

222

539.22-53
512

山东省审计科研成果文集

(1999)

山东省审计学会

气象出版社

222

1-59.00-18
5.0

山东省审计科研成果文集

(1999)

山东省审计学会



A0946443

气象出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东省审计科研成果文集/柏继民主编;山东省审计学会编. —北京:气象出版社, 2000. 8

ISBN 7-5029-2988-6

I. 山… II. ①柏…②山… III. 审计—文集
IV. F239-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 43248 号

山东省审计科研成果文集(1999)

责任编辑:苏振生 终审:周诗健

山东省审计学会编

(北京市海淀区白石桥路 46 号 邮编 100081)

山东省城乡建设勘察院印刷厂印刷

气象出版社出版发行

2000 年 09 月第一版 2000 年 09 月第一次印刷

开本 850×1168 1/32 印张:17.125 字数:420 千字

印数:1—500

ISBN7-5029-2988-6/F·0103

定价:22.00 元

领导干部任期经济责任审计研究

山东省审计学会

内容提要 在广泛研究总结我国经济责任审计十几年发展过程的基础上,较为深入地探讨了经济责任审计的概念、特点、目标、内容以及经济责任的界定。研究认为,我国经济责任审计先后经历了三个阶段:利益导向阶段,契约导向阶段和体制、产权导向阶段。依照国家有关规定,着重对经济责任审计评价指标体系进行了研究,运用功效系数法分别对工商企业和行政事业单位的经济责任研究设计出不同的审计评价指标体系。另外还对任期经济责任审计应解决的几个问题进行了探讨。

1999年9月22日中共十五届四中全会审议通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,提出:“建立企业经营业绩考核制度和决策失误追究制度,实行企业领导人员任期经济责任审计,凡是由于违法违规等人为因素给企业造成重大损失的,要依法追究其责任,并不得继续担任或易地担任领导职务。”江泽民总书记在东北和华北地区国有企业改革和发展座谈会上也强调:“要完善对国有全业经济管理者的监督机制,建立企业决策失误的追究制度,实行企业领导人员任期的经济责任审计。”审计究其实质而言乃是确认或解脱经济责任,它涵盖了整个审计。但是,在我国经济责任审计有其特定的含义,一般是指对某个特定的个体履行经济责任情况的审计,本文所研究的正是这种狭义上的领导干部经济责任审计。由于领导干部任期经济责任审计产生的时间较短,审计实践较少,经济责任审计理论和实际工作方面还

存在很多问题和缺憾。我们试从影响审计发展的审计环境着手研究任期经济责任审计的产生和发展,寻求其发展规律,明晰其概念,明确其目标、内容,探讨其评价方法和存在的问题。以期对完善领导干部任期经济责任审计理论,指导经济责任审计实际工作有所帮助和借鉴。

一、领导干部任期经济责任审计的历史沿革

审计作为一个客观存在的事物,已有几千年的历史,它的存在不是孤立的,总是与其他事物相联系的,受一定条件约束的。所有影响审计存在的情况和条件构成了审计环境,在众多的审计环境中,政治和经济环境是影响审计发展的关键因素,在不同的历史时期,由于社会政治和经济环境的不同决定了人们对审计有不同的要求,审计为了满足这种要求,必须不断完善审计方法,产生了不同类型的审计。领导干部任期经济责任审计的产生和发展也是这样,并不是偶然的,而是一个适应社会政治、经济发展需要的结果。它是审计配合、支持我国经济体制改革的产物,是干部监督管理机制的重大改革。从1983年我国建立国家审计机关以来,领导干部任期经济责任审计大体经历了三个阶段:利益导向阶段、契约导向阶段和体制、产权导向阶段。

(一) 利益导向阶段(1987年以前)——厂长(经理)离任审计

改革之初,我国的经济体制是传统的计划经济体制,企业的供产销是由国家计划严格控制的,产品从整体上讲处于短缺状态,要改变这种局面,必须增加产品的产出,国家为了调动企业的生产积极性就必须给予企业一定的物质利益刺激。从1978年开始的经济体制改革就是从放权让利开始的。党的十一届三中全会以后,农村经济体制改革取得了一定成功,此后改革的重点开始转向以搞活大中型国有企业为中心的城市经济体制改革。采取政企职责

分开,扩大企业自主权和实行厂长(经理)负责制等一系列的改革措施。1979年7月国务院颁布了《关于扩大国营企业经营管理自主权的若干规定》等文件,其中最重要的措施是企业利润分配由过去的企业基金制度改为利润留成制,并且折旧基金留归企业的比例提高,企业流动资金试行企业信贷。至此,企业的经济利益开始同经营成果挂钩。1984年国务院颁布了《进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》,在生产经营计划、产品销售、产品价格、物资选购、资金使用、资产处理、机构设置、劳动人事、工资奖金和联合经营等十方面扩大了企业的自主权。放权让利使企业成为相对独立的经济实体,刺激了企业的生产积极性,增强了企业的活力,适应了当时社会主义商品经济的发展和要求,促进了生产力的发展。另一方面,在国家和企业之间,由于放权,两者的信息处于不对称状态,能全面了解企业各种经济状况和经济指标的只有企业的管理者(厂长、经理)。由于让利,企业有了独立的经济利益,职工的工资同企业的经济效益挂钩,企业管理者一方面在企业内部面临本企业职工的压力,另一方面其自身的工资和福利水平也与企业的利润留成有关,因而企业的管理者可以通过少提折旧,提高职工的非货币收入等方式扩大企业的留利比例和职工的各种收入。在企业净收入给定的情况下,国家、企业和个人这三个利益分配主体所获得的收入必然是此消彼长,企业和职工收入的增加必然以减少国家利益作为代价。同时由于有些厂长(经理)为了达到个人目的,虚报成绩,欺骗管理部门。再者,由于当时的社会环境,人们的思想还不够解放,一些职工对厂长(经理)所享有的较广泛的权力和较高的收入不理解或心理不平衡,一些本来清正廉洁的厂长(经理)遭到诬陷和非议,给工作和身心造成很大压力。因此,如何加强对企业经济活动的监督,维护国家利益,如何使厂长(经理)的合法权益得到保障,如何澄清是非奖优罚劣,成为当时面临的新问题,厂长(经理)离任经济责任审计在这种形势下应运而生。

自1985年起,部分省、市审计机关开始对厂长(经理)离任经济责任审计进行了探索性的实践,引起了国务院和审计署的高度重视。黑龙江省齐齐哈尔市从1985年4月开始,对全民所有制企业厂长、经理进行离任经济责任审计,到1987年底,共对281名厂长、经理进行了经济责任审计。审计后提取的35人,受重奖的34人,平调的149人,免职的49人,降撤职的9人,移交司法机关处理的5人。为了完善党委领导下的厂长负责制,1986年9月15日中共中央、国务院联合发布《全民所有制工业企业厂长工作条例》,其中第十条规定:“厂长离任前,企业主管机关(或会同干部管理机关)可以提请审计机关对厂长进行经济责任审计评议。”1986年12月31日审计署发出《关于开展厂长离任经济责任审计的几个问题的通知》,对厂长经理离任经济责任审计的内容、范围、程序 and 法律依据等问题作了具体规定。此后,河南省、山东省、安徽省和内贸部、地矿部等部门制定了各自的地方和部门性离任经济责任审计法规,使厂长(经理)离任经济责任审计得到进一步的规范。通过审计,审计机关以独立的身份对厂长(经理)的权责进行审查与评价,检查厂长(经理)自主权的落实情况,评价厂长(经理)履行经济责任的程度。这个时期审计的主要目的是配合经济体制改革支持放权让利和厂长(经理)负责制的贯彻落实,维护国家财产安全与完整,确定或解脱厂长(经理)的经济责任,另外还有澄清是非,奖优罚劣的作用。

以放权让利为主要内容的国有企业第一阶段的改革,是从企业外部环境着手的,是经济体制改革的过渡,不能从根本上解决问题。国家肯定企业局部利益的存在,以调动企业的积极性,这种改革必然造成如下结果:一方面企业极力争取自己的利益,国家财政收入在经济增长的同时却逐年降低。另一方面,国民经济建设和改革措施的展开需要财政支出逐年增加。这种收支差距不断拉大的现象显然是难以为继的。在这种情况下承包制这种新的经营方

式被推上历史舞台。从1987年开始,国有大中型企业的改革转向承包经营责任制,以利益为导向的厂长(经理)离任审计也随之转变为新的形式。

(二) 契约导向阶段(1987年~1992年)——承包经营责任审计

从放权让利开始的第一阶段改革,调动了企业生产经营的积极性,也为经济体制改革的深入进行打下了基础。如何进一步规范企业的留利行为,更好地界定政府与企业间的利益关系,实践中出现了依照《合同法》规范设定的企业对政府承包上缴利润的经营责任制形式。1987年3月召开的六届人大五次会议明确提出:1987年经济体制改革的重点要放到完善企业经营机制上,根据所有权与经营权分离的原则,认真实行承包经营责任制。所谓企业承包经营责任制,是指企业整个生产经营活动,在国家宏观经济计划指导下,通过承包经营合同的形式明确规定国家和承包人各自的责、权、利,使企业成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者的一种生产经营管理制度。承包制的选择是从现实出发的,它没有改变所有权属性,却实现了两权分离,这在思想上较易为各方接受。它不否定前期改革中的利改税乃至放权让利的成果,并与他们衔接。承包制调动了企业负责人和职工的积极性,激发了企业活力,效益明显提高。从1987年开始,承包经营责任制在全国大中型企业中得到普遍推行。承包经营责任制得到迅速发展,承包的内容不断扩大,承包的形式的日趋多样,企业内部管理的改革逐步深入,承包经营责任制逐渐走上规范化制度化的道路。

审计是在财产的所有权与经营权相分离的基础上产生的,以所有权与经营权相分离为特征的承包经营责任制也必然需要审计监督。在企业的所有权不变的前提下,国家以合同的形式把国有企业的经营权和财产使用权交给承包者。承包者在合同规定的各种约束条件下进行生产经营。承包者承担企业的经济责任,并得

到相应的经济利益。从当时来看,承包经营责任制有利于调动职工的积极性,增强企业活力,提高经济效益,但也产生了一些新的矛盾和问题,例如,承包基数如何确定,确定是否科学;承包者的生产经营活动是否有只顾眼前利益不顾长远利益和社会效益的短期行为;是否完成了经营合同,经营成果是否真实;合同规定的奖惩是否得到兑现等。这些都需要审计部门来监督和评价。1988年2月国务院颁布了《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》第七条规定:“实行承包经营责任制,由国家审计机关及其委托的其他审计组织对合同双方及其经营者进行审计”。1988年7月1日国家审计署发布《关于全民所有制工业企业承包经营责任审计的若干规定》,对承包经营责任审计的内容、范围、重点和审计程序进行了规范。1989年10月10日山东省审计局制定了《山东省全民所有制企业承包经营责任审计办法》,全省工业交通企业审计的重点逐渐转向承担经营责任审计。山东省审计局先后对省纺织供销公司、青岛钢铁总厂、省一轻供销公司、济南钢铁总厂、省国际海运公司、招远金矿、浪潮集团和龙口港务局等大型国有企业进行了承包经营责任审计,对维护国家、企业、承包者和经营者的合法权益,促进和保障承包经营责任制的健康发展发挥了重要作用。承包经营责任审计分为期前审计验证、期中年度例行审计和期末终结审计评价,主要目的是确定下一轮承包基数,制止经营中的短期行为和分配不公,为正确兑现承包者的奖惩提供依据,为兑现合同和考核使用干部提供依据。这个阶段审计的主要特点是对签定承包合同的双方进行的审计,审计的依据是承包合同。按规定,审计机关对承包双方进行审计,发包方是企业主管部门、财政部门,由于它们是国家机关的一部分,这就决定了对发包方的审计实际上是流于形式,没有实际意义,在实际工作中仍是对承包方履约情况的审计。

承包经营责任制的实行对整个国民经济发展的积极作用是十

分明显的,但是在实践中,承包经营责任制也表现出了一定的局限性;合同基数难以承受外部条件变化的冲击,承包者负盈不负亏的问题;承包者急功近利的短期行为;承包期内,企业的进一步扩展及产业结构的调整受到限制。其中产业结构的调整问题是最为突出的。它是承包制本身所无法克服的,需要进一步对经济体制进行深化改革。1992年10月,党的十四大确立了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。此后,国有企业的改革进入一个崭新的阶段,对国有企业进行股份制改革和建立现代企业制度成为这一阶段改革的主要内容,承包经营责任制逐渐被现代企业制度所替代。以契约为导向的承包经营责任审计逐渐转向领导干部任期经济责任审计。经济责任审计的功能由经济体制改革的配套措施逐渐扩展为完善干部监督管理机制的重要补充。

(三) 体制、产权导向阶段(1993年以后)——领导干部任期经济责任审计

党的十四大以后,随着改革开放的深入发展,社会主义市场经济体制逐步确立,我国的社会和经济环境发生了很大变化,经济发展取得显著成绩,事实证明市场经济更有利于资源的优化配置,有利于解放和发展生产力,提高人民的生活水平,并且培育人们的时效观念、竞争观念、平等观念和法制观念等。但是任何事物都不是完美无缺的,市场经济也有其消极影响,如:它给商品拜物教的盛行提供了土壤,助长了享乐主义、拜金主义、极端个人主义、利己主义等腐朽思想。由于领导干部享有对本单位人、财、物的支配权,权力过分集中,缺乏公开性和民主性,容易滋生贪污浪费、任人唯亲、跑官卖官等腐败现象。由于干部监督机制的不完善,也难以做到事前防范、事中减少、事后遏止用人上的失误,因而就难以有效地防止市场经济的唯利是图、钱权交易等负面效应对干部的侵蚀和影响。北京市原市委书记陈希同、红塔集团原董事长褚时健、泰安市原市委书记胡建学、煤炭部原社保局局长王晓琪等个别领导

干部经不住权力和物欲的诱惑,贪污受贿、以权谋私,走上犯罪道路,给国家造成巨大的经济损失。从1992年10月至1997年6月,全国纪检监察机关共立案731000多件,结案670100多件,给予党纪政纪处分669300多人,受到刑事处分的37492人。在受到处分的党员干部中,县(处)级干部20295人,省(部)级干部78人。正是由于领导干部中的少数腐败分子肆意侵吞、挥霍国家财产,加之管理不善,造成了国有资产的大量流失,据有关资料显示,近十年来我国国有资产通过各种渠道流失约5000多亿元,平均每天流失约1亿多元。

在新的形势下,原有的干部监督管理约束机制与社会主义市场经济已不相适应,这就对党风廉政建设和反腐败斗争提出了更高的要求,领导干部是否廉洁,政绩如何是纪检监察机关和组织部门对其监督考核的重点,而其经济责任的履行情况则是这一重点的集中反映。但由于受各种条件的制约,干部监督管理部门很难对一个干部的经济活动和经济责任作出科学的考查和评价,分辨其是否廉洁、政绩是否真实。近几年来,全国有不少地方在党政机关和企事业单位试行了领导干部离任经济责任审计制度,把领导干部任期经济责任审计作为考核领导干部政绩、兑现奖惩、选拔任用的必要程序,纳入干部监督管理工作,取得显著成效,引起了中央领导的重视。1995年至1997年,菏泽地区对367名党政群机关、企事业单位主要负责人进行了离任审计;同时,全区内审机构、社审组织对479名单位负责人进行了经济责任审计。参照审计结果,对191名干部予以提拔重用。有196名干部未过审计关,其中82名被取消受奖资格及荣誉称号,对114名干部进行了诫勉、降免职或由执法执纪机关处理。1997年9月5日新华社《国内动态清样》刊载“菏泽三年中135名一把手未过离任审计关”一文,对菏泽地区开展领导干部离任审计工作的情况进行了报导,引起了中央领导的高度重视。胡锦涛同志阅后批示:“此事对加强监

督,推进党风廉政建设很有好处,需研究有关范围及办法,先试行起来,然后总结推广。”尉健行同志也作了批示。1997年10月15日,中央纪委和山东纪委组成联合调查组赴菏泽地区考察领导干部离任审计情况。1998年2月11日,中央纪委、中组部、监察部、人事部和审计署五部委联合印发《关于印发〈关于菏泽地区实行领导干部离任审计制度的调查报告〉的通知》,向全国推广菏泽地区离任审计经验。

为把经济责任审计工作纳入法制化、制度化、规范化的轨道,山东省于1998年10月制定并公布了《山东省机关事业单位及国有全业法定代表人离任审计条例》,规定了离任审计的范围、内容、程序和方法。在审计工作中,审计人员感到离任审计从字面上理解,仅是在被审计的领导干部离任时所进行的经济责任审计,而实际上审计监督贯穿于领导干部整个任职期间,因此,用领导干部任期经济责任审计取代离任审计的提法。1999年5月24日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》和《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》,对领导干部任期经济责任审计的目的、对象、范围、内容、程序、审计经费等做出了规定。同前两个阶段相比,审计对象的范围已有明显扩大,不仅包括国有企业负责人,还包括党政机关和事业单位的领导。

随着改革的不断深入,特别是现代企业制度的建立和完善,公有制实现形式呈现多样化,国有经济一方面对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域必须占支配地位,另一方面,在其他领域可以通过资产重组和结构调整,加强重点,提高国有资产的整体质量。国家作为国有资产的所有者的代表必然关心国有资产的安全、保值与增值。生产资料公有制实现形式的多样化,也必然导致审计监督的对象、内容多样化。作为拥有从资产所有权中分化出来的审计监督权,国家审计机关理应对不同所有制中的国有资产

进行审计监督。经济责任审计也将向产权导向阶段发展。

二、领导干部任期经济责任审计的概念与特点

(一) 领导干部任期经济责任审计的概念

责任是指应尽的职责和应承担的过失。经济责任是指责任者负有的有关经济方面的责任。经济责任一般包括：生产经营目标实现的责任，委托资产的保值增值责任，遵守国家财经法律、法规及有关规定的责任，会计、经济信息及时、正确报告责任以及管理责任。

领导干部任期经济责任，是指国家机关、事业单位及国有企业主要负责人任职期间对其所在部门、单位财政收支、财务收支真实性、合法性和效益性，以及有关经济活动应当负有的责任，包括主管责任和直接责任。主管责任包括依法经营责任、有效管理责任、定期报告责任等。直接责任是领导干部个人直接负责或个人行为而应当负有的责任。

领导干部任职期间的单位不同，单位的经济活动内容不同，领导干部应当负担的经济责任就不同。根据《山东省机关事业单位及国有企业法定代表人离任审计条例》第十六条、十七条的规定，领导干部任职期间应当负有的经济责任概括为五个方面：一是财务指标和其他有关经济指标完成情况的经济责任。指企业领导干部对反映企业财务状况及经营成果的财务指标，包括偿债能力指标、营运能力指标和盈利能力指标和其他有关经济指标完成情况应负的经济责任。二是有效经营管理即国有资产增减变动和保值、增值情况的经济责任。指领导干部对国有资产的保值增值应当承担的责任和在提高管理水平和管理素质方面应负的责任。具体来讲，就是机关、事业单位的领导干部应当加强对其所管理的国有资产的管理，使其保值或不断增值。企业领导干部应当加强和

改善企业的经营管理,增强企业的市场竞争能力,提高企业经济效益,使企业资产不断增值,为国家创造财富,积累资金,取得最大的投资回报率,这是社会主义企业(不包括国家完全控制的以政策目标而不是商业盈利目标为取向的国有企业)的根本目的,所以说,有效经营管理责任是整个经济责任中的核心。三是依法进行经济活动即遵守国家财经法律、法规、规章和政策情况的经济责任。指领导干部在其组织经济活动中,贯彻执行国家财经法律、法规、规章和政策所应承担的责任,有无违反财经法律法规行为,是否依法组织会计核算,有无贪污以及渎职给国家造成重大损失浪费行为。四是及时正确反映会计信息即保证会计工作的秩序和会计信息的质量的经济责任。按照国家规定,定期将单位财务指标和其他有关指标完成的真实情况,通过编制会计报表的形式向资产所有者报告。凡是单位领导干部授意、指使、强令会计人员编造、篡改会计数据、弄虚作假,损害国家和社会利益的,必须严肃追究领导干部的法律责任。五是内部管理主要是与财政、财务收支有关的内部控制制度建立和执行情况的经济责任。经营行为是否合法,经营决策是否科学,生产要素配置是否高效、优化,内部控制制度是否健全、有效。

领导干部任期经济责任审计,是指为明确领导干部任职期间在本单位经济活动中应当负有的经济责任,审计机关对领导干部所在单位的财政收支、财务收支的真实性、合法性和效益状况依法进行的审计。其目的是为了加强对机关、事业单位及国有企业领导干部经济责任的监督,对领导干部任职期间履行经济责任情况进行评价,促进廉政建设。领导干部任期经济责任审计实质是国家行使其监督职能的一种方式。

领导干部任期经济责任审计以检查领导干部任职单位的财政、财务收支真实性、合法性和效益状况为基础,以评价领导干部个人应承担的经济责任为主线,在全面、真实反映领导干部经济责

任履行情况的同时,紧紧围绕领导干部的经济责任进行认真的审查、核实,客观地反映真实情况,并据此作出评价意见。对其所在单位的财政、财务收支进行审计,是为了准确分清领导者履行经济责任情况,而客观公正评价其责任和经营业绩,必须查清其单位的经济活动状况,分清责任,并进行审计处理。

(二) 领导干部任期经济责任审计的特点

领导干部任期经济责任审计是国家审计的一部分,与常规的审计项目相比较,又有其不同之处,其主要特点是:

1. 审计对象和审计评价对象的不一致性

领导干部任期经济责任审计的客体是以货币计量、反映的国家参与国民收入分配和再分配的活动即财政收支,以货币计量、反映的国有企业和行政事业单位的经济活动即财务收支。审计机关通过对领导干部任职所在单位的财政收支、财务收支的真实性、合法性和效益状况依法进行审计,对领导干部任职期间在本单位经济活动中应当负有的经济责任作出审计评价,审计评价的对象是领导干部,是对人的评价。正是这样,各方对经济责任审计结果的关切度高于对单位的审计,因此具有较高的政策性、针对性、综合性,这是领导干部任职期间经济责任审计的基本特点。

2. 审计程序不同

领导干部任期经济责任审计与常规审计相比,在审计程序上有许多不同之处。

第一,审计对象的确定。按照《中华人民共和国审计法》的规定,审计机关所进行的常规审计,都是根据年度审计项目计划确定的审计事项进行。在领导干部任期经济责任审计中,审计对象的确定,按照《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》第五条规定,根据干部管理、监督工作的需要和党委、人民政府的意见,由组织人事部门、纪检监察机关向审计机关提出对领导干部进行任期经济责任审计的委托建议,审计机关依法实施审计。按

照《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》规定,经济责任审计应当由企业领导人员管理机关报本级人民政府批准,由人民政府下达审计指令,审计机关遵照指令,依法实施审计。《山东省机关事业单位及国有企业法定代表人离任审计条例》第十九条也规定,领导干部任期经济责任审计是由审计机关接到政府组织部门或者决定法定代表人离任的机关、单位的书面通知后,安排进行审计。

第二,审计通知书的发送。常规审计,审计机关向被审计单位送达审计通知书,而领导干部任期经济责任审计,审计通知书在向被审计单位送达的同时,必须抄送被审计的领导干部。

第三,审计报告意见的征求。常规审计,审计报告报送审计机关前,应当征求被审计单位的意见。而领导干部任期经济责任审计,审计报告不仅要征求被审计单位的意见,同时要征求被审计领导干部的意见。

第四,审计意见书。常规审计,审计机关审定审计报告后,出具审计意见书,对审计事项作出评价。而领导干部任期经济责任审计,审计机关出具的审计意见书,除了对审计事项作出评价,还要明确领导干部的经济责任,并作出评价。

第五,审计意见书、审计决定的送达。常规审计,审计机关下达的审计意见书、审计决定,送达被审计单位和有关单位。而领导干部任期经济责任审计,审计意见书、审计决定,除送达被审计单位外,还要抄送被审计领导干部和通知安排对领导干部进行审计的机关和其他有关管理、监督部门。

第六,临时交办多。常规审计,大多数是按照审计项目计划进行。而领导干部任期经济责任审计,审计机关在年末或年底接到政府组织部门需要进行领导干部任期经济责任审计通知的,能结合实际情况,列入年度审计项目计划。但是,政府组织部门临时通知的审计事项占大多数,临时交办多,审计机关只能临时安排调

整。

3. 审计期限长, 范围广

财务收支审计、经济效益审计等常规审计, 一般是以一个年度为期限。而领导干部任期经济责任审计, 是以整个任职期间为期限, 短则三年五年, 多则十年八年。再加上企业规模大, 下属单位多, 对领导干部任职过程进行审计, 摸清家底, 审计工作量和难度必然增加, 出具审计报告难度更大。1998年山东省审计厅组织了10人的审计组, 对特大型企业济南钢铁总公司原法定代表人进行了离任审计。济南钢铁总公司资产总额60多亿, 下属单位60多个, 审计中检查了下属单位10余个, 原法定代表人任职14年。审计实施阶段6个月, 包括取证和出具审计报告阶段, 已一年有余。即使这样, 也未必敢说摸清济南钢铁总公司家底了, 审计意见书至今尚在研究中。

4. 政策性强, 审计风险大。

实行领导干部任期经济责任审计, 体现了党和政府及有关方面对审计工作的信任。搞好这项工作, 有利于进一步提高审计工作的地位, 树立审计监督的权威, 发挥审计监督的职能作用。但是, 由于这项工作政策性强, 搞不好, 就有可能砸审计的牌子。

第一, 审计主体力量不足带来审计风险, 审计力量严重不足, 与领导干部任期经济责任审计任务的要求不适应, 矛盾日趋突出。审计机关原本审计业务人员就少, 审计工作量大, 加之领导干部任期经济责任审计工作相当繁重。据统计, 全省列入《山东省机关事业单位及国有企业法定代表人离任审计条例》第十二条规定审计范围的单位有37284个, 其中属于审计机关审计的单位有21265个。全省每个审计机关平均承担130个, 按领导干部任期5年计算, 平均每年审计26个, 占审计机关年平均审计单位的40%左右。如果再加上《山东省机关事业单位及国有企业法定代表人离任审计条例》第三十三条规定的范围, 任务量更大。况且, 领导干