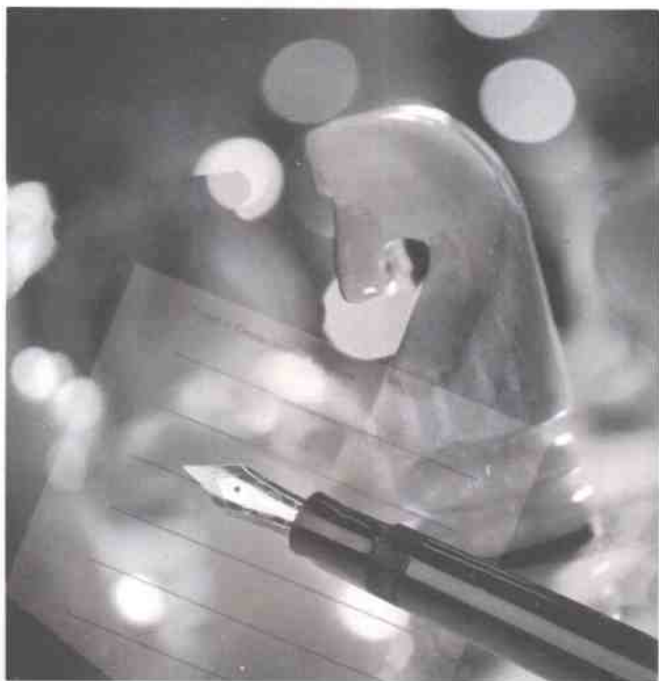


经济责任 审计文书

郭长生 编著

JINGJI ZEREN SHENJI WENSHU



湖南大学出版社

经济责任审计文书

郭长生 编著

湖南大学出版社

2001年·长沙

图书在版编目 (CIP) 数据

经济责任审计文书/郭长生编著. —长沙: 湖南大学出版社, 2001.5

ISBN 7-81053-358-4

I. 经... II. 郭... III. 经济责任审计—文书

IV. F239.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 028515 号

经济责任审计文书

Jingji Zeren Shenji Wenshu

郭长生 编著

责任编辑 谌鹏飞

出版发行 湖南大学出版社

社址 长沙市岳麓山 邮码 410082

电话 0731-8821691 0731-8821593

经 销 湖南省新华书店

印 装 望城湘江印刷厂

开本 787×1092 32 开 印张 7 字数 140 千

版次 2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数 1-3 600 册

书号 ISBN 7-81053-358-4/F·25

定价 15.00 元

(湖南大学版图书凡有印装差错, 请向承印厂调换)

目 次

第一章 经济责任审计文书概论

- 第一节 经济责任审计定义····· (2)
 - 一、经济责任审计的概念····· (2)
 - 二、经济责任审计的依据····· (3)
 - 三、经济责任审计的主体····· (3)
 - 四、经济责任审计的目的····· (4)
 - 五、经济责任审计的职能····· (4)
- 第二节 经济责任审计文书的涵义····· (4)
 - 一、经济责任审计文书的基本概念····· (4)
 - 二、经济责任审计文书的制作要求····· (6)
 - 三、经济责任审计文书的主要功用····· (8)
- 第三节 经济责任审计文书的研究方法····· (9)
 - 一、把握经济责任审计文书的主要特点····· (9)
 - 二、阐明经济责任审计文书的设置依据····· (12)
 - 三、突出经济责任审计文书的实际运用····· (14)
 - 四、划分经济责任审计文书的基本归类····· (15)

第二章 计划与准备阶段的经济责任审计文书

- 第一节 审计立项文书——经济责任审计委
托书····· (19)

一、设置依据·····	(20)
二、立项方式·····	(20)
三、委托权限·····	(20)
四、委托时间·····	(21)
五、注意事项·····	(21)
第二节 审计准备文书·····	(22)
一、审计实施方案·····	(22)
二、审计通知书·····	(26)
三、承诺书·····	(27)
第三章 实施阶段的经济责任审计文书（上）	
第一节 审计协助文书·····	(36)
一、协助查询存款通知书·····	(36)
二、暂停拨付（使用）款项通知书·····	(37)
三、解除暂停拨付（使用）款项通知书·····	(38)
第二节 审计预防文书·····	(38)
一、先行登记保存通知书·····	(44)
二、暂时封存账册资料通知书·····	(45)
三、采取财产保全措施申请书·····	(46)
第三节 审计底稿文书——审计工作底稿·····	(55)
一、设置依据·····	(55)
二、底稿格式·····	(55)
三、底稿支撑·····	(56)
四、基本要素·····	(56)
五、编制程序·····	(57)
六、编制要求·····	(57)

第四章 实施阶段的经济责任审计文书 (下)	
第一节 审计处罚文书	(73)
一、审计处罚告知书.....	(73)
二、审计处罚决定书.....	(74)
第二节 审计听证文书	(79)
一、审计听证告知书.....	(79)
二、不予审计听证裁定书.....	(80)
三、审计听证会通知书.....	(82)
第三节 审计申诫文书	(85)
一、审计警告书.....	(86)
二、审计通报.....	(87)
第四节 审计聘任文书——审计项目聘书	(88)
一、设置依据.....	(89)
二、文书性质.....	(89)
三、适用范围.....	(89)
四、注意事项.....	(89)
第五章 终结报告阶段的经济责任审计文书 (上)	
第一节 内部报告文书	(95)
一、审计报告.....	(96)
二、审计报告征求意见稿.....	(97)
三、审计复核意见书.....	(105)
第二节 审计结果文书	(106)
一、审计结果报告.....	(106)
二、审计意见书.....	(114)
三、审计决定书.....	(116)
第三节 审计复议文书	(123)

一、不予受理审计复议裁定书·····	(124)
二、停止执行审计决定裁定书·····	(128)
三、审计复议决定书·····	(132)
第六章 终结报告阶段的经济责任审计文书（下）	
第一节 审计成果运用文书·····	(138)
一、审计建议书·····	(139)
二、移送处理书·····	(142)
第二节 审计决定执行文书·····	(146)
一、协助执行审计决定通知书·····	(146)
二、限期执行审计决定通知书·····	(150)
三、强制执行审计决定申请书·····	(151)
第三节 审计结果综合文书·····	(155)
一、经济责任审计结果综合报告·····	(155)
二、经济责任审计情况报表·····	(158)
附录一：中华人民共和国审计法·····	(169)
附录二：中华人民共和国审计法实施条例·····	(179)
附录三：中华人民共和国国家审计基本准则·····	(195)
附录四：县级以上党政领导干部任期经济责任审计 暂行规定·····	(205)
附录五：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·····	(209)
附录六：经济责任审计流程图·····	(213)

第一章 经济责任审计文书概论

进一步发展我国社会主义精神文明和物质文明，关键还是在于人，尤其在于我们的领导干部。要促进我国两个文明建设，促进领导干部勤政廉政，就必须强化对领导干部的监督管理。在社会主义市场经济条件下，实施经济监督，是对领导干部监督管理的一项重要内容，也是一种有效手段。因此，对领导干部的经济责任审计制度就应运而生，组织监督、纪律监督和审计监督从而成为对领导干部实施有效监督的良好机制。我国的经济责任审计从20世纪80年代中期对企业事业单位厂长经理的承包经营，对任期和离任经济责任进行审计开始，扩展到今天包括党政机关领导干部经济责任在内的全方位整体性进行审计，已经走过了16年的历程。但是，各地在开展经济责任审计工作中，其文书五花八门、残缺不全，缺乏一套规范的专业文书，已经成为发展经济责任审计事业的重大障碍。笔者近年来分管某地经济责任审计工作，深切感受到研究制订经济责任审计文书是审计机关紧迫而十分重要的课题。经济责任审计是审计执法的一个重要方面，审计机关必须依法实施经济责任审计。实施经济责任审计必须有相应的手段及其记录的凭证，经济责任审计各个环节的相应记录凭证，就构成了经济责任审计文书。我们探讨和研究经济

责任审计文书，必须进一步认识和理解经济责任审计及其文书的涵义，明确经济责任审计文书与审计常用文书的关系，掌握经济责任审计文书的研究方法，从而从理论角度来说明为什么要这样设置经济责任审计文书，从有利于实践的角度来说明怎样具体编制经济责任审计文书，使我们探讨与研究既有一定的理论高度，又有利于实践的可操作性和具体化。

第一节 经济责任审计定义

一、经济责任审计的概念

要理解经济责任审计，首先要了解“经济责任”。经济责任就是指党政领导干部或企业领导人员在任期内对其所在部门、单位财政、财务收支、经济指标实现情况的真实性、合法性和效益性及有关经济活动应负有的责任，包括主管责任和直接责任。这里所指的领导干部，就专门的经济责任审计有关法规规定而言，是指县级以下党政领导干部和国有及国有控股企业的领导人员；就目前审计的实际状况而言，已经突破县级以下领导干部和国有及国有控股企业领导人员的范围，不少地方已经实施了对县级地方党政领导干部和省、地市州的部门、单位领导干部和集体企业领导人员的经济责任审计。经济责任审计是审计机关（或内审机构、社审组织）接受交办和委托，依据国家法律法规和有关政策对党政群机关事业单位的正职领导干部（包括主持工作的副职领导干部）或企业法定代表任职期间所在部门或单位的财政、财务收支、经济指标实现情况

的真实、合法、效益及有关经济活动和被审计的领导所履行的经济责任，遵守财经纪律、廉洁奉公情况进行监督、评价和鉴定的活动。

二、经济责任审计的依据

经济责任审计项目既是法律、法规的授权审计项目，又属于委托、交办性审计项目，其审计依据既有共性又有特殊性。其依据有三：一是审计依据，包括国家法律、法规和其他规范性文件。目前实施经济责任审计的法律法规主要有《审计法》、《审计法实施条例》、《国家公务员暂行条例》、《中国共产党纪律处分条例》、《中共中央、国务院关于实行党风廉政建设责任制的规定》、中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《县级以上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》；二是立项依据，包括党委、本级人民代表大会、政府的指令和领导干部管理监督部门，如组织人事、纪检监察机关和主管部门的委托委派、安排要求；三是鉴定评价依据，除国家法律、法规、规章和其他规范性文件外，还有相关制度、标准、纪律规定等。

三、经济责任审计的主体

具有承办经济责任审计资格的主体及其分工：一是国家审计机关。主要负责党政机关和本地骨干企事业单位领导干部的经济责任审计；二是内部审计机构。经本级人民政府授权，内部审计机构负责所在部门、单位的所辖企事业单位领导人员的经济责任审计；三是社会审计组织。经本级人民政府或有关主管部门批准，并在国家审计机关指导下，负责对部分国有、集体企业领导干部的经济责任

审计。

四、经济责任审计的目的

当前，领导干部的工作业绩、素质高低、领导责任、廉洁自律等情况主要表现在经济活动方面，最终由其所在单位经营管理情况、工作实绩来检验和决定。经济责任审计的目的就是通过对被审计领导干部所在单位或部门的财政、财务收支、经济指标实现情况以及有关经济活动的真实、合法、效益进行监督鉴证。在对被审计领导干部进行经济责任评价的基础上，准确审定其功过实绩，从而强化对领导干部的监督管理，促进勤政廉政，为发展社会主义两个文明建设保驾护航。

五、经济责任审计的职能

经济责任审计的职能与常规审计的职能一样，具有监督、鉴证、评价的职能，但有它的特殊性，与常规审计不同的是，在职能的体现上是三大职能并举，并且体现职能的客体不仅是被审计单位，而且还有被审计的领导干部，对人做事高度统一。

第二节 经济责任审计文书的涵义

一、经济责任审计文书的基本概念

经济责任审计是国家法律法规赋予审计机关的审计行政执法职能，经济责任审计文书是行政执法文书的一种，而行政执法文书又是法律文书的一种重要类别。因此，我们要从以下几个方面来理解经济责任审计文书的基本概念。

1. 法律文书与行政执法文书的概念。法律文书是指各种具有法律意义的书面材料的总称，包括三个方面：一是国家机关制作的规范人们的权利、义务的各种法律、法规、规章和其他规范性文件，如《审计法》、《审计法实施条例》、《国家审计基本准则》、《湖南省人民政府关于加强审计监督的通知》（湘政发〔1999〕9号）；二是国家机关在执行法律、法规、规章过程中制作的具有法律意义的公务文书，如《审计通知书》、《审计意见书》、《审计决定书》；三是公民、组织在遵守法律、法规、规章或配合执行国家机关执行法律、法规、制度、规范性文件过程中制作的具有法律意义的民间文书，如审计答辩状。行政执法文书就是前述法律文书的第二个方面的文书，即行政机关在执法过程中形成的具有法律意义的文书。行政执法文书有其各自的用途，有其作用的大小。按其用途、作用大小分为两大类：一是主要文书，反映实体上的重要问题，影响行政相对人的权利和义务，如经济责任审计结果报告，经济责任审计的审计决定书，审计处罚决定书，审计复议决定书；二是辅助文书，反映程序上的问题，如《经济责任审计委托书》、《审计实施方案》等。

2. 经济责任审计文书的概念。经济责任审计文书是国家审计机关、内部审计机构和社会审计组织在依法实施经济责任审计过程中制作的具有法律意义的公务文书。它是按照法律、法规、审计规章和其他规范性文件规定的审计程序及规范，在经济责任审计时各个不同步骤中专门的操作记录，是实施经济责任审计执法的载体。

3. 经济责任审计文书的体式。经济责任审计文书的

制作体式有三种：一是填写式。事先印好了格式，制作时只需在空白处填上适当内容即可，如《审计通知书》、《审计文书送达回证》等。二是记录式。审计人员将经济责任审计实施活动加以记录而形成，如审计调查笔录、业务类审计工作底稿等。三是叙评式。既叙述审计事项和查出的有关问题，又对所述的事项和问题进行分析评价说理，如《审计结果报告》、《审计意见书》、《审计决定书》等。

4. 经济责任审计文书的使用。经济责任审计文书以外的其他审计文书，一般而言其使用方式有二：即公开使用和内部使用。经济责任审计因为具有委托、交办的属性，故有的文书还是外来使用。公开使用就是审计机关依法制作的文书发给有关当事人和有关联的第三人，如《审计通知书》、《审计意见书》、《审计决定书》；内部使用就是审计机关按照审计规范要求制作，仅供制作该文书的审计机关内部呈报、审批。如《审计方案》、《审计复核意见书》；外来使用就是外单位制作，发送审计机关，如《经济责任审计委托书》。

二、经济责任审计文书的制作要求

经济责任审计文书是审计行政执法文书，其制作有其特定的要求。

1. 经济责任审计文书必须由负责经济责任审计的法定机关（包括授权组织）制作，作者具有法定性。有关经济责任审计的法律、法规、规章是由负责经济责任审计的法定机关即国家审计机关和法律、法规授权的内审机构、社审组织负责执行的。因此，作为执法载体的经济责任审计文书，也只能由负责经济责任审计的法定机关和法律、

法规授权的内审机构、社审组织制作，其他机关或组织无权制作，即使受审计机关委托执法的组织，也无权用自己的名义制作经济责任审计文书。

2. 经济责任审计文书所载内容必须符合法律、法规的规定，内容具有合法性。经济责任审计文书所载的内容合法包括：(1) 有关经济责任审计的法律、法规项目要齐全；(2) 经济责任审计文书所载内容要在制作者的法定职权之内；(3) 揭示的事实客观、真实；(4) 引用的法律、法规、规章正确；(5) 文书制作程序合法。经济责任审计文书所载的内容，制作程序违法，其文书则无效，在行政复议和行政诉讼中会被撤销。

3. 经济责任审计文书的形式有其相应的固定格式，形式具有程式性。经济责任审计文书有不少是通用审计文书，有通用的格式、固定的项目，有些语言也是固定的，形成专门的审计术语。有不少的审计文书是审计准则确立其形式的，实施经济责任审计的审计机关制作经济责任审计文书不能随心所欲地改变体裁，增减内容。

4. 经济责任审计文书的语言必须简洁平实、简朴。经济责任审计文书，大多属于叙事说理性公文，并且针对经济责任审计事项，文书发出具有一定的法律后果。所以文书不能有丝毫夸张、形容、渲染、模糊以及拖沓、罗唆的语言，必须客观公正、实事求是、朴实无华、自然易懂。

5. 经济责任审计文书的文义，必须针对特定的人和单位及具体事项，文义具有确定性。经济责任审计文书有其特定的受文对象，对文书所指的人和单位才具有法律的

约束力；制发文书是用于执行，因此，文书本身必须有其特定含义，不能有歧义；经济责任审计文书确定的义务一定要履行，不然，审计机关可依法申请人民法院强制执行。

三、经济责任审计文书的主要功用

经济责任审计文书是实施责任经济责任审计的客观需要，必须适应经济责任审计的发展要求，服务于经济责任审计。

1. 经济责任审计文书是实施经济责任审计的载体。实施经济责任审计的整个流程需要有相应的文字记载，经济责任审计文书就承担着这一功用，它依法对经济责任审计过程中的不同步骤和环节进行专门的忠实记录，可以再现整个经济责任审计的全过程。

2. 经济责任审计文书是审计主体具体执行经济责任审计相关法律、法规、规章的手段。实行经济责任审计，对被审计的领导干部的经济责任履行情况、遵守财经纪律情况进行考察考核，对被审计单位进行处理处罚都离不开经济责任审计的文书，诸如《经济责任审计结果报告》、《审计处罚决定书》、《审计决定书》等。对既不提出复议或诉讼，又不执行审计决定的，审计机关申请人民法院强制执行，也需要制作《强制执行审计决定申请书》。

3. 经济责任审计文书是检验经济责任审计质量的依据。经济责任审计外来使用的、公开使用的和内部使用的各种文书记录了经济责任审计的整个过程，完整客观地反映了经济责任审计的质量。这些文书从形式到内容，做到合法合规、符合程序和准则要求，就能保证经济责任审计执法立于不败之地。因此，经济责任审计执法者应当经常

利用这些文书，总结经验教训，不断提高经济责任审计的执法质量。

第三节 经济责任审计文书的研究方法

经济责任审计文书的研究是当前经济责任审计工作的客观需要，也是我们从事经济责任工作所面临的重要课题。当前，对常用审计文书的研究本身就比较薄弱，对经济责任审计文书的研究就更加显得薄弱。国家审计署审计长李金华在《领导干部审计知识读本》一书中说：从根本上讲，任何一种审计都是经济责任审计。因此，我们不仅要增强经济责任审计文书研究的紧迫感，而且对它的研究，不能局限于经济责任审计文书的研究，还要根据法律、法规和规章，针对经济责任审计的全过程和诸环节，在搞好经济责任审计文书研究的同时，进一步搞好审计常用文书的研究。

一、把握经济责任审计文书的主要特点

经济责任审计文书是审计文书中的一个重要内容，同时，因为既是对被审计领导干部所在单位或部门，又是对被审计的领导干部本身的经济活动进行审计的操作记录，所以经济责任审计文书既从属于审计常用文书，又具有不可替代的专业性。

1. 经济责任审计文书具有审计常用文书的从属性。国家审计准则对审计执法制定了严谨的工作程序，包括审计计划、准备、实施、报告各个阶段，与之相匹配的载体就是一系列的规范性审计文书。这些文书环环相扣，不可

或缺，任何一个环节发生疏漏，都是违反法定审计程序的行为。这些与国家审计准则所规定的程序相匹配的文书，就是审计常用文书，是国家审计机关和审计人员在依法办理审计事项时，必须制发的。所谓审计常用文书就是根据国家审计准则制定的各个不同审计类型所共用的文书。经济责任审计文书的编制必须遵循国家审计准则，必须从属于审计常用文书。这种从属性在我们设计制作经济责任审计文书时体现在两个方面：一是审计常用文书是经济责任审计文书的基础。经济责任审计虽然是既对“事”又对“人”的审计，但其审计的对象仍然主要是被审计单位的财政、财务收支及有关经济活动。所以经济责任审计文书对审计活动的记录当然与审计常用的记录大量的一致，经济责任审计文书的设置制作必须建立在审计常用文书的基础之上，不能脱离国家审计准则另行其事；二是相当部分的审计通用文书可直接作为经济责任审计文书。如前所述，经济责任审计的对象主要是被审计单位的财政、财务收支及有关经济活动，它的送发对象、文书的材料来源主要还是被审计单位，这与审计常用文书是一致的。所以这种一致性就决定了相当部分的审计常用文书可直接作为经济责任审计的文书。

2. 经济责任审计文书具有不可替代的专业性。经济责任审计不等同于财政、财务收支审计、财经法纪审计、经济效益审计等，它具有两大鲜明的特点。(1) 对象上的兼容性。经济责任审计除了具有一般财政财务收支审计、财经法纪审计、经济效益审计的特点外，还具有其特殊性：既要评定业绩，又要划分责任；既要审经济活动，即