

编写说明

目前,我国的工业、交通、商业、供销、金融、外贸、建筑、施工等企业,通过订立承包经营合同,已广泛实行了承包经营责任制。对承包企业的考核与审计工作,是巩固承包经营责任制的一项重要工作。《承包企业的考核与审计》一书,正是作者为配合审计机关、各企业主管部门人员,为完成承包企业的考核与审计任务而编著的。

《承包企业的考核与审计》一书,从多方面论述了、从多角度透视了如何对承包企业进行考核与审计,所谈方法与技巧侧重于实际应用,适应了当前国家在企业推行承包责任制的形势。但是,由于应当考核审计的企业种类繁多,范围很广,考核审计工作不应只有一种模式,所以书中只对企业盈亏核算真实性、企业财产完整性等方面的考核审计,作范围、性质上的探索,尽量不使读者有拘泥于一种模式之感。

本书在编写、出版、发行等工作中,得到很多同志的支持帮助,在此一并表示感谢。

承包企业的考核与审计工作,在全国才刚刚起步,本书阐述的观点、作法,是作者参与承包企业考核审计工作的一种研究探索,书中如有错漏之处,欢迎读者批评指正。

作者

一九九〇年七月四日

与作者联系单位:河北省承德地区审计局

邮政编码:067000

目 录

第一章	承包企业考核审计工作概述	1
第二章	实施考核审计前的工作	13
第三章	落实考核审计工作目标	26
第四章	企业盈亏核算真实性考核审计	35
第五章	企业财产完整性考核审计	52
第六章	企业库存商品与材料完好性考核审计	62
第七章	承包合同指标完成程度考核审计	81
第八章	企业承包经营合规合法性考核审计	95
第九章	企业经营管理机制运转有效性考核审计	107
第十章	承包经营合同兑现考核审计	121
第十一章	正确处理考核审计工作关系	132
第十二章	达到考核审计工作目标的方法与技巧	144
第十三章	撰写考核审计工作报告	156
第十四章	作出考核审计处理决定	169

第一章 承包企业考核审计工作概述

1986年以来,我国各级人民政府的很多企业、事改企单位通过签订承包经营合同等形式,尽快地实行了承包经营责任制。到1989年底,全国已有90%以上的财政预算内工业企业、95%以上的大中型企业实行了承包经营责任制。全国28个省、自治区、直辖市和8个计划单列市,到1989年底,3.58万户预算内国营工业企业,有3.24万户实行了承包经营责任制。在统计的部分承包企业中,完成1989年承包合同主要指标的企业有2.65万户,占80%多;未完成合同主要指标的不到20%。在普遍实行承包经营责任制的1987—1988两年,实现利润递增率为11.1%,增加的利润比前8年的总和还多38亿元。这两年上交利税的增长率为11%,显著高于前一阶段。

承包经营责任制,是国家自1986年以来在国营企业、集体企业、事改企单位广泛推行的一项按所有权与经营权分离的原则、以承包合同约定承包方与发包方的形式、以明确划分国家某级政府与企业责权利关系的办法,达到使企业能独立经营、自负盈亏的一项经营管理制度。这项制度虽然借鉴于古老管理方式,但它却以责权利关系清晰明确,透明度高,可预见性强,具有激励作用,同我国宏观经济运行相适应,能促进企业内部机制改革,可带动横向经济联合,保障着国

家财政收入的稳定增长，正确地处理了国家、企业、职工三者利益关系，恰当摆正了人民政府与企业的管理与被管理关系，也为企业家施展才能提供了良好的环境。

但是，由于承包经营责任制在我国推行的时间必竟不长，承包企业的约束机制还不完善，一些企业出现了隐瞒生产和销售能力，打埋伏，留后手，夸大企业困难；冲减成本、虚增利润，用假报产量和材料盘盈等手段，骗取留利和奖金；急功近利、竭泽而渔，拼人力、拼设备，承包者想“捞一把”，经营行为短期化，既不注意提高职工素质，也不对机器设备进行更新改造；违反国家规定，将税后留利大部分用于福利、奖励，损害企业自我改造和自我发展的能力，扩大消费基金；个别承包者不按国家制度、合同条款行事，比职工几倍几十倍地多得奖金，挫伤了职工的积极性。更有甚者，一些企业出现财产丢失损坏严重，滞销品积压库存，企业大伤“元气”，承包者却易地作官、太太平平走人的现象。

对于企业承包经营责任制——这项国家重要经济制度推行中出现的问题，李鹏总理提出了解决办法。他在1990年3月20日第七届全国人民代表大会第三次会议上作的《为我国政治经济和社会的进一步稳定发展而奋斗》的政府工作报告中指出：“坚持完善和发展企业承包经营责任制，总结经验，兴利除弊，使承包制在继续发挥鼓励机制的同时，加强约束机制，正确处理国家、企业和职工三者的利益关系，以及长远和当前的关系，克服短期行为。”

为了贯彻第七届全国人民代表大会第三次会议精神，为了落实李鹏总理的指示，各级人民政府的决策者正在迅速健

全承包约束机制，加强对承包企业期中和终结的考核与审计工作。

从当前的实际情况看，在各级人民政府中参与承包企业考核与审计的部门有两个方面：一是作为企业发包方对企业承包方在履行承包经营合同方面进行考核审计的财政部门、国有资产管理部門、企业主管部门等；二是作为一级人民政府专职进行综合经济监督、对企业承包方与企业发包方在承包经营合同履行上均可进行检查监督的审计机关。

对于企业的发包方，《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》（以后简称《承包条例》）第14条规定：“发包方为人民政府指定的有关部门，承包方为实行承包经营的企业。”国务院在1990年7月发出的《关于加强国有资产管理工作通知》中指出：在新的一轮承包中，财政部门和国有资产管理机构共同参加发包，完善承包考核内容和内部分配办法。国务院确定，由财政部和国家国有资产管理局行使国有资产所有者的管理职能，国家国有资产管理局专职进行相应工作，并由财政部归口管理。从当前实际情况看，很多企业是由当地人民政府指定企业主管部门发包的，所以，这些企业主管部门不能一包了事，以包代管，它要针对所属企业履行承包经营合同的情况，组织本部门企业管理、财务会计、内部审计、业务技术、安全生产、治安保卫等机构的人员，对承包经营合同中规定的经济指标、技术指标（设备及固定资产完好率等）、物理指标（产品质量）、精神文明指标（服务态度、服务质量等）、安全生产、治安保卫等指标，进行考核审计。这方面的考核审计工作，是企业主管部门站在企业发包方一方的角度，依据企业承包经营合同进行

的。企业主管部门对所属承包企业定期或不定期的考核与审计，均由部门自身负责；力量不足时，可组织下属单位有关人员统一行动，协调配合；对有些考核审计项目，也可聘请会计事务所、审计事务所人员和注册会计师帮助。

一级人民政府专职进行综合经济监督的审计机关，对企业承包方与发包方在承包经营合同的履行上，均可进行审计。审计力量不足时，当然也可以委托审计事务所、会计事务所等单位完成。人民政府审计机关，作为一级人民政府专职进行综合性经济监督的机关，处在既超脱于企业承包方、也超脱于企业发包方的地位；审计人员对被审查的所有经济问题都有权检查监督。审计机关可独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。审计机关作出的审计结论、处理决定，有关部门、单位、个人应遵照执行。审计机关有检查、评价、鉴定等多种职能；在对承包经营合同履行进行审计时，站在既超脱于企业承包方又超脱于企业发包方的立场上，既审计企业承包方履行合同的情况，也审计企业发包方履行合同的情况；既审计两者行使承包经营合同规定权利的情况，也审计两者应尽义务、承担责任、所得利益情况。

国有资产管理部、审计部门、企业主管部门的人员，对承包企业应当考核与审计的内容有很多，但主要是对承包方与发包方在承包经营合同履行的期中和终结的考核审计。承包经营合同，是企业的承包方与发包方双方在平等自愿的原则基础上，经过协商后签订的保证双方权利、义务的法律性文件。承包经营合同的当事人，为实现或实行合同规定条款的行为，既可被称为履行合同的行为。这种行为，既包括当

事人运用权利的行为，又包括当事人履行义务、尽职尽责的行为。合同当事人双方都应当恪守信用。不论是对承包经营合同条款，还是对承包经营合同以外的内容，承包企业考核与审计的内容主要有：企业盈亏核算真实性、企业财产完整性、企业库存商品与材料完好性、承包合同指标完成程度、企业承包经营合规合法性、企业经营管理机制运转有效性、承包经营合同兑现等方面。企业主管部门中政工、生产、技术、治安保卫、财会等机构对承包方合同履行的检查验收工作称为考核；企业主管部门内部审计、国家各级审计机关对承包企业经济指标、经济管理情况、合规合法性等内容的检查、监督工作称为审计。两者的工作应当合称为对承包企业的考核审计。

在一级人民政府中，对承包企业的考核与审计工作，对于我国政治经济的稳定、社会的稳定，有着重要的意义和作用：可以坚定企业的承包者和广大职工的社会主义方向，深入地贯彻落实党的方针政策，强化经济监督，防止和制止一些单位违反财经纪律的现象；能有效地促进企业改革的深化，客观地评价厂长（经理）任职期间的功过是非，划清承包者经济责任；能够有效地激励和督促企业承包者自觉地对国家、企业、职工全面负责；能够客观地评价承包者的工作业绩，为组织、人事部门考察使用干部提供科学的依据，可保护能人，降免庸人，震动懒人；通过考核审计工作，还可以帮助企业挖掘潜力，促使企业增加收入，合理节约支出，保证国家各项计划的完成；可以促使企业加强经营管理、加强经济核算，加强对财、物的高效利用，提高经济效益；可以加强约束机制，制止短期行为，排除承包经营

中的问题，清除企业潜在隐患，防止企业出现经营管理混乱，促使企业在各承包期内良性循环，健康发展，起防护作用；对于发现的缺陷与不足，可及时补救完善，起建设性作用；对企业中出现的后进现象，通过评价、惩罚，可起促进作用。

对承包企业考核审计的过程，也可以说是考核审计计划的编制、执行、汇总决算以及检查验收的过程。

为了使承包企业的考核审计工作形成制度化、规范化，各级人民政府国有资产管理机关，审计机关，机械、电子、冶金、轻工、化工、纺织、交通运输、建筑施工、商业、供销、粮食、外贸、物资、医药等承包企业的主管部门，应当在新的年度来临之前，在本级人民政府领导的统筹之下，制定考核或审计年度工作计划。对承包企业进行的考核与审计工作，是一级政府中相当繁重、极其复杂的工作，不作任何预计计划，一切推着干，会造成考核审计工作的严重紊乱，后果不堪设想。由一级人民政府领导统筹，国有资产管理机关、审计机关、企业主管部门条块结合分别制定的承包企业考核或审计计划，是反映一定时期国有资产管理机关、审计机关、企业主管部门，对承包企业进行考核或审计的项目、重点、步骤、范围、时间安排和部署的书面文件。这样一项书面文件，正是为了杜绝可能出现的工作紊乱的部署和安排。在一级人民政府决策者的统筹下，国有资产管理机关、审计机关、企业主管部门把考核、审计力量搭配开，把考核与审计人员的行动统一起来，就能统筹兼顾、合理安排，提高工作效率。

国有资产管理部门、审计机关、企业主管部门对承包企业考核审计工作计划的编制，都分别实行统一领导、分级

负责制，国家审计署、国家各企业主管部门负责编制全国的考核审计工作计划，提出全国的考核或审计工作重点，安排全国统一开展的行业考核审计计划；地方各级考核审计机关负责编制本地区下级和本级的考核审计计划，重点是落实全国统一开展的考核或审计项目，根据中央各部、署提出的要求、重点和本级政府布置的任务，结合实际情况，安排好本级政府布置的任务、工作计划。

审计机关、企业主管部门编制年度考核或审计计划，一般要履行如下程序：

一、自上而下逐级下达考核审计工作设想方案。

国家各企业主管部门、国家审计署根据国家财经工作方针、任务、应考核审计的承包企业情况，在新的年度来临之前，确定下年度考核审计工作的任务、必须考核审计项目和可选择考核审计项目；一般于十月底之前，向各省、自治区、直辖市企业主管部门、审计机关自上而下逐级下达关于编报考核或审计工作计划的设想方案，

二、自下而上逐级编报考核审计工作计划草案。

各省、市、自治区企业主管部门、审计机关和国家各企业主管部门、审计署直属及派驻机构，应根据上级下达的审计工作设想方案，结合本地区、本单位情况，在地方政府领导、国有资产管理部門对应考核、审计企业的统筹安排之下，编制本地区、本单位的考核审计工作计划草案。编制工作计划草案时，也要与可能参加考核审计工作的内部机构负责人、社会有关机构（如会计师事务所、审计师事务所）

负责人，协商研究委托考核审计项目计划。

在编报工作计划草案时，要确定好必须考核审计项目、可选择考核审计项目、自定考核审计项目。必须考核审计项目，是在全国或一定范围内对重点行业、专项资金进行考核审计的项目，由国家审计署、各企业主管部确定，作为必保项目。各级考核审计机关根据审计署、各企业主管部对必须考核审计项目有关范围、内容的要求，确定考核审计单位数，列入本级政府考核审计工作计划草案；可选择考核审计项目，指各级考核审计机关在国家审计署、各企业主管部提出的考核审计工作计划草案的项目范围内，根据本地区实际情况，因地制宜，量力而行，各有侧重地选定考核审计项目，并确定考核审计单位数，列入本级考核审计工作计划草案；自定考核审计项目，是指各级审计机关、企业主管部门根据本级政府的部署，自行确定审计项目和审计单位数，列入本级考核审计工作计划草案。县以上地方考核审计工作计划，由本级工作计划和下级工作计划组成；全国的考核审计工作计划，由审计署或各企业主管部的直属机构考核审计工作计划及各省、市、自治区考核审计工作计划组成。

在各级考核审计人员编制的考核审计工作计划草案中，既应当有文字说明，也应当有数字表格。文字部分主要应说明计划年度考核审计工作的指导思想、方针、重点、主要任务，完成任务的措施，必须考核审计项目、可选择考核审计项目、自定考核审计项目，计划考核审计时间界限、执行计划方式等。计划考核审计时间界限，指审计人员、其它参与承包企业的人员对承包人整个承包期或某一段承包期进行考核审计的时间阶段。执行计划方式，指考核审计人员采取就

地考核审计、还是采取报送考核审计。工作计划草案的表格部分，应当列明计划年度考核审计工作任务指标。

审计机关、企业主管部门，在编制承包企业考核审计工作计划草案时，要注意坚持如下一些原则：

（一）要以国家财政经济的方针政策、经济与社会发展战略目标为依据，以当前国民经济工作中心、国家宏观控制的重点为依据编制计划。

（二）编制计划，有关资料要齐全。这些资料有：本地区经济发展历史与当前情况的资料、承包经营责任制贯彻落实的情况，宏观经济的调节与控制的重点，承包企业中发现的经营管理及其它方面的问题，国家有关承包企业考核审计工作规定，参与考核审计工作人员的知识结构、业务素质等。对于搜集到的资料，要进行详细的分析研究。

（三）编制计划既要周详严密，又要有应变观点，留有一定余地。审计机关、各类企业主管部门在编制工作计划时，要搞好分工，安排好哪些企业由自家考核审计，哪些工厂、公司由其他机构考核审计。在编制工作计划草案时，也要由本级政府领导统筹权衡，周详严密地安排。为了适应新形势的发展，既保证原计划的落实，又能保证必要的临时任务的完成，就应当留有一定余地，在计划安排过程中蕴含应变观点。以便在上级领导或本级人民政府领导交办新任务时不致打乱原来工作部署。

（四）安排计划时，要注意考核审计力量与考核审计对象的平衡。既要考虑考核审计对象的多少，又要顾及考核审计力量的强弱，量力而行，尽力而为，实事求是；避免安排过多，指标过高，可望而不可及，影响工作人员情绪，丧失完

成任务的信心。广大审计人员、各类企业主管部门人员，最熟悉考核审计对象的工作情况，最关心他们的工作进展，把制定工作计划这一重大问题交给他们讨论，可以使计划编制的更接近实际。尊重他们的意见、建议，会更有利于计划的完成。

（五）处理好部门协作关系。审计机关，是一级人民政府专司综合性经济监督的部门，它对各企业主管部门承包企业的审计工作及其它经济监督方面的工作，有指导义务；而在承包企业的考核与审计工作中，审计机关又只限于对承包经营合同中有关经济条款、经营管理问题进行审查；对于承包经营合同中有关业务技术、产品质量、服务质量、安全保卫、精神文明等一些指标，则由企业主管部门的技术、质检、生产、保卫、政工等科、处、室予以考核。所以，在审计机关、企业主管部门各自制定的工作计划中，都应当既体现分工、又展现协作精神，统筹考虑；避免出现你审计经济指标、经营管理问题，我考核业务技术、产品质量、服务质量、安全保卫、精神文明等指标，二者脱节，两批进点的现象。一级人民政府的领导者、国有资产管理部门，协调好考核审计工作关系，就能大量地减少重复劳动、无效劳动。

（六）考核审计计划中的工作量，应当采取平均先进定额与适当留有余地相结合的办法确定。编制年度考核审计工作计划，应比照平均先进定额，结合本地区、本单位人员增减、干部业务素质及被考核审计对象等情况进行安排。

地（市）、县（市）级审计机关、企业主管部门应将编制好的工作计划草案，及时上报上级主管部门。各省、自治区、直辖市的审计机关、各企业主管部门应将汇总编制好的

工作计划草案，于每年十一月底前报送各自的主管署、部。

三、自上而下逐级核定下达考核审计工作计划。

国家审计署、各企业主管部，对地方报来的考核审计工作计划草案应及时修改、平衡、汇总为一全国性考核或审计工作草案；而后提交全国性审计、企业主管部的工作会议讨论。会议确定的承包企业考核或审计工作计划，一般在下一年一月下达到各省、自治区、直辖市审计机关、企业主管部门。

审计机关、企业主管部门制定的承包企业考核审计工作计划，一般均以年度计划为主（自公历1月1日起，至12月最后一天止，为一个计划年度），但也常常根据实际情况，制定长期计划（一般指6至10年）、中期计划（一般指2至5年）。

承包企业的考核与审计工作计划一经确定，即应努力完成。各级审计机关、企业主管部门应认真组织执行。在执行中如遇有情况变化，对原计划须作调整时，属必须考核审计项目，应逐级上报国家审计署、各企业主管部审批；属选择考核审计项目和自定考核审计项目，可自行调整，报上级审计机关、企业主管部门备案。

承包企业的考核与审计工作计划制定后，紧接着就是计划执行工作。对于计划的执行工作，我们将在以后的大部分篇章中研究探讨。

上级审计机关、企业主管部门对下级机关的工作计划执行情况，应定期进行检查、指导。主要检查实施计划的措施，计划的有关指标是否落实到具体执行单位和人员；对于

计划执行中发生的问题要进行指导。对于计划的执行情况，要及时向上级机关报告，并将有关情况向下通报。为了加强对承包企业考核或审计计划管理，提高工作质量和工作效率，应当对计划执行情况进行考核审查，审查的重点是工作实绩。审查工作实绩的指标体系可由工作效率、工作效果、工作效益三个部分组成。在审查时，要对被审查单位报告期内完成计划任务的数量、质量和取得的经济、社会效果与计划目标、上年同期水平、同级先进水平进行对比分析，综合考核、审查、评比、总结经验，以利于下年工作。

第二章 实施考核审计前的工作

在第一章中，我们谈到执行承包企业考核审计计划的问题。执行承包企业考核审计计划，可分为实施考核审计前的工作、考核审计工作、实施考核审计后的工作。第三章至第十二章讲的是考核审计工作；撰写承包企业考核审计报告和作出承包经营企业考核审计处理决定两章，为实施考核审计后的工作。

实施承包企业考核审计前的工作主要有：将计划考核审计项目落实到机构、岗位，成立考核审计小组，设计考核或审计工作方案，下达考核审计通知书。

一、将计划考核审计项目落实到机构、岗位。

地方各级国有资产管理部門、审计机关、企业主管部门，同级直属部門机构，对于上级主管署、部下达批准的承包企业考核审计计划，应当采取下发文件、召开会议等形式迅速落实到本部門所属各司、处、科、室，有重点、有步骤地落实到个人工作岗位，以便工作有目标、考核有对象，提高工作效率，有条不紊地工作，达到比较理想的工作效果。

对承包企业的考核审计工作，实行岗位责任制，明确个人岗位工作目标，是考核审计工作进行全面计划管理的重要表现，是审计机关、企业主管部门完成和超额完成承包企业

考核审计计划的可靠保证。

二、成立考核审计小组。

按照承包企业考核审计计划的时间要求，审计机关、企业主管部门的行政领导应当在适当时机，下达考核审计指令或委托考核审计书。

不同机关、部门的领导，针对不同情况下达的指令或委托书，内容与形式也各不相同，但大致可有如下三种类型：

1、企业主管部门给本部门内部审计、财务会计、质检、技术、生产、保卫、政工等机构下达的考核或审计指令。下面是f地区行署商业局局长李明通向本局财务会计科下达的考核指令。

考 核 指 令

(1988) f地商令字第39号

财务会计科：

去年年底我局已与本局所属糖业烟酒公司签订了《承包经营合同》，现《承包经营合同》已履行一年。经研究，决定由你科组成糖业烟酒公司承包经营企业考核小组，以企业发包方角度，按《承包经营合同》条款，进行考核，请尽快提出承包企业考核工作报告。

f地区行署商业局（盖章）

局长 李明通（签字）

1988年12月10日

2、审计机关给本部门职能司、处、科、股的审计指令。

下面是k市审计局局长邹上游给本局工业审计科的一份审计指令。