

领导干部

离任
审计

钟庆明
● 编著

LING DAO GAN BU
LI REN SHEN JI
LING DAO GAN BU
LI REN SHEN JI
LING DAO GAN BU
LI REN SHEN JI
LING DAO GAN BU
LI REN SHEN JI
LING DAO GAN BU
LI REN SHEN JI

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部离任审计/钟庆明编著.-北京:中国方正出版社,1998.9

ISBN 7-80107-243-X

I. 领… II. 钟… III. 干部-退职-审计-中国 IV. F239.6
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 27265 号

领导干部离任审计

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲1号 邮编:100813)

北京京安印刷厂印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:11.5 字数:294千字

1998年10月北京第1版 1998年10月第1次印刷

定价:19.80元

(本书如有印装质量问题,请与本社出版部联系)

出版说明

党的十五大对我国跨世纪的社会主义现代化建设事业作出了全面部署,对党风廉政建设和反腐败斗争提出了新的更高的要求。江泽民同志在十五大报告中从战略和全局的高度,深刻阐述了新形势下加强党风廉政建设和深入开展反腐败斗争的重大意义,明确提出了“在整个改革开放过程中都要反对腐败,警钟长鸣”,“要把反腐败斗争同纯洁党的组织结合起来,在党内绝不允许腐败分子有藏身之地”。这充分表明党中央在党风廉政建设和反腐败斗争这个事关全局的重大问题上态度是坚决的,要求是明确的。

在改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下,干部的监督管理工作遇到了不少新情况、新问题。领导干部的经济责任越来越突出,出现的问题中涉及经济方面的也相应增多。因此,离任审计是考察领导干部廉洁勤政必不可少的重要方面。

几年来,全国有不少地方在党政机关和企业、事业单位普遍实行了领导干部离任审计制度,把任期经济责任审计作为考核领导干部政绩、兑现奖惩、选拔任用的必须程序,纳入干部监督管理工作,取得了显著的成效,积累了一些宝贵的经验。在此基础上我们编写了《领导干部离任审计》一书,本书主要包括领导干部离任审计概述、财政收支审计、财务审计、短期投资决策审计、长期投资决策审计、企业内部审计、领导干部离任审计证据、领导干部离任审计的常用方法、领导干部离任审计的有关规定等重要内容。对领导干部离任审计工作的开展具有参考作用。本书在

编写过程中，注重实践性和可操作性，着重阐述了一些有效的审计方法。

由于作者水平有限，时间所限，再加之领导干部离任审计工作才刚刚开始，一些重要问题还有待实践进一步深入，进行不断探索和总结，书中不妥之处在所难免。欢迎广大读者和从事这项工作的实际工作者，提出批评和宝贵意见。

在本书的编写过程中，得到了陈冠华教授的具体指导，同时，还得到了李开、王孟、陈士兵、李光辉、晓明、梅一博、李锁奇等同志的帮助。在此一并表示感谢！

钟庆明

1998年8月12日于北京

目 录

第一章 领导干部离任审计概述	(1)
第一节 现代审计制度	(1)
第二节 领导干部离任审计概述	(7)
第三节 领导干部离任审计与一般审计的 区别和联系	(24)
第二章 财政收支审计	(29)
第一节 财政收入的审计	(29)
第二节 财政支出的审计	(33)
第三节 决算审计	(34)
第四节 预算外资金审计	(36)
第三章 财务报告审计	(39)
第一节 会计报表概述	(40)
第二节 资产负债表的审计	(47)
第三节 损益表的审计	(64)
第四节 利润分配表的审计	(83)
第五节 财务状况变动表审计	(87)
第四章 领导干部离任审计证据	(99)
第一节 领导干部离任审计证据概述	(99)

第二节 证明.....	(111)
第三节 领导干部离任审计证据的收集.....	(113)
第四节 鉴别证据.....	(120)
第五节 使用证据.....	(131)
 第五章 领导干部离任审计的常用方法	(140)
第一节 定性审计方法.....	(141)
第二节 定量审计方法.....	(157)
 第六章 短期投资决策审计	(171)
第一节 边际理论的渊源.....	(172)
第二节 边际分析在经济决策中的应用.....	(180)
第三节 边际分析与本量利分析的关系.....	(189)
 第七章 长期投资决策审计	(197)
第一节 财务报表分析的基本方法.....	(197)
第二节 短期偿债能力分析方法.....	(206)
第三节 长期偿债能力分析方法.....	(217)
第四节 盈利能力分析方法.....	(226)
 第八章 企业内部审计	(236)
第一节 问题部分.....	(239)
第二节 信息分类.....	(281)
 第九章 领导干部离任审计有关规定	(296)

第一章 领导干部离任审计概述

第一节 现代审计制度

一、审计的基本概念

(一) 审计的基本内涵。

审计，是一种具有独立性的经济监督活动，是由独立于被审计对象以外的专职机构和专门从事审计工作的人员，依照有关法律法规，运用专门的方法对被审计单位的财政、财务收支及其有关的经济活动的真实性、合法性和效益性进行的审查，并根据审查的结果提出审计报告，运用专门的方法来评价和划分经济责任，用以维护财经秩序，促进党风廉政建设，保障国民经济健康发展的独立的经济监督活动。

从本质上讲，审计是植根于经济监督的需要，审计工作是一项独立的工作，通过审计工作所实施的经济监督活动，无论从理论上，还是在实践中，都与国民经济紧密联系在一起，具体地讲，都与下列国民经济情况密切相关：

一是随着社会生产力的不断发展，形成了一大批社会财富，国家掌握了一大批财产，这些财富和财产的存在和使用，都需要有监督，而且这种监督应当是经常性的，需要有专门机构和专门人员去实施。

二是在社会财富中有一部分是其所有者自行管理和使用的，

但也有相当一部分是难以自行管理和直接使用，而是委托他人管理或者经营，并且在社会经济发展过程中，这种情况也在随着经济的发展而不断增多。这种委托管理经营的方式势必需要形成间接的控制和管理，也就是要监督接受委托的人是否履行经济职能和责任，委托的财产是否安全、是否受到侵害，是否得到有效地利用，能否取得比效合理的经济效益。

三是在国民经济中，客观存在着的局部利益与整体利益之间的矛盾，地区与地区之间的利益矛盾，当前利益和长远利益之间的矛盾。虽然这种利益上的矛盾是能够在正确的方针政策的指导下，得到恰当的协调和正确的处理，但是也会出现不能够正确协调和处理这些利益矛盾时出现的种种弊端，因此，在正常的、不正常的情况下都要有经常性的专门的监督，监督这些相互关系正确处置，以维护国家的、整体的、长远的利益，同时也能保护局部的、当前的合法利益。

四是在社会经济活动中，也可能会有一批违法犯罪之徒，他们往往采用各种各样的手段，侵占、盗窃、侵吞国家财产，以及其他由国家管理的社会财富和财产，这就需要有经常的、有效的监督形式和方法，以预防各种各样的违反财政经济法律法规和经济犯罪的发生，并对揭露出来的违法犯罪行为进行惩处。

五是为了发挥会计工作的职能作用，正确履行会计职责，正确记录经济活动、分析经济行为、管理经济事务，就必须对会计工作的真实性、合法性进行经常的和有效的监督检查。

六是为了提高经济效益，保证财产使用的合理性和有效性，也需要不断拓宽审计监督的领域，更好地为现代经济建设服务。

上述各种情况，都可以从不同的角度来证实审计是客观经济发展的需要，也是国家的管理活动、经济责任的形成和正确划分、社会经济管理水平提高等方面的客观需要。

上述几种情况之间既有其内在的联系，甚至也有不少交叉现

象，但他们都有一个共同的特点——客观要求审计工作的独立存在，也就是审计工作的独立性。除了审计工作具有独立性特点之外，审计工作还有以下特点：第一，审计工作具有经常性特点，也就是说审计工作是经常性的，而不是一种临时性的措施。第二，审计工作是有规则的，而不是一种任意行为。审计工作应当按照适当的方式和程序进行，严密而规范，以有效地和准确地行使审计监督权，保证实现审计目标。

（二）审计工作的目的。

《中华人民共和国审计法》第一条规定审计工作的目的是为了加强国家的审计监督，维护国家财政经济秩序，促进廉政建设，保障国民经济健康发展。

国家审计监督，是指由专门的国家审计机关，依照法律赋予的职责和权限，对财政收支和与国有资产有关的财务收支所进行的审计监督。国家审计监督，是国家经济监督体系的重要组成部分，目的是通过对财政收支和与国家所有资产有关的财务收支进行审计监督，保证财政资金的依法合理有效地使用，防止国有资产的流失和浪费损失。

维护国家财政经济秩序。一个国家财政经济秩序状况的好坏，不仅反映一个国家的经济发展水平，而且也预示着一个国家社会经济发展是否有后劲。良好的国家财政经济秩序，是国家通过制定有关财政经济方面的法律、法规和有关规章制度，并要求有关方面和有关人员共同遵守而建立起来的。这种良好的财政经济秩序，是保证国有资产的安全和合理有效地使用，保障经济和社会的稳定及健康发展所必须的。维护国家的财政经济秩序，要靠对财政经济法律法规和纪律的自觉遵守，同时，也必须要有强有力的监督系统。通过国家审计监督，特别是对违反财政经济法律法规和纪律的行为的专案审计，揭露那些损失、浪费国家资财，隐瞒、截留、挪用应当上缴的利润、税金等款项，化公为私、侵占

国有财产等违反财政经济法律法规和纪律，破坏国家财政经济秩序的行为，也是非常必要的。

促进廉政建设。加强党风和廉政建设，深入开展反腐败斗争，是关系到党和国家命运，关系到改革开放和现代化建设事业成败的大事，加强党风和廉政建设，深入开展反腐败斗争，也是建立和发展社会主义市场经济体制的必要条件和重要保证。从当前的形势来看，腐败现象比较严重的仍然是“三机关一部门”，即党政领导机关、行政执法机关、司法机关和经济管理部门。腐败现象的突出表现是党政领导机关、领导干部和司法机关、行政执法机关和经济管理部门及其工作人员的违法违纪案件，其主要表现形式是领导干部贪污、受贿、以权谋私案件，执法执纪人员徇私舞弊、贪赃枉法、执法犯法、执纪违纪案件，以及法人违法违纪案件。通过加强审计监督，揭露那些贪污、侵占国有财产、铺张浪费、大肆挥霍国家钱物的行为，揭露那些行贿受贿、搞权钱交易的行为，为依法追究腐败分子的法律责任和纪律责任提供确凿的证据，从而促进我国的党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展。

保障国民经济的健康发展。《中华人民共和国审计法》对审计的范围作出了明确的规定，概括地讲，包括以下几个方面：

1. 对各级财政的收支情况进行审计监督。包括国务院各部门和地方各级人民政府的财政收支；在财政收支中，包括政府的预算的执行情况和决算，以及预算外资金的管理和使用情况；
2. 国有金融机构的财务收支，包括中央银行的财务收支和其他国有金融机构的资产、负债、损益情况；
3. 国有的事业单位的财务收支；
4. 国有企业的资产、负债、损益情况，涉及国有资产占控股地位或者占主导地位的企业的审计监督，由国务院作出规定；
5. 对国家建设项目预算的执行情况和决算进行审计监督；
6. 对政府部门管理和接受政府委托管理的基金、资金的财务

收支情况进行审计监督；

7. 对国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支情况进行审计监督；

8. 除上述各项外，法律和行政法规规定应当由审计机关审计的事项等。

从上述各项不难看出，加强审计监督工作，维护国家财政经济秩序、监督、保障国有资金的合法合理的使用，促进国有资产的保值增值，对于保障国民经济的健康发展具有极其重要的意义。

二、现代审计制度

现代审计制度是与传统的审计方式相对而言的。

（一）传统审计

传统审计，也叫财务审计，或称财务资料的合法性审计。它主要是对被审计单位的财务报表、会计记录、会计处理是否正确、真实、合法，并就审查结果发表意见。财务审计也有一个不断演化的过程，最初表现为人们对财务资料的详细的、全面的审计。后来随着会计制度的不断改进，财务审计也演变为资产负债审计，最后发展为财务报表审计。

财务报表审计，主要是审查被审计单位的财务报表，主要包括对被审计单位的资产负债表、损益表、利润分配表以及主营业务收支明细表和商品销售利润明细表、财务状况变动表进行审计（各财务报表附后），审核这些财务报表是否公允地表达了它的财务状况和经营成果，被审计单位的会计处理是否符合公认的会计原则，被审计单位的有关经济活动是否遵守了国家有关的法律和法规等。这些都是事后的监督，具有揭示问题和公证客观真实的职能和特点。随着审计制度和审计理论不断发展。随着经济的不断发展和经营管理的客观要求，财务审计的范围也在不断的扩大，包括对财务收支的控制、资金来源和资金运用的控制，检查财务收支项目，审查财务报表，评价财务状况和经营状况，对被

审计单位的财务状况和经营状况进行经济活动分析，并提出意见和建议等。

（二）现代审计制度

现代审计制度，是现代国家从国家管理和社会经济生活的客观需要出发，依法建立起来的审计制度。

现代审计是随着社会经济和科学技术的发展，以及管理上的要求而产生和发展起来的。它既不同于古代的审计，也不同于 18 世纪至 20 世纪以来近代意义上的传统审计。现代审计主要是现代化管理和监督的重要手段，主要是指 20 世纪 40 年代以来，审计在内容、程序、方式、方法等诸方面的发展和变化。概括地讲，现代审计制度具有以下几个主要特点：

1. 审计法定的特点。

现代审计制度作为现代国家的一项重要制度，是以国家法律的形式固定下来的。主要表现在以下几个方面：

首先，现代审计制度的确立是由国家以法律的形式完成的。同样，也只有以国家法律的形式来确认现代审计制度，这项制度才能得到切实的保障，才会有进一步发展的可靠而坚实的基础。

其次，现代审计制度的基本内容是由国家法律来规范的，从而形成了现代审计制度的基础和基本框架。这些主要包括现代审计立法的基本原则、现代审计的主要内容、职能；现代审计准则；现代审计体制；现代审计的地位和作用；现代审计机关的基本权限；现代审计程序；现代审计的法律和纪律责任。

再次，作为现代国家的一项重要制度，现代审计制度和其他各项相关制度的衔接、协调等也是由国家以法律的形式来确定的。

第四，作为现代审计制度，审计的领域，已由传统的财务审计财务审计与效益审计、廉洁审计并举，而效益、效能和廉洁审计有日益重要和突出的趋势。

第五,作为现代审计制度,审计的方法也由过去对会计资料的详细检查演进为以内部评价分析和控制系统为基础的抽查和普查方法,并借助于对内部评价分析和控制系统的评价分析结果,据以确定审计的重点、范围、方式和方法。

第六,作为现代审计制度,审计的技术也由过去的主要对会计凭证、账簿和财务报表进行审查,以手工操作为主要手段,逐步发展成为数据信息处理系统审计,大面积引进电子计算机处理系统。审计技术和手段也逐步现代化。

第二节 领导干部离任审计概述

随着我国社会经济的不断发展,特别是我国目前党风廉政建设和反腐败斗争的不断深入的开展,已经越来越清晰地揭示了腐败现象滋生和蔓延的规律。比如,当前腐败现象比较严重的仍然是党政领导的机关、行政执法机关、司法机关和经济管理部门。腐败现象的突出表现为党政领导机关、领导干部和司法机关、行政执法机关和经济管理部门及其工作人员的违法违纪案件,其主要表现形式是领导干部贪污、受贿、以权谋私案件,执法执纪人员徇私舞弊、贪赃枉法、执法犯法、执纪违纪案件,以及法人违法违纪案件。可见,如何加强对于领导干部的监督和约束,乃是反腐败斗争能否进一步深入开展和能否取得实质性进展的核心问题。

随着审计工作的不断发展,审计的领域和形式也在不断拓展和多样化。我国《审计法》第一条明确规定,为了加强国家的审计监督,维护国家财政经济秩序,促进廉政建设,保障国民经济健康发展,根据宪法,制定《审计法》。这里除了适应社会经济生活的需要,维护社会经济生活秩序,促进国民经济健康发展以外,还确定了促进廉政建设这一原则,从法律上拓宽了审计工作的领

域，也赋予了审计机关促进廉政建设的神圣使命，也为发挥审计工作的优势，为反腐败斗争服务提供了广阔的前景。

一、领导干部离任审计的概念

领导干部离任审计，是指审计机关或审计部门受领导干部的主管部门或干部管理部门，或者监督部门的委托，对将要离任的领导干部在该职位的任职期间的经济责任进行审查鉴定，明确领导干部的业绩和责任，对领导干部任职期间的业绩和责任进行全面、客观、公正的评价。

这里所讲的领导干部可按不同的标准进行划分：

1. 按领导干部任职单位的性质为标准，可划分为党政群机关领导干部和企业事业单位的领导干部。

这里所讲的党政群机关的领导干部，主要指党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关的领导干部，包括已到退（离）休年龄，尚未办理退（离）休手续的上述干部。也包括按国家规定批准设立的具有行政管理职能的公司和具有行政管理职能的事业单位（总会）以及工会、共青团、妇联、文联、科协等群众团体机关中的领导干部，以及上述机关中认为需要审计的担任非领导职务的副县（处）级以上（含副县、处级）干部。

这里所讲的企业事业单位的领导干部，主要是指国有企业事业单位、国有资产占主要股份的联营企业以及国家控股企业的主要领导干部。也包括集体企业的主要领导人，以及一些大型集团企业中或联合企业中相对独立，但自身不具有法定代表人资格的主要领导干部。

2. 按领导干部所任职级的高低，可划分为基层领导干部和县处级以上领导干部。

这里所讲的基层领导干部主要包括县（市）直属部门和事业单位，乡（镇）党委、政府主要负责人，以及处级以下企业事业单位的主要领导干部。

这里所讲的县（处）级以上领导干部，主要指党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关副县（处）级以上（含副县、处级）领导干部，包括已到退（离）休年龄，尚未办理退（离）休手续的上述干部。也包括按国家规定批准设立的具有行政管理职能的公司和具有行政管理职能的事业单位（总会）以及工会、共青团、妇联、文联、科协等群众团体机关中副县（处）级以上（含副县、处级）领导干部，以及上述机关中认为需要审计的任非领导职务的副县（处）级以上（含副县、处级）干部和企业事业单位中副县（处）级以上（含副县、处级）领导干部。

从目前我国的情况和开展领导干部任期经济责任审计的实践来看，还处在试验阶段，尚没有全面推开；审计工作多数是对基层领导干部进行任期经济责任的审计。但从党风廉政建设和反腐败斗争的客观需要和加强制度建设及强化监督职能的需要来看，领导干部任期经济责任审计，作为一项行之有效的监督约束机制，迟早要在全中国范围内推广并深入开展下去。领导干部任期经济责任审计的重点也将从现在试验阶段的基层领导干部，转到县（处）级以上（含县、处级）领导干部。

主要出于这样考虑：首先，县（处）级以上领导干部是我国当前加强党风廉政建设和反腐败斗争的中心环节，这主要表现在，在反腐败斗争三项工作的大格局中，有两项明确规定把县（处）级以上领导干部列为重点。第一，在领导干部廉洁自律工作方面，坚持以县（处）级以上干部为重点。第二，在查办案件方面，重点查办党政领导机关、行政执法机关、司法机关和经济管理部门中的违法违纪案件，重点查办县（处）级以上领导干部的案件。可以清楚地看出反腐败斗争把县（处）级以上领导干部作为重点。其次，之所以要把领导干部离任审计的范围限定在县（处）级以上，也考虑到便于操作。自1993年中央纪委二次全会以来，党中央、

国务院以不同的形式，对县（处）级以上领导干部作出了全面具体的规定，这些规定全面、具体、便于操作，既是县（处）级以上领导干部的行为准则，又是处理县（处）级以上领导干部违反党纪政纪的处理依据。通过对县（处）级以上领导干部离任审计，既可以发挥监督作用，又可以查处违法违纪案件。第三，抓住县（处）级以上领导干部这个关键环节，就抓住了反腐败的重点。

这里所讲的领导干部离任，主要指上述领导干部的晋升、调任、转任、轮换、退休、辞职、解聘、辞聘等，或由于机构裁撤合并等因素而引起的领导干部离任等。在领导干部离任前，都要进行任期经济责任审计，未经离任审计的，不得办理离任手续，厂长（经理）离任时，未经离任审计的，不办理企业法人变更登记手续。

这里所讲的审计机关或审计部门，可以是审计机关，也可以是纪检监察机关的审计部门。在当前的形势下，领导干部任期经济责任审计主要是由审计机关来承担，也有的省纪律检查委员会、监察厅已经组建了审计室。从长远的观点和反腐败斗争的实际需要来看，纪检监察机关建立审计部门是必要，也是可能的。一方面，随着加强党风和廉政建设与反腐败斗争的不断深入发展，反腐败斗争的任务在不断加重，查处案件所需要财会审计的专业知识越来越高，难度越来越大；另一方面，审计机关介入反腐败斗争，不论是从能力上来讲，还是从专业分工来看都有局限性。要想妥善地解决这一关系反腐败斗争能否进一步深入发展，和反腐败斗争能否取得实质性突破的关键问题，纪检监察机关组建审计部门不失为一种理想选择。

首先，组建纪检监察机关审计部门，可以掌握审计作为查办案件重要工具的主动权。审计作为查办案件的重要工具，必须适时介入案件的查处活动，如果案件的查处到了只能通过审计财务账簿，才能突破的时候，审计机关不能及时介入，就会贻误突破

案件的时机。而审计机关参与查处案件要受各种制约，往往难以保证及时介入案件的查处。对于有些案件的查处，审计机关则不可能介入进去，这就会使案件的查处受到自身条件不足的影响。

其次，组建纪检监察机关审计部门，可以发挥纪检监察和审计的综合优势，对于突破案件，特别是一些疑难、复杂案件，更会收到事半功倍的效果。在当前的体制下，纪检监察机关和审计机关联合办案，往往存在“两张皮”现象。即纪检监察机关的办案人员往往对于纪检监察业务比较熟悉，而对审计知识和审计业务则不甚了解。来自审计机关的办案人员，往往对于审计业务比较熟悉，而对于纪检监察知识和纪检监察业务，特别是党纪政纪条法规规的掌握和运用则不甚了解。这样，查办案件就会受到一定的限制，需要经过一段较长时间的“磨合”和适应。

组建纪检监察机关审计部门，培养自己的审计人员，使他们既熟练掌握纪检监察业务，又能善于从审计角度发现问题，寻找疑点，突破案件。这样就能同时发挥纪检监察和审计的综合优势，能够收到事半功倍的效果。

第三，组建纪检监察机关审计部门，可以集中开展专项审计事项，如开展领导干部离任审计业务，加强对领导干部的监督力度。可以把查办案件与日常的监督结合起来。

二、领导干部离任审计的主要任务

领导干部离任审计的主要任务是受领导干部的主管部门或干部管理部门，或者监督部门的委托，对将要离任的领导干部在该职位的任职期间的业绩和廉洁从政公务的情况进行审查鉴定，明确业绩和责任，客观公正地评价领导干部的业绩和廉洁从事公务的情况。

1. 审查业绩

指审计机关或审计部门，依据党和国家的方针政策和法律、法规以及任期目标和职业标准，以事实为根据，对领导干部的任期