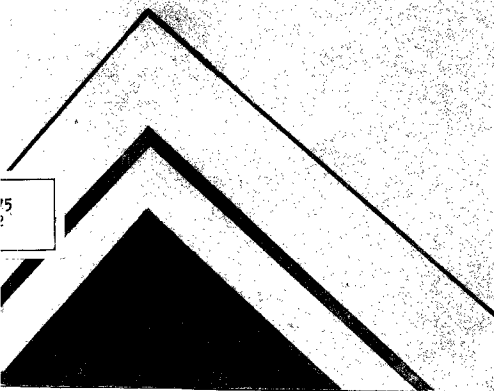


经济责任 审计离责



责任编辑：古 军

封面设计：王祖珍

离任经济责任审计

Liren Jingji Zeren Shenji

王钧志 冯万山 徐立义 编著
刘好义 刘爱华 杨 石

黑 龙 江 人 民 出 版 社 出 版

(哈尔滨市道里森林街42号)

哈尔滨市人民政府铅印室印刷

开本787×1092毫米 1/32·印张

字数：80,000

1987年6月第1版

1687年6月第1次印刷

印数 1—10,000

统一书号：4093·248 定价：1.00元

ISBN 7—207—00247—5 / F·30

前 言

随着经济体制改革的深入发展，全国许多地方都相继开展了厂长（经理）离任经济责任审计，对促进厂长（经理）负责制的落实，起到了有力地推动作用，引起了各级政府的领导及企业主管部门和干部管理机关的重视，显示了这项工作的生命力。

离任经济责任审计是对离任厂长（经理）任职期间，企业的全部生产经营活动及财务收支活动进行审计评价，为企业主管部门和干部管理机关全面考核厂长（经理）提供依据。厂长（经理）任职期间企业的一切生产经营活动及财务收支活动，是通过财务会计部门的核算进行综合反映。财会部门平时要当好厂长（经理）的参谋和助手，在厂长（经理）离任之前提请审计机关、部门审计机构进行厂长（经理）离任经济责任审计，也需要财务会计部门、单位内部审计配合审计机关进行。如何搞好厂长（经理）离任经济责任审计，企业厂长（经理）和财务会计部门、单位内部审计都十分关心这项工作。

鉴于上述情况，哈尔滨市审计局组织王钧志、冯万山、徐立义、刘好义、刘爱华、杨石等同志撰写了《厂长（经理）离任经济责任审计》一书，供各地审计机关，企业厂长

（经理）、财务会计、单位内部审计部门，企业主管部门和干部管理机关在进行厂长（经理）离任经济责任审计工作时参考。这本书对审计评议的对象、范围、任务、内容、程序和方法，审计评价、审计报告以及厂长（经理）离任经济责任审计发展前景等诸方面，从理论和实践的结合上进行了阐述。但是，由于编者水平有限，错误之处在所难免，恳切希望读者赐教，提出批评意见，以便再版时修正。

编者

一九八七年六月

目 录

前 言

第一章 离任经济责任审计产生的历史背景和依据

- 第一节 经济责任制和厂长负责制的出现…………… (1)
- 第二节 离任经济责任审计的产生…………… (4)
- 第三节 离任经济责任审计的依据…………… (7)

第二章 离任经济责任审计的作用和意义

- 第一节 离任经济责任审计的作用…………… (12)
- 第二节 离任经济责任审计的意义…………… (15)

第三章 离任经济责任审计的原则

- 第一节 责和权相结合的原则…………… (18)
- 第二节 正确处理“三者关系”的原则…………… (21)
- 第三节 突出重点的原则…………… (22)
- 第四节 阶段性与连续性相联系的原则…………… (24)
- 第五节 褒贬结合的原则…………… (25)
- 第六节 公证与监督相结合的原则…………… (26)

第四章 离任经济责任审计的对象和特点

- 第一节 离任经济责任审计的对象…………… (28)
- 第二节 离任经济责任审计的特点…………… (31)
- 第三节 离任经济责任审计的主体和范围…………… (33)

第四节	离任经济责任审计与其他审计的关系·····	(35)
第五节	离任经济责任审计应掌握好政策界限·····	(36)
第五章	离任经济责任审计的程序和方法	
第一节	离任经济责任审计的程序·····	(38)
第二节	离任经济责任审计的方法·····	(40)
第六章	离任经济责任审计的内容	
第一节	财务收支审计的合规性与合法性·····	(46)
第二节	查核盈亏的真实性·····	(49)
第三节	任期目标完成情况·····	(51)
第四节	查核资财的损失浪费·····	(53)
第五节	其它方面·····	(56)
第七章	离任经济责任审计应当注意的问题	
第一节	注意划清时间和政策界线·····	(58)
第二节	注意遵守审计纪律·····	(61)
第三节	其他应注意的问题·····	(62)
第八章	离任经济责任审计的评价	
第一节	对厂长(经理)离任经济责任审计的 评价·····	(66)
第二节	离任经济责任审计报告·····	(70)
第三节	离任经济责任审计结论通知·····	(78)
第九章	离任经济责任审计的发展前景	
第一节	离任经济责任审计的展望·····	(82)
第二节	离任经济责任审计要制度化、规范化·····	(85)
第三节	发挥社会审计的作用·····	(86)

案 例	 (87)
附 录	
(一) 审计署关于开展厂长离任经济责任审计工 作几个问题的通知.....	(103)
(二) 黑龙江省厂(场)长、经理经济责任审 计试行办法.....	(105)
(三) 哈尔滨市国营企事业单位行政主要负责 人调离实行经济责任审计制度的试行 办法.....	(110)
(四) 齐齐哈尔市审计局关于开展审计公证工 作的实施办法.....	(112)

第一章 离任经济责任审计产生的历史背景和依据

第一节 经济责任制和厂长（经理）负责制

一、企业的经济责任制

社会主义企业内部经济责任制，是在国家计划 and 政策指导的前提下，以提高经济效益为目的，实行责、权、利相结合，国家、集体、个人利益相统一，职工劳动所得同劳动成果相联系的一种生产经营管理制度。厂长（经理）作为企业的法人代表，对企业的生产指挥和经营管理工作统一领导，全面负责，因而是经济责任的具体承担者。这样，对企业法人代表经济责任履行情况进行审查、评价、证明和监督，构成经济责任审计行为。在我国现阶段，经济责任制包括厂长（经理）负责制、厂长（经理）任期目标责任制、企业经营责任制、资产经营责任制等多种形式，经济责任制的具体形式不同，企业法人代表向国家承担的经济责任也不同，这就决定经济责任审计也有多种不同形式

我国社会主义性质的企业，经历了长期的实践和探索，实行过几种不同类型和形式的领导体制。经济责任制正是总

结实行这些体制的经验教训，从当前的实际情况出发，建立起适合我国情况的具有中国特色的社会主义企业领导体制，是经济体制改革中需要解决的一个重要问题。

实行经济责任制，对于增强企业的活力，充分发挥广大职工的积极性、主动性和创造性，有着重要的作用。

第一，社会主义企业实行经济责任制是社会化大生产的客观要求。社会化大生产要求每个企业内部建立严密的分工协作关系，明确规定每个岗位、每个劳动者的工作范围和应尽的职责，以及在生产过程中应该遵循的共同准则。只有建立与之相适应的经济责任制，才能保证整个企业的生产经营活动协调地、高效率地运转。

第二，建立经济责任制是社会主义企业的地位所要求的。社会主义企业是社会主义的商品生产者和经营者。首先企业必须对国家承担全面的经济责任。其次在企业内部，需要把对国家所承担的经济责任，拥有的经济权利和享有的经济利益分别落实到企业的每个部门、每个车间、每个劳动者身上。只有这样，才能使企业根据每个劳动者所承担的经济责任，进行监督、检查考核，才能使社会主义企业真正成为有活力的商品生产者和经营者，取得较好的经济效益。

我国原有经济管理体制下的企业缺乏活力，职工缺少应有的积极性和责任心，其中一个主要原因，就在于落后的经济管理方式，根本缺陷是没有责权利相统一的责任制，企业吃国家“大锅饭”，职工吃企业的“大锅饭”，束缚了劳动者和企业的积极性和创造性，影响了社会主义制度优越性的发挥。

二、企业的厂长（经理）负责制

一九八四年五月，赵紫阳总理在第六届全国人民代表大会第二次会议上的《政府工作报告》中指出：“在国营企业中逐步实行厂长（经理）负责制，企业的生产指挥、经营管理由国家委托厂长（经理）全权负责。”同年十月，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》中又明确指出，只有实行厂长（经理）负责制，才能适应现代化大生产的要求。

社会主义企业的厂长（经理）负责制是我国企业经营管理的一项根本制度，是企业实行经济责任制的-一个重要内容，实行厂长（经理）负责制是社会化大生产和商品经济的客观要求。现代企业分工细密，生产具有高度的连续性，技术要求严格，协作关系复杂，市场需求变化疾速，必须建立统一的强有力的高效率的生产指挥和经营管理系统。为了适应社会主义经济建设的要求，我们实行对内搞活对外开放的政策，要迎接新的技术革命的挑战，使企业更好地面向国内外市场，更需耍提高企业的应变能力，只有实行厂长（经理）负责制，才能适应这种需求。

厂长（经理）负责制是总结了我国几十年来国有企业领导体制的实践经验，把马克思列宁主义关于企业管理的基本理论同我国实际情况结合起来而产生的一种企业领导体制。我国社会主义性质的工业企业领导体制的演变，大体上经历了五个阶段：第一阶段是从第二次国内革命战争时期到建国

前夕，为我国国营工业企业领导体制的初创时期，实行的基本上是厂长负责制；第二阶段是从中华人民共和国成立到一九五五年，我国国有工业企业领导体制从多种形式的试验逐步过渡到厂长负责制；第三阶段是从一九五六年到一九六五年，实行党委领导下的厂长负责制；第四阶段自十年“文化大革命”时期的从群众组织掌权到党委会一元化；第五阶段是从一九七七年到一九八四年，为建立具有中国特色的社会主义企业领导体制的新时期，由党委领导下的厂长负责制逐步过渡到实行厂长负责制。

实行厂长（经理）负责制是多年历史经验的总结，历史表明，企业内部领导制度发展的基本经验是：第一，要正确划分企业内部党、政、群三者的责任和权限，使三者围绕着一个正确的目标协调一致地进行工作，充分发挥各自的作用，为了建立严格的责任制，必须赋予厂长相当大的职权，在企业的经营管理工作中充分发挥其领导作用，但又要作出必要的规定，从制度上防止有些厂长独断专行。第三，企业必须实行民主管理，健全职工代表大会制，充分体现职工群众的主人翁地位。第四，要大力加强党对企业的思想政治和方针、政策的领导，不要以党代政，更不能搞“书记一长制”。

第二节 离任经济责任审计的产生

长期以来，往往存在这样一种情况：一个企业的厂长或经理领导无方，甚至以权谋私，使企业亏损，可以不追究任何责任，又被调到另一个企业继续当厂长或经理。这种现象

早已引起群众的议论，并被报刊批评，都认为不合理，应予改革。但是，怎样改革呢？一九八五年四月，黑龙江省齐齐哈尔市审计局首先在全国提出对市、县（区）所属实行独立经济核算的国营企业的厂长或经理（不含副职）调离工作，年终拟予晋职晋级奖励或其它重奖时（重奖系指政府或其主管部门拟予的一次性奖金金额在四百元以上），须经审计公证方准离职、奖励；对事业单位和集体企业单位厂长或经理调离工作或年终拟受奖励是否须经审计公证由各主管部门自行规定。齐齐哈尔市审计局首先提出的对企业领导干部调离工作时实行审计公证制度的办法在全国引起很大反响，全国不少家报刊纷纷刊载予以介绍，称赞审计公证制度为“治亏一方”。有一家报纸撰文说：这个办法好就好在审计公证。就是要查明一个厂长或经理在职时的企业财务利润情况，亏损了，不能一去了之，涉及党纪、政纪处分的移送纪检委处理，触及刑律的移送司法部门处理。这是一种必要的制约。既然当上了厂长或经理，就得兢兢业业去干，而不能舒舒服服去干，更不能马马虎虎去干。如果滥用手中权力，为个人或小集团谋取私利，为所欲为，是要受到制裁的。这就从制度上向厂长或经理提出要求：办企业一定要以提高经济效益为中心，要千方百计办好，使之盈利，而不允许亏损，所以，这是防止和治理企业亏损的一个良方。

齐齐哈尔市审计局提出对厂长或经理调离实行审计公证制度办法后，尤如一石激起千层浪，许多地区审计局纷纷前去取经，准备效仿。不久，辽源市、烟台市也试行了这项制度，哈尔滨市委、市政府也非常重视这项工作，责成市委组

织部、市审计局前去学习，准备在哈尔滨市推行对国营企事业单位主要行政负责人调离实行审计公证制度。一九八六年六月，哈尔滨市初步拟定了《哈尔滨市国营企事业单位行政主要负责人调离实行审计公证制度的试行办法》。七月初，国家审计署的主要领导到哈尔滨市视察工作，听取了哈尔滨市关于准备对国营企事业单位行政主要负责人调离实行审计公证制度的汇报。审计署领导指出：审计署对这项工作非常重视，准备在全国进行推广，但是经过研究，认为审计公证这个提法不太科学，公证是司法部门的事，不是审计机关的职责，提法应以对企事业单位负责人调离实行经济责任审计较为确切。即主要是对厂长或经理在职期间的经济责任进行审计，查明其功绩和责任，作出结论，由组织部门决定是否提拔、调离或撤职。哈尔滨市根据审计署的意见，于一九八六年七月十四日颁布了《哈尔滨市国营企事业单位行政主要负责人调离实行经济责任审计制度的试行办法》，决定对凡实行独立经济核算的市、区、县所属国营企事业单位的行政主要负责人离职时，一律对其任期内经济情况进行审计。

哈尔滨市提出经济责任审计这个提法后，全国各地审计机关的反映良好，一些从事审计工作实践和理论研究的同志也纷纷撰文论述。《北京审计》、《辽宁审计》、《龙江审计》等不少审计刊物先后发表了一些有关论述经济责任审计的重要文章，对经济责任审计的概念，必要性及程序等做了阐述。一九八六年九月，中共中央、国务院颁发的《全民所有制工业企业厂长工作条例》中又规定：“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”。《全民所有制工业企业厂长工作条例》使厂长（经理）离任进行经济责任审计进一步法律化、制度化、经常化。一九八六年十二月三十一日，审计署又发出了《关于开展厂长离任经济责任审计工作几个问题的通知》，对厂长离任经济责任审计的范围、内容、程序、方法、组织实施等做了具体部署。今年年初，中共中央、国务院又作出在一九八七年进一步推行厂长离任审计制度的决定。目前全国已有十几个省、市、自治区审计机关对厂长（经理）离任时进行了审计，取得了较好的效果。如湖北省荆门市审计局从一九八六年五月起对市属独立核算的国营企业厂长经理离任，实行了经济责任审计。到一九八六年年末，完成了对九名厂长经理的离任经济责任审计。根据审计所提供的经济依据，经有关组织人事部门考察审定，有三名厂长被提升，两名任期届满得以继续留任，三名平调，一名被免职。

厂长经理离任审计是应我国经济体制改革的需要而产生的，经济体制改革是厂长经理离任审计产生的时代背景。开展厂长经理离任审计这项工作，各方面反映比较好，收到了一定的效果，适应了经济体制改革的需要。随着审计工作的不断深入发展，离任经济责任审计亦将不断完善。

第三节 离任经济责任审计的依据

一、经济责任审计有其历史根据

审计从其产生，就包括了监督与监察活动，对个人业

绩功过的审查，检查其有无违反法纪行为，这就是审计的经济监察活动。尽管中外审计史上没有出现什么“离任审计”、“离任审计公证”或“责任审计”及“经济责任审计”等等，但把审计作为考核官吏、检查主体行为，追究财务管理人责任的手段，这在中外审计史上是屡见不鲜的。

我国审计，自始于周代，从那时起，审计工作就从经济责任方面来考察百官之治，并以此来论功行赏。西周司令的钩考之权涉及王朝各财物保管部门和使用部门；司令所辖的职岁、职内作成的记录，凭以考察官吏政绩，重在审查官府财政收支的合法性，不合法的事情要报请小宰转报冢宰或君主依法惩办。可见，周王朝就知道凭官员的功过进行任免。到了秦代，我国就有较为丰富的经济责任审计的内容，如秦法中规定：新旧官吏交接，对经管的库存实物要进行清查，帐实要相符。对违反国家财政法令的，轻者以训斥，重者以经济处罚。由此可以看出，秦法中不仅有了经济责任审计的具体内容，而且有了离任交接审计内容。明朝《明会典》中曾记载“郎中等官，遇有升迁及吏役满日，一应经手钱粮被案卷，本部委司务公同清查明白，方许离职起送。如有不明，侵欺等项奸弊，听部参究。”这就是说，当郎中等官遇有升职或任职期满等离任时，对他们所经手的钱粮帐目及其它经济案卷要进行审查清楚，才能准许他们离任。如果发现有不清楚的地方或营私舞弊等行为，要进行追究惩处。由此可见，明朝就有了较为完善的官吏离任审计制度，不仅明确了审查的范围和内容，而且对审查的要求和处理有了明文规定。

上述历史事实，充分说明了官吏的离任审计或经济责任审计，在我国自古就有。现在试行的厂长经理离任审计，不仅是当代社会的需要，对现实经验的总结，同时也是建立在一定的历史基础上和对审计历史的经验的提高。

二、经济责任审计是经济体制改革的需要

随着经济体制改革的深入发展，我国的经济体制模式发生了巨大的变化，这就对干部管理工作提出了新的要求。经济体制改革，其根本目的就在于以公有制为主体，改变旧的经济管理体制模式，实行政企分开，减少行政干预，缩小指令性计划，扩大指导性计划，使企业成为一个具有一定经营管理自主权的商品生产者和商品经营者，成为一个经济责任、经济权力和经济利益相结合的经济实体。为此，国家制定了厂长负责制，使厂长（经理）成为企业法人代表，对企业的经营管理负有全面责任。在这样情况下，如何有效地控制厂长（经理）的经济行为，使之达到在国家宏观控制下搞活企业的经营管理就成为保证改革顺利进行的关键所在。因此，必须加强管理与监督，这样对厂长（经理）的经济责任审计应时而生。对厂长（经理）的经济责任进行审计，作出客观公证的评价，以作为人事组织部门进行调、升、免、处的依据，这不仅是国家和企业的需要，也是广大群众的要求，由此可见，对厂长（经理）进行经济责任审计是实行“开放、扩权、搞活”政策之后，扩大企业自主权，加强管理与监督的一项重要内容，是以公有制为主体，发展有计划的商品经济的需要，是经济体制改革的一项重要措施。

三、实行经济责任审计有法可依

一九八六年九月，中共中央、国务院颁发的《全民所有制工业企业厂长工作条例》规定：“厂长离任前，企业主管机关（或会同干部管理机关）可以提前由审计机关对厂长进行经济责任审计评议”。《全民所有制工业企业厂长工作条例》是国家颁布的正式法规，为审计机关开展厂长经理经济责任审计提出了法律依据，一些地方政府通过政府、人大也相应颁布了地方性的《厂长经理离任经济责任审计办法》，成为地方性的法规，保证了审计机关对这项工作的开展。一九八六年十二月，审计署又发出了《关于开展厂长离任经济责任审计工作几个问题的通知》，对厂长离任经济责任审计的范围、内容、程序等又做了具体部署，为审计机关办理厂长（经理）离任经济责任审计法律化、程序化、制度化又提供了依据。审计机关是国家的经济监督机关，宪法赋予了审计监督以独立性和权威性，因此，由审计机关对厂长（经理）离任进行经济责任审计比较合适。审计机关不同于财政、税务、物价、工商等部门，这些部门对企业的监督是结合部门业务工作进行的，有一定业务局限性，加之本身又经办着经济业务，有的还可能有一定的牵连。而审计机关却不同于这些部门，它本身不经办业务，比较超脱，没有经济利益牵连，因此，审计机关对企业的经济业务活动进行全面审查监督，优越于其它专业监督，对厂长（经理）离任经济责任审计做出的评价更能客观公正，更能使厂长（经理）信服。因