

厂长经济责任 审计

李长旭

中国财政经济出版社



9.2

厂长经济责任审计

李长旭

中国财经出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

787×1092毫米 32开 4.75印张 94 000字

1988年7月第1版 1988年7月北京第1次印刷

印数：1—6 200 定价：1.25元

ISBN 7-5005-0258-3/F·0227

前 言

审计，是加强财政经济监督的一种重要手段，是促进经济发展的一门独立的管理学科。实践证明，经济越是发展，越需要加强审计监督。审计在我国已越来越受到人们的关心和重视。随着经济体制的改革和审计工作的加强，审计的涵义、范围与方法也在不断地得到创新和发展。厂长经济责任审计就是我国在改革时期对审计科学丰富和发展的新成果。

目前，企业厂长负责制在我国已全面推广和实行。作为这项改革的“配套工程”——厂长经济责任审计也必然随之加强和发展。为此，笔者根据一些实行厂长负责制企业的实际情况，结合本人从事审计试点的实践经验，编写了这本小册子。

本书共分八章，内容包括厂长经济责任审计的产生、定义、标准、内容、方法、程序和案例等。本书注重实践方法，希望能给从事实际工作的广大读者以帮助。

由于水平有限，加之时间仓促，书中难免没有错误和缺点，恳切希望广大读者给予批评指正。

作 者

1987年5月20日

目 录

第一章 厂长经济责任审计的产生及其发展趋势	(1)
一、厂长经济责任审计产生的社会基础	(1)
二、厂长经济责任审计的产生过程	(2)
三、厂长经济责任审计的发展趋势	(4)
第二章 厂长经济责任审计的基本特征和概念	(8)
一、厂长经济责任审计的性质及定义	(8)
二、厂长经济责任审计的任务及对象	(10)
三、厂长经济责任审计的意义和作用	(12)
第三章 厂长经济责任审计的原则及其标准	(15)
一、厂长经济责任审计的原则	(15)
二、厂长经济责任审计的标准	(17)
第四章 厂长经济责任审计的内容	(20)
一、厂长经济责任审计内容的范围	(20)
二、厂长经济责任审计的具体内容	(23)
第五章 厂长经济责任审计的调查	(27)
一、厂长经济责任审计调查的重要性	(27)

二、厂长经济责任审计需要收集的资料	(28)
三、厂长经济责任审计调查的具体做法	(30)
四、厂长经济责任审计调查所获资料的加工	(35)
第六章 厂长经济责任审计的方法及技术	(41)
一、厂长经济责任审计的方法	(41)
二、厂长经济责任审计的技术	(51)
第七章 厂长经济责任审计的程序	(80)
一、准备阶段	(80)
二、调查阶段	(84)
三、实施阶段	(86)
四、评议阶段	(88)
五、续审阶段	(94)
第八章 厂长经济责任审计案例分析	(97)
案例 I 对×××修造厂厂长进行任期期中经济责任 审计	(97)
案例 II 对×××发电厂厂长进行离任经济责任审计	(112)
附录 I 全民所有制工业企业厂长工作条例.....	(130)
II 国家经济委员会关于《全民所有制工业企业厂长 工作条例》若干问题的解释.....	(139)

第一章

厂长经济责任审计 的产生及其发展趋势

审计，是为一定社会经济基础服务的，它是社会生产力发展到一定阶段的产物。厂长经济责任审计，既是我国在社会主义建设中实行改革、开放、搞活的结果，同时也是我国对审计科学的丰富和发展。

一、厂长经济责任审计产生的社会基础

厂长经济责任审计，是在一定的社会基础和经济条件下产生和发展起来的。在生产力十分低下的原始公有制社会，由于没有剩余产品，原始氏族内的成员共同劳动、共同管理、平均分配、共同消费，不存在委托与受托的关系，也就不存在监督与被监督的关系。随着生产力的发展，剩余产品日益增多，私有制逐渐产生和发展，到原始社会末期，一些部落首领不但拥有大量剩余产品，而且还掌管所有的经济活动。由于他们个人精力有限，因此不得不把一部分经济管理职能分解给别人，委托下属代管财物收支，于是就产生了委托与受托的关系。委托者对受托者的行为要进行审查，而受托者也要求委托者对其审查，以解脱自己的责任，表达自己的忠

诚。到了奴隶制社会，由于财产所有权与经营管理权的进一步分离，无论是政府、部落酋长、还是民间，都产生了委托与受托的关系，要求对受托者所经营的钱物帐册进行审查，这是审计产生的客观条件和社会基础。

但是，作为上层建筑的审计要受到社会制度、经济体制和思想意识的制约。因而在社会历史相同的条件下，由于统治者对审计的重视程度不同，审计的地位与作用、审计的内容与范围也就不同。在我国，审计制度萌发于奴隶社会。早在周朝（公元前1066—公元前771年）就有周王“受计”之说。即由帝王亲自听取、审查财政会计报告，也就是所谓的“上计”。到汉代“上计”已形成一种“上计制度”，并将它写进了法律条文，称其为“上计律”。汉武帝就曾多次“受计”，并亲自处理了丞相公孙贺及太守郝贤等高级官吏多人。随着生产力的发展，社会形态的更新，审计越来越被统治阶级所重视。到公元1912年，当时的北洋政府在国务院下设审计处（后改为审计院），并多次颁布《审计法》。新中国成立以后，由于仿效苏联的经济管理模式，调节体系实物化，计划体系指令化，审计监督工作由财政部和监察部的会计检查或财政监察所代替。直到1983年6月国家才正式成立审计署，并决定在各级政府、各行各业实行审计监督制度。这就为厂长经济责任审计的产生创造了物质条件，奠定了社会基础。

二、厂长经济责任审计的产生过程

过去，在实行单一的指令性计划经济的情况下，全民所

有制企业没有自主权，从生产计划、原材料的供应到产品的生产和销售，都是由国家高度统一集中管理的，在资金使用方面，收入要上交，花钱向上要，盈利全部上缴，亏损国家补。在这种情况下，企业厂长没有一点自主权，也不承担任何风险。企业厂长只要按上级指示办事，定期完成生产任务就可以了。

党的十一届三中全会以来，全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。为适应国家现代化经济建设的需要，我国在经济体制方面进行了一系列的改革。首先是简政放权，党政分开，缩小指令性计划，扩大指导性计划；其次是企业的所有权和经营权分开，在国营企业全面实行厂长任期目标责任制，使企业真正成为责、权、利三者相结合的经济实体。企业实行厂长负责制以后，厂长的权力增大了，责任加重了。厂长不但要对企业负责，还要对国家和对社会负责。但是，一个厂长在任期期间是否履行了自己的职责，是否完成了各项任期目标，都不得而知，因此就需要审计监督部门予以监督，以保证企业的健康发展。厂长经济责任审计就是在这种情况下产生和发展起来的。

我国的厂长经济责任审计最初是由黑龙江省齐齐哈尔市审计局在1985年发起的。当时，齐齐哈尔市机械冶金工业局所属市农林配件厂原党委书记、厂长以及主管行政工作的副厂长要调离，但主管局领导对该厂的生产经营情况究竟怎样、财务报表及各项经济指标完成情况是否真实表示怀疑。在这种情况下，机械冶金工业局领导授权其审计科对该厂进行厂长离任公正审计。经审计发现，该厂各项经济指标完成情况

严重失实：产值上报完成480万元，实际完成450万元；利润上报实现5.2万元，实际亏损45万元。据此，市委对有关人员作出了严肃处理。这次厂长离任公正审计，使齐齐哈尔市委领导同志认识到，在当前的经济体制改革过程中，对实行厂长负责制的企业进行厂长经济责任审计很有必要。以后又经过各地多次试点，收效很好。由此，1986年9月中共中央和国务院在颁发的《全民所有制工业企业厂长工作条例》中明确规定：“厂长实行任期制，每届任期3至5年”，“厂长在离任前，企业主管机关（会同干部管理部门）可以提请审计机关对厂长进行经济责任审计评议”。这样，就把厂长经济责任审计作为一项制度明确地规定下来。

三、厂长经济责任审计的发展趋势

厂长经济责任审计是厂长负责制的一项“配套工程”，它随着厂长负责制的产生而出现，也将随着厂长负责制的推广而发展。

（一）从审计对象看

厂长经济责任审计不仅针对全民所有制的国营企业，将来还要涉及到集体企业、乡镇企业、租赁企业、中外合资企业、行政机关、经济计划管理部门等等。目前，厂长经济责任审计还只限于实行厂长负责制的全民所有制国营企业，这是《全民所有制工业企业厂长工作条例》中所明确规定的。但这决不意味着其他所有制的企业（如：集体企业、乡镇企业、租赁企业、中外合资企业等）不需要进行厂长经济责任审计。

恰恰相反，随着经济体制改革的不断深入，我国集体企业、乡镇企业、租赁企业、中外合资企业迅速发展，已成为影响我国国民经济发展的一个不可忽视的重要因素。对这些非全民所有制企业厂长的经济行为进行审计监督，提高这些企业的经济效益不仅需要，而且非常必要。只是由于目前我国的审计工作刚刚起步，审计力量相对薄弱，一时还难以抽出力量对这些非全民所有制企业的厂长进行经济责任审计。随着我国审计工作的开展和审计力量的加强，在不久的将来，这些非全民所有制企业也将会列入厂长经济责任审计的范围，并对其厂长的一切经济行为进行审计监督。

（二）从审计的时间看

厂长经济责任审计不仅限于厂长离任审计，还要发展到厂长任期期中审计、厂长上任前审计。对厂长进行经济责任审计，不仅仅是为了评议厂长的工作业绩，对厂长的功过得失给予公正的评价，而且更重要的是为了通过对厂长进行经济责任审计，促使厂长完成任期期间的各项经济指标，更好地履行《全民所有制工业企业厂长工作条例》中所规定的厂长职责，进而保证企业的健康发展和国民经济持续稳定的增长。而对厂长进行离任时审计，只能起到“亡羊补牢”的作用，对因厂长工作失误或失职所造成的重大经济损失是无法挽回的。因此，在进行厂长经济责任审计时，应按照“以防为主，以治为辅，防治结合”的方针，使厂长经济责任审计由厂长离任审计向厂长任期期中审计和厂长上任前审计发展。

（三）从审计的内容看

厂长经济责任审计不仅限于审查企业内部的经济效益、

各项经济指标的完成情况、各类资产的真实性和完整性等定量指标，而且还要扩展到审查企业的社会效益、企业自身发展能力、重大经济决策的准确性以及职工主人翁责任感等定性指标。当然，由于不同所有制企业在与国家的隶属关系上有所不同，因此，对不同所有制企业的厂长进行经济责任审计的内容也应有所侧重和区别。例如，对全民所有制企业，既要审查其定量指标，也要审查其定性指标；既要审查其短期目标，又要审查其长期目标；既要审查其内部经济效益，还要审查其社会效益。而对一些非全民所有制企业，则要根据其所有制的性质区别对待：

（1）对集体企业厂长进行经济责任审计，要与对其主管单位领导进行经济责任审计结合起来，主要审查厂长的经济行为是否合法，全民与集体的经济界限是否划清，有无侵占全民利益和偷税漏税现象，并对一些重大的违纪问题或损失浪费现象追究其主管单位领导的责任。

（2）对乡镇企业、租赁企业进行厂长经济责任审计，主要审计其社会效益如何。如，投入与产出的比值大小，环境保护搞得如何，有没有生产或销售劣质产品或以劣充好、坑害消费者的行为，是否依法纳税等等。

（3）对中外合资企业进行厂长经济责任审计，主要审查其生产经营情况如何，各项经济合同或协议执行情况如何，企业的社会效益如何，有没有违反财政纪律或经济法规现象，是否在国家允许的范围内从事生产经营活动。

（4）对行政机关、经济计划管理部门的领导进行经济责任审计，主要审查其重大经济决策是否正确有效，办事效

率高低，有没有因官僚主义作风给国家造成重大经济损失。

总之，厂长经济责任审计必将随着我国审计工作的加强而在各方面不断得到完善与发展，同时，它也将作为审计工作的一项基本任务而长期地坚持下去。

第 二 章

厂长经济责任审计的 基本特征和概念

一、厂长经济责任审计的性质及定义

(一) 厂长经济责任审计的性质

厂长经济责任审计同其他审计一样,具有明显的两重性,即社会属性和自然属性。它的社会属性表现为代表国家和人民利益对企业的一切经济活动进行监督,以保证企业生产的发展和劳动效率的提高;它的自然属性则表现为审计的技术方法。即按照现代化大生产和现代化管理方式的客观要求,运用核对、计算、比较、分析等手段对企业厂长的经营业绩进行审查评价。

厂长经济责任审计也有其独立性、建议性和客观公正性。赵紫阳同志指出:“必须根据中共中央的指示,普遍推行和完善厂长负责制。厂长是企业法人的代表,对企业负全面责任,要广泛实行厂长任期目标责任制和任期终结审计制,促使企业经营者同全体职工一道切实加强各项基础工作,建立严格的内部管理制度,逐步形成企业自我约束的行为机

制。”^①也就是说对厂长实行经济责任审计要作为我国的一项经常性的审计制度确定下来，并长期地坚持下去。各级审计机构要依照法律独立行使对厂长审计监督的权力，它不受其他行政机关、社会团体及个人的干涉，通过审计对厂长在任职期间的工作业绩给予客观公正的评议，并在客观公正的基础上有权向干部部门提出提升、继任、免职和处分厂长等建议。

对厂长实行经济责任审计是社会主义制度特有的全面性的经济监督。厂长经济责任审计是厂长负责制的一项“配套工程”，是我国经济体制改革的产物。它不仅要对企业的财政收支、经济效益和财务活动进行监督，而且还要对厂长的遵纪守法、执行政策情况、管理水平及企业的经营成果进行监督和评议。

(二) 厂长经济责任审计的定义

在阐述了厂长经济责任审计的性质以后，我们就可以给厂长经济责任审计下一个比较完整的定义了。

厂长经济责任审计，是由国家确定的审计机构和专职审计人员，受主管干部部门委托，依据国家的方针、政策和各种经济法规以及厂长任期目标，运用科学的方法，审查厂长在任职期间各项目的完成情况，分清经济责任，评议厂长业绩，维护国家和人民的经济利益，促进国民经济发展的一种全面性的经济监督活动。

^① 摘自赵紫阳同志在六届人大五次会议上所作的政府工作报告。文内的重点号为本书作者所加。

总之,厂长经济责任审计是一种综合性的经济监督,它在我国社会主义企业现存体制下有其特殊性质,正确认识和掌握这些特性对进一步搞好厂长经济责任审计具有促进作用。

二、厂长经济责任审计的任务及对象

(一) 厂长经济责任审计的任务

厂长经济责任审计的任务,是由我国经济建设的总任务和总目标以及厂长经济责任审计的对象所决定的。党的十二大明确指出:到本世纪末,我国的工农业总产值要翻两番,并要在发展生产、保证质量的前提下,降低成本,提高经济效益。赵紫阳同志提出:要在全国范围内开展增产节约、增收节支的运动。开展厂长经济责任审计,就是要为完成这些任务和目标服务。具体任务有以下四点:

(1) 客观评议企业实行厂长负责制以后的各项经济活动所反映的财政支出、会计核算的真实性、合理性和合法性。通过审查核实,发现问题,肯定成绩,分清责任,对厂长的工作业绩给予公正评议;同时还可以揭示企业经营弊端,改善企业经营管理,提高企业经济效益。

(2) 促进企业增强生产发展的后劲,提高社会经济效益。企业实行厂长负责制以后,有些企业的厂长只顾眼前利益,在其任职期间,全靠拼设备,拼人力、物力来完成短期目标,而置企业的长期目标,如开发新产品、改进技术设备、培养人才、提高职工技术水平、改善职工的劳动生活条件等问题于不顾;还有些企业的厂长只求企业内部经济效益,而

不顾社会经济效益，对利润少、生产工艺烦琐而人民生活必需的产品不生产、不经营，有的厂长甚至为维护本企业利益而损害国家和人民利益。对厂长实行经济责任审计的一个重要任务就是要督促企业厂长做到长短、内外兼顾，使企业的一切经济活动真正符合社会主义现代化生产的目的是要求。

(3) 为干部部门选拔或任免干部服务。过去干部部门在选拔干部时主要根据其人的政治思想、资历、群众反映决定任免或提升；而对其人实际工作业绩却无考核。实行厂长经济责任审计则在经济方面为干部部门选拔或任免干部提供了依据。

(4) 督促厂长认真贯彻落实《全民所有制工业企业厂长工作条例》。厂长工作条例颁发实行以后，厂长能否正确地行使国家赋予的职权，履行经济责任，这是摆在厂长面前的一个严肃问题。国家制定厂长工作条例目的是本着企业所有权与经营权分开的原则，使企业真正成为相对独立的、自主经营、自负盈亏的经济实体，从而促使整个国民经济得以持续、稳定、协调的发展。但是这个条例能否贯彻落实，执行情况如何，还需要审计监督部门进行监督考核，以便达到国家制定厂长工作条例的目的。

(二) 厂长经济责任审计的对象

(1) 从实体和内容来说，主要有两点：一是企业本身，即企业本身的活力及发展情况；二是企业的法定代表人——厂长，即厂长所承担的经济责任和义务。

(2) 从经济活动的内涵来说就是资金运动。包括资金来源、资金运用及其使用效益。具体来说就是企业现有资金

及固定资产使用的合理性、合法性和效益性。

(3) 从经济活动的外延来说,厂长经济责任审计的对象不仅仅限于企业内部的微观经济活动,而且还包括企业微观经济活动对社会宏观经济活动的影响。

三、厂长经济责任审计的意义和作用

(一) 实行厂长经济责任审计的重要性及必要性

我国宪法第91条规定:“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督。审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定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。”这些规定充分体现了审计在我国国民经济中的地位和作用。

实践证明,经济越是搞活,越需要加强审计监督。我国现阶段的经济制度,是在社会主义公有制基础上实行有计划的商品经济。商品经济的充分发展,是社会主义经济发展不可逾越的阶段,是实现我国经济发展现代化的必要条件。目前,国家对国民经济的管理正处在一个转变时期,即直接控制逐步减少,间接控制逐步增加;行政办法逐步减少,经济办法逐步增加。但由于间接控制体系尚未健全,经济办法尚未配套完善,这就不可避免地会带来一些新的困难和问题。当前,国营企业中正在全面推行厂长负责制。实行厂长负责制以后,企业的自主权相应增大了,国家与企业的关系也相应地发生了变化,即由原来的指令性关系转变成指导性关系。这样,