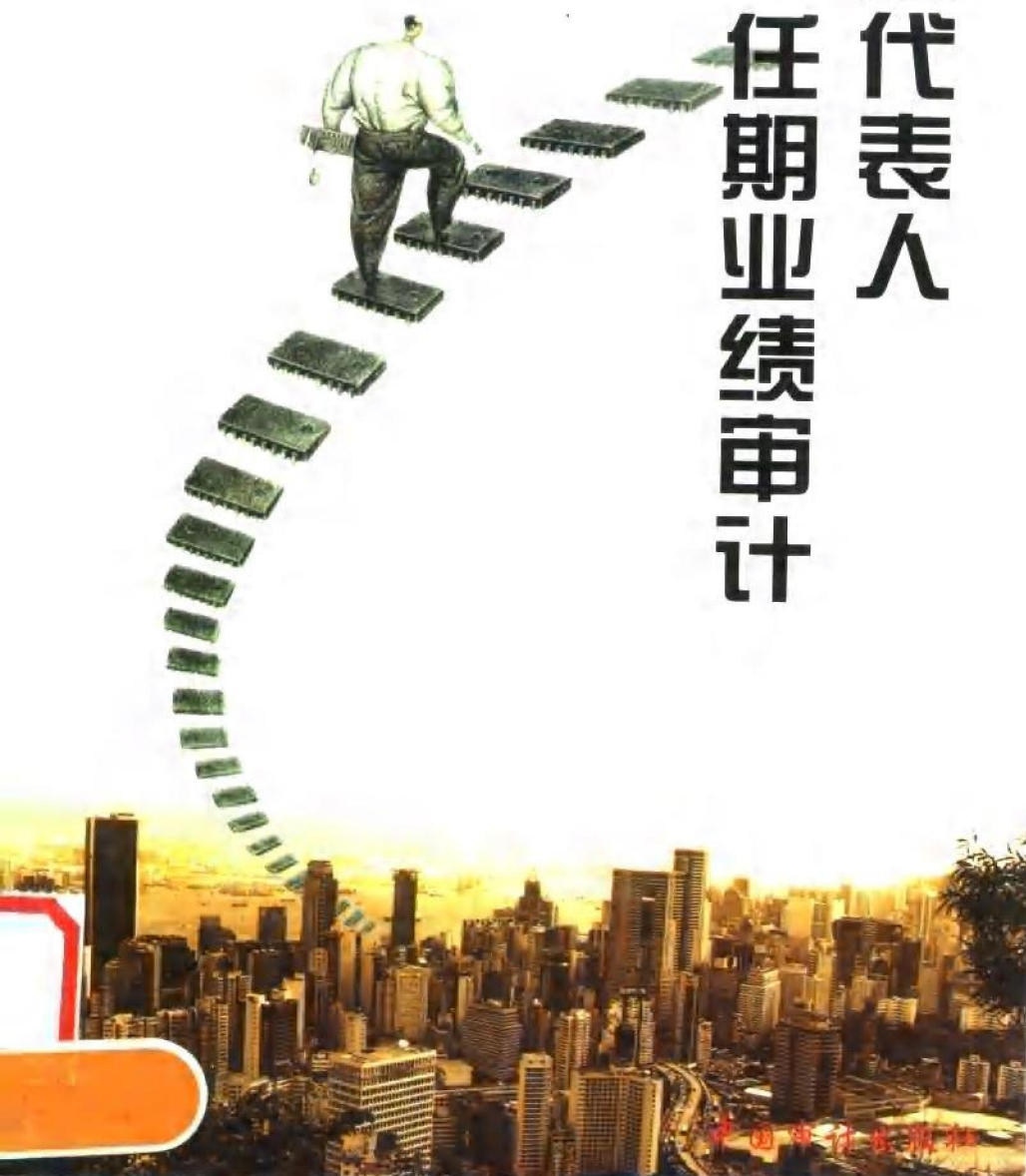


郭峰久 著

法定代表人 任期业绩审计



中国审计出版社

法定代表人 任期业绩审计

郭峰久 著

中国审计出版社

图书在版编目(CIP)数据

法定代表人任期业绩审计/郭峰久著. —北京:中国审计出版社,1997. 2

ISBN 7-80064-573-8

I. 法… II. 郭… III. 法人-经营审计 IV. F239. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 01632 号

法定代表人任期业绩审计

郭峰久 著

*

中国审计出版社

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

印刷:中国人民解放军 9138 工厂

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 10.125 印张 250 千字

1997 年 3 月北京第 1 版 1997 年 12 月北京第 2 次印刷

印数:8001—16000 册 定价:14.00 元

ISBN 7-80064-573-8/F·404

前 言

法定代表人任期业绩审计（包括离任审计），是一种考核经济组织主要领导干部工作业绩的新形式。它有两层递进的含义：首先是分清主观与客观之间、前任与后任之间等经济责任；然后，是在分清经济责任的基础上，客观审定法定代表人的工作业绩。划分经济责任是前提，目的是客观、准确地审定法定代表人的功过业绩，从而为正确奖惩和使用干部（法定代表人）提供令人信服的依据。

一个经济组织的主要领导者，其素质优劣，才能大小，最终要看工作实绩。工作实绩是人的才智能力转化为生产力的结果，是检验人才的主要标准。这符合马克思主义关于“实践是检验一切真理的唯一标准”的观点。审计与干部考绩工作的结合，产生了法定代表人任期业绩审计这种新的审计形式，它不仅适应了干部管理体制改革的需要，同时，也为审计事业的蓬勃发展注入了活力。

法定代表人作为经济组织的主要领导者，对上是国家方针、政策、法规的贯彻执行者，对下是所在经济组织的决策者和指挥者，他们对经济组织的生存和发展起着极为重要的作用，是建立社会主义市场经济大业的关键性因素。我国搞社会主义市场经济，需要千万个富有事业心、责任心，精明强干的经济组织管理者。实行法定代表人任期业绩审计制度，可以使经济组织主要领导干部的考绩工作更加科学化，防止过去那种经济责任不清，“一张调令到手，拍拍屁股就走”的现象，加强了对在任法定代表人的约束力，增强了他们的责任心，激发了他们的工作热情。另一方面，也

有利于继任者通过审计结论很快熟悉掌握该经济组织的情况，吸取前任的经验教训，把工作做得更好。同时，也有利于上级领导和职工群众选贤任能。

总之，实行法定代表人任期业绩审计制度，被审计者和所在单位职工服气，离任者与继任者之间责任清楚，干部管理部门奖惩使用干部更加科学合理，将促使更多的优秀经济管理人才成长起来。

法定代表人任期业绩审计经过十年实践，已经积累了较丰富的经验，同时也制定了一些地方性或行业性法规，为其制度化建设奠定了基础。

但是，从全国范围来看，法定代表人任期业绩审计的操作过程还不够规范，同行业考核的经济或业务指标也不统一，审计内容也因审计人员的认识差别而各有偏重。这些因素，不同程度地影响了法定代表人任期业绩审计的质量。实践向我们提出了总结经验，研究、规范审计工作行为，在全国范围内建立一套科学的法定代表人任期业绩审计制度的迫切要求。作者撰写这本书的目的，就是希望在这方面抛砖引玉，对于法定代表人任期业绩审计的制度化建设有所贡献。

在本书的撰写过程中，参阅了大量审计和有关方面的专业书籍，恕不一一列举；冶金工业部刘淇部长曾给予支持；中国审计出版社余其汉同志曾给予很大鼓励，并帮助收集整理了实例及有关法规，在此一并表示衷心的感谢。

郭峰久

1996年12月

目 录

第一章 法定代表人任期业绩审计概论	(1)
一、法定代表人任期业绩审计的概念.....	(1)
二、法定代表人任期业绩审计产生和发展的客观基础	(2)
三、法定代表人任期业绩审计的发展和现状.....	(5)
四、法定代表人任期业绩审计的主要目的.....	(7)
五、法定代表人任期业绩审计的基本原则.....	(8)
六、法定代表人任期业绩审计的主要特点	(10)
七、实行法定代表人任期业绩审计制度的某些条件 ...	(11)
八、法定代表人任期业绩审计的组织领导	(13)
第二章 法定代表人任期业绩审计工作程序	(16)
一、准备阶段	(16)
二、实施阶段	(19)
三、报告终结阶段	(22)
第三章 法定代表人任期业绩审计的主要内容	(25)
一、经营管理的合法性审计	(26)
二、资产的真实性和保值增值审计	(26)
三、主要经济和业务指标完成情况审计	(29)
四、职工收入及福利情况审计	(31)
五、重大经营决策审计	(31)
六、管理状况审计	(32)
第四章 法定代表人任期业绩审计的定量经济指标	(34)
一、工业企业的经济技术指标	(35)

二、建设工程项目投资效益经济技术指标	(46)
三、事业单位的经济或业务技术指标	(50)
第五章 法定代表人任期业绩审计的常用方法	(54)
一、法定代表人任期业绩审计的方法体系	(55)
二、审阅法与核对法	(56)
三、顺查法与逆查法	(59)
四、详查法与抽查法	(63)
五、调整法和比较分析法	(64)
六、调查法	(68)
七、网络计划法	(69)
八、ABC 分析法	(69)
九、本量利分析法	(69)
十、计算机审计方法	(70)
十一、提纲挈领法	(72)
十二、定量经济指标的评价方法	(72)
第六章 重大投资决策和效果审计	(81)
一、投资的种类及特点	(82)
二、投资项目可行性研究与立项审计	(83)
三、投资方案审计	(90)
四、投资效果审计	(96)
五、投资项目预决算审计	(98)
第七章 经济组织内部的任期业绩审计	(104)
一、经济组织内部任期业绩审计的基本特点	(105)
二、经济组织内部任期业绩审计的作用	(109)
三、经济组织内部任期业绩审计的完善措施	(111)
第八章 法定代表人任期业绩审计的责任划分和注意事项	(113)
一、正确划分有关方面的经济责任	(113)

二、通揽全局，综合评价·····	(116)
三、围绕法定代表人的主要任务展开审计·····	(117)
四、坚持独立审计原则·····	(118)
五、法定代表人任期业绩审计的组织与配合·····	(119)
第九章 法定代表人任期业绩审计报告、实务规范和表格 ·····	(122)
一、法定代表人任期业绩审计报告的撰写及建议·····	(122)
二、法定代表人任期业绩审计的实务规范·····	(125)
三、法定代表人任期业绩审计的实用参考表格·····	(126)
第十章 法定代表人任期业绩审计实例 ·····	(141)
1. 某厂厂长任期业绩审计实例 ·····	(142)
2. 某公司所属某厂长任期业绩审计实例 ·····	(155)
3. 某大学校办工厂某厂长任期业绩审计实例 ·····	(181)
4. 某厂厂长任期业绩审计报告 ·····	(191)
5. 某钢铁集团公司所属某厂长任期业绩审计报告 ···	(200)
6. 某建设公司所属单位某经理任期业绩审计报告 ···	(204)
7. 某公司所属农场某场长任期业绩审计报告 ·····	(220)
8. 某研究总院所属新技术公司某经理任期业绩审计报告 ·····	(225)
第十一章 法定代表人任期业绩审计法规 ·····	(231)
1. 中共中央、国务院颁发全民所有制工业企业厂长工 作条例节录 ·····	(232)
2. 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 ·····	(233)
3. 河南省全民所有制企业厂长（经理）任期经济责任 审计暂行办法 ·····	(235)
4. 山东省全民所有制企业厂长（经理）任期经济责任 审计暂行办法 ·····	(239)

5. 安徽省事业单位法定代表人离任审计暂行办法	(242)
6. 冶金工业部直属企业事业单位法定代表人任期经济 责任审计规定	(245)
7. 全民所有制机械工业企业厂长（经理）离任经济责 任审计办法及实施细则	(248)
8. 国内贸易部系统企业经理经济责任审计办法	(257)
9. 对外经济贸易企业经理离任经济责任审计工作规定	(260)
10. 地质矿产部部长（厂长、经理）任期经济责任审 计办法	(266)
11. 新闻出版企业法定代表人离任审计工作规定	(269)
12. 中国航空工业总公司厂长（经理）任期经济责任审 计暂行规定	(277)
13. 中国有色金属工业总公司经理厂长离任经济责任审 计办法	(280)
14. 中国船舶工业总公司法人代表任期经济责任审计规 范（摘要）	(283)
15. 沈阳市国有企业厂长（经理）离任经济责任审计监 督条例	(285)
16. 重庆市国有企业法定代表人离任审计条例	(291)
17. 太原钢铁公司厂（处）长任期经济责任审计管理 标准（试行）	(300)
18. 鞍山钢铁公司厂矿长（经理）经济责任审计实施 办法	(305)

附录：

冶金部企事业单位法定代表人任期经济责任审计操 作规程（试行）	(310)
-----------------------------------	-------

第一章 法定代表人任期业绩审计概论

随着我国经济体制改革的不断深入，各种经济组织法定代表人及经济组织内部各级负责人的责、权、利关系逐渐明晰，特别是中国共产党第十四次全国代表大会作出在中国建立社会主义市场经济新体制的具有历史意义的决定之后，现实对于公正评价经济组织法定代表人及经济组织内部各级负责人的经济责任和经营业绩提出了迫切的要求。在这种形势下，法定代表人任期业绩审计便应运而生了。

一、法定代表人任期业绩审计的概念

法定代表人任期业绩审计，是指审计部门受法定代表人主管领导和干部管理部门的委托，对经济组织法定代表人在任职期间的工作成果进行鉴定，明确其经济责任，客观公正地评价其业绩的活动。法定代表人离任审计与法定代表人任期业绩审计的主要区别是：前者已经确定了法定代表人的离任，而后者尚未确定法定代表人是否离任。从审计的角度讲，二者在内容、范围、程序等方面基本相同。因此，我们在本书的后文中，为了论述的方便，一般只讲法定代表人任期业绩审计，而法定代表人离任审计已经包含其中。请读者诸君注意这一点。

这里所说的法定代表人，主要指国有企事业单位和国有资产占主要股份的联营企业的法定代表人，当然也包括集体企业的法定代表人，也可延伸理解为一些企业集团和大型联合企业中相对

独立但不具有法定代表人资格的各级主要领导者。

这里所说的任期，是指法定代表人自上任到决定实施业绩审计那一时点的期间，包括法定代表人从任职到调动、免职、辞职、离休、退休等离开现任工作岗位构成的任职期间，也包括任期届满或考核期满构成的任职期间。

这里所说的明确经济责任，是指独立的审计机构和人员，依据国家法规、政策和职业标准，以事实为根据，对经济责任关系各方经济责任的履行情况进行检查、评价和划分。

这里所说的评价业绩，是指独立的审计机构和人员，依据国家法规、政策和职业标准，在明确经济责任的基础上，依据客观事实，对法定代表人的经营业绩进行评价和鉴定。

二、法定代表人任期业绩审计产生和发展的客观基础

法定代表人任期业绩审计是审计与国情相结合的产物，而且带有明显的中国特色和时代特点。

法定代表人任期业绩审计之所以能够产生和发展，无疑是因为这种审计形式适应了中国现实社会的需要。

首先，是适应了建立社会主义市场经济新体制的需要。众所周知，我国的经济体制改革，使原来隶属于政府机关的企业事业单位，变成了或正在变成具有独立经营权和承担相应责任义务的法人，同时，也对这些经济组织的法定代表人提出了依法经营、使资产保值增值、创造尽可能多的经济效益的要求。通过法定代表人任期业绩审计，明确法定代表人的经济责任，客观公正地评价其业绩和过失，并据以进行升降调动和奖惩，可以保证党和国家方针政策的正确贯彻执行；正确处理国家、企业和职工三者的利益关系；帮助经济组织领导者总结经验，吸取教训，提高科学管理和决策水平；亦可控制某些法定代表人弄虚作假、短期行为、违反财经法纪等问题，促进各企事业单位经营活动的健康发展。

其次，是适应了社会主义市场经济体制下改革者要求公证的需要。我国《企业法》明确规定，厂长是企业的法定代表人，在企业中处于中心地位，对企业的物质文明和精神文明负全面责任。实行厂长负责制，是我国经济体制改革的一项重大内容，也是一项牵涉多方面利益的改革，各企业法定代表人在经营过程中，不可避免地要变革一些不合理的管理规章制度和办法，很可能引起一部分人的不满和反对。通过法定代表人任期业绩审计，得出客观公正的审计结论，解除改革者不应负担的经济责任，并公证其业绩，实际是对改革者的一种保护和支持。

第三，是适应了干部管理体制改革的需要。我国实行社会主义市场经济，需要众多富有事业心、责任心，精明强干的企业家和其他经济组织的优秀领导者。法定代表人作为经济组织的主要领导者，对上是国家方针、政策、法规的贯彻执行者，对下是所在经济组织的决策者和指挥者，他们对于经济组织的生存和发展至关重要，是建立社会主义市场经济大业的关键性因素。但是原来的干部考核办法已经不能适应新形势的需要，因此，产生了任期业绩审计。任期业绩审计一经实行，便受到法定代表人和广大干部群众的广泛欢迎。它使经济组织主要领导干部的考绩工作更加科学化，防止了过去那种经济责任不清，“一张调令到手，拍拍屁股就走”，“前任欠帐不管，后任前帐不问”的现象，加强了对在任法定代表人的约束力，增强了他们的责任心。

另一方面，法定代表人任期业绩审计结论为主管领导和职工选贤任能提供了令人信服的客观依据，不仅离任者和离任者所在单位职工服气，也有利于继任法定代表人通过审计结论，尽快熟悉掌握该经济组织的情况，吸取前任的经验教训，激发工作热情，把工作做得更好，促使更多的优秀经济管理人才成长起来。

我国是公有制占主体的社会主义国家，国有企事业单位或国有资产占主要股份的经济组织的法定代表人，实际是代表国家在

行使经营管理权，是国家的雇员。在一定意义上讲，国家对受聘在企事业单位负主要领导责任的法定代表人实行任期业绩审计，是国家对政府公务员进行考绩的延伸，也是我国考绩用人制度的一项具有重大意义的举措。

第四，是适应了促进经济组织提高经济效益的需要。进行法定代表人任期业绩审计，按规定的程序，被审计者首先要进行自我总结，提出述职报告，然后是审计组进行审计。表面看起来，是对法定代表人或经济组织负责人进行考绩，实际是考核他们领导的经济组织的经营情况。由于在任期业绩审计报告中，既肯定成绩，又指出不足并提出建设性意见，对经济组织来说，也是一个自我检查、自我总结、自我完善、自我提高的过程。特别是在内部管理控制制度方面，可以通过审计促进经济组织改善管理，挖掘潜力。这样做的结果，自然会促进经济组织提高经济效益。

第五，是适应了建立社会主义市场经济法制的需要。在比较健全的市场经济体制下，党和国家的方针政策应具体体现为经济法规。审查经济组织执行财经法纪情况，是任期业绩审计的重要内容。通过评价经济组织执行财经法纪的情况，揭露偏离党和国家方针政策的违法行为，如偷税漏税、渎职、滥用权力、贪污受贿等，可以教育经济组织领导者正确处理个人与集体、国家的利益关系，保持清廉作风，遵纪守法，使我国的经济组织步入法制经济的轨道。

总之，法定代表人任期业绩审计的产生和发展，适应了我国经济和政治活动的现实要求，带有明显的中国特色。

当前世界先进国家的审计，已由传统的合规审计向绩效审计（也称效益审计、综合审计）方向发展。其特点是把财务审计、财经法规审计和经济效益审计紧密地结合起来，通过对被审计单位的财务收支、经营状况和成果进行评价，促进企业经济效益和管理水平的提高。我国的法定代表人任期业绩审计本身包含着财务、

法纪、管理和效益等内容，具有综合审计的特点。通过审计，可以大大促进经济效益和管理水平的提高，不仅符合世界审计事业发展的趋势，而且由于中国这个发展中的经济大国进行法定代表人任期业绩审计的广度和深度，在相当程度上加强了这一发展趋势。因此，法定代表人任期业绩审计又具有时代特点。

三、法定代表人任期业绩审计的发展和现状

我国法定代表人任期业绩审计始于 1985 年，当时一般称为“厂长经理离任经济责任审计”。在试点的基础上，逐步扩大。1986 年 9 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》中明确规定：“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。”同年 12 月，审计署发出了《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》，对贯彻《全民所有制工业企业厂长工作条例》中关于离任经济责任审计的内容作了规定。自此，法定代表人任期业绩审计迅速推广开来。黑龙江省齐齐哈尔市审计局在 1985 年 4 月至 1987 年底，对 281 名离任的厂长、经理进行了经济责任审计。审计后提职的 35 人，受重奖的 34 人，平调的 149 人，免职的 49 人，降职、撤职的 9 人，移交司法机关处理的 5 人。通过审计，全面考核厂长的工作业绩，增强了厂长的责任感和法制意识，促进了厂长负责制的落实，收到了良好的效果。

到 1988 年，任期业绩审计已成为经常性审计工作内容。据统计，1988 年全国对 25319 个厂长（经理）进行了任期业绩审计（含内部审计机构审计的 16660 个）。在审计机关审计的 8659 个厂长（经理）中，无经济责任问题的 6571 人，有一般经济责任问题的 1922 人，有严重经济责任问题的 166 人；分别占已审人数的 75.9%、22.2%和 1.9%。审计后，政府和有关部门对 189 名厂长（经理）提了职，有 496 人被免职，有 75 人被降职或受到其他

处分。（见《现代审计事典》第79页）辽宁省本溪市某厂长，因有人诬告其承包指标完成不实和贪污等问题而被免职，经市审计机关审计鉴证，有关部门恢复了该厂长的职务，保护了该厂长的名誉和正当权益。齐齐哈尔市某厂原厂长在深化企业改革中，触犯了某些人的利益，有人诬告他有经济问题。这位厂长在因年龄关系退居二线时要求审计。审计结果澄清了事实真相，肯定了他在机械行业不景气、企业亏损的情况下上任，并在任职期间，大胆改革，严格治厂，使企业转亏为盈，连续两年实现利润200多万元的业绩。该厂长激动地说：“审计把是非弄清楚了，我卸掉了一个大包袱，感谢审计了！”这些事实，充分显示了任期业绩审计的积极作用。

为了适应企事业单位经济组织内部深化改革、贯彻内部经营责任制的需要，自从开展任期业绩审计以来，内部审计机构的任期业绩审计工作发展更为迅速。在整个内部审计工作中，任期业绩审计已占有相当的比重，而且较普遍地与企业的内部承包经营审计、财务收支审计、决算审计等经常性审计业务结合起来，并制定了任期业绩审计规章制度，正在向制度化和标准化方向发展。

近年来，一些政府部门和地方立法机构陆续制定了法定代表人任期业绩审计法规，如河南省人民政府制定的《河南省全民所有制企业厂长（经理）任期经济责任审计暂行办法》、山东省人民政府制定的《山东省全民所有制企业厂长（经理）任期经济责任审计暂行办法》、对外经济贸易部的《对外经济贸易企业经理离任经济责任审计工作规定》、冶金工业部直属企业事业单位行政正职离任经济责任审计暂行规定、安徽省审计厅和安徽省委组织部及省编委办公室联合发布的《安徽省事业单位法定代表人离任审计暂行办法》、辽宁省沈阳市人大常委会和重庆市人大常委会制定的厂长经理离任审计法规等，一些企业也制定了干部业绩审计制度，有的企业还把业绩审计的规定纳入本单位的标准化管理体系。

这些任期业绩审计法规和制度虽然有的尚需进一步修订完善，但无论如何，一个法定代表人任期业绩审计制度化的进程是开始了，并且受到了企事业单位法定代表人的重视和广大人民群众的支持。

四、法定代表人任期业绩审计的主要目的

法定代表人任期业绩审计的主要目的是准确审定其功过实绩。

法定代表人任期业绩审计有两层递进的含义：首先是分清经济责任，包括前后任之间、所在经济组织内外之间、主客观之间的经济责任；然后，在分清经济责任的基础上，客观审定法定代表人的工作业绩和过失及其量化程度。划分经济责任是前提，准确审定经营业绩是目的。只有分清了经济责任，才能做到客观地审定经营业绩，从而为正确使用干部提供令人信服的客观依据。

法定代表人，作为一个经济组织的主要领导者，其素质优劣，才能大小，最终要看工作实绩。工作实绩是人的才智能力转化为生产力的结果，是检验判定人才能力的主要客观依据。这符合马克思主义关于“实践是检验一切真理的唯一标准”的观点。

据《资治通鉴》卷第 103 记载，东晋时期，秦王符坚问高泰为治之本，高泰说：“治本在得人，得人在审举，审举在核真，未有官得其人而国家不治者也。”高泰所说，可谓言简意赅。“核真”就是要弄清被举用的人是否具有真正的才能以及才能的大小。这是考绩的精髓，也是用人的关键。用人不知核其真，就会因举荐者受经验、感情等因素的限制而造成用人失误。考绩的过程就是察其行为结果的过程。一个人的行为实践结果，与其它因素比较起来，更能反映出真实的才能水平。考绩的结果，才是调配人才、颁行赏罚的合理依据。同时，由于以工作实绩作为赏罚和使用人才的主要依据，可以使人们重视效率和成果，把才智精力运用到有

益于社会的实效方面来，为真正的能人志士提供一个尽可能公平的活动和竞争舞台，

总体看来，法定代表人任期业绩审计只是用人过程中的一个环节。经济活动连续不断，法定代表人任期业绩审计这种考绩形式也就需要反复进行下去：法定代表人任职一定时期时实行审计考核，审计考核后再调整任用；尔后再审计考核，再调整任用。如此循环往复，对法定代表人的认识就会一次比一次深刻，一次比一次全面。为此，应根据企事业单位法定代表人活动的规律特点，建立一套科学的任期业绩审计制度。

五、法定代表人任期业绩审计的基本原则

法定代表人任期业绩审计的基本原则包括依法审计原则、独立审计原则、审计的重要性原则、综合性原则和群众性原则等，分析这些原则，归根到底，是要实现一个最基本的原则，就是客观公正原则。

客观公正是法定代表人任期业绩审计最基本的原则。对法定代表人业绩的审计方法是多种多样的，但不论采取何种方法，都必须以客观公正为基本原则。特别是法定代表人任期业绩审计的结果直接关系到被审计者的奖惩使用和日后前途，如何在审计中保证贯彻客观公正原则，显得尤为重要。

贯彻审计的客观公正原则，不是一句空洞的口号，不是各执己见或自诩的客观公正，它需要具体、公认的规范措施给以保证，需要具有客观的事实内容加以证明。作者在任期业绩审计工作中体会到，要做到客观公正，须要特别注意以下几点：

第一，通过核实的财务数字和经营指标得出结论。

法定代表人任期业绩审计所采用的主要是财务数字，少数情况也使用统计数字，这些数字的真实性直接关系到用来进行纵横向比较的经济指标的真实可靠性。通常，财务数字比统计数字的