

# 浅析企业经济责任审计的

## 难点与对策

□ 山东省国土资源厅 韩瑜

领导干部任期经济责任审计,是审计机关接受干部管理部门委托,依据国家法律、法规,对党政机关、人民团体、事业单位的党政领导干部或企业领导人员任职期间经济责任履行情况进行的监督、评价和鉴证的活动。1986年底,审计署指定下发了《关于开展厂长离任审计工作几个问题的通知》,对厂长(经理)离任审计的范围、内容、程序和要求作了原则规定,为全面开展企业经济责任审计奠定了基础。实践证明,这项工作的开展,对加快企业经济体制改革、维护财经纪律、保证财产安全、强化干部监督、促进廉政建设等都起到了重要作用。同时,经济责任审计也存在一些亟待研究解决的问题。现拟对其难点问题,提出对策建议。

### 1 经济责任审计的难点问题

企业经济责任审计的内容要以责任人应承担的经济责任为依据,包括与责任人有关的经济行为、经济结果和经济制度。经济行为是指责任人的

经营方针、对企业资产的保护、对国家财经法规的遵守、对企业经营活动的反映等;经济结果是指经济行为所产生的结果,包括计划和预算的执行结果、经济效益的实现程度、企业的持续经营和发展的能力,以及职工收入和福利水平等;经济制度是指应由责任人建立健全的影响经济行为和经济结果的管理制度。经济行为和经济结果取决于责任人所建立的管理制度,而管理制度又一定程度地反映责任人的管理水平和能力。围绕责任人的经济责任,经济责任审计应包括以下内容:一是企业遵守财经法规的情况;二是企业履行财务责任的情况;三是企业履行经营责任的情况;四是企业履行社会经济责任的情况;五是企业经济效益的实现情况;六是企业发展潜力;七是企业的管理水平和经营能力。

目前,企业经济责任审计取得了许多成功经验,但也存在一些难点问题:

(1)经济责任审计时间短、任务重、审计风险大是较为突出的问题。由于企业领导任期经济责任审计无法

列入审计机关工作计划,而企业领导任免又是一个非常敏感的问题,加上组织、人事部门对审计复杂性了解不够,在委托审计时,往往要求在较短时间内提交审计报告。然而,经济责任审计不同于其他审计,其结果直接涉及到企业前任领导的政治前途和后任领导的切身利益,涉及面广,责任重大,要查清查透有关问题需要较长的审计时间。按照组织、人事部门的时间要求,难以保证审计质量,也容易形成审计风险。

(2)审计评价缺乏统一标准。对企业领导任期经济责任做出客观、真实地评价,是经济责任审计的重要内容之一。但由于缺乏统一的评价标准,评价什么,怎样评价,做法不一。哪些是企业领导的直接责任,哪些是主要责任,在理论上好说,在实际工作中却难以操作。比如,现在企业普遍存在盈亏不实、会计信息失真现象;又如,作为企业领导都想在任期内有卓越的成绩,不从长远发展目标考虑,急功近利,导致某些经营决策带有短期行为色彩等。这些问题的产生固然有企业领导的责任,也与一些

地方部门领导要求企业报喜不报忧有关,审计人员难以评价其责任归属。

(3)受审计技术条件限制,对一些历史遗留问题难以查清、查透。有些企业经营管理不善,亏损大,包袱重,存在投资失误、国有资产流失、“半截子”工程等诸多历史遗留问题,尤其是经营状况不佳、领导人经常变动的企业,遗留问题更多。若要搞清这些问题,势必给审计人员增加繁重的工作量,并具有一定的审计风险。而作为企业本身又不可能在近期内解决这些历史遗留问题,从而给审计认证、评价带来很大的难度。

(4)离任审计滞后的问题。经济责任审计应坚持“先审计、后调离”的原则,实际则往往是“先调离、后审计”。这种先离后审的做法,明显制约了离任经济责任审计作用的发挥,且带来负面影响。一是造成离任审计难以开展。被审计企业领导已离任或升职,势必给离任审计工作带来诸多不便,尤其是原领导已升职,离任审计工作难度更大,并很难发挥应有的作用。二是审计结论难以落实,查处的问題拖而不决。离任审计是对原领导任职期间经济责任的鉴定、评价,其审计结论也有利于新任领导熟悉和掌握本单位的情况。特别是离任审计中查出的违反国家财经法规问题,理应进行处罚,追究原领导责任。但苦于原任领导已离去,与原企业已没有经济关系,新任领导难以落实审计结论。有的组织人事部门因顾虑到原任领导已调离、提升,如果进行处理,就等于否定了自己安排使用干部的正确性,因此,对审计部门查出的问题采取不置可否的态度,致使离任审计走过场。

(5)新官不理旧帐问题普遍存在。有些新上任的企业领导人,从上任那天起就把前任的那段历史像翻日历一样翻了过去,对前任尚未解决的遗留问题持不管不问的态度,甚至拖欠职工的工资也不予理睬。个别新任

领导甚至干脆把前任的经营活动、会计数据全部抛开,重新开张,重新建帐,形同刚刚成立的企业法人组织。这种将企业延续经营活动有意识割断的不负责任的做法,势必给企业造成更大的经济包袱,直接影响到企业的长远发展,而且使经济责任也越来越难以分清。凡此种种,显然给经济责任审计增加了难度。

## 2 经济责任审计的对策建议

要解决以上难点,更好地开展经济责任审计,应采取以下对策:

(1)依法审计,规范程序。《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》(下称《暂行规定》)对国有企业领导人员开展任期经济责任审计的对象、审计时限、审计内容、审计程序、审计报告等都作了明确规定,各级审计部门必须按照《暂行规定》的要求认真做好经济责任审计工作,防止工作中的随意性。在审计中,既不要缺位,也不要越位。规定审计的内容,每项都要审计到位,超出规定的,也不越权审计,没有经过审计的,不能根据其他数据做出评价,以最大限度地防范和控制审计风险。为规范今后的经营责任审计工作,保证审计人员具体实施有章可循,建议有关部门尽快制定贯彻执行《暂行规定》的实施细则。各省(自治区、直辖市)级审计机关也要相应制定国有企业领导人员任期经济责任审计操作指南。对审计准备、审计内容、审计程序、审计方法、审计评价、审计报告、审计处理等要进一步细化,并在实践中不断完善,以推进经济责任审计的制度化、规范化、法制化。

(2)正确把握好审计评价尺度,分清责任,实事求是,客观公正。经济责任审计直接涉及到组织人事部门对干部的选拔任用,也涉及到被审计个人的声誉乃至政治生命,如果评价



不当,可能会引起行政诉讼。因此,各级审计部门在进行审计评价时,一定要高度负责,慎重行事。要做到审计的事实清楚,证据确凿充分,定性准确,客观公正地评价个人的功过是非。在评价过程中,要注意分清以下有关经济责任的界限:前任领导的经济责任与现任领导的经济责任;法定经济责任与约定经济责任;直接负责的主管人员的经济责任与其他直接责任人员的经济责任;集体领导成员所为的经济责任与领导个人所为的经济责任;直接经济责任与间接经济责任;故意经济责任与过失经济责任;主观经济责任与客观经济责任;工作失误与钻政策、法律、法规空子谋取私利的经济责任;上级管理机关的责任与领导人员的经济责任。同时,评价中应特别注意以下几个问题:一是对非审计事项不作评价;二是对审计过程中未涉及的具体事项不作评价;三是对未经过审计的事项不作评价;四是对审计事实不清楚的审计事项不作评价;五是对审计证据不足的审计事项不作评价;六是

对法律法规未做明确规定的审计事项,根据有关规范性文件辨证的综合分析后谨慎做出审计评价。

(3) 坚持“先审计,后调离”的原则。通过审计,分清经济责任,可使离任者走得明白,接任者接得清楚,有利于对政绩突出者的提拔重用和追究存在经济问题乃至违法违纪者的责任。在这方面,山东省菏泽市已取得了成功经验,得到了中央领导同志的肯定并批示在全国推广。此外,胶州市坚持“凡确定要离任的领导干部,先离任待岗,然后派审计部门进行审计,根据审计结果,再安排工作”的办法;青岛市四方区采取“对需要调配的领导干部先口头宣布任务,待审计结束后,根据审计结果再正式下书面文件任命”的做法。这些经验都值得借鉴或推广。这样做既不影响组织人事部门安排使用干部,又维护了离任审计的严肃性,真正体现了“先审计,后调离”的原则。

(4) 改进审计方法,确保审计质量。经济责任审计时效性强,任务重,要求高,难度大。为确保审计质量,审计机关要积极探索、不断改进审计方法。在做好审前调查的基础上,要制

定方案,周密部署,集中培训,统筹安排,集中力量打歼灭战。在审计过程中,要注意预算执行审计、财务收支审计结果,把经济责任审计与常规审计结合起来。对群众意见大、反映强烈的干部,对重大问题及重要情况,要进行重点审计。在审计质量保证措施上,要建立审计质量考核、检查制度和责任追究制度;对审计中重大问题要依据法律和有关规定作出处理意见;要充分发挥纪检、监察部门的作用;要把调查结果与审计资料进行对比,以准确的事实来评价离任者在任期内的功过是非,做到客观公正,实事求是。

(5) 实行企业领导任期全程审计监督制度。审计部门可根据情况选定某些国有企业,按规定的审计程序,以现任领导接任时间为起点,进行首次审计,并将其审计数据整理汇总立卷建档,以后的每次审计都以上一次审计为基础,直至审计到该企业领导离任,作为一个审计周期结束。最后一次审计报告既是对原任领导审计的终点,又是新任领导审计的起点。实行企业领导任期全程审计监督制度,可以明晰是非、分清经济责任,不仅

可从深层次充实人事部门考察和民主测评的内容,而且可有效遏制虚报成绩,“官出数字、数字出官”等腐败现象的发生。同时,审计部门还可以减少重复劳动,大大提高经济责任审计的工作效率,有效地控制和避免审计风险。

(6) 紧紧依靠当地党委、政府的领导。任期经济责任审计政策性强,涉及面广,情况复杂,党政主要领导的重视是开展好这项工作的基本保证。审计署已经设立了专门机构,负责组织、管理和协调全国的经济责任审计工作。各省,自治区,直辖市审计厅(局)也应设立相应的机构加强这项工作。各级审计机关要争取当地党委和政府的重视和支持,尽快建立相应机构,做到人员和经费落实。审计机关要有超前意识,主动与当地党委、政府和组织人事部门联系,争取在企业领导人员调任前及时得到审计指令,精心组织,分别落实。此外,还要注意与被审计企业的内部审计机构、社会审计组织相结合,充分利用往年成果。这样做既可以避免经济责任审计任务重、与年度审计项目计划相矛盾,又可以解决审计力量不足的问题。为了适应经济责任审计工作的需要,审计机关要采取措施,加强培训,提高审计人员的业务素质。上级审计机关也要切实加强指导,经常组织交流,推广有益的经验 and 做法。

在我国建立现代企业制度的进程中,经济责任审计对于约束国有及国有控股企业领导的经济行为已显得很有必要、很有成效。目前,经济责任审计还存在诸如方法不很成熟、评价很难量化等有待研究解决的问题,只有在实践中不断探索、研究,丰富、完善经济责任审计理论,才能有效地指导审计工作。

