摘 要

党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计是具有中国特色的，融审计监督、组织监督、纪检监督为一体的一种特殊监督活动。经济责任审计有利于促进政府管理水平的提高，是预防和治理腐败的重要手段， 也是正确评价和使用干部的重要依据。受托经济责任关系是经济责任审计的理论基础，而这种受托经济责任关系指向了行为人本人。在社会主义市场经济体制下，受托经济责任指向受托的党政机关和部门、国家事业单位以 及国有企业主要负责人。

经济责任审计伴随我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展，自20世纪八十年代起，经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐步走向制度化、法制化轨道。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，标志着我国经济责任审计进入一个新的发展阶段。但在经济责任审计实践中，还存在着一些制约经济责任审计发展的困难，如尚未建立关于经济责任审计内容和重点等方面的操作规范，也未建立完整的经济责任审计工作评价指标体系，影响了审计评价的客观公正性和权威性。

本论文以长三角地区地市级党政领导干部经济责任审计为研究对象，

分析目前我国经济责任审计存在的问题，主要包括缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题，影响了审计评价的客观公正性和权威性，制约了经济责任审计的发展。本文结合审计实践经验，提出深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全经济责任审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，针对长三角地区的地级市和直辖市的市辖区的党政领导干部，从经济和社会事业发展状况审计、重大经济决策情况审计、本地区财政收支真实合法效益情况审计、国有资产管理和使用情况审计、政府债务的举借管理和使用情况审计、政府投资的重点项目的建设和管理情况审计、土地管理情况审计、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况审计以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面提出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的主要内容、可采用的审计方法，并就各审计内容提出具有可操作性的评价指标，客观、公正、全面、科学地考核被审计领导干部的经济责任，进一步提高经济责任审计实践水平。

关键词：领导干部； 经济责任； 审计

THE RESEARCH OF ECONOMIC RESPONSIBILITY AUDIT ON PREFECTURE -LEVEL PARTY AND

GOVERNMENT LEADING CADRES

--AUDIT CONTENTS AND APPRAISAL INDEX IN

YANZE DELTA REGION ABSTRACT

Economic responsibility audit of the party and government leading cadres

And leading personnel of state-owned enterprises is a special supervision activity with Chinese characteristics, which includes audit supervision, organization supervision, discipline inspection and supervision. Economic responsibility audit not only helps to promote the government to raise the level of management, to prevent and control corruption, but also provides an important basis for the evaluation and use of cadres. The basic theory of economic responsibility audit is based on accountability theory, and this accountability clearly point to the person who performs the accountability. With the needs of establishment of the socialist market economic system with Chinese characteristics, the economic responsibility audit is created to target the party and government organs and departments, the main persons in charge of the national institutions, as well as state-owned enterprises.

With the process of China's economic system and political reform, economic responsibility audit has gradually developed since the 1980s. After over 20 years of exploration and practice, economic responsibility audit work develops, deepens, gradually institutionalizes and legalizes. In October 2010, the General Office of the CPC Central Committee, the State Council issued the" Requirements for Economic Responsibility Audit on Major Party and Government Leading Cadres and State-owned Enterprise Leaders", which

Indicates China's economic responsibility audit entered a new stage of development. However, in the economic responsibility audit practice, there are still some difficulties, which restrict the development of economic responsibility audit. For example, neither the operating specifications of economic responsibility audit content and key aspects, nor a complete economic responsibility audit evaluation index system have been established, impairing objective and authority of economic responsibility audit.

This thesis conducts in-depth research of economic responsibility audit of prefecture -level party and government leading cadres in Yanze Delta region, analyses the problem of China's economic responsibility audit, which includes, lack of a unified economic responsibility audit practice guidelines which causes [obscurity](http://dictionary.reference.com/browse/obscurity) of audit content, not establish evaluation index system of economic responsibility audit, which causes difficulty in evaluation of economic responsibility, difficulty of definition of economic responsibility. These problems affect the audit objective and impartial appraisal and authoritative and hinder the development of economic responsibility audit. In this thesis, recommendations are proposed, such as deepen economic responsibility audit content, standardize audit operations, establish a sound economic responsibility audit appraisal index system and improve audit appraisal and accountability definition. In order to improve the level of economic responsibility audit practice, evaluate the accountability of leading cadres impartially, fairly and scientifically, the main contents, audit methods, appraisal indexes have been proposed in the following nine aspects, that is, audit of economic and social development, audit of major economic decisions, audit of the authenticity, lawfulness and efficiency of the region's fiscal revenue and expenditure, audit of management and use of state-owned assets, audit of management and use of government debt, audit of management of key construction projects invested by government, audit of land management, audit of environmental protection and energy saving measures and audit of the leader's implementation of anti-corruption disciplines.

KEYWORDS: leading cadres; Economic responsibility; Audit

目 录

[摘 要](#_Toc686481851) 2

[第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作 27](#_Toc686481852) 4

[第二节](#_Toc686481853)[建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32](#_Toc686481853) 4

[第三节](#_Toc686481854)[搞好经济责任审计评价和责任界定41](#_Toc686481854) 4

[第一章 导论](#_Toc686481855) 4

[第一节 研究的背景及意义](#_Toc686481856) 4

[第二节 文献综述](#_Toc686481857) 5

[第三节 研究思路与方法](#_Toc686481858) 6

[第二章 经济责任审计理论基础](#_Toc686481859) 7

[第一节 地市级党政领导干部经济责任审计相关概念](#_Toc686481860) 7

[第二节 受托责任观理论](#_Toc686481861) 8

[第三章 地方党政干部经济责任审计现状及问题分析](#_Toc686481862) 10

[第一节 领导干部经济责任审计现状](#_Toc686481863) 10

[第二节 我国地方党政领导干部经济责任审计中存在的问题](#_Toc686481864) 11

[第四章 完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议](#_Toc686481865) 12

[第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作](#_Toc686481866) 12

[第二节 建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系](#_Toc686481867) 13

[第三节 搞好经济责任审计评价和责任界定](#_Toc686481868) 25

[结束语](#_Toc686481869) 26

[参考文献](#_Toc686481870) 26

**三、经济责任审计责任界定难**25

**第四章完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议……………………………27**

## 第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作 27

**一、深化经济责任审计内容**27

**二、建立审计操作指南，规范审计操作**28

## 第二节建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32

### 一、 引入绩效审计理念，建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32

### 二、 地市级党政领导干部经济责任审计评价实例分析36

## 第三节搞好经济责任审计评价和责任界定41

**一、做好地方党政领导经济责任审计评价**41

**二、做好地方党政领导经济责任审计责任界定**42

**三、开展党政主要领导干部经济责任同步审计**42

**四、地市级党政领导经济责任审计责任界定实例研究**42

**结束语**43

**参考文献………………………………………………………………………………………44**

**致谢……………………………………………………………………………………………48**

**攻读学位期间发表的学术论文目录**…………………………………………………………**49**

# 第一章 导论

## 第一节 研究的背景及意义

### 一、 研究背景

受托责任是审计产生和发展的根本动因。资源委托人和资源受托人掌握的信息是不对称的，委托人想了解受托人是否有效履行受托经济责任，受托人需要向委托人证明自己能有效履行受托的责任，而具有一定专业知识，且独立于受托经济责任双方的审计机构由此产生，审计经济责任的履行情况以消除委托人和受托人的疑虑。在社会主义中国， 人民将资源委托党和政府经营管理，党和政府的主要领导则对所受委托承担受托经济责任。随着我国经济和政治体制改革的深入，社会矛盾日渐突出，一些官员凭借掌握的权利挥霍浪费，谋取私利，导致国有资产流失，给国家和人民造成了一定损失，更有不少高管由于腐败等问题纷纷落马。在这样的社会背景下，产生了经济责任审计。

党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计是具有中国特色的，融审计监督、组织监督、纪检监督为一体的一种特殊监督活动。经济责任审计有利于促进政府管理水平的提高，是预防和治理腐败的重要手段，也是正确评价和使用干部的重要依据。

经济责任审计伴随我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展，自20世纪八十年代起，经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐步走向制度化、法制化轨道。党的十七大报告明确指出“重点加强对党政领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督，健全质询、问责、经济责任审计、

引咎辞职、罢免等制度“[1]，经济责任审计全面深化发展。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》

（以下简称《审计规定》），标志着我国经济责任审计进入一个新的发展阶段。不断深化经济责任审计，有利于健全权利运行制约和监督机制，有利于促进经济社会又好又快发展，有利于健全完善责任制、问责制和责任追究制，有利于反腐倡廉建设，推进社会主义民主法制建设。

### 二、 研究意义

首先，通过经济责任审计发现被审计单位违反财经法纪的问题并促使其整改，有利于维护国家财经秩序，为社会和经济发展保驾护航。其次，通过对领导干部任期内经济责任履行完成情况的评价，判断领导干部有无具备履行经济责任的素质和能力，有利于干部管理部门正确任用人才。再次，经济责任是对财权的具体监督，是发现干部问题， 结合群众举报调查核实情况的方法之一，是从制度上遏制腐败的有效措施，通过经济责任审计，严肃查处违法违纪的干部，有利于增强领导干部的守法和反腐倡廉意识，有利于从源头上防治腐败，加强党风廉政建设。最后，经济责任审计是对领导干部权利行使的监督，有利于增强领导干部的法治意识，促使其规范行政行为，做到依法行政，依法治国。

经过二十多年的探索和实践，我国经济责任审计工作不断发展和深化，但在经济责任审计实践中，还存在着一些制约经济责任审计发展的困难。如未建立关于经济责任审计内容和重点等方面的操作规范，全国各地审计机关在审计实践中对于审什么，怎么审， 做法不一，差异较大。又如目前我国尚未建立完整的经济责任审计工作评价指标体系， 难以把握审计评价的尺度，存在“审计就是查问题”的习惯思维，单纯从问题多少角度评价领导干部履行经济责任情况，而未将事业发展等情况与发现的问题结合起来综合评价，影响了审计评价的客观公正性和权威性。我国经济责任审计经历了从国有企业领导人员、县级以下党政领导干部、县级党政领导干部、地市级党政领导干部直至省部级领导干部范围逐步发展扩大的过程，尤其是最近几年，开展了大量对地市级领导干部的经济责任审计。但从理论研究而言，及至今日，对经济责任审计的研究更多集中在对企业

[1]党的十七大报告（全文）[DB/OL][. http: //www. gzrc. gov. cn/upload/gz/other/daili/20085885245727. doc,2013-02-18.](http://www.gzrc.gov.cn/upload/gz/other/daili/20085885245727.doc%2C2013-02-18)

领导人员、县级及县级以下领导人员的经济责任审计中，对于地市级党政领导干部的研究缺乏。此外，我国幅员辽阔，全国不同地区的经济和社会发展不均衡，从经济责任的角度来说，即使同是地市级党政领导干部，不同地区的党政领导干部所负有的责任也会有所不同，审计侧重点和评价指标也会因此不同。目前已有的审计理论研究很少根据地域区分领导干部的经济责任，难以从理论上指导审计实践。因此迫切需要进行理论创新研究，从理论层面指导经济责任审计的实践。

本论文以长三角地区地市级党政领导干部经济责任审计为研究对象，对经济责任审计存在的问题进行分析，提出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的内容和方法， 就各重点内容提出具有可操作性的评价指标，客观公正、科学地考核领导干部经济方面的履职情况，提高经济责任审计的实践水平。

## 第二节 文献综述

### 一、 关于经济责任审计概念的研究

姜彦秋（1999）认为，“经济责任审计是对经济责任关系的主体之经济责任的履行情况所进行的监督、鉴证和评价活动”[2]。李凤鸣，时现（2001）认为“党政领导干部 任期经济责任审计是根据干部管理、监督工作的需要和党委、人民政府的意见，由组织人事部门、纪检监察机关向审计机关提出委托建议，由审计机关依法对党政领导干部和国有企业领导人员任期间所在部门、单位财政收支、财务收支或所在企业资产、负债、 损益情况真实性、合法性、效益性，以及有关经济活动应当负有的经济责任所进行的审计监督、鉴证和评价活动审计”[3]。彭振威（2005）认为“企业经济责任审计是在企业财务收支审计的基础上，把审计结果人格化，落实到人的经济责任上”[4]。阮滢（2011）认为经济责任审计是政府治理的重要工具，是一种常态的、不断创新型的“绩效”审计制度和专门化检查制度[5]。蔡春、田秋蓉、刘雷（2011）认为经济责任审计是现代审计

[2]姜彦秋．谈谈经济责任审计[J]．审计研究，1999（5）：22-25.

[3]李凤鸣，时现．经济责任审计[M]．北京：北京大学出版社，2001: 8-9.

[4]彭振威.企业经济责任审计若干问题的探析[J]．审计研究，2005（2）：85-88.

[5]阮滢．党政领导干部问责与经济责任审计关系浅析[J]．财会通讯・综合2011（6上）：96-97.

理论与方法结合中国特色的审计实践产生的一种制度创新，对完善领导干部监管机制、 加强党风廉政建设、促进民主政治具有重要的现实意义[6]。

### 二、 关于党政领导干部经济责任审计内容的研究

于保和（2003）研究认为，区（市）县长经济责任审计主要内容为贯彻国家财政法规、政策和重大经济决策情况；地方财政财务收支管理情况、财政收支、财务收支工作目标完成情况以及区（市）县长遵纪守法和廉洁自律情况[7]。周云平（2005）认为市、 县政府党政领导干部经济责任审计内容主要有地方重要财政收支及经济工作目标完成情况；遵守国家经济政策和财经法规情况；重大经济事项决策情况；遵纪守法和廉洁自律情况[8]。杨晓磊（2010）研究认为，地方政府首长目标经济责任的内容包括经济安全责任、经济合规责任、绩效责任、社会发展责任、环境治理责任、公平责任以及内部控制责任[9]。李曼静（2010）研究认为区域型领导干部经济责任审计内容主要包括贯彻执行国家经济政策情况，与地方经济发展有关的重大经济决策情况；主要经济和社会发展目标（指标）完成情况；财政财务收支情况；国有资产管理、使用和保值增值情况；债权债务情况；直接分管单位的经济管理情况以及廉洁自律情况[10]。刘更新（2010）研究认为开展区域型党政领导干部经济责任审计时，应以全部政府性资金为主线，在确定责任的同时衡量效益[11]。黄溶冰、单建宁、时现（2010）认为应将环境保护责任纳入经济责任审计的评价范围[12]。陈荣高（2011）认为党政主要领导干部经济责任审计包括资金资产配置审计；基本公共服务均等化审计；经济发展要素审计；贯彻执行中央和省政策的事项及事关当地经济社会长远发展的事项审计；政府投资领域、土地出让、特许经营权出让等权力运行关键点审计等五方面的内容[13]。李纯琳（2011）认为地方党委和政府主要领导干部经济责任同步审计内容的确定应当紧紧围绕地方各级党委和政府的经济职能要求和主要领导干部所承担的责任展开。对书记的审计侧重于经济决策和宏观管理方面，对政府主要领导干部的审计则侧重于对党委重大经济决策事项的落实和执行情况

[6]蔡春，田秋蓉，刘雷．经济责任审计与审计理论创新[J]．审计研究，2011(2)：9-12.

[7]于保和．经济责任审计研究[D]．大连：东北财经大学,2003。

[8]周云平．市、县党政领导干部经济责任审计方法探讨[J]．审计研究，2005．（3）：38-41.

[9]杨晓磊．经济责任审计中目标经济责任的确定与经济责任履行报告研究[D]．成都：西南财经大学．2010. [10]李曼静．基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨：哈尔滨工程大学，2010.

[11]刘更新．经济责任审计的运行机制及其治理效率研究[D]．成都：西南财经大学，2010. [12]黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36.

[13]陈荣高. 党政主要领导干部经济责任同步审计探索[J]．审计研究，2011（3）：8-11.

[14]. 刘更新（2012）认为经济责任审计的内容不仅强调资源使用的经济性、效率性和效

果性，而且强调组织的发展责任、国家政策制度执行责任、国家经济安全责任以及廉洁自律责任[15]。

### 三、 关于经济责任审计评价指标的研究

吕文基（2002）认为应以财政收入增长率、税费上缴增长率等10个指标来评价党政领导干部的经济责任[16]。李诗银（2003）在评价乡镇领导干部的经济责任时，建立财政收入状况、发展社会经济事业等六大类30项指标[17]。王学龙（2003）构建了包括评价效益性、真实合法性的经济性指标体系，以及七类非经济性指标体系[18]。潘敏虹（2007）构建了包括正当性、效率性、效果性、公平性、透明性及回应性六个标准在内的绩效标准体系[19]。阮滢（2008）构建了社会经济总体评价、地方财政预算管理情况、重大决策及经营业务管理、可持续发展能力等四方面的指标体系[20]。黄溶冰、单建宁、时现（2010）认为应将环保投资指数、单位GDP能耗下降率等环境保护指标以合理的权重纳入评价指标体系中[21]。房桃峻（2012）选取了经济性、效率性、效果性、真实性、合规（法）性、环保和可持续发展等8大类指标作为县（市、区）长经济责任审计评价的一级指标，并选

取了财政支出增长率、财政支出节约率等40个二级指标[22]。于迈，谈华（2012）确立

了经济发展、民生改善、生态文明三类12项指标体系[23]。谷沅铮（2012）将经济责任审计与绩效审计相结合，从会计信息真实合法性、生产经营效益性、可持续发展能力和社会责任4个准则层面26个具体指标构建国企领导经济责任审计的评价指标体系[24]。孔维、伟张海（2012）根据现代西方产权经济学中的国家理论，从最高层（目标层）、中 间层（准则层）、次中间层（指标层）和对象层（审计对象层）四个层次建立党政领导干部经济责任综合评价指标[25]。

[14]李纯琳．地方党委和政府主要领导干部经济责任同步审计专题研讨会综述[J]．审计研究2011（3）：3-7.

[15]刘更新．经济责任审计运行机制的框架构建与特征分析[J]．财会月刊，2012（1上旬）：31-33.

[16]吕文基．党政领导干部经济责任审计的思考及评价体系[J]．审计与经济研究，2002(1)：16-19.

[17]李诗银．乡镇领导干部经济责任审计评价指标体系[J]．中国审计，2003(7)：80.

[18]王学龙．党政领导干部经济责任审计指标体系及其评价[J]．财会研究，2003(12)：53-54.

[19]潘敏虹．县（市）党政领导干部经济责任审计及绩效评价问题研究[D]．广州：暨南大学，2007.

[20]阮滢．论党政领导干部任期经济责任审计功能拓展[J]．审计与经济研究，2008(3)：10-14.

[21]黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36.

[22]房桃峻．福建省县（市、区）长经济责任审计指标体系研究[J]．东南学术，2012（2）：165-175.

[23]于迈，谈华．经济责任审计评价体系构建研究[J]．审计月刊，2012（7）：12-14.

[24]谷沅铮．国企领导经济责任审计评价指标体系研究[D]．开封：河南大学.2012.

[25]孔维伟，张海. 层次分析法在党政领导干部经济责任审计评价中的应用[J]．前沿，2012（4）：41-42.

### 四、 关于经济责任审计评价方法的研究

吕荆海（2007）认为县（区）委书记任期经济责任审计评价的主要方法有定量法、比较法、环境分析法和引用法，“应在遵循基本评价原则的基础上，以写实量化的方法寓评价于叙事实之中，一般不作鉴定式抽象评价”[26]。李曼静（2010）认为区域型领导干部经济责任审计中为避免评价的主观性和片面性，提高评价的全面性和针对性，应将比较分析评价法和德尔菲法等定性方法与层次分析法、分项打分法和模糊综合评价法等定量方法相结合[27]。陈琛凝（2011）突破以往评价以定性为主的模式，采用定性与定量指标相结合，采用分级评价制度来评价党政领导干部履行经济责任情况，从经济决策和经济管理情况、政府性资金收支的真实合法效益情况、经济社会发展目标实现情况、经济发展对环境资源的影响情况、廉洁自律情况、领导干部履行经济职责综合评价等六个方面来进行党政领导干部经济责任审计评价标准的设计[28]。于迈，谈华（2012）综合南京区域经济责任审计发展的实际状况，认为审计评价应遵循客观性、重要性、谨慎性、 定量分析与定性分析相结合的原则，审计评价方法包括业绩比较法、量化指标法、环境分析法和责任区分法[29]。

### 五、 经济责任审计研究现状述评

经济责任审计是我国审计监督制度的重要组成，伴随社会主义经济、政治体制改革产生并不断发展，在国际上尚无先例可寻。由于实践时间短、经验有限，国内理论界对经济责任审计的理论研究较少，没有深入细致地对经济责任审计的理论体系进行系统性的探索，导致经济责任审计研究发展缓慢。直至今日，缺乏统一的经济责任审计操作指南，未就经济责任审计审什么，怎么审，提出具有可操作性的指南以规范审计行为，保障审计质量，防范审计风险。同时，比较公认的评价方法与指标体系尚未建立，目前已有的评价指标主要参考财政部绩效评价标准，但运用时未系统地引进，多是零散个别地使用，缺乏约束性和法定性。而不同层次不同部门的党政领导干部涉及的领域各不相

[25]吕荆海．县（区）委书记任期经济责任审计特点分析及方法探究[J]．审计月刊，2007(3)：25-28.

[27]李曼静．基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨：哈尔滨工程大学，2010.

[28]陈琛凝．党政领导干部经济责任审计评价指标探析[J]．财会通讯・综合2011（4上）：85-86.

[29]于迈，谈华．经济责任审计评价体系构建研究[J]．审计月刊，2012（7）：12-14.

同，所任职务和履行的职责、义务各不相同，审计关注的具体内容和评价指标也不尽相同，目前尚未有研究根据不同类型单位的义务和履职特点提出规范的经济责任审计内容及评价指标体系，已有的经济责任审计研究主要集中在对国有企业领导人员、县级及县级以下党政领导干部经济责任审计上，或者笼统地就地方党政领导干部经济责任审计进行研究，可以理解为包括从省部级至乡镇级领导、不同区域的领导干部都适用同样的审计内容和评价指标，未考虑不同级别不同地区党政领导干部的差异性，缺乏针对性。而自2005年起，我国对党政领导干部经济责任审计已扩大至地市级，而针对该级别领导的经济责任审计内容及评价指标的研究很少，难以引导地市级党政领导干部经济责任审计的实践，造成经济责任审计评价难，不仅难以控制审计风险，还影响了审计结果的运用。

## 第三节 研究思路与方法

### 一、 研究思路与文章框架

本论文采取规范研究和案例描述相结合的方法，以受托责任理论为基础，从领导任期审计的理论基础、内涵、特点、历史沿革、存在的问题及对策进行研究，针对长三角地区的党政领导干部的特点，在文献研究的基础上归纳出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的主要内容，根据经济责任的实践经验得出需要收集的资料和可采用的审计方法，针对每项审计内容提出具有可操作性的评价指标，并以实际案例分析构建的评价指标的具体运用，检验这些指标对审计实践的指导程度。

全文共分为四个部分：

第一章“导论”。对论文的研究意义、文献综述、研究思路方法、写作框架以及论文的主要创新与不足之处加以阐述。

第二章“经济责任审计理论基础”。主要阐述与论文主题相关的理论----受托责任理 论，阐述经济责任的内涵、特点、类别等等相关概念，为科学研究地市级党政领导干部经济责任审计打下理论基础。

第三章“经济责任审计现状及问题分析”。回顾我国经济责任审计的发展历程，描述经济责任审计的现状，并提出当前经济责任审计中存在的缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题。

第四章“完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议”。针对第三章提出的经济责任审计中存在的缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题，提出深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全经济责任审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，针对城镇化和工业化较发达的长三角地区的地市级党政领导干部经济责任，从经济和社会事业发展状况审计、重大经济决策情况审计、财政收支真实合法效益情况审计、国有资产管理和使用情况审计、政府债务的举借管理和使用情况审计、政府投资的重点项目的建设和管理情况审计、土地管理情况审计、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况审计以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面提出经济责任审计的主要内容、可采用的审计方法以及设立评价指标，并以一个审计案例验证本章提出九个方面指标的可操作性。

### 二、 研究方法

#### 1、 理论及文献研究法

本论文以审计产生的基本前提受托责任关系理论为出发点，延伸至公共受托责任观，研究公共受托责任观与经济责任、以及经济责任审计的关系，为论文研究提供理论依据。在论文写作过程中，收集和参阅了大量关于经济责任审计的文献，了解目前关于党政主要领导干部经济责任审计的研究状况及相关的理论观点，通过归纳总结文献资料，了解该领域的研究成果，分析其不足，为进一步的理论研究做好铺垫。

#### 2、 归纳与实证分析法

通过收集及归纳党政领导干部经济责任审计规定、实施办法等实践资料，结合审计工作实践，整理和分析相关审计项目的实施情况，归纳分析地市级党政领导干部经济责任的审计内容、主要操作步骤和评价指标，将定性指标和定量指标相结合，探索审计内容细化和拓展的可行性。以某直辖市的市辖某区的领导任期经济责任审计项目作为具体

案例，研究所设立的评价指标的可操作性。

### 三、 创新与不足

本论文对经济责任内涵进行了分析研究，结合审计实践经验，提出解决经济责任审计中存在的诸如缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，审计评价及责任界定难等问题的相应对策与建议，将长三角地区地市级党政领导干部经济责任落实到经济和社会事业发展状况、重大经济决策情况、财政收支真实合法效益情况、国有资产管理和使用情况、政府债务的举借管理和使用情况、 政府投资的重点项目的建设和管理情况、土地管理情况、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面，提出具有可操作性的评价指标，为建立完善经济责任审计评价体系提供一定的参考。

由于水平有限，本论文仅提出上述九个方面的主要评价指标，未量化各指标在整个评价体系中的重要性，未能建立起经济责任审计的评价指标体系，将留待今后在实践中不断改进，更好地为审计工作服务。

# 第二章 经济责任审计理论基础

## 第一节 地市级党政领导干部经济责任审计相关概念

### 一、 地市级党政领导干部、长三角地区涵义界定

根据我国的行政级别，可分为国家级、省部级、地市级、县处级和乡镇级五级，其[中地级市为中华人民共和国行政区划](http://baike.baidu.com/view/257295.htm)中的二级行政区，为县级以上单位，省级以下单位。 根据《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，目前我国经济责任审计的对象从行政级别而言，包括省部级、地市级、县处级和乡镇级党政领导干部。根据审计对象所属单位性质来划分，经济责任审计可以分为地方各级党委和政府主要领导干部经济责任审计、党政工作部门、审判机关、检察机关、事业单位和人民团体等单位主要领导干部经济责任审计以及国有企业领导人员经济责任审计三种类型。

[长三角地区是长江三角洲](http://baike.baidu.com/view/48994.htm)地区的简称，最初的长三角城市包括[上海市](http://baike.baidu.com/view/2539.htm)、[江苏省](http://baike.baidu.com/view/16156.htm)东南部和[浙江省](http://baike.baidu.com/view/6310.htm)东北部的14个城市[30]。几经扩容，目前长三角城市已增加至30个，沪苏浙

各城市已全部纳入长三角，合肥、马鞍山等5[个安徽省](http://baike.baidu.com/view/27969.htm)的地级市也已纳入其范围。长三角地区是目前[我国](http://baike.baidu.com/view/61891.htm)经济发展速度最快、经济总量规模最大、最具有发展潜力的经济板块， 是全国最大的经济圈，其经济总量相当于全国GDP的20%，也是世界六大[城市圈](http://baike.baidu.com/view/712045.htm)之一

[32]。

本论文研究的地市级党政领导干部，主要指地级市以及直辖市中的市辖区的党委书

[30[] http: //baike. baidu. com/view/2459676. htm](http://baike.baidu.com/view/2459676.htm).2013-05-29.

[32[] http: //baike. baidu. com/view/2459676. htm](http://baike.baidu.com/view/2459676.htm).2013-05-29.

记和政府行政首长。目前长三角地区拥有地级市29个（其中南京、杭州、宁波为副省

级城市）。此外，上海市作为直辖市，其17个市辖的区县行政级别等同于地级市。

### 二、 “经济责任”内涵分析

根据《现代汉语词典》，“责任”包括两层含义，一是分内应做的事，二是没有做好分内应做的事因而应当承担的过失。其中第一层含义可理解为应尽的职责和义务，第二层含义可理解为承担的过失。对于经济责任审计而言，对领导干部的职责履行情况进行审计和评价是第一层意义上的责任。而在审计报告中对审计发现问题的责任界定，则属于第二层意义上的责任。因此对于经济责任涵义的理解，应分别从领导干部应尽的责任和审计发现问题的责任界定两方面进行。

关于经济责任的涵义界定，1999年《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》（以下简称《审计暂行规定》）定义为“领导干部在任职期间对其所在部门、单位财政收支、财务收支真实性、合法性和效益性，以及有关经济活动应当负有的责任， 包括主管责任和直接责任”[33]。2006年修订的《审计法》规定“对被审计人在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应负经济责任的履行情况进行审计监督”[34]。2010年的《审计规定》提出“经济责任是指领导干部在任职期间因其所任职务，依法对本地区、本部门（系统）、本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应当履行的职责、义务。同时提出审计机关对被审计领导干部履行经济责任过程中存在问题所应当承担的直接责任、主管责任、领导责任，应当区别不同情况作出界定”[35]。

从上述经济责任内涵界定的演变发现，2010年的《审计规定》与1999年的《审计暂行规定》比较，删除了“财政收支、财务收支的真实性、合法性和效益性”的内容， 区分了经济责任审计与财政财务收支审计的内容，更适应不断拓展的受托经济责任内涵，将经济活动的范围拓展到领导干部所控制的经济权力活动中，其范围可以包括经济决策、经济政策执行等；强调了领导干部必须“依法”履行责任；对于领导干部在履行经济责任过程中存在问题需要承担的责任，则根据承担责任的程度，在主管责任和直接责任的基础上增加了领导责任，使经济责任的种类更为细化，更便于审计机关在经济责

[33]县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定[DB/OL] [http: //baike. baidu. com/view/2948529. htm](http://baike.baidu.com/view/2948529.htm), 2013-01-10.

[34]中华人民共和国审计法（2006 修正）[DB/OL][. http: //www. audit. gov. cn/n1057/n1087/n1599/325639. html](http://www.audit.gov.cn/n1057/n1087/n1599/325639.html)，2013-01-10.

任审计中实施操作界定责任。

### 三、 领导干部应承担的责任和义务

从领导干部应承担的责任和义务方面来看，对于地市级党政领导干部而言，应对地方经济社会科学发展、制定和执行重大经济决策、本地区财政收支、国有资产、政府债务、政府投资和以政府投资为主的重要项目以及廉洁从政等方面承担相应的责任和义务，因此，相应的经济责任可分为经济发展责任、经济决策责任、经济管理责任以及个人廉政责任等。领导干部不仅要对本部门和地区承担财务责任和管理责任，还要向社会公众承担相应社会责任，实现社会效益和环境效益，将安全、就业、可持续发展等内容纳入到经济责任的范畴。

### 四、 审计发现问题的责任界定

责任界定是经济责任审计评价的最后一个环节，也是领导干部对审计报告最为关注的部分。根据2010年的《审计规定》，可分为直接责任、主管责任和领导责任。其中“直接责任主要包括直接违反或授意、指使、强令、纵容、包庇下属人员违反法律法规、国家有关规定和单位内部管理规定的行为；未经民主决策、相关会议讨论而直接决定、批准、组织实施重大经济事项或主持相关会议讨论或者以其他方式研究，但是在多数人不同意的情况下直接决定、批准、组织实施重大经济事项并造成重大经济损失浪费、国有资产流失等严重后果的行为。主管责任是指除直接责任外，领导干部对其直接分管的工作不履行或者不正确履行经济责任的行为以及主持相关会议讨论或者以其他方式研究，并且在多数人同意的情况下决定、批准、组织实施重大经济事项， 由于决策不当或者决策失误造成重大经济损失浪费、国有资产流失等严重后果的行为。 领导责任是指除直接责任和主管责任外，领导干部对其不履行或者不正确履行经济责任的其他行为应当承担的责任。”[36]

### 五、 经济责任审计特点

1、审计目的特殊。经济责任审计将审计监督与干部监督管理相结合。审计的结果是干部监督管理部门选拔、任用、奖惩干部的重要参考依据。

2、审计对象特殊。经济审计的对象是干部管理部门委托审计机关审计的领导干部，由被审计人的任期来界定审计范围和事项，通过“对人”（领导干部）的审计，促进“对事”（被审计单位更好地履行职责）的监督，是由人而事而非由事究人。

3、审计程序特殊。经济责任审计的立项需要经过干部监督管理部门，而不是由审计机关自主列入年度工作计划。审计进点时，一般应召开由干部管理部门和审计机关组织的进点会并由被审计人就自身任期履职责任作出说明。审计组审计报告应征求被审计人的意见。审计结果应报送干部监督管理部门或其他委托审计的部门。

4、审计内容特殊。经济责任审计以财政财务收支审计为基础又不限于财政财务收支审计。其内容除常规审计内容外，还包括一些专案审计和专项审计调查的内容，可能涉及被审计人任职期间的管理行为和结果。经济责任审计的内容范围由被审计人的任期决定，原则上不将非任期内的事项作为审计内容。

## 第二节 受托责任观理论

### 一、 受托责任关系与审计

我国会计大师杨时展在论述受托责任时认为，负责经营管理的人接受了委托人委托，拥有了运用、管理资源的权力，就应负有一个善意管理人应负的责任---受托责任， 向委托人交待。受托责任关系是审计的基本前提。审计学家理查德・布朗(Richard Brown)在论述审计起源时指出：“审计的起源可追溯到与会计起源相距不远的时代……当文明的发展产生了需要某人受托管理他人财产的时候，显然就要求对前者的诚实性进行某种

检查“[37]。这里提出了受托经济责任关系的存在是审计产生的前提。”所谓受托责任关系是资源占有人与资源经管人之间所形成的资源委托与受托经管关系以及资源经管人与其资源经管执行人之间所形成的资源受托经管与执行资源经管管理“[38]。资源占有人由于占有的资源数量巨大，自身无法有效经营其占有的资源，而将这些资源委托他人经营，从而产生资源占有权与经营权的分离。而资源占有权分成终极所有权和法人财产权两部分，资源占有人凭借终极所有权，将法人财产权委托给资源经管者，资源经管者因而有权使用和处分资源，并承担对资源的保值增值责任，从而确立资源占有人与资源经管人之间的受托经济责任关系，资源经管者因而有义务向资源占有者汇报受托经济责任。受托责任关系形成后，资源占有人需要了解受托人的履职情况，而受托人也需要向资源占有人证明自己能有效履行受托职责。如何满足双方的需要呢？这就需要有独立的第三方----审计人来检查评价，审计人既完全独立于受托责任双方，又具有一定的专业能力去鉴证所托责任的履行情况，审计由此产生，所以说受托责任关系是审计产生的客观基础和根本动因。审计的产生源于资源所有权与经营权的分离，是一项独立的经济监督活动，可以考核和评价经济责任，可以追究责任人的经济责任。

委托人的需求并非一成不变，而是随着社会和经济的发展不断提高和扩展，而这又促使了审计的不断发展，从传统的财务报表审计，到现代的经营审计、管理审计、效益审计，直至经济责任审计、环境审计等，从不同角度或方面检查、鉴证和评价受托责任履行情况。1985年ASOSAI（最高审计机关亚洲组织）第三届大会发表的’The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability’（《关于公共受托责任指导方针之东京宣言》）在序言中提到“为谋求发展，公共部门的活动和政府的开支不断增长，随着公有制企业的扩大，地方行政当局自主权的扩大以及一些国家私有化的趋势，公共受托责任的范围和规模延伸到更广的领域；随着公众意识的增强，对于受托管理公共资源的人和机构的受托责任履行状况的要求愈发增强，因而更需要确保受托经济责任履行过程的公正性和有效性；最高审计机关因此除传统形式的审计外，更关注公共资源管理的效益性，并认为有必要增加社会各阶层的公共受托责任意识。”由此看出，审计将随着受托经济责任的拓展而不断发展。

[37]文硕.世界审计史1版[M].北京：中国审计出版社，1990.401.

[38]李金华主编.审计理论研究[M].北京：中国时代经济出版社，2001. 60.

### 二、 公共受托责任观

公共受托责任观是经济责任审计产生与发展的理论基石。“政府的受托经济责任，即政府对社会、对人民的责任，如有效利用国家资源、大力发展生产、增加社会财富、 满足人民需要、增强国家的国际竞争力；制定科学的宏观经济决策与政策、建立科学的宏观调控手段以保证国民经济正常运转，等等。这种责任一般称之为公共受托经济责任(Public Accountability)”[39]。1985年ASOSAI（最高审计机关亚洲组织）第三届大会发表的’The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability‘（《关于公共受托责任指导方针之东京宣言》）中指出‘Public accountability means the obligations of persons/authorities entrusted with public resources to report on the management of such

resources and be answerable for the fiscal, managerial and programme responsibilities that are conferred[40]（公共受托责任指受托经营公共资源的人员/机构应当报告公共财产管理情况并对相关的资源负有财务、管理和计划的责任）。美国会计总署(U. S. Government Accountability Office)认为“政府的受托经济责任是指受托管理并有权使用公共资源的政府和机构向公众说明其全部活动情况的义务”[41]。政府作为受托方一旦经管了公共资源或公共资金，就确立了公共受托责任关系，应承担起公共受托责任。在资本主义国家， 立法、行政和司法各自独立又相互制衡。在这种“三权分立”的政治体制下，纳税人作为委托人，委托受托人---政府去管理国家事务，而议会代表纳税人的利益，享有检查权和质询权，可以要求政府向其报告工作，这就是一种受托经济责任关系。我国是社会主义国家，人民代表大会制是我国的根本制度。我国宪法明确中华人民共和国的一切权力属于人民。人民当家作主，拥有国家的财富。各级人大及其常委会代表人民，通过任命行政首长的方式将公共资源委托给各级政府管理，由此产生了各级人民代表大会和相应级别政府之间的公共财产受托关系。各级政府接受人民委托，政府各部门和企事业单位及其负责人在接受政府委托管理公共资源或者财产，均对人民负有公共受托责任。我国的政治体制是中国共产党领导下的人民民主专政，中国共产党是中国政治、经济、社会等各项事业的领导核心，其政治主张通过人大立法等形式传递给政府，各级政府在各级党委领导下依法行使行政职能，执行党委确定的方针政策，形成各级人大同党委和政府

[39]蔡春.审计理论结构研究[M].大连：东北财经大学出版社，2001.58.

[40] The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability [DB/OL]. [http: //www. asosai. org/R\_P\_accountability\_control/appendix1. htm,2013-02-18](http://www.asosai.org/R_P_accountability_control/appendix1.htm%2C2013-02-18)

[41] [美]查理A格林特.王来等译.公共管理体制国际比较[M].北京：经济科学出版社，2001.77.

15

间的公共受托责任关系，因此党的领导干部也对人民负有公共受托责任。

### 三、 公共受托责任关系与经济责任审计

“审计在本质上是一种确保受托经济责任(Accountability)全面有效履行的特殊的经济控制”[42]。公共受托责任关系确立后，如何证明受托人能履行公共受托责任呢？审计监督即是监督公共受托责任有效履行的保证机制之一，是代表人民意志的法律和经济监督。人民代表大会将公共资源或资金委托给人民政府、政府各部门、事业单位和国有企业，最终落实到这些单位的主要领导干部，这些领导干部是否切实履行了受托经济责任， 需由独立的国家审计机关通过经济责任审计进行客观公正的评价，评价公共受托责任的实际履行情况，起到查处问题、促进管理的作用。经济责任审计的基本理论依据是特定受托经济责任关系的存在，此种受托经济责任关系明确指向行为人本人。为建立有中国特色社会主义市场经济体制的需要，受托经济责任的要求指向受托的地方党政机关和部门、国家事业单位以及国有和国有控股企业主要负责人，从而产生了经济责任审计。经济责任审计是基于特定受托经济责任关系，针对特定受托经济责任具体内容而产生的一种审计。我国公共受托层级与经济责任审计关系详见图2-1。

[42]蔡春.审计理论结构研究[M].大连：东北财经大学出版社，2001.19.





图2-1中，首先，人民代表大会代表人民，将公共财产委托给各级政府，由此产生了第一级的公共受托责任关系。其次，各级人民政府将公共财产委托给政府各部门、事业单位以及国有企业，由此产生了第二级的公共受托责任关系。再次，政府各部门、事业单位以及国有企业又将公共财产委托给部门或单位的主要负责人，由此产生了第三级的公共受托责任关系。经济责任审计则通过对政府各部门、事业单位以及国有企业主要负责人受托公共责任履行情况的鉴证和评价来解除和确认受托人的公共受托责任。

# 第三章 地方党政干部经济责任审计现状及问题分析

## 第一节 领导干部经济责任审计现状

### 一、 我国经济责任审计发展经历的三个阶段

1、产生和初创期（1985年至1998年）。1985年的国有企业厂长、经理离任前进行的承包兑现公证审计是我国经济责任审计的最初形式。此后，又尝试对部分县、市级党政领导干部进行经济责任审计以查处政府官员虚报政绩的问题。1997年9月，中纪委建议试行县、乡镇单位主要负责人经济责任审计，1998年起于全国逐步推行。

2、探索发展期（1999年至2005年）。1999年5月出台的《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》和《审计暂行规定》，对县级以下党政领导干部，国有企业和国有控股企业领导人员任期经济责任审计的目的、对象、范围、 内容、程序等进行了规定，初步确立我国任期经济责任审计的制度框架。2000年6月及2005年1月起，经济责任审计对象分别扩大至县级以上、地厅级党政领导干部。经济责任审计开始纳入我国惩治和预防腐败建设体系。

3、深化发展期（2006年至今）。2006年2月对《中华人民共和国审计法》进行了修订，首次在法律层面上明确规定了经济责任审计的审计主体、审计依据、审计对象和审计内容等，从法律上确立经济责任审计的地位。2009年1月省部级党政主要领导干部经济责任审计试点范围扩大。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，标志着我国经济责任审计逐步走向法制化轨道，经济责任审计深化发展。

1998年至2010年10月，全国各级审计机关共审计领导干部41万多人，查出领

导干部个人经济问题20多亿元，根据审计结果免职、降职、降级、撤职和处分1.8 万

人，移送纪检监察和司法机关0.72万人，查出被审计单位违规金额7900亿元，损失

浪费金额888亿元[43]。经济责任审计为规范和提高被审计单位管理能力起到了一定作用。

### 二、 经济责任审计相关法规

2006年，《中国人民共和国审计法》经修订后专门就经济责任审计进行了明确规

定，保证了经济责任审计的法律地位。我国第一部关于经济责任审计的法规制度是1999

年的5月的《县级以下党政领导人员任期经济责任审计暂行规定》和《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》。2000年、2005年及2009年，经济责任审计的领导人员范围分别扩大至县级以上、地厅级以及省部级，但没有相应的审计法规出台，仍停留于1999年的县级以下的暂行规定，审计法规明显滞后于审计实践。2006年，审计署开始《经济责任审计条例》的起草工作，2009年，根据1999年的《暂行规定》以及《经济责任审计条例（草案）》中的内容，起草了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》并于2010年10月正式出台，1999年的《暂行规定》同时废止。2010年7月，审计署开始研究起草《经济责任审计指南》，审计署已将《地方党委和政府主要领导干部经济责任审计指南》、《党政工作部门主要领导干部经济责任审计指南》、《国有企业领导人员经济责任审计指南》列为2012年的重点审计规范建设内容，但至今上述指南仍未正式出台。因此，目前与经济责任审计相关的行政法规只有《审计规定》。在审计制度方面，截至2010年10月，全国

各省已制定1万多项经济责任审计相关制度，为指导各省的经济责任审计工作起到了一定作用。

[43]将审计工作融入经济社会发展大局-我国经济责任审计发展综述.中国审计报[N]．2010.12.17（1）.

### 三、 经济责任审计操作模式

1999年，中央五部委经济责任审计工作联席会议成立，由中纪委、中组部、监察部、人事部和审计署等五个部门组成，联席会议办公室设在审计署。此后，全国各省、 市（地） 、县（市）纷纷成立了经济责任审计工作领导小组或联席会议，联席会议成员除包括纪检、组织、监察、人事、审计5个部门外，还包括国有资产监督管理等部门。各地建立了经济责任审计专职机构，配备了专职人员。全国各级经济责任审计领导小组、 联席会议以及专职机构均制定了工作运行制度和工作模式，为经济责任审计的开展提供了有力的领导和支持。如上海市经济责任审计已基本形成市管企业领导人员“三至五年轮审一遍、一次审三至五年”的工作模式，区县级以下党政领导干部经济责任审计基本实现全覆盖，地厅级党政领导干部经济责任审计工作有序推进[44]。

### 四、 经济责任审计委托、实施及报告流程

目前经济责任审计计划制定程序为：每年年底前，经济责任审计工作联席会议通知各成员单位和有关部门提出下一年度经济责任审计项目的初步意见。组织部门提出经济责任审计委托建议，联席会议办公室统一协调，根据党委政府的工作重点、干部监督管理等需要并充分考虑审计机关的实际承担能力，拟定经济责任审计工作计划，经党委、政府（或领导小组）同意后以文件形式加以确定，再由组织部门根据该计划以书面形式委托审计机关，审计机关列入下一年度审计工作计划，组织实施审计。除审计对象不再担任所任职务时进行离任审计外，对任职期间也可进行任中经济责任审计。审计机关在实施审计前3日，向被审计领导干部及其任职单位送达审计通知书。实施审计时应召开审计进点会，被审计领导干部应参加。审计实施时应在被审计单位进行审计公示。审计的重点内容主要以各审计机关制定的经济责任审计工作方案为基础，结合被审计单位的实际情况制定审计实施方案，对于实施方案中涉及的审计内容都应加以审计并形成审计工作底稿。审计结束后，审计组审计报告应书面征求被审计领导及其任职单位的意见，被审计单位及领导于10天内提出书面意见。[审计报告应送](http://china.findlaw.cn/bianhu/xsssfzs/songda/)

[44]汪其水.上海经济责任审计努力实现质的跃升.中国审计报[N]．2011. 2.14（1）.

[达](http://china.findlaw.cn/bianhu/xsssfzs/songda/)被审计单位及领导干部，同时将审计结果报同级政府，提交组织部门，抄送组织纪检监察等联席会议有关成员单位。党政领导干部经济责任审计委托及报告流程见图3-1。审计机关在审计报告送达之日起3个月内，跟踪检查审计整改情况。





### 五、 经济责任审计结果运用

为了发挥经济责任审计的作用，应该进一步提高审计结果的运用。截至2010 年

10月，全国各地已制定1400多项审计结果运用制度，有建立审计结果通报或公告制度的，有建立整改督查制度的，有建立诫勉谈话制度的，有建立责任追究制度的，也有将审计结果报告纳入干部人事档案或廉政档案的。为更好地利用审计成果，改变过去以离任审计为主的做法，推进任中审计。如审计署2009及2010年组织的省部级干

部经济责任审计中，33名为任中审计，而离任审计只有4名。任中审计的开展，使审计结果更好的成为组织部门考核评价以及任免干部的参考依据，部分省市规定，对拟提拔的领导干部，若审计出问题且不彻底改正则不予任用，若审计结果有疑议的则暂缓提拔，若有突出成绩的则予以重用。

为了更好的利用审计成果，全国各审计机关都重视审计整改工作。我国国家审计准则规定审计机关应建立审计整改检查机制，在出具审计报告后的规定时间内应检查

被审计单位的整改情况，提出检查报告。目前，各地审计机关为加大审计整改力度制定了一系列措施，如上海市审计局制定了《上海市审计整改工作联席会议组织办法（草案）》扎实推进经济责任审计整改。由于种种原因，经济责任审计结果以及整改情况公告推进缓慢，审计署网站公告的审计结果中，至今还没有经济责任审计结果报告及经济责任审计整改报告，经济责任审计结果公告制度需进一步探索。

## 第二节 我国地方党政领导干部经济责任审计中存在的问题

经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐渐向制度化、 法制化轨道发展。但在实践中仍存在着不少问题，制约了经济责任审计的发展，值得我们思考解决。

### 一、 缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确

首先，重点审计内容难以明确。对于地方党政领导干部而言，按照职能定位，应依法行使区域范围内重要的经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权，履行的相关责任具有宏观性、政策性和综合性等特点，经济责任所涉及的内容相当广泛。由于审计资源有限，难以做到面面俱到，必须选择重要、关键的经济活动作为审计重点。由于缺乏统一的审计操作规范，全国各地审计机关对如何确定审计重点内容观点存在一定差异。2009年，上海市审计局对全国17个省、直辖市和自治区的经济责任审计制度规定的审计内容进行了统计分析，发现所有审计机关都把财政财务收支情况作为经济责任审计的内容，半数以上的审计机关把国有资产管理情况、重大经济决策执行情况、工作目标完成情况，廉政规定贯彻执行情况作为审计的重点内容，只有5个省市的审计机关把经济和社会事业发展状况作为审计内容，3个省市的审计机关把政府性债务管理情况及政府投资项目管理情况等作为审计内容。

如2008年，A市审计局在对该市下辖B区区长经济责任审计中，审计了贯彻国家

宏观经济政策情况、地方财政财务收支及管理情况、重大经济决策实施情况、主要经济工作指标完成情况以及个人廉洁自律等五个方面。同一时期，C市审计局在对该市下辖D区区长经济责任审计中，审计了经济和社会事业发展状况、贯彻执行国家重要经济政策法规的情况、重大经济决策情况、财政收支与招商引资情况、政府举债和重大投资建设情况、国有土地使用权有偿使用和土地收购储备情况、国有及集体资产管理及企业改制情况、领导干部个人遵守有关财经法规和廉政规定的情况等方面。由于审计的重点内容不同，导致审计评价的范围也不相同，审计的质量存在一定差异，各地的审计报告不具有可比性。此外，目前我国的审计人员以财务专业为主，在审计时偏重对真实合法性的检查，对于政府决策对社会、经济以及环境的影响等等较少涉及，不利于对地方领导干部经济责任履行情况做出全面的评价。2010年的《审计规定》根据地方各级党委和政府主要领导干部、党政工作部门和事业等单位主要领导干部以及国有企业领导人员三种类型，以例举的方式规定了比较明确的审计内容，为各地审计机关统一审计内容提供了很好的参考借鉴，但如何在审计工作中用好《审计规范》，把每一项审计内容审深审透，还需要审计人员在工作中进一步探索。

其次，缺乏统一的审计操作规范流程。虽然《审计规定》规定了较为明确的审计内容，但由于尚未建立经济责任审计准则和相应的操作规范和作业流程，落实到每一项审计内容，如何确定审计目标，具体应该取得哪些审计资料，应从哪些方面入手进行审计， 应采取什么审计方法等等，仍没有明确的规定。相对而言，社会审计，尤其是国际知名的会计师事务所，对各项审计有全面详细的操作手册，应审些什么内容，该取得哪些资料，甚至细化到抽审多少凭证和金额，都有具体的规定，只要根据这些步骤去实施，就能做出较为全面的鉴证和评价。而我国政府审计在具体的操作规范方面仍存在一定空白，缺少规范和约束，只能由审计人员在实践中探索落实，凭经验处理，审计的随意性较强，难以保证审计质量。例如要求一名审计新手对社会经济发展状况进行审计，由于没有相应的操作规范，应该走访哪些部门，取得哪些资料和数据，采取什么审计步骤和方法，如何进行分析和评价，他可能一时无所适从。即使是经验丰富的审计人员，由于每个人对审计方案的理解不同，仍会产生操作上的差异而导致不同的审计结果。如果能有详细规范的审计操作规范，不仅能节约审计时间，又能保证审计质量，提升审计的效率和效果。

### 二、 未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难

在经济责任审计中，对被审计领导干部的经济责任进行评价，是一项非常关键的内容，而审计实践中审计人员最难操作，最为困惑的往往就是审计评价，成为制约经济责任审计发展的瓶颈。

首先，经济责任审计评价要求高，难度大。经济责任审计是“审事议人”，有机结合了对“人”的监督与对“事”的监督，突破真实、合法性范围，更加关注领导干部的决策、管理、执行和监督等权力运行状况以及效益情况，审计的内容多，范围广， 时间跨度长，审计评价的事项多、难度大。而目前的经济责任仍以财政财务收支为主导，将财政财务收支的真实合法性以及重大经济决策的程序性作为审计重点，多数审计人员是财政财务方面的行家里手，善于从财务报表和凭证中发现个别、微观的经济问题，缺乏从社会经济整体发展的宏观角度发现问题、分析问题的能力，对于经济责任履行中实现的经济效益、社会效益和环境效益关注较少，使经济责任审计评价成为经济责任审计中的软肋。

其次，我国尚未建立完整统一的经济责任审计工作评价指标体系。我国经济责任审计起步较晚，相应的审计理论研究滞后于审计实践，又由于我国各地的经济和社会发展状况差异较大，而评价标准也会随国家宏观经济背景、政策导向变化而动态发展等原因，我国尚未建立统一完整的经济责任审计工作评价指标体系。目前虽然也有一些审计评价指标和标准，但多是针对企业的，而对于地方党政领导干部，其涉及的经济责任难以适用现有的评价标准。部分审计机关开始探索建立各自的评价指标体系，有的以宏观评价为主，从总体上评价领导干部经济责任履行情况，但由于审计力量限制无法开展全面审计，指标数据主要来源于统计、财政等部门；有的评价以问题为导向，主要反映审计发现问题相对占比情况，但这样的指标存在“审计就是查问题”的习惯思维，单纯从问题多少角度评价领导干部履行经济责任情况，而未将事业发展等情况与发现的问题结合起来综合评价。由于未建立科学的经济责任审计评价指标体系， 审计评价指标难以量化，没有科学的评价指标分析过程，对经济责任履行情况的评价大量凭借经验判断，无法掌握审计评价的尺度，无法保证评价的客观公正性和权威性。 在目前的经济责任审计报告评价中，除了社会经济发展和财政财务收支等方面引用统计或会计报表以及审计调整等数据外，其他方面的评价以文字表述为主，审计评价往

往泛泛而谈，或者主要是针对查出的问题做出评价，基本表达方式为先肯定领导干部在审计评价的这个方面所取得的成绩或者采取的重大措施，然后提出在哪些方面查出了问题。可以看出，目前的审计评价还是以问题为导向，只要在某个方面查出了问题， 就提出存在的问题，以微观的事实去评价全面的问题，很少用到量化的指标，无法用具 体的数字说话，有定性却没有定量，没有查出问题占抽查总金额的重要性比例。即使审计报告中引用了统计和会计报表等数据，但仅仅是罗列数据，未对这些数据根据评价标准进行评价。

再次，经济责任审计评价范围不一致。目前对经济责任审计尚未出台统一的规范和制度，没有具体的原则和框架。在地方政府领导干部经济责任审计实践中，由于各地审计机关的审计重点内容不同，审计评价范围也不相同。主要的审计评价体现在经济和社会事业发展情况、贯彻执行国家方针政策、遵守国家法律法规情况、重大经济决策情况、财政收支情况、内部管理情况以及被审计领导人员遵守有关廉政规定情况等几个方面。与《审计规定》规定的审计内容相比，还是有一定距离，如果审计中已按照《审计规定》所要求的各方面进行了审计，那么审计评价时也应相应地就已审计的内容进行评价。

### 三、 经济责任审计责任界定难

首先，经济责任的责任归属难以确定。被审计领导干部对审计事项的经济责任划分为直接责任、主管责任和领导责任，在审计定责时还需分清直接与间接责任、主管与分管责任、集体决策与个人决策责任、工作失误与有意违规责任，前任和本任责任。由于经济活动是连续的，如何正确划分被审计领导干部现任责任与前任责任有时也存在一定困难，因为前任责任造成的后果可能对本任产生重大影响，而本任责任也可能对本任未造成影响却给后任造成不利影响。在这种情况下，如果不加以分析，只是按照时间段等简单的方式界定责任，会使审计评价变得不客观不准确。简单、片面地认定经济责任必将影响审计评价的公正性。而且，经济责任有时不能与社会、政治等责任完全割裂界定， 如某事项单从经济角度评价可能存在问题，但上升到社会责任、政治责任的高度又可能是合理的，此时客观公正地界定经济责任就变得十分困难。

其次，缺乏考核领导干部的具体指标体系和认定标准，责任认定过于宽泛、简单和笼统，常常出现对直接责任与间接责任、主管责任与分管责任、集体决策责任与个人决策责任、工作失误责任与有意违规责任等方面的责任归属难以确定的问题。不同的审计人员面对同样的问题可能做出不同的责任界定，一份审计报告从审计人员拟定的审计报告初稿，到经审计机关法制部门、直至重大项目审议后的最终报告，不但报告所反映的问题定性，而且审计评价，甚至责任界定都会大相径庭。这不仅说明审计人员之间能力的差异，也从侧面反映了由于审计评价及责任界定标准的缺失，审计报告的客观公正性受到了一定影响。

再次，难以区分党委书记和政府行政首长的经济责任。党委书记和政府行政首长都是公共经济责任的受托责任人，应根据各自特定的管理职务承担相应的经济责任。但目前我国有党政组织一体化的特点，党政权力交叉重合，通常地方各级政府行政首长同时又是党委副书记，党政领导干部的经济责任密不可分，又在各自行使职责，分清各自经济责任有一定难度，若只对政府行政首长或党委书记进行经济责任审计，不仅会出现相互推诿责任、互不承认的情况，也容易出现问责的真空，造成审计监督的缺位。

# 第四章 完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议

## 第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作

### 一、 深化经济责任审计内容

作为地方的党委书记和行政首长，地市级党政领导干部肩负着经济社会发展的重任，担负着重要的经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权，在区域经济发展中起着举足轻重的作用。地市级党政领导干部经济责任审计涉及面广、审计难度大，由于审计时间和人力资源的限制，不可能做到面面俱到，必须做到“全面审计，突出重点”。 在审计中应紧密结合党和政府的中心工作，应把领导干部履行经济责任的过程和效果作为重点关注的内容。在审计中应以政府性资金为主线，沿着权力运行的轨迹，选择与被审计领导干部经济责任关联度大的重点内容和事项进行审计，评价地方党政主要领导干部在经济发展、经济决策、经济管理以及个人廉政等方面的责任履行情况。

根据不同类型的党政领导干部和国有企业领导人员确定不同的审计重点。如在对地市级党政领导干部进行经济责任审计时，由于相对于县级行政区，地级市以及直辖市中的市辖区具有人口密度大，居民以非农业人口为绝大多数，以工业和服务业为主要产业， 文化水平较高等特点，因此应重点关注任期内地方经济发展总体情况，地方经济发展结构调整情况，社会事业发展情况，政府性债务举借、使用和风险情况，国有土地管理使用情况，地方政府性投资项目情况，保障性住房政策落实情况，环保政策执行情况，各类专项资金、社会保障等资金使用管理情况。在对重点方面审计的基础上，从体制、机制的角度分析问题提出建议，为实现经济社会又快又好的发展发挥一定的作用。

从全国范围来看，我国东部、中部和西部地区之间经济结构、发展水平存在较大的

差异，这也意味着在不同地区开展经济责任审计，审计的内容、侧重点和评价指标也会有所不同。如东部长三角地区城镇化水平较高，经济结构中三产比重较高，在审计中应重点关注产业结构等内容，中部作为农业大省，“三农”问题应作为重点审计内容，而西部一些资源丰富的省份，可将节能环保作为审计重点。

对于党委书记和政府行政首长而言，由于其承担的职责不同，所承担的经济责任也不完全相同。党委书记的经济职能包括贯彻执行党的经济建设的路线方针和政策，研究和审定地区经济和社会发展战略和中长期规划，保证经济建设的正确方向，侧重于经济决策和宏观管理。而政府行政首长的职能包括执行党和人大的经济决议，制定地区经济发展规划和安排财政预算等，侧重于落实和执行党委重大经济决策事项，注重具体经济事项的决策、管理和监督。因而在对党政领导干部经济责任审计时，应根据党委和政府领导的不同经济责任，确定不同的审计重点内容。在对党委书记审计时应侧重重大经济决策和经济社会发展总体情况，对政府行政首长审计时应侧重财政财务收支、土地管理等具体经济事务的执行情况。

### 二、 建立审计操作指南，规范审计操作

建立地市级党政领导干部经济责任审计操作规范，对地市级党政领导干部经济责任审计的程序、要领、各项审计内容的重点步骤、需要取得的资料以及评价方法做出规定， 规范审计操作，提高审计质量，防范审计风险。

本论文主要针对工业化和城镇化程度较高、经济较发达的长三角地区的经济责任审计。2010年《国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复》中指出，长江三角洲地区区位条件优越，自然禀赋优良，经济基础雄厚，体制比较完善，[城镇体系](http://baike.baidu.com/view/237433.htm)完整，科教文化发达，一体化发展基础较好，是我国综合实力最强的区域，具有高起点上加快发展的优势和机遇，要求该地区积极贯彻区域发展总体战略的重要举措，把扩大内需与经济增长、社会建设、民生改善和提高开放水平结合起来，推动发展方式根本性转变，为促进全国经济平稳较快发展发挥更大作用[45]。根据长三角地区的特点以及国务院对长三角地 区经济和社会发展的要求，重点对经济和社会事业发展情况等，从以下9个方面建立审计操作指南。

[45]国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复[DB/OL] [http: //gov. cn/zugk/2010-06/22/content-1633868. htm](http://gov.cn/zugk/2010-06/22/content-1633868.htm).2013-05-29.

#### 1、 经济和社会事业发展情况

延伸审计财政、统计、发改委等相关职能部门，根据GDP、地方增加值、财政总收入等统计数据，与历年发展趋势或地区平均水平进行对比，评价地方经济增长情况。 取得产业结构、能源消耗等统计数据，与和上级政府签订的目标责任书或各地区平均水平进行对比，评价经济结构调整情况。通过统计年鉴获得居民收入、新增就业等数据， 与发展规划目标、和上级政府签订的责任书或省辖统计区域的平均值进行对比，评价社会事业发展情况。审查重大民生及社会保障政策，如就业、养老、最低生活保障等方面的执行及资金到位情况。

#### 2、 重大经济决策情况

从查阅党委政府重大事项议事规则的相关制度规定入手，重点关注党委和政府“三重一大”制度的建立和执行情况，关注制度规定是否明确规定重大事项范围，是否具体细化金额标准，是否具备可操作性，评价决策制度的完备性。通过审查党委常委会会议纪要、政府常务会议纪要、书记办公会议纪要、专题会议纪要及抄告单等决策文件，关注重大投资项目计划和项目审批、政府性债务融资计划审批、土地出让、大额财政性资金使用、国有企业改制等方面的决策程序是否规范，是否集体决策通过，评价决策程序的规范性。关注重大经济决策内容是否符合国家规定和法律法规，评价决策内容的合法性。通过审查有关重大投资建设项目竣工报告及效益评价报告等文件、国有企业改制企业提供就业、缴纳税收等方面的资料，关注重大投资建设项目、国有企业改制、招商引资等方面的决策对区域经济发展所产生的作用，关注决策结果的有效性。

#### 3、 财政财务收支管理情况

取得本级财政预算编制、批复、调整和决算资料，审查财政预算管理的规范性，是否将各类财政性资金全面纳入预算管理，是否执行“收缴分离”、“收支两条线”等规定， 关注未纳入预算管理的收入的收缴情况，关注是否有为完成收入考核指标而虚交税收等调节收入的情况；审查资金支出的真实性，关注有无虚列支出等问题；调阅市与区县、 区县与乡镇、街道的财力清算单，关注有无市与区县、区县与乡镇、街道间财政决算不真实、不完整和不合规等影响财政决算真实性的问题。对财政收入规范情况进行审计， 关注是否存在违规收入；对公用经费人员经费等基本支出，以及财政扶持发转专项资金、 土地出让金等大额专项资金进行审查，关注是否存在挤占、截留、挪用或擅自改变用途等问题。审查财政资金的效益性，结合项目实际开展情况，关注各类专项资金使用中由

人为因素造成的资金资产闲置，损失浪费等问题。通过询问、座谈等方式核实政府和相关部门在完善公共财政体系方面建立制度的执行情况和改革推进程度，与推进要求进行对比，关注制度缺失、执行不到位等情况。通过调阅地方财政上报人大的法定支出完成情况，审查法定支出增长是否高于财政经常性收入增长幅度；对经济发展、产业结构调整、科技教育水平等财政重点投入进行分类汇总，计算重点投入占一般财政支出的比重及其增长率，评价落实国家宏观政策资金的投入情况。

#### 4、 政府性债务举借、管理和使用情况

梳理银行贷款、发行债券、上级财政转贷等的规模、比重及增减变化，掌握债务总体规模并结合地方经济发展状况分析债务增减变化的原因。统计中长期还款的集中时段，分析未来可能出现的偿债高峰期，结合财政部门提供的综合可用财力数据，分析地方政府负有偿还责任的债务的总体风险状况，揭示地方政府及其融资平台公司无法偿还到期债务的风险。调阅地方政府及重点部门会议纪要、抄告单、收发文等资料，分析是否根据地区年度项目计划、用款需求、财力状况和资金缺口等确定年度债务融资计划， 融资额度是否科学。重点审查融资平台公司抵押贷款、担保的合规情况。延伸审计贷款实际用途，审查地方政府债务资金使用是否符合相关规定，是否取得效果，有无投向高能耗、高污染、产能过剩等不符合国家产业政策规定和宏观调控政策要求的产业，有无改变贷款用途投入低水平重复建设项目或违规进入房地产市场、资本市场等情况。

#### 5、 土地管理情况

从规划土地部门调阅土地整理复垦可行性报告、土地整理复垦项目验收表、复垦前后土地分类面积对比表和统计表、新增耕地确认书、土地管理部门审批意见等资料，核实基本农田面积和耕地保有量，与上级签订的耕地保护目标责任书进行比较，评价地区耕地保护整体情况。审查土地规划管理和用地审批情况，了解地方土地利用总体规划、 年度用地计划和年度土地储备及调整计划是否经上级政府审批，具体建设项目是否依法申请使用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地。审查土地出让管理情况，根据规土局土地出让系统电子台账，筛选出未经招拍挂出让的地块并了解原因；审查土地性质变更、容积率调整的地块，受让方是否按规定补缴土地差价部分出让金。延伸土地储备中心，审查土地储备情况；调阅土地储备前期开发项目立项审批资料，审查是否按规定程序立项审批；审查征地及动拆迁补偿费用台账及相关账簿凭证，有无侵占挪用被征地单位或个人的征地补偿款等问题。从规划土地部门、住房管理部门等调阅保

障性住房建设用地计划落实情况、年度保障性住房建设任务完成情况、资金投入落实情况、优惠政策落实和规范化管理情况等资料，与上级部门签订的保障性住房建设目标责任书中的相关责任目标进行对比。从规划土地部门调阅清理批而未用、闲置土地及违规用地处理资料，重点关注对违规用地、超规划使用土地面积、变更规划建设等行为是否按规定进行处理处罚。

#### 6、 政府投资项目管理情况

延伸地方发展和改革委员会，调阅地方政府批复的《政府投资项目计划方案》，了解政府投资项目建设总规模及资金来源。审查地方政府计划编制、立项审批是否合法规范合理，与政府投资建设相关的重大决策是否程序规范、内容合法。延伸部分重大投资项目，核实建设项目是否经过项目建议书、可行性研究报告、初步设计、开工报告等环节；取得项目合同清单，对于超过规定金额的施工、设计、勘察、监理等合同，审查是否进行了公开招投标；必要时延伸审计施工单位，审查有无转包或违法分包的情况；取得审价报告、竣工决算报告、税金清缴单、竣工备案表等资料，审查项目是否及时完工， 有无未经审批超概算等问题。对中央、市重大工程，审查地方配套资金落实及到位情况。 了解保障房等政府民生实事工程总体情况，审查工程实际建设进度是否按计划进行并了解进度缓慢的原因。调阅地方政府常务会议纪要、专题会议纪要和抄告单等，了解保障房开发管理、回购决策、出售分配情况。抽查地方重点建设项目，对比可行性研究报告制定的目标进度与实际完成进度。对已完工的重点建设项目，取得项目可行性研究报告及项目实际运营报告，对比是否达到可行性研究报告所预期的指标。

#### 7、 国有资产的管理和使用情况

延伸地方国资委、国资经营公司等单位，了解国资收益管理情况，关注授权经营的地方所属国有企业利润上缴和国有股权转让收益的管理和使用情况。了解地方国有资产管理体制和模式，了解国有资本从竞争性行业退出的具体操作程序和总体情况；取得地方政府相关会议纪要，审查企业改制的方案是否经过地方政府审批，对否进行了清产核资、资产评估等程序，评估的范围和内容是否在企业内公示；审查国资部门对改制企业的国有资产是否进行确认，特别关注土地、房产等的转让，是否存在国有资产流失的情况；审查国有资产处置各环节制度规定执行情况，把握评估基准日、转制日、产权交易日等三个重要日期，注重清产核资、财务审计、资产评估、国资界定、交易、转让价款到位、债权清理、工商变更等八个环节的执行情况。

#### 8、 环境治理保护情况

调阅地方政府与上级政府、部门签订的各项环境保护和节能减排等方面的《目标责任书》，从统计及环保部门取得节能减排和环境保护相关指标，考核目标完成情况，分析未完成目标的原因。调阅项目验收环评验收等相关资料，审查政府在招商引资及进行政府性投资项目建设过程中是否进行环境影响评价、项目选址论证等，是否存在为求经济增长而引进高耗能、高污染、高耗水或落后产能企业或项目；审查环境治理项目规划设计的科学合理性，关注污染治理目标的实现情况；抽查部分重大建设项目的可行性研究报告，环评报告、设计、施工、验收和使用等资料，检查建设项目各环节落实环保和节能减排政策的情况。

#### 9、 廉政规定贯彻执行情况

参照《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的相关规定，取得领导干部收入或个人事项申请表，结合单位人事及财务部门提供的相关资料，关注领导干部收入是否如实申报，是否依法纳税。同时审查领导干部在住房、交通工具配备、公款借用等方面遵守廉政规定的情况，关注领导干部有无利用职务之便侵占、挪用国有资产和资金， 有无为他人谋取利益，从中获得不当利益等。

## 第二节 建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系

### 一、 引入绩效审计理念，建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系

引入绩效审计的理念，通过分析被审计领导干部任职期间所在单位重大经济活动的经济效益型、效率性和效果性，评价绩效水平，提出相关建议。对重点领域、重点部门和重点资金，在财政财务收支审计的基础上，将审计内容向纵深拓展，通过经济责任审计与绩效审计的有机结合，既评价资金投入的经济社会效益，也就是对资金的“问效”，又评价政府管理效能，也就是对领导干部的“问责”，有机结合对效益和对人的评价。在绩效审计的基础上，将经济责任具体化，指标化，建立既科学合理，又具有可操作性的经济责任审计评价指标体系，方便审计人员选择适当的评价指标进行综合评价，既用

事实说话，也用数字说话，为评价党政领导干部经济责任的履行提供直观的依据。建立经济责任审计评价指标体系，需遵循全面性、差异性、可操作性、定量指标与定性指标相结合以及发展性的原则，指标体系并非一成不变，也非放之四海而皆准，应根据不同地区、不同时期、不同类别、不同部门等等的领导干部确立各自的重点评价指标，并随国家政策调整、技术进步、管理水平提高而发展完善。如对于长三角地区，由于其经济较发达、城镇化水平和工业化水平较高，在设置指标时可选择第三产业贡献率、服务业增加值占国内生产总值比重和高新技术产业占国内生产总值比重等指标评价地方经济结构调整情况，而对以农业为主的乡镇，可选择乡镇税收增长率、农民负担控制率等指标评价乡镇经济发展与经济责任目标完成情况。

本文在文献研究和审计实践的基础上，针对经济较发达、工业化水平城镇化和较高的长三角地区，为地市级党政领导干部经济责任审计的9大方面审计内容设立具有可操作性的评价指标。重点审计内容及主要评价指标见表4-1：

表 4-1 地市级党政领导干部经济责任审计重点内容及评价指标[46]

| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 经济和社会事业发展情况 | 经济增长情况 | 地区增加值年增长率=当年地区增加值/上年地区增加值-1 |
| 地方财政收入年增长率=当年地方财政收入/上年地方财政收入-1 |
| 地方经济结构调整情况 | 第三产业贡献率=地区第三产业当年增加值/地区生产总值×100% |
| 服务业增加值占国内生产总值比重=地区服务业增加值/地区生产总值×  100% |
| 高新技术产业占国内生产总值比重=地区当年高新技术产业增加值/地区当年工业增加值×100% |
| 单位 GDP 能耗年均降低值=1-期末地区单位 GDP 能源消耗/期初地区单位  GDP 能源消耗 |

[46]主要评价指标根据：高前善．政府党政领导经济责任审计，评价指标框架的构建[J]．财经问题研究，2010(12)：124-128、黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36、吕文基．党政领导干部经济责任审计的思考及评价体系[J]．审计与经济研究，2002(1)：16-19、潘敏虹．县（市）党政领导干部经济责任审计及绩效评价问题研究[D]．广州：暨南大学，2007、上海市审计局．地厅级党政领导干部任期经济责任审计研究[C]．北京：中国时代经济出版社，2011、孙树华．地方党政领导干部经济责任审计评价指标体系研究[D]．重庆：重庆工商大学，2010、钟琼．中国地方政府首长经济责任审计及其规范体系研究[D]．上海：上海交通大学，2007．等参考文献中的评价指标选择确定。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 1 | 经济和社会事业发展情况 | 社会事业发展情况 | 新增就业指标完成率=当年新增就业数/上级下达新增就业目标数×100% |
| 城镇居民人均可支配收入年增长率=期末城镇或农村居民人均可支配收入/期  初城镇或农村居民人均可支配收入-1 |
| 高中教育入学完成率=高中教育入学率/目标数×100% |
| 城镇参加基本养老保险人数完成率=当年城镇参加基本养老保险人数/上级下  达目标数×100% |
| 城镇三项基本医疗保险参保完成率当年城乡三项基本医疗保险参保人数/上级  下达目标数×100% |
| 城镇保障性安居工程完成率=已建成保障性住房套数/上级下达目标数×  100% |
| 2 | 重 大经 济决 策情况 | 决策制度的完备性 | 决策制度完备率=审计发现的未建立或细化决策制度/经济决策制度抽查数× 100% |
| 决策程序的合规性 | 决策程序合规率=审计发现的违反决策程序的经济决策事项/经济决策事项抽查数×100% |
| 决策内容的合法性 | 决策内容合法率=审计发现的违反国家有关法律法规的经济决策事项/经济决策事项抽查数×100% |
| 决策结果的有效性 | 决策结果有效率=1-决策失误等造成的损失浪费金额/抽查的经济决策事项金额数×100% |
| 3 | 财政收支管理情况 | 财政收支的真实性 | 财政收支真实率=1-审计查出的影响财政决算真实性的收入（支出）金额/财政决算收入（支出）金额 |
| 财政收支的合规性 | 资金使用合规率=1-审计查出的未按规定使用的违规金额/抽查金额 |
| 财政收支的效益性 | 损失浪费率=损失浪费金额/相应专项资金总额 |
| 公共财政体制改革推进程度 | 政府采购制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 落实国家宏观政策的资金投入情况 | 国库集中支付制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 国资经营预算制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 乡财县管制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 财政重点投入增长率=期末某重点方面投入占一般财政支出比重/期初某重点方面投入占一般财政支出比重-1 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 4 | 政府性债务举借使用和管理  情况 | 政府性债务风险情况 | 政府性债务率=期末债务余额/当年综合可用财力×100% |
| 政府性偿债率=当年偿还债务本息/当年综合可用财力×100% |
| 政府性债务举借使用情况 | 政府性债务违规率=地方政府性债务违规金额/抽查金额×100% |
| 5 | 土地管理情况政府投资项目管理情况 | 土地利用开发和耕地保护情况 | 耕地保护责任目标完成率=期末耕地保有量/上级下达目标数×100% |
| 土地规划管理和用地审批情况 | 土地规划管理违规率=审计查出的违反规划地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 土地出让管理情况 | 土地出让管理违规率=审计查出的违规出让地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 土地储备管理情况 | 土地储备管理违规率=审计查出的违规储备地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 保障住房建设情况 | 保障房用地落实率=期末保障房用地面积/上级下达目标数×100% |
| 与土地相关的处理处罚情况 | 闲置用地清理率=清理闲置用地面积/闲置用地总面积×100% |
| 违规用地处理处罚率=处理处罚违规用地面积/违规用地总面积×100% |
| 6 | 政府投资项目管理情况 | 投资计划安排合理性 | 项目开工率=当年开工项目数/当年开工项目计划数×100% |
| 重大投资项目建设程序规范性 | 开工项目程序合规率==程序合规项目数/全部开工项目×100% |
| 项目招标违规率=未按规定进行公开招标项目数/抽查项目中应进行公开招标项目数×100% |
| 项目违规转（分）包率=审计发现存在违规转（分）包项目数/抽查项目数× 100% |
| 项目超概算率=抽查项目未经审批超概算金额/抽查项目概算总金额×100% |
| 重大项目资金到位情况 | 地方配套资金落实率=实际到位配套资金金额/列入地方政府计划的项目配套资金总额×100% |
| 保障房工程建设情  况 | 保障房项目开工率=当年保障房开工项目数/当年开工项目计划数×100% |
| 重大建设项目效益  情况 | 投资损失率=任期内投资损失金额/任期内重大投资总额×100% |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 7 | 国有资产管理情况 | 国有资产经营发展情况 | 国有资产保值增值率=期末国有资产总量/期初国有资产总量×100% |
| 对外投资损失率=国有资产对外投资损失金额/国有资产对外投资总金额×  100% |
| 国有资产处置情况 | 国有资产处置违规率=国有资产处置违规金额/抽查金额×100% |
| 8 | 环境治理保护情况 | 考核目标完成情况 | 环境保护考核目标完成率=环境保护考核目标完成数/目标责任书中全部环保目标×100% |
| 环境影响和效果评价 | 建设项目环评执行率=新开工执行环境影响评价制度项目数/新开工项目数量  ×100% |
| 9 | 廉政规定贯彻执行情况 | 收入、资产如实申报情况 | 收入如实申报、依法纳税情况 |
| 资产如实申报情况 |
| 住房、交通工具配备、借用公款等方面违反廉政规定情况 |
| 利用职权侵占、挪用国有资产和资金情况 |
| 利用职务之便谋取不当利益情况 |
| 其他违反廉政规定情况 |

### 二、 地市级党政领导干部经济责任审计评价实例分析

结合对X区X区委书记和Ｙ区长2007年至2009年任期经济责任项目，收集整理有关数据，计算评价指标数值，对表4-1提出的评价指标进行验证，为建立经济责任审计评价指标体系探索实践经验。Ｘ区为长三角地区直辖市的市辖区，城镇化水平和综合实力较高。本次审计的X区委书记和Ｙ区长均为地市级干部，分别负责区委和区政府的全面工作。本案例重点阐述经济社会事业发展状况、重点经济决策情况和财政财务收支管理情况三个方面发现的问题和评价，其余六个方面简要评述审计结果。

#### 1、 经济和社会事业发展情况

取得该区统计数据，结合2007年至2009年X区经济社会发展相关审计评价指标结果以及审计了解的情况，评价如下：该区区级增加值2006年至2009年的区级增加

值分别为373.3亿元、431.5亿元、507亿元和549.08亿元，根据区级增加值年增长率的计算公式得出年均增长13.8%，高于评价标准参考值---各区县平均增长率值（11%）。地方放财政收入2006年至2009年分别为45.11亿元、52.16亿元、57.48亿元及62.7亿元，根据地方财政收入年增长率的计算公式得出年均增长11.6%，与评价标准参考值---各区县平均增长率（11.58%）基本一致。地方财政收入增幅低于区级增加值增长率，主要是因为近三年主要依靠加大基础设施投入拉动GDP，社会消费和企业盈利能力增长不明显，税收收入增长率低于区级增加值增长率。

根据该区与市政府及相关部门签订的目标责任书和本级人大明确的结构调整目标，对相关指标进行综合分析。该区2006年至2009年第三产业增加值分别为191.16亿元、

217.87亿元、257.29亿元及300.61亿元，根据第三产值贡献率公式得出该区这四年第三产业贡献率分别为51.2%、50.48%、50.74%及54.7%，第三产值贡献率从2006年的51.2%上升到2009年度的54.7%，第三产业增加值占国内生产总之比重提高3.5个百分点，高于各区县2.8个百分点的平均水平。服务业增加值占国内生产总之比重提高3.8个百分点，高于各区县3.4个百分点的平均水平，但若扣除房地产增长因素，实际第三产业贡献率的比重3年间只增长了1.21个百分点。2009年度该区市规划支柱产业产值占GDP比重为24.2%，低于各区县平均40%的比重，说明该区先进制造业等规划支柱产业总体规模仍偏小，经济结构调整有待进一步深化。该区万元GDP综合能耗提前一年完成“十一五”期间降低20%的目标，位于全市前列，说明该区能大力推进节能减排政策。

该区与市政府每年签订的就业目标责任书明确每年新增就业3万人的目标，实际三

年间新增就业分别为3.33万人、3.27万人和3.02万人，完成率为106.7%；该区2006

年至2009年城镇居民人均可支配收入分别为17898元、20015元、22150元和24368元，根据城镇居民人均可支配收入年增长率公式计算得出年均增长率为10.83%，低于12.01%的各区县平均值；该区2006年至2009年农村居民人均额支配收入分别为11882元、13213元、14592元及14493元，根据农村居民人均可支配收入年增长率公式计算得出年均增长率为6.97%，低于8.11%的各区县平均值。说明该区近年来城镇化进程较快，城镇人口大量增加，而现代服务业和商贸业规模不大，难以吸收大量人口就业能， 就业压力较大，只能基本完成市政府下达的就业目标任务，城镇居民、农民收入增长缓慢。该区高中阶段教育入学率、城镇参加基本养老保险人数、城乡三项基本医疗保险参

保率分别为98%、81.2万及95%，均高于90%、78万及90%的目标责任书要求，保障房安居工程为2010年目标任务本次审计年度不涉及。这些指标表明该区政府加大了教育、卫生和社会保障事业的投入，完成了目标责任书的目前要求。

总体来看，该区三年间通过调整产业结构等方式保持国民经济的平稳增长，转变经济发展方式，加大对教育、卫生等社会事业的投入，但先进制造业等新兴产业总体规模仍偏小，经济结构优化难度较大，人民收入增长缓慢。

#### 2、 重大经济决策情况

本次审计对40个决策经济事项和领域的制度完备情况进行了调查。结果表明，虽然该区已制定了《关于进一步规范“三重一大”事项议事规则、决策程序的规定》等规定，但审计发现该区未按照市政府的要求及时研究制定和完善财政扶持政策和措施，导致该区工业园区和个乡镇仍以返税作为招商引资优惠政策，财政扶持资金比例过大；为对该区中长期发展规划涉及土地的规划决策要求进行和细化和明确，导致该区已出让地块规划调整较频繁等问题，“制定财政扶持政策清理政策和措施”、“已出让土地规划调整”等3个经济事项尚未建立决策制度或决策制度不细化，根据决策制度完备率公式计算得出决策制度完备率为92.5%。

本次审计梳理了区委和区政府的会议纪要、抄告单、协调会会议纪要等决策文件，抽查了80个经济决策事项，发现其中2个经济事项，一是超标准返还XX民营集团税收收入，二是违规提高地块容积率少收土地出让金，未经集体讨论，由区长擅自决策，违反了规定程序，占全部抽查事项的2.5%，根据决策程序合规率公式计算得出决策程序合规率为97.5%。

审计查出该区在土地出让金中违规提取区土地储备中心的业务经费等6个经济决策事项，决策程序合规而决策内容不符合国家法律法规，占全部抽查事项的7.5%，根据决策内容合法率公式计算得出决策内容的合法率为92.5%。

审计查出该区由于擅自决策、决策失误等超比例支付财政扶持款、提高容积率少收土地出让金等问题，造成的违规和损失浪费金额共计3.2亿元，占抽查的80个经济决策事项审计金额120亿元的2.5%，根据决策结果有效率公式计算得出决策结果的有效率为97.5%。

总体来看，该区政府相关决策制度、机制较完备，基本遵循了民主决策，决策内容基本合法有效，但审计也发现部分决策制度缺失、区长擅自决策，高比例返还财政扶持

资金等情况。

#### 3、 财政财务收支管理情况

审计发现该区存在未将耕地开垦费、牌照拍卖费等收入4.1亿元纳入预算管理，决

算收入不真实；将预算内资金0.5亿元转入预算外而实际并未支出；在工程项目尚未开

工前，以建设资金名义拨付区城头公司3.1亿元而多计财政支出等影响财政决算真实性

的收支共计10.2亿元，占抽查的财政部门决算收支总额179亿的5.7%。根据财政收支真实率公式计算得出财政收支真实率指标值为94.3%，财政收支基本真实。

审计发现该区存在部分企业扶持资金使用不规范、土地出让金返还等问题，根据资金使用合规率公式计算得出资金使用合规率为88%，专项资金的管理和监督有待进一步加强。

经抽查节能减排专项资金、吸收农村劳动力专项补助资金等10个共计20亿元的专项资金的使用情况，发现1.1亿元的生态专项补助资金被挪用，0.5亿元节能减排专项资金用于XX企业技术改造未能达到预期减排目标，0.1亿元的吸收农村劳动力专项补助资金被农场截留等问题，合计损失浪费金额1.7亿元，占抽查20亿元金额的8.5%，根据损失浪费率公式计算得出损失浪费指标值为8.5%。

根据财政制度改革推进情况调查表（表4-2）填报审核情况，X区已全面推行政府采购、国库集中支付制度和乡财县管制度，推进程度均为100%，但该区国资经营预算制度推进比较缓慢，尚未建立相关制度和规定，未收缴国资经营收益也未编制国资经营预算，只在国资总公司账面核算应收出资企业红利，在该制度推进的4个阶段平均分配，计算得出国资经营预算制度推进程度为25%。

表 4-2 财政制度改革推进情况调查表

| （1）政府采购制度 | 完成情况 |
| --- | --- |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否建立集中采购平台 | 是 |
| 政府采购制度推进范围 | 是 |
| （2）国库集中支付制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否已覆盖全部财政性资金 | 是 |
| 是否已推进至所有部门 | 是 |
| （3）国资经营预算制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否收缴收益 | 否 |
| 国资经营收益是否纳入财政部门 | 否 |

|  |  |
| --- | --- |
| 是否已编制国资经营预算 | 否 |
| （4）乡财县管制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否建立统一账户 | 是 |
| 镇级收入收缴情况 | 是 |

该区农业、教育和科技等各项公益性法定支出增幅均高于财政经常性收入的增幅， 占一般财政支出的比重从2006年的20%提高2009年到22%，提高了2个百分点。该

区3年来各项政策性投入占一般财政支出的比重由2006年的10%上升到2009年的

18%，提高了8个百分点。结果表明该区加大财政投入，有效地贯彻落实了国家宏观政策。

总体来看，该区财政收支基本真实、合规和有效，公共财政体制改革推进程度进展良好，在保障法定增长和落实国家政策方面做得较好，但还存在国资经营预算制度推进较慢，部分企业扶持资金使用不规范、土地出让金返还等影响财政收支合规性的问题。

#### 4、 政府性债务举借、管理和使用情况

该区2009年末的债务率为55%，低于100%的国际公认警戒线；偿债率为12%，低于超过20%的国际公认警戒线；地方政府性债务违规率为3%。总体来看，该区债务规模逐年降低，基本不存在偿债风险，但仍需加大对债务的管理，防止违规问题的发生。

#### 5、 土地管理情况

该区耕地保护责任目标责任书目标为100%，实际完成率为120%；保障用地落实率和违规用地处理处罚率均为100%，达到了政策要求；闲置用地清理率为70%，未达到100%的政策要求；土地违规面积占抽查土地面积的10%，土地管理违规率为10%。总体来看，该区在耕地保护和保障房用地供应等上级下达的目标任务完成情况较好，但闲置用地清理、土地出让和规划调整等方面仍存在违纪违规问题。

#### 6、 政府投资项目管理情况

该区地方配套资金落实率、项目开工率以及保障房项目开工率均为100%，达到了政策要求。开工项目程序合规率为98%，招标项目违规率为1.2%，项目违规转（分）包率为2%，投资损失率为2%。总体来看，该区政府投资项目管理情况较好，但仍存在部分项目未公开招标，违规转（分）包等问题。

#### 7、 国有资产的管理和使用情况

该区国有资产保值增值率为119%，完成了国有资产保值增值的目标；国有资产出资违规率为15%，对外投资损失率为5%。总体来看该区国有资产管理相对薄弱，未建

立国资经营预算也未收缴国资经营收益。该区国有资产总量小，企业改制不多，虽然国有资产处置违规率和对外投资损失率达到15%和5%，但违规金额不大。

#### 8、 环境治理保护情况

该区行政工业企业化学需氧量排放总量为25.45吨，远远低于300吨的目标责任书

责任目标；二氧化硫排放减少量为1050吨，高于700吨的市三年环保行动计划确定的减排任务数；落后产能淘汰率为106%，完成了目标任务书100%的目标。该区建设项目环评执行率为78%，未达到100%的政策要求。总体来看，该区全部完成了节能减排目标责任书下达的任务，但建设项目环境影响评价制度执行不够到位。

#### 9、 廉政规定贯彻执行情况

经对审计对象提供的资料进行审计，结合上级党委、组织认识部门的考核标准，未发现被审计领导干部违反廉洁从政规定和薪酬纪律方面的问题。

## 第三节 搞好经济责任审计评价和责任界定

### 一、 做好地方党政领导经济责任审计评价

经济责任审计评价不得随意，评价要根据审计查证的事实，评价的参照标准主要有法律法规和有关规定政策，责任制考核目标和行业标准等等。经济责任审计评价应把握实事求是与客观公正、定量分析与定性分析相结合、权责一致与依法办事、突出重点与谨慎稳健原则，“必须坚持审计什么就评价什么，审计到什么程度就评价到什么程度，切不能脱离审计内容、脱离审计机关的职责权限做出不恰当的评价”[47]，用真实的数据 和客观的事实说话，对未经核实、证据不足的事项切忌妄加评价、轻易下结论。用辩证的观点认识被审计领导干部履职情况，避免只讲问题，不说成绩。对审计发现的问题， 应区别不同情况，考虑决策或管理的时间、历史、环境等因素，站在公正的立场上多角度分析，用历史的眼光看问题，不能脱离当时当地的社会政治经济环境，用发展的眼光看问题，不能只看眼前利益。

[47]刘家义在2009年全国审计工作会议上的讲话（全文）[DB/OL]. [http: //www. china. com. cn/policy/txt/2009-12/28/content\_19144119\_2. htm,2013-02-18](http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/28/content_19144119_2.htm%2C2013-02-18)

### 二、 做好地方党政领导经济责任审计责任界定

在分析界定领导干部经济责任时，对于审计发现的问题，应根据领导干部参与程度、 与其职责的关联程度等因素恰当界定。合理区分任期内和非任期内经济责任，把握任期这一关键点，划清时间界限，对于确实属于前任造成的问题，应予以剔除，以免对现任领导做出不公正的评价，但要防止现任将责任推给前任以及将前任的成绩或问题当做现任的成绩或问题等情况。合理区分集体决策责任与个人决策责任，防止集体决策责任个人担或个人决策责任集体担等情况，可追溯决策的会议记录使责任的界定有明确依据； 合理区分主观责任与客观责任，对领导干部主观不努力或决策失误、错误造成的问题应追究其责任，而对由于不可抗力或宏观经济调控所受到的影响应属于客观责任，切实提高经济责任审计评价和责任界定的科学性和针对性。

### 三、 开展党政主要领导干部经济责任同步审计

开展党政主要领导干部同步审计，即在同一个审计项目中，同时开展对党委书记和政府行政首长的经济责任审计，不仅可以提高审计效率，还可以更加科学公正地做出审计评价和责任界定，有效地促进党政领导干部履行经济责任。在界定责任时，应将集体领导和个人分工相结合，按照谁决策谁负责、谁分管谁负责、谁签批谁负责以及谁召集会议谁负责的原则来区别界定党委和政府主要领导的责任。一般来说，涉及经济和社会发展规划、总体部署、经济政策等，由党委集体讨论决定的，由党委书记负主要责任。 政府决策和管理执行的经常性工作，由行政首长负主要责任。

### 四、 地市级党政领导经济责任审计责任界定实例研究

在上述案例中，对于未经集体讨论，擅自决策导致的高比例返还民营企业税收收入和违规提高地块容积率少收土地出让金的问题，Y区长应承担直接责任。对审计中发现的其他问题，X区委书记和Y区长应承担领导责任。

摘 要

党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计是具有中国特色的，融审计监督、组织监督、纪检监督为一体的一种特殊监督活动。经济责任审计有利于促进政府管理水平的提高，是预防和治理腐败的重要手段， 也是正确评价和使用干部的重要依据。受托经济责任关系是经济责任审计的理论基础，而这种受托经济责任关系指向了行为人本人。在社会主义市场经济体制下，受托经济责任指向受托的党政机关和部门、国家事业单位以 及国有企业主要负责人。

经济责任审计伴随我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展，自20世纪八十年代起，经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐步走向制度化、法制化轨道。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，标志着我国经济责任审计进入一个新的发展阶段。但在经济责任审计实践中，还存在着一些制约经济责任审计发展的困难，如尚未建立关于经济责任审计内容和重点等方面的操作规范，也未建立完整的经济责任审计工作评价指标体系，影响了审计评价的客观公正性和权威性。

本论文以长三角地区地市级党政领导干部经济责任审计为研究对象，

分析目前我国经济责任审计存在的问题，主要包括缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题，影响了审计评价的客观公正性和权威性，制约了经济责任审计的发展。本文结合审计实践经验，提出深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全经济责任审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，针对长三角地区的地级市和直辖市的市辖区的党政领导干部，从经济和社会事业发展状况审计、重大经济决策情况审计、本地区财政收支真实合法效益情况审计、国有资产管理和使用情况审计、政府债务的举借管理和使用情况审计、政府投资的重点项目的建设和管理情况审计、土地管理情况审计、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况审计以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面提出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的主要内容、可采用的审计方法，并就各审计内容提出具有可操作性的评价指标，客观、公正、全面、科学地考核被审计领导干部的经济责任，进一步提高经济责任审计实践水平。

关键词：领导干部； 经济责任； 审计

THE RESEARCH OF ECONOMIC RESPONSIBILITY AUDIT ON PREFECTURE -LEVEL PARTY AND

GOVERNMENT LEADING CADRES

--AUDIT CONTENTS AND APPRAISAL INDEX IN

YANZE DELTA REGION ABSTRACT

Economic responsibility audit of the party and government leading cadres

And leading personnel of state-owned enterprises is a special supervision activity with Chinese characteristics, which includes audit supervision, organization supervision, discipline inspection and supervision. Economic responsibility audit not only helps to promote the government to raise the level of management, to prevent and control corruption, but also provides an important basis for the evaluation and use of cadres. The basic theory of economic responsibility audit is based on accountability theory, and this accountability clearly point to the person who performs the accountability. With the needs of establishment of the socialist market economic system with Chinese characteristics, the economic responsibility audit is created to target the party and government organs and departments, the main persons in charge of the national institutions, as well as state-owned enterprises.

With the process of China's economic system and political reform, economic responsibility audit has gradually developed since the 1980s. After over 20 years of exploration and practice, economic responsibility audit work develops, deepens, gradually institutionalizes and legalizes. In October 2010, the General Office of the CPC Central Committee, the State Council issued the" Requirements for Economic Responsibility Audit on Major Party and Government Leading Cadres and State-owned Enterprise Leaders", which

Indicates China's economic responsibility audit entered a new stage of development. However, in the economic responsibility audit practice, there are still some difficulties, which restrict the development of economic responsibility audit. For example, neither the operating specifications of economic responsibility audit content and key aspects, nor a complete economic responsibility audit evaluation index system have been established, impairing objective and authority of economic responsibility audit.

This thesis conducts in-depth research of economic responsibility audit of prefecture -level party and government leading cadres in Yanze Delta region, analyses the problem of China's economic responsibility audit, which includes, lack of a unified economic responsibility audit practice guidelines which causes [obscurity](http://dictionary.reference.com/browse/obscurity) of audit content, not establish evaluation index system of economic responsibility audit, which causes difficulty in evaluation of economic responsibility, difficulty of definition of economic responsibility. These problems affect the audit objective and impartial appraisal and authoritative and hinder the development of economic responsibility audit. In this thesis, recommendations are proposed, such as deepen economic responsibility audit content, standardize audit operations, establish a sound economic responsibility audit appraisal index system and improve audit appraisal and accountability definition. In order to improve the level of economic responsibility audit practice, evaluate the accountability of leading cadres impartially, fairly and scientifically, the main contents, audit methods, appraisal indexes have been proposed in the following nine aspects, that is, audit of economic and social development, audit of major economic decisions, audit of the authenticity, lawfulness and efficiency of the region's fiscal revenue and expenditure, audit of management and use of state-owned assets, audit of management and use of government debt, audit of management of key construction projects invested by government, audit of land management, audit of environmental protection and energy saving measures and audit of the leader's implementation of anti-corruption disciplines.

KEYWORDS: leading cadres; Economic responsibility; Audit

目 录

[摘 要](#_Toc686481851) 2

[第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作 27](#_Toc686481852) 4

[第二节](#_Toc686481853)[建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32](#_Toc686481853) 4

[第三节](#_Toc686481854)[搞好经济责任审计评价和责任界定41](#_Toc686481854) 4

[第一章 导论](#_Toc686481855) 4

[第一节 研究的背景及意义](#_Toc686481856) 4

[第二节 文献综述](#_Toc686481857) 5

[第三节 研究思路与方法](#_Toc686481858) 6

[第二章 经济责任审计理论基础](#_Toc686481859) 7

[第一节 地市级党政领导干部经济责任审计相关概念](#_Toc686481860) 7

[第二节 受托责任观理论](#_Toc686481861) 8

[第三章 地方党政干部经济责任审计现状及问题分析](#_Toc686481862) 10

[第一节 领导干部经济责任审计现状](#_Toc686481863) 10

[第二节 我国地方党政领导干部经济责任审计中存在的问题](#_Toc686481864) 11

[第四章 完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议](#_Toc686481865) 12

[第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作](#_Toc686481866) 12

[第二节 建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系](#_Toc686481867) 13

[第三节 搞好经济责任审计评价和责任界定](#_Toc686481868) 25

[结束语](#_Toc686481869) 26

[参考文献](#_Toc686481870) 26

**三、经济责任审计责任界定难**25

**第四章完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议……………………………27**

## 第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作 27

**一、深化经济责任审计内容**27

**二、建立审计操作指南，规范审计操作**28

## 第二节建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32

### 一、 引入绩效审计理念，建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32

### 二、 地市级党政领导干部经济责任审计评价实例分析36

## 第三节搞好经济责任审计评价和责任界定41

**一、做好地方党政领导经济责任审计评价**41

**二、做好地方党政领导经济责任审计责任界定**42

**三、开展党政主要领导干部经济责任同步审计**42

**四、地市级党政领导经济责任审计责任界定实例研究**42

**结束语**43

**参考文献………………………………………………………………………………………44**

**致谢……………………………………………………………………………………………48**

**攻读学位期间发表的学术论文目录**…………………………………………………………**49**

# 第一章 导论

## 第一节 研究的背景及意义

### 一、 研究背景

受托责任是审计产生和发展的根本动因。资源委托人和资源受托人掌握的信息是不对称的，委托人想了解受托人是否有效履行受托经济责任，受托人需要向委托人证明自己能有效履行受托的责任，而具有一定专业知识，且独立于受托经济责任双方的审计机构由此产生，审计经济责任的履行情况以消除委托人和受托人的疑虑。在社会主义中国， 人民将资源委托党和政府经营管理，党和政府的主要领导则对所受委托承担受托经济责任。随着我国经济和政治体制改革的深入，社会矛盾日渐突出，一些官员凭借掌握的权利挥霍浪费，谋取私利，导致国有资产流失，给国家和人民造成了一定损失，更有不少高管由于腐败等问题纷纷落马。在这样的社会背景下，产生了经济责任审计。

党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计是具有中国特色的，融审计监督、组织监督、纪检监督为一体的一种特殊监督活动。经济责任审计有利于促进政府管理水平的提高，是预防和治理腐败的重要手段，也是正确评价和使用干部的重要依据。

经济责任审计伴随我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展，自20世纪八十年代起，经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐步走向制度化、法制化轨道。党的十七大报告明确指出“重点加强对党政领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督，健全质询、问责、经济责任审计、

引咎辞职、罢免等制度“[1]，经济责任审计全面深化发展。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》

（以下简称《审计规定》），标志着我国经济责任审计进入一个新的发展阶段。不断深化经济责任审计，有利于健全权利运行制约和监督机制，有利于促进经济社会又好又快发展，有利于健全完善责任制、问责制和责任追究制，有利于反腐倡廉建设，推进社会主义民主法制建设。

### 二、 研究意义

首先，通过经济责任审计发现被审计单位违反财经法纪的问题并促使其整改，有利于维护国家财经秩序，为社会和经济发展保驾护航。其次，通过对领导干部任期内经济责任履行完成情况的评价，判断领导干部有无具备履行经济责任的素质和能力，有利于干部管理部门正确任用人才。再次，经济责任是对财权的具体监督，是发现干部问题， 结合群众举报调查核实情况的方法之一，是从制度上遏制腐败的有效措施，通过经济责任审计，严肃查处违法违纪的干部，有利于增强领导干部的守法和反腐倡廉意识，有利于从源头上防治腐败，加强党风廉政建设。最后，经济责任审计是对领导干部权利行使的监督，有利于增强领导干部的法治意识，促使其规范行政行为，做到依法行政，依法治国。

经过二十多年的探索和实践，我国经济责任审计工作不断发展和深化，但在经济责任审计实践中，还存在着一些制约经济责任审计发展的困难。如未建立关于经济责任审计内容和重点等方面的操作规范，全国各地审计机关在审计实践中对于审什么，怎么审， 做法不一，差异较大。又如目前我国尚未建立完整的经济责任审计工作评价指标体系， 难以把握审计评价的尺度，存在“审计就是查问题”的习惯思维，单纯从问题多少角度评价领导干部履行经济责任情况，而未将事业发展等情况与发现的问题结合起来综合评价，影响了审计评价的客观公正性和权威性。我国经济责任审计经历了从国有企业领导人员、县级以下党政领导干部、县级党政领导干部、地市级党政领导干部直至省部级领导干部范围逐步发展扩大的过程，尤其是最近几年，开展了大量对地市级领导干部的经济责任审计。但从理论研究而言，及至今日，对经济责任审计的研究更多集中在对企业

[1]党的十七大报告（全文）[DB/OL][. http: //www. gzrc. gov. cn/upload/gz/other/daili/20085885245727. doc,2013-02-18.](http://www.gzrc.gov.cn/upload/gz/other/daili/20085885245727.doc%2C2013-02-18)

领导人员、县级及县级以下领导人员的经济责任审计中，对于地市级党政领导干部的研究缺乏。此外，我国幅员辽阔，全国不同地区的经济和社会发展不均衡，从经济责任的角度来说，即使同是地市级党政领导干部，不同地区的党政领导干部所负有的责任也会有所不同，审计侧重点和评价指标也会因此不同。目前已有的审计理论研究很少根据地域区分领导干部的经济责任，难以从理论上指导审计实践。因此迫切需要进行理论创新研究，从理论层面指导经济责任审计的实践。

本论文以长三角地区地市级党政领导干部经济责任审计为研究对象，对经济责任审计存在的问题进行分析，提出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的内容和方法， 就各重点内容提出具有可操作性的评价指标，客观公正、科学地考核领导干部经济方面的履职情况，提高经济责任审计的实践水平。

## 第二节 文献综述

### 一、 关于经济责任审计概念的研究

姜彦秋（1999）认为，“经济责任审计是对经济责任关系的主体之经济责任的履行情况所进行的监督、鉴证和评价活动”[2]。李凤鸣，时现（2001）认为“党政领导干部 任期经济责任审计是根据干部管理、监督工作的需要和党委、人民政府的意见，由组织人事部门、纪检监察机关向审计机关提出委托建议，由审计机关依法对党政领导干部和国有企业领导人员任期间所在部门、单位财政收支、财务收支或所在企业资产、负债、 损益情况真实性、合法性、效益性，以及有关经济活动应当负有的经济责任所进行的审计监督、鉴证和评价活动审计”[3]。彭振威（2005）认为“企业经济责任审计是在企业财务收支审计的基础上，把审计结果人格化，落实到人的经济责任上”[4]。阮滢（2011）认为经济责任审计是政府治理的重要工具，是一种常态的、不断创新型的“绩效”审计制度和专门化检查制度[5]。蔡春、田秋蓉、刘雷（2011）认为经济责任审计是现代审计

[2]姜彦秋．谈谈经济责任审计[J]．审计研究，1999（5）：22-25.

[3]李凤鸣，时现．经济责任审计[M]．北京：北京大学出版社，2001: 8-9.

[4]彭振威.企业经济责任审计若干问题的探析[J]．审计研究，2005（2）：85-88.

[5]阮滢．党政领导干部问责与经济责任审计关系浅析[J]．财会通讯・综合2011（6上）：96-97.

理论与方法结合中国特色的审计实践产生的一种制度创新，对完善领导干部监管机制、 加强党风廉政建设、促进民主政治具有重要的现实意义[6]。

### 二、 关于党政领导干部经济责任审计内容的研究

于保和（2003）研究认为，区（市）县长经济责任审计主要内容为贯彻国家财政法规、政策和重大经济决策情况；地方财政财务收支管理情况、财政收支、财务收支工作目标完成情况以及区（市）县长遵纪守法和廉洁自律情况[7]。周云平（2005）认为市、 县政府党政领导干部经济责任审计内容主要有地方重要财政收支及经济工作目标完成情况；遵守国家经济政策和财经法规情况；重大经济事项决策情况；遵纪守法和廉洁自律情况[8]。杨晓磊（2010）研究认为，地方政府首长目标经济责任的内容包括经济安全责任、经济合规责任、绩效责任、社会发展责任、环境治理责任、公平责任以及内部控制责任[9]。李曼静（2010）研究认为区域型领导干部经济责任审计内容主要包括贯彻执行国家经济政策情况，与地方经济发展有关的重大经济决策情况；主要经济和社会发展目标（指标）完成情况；财政财务收支情况；国有资产管理、使用和保值增值情况；债权债务情况；直接分管单位的经济管理情况以及廉洁自律情况[10]。刘更新（2010）研究认为开展区域型党政领导干部经济责任审计时，应以全部政府性资金为主线，在确定责任的同时衡量效益[11]。黄溶冰、单建宁、时现（2010）认为应将环境保护责任纳入经济责任审计的评价范围[12]。陈荣高（2011）认为党政主要领导干部经济责任审计包括资金资产配置审计；基本公共服务均等化审计；经济发展要素审计；贯彻执行中央和省政策的事项及事关当地经济社会长远发展的事项审计；政府投资领域、土地出让、特许经营权出让等权力运行关键点审计等五方面的内容[13]。李纯琳（2011）认为地方党委和政府主要领导干部经济责任同步审计内容的确定应当紧紧围绕地方各级党委和政府的经济职能要求和主要领导干部所承担的责任展开。对书记的审计侧重于经济决策和宏观管理方面，对政府主要领导干部的审计则侧重于对党委重大经济决策事项的落实和执行情况

[6]蔡春，田秋蓉，刘雷．经济责任审计与审计理论创新[J]．审计研究，2011(2)：9-12.

[7]于保和．经济责任审计研究[D]．大连：东北财经大学,2003。

[8]周云平．市、县党政领导干部经济责任审计方法探讨[J]．审计研究，2005．（3）：38-41.

[9]杨晓磊．经济责任审计中目标经济责任的确定与经济责任履行报告研究[D]．成都：西南财经大学．2010. [10]李曼静．基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨：哈尔滨工程大学，2010.

[11]刘更新．经济责任审计的运行机制及其治理效率研究[D]．成都：西南财经大学，2010. [12]黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36.

[13]陈荣高. 党政主要领导干部经济责任同步审计探索[J]．审计研究，2011（3）：8-11.

[14]. 刘更新（2012）认为经济责任审计的内容不仅强调资源使用的经济性、效率性和效

果性，而且强调组织的发展责任、国家政策制度执行责任、国家经济安全责任以及廉洁自律责任[15]。

### 三、 关于经济责任审计评价指标的研究

吕文基（2002）认为应以财政收入增长率、税费上缴增长率等10个指标来评价党政领导干部的经济责任[16]。李诗银（2003）在评价乡镇领导干部的经济责任时，建立财政收入状况、发展社会经济事业等六大类30项指标[17]。王学龙（2003）构建了包括评价效益性、真实合法性的经济性指标体系，以及七类非经济性指标体系[18]。潘敏虹（2007）构建了包括正当性、效率性、效果性、公平性、透明性及回应性六个标准在内的绩效标准体系[19]。阮滢（2008）构建了社会经济总体评价、地方财政预算管理情况、重大决策及经营业务管理、可持续发展能力等四方面的指标体系[20]。黄溶冰、单建宁、时现（2010）认为应将环保投资指数、单位GDP能耗下降率等环境保护指标以合理的权重纳入评价指标体系中[21]。房桃峻（2012）选取了经济性、效率性、效果性、真实性、合规（法）性、环保和可持续发展等8大类指标作为县（市、区）长经济责任审计评价的一级指标，并选

取了财政支出增长率、财政支出节约率等40个二级指标[22]。于迈，谈华（2012）确立

了经济发展、民生改善、生态文明三类12项指标体系[23]。谷沅铮（2012）将经济责任审计与绩效审计相结合，从会计信息真实合法性、生产经营效益性、可持续发展能力和社会责任4个准则层面26个具体指标构建国企领导经济责任审计的评价指标体系[24]。孔维、伟张海（2012）根据现代西方产权经济学中的国家理论，从最高层（目标层）、中 间层（准则层）、次中间层（指标层）和对象层（审计对象层）四个层次建立党政领导干部经济责任综合评价指标[25]。

[14]李纯琳．地方党委和政府主要领导干部经济责任同步审计专题研讨会综述[J]．审计研究2011（3）：3-7.

[15]刘更新．经济责任审计运行机制的框架构建与特征分析[J]．财会月刊，2012（1上旬）：31-33.

[16]吕文基．党政领导干部经济责任审计的思考及评价体系[J]．审计与经济研究，2002(1)：16-19.

[17]李诗银．乡镇领导干部经济责任审计评价指标体系[J]．中国审计，2003(7)：80.

[18]王学龙．党政领导干部经济责任审计指标体系及其评价[J]．财会研究，2003(12)：53-54.

[19]潘敏虹．县（市）党政领导干部经济责任审计及绩效评价问题研究[D]．广州：暨南大学，2007.

[20]阮滢．论党政领导干部任期经济责任审计功能拓展[J]．审计与经济研究，2008(3)：10-14.

[21]黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36.

[22]房桃峻．福建省县（市、区）长经济责任审计指标体系研究[J]．东南学术，2012（2）：165-175.

[23]于迈，谈华．经济责任审计评价体系构建研究[J]．审计月刊，2012（7）：12-14.

[24]谷沅铮．国企领导经济责任审计评价指标体系研究[D]．开封：河南大学.2012.

[25]孔维伟，张海. 层次分析法在党政领导干部经济责任审计评价中的应用[J]．前沿，2012（4）：41-42.

### 四、 关于经济责任审计评价方法的研究

吕荆海（2007）认为县（区）委书记任期经济责任审计评价的主要方法有定量法、比较法、环境分析法和引用法，“应在遵循基本评价原则的基础上，以写实量化的方法寓评价于叙事实之中，一般不作鉴定式抽象评价”[26]。李曼静（2010）认为区域型领导干部经济责任审计中为避免评价的主观性和片面性，提高评价的全面性和针对性，应将比较分析评价法和德尔菲法等定性方法与层次分析法、分项打分法和模糊综合评价法等定量方法相结合[27]。陈琛凝（2011）突破以往评价以定性为主的模式，采用定性与定量指标相结合，采用分级评价制度来评价党政领导干部履行经济责任情况，从经济决策和经济管理情况、政府性资金收支的真实合法效益情况、经济社会发展目标实现情况、经济发展对环境资源的影响情况、廉洁自律情况、领导干部履行经济职责综合评价等六个方面来进行党政领导干部经济责任审计评价标准的设计[28]。于迈，谈华（2012）综合南京区域经济责任审计发展的实际状况，认为审计评价应遵循客观性、重要性、谨慎性、 定量分析与定性分析相结合的原则，审计评价方法包括业绩比较法、量化指标法、环境分析法和责任区分法[29]。

### 五、 经济责任审计研究现状述评

经济责任审计是我国审计监督制度的重要组成，伴随社会主义经济、政治体制改革产生并不断发展，在国际上尚无先例可寻。由于实践时间短、经验有限，国内理论界对经济责任审计的理论研究较少，没有深入细致地对经济责任审计的理论体系进行系统性的探索，导致经济责任审计研究发展缓慢。直至今日，缺乏统一的经济责任审计操作指南，未就经济责任审计审什么，怎么审，提出具有可操作性的指南以规范审计行为，保障审计质量，防范审计风险。同时，比较公认的评价方法与指标体系尚未建立，目前已有的评价指标主要参考财政部绩效评价标准，但运用时未系统地引进，多是零散个别地使用，缺乏约束性和法定性。而不同层次不同部门的党政领导干部涉及的领域各不相

[25]吕荆海．县（区）委书记任期经济责任审计特点分析及方法探究[J]．审计月刊，2007(3)：25-28.

[27]李曼静．基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨：哈尔滨工程大学，2010.

[28]陈琛凝．党政领导干部经济责任审计评价指标探析[J]．财会通讯・综合2011（4上）：85-86.

[29]于迈，谈华．经济责任审计评价体系构建研究[J]．审计月刊，2012（7）：12-14.

同，所任职务和履行的职责、义务各不相同，审计关注的具体内容和评价指标也不尽相同，目前尚未有研究根据不同类型单位的义务和履职特点提出规范的经济责任审计内容及评价指标体系，已有的经济责任审计研究主要集中在对国有企业领导人员、县级及县级以下党政领导干部经济责任审计上，或者笼统地就地方党政领导干部经济责任审计进行研究，可以理解为包括从省部级至乡镇级领导、不同区域的领导干部都适用同样的审计内容和评价指标，未考虑不同级别不同地区党政领导干部的差异性，缺乏针对性。而自2005年起，我国对党政领导干部经济责任审计已扩大至地市级，而针对该级别领导的经济责任审计内容及评价指标的研究很少，难以引导地市级党政领导干部经济责任审计的实践，造成经济责任审计评价难，不仅难以控制审计风险，还影响了审计结果的运用。

## 第三节 研究思路与方法

### 一、 研究思路与文章框架

本论文采取规范研究和案例描述相结合的方法，以受托责任理论为基础，从领导任期审计的理论基础、内涵、特点、历史沿革、存在的问题及对策进行研究，针对长三角地区的党政领导干部的特点，在文献研究的基础上归纳出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的主要内容，根据经济责任的实践经验得出需要收集的资料和可采用的审计方法，针对每项审计内容提出具有可操作性的评价指标，并以实际案例分析构建的评价指标的具体运用，检验这些指标对审计实践的指导程度。

全文共分为四个部分：

第一章“导论”。对论文的研究意义、文献综述、研究思路方法、写作框架以及论文的主要创新与不足之处加以阐述。

第二章“经济责任审计理论基础”。主要阐述与论文主题相关的理论----受托责任理 论，阐述经济责任的内涵、特点、类别等等相关概念，为科学研究地市级党政领导干部经济责任审计打下理论基础。

第三章“经济责任审计现状及问题分析”。回顾我国经济责任审计的发展历程，描述经济责任审计的现状，并提出当前经济责任审计中存在的缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题。

第四章“完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议”。针对第三章提出的经济责任审计中存在的缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题，提出深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全经济责任审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，针对城镇化和工业化较发达的长三角地区的地市级党政领导干部经济责任，从经济和社会事业发展状况审计、重大经济决策情况审计、财政收支真实合法效益情况审计、国有资产管理和使用情况审计、政府债务的举借管理和使用情况审计、政府投资的重点项目的建设和管理情况审计、土地管理情况审计、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况审计以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面提出经济责任审计的主要内容、可采用的审计方法以及设立评价指标，并以一个审计案例验证本章提出九个方面指标的可操作性。

### 二、 研究方法

#### 1、 理论及文献研究法

本论文以审计产生的基本前提受托责任关系理论为出发点，延伸至公共受托责任观，研究公共受托责任观与经济责任、以及经济责任审计的关系，为论文研究提供理论依据。在论文写作过程中，收集和参阅了大量关于经济责任审计的文献，了解目前关于党政主要领导干部经济责任审计的研究状况及相关的理论观点，通过归纳总结文献资料，了解该领域的研究成果，分析其不足，为进一步的理论研究做好铺垫。

#### 2、 归纳与实证分析法

通过收集及归纳党政领导干部经济责任审计规定、实施办法等实践资料，结合审计工作实践，整理和分析相关审计项目的实施情况，归纳分析地市级党政领导干部经济责任的审计内容、主要操作步骤和评价指标，将定性指标和定量指标相结合，探索审计内容细化和拓展的可行性。以某直辖市的市辖某区的领导任期经济责任审计项目作为具体

案例，研究所设立的评价指标的可操作性。

### 三、 创新与不足

本论文对经济责任内涵进行了分析研究，结合审计实践经验，提出解决经济责任审计中存在的诸如缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，审计评价及责任界定难等问题的相应对策与建议，将长三角地区地市级党政领导干部经济责任落实到经济和社会事业发展状况、重大经济决策情况、财政收支真实合法效益情况、国有资产管理和使用情况、政府债务的举借管理和使用情况、 政府投资的重点项目的建设和管理情况、土地管理情况、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面，提出具有可操作性的评价指标，为建立完善经济责任审计评价体系提供一定的参考。

由于水平有限，本论文仅提出上述九个方面的主要评价指标，未量化各指标在整个评价体系中的重要性，未能建立起经济责任审计的评价指标体系，将留待今后在实践中不断改进，更好地为审计工作服务。

# 第二章 经济责任审计理论基础

## 第一节 地市级党政领导干部经济责任审计相关概念

### 一、 地市级党政领导干部、长三角地区涵义界定

根据我国的行政级别，可分为国家级、省部级、地市级、县处级和乡镇级五级，其[中地级市为中华人民共和国行政区划](http://baike.baidu.com/view/257295.htm)中的二级行政区，为县级以上单位，省级以下单位。 根据《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，目前我国经济责任审计的对象从行政级别而言，包括省部级、地市级、县处级和乡镇级党政领导干部。根据审计对象所属单位性质来划分，经济责任审计可以分为地方各级党委和政府主要领导干部经济责任审计、党政工作部门、审判机关、检察机关、事业单位和人民团体等单位主要领导干部经济责任审计以及国有企业领导人员经济责任审计三种类型。

[长三角地区是长江三角洲](http://baike.baidu.com/view/48994.htm)地区的简称，最初的长三角城市包括[上海市](http://baike.baidu.com/view/2539.htm)、[江苏省](http://baike.baidu.com/view/16156.htm)东南部和[浙江省](http://baike.baidu.com/view/6310.htm)东北部的14个城市[30]。几经扩容，目前长三角城市已增加至30个，沪苏浙

各城市已全部纳入长三角，合肥、马鞍山等5[个安徽省](http://baike.baidu.com/view/27969.htm)的地级市也已纳入其范围。长三角地区是目前[我国](http://baike.baidu.com/view/61891.htm)经济发展速度最快、经济总量规模最大、最具有发展潜力的经济板块， 是全国最大的经济圈，其经济总量相当于全国GDP的20%，也是世界六大[城市圈](http://baike.baidu.com/view/712045.htm)之一

[32]。

本论文研究的地市级党政领导干部，主要指地级市以及直辖市中的市辖区的党委书

[30[] http: //baike. baidu. com/view/2459676. htm](http://baike.baidu.com/view/2459676.htm).2013-05-29.

[32[] http: //baike. baidu. com/view/2459676. htm](http://baike.baidu.com/view/2459676.htm).2013-05-29.

记和政府行政首长。目前长三角地区拥有地级市29个（其中南京、杭州、宁波为副省

级城市）。此外，上海市作为直辖市，其17个市辖的区县行政级别等同于地级市。

### 二、 “经济责任”内涵分析

根据《现代汉语词典》，“责任”包括两层含义，一是分内应做的事，二是没有做好分内应做的事因而应当承担的过失。其中第一层含义可理解为应尽的职责和义务，第二层含义可理解为承担的过失。对于经济责任审计而言，对领导干部的职责履行情况进行审计和评价是第一层意义上的责任。而在审计报告中对审计发现问题的责任界定，则属于第二层意义上的责任。因此对于经济责任涵义的理解，应分别从领导干部应尽的责任和审计发现问题的责任界定两方面进行。

关于经济责任的涵义界定，1999年《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》（以下简称《审计暂行规定》）定义为“领导干部在任职期间对其所在部门、单位财政收支、财务收支真实性、合法性和效益性，以及有关经济活动应当负有的责任， 包括主管责任和直接责任”[33]。2006年修订的《审计法》规定“对被审计人在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应负经济责任的履行情况进行审计监督”[34]。2010年的《审计规定》提出“经济责任是指领导干部在任职期间因其所任职务，依法对本地区、本部门（系统）、本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应当履行的职责、义务。同时提出审计机关对被审计领导干部履行经济责任过程中存在问题所应当承担的直接责任、主管责任、领导责任，应当区别不同情况作出界定”[35]。

从上述经济责任内涵界定的演变发现，2010年的《审计规定》与1999年的《审计暂行规定》比较，删除了“财政收支、财务收支的真实性、合法性和效益性”的内容， 区分了经济责任审计与财政财务收支审计的内容，更适应不断拓展的受托经济责任内涵，将经济活动的范围拓展到领导干部所控制的经济权力活动中，其范围可以包括经济决策、经济政策执行等；强调了领导干部必须“依法”履行责任；对于领导干部在履行经济责任过程中存在问题需要承担的责任，则根据承担责任的程度，在主管责任和直接责任的基础上增加了领导责任，使经济责任的种类更为细化，更便于审计机关在经济责

[33]县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定[DB/OL] [http: //baike. baidu. com/view/2948529. htm](http://baike.baidu.com/view/2948529.htm), 2013-01-10.

[34]中华人民共和国审计法（2006 修正）[DB/OL][. http: //www. audit. gov. cn/n1057/n1087/n1599/325639. html](http://www.audit.gov.cn/n1057/n1087/n1599/325639.html)，2013-01-10.

任审计中实施操作界定责任。

### 三、 领导干部应承担的责任和义务

从领导干部应承担的责任和义务方面来看，对于地市级党政领导干部而言，应对地方经济社会科学发展、制定和执行重大经济决策、本地区财政收支、国有资产、政府债务、政府投资和以政府投资为主的重要项目以及廉洁从政等方面承担相应的责任和义务，因此，相应的经济责任可分为经济发展责任、经济决策责任、经济管理责任以及个人廉政责任等。领导干部不仅要对本部门和地区承担财务责任和管理责任，还要向社会公众承担相应社会责任，实现社会效益和环境效益，将安全、就业、可持续发展等内容纳入到经济责任的范畴。

### 四、 审计发现问题的责任界定

责任界定是经济责任审计评价的最后一个环节，也是领导干部对审计报告最为关注的部分。根据2010年的《审计规定》，可分为直接责任、主管责任和领导责任。其中“直接责任主要包括直接违反或授意、指使、强令、纵容、包庇下属人员违反法律法规、国家有关规定和单位内部管理规定的行为；未经民主决策、相关会议讨论而直接决定、批准、组织实施重大经济事项或主持相关会议讨论或者以其他方式研究，但是在多数人不同意的情况下直接决定、批准、组织实施重大经济事项并造成重大经济损失浪费、国有资产流失等严重后果的行为。主管责任是指除直接责任外，领导干部对其直接分管的工作不履行或者不正确履行经济责任的行为以及主持相关会议讨论或者以其他方式研究，并且在多数人同意的情况下决定、批准、组织实施重大经济事项， 由于决策不当或者决策失误造成重大经济损失浪费、国有资产流失等严重后果的行为。 领导责任是指除直接责任和主管责任外，领导干部对其不履行或者不正确履行经济责任的其他行为应当承担的责任。”[36]

### 五、 经济责任审计特点

1、审计目的特殊。经济责任审计将审计监督与干部监督管理相结合。审计的结果是干部监督管理部门选拔、任用、奖惩干部的重要参考依据。

2、审计对象特殊。经济审计的对象是干部管理部门委托审计机关审计的领导干部，由被审计人的任期来界定审计范围和事项，通过“对人”（领导干部）的审计，促进“对事”（被审计单位更好地履行职责）的监督，是由人而事而非由事究人。

3、审计程序特殊。经济责任审计的立项需要经过干部监督管理部门，而不是由审计机关自主列入年度工作计划。审计进点时，一般应召开由干部管理部门和审计机关组织的进点会并由被审计人就自身任期履职责任作出说明。审计组审计报告应征求被审计人的意见。审计结果应报送干部监督管理部门或其他委托审计的部门。

4、审计内容特殊。经济责任审计以财政财务收支审计为基础又不限于财政财务收支审计。其内容除常规审计内容外，还包括一些专案审计和专项审计调查的内容，可能涉及被审计人任职期间的管理行为和结果。经济责任审计的内容范围由被审计人的任期决定，原则上不将非任期内的事项作为审计内容。

## 第二节 受托责任观理论

### 一、 受托责任关系与审计

我国会计大师杨时展在论述受托责任时认为，负责经营管理的人接受了委托人委托，拥有了运用、管理资源的权力，就应负有一个善意管理人应负的责任---受托责任， 向委托人交待。受托责任关系是审计的基本前提。审计学家理查德・布朗(Richard Brown)在论述审计起源时指出：“审计的起源可追溯到与会计起源相距不远的时代……当文明的发展产生了需要某人受托管理他人财产的时候，显然就要求对前者的诚实性进行某种

检查“[37]。这里提出了受托经济责任关系的存在是审计产生的前提。”所谓受托责任关系是资源占有人与资源经管人之间所形成的资源委托与受托经管关系以及资源经管人与其资源经管执行人之间所形成的资源受托经管与执行资源经管管理“[38]。资源占有人由于占有的资源数量巨大，自身无法有效经营其占有的资源，而将这些资源委托他人经营，从而产生资源占有权与经营权的分离。而资源占有权分成终极所有权和法人财产权两部分，资源占有人凭借终极所有权，将法人财产权委托给资源经管者，资源经管者因而有权使用和处分资源，并承担对资源的保值增值责任，从而确立资源占有人与资源经管人之间的受托经济责任关系，资源经管者因而有义务向资源占有者汇报受托经济责任。受托责任关系形成后，资源占有人需要了解受托人的履职情况，而受托人也需要向资源占有人证明自己能有效履行受托职责。如何满足双方的需要呢？这就需要有独立的第三方----审计人来检查评价，审计人既完全独立于受托责任双方，又具有一定的专业能力去鉴证所托责任的履行情况，审计由此产生，所以说受托责任关系是审计产生的客观基础和根本动因。审计的产生源于资源所有权与经营权的分离，是一项独立的经济监督活动，可以考核和评价经济责任，可以追究责任人的经济责任。

委托人的需求并非一成不变，而是随着社会和经济的发展不断提高和扩展，而这又促使了审计的不断发展，从传统的财务报表审计，到现代的经营审计、管理审计、效益审计，直至经济责任审计、环境审计等，从不同角度或方面检查、鉴证和评价受托责任履行情况。1985年ASOSAI（最高审计机关亚洲组织）第三届大会发表的’The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability’（《关于公共受托责任指导方针之东京宣言》）在序言中提到“为谋求发展，公共部门的活动和政府的开支不断增长，随着公有制企业的扩大，地方行政当局自主权的扩大以及一些国家私有化的趋势，公共受托责任的范围和规模延伸到更广的领域；随着公众意识的增强，对于受托管理公共资源的人和机构的受托责任履行状况的要求愈发增强，因而更需要确保受托经济责任履行过程的公正性和有效性；最高审计机关因此除传统形式的审计外，更关注公共资源管理的效益性，并认为有必要增加社会各阶层的公共受托责任意识。”由此看出，审计将随着受托经济责任的拓展而不断发展。

[37]文硕.世界审计史1版[M].北京：中国审计出版社，1990.401.

[38]李金华主编.审计理论研究[M].北京：中国时代经济出版社，2001. 60.

### 二、 公共受托责任观

公共受托责任观是经济责任审计产生与发展的理论基石。“政府的受托经济责任，即政府对社会、对人民的责任，如有效利用国家资源、大力发展生产、增加社会财富、 满足人民需要、增强国家的国际竞争力；制定科学的宏观经济决策与政策、建立科学的宏观调控手段以保证国民经济正常运转，等等。这种责任一般称之为公共受托经济责任(Public Accountability)”[39]。1985年ASOSAI（最高审计机关亚洲组织）第三届大会发表的’The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability‘（《关于公共受托责任指导方针之东京宣言》）中指出‘Public accountability means the obligations of persons/authorities entrusted with public resources to report on the management of such

resources and be answerable for the fiscal, managerial and programme responsibilities that are conferred[40]（公共受托责任指受托经营公共资源的人员/机构应当报告公共财产管理情况并对相关的资源负有财务、管理和计划的责任）。美国会计总署(U. S. Government Accountability Office)认为“政府的受托经济责任是指受托管理并有权使用公共资源的政府和机构向公众说明其全部活动情况的义务”[41]。政府作为受托方一旦经管了公共资源或公共资金，就确立了公共受托责任关系，应承担起公共受托责任。在资本主义国家， 立法、行政和司法各自独立又相互制衡。在这种“三权分立”的政治体制下，纳税人作为委托人，委托受托人---政府去管理国家事务，而议会代表纳税人的利益，享有检查权和质询权，可以要求政府向其报告工作，这就是一种受托经济责任关系。我国是社会主义国家，人民代表大会制是我国的根本制度。我国宪法明确中华人民共和国的一切权力属于人民。人民当家作主，拥有国家的财富。各级人大及其常委会代表人民，通过任命行政首长的方式将公共资源委托给各级政府管理，由此产生了各级人民代表大会和相应级别政府之间的公共财产受托关系。各级政府接受人民委托，政府各部门和企事业单位及其负责人在接受政府委托管理公共资源或者财产，均对人民负有公共受托责任。我国的政治体制是中国共产党领导下的人民民主专政，中国共产党是中国政治、经济、社会等各项事业的领导核心，其政治主张通过人大立法等形式传递给政府，各级政府在各级党委领导下依法行使行政职能，执行党委确定的方针政策，形成各级人大同党委和政府

[39]蔡春.审计理论结构研究[M].大连：东北财经大学出版社，2001.58.

[40] The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability [DB/OL]. [http: //www. asosai. org/R\_P\_accountability\_control/appendix1. htm,2013-02-18](http://www.asosai.org/R_P_accountability_control/appendix1.htm%2C2013-02-18)

[41] [美]查理A格林特.王来等译.公共管理体制国际比较[M].北京：经济科学出版社，2001.77.

15

间的公共受托责任关系，因此党的领导干部也对人民负有公共受托责任。

### 三、 公共受托责任关系与经济责任审计

“审计在本质上是一种确保受托经济责任(Accountability)全面有效履行的特殊的经济控制”[42]。公共受托责任关系确立后，如何证明受托人能履行公共受托责任呢？审计监督即是监督公共受托责任有效履行的保证机制之一，是代表人民意志的法律和经济监督。人民代表大会将公共资源或资金委托给人民政府、政府各部门、事业单位和国有企业，最终落实到这些单位的主要领导干部，这些领导干部是否切实履行了受托经济责任， 需由独立的国家审计机关通过经济责任审计进行客观公正的评价，评价公共受托责任的实际履行情况，起到查处问题、促进管理的作用。经济责任审计的基本理论依据是特定受托经济责任关系的存在，此种受托经济责任关系明确指向行为人本人。为建立有中国特色社会主义市场经济体制的需要，受托经济责任的要求指向受托的地方党政机关和部门、国家事业单位以及国有和国有控股企业主要负责人，从而产生了经济责任审计。经济责任审计是基于特定受托经济责任关系，针对特定受托经济责任具体内容而产生的一种审计。我国公共受托层级与经济责任审计关系详见图2-1。

[42]蔡春.审计理论结构研究[M].大连：东北财经大学出版社，2001.19.





图2-1中，首先，人民代表大会代表人民，将公共财产委托给各级政府，由此产生了第一级的公共受托责任关系。其次，各级人民政府将公共财产委托给政府各部门、事业单位以及国有企业，由此产生了第二级的公共受托责任关系。再次，政府各部门、事业单位以及国有企业又将公共财产委托给部门或单位的主要负责人，由此产生了第三级的公共受托责任关系。经济责任审计则通过对政府各部门、事业单位以及国有企业主要负责人受托公共责任履行情况的鉴证和评价来解除和确认受托人的公共受托责任。

# 第三章 地方党政干部经济责任审计现状及问题分析

## 第一节 领导干部经济责任审计现状

### 一、 我国经济责任审计发展经历的三个阶段

1、产生和初创期（1985年至1998年）。1985年的国有企业厂长、经理离任前进行的承包兑现公证审计是我国经济责任审计的最初形式。此后，又尝试对部分县、市级党政领导干部进行经济责任审计以查处政府官员虚报政绩的问题。1997年9月，中纪委建议试行县、乡镇单位主要负责人经济责任审计，1998年起于全国逐步推行。

2、探索发展期（1999年至2005年）。1999年5月出台的《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》和《审计暂行规定》，对县级以下党政领导干部，国有企业和国有控股企业领导人员任期经济责任审计的目的、对象、范围、 内容、程序等进行了规定，初步确立我国任期经济责任审计的制度框架。2000年6月及2005年1月起，经济责任审计对象分别扩大至县级以上、地厅级党政领导干部。经济责任审计开始纳入我国惩治和预防腐败建设体系。

3、深化发展期（2006年至今）。2006年2月对《中华人民共和国审计法》进行了修订，首次在法律层面上明确规定了经济责任审计的审计主体、审计依据、审计对象和审计内容等，从法律上确立经济责任审计的地位。2009年1月省部级党政主要领导干部经济责任审计试点范围扩大。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，标志着我国经济责任审计逐步走向法制化轨道，经济责任审计深化发展。

1998年至2010年10月，全国各级审计机关共审计领导干部41万多人，查出领

导干部个人经济问题20多亿元，根据审计结果免职、降职、降级、撤职和处分1.8 万

人，移送纪检监察和司法机关0.72万人，查出被审计单位违规金额7900亿元，损失

浪费金额888亿元[43]。经济责任审计为规范和提高被审计单位管理能力起到了一定作用。

### 二、 经济责任审计相关法规

2006年，《中国人民共和国审计法》经修订后专门就经济责任审计进行了明确规

定，保证了经济责任审计的法律地位。我国第一部关于经济责任审计的法规制度是1999

年的5月的《县级以下党政领导人员任期经济责任审计暂行规定》和《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》。2000年、2005年及2009年，经济责任审计的领导人员范围分别扩大至县级以上、地厅级以及省部级，但没有相应的审计法规出台，仍停留于1999年的县级以下的暂行规定，审计法规明显滞后于审计实践。2006年，审计署开始《经济责任审计条例》的起草工作，2009年，根据1999年的《暂行规定》以及《经济责任审计条例（草案）》中的内容，起草了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》并于2010年10月正式出台，1999年的《暂行规定》同时废止。2010年7月，审计署开始研究起草《经济责任审计指南》，审计署已将《地方党委和政府主要领导干部经济责任审计指南》、《党政工作部门主要领导干部经济责任审计指南》、《国有企业领导人员经济责任审计指南》列为2012年的重点审计规范建设内容，但至今上述指南仍未正式出台。因此，目前与经济责任审计相关的行政法规只有《审计规定》。在审计制度方面，截至2010年10月，全国

各省已制定1万多项经济责任审计相关制度，为指导各省的经济责任审计工作起到了一定作用。

[43]将审计工作融入经济社会发展大局-我国经济责任审计发展综述.中国审计报[N]．2010.12.17（1）.

### 三、 经济责任审计操作模式

1999年，中央五部委经济责任审计工作联席会议成立，由中纪委、中组部、监察部、人事部和审计署等五个部门组成，联席会议办公室设在审计署。此后，全国各省、 市（地） 、县（市）纷纷成立了经济责任审计工作领导小组或联席会议，联席会议成员除包括纪检、组织、监察、人事、审计5个部门外，还包括国有资产监督管理等部门。各地建立了经济责任审计专职机构，配备了专职人员。全国各级经济责任审计领导小组、 联席会议以及专职机构均制定了工作运行制度和工作模式，为经济责任审计的开展提供了有力的领导和支持。如上海市经济责任审计已基本形成市管企业领导人员“三至五年轮审一遍、一次审三至五年”的工作模式，区县级以下党政领导干部经济责任审计基本实现全覆盖，地厅级党政领导干部经济责任审计工作有序推进[44]。

### 四、 经济责任审计委托、实施及报告流程

目前经济责任审计计划制定程序为：每年年底前，经济责任审计工作联席会议通知各成员单位和有关部门提出下一年度经济责任审计项目的初步意见。组织部门提出经济责任审计委托建议，联席会议办公室统一协调，根据党委政府的工作重点、干部监督管理等需要并充分考虑审计机关的实际承担能力，拟定经济责任审计工作计划，经党委、政府（或领导小组）同意后以文件形式加以确定，再由组织部门根据该计划以书面形式委托审计机关，审计机关列入下一年度审计工作计划，组织实施审计。除审计对象不再担任所任职务时进行离任审计外，对任职期间也可进行任中经济责任审计。审计机关在实施审计前3日，向被审计领导干部及其任职单位送达审计通知书。实施审计时应召开审计进点会，被审计领导干部应参加。审计实施时应在被审计单位进行审计公示。审计的重点内容主要以各审计机关制定的经济责任审计工作方案为基础，结合被审计单位的实际情况制定审计实施方案，对于实施方案中涉及的审计内容都应加以审计并形成审计工作底稿。审计结束后，审计组审计报告应书面征求被审计领导及其任职单位的意见，被审计单位及领导于10天内提出书面意见。[审计报告应送](http://china.findlaw.cn/bianhu/xsssfzs/songda/)

[44]汪其水.上海经济责任审计努力实现质的跃升.中国审计报[N]．2011. 2.14（1）.

[达](http://china.findlaw.cn/bianhu/xsssfzs/songda/)被审计单位及领导干部，同时将审计结果报同级政府，提交组织部门，抄送组织纪检监察等联席会议有关成员单位。党政领导干部经济责任审计委托及报告流程见图3-1。审计机关在审计报告送达之日起3个月内，跟踪检查审计整改情况。





### 五、 经济责任审计结果运用

为了发挥经济责任审计的作用，应该进一步提高审计结果的运用。截至2010 年

10月，全国各地已制定1400多项审计结果运用制度，有建立审计结果通报或公告制度的，有建立整改督查制度的，有建立诫勉谈话制度的，有建立责任追究制度的，也有将审计结果报告纳入干部人事档案或廉政档案的。为更好地利用审计成果，改变过去以离任审计为主的做法，推进任中审计。如审计署2009及2010年组织的省部级干

部经济责任审计中，33名为任中审计，而离任审计只有4名。任中审计的开展，使审计结果更好的成为组织部门考核评价以及任免干部的参考依据，部分省市规定，对拟提拔的领导干部，若审计出问题且不彻底改正则不予任用，若审计结果有疑议的则暂缓提拔，若有突出成绩的则予以重用。

为了更好的利用审计成果，全国各审计机关都重视审计整改工作。我国国家审计准则规定审计机关应建立审计整改检查机制，在出具审计报告后的规定时间内应检查

被审计单位的整改情况，提出检查报告。目前，各地审计机关为加大审计整改力度制定了一系列措施，如上海市审计局制定了《上海市审计整改工作联席会议组织办法（草案）》扎实推进经济责任审计整改。由于种种原因，经济责任审计结果以及整改情况公告推进缓慢，审计署网站公告的审计结果中，至今还没有经济责任审计结果报告及经济责任审计整改报告，经济责任审计结果公告制度需进一步探索。

## 第二节 我国地方党政领导干部经济责任审计中存在的问题

经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐渐向制度化、 法制化轨道发展。但在实践中仍存在着不少问题，制约了经济责任审计的发展，值得我们思考解决。

### 一、 缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确

首先，重点审计内容难以明确。对于地方党政领导干部而言，按照职能定位，应依法行使区域范围内重要的经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权，履行的相关责任具有宏观性、政策性和综合性等特点，经济责任所涉及的内容相当广泛。由于审计资源有限，难以做到面面俱到，必须选择重要、关键的经济活动作为审计重点。由于缺乏统一的审计操作规范，全国各地审计机关对如何确定审计重点内容观点存在一定差异。2009年，上海市审计局对全国17个省、直辖市和自治区的经济责任审计制度规定的审计内容进行了统计分析，发现所有审计机关都把财政财务收支情况作为经济责任审计的内容，半数以上的审计机关把国有资产管理情况、重大经济决策执行情况、工作目标完成情况，廉政规定贯彻执行情况作为审计的重点内容，只有5个省市的审计机关把经济和社会事业发展状况作为审计内容，3个省市的审计机关把政府性债务管理情况及政府投资项目管理情况等作为审计内容。

如2008年，A市审计局在对该市下辖B区区长经济责任审计中，审计了贯彻国家

宏观经济政策情况、地方财政财务收支及管理情况、重大经济决策实施情况、主要经济工作指标完成情况以及个人廉洁自律等五个方面。同一时期，C市审计局在对该市下辖D区区长经济责任审计中，审计了经济和社会事业发展状况、贯彻执行国家重要经济政策法规的情况、重大经济决策情况、财政收支与招商引资情况、政府举债和重大投资建设情况、国有土地使用权有偿使用和土地收购储备情况、国有及集体资产管理及企业改制情况、领导干部个人遵守有关财经法规和廉政规定的情况等方面。由于审计的重点内容不同，导致审计评价的范围也不相同，审计的质量存在一定差异，各地的审计报告不具有可比性。此外，目前我国的审计人员以财务专业为主，在审计时偏重对真实合法性的检查，对于政府决策对社会、经济以及环境的影响等等较少涉及，不利于对地方领导干部经济责任履行情况做出全面的评价。2010年的《审计规定》根据地方各级党委和政府主要领导干部、党政工作部门和事业等单位主要领导干部以及国有企业领导人员三种类型，以例举的方式规定了比较明确的审计内容，为各地审计机关统一审计内容提供了很好的参考借鉴，但如何在审计工作中用好《审计规范》，把每一项审计内容审深审透，还需要审计人员在工作中进一步探索。

其次，缺乏统一的审计操作规范流程。虽然《审计规定》规定了较为明确的审计内容，但由于尚未建立经济责任审计准则和相应的操作规范和作业流程，落实到每一项审计内容，如何确定审计目标，具体应该取得哪些审计资料，应从哪些方面入手进行审计， 应采取什么审计方法等等，仍没有明确的规定。相对而言，社会审计，尤其是国际知名的会计师事务所，对各项审计有全面详细的操作手册，应审些什么内容，该取得哪些资料，甚至细化到抽审多少凭证和金额，都有具体的规定，只要根据这些步骤去实施，就能做出较为全面的鉴证和评价。而我国政府审计在具体的操作规范方面仍存在一定空白，缺少规范和约束，只能由审计人员在实践中探索落实，凭经验处理，审计的随意性较强，难以保证审计质量。例如要求一名审计新手对社会经济发展状况进行审计，由于没有相应的操作规范，应该走访哪些部门，取得哪些资料和数据，采取什么审计步骤和方法，如何进行分析和评价，他可能一时无所适从。即使是经验丰富的审计人员，由于每个人对审计方案的理解不同，仍会产生操作上的差异而导致不同的审计结果。如果能有详细规范的审计操作规范，不仅能节约审计时间，又能保证审计质量，提升审计的效率和效果。

### 二、 未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难

在经济责任审计中，对被审计领导干部的经济责任进行评价，是一项非常关键的内容，而审计实践中审计人员最难操作，最为困惑的往往就是审计评价，成为制约经济责任审计发展的瓶颈。

首先，经济责任审计评价要求高，难度大。经济责任审计是“审事议人”，有机结合了对“人”的监督与对“事”的监督，突破真实、合法性范围，更加关注领导干部的决策、管理、执行和监督等权力运行状况以及效益情况，审计的内容多，范围广， 时间跨度长，审计评价的事项多、难度大。而目前的经济责任仍以财政财务收支为主导，将财政财务收支的真实合法性以及重大经济决策的程序性作为审计重点，多数审计人员是财政财务方面的行家里手，善于从财务报表和凭证中发现个别、微观的经济问题，缺乏从社会经济整体发展的宏观角度发现问题、分析问题的能力，对于经济责任履行中实现的经济效益、社会效益和环境效益关注较少，使经济责任审计评价成为经济责任审计中的软肋。

其次，我国尚未建立完整统一的经济责任审计工作评价指标体系。我国经济责任审计起步较晚，相应的审计理论研究滞后于审计实践，又由于我国各地的经济和社会发展状况差异较大，而评价标准也会随国家宏观经济背景、政策导向变化而动态发展等原因，我国尚未建立统一完整的经济责任审计工作评价指标体系。目前虽然也有一些审计评价指标和标准，但多是针对企业的，而对于地方党政领导干部，其涉及的经济责任难以适用现有的评价标准。部分审计机关开始探索建立各自的评价指标体系，有的以宏观评价为主，从总体上评价领导干部经济责任履行情况，但由于审计力量限制无法开展全面审计，指标数据主要来源于统计、财政等部门；有的评价以问题为导向，主要反映审计发现问题相对占比情况，但这样的指标存在“审计就是查问题”的习惯思维，单纯从问题多少角度评价领导干部履行经济责任情况，而未将事业发展等情况与发现的问题结合起来综合评价。由于未建立科学的经济责任审计评价指标体系， 审计评价指标难以量化，没有科学的评价指标分析过程，对经济责任履行情况的评价大量凭借经验判断，无法掌握审计评价的尺度，无法保证评价的客观公正性和权威性。 在目前的经济责任审计报告评价中，除了社会经济发展和财政财务收支等方面引用统计或会计报表以及审计调整等数据外，其他方面的评价以文字表述为主，审计评价往

往泛泛而谈，或者主要是针对查出的问题做出评价，基本表达方式为先肯定领导干部在审计评价的这个方面所取得的成绩或者采取的重大措施，然后提出在哪些方面查出了问题。可以看出，目前的审计评价还是以问题为导向，只要在某个方面查出了问题， 就提出存在的问题，以微观的事实去评价全面的问题，很少用到量化的指标，无法用具 体的数字说话，有定性却没有定量，没有查出问题占抽查总金额的重要性比例。即使审计报告中引用了统计和会计报表等数据，但仅仅是罗列数据，未对这些数据根据评价标准进行评价。

再次，经济责任审计评价范围不一致。目前对经济责任审计尚未出台统一的规范和制度，没有具体的原则和框架。在地方政府领导干部经济责任审计实践中，由于各地审计机关的审计重点内容不同，审计评价范围也不相同。主要的审计评价体现在经济和社会事业发展情况、贯彻执行国家方针政策、遵守国家法律法规情况、重大经济决策情况、财政收支情况、内部管理情况以及被审计领导人员遵守有关廉政规定情况等几个方面。与《审计规定》规定的审计内容相比，还是有一定距离，如果审计中已按照《审计规定》所要求的各方面进行了审计，那么审计评价时也应相应地就已审计的内容进行评价。

### 三、 经济责任审计责任界定难

首先，经济责任的责任归属难以确定。被审计领导干部对审计事项的经济责任划分为直接责任、主管责任和领导责任，在审计定责时还需分清直接与间接责任、主管与分管责任、集体决策与个人决策责任、工作失误与有意违规责任，前任和本任责任。由于经济活动是连续的，如何正确划分被审计领导干部现任责任与前任责任有时也存在一定困难，因为前任责任造成的后果可能对本任产生重大影响，而本任责任也可能对本任未造成影响却给后任造成不利影响。在这种情况下，如果不加以分析，只是按照时间段等简单的方式界定责任，会使审计评价变得不客观不准确。简单、片面地认定经济责任必将影响审计评价的公正性。而且，经济责任有时不能与社会、政治等责任完全割裂界定， 如某事项单从经济角度评价可能存在问题，但上升到社会责任、政治责任的高度又可能是合理的，此时客观公正地界定经济责任就变得十分困难。

其次，缺乏考核领导干部的具体指标体系和认定标准，责任认定过于宽泛、简单和笼统，常常出现对直接责任与间接责任、主管责任与分管责任、集体决策责任与个人决策责任、工作失误责任与有意违规责任等方面的责任归属难以确定的问题。不同的审计人员面对同样的问题可能做出不同的责任界定，一份审计报告从审计人员拟定的审计报告初稿，到经审计机关法制部门、直至重大项目审议后的最终报告，不但报告所反映的问题定性，而且审计评价，甚至责任界定都会大相径庭。这不仅说明审计人员之间能力的差异，也从侧面反映了由于审计评价及责任界定标准的缺失，审计报告的客观公正性受到了一定影响。

再次，难以区分党委书记和政府行政首长的经济责任。党委书记和政府行政首长都是公共经济责任的受托责任人，应根据各自特定的管理职务承担相应的经济责任。但目前我国有党政组织一体化的特点，党政权力交叉重合，通常地方各级政府行政首长同时又是党委副书记，党政领导干部的经济责任密不可分，又在各自行使职责，分清各自经济责任有一定难度，若只对政府行政首长或党委书记进行经济责任审计，不仅会出现相互推诿责任、互不承认的情况，也容易出现问责的真空，造成审计监督的缺位。

# 第四章 完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议

## 第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作

### 一、 深化经济责任审计内容

作为地方的党委书记和行政首长，地市级党政领导干部肩负着经济社会发展的重任，担负着重要的经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权，在区域经济发展中起着举足轻重的作用。地市级党政领导干部经济责任审计涉及面广、审计难度大，由于审计时间和人力资源的限制，不可能做到面面俱到，必须做到“全面审计，突出重点”。 在审计中应紧密结合党和政府的中心工作，应把领导干部履行经济责任的过程和效果作为重点关注的内容。在审计中应以政府性资金为主线，沿着权力运行的轨迹，选择与被审计领导干部经济责任关联度大的重点内容和事项进行审计，评价地方党政主要领导干部在经济发展、经济决策、经济管理以及个人廉政等方面的责任履行情况。

根据不同类型的党政领导干部和国有企业领导人员确定不同的审计重点。如在对地市级党政领导干部进行经济责任审计时，由于相对于县级行政区，地级市以及直辖市中的市辖区具有人口密度大，居民以非农业人口为绝大多数，以工业和服务业为主要产业， 文化水平较高等特点，因此应重点关注任期内地方经济发展总体情况，地方经济发展结构调整情况，社会事业发展情况，政府性债务举借、使用和风险情况，国有土地管理使用情况，地方政府性投资项目情况，保障性住房政策落实情况，环保政策执行情况，各类专项资金、社会保障等资金使用管理情况。在对重点方面审计的基础上，从体制、机制的角度分析问题提出建议，为实现经济社会又快又好的发展发挥一定的作用。

从全国范围来看，我国东部、中部和西部地区之间经济结构、发展水平存在较大的

差异，这也意味着在不同地区开展经济责任审计，审计的内容、侧重点和评价指标也会有所不同。如东部长三角地区城镇化水平较高，经济结构中三产比重较高，在审计中应重点关注产业结构等内容，中部作为农业大省，“三农”问题应作为重点审计内容，而西部一些资源丰富的省份，可将节能环保作为审计重点。

对于党委书记和政府行政首长而言，由于其承担的职责不同，所承担的经济责任也不完全相同。党委书记的经济职能包括贯彻执行党的经济建设的路线方针和政策，研究和审定地区经济和社会发展战略和中长期规划，保证经济建设的正确方向，侧重于经济决策和宏观管理。而政府行政首长的职能包括执行党和人大的经济决议，制定地区经济发展规划和安排财政预算等，侧重于落实和执行党委重大经济决策事项，注重具体经济事项的决策、管理和监督。因而在对党政领导干部经济责任审计时，应根据党委和政府领导的不同经济责任，确定不同的审计重点内容。在对党委书记审计时应侧重重大经济决策和经济社会发展总体情况，对政府行政首长审计时应侧重财政财务收支、土地管理等具体经济事务的执行情况。

### 二、 建立审计操作指南，规范审计操作

建立地市级党政领导干部经济责任审计操作规范，对地市级党政领导干部经济责任审计的程序、要领、各项审计内容的重点步骤、需要取得的资料以及评价方法做出规定， 规范审计操作，提高审计质量，防范审计风险。

本论文主要针对工业化和城镇化程度较高、经济较发达的长三角地区的经济责任审计。2010年《国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复》中指出，长江三角洲地区区位条件优越，自然禀赋优良，经济基础雄厚，体制比较完善，[城镇体系](http://baike.baidu.com/view/237433.htm)完整，科教文化发达，一体化发展基础较好，是我国综合实力最强的区域，具有高起点上加快发展的优势和机遇，要求该地区积极贯彻区域发展总体战略的重要举措，把扩大内需与经济增长、社会建设、民生改善和提高开放水平结合起来，推动发展方式根本性转变，为促进全国经济平稳较快发展发挥更大作用[45]。根据长三角地区的特点以及国务院对长三角地 区经济和社会发展的要求，重点对经济和社会事业发展情况等，从以下9个方面建立审计操作指南。

[45]国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复[DB/OL] [http: //gov. cn/zugk/2010-06/22/content-1633868. htm](http://gov.cn/zugk/2010-06/22/content-1633868.htm).2013-05-29.

#### 1、 经济和社会事业发展情况

延伸审计财政、统计、发改委等相关职能部门，根据GDP、地方增加值、财政总收入等统计数据，与历年发展趋势或地区平均水平进行对比，评价地方经济增长情况。 取得产业结构、能源消耗等统计数据，与和上级政府签订的目标责任书或各地区平均水平进行对比，评价经济结构调整情况。通过统计年鉴获得居民收入、新增就业等数据， 与发展规划目标、和上级政府签订的责任书或省辖统计区域的平均值进行对比，评价社会事业发展情况。审查重大民生及社会保障政策，如就业、养老、最低生活保障等方面的执行及资金到位情况。

#### 2、 重大经济决策情况

从查阅党委政府重大事项议事规则的相关制度规定入手，重点关注党委和政府“三重一大”制度的建立和执行情况，关注制度规定是否明确规定重大事项范围，是否具体细化金额标准，是否具备可操作性，评价决策制度的完备性。通过审查党委常委会会议纪要、政府常务会议纪要、书记办公会议纪要、专题会议纪要及抄告单等决策文件，关注重大投资项目计划和项目审批、政府性债务融资计划审批、土地出让、大额财政性资金使用、国有企业改制等方面的决策程序是否规范，是否集体决策通过，评价决策程序的规范性。关注重大经济决策内容是否符合国家规定和法律法规，评价决策内容的合法性。通过审查有关重大投资建设项目竣工报告及效益评价报告等文件、国有企业改制企业提供就业、缴纳税收等方面的资料，关注重大投资建设项目、国有企业改制、招商引资等方面的决策对区域经济发展所产生的作用，关注决策结果的有效性。

#### 3、 财政财务收支管理情况

取得本级财政预算编制、批复、调整和决算资料，审查财政预算管理的规范性，是否将各类财政性资金全面纳入预算管理，是否执行“收缴分离”、“收支两条线”等规定， 关注未纳入预算管理的收入的收缴情况，关注是否有为完成收入考核指标而虚交税收等调节收入的情况；审查资金支出的真实性，关注有无虚列支出等问题；调阅市与区县、 区县与乡镇、街道的财力清算单，关注有无市与区县、区县与乡镇、街道间财政决算不真实、不完整和不合规等影响财政决算真实性的问题。对财政收入规范情况进行审计， 关注是否存在违规收入；对公用经费人员经费等基本支出，以及财政扶持发转专项资金、 土地出让金等大额专项资金进行审查，关注是否存在挤占、截留、挪用或擅自改变用途等问题。审查财政资金的效益性，结合项目实际开展情况，关注各类专项资金使用中由

人为因素造成的资金资产闲置，损失浪费等问题。通过询问、座谈等方式核实政府和相关部门在完善公共财政体系方面建立制度的执行情况和改革推进程度，与推进要求进行对比，关注制度缺失、执行不到位等情况。通过调阅地方财政上报人大的法定支出完成情况，审查法定支出增长是否高于财政经常性收入增长幅度；对经济发展、产业结构调整、科技教育水平等财政重点投入进行分类汇总，计算重点投入占一般财政支出的比重及其增长率，评价落实国家宏观政策资金的投入情况。

#### 4、 政府性债务举借、管理和使用情况

梳理银行贷款、发行债券、上级财政转贷等的规模、比重及增减变化，掌握债务总体规模并结合地方经济发展状况分析债务增减变化的原因。统计中长期还款的集中时段，分析未来可能出现的偿债高峰期，结合财政部门提供的综合可用财力数据，分析地方政府负有偿还责任的债务的总体风险状况，揭示地方政府及其融资平台公司无法偿还到期债务的风险。调阅地方政府及重点部门会议纪要、抄告单、收发文等资料，分析是否根据地区年度项目计划、用款需求、财力状况和资金缺口等确定年度债务融资计划， 融资额度是否科学。重点审查融资平台公司抵押贷款、担保的合规情况。延伸审计贷款实际用途，审查地方政府债务资金使用是否符合相关规定，是否取得效果，有无投向高能耗、高污染、产能过剩等不符合国家产业政策规定和宏观调控政策要求的产业，有无改变贷款用途投入低水平重复建设项目或违规进入房地产市场、资本市场等情况。

#### 5、 土地管理情况

从规划土地部门调阅土地整理复垦可行性报告、土地整理复垦项目验收表、复垦前后土地分类面积对比表和统计表、新增耕地确认书、土地管理部门审批意见等资料，核实基本农田面积和耕地保有量，与上级签订的耕地保护目标责任书进行比较，评价地区耕地保护整体情况。审查土地规划管理和用地审批情况，了解地方土地利用总体规划、 年度用地计划和年度土地储备及调整计划是否经上级政府审批，具体建设项目是否依法申请使用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地。审查土地出让管理情况，根据规土局土地出让系统电子台账，筛选出未经招拍挂出让的地块并了解原因；审查土地性质变更、容积率调整的地块，受让方是否按规定补缴土地差价部分出让金。延伸土地储备中心，审查土地储备情况；调阅土地储备前期开发项目立项审批资料，审查是否按规定程序立项审批；审查征地及动拆迁补偿费用台账及相关账簿凭证，有无侵占挪用被征地单位或个人的征地补偿款等问题。从规划土地部门、住房管理部门等调阅保

障性住房建设用地计划落实情况、年度保障性住房建设任务完成情况、资金投入落实情况、优惠政策落实和规范化管理情况等资料，与上级部门签订的保障性住房建设目标责任书中的相关责任目标进行对比。从规划土地部门调阅清理批而未用、闲置土地及违规用地处理资料，重点关注对违规用地、超规划使用土地面积、变更规划建设等行为是否按规定进行处理处罚。

#### 6、 政府投资项目管理情况

延伸地方发展和改革委员会，调阅地方政府批复的《政府投资项目计划方案》，了解政府投资项目建设总规模及资金来源。审查地方政府计划编制、立项审批是否合法规范合理，与政府投资建设相关的重大决策是否程序规范、内容合法。延伸部分重大投资项目，核实建设项目是否经过项目建议书、可行性研究报告、初步设计、开工报告等环节；取得项目合同清单，对于超过规定金额的施工、设计、勘察、监理等合同，审查是否进行了公开招投标；必要时延伸审计施工单位，审查有无转包或违法分包的情况；取得审价报告、竣工决算报告、税金清缴单、竣工备案表等资料，审查项目是否及时完工， 有无未经审批超概算等问题。对中央、市重大工程，审查地方配套资金落实及到位情况。 了解保障房等政府民生实事工程总体情况，审查工程实际建设进度是否按计划进行并了解进度缓慢的原因。调阅地方政府常务会议纪要、专题会议纪要和抄告单等，了解保障房开发管理、回购决策、出售分配情况。抽查地方重点建设项目，对比可行性研究报告制定的目标进度与实际完成进度。对已完工的重点建设项目，取得项目可行性研究报告及项目实际运营报告，对比是否达到可行性研究报告所预期的指标。

#### 7、 国有资产的管理和使用情况

延伸地方国资委、国资经营公司等单位，了解国资收益管理情况，关注授权经营的地方所属国有企业利润上缴和国有股权转让收益的管理和使用情况。了解地方国有资产管理体制和模式，了解国有资本从竞争性行业退出的具体操作程序和总体情况；取得地方政府相关会议纪要，审查企业改制的方案是否经过地方政府审批，对否进行了清产核资、资产评估等程序，评估的范围和内容是否在企业内公示；审查国资部门对改制企业的国有资产是否进行确认，特别关注土地、房产等的转让，是否存在国有资产流失的情况；审查国有资产处置各环节制度规定执行情况，把握评估基准日、转制日、产权交易日等三个重要日期，注重清产核资、财务审计、资产评估、国资界定、交易、转让价款到位、债权清理、工商变更等八个环节的执行情况。

#### 8、 环境治理保护情况

调阅地方政府与上级政府、部门签订的各项环境保护和节能减排等方面的《目标责任书》，从统计及环保部门取得节能减排和环境保护相关指标，考核目标完成情况，分析未完成目标的原因。调阅项目验收环评验收等相关资料，审查政府在招商引资及进行政府性投资项目建设过程中是否进行环境影响评价、项目选址论证等，是否存在为求经济增长而引进高耗能、高污染、高耗水或落后产能企业或项目；审查环境治理项目规划设计的科学合理性，关注污染治理目标的实现情况；抽查部分重大建设项目的可行性研究报告，环评报告、设计、施工、验收和使用等资料，检查建设项目各环节落实环保和节能减排政策的情况。

#### 9、 廉政规定贯彻执行情况

参照《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的相关规定，取得领导干部收入或个人事项申请表，结合单位人事及财务部门提供的相关资料，关注领导干部收入是否如实申报，是否依法纳税。同时审查领导干部在住房、交通工具配备、公款借用等方面遵守廉政规定的情况，关注领导干部有无利用职务之便侵占、挪用国有资产和资金， 有无为他人谋取利益，从中获得不当利益等。

## 第二节 建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系

### 一、 引入绩效审计理念，建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系

引入绩效审计的理念，通过分析被审计领导干部任职期间所在单位重大经济活动的经济效益型、效率性和效果性，评价绩效水平，提出相关建议。对重点领域、重点部门和重点资金，在财政财务收支审计的基础上，将审计内容向纵深拓展，通过经济责任审计与绩效审计的有机结合，既评价资金投入的经济社会效益，也就是对资金的“问效”，又评价政府管理效能，也就是对领导干部的“问责”，有机结合对效益和对人的评价。在绩效审计的基础上，将经济责任具体化，指标化，建立既科学合理，又具有可操作性的经济责任审计评价指标体系，方便审计人员选择适当的评价指标进行综合评价，既用

事实说话，也用数字说话，为评价党政领导干部经济责任的履行提供直观的依据。建立经济责任审计评价指标体系，需遵循全面性、差异性、可操作性、定量指标与定性指标相结合以及发展性的原则，指标体系并非一成不变，也非放之四海而皆准，应根据不同地区、不同时期、不同类别、不同部门等等的领导干部确立各自的重点评价指标，并随国家政策调整、技术进步、管理水平提高而发展完善。如对于长三角地区，由于其经济较发达、城镇化水平和工业化水平较高，在设置指标时可选择第三产业贡献率、服务业增加值占国内生产总值比重和高新技术产业占国内生产总值比重等指标评价地方经济结构调整情况，而对以农业为主的乡镇，可选择乡镇税收增长率、农民负担控制率等指标评价乡镇经济发展与经济责任目标完成情况。

本文在文献研究和审计实践的基础上，针对经济较发达、工业化水平城镇化和较高的长三角地区，为地市级党政领导干部经济责任审计的9大方面审计内容设立具有可操作性的评价指标。重点审计内容及主要评价指标见表4-1：

表 4-1 地市级党政领导干部经济责任审计重点内容及评价指标[46]

| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 经济和社会事业发展情况 | 经济增长情况 | 地区增加值年增长率=当年地区增加值/上年地区增加值-1 |
| 地方财政收入年增长率=当年地方财政收入/上年地方财政收入-1 |
| 地方经济结构调整情况 | 第三产业贡献率=地区第三产业当年增加值/地区生产总值×100% |
| 服务业增加值占国内生产总值比重=地区服务业增加值/地区生产总值×  100% |
| 高新技术产业占国内生产总值比重=地区当年高新技术产业增加值/地区当年工业增加值×100% |
| 单位 GDP 能耗年均降低值=1-期末地区单位 GDP 能源消耗/期初地区单位  GDP 能源消耗 |

[46]主要评价指标根据：高前善．政府党政领导经济责任审计，评价指标框架的构建[J]．财经问题研究，2010(12)：124-128、黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36、吕文基．党政领导干部经济责任审计的思考及评价体系[J]．审计与经济研究，2002(1)：16-19、潘敏虹．县（市）党政领导干部经济责任审计及绩效评价问题研究[D]．广州：暨南大学，2007、上海市审计局．地厅级党政领导干部任期经济责任审计研究[C]．北京：中国时代经济出版社，2011、孙树华．地方党政领导干部经济责任审计评价指标体系研究[D]．重庆：重庆工商大学，2010、钟琼．中国地方政府首长经济责任审计及其规范体系研究[D]．上海：上海交通大学，2007．等参考文献中的评价指标选择确定。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 1 | 经济和社会事业发展情况 | 社会事业发展情况 | 新增就业指标完成率=当年新增就业数/上级下达新增就业目标数×100% |
| 城镇居民人均可支配收入年增长率=期末城镇或农村居民人均可支配收入/期  初城镇或农村居民人均可支配收入-1 |
| 高中教育入学完成率=高中教育入学率/目标数×100% |
| 城镇参加基本养老保险人数完成率=当年城镇参加基本养老保险人数/上级下  达目标数×100% |
| 城镇三项基本医疗保险参保完成率当年城乡三项基本医疗保险参保人数/上级  下达目标数×100% |
| 城镇保障性安居工程完成率=已建成保障性住房套数/上级下达目标数×  100% |
| 2 | 重 大经 济决 策情况 | 决策制度的完备性 | 决策制度完备率=审计发现的未建立或细化决策制度/经济决策制度抽查数× 100% |
| 决策程序的合规性 | 决策程序合规率=审计发现的违反决策程序的经济决策事项/经济决策事项抽查数×100% |
| 决策内容的合法性 | 决策内容合法率=审计发现的违反国家有关法律法规的经济决策事项/经济决策事项抽查数×100% |
| 决策结果的有效性 | 决策结果有效率=1-决策失误等造成的损失浪费金额/抽查的经济决策事项金额数×100% |
| 3 | 财政收支管理情况 | 财政收支的真实性 | 财政收支真实率=1-审计查出的影响财政决算真实性的收入（支出）金额/财政决算收入（支出）金额 |
| 财政收支的合规性 | 资金使用合规率=1-审计查出的未按规定使用的违规金额/抽查金额 |
| 财政收支的效益性 | 损失浪费率=损失浪费金额/相应专项资金总额 |
| 公共财政体制改革推进程度 | 政府采购制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 落实国家宏观政策的资金投入情况 | 国库集中支付制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 国资经营预算制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 乡财县管制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 财政重点投入增长率=期末某重点方面投入占一般财政支出比重/期初某重点方面投入占一般财政支出比重-1 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 4 | 政府性债务举借使用和管理  情况 | 政府性债务风险情况 | 政府性债务率=期末债务余额/当年综合可用财力×100% |
| 政府性偿债率=当年偿还债务本息/当年综合可用财力×100% |
| 政府性债务举借使用情况 | 政府性债务违规率=地方政府性债务违规金额/抽查金额×100% |
| 5 | 土地管理情况政府投资项目管理情况 | 土地利用开发和耕地保护情况 | 耕地保护责任目标完成率=期末耕地保有量/上级下达目标数×100% |
| 土地规划管理和用地审批情况 | 土地规划管理违规率=审计查出的违反规划地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 土地出让管理情况 | 土地出让管理违规率=审计查出的违规出让地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 土地储备管理情况 | 土地储备管理违规率=审计查出的违规储备地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 保障住房建设情况 | 保障房用地落实率=期末保障房用地面积/上级下达目标数×100% |
| 与土地相关的处理处罚情况 | 闲置用地清理率=清理闲置用地面积/闲置用地总面积×100% |
| 违规用地处理处罚率=处理处罚违规用地面积/违规用地总面积×100% |
| 6 | 政府投资项目管理情况 | 投资计划安排合理性 | 项目开工率=当年开工项目数/当年开工项目计划数×100% |
| 重大投资项目建设程序规范性 | 开工项目程序合规率==程序合规项目数/全部开工项目×100% |
| 项目招标违规率=未按规定进行公开招标项目数/抽查项目中应进行公开招标项目数×100% |
| 项目违规转（分）包率=审计发现存在违规转（分）包项目数/抽查项目数× 100% |
| 项目超概算率=抽查项目未经审批超概算金额/抽查项目概算总金额×100% |
| 重大项目资金到位情况 | 地方配套资金落实率=实际到位配套资金金额/列入地方政府计划的项目配套资金总额×100% |
| 保障房工程建设情  况 | 保障房项目开工率=当年保障房开工项目数/当年开工项目计划数×100% |
| 重大建设项目效益  情况 | 投资损失率=任期内投资损失金额/任期内重大投资总额×100% |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 7 | 国有资产管理情况 | 国有资产经营发展情况 | 国有资产保值增值率=期末国有资产总量/期初国有资产总量×100% |
| 对外投资损失率=国有资产对外投资损失金额/国有资产对外投资总金额×  100% |
| 国有资产处置情况 | 国有资产处置违规率=国有资产处置违规金额/抽查金额×100% |
| 8 | 环境治理保护情况 | 考核目标完成情况 | 环境保护考核目标完成率=环境保护考核目标完成数/目标责任书中全部环保目标×100% |
| 环境影响和效果评价 | 建设项目环评执行率=新开工执行环境影响评价制度项目数/新开工项目数量  ×100% |
| 9 | 廉政规定贯彻执行情况 | 收入、资产如实申报情况 | 收入如实申报、依法纳税情况 |
| 资产如实申报情况 |
| 住房、交通工具配备、借用公款等方面违反廉政规定情况 |
| 利用职权侵占、挪用国有资产和资金情况 |
| 利用职务之便谋取不当利益情况 |
| 其他违反廉政规定情况 |

### 二、 地市级党政领导干部经济责任审计评价实例分析

结合对X区X区委书记和Ｙ区长2007年至2009年任期经济责任项目，收集整理有关数据，计算评价指标数值，对表4-1提出的评价指标进行验证，为建立经济责任审计评价指标体系探索实践经验。Ｘ区为长三角地区直辖市的市辖区，城镇化水平和综合实力较高。本次审计的X区委书记和Ｙ区长均为地市级干部，分别负责区委和区政府的全面工作。本案例重点阐述经济社会事业发展状况、重点经济决策情况和财政财务收支管理情况三个方面发现的问题和评价，其余六个方面简要评述审计结果。

#### 1、 经济和社会事业发展情况

取得该区统计数据，结合2007年至2009年X区经济社会发展相关审计评价指标结果以及审计了解的情况，评价如下：该区区级增加值2006年至2009年的区级增加

值分别为373.3亿元、431.5亿元、507亿元和549.08亿元，根据区级增加值年增长率的计算公式得出年均增长13.8%，高于评价标准参考值---各区县平均增长率值（11%）。地方放财政收入2006年至2009年分别为45.11亿元、52.16亿元、57.48亿元及62.7亿元，根据地方财政收入年增长率的计算公式得出年均增长11.6%，与评价标准参考值---各区县平均增长率（11.58%）基本一致。地方财政收入增幅低于区级增加值增长率，主要是因为近三年主要依靠加大基础设施投入拉动GDP，社会消费和企业盈利能力增长不明显，税收收入增长率低于区级增加值增长率。

根据该区与市政府及相关部门签订的目标责任书和本级人大明确的结构调整目标，对相关指标进行综合分析。该区2006年至2009年第三产业增加值分别为191.16亿元、

217.87亿元、257.29亿元及300.61亿元，根据第三产值贡献率公式得出该区这四年第三产业贡献率分别为51.2%、50.48%、50.74%及54.7%，第三产值贡献率从2006年的51.2%上升到2009年度的54.7%，第三产业增加值占国内生产总之比重提高3.5个百分点，高于各区县2.8个百分点的平均水平。服务业增加值占国内生产总之比重提高3.8个百分点，高于各区县3.4个百分点的平均水平，但若扣除房地产增长因素，实际第三产业贡献率的比重3年间只增长了1.21个百分点。2009年度该区市规划支柱产业产值占GDP比重为24.2%，低于各区县平均40%的比重，说明该区先进制造业等规划支柱产业总体规模仍偏小，经济结构调整有待进一步深化。该区万元GDP综合能耗提前一年完成“十一五”期间降低20%的目标，位于全市前列，说明该区能大力推进节能减排政策。

该区与市政府每年签订的就业目标责任书明确每年新增就业3万人的目标，实际三

年间新增就业分别为3.33万人、3.27万人和3.02万人，完成率为106.7%；该区2006

年至2009年城镇居民人均可支配收入分别为17898元、20015元、22150元和24368元，根据城镇居民人均可支配收入年增长率公式计算得出年均增长率为10.83%，低于12.01%的各区县平均值；该区2006年至2009年农村居民人均额支配收入分别为11882元、13213元、14592元及14493元，根据农村居民人均可支配收入年增长率公式计算得出年均增长率为6.97%，低于8.11%的各区县平均值。说明该区近年来城镇化进程较快，城镇人口大量增加，而现代服务业和商贸业规模不大，难以吸收大量人口就业能， 就业压力较大，只能基本完成市政府下达的就业目标任务，城镇居民、农民收入增长缓慢。该区高中阶段教育入学率、城镇参加基本养老保险人数、城乡三项基本医疗保险参

保率分别为98%、81.2万及95%，均高于90%、78万及90%的目标责任书要求，保障房安居工程为2010年目标任务本次审计年度不涉及。这些指标表明该区政府加大了教育、卫生和社会保障事业的投入，完成了目标责任书的目前要求。

总体来看，该区三年间通过调整产业结构等方式保持国民经济的平稳增长，转变经济发展方式，加大对教育、卫生等社会事业的投入，但先进制造业等新兴产业总体规模仍偏小，经济结构优化难度较大，人民收入增长缓慢。

#### 2、 重大经济决策情况

本次审计对40个决策经济事项和领域的制度完备情况进行了调查。结果表明，虽然该区已制定了《关于进一步规范“三重一大”事项议事规则、决策程序的规定》等规定，但审计发现该区未按照市政府的要求及时研究制定和完善财政扶持政策和措施，导致该区工业园区和个乡镇仍以返税作为招商引资优惠政策，财政扶持资金比例过大；为对该区中长期发展规划涉及土地的规划决策要求进行和细化和明确，导致该区已出让地块规划调整较频繁等问题，“制定财政扶持政策清理政策和措施”、“已出让土地规划调整”等3个经济事项尚未建立决策制度或决策制度不细化，根据决策制度完备率公式计算得出决策制度完备率为92.5%。

本次审计梳理了区委和区政府的会议纪要、抄告单、协调会会议纪要等决策文件，抽查了80个经济决策事项，发现其中2个经济事项，一是超标准返还XX民营集团税收收入，二是违规提高地块容积率少收土地出让金，未经集体讨论，由区长擅自决策，违反了规定程序，占全部抽查事项的2.5%，根据决策程序合规率公式计算得出决策程序合规率为97.5%。

审计查出该区在土地出让金中违规提取区土地储备中心的业务经费等6个经济决策事项，决策程序合规而决策内容不符合国家法律法规，占全部抽查事项的7.5%，根据决策内容合法率公式计算得出决策内容的合法率为92.5%。

审计查出该区由于擅自决策、决策失误等超比例支付财政扶持款、提高容积率少收土地出让金等问题，造成的违规和损失浪费金额共计3.2亿元，占抽查的80个经济决策事项审计金额120亿元的2.5%，根据决策结果有效率公式计算得出决策结果的有效率为97.5%。

总体来看，该区政府相关决策制度、机制较完备，基本遵循了民主决策，决策内容基本合法有效，但审计也发现部分决策制度缺失、区长擅自决策，高比例返还财政扶持

资金等情况。

#### 3、 财政财务收支管理情况

审计发现该区存在未将耕地开垦费、牌照拍卖费等收入4.1亿元纳入预算管理，决

算收入不真实；将预算内资金0.5亿元转入预算外而实际并未支出；在工程项目尚未开

工前，以建设资金名义拨付区城头公司3.1亿元而多计财政支出等影响财政决算真实性

的收支共计10.2亿元，占抽查的财政部门决算收支总额179亿的5.7%。根据财政收支真实率公式计算得出财政收支真实率指标值为94.3%，财政收支基本真实。

审计发现该区存在部分企业扶持资金使用不规范、土地出让金返还等问题，根据资金使用合规率公式计算得出资金使用合规率为88%，专项资金的管理和监督有待进一步加强。

经抽查节能减排专项资金、吸收农村劳动力专项补助资金等10个共计20亿元的专项资金的使用情况，发现1.1亿元的生态专项补助资金被挪用，0.5亿元节能减排专项资金用于XX企业技术改造未能达到预期减排目标，0.1亿元的吸收农村劳动力专项补助资金被农场截留等问题，合计损失浪费金额1.7亿元，占抽查20亿元金额的8.5%，根据损失浪费率公式计算得出损失浪费指标值为8.5%。

根据财政制度改革推进情况调查表（表4-2）填报审核情况，X区已全面推行政府采购、国库集中支付制度和乡财县管制度，推进程度均为100%，但该区国资经营预算制度推进比较缓慢，尚未建立相关制度和规定，未收缴国资经营收益也未编制国资经营预算，只在国资总公司账面核算应收出资企业红利，在该制度推进的4个阶段平均分配，计算得出国资经营预算制度推进程度为25%。

表 4-2 财政制度改革推进情况调查表

| （1）政府采购制度 | 完成情况 |
| --- | --- |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否建立集中采购平台 | 是 |
| 政府采购制度推进范围 | 是 |
| （2）国库集中支付制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否已覆盖全部财政性资金 | 是 |
| 是否已推进至所有部门 | 是 |
| （3）国资经营预算制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否收缴收益 | 否 |
| 国资经营收益是否纳入财政部门 | 否 |

|  |  |
| --- | --- |
| 是否已编制国资经营预算 | 否 |
| （4）乡财县管制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否建立统一账户 | 是 |
| 镇级收入收缴情况 | 是 |

该区农业、教育和科技等各项公益性法定支出增幅均高于财政经常性收入的增幅， 占一般财政支出的比重从2006年的20%提高2009年到22%，提高了2个百分点。该

区3年来各项政策性投入占一般财政支出的比重由2006年的10%上升到2009年的

18%，提高了8个百分点。结果表明该区加大财政投入，有效地贯彻落实了国家宏观政策。

总体来看，该区财政收支基本真实、合规和有效，公共财政体制改革推进程度进展良好，在保障法定增长和落实国家政策方面做得较好，但还存在国资经营预算制度推进较慢，部分企业扶持资金使用不规范、土地出让金返还等影响财政收支合规性的问题。

#### 4、 政府性债务举借、管理和使用情况

该区2009年末的债务率为55%，低于100%的国际公认警戒线；偿债率为12%，低于超过20%的国际公认警戒线；地方政府性债务违规率为3%。总体来看，该区债务规模逐年降低，基本不存在偿债风险，但仍需加大对债务的管理，防止违规问题的发生。

#### 5、 土地管理情况

该区耕地保护责任目标责任书目标为100%，实际完成率为120%；保障用地落实率和违规用地处理处罚率均为100%，达到了政策要求；闲置用地清理率为70%，未达到100%的政策要求；土地违规面积占抽查土地面积的10%，土地管理违规率为10%。总体来看，该区在耕地保护和保障房用地供应等上级下达的目标任务完成情况较好，但闲置用地清理、土地出让和规划调整等方面仍存在违纪违规问题。

#### 6、 政府投资项目管理情况

该区地方配套资金落实率、项目开工率以及保障房项目开工率均为100%，达到了政策要求。开工项目程序合规率为98%，招标项目违规率为1.2%，项目违规转（分）包率为2%，投资损失率为2%。总体来看，该区政府投资项目管理情况较好，但仍存在部分项目未公开招标，违规转（分）包等问题。

#### 7、 国有资产的管理和使用情况

该区国有资产保值增值率为119%，完成了国有资产保值增值的目标；国有资产出资违规率为15%，对外投资损失率为5%。总体来看该区国有资产管理相对薄弱，未建

立国资经营预算也未收缴国资经营收益。该区国有资产总量小，企业改制不多，虽然国有资产处置违规率和对外投资损失率达到15%和5%，但违规金额不大。

#### 8、 环境治理保护情况

该区行政工业企业化学需氧量排放总量为25.45吨，远远低于300吨的目标责任书

责任目标；二氧化硫排放减少量为1050吨，高于700吨的市三年环保行动计划确定的减排任务数；落后产能淘汰率为106%，完成了目标任务书100%的目标。该区建设项目环评执行率为78%，未达到100%的政策要求。总体来看，该区全部完成了节能减排目标责任书下达的任务，但建设项目环境影响评价制度执行不够到位。

#### 9、 廉政规定贯彻执行情况

经对审计对象提供的资料进行审计，结合上级党委、组织认识部门的考核标准，未发现被审计领导干部违反廉洁从政规定和薪酬纪律方面的问题。

## 第三节 搞好经济责任审计评价和责任界定

### 一、 做好地方党政领导经济责任审计评价

经济责任审计评价不得随意，评价要根据审计查证的事实，评价的参照标准主要有法律法规和有关规定政策，责任制考核目标和行业标准等等。经济责任审计评价应把握实事求是与客观公正、定量分析与定性分析相结合、权责一致与依法办事、突出重点与谨慎稳健原则，“必须坚持审计什么就评价什么，审计到什么程度就评价到什么程度，切不能脱离审计内容、脱离审计机关的职责权限做出不恰当的评价”[47]，用真实的数据 和客观的事实说话，对未经核实、证据不足的事项切忌妄加评价、轻易下结论。用辩证的观点认识被审计领导干部履职情况，避免只讲问题，不说成绩。对审计发现的问题， 应区别不同情况，考虑决策或管理的时间、历史、环境等因素，站在公正的立场上多角度分析，用历史的眼光看问题，不能脱离当时当地的社会政治经济环境，用发展的眼光看问题，不能只看眼前利益。

[47]刘家义在2009年全国审计工作会议上的讲话（全文）[DB/OL]. [http: //www. china. com. cn/policy/txt/2009-12/28/content\_19144119\_2. htm,2013-02-18](http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/28/content_19144119_2.htm%2C2013-02-18)

### 二、 做好地方党政领导经济责任审计责任界定

在分析界定领导干部经济责任时，对于审计发现的问题，应根据领导干部参与程度、 与其职责的关联程度等因素恰当界定。合理区分任期内和非任期内经济责任，把握任期这一关键点，划清时间界限，对于确实属于前任造成的问题，应予以剔除，以免对现任领导做出不公正的评价，但要防止现任将责任推给前任以及将前任的成绩或问题当做现任的成绩或问题等情况。合理区分集体决策责任与个人决策责任，防止集体决策责任个人担或个人决策责任集体担等情况，可追溯决策的会议记录使责任的界定有明确依据； 合理区分主观责任与客观责任，对领导干部主观不努力或决策失误、错误造成的问题应追究其责任，而对由于不可抗力或宏观经济调控所受到的影响应属于客观责任，切实提高经济责任审计评价和责任界定的科学性和针对性。

### 三、 开展党政主要领导干部经济责任同步审计

开展党政主要领导干部同步审计，即在同一个审计项目中，同时开展对党委书记和政府行政首长的经济责任审计，不仅可以提高审计效率，还可以更加科学公正地做出审计评价和责任界定，有效地促进党政领导干部履行经济责任。在界定责任时，应将集体领导和个人分工相结合，按照谁决策谁负责、谁分管谁负责、谁签批谁负责以及谁召集会议谁负责的原则来区别界定党委和政府主要领导的责任。一般来说，涉及经济和社会发展规划、总体部署、经济政策等，由党委集体讨论决定的，由党委书记负主要责任。 政府决策和管理执行的经常性工作，由行政首长负主要责任。

### 四、 地市级党政领导经济责任审计责任界定实例研究

在上述案例中，对于未经集体讨论，擅自决策导致的高比例返还民营企业税收收入和违规提高地块容积率少收土地出让金的问题，Y区长应承担直接责任。对审计中发现的其他问题，X区委书记和Y区长应承担领导责任。

摘 要

党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计是具有中国特色的，融审计监督、组织监督、纪检监督为一体的一种特殊监督活动。经济责任审计有利于促进政府管理水平的提高，是预防和治理腐败的重要手段， 也是正确评价和使用干部的重要依据。受托经济责任关系是经济责任审计的理论基础，而这种受托经济责任关系指向了行为人本人。在社会主义市场经济体制下，受托经济责任指向受托的党政机关和部门、国家事业单位以 及国有企业主要负责人。

经济责任审计伴随我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展，自20世纪八十年代起，经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐步走向制度化、法制化轨道。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，标志着我国经济责任审计进入一个新的发展阶段。但在经济责任审计实践中，还存在着一些制约经济责任审计发展的困难，如尚未建立关于经济责任审计内容和重点等方面的操作规范，也未建立完整的经济责任审计工作评价指标体系，影响了审计评价的客观公正性和权威性。

本论文以长三角地区地市级党政领导干部经济责任审计为研究对象，

分析目前我国经济责任审计存在的问题，主要包括缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题，影响了审计评价的客观公正性和权威性，制约了经济责任审计的发展。本文结合审计实践经验，提出深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全经济责任审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，针对长三角地区的地级市和直辖市的市辖区的党政领导干部，从经济和社会事业发展状况审计、重大经济决策情况审计、本地区财政收支真实合法效益情况审计、国有资产管理和使用情况审计、政府债务的举借管理和使用情况审计、政府投资的重点项目的建设和管理情况审计、土地管理情况审计、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况审计以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面提出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的主要内容、可采用的审计方法，并就各审计内容提出具有可操作性的评价指标，客观、公正、全面、科学地考核被审计领导干部的经济责任，进一步提高经济责任审计实践水平。

关键词：领导干部； 经济责任； 审计

THE RESEARCH OF ECONOMIC RESPONSIBILITY AUDIT ON PREFECTURE -LEVEL PARTY AND

GOVERNMENT LEADING CADRES

--AUDIT CONTENTS AND APPRAISAL INDEX IN

YANZE DELTA REGION ABSTRACT

Economic responsibility audit of the party and government leading cadres

And leading personnel of state-owned enterprises is a special supervision activity with Chinese characteristics, which includes audit supervision, organization supervision, discipline inspection and supervision. Economic responsibility audit not only helps to promote the government to raise the level of management, to prevent and control corruption, but also provides an important basis for the evaluation and use of cadres. The basic theory of economic responsibility audit is based on accountability theory, and this accountability clearly point to the person who performs the accountability. With the needs of establishment of the socialist market economic system with Chinese characteristics, the economic responsibility audit is created to target the party and government organs and departments, the main persons in charge of the national institutions, as well as state-owned enterprises.

With the process of China's economic system and political reform, economic responsibility audit has gradually developed since the 1980s. After over 20 years of exploration and practice, economic responsibility audit work develops, deepens, gradually institutionalizes and legalizes. In October 2010, the General Office of the CPC Central Committee, the State Council issued the" Requirements for Economic Responsibility Audit on Major Party and Government Leading Cadres and State-owned Enterprise Leaders", which

Indicates China's economic responsibility audit entered a new stage of development. However, in the economic responsibility audit practice, there are still some difficulties, which restrict the development of economic responsibility audit. For example, neither the operating specifications of economic responsibility audit content and key aspects, nor a complete economic responsibility audit evaluation index system have been established, impairing objective and authority of economic responsibility audit.

This thesis conducts in-depth research of economic responsibility audit of prefecture -level party and government leading cadres in Yanze Delta region, analyses the problem of China's economic responsibility audit, which includes, lack of a unified economic responsibility audit practice guidelines which causes [obscurity](http://dictionary.reference.com/browse/obscurity) of audit content, not establish evaluation index system of economic responsibility audit, which causes difficulty in evaluation of economic responsibility, difficulty of definition of economic responsibility. These problems affect the audit objective and impartial appraisal and authoritative and hinder the development of economic responsibility audit. In this thesis, recommendations are proposed, such as deepen economic responsibility audit content, standardize audit operations, establish a sound economic responsibility audit appraisal index system and improve audit appraisal and accountability definition. In order to improve the level of economic responsibility audit practice, evaluate the accountability of leading cadres impartially, fairly and scientifically, the main contents, audit methods, appraisal indexes have been proposed in the following nine aspects, that is, audit of economic and social development, audit of major economic decisions, audit of the authenticity, lawfulness and efficiency of the region's fiscal revenue and expenditure, audit of management and use of state-owned assets, audit of management and use of government debt, audit of management of key construction projects invested by government, audit of land management, audit of environmental protection and energy saving measures and audit of the leader's implementation of anti-corruption disciplines.

KEYWORDS: leading cadres; Economic responsibility; Audit

目 录

[摘 要](#_Toc686481851) 2

[第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作 27](#_Toc686481852) 4

[第二节](#_Toc686481853)[建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32](#_Toc686481853) 4

[第三节](#_Toc686481854)[搞好经济责任审计评价和责任界定41](#_Toc686481854) 4

[第一章 导论](#_Toc686481855) 4

[第一节 研究的背景及意义](#_Toc686481856) 4

[第二节 文献综述](#_Toc686481857) 5

[第三节 研究思路与方法](#_Toc686481858) 6

[第二章 经济责任审计理论基础](#_Toc686481859) 7

[第一节 地市级党政领导干部经济责任审计相关概念](#_Toc686481860) 7

[第二节 受托责任观理论](#_Toc686481861) 8

[第三章 地方党政干部经济责任审计现状及问题分析](#_Toc686481862) 10

[第一节 领导干部经济责任审计现状](#_Toc686481863) 10

[第二节 我国地方党政领导干部经济责任审计中存在的问题](#_Toc686481864) 11

[第四章 完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议](#_Toc686481865) 12

[第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作](#_Toc686481866) 12

[第二节 建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系](#_Toc686481867) 13

[第三节 搞好经济责任审计评价和责任界定](#_Toc686481868) 25

[结束语](#_Toc686481869) 26

[参考文献](#_Toc686481870) 26

**三、经济责任审计责任界定难**25

**第四章完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议……………………………27**

## 第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作 27

**一、深化经济责任审计内容**27

**二、建立审计操作指南，规范审计操作**28

## 第二节建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32

### 一、 引入绩效审计理念，建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32

### 二、 地市级党政领导干部经济责任审计评价实例分析36

## 第三节搞好经济责任审计评价和责任界定41

**一、做好地方党政领导经济责任审计评价**41

**二、做好地方党政领导经济责任审计责任界定**42

**三、开展党政主要领导干部经济责任同步审计**42

**四、地市级党政领导经济责任审计责任界定实例研究**42

**结束语**43

**参考文献………………………………………………………………………………………44**

**致谢……………………………………………………………………………………………48**

**攻读学位期间发表的学术论文目录**…………………………………………………………**49**

# 第一章 导论

## 第一节 研究的背景及意义

### 一、 研究背景

受托责任是审计产生和发展的根本动因。资源委托人和资源受托人掌握的信息是不对称的，委托人想了解受托人是否有效履行受托经济责任，受托人需要向委托人证明自己能有效履行受托的责任，而具有一定专业知识，且独立于受托经济责任双方的审计机构由此产生，审计经济责任的履行情况以消除委托人和受托人的疑虑。在社会主义中国， 人民将资源委托党和政府经营管理，党和政府的主要领导则对所受委托承担受托经济责任。随着我国经济和政治体制改革的深入，社会矛盾日渐突出，一些官员凭借掌握的权利挥霍浪费，谋取私利，导致国有资产流失，给国家和人民造成了一定损失，更有不少高管由于腐败等问题纷纷落马。在这样的社会背景下，产生了经济责任审计。

党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计是具有中国特色的，融审计监督、组织监督、纪检监督为一体的一种特殊监督活动。经济责任审计有利于促进政府管理水平的提高，是预防和治理腐败的重要手段，也是正确评价和使用干部的重要依据。

经济责任审计伴随我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展，自20世纪八十年代起，经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐步走向制度化、法制化轨道。党的十七大报告明确指出“重点加强对党政领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督，健全质询、问责、经济责任审计、

引咎辞职、罢免等制度“[1]，经济责任审计全面深化发展。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》

（以下简称《审计规定》），标志着我国经济责任审计进入一个新的发展阶段。不断深化经济责任审计，有利于健全权利运行制约和监督机制，有利于促进经济社会又好又快发展，有利于健全完善责任制、问责制和责任追究制，有利于反腐倡廉建设，推进社会主义民主法制建设。

### 二、 研究意义

首先，通过经济责任审计发现被审计单位违反财经法纪的问题并促使其整改，有利于维护国家财经秩序，为社会和经济发展保驾护航。其次，通过对领导干部任期内经济责任履行完成情况的评价，判断领导干部有无具备履行经济责任的素质和能力，有利于干部管理部门正确任用人才。再次，经济责任是对财权的具体监督，是发现干部问题， 结合群众举报调查核实情况的方法之一，是从制度上遏制腐败的有效措施，通过经济责任审计，严肃查处违法违纪的干部，有利于增强领导干部的守法和反腐倡廉意识，有利于从源头上防治腐败，加强党风廉政建设。最后，经济责任审计是对领导干部权利行使的监督，有利于增强领导干部的法治意识，促使其规范行政行为，做到依法行政，依法治国。

经过二十多年的探索和实践，我国经济责任审计工作不断发展和深化，但在经济责任审计实践中，还存在着一些制约经济责任审计发展的困难。如未建立关于经济责任审计内容和重点等方面的操作规范，全国各地审计机关在审计实践中对于审什么，怎么审， 做法不一，差异较大。又如目前我国尚未建立完整的经济责任审计工作评价指标体系， 难以把握审计评价的尺度，存在“审计就是查问题”的习惯思维，单纯从问题多少角度评价领导干部履行经济责任情况，而未将事业发展等情况与发现的问题结合起来综合评价，影响了审计评价的客观公正性和权威性。我国经济责任审计经历了从国有企业领导人员、县级以下党政领导干部、县级党政领导干部、地市级党政领导干部直至省部级领导干部范围逐步发展扩大的过程，尤其是最近几年，开展了大量对地市级领导干部的经济责任审计。但从理论研究而言，及至今日，对经济责任审计的研究更多集中在对企业

[1]党的十七大报告（全文）[DB/OL][. http: //www. gzrc. gov. cn/upload/gz/other/daili/20085885245727. doc,2013-02-18.](http://www.gzrc.gov.cn/upload/gz/other/daili/20085885245727.doc%2C2013-02-18)

领导人员、县级及县级以下领导人员的经济责任审计中，对于地市级党政领导干部的研究缺乏。此外，我国幅员辽阔，全国不同地区的经济和社会发展不均衡，从经济责任的角度来说，即使同是地市级党政领导干部，不同地区的党政领导干部所负有的责任也会有所不同，审计侧重点和评价指标也会因此不同。目前已有的审计理论研究很少根据地域区分领导干部的经济责任，难以从理论上指导审计实践。因此迫切需要进行理论创新研究，从理论层面指导经济责任审计的实践。

本论文以长三角地区地市级党政领导干部经济责任审计为研究对象，对经济责任审计存在的问题进行分析，提出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的内容和方法， 就各重点内容提出具有可操作性的评价指标，客观公正、科学地考核领导干部经济方面的履职情况，提高经济责任审计的实践水平。

## 第二节 文献综述

### 一、 关于经济责任审计概念的研究

姜彦秋（1999）认为，“经济责任审计是对经济责任关系的主体之经济责任的履行情况所进行的监督、鉴证和评价活动”[2]。李凤鸣，时现（2001）认为“党政领导干部 任期经济责任审计是根据干部管理、监督工作的需要和党委、人民政府的意见，由组织人事部门、纪检监察机关向审计机关提出委托建议，由审计机关依法对党政领导干部和国有企业领导人员任期间所在部门、单位财政收支、财务收支或所在企业资产、负债、 损益情况真实性、合法性、效益性，以及有关经济活动应当负有的经济责任所进行的审计监督、鉴证和评价活动审计”[3]。彭振威（2005）认为“企业经济责任审计是在企业财务收支审计的基础上，把审计结果人格化，落实到人的经济责任上”[4]。阮滢（2011）认为经济责任审计是政府治理的重要工具，是一种常态的、不断创新型的“绩效”审计制度和专门化检查制度[5]。蔡春、田秋蓉、刘雷（2011）认为经济责任审计是现代审计

[2]姜彦秋．谈谈经济责任审计[J]．审计研究，1999（5）：22-25.

[3]李凤鸣，时现．经济责任审计[M]．北京：北京大学出版社，2001: 8-9.

[4]彭振威.企业经济责任审计若干问题的探析[J]．审计研究，2005（2）：85-88.

[5]阮滢．党政领导干部问责与经济责任审计关系浅析[J]．财会通讯・综合2011（6上）：96-97.

理论与方法结合中国特色的审计实践产生的一种制度创新，对完善领导干部监管机制、 加强党风廉政建设、促进民主政治具有重要的现实意义[6]。

### 二、 关于党政领导干部经济责任审计内容的研究

于保和（2003）研究认为，区（市）县长经济责任审计主要内容为贯彻国家财政法规、政策和重大经济决策情况；地方财政财务收支管理情况、财政收支、财务收支工作目标完成情况以及区（市）县长遵纪守法和廉洁自律情况[7]。周云平（2005）认为市、 县政府党政领导干部经济责任审计内容主要有地方重要财政收支及经济工作目标完成情况；遵守国家经济政策和财经法规情况；重大经济事项决策情况；遵纪守法和廉洁自律情况[8]。杨晓磊（2010）研究认为，地方政府首长目标经济责任的内容包括经济安全责任、经济合规责任、绩效责任、社会发展责任、环境治理责任、公平责任以及内部控制责任[9]。李曼静（2010）研究认为区域型领导干部经济责任审计内容主要包括贯彻执行国家经济政策情况，与地方经济发展有关的重大经济决策情况；主要经济和社会发展目标（指标）完成情况；财政财务收支情况；国有资产管理、使用和保值增值情况；债权债务情况；直接分管单位的经济管理情况以及廉洁自律情况[10]。刘更新（2010）研究认为开展区域型党政领导干部经济责任审计时，应以全部政府性资金为主线，在确定责任的同时衡量效益[11]。黄溶冰、单建宁、时现（2010）认为应将环境保护责任纳入经济责任审计的评价范围[12]。陈荣高（2011）认为党政主要领导干部经济责任审计包括资金资产配置审计；基本公共服务均等化审计；经济发展要素审计；贯彻执行中央和省政策的事项及事关当地经济社会长远发展的事项审计；政府投资领域、土地出让、特许经营权出让等权力运行关键点审计等五方面的内容[13]。李纯琳（2011）认为地方党委和政府主要领导干部经济责任同步审计内容的确定应当紧紧围绕地方各级党委和政府的经济职能要求和主要领导干部所承担的责任展开。对书记的审计侧重于经济决策和宏观管理方面，对政府主要领导干部的审计则侧重于对党委重大经济决策事项的落实和执行情况

[6]蔡春，田秋蓉，刘雷．经济责任审计与审计理论创新[J]．审计研究，2011(2)：9-12.

[7]于保和．经济责任审计研究[D]．大连：东北财经大学,2003。

[8]周云平．市、县党政领导干部经济责任审计方法探讨[J]．审计研究，2005．（3）：38-41.

[9]杨晓磊．经济责任审计中目标经济责任的确定与经济责任履行报告研究[D]．成都：西南财经大学．2010. [10]李曼静．基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨：哈尔滨工程大学，2010.

[11]刘更新．经济责任审计的运行机制及其治理效率研究[D]．成都：西南财经大学，2010. [12]黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36.

[13]陈荣高. 党政主要领导干部经济责任同步审计探索[J]．审计研究，2011（3）：8-11.

[14]. 刘更新（2012）认为经济责任审计的内容不仅强调资源使用的经济性、效率性和效

果性，而且强调组织的发展责任、国家政策制度执行责任、国家经济安全责任以及廉洁自律责任[15]。

### 三、 关于经济责任审计评价指标的研究

吕文基（2002）认为应以财政收入增长率、税费上缴增长率等10个指标来评价党政领导干部的经济责任[16]。李诗银（2003）在评价乡镇领导干部的经济责任时，建立财政收入状况、发展社会经济事业等六大类30项指标[17]。王学龙（2003）构建了包括评价效益性、真实合法性的经济性指标体系，以及七类非经济性指标体系[18]。潘敏虹（2007）构建了包括正当性、效率性、效果性、公平性、透明性及回应性六个标准在内的绩效标准体系[19]。阮滢（2008）构建了社会经济总体评价、地方财政预算管理情况、重大决策及经营业务管理、可持续发展能力等四方面的指标体系[20]。黄溶冰、单建宁、时现（2010）认为应将环保投资指数、单位GDP能耗下降率等环境保护指标以合理的权重纳入评价指标体系中[21]。房桃峻（2012）选取了经济性、效率性、效果性、真实性、合规（法）性、环保和可持续发展等8大类指标作为县（市、区）长经济责任审计评价的一级指标，并选

取了财政支出增长率、财政支出节约率等40个二级指标[22]。于迈，谈华（2012）确立

了经济发展、民生改善、生态文明三类12项指标体系[23]。谷沅铮（2012）将经济责任审计与绩效审计相结合，从会计信息真实合法性、生产经营效益性、可持续发展能力和社会责任4个准则层面26个具体指标构建国企领导经济责任审计的评价指标体系[24]。孔维、伟张海（2012）根据现代西方产权经济学中的国家理论，从最高层（目标层）、中 间层（准则层）、次中间层（指标层）和对象层（审计对象层）四个层次建立党政领导干部经济责任综合评价指标[25]。

[14]李纯琳．地方党委和政府主要领导干部经济责任同步审计专题研讨会综述[J]．审计研究2011（3）：3-7.

[15]刘更新．经济责任审计运行机制的框架构建与特征分析[J]．财会月刊，2012（1上旬）：31-33.

[16]吕文基．党政领导干部经济责任审计的思考及评价体系[J]．审计与经济研究，2002(1)：16-19.

[17]李诗银．乡镇领导干部经济责任审计评价指标体系[J]．中国审计，2003(7)：80.

[18]王学龙．党政领导干部经济责任审计指标体系及其评价[J]．财会研究，2003(12)：53-54.

[19]潘敏虹．县（市）党政领导干部经济责任审计及绩效评价问题研究[D]．广州：暨南大学，2007.

[20]阮滢．论党政领导干部任期经济责任审计功能拓展[J]．审计与经济研究，2008(3)：10-14.

[21]黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36.

[22]房桃峻．福建省县（市、区）长经济责任审计指标体系研究[J]．东南学术，2012（2）：165-175.

[23]于迈，谈华．经济责任审计评价体系构建研究[J]．审计月刊，2012（7）：12-14.

[24]谷沅铮．国企领导经济责任审计评价指标体系研究[D]．开封：河南大学.2012.

[25]孔维伟，张海. 层次分析法在党政领导干部经济责任审计评价中的应用[J]．前沿，2012（4）：41-42.

### 四、 关于经济责任审计评价方法的研究

吕荆海（2007）认为县（区）委书记任期经济责任审计评价的主要方法有定量法、比较法、环境分析法和引用法，“应在遵循基本评价原则的基础上，以写实量化的方法寓评价于叙事实之中，一般不作鉴定式抽象评价”[26]。李曼静（2010）认为区域型领导干部经济责任审计中为避免评价的主观性和片面性，提高评价的全面性和针对性，应将比较分析评价法和德尔菲法等定性方法与层次分析法、分项打分法和模糊综合评价法等定量方法相结合[27]。陈琛凝（2011）突破以往评价以定性为主的模式，采用定性与定量指标相结合，采用分级评价制度来评价党政领导干部履行经济责任情况，从经济决策和经济管理情况、政府性资金收支的真实合法效益情况、经济社会发展目标实现情况、经济发展对环境资源的影响情况、廉洁自律情况、领导干部履行经济职责综合评价等六个方面来进行党政领导干部经济责任审计评价标准的设计[28]。于迈，谈华（2012）综合南京区域经济责任审计发展的实际状况，认为审计评价应遵循客观性、重要性、谨慎性、 定量分析与定性分析相结合的原则，审计评价方法包括业绩比较法、量化指标法、环境分析法和责任区分法[29]。

### 五、 经济责任审计研究现状述评

经济责任审计是我国审计监督制度的重要组成，伴随社会主义经济、政治体制改革产生并不断发展，在国际上尚无先例可寻。由于实践时间短、经验有限，国内理论界对经济责任审计的理论研究较少，没有深入细致地对经济责任审计的理论体系进行系统性的探索，导致经济责任审计研究发展缓慢。直至今日，缺乏统一的经济责任审计操作指南，未就经济责任审计审什么，怎么审，提出具有可操作性的指南以规范审计行为，保障审计质量，防范审计风险。同时，比较公认的评价方法与指标体系尚未建立，目前已有的评价指标主要参考财政部绩效评价标准，但运用时未系统地引进，多是零散个别地使用，缺乏约束性和法定性。而不同层次不同部门的党政领导干部涉及的领域各不相

[25]吕荆海．县（区）委书记任期经济责任审计特点分析及方法探究[J]．审计月刊，2007(3)：25-28.

[27]李曼静．基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨：哈尔滨工程大学，2010.

[28]陈琛凝．党政领导干部经济责任审计评价指标探析[J]．财会通讯・综合2011（4上）：85-86.

[29]于迈，谈华．经济责任审计评价体系构建研究[J]．审计月刊，2012（7）：12-14.

同，所任职务和履行的职责、义务各不相同，审计关注的具体内容和评价指标也不尽相同，目前尚未有研究根据不同类型单位的义务和履职特点提出规范的经济责任审计内容及评价指标体系，已有的经济责任审计研究主要集中在对国有企业领导人员、县级及县级以下党政领导干部经济责任审计上，或者笼统地就地方党政领导干部经济责任审计进行研究，可以理解为包括从省部级至乡镇级领导、不同区域的领导干部都适用同样的审计内容和评价指标，未考虑不同级别不同地区党政领导干部的差异性，缺乏针对性。而自2005年起，我国对党政领导干部经济责任审计已扩大至地市级，而针对该级别领导的经济责任审计内容及评价指标的研究很少，难以引导地市级党政领导干部经济责任审计的实践，造成经济责任审计评价难，不仅难以控制审计风险，还影响了审计结果的运用。

## 第三节 研究思路与方法

### 一、 研究思路与文章框架

本论文采取规范研究和案例描述相结合的方法，以受托责任理论为基础，从领导任期审计的理论基础、内涵、特点、历史沿革、存在的问题及对策进行研究，针对长三角地区的党政领导干部的特点，在文献研究的基础上归纳出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的主要内容，根据经济责任的实践经验得出需要收集的资料和可采用的审计方法，针对每项审计内容提出具有可操作性的评价指标，并以实际案例分析构建的评价指标的具体运用，检验这些指标对审计实践的指导程度。

全文共分为四个部分：

第一章“导论”。对论文的研究意义、文献综述、研究思路方法、写作框架以及论文的主要创新与不足之处加以阐述。

第二章“经济责任审计理论基础”。主要阐述与论文主题相关的理论----受托责任理 论，阐述经济责任的内涵、特点、类别等等相关概念，为科学研究地市级党政领导干部经济责任审计打下理论基础。

第三章“经济责任审计现状及问题分析”。回顾我国经济责任审计的发展历程，描述经济责任审计的现状，并提出当前经济责任审计中存在的缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题。

第四章“完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议”。针对第三章提出的经济责任审计中存在的缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题，提出深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全经济责任审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，针对城镇化和工业化较发达的长三角地区的地市级党政领导干部经济责任，从经济和社会事业发展状况审计、重大经济决策情况审计、财政收支真实合法效益情况审计、国有资产管理和使用情况审计、政府债务的举借管理和使用情况审计、政府投资的重点项目的建设和管理情况审计、土地管理情况审计、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况审计以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面提出经济责任审计的主要内容、可采用的审计方法以及设立评价指标，并以一个审计案例验证本章提出九个方面指标的可操作性。

### 二、 研究方法

#### 1、 理论及文献研究法

本论文以审计产生的基本前提受托责任关系理论为出发点，延伸至公共受托责任观，研究公共受托责任观与经济责任、以及经济责任审计的关系，为论文研究提供理论依据。在论文写作过程中，收集和参阅了大量关于经济责任审计的文献，了解目前关于党政主要领导干部经济责任审计的研究状况及相关的理论观点，通过归纳总结文献资料，了解该领域的研究成果，分析其不足，为进一步的理论研究做好铺垫。

#### 2、 归纳与实证分析法

通过收集及归纳党政领导干部经济责任审计规定、实施办法等实践资料，结合审计工作实践，整理和分析相关审计项目的实施情况，归纳分析地市级党政领导干部经济责任的审计内容、主要操作步骤和评价指标，将定性指标和定量指标相结合，探索审计内容细化和拓展的可行性。以某直辖市的市辖某区的领导任期经济责任审计项目作为具体

案例，研究所设立的评价指标的可操作性。

### 三、 创新与不足

本论文对经济责任内涵进行了分析研究，结合审计实践经验，提出解决经济责任审计中存在的诸如缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，审计评价及责任界定难等问题的相应对策与建议，将长三角地区地市级党政领导干部经济责任落实到经济和社会事业发展状况、重大经济决策情况、财政收支真实合法效益情况、国有资产管理和使用情况、政府债务的举借管理和使用情况、 政府投资的重点项目的建设和管理情况、土地管理情况、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面，提出具有可操作性的评价指标，为建立完善经济责任审计评价体系提供一定的参考。

由于水平有限，本论文仅提出上述九个方面的主要评价指标，未量化各指标在整个评价体系中的重要性，未能建立起经济责任审计的评价指标体系，将留待今后在实践中不断改进，更好地为审计工作服务。

# 第二章 经济责任审计理论基础

## 第一节 地市级党政领导干部经济责任审计相关概念

### 一、 地市级党政领导干部、长三角地区涵义界定

根据我国的行政级别，可分为国家级、省部级、地市级、县处级和乡镇级五级，其[中地级市为中华人民共和国行政区划](http://baike.baidu.com/view/257295.htm)中的二级行政区，为县级以上单位，省级以下单位。 根据《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，目前我国经济责任审计的对象从行政级别而言，包括省部级、地市级、县处级和乡镇级党政领导干部。根据审计对象所属单位性质来划分，经济责任审计可以分为地方各级党委和政府主要领导干部经济责任审计、党政工作部门、审判机关、检察机关、事业单位和人民团体等单位主要领导干部经济责任审计以及国有企业领导人员经济责任审计三种类型。

[长三角地区是长江三角洲](http://baike.baidu.com/view/48994.htm)地区的简称，最初的长三角城市包括[上海市](http://baike.baidu.com/view/2539.htm)、[江苏省](http://baike.baidu.com/view/16156.htm)东南部和[浙江省](http://baike.baidu.com/view/6310.htm)东北部的14个城市[30]。几经扩容，目前长三角城市已增加至30个，沪苏浙

各城市已全部纳入长三角，合肥、马鞍山等5[个安徽省](http://baike.baidu.com/view/27969.htm)的地级市也已纳入其范围。长三角地区是目前[我国](http://baike.baidu.com/view/61891.htm)经济发展速度最快、经济总量规模最大、最具有发展潜力的经济板块， 是全国最大的经济圈，其经济总量相当于全国GDP的20%，也是世界六大[城市圈](http://baike.baidu.com/view/712045.htm)之一

[32]。

本论文研究的地市级党政领导干部，主要指地级市以及直辖市中的市辖区的党委书

[30[] http: //baike. baidu. com/view/2459676. htm](http://baike.baidu.com/view/2459676.htm).2013-05-29.

[32[] http: //baike. baidu. com/view/2459676. htm](http://baike.baidu.com/view/2459676.htm).2013-05-29.

记和政府行政首长。目前长三角地区拥有地级市29个（其中南京、杭州、宁波为副省

级城市）。此外，上海市作为直辖市，其17个市辖的区县行政级别等同于地级市。

### 二、 “经济责任”内涵分析

根据《现代汉语词典》，“责任”包括两层含义，一是分内应做的事，二是没有做好分内应做的事因而应当承担的过失。其中第一层含义可理解为应尽的职责和义务，第二层含义可理解为承担的过失。对于经济责任审计而言，对领导干部的职责履行情况进行审计和评价是第一层意义上的责任。而在审计报告中对审计发现问题的责任界定，则属于第二层意义上的责任。因此对于经济责任涵义的理解，应分别从领导干部应尽的责任和审计发现问题的责任界定两方面进行。

关于经济责任的涵义界定，1999年《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》（以下简称《审计暂行规定》）定义为“领导干部在任职期间对其所在部门、单位财政收支、财务收支真实性、合法性和效益性，以及有关经济活动应当负有的责任， 包括主管责任和直接责任”[33]。2006年修订的《审计法》规定“对被审计人在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应负经济责任的履行情况进行审计监督”[34]。2010年的《审计规定》提出“经济责任是指领导干部在任职期间因其所任职务，依法对本地区、本部门（系统）、本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应当履行的职责、义务。同时提出审计机关对被审计领导干部履行经济责任过程中存在问题所应当承担的直接责任、主管责任、领导责任，应当区别不同情况作出界定”[35]。

从上述经济责任内涵界定的演变发现，2010年的《审计规定》与1999年的《审计暂行规定》比较，删除了“财政收支、财务收支的真实性、合法性和效益性”的内容， 区分了经济责任审计与财政财务收支审计的内容，更适应不断拓展的受托经济责任内涵，将经济活动的范围拓展到领导干部所控制的经济权力活动中，其范围可以包括经济决策、经济政策执行等；强调了领导干部必须“依法”履行责任；对于领导干部在履行经济责任过程中存在问题需要承担的责任，则根据承担责任的程度，在主管责任和直接责任的基础上增加了领导责任，使经济责任的种类更为细化，更便于审计机关在经济责

[33]县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定[DB/OL] [http: //baike. baidu. com/view/2948529. htm](http://baike.baidu.com/view/2948529.htm), 2013-01-10.

[34]中华人民共和国审计法（2006 修正）[DB/OL][. http: //www. audit. gov. cn/n1057/n1087/n1599/325639. html](http://www.audit.gov.cn/n1057/n1087/n1599/325639.html)，2013-01-10.

任审计中实施操作界定责任。

### 三、 领导干部应承担的责任和义务

从领导干部应承担的责任和义务方面来看，对于地市级党政领导干部而言，应对地方经济社会科学发展、制定和执行重大经济决策、本地区财政收支、国有资产、政府债务、政府投资和以政府投资为主的重要项目以及廉洁从政等方面承担相应的责任和义务，因此，相应的经济责任可分为经济发展责任、经济决策责任、经济管理责任以及个人廉政责任等。领导干部不仅要对本部门和地区承担财务责任和管理责任，还要向社会公众承担相应社会责任，实现社会效益和环境效益，将安全、就业、可持续发展等内容纳入到经济责任的范畴。

### 四、 审计发现问题的责任界定

责任界定是经济责任审计评价的最后一个环节，也是领导干部对审计报告最为关注的部分。根据2010年的《审计规定》，可分为直接责任、主管责任和领导责任。其中“直接责任主要包括直接违反或授意、指使、强令、纵容、包庇下属人员违反法律法规、国家有关规定和单位内部管理规定的行为；未经民主决策、相关会议讨论而直接决定、批准、组织实施重大经济事项或主持相关会议讨论或者以其他方式研究，但是在多数人不同意的情况下直接决定、批准、组织实施重大经济事项并造成重大经济损失浪费、国有资产流失等严重后果的行为。主管责任是指除直接责任外，领导干部对其直接分管的工作不履行或者不正确履行经济责任的行为以及主持相关会议讨论或者以其他方式研究，并且在多数人同意的情况下决定、批准、组织实施重大经济事项， 由于决策不当或者决策失误造成重大经济损失浪费、国有资产流失等严重后果的行为。 领导责任是指除直接责任和主管责任外，领导干部对其不履行或者不正确履行经济责任的其他行为应当承担的责任。”[36]

### 五、 经济责任审计特点

1、审计目的特殊。经济责任审计将审计监督与干部监督管理相结合。审计的结果是干部监督管理部门选拔、任用、奖惩干部的重要参考依据。

2、审计对象特殊。经济审计的对象是干部管理部门委托审计机关审计的领导干部，由被审计人的任期来界定审计范围和事项，通过“对人”（领导干部）的审计，促进“对事”（被审计单位更好地履行职责）的监督，是由人而事而非由事究人。

3、审计程序特殊。经济责任审计的立项需要经过干部监督管理部门，而不是由审计机关自主列入年度工作计划。审计进点时，一般应召开由干部管理部门和审计机关组织的进点会并由被审计人就自身任期履职责任作出说明。审计组审计报告应征求被审计人的意见。审计结果应报送干部监督管理部门或其他委托审计的部门。

4、审计内容特殊。经济责任审计以财政财务收支审计为基础又不限于财政财务收支审计。其内容除常规审计内容外，还包括一些专案审计和专项审计调查的内容，可能涉及被审计人任职期间的管理行为和结果。经济责任审计的内容范围由被审计人的任期决定，原则上不将非任期内的事项作为审计内容。

## 第二节 受托责任观理论

### 一、 受托责任关系与审计

我国会计大师杨时展在论述受托责任时认为，负责经营管理的人接受了委托人委托，拥有了运用、管理资源的权力，就应负有一个善意管理人应负的责任---受托责任， 向委托人交待。受托责任关系是审计的基本前提。审计学家理查德・布朗(Richard Brown)在论述审计起源时指出：“审计的起源可追溯到与会计起源相距不远的时代……当文明的发展产生了需要某人受托管理他人财产的时候，显然就要求对前者的诚实性进行某种

检查“[37]。这里提出了受托经济责任关系的存在是审计产生的前提。”所谓受托责任关系是资源占有人与资源经管人之间所形成的资源委托与受托经管关系以及资源经管人与其资源经管执行人之间所形成的资源受托经管与执行资源经管管理“[38]。资源占有人由于占有的资源数量巨大，自身无法有效经营其占有的资源，而将这些资源委托他人经营，从而产生资源占有权与经营权的分离。而资源占有权分成终极所有权和法人财产权两部分，资源占有人凭借终极所有权，将法人财产权委托给资源经管者，资源经管者因而有权使用和处分资源，并承担对资源的保值增值责任，从而确立资源占有人与资源经管人之间的受托经济责任关系，资源经管者因而有义务向资源占有者汇报受托经济责任。受托责任关系形成后，资源占有人需要了解受托人的履职情况，而受托人也需要向资源占有人证明自己能有效履行受托职责。如何满足双方的需要呢？这就需要有独立的第三方----审计人来检查评价，审计人既完全独立于受托责任双方，又具有一定的专业能力去鉴证所托责任的履行情况，审计由此产生，所以说受托责任关系是审计产生的客观基础和根本动因。审计的产生源于资源所有权与经营权的分离，是一项独立的经济监督活动，可以考核和评价经济责任，可以追究责任人的经济责任。

委托人的需求并非一成不变，而是随着社会和经济的发展不断提高和扩展，而这又促使了审计的不断发展，从传统的财务报表审计，到现代的经营审计、管理审计、效益审计，直至经济责任审计、环境审计等，从不同角度或方面检查、鉴证和评价受托责任履行情况。1985年ASOSAI（最高审计机关亚洲组织）第三届大会发表的’The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability’（《关于公共受托责任指导方针之东京宣言》）在序言中提到“为谋求发展，公共部门的活动和政府的开支不断增长，随着公有制企业的扩大，地方行政当局自主权的扩大以及一些国家私有化的趋势，公共受托责任的范围和规模延伸到更广的领域；随着公众意识的增强，对于受托管理公共资源的人和机构的受托责任履行状况的要求愈发增强，因而更需要确保受托经济责任履行过程的公正性和有效性；最高审计机关因此除传统形式的审计外，更关注公共资源管理的效益性，并认为有必要增加社会各阶层的公共受托责任意识。”由此看出，审计将随着受托经济责任的拓展而不断发展。

[37]文硕.世界审计史1版[M].北京：中国审计出版社，1990.401.

[38]李金华主编.审计理论研究[M].北京：中国时代经济出版社，2001. 60.

### 二、 公共受托责任观

公共受托责任观是经济责任审计产生与发展的理论基石。“政府的受托经济责任，即政府对社会、对人民的责任，如有效利用国家资源、大力发展生产、增加社会财富、 满足人民需要、增强国家的国际竞争力；制定科学的宏观经济决策与政策、建立科学的宏观调控手段以保证国民经济正常运转，等等。这种责任一般称之为公共受托经济责任(Public Accountability)”[39]。1985年ASOSAI（最高审计机关亚洲组织）第三届大会发表的’The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability‘（《关于公共受托责任指导方针之东京宣言》）中指出‘Public accountability means the obligations of persons/authorities entrusted with public resources to report on the management of such

resources and be answerable for the fiscal, managerial and programme responsibilities that are conferred[40]（公共受托责任指受托经营公共资源的人员/机构应当报告公共财产管理情况并对相关的资源负有财务、管理和计划的责任）。美国会计总署(U. S. Government Accountability Office)认为“政府的受托经济责任是指受托管理并有权使用公共资源的政府和机构向公众说明其全部活动情况的义务”[41]。政府作为受托方一旦经管了公共资源或公共资金，就确立了公共受托责任关系，应承担起公共受托责任。在资本主义国家， 立法、行政和司法各自独立又相互制衡。在这种“三权分立”的政治体制下，纳税人作为委托人，委托受托人---政府去管理国家事务，而议会代表纳税人的利益，享有检查权和质询权，可以要求政府向其报告工作，这就是一种受托经济责任关系。我国是社会主义国家，人民代表大会制是我国的根本制度。我国宪法明确中华人民共和国的一切权力属于人民。人民当家作主，拥有国家的财富。各级人大及其常委会代表人民，通过任命行政首长的方式将公共资源委托给各级政府管理，由此产生了各级人民代表大会和相应级别政府之间的公共财产受托关系。各级政府接受人民委托，政府各部门和企事业单位及其负责人在接受政府委托管理公共资源或者财产，均对人民负有公共受托责任。我国的政治体制是中国共产党领导下的人民民主专政，中国共产党是中国政治、经济、社会等各项事业的领导核心，其政治主张通过人大立法等形式传递给政府，各级政府在各级党委领导下依法行使行政职能，执行党委确定的方针政策，形成各级人大同党委和政府

[39]蔡春.审计理论结构研究[M].大连：东北财经大学出版社，2001.58.

[40] The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability [DB/OL]. [http: //www. asosai. org/R\_P\_accountability\_control/appendix1. htm,2013-02-18](http://www.asosai.org/R_P_accountability_control/appendix1.htm%2C2013-02-18)

[41] [美]查理A格林特.王来等译.公共管理体制国际比较[M].北京：经济科学出版社，2001.77.

15

间的公共受托责任关系，因此党的领导干部也对人民负有公共受托责任。

### 三、 公共受托责任关系与经济责任审计

“审计在本质上是一种确保受托经济责任(Accountability)全面有效履行的特殊的经济控制”[42]。公共受托责任关系确立后，如何证明受托人能履行公共受托责任呢？审计监督即是监督公共受托责任有效履行的保证机制之一，是代表人民意志的法律和经济监督。人民代表大会将公共资源或资金委托给人民政府、政府各部门、事业单位和国有企业，最终落实到这些单位的主要领导干部，这些领导干部是否切实履行了受托经济责任， 需由独立的国家审计机关通过经济责任审计进行客观公正的评价，评价公共受托责任的实际履行情况，起到查处问题、促进管理的作用。经济责任审计的基本理论依据是特定受托经济责任关系的存在，此种受托经济责任关系明确指向行为人本人。为建立有中国特色社会主义市场经济体制的需要，受托经济责任的要求指向受托的地方党政机关和部门、国家事业单位以及国有和国有控股企业主要负责人，从而产生了经济责任审计。经济责任审计是基于特定受托经济责任关系，针对特定受托经济责任具体内容而产生的一种审计。我国公共受托层级与经济责任审计关系详见图2-1。

[42]蔡春.审计理论结构研究[M].大连：东北财经大学出版社，2001.19.





图2-1中，首先，人民代表大会代表人民，将公共财产委托给各级政府，由此产生了第一级的公共受托责任关系。其次，各级人民政府将公共财产委托给政府各部门、事业单位以及国有企业，由此产生了第二级的公共受托责任关系。再次，政府各部门、事业单位以及国有企业又将公共财产委托给部门或单位的主要负责人，由此产生了第三级的公共受托责任关系。经济责任审计则通过对政府各部门、事业单位以及国有企业主要负责人受托公共责任履行情况的鉴证和评价来解除和确认受托人的公共受托责任。

# 第三章 地方党政干部经济责任审计现状及问题分析

## 第一节 领导干部经济责任审计现状

### 一、 我国经济责任审计发展经历的三个阶段

1、产生和初创期（1985年至1998年）。1985年的国有企业厂长、经理离任前进行的承包兑现公证审计是我国经济责任审计的最初形式。此后，又尝试对部分县、市级党政领导干部进行经济责任审计以查处政府官员虚报政绩的问题。1997年9月，中纪委建议试行县、乡镇单位主要负责人经济责任审计，1998年起于全国逐步推行。

2、探索发展期（1999年至2005年）。1999年5月出台的《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》和《审计暂行规定》，对县级以下党政领导干部，国有企业和国有控股企业领导人员任期经济责任审计的目的、对象、范围、 内容、程序等进行了规定，初步确立我国任期经济责任审计的制度框架。2000年6月及2005年1月起，经济责任审计对象分别扩大至县级以上、地厅级党政领导干部。经济责任审计开始纳入我国惩治和预防腐败建设体系。

3、深化发展期（2006年至今）。2006年2月对《中华人民共和国审计法》进行了修订，首次在法律层面上明确规定了经济责任审计的审计主体、审计依据、审计对象和审计内容等，从法律上确立经济责任审计的地位。2009年1月省部级党政主要领导干部经济责任审计试点范围扩大。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，标志着我国经济责任审计逐步走向法制化轨道，经济责任审计深化发展。

1998年至2010年10月，全国各级审计机关共审计领导干部41万多人，查出领

导干部个人经济问题20多亿元，根据审计结果免职、降职、降级、撤职和处分1.8 万

人，移送纪检监察和司法机关0.72万人，查出被审计单位违规金额7900亿元，损失

浪费金额888亿元[43]。经济责任审计为规范和提高被审计单位管理能力起到了一定作用。

### 二、 经济责任审计相关法规

2006年，《中国人民共和国审计法》经修订后专门就经济责任审计进行了明确规

定，保证了经济责任审计的法律地位。我国第一部关于经济责任审计的法规制度是1999

年的5月的《县级以下党政领导人员任期经济责任审计暂行规定》和《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》。2000年、2005年及2009年，经济责任审计的领导人员范围分别扩大至县级以上、地厅级以及省部级，但没有相应的审计法规出台，仍停留于1999年的县级以下的暂行规定，审计法规明显滞后于审计实践。2006年，审计署开始《经济责任审计条例》的起草工作，2009年，根据1999年的《暂行规定》以及《经济责任审计条例（草案）》中的内容，起草了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》并于2010年10月正式出台，1999年的《暂行规定》同时废止。2010年7月，审计署开始研究起草《经济责任审计指南》，审计署已将《地方党委和政府主要领导干部经济责任审计指南》、《党政工作部门主要领导干部经济责任审计指南》、《国有企业领导人员经济责任审计指南》列为2012年的重点审计规范建设内容，但至今上述指南仍未正式出台。因此，目前与经济责任审计相关的行政法规只有《审计规定》。在审计制度方面，截至2010年10月，全国

各省已制定1万多项经济责任审计相关制度，为指导各省的经济责任审计工作起到了一定作用。

[43]将审计工作融入经济社会发展大局-我国经济责任审计发展综述.中国审计报[N]．2010.12.17（1）.

### 三、 经济责任审计操作模式

1999年，中央五部委经济责任审计工作联席会议成立，由中纪委、中组部、监察部、人事部和审计署等五个部门组成，联席会议办公室设在审计署。此后，全国各省、 市（地） 、县（市）纷纷成立了经济责任审计工作领导小组或联席会议，联席会议成员除包括纪检、组织、监察、人事、审计5个部门外，还包括国有资产监督管理等部门。各地建立了经济责任审计专职机构，配备了专职人员。全国各级经济责任审计领导小组、 联席会议以及专职机构均制定了工作运行制度和工作模式，为经济责任审计的开展提供了有力的领导和支持。如上海市经济责任审计已基本形成市管企业领导人员“三至五年轮审一遍、一次审三至五年”的工作模式，区县级以下党政领导干部经济责任审计基本实现全覆盖，地厅级党政领导干部经济责任审计工作有序推进[44]。

### 四、 经济责任审计委托、实施及报告流程

目前经济责任审计计划制定程序为：每年年底前，经济责任审计工作联席会议通知各成员单位和有关部门提出下一年度经济责任审计项目的初步意见。组织部门提出经济责任审计委托建议，联席会议办公室统一协调，根据党委政府的工作重点、干部监督管理等需要并充分考虑审计机关的实际承担能力，拟定经济责任审计工作计划，经党委、政府（或领导小组）同意后以文件形式加以确定，再由组织部门根据该计划以书面形式委托审计机关，审计机关列入下一年度审计工作计划，组织实施审计。除审计对象不再担任所任职务时进行离任审计外，对任职期间也可进行任中经济责任审计。审计机关在实施审计前3日，向被审计领导干部及其任职单位送达审计通知书。实施审计时应召开审计进点会，被审计领导干部应参加。审计实施时应在被审计单位进行审计公示。审计的重点内容主要以各审计机关制定的经济责任审计工作方案为基础，结合被审计单位的实际情况制定审计实施方案，对于实施方案中涉及的审计内容都应加以审计并形成审计工作底稿。审计结束后，审计组审计报告应书面征求被审计领导及其任职单位的意见，被审计单位及领导于10天内提出书面意见。[审计报告应送](http://china.findlaw.cn/bianhu/xsssfzs/songda/)

[44]汪其水.上海经济责任审计努力实现质的跃升.中国审计报[N]．2011. 2.14（1）.

[达](http://china.findlaw.cn/bianhu/xsssfzs/songda/)被审计单位及领导干部，同时将审计结果报同级政府，提交组织部门，抄送组织纪检监察等联席会议有关成员单位。党政领导干部经济责任审计委托及报告流程见图3-1。审计机关在审计报告送达之日起3个月内，跟踪检查审计整改情况。





### 五、 经济责任审计结果运用

为了发挥经济责任审计的作用，应该进一步提高审计结果的运用。截至2010 年

10月，全国各地已制定1400多项审计结果运用制度，有建立审计结果通报或公告制度的，有建立整改督查制度的，有建立诫勉谈话制度的，有建立责任追究制度的，也有将审计结果报告纳入干部人事档案或廉政档案的。为更好地利用审计成果，改变过去以离任审计为主的做法，推进任中审计。如审计署2009及2010年组织的省部级干

部经济责任审计中，33名为任中审计，而离任审计只有4名。任中审计的开展，使审计结果更好的成为组织部门考核评价以及任免干部的参考依据，部分省市规定，对拟提拔的领导干部，若审计出问题且不彻底改正则不予任用，若审计结果有疑议的则暂缓提拔，若有突出成绩的则予以重用。

为了更好的利用审计成果，全国各审计机关都重视审计整改工作。我国国家审计准则规定审计机关应建立审计整改检查机制，在出具审计报告后的规定时间内应检查

被审计单位的整改情况，提出检查报告。目前，各地审计机关为加大审计整改力度制定了一系列措施，如上海市审计局制定了《上海市审计整改工作联席会议组织办法（草案）》扎实推进经济责任审计整改。由于种种原因，经济责任审计结果以及整改情况公告推进缓慢，审计署网站公告的审计结果中，至今还没有经济责任审计结果报告及经济责任审计整改报告，经济责任审计结果公告制度需进一步探索。

## 第二节 我国地方党政领导干部经济责任审计中存在的问题

经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐渐向制度化、 法制化轨道发展。但在实践中仍存在着不少问题，制约了经济责任审计的发展，值得我们思考解决。

### 一、 缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确

首先，重点审计内容难以明确。对于地方党政领导干部而言，按照职能定位，应依法行使区域范围内重要的经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权，履行的相关责任具有宏观性、政策性和综合性等特点，经济责任所涉及的内容相当广泛。由于审计资源有限，难以做到面面俱到，必须选择重要、关键的经济活动作为审计重点。由于缺乏统一的审计操作规范，全国各地审计机关对如何确定审计重点内容观点存在一定差异。2009年，上海市审计局对全国17个省、直辖市和自治区的经济责任审计制度规定的审计内容进行了统计分析，发现所有审计机关都把财政财务收支情况作为经济责任审计的内容，半数以上的审计机关把国有资产管理情况、重大经济决策执行情况、工作目标完成情况，廉政规定贯彻执行情况作为审计的重点内容，只有5个省市的审计机关把经济和社会事业发展状况作为审计内容，3个省市的审计机关把政府性债务管理情况及政府投资项目管理情况等作为审计内容。

如2008年，A市审计局在对该市下辖B区区长经济责任审计中，审计了贯彻国家

宏观经济政策情况、地方财政财务收支及管理情况、重大经济决策实施情况、主要经济工作指标完成情况以及个人廉洁自律等五个方面。同一时期，C市审计局在对该市下辖D区区长经济责任审计中，审计了经济和社会事业发展状况、贯彻执行国家重要经济政策法规的情况、重大经济决策情况、财政收支与招商引资情况、政府举债和重大投资建设情况、国有土地使用权有偿使用和土地收购储备情况、国有及集体资产管理及企业改制情况、领导干部个人遵守有关财经法规和廉政规定的情况等方面。由于审计的重点内容不同，导致审计评价的范围也不相同，审计的质量存在一定差异，各地的审计报告不具有可比性。此外，目前我国的审计人员以财务专业为主，在审计时偏重对真实合法性的检查，对于政府决策对社会、经济以及环境的影响等等较少涉及，不利于对地方领导干部经济责任履行情况做出全面的评价。2010年的《审计规定》根据地方各级党委和政府主要领导干部、党政工作部门和事业等单位主要领导干部以及国有企业领导人员三种类型，以例举的方式规定了比较明确的审计内容，为各地审计机关统一审计内容提供了很好的参考借鉴，但如何在审计工作中用好《审计规范》，把每一项审计内容审深审透，还需要审计人员在工作中进一步探索。

其次，缺乏统一的审计操作规范流程。虽然《审计规定》规定了较为明确的审计内容，但由于尚未建立经济责任审计准则和相应的操作规范和作业流程，落实到每一项审计内容，如何确定审计目标，具体应该取得哪些审计资料，应从哪些方面入手进行审计， 应采取什么审计方法等等，仍没有明确的规定。相对而言，社会审计，尤其是国际知名的会计师事务所，对各项审计有全面详细的操作手册，应审些什么内容，该取得哪些资料，甚至细化到抽审多少凭证和金额，都有具体的规定，只要根据这些步骤去实施，就能做出较为全面的鉴证和评价。而我国政府审计在具体的操作规范方面仍存在一定空白，缺少规范和约束，只能由审计人员在实践中探索落实，凭经验处理，审计的随意性较强，难以保证审计质量。例如要求一名审计新手对社会经济发展状况进行审计，由于没有相应的操作规范，应该走访哪些部门，取得哪些资料和数据，采取什么审计步骤和方法，如何进行分析和评价，他可能一时无所适从。即使是经验丰富的审计人员，由于每个人对审计方案的理解不同，仍会产生操作上的差异而导致不同的审计结果。如果能有详细规范的审计操作规范，不仅能节约审计时间，又能保证审计质量，提升审计的效率和效果。

### 二、 未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难

在经济责任审计中，对被审计领导干部的经济责任进行评价，是一项非常关键的内容，而审计实践中审计人员最难操作，最为困惑的往往就是审计评价，成为制约经济责任审计发展的瓶颈。

首先，经济责任审计评价要求高，难度大。经济责任审计是“审事议人”，有机结合了对“人”的监督与对“事”的监督，突破真实、合法性范围，更加关注领导干部的决策、管理、执行和监督等权力运行状况以及效益情况，审计的内容多，范围广， 时间跨度长，审计评价的事项多、难度大。而目前的经济责任仍以财政财务收支为主导，将财政财务收支的真实合法性以及重大经济决策的程序性作为审计重点，多数审计人员是财政财务方面的行家里手，善于从财务报表和凭证中发现个别、微观的经济问题，缺乏从社会经济整体发展的宏观角度发现问题、分析问题的能力，对于经济责任履行中实现的经济效益、社会效益和环境效益关注较少，使经济责任审计评价成为经济责任审计中的软肋。

其次，我国尚未建立完整统一的经济责任审计工作评价指标体系。我国经济责任审计起步较晚，相应的审计理论研究滞后于审计实践，又由于我国各地的经济和社会发展状况差异较大，而评价标准也会随国家宏观经济背景、政策导向变化而动态发展等原因，我国尚未建立统一完整的经济责任审计工作评价指标体系。目前虽然也有一些审计评价指标和标准，但多是针对企业的，而对于地方党政领导干部，其涉及的经济责任难以适用现有的评价标准。部分审计机关开始探索建立各自的评价指标体系，有的以宏观评价为主，从总体上评价领导干部经济责任履行情况，但由于审计力量限制无法开展全面审计，指标数据主要来源于统计、财政等部门；有的评价以问题为导向，主要反映审计发现问题相对占比情况，但这样的指标存在“审计就是查问题”的习惯思维，单纯从问题多少角度评价领导干部履行经济责任情况，而未将事业发展等情况与发现的问题结合起来综合评价。由于未建立科学的经济责任审计评价指标体系， 审计评价指标难以量化，没有科学的评价指标分析过程，对经济责任履行情况的评价大量凭借经验判断，无法掌握审计评价的尺度，无法保证评价的客观公正性和权威性。 在目前的经济责任审计报告评价中，除了社会经济发展和财政财务收支等方面引用统计或会计报表以及审计调整等数据外，其他方面的评价以文字表述为主，审计评价往

往泛泛而谈，或者主要是针对查出的问题做出评价，基本表达方式为先肯定领导干部在审计评价的这个方面所取得的成绩或者采取的重大措施，然后提出在哪些方面查出了问题。可以看出，目前的审计评价还是以问题为导向，只要在某个方面查出了问题， 就提出存在的问题，以微观的事实去评价全面的问题，很少用到量化的指标，无法用具 体的数字说话，有定性却没有定量，没有查出问题占抽查总金额的重要性比例。即使审计报告中引用了统计和会计报表等数据，但仅仅是罗列数据，未对这些数据根据评价标准进行评价。

再次，经济责任审计评价范围不一致。目前对经济责任审计尚未出台统一的规范和制度，没有具体的原则和框架。在地方政府领导干部经济责任审计实践中，由于各地审计机关的审计重点内容不同，审计评价范围也不相同。主要的审计评价体现在经济和社会事业发展情况、贯彻执行国家方针政策、遵守国家法律法规情况、重大经济决策情况、财政收支情况、内部管理情况以及被审计领导人员遵守有关廉政规定情况等几个方面。与《审计规定》规定的审计内容相比，还是有一定距离，如果审计中已按照《审计规定》所要求的各方面进行了审计，那么审计评价时也应相应地就已审计的内容进行评价。

### 三、 经济责任审计责任界定难

首先，经济责任的责任归属难以确定。被审计领导干部对审计事项的经济责任划分为直接责任、主管责任和领导责任，在审计定责时还需分清直接与间接责任、主管与分管责任、集体决策与个人决策责任、工作失误与有意违规责任，前任和本任责任。由于经济活动是连续的，如何正确划分被审计领导干部现任责任与前任责任有时也存在一定困难，因为前任责任造成的后果可能对本任产生重大影响，而本任责任也可能对本任未造成影响却给后任造成不利影响。在这种情况下，如果不加以分析，只是按照时间段等简单的方式界定责任，会使审计评价变得不客观不准确。简单、片面地认定经济责任必将影响审计评价的公正性。而且，经济责任有时不能与社会、政治等责任完全割裂界定， 如某事项单从经济角度评价可能存在问题，但上升到社会责任、政治责任的高度又可能是合理的，此时客观公正地界定经济责任就变得十分困难。

其次，缺乏考核领导干部的具体指标体系和认定标准，责任认定过于宽泛、简单和笼统，常常出现对直接责任与间接责任、主管责任与分管责任、集体决策责任与个人决策责任、工作失误责任与有意违规责任等方面的责任归属难以确定的问题。不同的审计人员面对同样的问题可能做出不同的责任界定，一份审计报告从审计人员拟定的审计报告初稿，到经审计机关法制部门、直至重大项目审议后的最终报告，不但报告所反映的问题定性，而且审计评价，甚至责任界定都会大相径庭。这不仅说明审计人员之间能力的差异，也从侧面反映了由于审计评价及责任界定标准的缺失，审计报告的客观公正性受到了一定影响。

再次，难以区分党委书记和政府行政首长的经济责任。党委书记和政府行政首长都是公共经济责任的受托责任人，应根据各自特定的管理职务承担相应的经济责任。但目前我国有党政组织一体化的特点，党政权力交叉重合，通常地方各级政府行政首长同时又是党委副书记，党政领导干部的经济责任密不可分，又在各自行使职责，分清各自经济责任有一定难度，若只对政府行政首长或党委书记进行经济责任审计，不仅会出现相互推诿责任、互不承认的情况，也容易出现问责的真空，造成审计监督的缺位。

# 第四章 完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议

## 第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作

### 一、 深化经济责任审计内容

作为地方的党委书记和行政首长，地市级党政领导干部肩负着经济社会发展的重任，担负着重要的经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权，在区域经济发展中起着举足轻重的作用。地市级党政领导干部经济责任审计涉及面广、审计难度大，由于审计时间和人力资源的限制，不可能做到面面俱到，必须做到“全面审计，突出重点”。 在审计中应紧密结合党和政府的中心工作，应把领导干部履行经济责任的过程和效果作为重点关注的内容。在审计中应以政府性资金为主线，沿着权力运行的轨迹，选择与被审计领导干部经济责任关联度大的重点内容和事项进行审计，评价地方党政主要领导干部在经济发展、经济决策、经济管理以及个人廉政等方面的责任履行情况。

根据不同类型的党政领导干部和国有企业领导人员确定不同的审计重点。如在对地市级党政领导干部进行经济责任审计时，由于相对于县级行政区，地级市以及直辖市中的市辖区具有人口密度大，居民以非农业人口为绝大多数，以工业和服务业为主要产业， 文化水平较高等特点，因此应重点关注任期内地方经济发展总体情况，地方经济发展结构调整情况，社会事业发展情况，政府性债务举借、使用和风险情况，国有土地管理使用情况，地方政府性投资项目情况，保障性住房政策落实情况，环保政策执行情况，各类专项资金、社会保障等资金使用管理情况。在对重点方面审计的基础上，从体制、机制的角度分析问题提出建议，为实现经济社会又快又好的发展发挥一定的作用。

从全国范围来看，我国东部、中部和西部地区之间经济结构、发展水平存在较大的

差异，这也意味着在不同地区开展经济责任审计，审计的内容、侧重点和评价指标也会有所不同。如东部长三角地区城镇化水平较高，经济结构中三产比重较高，在审计中应重点关注产业结构等内容，中部作为农业大省，“三农”问题应作为重点审计内容，而西部一些资源丰富的省份，可将节能环保作为审计重点。

对于党委书记和政府行政首长而言，由于其承担的职责不同，所承担的经济责任也不完全相同。党委书记的经济职能包括贯彻执行党的经济建设的路线方针和政策，研究和审定地区经济和社会发展战略和中长期规划，保证经济建设的正确方向，侧重于经济决策和宏观管理。而政府行政首长的职能包括执行党和人大的经济决议，制定地区经济发展规划和安排财政预算等，侧重于落实和执行党委重大经济决策事项，注重具体经济事项的决策、管理和监督。因而在对党政领导干部经济责任审计时，应根据党委和政府领导的不同经济责任，确定不同的审计重点内容。在对党委书记审计时应侧重重大经济决策和经济社会发展总体情况，对政府行政首长审计时应侧重财政财务收支、土地管理等具体经济事务的执行情况。

### 二、 建立审计操作指南，规范审计操作

建立地市级党政领导干部经济责任审计操作规范，对地市级党政领导干部经济责任审计的程序、要领、各项审计内容的重点步骤、需要取得的资料以及评价方法做出规定， 规范审计操作，提高审计质量，防范审计风险。

本论文主要针对工业化和城镇化程度较高、经济较发达的长三角地区的经济责任审计。2010年《国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复》中指出，长江三角洲地区区位条件优越，自然禀赋优良，经济基础雄厚，体制比较完善，[城镇体系](http://baike.baidu.com/view/237433.htm)完整，科教文化发达，一体化发展基础较好，是我国综合实力最强的区域，具有高起点上加快发展的优势和机遇，要求该地区积极贯彻区域发展总体战略的重要举措，把扩大内需与经济增长、社会建设、民生改善和提高开放水平结合起来，推动发展方式根本性转变，为促进全国经济平稳较快发展发挥更大作用[45]。根据长三角地区的特点以及国务院对长三角地 区经济和社会发展的要求，重点对经济和社会事业发展情况等，从以下9个方面建立审计操作指南。

[45]国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复[DB/OL] [http: //gov. cn/zugk/2010-06/22/content-1633868. htm](http://gov.cn/zugk/2010-06/22/content-1633868.htm).2013-05-29.

#### 1、 经济和社会事业发展情况

延伸审计财政、统计、发改委等相关职能部门，根据GDP、地方增加值、财政总收入等统计数据，与历年发展趋势或地区平均水平进行对比，评价地方经济增长情况。 取得产业结构、能源消耗等统计数据，与和上级政府签订的目标责任书或各地区平均水平进行对比，评价经济结构调整情况。通过统计年鉴获得居民收入、新增就业等数据， 与发展规划目标、和上级政府签订的责任书或省辖统计区域的平均值进行对比，评价社会事业发展情况。审查重大民生及社会保障政策，如就业、养老、最低生活保障等方面的执行及资金到位情况。

#### 2、 重大经济决策情况

从查阅党委政府重大事项议事规则的相关制度规定入手，重点关注党委和政府“三重一大”制度的建立和执行情况，关注制度规定是否明确规定重大事项范围，是否具体细化金额标准，是否具备可操作性，评价决策制度的完备性。通过审查党委常委会会议纪要、政府常务会议纪要、书记办公会议纪要、专题会议纪要及抄告单等决策文件，关注重大投资项目计划和项目审批、政府性债务融资计划审批、土地出让、大额财政性资金使用、国有企业改制等方面的决策程序是否规范，是否集体决策通过，评价决策程序的规范性。关注重大经济决策内容是否符合国家规定和法律法规，评价决策内容的合法性。通过审查有关重大投资建设项目竣工报告及效益评价报告等文件、国有企业改制企业提供就业、缴纳税收等方面的资料，关注重大投资建设项目、国有企业改制、招商引资等方面的决策对区域经济发展所产生的作用，关注决策结果的有效性。

#### 3、 财政财务收支管理情况

取得本级财政预算编制、批复、调整和决算资料，审查财政预算管理的规范性，是否将各类财政性资金全面纳入预算管理，是否执行“收缴分离”、“收支两条线”等规定， 关注未纳入预算管理的收入的收缴情况，关注是否有为完成收入考核指标而虚交税收等调节收入的情况；审查资金支出的真实性，关注有无虚列支出等问题；调阅市与区县、 区县与乡镇、街道的财力清算单，关注有无市与区县、区县与乡镇、街道间财政决算不真实、不完整和不合规等影响财政决算真实性的问题。对财政收入规范情况进行审计， 关注是否存在违规收入；对公用经费人员经费等基本支出，以及财政扶持发转专项资金、 土地出让金等大额专项资金进行审查，关注是否存在挤占、截留、挪用或擅自改变用途等问题。审查财政资金的效益性，结合项目实际开展情况，关注各类专项资金使用中由

人为因素造成的资金资产闲置，损失浪费等问题。通过询问、座谈等方式核实政府和相关部门在完善公共财政体系方面建立制度的执行情况和改革推进程度，与推进要求进行对比，关注制度缺失、执行不到位等情况。通过调阅地方财政上报人大的法定支出完成情况，审查法定支出增长是否高于财政经常性收入增长幅度；对经济发展、产业结构调整、科技教育水平等财政重点投入进行分类汇总，计算重点投入占一般财政支出的比重及其增长率，评价落实国家宏观政策资金的投入情况。

#### 4、 政府性债务举借、管理和使用情况

梳理银行贷款、发行债券、上级财政转贷等的规模、比重及增减变化，掌握债务总体规模并结合地方经济发展状况分析债务增减变化的原因。统计中长期还款的集中时段，分析未来可能出现的偿债高峰期，结合财政部门提供的综合可用财力数据，分析地方政府负有偿还责任的债务的总体风险状况，揭示地方政府及其融资平台公司无法偿还到期债务的风险。调阅地方政府及重点部门会议纪要、抄告单、收发文等资料，分析是否根据地区年度项目计划、用款需求、财力状况和资金缺口等确定年度债务融资计划， 融资额度是否科学。重点审查融资平台公司抵押贷款、担保的合规情况。延伸审计贷款实际用途，审查地方政府债务资金使用是否符合相关规定，是否取得效果，有无投向高能耗、高污染、产能过剩等不符合国家产业政策规定和宏观调控政策要求的产业，有无改变贷款用途投入低水平重复建设项目或违规进入房地产市场、资本市场等情况。

#### 5、 土地管理情况

从规划土地部门调阅土地整理复垦可行性报告、土地整理复垦项目验收表、复垦前后土地分类面积对比表和统计表、新增耕地确认书、土地管理部门审批意见等资料，核实基本农田面积和耕地保有量，与上级签订的耕地保护目标责任书进行比较，评价地区耕地保护整体情况。审查土地规划管理和用地审批情况，了解地方土地利用总体规划、 年度用地计划和年度土地储备及调整计划是否经上级政府审批，具体建设项目是否依法申请使用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地。审查土地出让管理情况，根据规土局土地出让系统电子台账，筛选出未经招拍挂出让的地块并了解原因；审查土地性质变更、容积率调整的地块，受让方是否按规定补缴土地差价部分出让金。延伸土地储备中心，审查土地储备情况；调阅土地储备前期开发项目立项审批资料，审查是否按规定程序立项审批；审查征地及动拆迁补偿费用台账及相关账簿凭证，有无侵占挪用被征地单位或个人的征地补偿款等问题。从规划土地部门、住房管理部门等调阅保

障性住房建设用地计划落实情况、年度保障性住房建设任务完成情况、资金投入落实情况、优惠政策落实和规范化管理情况等资料，与上级部门签订的保障性住房建设目标责任书中的相关责任目标进行对比。从规划土地部门调阅清理批而未用、闲置土地及违规用地处理资料，重点关注对违规用地、超规划使用土地面积、变更规划建设等行为是否按规定进行处理处罚。

#### 6、 政府投资项目管理情况

延伸地方发展和改革委员会，调阅地方政府批复的《政府投资项目计划方案》，了解政府投资项目建设总规模及资金来源。审查地方政府计划编制、立项审批是否合法规范合理，与政府投资建设相关的重大决策是否程序规范、内容合法。延伸部分重大投资项目，核实建设项目是否经过项目建议书、可行性研究报告、初步设计、开工报告等环节；取得项目合同清单，对于超过规定金额的施工、设计、勘察、监理等合同，审查是否进行了公开招投标；必要时延伸审计施工单位，审查有无转包或违法分包的情况；取得审价报告、竣工决算报告、税金清缴单、竣工备案表等资料，审查项目是否及时完工， 有无未经审批超概算等问题。对中央、市重大工程，审查地方配套资金落实及到位情况。 了解保障房等政府民生实事工程总体情况，审查工程实际建设进度是否按计划进行并了解进度缓慢的原因。调阅地方政府常务会议纪要、专题会议纪要和抄告单等，了解保障房开发管理、回购决策、出售分配情况。抽查地方重点建设项目，对比可行性研究报告制定的目标进度与实际完成进度。对已完工的重点建设项目，取得项目可行性研究报告及项目实际运营报告，对比是否达到可行性研究报告所预期的指标。

#### 7、 国有资产的管理和使用情况

延伸地方国资委、国资经营公司等单位，了解国资收益管理情况，关注授权经营的地方所属国有企业利润上缴和国有股权转让收益的管理和使用情况。了解地方国有资产管理体制和模式，了解国有资本从竞争性行业退出的具体操作程序和总体情况；取得地方政府相关会议纪要，审查企业改制的方案是否经过地方政府审批，对否进行了清产核资、资产评估等程序，评估的范围和内容是否在企业内公示；审查国资部门对改制企业的国有资产是否进行确认，特别关注土地、房产等的转让，是否存在国有资产流失的情况；审查国有资产处置各环节制度规定执行情况，把握评估基准日、转制日、产权交易日等三个重要日期，注重清产核资、财务审计、资产评估、国资界定、交易、转让价款到位、债权清理、工商变更等八个环节的执行情况。

#### 8、 环境治理保护情况

调阅地方政府与上级政府、部门签订的各项环境保护和节能减排等方面的《目标责任书》，从统计及环保部门取得节能减排和环境保护相关指标，考核目标完成情况，分析未完成目标的原因。调阅项目验收环评验收等相关资料，审查政府在招商引资及进行政府性投资项目建设过程中是否进行环境影响评价、项目选址论证等，是否存在为求经济增长而引进高耗能、高污染、高耗水或落后产能企业或项目；审查环境治理项目规划设计的科学合理性，关注污染治理目标的实现情况；抽查部分重大建设项目的可行性研究报告，环评报告、设计、施工、验收和使用等资料，检查建设项目各环节落实环保和节能减排政策的情况。

#### 9、 廉政规定贯彻执行情况

参照《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的相关规定，取得领导干部收入或个人事项申请表，结合单位人事及财务部门提供的相关资料，关注领导干部收入是否如实申报，是否依法纳税。同时审查领导干部在住房、交通工具配备、公款借用等方面遵守廉政规定的情况，关注领导干部有无利用职务之便侵占、挪用国有资产和资金， 有无为他人谋取利益，从中获得不当利益等。

## 第二节 建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系

### 一、 引入绩效审计理念，建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系

引入绩效审计的理念，通过分析被审计领导干部任职期间所在单位重大经济活动的经济效益型、效率性和效果性，评价绩效水平，提出相关建议。对重点领域、重点部门和重点资金，在财政财务收支审计的基础上，将审计内容向纵深拓展，通过经济责任审计与绩效审计的有机结合，既评价资金投入的经济社会效益，也就是对资金的“问效”，又评价政府管理效能，也就是对领导干部的“问责”，有机结合对效益和对人的评价。在绩效审计的基础上，将经济责任具体化，指标化，建立既科学合理，又具有可操作性的经济责任审计评价指标体系，方便审计人员选择适当的评价指标进行综合评价，既用

事实说话，也用数字说话，为评价党政领导干部经济责任的履行提供直观的依据。建立经济责任审计评价指标体系，需遵循全面性、差异性、可操作性、定量指标与定性指标相结合以及发展性的原则，指标体系并非一成不变，也非放之四海而皆准，应根据不同地区、不同时期、不同类别、不同部门等等的领导干部确立各自的重点评价指标，并随国家政策调整、技术进步、管理水平提高而发展完善。如对于长三角地区，由于其经济较发达、城镇化水平和工业化水平较高，在设置指标时可选择第三产业贡献率、服务业增加值占国内生产总值比重和高新技术产业占国内生产总值比重等指标评价地方经济结构调整情况，而对以农业为主的乡镇，可选择乡镇税收增长率、农民负担控制率等指标评价乡镇经济发展与经济责任目标完成情况。

本文在文献研究和审计实践的基础上，针对经济较发达、工业化水平城镇化和较高的长三角地区，为地市级党政领导干部经济责任审计的9大方面审计内容设立具有可操作性的评价指标。重点审计内容及主要评价指标见表4-1：

表 4-1 地市级党政领导干部经济责任审计重点内容及评价指标[46]

| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 经济和社会事业发展情况 | 经济增长情况 | 地区增加值年增长率=当年地区增加值/上年地区增加值-1 |
| 地方财政收入年增长率=当年地方财政收入/上年地方财政收入-1 |
| 地方经济结构调整情况 | 第三产业贡献率=地区第三产业当年增加值/地区生产总值×100% |
| 服务业增加值占国内生产总值比重=地区服务业增加值/地区生产总值×  100% |
| 高新技术产业占国内生产总值比重=地区当年高新技术产业增加值/地区当年工业增加值×100% |
| 单位 GDP 能耗年均降低值=1-期末地区单位 GDP 能源消耗/期初地区单位  GDP 能源消耗 |

[46]主要评价指标根据：高前善．政府党政领导经济责任审计，评价指标框架的构建[J]．财经问题研究，2010(12)：124-128、黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36、吕文基．党政领导干部经济责任审计的思考及评价体系[J]．审计与经济研究，2002(1)：16-19、潘敏虹．县（市）党政领导干部经济责任审计及绩效评价问题研究[D]．广州：暨南大学，2007、上海市审计局．地厅级党政领导干部任期经济责任审计研究[C]．北京：中国时代经济出版社，2011、孙树华．地方党政领导干部经济责任审计评价指标体系研究[D]．重庆：重庆工商大学，2010、钟琼．中国地方政府首长经济责任审计及其规范体系研究[D]．上海：上海交通大学，2007．等参考文献中的评价指标选择确定。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 1 | 经济和社会事业发展情况 | 社会事业发展情况 | 新增就业指标完成率=当年新增就业数/上级下达新增就业目标数×100% |
| 城镇居民人均可支配收入年增长率=期末城镇或农村居民人均可支配收入/期  初城镇或农村居民人均可支配收入-1 |
| 高中教育入学完成率=高中教育入学率/目标数×100% |
| 城镇参加基本养老保险人数完成率=当年城镇参加基本养老保险人数/上级下  达目标数×100% |
| 城镇三项基本医疗保险参保完成率当年城乡三项基本医疗保险参保人数/上级  下达目标数×100% |
| 城镇保障性安居工程完成率=已建成保障性住房套数/上级下达目标数×  100% |
| 2 | 重 大经 济决 策情况 | 决策制度的完备性 | 决策制度完备率=审计发现的未建立或细化决策制度/经济决策制度抽查数× 100% |
| 决策程序的合规性 | 决策程序合规率=审计发现的违反决策程序的经济决策事项/经济决策事项抽查数×100% |
| 决策内容的合法性 | 决策内容合法率=审计发现的违反国家有关法律法规的经济决策事项/经济决策事项抽查数×100% |
| 决策结果的有效性 | 决策结果有效率=1-决策失误等造成的损失浪费金额/抽查的经济决策事项金额数×100% |
| 3 | 财政收支管理情况 | 财政收支的真实性 | 财政收支真实率=1-审计查出的影响财政决算真实性的收入（支出）金额/财政决算收入（支出）金额 |
| 财政收支的合规性 | 资金使用合规率=1-审计查出的未按规定使用的违规金额/抽查金额 |
| 财政收支的效益性 | 损失浪费率=损失浪费金额/相应专项资金总额 |
| 公共财政体制改革推进程度 | 政府采购制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 落实国家宏观政策的资金投入情况 | 国库集中支付制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 国资经营预算制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 乡财县管制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 财政重点投入增长率=期末某重点方面投入占一般财政支出比重/期初某重点方面投入占一般财政支出比重-1 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 4 | 政府性债务举借使用和管理  情况 | 政府性债务风险情况 | 政府性债务率=期末债务余额/当年综合可用财力×100% |
| 政府性偿债率=当年偿还债务本息/当年综合可用财力×100% |
| 政府性债务举借使用情况 | 政府性债务违规率=地方政府性债务违规金额/抽查金额×100% |
| 5 | 土地管理情况政府投资项目管理情况 | 土地利用开发和耕地保护情况 | 耕地保护责任目标完成率=期末耕地保有量/上级下达目标数×100% |
| 土地规划管理和用地审批情况 | 土地规划管理违规率=审计查出的违反规划地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 土地出让管理情况 | 土地出让管理违规率=审计查出的违规出让地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 土地储备管理情况 | 土地储备管理违规率=审计查出的违规储备地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 保障住房建设情况 | 保障房用地落实率=期末保障房用地面积/上级下达目标数×100% |
| 与土地相关的处理处罚情况 | 闲置用地清理率=清理闲置用地面积/闲置用地总面积×100% |
| 违规用地处理处罚率=处理处罚违规用地面积/违规用地总面积×100% |
| 6 | 政府投资项目管理情况 | 投资计划安排合理性 | 项目开工率=当年开工项目数/当年开工项目计划数×100% |
| 重大投资项目建设程序规范性 | 开工项目程序合规率==程序合规项目数/全部开工项目×100% |
| 项目招标违规率=未按规定进行公开招标项目数/抽查项目中应进行公开招标项目数×100% |
| 项目违规转（分）包率=审计发现存在违规转（分）包项目数/抽查项目数× 100% |
| 项目超概算率=抽查项目未经审批超概算金额/抽查项目概算总金额×100% |
| 重大项目资金到位情况 | 地方配套资金落实率=实际到位配套资金金额/列入地方政府计划的项目配套资金总额×100% |
| 保障房工程建设情  况 | 保障房项目开工率=当年保障房开工项目数/当年开工项目计划数×100% |
| 重大建设项目效益  情况 | 投资损失率=任期内投资损失金额/任期内重大投资总额×100% |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 7 | 国有资产管理情况 | 国有资产经营发展情况 | 国有资产保值增值率=期末国有资产总量/期初国有资产总量×100% |
| 对外投资损失率=国有资产对外投资损失金额/国有资产对外投资总金额×  100% |
| 国有资产处置情况 | 国有资产处置违规率=国有资产处置违规金额/抽查金额×100% |
| 8 | 环境治理保护情况 | 考核目标完成情况 | 环境保护考核目标完成率=环境保护考核目标完成数/目标责任书中全部环保目标×100% |
| 环境影响和效果评价 | 建设项目环评执行率=新开工执行环境影响评价制度项目数/新开工项目数量  ×100% |
| 9 | 廉政规定贯彻执行情况 | 收入、资产如实申报情况 | 收入如实申报、依法纳税情况 |
| 资产如实申报情况 |
| 住房、交通工具配备、借用公款等方面违反廉政规定情况 |
| 利用职权侵占、挪用国有资产和资金情况 |
| 利用职务之便谋取不当利益情况 |
| 其他违反廉政规定情况 |

### 二、 地市级党政领导干部经济责任审计评价实例分析

结合对X区X区委书记和Ｙ区长2007年至2009年任期经济责任项目，收集整理有关数据，计算评价指标数值，对表4-1提出的评价指标进行验证，为建立经济责任审计评价指标体系探索实践经验。Ｘ区为长三角地区直辖市的市辖区，城镇化水平和综合实力较高。本次审计的X区委书记和Ｙ区长均为地市级干部，分别负责区委和区政府的全面工作。本案例重点阐述经济社会事业发展状况、重点经济决策情况和财政财务收支管理情况三个方面发现的问题和评价，其余六个方面简要评述审计结果。

#### 1、 经济和社会事业发展情况

取得该区统计数据，结合2007年至2009年X区经济社会发展相关审计评价指标结果以及审计了解的情况，评价如下：该区区级增加值2006年至2009年的区级增加

值分别为373.3亿元、431.5亿元、507亿元和549.08亿元，根据区级增加值年增长率的计算公式得出年均增长13.8%，高于评价标准参考值---各区县平均增长率值（11%）。地方放财政收入2006年至2009年分别为45.11亿元、52.16亿元、57.48亿元及62.7亿元，根据地方财政收入年增长率的计算公式得出年均增长11.6%，与评价标准参考值---各区县平均增长率（11.58%）基本一致。地方财政收入增幅低于区级增加值增长率，主要是因为近三年主要依靠加大基础设施投入拉动GDP，社会消费和企业盈利能力增长不明显，税收收入增长率低于区级增加值增长率。

根据该区与市政府及相关部门签订的目标责任书和本级人大明确的结构调整目标，对相关指标进行综合分析。该区2006年至2009年第三产业增加值分别为191.16亿元、

217.87亿元、257.29亿元及300.61亿元，根据第三产值贡献率公式得出该区这四年第三产业贡献率分别为51.2%、50.48%、50.74%及54.7%，第三产值贡献率从2006年的51.2%上升到2009年度的54.7%，第三产业增加值占国内生产总之比重提高3.5个百分点，高于各区县2.8个百分点的平均水平。服务业增加值占国内生产总之比重提高3.8个百分点，高于各区县3.4个百分点的平均水平，但若扣除房地产增长因素，实际第三产业贡献率的比重3年间只增长了1.21个百分点。2009年度该区市规划支柱产业产值占GDP比重为24.2%，低于各区县平均40%的比重，说明该区先进制造业等规划支柱产业总体规模仍偏小，经济结构调整有待进一步深化。该区万元GDP综合能耗提前一年完成“十一五”期间降低20%的目标，位于全市前列，说明该区能大力推进节能减排政策。

该区与市政府每年签订的就业目标责任书明确每年新增就业3万人的目标，实际三

年间新增就业分别为3.33万人、3.27万人和3.02万人，完成率为106.7%；该区2006

年至2009年城镇居民人均可支配收入分别为17898元、20015元、22150元和24368元，根据城镇居民人均可支配收入年增长率公式计算得出年均增长率为10.83%，低于12.01%的各区县平均值；该区2006年至2009年农村居民人均额支配收入分别为11882元、13213元、14592元及14493元，根据农村居民人均可支配收入年增长率公式计算得出年均增长率为6.97%，低于8.11%的各区县平均值。说明该区近年来城镇化进程较快，城镇人口大量增加，而现代服务业和商贸业规模不大，难以吸收大量人口就业能， 就业压力较大，只能基本完成市政府下达的就业目标任务，城镇居民、农民收入增长缓慢。该区高中阶段教育入学率、城镇参加基本养老保险人数、城乡三项基本医疗保险参

保率分别为98%、81.2万及95%，均高于90%、78万及90%的目标责任书要求，保障房安居工程为2010年目标任务本次审计年度不涉及。这些指标表明该区政府加大了教育、卫生和社会保障事业的投入，完成了目标责任书的目前要求。

总体来看，该区三年间通过调整产业结构等方式保持国民经济的平稳增长，转变经济发展方式，加大对教育、卫生等社会事业的投入，但先进制造业等新兴产业总体规模仍偏小，经济结构优化难度较大，人民收入增长缓慢。

#### 2、 重大经济决策情况

本次审计对40个决策经济事项和领域的制度完备情况进行了调查。结果表明，虽然该区已制定了《关于进一步规范“三重一大”事项议事规则、决策程序的规定》等规定，但审计发现该区未按照市政府的要求及时研究制定和完善财政扶持政策和措施，导致该区工业园区和个乡镇仍以返税作为招商引资优惠政策，财政扶持资金比例过大；为对该区中长期发展规划涉及土地的规划决策要求进行和细化和明确，导致该区已出让地块规划调整较频繁等问题，“制定财政扶持政策清理政策和措施”、“已出让土地规划调整”等3个经济事项尚未建立决策制度或决策制度不细化，根据决策制度完备率公式计算得出决策制度完备率为92.5%。

本次审计梳理了区委和区政府的会议纪要、抄告单、协调会会议纪要等决策文件，抽查了80个经济决策事项，发现其中2个经济事项，一是超标准返还XX民营集团税收收入，二是违规提高地块容积率少收土地出让金，未经集体讨论，由区长擅自决策，违反了规定程序，占全部抽查事项的2.5%，根据决策程序合规率公式计算得出决策程序合规率为97.5%。

审计查出该区在土地出让金中违规提取区土地储备中心的业务经费等6个经济决策事项，决策程序合规而决策内容不符合国家法律法规，占全部抽查事项的7.5%，根据决策内容合法率公式计算得出决策内容的合法率为92.5%。

审计查出该区由于擅自决策、决策失误等超比例支付财政扶持款、提高容积率少收土地出让金等问题，造成的违规和损失浪费金额共计3.2亿元，占抽查的80个经济决策事项审计金额120亿元的2.5%，根据决策结果有效率公式计算得出决策结果的有效率为97.5%。

总体来看，该区政府相关决策制度、机制较完备，基本遵循了民主决策，决策内容基本合法有效，但审计也发现部分决策制度缺失、区长擅自决策，高比例返还财政扶持

资金等情况。

#### 3、 财政财务收支管理情况

审计发现该区存在未将耕地开垦费、牌照拍卖费等收入4.1亿元纳入预算管理，决

算收入不真实；将预算内资金0.5亿元转入预算外而实际并未支出；在工程项目尚未开

工前，以建设资金名义拨付区城头公司3.1亿元而多计财政支出等影响财政决算真实性

的收支共计10.2亿元，占抽查的财政部门决算收支总额179亿的5.7%。根据财政收支真实率公式计算得出财政收支真实率指标值为94.3%，财政收支基本真实。

审计发现该区存在部分企业扶持资金使用不规范、土地出让金返还等问题，根据资金使用合规率公式计算得出资金使用合规率为88%，专项资金的管理和监督有待进一步加强。

经抽查节能减排专项资金、吸收农村劳动力专项补助资金等10个共计20亿元的专项资金的使用情况，发现1.1亿元的生态专项补助资金被挪用，0.5亿元节能减排专项资金用于XX企业技术改造未能达到预期减排目标，0.1亿元的吸收农村劳动力专项补助资金被农场截留等问题，合计损失浪费金额1.7亿元，占抽查20亿元金额的8.5%，根据损失浪费率公式计算得出损失浪费指标值为8.5%。

根据财政制度改革推进情况调查表（表4-2）填报审核情况，X区已全面推行政府采购、国库集中支付制度和乡财县管制度，推进程度均为100%，但该区国资经营预算制度推进比较缓慢，尚未建立相关制度和规定，未收缴国资经营收益也未编制国资经营预算，只在国资总公司账面核算应收出资企业红利，在该制度推进的4个阶段平均分配，计算得出国资经营预算制度推进程度为25%。

表 4-2 财政制度改革推进情况调查表

| （1）政府采购制度 | 完成情况 |
| --- | --- |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否建立集中采购平台 | 是 |
| 政府采购制度推进范围 | 是 |
| （2）国库集中支付制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否已覆盖全部财政性资金 | 是 |
| 是否已推进至所有部门 | 是 |
| （3）国资经营预算制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否收缴收益 | 否 |
| 国资经营收益是否纳入财政部门 | 否 |

|  |  |
| --- | --- |
| 是否已编制国资经营预算 | 否 |
| （4）乡财县管制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否建立统一账户 | 是 |
| 镇级收入收缴情况 | 是 |

该区农业、教育和科技等各项公益性法定支出增幅均高于财政经常性收入的增幅， 占一般财政支出的比重从2006年的20%提高2009年到22%，提高了2个百分点。该

区3年来各项政策性投入占一般财政支出的比重由2006年的10%上升到2009年的

18%，提高了8个百分点。结果表明该区加大财政投入，有效地贯彻落实了国家宏观政策。

总体来看，该区财政收支基本真实、合规和有效，公共财政体制改革推进程度进展良好，在保障法定增长和落实国家政策方面做得较好，但还存在国资经营预算制度推进较慢，部分企业扶持资金使用不规范、土地出让金返还等影响财政收支合规性的问题。

#### 4、 政府性债务举借、管理和使用情况

该区2009年末的债务率为55%，低于100%的国际公认警戒线；偿债率为12%，低于超过20%的国际公认警戒线；地方政府性债务违规率为3%。总体来看，该区债务规模逐年降低，基本不存在偿债风险，但仍需加大对债务的管理，防止违规问题的发生。

#### 5、 土地管理情况

该区耕地保护责任目标责任书目标为100%，实际完成率为120%；保障用地落实率和违规用地处理处罚率均为100%，达到了政策要求；闲置用地清理率为70%，未达到100%的政策要求；土地违规面积占抽查土地面积的10%，土地管理违规率为10%。总体来看，该区在耕地保护和保障房用地供应等上级下达的目标任务完成情况较好，但闲置用地清理、土地出让和规划调整等方面仍存在违纪违规问题。

#### 6、 政府投资项目管理情况

该区地方配套资金落实率、项目开工率以及保障房项目开工率均为100%，达到了政策要求。开工项目程序合规率为98%，招标项目违规率为1.2%，项目违规转（分）包率为2%，投资损失率为2%。总体来看，该区政府投资项目管理情况较好，但仍存在部分项目未公开招标，违规转（分）包等问题。

#### 7、 国有资产的管理和使用情况

该区国有资产保值增值率为119%，完成了国有资产保值增值的目标；国有资产出资违规率为15%，对外投资损失率为5%。总体来看该区国有资产管理相对薄弱，未建

立国资经营预算也未收缴国资经营收益。该区国有资产总量小，企业改制不多，虽然国有资产处置违规率和对外投资损失率达到15%和5%，但违规金额不大。

#### 8、 环境治理保护情况

该区行政工业企业化学需氧量排放总量为25.45吨，远远低于300吨的目标责任书

责任目标；二氧化硫排放减少量为1050吨，高于700吨的市三年环保行动计划确定的减排任务数；落后产能淘汰率为106%，完成了目标任务书100%的目标。该区建设项目环评执行率为78%，未达到100%的政策要求。总体来看，该区全部完成了节能减排目标责任书下达的任务，但建设项目环境影响评价制度执行不够到位。

#### 9、 廉政规定贯彻执行情况

经对审计对象提供的资料进行审计，结合上级党委、组织认识部门的考核标准，未发现被审计领导干部违反廉洁从政规定和薪酬纪律方面的问题。

## 第三节 搞好经济责任审计评价和责任界定

### 一、 做好地方党政领导经济责任审计评价

经济责任审计评价不得随意，评价要根据审计查证的事实，评价的参照标准主要有法律法规和有关规定政策，责任制考核目标和行业标准等等。经济责任审计评价应把握实事求是与客观公正、定量分析与定性分析相结合、权责一致与依法办事、突出重点与谨慎稳健原则，“必须坚持审计什么就评价什么，审计到什么程度就评价到什么程度，切不能脱离审计内容、脱离审计机关的职责权限做出不恰当的评价”[47]，用真实的数据 和客观的事实说话，对未经核实、证据不足的事项切忌妄加评价、轻易下结论。用辩证的观点认识被审计领导干部履职情况，避免只讲问题，不说成绩。对审计发现的问题， 应区别不同情况，考虑决策或管理的时间、历史、环境等因素，站在公正的立场上多角度分析，用历史的眼光看问题，不能脱离当时当地的社会政治经济环境，用发展的眼光看问题，不能只看眼前利益。

[47]刘家义在2009年全国审计工作会议上的讲话（全文）[DB/OL]. [http: //www. china. com. cn/policy/txt/2009-12/28/content\_19144119\_2. htm,2013-02-18](http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/28/content_19144119_2.htm%2C2013-02-18)

### 二、 做好地方党政领导经济责任审计责任界定

在分析界定领导干部经济责任时，对于审计发现的问题，应根据领导干部参与程度、 与其职责的关联程度等因素恰当界定。合理区分任期内和非任期内经济责任，把握任期这一关键点，划清时间界限，对于确实属于前任造成的问题，应予以剔除，以免对现任领导做出不公正的评价，但要防止现任将责任推给前任以及将前任的成绩或问题当做现任的成绩或问题等情况。合理区分集体决策责任与个人决策责任，防止集体决策责任个人担或个人决策责任集体担等情况，可追溯决策的会议记录使责任的界定有明确依据； 合理区分主观责任与客观责任，对领导干部主观不努力或决策失误、错误造成的问题应追究其责任，而对由于不可抗力或宏观经济调控所受到的影响应属于客观责任，切实提高经济责任审计评价和责任界定的科学性和针对性。

### 三、 开展党政主要领导干部经济责任同步审计

开展党政主要领导干部同步审计，即在同一个审计项目中，同时开展对党委书记和政府行政首长的经济责任审计，不仅可以提高审计效率，还可以更加科学公正地做出审计评价和责任界定，有效地促进党政领导干部履行经济责任。在界定责任时，应将集体领导和个人分工相结合，按照谁决策谁负责、谁分管谁负责、谁签批谁负责以及谁召集会议谁负责的原则来区别界定党委和政府主要领导的责任。一般来说，涉及经济和社会发展规划、总体部署、经济政策等，由党委集体讨论决定的，由党委书记负主要责任。 政府决策和管理执行的经常性工作，由行政首长负主要责任。

### 四、 地市级党政领导经济责任审计责任界定实例研究

在上述案例中，对于未经集体讨论，擅自决策导致的高比例返还民营企业税收收入和违规提高地块容积率少收土地出让金的问题，Y区长应承担直接责任。对审计中发现的其他问题，X区委书记和Y区长应承担领导责任。

摘 要

党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计是具有中国特色的，融审计监督、组织监督、纪检监督为一体的一种特殊监督活动。经济责任审计有利于促进政府管理水平的提高，是预防和治理腐败的重要手段， 也是正确评价和使用干部的重要依据。受托经济责任关系是经济责任审计的理论基础，而这种受托经济责任关系指向了行为人本人。在社会主义市场经济体制下，受托经济责任指向受托的党政机关和部门、国家事业单位以 及国有企业主要负责人。

经济责任审计伴随我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展，自20世纪八十年代起，经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐步走向制度化、法制化轨道。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，标志着我国经济责任审计进入一个新的发展阶段。但在经济责任审计实践中，还存在着一些制约经济责任审计发展的困难，如尚未建立关于经济责任审计内容和重点等方面的操作规范，也未建立完整的经济责任审计工作评价指标体系，影响了审计评价的客观公正性和权威性。

本论文以长三角地区地市级党政领导干部经济责任审计为研究对象，

分析目前我国经济责任审计存在的问题，主要包括缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题，影响了审计评价的客观公正性和权威性，制约了经济责任审计的发展。本文结合审计实践经验，提出深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全经济责任审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，针对长三角地区的地级市和直辖市的市辖区的党政领导干部，从经济和社会事业发展状况审计、重大经济决策情况审计、本地区财政收支真实合法效益情况审计、国有资产管理和使用情况审计、政府债务的举借管理和使用情况审计、政府投资的重点项目的建设和管理情况审计、土地管理情况审计、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况审计以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面提出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的主要内容、可采用的审计方法，并就各审计内容提出具有可操作性的评价指标，客观、公正、全面、科学地考核被审计领导干部的经济责任，进一步提高经济责任审计实践水平。

关键词：领导干部； 经济责任； 审计

THE RESEARCH OF ECONOMIC RESPONSIBILITY AUDIT ON PREFECTURE -LEVEL PARTY AND

GOVERNMENT LEADING CADRES

--AUDIT CONTENTS AND APPRAISAL INDEX IN

YANZE DELTA REGION ABSTRACT

Economic responsibility audit of the party and government leading cadres

And leading personnel of state-owned enterprises is a special supervision activity with Chinese characteristics, which includes audit supervision, organization supervision, discipline inspection and supervision. Economic responsibility audit not only helps to promote the government to raise the level of management, to prevent and control corruption, but also provides an important basis for the evaluation and use of cadres. The basic theory of economic responsibility audit is based on accountability theory, and this accountability clearly point to the person who performs the accountability. With the needs of establishment of the socialist market economic system with Chinese characteristics, the economic responsibility audit is created to target the party and government organs and departments, the main persons in charge of the national institutions, as well as state-owned enterprises.

With the process of China's economic system and political reform, economic responsibility audit has gradually developed since the 1980s. After over 20 years of exploration and practice, economic responsibility audit work develops, deepens, gradually institutionalizes and legalizes. In October 2010, the General Office of the CPC Central Committee, the State Council issued the" Requirements for Economic Responsibility Audit on Major Party and Government Leading Cadres and State-owned Enterprise Leaders", which

Indicates China's economic responsibility audit entered a new stage of development. However, in the economic responsibility audit practice, there are still some difficulties, which restrict the development of economic responsibility audit. For example, neither the operating specifications of economic responsibility audit content and key aspects, nor a complete economic responsibility audit evaluation index system have been established, impairing objective and authority of economic responsibility audit.

This thesis conducts in-depth research of economic responsibility audit of prefecture -level party and government leading cadres in Yanze Delta region, analyses the problem of China's economic responsibility audit, which includes, lack of a unified economic responsibility audit practice guidelines which causes [obscurity](http://dictionary.reference.com/browse/obscurity) of audit content, not establish evaluation index system of economic responsibility audit, which causes difficulty in evaluation of economic responsibility, difficulty of definition of economic responsibility. These problems affect the audit objective and impartial appraisal and authoritative and hinder the development of economic responsibility audit. In this thesis, recommendations are proposed, such as deepen economic responsibility audit content, standardize audit operations, establish a sound economic responsibility audit appraisal index system and improve audit appraisal and accountability definition. In order to improve the level of economic responsibility audit practice, evaluate the accountability of leading cadres impartially, fairly and scientifically, the main contents, audit methods, appraisal indexes have been proposed in the following nine aspects, that is, audit of economic and social development, audit of major economic decisions, audit of the authenticity, lawfulness and efficiency of the region's fiscal revenue and expenditure, audit of management and use of state-owned assets, audit of management and use of government debt, audit of management of key construction projects invested by government, audit of land management, audit of environmental protection and energy saving measures and audit of the leader's implementation of anti-corruption disciplines.

KEYWORDS: leading cadres; Economic responsibility; Audit

目 录

[摘 要](#_Toc686481851) 2

[第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作 27](#_Toc686481852) 4

[第二节](#_Toc686481853)[建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32](#_Toc686481853) 4

[第三节](#_Toc686481854)[搞好经济责任审计评价和责任界定41](#_Toc686481854) 4

[第一章 导论](#_Toc686481855) 4

[第一节 研究的背景及意义](#_Toc686481856) 4

[第二节 文献综述](#_Toc686481857) 5

[第三节 研究思路与方法](#_Toc686481858) 6

[第二章 经济责任审计理论基础](#_Toc686481859) 7

[第一节 地市级党政领导干部经济责任审计相关概念](#_Toc686481860) 7

[第二节 受托责任观理论](#_Toc686481861) 8

[第三章 地方党政干部经济责任审计现状及问题分析](#_Toc686481862) 10

[第一节 领导干部经济责任审计现状](#_Toc686481863) 10

[第二节 我国地方党政领导干部经济责任审计中存在的问题](#_Toc686481864) 11

[第四章 完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议](#_Toc686481865) 12

[第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作](#_Toc686481866) 12

[第二节 建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系](#_Toc686481867) 13

[第三节 搞好经济责任审计评价和责任界定](#_Toc686481868) 25

[结束语](#_Toc686481869) 26

[参考文献](#_Toc686481870) 26

**三、经济责任审计责任界定难**25

**第四章完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议……………………………27**

## 第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作 27

**一、深化经济责任审计内容**27

**二、建立审计操作指南，规范审计操作**28

## 第二节建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32

### 一、 引入绩效审计理念，建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系32

### 二、 地市级党政领导干部经济责任审计评价实例分析36

## 第三节搞好经济责任审计评价和责任界定41

**一、做好地方党政领导经济责任审计评价**41

**二、做好地方党政领导经济责任审计责任界定**42

**三、开展党政主要领导干部经济责任同步审计**42

**四、地市级党政领导经济责任审计责任界定实例研究**42

**结束语**43

**参考文献………………………………………………………………………………………44**

**致谢……………………………………………………………………………………………48**

**攻读学位期间发表的学术论文目录**…………………………………………………………**49**

# 第一章 导论

## 第一节 研究的背景及意义

### 一、 研究背景

受托责任是审计产生和发展的根本动因。资源委托人和资源受托人掌握的信息是不对称的，委托人想了解受托人是否有效履行受托经济责任，受托人需要向委托人证明自己能有效履行受托的责任，而具有一定专业知识，且独立于受托经济责任双方的审计机构由此产生，审计经济责任的履行情况以消除委托人和受托人的疑虑。在社会主义中国， 人民将资源委托党和政府经营管理，党和政府的主要领导则对所受委托承担受托经济责任。随着我国经济和政治体制改革的深入，社会矛盾日渐突出，一些官员凭借掌握的权利挥霍浪费，谋取私利，导致国有资产流失，给国家和人民造成了一定损失，更有不少高管由于腐败等问题纷纷落马。在这样的社会背景下，产生了经济责任审计。

党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计是具有中国特色的，融审计监督、组织监督、纪检监督为一体的一种特殊监督活动。经济责任审计有利于促进政府管理水平的提高，是预防和治理腐败的重要手段，也是正确评价和使用干部的重要依据。

经济责任审计伴随我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展，自20世纪八十年代起，经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐步走向制度化、法制化轨道。党的十七大报告明确指出“重点加强对党政领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督，健全质询、问责、经济责任审计、

引咎辞职、罢免等制度“[1]，经济责任审计全面深化发展。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》

（以下简称《审计规定》），标志着我国经济责任审计进入一个新的发展阶段。不断深化经济责任审计，有利于健全权利运行制约和监督机制，有利于促进经济社会又好又快发展，有利于健全完善责任制、问责制和责任追究制，有利于反腐倡廉建设，推进社会主义民主法制建设。

### 二、 研究意义

首先，通过经济责任审计发现被审计单位违反财经法纪的问题并促使其整改，有利于维护国家财经秩序，为社会和经济发展保驾护航。其次，通过对领导干部任期内经济责任履行完成情况的评价，判断领导干部有无具备履行经济责任的素质和能力，有利于干部管理部门正确任用人才。再次，经济责任是对财权的具体监督，是发现干部问题， 结合群众举报调查核实情况的方法之一，是从制度上遏制腐败的有效措施，通过经济责任审计，严肃查处违法违纪的干部，有利于增强领导干部的守法和反腐倡廉意识，有利于从源头上防治腐败，加强党风廉政建设。最后，经济责任审计是对领导干部权利行使的监督，有利于增强领导干部的法治意识，促使其规范行政行为，做到依法行政，依法治国。

经过二十多年的探索和实践，我国经济责任审计工作不断发展和深化，但在经济责任审计实践中，还存在着一些制约经济责任审计发展的困难。如未建立关于经济责任审计内容和重点等方面的操作规范，全国各地审计机关在审计实践中对于审什么，怎么审， 做法不一，差异较大。又如目前我国尚未建立完整的经济责任审计工作评价指标体系， 难以把握审计评价的尺度，存在“审计就是查问题”的习惯思维，单纯从问题多少角度评价领导干部履行经济责任情况，而未将事业发展等情况与发现的问题结合起来综合评价，影响了审计评价的客观公正性和权威性。我国经济责任审计经历了从国有企业领导人员、县级以下党政领导干部、县级党政领导干部、地市级党政领导干部直至省部级领导干部范围逐步发展扩大的过程，尤其是最近几年，开展了大量对地市级领导干部的经济责任审计。但从理论研究而言，及至今日，对经济责任审计的研究更多集中在对企业

[1]党的十七大报告（全文）[DB/OL][. http: //www. gzrc. gov. cn/upload/gz/other/daili/20085885245727. doc,2013-02-18.](http://www.gzrc.gov.cn/upload/gz/other/daili/20085885245727.doc%2C2013-02-18)

领导人员、县级及县级以下领导人员的经济责任审计中，对于地市级党政领导干部的研究缺乏。此外，我国幅员辽阔，全国不同地区的经济和社会发展不均衡，从经济责任的角度来说，即使同是地市级党政领导干部，不同地区的党政领导干部所负有的责任也会有所不同，审计侧重点和评价指标也会因此不同。目前已有的审计理论研究很少根据地域区分领导干部的经济责任，难以从理论上指导审计实践。因此迫切需要进行理论创新研究，从理论层面指导经济责任审计的实践。

本论文以长三角地区地市级党政领导干部经济责任审计为研究对象，对经济责任审计存在的问题进行分析，提出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的内容和方法， 就各重点内容提出具有可操作性的评价指标，客观公正、科学地考核领导干部经济方面的履职情况，提高经济责任审计的实践水平。

## 第二节 文献综述

### 一、 关于经济责任审计概念的研究

姜彦秋（1999）认为，“经济责任审计是对经济责任关系的主体之经济责任的履行情况所进行的监督、鉴证和评价活动”[2]。李凤鸣，时现（2001）认为“党政领导干部 任期经济责任审计是根据干部管理、监督工作的需要和党委、人民政府的意见，由组织人事部门、纪检监察机关向审计机关提出委托建议，由审计机关依法对党政领导干部和国有企业领导人员任期间所在部门、单位财政收支、财务收支或所在企业资产、负债、 损益情况真实性、合法性、效益性，以及有关经济活动应当负有的经济责任所进行的审计监督、鉴证和评价活动审计”[3]。彭振威（2005）认为“企业经济责任审计是在企业财务收支审计的基础上，把审计结果人格化，落实到人的经济责任上”[4]。阮滢（2011）认为经济责任审计是政府治理的重要工具，是一种常态的、不断创新型的“绩效”审计制度和专门化检查制度[5]。蔡春、田秋蓉、刘雷（2011）认为经济责任审计是现代审计

[2]姜彦秋．谈谈经济责任审计[J]．审计研究，1999（5）：22-25.

[3]李凤鸣，时现．经济责任审计[M]．北京：北京大学出版社，2001: 8-9.

[4]彭振威.企业经济责任审计若干问题的探析[J]．审计研究，2005（2）：85-88.

[5]阮滢．党政领导干部问责与经济责任审计关系浅析[J]．财会通讯・综合2011（6上）：96-97.

理论与方法结合中国特色的审计实践产生的一种制度创新，对完善领导干部监管机制、 加强党风廉政建设、促进民主政治具有重要的现实意义[6]。

### 二、 关于党政领导干部经济责任审计内容的研究

于保和（2003）研究认为，区（市）县长经济责任审计主要内容为贯彻国家财政法规、政策和重大经济决策情况；地方财政财务收支管理情况、财政收支、财务收支工作目标完成情况以及区（市）县长遵纪守法和廉洁自律情况[7]。周云平（2005）认为市、 县政府党政领导干部经济责任审计内容主要有地方重要财政收支及经济工作目标完成情况；遵守国家经济政策和财经法规情况；重大经济事项决策情况；遵纪守法和廉洁自律情况[8]。杨晓磊（2010）研究认为，地方政府首长目标经济责任的内容包括经济安全责任、经济合规责任、绩效责任、社会发展责任、环境治理责任、公平责任以及内部控制责任[9]。李曼静（2010）研究认为区域型领导干部经济责任审计内容主要包括贯彻执行国家经济政策情况，与地方经济发展有关的重大经济决策情况；主要经济和社会发展目标（指标）完成情况；财政财务收支情况；国有资产管理、使用和保值增值情况；债权债务情况；直接分管单位的经济管理情况以及廉洁自律情况[10]。刘更新（2010）研究认为开展区域型党政领导干部经济责任审计时，应以全部政府性资金为主线，在确定责任的同时衡量效益[11]。黄溶冰、单建宁、时现（2010）认为应将环境保护责任纳入经济责任审计的评价范围[12]。陈荣高（2011）认为党政主要领导干部经济责任审计包括资金资产配置审计；基本公共服务均等化审计；经济发展要素审计；贯彻执行中央和省政策的事项及事关当地经济社会长远发展的事项审计；政府投资领域、土地出让、特许经营权出让等权力运行关键点审计等五方面的内容[13]。李纯琳（2011）认为地方党委和政府主要领导干部经济责任同步审计内容的确定应当紧紧围绕地方各级党委和政府的经济职能要求和主要领导干部所承担的责任展开。对书记的审计侧重于经济决策和宏观管理方面，对政府主要领导干部的审计则侧重于对党委重大经济决策事项的落实和执行情况

[6]蔡春，田秋蓉，刘雷．经济责任审计与审计理论创新[J]．审计研究，2011(2)：9-12.

[7]于保和．经济责任审计研究[D]．大连：东北财经大学,2003。

[8]周云平．市、县党政领导干部经济责任审计方法探讨[J]．审计研究，2005．（3）：38-41.

[9]杨晓磊．经济责任审计中目标经济责任的确定与经济责任履行报告研究[D]．成都：西南财经大学．2010. [10]李曼静．基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨：哈尔滨工程大学，2010.

[11]刘更新．经济责任审计的运行机制及其治理效率研究[D]．成都：西南财经大学，2010. [12]黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36.

[13]陈荣高. 党政主要领导干部经济责任同步审计探索[J]．审计研究，2011（3）：8-11.

[14]. 刘更新（2012）认为经济责任审计的内容不仅强调资源使用的经济性、效率性和效

果性，而且强调组织的发展责任、国家政策制度执行责任、国家经济安全责任以及廉洁自律责任[15]。

### 三、 关于经济责任审计评价指标的研究

吕文基（2002）认为应以财政收入增长率、税费上缴增长率等10个指标来评价党政领导干部的经济责任[16]。李诗银（2003）在评价乡镇领导干部的经济责任时，建立财政收入状况、发展社会经济事业等六大类30项指标[17]。王学龙（2003）构建了包括评价效益性、真实合法性的经济性指标体系，以及七类非经济性指标体系[18]。潘敏虹（2007）构建了包括正当性、效率性、效果性、公平性、透明性及回应性六个标准在内的绩效标准体系[19]。阮滢（2008）构建了社会经济总体评价、地方财政预算管理情况、重大决策及经营业务管理、可持续发展能力等四方面的指标体系[20]。黄溶冰、单建宁、时现（2010）认为应将环保投资指数、单位GDP能耗下降率等环境保护指标以合理的权重纳入评价指标体系中[21]。房桃峻（2012）选取了经济性、效率性、效果性、真实性、合规（法）性、环保和可持续发展等8大类指标作为县（市、区）长经济责任审计评价的一级指标，并选

取了财政支出增长率、财政支出节约率等40个二级指标[22]。于迈，谈华（2012）确立

了经济发展、民生改善、生态文明三类12项指标体系[23]。谷沅铮（2012）将经济责任审计与绩效审计相结合，从会计信息真实合法性、生产经营效益性、可持续发展能力和社会责任4个准则层面26个具体指标构建国企领导经济责任审计的评价指标体系[24]。孔维、伟张海（2012）根据现代西方产权经济学中的国家理论，从最高层（目标层）、中 间层（准则层）、次中间层（指标层）和对象层（审计对象层）四个层次建立党政领导干部经济责任综合评价指标[25]。

[14]李纯琳．地方党委和政府主要领导干部经济责任同步审计专题研讨会综述[J]．审计研究2011（3）：3-7.

[15]刘更新．经济责任审计运行机制的框架构建与特征分析[J]．财会月刊，2012（1上旬）：31-33.

[16]吕文基．党政领导干部经济责任审计的思考及评价体系[J]．审计与经济研究，2002(1)：16-19.

[17]李诗银．乡镇领导干部经济责任审计评价指标体系[J]．中国审计，2003(7)：80.

[18]王学龙．党政领导干部经济责任审计指标体系及其评价[J]．财会研究，2003(12)：53-54.

[19]潘敏虹．县（市）党政领导干部经济责任审计及绩效评价问题研究[D]．广州：暨南大学，2007.

[20]阮滢．论党政领导干部任期经济责任审计功能拓展[J]．审计与经济研究，2008(3)：10-14.

[21]黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36.

[22]房桃峻．福建省县（市、区）长经济责任审计指标体系研究[J]．东南学术，2012（2）：165-175.

[23]于迈，谈华．经济责任审计评价体系构建研究[J]．审计月刊，2012（7）：12-14.

[24]谷沅铮．国企领导经济责任审计评价指标体系研究[D]．开封：河南大学.2012.

[25]孔维伟，张海. 层次分析法在党政领导干部经济责任审计评价中的应用[J]．前沿，2012（4）：41-42.

### 四、 关于经济责任审计评价方法的研究

吕荆海（2007）认为县（区）委书记任期经济责任审计评价的主要方法有定量法、比较法、环境分析法和引用法，“应在遵循基本评价原则的基础上，以写实量化的方法寓评价于叙事实之中，一般不作鉴定式抽象评价”[26]。李曼静（2010）认为区域型领导干部经济责任审计中为避免评价的主观性和片面性，提高评价的全面性和针对性，应将比较分析评价法和德尔菲法等定性方法与层次分析法、分项打分法和模糊综合评价法等定量方法相结合[27]。陈琛凝（2011）突破以往评价以定性为主的模式，采用定性与定量指标相结合，采用分级评价制度来评价党政领导干部履行经济责任情况，从经济决策和经济管理情况、政府性资金收支的真实合法效益情况、经济社会发展目标实现情况、经济发展对环境资源的影响情况、廉洁自律情况、领导干部履行经济职责综合评价等六个方面来进行党政领导干部经济责任审计评价标准的设计[28]。于迈，谈华（2012）综合南京区域经济责任审计发展的实际状况，认为审计评价应遵循客观性、重要性、谨慎性、 定量分析与定性分析相结合的原则，审计评价方法包括业绩比较法、量化指标法、环境分析法和责任区分法[29]。

### 五、 经济责任审计研究现状述评

经济责任审计是我国审计监督制度的重要组成，伴随社会主义经济、政治体制改革产生并不断发展，在国际上尚无先例可寻。由于实践时间短、经验有限，国内理论界对经济责任审计的理论研究较少，没有深入细致地对经济责任审计的理论体系进行系统性的探索，导致经济责任审计研究发展缓慢。直至今日，缺乏统一的经济责任审计操作指南，未就经济责任审计审什么，怎么审，提出具有可操作性的指南以规范审计行为，保障审计质量，防范审计风险。同时，比较公认的评价方法与指标体系尚未建立，目前已有的评价指标主要参考财政部绩效评价标准，但运用时未系统地引进，多是零散个别地使用，缺乏约束性和法定性。而不同层次不同部门的党政领导干部涉及的领域各不相

[25]吕荆海．县（区）委书记任期经济责任审计特点分析及方法探究[J]．审计月刊，2007(3)：25-28.

[27]李曼静．基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨：哈尔滨工程大学，2010.

[28]陈琛凝．党政领导干部经济责任审计评价指标探析[J]．财会通讯・综合2011（4上）：85-86.

[29]于迈，谈华．经济责任审计评价体系构建研究[J]．审计月刊，2012（7）：12-14.

同，所任职务和履行的职责、义务各不相同，审计关注的具体内容和评价指标也不尽相同，目前尚未有研究根据不同类型单位的义务和履职特点提出规范的经济责任审计内容及评价指标体系，已有的经济责任审计研究主要集中在对国有企业领导人员、县级及县级以下党政领导干部经济责任审计上，或者笼统地就地方党政领导干部经济责任审计进行研究，可以理解为包括从省部级至乡镇级领导、不同区域的领导干部都适用同样的审计内容和评价指标，未考虑不同级别不同地区党政领导干部的差异性，缺乏针对性。而自2005年起，我国对党政领导干部经济责任审计已扩大至地市级，而针对该级别领导的经济责任审计内容及评价指标的研究很少，难以引导地市级党政领导干部经济责任审计的实践，造成经济责任审计评价难，不仅难以控制审计风险，还影响了审计结果的运用。

## 第三节 研究思路与方法

### 一、 研究思路与文章框架

本论文采取规范研究和案例描述相结合的方法，以受托责任理论为基础，从领导任期审计的理论基础、内涵、特点、历史沿革、存在的问题及对策进行研究，针对长三角地区的党政领导干部的特点，在文献研究的基础上归纳出该地区地市级党政领导干部经济责任审计的主要内容，根据经济责任的实践经验得出需要收集的资料和可采用的审计方法，针对每项审计内容提出具有可操作性的评价指标，并以实际案例分析构建的评价指标的具体运用，检验这些指标对审计实践的指导程度。

全文共分为四个部分：

第一章“导论”。对论文的研究意义、文献综述、研究思路方法、写作框架以及论文的主要创新与不足之处加以阐述。

第二章“经济责任审计理论基础”。主要阐述与论文主题相关的理论----受托责任理 论，阐述经济责任的内涵、特点、类别等等相关概念，为科学研究地市级党政领导干部经济责任审计打下理论基础。

第三章“经济责任审计现状及问题分析”。回顾我国经济责任审计的发展历程，描述经济责任审计的现状，并提出当前经济责任审计中存在的缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题。

第四章“完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议”。针对第三章提出的经济责任审计中存在的缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难以及经济责任审计责任界定难等问题，提出深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全经济责任审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，针对城镇化和工业化较发达的长三角地区的地市级党政领导干部经济责任，从经济和社会事业发展状况审计、重大经济决策情况审计、财政收支真实合法效益情况审计、国有资产管理和使用情况审计、政府债务的举借管理和使用情况审计、政府投资的重点项目的建设和管理情况审计、土地管理情况审计、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况审计以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面提出经济责任审计的主要内容、可采用的审计方法以及设立评价指标，并以一个审计案例验证本章提出九个方面指标的可操作性。

### 二、 研究方法

#### 1、 理论及文献研究法

本论文以审计产生的基本前提受托责任关系理论为出发点，延伸至公共受托责任观，研究公共受托责任观与经济责任、以及经济责任审计的关系，为论文研究提供理论依据。在论文写作过程中，收集和参阅了大量关于经济责任审计的文献，了解目前关于党政主要领导干部经济责任审计的研究状况及相关的理论观点，通过归纳总结文献资料，了解该领域的研究成果，分析其不足，为进一步的理论研究做好铺垫。

#### 2、 归纳与实证分析法

通过收集及归纳党政领导干部经济责任审计规定、实施办法等实践资料，结合审计工作实践，整理和分析相关审计项目的实施情况，归纳分析地市级党政领导干部经济责任的审计内容、主要操作步骤和评价指标，将定性指标和定量指标相结合，探索审计内容细化和拓展的可行性。以某直辖市的市辖某区的领导任期经济责任审计项目作为具体

案例，研究所设立的评价指标的可操作性。

### 三、 创新与不足

本论文对经济责任内涵进行了分析研究，结合审计实践经验，提出解决经济责任审计中存在的诸如缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确；未建立经济责任审计评价指标体系，审计评价及责任界定难等问题的相应对策与建议，将长三角地区地市级党政领导干部经济责任落实到经济和社会事业发展状况、重大经济决策情况、财政收支真实合法效益情况、国有资产管理和使用情况、政府债务的举借管理和使用情况、 政府投资的重点项目的建设和管理情况、土地管理情况、环境保护和节能减排等方面的措施和投入情况以及贯彻执行廉政规定情况审计等九个方面，提出具有可操作性的评价指标，为建立完善经济责任审计评价体系提供一定的参考。

由于水平有限，本论文仅提出上述九个方面的主要评价指标，未量化各指标在整个评价体系中的重要性，未能建立起经济责任审计的评价指标体系，将留待今后在实践中不断改进，更好地为审计工作服务。

# 第二章 经济责任审计理论基础

## 第一节 地市级党政领导干部经济责任审计相关概念

### 一、 地市级党政领导干部、长三角地区涵义界定

根据我国的行政级别，可分为国家级、省部级、地市级、县处级和乡镇级五级，其[中地级市为中华人民共和国行政区划](http://baike.baidu.com/view/257295.htm)中的二级行政区，为县级以上单位，省级以下单位。 根据《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，目前我国经济责任审计的对象从行政级别而言，包括省部级、地市级、县处级和乡镇级党政领导干部。根据审计对象所属单位性质来划分，经济责任审计可以分为地方各级党委和政府主要领导干部经济责任审计、党政工作部门、审判机关、检察机关、事业单位和人民团体等单位主要领导干部经济责任审计以及国有企业领导人员经济责任审计三种类型。

[长三角地区是长江三角洲](http://baike.baidu.com/view/48994.htm)地区的简称，最初的长三角城市包括[上海市](http://baike.baidu.com/view/2539.htm)、[江苏省](http://baike.baidu.com/view/16156.htm)东南部和[浙江省](http://baike.baidu.com/view/6310.htm)东北部的14个城市[30]。几经扩容，目前长三角城市已增加至30个，沪苏浙

各城市已全部纳入长三角，合肥、马鞍山等5[个安徽省](http://baike.baidu.com/view/27969.htm)的地级市也已纳入其范围。长三角地区是目前[我国](http://baike.baidu.com/view/61891.htm)经济发展速度最快、经济总量规模最大、最具有发展潜力的经济板块， 是全国最大的经济圈，其经济总量相当于全国GDP的20%，也是世界六大[城市圈](http://baike.baidu.com/view/712045.htm)之一

[32]。

本论文研究的地市级党政领导干部，主要指地级市以及直辖市中的市辖区的党委书

[30[] http: //baike. baidu. com/view/2459676. htm](http://baike.baidu.com/view/2459676.htm).2013-05-29.

[32[] http: //baike. baidu. com/view/2459676. htm](http://baike.baidu.com/view/2459676.htm).2013-05-29.

记和政府行政首长。目前长三角地区拥有地级市29个（其中南京、杭州、宁波为副省

级城市）。此外，上海市作为直辖市，其17个市辖的区县行政级别等同于地级市。

### 二、 “经济责任”内涵分析

根据《现代汉语词典》，“责任”包括两层含义，一是分内应做的事，二是没有做好分内应做的事因而应当承担的过失。其中第一层含义可理解为应尽的职责和义务，第二层含义可理解为承担的过失。对于经济责任审计而言，对领导干部的职责履行情况进行审计和评价是第一层意义上的责任。而在审计报告中对审计发现问题的责任界定，则属于第二层意义上的责任。因此对于经济责任涵义的理解，应分别从领导干部应尽的责任和审计发现问题的责任界定两方面进行。

关于经济责任的涵义界定，1999年《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》（以下简称《审计暂行规定》）定义为“领导干部在任职期间对其所在部门、单位财政收支、财务收支真实性、合法性和效益性，以及有关经济活动应当负有的责任， 包括主管责任和直接责任”[33]。2006年修订的《审计法》规定“对被审计人在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应负经济责任的履行情况进行审计监督”[34]。2010年的《审计规定》提出“经济责任是指领导干部在任职期间因其所任职务，依法对本地区、本部门（系统）、本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应当履行的职责、义务。同时提出审计机关对被审计领导干部履行经济责任过程中存在问题所应当承担的直接责任、主管责任、领导责任，应当区别不同情况作出界定”[35]。

从上述经济责任内涵界定的演变发现，2010年的《审计规定》与1999年的《审计暂行规定》比较，删除了“财政收支、财务收支的真实性、合法性和效益性”的内容， 区分了经济责任审计与财政财务收支审计的内容，更适应不断拓展的受托经济责任内涵，将经济活动的范围拓展到领导干部所控制的经济权力活动中，其范围可以包括经济决策、经济政策执行等；强调了领导干部必须“依法”履行责任；对于领导干部在履行经济责任过程中存在问题需要承担的责任，则根据承担责任的程度，在主管责任和直接责任的基础上增加了领导责任，使经济责任的种类更为细化，更便于审计机关在经济责

[33]县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定[DB/OL] [http: //baike. baidu. com/view/2948529. htm](http://baike.baidu.com/view/2948529.htm), 2013-01-10.

[34]中华人民共和国审计法（2006 修正）[DB/OL][. http: //www. audit. gov. cn/n1057/n1087/n1599/325639. html](http://www.audit.gov.cn/n1057/n1087/n1599/325639.html)，2013-01-10.

任审计中实施操作界定责任。

### 三、 领导干部应承担的责任和义务

从领导干部应承担的责任和义务方面来看，对于地市级党政领导干部而言，应对地方经济社会科学发展、制定和执行重大经济决策、本地区财政收支、国有资产、政府债务、政府投资和以政府投资为主的重要项目以及廉洁从政等方面承担相应的责任和义务，因此，相应的经济责任可分为经济发展责任、经济决策责任、经济管理责任以及个人廉政责任等。领导干部不仅要对本部门和地区承担财务责任和管理责任，还要向社会公众承担相应社会责任，实现社会效益和环境效益，将安全、就业、可持续发展等内容纳入到经济责任的范畴。

### 四、 审计发现问题的责任界定

责任界定是经济责任审计评价的最后一个环节，也是领导干部对审计报告最为关注的部分。根据2010年的《审计规定》，可分为直接责任、主管责任和领导责任。其中“直接责任主要包括直接违反或授意、指使、强令、纵容、包庇下属人员违反法律法规、国家有关规定和单位内部管理规定的行为；未经民主决策、相关会议讨论而直接决定、批准、组织实施重大经济事项或主持相关会议讨论或者以其他方式研究，但是在多数人不同意的情况下直接决定、批准、组织实施重大经济事项并造成重大经济损失浪费、国有资产流失等严重后果的行为。主管责任是指除直接责任外，领导干部对其直接分管的工作不履行或者不正确履行经济责任的行为以及主持相关会议讨论或者以其他方式研究，并且在多数人同意的情况下决定、批准、组织实施重大经济事项， 由于决策不当或者决策失误造成重大经济损失浪费、国有资产流失等严重后果的行为。 领导责任是指除直接责任和主管责任外，领导干部对其不履行或者不正确履行经济责任的其他行为应当承担的责任。”[36]

### 五、 经济责任审计特点

1、审计目的特殊。经济责任审计将审计监督与干部监督管理相结合。审计的结果是干部监督管理部门选拔、任用、奖惩干部的重要参考依据。

2、审计对象特殊。经济审计的对象是干部管理部门委托审计机关审计的领导干部，由被审计人的任期来界定审计范围和事项，通过“对人”（领导干部）的审计，促进“对事”（被审计单位更好地履行职责）的监督，是由人而事而非由事究人。

3、审计程序特殊。经济责任审计的立项需要经过干部监督管理部门，而不是由审计机关自主列入年度工作计划。审计进点时，一般应召开由干部管理部门和审计机关组织的进点会并由被审计人就自身任期履职责任作出说明。审计组审计报告应征求被审计人的意见。审计结果应报送干部监督管理部门或其他委托审计的部门。

4、审计内容特殊。经济责任审计以财政财务收支审计为基础又不限于财政财务收支审计。其内容除常规审计内容外，还包括一些专案审计和专项审计调查的内容，可能涉及被审计人任职期间的管理行为和结果。经济责任审计的内容范围由被审计人的任期决定，原则上不将非任期内的事项作为审计内容。

## 第二节 受托责任观理论

### 一、 受托责任关系与审计

我国会计大师杨时展在论述受托责任时认为，负责经营管理的人接受了委托人委托，拥有了运用、管理资源的权力，就应负有一个善意管理人应负的责任---受托责任， 向委托人交待。受托责任关系是审计的基本前提。审计学家理查德・布朗(Richard Brown)在论述审计起源时指出：“审计的起源可追溯到与会计起源相距不远的时代……当文明的发展产生了需要某人受托管理他人财产的时候，显然就要求对前者的诚实性进行某种

检查“[37]。这里提出了受托经济责任关系的存在是审计产生的前提。”所谓受托责任关系是资源占有人与资源经管人之间所形成的资源委托与受托经管关系以及资源经管人与其资源经管执行人之间所形成的资源受托经管与执行资源经管管理“[38]。资源占有人由于占有的资源数量巨大，自身无法有效经营其占有的资源，而将这些资源委托他人经营，从而产生资源占有权与经营权的分离。而资源占有权分成终极所有权和法人财产权两部分，资源占有人凭借终极所有权，将法人财产权委托给资源经管者，资源经管者因而有权使用和处分资源，并承担对资源的保值增值责任，从而确立资源占有人与资源经管人之间的受托经济责任关系，资源经管者因而有义务向资源占有者汇报受托经济责任。受托责任关系形成后，资源占有人需要了解受托人的履职情况，而受托人也需要向资源占有人证明自己能有效履行受托职责。如何满足双方的需要呢？这就需要有独立的第三方----审计人来检查评价，审计人既完全独立于受托责任双方，又具有一定的专业能力去鉴证所托责任的履行情况，审计由此产生，所以说受托责任关系是审计产生的客观基础和根本动因。审计的产生源于资源所有权与经营权的分离，是一项独立的经济监督活动，可以考核和评价经济责任，可以追究责任人的经济责任。

委托人的需求并非一成不变，而是随着社会和经济的发展不断提高和扩展，而这又促使了审计的不断发展，从传统的财务报表审计，到现代的经营审计、管理审计、效益审计，直至经济责任审计、环境审计等，从不同角度或方面检查、鉴证和评价受托责任履行情况。1985年ASOSAI（最高审计机关亚洲组织）第三届大会发表的’The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability’（《关于公共受托责任指导方针之东京宣言》）在序言中提到“为谋求发展，公共部门的活动和政府的开支不断增长，随着公有制企业的扩大，地方行政当局自主权的扩大以及一些国家私有化的趋势，公共受托责任的范围和规模延伸到更广的领域；随着公众意识的增强，对于受托管理公共资源的人和机构的受托责任履行状况的要求愈发增强，因而更需要确保受托经济责任履行过程的公正性和有效性；最高审计机关因此除传统形式的审计外，更关注公共资源管理的效益性，并认为有必要增加社会各阶层的公共受托责任意识。”由此看出，审计将随着受托经济责任的拓展而不断发展。

[37]文硕.世界审计史1版[M].北京：中国审计出版社，1990.401.

[38]李金华主编.审计理论研究[M].北京：中国时代经济出版社，2001. 60.

### 二、 公共受托责任观

公共受托责任观是经济责任审计产生与发展的理论基石。“政府的受托经济责任，即政府对社会、对人民的责任，如有效利用国家资源、大力发展生产、增加社会财富、 满足人民需要、增强国家的国际竞争力；制定科学的宏观经济决策与政策、建立科学的宏观调控手段以保证国民经济正常运转，等等。这种责任一般称之为公共受托经济责任(Public Accountability)”[39]。1985年ASOSAI（最高审计机关亚洲组织）第三届大会发表的’The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability‘（《关于公共受托责任指导方针之东京宣言》）中指出‘Public accountability means the obligations of persons/authorities entrusted with public resources to report on the management of such

resources and be answerable for the fiscal, managerial and programme responsibilities that are conferred[40]（公共受托责任指受托经营公共资源的人员/机构应当报告公共财产管理情况并对相关的资源负有财务、管理和计划的责任）。美国会计总署(U. S. Government Accountability Office)认为“政府的受托经济责任是指受托管理并有权使用公共资源的政府和机构向公众说明其全部活动情况的义务”[41]。政府作为受托方一旦经管了公共资源或公共资金，就确立了公共受托责任关系，应承担起公共受托责任。在资本主义国家， 立法、行政和司法各自独立又相互制衡。在这种“三权分立”的政治体制下，纳税人作为委托人，委托受托人---政府去管理国家事务，而议会代表纳税人的利益，享有检查权和质询权，可以要求政府向其报告工作，这就是一种受托经济责任关系。我国是社会主义国家，人民代表大会制是我国的根本制度。我国宪法明确中华人民共和国的一切权力属于人民。人民当家作主，拥有国家的财富。各级人大及其常委会代表人民，通过任命行政首长的方式将公共资源委托给各级政府管理，由此产生了各级人民代表大会和相应级别政府之间的公共财产受托关系。各级政府接受人民委托，政府各部门和企事业单位及其负责人在接受政府委托管理公共资源或者财产，均对人民负有公共受托责任。我国的政治体制是中国共产党领导下的人民民主专政，中国共产党是中国政治、经济、社会等各项事业的领导核心，其政治主张通过人大立法等形式传递给政府，各级政府在各级党委领导下依法行使行政职能，执行党委确定的方针政策，形成各级人大同党委和政府

[39]蔡春.审计理论结构研究[M].大连：东北财经大学出版社，2001.58.

[40] The Tokyo Declaration Of Guidelines On Public Accountability [DB/OL]. [http: //www. asosai. org/R\_P\_accountability\_control/appendix1. htm,2013-02-18](http://www.asosai.org/R_P_accountability_control/appendix1.htm%2C2013-02-18)

[41] [美]查理A格林特.王来等译.公共管理体制国际比较[M].北京：经济科学出版社，2001.77.

15

间的公共受托责任关系，因此党的领导干部也对人民负有公共受托责任。

### 三、 公共受托责任关系与经济责任审计

“审计在本质上是一种确保受托经济责任(Accountability)全面有效履行的特殊的经济控制”[42]。公共受托责任关系确立后，如何证明受托人能履行公共受托责任呢？审计监督即是监督公共受托责任有效履行的保证机制之一，是代表人民意志的法律和经济监督。人民代表大会将公共资源或资金委托给人民政府、政府各部门、事业单位和国有企业，最终落实到这些单位的主要领导干部，这些领导干部是否切实履行了受托经济责任， 需由独立的国家审计机关通过经济责任审计进行客观公正的评价，评价公共受托责任的实际履行情况，起到查处问题、促进管理的作用。经济责任审计的基本理论依据是特定受托经济责任关系的存在，此种受托经济责任关系明确指向行为人本人。为建立有中国特色社会主义市场经济体制的需要，受托经济责任的要求指向受托的地方党政机关和部门、国家事业单位以及国有和国有控股企业主要负责人，从而产生了经济责任审计。经济责任审计是基于特定受托经济责任关系，针对特定受托经济责任具体内容而产生的一种审计。我国公共受托层级与经济责任审计关系详见图2-1。

[42]蔡春.审计理论结构研究[M].大连：东北财经大学出版社，2001.19.





图2-1中，首先，人民代表大会代表人民，将公共财产委托给各级政府，由此产生了第一级的公共受托责任关系。其次，各级人民政府将公共财产委托给政府各部门、事业单位以及国有企业，由此产生了第二级的公共受托责任关系。再次，政府各部门、事业单位以及国有企业又将公共财产委托给部门或单位的主要负责人，由此产生了第三级的公共受托责任关系。经济责任审计则通过对政府各部门、事业单位以及国有企业主要负责人受托公共责任履行情况的鉴证和评价来解除和确认受托人的公共受托责任。

# 第三章 地方党政干部经济责任审计现状及问题分析

## 第一节 领导干部经济责任审计现状

### 一、 我国经济责任审计发展经历的三个阶段

1、产生和初创期（1985年至1998年）。1985年的国有企业厂长、经理离任前进行的承包兑现公证审计是我国经济责任审计的最初形式。此后，又尝试对部分县、市级党政领导干部进行经济责任审计以查处政府官员虚报政绩的问题。1997年9月，中纪委建议试行县、乡镇单位主要负责人经济责任审计，1998年起于全国逐步推行。

2、探索发展期（1999年至2005年）。1999年5月出台的《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》和《审计暂行规定》，对县级以下党政领导干部，国有企业和国有控股企业领导人员任期经济责任审计的目的、对象、范围、 内容、程序等进行了规定，初步确立我国任期经济责任审计的制度框架。2000年6月及2005年1月起，经济责任审计对象分别扩大至县级以上、地厅级党政领导干部。经济责任审计开始纳入我国惩治和预防腐败建设体系。

3、深化发展期（2006年至今）。2006年2月对《中华人民共和国审计法》进行了修订，首次在法律层面上明确规定了经济责任审计的审计主体、审计依据、审计对象和审计内容等，从法律上确立经济责任审计的地位。2009年1月省部级党政主要领导干部经济责任审计试点范围扩大。2010年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，标志着我国经济责任审计逐步走向法制化轨道，经济责任审计深化发展。

1998年至2010年10月，全国各级审计机关共审计领导干部41万多人，查出领

导干部个人经济问题20多亿元，根据审计结果免职、降职、降级、撤职和处分1.8 万

人，移送纪检监察和司法机关0.72万人，查出被审计单位违规金额7900亿元，损失

浪费金额888亿元[43]。经济责任审计为规范和提高被审计单位管理能力起到了一定作用。

### 二、 经济责任审计相关法规

2006年，《中国人民共和国审计法》经修订后专门就经济责任审计进行了明确规

定，保证了经济责任审计的法律地位。我国第一部关于经济责任审计的法规制度是1999

年的5月的《县级以下党政领导人员任期经济责任审计暂行规定》和《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》。2000年、2005年及2009年，经济责任审计的领导人员范围分别扩大至县级以上、地厅级以及省部级，但没有相应的审计法规出台，仍停留于1999年的县级以下的暂行规定，审计法规明显滞后于审计实践。2006年，审计署开始《经济责任审计条例》的起草工作，2009年，根据1999年的《暂行规定》以及《经济责任审计条例（草案）》中的内容，起草了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》并于2010年10月正式出台，1999年的《暂行规定》同时废止。2010年7月，审计署开始研究起草《经济责任审计指南》，审计署已将《地方党委和政府主要领导干部经济责任审计指南》、《党政工作部门主要领导干部经济责任审计指南》、《国有企业领导人员经济责任审计指南》列为2012年的重点审计规范建设内容，但至今上述指南仍未正式出台。因此，目前与经济责任审计相关的行政法规只有《审计规定》。在审计制度方面，截至2010年10月，全国

各省已制定1万多项经济责任审计相关制度，为指导各省的经济责任审计工作起到了一定作用。

[43]将审计工作融入经济社会发展大局-我国经济责任审计发展综述.中国审计报[N]．2010.12.17（1）.

### 三、 经济责任审计操作模式

1999年，中央五部委经济责任审计工作联席会议成立，由中纪委、中组部、监察部、人事部和审计署等五个部门组成，联席会议办公室设在审计署。此后，全国各省、 市（地） 、县（市）纷纷成立了经济责任审计工作领导小组或联席会议，联席会议成员除包括纪检、组织、监察、人事、审计5个部门外，还包括国有资产监督管理等部门。各地建立了经济责任审计专职机构，配备了专职人员。全国各级经济责任审计领导小组、 联席会议以及专职机构均制定了工作运行制度和工作模式，为经济责任审计的开展提供了有力的领导和支持。如上海市经济责任审计已基本形成市管企业领导人员“三至五年轮审一遍、一次审三至五年”的工作模式，区县级以下党政领导干部经济责任审计基本实现全覆盖，地厅级党政领导干部经济责任审计工作有序推进[44]。

### 四、 经济责任审计委托、实施及报告流程

目前经济责任审计计划制定程序为：每年年底前，经济责任审计工作联席会议通知各成员单位和有关部门提出下一年度经济责任审计项目的初步意见。组织部门提出经济责任审计委托建议，联席会议办公室统一协调，根据党委政府的工作重点、干部监督管理等需要并充分考虑审计机关的实际承担能力，拟定经济责任审计工作计划，经党委、政府（或领导小组）同意后以文件形式加以确定，再由组织部门根据该计划以书面形式委托审计机关，审计机关列入下一年度审计工作计划，组织实施审计。除审计对象不再担任所任职务时进行离任审计外，对任职期间也可进行任中经济责任审计。审计机关在实施审计前3日，向被审计领导干部及其任职单位送达审计通知书。实施审计时应召开审计进点会，被审计领导干部应参加。审计实施时应在被审计单位进行审计公示。审计的重点内容主要以各审计机关制定的经济责任审计工作方案为基础，结合被审计单位的实际情况制定审计实施方案，对于实施方案中涉及的审计内容都应加以审计并形成审计工作底稿。审计结束后，审计组审计报告应书面征求被审计领导及其任职单位的意见，被审计单位及领导于10天内提出书面意见。[审计报告应送](http://china.findlaw.cn/bianhu/xsssfzs/songda/)

[44]汪其水.上海经济责任审计努力实现质的跃升.中国审计报[N]．2011. 2.14（1）.

[达](http://china.findlaw.cn/bianhu/xsssfzs/songda/)被审计单位及领导干部，同时将审计结果报同级政府，提交组织部门，抄送组织纪检监察等联席会议有关成员单位。党政领导干部经济责任审计委托及报告流程见图3-1。审计机关在审计报告送达之日起3个月内，跟踪检查审计整改情况。





### 五、 经济责任审计结果运用

为了发挥经济责任审计的作用，应该进一步提高审计结果的运用。截至2010 年

10月，全国各地已制定1400多项审计结果运用制度，有建立审计结果通报或公告制度的，有建立整改督查制度的，有建立诫勉谈话制度的，有建立责任追究制度的，也有将审计结果报告纳入干部人事档案或廉政档案的。为更好地利用审计成果，改变过去以离任审计为主的做法，推进任中审计。如审计署2009及2010年组织的省部级干

部经济责任审计中，33名为任中审计，而离任审计只有4名。任中审计的开展，使审计结果更好的成为组织部门考核评价以及任免干部的参考依据，部分省市规定，对拟提拔的领导干部，若审计出问题且不彻底改正则不予任用，若审计结果有疑议的则暂缓提拔，若有突出成绩的则予以重用。

为了更好的利用审计成果，全国各审计机关都重视审计整改工作。我国国家审计准则规定审计机关应建立审计整改检查机制，在出具审计报告后的规定时间内应检查

被审计单位的整改情况，提出检查报告。目前，各地审计机关为加大审计整改力度制定了一系列措施，如上海市审计局制定了《上海市审计整改工作联席会议组织办法（草案）》扎实推进经济责任审计整改。由于种种原因，经济责任审计结果以及整改情况公告推进缓慢，审计署网站公告的审计结果中，至今还没有经济责任审计结果报告及经济责任审计整改报告，经济责任审计结果公告制度需进一步探索。

## 第二节 我国地方党政领导干部经济责任审计中存在的问题

经过二十多年的探索和实践，经济责任审计工作不断发展和深化，逐渐向制度化、 法制化轨道发展。但在实践中仍存在着不少问题，制约了经济责任审计的发展，值得我们思考解决。

### 一、 缺乏统一的经济责任审计操作规范，审计内容难以明确

首先，重点审计内容难以明确。对于地方党政领导干部而言，按照职能定位，应依法行使区域范围内重要的经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权，履行的相关责任具有宏观性、政策性和综合性等特点，经济责任所涉及的内容相当广泛。由于审计资源有限，难以做到面面俱到，必须选择重要、关键的经济活动作为审计重点。由于缺乏统一的审计操作规范，全国各地审计机关对如何确定审计重点内容观点存在一定差异。2009年，上海市审计局对全国17个省、直辖市和自治区的经济责任审计制度规定的审计内容进行了统计分析，发现所有审计机关都把财政财务收支情况作为经济责任审计的内容，半数以上的审计机关把国有资产管理情况、重大经济决策执行情况、工作目标完成情况，廉政规定贯彻执行情况作为审计的重点内容，只有5个省市的审计机关把经济和社会事业发展状况作为审计内容，3个省市的审计机关把政府性债务管理情况及政府投资项目管理情况等作为审计内容。

如2008年，A市审计局在对该市下辖B区区长经济责任审计中，审计了贯彻国家

宏观经济政策情况、地方财政财务收支及管理情况、重大经济决策实施情况、主要经济工作指标完成情况以及个人廉洁自律等五个方面。同一时期，C市审计局在对该市下辖D区区长经济责任审计中，审计了经济和社会事业发展状况、贯彻执行国家重要经济政策法规的情况、重大经济决策情况、财政收支与招商引资情况、政府举债和重大投资建设情况、国有土地使用权有偿使用和土地收购储备情况、国有及集体资产管理及企业改制情况、领导干部个人遵守有关财经法规和廉政规定的情况等方面。由于审计的重点内容不同，导致审计评价的范围也不相同，审计的质量存在一定差异，各地的审计报告不具有可比性。此外，目前我国的审计人员以财务专业为主，在审计时偏重对真实合法性的检查，对于政府决策对社会、经济以及环境的影响等等较少涉及，不利于对地方领导干部经济责任履行情况做出全面的评价。2010年的《审计规定》根据地方各级党委和政府主要领导干部、党政工作部门和事业等单位主要领导干部以及国有企业领导人员三种类型，以例举的方式规定了比较明确的审计内容，为各地审计机关统一审计内容提供了很好的参考借鉴，但如何在审计工作中用好《审计规范》，把每一项审计内容审深审透，还需要审计人员在工作中进一步探索。

其次，缺乏统一的审计操作规范流程。虽然《审计规定》规定了较为明确的审计内容，但由于尚未建立经济责任审计准则和相应的操作规范和作业流程，落实到每一项审计内容，如何确定审计目标，具体应该取得哪些审计资料，应从哪些方面入手进行审计， 应采取什么审计方法等等，仍没有明确的规定。相对而言，社会审计，尤其是国际知名的会计师事务所，对各项审计有全面详细的操作手册，应审些什么内容，该取得哪些资料，甚至细化到抽审多少凭证和金额，都有具体的规定，只要根据这些步骤去实施，就能做出较为全面的鉴证和评价。而我国政府审计在具体的操作规范方面仍存在一定空白，缺少规范和约束，只能由审计人员在实践中探索落实，凭经验处理，审计的随意性较强，难以保证审计质量。例如要求一名审计新手对社会经济发展状况进行审计，由于没有相应的操作规范，应该走访哪些部门，取得哪些资料和数据，采取什么审计步骤和方法，如何进行分析和评价，他可能一时无所适从。即使是经验丰富的审计人员，由于每个人对审计方案的理解不同，仍会产生操作上的差异而导致不同的审计结果。如果能有详细规范的审计操作规范，不仅能节约审计时间，又能保证审计质量，提升审计的效率和效果。

### 二、 未建立经济责任审计评价指标体系，经济责任审计评价难

在经济责任审计中，对被审计领导干部的经济责任进行评价，是一项非常关键的内容，而审计实践中审计人员最难操作，最为困惑的往往就是审计评价，成为制约经济责任审计发展的瓶颈。

首先，经济责任审计评价要求高，难度大。经济责任审计是“审事议人”，有机结合了对“人”的监督与对“事”的监督，突破真实、合法性范围，更加关注领导干部的决策、管理、执行和监督等权力运行状况以及效益情况，审计的内容多，范围广， 时间跨度长，审计评价的事项多、难度大。而目前的经济责任仍以财政财务收支为主导，将财政财务收支的真实合法性以及重大经济决策的程序性作为审计重点，多数审计人员是财政财务方面的行家里手，善于从财务报表和凭证中发现个别、微观的经济问题，缺乏从社会经济整体发展的宏观角度发现问题、分析问题的能力，对于经济责任履行中实现的经济效益、社会效益和环境效益关注较少，使经济责任审计评价成为经济责任审计中的软肋。

其次，我国尚未建立完整统一的经济责任审计工作评价指标体系。我国经济责任审计起步较晚，相应的审计理论研究滞后于审计实践，又由于我国各地的经济和社会发展状况差异较大，而评价标准也会随国家宏观经济背景、政策导向变化而动态发展等原因，我国尚未建立统一完整的经济责任审计工作评价指标体系。目前虽然也有一些审计评价指标和标准，但多是针对企业的，而对于地方党政领导干部，其涉及的经济责任难以适用现有的评价标准。部分审计机关开始探索建立各自的评价指标体系，有的以宏观评价为主，从总体上评价领导干部经济责任履行情况，但由于审计力量限制无法开展全面审计，指标数据主要来源于统计、财政等部门；有的评价以问题为导向，主要反映审计发现问题相对占比情况，但这样的指标存在“审计就是查问题”的习惯思维，单纯从问题多少角度评价领导干部履行经济责任情况，而未将事业发展等情况与发现的问题结合起来综合评价。由于未建立科学的经济责任审计评价指标体系， 审计评价指标难以量化，没有科学的评价指标分析过程，对经济责任履行情况的评价大量凭借经验判断，无法掌握审计评价的尺度，无法保证评价的客观公正性和权威性。 在目前的经济责任审计报告评价中，除了社会经济发展和财政财务收支等方面引用统计或会计报表以及审计调整等数据外，其他方面的评价以文字表述为主，审计评价往

往泛泛而谈，或者主要是针对查出的问题做出评价，基本表达方式为先肯定领导干部在审计评价的这个方面所取得的成绩或者采取的重大措施，然后提出在哪些方面查出了问题。可以看出，目前的审计评价还是以问题为导向，只要在某个方面查出了问题， 就提出存在的问题，以微观的事实去评价全面的问题，很少用到量化的指标，无法用具 体的数字说话，有定性却没有定量，没有查出问题占抽查总金额的重要性比例。即使审计报告中引用了统计和会计报表等数据，但仅仅是罗列数据，未对这些数据根据评价标准进行评价。

再次，经济责任审计评价范围不一致。目前对经济责任审计尚未出台统一的规范和制度，没有具体的原则和框架。在地方政府领导干部经济责任审计实践中，由于各地审计机关的审计重点内容不同，审计评价范围也不相同。主要的审计评价体现在经济和社会事业发展情况、贯彻执行国家方针政策、遵守国家法律法规情况、重大经济决策情况、财政收支情况、内部管理情况以及被审计领导人员遵守有关廉政规定情况等几个方面。与《审计规定》规定的审计内容相比，还是有一定距离，如果审计中已按照《审计规定》所要求的各方面进行了审计，那么审计评价时也应相应地就已审计的内容进行评价。

### 三、 经济责任审计责任界定难

首先，经济责任的责任归属难以确定。被审计领导干部对审计事项的经济责任划分为直接责任、主管责任和领导责任，在审计定责时还需分清直接与间接责任、主管与分管责任、集体决策与个人决策责任、工作失误与有意违规责任，前任和本任责任。由于经济活动是连续的，如何正确划分被审计领导干部现任责任与前任责任有时也存在一定困难，因为前任责任造成的后果可能对本任产生重大影响，而本任责任也可能对本任未造成影响却给后任造成不利影响。在这种情况下，如果不加以分析，只是按照时间段等简单的方式界定责任，会使审计评价变得不客观不准确。简单、片面地认定经济责任必将影响审计评价的公正性。而且，经济责任有时不能与社会、政治等责任完全割裂界定， 如某事项单从经济角度评价可能存在问题，但上升到社会责任、政治责任的高度又可能是合理的，此时客观公正地界定经济责任就变得十分困难。

其次，缺乏考核领导干部的具体指标体系和认定标准，责任认定过于宽泛、简单和笼统，常常出现对直接责任与间接责任、主管责任与分管责任、集体决策责任与个人决策责任、工作失误责任与有意违规责任等方面的责任归属难以确定的问题。不同的审计人员面对同样的问题可能做出不同的责任界定，一份审计报告从审计人员拟定的审计报告初稿，到经审计机关法制部门、直至重大项目审议后的最终报告，不但报告所反映的问题定性，而且审计评价，甚至责任界定都会大相径庭。这不仅说明审计人员之间能力的差异，也从侧面反映了由于审计评价及责任界定标准的缺失，审计报告的客观公正性受到了一定影响。

再次，难以区分党委书记和政府行政首长的经济责任。党委书记和政府行政首长都是公共经济责任的受托责任人，应根据各自特定的管理职务承担相应的经济责任。但目前我国有党政组织一体化的特点，党政权力交叉重合，通常地方各级政府行政首长同时又是党委副书记，党政领导干部的经济责任密不可分，又在各自行使职责，分清各自经济责任有一定难度，若只对政府行政首长或党委书记进行经济责任审计，不仅会出现相互推诿责任、互不承认的情况，也容易出现问责的真空，造成审计监督的缺位。

# 第四章 完善地市级党政领导干部经济责任审计的对策与建议

## 第一节 规范地市级党政领导干部经济责任审计操作

### 一、 深化经济责任审计内容

作为地方的党委书记和行政首长，地市级党政领导干部肩负着经济社会发展的重任，担负着重要的经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权，在区域经济发展中起着举足轻重的作用。地市级党政领导干部经济责任审计涉及面广、审计难度大，由于审计时间和人力资源的限制，不可能做到面面俱到，必须做到“全面审计，突出重点”。 在审计中应紧密结合党和政府的中心工作，应把领导干部履行经济责任的过程和效果作为重点关注的内容。在审计中应以政府性资金为主线，沿着权力运行的轨迹，选择与被审计领导干部经济责任关联度大的重点内容和事项进行审计，评价地方党政主要领导干部在经济发展、经济决策、经济管理以及个人廉政等方面的责任履行情况。

根据不同类型的党政领导干部和国有企业领导人员确定不同的审计重点。如在对地市级党政领导干部进行经济责任审计时，由于相对于县级行政区，地级市以及直辖市中的市辖区具有人口密度大，居民以非农业人口为绝大多数，以工业和服务业为主要产业， 文化水平较高等特点，因此应重点关注任期内地方经济发展总体情况，地方经济发展结构调整情况，社会事业发展情况，政府性债务举借、使用和风险情况，国有土地管理使用情况，地方政府性投资项目情况，保障性住房政策落实情况，环保政策执行情况，各类专项资金、社会保障等资金使用管理情况。在对重点方面审计的基础上，从体制、机制的角度分析问题提出建议，为实现经济社会又快又好的发展发挥一定的作用。

从全国范围来看，我国东部、中部和西部地区之间经济结构、发展水平存在较大的

差异，这也意味着在不同地区开展经济责任审计，审计的内容、侧重点和评价指标也会有所不同。如东部长三角地区城镇化水平较高，经济结构中三产比重较高，在审计中应重点关注产业结构等内容，中部作为农业大省，“三农”问题应作为重点审计内容，而西部一些资源丰富的省份，可将节能环保作为审计重点。

对于党委书记和政府行政首长而言，由于其承担的职责不同，所承担的经济责任也不完全相同。党委书记的经济职能包括贯彻执行党的经济建设的路线方针和政策，研究和审定地区经济和社会发展战略和中长期规划，保证经济建设的正确方向，侧重于经济决策和宏观管理。而政府行政首长的职能包括执行党和人大的经济决议，制定地区经济发展规划和安排财政预算等，侧重于落实和执行党委重大经济决策事项，注重具体经济事项的决策、管理和监督。因而在对党政领导干部经济责任审计时，应根据党委和政府领导的不同经济责任，确定不同的审计重点内容。在对党委书记审计时应侧重重大经济决策和经济社会发展总体情况，对政府行政首长审计时应侧重财政财务收支、土地管理等具体经济事务的执行情况。

### 二、 建立审计操作指南，规范审计操作

建立地市级党政领导干部经济责任审计操作规范，对地市级党政领导干部经济责任审计的程序、要领、各项审计内容的重点步骤、需要取得的资料以及评价方法做出规定， 规范审计操作，提高审计质量，防范审计风险。

本论文主要针对工业化和城镇化程度较高、经济较发达的长三角地区的经济责任审计。2010年《国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复》中指出，长江三角洲地区区位条件优越，自然禀赋优良，经济基础雄厚，体制比较完善，[城镇体系](http://baike.baidu.com/view/237433.htm)完整，科教文化发达，一体化发展基础较好，是我国综合实力最强的区域，具有高起点上加快发展的优势和机遇，要求该地区积极贯彻区域发展总体战略的重要举措，把扩大内需与经济增长、社会建设、民生改善和提高开放水平结合起来，推动发展方式根本性转变，为促进全国经济平稳较快发展发挥更大作用[45]。根据长三角地区的特点以及国务院对长三角地 区经济和社会发展的要求，重点对经济和社会事业发展情况等，从以下9个方面建立审计操作指南。

[45]国务院关于长江三角洲地区区域规划的批复[DB/OL] [http: //gov. cn/zugk/2010-06/22/content-1633868. htm](http://gov.cn/zugk/2010-06/22/content-1633868.htm).2013-05-29.

#### 1、 经济和社会事业发展情况

延伸审计财政、统计、发改委等相关职能部门，根据GDP、地方增加值、财政总收入等统计数据，与历年发展趋势或地区平均水平进行对比，评价地方经济增长情况。 取得产业结构、能源消耗等统计数据，与和上级政府签订的目标责任书或各地区平均水平进行对比，评价经济结构调整情况。通过统计年鉴获得居民收入、新增就业等数据， 与发展规划目标、和上级政府签订的责任书或省辖统计区域的平均值进行对比，评价社会事业发展情况。审查重大民生及社会保障政策，如就业、养老、最低生活保障等方面的执行及资金到位情况。

#### 2、 重大经济决策情况

从查阅党委政府重大事项议事规则的相关制度规定入手，重点关注党委和政府“三重一大”制度的建立和执行情况，关注制度规定是否明确规定重大事项范围，是否具体细化金额标准，是否具备可操作性，评价决策制度的完备性。通过审查党委常委会会议纪要、政府常务会议纪要、书记办公会议纪要、专题会议纪要及抄告单等决策文件，关注重大投资项目计划和项目审批、政府性债务融资计划审批、土地出让、大额财政性资金使用、国有企业改制等方面的决策程序是否规范，是否集体决策通过，评价决策程序的规范性。关注重大经济决策内容是否符合国家规定和法律法规，评价决策内容的合法性。通过审查有关重大投资建设项目竣工报告及效益评价报告等文件、国有企业改制企业提供就业、缴纳税收等方面的资料，关注重大投资建设项目、国有企业改制、招商引资等方面的决策对区域经济发展所产生的作用，关注决策结果的有效性。

#### 3、 财政财务收支管理情况

取得本级财政预算编制、批复、调整和决算资料，审查财政预算管理的规范性，是否将各类财政性资金全面纳入预算管理，是否执行“收缴分离”、“收支两条线”等规定， 关注未纳入预算管理的收入的收缴情况，关注是否有为完成收入考核指标而虚交税收等调节收入的情况；审查资金支出的真实性，关注有无虚列支出等问题；调阅市与区县、 区县与乡镇、街道的财力清算单，关注有无市与区县、区县与乡镇、街道间财政决算不真实、不完整和不合规等影响财政决算真实性的问题。对财政收入规范情况进行审计， 关注是否存在违规收入；对公用经费人员经费等基本支出，以及财政扶持发转专项资金、 土地出让金等大额专项资金进行审查，关注是否存在挤占、截留、挪用或擅自改变用途等问题。审查财政资金的效益性，结合项目实际开展情况，关注各类专项资金使用中由

人为因素造成的资金资产闲置，损失浪费等问题。通过询问、座谈等方式核实政府和相关部门在完善公共财政体系方面建立制度的执行情况和改革推进程度，与推进要求进行对比，关注制度缺失、执行不到位等情况。通过调阅地方财政上报人大的法定支出完成情况，审查法定支出增长是否高于财政经常性收入增长幅度；对经济发展、产业结构调整、科技教育水平等财政重点投入进行分类汇总，计算重点投入占一般财政支出的比重及其增长率，评价落实国家宏观政策资金的投入情况。

#### 4、 政府性债务举借、管理和使用情况

梳理银行贷款、发行债券、上级财政转贷等的规模、比重及增减变化，掌握债务总体规模并结合地方经济发展状况分析债务增减变化的原因。统计中长期还款的集中时段，分析未来可能出现的偿债高峰期，结合财政部门提供的综合可用财力数据，分析地方政府负有偿还责任的债务的总体风险状况，揭示地方政府及其融资平台公司无法偿还到期债务的风险。调阅地方政府及重点部门会议纪要、抄告单、收发文等资料，分析是否根据地区年度项目计划、用款需求、财力状况和资金缺口等确定年度债务融资计划， 融资额度是否科学。重点审查融资平台公司抵押贷款、担保的合规情况。延伸审计贷款实际用途，审查地方政府债务资金使用是否符合相关规定，是否取得效果，有无投向高能耗、高污染、产能过剩等不符合国家产业政策规定和宏观调控政策要求的产业，有无改变贷款用途投入低水平重复建设项目或违规进入房地产市场、资本市场等情况。

#### 5、 土地管理情况

从规划土地部门调阅土地整理复垦可行性报告、土地整理复垦项目验收表、复垦前后土地分类面积对比表和统计表、新增耕地确认书、土地管理部门审批意见等资料，核实基本农田面积和耕地保有量，与上级签订的耕地保护目标责任书进行比较，评价地区耕地保护整体情况。审查土地规划管理和用地审批情况，了解地方土地利用总体规划、 年度用地计划和年度土地储备及调整计划是否经上级政府审批，具体建设项目是否依法申请使用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地。审查土地出让管理情况，根据规土局土地出让系统电子台账，筛选出未经招拍挂出让的地块并了解原因；审查土地性质变更、容积率调整的地块，受让方是否按规定补缴土地差价部分出让金。延伸土地储备中心，审查土地储备情况；调阅土地储备前期开发项目立项审批资料，审查是否按规定程序立项审批；审查征地及动拆迁补偿费用台账及相关账簿凭证，有无侵占挪用被征地单位或个人的征地补偿款等问题。从规划土地部门、住房管理部门等调阅保

障性住房建设用地计划落实情况、年度保障性住房建设任务完成情况、资金投入落实情况、优惠政策落实和规范化管理情况等资料，与上级部门签订的保障性住房建设目标责任书中的相关责任目标进行对比。从规划土地部门调阅清理批而未用、闲置土地及违规用地处理资料，重点关注对违规用地、超规划使用土地面积、变更规划建设等行为是否按规定进行处理处罚。

#### 6、 政府投资项目管理情况

延伸地方发展和改革委员会，调阅地方政府批复的《政府投资项目计划方案》，了解政府投资项目建设总规模及资金来源。审查地方政府计划编制、立项审批是否合法规范合理，与政府投资建设相关的重大决策是否程序规范、内容合法。延伸部分重大投资项目，核实建设项目是否经过项目建议书、可行性研究报告、初步设计、开工报告等环节；取得项目合同清单，对于超过规定金额的施工、设计、勘察、监理等合同，审查是否进行了公开招投标；必要时延伸审计施工单位，审查有无转包或违法分包的情况；取得审价报告、竣工决算报告、税金清缴单、竣工备案表等资料，审查项目是否及时完工， 有无未经审批超概算等问题。对中央、市重大工程，审查地方配套资金落实及到位情况。 了解保障房等政府民生实事工程总体情况，审查工程实际建设进度是否按计划进行并了解进度缓慢的原因。调阅地方政府常务会议纪要、专题会议纪要和抄告单等，了解保障房开发管理、回购决策、出售分配情况。抽查地方重点建设项目，对比可行性研究报告制定的目标进度与实际完成进度。对已完工的重点建设项目，取得项目可行性研究报告及项目实际运营报告，对比是否达到可行性研究报告所预期的指标。

#### 7、 国有资产的管理和使用情况

延伸地方国资委、国资经营公司等单位，了解国资收益管理情况，关注授权经营的地方所属国有企业利润上缴和国有股权转让收益的管理和使用情况。了解地方国有资产管理体制和模式，了解国有资本从竞争性行业退出的具体操作程序和总体情况；取得地方政府相关会议纪要，审查企业改制的方案是否经过地方政府审批，对否进行了清产核资、资产评估等程序，评估的范围和内容是否在企业内公示；审查国资部门对改制企业的国有资产是否进行确认，特别关注土地、房产等的转让，是否存在国有资产流失的情况；审查国有资产处置各环节制度规定执行情况，把握评估基准日、转制日、产权交易日等三个重要日期，注重清产核资、财务审计、资产评估、国资界定、交易、转让价款到位、债权清理、工商变更等八个环节的执行情况。

#### 8、 环境治理保护情况

调阅地方政府与上级政府、部门签订的各项环境保护和节能减排等方面的《目标责任书》，从统计及环保部门取得节能减排和环境保护相关指标，考核目标完成情况，分析未完成目标的原因。调阅项目验收环评验收等相关资料，审查政府在招商引资及进行政府性投资项目建设过程中是否进行环境影响评价、项目选址论证等，是否存在为求经济增长而引进高耗能、高污染、高耗水或落后产能企业或项目；审查环境治理项目规划设计的科学合理性，关注污染治理目标的实现情况；抽查部分重大建设项目的可行性研究报告，环评报告、设计、施工、验收和使用等资料，检查建设项目各环节落实环保和节能减排政策的情况。

#### 9、 廉政规定贯彻执行情况

参照《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的相关规定，取得领导干部收入或个人事项申请表，结合单位人事及财务部门提供的相关资料，关注领导干部收入是否如实申报，是否依法纳税。同时审查领导干部在住房、交通工具配备、公款借用等方面遵守廉政规定的情况，关注领导干部有无利用职务之便侵占、挪用国有资产和资金， 有无为他人谋取利益，从中获得不当利益等。

## 第二节 建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系

### 一、 引入绩效审计理念，建立地市级党政领导经济责任审计评价指标体系

引入绩效审计的理念，通过分析被审计领导干部任职期间所在单位重大经济活动的经济效益型、效率性和效果性，评价绩效水平，提出相关建议。对重点领域、重点部门和重点资金，在财政财务收支审计的基础上，将审计内容向纵深拓展，通过经济责任审计与绩效审计的有机结合，既评价资金投入的经济社会效益，也就是对资金的“问效”，又评价政府管理效能，也就是对领导干部的“问责”，有机结合对效益和对人的评价。在绩效审计的基础上，将经济责任具体化，指标化，建立既科学合理，又具有可操作性的经济责任审计评价指标体系，方便审计人员选择适当的评价指标进行综合评价，既用

事实说话，也用数字说话，为评价党政领导干部经济责任的履行提供直观的依据。建立经济责任审计评价指标体系，需遵循全面性、差异性、可操作性、定量指标与定性指标相结合以及发展性的原则，指标体系并非一成不变，也非放之四海而皆准，应根据不同地区、不同时期、不同类别、不同部门等等的领导干部确立各自的重点评价指标，并随国家政策调整、技术进步、管理水平提高而发展完善。如对于长三角地区，由于其经济较发达、城镇化水平和工业化水平较高，在设置指标时可选择第三产业贡献率、服务业增加值占国内生产总值比重和高新技术产业占国内生产总值比重等指标评价地方经济结构调整情况，而对以农业为主的乡镇，可选择乡镇税收增长率、农民负担控制率等指标评价乡镇经济发展与经济责任目标完成情况。

本文在文献研究和审计实践的基础上，针对经济较发达、工业化水平城镇化和较高的长三角地区，为地市级党政领导干部经济责任审计的9大方面审计内容设立具有可操作性的评价指标。重点审计内容及主要评价指标见表4-1：

表 4-1 地市级党政领导干部经济责任审计重点内容及评价指标[46]

| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 经济和社会事业发展情况 | 经济增长情况 | 地区增加值年增长率=当年地区增加值/上年地区增加值-1 |
| 地方财政收入年增长率=当年地方财政收入/上年地方财政收入-1 |
| 地方经济结构调整情况 | 第三产业贡献率=地区第三产业当年增加值/地区生产总值×100% |
| 服务业增加值占国内生产总值比重=地区服务业增加值/地区生产总值×  100% |
| 高新技术产业占国内生产总值比重=地区当年高新技术产业增加值/地区当年工业增加值×100% |
| 单位 GDP 能耗年均降低值=1-期末地区单位 GDP 能源消耗/期初地区单位  GDP 能源消耗 |

[46]主要评价指标根据：高前善．政府党政领导经济责任审计，评价指标框架的构建[J]．财经问题研究，2010(12)：124-128、黄溶冰，单建宁，时现．绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]．审计研究，2010（4）：33-36、吕文基．党政领导干部经济责任审计的思考及评价体系[J]．审计与经济研究，2002(1)：16-19、潘敏虹．县（市）党政领导干部经济责任审计及绩效评价问题研究[D]．广州：暨南大学，2007、上海市审计局．地厅级党政领导干部任期经济责任审计研究[C]．北京：中国时代经济出版社，2011、孙树华．地方党政领导干部经济责任审计评价指标体系研究[D]．重庆：重庆工商大学，2010、钟琼．中国地方政府首长经济责任审计及其规范体系研究[D]．上海：上海交通大学，2007．等参考文献中的评价指标选择确定。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 1 | 经济和社会事业发展情况 | 社会事业发展情况 | 新增就业指标完成率=当年新增就业数/上级下达新增就业目标数×100% |
| 城镇居民人均可支配收入年增长率=期末城镇或农村居民人均可支配收入/期  初城镇或农村居民人均可支配收入-1 |
| 高中教育入学完成率=高中教育入学率/目标数×100% |
| 城镇参加基本养老保险人数完成率=当年城镇参加基本养老保险人数/上级下  达目标数×100% |
| 城镇三项基本医疗保险参保完成率当年城乡三项基本医疗保险参保人数/上级  下达目标数×100% |
| 城镇保障性安居工程完成率=已建成保障性住房套数/上级下达目标数×  100% |
| 2 | 重 大经 济决 策情况 | 决策制度的完备性 | 决策制度完备率=审计发现的未建立或细化决策制度/经济决策制度抽查数× 100% |
| 决策程序的合规性 | 决策程序合规率=审计发现的违反决策程序的经济决策事项/经济决策事项抽查数×100% |
| 决策内容的合法性 | 决策内容合法率=审计发现的违反国家有关法律法规的经济决策事项/经济决策事项抽查数×100% |
| 决策结果的有效性 | 决策结果有效率=1-决策失误等造成的损失浪费金额/抽查的经济决策事项金额数×100% |
| 3 | 财政收支管理情况 | 财政收支的真实性 | 财政收支真实率=1-审计查出的影响财政决算真实性的收入（支出）金额/财政决算收入（支出）金额 |
| 财政收支的合规性 | 资金使用合规率=1-审计查出的未按规定使用的违规金额/抽查金额 |
| 财政收支的效益性 | 损失浪费率=损失浪费金额/相应专项资金总额 |
| 公共财政体制改革推进程度 | 政府采购制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 落实国家宏观政策的资金投入情况 | 国库集中支付制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 国资经营预算制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 乡财县管制度推进率=改革实际推进程度/该制度应推进程度×100% |
| 财政重点投入增长率=期末某重点方面投入占一般财政支出比重/期初某重点方面投入占一般财政支出比重-1 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 4 | 政府性债务举借使用和管理  情况 | 政府性债务风险情况 | 政府性债务率=期末债务余额/当年综合可用财力×100% |
| 政府性偿债率=当年偿还债务本息/当年综合可用财力×100% |
| 政府性债务举借使用情况 | 政府性债务违规率=地方政府性债务违规金额/抽查金额×100% |
| 5 | 土地管理情况政府投资项目管理情况 | 土地利用开发和耕地保护情况 | 耕地保护责任目标完成率=期末耕地保有量/上级下达目标数×100% |
| 土地规划管理和用地审批情况 | 土地规划管理违规率=审计查出的违反规划地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 土地出让管理情况 | 土地出让管理违规率=审计查出的违规出让地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 土地储备管理情况 | 土地储备管理违规率=审计查出的违规储备地块数（地块面积）/抽查地块数  （地块面积）×100% |
| 保障住房建设情况 | 保障房用地落实率=期末保障房用地面积/上级下达目标数×100% |
| 与土地相关的处理处罚情况 | 闲置用地清理率=清理闲置用地面积/闲置用地总面积×100% |
| 违规用地处理处罚率=处理处罚违规用地面积/违规用地总面积×100% |
| 6 | 政府投资项目管理情况 | 投资计划安排合理性 | 项目开工率=当年开工项目数/当年开工项目计划数×100% |
| 重大投资项目建设程序规范性 | 开工项目程序合规率==程序合规项目数/全部开工项目×100% |
| 项目招标违规率=未按规定进行公开招标项目数/抽查项目中应进行公开招标项目数×100% |
| 项目违规转（分）包率=审计发现存在违规转（分）包项目数/抽查项目数× 100% |
| 项目超概算率=抽查项目未经审批超概算金额/抽查项目概算总金额×100% |
| 重大项目资金到位情况 | 地方配套资金落实率=实际到位配套资金金额/列入地方政府计划的项目配套资金总额×100% |
| 保障房工程建设情  况 | 保障房项目开工率=当年保障房开工项目数/当年开工项目计划数×100% |
| 重大建设项目效益  情况 | 投资损失率=任期内投资损失金额/任期内重大投资总额×100% |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 重点审计内容 | | 评价指标 |
| 7 | 国有资产管理情况 | 国有资产经营发展情况 | 国有资产保值增值率=期末国有资产总量/期初国有资产总量×100% |
| 对外投资损失率=国有资产对外投资损失金额/国有资产对外投资总金额×  100% |
| 国有资产处置情况 | 国有资产处置违规率=国有资产处置违规金额/抽查金额×100% |
| 8 | 环境治理保护情况 | 考核目标完成情况 | 环境保护考核目标完成率=环境保护考核目标完成数/目标责任书中全部环保目标×100% |
| 环境影响和效果评价 | 建设项目环评执行率=新开工执行环境影响评价制度项目数/新开工项目数量  ×100% |
| 9 | 廉政规定贯彻执行情况 | 收入、资产如实申报情况 | 收入如实申报、依法纳税情况 |
| 资产如实申报情况 |
| 住房、交通工具配备、借用公款等方面违反廉政规定情况 |
| 利用职权侵占、挪用国有资产和资金情况 |
| 利用职务之便谋取不当利益情况 |
| 其他违反廉政规定情况 |

### 二、 地市级党政领导干部经济责任审计评价实例分析

结合对X区X区委书记和Ｙ区长2007年至2009年任期经济责任项目，收集整理有关数据，计算评价指标数值，对表4-1提出的评价指标进行验证，为建立经济责任审计评价指标体系探索实践经验。Ｘ区为长三角地区直辖市的市辖区，城镇化水平和综合实力较高。本次审计的X区委书记和Ｙ区长均为地市级干部，分别负责区委和区政府的全面工作。本案例重点阐述经济社会事业发展状况、重点经济决策情况和财政财务收支管理情况三个方面发现的问题和评价，其余六个方面简要评述审计结果。

#### 1、 经济和社会事业发展情况

取得该区统计数据，结合2007年至2009年X区经济社会发展相关审计评价指标结果以及审计了解的情况，评价如下：该区区级增加值2006年至2009年的区级增加

值分别为373.3亿元、431.5亿元、507亿元和549.08亿元，根据区级增加值年增长率的计算公式得出年均增长13.8%，高于评价标准参考值---各区县平均增长率值（11%）。地方放财政收入2006年至2009年分别为45.11亿元、52.16亿元、57.48亿元及62.7亿元，根据地方财政收入年增长率的计算公式得出年均增长11.6%，与评价标准参考值---各区县平均增长率（11.58%）基本一致。地方财政收入增幅低于区级增加值增长率，主要是因为近三年主要依靠加大基础设施投入拉动GDP，社会消费和企业盈利能力增长不明显，税收收入增长率低于区级增加值增长率。

根据该区与市政府及相关部门签订的目标责任书和本级人大明确的结构调整目标，对相关指标进行综合分析。该区2006年至2009年第三产业增加值分别为191.16亿元、

217.87亿元、257.29亿元及300.61亿元，根据第三产值贡献率公式得出该区这四年第三产业贡献率分别为51.2%、50.48%、50.74%及54.7%，第三产值贡献率从2006年的51.2%上升到2009年度的54.7%，第三产业增加值占国内生产总之比重提高3.5个百分点，高于各区县2.8个百分点的平均水平。服务业增加值占国内生产总之比重提高3.8个百分点，高于各区县3.4个百分点的平均水平，但若扣除房地产增长因素，实际第三产业贡献率的比重3年间只增长了1.21个百分点。2009年度该区市规划支柱产业产值占GDP比重为24.2%，低于各区县平均40%的比重，说明该区先进制造业等规划支柱产业总体规模仍偏小，经济结构调整有待进一步深化。该区万元GDP综合能耗提前一年完成“十一五”期间降低20%的目标，位于全市前列，说明该区能大力推进节能减排政策。

该区与市政府每年签订的就业目标责任书明确每年新增就业3万人的目标，实际三

年间新增就业分别为3.33万人、3.27万人和3.02万人，完成率为106.7%；该区2006

年至2009年城镇居民人均可支配收入分别为17898元、20015元、22150元和24368元，根据城镇居民人均可支配收入年增长率公式计算得出年均增长率为10.83%，低于12.01%的各区县平均值；该区2006年至2009年农村居民人均额支配收入分别为11882元、13213元、14592元及14493元，根据农村居民人均可支配收入年增长率公式计算得出年均增长率为6.97%，低于8.11%的各区县平均值。说明该区近年来城镇化进程较快，城镇人口大量增加，而现代服务业和商贸业规模不大，难以吸收大量人口就业能， 就业压力较大，只能基本完成市政府下达的就业目标任务，城镇居民、农民收入增长缓慢。该区高中阶段教育入学率、城镇参加基本养老保险人数、城乡三项基本医疗保险参

保率分别为98%、81.2万及95%，均高于90%、78万及90%的目标责任书要求，保障房安居工程为2010年目标任务本次审计年度不涉及。这些指标表明该区政府加大了教育、卫生和社会保障事业的投入，完成了目标责任书的目前要求。

总体来看，该区三年间通过调整产业结构等方式保持国民经济的平稳增长，转变经济发展方式，加大对教育、卫生等社会事业的投入，但先进制造业等新兴产业总体规模仍偏小，经济结构优化难度较大，人民收入增长缓慢。

#### 2、 重大经济决策情况

本次审计对40个决策经济事项和领域的制度完备情况进行了调查。结果表明，虽然该区已制定了《关于进一步规范“三重一大”事项议事规则、决策程序的规定》等规定，但审计发现该区未按照市政府的要求及时研究制定和完善财政扶持政策和措施，导致该区工业园区和个乡镇仍以返税作为招商引资优惠政策，财政扶持资金比例过大；为对该区中长期发展规划涉及土地的规划决策要求进行和细化和明确，导致该区已出让地块规划调整较频繁等问题，“制定财政扶持政策清理政策和措施”、“已出让土地规划调整”等3个经济事项尚未建立决策制度或决策制度不细化，根据决策制度完备率公式计算得出决策制度完备率为92.5%。

本次审计梳理了区委和区政府的会议纪要、抄告单、协调会会议纪要等决策文件，抽查了80个经济决策事项，发现其中2个经济事项，一是超标准返还XX民营集团税收收入，二是违规提高地块容积率少收土地出让金，未经集体讨论，由区长擅自决策，违反了规定程序，占全部抽查事项的2.5%，根据决策程序合规率公式计算得出决策程序合规率为97.5%。

审计查出该区在土地出让金中违规提取区土地储备中心的业务经费等6个经济决策事项，决策程序合规而决策内容不符合国家法律法规，占全部抽查事项的7.5%，根据决策内容合法率公式计算得出决策内容的合法率为92.5%。

审计查出该区由于擅自决策、决策失误等超比例支付财政扶持款、提高容积率少收土地出让金等问题，造成的违规和损失浪费金额共计3.2亿元，占抽查的80个经济决策事项审计金额120亿元的2.5%，根据决策结果有效率公式计算得出决策结果的有效率为97.5%。

总体来看，该区政府相关决策制度、机制较完备，基本遵循了民主决策，决策内容基本合法有效，但审计也发现部分决策制度缺失、区长擅自决策，高比例返还财政扶持

资金等情况。

#### 3、 财政财务收支管理情况

审计发现该区存在未将耕地开垦费、牌照拍卖费等收入4.1亿元纳入预算管理，决

算收入不真实；将预算内资金0.5亿元转入预算外而实际并未支出；在工程项目尚未开

工前，以建设资金名义拨付区城头公司3.1亿元而多计财政支出等影响财政决算真实性

的收支共计10.2亿元，占抽查的财政部门决算收支总额179亿的5.7%。根据财政收支真实率公式计算得出财政收支真实率指标值为94.3%，财政收支基本真实。

审计发现该区存在部分企业扶持资金使用不规范、土地出让金返还等问题，根据资金使用合规率公式计算得出资金使用合规率为88%，专项资金的管理和监督有待进一步加强。

经抽查节能减排专项资金、吸收农村劳动力专项补助资金等10个共计20亿元的专项资金的使用情况，发现1.1亿元的生态专项补助资金被挪用，0.5亿元节能减排专项资金用于XX企业技术改造未能达到预期减排目标，0.1亿元的吸收农村劳动力专项补助资金被农场截留等问题，合计损失浪费金额1.7亿元，占抽查20亿元金额的8.5%，根据损失浪费率公式计算得出损失浪费指标值为8.5%。

根据财政制度改革推进情况调查表（表4-2）填报审核情况，X区已全面推行政府采购、国库集中支付制度和乡财县管制度，推进程度均为100%，但该区国资经营预算制度推进比较缓慢，尚未建立相关制度和规定，未收缴国资经营收益也未编制国资经营预算，只在国资总公司账面核算应收出资企业红利，在该制度推进的4个阶段平均分配，计算得出国资经营预算制度推进程度为25%。

表 4-2 财政制度改革推进情况调查表

| （1）政府采购制度 | 完成情况 |
| --- | --- |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否建立集中采购平台 | 是 |
| 政府采购制度推进范围 | 是 |
| （2）国库集中支付制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否已覆盖全部财政性资金 | 是 |
| 是否已推进至所有部门 | 是 |
| （3）国资经营预算制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否收缴收益 | 否 |
| 国资经营收益是否纳入财政部门 | 否 |

|  |  |
| --- | --- |
| 是否已编制国资经营预算 | 否 |
| （4）乡财县管制度 | 完成情况 |
| 是否制定相应的制度规定 | 是 |
| 是否建立统一账户 | 是 |
| 镇级收入收缴情况 | 是 |

该区农业、教育和科技等各项公益性法定支出增幅均高于财政经常性收入的增幅， 占一般财政支出的比重从2006年的20%提高2009年到22%，提高了2个百分点。该

区3年来各项政策性投入占一般财政支出的比重由2006年的10%上升到2009年的

18%，提高了8个百分点。结果表明该区加大财政投入，有效地贯彻落实了国家宏观政策。

总体来看，该区财政收支基本真实、合规和有效，公共财政体制改革推进程度进展良好，在保障法定增长和落实国家政策方面做得较好，但还存在国资经营预算制度推进较慢，部分企业扶持资金使用不规范、土地出让金返还等影响财政收支合规性的问题。

#### 4、 政府性债务举借、管理和使用情况

该区2009年末的债务率为55%，低于100%的国际公认警戒线；偿债率为12%，低于超过20%的国际公认警戒线；地方政府性债务违规率为3%。总体来看，该区债务规模逐年降低，基本不存在偿债风险，但仍需加大对债务的管理，防止违规问题的发生。

#### 5、 土地管理情况

该区耕地保护责任目标责任书目标为100%，实际完成率为120%；保障用地落实率和违规用地处理处罚率均为100%，达到了政策要求；闲置用地清理率为70%，未达到100%的政策要求；土地违规面积占抽查土地面积的10%，土地管理违规率为10%。总体来看，该区在耕地保护和保障房用地供应等上级下达的目标任务完成情况较好，但闲置用地清理、土地出让和规划调整等方面仍存在违纪违规问题。

#### 6、 政府投资项目管理情况

该区地方配套资金落实率、项目开工率以及保障房项目开工率均为100%，达到了政策要求。开工项目程序合规率为98%，招标项目违规率为1.2%，项目违规转（分）包率为2%，投资损失率为2%。总体来看，该区政府投资项目管理情况较好，但仍存在部分项目未公开招标，违规转（分）包等问题。

#### 7、 国有资产的管理和使用情况

该区国有资产保值增值率为119%，完成了国有资产保值增值的目标；国有资产出资违规率为15%，对外投资损失率为5%。总体来看该区国有资产管理相对薄弱，未建

立国资经营预算也未收缴国资经营收益。该区国有资产总量小，企业改制不多，虽然国有资产处置违规率和对外投资损失率达到15%和5%，但违规金额不大。

#### 8、 环境治理保护情况

该区行政工业企业化学需氧量排放总量为25.45吨，远远低于300吨的目标责任书

责任目标；二氧化硫排放减少量为1050吨，高于700吨的市三年环保行动计划确定的减排任务数；落后产能淘汰率为106%，完成了目标任务书100%的目标。该区建设项目环评执行率为78%，未达到100%的政策要求。总体来看，该区全部完成了节能减排目标责任书下达的任务，但建设项目环境影响评价制度执行不够到位。

#### 9、 廉政规定贯彻执行情况

经对审计对象提供的资料进行审计，结合上级党委、组织认识部门的考核标准，未发现被审计领导干部违反廉洁从政规定和薪酬纪律方面的问题。

## 第三节 搞好经济责任审计评价和责任界定

### 一、 做好地方党政领导经济责任审计评价

经济责任审计评价不得随意，评价要根据审计查证的事实，评价的参照标准主要有法律法规和有关规定政策，责任制考核目标和行业标准等等。经济责任审计评价应把握实事求是与客观公正、定量分析与定性分析相结合、权责一致与依法办事、突出重点与谨慎稳健原则，“必须坚持审计什么就评价什么，审计到什么程度就评价到什么程度，切不能脱离审计内容、脱离审计机关的职责权限做出不恰当的评价”[47]，用真实的数据 和客观的事实说话，对未经核实、证据不足的事项切忌妄加评价、轻易下结论。用辩证的观点认识被审计领导干部履职情况，避免只讲问题，不说成绩。对审计发现的问题， 应区别不同情况，考虑决策或管理的时间、历史、环境等因素，站在公正的立场上多角度分析，用历史的眼光看问题，不能脱离当时当地的社会政治经济环境，用发展的眼光看问题，不能只看眼前利益。

[47]刘家义在2009年全国审计工作会议上的讲话（全文）[DB/OL]. [http: //www. china. com. cn/policy/txt/2009-12/28/content\_19144119\_2. htm,2013-02-18](http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/28/content_19144119_2.htm%2C2013-02-18)

### 二、 做好地方党政领导经济责任审计责任界定

在分析界定领导干部经济责任时，对于审计发现的问题，应根据领导干部参与程度、 与其职责的关联程度等因素恰当界定。合理区分任期内和非任期内经济责任，把握任期这一关键点，划清时间界限，对于确实属于前任造成的问题，应予以剔除，以免对现任领导做出不公正的评价，但要防止现任将责任推给前任以及将前任的成绩或问题当做现任的成绩或问题等情况。合理区分集体决策责任与个人决策责任，防止集体决策责任个人担或个人决策责任集体担等情况，可追溯决策的会议记录使责任的界定有明确依据； 合理区分主观责任与客观责任，对领导干部主观不努力或决策失误、错误造成的问题应追究其责任，而对由于不可抗力或宏观经济调控所受到的影响应属于客观责任，切实提高经济责任审计评价和责任界定的科学性和针对性。

### 三、 开展党政主要领导干部经济责任同步审计

开展党政主要领导干部同步审计，即在同一个审计项目中，同时开展对党委书记和政府行政首长的经济责任审计，不仅可以提高审计效率，还可以更加科学公正地做出审计评价和责任界定，有效地促进党政领导干部履行经济责任。在界定责任时，应将集体领导和个人分工相结合，按照谁决策谁负责、谁分管谁负责、谁签批谁负责以及谁召集会议谁负责的原则来区别界定党委和政府主要领导的责任。一般来说，涉及经济和社会发展规划、总体部署、经济政策等，由党委集体讨论决定的，由党委书记负主要责任。 政府决策和管理执行的经常性工作，由行政首长负主要责任。

### 四、 地市级党政领导经济责任审计责任界定实例研究

在上述案例中，对于未经集体讨论，擅自决策导致的高比例返还民营企业税收收入和违规提高地块容积率少收土地出让金的问题，Y区长应承担直接责任。对审计中发现的其他问题，X区委书记和Y区长应承担领导责任。

结束语

地市级党政领导干部经济责任审计是我国审计工作的重要组成部分。经济责任审计开展的历史不长，在国外也无类似的经验借鉴，对于经济责任审计，尤其是地市级党政领导干部的经济责任审计的理论研究不充分，相关的审计规范体系不全，审计实践中还有很多制约发展的问题存在。本文在分析经济责任审计现状和存在问题的基础上，提出了深化经济责任审计内容和规范审计操作、引入绩效审计理念和建立健全审计评价指标体系、搞好经济责任审计评价和责任界定等建议，希望对进一步推动经济责任审计工作提出参考借鉴。由于本人理论水平和实践经验有限，本论文仅针对长三角地区经济责任审计的重点内容和评价指标中加以研究，研究中仍存在很多不足，如虽提出9大类的评价指标，但未量化各指标在整个评价体系中的重要性，尚需在今后的研究和实践中不断改进完善，更好地为审计工作服务。