

国家审计的法理

Jurisprudence in National Auditing

◆ 李季泽 / 著

li jize

 中国时代经济出版社

国家审计的法理

李季泽 著

中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家审计的法理/李季泽著. —北京:中国时代经济出版社, 2004. 1

ISBN 7-80169-391-4

I. 国… II. 李… III. 审计法-法的理论-理论研究-中国 IV. D922.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 002112 号

李季泽
著

国家审计的法理

出版者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
电 话	(010)64066019 88361317
传 真	(010)64065971
发行经销	各地新华书店经销
印 刷	北京昌平百善印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
版 次	2004 年 1 月第 1 版
印 次	2004 年 1 月第 1 次印刷
印 张	9.25
字 数	230 千字
印 数	1 ~ 5000 册
定 价	20.00 元
书 号	ISBN 7-80169-391-4/D·023

版权所有 侵权必究

前 言

李季泽同志所著《国家审计的法理》是由其博士论文修改而成的。几年潜心研究,今始付梓,这是一件好事。

“国家审计的法理”命题很有意义。它不仅是法学与审计学的结合,是法理学与部门法的结合,而且从一个新的视角推动了法学基础理论和审计理论的共同创新和发展。

创新是一个民族进步的灵魂,也是理论发展的动力。作者对国家审计和法理领域的许多问题进行了探索,主要创新在于将国家审计与人民、国家、法律之间的关系和国家审计的终极责任是向纳税人(人民)负责作为本书的两条主线。围绕主线对国家审计概念、性质、地位、作用和模式进行了研究。这种经纬构思突破了将国家审计囿于经济学、财政学领域的范畴,确立了从法理视角去透视国家审计的理论和实践的新思路。这既使法理的触角触及国家审计,又填补了中外审计界在国家审计的法理研究方面的空白,进而使国家审计在现代民主法治条件下获得新发展的法理支持。

作者在人民、国家、法律和国家审计的相互关系中求证国家审计所具有的理念、地位和作用,并在此基础上,提出了不

少有价值的见解:如,国家审计是人民的一种权利,这种权利既表现为人民的经济权利,又表现为人民的政治权利。因此,作者开篇认为“当人民作为国家的纳税人,用一只手义务地将税费交给国家,人民就有权利利用另一只手监督国家使用税费,这只监督之手就是国家审计。国家审计的一切理论和实践,都应从这里开始。”并得出结论:“人民有权利选择国家和法律来管理社会;人民同样有权利选择审计来监督和制约权力。”从权利和义务上对国家审计进行探索,这对国家审计的研究是有意义的。又如,国家审计是国家的一种权力。作者认为国家审计是否作为国家的一种权力,应取决于人民的意志和利益的需要,国家审计作为国家的一种权力是由人民的权利转化而来的。作者在考证了当代世界主要的国家审计模式后认为,国家审计要真正满足和实现人民的权利,就必须成为国家的一种独立权力,这种权力就叫国家审计权。国家审计权不应该依附于立法权、司法权和行政权;国家审计只服从法律,向纳税人(人民)负责。再如,作者提出了构建向人民负责的审计型国家监督模式的设想。作者对中外现存的立法型、司法型、行政型、独立型等四种国家审计模式进行了比较研究,在考量利弊的基础上,结合我国的国体和政体等国情实际,提出了分阶段,逐步构建向人民负责的审计型国家监督模式。书中还有很多亮点,翻卷有益,无需赘述。

本书正确处理了创新与实践相结合的关系,这反映了作者治学和实践的严肃认真态度。作者从事过教学、司法、体改

等工作,现在又就职国家审计机关,这为作者的研究提供了实践的财富。作者每年都有文章面世,早在1990年就承担过国家重点科研项目的理论研究,多年的理性思维,为作者打下了很好的理论功底。据我所知,作者无论是出国考察还是工作所及,都很注意资料的收集和积累,注意对相关问题的思考和研究。因此,作者在本书中对所研究的对象是了解的,资料丰富,叙述扼要,史论结合,论证充分,见解独到,语言规范。因此,本书是法学界和审计学界值得一读的学术专著,也可提供有关决策层对相关问题进行决策时作参考。

改革开放的今天,国家审计已受到社会越来越多的关注,受到人民(纳税人)越来越多的重视。我希望作者继续努力,深化国家审计的法理研究,推出更多新成果。

中国社会科学院学术委员会委员、法学所教授、博导
中国法学会学术委员会委员



刘 瀚

二〇〇三年十一月六日

当人民作为国家的纳税人,用一只手义务地将税费交给国家,人民就有权利利用另一只手监督国家使用税费,这只监督之手就是国家审计。国家审计的一切理论和实践,都应从这里开始。

When people as tax – payers pay taxes to the country, they get the right to supervise how the money is spent. State auditing is the method they use to carry out the function. All theory and practice of state auditing shall base on it.

现代国家是人民的国家,国家审计的完善形态是人民审计。

In modern times, a country belongs to the people. The perfect status of state auditing is auditing by the people.

当代世界,国家仍然凌驾于社会之上,人民审计还是理想,对现存国家审计进行不懈改造,人民审计的理想才会实现。

In contemporary world, a country is still above the society and auditing by the people is still an ideal goal. Only by continuously improving existing state auditing, can the ideal wish of auditing by the people be turned into reality.

国家权力属于人民,国家法律是人民的公意,权力和法律是人民管理社会,实现其意志和利益的工具,人民创造审计权,运用法律对权力进行监督和制约。

State rights belong to the people and state laws are the expressions of people's will. Rights and laws are the tools of the people for the management of societies, and realization of their will and interests. People create the right of auditing and exercise supervision and restrains against power according to laws.

内容提要

从法理视角去透视和定位国家审计的地位和作用,是本书的基点。由此,本书分国家审计概念、国家与国家审计的历史、法律与国家审计的关系、国家审计模式比较、中国国家审计的发展等五部分,并揭示了国家审计与人民(纳税人)、国家和法律的联系,论证了现代民主国家应该建构向人民负责的国家审计法律模式。因此,本书走出了经济学,甚至从财政学、会计学考察国家审计的局限,从而对国家审计概念、地位、模式、作用等内容,在深入研究和思考的基础上提出了自己的见解。

人民为了管理社会而建立国家,同时产生向国家纳税的义务,又产生监督国家管理和使用税费的权利;国家具有管理和使用税费的权力,同时又有管理和使用好人民交纳税费的职责;国家审计运用法律确认的审计权对国家管理和使用税费情况实行监督,对纳税人负责;法律是确认和执行人民的权利和义务、国家的权力和职责、国家审计的监督 and 责任的载体和准则。法律一旦确认国家审计具有向人民负责的责任,国

家审计就获得了独立监督国家其他权力的权力(权利)。简言之,国家审计权力来自人民监督国家的权利,来自国家向人民负责的职责,体现为法律的确认和实施。可见,国家审计既是一种国家监督,又是一种法律监督,从根本上说,则是一种人民监督。

本书将国家审计定义为:由国家法律确认的,向纳税人(人民)负责的,审查国家成本核算和国家实现公共财政效能的国家监督。这一定义与传统的“会计检查说”、“经济监督说”、“财政财务监督说”、“过程监督说”等各种国家审计定义不同,它揭示了国家审计与人民、国家、法律之间的关系,并论证了国家审计定义的四个要素:即权力要素,系指国家审计首先是一种国家权力,这种权力就叫国家审计权;责任要素,系指国家审计权是纳税人委托国家产生的一种权力,法律将人民的权利集中表现和转化为国家的权力,形成国家审计向人民负责的责任,在这种责任中,产生了审计监督和被审计监督的主体;对象要素,系指国家审计以国家成本核算和国家实现公共财政的效能为对象;职能要素,系指国家审计是一种国家监督,这种国家监督的实质是法律监督和职业监督的结合。国家审计具有独立性、自律性、他律性和约束性等特征。

考察国家与国家审计的历史,研究中外古代国家、近代国家和现代国家与国家审计之间的联系,由此得到启示:其一,国家产生国家审计,国家的发展也决定了国家审计的发展。其二,国家权力的配置,导致了国家审计的各种模式;其三,国

家性质决定了国家审计责任;其四,国家审计法治化是历史趋势;其五,国家政治、经济的发展,调整着国家审计的内容和范围。总之,国家审计产生和发展的历史与国家产生和发展的历史是一致的;国家审计是国家的产物,没有国家就没有国家审计;现代民主国家是人民的国家,没有民主国家就没有向人民负责的国家审计。

法律与国家审计存在密切关系。它们具有共同规律:共同起源于生产力的发展和国家的出现;共同发展于相应的经济条件,发展于继承与创新。法律与国家审计的关系是既统一依存、又相互区别,并相互影响和相互作用。有时表现为:法律就是国家审计本身,审计意识、审计实践、审计制度就是一种法律意识、法律实践和法律制度;有时表现为:国家审计依靠法律确定地位和作用;法律有赖于国家审计体现其存在。同时,法律与国家审计又相互区别,它们是两种不同的事物,其产生的依据、职能、特征、作用各有特点。

法律与国家审计的关系,首先是同源于国家、在历史上交互作用的关系。在历史实践中,法律与国家审计在一定程度上互为内容和形式,不同的法律体系和法律种类对国家审计的地位、作用和特征都会产生不同的影响;同时,国家审计的运动和发展也会对法律的内容和作用或多或少产生影响。审计意识的核心是法律意识;审计意识的核心价值是正义、正义也是法律的一个基本价值;审计意识的正义价值的核心是向纳税人负责;法律意识中的正义价值的核心是要体现人民的

意志和利益,向纳税人负责和体现人民意志和利益在本质和内容上是一致的。因此,国家审计体现公意,就是国家审计要向人民负责,向纳税人负责,并且要用法律来确认这种责任。在法治环境中,国家审计就是法治的组成部分,国家审计制度就是一种法律制度,国家审计关系亦是一种法律关系。审计关系是一种社会关系,经法律确认并调整,就成为审计法律关系。国家审计法律关系是指法律确认和调整的审计关系,是主体之间基于一定的法律事实而形成的法律上的权利和义务关系。它由主体、内容、客体以及法律事实四要素组成。现代社会中,国家审计处处体现法律的存在,法律成为国家审计地位和作用的载体。

现代民主国家的兴起,推动了现代国家审计模式的形成和发展;现代民主法治的进步,深刻影响了现代国家审计的发育。现代国家审计模式显现多样性,它们大都形成于 19 世纪和 20 世纪,至今已有二百多年的历史。当代流行于世界各国的国家审计模式主要有四种,即:立法型国家审计、司法型国家审计、行政型国家审计、独立型国家审计。主流模式是立法型国家审计和独立型国家审计;行政型国家审计模式目前只有韩国和中国实行。现代民主国家的国家审计模式,是现代国家实行权力制衡的体现,是由现代民主国家实行法治的状况决定的,因而,国家审计模式是法律模式的组成部分,同时,从一个侧面反映着法律模式的特点。世界各国都用不同法律效力的法律作为确定该国国家审计模式的法律渊源。现行的

不同类型的国家审计模式都存在各自的特征和利弊。通过比较其特征和利弊,我们得到的启示是:建构向人民负责的国家审计模式是历史发展的趋势,是与现代法律追求的价值目标竞合的。这种模式吸收了立法型、司法型、行政型和独立型国家审计模式的优势,摒弃并避免了它们的弊端。建立这种模式,至少要有五个标准:1、价值标准:向人民负责的价值观;2、制度标准:民主国家及其实行的权力制衡制度;3、法治标准:国家审计只服从法律,法律是人民利益和意志的体现,服从法律,就是向人民负责,同时,实现宪政,国家审计才具有向人民负责的法治环境;4、经济标准:实行公共财政,国家资源实现公共利益,满足公共需要;5、组织标准:向人民负责的国家审计必须具有独立的组织保障。这种模式的地位是:国家审计权独立于国家其他权力,不受其他权力的干涉;其依据是:宪法和法律;其作用是:审查国家成本核算,促进国家实现公共财政的效能;其职责是:履行审计鉴证、评价和公告的职能,以向纳税人负责为职责依归。总之,建构向人民负责的国家审计模式是世界各种国家审计模式改革的方向和发展目标。

1982年《宪法》确定我国实行行政型国家审计。这种模式的特征和作用:首先,我国的国家审计制度是一种法律制度;第二,我国最高国家审计机关隶属国务院,在总理领导下,属行政系列;第三,我国国家审计的主要内容是对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构

的财务收支,对国有企业、事业组织的财务收支进行审计监督;第四,我国国家审计具有一定的行政执法权,这种权力不受其他行政机关、团体和个人的干涉;第五,我国已经形成了行政型国家审计的法律体系和审计组织体系。我国行政型国家审计制度与我国目前的政治制度和经济制度是相适应的,在实践中发挥了很好的作用。同时,它也存在一些缺陷。除弊兴利,按照“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略,改革我国的现行行政型国家审计模式,是时代要求和历史趋势。这种改革有三个模式选择:1、改革现行的行政型国家审计制度:一是改革审计报告制度,实行国家审计机关不经过政府首脑同意、批准,直接向最高国家权力机关报送审计报告的制度;二是改革国家审计的人事法律,实行全国人民代表大会直接选举审计长,其地位与最高人民法院院长、最高人民检察院检察长相同。2、建构立法型国家审计模式,将我国的国家审计由隶属行政,改为隶属最高国家权力中的立法机关。我国最高国家权力机关,既是立法机关,又是法律监督机关,还是国家大事的最高决定机关。将我国国家审计隶属最高国家权力中的立法权,从而使我国的国家审计成为立法型国家审计。国家审计隶属立法机关,更能反映人民的利益和意志,在一定程度上更能保证国家审计依法独立行使向人民负责的职责。3、建构审计型国家监督模式(亦称审计型人民监督模式),将审计权从国家的各种权力中独立出来,形成对其他权力的制约,使国家审计权向人民负责,只服从法律。在我国,

这种模式是将国家审计隶属最高国家权力机关,但在组织上独立,在职权上向最高国家权力负责,并报告工作,接受最高国家权力的监督,其职权独立于其他权力。审计型国家监督模式具有人民审计的性质。我国国家审计模式的这三种改革取向,必须考虑:一、无论实行何种国家审计模式,都必须修宪和修改有关法律法规,通过法律变革,确立新的国家审计模式;二、国家审计模式的改革方向必须坚持向人民负责和服从法律这个根本,将向国家负责和向人民负责统一起来;三、国家审计模式的改革必须适合国情,采取渐进方式,先可以改革现行行政型国家审计,或行政性质不变,或实行立法型国家审计,积累经验后,再发育建构审计型国家监督模式。在民主法治的历史进程中,我国将不断改革并完善向人民负责的国家审计监督制度和体制。这是由改革和发展的历史总趋势决定的。

关键词:国家审计 人民 国家 法律 模式改革

Abstract

This dissertation includes five sections: the concept of state audit, the history of the state and state audit, the relationship between law and state audit, the comparisons among different modes of state audit and the development of state audit in China. It discusses the relationship between the state and the people (taxpayers), and between the state and law, and it also demonstrates a point that a modern democratic state should establish a state audit mode accountable to its people. There are a lot of unique views presented here upon the concept, the position, the mode and the functions of state audit.

People set up a state so as to manage the society, therefore, people have the obligation to pay taxes to the state, and meanwhile they have the right to supervise the state management and the use of taxes by the state. On the one hand, the state has the right to manage and use taxes; on the other hand, it has the obligation to manage and use taxes properly. Law is the tool or vehicle to assure and implement this right and obligation. Once state audit is affirmed to be accountable to its people by law, is state audit entitled the power

to supervise independently the other power organs of the state. In brief, the power of state audit comes from the right of the people to supervise the state and from the obligation of the state to be accountable to its people, and from the affirmation of this right and obligation by law. The responsibility of state audit is to perform the rights and responsibilities stipulated by law. From the above we can learn that state audit is a kind of supervision not only by the state, but also by law and essentially by the people.

State audit refers to a kind of the state supervision affirmed by the state law to examine the state cost estimate and the efficiency in operating public finance by the state. It is also the law supervision by which people transfer their own rights into the state power to supervise the state cost estimate and the efficiency in operating public finance.

The emergence and evolution of state audit coincide with those of the state. State audit is a fruit of the state. There would be no state audit without a state because a modern democratic state belongs to its people; there would be no state audit system accountable to the people without a democratic state.

Law and state audit are closely related to each other. They are mutually distinguished, dependent and interacted. In some cases, law is state audit itself, and the awareness, practice and system of state audit is equal to the awareness, practice and system of law;