

在整个国家的政治制度中，审计究竟处于什么样的地位？现有的审计体制能否能动地适应社会主义市场经济体制发展的需要？在社会政治、经济形势不断变化的情况下，我国现行的审计职责应进行怎样的调整？决定一个国家的审计权限的因素究竟是什么？应怎样处理审计责任和审计风险的辨证关系？……要解决这些问题，有必要根据中国的国情，在总结借鉴20年中国审计法制实践经验和国外审计法律制度发展的一般规律的基础上，研究完善我国现行审计法律制度的对策问题。

国家审计法律制度研究

项俊波 / 著

研究

国家审计法律制度研究

项俊波 / 著



中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家审计法律制度研究/项俊波编著. - 北京:中国时代经济出版社, 2002.4

ISBN 7-80169-216-0

I. 国… II. 项… 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(2002)第 017121 号

国家
审计
法律
制度
研究

项俊波
著

出 版 者 中国时代经济出版社
(原中国审计出版社)
地 址 北京东城区东四十条 24 号
青蓝大厦 11 层东办公区
邮政编码 100007
电 话 (010)88361317 64066019
传 真 (010)64066026
发行经销 各地新华书店经销
印 刷 北京市白帆印刷厂
开 本 880×1230 1/32
版 次 2002 年 4 月第 1 版
印 次 2002 年 4 月第 1 次印刷
印 张 7.5
字 数 154 千字
印 数 1~5000 册
定 价 20.00 元
书 号 ISBN 7-80169-216-0/D·018

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

在社会主义市场经济体制下，构建什么样的审计法律制度，能动地适应改革开放和社会主义现代化建设的需要，是一个重要的课题。由于我国现代审计制度建立时间相对较晚，对这一课题的研究尚属空白，因而有必要进行全方位、系统深入的研讨，以求从理论上阐述和诠释我国现行审计法律制度存在的利弊得失，从而为下一步完善我国审计法律制度提供一些有益的借鉴和参考，并推动审计法学乃至整个经济法学和法学研究的发展。

除了导论与结论部分外，本论部分共有七章，主要探讨以下几个方面的问题：

一、审计和审计制度。主要探讨了审计、国家审计的本质属性及其基本特征。审计制度与政治制度的内在联系及其相互关系，并首次在审计法学界提出“审计制度是国家的基本政治制度之一”的全新观点。从而说明健全审计法律制度在完善社会主义市场经济过程中的必然性和不可替代性。

二、审计法的本质属性及其产生和发展。主要探讨了

审计法的涵义、作用。审计法产生和发展的客观规律。并在对国内外审计法进行比较研究的基础上提出了当前我国审计法研究中应予关注的几个问题：

审计体制、审计职责、审计权限、审计责任和审计风险、审计准则等。

三、审计体制。主要探讨了当今世界国家审计体制四大模式——立法、司法、行政和独立型审计以及这些模式下审计体制的特点，对我国审计体制的现状和利弊进行了评析，提出了重新构建我国国家审计体制的基本思路——由现在的行政型体制向立法型审计体制过渡，设立与最高人民检察院、最高人民法院相并行的审计院，向全国人民代表大会和全国人大常委会负责，以体现国家审计机关真正意义上的“独立”。

四、审计职责。探讨了在审计机关以国有企业为审计工作重点的职责发生转移、财政审计随之上升为审计工作重点的情况下，如何深化预算执行审计的问题。说明了科学合理设定审计职责，是能否有效发挥审计监督作用的关键所在。提出了完善我国现行审计职责的对策：强化预算执行审计职责；积极探索效益审计；规范经济责任审计；改革内部审计管理体制，强化对社会审计业务质量的检查。

五、审计权限。主要探讨了：一方面，由于现行审计立法的局限，审计机关行使行政权与其他行政机关相冲突，审计机关执法难以深入；另一方面，有的部门则要求进一步限制审计机关权限的多重矛盾问题。提出了完善我国现行审计权限的建议：完善调查取证权；细化检查权和要求报送资料权；强化通报、公布审计结果权；增加参与制定经济法律法规权。

六、审计责任和审计风险。主要探讨了当审计人员由于没有认真履行责任，应当查出而没有查出或者查出不报或者查出后作出错误处理，造成权力机关、管理者、社会公众的错误判断，形成审计责任和审计风险的问题。详细分析了审计责任和审计风险之间的辨证关系。明确提出了防范审计风险的对策：完善审计法律体系，严格依法审计；加强业务管理和监督，完善审计质量控制制度；建立执法过错责任追究制度；严格执行审计准则，保证依法独立审计等。

七、审计准则。主要探讨了审计准则的涵义、分类和作用。并在对我国现行的国家审计准则优势和不足进行综合评估的基础上，提出了完善我国审计准则的对策。并且，对在建立新型的审计准则目标模式过程中应符合的要求，要处理好的矛盾和尚需解决的几大问题等进行了阐述。

关键词： 审计法律制度 审计体制 审计职责
 审计权限 审计责任和审计风险 审计准则

Abstract

In the environment of Socialistic Marketing System, the key topic we face is how to set up appropriate Audit Legal Syetem to satisfy the need of Open - Reform Policy and social-istic modernization construction. The study in this field is lack of experience because of the later development of Modern Audit System in China. Now, it is necessary to research this topic deeply and systematically, try to clarify the advantage and disadvantage of current Chinese Audit Legal System, and contribute to the development of Audit Legal System, Economics Legal Framework, and Law Study.

Except the foreword and conclusion, this paper uses 7. chapters to discuss the following topics:

1. Audit and Audit System. This part will discuss the nature and characteristics of audit and governmental audit, the interrelationship between Audit System and Political System. This paper also puts forward a new concept, that is "Audit is one of the Basic Political System of State", this concept pre-

sents the necessity and non – replaceability of Audit Legal System in the process of Socialistic Marketing System development.

2. The nature, establishment and development of Audit Law. This part will discuss the Audit Law in aspects of its implication, function, the objective law of its establishment and development. Based on the comparison between internal and external Audit Law, the paper puts forward several questions that should be paid attention to, such as Audit System, Audit Responsibility, Audit Power, Audit liability and Audit Risk, Audit Standards.

3. Audit System. This part will discuss four major models of current governmental audit system – Legislative, Justiciary, Administrative and Independent, as well as the characteristics of these models. It will evaluate and analysis the current status of Chinese Audit System and its strength and weakness, raise the basic thought on how to re – establish Chinese Audit System: transform from current Administrative Model to Legislative Model, set up Audit Court which on the same level as Supreme Court and Supreme Inspection Court, and the Audit Court will report to Peoples' Congress or the council of Peoples' Congress directly, so as to provide pure independence of audit institutions.

4. Audit Responsibility. This part will discuss how to develop budget – implementation audit, in the consideration of transformation key area of audit from SOE Audit to Public Finance Audit. This paper try to express whether we can define

the responsibility of audit clearly, will influence the role of audit supervision, and also give relevant solution for this topic: highlight budget – implementation audit, explore Performance Audit positively, regularize Accountability Audit, reform management system of Internal Audit, and strengthen the review of CPA Audit.

5. Audit power. This part will discuss that because of the limitation of present audit legal system, there is conflict between audit administrative power and other administrative power, which leads to the difficulty in executing audit legislation. On the other hand, more conflicts rised since some governmental department still request further limitation of audit powers. For these topics, this paper gives suggestions on how to consummate current audit power: emphasis the power of investigation and evidence collection, detail the power of inspection and requestion of deliver information, strengthen the power of circulating or publishing audit results, increase the power of participating in making economics laws and regulations.

6. Audit Liability and Audit Risk. This part will discuss the audit liability and audit risk being raised when auditors do not take their responsibility, or do not inspect after proper examination, or hide the audit finding, or make wrong audit decision, then misled the image and judgement of administrative departments, management and public. This paper analyzes the relationship between audit liability and audit risk, presents new strategies to avoid audit risk: improve Audit Legal System, audit by law strictly, strengthen professional management and

supervision, consummate quality control system, establish audit follow laws, promote audit standards, and ensure audit independently.

7. Audit Standards. This part will discuss the implication, classification and function of Audit Standards. Based on the comprehensive assessment of the strength and weakness of current Governmental Audit Standards, the paper raises the policy of how to improve Audit Standards in China, and discuss the contradiction and several main problems need to settle in the process of setting up new Audit Standards Objective Model.

Key Words: Audit Legal System, Audit System, Audit Responsibility, Audit Power Audit Liability and Audit Risk, Audit Standards.

A b s t r a c t

目 录

导论	(1)
第一章 审计和审计制度	(10)
一、审计和国家审计	(10)
(一) 审计的本质	(10)
(二) 国家审计及其特征	(19)
二、审计制度是国家的基本政治制度之一	(24)
第二章 审计法的本质属性及其产生和发展	(31)
一、审计法的涵义和作用	(31)
(一) 审计法的涵义	(31)
(二) 审计法的作用	(33)
二、审计法的产生和发展	(35)
(一) 外国审计法的历史与现状	(35)
(二) 中国审计法的历史与现状	(42)
(三) 审计法产生和发展的客观规律	(48)
三、国内外审计法的比较与启示	(51)
四、当前我国审计法中应当研究的几个问题	(55)
第三章 我国审计体制的改革与重构	(58)

一、审计体制的涵义和特征	(58)
(一) 审计体制的涵义和特征	(58)
(二) 我国审计体制的特征	(61)
二、外国审计体制比较研究	(63)
(一) 外国审计体制的主要模式	(63)
(二) 对外国不同模式审计体制的评析	(72)
三、我国审计体制的现状和评析	(75)
(一) 我国审计体制的现状	(75)
(二) 对我国现行审计体制的评析	(79)
四、改革、完善我国现行审计体制的对策	(83)
(一) 我国审计体制改革的必然性	(83)
(二) 我国审计体制改革的现实可能性	(86)
(三) 完善现行审计体制、加强审计工作的 对策	(88)
第四章 我国审计职责的完善	(100)
一、审计职责的涵义和特征	(100)
二、实行不同审计体制国家的审计职责比较 研究	(102)
(一) 外国最高国家审计机关审计职责	(102)
(二) 对外国最高审计机关审计职责的评析	(105)
三、我国现行审计职责的内容和评析	(107)
(一) 我国现行审计职责的内容	(107)
(二) 对我国现行审计职责的评析	(114)
四、完善我国审计职责的基本思路	(120)
(一) 强化预算执行审计	(120)
(二) 积极探索效益审计	(121)
(三) 规范经济责任审计	(122)

(四) 改革内部审计管理体制, 强化对社会审计 业务质量的检查	(123)
第五章 我国审计权限的完善	(125)
一、审计权限的涵义和特征	(125)
(一) 审计权限的涵义	(125)
(二) 审计权限的特征	(127)
二、实行不同审计体制国家审计权限的比较 研究	(128)
(一) 外国最高审计机关的审计权限	(128)
(二) 对外国最高审计机关审计权限的评析	(132)
三、我国现行审计权限的内容和特点	(134)
(一) 我国现行审计权限的内容	(134)
(二) 我国现行审计权限的特点	(144)
四、完善我国审计权限的建议	(146)
(一) 完善调查取证权	(147)
(二) 细化检查权和要求报送资料权	(148)
(三) 强化通报、公布审计结果权	(149)
(四) 增加参与制定经济法律法规权	(150)
第六章 审计责任和审计风险	(152)
一、审计责任	(152)
(一) 审计责任的涵义	(152)
(二) 审计责任产生的原因	(154)
(三) 审计责任的种类及其追究	(156)
二、审计风险	(158)
(一) 审计风险的涵义	(158)
(二) 审计风险的特征	(160)
(三) 审计风险产生的原因	(162)

三、审计责任与审计风险的关系	(167)
(一) 没有审计责任便没有审计风险	(167)
(二) 审计责任越大审计风险也相应增大	(168)
四、防范审计风险的对策	(168)
(一) 完善审计法律体系、严格依法审计	(169)
(二) 加强业务管理和监督, 完善审计质量控制 制度	(171)
(三) 改进审计方法, 提高审计质量	(172)
(四) 严格执行审计准则, 保证审计独立性	(173)
(五) 明确审计责任, 建立执法过错责任追究 制度	(173)
(六) 加强业务培训, 提高审计人员的素质	(174)
(七) 加大宣传力度, 营造良好的外部执法 环境	(174)
第七章 我国政府审计准则研究	(175)
一、审计准则的涵义、分类和作用	(175)
(一) 审计准则的概念	(175)
(二) 审计准则的类别	(176)
(三) 审计准则的作用	(176)
二、我国国家审计准则体系结构	(177)
(一) 我国国家审计准则的涵义	(177)
(二) 我国国家审计准则体系	(177)
三、我国国家审计准则特征	(178)
(一) 我国国家审计准则的性质	(178)
(二) 国家审计准则在我国审计法律规范体系中的 地位	(179)
(三) 国家审计准则在审计法律规范体系中	

的作用	(181)
四、当前国际上主要国家审计准则的模式及其 分析	(182)
(一) 最高审计机关国际组织审计准则	(182)
(二) 美国国家审计准则	(186)
(三) 加拿大审计长公署的审计准则体系	(191)
(四) 对国外政府审计准则的分析	(195)
五、我国审计准则的现状评估	(196)
(一) 国家审计准则体系的发展	(196)
(二) 现行审计准则的优势	(198)
(三) 现行审计准则的不足	(200)
六、完善现行审计准则的对策	(201)
(一) 目标模式的选择和应考虑的因素	(201)
(二) 若干基本问题的思路	(204)
结 论	(207)
参考文献	(216)
后 记	(223)

导 论

一、完善我国现行审计法律制度的对策研究：一个亟待研究的重要课题

一个国家审计法律制度的完善与否体现了这个国家民主政治推行的程度。

社会主义市场经济体制的建立和完善需要有与之相适应的审计法律制度。发端、建立于改革开放初期的我国社会主义审计制度已走过了近 20 年的历程。近 20 年的实践既积累了丰富的经验，也存在一些困难和问题。在人类历史前进的步伐迈入 21 世纪的今天，中国的审计路子该怎样走？构建什么样的中国审计法律制度才能适应社会主义市场经济的需要？这是值得我们认真思考的问题，也迫切需要理论研究的先行和引导。一方面，我们要对近 20 年来中国审计法制建设做出全面的总结、反思，并积极进行理性的思考和探索；另一方面，我们要重新构建 21 世纪未来中国审计法律制度的理论框架。

选择“完善我国审计法律制度的对策研究”这一课题，是因为至今为止审计学界和经济法学界尚未有人对这样一

个具有重大价值的问题进行全面、系统、深入的研究。事实上，在实行社会主义市场经济、保证国民经济持续、快速、协调发展的运行过程中，审计监督作为国家间接控制的重要手段，在社会主义经济监督系统中起着举足轻重的作用。以完善我国审计法律制度的对策作为研究对象，可以从理论上阐述和诠释我国现行审计法律制度与国家宏观调控、规范市场行为、强化监督以及对滥用权力行为的制约的关系等诸方面的许多问题。这对于弥补经济法学和审计法学在这一领域中的研究空白和缺陷具有积极的意义。

另外，由于1982年《宪法》确定的我国现行的审计法律制度是计划经济向社会主义市场经济转轨时期的产物，无论是领导体制、机构设置、人员配备，还是审计职责权限、管辖范围的划分，无不体现了这一特定时期的特点，打上这一时期的烙印。但在20年后的今天，我国的政治经济体制改革已取得了明显成效，社会政治、经济环境发生了深刻变化，社会主义市场经济体制已初步建立，经济组织形式和经济运行模式的整体重构等诸多因素，致使审计工作的内涵和外延发生了很大变化。在计划经济向社会主义市场经济转轨过程中形成的审计思想、审计理论、审计法律制度在一定程度上已适应不了新的政治、经济形势发展对审计工作的新要求，许多重大的审计理论课题等待我们去研究、解决。例如：在整个国家的政治制度中，审计究竟处于什么样的地位？现有的审计体制能否能动地适应社会主义市场经济体制发展的需要？在社会政治、经济形势不断变化的情况下我国现行审计职责应进行怎样的调整？决定一个国家的审计权限的因素究竟是什么？……对于这些审计法学领域的重大问题，有的至今尚无人涉足研究；