

审计法与审计 实务全书



本书编委会编写

北京燕山出版社

审计法与审计实务全书

本书编委会 编写

北京燕山出版社

(京)新登字 209 号

图书在版编目 (CIP) 数据

审计法与审计实务全书/房维廉,奚淑琴主编. —北京:
北京燕山出版社, 1995. 6
ISBN 7-5402-0142-8

I. 审… I. ①房… ②奚… II. ①审计法-中国②审计-基本知识 N. ①D922. 27②F239

本数据由北京燕山出版社提供, 中国版本图书馆 CIP
数据核字 (95) 第 07486 号

北京燕山出版社出版发行

北京市东城区府学胡同 36 号 100007

新华书店经销

北京计量印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开本 144.25 印张 3800 千字

1995 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 296.00 元

版权所有 盗版必究

加強審計監督為社
會主義現代化建設服務

江澤民

责任编辑:

易 之
里 功

封面设计:

赵 莉

加强审计监督
发展社会主义市
场经济

李鹏

顾问

卞耀武 全国人大常委会法制工作委员会副主任
崔建民 中华人民共和国审计署常务副审计长

编委会

房维廉 全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任
安建 全国人大常委会法制工作委员会经济法室副主任
魏礼江 中华人民共和国审计署法规司副司长
董新刚 中华人民共和国审计署法规司副司长
李适时 国务院法制局财政金融司司长
沈春耀 国务院法制局财政金融司副司长
奚淑琴 郭庆 杜波 金辉

分编主编

第一编	房维廉	魏礼江					
第二编	奚淑琴	郭庆	杜波	金辉			
第三编	奚淑琴	郭庆	杜波	金辉			
第四编	奚淑琴	郭庆	杜波	金辉			
第五编	奚淑琴	郭庆	杜波	金辉			
第六编	奚淑琴	郭庆	杜波	金辉			

撰稿人

卞耀武	王常松	安建	李菡	李书蕙	刘左军
刘绍统	李适时	庄恩岳	沈春耀	陈梅	杨华柏
尚昌顺	房维廉	寇国栋	郭振乾	谷文颖	康钟琦
高雅青	崔建民	董开军	董新钢	魏礼江	林文威
李冬亮	徐新忠	王萍	李曾	刘剑锋	彭好
许艳杰	卢英	奚淑琴	郭庆	杜波	金辉
陈勇勤	王江松				

贯彻《审计法》 强化审计监督

中华人民共和国审计署审计长 郭振乾

《中华人民共和国审计法》已经全国人大常委会审议通过后正式颁布，自1995年1月1日起实行。这是我国财政经济生活和审计工作的一件大事。国家审计监督是高层次的综合性财政经济监督，是国家对财政经济工作加强宏观管理的重要手段，起着其他经济管理部门所不能替代的监督作用。

我国审计监督制度是为适应改革开放和经济发展而建立的。

1983年9月审计署成立，县以上地方各级政府的审计机关也相继建立，审计监督工作逐步开展，取得了重大成就。10多年来，全国各级审计机关共查处违反财经法纪问题上交财政金额275亿元，追回被侵占挪用资金203亿元，节省基建投资55亿元，减少财政拨款和补贴25亿元，通过审计促进提高经济效益234亿元，在维护国家财经法纪，促进加强宏观管理，提高经济效益，加强廉政建设等方面，发挥了重要作用。

在深化改革、加快发展的过程中，审计工作也出现了一些新的情况和问题。特别是今年以来，随着财税、金融、投资、外贸和企业等体制改革的深化，中央、地方、部门和企业事业组织之间的利益关系发生重大变化，更需要运用法律手段健全审计监督机制，保障改革和经济建设的健康发展。颁布实行《审计法》，加强对国家财政收支和与国有资产有关的财务收支的审计监督，维护国家财政经济秩序，加强宏观管理，促进廉政建设，保障国民经济健康发展，是十分必要与适时的。

审计监督本级各部门和下级政府预算的执行情况和决算。这是《审计法》赋予审计机关的重要职责，也是建立社会主义市场经济体制对审计工作的客观要求。我国审计机关以往对本级各部门和下级政府的财政收支进行了审计，但对本级预算执行情况没有进行审计。国内外审计工作经验证明，对财政预算的执行情况建立有效的监督机制，不

仅有利于健全国家的预算监督管理制度，维护国家预算的严肃性。也有利于各级政府全面了解财政管理中的情况和问题，以便采取改进措施，切实保证国家财政收入取之于民，用之于民，防止挪用、浪费等现象的发生。

《审计法》总结我国 10 年多来审计工作的实践经验，规定审计机关对国有金融机构和国有企业的资产、负债、损益，国家建设项目预算的执行情况和决算，国家事业组织、有关社会公共基金、资金和国外援助、贷款项目的财务收支进行审计监督。对与国计民生有重大关系的、接受财政补贴较多或者亏损数额较大的、以及国务院和本级地方人民政府指定的其他国有企业，有计划地定期进行审计。

10 多年来，各级审计机关在审计工作中查出万元以上的贪污案件 1600 多起，移送纪检、监察和司法机关处理的有 10500 多人。《审计法》规定，要对各级政府部门和企业事业单位的财务收支进行审计监督，这为审计机关依法履行维护国家财政经济秩序的职责，发挥促进廉政建设的作用，提供了有力的法律依据。

《审计法》把我国审计工作 10 多年来的成功经验和行之有效的作法，以法律的形式确定下来，将对我国审计监督工作的发展起到重大推动作用。学习、宣传和贯彻落实《审计法》，是全国各级审计机关、内部审计机构和社会审计组织的重要任务，要作为一件大事来抓，要采取多种形式向社会广泛宣传《审计法》，以取得各有关方面的支持，为更好地发挥审计监督的作用创造有利条件。各级审计机关和广大审计人员应当统一思想，提高认识，自觉珍惜和正确履行《审计法》赋予的权利与义务，为发展社会主义市场经济服务。审计署将抓紧研究制定与《审计法》相配套的有关规章和制度，把《审计法》的规定具体化。

前 言

中华人民共和国审计署常务副审计长 崔建民

《中华人民共和国审计法》(以下简称审计法)已经第八届全国人大常委会第九次会议审议通过,国家主席江泽民发布命令予以公布,自1995年1月1日起施行。这是审计工作中的一件大事,也是我国财政经济活动和民主法制建设中的一件大事。审计法总结了我国十一年来的审计工作经验,并借鉴了外国审计法律、制度中的有益内容,是一部具有中国特色的,适应建立社会主义市场经济体制要求的,强化国家审计监督的,并与国际审计惯例接轨的国家审计法律。它的颁布施行,对于加强审计监督工作,维护国家财政经济秩序,促进廉政建设,提高经济效益,保障国民经济健康发展,具有十分重要的意义。

党的十四大明确提出了我国经济体制改革的目标,是建立社会主义市场经济体制。为了健全与市场经济相适应的科学的宏观管理体制,需要强化和完善审计监督。审计机关是依法对国家财政、财务收支独立行使审计监督权的专门机关,在我国经济监督体系中处于十分重要的地位,起着其他行政机关所不能替代的作用。在深化改革、促进发展的过程中,财政经济管理工作日益法制化、科学化、规范化,但也存在着有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权以及谋求部门和地区利益而违反法律、法规等现象,需要法律明确赋予审计机关监督、纠正的权力,规范和保障财政经济活动的正常运行。同时,加强廉政建设,反对腐败是建立社会主义市场经济体制的必要条件和重要保证,也是关系改革事业成败,关系党和国家命运的大事。审计机关在这方面也负有十分重要的职责。审计法颁布后,对审计监督在新的经济体制中的地位、职责、权限等加以具体规定,就能够更好地发挥审计监督的作用。

法律要靠人来执行。而学好审计法又是正确贯彻执行审计法的前提条件。审计法内容丰富,涉及财政经济各个方面,不仅审计机关、广

大审计工作者要花力气、下功夫正确理解法律条文，在实际工作中正确运用，而且，这部法律的贯彻实施，也离不开社会各界的支持和有关方面的配合。因此广泛宣传、学习审计法，让社会各方面都能够了解审计法的重要意义和基本内容，是我们当前的一项重要任务。只要审计法被社会各界正确掌握，就能够有力地增强人民群众的审计监督法律意识，审计法的贯彻执行就有了坚实的社会基础，审计工作也就能够得到顺利发展。

希望广大读者对本书提出宝贵意见，以便加以补充、修正、丰富和完善。

审计制度的法律基石

(代序)

全国人大常委会法制工作委员会副主任 卞耀武

1994年8月31日，八届全国人民代表大会常务委员会庄严地通过了《中华人民共和国审计法》。它是我国的第一部审计法，这部重要的法律，对建立和完善我国的审计制度，构造和发展我国的审计监督体系，维护财政经济秩序，促进国民经济的健康发展都有重要的意义，将发挥广泛的、积极的作用。

审计制度是国民经济正常运行和发展的客观需要，审计法是审计制度赖以建立的法律保障，因此，在现代的经济活动中，从事经济管理、经济监督工作的人员，参加经济活动的许多人员都需要了解审计法、正确运用审计法，这是应当具有的一种素质。本文结合参加审计法立法工作的实践，从审计制度的本质、审计制度与法律的关系、审计法的主要原则以及审计法的实施等方面的内容，作简要论述，以期促进对审计法的重视，有利于强化审计工作。

一、审计必须形成制度

审计，植根于经济监督的需要，审计工作是一项独立的工作，通过审计工作所实施的经济监督，无论是从理论上，还是实践中，都与下列国民经济情况有关：

一是，随着社会生产力的发展，形成一大批社会财富，国家有一大批财产，这些财富的存在和使用，都需要有监督，而且这种监督应当是经常性的，需要有专门机构、人员去实施。

二是，在社会财富中有一部分是所有者自行管理和使用的，但也有相当一部分是难以自行管理和直接使用，而是委托他人管理或者经营，并且在社会经济发展过程中，这种情况日益增多。这种委托管理经营势必需要形成间接的控制、管理，也就是要监督受托人是否履行经济责任，委托的财产是否安全、是否受到侵害，是否有合理的效益。

三是，在国民经济中，实际存在着局部利益与整体利益的矛盾，个别利益与国家利益的矛盾，当前利益和长远利益的矛盾。这种利益上的矛盾是会在正确的方针指导下得到协调和正确处理的，但是也会有不能正确协调处理时出现的种种弊端，因此，在正常的、不正常的情况下都要有经常性的监督，监督这些相互关系正确处置，维护国家的、整体的、长远的利益，同时保护局部的、当前的合法的利益。

四是，在社会中会有一批违法之徒，采用多种伎俩，觊觎、侵害、盗窃国家财产以及其他由国家管理的社会财产，这就需要有经常的、有效的监督，来防御这种侵害，揭露并制裁这种违法行为。

五是，会计具有记录经济活动、分析经济行为、管理经济事务的重要作用，但是对会计记录的真实性、合法性是需要检查监督的，只有这样才能更好地发挥会计的作用，有利于如实记录、分析经济活动。

六是，人们不仅要检查财务记录的真实性，而且要监督、证实财产使用的合理性和有效性，这是一项拓宽了领域，更适应现代经济需要的监督活动。

此外，还可以列举出几种情况，比如，对国家资源以及其他公共资源的有效分配、使用，应当进行监督；对经济决策的实施和重要经济措施的贯彻实施要进行监督；对某些特定的经济责任要证实、评价等。

上述各种情况，都可以从不同的角度来证实审计是客观的需要，包括经济发展、国家管理、经济责任形成、社会经济管理水平提高等方面的需要。这几种情况之间有联系甚至还有不少交叉现象，但它们都要求审计工作的独立存在，并且是经常性的，而不是一种临时举措，是有规则的，而不是一种任意行为。这就要求使审计成为一种制度，是一种独立的、经常性的监督制度，只有这样，审计的作用才能得以保证，才能充分发挥审计的监督职能。应当承认，建立审计制度是一种客观需要，有其不容否定的必要性。因此，审计法郑重地规定：“国家实行审计监督制度”，这是在法律上首次明确地确定审计是一项制度，而且是作为国家的监督制度，应当受到认真严肃的对待。

二、审计制度以法律为依托

从国家管理、社会经济生活的需要出发，必须建立审计制度，审计法依据宪法原则，确立了这个制度，成为建立审计制度的法律依据。

作为国家的一项重要制度，还应当肯定地说它是要与一系列的法律、法规相结合的，只有以一系列的法律、法规为依托，这项制度才能建立起来。法律的制定，首先确定了这项制度的形成和合法的存在，如果一项制度得不到法律的保障，那将是难以形成的，当然更难以进一步发展；第二，这项制度的基本内容或者说基本规范，应当是由法律来确定，从而形成这项制度的基础和支柱，如果不是以法律形式确定基本规范，就难以确立这项制度的基础，也缺乏必要的支柱，会直接影响这项制度的建立；第三，一项制度的建立应当是有约束力、有权威的，这就必须采用法律的手段，借重于法律的普遍性、强制性的特点，否则，如果一项制度无约束力、无权威，那将使这项制度形同虚设，难以确立，更不用说是确立一项重要的监督制度了。法律的普遍性、强制性，即要求人人必须遵守，以强制力作为其后盾，这正是建立审计制度所必不可少的；第四，一项制度与其他相关制度的衔接、协调，应当由法律来确定，才能使各相关的制度间有明确的界定，既有其独立职能，又有相互联系，否则也是难以建立一项有效的明确的制度的。

建立审计监督制度，必须以法律作为依托，其依托的主要法律就是根据宪法制定的《中华人民共和国审计法》。这部法律的制定，为审计监督制度的建立提供了法律的保障，创造了必要的法律条件。审计法对审计工作的法律地位、主要职能、组织体制、工作程序、行事规则以及有关的法律责任等，都作出了明确规定，有了基本规范，在这个基础上，审计制度即可赖以建立和发展。这些有关事项是以法律作为保证的，是不可被否定的，否则就要承担相应的法律责任。审计法为建设和完善审计制度铺设了法律轨道，按照这个轨道就可有效地推行这项重要制度，虽然它会有一些这样或那样的难度，但是确立审计制度的道路在法律上已经畅通，实行这项制度是确定无疑的。所以，审计制度的实行必须以法律为依托，只有以法律为基础，审计制度才能建立健全。

在整个审计制度中，审计工作的关键所在就在于它要规范化和具有权威性，而这是更需要以法律为依托的。只有依赖于法律形式，才能保证审计工作的规范化，只有以法律为保障，审计工作才是有权威的，以法律为基础，监督和被监督的关系才能正确地建立起来，审计

制度才能持续地发挥作用。所以，审计制度以法律为依托，是从审计制度的建立、发展直到正常运行，都是必不可少的。应当认识到，审计监督制度的实质就是在审计领域中坚持运用法律手段，因而在审计工作中，必须尊重法律，依靠法律，而在立法工作中，必须确立审计的法律规范，完善审计法制。

三、审计法的主要规定

审计法是我国审计制度的基本法律，是根据宪法的原则，总结了审计工作和审计立法已有的经验，从中国国情出发，同时借鉴、吸收国外有益的经验，对审计制度的基本原则和主要事项作了规定。

1. 立法目的和立法原则。集中的内容就是为了加强国家的审计监督，国家实行审计监督制度。立法所起的作用是维护国家财政经济秩序，促进廉政建设，保障国民经济的健康发展。这里除了适应社会经济生活的需要，维护秩序，促进发展外，还确定了促进廉政建设这一原则，从法律上拓宽了审计工作的领域，增添了又一层的积极作用。

2. 审计的主要内容和主要职能。审计什么，在审计法中明确的是：

（1）财政收支，包括国务院各部门和地方各级人民政府的财政收支；在财政收支中，包括政府预算的执行情况和决算，以及预算外资金的管理和使用情况；

（2）国有金融机构的财务收支，包括中央银行的财务收支和其他国有金融机构的资产、负债、损益情况；

（3）国有的事业单位的财务收支；

（4）国有企业的资产、负债、损益情况，涉及国有资产占控股地位或者占主导地位的企业审计监督，授权国务院规定；

（5）国家建设项目预算的执行情况和决算；

（6）政府部门管理和受政府委托管理的基金、资金的财务收支；

（7）国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支；

除上述外，还有法律、行政法规规定的应当由审计机关审计的事项等。

归结起来，审计机关的主要职责就是对财政收支和与国有资产有关的财务收支活动，依法进行监督，由法律确定审计的内容，也就是由法律赋予审计机关明确的职责，对这些事项的审计，不需要再经授权，如果说，是授权的话，那也是法律已对审计机关授了权，这是审

计机关和被审计单位都应明确的一个法律界限。

关于审计的职能，应当结合现代经济的要求，不能只局限于一般性检查收支帐目和报表，而要扩展到管理责任、工作责任等更宽的领域，发挥审计的更积极的作用。因此，规定对财政、财务收支的真实、合法和效益进行审计监督，管理的业绩和有效方面的监督就成为审计所应重视的又一项职能。

3、审计准则，也可以说是审计的行为标准。审计法规定，审计机关依照法律规定的职权和程序进行审计，审计人员依法执行职务，被审计单位应依法接受审计。所以，在审计活动中，法律是准绳，审计机关、审计人员和被审计单位，都必须依法办事，依法享有权利，履行义务，由法律调整审计机关和被审计单位的关系。

4、审计体制。在审计法中规定，国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。这是加强了人大对财政收支的监督工作，并使之具体而制度化，同时也加重了审计工作的职责，它在审计监督制度中，是一项重要的规定。关于审计机关，审计法明确了审计署主管全国的审计工作，同时规范了各级审计机关的领导关系。对审计体系中的国家审计、内部审计、社会审计在审计法中也分别不同情况作了规定。

5、关于审计的独立性。这是审计监督的本质要求，也是保证发挥审计监督作用的一个必要的条件。因此，审计法规定，审计机关依照法律规定，独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。同时又规定，审计机关履行职责所必需的经费，应当予以保证；审计人员依法执行职务，受法律保护；审计机关负责人没有违法失职或者其他不符合任职条件的情况的，不得随意撤换。这些规定，从法律地位、经费和人员三方面，保障了审计的相对独立性。

6、关于审计机关权限。这是根据审计监督权的特点来确定的。审计机关有权要求被审计单位提供财政收支、财务收支的有关资料，有权检查被审计单位的会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支、财务收支有关的资料，有权检查有关的资产，有权就审计事项进行有关调查，审计机关在行使这些职权时，受到法律的充分保护，被审计单位必须如实提供，接受检查、调查，否则审计机关有权依法制

止、责令纠正和追究责任。对于审计结果，审计机关可以通报或者公布，这种处理方式有利于使审计结果形成更广泛的影响，也有利于加强审计工作。

7、关于审计程序。就是要求审计监督程序化，审计工作应按照适当的方式和程序进行，严密而规范，以有效地和准确地行使审计监督权，保证实现审计目标。审计报告、审计意见书、审计决定，都是有法定地位和法定作用的法律文书，必须受到充分重视。法定的审计程序也会使被审计单位的正常工作运转受到必要的保护。

8、规定了明确的法律责任。主要是保证审计监督权的行使，对违法的行为，必须受到法律的惩处。对于违反国家规定的财政收支、财务收支行为，规定了审计机关、人民政府或者有关主管部门在法定的职权范围内，应当依法作出处理。构成犯罪的，依法追究刑事责任。这些规定，是运用法律手段强化审计监督，以法律手段来保证实现审计的职责。

审计法是一部完整的法律，形成了自己的体系，除了上述主要规定外，还有许多重要的内容，都是其必要的组成部分，相互联系，结合成为一个整体。

四、审计法的实施

审计法的制定，在建立审计监督制度和加强法制建设方面都是具有重要意义，在制定之后关键在于实施。实施是立法的必然要求，立法之后的重大任务是实施，法律的制度和实施是不可分割的紧密连结的统一过程。实施审计法就是把审计法的各项规定落实到实处，使这些法律规范真正变成审计工作中强有力的行动准则。所以，对法律的实施必须采取严肃认真的态度，坚定地维护法律的权威，不容许以这样或者那样的借口否定法律、篡改法律、曲解法律、规避法律，这些做法都是有害于审计监督权的行使，有损于法律的权威的。

实施法律具有高度的严肃性，首先必须宣传法律、学懂法律，然后才能正确地运用法律，执行法律。当前，应当宣传审计法，组织学习研究审计法，准确地掌握审计法的各项规定，为实施审计法打下一个坚实的基础，在一定的意义上，也是实行审计监督制度的一项重要的基础工程。只有打好了法律基础，思想上树立牢固的法制观念，行动上确立统一的审计法律规则，审计工作才会有效地纳入法律轨道，变