

我国审计组织体系和领导
体制课题研究

贵州省审计学会



课 题 说 明

《我国社会主义审计组织体系和领导体制》是中国审计学会一九八八至一九九二年审计科研规划中的重点课题之一。研究这个课题的重要目的之一是随着改革开放的深入发展，为进一步改革和完善现行审计组织体系和领导体制提供决算的参照，最终为建立具有中国特色的社会主义审计制度作出贡献。

我省审计学会于一九八九年三月承担这个课题以来，在省审计局的直接领导和重视下，组织省内外的部分专家、学者和实际工作者进行了广泛深入的调查研究，采取理论与审计实践相结合的方法，借鉴国内外审计历史经验，运用马克思列宁主义和毛泽东思想的观点和方法，从我国的国情出发，以不同角度撰写论文 10 余篇，在此基础上，于一九九〇年七月十九日至二十二日，在我省安顺市召开课题论证会。除省审计局领导同志和部分课题组成员及各地州市审计局负责人参加外，还聘请天津、上海、湖北、湖南、广西、云南、重庆等省市自治区的专家、学者和审计机关的领导同志参加会议，中国审计学会分管本课题的常务理事韩勃同志到会指导。到会的同志经过认真热烈的讨论，有的还提交了有关本

课题内容的论文，不仅发表了很多宝贵的意见，而且对研究这个课题的指导思想也得到了进一步的明确，即根据当时的治理整顿和深化改革的实际情况，对这个课题的研究应以如何进一步完善现行审计组织体系和领导体制为重点，使课题研究与现实的审计工作更加紧密地结合起来。

这次论证会之后，由省审计局和省学会的领导对这次论证会提出的意见和建议进行了综合研究，于一九九〇年八月二十八日提出了题为《关于完善和改革我国社会主义审计组织体系和领导体制的建议和设想》的研究报告，并上报中国审计学会。

一九九〇年九月，天津市审计学会召开了北方片区对本课题的研讨会。我省审计学会的负责同志参加了这次会议。经过会议期间的交流，我省的上述研究报告受到了与会的专家、学者和实际工作者的好评。

一九九一年二月二日，中国审计学会为了进一步深化这个课题的研究，又发出通知作了安排。我省审计学会于一九九一年六月六日在贵阳召开了有学会顾问、常务理事及课题组人员参加的常务理事扩大会议。围绕中国审计学会在《通知》中提出的讨论要点，进行了深入的讨论，并在会后提出了《关于完善我国审计组织体系和领导体制的补充建议》。

一九九一年六月，中国审计学会在安徽省屯溪市组织了财经院校、国家审计机关和企业单位的审计学者和专家20余人，对本课题的研究成果作了验收，中国审计学会会长于明涛、副会长祁田主持验收会，审计署特约顾问任景德也参加了会议。通过论证验收，一致认为我省对“本课题研究的主题符合我国实际需要，从分析我国审计现状出发，与一些国家的审计制度对比，提出改进我国审计领导体制和组织体系的具体意见，内容丰富，论点明确，结构严谨，取得了阶段性研究成果，为研究和建设我国社会主义审计体系提供了确切的论述，具有较高的理论水平和实用价值”。

本课题研究报告和补充建议的结构和主要内容是：

一、审计组织体系和领导体制的现状描述。对改革中审计制度的适应性和发展、组织体系的演变状况、领导体制的现状及其适应性和取得的成果，以马克思主义的历史唯物主义观点进行了客观的描述和论证。

二、现行审计组织体系和领导体制存在的问题。通过调查研究和综合分析，分别对组织体系和领导体制中存在的问题和不适应性，提出九个方面的情况，并对其成因作了简要的分析。

三、完善审计组织体系和领导体制的建议。

研究报告从十一个方面针对上述存在的问题提出了

完善建议，诸如加强审计立法，进一步划分职能，确立审计的基本职能，大力发展审计组织尤其是内部审计和社会审计、提高审计机关的地位、提高纵向领导的刚性、增强审计机关的独立性和加强审计机关的法制建设等。

在补充建议中，提出了加强审计基础理论的研究工作、强化审计权力、加快审计机关自身的建设等。

四、关于我国审计机关领导体制改革的若干设想。主要通过与中国历代审计和国外审计的领导体制及由此所形成的各种不同类型的体制模式进行对比分析，从提高审计的独立性出发，提出了实行由国务院领导下的垂直领导体制和由全国人大领导下的垂直领导体制等选择性设想建议。

从本课题研究后的实际效应看，在加强审计立法方面，目前审计署已提出了《审计法》初稿，在提高审计机关的地位方面，《审计法》初稿已将省级审计机关由局改变为厅；在加强审计理论研究方面，审计署已在审计工作的十年规划中把加强审计理论研究作为一项重要内容；在提高审计机关纵向领导的刚性，加快审计机关的自身建设，尤其是发展内部审计、社会审计等方面，都起到了积极的促进作用。特别需要指出的是，在本课题的“补充建议”中曾提出，在发展社会审计中，应与《民法通则》的立法相适应，将集体企业、事业单位和

非法人单位以及一些特定的审计项目划归社会审计承担。这和当前国务院提出的，将社会审计列为第三产业是基本一致的。

总之，我省审计学会对这一课题的研究，正如中国审计学会所指出的，是“具有较高的理论水平和实用价值”的。

中国审计学会一九九一年八月五日对本课题的评价意见的复印件附后。

贵州省审计学会
一九九二年六月四日

中国审计学会的评价意见

贵州省审计学会：

你会和天津市审计学会于1989年春承担了中国审计学会1988-1992年审计科研规划中《我国社会主义组织体系和领导体制》课题的研究。你们分别组织了有本省、市和相邻地区的专家、学者及广大审计实务工作者进行了两年多深入、细致、广泛的研究，取得了阶段性的成果。

中国审计学会于1991年6月在安徽省屯溪市组织了财经院校、国家审计机关和企业单位的审计学者和专家20余人，对本课题的研究成果作了论证，课题研究的主题符合我国实际需要，从分析我国审计现状出发，与一些国家的审计制度对比，提出改进我国审计领导体制和组织体系的具体意见，内容丰富，论点明确，结构严谨，取得了阶段性的研究成果，为研究和建设我国社会主义审计体系提供了确切的论述，具有较高的理论水平和实用价值。可作为社科研究成果向有关方面申报。



目 录

课题报告部分

- 1、课题说明
- 2、中国审计学会的评价意见
- 3、关于完善和改革我国社会主义审计组织体系和领导体制的建议和设想
- 4、关于完善我国审计组织体系和领导体制的补充建议

课题研究附件

- 1、中国审计组织体系和领导体制探讨
- 2、关于我国审计组织体系和领导体制方案选择探讨
- ✓ 3、我国社会主义审计组织体系和领导体制
- 4、试论我国审计组织体系中三支审计力量的地位问题
- 5、关于我国审计组织体系的几个问题
- 6、关于我国审计领导体制的探讨

7、关于审计制度领导体制的再思考

8、中国历代审计领导体制述略

关于完善和改革我国社会主义审计组织 体系和领导体制的建议和设想

贵州课题组

一九九〇年八月二十八日

本文内容提要

本文的基本思路是把我国的审计组织体系和领导体制放在经济和政治体制改革的发展过程中加以考察，以国家的宏观需求与可能为立足点并结合审计监督制度的若干特点而展开研究的。由此，我们紧密结合七年来的审计实践，在充分肯定我国社会主义审计体制已经取得重大发展和成就的基础上有针对性地提出了一系列完善建议和未来发展的设想意见。其要点如下：

——我国的审计组织体系和领导体制是在党的十一届三中全会以后，随着“一个中心、两个基本点”方针的确立和改革开放的需求而产生、发展起来的。以审计组织体系为例，它经过短短七年的发育发展，一个以国家审计为主导的、以内部审计和社会审计为重要组成部分的“三位一体”的结构体系已基本构建成功，而这一成就在西方国家来说，却经历了几十年甚至上百年的历史。

——我国审计机关现行的行政型双重领导体制，是适应我国社会主义初级阶段政权和经济现实的，是在实行放权、搞活和调动“两个积极性”的前提下建立起来

的。它在七年来的审计实践中取得了多方面的、被世人瞩目的成效。我们认为，党和国家在当时选择这种体制模式是合理的和正确的。

——我们根据治理整顿中揭示的我国经济生活中的许多深层问题和反映在审计实践中的诸多带有根本性的矛盾，我们认为完善和改革审计监督体制势在必行。我们针对审计实践中存在和出现的种种问题，在不修改《宪法》的前提下提出了十一个方面的完善组织体系和领导体制的建议。主要内容是如何进一步落实《宪法》和《审计条例》的有关规定，充分体现较高层次经济监督的要求。

——我们认为，审计监督制度作为我国社会主义高度民主建设和法制建设的重要内容之一，而现行体制则是把国家审计机关设在政府系列实行“双重领导”体制，加之审计所面临的是“诸侯经济”利益膨胀的格局。长此以往，审计将难以发挥其应有的调控职能作用，其与生俱来的一系列弱点将日益明显地暴露出来。基于此，我们认为，从长远的观点看，审计机关领导体制应实行单一领导体制。我们提出了两个选择方案：一是由现行的双向负责体制改为由国务院垂直领导体制，包括两级垂直在内；二是以完善和增强我国人民代表大会制度出发，把国家审计机关隶属于“人大”系列，从而使审计监督制度成为我国民主监督的一个重要组成部分。

由于本课题具有牵一发而动全身的重要性，我们的研究还很不成熟，尚需审计界作出多方面的论证。

引 言

本课题系中国审计学会1988—1992年的重点科研项目，由天津市和贵州省分两片承担。研究的主题，是根据我国社会主义审计制度建立以来的实践，借鉴历史和国外的经验，对建立适合中国国情的社会主义审计组织体系和审计机关的领导体制，进行理论联系实际探讨，力图通过我们的研究，形成一些具有操作性的完善措施和进一步发展的设想。

贵州审计学会承担课题后，组织了片区的专家、学者和实际工作者十八人的课题组，将课题分解为若干专题、分阶段开展研究。第一阶段按分工提出专题研究报告；第二阶段对专题报告进行综合，提出综合报告和方案意见，于1990年7月在贵州安顺组织专家论证，并在论证基础上形成本报告。

一、审计组织体系和领导体制的现状

我国社会主义审计，是在党的十一届三中全会确定把党的工作重点转移到经济建设上来后，通过立法建立和发展起来的。它产生于改革的伟大时代，是改革的产物。它随着经济体制改革和政治体制改革的发展而发展。随着改革不断深化而逐步走向完善和成熟。

(一) 在改革中形成和发展

审计组织体系和领导体制是审计制度的重要内容。审计组织体系是指不同审计组织之间职权的划分和相互关系的总称。而领导体制则是指审计机构的隶属关系。

机构设置和权限划分的一种制度体系。不同的审计制度有不同的审计组织体系和领导体制。

新中国成立以后，由于国家在统一的产品经济理论指导下，实行过分单一的所有制结构和高度集中的管理体制，国家经济监督是由财政、银行、税务等部门，通过本身的业务工作，履行各自的监督职能，没有建立独立的审计机关。党的十一届三中全会以后，改革开放之风吹遍了神州大地，我们开始改革旧的经济体制和政治体制，旨在建立一个适合我国国情的社会主义有计划的商品经济新体制和高度科学、民主法制的政治体制。改革开放以后，一方面要实行放权，把经济搞活；另一方面要加强经济监督和行政监察等工作，这就“需要有一个制约的工具”。1981年7月国务院第十九次常务会议决定了要在我国实行审计监督制度，在财政部门成立审计机构以进一步加强财政监督工作。1982年初，在调整国家机构期间，胡乔木、姚依林同志又进一步提出在国务院内设置独立的审计机构的建议，并要求把“这一机构和它的职权并拟列入宪法”。1982年12月第五届全国人民代表大会通过的《宪法》，规定了在我国设立审计机关，实行审计监督制度，从而用立法的形式确立了国家实行审计监督制度的法律地位。1983年9月15日中华人民共和国审计署成立；1984年底全国县以上的地方各级政府完成了国家审计机关的组建任务，除台湾省外，全国28个省、市、自治区设立了审计局，327个地区、省辖市和2105个县设立了审计局。

1985年8月29日，国务院发布了《关于审计工作的暂行规定》，它是我国第一个社会主义审计法规，具体

规定了“审计机关是代表执行审计监督的机关”。同时，还规定了国务院各部门和县以上地方各级人民政府各部门和大中型企业事业组织应当设立内部审计机构，以及“审计机关可以委托经政府有关部门批准、注册的社会审计、会计组织进行审计，审计报告应当报送委托的审计机关审定”。从而，为我国社会主义审计组织体系的构成，奠定了法规基础。到1989年底全国已有6万多个单位建立了内部审计机构，配备内审人员14万多人，还建立了审计事务所2200多个，配备各种专职审计人员14000余人。

至此，一个由国家审计、内部审计、社会审计构成的我国社会主义审计组织体系的基本框架已经建立起来。

(二) 组织体系的演变和现状

七年的实际，证明我国社会主义审计组织体系的建立是完全必要的。

首先，我国实行公有制为主体的有计划商品经济。这一经济制度决定了审计组织体系是处理社会主义公有制的内在矛盾，巩固社会主义经济制度，保护有计划商品经济健康运行的调控机制，是国家间接控制体系中的一个重要组成部份。通过对财政财务收支及其经济活动的监督，有效地发挥了审计体系的调控机制作用。其次，我国社会主义审计组织体系，又担负着促进和加强国家经济管理的建设性作用，对严肃财经纪律，提高经济效益，加强宏观控制和管理，保证经济体制改革和政治体制改革的顺利进行，也发挥了十分重要的促进作用。

我国社会主义审计组织体系在七年来的发展中，经

历了三个不同的发展阶段。第一个阶段是1982年“新宪法”规定国务院设立审计机关，到1985年发布《国务院关于审计工作的暂行规定》。这一阶段是社会主义审计制度的初创时期，审计组织体系实际上是以国家审计为基本内容的单一结构，其他审计组织尚未形成。第二阶段是以《暂行规定》出台到1988年《中华人民共和国审计条例》的发布。这一时期，随着经济、政治体制改革的发展和审计工作的拓展，通过《暂行规定》要求建立内部审计制度，并提出审计机关可以委托社会审计、会计组织进行审计，从而继国家审计之后，开始在我国建立内部审计和社会审计制度。这一时期审计组织体系，按照《暂行规定》的要求，国家审计、内部审计、社会审计之间的相互关系，可以概括为一个“以国家审计为主体，内部审计为基础、社会审计为补充”的结构模式。这一模式真实地反映了我国审计组织体系在形成过程中的历史现实，也符合《暂行规定》的基本精神。第三个阶段主要指《审计条例》公布前后的体系发展。《审计条例》规定，国家设立审计机关，实行审计监督制度。凡属于国家审计范围，审计机关又未设立派出机构的单位，可以根据需要设立部门，企事业单位的内部审计机构或者审计工作人员，实行内部审计监督制度。凡依法建立的社会审计组织，可以接受委托开展审计监督以及鉴证和咨询服务。《条例》所确立的这个审计组织体系，是一个以国家审计为主导，包括内部审计和社会审计在内的“三位一体”的体系结构。“三位一体”的结构突破了《暂行规定》的“主体基础、补充”的结构模式，用国家行政法规的形式肯定了内部审计和社会审计的相

对独立地位，充分反映了经济体制改革的进展和社会主义审计自身发展的内在联系。

我国现行的审计组织体系基本是按照《宪法》有关审计法规确定的原则建立和发展起来的，具有以下几个方面的特点：

1、审计监督活动具有明确的法律地位，通过立法程序为国家审计监督的高层次经济监督地位提供了组织保证。

2、审计监督活动具有明确的职权和任务，通过分工、分层次地进行审计监督、鉴证和评价，体现了社会主义初级阶段，多种经济成份并存的经济合理运行对审计监督的需要，能够有效地形成我国现阶段社会主义经济利益调节机制。

3、在“三位一体”的现体系中，国家审计具有主导作用、主导、含有指导、导向等意义，这就充分体现了全民所有制经济在我国经济中的主导作用，并反映了现行的计划经济和市场调节相结合的经济管理体制的现实需求。

4、西方国家的审计组织体系，三种审计组织是完全独立的，体系之间缺乏内在的统一性。而我国实行的“三位一体”模式，不同审计组织之间的独立性是相对的，由于国家审计处于主导地位和对其他审计组织的委托关系，使体系具有内在的统一性。这种统一性反过来又从根本上体现了社会主义国家各种经济组织在根本利益上的一致性。

由上可见，我国社会主义审计监督制度是我国现行政治经济体制的组成部份，是在总结我国社会主义经济建

设经验的基础上建立起来的。我国审计组织体系的上述特点，则是由我国社会主义有计划商品经济制度的本质所决定的。

(三) 审计领导体制的现状

我国现行的审计领导体制是按照《宪法》的规定实施的。《宪法》第九十一条规定“国务院设立审计机关……审计机关在国务院总理领导下，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”。第一百零九条规定：“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责”。《宪法》的上述规定包涵了两个层次的内容，第一层意思指我国现行领导体制是归属于政府行政系列；第二层意思则是指地方审计机关实行向本级人民政府和上一级审计机关负责的“双重领导体制”。《审计条例》则进一步明确：“审计业务以上级审计机关领导为主”。

七年的审计实践证明，这种行政型的双重领导模式，能够较好地适应我国审计事业初创时期的需要，也是符合我国现阶段经济运行和经济管理对审计监督的要求的，因而，我国的社会主义审计事业，在短短七年的时间内，无论在审计制度的自身建设上，还是在审计工作的开拓方面，都取得了显著的进展和成效。它具有以下几方面的适应性。

1、在我国现行的国家体制分工中，《宪法》规定了人民代表大会是最高权力机构，但主要的经济管理，调节和监督职能，都是由各级政府来具体履行，审计监