

● 审计署干部培训中心

● 审计署法规司

审计法专题讲座

SHEN JI
ZHUAN
JIANG ZI

中国审计出版社

审计干部培训教材之九(配有录像教学片)

审计法专题讲座

主编 魏礼江

中国审计出版社

(京)新登字 043 号

审计法专题讲座

审计署干部培训中心

审计署法规司

*

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

密云县印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

*

787×1092 毫米 32 开 5 印张 104 千字

1995 年 1 月北京第 1 版 1995 年 1 月北京第 1 次印刷

印数:1—5000 册 定价:6.00 元

ISBN 7—80064—347—6/D·111

第一讲 总 则（上）

审计法分总则、审计机关和审计人员、审计机关职责、审计机关权限、审计程序、法律责任、附则，共七章五十一条。总则一章的内容，是对审计法若干重要原则问题的规定；对其他各章的规定具有总括和指导的作用。本法总则共分六条：第一条阐明了本法的立法目的和立法的基本依据，第四条规定国务院和县级以上地方人民政府每年应当向本级人大常委会报告审计工作，其他四条对国家审计监督的四个方面重要原则问题作了规定。这就是：

1. 国家实行审计监督制度和国家审计机关的设立原则，接受国家审计监督的范围，以及审计监督工作的基本任务；
2. 审计机关依照法定职权和程序进行审计监督的原则；
3. 审计机关依法独立行使审计监督权的原则；
4. 审计机关和审计人员的基本职业准则。

一、本法的立法目的和立法依据的规定

审计法开宗明义，首先规定：“为了加强国家的审计监督，维护国家财政经济秩序，促进廉政建设，保障国民经济健康发展，根据宪法，制定本法。”这就对审计法的立法目的和立法依据作出了明确的规定。

（一）审计法的立法目的

第一，制定审计法的目的是为了加强国家的审计监督。

审计是一项独立的工作，它植根于经济监督的需要。对于国家财政经济管理来说，审计必须形成法律制度。

一是，随着生产力的发展和社会财富的增加，国家拥有大批的财产，这些财产的管理和使用，需要监督，而且要专门机构人员去进行经常性的监督。在社会财富中有一部分是所有者自行管理和使用的，只需要自我监督就可以了。但是对于国家财产来说，必须由一部分人接受人民的委托，代表国家进行管理或者经营。人民群众对于这种委托管理和经营，势必需要形成间接的控制，也就是要监督受托人是否履行了国家赋予的经济管理或经营的责任，委托管理经营的财产是否安全、保值，是否有合理的经济效益。所以，国家需要这种专门的经常性的监督。

二是，在国民经济活动中，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。这种利益上的矛盾在正确路线方针指导下能够得到正确的协调处理。但是往往也容易发生一些不能正确处理这些利益矛盾的现象。因此，在正常的、不正常的情况下，都需要利用审计这种方式对国家财政收支和与国有资产有关的财务收支进行专门的、经常性的监督，促使这些相互关系得到正确处置，维护国家的、整体的、长远的利益，同时保护局部的、当前的合法利益。

三是，国家要利用审计这种方式对财政收支和与国有资产有关的财务收支进行独立的、经常性的审计监督，就必须使审计监督成为一种制度，而这种制度应当以国家的法律为

依托，与一系列的法律法规相结合才能建立起来。制度是需要人们共同遵守的行为规则，不是一种临时举措，也不是一种任意的行为。用法律形式确立一种制度，便使这项制度形成了一项国家的制度，这项制度就得到了法律的保障，否则这项制度就难以确立，当然更难以得到进一步发展。审计监督制度就是如此。可以设想，在我国如果不以宪法和专门法律确立审计监督制度，审计这个概念是不会像今天这样被我国广大人民群众普遍接受的。另外，这项制度的基本内容必须由法律来确定，用法律形式强制社会各方面共同遵守这些行为规范。审计监督制度应当是有约束力、有权威的，而只有采用法律手段，借助于法律的普遍性约束力和强制性的特点，才能够使审计监督制度具有约束力和权威性。再者，审计监督制度与其他相关制度的衔接、协调，也应当由法律来确定，才能使各相关制度之间有明确的界定，使审计监督既有其独立职能，又有法定的相互联系。国家通过制定审计法，对宪法确立的审计工作的法律地位、主要职能、组织体制、审计工作应当遵循的工作程序、行为规则以及有关的法律责任等，都作出明确规定，为国家审计机关和审计人员履行审计监督职责、被审计单位依法接受审计监督提供了明确的法律依据和法律保障。这样就能够实现把审计监督作为我国的一项法律制度确立下来，以加强国家审计监督的目的。

第二，制定审计法是为了适应建立社会主义市场经济体制、强化审计监督的要求。

党的十四大将建立社会主义市场经济体制确定为经济体制改革的目标。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。随着财税、金融、投资、

外贸、企业等方面体制改革的深化，中央、地方、部门和企业事业组织之间的利益关系发生了重大变化。为了加强对国家财政、财务收支的监督，维护国家、单位、个人以及其他各方面的合法权益，保障改革和经济建设的健康发展，需要通过立法健全和完善经济监督机制。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。通过制定审计法就可以进一步完善审计监督制度，强化审计监督。同时，在加快经济体制改革中，审计工作本身也出现了一些新的情况和问题，需要通过立法加以解决。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。

第三，制定审计法是加强社会主义法律制度建设、维护国家财政经济秩序的要求。

良好的国家财政经济秩序，是国家通过制定有关财政经济方面的法律、法规和有关规章制度，并要求有关方面和有关人员共同遵守而建立起来的。这种良好的财政经济秩序，是保证国有资产的安全和合理有效使用，保障经济和社会的稳定及健康发展所必需的。维护国家的财政经济秩序，要靠对财政法规的自觉遵守，同时，也必须要有强有力的监督。通过国家审计监督，特别是对违反财经法纪行为进行专项审计，揭露那些损失、浪费国家资财，隐瞒、截留、挪用应当上交的款项，化公为私、侵占国有财产等违反财经法纪，破坏国家财政经济秩序的行为，显然是非常必要的。

第四，制定审计法，是进一步发挥审计监督的作用，促

进廉政建设的需要。

加强廉政建设，反对腐败，是关系到党和国家命运、关系到改革事业成败的大事，也是建立社会主义市场经济制度的必要条件和重要保证。从当前情况看，破坏廉政建设的一个突出表现，是一些国家工作人员利用手中掌握的某些权力，肆意侵吞、挥霍国家资财，把人民创造的财富、纳税人缴纳的钱款，装入自己的腰包，满足自己的私欲。对此，广大人民群众十分气愤。廉政建设搞不好，我们就失去人民群众的支持，社会主义制度的基础就不稳固，国家财产的安全就缺乏可靠的保障。通过制定审计法，强化审计监督，揭露那些贪污、侵占国有财产、铺张浪费、大肆挥霍国家钱财的行为，揭露那些行贿受贿、搞权钱交易的行为，为依法追究少数腐败分子的法律 responsibility 提供证据，对促进廉政建设具有重要作用。同时，这也是具体贯彻落实党的十四届三中全会提出的要加强党的纪律检查机关和司法、监察、审计部门的工作的指示精神，更好地发挥审计在加强廉政建设、反对腐败方面的作用的重要立法举措。

十年来的审计实践证明，审计机关在促进廉政建设、反对腐败方面的作用是比较突出的。截止到 1993 年底，查处违反财经法规问题，共收缴应当上交财政的资金 258 亿多元，减少财政拨款和补贴、追还被挪用的专项资金、节省基建投资等 287 亿多元，还查处万元以上贪污案件 1615 起，移送监察、司法机关处理的责任人员 10561 人。

第五，制定审计法是为了进一步发挥审计监督的作用，保障国民经济的健康发展。

通过制定审计法，加强审计监督工作，保障了国家资金

的依法合理使用，促进了国有资产的保值增值，有效地维护了国家财政经济秩序，加强了廉政建设，起到了保障国民经济的健康发展的重要意义。

党中央、全国人大和国务院十分重视这项立法工作。早在1990年12月30日党的十三届七中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建设》中就提出了要抓紧制定包括审计法在内的10个基本经济法律的要求。全国人大常委会根据中央的建议将审计法列为“八五”计划期间审议出台的法律之一。国务院也将这部法律的草拟、修改、审议等工作列入国务院立法工作计划，并委托审计署承担起草工作。在党中央、全国人大、国务院的具体关心领导下，经过近年来的努力，终于在1994年8月圆满、顺利地完成了这项立法任务。

（二）审计法的立法依据

审计法的立法依据是《中华人民共和国宪法》。宪法是具有最高效力的国家根本大法，是制定一切法律依据，本法当然也不例外。尤其需要指出的是，宪法对我国实行审计监督制度，有多处条款作出过明确的原则规定。如《宪法》第九十一条规定：“国务院设立审计机关，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和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。”“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规定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。”宪法的这些规定，是制定本法的基本指导原

则；本法的规定，是对宪法规定的具体化。

审计法是以《宪法》有关审计监督的规定为根本依据的，但同时也注意总结了十年来审计工作的经验，体现了自审计机关成立以来的一些成熟的做法；另外，还注意借鉴了国外的审计制度，在宪法规定的原则范围内，注意吸收了国外审计法律中有益的内容。因此，这部法律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、强化审计监督的、并注意与国际惯例接轨的审计法律。

二、本法关于政府向人大作预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告制度的规定

《审计法》第四条规定：“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报告。”这条规定是对我国审计监督制度的一项重大的改进。一是第一次把政府向人大作预算执行和其他财政收支的审计报告加以制度化、法律化；二是第一次明确规定政府必须每年向本级人大常委会提出由审计机关做出的对预算执行和其他财政收支的审计报告。

（一）这条规定对于完善和加强人民代表大会制度是一项极为重要的立法举措

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。按照《宪法》规定，全国人民代表大会常务委员会有权监督宪法的实施和行使立法权，有权解释宪法和法律，有权审查和批准国民经济及社会发展计划，有权审查和批准国家预算的执行及其决算，有权审查和批准预算调整方案，有权监督国务院、司

法机关以及其他部门的工作等。国务院是最高权力机关的执行机关，对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会常务委员会以及地方各级人大常委会在全国人大以及地方各级代表大会闭会期间，分别对全国人大常委会或本级人大常委会负责并报告工作（见《宪法》第九十二条规定）。《宪法》第一百一十条规定：“地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上的地方人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”

按照宪法和依照宪法制定的审计法的规定，我国是在国务院和县级以上地方人民政府设立审计机关。国务院审计机关受总理领导，向总理负责，地方审计机关受本级人民政府和上一级审计机关领导，对本级人民政府和上一级审计机关负责。各级预算的执行情况和其他财政收支情况，应由各级人民政府向本级人大及其常委会负责，并提出有关的报告，因此，本法规定，应由国务院和县级以上地方人民政府向本级人大常委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，这是完全符合我国宪法规定的原则的。

人民代表大会及其常务委员会在财政经济管理方面既制定法律、决定预算执行中的大事，又监督行政机关执行财经法律和决议，真正代表人民行使财政经济管理方面的权力。贯彻落实审计法第四条的规定精神，使人大常委会不仅每年听取政府作出的预算执行情况的报告，而且还听取对预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告，这无疑将有利于人大常委会对财政收支情况实行有效监督，加强其代表人民行使管理、监督财政经济权力的能力，从而保证人大常委会有充

分的条件反映与实现人民在财政经济管理方面的愿望与要求。所以，审计法第四条的规定，对于促进财政经济领域内的民主与法制建设，在实践中进一步发挥我国人民代表大会制度的优越性，具有十分重要的意义。

（二）本条规定政府向本级人大常委会提出的审计工作报告的内容

审计法第四条规定政府向本级人大常委会提出的审计工作报告的内容是审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

第一，关于预算执行情况的审计。按照《预算法》第四、第五条的规定，审计法第四条中所称的“预算”组成的概念是明确的。中央政府预算（简称中央预算）由中央各部门（含直属单位）的预算组成，包括地方向中央上解的收入数额和中央对地方返还的或者给予补助的数额。地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。地方各级总预算由本级政府预算（简称本级预算）和汇总的下一级总预算组成；下一级只有本级预算的，下一级总预算即本级预算。

审计机关对预算执行的审计，是指审计报告本级预算的执行情况，还是审计报告本级和下级汇总的预算执行情况，这要从人大常委会对预算执行的监督范围和审计机关的审计监督职责两个方面来看。《预算法》第六十六条规定，全国人大常委会有权对中央和地方预算都有权进行监督，县级以上人大常委会对本级和下级政府的预算也都有权进行监督。第六十八条规定，县以上人大常委会组成人员有权依法就预算中有关问题提出询问或者质询，受询问或质询的有关政府或财政部门必须及时给予答复。第六十九条规定各级政府应当在每一

预算年度内至少两次向本级人民代表大会或其常务委员会作预算执行情况的报告。因此，对于国务院而言，人大常委会有权要求其提出审计署对中央预算执行情况和地方政府预算执行情况的审计工作报告。《审计法》有关条款以及按照《预算法》第七十二条的规定审计机关有权对下级政府的预算执行和决算实行审计监督，因此，审计署对预算执行的审计当然应当包括对中央预算执行情况和地方预算执行情况的审计。对于地方政府而言，人大常委会有权要求其提出对本级政府预算执行情况和汇总的下一级预算执行情况的审计工作报告。地方审计机关对预算执行的审计，相应地也应包括对本级政府预算执行情况和下一级预算执行情况的审计。

第二，关于“其他财政收支”的审计。本法所称财政收支的概念是广义的概念，既包括预算内的预算收支及其结果，也包括预算外财政性资金、基金的收支及其结果。第四条所称的“其它财政收支”审计是指除预算执行情况以外的其他财政收支审计。对审计署而言，主要是指对财政部管理的预算外资金、财政有偿使用资金，以及中央各部门（含直属单位）预算的执行结果（即决算）及管理的财政性预算外资金和基金的管理使用情况，对下级政府决算以及预算外资金的管理使用情况进行审计监督。

第三，关于政府提出的审计机关审计工作报告的内容和时间。本条规定的审计工作报告的内容是指本级审计机关，在法定的职权范围内，对本级或下级预算执行和其他财政收支进行审计的范围、内容、工作方式和进度情况，审计机关在审计中发现的问题以及采取的改进措施和纠正情况，尚未解决的问题和原因等。按照本条规定，国务院和县级以上地方

政府应当每年向本级人大常委会提出有关的审计工作报告。至于每年是报告一次还是数次，法律中未作具体规定，应由各级人大常委会、政府根据具体情况确定。

（三）本法关于政府向人大常委会提交审计工作报告的规定确立了审计工作的重要地位

本法第四条的规定，强化了我国人民代表大会常务委员会对财政经济的监督管理，为审计监督在财政经济宏观管理中有效地发挥作用，提供了政治、法律保障，在客观上确立了审计机关在国民经济管理中的重要地位。同时，这条规定，对审计工作也提出了更高更新的要求。审计机关和审计人员，应当抓住机遇，勇于探索，转变观念，牢固树立财政经济管理的宏观意识，正确处理好与本级人大、政府以及财政部门之间的关系，做好对预算执行和其他财政收支的审计工作，积极为我国权力机关、政府加强对财政经济的监督管理服务。

第二讲 总则（下）

第一讲介绍了审计法的立法目的和立法依据，以及政府向人大常委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的规定的理解问题。这一讲接着介绍总则部分关于审计法的调整范围以及国家对审计监督的四个方面重要原则规定的理解问题。

一、审计法的调整对象

审计法是最高权力机关及其常设机关制定的专门法律，它的调整对象是审计法律关系。具体地说，它调整的是审计法律关系主体在审计监督中形成的权利和义务关系。审计法律关系主体，亦称权利主体，是指在审计法律关系中依法享有权利和承担义务的组织或自然人。按照审计法的规定，主要有审计和被审计两方。审计一方包括国家各级审计机关及其审计人员（含审计特派员）；部门、企事业单位内部审计机构及其审计人员；社会审计组织及其审计人员。被审计一方，主要是审计法第二条规定的依照审计法规定接受审计监督的各部门、单位及其有关的责任人员。另外，还有第三方，主要是与审计事实有关依法应当享有权利和承担义务的单位或个人。此外，中华人民共和国作为国家统一整体，是特殊的

审计法律关系主体。国家是国有财产所有权的唯一和统一的主体。国家机关、企事业单位接受国家委托对国家财产行使管理经营权，它们管理经营国有财产的权限范围、权限的产生、变更和撤销，均由国家法律和法规规定。国家审计机关依照法律授权，代表国家进行审计监督，以便保障财政收支或者财务收支的真实、合法和效益，保障国有资产的安全、完整，促进实现其保值、增值。同时，按照审计法第四条的规定，国家权力机关与权力机关的执行机关，各自依法享有特殊的权力并承担义务。

二、审计监督制度和国家审计机关设置原则的规定

《审计法》第二条第一款规定：“国家实行审计监督制度。国务院和县级以上地方人民政府设立审计机关。”本款主要规定了两个方面的问题：

第一，国家实行审计监督制度。“制度”，是在一定范围内大家都要共同遵守的规则。依照本法的规定，审计监督作为一种国家法定制度，应当在全国范围内得到遵守。从1982年宪法作出有关国家审计监督的规定时起，我国开始实行由县级以上人民政府设立的国家审计机关，对财政收支和有关的财务收支进行审计监督的制度。本法依据宪法，重申了国家实行审计监督制度的原则。依照本法规定，国家审计监督制度的主要内容包括：国家审计机关的设置原则及隶属关系；审计机关实施审计监督的职责和权限；审计监督的程序，以及违反审计监督制度的法律责任等。

第二，我国国家审计机关的设置原则是，在国务院和县级以上地方各级人民政府内设立审计机关。从世界各国国家

审计机关的设置情况看，大体上有三种类型：一是审计机关隶属于议会，向议会负责并报告工作；二是审计机关既不隶属于议会，也不隶属于政府，而是作为独立的国家机关依照法律规定行使审计监督职权，向国家元首或者同时向政府和议会报告审计结果；三是审计机关隶属于政府，作为政府的一个部门，向政府负责并报告工作。其中属于前两种类型的国家占多数，西方发达国家审计机关的设置基本上都属于这两种类型。属于第三种类型的国家数量较少，主要是一些不发达国家。

我国审计机关的设置，属于上述第三种类型，即在县级以上政府设立审计机关，作为政府的一个部门行使审计监督职能。但从本法的规定看，审计机关与其他多数政府职能部门相比，又有其特殊性，表现在：一是各级审计机关都直接接受本级政府“一把手”的领导，二是地方各级审计机关同时还要受上一级审计机关的领导，即实行双重领导体制，向本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作，审计业务以上级审计机关领导为主。

在县级以上各级政府设立审计机关是 1982 年宪法规定的。当时的情况是，我国从建国以来没有实行过审计监督制度，对实行国家审计监督制度没有经验。如果马上采取世界上多数国家的做法，将审计机关隶属于人大常委会或作为独立于人大和政府的专门国家机关，条件还不成熟。将审计机关设在政府内，更符合我国的实际情况。宪法的规定是制定其他一切法律依据，本法对于审计机关的设置，只是重申了宪法的规定。