

“二五”普法系列教材

中华人民共和国审计署法规司 编写

审计普法读本

法律出版社

二五普法系列教材

审 计 普 法 读 本

中华人民共和国审计署法规司编写

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

二五普法系列教材

审计普法读本

中华人民共和国审计署法规司编写

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

北京宏伟胶印厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 3 印张 61,000 字

1993 年 8 月第一版 1993 年 8 月第一次印刷

印数 00,001—10,100

ISBN 7-5036-1406-4/D·1131

定价 3.00 元

编写说明

党的十四大提出,“要把民主法制实践和民主法制教育结合起来,不断增强广大干部群众的民主意识和法制观念。”为了配合中宣部、司法部倡导的开展专业普法教育活动,审计署法规司组织编写了这本审计普法教材。主要介绍我国《宪法》有关审计监督的条款和《中华人民共和国审计条例》的内容,也涉及其他一些与审计工作有关的法律、法规。为了使广大审计工作人员在学习、运用审计法律、法规,社会有关各方了解审计监督的过程中,能有一本比较通俗易懂的读物,本教材着重联系多年来审计实践中取得的经验和遇到的问题进行阐述,而没有在审计法学理论方面作过多的讲解。我们期望本书的出版,将进一步推动审计工作的法制化、制度化、规范化建设,促进社会有关各方对审计工作的理解、支持和监督,从而为强化审计,充分发挥审计监督在社会主义现代化建设中应有的作用,产生积极的意义。编写这类教材对我们来讲尚属初试,再加上自己业务水平有限,难免会有一些错误和疏漏之处,谨请读者批评指正。

编者

一九九三年七月七日

审计普法教材（普及本）

顾 问
主 编
副主编
撰写人

罗进新
张玉龙
魏礼江
魏礼江
王常松
厉蓓明
胡建国
韩 荣
王世成

刘仁忠
郭立志
卢建康
董新刚
王之兴

目 录

第一章 我国审计制度的确立	1
第一节 我国审计法律制度概述	1
第二节 审计监督的法律依据	8
第三节 审计法的地位和作用	10
第二章 国家审计机关和审计工作人员	15
第一节 中央审计机关	15
第二节 地方审计机关	16
第三节 审计机关的派出机构	18
第四节 国家审计工作人员的任免和条件	19
第五节 审计人员的职业道德	21
第三章 审计机关的任务	27
第一节 审计范围	27
第二节 审计事项	30
第三节 审计机关任务的划分	32
第四节 审计工作种类和工作方式	36
第四章 审计机关的职权和审计法律责任	42
第一节 审计监督权的概念及其特征	43
第二节 审计监督权的构成	44
第三节 审计法律责任	49
第五章 审计工作程序	52
第一节 审计工作程序概述	52

第二节	审计工作的准备阶段	53
第三节	审计工作的实施阶段	57
第四节	审计报告的提出和审定	60
第五节	审计行政诉讼	64
第六章	内部审计	68
第一节	实行内部审计监督制度的必要性	68
第二节	内部审计机构的设置和领导	71
第三节	内部审计的任务和职权	72
第四节	内部审计的工作程序	75
第五节	内部审计人员	76
第七章	社会审计	78
第一节	我国社会审计的发展与立法	78
第二节	社会审计的性质和业务	79
第三节	社会审计组织	82
第四节	社会审计人员	83

第一章 我国审计制度的确立

第一节 我国审计法律制度概述

一般地说，制度是在一个国家或者社会组织内部，要求大家都要遵守的一定的秩序。国家确立的制度，无疑是指法律制度。任何法律制度都是一定的法律规范与一定法律关系的统一。因此，讲国家审计制度问题，也就是指审计法的问题。审计法的产生，是鉴于审计这一经济关系的存在而产生的。现代世界上不少国家，为了实现国家经济和行政管理职能，使审计活动能够按照国家的意志有效地进行下去，大多以法律形式把审计活动中形成的社会关系确认下来，并以国家的强制力予以保证，这样就产生了审计法。审计法是调整审计活动中发生的社会关系的法律规范的总称。我国《宪法》中的有关审计规定的条文，国务院制定的《审计条例》以及依据《宪法》、《审计条例》等规定制定的一系列审计规章和地方性审计法规等，都是审计法律规范的具体形式。因此，审计法的一般概念可以表述为：审计法就是由国家权力机关或其授权的行政机关制定或认可，并以国家强制力保证实施，具有普遍约束力，用来调整在审计活动中形成的社会关系的法律规范的总称。

一、中华人民共和国宪法确立了我国社会主义审计监督制度

我国从西周以来的较长历史时期内，审计都是用以确保经手和保管财物的人员，忠实地履行职守，监督财务收支的重要手段。第二次国内革命战争时期，我们党“为着保障苏维埃财政政策的充分执行，裁判检举对贪污浪费的行为，使财政收支适合于目前革命战争的需要”，制定了《中华苏维埃共和国中央政府执行委员会审计条例》，确立了审计监督制度。在以后的长期革命斗争中，在革命根据地，各解放区都曾坚持实行了审计监督制度，严格审查各级革命机关“财政收支的预算和决算”，为保障财政经济工作适应革命战争的需要，发挥了积极的作用。一九四九年中华人民共和国成立以后，在我国社会主义政权组织内部，没有设立专门的审计机关实行审计监督制度，只有财政机关结合业务管理进行的财会监督。党的十一届三中全会以来，党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。进行社会主义现代化建设，就必须具有科学的管理和强有力的监督，因此审计监督就应运而生。1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议正式通过的《中华人民共和国宪法》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政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企事业单位的财务收支，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：“县级以上的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。”在其他有关条文中，

还规定了审计长的法律地位和任免程序。从此，我国第一次以《宪法》有关条文的形式，确立了我国社会主义审计监督制度。《宪法》关于审计工作的规定，为我国社会主义的审计工作指明了方向，也为我国社会主义审计法制建设奠定了基础。

1983年9月，国务院依照《宪法》的规定，成立了中华人民共和国审计署，指示县级以上各级人民政府设立审计局，并立即着手制订有关审计监督的规章制度，在工作中不断加以完善，以保证审计工作的健全发展。在筹备组建审计署期间，国务院批转筹备组《关于开展审计工作几个问题的请示通知》，对审计机关的任务、职权、机构设置、领导关系以及在行政、企业事业单位内部设立审计机构等问题作了具体规定。但是随着审计工作的逐步开展，上述通知无论在内容上，还是在规范形式上都已不能适应客观形势的需要，因此，国务院又及时召开了常务会议讨论通过了《关于审计工作的暂行规定》，并于1985年8月发布实施，形成了我国社会主义审计工作的第一个全面性的行政法规。在《宪法》、国务院通知以及《关于审计工作的暂行规定》指引下，各级审计机关实行“边组建，边工作”的方针，一面组建审计机构，调配干部，创造工作条件；一面适应改革的要求，积极开展审计工作，艰苦创业，摸索经验，开拓前进，在很短的时间内便打开了我国审计工作的局面，取得了显著的成绩。在我国，实行审计监督制度的重要作用也随之显示出来。

二、《中华人民共和国审计条例》具体规范了我国社会主义审计监督制度

在党中央、国务院的正确领导下，1985年以后，全国审

计工作又有了较大的发展，审计内容不断深化，审计经验日益丰富。同时，在实行改革开放过程中，又出现了许多新情况、新问题，对审计工作提出了更多、更高的要求。因此，1988年11月，审计署在上述通知、规定的基础上，根据《宪法》有关审计工作的规定的精神，考虑到工作中的实践经验和客观形势的需要，并借鉴国外的一些有益做法，提出了《中华人民共和国审计条例（草案）》，经国务院常务会议讨论通过，并由国务院总理李鹏同志签署发布，从1989年1月1日开始执行。这个条例的颁发，进一步推动了审计工作的开展。为了建立完善的审计法律体系，审计署又先后制订发布了一系列与之配套的审计规章。如《审计条例施行细则》、《关于对国家金融机构财务收支实行经常性审计的通知》、《关于开展厂离任经济责任审计工作几个问题的通知》、《关于全民所有制工业企业承包经营责任审计的若干规定》、《关于开展基本建设项目开工前审计的联合通知》、《关于开展全民所有制施工企业年度财务决算审计的意见》、《行政单位定期审计制度》、《关于农业资金审计的规定》、《中外合资合作经营企业审计办法》、《世界银行贷款项目审计工作规范》、《关于社会审计工作的规定》、《关于内部审计工作的规定》等。除此之外，审计署还积极参与有关法规的草拟、修改、修订工作，使审计监督制度更广泛地纳入我国国民经济宏观管理和调控的法律体系之内。如会同财政部起草、经国务院颁发的《关于违反财政法规处罚的暂行规定》等。

《审计条例》是一部比较完备的行政法规。它比以往的审计法规有了较大的发展，主要是：第一，《审计条例》是审计法规体系中的基本行政法规，对审计机关的任务、职权、领

导体制、审计工作程序、内部审计、社会审计、被审计单位和审计工作人员的法律责任等，都作了更为明确、便于操作的规定。第二，进一步明确了审计监督是国家的一项必不可少的经济监督制度，审计机关的基本职能是监督，它通过监督的手段来为改革开放和经济建设服务。第三，对工作中比较成熟的经验，加以总结规范，形成为必需执行的制度。因此，有了这样一个基本的行政法规，我国的审计监督工作，在主要方面就可以基本作到了有法可依，向制度化、法制化、规范化阶段迈进了一大步。所以，《审计条例》的发布实施，标志着我国社会主义审计工作进入了新的阶段。

三、我国社会主义审计监督制度的基本内容

我国社会主义审计监督制度的基本内容是审计法律规范确定下来的，主要体现在《宪法》的有关条文、《审计条例》及其施行细则等法规中，概括起来主要有以下几个方面：

（一）审计机关的任务

审计机关的任务也就是审计监督的范围和内容，是对本级人民政府各部门、下级人民政府、国家金融机构、国有企业事业单位以及其他有国家资产的单位的财政、财务收支的真实、合法、效益，进行审计监督。这些审计监督的内容主要涉及到政府部门的财务收支、地方政府预算的执行、金融机构信贷计划的执行、大中型基本建设投资项目的执行、以及对国民经济有重大影响的大中型企业事业单位的财务收支及其经济活动等。因此，审计监督是高层次的经济监督，是宏观调控体系的一个重要组成部分。

（二）审计监督活动的基本原则

宪法第九十一条规定，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。”这里包含两个基本点:

第一、依法审计的原则。具体体现在,审计机关的监督对象、范围和职权,必须由法律法规所规定;审计机关在进行审计监督活动时,要严格遵守法律法规规定的工作程序;审计机关对审计事项作出的审计结论和处理决定,要依据有关的法律法规的规定,结合实际情况,实事求是,宽严适度地进行定性和处理。确定依法审计的原则,是由审计监督的性质、特点及其地位和作用所决定的,是社会主义法律原则在审计监督中的具体体现,是依法行政的必然要求,也是建立和发展社会主义市场经济的客观需要。

第二、独立审计的原则。审计机关依法实施审计,不受其他单位、个人的干涉。这对于保证审计监督的客观公正,排除干扰,维护社会主义法制,是十分必要的。但是,这种独立行使审计监督的权力又是相对的,它也要受到必要的制约。首先,它是在本级政府最高行政首长领导下进行工作的;其次,它的具体行政行为要接受司法监督。当然,行政领导也好,司法监督也好,都是依法行事的。只有这样,才能保证审计机关正确地行使审计监督权。

(三) 审计机关的职权。

《审计条例》根据《宪法》赋予审计机关的审计监督权,具体规定了审计机关有权对被审计单位进行监督检查和经济处理。所谓经济处理,主要体现在对审计查出违反财经法律、法规的行为,审计机关有权根据《审计条例》第十六条、《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》和其他有关财经法规进行经济处理、处罚的权利。这对审计机关依法制止和纠

正违反财经法规的行为，维护社会主义市场经济秩序，是十分重要的。

(四) 审计机关的组织机构和工作人员

《宪法》和《审计条例》对审计机关及其派出机构的设立、行政隶属关系以及审计机关领导人员的任免等都作了具体规定。关于审计工作人员，《审计条例》既明确规定了对他们的职业道德的要求，又明确规定审计工作人员受法律保护，任何人不得打击报复，以保障其依法行使职权。

(五) 审计工作程序

为了保证审计机关及其工作人员正确行使审计监督权，提高审计工作质量，以及被审计单位确能享受应有的民主权利，《审计条例》对审计工作程序作了明确的规定。审计工作程序是审计机关及其工作人员在审计监督活动中必须遵循的法定程序、形式、时限等制度，是法定的工作规程。审计工作程序的规定，充分体现了审计监督活动的制度化、法制化、规范化。其主要内容包括确定审计项目、编制审计项目计划，审计过程中审计机关和被审计单位相互关系，审计报告制度，审计结论和决定的作出及其执行，审计复审制度等。

(六) 内部审计和社会审计

《宪法》确立我国社会主义审计监督制度之后，根据国务院的批示，在审计机关的推动和支持下，我国的政府部门、企业事业单位的内部审计和社会审计有了较快的发展。在审计工作的初创阶段，已初步形成了以国家审计为主体、内部审计和社会审计为重要组成部分的审计体系。为此，《审计条例》对我国内部审计机构和社会审计组织的法律地位、性质、业务范围和权利义务等作出了明确规定。

另外，我国《审计条例》还对违反审计法律行为的审计机关、审计机关的工作人员或被审计单位及其人员，要追究其法律责任，也作出了明确规定。

第二节 审计监督的法律依据

审计机关的审计监督活动必须依法进行。哪些法律、法规、规章（统称之谓法规）是审计机关进行审计监督的法律依据，这要从国家审计机关审计监督的范围和内容说起。

如上所述，国家审计机关审计监督的范围和内容涉及国家财政、财务活动各个方面、各个环节，而财政、财务活动的各个方面、各个环节的差别，也就决定了审计监督的方式、方法、手段和法律依据的不同。这就要求国家审计机关在审计监督活动中，不仅要遵循国家制定的关于审计的法规，而且更多的、更具体的审计监督关系，还需要依据各种不同的与财政、财务收支有关的单行法规来调整。这些法规主要是财经方面的法规。国家审计机关必须依照这样的财经法规进行审计，离开了这些法规，审计就没有依据，无法工作。

虽然我国实行审计监督制度的时间很短，现行的审计法规依据还不完善，但目前已基本上形成了一个以宪法的有关规定为根本依据、以《审计条例》为基本法规、以不同层次的法律、法规组成的有机结合的、和谐统一的审计法律体系。这个体系的内容主要包括以下几个方面：

1. 《宪法》。《宪法》是我国的根本大法。在《宪法》中，第六十二条、六十三条、六十七条、八十条规定了审计长的产生、任免程序，第八十六条规定了审计长的法律地位。第

九十一条、一百零九条对实行审计监督制度的一些基本问题，作出了原则的规定。由于宪法对审计监督进行了原则规定，从而使宪法成为审计法的最高渊源，是我国实行审计监督，逐步建立、健全审计法制的根本依据。

2. 有关的法律。在我国人大及其常委会已经颁布的不少经济法律中，用有关条款对审计监督问题作了明确的规定。如《会计法》第二十条、《全民所有制工业企业法》第三十七条就规定了有关单位和企业必须接受审计机关监督的内容。因此，类似这样的一些有关法律，也是实施审计的重要法律依据。按照实际需要和国外其他国家的通常作法，应当制定专门调整审计法律关系的基本法律即《中华人民共和国审计法》，把宪法中关于审计监督的基本原则具体化。鉴于我国已有十年审计工作经验，国务院颁布的审计行政法规也不断修改完善，应该说制订一部适合我国国情的审计法的条件已经具备。

3. 有关审计方面的行政法规。行政法规是国家行政机关制定的规范性文件。国务院是我国最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。国务院可以根据宪法，在同有关法律和全国人大及其常委会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下，制定行政法规。国务院制定的《中华人民共和国审计条例》和《关于违反财政法规的处罚规定》，就是审计工作的基本行政法规，为作好审计工作提供了重要的法规依据。另外，在国务院颁发的一些其他方面的行政法规中，关于审计的规定很多。如《国家预算管理条例》、《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《禁止向企业摊派暂行条例》等。这些法规中有关审计的规定，都是审计监督的依据。

4. 省、自治区、直辖市的人大及其常委会根据本行政区的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、国务院行政法规相抵触的前提下，制订和颁布的地方性法规，以及经其批准的省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会依法制定的与审计工作有关的地方性法规。这些法规在本行政区内具有法律效力，因此，是审计监督的法规依据。民族自治区的人大制定的与审计工作有关的民族自治条例和单行条例，报全国人大批准生效后，也是在该地区进行审计监督的法规依据。

5. 审计署和国务院所属各部委依法发布的命令、指示和规章，凡是与审计业务有关的，也是审计监督的法律依据。

6. 省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和国务院行政法规制定发布的地方性规章，也是审计监督的参照依据。

上述几个不同层次的法律、法规、规章，由不同机关制定，具有不同的法律地位和效力，构成了我国多层次的审计法律规范体系。这些法律、法规、规章都是审计机关在审计监督活动中，根据不同的审计范围和内容，应当遵循的法律依据。

第三节 审计法的地位和作用

本节所说的审计法不是狭义的，而是指各种审计法律规范形式的总称，是广义上的审计法的概念。

一、审计法在我国法律体系中的地位