

学习培训用书

中华人民共和国审计法

释 义

《审计法释义》编写组

中国法制出版社

中华人民共和国 审计法释义

《审计法释义》编写组

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国审计法释义/姜孟亚等编. —北京:
中国法制出版社, 2006. 3

ISBN 7 - 80226 - 130 - 9

I. 中... II. 姜... III. 审计法 - 法律解释 - 中国
IV. D922. 275

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 017126 号

中华人民共和国审计法释义

ZHONGHUARENMINCONGHEGUO SHENJIFA SHIYI

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/ 8.375 字数/ 175 千

版次/2006 年 3 月第 1 版

2006 年 3 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80226 - 130 - 9

定价: 16.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66070084

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法宗旨】	(1)
第二条 【审计监督的范围】	(5)
第三条 【审计监督的依据】	(8)
第四条 【审计工作报告】	(10)
第五条 【审计监督的独立性】	(11)
第六条 【办理审计事项的职责要求】	(13)
第二章 审计机关和审计人员	(15)
第七条 【审计署】	(15)
第八条 【地方各级审计机关】	(18)
第九条 【审计机关的领导体制】	(21)
第十条 【审计机关的派出机构】	(23)
第十一条 【经费保障】	(26)
第十二条 【审计人员的资质条件】	(28)
第十三条 【回避制度】	(30)
第十四条 【审计人员的保密义务】	(32)
第十五条 【审计人员的保护和审计机关负责人 的任免】	(34)
第三章 审计机关职责	(38)
第十六条 【审计监督的事项】	(38)
第十七条 【各级审计机关的分工和结果报告】	(43)

第十八条	【对金融单位的审计监督】	(44)
第十九条	【对事业组织的审计监督】	(46)
第二十条	【对国有企业的审计监督】	(49)
第二十一条	【对特定国有企业和金融机构审计监督 的规定】	(53)
第二十二条	【对政府投资项目的审计监督】	(53)
第二十三条	【对基金资金的审计监督】	(56)
第二十四条	【对外贷款援助项目的审计监督】	(60)
第二十五条	【对负责人职责履行情况的审计监督】	(65)
第二十六条	【其他审计监督事项】	(68)
第二十七条	【专项审计调查】	(70)
第二十八条	【审计管辖】	(72)
第二十九条	【内部审计制度】	(76)
第三十条	【社会审计机构相关审计报告的核查】	(80)
第四章	审计机关权限	(82)
第三十一条	【被审计单位的义务】	(82)
第三十二条	【检查权】	(86)
第三十三条	【调查权】	(88)
第三十四条	【对被审计单位在审计过程中的违法 行为的处理】	(91)
第三十五条	【对被审计单位所执行规定违法的 处理】	(94)
第三十六条	【通报和公布审计结果】	(98)
第三十七条	【相关机关的协助】	(101)
第五章	审计程序	(102)
第三十八条	【审计的实施】	(102)
第三十九条	【审计方式】	(104)
第四十条	【审计组的审计报告和被审计对象的	

意见】	(106)
第四十一条 【审计机关的审计报告】	(108)
第四十二条 【对下级审计机关审计决定的变更 或撤销】	(110)
第六章 法律 责任	(112)
第四十三条 【被审计单位不依法履行资料提供 义务的法律 责任】	(112)
第四十四条 【被审计单位转移、隐匿资料与资 产的法律 责任】	(114)
第四十五条 【对政府部门违规行为的处理】	(118)
第四十六条 【对被审计单位违规行为的处理】	(120)
第四十七条 【审计决定的执行】	(122)
第四十八条 【对审计决定不服的救济途径】	(123)
第四十九条 【直接责任人员的法律 责任】	(127)
第五十条 【刑事责任】	(129)
第五十一条 【报复陷害审计人员的法律 责任】	(131)
第五十二条 【审计人员失职的法律 责任】	(132)
第七章 附 则	(136)
第五十三条 【中国人民解放军审计工作规定的 制定】	(136)
第五十四条 【施行日期】	(136)

附录:

中华人民共和国审计法	(140)
(2006 年 2 月 28 日)	
关于《中华人民共和国审计法修正案(草案)》 的说明	(150)
(2005 年 10 月 22 日)	

审计法新旧对照表	(154)
中华人民共和国审计法实施条例	(175)
(1997 年 10 月 21)	
中华人民共和国预算法	(188)
(1994 年 3 月 22)	
中华人民共和国预算法实施条例	(202)
(1995 年 11 月 22 日)	
财政违法行为处罚处分条例	(217)
(2004 年 11 月 5 日)	
县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定	(227)
(1999 年 5 月 24 日)	
国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任 审计暂行规定	(231)
(1999 年 5 月 24 日)	
中华人民共和国国家审计基本准则	(235)
(2000 年 1 月 28 日)	
审计机关审计处理处罚的规定	(243)
(2000 年 1 月 28 日)	
审计机关审计复议的规定	(248)
(2000 年 1 月 28 日)	
审计机关审计行政强制性措施的规定	(255)
(1996 年 12 月 16 日)	
后 记	(260)

第一章 总 则

本章共六条，是关于本法的立法目的，制定依据，国家实行审计监督制度、审计机关设置、审计监督范围、审计监督工作基本任务，审计机关依法进行审计监督的基本要求及作出审计决定适用法律依据，县级以上人民政府向本级人大常委会报告审计工作及纠正情况和处理结果，审计机关独立行使审计监督权，审计机关和审计人员必须遵守的基本职业道德和准则作出原则性的规定。

第一条 为了加强国家的审计监督，维护国家财政经济秩序，提高财政资金使用效益，促进廉政建设，保障国民经济和社会健康发展，根据宪法，制定本法。

【释义】 本条是关于审计法立法目的的规定。

一、修改情况

本条对原《审计法》第一条的规定有两处修改：一是增加一个立法目的，即“提高财政资金使用效益”，突出效益审计；二是将“保障国民经济健康发展”修改为“保障国民经济和社会健康发展”。

二、审计法的立法目的

1. 加强国家的审计监督。审计是审计机构依法独立检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政收支、财务收支有关的资料和资产，监督财政收支、财务收支真实、合法和效益的行为。不论被审计单位有无问题，审计机关均

应当履行其监督职能，进行例行审计。因此，监督是国家审计的基本职能。国家审计监督作为国家经济监督体系的重要组成部分，目的是依法通过对财政收支和财务收支进行审计监督，保证财政资金的依法合理使用，防止国有资产的损失浪费。通过审计立法，对国家审计监督的重要事项作出规定，为国家审计机关和审计人员履行审计监督职责提供法律依据和法律保障，从而加强国家的审计监督工作，这是制定审计法的重要目的。

我国的审计法是由第八届全国人大常委会第九次会议审议通过的，自1995年1月1日起施行。审计法实施十年来，审计工作在财政审计、金融审计、企业审计、投资审计等许多方面取得了很大进展，对于保证审计机关认真履行职责，加大审计监督力度，提高审计监督的威慑力，维护国家财经秩序，促进廉政建设，发挥了重要作用。但是，随着社会主义市场经济的逐步建立和完善，我国经济和社会各方面发生了许多变化，审计工作面临一些新情况、新问题：一是地方审计机关负责人的任免不能充分体现宪法和审计法确立的双重领导体制，不能完全适应审计工作的需要。二是随着审计监督对象的变化，审计监督的范围需要适当调整。三是经济责任审计缺乏严格意义上的法律依据，不适应依法治国和依法行政的要求，存在以文件代替法律、法规的问题。四是一些被审计单位提供的会计资料的真实性和完整性难以保证，审计风险较大。如有的审计单位向审计机关和审计人员提供虚假的会计资料，或者只提供部分会计资料，或者以各种借口拖延提供会计资料，致使会计责任和审计责任难以分清，假账真审问题时有发生，严重影响审计工作和效率，增加了审计风险。五是审计手段不足，审计监督作用受到很大制约。如缺乏对电子会计信息的检查权、公款私存的查询权。另外，囿于自身执法手段和权限限制，在审计工作特别是在调查取证过程中，由于缺乏相应部门的协调配合，难以形成监督合力。

审计法的修改工作于 2004 年启动，经过有关方面的努力，审计法修正案（草案）于 2005 年 10 月提交全国人大常委会第十八次会议进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、中央有关部门和有关单位征求意见。法律委员会、财经委员会和法制工作委员会还联合召开座谈会，听取意见；并就有关问题同有关部门交换意见，反复研究修改。法律委员会提出的关于修改审计法的决定，于 2006 年 2 月 28 日由全国人大常委会第二十次会议审议通过，同年 6 月 1 日起施行。修改后的审计法，共七章，五十四条，进一步完善了审计监督制度，加大审计监督力度，明确审计监督范围，充实现行政行为的救济途径，理顺双重领导体制下审计机关负责人的任免程序，规范了对社会审计机构审计核查范围等，针对需要着力解决的问题进行了较全面的修改。

2. 维护国家财政经济秩序。良好的财政经济秩序，有利于保证财政资金、国有资产的安全和合理有效使用，有利于保障经济、社会的稳定及健康发展。维护国家的财政经济秩序，必须要有强有力的监督系统。建立与发展有中国特色的审计监督制度，有利于维护国家财经法纪，促进社会主义法制建设和依法治国基本方略的实现。主要表现在：（1）审计机关通过依法审计，可以促进我国审计工作的法制化；（2）通过审计，检查被审计单位是否严格遵守国家财经法律、法规和其他有关规定，从维护法律尊严的高度，促进依法治国，促使被审计单位依法行政、依法管理、依法经营；（3）审计机关及时发现和查处挤占挪用、损失浪费、贪污盗窃等违法违纪问题，向有关部门提出完善财经法制的建议，从而依法保护国家利益及被审计单位的合法权益，维护合法经营、公平竞争的社会主义市场经济秩序。

3. 提高财政资金使用效益。通过财政审计、财务审计和经济效益审计，可以发现影响被审计单位财务成果和经济效益的各

种因素，并针对问题的所在提出切实可行的改善措施，从而有利于被审计单位改善物质技术条件和人员管理素质，进一步挖掘潜力，达到提高财政资金使用效益的目的。

今后我国会更加关注效益审计问题，按照审计署 2003 年至 2007 年审计工作发展规划，争取到 2007 年，投入效益审计力量占整个审计力量的一半左右。根据我国二十多年的审计工作发展情况和国外大多审计机关普遍开展了效益审计的状况，规划指出开展效益审计符合现代国家审计发展方向。实施效益审计，有利于促进被审计单位围绕提高经济效益和工作效益改进自己的工作，加强内部控制，实施较好的管理；有利于改善社会经济各方面的关系，维护正常的经济秩序，同时也有利于提高财务审计的质量和巩固财经法纪审计的成果。

4. 促进廉政建设。建立审计监督制度，有利于克服消极腐败现象，加强廉政建设。一是能够以权力制约权力，防范腐败的发生。没有制约的权力难免发生腐败，特别是掌握钱物较多的部门和单位，有决策权又有执行权，如果缺乏健全的监督制约机制，权力就有可能被滥用，从而滋生腐败。建立审计监督制度，以权力制约权力，就可以形成有效地防范腐败的约束机制。二是可以通过审计财政收支、财务收支，及时发现违法犯罪问题的线索。审计监督是经常性的，不是出了问题后才检查，而是依法定期对财政收支、财务收支进行监督检查，审计机关充分利用自身的职能优势，可以及时发现腐败线索，移送纪检、监察部门和司法机关查处。三是通过审计监督，促进被审计单位厉行节约、勤俭办一切事业，更好地贯彻落实党风廉政建设的有关规定。四是可以积极配合纪检、监察和司法机关查处大案要案，在防范和惩治腐败、促进廉政建设中作出应有的贡献。

5. 保障国民经济和社会健康发展。通过制定实施审计法，加强审计监督工作，维护国家财政经济秩序，监督保障国家资金

的依法合理使用，促进国有资产的保值增值，达到保障国民经济健康发展的重要目的。

三、审计法制定的宪法依据

我国宪法确立了审计监督的法律地位。本法的立法依据是宪法。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。”宪法第一百零九条规定：“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。”宪法的上述规定，是制定本法需要遵循的基本指导原则和根据。

第二条 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。

国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支，国有的金融机构和企业事业组织的财务收支，以及其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支，依照本法规定接受审计监督。

审计机关对前款所列财政收支或者财务收支的真实、合法和效益，依法进行审计监督。

【释义】 本条是关于国家实行审计监督制度、机关设置、审计监督范围和审计监督工作基本任务的规定。

一、修改情况

本条是对修改前的审计法第二条规定的保留，未作修改。

二、国家实行审计监督制度

为适应改革开放和社会主义现代化建设的需要，1982 年我国宪法规定实行审计监督制度，从此确立了审计监督的法律地位。本条第一款再次从法律上明确国家实行审计监督制度的原则，彰显设立这项制度的必要性。在计划经济条件下，我国经济监督是寓于财政和监察工作之中，主要是由财政等部门结合业务管理来进行。除此之外，我国还有一些专业性的经济监督部门，如计划、银行、税务、物价、工商管理 etc，共同构成我国的经济监督体系。这些日常监督工作，对加强经济管理、促进增收节支起了很大作用。但是，专业经济监督存在一定的局限性。随着国民经济的发展，特别是在发展社会主义市场经济的新形势下，客观上需要建立和发展与社会主义市场经济相适应的、地位超脱、客观公正、并有一定权威的审计机构，对财政收支、财务收支进行独立的审计监督。同时，通过对财政、税务、海关、金融、投资项目等专业经济监督部门的再监督，克服各专业经济监督一方面不够独立、不能超脱而另一方面又互相掣肘的负面影响，促使这些部门正确运用自身的监督权力，从而形成不同层次、不同角度的经济监督网络。审计监督与其他各种专业经济监督虽有区别，但又是互相联系、互相配合、互相促进的。其他各种经济监督要与审计监督密切配合，协同作战，更好地维护国民经济的健康发展。依照本法规定，国家审计监督制度的主要包括：国家审计机关的设置及隶属关系，审计机关实施审计监督的职责和权限，审计监督的程序，以及违反审计法的法律责任等。

我国的审计机关在县级以上政府设立，作为政府的一个部门行使审计监督职能，但审计机关与其他多数政府职能部门相比，具有两点特殊性：一是各级审计机关都直接接受本级政府行政首长的领导；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。这样设置

有明确的宪法依据，也符合我国的实际情况。

三、审计监督的范围

依照本条第二款规定，审计监督的范围包括：

1. 国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支。依照现行审计法实施条例的规定，接受审计监督的财政收支，是指依照预算法和国家其他有关规定，纳入预算管理的收入和支出，以及预算外资金的收入和支出。本法第十六条规定，审计机关对本级各部门（含直属单位）和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况，进行审计监督。

2. 国有的金融机构和企业事业组织的财务收支。依照本法规定，审计机关对国有企业、中央银行和国有金融机构的资产、负债、损益，以及对国家的事业组织和使用财政资金的其他事业组织进行审计监督。所谓财务收支，依照现行审计法实施条例的规定，是指国有的金融机构、企业事业单位以及国家规定应当接受审计监督的其他有关单位，按照国家有关财务会计制度的规定，办理会计事务、进行会计核算、实行会计监督的各种资金的收入和支出。

3. 至于审计机关对国有资本占控股或者主导地位的企业、金融机构的审计监督，包括对其中的上市公司和外商投资的企业和金融机构的审计，有其特殊性，本法第二十一条授权国务院对这类企业和金融机构的审计监督作出规定。

4. 其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支。例如，国家建设项目的预算执行和决算，由政府部门管理的和政府委托社会团体管理的社会保障基金、社会捐赠资金等基金、资金的财务收支，国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支。

四、审计工作的基本任务

审计工作的基本任务，是对财政收支或者财务收支的真实、

合法和效益，依法进行审计监督。真实，是指有关的凭证、账簿、报告、报表、报告等反映的财政收支、财务收支的情况，必须是真实存在、符合客观实际的，不得有任何违反客观事实的增加、减少、隐瞒等虚假情况。合法，是指财政收支、财务收支符合法律、法规和国家其他有关规定。效益，包括资金的使用效果、资金运用的效率和用于经营的资金所产生的收益。

第三条 审计机关依照法律规定的职权和程序，进行审计监督。

审计机关依据有关财政收支、财务收支的法律、法规和国家其他有关规定进行审计评价，在法定职权范围内作出审计决定。

【释义】 本条是关于审计机关依法进行审计监督的基本要求及作出审计决定适用法律依据的规定。

一、修改情况

本条是在修改前的审计法第三条规定的基础上作出的一条规定。主要修改为，增加了一款作为第二款，即增加规定，“审计机关依据有关财政收支、财务收支的法律、法规和国家其他有关规定进行审计评价，在法定职权范围内作出审计决定。”

二、审计机关依法定职权和程序进行审计监督

审计机关是国家为了依法对财政收支和财务收支进行审计监督而专门设立的国家机关，其依据法律规定的职权，对被审计单位主动实施强制审计。法律规定审计机关进行审计监督的职权，既是审计机关的法定权力，又是审计机关必须履行的法定义务。审计机关不能超越法定职权活动，也不能不履行法定的职权。越权行为和失职行为都是违反法律规定的行为。审计机关依法实施审计监督，需要强调两个方面：一方面审计机关实施审计监督的对象，应当是法律规定的有关主体；审计机关实施监督的事项，

应当符合法律的规定。除了上级审计机关授权下级审计机关审计的事项和上级审计机关决定直接由自己进行审计的事项以外，各级审计机关应当按照各自的审计管辖范围，对有关单位和事项进行审计监督。另一方面，审计机关必须按照法律规定的程序进行审计监督。审计程序是审计机关和审计人员执行审计监督任务必须遵循的工作步骤、工作规则。严格按照法律规定的审计程序开展审计监督工作，对于审计机关客观、公正、准确地查明审计事项的真实情况，及时、有效地完成审计任务，以及对于取得审计单位的支持和配合，维护被审计单位的合法权益，都具有重要意义。

三、审计机关进行审计评价、作出审计决定的法律依据

由于审计法不可能对被审计单位违反国家规定的具体财政收支、财务收支行为作出规定，也不可能对审计决定中处理处罚的具体依据作出规定。在过去的审计实践中，审计机关需要对查出的违反国家规定的财政收支、财务收支行为进行定性和处理、处罚时，必须适用其他法律、法规和国家其他有关规定。审计法对此没有明确规定。为适应现实需要这次修改审计法在本条增加了第二款规定，即审计机关依据有关财政收支、财务收支的法律、法规和国家其他有关规定进行审计评价，在法定职权范围内作出审计决定。审计评价，是指审计机关按照确定的审计目标对被审计单位财政收支、财务收支真实、合法、效益进行分析判断，并发表审计意见的行为。审计机关进行审计评价的依据是法律、法规和国家其他有关规定，例如预算法、会计法、税法及国家统一的会计制度等。上述有关法律、法规和国家其他有关规定虽然是审计机关进行审计评价的依据，但是，对审计中发现的违反国家规定的财政收支、财务收支行为，属于审计机关法定职权范围内的事项，审计机关应当依法作出处理、处罚的审计决定，对于属于其他有关主管机关职权范围内的事项，审计机关应当依法向有

关主管机关提出给予处理、处罚的意见。

第四条 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。审计工作报告应当重点报告对预算执行的审计情况。必要时，人民代表大会常务委员会可以对审计工作报告作出决议。

国务院和县级以上地方人民政府应当将审计工作报告中指出的问题的纠正情况和处理结果向本级人民代表大会常务委员会报告。

【释义】 本条是关于县级以上人民政府向本级人大常委会报告审计工作及纠正情况和处理结果的规定。

一、修改情况

本条是在修改前的审计法第四条规定的基础上作出的一条规定。主要修改是，在第一款中增加了一句，“审计工作报告应当重点报告对预算执行的审计情况。必要时，人民代表大会常务委员会可以对审计工作报告作出决议。”同时增加了第二款：“国务院和县级以上地方人民政府应当将审计工作报告中指出的问题的纠正情况和处理结果向本级人民代表大会常务委员会报告。”

二、县级以上人民政府向本级人大常委会报告审计工作

根据我国宪法的规定，各级人民政府都要向本级人民代表大会负责，接受本级人民代表大会及其常设机关的监督。而对政府财政预算的执行和其他财政收支情况进行监督，是人大及其常委会对政府工作进行监督的一个重要方面。依照本法规定，国务院和县级以上地方人民政府设立审计机关。国务院审计机关受国务院总理领导，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