

何永坚◎主编

中华人民共和国审计法

新旧条文对照及释解

SHENJIFA XINJIU TIAOWEN
DUIZHAO JI SHIJIE



中国民主法制出版社

中华人民共和国审计法

新旧条文对照与释解

主 编 何永坚
副主编 刘左军

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国审计法新旧条文对照与释解》/何永坚
编. —北京: 中国民主法制出版社, 2006. 3

ISBN 7-80219-085-1

I. 中… II. 何… 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 015869 号

出版发行: 中国民主法制出版社
地 址: 北京市丰台区玉林里 7 号
邮 编: 100054
发行电话: 010—84061584/84078085
传 真: 010—84063650
经 销: 新华书店
印刷装订: 北京东海印刷厂
版 次: 2005 年 10 月第 1 版
印 次: 2005 年 10 月第 1 次印刷
开 本: 880×1032 1/32
印 张: 10
字 数: 200 千字
定 价: 28.00 元

本书撰稿人：

何永坚	刘左军	杨合庆
赵 雷	蔡人俊	马正平

目 录

第一部分 释解

序论:依法加强审计监督保障国民经济和社会健康

发展 何永坚(3)

第一章 总则..... (7)

第二章 审计机关和审计人员 (17)

第三章 审计机关职责 (30)

第四章 审计机关权限 (57)

第五章 审计程序 (68)

第六章 法律责任 (74)

第七章 附则 (92)

第二部分 新旧条文对照精解

第三部分 附录

附录 1

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国审计

法》的决定 (141)

中华人民共和国审计法..... (147)

附录 2

中华人民共和国预算法..... (156)

中华人民共和国会计法..... (168)

中华人民共和国审计法实施条例..... (179)

财政违法行为处罚处分条例·····	(191)
中央预算执行情况审计监督暂行办法·····	(200)
县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定·····	(204)
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·····	(207)
中国人民解放军审计条例·····	(210)
中华人民共和国国家审计基本准则·····	(218)
审计机关对行政经费审计实施办法·····	(226)
审计署关于中央银行财务审计实施办法·····	(230)
审计机关对事业经费审计实施办法·····	(233)
审计机关对社会保障基金审计实施办法·····	(237)
审计机关对社会捐赠资金审计实施办法·····	(240)
审计机关对国外贷援款项目审计实施办法·····	(243)
审计署关于国有金融机构财务审计实施办法·····	(249)
国有企业财务审计准则(试行)·····	(253)
企业会计准则——基本准则·····	(271)
审计机关国家建设项目审计准则·····	(278)
县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定实施 细则·····	(281)
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 定实施细则·····	(285)
关于将党政领导干部经济责任审计范围扩大到地厅级的意见 ·····	(289)

第一部分 释 解

序论：

依法加强审计监督 保障国民经济和社会健康发展

何永坚*

全国人大常委会《关于修改〈中华人民共和国审计法〉的决定》(以下简称决定)已由十届全国人大常委会第二十次会议审议通过,自2006年6月1日起施行。决定共34条,是对审计法实施10年来的经验总结。审计法根据本决定作了相应修改,重新公布。

审计法自1995年施行以来,各级审计机关依法履行监督职责,揭露和纠正了大量财政违法违规行为,维护了国家财政经济秩序,促进了廉政建设,为提高财政资金使用效益,保障国民经济和社会健康发展作出了重要贡献。同时,随着我国经济体制改革不断深化,社会主义市场经济体制逐步建立,也对审计工作提出了新的任务和更高的要求,审计法的有些内容已经不能完全适应新的情况,需要及时作出相应修改。

全国人大常委会从我国实际出发,在认真总结审计法实施经验的基础上,根据需求和可能,针对我国审计体制、机制等方面存在的不足,及时通过立法程序,对审计法的相关内容作出了必要的修改:

* 何永坚同志现为全国人大法工委经济法室副主任。

一是为了减少财政资金的损失浪费，将“提高财政资金使用效益”作为国家审计监督的重要内容，纳入本法立法宗旨。

二是针对被审计单位的财政收支和财务收支行为，通常由预算法、会计法、税收征收管理法、企业会计准则等相关法律法规调整，审计法不可能包括这些内容，明确规定：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。

三是为了加强人大常委会对预算执行情况的监督，要求国务院和县级以上地方人民政府每年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，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。

四是根据健全审计监督体系和维护审计的独立性的需要，明确了审计机关派出机构的法律地位，并规定：地方各级审计机关负责人的任免，应当事先征求上一级审计机关的意见。

五是从我国国情出发对国家审计监督范围进行了规范。增加了对国有资本占控股地位或者主导地位的金融机构的审计；以政府投资为主的建设项目的审计；使用财政资金的其他事业组织的审计；并规定：对国有资本占控股地位或者主导地位的企业、金融机构的审计监督，由国务院规定。此外，为了促进廉政建设，对国家机关和依法属于审计机关审计监督对象的其他单位的主要负责人，增加了经济责任审计。根据社会审计机构管理体制的变化和职能分工，明确规定：社会审计机构审计的单位依法属于审计机关审计监督对象的，审计机关按照国务院的规定，有权对该社会审计机构出具的相关审计报告进行核查。

六是为了适应电子信息技术和财会电算化的迅速发展，强化了审计机关的监督手段：要求被审计单位按照审计机关的规定提供运用电子计算机储存、处理的财政收支、财务收支电子数据和必要的电子计

算机技术文档；审计机关进行审计时，有权检查被审计单位运用电子计算机管理财政收支、财务收支电子数据的系统；审计机关经县级以上人民政府审计机关负责人批准，有权查询被审计单位在金融机构的账户；审计机关有证据证明被审计单位以个人名义存储公款的，经县级以上人民政府审计机关主要负责人批准，有权查询被审计单位以个人名义在金融机构的存款；审计机关认为必要时，经县级以上人民政府审计机关负责人批准，有权封存被审计单位的有关资料和违反国家规定取得的资产；但是，对其中在金融机构的有关存款需要予以冻结的，应当向人民法院提出申请。此外，审计机关履行审计监督职责，可以提请有关机关予以协助。

七是为了保证审计监督及时、客观、公正，在总结实践经验的基础上，进一步完善了审计监督机制，规定：遇有特殊情况，经本级人民政府批准，审计机关可以直接持审计通知书实施审计。上级审计机关认为下级审计机关作出的审计决定违反国家有关规定的，可以责成下级审计机关予以变更或者撤销，必要时也可以直接作出变更或者撤销的决定。

八是为了规范审计监督行为，增加了不服审计决定的救济程序：被审计单位对审计机关作出的有关财务收支的审计决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。被审计单位对审计机关作出的有关财政收支的审计决定不服的，可以提请审计机关的本级人民政府裁决，本级人民政府的裁决为最终决定。

此外，还对审计法作了一些具体修改。修改后重新公布的审计法为在社会主义市场经济条件下，强化审计监督，规范审计监督行为，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，提供了保障。

“徒法不足以自行”。贯彻审计法也不仅仅是审计机关的事情。要保证经人大批准的预算得到遵守和执行，各级党委、政府和人大要予以支持，社会各界和各有关部门要予以配合。要动员社会力量组织学习宣传审计法。审计机关和审计人员要首先学好审计法、用好审计法。各预算执行单位要自觉遵守财政收支、财务收支的法

律、法规和国家其他有关规定。目前，距十届全国人大常委会第二十次会议审议通过的全国人大常委会《关于修改〈中华人民共和国审计法〉的决定》正式生效，还有一段时间，有关政府部门要抓紧配套法规、规章的制定与修订工作，为正确实施修正后的审计法，打好基础。

中华人民共和国审计法释解

第一章 总 则

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。

【释解】 本条是关于审计法立法目的的规定。

一、审计法的立法目的是：

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，充实行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

法犯罪行为的线索。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. 保障国民经济的健康发展。

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。

二、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。

【释解】 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、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,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,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。

二、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