

中华人民共和国
审 计 法 辅 导 讲 话

主 编: 李培传
副主编: 董新纲 刘建国
李长运

中国世界语出版社

出版说明

《中华人民共和国审计法》已经颁布，新中国审计从此有了自己的基本法，它标志着我国审计事业进入了成熟发展的阶段。为帮助广大审计人员学习和掌握《审计法》，国务院法制局、审计署和中国人民大学的审计专家编写了此书。本书按照《审计法》的内在结构，对《审计法》的内容逐条逐句加以全面、深入的讲解，并对《审计法》和《审计条例》发生重大变化之处进行了重点分析，帮助读者了解变化的原因，并在工作中指导如何适应这种变化。本书以普及审计法为宗旨，把深奥的法学概念转换为通俗的大众语言，是广大审计机关、内审机构和社会审计组织、审计人员必备的工具书，本书附有新颁布的《审计法》全文。

此书由国务院法制局副局长李培传担任主编、中华人民共和国审计署政策法规司副司长董新钢担任副主编，同时聘请有关审计专家为副主编，是目前国内最权威的审计著述之一。

(京)新登字 131 号

责任编辑: 李 凉

封面设计: 张 爽

**中华人民共和国
审计法辅导讲话**

主 编: 李培传

副主编: 董新纲 刘建国

李长运

中国世界语出版社出版

(北京百万庄路 24 号 邮编: 100037 电话: 8326040)

全国新华书店经销 河北望都新华印刷厂印刷

787×1092 开本: 1/32 印张: 10.75 字数: 250 千字

1994 年 10 月第一次出版 1994 年 10 月第一次印刷

印数: 1—5000 册

ISBN 7-5052-0232-4/D·3

定价: 13.80 元

目 录

第一章 审计法概论	1
第一节 法的基础理论.....	1
一、法的概念(1) 二、法律关系(2) 三、社会主义法律体系(5)	
第二节 审计概论.....	6
一、审计(6) 二、审计的性质(7) 三、审计产生的基础(8) 四、审计关系(8) 五、审计的范围和对象(9) 六、审计的职能(10) 七、审计的作用(11) 八、审计的分类(12)	
第三节 审计法概述	15
一、审计法的概念(15) 二、审计法的性质(16) 三、审计法律关系(17) 四、审计法的构成(20) 五、审计立法机关及立法程序(23) 六、我国审计法律体系的建设(25)	
第四节 国外审计法概况	28
一、美国审计法(29) 二、英国审计法(30) 三、法国审计法(32) 四、西班牙审计法(34) 五、德国审计法(35) 六、日本审计法(36)	
第五节 《审计法》概述	38
一、制定《审计法》的必要性(38) 二、制定《审计法》的条件(39) 三、制定《审计法》的指导思想(39) 四、《审计法》的调整对象和内容(40) 五、《审计法》概况(41)	
第二章 总则	43

第一节 制定《审计法》的目标与依据	44
一、制定《审计法》的目标(44)	
二、制定《审计法》的依据(45)	
第二节 审计监督制度	47
一、审计监督主体(47)	
二、审计监督客体和范围(47)	
三、审计监督的内容(48)	
四、审计监督的要求(51)	
第三节 向人大常委会提出的审计工作报告	53
第四节 审计监督的基本原则	54
一、依法审计原则(55)	
二、独立审计原则(58)	
第五节 审计人员职业道德	59
一、职业道德(59)	
二、审计人员职业道德(60)	
第三章 审计机关和审计人员	64
第一节 审计机关领导体制和性质	64
一、最高审计机关的领导体制(64)	
二、地方各级审计机关的领导体制(65)	
三、审计机关的性质(67)	
第二节 审计机关的设置	69
一、审计机关设置的依据(69)	
二、最高审计机关(69)	
三、地方审计机关(70)	
四、审计机关派出机构的设置(71)	
五、审计机关的经费(74)	
第三节 审计人员的构成和要求	75
一、审计人员的构成和选用(75)	
二、审计人员应具备的条件(76)	
第四节 审计人员回避制度	79
第五节 审计人员保守秘密义务	81
一、国家秘密(82)	
二、商业秘密(84)	
第六节 审计人员的权利	87
一、审计人员的权利(87)	
二、审计机关负责人的撤换(88)	

第四章 审计机关职责(上)	89
第一节 审计机关职责概述	89
第二节 财政收支审计	94
一、财政收支审计职责(94) 二、预算、决算和预算 外资金(96) 三、财政收支审计的范围对象(100)	
第三节 金融审计	107
一、金融审计职责(107) 二、中央银行财务收支审 计(108) 三、对国有金融机构的审计(109)	
第四节 事业组织财务收支审计	119
一、国家的事业组织(120) 二、事业单位财务收支 审计(121) 三、预算收支结余和专用基金的审计 (124)	
第五节 国有企业审计	125
一、国有企业审计监督的内容(126) 二、国有企业 审计监督的重点(128) 三、对国有资产占控股地位 或占主导地位的企业审计监督(129)	
第五章 审计机关职责(下)	131
第一节 固定资产投资项目审计	131
一、建设项目的预算执行情况审计(132) 二、决算 的审计(133)	
第二节 社会保障基金和社会捐赠资金的审计	134
第三节 外资审计	138
一、外资审计的特点(139) 二、外资审计的基本原 则(140) 三、外资审计的任务(141) 四、外资审计 的对象(141) 五、外资审计的内容(141)	
第四节 专项审计调查	144
一、专项审计调查(144) 二、《审计法》对专项审计 调查的规定(145)	
第五节 审计管辖范围	146

一、审计管辖范围的现行规定(147)	二、《审计法》
关于审计管辖范围的规定(149)	
第六节 内部审计	151
一、内部审计制度的产生、发展及现状(151)	二、我国内部审计的发展和现状(152)
三、内部审计的有关现行规定(153)	四、《审计法》关于内部审计的规定(156)
第七节 社会审计	157
一、社会审计概述(157)	二、社会审计在市场经济中的地位和作用(160)
三、社会审计有关规定(161)	四、《审计法》关于社会审计的规定(163)
第六章 审计机关权限	164
第一节 审计机关权限概述	164
第二节 监督检查权	167
一、要求报送资料权(167)	二、检查权(170)
三、调查取证权(175)	
第三节 制止违规收支权和暂停拨付、使用款项权	177
一、制止违规收支权(177)	二、暂停拨付、使用款项权(178)
第四节 建议纠正权、通报或公布审计结果权和审计处理权	180
一、建议纠正权(180)	二、通报或公布审计结果权(181)
三、审计处理权(182)	
第七章 审计程序	184
第一节 审计程序概述	184
一、审计程序(184)	二、审计程序的确定(185)
三、《审计法》对审计程序的规定概况(187)	
第二节 审计准备阶段	188
一、组成审计组(189)	二、送达审计通知书(190)

三、被审计单位配合审计机关的工作(191)	
第三节 审计实施阶段	191
一、审查会计凭证、会计帐簿和会计报表(193)	
二、查阅与审计事项有关的文件、资料(193)	
三、检查现金、实物和有价值证券(193)	
四、向有关单位和个	
人进行调查(194)	
五、编制审计工作底稿(194)	
六、向有关单位和个	
人进行调查时应出示审计证件	
和通知副本(195)	
第四节 审计报告阶段	196
一、整理审计工作底稿(197)	
二、审查证据(197)	
三、确定报告内容,拟出编写提纲(197)	
四、撰写初	
稿(198)	
五、征求被审计单位意见(198)	
六、定稿	
报告(198)	
第五节 审计处理阶段	199
一、审定审计报告(200)	
二、出具审计意见书(200)	
三、作出审计决定(201)	
四、将审计意见书和审计	
决定送达被审计单位和有关单位(202)	
五、审计决	
定的执行(202)	
第八章 法律责任	204
第一节 法律责任概述	204
一、民事责任(204)	
二、行政责任(205)	
三、刑事	
责任(209)	
第二节 审计法律责任	211
第三节 被审计单位拒绝提供资料或拒绝检查应承担的	
法律责任	213
第四节 被审计单位转移、隐匿、篡改、毁弃资料和转移	
隐匿资产应承担的法律	
责任	215
一、转移、隐匿、篡改、毁弃有关资料应承担的法律	
责任(215)	
二、载移、隐匿违法取得的资产应承担的	

法律责任(218)

第五节	本级政府各部门或下级政府违反国家规定的财政收支行为应承担的法律责任	219
第六节	被审计单位违反国家规定的财务收支应承担的法律责任	221
第七节	被审计单位责任人员应承担的法律责任	226
第八节	被审计单位违法行为构成犯罪、有关人员打击报复审计人员及审计人员应承担的法律责任	228
	一、被审计单位违法行为构成犯罪应承担的法律责任(228) 二、打击报复审计人员应承担的法律责任 (229) 三、审计人员应承担的法律责任(229)	
第九节	审计行政复议和诉讼	230
	一、审计行政复议(231) 二、审计行政诉讼(231) 三、强制执行(245)	
[附录一]	中华人民共和国宪法(节录)	246
[附录二]	国务院批转审计署关于开展审计工作几个问题的请示的通知	248
	〈附〉审计署关于开展审计工作几个问题的请示	249
[附录三]	国务院关于审计工作的暂行规定	252
[附录四]	中华人民共和国审计条例	257
[附录五]	中华人民共和国审计条例施行细则	266
[附录六]	审计署关于社会审计工作的规定	274
[附录七]	审计署关于内部审计工作的规定	279
[附录八]	中华人民共和国审计法	283
[附录九]	国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定	292

[附录十]	财政部、审计署关于发布《违反财政法规处罚的暂行规定施行细则》的通知	298
[附录十一]	中华人民共和国行政诉讼法	308
[附录十二]	行政复议条例	323

第一章 审计法概论

第一节 法的基础理论

一、法的概念

法是由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的行为规范的总和。它是阶级社会特有的历史现象,是统治阶级意志的体现,是阶级专政的工具。

首先,法是一种行为规范。人们在社会中的活动,并不是完全无拘无束的,而是受到各种行为规范的约束,如法律规范、道德规范、政治规范、宗教规范等等。法律规范只是这些行为规范中的一种。

其次,法是由国家制定或认可的,它明白告诉人们,什么行为是合法的,可以做的,什么行为是不合法的,甚至违法的,不能做的,甚至禁止做的,从而规范人们的行为。这里所说的国家制定,是指国家立法机关根据特定的程序,来制定和颁布法律。所谓国家认可,是指国家赋予某些早已存在的社会规范,如某些宗教信条、风俗习惯、道德观念等以法律效力。而其他的行为规范,一般不是由国家制定的,如道德规范是人们在社会生活中自然形成的,宗教规范是由宗教创立人和传播人制定的等等。

第三,法是由国家强制力保证实施的,在国家权力管辖范围

内,法具有普遍约束力,具有人人必须遵守的强制性,任何人违反法律就会受到国家政权的严厉制裁。而其他行为规范的实施则不同,比如道德规范的实施主要依靠社会舆论,因而它们不具有人人必须遵守的强制性。

第四,法是阶级意志的体现。法是由国家制定或认可的,并由国家强制力来保证实施的,而国家是阶级统治的工具。统治阶级总是把自己的意志通过国家政权机关变成国家意志,然后以法律形式表现出来,让全体社会成员都来遵守它,从而实现自己的统治。

二、法律关系

法律关系是指为法律规范所调整,以权利与义务关系为内容的社会关系。

人们在社会生活中形成各种各样的社会关系,如政治的、经济的、家庭婚姻的、思想文化的等等。并非所有的社会关系都成为法律关系,如同学关系、朋友关系、恋爱关系等等。只有当某种社会关系被法律所调整,并以权利义务为内容时才成为法律关系。比如两个人处于恋爱阶段,其恋爱关系并不是法律关系;当两个人结成夫妻,形成婚姻关系时,这种关系就成为婚姻法的调整对象,夫妻双方具有各自的权利和义务,这种婚姻关系就是法律关系。

法律关系由法律关系主体、法律关系客体和法律关系的内容三个方面组成。

法律关系主体,亦称权利主体,是指法律关系的参加者。比如婚姻关系的主体,指参加婚姻法律关系的各方即夫妻二人及其家庭成员。法律关系并不一定专指享受权利的一方,因为在实

际生活中,享受权利的同时必须也要承担义务,权利和义务总是一致的,相对应的。法律关系主体也可以是某一特定权利的享受者,也可以是一定义务的承担者。在我国,法律关系主体包括公民、国家机关、企业、事业单位和其他组织。

法律关系客体,亦指权利客体,是指法律关系权利和义务所共同指向的对象,包括物、行为和非物质财富。物是指在法律关系中可以作为财产权利的物品和其他一切财富。比如产品购销合同法律关系,双方权利和义务指向的目标都是所要交易的产品。行为,是指法律关系主体为达到一定目的而进行的活动。比如婚姻法规定,父母有教育抚养子女的义务,子女有赡养父母的义务,这里教育抚养、赡养这两种行为就成为法律关系的客体。与人身相联系的非物质财富,是指一些特殊形式的权利客体,如著作权、发明权、姓名、肖像等。

任何一种法律关系都是靠主体的权利的行使和义务的履行来实现的。权利和义务构成了法律关系的具体内容。权利是法律赋予法律关系主体享有的权益。具体表现为权利的享有者有权作出一定的行为和要求他人作出相应的行为,并在必要时有权要求国家机关协助其实现其权益。权利是国家通过法律赋予权利主体的。对于法律规定可以做的行为,权利主体具有是否做的完全的自主决定能力,任何国家机关、社会组织和个人均不得干涉。权利是国家法律予以保障的。国家对权利的保障一方面表现为国家为权利的实现提供尽可能多的物质条件,另一方面表现为当权利主体的权利受到侵犯时,国家有义务制裁侵权行为,以扫除权利主体享受权利的障碍。权利是在不断发展的。随着人类社会的发展,公民的权利呈不断扩大的趋势。在法定权利的范围,国家对权利主体不能施加任何强制或约束。国家许可

和保障人们作出一定的行为,但对于超出一定范围和界限的行为,则国家一般要予以禁止,如我国宪法第 51 条规定:“中华人民共和国公民在行使自由和权利时候,不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”

义务是法律规定法律关系主体应该履行的某种责任,它是法律对法律关系主体行为的一种约束。具体表现为负有义务者必行作出一定行为或不得作出一定行为以保证权利享有者实现其权益。前者称为积极的作为义务,如赡养父母、抚养子女、纳税、服兵役等,后者称为消极的不作为义务。如不得破坏公共财产、不得干涉他人婚姻自由、禁止非法搜查等。在现实的法律关系中,权利主体是总是由法律专门加以规定的,是特定的,而承担义务的主体可以是特定的,也可以是不特定的。例如婚姻关系,继承关系、合同关系等,其权利主体是特定的,其义务主体也是特定的。而诸如所有权、智力成果权、名誉权等,其权利主体是特定的,而其义务主体则是不特定的,即一切人负有不侵犯他人上述权利的义务。法律通过规定义务对义务主体的行为进行约束,这种约束不仅仅是针对公民,而且也针对国家机关及其公职人员。如果国家机关及其公职人员在行使职权时,可以不受法律的约束,就必然产生专断的权力。在社会主义国家里,国家在制定法律约束公民的同时,也必须制定法律约束国家机关及其工作人员,以防止国家权力被滥用,防止凌驾于社会之上的权力的出现。

权利和义务是相对的,没有无义务的权利,也没有无权利的义务,某一主体享有权利,意味着另一主体负有相应的义务。比如子女有受抚养教育的权利,那么父母就有教育抚养子女的义务,反之亦然。当然权利和义务对主体来说并不是完全对等的。

有时一个主体享有权利,多个主体负担义务;有时则相反,还有时一个主体既享有权利同时又承担义务。

三、社会主义法律体系

在一个社会中,存在着一系列复杂的社会关系;为了调整这些复杂的社会关系,国家就需要制定一系列不同的法律规范;这些不同的法律规范,按照其所调整的对象不同,可以划分为不同的法律部门;不同的法律部门虽然其调整的对象不同,但它们都建立在共同的经济基础之上,反映着共同的阶级意志,因而具有内在的统一性。一国内一系列具有内在联系、相互协调的法律部门组成的统一体就是法律体系。

我国社会主义法律体系,主要由以下一些法律部门组成:

1、宪法。宪法是我国的根本大法,是我国社会主义法律体系的核心部门。它规定我国的国家制度和社会制度的根本原则、国家的基本政策、国家机关组织和活动的基本原则、公民的基本权利和义务等。宪法是我国其他法律部门立法的基础。

2、刑法。是关于犯罪和刑罚的法律规范的总称,它规定哪些行为是犯罪的,什么罪适用何种刑罚等。

3、民法。是调整人们之间的财产关系(如财产所有权、继承权、馈赠等)和与人身相联系的非财产关系(如发明、创造、版权等)的法律。

4、婚姻法。是调整婚姻家庭关系的法律。它规定男女婚姻的原则,结婚的条件,夫妻之间的权利和义务、父母与子女之间的关系,离婚原则。

5、行政法。是调整国家行政机关之间以及与其他单位和公民之间社会关系的法律规范的总称。

- 6、劳动法。是调整劳动关系的法律规范的总称。
- 7、民事诉讼法。是规定办理民事案件程序的法律。
- 8、刑事诉讼法。是规定办理刑事案件程序的法律。
- 9、经济法。是调整一定的经济关系的各种法律、法规的总称。

总之，每一个法律部门都是调整某种社会关系的一系列法律、法规的总称，它本身就是由一系列法律规范组成的体系。

第二节 审计概论

一、审计

审计是指由专职机构或人员，依法对被审计单位的财政财务收支及其有关经济活动的真实性、合法性和效益性进行审查，评价经济责任，借以维护财经法纪，改进经营管理，提高经济效益，促进加强宏观调控的具有独立性的经济监督活动。

从这个定义中可以看出：

(1)审计是由专职机构或人员来实施的，即只有国家审计机关，部门、单位的审计机构和社会民间审计组织及其成员从事的审查活动，才可称为审计。

(2)审计是依法进行的。即各种审计组织进行的审计都是依据国家法律、法规要求来办理的。

(3)审查的范围和对象是被审计单位的财政财务收支及其有关经济活动。

(4)审查的着眼点是上述内容的真实性、合法性和效益性，

其中也含有正确性、合规性和合理性的意思。

(5)审计的作用是通过审查揭示错弊,维护财经法纪,改善经营管理,提高经济效益,加强和改善宏观经济调控。

(6)审计的性质是一种具有独立性的经济监督活动。

二、审计的性质

审计是一种具有独立性的经济监督活动。独立性是审计区别于其他经济监督形式的本质特征。审计的独立性,主要表现在以下几个方面:

(一)组织独立:为保证审计机构独立地行使审计监督权,对审查的事项作出客观、公正的评价和鉴证,充分发挥审计监督作用,审计组织机构应当独立于被审计部门和单位之外,特别是独立于财政财务部门之外。组织独立是保证审计独立性的重要条件。

(二)经济独立:审计机构从事审计业务活动,必须要有一定的经济收入和经费来源,保证其生存和发展的需要。经济独立指审计机构的经济来源应有一定的法律、法规作保证,不受被审计部门或单位的制约。有的西方国家,鉴于国家审计机关要审查财政决算,审计机关的经费按相应部门的标准进行核定,经过一定批准手续,其他部门不得任意变更。

(三)工作独立:指审计机构或人员执行审计业务,对审查的事项作出评价和鉴证时,不受任何部门、单位和个人的干涉,以利作出客观公正的结论。当然,工作独立也应包括审计人员的独立性,使其按照审计范围、审查的内容、审计工作任务进行独立思考,坚持客观公正、实事求是的精神,作出公允妥当的评价和结论。