

国家审计监督存在的缺陷 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/87/2021_2022__E5_9B_BD_E5_AE_B6_E5_AE_A1_E8_c53_87490.htm

国家审计监督是指由国家法律确认的，向纳税人负责的，由独立机构和职业人员审查国家成本核算和国家实现公共财政效能的一种国家监督。我国国家监督制度由1982年宪法所确立，建立了行政型国家审计模式。全国人大常委会又在1994年通过了《审计法》

。国家审计伴随着改革开放和社会主义市场经济的不断深入也日趋成熟，形成了具有中国特色的国家审计制度，为维护国民经济的健康发展起到了积极的保驾护航作用。但是，国家审计监督也存在一些缺陷，这些缺陷在经济的转轨时期显得尤为突出，制约着审计监督作用的有效发挥，降低了审计监督的效率，最终也影响到审计监督的效果。

一、《审计法》的立法缺陷

- 1.国家审计权力和法律责任不对称。《审计法》赋予了审计机关很大的权力，由其代表国家行使审计监督权，行政性较强，但却没有赋予其足够的法律责任。《审计法》第六章的法律责任从第41条到48条规定了被审计单位的法律责任，只有第49条为审计人员规定了审计的法律责任，即“审计人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守、构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”与该法的占绝大多数的权力的条款相比，是不对称的。《审计法》第四章有关审计机关权限里从第31条到36条，规定国家审计有检查、取证、采取强制措施的权利从权力的制约上讲，国家审计比较有利于对外部权力的制约，而对国家审计自身权力的约束上是不利的。这样可能导致审计权的两极分化

或是不作为，或是腐败。如对严重违规行为，会从轻处理；对轻微的违纪现象，则可能从重处罚；对一些涉嫌违法犯罪的行为，还有可能用行政处罚来代替司法制裁等等。

2.国家审计处理缺乏具体的法律依据。《宪法》第91条和《审计法》第2、3、5条为开展审计监督提供了必要的法律依据，但对审计监督过程中发现的违法、违规行为的处理和处罚的条文设置则比较模糊。《审计法》第34、35条规定：“审计机关有权制止被审计单位的违规行为，制止无效的，经政府批准由主管部门作出处罚；审计机关认为被审计单位违法、违规的，应当建议有关部门纠正，有关部门不予纠正的，审计机关应当提请有权处理的机关依法处理。”处理的条文没有像《会计法》那样给予明确、具体的规定。要进行处理，必须与政府和主管部门协调。如果三方协调得好，也许处理得以落实；反之，就会流于形式，审计监督的效果也会低于期望值。

3.审计报告的质量容易受到影响。审计报告是审计人员根据审计准则的要求，在实施了必要的审计程序后出具的，用于对被审计单位责任履行情况发表审计意见的正式书面文件。《审计法》第39条规定：“审计报告报送审计机关前，应当征求被审计单位的意见。被审计单位应当自接到审计报告之日起十日内，将其书面意见送交审计组或审计机关。”审计报告是审计组依法作出的结论性法律文书，它的审核权应该在审计机关，而不是在被审计单位，无需征求被审计单位的意见。此规定使审计报告容易受到来自被审计单位施加的影响，审计报告作用的发挥也会受到限制，有必要对其进行废除或修改。

4.国家审计的范围过窄。我国的审计范围由最初监督“国家企业的财务支出”为主，演变为1998年提出

的“财政审计、金融审计和企业审计的三大审计”概念。《审计法》第2条规定了审计的对象是国家机关、国有企事业单位和国有金融机构。在我国，使用国家财政资金和国有资源的，既有政府、人大、政协、企事业单位，还有政党、军队和各种社会团体。可见，在现今市场经济条件下，存在着有多种所有制主体都在使用公共财政资金和公共资源的情况，这就使我国的国家审计在审计监督上出现了审计盲区。国家审计并没有达到凡是国家财政资金都要审计的程度，没有完全担负起审查国家成本核算和评价国家实现公共财政效能的责任，因而就很难切实而全面地监督国家财政，也没有全面履行起向国家和纳税人负责的责任。造成这种情况的原因也许是审计资源的缺乏，国家审计原先的设计只能突出重点，抓大放小，但与真正意义上的国家审计相比，还是有一定的距离的。

5.实施经济责任审计的法律依据不够明确。经济责任审计的对象是特定的领导干部，它的目标是加强对领导干部的管理和监督，促进领导干部勤政廉政，全面履行领导职责。有关这方面的内容，我们只能在《审计法》第2条找到这样的表述：“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，国有的金融机关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的真实、合法和效益，依法进行审计监督。”《审计法》还同时赋予了审计机关对被审计单位违法违规负有直接责任的主管人员和直接责任人有提出行政处分的建议权和移送司法机关追究刑事责任的权力。有一种说法认为，尽管没有提到“经济责任审计”的字眼，但可以从以上的表述中得出涉

及了这方面的内容。从依法审计的角度看，这是不够严谨的，法律依据必须是明确的表示，要与法律条文产生直接的联系。

二、现有的审计体制难以保证国家审计监督的独立性

世界各个国家审计机构的设置大概分为四种类型，即：行政型、立法型、司法型和独立型，其中，行政型的独立性是最低的。1982年，行政型的审计模式被写入中国宪法，我国的审计法其实就是一部行政法规，它的第5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。”这体现了国家审计在我国权力结构中具有的独立性，但也同时表明，这种独立性只是相对于其他行政机关、社会团体和个人而言。如果国家行政权之外的权力，比如政府首长的权力干涉审计，那是合法的。这从《审计法》的第9条得到证明：“地方各级审计机关对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。”也就是说，审计监督为政府和政府首长服务。这是由于我国的宪法规定，把国家审计权放在国务院的领导下，在行政中处于从属地位，所以，我国目前的国家审计，实际上是属于国家的内部审计，审计的独立性是比较有限的。1994年，中国颁布的《审计法》对《宪法》中的原则性规定作了细化，并增加两项重要内容：一是规定了“同级审”和“上下审”相结合的审计监督制度（审计机关审计同级行政机关以及上级审计机关或其派出机构审计下级行政机构）；二是规定审计机关的“两个报告”制度。其中包括，受政府委托向本级人大常委会作预算执行和其他财政收支的审计工作报告。这是人大介入审计的缘起。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com