

王洁 叶敏

程序法定原则是审计机关依法行政所必须遵循的一项重要原则。审计程序规范具有与审计实体规范同等重要的法律效力和地位，违反程序规范，与违反实体法规范一样，都将影响审计具体行政行为的效力。因此，审计机关在审计执法活动中，应严格履行法定程序，认真执行有关法律、法规和规章中程序性的规定，不能重实体轻程序，认为程序性规范可有可无。

一、关于审计程序

审计程序是指审计机关在审计过程中必须遵循的法定顺序、期限、形式的制度。

目前，我国还没有一部统一的行政程序法，行政程序规范散见于各种单行法律、法规中。《审计法》、《审计法实施条例》和审计署颁布的审计准则对审计程序作了详尽的规定，其中，审计准备阶段、审计实施阶段和审计终结阶段是审计程序的三个法定环节，从审计通知书的送达，到征求被审计单位的意见，从审计人员的回避到听证通知书的送达，从审计报告的复核，到审计决定的作出，审计机关和审计人员都必须严格遵循有关程序规定。

当前，在规范具体行政行为方面，我国已经建立起一系列的程序法律制度，各级审计机关应当按照以下几项制度规定的程序来开展审计执法工作。例如：回避制度、表明身份制度、说明理由制度、听证制度、告知制度、合议制度、审执分离制度、复议制度、司法审查制度、顺序制度、时限制度等。

二、审计机关程序违法的表现形式

根据行政程序的构成要素，可以把审计机关程序违法行为具体划分为四种表现形式：

1. 步骤违法。步骤是程序的重要要素，任何行为都必须按照法定的步骤来进行。步骤违法主要有两种表现形式：一是随意增加法定步骤。如果法律对行政行为的步骤作了明确规定，而行政主体在法律规定之外随意增加步骤，就构成步骤违法。二是减少或遗漏法定步骤。减少或遗漏法定步骤是步骤违法的主要表现形式，也是最明显的步骤违法。例如：《行政处罚法》第42条规定，“行政机关作出责令停产、停业、吊销许可证或者执照，处以较大数额罚款等行政处罚之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。”如果行政机关在作出行政处罚之前不告知当事人有要求举行听证的权利，或者当事人要求举行听证而行政机关不组织听证便作出行政处罚的，就导致步骤违法。像有的审计项目没有下达审计决定书，就向被审计单位收缴款项；有的审计项目没有实施审计，根据与被审计单位达成的口头收缴协议就下达审计决定，这些现象都是严重的程序违法行为。

2. 方式违法。为了保证行政目标的实现，在许多情况下，法律对行政行为的方式作了明确规定和要求。作为程序要素的方式是指行为的表现形式，一定的行为必须以相应的形式表现出来，如书面形式、口头形式等，若某一行为不按法律规定的形式来进行则属程序违法。有的审计机关在审计决定书的告知内容中存在着不完整或不正确的现象，即告知被审计单位申请复议的期限不符合法律规定，将审计行政复议期限确定为15日内，而不是行政复议法规定的60日；有的所告知的复议机关不正确或者遗漏法定复议机关。

3. 顺序违法。行政程序要素的顺序主要是指各个程序步骤之间的先后次序，行政行为的作出必须按一定顺序来进行。就行政主体来说，在进行有关执法时必须按顺序表明身份、说明理由、采取相关措施、作出行政决定，并将有关决定交付当事人，还要告知当事人有关权利。如果违反了这一顺序，将会导致程序违法。如《行政诉讼法》规定，在行政诉讼开始后，被告不得向原告自行取证，若行政机关违反了先取证、后裁决规则作出行政行为，则要承担败诉后果。

4. 期限违法。行政程序的期限是指法律所规定的行政机关作出或完成某一行政行为的时间限制。所谓期限违法，是指行政行为违反法定的期限。期限是行政程序的基本要素，违反法定期限的行政行为也属于程序违法。遵守法定时效，是行

政程序法对行政程序法律关系主体的基本要求，从法治的高度讲，有行为就有相应时效，而且这种时效是具体的、法定的。有的审计机关审计通知书和审计报告下达或出具的时间不符合法定时效规定，例如，审计通知书未提前三天送达被审计单位，审计通知书送达日期为审计进点日。

三、审计机关程序违法的性质和后果

一个合法的行政行为，其成立要件包括主体合法、权限合法、内容合法及程序合法。程序上的行政违法，又称形式性行政违法，是指行政主体的行为在形式上违反了行政法律规范的形式性要件，其本质是行政违法。任何行政行为都要经过一定的程序，没有脱离程序而存在的行政行为。每一种行政行为都有与该种行为性质相适应的程序要求。法律往往对行政程序作出规定，其目的是为了保证行政行为的正确。行政主体实施行政行为，必须按照法定的程序进行，而不能任意作出某种行为。

我国有关法律对程序违法行为的后果作了明确规定：

《行政处罚法》第54条规定：“行政机关应当建立健全对行政处罚的监督制度。县级以上人民政府应当加强对行政处罚的监督检查。公民、法人或者其他组织对行政机关作出的行政处罚，有权申诉或者检举；行政机关应当认真审查，发现行政处罚有错误的，应当主动改正。”第55条还规定，行政机关实施行政处罚违反法定的行政处罚程序的，由上级行政机关或者有关部门责令改正，可以对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

在申请强制执行阶段，人民法院受理行政机关申请执行其具体行政行为的案件后，在30日内由行政审判庭组成合议庭对具体行政行为的合法性进行审查，并就是否准予强制执行作出裁定。程序严重违法的审计处罚将导致人民法院裁定不予执行的后果，这会极大地影响审计机关的权威性。

在审计复议阶段，行政复议机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出的具体行政行为进行审查，提出意见，经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论通过后，作出行政复议决定，对违反法定程序的具体行政行为，决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法；决定撤销或者确认该具体行政行为违法的，可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为。

在行政诉讼阶段，对违反法定程序的行政行为，人民法院经过审理，将判决撤销或者部分撤销，并可以判决审计机关重新作出具体行政行为。

四、树立程序意识，降低审计风险

学习和掌握有关审计程序的法律规范是审计机关加强法制建设的重要内容之一，审计程序到位与否也是审计质量好坏的重要标志之一。

行政程序一旦成为法律规范，就与法律的实体权利义务一样，形成程序权利义务。审计机关和审计人员不能随意颠倒法定程序，更不能随意简化法定程序，要坚持听证、告知、回避、时效、职能分离等制度，确保审计执法行为的合法、合理、公正。

各级审计机关应当提高执法人员的法制意识，建立健全审计执法过错责任追究制度，加大对审计执法的监督、检查力度，防止程序违法现象，降低审计风险。每个审计人员要大力贯彻落实审计准则，全面、正确履行法定程序义务，以推动审计事业的健康发展。

——摘自《中国审计报学习周刊》