

随着审计风暴的愈演愈烈，审计的法制化进程将得到进一步推进。而《审计法》的修改无疑是其中重要的一步。

经审计署建议，国务院已将修订《审计法》列入国务院2004年度拟提请全国人大常委会审议的法律草案计划(国办函[2003]53号)，十届全国人大常委会也将修订《审计法》列入立法规划。

知情人士透露，审计署的修改稿初稿由审计署法制司下属的“审计法修订小组”提出，之后提交给了国务院法制办。今年5月20日，审计署和国务院法制办联合下发《审计法》修订征求意见稿(以下简称征求意见稿)，征求相关部门意见。本报记者近日了解到该征求意见稿的内容。

据权威消息，在综合各方意见、建议后形成的修改稿，有望于今年10月提交全国人大常委会审议。

### 审计法要与时俱进

1994年8月31日八届全国人大常委会九次会议通过的《审计法》；自1995年1月1日起施行近10年来，对审计工作的顺利开展起到了至关重要的作用。但是基于“经济和社会各方面发生了很大变化，审计工作面临许多新情况、新问题”，审计法需要与时俱进。

知情人士透露，《审计法》的修改工作从去年下半年开始。2004年1月15日，审计署就已经开始向地方单位征求意见。

在审计署内部以及相关单位，也展开了大讨论。中国审计学会先后多次举办研讨会和座谈会，组织学会理事和一些专家学者对审计法制建设和《审计法》修改进行研讨，并在效益审计和经济责任审计地位的突出、审计报告制度等问题上达成共识。中国内部审计协会准则委员会也负责组织对《审计法》修改意见的征集，根据内部审计管理方式与审计环境的变化提出初步修改意见。

审计署内部一位官员表示，总体来看，因为审计法的修改要在现行宪法框架下完成，在宪法相关内容没有调整的情况下，《审计法》不会有太多根本性的变化。

7月8日，李金华接受新华社采访时表示，“最近审计法要修改，我们提了两条建议：其一，将来审计署要成立一个审计报告审查委员会，要有一班专业人士来审查审计报告，实行合议制，使审计报告更加客观公正；其二，将来由某个部门专门对审计署进行审计监督，你审计别人，也要有人来审计你，才能保证审计客观公正。这两条可谓修改稿中最有特色的方面。”

此外，知情人士介绍，加强审计力量，提高审计水平也是本次征求意见稿的一个重要改变，其中明确了“审计机关实行审计职业资格制度”，使审计进一步职业化、国际化。

审计的报告体制也会有重大突破，这就是李金华强调的所谓审计“透明”。

审计署日前公布《审计署二00三至二00七年审计工作发展规划》，将改进现行审计报告的形式和内容要求，建立适合于对外公告的审计报告制度。今后五年将逐步规范公告的形式、内容和程序，力争做到所有审计和专项审计调查项目的结果，除涉及国家秘密、商业秘密及其他不宜对外披露的内容外，全部对社会公告。

这位人士介绍，过去，一般情况下给不同部门的报告都会有所区分，有“不同版本”，严格来说对上的报告更像一份内部情况通报，其内容的传播范围有限，只选择一些事项向社会公告。今年4月以后，审计署为了加大透明力度，施行“直通车制度”，包括对被审计单位的处理意见在内，报告对上对下都一致，只采用一个版本，全面反映情况，社会公布。

知情人士介绍，以前对于被审计单位的处理，分五种情况，一般都要出一个审计意见书。如果被审计单位有违反国家规定的财政行为，由审计机关出一个处理或处罚决定；如果涉及到行政责任，审计机关就给这个单位或其主管单位出一个

审计建议书，出示处理意见。如果审计中发现涉嫌犯罪的情况，审计机关可以将案件移送给司法机关；最后，对于重大的问题，审计机关给国务院专门报告。

## 审计职责四大变化

在审计职责方面，征求意见稿进一步明确了扩大审计范围、效益审计、经济审计和内部审计等四个方面。

有关审计范围，审计署的审计监督范围将由中央预算执行情况扩大到“其他财政收支情况”，而对国家建设项目预算的执行情况和决算的审计监督，也增加了“对以国有资产投资或者融资为主的建设进行审计监督，并对项目的建设、设计、施工、勘察、监理、采购等单位与上述国家建设项目直接相关的财务收支进行审计监督”。

与经济体制改革同步，审计监督对象也有所扩大，比如除了对央行的监督，还增加了“中央金融监督管理机构”；对金融机构的监督，增加了“国有资产占控股地位或主导地位的金融机构”；对国有企业的监督，增加了“国有资产占控股地位或主导地位的企业”。

“财政收支的真实合法与效益审计并重”是审计署2003-2007年五年规划”的一个重点，效益审计作为一个新的概念在征求意见稿中被提到了相当重要的位置：总则第一条特别增加了“提高财政资金使用效益”的字眼。

经济责任审计的明确通过新增加的第二十七条得以体现，其中规定，审计机关对行政机关、国家的事业单位、国有及国有资产占控股地位或主导地位的企业和金融机构主要负责人，以及使用财政资金的其他机关和社会团体主要负责人履行经济责任审计监督。

在内部审计方面，主要有两个变化：

其一是阐述现代内部审计的职能，明确内部审计是监督和评价本单位及其所属单位财政、财务收支、内部控制、经济活动的真实、合法、效益的行为，目的是促进加强经济管理、防范经营风险和提高经济效益。内部审计实行行业自律管理，并接受各级审计机关的监督和业务指导。

其二，明确了国务院各部门和地方人民政府各部门、国有的金融机构和企事业单位，应当建立健全内部审计制度，内部审计工作(由内部审计协会)实行行业管理，并接受各级审计机关的业务指导和监督。

## 审计机关独立性加强

李金华曾经公开表示，“不断后路当不了审计长”。这一方面表明了“铁腕审计”的决心，也从另一个侧面反映了审计工作的特殊性和保持审计独立性的艰难。征求意见稿对此有特别的关注。

意见稿的第十三条规定，地方各级审计机关正职、副职负责人的任命或者免职，在提请决定前，必须经上一级审计机关同意。这一条的修改说明令人心惊，“由于审计工作的特殊性，审计机关负责人容易受到打击报复，这种现象在基层比较突出。”

李金华曾对媒体直言，中央对审计工作“最大的支持就是不干预”。我国审计体制有中国特色审计机关是政府的一个组成部分，审计监督有很多手段，一是和司法联合，二是和行政监察联合，三是审计机关本身有处罚权，四是跟舆论监督配合。西方的审计机关对议会负责，独立于政府。审计完报告议会，议会再根据审计情况对政府部门进行质询。走完这套程序费时很长，审计主要是靠舆论监督，本身没有行政处罚权。

但我国的体制也有其弱点，李金华认为主要就是，“有时缺乏一些独立性，特别在地方，一个问题涉及到政府或是市长、县长，弄不好就不了了之了。”

征求意见稿第三条增加了“审计机关适用法律、法规和国家其他有关财政收支、财务收支的规定，进行审计评价和处理、处罚。”这就明确了审计机关的执法主体资格。这种主体资格也从第四条得到印证：“国务院和县级以上地方人民政府应当授权审计机关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”，增加“应当授权”几个字意味深长。

摘自《21世纪经济报道》2004年7月15日

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作  
协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号  
联系电话：010-82199846/47 电子邮件：[xinxibu@263.net](mailto:xinxibu@263.net)  
Copyright (C) 2003 . All rights reserved