

经济责任审计相关法律问题的几点思考

更新日期: 2007-11-30 9:04:06 信息来源: 审计署法制司 王秀明 彭新林 字号调整: 大 中 小

修订后的《审计法》进一步明确了经济责任审计的法律地位,为审计机关更好地开展经济责任审计提供了强有力的法律支撑。本文从完善经济责任审计立法的角度,对经济责任审计对象范围的确定、审计管辖权的划分、救济渠道的设定以及《经济责任审计条例》与《审计法实施条例》的关系等法律问题进行了探讨。

一、关于经济责任审计的对象范围问题

从法理上讲,修订后的《审计法》授权审计机关可以对所有国家机关的主要负责人和所有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开展经济责任审计。同时,考虑到经济责任审计工作的政策性比较强,实践经验还比较缺乏,需要循序渐进地分步推行,修订后的《审计法》规定,审计机关开展经济责任审计,应当“按照国家有关规定”进行,从而为我们在不同时期根据具体情况实事求是地界定经济责任审计的对象范围提供了法律空间。

在实践中,我们遵循“积极稳妥、量力而行”的原则,逐步拓宽经济责任审计的对象范围,特别是应当接受经济责任审计的党政领导干部的范围,一直是在有计划有步骤地逐步扩大。目前我国审计机关开展经济责任审计的实际对象范围是:地厅级以下(包括地厅级)党政领导干部;国有及国有资本占控股地位或者主导地位的企业、金融机构的领导人员。此外,审计署还对省部级行政领导干部进行经济责任审计试点。我们相信,随着我国社会主义民主法制建设的加强,可以预见在不久的将来,省部级党政领导干部也必将正式纳入经济责任审计的对象范围。

二、关于经济责任审计管辖权的划分问题

审计机关组织开展的经济责任审计项目,不是来源于审计机关的主动立项,而是来源于干部监督管理部门的委托。因此,经济责任审计不同于一般财政财务收支审计,不需要遵循《审计法》确立的审计管辖权划分的一般原则。根据中办、国办两个“暂行规定”及其实施细则等有关规定,经济责任审计按照干部监督管理权限确定审计管辖范围,由干部监督管理部门委托同级审计机关组织实施,与一般财政财务收支审计项目的审计管辖权划分存在着显著的区别。

在实际工作中,可能导致对同一个单位财政财务收支以及有关经济活动的重复审计问题。因此,在研究确定经济责任审计项目计划时,各级经济责任审计工作联席会议或者领导小组应当加强与相关审计机关的沟通协调,合理安排,统筹兼顾,以节约审计资源,避免不必要的重复审计。

审计管辖权的冲突也容易导致审计实践中审计机关进行审计处理、处罚的尴尬。当经济责任审计管辖权与财政财务收支审计管辖权不一致时,审计机关对能否直接对这些行为进行处理处罚在认识上存在分歧,各地做法也不尽一致。实践中有两种做法,一种是移交给有财政财务收支审计管辖权的审计机关进行处理、处罚,另一种是经有财政财务收支审计管辖权的审计机关授权,由实施经济责任审计的审计机关进行处理、处罚。这两种做法,都存在一定的弊端。前一种做法人为地将经济责任审计的检查权、评价权与处理处罚权割裂开来,既破坏了经济责任审计的完整性,又有重复审计的嫌疑;后一种做法授权程序复杂,操作性差,严重影响审计工作效率。我们认为,既然修订后的《审计法》赋予审计机关开展经济责任审计的职责,中办、国办两个“暂行规定”又授予审计机关对被审计领导干部所在部门、单位违反财经法规的问题进行处理处罚的权限,实施经济责任审计的审计机关就应当享有完全的审计监督权,包括处理处罚权,即有权直接对审计发现的被审计领导干部所在部门、单位违反国家规定的财政财务收支行为进行处理、处罚。

三、关于经济责任审计的救济途径

与一般财政财务收支审计中被审计单位的救济途径一样,在经济责任审计过程中,审计机关对审计发现的被审计领导干部所在部门、单位违反国家规定的财政财务收支行为依法作出审计决定、进行处理、处罚的,被审计领导干部所在部门、单位若对审计决定不服,可以根据修订后的《审计法》的规定寻求救济。

应当特别注意的是,被审计领导干部不能就审计机关作出的经济责任审计评价申请行政复议或者提起行政诉讼。这主要是由于:其一,审计机关对被审计领导干部不作出处理处罚的审计决定,而只是作出审计评价,向委托部门提出审计结果报告,不具有行政强制力和执行力,不具备要求被评价的领导干部必须履行某种义务的法律效力。而且该评价意见也不必然被干部监督管理部门所认可和采纳,只能作为干部监督管理部门考核、

选拔、任用干部的参考依据。最高人民法院《关于执行中华人民共和国行政诉讼法若干问题的解释》规定，不具有强制力的行政指导行为不属于人民法院的行政诉讼受案范围。其二，经济责任审计评价行为属于广义的行政机关内部的人事管理范畴，根据《行政复议法》和《行政诉讼法》的规定，在我国干部管理体制下，被审计领导干部不能就审计机关作出的经济责任审计评价申请行政复议或者提起行政诉讼。当然，被审计领导干部对审计机关作出的经济责任审计评价有异议的，有权向审计机关和干部监督管理部门提出申诉。

四、关于《经济责任审计条例》与《审计法实施条例》关系

为了推动修订后的《审计法》的贯彻落实，并将修订后的《审计法》关于经济责任审计的原则规定具体化，国务院将修订《审计法实施条例》和制定《经济责任审计条例》同时列入了2006年度立法工作计划。作为修订后《审计法》的配套行政法规，都是对《审计法》规定的审计工作基本原则的具体化，都是审计机关依法独立开展审计工作的重要法规依据。对于准确理解《审计法》中的法律概念、法律条文，合理确定《审计法》所调整的法律关系，更加有效地贯彻落实《审计法》，推动我国审计工作法制化、制度化、规范化，具有重要意义。

为了顺利完成两个条例的立法工作，提高立法质量，必须正确认识和统筹协调两个条例的关系。应该说，《审计法实施条例》和《经济责任审计条例》的立法层次相同，都是国务院颁布的行政法规；立法依据（也就是母法）也相同，都是修订后的《审计法》。但它们的地位和效力又不完全一样。从法的分类角度看，《经济责任审计条例》是专门规范经济责任审计工作的法规，属于特别法；《审计法实施条例》规范的则是一般意义上的审计工作（含经济责任审计），属于一般法。实践中，审计机关开展经济责任审计工作，首先应当遵守《审计法》和《审计法实施条例》关于审计的一般性规定。同时，考虑到经济责任审计的特殊性，《经济责任审计条例》对经济责任审计有特别规定的，应当优先适用《经济责任审计条例》的相关规定。《审计法实施条例》是对《审计法》的拾遗补缺，应当侧重于基本原则的细化，重点在于增强可操作性；《经济责任审计条例》是规范经济责任审计工作的专门法规，应当针对经济责任审计的特点，重点对经济责任审计的基本原则、组织与管理、审计计划、审计对象、审计管辖、审计目标、审计内容、审计报告与审计结果运用、救济途径、法律责任等问题作出明确规定，以体现经济责任审计的特殊性，建立健全符合中国国情、具有中国特色的经济责任审计制度。

[关闭窗口](#)

Copyright 2006 All Rights Reserved 中国审计学会 版权所有

地址：北京市海淀区中关村南大街4号 邮政编码：100086

信箱：shenji_xuehui@sina.com 电话：010-82199815

京ICP备05034045号