

# 审计诉讼理论初探

李 乾 贵

在我国审计活动中,国家审计机关及其工作人员因行使审计职权,不可避免地会引起与审计相对人之间的争论。这种争议大多是因审计行为引起的。对此,我国目前主要采取两条解决途径,一是审计复审,二是审计诉讼。本文仅就审计诉讼的几个基本理论问题进行初步探讨。

## 一、审计诉讼的概念和特征

什么是审计诉讼?简单地说,通过诉讼途径解决审计争议的活动或者制度,就是审计诉讼。审计诉讼的目的是为了解决审计争议,因此,审计诉讼实质上是一种行政诉讼。根据我国《行政诉讼法》第2条的规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关有行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”所以,具体地说,审计诉讼是指被审计的公民、法人或者其他组织不服审计机关的审计决定和复审决定,认为审计机关的具体审计行为侵犯其合法权益而依法向人民法院提起诉讼,由人民法院进行审理并依法作出裁决的一种诉讼活动或者诉讼制度。

根据上述概念,我以为审计诉讼一般应具有以下基本特征:

1. 审计诉讼的原告只能是被审计的公民、法人或者其他组织,即审计相对人。也就是说,只要审计相对人对审计机关作出的审计决定或复审决定不服,认为审计机关的具体审计行为侵犯其合法权益,即可以依法向人民法院提起诉讼,有权成为审计诉讼原告。

2. 审计诉讼的被告只能是在审计活动中实施具体审计行为的审计机关。首先,审计诉讼是由审计机关实施的具体审计行为而引起的,因而,实施具体审计行为的审计机关在审计诉讼中总是会处于被告的位置。而且,依照我国《宪法》和《审计条例》的规定,审计机关与审计相对人之间在审计活动中处于一种审计与被审计、监督与被监督的不平等的法律地位,审计机关不需要通过诉讼途径来主张和维护其权利,而审计相对人则特别需要通过诉讼途径来维护和保护自己的合法权益。因此,在审计诉讼中,被审计的公民、法人或者其他组织不可能成为审计诉讼的被告,审计机关的工作人员(他们代表审计机关所实施的具体审计行为,应由其所代表的审计机关负责)也不能成为审计诉讼的被告,而审计诉讼的被告就只能是在审计活动中实施具体审计行为的审计机关。

3. 审计诉讼的客体只能是具体审计行为。所谓具体审计行为,是指审计机关在审计活动中依法行使审计监督权的行为,它是审计诉讼主体(主要指人民法院和审计诉讼当事人)

之间的诉讼权利和义务共同所指向的对象。审计诉讼主体进行审计诉讼，其目的就是要解决审计争议，而审计争议又是由具体审计行为所引起的，因此，具体审计行为必然成为审计诉讼的客体。在审计诉讼中，审计相对人只能就审计机关在审计监督活动中所实施的具体审计行为提起诉讼，人民法院也只能就审计机关所实施的具体审计行为是否合法进行审判，至于审计机关的抽象审计行为（指审计机关制定审计规范和规定审计措施的行为）而引起的审计争议，则不能通过审计诉讼这一途径来解决，而只能通过其他途径如协商、调解等办法去依法解决。此外，对于审计机关的非审计行为如民事行为，即使给审计相对人造成损失，也不能提起审计诉讼，而只能通过民事诉讼的途径依法解决。所以，只有审计机关在审计活动中实施的具体审计行为，才是审计诉讼的客体，也是审计诉讼主体进行诉讼以解决审计争议的核心问题。

4. 审计诉讼的活动程序也只能依照行政诉讼法的规定进行。一般说来，审计诉讼也是一种行政诉讼，作为一种行政诉讼，它必然属于行政诉讼法的调整范围。同时，作为审计诉讼活动本身，它并不具有法律属性，而只有当它依法进行并以法律的形式表现出来时，才具有法律属性。在我国，目前还没有专门调整审计诉讼活动的法律规范。在此情况下，人们进行审计诉讼的行为规范就只能是行政诉讼法了。因此，审计相对人需要提起审计诉讼的，必须依照《行政诉讼法》第41条的规定提起诉讼；人民法院也必须依照《行政诉讼法》第11条和第42条及有关规定进行受理和立案，并依法进行审计和依法作出判决。也就是说，整个审计诉讼活动过程都必须严格按照我国行政诉讼法的规定进行，在我国审计基本法及其诉讼法出台之前，行政诉讼法还是目前人们进行审计诉讼活动的基本法律规范和法律依据。这些特征，显然表明了审计诉讼与其他诉讼（如民事诉讼和刑事诉讼等）都有很大的不同。

## 二、审计诉讼的基本原则

根据我国审计诉讼的上述特点，审计诉讼的基本原则应该是指由行政诉讼法规定的，贯穿于审计诉讼活动全过程中，用以调整审计诉讼关系、指导和规范审计诉讼主体诉讼行为的基本准则。

为了依照我国行政诉讼法的有关规定，并从我国实施审计法律、法规的具体实践出发，在审计诉讼中应主要遵循以下基本原则：

1. 独立行使审判权的原则。独立行使审判权，是指人民法院审理案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉而独立地依法行使审判权利。坚持这一原则，对于审计诉讼活动也尤为重要。因为要解决审计争议案件，就需要人民法院在审计诉讼活动中独立地依法行使审判权，以裁决审计机关实施的具体审计行为的合法性和决定是否撤销或变更审计机关的具体审计行为。如果人民法院在审计诉讼活动中不能坚持独立地依法行使审判权的原则，那末，审计诉讼活动就不能顺利地进行，审计诉讼当事人的合法权利就不能得到切实的保障。当然，人民法院独立地行使审判权，并不排除国家权力机关对审判活动的监督，但这也不能代替人民法院行使审判权，不能干涉人民法院对具体审计案件的审理和判决。因此，人民法院独立行使审判权，这不仅是我国司法活动的一条法定原则，而且也更是我国审计诉讼活动中必须遵循的一条基本原则。

2. 以事实为根据、以法律为准绳的原则。以事实为根据、以法律为准绳，就是指人民法院在审理案件时，要以案件的客观事实为基础，严格按照法律的规定办案。这一原则，要求

事实清楚、证据确凿、定性准确、程序合法、适用法律正确。坚持这一原则，对于审计诉讼活动也有十分重大的意义。因为，人民法院在审计诉讼中主要是审查审计机关实施的具体审计行为的合法性问题，而要确定审计机关的具体审计行为的合法性，则首先要查明和弄清审计机关的具体审计行为据以作出的事实；同时，如果确定审计机关的具体审计行为所依据的有关审计法规与现行审计法律及有关法律相抵触的话，人民法院还必须依据和运用现行审计法律及有关法律进行裁判之。所以，以事实为根据、以法律为准绳，这是审计诉讼活动中必须遵循的一条基本原则。

3. 对具体审计行为的合法性进行审查的原则。这一原则的具体含义有两层：一是指人民法院在审计诉讼活动过程中，并不能对审计机关的行为进行全面审查，而只能对其实施的具体审计行为进行审查；二是指人民法院在审理具体审计案件时，只能是对审计机关实施的具体审计行为是否合法进行审查。根据我国《行政诉讼法》第5条的规定，人民法院审理具体审计案件时，也只能对审计机关实施的具体审计行为进行审查。至于审计机关在法律、法规规定的范围内作出的具体审计行为是否适当，原则上应由上一级审计机关作出复审结论和决定，而不能由人民法院代替审计机关作出决定。因此，在审计诉讼中必须遵循这一条基本原则，即人民法院只能对审计机关的具体审计行为的合法性进行审查的原则。也只有坚持这一原则，才能在审计诉讼中既保护审计机关依法行使审计职权，同时又监督审计机关依法行使审计职权。

4. 平等、辩论和监督的原则。所谓平等的原则，是指诉讼当事人在诉讼中的法律地位平等，具有平等的诉讼权利和义务。在审计诉讼中坚持这一原则，有利于审计诉讼当事人平等地行使其诉讼权利和义务，以解决审计争议，在审计监督活动中，审计机关与审计相对人处于一种审计与被审计、监督与被监督的不平等的法律地位，而在审计诉讼活动中，审计机关成为被告，与审计相对人处于一种平等地行使其诉讼权利和义务的法律地位。而且，依照我国《行政诉讼法》第2条和第32条的规定，在审计诉讼中作为审计诉讼原告的审计相对人依法享有起诉权，在审计诉讼中作为审计诉讼被告的审计机关则依法负有举证责任。这就是说，在审计诉讼中，作为审计诉讼原告的审计相对人依法享有起诉权，而作为审计诉讼被告的审计机关则不享有起诉权和反诉权；同时，作为审计诉讼被告的审计机关依法对其作出的具体审计行为负有举证责任，即应当提供作出该具体审计行为的证据和所依据的规范性文件，而作为审计诉讼原告的审计相对人则不具有此种法律责任。正是由于这些法律规定，才能使审计诉讼当事人在审计诉讼中充分地依法行使其诉讼权利和义务，平等地解决审计争议。所以，坚持平等的原则，这正是坚持审计诉讼当事人在审计诉讼中法律地位平等的重要表现。

所谓辩论的原则，是指诉讼当事人在人民法院主持下，有权就案件事实、争议问题和适用法律等问题，各自陈述自己的主张和根据，互相反驳和辩解，以维护自己的合法权益，在审计诉讼中坚持这一原则，是审计诉讼当事人法律地位平等的体现，也是我国社会主义民主原则在审计诉讼中的具体应用。坚持这一原则，有利于维护审计诉讼当事人的合法权益，有利于人民法院全面查清案件事实、正确适用法律，客观、公正和及时地审理具体审计案件，也有利于对审计诉讼当事人进行法制方面的教育。因此，在审计诉讼中应遵循和坚持这一原则。

所谓监督的原则，是指人民检察院依法对人民法院在诉讼活动中是否严格依法审判和审判人员是否具有违法行为而实行的法律监督。在审计诉讼中坚持实行这一原则，就既能制约和监督人民法院在审计诉讼中依法行使审判权，以保障审计案件的正确、及时审判，又能检察、纠正审计诉讼中的冤假错案，以保证审计案件审理的合法性和正确性，从而保护审计相

对人的合法权益，维护和监督审计机关依法行使审计职权。因此，在审计诉讼中也很有必要坚持和遵循这一基本原则。

在审计诉讼中，除了应遵循上述基本原则外，还应遵循如下一些重要原则，如：公开审判的原则、两审终审和合议制的原则、使用本民族语言文字的原则、回避和不调解的原则、司法不变更的原则、审计机关负有举证责任和追索审计损害赔偿的原则，以及审计诉讼不停止执行的原则，等等。掌握和遵循这些重要原则，对于指导审计诉讼活动和解决审计诉讼中出现的各种情况和复杂问题，都有重要意义。

### 三、审计诉讼的受理和审理

在审计诉讼中，人民法院是占主导地位诉讼主体，它依法行使国家审判权，整个诉讼活动都是在它的主管下和以它为中心而进行的，因此，它对审计诉讼活动的产生、变更和终止都起着决定性的作用。

首先，人民法院在审计诉讼中依法享有一定的受理权，即依法享有受理一定范围内的审计案件的权限。根据《行政诉讼法》第11条的规定，人民法院有权受理下列范围内的审计案件：（1）对审计机关作出的处罚不服的；（2）对审计机关作出的强制措施不服的；（3）认为审计机关的结论和决定侵犯法律规定的经营自主权的；（4）认为符合法定条件申请复审，审计机关拒绝或者不予答复的；（5）申请审计机关履行保护人身权、财产权的法定职责，审计机关拒绝履行或者不予答复的；（6）认为审计机关的结论引起其他有关行政行为的；（7）认为审计机关违法要求履行义务的；（8）认为审计机关侵犯其他人身权、财产权的。对于审计诉讼的受理，人民法院应认真把好这一诉讼程序的第一关，要严格审查起诉，即是否符合起诉条件。如：是否经过复审程序，是否符合案件管辖规定和受理范围等。对于不符合起诉条件或者不属于人民法院主管的案件，人民法院应向起诉人说明情况，讲清道理，不予受理。如果起诉人仍坚持起诉，应根据《行政诉讼法》第42条的规定，作出裁定，不予受理。起诉人对裁定不服的，可以依法向上一级人民法院提起上诉。但当人民法院收到审计相对人的起诉状，经审查，应在七日内立案。对于符合起诉条件决定受理的审计案件，应当在立案之日起5日内，将起诉副本发送被告。作为审计诉讼被告的审计机关，应当在收到起诉状副本之日起十日内，向人民法院提交作出具体审计行为的有关资料，并提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起5日内，将答辩状副本发送原告。

同时，人民法院在审计诉讼中还依法享有一定的审理权。在审计诉讼的第一审程序中，人民法院主要是进行审理前的准备工作和依法进行开庭审判。经过审理，应自立案之日起3个月内作出判决。在第二审程序中，人民法院应依法组成合议庭，依法审理上诉审计案件，并自收到上诉状之日起两个月内作出终审判决或裁定。在审判监督程序中，人民法院根据《行政诉讼法》第62条至第64条的规定，依法享有再审和重新作出判决、裁定的权利。对于拒绝履行判决、裁定的审计机关，人民法院可以依照《行政诉讼法》第65条的规定采取有关强制措施，以使其履行。

总的说来，人民法院在审计诉讼活动中是起决定性作用的诉讼主体。在审计诉讼中，人民法院依法行使审判职能，对具体审计案件依法享有受理、审理和裁决的权利，同时，也依法承担了相应的诉讼义务，如依法受理合法的起诉、及时准确地审理和公正裁决审计案件，从而使整个审计诉讼活动程序在其主持下能得以顺利地进行，达到了保护审计相对人合法权

益、维护和监督审计机关依法行使审计职权之目的。所以，人民法院是审计诉讼中一个很重要的特殊主体，也是使整个审计诉讼活动顺利进行的主导主体。

#### 四、涉外审计诉讼的特别规定

所谓涉外审计诉讼，是指审计诉讼当事人一方是外国人、无国籍人、外国企业或者其他组织，不服审计机关作出的审计结论和决定，依法向人民法院起诉，人民法院依法进行审理的一种活动。

涉外审计诉讼，除了具有一般审计诉讼的特征外，还具有其自身的一些特征，如原告的特异性、原则的特有性和适用法律的双重性等。因此，鉴于我国涉外审计诉讼的特殊性，涉外审计诉讼应根据宪法规定，从国家主权原则出发，主要遵循和适用下列特别规定：

1. 适用行政诉讼法的效力。依照我国《行政诉讼法》第70条的规定，涉外审计诉讼适用行政诉讼法的效力，主要是体现在3个方面：第一，任何外国人、无国籍人、外国企业和其他组织在我国进行审计诉讼，一律按照我国的行政诉讼法进行，任何外国的有关行政诉讼法或行政诉讼的规定，在我国均无效力；第二，凡属我国人民法院主管的涉外审计案件，均由有管辖权的人民法院审理，任何外国法院都不得受理以我国审计机关为被告的审计案件；第三，外国法院对以我审计机关为被告的审计案件的判决，在我国也不发生法律效力。

2. 适用诉讼权利和义务的同等规定。根据《行政诉讼法》第71条第1款的规定，在涉外审计诉讼中，外国人、无国籍人、外国组织同中华人民共和国公民、组织有同等的诉讼权利和义务，不能因为原告是外国人、无国籍人、外国组织而适用法律有所不同。

3. 适用诉讼上的对等规定。在涉外审计诉讼活动中，应适用《行政诉讼法》第71条第2款的规定，如果外国法院对我国公民、组织的诉讼权利加以限制的，我国人民法院对该国公民、组织的诉讼权利也该加以限制，即实行对等限制。适用这一规定，既能维护国家主权，保护我国公民、组织的正当诉讼权利，又符合国际通例，这也是世界各国通行的作法。

4. 适用国际条约的规定。根据我国《行政诉讼法》第72条的规定，如果我国参加或缔结的国际条约同我国行政诉讼法有不同规定的，则适用该国际条约的规定。对于国际条约中我国政府声明保留的条款，则没有信守和实施的义务。因此，在涉外审计诉讼中，应按我国行政诉讼法的有关规定来适用国际条约。

5. 适用委托中国律师代理诉讼的规定。根据《行政诉讼法》第73条的规定，在涉外审计诉讼中，作为涉外审计诉讼原告一方的外国人、无国籍人、外国组织需要委托律师代理诉讼的，应当委托中华人民共和国律师机构的律师。同时，中国审计机关作为涉外审计诉讼被告的一方，为了同外国原告的一方的诉讼方便，也应委托律师代理诉讼。

6. 适用诉讼期间的规定。诉讼期间是指由法律规定或由法院依职权指定的法院、当事人和诉讼参与人为一定诉讼行为的时间。在涉外审计诉讼中，为了保证人民法院更好地行使审判权和当事人更好地行使诉讼权利、履行诉讼义务，有必要参照我国《民事诉讼法》的有关规定，对涉外审计诉讼期间作出一些规定。比如：对公告送达审计诉讼文书的期间，可规定自公告之日起，满6个月即视为送达。又比如，对上诉期限可规定为60日。再比如，对上诉申请延期的期限，可规定为30日。即：涉外审计诉讼原告当事人不能在规定期限内提出上诉文书而申请延期的，经人民法院准许，可以延期，但所延期限不得超过30日。