

序

正当建立社会主义市场经济体制，迫切需要对国民经济加强宏观监督之际，《陕西省志·审计志》问世了。这部书以翔实的资料记述了陕西审计兴衰演变的全过程，从正反两个方面总结了审计工作的经验和教训，对于研究强化宏观经济管理与监督，提供了可信的史料。陕西自古以来无审计志书，这一研究成果的出版，填补了陕西没有审计志书的空白，是全省审计工作的一项重大基础建设。

陕西，是中华审计的重要发源地。从西周形成审计的雏形，到秦、汉、隋、唐几个朝代审计的发展和逐步成熟，不仅在陕西审计史上写下了光辉的篇章，而且在中国审计史上占有重要的地位。许多审计思想、审计制度、审计方法产生于陕西，延及于全国，惠及于后世，具有广泛的研究、借鉴价值。

审计是经济监督系统的重要组成部分，是经济工作较高层次的监督。经济越发展，越搞活，越需要加强审计监督。尤其在改革、开放、全方位发展社会主义市场经济的情况下，更是不可缺少。审计具有监督、评价、鉴证的职能。它不仅从微观上能帮助经济领域各单位纠错查弊，加强管理，改进工作，提高经济效益，而且从宏观上能给各级领导提供可靠的经济资料和改进宏观调控的建议，为各级领导进行宏观决策服务，为维护国家经济法规的严肃性和正常的经济秩序发挥作用。它既是“经济卫士”、“经济医生”，又是“经济参谋”。审计的这些作用，在这部书中得到了充分的体现。根据 1982 年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的新宪法，陕西从 1983 年起，陆续组建了各级审计机关。自 1984 年至 1989 年 6 年中，全省各级审计机关、内部审计机构和社会审计组织查出的违纪金额就达 254141 万元，查出百万元以上违纪单位 251 个，万元以上贪污案件 27 件，为国家挽回了大量损失。这表明：强化审计监督是经济工作内在的需要，是反对腐败、廉洁清正的需要，是坚持社会主义方向、巩固人民政权的需要。这些审计成果和典

型案例，在书中都有较为详细的记述，为广大读者认识审计、宣传审计，提供了充分的依据。审计工作在陕西虽然有悠久的历史，但中华人民共和国建国后恢复审计监督制度却时间不长，很多人对审计工作迄今知之甚少，甚至根本不知道审计是做什么的。我们希望这部书的正式出版，有助于社会各界朋友了解审计，广泛宣传审计，大力支持审计工作，使审计干部能有一个良好的外部环境，同有关部门密切配合，坚持依法审计，依法处理，认真贯彻各项经济政策和法规制度，实事求是，客观公正，处理好各种经济利益关系，为振兴陕西经济做出更多的贡献。

我从1983年组建陕西省审计机构以来，一直在省审计局担任主要领导，对全省审计工作的实际发展情况了解较多。这部书出版前，我通览了书稿，认为内容充实，资料可靠，观点正确，表述恰当得体；对史料的理解有一定深度；编写的方法独具一格，有所创新。采取“点面结合”、“综合归纳”的写法，既增加了可读性，又突出了志书“资治、教化、存史”的作用。对于当代审计科研工作者、大专院校教学工作者以及广大审计实务工作者，都有现实的阅读参考价值；对审计机关各级领导干部组织、指导审计工作，掌握政策、原则，更有借鉴意义，不失为审计专业的一部应时佳作。

在《中华人民共和国审计法》即将实施之际，谨向广大读者推荐此书，并以此为序。

孟宪

1994年1月5日

凡 例

一、本书以马克思主义、毛泽东思想为指导，力求从理论与实践的结合上，记述审计发展的规律和审计工作的实际经验，为当代科研、教学和实务工作者所利用，为后世所借鉴，以发挥本书的使用价值和传世价值。

二、本书所辑资料上自西周审计诞生后的雏形起，下至中华人民共和国建立审计机关后的 1989 年底止，记述审计在陕西的起源、发展、中衰和演进的全过程。由于事物出现的时代不同，故记述始末不一。

三、本书采用志体，横排门类，纵述史实。全书分为上、中、下三部，各自独立，自成体系。上、中部设篇、章、节三个层次，均自成整体。节以下为正文记事，内容繁杂者，再标列一、二、三，（一）、（二）、（三），分层记述，上下相辖，前后相辅。为体现事物发展的全貌和特征，篇前、章前均加概述。下部将审计人物、大事记、技术案例单列为篇，篇以下不分章节。

四、本书由志、记、传、图、表、录组成。以志为主，图表为辅，以求文字简练，并能全面反映审计成果。

五、本书记述的范围，以陕西省现行辖区内各级审计机关、机构、组织所进行的审计业务活动为限，包括部门、单位内部审计和社会审计业务在内。民国时期的跨省审计业务未作记述。

六、本书选用材料来自中国第一、第二历史档案馆，陕西、四川、吉林、北京、重庆、成都等省、市档案馆、图书馆，以及陕西审计机关在业务实践中形成的文字资料。凡属全国通用的法规，只摘相关部分，不录全文；凡涉及其它部门的事只记相干情节。

七、本书古代历朝年号用汉字书写，在括号内注明公元年数；民国纪年用阿拉伯字书写，亦用括号注明公元年数；陕甘宁边区及中华人民共和国成立后，一律用公元纪年，年、月、日均用阿拉伯字书写。

八、本书所述地名一律按中华人民共和国成立后更改过的地名称谓；如用以前的地名，均在括号内注明今名。

九、单位名称首次出现时使用全称，再次出现时使用简称。凡冠有“陕西省”者，均将“陕西”二字略去；文字较长者，使用习惯简称，如：“陕西省地质矿产局”简称为“省地矿局”，“中国人民建设银行陕西省分行”简称为“省建设银行”。被审计单位的名称，一律使用实施审计时的名称，涉及个人职务姓名者，仍以原职务姓名记述。

十、本书所用名词术语以国家正式出版发行的审计学教科书、词典为准，无者从习

惯。

十一、本书引用中华人民共和国成立后的资料，不加注释；引用以前的资料，一般采用页末脚注。

十二、对币制的使用，一律按当时资料记载如实反映。中华人民共和国成立后以新人民币记述。

十三、本书的数据来源：民国审计以档案资料为准；中华人民共和国成立后的数据以省审计局、各地市审计局统计资料和有关审计结论为准。数字之间不一致时，使用经过分析考证的数字。

十四、本书图表编号由三位数字组成，第一位为篇序，第二位为章序，第三位为图表序号。

目 录

序	
凡 例	
概 述	(1)

上部 中华人民共和国成立前的审计

第一篇 西周至清末审计	(13)
第一章 职官与机构	(14)
第一节 兼职审计	(14)
第二节 专职审计	(20)
第二章 制度与标准	(24)
第一节 审计制度	(24)
第二节 审计标准	(28)
第三章 内容与方法	(34)
第一节 审计内容	(34)
第二节 审计方法	(41)
第二篇 中华民国审计	(51)
第一章 事前审计	(52)
第一节 分配预算审核	(52)
第二节 收支法案审核	(53)
第三节 支付书审核	(54)
第二章 事后审计	(60)
第一节 会计报告审核	(60)
第二节 县财务审计	(67)
第三节 公有营业审计	(70)
第四节 军务费审计	(72)
第三章 稽 察	(74)

第一节 监视事项	(74)
第二节 稽察田赋征实	(82)
第三节 调查事项	(84)
第四节 检查、稽核、参加事项	(89)
第四章 就地审计	(93)
第一节 派驻审计	(93)
第二节 巡回审计	(99)
第五章 法规制度	(100)
第一节 基本法规	(100)
第二节 规章制度	(102)
第六章 审计管理	(105)
第一节 业务会议	(105)
第二节 人事管理	(106)
第三节 行政管理	(112)
第四节 经费与福利	(113)
第七章 机构人员	(116)
第一节 机构	(116)
第二节 人员	(120)
第三篇 陕甘宁边区审计	(125)
第一章 审计实务	(126)
第一节 预决算审计	(126)
第二节 其它审计	(130)
第三节 审计调查	(131)
第二章 法规制度	(132)
第一节 基本法规制度	(132)
第二节 其它法规制度	(134)
第三章 审计管理	(138)
第一节 机构人员	(138)
第二节 实务管理	(140)

中部 中华人民共和国成立后的审计

第四篇 国家审计	(151)
第一章 财政金融审计	(157)
第一节 财政审计	(157)
第二节 银行审计	(163)
第三节 保险审计	(168)

第二章 工交审计·····	(170)
第一节 工业审计·····	(170)
第二节 交通审计·····	(185)
第三章 商粮贸审计·····	(187)
第一节 商业审计·····	(187)
第二节 物资审计·····	(200)
第三节 外贸审计·····	(204)
第四章 农林水审计·····	(211)
第一节 农业专项资金审计·····	(211)
第二节 农口企事业单位审计·····	(217)
第五章 行政教科文卫审计·····	(219)
第一节 行政机关、教科文卫事业审计·····	(219)
第二节 教科文卫企业审计·····	(234)
第六章 基本建设审计·····	(236)
第一节 基本建设项目审计·····	(236)
第二节 自筹基本建设资金审计·····	(239)
第三节 施工企业审计·····	(243)
第四节 城市建设审计·····	(246)
第五节 停、缓建项目跟踪审计·····	(249)
第七章 外资审计·····	(252)
第一节 世界银行贷款审计·····	(252)
第二节 国际援款审计·····	(266)
第八章 中央驻陕单位审计·····	(270)
第一节 企业单位审计·····	(270)
第二节 事业单位审计·····	(276)
第三节 基本建设单位审计·····	(277)
第九章 审计调查·····	(280)
第一节 宏观调查·····	(280)
第二节 微观调查·····	(293)
第五篇 内部审计 ·····	(297)
第一章 财务收支审计·····	(299)
第一节 决算审计·····	(299)
第二节 日常审计·····	(302)
第二章 承包经营和厂长离任审计·····	(306)
第一节 承包经营审计·····	(306)
第二节 厂长离任审计·····	(308)
第三章 经济效益审计·····	(311)
第四章 专项审计·····	(314)

第一节 专项资金审计.....	(314)
第二节 专项工程审计.....	(316)
第六篇 社会审计	(319)
第一章 审计查证.....	(321)
第一节 财务收支查证.....	(321)
第二节 承包经营查证.....	(323)
第三节 基建预决算查证.....	(326)
第二章 审计验证和评价.....	(328)
第一节 经济案件鉴定.....	(328)
第二节 经济效益评价.....	(330)
第三节 注册资金验证.....	(331)
第四节 咨询服务.....	(333)
第七篇 法规制度	(337)
第一章 基本法规.....	(338)
第一节 有关国家审计.....	(338)
第二节 有关内部审计.....	(339)
第三节 有关社会审计.....	(340)
第二章 规章制度.....	(341)
第一节 审计程序和方法.....	(341)
第二节 审计范围和内容.....	(342)
第三节 审计处理原则.....	(343)
第八篇 审计科研	(345)
第一章 理论研究.....	(346)
第一节 基础理论.....	(346)
第二节 应用理论.....	(348)
第二章 学术活动.....	(352)
第一节 国际交流.....	(352)
第二节 省内研讨.....	(355)
第三章 审计期刊.....	(364)
第一节 《陕西审计》	(364)
第二节 《西安审计》	(365)
第三节 《陕西审计情报资料》	(366)
第九篇 审计管理	(369)
第一章 机构人员.....	(370)
第一节 国家审计机关.....	(370)
第二节 内部审计机构.....	(375)
第三节 社会审计组织.....	(376)

第四节 审计学会·····	(378)
第二章 职工队伍和教育培训·····	(381)
第一节 职工队伍·····	(381)
第二节 教育培训·····	(384)
第三章 实务管理·····	(388)
第一节 计划管理·····	(388)
第二节 质量控制·····	(389)
第三节 统计管理·····	(389)
第四节 信息传递·····	(390)
第五节 档案管理·····	(391)

下部 审计人物、大事记、技术案例

第十篇 审计人物 ·····	(395)
一、人物传略·····	(395)
二、人物简录·····	(401)
三、人物简表·····	(403)
第十一篇 大事记 ·····	(411)
第十二篇 技术案例 ·····	(427)
附 录 ·····	(447)
国务院关于审计工作的暂行规定·····	(447)
中华人民共和国审计条例·····	(450)
中华人民共和国审计法·····	(456)
审计署关于内部审计工作的若干规定·····	(461)
审计署关于内部审计工作的规定（一、二）·····	(463)
审计署关于社会审计工作的规定·····	(469)
社会审计工作规程·····	(472)
行政单位定期审计制度·····	(478)
国家审计作业规范·····	(480)
定期审计工作规范（试行）·····	(494)
关于自筹基本建设资金审计的暂行规定·····	(501)
全民所有制工业企业承包经营责任审计试行的办法·····	(504)
陕西审计学会章程（第一、二届）·····	(508)
历年工作总结节录·····	(511)
国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定·····	(515)
后 记 ·····	(519)

概 述

陕西，是中华审计的重要发源地。早在西周时期，审计就已在这里问世。前后历经三千余年。

古代陕西，物产丰富，风光秀美，优越的自然环境为农、牧、手工、商业经济的发展提供了有利的条件。随着经济的发展，一部分财富相对集中，资财所有者为了对管理者恪守职责的情况进行审查监督，就需要另外的人从事此项工作，这就产生了审计的必要。审计正是处于管理者的经济活动之外，接受资财所有者的委托或派遣，在经济监督的实践中产生和发展起来的。

陕西作为审计的故土，是同 13 个王朝在此建都分不开的。历代统治者为了维护国家机器的运转和自身特殊的物质享受，都采用种种手段聚敛民间的财富，以满足各项支用。这些从全国各地聚集起来的资财均为帝王所有，大量用于京畿地区。对这些资财的管理和支用却由一大批朝廷命官分别掌管，舞弊情事不时滋生，从而引起了统治者对审计的重视。为了查纠掌管钱粮财物的不法官吏，许多朝代都建立了审计制度，以实施审计监督。这种审计被称为“官厅审计”。“官厅审计”在陕西的产生和发展，对后世的影响极为深远。

审计工作是综合性经济监督。它是由肩负监督工作的官员，对财政经济业务进行的再监督。这是审计区别于其它经济管理工作的实质所在。正因为它是在基层单位自我监督和管理部门专业监督基础上进行的再监督，它的监督地位居于较高的层次，监督对象涉及整个经济领域。这表明审计制度的建立与实施，标志着经济监督体系的健全和国家制约机制的完善。但是，由于各个时期国家最高决策者对经济监督的复杂性和审计工作的重要性存在着认识上的差异，因此，审计在国家机构中的地位时升时降，时高时低；有时撤并，有时恢复；审计机构的隶属关系时而纳入监察系列，时而纳入行政系列，时而归属司法系列，发展的过程崎岖多变。

公元前 11 世纪至前 771 年，西周王朝在陕西镐京（今西安市西南）定都，历时 360 余年。西周王朝统治时期，已经有了官厅会计。官厅会计掌握着田、赋、徭、役的

征收和支配大权，客观上存在着发生错误和舞弊的可能性，这就促使官厅审计伴随而生。当时的审计工作，由周王朝天官系统的“宰夫”（下大夫）和“司会”（中大夫）分别掌理。宰夫负责对各级官府财物收支进行全面审查，并就地稽察财物收支情况；司会负责对会计系统会计报告的审查，以验证其真实性和正确性，从而形成审计的雏形。

宰夫和司会都是兼职审计。宰夫除了审计工作之外，还兼有监察工作，主掌“治官”、“治朝之法”因其处于财物管理部门之外，故属外部审计；司会除了审计工作之外，还主管会计系统的组织领导工作，因其处于会计系统之内，故属内部审计。西周这种“监审结合”、“会审结合”的形式，是在当时分工粗略的条件下形成的，合乎事物发展的规律。西周时审计工作已成为监督经济活动的一个重要工具，但审计的地位不高，只是宰夫不参与经济管理活动，保证了审计工作的独立性，值得后世借鉴。

公元前 221 年，秦王嬴政统一中原，定都咸阳，建立起中国历史上第一个专制主义中央集权制的封建王朝。秦王朝在建立中央集权的机构时，在中央政府内确立了丞相制度，在地方实行了郡县制度。中央机构中，主要官吏是三公、九卿。三公即丞相、太尉、御史大夫。丞相是辅助皇帝处理全国政务的最高行政长官；太尉协助皇帝总领全国军事；御史大夫执掌监察，兼掌审计，并协助丞相处理全国政务。三公之下，又设奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、典客、宗正、治粟内史、少府等九卿。御史大夫行使政治、经济监察大权，下设侍御史、监御史。侍御史负责监督治粟内史的工作，即监察、审计中央财政的收支、财物的保管和会计核算等工作；监御史负责监督地方郡守和县令的工作，即监察、审计地方的财政收支、财物的保管和会计核算等工作。全国三十六郡都设有监御史，负责对各郡各县进行监察和审计。

公元前 206 年，刘邦建立汉王朝，奠都长安，历时 214 年，史称西汉。汉代，相权与君权的矛盾冲突日益扩大，皇帝为加强自己的权力，设法削减相权，将权力逐渐转归中朝尚书。尚书台成为当时国家最高权力机构，丞相、御史大夫的权力也都转归尚书台。这意味着审计权由监察系列向行政系列的转移。这种转移并未影响审计监督工作的地位。御史台设侍御史、部刺史。侍御史负责监督中央机关的财经收支，部刺史负责监督各州、郡、县的财经收支。

秦汉时，上计工作已经成为审计工作的主要内容。丞相府主管考查各郡的政绩，并负责进行奖惩；御史府负责审查计簿的真实性，保证上计工作的严肃性。

秦汉时的审计工作，实行“监审结合”制度。审计作为监察工作的一个组成部分，由御史大夫兼掌。御史大夫位上卿，与丞相、太尉并列三公，位显职重，审计工作的地位显著提高。御史大夫掌审计权，使审计工作从财计部门分离出来，拥有独立的地位。御史大夫多为皇帝的亲信和近臣，使审计成为加强君权的重要手段。审计工作与上计工作密切配合，既保证了上计制度的执行，又使审计工作做到经常化，并使“计簿”审计逐渐成为主要形式。

三国时曹魏已有比部的设置。比部的出现，对隋、唐以及后世专职审计机构的建设是一个重要的启示。

公元 581 年，杨坚建立隋王朝，建都长安，历时 36 年。杨坚开国后，首先调整了中央与地方的统治机构，在中央确立了三省六部制，在地方建立了州（郡）、县两级行

政制。三省即尚书省、内史省、门下省，六部即吏部、礼部、兵部、都官部、度支部和工部，六部皆属尚书省，为中央政府机关。隋在都官部（文帝开皇三年改为刑部）下设有比部，专掌审计工作。在三省六部之外，另置御史台、司隶台，从事监察工作，并兼掌审计。隋王朝对审计工作相当重视，既有专职审计机构，又有兼职审计机构，两者均为外部审计，独立性强，权威性高。

公元 618 年，李渊称帝，建立唐王朝，定都长安，历时 289 年。唐初，在中央仍实行三省六部制，在地方仍实行州县两级行政制。唐时的专职审计机构比部仍隶属于刑部，反映了审计工作的司法性质。御史台属员分设三院（台院、殿院、察院），各司其职。其中察院负责分巡诸州诸县，随时派遣。监察御史由不定员逐步改为定员。

隋唐时，审计工作由专职审计机构比部和御史台分掌。比部是中央的审计机构，御史台是国家的最高监察机构，兼掌一定的审计工作，二者既有明确分工又有密切配合。两代比部均属刑部，审计范围涉及国家财政经济的各个领域，但其主要对象仍是度支部报送的季度报告和年度决算报告。京都直属部门的计账，每个季度都要向尚书省申报，由比部审计；各州的计账，年末向尚书省申报，由比部审计。即对驻首都的中央单位实行季审，对各州的单位实行年审。比部主要采取报送审计的方式，中央各部门的簿账、计账经度支部初步审核汇总后呈送比部进行总审。对各地方的审计，主要通过上计的方式进行。隋唐时的审计工作主要由比部实施，比部处于财物管理部门之外，具有独立的地位，保证了审计工作的独立性。比部是专职审计机构，它与监察机构兼掌审计相比，提高了审计的专业化程度，使审计工作获得了重大的发展。比部属于刑部，使审计工作具有司法特征。审计中发现的问题，比部拥有直接处理权，从而增强了审计工作的权威性。比部与御史台分掌审计权，比部在审计工作中发现重大问题，与御史台共同协商处理，使审计与监察两者得到了完美的结合。陕西审计在周、秦、汉、隋、唐五个朝代都有发展，尤其在唐代达到了鼎盛时期，许多经验已为后世所借鉴。

二

“五代十国”时期，战事不绝，审计几乎中断。宋、元、明、清四个朝代虽未在陕西建都，但各朝有关审计的举措对陕西都有直接影响，尤其是派驻陕西地方兼掌审计的职官一直存在，程度不同地实施着审计。

宋初，置陕西路，辖三府二十四州。路为地方最高行政机关，设四司分掌军、政、财、刑大权。帅司置经略安抚使 1 人，掌兵民之事；漕司置转运使 1 人，掌财赋，兼掌审计，稽考簿籍；宪司置提点刑狱 1 人，掌司法；仓司置提举常平使 1 人，掌赈灾、盐铁专卖。四司互不统属，由皇帝直接控制。路的监察官为“走马承受”，兼掌审计，初隶帅司，徽宗年间改为独立的官吏，大观年间改为廉访使。州的监察官为通判，掌钱谷、户口、赋役。当时陕西地方掌理审计工作的职官，一是“财审结合”的转运使，此属内部审计；二是“监审结合”的走马承受和通判，此属外部审计，但均为兼职。

宋代审计在元丰改制前,虽设有比部和御史台,但均未开展审计工作,形同虚设。当时,真正开展审计工作的是三部勾院和三司内的都磨勘司、提举账司、马步军专勾司等,三部勾院主要审查各地申报的账籍,都磨勘司主要审核三司的账籍。由于审计力量薄弱和财审结合的内部审计未能发挥作用,财计账籍的混乱日趋严重。元丰改制后,审计制度恢复到唐时,外部审计权重新由刑部之比部主掌。比部负责审计中央和各地方的会计账簿,重点审核中央一级的财物支出。御史台也依唐制,兼掌审计之职,比部在审计中发现的重大问题,交由御史台处理。原来的三司(盐铁、度支、户部)并为户部。户部设都磨勘司,负责财计系统的内部审计。原马步军专勾司改为诸军诸司专勾司,分别负责军队费用支出和中央各机关经费俸禄支出的审计。太府寺内设二十五司,其中审计司,负责太府寺的内部审计工作。对地方的审计,元丰改制后没有变化,陕西路仍由转运使和走马承受负责。

元置陕西行省,辖四路、五府、二十七州。陕西行省辖区内的审计工作由陕西诸道行御史台兼掌。元代无比部之设,取消了独立的专职审计机构。在中央设中书省掌政务,枢密院掌军事,御史台掌监察;在地方则派驻行中书省、行枢密院和行御史台,分掌地方的行政、军事和监察之权。陕西诸道行御史台主掌对陕西地方诸路诸州百官善恶的监察。全国又设二十二道监察区,陕西汉中道为一区,司署置凤翔。每道设提刑按察使,后改为肃政廉访司,置正副使各2人,均兼有审计之职。各地每年的决算报告都要报送中书省,再由御史台审核。御史台和廉访司所兼的审计之职,也未发挥应有的作用。

明代陕西置布政使司,主领行政;按察司,掌监察刑政;都指挥使司,统帅军政,合称“三司”。按察司为地方最高监察机关,兼掌审计之职。

明初设御史台,洪武十五年(1382)罢御史台设都察院,置十三道监察御史,负责察纠十三省内外百司之官邪,在内巡视京营,巡视光禄,巡视仓场,巡视内库;在外巡按,巡视仓库,查算钱粮。明代,还在中央政府内设置独立机构六科,专门负责对吏、户、礼、兵、刑、工六部进行审计稽察,凡各部钱物收支,皆报六科审核,与十三道监察御史合称“科道制度”。

清代设陕西省,省设巡抚一人,为最高长官。下设布政使、按察使、提督学政等职官。陕西按察使始置于康熙六年(1670),为陕西地方之最高监察官员,兼掌一定的审计之职。清前期仍实行“科道制度”。崇德元年(1636),设立都察院,入关后设专掌勘察官府六科给事中,雍正元年(1723)并入都察院,并设十五道监察御史。陕西道为一个监察区,设掌印监察御史和监察御史各2人。六科之中,户科、工科与审计关系密切。各衙门支领银钱,每月必须编制报表,送户科审查;包括陕西在内的各省田赋杂税,由布政使编制报表,呈巡抚转送户科审查,军费开支呈总监转送户科审查;地方长官若有离任,须将其任期内的钱粮收支清理登账,呈巡抚转送户科审查;省辖各州县的赋役凭证,每年夏收、秋收情况及漕粮奏销等,也都报送户科审查。工科主要执掌国家各项工程支出的费用审查;陕西等各省的基建工程支出、兴修水利支出、制造军械和修造船只的支出等,都造表呈送工科审核。十五道监察御史执掌纠察内外百司之官邪,在内刷卷、巡视京营、稽察部院诸司,在外则赴各省巡盐、巡漕、巡仓及提督学政。由于清廷政治腐败,贪污成风,监察官员既无实权又要保身,故多数衍塞责,实际都未发挥

应有的作用。从审计角度看,由科道官行使财政经济监督权,使审计的职权更加分散,不是加强而是削弱了审计工作。

雍正元年(1723)1月成立会考府,这是清代唯一的具有独立地位和权威性的审计机构。会考府成立后,凡属钱粮奏销审批事项,各省各部一律报送会考府查审,如遇不应核销者,均由怡亲王、隆科多、大学士白潢、左都御史朱轼四位王大臣签名予以驳回。会考府于雍正三年(1725)9月正式撤销。三年中,会考府共审核各部院奏销事项550余件,驳回改正者96件,在加强财经监督方面发挥了重要作用。

清末,全国人民反封建、反侵略的浪潮汹涌澎湃,以孙中山为代表的资产阶级民主革命运动蓬勃发展。1905年同盟会成立,提出了“驱逐鞑虏,恢复中华,建立民国,平均地权”的民主革命纲领。在这种形势下,清政府被迫于1906年宣布“仿行宪政”,准备改革官制,并派大臣出国考察,其中包括计划设立一个既独立于财政部门又独立于内阁的审计机构。原拟于1911年颁布审计院法,1912年设立审计院,并在各省设立审计局。可是未等审计院和审计局成立,清王朝即被推翻,从而结束了陕西审计长达九个半世纪的停滞和衰退的厄运。

三

随着清王朝的结束,中华民国的创建,陕西审计进入了演进时期。

民国初年,北洋军阀政府、南京国民政府先后颁布了一系列审计法规,赋予了审计较高的地位。民国3年(1914),北洋军阀政府公布的《中华民国约法》规定:“国家岁出岁入之决算,每年经审计院审定后,由大总统提出报告书于立法院,请求承诺。”同年3月,北洋政府公布了《审计条例》,10月公布了《审计法》,对审计院的隶属关系、职权范围、机构设置都作了明确规定。从此,中国近代审计始肇其端。民国12年(1923),北京宪法会议公布的《中华民国宪法》规定:“国家岁出之支付命令,须先经审计院之核准。”“国家岁出岁入之决算草案,每年经审计院审定,由政府报告于国会众议院。”首次将审计载入国家根本大法。

民国元年(1912),北洋政府成立中央审计处。民国2年(1913),陕西审计分处成立,大总统任命郝朝俊为分处处长。民国3年(1914),中央审计处改组为审计院,直接负责各省地方机关的审计。陕西审计分处遂于民国3年(1914)10月奉令撤销。

民国17年(1928),南京国民政府公布《监察院组织法》,将审计机构隶属监察院领导。监察院为中央政府行使监察权之最高机关,掌理弹劾、惩罚、审计,对国民大会负责。监察院设审计长,由总统提名,经立法院同意任命之,使审计的地位由过去几千年只对皇帝一人负责,转变为向立法院负责并报告工作,有了超然独立的特征。

民国25年(1936)9月9日,陕西省审计处成立,先后由王籍田、张维成、蔡屏藩、杨祥荫担任处长,率领全处员工开展审计监督工作。陕西省审计处隶属审计部垂直领导。依据国民政府公布的审计法规法令和审计部颁发的规章制度,开展事前、事后审

计和稽察业务。陕西省审计处从成立到结束,历时13年。在此期间,审计人员恪尽职守,坚持依法审计,做了大量工作,使陕西审计业务有所改进和发展:1. 审计种类和方式:审计处开展工作初期,只进行事前、事中、事后审计。事前审计主要包括各行政机关、企事业单位的分配预算审核、收支法案审核、财政机关填发支付书的审核。事前审计是这一时期审计工作的突破,以前的传统审计都对事前审计不够重视,从未作为一项法定制度予以坚持,而这一时期作为一项经常性的工作坚持得较好。事后审计主要包括对各机关、企事业单位日报、月报和年度决算及有关收支凭证的审核。事中审计(即稽察)主要是对正在进行的各项财务、经济活动,包括营缮工程及购置变卖财物等事项的监视、验收和检查。审计工作对各项兴建、营缮工程的监督,带有现代审计的特征。事前、事后审计多采取报送审计的方式,从民国28年(1939)开始,逐步推行就地审计。就地审计采取两种形式,即常驻就审和巡回就审,这两种形式都把审计监督工作从办公室搬到被审计单位现场去做,使审计人员能深入实际,了解情况,弥补了“报送审计”的缺陷和不足。由于县级未设审计机构,故对县财务除实行报送审计外,还采取抽查方式进行审计。陕西省审计处从民国28年起至37年底,先后抽查过223县次,平均每县抽查两次以上。2. 审计范围和内容:审计处开展工作初期,其职权范围主要是审查政府之岁出总决算,政府所属各机关之每月的收支计算,特别会计之收支计算,官有物之收支计算,政府发给补助费或特予保证各事业之收支计算等。民国27年(1938)以后,审计的范围和内容扩大为:监督预算之执行,核定收支命令,审核计算决算,稽察财政上之不法或不忠于职务之行为,充实了事前、事后审计的内容,增加了稽察的内容,同时还增加了对公有营业和公有事业机关财务收支审计的内容。把审计工作的范围从行政机关扩大到企事业单位,从中央机关和省级机关延伸到县级机关,扩大了审计的覆盖面。3. 审计机构和人员:民国初年,陕西审计分处仅有审计人员13人,分设三科。陕西省审计处的人员平均近80人,最多时达106人。随着业务的发展,机构不断调整。民国30年(1941),设四组、一室、十四股。审计队伍的业务素质也不断有所提高,审计、协审、稽察等专业人员的任职条件均按有关规定执行,在选拔合格人员时还依照考试院颁布的普通审计人员和高等审计人员考试条例进行考试。审计人员的兼职问题和回避原则也都有明确的规定,这对增强审计工作的客观公正性,体现审计工作的独立性具有重要的意义。此外,对审计人员还有法定的保护条款,不得随意令其转职,这对保证审计人员大胆进行工作,依法完成审计任务,排除来自各方的干扰,具有积极作用。

民国时期审计的特点是:1. 宪法赋予审计以较高的地位,审计机关在国家机构中的位置高,审计官员的任免权限高,保证了审计工作的独立性和权威性。2. 审计机关是独立的专职外部审计,既独立于财计部门之外,又独立于内阁(行政院)之外,对立法院、国会负责并报告工作。3. 地方审计机关均为中央审计机关之派驻机构,受中央审计机关垂直领导,依法行使职权,不受地方干预。4. “五权分立”后,审计机关隶属监察院领导,监察院掌弹劾、惩罚、审计之权,既能保证审计机关独立行使职权,又能与监察工作紧密配合,这种结合形式,独具特色。5. 审计的范围、内容、方式均较前代有所创新和发展,某些方面具有现代审计的特征。

民国时期,中国共产党在陕北建立了根据地,辖陕西22县。1937年9月,陕甘宁

边区政府设立审计处，任命政府秘书长曹力如兼任处长，开始了边区的审计工作。从审计处成立到正式撤销（1950年初），历时13年。这期间，边区政府曾先后制定发布过一些有关审计的法规制度，如：1939年1月边区参议会公布的《陕甘宁边区政府组织条例》，1942年1月公布的《陕甘宁边区县政府组织暂行条例》，1948年10月公布的《陕甘宁晋绥边区暂行审计条例》，分别对审计处的职掌、县政府审计员的职责任和审计的职权、范围、实施程序等，作了具体规定。陕甘宁边区审计处从1937年起，开始了预决算审计，以后又进行过一些行政机关公有物审计、征税征粮审计、金库收支审计、公产估价变卖审计、公营事业收支审计、民营事业收支审计、贪污浪费审计、公营企业财产变动及盈亏审计，审计的类型有事前、事后审计和专项审查；审计的形式有报送审计和重点抽查。在战争环境下，如此重视审计工作，这对克服当时的财政经济困难，保证有限财力物力的合理节约使用，杜绝流失浪费，支持抗日战争和解放战争的胜利，做出了不可磨灭的贡献。

四

中华人民共和国成立后的前30多年间，学习参照苏联的“经验”，从中央到地方均未设置专职审计机构。经济监督工作由各级财政、银行、税务等专业部门，结合自身业务进行。但在建国初期，也有个别单位在无统一审计法规的情况下，沿袭陕甘宁边区的做法，自行成立审计科、室，负责内部经费收支的审查，不久又自行撤销，故本书未作记述。

1982年12月，全国人民代表大会第五次会议公布的《宪法》第九十一条规定：“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。审计机关在国务院总理领导下，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。”第一百零九条规定：“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。”依据宪法规定和国务院通知，1983年12月1日，陕西省审计局正式成立并开始对外办公。接着各地、市、县（区）审计局相继组建。到1984年底，全省地、县（区）两级审计机构全部建立，初步形成国家审计机关监督系统。

1985年8月29日，国务院发布《关于审计工作的暂行规定》，1988年11月30日，国务院发布《中华人民共和国审计条例》。两法规都对审计机关的领导体制、职权范围、主要任务、审计程序和处理权限作了明确规定。地方审计机关实行双重领导体制，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。地方各级审计机关分别在省长、市长、县长、区长和上一级审计机关领导下，组织领导本行政区的审计工作，负责本级审计机关审计范围内的审计事项。《条例》还以专章对内部审计机构的建立、地位、工作任务和社会审计组织的性质、地位、业务范围作了原则

规定。在此前后，审计署还于 1985 年 12 月 5 日颁发了《关于内部审计工作的若干规定》，1989 年 7 月 5 日颁发了《关于社会审计工作的规定》。在这些法规、规定的指导下，陕西内部审计和社会审计如雨后春笋，勃然而起，迅速形成了以国家审计为主导，以内部审计和社会审计为重要组成部分的审计监督体系，为加强各地区、各部门、各单位的财政、财务收支及其经济活动的审计监督，严肃财经法纪，提高经济效益，强化宏观控制与管理，促进社会主义商品经济的发展，保障社会主义现代化建设的顺利进行，发挥着越来越大的作用。

陕西审计工作，从 1984 年全面开始到 1989 年本书下限为止的 6 年中，全省审计人员在上级审计机关和本级人民政府的双重领导下，认真贯彻“边组建，边工作”、“抓重点，打基础”和“积极发展，逐步提高”的工作方针，紧跟形势发展，坚持依法审计，坚持实事求是和客观公正，为支持陕西的经济建设和经济体制改革努力工作，取得了显著的成效。与此同时，审计工作也随着经济体制改革的逐步深入，获得了重大的发展。

1. 审计机构人员的发展。国家审计机关 1984 年有 116 个机构，从 1987 年起增加为 118 个。省审计局内部处室 1983 年为 5 个，1984 年为 7 个，1987 年为 8 个，1988 年为 12 个，1989 年增加到 16 个。为加强对省属单位的审计监督，从 1989 年开始，省审计局向省政府 27 个工作部门和直属机构设置了派出机构（审计处），行政上由所在部门领导，业务上以省审计局领导为主。同时，又在 9 个地、市（不含西安市）设置省属企事业单位审计处，由当地政府和省审计局双重领导，业务以省审计局领导为主。国家审计机关的人员由于 3 次增编，也由 1984 年的 576 人，增加到 1989 年的 2319 人，审计人员的年龄结构和业务素质均有调整和提高。内部审计机构 1986 年为 848 个，1989 年增加到 2357 个；内部审计人员 1986 年为 2123 人，1989 年增加到 5336 人。社会审计组织 1986 年为 5 个，1989 年增加到 69 个；社会审计人员 1986 年仅有 34 人，1989 年增加到 549 人。无论是国家审计还是内部审计和社会审计，三支体系都有明显的发展。

2. 审计方式、内容的发展。审计工作开展初期，普遍采用就地审计的方式。从 1985 年开始，国家审计机关逐步在县级、以后又在地、市、省级的行政事业单位推行定期报送审计，至 1987 年，全省已经全面展开。有些部门内审机构也参照国家审计的作法，开展了定期报送审计。为了配合厂长（经理）负责制推行，陕西各级国家审计机关和一些部门内审机构，从 1988 年起，普遍开展了厂长（经理）离任审计。在此同时，随着经济改革的深入，不少企业实行承包经营责任制，陕西各级审计机关又积极开展承包经营责任审计，至 1989 年底，已普遍进行了一次承包期中审计。此项审计开展后，对巩固承包经营责任制和改进完善承包办法，都起到了明显的作用。陕西在开展财务收支审计和财经法纪审计的同时，根据业务延伸的需要，有些审计机关和内审机构还试办了经济效益审计；有的在财务收支审计中，对企业的内部控制制度进行评审，对影响经济效益的因素进行具体分析，使审计工作逐步向深层次发展。

当代陕西审计的特点是：

1. 省、市（地）、县（区）各级政府都建立了专职审计机关，内部又有明确分工，机构比较健全，人员比较充实，使审计的触角普遍伸向基层单位和农村，这在历史上是空前未有的。