

主编 / 李金华

中国审计史

 中国时代经济出版社

【第二卷】

主编 / 李金华

中国审计史

中国时代经济出版社

【第二卷】

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审计史 (第二卷) / 李金华主编. — 北京: 中国时代经济出版社, 2004.1

ISBN 7-80169-375-2

I. 中… II. 李… III. 审计-经济史-中国 IV. F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 121654 号

李金华 主编
中国审计史 (第二卷)

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
电 话	(010) 64066019 88361317
传 真	(010) 64065971
发行经销	各地新华书店经销
印 刷	北京新丰印刷厂
开 本	787×1092 1/16
版 次	2004 年 1 月第 1 版
印 次	2004 年 1 月第 1 次印刷
印 张	25.125
字 数	280 千字
印 数	5000 册
定 价	65.00 元
书 号	ISBN 7-80169-375-2/K·004

《中国审计史》编辑委员会

顾 问 于明涛 吕培俭 郭振乾
戴 逸 李学勤 陈祖武

主 编 李金华

副主编 令狐安 刘家义 董大胜
项俊波 王道成 李景春
翟熙贵 刘鹤章 罗进新

委 员 (以姓氏拼音为序)

长 江	陈绍棣	陈 兴	崔之清
方宝璋	冯声康	高 林	高 奇
姜 洪	李海泉	李锦绣	李淑琴
李希龙	林延清	刘宝衡	刘满堂
刘英来	刘余才	齐国生	钱世昌
邵伯岐	沈志德	史全生	宋灵恩
涂克明	王光远	王志铭	王珠发
伍自尧	严 省	杨晓超	姚建华
易仁萍	俞传尧	余效明	曾寿喜
赵天民	周新生	周自强	朱尧平

序

财权是人类社会的重要权力之一。古往今来，一切国家、政团、社团、企业、事业单位的机构运转，都要依赖于财力支持。运转之前，要有经济收入；运转起来之后，就会有消耗，有支出。如何保证入与支二者的合理性、合法性、规范性、真实性，最大限度地发挥有限财力的经济效益，最大限度地防止浪费、贪污等腐败现象的发生，这就需要监督。监督是多种多样的，有行政监督，有经济监督。审计就是一种经济监督。

中国古代很早就有审计活动。《周礼》一书说：西周时期有一种“宰夫”的官，其职权为“考其出入，而定刑赏”。这“考其出入”就是一种审计活动。《汉书》说：秦汉时设“御史大夫”，其职权为“察计簿，疑非实者，按之，使真伪毋相乱”。这里所说的“察计簿”，就是现代语言中的“查账”，更是名副其实的审计活动。“疑非实者，按之。”可见，造假账一类情况古已有之。有矛必有盾，有邪必有正，于是，“使真伪毋相乱”的审计就成为人类历久而不衰的监督行为了。

关于中国古代的审计制度以及晚清新政时期学习西方所作的变革，已详于《中国审计史》第一卷。本书所叙述的是中华民国时期。这一时期自1912年孙中山在南京创立临时政府始，至1949年中华人民共和国奠都北京止，时间不过38年，但是，这是中国比较全面地建立现代审计制度和体系的时期，有其突出历史地位，值得加以认真总结。

一、将审计列入国家大法。自 1912 年颁布的《临时约法》确定对财政实行监督起，此后陆续颁布的《中华民国约法》(1914)、《中华民国宪法》(1923)、《中华民国训政时期约法》(1931)、《中华民国宪法》(1947)、都对审计有所规定，这就空前地提高了审计工作的地位。

二、设立专门机构。民国初年，湖南、广东、湖北、江西先后设立会计检查院、核计院、审计厅。1912 年 9 月，北京政府设立审计处（后改为院）。1923 年，孙中山在广州陆海军大元师大本营设立审计局（后改为处）。1927 年，南京国民政府设立审计院（后改为监察院审计部）。它们都具有相对的独立性和权威性，有助于避免财政管理机关和相关行政部门的干扰。

三、制订审计法。自 1914 年 10 起，民国历届政府共颁布过四部审计法。此外，还颁布过若干“施行细则”和辅助条例。这些法规，有利于克服长官意志，使审计工作有法可依，有章可循。

四、审计人员职业化，出现大批专门审计人才。1921 年，北京、天津、上海先后出现会计师事务所。1925 年，上海成立会计师公会。1933 年成立全国性的中国会计师协会。1946 年 11 月，中国审计学会成立于南京。凡此，都说明审计已经成为专门性的学问。

五、监审合一。1925 年的广州国民政府规定由监察院行使审计职权，1928 年以后的南京国民政府沿袭此制，审计与监察之间，有相辅相成之效。

六、审计领域扩大。举凡财政预决算、收入支出、内债外债、工程项目、经济案件等，均在审计之列。

七、审计种类多样。如内部审计、外部审计、事前审计、事后审计、官员离任审计、就地审计、巡回审计、会计师审计、稽察监督等，表明民国时期的审计日趋严密。

上述各条，都明显地区别于中国古代，说明民国时期的审计工作已经步入现代化阶段。它既继承中国古代审计的优良传统，吸收西方国家的审计理念与制度，又有自己的时代特色。不过，由于种种原因，民国时期的审计制度与审计实践之间存在着巨大的落差。条规虽好，却常常流于具文。中国社会长期“权大于法”。当政权、军权以至个人权力无限膨胀时，法规的作用是微弱的。

本书除阐述民国时期占统治地位的历届政府的审计史外，还以大量篇幅总结中国共产党领导下各革命政权的审计工作。1931年，部分地区的苏维埃政权即有经济审查委员会一类组织。次年，中华苏维埃临时中央政府财政部设立审计处。1933年，设立独立于财政委员会之外的审计委员会。1934年，公布《中华苏维埃共和国中央政府执行委员会审计条例》，成为中共领导下的革命政权的第一部审计法。1937年，到达陕北的中华苏维埃临时中央政府设立国家审计委员会。1937年，陕甘宁边区政府设立审计处。1946年，陕甘宁边区颁布《审计暂行规程》。在此前后，山东、晋冀鲁豫边区、华北人民政府等也先后成立各种审计机构、颁布过各种“审计制度”和“审计规程”。它说明中国共产党及其领导的人民政权和人民军队也高度重视审计工作，并且做出了自己的独特创造。

民国时期存在过各种各样的政权，性质不一，制度各异但是，它们大都重视审计，其审计条规也有相同或相近之处。这一情况，从一个角度雄辩地说明：人类的社会生活有其共同

性，人类创造的文明也有共同性。既往的各种文明之间固然有其互相排斥的一面，但是也有互相参照、互相吸收的一面。一个勇于上进、开拓的民族必须胸怀宽阔，善于取人之长。这里所说的“人”，既包括其他国家，也包括那些和我们生活在不同时代、不同政治、经济条件下的“老祖宗”们。

当前，我们正处于建设社会主义市场经济的时代，经济行为空前活跃，这就迫切需要加强经济监督，加强审计。“温故而知新”，了解前天，了解昨天，是我们把握今天、创造明天的必要条件。研究审计史，将大有助于发展新时期的审计理论，加强制度建设，做好审计工作，从而促进社会主义市场经济的建设，保证国家财政资源的合理分配与使用，保证各项经济活动、经济行为的合法性与最大效益性。因而，这是一本好书，一本大有益于社会的书。

尽管中国审计活动源远流长，但是，既往的研究著作却寥若晨星。本书作者筚路蓝缕，从近似于汪洋大海的文献中爬梳抉剔，搜寻相关史料，然后加以归纳分析，撰写成书。作者付出的劳动是巨大的，所达到的成就是值得称道的。有了这一本，民国审计史的研究就打下很坚实的基础了。

是为序。

杨天石

2003年10月写于中国社会科学院近代史研究所



主 编 简 介

李金华，1943年7月生，江苏省如东县人。现为中国共产党中央委员会委员，中华人民共和国审计署审计长，北京大学、南开大学、中央财经大学、南京审计学院兼职教授。长期从事财经和审计理论研究及实务工作，撰写和主编过多部财政金融、企业管理、财务会计和审计方面的专著。

目 录

上篇 中华民国的审计

概 述	(3)
第一章 北京政府时期的审计	(11)
第一节 中华民国审计机构的建立	(14)
一、国务院设立审计处	(14)
二、依《中华民国约法》成立审计院	(17)
第二节 中国近代第一部《审计法》	(20)
一、中华民国《审计法》	(20)
二、审计官惩戒法	(24)
三、审计机关内部规章制度	(25)
第三节 审计活动	(26)
一、财政支出审计	(27)
二、外债审计	(29)
三、盐务收支审计	(30)
四、交办事项审计	(32)
第四节 内部审计的起步	(33)
一、政府部门内部稽核	(33)

二、军队的内部审计	(34)
三、盐务内部稽核	(36)
第五节 会计师审计制度的产生	(37)
一、会计师制度的产生	(38)
二、会计师组织的建立和发展	(40)
三、会计师事务所的审计活动	(41)
附录：审计法	(46)
第二章 南方革命政府时期的审计	(49)
第一节 审计机构	(52)
一、陆海军大元帅大本营审计局	(52)
二、广州国民政府监察院	(53)
第二节 广州国民政府《审计法》	(56)
一、广州国民政府《审计法》	(56)
二、广州国民政府《审计法施行规则》	(57)
第三节 审计活动	(59)
一、政府部门经费支出审计	(59)
二、军费支出审计	(63)
三、官员离任审计	(67)
四、经济案件查处	(69)
第四节 军队内部审计	(72)
附录：审计法	(75)
第三章 国民政府建都南京时期的审计	(79)
第一节 从审计院到监察院审计部	(82)
一、审计院	(82)

二、监察院审计部	(84)
三、审计处与审计办事处	(86)
第二节 南京国民政府的审计法规	(88)
一、国民政府基本法有关审计的规定	(88)
二、《审计法》	(90)
三、《审计法施行细则》	(91)
四、例会制度	(94)
五、审计公报制度	(97)
第三节 审计活动	(98)
一、预算及收支计算审查	(98)
二、军费审计	(101)
三、工程项目审计	(103)
四、稽察事务	(105)
第四节 内部审计的发展	(107)
一、企业内部审计	(108)
二、政府部门和社团组织内部审计	(112)
第五节 会计师审计	(115)
一、《会计师条例》	(115)
二、会计师资格制度	(118)
三、会计师事务所	(120)
附录：审计法	(124)
第四章 国民政府移驻重庆时期的审计	(129)
第一节 《审计法》的修订	(132)
一、国民政府《审计法》的修订	(132)
二、《公有营业及公有事业机关审计条例》	(134)

三、其他审计法规	(136)
第二节 审计部机构的调整	(140)
一、审计部机构人员的充实与调整	(140)
二、增设审计处与审计办事处	(141)
第三节 审计部审计工作规范	(141)
一、事前审计规范	(142)
二、事后审计规范	(143)
三、稽察规范	(145)
四、审计业务的指导与检查	(146)
第四节 审计活动	(147)
一、预算执行审计	(148)
二、银行审计	(150)
三、建设事业专款审计	(152)
四、稽察事务	(155)
五、官员离任审计	(160)
第五节 内部审计与会计师审计	(162)
附录：审计法	(166)
第五章 国民政府返迁南京时期的审计	(173)
第一节 审计部机构的调整	(176)
一、审计部的调整	(176)
二、审计部派出机构的调整	(178)
第二节 改进审计实施办法	(181)
一、改进事前审计办法	(181)
二、修正稽察办法	(182)
三、完善巡回审计办法	(185)

第三节 审计活动	(188)
一、预算执行审计	(189)
二、决算审计	(191)
三、军费审计	(194)
四、银行审计	(195)
五、稽察事务	(197)
第四节 内部审计与会计师审计	(204)
第六章 审计研究	(207)
第一节 政府审计研究	(209)
一、关于政府审计的性质、地位及体制	(209)
二、关于事前审计与事后审计	(211)
三、关于审计与会计的关系	(214)
四、关于政府审计与会计师审计的关系	(215)
第二节 会计师审计研究	(216)
一、会计师审计的基本问题	(217)
二、会计师的职业素质	(219)
第三节 中国审计学会	(220)
参考书目	(225)

下篇 中国革命根据地的审计

概 述	(233)
-----------	-------



第七章 土地革命时期根据地的审计 (237)

第一节 苏维埃政府审计机构的建立 (241)

一、地方苏维埃政府财政（经济）审查委员会 (242)

二、中央财政人民委员部审计处 (245)

三、中央审计委员会 (246)

第二节 中华苏维埃审计条例 (249)

第三节 审计活动 (250)

一、预算决算审计 (251)

二、企业审计 (254)

三、群众团体财务收支审计 (255)

四、专项审计 (256)

五、反贪污浪费 (259)

第四节 内部审计 (260)

一、早期工人运动中的内部审计 (261)

二、中国共产党机关的内部审计 (263)

三、政府部门的内部审计 (264)

四、军队的审查委员会 (265)

五、其他机构的内部审计 (266)

附录：中华苏维埃共和国中央政府

执行委员会审计条例 (268)

第八章 抗日战争时期陕甘宁边区的审计 (271)

第一节 审计机构 (275)

一、陕甘宁边区审计机构的建立 (276)

二、中央财政经济部审计处 (277)

三、财政经济处审计科与财政厅审计机构	(278)
第二节 审计法规	(281)
一、边区法规文件中关于审计工作的规定	(281)
二、边区审计工作的一些具体规定	(283)
三、边区审计工作法规制度草案	(285)
第三节 审计活动	(289)
一、预决算审计	(289)
二、审计调查	(292)
第九章 抗日战争时期其他根据地的审计	(295)
第一节 晋察冀边区的审计	(298)
一、边区审计委员会	(298)
二、审计员办事规则	(301)
第二节 晋绥边区的审计	(302)
一、审计委员会及其分会	(303)
二、《审计条例》	(303)
第三节 晋冀鲁豫边区的审计	(306)
一、审计机构的设立	(306)
二、审计法规	(308)
三、审计活动	(313)
第四节 山东抗日根据地的审计	(315)
一、审计处的建立	(316)
二、审计法规	(316)
三、审计工作情况	(320)
第五节 华中抗日根据地的审计	(322)
一、审计机构的设立	(322)

二、苏中区各级审计委员会暂行组织 和审计法规草案	(324)
三、审计工作情况	(326)
第十章 解放战争时期解放区的审计	(331)
第一节 陕甘宁晋绥边区的审计	(335)
一、边区和西北局审计机构的发展变化	(336)
二、审计法规	(341)
三、审计活动	(347)
第二节 华北解放区的审计	(354)
一、晋察冀边区的审计	(355)
二、晋冀鲁豫边区的审计	(357)
三、华北人民政府的审计	(362)
第三节 华东解放区的审计	(365)
一、山东省的审计	(366)
二、豫皖苏边区的审计	(367)
三、华东财经办事处审计处	(370)
附录：陕甘宁晋绥边区暂行审计条例	(372)
参考书目	(379)
后 记	(385)