

中国审计史纲要

肖清益 谭建立 著

中国审计出版社

中国审计史纲要

肖清益 谭建立

中国审计出版社

责任编辑：王永平

中国审计史纲要

肖清益 谭建立

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲4号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京市北苑印刷厂印刷

*

787×1092 32开 8印张 183千字

1990年4月第1版 1990年4月北京第1次印刷

印数：1—12000册 定价：2.90元

ISBN 7—80064—008—6/K·1

绪 论

作为一门科学的存在,总有它存在的客观基础及其价值。对于中国审计史来说,其存在的客观基础就在于,它在时间上具有不可割裂的连续性;其价值则体现在,它说明我们现在做的是什,为什么我们这样做,以及我们过去是怎样做的。要了解及研究中国审计的发展历史,对此,应有充分的认识。

我们知道,每一学科都有其特定的研究对象。并且,科学的研究对象决定其理论研究体系。“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^① 要回答审计史的研究对象是什么这个问题,就必须同时回答“什么是审计”和“什么是审计史”。我们认为,简单地说,审计是为了保证国家财政分配的完整,对于财政活动或与财政活动有关的单位、组织所进行的一种监察(或监督)活动。审计史就是记载和反映审计的产生、形成、发展以及变化过程的历史事实。而审计史的研究对象就是社会发展过程中的审计史实。研究审计史的主要目的,是通过描述审计演变过程中的各种现象,分析其产生、存在及发展的外部条件和内在动因,从而揭示其发展的规律性。

^① 《毛泽东著作选读》上册,第148页,人民出版社,1986年8月版。

就审计史的内容来说,它是一门介乎审计学和历史学之间的边缘学科。作为“审计”史,它具有审计学的内容,是审计学的重要理论来源,基本上属于审计学的范围;但作为“史”,它又具有历史学的性质。因此可以说,审计史是一门历史性的审计科学。研究审计史既要遵循历史学的研究方法,在理论上又要受审计学原理的指导。当然,审计史与通史、经济史、审计学说史、审计思想史等相邻学科在研究对象、范围和内容等方面,都有着严格区别。

审计史与通史不同。通史所要研究的,是在历史舞台上的许多个人、社会团体、阶级的活动,是各种具体的社会历史现象,即社会现象的总和,其范围相当广泛。而审计史则是一门专业历史,即在政治、经济、法律背景下的审计活动及其规律性。所相同的都是按历史发展顺序来研究的。

审计史与经济史不同。经济史按国别来划分,也称国民经济史。它只是研究一个国家的社会经济现象,即社会经济关系或生产关系,从而揭示一个国家社会生产力与生产关系发展演变的形式、特点、具体历史过程及其规律性;而审计史的研究内容,虽不可避免地涉及各种经济活动,但它主要研究的是立足于政治法律基础上的经济监督活动。

审计史与审计学说史不同。审计学说史是研究人类历史上各个社会形态中各个阶级的审计学说的发生、发展和更替演变的历史。审计学说史研究的范围较广,如果不加区别,一般也就不局限于某一国或某一地域,研究的主要内容是已成系统的审计思想,或者已是较为发展的理论体系。通过对审计学说史的分析研究,总结审计学说发展的历史原理和规律,它是对审计史的理论概括;而审计史则是分析研究客观的审计史实及其演变规律,从而便于准确把握审计学说,指导审计科学理论的发展。二者的侧重点不同,一个侧重于“史实”,一个侧重“史论”。

审计史与审计思想史不同。审计思想史与审计学说史有许多相同的地方,比较难区别。一般来说,审计思想史是研究某一国家或某一地区有关审计的零碎观点、片断主张及其不成系统的思想见解,揭示一国自有较完备文字记载以来诸社会发展阶段中各阶级、各阶层以及一些个人曾有过的审计思想、主张、看法的演变过程及规律。审计思想史侧重于人,审计史侧重于事。不过,审计思想是审计史实的反映,审计史实在一定程度上又受到审计思想的影响。

作为历史研究的一般方法,首先应该划分不同的历史时期,审计史也不例外,在本书中我们把中国审计史的发展划分为十三个时期,每个时期单独列一章来研究。

第一个时期约公元前二十一世纪到公元前七七一年,即从我国的夏朝到西周。这个时期是审计的起源与产生阶段,对于夏商两代的审计,因资料缺乏,我们仅靠现有的资料作了一些简要的分析和论述。西周时期的审计资料较为丰富,故而作了较为详细的重点研究,通过对历史资料的析分,可以断定审计在西周较为发展,审计制度的建立与审计职官的设置都有相当的规模,并为以后朝代审计的发展,奠定了坚定的历史基础。

第二个时期为公元前七七〇年到公元前二〇七年,即从春秋战国到秦朝。这个时期的审计活动,在春秋战国时期由于诸侯争霸、战乱频生,难以描述审计活动的大轮廓,仅叙述了有关审计的一些政治、财经概况。进入秦朝,政治、法律的制度化,统一的封建国家全面建立,因此,本章侧重分析了秦朝审计的职官与机构,审计制度的形成,以及秦朝审计的特点。

第三个时期为公元前二〇六年到公元二二〇年,即从西汉到东汉。结合这个时期的政治与法律达到了封建社会初期的高度强化,本章叙述了审计活动是如何因时因地制宜的,审计与财政活动

的密切关系,审计所发挥的作用。

第四个时期为公元二二〇年到公元五八九年,即从三国开始到南北朝结束。这个时期经历了三国、两晋、十六国、南北朝几个时代,整个社会在长达三百多年的时间内,除了西晋的短暂统一外,基本上处于大分裂大动荡大斗争的过程,这是我国历史上又一次战乱、黑暗、腐败的时期,很难查到系统性的审计资料,所以本章突出论述了该时期的审计活动概况与变化过程,从而说明政治的动荡与审计的关系。

第五个时期为公元五八一年到公元六一八年,即整个短暂的隋朝时代。本章围绕着隋朝政治上的强化与统一,法律制度的残酷等社会特点,论述了隋朝审计与曹魏以来的审计在组织机构方面的继承关系,同时研究了前代的御史组织在隋朝的沿袭所引致审计机构的双重性,以及审计作用的发挥有别于其它朝代等问题。

第六个时期为公元六一八年到公元九六〇年,即从唐朝开始到五代十国。这个时期的审计主要论述的是唐朝,至于五代十国,一方面资料残缺,另一方面在审计上也多沿袭唐朝。唐朝的繁荣与强盛,可谓是我国封建社会发展的黄金时代,唐朝的审计从制度建立到机构设置,基本是在隋朝的基础上得到进一步的完善和发展。其审计官吏的职责分明,分工负责,以及审计的专业性、独立性、权威性、司法性等为后世树立了典范。

第七个时期为公元九六〇年到公元一二七九年,即从北宋到南宋。这个时期,政治上是软弱与腐败的,一方面受外民族的侵略和压迫,战争不断;另一方面内部吏治作风败坏。这些都给审计带来了较大影响。因此,本章对审计地位的降低,审计功能发挥程度的削弱,审计制度贯彻执行的不力等方面,给予了应有的注意。

第八个时期为公元一二七一年到公元一三六八年,即整个元朝时代。在这个时期,我国历史上第一个少数民族统治了全国,政

治上的歧视政策,带来经济上的畸形剥削。本章对于元朝审计制度与审计机构的民族特色,传统审计制度在元朝的发展,审计的地位、权威及领导系统具有的突出特点,进行了重点研究。

第九个时期为公元一三六八年到公元一六四四年,即从朱元璋称帝到崇祯皇帝退位。这个时期的政治制度,仍然是高度集中统一的。本章就明朝君主对审计的重视及其与审计成效大小的关系进行了研究,同时,对于明朝废除前代的比部设置,创立都察院审计机构的意义,以及设立十三道清吏司存在的一些问题也作了相应的阐述。

第十个时期为公元一六四四年到公元一九一一年,即从顺治皇帝到宣统皇帝。这个时期出现了两种社会形态,统治者是另一个少数民族,政治上的民族矛盾与阶级矛盾相互交错。本章就国内政治环境及外国侵略者入侵对审计活动的影响进行了研究。同时,对于清朝审计组织机构上的单一性、统一性,审计制度规定上的相对完备,以及审计业务活动的默契配合等方面也作了论述。

第十一个时期为公元一九一一年到公元一九四九年,即从孙中山领导成立的中华民国到蒋介石政府的垮台。这个时期基本上是属于军阀混战,国共两党斗争时期,这些政治上的变化或多或少影响到审计活动。不过考虑到本章的篇幅与共产党领导下的革命根据地内审计资料还未系统搜集到,就主要以北洋政府和国民党政府的审计为内容来论述。该时期在审计制度的建立与审计官员的设置等方面都较封建社会更完善和健全,一些审计的指导原则也是正确的。虽然,有些好的制度并未执行,但也是有历史参考价值的。

第十二个时期为革命根据地审计,第十三个时期为建国以来的审计工作。前者限于资料的零乱尚待系统地整理,后者还正

处于实施阶段,因而只作了一些纲要性的概述,从审计史的角度去观察,还有待于今后的总结和研究。

目 录

绪论	1
第一章 中国审计的起源与产生	1
第一节 审计的起源	1
第二节 审计的产生	3
一、审计在夏朝产生	4
二、审计在商朝初具形态	5
三、审计在周朝初步发展	6
第三节 审计制度与职官设置	7
第四节 简短评说	15
第二章 秦朝审计制度的形成	17
第一节 秦以前的社会背景	17
一、春秋时期的政治、经济概况	17
二、战国时期的政治、经济概况	20
第二节 秦朝政治法律制度的建立	21
一、统一的封建中央集权国家的建立	22
二、秦朝的政治制度概况	22
三、秦朝法律制度的主要内容	24
第三节 秦朝审计职官与机构	25
一、设立审计的基础	25
二、中央审计职官与机构	26
三、地方审计职官与机构	28
第四节 秦朝的审计制度	29

一、审计制度的形成·····	29
二、审计的对象·····	30
三、审计的内容·····	30
四、审计的程序与方法·····	31
五、审计的依据·····	31
第五节 简短评说·····	33
第三章 汉朝审计的发展·····	36
第一节 汉朝政治法律制度的建立·····	36
一、汉朝的社会历史概况·····	36
二、汉朝政治制度的主要变化·····	37
三、汉朝法律制度的主要内容·····	41
第二节 汉朝审计职官与机构·····	42
一、中央审计职官与机构·····	42
二、地方审计职官与机构·····	46
第三节 汉朝的审计制度·····	49
一、审计制度的变化·····	49
二、审计的对象·····	50
三、审计的内容·····	51
四、审计的方法与程序·····	52
五、审计的依据·····	53
第四节 简短评说·····	55
第四章 魏晋南北朝时期的审计·····	58
第一节 社会政治法律概况·····	58
一、王朝政权的更替演变·····	58
二、王朝政权的政治制度概要·····	60
三、法律制度内容的变化特点·····	63
第二节 审计职官与机构设置·····	65

一、中央审计职官与机构的设置	65
二、地方审计职官的设置	69
三、比部曹审计机构的增设	69
第三节 本时期的审计制度	71
一、审计制度的变化	71
二、审计的对象	72
三、审计的内容	73
四、审计的方法与程序	74
五、审计的依据	75
第四节 简短评说	77
第五章 统一短暂的隋朝审计	78
第一节 审计活动的历史背景	78
一、隋王朝的社会概况	78
二、隋朝的政治制度	79
三、隋朝的法律制度	81
第二节 隋朝审计职官与机构	83
一、比部审计机构与职官设置	83
二、御史组织的沿袭与变化	84
第三节 隋朝的审计制度	86
一、审计的客观基础	88
二、审计的对象	88
三、审计的内容	89
四、审计的程序与方法	89
五、审计的其它规定	90
第四节 简短评说	91
第六章 繁荣昌盛时期的唐朝审计	93
第一节 唐朝的社会历史概况	93

一、唐朝的社会概况·····	93
二、唐朝的政治概况·····	93
三、唐朝法律制度概况·····	95
第二节 唐朝的审计机构与职官·····	98
一、比部审计机构与职官的设置·····	98
二、御史台组织与职官的设置·····	99
三、地方政府的特点与审计·····	101
四、审计机构之间的关系·····	102
第三节 唐朝的审计制度·····	103
一、审计的对象·····	103
二、审计的内容、范围与标准·····	105
三、审计的程序与方法·····	106
四、审计制度的其它规定·····	107
第四节 简短评说·····	109
第七章 封建社会继续发展时期的宋朝审计·····	111
第一节 宋朝审计的历史背景·····	111
一、宋朝的社会概况·····	111
二、宋朝的政治统治机构·····	112
三、宋朝的法律制度概况·····	115
第二节 宋朝审计机构与职务的设置·····	116
一、三司使下设的审计机构与职务·····	116
二、比部审计机构与职务的设置·····	119
三、御史台审计机构与职务的沿设·····	120
第三节 宋朝的审计制度·····	122
一、两宋时期的财政经济概况·····	122
二、审计的对象·····	124
三、审计的内容、范围与标准·····	124

四、审计的程序与方法·····	125
五、审计制度的其它规定·····	126
第四节 简短评说·····	128
第八章 元朝大统一时期的审计·····	130
第一节 元朝审计的历史背景·····	130
一、元朝的社会概况·····	130
二、元朝的政治概况·····	131
三、元朝的法律制度特点·····	133
第二节 元朝的审计机构与职官设置·····	135
一、户部兼理审计·····	135
二、御史台组织的变化·····	136
第三节 元朝的审计制度·····	139
一、审计的对象·····	139
二、审计的内容范围·····	141
三、审计的程序与方法·····	142
四、审计制度的有关规定·····	143
第四节 简短评说·····	144
第九章 大明朝时期的审计·····	147
第一节 明朝的社会历史概况·····	147
一、明朝的社会概况·····	147
二、明朝的政治制度概要·····	148
三、明朝的法律制度概况·····	150
第二节 明朝的审计机构与职官·····	153
一、户部与十三清吏司的设立·····	153
二、御史台的废除与都察院的设立·····	155
三、六科给事中的设立·····	157
第三节 明朝的审计制度·····	159

一、审计的对象·····	159
二、审计的内容范围·····	161
三、审计的程序与方法·····	162
四、审计的其它有关规定·····	163
第四节 简短评说·····	164
第十章 清朝两种社会形态下的审计·····	166
第一节 清朝的社会历史背景·····	166
一、清朝的社会概况·····	166
二、清朝政权机构的建立与演变·····	167
三、清朝的法律制度特点·····	170
第二节 清朝的审计机构与职官·····	172
一、清朝审计机构设立概况·····	172
二、都察院的独立设置·····	175
第三节 清朝的审计制度·····	179
一、审计的对象·····	179
二、审计的内容范围·····	181
三、审计的程序与方法·····	182
四、审计的有关规定·····	183
第四节 简短评说·····	184
第十一章 中华民国审计的演变·····	187
第一节 中华民国社会概况·····	187
一、政治制度概况·····	189
二、法律制度概况·····	194
第二节 北洋政府统治时期的审计·····	198
一、颁布的主要审计章程、条例·····	198
二、废审计处成立审计院时期·····	200
第三节 国民政府统治下的审计·····	204

一、南方革命政府时期·····	204
二、国民政府监察院时期·····	205
第四节 国民党统治时期的审计·····	211
一、国民政府审计院时期·····	211
二、国民政府监察院审计部时期·····	213
第五节 简短评说·····	226
第十二章 革命根据地审计(概述)·····	228
第十三章 建国以来审计工作的实施(概述)·····	234

第一章 中国审计的起源与产生

第一节 审计的起源

审计从其形式与内容来看,属于经济的范畴;如果从其发展过程来看,则属于历史的范畴。一般来说,只有弄懂历史范畴,才有助于弄通经济范畴,而经济范畴明确,反过来可以加快弄懂历史范畴的速度。

审计的起源、审计的产生、审计的形成和发展,这些概念各有其特定的含义。如果不加以认真的区别和界定,在审计史乃至审计基础理论的研究中势必会出现混乱和分歧。任何事物都有个发展的过程,而且,事物在其发展过程中所经历的若干阶段,有时甚至是相当漫长的,它绝不会转瞬间就完成由低级向高级的转化。用大家熟悉的比喻来说,人的生长过程总要渐次经历胚胎期、母亲分娩、婴儿期、少年期和成年期等几个不同阶段。审计也是一样,其起源犹如胎儿在母亲体内的胚胎时期,其产生刚好象胎儿从母体内的分娩,其形成发展便恰似婴儿问世后的成长阶段。如果我们采取这样的思路来看待上述概念,那么,我们对于将审计史划分为诸阶段的依据,以及对审计在各个阶段中的历史意义和作用的 认识,便容易清晰了。

审计作为一种经济监察活动,起着调节经济矛盾的作用。有