

主编 / 李金华

中国审计史



中国时代经济出版社

【第三卷】上

主编 / 李金华

中国审计史

 中国时代经济出版社

【第三卷】上

《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 余效明

石爱中 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 吴清泉 吴金亮 严 省

杨晓超 姚建华 易仁萍 俞传尧

曾寿喜 赵天民 周新生 周自强

朱尧平

序

《中国审计史》是我国专业史研究方面的一部鸿篇巨制，它上下涵盖数千年，包容了中国古代、近代与现代审计发生、发展的各个历史时期，系统地阐明了中国审计历史运行的基本过程及其规律。综观全书，它在我国专业史研究领域具有开拓性，在以史为据对中国审计史全面展开研究方面具有修史的严谨性，而在进行历史分期研究与突出对重要历史阶段研究方面又具有撰史的逻辑性。

2004年1月问世的《中国审计史》第一卷，在对中国古代史的研究中，从夏商周审计探源到对春秋战国“上计”制度形成的考析，从对秦汉的御史制度到对唐宋的比部制度的研究，乃至对明清之际为之一变的都道制度的研究，都体现了以审计组织制度与法律制度建设研究为经，而以审计方式、方法，以及相关审计活动探讨为纬的基本研究格局，以此展现了中国古代审计发展的辉煌历史业绩。诚如第一卷撰序者李学勤先生所指出的：第一卷对三千多年中国审计发展史的研究已“体现出鉴古知今的实际效用。”

《中国审计史》第二卷分作上下两篇，详明研究了中国近代审计史。上篇在研究中华民国审计史的过程中，作者以史实为据在客观地阐明这个阶段审计发展的历史成就的同时，又通过辩证分析指出了这个阶段审计中所存在的基本问题，并将其综合起来加以考察做出了科学而公正的结论。具体而言，首

先，著作者充分肯定了孙中山以实现“民主共和”为目标所建立起来的近代中国最早的审计组织制度，以及他具有创造性地把经济监察与审计有机统一起来的历史贡献；其次，全面阐述了北京政府与国民政府时期在审计方面所取得的实质性进展，并就此充分肯定了留学归来的爱国知识分子在这方面的历史贡献；再次，作者以当时中国民族工商业发展状况为背景，较为突出地研究了这个历史阶段的社会审计事业，并恰当地评述了它在当时所具有的社会地位与作用；再次，全面评述了中国近代审计理论与实务研究方面的基本状况，总结了当时所取得的成绩与值得记取的历史经验；最后，以确凿的史据分别揭示了北京政府与国民政府时期审计中所存在的基本问题与值得记取的历史教训，如当时的审计名不副实的问题，审计官员贪赃枉法问题，以及正如第二卷作序者杨天石先生所讲：当时所订审计条规虽好，“却常常流于具文”的问题等。

《中国审计史》第二卷下篇详尽地阐明了中国革命根据地与解放区的审计史，研究与总结了苏维埃政府在审计组织建制与创立审计法律制度，以及在切实开展财政经济审计工作方面所显示出来的具有创新性意义的历史经验与成就。当时，无论是中央苏维埃政府所进行的预决算审计，还是日常所开展的内部审计；无论是对企业或其他方面进行的专项审计，还是对群众团体所进行的审计，都充分考虑到苏维埃政府的性质与中国特色，并在不同程度上反映出当时审计建设中的开拓创新方面。也正如杨天石先生所指出的：“‘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。”《中国审计史》第二卷向我们示知：从土地革命时期至解放战争时期红

色中华所创建的审计发展成就，确定无疑地为其后新中国审计事业的发展奠定了基础。由此可见，《中国审计史》所进行的研究科学地处理了承前启后、继往开来的历史关系，并使它的研究成果既能体现对历史发展逻辑性的遵从，也能够合乎情理地把这部书对审计历史问题的研究与对现实、未来审计问题的研究统一起来。

2004年金秋之际即将杀青付梓的第三卷，全面、系统而深入地研究了现代中国审计发展史，并且它把研究重点放在改革开放以来的这二十年（1983-2003），以二十年来审计发展的辉煌历史成就作为全书研究的落脚点，其史据翔实，研究充分，阐述简明扼要，归纳提纲挈领，客观地、准确地展现了当代中国审计发展的特色。具体考察，《中国审计史》第三卷的研究特色在于：

一、正确地体现了中国审计的历史发展在传承过程中所显示出来的成就与经验。中华审计源远流长，三千余年的审计演进史把中国的审计文化与经济文化，乃至整个中华文化融合为一体，从古至今使中国的审计监督成为中国经济监督体系中的重要组成部分，中国审计史在传承过程中所反映出来的延续性、创造性与系统性都自然而然地体现了中国特色。

二、《中国审计史》第三卷的研究成果显示了它在全书中的重点地位，在对每一重要审计历史问题的研究方面，第三卷都能够反映出中国审计由古代至近代向现代发展的历史逻辑关系，也都能够从始至终反映出遵循历史发展客观规律的演进结局。

三、《中国审计史》第三卷的研究进一步注意到对历史问



题研究所必须坚持的客观性与公正性。如第一章的研究既恰当地阐明了革命根据地与解放区的审计事业对新中国建立之初审计发展的承续性影响，也客观地描述了实行计划经济体制时期在统一审计制度建设方面具有创新意义的进展；再如既充分肯定了建国初期的财政性审计与财政检查活动对当时经济环境的适应性，而又实事求是地肯定了我国经济体制转变时期的审计改革所取得的历史性进步。

四、在第三卷的研究中，系统地阐述了社会主义市场经济建立时期全方位进行审计改革，实现审计改革宏伟目标的全过程，全面地总结与充分地肯定了我国审计改革的历史经验与成就，向国内外弘扬了现代中国审计发展中所出现的史无前例的进步，从而使第三卷的研究成果在全书研究中具有科学总结的意义。

五、《中国审计史》第三卷在对现代中国审计通史部分研究的基础上，又分别对军队审计、内部审计与社会审计等几个专门部分进一步深入展开研究，由此，既在厚今薄古研究思想的支配下，全面地、重点突出地阐明了中国现代审计发展的历史运行过程及其基本规律，又通过对这几个部分的专门研究，突出了中国现代审计在改革中具有的创新特色。这是第三卷的研究成果能够顺理成章成为全书研究落脚之点的一个重要原因。

六、在《中国审计史》第三卷研究层次的设计中，既形成为国家审计（包括政府预决算审计、金融审计与国有企业审计）与内部审计、社会审计独立深入展开研究的格局，而又依据审计学原理，通过三者之间客观上所存在的关联关系，从现

代审计监督体系构建的方位形成为系统研究的格局。这种审计研究层次的设计不仅产生了很好的实际效果，而且也将会在未来的审计史研究中产生重要影响。

七、在第三卷所进行的研究中，具有说服力地应用了历史典型案例进行分析论证的方法，由此增强了史证的感染力，提高了研究效果。如关于国有企业审计与内部审计案例的应用，都做到了对历史问题的研究与对历史经验的总结不仅具有切实性与针对性，而且较好地达到了史证的目的。

八、第三卷对中国港、澳特区与台湾地区审计的专门研究，具有特殊的历史研究价值与特别意义。香港与澳门是我国实行“一国两制”方针取得成功的范例，他们在现代审计发展方面也充分显示了这一特色。台湾是我国领土不可分割的部分，同样，他的现代审计状况与它的近代审计发展具有不可分割的历史渊源关系。《中国审计史》第三卷重视对这些部分的专门研究，既体现了这部书在研究上的系统性与完整性，而且也客观地反映了现代中国审计发展具有特殊性的方面。

纵横演进三千余年的中国审计史是中国经济管理发展史研究中的一个重要组成部分，它闪耀着中国历史文化的灿烂光辉，充分展示了中华民族的智慧与才能。我们不仅已从《中国审计史》第三卷中看到当代中国审计在改革创新中求发展，已把中国审计事业的发展推进到一个崭新的历史阶段，而且我们还从第三卷中看到中华人民共和国审计更加光辉灿烂的未来。历史的逻辑是现实与未来持续创新发展的逻辑，《中国审计史》的研究成果向我们昭示了中国审计发展中的这一规律。我衷心地祝贺《中国审计史》全套书的隆重推出，并向各位作者表达



深深的敬意，同时，遵从审计界老前辈的托付，我也十分乐意为此书作序。

2004年10月于武汉





目 录

概 述	(1)
第一章 中华人民共和国审计制度的建立	(19)
第一节 建国初期的审计工作	(23)
一、财政部门设立的审计机构	(23)
二、中央和地方制定的审计法规	(28)
三、财政审计和财务检查活动	(34)
第二节 宪法确立审计监督制度	(39)
一、审计监督制度的酝酿	(39)
二、审计监督制度的确立	(43)
第三节 审计机关的建立	(48)
一、审计机关的筹建	(49)
二、审计署的成立	(52)
三、地方审计机关的建立	(55)
第四节 国务院发布审计工作的暂行规定	(58)
一、国务院批转审计署《关于开展审计工作几个问题的请示》	(58)
二、国务院发布施行《关于审计工作的暂行规定》	(60)
三、审计署制定的主要审计行政规章	(63)

第五节 审计监督工作的起步	(66)
一、党中央、国务院对审计工作的指示	(66)
二、全国审计工作的部署	(71)
三、审计监督工作在各个领域逐步展开	(74)
第六节 审计理论与国际交流	(83)
一、建立科研机构和成立审计学会	(83)
二、开展审计学术研究和交流	(85)
三、加入最高审计机关国际组织	(92)
四、开展审计国际合作	(94)
附录：中华人民共和国暂行审计条例（草案）	(98)
国务院批转审计署关于开展审计工作几个 问题的请示的通知	(105)
国务院关于审计工作的暂行规定	(109)
第二章 经济体制转变时期的审计	(113)
第一节 审计工作方针和指导思想	(117)
一、实行“抓重点、打基础”的工作方针	(117)
二、从“积极发展、逐步提高”到“加强、改进、 发展、提高”	(121)
三、审计工作重点转到为宏观管理服务	(126)
第二节 审计条例和审计法	(129)
一、审计条例的制定颁布	(129)
二、中华人民共和国第一部审计法的酝酿制定	(132)
第三节 审计机构的健全	(137)
一、审计机关的机构改革	(137)
二、审计机关派出机构的设立	(140)

第四节 国有企业审计	(144)
一、国有企业财务收支审计	(145)
二、对“两个延伸”的探索	(149)
三、厂长经济责任审计	(152)
四、企业专项审计和审计调查	(156)
第五节 行政事业单位审计	(162)
一、实行定期审计制度的探索	(162)
二、中央行政事业单位审计	(165)
三、行业审计和专项审计	(169)
第六节 地方政府财政收支审计	(175)
一、地方政府财政收支试审	(176)
二、结合税收、财务、物价大检查进行地方政府财政 收支审计	(178)
三、依法独立开展地方政府财政收支审计	(179)
第七节 固定资产投资审计	(184)
一、自筹基建资金审计	(185)
二、城市维护和建设资金审计	(186)
三、停缓建项目跟踪审计和基建项目开工前审计	(187)
四、国家重点建设项目审计	(190)
第八节 金融审计	(192)
一、金融机构财务收支审计	(193)
二、信贷资金审计	(197)
第九节 专项资金审计	(200)
一、扶贫资金审计	(201)
二、农业综合开发资金审计	(203)
三、捐赠资金审计	(205)



四、其他专项资金审计	(206)
第十节 外资运用审计	(209)
一、国际贷援款项目审计	(209)
二、中外合资合作企业审计	(212)
第十一节 审计理论与国际交流	(215)
一、审计理论研究	(215)
二、审计国际交流与合作	(222)
附录：中华人民共和国审计条例	(229)
中华人民共和国审计法	(238)
第三章 建立社会主义市场经济体制时期的审计	(247)
第一节 审计工作方针和指导思想	(252)
一、全面贯彻落实审计法，依法履行审计监督职责	(252)
二、全面审计，突出重点，注意发现大案要案线索	(261)
三、坚持不懈地推进审计机关“人、法、技”建设	(269)
第二节 与审计法配套的审计法规	(274)
一、中央预算执行情况审计监督暂行办法	(275)
二、审计法实施条例	(278)
三、审计准则体系	(281)
四、经济责任审计暂行规定	(285)
第三节 审计机关机构改革和队伍建设	(288)
一、审计机关机构改革	(288)
二、审计机关干部人事制度改革	(295)

三、实行“八不准”审计纪律	(297)
四、审计教育培训	(300)
第四节 预算执行审计	(305)
一、实行预算执行审计制度	(305)
二、对财政部门组织预算执行情况的审计	(314)
三、税务和海关系统税收征管审计	(326)
四、国库系统收纳拨付预算资金审计	(339)
五、部门单位预算执行和决算审计	(343)
第五节 其他财政收支审计	(352)
一、下级政府财政决算审计	(352)
二、行政事业单位财务收支审计	(355)
三、基础设施建设资金及项目审计	(361)
四、农业资源环保专项资金审计	(374)
五、社会保障资金审计	(385)
第六节 金融审计	(395)
一、维护金融秩序，促进金融改革	(395)
二、以审计真实性为基础，关注金融风险、管理、 效益	(397)
三、加强外资运用审计，促进提高外资使用效益	(407)
第七节 国有企业审计	(413)
一、重点企业资产负债损益审计	(413)
二、打假治乱，检查企业财务收支真实性	(418)
三、企业领导人员经济责任审计	(427)
第八节 经济责任审计	(430)
一、经济责任审计制度的形成和积极推行	(431)
二、经济责任审计取得的成效	(439)



第九节 审计信息化建设	(443)
一、审计信息化的起步与推进	(444)
二、“金审工程”与审计信息化建设的快速发展	(446)
第十节 审计理论与国际交流	(451)
一、审计理论研究	(451)
二、审计国际交流与合作	(461)
附录：中央预算执行情况审计监督暂行办法	(478)
中华人民共和国审计法实施条例	(481)

加強審計監督為社
會主義現代化建設服務

江澤民
一九九三年九月八日

中共中央总书记、国家主席江泽民为纪念审计署成立十周年题词。



1997年12月，中共中央总书记、国家主席江泽民亲切接见审计署审计长李金华。
左1为江泽民，左2为李金华。