

004823

黑龙江省志

第四十卷
审计志

黑龙江人民出版社

第四十卷 审计志

黑龙江省志

陈雷题



黑龙江省地方志编纂委员会编



《黑龙江省志·审计志》

编纂委员会

顾问：孙春生 吕殿文 赵晓风

主任：田 棻

副主任：宋厚德 贾奎玉 殷沛胜

委员：（以姓氏笔划为序）

王 琳 王大革 王文博

王世彪 白玉贵 孙 凯

孙增义 刘书亭 刘世兴

宋永顺 李永财 李希荣

李明光 李遇宾 陈 有

赵 广 赵文华 贺克臣

徐立义 傅有忠

《黑龙江省志·审计志》

编 辑 人 员

主 编：宋厚德

副主编：孙 凯

编 辑：孙 凯 刘百文 刘 今 刘厚琴

黑龙江省地方志编纂委员会

责任副主编：陈冰岩 杨富贵

编 辑：（按姓氏笔划排列）

李俊华 张守春

《黑龙江省志·审计志》

编 辑 人 员

主 编：宋厚德

副主编：孙 凯

编 辑：孙 凯 刘百文 刘 今 刘厚琴

黑龙江省地方志编纂委员会

责任副主编：陈冰岩 杨富贵

编 辑：（按姓氏笔划排列）

李俊华 张守春

目 录

概 述	(3)
-----------	-----

第一篇 审计沿革

第一章 清末时期	(11)
第一节 财政监督	(11)
第二节 审计机构	(13)
第二章 民国初期	(15)
第一节 主审机关	(15)
第二节 审计法规	(18)
第三节 监督活动	(20)
第三章 东北沦陷时期	(32)
第一节 主审机关	(32)
第二节 审计法规	(34)
第三节 监督活动	(37)
第四章 解放战争时期	(39)
第一节 机构人员	(40)
第二节 任务职权	(41)
第三节 程序方法	(41)
第四节 监督活动	(42)

第二篇 国家审计管理

第一章 机构和人员	(47)
第一节 机关设置	(48)

目 录

第二节 人员培训	(57)
第二章 法制建设	(59)
第一节 国家审计法规贯彻落实	(60)
第二节 地方审计法规建设	(63)
第三节 审计管理制度	(64)
第四节 审计程序和方法	(66)
第三章 宣传和信息	(69)
第一节 审计宣传	(69)
第二节 审计信息	(71)
第四章 理论研究	(73)
第一节 科研机构	(73)
第二节 审计学会	(74)

第三篇 国家审计监督

第一章 财政金融审计	(82)
第一节 财政决算审计	(83)
第二节 罚没收入审计	(89)
第三节 金融部门财务收支审计	(92)
第四节 农业信贷审计调查	(96)
第二章 工交企业审计	(100)
第一节 财务收支审计	(100)
第二节 经济效益审计	(107)
第三节 更改资金审计	(114)
第三章 农林水企事业审计	(118)
第一节 经济效益审计	(118)
第二节 财务决算审计	(123)
第三节 小型农田水利补助费审计	(125)
第四节 支农投资审计	(131)
第四章 商粮贸企业审计	(135)

第一节 财务收支审计.....	(135)
第二节 经济效益审计.....	(140)
第五章 基本建设审计.....	(151)
第一节 基本建设投资审计.....	(153)
第二节 建筑企业经济效益审计.....	(159)
第三节 环境保护资金审计.....	(164)
第六章 行政事业单位审计.....	(167)
第一节 财务收支审计.....	(168)
第二节 科技“三项费用”审计.....	(172)
第三节 教育经费审计.....	(176)
第七章 世界银行贷款项目审计.....	(181)
第一节 农垦发展项目审计.....	(182)
第二节 林业发展项目审计.....	(187)
第三节 畜牧发展项目审计.....	(189)
第四节 教育发展项目审计.....	(192)
第五节 卫生发展项目审计.....	(194)
第八章 违纪专案和专项审计.....	(196)
第一节 违纪专案审计.....	(196)
第二节 违纪专项审计.....	(200)
第九章 厂长(经理)离任经济责任审计.....	(204)

第四篇 内部审计

第一章 中华人民共和国建立初期.....	(213)
第一节 铁路系统内部审计.....	(213)
第二节 秋林公司稽核检查工作.....	(216)
第三节 银行邮电航运系统稽核检查工作.....	(217)
第二章 社会主义建设新时期.....	(218)

目 录

第一节 机构设置.....	(219)
第二节 法规建设.....	(222)
第三节 审计监督.....	(226)

第五篇 社会审计

第一章 社会审计组织和人员.....	(235)
第二章 社会审计业务范围.....	(236)
第一节 主要业务.....	(236)
第二节 主要职权.....	(237)
第三节 业务守则.....	(238)
第三章 社会审计活动.....	(238)
第一节 委托审计.....	(238)
第二节 审计查证鉴定和咨询服务.....	(240)
后 记	(242)

概 述

概 述

黑龙江地区的审计活动自 1907 年建立黑龙江行省起，经历了清末、民初、东北沦陷、解放战争、中华人民共和国五个历史时期。在近 80 年的发展过程中，由于长期没有独立的审计机构，审计监督活动时起时伏，直到 1983 年在黑龙江省首次建立起地方各级国家审计机关，审计工作才进入了全面发展的新阶段。

—

清朝末年，清政府把清理财政作为宪政的重要内容之一。通过清理财政，为实行预、决算做准备，统一全国财政。这是一项具有审计性质的工作，为建立审计组织创造条件。

黑龙江省清理财政工作，以“稽核出入确数，调查一切沿革利弊，改良收支方法，为编制全省预决算做准备”为宗旨，清理上报光绪三十四年前黑龙江省的财政旧案，调查核实光绪三十四年和宣统元年全省财政的出入确数。在此基础上，编制宣统二年的财政预算。清理财政，不只在于清理旧案，核实收支，还在于调查沿革利弊，改良方法，开辟财源，增进收入。黑龙江省巡抚周树模在《江省近年整理财政之大概情形奏折》中写道：“无论办一国之事，办一方之事，均视财政之盈虚，以为设施之大小。故理财为圣哲恒言，经济为近今专学”。并指出：“一年来，通过对财政的清理，订立新章，剔除宿弊，开拓财路，已粗著成效”。

通过一年来对财政的清理整顿，黑龙江省提前于 1910 年（宣统二年）3 月 1 日开始试办财政预算。黑龙江省财政管理的统一已初见端倪。试办预算也为建立审计机关创造了条件。1911 年（宣统三年）5 月东三省财政审计处成立，并拟组建黑龙江等三省审计局。当年 10 月辛亥革命爆发，清王朝覆没，拟组织的三省审计局遂告终止。

二

辛亥革命推翻清王朝统治建立中华民国之后,由于袁世凯反动专制统治,军阀连年混战,东三省实行区域自治。民国初期黑龙江省审计监督则具军阀割据、复杂多变的特征。

1912年(民国元年)北京政府为建立财政管理上的纲纪,节约费用,维持其善后借款的偿付能力,在国务院设立审计处。随之,黑龙江审计分处于次年7月建立,掌理黑龙江会计检查事务。它的成立及其监督活动,标志着黑龙江省审计的兴起。

根据《审计暂行章程》规定,审计分处重点对各官署、官业的月支付预算进行事前审计,并与审计预算相衔接,对月、年决算进行事后审计。这是审计分处经常的大量的工作。在审计预决算的同时,还定期或不定期的审计盘查国库存储公款和国税存款,检查官有财产、公债以及各官署的簿记等。审计分处还把监督官吏交接视为“清理财政之要著”,实施了官吏交接的经济责任审计。以上这些审计活动初步反映了审计监督广泛性的特点,开始建立起以稽核支出、审查决算为重点的审计制度。

黑龙江审计分处制定了黑龙江审计分处《暂行审计章程》和《黑龙江审计分处办事细则》,初步建立了以审查预决算为主的审计规则 and 办法,为实行常规性审计提供了条件和依据。审计分处在审计活动中,对遇到的一些实际问题,还能从黑龙江省地处边远的实际情况出发,变通解决偏僻机关领款难的问题,方便了公务。

1914年(民国3年)6月,北京政府成立了审计院,替代原审计处,黑龙江审计分处裁撤,这是黑龙江省审计初兴之后,从审计体制、审计重点到审计方式发生的一个大变化。

在审计体制上,由派驻黑龙江省审计分处以块块为主的就地审计,变为集权于中央政府,以条条为主,向审计院的报送审计;在被审单位与审计部门的关系上,由就地直接的审计关系变为转送的间接审计关系;在审计内容和审计方式上,则由以稽核支出为重点的事前审计和事后连续审计,变为以审查决算为重点的单一的事后审计。这个变化,对各官署、官业财政收支执行中问题的

发现和处理，则不象审计分处就地审计那么直接，那么及时了。

黑龙江省改为报送审计之后，据已查到的资料记载，内务、财政、外交、农商等部在黑龙江所属机关、厂、矿，报送审计的主要是月份支出决算。审计院审计发现的问题多是无概算和超概算支出。对审计出的问题分别不同情况，视情节的轻重，给予处理。黑龙江审计分处撤销之后，对于官吏交接之监督仍由财政厅执行。

黑龙江省实行的报送审计，自1918年（民国7年）起，各官署、官业不如期报送或不报送者日多。特别是1922年（民国11年）第一次直奉战之后，黑龙江省各官署、官业向审计院报送审计自行终止。

1927年（民国16年）国民党南京政府审计院接收北京政府审计院之后，重新颁布了《审计法》和《审计法实施细则》。《审计法》及其《实施细则》规定：“凡主管财政机关之支付命令，需先经审计院核准，未经核准之支付命令，国库不得付款。”又规定，“各省审计分院未成立前，审计院所定之审计程序，对地方政府财政收入和支出的审计暂不实行。由于东三省实行区域自治，黑龙江地区县、乡（镇）在财政管理机构之外，曾建有财政监察委员会，负责“审核地方各项预算、决算，监察财政局收支款项，办理县乡政府委托监察财政之事项”，实行具有审计性质的对地方财政的监督。直至1931年（民国20年）“九·一八”事变，东三省沦陷，民国初期黑龙江地区的审计遂告结束。

三

1931年（民国20年）9月18日之后，东北相继沦陷，随后成立伪满洲国。各省财政机构被撤销，财权、金库管理、征税权利统归伪中央政府。各省经费支出直报伪中央政府批准。有关财政预决算编制、资金计划运用、国库钱款管理等，均由伪国务院总务厅直接掌握。作为以监督检查官署财务预算执行和决算为主要内容的审计，完全控制在伪中央，直接掌握在日本人把持的伪中央政府监察院审计部（后改为国务院审计局），各省均不设审计机构，充分反映了殖民地审计的特征。

由于财政收支的审计监督权直接控制在伪中央政府，其主要审计方式则是向审计部（局）直接送达审计。对黑龙江地区各省上报的月、年岁入岁出计算

书,各种现金出纳计算书,国债国有财产增减计算书,政府有价证券收付计算书等,进行书面审计。审计部或审计局在实行经常的大量的书面审计的同时,还实行委托审计和派员检查。

四

1945年“九·三”抗日战争胜利后,为了适应解放战争形势的需要,节约每一个铜板支援前线,争取解放战争的胜利,北满各省各级政府财政机构,建立了战时财务支出预决算制度和首长负责的供给性财政的审计制度。

1947年8月,东北财经会议之后,随着解放战争的节节胜利,经济建设的展开,东北财政由分散管理逐步转向统一管理。新的形势,对加强财政监督的要求日益迫切。东北行政委员会在统一修订各省政府机构编制的基础上,黑龙江、松江、嫩江、合江、牡丹江等省在财政厅内部建立了审计科或审计处。各市县财政局、科也逐步建立了审计机构或配备了专职审计员。审计的主要内容是对各级政府的经费和粮秣的预决算,临时追加的预算,以及人员编制等。

根据审计任务要求,黑龙江地区各省明确规定了审计部门和审计人员的主要职权,以及与其任务、职权相适应的审计程序和制度,并严明审计纪律。

尽管这一时期的审计工作从属于财政部门,审计制度还不够完善,但在战争期间的困难条件下,对严肃财经纪律,厉行节约,反对浪费,集中一切财力物力支援解放战争,发挥了很大的作用。

五

中华人民共和国成立后,直至1983年,30多年来,黑龙江省一直是通过财政、银行、税务等部门各自的专业管理,对财经活动进行监督,没有设立独立的审计机关。

“文化大革命”结束后,随着党和国家工作重点的转移,改革开放的深入,社会主义有计划商品经济的发展,迫切要求建立一个独立的,有权威性的专门审计机关,加强对财政经济的监督。《中华人民共和国宪法》规定,在国务院和

县以上地方各级人民政府设立审计机关，对国务院各部门和各级政府的财政收支，对国家财政金融机构和企事业单位的财务收支，进行审计监督。

根据国务院《关于地方各级审计机关设置和人员编制的通知》和《关于地方各级审计机关负责人职务名称的通知》规定，中共黑龙江省委和省人民政府于1983年4月18日决定成立黑龙江省审计局。中共黑龙江省委1983年6月1日常委会议决定建立省审计局党组，并与之相适应组建了内部处室机构。黑龙江省审计局于7月1日开始对外办公。省审计局组建后，各行署、市、县审计机构相继组建。为了“边组建、边工作”，迈好审计工作第一步，九月中旬，在双城县举办了第一次市、县审计局长培训班；十一月中旬，在哈尔滨市召开了第一次全省审计局长会议。这是黑龙江省历史上第一次建立起的独立的地方各级国家审计机关，标志着社会主义建设新时期审计在黑龙江省的全面兴起。社会主义建设新时期的审计，不仅与以往旧社会审计有本质区别，而且在审计任务和职权上，还具有独立性、超脱性和广泛性的特点。它既对各级政府财政收支进行监督，又对国家财政金融机构、企事业单位的财务收支进行监督；既对有国家资金或接受国家补助单位的财务收支进行监督，又对利用外资建设项目的财务收支进行监督；既对财政财务收支进行合规性审计，又对财政财务收支结果进行经济效益审计。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。

在建立国家审计机关实行国家审计的同时，还根据国务院通知要求，积极创造条件，建立了部门和单位内部的审计机构，对本单位及其下属单位的财务收支及其经济效益进行内部审计监督。为适应有计划的商品经济的发展和社会主义法制建设的需要，开始建立了社会审计组织，在国家审计机关管理和指导下，接受国家机关、企事业单位和个人委托，依法独立承办审计查证和咨询服务业务。在黑龙江省，以国家审计机关为主体，部门单位内部审计为基础，社会审计为补充的社会主义审计体系已初步形成。国家审计监督工作开始打开局面，内部审计工作开始起步，社会审计已见雏形。并与之相适应，紧紧围绕全省审计工作，开展了审计科学研究，成立了黑龙江省审计学会，组织了审计学术交流。一个具有中国特色的社会主义审计制度，正在探索中前进。

自黑龙江省各级审计机构组建到1985年末的两年半时间里，黑龙江省审计工作，大体迈出三步：

1. 1983年7月至1984年末，在边组建、边工作、边摸索经验的基础上，以

整党为动力，以食品公司系统和制糖工业系统效益审计为重点，兼顾财政财务决算、基本建设投资、“科技三项费用”、教育经费、罚没收入等多项审计，在全省有计划地全面开展，收到了初步效果。这是黑龙江省审计工作迈出的第一步。

2. 1985年，紧紧围绕经济体制改革，提高经济效益这个中心，以粮食企业、水利资金和轻纺工业技术改造投资的经济效益审计为重点，使全省审计工作向纵深发展。全省财务收支审计的覆盖面进一步扩大；经济效益审计由食品、制糖企业，向粮食、轻纺和水利等行业扩展；围绕压缩和控制基本建设规模，基本建设审计由一般项目向重点项目扩展；财政金融审计，由重点审计财政、税务，向银行扩展。随着改革开放的深入，开展了世界银行贷款项目审计和厂长（经理）离任审计。并继续对教育经费、科技费用、罚没收入等进行审计。进一步打开审计工作局面，以实际工作成果树立了审计的权威，扩大了工作的影响。这是黑龙江省审计工作迈出的第二步。

3. 在边组建边试审和全面开展审计监督的过程中，逐步建立审计法规，完善审计程序，摸索改善审计方法，使全省审计工作开始向经常化、制度化和规范化方向迈进，并以提高审计效应为目标，逐步向更深层次发展，使审计监督工作迈出新的一步。

社会主义建设新时期的黑龙江省的审计工作，虽然只有两年半的历史，由于紧紧依靠各级党政领导，主动争取各部门的支持配合，广泛开展审计宣传，提高人们对审计重要性的认识，发扬勇于实践、学习探索的精神，坚持实事求是，客观公正，依法审计的原则，两年多来，共审计7900多个单位，查出违反财经纪律金额25000多万元，上缴财政3300多万元。初步探索了审计工作路子，锻炼和培养了干部，为维护国家和人民的利益，加速社会主义建设，发挥了应有的作用，为开创黑龙江省审计工作打下了良好的基础。

在国家审计监督工作深入开展的同时，部门、单位内部审计和社会审计也逐步开展起来，并取得初步成效。