

# 中国共产党领导的国家审计： 百年历程与发展启示\*

汪德华 侯思捷 张彬斌

**内容提要：**中国共产党成立以来，审计监督在立党执政、为公为民等方面被赋予重要使命。中国共产党领导下的早期审计监督，以强化党内财务纪律为起点，并逐步拓展范围和完善制度，有力护航了新政权的诞生，也为社会主义审计的建立贡献了宝贵的制度财富。新中国成立后，审计机构在短期存续后被撤并。以“审计机关”在 1982 年被写入《宪法》、1994 年《审计法》实施为标志，中国特色社会主义审计制度逐步确立并完善。党的十八大以来，以成立中央审计委员会为标志的审计管理体制发生了深刻变化，审计职能拓展到“全覆盖”的新空间，与新时代相适应的党统一领导下的中国特色社会主义审计模式已经确立。回顾党领导下的国家审计百年发展历程可以得到如下启示：党和国家的事业大局离不开审计监督，服务于党和国家事业大局是国家审计的根本职责；党的统一领导为审计制度的建立和完善指明了前进方向，增强了审计的权威性和独立性；中国特色社会主义审计制度必须守正创新，结合国情创新管理体制、拓展职能空间。

**关键词：**国家审计 党的领导 审计管理体制 审计职能

**作者简介：**汪德华，中国社会科学院财经战略研究院研究员，100006；

侯思捷，中国社会科学院财经战略研究院助理研究员，100006；

张彬斌，中国社会科学院财经战略研究院助理研究员，100006。

**中图分类号：**F239.22 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-8102(2021)07-0015-17

**DOI:**10.19795/j.cnki.cn11-1166/f.20210705.005

审计是党和国家监督体系的重要组成部分。<sup>①</sup> 中国共产党成立一百周年以来，党领导下的国家审计从无到有、从分散建构到形成全国一盘棋、从作为财务活动的特定环节发展成为以经济活动为主要对象的全面监督，有力保障了革命胜利和社会主义现代化建设。尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从推进国家治理体系和治理能力现代化、健全党和国家监督体系的高度，对加强审计工作、完善审计制度、改革审计管理体制等方面做出了一系列重大部署（胡泽君 2018），国家审计在推动执行党中央国务院重大决策部署、维护国家经济安全、推动全面深化

\* 基金项目：国家自然科学基金项目“以奖代补：中国政府间转移支付制度设计中的激励导向及影响评估”（71773139）；国家自然科学基金项目“积极财政政策的经济效应——基于 1998—2004 年项目级长期建设国债投资数据的研究”（72073140）；中国社会科学院创新工程 A 类项目“加快建立现代财政制度研究”（2018CJYA02）。张彬斌电子邮箱：zhangbb@cass.org.cn。

<sup>①</sup> 习近平总书记 2018 年 5 月 23 日下午主持召开中央审计委员会第一次会议并发表重要讲话，参见《加强党对审计工作的领导 更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用》，《人民日报》2018 年 5 月 24 日，第 1 版。

改革、促进依法治国、推进廉政建设等方面不断发挥新的重要作用。2021年恰逢中国共产党100周年华诞,也是“两个一百年”奋斗目标历史交汇的关键节点,值此时点回顾梳理党领导下的国家审计百年发展历程,具有非常重大的意义。习近平(2021)指出,“历史是最好的老师”,“学习党的历史,是坚持和发展中国特色社会主义、把党和国家各项事业继续推向前进的必修课”。中国共产党领导下的审计监督,是百年党史和党领导下的革命史、新中国建设史、改革开放史、社会主义发展史的具体呈现领域之一。为中国共产党领导下的国家审计百年进程做出系统的学术观察,有利于总结历史经验、把握历史规律,为进一步完善和发展中国特色社会主义国家审计提供有益的经验启示,从而更好地服务于社会主义现代化国家建设;同时,也是以审计活动为具体视窗,为相关人士深刻理解中国共产党执政规律、社会主义建设规律乃至人类社会发展规律提供生动素材,并发挥其以史鉴今、资政育人的功能。

基于以上研究意义,本文以时代发展为主轴,聚焦于审计机构与管理体制、审计职能两大线索,回顾中国的国家审计事业在中国共产党领导下的百年发展历程,并提炼若干经验启示。但鉴于审计事业百年发展历程中涉及的重要事项数不胜数,不可能面面俱到,为此,本文不涉及内部审计、社会审计、新中国成立后的军队审计,仅涉及专门意义上的国家审计。<sup>①</sup>

## 一、1921—1949年:从硝烟与战火中的党内审计走向党领导下的国家审计

1921年7月23日开始举行的中国共产党第一次全国代表大会,宣告中国共产党正式成立,中国共产党领导下的审计事业从此开始起步,从零走向体系,紧密服务于革命目标。

### (一) 党内审计:发轫于工人运动之勃兴和党的组织机构壮大

在中国共产党第一次全国代表大会以后,党的组织逐步发展起来。建党初期,党的主要任务是领导工人运动。中国共产党领导下的审计工作发轫于对工会经费以及相关经济收支的规范使用,直接目的是保障工会经费使用的正当性。刘少奇曾在多个场合指出,经费问题是工会中时常发生的大问题,工会经费如果使用不当、支配不公,则诱发的问题要比工会缺钱的问题更多更大,可以导致工会分裂、塌台,乃至使工会不信任他们的领袖及工友,因此,工会应该设立监督与管理经济的组织,如经济委员会、会计部、庶务部等。<sup>②</sup>

中国共产党早期的经济活动以及与之相关的审计活动主要与工人运动有关。表1列出了党早期与审计相关的机构及其职责。1922年5月,安源路矿工人俱乐部成立,为安源路矿工人运动提供了组织保障。随着罢工的胜利和俱乐部的快速成长,经济财务实力不断扩充,1923年为此特别组织了经济委员会,专事保管本部经济并审查各项账目(刘少奇、朱少连,1923)。在安源路矿工人大罢工后期,还形成了民主选举产生的执委会和经济审查委员会,制定并实施工会经费管理办法和监督机制(蒋永清,1998)。这是中国共产党领导的组织机构中首次采用“经济审查”一词,具备了审计监督的雏形。

1925年“五卅惨案”之后,全国掀起了反帝大风暴,“省港大罢工”规模最大且影响深远。为加强省港大罢工的领导,1925年7月中华全国总工会在广州成立罢工领导机关——省港罢工委员

<sup>①</sup> 一般认为国家审计的主要特点是法定审计,具有强制性。在新中国成立之前,党领导的地区也具有“国家”的基本特征,因此我们也将这段时期的审计监督称为国家审计。

<sup>②</sup> 转引自申志诚(2009),第457页。

会,下设干事局、法制局、会审局、审计局、财政委员会等机构(中共中央党校党史研究室,1981)。其中,审计局主要负责审查审核预算和决算(邓中夏,1926)<sup>①</sup>监督罢工经费的收集、管理和使用(蒋永清,1998)。至此,中国共产党领导下的第一个以“审计”命名的正式机构宣告诞生,是中国共产党领导下的审计监督史之正式开篇。<sup>②</sup>

1927年党的第五次全国代表大会在武汉召开,会后产生的重要领导机构中设置了中央审计委员一职。1928年7月党的六大设立了中央审查委员会,并在大会通过的党章中就审查委员会的职能做了更具体的规定“为监督各级党部之财政、会计及各机关之工作起见,党的全国(代表)大会、省县市代表大会,选举中央或省县市审查委员会。”由此可见,党的审查委员会是一个带有审计性质的党内机构。党的六大之后,在中央机构曾(1929年)设立审计处,主要负责党内干部的经济审查事宜。

表1 中国共产党早期的审计(审查)机构及其职能

实施机构	上级机构	时期	主要职责
工人俱乐部经济委员会审查部、经济审查委员会	安源路矿工人俱乐部	1922—1925年	专事保管本部经济并审查各项账目;审查工人俱乐部一切收支
审计局	省港罢工委员会	1925—1926年	审计省港罢工委员会以下各机关的所有经常费用
党的中央审查委员会;党的地方各级审查委员会	党的全国代表大会;党的地方各级代表大会	1928—1949年	监督各级党部的财政、会计及各机关之工作
中共中央审计处		1929年	党内干部的经济审查工作

## (二) 国家审计的摇篮:中国共产党领导的苏区审计

土地革命时期中华苏维埃政权的建立,标志着中国共产党领导下的红色政权逐步生根,新中国的雏形逐步显现,中国共产党领导下的审计事业也即将从治党走向治国。因此,可以认为中国共产党领导下的人民政府审计制度,始建于第二次国内革命战争时期。

### 1. 审计监督在土地革命时期的根据地零星形成

井冈山革命根据地的建立和巩固,点燃了以农村革命根据地战略阵地组建政权的星星之火,革命根据地逐渐在全国多地形成。根据地建设早期,一些地方苏维埃政权设立了经济审查委员会等组织,初步构建了相关的财务制度规范,清理财政收支,查处贪污浪费,开展节省运动等活动。如1930年3月,闽西第一次工农兵代表大会要求各县政府组织财政审查委员会整理财政(祖之,2009)。但直到1931年中华苏维埃临时中央政府成立,尚未设立具有建制性的审计机构。

### 2. 国家审计伴随苏维埃政权的巩固走向体系化

这一时期,从苏维埃全国第一次代表大会逐步建立专门的审计机构开始,到中华苏维埃全国第二次代表大会,审计在政府中的地位和权限迅速提高,从财政辅助,历经财审合一、财审分离,机

<sup>①</sup> 1926年3月29日罢工委员会公布的《审计局组织法》规定,审计局直属于罢工委员会,有审计自省港罢工委员会以下各机关所有经常费用之审计权。

<sup>②</sup> 需要略做说明的是,由于“省港大罢工”时期,设立了以“审计局”作为名称的机构,因此不少研究认为其就是中国共产党领导的、最早的、有组织的审计工作。而事实上,“省港大罢工”时期“审计局”的工作与“安源俱乐部”时期经济委员会下设的审查部等组织的工作一脉相承,都是通过监督审查重点服务于工会财务开支的正当性。因此,根据目前能够查证的资料,党领导的有组织的审计工作开始于“安源大罢工”时期,党领导下直接以审计为名开展的有组织的审计工作开始于“省港大罢工”时期。

构地位超越财政机构。1931年11月,中华苏维埃临时中央政府发布的《地方苏维埃政府暂行组织条例》规定,设立财政审查委员会,以审查中央及地方各级苏维埃的财政事务,直接由执行委员会主席团委任审查委员,可以审查所有各分部门委员会,权限较高。不过,这种局面维持的时间不到一年,1932年8月中央人民委员会决定在财政部门下设审计处,审计的职能权限大幅削弱。“收钱机关、用钱机关、管钱机关混在一起,没有分开”的弊端也很快在财政部人民委员会的训示中被指出。<sup>①</sup>随后,1933年9月苏区中央政府决定撤销财政部下设的审计处,组织直接隶属于人民委员会的审计委员会。1934年2月,第二届中央执行委员会第一次会议决定,审计委员会由中央执行委员会设立,与人民委员会、最高法院等并列,专门负责审查岁入岁出,监督预算执行。<sup>②</sup>阮啸仙被任命为中央审计委员会的第一任主任。<sup>③</sup>1934年2月20日毛泽东主席签发的《中华苏维埃共和国中央政府执行委员会审计条例》,是苏区第一部审计法规,明确了审计职责、审计体制等事项。

### 3. 审计业务开展

根据地战略性转移之前,中央审计委员会在诸多方面组织开展了卓有成效的审计工作,审计结果在固定渠道《红色中华》公开。从1934年开展的审计工作来看,其主要内容涉及:审查、稽核中央政府和各省以及瑞金直属县的预决算;审查各机关、革命团体的财政收支;审计国家企业的财务收支;审计中央机关和部分军事机关。<sup>④</sup>从审计报告看,在《红色中华》刊登的体例格式较为稳定的“总结”“结果”等,一般会先承认被审计对象取得的成绩,然后就审计目的找出实际存在的问题,载明问题产生的大致原因,以及应当优化的方向等,其体例已经具备了现代审计报告的特征。一些“审计报告”在指出问题时,采用的词汇语气相当尖锐。<sup>⑤</sup>

长征时期,体系化的政府审计被迫中断。红军主力到达陕北之后,苏维埃中央政权陆续恢复,“国家审计”继续发挥经济体检的职能。1937年2月,中华苏维埃临时中央政府设立国家审计委员会,大致沿用了长征前苏区的建制和核心职能,谢觉哉任主席。

#### (三) 在抗日战争中历经锤炼:在财审分离与财审合一间摆动

抗日战争全面爆发后,抗日民族统一战线形成。南京国民政府在名义上承认了中国共产党领导下的政权,中共中央所在的陕甘宁边区成为民国的一个“特别行政区”,中国共产党领导下的审计工作主要面向各边区和各抗日革命根据地。

1939年9月,陕甘宁边区政府正式成立,尽管在名义上属于民国,但其主要职能是在中国共产党领导下施行的,对应的审计事务亦可视为局域性的“国家审计”。根据《陕甘宁边区政府组织条例》(1939)规定,边区政府下设审计处,与财政厅等其他厅处并列,并具有相对独立的分工,实施财

<sup>①</sup> 参见余华清(2007),第583页。

<sup>②</sup> 参见毛泽东等1934年2月17日签发的《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》,中共中央文献研究室、中央档案馆(2011),第219~227页。

<sup>③</sup> 阮啸仙是人民审计制度的主要创建者和奠基人。党的六大以后他逐渐执掌党和苏维埃政权的审计工作。1928年成立的中央审查委员会,阮啸仙担任委员;1929年党中央设立中央审计处,他担任处长。苏维埃政权建立之后,他当选为中央执行委员会委员、中央审计委员会首任主任,1935年牺牲。在他的领导推动下,审计监督走上了法治化、制度化轨道,如1934年2月签发的《中华苏维埃共和国中央政府执行委员会审计条例》,是中国共产党领导下的第一部指导“国家审计”的法规性公文。

<sup>④</sup> 此处内容参考许毅(1982)第543~546页。

<sup>⑤</sup> 例如《中央审计委员会检查互济会、反帝拥苏同盟财政收支的总结》指出,互济会的财政状况有严重缺点……“二、会费一塌糊涂……”“在严重状态之中……”;《中央审计委员会审查国家企业会计的初步结论》指出,“厂长局长不了解实际情形,提不出具体的办法,反使节省运动和提高劳动纪律变成空喊”。

审分离的体制。从职责规定上看,审计处主要“掌理关于审核全边区行政机关的预算决策事项;关于审核全边区征税、征粮及其他有关机关的收支证据事项;关于审查全边区行政机关的公有物;关于审核金库收支事项;关于审核公产估价变卖事项;关于审核公营事业的收支事项;关于审核由政府补助民营事业的收支事项;关于贪污、舞弊及浪费事件的检举事项”,<sup>①</sup>这与财政厅的职责规定具有明显的区别。但这一规定实际执行的时间很短,1939年12月即被撤销,改为在中央财政经济部设立会计处和审计处,集中管理陕甘宁边区党政军的收支和审计。1940年秋开始,国共关系更加恶化,抗日根据地的财政经济陷入极端困难状态。在此情势下,1940年10月中央财政经济部撤销,其对应的财政经济职能由党中央机关、军队系统、边区党政系统分别内设,各系统各自设立财政经济处,并下设审计科,分别对各自系统的收支预决算进行审计;边区政府也恢复了审计处,但具体工作主要由各系统下设的审计科承担。1941年9月,三个财经处撤销,审计处重新独立开展审计事务;1942年7月,边区政府审计厅撤销,边区党政系统的审计事务再次由财政厅下属有关科室掌理(方宝璋,1997)。

可以看出,抗战时期陕甘宁边区审计与财政之间的关系,在“财审分离”与“财审合一”之间不断摆动。本文认为,体制变动背后可能的客观原因主要有三:一是受到经济封锁和财政经济状况的约束,收支流量及范围收缩,无必要设立专门的审计机构;二是在经济条件严重受约束的情况下,必须强化财税、会计、审计等职能之间的一致性和协调性,将审计职能内化更有利于增强这种协调配合;三是人手限制,一方面需要参加生产、自力更生,另一方面还要反扫荡和打击日寇。审计需服务并服从于抗日战争时期“发展生产、保障供给”的财政经济目标。其他抗日革命根据地的审计工作,也根据实际情况采取财审合一或财审分离体制。

#### (四) 寓审计于财政规范:与人民解放事业共生长

解放战争时期,中国共产党领导下的审计工作是前期使命的延续,各个根据地和解放区根据财政经济条件的不同,建设了适应自身特征的审计制度。1946年10月,《中华民国陕甘宁边区自治宪法草案(修正稿)》要求在行政委员会下设审计处,并加强领导;12月,陕甘宁边区恢复设置了直属于边区政府委员会的审计处,审计处处长由边区政府副主席兼任,并制定《陕甘宁边区审计暂行规程(草案)》,审计的地位再次提高。1947年3月开始,国民党集团对陕甘宁发动疯狂进攻,中共中央战略性撤出延安。随后,陕甘宁边区和晋绥边区统一行政领导,为严格执行预算收支和发展经济,为抗战胜利服务,统一陕甘宁晋绥边区审计机构和职权。1948年10月1日,《陕甘宁晋绥边区暂行审计条例》正式实施,使审计制度有了更大的发展。尽管中共中央已经于1948年4月转移至西柏坡,但当年解放战争已经进入决胜阶段,夯实审计对于规范财经、支持夺取解放战争的全面胜利具有非常重要的作用。在此背景之下,其他各个解放区的政府审计制度、党内审计制度以及军队系统的审计制度也更加完善,重点以规范预算收支的手段,有力支撑了解放战争的全面胜利。

在解放战争时期,各个根据地(解放区)建设了符合自身特征的审计机制或审计机构,体制机制相对于土地革命时期和抗日战争时期更加健全。并且由于解放战争是新民主主义革命胜利的最后之役,根据地各项制度规范不再需要像过去那样密集地躲避战火和颠沛转移,保留至今日可供参考的相关审计制度史料也更加丰富。中国审计学会和审计署审计科研所整理出版了20世纪30—40年代革命根据地的审计文件,为研究新中国成立前的审计制度和审计机构提供了珍贵的文

<sup>①</sup> 参见《陕甘宁边区政府组织条例》转引自唐宝富(2001)第190~191页。

献(中国审计学会、审计署审计科研所,1990)。依据这些文件,表2不完全列举了解放战争时期各根据地(解放区)的审计制度规范,尽管其中一些文件在执行上力度可能并不大,但仍然可以看出解放战争时期,党领导的审计监督伴随解放区范围的不断扩大而不断健全。

表2 部分解放区审计制度文件简编(1945—1949年)

根据地/解放区	代表性文件	审计制度(规定)代表性特征
苏皖边区 豫皖苏边区	《苏皖边区政府各科款项统一收支程序》(1945年12月);《关于财审工作各种制度的训令——苏皖边区第七行政区专员公署训令》(1947年12月);《豫皖苏行政工作委会审计会计规程》(1948年4月);《豫皖苏区预决算暂行制度》(1948年10月)	审计处组织于财政厅之下;经常预算和临时预算的编制要求;各级审计机关的权责范围,会计、审计、出纳人员之间的关系;三级审计制度,实行“上审下”“下呈上”法则等
晋冀鲁豫边区 晋察冀边区	《太岳区审计制度》(1946年7月);《太岳区审会计出纳制度》(1946年10月);《太行区审会计制度》(1947年6月);晋冀鲁豫边区政府 晋察冀行政委员会冀鲁豫行署《审计制度(草案)》(1948年7月);《晋察冀边区审计规程》(1949年7月)	凡支出科目都要有预算,审计机关审核批准之后发出支付通知;严格审计制度,不得轻易变更预算规定;审计的主要任务是审核预算决算及临时追加预算、建议与改进供给制度,检查账目开支是否得当、核准临时开支,重大违规开支上报和提出整改建议,开展调查研究等
陕甘宁晋绥边区 陕甘宁边区 西北人民解放军野战军	《陕甘宁晋绥边区暂行审计规程(草案)》(1948年3月);《西北人民解放军野战军审计工作暂行条例》(1948年9月);《陕甘宁晋绥边区暂行审计条例》(1948年10月);《陕甘宁边区暂行审计条例(草案)》(1949年6月)	统一陕甘宁晋绥边区审计机构和职权,严格执行预决算制度。西北审计委员会为审计决审权力机关,陕甘宁边区(包括党政)、晋绥边区(包括党政军)、联防军(包括野战军及地方兵团)各设审计分委会等
华北解放区	华北人民政府令《华北区暂行审计规程》(1949年3月);《华北区暂行审计规程细则(草案)》(1949年5月)	规范华北区(包括部队)及县地方财政岁入岁出总概算,总预算及总决算之编制;审核各单位概算、预算、计算、决算;审核公营企业以及其他公有事业的财务状况。华北财政经济委员会为全区执行总预算之最高审计机关等

资料来源:根据中国审计学会、审计署审计科研所《中国革命根据地审计史料汇编》相关内容整理。

中华人民共和国成立之前,中国共产党领导下的“国家审计”尽管在空间范围内具有局限性,但其最终服务的宏大目标与党的理想一脉相承,天然具备社会主义审计的性质,尤其是从区域性的带有国家性质的政权建立开始,中央苏区赋予了审计之“国家审计”的宏大开篇。以后几经曲折,应对不同的财政经济情势,采取了不同的审计体制,但其核心目标始终紧密围绕严格监督财政收支预算执行、反对贪污浪费、极力支持人民政权建设和军需保障等方面,审计逐步具备体系化、规范化、法制化等特征,极大地促进了公帑为公之使命,对于改革开放以后审计制度的重建贡献了宝贵的经验。

## 二、1949—2011年:在波折中随改革开放重新启航的国家审计

新中国成立以后,国家审计机构在短期存续之后被撤并。1978年党的十一届三中全会做出把



党和国家的工作重心转移到经济建设上来的重要决定,经济监督工作开始受到重视。1982年修订的《宪法》,写入了设立审计机关的相关规定。1983年9月15日,中华人民共和国审计署正式成立,作为国务院二十六个组成部门之一,这是中国特色社会主义审计制度建立的重要历史节点。随后,地方各级审计机构逐步建立,审计工作的行政组织框架初步确立。1985—1989年,从《关于审计工作的暂行规定》《中华人民共和国审计条例》到《中华人民共和国审计条例实施细则》等一系列的相关法规政策陆续颁布,<sup>①</sup>审计工作的范围和制度得以规范明确;随着1994年《审计法》正式颁布,社会主义审计制度的法律规范体系初步形成。

改革开放以来,在党的领导下,我国的社会主义审计制度经历了建立、发展和不断完善的过程,审计机构的设置不断完善,审计职能不断明晰,各类相关法规体系逐步建立。特别是1992年党的十四大提出强化审计监督的精神,1997年党的十五大提出依法治国,2002年党的十六大提出加强对权力制约和监督的新要求等,都为审计职能的新探索以及审计法律体系的建设提供了指引。

### (一) 审计机构设置

1949—1981年是我国社会主义革命和建设的时期,但由于这一时期的计划经济特征以及我国经济社会发展遇到曲折,未能建立独立的审计机构和相对完善的审计制度。

新中国成立初期,我国虽然没有设置专门的审计机关,但党对经济检查和监督工作十分重视。如图1所示,1949年在财政部下设审计处,后于1950年改为财政部财政检查司;1949年11月设立的人民监察委员会在行政监察的同时也涉及经济监督工作,后于1954年改为监察部。1958年和1959年,各级财政监察机构以及监察部被先后裁撤,其中财政监察机构在20世纪60年代一度短暂恢复,但很快又被裁撤。地方机构设置也同步变化。在1949—1958年的10年间,财政监督的职能主要由各级财政部门承担,也有部分审计监督寓于监察工作之中(于明涛,1999;方宝璋、何瑞铎,2016)。从1958年开始,各级财政监察机构和监察部(原监察委员会)陆续被裁撤,而财政监察机构经历部分恢复后又再次撤销,我国的经济监督工作一度陷入停滞(田雍等,1988;邢俊芳,1995)。计划经济时期,审计的功能被旁置,经济监督职能被大幅削弱,可能的原因有以下两点:一是随着社会主义改造的完成,高度集中统一的计划经济管理体制逐步推开,在“万事皆可计划”的情景下,人们低估了经济管理的复杂性,审计监督以及其他形式的经济监督在主观上可能会被认为多余(田雍等,1988;方宝璋,2006);二是新中国成立初期在机构设置上受苏联的影响。

党的十一届三中全会以来,随着改革开放的进程,经济监督的重要性开始得到重视。1980年财政部门开始增设财政监察机构(方宝璋,2006)。审计监督制度的建立也被提上日程。<sup>②</sup>1981年,党中央、国务院开始筹划组建审计机构。当年的全国财政工作会议指出“加强财政监督十分必要”,《政府工作报告》也指出必须发挥对经济的指导和监督作用(于明涛,2003)。1981年6月,财政部向全国人大常委会提出了《关于设立全国审计机构的建议》,建议在全国范围内建立审计机构,作为人民代表大会权力机关的派出机构行使独立的监督权。据此,国务院初步决定在财政部门成立审计机构进行财政监督,财政部开始研究全国审计机构的建立。

<sup>①</sup> 主要包括1985年《关于审计工作的暂行规定》,1986年《审计署关于开展厂长经理离任经济责任审计工作几个问题的通知》,1987年《行政事业单位定期审计制度》《审计工作考核试行办法》,1988年《关于审计范围划分原则的暂行规定》《楼堂馆所建设项目开工前审计试行办法》《中华人民共和国审计条例》,1989年《中华人民共和国审计条例实施细则》《行政单位定期审计制度》《审计署关于社会审计工作的规定》《关于内部审计工作的规定》等。

<sup>②</sup> 1978年开始,财政部再次增设财政监察机构,1983年开始逐步重新设置审计机构时财政监察机构曾并入审计机构,后又恢复重建。监察部在1986年二次设立,后于2018年并入新设立的中华人民共和国国家监察委员会。

在当时进行的《宪法》修订工作中,胡乔木同志作为《宪法》修改委员会秘书长,发现世界其他国家的《宪法》中多有关于审计监督的规定,认为我国也应设立审计机构独立行使财政和财务的监督、检查、核算以及预算和决算工作,并应在《宪法》中对审计机关的职责和权限予以明确(顾为铭,2006)。经讨论研究,1982年通过的《宪法》明确规定国务院设立审计机关,独立行使审计监督权,为我国审计制度的建立奠定了《宪法》基础。<sup>①</sup>1982年6月,财政部再次就审计机构设置的必要性、职责权限、组织和人员调配、实施步骤等问题向国务院报送《关于筹建审计机关的报告》。经多方筹备,1983年9月15日中华人民共和国审计署正式设立,标志着新中国审计制度正式开始建立(于明涛,1999)。回顾这段历史可以发现,审计监督制度写入《宪法》,可以说是实践需要和对国家治理现代化探索两方面因素结合的必然。一方面,随着改革开放的进程加上对计划经济忽视经济监督弊端的反思,国务院层面已经开始谋划设立审计机关以加强经济监督。另一方面,胡乔木在主持《宪法》修订过程中参考其他国家经验提出将审计监督制度写入新《宪法》的设想。《宪法》的修订是国家治理制度的基础保障,参考其他国家经验体现了对国家治理现代化的追求。

如图1所示,审计署在设立初期下设办公厅和各审计局,1986年开始对各局机构设置进行调整,并设立财政审计司等,到1988年,审计机关设15个职能司,为后续的审计署职能司的设置奠定了框架基础(王刚,2009)。在党的领导下,随着我国经济的发展以及各项改革特别是机构改革的进展,先后新增社会保障、境外审计、经济责任审计等职能司,农业与资源环保、经贸、外事等职能司的设置也不断调整优化,国家审计机构得到了建立和完善。在地方审计机关方面,1983年审计

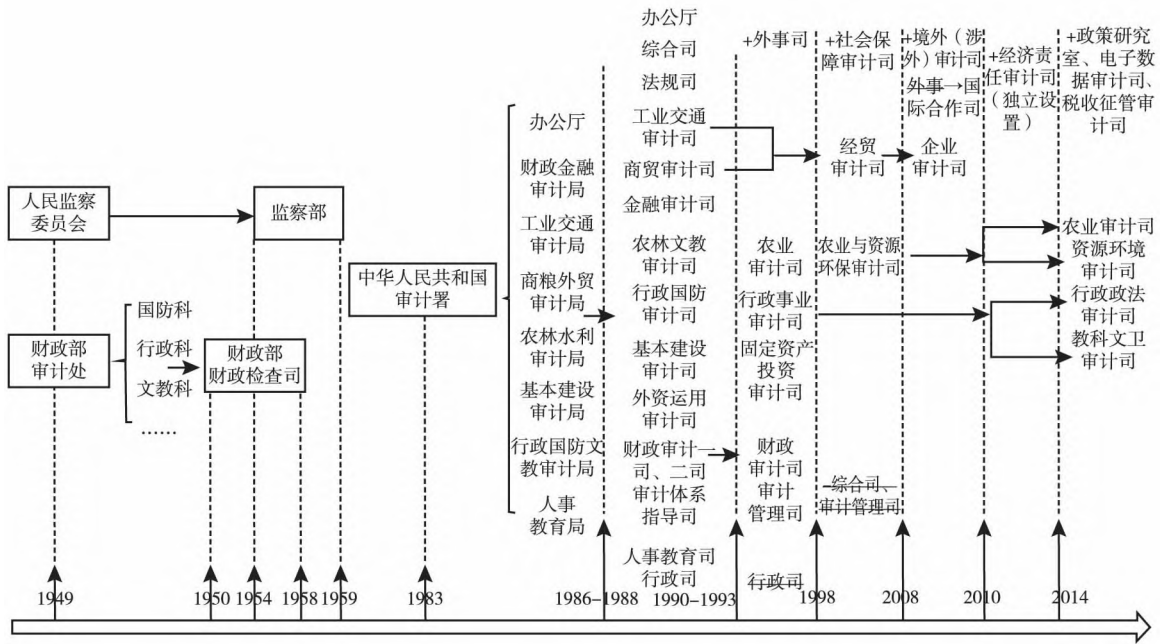


图1 我国审计机构设置变迁(主要职能司)

注“+”表示机构新设;上画横线者表示机构撤销。

资料来源:根据相关资料整理。

<sup>①</sup> 在明确设立审计机关的目标之后,审计机关的管理体制在当时有三种意见:一是先隶属于财政部,成长后再独立;二是隶属于全国人大;三是隶属于国务院。最终经多方考虑,选择了隶属于国务院的管理体制。



署成立,各地同时开始设置省、市、地、县、区各级审计机关,<sup>①</sup>到1984年各地已基本建立起地方审计体系;1985年开始审计署在沈阳、上海、武汉、广州率先设立了特派员办事处;1988年前后审计署开始在各部委设特派员办公室,负责所属财政收支和经济效益审计。总体而言,在1982—2011年的30年间,在党的领导下,各级审计机构建立并随经济社会的发展和经济监督工作的需要不断调整,为更好地履行审计职能奠定了基础。

(二) 探索拓展审计职能

新中国成立初期,虽未设立单独的审计部门,但财政部的审计处及后续的财政检查、监察部门,都承担了对预算编制、执行以及决算检查监督的职能。如表3所示,这一时期,颁布了一系列法规文件对审计(检查、监察)工作及其职能进行了明确,《中华人民共和国暂行审计条例(草案)》(1950年)虽然只征求意见未能颁布,但其中仍充分体现了审计职能的重要性。整个计划经济时期,审计监督的职能是融于财政、财务和监察工作之中的,只不过一些时期受到忽视(于明涛,1999)。这一时期主要关注的是对各类财政收支合法性、合规性的检查,同时关注政令是否能够推行、是否存在违法乱规的情况。

表3 关于审计职能的表述沿革(主要内容)

时间	表述	相关资料
1949年	“财政部审计处的主要职能是执行年度开支计划;审计各项支出的合法性、合规性;并书面通知主计处开出‘支付令’凭证,巡视检查违法乱规的专案事项。”	《回忆我党建国前后的审计工作》(葛复村 2002)
1950年	各级财政检查机构之职权:执行财政政策、法令、制度的检查;对使用国家财政资金的各单位组织的预算、决算的编制、执行,资金运用、经费收支、财政任务及纳税义务等进行检查事项;违法行为检举;对金融、海关、税局、粮局、盐局和专卖机关等执行财政任务检查。	《中央人民政府财政部设置财政检查机构办法(1950年)》
	财政审计和检查机构应对预算、计算、决算,实行事前、事中、事后的审核和检查;部分标准的制定。	《中央人民政府政务院为加强国家财政管理严格执行财政纪律令》
1982年	“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。”	1982年《宪法》
1985年	“审计机关是代表国家执行审计监督的机关。通过对国务院各部门和地方各级人民政府的财政收支,财政金融机构、企业事业组织以及其他同国家财政有关的单位的财务收支及其经济效益,进行审计监督,以严肃财经纪律,提高经济效益,加强宏观控制和管理,保证经济体制改革的顺利进行。”	《国务院关于审计工作的暂行规定》

<sup>①</sup> 《关于地方各级审计机关设置和人员编制问题的通知》以及《关于地方各级审计机关负责人职务名称的通知》等。

续表 3

时间	表述	相关资料
1988 年	“审计机关对本级人民政府各部门、下级人民政府、国家金融机构、全民所有制企业事业单位以及其他有国家资产单位的财政、财务收支的真实、合法、效益 进行审计监督。”	《中华人民共和国审计条例》、《关于审计范围划分原则的暂行规定》
1993 年	依据《宪法》规定 ,审计署对国务院各部门和地方各级人民政府的财政收支 ,对国家的财政金融机构和企事业组织的财务收支 进行审计监督	《审计署职能配置、内设机构和人员编制方案》
1994 年	审计监督( 概括) : 中央预算、本级和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况; 中央银行、国家事业组织、政府管理的各类基金资金、国外政府组织援助等财务收支; 国有金融机构和国有企业( 以及按国务院规定国有控股相关企业) 的资产、负债、损益; 政府投资( 为主) 的建设项目的预算执行情况和决算; 国家机关和依法属于审计机关审计监督对象的其他单位的主要负责人 ,在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应负经济责任的履行情况等	1994 年《审计法》
2010 年	“发挥审计保障国家经济和社会健康运行的‘免疫系统’功能”, “审计机关的主要工作目标是通过对被审计单位财政收支、财务收支以及有关经济活动的真实性、合法性、效益性 维护国家经济安全 推进民主法治 促进廉政建设 ,保障国家经济和社会健康发展”	《中华人民共和国国家审计准则》

注: 表格主要涉及较为重要的文件和相关表述 ,并进行了提炼和归纳。

资料来源: 根据相关文件资料整理。

在 1983 年审计机关设立之后,《宪法》作为根本大法对审计机关的设置和基本职能提供了根本性的保障。根据《宪法》授权,在党中央、国务院领导下,审计机关在克服缺少历史经验、缺少专业人才等重重困难的基础上,就如何拓展审计监督的作用空间,做了大量有益探索,逐步明确了中国特色社会主义审计制度的职能定位。表 3 基于重要法律法规文件,列出了不同时期关于审计职能的表述。1983 年审计署成立之后,审计机关在国务院领导下确立了“边组建边工作”“抓重点打基础”的工作思路。<sup>①</sup>随着改革开放和社会主义建设不断推进,除对合法性、合规性的审计监督外,审计机关开始逐渐强调审计在提高经济效益、加强宏观调控和管理方面发挥作用。1994 年《审计法》及后续政策文件颁布实施,审计职能也得到了法制化、制度化、规范化,并对经济责任审计进行了明确的规定。1998 年审计机关提出了“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”的工作思路。党的十六大报告在论述加强对权力的制约和监督时,明确提出要“发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用”,进一步强调了审计监督

<sup>①</sup> 1983 年 9 月 15 日,审计署成立大会在北京人民大会堂举行,田纪云副总理代表国务院向大会表示祝贺,阐述了建立审计机关、实行审计监督制度的重大意义,并就如何做好审计工作提出了如上要求。

职能。

整体而言,我国审计职能在这一时期经历了从“财政监督”到“监督财政”的转变,即从“站在财政部的角度看纳税人是不是偷漏税”转变到“站在纳税人的角度监督政府怎么花纳税人的钱”(李金华 2007)。从审计署成立之初到1994年《审计法》颁布之前,审计工作主要是财政监督,旨在维护国家的财政利益,关注重点是财政收入。在此期间审计的一个重要工作是参与全国税收、税务、物价大检查。<sup>①</sup>通过大检查,有效保护了国家财政特别是中央财政利益不受侵害,监督纳税人、增进财政收入,促使财政收支平衡。在1994年《审计法》颁布实施之后,审计工作的重点逐渐转向财政支出方面,对国家预算执行情况进行审计和监督,即“监督财政”。

此外,在这一时期,中国特色的经济责任审计兴起并不断发展。1986年,中共中央、国务院《全民所有制工业企业厂长工作条例》明确规定“厂长离任前,企业主管机关(或会同干部管理机关)可以提请审计机关对厂长进行经济责任审计评议。”同年审计署发布《关于开展厂长经理离任经济责任审计工作几个问题的通知》,进一步明确了国家审计机关在国营企业的厂长(经理)离任时,对其任期内的财务收支的合法合规情况、盈亏真实性以及经济效益进行审核考察。1994年《审计法》颁布,更明确强调了审计的职能范围包括“国家机关和依法属于审计机关审计监督对象的其他单位的主要负责人,在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应负经济责任的履行情况等”,以法律的形式对经济责任审计进行了规范和明确,为这一中国特色的审计职能提供了更坚实的制度保障。

在这一时期,审计报告制度得以确立,审计结果的公开逐步实现,国家审计的社会影响力日益提升。1994年《审计法》规定,国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。经过一年的准备,自1996年起,听取和审议国务院的审计工作报告成为每年年中举行的全国人大常委会会议的规定动作。2002年,《审计署审计结果公告试行办法》出台,为审计结果公开提供了制度支撑。2003年,在国务院的支持下,审计署首次发布了第一份审计结果公告——《关于防治非典型肺炎专项资金和社会捐赠款物审计结果的公告》。2004年国家审计署向全国人大常委会做《关于2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》时,披露了32个政府部门年度审计的基本情况、发现的主要问题、审计处理情况、建议以及整改情况。其中许多部委违规的情况,引起社会各界的广泛反响,掀起了一场“审计风暴”。审计工作的重点转向财政支出,并开始向公众披露公开,审计的影响力不断扩大,逐渐从事后审计向全过程审计扩展,充分发挥“监督财政”的职能(李金华 2011)。

### 三、2012年至今:审计管理体制改革的职能拓展进入新阶段

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新的发展阶段。伴随着国家全面深化改革的进程,审计管理体制改革的职能拓展均进入新阶段。可以认为,这一时期的审计管理体制改革的职能

<sup>①</sup> 改革开放后,正常的经济和财政秩序还在建立的过程中,“跑、冒、滴、漏”情况严重,国家财政收入被截留和挪用的情况较多。鉴于此,在1981年开始的财政部企业财务检查的基础上,1985年由国务院设立税收、财务大检查办公室,主要由财政部、审计署、国家税务总局和国家物价局四个单位共同组成,开始在全国范围内社会经济活动各个领域和环节的检查。1984年,财政部向国务院提交了《关于开展财务大检查的情况和进一步严肃财经纪律问题的报告》,国务院领导进行了批示。1986年增加了物价检查机构更名为“国务院税收、财务、物价大检查办公室”,简称国检办。

能拓展,是1983年恢复设立审计机关以来最为深刻的变化。在这一进程中,几次中央全会都对审计制度的改革和完善做出部署,习近平总书记也多次对审计工作做出指示。

2013年召开的党的十八届三中全会提出,全面深化改革的目标是国家治理体系和治理能力现代化;在部署相关领域改革时也对审计监督提出要求。在此前后,审计机关就国家审计与国家治理之间的关系,也进行了深入的理论探索。时任审计长刘家义(2012, 2015a)提出,国家审计的本质是国家治理大系统中内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”;国家审计是国家治理的基石,是推动国家治理现代化的重要保障。审计署先后推出的两部著作,分别从理论和制度层面总结了中国特色社会主义审计的特征(刘家义, 2015b, 2016)。

2014年召开的党的十八届四中全会审议通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“完善审计制度,保障依法独立行使审计监督权”,并明确了一系列改革要求。<sup>①</sup>2017年召开的党的十九大提出“改革审计管理体制”。2018年3月,党的十九届三中全会审议通过《深化党和国家机构改革方案》提出,为加强党中央对审计工作的领导,构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,更好地发挥审计监督作用,组建中央审计委员会,作为党中央决策议事协调机构。2018年5月,习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上明确指出:审计是党和国家监督体系的重要组成部分。

这一系列党中央文件和习近平总书记的讲话,明确了国家审计的定位,为审计管理体制的改革和审计职能的拓展指明了方向。为落实党的十八届四中全会精神,2015年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》进一步提出,到2020年基本形成与国家治理体系和治理能力现代化相适应的审计监督机制。至此,一个适应新发展阶段需要,适合中国国情的中国特色社会主义现代审计制度的建设方向和思路业已明确。

#### (一) 审计管理体制变革

在党的十八届四中全会和党的十九届三中全会的部署下,审计管理体制共进行了两轮改革。

按照党的十八届四中全会精神,2015年公布的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》部署了第一轮审计管理体制变革。一是强化上级审计机关对下级机关的领导。一个重要变化是将任免省级审计机关正职的要求,由原来的须事先征得审计署党组的“意见”改为“同意”,并增加任免省级审计机关副职须事先征求审计署党组意见的要求。同时明确,加强审计项目计划的统筹与管理,省级审计机关年度审计项目计划要报审计署备案;审计机关的重大事项和审计结果必须向上级审计机关报告;上级审计机关要加强对下级审计机关的考核等。二是部署在广东、江苏、浙江、山东等7个省份启动省以下地方审计机关人财物改革试点。<sup>②</sup>蔡春等(2020)发现,这一改革显著提升了地方审计质量。

2015年审计体制改革的核心目标是增强上级审计机关对下级机关的领导力,同时有助于增强下级审计机关的独立性和权威性。我国的审计体制本身就具备强调上级审计机关对下级机关领导的特点,能够发挥社会主义集中力量办大事的制度优越性,推进整合审计资源上下联动的大型

<sup>①</sup> 改革要求包括:对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖,强化上级审计机关对下级审计机关的领导,探索省以下地方审计机关人财物统一管理,推进审计职业化建设。

<sup>②</sup> 具体内容包括:市地级审计机关正职由省级党委(党组)管理,其他领导班子成员和县级审计机关领导班子成员可以委托市地级党委管理;省级机构编制管理部门统一管理本地区审计机关的机构编制,省级审计机关协助开展相关工作,地方审计人员由省级统一招录;地方审计机关的经费预算、资产由省级有关部门统一管理,也可以根据实际情况委托市地、县有关部门管理;试点地区审计机关审计项目计划由省级审计机关统一管理等等。

审计项目,这在其他国家并不多见(刘家义,2016)。按照《宪法》和相关法律规定,审计署在国务院总理领导下主管全国的审计工作,地方审计机关接受本级政府和上级审计机关的双重领导。上级审计机关对下级审计机关主要是业务领导。在这一管理体制之下,上级审计机关可以采取“五统一”<sup>①</sup>的方式开展大型审计项目,整合审计资源,形成审计合力,在更大范围内发现和分析问题,发挥审计促进完善国家治理的作用。2011—2014年,审计署相继组织全国4万多名审计人员,对全国地方政府性债务、社会保障资金、全国政府性债务、土地出让收支和耕地保护情况开展了全面审计,取得的审计成果对于推进相关领域改革起到重要推动作用,相关审计公告的发布也引起了社会的强烈反响。2015年的改革,在审计署与省级审计机关层面,强调从人事任命和具体业务管理角度入手,在省以下探索从“人财物”层面推进审计机关垂直管理,其目的都是进一步提升审计机关整合审计资源的能力;同时也可以增强地方审计机关的独立性和权威性,减少少数地区存在的其他部门或地方政府干扰审计机关依法独立审计的情况。

2018年开始第二轮审计管理体制变革。按照党的十九大以及党的十九届三中全会的部署,2018年正式组建了中央审计委员会作为党中央议事协调机构,并于当年5月正式召开第一次会议。2018年两会后中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》明确提出:中央审计委员会的职责主要是研究提出并组织实施在审计领域坚持党的领导、加强党的建设方针政策,审议审计监督重大政策和改革方案,审议年度中央预算执行和其他财政支出情况审计报告,审议决策审计监督其他重大事项等。地方各级党委也要同步组建本级审计委员会。中央审计委员会的组建,标志着党对审计事业的领导更为直接,建立了党领导审计事业的常态化机制。孙宝厚(2021)认为,“新时代中国特色社会主义审计模式,是中国共产党领导、拥有广泛法定权限、与其他监督相贯通、全国一盘棋的对党、政府、人大及人民负责有机统一的综合审计模式。”这种审计模式的基本特征是:本级党委对审计机关的直接领导主要是重大事项,审计机关是本级政府的组成部门,审计机关需以多种形式向党、政府、人大等提交审计报告。

《深化党和国家机构改革方案》还提出,将国家发展和改革委员会的重大项目稽查、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署,并对派出审计监督力量进行整合优化。其主要考虑是,通过职责和机构的优化,整合审计监督力量,减少职责交叉分散,避免重复检查和监督盲区,增强监督效能。

在此之前,为适应国家审计职能的变化,2014年审计署启动内部机构调整,原农业与资源环保审计司分别设置为农业审计司和资源环境审计司;原行政事业审计司分为行政政法审计司和教科文卫审计司;另增设政策研究室、电子数据审计司、税收征管审计司(见图1)。在国资委审计相关职责与人员整合进审计机关之后,审计署也增设了十余个派出局。

## (二) 审计职能的拓展

这一时期,国家审计的职能也在急速拓展。按照党中央、国务院的部署,国家审计陆续推进审计全覆盖、重大政策跟踪审计、领导干部自然资源资产离任(任中)审计等多项改革。在全国人大常委会等的支持下,审计查出问题整改机制也发生了实质性变化。

2014年颁布的《国务院关于加强审计工作的意见》首次提出“审计全覆盖”概念,要求“对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等政策措施落实情况,以及公共资金、国有资产、国有资源、领

<sup>①</sup> “五统一”是指统一组织领导、统一工作方式、统一标准口径、统一审计报告、统一审计公告。参见刘家义(2015b)。



导干部经济责任履行情况进行审计,实现审计监督全覆盖”。这份文件首次明确概括了审计全覆盖的范围,并对如何实现审计全覆盖提出明确要求。其后2015年印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》和《关于实行审计全覆盖的实施意见》,对此进一步部署,明确提出了“党政同责,同责同审”的要求。在这期间,审计机关有限的人员与资源如何应对审计全覆盖提出的大量任务,成为亟待探索的重点任务。2019年,中央审计委员会办公室印发《关于深入推进审计全覆盖的指导意见》,就如何通过科技强审,加强审计项目和审计组织方式“两统筹”等方式,更深入推进审计全覆盖做出部署。

自2014年8月起,按照国务院部署,审计署将国家重大政策措施落实情况跟踪审计(以下简称政策跟踪审计)作为一项常规审计任务,组织全国各级审计机关持续开展并定期发布公告。<sup>①</sup>其后,按照多份党中央和国务院文件的要求,政策跟踪审计始终是审计机关的一项重大政治任务。在实务操作中,审计监督在国家重大战略推进、重大政策执行、重大任务落实、重大项目建设、重点资金使用过程中,通过持续跟进强化监督,能够有效保障国家有关决策部署贯彻落实到位,对促进经济社会发展、推动改革创新、维护公共资金安全发挥了重要作用。

除此之外,审计职能还随着各领域全面深化改革,以及机构改革后的职责合并而不断拓展;审计查出问题的整改,审计机关也被赋予加以督促的职责。如党的十八届三中全会部署了对领导干部自然资源资产的离任审计。2017年7月,《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》正式颁布实施。2015年12月,中共中央办公厅转发《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》,要求审计署每年12月代表国务院向全国人大常委会报告审计查出突出问题的整改情况。这标志着审计查出问题整改机制的深化。

总体而言,经过多年改革发展特别是党的十八大以来国家审计领域的职能拓展,与我国国情相适应的国家审计监督范围和业务布局已趋于完善,鲜明体现出“审计是党和国家监督体系重要组成部分”的特点。与国家审计的天然使命和《宪法》要求相对应,坚持财政审计是法定职责和永恒主题,财政审计涵盖了公共资金、国有资产、国有资源等。与我国公有制为主体、多种经济形式共同发展的基本经济制度相适应,国有金融机构和国有企业的审计是国家审计的重要任务。与我国的领导干部管理体制相适应,发展出具有中国特色的领导干部经济责任审计;结合当前党对生态文明的重视,进一步拓展出领导干部自然资源资产离任审计。为更好地服务于党和国家的事业大局,2014年推出了常规性的政策跟踪审计,强化了国家审计的宏观性。如果说1994年《审计法》实施之后国家审计职能实现了从“财政监督”到“监督财政”的重大转变(李金华,2007),那么今天则是启动了从“监督财政”到“监督政府”的转变。通过推进审计全覆盖,从不同维度将政府职能履行的核心要素纳入审计监督的范围。同时,坚持“党政同责,同责同审”,体现了国家审计在党统一领导下对党和国家事业大局的全覆盖。

#### 四、党领导下的国家审计百年发展历程的经验启示

纵观党领导下的国家审计百年发展历程,在新民主主义革命时期首要任务是在硝烟战火中探索以审计为革命事业保驾护航,在新中国成立以后30余年中经历了审计机关被撤并的独特时期,在改革开放之后以被写入根本大法的方式重新设立审计机关并不断拓展作用空间。透视这百年

<sup>①</sup> 初期是一个月发布一份公告,2015年5月开始改为一个季度发布一份公告。

发展历程,有众多可以总结的经验,但从能够贯穿百年历史、能够对未来进一步完善和发展中国特色社会主义审计制度有所启发的角度看,以下三点值得特别提及。

其一,党和国家的事业大局离不开以审计监督为核心的经济监督,始终坚持服务于党和国家事业大局是国家审计的根本职责。中国共产党成立 100 年来,在不同时期的具体使命和中心目标各有不同。在不同的阶段,国家审计均紧密服务于党的主要任务,并最终体现为为全体人民服务。在新民主主义革命时期,党的主要目标是带领人民推翻“三座大山”,党领导下的审计事业主要目标是为“发展经济,保障供给”服务,让来之不易的经费能够更好地为中国革命事业发挥作用。在此期间,虽然革命条件异常艰苦,但党始终重视审计监督对于工人运动、红色政权发展壮大的重要作用;虽然审计机构的定位起起伏伏,但基本目标均是适应外部环境变化以更好地发挥审计职能。即使在硝烟战火纷飞的环境下,审计事业的建章立制依然取得不菲的成绩,审计公开也有明确的制度性安排。这充分说明革命战争时期党的事业大局离不开审计监督,而国家审计也始终坚持服务于党的中心工作。在新中国成立之后 30 余年,受苏联的影响,我国未设立审计机关,经济监督工作被严重弱化,甚至相关监督机构也被取消。这一时期虽然国家建设也取得了一定的成绩,但整体效率较低。党的十一届三中全会之后,1983 年审计机关设立,不断探索拓展审计职能空间,至 1994 年《审计法》实施,实现了从“财政监督”到“监督财政”的重要转变。党的十八大以来,审计管理体制的改革和职能空间的拓展,将国家审计与党和国家事业大局之间的关系结合得更为紧密。随着与新时代相适应的中国特色社会主义审计制度的全面建立和不断完善,国家审计在维护国家经济安全、推进民主法治、促进廉政建设、保障国家经济和社会健康发展等多方面做出贡献。

其二,党的统一领导为审计制度的建立和完善指明了前进的方向,增强了审计的独立性和权威性。在不同时期,审计机构的设立或撤并,或管理体制的变化,都是来自党统一领导下的部署。特别是自党的十一届三中全会、党的十二大将工作重心转向经济建设以来,在党的领导下,《宪法》明确了审计监督制度,为建立审计署与地方审计机关、独立行使审计监督权奠定了基础。在此基础上,多次党的代表大会和中央全会对审计管理体制改革的改革和审计事业发展提出了明确的指导意见,为审计工作的法制化、制度化、规范化指明了方向。特别是中央审计委员会组建之后,党对审计事业的领导更为直接和充分。审计独立性和权威性是审计功能得以发挥的基础。按照传统观点,审计隶属关系对于审计独立性有直接影响。中国的审计机关隶属于政府,其独立性应当不强,但实践已经证明,在党的统一领导下,在《宪法》《审计法》等相关法律的支撑下,我国国家审计的独立性已经得到充分保证。特别是党的十八大以来,中央审计委员会的组建以及全国人大常委会对审计查出突出问题整改机制的强化,进一步提升了审计监督的独立性和权威性。

其三,党领导下的中国特色社会主义审计制度必须守正创新,并结合国情不断创新管理体制,拓展职能空间。在革命战争时期,审计机构的设置和定位变动频繁,但为中国革命事业服务的根本目标没有变。自 1983 年审计机关设立以来,按照《宪法》和《审计法》的要求,审计机关守正创新,国家审计与党和国家事业大局的契合度、国家审计对国家治理体系和治理能力现代化的保障作用都不断提升。所谓“守正”,即坚持《宪法》和《审计法》关于依法独立审计相关单位财政收支和财务收支“真实、合法和效益”情况的立法意图;所谓创新,一者体现在审计管理体制围绕如何增强独立性和权威性不断调整,二者体现在发展出很多具有中国特色的审计项目,审计职能空间不断拓展。例如,根据中国国情发展出以领导干部为主要审计对象的经济

责任审计;随着国家对生态文明的日益重视,启动了领导干部自然资源资产离任审计;2014年以来启动了政策跟踪审计;根据中国国情,以推进审计全覆盖为抓手,将审计对象拓展到公共资金、国有资产、国有资源等。这表明,国家审计作为国家治理的免疫系统,能迅速适应和应对内外环境的新变化,充分发挥好预防、揭示和抵御的功能。特别是党的十八大之后,国家审计管理体制以及审计职能空间拓展都进入急速变化期,审计监督已体现出以财政审计为基础,以政策跟踪审计直接服务于党和国家中心工作的特征。如果说1994年《审计法》实施之后,国家审计职能实现了从“财政监督”到“监督财政”的重大转变,那么今天则是启动了从“监督财政”到“监督政府”的转变。在新发展阶段如何更好地履行“监督政府”这一使命,还需结合中国现实国情进一步探索。

中央审计委员会的设立标志着党领导审计事业更为直接,与新时代相适应的中国特色社会主义审计制度已初步确立并将进一步完善。展望未来,我们有理由相信,国家审计推动国家治理现代化的保障作用将发挥得更为充分,服务于中国特色社会主义现代化事业的功能将得以充分拓展。

参考文献:

1. 蔡春、朱磊、郑倩雯《省以下地方审计机关人财物统一管理提升审计质量了吗》,《审计与经济研究》2020年第6期。
2. 邓中夏《在香港总工会第一次代表大会上的省港罢工报告(1926年4月15日)》,载《邓中夏全集(中)》,人民出版社2014年版。
3. 方宝璋、何瑞锋《中华人民共和国成立初期审计考论》,《审计研究》2016年第2期。
4. 方宝璋《陕甘宁边区审计机构与立法》,《当代审计》1997年第1期。
5. 方宝璋《中国审计史稿》,福建人民出版社2006年版。
6. 葛复村《回忆我建国前后的审计工作》,《湖北审计》2002年第3期。
7. 顾为铭《胡乔木与审计监督制度的确立》,《当代中国史研究》2006年第2期。
8. 胡泽君《努力开创新时代审计工作新局面——深入学习贯彻习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神》,《求是》2018年第13期。
9. 蒋永清《刘少奇同志与工会财经工作》,《中国工运》1998年第12期。
10. 李金华《关于中国审计历史与现状的思考》,《中国审计》2007年第1期。
11. 李金华《我与“审计风暴”(一)》,《纵横》2011年第3期。
12. 刘家义《论国家治理与国家审计》,《中国社会科学》2012年第6期。
13. 刘家义《国家治理现代化进程中的国家审计:制度保障与实践逻辑》,《中国社会科学》2015a年第9期。
14. 刘家义主编《中国特色社会主义审计理论研究》,商务印书馆、中国时代经济出版社2015b年版。
15. 刘家义主编《中国特色社会主义审计制度研究》,商务印书馆、中国时代经济出版社2016年版。
16. 刘少奇、朱少连《安源路矿工人俱乐部略史》(1923年8月10日),载中共中央党校党史教研室选编《中共党史参考资料(一):党的创建时期》,人民出版社1979年版。
17. 申志诚主编《刘少奇大辞典》,中央文献出版社2009年版。
18. 孙宝厚《关于新时代中国特色社会主义审计模式的思考》,《审计与经济研究》2021年第1期。
19. 唐宝富《抗日根据地政治制度研究》,人民出版社2001年版。
20. 田雍等编著《中国审计概要》,地震出版社1988年版。
21. 王刚《建国后审计机构发展史之审计机关内设机构的健全与完善》,《中国审计报》2009年10月14日。
22. 习近平《在党史学习教育动员大会上的讲话》,《求是》2021年第7期。
23. 邢俊芳《现代中国审计事典》,中国审计出版社1995年版。
24. 许毅主编《中央革命根据地财政经济史长编(下册)》,人民出版社1982年版。
25. 于明涛主编《社会主义中国审计制度的创建》,中国审计出版社1999年版。

26. 于明涛《社会主义中国审计制度的创建》，《中州审计》2003 年第 1 期。
27. 余华青主编《中国廉政制度史论》，人民出版社 2007 年版。
28. 中共中央党史研究室《中国共产党历史(上卷)》，人民出版社 1991 年版。
29. 中共中央党校党史研究室《中国共产党史稿(第一分册)》，人民出版社 1981 年版。
30. 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建党以来重要文献选编(1921—1949)》(第十一册)，中央文献出版社 2011 年版。
31. 中国审计学会、审计署审计科研所编《中国革命根据地审计史料汇编》，北京工业大学出版社 1990 年版。
32. 中华人民共和国审计署审计科研所情报室编《审计资料汇编(1987 年)》，社会科学文献出版社 1988 年版。
33. 祖之《从无到有的光辉历程——建国前中国共产党领导下的审计事业》，《中国审计》2009 年第 19 期。

## State Audit under the CPC Leadership: A Century of Development and Inspirations

WANG Dehua , HOU Sijie , ZHANG Binbin  
( Chinese Academy of Social Sciences , 100006)

**Abstract:** Since the founding of the Communist Party of China ( CPC ) , audit has played an important supervisory role in the Party building and state governance for the people. In the early days of the CPC , the Party conducted audits mainly to strengthen the compliance with financial disciplines within the Party , and then the audit scope was gradually expanded and the audit system improved , effectively supporting the founding of the People’s Republic of China and the socialist audit system with precious institutional legacy. The auditing bodies were dissolved shortly after the founding of the People’s Republic of China. Then in 1982 , “audit organs” were written into the Constitution and in 1994 the Audit Law was put into effect , marking the birth and development of the socialist audit system with Chinese characteristics. Since the 18th National Congress of the CPC , the audit administration system has undergone profound changes: the Central Audit Committee was set up , the audit is now “all-encompassing” in scope , and the socialist audit model with Chinese characteristics under the CPC leadership and suitable for the new era has been established. Reviewing the 100-year development of state audit under the CPC leadership , we can draw the following inspirations: audit-based supervision is indispensable for accomplishing the missions of the Party and the state , and the fundamental responsibility of state audit is to serve the missions of the Party and the state; the CPC leadership guides the way forward for the improvement in the audit system , and strengthens its authority and independence; the audit system with Chinese characteristics must seek innovation while carrying forward the fine tradition , and upgrade the administrative system and expand the coverage scope according to the national conditions.

**Keywords:** State Audit , CPC Leadership , Audit Administration System , Audit Function

**JEL:** M42

责任编辑: 无 明