

革命根据地审计监督制度的特点、历史作用及启示

——以晋绥边区为例

张晓玲, 魏明孔

(南京审计大学 新经济研究院, 江苏 南京 211815)

[摘要] 革命根据地审计监督制度是新时代中国特色社会主义国家审计事业的重要历史源泉, 对其的建设亦是中国共产党进行根据地经济、政治建设的一项重要工作。1940—1949年, 在中共不懈努力下, 晋绥革命根据地已建立起相对独立的审计机构和审计监督制度, 并厉行依法审计。根据地审计监督制度具有广泛性、独立性和权威性等特点。不可否认, 根据地审计监督制度存在历史局限性。但总体来看, 审计监督制度适应了当时的政治经济形势, 监督了中共财政与财务制度, 揭露了浪费与贪污腐败等行为, 抑制了金融波动, 提高了中共政府信用, 锻炼了中共执政能力, 丰富了新民主主义审计监督事业。深入研究革命根据地审计监督制度, 对于探索总结党的审计监督历史, 传播中国审计文化, 为构建中国特色社会主义审计制度奠定历史基础, 做好新时代审计监督工作, 具有重要的理论与现实意义。

[关键词] 革命根据地; 审计监督制度; 国家审计; 审计全覆盖; 国家治理; 审计思想史; 预算审计; 决算审计

[中图分类号] F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2019)05-0001-08

一、引言

革命根据地审计监督制度是新时代中国特色社会主义国家审计事业的重要历史源泉。中国共产党一直高度重视审计监督。时至今日, 完善审计监督制度依然是中共审计工作的重要内容。周雪光认为, 现实与历史有着连续性关系, 要从中国历史过程中寻找认识和解读中国国家治理的线索^[1]。无疑, 历史维度能帮助我们更好地从纵向上理解当前中国的审计监督制度。中国共产党审计监督产生于苏区时期, 发展于抗战和解放战争时期。为健全完善新时代审计监督制度, 实现审计监督全覆盖, 有必要了解新民主主义革命时期中共在根据地的审计监督制度, 以起追根溯源之效。正如习近平总书记指出的: “历史是不可能割断的。历史是从昨天走到今天再走向明天, 历史的联系是不可能割断的, 人们总是在继承前人的基础上向前发展的。”因此, 深入研究革命根据地审计监督制度, 对于探索总结党的审计监督历史, 做好新时代审计监督工作, 具有重要意义。

关于中共在革命根据地的审计监督, 目前学术界已有一些学者进行过专门研究。在相关论文方面, 张希坡探讨了革命根据地审计立法的基本内容及经验, 考察时段主要为抗战前^[2]。邢俊芳梳理了中央革命根据地审计监督制度的产生与演进, 考察时段亦为抗战前^[3]。方宝璋概述了革命根据地的审计经验^[4]。在相关著作方面, 李金华在其著作中有不少篇幅涉及根据地审计, 指出革命根据地审计制度虽不完善, 但对中国革命事业的历史贡献却十分明显; 方宝璋亦论述了各革命根据地的审计机构与演变^[5-6]。肖清益也简单概述了根据地的审计^[7]。在资料出版方面, 20世纪80年代末90年代初至今一些革命根据地审计史料相继问世^[8-10]。从学界以往情况来看, 已有研究侧重整体的总体性、宏观性研究。由于当时各根据地之间相隔较远, 审计监督制度、发展趋势不尽相同, 故已有研究尚有不够细致之处。目前关于各根据地审计监督的微观性研究是比较少见的。进一步来看, 若将审计监督放在整个根据地研究之中观察, 审计监督亦属于研究薄弱之处。事实上, 审计史研究本是学界研究较为薄弱的地方^[11]。有鉴于此, 本文拟在已有研究基础上, 以晋绥革命根据地为例, 历史地考察根据地审计

[收稿日期] 2018-12-21

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目(15CJL037); 江苏省优势学科建设工程三期项目; 南京审计大学第二批政府审计研究基金课题重点项目(GASA171003)

[作者简介] 张晓玲(1984—), 女, 山西忻州人, 南京审计大学新经济研究院副教授、博士, 审计文化与教育研究院兼职研究员, 从事中国近现代经济史研究, E-mail: zhangxiaoling934@163.com; 魏明孔(1956—), 男, 甘肃皋兰人, 南京审计大学新经济研究院教授, 博士生导师, 从事中国经济史研究。

监督制度的主要内容与特点及其历史作用,分析其局限性,并探讨其对新时代国家审计监督的启示。

本文可能的研究贡献包括以下两方面:一是从微观视角梳理晋绥革命根据地审计监督制度的主要内容与特点,反映中国共产党在特殊历史条件下对中国审计监督制度的积极探索,总结其中历史经验,以探寻新时期审计监督制度之源,从经济史视角为构建中国特色社会主义国家审计理论体系提供历史资料基础。二是在推进审计全覆盖的当今时代,本文总结了战时革命根据地审计监督的职责、特点与历史作用,以求讲好中国共产党审计历史、传播中共审计文化,为构建中国特色社会主义审计制度奠定历史基础。这些已成为新时期中共审计监督的宝贵源泉,是国家审计文化软实力建设的重要组成部分。因此,本文可为当前完善国家审计监督制度提供历史借鉴。

二、根据地审计监督制度的主要内容与特点

1940年中共晋绥革命根据地政权成立。1941年4月审计机构初建,设在行署财政处。1944年根据地审计监督工作开始走向正规、制度化阶段。1944年4月,中共正式成立“晋绥边区审计委员会”并颁布《审计条例》,该审计条例在各根据地中是较为完整的^[12]。陕甘宁与晋绥统一行政领导后,审计制度有了较大发展。1948年10月中共颁布了《陕甘宁晋绥边区暂行审计条例》,西北财政经济委员会为最高决审权力机关。从晋绥边区审计委员会到西北财政经济委员会,审计机关的地位都非常高。各级不同审计机构的领导均由各级党政军主要领导担任。各级审计机构分工明确,大致遵循“初审、复审、决审”三级审计制度。各级审计机构和审计人员既受上级党委的领导,又受上级审计机关的业务指导。1944年《审计条例》较为详细、完善,是晋绥根据地第一部较为规范的审计制度。该条例第一次从条例、法规的高度规定了审计的地位,突出了审计的独立性,主要内容包括预决算审计、粮秣审计、被服审计、汇兑审计以及交接审计等。1948年《审计条例》在部分内容上完善了1944年条例。本部分将对革命根据地审计监督制度的主要内容与特点进行归纳与总结。

(一) 审计监督重点关注财政预决算

预决算制度是现代公共财政制度的基础。革命根据地审计监督制度建立的出发点主要是审计监督政府财政收支以保障供给。因此,预决算审计是革命根据地审计监督制度最重要的内容,也是审计监督的重点。第一,掌握编制预算是根据地审计监督工作的中心与关键。掌握了预算,就能严格掌握开支,克服浪费。审计监督制度规定了各机关编制预算的程序及内容,要求必须对预算进行审计后方可执行,“一切费用须分年度、季度、月份三种预算,造报预算时须将现有人员、马匹及一切费用数目精确缮造。”^[13]审查人员、马匹的数量是预算审计的重要内容,只有弄清数量才能明确供给数量及标准,避免虚报重领等现象,进行较为客观、准确的预算审计。预算审计制度的确立,标志着根据地财政理念从传统到近代的转变,意味着中国近代预算制度在革命根据地生根发芽。第二,决算审计与预算审计相结合。根据地决算审计的目标主要有两大方面:一是审核报销单据、说明是否符合规定;二是审核各项费用数据是否准确、真实、完整。事实上,在战争环境中,由于战况瞬息万变,很多开支事前很难预料,所以预算常常不准确。因此,中共非常注重决算审计,审核财物能否真正有效使用、合理分配。第三,对预决算单据的审计监督。审计监督制度规定得比较具体,如“凡预算决算单据簿上须要有该单位的公章(如无盖公章者则需另函声明)及该单位首长及经手人共同签名盖章。报销单据要填写清楚,字迹不得模糊及涂改。”^[13]对预决算单据填写规范进行细致规定,能够减少预决算编制流程中的不规范现象,提高预决算编制的效率与规范性。

(二) 审计监督与保障军需供应密切关联

粮食与被服是战争时期最重要的军需物资。粮食与被服能否按时按量供给直接关系到部队作战和革命根据地建设。在财政困难时期,财粮、被服的开支与审批尤为重要。审计制度对粮秣、被服支出审计均作了详细规定。粮秣审计涉及粮秣收支的会计核算年度、预算审核与政府权限、公粮支出凭证及使用规则、公粮使用范围、公粮变款等。在1944年《审计条例》全部45条条款中,有关公粮支出审计的条款达12条。公粮支出审计的大致做法是:事先审批计划标准,事后审核开支是否合理、合法、合规^[13]。审计制度关于公粮支出审计的对象十分明确,在审核、签发、拒批方面均作了具体规定。显然,根据地公粮审计制度借鉴了西方审计制度,并结合根据地及战时特点,进一步健全了审计监督制度,对当时公粮收支及财政收支正常运转起到了极大的推动作用。1944年《审计条例》关于被服审计的条目共7条,明确规定了被服领取的数目、程序、被服使用期限、使用人员、被服销

缴、被服使用范围等内容^[13]。被服审计条例规定的较为具体,大到制度建设,小到各类人员被服使用年限均作了细密规定,从而保证了战争和党政军开展工作的需要。

(三) 审计监督肩负稳定金融职责

金融稳定是根据地经济稳定、政治安全的重要基础。维护金融稳定关系根据地经济社会的正常发展。审计监督作为一种国家制度安排,将其制度安排嵌入金融领域,能够抑制金融不稳。新政权成立后,根据地开始发行本位币——农币。为稳定金融,中共禁止银洋和法币的流通使用,但特殊情况下仍须使用。在这种情形下,常有投机分子乱用法币与银洋,影响金融稳定。审计监督制度赋予审计机关监督审查各单位使用非本位币的职责,对非本位币的使用条件及范围作了规定:“本边区范围内非绝对必需品,不得使用非本位币。如系绝对必需品者,得将物资数量、需款数目呈报审委会,经批准后,方准开支。”^[13]这些制度规定对于稳定金融、物价起了积极作用。显然,审计监督有利于维护根据地的金融活动秩序,有助于提升农币信用与价值,提高其为根据地经济实体服务的能力。

(四) 审计监督与反贪污腐败相联系

审计监督是根据地反贪污腐败、反浪费的重要手段。防治贪污腐败是审计委员会的重要职权。1944年《审计条例》规定审计委员会及各分区审计委员会分会的职权之一就是检查各机关财政开支是否真实完整,防治贪污腐败。由于厉行节约,支出是根据地审计的重点。审计监督重点看支出和结果,因此,审计委员会“严格检查供给制度的执行,如有违犯开支制度的浪费舞弊行为时,审委会有提交有关机关处分之权。”^[13]1948年《审计条例》进一步把清算与检举贪污浪费及收支不合理等行为作为各级审计机构的一般职权,“凡不合理收支与贪污舞弊之情事,则进行清算与检举。”无疑,审计监督工作有利于预防贪污腐败。审计委员会反贪污腐败的职权彰显出根据地审计独立性与权威性的特点,决定其在反贪污浪费活动中具有独特的重要作用。

(五) 审计监督与财务制度建立相联系

审计监督制度推动了财务制度的建立与规范。交接审计是根据地审计监督的重要内容。1944年《审计条例》规定的交接审计法规共7条,对工作人员调动时资料、财物等的交接作了规定,具体规定了移交人、接收人、监交人的具体职责^[13]。中共十分重视交接审计事宜,把财政、财务工作是否完整、无误,对待交接工作是否认真、按期、守法作为审计交接的重要指标。这就从制度上使得各机关财政、财务工作人员在平时就得谨慎小心、兢兢业业,从而保证日常财政报表编制的完整与准确。解放战争时期,各级审计机构还肩负着推动各单位财务制度建立的职责。1948年《审计条例》规定各级审计机构不仅要检查与督促各级政府、机关、学校、部队财务制度的建立,还要检查各单位的账目和有关文件、资料等^[13]。显然,审计监督制度有助于推动根据地财务制度的建立与规范。

综上所述,根据地审计监督制度是中共在实践中创造的。对主要内容的讨论表明根据地审计监督制度具备以下基本特点:第一,广泛性。由于根据地审计监督的对象主要是政府财政收支活动,从而使其审计监督范围具有广泛性。根据地审计机构的权限较大,审计监督的范围较广,包括:审计党政军民各机关、部队、学校的预决算、财务收支项目,审计各类建设项目、人员编制、供给标准并反贪污浪费,以及监督各单位财政财务制度的建立。第二,权威性。根据地审计监督已经突破其传统的会计审计功能,并与财政预决算、军需供应、稳定金融、反贪污腐败、财务制度建立等相联系。这表明根据地审计监督的功能较强,其执行主体是政府审计机关,是一种国家审计行为。因此,根据地审计监督制度具备相当的权威性。进一步来看,根据地审计监督的实质是审计机关对各级政府、机关的财政收支和使用情况进行经济监督,其监督行为不以本部门收益为目标,而是维护根据地政府和人民的利益,保障革命战争。显然,根据地审计监督的权威性来自于其本质是维护人民群众的根本利益、为人民服务。第三,独立性。根据地审计监督制度的独立性是在其创立与发展过程中逐渐形成的。作为最高审计组织的边区审计委员会与西北财政经济委员会在职能与组织上具有相当的独立性,各级审计机关及成员均具有一定的独立性。

三、根据地审计监督制度的历史作用

根据地审计监督制度是新民主主义经济条件下中共审计监督制度的创新,也是中共新民主主义经济制度建设的重要组成部分,这是中国共产党领导中国革命与经济建设的具体实践成果。历史证明,实行审计监督制

度对于中共革命与建设的胜利有着重要的历史作用,主要体现在以下五个方面。

(一) 监督了中共财政制度与财务管理制度,推动了财政相关制度的建立与完善

根据地审计监督制度的目的一方面是严格财政制度、监督财政预算有效合理使用;另一方面是审核财政预决算,并对财政预决算情况进行鉴定。审计监督制度具体规定的各项审计内容使得根据地审计工作有法可依,预决算制度能够确实执行,从而保证了审计工作能在根据地财政开支中发挥巨大的监督作用。在财政极为短缺的战争时期,审计监督制度对中共财政制度、财务管理制度起到了直接的监督与落实作用。在审计监督制度这面“镜子”的监督下,根据地财政方面的几种制度如金库制度、预决算制度、会计制度等逐步建立并完善。例如,各级财政机关的一切收入都要归入金库,没有行署签发的命令,金库不能支付任何款物,“供给标准规定之内有批准之权,供给标准未规定之开支,一律要经过财经委员会批准后,通知本署批准并根据预决算制度始得开支。”^[13]随着审计制度的实施,财务逐渐改变了“原来的老流水账记账法,甚至没有账的现象。”^[13]会计人员对预决算制度的执行亦有了比较正确的认识。可以看出,审计监督制度推动了财政相关制度的建立与完善。反过来说,正是预决算制度的建立催生了审计制度,“因为没有建立和健全金库制度,大家不做预决算也可以支用款项,因而也妨碍了审计制度的建立。”^[13]显然,财政制度、财务制度与审计制度相互影响、相互促进。

(二) 揭露了浪费与贪污腐败等行为,实现了精简节约

根据地审计监督制度坚持厉行精简节约的原则,有力揭露了机关干部的浪费损失与贪污腐败等违法行为。毛泽东早在苏区时期就曾指出:“节约每一个铜板为着战争和革命事业,为着我们的经济建设,是我们会计制度的原则。”^[14]可以说,战争时期保证各类财政制度的执行,更重要的是为了避免财政浪费的现象。显然,审计监督的重要目标就是严抓各部门开支,杜绝贪污浪费。随着审计制度的建立与执行,不少浪费与贪污现象被审计机关揭露,如“离石二区区长张穆俊 1945 年把行署拨款买下棉花卖去 570 斤,卖了公粮 20 石,提了公款 300 元。”^[13]可见,即便在极为艰苦的革命战争时期,党风廉政建设也始终是党建的重要工作,而审计制度则在这一廉政建设中起了极为重要的作用。1949 年 5 月,中共在总结过去九年财政工作时指出:“建立与贯彻了审计与预决算制度,保证了各系统人员马匹编制的执行与精兵简政工作,……同时并防止了虚报人数、冒领款项。”^[13]显然,审计监督制度能够有效预防根据地的浪费与贪污现象,推进有限财物资的合理使用,这对于加强根据地经济建设、制度建设与党风廉政建设均具有重大意义。

(三) 抑制了金融波动,规范了银行财务制度

审计监督是根据地金融稳定的重要保障。中共对金融领域尤其是银洋、法币的使用进行审计监督,对于维护根据地物价稳定、抑制金融波动具有重要意义。战争时期,一方面,危害根据地金融稳定的行为广泛存在,如私自使用银洋导致农币价值下跌、物价上涨等现象较为普遍。“1945 年年底临、离与兴县等地由于走私者贬价大量吸收赤金、银洋、布匹等,……促使农币价格由 170 元至 200 元之比价逐渐落到 250 元上下。”^[13]另一方面,民众对根据地货币信心不足,甚至连政府贸易局系统的人都怀疑农币不能用,对本币没信心。在这种情形下,对银洋、法币使用情况进行审计监督,不仅能直接地对稳定物价起到作用,而且能够提高人们对农币的信心从而间接地稳定物价。在审计监督制度的推动下,根据地银行的财务制度亦相应建立并逐渐规范。1943 年 7 月 30 日,《西北农民银行会计规程》颁布^[15],该规程的颁布标志着根据地银行会计制度开始走向规范。显然,审计监督有助于进一步规范银行的行为与财务活动,在一定程度上也维护了根据地金融稳定。

(四) 提高了中共政府信用,锻炼了中共执政能力

审计监督制度的创立与实施提高了中共在根据地执政的信用,锻炼了其在根据地的执政能力。审计监督与中共国家治理有着深厚的历史渊源。马克思指出,国家职能“既包括由一切社会的性质产生的各种公共事务的执行,又包括由政府同人民大众互相对立而产生的各种特有的职能”^[16]。审计监督制度通过其职责,对根据地各机关、部门、人员进行监督和制约,对违规、违法行为进行揭露,从而提升中共政府信用与执政能力。根据地审计监督制度的产生与发展源于财政,而财政又是提升中共执政能力的重要基础和支柱。可以说,审计监督进一步提升了中共的执政能力。具体来讲,革命战争时期,中共在根据地的主要目标是保证供给、支持革命战争,“今后政府的中心任务为发展生产,保障部队供给,尤其供应前线的需要。”而财政则是完成该目标的基础,“因之特作如下决定,为了今后生产与财政结合,收入与支出的掌握合一,……所有关于供给、被服、兵站、运输等后方勤务工作,均应划归政府负责。”^[13]显然,中共在根据地的目标、需求决定了审计监督制度的产生,其保证供给、

支持革命战争的目标则决定了根据地审计的主要内容和方向,而审计监督制度则通过发挥其职能,不断为人民服务,进一步提升中共的执政能力,实现根据地的良好治理。

(五) 丰富了新民主主义审计监督事业

审计制度监督了根据地财政预决算的执行,一定程度上推进了根据地审计及财政制度的近代化,为革命战争胜利提供了重要的制度保障。可以说,根据地审计制度适应了当时的政治经济形势需要,丰富了新民主主义审计事业。根据地审计监督制度是新民主主义经济条件下中共的审计制度实践,亦是中国共产党进行根据地经济、政权建设的一项重要工作,为新中国审计监督制度及中国特色社会主义审计事业的形成发展奠定了坚实的基础。

四、根据地审计监督制度的局限性

毋庸置疑,根据地审计监督制度从诸多方面支撑了中共革命与建设的胜利,有着重要的历史作用。然而,应该看到的是,由于其外部环境和所处的历史阶段,根据地审计监督制度不可避免存在着局限性,还处于起步和探索阶段。

(一) 审计制度不系统、不完善,独立性不够

从抗战时期到解放战争时期,审计监督制度经历了从无到有、从粗糙到逐渐细致的演变过程。在其创立与发展过程中,中共在审计制度建设方面做了很多努力,但由于客观条件所限,审计制度仍然不系统、不完善,独立性不够。主要表现在以下三个方面:第一,审计制度与财政、税收、会计等其他制度尚未形成系统的上下贯通的一套手续制度。各种制度在各地各自为政、各有一套,从而使得审计制度无法有效执行,上层亦无法全盘掌握审计执行情况。第二,一些审计制度规定不切合实际。由于在审计制度制定时未能进行充分的调研,导致一些审计制度规定不切合实际。如供给标准内的粮食、医药费等,常常规定的太少,标准经多次修改,导致审计制度执行时不知按什么标准^[13]。第三,审计独立性不够。总体来看,审计机关的法定地位是比较高的,也具有一定的独立性。然而细致考察可发现,审计机关的主要工作是审核各机关、部队等单位的预决算,包括供给标准的制定、预决算的编制及要求等都属于审计机关承担的范畴。显然,这时期的审计与财政并未完全分开,审计机关所做的工作更多是财政预算管理 and 监督工作。即便审计机构有独立性,但在工作内容上与财政并不独立。这种分工有其历史根源,但弊端是显而易见的。这种分工导致审计机关不能充分发挥审计监督的作用,而是把精力主要放在编制预决算等具体事务上。

(二) 审计工作上下脱节

纵观根据地的审计制度,其制度规定是较为细致、全面的,中共也反复强调审计制度的重要性。然而,历史表明,审计制度的执行情况是差强人意的。制度和实践存在反差,审计工作上下脱节现象严重。显然,基于马克思主义理论的中共上层制度,尽管表述非常具有合理性和逻辑性,但其理论阐述和具体实践之间存在差别,现实的实践常常与理论阐述不能完全吻合。例如根据地政权成立伊始,中共就曾指出一切财政开支不仅要有预算,还要有定期决算。但直至1941年底,决算执行效果并不好,行政方面实际做了决算的占应做比例的不足三分之一。1942年10月晋西区党委检讨,“在某些制度上,还没有确实建立(如金库制度、审计制度),或者还没有健全(如预决算制度、会计制度)。”^[13]1949年3月贾拓夫指出:“许多数字经不起考验,一经考验就矛盾百出、问题百出。”^[17]具体到基层,审计监督制度的执行情况就更差,不少县、区、村对审计监督制度不严肃,很多问题不能及时监督、解决,甚至连村落、人员数量都没弄清楚,账簿记录亦常出差错。可见,审计工作上下脱节的现象较为严重。据长期在晋绥边区工作的基层干部高鲁记载:“关于粮秣问题,现在(1946年)区上对各行政村数目有多少不清楚,尤其是合并的村子更不清楚,贪污的也不清楚。”^[18]显然,虽然中共上层一再强调审计监督制度,但在具体贯彻执行上,审计工作还有待进一步加强。

(三) 审计人员缺乏且业务素质较低

自根据地审计制度创建以来,审计机关的各级领导均由各地党政军领导担任,其权威性是无疑的。然而直至新中国成立前夕,审计人员数量仍极为缺乏,人员的业务素质也较低,不能满足实际需要。如1941年12月中共晋西区党委指出:“各专署各县因干部缺乏,审计员都没有补充起来,审计工作由会计兼任。”^[13]由于干部缺乏,很多工作人员文化水平较低且没有工作经验,一些人甚至不知道预决算单据的填写办法。1949年,贾拓夫

指出:“我们的人员、马匹老算不确,人民负担老算不清,粮食收支、生产成本、家务状况等往往似清非清。……有些领导机关对于数字(会计、统计等)的重要意义,直到现在还没有足够的认识。”^[17]显然,不少干部不仅审计业务水平低下,而且审计意识淡薄,对审计制度的重要性未给予足够认识。比如有的干部轻视或忽视预决算制度,并说:“从未领款,就要辑造预算;从未报销,就要什么条据,都是革命同志,谁还捣鬼吗?”^[13]无疑,干部缺乏及业务素质低下影响了审计监督作用的充分发挥,干部(尤其是基层审计干部)的审计意识与业务素质有待进一步提高。

五、对当代国家审计监督制度的启示

历史是过往的,又是发展的,历史就是当下和过去之间不断的对话。事实上,历史与当下之间并无绝对的界限。中共在革命根据地的审计监督与当代更是有着千丝万缕的历史联系。因此,毋庸置疑,根据地审计监督制度对于新时代审计监督有着重要的启示。在此意义上,根据地审计监督制度不仅是中共革命与经济建设历史的一笔宝贵遗产,而且完全有可能成为推进新时代审计监督及党风廉政建设、提升国家治理能力的精神源泉。进入新时代以来,审计已成为党和国家监督体系的重要组成部分。在此时代背景下,如何汲取革命根据地时期审计监督的经验教训,便成为具有现实意义的课题。根据地审计监督至少在下列方面对当代审计监督具有启示意义。

(一) 强调审计的历史连续性,为中国特色社会主义审计制度研究提供基础

知源头才能明流变。中国特色社会主义审计理论构建需要奠定历史基础。审计理论研究是审计工作的重要组成部分,审计理论研究离不开审计史研究。强调审计的历史连续性是做好当前审计理论研究的前提与基础。刘家义指出,共产党领导下的审计工作,各个时期发展情况不尽相同,但没有完全中断,具有连续性^[19]。本文探讨中共在革命根据地的审计监督制度,旨在阐述新中国成立前中共在特定区域的审计发展情况,进而强调当前审计工作的历史连续性,以期加深我们对中国共产党审计工作的认识。显然,当前审计工作与根据地审计工作存在继承与发展的关系。目前,我国审计事业蓬勃发展,但在审计工作与审计理论研究中仍存在注重实务但不了解审计历史尤其不了解中共审计历史甚至割断历史内在联系的现象。中共审计史是中共审计思想史的基础,而中共审计思想史又是中国特色社会主义审计理论的基础。因此,本文建议在今后审计工作与审计理论研究中,强化对中国共产党审计历史的研究,强调审计历史连续性,防止隔断历史,防止历史虚无主义,从历史脉络中寻找中共审计发展的规律,总结其中的经验教训,从而丰富中共审计思想及理论,体现中国审计特色,为中国特色社会主义审计制度研究提供历史基础。

(二) 加强党史、审计史教育,提高审计人员信念

根据地审计监督机构是在中共的直接领导下开展工作,各级审计机构的领导亦由党政领导兼任,具有很强的权威性。可见,当前成立中央审计委员会,强调加强党对审计工作的领导,有其深刻的历史渊源,与根据地审计监督制度一脉相承。然而,当前我国审计队伍还存在一些问题,表现为部分审计人员甚至党员理想信念不够坚定,审计理念不适应,审计能力不适应等。从审计史视角看,新中国成立前中共审计工作成功的关键是坚持党的领导,审计人员信念执着。因此,对于审计人员的教育与培训不应仅仅局限于业务能力与技术方面,更应加强审计人员在党史、审计史方面的教育与培训,提高其理想信念,使其明确“为谁审计”,这对于强化党对审计工作的领导,建设信念坚定、业务精通、作风务实、清正廉洁的审计干部队伍,进而推进全国审计一盘棋是至关重要的。

(三) 加强政府预算审计,维护财政收支

从革命根据地审计监督制度的历史可以看出,自其产生伊始,对预算(包括预算编制)进行审计监督,以维护根据地财政收支就是审计机关的基本职责。可以说,根据地审计工作就是在解决财政困难、保证财政供给的历史背景下展开的。因当时财政极其困难,对预算本身尤其是预算编制进行审计显得尤为重要。当前,在国民经济进入高质量发展的新时代背景下,审计监督的职能范围不断拓展,但政府预算审计仍然是审计机关的重要职责。《审计法》第16条规定:“审计机关对本级各部门(含直属单位)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,进行审计监督。”第17条规定:“审计署在国务院总理领导下,对中央预算执行和其他财政收支情况进行审计监督,向国务院总理提出审计结果报告。”然而,当代审计机关的职责是对预算执行情况和决

算进行审计,对于预算本身及预算编制情况的审计则并未提及,有所忽略。从中共审计制度的历史发展来看,对财政预算尤其是对预算编制进行审计监督是审计机关的基本职责。对财政预算(包括预算编制)进行审计监督,可以从源头和起点上把握财政收支的基本情况,维护财政收支,从而有利于进一步对预算执行情况和决算进行审计。从这点来看,认真借鉴革命根据地时期预算审计的历史经验,加强对预算编制的审计,能够使得当前政府预算审计更为全面。

(四)加强基层金融审计,有效推进审计全覆盖

由前文可知,根据地审计的一个历史局限性是上层制度与下层实践脱节,基层审计执行效果比较差。当前,我国一些地方金融机构在贯彻执行国家经济政策方面依然存在不到位的情况。金融审计亦存在基层金融审计发展滞后、地方金融审计趋于萎缩、审计方法陈旧等现象。在新时代条件下,金融活动日趋复杂,金融风险也日趋多样化。为有效推进审计全覆盖,本文建议加强对基层金融的审计,审计署授权地方审计机关进行金融审计,同时改进地方传统审计方法,利用大数据进行金融分析,有效防控地方金融风险,促进地方金融发展,维护地方金融、经济稳定,使审计在推动中共执政能力、国家治理能力提升方面以及维护国家安全方面发挥重要作用。

(五)改革审计相关制度,提升审计独立性

增强独立性是提高审计质量的重要手段。革命根据地时期,中共审计机构与制度虽然建立并逐步完善,其权威性与独立性亦在逐步提升,但审计独立性远远不够。目前,我国审计机关的独立性已大大提高,但由于我国政府审计管理体制属于行政型政府审计,各级审计机关实行双重领导制,即地方各级审计机关是在本级人民政府行政首长和上一级审计机关的领导下开展审计工作,这种体制导致政府审计机关的独立性在一定程度上被弱化。在审计机关具体开展审计监督工作时,审计机关与所属政府存在的行政隶属关系会导致审计监督效果不佳。为此,本文建议改革审计监督相关制度,合理调整相关机构设置,推动政府审计管理体制从行政型向立法型政府审计模式转变,从而提升审计独立性。

参考文献:

- [1] 周雪光.寻找中国国家治理的历史线索[J].中国社会科学,2019(1):90-100.
- [2] 张希坡.革命根据地的审计立法及其基本经验[J].法学杂志,1982(6):23-27.
- [3] 邢俊芳.中央革命根据地的审计监督制度[J].中共党史研究,1989(5):59-63.
- [4] 方宝璋.革命根据地时期的审计经验略论[J].审计研究,2013(5):23-28.
- [5] 李金华.中国审计史(第二卷)[M].北京:中国时代经济出版社,2004.
- [6] 方宝璋.中国审计史稿[M].福州:福建人民出版社,2006.
- [7] 肖清益,谭建立.中国审计史纲要[M].北京:中国审计出版社,1990.
- [8] 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[M].北京:北京工业大学出版社,1990.
- [9] 陕西省审计学会,陕西省审计研究所.陕甘宁边区的审计工作[M].西安:陕西人民出版社,1989.
- [10] 江西省审计厅.中央苏区审计史料汇编[M].南昌:江西人民出版社,1988.
- [11] 魏明孔.我国审计史研究的可喜成果[N].光明日报,2006-12-28(1).
- [12] 吴俊深.现代审计大辞典[M].武汉:崇文书局,2013.
- [13] 晋绥边区财政经济史编写组,山西省档案馆.晋绥边区财政经济史资料选编(财政编)[M].太原:山西人民出版社,1986.
- [14] 毛泽东:毛泽东选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [15] 杨世源.西北农民银行史料[M].太原:山西人民出版社,2002.
- [16] 马克思.资本论:第三卷[M].北京:人民出版社,2004.
- [17] 晋绥边区财政经济史编写组,山西省档案馆.晋绥边区财政经济史资料选编(总论编)[M].太原:山西人民出版社,1986.
- [18] 理红,理京.高鲁日记[M].呼和浩特:内蒙古人民出版社,2004.
- [19] 《中国共产党审计工作史》提纲论证会在京召开[EB/OL].(2013-03-29).<http://politics.people.com.cn/n/2013/0329/c70731-20964108.html>.

[责任编辑:刘 茜]

The Characteristics, Historical Function and Inspiration of Audit Supervision System in Revolutionary Base Area——A Case Study of Jin-Sui

ZHANG Xiaoling, WEI Mingkong

(Institute of New Economy, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: Audit supervision system in revolutionary border area was not only an important fountain of socialist audit cause with Chinese characteristics, but also was an important part of economic and regime construction. From 1940 to 1949, Jin-Sui border area had established the audit office and supervision system. Audit supervision system had the characteristics of extensive, independent and authoritative nature though the system was still in a fledging period with some historical limitations. After all, the audit supervision system in Jin-Sui border area had adapted to the situation of political economy, supervised the budget and final accounts system, exposed the waste and corruption, brought down the finance fluctuation, improved the credit of CPC, improved the capacity for national governance of CPC, enriched the new democratic audit supervision, and finally met the needs of political and economic situation. Further studying the audit supervision system in revolutionary base area will have a significant theoretical and realistic meaning for summing up of CPC's audit history, spreading Chinese audit culture, establishing the historical foundation of socialist audit system with Chinese characteristics and improving audit in the new period.

Keywords: revolutionary Base Area; audit supervision system; national audit; audit all-coverage; state governance; audit ideological history; budgetary audit; final amounts audit