

近代中国“审计入宪”的历程、动因及历史启示

夏 寒

(南京审计大学 政府审计学院,江苏 南京 211815)

[摘要]随着政权的更迭,近代中国先后有九部具有宪法性质的文件问世,其中大部分都写入了审计的条款。20世纪20年代,联省自治背景下颁布的大量省宪中的审计条款更是全面而具体。近代的“审计入宪”符合宪法之要义,也是国家和地方治理的内在需求,同时有国际先例可参考。“审计入宪”保障了审计机关的职权和独立性,也为近代审计法律法规的制定奠定了基础。近代“审计入宪”历史表明审计制度既是民主政治的必然需求,也是国家和地方治理的现实需求,同时入宪的审计制度需要充分考量国情和历史传统。

[关键词]近代中国;宪法;审计制度;审计入宪;省宪;政府审计

[中图分类号]F239.44 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2022)06-0001-09

一、引言

宪法被称为国家根本大法,是法律中的法律,它规定了国家的根本任务和根本制度。随着1908年中国历史上第一部宪法文件——《钦定宪法大纲》颁布,中国有了宪法的历史。此后随着政权的更迭,先后有8部由中央政府颁布的国家宪法性质文件(后称“国宪”)问世。近代地方自治和联邦制思想盛行,多个省份在辛亥革命初期和20世纪20年代颁布过一省之宪法(后称“省宪”)。尽管上述多部国宪或省宪被称为“纸上宪法”,但值得关注的是,上述国宪或省宪大都包含了审计的条款。当今审计的宪法地位人人熟知,然近代的“审计入宪”知之者甚少。法学界研究近代宪法和省宪的著作和文献不少,但未见从审计角度开展的专题研究。审计史研究领域中,李金华的《中国审计史》(第二卷)和方宝璋的《中国审计史稿》均提及了近代审计写入宪法的史实。王铮对晚清民国、革命根据地时期和当代的审计入宪历史进行了简要梳理^[1]。周维培就世界各国审计入宪的大体进程、方式和意义进行了探讨^[2]。除了上述著作和文献对近代审计入宪略有涉及外,专门探讨近代审计入宪的研究则未见。党的二十大报告中指出,我们要善于通过历史看现实,透过现象看本质。二十大报告还指出我们要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。近代中国审计被多次写入宪法,其历史现象背后的本质及其对当下法制建设的历史借鉴都值得我们探讨。有鉴于此,本文详细梳理了近代审计条款写入国家宪法和省宪文本的历程,对近代审计入宪的动因开展分析,并在此基础上总结历史启示,以期完善当下的审计法制建设有所借鉴。

二、审计入国宪的历程及其历史特征

(一) 审计入国宪的历程

1908年,在内忧外困的局势下,清廷颁布了《钦定宪法大纲》,这是中国历史上第一部具有宪法性质的文件。该宪法共23条,由“君上大权”和“臣民权利义务”两部分构成,其中未见与财政监督或审计相关的内容。

辛亥革命爆发后,1911年11月3日,清政府为挽救时局,仓促颁布了《宪法重大信条十九条》。该宪法仍强调皇权至上,但议会和总理的权力有所扩大,其中第14条提及“本年度预算,未经国会议决者,不得照前年度预算开支”,第15条提及“皇室经费之制定及增减,由国会议决”,但未提及审计。

[收稿日期]2022-06-28

[基金项目]国家社会科学基金重大项目(21&ZD027)

[作者简介]夏寒(1977—),女,江苏江阴人,南京审计大学副教授,硕士生导师,从事审计史、政府审计研究,E-mail:xiahan@nau.edu.cn。

1912年3月11日,中华民国临时政府颁布了《中华民国临时约法》,该宪法共7章56条,其中第19条提及参议院有议决一切法律案、议决临时政府之预算决算、议决全国之税法币制及度量衡之准则、议决公债之募集及国库有负担之契约以及咨请临时政府查办官吏纳贿违法事件等权限,但未提及审计。

1913年4月8日,中华民国第一届国会宣告成立,同年10月31日完成《中华民国宪法草案》(俗称《天坛宪草》)。该草案共11章113条,主要规定了人民的权利以及政府组织采用议会内阁制。该草案设会计1章,其中第105条至第108条提及了“审计院审核支付命令、审定国家岁入岁出之决议案、审计院由参议院选举之审计员组成、审计院院长由审计员互选产生”等内容。《天坛宪草》在我国制宪史上首次以专章规定了会计和审计制度,且对审计制度做了完整的规定,表现出了对国家机构运转过程进行严格控制的指导思想^[3]。袁世凯因对该法不满而以武力解散国会,《天坛宪草》也随之被废除。

1914年5月1日,《中华民国约法》颁布,这部宪法由袁世凯亲信组成的“中央政治会议”制定,也被称为《袁记约法》。该宪法共10章68条,同样设会计1章,其中第57条规定“国家岁出岁入之决算,每年经审计院审定后,由大总统提出报告书于立法院,请求承诺”;第58条规定“审计院之编制,由约法会议议决之”。《中华民国约法》中的审计条款较《天坛宪草》更简单,删去了审计院对国家岁出的支付命令行使审核权的规定,弱化了对大总统财政控制权的监督。时人评价袁记宪法“唯一之目的,在于增加总统之权力,减削议会之牵制,与临时约法之精神相反”^[4]。

1923年10月10日,《中华民国宪法》颁布,这部宪法受曹锟贿选影响,自问世起就饱受非议,仅施行一年就被段祺瑞政府废除。但就内容而言,该宪法体例和内容以《天坛宪草》为蓝本,共13章141条,其制度设计和内容完整性都达到了较高水平。其中审计条款有审计院核准国家岁出之支付命令、审定国家岁出岁入之决议案、审计院之组织及审计员之资格、审计员的保护规定以及审计院院长由选举产生等。

1931年5月12日,中华民国国民会议通过《中华民国训政时期约法》,这部约法是国民党训政时期制定的具有宪法性质的文件,共有8章89条,内容主要确立了人民权利、义务、生计、教育和国民党一党专政的政治制度,有关政府组织的内容十分简略,并未涉及财政预算和审计监督方面的内容。

1936年5月5日,《中华民国宪法草案》(俗称《五五宪草》)公布。这部宪法颁布于抗日战争前夕,彼时全国人民普遍要求团结抗日,施行民主政治,国民党政府被迫结束“训政”。该约法确立了行政、立法、司法、考试、监察五权分立的国家组织方式,全文共8章147条,第87条规定“监察院为中央政府行使监察权之最高机关,掌理弹劾、惩戒、审计,对国民大会负其责任。”

表1 近代国家宪法中的审计内容一览表

时间	文件名称	有关审计的具体内容
1913年	《天坛宪法草案》	第105条:国家岁出之支付命令,须经先经审计院核准 第106条:国家岁出岁入之决议案,每年经审计院审定,由政府报告于国会 第107条:审计院以参议院选举之审计员组织之。审计员任期九年,每届改选二分之一。审计员之选举及任职,以法律定之 第108条:审计院设院长一人,由审计员互选之,审计院院长关于决算报告,得于两院列席及发言
1914年	《中华民国约法》	第57条:国家岁入岁出之决算,每年经审计院审定后,由大总统提出报告书于立法院,请求承诺 第58条:审计院之编制,由约法会议议决之
1923年	《中华民国宪法》	第119条:国家岁出之支付命令须经先经审计院之核准 第120条:国家岁出岁入之决议案,每年经审计院审定,由政府报告于国会。众议院对于决议案追认案否认时,公务员应负其责 第121条:审计院之组织及审计员之资格,以法律定之。审计员在任中,非依法律,不得减俸、停职或转职。审计员之惩戒处分,以法律定之 第122条:审计院之院长,由参议院选举之。审计院院长关于决算报告,得于两院列席发言
1936年	《中华民国宪法草案》	第87条:监察院为中央政府行使监察权之最高机关,掌理弹劾惩戒审计,对国民大会负其责任
1947年	《中华民国宪法》	第90条:监察院为国家最高监察机关,行使同意、弹劾、纠举及审计权 第104条:监察院设审计长,由总统提名,经立法院同意任命之 第105条:审计长应于行政院提出决算后三个月内,依法完成其审核,并提出审核报告于立法院

1947年1月1日,国民政府公布《中华民国宪法》,彼时全面内战已经爆发,在这种非常时期,国民党急于通过实施宪政改变形象,扩大号召力^[5]。这部宪法把五权宪法思想与议会民主制相联结,其国家权力、政府权力、公民基本权利方面的条款与欧美国家的宪法均有相似之处。该宪法共有14章175条,其中第90条、第104条、第105条内容涉及监察院的审计职权、审计长的任命和审核决算。

另外,中国共产党在革命根据地时期也先后颁布过具有国家宪法性质的文件,如《中华苏维埃共和国宪法大纲》(1931年11月18日)、《陕甘宁边区宪法原则》(1946年4月23日),这两部具有宪法性质的文件中均未提及审计的内容,故在此不加论述。

(二) 历史特征

1. 清末立宪难以突破皇权限制,审计难以入宪。在制定宪法之前,清廷在借鉴西方审计制度的基础上已开始筹备设立审计院等事宜。光绪四十三年(1908年),清廷批准的《议院未开以前逐年筹备事宜》中提及在预备立宪的第八年,“设立审计院,会议政务处、宪政编查馆同办”,这不仅明确了审计院成立的时间,还将筹备事宜落实到了具体的部门。筹备过程中起草的《审计院官制草案》就审计院设置等问题做了详细规划。尽管如此,《钦定宪法大纲》《宪法重大信条十九条》仍难以将审计监督制度写入国家根本大法。因为这两部宪法都是清廷在内忧外患之下出于不得已才颁布的,有关君权的条文几乎照抄了日本明治宪法,但对限制天皇权力的条文则一概不予采用,且某些条款中还特地加上了皇权对议会的限制,如“凡法律虽经议院议决而未奉诏令批准颁布者,不得见诸实施”。章太炎评价其“不为佐民,亦不保国家,惟拥护皇室尊严是急”^[6]。可以说清末立宪的实质仍是确立皇帝专权,以监督经济权力为本质的审计制度自然无法被写入当时的宪法。

2. 入宪的审计条款前后有一定的继承关系。进入民国时期后,政权草创时期颁布的宪法一般条款数量少,内容也比较简单,主要以民权、政府组织、权力分配等内容为主,一般不涉及审计条款,如《临时约法》和《中华民国训政时期约法》。而政权相对稳定时期颁布的宪法由于论证过程充分,内容全面,大都写入了审计的条款。同时,同一政权统治时期,前后宪法中的审计条款有明显的继承关系,后者有关审计的内容一般更为健全,如1923年《中华民国宪法》中有关审计的条款内容明显继承了1913年《天坛宪法草案》的内容并作了进一步拓展。1946年《中华民国宪法》中有关审计的条款也是在1936年《中华民国宪法草案》的基础上拓展的。

3. 入宪的审计内容与当时的政治构架、权力分配密切相关。入宪的审计条款一般涉及四方面内容:一是审计组织的确立;二是审计长的任命;三是审计职能;四是审计的报告责任。这些条款与当时的政治构架和权力分配紧密相关,例如多部宪法提及了审计机关审定政府总决算后要向国会或立法院汇报,体现了审计在立法权和行政权之间的制衡作用。再如《天坛宪草》中规定审计院由参议院选举之审计员组成,审计长由审计员互相选举产生,审计权明显在参议院。1914年的《中华民国约法》则将审计院隶属于大总统领导,同年颁布的《审计院编制法》明确规定审计院院长由大总统特任。1923年的宪法再次规定由参议院选举审计院院长。1947年的宪法则规定审计长由总统提名,经立法院同意后任命。审计长不同的任命方式背后是参议院和总统之间权力的博弈。南京国民政府时期颁布的宪法明确审计权隶属于监察院,则是五权分治体制下监审合一制度的体现。

三、审计入省宪的历程及其历史特征

(一) 辛亥革命初期审计入省宪的历程

武昌起义后各省相继宣布独立,地方自治和联邦制思想盛行。在此背景下,一些宣布独立的省份相继制定了约法等具有省宪性质的文件,其中不乏与财政预算监督或审计相关的内容,具体如下。

1911年11月9日,湖北军政府颁布的《鄂州临时约法》是最早颁布的具有省宪性质的文件,其中第五章第41条规定:“议会议定会计决算、募集公债与国库有负担之契约,但基于法律之支出,议会不得减除。”第42条规定:“议会审理决算。”^[7]不过整部约法并未直接提及审计。

武昌起义后,上海、江苏、四川、浙江、江西、贵州和广西均建立了都督府或军政府,也分别制定了具有临时约法性质的宪法文件。《鄂州临时约法》起到了作为其他省宪样本的作用。考察《江苏省军政府临时约法》(1911年12月7日)、《江西省临时约法》(1912年1月24日)、《浙江军政府临时约法》(1912年1月)、《贵州省宪法大纲》(1911年12月25日)发现,有关议会议定决算的内容与《鄂州临时约法》内容比较接近,均未涉及审计条款。

唯有1912年1月18日重庆蜀军军政府公布的《蜀军政府政纲》中包含了较为详尽的审计条款。该纲要共9章51条,其中第六章为审计院专章,内容为:“第39条审计院设正副院长各一人,由都督亲任。其他各员由院长呈请都督委任。第40条财政部之收支全数,每月当造册列表,交审计院核算。第41条审计院有随时检举财政部收支不当之责。第42条蜀军军政府以大汉银行为金库。审计院有随时监察金库存款之责。”^[8]如此详尽的审计条款在当时独立各省制定的省宪文件中极具特色。

另1912年2月25日广西军政府颁布的《广西临时约法》中也出现了“审计院”的机构名称,该法第41条规定:“议会议定典试院、法院、法官惩戒院、审计院、行政审判院之官制、官规及考试惩戒事项。”^[4]

(二)20世纪20年代审计入省宪的历程

20世纪20年代,由于北洋政府的倒行逆施,宪政思潮和联省自治运动盛行。1920年7月,湖南首先发起省自治运动,率先颁布省宪并正式实施。这一运动迅速在许多省份扩展开来。湖南、四川、广东、浙江四省陆续颁布省宪。上述省宪在不同程度上体现了人民主权、三权分立、地方自治等原则,同时反映了辛亥革命后各省政治形势和政权特点。“虽然各部宪法精粗有别,但是都具备了近代宪法的特点。”^[7]值得关注的是,这些省宪均写入了审计条款。

湖南省宪运动自1920年7月发端,1922年1月1日《湖南省宪法》正式公布实施。《湖南省宪法》是当时全国“联省自治”运动中最早起草的省宪,也是同时期其他省制定省宪的蓝本。该部省宪共13章141条,其中第九章为审计院专章(第96条至第100条),内容大致如下:省设审计院,审计院院长由省议会选举,任期八年;省经费之收入,各征收机关须于缴纳省库时,报告审计院;省经费之支出,须经审计院长按照预算案或临时支出之法案核准签印,支出与原案不符时,得拒绝之;审计院可以随时调查各机关之收支簿据,审计院对于全省各机关收支簿据之登记法及报告程式有厘订画一之权。

《浙江省宪法》1921年9月9日经省议会对外公布,俗称“九九宪法”,但由于时局变化,最终并未实施。该宪法共18章158条,其中第八章为审计院专章,内容规定大致如下:审计院设审计员十一人,由省议院选举产生,审计院院长由审计员互选产生;审计员需年满30岁,且有会计学识及经验,审计员任期六年,每三年改选二分之一;各机关收缴款项于省库时,须具报告书于审计院。各机关之领款书据非经审计院之签印,省库不得支付;各机关支出款项,审计院核与预算案或临时支出之原法案不符时,得拒绝之;各机关之收支簿据,审计院得随时检查之;审计员关于决算报告得于省议院列席发言。

《广东省宪法草案》1921年12月2日经广东省议会正式通过,但由于孙中山和陈炯明在北伐问题上存在矛盾,该草案未经全民投票正式公布^[9]。该宪法全文15章135条,其中第九章为审计院专章,内容大致涉及省设审计院,审计院长由省议会选举之,审计院院长任期三年,其他有关审计院职能的内容大致与湖南省宪相同。

《江苏省宪法草案》1921年起草,由于受到江浙和奉浙战争的影响,并未真正实施。该草案共11章64条,在省宪中最为简单粗略。仅第八章第56条提及省设审计处,监督省款之收支,其组织、权限及保障,另立法律定之。

《河南省宪法草案》起草时间大致在1921年9月以后,但是河南省一直未启动省宪制定程序,故该草案很可能是由私人代拟。草案共19章208条,条款数量在省宪中可谓第一。其中第七章为审计院专章,共9条条款,内容与湖南省宪、浙江省宪大体接近。

《四川省宪法草案》起草时间为1922年3月6日,由于吴佩孚入川,该法并未真正实施。该法共13章159条,其中第九章为审计院专章,涵盖第113条至第122条内容,加上第七章第100条,在所有省宪文本中审计的条款最多,详见表3,兹不赘述。

《福建省宪法》于1925年1月13日正式公布,仅17天后就被福建军政府当局否认^[7]。该法共18章224条,其中第十二章为审计委员会专章,含第149条至第158条共10个条文。内容主要有:审计委员会11人由省议会选举产生;审计委员会设委员长一人,由审计委员互选产生;审计委员会具有事前核准支出、事后检查收支簿据和审定决算的职权等。

(三)历史特征

1. 审计入省宪从无到有,与地方政治需求密切相关。武昌起义爆发后,各省纷纷响应,相继宣布独立,实行地方自治。各地方政府应行政管理及政权正当性的需要,纷纷制定自治法规,地方立法一时呈井喷之势。不过当时独立各省在制定自治法或省宪时,大都表明所定之法律为临时性法律,待国宪制定后,临时立法即失去效力。辛亥革命初期的省宪章节和条款数量相对较少,可操作性并不强,更多强调了三权分立、保障公

表2 20世纪20年代省宪中审计一览表

制定时间	宪法或宪法性质文件名称	所在章节名称	条款数量
1921年	《湖南省宪法》	审计院	6条
1921年	《浙江省宪法》	审计院	7条
1921年	《广东省宪法草案》	审计院	7条
1921年	《江苏省宪法草案》	会计	1条
1921年	《河南省宪法草案》	审计院	9条
1922年	《四川省宪法草案》	审计院	11条
1925年	《福建省宪法》	审计委员会	10条

民权力的一些理念,大部分省宪并未涉及与财政、审计等相关的具体条款,唯有“蜀军政府在立法意旨上与其他省份政府组织法的意旨存在差异,蜀军考虑的是如何站稳脚跟、取得政权,采取都督至上主义。”^[10]因此,在《蜀军政府政纲》中专设第三章各部之通则,对都督之下设立的各部门加以详细规定,其中也包含了审计院的相关规定。

表3 《四川省宪法草案》审计条款一览表^[7]

条目	具体内容
第100条	每一会计年度终了后须编制决算案,连同审计院审计报告,由省长提交省议会会议决
第113条	审计院由省议会分次选举审计员七人组织之,以得票过省议员总额半数者为当选。审计院之组织以省法律定之
第114条	省公民年满三十岁以上有会计学识经验者,得被选为审计员
第115条	审计员每五年改选一次,再被选者得连任。审计员有缺额时由省议会补选之
第116条	审计院设院长一人,由审计员互选之
第117条	审计员不得兼任其他官吏及有给之公职
第118条	审计员在职中除自行辞职及依法免职外不得解职
第119条	省之收入各经收机关于缴纳省金库时须同时分报审计院;省之支出其发款命令须先经审计院之核准
第120条	审计院得随时检查各机关之收支簿据
第121条	审计员得出席于省议会说明审计事项
第122条	全省各机关收支簿据之登记及报告程式由审计院鉴订之

20世纪20年代,中央权力日益弱化,各省政治实力增强且自治趋势明显,“省宪自治在理论上既能满足地方军阀对于已有势力范围的控制,抗拒北京政府的武力统一政策;另一方面它又迎合了知识精英与民众对统一与民主的吁求。”^[11]因此,制定省宪成为表达地方利益的重要活动,从而加快了省宪思想从理论到实践的转换。这一时期各省颁布的省宪其内容较之早期多了很多实践层面的具体规定,以湖南省宪为例,内容多达13章141条。彼时中央审计院已经运行多年,且一度曾在地方各省设立审计分处,审计的重要性已普遍被认可。加之国宪中也有对审计的具体规定,省宪中写入审计条款也就顺理成章了。

2. 省宪中审计条款内容详尽,彼此间有明显的承袭关系。我们考察各省宪中的审计条款发现,主要涉及审计长官的选举和任期、审计人员产生的条件、审计组织的具体职责和权限以及审计结果向谁报告等问题。较之国宪,省宪中审计的条款更多,内容更为详尽。究其缘由,国宪中有关审计的条款均为原则性的表述,因为国宪之外另有审计法和审计组织法等专门法;省宪中的审计条款则理念和实践并重,内容更为详尽,可操作性也更强。

此外,各省省宪的审计条款有明显的承袭关系,内容大都以最早颁布的《湖南省宪法》为基础,审计组织及其职权基本相似。例如《河南省宪法》中有关审计条款的第94条和第98条取自《湖南省宪法》,另外7条则取自《浙江省宪法》。省宪中审计条款的主要差异为审计院长或审计员的任职期限,如湖南、广东均规定审计长由省议会选举产生,湖南规定审计院院长任期8年,广东规定审计院院长任期3年;浙江、四川、河南均规定审计员由省议院选举产生,院长由审计员互选产生,浙江、河南规定审计员任期6年,每3年改选1/2,四川规定审计员每5年改选一次。

四、近代中国“审计入宪”的历史动因分析

近代中国审计制度之所以能够受到国人重视,多次被写入国宪和省宪,究其历史动因主要有三:其一,近代国人受西方法治民主思想影响,试图通过宪政改革挽救国势,而审计制度本身与宪法精神是一致的;其二,近代中国政治体制转型后,中央和各省财政困顿,债台高筑,急需加强财政监督,故而厉行审计制度成为了共识;其三,近代很多西方国家的宪法都写入了审计制度,可供参考和借鉴。具体分析如下。

(一) 审计关乎宪法之要义

近代宪法是伴随着西方资产阶级革命的爆发而逐步发展起来的,其追求的价值和目标是通过制度设计来实现宪法对政府权力的控制,并充分保障人权^[3]。控制政府权力行使的最佳方式就是控制政府活动,而控制活动最好的方法就是控制资金^[12]。近代预算制度正是在这样的理念下形成的,而审计是对预算执行的事实进行调查分析的专门手段和基本方式,是预算监督的重要环节,其本质正是对国家经济权力和财政运行的监督和制约^[13]。正如民国学者所言:“审计院之必要,凡立宪政治之国不可不行审计制度,因立宪国以预算为一国财政之

枢纽,有预算即不能无审计,换言之,即凡属议会制度之国不可不有审计制度,即审计院之组织与宪政上有极大之关系故也。”^[14]也有当代的法学家指出“代议机关监督预算执行必须依靠审计,通过审计机关的专门调查和分析从而了解预算执行的准确事实。由于这个利害关系,审计就成为了宪法层次的问题,宪法典必须直接规定之。绝大多数国家的宪法典都证实这一论断。”^[15]

宪法是对国家现在和未来所做的最具权威的设计,是处理社会各种基本关系的最高依据,它所关涉的是一个国家全局性、现实性、长远性的根本问题。审计写入宪法说明了审计制度是基础性的制度安排,是权力制衡机制的重要方面^[16]。换句话说,审计关乎宪法之要义,是宪法实现权力的制衡和监督的重要制度安排,这是近代审计入宪的最根本动因,也是近代审计入宪的历史现象背后本质性的问题。

(二) 审计入宪是近代财政监督需求之必然

近代中国,内忧外患不断,财政弊病丛生。清末预备立宪,监察御史赵炳麟在请设审计院的奏折中就提及“审计院不立,则行政官之岁入、岁出,借贷国债,皆无人过问,而财政上之责任弛矣。”^[17]因此清廷在立宪改革过程中于1908年颁布了《审计院官制草案》。

民国建立后不久,北京政府迫于财政借款压力,于1912年10月成立审计处,掌理全国会计监督事务。时人指出“我国之财政从来惟任行政官之挥霍。而用途是否适当,费额是否确定,无人过问也。今外人对于吾国之借款,方且以监督用途肆其要求矣。然平情而论,苟使吾国对于财政已有严重监督之机关,则外人亦何所籍口。是以审计院之设立属于迫不容缓。”^[18]《天坛宪法草案说明书》对审计院条款进行说明时也指出:“现在中国财政纷乱,不可不严行监督,使政府不能滥行支付。”^[19]《民国八年宪法草案说明书》中对会计(含审计)一章进行说明时指出“考各国宪法之发生,多由于政府滥征租税、支付非法,人民无监督财政之权,政府亦鲜得施政之方。故晚近宪法条文对此不厌其详,一方面加政府以相当之监督,一方面予政府以相当之活动。财无虚靡,政不停滞,持其平而后止于善也。”^[19]由此可见,近代国家政府财政困顿、债台高筑,北洋政府和南京国民政府均厉行审计监督制度是审计条款写入国宪的直接原因。

审计入省宪也与近代各省财政监督需求密切相关。早在1911年辛亥革命之初,一些宣布独立的省份为了加强对省级财政的监督,纷纷设立了审计机关,如湖南会计检查院、云南会计检查厅、湖北审计厅、贵州审计处、四川审计院等。1912年北京政府成立审计处后,将各省审计机构改设为审计分处,由审计处垂直领导。1914年审计处改称审计院后,各审计分处被撤销。在地方财政监督仅靠中央审计机构难以维系之时,一些省份又在省政府机构中设立了审计机构,如西南政务委员会的审计处,湖北、浙江、湖南的审计委员会,江苏的稽核委员会,云南与广西的审计处,江西的审核委员会等^[20]。《湖南省宪法草案说明书》中就审计院条款指出:“吾国财政混乱,已达极点,其最大之病,在于滥费,滥费之原因,在于无相当之监督方法。……本草案对于审计院之权限地位,特为明确规定,盖取事前监督之意,务求杜绝滥费之源而已。”^[21]可见,审计入省宪同样是基于地方各省财政监督之需求。

(三) 审计入宪有他国先例可参照

近代中国的诸多制度都是从西方移植而来,审计制度也不例外^[22]。基于宪政本身的需求和财政监督的需求,近代的立宪者们在意识到审计重要性的同时,也在西方诸国的宪法中找到了可参考的条款,从而使得“审计入宪”更加顺理成章。法国、挪威、意大利、日本、加拿大、巴西等国在19世纪就已将审计写入宪法^[23]。以1890年《大日本帝国宪法》为例,其第六章第72条规定:“国家岁入岁出之决算,由会计检查院检查确定之,政府须将其连同检查报告提交帝国议会。会计检查院之组织及职权以法律规定之。”《中华民国约法》(1914年)中的第57条、第50条规定“国家岁入岁出之决算,每年经审计院审定后,由大总统提出报告书于立法院,请求承诺。审计院之编制,由约法会议议决之。”两者内容十分接近,明显有借鉴之意。时人对该部宪法释义时指出:该宪法第十章《会计》是“德意志宪法第十二章、日本宪法第六章仿之,今以规定之便宜上从之”^[24]。《民国八年宪法草案说明书》就审计院进行说明时指出,“审计院为监督财政之重要机关,各国立法有取事前监督者,又取事后监督者,本法第九十三条为事前监督,第九十四条为事后监督,为多数宪法所主张。……比利时宪法第一百十六条取此两制,极为明晰,可法也。”^[25]民国财政专家杨汝梅指出1923年的《中华民国宪法》“第102条文之规定近于日本宪法。第122条文之规定近澳大利新宪法。”^[26]上述史料不仅说明了近代的立宪者们在讨论宪法中有关审计条款时,对近代各国宪法中的审计条款有着深入而全面的认识,同时证明了近代中国的“审计入宪”是借鉴了他

国宪法的。

总的来讲,近代审计条款写入宪法,保障了审计职权和审计独立性,意义十分重大。杨汝梅曾指出:“审计院固无一兵一枪又何能恃此区区章程,强政府以遵行也哉。愚以为吾国嗣后监督财政,宜在宪法上保障审计院之地位。”^[26] 审计入宪也为近代审计法及其他相关法律的出台铺就了道路。有文献记载“宪法公布已数月矣,依宪法应行制定施行之法案未经提议者甚多。今参议院先将审计院编制法案连提三法,列与议事日程。虽尚未讨论决议,而国会诸公之重视审计职务,认为施行宪法之第一重要事件,可以想见。”^[25] 据此可见时人对审计入宪后制定相关审计法律的重视。只可惜近代中国军阀主义盛行,国家政权变更频繁,宪法本身也存在着权威性和稳定性不足的问题,并未能切实保障入宪之审计制度的有效实施。

五、近代中国“审计入宪”的历史启示

近代的“审计入宪”有其历史的必然性和先进性,也面临一定的政治困境。但是更为重要的是,审计与立宪之关系、审计于财政监督之重要性在审计入宪的历程中清晰展现,这一历史进程对今人仍有不少启示。

(一) 审计入宪是宪法文化的必然需求,也是国家治理的现实需求

无论是从世界范围来看,还是从近代中国历史来看,审计入宪都是宪法文化的必然需求。近代意义的宪法所追求的价值就是通过制度的设计来实现宪法对政府权力的控制,并充分保障人权。对公共资产、资源、公共经济权力开展审计监督可以有效地监督政府权力的运行,是宪法价值实现的重要保障,此为审计入宪之必然。近代中国在追求中华民族富强和独立的目标引领下引入了西方的宪法文化,将审计写入本国宪法虽有借鉴他国之意,实则也是国家治理的现实需求。近代中国战争频繁、财政困顿,急需严厉的审计制度来规范财政收支,故无论是北洋政府还是南京国民政府在统治期间都厉行审计制度。如上文分析,民国多部宪法说明书在对审计条款进行解释时,均提及了当时国家财政混乱,急需加强监督的现状,正说明了当时人们在考虑审计入宪时确系基于国家整顿财政迫切之需求,审计在国家治理中能够发挥重要作用已经是共识。

近代省宪中审计之规定尤为详尽,同样基于各省治理需求。辛亥革命爆发初期,很多省份纷纷各自设立审计机关开展审计工作。南京国民政府成立初期,由于财政困难,迟迟不设地方审计机关,湖南、湖北、云南等省纷纷设立审计委员会开展省内的财政监督工作,这一点也充分说明审计条款写入省宪是地方治理的现实需求。

(二) 宪法本身权威性和稳定性影响审计制度的实施

宪法观念和宪法文化是近代中国救亡图存过程中引进西方法文化的重要成果之一。尽管近代中国颁布了多部宪法,但是一个国家能否实行民主共和取决于多种因素,本国历史传统和经验、经济发展水平、国民素质和诉求、国际环境等都有着重要的影响^[27]。张晋藩指出近代军阀主义是对中国民主政治最具危害的因素之一^[3]。军阀政治的权力控制是军事性的而非制度性的,它无法使军事性的权力有效地向政治制度层面转化。军阀们即便可以建立起对全国大部分地区实行控制的政权,制定层出不穷的宪法文件,标榜所谓的法统,但它无法给政府权力提供一个真正民主性的基础。因而,近代无论军阀政府颁布过多少宪法,其本身的军阀主义性质就已经扼杀了民主政治的价值,使得远未生根的民主共和制度和宪法文化失去了最重要的社会依托。近代中国在短短的三十多年时间里,先后颁布多部国家宪法,本身也表明了近代政权的不稳定性和不完善,皮之不存,毛将焉附,宪法本身权威性和稳定性都存在问题,也就无法保障入宪之审计条款的顺利实施。

就省宪而言,除了湖南省省宪之外,20世纪20年代颁布的大部分省宪并未真正实施。省宪是近代联省自治的产物,而对于联省自治,赞同者有之,反对者亦有之。反对者认为联省自治将导致军阀割据和混战,使得国家走向分裂,赞同者则希望通过重建地方秩序实现国家秩序的重建^[7]。由于军阀之间的明争暗斗,联省自治并未真正实现,尤其是后来随着北伐的胜利推进,热闹一时的联省自治历史就此终结。很多此前颁布或起草的省宪成为了一纸空文,而省宪中有关审计的条款也大都成为了纸上谈兵。

另外,频繁变更的宪法也导致近代审计制度一些原则性的问题不断发生变化,其中尤以审计机关隶属关系和审计长任命方式的变动最为频繁。以审计机关隶属关系为例,1912年的审计处隶属于国务总理,1914年的审计院改隶大总统,1928年的审计院隶属于国民政府,后国民政府五院制建立后,又隶属于监察院。以审计长的任命为例,审计长最先在宪法中是规定由参议院选出,后规定由大总统任命,再恢复由参议院选出,再改为由监察院院长提请国民政府任命,最后又改为总统提名,立法院任命。短短三十多年,审计根本原则的频繁变动实不

利于审计制度真正发展。

而我国当代的审计制度是在1982年修订宪法时确立下来的,迄今为止已经实施了四十年,当代宪法的权威性和稳定性为我国审计制度的发展奠定了良好基础,保障了审计的独立性和权威性,也保障了中央和地方审计机构的稳定性,使得当代国家审计在国家治理的各个领域和各个层面都发挥了积极作用。

(三) 宪法中的审计模式,需要考量国情和民族历史传统

审计作为一种制度安排,在近现代国家治理体系中具有不可或缺的重要地位。不过写入世界各国宪法的审计制度并没有固定的模式,而是各具特色。例如法国的审计法院、英美的议会审计、日本的独立审计等。写入近代中国宪法的审计制度也经历了一个不断摸索的过程。无论是北洋时期隶属于大总统的审计院制度,还是国民政府时期隶属于监察院的审计制度,都没有简单照搬照抄国外审计的模式。尤其是监审合一的审计模式,充分传承了本民族的历史传统。中国自秦朝创立监察制度以来,历朝历代都设有监察制度,且大部分时期监察机构都具有明显的审计职能,至元明清时期,监察和审计机构合二为一。这一历史传统对近代审计部隶属于监察院的体制产生了直接的影响。我国1982年宪法规定我国的审计机关作为政府一个部门,接受本级行政首长领导,同样是基于我国当时的国情而设,有其必然性。需要指出的是,写入宪法的审计制度,不管其隶属于立法、司法或行政体系,还是以独立形式出现,都表明审计机构已成为宪法规定的机构,拥有了特殊的法律地位,也就具备了现代政府审计制度的基本特征^[2]。

(四) 宪法应解决审计制度的原则性问题

宪法是国家根本大法,解决的是部门法原则性问题。在我国近代多部国家宪法中审计条款言简意赅,数量也不多,但都涉及三个最基本问题:一是审计职权,如审核国家岁入岁出之决算;二是审计结果向谁报告,如报告给国会或立法院;三是审计长如何产生,如是参议院选举,还是总统任命。这三个问题正是审计制度最基本的原则,解决了谁来审计、审计什么、审计结果如何发挥作用的问题。

比照我国现行宪法中的审计条款,第91条“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。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。”第109条“县级以上地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,对本级人民政府和上一级审计机关负责。”另外,在其他相关的条款中规定了审计长由总理提名,全国人大决定,主席任免。现行宪法明确了审计基本职权和审计长的任命,但并未涉及审计向谁报告的问题。从当前审计实践来看,每年审计机关均会受本级政府委托,向本级人大常委会作上一年度本级预算执行和其他财政收支审计工作报告。今后宪法修订宜将此条作为基本原则写入其中。

另外,现行宪法中被审计对象表述的语言比较具体,但过于具体的表述难以概括一些新生事物,也容易被突破。董大胜就指出当前宪法中关于审计的规定已经在一些方面不能很好地适应当前和今后审计实践和发展需要,因此非常有必要对宪法中有关审计条款做出修订^[28]。而从法理上讲,部门法要遵守宪法对部门法的约束力,并恪守宪法的相关规定^[15]。在现实生活中,如果审计实践有必要突破宪法的规定,且该审计制度的变革符合国家治理需求和大多数人的利益,那么按照逻辑,应先对宪法中的有关审计条款进行修订,然后审计法再根据宪法进行修订。然而修订宪法程序复杂,难度要远高于修订部门法。故今后宪法修订审计相关条款时,应该尽量用抽象和原则性的语言进行表述,以避免频繁修订的问题。

六、结语

综上,辛亥革命以后,尽管时局动荡、政权不稳,国宪不断变更,省宪难以落地,近代“审计入宪”的历史进程曲折而复杂。然而不可否认的是,审计的本质为经济权力的监督,与宪法精神契合,这一点是近代中国制度转型后审计入宪的根本动因。同时,近代的“审计入宪”也是当时国家治理和地方治理的必然需求,是国人在审计法制建设方面积极有益的探索,其不仅彰显了依宪治国中实施审计制度的必要性,也提升了时人对审计重要性的认识,为近代审计机构的建立、审计法制的发展奠定了基础。时至今日,审视这段历史,对今天的我们仍然有一定的启发意义。

参考文献:

- [1]王峰. 中国审计入宪的历史考察与展望[J]. 南京审计大学学报, 2022(3):1-9.
- [2]周维培. 审计入宪的演变路径及意义[J]. 审计与经济研究, 2017(4):1-7.
- [3]张晋藩. 中国宪法史[M]. 长春:吉林人民出版社, 2004:214, 12.
- [4]夏新华, 胡旭晟. 近代中国宪政历程:史料荟萃[M]. 北京:政法大学出版社, 2004:476, 633.
- [5]朱勇. 中国法制史[M]. 北京:法律出版社, 1999:585.
- [6]张树, 王忍之. 辛亥革命前十年时论选集(第三卷)[M]. 上海:三联书店, 1960:100.
- [7]周叶中, 江国华. 自下而上的立宪尝试——省宪评论[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2010:43-48, 94, 152, 391, 407.
- [8]重庆地方史资料组编. 重庆蜀军政府资料选编[M]. 1981:63-67.
- [9]吴桂龙. 晚清地方自治思想的输入及思潮的形成[J]. 史林, 2000(4):68-77.
- [10]陈建平. 地方立法研究:民国初期四川地方立法的理论与实践[M]. 北京:知识产权出版社, 2016:40.
- [11]龙长安. 省宪法、省宪运动与民主转型困境[J]. 山西师大学报, 2013(4):128-133.
- [12]马骏. 治国与理财——公共预算与国家建设[M]. 上海:三联书店, 2011:120.
- [13]刘旺洪. 强化审计政治属性, 为推动国家治理现代化提供有力保障[J]. 审计与经济研究, 2020(1):4-6.
- [14]寒. 审计制度论一[N]. 申报, 1912-10-26(1).
- [15]蒋劲松. 宪法和与预算法[J]. 安徽大学法学评论, 2010(2):1-36.
- [16]刘家义. 国家治理现代化进程中国家审计:制度保障和实践逻辑[J]. 中国社会科学, 2015(9):64-76.
- [17]故宫博物院明清档案部. 清末筹备立宪档案史料[M]. 北京:中华书局, 1990:512.
- [18]罗家衡. 中华民国宪法会议[M], 南华书局印刷所. 1913:37-38.
- [19]国宪起草委员会事务处编. 草宪便览(说明表)[M]. 1925:55, 57, 65.
- [20]夏寒, 钱源. 近代地方审计机构的演变及其启示[J]. 财会通讯, 2021(5):172-176.
- [21]愚厂编. 省宪辑览之乙编省宪法案[M]. 北京:德记印刷局, 1921:7.
- [22]夏寒, 蒋大鸣. 制度移植视角下的近代政府审计制度检讨[J]. 审计与经济研究, 2011(4):13-20.
- [23]文硕. 世界审计史[M]. 北京:企业管理出版社, 1996:63.
- [24]谷钟秀. 中华民国宪法草案释义三[J]. 正谊杂志, 1914(4):11-13.
- [25]杨汝梅. 解说宪法上之审计制度[J]. 银行周报, 1924(20):5-8.
- [26]杨汝梅. 吾国审计制度之商榷[J]. 银行周报, 1923(1):1-4.
- [27]周叶中, 江国华. 从工具选择到价值认同——民国立宪评论[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2010:399.
- [28]董大胜. 党领导下的新中国审计法制演进与思考[J]. 审计研究, 2021(5):3-8.

[责任编辑:刘 茜]

The Course, Motivation and Inspiration of “Audit’s Entry into Constitution” in Modern China

XIA Han

(School of Government Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: With the change of political power in modern China, nine constitutional documents have been published successively, most of which contain audit provisions. The audit provisions in a large number of provincial constitutions promulgated in the 1920s under the background of inter provincial autonomy are more comprehensive and specific. In modern times, “audit’s entry into constitution” conforms to the essence of the constitution, and it has international precedents for reference, and is caused by the internal needs of national and local governance. It also guaranteed the audit authority and independence, and laid the foundation for the introduction of audit law and other relevant laws and regulations. The history of “audit’s entry into the constitution” in modern China shows that the audit system is not only the inevitable demand of constitutional culture, but also the realistic demand of modern national governance and local governance.

Key Words: modern China; Constitution; audit system; audit’s entry into constitution; provincial constitution; government audit