

对中国古代监察机构的审计职能的研究

郭倍言

西京学院，陕西西安，710123；

摘要：中国古代监察机构在国家治理体系中占据关键位置，其中蕴含的审计职能独具特色且历经漫长演变。本文通过梳理对比各朝代监察机构设置及相关法规制度，剖析其审计职能实施方式与保障机制，分析不同朝代监察体系的不同，分别对审计职能效果会产生什么样的影响，进而为现代审计监督体系建设汲取历史经验与智慧，探寻传统与现代在制度层面的契合点。

关键词：中国古代；监察机构；审计职能；国家治理

DOI：10.64216/3080-1486.25.11.042

我国古代的审计长期处于“监审合一”的情况，监察机构肩负着整饬吏治、监督政务、稽核财税等多重使命。审计职能作为其核心业务之一，贯穿历代王朝兴衰，关乎着国计民生。

但现在对审计史方面的研究，却相对独立，没有很好的反映中国古代的真实情况。本文的研究旨在填补这一空白，通过对比不同朝代监察机构的性质、行政权力、地位，制度安排等，分析其中审计职能发挥的效率和效果，探究得出哪种设计和安排更有利于审计的发展。1 研究背景

国家审计作为国家监督体系的重要组成部分，在确保财政资金的安全、推动政策的执行、提高政府的公信力方面发挥着至关重要的作用。然而，随着经济社会的快速发展，国家审计面临的任务日益复杂，传统审计模式已难以满足新时代的需求。因此，探索审计效能提升的路径，成为当前亟待解决的问题。

本文另辟蹊径，希望通过对比分析中国古代监察机构的审计职能，找出提升审计效能，完成审计职能的的有利因素，提出有效策略，以期提高审计效率和质量，完善现代国家审计制度。

2 研究假设

因为现实情况非常复杂，为了便于研究，简化情况，我们将该问题的假设前提概括为以下几点。

1. 假设各个朝代的每个官员没有区别。即每个官员的政治诉求和抵御诱惑的能力都是一样的，每个官员都既想做好官办好事，也想升官发财，在此基础上完成政务工作。不区分各个朝代的每个官员个人的家世、教育背景、秉性品行等因素，不考虑只谋私利或者一心为公

的情况。

2. 假设各个朝代的国家实力强盛。即各个朝代的国家政治和经济实力大体相当，且都实现了“大一统”并且都具有足够的实力开展审计工作。不考虑朝代更迭的混乱时代，也不研究如五代十国这种较为特殊分裂时期的监察机构的审计职能，对现代的借鉴意义较弱。

3. 假设各个朝代的每个皇帝没有执政能力的区别。即各个朝代的每个皇帝都是励精图治、爱民如子的、都具备担任皇帝所需的基本的执政能力，皇帝对朝堂具有掌控权。不存在领导者的个人因素影响，不考虑权臣把持朝政的情况。

4. 假设各个朝代的监察机构有关审计的目标都是一致的。即各个朝代的监察机构有关审计的目标都是监督官员的财务活动，防止贪污腐败，确保国家财政资金的安全和合理使用，从而维持国家经济秩序的正常运转。

5. 假设中国古代监察机构审计职能的发挥受到且仅受到以下几种因素的影响

监察机构的属性是公属性还是私属性？更侧重于确保国家秩序正常运转，还是维护统治；监察机构的地位如何？是直接隶属于皇帝，还是受到高级品阶的领导官员的管辖，是否具有独立性和客观性；监察机构是如何设置的？宏观上，有一个还是多个监察机构，并行的监察机构能否互为补充，微观上，监察机构的制度安排是否合理和有效，按照这种安排是否能准确反映官员经济责任的履行情况，所任用的官员是否具备发挥审计职能的专业胜任能力；

监察机构的权力有多大？是否同时兼具了执法权和司法权，还是只有建议提醒权或者向皇帝和更高一级

的官员反应的上奏权，上奏的奏折能否“直达天听”；监察机构的运行和权力行使是否受到制约？是否有专门的监督人员监督其审计过程，内部是否定期自查。

3 各朝代监察机构设置与审计职能概览

3.1 先秦时期：御史萌芽与审计初现

先秦是监察审计制度的孕育阶段。西周时，御史职位设立，虽职责宽泛，却兼具一定监察属性，如伴随周王参与祭祀、赏赐等典礼，记录财货出纳等，初步形成对财物收支的原始审计监督，奠定早期财计监督雏形，然而权力分散，未能形成系统专职审计。

3.2 秦汉：御史大夫主导与上计审计

秦统一六国后，构建御史大夫府为中央监察核心，统辖御史中丞、侍御史等属官，既监察百官又督管国家财政账目审核。^[1]地方推行郡县制，郡守每年“上计”，向中央呈交治内户口、垦田、赋税等簿册，御史大夫府主导稽核。汉承秦制并细化，除了常规上计审查外，新增对盐铁专卖、均输平准等新兴财经政策执行审计，打击官商勾结、贪腐挪用。该时期是审计与行政监察融合的开端，奠定了大一统王朝财审监督基本范式。

3.3 魏晋南北朝：御史台转型与比部独立趋向

此时期政权更迭频繁，审计职能也随着政治格局不断分散整合。乱世时期对现代的借鉴意义不大，所以不更多笔墨。重点是，曹魏时期御史台独立出来，职权扩大；南朝时比部尚书崭露头角，从尚书省诸曹脱颖而出，专职财政审计，核算户籍、田赋、仓廩出入。^[2]

3.4 隋唐：御史台、尚书省二元审计格局

隋唐盛世，监察审计制度达新高度，构建二元复合体系。御史台设台院、殿院、察院，分工明确，台院掌弹劾违纪，殿院察宫廷礼仪财经疏失，察院巡按州县，“分察尚书六司，纠其过失”，全程监控中央到地方财政政令执行，审查各级官吏贪赃、浪费的行径，以风闻言事权，高效纠察经济弊案。

尚书省比部司为专职审计机关，位高权重，依《比部式》详查中央六部及地方诸州账目，季终、年终严格勾覆，审计范围涵盖田赋、户税、仓储、贡赋、军费等，定期呈上审计报告，与御史台监督互补，经科举选拔专业审计人才，以保障审计结果精准。

3.5 宋元：多重监察与审计专业化进阶

宋初强化皇权，构建多元监察网。御史台三院职能细化，增设言事御史，风闻言事监督财政策略，“许以风闻，而无官长，风采所系，不问尊卑”，严察青苗法、市易法推行中官吏舞弊。转运使司、提点刑狱司等路级监司，兼具监察州县财政职能，定期互查，防止地方财权坐大；中央设审计司（院），独立于财计部门，专司“自上供及州郡经费，出纳之数，悉归审计”，审计报告直呈皇帝，专业化审计流程初步显现，可惜受党争的干扰，执行中常有波动。

元仿宋制，御史台权重，江南、陕西行御史台分辖大区，“纠察百官善恶、政治得失”，重点监察赋税繁重区财赋的征派；中台设察院，经常派遣监察御史巡按，清查屯田、漕运、盐课等经济事务；刑部内增设审计职能部门，审核钱谷出纳文案，审计从行政监察剥离，向司法监督靠拢。

3.6 明清：科道合一与审计权集中

明废丞相以后，六部权重，监察倚重科道官。六科给事中“掌侍从、规谏、补阙、拾遗、稽察六部百司之事”，对口审计六部财务，户科监控赋税户籍、工科核查工程营造，审核细微至公文流程、钱粮数目；^[3]都察院统管十三道监察御史，巡按州县，代天子巡狩，清查地方钱粮亏空、贪污侵占。

清承明制并集权，都察院与六科合流，“台省合一”整合监察资源，统一行使审计职权，内部设十五道分察诸司衙门，审计对象扩大至内务府、宗人府等皇室机构，强化对京畿要地、边疆的督抚进行审计。《钦定台规》详细规定了审计程序的权限，密折制度辅助，官员互察，严密监控财政收支全程。

4 影响监察机构审计职能的因素分析

中国古代监察机构可以大致梳理为以下三个，我们将对上述的几种影响因素分别进行讨论。

4.1 监察机构为以御史大夫主导的单一监察体系

在属性方面，该监察机构的属性为公属性，以审查国家财政收支为主要职能之一；同时在传统的账目审计的基础上，针对单独的政策，开展了专项审计。在地位方面，“御史大夫”作为三公之一，有“副丞相”之称，为众御史之长，负责监察百官，辅助丞相处理政务，故而其所领导的监察机构地位较高。在设置上，监察机构为单一的监察体系，中央和地方都有专门监察人员。中

央的安排较为合理,但对于地方上来说,容易和被监察者沆瀣一气。但人员安排上,具体从事审计工作的皆是小吏。在权力方面,该监察机构的权力较大,虽然没有执法权,但地方监察的御史可以直接向皇帝奏报,且皇帝的消息来源单一,通常会被采信。在制约上,该监察体系并无常设的机构或人员对御史的履职情况进行监督。

4.2 监察机构为以御史台为主的单一机构多职能体系

在属性方面,仍然为公属性,以审查国家财政收支为主要职能之一,同时又增添了许多新的职能,逐渐完备;在地位方面,御史台作为皇帝直属的重要监察机构,地位较高。在机构设置上,御史台作为外部独立的监察机构,对中央百官、朝会活动和地方各级官吏的工作和品性进行监督;尚书省作为六部的直接领导,对六部的政务工作进行审查。一外一内,互相补充。同时,“比部司”对审计人员的专业能力要求较高,摆脱了小吏的束缚。在权力方面,该监察机构的权力较大,御史台可以直接向皇帝奏报,并有一定的司法权;在制约上,御史台和尚书省都兼具监察和审计职能,制约力度较之前有了一定的提升。

4.3 监察机构为以都察院和六科给事中为主,增设特务机构厂卫

在属性方面,都察院和六科给事中的属性为公属性,厂卫的属性为私属性,主要目的是为了维护皇权统治。在地位上,都察院作为最高监察机关,地位较高;六科品阶较低,但地位不高;厂卫则属于皇帝私属,超然独立,内外分庭抗礼,但以品阶论朝堂地位还是存在一定差距。在机构设置上,都察院自御史台演变而来,主要负责监察、弹劾及建议;六科给事中按六部的业务进行对口监察,侍从、规谏、稽查等;厂卫掌护卫皇族、情报收集和刑讯缉捕之权,直接向皇帝负责,有自己的监狱,不受三法司管辖;在权力上,都察院的权力较大,六科位卑权重,厂卫的权力则相比较来说更大,偶有“先斩后奏”之权;在制约方面,都察院和六科既相互补充,又相互制约,形成了一定程度的制约;厂卫因权力过大通常受到外廷的抵制,内外相互制约而强化皇权。^[4]

5 中国古代监察机构审计职能对当代的启示

5.1 强化权力制衡理念

构建多元监督制衡,审计与监察协同,防止权力集中滋生腐败,汲取古代独立监察精髓,予以监督部门充分的自主权,监督行政的同时防止内部腐化,优化权力生态。

5.2 提高审计部门的地位

审计人员的自身利益如果可以受到审计对象的干扰,或者审计部门的地位没有超然的独立性,则很容易无法真实的发表审计意见,造成审计质量的下降。

5.3 拓展监督覆盖广度

延伸监督触角,向古代的全领域覆盖学习,而不仅仅局限在财务报表,包括但不限于资源环境审计、社会保障资金审计,盯紧新兴经济业态、基层民生资金,善于利用信息技术,打破监督死角,保护国家财政安全。

5.4 重视专业人才培养

塑造复合型审计专业人才的同时对审计人员进行上岗前和工作后的定期考试,提高审计人员财务法务素养,让专业的人做专业的事,从而促进审计监督的专业化、科学化。

综上所述,中国古代监察机构所履行的审计职能,尽管在当时政治体制框架下有先天不足,难以挣脱皇权的束缚,但仍然能在审计的制度安排、权力制衡、人才的选拔和培养等诸方面彰显古人治国理政的智慧。当今审计监督应当汲取精华、弃其糟粕,承古韵而铸新篇,让古老的审计智慧在新时代焕发出新的生机与活力,为国家治理现代化强基固本。

参考文献

- [1] 吴胜娟. 中国古代监察制度的演变[J]. 法制与社会. 2008 (21): 176.
- [2] 项俊波、文硕、曹大宽和王雄. 审计史[M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2001. 01.
- [3] 冯勇. 中国古代审计制度中的权力制约机制 [J]. 法商研究. 2007 (01): 142-149.
- [4] 贺清龙. 中国监察通鉴[M]. 北京: 人民出版社, 2017. 03.

作者简介: 郭倍言 (2000—), 女, 汉族, 四川宜宾市人, 硕士研究生, 单位: 西京学院会计学院审计专业, 研究方向: 审计鉴证和中国审计史。