

监督学概论

马怀平 项俊波 主编
赵 耿 刘家义



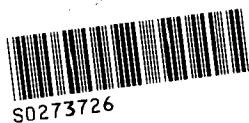
中国财政经济出版社

C93

90-15

监 督 学 概 论

马怀平 项俊波 主编
赵 耿 刘家义



S0273726

· 中国财政经济出版社

010.6127

高等财经院校试用教材
监 督 学 概 论

马怀平 项俊波 主编
赵 耿 刘家义

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市通县永乐印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 15.5印张 370 000字

1990年8月第1版 1990年8月北京第1次印刷

印数: 1—6 800 定价: 6.70元

ISBN 7-5005-1007-1/C·0001

编 审 说 明

审计署委托马怀平、项俊波、赵耿、刘家义等同志主持编写的《监督学概论》一书，经我们审定，同意作为高等财经院校审计学专业和其他经济类专业审计学基础理论课程的试用教材，亦可作为审计人员和其他监督部门人员业务学习的参考用书。

审计署全国审计专业教材编审委员会

1989年6月

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一篇 监 督 原 理

第一章 绪 论	(8)
第一节 监督的产生和发展	(8)
第二节 监督的意义	(21)
第三节 监督的依据	(28)
第四节 监督的对象和性质	(36)
第五节 监督的功能和特征	(41)
第六节 监督的任务和作用	(47)
第二章 监督系统	(52)
第一节 监督的分类	(52)
第二节 监督的层次	(58)
第三节 监督机构和人员	(62)
第四节 监督系统与管理系统的关系	(69)
第三章 监督方法	(72)
第一节 监督过程	(72)
第二节 监督手段	(78)
第三节 监督艺术	(83)

第二篇 政治监督

第四章 党的监督.....	(93)
第一节 党的监督的意义.....	(93)
第二节 党的监督系统.....	(101)
第三节 党的监督的内容.....	(105)
第四节 党的监督的方法.....	(115)
第五章 国家监督.....	(122)
第一节 国家监督的意义.....	(122)
第二节 国家监督系统.....	(127)
第三节 国家监督的内容.....	(131)
第四节 国家监督的方法.....	(137)
第六章 行政监督.....	(143)
第一节 行政监督的意义.....	(143)
第二节 行政监督系统.....	(149)
第三节 行政监督的内容.....	(155)
第四节 行政监督的方法.....	(163)

第三篇 社会监督

第七章 人民监督.....	(171)
第一节 人民监督的意义.....	(171)
第二节 人民监督的内容.....	(176)
第三节 人民监督的方法.....	(180)
第八章 舆论监督.....	(185)
第一节 舆论监督的意义.....	(185)
第二节 舆论监督的原则和形式.....	(195)

第四篇 法律监督

第九章 法律监督的作用和范围	(203)
第一节 法律监督的意义	(203)
第二节 法律监督与法律责任	(210)
第三节 法律监督的种类和范围	(215)
第十章 宪法监督	(221)
第一节 立法监督	(221)
第二节 宪法实施的监督	(226)
第三节 司法监督	(231)
第四节 宪法监督机构	(236)
第十一章 普通法律监督	(239)
第一节 普通法律监督的意义	(239)
第二节 普通法律监督的内容	(242)

第五篇 经济监督

第十二章 计划监督	(259)
第一节 计划监督的意义	(259)
第二节 计划监督系统	(266)
第三节 计划监督的内容	(267)
第四节 计划监督的方法	(270)
第十三章 财政监督	(276)
第一节 财政监督的意义	(276)
第二节 财政监督系统	(283)
第三节 财政监督的内容	(286)
第四节 财政监督的方法	(301)
第十四章 税务监督	(306)

第一节	税务监督的意义	(306)
第二节	税务监督系统	(313)
第三节	税务监督的内容	(316)
第四节	税务监督的方法	(320)
第十五章	银行监督	(325)
第一节	银行监督的意义	(325)
第二节	银行监督系统	(331)
第三节	银行监督的内容	(334)
第四节	银行监督的方法	(337)
第十六章	工商行政管理监督	(342)
第一节	工商行政管理监督的意义	(342)
第二节	工商行政管理监督的内容	(346)
第三节	工商行政管理监督的原则和形式	(353)
第十七章	价格监督	(356)
第一节	价格监督的意义	(356)
第二节	价格监督的内容	(363)
第三节	价格监督的形式和方法	(368)
第十八章	会计监督	(374)
第一节	会计监督的意义	(374)
第二节	会计监督系统	(380)
第三节	会计监督的内容	(382)
第四节	会计监督的方法	(387)
第十九章	统计监督	(392)
第一节	统计监督的意义	(392)
第二节	统计监督系统	(397)
第三节	统计监督的内容	(400)
第四节	统计监督的方法	(403)

第二十章	审计监督.....	(410)
第一节	审计监督的意义.....	(410)
第二节	审计监督系统.....	(417)
第三节	审计监督的内容.....	(422)
第四节	审计监督的方法.....	(432)

第六篇 监督体制改革探索

第二十一章	监督系统的内部协调.....	(440)
第一节	监督机制的相互关系.....	(440)
第二节	监督机制的总体协调.....	(449)
第二十二章	我国监督体制改革目标模式的总体设想.....	(455)
第一节	研究我国监督体制改革目标模式的意义.....	(455)
第二节	监督体制改革的客观必然性与现实可能性.....	(458)
第三节	监督体制模式比较.....	(464)
第四节	建立我国新型监督体制目标模式的基本框架.....	(437)
第五节	监督体制改革的对策与思索.....	(479)

前 言

随着人类活动领域的日益扩大，社会各方面的联系日益密切，作为社会管理重要职能和重要部分的监督工作，其作用也在日益增大。实践证明，有效的监督不仅能够保证整个社会运行过程的健康有序和有条不紊，而且能使社会行为事半功倍，大大提高社会运行效益。因此，监督对于现代社会，特别是对于我国进入全面推行社会主义现代化建设，努力建设社会主义民主政治和社会主义经济秩序的新时期，具有十分重大的现实意义。

我国社会主义监督已有40年的历史，在40年的实践中积累了丰富的经验，近年来随着改革的深化对其认识又有了升华。但是，由于长期以来我们生活在集权封闭状态，对于社会主义制度下是否依然存在着监督，监督的对象是什么和如何进行监督等一系列问题，没有从理论与实践的结合上作出系统、全面的探讨，使社会主义监督长期不能“定位”。因此，时至今日，我国社会主义监督的完整体系和系统理论尚未形成，从而使社会主义社会的运行缺乏健全的制衡机制和监督保证，在一定程度上制约了社会主义管理的完善和社会主义事业的发展。

为了弥补这一缺陷，探索出一条适合中国国情的社会主义的监督路子，我们在总结我国社会主义监督的经验教训和借鉴资本主义监督的合理成分的基础上，从我国客观实际需要出发，编写

了这本涉及面较为广泛的《监督学概论》。其主要目的，是力图对社会主义监督作出理论概括，从而形成一个独立、完整、具有中国特色的社会主义监督体系。

二

在不同的社会形态下，研究监督的目的是截然不同的。在资本主义社会，研究监督的目的是将广大人民作为生产工具如何在社会生产过程中充分利用，以创造出更多的剩余价值，来满足整个资产阶级的需要。在我国社会主义条件下，研究监督理论进行监督实践的主要目的，是从中国的实际出发，把马克思列宁主义的普遍真理同我国的具体实践结合起来，从理论和实践的结合上总结我国社会主义监督的经验，发现和揭示我国现阶段社会主义监督的客观规律，并将其系统化和理论化，用以指导社会主义监督的实践，为加强社会主义管理，保证社会健康运行服务。因此，本书的任务是：首先，在马克思主义指导下，总结我国社会主义监督的实践经验。建国40年来，我国社会主义监督经历了曲折的发展过程，积累了正反两方面的经验，为我们发现和揭示社会主义监督的客观规律提供了极为重要的实践依据。然而，这些经验还很不完全、系统，这就需要在马克思主义指导下，实事求是地对40年的社会主义监督实践作出理论概括。其次，是从中国的国情出发，发现、揭示和探索在社会主义制度下对社会运行过程进行监督的客观规律。我国正处于社会主义初级阶段，由于社会生产力非常低下，社会生产关系极不完善，社会运行有着非常特殊的一面。因此，本书拟从揭示社会系统的结构、功能以及社会管理和自动调节过程的规律性等方面入手，探索在社会主义制度下对社会运行过程进行监督的客观规律，研究对社会运

行过程的最优控制、调节、制衡和监察督导。

三

社会主义监督是以社会主义制度为前提的，对社会主义社会运行总过程及其各个方面、各个领域和各个环节进行的监督，因此，它既不同于资本主义及其以前（封建、奴隶）社会的监督，又不同于社会主义制度下各种门类的具体监督；同时，它又既与资本主义及其以前（封建、奴隶）社会的监督有着共性和可借鉴的一面，也与社会主义制度下各种门类的具体监督有着联系的相互依存的一面。本书针对这一特点，在总结、研究和阐述中，注意突出了以下几个方面：

第一，以马克思主义作为理论基础。马克思主义是人类先进思想的科学总结和人类智慧的结晶，她揭示了社会、自然界和人类思维发展的规律，为人类认识世界和改造世界提供了观点、立场和方法。因此，本书自始至终都坚持以马克思主义为理论指导，来研究社会主义监督的基本原理、对象、内容和改革方向。

第二，理论与实际相结合。马克思主义的精髓、核心和根本方法，就是辩证地、实事求是地、一切从实际出发地去观察、分析和看待一切事物。因此，本书注重从理论与实践相结合的原则，从调查研究，弄清我国社会主义监督的过去、现在和将来入手，运用系统论证、比较研究、矛盾分析和定性定量等多种方法，在纷繁复杂的监督现象中，抽象出共同的规律，上升为社会主义的监督理论。

第三，将现代科学技术成果溶于一炉。历史已经证明，社会主义监督不仅是一个普遍联系和不断运动变化的统一整体，而且与整个物质世界的发展变化和科学技术的日益提高有着极为密切

的关系。本书从宏观上研究社会主义监督的规律，正是根据这个科学原理确定的。因此，本书注意将与社会主义监督相关的科学技术发展动向紧密结合起来，综合运用现代科学技术如系统论、控制论、信息论等研究成果，对社会主义监督的本质与表象、主流与支流等理论问题进行系统阐述和探讨。

第四，将借鉴、继承与总结、探索紧密结合。列宁指出：有人说，“不向资产阶级学习也可以建成社会主义，我认为，这是中非洲居民的心理，我们不能设想，除了庞大的资本主义文化所获得的一切经验为基础的社会主义以外，还有别的什么社会主义”^①。资本主义及其以前（封建奴隶）社会监督的经验与方法，并非资产阶级或其他剥削阶级所发明，而是广大劳动人民的实践成果和智慧结晶，更何况监督本身还具有二重性，不同社会制度下监督还有相同的一面。因此，本书采取了“拿来主义”的态度和方式，既将资本主义监督的精华吸收为我所用，又继承了我国几千年遗留下来的丰富的监督经验，吸收了其中的光辉思想。

当然，借鉴和继承都是有一定限度的，它只能为我们提供一定的参考，而不能解决我们今天的实际。因此，本书在借鉴和继承的基础上，认真总结了建国以来监督工作正反两方面的经验，详细分析了社会主义制度下监督的客观规律性，并从理论与实践的结合上进行了较为系统、全面的论述，力图构成具有中国特色的社会主义监督理论体系。

四

社会主义监督的对象是整个社会运行过程，从监督涉及的范

① 《列宁全集》第27卷，第285页。

畴看，既包括生产力、生产关系和上层建筑，又包括整个社会领域和其中的所有过程及其机制；从监督的主体和客体看，既包括社会科学领域的政治、法律、社会、经济，又包括自然科学领域的技术、质量、生态、环境、卫生、交通、标准、计量、商标、海关、防疫、安全等。所以，社会主义监督是一门综合运用社会科学、自然科学、技术科学的原理和方法，联系生产力和生产关系、经济基础与上层建筑，研究对社会主义社会运行过程、机制进行总体监督和具体制衡的规律性的边缘科学。但本书不是一部有关监督的百科全书，不可能将社会主义的所有监督和监督的全部规律都透彻地揭示出来，并加以详细论述。同时，由于有关自然科学领域的监督如技术监督、质量监督、标准计量监督、海关监督、卫生防疫监督、交通安全监督，等等，既有其特殊运行方式和极强的专业活动过程，又不直接影响整个社会运行过程和制约社会运行方式，因此，本书从社会科学领域着眼，联系生产力与生产关系、社会科学与自然科学等各个领域，以解决社会主义制度下的监督意义、监督什么、怎样监督、谁来监督为基点，设定了社会主义监督的理论框架和本书的结构体系：第一篇全面阐述了社会主义监督原理；第二至第五篇，分别论述社会主义政治监督、社会监督、法律监督和经济监督四大监督系统；第六篇探索了社会主义监督体制改革和新型监督模式、体系的建立。全书各篇既突出了各自的特点和内容，又互相关联、贯通一气，力图全面地回答社会主义制度下的监督意义、监督客体、监督方法和监督主体等有关社会主义监督体系的问题。

五

社会主义是一个运动过程。在这个运动过程中，各项事业都

在不断发展。作为对社会运行过程进行监督、制衡、调控、督导和约束的社会主义监督，也在不断发展。因此，本书作者虽然竭尽全力对社会主义监督力图从理论上作出全面、系统的概括、阐述和探索，但由于我们水平有限，加之又是第一次尝试，错误疏漏不可避免。这就第一，敬请各位专家、广大读者批评指正；第二，在今后的实践中不断探索、总结，从而使这一课题研究得以不断深化，本书也得以不断完善。

本书在写作过程中，不仅得到了有关方面和许多领导、专家、同仁的大力支持，而且还参考了大量的研究资料和工作报告，大量吸收了同行们的研究成果。因此，本书不是我们几个作者的成绩，而是集体智慧的结晶，我们只不过是具体执笔者而已。中共中央政治体制改革研究室副主任兼国务院体制改革委员会副主任贺光辉研究员，北京大学杨紫煊教授，中国人民大学陈共教授，钟契夫教授、陶金镔教授，中共中央政治体制改革研究室周大力同志，监察部林乐同志、贾玉林同志，中国财政经济出版社马增伦同志，对本书的撰写不仅极为关心和支持，而且给予了热情鼓励和具体指导。当本书初稿完成以后，他们又在百忙中进行了详细审查，并提出了具体的修改意见。在此表示衷心感谢。

本书由马怀平、项俊波、赵耿、刘家义同志主编，并对全书进行总纂。参加撰写人员（按姓氏笔划为序）：马怀平、毛道维、田禾、刘家义、刘隆平、陈勇、赵耿、罗健、张光吉、张思武、胡旭光、项俊波、黄术东、杨江。

编 者

1989年4月

第一篇 监督原理

40年的社会主义监督实践表明，任何监督都是同生产力、生产关系、上层建筑和社会运动规律等范畴交织在一起的。因此，本篇从总结我国40年社会主义监督实践和剖析生产力、生产关系、上层建筑及社会运动规律等范畴的相互关系入手，对社会主义监督的定义，在社会主义条件下对社会运行过程实行监督的意义和由谁来进行监督，以及怎样进行监督等社会主义监督的基本原理，进行了系统地阐述和探讨。

第一章 绪 论

监督，对于任何一个现代国家特别是一个社会主义国家来说，都不是一个陌生的概念，许许多多的人，时时刻刻都在自觉不自觉地接受或从事监督活动。因为凡有人群的地方，凡从事社会公共活动，都需要并存在着监督。然而，对于这样一项渗透于人们日常生活之中并贯穿于整个社会运行过程的活动，对于这样一门新兴的科学，并不是每个人都透彻地理解了。相反，许多人只知道监督存在于社会运行过程，而不知道为什么在社会运行过程中特别是在社会主义社会运行过程中必然存在着监督；只知道监督是国家为实现其职能，对社会运行过程实行的监察督导，而不知道监督的真正含义、任务和作用。因此，要研究监督理论，探讨监督科学，进行监督实践，首先必须弄清楚监督的产生和发展、概念和意义、对象和性质、任务和作用。

第一节 监督的产生和发展

一、监督的原始萌芽

督监，既是管理范畴，又是历史范畴。研究监督科学，不能割断现实与历史的科学联系，必须运用马克思主义的唯物史观，按照历史的演进顺序，去辩证、系统而简略地回顾、分析、认识