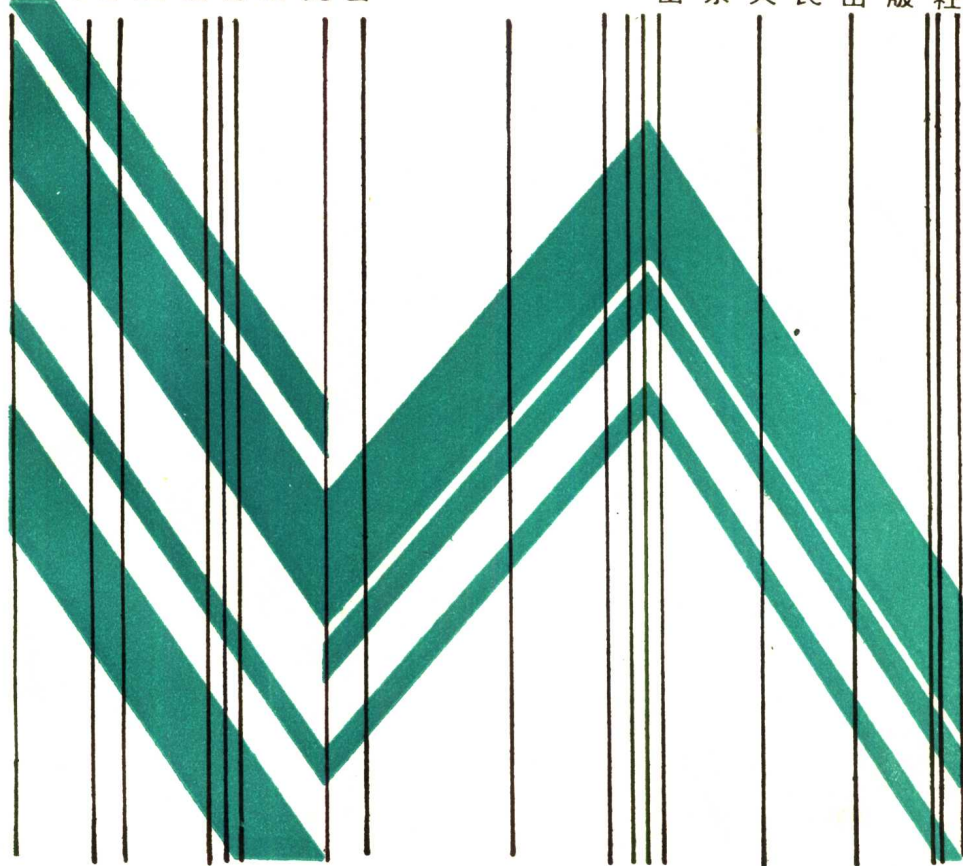


企业经营管理教材丛书

经济 监督学

上海管理教育研究会

山东人民出版社



企业经营管理教材丛书

经 济 监 督 学

东 水 俊 星

山东人民出版社

一九八六年·济南

企业经营管理教材丛书

经济监督学

东 水 俊 星

•

山东人民出版社出版

(济南经九路胜利大街)

山东省新华书店发行 山东肥城印刷厂印刷

•

850×1168毫米 32开本 7印张 2插页 154千字

1986年12月第1版 1986年12月第1次印刷

印数1-4,250

书号 4099·554 定价 1.50 元

编者说明

为配合开展经济管理教育，提高企业经营管理水平，以适应我国社会主义现代化建设的需要，山东人民出版社和上海市管理教育研究会联合组织出版了《企业经营管理教材丛书》。《丛书》由复旦大学等高等院校和有关科研单位及实际工作部门的一些长期从事经济管理科学教学与研究工作的专家、学者协作编写。

《丛书》共二十四册，内容涉及企业经营管理领域的各个基本方面。在编写过程中，作者力求把基本理论同我国的一些先进企业经营管理的实践经验、国外行之有效且对我国工业企业适用的现代管理方法有机地结合起来，进行系统、简明而通俗的阐述。《丛书》的大部分曾作为近年来上海市企业管理协会举办的厂长企业管理班、经济管理电视讲座和部分院校管理专业、企业管理研究班的教材。这些教材，经过教学实践，广泛征求意见，出版前在内容和体例方面又进行了修改充实和统编审定。

《丛书》适用范围较广，可作为厂矿企业的厂长、经理、经济师和管理人员的培训教材；有关院校、电大、职大及函授、刊授、业余大学的管理专业教学用书；也适用于经济管理人员自学。欢迎读者在使用过程中提出补充修改意见，以便再版时予以修订。

《企业经营管理教材丛书》编委会

前 言

经济监督学是一门新的经济管理学科。它对于加强宏观控制，提高国民经济计划与管理水平，提高企业、事业的经营素质，提高社会经济效益，为社会主义现代化服务，都具有重要的意义。从当前我国经济领域中的问题来看，更说明探讨、研究和学习这门学科的现实意义。

本书重点阐明社会主义经济的监督与控制的一般理论和财政、预算、税收、财务、银行、海关、市场、会计、统计以及审计等专业监督与控制的基础知识。其中有些内容曾在上海市《经济管理基础理论》电视讲座介绍过。为了更加适应经济管理干部学习的需要，在实践过程和广泛征求意见的基础上，作了进一步的修改和扩充。

本书在编写过程中曾得到复旦大学、上海财经学院、上海市财政税务局、人民银行上海市金融研究所等单位有关同志的支持。李儒训、厉声和、韩宏泰、何行道、肖正乾等同志曾对本书的编写提供了一些资料和宝贵意见。在此深表谢意。

由于经济监督涉及面比较广，而且我国国民经济正在继续调整，经济体制还在改革中，许多理论问题和实践问题，有待于探索和总结，再加上资料缺乏和作者水平有限，因而书中难免存在缺点和问题。

我们诚恳地希望经济理论界、经济部门的同志和广大读者，

提出批评与建议，以利今后修改、补充和提高。

作者

《企业经营管理教材丛书》编委会

主 编： 苏东水

编 委： （按姓氏笔划为序）

马广应 叶品樵 史景星 孙景奎

刘德久 苏东水 李葆坤 李儒训

屠修德 黄家顺

责任编辑： 刘德久 金明善

目 录

第一章 总论	1
第一节 经济监督的发展历史与研究对象.....	1
第二节 经济监督的定义与分类.....	7
第三节 经济监督的目的、职能和过程.....	10
第四节 经济监督的必要性和作用.....	15
第五节 经济监督的机构与职责.....	23
第六节 经济监督的国家性与民主性.....	32
第二章 财政监督	39
第一节 财政监督的意义和基本任务.....	39
第二节 财政监督的主要内容.....	47
第三节 财政监督的建设和基本方法.....	53
第三章 预算监督	59
第一节 什么是预算监督.....	59
第二节 预算监督的主要内容.....	60
第三节 预算外资金监督.....	68
第四章 税收监督	72
第一节 税收监督的意义和作用.....	72
第二节 税收检查监督的主要内容和形式.....	76
第三节 工业企业利润的监督检查.....	81
第四节 工商企业统一发票管理监督.....	84
第五章 财务监督	91
第一节 财务监督的意义和作用.....	91
第二节 农业财务监督.....	99

第三节	企业财务监督	102
第四节	基建财务监督和行政事业财务监督	107
第六章	银行监督	114
第一节	银行监督的必要性	114
第二节	信贷监督的性质	116
第三节	信贷监督的作用	124
第四节	信贷监督的范围和内容	128
第五节	信贷监督的方法	138
第七章	海关监督	144
第一节	海关监督的性质和组织	144
第二节	海关监督的任务和监督的基本原则	147
第三节	海关监督的主要内容	150
第八章	市场监督	156
第一节	市场监督的意义和原则	156
第二节	市场监督的主要内容	160
第三节	经济合同的监督	166
第九章	会计监督	173
第一节	会计监督的意义和作用	173
第二节	对会计纪律的检查与监督	180
第三节	行政事业会计的检查和监督	184
第十章	统计监督	187
第一节	统计监督的性质与作用	187
第二节	统计监督的指导思想	191
第三节	统计监督的基本任务	192
第四节	统计监督工作的组织机构与职责	194
第十一章	审计监督	200
第一节	审计的性质与必要性	200
第二节	审计的内容和作用	205
第三节	审计的种类	209
第四节	审计的步骤和办法	212

第一章 总 论

第一节 经济监督的发展历史与研究对象

监督，是经济管理的重要内容，是管理的一个重要职能。经济监督的含义很广，它涉及到国民经济各个部门，社会总生产过程，企业生产经营活动的各个方面。这一职能发挥的充分与否，对一个国家的经济，对一个部门和企业的发展有着直接的影响。加强经济监督，对于巩固无产阶级事业的经济基础，对于提高经济管理水平，对于提高社会经济效益，对于发展社会生产力，对于增加社会主义财富积累，对于发扬党的优良传统和作风都有重要作用。在加速社会主义现代化建设，调整国民经济的工作中，在当前打击经济领域里的严重犯罪活动的斗争中，加强社会主义经济监督，抓好社会主义生产、流通、分配和消费各环节，强调财政、预算、税收、银行、信贷、财务、会计、统计等经济监督，具有更加重要的现实意义。

一、经济监督的产生与发展

经济监督是人类社会经济发展到一定历史阶段，当人类分裂为敌对阶级、出现国家以后的产物。它是经济范畴，也是历史范畴。

在原始社会里，社会生产力水平极低，人们只有共同劳动，

平均分配产品才能生存。这时,没有剩余产品,没有私有制,没有人剥削人的现象,也没有任何阶级的存在,从而也就没有维护统治阶级利益的国家。原始社会末期,由于生产力和社会分工的发展,开始出现了剩余产品,提供了剥削的可能性,逐渐出现了私有制,随之人类分裂为奴隶主和奴隶两大对立阶级。奴隶主不仅占有生产资料,而且占有奴隶生产者本身。在经济上占统治地位的奴隶主阶级,为了维护本阶级的利益,强迫奴隶服从其统治,镇压奴隶的反抗,就需要有一系列的暴力机构,如军队、警察、监狱等和为阶级统治服务的专职人员——官吏,组成一个政权机构。于是,便产生了国家。

国家是一个阶级压迫另一个阶级的工具。掌握了国家政权的统治阶级,为了行使其国家的职能,就需要耗费一部分物质资料。要取得物质资料,国家就必须依靠其权力参与社会产品的分配,强制地无偿地取得一部分社会产品。从此,产生了经济监督,这就是对物质资料的再生产过程的监督,包括生产、分配、交换和消费四个环节的监督。

统治阶级为了维持它的存在和行使它的职能,为了保障国家机器的物质需要,就必须依靠国家的权力,强制地参与社会产品的分配,因而就会产生财政的动员、集中、分配、使用的监督职能。正如恩格斯所说:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的民族社会完全没有的。但是现在我们却十分熟悉它了。”^①

在奴隶社会,奴隶主国家的经济监督主要是迫使奴隶进行强制劳动和向被征服的民族部落索取贡赋。在封建社会,封建

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷第167页。

大地主国家的经济监督主要是以直接的实物税和劳役的形式来掠夺和剥削广大的农民。在资本主义社会，资产阶级国家机器得到充分发展，商品货币经济深入到各个领域，形成了一套税收、公债、预算等完整的制度，因而，资本主义国家的经济监督具有和资本主义以前的组织监督截然不同的形式。资本主义以前的经济监督直接和国家监督合二而一。例如：奴隶主专政国家的经济监督，就是赤裸裸的对奴隶的一种超经济的剥削和奴役的国家监督，或者说对奴隶的一种专政。

封建地主专政国家的经济监督，就是赤裸裸的对农民的奴役和实物掠夺的国家监督，或者说对农民的一种专政。而资产阶级专政国家的经济监督，则以“自由平等”为幌子，随着经济形态的变化和经济范畴的进一步完整，经济监督成为国家监督的一个组成部分而自成一套体系。通过财政经济监督，对广大无产阶级和劳动人民的剥削就更加广泛，剥削形式就更加隐蔽。由于资本主义经济监督涂上了民主和法制的色彩，因而其欺骗性和虚伪性也就更大。在美国竟然发生卖血妇人被控瞒税的罕见官司。例如在迈阿密地方一个名叫多瑙菲·嘉巴的妇人，她因出售她的罕有血型的血液获得可观的经济收入，1970年间她卖血赚得约二十八万美元，而向税局只报赚二万美元，被税务官起诉并被判入狱十八个月。多瑙菲·嘉巴被判罪后不服，进行上诉。这几年来一直在缠讼着。这场官司的争论点是：一个人出售血液或身体器官而获利后是否应该被征税？它反映了资本主义经济监督的一个侧面。

不同社会制度下的经济监督的职能，是由不同社会制度的经济关系的本质所决定的。我国社会主义经济的本质，决定了它具有有计划地分配社会产品的职能，积累建设资金的职能，

保证国民收入中消费基金同积累基金之间的最优比例的经济杠杆的职能，监督分配过程的职能等。就是说社会主义经济一般均具有分配和监督两大职能。我国社会主义经济监督在国民经济管理中，现阶段在进行社会主义现代化建设中所起的作用，是通过对社会产品进行有计划的分配与再分配并对其进行监督来实现的。随着社会主义经济的发展壮大，通过财政分配的社会产品日益增多，经济监督的性质、范围、内容、方法也随之变化，但是，经济监督的职能仍然是客观存在的，十分明显而且是非常重要的。社会主义经济客观存在着经济监督的职能，主要是由于：第一，国家既然通过财政来动员与集中建设资金，同时也就可以和必须对企业、事业等有关单位和个人是否很好地履行向国家缴纳税金的义务进行监督。第二，国家既然通过财政来供应资金，同时也就可以和必须对这些资金的分配和使用是否合理、是否适当进行监督。第三，国家既然通过财政来制定和执行财政制度和财政纪律，同时也就可以和必须对贪污、盗窃、铺张浪费、营私舞弊、化公为私等违法乱纪行为进行监督。第四，最重要的是实行经济监督要求全体国家工作人员，全国人民，遵守国家法纪，努力增产节约，爱护国家公共财物。

除上所述，社会主义的经济监督职能，是和分配职能互相配合不可分割相辅相成的。国家财政资金是劳动人民创造的物质财富，是属于全体人民的财产，是我们国家富强和人民丰衣足食的源泉，是完成经济建设计划，逐步实现社会主义现代化的重要财力保证。只有充分发挥财政的分配和监督作用，才能促进人们去努力生产、挖掘潜力、厉行节约、堵塞各种浪费的漏洞，更好地增收、节支、发展社会生产力，提高社会经济效

益，满足社会成员日益增长的物质和文化生活的需要。

二、经济监督学的对象与指导思想

经济监督是一门新的学科，它是在政治经济学的基本理论和财政体系的理论与实践的基础上分离出来而成为特殊的独立的社会科学的。

社会主义国民经济管理的财政、预算、税收、银行、财务与会计、统计、审计、海关和市场等学科都有独立研究的对象，它们各有活动领域与运动规律。但是，它们也具有共性，其主要表现有以下方面：

第一，它们都是建立在社会主义生产资料公有制的基础上，由党和国家所掌有；它们都是在党与国家的路线、方针、政策和计划指导下进行活动，为发展社会主义经济服务的。

第二，由于社会主义仍然存在商品生产和商品流通，就必然存在商品货币关系。资金是物资的货币表现。社会主义再生产的过程就是物资运动与资金运动的过程。它们都是国家为发展国民经济而筹集资金分配资金与管理社会资金的分配关系的体现。

第三，在国民经济管理中，它们对社会生产过程和社会总产品分配和再分配都具有监督的主要职能。国家运用它们的监督职能来反映、控制、检查、纠正社会再生产活动的目标偏差、偏离、干扰，以达到最佳的经济效益。

由此可见，在国民经济管理中它们各有特殊的管理活动领域与运动规律，又有共同监督社会生产流通、分配和消费的职能。根据它们的特性与共性，我们把它们各自的特性分开来编写，而把它们的共性综合研究构成整体的教材。这本教材是以

社会主义的经济发展规律为目标以国家为发展国民经济筹集、分配、管理社会资金过程中的动态平衡为线索。因此，经济监督的研究对象是社会的生产、流通、分配、消费过程中的动态平衡。我们研究它，就是揭示与阐明社会主义经济监督的性质及其特殊的与共同的发展规律。由于经济监督受社会主义生产资料公有制和国家的性质与职能的制约并为其服务，因而它们反映着党和国家的方针、政策、法规和计划以及国民经济各部门经济活动中所出现的偏差、偏离、破坏现象，也反映着社会上的矛盾与斗争。因此，我们研究经济监督，必须从生产关系角度去研究社会资金的分配与资金运动规律，同时还必须联系上层建筑与经济监督之间的辩证关系。

我们研究它的目的，就是运用它的理论指导经济生活的实践，提高经济管理工作的理论水平和业务水平，使我们的一切经济工作都能重视提高最佳的社会经济效益这个核心问题。更加自觉地为社会主义现代化服务。

经济监督是受国家性质与职能所制约的，并为其服务的。它是经济管理的有力工具。它既反映国家政策法令，也反映社会上的矛盾和斗争，因而它是一门具有鲜明阶级性的学科，它是保证国家经济建设方针、政策的贯彻，正确执行计划经济为主、市场调节为辅原则的重要手段之一。同时，在社会主义经济发展中，人民群众的根本利益是一致的，但涉及到部门、企业以及劳动者个人的切身利益，也还存在着这样或那样的矛盾。因此，在研究经济监督问题上必须把牢固树立坚持社会主义道路，坚持无产阶级专政，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想，坚持党的领导这四项基本原则作为指导思想，运用理论联系实际的方法，发扬一切从实际出发，实事求是的优良作风。只有

这样，才能做好经济监督工作，发挥它的工具作用，从而促进国民经济迅速的发展，为社会主义现代化建设而服务。

第二节 经济监督的定义与分类

一、经济监督的定义

经济监督，就是运用监督这一管理职能来检查、考察和控制社会的生产、流通、分配和消费的经济活动中的目标偏离，并加以纠正，从而达到最大经济效益的过程。

我国社会主义经济监督，是在中国共产党各级机构的领导下，由人民代表大会各级常务机构和检查机关进行工作的。它还通过各级财政、银行、税务、工商管理等部门进行日常的检查和考察、督促。经济监督主要是检查督促国家计划、财政收支、预算投资、税收计划、建设速度等等的实际执行情况。经济监督，在消极方面是为了防止贪污、盗窃、铺张浪费；在积极方面，则是为了厉行节约、增进财源，更有效地生财、聚财和用财。

二、经济监督的分类

经济监督可因不同标准而进行不同的分类，一般有如下几种分类：

（一）按监督的对象可分为一般监督和专门监督。一般监督涉及被监督对象活动的一切方面；而专门监督仅涉及被监督对象活动的某一个方面，如财务活动，遵守劳动法的情况，报表数据的可靠性等。

（二）按被监督对象的阶段，监督可分为事先监督、日常监

督和事后监督。在对某个问题采取最后决策之前,为了防止作出不可靠的或没有根据的决策,就要进行事先监督。在执行决策过程中,当还没有达到预定结果时,就实行日常监督。它的作用是及时查明妨碍在规定期限内圆满地执行决策的缺陷和偏差。它与经营管理的联系最为密切。它可以随时就地考查计划实施的成效,并给予制止或纠正。而事后监督,主要是检查是否正确地执行了决策,查明是否出现了偏差,分析出现偏差的原因及肇事者,以及决策本身的依据可靠性如何。事后监督的目的,也是为了取得有关资料,以便消除那些影响执行决策质量和成效的各种因素,并据这些资料,完善管理方法和程序管理结构和法规等。

(三) 按监督的组织关系可分为自我监督、内部监督和外部监督。自我监督是依赖于人的自我检查约束,是对自己在生产、交换、分配和消费各种活动中的行为进行纠偏和克制,以保证实现总体的目标。所谓内部监督,是指执行监督的单位与被监督的对象都是属于同一系统内的组织所进行的监督。而外部监督,则是指专门的国家机关对组织关系上不属于它们的对象所实行的监督。

(四) 按监督的组织形式又可分为党的监督、国家监督、社会监督和人民监督。党的监督在各种形式的监督中,占有首要的特殊重要的地位。在社会主义条件下,党的监督贯穿于全部国家组织和社会组织的一切活动中。国家监督,是指以国家名义利用国家权力实行的监督。社会监督,是以社会组织的名义实行的监督,其监督权力通常不具有法律权威性。人民监督,是指国家监督、社会监督同劳动者直接参加监督的结合。

(五) 按国家监督机关性质可分为立法监督、司法监督与行