

试论会计监督

于玉林

在有阶级的人类社会，不论古今中外，在人们的生产活动和社会生活中，都存在着按照一定标准的监督。随着生产和社会的发展，对人们的生产活动和社会生活形成了各种专门的监督。会计监督就是其中的一种。

在商品生产和货币关系的条件下，借助货币进行的监督就是会计监督。它包括对资金的组织、分配和使用的监督。由于会计监督是结合各部门通过财务会计工作进行的，所以，它在基层单位叫财务监督，在国家财政部门叫财政监督，在银行部门叫银行监督。

在我国实现四个现代化的过程中，要不要实行会计监督，监督什么，怎样进行监督，谈谈我们的粗浅看法与同志们商榷。

一、实现四个现代化需要加强会计监督

实现四个现代化要不要会计监督，回答是肯定的，不仅需要会计监督，而且还要加强会计监督。

在“四人邦”干扰和破坏时期，由于极左路线的影响，一时泛起“会计监督取消论”。“取消论”之一，是说会计监督是不相信群众，矛头向下整群众。他们说：按照规章制度办事，是对群众的“管、卡、压”，甚至提出：在无产阶级专政的国家里，工人是国家的主人翁，不需要会计监督，哪有会计监督主人翁！“取消论”之二，是说会计监督是对抗领导，矛头向上反对领导。有人说，各级领导是国家方针政策的制订者，既懂政策，又组织群众执行政策，凡事只要按照领导讲的和批示的办理就行了，用不着会计监督，要会计监督，岂不是怀疑、不相信领导，反对领导吗？

“会计监督取消论”是“四人邦”煽起无政府主义思潮的一种反映，也是“四人邦”的一个阴谋，为其挥霍浪费、贪污盗窃、巧取豪夺国家财产大开方便之门。

由于受“会计监督取消论”的影响，后果是严重的。在一些企业，削弱或取消了会计监督，结果是有章不循或无章可循，国家计划、财政预算和经济合同不执行，财经纪律、信贷纪律和结算纪律不遵守，收入无计划，开支无标准，消耗无定额，领用无手续，扩大开支，乱挤成本，铺张浪费，以物易物，请客送礼，走后门，物资积压，成本上升，利润减少，亏损增加，使国家在经济上遭受巨大的损失。同时，一小撮阶级敌人也乘机贪污盗窃，套购骗取，投机倒把，破坏社会主义财产。

历史的教训，从反面证明，没有会计监督是不行的。

实现四个现代化需要大量资金，如何保证按照党的路线、方针和政策，国家的计划、制度和法令，来组织、分配与使用资金，讲求经济效益呢？在实现四个现代化过程中，有党中央的正确领导，有全国人民一心为着实现四个现代化，是否就不需要会计监督？我们说，在我

国，由于封建主义的历史很长，经济文化比较落后，专制主义、官僚主义、特权思想、家长作风以及资产阶级个人主义、自由主义、无政府主义，很容易滋长；同时，还存在阶级斗争，这就还需要和加强会计监督。具体来说：

存在认识上的矛盾需要加强会计监督。在资金的组织、分配和使用的过程中，怎样组织、分配和使用资金，都会存在各种认识。这些认识有正确的，有片面的，也有错误的。认识上的差异是不可避免的。这是由于人们所处的地位不同，如中央或地方，主管部、局、公司或基层单位，职工个人；工作态度不同，如深入群众、深入基层多做调查研究，如官僚主义不调查研究；认识手段的局限，如受科学技术水平和企业管理水平的限制；事物本身规律性显露的不充分；等等。出现了认识上的差异，怎样组织、分配和使用资金，不能各执己见，各行其是，而需要通过会计监督，按照已制订的党的路线、方针和政策，国家的计划、制度和法令，来统一认识，认真贯彻执行。

存在先进与落后的矛盾需要加强会计监督。事物的发展由于内部和外部原因而不平衡，有先进的，也有暂时落后的。落后的东西有时没有外部的推动或督促，还不易改变其落后状况。如工业企业，在材料消耗、费用开支、劳动时间利用、设备利用、资金利用和产品生产，以及劳动生产率、成本、利润等方面，有的达到先进水平，有的则处于落后状态。对于企业在某些方面还暂时处于落后状态，在组织、分配和使用资金时，就需要通过会计监督，促其在一定时期内在这些方面达到先进水平。如企业出现亏损，有关部门就要通过会计监督，限期扭亏为盈；出现严重浪费，成本大幅度上升，就要采取各种措施，厉行节约，反对浪费，通过会计监督，按期降低成本。

存在物质利益上的矛盾需要加强会计监督。国民收入通过分配，最终使用于积累和消费。这个过程中涉及到国家、集体和个人三者之间的物质利益。多消费，就会减少积累；多积累，就会减少消费。从国家来说，国民收入的分配，国家、集体和个人三者之间有时会发生矛盾。从企业来说，国民收入的分配，同时涉及到国家、企业和职工三者之间的关系，如企业利润的分配，上交国家多少，留归企业多少，留归企业的部分，用于发展生产多少，用于集体福利多少，用于奖励职工个人多少，都会发生矛盾。如何正确地处理国家、集体和个人三者之间在物质利益上的矛盾，就需要通过会计监督，按照党的路线、方针和政策，国家的计划、制度和法令来处理。

存在阶级斗争需要加强会计监督。在我国，还有反革命分子和敌特分子，还有各种严重破坏社会主义秩序的犯罪分子和蜕化变质分子，还有贪污盗窃、投机倒把的新剥削分子。“四人帮”的某些残余，没有改造好的极少数地主富农分子和其他旧剥削阶级的某些残余，也还会继续坚持反动立场，进行反社会主义政治经济活动。并且，国内阶级斗争又同国际阶级斗争密切地联系着。所以，各种阶级敌人还将长期存在，我们还必须对他们实行无产阶级专政。在经济领域内，需要通过会计监督，严防和打击阶级敌人的破坏活动，以便保护社会主义公共财产。

上述说明，实现四个现代化还需要和加强会计监督。会计监督是一种科学管理的方法，它具有强制性，通过会计监督，在宣传解释，说服教育的基础上，促使有关部门、单位或个

人，必须按照党的路线、方针和政策，国家的计划、制度和法令执行。会计监督也具有阶级性，它是按照统治阶级的意志，为维护国家和劳动人民的根本利益，坚持社会主义道路，巩固无产阶级专政服务的。

由于会计监督的性质，在实现四个现代化的过程中，具有重要的作用：

其一，保证经济法规的正确执行。在社会主义条件下，为保证国家各种经济活动的正常进行，需要依据客观经济规律，制订各种经济方面的制度、规定和法律。我国已制订了一系列的有关经济方面的制度和规定，并将逐步制订各种经济法，如人民公社法、工厂法、公司法、银行法、基本建设法、物资供应法、商业法、合同法、森林法、土地法、环境保护法、对外贸易法，等等。各种经济法规的规定，一部分内容反映了资金的组织、分配和使用。在经济法规的执行中，会出现不遵守财经纪律和违法现象，如任意搞计划外建设，擅自增加工资和提高福利标准，乱挤成本，赊销商品，私分商品，不执行合同，破坏所有制，等等。因此，需要通过会计监督，按照经济法规的要求，组织货币的收入和支出，监督资金的组织、分配和使用，保护社会主义财产，以保证经济法规的正确执行。

其二，保证国家计划的顺利进行。在社会主义条件下，国家必须有统一计划。它包括劳动力计划，产品生产计划，相应地有国民收入生产、分配和使用计划。这就是一般所说的人力、物力和财力的计划。财力计划实际上是资金的组织、分配和使用的计划。在计划执行过程中，计划与实践会产生很多矛盾，诸如：原材料供应与生产的矛盾，消耗与效果的矛盾，产品生产与产品消耗的矛盾，等等；或中央与地方的矛盾，各部门之间，各企业之间和各地区之间的矛盾，等等。这些矛盾直接或间接都会表现为资金的组织、分配和使用的矛盾。因此，需要通过会计监督，按照国家统一计划的要求，监督资金的组织、分配和使用，以保证国家计划的顺利进行。

其三，促进国民经济的发展。由于通过会计监督，有利于保证经济法规和国家计划的执行，从而也有利于正确地处理国家、集体与个人三者之间的关系、调动各方面的积极性，特别是调动职工群众的社会主义积极性，提高各级经济管理部门和企业事业单位用经济方法管理经济的水平，其结果必然是促进生产的发展，加速商品流通，增加国家积累，提高人民生活水平，加速四个现代化的进程。

当前，国民经济贯彻“调整、改革、整顿、提高”方针，加强会计监督，具有更重要的现实意义。

加强会计监督，还要正确处理几个关系：

要正确处理监督与群众的关系。会计监督是国家赋予的一种专业职能监督。会计监督的根本目的与群众的根本利益是一致的。通过会计监督保护群众的根本利益，是群众所希望的，迫切需要的，当然能够得到群众的积极支持。会计监督的内容，群众要遵守，群众也能够自觉地遵守。在我们社会主义国家，群众要参加管理，对经济生活的各方面要实行严格的计算和监督。群众监督是群众参加管理的一种重要方式。会计监督的内容也是群众监督的内容，如监督生产，监督消耗，监督收入，监督支出。可见，会计监督与群众监督也是一致的。群众监督是专业的会计监督的基础，会计监督对群众监督以指导；会计人员要接受群众

的监督，群众要监督会计人员正确地执行监督的权利；进行会计监督，要贯彻群众路线，依靠和发动群众，把会计监督与群众监督更好地结合起来，更好地发挥监督的作用。

要正确处理监督与领导的关系。会计监督是在党和国家领导下进行的。各级领导要实行领导的责任，就包括要求会计人员按照国家有关规定实行会计监督。进行会计监督是完成领导者所要求完成的工作。所以，领导人员一般是大胆领导和积极支持实行会计监督的。既然会计监督反映了国家和人民的根本利益，领导者个人包括上至国家领导人下至一般领导人，都要与群众一样接受会计监督，没有特权可以例外。当会计监督与领导发生矛盾时，会计人员一方面要虚心听取领导的意见，同时，要向领导介绍和解释有关国家规定，以便统一认识按照规定办事；如领导坚持己见，会计人员应坚持原则，向有关部门反映，妥善解决。如有领导因受会计监督而对会计人员打击报复时，党纪国法不容，应受到严肃处理。

要正确处理监督与服务的关系。监督与服务是辩证的统一。会计监督的目的，是为政治服务，为生产服务，为群众服务，会计监督的作用，保证了政治和生产任务的完成，维护了群众的根本利益。会计监督是在服务工作中进行监督，在监督工作中更好地服务。

二、监督资金的组织、分配和使用

会计监督的内容是什么？在社会主义商品生产的条件下，国民经济有计划按比例发展规律和价值规律的作用，要求进行价值核算和实行经济核算制。这就要求计算国民收入的生产、分配、再分配、积累和消费。国民收入的生产、分配和使用，从国家财政来说，表现为资金的组织、分配和使用。为了保证社会主义扩大再生产的进行，需要有生产基金、流通基金、积累基金和消费基金，并按照国家计划组织资金、分配和使用资金。计划的执行是一个过程，需要通过会计监督促其实现，以便保证社会主义再生产的进行。国民经济是一个有机的整体，国民经济的资金的组织、分配和使用，又表现为这个有机整体中的部门、企业、事业和机关的资金组织、分配和使用。由于会计的对象是社会主义资金及其运动，以及它以货币为量度的特点，决定会计监督的内容是资金的组织、分配和使用。会计监督是通过货币的收支进行的，所以又叫货币监督或人民币监督。

（一）监督资金的组织

资金的组织，是指一定单位组织资金的来源。国家财政部门资金的组织，是指通过纳税和收取利润集中的国民收入；国民经济各主管部门资金的组织，是指财政的拨款、银行的贷款和从所属单位提取的资金；企业事业单位资金的组织，是指国家拨入的和单位内部形成的自有资金，从银行和其他单位借入的资金。

对资金的组织要进行会计监督。首先，要监督资金来源的渠道是否正当。一个部门或一个单位的资金来源一般有各种渠道，也就是通过各种途径获得资金；应该从什么渠道获得资金，一般说国家都有规定。凡通过按照国家规定的渠道获得的，又是纳入国家财政计划的，且手续完备的资金，是正当的即合法的；反之，不是按照国家规定的渠道获得的，又没有纳入国家财政计划的，且手续不健全的资金，应受到阻止和检查。如擅自从基层单位抽调生产资金，或摊派款项而集中起来的资金，是不合理的，应加以劝阻和制止。

其次,要监督资金来源的数额是否合理。在资金来源渠道正当的前提下,还要监督资金来源的数额是否合理。诸如:国家财政部门通过税收、上缴利润集中的资金,其数额,税率,上缴利润的比率等,是否有利于正确处理国家、集体与个人三者之间的关系,是否有利于国民经济有计划按比例的发展;企业事业单位的主管部门集中所属单位的资金(包括专用基金),其数额和集中的比率(如上缴折旧基金的比率),是否有利于调动企业事业单位的社会主义积极性和促进整个部门的生产事业的发展;企业事业单位内部形成的各种专用基金,其数额和提取的比率,是否有利于正确处理国家、集体与个人三者之间的关系,调动企业事业单位的社会主义积极性,促进生产事业的发展;各单位的借入资金是否有偿还能力,拨入的资金是否与需要相适应,其他资金来源是否是生产经营活动所必需。

(二) 监督资金的分配

资金的分配,是按照国民经济有计划按比例规律的要求,资金在国民经济各部门、各地区、各单位之间的分布。为了保证资金的合理分配,要进行会计监督。首先,监督资金的分配,是否按照国家统一计划。资金的分配,要按照农业、轻工业和重工业的顺序,保证农业的发展,各部门的资金分配,要保证本部门的发展重点;要正确处理生产和建设的关系,在保证简单再生产进行的条件下进行基本建设,基本建设投资,要缩短战线,保证重点,在贯彻独立自主、自力更生方针的前提下,争取引进先进技术;要正确处理积累与消费的关系,在改善和提高人民物质文化生活水平的基础上增加积累。

其次,监督资金的分配要与物资分配、劳动力分配相平衡。资金的分配反映物资和劳动力的分配,三者综合平衡,才能保证国民经济计划的顺利实现。如果资金的分配与物资和劳动力的分配不平衡,计划留有缺口,则会影响国民经济的发展。这种综合平衡的要求,从整个国家到各地区、各部门以至各单位,都要如此。国家平衡,地区不平衡,或部门不平衡,地区或部门平衡,但各单位不平衡,都不是真正综合平衡,同样会影响国民经济的发展。

再次,监督资金分配数额同资金来源数额和国民经济的发展是否相适应。资金的分配应本着量入为出略有节余的原则,如果按照收入小于支出发生赤字来安排国民经济的发展,将会影响国民经济的发展。因此,国家预算支出要与预算收入相平衡;各地区的资金分配数额要与资金来源数额相平衡;各部门的资金分配数额要与资金来源数额相平衡。资金的分配数额要与国民经济的发展相适应,一般说,应根据国民经济发展确定资金的分配数额,避免发生经济发展任务大而资金不足,或经济发展任务小而资金多余的现象。一个企业事业单位的资金来源数额,要与本单位承担的经济任务所需的资金相适应,尽量做到占用资金少,加速资金周转,完成更多的任务,为实现四个现代化多做贡献。

(三) 监督资金的使用

资金的使用,即资金的耗用,最终表现为用于积累和消费。用于积累方面的资金,如基本建设投资和国家的储备;用于消费方面的资金,如生产的耗费和非生产的社会集体消费与个人消费。监督资金的使用,主要是指用于积累和生产消费与社会集体消费的资金。首先,监督资金使用是否按照国家规定。资金的使用,要按照党的路线、方针和政策,国家的计划、

制度和法令，做到合理又合法。对于违反国家规定的开支，超过标准的开支，要说服教育和劝阻；对于破坏社会主义财产的行为要进行坚决斗争，保护社会主义财产的安全与完整。

其次，监督资金使用是否专款专用。在按照国家计划确定的国民经济中的生产基金、流通基金、积累基金和消费基金，以及各部门、各地区、各企业事业单位形成的各种资金，都具有专门的用途，一般说，专款专用，才能保证国民经济有计划按比例的发展。就工业企业而言，企业的固定资金、流动资金和专用基金，不得相互流用或占用；否则，相互流用或占用，就会影响企业生产经营活动的正常进行，影响职工的物质文化生活。

再次，监督资金的使用是否符合经济效益原则。提高资金使用的经济效益，是发展国民经济的重要原则之一。提高资金的经济效果，力求做到少花钱多办事，我们的事业才会兴旺发达，四个现代化的建设才会突飞猛进。对工业企业来说，提高资金的经济效果，就是要求资金占用少或资金耗费少，而表现为劳动成果的产品质量好、数量多、产值大，或收入多、成本低、利润大。显然，提高经济效益，就意味着增加生产，增加积累。计算资金利润率和投资回收期指标，能够较好地反映资金使用的经济效益。要提高经济效益，必须通过会计监督，促使资金的合理、节约地使用：合理使用材料，综合利用材料，回收废旧材料，提高材料利用率；反对铺张浪费，发扬“一厘钱”精神，艰苦奋斗，勤俭办企业；挖掘设备潜力，革新、改造现有设备，提高设备利用率；促进生产的发展，提高产品质量，增加产品种类，改进销售工作，不断满足社会和人民的需要。对于浪费资金，生产停滞，产品积压，经营不善、发生亏损的企业，要坚决采取措施，及时解决。

三、建立会计监督组织，认真开展会计监督

建立会计监督组织，是实行会计监督的重要措施。多年来，尽管会计具有监督的职能，国家也赋予会计人员监督的权利，但是，由于没有专门的会计监督组织，始终没有充分发挥会计监督的作用，以致削弱和取消了会计监督。

国家要建立一个严格的会计监督系统。这个系统可由财政部门、银行部门和各业务部门的会计监督组织分别组成，由财政部门会计监督组织协调并统一领导。

财政部门建立会计监督组织，如建立会计监督司（处），负责督促与检查国家机关、事业、学校、团体以及企业单位的国家预算收入和支出或财务收入和支出，是否按照党的路线、方针和政策，国家的计划、制度与法令执行；负责制订会计监督的制度、规定与奖惩措施，制订“会计监督法”，并加强与银行会计系统和业务部门会计监督系统的联系，协调并统一组织和给予会计监督的业务指导。

银行是全国信贷和结算中心，是全国的“簿记机关”，通过信贷和结算业务，能充分发挥货币监督作用。银行部门建立会计监督组织，可以组织、协调和指导本部门各方面的会计监督，通过信贷和结算业务，监督有关部门和单位的货币收入和支出。

各业务部门也必须建立会计监督组织，负责本部门的会计监督工作。中央部和地方的局、公司、企业事业单位应设有会计监督处（科）或设专职（兼职）会计监督员，尤其是一般的工商企业应设有专职的或兼职的会计监督员，明确岗位责任，负责会计监督工作。

建立专门的会计监督组织，会计监督人员可以由上级任免，业务上受上级指导；这样，会计监督人员有职有权，便于开展会计监督工作。

建立了会计监督组织，还要认真地开展会计监督工作。

会计监督是经济管理中一项重要的工作。它不是行政命令，而是在党的领导下，依靠和发动群众，按照客观经济规律管理经济的一种手段。它依据党的路线、方针和政策，国家的计划、制度和法令进行监督。会计监督人员应认真学习和准确地掌握这些依据，认真开展会计监督工作。

会计监督工作按其监督内容的性质包括：

1. 参加编制预算或财务计划。参加编制计划，提建议，要求计划指标既反映国民经济发展的要求是奋斗的目标，又是建立在各方面综合平衡基础上能够完成的指标；对计划中主要项目的货币收入和支出，要按照国家规定逐项计算，做到合理又正确；对已编制的财务计划和成本计划，要进行认真审核，对不符合国家规定和不符合提高资金经济效益原则的收入和支出，要建议修改。

2. 审查收入和支出。要审查收入和支出，是否符合计划和规定。手续是否完备；应收应付款是否合理和及时清理，特别要及时上缴利润和税金；对开支数额较大的费用项目，主要设备购置项目，重要专用基金工程项目，要逐项审查其开支是否合理；对不符合规定或手续不完备的收入和支出，要分析原因，明确责任，及时处理；通过审查收入和支出，监督财务计划的执行。

3. 监督生产消耗。监督产品生产过程的消耗，厉行节约，反对浪费；提高产品质量，完成生产计划。

4. 检查财产的安全与完整。检查各种物资（材料、设备和产品）、货币资金和债权的安全与完整；财产的增减变化要符合规定和手续完备；严防阶级敌人破坏社会主义财产。

5. 考核资金效果。对资金的使用，要考核其经济效果，做到少花钱，多办事，办好事；审核会计报表，检查财务指标完成情况，分析资金利用效果。

6. 预测财务变化。根据现实情况，考虑变化因素，预测未来财务变化情况，把目前经济事业发展与远景经济事业发展相结合，并为远景经济事业的发展创造条件，促进财务情况向最优化变化。

会计监督按照监督的时间包括：事前监督、日常监督和事后监督。做好事前监督，参加编制预算或计划，防患于未然，是加强会计监督的重要步骤；做好日常监督，检查资金的组织、分配和使用，促进计划顺利完成，是加强会计监督的重要途径；做好事后监督，检查财务计划执行情况，考核资金使用效果，是加强会计监督的重要措施。

会计人员要做好会计监督工作，要充分运用计划（包括预测）、审核、检查、分析、调查、报告和总结等专门方法；要利用各种核算资料，如凭证、帐簿和报表；要经常深入群众、深入实际做调查研究，了解财务收支具体情况。

为了做好会计监督工作，可以规定有关部门或人员，定期向会计监督人员报告有关情况

况,以便会计监督人员开展正常的监督活动。在会计监督工作中,会计监督人员对于违反国家规定和法律的单位或个人,根据情节轻重,有权采取各种监督手段:宣传教育,建议,警告,经济制裁,行政处分,刑事控告,等等。

为了保证顺利开展会计监督工作,国家应制订“会计监督法”,使会计监督具有法律效力。会计监督虽然具有强制性,会计监督组织也是执行国家规定和经济法的组织,但它不同于国家经济司法机关。会计监督组织,是在国家机关、国民经济部门、企业事业单位内部设置的职能单位,是组织和管理生产经营活动的有机部分;只有当会计监督不能在本部门(单位)内部解决违法问题时,才提请经济司法机关解决,所以,在社会主义条件下,应立足于各部门、企业、事业、机关内部开展会计监督,执行国家规定和经济法规,促进经济事业的迅速发展。

四、开展会计监督学术研究 建立“会计监督学”

我国在实现四个现代化的过程中,当前,正处于伟大的转变时刻,随着国民经济的迅速发展,生产的转业化和协作,企业的现代化,国际贸易的开展,这都涉及到各部门、各单位、各地区之间的关系,人与人之间的关系,各再生产环节之间、国民收入的生产、分配、消费和积累之间的关系,本国与外国之间的关系。而对这些方面都需要采用现代化的方法进行管理和。我们要在坚持社会主义道路,坚持无产阶级专政,坚持党的领导,坚持马列主义和毛泽东思想的原则下,根据客观经济规律,由国家制订各种制度和规定,逐步制订各种经济法,以便加强经济管理。保证党的路线、方针和政策,国家的计划、制度和法令顺利执行的重要措施,是开展会计监督。怎样进行会计监督,它的对象、性质、任务、组织和方法是什么,从我国的实际情况出发,参考外国有用的经验,都需要认真而积极地开展学术研究。

自然科学在日新月异,社会科学也在不断发展。由于监督是会计的基本职能之一,会计监督又是经济管理中一项重要而复杂的工作,有必要在会计学中建立一门“会计监督学”。目前,只建立“会计检查”课程是不够的。会计检查只是会计监督的一种方法。建立“会计监督学”,有利于加强会计监督理论的研究,有利于加强会计监督工作,为实现四个现代化服务。

“会计监督学”在社会科学中是跨学科的边缘性科学,涉及到财政学、银行学、会计学和企业管理学等等。建立这样一门科学需要一个过程,目前,可先在财经院校开设“会计检查”课,逐步创造条件开设“会计监督学”课。为了便于讨论,初步设想“会计监督学”包括如下内容:会计监督的对象、意义、任务和原则;会计监督的方法;会计检查;会计监督组织;企业单位会计监督;部门会计监督;财政部门会计监督;银行会计监督;会计监督手段和问题处理。

上述粗浅看法,欢迎批评指正。