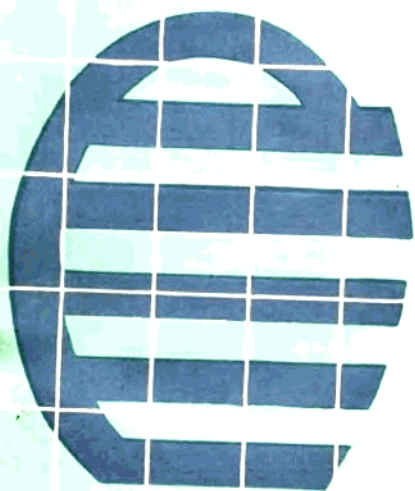




国家经济监督系统研究

林 丕 李 敏 王树林 著

序 言

国家经济监督，是当前我国国民经济管理中的一个突出的薄弱环节。几年来，我国的社会经济生活中，发生了大量的违法经济活动和混乱现象，其原因固然是多方面的，但国家经济监督系统不健全和不得力，不能不说是一个重要的原因。因此，如何健全和加强我国的国家经济监督系统，就成了一个在理论上和实践上迫切需要研究的课题

世界各国的经验都证明，要使商品经济得到正常发展，要建立起良好的商品经济秩序，要使商品生产者的狭隘经济利益与社会公共利益的矛盾得到控制和缓解，没有一个科学有效的国家经济监督系统是根本不行的；要实现宏观经济决策的科学化，要取得较好的综合社会经济效益（指经济效益、社会效益、环境效益的统一），没有一个科学有效的国家经济监督系统也是不行的。有鉴于此，我们要实现社会主义商品经济的正常发展，要提高社会主义经济管理的科学化水平，就需要从我国的国情出发，参考借鉴外国的一些有益经验，对社会主义国家经济监督的基本理论和基本实践问题，进行一番系统的研究。

在现代社会中，由于社会经济关系十分复杂，各国的国家经济监督系统，都是由一系列分工精细、结构复杂的国家经济监督机构有机组合而成的。我国的国家经济监督系统，由国家权力机关、国家司法机关和二十多个具有经济监督职能的国家行政机关有机组合而成。一个时期以来，人们对国家

经济监督系统中的一些部门的专项研究，例如对审计监督、工商行政管理、财政监督、税务监督等等的研究，已取得了一些进展和成果。然而，对整个国家经济监督系统的综合研究，却还很少有人去进行。我们试图补上这个空缺，对国家经济监督系统进行一次综合性、整体性的研究和探索，希望能起一点抛砖引玉的作用。

我们对这个课题的研究，从1985年开始。经过四年来的调查和研究，写成这本书。这本书的内容体系是这样安排的：第一章是绪论，讨论国家经济监督的概念、内涵和必要性；第二、三章讨论国家经济监督的基本任务和基本原则；第四、五、六章讨论国家经济监督系统的构成要素、组合关系和监督功能；第七章讨论国家经济监督系统与其他社会监督系统的相互关系；第八、九章讨论国家经济监督对社会主义法制和社会主义民主的依赖关系。

我们愿以这样一个初步的研究心得求教于读者，希望读者给予批评、指正。

这本书是我们三人集体撰写的，由林丕主编。我们的写作分工是：林丕撰写第一、三、九章和序言；李敏撰写第二、七、八章；王树林撰写第四、五、六章。全书由林丕作了统一的加工和修改。

林丕 李敏 王树林

1989年6月12日

目 录

序言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 国家经济监督的概念和内涵	(1)
一、国家经济监督的概念	(1)
二、国家经济监督的内容	(3)
三、社会主义国家经济监督的基本目的	(5)
第二节 国家经济监督的必要性和重要性	(7)
一、经济监督是国家政权的重要职能之一	(7)
二、商品经济的正常发展需要有健全、有效的国家经济监督	(9)
三、我国当前的社会经济条件下特别需要加强国家经济监督	(14)
第三节 国家经济监督是国家经济调节总体系中的一个组成部分	(20)
一、国家经济调节的概念和内容	(20)
二、国家经济监督在国家经济调节总体系中的地位和作用	(23)
第二章 国家经济监督的基本任务	(26)
第一节 国家对各种违法经济行为的监督	(26)
一、对我国当前各类违法经济行为的基本分析	(26)
二、国家对各类违法经济行为监督的基本要求	(46)

第二节 国家对宏观经济决策的监督.....	(47)
一、什么是宏观经济决策.....	(47)
二、国家对宏观经济决策监督的内容和方式.....	(52)
第三节 国家对综合社会经济效益实现情况的监督.....	(55)
一、什么是综合社会经济效益.....	(55)
二、国家对综合社会经济效益实现情况监督的范围和要求.....	(57)
三、国家对综合社会经济效益实现情况监督的形式和方法.....	(58)
第三章 国家经济监督的基本原则.....	(61)
第一节 体现社会主义国家经济监督目的性、方向性的三项原则.....	(61)
一、保护和促进社会主义商品经济正常发展的原则.....	(61)
二、促进社会主义经济管理科学化、民主化的原则.....	(67)
三、保护社会公共利益和促进社会主义物质利益原则和谐实现的原则.....	(74)
第二节 体现社会主义国家经济监督公正性、人民性的两项原则.....	(78)
一、在法律面前人人平等的原则.....	(78)
二、实事求是、清正廉洁的原则.....	(83)
第四章 国家经济监督系统的构成和职责(上).....	(86)
第一节 国家经济监督系统的内涵和特点.....	(86)
一、国家经济监督系统的内涵.....	(86)

二、国家经济监督系统的特点·····	(89)
第二节 国家权力机关和司法机关的经济监督职责 ·····	(92)
一、各级人民代表大会及其常务委员会的经济监督职责·····	(92)
二、各级人民检察院的经济监督职责·····	(99)
三、各级人民法院的经济监督职责·····	(101)
第三节 专司经济监督或主要从事经济监督的国家行政机关及其职责 ·····	(104)
一、审计监督·····	(105)
二、工商行政管理·····	(108)
三、产品质量监督·····	(112)
四、技术监督·····	(119)
五、行政经济监察·····	(122)
第五章 国家经济监督系统的构成和职责(中)···	(127)
第四节 兼有经济监督与经济调节功能的国家行政机关及其职责 ·····	(127)
一、财政监督·····	(128)
二、税务监督·····	(129)
三、银行监督·····	(132)
四、海关监督·····	(135)
五、物价监督·····	(138)
六、劳动保护监督·····	(139)
七、国土资源保护监督·····	(143)
第五节 兼有经济监督与社会服务功能的国家行政机关及其职责 ·····	(152)

一、统计监督.....	(152)
二、专利保护监督.....	(155)
三、环境保护监督.....	(157)
第六章 国家经济监督系统的构成和职责(下)...	(161)
第六节 国家经济监督系统机构组合的若干原则	(161)
一、配合协调的原则.....	(161)
二、制衡的原则.....	(163)
三、依法设置的原则.....	(165)
四、跨度适度的原则.....	(168)
五、效能的原则.....	(169)
第七节 国家经济监督系统的建设问题	(171)
一、健全国家经济监督系统的基本要求.....	(171)
二、我国国家经济监督系统建设中的若干问题	(171)
第七章 国家经济监督系统与其他社会监督系统的	
关系	(192)
第一节 社会监督系统的概念和内容	(192)
一、社会监督系统的概念.....	(192)
二、社会监督系统的内容.....	(193)
第二节 正确处理国家经济监督系统与其他社会监	
督系统相互关系的若干问题	(206)
一、正确区分各种监督系统的不同性质和职能	
问题.....	(206)
二、正确发挥各种监督系统的合力和斥力问题	(209)
三、建立保护消费者权益的政府与民间的双重监	
督系统问题.....	(213)
四、国家经济监督机关与社会审计组织的协作	

问题.....	(216)
第八章 国家经济监督与社会主义法制的关系.....	(218)
第一节 社会主义法制的概念及其与国家经济监督 的关系.....	(218)
一、社会主义法制的概念和主要内容.....	(218)
二、国家经济监督与国家经济法制的同一性和 差别性.....	(221)
三、国家经济监督对社会主义法制的依赖关系	(223)
第二节 加强国家经济监督中的法制建设问题...	(226)
一、立法工作的一些问题.....	(226)
二、执法过程的一些问题.....	(236)
三、守法环节的一些问题.....	(241)
第九章 国家经济监督与社会主义民主的关系.....	(245)
第一节 国家经济监督对社会主义民主的依赖 关系.....	(245)
一、社会主义国家经济监督的可靠性要靠社会主 义民主来保证.....	(245)
二、社会主义国家经济监督的有效性也要靠社会 主义民主来保证.....	(248)
第二节 对国家经济监督机关的再监督问题.....	(254)
一、再监督的概念、意义和任务.....	(254)
二、再监督的内容和层次.....	(256)
三、人民群众的民主监督是最高层次的再监督	(258)
第三节 实现和强化人民群众民主监督的条件...	(259)
一、思想条件.....	(260)
二、体制条件.....	(262)

三、法制条件.....	(269)
四、经济条件.....	(270)
五、文化条件.....	(271)

第一章

绪 论

第一节 国家经济监督的概念和内涵

一、国家经济监督的概念

研究国家经济监督的概念，需要从一般的监督概念谈起。所谓监督，一般说来，就是一定的监督主体（监督者），按照一定的监督标准或监督规范，运用适当的监督手段，对监督客体（被监督者）的行为进行检查、控制和矫正。

那么，什么是国家经济监督呢？大致可以这样说：国家经济监督，是国家政权运用法律的、经济的、行政的等手段，对社会经济活动进行带强制性、限制性、规范性的干预和调节，旨在发现和纠正各种违反国家根本利益、背离国家宏观控制的经济行为，把各种社会经济活动规范在国家法律、法规和基本政策所允许的范围之内。

对于这个简要的界说，需要作以下几点说明：

（一）国家经济监督的“监督主体”，是国家政权。说得具体些，是国家政权中的一系列经济监督机构。在现代社会中，由于社会经济活动十分复杂，国家政权仅仅设立一、

两个经济监督机构是难以完成国家经济监督任务的。因此，一般的国家政权、特别是大国的国家政权，都必须建立一系列的国家经济监督机构，形成一个分工精细、部门齐全、结构复杂的国家经济监督系统（关于这个系统的具体构成，我们将在第四章中再作详细的讨论）。

（二）国家经济监督的监督手段，是多种手段综合并用的，包括法律手段、经济手段、行政手段、教育手段以及相应的技术手段等等。有一种说法，把国家经济监督的概念，解释为“国家用经济手段去监督”，这是不确切的。

（三）国家经济监督的监督范围相当广泛，是对一国之内的各种社会经济活动的广泛监督。它的监督对象和监督客体大致包括以下三类：一是对各类企业及其他商品生产者、经营者的微观经济活动的监督；二是对各级国家经济管理机关的宏观经济管理活动、特别是宏观经济决策活动的监督；三是对各级国家机关、军队、事业单位及其他社会团体的财务活动的监督。

（四）国家经济监督，是国家干预社会经济活动的一种形式，其性质是上层建筑对经济基础的一种反作用。在政企分开的条件下，国家对社会经济活动的干预，可以统称为国家经济调节。它有多种调节形式，其中有一种是带强制性、限制性、规范性的调节，那就是国家经济监督。换言之，国家经济监督，是国家经济调节总体系中的一个组成部分。

（五）国家经济监督的任务，是要发现和纠正各种违反国家根本利益、背离国家宏观控制的经济行为。为了实现这个任务，根据现代经济管理的经验，各国的国家经济监督系统一般都需要进行以下三个方面的监督活动：一是对各种违

法经济行为的监督，简称法纪监督；二是对宏观经济决策的监督，简称决策监督；三是对综合社会经济效益实现情况的监督，简称效益监督。

（六）国家经济监督的监督标准，是国家的法律、法规和基本政策。国家经济监督的职能，就是要把各种社会经济活动规范在国家法律、法规和基本政策所允许的范围之内。在国家的法律、法规和基本政策这三类监督标准中，国家法律是最基本、最主要的监督标准，国家的法规和基本政策应服从于国家法律。

二、国家经济监督的内容

国家经济监督的具体内容，各国不尽相同，但大体上都包括三个部分：

（一）国家对各类商品生产者、经营者的微观经济活动的监督

这是现代世界各国的国家经济监督活动中最主要的部分。其内容包括国家经济监督机构对各类企业及其他经济组织和个体经营者的一系列生产、经营活动的监督。监督的领域涉及到社会再生产总过程（生产、流通、分配、消费）的各个方面。当然，这绝不是说国家经济监督机构可以越俎代庖，去包办代替或任意干涉各类商品生产者、经营者的具体生产、经营活动。绝不是这样的。国家的经济监督活动，应在切实尊重和保护各类商品生产者、经营者的经营自主权的前提下，按照法定的职权范围去进行。

国家对各类商品生产者、经营者进行经济监督的具体项目和范围，各国不完全相同。但有一些国际上公认的、为保

证商品经济正常发展所不可缺少的国家经济监督项目，却是各国都需要设置的。这些项目是：审计监督、财政监督、税务监督、中央银行监督、企业登记监督、市场监督、经济合同监督管理、产品质量监督（含一般产品质量监督、食品卫生监督、药品监督、建筑工程质量监督、进出口商品检验等）、标准化监督、计量监督、海关监督、物价监督、劳动保护监督、国土资源保护监督、统计监督、知识产权（专利、商标、版权）保护监督、环境保护监督、经济司法（经济案件的检察和审理）等；有的国家还专门设立了保护消费者权益的国家机构（如消费者事务署等），受理消费者的投诉，对商品生产者、经营者进行监督。在当今世界上，完全没有国家监督的、所谓“自由的”商品经济，是根本不存在的。当然，各国的国家经济监督，由于各国的社会制度不同，其监督标准和监督性质也不相同。资本主义的国家经济监督，是为了维护资本主义制度，保护和促进资本主义商品经济的发展；社会主义的国家经济监督，则是为了维护社会主义制度和人民群众的总体利益，保护和促进社会主义商品经济的发展。

（二）国家对各级国家经济管理机关的宏观经济管理活动、特别是宏观决策活动的监督。

这种国家经济监督活动，也是世界各国都有的。因为，世界各国都有一定的国家经济管理机构，都要对社会经济活动进行不同形式、不同程度的干预，它们的这种干预活动，对国民经济的发展有巨大的影响和作用，因此对这种干预活动必须进行严格、周密的监督。尤其是社会主义国家，国家经济管理机关拥有很大的经济权力，它们的宏观经济管理、

宏观经济决策活动对国民经济的发展有举足轻重的影响，就更需要加强监督。监督的形式有：国家权力机关对国家行政机关的重大经济决策的审查、批准和监督；国家司法机关对国家行政机关中的各个经济管理部门及其公务人员的渎职、违法行为的监督和追究；国家行政机关中的行政经济监督部门对各个经济管理部门及其人员的监督，以及各个行政经济监督部门互相之间的监督，等等。

（三）国家对各级国家机关、军队、事业单位及其他社会团体的财务活动的监督

此项监督活动，也是世界各国都有的。因为凡是有财务活动的单位，都有可能发生贪污、浪费及其他违反国家经济法律、法规和政策的行为，因此有加以监督的必要。监督的形式，主要是审计监督、财务监督、行政监察（即我国监察部系统所进行的廉政监督）和经济司法（经济检察与经济审判）。

以上三个部分，就是国家经济监督的基本内容。这三个部分之间，是互相联系的，有时还互相渗透。尤其是第一、二部分之间，联系更为密切，因为有许多违法经济活动，往往是内外勾结起来干的。这一点，我们在研究国家经济监督问题时，需要充分加以注意。

三、社会主义国家经济监督的基本目的

任何国家的国家经济监督都不是为监督而监督，都有一定的监督目的。监督目的又分为较长时期的基本目的和一定时期的具体目的两种。

那么，什么是社会主义国家经济监督的基本目的呢？

有一种说法，认为社会主义国家经济监督的实质，是物质利益的监督，或者说是物质利益分配、再分配的监督，其基本目的是要解决社会主义社会中物质利益的合理分配问题。这种说法有一定的道理，但不够全面。毫无疑问，合理控制和调节社会主义社会中物质利益的分配关系，是社会主义国家经济监督的一项极为重要的任务和目标。但是，社会主义国家经济监督的目的并不仅仅是要解决这个问题，它所解决的问题比这广泛得多。例如，它还要解决一系列的超越于物质利益范围之外的社会公共利益问题，其中包括保护国土资源和生态环境这样一种高层次的社会公共利益问题，等等。

我们认为，在我国现阶段社会主义的社会经济条件下，国家经济监督的基本目的，大致可以概括为以下三项：

第一，建立和维护社会主义商品经济的正常秩序，为社会主义商品经济的发展排除障碍，有效地保护各类商品生产者、经营者的合法权益，同时有效地制止和制裁各种违法经济行为，把各类商品生产者、经营者的经济活动规范在国家法律、法规和基本政策所允许的范围之内，以保证社会主义商品经济的健康发展。

第二，通过对社会总产品和国民收入的分配、再分配的监督和控制，合理地调节国家、集体、劳动者个人和广大消费者之间的经济利益关系，使社会主义的物质利益原则得到全面、和谐的实现。

第三，保护社会主义国家和人民群众的总体利益。在保护国家利益方面，不仅要保护国家的全局性经济利益和国家财产，还要保护国家的社会主义制度和社会安全，保护国家

的国土资源和生态环境。在保护人民群众的利益方面，不仅要保护广大消费者的经济利益，保护人民群众作为社会主人的各项经济权利，而且还要保护人民群众的各种社会利益（例如，要制止各种破坏人民的生存环境、降低居民的环境质量的错误经济行为，要禁止销售淫秽书刊、有害食品、伪劣药品、不安全的家用电器等等）。

以上三项基本目的，如果用简短的语言来概括，大致可以这样表述：我国现阶段社会主义国家经济监督的基本目的，是要建立和维护社会主义商品经济的正常秩序，有效地保护国家、人民的总体利益和商品生产者的合法权益，促进社会主义物质利益原则的和谐实现，从而推动社会主义商品经济的健康发展。

第二节 国家经济监督的必要性和重要性

国家经济监督，是国家对整个国民经济进行宏观管理的一种重要形式。它的必要性和重要性，可以从以下三个方面来说明：

一、经济监督是国家政权的重要职能之一

任何国家政权，都有一定的经济监督职能。这种情况，古今中外皆然。可以说，经济监督职能，是国家政权最古老的职能之一，也是现代国家政权需要投入很大力量去履行的一种重要职能。为什么？道理很简单：国家政权要按照国家的总体利益和总体需要去控制国民经济的发展，要调节社会的经济结构和多方面的社会经济利益关系，要建立正常的社

会经济秩序，要实施国家的经济法制和经济政策，没有得力的经济监督，是根本不行的。

这个道理，连我们的古人都懂得。在我国历史上，各式各样的国家经济监督制度，很早就出现了。例如审计，这是一种很重要的国家经济监督制度，我国早在上古时代的西周，就已初创了。据《周礼·天官》的记载，西周政府中，设置了“小宰”、“宰夫”、“司会”等官吏，负责对国家机关、政府官员的财务收支、帐目进行定期审计，经过审计，判明优劣，进行奖惩。这是我国审计制度的雏型。以后不断发展，至唐、宋时代，我国的审计制度已比较完备；宋代还正式形成了“审计”这一术语，在政府中先后设置了“审计司”、“审计院”等机构。唐、宋以后，审计制度继续沿袭了下来。又如市场管理、市场监督，也是一种国家经济监督制度。据《周礼·地官》的记载，我国早在西周时代，政府就设置了“司市”、“质人”、“廛人”、“司关”等管理市场的专职官吏，分别负责市场秩序管理、计量监督、价格监督、税金征收、关税征收、查处走私等等。再如统计，是一种兼有经济监督职能和提供经济信息职能的制度。我国早在战国时期，秦国实行“商鞅变法”时，就已创立了初步的国家统计制度。这些事实说明，我们的先人是很懂得国家经济监督的重要性的，很早就着手建立国家经济监督制度和探索国家经济监督的形式了。

然而，古代的国家经济监督毕竟是比较简单的。因为古代的国民经济，是自然经济、半自然经济占优势的国民经济，生产的社会化程度低，商品生产与商品交换不发达，国民经济的运行活动和社会经济关系比较简单，因而国家的经