

刘明辉 杨雄胜 邵良志 著

经济监督通论



(辽)新登字16号

内 容 简 介

本书从全新的角度对经济监督的历史使命和社会责任;经济监督的基本理论、程序、方法、手段、内容、组织体制;经济监督的现状与对策建议以及经济监督的法制化、制度化和规范化等问题进行了多层次的系统研究和探讨。

本书内容丰富、涉及面广,具有理论性、系统性、实用性三大特点,是广大经济管理干部、经济监督人员、财会审计人员及财经大专院校师生的有益参考书和培训教材。

经 济 监 督 通 论

Jingji Jiandu Tonglun

刘明辉 杨雄胜 邵良志 著

大连理工大学出版社出版发行 (邮政编码: 116024)

沈阳市第六印刷厂印刷

开本1092×787 1/32 印张: 16¹/₄ 字数: 351千字

1992年0月第1版 1992年0月第1次印刷

印数: 1—3000册

责任编辑: 于洪

封面设计: 姜严军

责任校对: 梁辉

ISBN 7-5611-0652-1/F·131 定价: 9.00元

前 言

目前，正是我国经济体制改革进一步深入的时期。经济体制改革，从根本上来讲是经济组织形式和经济运行模式的整体重构，而要确立社会主义有计划商品经济新体制，就不可避免地需要确立一套全新的社会主义经济管理和经济监督制度。加强经济监督，完善经济监督机制，这是目前深化经济体制改革，促进对外开放的一项重要保证，也是打击经济犯罪，维护经济秩序，实现社会经济良性循环和提高经济效益的一项长期措施。

近年来，我国经济生活中出现了一系列的混乱现象，如投资规模失控、经济结构失调、社会分配不公以及经济领域的行贿受贿、投机倒把、贪污盗窃等问题，无不说明目前我国在经济监督方面还存在很多不足。为此，必须大力加强经济监督工作。然而，当前经济监督的实践，迫切需要以完善的经济监督理论为先行和指导，需要我们在总结古今中外经济监督工作经验的基础上，重构经济监督的理论体系和方法体系。基于这一目的，我们满怀信心地推出《经济监督通论》一书，敬献给广大读者，以图抛砖引玉。

本书由中国中青年财务成本研究会组织编写，各章分工为：第一至八章及第十七章由刘明辉执笔；第九至十一章由嵇良志执笔；第十二至十六章及第十八章由梅雄胜执笔。附录部

分由江苏连云港市审计局毛太盛、刘林、陈建华、许翠娥和灌云县审计局丁福华、杨友斌六位同志执笔。

在本书的编写过程中，我们得到了社会各界的大力支持与帮助。天津财经学院管锦康教授、中国中青年财务成本研究会楼申光会长、中国人民大学会计系主任朱小平副教授、陈亚民博士、审计署综合司孙宝厚博士、北京经济学院财会系吴少平副教授、辽宁人民出版社宋玉平编辑等同志为本书的编写提出了宝贵的建议。尤其是东北财经大学会计系欧阳清教授从百忙之中抽出时间审阅了本书的部分书稿，并欣然为本书作序。在此我们一并谨致谢意。

由于我们才疏学浅，书中讹谬之处，恳请读者批评指正。

作 者

1992年4月于大连

序

历史与现实、逻辑与实践、中国与世界的纵横参照，无不道出这样一个简单而又深刻的命题：管理离不开监督，经济发展必须以经济监督作保证。各国迈向现代化的无数事实表明，如果不把经济监督理论和实务的变革与选择放在国民经济走向现代化的战略位置来对待，必将酿成历史性的重大失误。环顾全球，未有经济发达的国家而经济监督落后的，亦未有不重视经济监督而经济能发达的。历史地看，我国多个王朝中，凡监督不力，必时纪混乱，贪污、贿赂风行，这个王朝也必然衰亡以至消失。今日中国正处在改革开放迈出了新的步伐时刻，经济监督关系到国家的兴衰，关系到经济体制改革的成功与否。由此可见，在目前这种特定的历史经济条件下，必须大力加强经济监督工作，这是我们在深化改革进程中所面临的一个重要选择。然而，经济监督的实践，首先迫切需要经济监督理论的先行和引导。一方面，需要我们对我国几千年经济监督的宝贵经验进行反省和沉思，以重新分化、淘汰和组合现有的经济监督理论；另一方面，也要求我们以批判的态度和慷慨的胸怀悦纳世界各国经济监督的先进理论与方法，用理性去构造一个崭新的经济监督理论体系。

《经济监督通论》一书正是三位年轻作者为实现这一目的而奉献给读者的。

本书的三位作者都是我国中青年财务成本工作者中的佼佼。

者，曾多次发表过财务、会计与经济监督方面颇有见地的论文，并主编或参编过一些专著、教材。他们学有所长、思想敏捷、包袱很少。他们在书中所探索的有关问题是我们注意所不及却又不容疏忽的领域，作者从全新的角度对经济监督的历史使命与社会责任、经济监督方法与手段、经济监督的内容与组织管理等问题进行了全方位、多角度、深层次的探讨。通阅全书，可将其特点归纳如下：

其一，结构方面，以系统论为基础，将全书划分为五届十八章，全书以经济监督的产生与发展为开章，论述了经济监督的历史使命与社会责任；以经济监督的法制化、制度化和规范化为收章，论述了经济监督工作“三化”的现实意义及其实现途径。其中，就经济监督的基本理论、方法、内容、组织体制、现状透视及对策建议等问题作了较为详尽的论述。论述问题深入浅出，结构合理。

其二，理论方面，以认真总结我国经济监督经验，努力完善我国经济监督机制为己任，对现行的经济监督体系，包括理论与实践两个方面进行了深层次的剖析，并在经济监督模式的重新构思与监督技术的更新等方面提出了独立见解。

其三，全书做到了古今结合，中外结合，理论与实践结合，无生搬硬套和脱离实际之弊，切合实际工作者的需要。

其四，全书言简意赅，论证有力，结构新颖，突破了现有的经济监督论著的框框，应该说是一本较好的经济监督著作。

我深信，本书的出版一定会受到有关业务部门、读者的重视和欢迎。

欧阳清

1992年4月于东北财经大学

目 录

导 论 篇

第一章 经济监督的产生与发展	I
第一节 经济监督的含义与作用	1
第二节 经济监督产生的客观基础	5
第三节 经济监督的发展简史	7
第二章 经济监督的理论概说	18
第一节 经济监督的性质与特征	18
第二节 经济监督的主体与客体	27
第三节 经济监督的职能与任务	31
第四节 经济监督的目标与标准	38
第五节 经济监督的形式与种类	47

方 法 篇

第三章 经济监督程序	53
第一节 经济监督程序的设计原则	53
第二节 提取监督阶段	56
第三节 预备监督阶段	59
第四节 监测取证阶段	61
第五节 督导纠偏阶段	63
第六节 后续监督阶段	65

第四章 经济监督方法	67
第一节 经济监督方法的设计原则与种类	67
第二节 经济监督的举报方法	71
第三节 经济监督的调查方法	74
第四节 经济监督的检查方法	82
第五节 经济监督的鉴证方法	96
第六节 经济监督的处理方法	104
第五章 经济监督手段	109
第一节 经济监督手段的实质与操作原则	109
第二节 经济监督的经济手段	111
第三节 经济监督的行政手段	113
第四节 经济监督的法律手段	117
第五节 经济监督的舆论手段	121
第六节 经济监督手段的综合运用	123
第六章 经济监督计划	128
第一节 经济监督计划的含义与种类	128
第二节 经济监督的期间计划	131
第三节 经济监督的项目计划	134
第七章 经济监督证据	137
第一节 经济监督证据的含义与种类	137
第二节 经济监督证据的收集与鉴定	146
第三节 经济监督证据的质量评定	148
第八章 经济监督报告	152
第一节 经济监督报告的含义与种类	152
第二节 经济监督报告的内容与体裁	155
第三节 经济监督报告的编制与报送	158

内 容 篇

第九章 企事业单位经济监督.....	164
第一节 生产领域的经济监督.....	164
第二节 流通领域的经济监督.....	175
第三节 行政事业单位的经济监督.....	187
第十章 政府经济监督.....	192
第一节 计划监督.....	192
第二节 财政监督.....	202
第三节 银行监督.....	216
第四节 税务监督.....	223
第五节 工商行政管理监督.....	231
第六节 物价监督.....	238
第七节 劳动工资监督.....	246
第八节 审计监督.....	253
第十一章 社会公证监督.....	260
第一节 公证监督.....	260
第二节 社会审计.....	270
第十二章 经济监督的基础.....	280
第一节 经济监督与经济信息.....	280
第二节 会计信息与统计信息.....	283
第三节 会计监督与统计监督.....	294

组 织 篇

第十三章 经济监督组织概述.....	300
第一节 经济监督组织的含义与要素.....	300

第二节	经济监督组织体系与权限	307
第三节	经济监督组织的比较研究	318
第四节	经济监督组织的研究方法	321
第十四章	经济监督组织体制	335
第一节	经济监督组织体制的设计原则	335
第二节	经济监督组织体制的设计方法	342
第三节	经济监督组织领导体制	356
第四节	经济监督人员管理体制	360
第五节	经济监督机构工作关系协调体制	364
第十五章	监督复议与监督诉讼	369
第一节	监督复议与监督诉讼的含义与作用	369
第二节	监督复议与监督诉讼的适用法规	379
第三节	监督复议过程	383
第四节	监督诉讼过程	389
第五节	监督机关的应诉工作	394

专 题 篇

第十六章	经济违纪的成因与预控	410
第一节	经济违纪的含义与类型	410
第二节	经济违纪动机与原因	416
第三节	经济违纪行为与心理	432
第四节	经济违纪的预控与综合治理	451
第十七章	我国经济监督的现状透视与对策研究	458
第一节	我国经济监督软化的现状透视	458
第二节	完善经济监督系统的对策与措施	472
第十八章	经济监督制度化、法制化与规范化	482

第一节	经济监督“三化”的含义与理论依据·····	482
第二节	经济监督制度化·····	485
第三节	经济监督法制化·····	490
第四节	经济监督规范化·····	494

附 录

经济违纪定性处理示范·····	496
-----------------	-----

导 论 篇

第一章 经济监督的产生与发展

第一节 经济监督的含义与作用

一、经济监督的含义与作用

(一) 管理、监督与经济监督

1. 管理与监督

从最一般的意义上说，管理就是管辖和治理。管辖是指权限，治理则是在权限范围内的职能作用的发挥。从管理科学的意义上说，管理就是管理者为了一定的目的（或目标）对所管对象所进行的计划、组织、指导、监督、调节等一系列的组织实施活动。

监督，亦即监察与督导，它是管理的重要职能之一。监督的实质是对权力的制衡，它与管理的一般职能有着明显的区别，集中体现在如下几个方面：

首先，监督必须以权力为后盾，它是一种权力对另一种权力的制约。没有权力作后盾，监督就没有权威性和约束力，监督就只能是一句空话。

其次，监督具有强制性，监督不是建立在监督者自愿的基础上，即不管被监督者是否愿意接受监督，监督都必须进行，同样发挥强制的约束作用。

再次，监督具有独立性，即监督者应能独立地行使监督权力，只向赋予它监督权的组织负责，而不受其他任何机关、团体和个人的干预。

最后，监督权具有限制性，任何不受制约的权力都必然产生腐败；同样，监督权也不能无限扩大，任意使用，监督者必须接受再监督。只有这样，才能建立起权力间的相互制衡关系，才能防止这一权力机构凌驾于一切权力机构之上的现象发生。

2. 经济监督

经济监督，就是对经济活动的监察与督导。它是经济管理的职能之一，是为保证经济决策和计划的正确实施而进行的一项特殊的经济管理活动。监察就是检查、监视和考察经济活动是否符合既定的目标和标准，查明实际脱离目标或标准的偏差程度，剖析产生差异的原因，明确产生差异的责任；督导就是督促有关责任者纠正偏差，引导经济活动有效地实现目标。

我国社会主义经济监督有广义与狭义之分。广义的经济监督是指包括广大工人、农民、知识分子和其他劳动者在内的全体社会公民以各种形式对我国社会主义再生产过程中的—切领域依法进行的监察和督导。

狭义的经济监督则是指由国家授以经济监督职权的专门机构和人员，依据党和国家的方针、政策、法令、制度和纪律，根据特定的目的，遵循适用的标准、原则和程序，运用各种方法和手段，对国民经济运行的全过程及经济主体的经济行为是否真实、合法、有效所实施的监察与督导。

（二）经济监督的地位与作用

1. 经济监督的地位

首先，经济监督是我国社会主义监督系统中的一个重要子系统。我国社会主义监督体系是一个极其复杂的大系统，它由党内监督、行政监督、法律监督、权力机关监督、职代会监督、人民政协、民主党派和人民团体的民主监督、舆论监督、群众监督以及经济监督等若干子系统所构成。由于经济监督的对象是经济活动，其侧重点则是经济活动中的价值运动，经济活动的广泛性，价值运动的综合性，也就决定了经济监督具有涉及面最广、最有广泛性和综合性的特点。经济监督往往寓于其他监督系统之中，而又独立于其他监督系统之外。经济监督的结果，是其他监督的重要依据，同时又最为集中地反映了其他监督的结果。

其次，经济监督是国民经济宏观调控系统的重要组成部分。我国国民经济宏观调控系统存在着三个层次，即决策系统、执行系统和控制监督系统。经济监督在这三个层次中所起的作用是：一方面，保证决策实施，检查执行过程中偏离目标的程度，并不断的予以纠正；另一方面，又在经济实践中验证决策本身的有效程度，控制监测系统将系统运行的情况，及时反映给中樞决策机关进行有效调节，这样就使国民经济宏观调控始终处于良性循环状态，螺旋式地向高级水平发展。

第三，经济监督是微观经济正轨运行的保证因素。微观经济活动中生产、交换、分配、消费的各环节，经济管理的全过程，经济活动的各个行为主体，都离不开经济监督的调节和约束，只有建立和健全经济监督机制，才能确保微观经济活动在正确轨道上高效率地运行。

第四，经济监督是维护社会主义制度、保卫人民民主专政的工具。由于封建阶级、资产阶级腐朽思想的侵蚀，在我国还不

可避免地滋生出贪污盗窃、行贿受贿等方面的犯罪分子和一些败坏党风和社会风气的腐败现象以及官僚主义等腐败的作风。因此，为了维护广大人民群众的利益，很有必要利用经济监督这一武器，同经济活动中的不良现象进行斗争，把消极因素转化为积极因素。只有这样，才有利于创造一个安定团结、国泰民安的社会环境，让人们放心地投身于“四化”建设中。

如上所述，经济监督作为一个监督子系统，在社会主义监督体系中占有重要地位；作为一项管理职能则在社会主义宏观经济调控和微观经济管理中有重要地位；同时，经济监督还是国家以法治国的一项重要工具。而经济监督上述地位的取得，从根本上说，又是由经济监督的社会属性和自然属性以及社会主义初级阶段的社会经济条件所决定的。

2. 经济监督的作用

经济监督所处的重要地位及其内在职能，决定了它在社会主义初级阶段，具有如下几个方面的重要作用：

① 揭露弊端和违法行为，威慑和制约不法行为。通过经济监督，一方面可以及时发现国民经济管理体系中有关单位在计划、决策、执行和监控中不负责任、滥用权力、官僚主义以及贪污盗窃等行为，掌握这些行为所造成的损失，加以揭露，使不法行为受到惩处，使国家经济法规的权威性得以维护；另一方面，也可以制约官僚主义和以权谋私的行为，可以威慑其他不法行为的发生。从而保证国民经济系统的正常运转，促进国民经济有计划按比例发展。

② 有利于完善经济立法，加强经济司法。任何一项经济法规都难免与纷繁复杂的经济活动之间产生一定的差距，出现一些漏洞。尤其是在改革过程中，新旧观念同时并存，新旧体

制发生密接时，这种差距和不适应就更为突出。需要随时加以总结研究，提供给立法机关。而通过经济监督，对经济体制改革中出现的政策、法规的贯彻情况，以及出现的各种问题，及时进行调整，并向有关部门提供调查情况，提出解决办法，这些正是完善经济法规的可靠基础和有力的原始依据。同时，经济监督也是加强经济司法工作中一支不可忽视的力量。

③提供经济信息，促进“宏观控制，微观搞活”。通过实施经济监督，可以获取大量的、广泛的、综合性的经济信息。这些信息，首先可以为国民经济决策部门提供可靠的第一手资料，也能验证宏观决策的可行性；其次，它又为调节经济运行系统发出信号，提供调节参照系数；再次，它还可以为微观经济实体反馈生产经营状况和挖掘潜力、改进管理的信息。这就必然有利宏观决策和调节系统对微观经济的间接调控，也必然扩大各经济实体的生产经营视野，促进经济实体增进活力。这正是实行经济监督有利于“宏观控制、微观搞活”的重要体现。

第二节 经济监督产生的客观基础

在人类历史上，经济监督的起源至少已有几千年的历史。考察它的产生，主要取决于以下四个方面的因素。

一、社会生产力的发展

在原始社会，生产力水平十分低下，人们的劳动所得，仅能维持基本的生活需要，极少有剩余物资，因此没有产生监督的条件。以后，由于社会生产力的发展，出现了较多的剩余物品，在生产、分配、交换、消费方面就需要记帐，要审核记帐

的真实性，就必须实行监督。这是一方面。另一方面，随着生产力的发展，剩余产品的增多，使社会上的一部分人可以摆脱体力劳动，专门从事经济管理和经济监督活动，从而，为经济的监督和管理从社会分工中独立出来提供了条件。

二、私有制的产生

原始社会实行的是原始公有制，人们共同劳动，共同消费，平均分配，也没有剥削，这种社会存在决定了原始社会不可能产生监督的思想和行为。由于社会生产力的进步，剩余产品的积累以及社会分工和剥削的出现，产生私有制。由于财产与物资越来越多，分布的地域范围越来越广，对在各地的财产物资的管理与运营情况，自身难以控制，因而，财产物资的所有者便委托适当的人选进行检查和监督，于是就产生了从事监督工作的专门人员。

三、国家的产生

私有制的出现，促进了国家的产生。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资资料。要取得物资资料，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，于是一系列的税收制度以及与此相适应的经济监督制度便应运而生。

四、管理层次的存在

国家出现之后，统治阶级为了实现其国家职能的需要，就要设置各种管理机构，授予其必要的职权，委任各类管理人员从事管理国家的工作，以保证国家机器的正常运转。而这些机构和人员在管理工作中，不可避免地会出现滥用职权、贪污渎职等越轨行为。这样，国家的统治者就萌发了设置专门机构