

经济监督学原理

高等财经院校试用教材

● 项俊波 编著



中国审计出版社

经济监督学原理

(高等财经院校试用教材)

项俊波 编著

中国审计出版社

(京) 新登字 043 号

**高等财经院校试用教材
经济监督学原理
项俊波 编著**

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲4号)

北京市密云县印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.75 印张 245 千字

1993 年 7 月北京第 1 版 1993 年 7 月北京第 1 次印刷

印数:1—5000 册 定价:7.50 元

ISBN7—80064—214—3/F·130

编审说明

《经济监督学原理》一书，经我们审定，同意作为高等财经院校审计专业和其他经济类专业的基础教材，亦可作为审计干部业务学习用书。

审计署教材编审委员会

一九九三年一月

前 言

本书是受全国审计专业教材编审委员会委托，为中央广播电视大学审计学专业学生编写的教材，也可供财经院校审计学专业当作基础教材使用或供审计干部自学参考使用。

本书按照党的十四大改革开放精神，结合社会主义市场经济理论，在吸收各专业经济监督改革研究新成果的基础上，系统地论述了经济监督的基本理论、基本知识、基本方法。

全书共13章。可分为5部分：(1)经济监督理论（包括经济监督的产生、发展、本质、定义、目的、对象、任务、职能和作用以及经济监督的分类等）；(2)经济监督系统（包括经济监督的组织系统以及经济监督系统与管理系统的关系等）；(3)经济监督方法（包括经济监督的主要手段和基本方法）；(4)专业经济监督（包括审计、计划、财政、税务、银行、工商行政管理、价格、统计、会计等）；(5)经济监督体制改革的设想（包括经济监督体制改革的基本思路、社会主义新型经济监督模式等）。

本书在编写过程中，曾得到审计署人事教育司司长马怀平、培训中心副主任张大维、电教处处长陈家蓉、经济师王静同志的关心和热心帮助。初稿完成后，又蒙全国审计专业教材编审委员会在福州市召开了审稿会。参加审稿会的有：福州大学教授侯文铿、福州大学经济学院院长张学清教授、福州市税务局长唐腾翔教授、福州大学副教授韩益芬、厦门大学副教授李若山博士、福建财经理管理干部学院副院长林品章副教授、福建省审计局副局长陈丽群高级经济师、福建省审计局江永森处长、审计署法规司处长王常

松、中国审计出版社黄树平副处长。审稿会后，作者按照专家意见对书稿进行了修改。在修改过程中，审计署金融司副司长肖远才、国家计委政策研究中心处长孙乐军、国家工商行政管理局政研处陈平、国家物价局调研处处长吴方伟、国家税务局税改司顾仁荣、审计署科研所副处长庄恩岳给予了大力协助。中国审计出版社的领导和刘海彬、王永平、张克勇及其责任编辑抒频同志对成书给予了很大帮助。在此，一并表示感谢。

由于作者水平有限，且因在实行社会主义市场经济过程中，整个社会主义经济监督机制和监督内容尚需进一步改革、完善，书中不成熟的看法和错误在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

一九九三年元月十一日凌晨

于北京双榆树

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 经济监督的产生和发展.....	(1)
第二节 经济监督的概念、对象和性质	(11)
第三节 社会主义经济监督的依据和原则	(16)
第四节 经济监督的职能和作用	(22)
第五节 经济监督在整个监督机制中的地位	(26)
第六节 建立社会主义经济监督学体系	(29)
第二章 经济监督系统	(36)
第一节 经济监督的分类	(36)
第二节 经济监督系统	(40)
第三节 经济监督人员	(49)
第四节 经济监督系统与经济管理系统的关系	(53)
第三章 经济监督方法	(56)
第一节 经济监督的一般过程	(56)
第二节 经济监督的主要手段	(60)
第三节 经济监督的方法	(64)
第四章 我国经济监督体制改革的设想	(71)
第一节 经济监督体制改革的客观必然性和 现实可能性	(71)
第二节 建立我国社会主义经济监督体制的 初步设想	(77)
第三节 经济监督体制改革的思路	(87)

第五章 审计监督	(95)
第一节 审计监督的意义	(95)
第二节 审计监督系统.....	(105)
第三节 审计监督的内容.....	(115)
第四节 审计监督的方法.....	(119)
第六章 计划监督.....	(129)
第一节 计划监督的意义.....	(129)
第二节 计划监督系统.....	(137)
第三节 计划监督的内容.....	(142)
第四节 计划监督的方法.....	(156)
第七章 财政监督.....	(161)
第一节 财政监督的意义.....	(161)
第二节 财政监督系统.....	(168)
第三节 财政监督的内容.....	(175)
第四节 财政监督的方法.....	(189)
第八章 税务监督.....	(193)
第一节 税务监督的意义.....	(193)
第二节 税务监督系统.....	(203)
第三节 税务监督的内容.....	(208)
第四节 税务监督的方法.....	(211)
第九章 银行监督.....	(218)
第一节 银行监督的意义.....	(218)
第二节 银行监督系统.....	(223)
第三节 银行监督的内容.....	(225)
第四节 银行监督的方法.....	(229)
第十章 工商行政管理监督.....	(233)
第一节 工商行政管理监督的意义.....	(233)
第二节 工商行政管理监督的内容.....	(240)

第三节	工商行政管理监督的原则和形式·····	(248)
第十一章	价格监督·····	(251)
第一节	价格监督的意义·····	(251)
第二节	价格监督的内容·····	(258)
第三节	价格监督的形式和方法·····	(262)
第十二章	会计监督·····	(268)
第一节	会计监督的意义·····	(268)
第二节	会计监督系统·····	(273)
第三节	会计监督的内容·····	(275)
第四节	会计监督的方法·····	(279)
第十三章	统计监督·····	(284)
第一节	统计监督的意义·····	(284)
第二节	统计监督系统·····	(288)
第三节	统计监督的内容·····	(292)
第四节	统计监督的方法·····	(295)

第一章 绪 论

第一节 经济监督的产生和发展

一、经济监督的原始萌芽

我国原始社会始于人类的产生，终于奴隶制国家的建立，延续了约三百万余年。约五万年前，我国原始社会逐渐进入母系氏族公社时期。这时，人们征服自然改造自然的能力很低，处于旧石器时代。大约一万年前，进入父系氏族公社时期。原始人开始使用磨制的石器，发明了冶陶，从而进入了新石器时代。由于生产工具的改革，社会生产力水平的提高，开始了人类历史上的第一次社会大分工，即从狩猎到饲养，畜牧部落从其它部落中分离出来以及原始农业的逐步形成等。“神农氏教民播种五谷，作陶冶了。”距今四千年前，原始人开始制造金属生产工具，进入红铜时代，并逐步制造少量硬度较高的青铜器或铁器。新兴金属工具的出现和运用，使社会生产力水平进一步提高。于是手工业从农业部落中分离出来，产生了人类历史上的第二次社会大分工。尽管社会生产力水平有很大的进步，但就原始氏族公社或氏族公社中的母系、父系时期来说，生产方式仍是十分落后的原始生产方式。整个人类都过着极端贫乏的、愚昧的、野蛮的原始公社的“大同”生活。即为传说的“神农之世，刑政不用而治，甲兵不起而王。”“神农无制令而民从”“神农之世，卧则居居，起则于于”的

这种不用什么行政法律手段，一切按传统习惯和个人威望行事，共同劳动，共同所有，共同生活的社会风貌。因此，监督当然也就不可能形成其为神农之世的政或令了。

但“利用简陋的生产工具，通过一个公社范围内的共同劳动和产品的平均分配，来保证人们极端贫乏的生活条件。”这一马克思政治经济学揭示的原始公社制的基本经济规律表明：人们不仅关心在一个公社范围内利用简陋的生产工具共同劳动这个生产前提，而更关心劳动产品的平均分配来保证极端贫乏的生活需要这一生产目的的实现。在这种新型经济关系不断发展的前提下，经济监督的萌芽便在原始社会里萌生了。

有关资料证明，在没有文字的原始社会的伏羲时期，出现了“结绳记事”。所谓“结绳而治，以理海内”即以打绳结的简单方法来进行“治”和“理”。这个治和理，无疑可以认为是计数、审查、监督、管理。即运用了“结绳记事”的监督方法，来确保一个王国——即一个氏族公社或一个部落的产品平均分配的目的实现。“事大、大结其绳，事小、小结其绳。”这样，通过计算和记录，对生产和分配活动进行简单的记事监督的方式出现了，我国的经济监督也就此萌芽了。应该说，“结绳记事”是数字、会计学、信息论的渊源和萌芽，但不能不更应认为是我国经济监督的渊源萌芽。

二、经济监督的初步形成

奴隶社会基本经济规律的作用，决定了我国经济监督产生于对早期国家财政活动过程的监督。

人类社会从采集经济时代进入生产经济时代以后，生产剩余物逐渐增多，一方面为私有制的出现和交换的进一步发展创造了条件，另一方面要求人们对生产、分配、交换和消费各方面经济关系进行妥善安排、调节和监督，从而出现了“上古结绳而治，后

世圣人易之以书契”，以明确的数的概念、数据计量尺度来进行人类历史最早的经济监督。

剩余产品的增加和生产资料的私有，既为原始社会的灭亡奠定了物质基础，又为奴隶社会的诞生提供了物质前提。奴隶制的产生，极大地促进了社会生产力的发展，以对奴隶制国家早期财政活动进行监督为主要标志的经济监督制度也初步形成了。

1. 我国早期财政的产生及其实质

从公元前 2000 年夏的开始到公元前 770 年西周的灭亡，我国奴隶社会历时 1300 多年。在奴隶社会里，每个国家的国王是最大的奴隶主，占有一切生产资料（土地、畜群、生产工具和奴隶）。“溥天之下，莫非王土。率土之滨，莫非王臣。”奴隶们所创造的劳动产品，除了很少一部分用作维持奴隶生存的生活资料外，其余全为奴隶主所占有。代表奴隶主阶级利益的奴隶制国家夏、商、周三代，主要靠剥削奴隶的农业收入。“古者，公田籍而不税。”就是借民力耕种公田。《尚书》记载：“禹别九州，随山浚川，任土作贡”“咸则三壤，成赋中邦。”即禹王划全国为九州，把九州按地形高低、疏浚河流和土壤肥瘠分为三等，因田制赋。其次是掠夺被征服部落和国家的贡物收入，即诸侯国的贡物。据《左传》记载：“禹合诸侯于涂山，执玉帛者万国。”“远方图物，贡金九牧。铸鼎象物。”另外，还有在征服过程中直接掠夺的大批财物也是国家财政收入的来源。除此以外，西周后期还有“关市之赋”“山泽之赋”的少量财政收入。夏的贡、赋，是我国最早出现的财政范畴。“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也。”这种贡、助、彻的早期田赋的强制剥削，就是我国早期国家财政的产生和实质。

夏、商、周三代对奴隶劳动掠夺所形成的早期国家财政收入，是为确保奴隶主国家政权巩固和以国王为代表的奴隶主阶级骄奢淫逸的生活为目的的国家财政支出，史籍上叫做“国用”。“冢宰

制国用，必于岁之杪（年底），五谷皆入，然后制国用，用地之大小，视年之丰耗，以三十年之通，制国用，量入以为出。”这一财政思想一直相因相循，继往开来。《春秋左传集解》记载国之大事，把祀与戎，祭祀和军事当作是国家大事。首先是军事。军事是政治的继续，是血淋淋的政治，是为巩固统治，掠夺奴隶劳动，过寄生性生活为目的的。其次是王室支出。它包括国王及其家庭所用的饔膳衣服。为宾客举行宴会，赐赏宾客的礼物，赐赏诸侯百官的赏物，国王的玩好珍品以及帐荒支出等等。再次是俸禄支出，即供给庞大的官僚机构，满足官僚贵族寄生集团所需要的国家开支。从上述三个方面可以看出，早期财政支出的实质过程，是以国王为代表的奴隶主阶级为维护切身经济利益的支出过程，是寄生性消耗得以满足和实现的过程，也是巩固统治进行再掠夺的过程。

这种田赋、贡纳收入过程，军事祭祀、王室俸禄支出过程，就组成了我国夏、商、周三代早期财政活动过程。它是从社会产品分配中分化和独立出来的一个分配、再分配范畴。所以，我们常说财政是一个经济范畴，也是一个历史范畴。财政是国家的产物，随国家的产生而产生，随国家的存在而存在，而国家又是离不开财政的。三代早期财政活动过程，是奴隶制国家和以国王为代表的奴隶主阶级极其关注的根本经济利益的全过程，这是奴隶社会的基本经济规律所决定的。

2. 我国经济监督形成于对早期财政活动过程的监督

奴隶社会的基本经济规律是，奴隶主在完全占有生产资料和奴隶的基础上，用掠夺式的剥削奴隶的办法，用使农民和手工业者破产的办法，运用征服和奴役其它国家和人民的办法，来攫取剩余产品以供自己的寄生性消费。这里所说的基础，是奴隶社会进行生产再生产活动的前提；办法，是实现生产目的的手段；而攫取剩余产品以供奴隶主阶级的寄生性消费，则是奴隶社会生产

方式的目的。从前面所阐述的财政的产生和实质可以得证，我国早期财政从夏王朝开始，就成为为巩固以国王为代表的奴隶主阶级及国家的根本经济利益的经济基础和强化手段，是实现其目的的具体过程的产物。因此，早期财政活动，也就不能不涉及到以国王为代表的奴隶主阶级及其国家的根本利益。那么，用什么办法来确保这一切身的、根本的经济利益过程不受任何干扰和侵犯呢？根据史料记载，是运用赋予很高权威的国家经济监督的办法。故我国经济监督从原始公社的“结绳而治，以理海内”的渊源萌芽，到夏商周三代时期实质上已形成建制封官作为国家机器的一部分的经济监督机构了。

根据《周礼》记载：西周王朝的财政经济监督官制简如下图：

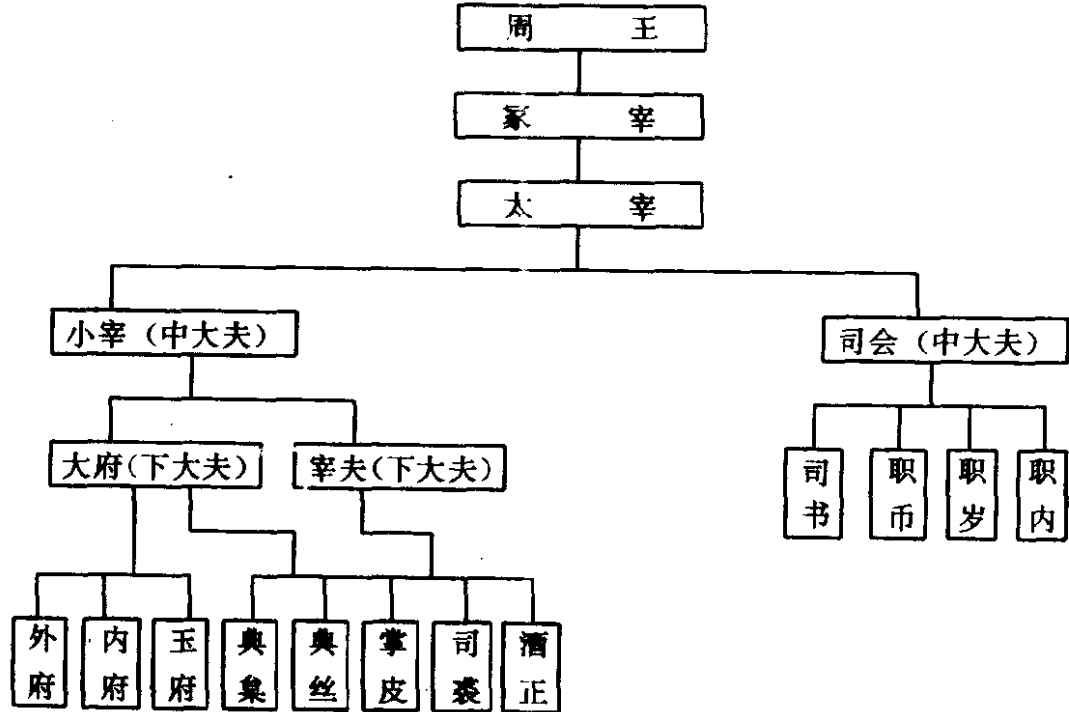


图 1—1

周王之下设天、地、春、夏、秋、冬六官，分掌政令。其中天官（亦称大宰或冢宰），居百官之长，掌邦国之治，并总揽财政大权。其职责之一则为“岁终则令百官府各正其治，受其会，听其致事而诏王废置。三岁，则大计群吏之治，而诛赏之。在天官

之下设有司会官职，掌国之百物财用，为计官之长，负有“以参互考日成，以月要考月成，以岁会考岁成”之责，建立了由司会根据月要（月度会计报告）和岁会（年度会计报告）考核官员政绩的财政监察制度。周王朝除在行政系统设司会实行会计监督外，还在天官之下设小宰官职，协助大宰掌管政令。其所属宰夫一职，则负有“考其出入，而定刑赏”的职权。宰夫每于“岁终，则令群吏正岁会。月终，则令正月要。旬终，则令正日成”用以考核诸官的政绩，并根据政绩的得失给予奖惩废置。对“凡失财用物辟名者，以官刑诏冢宰而诛之；其足用长财善物者赏之。”宰夫一职虽也隶属于行政系统，而且地位不高，但其所从事的工作却是典型的经济监督——审计监督的性质。

从图 1—1 可以看出，以百官之长的天官为核心，以司会（掌会计）、小宰（掌财政）、大府（掌国库）等经济监察机构为基础，已经构成了我国早期的国家经济监督机制。

三、经济监督的发展

秦灭六国，建立了统一的中央集权国家，为了维护专制制度的集权统治，秦王朝十分重视政治经济监察权。秦在中央设有御史大夫，位极尊，仅次于相。秦以御史大夫监理诸郡，并在诸郡设监察御史，负责各郡的政治经济监察工作，从而在全国形成一个自上而下的监察系统。此外，还在全国实行了自下而上定期呈报会计报告的“上计制度”。汉承秦制，在中央也设有御史大夫，行使政治经济财政大权，并兼管上计之事。“御史察计簿，疑非实者，按之，使真伪毋相乱”。上计制度是战国时期沿袭下来的一项制度。其主要内容是在每年年终，诸郡县地方官员诣京呈报上计报告，将其所辖地区的政治经济情况向上报告。上计制度规定，每年各郡由郡太守或上计官员主持召开上计会议，审理各县呈报的上计报告，然后诣京上计。中央由御史大夫审理诸郡的上计报告，

并由皇帝亲临受计，评论功过。三国、两晋、南北朝及隋朝的经济监察制度又有所发展。其主要标志是出现了专施经济监督检查的审计机构——比部。隋朝确立了三省六部制，其中都官部主管全国刑名及经济监察。唐袭隋制，其尚书省下设吏、户、礼、兵、刑、工六部共二十四司，其中户部总领全国财政大计；刑部之下的比部专门负责经济监督工作。唐代的经济监督范围是较为广泛的，它包括：第一，财政支出，包括中央和地方各部门的经费支出、中央机关各级官吏的薪俸禄廩支出、勋赏赐与支出、工程营建支出和军事开支；第二，财政收入和其他收入，指国家各项赋敛收入；第三，公库系统的出纳，包括仓储粮谷财物的支纳给受、丰年议价和余谷物的出入和储藏。宋朝最高统治者为了强化中央对财经大权的控制，将财计和经济监督大权集三司一身。三司系指户部、盐铁、度支三司。三司号称“计省”，三司使称“计相”，其地位仅次于宰相。

四、经济监督的中衰

元明清三代，是我国封建社会最后出现的三个朝代。尽管当时的经济监督工作隶属监察系统——御史台和都察院，保证了经济监督的独立性和权威性，但与唐宋相比，缺乏独立的、专业性的国家经济监督机构——审计机构。另外，与同时期西方的经济监督相比，元明清三代的国家经济监督在整个世界国家经济监督中的地位已大大降低。御史台是元代全国最高经济监察机关，“掌纠察百官善恶、政治得失”。诸道行御史台和诸肃政廉防司则负责对地方官的政治、经济监督。明代设立了都察院，主纠察内外百司之官，且在左右都御史之下设立了若干监察御史，分别负责全国各地的政治、经济监察。清代在经济监督制度建设方面较之明代有所继承，也有所发展。主要是创立了“台省合一”制度。即由监察系统全面负责经济监督工作的体制。无论中央或地方官厅，

凡经费出纳，皆受都察院监察；各官厅所作的报告，均须呈都察院审核稽考。在封建社会由盛到衰，最后走向灭亡的历史条件下，作为封建统治阶级控制社会经济运行工具之一的经济监督，也必然会随着封建统治政权从发展高峰衰落下来。而在这一时期，西方国家正在经历产业革命和政治革命。英国、法国、美国先后从民主政治的高层次上探索，建立和发展国家政治、经济监督制度。而我国的政治、经济监督机制还在封建专制主义的统治下踌躇徘徊。把东、西方同时期的政治、经济监督进行比较，中国国家政治、经济监督制度可以说是落后了一个时代。

五、经济监督的近代演进

1911年孙中山领导人民推翻清王朝，建立了中华民国。他吸取了历代王朝不重视监督的教训，参考西方国家立法、司法和行政三权分立的经验，将其发展为立法、司法、行政、考试和监督五权分立制，从立法、组织机构和职责分工上，将监督制度向前推进了一大步。1925年7月1日，国民政府成立于广州，7月7日公布《监察院组织法》，8月11日成立了监察院。《监察院组织法》规定：监察院直接受国民政府领导，其职权是监察国民政府所属各机关官员的行动，考核税收与各种用途的状况，起诉舞弊亏空及溺职等事项；监察院设院长1人，监察委员5人，下设5局和1个政治宣传科。同年9月30日公布《国民政府监察院组织法》计21条，将5局改为2局。次年10月4日，再次修正《国民政府监察院组织法》，规定监察院下设秘书处和四个科。1927年秋，南京政府成立，11月5日修正《监察院组织法》，改科为司；次年8月恢复五权分治，设行政、立法、司法、考试、监察五院，蔡元培任监察院院长，下设审计等部，专施政治、经济监督。

整个民国时期，监察制度、组织体系和立法都不断完善，职权也逐步扩展，政治监督和经济纪律监督都得到加强。