

# 国民经济监督系统研究

● 上海财经大学《国民经济监督系统》课题组

## 第一部分 完善和强化国民经济监督机制是加强宏观调控、促进国民经济稳定协调发展的需要

1—0·1 改革开放以来,我国在取得举世瞩目的巨大成就的同时,经济生活中一些隐含的矛盾也逐步显露出来,如总量与结构性失衡并存,通货膨胀率上升,经济效益下降,流通秩序混乱,国家财源流失,分配不公加剧,腐败现象滋生,等等。

1—0·2 显然,我国经济生活中的这些不稳定、不健康因素是由多种原因引发的。除了人们公认的经济工作与经济改革指导思想上的问题,以及现行体制上(如生产资料价格双轨制等等)的问题以外,更不容忽视的是包括宏观经济监督在内的宏观经济控制方面的问题。

### 一、我国经济监督软化的双重原因

1—1·1 对于前几年的宏观失控问题,我国政府部门和理论界早已有所察觉,并提出过一系列加强宏观控制的措施。然而不足的是,其注意力往往侧重于宏观调节,而忽视宏观监督。实际上,国民经济的宏观控制是宏观调节手段与宏观监督手段的综合运用过程,这两方面缺一不可。在我国社会主义商品经济条件下,不仅需要以国家指令性计划和财政金融手段为主的宏观经济调节体系,也需要一个监察、督导和制约国民经济各部门、各单位的经济行为,以保证宏观经济调节完全生效的宏观经济监督体系。

1—1·2 当然,从经济监督机制来看,我国经过40年的努力,已经初步形成一个宏观经济监督网络,有了一支较为庞大的经济监督队伍。但在改革开放的新形势面前,这支队伍监督职能的发挥还存在较多的问题。例如,监督滞后(往往问题成堆才开始实施监督),监督缺位(许多部门和领域的监督徒有虚名,实为监督空白),监督缺威(缺少法制化的权威性监督),等等。现实状况充分说明:我国的国民经济监督比较软弱无力。

1—1·3 经济监督的软化不仅使中央政府为实现宏观调节意图而推行的许多经济政策大打折扣(即所谓“上有政策、下有对策”),导致经济杠杆普遍缺乏刚性,而且也使中央政府和地方政府的行政管理手段部分地失灵。于是,便有了投资与消费基金的双膨胀;有了屡见不鲜的盲目引进与重复建设;有了一浪高过一浪的楼堂馆所热、豪华轿车热、公款宴请热、公费旅游热、出国考察热、集团消费热、高档洋货进口热、公司热和涨价风、回扣风等等;有了大量的偷漏税、小金库和各种伪劣产品;有了从烤烟、蚕茧、棉花、羊毛到其他

紧缺原材料的种种“大战”和流通领域中的种种不正当竞争手段与行为，等等。总之，经济监督软化的后果是严重的，它已经部分地吞噬了我国10年改革开放的成果。如果我们不在当前的治理整顿中着手并化大力气逐步解决这一问题，就会继续严重影响我国今后的改革开放和经济发展。

1—1·4 那么，导致我国经济监督软化的原因在那里？显然，把它简单地归咎于某几个监督机构是不全面的，也是不公平的。对此，我们有必要作深层次的具体分析。

1—1·5 需要说明的是，所谓经济监督软化具有两种含义：一种是指因某些经济监督主体的放松或削弱而导致经济监督疏漏或缺位，这是一种绝对软化；另一种是指在改革中，相对于被监督客体的变化来说，经济监督主体未能相应转变而显得被动与不适应、不到位、不对称，这似可称为相对软化。从前几年的现实情况分析，前一种绝对软化状况虽有但并不突出，后一种相对软化的状况却普遍存在。这种相对软化的原因不光在于监督主体，也同监督客体有关。因此，有必要从主客体两方面分析经济监督软化的双重原因。

1—1·6 就监督客体方面来说，主要原因是随着改革的深入，监督对象由过去的产品经济活动及其行为主体向有计划商品经济活动及其行为主体转变，社会经济结构、中观与微观经济的组织结构都发生了巨大变化，生产、流通、分配、消费等各个环节的经济活动规模、形式也大大扩展，国民经济的细胞——各个企业和事业单位的经济自主权不断扩大；在中央政府不断充实和加强经济监督部门的同时，某些地方和企业摆脱以至对抗监督的倾向也日益发展，反监督的变通性对策往往与某些改革的措施鱼目混珠。这都在相当程度上增加了经济监督的复杂性，钝化以至抵销了正常的经济监督。监督客体的这些变化具体表现在以下几个方面：

首先，前几年随着商品经济的迅速发展，商品经济的市场取向、赢利原则和等价交换观念以扭曲的方式加速渗透到社会各个领域，政府、企业、社会团体与个人以至军队，都同商品经济发生越来越多的联系，甚至一度出现全民经商的现象，从而使社会分工界限模糊，人们的价值观念、行为规范和对人对事的评判标准也起了变化。这一切变化，都在客观上扩大了经济监督的领域和范围，增加了监督客体的不确定性与复杂性，加大了监督的难度。

其次，我国前期改革是以打破高度的集权模式，扩大地方与企业的自主权为主要方向的，这一分权制的改革模式强化了地方和企业的利益主体意识，给中观与微观经济带来了强大的动力与活力。然而，与此同时，企业同国家、地方同中央之间的合法与非法争利倾向也趋于加强，尤其是近些年来推行的地方财政大包干与企业承包制更助长了这种争利倾向，使那些为自身利益而不顾国家利益、违背财经纪律的“挖墙脚”行为屡禁不止，难以杜绝，从而形成了对经济监督的严重挑战。

第三，改革中实行的厂长负责制和其他强化行政首长管理指挥权的各种责任制扩大了个人的经济决策权；与此同时，由于利益主体的内部利益一致性日益强化而使企业内部监督机制有所削弱。在这种情况下，对于某些决策能力较差且自身素质与作风不良的经济决策者来说，由于在经济决策权扩大的同时缺少权力制约和自我约束机制，也缺少接受决策监督的自觉性，甚至力图摆脱专业性与群众性的经济监督，从而产生较多的越轨行为，这也增加了经济监督的难度，成为新时期经济监督的一个新问题。

第四，由于混淆合理的改革性措施与不合理的越轨对策之间的界限，导致各种名为改革、实为抵制和逃避监督的对策层出不穷。这种越轨对策往往以政策变通的形式出现，实际

上恰恰是为了摆脱经济监督而产生的一种“绕道走”对策。例如，当工资奖金等货币分配形式受到严格监督时，实物化分配形式就盛行起来；而当实物分配形式也受到严格监督时，各种帐外分配形式又盛行起来。前几年，这类摆脱和逃避监督的对策不断花样翻新，甚至冒充改革措施而得以盛行，这无疑抵销了经济监督，给监督带来了新的阻力。

第五，由于我国是在封建意识残留较多的土壤上发展商品经济的，因而随着商品交换的原则受到封建意识的扭曲与渗透，关系学、裙带风、托人情、找靠山以及权大于法、以言代法等歪风颇为盛行，从而使查处违纪案件、制止越轨行为的监督工作常常受阻，正常的经济监督受到严重的干扰以至破坏，经济监督的刚性、力度与权威性大打折扣。

1—1·7 就监督主体来说，造成经济监督软化的原因既存在于认识方面，更存在于监督机制方面。

1—1·8 在认识方面，主要表现为各经济监督主体在改革开放中对监督的必要性和监督的标准产生了一些模糊的以至错误的认识，由此束缚了自己的手脚，放松了应有的监督，削弱了经济监督功能。如对于新时期在大力发展社会主义商品经济条件下经济监督的必要性问题，经济监督部门一度存在着这样一些片面的认识：一是把经济改革与经济监督对立起来，误认为经济监督会妨碍经济改革，要深化改革就应该放松监督，没有认识到强化经济监督与宏观控制也是改革的内容与目标之一。二是把鼓励一部人先富起来的方针政策和现阶段发展多种经济成份、适当鼓励个体经济与私有经济发展的方针政策同经济监督对立起来。三是对某些改革措施的利弊缺乏全面的认识，误认为实行财政包干和企业承包制以后，只要完成承包基数，剩下的都是地方或企业自己的，监督与不监督都一样，何必多此一举。

又如，对监督标准的认识直接关系到经济监督的有效性，而前些年原有的监督标准已不能适应变化了的监督客体的实际状况，新的监督标准又不尽完善，并随着经济体制改革的深入处于不断调整之中，这就使各个监督主体对现行监督标准的正确性、可靠性、合法性与稳定性产生怀疑，以至犹豫观望、无所适从，导致行动迟缓，这也是经济监督显得软弱无力的重要因素之一。

1—1·9 在监督机制方面，前几年通过监督主体的自身改革与充实完善，虽有较大的变化，但面对地方与企业扩权、横向经济联系扩展、监督的领域和范围扩大、抵制和摆脱监督的倾向日益发展等监督客体的一系列新变化、新特点，监督主体的组织结构与内部机制还很不适应，处于滞后状态。其主要表现是：

第一，监督主体的各种执行机构尚缺少垂直的独立性。地方政府扩权以后，应当相应加强中央政府对各级地方政府的经济监督，而在地方监督机构完全从属于同级地方政府的条件下，这一点是很难做到的。近几年，审计、统计、银行、海关、税务等监督机构在业务上的垂直独立性有所加强，但仍因人员、经费和干部任免等基本受制于同级政府而无法摆脱地方上对经济监督业务的干预，从而使中央政府难以对各级地方政府实施独立的、客观的、有效的经济监督。

第二，监督主体的组织结构基本上仍然是从上到下按行政区划组织的纵向结构，缺少横向结构和协调组织。前几年，地方政府之间和企业之间打破行政区划，大力扩展横向经济联系，使资金、劳力和生产资料等要素不再局限于纵向流动，企业集团的形成、资金的集散、投资的选择、销售服务网点的分布、批发的地域、利润的分配等等也都已打破一省一地的范围，逐步走向全国甚至跨越国界。对这种新的情况，监督主体在其组织结构上还未能作相应

的调整和转变，从而出现诸多监督不到位的现象。

第三，监督主体的组织结构尚比较松散，难以发挥严密的系统的整体功能。我国监督客体的巨大变化客观上要求扩大监督的范围、增加监督的层次和深度，这就需要形成一种紧密的、系统的、协调的监督主体结构，并按国民经济宏观监督整体功能的要求进行系统设计和优化组合。但前几年，我国监督主体的组织结构变化往往存在单兵突进和“敲锣卖糖、各干一行”的倾向，这就导致了某些监督的空白、重复和监督工作的低效。此外，我国监督主体结构还较为单一，尚未形成党、人大、政府、政协、舆论和群众监督等广泛组合在一起的、既分工又合作的经济监督网络体系。

第四，监督主体内部尚缺少对监督者本身的监督制约。近10年来，不少监督机构相继恢复或升格，经济监督部门手握的权限有所增大，但监督主体内部还没有完全形成相互间的制约机制和交叉监督，也没有建立起专门领导监督与协调各种经济监督机构的最高控制中心，因而对现有的各种专职监督机构和兼职监督部门缺少必要的监察，这就使监督主体中的渎职行为、滥用职权、营私舞弊、敲诈勒索、执法犯法等现象难以杜绝。这也在一定程度上影响了监督主体应有的监督功能。

第五，监督主体的组织结构及其操作运行中的权威性还不高，从而影响了经济监督的刚性与有效性。其原因除了缺乏监督机构的垂直独立性之外，还缘于以下几个方面：一是经济监督领导机构的层次不高；二是经济监督立法不完善，执法不严，尚未做到令出法随、违法必究；三是对业经查出的经济越轨或经济违法问题没有纠偏矫正的参与处置权；四是经济监督操作的公开性不够，使人们对监督的真实性、客观性难以完全信服；等等。

## 二、完善和强化国民经济监督机制的必要性、紧迫性与可行性

1—2·1 上述分析表明，我国经济监督机制虽处于改革、完善、转轨和变化之中，但监督主体与监督客体的不适应、不到位、不对称是显而易见的，亟待加以解决。为了改变这种状况，首先必须深刻认识当前完善和强化国民经济监督机制的必要性、紧迫性与可行性。

1—2·2 从强化国民经济监督的必要性与紧迫性来看，首先，它是我国现阶段社会化大生产迅速发展的必然结果与迫切要求。如果说一切社会经济活动都离不开经济监督的话，那么社会化大生产的管理更需要突出监督职能。因为生产的社会化意味着社会分工的细化与专门化，意味着社会经济活动的复杂化，那种完全附属于经济管理职能的非专门化监督已无济于事了。经济监督职能的分离与相对独立，经济监督机制的改革与强化，正是社会化、现代化大生产的客观要求与重要标志之一。综观世界各国，一旦步入社会化大生产阶段，经济监督在经济管理中的地位也就越来越突出。十月革命胜利后，列宁就曾预言：随着社会主义计划经济的发展，以统计、簿记和国家银行等专门监督机构及群众监督形式对社会产品生产与分配进行有效监督的必要性将日益突出。从西方资本主义国家来看，它们在社会化大生产发展过程中也逐步建立和发展了审计、统计、会计、税务、计量等独立性较强的社会监督机构和政府监督机构，强化了监督职能，并通过立法限制或取缔某些不正当竞争行为。这说明，为了适应社会化大生产的发展需要，为了保证监督的经常性、客观性与有效性，社会必然要求监督职能从管理职能中分离出来，形成专门化的社会职能。当前，我国的社会生产方式、经济结构、市场机制等都已变得十分复杂，国民经济管理的难度日益增加，这就迫切需要推进经济监督机制的改革，建立一个专门化的、超脱于一般经济管理职能之上的国民经济

监督系统。

其次,它是我国在新时期发展有计划商品经济,充分发挥计划经济与市场调节相结合的优势,加强宏观调控的需要。必须看到,一方面,我国现阶段需要大力发展的商品经济不同于资本主义的市场经济,而是公有制基础上的有计划的商品经济。所谓有计划,就是国民经济发展必须按照国家的经济发展战略目标、长远规划及其具体的指令性与指导性计划,保持合理的发展速度与规模,保持国民经济总量的大体平衡和结构上的合理比例。为了实现这些要求,保证国家计划的全面执行与落实,除了必须建立和完善国民经济调节系统以外,在很大程度上还有赖于建立一个严密而便于操作的国民经济监督系统。可以说,没有这种监督系统,宏观调节的意图就无法实现,社会主义计划经济的优越性也就无法体现出来。另一方面,历史的经验教训充分说明,社会主义的计划经济必须考虑价值规律的客观要求,充分发挥市场机制的作用,把国家计划与市场调节结合在一起。改革开放以来,我国市场机制迅速发育及其发挥作用的实践表明,在调节个别产品的供求均衡、促进同行业的竞争、引导不同行业之间的生产要素流动等方面,市场机制能够产生灵敏而积极的调节作用。然而,与此同时,由于市场机制主要通过供求关系变动和价格利润导向自发地产生调节作用,因此它往往伴随着许多盲目性、消极性,有可能在微观上诱发非法生产经营牟利行为、不正当交易行为和不正当竞争行为,在宏观上导致资源配置不当与浪费、生产力布局不合理和产业结构的失调,从而在总体上干扰和冲击国家计划,对国民经济的运行和发展带来较大的危害。因此,在现阶段,不仅需要通过建立和完善国民经济监督系统来保证国家指令性计划的贯彻落实,保证国家指导性计划中各种经济杠杆的合理运用与真正生效,而且更需要运用国民经济监督系统来有效地防范和制止各种市场机制派生出来的弊端。只有这样,才能既克服单纯计划经济的不足和完全市场调节的消极性,又保证充分发挥计划经济与市场调节相结合的优势,真正形成同计划与市场的结合模式相适应的宏观调控机制。

第三,它是维护国家与集体、中央与地方、生产者与消费者的合法权益,制止各种因盲目追求私利而损害国家利益的行为,确保中央必需财力的需要。如前所述,我国前些年的改革使价值规律的作用和物质利益因素对经济活动的影响大大增强,地方和企业以及其他经济单位的利益主体意识也日益强化,因而也出现了不少侵占国家利益、侵蚀中央财力、坑害消费者的行为。应该看到:在社会主义初级阶段,各种利益主体的利益差异将长期存在,这种差异必然导致各种利益主体在国民收入分配和使用中重视追逐自身的利益,忽视以至侵占国家利益与他人利益,其结果必然会影响国民经济的正常运行和发展。这一客观现实表明,维护国家利益,提高和保持财政收入占国民收入的比重和中央财政占整个财政的比重,维护和保证包括中央政府、地方政府、生产者、消费者等在内的多种利益主体的合法权益,将是一项长期的任务。对此,唯有通过监督机制的改革,形成严密的国民经济监督系统,才能既维护各种利益主体的合法权益,又能有效地、及时地制止和纠正各种损人利己的不正当行为,并保证中央集聚用于宏观调控与重点建设的必要财力。

第四,它是我国顺利渡过经济转折时期,完成治理整顿的中心任务,实现90年代经济振兴战略目标的迫切需要。我国当前正在进行的治理整顿具有双重意义:一方面,通过清理公司、整顿流通秩序、压缩投资与消费基金膨胀、控制物价等,要解决前一时期宏观失控的一些急迫问题,其中心任务是强化包括宏观经济监督在内的整个宏观调控机制;另一方面,从历史进程看,我国的治理整顿又是一种经济发展战略的重大转折,即从过去的速度型发展成

略向效益型战略转变，从大起大落的周期性波动向稳定协调发展转变。从治理整顿一直到整个90年代的中近期内，我国的经济将处于极为特殊的历史阶段和特殊的经济环境之中。这一时期所面临的战略转折、经济振兴、双重体制和微观改革深化等一系列现实问题，都需要强有力的国民经济监督才能顺利解决。同时，从我国过去历次经济大调整的经验教训来看，如果就事论事地解决经济过热问题，而不从根本上解决经济决策中的民主化、规范化、制度化的问题，不考虑建立一个能够及时预测、预警和预防国民经济管理重大失误的监督系统，那么今后就可能重蹈经济过热的复辙，陷入不断调整又不断过热的恶性循环之中。

第五，它也是加强廉政建设，稳定大局，取信于民的需要。大量事实表明，经济监督软化不仅会给国民经济运行和发展带来不良后果，也会给腐败行为大开方便之门，在政治上带来严重后果。因此，当前强化经济监督不仅具有经济上的重要意义，在堵塞腐败滋生的漏洞、加强廉政建设方面也具有政治上的现实意义。当然，反腐败和廉政建设不能光靠经济监督，但有了严密的经济监督，便可及时发现问题，及时采取措施，还可以对腐败行为产生警告、阻止、惩戒的作用。

1—2·3 目前，加速经济监督机制改革、建立国民经济监督系统不仅具有上述紧迫性，而且已初步具备了现实可能性。这种可能性是基于其主客观条件已日臻成熟。具体的依据主要是：

首先，加强宏观经济调控（或监控）的必要性与紧迫性已越来越成为中央和社会各界的共识。前几年，由于宏观失控现象一再出现，使经济监督软弱无力的后果暴露得比较充分，从而引起了各方面的注意和探究。早在1985年，党中央就在《关于“七五”的计划的建议》中指出：“随着管理职能的变化，综合经济管理部门和经济检查监督机构要充实和加强”。近两年来，党中央又两次作出了关于治理整顿的决定，强调了经济监督问题。这充分说明中央已经非常重视宏观调控监督问题，也标志着建立国民经济监督系统已经正式提上了议事日程。

其次，我国已经积累了数次全国性大规模财税、信贷、物价大检查的经验和成果。从1981年以来，除了个别年份外，我国几乎年年进行年终财务大检查。1988年开始扩大为财税、信贷、物价大检查，1989年又提前部署开展大检查，1990年一开始就布置深入严查小金库。整个大检查的规模、声势、范围都越来越大，并正在向常年性的规范化监督方式逐渐过渡。

第三，已有各种专职与兼职的经济监督子系统的初步探索经验。近些年来，各地根据边组建、边探索的方针，在初步组建和不断完善各级审计机构、监察机构、税务机构、统计机构、物价监督机构、工商行政管理机构、银行机构、技术监督机构、环保监测机构、经济信息机构等的同时，初步进行了宏观审计监督、预算监督、物价监督、市场监督、统计预警监督、税务监督、金融监督、涉外经济监督等宏观经济监督各个侧面的探索，有的已形成初步的监督子系统框架，这就为国民经济监督系统的总体设计和优化组合提供了基础。

第四，经济监督队伍已有较多的充实和加强，素质有所提高。近些年来，不仅各级审计机构和监督机构的队伍是新组建的，而且各级工商、税务、统计、银行等机构也补充和增加了许多来自经济管理部门的干部和经过专业知识培训的新生力量。据估计，目前，全国已有审计、财政、税务、银行、工商、物价、统计、监察等专职监督队伍数百万人，各类兼职监督人员数十万人。监督机构的许多领导干部和监督工作人员都已参加过各种形式的学习和培

训，并在历次大检查中经受了锻炼和考验。

第五，当前正是加强宏观调控、深化经济监督机制改革的极好时机，推进这方面的改革显然有助于沿着正确的轨道实现治理整顿的预期目标，且风险较小。加增宏观调控是治理整顿的主要内容，因此，治理整顿本身为宏观经济监督改革措施的酝酿与出台正好提供了一个适时的机会。我们可以抓紧利用治理整顿的三年及以后的若干年，集中全力改革与强化经济监督机制，建立与完善国民经济监督系统，以加强中央的宏观调控能力。这可为治理整顿结束后的下一轮微观与中观经济改革创造有利的条件，奠定良好的基础。

### 三、我国传统经济监督机制的反思与启迪

1—3·1 在加深认识改革与完善我国经济监督机制的必要性、紧迫性与可行性的同时，我们还需要对我国传统的经济监督机制进行全面的反思和总结，以利于探索具有中国特色的社会主义经济监督机制和把握今后的改革方向与目标模式。

1—3·2 不可否认，我国建国后逐步建立发展起来的经济监督主体已具有一定的基础，初步形成了包括财政、银行、物价、工商、海关、统计、会计等在内的经济监督体系。这些监督机构各司其职，在我国社会主义建设中（尤其是50至60年代）发挥了积极的作用。

1—3·3 然而，客观地考察我国传统的经济监督机制，可以发现，由于当时实行高度集中的产品经济体制，市场机制基本上不起作用，加上经济结构（包括所有制结构、企业组织结构、产品结构等）比较单一，生产、流通、分配等环节都是“统”字当头（统一计划、统购统销、统收统支等），对经济运行状况的监督比较容易通过自上而下的集中管理加以实施，因而，监督内容的重点不在经济运行方面，而在于经济主体（主要是国营企业）的经济行为及其行为人。

1—3·4 进一步考察，过去对经济行为与行为人的监督之所以容易奏效，还得益于当时特定历史条件下的两个方面：一是借助于政治运动的威力；二是得益于解放初期的党风与社会风气较好，一般干部（无论是军队和解放区来的干部，还是知识分子与工农干部）的觉悟都较高，能够警惕资产阶级“糖衣炮弹”的进攻，比较廉洁奉公。

1—3·5 鉴于以上经济和政治两方面的情况，尽管我国过去的监督机构是初级的，监督主体具有单一性、从属性、纵向性和松散性等特点，但同当时的经济体制、经济结构与经济管理水平还是基本适应的，尤其对微观经济行为及行为人的监督还是富有成效的。

1—3·6 回顾我国传统的经济监督机制，可以发现，在长期的经济监督实践中，我国已经积累了一定的经验，形成了自己的路子和特色。这初步可以归纳为：一是在经济监督中充分发挥我国的社会主义政治优势，加强党的监督，围绕巩固公有制和计划经济加强经济监督；二是在经济监督中坚持贯彻群众路线，实行民主监督，使专职监督与群众监督相结合，形成广泛的群众性监督网；三是在国民经济各部门、各单位建立了内部的自我监督机制，使外部监督与内部监督相结合；四是以企业财务监督为基础，形成比较严密的企业微观监督网络，财政和银行深入企业对财务成果、资金使用等进行合作监督；五是在经济监督中注意抓住典型案例，由点到面，举一反三，与解决面上的倾向性问题和一般政策的制订相结合，注意划清政策界限，注意在加强监督制约的同时，保护干部和群众在经济工作中的积

极性。

1—3·7 但是,另一方面,同样不可否认,我国传统经济监督机制也有它的历史局限性和某些失误与教训。首先,传统经济监督机制在某些方面是不完善的(例如,长期不设审计一类的国家专职经济监督机关);其次,它也受到过一些似是而非的错误思想的干扰(如一度认为社会主义国家人民当家作主,主人翁没有必要监督自己);再次,它在文革10年和其他群众运动中备受冲击与破坏(如财政与财务监督被指责为“管、卡、压”,工商行政管理局曾两度被撤消)。这一切,不能不影响到监督功能的充分发挥。

1—3·8 即使撇开这些因素,单从传统经济监督机制的构成模式与运行操作来看,它也存在以下几方面的主要缺陷:

第一,经济监督的职能缺乏相对独立性。我国传统的经济监督机制中,监督基本上从属于管理,管理目标简单地取代监督目标;一般的经济监督活动都同经济管理活动混在一起,国家直接管理的触角伸到哪里,监督才能涉足哪里;由于监督职能未能从管理职能中分离出来,在实践中就几乎没有独立的专职经济监督机构。

第二,监督内容上缺少对国民经济运行状况,特别是货币流通与宏观经济运行的监督。如前所述,传统经济监督的内容以经济行为与行为人为重点,因而较为忽视经济运行方面的监督。此外,这种监督机制虽然也要涉及货币形式,但由于受传统经济体制的影响,比较注重对生产的监督,忽视对流通的监督;注重对实物形式的监督,忽视对货币形式的监督;注重对微观经济活动的监督,忽视对宏观经济运行的监督。

第三,监督过程中缺乏对经济决策的监督。经济监督过程理应包括对经济决策、决策执行、执行结果等全过程的监督,其中对经济决策的监督是一种事前监督。传统监督机制缺乏事前监督,而注重于执行结果的事后监督。这既由于缺乏先进的事前监督手段,更由于在传统经济体制中经济管理权和决策权高度集中,地方和企业只有执行权和少量决策权,因而传统的经济监督机制几乎不注意对经济决策的监督,对中央政府的经济决策监督则更为缺乏。

第四,监督标准和监督程序上缺乏以法治为依据与准绳的评判标准和操作规程。由于我国长期忽视法制建设,一些经济法规制度也备受政治运动的冲击,因而传统的监督标准往往带有较大的随意性:偏重政治标准、行政纪律标准,忽视经济标准、社会标准和技术业务标准;偏重阶段性的政策标准,忽视法制标准;偏重突击性运动式的人治监督程序,忽视经常的稳定的法治监督程序。

第五,监督方法上缺乏先进的经济监督技术手段。传统经济监督机制偏重于经验型的监督与事后监督,对信息的收集、整理与反馈的方法比较落后;对国民经济的预测、预警、预防等事前监督的科学方法研究掌握甚少;对人流、物流、资金流与国民收入分配的源头监控手段比较忽视。

1—3·9 上述反思对我们构思未来的国民经济监督系统的理想模式具有重要的启迪作用。我们应该实事求是地估价我国传统的经济监督机制,在充分肯定传统经济监督机制的优点与经验同时,也不讳言其缺陷与教训。一方面,要努力将传统经济监督机制的优点融合于新的宏观经济监督机制中;另一方面,新的经济监督目标模式也要有针对性地克服传统模式的缺陷。这应成为我们构思国民经济监督目标系统模式的出发点。



## 第二部分 国民经济监督系统的目标模式与运行机制

2—0 本报告第一部分所揭示的我国经济监督机制的现实情况和历史的经验教训，使我们在探索国民经济监督系统的目标模式与运行机制时，有一个切实可行的出发点和一个可资借鉴的参照。由此形成的逻辑思路是：以树立全方位的系统监督观念为前提、以经济监督职能的强化与相对独立为实质、以符合我国国情和便于操作实施为准则，在现有经济监督机制的基础上，重新构思国民经济监督系统的目标模式和理想的运行机制，在全面深化改革的过程中，建立并完善我国国民经济监督系统。

### 一、国民经济监督系统的性质及其基本特征

2—1·1 国民经济监督系统是以国家为主体、以法律为依据，对国民经济运行的全过程和各个方面以及各种经济主体的经济行为实施全面的、综合的、及时的、有效的监察与督导的大系统。这一大系统的性质和基本构思可概述如下：

第一，建立一个专司经济监督职能的、相对独立的、具有高度权威性的国民经济监督系统。这一系统包括人大直接授权、国务院授权以及国务院所属各经济管理职能部门和地方政府双重授权的各种经济监督主体，其最高经济监督控制中心应是全国人大及其常委会，其组织机构的产生和领导成员的任命严格按立法程序进行，其内部应有必要的相互制约机制。

第二，这一系统以现有的审计、财政、银行、工商、物价、统计等各个经济监督子系统为基础，在充实和内部分工组合以后，它应当既有总系统的协调统一和中央的强有力控制，又能充分发挥各子系统的能动性；这一系统实施事前、事中和事后的全过程与全方位监督，其监督内容既包括各级政府与各种经济主体的经济行为及行为人，也包括国民经济运行的状况。就总系统而言，其职能偏重于宏观经济监督，尤其是对重大经济决策以及政府经济管理部門的监督。

第三，这一系统应以法律为依据，以公认的经济、社会、技术指标为监督标准，进行独立的、客观的、科学的监督，并有纠偏矫正的参与处置权；这一系统的组织形式应有一定的弹性，并设有监督指标的修正系统，以适应国民经济运行的变化，并同改革中建立的新的经济管理体制保持相容、耦合与协调。

2—1·2 这一系统的基本特征是：

一是综合性。即监督系统内的各个子系统、各监督主体运用法律、经济与行政等多种监督手段和标准，从不同方向、不同侧面，对监督客体施加不同程度的压力与影响，制约、督促监督客体的行为，引导国民经济沿着正确的方向协调地运行。

二是连续性。该系统对国民经济的运行从决策到执行和结果的全过程进行连续的监督，而这种监督又是周而复始的。

三是独立性。在这一系统内，部分监督主体独立地专司经济监察与督导，部分监督主体在承担经济管理任务的同时发挥相对独立的监督功能，实施独立的监督活动。同时，各监督主体实施监督活动所需的人员、经费、技术手段和信息等不受任何监督客体的制约和影响。

四是权威性。即系统内各监督主体依据法律和行政权力，运用公认的监督标准实施监督。作为监督客体的各级政府、各经济管理部门以及所有企事业单位和具体当事人均应服从监督。因此，该系统对制约、制止、纠正不合法、不合理的经济行为、经济状态具有权威性。

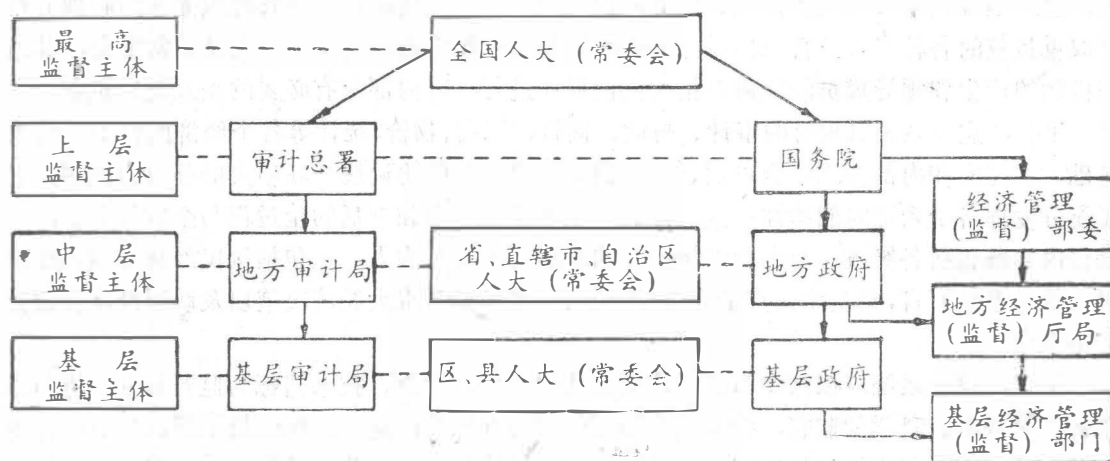
## 二、国民经济监督系统的基本要素和合理结构

(一) 国民经济监督系统的主体与客体及其相互关系。

2-2·1 国民经济监督系统最基本的构成要素是监督的主体与客体。监督主体与客体的状况及两者之间的关系如何决定监督系统的基本状况。监督主体是根据法律规定，有权利和义务对经济活动实施监督的组织或个人，它运用特定的监督手段并依据具体的评判标准，对监督客体实施监督。

2-2·2 在国民经济监督系统中，监督主体的组织体系应分为三大系统，即由全国人民代表大会任命、授权的经济监督主体的隶属关系；由国务院任命、授权的经济监督主体的隶属关系；由国务院所属各经济管理职能部门和地方政府双重授权的经济监督主体的隶属关系。在同一组织体系中，下级监督主体受上级监督主体的领导（参见图2-a）。

图2-a



注：图中，作为目标模式，审计总署单独列出作为全国人大直接授权的监督主体，但目前仍属国务院授权的监督主体。

2-2·3 在我国，最高监督主体应该是全国人民代表大会常务委员会。它由全国人民代表大会授权，执行对整个国民经济活动的宏观的、最高层次的监督，同时，最高监督主体又是国民经济监督系统的控制中心，负有协调、督导全部监督活动的使命。而实施日常监督的地方人民代表大会，也是指常务委员会。

2-2·4 分属于上述三大组织体系的经济监督主体，它们之间在监督的分工方面是很容易把握的。从事特定监督的各监督主体，主要向其授权的机构负责。然而，人大授权的监督主体除承担相对独立的监督活动以外，更主要的是对监督对象的决策过程予以监督。国务

院和国务院所属各经济管理职能部门与地方政府双重授权的监督主体，其监督活动往往同时涉及好几个监督主体和大量的监督客体，其承担的监督工作量更大，任务也更繁重。因此，不同监督主体在监督过程中的协作配合主要指这些监督主体。

2-2·5 事实上，在国民经济监督系统中，一旦从立法的角度确认隶属人大的监督主体的地位，其对监督客体决策行为的监督便有了保证。而比较困难的是，国务院、国务院所属各经济管理职能部门与地方政府双重授权的监督主体，由于其需向两个方面负责，在地方利益或部门利益机制的驱动下，监督主体可能存在某种程度的倾向性，或它们的监督会受到干扰。这样，某些监督活动的功能就难以充分发挥。因此，人大及其直接授权的监督主体应该突出加强对这些双重授权主体的监督制约，同时，在组织体系上，还应明确双重授权主体以何种隶属关系为主的问题。

2-2·6 鉴于国民经济的状态可分为宏观与微观、总体与个体、全局与局部两大基本类型。因此，不仅需要确立一定数量的经济监督主体，而且要求不同监督主体承担类型和职能范围不同的经济监督：宏观的、总体的经济状态应由国家直接控制下的综合性监督主体实施监督；微观的、具体的经济活动则由专门的、分若干层次的监督主体实施监督。国民经济现状的监督可以由各监督主体共同承担，而国民经济的态势则宜由特殊的监督主体实施“预警”。

2-2·7 国民经济监督的客体是整个国民经济活动及其载体。它包括国民经济活动状况（尤其是宏观经济运行状况）和参与国民经济活动的各种行为主体。国民经济活动可以分为两个方面：一方面是政府及其经济管理职能部门制订计划和决策并直接贯彻执行的经济管理活动，它包括全局性影响和局部性影响的不同层次；另一方面是在国家宏观经济管理下由企事业单位、社会团体和个人所进行的市场经营活动和内部管理活动。从国民经济活动的载体来看，既包括政府，也包括民间，既可以是单位组织，也可以是个人。

2-2·8 综上所述，国民经济监督的客体可大致地图示如下（图2-b）：

2-2·9 国民经济监督系统的主体与客体的相互关系是错综复杂的。因为在实际生活中，既有专职的监督主体，又有兼职的监督主体——即兼有管理与监督职能（有些以管理为主、监督为辅；有些以监督为主、管理为辅）的双重体，这些双重体既是监督主体，但从另一角度看，它们又是被监督的客体，因而又可称为主客兼容体。

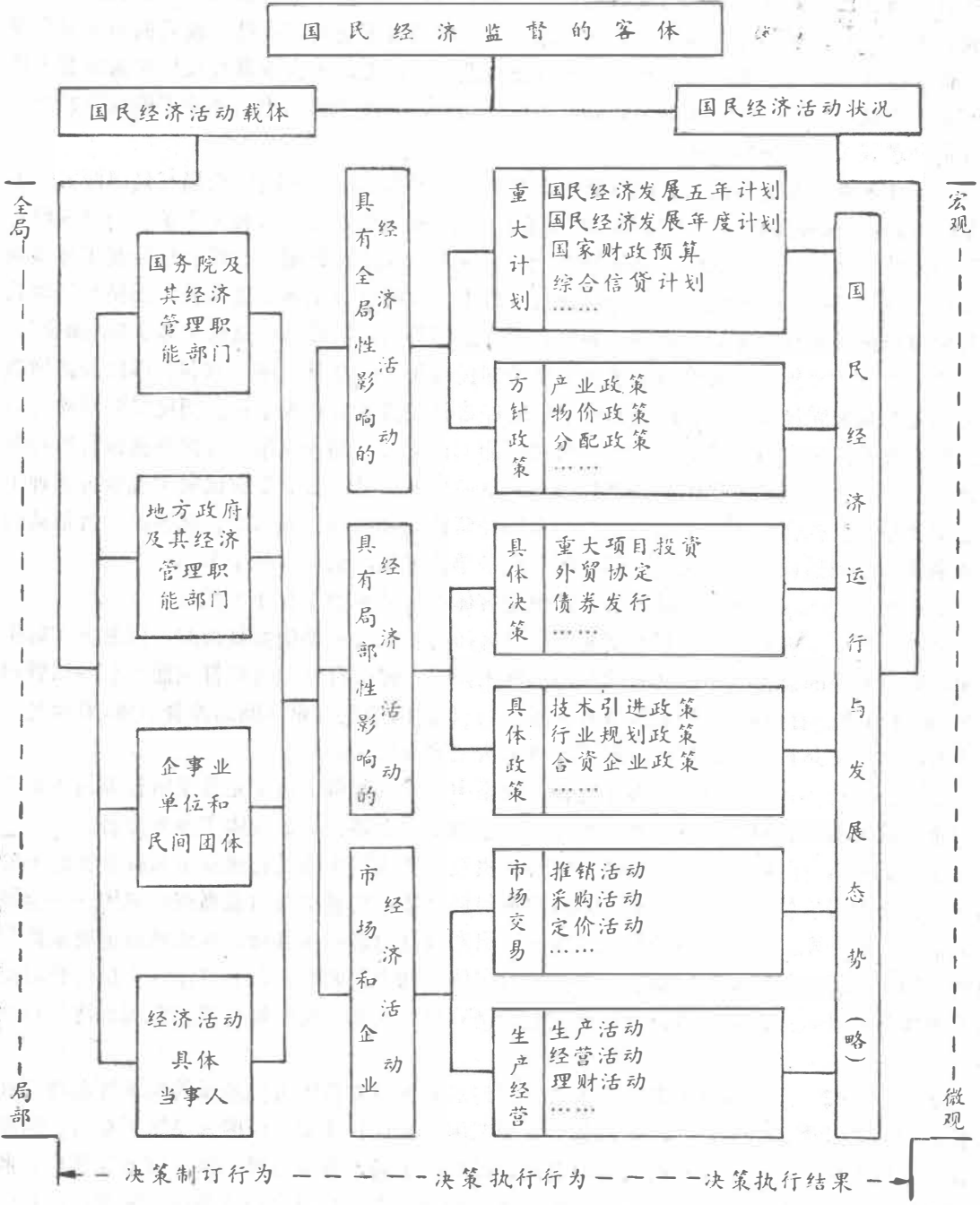
2-2·10 在监督主体与客体的相互关系中，专职监督主体（尤其是审计部门）负有特别重要的使命。它们既要监督整个客体，还要侧重对上述主客兼容体实施再监督。

2-2·11 国民经济活动中的宏观经济决策及其执行中的运行状态是系统监督的主要内容，也是监督客体的主要组成部分。对宏观经济决策的监督主要由最高监督主体——全国人大常委会和专职监督主体中的最高层次——国家审计总署协同进行。对宏观经济决策执行过程中的宏观经济运行状态则需要由最高监督主体会同上层的专职监督主体与上层的监督双重体共同进行，因为后者同时具有宏观经济管理的职能，比较容易掌握宏观经济运行状态。

2-2·12 上述参与宏观经济状态监督的双重体主要指国务院所属的经济管理部门和监督部门，如计委、财政部、国家税务局、国家国有资产管理局、中国人民银行总行、国家统计局、国家信息中心、工商行政管理总局、国家物价局、海关总署、国家技术监督局、监察部以及生产、商业、物资、建设、外经贸、劳动人事、环境保护等部门。宏观经济运行状态监督的内容主要包括国民经济计划执行情况、财政收支状况、信贷和货币流通状况、外

汇收支状况、国家债务状况、物价总水平、产业结构关系、商业流通状况、就业状况、投资状况、消费状况、外经贸状况、环境状况、工资及收入分配状况、主要产品供求状况等，具体可设计一系列的数量指标，形成宏观经济运行监督与“预警”的一整套指标体系。

图 2 - b



## （二）国民经济监督系统中的子系统。

2—2·13 在国民经济监督过程中，监督主体与客体的关系存在这样两种情况：一方面，同一主体往往要同时监督不同层次、不同侧面的多种客体；另一方面，同一客体往往有多个不同的主体在实施监督。因此，对国民经济监督系统中的子系统设计划分可以有两种方法：一种按监督主体划分，另一种按监督客体划分。鉴于后一种方法难以确定不同客体的边界，且这种划分在实践上的意义不大，因而我们主张采用以监督主体的特征来划分经济监督子系统。

2—2·14 从监督主体的特征来看，根据其是隶属于立法机关还是行政机关，可以划分为立法机关授权的监督子系统与行政机关授权的监督子系统；根据其是专职的还是兼有经济管理业务的，可以划分为专职监督子系统与兼职监督子系统。目前，我国涉及经济监督的子系统很多，其中大部分是由行政机关授权的兼职监督子系统。除了审计是明确的专职监督子系统以外，其余各个兼职监督子系统大致可以分为三类：一类是计划、财政、银行等综合经济管理部门监督子系统；另一类是由各产业和商业、物资、外贸等专业经济管理部门的监督子系统；还有一类是司法与行政监察等经济行为监督处理的监督子系统。

2—2·15 鉴于本报告所研究的监督子系统目标模式是以目前国务院行政系统的各经济监督机构为基础的，因此，这里我们仅初步列出8个经济监督子系统（各子系统具体分析详见分报告）：

（1）审计监督子系统。其基本职能是对各种监督客体的经济活动予以监督，尤其是对政府宏观经济决策制订与执行的监督以及财政性收支和企事业财务活动的监督。

（2）计划监督子系统。其基本职能是监督国民经济计划的执行和落实情况。

（3）财政监督子系统。其基本职能是监督国家财政资金的筹集与运用和国有资产的完好与增值。该系统包括税收、国家预算、预算外资金、国有资产和国家债务五个更小的监督子系统。

（4）金融监督子系统。其基本职能是监督货币流通、信贷规模和金融市场。该系统包括中央银行和各专业银行的信贷监督、货币发行监督、国际金融监督等更小的子系统。

（5）统计监督子系统。其基本职能是在收集和提供经济统计信息的过程中对国民经济运行状况进行宏观预警与微观监督。

（6）工商行政监督子系统。其基本职能是对工商企业的市场行为及生产经营的合法性实施监督。

（7）物价监督子系统。其基本职能是对工商企业的定价行为和市场物价状况及价格总水平实行监督。

（8）行政监察子系统。其基本职能是监察与处置国家公务员的经济违法与违纪状况及其他渎职行为。

2—2·16 上述8个经济监督子系统从宏观和微观、全局与局部以及国民经济管理和企业经营管理等方面，针对国民经济活动的主要方面和主要环节进行监督，因此，它们构成了国民经济监督子系统的基本轮廓。只要上述监督子系统发挥功效，就能及时和比较全面地反映国民经济的总体状态和具体经济行为的偏向。

2—2·17 当然，不同的国家由于社会经济制度和经济管理的目的不同，监督的主客体关系、监督的内容以及经济监督子系统的划分、确定有不同的标准。在我国现行经济管理体系

制下，由于绝大部分监督主体均隶属于行政机构，作为管理与监督的双重体，它们往往只能监督管理决策的执行情况，而对管理决策本身无法实施监督。因此，国民经济监督系统目标模式能否实现，在很大程度上要取决于人大授权的监督体系的形成和发挥作用。

### （三）国民经济监督系统的合理结构。

2—2·18 系统的结构状态决定系统的功能及其发挥。在国民经济监督中，系统化的监督应具备并保持合理结构。国民经济监督系统的结构可以从三个角度考察分析：从横向监督关系看，对国民经济活动的不同方面实施监督的各监督主体，除了对其主要的监督客体实施监督以外，相对于其他监督主体的监督对象，应作为协同监督的主体之一。尤其是某些相关程度较高的经济状态和经济行为，如财政、货币与价格总水平，光靠财政、金融与价格监督子系统单独的监督活动是不够的，监督主体应协调配合。事实上，价格总水平和企业的定价行为是财政收支、货币流通决策及其执行的结果，是经济状况的一种反映，反之，离开了对价格状态的监督和评判，财政、货币状态的评判也就失去了依据。因此，国民经济监督的横向结构合理性的标志，应该是不同监督主体之间的协调性和主次之分，既能共同对某些经济状态和经济行为予以监督，又能体现合理的监督分工（按监督客体进行协同监督的具体分析详见各专题报告）。

2—2·19 从纵向监督过程看，各监督主体不仅对监督对象的决策行为、执行情况以及执行结果实施连续的监督，以避免监督过程的断裂。同时，就同一监督客体的上述行为而言，不同监督主体应该以某一环节作为主要的监督内容，以体现监督过程的纵向分工。譬如，对财政部门的决策进行监督，是人大授权的专门监督机构；对决策执行情况的监督主要是财政部门内的财政监察机构；至于财政活动的实际状态，除财政监察（机构）以外，统计、审计所承担的监督工作也是很重要的。此外，在监督的不同环节，监督的具体形式和监督的“刚性”均可以不同：发现失误的决策必须纠正，发现执行决策偏向和不力应及时纠正或督导。如果某些经济状态失常偏轨，除及时报警以外，有关监督主体也应承担分析寻找原因的职责，进而使经济监督的全过程既存在一定的差异，又保证其连续和周而复始。

2—2·20 特别需要强调的是，对经济决策的监督是系统监督的首要环节，无论是全国性重大经济决策，还是部门或地区性决策，或是企业微观决策，都需要强化监督。其中，尤其要确保对重大的经济决策、经济计划的制定和调整实施有效的监督，防止重大决策的失误。

2—2·21 从垂直监督的层次看，系统监督必须体现“集中”和“分级”的合理组合。对某些监督客体，其状态和行为的监督分工应相对集中，以体现监督的效率。但对某些监督客体就需要中央和地方各级监督主体进行分级监督，以充分发挥地方监督主体的功能。同时，为了加强对地方政府的垂直监督，中央向地方直接派驻监察人员也是必要的。

2—2·22 由于国民经济的运行和发展总会存在起伏和不稳定状态，因此，国民经济监督系统的垂直层次关系是可以调整变化的。在经济不稳定的情况下，监督系统的垂直关系应当向直接方面转变，以强化中央的宏观控制，反之可以利用更多的中间环节。当然，无论是直接还是间接性的监督关系，它均以监督信息的及时、准确汇总反馈为前提条件的。

## 三、国民经济监督系统理想的运行机制

2—3·0 国民经济监督系统从动态运行的角度看，是一种周而复始的循环，具有一定的程序，由此形成该系统的运行机制。概括地说，国民经济监督系统理想的运行机制是由

以下几个环节的衔接与协调所形成的。

(一) 确定国民经济监督系统的目标和标准体系。

2—3·1 国民经济监督系统的目标可概括为三个方面：一是预防国民经济计划管理过程中出现的多种失误，促成国民经济管理的科学化、民主化与高效率；二是及时反映和评判国民经济状态与预期标准的偏差，为中央政府进行宏观调控提供可靠的依据；三是有效地制约不合法或不合理的经济行为，加强监督客体的自我约束力，维护有计划商品经济的正常秩序。上述目标的实现，将促成国民经济按理想的规模、合理的结构和良好的效益持续、稳定、协调地发展。

2—3·2 经济监督的目标体系一经确定，实施监督的评判准则与标准便成为一个重要的技术性问题。从理论上说，经济监督的标准从监督目标而来，它既是监督目标的具体化，又是实施监督的具体手段。没有科学的、可操作的监督标准，对监督客体的行为与状态的监督是无法进行的。

2—3·3 从性质和内容上划分，国民经济监督系统的监督标准有以下几类：经济标准；法律标准；行政标准；社会标准和业务技术标准。在对涉外经济活动的监督中，还应具备并采用既适应本国国情、又体现国际惯例的评判标准。

2—3·4 经济标准是国民经济监督中最主要的标准，它不仅能够评判经济活动的状态，同样也可以分析判断监督客体的经济行为。用既定或预期的经济指标评判经济活动的实际状态和偏差程度，如经济增长速度、国民收入总量的分配比例、个别或社会范围的经济效益以及货币、商品流通的各项指标；用国家规定的、体现反映客观经济规律要求的行为准则检查监督客体的经济行为，如企业的交易行为和投资行为是否必要，是否适应市场态势和合理配置资源的要求。经济标准是在经济学理论研究的基础上，由监督主体采纳和确定的。对于经济监督来说，它最具有广泛性。

2—3·5 法律标准是国民经济监督的重要标准，它是国家立法机关依照立法程序规定颁布的与监督客体有关的行为准则，它直接规范了监督客体的经济行为，因而是评判经济行为合法性的依据。无论是对经济管理部门、政府机关还是对企事业单位，监督主体都可以直接或间接地利用法律标准，在检查评判其行为的同时，采取制止、纠正其不合法行为的措施。在国民经济监督中，法律标准最具严肃性、强制性。

2—3·6 行政标准是国家行政机关根据国民经济管理的目标、任务和要求，制定与监督客体的经济行为有关的制度条例和其他规定。在有计划的商品经济中，行政指令（手段）是政府机构、事业单位和企业尤其是公有制企业以及国家公务人员具体行为的主要准则，它不仅涉及面较广，同时，由于行政指令的可变性较强，它可以针对某些特殊的或未预料的情况临时增补或作出调整。在深化改革的过程中，减少行政干预并不排斥必要的行政管理，而行政手段确实具有经济和法律手段不具备的某些功能。因此，在国民经济监督中，行政性规定仍是不可偏废的评判标准之一。

2—3·7 社会标准的内涵是广泛的。它可以是社会的“约定俗成”，如经商道德；也可能在一定程度上与法律和行政手段有关，是监督客体的状态、行为应满足的社会性要求，如劳动条件、环境保护、文化教育和生态平衡。在国民经济监督中，它也是评判监督客体的标准之一。

2—3·8 业务技术标准是目前立法机关、行政机关颁布或社会公认的各种技术性规

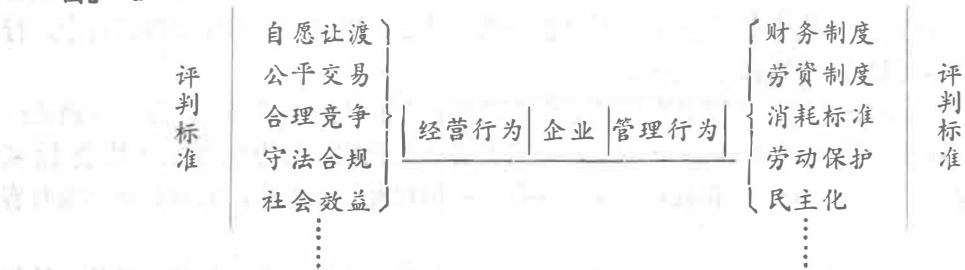
定，这些规定既是经济监督客体应当或必须遵守的，也是监督主体用以监测、检查所需要的。这些规定可以与法律、行政标准结合在一起，如会计、审计和统计制度；也可以与经济、社会标准联系起来，如交易规则、环境保护的具体技术标准。不同的监督主体虽然承担不同的监督内容，但任何监督主体均具有相应的业务技术标准。

2-3-9 事实上，不仅业务技术标准与其他标准统一于某些规章制度，经济、法律、行政标准也往往统一于某些规章之中，制度规章可能集各种评判标准于一身。从经济监督的纵向过程看，对决策行为、执行行为的监督以法律、行政性标准为主；对经济行为的结果即经济状态的监督，无论是宏观状态还是微观状态，经济标准是主要的标准。其中的差别是，综合性经济状态需要一系列经济标准才能正确评判，具体经济状态则只需要有限的经济标准予以评判。从我国国民经济监督系统的现状看，规章制度不健全、评判标准衔接性较差是主要的问题之一，应尽快予以解决。我们认为，就国民经济总体状态和企业经营管理行为两大监督内容而言，至少应具备图2-c、图2-d所示的监督标准。

图2-c

	监督内容	评判标准
国民经济总体状况	总量、速度、规模、	国民生产总值及增长速度、国民收入总量及增长率、商品供应量、货币流通与供应量、财政总收入及增长幅度、财政支出总额及增长幅度、价格总指数、消费基金与工资指数、商品进出口总额及增长率、外汇收入指标、债务总额及变动率、就业总量、投资总量及增长率……
	比例、关系、结构、	总供求差率、主要产业产值比例（产业结构）、财政收支关系、财政支出结构、积累与消费比例、信贷结构、比价、差价指数、投资结构、消费结构、进出口商品构成、国际收支、债务构成、利率、税率、价格、成本、工资、汇率间相对变动程度……
	经济与社会效益	劳动生产率指标、人均国民收入、人均收入与工资及增长率、物耗指标、换汇成本、成本变动率、资金利税率、投资回收期、失业（待业）率、社会福利标准、劳动条件与劳动时间标准……

图2-d



(二) 选择国民经济监督的方式与方法。



2—3·10 国民经济监督是利用国家权力为基本手段的经济监督。在国家法律和行政授权的条件下,各经济监督主体可以选择不同的监督方式。

2—3·11 从经济监督的时间方面考察,监督的方式有事前、事中和事后三种方式。在国民经济监督系统内,上述三种监督方式应同时并存,不同监督主体可以采取不同的监督方式。

2—3·12 从经济监督的分工协作关系看,存在两种基本的监督方式:即归口监督与协同监督。在国民经济监督系统中,某类组织或当事人应采取归口监督方式,即由单一的监督主体实施监督;某类组织或行为则宜或必须采取协同监督方式。

2—3·13 就个别监督主体而言,针对既定的监督内容,视察、评议、质询、审批以及要求监督对象汇报情况等均作为具体的监督方法;但对整个国民经济监督系统以及最高监督主体来说,只有通过区域分工、部门分类以及时间连续三种途径把具体的、众多的监督方法统一起来,形成系统监督方法,才能使监督客体置于有效的监督之中。

2—3·14 区域分工。国民经济活动是不同地区经济活动的总和。如果各个地区的经济活动都能受到有效监督,国民经济监督系统的目标就有了实现的保证。这种监督方法要求各区域中的监督主体按最高监督主体的要求统一行动、协调配合。如果部分区域监督活动不力,监督评判失准或不及时,将影响整个监督系统的监督效果。

2—3·15 部门分类。构成国民经济的诸多部门有:经济部门与管理部門、产业部门与非产业部门、经济计划与经济调控部门。当然,还可以有更细的部门分类。在不同的经济部门内,企业和管理机构分布于各个地区。只要按上述部门分类,从上到下,同时实施部门垂直监督,在部门与部门之间不留监督空白,那么,也可以达到系统监督的要求。

2—3·16 时间连续。从监督的时间看,国民经济监督系统的运行是持续不断的。但是,就具体监督主体的活动看,它们可以采取定期或不定期的方法从事监督,因此,各个具体经济监督主体的监督检查并不是绝对连续进行的。但是,通过不同监督主体的定期与不定期检查、重点检查与一般检查相结合的方法,从总体上看,整个监督系统的监督活动仍然是连续性的系统监督。

2—3·17 作为最高监督主体,通过上述三种途径,可以把系统内不同监督主体运用的监督方法综合成系统的监督方法。在以往的经济监督中,我国较多地采取区域分工和部门分类两种途径,具体监督活动的连续性较差,定期监督没有制度上的保证,不同监督主体又没能根据经济活动的因果关系协作监督,以致国民经济监督系统的总体运行被分解为若干个各自为政、互不连贯的监督活动。这种非系统化监督的状况应尽快改变。

(三)形成顺畅的信息网络和健全的监督制度。

2—3·18 毫无疑问,没有准确的监督信息,监督客体的行为和状态便无法判断,没有足够的信息或信息反馈已时过境迁,则无法保证监督的连续性和达到预期效果。

2—3·19 顺畅的信息网络是国民经济监督系统有效运行的重要条件之一。形成信息网络需要解决以下几个问题:

一是要具备广泛的信息来源点。信息来源点包括监督客体内部和外部两类,有关组织和人员有权力、责任和义务向监督主体提供信息。

二是各监督主体要配以专门的机构和人员从事信息工作,从信息的收集、过滤、加工、分类直至反馈提供规范的信息处理结果为止。

三是各监督主体要有效地运用技术手段，保证信息的全面、准确和及时性。

四是各监督主体之间要加强信息的交流，以便于相互利用。

2—3·20 作为综合性经济监督主体之一，统计部门在国民经济监督的信息系统中具有特殊的功能，其工作效果直接决定信息系统的状态。同时，各监督主体中的有关机构和人员，在利用统计部门所提供的信息的同时，也应主动向统计和其他监督主体提供信息。

2—3·21 顺畅的信息网络一旦形成，各经济监督主体事先预警、事中督导方面的功能将更容易实现，这有助于减少国民经济运行和发展中的各种经济损失，有助于提高国民经济监督的质量与效果。

2—3·22 保证国民经济监督系统有序运行的另一重要条件是健全经济监督的法律制度。但考虑到我国经济法制的完善是一个渐进的、长期的过程，国民经济监督系统所需的法律制度在今后五年到十年内是难以完全具备的。因而目前及今后一个时期内，我们更需强调行政制度的形成与完善。我们认为，这方面的制度建设必须体现以下几方面的内容：

（1）无论是监督主体还是监督客体，其日常工作制度中均应列明从事或接受监督的具体条款。在监督主体的工作制度中，应明确监督的对象、任务、要求以及其他内容。

（2）无论是专职还是兼职监督主体，在其监督制度条款中均须明确监督的权限、标准、程序、时间、监督人员的职责范围以及考评与奖惩方法。

（3）任何监督主体，在其对监督客体进行监督的同时，在制度上也应明确必须同时受到被监督者和下级监督主体的反监督。

（4）无论是主要监督主体还是协同监督主体，在综合监督中必须以相应的制度条款保证相互间的合作配合。

（四）国民经济监督的操作程序。

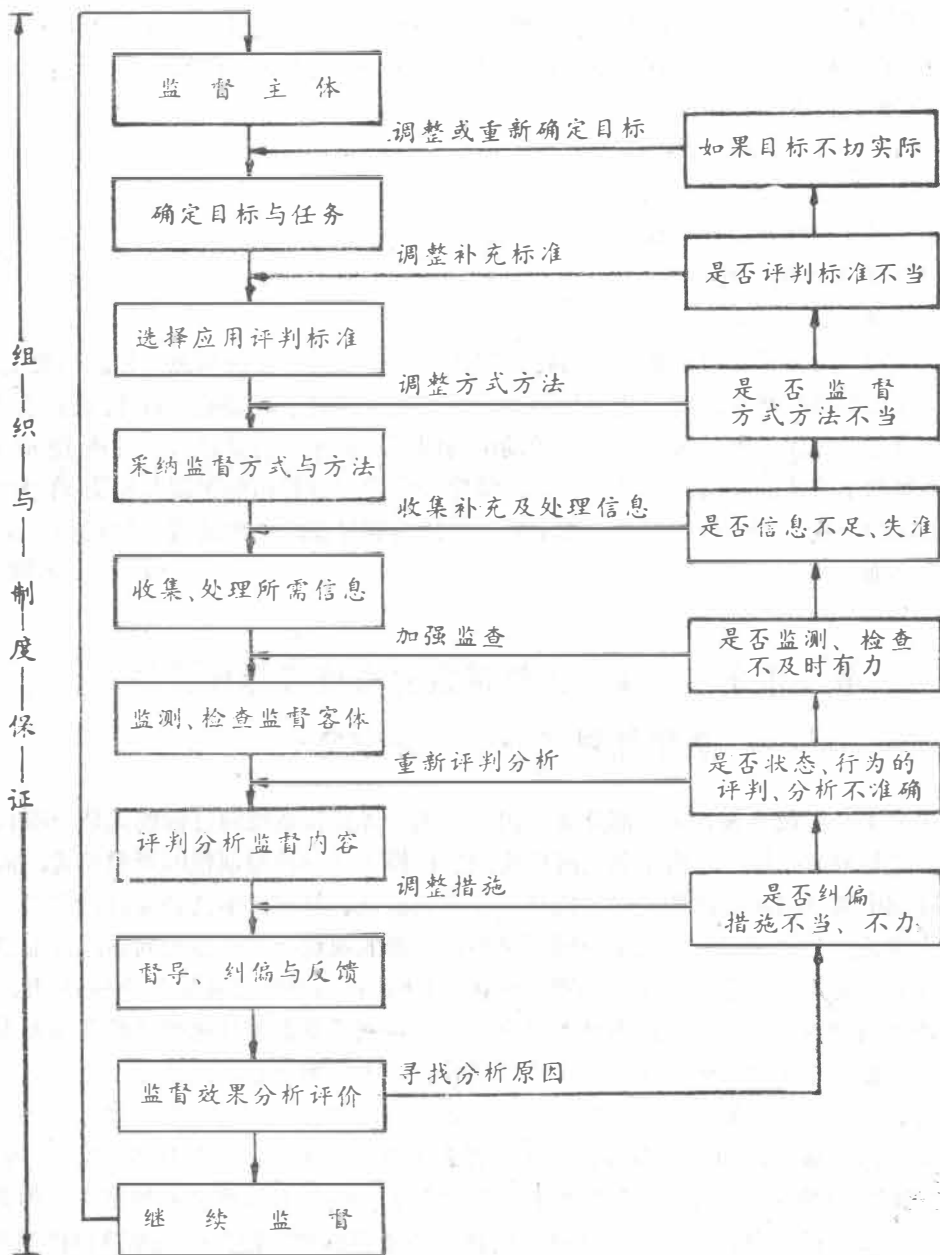
2—3·23 要使国民经济监督系统的运行过程规范有序，就必须遵循一整套操作程序，这种操作程序包括正常和紧急的两种。正常操作程序有以下几个相互连贯的工作环节所组成（见图2—e）；紧急操作程序是指在遇到紧急情况时，对某种经济状况或经济行为进行突击检查、追查和处置，具体操作步骤是图2—e的有选择的简化。

2—3·24 图2—e概括的是任何监督主体均必须遵守的从事经济监督的一般程序，尽管不同监督主体的任务、目标、手段及监察范围有所不同，但各经济监督主体各自按操作程序进行监督，将形成国民经济监督系统的运行过程。由于整个监督系统的运行过程难以图表概括，因此，我们从最高监督主体的角度，对其实施监督的过程作一大致描述。

2—3·25 全国人大常委会作为国民经济监督系统的最高监督主体和控制中心，根据国民经济发展总目标和本报告2—3·1所确定的监督目标，其具体的任务可概括为三个方面：一是直接监督国务院及所属各部委重大的经济决策，尤其是在决策的民主化、程序化和科学性方面；二是考察评判国民经济的宏观状态，发现经济状态与预期目标的偏差；三是发挥、协调国民经济监督系统内的各子系统的功能，促成系统化监督。

2—3·26 为了保证人大常委会行使最高监督权，在法律上应明确人大常委会对各级政府机构的监督权。在此基础上，可选择若干主要标准，供人大常委会对国民经济的总体状态予以监察评判。从最高控制中心的角度，人大常委会可确定某些监督主体主要采取事中、事后监督方式，而另一些监督主体应重点实施事前监督。通过区域分工、部门分类和时间连续三种途径，确保监督方法的系统化。

图 2 - e



2-3·27 实施最高层次的监督需要大量准确、及时的信息,因而人大常委会应从制度上明确各类监督主体及时反馈信息的责任,也可以指定或组建一个精干的专门机构负责宏观经济监督的信息工作。当根据信息发现国民经济活动所存在的问题和偏向时,人大常委会可根据问题的性质和原因,指令各监督主体加强督察,或建议国务院及有关部门重新考虑经济发展计划或采取调控措施。当然,如果问题在于国民经济监督系统内或监督系统的运行过程中,人大常委会可按图 2-e 右侧的图示,查清原因,及时调整,以保证国民经济监督的系统效果。

2 3·28 在国民经济监督过程中,监督主体还负有评判监督效果的使命。在这方面,人大常委会不仅要考评各监督主体的效果,还要从总体上评判国民经济监督系统的监督效果。一般来说,应从以下几个方面及其相互间的关系进行监督效果的综合性评估:

- (1) 监督内容的全面性;
- (2) 监督过程的连续性;
- (3) 监督信息的及时性与准确性;
- (4) 监督反馈的及时性与准确性;
- (5) 监督活动的社会成本;
- (6) 监督活动的社会效益。

2—3·29 国民经济监督系统的运行机制即上述环节所构成的动态过程。只要上述环节的工作不存在失误,环节之间又能衔接协调,该系统就能处于理想的运行状态:有效地预防或减少决策的失误;及时地发现经济活动中的问题;减少经济活动盲目性所造成的损失;有力地制约不合法、不合理的经济行为,国民经济发展过程中的干扰与阻力将大大减小,经济活动的“成本——效益”关系将不断改善,从而保证国民经济监督目标和国民经济管理目标的全面实现。

### 第三部分 实现国民经济监督系统目标模式的 总体规划与分步实施方案

3—0·1 实现本报告第二部分所提出的国民经济监督系统的目标模式是一项长期的战略任务。这是因为:第一,由于我们所提出的目标模式是一种超前性的理想模式,需要在较长一段时间中通过国民经济监督的实践进一步加以验证、补充、丰富和发展。第二,正如本报告第一部分所分析的那样,由于我国国民经济监督的现状存在较多的问题,目前急需通过“堵漏补洞”的短期措施来解决某些紧迫问题,以迅速扭转经济监督软化的趋势,并满足近期内全国治理整顿的迫切需要,因而还不可能一下子达到系统监督目标模式的各项要求。第三,国民经济监督系统作为一项涉及面很广、工作量很大、难度很高的系统工程,它所需要的人材培养、法规建设、制度形成、标准制订、技术完善和经费增加等等,都需要假以时日,不可能一蹴而就。第四,实现国民经济监督系统的目标模式还需要具备一定的外部条件,这些条件主要包括:一是国民经济宏观管理系统的完善;二是加强党对经济工作的监督,尤其是对经济决策的监督;三是企事业单位内部经济监督机制的健全;四是政治体制改革的推进和政府机构改革的深化;五是经济监督主体以外的其他社会监督主体的完善。

3—0·2 基于上述考虑,我们认为,用较长一段时期完成从目前的经济监督现状向国民经济监督系统目标模式的过渡是比较适宜的。同时,为了顺利而可靠地完成这一过渡任务,我们需要研究和提出一个战略性的总体实施规划,划分实施阶段,明确各阶段的要求和具体的实施方案。

#### 一、总体规划的阶段划分与基本内容

3—1·1 总体规划是完成从现实向目标模式过渡的一项全面的计划。这一计划既要

明确地考虑国民经济监督系统的目标模式所包含的总目标和各项基本要求，又要切合现实的条件。同时，总体规划的制订和实施还要受到国家的政治经济需要、国民经济管理的需要以及监督主体的机构、人员数量与素质、监督手段与技术以及经费来源等条件的制约。因此，总体规划必须考虑这些因素的变化，划分为几个工作侧重点不同而又互相衔接、逐步推进的阶段。

3—1·2 但是，考虑到本报告第一部分所指出的完善国民经济监督系统的必要性与紧迫性，考虑到我国当前强化宏观经济控制的迫切需要，我们又必须尽可能地缩短从现实向目标模式过渡的进程。

3—1·3 根据上述考虑，我们认为，可以花十年左右的时间来实施总体规划，完成向目标模式的过渡。其基本安排是：在我国进行治理整顿的三年多时间里，在完成与治理整顿相应的监督任务（如惩治腐败、整顿流通秩序、清理公司、财务大检查等）的同时，为建立国民经济监督系统做好打基础的工作，如某些决策监督的施行、系统内分工职责的理顺、组织机构的必要扩充、实践经验的积累和理论认识的提高，等等。而后，花四年左右的时间进行大规模的人材培养，充实和完善人民代表大会这个最高监督主体的工作机构，并以具体的监督工作计划和程序切实加强对政府决策的监督。同时，逐步以制度控制和经常性监督代替“运动式”的临时性监督，对影响国民经济全局的决策及其执行进行重点的定期监督，初步建成覆盖全局的国民经济监督系统。最后，再用三年左右的时间进一步完善法律和制度建设，完善组织系统，改进监督的方法和技术手段，基本达到对整个国民经济进行法律化、制度化的规范监督，以全面监督、定期监督为主要手段，构成较为完善的国民经济监督系统。简而言之，总体规划可分为三年的打基础阶段、四年的发展阶段和三年的完善阶段。

3—1·4 总体规划的三个阶段尽管各有特征、各有侧重点，但是也有着其同一系统所决定的共同内容要求。首先，各个阶段都必须紧紧抓住监督主体的组织建设、法律建设和制度建设。没有组织机构及与之相关的职责、经费、人材、权力，整个监督系统的主体就会落空。而法律和制度则是组织建设的前提、依据和保证。其次，各阶段都要紧紧抓住决策监督这个环节。因为，国民经济监督首先是宏观的经济监督，其中最主要的或者说对全局影响最大的就是决策的监督。再次，各阶段都必须不断完善各个子系统的基础上，注重于整个监督网络的横向与纵向结构的形成和协调，使国民经济监督朝着系统化方向不断迈进。

3—1·5 鉴于总体规划是以整个国家政治和经济的紧迫需要为前提的，因此，在其实施过程中将根据国家的实际需要而进行调整和补充。此外，国民经济监督系统是由多个子系统构成的，而总体规划则不可能具体到各子系统的工作进度计划，其主要任务是在于勾划出一幅发展方向明确、基本线条清晰的蓝图，以便我们在分阶段实施时有所依据，把握住国民经济监督系统形成发展的全局与主线。

## 二、总体规划第一阶段所面临的形势、任务与实施方案

3—2·1 总体规划的第一阶段是以现有的经济监督子系统为基础，以解决现有的经济监督紧迫问题为重点，尽快扭转经济监督软化状态的转折性阶段，也是一个为系统化监督打基础的阶段。

3—2·2 在治理整顿、深化改革的三年中，我们要继续执行调整与紧缩的方针，致力解决通货膨胀问题和持续多年的财政赤字问题，安排好国债的偿还。因此，对经济监督机构的经费难以有较大的增加，即人员的编制不可能迅速满足全面、定期检查的需要，而一般

只能通过人员的调整、充实和素质提高来进行重点的不定期监督。

3—2·3 在未来的三年中,随着政治体制改革的逐步推进,人大对政府的监督也将逐步加强。但是,由于人大常委会隶属的监督工作与咨询机构的充实、人大对政府监督权的充分行使都需要一个过程,因而对整个国民经济的监督仍将主要由政府进行,即由国务院隶属的各监督机构进行。

3—2·4 根据上述分析,总体规划第一阶段的基本任务是:第一,在对现有整个国民经济监督体系的格局不作重大组织变动的情况下,以局部加强和充实为主。如加强审计署对中央各部委的监督,加强中央对地方的监督,加强税务监督和物价监督,加强人大对政府的经济监督等。第二,对现有的经济监督范围和内容作适当调整,以适应现实需要;并引导各子系统在继续强化微观经济监督的同时,注意加强对宏观经济问题的监督,加强对政府部门、重点单位和重大经济政策执行的监督(以重点查处为主,特别要强调检查后的处理,通过适当处理才能解决问题,树立威信)。第三,围绕产业政策的执行,进行财政、金融等政策与产业政策协调性方面的决策监督,以保证产业结构调整的效果;以投资决策的监督为试点,进行决策制订的监督,以控制投资规模与优化投资结构,并取得决策监督的经验。第三,以治理整顿的需要为中心工作,集中力量有重点地完成对通货膨胀、惩治腐败、整顿流通秩序和分配不公等问题的监督。第四,要通过重点查处,初步建立和健全制度,争取今后以制度控制代替事后的重点查处。这一阶段还应在理论研究、经验积累、技术方法进步等方面开展工作,为第二阶段的发展做好准备工作。

3—2·5 完成上述任务的具体实施方案概述如下:

(一)围绕组织建设和法制建设,由国家审计署牵头,加强现有经济监督体系内部各子系统的协调与分工;强化国务院所属各综合经济管理部门的宏观监督职能;充实全国人大的经济监督工作机构,加快经济监督的立法工作。具体实施要点是:

(1)强化审计署的宏观经济监督职能,发挥审计署在国民经济监督中的协调作用。由国务院授权审计署对整个国民经济监督工作进行协调与分工,加强薄弱环节,加强相互制约,消除监督空白,减少重复监督。鉴于目前审计署虽属由国务院总理直接领导的政府专职经济监督职能部门,但它同其他部委和地方政府的监督部门并无行政隶属关系,也没有业务指导关系,缺乏协调国民经济监督所需要的行政权威,因此,建议由审计署负责提出协调监督的方案,经国务院备案后,以国务院名义下达各种协调监督的行政命令。

(2)强化计委、财政、银行等综合经济管理部门的宏观监督职能。对国民经济监督负有重大责任的国家计委、财政部、中国人民银行,应规定专门的司局负责对宏观经济决策的协调监督与执行监督。如不是整个司局专司其职,至少应有一个以上的处专司其职能。以后在实践中,视需要确定人员编制。为进一步加强国家税务局、国家统计局、国家信息中心、工商行政管理总局、国家物价局等专职和兼职监督部门对宏观经济监督的职能和组织建设,也应有专门的机构和人员,并视需要对这些部门中的宏观经济监督人员进行定编。

(3)加强一部分经济监督机构的垂直独立性。要健全审计特派员制度,并使审计署驻中央各部委派出机构的经费(包括工资、福利基金等)均独立于所驻部委;同时,还要加强银行和税务部门的垂直监督,健全物价总局派驻各地的特派员制度,使这些监督机构免受或少受地方政府或有关部门的影响。

(4)做好全国经济监督队伍现状的调查摸底工作。在近年内由国家统计局会同各经济

监督子系统要对全国现有的经济监督队伍作一次全面的统计调查分析，包括对人员数量、结构、工作效率、监督成果等方面的定量分析，为第二阶段扩充和调整全国经济监督机构和人员作准备。

（5）充实全国人大的经济监督工作机构。要充实全国人大财经委员会的工作机构，设立专门的办公室（或司、局）从事宏观经济监督工作，尤其是对中央政府经济决策制定与执行情况的监督。人大常委会的研究室在原来研究法律监督与工作监督的基础上，要加强对宏观经济监督的研究。

（6）加强经济监督的立法工作与制度建设。由人大法律委员会统盘考虑，并由国务院法制局具体负责，在起草预算法等各项法律以及补充和修正某些法律时，要充分考虑整个国民经济监督对立法的需要。同时，国务院各部、委、办在法规与行政制度建设时，也应全面、充分地考虑整个国民经济监督系统以及某些监督子系统的专门需要。

（二）围绕提高政府经济管理效率和廉政建设，加强中央对地方的监督，试行地方行政首长的经济责任审计，以加强对行政首长经济责任的监督。具体实施要点如下：

（1）加强对预算收支执行情况的监督。审计署驻各地及各部委的特派员每季度要对该地、该部门的预算收支执行情况进行检查，并选择重点单位、重点项目每月进行检查或突击抽查，以便及时发现问题，防止失误，逐步形成规范化的检查方法与标准。

（2）加强对财政包干和财税政策执行情况的监督。在一、二年内由审计署、财政部、国家税务局联合组成（或分别组成）检查小组，对地方财政包干以后包干基数的完成情况、财政收支实绩、在财政补贴和税收减免等方面有否乱开口子等问题进行抽样调查和检查，以堵塞财政税收方面的漏洞，制止地方不合理的财政支出和自作主张，保证中央集聚必要财力，巩固中央财政，并为改进包干制和探索新的财政体制提出对策建议。

（3）加强对政府工作效率的监督。由人事部、财政部和国家体改委在一、二年内对县级以上政府各部门的机构、人员数量与结构、工作效率、经费开支等作一次全面的检查，重点检查近五年内新设的机构以及精简机构的实际效果，以便进一步精简机构、提高政府工作效率、节省经费开支。

（4）加强对行政负责人的经济责任审计。每年要综合各种经济监督检查的资料，由上级审计部门对行政机关的主要负责人进行经济责任审计。其审计报告应同时送上级组织人事和行政监察部门，由有关部门作为领导干部升迁奖惩的依据。在一般情况下，还应在本部门公布于众，以加强群众监督。

（三）围绕产业政策的执行和重大的投资决策，加强对宏观经济政策执行一致性的监督和重大经济决策的监督。具体实施要点如下：

（1）加强计委对财政、金融政策的协调监督。国家计委必须依据国民经济计划和国家产业政策，对财政、银行的宏观经济政策制订和执行情况进行定期检查与协调监督，以保证产业政策同财政、金融政策的一致性。

（2）加强审计署对财政、金融政策的宏观审计。审计署要有重点地对财政、银行的政策制订和执行情况进行检查，提出宏观审计报告，及时发现财政、金融政策制订执行中的问题与倾向。

（3）加强中央各监督主体对地方政策执行情况的联合检查。由审计署、国家计委、财政部、中国人民银行等中央各监督主体根据上审下的原则，对各地执行产业政策与财政金融

政策的情况进行联合检查，以保证国家宏观经济政策在中观层次的有效贯彻。

（4）加强对重大投资决策的监督。审计署和国家计委要对重大的投资决策进行事前的监督，并逐步掌握科学论证程序和民主决策程序的监督方法，为下一阶段较普遍地开展重大经济决策的监督作准备。

（5）加强对基建投资状况的联合监督。由计委、审计、财政、银行等部门对县级以上地区的基本建设规模、结构、效益联合进行普遍检查，逐步形成定期检查制度。对国家重点项目以及特别需要压缩的项目要进行重点检查，以保证监督效果。

（四）围绕治理通货膨胀、惩治腐败、缓解分配不公等问题，集中力量进行重点监督与调查。具体实施要点如下：

（1）加强信贷监督，保持币值稳定。审计署和国家计委要加强对银行信贷规模与结构的监督。中国人民银行也要通过其垂直系统定期对县以上各专业银行的信贷规模与结构进行监督。审计署、国家计委和中国人民银行要加强对货币流通状况的监督，以确保币值稳定为首要目标。

（2）加强最高监督主体对货币政策的监督。要逐步加强人大常委会对货币发行与货币政策的监督，建立国务院和中国人民银行定期向全国人大作货币政策制订与执行情况的报告制度。

（3）加强对公司注册管理的监督。由审计部门对公司注册的程序和制度进行专题调查，找出近些年来几次公司膨胀在制度上的漏洞。工商行政管理部门通过最近对公司的清理整顿，要制订出对公司进行检查或抽查的制度。

（4）加强对帐外收入的监督。由审计和财政税收部门对计划外商品销售收入和其他帐外收入进行分类专题调查，以建立较完善的帐户制度，制止不合理的收入分配，堵塞税收漏洞。

（5）加强对监督分工不明确客体的审计监督，消除监督空白。对国民经济运行中出现的重大问题，如暂无明确的监督部门负责监督，应一律由审计部门负责进行专题审计，将审计情况及时向国务院报告，并提出监督制度与分工监督的责任部门。

（6）加强对社会个人收入分配的监督。要加强税收、银行、财政、审计对社会个人收入分配的监督，努力达到两大目标：一是严格限制不合理的过高收入，禁止非法收入；二是提出改变那些不合理分配的具体处理办法。

（7）加强对企业行为的监督。由审计、财政等部门对企业承包合同执行情况、承包企业的资产负债情况、承包后经济效益和内部分配情况等进行检查或抽样调查，以制止企业承包过程中行为短期化倾向和不合理的收入分配现象，为提高企业经济效益，为国家开源节流和国有资产的完整与增值提出对策建议。

在以上方案执行中，为了有效地运用有限的监督力量，必须强调重点监督，抓典型，带一般，抓重点，保效益。同时，要特别注意监督、检查后的严肃处理。只有严肃处理，才能刹住歪风，发扬正气，提高政府的威信，保证监督的效果。

### 三、总体规划第二阶段实施方案的大体设想

3—3·1 随着三年治理整顿、经济调整的任务完成，国家的产业结构将有所改善，经济建设的速度将可能适当加快，财政、金融状况将大有好转，从而使监督部门发展的外部



环境能有较多的改善，这将是国民经济监督系统的发展阶段。

3—3·2 在打基础阶段经过锻炼并积累了一定经验的国民经济监督系统，将以相当明确而恰当的要求，大批培训干部，充实人员，使监督方式主要由重点检查、临时性检查转向以定期检查为主。

3—3·3 治理整顿完成后的四年将是中国经济有较大变化的四年，计划经济和市场调节的结合将进一步完善，行政手段的运用将逐步减少。伴随着这种变化，国民经济监督的内容和方式将有所调整，以全面、定期为主的规范化监督将逐步加强。

3—3·4 在经济稳定发展的同时，改革的步伐将加快，人大对政府的经济监督可望获得较大的进展，对中央政府的监督、对重大决策制订过程的监督也可望有较大的进展。

3—3·5 根据上述分析，总体规划第二阶段的基本任务是：第一，国民经济监督系统的控制中心将从国务院转向人大，或者两者并重。各监督机构通过大力培养和充实所需人员，加以扩充。第二，对具体决策的监督将全面展开，对方针政策的监督，也将有重点、有选择地展开工作。第三，对企业、政府的经常性、规范性监督将逐步走上正轨。第四，这一阶段的监督手段由强调重点检查转向事中及事前的定期检查，以利于更及时发现问题和解决问题。这一阶段各子系统不仅要在分工、协调的组合上进一步优化，而且各子系统的技术方法也应有更大的提高。

3—3·6 完成上述任务的具体方案概述如下：

（一）围绕组织建设和法制建设，使人大常委会及其专门委员会成为国民经济监督系统的主要控制中心，将审计署划归人大，并调整监督子系统的相互关系。为此，要努力做到以下几点：

（1）使人大成为系统控制中心，并领导审计署。鉴于宪法规定人大是国家最高权力机关和立法机关，它在社会经济生活中的主要职责之一就是监督。因此，随着我国政治体制改革的发展，人大应该逐步加强对政府的监督，与此同时，整个国民经济监督系统的控制中心应该不失时机地转向以人大为主，并将国家审计机关划归人大，以具体执行对政府宏观经济管理的监督。由于我国人大的监督机制尚在发展之中，需要有个过渡时期，在此期间我们设想另一种可供选择的方案，即由人大及其审计机构负责对中央政府的经济监督，而国务院所属的其他层次的各监督机构的隶属关系照旧不变，即由人大和国务院作为国民经济监督系统两个职能不同的控制中心。

（2）通过立法，调整系统内部的职责分工。根据上述变化需要颁布必要的法律、制度，对审计等监督部门的职责进行调整。同时，用法律和制度明确规定各监督子系统的职权范围，做到责任范围明确、无监督遗漏空白，相互制约关系尤其是审计对各子系统的监督关系明确，手段切实可行。

（3）进一步解决人材培养和机构建设问题。各个监督子系统要根据这一阶段的发展需要，大力培养国民经济监督所需要的各类专门人材，并充实到各有关监督机构。

（二）围绕人大对政府的重大经济决策监督，进行决策程序以及计划、财政、信贷等重大决策的监督。为此，要逐步做到以下几点：

（1）大力推行重大决策程序执行情况的监督。要建立报审制度，由国务院办公厅定期将重大决策程序执行情况向人大报告。人大据此进行检查及必要时召开会议进行审议，提出质询等等（注：决策的程序可以分为两类，一类是技术论证程序，即技术可行性研究等程

序；另一类是民主与集中决策程序，即决策应经过哪些部门，应有哪些民主讨论与表决以及属于首长决定权力范围的当机立断的决策）。

（2）普遍开展对各项具体决策的监督。在第一阶段对投资决策进行监督的基础上，大力开展具体决策的全过程监督。如对各级预算和信贷计划编制及执行的监督、对债券发行监督，尤其要加强对中央政府及各级地方政府预算的编制和执行的全过程监督。应由审计机构或专门的预算监督机构，在人大开会审议预决算之前，提前两个月审查预决算，以便向人大代表提供报告供审议之用，并由审计部门对预算执行情况每月定期进行审计，发现问题后及时报告处理，以逐步取代一年一度的大检查。

（3）加强对国民经济计划的监督。全国人大要加强对国民经济发展五年计划和年度计划的监督，主要是编制的监督与执行情况的监督。地方人大也要加强对地方政府编制执行经济发展计划的监督。

（4）加强对重大方针政策制订与执行情况的监督。对重大方针政策的监督要从产业政策扩展到对分配政策、物价政策、技术引进政策和企业政策等重要经济政策的监督。由审计部门和计委对上述方针政策制订和执行部门进行定期检查。

（三）围绕建立有计划商品经济的正常秩序，逐步形成对企业、市场和政府的经常性、规范化监督。为此，必须努力做到以下几点：

（1）形成企业的规范化监督制度。对国营企事业单位要采取全面定期报审制度（即由该单位将报表送至财政或审计部门进行检查的制度）。随着对外进一步开放，对外资企业、中外合资企业也要进一步按国际惯例加强监督（如会计鉴证、税收检查，等等）。

（2）工商行政、物价部门对市场的监督进一步规范化。如对公司注册、商品质量、物价、广告和市场竞争行为、市场交易行为等，要按照严格的标准、制度和程序进行监督。

（3）形成对政府行为的规范化监督制度。综合对地方政府的各种经济监督结果，对地方政府的经济效率和责任要进行定期的审计，以便为国家公务员考核提供依据。

（四）围绕发展和健全国民经济监督系统，使监督标准进一步规范化，监督的技术方法进一步现代化，舆论方法的应用进一步经常化。为此，要逐步做到以下几点：

（1）监督标准进一步规范化。统计监督及其他经济监督的主要指标要进一步规范化，并通过各种现代通讯手段及时与各子系统进行信息交流与共享。

（2）监督的技术方法要进一步现代化。不仅在技术设备上要现代化，更重要的是检查方法上也要现代化。例如，审计检查要从帐簿与凭证分析转向控制制度分析；从事后分析转向事中和事前分析。

（3）舆论监督要经常化。对监督结果的公布要形成制度，使舆论方法的运用进一步经常化。

在以上方案执行中，要充分注意本阶段制度化、规范化和定期监督、事前监督的目标。然而，由于整个监督系统尚在发展中，还需要注意使用抽样检查和重点检查手段。这一阶段的决策监督将随着立法和机构建设的进展逐步深化。

#### 四、总体规划第三阶段实施方案的粗略设想

3—4·1 经过三年治理整顿和随后四年的巩固发展，我国经济将进入持续、稳定、协调发展的轨道，计划经济与市场调节相结合的模式将日趋成熟，宏观经济管理水平（包括

宏观调节与宏观监督水平在内)将有较大的提高,国家经济实力也将进一步增强,这就为推进包括经济监督机制改革在内的整个改革提供了更有利的条件。

3—4·2 这一阶段是整个国民经济监督系统向目标模式逐步靠拢的时期。此时,系统化监督的经验已有一定的积累,系统监督的理论探索有了进一步的发展,目标模式的框架更明朗、更具体化了。

3—4·3 这一阶段不仅国民经济监督系统的发展和完善在经费和外部环境方面有了充分的保证,而且随着政治体制改革的推进和人大监督职能的发挥,也意味着党和人民群众对国民经济的监督将发挥越来越大的作用,这一阶段的经济监督工作可望纳入全面制度化、法律化、规范化、系统化的轨道。

3—4·4 然而,新时期随着改革开放的进一步深入,也会产生一些新问题、新矛盾。针对这些问题与矛盾,如何在计划经济与市场调节相结合的条件下对国民经济进行卓有成效的监督,仍然是宏观控制的关键。这一阶段处于人类将要跨入21世纪的时候,我国将步入“小康”社会的发展水平。为了迎接21世纪的挑战,使我国经济实力和经济效率达到一个新水平,我们更需要加速完善国民经济监督系统。

3—4·5 由于第三阶段相距现在较远,其规划只是一种远景打算,由此提出的基本任务和具体实施方案也是一种粗略的设想。其要点概述如下:

(一)要完全确立全国人大常委会在国民经济监督系统中的控制中心地位,审计部门要全部隶属人大,在人大领导下具体实施对政府的经济监督。

(二)人大要通过法律规定,协调整个国民经济监督系统,包括子系统的职责、分工、标准、方法等等。

(三)国务院要依法通过行政制度、命令,使各经济管理部门的监督职能制度化、经常化、规范化,以完善对宏观经济运行状况的预警监督程序与标准。

(四)审计、计委、财政、银行、工商行政等部门要通过对市场、对企业管理政策的监督,使企业经济运行有良好的自我约束机制。

(五)要通过对政府及其各部门进行定期的经济管理效率与经济责任的监督,使政府部门达到高效、廉洁。

(六)国民经济监督的技术方法要满足现实需要,做到指标明确、反映问题及时、纠偏措施有效、费用低廉,赶上世界先进水平(包括运用现代化设备与软件)。

(七)要充分运用舆论手段,使人民群众及时了解监督情况,充分行使监督权。

3—4·6 鉴于国民经济监督系统是一项庞大的系统工程,它所涉及的系统内外问题不胜枚举。由于本报告篇幅和其他条件所限,许多需要同步建设的问题还有待进一步探讨。此外,以上的实施方案还只是初步设想,需要在实践中加以补充和修正。但是,我们认为,只要能够把握好这个方向,我国国民经济监督系统将能在未来的岁月中发挥它的重要作用。在改革的前十年里,我们已经克服了重重困难,使我国原有的经济监督体系初步恢复,并有了新的发展。我们坚信,经过努力,在未来的十年中,我们也一定能建立和健全我国的国民经济监督系统,保证国民经济持续、稳定、协调地发展,进一步显示社会主义制度的优越性。推进社会主义经济监督机制的改革,建立国民经济监督系统,这是历史和人民赋予的重任,也是社会主义中国改革和建设成功的必要条件。我们坚信,我国国民经济监督系统的前景是光明的。