

财会监督在新型国家监督体系下 如何发挥重要作用

徐庆红 赵缔

2017年10月18日,习近平总书记在中国共产党十九次全国代表大会上做了《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告,报告中提到要健全党和国家监督体系,制定国家监察法。2018年3月20日,第十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)。2020年1月13日,习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上讲话上强调,要完善党和国家监督体系,统筹推进纪检监察体制改革;要继续健全制度、完善体系,使监督体系契合党的领导体制,融入国家治理体系;要以党内监督为主导,推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调。

从上述系列讲话中可以深刻地体会到,在国家治理体系中,国家监督体系的建立和完善是至关重要又急为紧迫的,而当前各种监督如何有机贯通、相互协调则是国家监督体系有效发挥作用的关键。本文将根据目前现有监督主体的主要类型,勾勒出简要的“监督体系框架图”,从以经济监督为主的财会监督与审计监督的关系入手,以“企”为例,

梳理企业所面对的各种监督关系,探讨财会监督如何立足于自身职能定位、拓展新领域,从而实现与审计等其他监督紧密配合,发挥监督合力作用的目的。同时,也为国家层面最终建立并完善统一指挥、全面覆盖、权威高效的国家监督体系提供参考。

一、健全国家监督体系,构建监督体系框架图

《监察法》是为了推进全面依法治国,加强对所有行使公权力的公职人员的监督,实现国家监察全面覆盖,深入开展反腐败工作而制定的法律。根据监察法案,监察委员会独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。因此,“监察监督”一出现,便具有极为明显的独立性、权威性特征。《监察法》的出台,为健全党和国家的监督体系奠定了重要基础,使全面推进依法治国的战略部署又向前迈进了一大步。

《监察法》出台之前,人大监督、司法监督、行政监督、社会监督等各种监督便已然存在,按所监督事项与经济活动的关联度来看,主要可划分为经济类和非经济类两大类,行政监督中若涉及到职务违法或职务犯罪的“人”,再根据

程序移交至司法机关。行政监督中尽管也包括了对“人”的监督,但因为这种行政监督本质上属于行政管理职能和行政执法活动的组成部分,用行政管理或行政执法也可涵盖,所以并非特指对公务员的履职行为所进行的监督。因此可以说,《监察法》出台之前,对行使公权力的公职人员的监督是相对弱化的,而《监察法》恰好弥补了这一缺陷,同时也使我国的监督体系变得更为清晰和完整。

笔者认为,“国家监督体系”在设计上应该体现这样的思路:社会是由法人和自然人构成;这些“人”推动了社会的发展进步,而经济活动则是这些“人”赖以生存及创造美好生活的基础;国家为了保证各项经济活动正常有序运转,必须制定一系列法律法规、政策和制度予以干预和实施,而监督则是这些措施有效实施的重要保证,对于其中不合规、不合法的事要予以禁止和处罚,对于违法犯罪和违规的公职人员要予以惩戒。

需要说明的是,一是为避免各种监督间内涵和外延相互交叉,不易区分各自职能定位的情况出现,本文根据现有监督主体勾勒出简要的“监督体系框架图”(见图1),框架图中所述的各种监督均采用了大家普遍认可的概念。例如,

作者简介:徐庆红,大庆油田有限责任公司资金结算中心主任;
赵缔,吉林大学法学院。

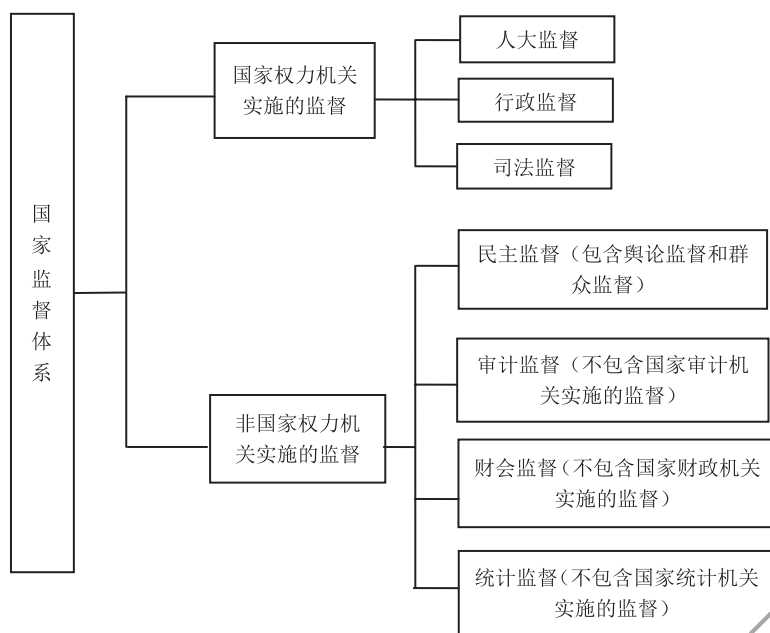


图1

审计监督按照审计主体的不同可以细分为国家审计、社会审计、内部审计三部分，但国家审计是由审计署组织实施的，审计署同时又是国家行政机关，那么行政监督就涵盖了“国家审计”，对于“社会审计”和“内部审计”实施的监督，可以合并简称“审计监督”。二是与党和国家领导人的报告基调保持一致，以推进国家监督体系在各级组织、企事业单位等落实、落地。例如，广义上的行政监督，除了包括行政机关内部对本机构及其公务员的不良行政行为所实施的监察和督导外，还包括国家权力机关、司法机关、社会团体和新闻舆论等通过各种渠道和途径，对国家行政机关及其公务员各种行政行为所进行的监察、督促和控制等。为了便于公众更好地理解，习近平总书记在多次讲话中将行政监督与人大监督、民主监督、审计监督等并列，也采用了大家普遍认可的狭义的概念。

二、财会监督与审计监督的关系及其职能定位

从图1可以发现，国家监督体系实

际上已经很完整了，既有《监察法》对行使公权力的公职人员的监督，也包含了其他各种监督对经济活动和非经济活动的监督，而且以经济活动监督为主的监督主体类型是最多的。这不难理解，经济活动是企业乃至国家生存发展的基础，因此对企业的经济活动进行监督不仅必要，而且多分配一些监督资源也是应该的。

经济监督主要目的是为了监察和督促企业遵守国家财经法规和有关规章制度允许的范围内从事经营活动和业务活动。对政府经济管理部门而言，通过对各级企业经济活动进行监督、检查，可有效维护国家经济法律法规、政策和制度的实施，保证国民经济正常有序运转；对企业而言，通过经济监督可确认其会计资料以及其他生产经营资料是否真实准确，所反映的经济活动及其结果是否合法、合理和有效，及时纠正经济活动中偏离目标的行为或做法，防止并惩治贪污、腐败、盗窃、铺张浪费等不良行为，合规合法并尽可能大地取得经济效益。

国有企业几乎涉及所有类型的监督，其所从事的主要是经济活动，因此同其关联度较大的还是经济监督，主要包括审计监督、财会监督、税务监督、物价和计量监督、质量监督、银行监督等。

上述各种监督既相互独立，各自发挥着不可替代的作用，又在数据信息、会计资料、生产资料等方面互联互通、相互影响。从监督的频次、深入程度、内容是否全面等角度看，审计监督和财会监督占据着较为突出的位置，而且两者的监督范围及监督所需的基础资料等也十分接近。2013年，习近平总书记借用古语，灵活地把“治大国若烹小鲜”改为“治大国如烹小鲜”，向世界阐明了自己的治国理念，治国如此，治企亦是如此。下面从企业的角度阐述财会监督与审计监督的关系，以进一步明确财会监督的职能定位及监督范围，促进财会监督在整个监督体系中发挥更大作用。

（一）财会监督与审计监督的主要区别及联系

“财会监督与审计监督的区别及联系”这一论题争论已久，观点也多有不同，但是最根本的两点区别却是没有任何争议的：一是所依据的法规不同。财会监督所依据的是《会计法》，审计监督依据的是《审计法》。二是监督地位不同。《宪法》赋予了审计独立性审计特征，这是审计区别于其他监督的本质特征，财会监督的独立性则相对较弱。

关于两者之间的联系尚有争议，目前尚未形成统一观点。笔者从企业的视角看，认为在监督方法、目标、内容等方面确有许多相似之处：一是广义的财会监督与“财政收支和财务收支审计”在内容上是趋同的。从财会监督看，《会计法》第四章“会计监督”部分，第二十七条“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度。”这可以视为狭义的会计监督，是指企业内部的会计监督行为，即企业会计人员在会计核算过程中对企

业经营业务进行合法性和真实性的审查。同时,第三十二条“财政部门对各单位的下列情况实施监督:(一)是否依法设置会计账簿;(二)会计凭证、会计账簿、财务会计报告和其他会计资料是否真实、完整;(三)会计核算是否符合本法和国家统一的会计制度的规定;(四)从事会计工作的人员是否具备专业能力、遵守职业道德。”第三十三条“财政、审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管等部门应当依照有关法律、行政法规规定的职责,对有关单位的会计资料实施监督检查。”上述这些可以视为广义的财会监督,即企业外部对企业会计工作及其会计核算结果的监督评价。从审计监督看,《审计法》第一章第二条及第三章“审计机关职责”明确审计主要是对国务院各部门、地方各级人民政府及其各部门、国有的金融机构和企业事业组织的财政收支、财务收支和有关经济活动的真实、合法、效益情况及主要负责人履行经济责任等情况进行监督。因此,财会监督与审计监督虽然在表述方式上有不同,但是实际上监督的都是企事业单位等的经济活动及其相关会计资料的真实性、合法性、完整性,所追求的目标是一致的。二是财会监督与审计监督均可以对第三方的审计结果进行再监督再核查。《会计法》第三十一条“须经注册会计师进行审计的单位,应当向受委托的会计师事务所如实提供会计凭证、会计账簿、财务会计报告和其他会计资料以及有关情况……财政部门有权对会计师事务所出具审计报告的程序和内容进行监督。”《审计法》第三十条“社会审计机构审计的单位依法属于审计机关审计监督对象的,审计机关按照国务院的规定,有权对该社会审计机构出具的相关审计报告进行核查。”从另一角度说明,社会审计的结果在某些情况下也只是行政监督的一种参考,必要时,对同一单位的同一被审计事项,财政部门

和审计部门均可以各自重新核查。三是财会监督与审计监督所遵循的法律、规章制度几乎是相同的,监督方法及“财会监督”人员与“审计监督”人员的专业知识储备是相通的、相近的。例如,进行财政、财务收支监督或审计时,都要遵循《会计法》《审计法》《预算法》《企业会计准则》等,也会根据实际情况分为事前、事中、事后三个阶段,采取查阅、核对、现场盘查等审计方法,从事监督或审计专业的人一般都需要具备审计、会计、金融、经济等相关专业背景。

(二) 财会监督的职能定位分析

基于上述分析,笔者认为,尽管财会监督与审计监督在财政、财务收支活动审计方面有重复之处,但两者仍不能相互替代。从长远看,在常规的财政、财务收支审计方面,财会监督可相对减少一些监督资源,在企事业单位自身做好、做实日常财会监督的基础上,对其不定期进行抽查即可;在其他重点项目或重点领域还需要进一步加强财会监督,拓展监督职责,将相关工作做得再细一些、实一些;特别是在会计信息系统的建设以及与其他监督资源的协调配合方面,需要大力推进。主要原因在于:一是财会监督是会计的一个基本职能,是实现企业会计信息真实性、合法性的有效保障,只能加强不能削弱。内部控制措施是否有效,会计牵制原则是否真正发挥作用,会计预测、决策、分析、计量等具体方法是否符合法律法规、准则的要求等,关系着会计信息是否失真、企业决策是否科学等问题,影响着企业的生存和发展,因此强化财会日常监督,由上级财政或财务部门定期或不定期进行监督,以便及时纠正经济活动过程中的偏差及失误仍然是十分重要的。二是财会监督在职能定位上除了监督之外,需要进一步增强服务功能。政府的行政管理既具有经济建设职能,也具有公共服务职能,从企业角度看,建设服务型财会

监督的目标应作为当前和未来财会监督的一个主要方向。当企业涉足新市场、新领域、新环境时,通过财会监督及时发现问题,给予企业提供专业的业务指导,或者快速向上级或有关部门反映、反馈,以助推企业增强抵御财务风险和经营风险的能力。例如,随着国家经济的发展、企业走出去步伐的加快,企业采用的会计核算方法等不仅需要符合国际惯例,还需要考虑所在国的会计制度如何与本国的会计制度及国际会计准则有效衔接才能做到合规合法,怎样做才能既最大程度降低企业在境外所在国的税收风险,又符合本国的会计信息质量报告要求等。如果通过财会监督,帮助企业解决了诸多实际问题,不仅降低了企业的财务风险、经营风险,还可通过深入跨境核算业务,将中国的实际情况与国际会计准则的研究相结合,逐步增强中国会计制度在国际上的话语权,使中国企业的会计报告、会计核算数据真正做到与实力、能力相匹配,提升中国企业的国际市场竞争力。三是需要适应信息化的发展速度,借助现代新型信息技术工具大力提升财会监督方法和水平。企业日常需接受审计、银行、税务等各方面的监督,从配合提供的资料看,提供的基础资料大部分是相同的,只是各方监督的角度不同、目的不同,在某些问题上监督的深度不同,因而发现的问题、提出的建议也可能相同或不同。如果能共享监督资料,会达到多赢的效果:监督部门可以减少审计准备时间、节约监督成本,通过提前综合审视各种监督发现的问题,重复问题的审计概率便会大大减少,有争议的问题也可以提前探讨沟通,不浪费现场监督资源。作为被审计单位而言,审计资料的准备时间会缩短,迎审负担会减轻,将有更多精力的放在及时纠偏、问题整改方面。企业的ERP建设、财务共享的快速发展,给传统的财会监督带来了新的挑战,财

会监督的手段、技术和方法也需要水涨船高,尽快步入信息技术水平飞跃发展的快车道。

综上所述,笔者认为,当前财会监督的主要职能应从全面保证会计信息质量的角度出发,对会计资料的真实性、完整性,会计账簿设置及所使用会计信息系统的合法性、合规性、有效性,会计核算制度、方法的规范性等方面实施监督,对其中不合法、不合理、无效率的问题提出相应的解决措施和办法,强化财会监督的威慑力和服务功能,促使被监督主体不断加强和改进财务管理工作,提高工作质量和效率。

三、新形势下财会监督的发展重点

当前,完善党和国家监督体系的任

务已纳入到国家治理体系中,各种监督职责的再明晰再定位、有机贯通、相互协调应是一种大趋势、大方向。围绕前述新形势下财会监督的主要职能定位,笔者认为在以下领域,财会监督还应投入更多的精力和时间进行研究,为国家治理体系的效益和效能做出更大贡献。

(一)常规的财会监督工作应持久、稳定地进行

企事业单位应当根据内外部环境的变化,不断建立、健全、完善本单位内部的会计监督制度,财会监督工作不能时松时紧,可有可无,应做到时时监督,处处有监督,只有这样才能及时发现财务管理工作中的缺陷,查明问题、消除隐患。审计监督或者上级财政财务部门对企事业等单位的监督通过共享监督资料,采取不定期审计的方式进行,以强化监督的威慑力,加大各类问题的整改力度,保证企业合规合法运行,会计信息质量真实、完整。

(二)财政部监管局的工作范畴应予适当调整,该弱化的弱化,该加强的加强

从财政部监管局目前对外公示的职责看,主要包括调查研究属地经济发展形势和财政运行状况,对属地中央预算单位预决算编制情况进行评估,对中央重大财税政策和专项转移支付在属地的执行情况进行绩效评价,对地方政府债务实施监控,按规定权限审核审批属地中央行政事业单位国有资产配置、处置,监管属地中央金融企业执行财务制度的情况以及承担有关会计信息质量、注册会计师行业、资产评估行业执业质量的监督检查工作,参与跨境会计监管合作。与审计重复的监督内容可以优化整合、逐步弱化,比如预决算执行情况监督、属地中央金融企业执行财务制度的情况等,以便节约更多的监督资源。对于“跨境会计监管合作”则需要重新定位,监督重点应不限于境外监管机构委托境内监管机构协助核实、复查的事项,除保质保量完成协查事项之外,还需要深入研究中国企业在境外所在国开展的业务范围、会计核算、财务收支等是否符合当地所在国的法律法规,与中国的法律法规、会计准则制度等有无冲突,合并会计报表的编报是否真实、完整等。

(三)人工智能已在全球蓬勃兴起,会计信息质量的信息化监督水平应大幅提升

信息化、人工智能的出现为经济社会发展注入了新动能,无纸化交易、无纸化办公、无纸化结算等改变了人们的生产生活方式。2020年3月23日,为适应电子商务、电子政务发展,规范各类电子会计凭证的报销入账归档,财政部、国家档案局联合下发《关于规范电子会计凭证报销入账归档的通知》(财会[2020]6号),重点围绕电子会计凭证报销入账归档的合法性、规范性,从五个方面提出具体要求,对从外部取得的规范的电子形式的各类会计凭证进行界定,明确了合法的电子会计凭证、电子会计档案与纸质会计凭证、纸质会计档

案具有同等效力,同时规定,已经以合法合规方式进行电子化归档的电子会计凭证,无须再归档其纸质打印件等,将由过去通过纸质载体的会计核算及归档业务,改变为通过系统为载体的新模式。

《会计法》规定,财政部门需对各单位是否依法设置会计账簿,会计凭证、会计账簿、财务会计报告等会计资料是否真实、完整以及会计核算是否符合国家统一的会计制度的规定等进行监督。电子商务、电子政务的发展变化给传统的财会监督方法带来了严峻挑战,加大了财会监督在会计信息质量方面的检查难度。比如,如何验证单位所使用的会计信息系统及其生成的会计凭证、会计账簿等符合国家统一的会计制度的规定?如何验证取得的电子发票、电子客票、电子行程单、银行电子回单等取得的路径是合规合法的?资金往来结算所使用的电子“财务专用章”“结算专用章”等是否为伪造的、如何鉴别真伪?因此财会监督在信息化监督技术和能力水平上还需大幅提升,真正实现以信息化手段打通会计信息质量监督全过程的目标,从而构建出一个全新的“会计信息质量”财会监督链,适应形势发展的需要。

以上从企业的视角对财会监督与审计监督之间的关系进行了重新梳理,并结合新的形势对财会监督的职责及其发展定位进行了展望。总之,在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中,财会监督需要与时俱进,适应新形势、新发展,借助信息化技术水平的提高,成就自己的跨越式发展。同时,为使各种监督有效地发挥作用,必须明晰各种监督之间的区别和联系,通过把握好各种监督的职能、定位,以使各种监督之间相互融合、不越界、不越位,有机配合,发挥出监督合力的威力,助力国家经济发展。■

责任编辑 李斐然