

新形势下监管局财会 监督工作发展的思考

王志强 ■

党的十九届四中全会对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出全面部署。财政是国家治理的基础和重要支柱，财会监督是国家监督体系的重要组成部分。监管局作为财政部派出机构，在推进财会监督工作发展中起着重要作用。

一、新形势下监管局财会监督工作的思路

专员办更名为监管局后，职能由原来以监督检查业务为主向日常管理和提供服务为主转变、以事后检查为主向事前事中管理为主转变，财会监督的工作思路也要由原来单一的专项检查向日常监督与重点检查相结合的思路转变。

（一）明确法定授权，确定财会监督职责范围

党的十九届四中全会提出“构建职责明确、依法行政的政府治理体系”的要求。《会计法》《注册会计师法》《资产评估法》是财政部门行使财会监督职责的主要法律依据。

1.《会计法》第七条规定“国务院财政部门主管全国的会计工作。”第三十一条规定“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。”第三十二条规定财政部门对各单位“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”实施监督。

2.《注册会计师法》第五条规定“国务院财政部门和省、自治区、直辖市人民政府财政部门，依法对注册会计师、会计师事务所和注册会计师协会进行监督、指导。”

3.《资产评估法》第三十九条规定“国务院有关评估行政管理部门组织制定评估基本准则和评估行业监督管理办法。”根据国务院有关授权，国务院财政部门为评估行政管理部门。

根据上述法律授权，财政部门开展财会监督的法定授权主要有两项：一是对中介机构（会计师事务所、资产评估机构）出具报告的程序和内容进行监督；二是对经济主体会计信息质量真实性、完整性的监督。对中介机构监督是财政部门的法定职能，自是责无旁贷，对经济主体会计信息质量的监督则与审计、证监、税务、银保监等其他监管部门有所交叉。

监管局财会监督工作在目前的监管形势与监督格局下，应当立足于法定授权职责，在稳固对中介机构既有监督职责的同时，适度扩大财会监督对经济主体层面监管的范围。有为才能有感，有感才能有位。监管局财会监督工作只有

先有所作为才能提高财会监督在国家经济运行中的威慑作用，才能确立和巩固自身在国家监督体系中的地位。

监管局作为财政部派出机构，财会监督工作应当重点关注辖区内对国家经济有重大影响的从事证券业务的中介机构、国有企业、上市公司和金融机构等几个方面。

（二）以中介机构为主线，依法逐步扩大财会监督日常监管范围

监管局财会监督日常监管工作目前仅涉及辖区内会计师事务所的部分业务，对资产评估机构的日常监管尚处在摸索阶段，对经济主体会计信息质量的日常监管基本没有开展。

新形势下，监管局财会监督工作应当坚持以具有法律明确授权的中介机构监管为主线，将日常监管工作覆盖到中介机构的全部鉴证业务，再以对中介机构鉴证业务的日常监管为依托，把日常监管范围扩大到对辖区内上市公司和中央国有企业的年报会计信息质量日常监管，之后逐步将日常监管范围扩大到金融机构和企业债领域，同时结合《政府会计准则》和政府财务报告制度的实施，以对企业财会监督日常监管为基础，逐步建立针对地方政府及预算单位会计信息质量真实性、规范性的日常监管体系。

作者简介：王志强，财政部吉林监管局监督五处四级调研员。

监管局财会监督日常监管的最终目标是建立一套以中介机构为主线,以上市公司、国有企业、金融机构、政府部门为基点,范围覆盖年报审计、专项审计、资产重组、债券发行、地方政府财政收支等领域的全方位立体监管体系。

(三)以日常监管为基础,开展有针对性的重点监管工作

监管局作为财政部派出机构,会计监督工作的视野始终应当聚焦于党中央和国务院所关注的重点领域和重点行业,立足于通过财会监督工作为推进财政体制改革,建立现代财政管理体制,防患化解系统性风险作出贡献。这就要求监管局财会监督日常监管工作要着重关注重点领域和重点行业,根据日常监管中发现的线索开展有针对性的重点监管工作。

日常监管与重点监管相结合,既是提升财会监督成效的重要途径,也是促进日常监管工作成果转化的重要手段。一方面日常监管可以为重点监管提供目标和方向,另一方面重点监管又可以“反哺”增强日常监管的震慑作用和监管威信。

二、新形势下监管局财会监督工作的方式

(一)开展会计师事务所报告阅读分析工作

对会计师事务所出具报告的程序和内容进行监督是《会计法》赋予财政部门的法定职责,监管局作为财政部派出机构更应当把财会监督日常监管的视线集中到会计师事务所出具的报告上来。通过对辖区内从事证券业务的会计师事务所出具的重点企业、重点行业审计报告的阅读分析,一是可以逐步建立相关单位主要财会指标数据库,随时关注异常波动和国家宏观财政政策对微观经济主体的影响;二是可以了解掌握相关单位财会核算中的重大事项

和高风险事项,防患于未然,减少黑天鹅事件爆发对市场的影响;三是可以对会计师事务所执业质量进行监管,使会计师事务所在执业过程中始终绷紧风险控制的神经。

事务所报告阅读分析工作可以由简到繁逐步开展:先选择资料相对易于获取的上市公司年度审计报告入手,待积累一定的经验和影响力后再扩大到中央国有企业年度审计报告,之后可以将地方融资平台公司年度审计报告、金融机构年度审计报告等纳入阅读分析工作范围,最后事务所报告阅读分析还可以涉及事务所各类专项审计报告。目前,《政府会计准则》和政府财务报告制度已正式实施,今后可逐步将各级地方政府财务报告纳入阅读分析工作范围。

(二)建立会计师事务所审计报告风险提示制度

会计师事务所审计报告风险提示是会计师事务所审计报告阅读分析工作成果转化为财会监督成效的重要体现。监管局可以每年汇总一次本年度会计师事务所审计报告阅读分析中发现的重大会计事项和高风险财会事项,然后以风险提示函的形式下发至会计师事务所,要求在规定时间内对有关问题进行书面反馈并提供相应的审计资料;监管局对会计师事务所反馈情况和相关审计资料进行分析核实,对仍然不能解释清楚的问题则进一步对相关单位下达风险关注函,要求相关单位做出书面说明并提供相关资料;针对仍然无法解释清楚的问题,可以对相关单位开展现场重点监管,核实有关事项是否存在财会违法违规行为。

(三)建立监管局列席会计师事务所审计项目风险评估会议制度

会计师事务所对承接的重点项目和高风险项目都会召开项目风险评估会,集体讨论承接项目的审计重点,对审计项目进行风险评估,制定相应的审计计

划和审计策略。财政部门作为会计师事务所出具审计报告的程序和内容的法定监督者,有必要以监管者的身份选取部分高风险审计项目列席会计师事务所审计项目风险评估会。一方面可以增加监管局在财会监督领域的存在感,另一方面也可以震慑会计师事务所违规承接业务、审计程序流于形式,甚至与被审计单位联手造假的违规行为。

(四)定期召开财会监督工作会议

监管局可以利用每年会计师事务所集中开展年报审计工作之前的时间召开财会监督工作会议,组织辖区内会计师事务所合伙人及质量控制负责人参加,也可以邀请辖区内上市公司、国有企业、金融机构财务负责人参加会议。

会议内容主要是通报上一年度监管局财会监督工作成效,包括:审计报告阅读分析工作中发现的重大风险事项,日常重点监管中发现的相关问题,开展会计信息质量检查中发现的有关问题等。会议的宗旨就是向会计师事务所和经济主体传达财政部门作为财会监督法定执行部门的权威性。

三、今后一段时期财会监督应当关注的重点领域

(一)关注地方政府融资平台公司会计信息质量,有效防范化解系统性风险

地方政府债务是目前的重要系统性风险隐患之一,而地方各级政府所属大大小小的融资平台公司则是一个个黑天鹅孵化场,融资平台公司会计信息质量普遍较低,管理核算规范程度不高。在国家对地方政府债务加强监管的大环境下,“城投债”“企业债”成为了各家融资平台公司融资的主要手段,如果出现融资平台债务违约,极有可能产生连锁反应导致系统性风险向财政金融领域蔓延。

加强对地方政府融资平台公司的财会监督力度,应当规范“城投债”“企业

债”的发行行为，降低融资平台公司债务违约风险，从而降低发生大规模系统性风险的可能性。

(二) 加快推行政府财务报告制度，提高各级政府执政民主化、法制化水平

公开透明的信息披露制度是政府民主化、法制化水平的体现，随着地方政府预决算公开制度的逐步完善以及《政府会计准则》的发布实施，政府向公众公开年度财务报告的条件已然成熟，对政府财务报告程序和内容的监督也必然成为监管局财会监督工作今后一段时间的发展方向 and 重点目标。

(三) 加强对金融企业财会监督工作力度，有效降低和化解金融风险

金融企业会计信息质量直接决定其金融风险大小，对金融企业会计信息质量开展财会监督可以有效降低金融风险，也可以有效防范金融风险向财政风险转化。近年来由于种种原因，监管局对金融企业的财会监督工作有所松懈，未来依托财会监督地位提升所带来的拉动效应，监管局应当逐步加强对金融企业的财会监督工作，同步推进对金融企业的日常监管与财务监督工作。

四、在新形势下加强财会监督工作的建议

(一) 加强财会监督队伍建设

打造一支“召之即来、来之能战、战之能胜”的财会监督“铁军”与“尖兵”是巩固财会监督在国家监督体系中的地位、强化财政在国家治理体系中基础和支柱作用的根本保证。

一是加强学习培训。财会监督工作的知识结构更新速度快、频率高，从作为法律授权基础的《会计法》《注册会计师法》《资产评估法》，到作为监督基石的《企业会计准则》《政府会计准则》及指南讲解，再到直接指导具体工作的各种政策规章都随着经济发展持续更新。为适应知识结构的更新，要求从事财会



图 / 林水併

监督工作的人员把学习摆在首位，对财会监督工作理论定期集中学习，对《企业会计准则》《政府会计准则》等基础性知识经常性自学，对各种政策规章结合监督工作实际学。

二是鼓励财会监督工作人员参加执业资格考试。注册会计师、资产评估师等执业资格考试的内容与财会监督工作内容在一定程度上是可以相互借鉴、相互支撑的，从事财会监督工作的人员参加执业资格考试，即便不能通过考试，这一学习过程对其从事财会监督工作也是有促进作用的。

(二) 加快财会监督工作“互联网+监管”项目推进

“互联网+监管”是国务院部署的“放管服”改革重大任务，是加强事中事后监管、持续优化营商环境的重要举措。加快推进财会监督工作“互联网+监管”项目建设既是财政部门坚决执行国务院部署的表现，也是提升财会监督工作技术水平的重要机遇。

1. 整合现有财会监督工作平台。目前财政部财会监督存在多个网络平台，分别承担会计师事务所信息报备、财会监督信息交流、会计信息质量检查工作

“双随机、一公开”项目选取与分配、会计信息质量检查执法流程监控等任务。多监管平台的存在一方面使得被监管单位无所适从，另一方面也造成监管部门的使用不便，同时也不符合“互联网+监管”统一监管工作对外平台的要求。建议在适当时机对财政部财会监督工作平台加以整合，形成集会计师事务所信息报备、财会监督工作日常监管、会计信息质量检查流程监控、财会监督经验交流为一体的综合性监管平台。

2. 推进财会监督监管经验数字化。人工智能审计是会计师事务所审计工作的最新发展趋势，大型会计师事务所都在投入资源布局人工智能审计。人工智能审计同样可以应用于监管局财会监督工作，由人工智能来完成一些日常性、分析性、模块化的财会监督事项，从而提高财会监督工作效率。相较于会计师事务所，全国监管局在从事财会监督工作中都积累了大量宝贵的监管经验，随着监管手段逐渐信息化，使得监管局财会监督工作经验的数字化转变成为可能，也为今后发展财会监督人工智能管理创造必要条件。☑

责任编辑 张璐怡