

财会监督的使命与担当

刘新波

习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上发表重要讲话,指出要促进党内监督与人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督和舆论监督贯通融合、协调协同。这使得财政部、审计署和统计局三大国家机关的监督职能得到进一步明确。其中,财会监督作为财政部门监督工作的重要内容,因其在国家治理体系中的重要作用,同审计监督和统计监督一道被突出强调,需要根据当前形式从更深层次来认识和理解新时期财会监督的使命和担当。

一、财会监督是提升国家治理能力的重要手段

(一) 会计信息的基础性作用

财会监督、审计监督和统计监督三者并列,其所代表的是平行的监督主体,其背后对应的是行使监督权利的三大职能部门——财政部、审计署和统计局。三者的共性特征在于监督方式的信息化和数字化,它们分别是基于会计信息、财务报表和统计数据这些直观数据所开展的政府机关监督。这些数字信息首先是国民经济运行的表征,真实无误的信息是正确研判国民经济未来走势的依据。其中,会计信息反映组织契约、交

易契约的履行过程,例如,基于企业会计信息生成的财务报表系统地揭示企业一定时期内的财务状况、经营成果和现金流量,并据此进行股东权益的分配,因此公允的会计信息有利于政府从中观层面掌握各行业、各地区的经济发展情况,并进一步从宏观层面调控宏观经济运行,优化资源配置,保证国民经济稳定持续发展,同时也能从微观层面上保证相关方的利益得以公平分配。

(二) 财会监督的内涵与外延

广义的财政监督是指在财政管理活动中拥有监督权的各个主体依照法定的权限和程序,对财政活动的全过程进行监督和督察。财会监督作为财政监督的重要内容和实施途径,是财政部门依照《会计法》及国家有关财务会计法规制度,对行政事业单位和企业的各项财务会计活动的合法性、真实性所实施的监督,还包括对会计师事务所等社会中介机构执业质量的监督。因此,财会监督是由财政部门主导的,社会中介组织和单位及企业自身共同参与的,为了促进社会资源有效配置、促进企业创造价值、维护企业利益相关方的合法权益,根据法律法规的规定对宏观和微观的经济活动、经济业务和会计行为,进行事前参与、事中跟踪和事后检查、评价的系统

性监督活动,且已经完成了从检查型监督到管理型监督、再到治理型监督的转型提升。因此,脱胎于会计监督的财会监督应该具有反馈性、前瞻性、引导性、适应性、响应性的特征。财政部门通过开展财会监督工作,可以提高会计信息的质量,确保财务目标的实现,防止利用虚假财会信息进行经济类违法活动,以促进经济社会健康、有序、高质量发展,实现公共利益最大化,因此完善的财会监督体系、健全的财会监督机制、高效的财会监督能力是财务会计系统有序运行和经济社会健康发展的重要保障。由此可见,财会监督是提升国家治理能力的重要手段,有助于控制社会运行风险和提高政府管理效率。

二、财会监督的职能与定位

从技术层面上理解财会监督职能,主要是指其控制职能,即在会计核算期间,监督主体以及会计从业人员对特定主体经济业务的真实性、合法性和合理性进行审查的功能。财会监督通过预测、决策、控制、分析和考评等具体方法,促使经济活动充满活力且有序地运行,以达到预期的目的。随着经济社会的不断进步,财会监督已经完成了从单一经济领域到国家治理体系重要组

作者简介:刘新波,中国社会科学院经济研究所。

成部分监督的拓展和深化。当然,财会监督也有其运行成本,财政部门开展的财会监督活动并不是越多越好,而应有所侧重地着力解决具有社会需要但其他形式监督无法解决的监管问题。会计主体及其利益相关者为了维护自身合法权益所实施的监督应该是最直接和有效的,社会中介机构和财政部门的监督属于再监督,作为社会事务管理者身份的财政部门开展的财会监督则具有宏观性、权威性和强制性,尤其是财会监督活动的外部性、独立性、超脱性又可以敦促社会中介机构监督和单位及企业内部监督落到实处并取得成效。因此,财政部门以会计信息为媒介,通过监督资金动向,就可以反映、分析、检查企事业单位的各种经济、政治以及社会活动是否符合党和国家的大政方针、法律法规以及社会主义市场经济目标,是否有利于社会生产力的发展、国力的增强和人民群众物质文化生活水平的提高。目前,财会监督已经成为国家治理的主要管理手段,是提升国家治理能力的重要技术路径。

三、如何建立财会监督工作的长效机制

(一) 当前财会监督工作中存在的主要问题

1. 认识上存在偏差。目前,仍然有一些部门和单位对财会监督工作的认识存在偏差,缺乏有力的组织领导和保障,内控制度不健全,单位内部监督应有的作用得不到有效发挥;有些单位虽然建立了内控制度,但有名无实、流于形式,未能严格履行对经济活动的监督和控制义务。新形势下各部门和单位主动作为意识还有待提高,履职能力也有待增强。

2. 监督与管理仍然存在“两张皮”的现象,工作衔接机制不牢,忽视对检查工作的总结提炼和检查成果的充分运用。一方面,被检查单位对财政部门的整

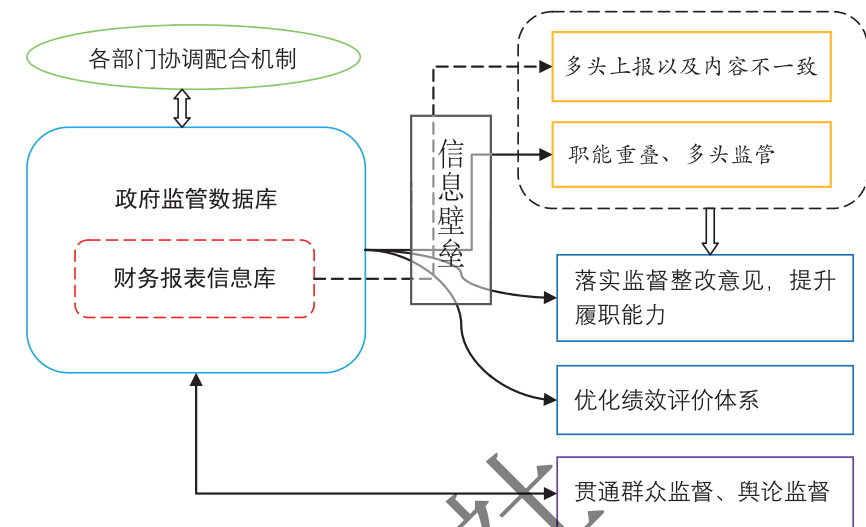


图1 财会监督长效机制的实现路径

改意见落实不积极,整改限于账务处理和技术层面上容易解决的问题,没有把检查上升到落实政策和规范管理的高度,致使财会监督职能作用未能得到有效发挥;另一方面,财政部门对检查发现问题的处理处罚和督促整改重视不够,查后跟踪回访不到位,成果应用落实不到位。与此同时,由于没有形成统一的信息互联互通平台,绩效监督主体无法及时获得相关的财务信息,导致财政监督信息收集不充分,无法构建一个统一、科学、合理的绩效监督标准体系,制度建设也亟需进一步提升和加强。

3. 机构职责定位不够明晰。财政部门的财会监督和审计部门的审计监督,以及财政部门内部业务管理机构 and 专职监督机构之间的责权划分边界不够明晰。2018年中央国家机关机构改革将财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署,但是《财政部门监督办法》第十六条规定,“财政部门依法实施的监督事项包括预算编制、执行、调整和决算情况”,这也是财政资金管理活动中必然派生出的职能,与此同时,

财政部门也负有国有企业的财会监督责任,这些都与审计署的监督职能存在交叉和重叠。此外,财政部各地方监管局和中注协对会计师事务所也存在一定程度的监管重合。职能重合导致政府监督资源的浪费和缺位同时共存。浪费不难理解,缺位则是因为职能部门监督事项太多无法完全顾及所致。全国市场主体近2 000万家(且每年还以超过经济增长的速度在增长),财政部门每年约对其中的1万多家进行会计监督,与市场主体庞大的数量相比,覆盖面远远不足。对所选取的企业,执行监督时过于强调在“点”上挖深度,却一定程度上忽略了“面”上的广度。再对比审计查出问题整改情况的报告和财政部会计监督检查处理情况,审计查出情况具体通报问责人数(例如江苏省2018年追责问责569人),会计检查处理多是依法下达整改通知书或者处理决定,虽然二者监督内容各有侧重,但对于个人的震慑力而言,财政部门的财会监督问责仍有细化的空间。

(二) 利用大数据技术建立财会监督工作长效机制

要进一步提升财会监督的履职能力,就要充分利用大数据及互联网信息

技术手段,通过信息共享平台打通信息壁垒,比如数次中央机关职能调整都没有避免职能重复的问题,可以通过部门协调、平台信息共享,规避对同一事项的重复监管。具体实现路径如图1所示。

首先,确立各部门的协调配合机制。财会监督与审计监督、国有资产监督等都是党和国家监督体系的重要组成部分,各有侧重、互为补充,共同构成一个有机整体。各部门间要沟通协调,形成工作协调机制,使当前的多个政府监管主体形成有序、规范的协同合作,进而发挥监督的合力。财政部门作为财会工作的主管部门和会计规范的制定部门应负责牵头,定期(如每年年底)会同金融、审计、税务、证监会等监督职能部门,依照国家经济运行和保障的总体部署和安排,整合各部门财务会计领域监管工作情况,共同协商确定年度财会监督重点行业(也可具体到企业)。在此基础上,对于计划被监督检查的行业或单位,要协商确定主要负责监督检查的监督部门,开展各部门联动的财会信息质量检查。根据业务对口和效率优先原则,对上市公司的监督检查应该由证券监督管理机构全面负责监督;对于大型国有企业的监督,依照最新的中央机构改革方案,应交由审计部门开展工作;对于中小企业,借助税务部门征税系统的便利条件进行监督会更为有效,这样在降低监督成本的同时,还能够解决财政部门人员不足的问题,进而实现财会监督的全覆盖。

第二,创建财务报表信息库。财务报表信息库是企事业单位财务报表和年报审计结果汇总的信息平台。企事业单位分行业和企业类型提交财务报表,并分成“已审”和“未审”两类,年末实行强制的年报审计。对于辖区内全部会计师事务所,每年按照信用等级排名,并将结果公布在财务报表信息平台,各企事业单位可以自主上网按照需要选择年

报审计单位。各级主管部门、监管部门、税务部门、审计部门、公司总部等按照级别赋予查阅的权限,这样就可以避免单位就同一信息多头上报,提高信息的采集效率,单位财务报表一表通用也可避免某些单位针对不同部门上报的同类信息内容不一致的问题。如图1所示,财务报表信息库是政府监管数据库的一部分(信息库的建立同时也是监督工作的信息采集过程),信息库根据其业务属性可由审计署牵头建设,信息库在整个监管中将起到最为基础性的作用。

第三,搭建政府监管数据库。财政部门作为财会监督的主管部门,基于部门间的协调机制,应进一步从总体上负责搭建政府监督数据库,最终实现各部门之间的互联互通。财政、审计、国资委、税务局等政府监管部门根据各自的工作计划,利用数据库中的相关财会资料各自开展监管工作,并利用信息化手段建立数据文档,做好数字化监管,及时录入数据库汇总财政部,做到监管动态化管理。各政府部门可以根据业务需要随时查看、沟通各自的工作情况,解决监督过程中的信息不对称问题,从而确保监管各方取长补短、优势互补。财政部门从政府监管数据库提取分析各项监督成果并形成案例对比,同步纳入绩效考核等工作,一方面通过监控资金的动态使用情况,实时追踪预算支出进度,有利于发挥绩效监控的纠偏作用;另一方面通过跟踪具有导向性的财务指标可以尽早发现问题、解决问题,保证财政支出绩效水平达标。

第四,消除信息壁垒,实现全方位贯通。借助信息技术,对监督事项进行全链条模式管理,每一项工作都要按计划在系统中提交工作进展,方便各部门了解工作进展,并在落实监督整改意见环节实现监督的全方位贯通。各监督部门则根据检查结果提出整改意见和处罚决定,并将其同步发布在政府监管数

据库的共享平台上,作为政务公开内容接受全社会的监督。以此同时,被监督主体须在限期内提交整改落实情况的报告,由监督部门审核是否达到整改目标。这种借助信息平台及时通报跟踪回访过程的操作可以达到“一箭双雕”的效果,既强化了监督控制过程,切实推进了整改工作的落实,使监督更加精细化、科学化,最大限度地发挥各职能部门的监督作用,又能借助大数据技术拓宽群众监督、舆论监督的参与范围,深化监督参与程度,特别是新闻媒体可以依靠其职业敏感性发现一些重大线索,再结合官方通报为政府部门和行业协会检查提供更多元的参考依据。更为重要的是,当前社交网络虽然为社会公众提供了丰富的数据信息以及随时随地方便快捷的表达渠道,但因社交网络的信息过于庞杂,公众判断力有限,容易做出失真的推断,从而引发各类舆情。政府部门及时、客观、公正地向公众披露监督检查公告,有助于深化公众对财会监督工作的参与程度,减少不必要的负面新闻。以信息技术为支撑,发动全社会力量参与到财会工作的监督中,才会消除财务造假者滋生的土壤和生存环境。

责任编辑 张璐怡

主要参考文献

- [1] 彭佳豪.大数据背景下会计监督面临的挑战与创新[J].财政监督, 2016, (8): 45-47.
- [2] 武辉,王竹泉.国家治理框架下善治导向的会计监督体系重构[J].会计研究, 2019, (4): 3-10.
- [3] 庆成.谈谈财务和会计的关系[J].财务与会计, 1979, (7): 27-29.
- [4] 高伟明.专员办会计监督应加强研究的几个问题[J].财务与会计, 2018, (13): 55-56.