

对新时代财会监督的认识与思考

容军■

2020年1月,习近平总书记指出,要一以贯之、坚定不移全面从严治党,坚持和完善党和国家监督体系;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。在这一大背景下,就不能单纯从业务工作、技术手段层面来看待和认识财会监督,而应从落实全面从严治党要求的政治高度,从推进国家治理体系和治理能力现代化的战略层面,从在党和国家监督体系中更好发挥作用的目标方向,来重新认识和统筹研究新时代的财会监督。

一、新时代财会监督的内涵与定位

厘清财会监督的内涵和定位是新时代财会监督发挥应有作用的重要前提,也应当成为新时代财会领域理论研究和实践探索的重点。

(一) 财会监督的定义及内涵

财会监督首先归属于监督这一大类。对“监督”一词的解释主要有:察看并督促(现代汉语词典第6版第629页,商务印书馆);监察督促(辞海1999年缩印本第995页,上海辞书出版社);对现场或某一特定环节、过程进行监视、

督促和管理,使其结果能达到预定的目标(百度百科,360百科)。对“财会”一词的解释主要有:财务和会计的合称(现代汉语词典第6版第118页,商务印书馆);财务、会计的并称(汉语大词典第14 054页,汉语大词典出版社;百度百科,360百科)。因此,从字面意思来看,财会监督就是财务、会计工作和人员进行的察看、督促和管理活动。

进一步引申开来,笔者认为,财会监督的定义及内涵从狭义来看,就是各类单位、组织中的财务会计机构和人员,在账务核算、报表编报、资金支付、资金运营、分析预测及辅助决策等财务会计工作中,运用凭证审核、数据核算、分录编制、账表登记、支出控制、指标分析等技术和手段,对单位和组织的经济活动进行全面、系统、连续的监控、把关、督促和管理活动;从广义来看,在狭义定义的基础上,财会监督还包括政府财务会计主管部门(财政部门)通过财务会计法律法规起草、准则制度制定、法规政策执行监督、会计信息质量检查、行业执业质量检查等履职行为,对各类单位、组织的财务会计机构、人员及业务工作进行规范、督促、检查和管理活动,进而对整个社会的经济活动进行全面、系统、连续的监控、督促和管理。从

实践需要看,财会监督的定义及内涵应当是广义的。

(二) 财会监督与其他监督的区别及联系

审计监督、统计监督与财会监督有相似之处。审计监督、统计监督可以存在于各类单位和组织的各项工作中,都属于业务监督和综合监督;审计监督、统计监督既有国家审计机关、统计机关和社会中介机构的外部监督,也有各类单位和组织内部审计、统计机构和人员的内部监督,属于内外部结合的监督。在理论研究和实际工作中,人们对这三类监督,特别是审计监督与财会监督,往往认识模糊或易于产生混淆。在某些场合和人群中,经常能够听到“审计监督更为有力”“财会侧重核算报告,监督检查主要依靠审计”等说法,不利于财会监督和审计监督有效发挥作用。

与审计监督相比,财会监督具有独特的优势和作用。一是从监督的时效性和流程环节层面来看,审计监督往往侧重于事后监督,无论是经济责任审计,还是预算执行审计、年度报表审计,都是在经济业务完成后进行的。而财会监督则是事前、事中、事后的全过程监督,如对资金支付等经济业务,发生前明确要求、进行初审、参与决策,发生时对照

作者简介:容军,国家机关事务管理局审计室副主任,高级会计师,全国高端会计人才(行政事业类三期)。

规定和合同资料进行审核把关、支出控制,发生后准确核算、完整报告、分析预测;是对单位和组织各个机构、各类人员、各种经济活动进行的全方位监督;是对企业购销、机关事业单位管理服务保障各个环节的全覆盖监督。二是从监督的目的和功能层面来看,审计监督是一种相对独立的经济监督活动,它具有“体检”功能,首要目的是对财政、财务收支的合规性作出评价;财会监督更多是一种单位自身的管理和控制活动,是各项业务工作的必经环节和内在组成部分,不仅承担着配合完成业务工作的功能,更加强调其作为单位内部控制、廉政把关和提高效益的重要手段、关键关口的重要作用。三是从监督的发展趋势和改革方向来看,审计监督的重心将不断向履行职责情况、效益提高情况转变,监督的广度和深度将进一步扩大;而随着云计算、大数据、人工智能、物联网、区块链技术的快速发展,财会监督将在现有监督范围和功能定位的基础上,更多地向管理会计监督转变,监督重心将转向决策的定量化和科学性、审核的即时性和精准性,更加侧重于事前监督和事中监督。

统计监督依托于各类单位和组织填报的统计数据,属于典型的事后监督;与依据税务发票、合同、进账单、签领单、联签验收单、购物小票等原始凭证,按照会计专门技术和账务处理规则生成的财会数据不同,统计对象自行填报的统计数据的真实性、准确性、全面性、完整性和及时性有限;除了政府统计部门,各类单位和组织内部往往都有专兼职统计员,但很少有专门的内部统计机构,统计监督从专业力量上不及财会监督。

(三) 新时代财会监督的定位及作用

财会监督具有基础性、综合性、业务性、持续性和全过程、全方位、全环节、内外结合等特点,能够以资金流、数据流和信息流为依托,以凭证审核、支

付控制、数据分析、信息预警、绩效测评等为抓手,在落实全面从严治党要求、加强党风廉政建设、强化对权力运行的制约和监督、保障党的路线方针政策落实、提高国家治理能力、防范风险隐患等方面,实实在在地发挥重要的、基础性的监控、督促、把关、推进、落实等作用;在提高资金资源使用效益、降低运行成本、提升工作绩效等方面能够发挥直接的审核、推动和评价作用。具体来说,在党风廉政建设方面,财会监督不但能够及时发现腐败问题和线索,精准找到反腐工作的突破口,而且还能通过分析、监控和把关,强化对权力运行的规范,预防腐败问题发生;在推进国家治理体系治理能力现代化方面,财会监督能够强化预算管理、规范业务活动开展、促进合同正确履行,提高会计信息质量,从而推动财政发挥在国家治理中的基础和重要支撑作用,保障社会主义市场经济健康发展,提高国家治理水平。

所以说,财会监督具有其他监督不可替代的重要作用和显著优势,应当成为落实全面从严治党要求、推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性机制安排和强有力的技术支撑,成为党和国家监督体系的主要力量构成之一。

二、新时代加强财会监督的思路与举措

一是加强党对财会监督的统一领导。作为党和国家监督体系不可替代的重要组成部分,财会监督应当以政治建设为统领,坚定政治原则、政治立场、政治方向,通过财会业务层面强有力的监督来推动和强化政治监督,有效落实“两个维护”,把党的政治纪律和政治规矩挺在前面,切实保障制度执行。

二是坚持顶层设计,构建完善层次清晰、要素完备、分工科学、功能协调的财会监督体系。财政部作为财会工作主管部门,应当抓住契机,牵头

从国家层面统一制定《建立完善财会监督体系的总体方案和实施意见》,推动《财会监督法》或者《财会监督条例》的制定出台,把“财会监督”这一概念“叫响”“擦亮”并体系化、具体化;监督法规政策及方案要明确“监督什么”“谁来监督”“怎样监督”,指导推动全国各地区、各部门、各类单位和组织构建和完善财会监督体系。财会监督体系至少应当包括政府监督(财政部门监督)、社会监督(会计师事务所监督)、单位监督(单位财会机构及员工监督)和个人监督(财会从业者、专家、学者个人对上市公司、公开财务信息的单位等进行的监督)这四个层次,从广义上说还包括行业监督(注册会计师协会对会计师事务所执业质量监督)、交易监督(证券交易所对上市公司财会信息的监督)等。

三是进一步明确和优化财会监督职责,赋予权力,压实责任,增强监督的独立性。目前财会工作的监督职责更多聚焦于经济合规性和资金控制,对政治监督、党和国家路线方针政策落实、廉政风险识别及线索移交、权力运行的规范性等方面,监督的职责和权力并不明晰。适应新时代要求,应进一步明确财会监督的职责和权限,赋予其应有的权力,压实监督的责任,同时要采取一定的措施来增强财会监督的独立性,财会机构负责人应当坚持委派制,由上级或外部按照规定和程序来委派,其薪酬待遇和晋升不由所任职单位决定,避免出现“内部人控制”;建立由上级或外部聘请会计师事务所等社会专业力量加强财会监督的工作机制,打破“自我监督”困境;财会人员应当具备相应的专业资质,避免非专业人士削弱财会监督的作用和效果;建立并实行严格的财会人员定期交流轮岗机制,强化内部制衡,避免累积问题矛盾,防止监督失灵。

四是加大财会监督的执行力度和问责力度。财会监督要加强事前管控,积

极参与业务调研、合同制定、工资谈判、业务决策等事前环节,从财经角度提出意见,做好源头控制;要加大财会监督各项政策规定的执行力度,着力强化关口监督,深化数据分析和信息预警,在合同执行、资金收付、资产交付、工程决算等关键环节加大监督和管控力度;要对财会机构及人员履行职责情况进行推动促进和再监督,财务监督履职情况应当作为财会人员绩效考核和选拔任用的重要评价指标;财会监督要落到实处,单位领导特别是“一把手”的重视和支持不可或缺,要落实《会计法》关于“单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责”的规定,加大对违反财会监督法规政策规定的单位负责人的问责惩处力度,强化单位负责人对财会监督的重视和支持力度;要进一步健全完善针对单位财会人员的激励惩处机制,对坚持原则、敢于担当、善于创新的财会人员,要政治上肯定、经济上奖励、晋升上优先,努力做到为担当者担当、为负责者负责、为干事者撑腰、为创新者鼓劲;对玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权的财会人员,不仅要给予纪律处分、追究法律责任,还要区分情节轻重,进行业内通报,实施行业禁入。

五是以业财融合为契机,以信息化、智能化为依托,升级优化财会监督。按照业财融合的思路,将单位现有的业务处理信息系统与会计电算化系统进行整合对接,运用云计算、物联网、人工智能、5G等先进技术,在基于大数据收集分析预测的基础上,开发业财合一的单位整体业务系统,使财会监督与各项业务工作全过程深度融合,实时、动态、可移动、可视化地进行业务审核、数据分析、信息溯源、政策引用、支付管控和预警建议,不断提高财会监督的反应速度、把关力度、运行效率和实际效果,为财会监督优化提升提供坚实的技术基础。

三、新时代财会监督服务其他监督的路径与方式

财会监督作为党和国家监督体系中的基础性、综合性、业务性监督,应当也必然要服务好以党内监督为主体的其他监督,与其他监督密切衔接、互为补充、相互支撑、相互促进,成为有机整体,形成监督合力,以保障和放大监督效果,从而构建并完善运转协调、高效有力的党和国家监督体系。

一是财会监督要落实党内监督、政治监督的任务和要求。财会监督应当成为党内监督的重要助手和有力工具,在各级党委、党组及纪委监委的统一领导下,充分发挥财会业务优势,扎实细致地落实好政治监督的各项要求,协助配合党组织把党内监督工作落到实处。

二是建立财会监督向纪委监委、人大、政协报告工作制度。定期向各级纪委监委、人大、政协报告财会监督工作措施、取得成效、存在问题及下一步工作计划,从而支撑和保障党内监督、人大监督等更好地发挥作用。在实践中,可以由各级财政部门汇总梳理各机关团体、企事业单位、会计师事务所、社会组织等单位和个人开展财会监督的情况,至少每年一次向本级纪委监委、人大、政协报送财会监督工作报告,接受纪委监委、人大、政协对财会监督工作的指导和督促。

三是构建财会监督与其他监督的工作协同机制。财会监督可以与党内监督、人大监督、民主监督及行政监督、司法监督、审计监督、统计监督等监督主体建立工作协同机制,定期联席会商,进行风险预警,移交问题线索,统筹监督范围、重点内容及频次,进行处置联动,协调修补监督漏洞和盲区,实现监督加乘和放大效应。

四是建立财会监督与其他监督的共享机制。财会监督至少在三个层面上可

以与其他监督进行共享:数据共享,财会监督生成和依托的财会数据,具有全面、完整、及时、准确的优点,在进行财会大数据整理分析的基础上可以与其他监督共享,便于其他监督更加精准高效地开展工作;信息共享,财会监督在工作中了解到的各项业务开展情况、发票合同等原始凭证情况、发现的错误和舞弊事项等广泛信息,可以也应当与其他监督进行共享,消除监督主体之间的信息不对称;资源共享,可将财会人员及技术力量、财务信息化系统、业财融合管理信息系统等资源与其他监督主体共享,例如党的十八大之后,在中央办公厅组织开展的中央八项规定精神督查工作中,从财政部、国家机关事务管理局抽调的财会专业干部就发挥了重要作用,财会监督方式和手段成为了发现问题的“利器”,得到了重视和认同。

五是构建财会监督公开机制。“阳光是最好的防腐剂”。笔者认为,可在现有上市公司财会信息公开的基础上,积极构建面向全社会的财会监督公开机制,支持和帮助其他监督特别是群众监督和舆论监督更好地发挥作用。分层次来看,首先,各类单位和组织的财会信息及监督结果,应当以适当方式进行内部公开,接受群众的监督;其次,党政机关、人民团体、事业单位、公共组织等非营利性单位的财会信息及监督结果,也要在进行脱密处理的前提下,逐步向社会公开,接受社会舆论和人民群众的监督。目前已经开展的财政预算单位预算公开、决算公开、机关运行经费公开等经费收支信息公开,已经为财会信息公开进行了有益的实践探索,奠定了良好的运行框架和基础。在政府会计改革不断深入的背景下,财会信息向全社会公开具备了启动实施的条件。将来,还要在保护商业秘密的条件下,逐步推进国有企业财会信息向社会公开。

责任编辑 姜雪