

对财会监督的再认识

王爱国 ■

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发表重要讲话时指出: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。财会监督这一重要监督思想的提出,不仅标志着契合党的领导体制、融入国家治理体系、由“十大监督”支柱构成的党和国家监督体系的全面形成,也标志着财会监督在新时代被赋予了新的内涵、新的定位、新的使命、新的要求和新的方向。为了深刻理解和领会习近平总书记这一重要讲话的精神实质,极有必要对财会监督的本质内涵进行再应答、再认识。为引玉,笔者先把自己不成熟的一些想法抛将出来,恳请各位同仁斧正。

一、财会监督中的“监督”之原义

财会监督一词中的“监督”,根据《说文》“监,临下也”“督,察也”之解释,可以理解为察看、督促,也就是以居高临下的地位、气势、态度、方式来视察和检查人的行为,以便发现问题、纠正错误。在现代社会,作为一项管理职能,监督更多的是强调监督者与被监督者之间的利益差异、角色分层、立场差别。其目

的在于察看其行、检视其事,立足于求异,具有强制性、权威性和严肃性,体现的是一种统驭思维。因此,“监督”一词常用于政府管制偏多,也就是强调计划、管控、集权多一些的社会制度和企业组织之中。

与“监督”相近的词是“控制”。根据《说文》“控,引也”“制,裁也”之解释,控制可以理解为把持、节制,也就是以自警自律的意识、心态、方式、方法来约束和制衡人的行为,以便制约行为、纠正偏差。作为一项现代管理职能,控制更多的是强调控制主体与被控制对象之间的利益趋同、角色平等、立场一致。其目的在于使行为作业不超出既定范围,不越规、不逾矩,着眼于求同,具有自治性、多元性和协商性,体现的是一种治理思维。因此,“控制”一词常见于政府管制偏少,也就是强调市场、自治、分权多一点的社会环境和企业治理之中。

总之,在经济管理领域,“监督”和“控制”的使用,在相当程度上取决于对市场 and 政府之间关系的处理,以及对分权和集权规律的理解。具体就是,在配置要素资源时,是更好地发挥市场的作用,还是积极地依靠政府的作用;是推行分权治理模式,还是倚重集权管理模式;抑或是强调市场与政府、集权与分

权的结合。可以说,“监督”和“控制”的选用,在一定意义上体现的是政治与经济的考量、政府与市场的权衡、集权与分权的取舍。

新中国成立之初,鉴于当时严峻的国内国际形势,经过对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义“三大”改造,公有制成为我国国民经济的唯一基础,并逐步建立了一套“一大二公”高度集中的计划经济体制。政府完全取代市场,权力完全集于政府。这时,“监督”的地位很高、角色重要、作用凸显。

改革开放以后,在“以经济建设为中心”方针指引下,我国基本经济制度从党的十一届三中全会提出的“以公有制为主体和其他经济成分为补充”,经过党的十二大“计划经济为主,市场调节为辅”、十二届三中全会“公有制基础上的有计划的商品经济”、十三大“计划与市场内在统一的体制”、十三届四中全会“建立适应有计划商品经济发展的计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制”等的不断探索和完善,到党的十四大才正式提出“要建立社会主义市场经济体制”,也就是要“以公有制为主体”“多种经济成分长期共同发展”“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,而且这一提法

作者简介:王爱国,山东财经大学会计学院教授,博士生导师。

一直延续到党的十八大(党的十五大强调“在社会主义初级阶段”“要坚持和完善社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”;党的十八大提出“坚持公有制和按劳分配为主体、其他经济成分和分配方式为补充”“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”)。市场配置资源的基础性作用得以明确,简政放权、让利搞活成为这个时期的主旋律。这时,“控制”的地位跃升、角色显赫、作用强化。

进入新时代,在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的这一中国特色社会主义制度的重要支柱和社会主义市场经济体制的根基得到进一步坚持,同时党的十八届三中全会又明确指出经济体制改革的“核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”,并“着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题”。2020年3月30日,中共中央、国务院在发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中也着重强调要“充分发挥市场配置资源的决定性作用”。2020年5月23日,习近平总书记在参加全国政协十三届三次会议经济界委员联组会时又特别强调:“经过改革实践,我们认识到,决不能不克服市场的盲目性,也不能回到计划经济的老路上去。要努力将市场的作用和政府的作用结合得更好一些,这是一个止于至善的过程”。这些治国理政的思想精髓和重要论断,为我们重新审视和思考“监督”和“控制”问题,提供了强有力的思想指导、理论支持和行动遵循。

二、财会监督中的“财会”之内涵

狭义上,也就是从微观视域讲,“财会”包括“财务”和“会计”两重含义。关于“财务”和“会计”的关系问题,早在20世纪80年代曾经有过大讨论,主要形成了“会计包括财务”即“大会计”、“财务包括会计”即“大财务”和“财务与会计并列”等三种观点。尽管这些讨论未必都达成共识,但是,随着1998年“财务管理”作为一个专业被单独列入《普通高等学校本科专业目录》,就很少有人再去刻意区分什么是会计、什么是财务、它们有何功能、边界在哪里等问题了。“财务”和“会计”似乎已“尘埃落定”,相关研究也几乎“销声匿迹”,很有点“上帝的归上帝、恺撒的归恺撒”的味道。

广义上,也就是从宏观视域讲,“财会”除包括“财务”“会计”以外,还包括“财政”。关于“财政”和“财务”的关系问题,无论学界还是业界基本上达成了共识,那就是财政和财务都是关于分配的问题,是国家分配关系在宏观经济管理领域的体现和应用,且企业财务是财政体系的基础环节。在国有的、国有资产占主导或控制地位的企业,财务尤其是财务成果的形成与分配甚至可以被视作财政在微观经济领域的延伸,属于财政范畴。

历史地看,在我国社会主义事业建设和改革时期,除“大跃进”“文革”期间出现过所谓的“门框账”“脑袋账”“无账会计”等否定会计的荒唐现象以外,大多数时期还是能够认识到财务和会计在国民经济管理及国民经济核算中的重要性的。

具体来说,从1949年新中国成立到1978年党的十一届三中全会召开,在近30年高度集中的计划经济时期,“财务”被当作“为保证生产经营或业务活动的顺利进行,组织和协调资金筹集、调拨、分配、运用等业务的管理工作”(杨纪琬、娄尔行,1991),注重的是财务计划、财务预算、财务检查和财务收支及财务成

本管理;“会计”则被视为“反映和监督生产过程的一种方法,是管理经济的一个工具”(高等财经院校会计教材编写组,1981),强调的是记账、算账、报账。从1978年党的十一届三中全会到2012年党的十八大,在30多年的社会主义商品经济和市场经济时期,“财务”被看成“理财的事务”“理财包括生财、聚财和用财”(郭复初,1985),注重的是资金筹措、使用、分配和管理;“会计”则被视为“旨在提高微观经济效益、加强经济管理而在企业(单位)范围内建立的一个以提供财务信息为主的经济信息系统”(杨纪琬等,1988),强调的是会计确认、计量、记录和报告。

可见,新中国成立后的近30年,我们比较重视财务工作,把财务看作是一种国家分配关系,主要是国民收入分配关系在企业等微观领域的延伸。之后的30多年,我们更加强调会计工作,把会计看作是市场运行基础,主要是为资本市场提供相关和可靠信息的支持系统。财务与会计是形影相随的,很难严格区分开来,至于谁更重要,只是相对而言。譬如,1992年我国在进行以会计国际接轨为目的的会计制度改革时,不仅公布了《企业会计准则》,而且也配套公布了《企业财务通则》,是“两则”,不是“一则”。只不过这一重大财务制度安排在市场决定论的思潮冲击下,并未在实际工作中得到有效的贯彻落实罢了。

党的十八届三中全会以来,在旗帜鲜明地坚持社会主义市场经济而不是社会主义市场经济和新自由市场经济的同时,我们更加突出地强调既要“有效的市场”又要“有为的政府”;在毫不动摇地坚持发挥市场配置资源决定性作用的同时,我们又更加特别地强调要发挥社会主义制度的优越性。这就是说,今后我们工作的一个重要方面是在市场经济体制和社会主义制度的结合上下功夫,即在统筹发挥市场的作用和政府的作用上多着

墨,并努力使之达到止于至善的境地。应该说,这是经过新中国成立70多年来社会主义事业艰辛探索所总结出来的宝贵经验。基于此,当前学界和业界似乎应该重新审视对“财务”和“会计”的既有认知,正面发声,精准破题,着力追求在一定程度上能够反映、呈现和蕴含中国经验、中国资料、中国元素的“新财务”或“新会计”。

理论上,“财会”一词所指的“会计、财务、财政”都是与价值及价值运动有关的概念,但是直到今天,产品或商品价值仍然无法准确地加以计量,仍然需要市场机制主要是价格机制以货币形式间接迂回地予以表现。从财产角度看,无论是价值运动还是货币表现,实际展现出来的其实是社会主义再生产过程中的资金及其运动。也就是说,在现实经济世界里,无论是会计工作还是财务财政工作,都是与资金运动有关的,都是描述和反映与资金运动有关的经济活动或经济现象的,都是揭示资金运动背后所隐含的价值、货币和经济关系的。

具体来说,“会计”(accounting)的前身是“簿记”(bookkeeping)。所谓“簿记”,简单地理解就是在本子上保持记录,也就是记账的意思,主要是为保管财产物资服务的。发展到今天,“会计”不仅要记录、记账,更要算账、报账;不仅要记录经济业务,更要叙述事项理由;不仅要对外提供可靠相关的会计信息,更要参与企业等组织的日常管理;不仅要记录价值、进行会计核算,更要创造价值、进行会计管理。也就是说,现代会计关注的是社会主义扩大再生产过程中的资金运动——企业经济活动中可以用货币表现的那些数量方面(葛家澍,1961),会计所处理的特定主题是货币价格,……财富的数量方面(A.C.Littleton,1953),即资金运动所表现出来的价值、货币或经济关系中的会计关系。

“财务”和“财政”的本意是一致

的,在英文中都是finance(“金融”也是finance这个词,因“金融”不在本研究话题讨论范围内,故不再具体分析)这同一个词汇。这个词在《美国传统英语词典》中一般有两层含义:一是指对作为资产或财产的货币即资金的管理;二是指对从事货币收支或资金运动的产业或行业即财政、金融、保险、信贷和投资等的管理。其中,侧重对微观领域和私人部门的货币关系或资金运动的管理,习惯上称之为“财务”,关注的是企业生产过程中涉及的资金活动及其有关的经济关系,主要是企业本金的投入与收益活动及其所形成的特定经济关系(郭复初,1997),即资金运动所表现出来的价值、货币或经济关系中的财务关系;侧重对宏观领域和公共部门的货币关系或资金运动的管理,一般地称之为“财政”,指的是国家在满足它的需要上,进行社会财富的分配和再分配的经济行为(丁方、罗毅,1951),主要是国家的分配行为或收支活动(邓子基,2001),关注的是财政部门代表国家对社会产品或国民收入进行的分配和再分配关系(许廷星,1957),即资金运动所表现出来的价值、货币或经济关系中的财政关系。

三、财会监督的内涵要义

张以宽在《财政》杂志1962年第9期发表《对商品流转计划的执行应否进行财会监督》一文中就使用了“财会监督”一词,认为:统计核算和会计核算都应该并且也能够监督商品流转计划的执行。其中,会计监督不仅可以对商品进销业务进行经常的监督,而且还可以根据会计核算资料,对商品进、销、存计划的完成情况进行定期的检查。《财会通讯》杂志在1983年第10期发表记者流水采访“厂长、经理如何领导好财会工作”的文章——《厂长、经理们论财会监督》中谈到:财会监督是经济监督的一个重要组成部分。财务监督(采访稿中

“财会监督”和“财务监督”是混用的,引者注)的内容必须包括:(1)是否按规章制度办事;(2)是否按照有效率和节约的原则有效地利用人力、物力、财力资源;(3)经济活动的全过程是否按照经营目标中所提出的经济效益来实现。显然,这里讲的财会监督主要是从会计监督的意义上理解和使用的。财会监督作为一个学术用语来使用并不常见,在经济管理实践中也多是一种口语化或习惯性的说法,并没有准确的定义和严密的逻辑。但是,为了准确地理解作为党和国家监督体系中“十大监督”之一的财会监督的丰富内涵和精神实质,就必须界定清楚财会监督这一概念的内涵要义和价值意蕴,尤其要厘清财会监督与我们日常所说所见的会计监督、财务监督、财政监督的区别与联系。

(一)财会监督是一个复合性概念

作为一种专业性的经济管理工作,会计、财务和财政在社会主义建设和治理中发挥着不可替代的重要作用。哪里有会计工作,哪里就有会计监督。同样,哪里有财务、财政工作,哪里就有财务监督和财政监督。既然“财会”指的是会计、财务和财政,那么财会监督自然也就包括会计监督、财务监督和财政监督这三种专业监督。

所谓会计监督是指会计机构或部门依据国家的有关法律、法规和制度或准则,通过会计工作对会计主体(一般是企业)生产经营过程和结果的合法性、效益性进行的监察、督促和评价(王爱国,1995)。在信息化社会,会计监督是通过分析、检查、评价会计信息来进行的,是寓于会计信息形成与利用过程之中的,目的在于督促人们遵纪守法,指导人们择优行事、确保会计信息质量。

所谓财务监督是企业、机关、事业单位或其他经济组织等利用各种货币指标对其生产经营或业务活动所进行的监督,它对于贯彻执行国家财政、经济方

面的方针、政策、法令、制度,严格财务纪律,加强经济核算,改善经济管理,促进增产节约,具有重要作用(龚清浩、徐政旦,1982),是在生产经营活动的过程中,以计划任务和各项定额为依据,对资金的收入、支出、占用、耗费等进行日常的计算和审核(王庆成、荆新,1986)。在计划经济或偏重集权化管理的社会,财务监督可以看作是财政监督在微观经济领域国有经济成分中的延伸;在市场经济或侧重分权化管理的社会,财务监督则是偏向于促进企业等微观组织的财务方针、政策、计划、决策和预算等的落实检查和执行控制。

所谓财政监督是指具有财政监督权的主体,根据财政活动客观职能的要求,依照法定的权限和程序,对财政资金运动及其所体现的经济关系的检查和监督(邓子基,2002)。在法治型、市场型社会,财政监督是以弥补市场失灵为出发点的,具有天然的公共属性,涉及对公共财政收入、支出、平衡以及公债和预算的管理和监督,不仅关注合规性、合理性,而且突出政策性、绩效性,目的在于促进“以政控财,以财行政”。在我国,财政监督并不完全局限于公共领域,也包括存在大量活跃于经营性、竞争性领域的国有资产和国有资本即私人微观领域中的国有经济领域。

(二) 财会监督是一个多层次概念

财会监督至少包括内生性监督和外生性监督两个方面。前者主要是指某一组织内部从事会计或财务或财政业务的机构或部门对业务本身所进行的过程监督,是内嵌于业务活动过程的监督,是一种自律行为,属于内部监督的范畴;后者主要是指由某一组织或业务外部具有财会监督权的主体对该组织的会计业务或财务业务抑或财政业务活动及其结果所进行的独立监督,是外在于组织或业务活动的监督,是一种他律行为,属于外部监督的范畴。

(三) 财会监督从本质上讲是一种经济监督

无论是会计监督,还是财务财政监督,都是对社会主义扩大再生产过程中的资金运动及其经济关系的监督。也可以理解为,都是对大到一个国家、小到一个企业,也就是对独立权益主体的价值关系即价格关系或货币关系或经济关系的监督。它们分别从各自的专业角度,侧重对这些关系中的会计关系或财务关系或财政关系的监督。

四、财会监督的未来趋势

当前我国的财会监督是条块化、间断式、事后性的。各自为政的多、联合协同的少,定期照相的多、连续体检的少,事后评价的多、事前预测和事中控制的少。在信息社会,尤其是在正在到来的数字社会和智能社会,财会监督的内容、模式、方法和手段亟待改进。

(一) 财会监督面对的将是“三流合一”的服务场景

当前财会监督的服务场景是静态的、离散的、片断的,侧重的主要是对价值流和信息流也就是资金流和数据流的反映和管控。但是,随着以人工智能、量子计算、物联网、区块链、大数据为代表的现代信息技术的广泛运用,财会监督面对的将是物质流、价值流、信息流“三流合一”的全景化工作环境,再去严格地区分会计监督的是信息流、财务监督的是微观领域的资金流、财政监督的则是宏观领域的价值流,显然已经没有太大必要和现实意义,未来趋势一定是对包括会计活动、财务活动、财政活动在内的一切经济业务实施全方位、全天候、实时在线财会监督。当然,要实现这样的财会监督格局,在技术上已经不成问题,关键在于观念转变、制度创新、机制优化、流程再造和组织重构。

(二) 财会监督要求的将是监督“一体化”的发展趋势

按照会计、财务、财政分门别类地进行财会监督应该说是一种适应工业革命专门化分工要求的监督思维和模式。大工业要求和重视社会分工,投射到财会监督上就是分科、分治。当前,我国已经进入了工业化的中后期,进入了产业发展史上的数字化时代。在这样的新时代,如果再过分地强调和突出财会监督的“专”和“分”,显然就不合时宜了。在这样的新时代,应该强调和突出财会监督也就是会计、财务、财政这三种监督的联合、融合、整合,应该在“合”上做文章。换句话说,未来的财会监督应该是一种“一体化”的过程监督。

(三) 财会监督依靠的将是监督“智能化”的技术手段

数字经济时代已经或即将到来。数字化是智能化的基础。没有数字化所带来的数据化,就不会有智能化,就更谈不上智慧化。在商业智能世界里,信息的主要表现形式是数据。数据是价值创造的新要素。数据背后是价值。数据反映的是经济、体现的是政策、承载的是责任、影响的是决策。今后的财会监督必将是借助人工智能等新技术、以数据为基础的智能化监督。也就是,在将纷繁复杂多变的经济业务信息转化为以数字表现的大数据信息基础上,运用强劲的算力、开源的算法来实现的财会分析、财会检查、财会控制和财会评价。

责任编辑 刘粟

主要参考文献

- [1] 千家驹. 新财政学大纲[M]. 北京: 三联书店, 1949.
- [2] 杨纪琬, 娄尔行. 经济大辞典(会计卷)[M]. 上海: 上海辞书出版社, 1991.
- [3] 郭复初. 论财务与会计[J]. 会计研究, 1985, (8): 47-49.