

# 关于加强财会监督工作的思考

## ——基于财政部门会计管理工作视角

杭州市财政局会计处课题组

财会工作事关经济发展大局，财政部门作为会计主管部门，肩负着财会监督重要职责，在规范财经秩序、提升财会信息质量、维护社会和谐稳定、服务国家经济发展等方面发挥着积极作用。2020年1月，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，将财会监督与审计监督、统计监督等一并作为党和国家监督体系的重要组成部分。这是在国家治理体系和治理能力建设上关于财会监督的首次重要论述，意味着财会监督不再是单纯的专业性工作，应当站在政治高度重新认识、定位和履职。财会监督是一项庞大的系统工程，财政部门作为政府主管财会工作的法定部门，应当在财会监督职能发挥上下更大功夫。新形势下，如何进一步做好财会监督工作、提升政府宏观调控能力，是一项值得探讨的重要课题。本文从财政部门会计管理工作视角出发，剖析当前财会监督工作中存在的问题，研究进一步加强和改进财会监督工作的思路，以期对财政部门提升会计管理履职绩效提供借鉴。

### 一、财会监督的涵义

目前，“财会监督”的表述在学术界尚不多见，从字面意思理解，是指对有

关经济活动情况进行考核检查和督促反映。此前文献关于经济业务活动成效的监督大多描述为“会计监督”，即按照相关法律法规要求对会计事项进行控制，通过对会计信息的控制，全面、综合地协调和监督经济活动，从而达到提高会计信息质量和经济效益的目的。我国关于会计监督的研究始于20世纪80年代，早期会计监督的基本概念主要包括对资金的组织、分配和使用的监督，尔后会计监督范围逐步扩大，区分会计固有的内部监督职能和会计代表政府的行政监督职能，并言从产权理论、委托代理理论以及经济学等视角对会计监督的研究。随着市场经济体制逐步健全，会计监督内涵研究也随之发展，1999年修订的《会计法》明确构建了“三位一体”会计监督体系（国家会计监督、社会审计监督和单位内部监督），突出了财政部门为会计主管部门的监管地位。此后，如何完善“三位一体”会计监督体系被专家学者纳入到会计监督涵义研究的讨论中。

除了会计监督，对有关经济活动的监督还有财政监督和财务监督。财政监督的主体是财政部门，主要对各级政府

实施监察和督导，侧重强化财政管理监督，提高财政资金使用效益。财务监督则主要指单位内部的监督活动，运用单一或系统的财务指标对生产经营活动或业务活动进行观察、判断、建议和督促，目的性明确，侧重督促单位各项活动合乎财务制度和财经纪律，促进资源合理配置和有效运用。

笔者认为，财会监督应当是一个包容性较强的体系概念，是对各企事业单位、社会团体及从事财会工作的个人开展经济活动的合法性、合规性、合理性进行监控、检查和反映的合称。财会监督可分为内部监督和外部监督。内部监督包括内部控制、内部审计等；外部监督则包括来自财政、审计、税务、证监等行政主管部门的政府监督以及会计师事务所的第三方社会审计监督等。本文选择从财政部门视角出发，以履行会计管理职能为方向来研究政府部门财会监督，包括对各单位财务会计制度执行、会计信息质量及注册会计师、资产评估行业执业质量和其他有关重大经济事项的检查监督。

### 二、财会监督的主要做法

财政部门积极寻找加强财会监督工作的着力点和突破口，切实履行财会

课题组成员：潘晓晖、刘丽华，杭州市财政局会计处副处长；滕明湘，杭州市财政局会计处一级调研员；李勤，杭州市财政局会计处四级调研员；吴雪静、陈佳琦、卢颖（通讯作者），杭州市财政局会计处。

监督主体责任,除聚焦落实重大财税政策和财政资金监督外,还注重管理和监督两项职能的协同联动,有效发挥会计管理工作助力推进财会监督的职能作用。近年来,会计管理工作紧密围绕经济社会发展大局,在内部控制建设、行业发展、人才建设等领域取得了明显成效,优化提升了财会信息质量,帮助防范化解重大风险、规范经济发展秩序,为扎实推进财会监督工作提供了重要保障。

### (一) 推进单位内部控制建设

推进行政事业单位内部控制建设是加强行政事业单位财会监督的重要举措,其宗旨是“强化内部流程控制,防止权力滥用”。以杭州市为例,财政部门连续多年开展行政事业单位内控报告工作,因地制宜指导各行政事业单位落实内控建设并全面推广。一是联动财政部门内部多处室全面组织开展内部控制编报,将内部控制建设作为财政预算绩效考核指标纳入行政事业单位综合考评之中,督促引导各单位加紧内部控制建设。2019年,全市共报送行政事业单位3507家。二是对突出问题重点检查、重点突破,组织开展内部控制建设情况调查研究,下发会计基础工作调查表,着重对不相容岗位设置、印章或网银口盾信息化管理、相关财务数据缺失等问题展开深入挖掘,研究探讨对策建议。三是对内控建设运行情况进行综合评价,通过内控报表结果分析,结合现场查阅资料、座谈询问等方式对各单位内部控制运行情况进行全面评价,着重关注预算业务管理、收支业务管理、政府采购业务管理、资产管理、建设项目管理及合同管理在内的六大关键经济业务领域内控实施情况,出具评价意见,引导各单位查漏补缺,建立健全内部控制体制机制。

(二) 加强注册会计师、资产评估及代理记账行业管理

会计师事务所和资产评估机构执业质量、代理记账机构会计信息质量是财会监督的重要内容,财政部门通过加强各类中介机构的行业管理,提升会计信息质量、规范社会经济秩序。一方面,依托注册会计师、资产评估行业管理深化财会监督职能。截至2019年年底,杭州市共有146家会计师事务所、82家资产评估机构,如何管理、引导好这样一支高素质的专业化队伍,成为财政部门必须重视和考虑的问题。在注册会计师行业管理上,杭州市财政部门主要通过参与浙江省财政厅组织的行业执业质量专项检查,及时查处恶性低价竞争、出具不实报告等扰乱市场秩序的行为,同时倡导行业树立新风,推动行业执业质量提升,服务企业提高财会工作水平。2019年共组织全市220余名行业专业人士为企业开展财会公益服务,社会反响较好。在资产评估行业管理上,行政监管权限已下放至市级财政部门,在做好资产评估机构备案等日常管理工作外,严格按照“双随机一公开”要求强化资产评估机构执业质量监督检查,通过处理投诉举报答复、举办专题讲座加强行业警示教育等工作提示行业执业风险。另一方面,发挥代理记账行业对小微企业财会监督的优势。多数小微企业因经营规模、人力成本等因素会选择代理记账服务,因此近年代理记账机构数量激增,仅2019年杭州市便新设504家。财政部门通过开展年度备案、“先照后证”跟踪、人员管理、业务检查、业务培训等方式对代理记账机构进行监督和引导,提升小微企业会计信息质量。

### (三) 加强财会人员管理

提升财会人员的专业素养和职业道德水平有益于充分发挥财会监督作用。截至2019年年底,杭州市共有30余万在岗会计人员,财政部门针对会计人员队伍的监管也在持续加强:一是依托会计管理云会计人员管理系统,以会计专

业技术资格管理为抓手,有序采集会计人员信息,筹划推进会计人员诚信体系建设,通过“红黑”名单对会计人员进行守信激励和失信惩戒,监督规范会计人员经济活动。二是提供优质会计服务,壮大高素质专业队伍,目前杭州市已拥有正高级会计师100余人、高级会计师4100余人、中级会计师35000余人、注册会计师7000余人。三是有序开展会计类高端人才培育工作,经选拔培育输送了近300名各类会计领军和重点人才,遍布各行政事业单位、大中小企业、券商、投行、会计师事务所、资产评估机构、律师事务所等众多领域,在引领带动提升机关企事业单位会计信息质量和财务管理水平上发挥了有效作用。

## 三、财会监督工作存在的问题

### (一) 财会监督法律法规不够完善

当前财会领域的法律法规有三个层面:法律层面有《会计法》《注册会计师法》,行政法规层面有《总会计师条例》《企业财务报告条例》,部门规章层面有《企业会计准则——基本准则》等,规范性文件层面有《会计基础工作规范》《会计档案管理办法》等,自上而下为财会监督工作提供了准绳。然而随着经济社会的发展,有些规定内容陈旧过时,修订速度较慢,无法及时满足工作发展需要;有些规定过于笼统,可操作性不强;有些规定不够科学合理,未能结合实际情况。具体表现在:一是关于财会监督的规定不够具体、不成体系。例如,《会计法》关于“会计监督”单独设置了章节,规定“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度”,也规定财政部门对是否设置会计账簿、会计资料是否真实完整、会计核算是否合规、会计人员是否胜任等内容进行监督,但没有相关细则和具体实施办法表述监督措施、手段及强制性要求,使得财会监督呈现乏力,容易出现不愿、不能、不敢、不善监督的

情形。二是财会监督规定无法迎合本地财会工作实际。例如,《注册会计师法》及《会计师事务所执业许可和监督管理办法》(财政部令第97号)都规定会计师事务所的行政监管权限在省级财政部门,因此市、县级财政部门无权对会计师事务所进行直接监管,而市、县级财政部门恰恰是行业管理最重要的力量,却因监管权限问题无法有效发挥作用。

## (二) 财会监督主体责任不够到位

财会监督工作的重要性已不言而喻,但在组织实施过程中仍出现广度、深度不足的问题,关键是财会监督的各方主体责任不够到位。一方面,各单位对自身内部财会监督的责任意识不足,尤其行政事业单位表现更为明显。据调查,行政事业单位普遍存在重业务轻财务现象,一些主要领导对财会基础工作不重视、不积极,单位缺乏强有力的内部控制手段,财会岗位设置不合理、财会人员长期不轮岗等问题严重,单位财会人员无法对经济活动实行有效的监督,有些单位表面上建立了较为完善的内控制度,却因编制、经费、人员等诸多因素影响而执行不力、流于形式,监督作用弱化甚至丧失。另一方面,财政部门对财会监督工作的责任意识也有待进一步提高。地方财政部门将财会监督纳入日常管理事项,按照上级决策部署开展工作,但大多未有更深层次的研究和落实,工作成效不够明显。从监督对象来看,主要偏重于行政事业单位和预算资金,对企业的直接监督较少也难以直接干预,监督检查往往集中在企业涉及财政专项资金事项。从监督手段来看,监督工作更多倚重会计师事务所、资产评估机构等社会中介力量,监督成效也依赖于社会中介机构行业管理情况,一旦对社会中介机构监管不充分、不到位,就容易产生财会舞弊现象,滋生和蔓延腐败。

## (三) 财会监督职责定位不够清晰

财政部门作为主管财会工作的政府部门,对各单位的财会工作实施监督。但财会信息同时也是一项社会性资源,存在于经济社会的各个领域,金融、审计、税务、人民银行、证券监管等其他有关政府部门经有关法律和行政法规授权,在对特定对象特定目标进行监督检查时也会涉及到财会监督。多个监督主体容易导致工作交叉和重复,而这主要归因于各部门间财会监督职责定位不够清晰。例如,财政部门和审计部门间的职责划分存在部分交叉,财政部门根据《会计法》规定对国家机关、社会团体、公司、企业、事业单位等各类单位的会计工作实施监督,既监督各单位会计凭证、会计账簿、财务会计报告和其他会计资料是否真实、完整,也监督会计行为是否符合法律法规和国家统一的会计制度规定。《审计法》规定审计机关对国家机关、国有金融机构和国有企事业单位等进行审计时,有权检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、财务会计报告和运用电子计算机管理财政收支、财务收支电子数据的系统,以及其他与财政收支、财务收支有关的资料和资产,被审计单位不得拒绝。两者在对国有企事业单位财会监督职责上有交叉,容易造成你查我也查、都管都不管的现象,多头监管也导致监管对象疲于应付或有机可乘,均不利于财会监督工作的质量和效率。

## (四) 财会人员队伍建设不够扎实

财会队伍是财政部门开展监督工作的重要支撑,财会人员的培养和管理情况直接影响财会监督工作成效。当前,财会人员队伍建设存在的问题主要有:一是财会人员专业素养有待进一步提升。会计从业资格行政许可被取消,意味着会计工作不设置门槛,只要具备会计工作所需要的专业能力就可从事会计工作,但会计工作所需要的专业能力却无法量化,也较难把握,无形中推动部

分单位为节省人力和资金成本,聘用业务岗人员兼任执行会计工作,这些人员的会计专业水平、过往从业记录难以掌握,不利于财会队伍的管理。同时,财会人员的继续教育管理也难以取得实质性效果,财政部《关于印发〈会计专业技术人员继续教育规定〉的通知》(财会[2018]10号)要求,“具有会计专业技术资格的人员应当自取得会计专业技术资格的次年开始参加继续教育,并在规定时间内取得规定学分;不具有会计专业技术资格但从事会计工作的人员应当自从事会计工作的次年开始参加继续教育,并在规定时间内取得规定学分。”实际过程中,财会人员往往选择在截止日期前应付了事或是事后集中弥补学分,甚至有罔顾学习要求置之不理的情况,而财政部门缺乏有力的制约手段,无法有效通过继续教育提升财会人员专业水平进而指导工作实践。二是财会人才的辐射作用有待进一步加强。选育财会高端人才为财会人员树立了行业标杆,提升了专业水准,是财会监督工作的智力支持。但相对于基数庞大的财会人员来说,高端人才数量只是极小部分,短期内很难以点带面、辐射全体,只能通过财会人才在本单位本岗位财会建设实施以及在各大财会制度改革、政策落实中逐步推动和影响业内人员。三是财政部门自身的管理力量有待进一步夯实。要加强对各企事业单位的财会监督,首先要提升自身专业能力,熟悉财会业务流程,当前财政部门部分人员主动学习和探究问题的动力不足,一定程度上也会影响财会监督质量。

## 四、加强财会监督的对策建议

### (一) 完善财会监督法律法规

健全规范的法律体系是财会监督工作有效运转的保证。建议尽快对相关法律法规进行修订,增强实用性,拓宽覆盖面,以适应当前经济发展的需要,进

而提高财会监督的效率和效果。一要完善财会监督法律规范本身,针对条文过于原则笼统、定性多定量少等问题细化有关条款,尽可能具体化判断标准,增加可操作性,满足财会监督工作的实际需要。二要完善财会监督的行政责任,严格规范政府行为,明确划分监督职责,确保各级部门在法定的职责范围内行使监督权。在“简政放权、放管结合、优化服务”改革背景下,侧重考虑政府监管权限适当下放基层,提高财会监督的时效性和精准度。三要完善违法违规惩戒机制,针对财会违法违规行为,建议提高财会失信成本,对违法违规者从严处罚并设定高额赔偿金,实行“行业禁入”,严厉打击不遵守法律规定、不遵循行业操守的单位和个人,将处罚真正落到实处,提高法律法规震慑力。四要完善财会监督法制环境,加强财会监督法律法规的宣传和贯彻力度,构建良好的内外部约束机制,营造财会行业诚信执业的良好氛围,确保财会监督的有效运行。

## (二) 强化财会监督主体责任

强化财会监督主体责任,从源头提高思想认识,才能确保监督工作落实到位。一方面,各单位尤其是行政事业单位要提升对内部财会监督的重视程度,积极加强内控建设,严格遵循财经纪律,形成保证会计记录可靠、会计信息真实的内控制度,着重针对风险高发业务细化管理要求,明确职责权限,制定和完善防控财会风险的制度;加强对单位负责人会计法律法规教育和培训,进一步强化单位负责人是会计行为第一责任人的法制观念,促使各单位依法设置财会岗位、配置财会人员;提高财会人员综合素质,通过制度学习、专业培训、法治教育等多种方式不断提升职业道德和专业素养,以适应单位内部财会监督工作的需要。另一方面,财政部门要加强对财会监督工作主体责

任的认识,不断增强财会监督的广度、深度和力度;要重点关注行政事业单位内部控制制度建立健全等情况,出具风险防控指导性意见;着重加强会计师事务所等中介机构管理,建议授予市、县级财政部门法定监管权限,深化会计师事务所的日常管理和监督,提升执业质量和水平。

## (三) 划清财会监督权责边界

财会监督是一项多部门合作的系统工程,必须充分明确各个监督主体的职责边界和工作目标,通过内外联合、上下联动、分工协作解决多头监管问题。各部门对财会监督对象、范围和具体事项的划分应当各有侧重:以财政部门和审计部门为例,财政部门关于财会监督的职责主要侧重于对整个国民经济活动中财政资金的监督,涵盖财政收支活动全过程,主要包括财税政策监督、预算管理监督、绩效评价、会计信息质量检查、注册会计师和资产评估行业管理监督等;而审计部门职责应侧重于对行政事业单位和国有企业财会管理情况、内部控制实施情况、贯彻执行财经纪律情况的监督,着重惩处违反国家财经法纪的行为,保证财政资金和国有资产安全运行。同时,财政部门与审计部门也要加强日常沟通和工作协调,如审计部门对国有企业实施了经济责任审计,财政部门就可依托信息化手段共享监督信息,充分运用相关的检查成果,相应减少对国有企业的监督检查;审计部门监督过程中涉及会计师事务所、资产评估机构违规执业的问题则应按照国家移送制度及时移交财政部门进行查处,以此避免重复监管和监管真空问题。

## (四) 加强财会监督队伍建设

在专业技术方面,建议通过开展系统化的培训,强化从业人员继续教育,交流沟通实践经验,引导财会人员学习新业态新技术,大力提升财会工作专业胜任能力;在职业操守方面,建议由顶

层协同设计、全国一盘棋运作推进会计人员诚信体系建设,建立信息交换平台,有效融合财会人员信息收集、整理、评价、表彰、服务等管理功能,以问责奖惩机制提高财会人员的责任感和积极性;在人才发展方面,建议精心选育优秀的高端财会人才之余,集中力量发挥“塔尖”专业人才的辐射作用,建立人才梯队长效机制,以一个人撬动一个单位,一群人撬动整个行业,从而形成辐射带动的良性循环。同时,还要注重财会监督干部队伍的综合素质提升,财会监督主体繁多、知识更新快、社会关注度高,不精通业务不足以胜任监督岗位,因此,建议将财会监督政策法规制度讲解、案例分析等纳入到财政干部年度培训计划中,通过系统化的培训夯实财会监督工作人才力量。

## (五) 发挥财会监督行业优势

注册会计师、资产评估行业是财会监督体系中的重要力量,在持续加大行业监管力度的同时,还要充分发挥行业自律优势,寻求政府监管和行业自律的有机融合,助推提升财会监督效能。当前,财政部门根据《注册会计师法》《资产评估法》对行业履行监督职责,对重大违法执业行为严厉惩处,具备了处罚威慑力和监管独立性。而在行政权力干预外,行业自律管理还发挥了独有的监督优势,实现了自我约束、自我规范、自我管理和自我控制功能,有着法律强制之外的独特性和优越性。实践证明,行业协会对成员的规范要求通常比政府干预更加有效。注册会计师协会、资产评估协会是行业自律组织,在行业中发挥着服务、监督、管理和协调的职能,为净化行业环境、提升执业质量和服务水平保驾护航。因此,行业自律可作为政府刚性监管的有益补充和有力支撑,形成政府监管和行业自律各司其职、相互融合的良好监管框架。☐

责任编辑 张璐怡