

# 国有企业财会监督与巡视巡察协同的基本逻辑和路径设计

杨黎琳 杨兴龙

梳理中央和各地党委巡视巡察反馈问题不难发现,公司治理、财务管理、政府采购、国有资产管理和招标投标等领域和环节存在的问题,始终是国有企业的固有顽疾。财会监督与纪检监察监督之间需要有效协同、形成合力,充分发挥各自优势、弥补彼此局限和不足,才能更好防范、监控和准确识别各类经济活动相关的违纪违规行为,保障党风廉政建设有关要求落到实处。

## 一、国有企业财会监督的内涵和特征

(一)对国有企业财会监督内涵的基本界定

本文将国有企业财会监督划分为外部监督(以财政部门、各级国资委等主体实施的监督)和内部监督(以国有企业负责人和相关部门为主体实施的监督)。

通过梳理国有企业监管的法规文件,笔者认为广义的内部监督包括:治理层面的董事会或委派董事监督和监事会监督,党的监督和审计监督(巡视巡察、监察、内部审计);规范和制约业务运行的专业监督(法律风险防范、合规管理、风险管理和内部控制)以及财务

监督。新时代财会监督注重监督的层次性和多元性。按照监督内容的不同,国有企业内部财会监督可以划分为财务监督(运用财务制度规则对经济活动实施的监督)、会计监督和专职监督(对财务管理和会计核算实施的再监督,一般包括内部控制和内部审计等)。

需要注意的是,财会监督实质上包括两种不同的类型:一是由财会主体对经济活动实施的监督;二是财会主体自身和其他主体对财会行为的再监督(谢志华等,2020)。这是财会监督的重要特征。国有企业财会监督是指监督主体对国有企业的经济活动和财务会计事项所实施的监督,其监督对象既包括单位经济业务和涉及经济活动的权力运行,也包括财务制度执行以及会计核算的过程和结果(如内部控制和内部审计等就是针对单位财务管理和会计核算实施的监督)。

(二)国有企业财会监督的属性特征

1.内生性和全面性是财会监督区别于其他监督形态的重要特征。经济法规体系确立了财会监督与经济业务的内在关联,为财会监督的内生化提供了法理依据。比如,《会计法》规定单位“必须依法设置会计账簿”,《公司法》规定公

司“应当在每一会计年度终了时编制财务会计报告”。实践中,所有经济业务都要“自发”接受财会监督——只要有经济行为发生,必然适时会将有关过程和结果的数据信息在财会监督系统(主要是会计核算系统)“映射”;运行良好的财会监督系统已成为部门和单位“还原事实”“明确责任”和“评价表现”的主要凭据,无论项目决策还是经费报销,无论工商税务还是融资采购,都将在财会监督系统留存可核实、可验证的原始凭证。经济业务本身能否发生以及如何发生,将受到财会监督系统(主要是预算和财务规则)的“匡正”。

内生性特征决定了财会监督的全面性——发生经济业务必然启动财会监督机制,财会监督是与单位经济业务和资金运动“如影相随”,对各项经济业务发生的过程和结果进行最及时、最客观、最完整和最全面的记录、分析和报告,是融入经济业务全过程和全生命周期的监督形态。经济业务发生的过程也是财会监督实施的过程,二者相互触发、相辅相成:财会监督机制由经济业务而产生和存在,又成为其他关联经济业务发生的前置条件,决定了财会监督对经济活动的全覆盖是自然而然的。

基金项目:教育部人文社科基金一般项目(17YJC790188);重庆市教委人文社科研究项目(20SKGH119)

作者简介:杨黎琳,重庆市城市建设发展有限公司;

杨兴龙,中国财政科学研究院。

2. 财会监督需要注意区分几个不同的维度,明确各自的功能职责。

(1) 国有企业财务监督应当将确保资金使用合规性作为基础性工作。根据企业业务环节系统梳理包括党内法规、党的纪律、全面从严治党主体责任和监督责任以及财政部、国资委相关要求,并且将之转化为企业层面可供操作执行的制度办法和规则标准的机制。加强国有企业财会监督,首先要从建立健全各项财务制度入手,保障各项经济活动(尤其是资金使用)有明确的规范和标准。

(2) 国有企业会计监督应当以供给高质量会计信息作为核心工作。财会监督系统的重要职能在于如实记录反映资金运动过程,发现和揭示经济活动和资金运动存在的问题,同时反映相关问题的整改情况。加强财会监督,必须将建立保障和提升会计信息质量的机制摆在突出重要的位置。

(3) 国有企业合规管理和内部控制体系建设应当更加注重对现代信息技术的运用。现代信息技术在各类国有企业业务环节的广泛运用深刻改变了经济社会的生产和交易模式,财会监督必须“与时俱进”,才能“对症下药”。

## 二、国有企业财会监督与巡视巡察协同的内在逻辑

财会监督与巡视巡察之间分工明确、相辅相成、相互赋能:巡视巡察解决制约财会监督发展的“管理层僭越”的瓶颈,为财会监督功能发挥注入动能;财会监督补足巡视巡察发现问题整改落实难的短板,为巡视巡察效能发挥插上“翅膀”。

(一) 巡视巡察为国有企业财会监督提供动力和保障

随着国有企业数字化转型,各类会计信息在国有企业管理、决策以及评价和监督中发挥着越发重要的基础性作用,然而财会监督乏力的困境始终困扰

财会工作,意味着一系列财务管理制度、会计核算规则以及内部控制机制等无法有效运行。根据《中国共产党巡视工作条例》(2017年7月1日修改,以下简称《条例》),巡视巡察的对象和范围是国有企业“党委(党组)领导班子及其成员”,巡视巡察主要针对监督对象存在的“党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力,党的观念淡漠、组织涣散、纪律松弛,管党治党宽松软问题”,本质上是要强化对单位最高层次权力运行的监督和制约。《条例》还规定,可针对“重点人、重点事、重点问题或者巡视整改情况”开展机动灵活的巡视巡察;为扎实做好巡视巡察“后半篇”文章,不少地方探索建立巡视巡察整改常态化、长效化督查机制,有力推动巡视巡察整改落实,压实了单位强化内部管理的主体责任,为企业强化财会监督注入了强劲动能。

(二) 财会资料和财会方法是国有企业巡视巡察的重要手段

根据《中国共产党巡视工作条例》,“调阅、复制有关文件、档案、会议记录等资料”是实施巡视巡察的重要方式和手段。财会监督功能的有效发挥,能够合理保证会计资料的完备性以及会计信息的可比和可核实性,为纪检监察、审计等其他监督形态提供坚实基础。

(三) 财会监督是整改落实国有企业巡视巡察发现问题的长效机制

巡视巡察天然具备“发现问题、形成震慑”的基本职能,对于发现的问题实施整改落实进而“推动改革、促进发展”,需要一系列“内生于企业”的管理机制和手段辅助落实:一是建立系统完备的制度、流程和标准体系,确保企业权力运行和各项经济活动有据可依、有章可循;二是建立运转顺畅的权力和经营业务过程记录系统,监控和记录企业权力和各项经济活动运行轨迹,如实报告和反映;三是建立公正透明的绩效评

价和责任追究体系,实现对各层次决策和管理活动效果的实时反馈、奖优罚劣,促进企业实现良性的竞争机制。财会监督系统在上述三个方面都能够发挥重要的作用,在有些方面甚至能够发挥主导作用。

## 三、国有财会监督与巡视巡察协同的路径设计和机制保障

财会监督和巡视巡察各自的功能定位和属性特征决定了两者相互结合、协同发力具有合理性、可行性和紧迫性,二者分别位于发现问题和解决问题、反馈问题和整改落实、明确责任和赋予手段的两端,相互守望、相辅相成。

(一) 路径设计

1. 会计资料是财会监督系统的“产品”,是巡视巡察实施监督的重要基础性资料;巡视巡察依据会计资料发现问题线索,同时对会计资料的规范性、真实性和完整性做出判断,对会计资料完善形成倒逼机制,形成强化财会监督的动力机制。

2. 发现问题是巡视巡察工作的落脚点,其中涉及财务管理、经费使用、资产管理、政府采购、工程项目等诸多问题,体现为财务制度和财务管理机制方面的缺陷;如果将国有企业监督比作一本书,前半本的主角是巡视巡察,重在发现问题,而后半本的整改落实重点是企业内部的各种机制建设,财会监督是其中的重要组成部分,不容忽视。

3. 整改落实是巡视巡察不可或缺的重要组成部分,也是完善财会监督机制的重要内容。实践表明,巡视整改不到位,对整改的日常监督弱化、缺位甚至缺失是重要原因(李骞,2018)。国有企业巡视巡察加强“回头看”、督促整改落实才能形成推动完善财会监督机制的持久动力。财会监督将巡视巡察反馈问题作为关键风险点,通过建立制度、梳理流程、明确标准、优化表单和固化岗位



图 / 中国财政摄影家协会

职责等方式实施重点管控。

## (二) 机制保障

1. 加强党对财会监督工作的集中统一领导。党的集中统一领导是财会监督工作的根本。通过党的领导，总揽和协调各方面监督，形成相互衔接、相互支持的监督分工协调体系，实现既分工协作、又互补协调的监督体系综合优势和整体效应。国有企业党委（党组）应当结合巡视巡察发现的问题及整改落实情况，总结财会监督体系存在的问题和改进方向，自觉将财会监督机制建设作为整改落实、强化日常监督的抓手；同时通过机制保障财会监督在国有企业监督体系中的地位和作用，增加财会监督的效能和力度。

2. 持续完善财会监督内控体系。财务制度和规则体系是否健全完善直接影响国有企业财会监督职能的履行，尤其是事前和事中监督职能的有效发挥需要外力发力、持续推动，有效堵塞管理漏洞，及时将党规党纪、经济金融和财会等法律法规要求转化为企业内部控制规则，并结合企业管理实际持续更新完善。

3. 一体化推进国有企业合规管理。一体化推动合规管理与法律风险防范、监察、审计、内控、风险管理等工作相

统筹、相衔接，与生产经营各项业务相融合、相结合，是确保合规管理体系运行的保障。鉴于财会监督的内生性和全面性等基本特征，包括财务管理、会计核算和内部控制等在内的财会监督机制能够在合规管理的制度制定、风险识别、合规审查、责任追究和考核评价等环节积极发挥作用，尤其在日常合规管理发挥不可替代的基础性作用。

4. 运用信息技术推动财会监督提档升级。一是进一步梳理和规范业务系统的审批流程及各层级管理人员权限设置，将财会管控措施嵌入各类业务信息系统，实现各项经营管理决策和执行活动可控制、可追溯、可检查；二是要与业务管理、审计监督、大数据分析等协同配合，推动企业“三重一大”、投资和项目管理、财务支出、物资和资产采购以及全面风险管理等集团管控信息系统的集成应用；三是运用大数据等工具，加强对经营管理行为依法合规情况的实时在线监控和风险分析，实现实时监测、自动预警、监督评价等在线监管功能，对财会监督中发现的问题及时反馈和处理，促进财会监督结果的有效利用。

5. 多方协同联动提升财会监督效能。综合国资委和财政部等部门发布的

十余部与监督相关的法规文件，协同与整合是其中一以贯之的主题词和高频词。所有监督形态中，财会监督最具有综合性，长期以来存在的定位偏低、重视程度不够以及各种监督形态之间的协同程度不高等情况，客观上限制了其功能作用的发挥。强化财会监督首先是提高其政治站位，进而在更高层面上实现与内外部监督形态的协同，比如，提升会计信息在董事会或委派董事决策、审核和监督中的作用，有效利用企业监事会、内部审计、企业内部巡视巡察等监督检查工作成果，以及出资人监管和外部审计、纪检监察、巡视反馈问题情况，不断完善企业财会监督体系建设。事实上，目前财会监督主体呈现多元化特征，纪检监察、审计、司法、组织部门等在履职过程中也会对财会方面进行监督，为财会监督体系完善提供助力。☐

责任编辑 张璐怡

## 主要参考文献

[1] 戴国华. 把握财务重点内容充分运用财务手段助推国有企业巡视巡察工作[J]. 财务与会计, 2019, (23): 8-11.

[2] 胡少先. 加强财会监督的思考与建议[J]. 财务与会计, 2020, (8): 7-10.

[3] 李航. 述评之四巡视巡察、整改落实一体推进——充分发挥政治监督政治导向作用[J]. 中国纪检监察, 2018, (13): 23-24.

[4] 刘尚希. 更好发挥财会监督的重要作用[EB/OL]. [2020-07-16]. [http://www.ccdi.gov.cn/lswl/lilun/202007/t20200716\\_222052.html](http://www.ccdi.gov.cn/lswl/lilun/202007/t20200716_222052.html).

[5] 王宏, 梁璐璐. 坚持“四度”思维 提振财会监督[J]. 财务与会计, 2020, (8): 4-6.