

更好发挥财会监督的重要作用

刘尚希 ■

党和国家监督体系是由多层次、多类型的监督构建而成，不同层次和类型的监督是一种分工和协同的关系，不能相互替代，也不能自行其是。其中，财会监督处于基础性地位，为其他监督提供不可或缺的支撑。任何监督都是为防范风险而构设的，财会监督也是如此。会计造假、财务舞弊、预算松软，都是财会监督不力的表现，这不仅会导致经济金融风险，还会引发廉政风险。在充满不确定性的当今社会，财会监督是对冲公共风险，构建经济社会发展确定性的基石。改进和加强财会监督，是坚持和完善党和国家监督体系、提升国家风险管控能力的题中应有之义。

财会监督的本质是 构建一种确定性

财会监督是经济金融风险和财政风险监测、预警的基础性条件，也是防范包括廉政风险在内的公共风险的基础性环节。它包括财政监督、会计监督和财务监督，是三者的统称。过去通常把这几者分开表述，甚至当成财政、会计、财务等多个专业领域中不同类型的监督，现在合并起来，更有利于从整体来把握其内涵和本质，也有利于在实际工作中一体化推进财政监督、会计监督

和财务监督工作的开展。

凡是涉及资源配置的地方，便需要会计核算，无论是市场资源、社会资源，还是公共资源，都不例外。会计作为一种专业方法，其所呈现出来的信息有可能是确定性的，也可能基于各种利益动机而造假，这便离不开会计监督，以确保企业、非营利组织和政府部门单位的资源配置活动信息是真实、全面和准确的。会计主体同时是利益主体，作为经济社会活动的微观主体，既可以利用会计信息为自身管理和内控服务，同时也要为利益相关者和公众利益服务。会计监督正是为此提供制度保证。

对于公共资源的配置来说，不仅需要政府会计来反映，还需要政府财政、部门财务来统筹。政府账本反映全部政府收支以及资产与负债，体现公共政策和政府活动方向与范围。公共资源配置事关大众利益，且与公共权力的行使直接关联，财政监督也就不可或缺。税收制度、预算制度，已经成为现代社会约束公权的一种有效制度安排，对税制、预算执行的监督，同时也是对公权行使过程的监督。所以，财政监督从表象来看是针对“财”，实质上是针对“权”，以确保“权为民所用”。通过财政监督共同构建的这种确定性，便成为国家治理

的基础，也是国家治理效能的保证。

财政会计账本是经济社会的综合反映，财会监督是确保这种反映真实、全面、准确的要件。没有真实、完整和准确的财政会计账本，对经济社会的认识和决策就会丧失前提，财经纪律和法规也就形同虚设，社会公平正义也就无从谈起。公款的浪费、官员的渎职、权力的腐败、市场操纵和金融欺诈等违规违纪甚至违法犯罪，总是离不开在财政账本和会计账本上做手脚。若有了严密有力的财会监督，许多不法行为就可以从源头上杜绝，为市场运行和经济社会发展构建起人们可预期的确定性。

财会监督是筑牢党和 国家监督体系的基础

监督既是对主体行为合规性的反馈、督查和纠偏，同时也是完善制度的一种方式。从广义来看，监督本身也是制度建设的内容，尤其是对司法、审计、财会和统计等专业性监督而言更是如此。财会监督具有行为和制度双重属性，既是一种监督行为，也是一种制度规定，涉及到行政主体权力与责任，以及民事主体权利和义务的界定和明确。财税体制、会计制度的完善，又是强化财会监督的条件，并为其他

作者简介：刘尚希，中国财政科学研究院院长。



图 / 中国财政摄影家协会

监督提供依据。如政府会计准则制度、企业会计准则、政府收支分类标准、公务行为的支出标准、预算流程和绩效要求等，这些规则是否被遵循都属于财会监督的对象，这同时也是制度的内容，是政府审计、事务所审计的依据，是司法证据和统计数据可靠性的来源。这好比一台机器，一旦被生产出来，就内生出应有的操作规程，并需要监督这些规程被严格遵循。财政、会计和财务一旦被社会“生产”出来，就衍生出监督的功能，并成为其他监督的前提和基础。财政、会计和财务的监督功能若被忽视或弱化，各种难以察觉的公共风险就会丛生。

一般而言，专业监督是其他监督的基础，具有类似计算机软件的功能特性，可以应用于其他监督之中。而财会监督则类似于底层软件，司法、审计和统计等专业监督无一不是以财会信息为基础的，司法证据、审计依据和统计数据离不开财会监督的保证。财会信息失真，其他监督也会偏离正确的方向，监督也会失效，其中潜藏的风险更是不言而喻。

财会监督聚焦监督体系基础环节，

通过与其他监督的良性互动，能够更好地发挥党和国家监督体系的优势。在党的统一领导和党内监督引领下，财会监督能够助力人大行使监督权，经济主体层面的财会监督则能够为统计监督奠定数据基础，单位财务层面的财会监督可以与审计监督实现衔接与互补，并为行政监督和司法监督提供核查依据。

以法治化为引领强化财会监督

近年来，财会监督在规范政府收支行为、提高财政资金使用效益和会计信息质量、规范社会经济秩序等方面发挥了重要作用。但同时也应看到，财务舞弊、财经纪律松弛、基层财政乱象等尚未根本扭转。应站在新的历史方位和历史起点，以法治化为引领，强化财会监督，促进制度优势转化为治理效能。

加强财会监督，应在全面依法治国战略引领下，提升财会监督的法治化水平。财会监督促进制度优势转化为治理效能的一个重要前提是清晰界定财会监督的法律地位和职能定位，加快完善财税会计法律制度。财政是国家治理的基础，若这个基础缺少法治这

个刚性的外壳，国家治理的基础将是脆弱的。放眼当今世界，凡是主张法治的国家，无一不是把财税法治置于依法治国、依法行政的首位。会计是商业文明的共同语言，市场有效运行有赖于诚信，诚信则首先体现在不做假账。相比之下，我国的财税会计法律不健全，已有的法律也未得到严格执行。与时俱进，加快完善财税会计法律，是夯实党和国家监督体系基础的当务之急。提升财税会计的法治水平，这既是强化财会监督的根基，也是实现把权力关进笼子里、防范廉政风险的关键所在。

财会监督是一个创新的概念，需要创新的理论作支撑，从概念上要打通财政、财务、会计等多学科之间的融合贯通关系，从更高层次认识财会监督的内涵；从定位上要把握财会监督在党和国家监督体系中的基础性作用，为其他监督提供不可或缺的支持；从本质上理解财会监督意在构建一种确定性，从底层防范化解不确定性导致的经济金融等风险，不仅体现为行为意义上的监督，更是为市场运行和经济社会发展构建确定性的制度安排。■

责任编辑 张璐怡