

国家治理视角下财会监督、统计监督和审计监督新型协同机制的构建

李雪 朱金宇

一、财会监督、统计监督和审计监督协同机制存在的问题

(一) 对财会监督的基本内涵缺乏准确界定

业界对财会监督的定义并未达成共识,各定义之间出现了监督主体和监督范围不一致、监督内容不成体系的现象,以此造成了在实践中与其他监督内容交叉重复、监督效率低的问题。

(二) 对监督职责定位不清晰

财会监督和审计监督之间的责权划分边界不够清晰是三者在职能定位方面最突出、引发讨论最多的问题。同时,由于财会监督是党和国家治理体系的重要组成部分,内涵丰富、覆盖面广,但实践中财会监督工作要么只顾广度而忽略深度,要么只顾深度而不顾广度。

(三) 对财会监督、统计监督和审计监督三者之间关系没有理顺

相关理论研究只是在提出如何加强监督的对策部分指出各监督要相互协调,缺乏对两两之间或多个监督系统之间关系的系统分析。仅有的研究监督机制关系的文献也只对不同监督之间的定义、目的、方式等相关内容方面进行比较分析,缺少协同机制的搭建。

二、构建财会监督、统计监督和审计监督新型协同机制的关键点

(一) 相关理论基础

1. 国家治理理论。国家治理理论是指多方权力主体将整个国家和社会作为治理对象,对国家整体进行有效管控和提供服务的过程。其不仅强调提高主体内部治理水平和治理质量,更关注权力主体对社会治理的成效,通过政治、经济、文化以及社会多方协同治理以维护公共利益,维护公共秩序。党的十八届三中全会上习近平总书记明确提出将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。治理体系现代化强调国家制度体系紧密相连、相互协调,促进国家治理体系制度化、规范化、科学化、程序化;治理能力现代化强调对政策制度的执行能力,提高国家治理体系的执行水平。

2. 协同理论。协同理论强调多要素在同一时刻具有相同的地位和目标、不可替代的作用和同心协力的关系,最终发挥整体的协同效应。协同机制中各要素各司其职,通过运用不同方法和手段,充分发挥各要素的优势,使得整体结构机制向它们期望的统一方向发展,

促使整体优势的实现。协同机制中各步骤和各动作配合上紧密衔接,使得整个协同机制形成协调一致的整体运作,实现“1+1>2”的目标。

(二) 准确界定财会监督、统计监督和审计监督的内涵

1. 财会监督。本文将财会监督定义为“以财政部门为主体,相关政府主管部门、企事业单位和社会中介组织积极配合的经济监督活动”。该定义从宏观和微观角度,根据财政、会计和财务监督主体所界定。在宏观层面,主要是财政等相关政府主管部门制定财会政策制度,负责全国财政收支管理;编制、执行、审核相关预算及决算等相关业务管理工作的开展情况;保障国有资产的安全完整、会计信息的真实可靠、财政财务收支的合规合法、国家财经制度政策的贯彻执行等。在微观层面,各企事业单位对财务收支、会计信息和经营活动的合法性、真实性、有效性等实施日常监督,具体表现为:通过内部控制等相关部门随时掌握企业各项经营活动的运行情况,及时进行督导、约束和控制;通过相关财务指标对企业财务管理情况进行考核,发现问题及时提出改进措施;通过对企业经营成果进行综合评价,

作者简介:李雪,中国海洋大学管理学院教授;
朱金宇,中国海洋大学管理学院硕士研究生。

督促企业采取措施堵塞漏洞,实现自我调整,做到防患于未然。同时,社会审计中介组织对各单位经济活动的合法性和会计资料的真实性等进行鉴证和监督。

2. 统计监督。根据《统计法》的相关规定,统计监督主要是指“统计机构通过统计资料对政策、计划的执行情况进行检查和监管的经济监督方式”。统计机构通过全面、抽样、典型或重点调查和收集统计信息来全面、系统地说明国家经济政策计划是否得到贯彻执行、财经纪律是否得到维护、国民经济内部各种比例关系是否协调等,是对国家的经济运行是否符合健康、财政收支活动是否符合规范的客观反映,使国家经济按照客观规律的要求持续、稳定、协调发展。统计监督工作的开展是以国家统计局为主,各企事业单位调查中心、信息中心、研究所等相关统计中心之间各司其职、相互配合,主要工作内容为:通过全国投入产出调查,核算国内生产总值,建立健全国民经济核算体系;组织各部门和企事业单位统计中心实施经济、农林牧渔业、能源、社会发展、科技、环境等重大国情数据,向党中央、国务院及有关部门提供统计信息和咨询意见,为制定下一步的政策计划提供数据支撑;国家统计局还需要监督检查全国统计中心的统计工作,查处重大统计违法行为。

3. 审计监督。根据《审计法》的相关规定,审计监督主要是指“以国家审计机关为主依法对有关国务院各部门、地方各级人民政府及其各部门、国家机关、企事业单位的财政及经济活动进行监督、鉴定和评价”。其内容主要是:审查监督各级政府机关的经济计划、预算决算的编制和执行情况以及财务收支状况,检查经济建设过程中的违法违纪行为;审查国有企业和重大金融机构财务状况、国家重大公共工程项目的资金使用情况 and 建设运营情况、生态环境

保护情况、社会重要资金的收支情况等,实现对国家资金的合法性、真实性和效益性进行鉴定;对省部级党政主要领导干部及其他单位主要负责人实施经济责任审计和自然资源资产离任审计,实现权力的制约;同时,还能指导和监督内部审计工作,核查社会中介审计组织出具的相关审计报告。

(三) 明晰财会监督、统计监督和审计监督在国家治理中的定位

1. 财会监督是国家治理的“第一道防线”。财会监督涉及政府部门和企事业单位日常活动的方方面面。财政等相关政府部门和企事业单位在开展业务工作的同时,对本单位财务收支、会计信息和经营活动的合法性、真实性、有效性等实施日常监督。因此,财会监督主要是立足于微观层面及时发现企业运行中的薄弱环节和风险隐患,从源头上铲除经济违法违纪行为滋生的土壤,在经济领域源头治本、防治腐败。

2. 统计监督是国家治理的“温度计”。相较于财会和审计监督来说,统计监督更具有客观性、综合性和前瞻性,任何行业情况都能直观反映在数据上。统计局和相关统计中心紧跟国家重大政策制度,随时监测重要领域的经济运行情况,及时发现偏差并尽早解决。

3. 审计监督是国家治理的“总医师”。审计监督在宏观层面实现对国家资金的保障和权力的制约,当前国家审计已由单纯的财政财务收支审计发展为国家重大政策贯彻落实情况跟踪审计、民生审计、经济责任审计和领导干部自然资源离任审计等多种审计业务并重的格局,审计监督范围延伸到了民生、环境、社会发展等国家治理的各个方面,增强了监督体系整体的权威性。

(四) 理顺财会监督、统计监督和审计监督之间的关系

1. 财会监督是审计监督和统计监督的“基石”。财会监督主要为审计监督和

统计监督工作提供信息支持,使后两者的工作更有针对性。具体表现为:财会部门、内部审计部门和社会中介审计机构向国家审计机关提供财务报告、专题报告等相关审计所需要的会计信息,以便让审计机关核查会计信息是否准确无误、政策制定是否合理、相关审计报告是否合规等;积极配合统计机构的统计工作,向统计部门提供统计所需数据,不仅能提高统计人员的工作效率,也能进一步了解统计报告折射出的财会问题,对下一步战略性决策指明方向。

2. 统计监督是审计监督和财会监督的“方向标”。统计机构通过直观数据分析,将分析结果提供给财会部门和审计部门,指出财会审计政策的制定是否合理、经济发展形势是否符合预期、财政和审计机关的相关措施是否有效等,实现对经济社会的宏观调控;在微观层面,统计中心或者企事业单位统计部门将统计结果提供给企业内控相关部门,帮助其明确控制工作的重点、下一步改进措施和发展战略。

3. 审计监督是财会监督和统计监督的“再监督者”。审计监督的主要作用突出体现为以权力制衡的思想实现对国家治理各重要方面的监督职能,对国家财经法律政策和宏观调控措施执行情况、财政预算管理及国有资产管理使用等与国家财政收支有关的特定事项进行专项审计调查,利用专业优势加强对财会监督质量的鉴定,维护国家经济安全。国家审计机关还能指导和监督内部审计工作,核查社会审计机构对依法属于审计监督对象的单位出具的相关审计报告,同时及时发现统计数据信息出现的问题,确保统计数据的真实可信,进一步加强统计监督的有效性。

三、财会监督、统计监督和审计监督新型协同机制的构建

(一) 构建思路

财会监督、统计监督和审计监督新型协同机制(如图1所示)的构建思路主要以国家治理为前提目标,根据协同理论的特点,围绕财会监督、统计监督和审计监督三者之间的关系展开。

财会监督主要在微观层面全面监控经济工作。财政部门及企事业单位通过对日常经营活动的监督和社会审计中介组织的鉴证,及时发现已有问题和风险隐患,在源头上有效防范权力不受制约情况的发生,同时,积极配合统计监督和审计监督的工作,向审计监督和统计监督提供高质量信息,对审计报告和统计报告反映出的问题及时解决;统计监督通过收集整理财会和审计相关数据信息,真实、客观、公正地向财会监督和审计监督反馈相关政策计划的执行情况、财经法规的维护情况和国家经济的健康状况,为财会监督和审计监督工作提供精确、直观的治理方向;权威的审计监督利用专业优势把好经济监督的最后一关,对财政状况、经济活动和统计数据的真实性、合法性、效益性进行再监督、鉴定和评价,严格把控财会监督和统计监督的质量,扫除监督盲区,形成监督合力。三者通过相互配合和信息共享的互动运行,构建出一个“分工明确、协作配合、信息互通、权威高效”的新型经济监督协同机制,做到从微观的严密监控到宏观的同步把握,以此产生“1+1+1>3”的监督效应,将权力关进制度的“牢笼”里,增强国家治理的全面性、权威性和协同性。

(二) 特点

1. 目的性。三者基于“实现国家治理体系和治理能力现代化”这一共同目的,运用不同的方法和手段,充分发挥各自的专业优势,相互配合,共同支配经济监督新型协同机制整体向统一方向发展。

2. 互动性和循环性。由协同理论可知,新型机制治理能力的实现并不是简

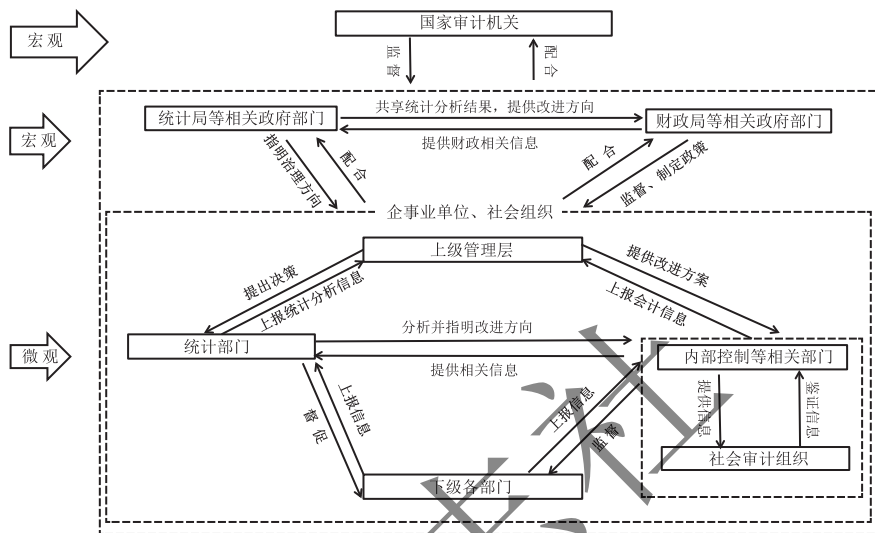


图1 财会监督、统计监督和审计监督的新型协同机制

单的叠加,而是需要通过三者之间及时互动的特性才能发挥出力量。各监督主体在宏观上统筹全局、把握治理方向,在微观上相互协调、优势互补,各步骤配合紧密、内容衔接,克服监督职责之间的模糊不清,才能形成具有“层次性、互动性和循环性”的经济监督协同机制。

3. 同步性。三者之间的相互配合在时间和空间上是同步的,对于国家重大政策事项要在规定时间内同时开始履行各自职责,使得数据信息准确统一。同时,涉及到其他监督机构所需信息,需要积极配合,及时提供最新信息成果,使得整个新型协同机制形成协调一致的整体运作,从无序走向有序。

(三) 配套措施

首先,要建立健全相关法律法规,完善监督的含义界定、职责范围、具体工作流程、相关关系等内容,为经济监督新型协同机制的构建提供权威法律支撑。其次,要优化智能工作生态环境,研究建立大数据共享平台机制,推进大数据技术、互联网、人工智能等信息科技技术在经济监督工作中的运用,为各监督机构之间的信息互通、成果共享提供技术保障和可实现路径,确保基础数据的完整性、及时性、有效性和可

追溯性,降低监督成本。最后,要提高各监督机构人员的专业素质,时刻重视对新业态、新技术、新政策的学习。各监督机构还可以定期组织经验交流会,为加强经济监督合力建言献策,努力培育新时代经济监督综合性人才,为提升国家治理水平提供坚实力量。

(四) 预期效果

新型经济监督协同机制的构建能厘清各自的责任和边界,不仅使各要素在各自监督领域内做好本职工作,发挥自身最大的专业优势,又能注重统筹协调、相互配合,实现多元共治、画好治理“同心圆”,丰富了经济监督手段、改进了监督方式、实现了“1+1+1>3”效应。同时,监督内容也将不再局限于经济领域,而是透过有形、直观的经济,折射到政治、文化、社会等国家治理的各个方面,如助力打赢脱贫攻坚战、稳企业保民生、防控重大金融风险、深化改革、推动经济发展方式加快转变等各项治理目标的实现,提升监督体系整体效能,将权力关进制度的“笼子”里,在国家治理中发挥“总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实”等权威性作用,实现国家治理体系和治理能力现代化。

责任编辑 张璐怡



“大智移云”背景下 国美财务的智慧化转型

【编者按】

从算盘、计算器到电脑、互联网，财务正在向全面智能化发展，并与科技相融相契、相互促进。“大智移云”（大数据、智能化、移动互联网和云计算）背景下，财务更要用全新的思维与开放的心态，迎接创新带来的机遇与挑战。自1987年第一家家电零售门店成立至今，国美从单纯线下交易场景向线上线下融合场景转变，从单一的电器销售向涵盖家装、家居、家电及家服务的更庞大的领域拓展。在此过程中，国美财务以财务软件、大数据挖掘、互联网赋能等技术的应用为基础，创新管理手段和管理工具，以“大智移云”为背景打造了智慧财务：从智慧供应链建设出发，通过构建融合企业内外部的全量数据信息池、全业务多维分析决策层、全景可视化供应链监控层、精准智能补货体系、智慧供应链结算体系，全面提升了商品供应保障和协同运作能力；国美财务共享中心以信息技术为支撑，集中业务信息、财务信息、管理信息，整合商流、物流、信息流、资金流、审批流等，实现财务领域系统办公智能化、流程标准规范化、业务范围全面化、人工价值最大化，逐步完成从业务共享到服务共享，再到战略共享的转变；国美的RPA（财务机器人）从降本增效开始延展，对一些跨系统同步执行的繁琐任务进行优化，让更多财务人员从繁杂工作中摆脱出来，迈向大规模人机协作的未来；国美利用“大智移云”技术，设计了内部控制的三道防线，实现了流程设计系统化规范化、系统管控自动化实时化、人为管控及时化效率化。随着外部经济环境的不断变化，企业的经营日新月异，财务必须立足业财融合，不断将技术创新转化为财务智慧，进而不断提升运营支持能力、价值创造能力、风险管控能力。国美财务的智慧化转型，可为此提供有益的借鉴。