

# 财会监督助力国家治理体系和治理能力现代化建设

徐玉德 刘 迪

(中国财政科学研究院,北京 100142)

**内容提要:**财会监督是对单位经济业务活动的全方位监督,是助力国家治理体系和治理能力现代化建设的基础环节和重要抓手。站在新的历史方位和历史起点,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,提高政治站位、增强全局意识,健全制度规范和监督体系、建立部门协同监督联动机制、加大违法违规惩处力度、强化新一代信息技术运用等,推进新时代财会监督出新招、见实效。

**关键词:**财会监督 国家治理 数据治理

**中图分类号:**F233 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)09-0079-06

习近平总书记在十九届中央纪委四次全会重要讲话中强调,要以党内监督为主导,推动财会监督与审计监督、统计监督等九大监督之间有机贯通、相互协调<sup>[1]</sup>。这是党的高层会议首次将财会监督纳入党和国家监督体系,赋予了财会监督新内涵、新定位、新使命和新要求,为新时代财会监督工作指明了方向。财会监督是财政部门依据《预算法》《会计法》等财会法规对财政、财务、会计行为开展的各种监督活动的统称<sup>[2]</sup>,财会监督不仅是财政管理的内在要求和建立现代财政制度的重要组成部分,更是助力国家治理体系和治理能力现代化建设的基础环节和重要抓手。近年来,财会监督在规范单位会计核算及政府收支行为、提高财政资金使用效益和会计信息质量、维护社会经济秩序等方面发挥了重要作用。在充分肯定财会监督取得显著成效

的同时,还应当注意到当前单位财务舞弊、财经纪律松弛、会计信息失真、基层财政“乱象”等尚未根本扭转,财会监督工作开展依旧困难重重。站在新的历史方位和历史起点,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持问题导向,提高政治站位、增强全局意识,推进新时代财会监督出新招、见实效。

## 一、健全规范,明确标准,夯实国家治理的制度基础

目前财会监督未能在法律法规层面形成统一规定,缺乏系统性和全面性,无法协同配合会计监督和财务监督等部门,导致了在财会监督理解上存在差异,难以精准把握财务监督的内涵、定位、主体等要素。习近平总书记在十九届中央纪委四次全会

[收稿日期]2020-08-01

[作者简介]徐玉德,研究员,博士生导师,研究方向为资本市场财务与会计、内部控制、管理会计;刘迪,研究生院硕士研究生,研究方向为财务与会计。

上明确提出要加强财会监督,为健全财会监督规范、完善财务监督标准体系带来了发展契机。法律法规是国家治理体系和治理能力的重要依托,具有固根本、稳预期、利长远的重要功能。加强财会监督首先必须从加强相关法律法规建设、建立统一的会计准则执行标准、完善会计基础工作规范等方面着手,夯实财会监督和国家治理的制度基础<sup>[3]</sup>。

(一)加强相关法律法规建设,健全财会监督制度规范

目前我国《会计法》《预算法》《审计法》《证券法》等相关法律关于财会监督原则性、概括性的规定较多,各监督部门的监督对象不明确,如《会计法》第7条规定:“国务院财政部门主管全国的会计工作”;第33条规定:“财政、审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管等部门应当依照有关法律、行政法规规定的职责,对有关单位的会计资料实施监督检查”。财会监督相关具体规定集中在财政部发布的部门规章和规范性文件中,如《财政部门实施会计监督方法》《财政检查工作规则》等,但是这些规定法律层级较低,法律约束力较弱。为加强财会监督的法制化建设,健全财会监督规范,协调统一法律法规之间关于财会监督的规定和职能,一是应修订《会计法》《预算法》等相关法律法规,明确、细分各财会监督主体的法律地位、监督职责、监督程序和处罚措施等,做好财会监督制度的顶层设计,并确定财政部门履行财会监督的牵头职责,赋予财政部门对社会审计机构监督和统筹工作实施行政处罚等权力,由财政部门制定与发布会计监督和财务监督的各项规定;二是适当增加社会财会监督机构必要的监督手段,强化社会监督机构的执业质量监管,可酌情修改《注册会计师法》相关内容,适当拓宽注册会计师行业的执业监督范围,规范注册会计师执业行为和监督权力,维护注册会计师的合法权益,保障注册会计师的审计独立性;三是健全统一规范财会监督法制体系,全面梳理评估《企业财

务通则》《金融企业财务通则》《行政单位财务规则》《事业单位财务规则》等部门规章、规范性文件中的相关规定,统一规范其涉及财会监督的内容,避免与《会计法》《注册会计师法》等相关法律法规中财会监督的规定发生冲突。

(二)完善财会信息标准体系,统一会计准则执行标准

为统一市场规则,营造公平透明可预期的市场环境,一是应完善各类财会标准体系,财政部门应进一步统一规范企业、行政事业单位等财务报表流程、编制方法、报送范围及种类等,从根本上满足财会工作标准化要求,为财会监督提供科学的执行标准和评价准绳。二是加强会计制度的执行统一,虽然企业会计准则和政府会计准则等相关会计制度由财政部制定,但在执行过程中,存在部分政府机关随意解释会计制度的情况。例如,在未经财政部批准或会签的情况下,有的主管部门或地方财政部门随意对某项交易的会计确认或计量方法给出处理意见。这种情况不利于会计准则、制度执行的统一性,削弱了会计信息的可比性,影响财会监督工作的开展。因此,财政部门在切实保障企业会计准则和政府会计准则等相关会计制度的制定与发布的同时,还应充分发挥对相关会计制度进行解释的牵头和主导作用,确保企业和地方政府部门对会计准则执行的统一性,对于特殊行业应根据企业特点和特殊要求,应明确相关的衔接方法。三是建立企业及事业单位会计审计统一标准体系,结合会计审计市场的特点与特性,切实贯彻“简政放权、放管结合、优化服务”的改革思想,科学合理设计招标评价体系,取消层层入围制度,通过公平合理科学的方式确定财会监督的会计师事务所,执行国家统一的会计审计标准体系,便于其他监督部门的核实与复查。

(三)修订《会计基础工作规范》,保障会计核算信息质量

《会计基础工作规范》属于会计法规体系的基

基础层次,在规范单位会计核算行为、加强单位经济管理、提高会计信息质量等方面发挥着基础性作用。但是随着我国社会经济发展、技术迭代更新以及《会计法》等相关法律法规的修订,现行基础工作规范已明显滞后,会计基础工作失范问题更加突出,比如任意伪造、变造虚假的会计凭证、会计账簿、会计报表等虚饰财务状况或经营成果;违反会计职业道德、未认真行使会计监督职权甚至参与违法乱纪活动;缺乏对大智移云、物联网及区块链等新信息技术广泛运用引致的会计工作规范等。由此直接影响了社会经济秩序的正常运行和会计职能作用的有效发挥。未来应在遵循《会计法》等相关法律法规的基础上,顺应社会经济环境与新一代信息技术的变化,将内部控制、会计诚信与职业道德,以及大数据、智能化、移动互联网、云计算、物联网和区块链等对会计核算的要求等嵌入基础工作规范,更好地发挥基础规范自我监控和制约作用。

## 二、厘清职责,加强协作,形成有机协同的监督合力

财政部门是财会监督的主体之一,发挥着主导作用,但是财会监督对象既包括行政机关又包含企事业单位,既有法人又有自然人,仅靠财政部门无法满足监督需求。党的十九届四中全会明确提出,应积极推动各类监督有机贯通、相互协调,构建财会监督跨部门协作机制。财政部门应在发挥财会监督主导作用基础上,充分调动和发挥其他监督部门的积极性,理清各部门之间的职责,协同配合财会监督工作,达到节约监督成本,提升监督效率,形成财会监督合力<sup>[4]</sup>。

### (一)强化财政部门的主导单位和统领作用

财政部门作为财会工作的行业主管部门,应重点处理好以下关系:一是分清财政内部牵头部门与协作部门关系,详细区分审计、税务、银保监等部门财会监督管理工作的侧重点,加强财会监督的顶层

设计,实现内部各部门权力制衡的有效性和监督问责的及时性,构建互为补充的财会监督有机整体。在财政部门内部建立协调机制,全面统筹划分监督执法机构与各业务管理机构的财会监督职权,明确职责边界和履职行为规范。二是协调财政、财务、会计监督关系,借助财务、会计监督手段,扩大财政监督成果;利用财政监督的方针政策,保障财务、会计监督基层落实的有效性。三是建立健全财政内部专职监督与日常监管协同一体化,转变财会监督模式,将原来以事后检查为主的监督问责模式,转变为事前预防、事中控制和事后纠偏的全过程监督,实现由纠错型向预防型、检查型和管理型的监管模式转变,并依据财会管理制度实施效果,及时修改完善财会监督工作机制,提高财会监督管理的系统性、完整性、有效性和协同性,降低会计信息失真、财务造假舞弊等风险。

### (二)建立健全各部门协同监督联动机制

当前我国财会监督主体呈现多元化特征,财政部门负有财会监督主体责任,而工商、税务、银行、证券、保险、纪检监察、司法、组织部门等各类执法主体在履职过程中也会涉及财会监督。但是不同监督主体的监管边界并不清晰,工作重点也不够明确,尚未建立财会监督成果共享协同机制,执法过程还存在各自为政、尺度不一等问题,导致监督越位、错位、缺位的现象比较突出。为了切实做好新时代财会监督工作,一是应加强各监督主体的协同与联动,形成监督合力<sup>[5]</sup>。财政部门应主动与这些部门建立监管协调配合机制,推进各部门之间的分工合作,充分发挥各个监督部门的协同效应。比如与人大监督协作方面,应积极推进财会—人大监督工作网络互通建设,实现监督工作信息化、网络化,充分发挥人大监督对财会监督的推动作用。再如与纪检监察协作方面,应建立财会监督与纪检监察的工作移交双向通道,对于财会监督过程中发现的违纪或财会问题,可以通过双向通道及时向纪检监察部门移交,加强部门之间监督合作,协同提升财会监督

有效性。二是完善部门间合作机制,明确各监管部门和机构财会监督的职责界限,由财政部门统领全责,加强与审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管和国资等职能部门沟通交流,建立各部门对涉及财会监督问题的协调沟通工作机制,定期召开加强财会监督联席会议,将日常监督与专项检查相结合,推动形成财政部门主导、行业监管部门共同参与的联动监管、综合监管的监督长效机制,同时避免多头检查、重复工作,既提高了财会监督效率,又避免财会监管资源的浪费。三是高度重视舆论监督和群众监督等,主动拓展社会监督方式和途径,加强网络举报平台建设,建立一套完整有效的舆论信息收集、分析、判定、反馈和处置机制,并通过官方网站公布财会监督进展及成果,确保信息来源可查、监督流程可观、处理结果可信,最大化发挥社会监督效力。

### 三、全面覆盖,强化惩处,构筑权威高效的财会监督体系

习近平总书记在十九届中央纪委四次全会发表的重要讲话中,将财会监督推到了党和国家监督体系重要组成的历史新高高度,将财会监督纳入助力国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分。新形势下要健全“党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”,就要建立起单位内部财会监督、社会财会监督、政府财会监督“三位一体”的财会监督体系,加大财政违法行为处罚力度,提升财政监督威慑力,以适应新的政治定位,担负起党和国家赋予的新使命<sup>⑥</sup>。

#### (一)健全“三位一体”监督体系,实现财会监督全覆盖

财政部门统领财会监督相关制度规范的制定、实施及监督检查,可考虑建立横向、纵向联动机制,进一步与税务、审计、证券监管等部门的协作配合,以及财政部门内部的执法机构、业务部门与行业协会等社会财会监督机构的协同配合,强化权责分

明、协同治理、共同监督的财会监督体系。通过修订《注册会计师法》等相关法律法规有效协调行业协会与政府监管部门的分工合作,积极主动引入注册会计师等社会财会监督机构进行公共部门财务报告审计,充分发挥社会财会监督的传导、辐射作用,逐步降低新闻媒体等其他监督主体进行企业及部门财会监督的限制门槛,拓宽财会监督路径与方式。加强岗位培训和专项业务培训的针对性和实用性,夯实单位内部财会监督工作根基,激发单位内部财会监督活力,强化单位负责人主体责任,打破管理层与财会人员之间的利益关系,扩大财务人员财会监督的职能范围,有效保障财会人员合法权益,确保单位内部财会监督的独立性和有效性。

#### (二)加大财政违法行为处罚力度,切实提升财会监督威慑力

目前在会计工作相关法律法规中关于财政违法行为罚款金额太小、处罚力度太低。例如,《会计法》第四十二条对不依法设置会计账簿、私设会计账簿、随意变更会计处理方法等十种违法行为的罚款金额作出了明确规定,要求“可以对单位并处三千元以上五万元以下的罚款;对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,可以处二千元以上二万元以下的罚款”。上述处罚显然与当前经济发展状况严重脱节,缺少有效威慑,难以发挥应有警示作用。新修订的《证券法》已加大了对财务造假的处罚力度,比如,对造假主体的处罚由原来三十万元以上六十万元以下的罚款增加至二百万元以上二千万元以下等。未来应尽快修订《会计法》《注册会计师法》《财政违法行为处罚处分条例》等相关法律法规,加大违法行为处罚力度,适当提高财务造假舞弊罚款额度和企业相关人员行政处罚力度,对社会造成严重影响者可酌情考虑刑事处罚,建立起与当前经济发展及相关法规协调一致的处罚措施,提升财会监督效率,增强财会监督威慑力。同时完善处罚机制和责任追究制度,实施归位追责制度,准确

区分会计审计责任,从源头降低财务造假风险,区分个人审计失败和机构系统性风险造成的审计失败,分别进行个人证券服务行业禁入处罚和机构问责整改或责令解散处罚。此外还应建立分工负责的联合处理处罚机制,根据财政违法行为的严重程度,联合财政、审计等行政机关、纪检监察机关和司法机关进行行政处分、经济处罚和法律制裁等多项处罚并行,大大增加财务造假等财政违法处罚威慑力。

#### 四、依托技术,数据治理,切实提升国家治理效能

随着大数据、云计算、人工智能等新兴信息技术的广泛应用,我国经济社会发展被注入了新动能,单位经济活动和财会活动发生了巨大变革。但是财政监督信息系统之间还无法实现互联互通,财政监督数据的收集挖掘力度不够,信息资源整合程度也不高,致使财会监督需要掌握的信息不够充分;再加上现行财会监督仍以手工查账为主,监督检查内容呈现碎片化,导致很多监管风险难以及时发现。传统财会监督方式已不能适应信息化时代海量财政管理信息的监督需要。新形势下,应依托科研技术,加大财会监督数据治理现代化建设,整合财会监督数据,推动财会监督制度优势更好转化为治理效能。

##### (一)搭建财会监督信息平台,提升财会监督效率质量

实现财会监督全覆盖,提升监督效率,必须加快信息化建设,充分利用互联网和大数据,以动态运行机制来推动财会监督运转。一是财政部门应牵头打通会计信息质量监督全过程,构建“会计信息质量”财会监督链,将财会监督工作要求嵌入到财政内部各部门系统平台,消除监督部门与业务部门之间的“信息孤岛”,实现由各自为政转变为合力监督;财政部门应联合审计、税务、人民银行、银行保险监管、证券监管、行业协会等监督职能部

门,共同搭建财会监督成果共享信息平台,统一制定财务数据信息标准,形成多线管理模式,同时赋予社会监督机构审计期间企业及单位财务报表等信息查询权限,建立“全面上报,多方监督”的监督共享管理模式,减轻企业财务信息重复上报负担,同时大大降低了财务报表造假舞弊风险。二是推动财政内部预算、执行、监督职能部门信息互通平台建设,依托“金财工程”大平台,进一步完善人员管理系统、项目库管理系统、国库收付监控系统、政府采购管理系统等;构建全国统一的财政核心业务一体化系统;联合财政与税务、“一行两会”等与资金运行密切相关的部门和金融机构,共同建立数据资源共享平台,全过程追踪财政资金,确保资金流动信息真实有效。三是提高财政部等财会监督部门信息化建设水平,依据财会监督任务类型,由财政部门统一开发并启用相应检查工具软件,提升监督工作的效率和质量;充分运用大数据、区块链等技术手段,提升数据采集、动态监控和挖掘分析能力,实现财会监督网络化和智能化运营。

##### (二)加强数据治理建设,提升决策和分析能力

在大数据时代背景下,充分运用大数据分析开展财会监督,可显著增强财会监督观测、追踪及分析信息的能力,减轻检查人员翻阅档案、翻阅资料的工作量,大幅提升财会监督工作效率与精准度,有效提升财会监督信息的完整性和透明度,有利于推动我国治理体系和治理能力的现代化建设。一是财政部门要建立起“用数据说话、用数据来管理、用数据来决策、用数据来创新”的数据意识和数据文化,利用大数据技术做好企业及事业单位内部监督工作,引导支持其建立符合技术层次的独立财会信息管理部门,对财务报告进行系统化、规范化整理和监督,并定期进行财会工作人员专项培训,提升其对大数据技术应用和财会信息分析与加工能力,强化自身职业道德建设及考核评测,实现财会监督工作精准化。二是打破“数据铁笼”,建立一套完整

的大数据财会监督系统,由财政部门制定全国统一的数据标准体系,规范统一数据采集标准、数据处理技术、数据平台应用等,引入财会数据、财会信息对比模型,打通部门之间的数据信息共享壁垒,推动财会监督数据有机融合与共享,并实现实时主动监督与及时反馈。三是加强数据管理、数据公开和数据安全方面法律法规建设,建立健全数据开放、信息共享和隐私保护等法律制度,严格保护国家安全、个人隐私、商业秘密的数据安全,同时还可通过修订《会计法》等相关法律,进一步增强财会信息管理部门的独立性,加强非结构化信息方面的披露,规范企业及事业单位的财会监督行为。

(三)充分利用大数据、区块链等技术,确保会计资料有效性

《会计法》中明确规定,各单位必须依法设置会计账簿,并保证会计凭证、会计账簿、财务会计报告等会计资料真实、完整以及按照国家统一的会计制度进行会计核算,财政部门依法对其进行监督。随着电子商务、电子政务的出现,财会监督的有效性受到了严重考验,保证数据信息的可靠性和不可篡改性显得尤为重要。一是加强企业及事业单位内部区块链应用建设,未来应充分利用大数据、智能化、物联网、移动互联网、云计算等新一代信息技术,建立各企业、事业单位等部门间的区块链核算和内部审计信息系统,实时追踪并核查会计信息源头,确保信息来源的真实性和可追踪性。二是强化区块链等技术应用规范化和深层次研发,建立健全区块链

监管机制,加大监管力度和数据真实性考量,针对目前区块链应用的技术难题,可由财政部门设立专项研究课题,积极鼓励高等院校和科研院所联合进行技术攻关,并保护区块链关键技术成果产权。三是加强财会人员大数据、区块链技术等技能培训,加快大数据、区块链技术深层次地开发,建立全体员工可参与、录入的分布式记账系统,相互监督会计信息,共同承担监督责任。四是推动财政部等监督部门间联动的区块链信息管理平台建设,开发智能合约和分布式系统进行会计信息的自动收集与分析,科学高效地汇总、整理、分析原本零星分散的数据和信息,提高数据处理准确率和效率,共享各部门监督工作的进度和会计资料,及时反馈异常信息并提前防范可能发生的风险,提高财会监督效率和效果。

### 参考文献:

- [1] 习近平.一以贯之全面从严治党强化对权力运行的制约和监督,为决胜全面建成小康社会决战脱贫攻坚提供坚强保障[J].中国纪检监察,2020(02):4-6.
- [2] 王振东.把财会监督打造成新时代党和国家监督体系中的一把利剑[J].财政监督,2020(10):35-37.
- [3] 胡少先.加强财会监督的思考与建议[J].财务与会计,2020(08):7-10.
- [4] 王宏,梁璐璐.坚持“四度”思维 提振财会监督[J].财务与会计,2020(08):4-6.
- [5] 王振东.把财会监督打造成新时代党和国家监督体系中的一把利剑[J].财政监督,2020(10):35-37.
- [6] 徐玉德.我国会计监管制度变迁的历程、经验及展望[J].财会月刊,2019(05):3-8+178.

【责任编辑 陆成林】

(上接第 61 页)

- [2] 方红生,鲁玮骏,苏云晴.中国省以下政府间财政收入分配:理论与证据[J].经济研究,2020(4).
- [3] 闫坤,于树一.新中国政府间财政关系研究 70 年:分级财政从萌芽到兴盛[J].财贸经济,2019(10).
- [4] 李红霞,刘天琦.新一轮分税制财政体制改革探析[J].地方财政研究,2013(10).
- [5] 李春根,舒成.基于路径优化的我国地方政府间事权和

支出责任再划分[J].财政研究,2015(6).

- [6] 刘承礼.省以下政府间事权和支出责任划分[J].财政研究,2016(12).
- [7] 中国财政科学研究院 2017 年“地方财政经济运行”东北调研组,东北地区政府间事权与支出责任划分改革研究[J].财政科学,2018(3).

【责任编辑 陆成林】