

财会监督内涵的理论探究

位豪强¹

(1.上海国家会计学院, 上海)

摘要: 2023年2月, 中办、国办印发的《关于进一步加强财会监督工作的意见》出台, 对新时代下财会监督工作提出新的要求。但当前社会各界对于什么是财会监督仍存在疑惑和争议。因此, 首要的便是对财会监督的内涵, 即什么是财会监督进行理论上的解析, 才能更好地指导监督实践。本文从财会监督的定义、主体、内容、定位与地位、以及与审计监督的区别等方面对财会监督的内涵进行了深入分析。

关键词: 财会监督; 内涵

中图分类号: F233

文献标志码: A

近年来, 以习近平同志为核心的党中央总揽全局、审时度势, 作出健全党和国家监督体系的战略部署, 将财会监督作为党和国家监督体系的重要组成部分。2020年十九届中央纪委四次全会上, 总书记指出, 要完善党和国家监督体系, 推动财会监督与人大监督等其他监督有机贯通。2022年中央纪委六次全会上, 总书记强调, 财会监督是党和国家监督体系的重要组成部分。中央全面深化改革委员会第二十五次会议上, 总书记再次强调, 要严肃财经纪律, 维护财经秩序, 健全财会监督机制。2023年2月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强财会监督工作的意见》(以下简称“《意见》”), 对新时代下财会监督工作要求、监督体系、工作机制等方面提出新的要求。

当前, 社会各界对于财会监督是什么、如何具体推行财会监督仍存在疑惑和争议。因此, 首要的便是对财会监督的内涵, 即什么是财会监督进行理论上的解析, 才能更好地指导监督实践。

一、财会监督的定义

早在1986年的《武汉财会》期刊上, 曾有一个“财会监督”的定义, 它是这样描述: “财会监督它一般是指企业的财会部门对那些违反国家财会制度和计划, 破坏财经纪律, 以权谋私, 弄虚作假, 铺张浪费等不良现象, 以及贪污盗窃, 投机倒把等犯罪活动所进行的斗争。财会人员主要通过综合反映企业生产经营活动情况, 从中发现问题进行监督; 要把反映和监督正确地结合起来, 在如实反映的同时, 正确地进行财会监督。”可以看出当时对财会监督的定义是基于企业角度, 未涉及行政部门、中介机构等视角。

在知网中搜集财会监督相关文献可以发现, 八九十年代的相关研究对财会监督的认识主要集中在企业角度, 但也不乏人认识到财会监督是经济监督的一个重要组成部分。2000年以来, 随着中国特色社会主义市场经济的发展, 社会各界对财会监督的认识进一步加深。但对“财会监督”的概念及内涵并没有统一的认识。相关研究或新闻报道中, 出现的多是“财会内控监督”或“内部财会控制”, 或者笼统地将“会计监督”、“财务监督”、“财会监督”混用。这就造成了人们对“财会监督”概念的混淆或争议。直至2020年习总书记对财会监督做出重要论述后, 政府部门以及学界业界对财会监督的讨论再次引起重视, 在这段时间, 政府部门的发文, 学界业界的文章及新闻媒体相关报道中对财会监督的表述仍然不统一。

一个基本的表现就是，对以下几个问题的认识缺少共识：财政监督是不是财会监督？财政监督是属于财会监督，还是说财会监督属于财政监督？

直至 2023 年 2 月份《意见》出台后，财会监督的定义才更加明确。《意见》对财会监督是这样定义的：“财会监督是依法依规对国家机关、企事业单位、其他组织和个人的财政、财务、会计活动实施的监督。”从这个定义来看，我们可以了解到财会监督的对象是“国家机关、企事业单位、其他组织和个人”，财会监督的内容是财政、财务和会计，也即财会监督包含财政监督、财务监督、会计监督。新时代财会监督不是传统意义上的财政监督、财务监督和会计监督的简单加总，而是三者的有机融合和凝练升华，是涵盖了财政、财务、会计监督在内的全覆盖的一种监督行为。

二、财会监督的主体

财会监督的主体是指财会监督行为的具体实施者。从狭义的角度看，财会监督的主体是各级财政部门，财政部门既是会计工作的主管部门，也是会计规范的制定部门。随着财会监督地位和重要性的提升，须从不同的维度加大财会监督主体的拓展，从而有利于科学决策。从广义的角度看，任何有权对财会活动施加影响的机构和人员都属于财会监督主体的范畴，财会监督的主体主要包括各级财政部门、社会团体、企事业单位财会部门。除财政部门外，其他如审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管等部门依照有关法律、行政法规规定的职责和权限，可以对有关单位的财务、会计资料实施监督检查。需注意的是，财会监督的主体具有双重性，对内，财会部门是监督主体，对外，财会部门及财务人员也是被监督对象。

三、财会监督的内容分析

《意见》明确了财会监督包含财政监督、财务监督和会计监督。理解财会监督，要首先厘清财政、财务与会计的概念与区别。

（一）财政、财务、会计的概念

财政，是政府的“理财之政”，是为了实现国家的职能，满足社会的公共需要，并以国家为主体，借助于政府的预算收支，对一部分社会产品进行集中性分配的形式。财政是政府的一种经济行为，财政的主体是国家或政府。

财务，泛指财务活动和财务关系。前者指企业在生产过程中涉及资金的活动，表明财务的形式特征；后者指财务活动中企业和各方面的经济关系，揭示财务的内容本质。因此，概括说来，企业财务就是企业再生产过程中的资金运动，体现着企业和各方面的经济关系。具体来说，企业财务是一定的整体目标下，关于资产的购置、投资、融资和管理的决策体系。

会计，是以货币为主要计量单位，采用专门方法，对单位经济活动进行完整、连续、系统地核算和监督，通过对交易或事项确认、计量、记录、报告，并提供有关单位财务状况、经营成果和现金流量等信息资料的一种经济管理活动。

（二）财政监督、财务监督、会计监督三者的逻辑关系

财政监督主要指对财政政策执行情况以及预算管理中的特定项目的监督；财务监督是根据财经法规制度，按照财务管理的原则对资产的购置、投资、融资和管理进行的监督；会计监督是指财政部门、中介机构（注册会计师）、单位内部对国家机关、社会团体、企事业单位经济活动的会计行为、会计资料、会计报告、会计信息等进行的监督。

财政监督、财务监督、会计监督三者的关系是：财务与会计职责分设，财务监督与会计监督两者分离，各司其职、彼此协调、相互监督，是财政监督的重要基础，有利于扩大财政监督成果。与此对应，在财务、会计监督中要关注财政监督的方针政策，保障财经法规和重

大财税政策的有效落实（李建发等，2023）。

（三）财会监督的具体内容

财政监督、财务监督、会计监督的主要法律依据分别是《预算法》、《企业财务通则》、《会计法》等（张凤玲等，2024）。与财务监督、会计监督相比，基于财政概念与《预算法》来理解的财政监督内容范畴相对明确，由政府部门实施的与财政政策及预算相关的监督行为属于财政监督的范畴，而财务监督和会计监督的含义在《企业财务通则》、《会计法》等的法律层面以及实务层面都存在重合与混用的情况。这种现象造成了人们对财务监督、会计监督概念理解的歧义，也在一定程度上影响了我国相关法律法规的制定与理论的探讨（李心合，2021）。随着《意见》的出台，需要重新审视财务监督和会计监督的概念，并合理界定两者之间的边界。我们认为，根据《意见》精神，《意见》中的会计监督不应是超越会计边界的“泛会计监督”概念，而是立足会计本职职能来理解，不宜将概念扩大化。

根据《意见》，财会监督是依法依规对国家机关、企事业单位、其他组织和个人的财政、财务、会计活动实施的监督。基于前文对财政、财务、会计概念的解读，依照《预算法》、《企业财务通则》、《会计法》等法律法规，对财会监督（财政、财务、会计监督）的具体监督内容梳理如下。

表 1 财会监督（财政、财务、会计监督）的具体监督内容

分类	监督内容	主要依据
财政监督	<p>主要指监督财政政策执行情况以及预算管理中的特定事项，具体包括：</p> <p>（1）财税法律、法规、规章或者国家和省人民政府其他规范性文件的执行情况；</p> <p>（2）公共财政、政府性基金、国有资本经营和社会保障等预算的编制、执行、调整 and 决算情况；</p> <p>（3）税收收入、非税收入等政府性资金的征收、管理情况；</p> <p>（4）国库集中收付、财政专户、预算单位银行账户管理情况；</p> <p>（5）政府采购法律、法规、规章或者国家和省人民政府其他规范性文件执行情况；</p> <p>（6）行政、事业单位和地方金融、文化企业等国有资产管理情况；</p> <p>（7）政府性债务规模及举借、使用、偿还情况；</p> <p>（8）外国政府、国际金融组织贷款和赠款的管理情况；</p> <p>（9）重大财政收支过程中风险防范和控制情况；</p> <p>（10）其他法律法规规定的其他财政监督事项。</p>	《预算法》
财务监督	<p>主要指根据财经法规制度，按照财务管理的原则对资产的购置、投资、融资和管理进行的监督。具体包括：</p> <p>（1）拟订企业内部财务管理制度、财务战略、财务规划，编制财务预算。</p> <p>（2）组织实施企业筹资、投资、担保、捐赠、重组和利润分配等财务方案，诚信履行企业偿债义务。</p> <p>（3）执行国家有关职工劳动报酬和劳动保护的规定，依法缴纳社会保险费、住房公积金等，保障职工合法权益。</p> <p>（4）组织财务预测和财务分析，实施财务控制。</p> <p>（5）配合有关机构依法进行审计、评估、财务监督等工作。</p>	《企业财务通则》
会计监督	<p>包括：监督和规范会计行为、监督检查会计信息质量、注册会计师和资产评估行业执业质量等方面。根据《会计法》等法律规定，各</p>	《会计法》、

	<p>单位的会计监督具体包括：</p> <p>(1) 是否建立、健全本单位内部会计监督制度。如不相容岗位相分离、内部审计的办法与程序是否明确。（制度监督）</p> <p>(2) 会计机构、会计人员是否依法履职。（履职监督）</p> <p>(3) 是否依法依规接受注册会计师审计。（外部监督）</p> <p>(4) 是否依法设置会计账簿；（设账监督）</p> <p>(5) 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；（真实、完整性监督）</p> <p>(6) 会计核算是否符合《会计法》和国家统一会计制度的规定；（核算监督）</p> <p>(7) 从事会计工作人员是否具备从业资格；（资格监督）</p> <p>(8) 实施监督检查的部门及其工作人员的保密要求；（保密监督）</p> <p>(9) 各单位是否依法接受监督检查部门监督。（监察监督）</p> <p>从企业角度看，会计监督要特别注重会计信息质量检查，重点关注企业会计准则执行情况，特别是伪造会计凭证、虚构经济业务、编制虚假财务会计报告等严重违法行为。同时，关注是否有代理记账机构参与上述相关违法行为。</p>	<p>《注册会计师法》、《财政部门实施会计监督办法》</p>
--	--	--------------------------------

四、财会监督和审计监督的区别与联系

（一）国家治理层面的财会监督与审计监督

财会监督与审计监督并列，都被列为党和国家十大监督之一。但在实务中，审计监督与财务、会计监督的界限仍存在模糊地带。审计监督是指国家审计机关对被审计单位的财政、财务收支的真实性、合法性、效益性进行审查和评价的独立性经济监督活动。审计监督是独立于会计主体的外部监督，它代表着国家和政府的利益。审计监督为党内监督、行政监督、司法监督等监督形式提供案件线索。但与财会监督形式分工与职责不同，为了更好地把握财会监督的内涵，需要注意财会监督和审计监督的区别（表2）。

表2 财会监督和审计监督的区别

区别	审计监督	财会监督
监督主体不同	政府审计机关 （代表国家和政府的利益）	各级财政部门、社会团体、企事业单位财会部门
监督对象不同	行政部门、企业事业单位等	行政部门、企业事业单位、会计师事务所、注册会计师等
监督内容不同	审计机关对国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支，国有的金融机构和企业事业组织的财务收支，以及其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支的真实、合法和效益，依法进行审计监督。	监督执行相关财务、会计等法律法规和党中央关于财会工作的方针政策；预决算编制情况进行评估；承担监督检查会计信息质量、注册会计师和资产评估行业执业质量有关工作；承担预算绩效评价有关工作。
监督依据不同	《审计法》等	《预算法》《会计法》《企业财务通则》《注册会计师法》等
监管方式不同	事后监管	事前、事中、事后监管

财会监督和审计监督之间的关系主要表现为两个方面。一是财会监督为审计监督提供基

础。财会监督主要为审计监督提供信息支持，使审计监督的工作更有针对性。二是审计监督是财会监督的“再监督者”。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，进一步财会监督的有效性。

（二）微观企业层面的会计监督与内部审计

按照《会计法》，内部会计监督是“三位一体”会计监督体系的组成部分，按照《审计法》，内部审计是审计监督体系的组成部分，两者的职能既有区别也有重叠。根据《意见》要求，要加强单位内部监督，这既涉及到会计监督，也涉及内部审计，需要两者协同发力。但在实际运行中，由于两者职责属于不同部门，就需要厘清两者的区别与联系。主要区别如下。

表 3 内部会计监督和内部审计的区别与联系

		内部会计监督	内部审计
区别	主体不同	企业本身的会计机构及会计人员。	企业设立的内部审计部门及审计人员
	活动过程不同	财务会计人员在日常会计业务工作中就可开展，如报账、记账以及财务收支等。	一般情况是在经济活动已经结束之后进行。
	独立性不同	依附于财务部门，独立性较弱。	具有较强的独立性，独立性是内部审计的基本特征。
	范围不同	主要限于监督企业财务会计自身	内部审计监督的内容包括会计监督，比会计监督范围广泛。不仅监督会计核算，还监督工程预算、决算、每个部门的经营管理活动，更会监督单位领导人员的经济责任的履行情况等。
联系	依据相同	二者共同的依据都是党和国家的财经方针政策，以及相应的财经法律、法规。	
	目的相同	都是为了保证企业要执行国家的财经方针政策、法律法规，都是以提高经济效益及经济管理为目的。	
	检查对象相同	尽管内部审计对象的范围相对广泛些，但二者所针对的客体相同，对象是被审计企业的经济活动。	
	监督与再监督	内部审计是对会计监督的再监督	

五、财会监督的定位与地位

宏观层面看，财会监督被定性为党和国家监督体系的重要组成部分，财会监督是十大监督中最基础、最真实、最直接的监督方式（张明，2022），与审计监督、统计监督等其他监督方式一起共同推进国家治理体系和治理能力现代化（图 1）。要注意的是，财会监督具有政治属性，要坚持党的领导，把财会监督工作推进情况作为党政领导班子和有关领导干部考核的重要内容，并把推动党中央、国务院重大决策部署贯彻落实作为财会监督工作的首要任务。微观层面看，财会监督是企事业单位监督体系的重要组成部分，财会监督在顶层决策、组织治理和战略选择中也应发挥基础性、支撑性作用。要充分发挥财会监督在企事业单位发展中防范风险和保驾护航的作用，进而促进企事业单位在经济社会健康发展等方面发挥的重要作用。

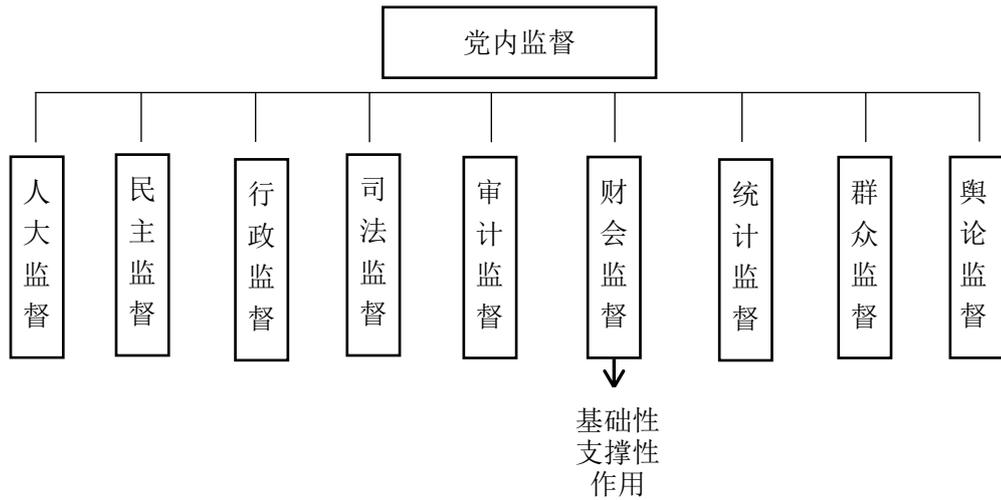


图1 财会监督在监督体系中起基础性支撑性作用

六、结论与启示

财会监督是党和国家监督体系的重要组成部分，与审计监督、统计监督等其他监督方式一起共同推进国家治理体系和治理能力现代化。新时代财会监督不是传统意义上的财政监督、财务监督和会计监督的简单加总，而是三者的有机融合和凝练升华，是涵盖了财政、财务、会计监督在内的全覆盖的一种监督行为。财会监督涵盖的监督对象不仅仅是个别单位，而是所有“国家机关、企事业单位、其他组织和个人”。因此，扎实推进新时代财会监督工作，必须首先研究清楚财会监督的内涵，并传递给广大的社会大众，从而为财会监督体系的构建提供广泛的群众支持，进而更好发挥财会监督在党和国家监督体系中的基础性、支撑性作用。

参考文献

- [1] 李建发,袁璐,李文文,等.政府财会监督与企业税收规避——来自财政部会计信息质量随机检查的证据[J].管理世界,2023,39(8):154-171.
- [2] 李心合.会计监督与财务监督概念的裂变与解析[J].财会月刊,2021,(19):11-15.
- [3] 张凤玲,徐玉琳,宋柏.财会监督法律法规体系建设探究[J].会计研究,2024,(08):3-18.
- [4] 张明.二十大规划的党和国家监督体系中的财会监督协同刍议[J].财政监督,2022,(23):17-24.