

DOI:10.16292/j.cnki.issn1009-6345.2024.04.020

# 国有企业财会内部监督体系构建的思路与方法

吴清亮

## 摘要

《关于进一步加强财会监督工作的意见》对财会监督提出一系列要求,其中企业内部监督是基础环节。本文结合国有企业内外部监督特点,提出新形势新任务下财会监督应建立完善“三全”监督体系,即打造事前、事中、事后“全过程”监督体系,构建内外部“全方面”协同联动体系,建好经济业务、财会行为和档案资料等“全要素”监督体系,探索监督工作机制及保障措施,以期提升财务合规管理、服务业务能力和水平。

## 关键词

国有企业 财会监督 体系构建

财会监督是党和国家监督体系的重要组成部分。2023年2月,中办、国办印发《关于进一步加强财会监督工作的意见》(以下简称《意见》),对财会监督体系建设提出了纲领性要求。笔者认为,在《意见》指出的五大监督方面中,发挥基础性、关键性作用的是各单位内部监督。只有单位自身的财会监督工作取得实效,才能为相关监管部门依责监督、中介机构执业监督提供基础。从财会监督的目的出发,各单位的内部监督是规范财务管理、提升会计信息质量、维护财经纪律的重要支撑,是提供高质量财务信息、服务业务、创造价值的重要保障。如何健全企业财会内部监督体制机制,完善各项监督职责,更好地发挥财会监督职能作用,是在新形势下推进企业财务高质量发展的时代课题。笔者所在单位在加强财会监督方面做了诸多有益探索,积累了一些经验,在此作一介绍和探讨,以更好贯彻落实《意见》要求、提升财会监督效能。

### 一、构建内部财会监督体系

结合财会监督的新形势新任务,在总结分析财会监督工作实践经验的基础上,笔者认为国有企业财会内部监督工作应当拥有系统思维,从财会监督与服务的双重特性出发,以合规管理为主线,强化风险在线监测和过程管控,突出财务防控风险作用,构建“1234”财会监督目标框架,即“一个目标、两种方式、三全体系、四项保障”。确立“一个目标”,构建与世界一流财务管理体系相适应的企业内部财会监督

体系。采用日常与专项监督“两种方式”,开展日常督导、财务稽查、专项检查和业财协同检查四个维度监督。完善“三全体系”,打造事前、事中、事后“全过程”监督体系,构建内外部“全方面”协同联动体系,建好经济业务、财会行为和档案资料等“全要素”监督体系。抓实“四项保障”,即组织机构、人才队伍、制度体系、数字技术。

1. 建好经济业务、财会行为和档案资料“全要素”监督体系,即监督什么。根据《意见》提出的“要进一步加强单位内部监督,要加强对本单位经济业务、财务管理、会计行为的日常监督”,财会内部监督的内容主要是经济业务、财会行为和会计档案。笔者认为监督内容有三个层面的意义:(1)要在业务前台执行财会监督。参与业务决策,利用业财资税知识提供专业辅助,例如经济性评价、税费筹划等;参与业务流程,按照既定的标准、程序,在经济事项开始前提供专业管控,例如合同重要条款审查、结算手续审核;参与业务措施制定,基于财税政策、会计准则和企业规章制度理解提供专业咨询,例如推动业务核算模式调整。(2)要在财务中台执行财会监督。对照企业财务制度和准则规定,监督会计核算合规情况;对照企业管理需求,监督资金、预算、资产等财务管理活动;对照内部控制规范和风险管理要求,监督财务内控建设情况,管控财务工作潜在的风险隐患。(3)要在数据后台执行财会监督。从合规性、完整性方面审查财务原始凭证;从监管要求及准确性等方面,审查凭证、账簿及报表报告;从安全保密管理

方面,审查所有财务过程资料及结果档案。这三个方面涉及财务工作全方面,覆盖国有企业资金、资产、资源等所有经济事项,随着外部监管环境、内部管理需要的变化而调整,是在财务合规管理基础上的业财融合“大监督”。

2. 打造事前、事中、事后“全过程”监督体系,即如何监督。财务部门实施的自我监督,上级主管单位、外部监管机构和内部其他部门针对财务会计领域开展的监督大多是事后监督,重在发现会计核算与财务管理方面违规的情况,并进行事后整改,以期提升后续管理能力。随着财务管理职能的不断拓展,财会监督工作的范围和深度也在不断增加,对财会监督的要求也不再是“事后纠偏”,为满足风险管理需要,更多的是要业财联动,财务应该主动融入业务,走向业务前端,这就要求财会监督不能局限于事后处置,更应该实行事前、事中和事后的“全过程”监督。(1)事前要能够参与重要事项决策,为事项的筹备、经济效益评估和决策提供财务数据准备和专业分析,把好审核关。结合财务管理具体业务,财会事前监督包括财税政策前置研究、资金资产风险预警、参与合同评审等,涉及财务管理各专业领域。(2)事中要能够参与重点环节检查,监督经济事项执行过程,解决与财务有关的难点和堵点问题,推动业财联动,保障业务活动及会计处理依法合规、符合预期。事中监督主要是基于法规制度开展过程检查,例如预算执行纠偏、资金流向和退汇信息监控等,涉及对财务资源和财会行为的过程管控。(3)事后要对财会行为结果进行检查,重点对事项及行为是否符合财经法规制度和内控规定进行审查,通过发现问题及整改,堵塞漏洞,提升管理。事后监督往往要将“当下改”与“长久立”相结合,完善机制体制,防范于未然。

3. 构建内外部“全方面”协同联动体系,即谁来监督。财会监督可以是财务人员的自我监督,也可以是其他主体针对财会领域开展的外部监督,两者目标相同,均是为发现和解决财务问题,但是监督形式、监督主体和侧重点不同,导致效果不同。前者可以采用调研、稽核、检查等方式,后者主要采用审计、巡视巡察、纪检调查等方式。前者更趋向于解决“内部堵点”,从工作本身去思考问题;后者更多

是从外部视角发现“不足”,以监管者身份看待财会工作。前者清楚过程中的问题,后者更倾向于发现事后问题。为更好地实现新形势下财会监督既要监督又要服务的目标,国有企业不仅要做好财务自我监督,更要利用好其他监督,构建内外联动、多方协调的“全方面”监督体系。(1)运用各类巡视巡察、审计检查等监督成果,建立成果共享机制,推动问题整改、线索移交、缺陷整改、风险防范,共同规范财会行为、提升会计信息质量。(2)协助各类诉讼处理、案件调查,核实事项并提供资料,总结财务在政策解读、决策审批、合同审签、结算支付等环节管理短板和弱项,推动完善监督体制机制,防范经营风险。(3)配合内控评价和各类国资监管机构、上级主管单位专项检查,以检查倒逼自查,识别风险隐患,实现财会合规管理升级。(4)通过自我监督与外部监督协调互补,多种监督形式协同联动,共同推动财会监督取得实效。

## 二、健全内部监督工作机制

结合国有煤炭和煤制油化工企业特点和财会内部监督工作重点,为实行有效的内部监督,可以采用日常督导、财务稽查、专项检查和业财协同检查四种方式开展监督工作,综合运用内部控制和风险管理的理论,推进国有企业内部财会工作更加规范、高效。

1. 开展日常督导。日常督导是财会监督的主要方式,注重过程管理和日常检查,将合规性、专业性管理贯穿于业务发起至资料归档的整个“管理闭环”,体现监督与服务并重的特性。(1)将规章制度要求、专业理论知识内化于财会日常行为中,融入具体业务流程和财务实践中,提供专业咨询和数据分析,从源头管控合规风险,以业财融合为管理层决策提供财务支撑。(2)对照操作标准和规范要求,常态化开展会计达标检查、评价财务内控有效性,对会计核算及财务管理的过程结果进行合规性、规范性检查,及时防范风险,纠错纠偏。(3)落实财务信息质量“包保”责任制,“点对点”督导会计业务操作,查看会计档案归档和库房管理情况,实地调研业财联动方面存在的问题,帮助解决业务对接、信息传递、成果共享方面的难题。通过常态化督导会计核算与财务管理,为业务“保驾护航”,让财会日常监督与业务管理目标趋同、协同发力,实现高度业财融合。

2. 开展财务稽查。财务稽查是财务人员对自身工作开展情况的检查与稽核,重点在于稽核,运用财经规章制度去核实财务人员是否按照流程、标准及内控规范要求开展财务工作。财务稽查更加关注财务管理关键流程、重要环节和高风险领域,针对财会行为、财务成果运用等方面存在的易混易错点、风险隐患突出点,由专业财务稽查人员实施摸底式、突击式稽查,具有计划性和灵活性的特点。财务稽查是监督,更是管理,是在财务工作履行必要的审核审批程序基础上,延伸开展的标准

化检查和评价,有利于发现不足和风险隐患。通常财务部门内部会建立定期稽查制度,对资金收支、债权债务等情况实行例行检查,也按照管理层要求,对专项工作进行稽查,满足日常管理和重大风险防控需要。但通常由于财务稽查力量的限制,专项稽查工作只针对财务事项的某一具体环节,例如对某一单位票据收支未达账项进行检查,对某一单位某一段时间债权债务核销情况进行检查等,关注的是“点”上的潜在重大风险。

3. 开展专项检查。财会监督中的专项检查是财务部门或其他监督主体对财务工作的特定方面开展的检查,组织形式和检查内容与日常督导、财务稽查存在差异。(1)从财务部门来说,财务人员自行实施的专项检查具有动员力量大、检查内容多的特点,运用自身或中介机构力量,对财务工作某一“条线”或管理“面”开展专项检查,主动挖掘潜在风险、苗头性和倾向性问题,通过整改提升自身管理能力和水平,例如抽调人员组成检查组,列出检查清单,对资金结算、票据、账户、印鉴等安全管理情况开展“四不两直”检查。对某一复杂的会计核算业务,选聘会计师事务所进行检查,梳理记账核算情况,解决核算难题,提升会计信息质量。(2)从其他监督主体来说,审计、巡视巡察等监督工作涉及领导人经济责任履行、财务收支等方方面面,检查范围广、综合性强,通常从业务端延伸至财务端检查,能帮助发现财务管理、经费使用及会计核算存在的问题,是对财务工作的“体检”,有助于找不足、促提升。同时,其他监督主体如上级主管部门和监管机构在履行监管职责时,也会对财务工作及会计信息质量开展专项检查,以财务工作某一方面为抓手,通过检查推进业务管理及会计核算合理合规,推动业财更好融合。

4. 业财协同检查。业财协同检查是指财务主动参与业务流程重塑与过程管理,开展业务合作,在业财联动中推进依法合规。(1)参与其他职能部门或单位的检查调查,为其他职能部门的业务监督提供财务支持,在营造依法合规环境、维护企业经济利益中彰显财务担当,例如配合法律部门开展诉讼案件调查,协助核查涉案供应商、客户等往来结算信息、业务开展情况,配合法院冻结款项或中止合作,及时

止损,在事项调查中发挥财务专业特长,既帮助完成调查任务,也帮助发现业财管理问题并整改提升,筑牢管理防火墙。(2)参与业务端重大事项决策调研,在事项实施前,对拟采取的行动方案发表财务意见,从准则理解、财税政策法规掌握等角度作出职业判断,确保业务处理和会计核算合法合规,为业务提供财务咨询服务,帮助防范合规风险,尤其是上市公司的监管风险。

### 三、完善财会监督的保障措施

1. 监督结构与职责。为满足财会内部监督工作需要,国有企业需要构筑与“三全监督体系”相适应的监督机构。监督机构应属于财务部门内设机构,主要职责包括自我建设与对外协调两部分,综合利用各类监督成果,实现监督作用互补。一方面要协调财务其他业务部室开展日常监督和专项检查,督导财务内控建设、风险评估,根据会计稽查制度,梳理财务各业务流程,揭示各环节风险点,制定风险管理措施。另一方面要对外协调配合其他各类监督工作,对巡视巡察、审计检查等发现的问题进行梳理并督促整改,推动构建长效机制;配合对纪检案件、法律诉讼等调查工作,提供资料并有效跟进,建立风险预警和处置机制,更好地防范化解影响财务工作和公司整体利益的重大风险隐患。

2. 人才力量配备。为适应财会监督新要求,财会内部监督的主力应当是财务人员本身,借助外部力量的监督应当是在财务人员的督导管理下进行。财会监督人员要对应掌握财务会计、风险管理和内部控制等专业理论知识、会计核算等业务操作技能和数据查询、分析等处理能力,最好具备会计核算和财务管理工作经验。为适应财务共享管理要求,满足财务信息内部多级审核、资金集中结算支付的需要,可根据工作量、全线设计配备稽查人员,可以从现有财务人员中选拔或内部轮岗确定。在自我监督力量不足时,可统筹协调基层单位财务人员,抽调参与监督工作,通过“以查代训”,培养选拔能够胜任财务管理和财会监督的专业人才。也可以利用中介机构力量,尤其是年报审计和税务代理机构,在业务了解、沟通协调、专业能力等方面均具有独特优势,作为财会监督力量的补充。

3. 制度体系建设。为满足全过程、全方面、全要素的财会监督需要,国有企业可以结合实际,修订财会监督实施办法和细则,完善现有会计核算和财务管理制度。对现有制度进行梳理,制定制度“立改废”计划,从监督内容、工作机制两方面建立监督管理制度,既要保证财会自我监督内容满足事前事中事后监督需要,涉及重要财务行为、关键环节和重大事项,也要对与其他监督协调联动的方式方法进行规定,将监督要求固化为制度,推动财会监督工作规范化运作;从合规管理、风险管控两方面审查现有财务管理制度,识别查找业务流程中管理的缺位点、错位点和风险点,对相关制度内容进行完善,补

充风险防控措施,强化各环节内控建设,实现财务管理制度用得上、合规管得住、风险防得住。针对会计核算工作,可以将任务步骤细化分解,编印指导手册,实现流程化、制度化、表单化,指导各层级财务人员,为业务操作规范化和标准化管理提供有力支撑。

4. 数字技术工具。为适应产业数字化发展趋势,财会监督既要运用财务工作信息化、数字化成果来实现监督目的,也要运用其他数字技术实现跨业务领域的财会监督。一是在业务场景实现数字化应用的基础上,搭乘数字化建设的顺风车,利用现有系统数据处理功能,帮助发现问题,推进整改提升。以互联互通的各种业财管理信息系统为支撑,对实物流、现金

流、信息流进行实时反映,既满足业务管理和成果展示需要,也为财会监督抽取数据、整理分析、深度复核提供帮助,能够节约数据整理加工步骤,快速发现线索,督导整改提升。二是将监督理念、工具设计融入具体的财务信息系统中,实现业务端和财务端“规则双控”。在财务系统和业务系统建设过程中,嵌入财务管控逻辑和标准,让各系统的操作严格执行标准,财务管理不再充当事后“救火队”,以数字手段让监督化于无形,在事前就成为业财运行规则的“设计师”。三是财会监督要跟上数字化步伐,掌握并运用大数据处理、影像识别(OCR)、机器人(RPA)、BI分析等技术,挖掘数据背后的故事,让数字说话,为监督提供更多抓手。

作者单位 国家能源集团宁夏煤业有限责任公司

(责任编辑:都琳)



简  
讯

## 中注协约谈会计师事务所 提示持续经营能力存在重大不确定性的上市公司年报审计风险防范

近日,中注协向北京澄宇会计师事务所(特殊普通合伙)和深圳永信瑞和会计师事务所(特殊普通合伙)发出上市公司2023年年报审计约谈函,提示持续经营能力存在重大不确定性的上市公司年报审计风险,并要求会计师事务所说明承接的有关上市公司客户2023年年报审计开展情况。部分上市公司受外部环境和内部经营管理等因素影响,持续经营能力存在重大不确定性,审计风险较高。中注协提示注册会计师在执行相关审计业务时,应重点关注以下方面:

一是充分识别对上市公司持续经营能力产生重大疑虑的事项或情况。注册会计师应当结合经济环境、行业状况及上市公司的规模和复杂程度、经营活动的性质和状况、受外部因素影响的程度、关键管理人员变动、财务压力、对外担保、法律诉讼等具体情况,分析是否存在可能导致被审计单位持续经营能力产生重大疑虑的异常情况;关注管理层是否存在为实现持续经营目的或避免触发退市风险警示而操纵利润的迹象,重点关注报告期末影响利润相关交易的真实性、商业合理性、与正常经营业务的关联程度及可持续性;与治理层就识别出的事项或情况进行充分沟通。

二是恰当评价管理层对持续经营能力作出的评估。注册会计师应当关注管理层作出评估所遵循的程序、依据的假设、是否包括注册会计师在审计过程中注意到的所有相关信息;关注管理层的未来应对计划能否改善目前状况及是否可

行;关注管理层评估持续经营能力涵盖的期间是否覆盖自财务报表日起的十二个月;评价用于编制现金流量预测的基础数据可靠性,并确定预测所基于的假设是否具有充分的支持;关注是否存在超出评估期间的、可能导致对上市公司持续经营能力产生重大疑虑的事项或情况。

三是合理判断导致持续经营能力产生重大疑虑的事项或情况是否构成重大不确定性。注册会计师应当通过实施追加审计程序,获取充分、适当的审计证据,评价上市公司采用持续经营假设编制财务报表是否适当;恰当运用职业判断,评价有关事项或情况不确定性潜在影响的重要程度和发生的可能性,就单独或汇总起来是否构成重大不确定性得出结论;关注财务报表是否已充分披露导致公司持续经营能力产生重大疑虑的事项或情况及应对计划,并明确指出存在与持续经营相关的重大不确定性及其后果。

四是恰当确定审计报告的内容和意见类型。与持续经营假设相关的考虑可能涉及各类审计意见类型,注册会计师应当综合考虑运用持续经营假设是否恰当、是否存在重大不确定性、重大不确定性及相关情况是否已在财务报表中作出充分披露,并确定对审计意见类型或审计报告的影响,不得以持续经营事项段代替保留意见,或以保留意见代替否定意见或无法表示意见。

(中注协业务监管部供稿)