

政府善治驱动下会计助力国家治理的机理与路径

殷俊明, 李佳林, 潘俊

(南京审计大学 会计学院 江苏 南京 211815)

[摘要]党的十九届四中全会全面系统阐述了中国特色社会主义制度和国家治理体系,其中会计历来与政府、市场、组织和社会的治乱兴衰、竞争成败紧密关联,是政府治理、社会治理、企业和各类组织治理的微观信息基础。通过解析政府会计改革深化推动有为政府效能发挥的机理,统一会计制度如何保证有效市场在资源配置中的功能发挥,以及现代化会计创新转型更好服务国家治理现代化的实现路径,促进多元化的会计监督体系建立,实现高质量的会计信息披露,逐步驱动会计转型发展,全面提升资源配置效率,进而助力国家治理体系和治理能力现代化。

[关键词] 国家治理;政府会计改革;会计信息质量;现代会计创新;治理现代化

[中图分类号] F230 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2020)01-0012-02

党的十九届四中全会全面系统阐述了中国特色社会主义制度和国家治理体系的13个“显著优势”,并且对进一步坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化规划了路线图和时间表。“国家治理体系与治理能力现代化”是建立在“四个现代化”基础之上的第五个现代化,是引领我国社会各界在新的历史时期转型发展、推动政府善治、助力国家治理的新纲领实施。在新时代党的领导下,发挥社会主义制度的优越性,构建有中国特色的政府治理、市场治理和社会治理相结合的国家治理体系,发挥政府有为、市场有效与社会有序的综合治理效能,需要高质量会计信息的支持。正可谓“天下未乱计先乱,天下欲治计乃治。”会计历来与政府、市场、组织和社会的治乱兴衰、竞争成败紧密关联,是国家治理、社会治理、企业和各类组织治理的微观信息基础。本文结合中国情境、中国制度、中国逻辑、中国实践,对当代会计在坚持和完善社会主义制度和治理体系,发挥治理效能方面的作用进行分析。

一、政府会计改革深化推动有为政府效能发挥

2019年1月1日起,以“双功能、双基础、双报告”核算模式为特征的政府会计准则制度在全国各级各类行政事业单位正式执行,财务会计与预算会计适度分离又相互衔接,使得政府会计的核算更为全面,可以支持国家治理活动,提升政府绩效,助力国家治理框架的优化。政府会计标准体系的重构与应用,促进了政府会计契约功能更为有效的发挥,提供了更高质量的政府会计信息,奠定了建立政府会计信息分析与应用体系的基础,进一步促进国家治理主体的治理职责履行。不仅如此,政府可以为不同的社会治理内容提供专业的会计信息,也可以定性地反映出无法量化的社会治理内容。随着我国政府会计改革的不断深入,政府会计信息系统也逐渐成为政社合作治理的有效支撑工具^[1]。这种政府会计运作机制既有利于政府职能机构之间的相互制衡,保障了政府“有为”,促使国家治理主体更好地履行职责,又有利于国家善政的发展^[2]。

党的十八届三中全会强调了财政是国家治理的基础和重要支柱,要求建立现代财政制度。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)又一次在第五节中指出,“优化政府职责体系”应当“完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度”。预算制度是当代财政制度的核心内容,所有的财政活动必须按既定的预算程序依法进行,包括预算编制、审查批准、执行调整、决算审计、绩效评价等。通过全面的预算制度,可以更好地实现预算与绩效管理一体化要求,为国家的各项经济发展提供强有力的支撑,为国家治理能力的提升奠定坚实基础。充分发挥政府会计的职能和作用,

[收稿日期] 2019-12-09

[基金项目] 国家社科基金项目(14BGL193);国家社科基金项目(18BJY020);江苏省333工程(BRA2019271)资助

[作者简介] 殷俊明(1972—),男,江西九江人,南京审计大学会计学院教授,博士,从事管理会计研究,jmyim72@nau.edu.cn;李佳林(1997—),女,江苏无锡人,南京审计大学会计学院硕士研究生,从事政府会计研究;潘俊(1976—),男,江苏仪征人,南京审计大学会计学院教授,博士,从事政府会计研究。

不仅要建立完善的预算绩效管理制度,提供政府预算及其执行情况等信息,还要全面、系统、真实地反映政府资产、负债等财务状况,以反映资源配置效率与使用效益,上述目标的实现离不开政府审计的协助^[3]。按审计目标分类实施政府财务报表的合规性和绩效审计,能够对最终存量资产和负债、成本费用等信息进行客观、公正的监督和评价,限制经济领域中的违规现象和消极因素。通过建立政府审计与政府会计的协同运行机制,有助于权责发生制下政府综合财务报告信息质量提升,进而实现政府财务报告审计制度各构成要素与政府会计核算及报告体系的有机融合,并最终利用两者结合后形成的全新运用状态,实现系统整体价值增值的协同作用,从而对国家治理产生更大的增值效应^[3]。与此同时,《决定》将“数据、知识”与“资本、劳动、土地、技术”一起作为生产要素进行表述,表明制度与时俱进,体现了对大数据时代发展的认可与赞同,而会计信息化的发展正不断促进政府会计与审计的变革和融合。由此可见,以政府善治为导向,政府会计与政府审计相协同,逐步发挥有为政府效能可以改善全球治理指标中的“政府有效性”和“政治稳定性”,是助推国家治理现代化进程中极为重要的一环。

二、统一会计制度保证有效市场在资源配置中的功能发挥

政府、公民、企业等组成了国家治理的主体。在多角色并存的社会中,政府责任、市场平等、公民权利等缺一不可,这打破了传统社会的同质性。《决定》在第六节指出:“毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展……做强做优做大国有资本。”因此,在我国“深化国有企业改革”的过程中,有关部门将混合所有制改革引入民营企业,使民营企业参与国有企业的治理,在达成了产权契约的基础上,发挥不同产权主体的优势。会计信息能反映组织契约、交易契约的履行过程,帮助不同产权主体之间达成契约关系。所以,会计信息会影响利益的分配,这也决定了国家治理能力的提升离不开客观、公允、高质量的会计信息^[4]。若想保证会计信息的高质量,需要会计监督的“不缺席”。高效的会计监督有助于减少会计信息的外部干扰,协调各方利益关系,更好地发挥资本市场的功能与机制,提升市场效率,进一步提升国家治理能力和水平。在主体逐渐多元的社会中,我们应当不拘泥于现行的“三位一体”会计监督体系,而应以政府善治为导向,追求多角色参与会计监督治理,实现多元共治。这种现代化会计监督体系的建立,有利于提高会计信息的质量,改善信息环境,进而保障投资者利益,提升资源配置效率,最终优化市场机制,增强国家治理能力和治理水平。

完善的会计监督机制有利于财务报告信息质量的提升,而管理会计又依赖于这些高质量的财务信息,对企业进行分析预测、决策规划,整合内部资源并实现最优配置,做到财务与业务活动的有机融合,既实现了财务转型,提升了企业效益,又有利于推动建立完善的现代企业制度,增强企业价值创造力。尤其是在“加快完善社会主义市场经济体制”这样的大背景之下,管理会计的广泛运用,更能够为市场资源配置效率的改善提供动力。当然,管理会计的作用远不止于此,还有其四大基本职能(组织、规划、控制、评价)与国家治理不同机构应承担的职责可以有效对接。会计作为“经济工作”的关口,能够自然地渗透进经济发展的各个环节。会计所具有的反映、披露、监督和治理功能,是国家治理中确保透明度和提高治理决策质量的基础,有助于实现民主政治、加强社会控制、促使政府履行受托责任等。企业会计一方面在高效的会计监督体系下,提供更高质、透明、公平的财务信息,进一步缓解了信息不对称问题,优化了市场机制;另一方面通过强化管理会计的功能应用,促进内部资源共享与转型升级,加强市场在资源分配中的决定作用。而政府会计能够为不同的国家治理内容提供相应的会计信息,从宏观层面上反映国家经济资源使用的相关信息,有利于政府逐步实现资源的均衡配置。政府“有形的手”与市场“无形的手”交融配合,促进市场内外部资源更优、更高效利用,助力国家治理体系与治理能力现代化的实现。不仅如此,政府会计与企业会计并不是相互独立的个体,财政部于2019年10月22日发布的《关于加强国家统一的会计制度贯彻实施工作的指导意见》,加强了统一会计制度的监管,提出了会计信息高质量要求和明确单位责任落实,使得政府会计与企业会计能够更好地协同发展,增强各个子系统之间的协同增值效应。这既切实提高了会计信息质量,又充分落实了全面依法治国要求,促进会计行业更好地服务社会经济发展以及更好地助力国家治理体系和治理能力现代化的实现。

三、现代会计创新转型服务国家治理现代化实现

几个世纪以来,会计一直跟随着时代、科技和理念的发展而不断自我完善。自习近平总书记提出的“绿水青

(下转第3页)