

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2021.14.086

# 国库集中支付制度下行政事业单位内部控制研究

王跃普

(曲阳县财政局,河北 保定 073100)

**摘要:**在社会经济飞速发展和信息化浪潮的推动下,行政事业单位内部控制面临前所未有的挑战。同时,随着国库集中支付制度改革推进,国库电子支付系统、公务卡、会计核算等系统的实施,对完善单位内部控制机制,防范内部控制中存在的漏洞,确保财务信息的真实性与准确性,提升基层行政事业单位内部管理质量提出了更高的要求。本文在分析当前国库集中支付制度下加强行政事业单位内部控制的重要性基础上,探讨了国库集中支付制度下行政事业单位内部控制现状和存在的问题,国库集中支付制度下行政事业单位加强内部控制的对策建议。

**关键词:**国库集中支付制度;行政事业单位;内部控制

2001年,国务院办公厅印发关于财政国库管理制度改革方案有关问题的通知,财政国库集中支付改革在全国拉开帷幕。经过多年的改革,财政国库集中支付制度改革取得了长足发展,国库集中支付改革实现了县乡全覆盖。县乡财政资金管理信息化水平有了明显改观,行政事业单位加强内部控制、规范使用财政资金的观念深入人心。2012年财政部印发《行政事业单位内部控制规范(试行)》,自2014年1月1日起施行。2015年,财政部印发《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》指出:2020年,基本建成与国家治理体系和治理能力现代化相适应的内部控制体系的总体目标。实行国库集中支付制度,加强内部控制建设,对于行政事业单位规范财务管理,降低财务风险具有重要的意义。

通过国库集中支付制度的深化改革,公务卡和差旅费网上报销系统的大力推广,改变了财政资金传统的拨付方式,大大提高了财政资金拨付效率。财政预算执行动态监控机制的建立和电子支付系统的日益完善进一步加强了单位资金拨付的内部控制工作,缓解了内部控制的工作压力,比手工拨款的准确率有了大幅提升,从而稳步提升了内部控制工作效率。对于财政国库电子支付改革来说,编实编细部门预算是基础,功能日益完善的财政资金支付系统,对财政资金的拨付实现了即时监控,实现了内部控制执行目标,国库集中支付制度和单位内部控制是互为基础、共同促进的关系。国库集中支付制度改革为预算执行与监督提供了便利条件。而内部控制通过分岗设权和强化内部权力制衡,能够保障行政事业单位资金管理权力规范行使和高效运行。行政事业单位内部控制通过在涉及内部权力集中的资金分配使用、政府采购、公共工程建设等重点领域和关键岗位,合理配置权责,明确关键控制节点,提高内部控制的针对性,严格进行监督与管理,提升财政资金使用效率,促使社会事业快速健康发展。国库集中支付制度改革与单位内部控制规范的有效运行,两者之间的关系是相辅相成的。<sup>[1]</sup>

## 一、行政事业单位内部控制现状和存在的问题

随着公务卡改革的推进、差旅费网上报销的日益完善,国库集中支付改革逐渐走向成熟。在行政事业单位全面实行内部控制规范,促使行政事业单位财务管理风险得到较好的控

制。但单位负责人对财务工作内部控制重视程度不够、基层财务人员匮乏、一人保管拨款所有电子证书和印章、报销审核和审批等内部控制流于形式的现象在部分单位仍然存在。由此基层行政事业单位资金管理失控、营私舞弊的风险隐患仍然存在。

### (一)人员力量缺乏,重视程度不高

据有关单位调查问卷数据显示,制约单位财务管理工作提升的主要因素中,会计人员专业技能缺乏占比38.46%。可见有相当一部分会计人员不适应当前改革的需要;“不相容岗位相互分离和会计人员轮岗制度实施”调查数据显示,能够规范实施不相容岗位相分离的单位占36.36%。“由于人员太少,从业人员业务能力有限,不能实行定期轮岗”的单位占51.14%,剩余12.5%的单位没有实行岗位相互牵制的内控制度。一些行政事业单位领导过于依赖国库集中支付制度,对构建内部控制机制,重视程度不够。有的单位的内部控制机构从属于财务会计部门,虽然建立了较为完善的内部控制监督与管理体系,但是执行力度严重不足,严重影响内控机制监督与审核效能的发挥。

(二)部门预算编制不科学,国库集中支付不能发挥监控作用

科学、细化、准确编制部门预算是国库集中支付制度改革顺利实施的基础。部分行政事业单位列入部门预算的资金金额与单位实际业务资金需求量相差较多。主要表现为预算安排资金不能保证预算单位项目需求,或者列入预算的项目未经过科学论证和专家审核,存在预算资金安排不科学情况。部分单位预算指标不够细化,未严格实行零基预算、标准预算等编制方法,形成预算分配上的固化。在资金支付过程中,监督力度严重缺失,预算审批把关不严等情况。<sup>[2]</sup>

### (三)部分单位内部控制机制形同虚设

随着财政国库集中支付制度改革的深入发展,财政国库集中支付制度日益完善,电子支付软件设计越来越科学,国库集中支付制度的优越性逐渐显现出来。然而,根据相关调查结果显示,内部控制流于形式的弊端成为制约国库集中支付制度作用发挥的瓶颈。据调查数据显示,31%的单位没有实行定期清查盘点制度。定期对账工作未严格落实,账实不符

现象时有发生。对涉及内部权力较集中的政府采购、公共工程建设、资金分配使用等重点领域和关键岗位控制节点不明确、存在控制漏洞,未按不相容岗位相分离的要求分岗设权。对岗位胜任能力评估、责任追溯等控制措施落实不到位等问题。

## 二、国库集中支付制度下行政事业单位加强内部控制的对策建议

### (一)提升从业人员素质,提高单位负责人重视程度

#### 1.提升从业人员素质

第一,会计从业资格证取消后,各行政事业单位要严把进人关,结合单位工作岗位对学历层次、专业及从业经历等方面设置门槛,保证单位新进会计人员的业务素质水平。第二,加强继续教育。行政事业单位要积极创造学习条件,鼓励会计岗位人员积极参加会计专业技术资格考试,提倡终生学习理念,更新知识理念,不断提高业务素质。第三,提高在职培训频率和质量。鼓励会计人员积极参加财政等业务部门的业务培训,系统掌握和把握新会计制度的内涵和应用要领。第四,完善内部激励机制。通过物质和精神激励,激发会计人员干事创业的激情,使其以饱满的热情和过硬的业务本领投身于本职工作。<sup>[3]</sup>

#### 2.提高单位负责人重视程度

内部控制的核心是“控权”,关键是“一把手”。单位内设机构的设置及人员配备都与单位负责人的重视程度相关。按照内部控制规范有关要求,只有单位负责人高度重视内部控制工作,亲自主持单位内部控制制度的建立,完善内部审计等内部监督机制,才能保证内部控制机制的有效发挥。通过实行内部控制审计,从机制层面提升单位负责人对财务管理内部控制重要性的认识。内部控制能不能发挥作用,关键在于“一把手”的重视程度。只有“一把手”的大力推进,内部控制才能真正发挥作用。

### (二)加强预算管理,强化预算控制

部门预算是财务工作的起点。财务部门牵头,结合单位内部各部门开展预算编制工作。财务部门与各业务部门之间进行充分有效的沟通协调,使预算编制与业务需求、资产配置相结合。运用零基预算、标准预算等先进的预算编制方法,打破传统的基数加增长模式的预算编制方法,对列入部门预算的项目进行论证、借助专家进行评估。细化项目预算,科学、合理编制部门预算。强化绩效预算管理。凡列入预算的项目要明确绩效目标和绩效指标,明确每一项目预算的责任人,强化项目预算责任人的责任追究。部门预算不准确、不全面,对预算执行带来冲击,更无法有效对预算进行评价。

强化预算执行授权审批管理,认真落实三重一大决策机制,对重大资金标准以下的事项明确审批人的职责权限、审批方式。对重大资金审批实行会议研究,集体决策方式。审批人在审批时,对出现审批不合理的问题时,不能予以办理,要及时向上级部门进行报告。<sup>[4]</sup>

### (三)充分发挥内控机制的相互牵制作用

一是通过在基层行政事业大力推行国库集中支付制度改革,资金实行零余额清算,单位结余资金保留在国库账户,防止单位截留、滞留资金。

二是按照财政部有关加强行政事业单位内部控制评价的要求,对单位资金管理内部控制进行评估,查找薄弱环节和存在的漏洞进行改进。通过实行不相容岗位相分离、内部授权审批、预算控制、定期资产清查、对账、内部稽核、审计等措施,确保内部控制机制落实落地。逐步提升自身财务管控质量,提高内部控制效率,降低财务风险。

### (四)加大信息系统研发力度,提高信息化水平

国库集中支付制度顺利实施,内部控制规范的大力推行,需要强大的信息系统作为支撑。一是行政事业单位通过电子支付系统,完善预警规则,建立预算执行动态监控联动机制,打通了财政部门、行政事业单位之间资金内部控制的信息共享机制,实现了财政资金支付全程追溯和跟踪。信息资源的共享互通,为国库集中支付效率的提升和资金的实时内部监控提供保证。二是通过电子支付系统与记账核算系统无缝衔接,将各单位的会计处理程序进行了规范、统一,实现了岗位人员分工的牵制,会计信息的真实性与有效性有了较大提高。三是通过推进公务卡系统、差旅费网上报销,对单位财务资金和账户的实时监控,财政部门对各个单位的资金从部门预算编制、生成预算指标、资金额度下达、资金支付的具体流向可以全程控制和监督,提高各单位财政资金支出的透明度。财政部门对各单位资金监控链条的延伸,有效加强了单位资金的内部控制,对减少徇私舞弊、违法违规现象打下坚实基础。

## 三、结语

综上所述,国库集中支付制度深入推进及其与内部控制机制的有效结合,加强了行政事业单位内部财务控制,规范了行政事业单位的财务行为。尤其是以国库电子支付系统为支撑的公务卡、差旅费网上报销、会计核算系统的推广应用,有助于行政事业单位实现资金的可追溯,减少徇私舞弊、违法违规现象,能够有效降低单位财务风险,提高会计信息质量。

## 参考文献

- [1]刘亚兰.基于国库集中支付制度下对事业单位预算管理探讨[J].财会学习,2021(09):80-81.
- [2]负立刚.国库集中支付制度下的行政事业单位内部控制研究[J].大众投资指南,2021(05):94-95.
- [3]李美霞.国库集中支付角度下行政事业单位内部控制研究[J].财会学习,2021(02):187-188.
- [4]张芳.基于国库集中支付制度的行政事业单位内部控制分析[J].当代会计,2020(22):145-146.