

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2021.36.061

行政事业单位内部控制问题及对策研究

王迎献

(赤峰市松山区第四中学,内蒙古 赤峰 024005)

摘要:行政事业单位是非营利组织,在国家各项管理活动中起到中流砥柱的重要作用,必须时刻加强自身内部控制,有效防范舞弊、腐败行为的发生。本文分析了行政事业单位内部控制在管理活动中的重要意义、实施现状以及面临的主要问题,通过单位管理理念、方案优化设定、内控制度梳理、全过程评价和监督等方面进行风险识别,从谋篇布局到细化方案,从细化流程到评价监督,探讨如何进一步加强行政事业单位的风险管理,从实战角度提出了相应的风险管理应对策略,以期帮助提高行政事业单位内部管理水平 and 风险防范能力。

关键词:行政事业单位;内部控制;实施现状;管理对策

几年来,行政事业单位内部控制工作引起了党和国家的高度重视,为进一步提高单位内部管理水平,加强廉政风险防控机制建设,真正把权力关进制度的笼子,财政部制定了《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》及具体配套实施办法,对行政事业单位内部控制提出了更高要求。本文从分析行政事业单位内部控制的产生背景、认识误区和存在主要问题入手,对单位控制理念、设定方案、完善制度、评价监督等方面进行系统梳理,从谋篇布局到细化方案,从细化流程到评价监督,研究探讨从单位层面到业务层面进行内部控制建设的宏观设计和微观调整,加强行政事业单位的风险识别、风险评估和风险应对工作,分析当前行政事业单位存在的管理薄弱环节,从实战角度提出管理对策,有效防止错误和舞弊的发生。^[1]

一、行政事业单位内部控制概述及其在管理活动中的重要性

(一)行政事业单位内部控制概述

行政事业单位内部控制是行政事业单位领导层、中层干部和全体员工共同实施的,旨在实现行政事业单位各项管理活动合法合规、高效运行的内部控制过程,是行政事业单位内部管理活动的重要有机组成部分,其组成要素可以细分为:内部控制所处的内外部环境、风险评估、风险应对、内部控制活动、信息及沟通、内部控制监督等等,是行政事业单位在履行各类行政或社会管理职能、实现单位总体目标的过程中面对存在的重大风险而采取相应风险应对策略的内部约束和规范的系统工程,同时也是行政事业单位将决策、执行和监督融为一体的系统的管理工程。

(二)行政事业单位内部控制规范体系在管理活动中的重要性

一个单位如果没有行之有效的内部控制制度,所有权力不被关进制度的笼子是存在重大管理风险的。内部控制强调以预防为主,建立高质量的行政

事业单位内部控制规范体系,有助于提升行政事业单位内部管理水平 and 风险防范能力,提高行政事业单位管理的办事效率,防止错误和舞弊的发生。^[2]

二、我国行政事业单位内部控制的实施现状

(一)在管理理念上存在认识误区

主要表现为行政事业单位重发展、轻管理,内部控制意识薄弱,出现照抄照搬其他单位的内控机制等不切实际的现象。有的单位通过聘请第三方外部机构帮助单位评估管理风险、设计好内控制度后便将其搁置一边,没有进行系统消化,内化为单位的管理机制。各项内部控制制度应该随着外部国际环境、国家政策、行业发展状况、单位的长远发展等因素的变化进行适当调整。

(二)单位业务层面方案固化,内控制度流于形式

主要体现在:内控组织不健全,岗位设置不合理,职责分工不明晰,不相容岗位分离落实不到位,业务流程没有体现风险节点与防范措施,没有围绕防范风险而展开设计。内控制度应该运用先进的管理方法和措施,彻底分离不相容岗位,真正做到:分岗设权、强制轮岗、分事行权、授权管理、归口控制、预算控制、信息公开,达到相互制衡、相互监督的良好效果,保证单位各项业务在决策、执行、监督等方面实现三权分立,促使单位各项核心业务做到流程化、标准化、规范化。

(三)内部控制手册不完善,缺乏具体工作流程和配套指引

在实践中,很多单位在建立内部控制的过程中,仅是将现有单位的部门职能、岗位职责、各类管理制度进行简单罗列组合,最后汇总成单位的内控手册,仅从制度而言缺乏决策、执行、监督的完整程序,而且有的仅是部门处室的制度,甚至不能上升到单位层面。在内部处室职能方面,没有进行科学合理的工作流程梳理,对每一项职能如何具体开展工作,没有工作流程与配套指引,更无内控可谈。即使内控

形成手册,在内部控制各项检查中也是不合格的,按照内控评价的打分标准也是缺少各种关键要素的。

单位的业务流程一般分为两类,一是风险管控类流程,比如业务的决策、审批、授权等,很多单位认为审批签字业务即是业务流程与流程图,缺少全部过程的监督与评价;二是业务类活动、专项业务需要根据内控的需求,按照决策、执行和监督相对分离、相互制约的原则,采取不相容岗位相互分离、归口管理等内控措施,对业务工作进行细化梳理,明确风险,设计关键风险控制节点,结合关键不相容岗位职责分工,授权管理等方面,建立相关流程和配套指引。^[1]

(四)过程管理简单粗放,缺少评价与监督

在实务中,大多数单位存在内部控制不严、财务数据不准、会计信息失真等一系列管理漏洞,给行政事业单位的体制改革造成了负面影响。纵观行政事业单位内控工作在评价监督方面还存在漏洞。单位内控管理是科学的内部控制规范体系,内控流程与配套指引的建立与梳理要落实到具体的业务流程中,固化到单位的信息化系统中,内控才能真正地为单位管理服务。

三、完善行政事业单位内部控制的对策研究

(一)从管理理念为突破口,做好内部控制建设单位层面的宏观设计

单位领导班子必须系统学习内部控制相关文件精神,以管理理念为突破口,进行总体宏观设计。首先,对单位整体层面进行现状调研和风险评估,科学分析、系统甄别单位层面存在的管控风险,判断内控制度存在缺失、空白和模糊的一切领域,判断制度衔接是否紧密,是否合法合规地进行各项经济管理活动和具体业务活动,是否安全和有效使用国有资产,真正做到财务信息真实、完整和准确,有效防范舞弊和预防腐败现象的发生,合理确定各种风险应对策略。

其次,要依据全面性原则、重要性原则、制衡性原则、适应性原则,确立单位层面的内控方案,包括建立健全议事决策机制,即贯彻落实党中央“三重一大”工作部署,对本系统本单位重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资、大额资金使用、大宗资产采购、基本建设项目,重大外包业务、对外投资融资业务等要充分酝酿、民主决策,按照规定的权限和程序实行集体决策审批或者联签制度。按照科学、精简、高效、透明、制衡的原则,合理设置内部职能机构。按照不相容职务相互分离的要求,明确各个岗位的权限和相互制约关系。制定组织结构图、业务流程图等内部管理制度,促使全体员工正确履行职责。同时也包括以下内容:决策和执行的组织结构及职责分配的调整,议事决策程序的完善,岗位设置和岗位责任书的制定和签订,财务核算体系的优化,单位管理文化氛围的塑造优化,内控信息技术的升

级和改进等等。^[4]

(二)加强业务层面的方案优化,明确工作任务且制定工作目标

1.对单位业务层面的内控方案进行优化

以单位的各项管理职能为出发点,对各项业务流程进行科学梳理,设定明晰的各职能部门岗位职责,有效衔接各个环节、每一项业务上下游业务的责任,彻底消除责任缺位、职责不明的情况,优化主要业务流程,综合编制业务流程图,重点建立各要害部门的职责负面清单。

首先要根据单位各业务流程的自身特点,每个行业、单位具体情况有所不同,要区分对待,找准每项业务流程中的风险管控节点,制订有针对性的防控措施;其次应按照党风廉政建设主体责任“一岗双责”的要求,单位内部操作规程中不仅要明确各项业务中各岗位的责任,同时列明单位主管领导和主要领导的责任和监督责任;再者要在单位内部设定不相容职务分离控制、相互监督,特别是以下工作岗位必须分离:授权批准与业务经办、业务经办与会计记录、会计记录与财产保管、财产保管与稽核检查、稽核检查与业务经办等。经研究定为重点岗位的,有效衔接防控措施与相关岗位内部控制办法,按不同风险等级对各类岗位制定具体防控措施;最后风险防范措施应根据具体业务环节的实际情况,本着实事求是的原则将业务风险防控与廉政风险防控有机结合,避免发生错误和舞弊行为。

2.明确内部控制各项工作任务,制定内部控制工作责任目标

充分运用云计算、大数据等现代科学技术和信息化管理手段,与本系统、本单位的实际情况相结合,加快构建内部控制体系。构建预算业务内部控制、收支业务内部控制、资产管理内部控制、政府采购业务内部控制、建设项目内部控制、合同管理等属于业务层面的内部控制体系。在此基础之上,与单位内部原有各类管理制度进行有效衔接,避免前后制度两层皮,科学合理地进行有机整合,建立健全各项内部管理控制制度。

(三)制定内部控制管理手册,全面执行内部控制管理工作

建立内部控制工作机构,在总体框架下开展系统、详细的工作,单位设立的内部控制工作机构具体职责为:依据决策机构出台的总框架,进一步细化内部控制流程步骤,全流程全过程对关键岗位工作人员进行有效管理和监督、编制和上报财务信息等工作,查找各种潜在的风险管控点,制定具体内部控制管理手册,经单位领导班子会议研究同意后组织实施。

建立系统、全面的内部控制管理手册,主要应包括以下内容:预算业务控制、收支业务控制、流动资

产和固定资产控制、基本建设控制、政府采购控制、经济合同控制、票据管理控制以及内部监督管理等内容。

实施单位内部控制的主要步骤：一是单位内控宣传、培训、学习等启动阶段。做好内部控制启动工作非常重要，开展宣传、培训和其他学习教育活动，全员全面了解实施内部控制规范的实施的重要意义、坚持的基本原则、执行的内容和方法。二是风险评估诊断、管控手段设计阶段。查找潜在的管理风险点，开展各类业务活动的风险识别、风险评估和风险应对活动。对单位层面和业务层面现有的工作制度和业务内容进行风险判定，区分重大、中等和低级风险，完善各项业务风险控制流程。运用内部归口管理、授权审批、不相容岗位相互分离化等手段化解用人上的风险，应用流程控制、预算管理、会计控制、信息公开等不同控制方法，采取行之有效的风险管控措施。三是搭建单位层面、业务层面内部控制制度的基本框架阶段。根据设计的各项风险管理措施，单位总体层面建设做到内控组织建设、制度建设、机制建设和信息化建设总体高屋建瓴，业务层面建设细化到位。管控措施、权利职责、业务流程融入内部控制机制，按照不同层面的内部管控要求，管理制度流程化、规范化、系统化、信息化。四是单位内部控制组织实施阶段。有效分离单位各项业务活动的决策、执行、监督职能，完善议事决策机制和内部监督机制；建立健全培训、轮岗、评价、监督等人员管理机制；部门之间沟通、联动机制顺畅、高效；加强内部控制信息化建设，科学规范风险评估和内部控制方法；形成人人注重风险防范、处处强化责任意识的良好氛围，使内部控制深入人心，内部控制工作走向常态化、规范化轨道，内部控制工作不断落地开花，结出累累硕果。^[5]

(四)加强内部控制的全程管理，内部控制的评价监督工作贯穿始终

1. 组织层面的过程管理要求

一是强化内部控制的组织领导。建立党政一把手为负责人的最高管理层面的内部控制领导组织，负责组织制定单位总体层面内部控制工作方案，领导班子要总揽全局，下设工作机构进行具体工作，牵头部门根据单位实际情况来确定，可由财务部门或业务部门来具体组织实施。

二是精心谋划，周密布局。从单位整体层面布局开始，到具体业务层面落墨，涉及评价、监督等方面方面工作，部署精细、时间紧迫、任务繁重，人员管理做到边学习、边执行、边评价、边监督，制度建设做到边梳理、边整改、边完善，内部控制管理体系做到权责明确、执行有力、管理科学、运行有效。

三是贯彻落实单位领导班子的主体责任和监督责任。落实主体责任和监督责任客观要求领导班子

必须落实主体责任和监督责任，加强组织协调力度，明确职责分工，深入基层解决实际问题，全程体现评价和监督工作。单位党政主要领导必须组织到位、领导到位、授权到位，评价和监督到位。首先要确定职能与职责，根据本单位定岗定编的管理模式，结合内控工作的需要，制定适合本单位的内控工作方案，尤其做好单位层面的顶层设计，内控工作领导组织、具体工作组织、评价监督组织等是必不可少的，即使在单位已经形成了系统完善的内部控制手册之后，再优化组织架构同样凸显重要。其次要继续关注流程与职责、职能的匹配，关注不相容岗位相互监督的匹配。根据对各项业务实施过程的详尽梳理，将流程图与职能、职责相互匹配落到相应的部门和人员，从而达到不相容岗位的相互之间监督制衡。

2. 单位内部控制管理各要素的全程贯穿

归纳起来就是要实现管理制度化、制度流程化、流程岗位化、岗位职责化、职责表单化、表单信息化、信息全程化、全程监督化、监督全体化的。

3. 建立内部控制监督与评价体系

根据相关法律法规和内部控制规范的要求，综合运用个别访谈、调查问卷、专题讨论、穿行测试、实地查验、抽样分析等方法，对所有业务活动进行合法合规、真实完整、资产安全等进行监督和评价，结合上述实际情况，对内部控制的科学性和有效性进行自我评价，也可以聘请中介机构作为第三方进行客观的监督和评价，出具评价报告，上级主管部门作为主体验收方进行监督和评价，发现和解决内部控制过程中出现的各类问题，提升行政事业单位内部管理水平 and 风险防范能力，提高行政事业单位管理的办事效率，防止错误和舞弊的发生。

四、结语

通过几年的宣传和试行，行政事业单位对于单位内部控制工作已经高度重视，所有员工领会内控的基本内涵，了解业务工作重心，群策群力。本文通过对内部控制的理念层面、业务层面、组织层面存在的问题进行了分析，并提出了相应的解决措施，以期使各项制度得到真正落实，行政事业单位从源头上杜绝错误和舞弊现象。

参考文献

- [1]唐丽,邓彦.行政事业单位内部控制研究文献综述[J].行政事业资产与财务,2018(16):34-35.
- [2]刘学锋.行政事业单位固定资产内部控制研究[J].中国乡镇企业会计,2017(04):143-144.
- [3]何勇.事业单位货币资金内部控制研究[J].现代营销(下旬刊),2017(09):248.
- [4]栾岩.事业单位采购管理内部控制研究[J].全国流通经济,2017(16):40-41.
- [5]梁佩珊.事业单位内部控制与财务风险防范分析[J].财经界,2021(24):110-111.