

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2023.04.020

# 行政事业单位内部控制现状调研与改革创新研究

谢婧丹

[佛山市第三人民医院(佛山市精神卫生中心),广东 佛山 528000]

**摘要:**内部控制是当代管理工作中的重要内容之一,健全的内部控制机制也是做好行政事业单位管理的必要条件。内部控制是行政事业单位强化内部管理的有力抓手,依托内部控制机制可将本单位的管理行为纳入制度化和规范化的轨道,切实提高管理效率效能。近些年,我国财政部陆续出台一系列关于内部控制规范的相关文件,对行政事业单位开展和落实本单位内部控制工作提出明确建设指引和新的更高要求。行政事业单位应结合本单位自身实际和特点,逐步建立健全内部控制机制,并依托该机制开展管理。本文以行政事业单位内部控制工作的改革与创新为主要研究对象,分析内部控制机制对行政事业单位管理的作用、存在问题及相关问题形成原因,并结合实际提出改善内部控制工作的对策和建议。

**关键词:**行政事业单位;内部控制 问题原因;对策建议

本文提出的行政事业单位内部控制是指,行政事业单位在坚持内部控制建设原则的基础上,为实现单位控制目标,在单位内部采取自我控制和约束、自我评价与调整,对本单位经济活动的风险进行防范和管控的一系列措施和程序。该项工作是以资金管控为核心,通过建章立制规范单位经费管理。构建单位内部控制体系的重点包括:全面梳理并优化各类经济活动的工作流程,明晰各项业务的环节,评估经济活动风险,制定风险防范策略及应对预案等具体工作。通过重点关注内部控制建设的组织架构、工作机制、制度健全现状、关键岗位管理以及流程建设情况等开展单位层面的风险评估;通过重点关注预算、收支、政府采购、资产、建设项目、合同等管理落实业务层面的风险评估,充分运用制度、信息技术等手段强化内部管理的科学性和有效性。

## 一、加强行政事业单位内部控制建设的重要性

第一,规范单位各项经济活动有序开展,保障财政资金合理使用。内部控制要求全过程控制,即贯穿于单位经济活动和管理工作的决策、执行和监督的全过程。提升财务管理工作的内部控制建设促进经济活动资金的合理规划和科学分配,确保单位财政资金的有效配置。第二,加强权利监督约束,推进依法行事与廉政建设。内部授权审批控制、不相容岗位相互分离、信息内部公共等控制方法使关键部门、岗位和人员实现相互制衡,控制权限,发挥相互监督作用,有效防止违法乱纪的滥权行为。第三,合理使用资源,提升公共服务效果。以建立健全内部控制机制为着力点,管理制度化、制度流程化、流程信息化,提高单位自身组织管理水平,合理配置单位内部资源,全面提升服务效率效能。

## 二、行政事业单位内部控制中存在的问题及原因

### (一)对内部控制建设的重视程度不足

第一,部分行政事业单位主要负责人对内部控

制建设是“一把手”负责制的认识不到位不全面,单位领导对建设内部控制工作意识薄弱不清楚必要性,管理层思想上对内部控制建设工作的忽视严重影响相关工作在单位的推广和实施。第二,少数行政事业单位认为内部控制建设工作只是财务部门的工作,而事实上这是“一盘棋”工作,需要单位其他部门、关键岗位甚至全体人员的积极配合和参与,把内部控制工作融入整体业务。第三,内部控制工作大多情况下基于上级财政部门的牵头,单位欠缺主观能动推进内控机制的构建和完善,致使内控工作大多流于形式,无法及时发现问题,无法令内控工作发挥真正作用。

### (二)内部控制关键岗位人员轮岗管理执行不到位

部分单位关键岗位尚未建立轮岗和不相容岗位相互分离机制,也未明确关键岗位轮岗的目的、范围、程序和相关纪律要求等。另外,部分单位还由于受编制限制,存在岗位安排不合理的现象,如不相容岗位一人多岗。这不仅违背行政事业单位内部控制互相制衡的原则,还大大增加关键岗位人员舞弊及腐败风险。

### (三)内部控制风险评估机制工作待完善

风险评估是内部控制必不可少的构成因素。第一,部分行政事业单位的风险评估相关制度尚未建立。只有建立健全风险评估制度,明确风险评估的原则、方法、内容、程序和周期等,才能指导单位开展风险评估工作,提供风险防范的前提和基础。第二,风险评估的原则、方法、程序、结果运用未明确。风险评估工作包括但不限于风险识别、风险分析、风险排序、风险应对策略制定与执行落实等。部分单位风险评估机制工作只停留在制度层面或未实现全面铺开。第三,部分单位未按照财政部发布关于行政事业单位内部控制的规范性文件相关要求开展年度

风险评估工作。实施路径从设定控制目标出发,通过全面系统收集相关信息,形成风险分类清单进行分析,制定可执行的应对措施并落实,最终形成年度风险评估报告<sup>[1]</sup>。

#### (四)内部控制评价工作待加强

第一,部分单位尚未设立较为完善的内部控制监督与评价制度。建立健全具体的内部控制评价办法是开展工作的前提。第二,未明确内部控制监督与评价的工作程序和管理要求。规范内部控制的评价程序和细化具体评价内容,有利于加强内控评价体系的全面性。第三,未定期开展内部控制设计合理性和执行有效性的评价和检查监督。部分单位所设立的内部监督机制不科学,与内控的关键管控点不匹配,监督工作实施不到位。

#### (五)内部控制制度及流程图体系建设不全面

第一,部分单位尚未构建有效保证制度体系规范运作的机制。生搬硬套其他单位的相关制度,不能与本单位实际日常业务有效结合,可执行性不强。制度管理归口职能不明确,存在履职风险。第二,未定期根据法律法规及规范性文件的变化,以及单位内部机构设置及职责调整变化及时动态修订相关制度。制度更新滞后,导致现行制度不符合实际要求,不便于执行。第三,制度审批流程图建立不完善。建立具体业务流程图和流程说明等文档,是推动单位经济业务活动有序开展的重要指导。

#### (六)内部控制信息化水平需进一步提升

现阶段各行政事业单位内部控制信息化程度差异较大,原因分析如下。第一,部分单位虽已建立起涵盖事权管理、预算管理、收支业务、资产管理等方面的行政管理和业务模块管理信息系统,但由于数据接口不一致或软件体系差异等原因使得信息模块间基于相互独立,无法实现信息关联、数据共享等功能,大大制约内部控制工作的效率。第二,“重财务内控轻业务流程”是大多信息系统存在的突出问题,如在合同管理、资产管理等经济业务中对付款控制尤为关注而对其他环节的控制有所忽略,导致未能形成完整的业务内控信息化全过程监控。第三,单位内部搭建信息化系统的人才缺乏,外包专业软件公司针对单位情况开发系统的费用过高,且后期的维护更新升级需再付费,一般单位经费不足难以负担;另外,外来软件公司对单位业务深广度不熟悉,建立起的信息化平台运用效果差强人意<sup>[2]</sup>。

### 三、行政事业单位内部控制的改革与创新对策

#### (一)加强对内部控制建设工作的重视

行政事业单位针对内部控制建设工作参与度不高的现状,首先,需要强化意识,加强领导组织,层层压实责任,在全单位营造内部控制环境氛围。其次,加大宣传及普及力度,将内部控制建设融入单位文

化建设中。通过单位文件、专题培训讲座、以及将内控知识纳入员工继续教育考核内容等形式,重点宣传内部控制管理理念,增进全体人员的风险意识,逐步在单位范围内形成内部控制文化共识。最后,各部门设立内部控制专员岗位,一方面有利于提高人员参与度调动积极性,另一方面有利于健全部门间内控工作的沟通协作和交流,为完善系统的内控工作流程和机制提供有力保障。

#### (二)加强定期轮岗及不相容岗位分离管理

首先,行政事业单位需根据单位实际情况制定关键岗位定期轮岗的相关制度,明确轮岗目的、范围、周期及程序等。其次,在高风险领域如资金收支、招标采购、基建工程等领域开展关键岗位定期轮换,充分调动岗位交流。部分由于人员紧张确实不具备轮岗条件的单位,应发挥专项审计的监督控制作用,防范舞弊风险。最后,对于重点经济业务领域的关键岗位在界定岗位职责分工时,应遵循内部控制互相制衡原则,重点体现不相容岗位相互分离、相互制约和相互监督的要求。例如财务部门应当设置收支、审核、稽核、票据管理和印章管理的专人专岗。

#### (三)推进内部控制风险评估机制工作的构建

第一,建立风险评估机制。明确风险评估牵头部门或成立风险评估工作小组,根据风险评估制度中的原则、方法、程序等,定期开展单位内部风险评估工作。第二,定期组织风险评估。通过与单位负责人和管理层进行问卷调查、访谈、集体讨论或与行业标杆比较等定性风险评估方法,数据集中趋势分析的定量风险评估方法,查找单位各项重要经营活动、业务量大的领域和不相容岗位的风险,如行业政策风险、预算管理风险、采购计划制定风险、信息系统风险、合同风险等。对辨识出的风险发生可能性的高低和风险发生对单位实现目标的影响程度进行评分,绘制风险坐标图,确定风险等级。对风险特征进行描述并明确风险管理责任主体。有条件的单位建议完成风险评估定性标准清单及定量标准清单。第三,明确风险评估工作程序。风险评估工作小组组织开展风险排查评估,制定下发通知及相关表格,明确工作要求。各部门负责人结合本部门的重点业务内容和流程具体组织实施其职责范围内的风险排查评估工作,对上期已排查出的风险评估是否在可控范围内并持续跟踪,对本期新增风险重点关注。风险评估小组负责汇总和审核各部门的风险评估资料,结合定性定量风险评分,编制风险评估报告。第四,完成年度风险评估报告。根据风险评估结果,制定风险应对策略和具体措施,将风险发生的可能性和影响程度控制在单位可接受的范围内,并提出下一步风险管理的工作建议。报告提交至单位主要负责人和单位党委工作会议审议,同时对重大风险

领域和风险事项多发的业务环节持续关注跟踪,要求相关部门定期汇报整改进度<sup>[3]</sup>。

#### (四)完善内部控制评价工作

第一,结合本单位内部控制实施与运行的实际情况,制定具体的内控评价办法,规范评价内容和程序,实行问责制度和内控评价报告。第二,推进岗位责任制,对各部门和岗位在内部控制工作中职权和责任进行明确和划分,分岗设权、授权管理、分事行权,落实内控任务责任到岗,以推进问责制度的落实。第三,每年至少开展一次内控评价工作。畅通内控信息反馈渠道收集单位经济活动相关资料(如组织职责文件、管理制度文件),对单位层面和业务层面的现状进行梳理,从风险管理和内部控制的角度对各项经济活动管理有效性进行评估,提出优化建议,出具单位内部控制管理调研诊断报告。第四,定期安排内部控制评价与监督专职岗位人员参加有关风险管理、内部控制、财务管理、资产管理、合同管理、采购管理、基建工程管理、信息化管理、组织人事管理等方面专业培训,切实提高相关人员自身管理水平,保证内部控制体系评价与监督工作的高质量开展。

#### (五)加强内部控制制度及流程图的全面建设

第一,明确单位内部制度的统一归口管理部门,由其负责制度的规范管理。明确设置各类制度的起草、审批、监督等权责关系。切合单位自身实际,适当借鉴兄弟单位的优秀内部控制工作经验,为我所用。第二,建立制度的规范性管理程序,涵盖制度建立、颁布、实施、修订、梳理直至废止的全过程。建立单位内部规章制度的动态管理机制,根据法律法规更新、单位内部机构设置调整等实际情况的变化,归口管理部门督促相关部门对其职责范围内的制度及时进行补充或修订。第三,组织制度宣贯和培训,引导单位全员对更新的管理制度理解到位,确保制度执行的有效性。第四,建立健全内外部监督检查机制,强化第三道防线的保障作用。建立独立的内部审计部门,采取日常监督和专项监督相结合的方式对制度关键管控点、重大经济活动和主要业务往来单位进行常态化审计事项。

#### (六)提高内部控制信息化水平

第一,进一步提高单位行政事业单位内部控制信息化水平,将制度、流程、表单等内控假设成果嵌入内控管理系统。以合同管理业务为例,合同管理系统实现由合同签订前预审处理、合同备案、制定合同支付计划、推进和提醒合同计划、合同归档、合同结项、合同变更、合同支付及合同质保金等全过程的管理。以信息化手段优化管理流程,将各环节关键节点的风险都纳入信息化控制中,记录和保存管理相关信息文件,实现信息集成。在信息系统中设置

自动校验规则进行提示,大大减少如录入错误等人为操作类差错。第二,搭建内部控制管理信息平台时重点关注六项业务(预算管理、收支管理、资产管理、合同管理、采购管理和建设项目管理)系统的互联互通,实现信息共享。如整预算管理与合同管理系统,当合同预审判断出有跨年的支付,则系统会自动生成相关年度的预算指标,并同时在预算管理系统中生成。第三,单位信息部门加强与外部有经验软件开发商的协作,牵头与各业务部门的骨干组成顾问团队,助力软件开发公司搭建单位定制的内控管理信息平台。要求各部门负责人签名验收,确认信息平台的关键管控点是否有全方位覆盖、表单设计是否符合业务流程规定等。第四,建议当地财政部门统一开发业务层面的信息化系统,建立符合内部控制要求的标准模板,再组织各单位相关人员进行集中培训和实践操作。一方面有利于提高内部控制信息化建设覆盖率;另一方面有利于减轻各单位独立开发信息系统平台的经费压力。

#### 四、结语

综上所述,有效的内部控制体系对于行政事业单位持续稳定发展和履行公共受托责任起到积极作用。内部控制工作能够规范行政事业单位的经济行为,保障财政资金合理使用,有效控制防范廉政风险,提升公共服务效果。现阶段行政事业单位内部控制工作虽取得一定成效,但仍存在诸多问题。行政事业单位要加强对内部控制建设工作的重视,通过培养人才队伍,加强岗位管理,推进风险评估机制构建,完善内部控制评价工作,加强单位内部控制规范管理手册全面建设,以及提高信息化水平,以此不断提高单位内部控制水平。

#### 参考文献:

- [1]陈蕾.行政事业单位内部控制建设现状与对策[J].财经界,2020(10):173-175.
- [2]苏云飞.行政事业单位内部控制探讨[J].商讯,2020(11):161+163.
- [3]陈白.基层行政事业单位内控制度建设问题探析[J].预算管理与会计,2020(1):48-49+23.