

浅谈基层行政事业单位如何做好内部控制

王丹阳

(吉林省四平市农业综合行政执法支队, 吉林 四平 136000)

摘要: 内部控制既是行政事业单位的一项重要管理活动, 又是一项重要的制度安排, 还是行政事业单位治理的重要基础。实施好内控规范, 对于提高单位管理水平, 改进公共服务的质量和效率, 规范财经秩序, 建设服务型政府都具有重要意义。内部控制如果失控, 将会严重影响行政事业单位自身的工作效率和会计信息的真实性, 更严重的是对国家财政资金的安全失去保证, 造成国有资产的流失。内部控制作为管理的重要组成部分, 发挥着极其重要的作用, 它的建立、规范与完善尤为重要。

关键词: 全球经济 财政资金 内部控制

中图分类号: F8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9082 (2023) 05-0284-03

一、行政事业单位内部控制的概述

行政事业单位内部控制是单位为实现控制目标, 通过制定制度, 实施措施和执行程序, 对经济活动的风险进行防范和管控。该系统由内部控制环境, 风险评估、控制活动、信息与沟通和内部监督等要素组成。具体体现为各项内部管理制度以及落实制度所需的控制程序和措施, 为实现控制目标而应对风险的自我约束和规范过程。

二、基层行政事业单位内部控制的目标及原则

基层行政事业单位的内部控制, 以提高单位的公共管理服务效能为基础, 对单位的公共功能进行加强, 保证单位的财产安全可靠, 在行政事业单位层面、业务层面, 对其进行风险管控。单位建立和实施内部控制应达到以下目的。

一是合理保证行政事业单位经济活动在法律法规允许的范围内进行, 避免违法违规行为的发生, 这是行政事业单位内部控制最基本目标。

二是合理保证单位资产安全性和使用有效, 行政事业单位的货币资金和其他资产存在被挪用贪污盗窃的风险, 必须加强控制, 确保资产的完整安全。同时, 资产损失浪费使用效率低下, 配置不合理, 也是内部控制必须着力解决的问题。

三是确保单位财务信息真实完整。财务信息是对单位经济活动的客观反映, 提供真实完整的财务信息是行政事业单位的法定义务, 也是解除受托责任的必要方法, 内部控制应为其提供合理保证^[1]。

四是提高公共服务的效率和效果。有效管理和提供公共服务是行政事业单位的职责, 履行职责的好坏直接影响提供公共服务的效果与效率。建立和实施内部控制能够改善单位内部管理, 提升服务水平, 有利其职责的履行^[2]。

单位在建立和实施内部控制过程中, 应当遵循以下几个基本原则。

1. 全面性原则

内部控制应当运用于单位经济活动前期决策, 执行环节, 后期监督的全过程, 覆盖经济活动所涉及的各种业务和事项, 实现对经济活动的全面全过程控制。同时, 还要求单位的所有相关工作人员包括单位负责人都要参与内部控制建设工作^[3]。

2. 重要性原则

全面控制基础上, 内部控制应当关注单位重要经济活动和经济活动的重大风险, 采取控制措施更为严格, 确保不存在重大缺陷。

3. 制衡性原则

内部控制应在单位内部的部门管理, 职责分工、业务流程等方面形成相互制约和监督。

4. 适应性原则

内部控制应当在符合国家规定在单位实际情况上, 随着外部环境的变化单位的经济活动的调整和管理要求的提高, 不断的完善与修订。

三、内部控制普遍存在的问题

目前, 虽然在内部控制的研究上取得一些成果, 出台了一些政策法规, 但人们对内部控制理论的认识还很有限。

1. 内部控制意识薄弱、体系不健全

受固有观念影响, 往往不重视对内部控制的建设与管理, 对内部控制的理解也存在片面的认识, 忽视内部控制对管理的影响。有些单位虽然制定了内部控制制度, 但实施情况不尽如人意, 规章制度的制定多流于形式, 执行力度不够, 常常有章不循。

2. 内部控制环境不理想

内部控制的第一要素是控制环境，它是其他控制要素的根基，控制环境的好坏，直接影响到内部控制的实施效果，单位层面长期内部环境失效，必然导致内部控制目标无法实现，从而导致没有应对风险的能力，长期处于高风险中。

3. 缺乏有效信息与沟通渠道

信息和沟通在于单位所有活动之中，良好的信息与沟通渠道，能够及时处理内部与外部发生的各种事项，提高办事的效率和效果。普遍的信息与沟通渠道，多是由上至下，决策实施情况不能及时反馈，管理层面不能及时做出调整与修改，沟通不到位，信息传递滞后，会来不及在危机发生前进行防范，带来严重后果。

4. 风险意识淡薄，对其评估不到位

目标一经确立，必须识别和评估为实现这些目标所面临的风险，只有把风险控制在所承担的范围之内，才能保证单位的正常运转。部分管理层在决策时，会带有很大的主观意愿，不能对决策的风险进行客观的评估，当风险来临时，不能及时做出有效反应，造成严重损失。

5. 监督方法单一，作用弱化

监督是实现内部控制的重要方法，内部控制能否有效发挥作用，很大程度上取决于监督能否有效执行，单位中承担监督职能的多是兼职机构，如果内部机构不健全、独立性不强等问题，会影响到内部监督作用的发挥。

四、如何做好内部控制工作几点思考

1. 强化提高内部控制意识

内部控制包括会计控制，管理控制，业务控制和监管控制。内部控制的成功或失败取决于行政机构中员工的控制意识和行为，而单位负责人是关键。首先，增强单位领导者的责任感，并真正建立了对内部控制系统构建的“首先负责主题”的认识。通过向个人分配责任，可以实现内部控制的作用。建立用于内部会计控制系统的评估系统并加强问责制系统。组织定期的培训将增强公共机构对内部控制系统构建重要性，增强其内部控制意识，并获得对内部控制系统构建的支持，从而创造了良好的内部控制环境。同时，我们应该摆脱传统的内部控制概念，并在公共机构中建立对内部控制的系统和整体观点。其次，按权责明确的原则，设置单位的内部机构，建立和健全内部控制，关键岗位职工定期轮岗，加强职工的文化教育，建立有效的相互制衡，激励奖惩的机制，充分调动整个内部控制队伍的积极性，形成单位的内部控制人人参与，人人有责的良好

氛围，培养高尚的道德观、价值观，全面营造良好的内部控制环境。

2. 强化内部控制制度建设

建立和完善制度是加强内部控制的重要保证。事业单位在制定和修改内部控制制度时，应以国家法律法规为依据。同时，根据单位内部实际情况和外部环境对内部控制的影响，设计一套有效的内部控制制度，识别失控环节，明确自控重点，培养自我约束和自控能力。由于事业单位编制有限，人员较少，会存在一人多职现象。因此，在岗位设置和人员配置方面，要注意区分不相容的岗位。例如，出纳不得兼任会计或审计员，采购不得兼任财产托管人，与资金支付业务有关的印章和票据不能由一人集中保管，单位法定印章和财务专用章应分开保管。对关键岗位实行轮岗制度和强制休假制度，防止弄虚作假。制定授权审批制度，明确单位领导和部门负责人的审批程序和审批权限，明确重大决策、重大事项、重要人员任免、大额资金支付等事项。按规定的权限和程序实行决策审批或联合签字制度。

3. 强化预算管理及各部门的协调配合

预算管理是行政事业单位管理的核心，贯穿于整个事业单位的经营活动之中。加强预算管理主要体现在编制和执行过程中。首先，准确的准备是必要的。业务部对企业年度发展计划进行详细论证和细化。财务部从财务的角度为各部门和业务预算提供编制预算的原则和方法，并对各种预算进行汇总和分析。单位负责人亲自负责对年度预算进行实际考核，力求做到预算零基准和预算精细化，特别是在编制支出预算时，各部门应根据本年度的实际需要申报预算。财务部门根据本单位当前财务状况，负责汇总审核、核定具体支出金额，细化预算收支项目，明确各项支出的方向和用途，在支出过程中加强预算执行，防止任意调整、追加预算、超预算、扩大预算范围等行为。要增强法律意识，严格执行制度，控制集体欺诈行为的发生，抓好专项资金的使用和管理，抓好财政支付授权资金的管理。事业单位还应当建立健全科学的评价体系，结合实际科学公正，统筹兼顾，采用比较法、最低成本法、因素分析法等方法，对本单位预算执行情况进行绩效评价。单位的自我评价结果主要通过项目支出绩效自我评价表体现，做到内容完整、权重合理、数据真实、结果客观。同时，创造机会，加强部门间的沟通与沟通，使内控工作获得更多的理解与配合，减少检查过程中的人为阻力，保证控制管理的顺利进行，并将评价结果作为改进预算管理、完善政

策、安排部门未来年度预算的依据。

4. 强化完善内部审计功能

组建正式的内部审计组未能真正履行其应有的职能。事业单位是政府机关的一部分，这就决定了内部审计必须具有一定的权威性。因此，事业单位应制定切实可行的内部审计法规。而应定位于促进各地区加强内部管理，规范财政收支行为。应将内部审计提升到内部控制评价等更高层次，使其既能作为外部审计的补充，又能发挥其独特的优势和作用。

机构规模大、组织健全的事业单位应设置相对独立的内审机构，配备具有丰富业务能力和实际工作经验的专职人员，主动设定审计内容和安排，审计结果不受财务部门的制约。因此，注重并加强独立机构内审模式，尽量建立与财务部门相对独立的内审机构，在制度建设方面着重加强确保审计职权顺利实施开展的政策制定。

5. 注重培养积极向上的，创建“人本管理”的组织文化氛围

组织内部控制中，内部控制制度外的事实，控制权普遍存在于各个管理层次和操作层面，它们对组织的战略发展和日常管理的影响，不可忽视。对这块制度外的控制空间除了合理配置进行激励和约束，还需借助于精神层面的鼓励和满足。通过尊重人格和个性独立，满足员工的成就感来获得对内部控制的能动，合理的实施，且这种实施是建立在组织整体利益至上的基础上。

在实践中逐渐形成和发展起来为整体团队所认同并遵守的价值观和职业理念与精神是单位的灵魂，融入一切管理活动之中，是推动持续发展的不竭动力，加强文化建设，特别是培育积极向上的价值观和社会责任感，倡导爱岗敬业，开拓创新、诚实守信和团队协作精神，强化风险意识以此引导和规范员工行为。形成整体团队的向心力，促进长远发展，加强文化的宣传贯彻，促进文化建设在内部各层级的有效沟通，切实做到文化建设与事业发展的有机结合，增强员工的责任感和使命感，良好的文化氛围形成，有利于增强员工认同感，增强凝聚力，树立诚实有信的理念，从而避免舞弊事件的发生，利于单位内部控制工作的顺利开展。定期举办内控制度学习，通过视频会议等方式加大对基层财务、国有资产、政府采购等人员的继续教育培训力度。将具有较高推广价值和借鉴意义的典型案例选择出来，供单位各部门学习借鉴。除了上述方面，还需要人力资源的合理配置，及时识别系统分析与实现内部控制目标相关的风险，合理确定风险应对策略，同时加大信息

系统的改造和投入，充分运用信息技术加强内部控制，建立与管理相适应的信息系统，促进内部控制流程与信息系统的有机结合，实现对各类业务和事项的自动控制，减少或消除人为操纵因素。

6. 加大内部监督管理力度

单位应当建立健全内部监督制度，明确各相关部门或者岗位在内部监督中的职责权限，规定内部监督的程序与要求，确保内部监督检查工作有序开展。根据监督与执行分离的基本原理，内部控制的内部监督不能由具体组织实施和日常管理工作部门承担。对于设立了独立内部审计部门或者专职内审岗位的单位，应当指定内部审计部门或者专职内审岗位作为内部监督的实施主体，同时还应当发挥内部纪检监察部门在内部监督中的作用。对于没有内部内审部门或者专职内审岗位，或者内审部门人手不足、力量薄弱等原因无法有效履行内部控制监督检查职能的单位，可以成立内部监督联合小组履行相应的职能。负责内部审计部门或者专职内审岗位应当定期或者不定期检查单位内部管理制度和机制的建立与执行情况，以及内部控制关键岗位及人员的设置情况等，及时发现内部控制存在的问题并提出改进建议。党委应当根据本单位实际情况确定内部监督检查方法、范围和频率，通常不能少于一年一次。内部控制的外部监督主要由财政部门 and 审计部门承担，同时，应当充分发挥纪检、监察等部门的作用，构建严密的外部监督网络。对于财政部门的检查意见和建议，审计部门揭示的内部控制的缺陷应当进行积极整改。

结语

总之，事业单位的内部控制构建是一项系统工程，需要各方面的共同努力的内部控制构建，又是一个动态改进与管理过程，不仅有文本制度更需要可行、易操作，更要实施好。随着时代的不断变化，事业单位应结合自身所处行业和经济环境的变化，及时对内部控制制度进行修改和完善，以更好地实现内部控制目标。

参考文献

- [1]张承玲.浅谈事业单位如何做好内部控制工作[J].新经济,2014(20):98.
- [2]朱锦勇.论行政事业单位如何做好内部控制信息披露工作[J].当代会计,2017(7):55-56.
- [3]姜丽范.行政事业单位如何做好内部控制工作[J].现代审计与会计,2019(1):35-36.