

行政事业单位内部控制存在的问题及改进建议

刘洁

武汉市计量标准质量研究院

DOI:10.12238/ej.v8i9.2921

[摘要] 内部控制是行政事业单位管理制度中的重要组成部分,完善内部控制制度有助于提高财产使用效率、降低行政成本、加强廉政风险防控机制建设等方面有着重要的作用。基于此,本文针对行政事业单位内部控制实施过程中存在的问题,提出相应的改进建议。

[关键词] 行政事业单位; 内部控制; 内部审计

中图分类号: F239 文献标识码: A

Problems and improvement suggestions in internal control of administrative institutions

Jie Liu

Wuhan Institute of Metrology Standards and Quality

[Abstract] Internal control is an important component of the management system of administrative institutions. Improving the internal control system plays an important role in improving the efficiency of property use, reducing administrative costs, and strengthening the construction of anti-corruption risk prevention and control mechanisms. This article proposes corresponding improvement suggestions for the problems existing in the implementation process of internal control in administrative institutions.

[Key words] Administrative institutions; Internal control; Internal auditing

引言

内部控制作为组织治理和风险管理的核心机制,其理论与实践经历了从单一会计控制向全面风险管理框架的深刻演变。在现代公共治理体系中,健全有效的内部控制对于保障公共资源安全、提升公共服务效能、预防腐败风险具有不可替代的基础性作用。聚焦我国行政事业单位,作为国家治理体系和公共服务供给的重要载体,其内部控制建设虽取得一定进展,但仍面临诸多挑战。深入剖析当前内部控制环境存在的不足与监督执行环节的薄弱,是推动制度落地生根、提升治理现代化水平的关键切入点。本文旨在探讨我国行政事业单位内部控制的现状、核心问题,并提出切实可行的改进建议。

1 内部控制的演变

内部控制在人类社会发展史中控制无处不在。控制按系统论、控制论的解释是达到目标的能动作用,控制按管理学的解释是按照计划标准衡量所取得的成果,并纠正所发生的偏差,以确保计划目标的实现。内部控制的起源通常与独立审计师的要求联系在一起,大致经历了三个阶段,内部控制的初始阶段(内部牵制阶段),其核心原则在于:任何单一人员既不能完全掌控一项业务的全过程,也不能独自完成关键控制环节。必须通过多人参与的交叉复核或相互制衡机制,以防范错误和舞弊风险的发生。内部控制发展的第二阶段——内部会计控制阶段,其核心目

标聚焦于保障单位会计信息的真实可靠、完整准确,并确保资金与资产的安全完整。内部控制发展的第三阶段被明确称为“内部控制阶段”。其重要里程碑包括:1936年,美国注册会计师协会(AICPA)在《注册会计师对财务报表的审查》中首次正式提出内部控制定义;1992年,美国反虚假财务报告委员会下属的发起组织委员会(COSO)发布《内部控制整合框架》报告,这标志着内部控制进入了系统化、整合框架的新纪元。与此同时,COSO框架体系持续演进:2003年7月发布了《企业风险管理——整合框架》的征求意见稿;随后于2004年9月进一步推出《企业风险管理——整合框架》^[1]。这份具有里程碑意义的报告在内部控制的基础上进行了重大拓展,明确将企业风险管理确立为内部控制发展的新范畴。

当前,我国内部控制规范体系呈现出鲜明的行政主导特征,主要依靠政府颁布法规,从外部强制要求各类单位遵循执行。自20世纪90年代起,我国在企事业单位中全面推行内部控制建设。发展至今,企事业单位在内部控制领域已基本实现规范化、法制化运行,具备了明确的制度依据和法律保障。

我国内部控制规范发展历程:2006年6月上交所发布《上海证券交易所上市公司内部控制指引》,2006年9月深交所制定《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》,2006年6月6日国资委出台《中央企业全面风险管理指引》,2008年财政部等五部委印发

《企业内部控制基本规范》(2009年7月1日实施), 2010年财政部等五部委印发《企业内部控制配套指引》(2011年1月1日起境内外同时上市公司施行)。2014年财政部制定《行政事业单位内部控制规范(试行)》, 旨在提升管理水平、规范内控、防控廉政风险, 确保经济活动合规、资产安全、财务信息真实、防范舞弊腐败、提高公共服务效能。该规范明确了行政事业单位内部控制是通过制度、措施、程序管控经济活动风险以实现目标。2015年财政部发布《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》。2017年1月财政部印发《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》。党的十八届四中全会要求强化内部权力制约, 对关键部门和岗位实行分权、轮岗和流程控制, 防止权力滥用。

2 我国行政事业单位内部控制现状

行政事业单位的内部控制除了一般企业内控的要求外, 还有保证国有资产资产安全的要求, 是提升治理效能的重要手段。虽然国家逐渐制定了各种政策, 但是在内部控制实施执行的过程中, 仍然存在多维度的问题^[2]。

2.1 内部控制环境存在的问题

本文将从内部控制制度的重视程度, 劳动者综合素质不高和信息传递受限制等方面, 考虑内部控制环境存在的问题^[3]。

(1) 行政事业单位对内部控制了解不深, 不知道内部控制会对单位各项工作的风险产生重大影响。部分事业单位尚未建立内部控制制度, 另有一些单位虽已建立制度, 但在实际执行中流于形式, 未能发挥应有作用, 为节省人员而违反职位不相容职位分离原则、为简化手续而不严格执行授权批准手续, 甚至忽视掉复核检查工作等等, 甚至于把会计人员等同于付款员, 无视会计人员对重要决策乃至业务管理的参与权, 致使内部控制制度流于形式。另外, 内部控制制度在事业单位形同虚设, 主要依赖于上级部门的下达的文件及检查要求, 并没有根据单位的实际情况, 认真设计内部控制, 也并没有按照相关原则设置岗位, 规避风险。注重于应付各类检查, 和遵守文件内容的执行。会计人员存在重核算、轻控制的思想普遍存在, 导致有些业务流程不规范, 某些审批流程不合规, 也无法在关键环节进行有效监控, 从而使内部控制的执行受到影响。内部审计、会计监督、财产清查等重要的内部控制工作不能有效执行。

(2) 劳动者的综合素质不高影响有效执行内部控制。我国劳动者的综合素质不高会影响到内部控制的执行。特别是目前某些事业单位财务工作人员的业务素质与其工作岗位不匹配, 有些甚至是从其他非财务专业人员或是业务部门人员调过来从事财务工作, 没有经过专业学习的人员, 对风险的认识, 对制度的理解, 对内控的执行都会有很大差异, 使得内部控制的有效执行受到限制。另外, 在日常会计继续教育培训中, 也忽视了对内部控制环节的培训, 导致人员对内部控制的认知程度不高, 容易忽视内控的作用。此外, 行政事业单位普遍存在认识偏差, 将内部控制视为财务部门的专属职责, 既不设立专门的内控机构, 也将财务部门视作内控主体, 这样导致单位整体内部控制建设薄弱,

并且本来财务部门就是受到单位内部控制制度的监控, 财务部门就是内控的执行部门, 造成自己监督自己的局面。

(3) 信息传递受限制。良好的内部控制需要依赖畅通的信息沟通, 保证单位里的每个成员都能明确自己的权利和职责。但是我国行政事业单位重视对上级部门负责, 主要是应对上级部门的下达的各类文件及各种检查, 忽视平级部门的有效联系和沟通, 从而导致各部门之间信息传递受限制, 不能及时发现内控流程存在的问题, 并采取相应措施加以解决。另外, 有些应该公开的信息被单位领导控制, 未告知一般员工, 导致他们对自己在内部控制中的角色及应承担的责任模糊不清, 很难发挥内部控制的作用。

2.2 监督执行力度不够

内部审计是内部控制的重要环节, 但是某些事业单位不设内部审计机构, 即使设置了内部审计机构也没有按照相关规定对单位经济活动的合法合规性、资产的使用效率、财务信息的真实完整性进行审计。事业单位的外部监督是内部控制监督体系的重要组成部分, 与内部审计等内部监督方式共同构成制约权力运行的关键机制。主要是通过像财政局、审计局等政府部门监督, 这些部门关注于事业单位财政资金使用的合理合规性, 不能全方位对事业单位内部控制情况进行监督。如果出现问题, 也主要是对单位进行处罚, 而忽视了对领导和相关责任人的处罚, 使得内部控制的重视程度被忽视。

3 内部控制的改进建议

3.1 优化行政事业单位内部控制环境

首先要加大全员对内部控制的了解程度, 不仅要了解内部控制的含义、概念, 还要了解内部控制发挥的作用, 并且要有效执行内部, 特别是单位“一把手”更要重视内部控制制度。让他们参加关于内部控制制度的相关培训班, 让他们了解最新的制度文件和政策, 加强内部控制意识, 强化自身责任。同时, 要在单位进行有效的宣传和内部控制文化建设, 内部控制不仅仅是单位领导和个别财务人员的事情, 更是关系到组织的每一位成员的事情, 每个人在这个组织架构体系中都有相应的权利和责任, 都扮演着十分重要的角色, 形成“人人参与, 人人负责”的内控文化, 从而优化内部控制环境。

其次, 改善单位用人机制, 加强专业人才培养。加强专业人才培养是保障内部控制体系有效运行的关键。首先, 要建立选拔专业人才的机制, 要公平合理的选拔人才, 全面引入竞争手段, 配合岗位所需要的学历、职称和专长选拔适合的人才。同时, 定期组织内部控制相关培训, 提升现有人员的专业素养和实务操作能力。培训要做到应培尽培, 全员参与, 将风险管控理念深入人心。业绩考评也要具有全面性, 不仅关注其业务素质, 也要考评职业道德。另外, 要建立合理的量化考核指标和奖惩机制, 将考核结果与职工奖惩结合起来, 通过物质及精神上的奖励来激励与促进职工参与内控工作的积极性, 对违背内控原则的行为, 要加大处罚力度, 逐步完善内控制度体系建设。

第三,消除信息传递的限制,及时传递内控制度和文件,使得各部门之间能有效进行信息沟通,促使内部控制实施部门紧密联系、实时监控,防止控制盲区产生。

3.2加强内外部监督控制力度

第一,加强内部监督控制力度。行政事业单位应设立内审机构或内部监督部门,由其负责评估内部控制实施效果、系统排查内控缺陷、优化业务流程规范;同时需建立长效机制,通过定期检查与不定期抽查相结合的方式,持续跟踪内控执行效果。打造专业化的监督人才队伍,选拔具备财务、法律、审计、风险等专业知识的人员担任监督工作,并定期培训,更新知识技能。另外,在日常工作中,就要使得日常监督贯穿全过程,把内控责任落实到每个成员,并纳入岗位职责考核,并且对于特定业务领域、重大项目或关键环节要进行深入检查。单位领导是内部控制实施的第一责任人,应该带头执行内部控制的规定。通过宣传和培训,提高全体员工的内部控制意识和业务水平,为加强内部监督提供人员保障。

第二,加强外部监督控制力度。外部监督主要是政府机构如财政局、审计局等,还有社会中介机构如会计师事务所等,这些外部监督机构可以有效监控单位的内部控制的有效性,对单位整体情况进行监控,对单位整体风险进行评估。根据有关政府机构如财政局等部门的要求,需要公开财务预算、决算信息,通过这种方式,能够公开行政事业单位财务状况和项目资金的使用情况,接受社会公众的监督。如财政局、审计局、纪检等外部机构能够定期对行政事业单位财务收支的合理、合规性进行有效监督,对行政事业单位预算执行的进度进行监控^[4],对业务流程的合理性进行评估,对重大项目的执行效率效果进行检查,能够防范重大风险的发生。审计局等部门可以定期或不定期对事业单位进行项目的专项审计或对事业单位整体情况进行审计,对审计中发现的问题进行严肃处理,并将审计结果向社会公开,增强审计监督的威慑力。还可以聘请社会中介机构,如会

计师事务所等,对事业单位的财务报表、内部控制制度等进行审计和评估^[5]。这些社会中介机构能够为事业单位提供客观、公正的审计报告和建议。通过引入社会中介机构监督,能够提高事业单位内部控制的透明度和公信力。

4 结语

综上所述,我国行政事业单位内部控制建设正处于深化发展的关键阶段。当前存在的内部控制环境基础不牢、监督执行力度欠缺等问题,严重制约了制度效能的充分发挥。要破解这一困境,必须双管齐下:一方面,着力优化内部控制环境,通过强化领导责任、培育内控文化、提升人员素质等措施,筑牢制度运行的根基;另一方面,必须显著加强内外部监督控制力度,整合内部审计、纪检监察力量,并有效引入人大、审计、财政等外部监督,形成监督合力,确保内部控制制度得到刚性执行。唯有如此,才能切实提升行政事业单位的风险防控能力和公共服务水平,实现国家治理现代化的目标。

[参考文献]

- [1]方红星.内部控制-整合框架[D].大连:东北财经大学出版社,2008.
- [2]方静.行政事业单位财务内部控制存在的问题及对策[J].行政事业资产与财务,2023(8):66-68.
- [3]朱洁.行政事业单位财务内部控制制度存在的问题及对策研究[J].中国经贸,2018(4):172-173.
- [4]李明.基于内部控制视角下行政事业单位全面预算管理问题与对策[J].财经界,2024(21):78-80.
- [5]吕昂.关于加强行政事业单位会计内部控制的探讨[J].时代经贸,2012(6):183-184.

作者简介:

刘洁(1983—),女,汉族,湖北武汉人,硕士,中级会计师,研究方向:内控。