

全面预算管理视角下事业单位的内部控制措施研究

宁嘉文

启元实验室

DOI:10.12238/ej.v8i10.2991

[摘要] 立足于《行政事业单位内部控制规范》与全面预算管理的协同要求,发现并了解目前事业单位普遍存在的预算编制执行监控缺位等现实问题,探索更多有效路径以促进事业单位健康发展,是建设社会主义现代化强国的必经之路。本文在分析事业单位预算内控面临的困境基础上,提出构建以预算管理为主线、以内控规范为框架的整合性管控体系,旨在为事业单位提升治理效能提供有效的实践参考。

[关键词] 全面预算管理; 事业单位; 内部控制

中图分类号: F812.3 **文献标识码:** A

Research on Internal Control Measures of Public Institutions from the Perspective of Comprehensive Budget Management

Jiawen Ning

Qiyuan Laboratory

[Abstract] Based on the collaborative requirements of the "Internal Control Standards for Administrative Institutions" and comprehensive budget management, this study aims to identify and understand the common problems of budget preparation and execution monitoring in public institutions, and explore more effective paths to promote the healthy development of public institutions. This is a necessary path for building a socialist modernized strong country. Based on the analysis of the difficulties faced by budget internal control in public institutions, this article proposes the construction of an integrated control system with budget management as the main line and internal control standards as the framework, aiming to provide effective practical references for improving governance efficiency in public institutions.

[Key words] comprehensive budget management; government-affiliated institutions; internal control

引言

国内各企事业单位财政管理体制持续深化,事业单位预算管理正从传统收支记录工具向战略管控手段转型,但就当前的内控体系来看尚不足以完全适应全面预算“全员参与、全额覆盖、全程控制”的管理需求。对此,本文解构并揭示编制粗放化、执行软约束等问题的成因,探索将预算控制节点嵌入业务活动全过程的优化路径,以期为破解事业单位“重预算轻内控”的治理困境提供方法指引。

1 事业单位预算内控的现实困境

1.1 预算编制环节的典型问题

在预算编制过程中普遍存在着业务部门与财务部门沟通壁垒导致的信息不对称现象,各部门往往基于历史支出数据简单套用基数增长模式进行预算申报,缺乏对业务发展实际需求的系统论证,这种编制方式不仅造成资源配置效率低下,更使得预算方案难以真实反映事业发展目标^[1]。项目预算编制过程中由于前期调研不充分,经常出现为争取经费而虚构项目必要性的

情况,导致预算安排与实际业务需求产生结构性偏差,当预算执行阶段发现资金用途与申报意图不符时,又不得不通过频繁调整预算来弥补前期缺陷,严重削弱了预算的严肃性和指导性。

1.2 预算执行过程的控制失效表现

事业单位预算执行阶段普遍存在审批程序形式化的问题,即使建立分级授权审批制度,审批人员也往往只关注到票据形式的合规问题,忽视支出事项和预算目标之间的关联度审查,使审批流程更像是一种财务手续,而失去了应有的实效功能。此外,预算调整缺乏刚性约束,部分单位为了规避预算调整审批,就采取化整为零的方式,将大额支出拆分为多个小额支付,甚至通过改变经济分类科目变相调整预算用途,导致资源错配,预算控制目标落空。而由于缺乏有效的追溯问责机制,预算执行偏差的责任人很难认定,这也进一步加剧了预算软约束问题。

1.3 绩效评价与监督的实践短板

现行绩效评价体系存在指标设计机械化的问题,绩效指标往往直接套用财政部门通用模板而未能与单位战略目标有效衔

接,导致评价结果无法真实反映预算实施效果。绩效评价多集中于合规性审查而忽视效益性分析,评价过程重材料形式轻实质内容,这种“为评价而评价”的做法使得绩效管理流于表面。内部审计机构受制于行政隶属关系难以保持独立性,审计建议往往让位于行政决策,加之审计人员专业能力不足,难以为预算管理提供有价值的改进意见,监督职能的弱化使得内控缺陷难以及时发现和纠正。



图1 全面预算管理框架

2 全面预算管理视角下事业单位的内部控制措施

2.1 预算编制阶段的控制措施创新

建议构建业务部门提报基础需求、财务部门核定资源边界、内控部门评估风险敞口的三方联审机制。在预算编制初期,即建立跨部门联席会议制度,通过定期召开由单位主要负责人主持的预算协商会议,保证业务发展规划与财务资源配置方案在风险评估框架下实现动态校准,以破除传统编制过程中的信息孤岛现象,使预算方案既符合事业发展实际需要,又具备风险可控特征。尤其对于重大项目预算申报,必须实施由业务骨干、财务专家和内审人员共同参与的可行性论证流程,从源头上杜绝虚构项目套取资金的行为。在公用经费定额标准制定方面,建议引入作业成本法重构核算模型,通过精准识别行政运行中各业务活动的成本动因,将办公费、差旅费等常规支出按照业务属性分解为决策支持、公共服务、运营维护等作业单元,据此建立差异化的定额指标体系。例如,可区分政策研究类会议与日常协调类会议,制定分级会议费标准,避免“一刀切”式定额造成的资源错配,同时为预算审核提供量化依据^[2]。为强化预算编制的战略导向功能,还需建立滚动项目库管理制度。要求所有拟申报项目必须提前半年入库并完成前期评审,库内项目按照紧急程度与战略匹配度实施动态分级管理,未入库项目原则上不得纳入年度预算安排。在编制技术层面,建议推广运用标准作业模板,针对不同业务类型设计包含资源配置逻辑链、绩效指标关联度、风险控制关键点等要素的格式化申报表格,通过结构化填报引导业务部门系统梳理预算需求的合理性与必要性,同时为后续绩效评价提供可追溯的决策依据。值得注意的是,所有创新措施的实施必须配套相应的责任约束机制,明确业务部门对申报数据的真实性负责,财务部门对资源配置的合规性负责,内控部门对

风险评估的准确性负责,通过编制环节的责任固化形成闭环管理的基础框架。

2.2 预算执行过程的动态管控措施

建议构建基于业务流程关键节点的嵌入式控制机制。在财务核算系统中,开发具有智能拦截功能的预算执行监控模块,通过预设经济分类科目额度阈值与业务事项匹配规则,对大额异常支出实施系统自动阻断并触发复核流程。如此一来,能够有效地识别化整为零的拆分支付行为,例如当单日同一供应商累计支付超出预算额度时,系统将自动冻结付款指令并推送预警信息至内控部门,从根本上杜绝人为规避监管的操作空间^[3]。在强化预算刚性约束方面,建议建立预算调整的负面清单制度,明确规定除自然灾害等不可抗力因素外,涉及经济分类科目间调剂超过原预算10%或项目间资金调剂超过20%的情形必须提交职代会审议,并将预算执行偏差率纳入部门负责人年度绩效考核指标体系,实行预算执行率与绩效工资总额联动的奖惩机制,促使业务部门主动关注预算执行进度与目标的匹配度。为破解审批流于形式的问题,建议重构分级授权审批标准,将传统基于金额大小的审批权限划分为“金额+风险”双维度管控模式。对高风险事项,如资产处置、对外投资等,不论金额大小均需提交领导班子集体决议,同时要求审批人员必须签署明确的责任意见书,详细说明支出事项与预算目标的逻辑关联性,倒逼审批主体履行实质性审核职责。在动态监控层面,建议实施月度预算执行对标分析制度。由财务部门按月编制包含支出结构异常波动、项目进度滞后、资金沉淀率等关键指标的预警报告,通过经营分析会形式向决策层揭示执行偏差,并建立从问题发现到整改验收的闭环追踪机制。尤其要建立预算执行责任追溯体系,在会计凭证系统中增设预算责任标识字段,保障每笔支出均可追溯至具体项目负责人。结合年度内控审计,对重大预算偏差事项开展专项责任认定,将问责结果与职务晋升、评优评先直接挂钩,形成“预算编制一执行一问责”的全链条责任传导体系。

2.3 绩效评价与监督体系的再造方案

建议重构以战略目标为导向的多维评价框架,在财政部门通用模板基础上引入战略解码技术,组织业务骨干将单位年度重点任务分解为可量化的关键成果指标,并将其与预算项目精准锚定,形成具有机构特色的个性化绩效指标体系。具体要涵盖预算资金配置效率、业务目标实现程度与财务合规水平等维度,例如对科研类项目需设置成果转化率、专利产出量等核心效益指标,而对运维类项目则侧重设备完好率、服务满意度等运营指标,通过差异化的指标设计确保评价结果真实反映预算实施成效^[4]。为破除评价形式化弊端建议建立“双轨并行”的评价实施机制,常规性支出由单位内设机构按季度开展过程评价,重点监控预算执行与目标实现的同步性;重大项目则引入省级财政部门备案的第三方专业机构开展终期审计,重点验证资金使用的经济性与目标达成的有效性,两类评价结果均需公开接受职工代表大会质询。在强化监督独立性方面建议建立审计委员会垂直管理制度,委员会成员应由上级主管部门委派的财经专家

与职工代表共同组成,赋予其对年度审计计划、内审报告及整改方案的终审权,内审部门负责人实行上级主管部门派驻制以规避行政干预。同时开发绩效评价结果动态反馈系统,将评价发现的预算编制缺陷、执行偏差等问题自动推送至新年度预算编审环节,形成“评价—反馈—优化”的闭环管理机制。与此同时不能忽视建立绩效责任回溯制度,对连续两年评价结果未达标且无正当理由的项目负责人,启动预算申报资格冻结程序并移送纪检监察部门核查,通过刚性约束倒逼绩效主体责任落实。

2.4 信息平台建设的整合方案

建议构建以预算控制为主线的集成化管理平台,通过制定统一的数据交换标准和接口规范,打通预算编制系统、国库支付系统与资产管理系统之间的技术壁垒。在基础数据治理层面需建立涵盖经济分类科目、项目库编码、责任中心的标准化学典库,要求所有业务系统必须调用中央字典进行数据生产,确保同一预算项目在不同系统中的标识完全一致,为后续监控分析提供可信数据基础。平台架构设计应当采用微服务模式开发预算全流程监控组件,重点建设具有多维度穿透查询功能的可视化驾驶舱,决策层可通过动态热力图实时掌握各部门预算执行进度与目标偏离度,当系统检测到项目支出偏离预算目标值超过预警阈值时自动触发阻断机制并向归口管理部门推送核查指令。为支撑三方联审机制运转,平台需开发预算编制协同工作平台,支持业务部门在线填报项目可行性方案、财务部门同步审核资金合理性、内控部门标注风险等级的三方并行操作模式,所有历史审批痕迹及修改建议均留痕可溯。此外,平台应该嵌入基于机器学习算法的智能分析模块,通过对历史预算执行数据的深度挖掘自动生成资源错配风险提示,例如当某类会议费支出连续两季度超预算且未达预期效果时,系统将在新年度预算编制阶段自动标注该项目建议压减额度^[5]。在安全保障方面建议建立分级授权管理体系,根据岗位职责配置差异化的数据访问权限与操作指令集,对敏感操作如预算调剂、支付退回等事项实施操作人、复核人、审批人的三重电子签证制度,同时建立操作日志的区块链存证机制确保所有行为不可篡改。最终形成预算编制、执行监控、绩效反馈的数据闭环,使预算控制从传统的事

后检查转向全过程动态干预,为全面预算管理提供坚实的技术支撑。

表1 平台功能与现实痛点对应关系

现实困境	平台解决方案	控制逻辑
系统数据孤岛	统一数据交换标准	破除信息壁垒
预算执行滞后监管	可视化驾驶舱预警	实时动态干预
跨部门协同不足	在线协同工作台	固化三方联审
历史经验利用不足	智能分析模块	数据驱动决策
操作风险控制薄弱	区块链存证机制	强化责任追溯

3 结束语

综合前文所述可知,事业单位内部控制效能的提升必须依托预算管理闭环来实现,具体如上述所讲可以建立预算编制与风险评估的联动机制,可以强化执行过程的关键节点控制等,以保证有效解决当前存在的控制碎片化等问题。建议今后的实践研究中进一步探索不同层级事业单位的差异化实施策略,以及数字化技术在预算内控一体化中的应用深度,从而持续优化公共资源配置效率与风险防范能力。

[参考文献]

- [1]陈丽金.全面预算管理视域下事业单位内部控制体系的构建途径[J].纳税,2024,18(36):97-99.
- [2]孙美娴.事业单位内部控制中预算管理一体化的应用研究[J].中国科技投资,2024,(36):59-61.
- [3]黄祯珍.基于内部控制的行政事业单位全面预算管理问题研究[J].商业2.0,2024,(35):37-39.
- [4]杨艳菊.内部控制视角下行政事业单位预算绩效管理探讨[J].财会学习,2023,(34):170-172.
- [5]丁章丽.全面预算管理理念下事业单位内部控制体系建设研究[J].理财,2023,(12):13-14+17.

作者简介:

宁嘉文(1989--),女,汉族,北京人,硕士,会计师,研究方向:事业单位全面预算管理、军工科研项目经费全流程管理。