

# 行政事业单位内部控制制度的建立与完善

■ 曹玉清

(哈尔滨市水文水资源勘测总站, 黑龙江 哈尔滨, 150023)

## 一、引言

当前,行政事业单位内部控制管理已取得初步成效,一些单位通过科学的内部管理方式取得了较大的成功,并积累了较多的经验。但是,还有部分单位在进行内部控制管理改革时,推进缓慢,效果不佳,究其原因,要么是思想认识不到位,不能充分理解内部控制管理的精髓,要么是执行不到位,人才配备不足,落实举措不切实际。行政事业单位内部控制制度的建立与完善,要在充分认识内部管理制度对于推动行政事业单位发展的重要意义的前提下入手。只有这样,行政事业单位才能更加精准施策,找到适合本单位发展的有效办法。本文对内部控制制度在行政事业单位的重要意义进行分析,并提出行政事业单位内部控制制度建立过程中将遇到的难题和困境,然后围绕这些具体问题提出解决对策,最后,根据注重内部控制风险评估、推动监督评价方式改革、加强内部控制信息化建设三个方面,提出行政事业单位内部控制制度创新优化思路。

## 二、内部控制制度在行政事业单位的重要意义

行政事业单位通过梳理流程、健全制度、实施措施、完善程序,建立以防范风险管控为核心,以控制手册和评价标准为主体,以单位内部管理为基础,以外部监管部门积极引导、中介机构有效服务为支撑,全员参与、全业务覆盖、全过程监控的内部控制实施体系,以切实增强单位的内部管理水平和权力运行机制,推动廉洁高效、人民满意的服务型政府的建设。

### (一)有利于提升单位内部治理水平

内部控制是从财务信息、法律规章等方面强化单位科学管理。一方面,行政事业单位可以通过内部控制的方式,综合整合人力、信息等资源,为领导做决策提供科学依据,从而提高内部治理水平。另一方面,内部控制可以有效应对各类风险,提前进行风险评估,提高单位抵御风险的能力,并从决策、管理、程序等方面,优化内部控制路径,为行政事业单位提升内部治理水平提供更多可能。

### (二)规范内部权力运行

内部控制有清晰的风险识别程序和内部管理流

程,能够帮助行政事业单位内部权力更加规范、科学地使用和运行。并且,在此基础上,内部控制还能够规范权力使用空间和范畴,约束权力越位。这一点对于行政事业类单位尤其重要,能够避免人力资源和财务的无端销号、规范内部权力运行程序,让行政事业单位管理科学化、规范化发展。

### (三)促进依法运行

行政事业单位在执行内部控制管理过程中,将涉及财务信息管理、流程管理等内容。这些内容都需要严格遵循财务相关制度、法规和事业单位管理相关制度和法规,确保内部控制在整个管理过程中依法运行。这样不仅能够推动内部控制在行政事业单位管理中形成有法可依,执法必严的法制框架,还有助于让内部控制管理更加顺畅,更容易让单位职工信服。

### (四)推进廉政建设

内部控制促使行政事业单位管理者必须严格按照内部控制规章制度进行管理,这规范了权力使用的空间、范围和对象,让行政事业单位内部控制管理和廉政风险管理紧密结合。在工作内容和程序上实现交叉渗透,能够有效规避因职责不清或者管理空白区等领域的廉政风险,推动行政事业单位廉政建设同业务工作建设紧密结合,极大地完善行政事业单位廉政建设体系。

## 三、行政事业单位内部控制制度建立过程中遇到的难题和困境

### (一)思想认识还有待提升

内部控制在行政事业单位的运行是否彻底、程序是否规范、效果是否显著、执行是否到位,关键还是要看相关人员的思想认识是否到位。部分事业单位在推动内部控制管理上主要存在人员思想认识不到位、执行力度上不够等问题,归根结底,还是思想认识有待提升。部分行政事业单位认为内部控制只和财务管理部门相关,因此未能将内部控制和单位日常管理或者业务工作紧密结合,在推动上不积极、不主动,等靠现象明显。而财务部门索要内部控制报告时,则存在现筹措,现统计数据的情况。在业务工作推动和内部控制管理上结合不紧密,甚

至完全脱离内部控制,将致使内部控制在行政事业单位的运行效果不佳。

## (二)体系还有待健全

内部控制在行政事业单位的管理和运行中,不是单独存在的一项管理制度,而是综合财务、业务和常务管理内容的综合行政管理方式。但是,部分行政事业单位单纯地将内部控制划为财务管理内容或者综合常务管理内容,缺少从宏观上把握和统筹单位全部事项管理,因此内部管理体系尚未建立或者建立不够全面存在较多,致使行政事业单位在内部管理中应对突发事件或者跨部门交叉时间能力不足或者执行效果不够明显,影响和制约了行政事业单位管理效能的提升。

## (三)人才队伍建设力度有待提升

大部分行政事业单位在内部控制管理中主要依靠现有财会专业人员。但是,部分单位在财务人才队伍方面,还存在人才补充不足、队伍不稳定、年龄结构比重不科学等情况,这也成为了制约行政事业单位内部控制管理的重要人才影响因素。第一,部分行政事业单位受编制等因素影响,不能稳定、持续地补充专业人才,缺少对财务专业人才队伍建设的重要性的认识,导致人才补充不足,影响了内部控制管理工作。第二,还有一些单位有充足的专职财务专业人才,但是缺少对其培训和技能提升方面的规划,导致财务管理人员对内部控制的认知和理解不到位,制定的措施不能有效应对工作上的突发事件,制约了内部控制管理效能。第三,部分事业单位内部控制管理人才年龄结构不合理,不能形成老、中、青“传帮带”的年龄结构,制约了内部控制管理的长久推动。

## (四)宣传教育力度有待提升

对于行政事业单位而言,内部控制不是财务部门的专一事项,也不是领导决策的唯一结果,而是体现单位整体管理效能的一种评价方式。部分事业单位在对内部控制的宣传教育力度上较为欠缺,导致大部分员工不理解什么是内部控制,也不清楚内部控制对于单位管理的重要意义,认为内部控制只关系到几个部门,与自己的工作内容不相关,进而影响了行政事业单位员工在推动和执行内部控制管理的积极性,制约了内部控制在行政事业单位发挥管理效能。

## (五)典型经验总结不到位

在行政事业单位管理中,管理方式和管理内容随着事业单位属性而有所不同。一般情况下,照搬

照抄好的内部控制管理经验并非好的方法,仍然需要相关单位对好的内部控制典型经验进行总结和提炼,从中发现内部控制管理规律。

## 四、行政事业单位内部控制制度建立与完善策略

### (一)提升对内部控制的认知

事业单位要加强内部控制建设,首先就要对其重要性、紧迫性有清晰的认知。一方面,部门单位负责同志要绷紧内控这根弦,持之以恒抓落实,将内部控制和单位统筹管理紧密结合,将内部控制管理和业务工作管理紧密结合,从领导决策层面提升对内部控制的认知。另一方面,行政事业单位要加强员工的培训力度,提升整体员工对于内部控制管理重要性的认知,使之熟悉内部控制流程、能够熟练在各自工作内容中融入内部控制管理理念。

### (二)完善内部控制体系

内部控制体系的完善能够有效提升行政事业单位内部控制管理效能。行政事业单位要注重完善内部控制体系,不仅要注意完善相关制度、规章建设,还要从建立、考评、监督、反馈等角度完善内部控制体系,对内部控制的建立和实施情况进行监督,及时发现并指出内部控制管理中的问题和薄弱环节,督促各部门落实内部控制的整改计划和措施,确保行政事业单位内部控制体系的有效运行。

### (三)加强内部控制人才队伍建设

人才是事业发展的根基,稳定的内部控制管理人才队伍能够极大地提升行政事业单位内部控制管理效能。一方面,行政事业单位要注重完善内部控制管理专业财务人员队伍建设,形成规范化、标准化,稳定专职人才队伍,建立行政事业单位内部控制老、中、青年龄结构人才队伍体系,并不断注重学历、工作经历优秀人员的引入,不断充实和巩固专职人才队伍建设。另一方面,行政事业单位要注重完善内部控制中兼职人才队伍建设,充分吸收单位各个部门相关业务骨干。行政事业单位可以通过开展集中培训、实践研习、在职学习、搭建交流平台等方式,以及课堂教学、专题讲座、专题研讨、案例讨论等方式,有计划、有针对性地组织学员到有关单位实地考察、研究,学习先进管理经验,组织学院撰写研究报告,或者通过培训和综合考察,确定学院在职学习的方向和参与科研、实践的具体任务。另外,行政事业单位应通过提供网络教学、邀请学员参加论坛、座谈等,搭建学习、研究、实践、交流平台,引导学员在集中培训结束后,持续进行学习,从而推动行政事业单位完善内部控制人才队

伍建设体系,提升内部控制管理效能。

#### (四)率先垂范,严格要求

好的榜样往往能够起到推动和引领作用。一方面,榜样可以来自内部控制管理先进典型。行政事业单位可以通过总结典型事迹,广泛发动学员进行学习交流,积极发挥典型人物的表率作用,并坚持高标准、严要求,带头执行好内控规范。另一方面,榜样可以专门从内部控制角度挖掘典型实际,让单位职工明白,典型可以存在于每个普通岗位。

#### (五)以评促建,提升水平

行政事业单位要认真分析自身内控流程的重点和薄弱环节,虚心学习和借鉴兄弟部门和单位的好经验、好做法,紧密结合自身实际,补短板、强弱项,研究制订有针对性的防控措施,以进一步强化财务管理、优化控制环境、增强风险防范能力、夯实内部控制体系建设的基础。行政事业单位应通过以评促建的方式,结合单位实际和具体工作内容,总结内部控制在本单位施行的重难点,有针对性地开展分析和研究,综合财务、综合、业务等相关部门实施意见,找到适合自己单位的内部控制管理方式方法,提升内部控制管理水平。

### 五、行政事业单位内部控制制度创新优化思路分析

整体上看,行政事业单位内部控制管理涉及部门多,内容复杂,因此,要做好内部控制管理工作,除了要建立并完善体系,细化相关规章、制度,提升专职、兼职内部控制管理人员综合业务水平,还需要注重内部控制风险评估,推动监督评价方式改革,加强内部控制信息化建设,内部控制管理。行政事业单位只有做到与时俱进、实事求是,才能推陈出新,更好地助力行政事业单位长远发展、创新发展。

#### (一)风险评估

行政事业单位要重视内部控制风险评估和控制方法。相关工作人员要熟练掌握内部控制基础性评价指标,分阶段分析内部控制风险评估工作的重点内容,将风险评估作为重要内容推动内部控制体系建设发挥作用。在具体执行过程中,相关部门要深刻认识到开展内部控制风险评估是行政事业单位在履行职责和自身管理过程中有效防范和遏制风险的重要举措。行政事业单位要建立“领导重视、全员参与”的工作模式,提高风险管理意识,将内部控制作为强化预算执行的重要机制和手段,优化管控标准和程序,建立科学的决策、执行和监督机制,

逐步建立以预算绩效为导向、以预算管理为主线、以政府会计为抓手、以内部控制为保障的四位一体的内部控制现代管理制度。

#### (二)监督评价

行政事业单位在进行内部控制管理体系的建设中,要注重监督评价对于内部控制管理的推动作用。单位应确定具体负责部门,定期开展单位内部控制管理整体评价,并对评价结果综合分析运用,为领导决策提供数据依据。另外,行政事业单位还需要建立并完善畅销考核评价机制,结合事业单位的具体工作内容和岗位职责,有针对性地开展内部控制相关指导和帮助,提升监督评价考核结果的运用水平。

#### (三)内控信息化建设

现阶段,行政事业单位信息化建设正向科学化、可持续化和标准化方向发展,推动内部控制管理和信息化管理相融合、相促进,对于推动事业单位内部控制管理工作具有十分积极的意义。比如,信息化有助于数据的存储、调取和分析等,便于后期对数据的综合整理和运用,为工作提供便利。再比如,信息化可以推动内部控制流程各项任务运转畅通、无缝衔接。最后,信息化有助于内部控制管理各项工作留痕,便于流程优化和流程查阅,并基于此项信息,在推进行政事业单位人事薪酬福利指标的确定上提供参考依据,从而起到正向调动工作人员积极性的意义。

### 六、结语

综上所述,行政事业单位通过内部控制提升工作效能,细化廉政风险指标,落实工作职责,对推动单位的长远发展具有十分积极的意义。虽然现在部分事业单位内部控制管理已经十分完善,但是随着信息化技术的快速发展和职工个人对自己职业生涯的规划和需求,行政事业单位也需要逐步完善内部控制管理体系。行政事业单位应以评促建,注重典型示范引领作用,总结其他单位先进经验,提炼主要做法,再结合本单位实际情况进行实施。行政事业单位通过内部控制管理制度的建立和完善,必将推动事业单位发展更加规范化、科学化、标准化。

【作者简介】曹玉清(1969—)女,山东昌邑人,本科,高级会计师,哈尔滨市水文水资源勘测总站,研究方向为管理会计,财务管理。