

行政事业单位内部控制现状分析与对策

姚桂霞¹, 王梦迪²

- (1. 中国国土资源航空物探遥感中心, 北京 100083;
2. 中国地质科学院地质力学研究所, 北京 100081)

摘要: 本文从单位层面、管理制度层面、业务层面三个方面分析了行政事业单位内部控制存在的问题,剖析了内部控制重要性认识、管理水平和管理人员素质三方面是行政事业单位内部控制存在问题的主要原因,为提高内部控制水平,最后本文提出了强化全员意识、强化单位负责人主导地位、强化行政主管部门指导作用三方面的建议。

关键词: 内部控制; 单位层面; 制度层面; 业务层面

中图分类号: F810.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2018)12-0195-03

Analysis and countermeasures of internal controls in administrative institutions

YAO Guixia¹, WANG Mengdi²

- (1. China Aero Geophysical Survey and Remote Sensing Center for Land Resources, Beijing 100083, China;
2. Institute of Geomechanics, Chinese Academy of Geological Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract: From three levels of institution, management system and operational, this paper analyzes the existential issues of internal controls in administrative institutions. Three actors, importance awareness, level of management and level quality of managers are the main reasons of the existential issues of internal controls. To improve the level of internal controls in administrative institutions, to strengthen full staff consciousness, the leading role of officials and the guidance role of administrative departments are given as countermeasures.

Keywords: internal control; institution level; system level; operational level

自 2012 年以来,行政事业单位在内部控制实施方面进行了不懈努力,从实施的总体情况看,推进内部控制取得了初步成效,但还存在不少问题。结合多年来的工作实践,本文对行政事业单位内部控制现状进行了分析,剖析了产生问题的主要原因,并提出了加强内部控制工作的建议。

1 内部控制现状分析

从单位层面来看,主要存在四个方面的问题:一是行政事业单位在内部控制方面的组织协调工作不符合要求。一些单位没有按照要求建立内部控制的领导小组和工作小组。有些单位建立了领导小组和

工作小组,但没有开展任何实质性工作。有条件的单位应当把内部控制工作独立出来,设置专门的职能部门负责此项工作;如果条件不允许,也可以指定某个职能部门负责此项工作。实际情况是,部分单位内部控制工作处于无人负责的状态。二是没有充分贯彻不相容岗位相互分离原则。根据内部控制原理,经济活动的决策、执行和监督属于不相容岗位,应当实行相互分离,其中经济活动业务的决策人和经济活动业务的执行人不能重叠,部分行政事业单位并没有做到这一点。三是部分单位没有从内部控制的角度,划分重点岗位和关键岗位,内部控制岗位职责难以落实。受单位业务范围和内部人员专业限制,一些单位还没有建立行之有效的轮岗制度^[1]。四是内部控制报告制度没有得到落实,没有按照要求进行单位的内部控制自我评价,部分单位为了应付上报材料,开展了内部控制基础性评价的填报工作,但是这些内部控制方面的自我评价信息,既没有

收稿日期: 2018-02-04 责任编辑: 宋菲

第一作者简介: 姚桂霞(1966—),女,北京人,高级会计师,研究方向为经济管理。

引用格式: 姚桂霞,王梦迪. 行政事业单位内部控制现状分析与对策[J]. 中国矿业,2018,27(12):195-197. doi:10.12075/j.issn.1004-4051.2018.12.022

在单位内部也没有面向单位外部公开。

从内部管理制度层面来看,主要存在五个方面的问题:一是内部管理制度不够健全,行政事业单位应当建立多少管理制度,并没有一个统一的标准。审计人员有时凭借经验来判断一个单位的管理制度是否健全,一般采用列举法,给出应当建立而没有建立的制度。二是内部管理制度的内容不完整,行政事业单位应当建立的一些基本管理制度,从形式上来讲,多数单位还是具备的。但是在具体制度的设计上,经常缺少程序性规定,管理制度的可操作性差,这样的管理制度漏洞百出,形同虚设,起不到管理制度应有的作用。以大额度资金使用集体研究决定制度为例,有的单位规定了“三重一大”制度,制度中没有规定大额度资金的具体额度标准,这样的制度在实际管理过程中很难执行。三是部分管理制度缺少程序性规定。例如,行政事业单位一般都会制定固定资产管理方面的相应制度。然而在固定资产的管理上,缺少固定资产的采购申请、审批、询价、支付、验收等具体环节上的规定^[2]。总的来讲,行政事业单位在涉及具体程序方面的规定,或多或少都会与内部控制的要求存在差距。四是部分单位的管理制度与国家相关政策和制度规定还有不一致的地方。比如费用开支标准,只有当国家没有相应的法律法规、规章制度予以统一的开支标准时,行政事业单位才能自行规定标准,同时要报上级部门备案。有的行政事业单位差旅费报销标准与国家现行制度不一致,有的擅自提高了餐费补助标准,有的擅自提高交通费补助标准,更有甚者,还采用差旅费包干的做法,严重与现行财经制度相违背,这些情况已经严重违反了财经纪律。五是部分单位制度的修订与形势变化和改革要求相比存在滞后性,起不到管控作用。

从经济活动业务层面来看,主要存在六个方面的问题。一是从预算编制来看,财务部门与业务部门存在脱节现象,造成费用支出预测不精准,随意性较大;预算细化工作不符合要求,应当细化到具体支出项目的,还不能一一进行核定;没有预算进行开支、超出预算进行开支,并不鲜见;不按规定报批而进行预算调整,时有发生^[3]。二是从收入来看,个别单位为骗取财政资金,故意地重复立项或虚假立项;从支出来看,没有严格按照规定使用和管理现金,使用现金结算的现象时有发生。三是从政府采购管理来看,部分单位采购申请与审批、招标文件准备与审核、合同签订与验收、验收与保管等,并没有按照要求由不同的人员予以执行。尤为严重的是,通过化

整为零方式,规避公开招标。四是从资产管理来看,日清月结是现金管理应当遵循的原则,部分单位没有认真贯彻执行,也没有进行定期盘点和对账;有的单位超标准配置资产,有的资产长期闲置,形成浪费。五是对建设项目管理不规范,金额较大的装修改造工程,不报批而擅自开工建设;不按规定组织建设项目招标,部分单位没有经过招标程序就确定了建设单位和监理单位;项目竣工验收不及时,交付使用的建设工程长期不入账。六是不按规定管理合同,部分单位分散保管在具体承办的业务部门手中;涉及技术性较强的业务合同签订过程中,没有专业人员参与谈判,合同谈判的重要事项、参与谈判人员的意见没有形成书面文字记录。

2 产生问题的原因剖析

2.1 对内部控制的重要性和必要性认识不够

对行政事业单位而言,内部控制还是一项新生事物。内部控制的原理、内容、作用与功能等,对许多人而言都还不是十分清楚。所以其重要性和必要性,也不为行政事业单位所认识,导致单位领导不重视、管理人员无意识。从行政事业单位的角度,内部控制能够做到三个“合理保证”,即合理保证单位经济业务活动的合法和合规,合理保证单位资产的安全和使用有效,合理保证单位财务信息的真实和完整。同时内部控制能够做到两个“防范”,一是有效防范舞弊,二是有效防范腐败。最后内部控制还能够做到一个“提高”,即提高行政事业单位在公共服务上的效率和效果。以上这些内部控制的作用与功能,并不是所有单位的领导人和管理人员都有清晰认识。行政事业单位的领导人一般较为重视单位业务工作,内部管理工作重视程度不够,尤其是不重视内部控制,甚至将内部控制简单地理解为单位内部的相互牵制,在思想上就会对建立健全内部控制体系产生抵触情绪。

2.2 单位管理工作缺乏规范性与内部控制的要求不相适应

行政事业单位凭借习惯做法和个人经验开展管理工作,与内部控制要求管理工作规范性不相适应。行政事业单位的领导和管理人员,大都是从专业性很强的技术岗位上转到管理岗位上的,凭借单位管理工作的一贯做法和个人经验开展工作,对行政事业单位内部管理工作的科学性和规范性缺乏了解。就拿管理制度的修改工作来说,管理工作规范的行政事业单位,会根据国家每年新出台的财经法规、部门规章,制定、修改、完善相应的内部管理制度。此外,还应根据本单位出现的新情况、遇到的新问题对

原有制度进行不断完善。部分行政事业单位内部管理工作不规范,不注重制度的修改和完善,有的制度已明显不适用,仍然不作修改。有的单位实际工作中已经采取了新的管理措施,但却没有将这些管理措施纳入管理制度当中。这些都是内部管理工作的科学性和规范性程度较差引起的。

2.3 单位管理能力和管理水平还达不到内部控制的要求

内部控制是一项全新的内部管理工作,其方式方法不同于以往的单位内部管理,需要管理人员综合运用人事管理、财务管理、资产管理、内部审计以及信息技术等方面的知识。这对内部管理人员提出了更高要求,需要内部管理人员具有更加广泛的知识面。从行政事业单位内部管理人员的状况分析,相当一部分内部管理人员的知识面、能力和水平还不能满足内部控制的要求^[4]。就拿财经法规来说,内部管理人员能够全面掌握、熟练运用的人员数量还不多。就财务人员而言,大多数财务人员还只是满足于会计核算方面的知识,满足于从事日常报销和记账工作,拓宽知识面主动性、积极性不高。其他管理人员也同样存在着知识面过窄的问题,内部管理能力和水平都还不能很好地适应内部控制。

3 加强内部控制的对策与建议

3.1 加强行政事业单位内部控制工作,要强化全员意识的提高

内部控制意识是内部控制环境的重要组成部分,内部控制意识是确保内部控制制度得以建立健全和有效组织实施的重要保证^[5]。如果行政事业单位的人员缺乏对内部控制的基本了解,对建立健全单位内部控制的重要性认识不足,在内部控制组织实施过程中,只会被动接受,有时甚至会出现抵触情绪,所以强化内部控制意识是必要的。强化人员内部控制意识,首先要强调针对单位的全体人员,而不仅仅是针对单位的领导者和管理人员。内部控制不只是领导者的工作,也不仅仅是内部管理人员的工作,而是全体人员的工作。强化内部控制意识,还要纠正两种错误认识。第一,不能错误地认为建立内部控制就是建立单位内部的各项管理制度,要充分认识到内部控制是一项动态监督机制。第二,不能错误地认为内部控制属于管理工作,与业务工作没有关系,业务部门要充分认识到自己在内部控制过程中所起的作用和所承担的职责。行政事业单位的所有人员、所有岗位都是内部控制体系中的组成部分,都是内部控制过程中的一个环节,内部控制体系的建立和完善,任何人、任何岗位都不可能置身事

外。要不断强化全体人员的内部控制意识,让内部控制深入人心,这样才能从被动接受转变为自觉接受并主动执行。

3.2 加强行政事业单位内部控制工作,要明确单位主要领导人的主导地位

内部控制环境的重要性不言而喻。众所周知,单位的主要领导人决定着一个单位的工作氛围和工作环境,在本单位内部控制的建立健全和有效实施方面也同样起着关键作用。内部控制是否建立健全、是否得到有效执行,与单位主要领导人对内部控制工作的重视程度是分不开的,所以说,单位领导人在内部控制健全性和有效性方面发挥着主导作用。作为单位领导人,要抓好以下三个方面的工作:一要组织管理部门和业务部门梳理并理顺本单位的各项工作流程,并根据工作流程,明确关键岗位和职责;二要抓好内部控制制度的建立和完善工作,要注意内部控制制度与内部管理制度的关系,两者既有联系又有区别,不能混为一谈;三要抓好内部控制制度的贯彻执行,作为单位领导要带头执行制度,制度面前人人平等,不能因人而异。

3.3 加强行政事业单位内部控制工作,要发挥行政主管部门的指导作用

行政主管部门对本部门的行政事业单位的工作负有指导和监督职能。在建立和完善内部控制过程中,主管部门同样要发挥指导和监督作用。一方面,要发挥组织协调功能,组织必要的学习和研讨,组织本部门行政事业单位进行经验交流,共同研究解决带有普遍性的问题,从而推动各单位单位内部控制体系的建立和完善;另一方面,行政主管部门要发挥好监督功能,定期检查内部控制工作进展。目前,应当开展内部控制基础性评价工作方面的检查,通过“以评促建”方式,推动行政事业单位内部控制的建立和完善。总之,行政主管部门在行政事业单位内部控制建立和完善过程中有着不可替代的作用。

参考文献

- [1] 周永发. 行政事业单位内部控制存在的问题与对策[J]. 财经界, 2014(12): 104-105.
- [2] 孙常珂. 行政事业单位加强固定资产管理研究[J]. 经济研究导刊, 2013(13): 194-195.
- [3] 刘敏杰. 行政事业单位财务预算管理存在的问题及完善措施[J]. 行政事业资产与财务, 2012(24): 76-77.
- [4] 谢庆芳. 行政事业单位内部审计控制的工作重点及应对措施探讨[J]. 行政事业资产与财务, 2014(36): 192-193.
- [5] 中国内部审计协会. 内部控制理论与实务[M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2008: 219-226.