

基层财政内部控制体系建设初探

□河南省新乡市财政局课题组

基层财政运行的科学化、规范化、法制化水平关乎国家财政整体运行质量,关乎整个国家治理体系建设和治理能力的现代化水平。目前基层财政管理制度较落后、现代管理意识淡薄、先进管理方法缺乏,内部建设亟需加强。为此,有必要引入先进的管理制度和工具,以“风险导向”为指引,以《行政事业单位内部控制规范》为标准,重新整合基层财政管理体系,完善基层财政管理,探索现代基层财政制度建设,推动地方治理的有序、可持续发展。

一、基层财政内部控制构建基础——县乡财政一体化管理

县乡财政一体化管理模式就是县级财政统一监督管理县乡财政性资金的财政管理模式。本着“效能优先”的原则,县乡财政作为统一的财政主体,在统一的县乡财政管理信息系统支持下,管理所属县乡财政机构人员,对财政性资金进行专业化管理,采用绩效预算、国库单一账户体系、国库集中支付、政府集中采购、财政投资评审、财政票据统管、统一财政预算执行管理系统等先进的管理方法,规范财政资金使用,加强财政资金安全,降低财政风险,提高资金使用效益,从源头上预防和遏制腐败发生,使财政性资金能够更好地为人民群众提供优质的公共服务和公共产品。年终,由县财政局对县乡财政机构及其工作人员进行统一的、专业化的、系统化

的业绩考评,促进整体县乡财政系统工作绩效提高。

二、基层财政内部控制体系的构架

借鉴先进的风险控制理论,遵照《行政事业单位内部控制规范》的要求,建立基层财政内部控制体系,实施“风险导向”型基层财政内部控制是切合时宜的不二选择。“风险导向”型基层财政内部控制的基本构成要素如下:

一是内部环境。一般包括:基层财政管理层的管理理念和运行方式,工作人员的法制观念、职业道德水平及职业胜任能力,内部机构设置及权责分配,内部监督机制,人事政策和实务,财政文化等。主要影响因素具体表述为:基层财政治理机制;基层财政决策层对控制风险的关注和指导;基层财政管理层的风险理念和风险偏好以及对推动基层财政内部控制的积极性;基层财政政策制度建设;基层财政党政干部的风险意识;基层财政诚信与道德价值观;基层财政实施内部监督的机构和人员;基层财政硬件和信息系统等等。内部环境决定了内部控制的基调,是内部控制其他四个要素的基础,在基层财政内部控制建立与实施中发挥着基础性的作用。

二是风险评估。即基层财政及时识别、系统分析财政活动和内部控制目标实现相关风险,合理确定风险应对策略。风险评估是内部控制的必经环节。基层财政的运行管理因为内部或外部的各种因素而存在风险,从而影响内

目标的实现。因此,基层财政管理人员必须要时刻关注与其职责相对应的风险,并对面临的各方面风险进行评估,以有效地应对各种危机。风险评估过程是全面而复杂的,必须考虑基层财政内部和外部的全部重大不确定因素及其变化。识别和分析风险是一个重复不断的过程,是行之有效的内部控制制度的关键组成部分。基层财政管理人员必须认真关注各层次的风险并采取行动来管控风险。

三是控制活动。即基层财政根据风险评估结果,采取相应的控制措施,将风险控制在可承受程度之内,从而实现控制目标。控制活动是确保基层财政的风险有效化解所实施的政策、程序和方法。政策确定应该做什么事,程序确定应该怎么实施,方法确定应该如何具体操作。控制活动贯穿于整个基层财政管理活动过程,遍及各个层级和职能机构。简单讲,就是基层财政控制风险的过程。控制活动是内部控制的重要手段。我们要科学合理的、有针对性的、及时有效的采取应对措施,保证财政风险控制合理的水平之下。

四是信息与沟通。即基层财政及时、准确地收集、整理和传递与内部控制相关的信息,确保信息在基层财政内部与外部之间进行有效沟通。从内部控制的角度看,信息是基层财政实施内部控制的基础,也是控制过程有效性的具体反映;沟通是通过信息传递实现基层财政实施内部控制的有效手段,它贯穿于基层财政内部控制始终。信息与沟通

是内部控制体系有效运行的重要条件。为此,要建立健全基层财政业务信息流平台和基层财政业务管理网络化平台,让财政管理信息得到及时、准确的收集、整理和传递,为高效的财政管理打下良好的基础。建立健全联动机制,强化财政机构内部各部门、各岗位之间的互动沟通,使基层财政内部控制发挥更大的作用。

五是内部监督。即基层财政对内部控制建立与实施情况进行监督检查,评价内部控制的有效性,发现内部控制缺陷,及时加以改进。内部监督有内含于业务活动所进行的日常监督和基于独立于业务活动视角实施的独立评价,同样有整个基层财政管理过程的事前、事中和事后监督。要充分利用多种监督机制和监督方式的结合对风险控制过程实施监督,务必将各种财政风险控制在合理的范围之内,保证财政资金的安全有效。内部监督是内部控制体系有效发挥作用的重要保证。

三、实现基层财政内部控制体系科学化的政策措施

一是以完备畅通的信息系统为条件。完善基层财政内部计算机信息网络系统,建立基层财政业务信息流平台和基层财政业务管理网络化平台,实现基层财政信息化管理和网络化办公。逐步建立完善总预算会计信息网络系统、辖区政府会计信息网络(含行政事业单位)系统、部门预算单位预算管理信息网络系统等信息系统和预算编制管理系统、预算执行管理系统、政府非税收入征收管理系统、财政专户资金管理信息系统、财政资金支付管理系统、账务处理系统、政府采购管理系统、地方政府部门资产管理系统、地方政府性债务管理系统等管理系统,实行预算指标联网、预算执行联网、决算信息联网、财政资金支付联网、账务处理联网、公务卡管

理联网、政府采购信息联网、地方政府部门资产状况联网、地方政府性债务状况联网及其他相关信息系统联网。构建发达的县乡基层财政网络化管理平台,便于基层财政内部的沟通协调。通过对数据流和网络化管理平台的管理,为实现职位、权限、职责、规范、收入、资产、目标、预算、计划、指令、项目、资金、过程、结果、成绩、效果等诸多考核要素对人的集中匹配,实现管人与管事的有机整合提供可行条件。

二是以“风险导向”为基础完善财政管理制度。按照单位战略管理要求,系统梳理财政业务流程,科学评估各环节、各业务事项的客观风险,逐个查找风险点,勾画基层财政关键风险点分布图,明确风险控制目标。在清晰明了风险分布之后,针对潜在财政风险,合理配置组织资源,重新界定部门职能,量力分配部门风险管理责任,明确关键岗位职责,规范业务流程,科学设置手续传递,统一单据格式,界定清楚权限责任,签章或签字予以明确。合理评价财政机构和岗位的工作业绩,促使财政整体风险合理分解到每个工作岗位和每位财政工作人员,并以明确的财政内部工作管理制度予以确定。提高基层财政的风险识别、风险评估和风险应对能力,使整个组织事事有适当的人员负责。在基层财政内部,塑造多环节、多层次、多循环的内部控制体系,形成决策权、执行权、监督权之间既互相协调又互相制约的格局,使部门业务实现分权制衡、流程制约、风险管理、信息化运行。合理保证每件财政工作能够合法合理开展、高效率地进行,将各种财政风险化解于无形之中,形成良好的内部工作机制,强化组织整体的抗风险合力,确保基层财政及其工作健康持续发展。

三是以县乡基层财政为主体,进一步完善基层财政组织架构。在现有县乡财政工作人员统一归为县财政局编制的

政府人事管理体制的基础上,县财政局统一建立基层财政内部控制领导机构,对基层财政内部控制工作进行全面系统的领导。统一制定基层财政内部工作流程、工作标准、风险评估标准、岗位职责及业绩考评制度,指定专门机构负责落实风险评估工作,根据评估结果制定风险应对策略和具体实施步骤、方法,落实到实际工作中。指定专门机构评价监督风险控制效果,并将评价报告上报基层财政内部控制领导机构,作为年底各内设机构、各财政所业绩考评的依据,将财政风险化解于实际基层财政工作之中。

四是把风险管理植入人才选拔机制。对担任内部控制关键岗位的工作人员应当严格要求,规定上岗人员应当具备的基本条件,以内部规章制度的形式予以公布。对关键岗位在职人员,除例行常规的评价监督之外,要定期进行专业培训、考试,对不合格人员调离原有岗位,持续保证在岗人员的专业胜任能力。此外,还需定期进行轮岗,保障内部控制体系的安全顺畅。

五是基层财政内部控制业务实施。基层财政应当综合运用不相容岗位相互分离控制、授权审批控制、归口管理控制、会计系统控制、财政资金运用分析控制、单据控制、计算机信息系统控制、信息内部公开、考评控制、建立重大风险预警机制和突发事件应急处理机制等内部控制方法,对政府性资金、资本、资产、资源进行监督管理,对财政收入、财政支出、国有资产管理、国有资本管理(财政投资管理)、政府债务等业务事项进行风险管控,使各项财政业务均有科学化、精细化的风险管理措施,保证财政风险在合理的水平之下,使财政资金运行得到全方位、系统化控制。□

(课题组成员:范乃秋 魏建华
宋大军 陈桂菊 郭红艳 牛拥军)

责任编辑 韩璐