

# 内蒙古包头： 行政事业单位内部控制基础性评价案例分析

刘晓燕 | 罗宇杰

根据《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》要求，通过“以评促建”的方式，以量化评价为导向，组织开展单位内部控制基础性评价工作，并研究制定行政事业单位内部控制基础性评价指标体系，作为单位开展内部控制基础性评价工作的重要工具。内蒙古自治区包头市财政局组织了全市行政事业单位内控基础性评价培训，选取了10家单位，对其基础性评价结果以及如何利用评价结果来建立与实施内控进行了典型案例研究。在此基础上，针对10家单位的基础性评价结果，研究如何构建行政事业单位的内部控制体系。

## 分析评价结果 确定单位内控建设关键点

（一）垂直对比分析。垂直分析是指各单位在完成内部控制基础性评价工作后，应将包括评价得分、扣分情况、特别说明项及下一步工作安排等内容在内的内部控制基础性评价报告向单位主要负责人汇报，以明确下一步单位内部控制建设的重点和改进方向，确保如期完成内部控制建立与实施工作。例如，包头市交通运输局在单位内部控制基础性

评价后，将存在的扣分情况进行汇总，以便明确下一步该单位内部控制建设的重点和改进方向。

（二）横向对比分析。各单位将本单位内部控制基础性评价得分与同类型其他单位进行横向对比，通过对比发现本单位内部控制建设的不足和差距，并有针对性地加以改进，进一步提高内部控制水平和效果。例如包头市水务局将其评价结果分别与园林局、农牧业局进行对比，发现自身差距，有针对性地确定内控措施。如水务局在预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理等方面已建立内部控制管理信息系统，但不够完善；在管理信息系统中分别设立独立的账户名称和密码、明确的操作权限等级，但个别信息系统存在操作人与审核人为同一人的情况，不相容岗位与职责设置不够完善。

## 评估关键点风险 制定具体内控措施

（一）单位层面内控措施。包头市园林绿化管理局在对基础性评价结果分析的基础上，结合本单位的业务特点，建立起单位层面的内控措施。

一是成立内控领导小组健全实施机构。单位负责人为内控规范责任人，担

任领导小组组长，各科室负责人作为小组成员，明确落实职责分工。其中，财务科负责内控规范实施工作机制完善、政策制定、宣传培训、指导答疑等工作；各业务科室负责单位内控规范实施情况日常督促管理，并将内控规范实施工作与部门预算管理紧密结合；审计科负责对内控规范贯彻实施情况进行监督检查。各科室科长作为联合工作组成员，应指定一名内控工作联络员，负责日常工作。

二是全面系统分析单位经济活动风险。首先针对意见反馈或访谈记录、调查问卷进行汇总分析，归纳内部各项管理要求和风险点；其次全面梳理管理流程和业务流程风险，根据单位业务特点查找风险点，并从各个业务所面临的内外部环境入手，运用多种手段进行风险的定性和定量评估。对已经识别的风险要进行定性分析、定量分析和风险排查，确定风险等级，制定出相应的应对措施和整体策略。

三是建立健全单位各项内部控制制度与措施。根据确定的风险点、风险等级和风险应对策略，组织相关人员修改完善工作流程和经济业务流程，提出风险管控措施，固化信息系统和流程，制

表1 业务层面风险控制矩阵——军粮管理业务

风险点	风险程度	期望达到的控制手段	必须要使用或改进的控制手段
水灾、火灾、重大人员伤亡等	高	法人统一领导，各科室负责人牵头，将事故可能造成的后果降至最低，并妥善保管事发时现场证据，以便事后调查处理	成立应急救援队，确定指挥组长及组员，并明确分工为：警戒保卫队、抢险救灾队、后勤保障队；做好现场保护工作，确保通讯设备的正常使用，第一时间抢救伤员、报警，并立即报告上级部门；24小时内做出书面报告，详细阐述事发经过、原因、初步判断及补救措施等相关内容。
部队外地拉练	低	部队走到哪里，军粮供应保障到哪里	做好与供应部队的日常联系，及时掌握部队拉练相关信息；成立供粮保障小组，核对需求数量，选择便捷的交通运输方式，保质保量地将军粮供应到位。
夏日防汛	中	确保在突发洪涝灾害时能够及时、高效地处置暴雨、洪水等自然灾害，确保国家财产和粮食安全	以降雨量划分汛情等级： 一般汛情：日降雨量≤50毫米，过程降雨量<100毫米；较大汛情：日降雨量50—100毫米，过程降雨量100—300毫米；重大汛情：日降雨量100—200毫米，过程降雨量>300毫米； 成立防汛工作小组，达到一二级汛情时启动应急预案，重特大汛情时，进入紧急状态部署抢险救灾工作； 发生重特大汛情时全部成员务必到位，实施24小时值班制度； 核实灾情、生产自救，第一时间将相关情况汇报上级部门。
应急演练	中	进一步完善应急预案，提高应急处置能力，增强社会危机意识	定期进行应急演练，设定演练主题，成立应急小组，在保证人员物资安全的情况下演练，采取多种演练方式，制定多种应急预案，提高应急能力。

定内部控制规范手册。

四是有效保证内部控制管理制度贯彻执行。明确各个部门、岗位和相关工作人员的分工和责任，设立相应部门和岗位。对内部控制管理制度的执行结果进行考核和奖惩，重点强调“一把手”的执行力，形成完善的内部控制执行机制，及时研究执行中的问题，完善应对措施，及时修改内部控制规范手册相关内容。在此基础上从控制目标、风险点及控制活动等方面建立风险控制矩阵。

(二)业务层面内控措施。包头市军粮供应中心结合自身业务特点，梳理流程、评估风险，建立业务层面的内控

措施。一是梳理并重建货币资金支付流程。二是结合自身业务特点对基础性评价指标体系进行补充，在此基础上确定相应内控措施(见表1)。

### 结论及建议

基础性评价的目的是“以评促建”。内部控制基础性评价须遵循全面性原则、重要性原则、问题导向原则、适应性原则。内部控制基础性评价应当贯穿于单位的各个层级，确保对单位层面和业务层面各类经济业务活动的全面覆盖，综合反映单位的内部控制基础水平。同时，在全面评价的基础上，重点关注重要业务事项和高风险领域，特别

是涉及内部权力集中的重点领域和关键岗位，着力防范可能产生的重大风险。

建立与实施行政事业单位内部控制规范是新的要求，但是行政单位内部控制并不是新事物。对一个行政事业单位来说，在内部管理过程中，总会针对不同事项形成相应的业务流程、管理制度、管理权限等，相应业务的控制活动总是或多或少存在。因此，行政事业单位应以基础性评价工作作为起点，应用评价结果，建立与实施单位内部控制制度。

(作者单位：内蒙古包头市财政局 内蒙古科技大学)

责任编辑 张小莉