财政内控建设必须做到“八个必须”

钱立群 | 马善记

财政部门内部控制是政府内部控制的重要组成部分，是内部控制要素与过程的统一。从2016年初开始，湖北省襄阳市财政局认真做好内控工作，加强内控建设，到2016年底已全面完成内控制度的建设工作。根据上级财政部门对内控工作的要求，结合襄阳市财政局的工作实际，笔者以为，财政内控建设必须做到“八个必须”。

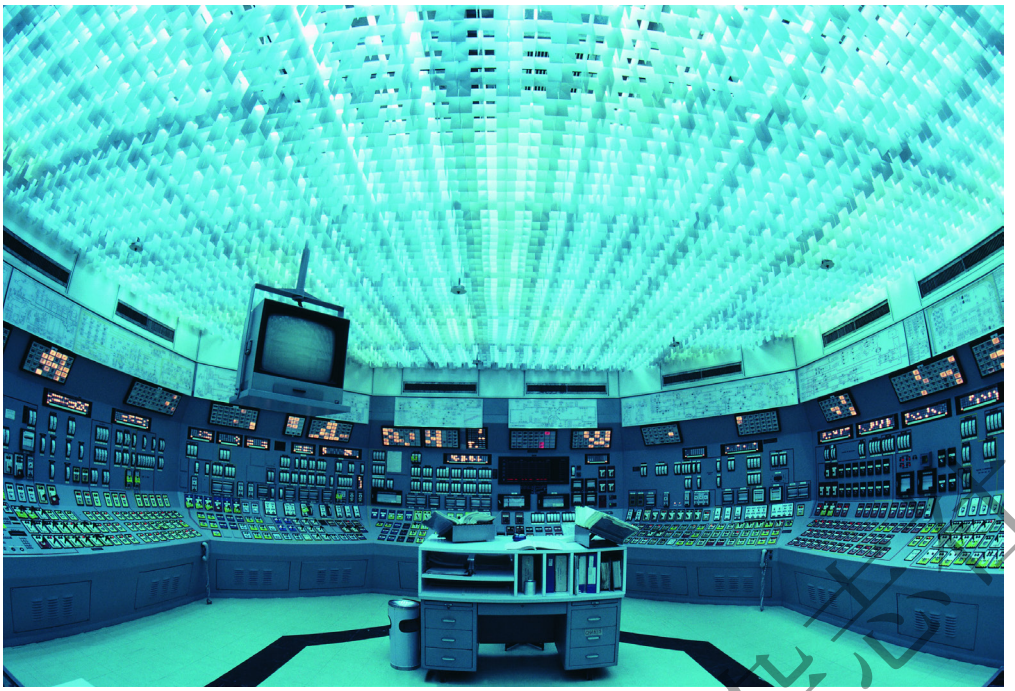
抓好财政内控建设，必须提高认识。认识是行动的先导。要搞好财政内控建设，必须首先提高思想认识。当前，加强政府部门内部控制建设已经成为各国政府及国际组织的共识。要通过开展不同层次的培训，使广大财政干部充分认识到，内控建设是建设法治政府、推进国家治理现代化的客观要求，是落实全面从严治党、从源头治理腐败的重要抓手，是深化财税体制改革、加强财政管理的重要保障，是防范廉政风险、强化对行政权力制约和监督的重要举措，是落实新发展理念、推动财政管理方式创新的有效探索。而财政部门是重要的宏观经济管理部门，是重要的权力部门，与经济社会发展息息相关，与群众的利益紧密相连，必须依法规范行使权力，绝不能任性用权。“打铁需要自身硬”，财政干部必须充分认识到，加强内部控制工作，提高自身“免疫力”，是规范财政系统内部管理的治本之策，对于提高财政系统管理水平、改进公共服务的质量和效率、规范财经秩序、建设服务型政府都具有重要意义。只有思想认识提高了，财政内控建设就会变成一种自觉行动，进而从“要我内控”转化为“我要内控”，变被动为主动，工作推进起来就变得简单多了。

抓好财政内控建设，必须加强领导。领导重视是做好财政内控建设的根本保证。襄阳市财政局党组对财政内控建设高度重视，及时成立了由一把手挂帅的内控建设领导机构和工作专班，即内部控制委员会，下设内部控制办公室，还及时印发了《襄阳市财政局内部控制制度体系建设工作方案》《襄阳市财政局内部控制基本制度（试行）》等6个文件。并集思广益，使这些方案、制度、办法更加完善。

抓好财政内控建设，必须加强指导。财政内控建设有很强的专业性和一定的复杂性，需要加强专业指导。一方面，财政部和省级财政部门要派出内控专家，对地、市、州及以下的财政部门提供专业指导，另一方面，各地、市、州及以下的财政部门也要培养出自己的内控专家。襄阳市财政局注重对内控建设进行专业指导，尤其注重培养自己的内控专家，通过请进来与走出去相结合的办法，普及全体干部的财政内控知识，对财政监督局、法规综合科、预算科、国库科、信息中心等单位和科（室）的相关骨干进行重点培养，使其成为财政内控专家。

抓好财政内控建设，必须因地制宜。各地的财政内控建设必须围绕《财政部关于加强财政内部控制工作的若干意见》全面展开，但每个地方的具体情况千差万别，不能生搬硬套，而是要因地制宜，要有针对性地制定出具体的实施意见。在《财政部关于加强财政内部控制工作的若干意见》这个大的框架下，各地必须有各地的特点。襄阳市财政局内部控制制度构成可以概括为“1+8+N”，划分为三个层次，即：1个基本制度，8个专项内部控制办法和32个局内各科（室）、单位内部操作规程。其中8个专项内部控制办法规范的是跨科（室）、单位的业务活动，对应的是一级流程，32个局内各科（室）、单位制定的本科（室）、单位内部控制操作规程规范的是本科（室）、单位内部的二级流程。而有些地方财政部门在制度建设上没有一味地按照“8+1”的模式，而是根据具体情况，因地制宜，研究提出了“1+10”

中国财政杂志社



的模式等内控制度体系建设方案。

抓好财政内控建设，必须上下联动。财政部门是一个整体，在内控建设上必须上下联动，整体推进。比如，有的省级财政部门采取“两下一上”分工配合的方式，组织市、县财政部门开展内设机构内控操作规程制定工作的办法就很好。也就是说，由省财政厅内控办统一进行分工，每个设区的市财政部门负责2至3个处（科）室内控操作规程的制定工作。“一下”即省财政厅内控办将内设处室的内控操作规程框架下发给各设区市财政部门参考；“一上”即设区市财政部门内控办组织相应科（室）或业务骨干力量，结合自身职能、实际工作对承担处室操作规程进行修改、补充完善后，在规定时限内上报省财政厅内控办；“二下”即省财政厅内控办组织力量对各设区市财政部门上报的内控操作规程进行业务审核把关后，统一下发基本模板，市、县财政部门内设机构再结合自身的实际情况对基本模板进行完善补充，最终形成符合本单位实际情况的内控操作规程，从而真正体现自身的工作特点。

抓好财政内控建设，必须全员参与。财政内控建设不只是领导的事，也不只是财政监督人员的事，而是所有财政人员的事，广大财政人员都必须全程参与。要树立“大内控”观念，人人都是监督员，个个都是内控对象。在财政内控建设中，财政监督部门及其工作人员无疑要充当“主力军”的角色，但其他财政人员也不能袖手旁观，要积极参与其中。

抓好财政内控建设，必须稳步推进。财政内控建设是一项复杂的系统工程，工作量大，涉及面广，牵一发而动全身，不能急于求成，也不可能一蹴而就。各级财政部门主要领导要做到亲自部署、亲自推动、亲自督办，内控办要认真履职，敢于担当，抓好日常内控工作的组织与实施，各单位和内设机构要具体抓好内控工作的落实。要通过建立分工明确、责任清晰、齐抓共管的内部控制组织领导体系和管理框架，层层传导压力，层层抓好落实，整体推进财政内控制度建设。襄阳市财政局在内控建设中结合实际，不断修改完善内控制度，根据控制环境的变化，对内部控制体系不断进行修订，增加新的内容，不断充实完善内控制度体系，前后差不多花了一年的时间，较为稳妥地推进了内控工作。

抓好财政内控建设，必须注重实效。抓财政内控建设不是为了好看，不是把内控制度、办法装订成册就万事大吉了，而是要落到实处，最终起到增强财政干部的风险意识和责任意识，明确内控管理机构责任，有效防范各类业务、管理和廉政风险，确保财政干部廉洁理财和财政资金安全的作用。“世不患无法，而患无必行之法”。财政内控建设中，既要注重可操作性，更要注重实效。要把每项工作作为一个指标纳入标准化绩效管理系统，建立“日记录、周小结、月总结、季考核、年评价”的管理制度，将内控制度、操作规程、控制措施融入到标准化绩效管理系统中，以内控制度推动标准化绩效管理改革，用标准化绩效管理系统考核检验内控制度执行情况，从传统的强调结果导向转变为强调过程控制和结果运用，从而真正实现财政部门风险防控的程序化和常态化。襄阳市财政局在内控建设中不断强化问责和内控结果运用，将单位和个人执行内控制度的情况纳入考核指标体系，同时充分发挥信息平台优势，将内控制度、操作规程融入和固化到财政信息一体化系统中，将内控理念、控制活动、控制措施等嵌入信息系统，实现内部控制的程序化、常态化，从而有效防范了重大风险的发生。

（作者单位：湖北省襄阳市财政局）

责任编辑　喻胜强

中国财政杂志社