

# 行政事业单位内部控制现状 分析与政策建议

## ——基于江苏省行政事业单位内部控制问卷调查的研究

江苏省行政事业单位内部控制研究课题组

规范和加强行政事业单位内部控制,已成为提高单位管理水平 and 风险防范能力、推进廉政建设、维护社会公众利益的重要手段。为了更好地推进《行政事业单位内部控制规范(试行)》(以下简称《规范》)在江苏省的实施,江苏省行政事业单位内部控制研究课题组(下称课题组)对南京、盐城、泰州三市进行了问卷调查,具体分析了江苏省行政事业单位内部控制的现状,同时对推进行政事业单位内部控制建设提出了政策建议。

### 一、江苏省行政事业单位内部控制现状分析

#### (一) 问卷基本情况分析

为了了解江苏省行政事业单位内控基本情况,课题组采用调查问卷、访谈等方式对全省行政事业单位内控建设和运行的基本情况进行了一次整体调研。

1. 问卷设计与调查。调查问卷的设计综合考虑了《规范》、《企业内部控制规范》、相关文献分析以及前期调查反馈情况等因素,分为基本情况、内控模块、失效原因分析三部分,主要了解被调查单位的基本情况、内控建设和运行的基本情况、存在的问题和影响因素等内容。本次调查共发放问卷723份,回收问卷437份,回收率60.44%,其中有效问卷431份。

2. 样本基本情况统计。本次调查,从单位性质来看,行政单位与事业单位数量大致相当,其中行政单位243家,占比56.38%,事业单位188家,占比43.62%。从资金来源来看,行政及全额事业单位比重较高,有364家,占全部调查对象的84.45%。从单位规模上来看,100人以上的单位有132家,占比30.63%。

#### (二) 江苏省行政事业单位内部控制基本情况

1. 内部控制建立和实施部门。调查结果显示,47.33%的单位内控制度是由财务部门负责建立,在各部门中占比最高,表明江苏省行政事业单位中由财务部门负责内控建立和执行的现象相对比较普遍。

2. 内部控制建立与运行情况。从内控制度的建立情况看,有65.89%的单位已经建立了内控制度并运行了一段时间,4.65%的单位刚刚建立了内控制度,21.11%的单位正在建立,8.35%的单位尚未建立。对内控制度完善程度的调查结果显示,81.9%的单位认为本单位内控体系健全或比较健全,80.51%的单位认为本单位内控运行很有效或有效,只有3家单位认为其内控是无效的。可见大部分被调查单位对本单位内控的自我评价比较高。但在随后的分析中课题组发现,在江苏省行政事业单位现

后记:因为这次访谈与王化成教授相识,虽然时间不长,却从他身上感受到了很多十分朴实的东西。采访当日,因为赶上早高峰,记者比约定的时间迟到了半个小时,一路忐忑。但是见到他以后,担心和不安便一下子消了一大半。理解、友善的表情及随和的形象,让记者很快进入到了采访的状态。两个半小时的采访,虽然中途电话频繁响起,前来请教论文写作问题的学生也不少,但是王化成教授对记者提出的问题毫不敷衍,都给予了认真的回答,并且自始至终都保持一份交谈的热情。采访行将结束,记者问及能否为《财务与会计》也创作一首诗,他不好意思地说自己并不专业,只能尝试一下。十几日

过后,记者收到一封他发来的邮件,是一首为本刊创作的名为《家园》的小诗:“喜欢你,是因为你是我的家园。喜欢家园里春天的原野,百鸟齐鸣,百花争艳;喜欢家园里夏日的荷花,清香悠长,拒绝污染;喜欢家园里秋天的大地,硕果累累,漫山红遍;喜欢家园里冬日的寒梅,冰清玉洁,不惧严寒。喜欢你,是因为你是我的家园。”虽然只是小小的一首诗,却流露了他待人之诚恳、做事之认真,让记者、编辑感受到莫大的鞭策和鼓励,希望能和广大的读者、作者朋友一起,在这里尝耕耘之充实、享收获之快乐,让《财务与会计》成为大家共同的家园。■

表1 江苏省行政事业单位内部控制影响因素统计表

项目		平均有效问卷数量	均值
单位层面	内部环境	407	2.25
	内控建设与执行	402	2.10
	平均值	405	2.18
业务层面	预算管理	399	2.07
	收支控制	402	2.32
	采购支出	398	2.18
	资产管理	401	2.21
	建设项目	398	2.43
	合同管理	397	2.29
	平均值	399	2.25
总体平均值		400	2.21

有的内控体系中,不相容职务分离、单据控制、组织结构、预算业务控制是关注较多的模块,分别有87.33%、86.67%、84.33%和83.33%的被调查单位内控体系中已经包含了这些模块,但只有一半左右的单位设置了风险控制、评价体系等模块,可见不少被访问者对内控健全和有效的感受与实际情况有所偏差。从内控建设的依据看,只有52.44%的单位表示内控建设的依据是《规范》,28.31%的单位借鉴同系统的内控模式,5.8%的单位参照《企业内部控制基本规范》,13.45%的单位尚未明确内控建设依据。内控制度既要维持一定的稳定性,也要根据内控环境及时进行调整。调查中发现有55.45%的行政事业单位偶尔修订内控体系,27.61%的单位表示经常修订,1.39%的单位从不修订,还有15.55%的单位选择了“其他”。

3.《规范》的学习与培训。调查发现,有48.03%的被调查者已经参加了相关培训或自主进行了学习,32.95%表示准备学习,14.85%听说过但还未采取学习行动,仍有4.18%的被调查者表示完全没有听说过,这说明相关机构对《规范》的宣传力度还不够,部分行政事业单位的人员自我主动学习意识不强。

### (三) 江苏省行政事业单位内部控制影响因素分析

问卷调查中,课题组共设46项内控影响因素,其中单位层面因素13个,业务层面因素33项,采用数值的形式代表因素的重要程度,数值越高,说明影响力越大,需要重点关注。据统计,全部因素平均得分2.21,其中单位层面因素平均得分2.18,业务层面因素平均得分2.25(具体见表1)。

1.单位层面影响因素。一是内部控制方面。调查结果显示,多数被调查者认为行政事业单位在内控环境方面存在不同程度的问题,主要体现在:单位负责人和职工没有推进动力,内控意识淡漠;没有单独设置内部控制职能部门或确定内部控制牵头部门;没有健全内部控制关键岗位责任制、明确岗位

职责及分工,不相容职位未完全分离;重大决策没有实现领导班子集体讨论制度;关键岗位工作人员缺乏与其工作岗位相适应的资格和能力;没有组织有效的普及培训,员工对内控不熟悉,导致制度落实不到位;没有充分利用现代科学技术手段加强内部控制,增加人为操纵的可能。其中,单位负责人对内控制度的重视程度、权力制衡机制、关键岗位责任界定、内控主要工作人员素质和能力是内控环境中最重要的影响因素,均值分别为2.53、2.51、2.37和2.21。二是内控建设与执行方面。调查结果显示,大多数被调查者认为该单位“内部控制制度没有得到有效的贯彻和执行”,其得分均值为2.29,位于影响单位内控建设与执行6个因素中的首位。“已有的内部控制制度缺乏可操作性”项目的得分均值为2.09,居第二位,多数被调查者希望上一级在推动内控实施方案中,既要有原则性的指导,也要有一定的灵活性,从而使内控具有可操作性。“缺乏独立有效的内控评价、监督和责罚体系,不利于内控的有效推进”,项目得分均值为1.99,大多数被调查者都认为“有效的奖惩体系”将直接影响单位内控的实施效果。

2.业务层面影响因素。一是预算管理方面。虽然江苏省推行的是零基预算,但目前很少有单位建立预算全程管理分析模式,财政决算还没有真正实现与预算的实质对应,预算绩效考评体系尚未建立。根据课题组的调研,“缺乏预算绩效全过程管理机制”是单位预算管理中最突出的问题,均值为2.14。二是收支管理方面。主要存在部分单位收入没有由财会部门进行归口管理和会计核算;票据管理不到位;未按规范流程进行支出的审批、审核、支付、核算、归档等;没有按照规定项目和标准征收政府非税收入;没有健全的债务内部管理制度,未及时进行债务的对账和检查控制;债务清偿没有计划性等现象,其中“票据管理不到位”是收支管理中最突出的问题,均值为2.49。三是采购支出方面。目前江苏省对于重要资产都实行政府采购,但实际采购中违规现象时有发生。根据调查问卷结果,“采购环节监管不严,存在私下操作,收受回扣等现象”被认为是采购环节最突出的问题,均值为2.33。四是建设项目方面。多数被调查者认为,行政事业在实际工作中建设项目管理比较薄弱。调查结果显示,“未经批准,随意突破经批准的投资概算是工程投资的最高限额,出现超规模、超概预算”的现象均值最高,为2.51。五是合同管理方面。“未经授权擅自对外签订合同、非法担保等现象”最为突出,均值为2.51,可见合同管理中授权管理尤为重要。

## 二、推进江苏省行政事业单位内部控制建设的政策建议

### (一) 建立工作机制

行政事业单位内部控制工作是一项系统工程,涉及多个部

# 房地产企业项目成本管理风险与控制

## ——以苏州工业园区城市重建有限公司为例

郑洪涛 张颖

房地产企业项目成本管理是企业成本管理的重要组成部分,项目成本管理直接影响项目管理的质量,进而影响项目的成败。为确保房地产企业在竞争中立于不败之地,就需要基于项目管理,运用内部控制的理论和方法对项目全过程成本进行风险识别、分析与控制,从而实现对项目成本的有效管理。

苏州工业园区城市重建有限公司(以下简称重建公司)将项目管理与内部控制相结合,构建项目成本管理风险控

制体系。公司对每一个项目进行目标成本管理,对成本实施全面、全过程的动态管理,确保及时准确地了解项目成本状况;公司建立了成本预警机制,对于超支成本及时进行原因分析,并采取整改措施,同时设置严格的授权审批权限加以控制;公司规范了项目后评估程序,便于总结相关经验教训,为项目成本管理的持续改进打下坚实的基础;公司还完善了项目成本管理的考评体系,确保相关制度落实到位。

门,建议采取联席工作机制,由财政会同监察、审计等部门共同成立行政事业单位内部控制规范贯彻实施联合领导小组,负责统筹部署《规范》实施工作。联合领导小组下设办公室,具体负责《规范》的培训、执行、指导和评估等工作。

### (二)明确责任人和职能部门

各单位应建立健全单位“一把手”负总责的内控工作领导小组,明确该项工作的牵头部门或职能部门,协调财务、审计、纪检监察、办公室等职能部门,根据本单位业务情况有重点、分步骤实施。通过单位“一把手”的重视支持与组织实施,确保内控规范施行取得实效。

### (三)加强宣传与培训

一方面要加大宣传力度。通过电视、网络、媒体、宣传栏、印刷品等各种宣传方式,多形式、多渠道开展广泛深入的宣传,创造一种“重视风险防范、强化责任意识、崇尚诚实守信、积极履行社会责任”的内控文化,为全面贯彻实施内控规范营造良好氛围。

另一方面要加强培训与学习。要在全省范围全面开展培训工作,对行政事业单位经济活动决策层、执行层和监督层开展分类培训班,培训工作做到“全覆盖”和“无盲区”。同时加强继续教育的培训学习,内容包括《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》、《事业单位会计准则》、《事业单位会计制度》、《规范》等,重点对《规范》中的风险评估和控制方法以及涉及单位主要经济活动业务的预算、收支、政府采购、资产管理、项目建设、经济合同的订立执行等方面进行专项培训。

### (四)强化内外监督作用

一是行政事业单位要建立健全内部监督机制,明确相关部门在内部监督中的职责权限,对内控建立与实施情况进行内部监督检查和自我评价,并使内部监督与内控的建立和实施保持相对独立。二是财政部门、监察部门、审计部门要对行政事业单位内控的建立和实施情况进行定期检查,有针对性地提出检查意见和建议,并督促单位进行整改。由于财政部尚未出台《行政事业单位内部控制评价指引》,因此建议目前可结合江苏省行政事业单位内控的现状,设计《江苏省行政事业单位内控评价指标体系》,对本省行政事业单位的内控实施效果进行评价。

(课题组成员:朱忠迎、石晓明、刁海捷、范丽芳、王宁、赵越春、黄艳艳、郁露露)

责任编辑 李卓

### 参考文献

- 1.刘永泽,唐大鹏.2013.关于行政事业单位内部控制的几个问题.会计研究,1
- 2.严永好.2013.浅谈政府部门内部控制现状及其治理对策.中国外资,14
- 3.刘巧玲.2013.浅议行政事业单位内部控制.财经界(学术版),1
- 4.王琰.2013.浅析行政事业单位内部控制存在的问题和建议.财经界(学术版),2
- 5.王卫国.2013.行政事业单位内部控制问题与建议.财政监督,8