



2017年全国行政事业单位 内部控制建设分析报告

财政部会计司

为系统总结全国行政事业单位(以下简称单位)建设情况,科学指导单位加强内部控制建设,日前,财政部对各中央部门、各地方省级财政部门组织上报的2017年单位内部控制报告进行了汇总、分析,形成了《2017年全国行政事业单位内部控制建设分析报告》。总体来看,2017年全国各级各类单位持续推进内部控制建设,为2020年全面建成并有效实施行政事业单位内部控制奠定了坚实基础。现将有关情况汇报如下。

一、2017年内部控制建设总体情况

2017年是财政部组织全国各级各类单位编报内部控制报告的第二年,仍采用“统一部署、分级负责、逐级汇总、单向报送”的组织方式。从全国单位内部控制报告上报情况来看,截至报送截止时间,共收到中央部门和各省级财政部门提交的中央部门及各地区内部控制汇总报告166份。其中,中央部门共提交129份(2016年109份)、省级财政部门共提交37份,包含各级各类单位内部控制报告约52万份(2016年48万份),共汇集1.73亿数据点(2016年1.50亿),较2016年有进一步的提升。

2017年内部控制报告重点考核了各单位内部控制环境建设、组织实施、信息系统、权力制衡与职责分离、制度建设和制度执行效果等六大重点方面,报送情况总体良好,在一定程度上反映出经过两年时间的政策学习、制度建设和工作固化,单位内部控制报告编报工作已成为各单位一项年度例行工作。

(一)全国范围内各单位内部控制建设整体良好

2017年,内部控制报告首次采用优、良、中、差四个等级来进行评价(优:85分及以上;良:75分及以上并小于85分;中:60分及以上并小于75分;差:小于60分),从全国范围内各单位内部控制报告提供的数据来看,其中21776家为优,占比4.19%,89638家为良,占比17.26%。得分等级为优和良的单位共111414家,占比21.45%,全国有五分之一以上的单位达到优良等级。其中,未按要求填报包括空白数据及其他未按要求填报情况5302家,占比1.02%。

(二)财力相对充裕区域的单位内部控制建设占优

从东北、华北、华东、中南、西北和西南六大区域内部控制报告来看,以上海为中心的华东地区(约占6.24%)

和以广东为中心的中南地区(约占5.89%)内部控制建设优于其他地区,也说明经济发展和地方财力成为单位内部控制建设的重要外部环境。

从东中西三大区域内部控制报告来看,东部地区内部控制水平最好,其内部控制优良率(6.39%)高于中部(2.81%)和西部(3.39%)地区。

(三)中央直属部门内部控制建设持续推进且整体优于地方单位

从中央直属部门与地方单位内部控制对比来看,中央直属部门内部控制建设优于地方单位,对于财政政策的执行程度较高。中央直属部门内部控制得分等级为优的单位占比为20.17%,内部控制得分等级为良的单位占比为18.66%,整体优良率达到38.83%,远高于地方单位的22.02%(其中,优占比4.51%,良占比17.51%)。

本年上报内部控制报告的129个中央直属部门呈现出较高的内部控制建设热情,排名前20名的中央直属单位分别为国务院办公厅、国务院法制办公室、国务院南水北调工程建设委员会办公室、全国社会保障基金理事会、中国证券监督管理委员会、中央纪律检查委员会、中央政法委员会、中国人民对外友好协会、国家卫生和计划生育委员

会、中国科学院、海关总署、国家知识产权局、国家自然科学基金委员会、中央宣传部、财政部、中国人民银行、国家发展和改革委员会、中央直属机关工作委员会、国家外汇管理局、教育部(国家语言文字工作委员会)。但是仍有42个部门的所属单位均未达到优良水平,在一定程度上体现了内部控制建设的艰巨性和长期性。

(四) 全国各地地方单位内部控制建设水平参差不齐

全国37个地方单位内部控制建设优良率各不相同,表现出来的各省间差异较大,建设水平参差不齐,其中东部沿海地区内部控制建设优良率普遍较高,包括深圳、上海、宁波、青岛等。

(五) 行政单位内部控制建设优于其余类型单位

从单位类型来看,行政单位内部控制建设水平(优占比4.27%)高于参公事业单位(优占比3.27%)、财政补助事业单位(优占比3.47%)、经费自理事业单位(优占比3.68%)和其他事业单位(优占比3.32%)。

二、2017年内部控制建设具体情况

内部控制建设具体情况主要包括单位层面内部控制建设具体情况和业务层面内部控制建设具体情况两个部分。

(一) 单位层面内部控制建设具体情况

1. 内部控制环境建设。内部控制环境是单位内部控制建设的重要基础。全国范围内绝大多数单位均积极开展本单位内部控制环境建设。其中,内部控制领导小组成立情况(达98.73%)、领导小组会议情况(达90.84%)、单位负责人参会情况(达90.56%)、班子成员任职情况(达92.79%)。

2. 内部控制组织实施。制度建设是内部控制的抓手之一,可以分为内部控

制建立、内部控制实施和内部控制信息化三个阶段。在全国范围内,处于内部控制建立阶段、实施阶段和信息化阶段的单位分别占总数的42.85%、31.86%和24.94%(另有0.35%的单位未按要求填报),表现出内部控制建设具有阶段性和长期性。

不同单位的内部控制发展阶段均有差异,人员素质也参差不齐,寻求第三方专业机构进行协助有助于提高工作效率,提升落实效果。而现阶段各单位除未按要求填报的0.35%外,以自建方式进行内部控制建设的占比94.10%,采用聘请外部单位或中介机构协助内部控制建设的仅占比5.55%,说明目前的内部控制建设还应寻求更多专业机构的帮助和支持。

内部控制工作机制自身也需要遵循不相容职责分离的原则,即领导小组、牵头部门、评价监督部门相分离。目前,全国绝大多数单位明确了内部控制牵头部门和评价监督部门,但是只有61.04%的单位实现了牵头部门与监督评价部门相分离。绝大多数单位成立工作小组(占比98.27%)、召开工作小组会议(占比89.04%)和开展专题培训(占比82.15%),但开展风险评估、建立内部控制手册和覆盖业务范围的单位占比均不足70%。

全国范围内,绝大多数业务适用率均超过95%,但建设项目管理和合同管理的适用比率偏低,分别为64.46%、85.67%,因为一些单位2017年未发生这两项业务。

3. 管理信息系统建设。管理信息系统建设可固化业务流程,提升工作效率,减少人力成本,也能实现业务全过程监控。全国范围内,各单位内部控制信息系统建立尚处于起步阶段。资金收支和资产管理业务本身数据化和信息化程度均较高,在内部控制建设中,单位在技术上对原有业务系统进行了

完善,使其满足内部控制要求。因此,各单位对资金收支和资产管理业务的信息化建设关注度明显高于其他业务领域,但也仅达到50%。

(二) 业务层面内部控制建设情况分析

业务层面内部控制建设情况分析包括三个方面:权力制衡与职责分离情况、内部控制制度建设情况和制度执行情况。

1. 权力制衡与职责分离。党的十八届四中全会提出,应对权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗,强化内部控制流程控制、防止权力滥用。全国范围内,除了定期轮岗和专项审计两个指标在80%左右,分事行权情况、分岗设权情况和分级授权情况均到达95%以上。

不相容职责分离是权力运行过程中决策、执行和监督相互制约的组织保障。除了资产管理不相容职责分离率达到90%,其他业务均为95%以上,基本实现内部权力约束与制衡。

2. 内部控制制度建设。内部控制制度建设是党的决策部署和国家相关法律法规在单位中落地应用的具体体现和保障机制。全国范围内,六大业务制度建立比率均大于90%,制度建立情况较好。

但现阶段,部分单位在进行内部控制建设过程中重制度建立而轻制度实施,出现了制度上墙的现象,通过编制流程图实现内部流程控制情况不甚乐观,六大业务均在60%左右。

防范化解重大政府管理风险,是各单位的政治职责。从防范和化解风险情况来看,六大业务风险管控情况均较差,仅政府采购业务风险管控情况达到62.07%,其他五大业务风险点管控比率均低于40%,尤其是合同管理,其风险点管控平均比率仅为5.91%。可见虽然全国大部分单位已经建立了内部控制

制度,但是未能全面覆盖风险点。

3. 内部控制制度执行。内部控制制度执行情况的衡量主要依靠通过绩效资料、决算报表和资产报告数据来度量的定量指标,一般用实际完成情况与计划完成情况的比率来表示。若指标值在90%~100%之间则说明计划基本完成,90%以下则为未按计划完成,超过100%则为超计划完成。

(1) 预算管理业务。第一,全国情况来看,单位预算绩效目标设定比例情况不够好,该制度执行计划基本完成的单位占比为76.05%。第二,单位预算批复细化程度依然不高,尚未完全批复到各个内设部门和支出预算指标上,该制度执行计划基本完成的单位占比为71.29%。第三,预算执行控制程度不够好,尚未实现每月定期上报预算执行分析报告,执行计划基本完成的单位占比为68.93%。第四,绩效评价工作执行情况不够好,也跟绩效目标设定情况有较强关系,制度执行计划基本完成的单位占比为66.24%。

(2) 收支管理业务。各单位非税收入管控情况有待加强,偏离预算的情况时有发生,制度执行计划基本完成的单位占比为73.23%。各单位支出管控情况相比于收入更有待加强,有63.21%的单位制度执行计划基本完成,而超预算支出的单位达到24.75%。

(3) 政府采购管理业务。各单位仍然存在政府采购实际金额与预算金额不相符合的情况,制度执行计划基本完成的单位占比62.5%,同时有30.35%的单位未能正常完成采购预算,也有7.15%的单位超过预算金额标准进行采购。

(4) 国有资产管理业务。各单位国有资产安全性程度较高,制度执行计划基本完成的单位达到84.2%。资产配置的预算完成情况较好的单位占比不高,比率为56.96%,未按计划和超计划配

置资产的单位较多,分别占比26.92%、16.12%。

(5) 建设项目管理业务。建设项目超概算情况较多,制度执行计划基本完成的单位占比为57.99%,超概算比率达到8.42%。单位建设项目投资计划完成率不够高,制度执行计划基本完成的单位占比为64.81%。

(6) 合同管理业务。各单位合同订立的规范性水平较高,制度执行计划基本完成的单位占比达到89.47%。

三、2017年内部控制存在的主要问题

从单位内部控制报告反映的情况看,单位内部管理和财政管理中心工作存在的问题值得关注。

(一) 单位内部管理的问题分析

1. 控制环境有待优化,信息系统尚未覆盖。当前内部控制环境依然有待优化,部分单位领导尚未高度重视内部控制工作,内部控制会议和工作参与程度不够,全员风险意识普遍不足,依然缺乏相关培训和专业知识储备。十九大报告提出要善于运用现代信息技术和互联网手段。内部控制信息系统建设是各项管理制度有效实施的重要抓手,也是常态化管控的关键。总体而言,全国内部控制建设进度相对滞后于内部控制建设要求,尤其是内部控制信息系统建设方面。且内部控制六大业务中,建设项目管理和合同管理的信息化建设比率最低,其他业务系统也大多是财政部门要求安装的财政管理系统,建立内部管理系统的单位依然不多,在整合财政现有系统和共享数据的基础上,应根据单位内部实际需要进行信息化建设。

2. 全面评估不够充分,整体规划有待完善。防范系统性风险成为近年来国家重要工作,而风险评估是风险防范的前提和基础。高质高效的内部控制

建设成果需要以充分的风险评估与完备的组织协调机制作为基础。第一,很多单位未在开展本年内部控制建设工作之前重新梳理内部控制流程并识别内部控制体系漏洞,内部控制建设的前期准备工作不足,这可能导致内部控制整体划归和建设方向不够明确,因此风险防控工作有待加强。第二,不少单位未将牵头部门和评价监督部门相分离,这不利于发挥不相容职责分离对内部控制建设工作的监督作用。第三,内部控制与巡视、内审等监督手段未能实现全面工作配合及信息共享,无法通过其他监督途径共同做实内部控制的相关内容。

3. 岗位监督尚有不足,权力制衡仍需强化。内部控制是依法治国在单位中落地的重要制度保障,权力制衡是内部控制建设的核心内容,“三分一轮一流程”则具体体现了权力运行的约束与制衡要求。在权力制衡的五个指标中,建立定期轮岗和专项审计机制的单位比例较低。对专家评审、招投标现场、政府采购验收等关键环节和岗位的不定期现场抽查工作尚未完善,未能有效化解各类业务风险和廉政风险。尽管单位对于关键岗位缺少充分有效的监督可能是由于人员编制等原因所限,但是内部审计和外部中介机构审计监督对于内部控制建设的补充和保障作用依然不明显。

4. 流程控制尚需加强,风险防控程度不够。全面梳理权力运行路径并编制业务流程图是加强内部流程控制和风险防控的重要手段,应当将制度建设与流程控制覆盖到全部主要环节和关键节点,以加强对业务风险和舞弊风险的防控并提高内部管理工作效率。第一,内部控制制度尚未实现流程化,尚未将制度要求固化在便于执行的业务流程和节点中,也无法准确落实岗位职责和绩效评价。第二,单位已经建立的

内部控制制度仅覆盖和管控了部分主要风险点,各业务的风险管控程度都较低,也在一定程度上说明防范系统性风险不应当仅仅局限于经济和金融领域,政府部门行政管理和财务管理中的风险也应引起各单位高度重视,否则若政府治理风险传导到市场和社会中,则会引发公共系统性风险。第三,尚未全面开展风险事件调查通报和对关键环节的不定期现场抽查,无法在风险提示后及时有效进行防控。

(二) 财政财务管理工作的问题分析

1. 预算管理有待强化,绩效管控有待加强。十九大报告要求建立全面规范透明,标准科学、约束有力的预算制度,全面实施预算绩效管理。财政部要求各单位加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,提高财政资源配置效率和使用效益,增强政府公信力和执行力。第一,全国仍有许多单位未对预算流程进行有效管控,预算流程中节点与岗位的细化程度不够,预算绩效管理理念不足,这将进一步导致单位预算绩效目标设定不全面,绩效评价也会缺少依据和基础。第二,单位内部预算分解指标尚未细化,普遍采用单位整体管理方式,尚未实现内部预算责任和绩效的全部分解和落实。第三,预算执行分析的频率较低,难以实现对预算管理的全过程监控。《预算法》实施和执行层面上制度落地手段有待强化。

2. 资金管理有待完善,合同订立仍待规范。2017年1月财政部印发《关于加快推进地方政府非税收入收缴电子化管理工作的通知》,目的是为了强化财政国库改革。在取得成绩的同时,非税收入上缴小于应上缴数的情况依然存在,电子化管理工作有待进一步强化。支出超预算的情况依然存在,也说明资金支出管控规范化尚未完全实现。2016年,财政部发布了《关于加强政府

采购活动内部控制管理的指导意见》,要求各单位加强采购管理管控水平,强化采购合同全过程管理。依然有一些单位采购管理没有完全按照“无预算不采购”的原则,管理水平有待提升。少数单位的合同签订流程不规范。这说明尽管采购合同管理情况较好,但是采购合同的预算资金支出执行情况不容乐观,单位应加强对政府采购业务的全过程管理。

3. 资产管控有待优化,配置管理尚未科学。财政部2015年发布的《关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理指导意见》要求健全行政事业单位资产管理法律制度和内部控制机制,深入推进资产管理与预算管理、国库管理相结合,建立既相互衔接又有效制衡的工作机制和业务流程,着力构建更加符合行政事业单位运行特点和国有资产管理规律、从“入口”到“出口”全生命周期的行政事业单位资产管理体系。2017年,全国范围内来看,仍有部分单位国有资产管理情况较差,资产处置审批的执行力度不够,这导致资产管理合规程度较低,不利于保障单位国有资产的安全完整。同时,较多单位的资产配置实际金额与资产配置预算金额偏离较大,资本性支出预算编制与资产存量、配置标准的差异依然明显,资产配置预算的科学性和执行力度不够。

4. 建设项目管控不足,投资计划仍有偏离。《基本建设财务规则》(财政部令第81号)要求建立、健全本单位基本建设财务管理制度和内部控制制度。从全国范围来看,项目概算编制与实际执行差异比较大,概预算管理不足,建设项目计划完成情况也不容乐观,全国仍有较多单位概算及决算的差距过大,导致年度实际投资额与年度投资计划偏离严重,其根本原因还是专业技术能力和实施监控水平的不足,建设

项目审计的整改作用有待进一步强化。

四、下一步工作建议

各地区、各部门、各单位必须从落实全面从严治党 and 优化国家治理能力的政治高度认识内部控制工作,抓好制度完善和制度实施等一系列重点工作,推动内部控制工作从“立规矩”向“见成效”转变,努力形成工作齐抓共管、制度有效管用、执行真正到位的内部控制工作新局面。

(一) 推动行政事业单位内部控制建设向纵深发展

下一步,内部控制工作目标应当从“立规矩”向“见成效”转变、从面上推进向重点突破转变。各级财政部门应当深入了解各行业的内部控制建设实际情况,加强宣传引导,组织各类内部控制专题培训与内部座谈,积极总结推广内部控制建设先进典型经验,全面推动各级各类行政事业单位加强内部控制体系建设。各级财政部门要建立内部控制工作考评问责制度,对于锐意进取、勇于作为的单位进行表扬,增强内部控制主体的责任意识,并且从严监管,切实落实各主体的内部控制建设与报告责任。

(二) 切实加强单位风险防范和化解能力

1. 强化单位风险防控意识,推进管理信息平台建设。各单位应当坚持问题导向,进一步增强单位领导的风险意识,增加内部控制领导小组会议次数,及时汇报内部控制工作进度,探讨业务管理和内部控制工作开展进程中出现的风险与问题,把风险防控和具体内部控制工作落到实处。尤其要加强内部控制信息化建设的重视程度,未建立信息系统的单位应积极寻求信息系统的安装、匹配等工作,建立科学有效的信息系统;已建立信息系统的单位应在每年中央政策和上级管理要求变化时,

及时对信息系统进行更新改造,确保单位信息系统与党的决策部署、政府工作规划、单位工作方案一致,逐步拓展内部控制信息系统功能,持续推进内部控制建设和优化工作。

2. 加强内部控制组织保障,夯实内部控制工作基础。加强单位内部控制工作小组日常管理,将内部控制建设与业务管理优化紧密融合,不断推进内部控制建设常态化。有效提高单位内部控制牵头部门和内部控制评价监督部门分离程度,科学引入第三方中介机构对内部控制建设和评价工作的专业支持,从外部加强单位的社会治理和权力制衡机制。提高单位开展风险评估的有效性,建立风险预警全覆盖的工作机制。在内部监督检查、经济责任审计工作中,通过调查问卷、观察、谈话和评估测试等方式,对内部控制有效性进行总体评价。

3. 完善干部轮岗交流机制,加强内部权力制衡监督。各单位应当突出对关键环节、关键岗位的制衡,通过压缩和规范自由裁量权,强化对核心权力运行的制约和监督,有效解决权力运行关键环节中存在的问题。重点加强完善干部定期轮岗和交流机制,强化执行效果,尤其在人员数量与职责分工限制下,对不相容职责无法分离或无法进行定期轮岗的关键岗位开展专项审计,完善单位内部审计职能或建立内审外包制度,并逐渐将内部审计和外部中介机构职能拓展应用到内部控制体系设计、内部控制体系运行、内部控制信息化建设以及内部控制报告等各方面,形成对内部控制建设的有益补充,进而保证实现内部权力的有效制衡。

4. 健全内部控制制度体系,建立单位风险防控机制。各单位应当积极防范和有效化解业务风险与廉政风险。单位应当对内部工作运行流程进行系统梳理,开展单位业务流程图编制工

作,明确主要环节和关键控制点,并对各环节、各节点的归口部门及岗位,落实内部控制责任,实现内部控制制度流程化。单位应当全面识别权力运行、业务活动和经济活动的关键风险点,检查关键风险点的制度设计和制度执行是否有效,明确针对各风险点的管控措施,进一步提高内部控制制度的风险覆盖程度和风险防控效率,将风险识别、分析、应对等工作落实到具体岗位和责任人,切实提高内部控制制度对风险防范的保障程度,突出对巡视、审计问题的内部控制整改。

(三) 强化财政财务管理一体化水平

1. 强化预算管理制度,健全预算绩效管理。各单位应当突出对预算编制和执行的权力制约,在《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的指导下,健全预算绩效流程并完善预算绩效标准,构建预算绩效目标的各项管理措施,及时掌握项目实施进程和资金支出进度,发现并纠正项目绩效偏差,将绩效管理整合到预算管理的全过程;单位应将预算指标细化到功能分类科目和经济分类科目,并批复到各个内设部门和下属单位,积极推进预算责任岗位化和流程化,严格执行预算执行分析和报告制度,进行实时监控;单位还应建立科学合理的绩效评价体系,积极落实预算绩效目标管理和预算过程管理的相关要求。

2. 加强采购归口控制,规范采购合同订立。各单位应建立采购需求部门与采购归口管理部门的沟通协调机制,提高采购预算编制的准确性,重点审查预算编制是否合理。同时,进一步规范政府集中采购工作流程,建立健全单位内部自行采购制度,加强政府采购资金全程管理,对财政资金使用情况定期进行专项检查,努力提高财政资金使用效益。单位还应当大力规范合同订立流程,完善合同订立的相关内部规定,并

积极对合同签订进行合法性审查,保障政府部门与市场、社会的权利义务相互匹配。

3. 严格资产处置审查,优化资产全程管理。各单位应加强国有资产处置流程管控,明确相关负责人职责,查找资产处置不合规原因,并派专人进行资产处置审查,加强国有资产安全监督,从源头上切实保护国有资产安全,防止国有资产流失。同时,单位应积极梳理资产存量和配置管理流程,编制资产配置预算管理业务流程图,提高配置预算编制和执行的准确性,逐步落实对国有资产从入口到出口的全程管理要求。

4. 规范建设工程管控,完善项目概算编制。各单位应当在中央八项规定严格要求下,认真制定并严格执行建设项目管理制度,加强对大型重点基本建设项目的论证与审批,从源头上保证资金使用效益,遏制低效,尤其是违规建设行为。同时,单位要强化现有项目预算资金使用效率,严格按照规定执行和使用投资预算项目资金,加强项目过程管理,严格控制成本,减少低效无效支出。单位还要进一步提高对项目概预算编制的重视程度,科学有序地编制工程项目概预算。

(四) 提高社会中介机构专业服务水平

各中介机构应当深入学习党的十九大精神,提高政治站位,深入解读党中央的各项政策,加强对单位内部控制建设标准的认识与理解程度,持续跟踪并解构财经法规,立足中国国情和实际问题,协助单位完善适合我国行政管理体制的内部控制制度。中介机构在承接与内部控制相关的业务时,应提高服务意识,协助解决各单位内部控制建设中遇到的各类问题,不断总结工作经验,为单位提供更优质的内部控制建设咨询服务。□

责任编辑 李卓