

# 浅析行政事业单位内部控制体系的构建

尚立军 孙彦永

近年来,行政事业单位根据有关要求逐渐引入权责发生制、内部控制等管理方法,取得了一定的实效,但与企业相比,其内部控制管理水平还相对落后。笔者在此简要分析如何构建一套行之有效的行政事业单位内部控制实施体系,以促进行政事业单位管理水平的提升。

## (一) 行政事业单位内部控制特点

笔者认为,行政事业单位内部控制有以下几个方面的自身特点:一是内部控制目标。行政事业单位的特性是以公职人员为行为主体、以资源配置为手段,全心全意履行社会公共服务职能。因此,提高公共服务效率和效果是行政事业单位业务活动的总体目标,也是其内部控制的最高目标。二是全面预算管理。与企业不同的是,行政事业单位全面预算管理以社会资源配置为主,预算草案须经本级人民代表大会批复后方可执行,并须接受财政部门 and 审计部门的监督。三是绩效考核评价。行政事业单位兼具行政职能与社会管理职能,因此,其绩效考核评价不仅要关注单位效益,还要关注社会效益。四是风险管理。由于行政事业单位的主要产品是社会公共服务和社会管理,主要资金来源于政府的投入,其面临的风险包括内部风险和外部风险。内部风险主要来源于管理者的决策、内部资源的管理与调配以及内部员工的执行力度,这三个方面都不同程度地影响着单位目标的实现。外部风险体现在政府预算安排多少,对此单位无法改变,但可以通过与政府不断沟通、影响政府预算安排来减少外部风险。

## (二) 行政事业单位内部控制体系的构建

基于行政事业单位业务特性和内部控制的特点,笔者简要构建了其内部控制体系。该体系由内部控制目标、层次化内部控制方法及评价与监督三部分组成。

1. 内部控制目标。是指内部控制体系设计的目的和意义,包括控制要达到惩治腐败、提升服务效率、开展业务合规合法、提升资金使用效率、合理保证财务报告质量五个方面。

2. 层次化内部控制方法。包括组织架构层面、业务活动层面和员工意识层面三个部分。(1) 组织架构层面主要是对单位为实现组织使命及内部控制目标所具有的静态职能方面的描述,包括组织使命及目标(由组织使命、组织任命、职能划分、监督考核组成)、组织架构及岗位(由集体决策、部门设置、岗位轮换组成)、业务流程及规章(即程序化的业务活动要求和描述)、工具及支撑平台(由OA平台和信息传递组成)。组织架构既是内部控制的实施主体,也是其履行业务活动的依据。(2) 业务活动层面是内部控制的客体,是行政事业单位实现内部控制的关键环节,包括管控对象(由项目、资金、资产组成)、管控业务(包括全面预算管理、合同管理、项目审批、固定资产、专项管理、物资采购、经费支出、规费收入等内容)和管控方法(即采取不相容职务相分离、授权审批、信息公开、集中采购等方法)。

(3) 员工意识层面。行政事业单位是社会职能的承载部门,以提供各种社会服

务为目的、以财政预算资金为来源,其员工是利益相关方,也是业务活动的实施者,因此,加强对员工的管理显得尤为重要。员工意识层面包括业务素质(包括专业胜任能力、任职履历、业务经历三部分内容)、德勤素质(包括品德、诚信评级、群众测评三部分内容)和个人环境(包括个人事项申报、近亲属经商等方面)。

3. 评价与监督。内部控制的评价与监督是确保内部控制建设不断完善并有效实施的重要环节。(1) 评价应以内部控制制度体系为基础,以内部控制过程控制的有效性评价为对象,对内部控制涉及和执行的效果进行定性分析,以促进内部控制体系的持续完善。评价的内容包括内部控制审计评价、报表审计评价、绩效评价等。(2) 监督包括内部监督和外部监督。内部监督的部门或岗位应定期或不定期检查单位内部管理制度和机制的建立与执行、内部控制关键岗位及人员的设置情况等,及时发现内部控制存在的问题并提出改进建议。单位应根据本单位实际情况确定内部监督检查的方法、范围和频率,通常不能少于一年一次。外部监督包括财政部门和审计部门的监督。国务院财政部门(审计机关)及其派出机构和县级以上地方各级人民政府财政部门(审计部门)应对行政事业单位内部控制的建立和实施情况进行监督检查,有针对性地提出检查意见和建议,并督促单位进行整改。

(作者单位:河北省财政厅  
中国华录集团有限公司)  
责任编辑 刘黎静