

行政事业单位内部控制要素 创新分类方式应用实践

唐大鹏 李鑫瑶 王晨阳

摘 要：我国行政事业单位无论从单位属性还是资金来源等方面都与企业有很大差异，因此区别于以往企业内部控制五要素的分类方式，《行政事业单位内部控制规范（试行）》从单位层面及业务层面两个角度对内部控制要素进行了重新分类。本文以深圳市交通运输管理委员会为例，对其按照内部控制要素创新分类方式，从单位层面和业务层面两个层面完善和规范内部控制组织架构及业务流程的实践进行分析，并从中总结经验，提出进一步完善建议。

关键词：行政事业单位内部控制；深交委；内部控制要素分类

随着大交通体系的全面建立，深圳市交通运输委员会（以下简称深交委）的外部环境和自身职能都产生了较大变化：一是管理业务范围拓展到了海、陆、空等整个立体式的交通运输管理，二是财政预算资金规模骤增的同时却缺乏监管，三是职能部门增加且部门业务繁复庞杂，四是具体业务管理机构 and 岗位工作机制建立不完善。鉴于此，深交委根据财政部发布的《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称《规范》）的规定，从单位层面和业务层面、由组织框架到具体业务职责，全面梳理

了内控流程，最终建立了适合自身的、系统、科学的内部控制体系。

一、内部控制要素创新分类方式的实践做法

（一）单位层面内部控制要素创新设计

在单位层面内部控制建设过程中，深交委有针对性地分析了单位行政属性和权限特点，从组织架构和管控模式两方面入手，建立了一套符合本单位实际的内部控制管理机制，不仅明晰了单位层面内控体系的权责结构，也为业务层面内部控制体系的建立提供了框架指引。

1. 组织架构设计。单位组织架构设计主要包括领导机构、组织机构、执行机构和监管机构四部分。首先，强化单位一把手的内控领导意识，发挥领导班子的带头作用，发起单位内部控制培训，培养公务人员“我要内控”的理念，坚定领导层完善内控体系决心，营造和维持良好的内控环境，为单位内部控制建设工作的开展奠定良好基调。其次，按照行政组织、管理组织的不同分类，通过归口管理的要求梳理了单位组织机构。在行政组织中进一步明确单位行政组织工作职责；在管理组织中按照制衡行政组织权力、贴合单位具体业

务的思路，设置预算管理组织、采购管理组织、重大项目管理组织等非行政机构的管理组织；在归口管理中依照机构和岗位权责对等原则，对具有审核性和专业性的业务进行匹配，建立针对专业性支出的归口审核机制与针对一般性支出的归口管理机制。第三，采用“6+6模式”建立执行机构，即在专业管理领域采用“垂直链条型模式”设置市交通运输行政执法支队、市交通公用设施管理处、轨道交通建设办公室、客运交通管理局、港航和货运交通管理局、应急指挥中心6个执行机构执行不同领域具体工作；在属地管理领域采用“平面网格模式”设立辖区交通运输局执行辖区内具体任务，使得各机构能够各司其职又相互协调配合。最后，建立内部控制中心，由中心领导组成领导组，指导监督各部门岗位职责、业务流程、审批权限等内控重点领域的各项工作，以保证内控制度的有效落地。

2. 管控模式设计。管控模式设计的核心在于决策、执行、监督三权分立、相互制衡，结合自身情况，深交委建立了统分结合、分级管理的预算管理模式及授权合理、归口清晰的财政资金管理机制。首先，建立包括预算决策机构、编审机构和执行机构的预算管控体制（见图1）。在单位授权与归口管理的相

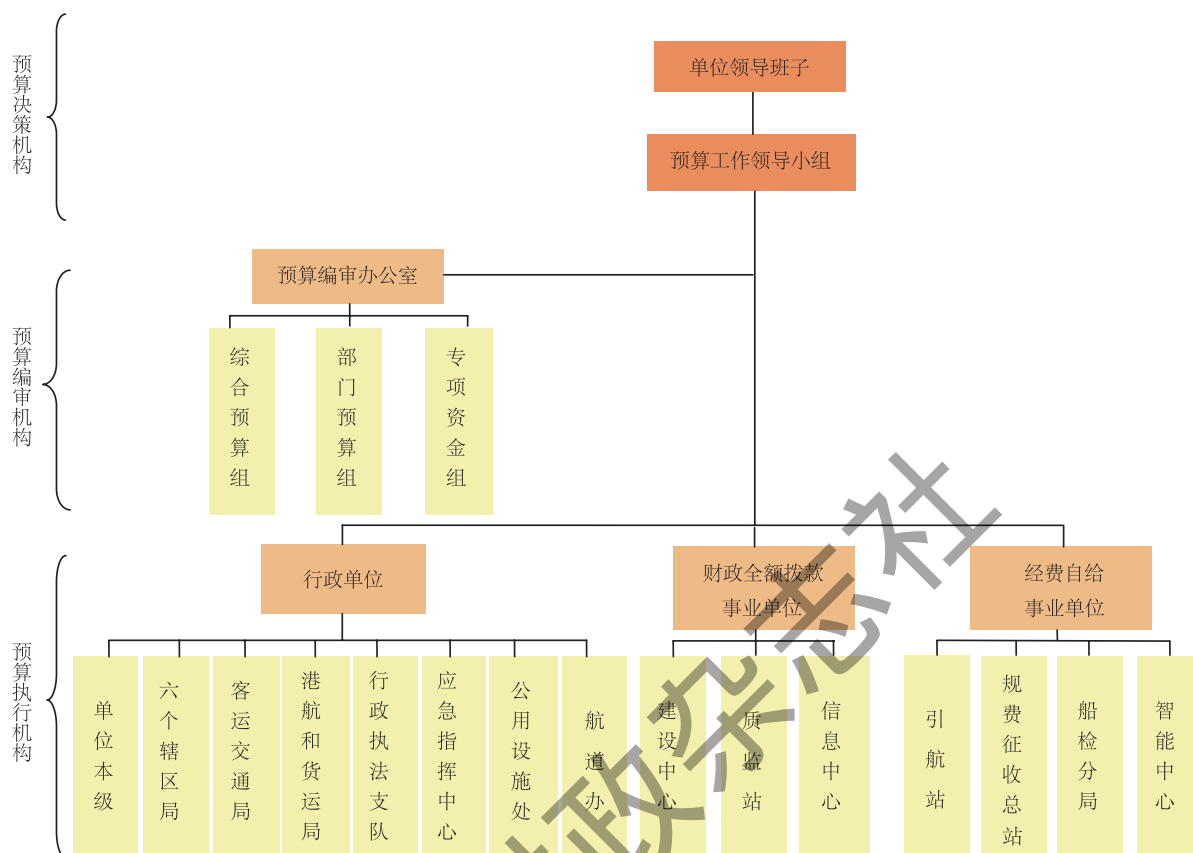


图1 基于预算管理视角下单位层面内部控制设计

关程序中,授予主任办公会单位预算管理决策权,归口管理单位预算管理政策制定、年度预算草案编制、年度预算追加调整等重大事项;单位机关各处及二级单位是预算管理工作的执行机构,实施经批复的年度预算,并提交年度预算执行报告,留存年度预算执行结果轨迹,为预算监督提供依据;财务审计处设置预算编审办公室,负责预算日常工作,是编制年度预算、决算草案,提出年度预算调整和最佳方案,并对年度预算执行情况进行分析考核和检察监督的归口部门。

预算管理体制中决策、执行和编审机构各司其职并通过信息化手段进行固化,该信息系统分为三部分:一是预算执行过程控制平台(核心部分),涵盖预算指标管理、预算分配发布、借款报销、支付审核、出纳受理以及收入管

理、采购管理、合同管理、资产管理等业务模块;二是财务综合服务和决策支持平台,为业务部门和领导提供财务服务;三是数据交换平台。三部分相互衔接,实现了决策有牵制、执行有监督、事后有审核的全过程管控,使归口部门岗位职责清晰化,保证了事权、财权不相容岗位相互分离。

(二) 业务层面内部控制要素创新设计

业务层面内部控制是整个单位内部控制的业务基础和主要内容,在单位组织架构和管控机制的总体设计体系下,深交委按照《规范》具体要求,有针对性地梳理本单位行政类业务与专项类业务流程,对预算、收支、政府采购、合同、工程项目和资产管理六大业务进行了管理制度与业务细则设计,按照决策、执行和监督三权分离的理

念,从事前规划、事中控制和事后记录三个方面整合业务层面内部控制的全部资源,形成了“以预算管理为主线,以资金管控为核心”的业务层面内控(见图2)。

1. 决策与事前规划。预算业务的事前规划阶段主要包括预算编制和预算审核阶段。财务审计处综合计划组依据市财政委预算编报要求,统一部署预算编报工作。各预算单位按照预算编报职责和预算编报标准提出预算建议数及基础申报数据,按规定报送方式提交综合计划组,综合计划组对各单位预算建议书和编报数据进行初审及汇总,交财审处综合负责人审核后提交主任办公室审定,最终报送市财政委审核。

2. 执行与事中控制。深交委预算业务的事中控制阶段主要包括预算批复、

执行申请、借款报销、预算审核等阶段以及匹配发布、预算追加调整、政府采购、资金支付等环节。各单位将经市财政委批复下达的正式年度预算作为预算执行依据,通过内部信息系统明确主体、项目名称、额度、支出范围等预算要求,以保证支出在预算批复范围内开展工作。当项目预算需要追加调整时,由业务单位填写《预算追加调整审批表》,经负责人审核无误后提交分管领导审批,分管领导重点核查追加调整业务的可行性与紧急度,以决定是否批准预算追加。而后,分管领导批准的预算追加调整还需送报财务审计处、财务分管委领导及主任办公会进行层层审核,最终实现了决策权的层层分化及决策与执行的权责分离,及对财政资源使用过程中风险节点的识别和管控,提高了财政资金使用效率。

3. 监督与事后记录。预算业务的事后记录主要包括出纳受理和会计核算等环节。对于单位借款、报销、转账、政府采购支付等业务已通过信息化固化的流程,出纳要根据支付审核阶段已经明确的申请和账户类型,检查相应单据审批过程及数额是否合理后,办理具体资金支付业务,然后由会计岗及时检查并核算入账。这确保了出纳与会计岗位不相容职位的分离,大大降低了相关环节舞弊行为的可能性,实现了内部控制业务层面的岗位制约。

二、启示

基于深交委的内控要素体系完善实践过程及成效,笔者从内部权力控制和外部权力监督两个视角对行政事业单位内部控制要素创新分类实施总结经验并提出进一步完善建议。

(一) 主动开展要素创新,完善单位内控体系

各单位需强化顶层领导完善内部控制体系意识,充分发挥其主观能动性,

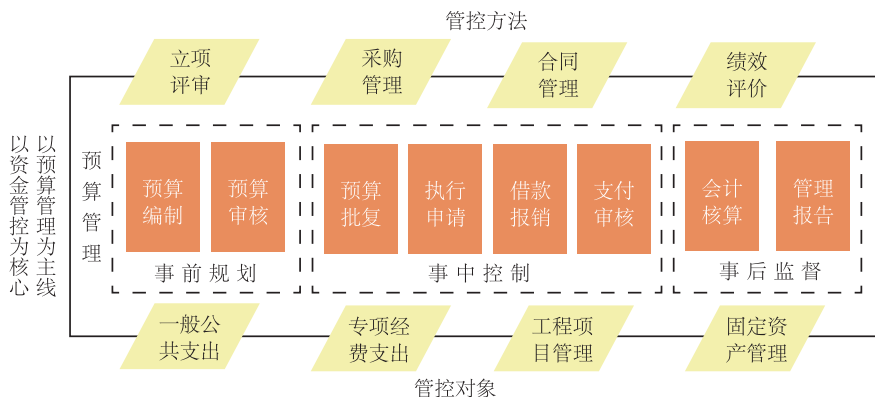


图2 业务层面内部控制流程架构图

性,积极学习和贯彻《规范》,编制内部控制自我评价表评价本单位现有内控体系,在此基础上针对性地建立单位层面和业务层面的内部控制要素规范机制。

首先,行政事业单位应完善单位层面内部控制组织构建及管理机制建设。要厘清单位管理层级体系及各级内部不同部门、不同岗位的职责权限,按照层级关系及各部门职能绘制单位组织结构图,形成归口清晰、衔接顺畅的整体组织架构,进而实现统分结合、分级管理的管理模式和决策、执行、监督三权分离的权力制衡机制。其次,单位应在单位组织架构的设置基础上,以六大业务为主线具体分析本单位主要业务,通过信息化手段固化事前审批、事中控制及事后记录的具体流程,遵循不相容岗位相互分离原则。在完善业务流程控制体系过程中,将容易发生舞弊和腐败的政府采购、工程项目等关键业务列为单位业务流程内部控制的重点内容,实现风险管控关口前移,针对具体风险点实施事前预防和事中管控,真正实现国有资产的保全并最终实现对本单位业务层面风险的有效应对。另外,针对我国财政部门推动政府会计准则改革的现实要求,行政事业单位内控应继续深挖会计数据,探索行政成本分类模式,为建立政府综合财务报告制度提供

信息支持。

(二) 拓宽内控建设思路,强化外部助力作用

虽然自我完善在行政事业单位内部控制建设中发挥了很大的作用,但在此过程中也可能存在难以客观评价自身内部管理缺陷的情况,因此,利用经验丰富的内部控制专家团队指导单位内部控制建设,并借助相关监管部门督促单位内控制度顺利实施显得至关重要。专家团队能够从政策与业务指导的角度为完善内控制度体系提供专业建议和理论支撑,同时,丰富的实务经验也使他们能够在理论指导的基础上帮助企业内部控制体系顺利实施。客观独立的外部监管机构依照相关法律法规规定,对行政事业单位的相关业务绩效或合规合法性展开审查,这促使单位必须及时查找内部业务事前审批、事中执行及事后记录过程中可能存在的风险点,建立重点业务流程控制体系,并执行岗位制衡、流程清晰的业务层面内部控制措施。由此看来,外部监管对单位内部控制体系建立既形成压力又提供动力,有利于单位对整个内部控制体系的不断完善。

(作者单位:东北财经大学会计学院/中国内部控制研究中心 财政部财政科学研究所博士后流动站)

责任编辑 李卓