

财政部门内部控制和预算单位 内部控制一体化构建

唐大鹏 付迪

摘要：推动行政事业单位开展内部控制建设是落实十八届四中全会精神的一项重要举措。本文介绍了昆明市探索实施行政事业单位内部控制建设的实例，具体分析其从单位内部控制评价数据整理到评估结论分析的整个过程，最后提出财政部门内部控制和预算单位内部控制一体化构建的建议，突出了以评估为先导、以问题为导向、财政管理和预算单位整体推进的一体化内部控制建设特征。

关键词：财政部门；行政事业单位；内部控制；一体化

为全面推进行政事业单位内部控制建设，昆明市财政局先行开展了财政部门内部控制和预算单位内部控制一体化模式。其整体构想是将财政部门内部控制与行政事业单位内部控制进行整合，形成“以预算为主线，以财政资金管控为核心”的内部控制规范整体框架。

一、基于单位内部控制评价的 财政数据整理

为有效开展单位内部控制规范的基础评估工作，昆明市依据行业情况、资金规模等选取了38家市级预算单位作为基础评估阶段重点关注单位，根据量化指标对其进行基础评估，从而得出具有一定参考价值的财政数据，反映各相关单位在内部控制“建立健全”和“有效实施”方面的现状。具体在评估指标方面，单位层面指标共分为内部控制组织建设、内部控制制度建设及信息化落地3个一级指标，进一步分解为8

个二级指标和49个三级指标。业务层面指标共分为预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理、基建项目管理和合同管理6个一级指标，进一步分解为26个二级指标和71个三级指标。评价方式是单位自评和专家认证相结合的方式，并针对每一个观测点的现状，通过“建立健全”和“有效实施”两个方面的状态描述，最终给予评价建议和意见。在评估程序方面，本次评估采取以资料分析为主、现场访谈及标准问卷评估为辅，以定性分析为主、辅以定量分析参考的评估方法，最大程度上对昆明市相关行政事业单位的内部控制规范现状进行客观评估。评估工作程序如图1所示。

二、单位内部控制基础评估结论

（一）内部控制建设现状

38家参评单位的总平均分为70.69分，各单位内部控制现状差异较大。在认识方面，绝大多数参评单位

的领导层和参与评估的单位业务部门人员对内部控制的理解还存在较大程度的偏差，普遍将内部控制建设单纯理解为财务风险或廉政风险防控，认为内部控制建设就是要进一步严格规范管理，加强制度建设。对内部控制建设工作多报以应付检查的被动、消极、观望甚至抵触的态度。在制度建立健全方面，单位直接沿用外部相关规章制度，内部缺乏统一的制度管理机制，制度规定与业务执行的关联度低，参评单位间的制度管理水平差异很大。在制度有效实施方面，存在无制度、有执行的情况，普遍缺乏业务流程管理机制，信息化程度和管理水平较低。

（二）收集问题汇总分析

预算管理方面，预算编制缺乏对业务的科学规划与预测分析，预算执行缺乏差异分析与处理机制以及临时性、突发性业务的应对机制，预算绩效考评缺乏科学的机制设计。

支出管理方面，缺乏履职支出标

准，往往是参照有限的行政标准，造成业务活动无法正常有序开展，相关资金不能得到有效使用。

政府采购管理方面，各单位对政府采购业务配置的人员力量比较单薄，对履行政府采购程序中遇到的实际困难以及因此造成的工作停滞、资金限制等现象反映强烈。这些问题不仅最终影响工作的完成，而且造成财政资金的大量浪费。

资产管理方面，在资产处置环节普遍存在家底不清、账实不符、历史遗留问题较多等问题。

专项资金管理方面，缺乏专项资金管理制度和有效的监管手段，资金下拨后失联现象普遍存在。

国库支付环节，对重复性工作和现金提取硬性限制反映强烈。现实需要和硬性规定存在矛盾。

三、内部控制一体化构建的建议

从实务角度讲，每一个财政管理的内部控制业务都是和具体单位相结合的，通过对财政管理内部控制的建设，发现各单位内部控制的共性问题，从财政角度进行解决，可以克服预算单位无法单独解决的难题。

(一) 创新设计财政管理内部控制体系

昆明市财政局正在建立的财政管理内部控制规范体系即“1+7+N”体系，由制度体系和财政管理指标系统组合而成，包括1项基本制度(《财政管理内部控制基本制度(试行)》)、7项财政主要业务(预算编审管理、预算执行管理、政府采购管理、资产管理、非税收入管理、债务管理、绩效管理)的内部控制规范，以及以7个主要业务为载体设计的N项业务内部控制操作规程。

预算编审管理方面：一是明确预算编审管理涉及的主体范围，提出建

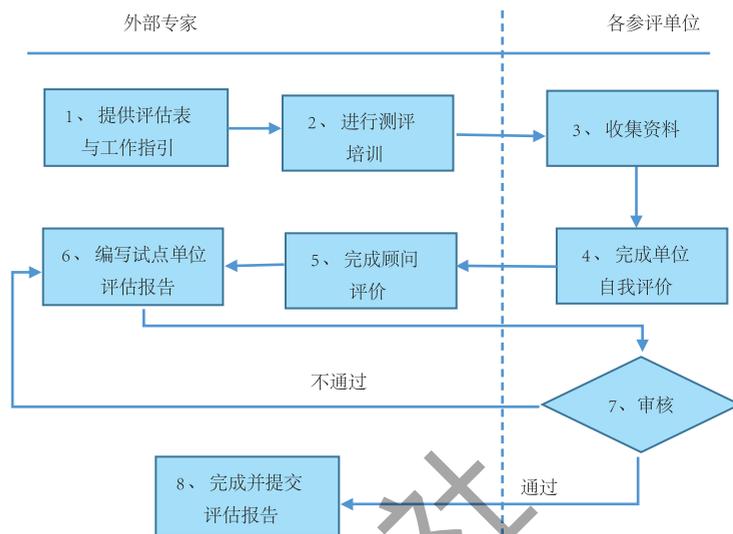


图1 评估工作程序

立各主体之间的统一协调机制，明确主体责任、优化流程管理、强化关键控制，科学整合数据信息，研究规范有序、灵活高效的财政资金统筹安排管理机制。二是健全预算标准体系，重点研究具有行业特征的通用财政支出标准管理方式。三是按照“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用、绩效缺失有问责”做实预算绩效目标管理。四是切实清理整合专项资金，合理配置财政资源，完善转移支付制度。五是构建横向监督问责机制，将人大、审计、监察等监督部门的工作密切衔接，启动资源共享机制，统一监督标准，共同加强管理。

预算执行管理方面：明确预算执行的主体和相应的主体责任；及时、足额拨付预算支出资金；规范财政专户与预算单位银行账户的开立、变更、撤销的管理；建立健全预算编审与结转资金管理相衔接的约束机制；优化预算执行动态监控工作机制，建立健全预算执行分析机制；建立和完善预算执行结果绩效评价与考核机制。

政府采购管理方面：一是明确在政府采购活动中相关主体工作内容

和责任。二是待与招监办沟通后，研究确立预算单位、财政局相关资金业务管理处室和招监办在政府采购业务流程中的主体责任划分，优化政府采购业务流程。三是各预算单位在财政预算批复后，应在规定时限内启动政府采购程序，切实提高财政资金使用效益。四是加强对参加政府采购活动的供应商、采购代理机构、评审专家的监督管理。

资产管理方面：完善“财政部门——主管部门——单位——负责人”的资产管理动态运行机制；需要根据昆明市现状对事业单位所属企业资产管理职能进行明确；对于历史遗留问题造成的账实不符情况需要研究处理机制；科学安排拟处置资产的状态鉴定和价值评估工作；探索建立“公物仓”，遵循“先调剂、后购置”的原则。

非税收入管理方面：建立各处室(单位)和部门的协调机制，规范各执收单位收缴行为；通过内部控制建设从源头规范执收单位非税收入管理；优化就地缴库方式征收管理及信息反馈流程，减少收缴环节与资金流转，规范减免缓审批流程控制。

债务管理方面：明确偿债责任，坚持“谁举债、谁偿债、谁承担责任”的原则；加强对或有债务的统计分析和风险防控，做好相关监管工作；健全债务管理实时信息系统，确保债务信息准确、完整、及时，债务资源信息实时更新；建立政府债务风险评估和预警机制。

绩效管理方面：提出预算绩效管理的指导思想和总体要求、基本内容和原则、对象和责任主体范围；提出绩效目标管理的总体要求，明确无效目标不予批复预算；提出绩效运行跟踪监控管理的总体要求。

（二）优化健全预算单位内部控制体系

预算单位内部控制体系的建设分为四个阶段：首先，进行单位调研与数据分析，确立建设范围和阶段性目标，制定实施计划，确定工作底稿和成果模板，之后启动方案并进行单位培训。其次，进行现状梳理，包括单位内部控制制度梳理、单位组织梳理、单位事项梳理和单位流程梳理。第三，完善管控设计与制度流程，包括组织管控、事项管控、表单优化、流程规范和制度完善。最后，在内部控制信息系统部署后，进行数据初始化、岗位权限与流程配置以及分类事项应用培训。

（三）总体规划一体化内部控制建设实施

对于财政部门 and 预算单位一体化内部控制建设实施应分为3个阶段：第一阶段是职能分析与事项梳理。从单位层面梳理历史数据，进行职能的分类；从财政的角度分析历史预算批复结果中的数据，通过这些数据做单位职能分析，特别是要把单位的机构运转和履行职能划分开去制定业务标准。第二阶段是分析诊断与专题研究。把现在的问题分类，建立统一的

模板，根据模板设立问题解决方案。第三阶段是内部控制规范体系建设。把解决问题的方案放到单位内修订完善，然后做适用性研究。

通过以上三大阶段来完成昆明市行政事业单位内部控制的一体化建设还需要建立以下四个机制：

一是问题清单的收集整理机制。通过建立问题清单的梳理机制对收集的问题进行分析、提炼和归类汇总。收集到不同层面的原始问题记录为：涉及外部政策方面的问题、可通过财政内部控制予以改进的问题、应通过单位内部控制规范建设予以解决的问题。以上问题可分为三类：个性问题，例如旅游推介；行业共性问题，例如培训类、劳务类、执法类、宣传类等；单位通用问题，例如节日发放、体检费等。最后把解决问题的主体分为三部分：整体层面的问题放到财政上去解决、单位层面的问题单位内部解决、政策问题由市政府解决。

二是专题研究解决方案机制。依据主体责任将内部控制建设工作划分为市政府层面、市财政局层面和部门（单位）层面三部分。应由各部门（单位）通过内部控制建设改进的问题，应通过重点单位内部控制建设进行流程优化和职责明确，设计科学的标准与操作规程；可在财政局解决的问题，应通过财政管理七大业务内部控制规范和操作规程实现财政管理提升；需市政府协调统一的政策问题，应通过昆明市内部控制建设领导小组组织研究解决。对于专题问题的研究，采取外部政策研究与实际工作研究相结合，提出问题与改进建议相结合，单位管理需求、财政政策要求和先进经验相结合，既要依法合规、科学严谨，又要群策群力、尊重现实。专题研究的组织形式和工作程序将随着内部控制规范建设过程不断改进完善。

三是以解决实际问题为导向进行内部控制设计。本着先易后难的原则，通过可行性和针对性设计，从普遍存在的共性问题入手，成批量确定亟需解决的实际问题。发挥昆明内部控制建设一体化优势，统一设计、分别实施、提炼共性、兼顾个性。重点通过财政局内部控制制度建设，将解决方案融入各单位内部控制制度建设中，协助重点建设单位根据自身实际情况研究完善内部控制制度体系，首先实现内部控制制度的“建立健全”，并在解决各单位自身实际问题的过程中通过“有效实施”进一步巩固改进“建立健全”。

四是通过信息化手段的应用固化制度提高工作效率。在重点建设单位部署行政事业单位内部控制信息系统，通过配置岗位权限和设置审批流程，固化内部控制制度。设计开发财政指标管理系统，提取整合各单位内部控制运行关键环节信息数据，为财政管理决策提供科学依据。

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

责任编辑 李卓

主要参考文献

- [1] 刘永泽, 唐大鹏. 关于行政事业单位内部控制的几个问题[J]. 会计研究, 2013, (1): 57-62.
- [2] 唐大鹏, 吉津海, 支博. 行政事业单位内部控制评价: 模式选择与指标构建[J]. 会计研究, 2015, (1): 68-75.
- [3] 田祥宇, 王鹏, 唐大鹏. 我国行政事业单位内部控制制度特征研究[J]. 会计研究, 2013, (9): 29-35.