



《行政事业单位内部控制规范》 实施情况调查

孙楠

《行政事业单位内部控制规范》(下称《内控规范》)于2014年1月1日起正式实施。实施两年以来的效果如何、相关单位对于规范的认识还存在什么问题、已经执行的单位有什么经验和教训,这些对于主管财会工作的财政部来说,都是值得探讨和研究的问题。为此,笔者以所在事务所的客户和北京国家会计学院的培训学员为主要对象,从行政事业单位内部控制的执行总体情况、单位层面内部控制建设情况、具体业务流程层面内部控制建设情况三个层面,调查了我国目前行政事业单位的管理层人员、财务及其他部门负责人和技术业务骨干,对本单位的《内控规范》实施情况

及经济运行情况有着较深刻的了解和认知。调查前后历时4个月,主要通过现场填写方式进行。共发出调查问卷178份,回收125份,回收率达到70.2%,其中有效问卷99份。调查对象所在单位中,政府机构占有效样本的20%,行政事业单位(全额拨款)占50%,行政事业单位(差额拨款)占19%,行政事业单位(自收自支)占11%。

一、实施中存在的主要问题

总体上看,行政事业单位人员对《内控规范》仍缺乏了解。绝大多数的调查对象对《内控规范》等相关政策文件的内容有初步了解,但对具体行政事业单

位内部控制的流程、方法和体系建设等内容缺乏相关认知。同时,72%的调查对象认为自己所负责的工作内容涉及到行政事业单位控制规范。大部分单位对于《内控规范》的实施态度不积极,并未落实《内控规范》的具体要求,其中仅有25%表示已经执行《内控规范》的要求,46%表示正在逐步规范落实,22%表示尚未执行,甚至7%不了解相关情况。

(一) 单位层面内部控制的实施情况

单位层面内部控制建设是行政事业单位内部控制的顶层设计,也是最容易忽视甚至认为最空洞的控制。目前来看,我国行政事业单位在议事决策机制上,虽然都是集体决议,但是往往缺少

强对审计实施过程的监督;另一方面,要针对具体审计项目采取有针对性的审计督导程序。只有这样,才能避免审计督导流于形式,从而保证每一具体审计项目的审计质量。

(二) 重视制度建设

健全的内部审计制度是提高审计质量、充分发挥内部审计职能的基础。因此,大学内部审计机构除了严格执行审计署、教育部的相关规定外,还要结合《内部审计准则》,建立系统、规范的

适合本单位的内部审计质量管理体系。只有不断健全内部规章制度,才能促进内部审计工作的有效开展,从而更好地增加组织价值,实现组织目标。

(三) 加强考核评估

逐步建立一套包含内部审计组织机构和运行机制、人员配置及专业胜任能力、业务开展规范性、被审计单位和人员认可度等因素的内部评估体系;通过引进外部评估与监督,包括大学内部审计机构以外的其他部门以及上级

教育主管部门和内部审计协会等,不断完善内部审计工作绩效考评机制,强化内外部监督体系,不断提升大学内部审计质量。

(本文系中国教育审计学会资助研究项目“程序审计质量是衡量<评价>审计质量的主要因素”<JY20130615>的阶段性研究成果)

(作者单位:华中农业大学财务处

武汉理工大学管理学院

武汉理工大学审计处)

责任编辑 鲍双双

专家论证和技术咨询,“一言堂”与“一支笔”现象普遍。重大行政决策往往表面上经过了集体决策,但事实上还是领导说了算。因此,单位层面内部控制建设取决于领导的重视程度。

(二) 具体业务层面内部控制实施情况

1. 预算控制情况。部分行政事业单位对预算业务控制的理解仅限于合法合规,并没有建立全面、完善的沟通协调机制,例如预算的编制和执行,以及资产、人事、基建等部门的沟通机制等。因此,部分单位存在预算编制信息不对称、预算调整不合理、预算内部管理制度有待完善、预算管理流于形式等问题。

2. 收支业务控制情况。部分单位仍存在责任划分不够明确、管理缺位现象,非财务人员乱插手、乱干预等收入归口管理错位现象,甚至越位审批问题。尤其在票据管理方面,40%的调查对象认为单位存在票据使用不符合规定、票据内部管理不规范和外部监控不全面等诸多问题。

3. 政府采购管理控制情况。从调查问卷分析,政府采购存在审批慢和政府采购组织实施中的程序和环节多、沟通不畅、更改技术参数资格条件次数较多等问题。关于制约政府采购效率提升的因素,统计结果显示比较突出的问题有:采购程序过于复杂、时间过长,政府采购配套制度建设尚不完善、不科学;采购文件编制与采购活动组织的分离工作及非招标采购环节评审专家与供应商的分离工作不到位,存在较大隐患。

4. 资产控制情况。根据问卷调查结果,资产控制管理总体情况尚好,货币资金、资产定期维修保养、盘点和清查、投资项目管理等都建立了相关制度,针对资产控制合理设置了岗位,并明确了岗位的职责分工,确保了资产的安全性和使用的有效性。但执行的频率不固定,且不能保持常态,部分资产存在重

购轻管的问题。

5. 建设项目控制情况。从调查结果看,建设项目控制管理整体较好,其中项目可行性研究、建设项目招标管理和建设项目有效监督三个方面有待提高。

6. 合同管理控制情况。从统计结果看,合同归口管理部门的职责不清晰,与其他部门未建立有效的沟通协调机制,未能及时全面地了解合同的履行情况。合同纠纷处理不够得当,单位遭受的外部风险逐渐加大,包括外部处罚、诉讼失败,信誉和形象受损等诸多风险。密级合同的划分、保存、使用及降级、解除密级工作流程有待完善,存在信息秘密泄露的可能性。

7. 信息系统控制情况。从统计结果看,22%的调查对象认为本单位信息系统建设安全管理存在较大漏洞,软件开发、产品采购和使用、工程实施方案和管理等制度缺失。信息系统岗位职责方面,信息系统部门的组织模式不合理,无法调动各方面积极性;信息系统内部组织角色和职责定义不清,造成推诿扯皮现象,影响信息系统团队合作;信息系统部门和最终用户部门未实现充分的职责分离,无法及时发现工作中发生的错误和弊端。单位信息系统无法保证信息流在单位内外部充分流动,系统权限、用户信息等信息系统变更流程无法达到快捷与安全的预期目标。

二、改进建议

(一) 加强对“一把手”内部控制知识的普及教育

要想推进行政事业单位的内控建设,首先要解决的就是“一把手”的认识问题。内部控制建设过程中,核心点是“控权”,难点是“制衡”,但关键点是“一把手”。只有保证“一把手”的强势推进,才能够充分调动各方面的积极性,促进内控建设的有效推进。所以,必须加强对单位“一把手”的培训教育。在此过程

中,还需要财政部及各级财政机关加大宣传力度,花大力气普及内部控制的相关知识,争取在各级单位形成“人人学内控,处处讲内控”的良好氛围。

(二) 建立健全管理制度,合理设置相关岗位

在推进内部控制建设的具体过程中,单位首先要做的就是根据《内控规范》的要求,对本单位的管理制度和相关规范进行梳理,同时参照《内控规范》的要求,对单位内部的管理制度进行修改和完善,并将修改完善后的管理制度在单位经营过程中进行固化,形成对单位日常生产经营活动的长效指导机制。此外,单位还需要参照《内控规范》的相关要求,对单位内部的具体业务流程进行重新梳理,明确单位内部关键岗位的职责划分和权限设置,确保单位的每项业务活动能够在决策、执行和监督这三个关键控制点上形成“相互分离,互相制衡”的局面。

(三) 把好关键岗位员工的选拔关口,加强业务培训

对于单位重要的经济业务活动,例如预算编制、政府采购以及工程项目管理等,必须把好岗位员工的选拔关口,要从知识、技能、专业背景和从业资格等诸多方面,对员工进行综合考评,确保选拔聘用的员工具备与岗位相适应的资格和能力。此外,与政府采购、预算编制以及基建项目管理等关键业务活动相关的法律法规往往内容繁杂,更新速度较快,单位在把好选拔关口的同时,还需要在后续对员工加强培训,督促员工不断提升自身的专业知识和业务技能。

(四) 建立并逐步完善内部控制工作机制

根据《内控规范》的具体要求,单位必须从过程分离和不相容岗位分离两方面入手,完善单位内部控制的工作机制。要逐步建立并完善决策机制、岗位责任

制以及关键岗位轮岗制等制衡机制。对于内部重要事项的决策,必须形成集体研究、专家论证以及技术咨询相结合的决策机制。例如,对于一些重要的经济事项,包括大额资金的使用、投融资业务、工程项目的建设、预算的调整以及大宗资产的采购等活动,必须由单位内部领导班子集体研究做出决定;对于一些业务较为复杂、专业性较强的经济活动,还须广泛听取相关专家的意见,结合专家论证的结果做出决策。同时,对于关键岗位的员工,单位必须要建立岗位轮换制度,以便尽早地找出单位在内部管理过程中存在的问题,并促使工作人员不断保持工作热情,在一定程度上提高工作效率。

(五) 推进内部控制信息化,强化内外部沟通

单位内部需要整合信息系统,对单位内部的各项业务流程和规范进行梳理,促进流程化、标准化管理,加强内部控制的刚性约束,减少人为因素的干扰。同时,还需要将内部控制的思想、流程、

岗位设置以及评价、监督等机制,通过单位的信息化环境进行落地,以此来实现内部控制的系统化和常态化。

(六) 加强内外部沟通的效率和效果

在内部沟通方面,单位必须对原有的自下而上的沟通方式进行改进。一方面,建立投诉举报机制,在高风险或重要紧急事项上,需要考虑建立快速上报机制,同时必须注重保护相关举报人的权益。另一方面,领导干部要注重改进工作作风,要经常深入基层,了解单位业务活动中存在的风险,做到防患于未然。在外部沟通方面,必须加强外部沟通机制的建立,包括进一步完善信息公开制度,建立信访制度,完善电子政务建设,设置合理的听证制度,加大信息公开创新力度,扩大信息公开的覆盖面等。

(七) 制定《内部控制规范手册》,强化落实与执行

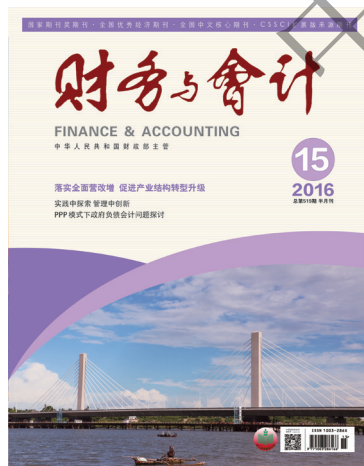
单位需要在全面掌握本单位具体运作情况的基础上,制定适合本单位具体情况的《内部控制规范手册》,加强对该

手册贯彻落实的自觉性和实效性。具体措施建议如下:一是单位需要成立专门的内控实施部门,组建工作小组,确定负责人员;二是根据实际情况,在单位内部加大内控规范的宣传力度和培训资源的投入;三是要结合本单位的具体业务活动和管理事项,分析并查找出内部控制的风险点和关键控制点,以此来确定本单位的风险容忍度;四是重新梳理单位的各项经济业务流程,制定出适合本单位具体情况的控制制度;五是在《内部控制规范手册》基础上,制定出涉及本单位具体业务活动的《单位*(领域)管理内部控制制度运行手册》、《单位*(领域)管理内部控制评价具体办法》和《单位*(领域)管理内部控制评价工作手册》;六是要定期组织专家会议,根据本单位的具体情况,进一步修订和完善《内部控制规范手册》,并对其运行过程的有效性进行评价,同时提出改进建议。

(作者单位:天津倚天会计师事务所)

责任编辑 鲍双双

封面图片·封面读说



封面图片:坦桑尼亚基甘博尼斜拉桥
(供稿:中铁大桥局集团有限公司)

以心相交

王枰

记忆中温馨的一笔,经常是关于友谊。重阳送酒,春日寄花,都是浓浓情意,即便多年之后,仍可以付诸纸墨,重温,抒怀。

彼此礼物馈赠,不如交流学识;纸面的理论切磋就是愉快的,如能一起合力躬行,获得成就,那就更好。

术业各有专攻,文章有高下,闻道有先后,以心相交,当如何?不是直接赠厚礼,甚至不是开一堂课授之以渔。

“我觉得你深耕一下这门学问比较好,来,咱们一起合作这个主题,我给你方向,咱们一起梳理材料,遇困难,我随时帮你。”

交流的真谛,在于共发展,而不是简单的传播或者灌输。

国与国相交,也是的。

赠送一座绝美的大桥,以省舟楫之劳,也不是难事;然而以心相交,不要“我送你”,而要“我能做,我和你一起做”,共同的智慧,共同的人工,桥成了,你学会高效造桥,我学会在外国更好地高效造桥。

事情自然是有情、互利的。感情和利益,不等于心,但以心相交,却总是有情有利。