

S省行政事业单位内部控制报告研究

——基于内控编报情况分析

刘丽 续慧泓

行政事业单位内部控制是构建财会监督体系、提高政府治理能力的重要途径。S省自2017年作为财政部内部控制建设联系省份以来,按照财政部“统一领导、分级实施”的要求,围绕“总体规划、整体部署、重点突出、分步实施、逐层推进”的总体思路,明确两个“内控权责体系”,由财政部门负责内部控制建设管理工作,整体推进,承担内控“管理主体责任”,各单位主要负责人为本单位内控实施的第一责任人,承担本单位内控“实施主体责任”,规划两条“内控建设路径”,将设立省级联系点单位进行“典型研究”与形成可复制案例“全面推广”相结合,大力推进全省内控建设工作。

本文以S省2020年21 966家单位编报的内部控制报告数据为研究对象,参考2018年、2019年编报数据,对S省行政事业单位内部控制情况进行分析。

一、S省行政事业单位内部控制总体情况

(一) 内部控制质量持续向好

2020年度共有21 966家单位参与内部控制报告综合评价,其中内部控制综合得分为优的单位数为3 117家,占比14.19%;内部控制综合得分为良的单位数为10 241家,占比46.62%;内部控制综合得分为中的单位数为7 423家,占比33.79%;内部控制综合得分为差的单位数为1 185家,占比5.39%。对比发现,2020年内部控制报告评价优良率(60.81%)较2018年(3.92%)、2019年(8.07%)有较大提升。

近三年S省通过不断加大对辖区内行政事业单位内部控制政策的宣传和推广,基本形成覆盖六大业务流程的内部控制制度体系,内部控制运行的工作机制、保障机制基本建立。

(二) 内部控制意识不断强化

已成立内控领导小组的单位占比

超过99%;单位一把手担任领导小组组长的占比达93%;大多数单位已形成以财务部门牵头,相关部门(包括行政、审计、法务、纪检等)协同,各业务部门共同参与的内部控制工作组,建立了相对完善且能根据控制环境持续修订和完善的内部控制体系,并将内部控制评价结果作为发现审计线索、监督评价、评优推优的参考。内部控制的边界已实现从财务领域向业务领域和单位整体的拓展,单位执行内部控制的自觉性和主动性显著提升。

(三) 内部控制运行不断优化

各单位基本建立了内部控制运行的保障机制,报告数据反映出各单位内部控制领导小组召开会议次数和本年单位主要负责人参加会议次数保持稳定;各单位普遍开展了内部控制风险评估工作,评估覆盖范围更广;80%以上的单位将内部控制评价结果作为完善内部管理制度的依据;50%以上的单位将内部控制

作者简介:刘丽,山西省财政厅会计处副处长;
续慧泓,山西财经大学副教授。



图 / 刘勤

评价结果作为领导干部选拔任用的重要参考；90%以上的单位均可以做到分事行权、分岗设权、分级授权、职责明晰和决策程序；80%以上的单位内部控制制度在预算业务、收支业务、政府采购业务、国有资产业务（除对外投资管理环节）、合同业务各环节适用比例均呈现上升趋势；95%左右的单位在预算业务、收支业务、政府采购业务、国有资产业务均建立岗位职责说明书，80%左右的单位在合同业务建立岗位职责说明书；80%左右的单位在预算业务、收支业务、政府采购业务、国有资产业务（除无形资产管理 and 对外投资管理环节）、合同业务均建立内部控制制度流程图，比例呈上升趋势。

总体来看，S省行政事业单位内部控制整体向好，内部控制制度建设从2017年、2018年的探索，到2018年、2019年的初建，再到2020年的相对完善，其作用正在逐步凸显，内部控制建设从“立规矩”向“见成效”阶段转变。

二、S省行政事业单位内部控制中存在的问题

（一）内部控制制度风险管控水平不足

内部控制有效性的核心在于风险管理，建立风险导向的内部控制就是要将风险识别、风险评估和风险应对等风险管理的方法运用到内部控制中，在建立组织机构、梳理政策、制定标准、完善流程、执行程序、严格监督、正确评价等一系列步骤中充分体现。目前S省各单位内部控制制度更多关注事中评价与事后监督，还缺乏事前风险控制制度的建立，管理相对薄弱。

风险评估范围方面，2020年S省约有79.21%的行政事业单位对内部控制风险进行了评估。其中对组织架构进行内部控制风险评估的单位有15 070家，占比为68.61%，与2019年基本持平；对运行机制进行内部控制风险评估的单位有14 808家，占比为67.41%，比2019年略有上升；对关键岗位进行内部控制风险评估的单位有

14 541家，占比为66.20%，比2019年略有下降；对制度体系进行内部控制风险评估的单位有15 213家，占比为69.26%，比2019年略有下降；对信息系统进行内部控制风险评估的单位有7 916家，占比为36.04%，比2019年上升4.29个百分点；对预算业务进行内部控制风险评估的单位有16 418家，占比为74.74%，比2019年略有下降；对收支业务进行内部控制风险评估的单位有16 226家，占比为73.87%，比2019年下降1.91个百分点；对政府采购业务进行内部控制风险评估的单位有14 702家，占比为66.93%，比2019年下降1.13个百分点；对国有资产业务进行内部控制风险评估的单位有14 549家，占比为66.23%，比2019年略有下降；对建设项目业务进行内部控制风险评估的单位有6 989家，占比为31.82%，比2019年略有下降；对合同业务进行内部控制风险评估的单位有12 022家，占比为54.73%，比2019年略有下降；对其他业务进行内部控制风险评估的单位有3 728家，占比为

16.97%，比2019年略有下降。虽然大部分单位均进行了风险评估，但除组织架构、运行机制和信息系统三方面内部控制风险评估较2019年覆盖范围更广外，关键岗位、制度体系、预算业务、收支业务、政府采购业务、国有资产业务、建设项目业务以及合同业务等方面较2019年相比风险评估覆盖范围均有所变小。风险评估覆盖面不全面，影响单位重大风险识别的全面性和完整性。

（二）关键业务领域控制流程存在短板

从业务层面看，S省行政事业单位在预算管理、收支管理、政府采购、国有资产业务、项目建设以及合同管理等关键业务领域均开展内部控制工作，根据2020年数据显示：项目建设方面，有40.16%的单位在建设项目业务管理岗位建立了岗位职责说明书，25.48%的单位建设项目业务管理部门人员进行了轮岗，与2018年、2019年相比比例有所下降；合同管理方面，有20.17%的单位在合同业务管理岗位未建立岗位职责说明书，50.67%的单位政府采购管理部门人员未进行轮岗，20%左右的单位在合同拟定与审核、合同文本订立与合同印章管理、合同订立与登记台账、合同执行与监督方面不具有健全的管理流程。行政事业单位内部控制流程应准确定位目标，注重流程环节关键管控点，即在对象上涉及各项业务和管理活动，在流程上渗透到决策、执行、监督、反馈等各个环节，避免内控真空，将控制程序与业务流程环环相扣，否则将造成内部控制流程混乱和控制程序失效，影响内部控制运行的整体效果。

（三）内部控制的有效性有待进一步强化

内部控制重在制度的落地和执行，从报告情况看，当前S省各行政事业基层核算单位内部控制体系基本建立，对单个业务事项、业务流程的控制体系相对较为完善，但流程与流程之间、部门与部门之间协调性不强，内部控制系统化程度不足。内部控制的执行过程反馈、监督尚未形成闭环。此外，各单位内部控制体系共性较大，个性化偏弱，说明各单位离建立起适应单位个性化需求的内部控制体系还存在一定差距。

（四）内部控制信息化程度需进一步提升

2020年S省各行政事业单位上报数据显示，近50%的单位实现了内部控制信息化覆盖，根据业务领域差异，预算业务、收支业务、政府采购业务、国有资产业务信息化覆盖程度在40%~50%，合同业务信息化覆盖程度为33%，建设项目业务信息化覆盖程度仅为19%，单位内部控制信息化覆盖程度较2019年有所上升。2020年，15.84%的单位实现了内部控制信息化模块的联通，25.74%的单位实现了政府会计核算模块的联通，单位内部控制信息化互联互通水平有待进一步提升。同时，部分单位对于信息化的认知依旧存在误解或偏差，如将财政建设的预算管理一体化系统、政府采购系统及资产管理系统认定为单位内控信息化系统的情况依然存在。总体来看，单位内部控制信息化覆盖程度仍然不高。

三、S省加强行政事业单位内部控制建设的相关建议

（一）加大基于风险导向的内部控制建设力度

在S省推进全方位高质量发展的

背景下，行政事业单位服务转型综改的任务更加艰巨，单位内部的管理水平与管理效能更为关键。针对各种潜在风险，行政事业单位需以风险控制为核心，建立基于风险导向的行政事业单位内部控制，不断提升内控质量，强化风险管理水平，充分发挥自身的职能作用。一方面单位要将风险控制作为内部控制的核心。将单位作为内部控制的责任主体，由一把手负总责，对单位业务进行全面梳理，加大各流程和环节的风险管控能力和水平，设置红线和警戒线，对于不良行为进行相应惩罚。另一方面要做到风险适度承担。风险与效益相伴而生，“适度”是风险管理的目标，需要加强风险评估和识别，使风险能在单位可承受的范围内加以管理，规范行政事业单位发展。

（二）加强对关键领域和业务活动的监督与控制

加强关键领域和业务活动的监督与控制需要在兼顾全面的基础上对重要业务事项和高风险领域重点关注，对业务处理过程中的关键控制点及关键岗位加以特别防范，以保证决策过程、执行过程的合规性及执行的有效性。一方面全员参与是基础，全体干部职工应共同参与建设和实施。风险存在于行政事业单位运转的各个角落，风险管理活动仅凭决策层的力量远远不够，需调动各层级全体成员主动参与到风险管理中，共同查找关键领域和业务活动风险。另一方面应建立健全关键岗位责任制，特别是完善领导权力清单、规范集体决策审议程序、岗位职责及授权审批、各业务不相容岗位以及如何授权审批等。行政事业单位应当对内部控制关键岗位的专业胜任能力和职业道德提出明确要

求,细化岗位职责。关键岗位实行定期轮换制度,防范管理风险发生,不具备轮岗条件的要对关键岗位开展专项审计,确保关键岗位人员依法依规履行职责。

(三) 构建系统化、一体化内部控制体系

行政事业单位在主体性质、部门设置、内控目标、风险类别等方面较为相近,在建设项目管理、合同管理、采购管理等方面所面临的风险几乎一致。因此,为提高内部控制的实际效果,行政事业单位应结合实际业务,构建系统化、一体化内部控制体系,由各归口管理部门按统一的标准建设各自的内部控制文档,为内部控制嵌入单位信息系统奠定基础。统一内部控制建设标准不但能提供规范、标准的建设内容,还可降低内控建设难度,加快内控建设的速度,以便于按统一的标准对单位内部控制进行评价。同时,在单位层面内部控制标准的基础上,可对业务层面的经济活动进行全面梳理和整合,将业务活动延伸至非经济活动,实现业务活动全覆盖,用全周期管理方式,构建系统化、一体化的内部控制体系,推动各项措施在政策取向上相互配合、在实施过程中互相促进、在工作成效上相得益彰。

(四) 加强信息化建设及应用

行政事业单位内部控制信息化建设是提高单位内控管理水平、健全治理体系和提高治理能力的一项重要改革。内控信息化设计可复制性差,建设过程也不是一蹴而就的,每个单位应结合自身实际情况,做好制度基础和信息化规划,建立一套行之有效的内部控制管理体系,从而保证行政事业单位健康快速发展。在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,

行政事业单位内部控制信息化建设应以制度为抓手,以信息化为手段,以预算管理为主线,以资金管控为核心,将制度流程化、流程信息化,充分利用已有的信息基础和管理基础,搭建一个完整的内控信息化平台,对单位的经济业务全过程进行监控,实现从“人控”向“机控”的转变。

四、加强财政部门在内部控制建设中的作用

经过近年来的持续建设,S省行政事业单位内部控制已进入了相对成熟的发展期,各单位基本完成了行政事业单位内部控制制度体系,建立了相对完整的内部控制组织机制,形成了围绕六大关键业务领域的内部控制措施,部分搭建了内部控制运行的信息化环境和平台。但内部控制建设是一项长期工作,需要各方常抓不懈,财政部门更需因势利导,加强财政部门在内部控制建设中的作用。

(一) 提高站位,强化顶层设计

内部控制建设要突破内部控制仅作用于单位内部纠错、抑制舞弊的认识局限,应站在完善国家治理体系、服务社会经济发展的高度,紧扣S省全方位推进高质量发展的主题,结合党风廉政建设和反腐败工作,加强顶层设计,提高内部控制制度设计的标准和要求,建立行政事业单位内部控制监督检查和评价机制。同时依托财政预算管理一体化系统对各单位业务活动中产生的会计信息加以分析,建立财政资金风险管理内控预警系统,设定预警参数,分设风险管理层级,加大内控信息化应用力度,引导内控工作从合规型向管理型转变,推动内部控制工作再上新台阶。

(二) 加强宣传,培育复合人才

各级财政部门要积极加强引导和宣传,全方位做好内部控制相关政策在本地区的贯彻实施工作,形成上下联动、同频共振、同向发力的一体化推进机制,为行政事业单位重视内控、优化内控营造良好氛围。通过开展内控编报、内控检查和内控调研等工作,宣传和贯彻内部控制的相关政策、理论、方法和工具,指导各级各类行政事业单位建立健全科学合理的内部控制制度。在此基础上,鼓励各级行政事业单位、高等院校、中介机构专业人员积极参与到内控相关工作中来,加强理论研究、促进实践转化、加大培养力度,逐步建立一支专业化内部控制人才队伍,可在评先评优、职称晋升中予以倾斜。

(三) 加强监管,完善监督体系

单位内部控制是构建监督体系的微观基础,要充分注重内部控制在财会监督、审计监督、纪检监督中的作用,建立监督检查和考核机制,注重内外部监督体系的融合和一体化,形成完善的监督体系。各级财政部门应强化内部控制履行的监督责任,从制度设计、制度运行、过程监督、绩效评价等环节入手,建立内部控制监督常态化机制;要充分调动财政手段,实现与预算管理、绩效评价等系统数据的统筹对比;加大内部控制报告的编制披露和分析检查工作,及时掌握单位内部控制建设中存在的问题,给予专业化指导和提示;充分利用现代信息技术,实现内部控制运行过程、监督检查的信息化、数字化,实现内部控制流程与业务流程的深度融合,建立横向到边、纵向到底的一体化内部控制体系,实现内部控制运行环境的优化升级。□

责任编辑 武献杰 林荣森