

# 自然资源部内部控制体系的建设实践

杨威 高小佳

近年来,自然资源部以健全内部控制体系为切入点,以问题为导向,强化顶层设计,加强风险防控机制建设,提升信息化监管水平,切实推动内部控制体系建设纵深发展。

## 一、完善制度机制,强化风险防控

为确保财政资金使用和资产管理规范安全高效,严防和遏制违纪违规行为,自然资源部自组建以来,先后印发了《自然资源部关于严肃财经纪律加强财务资产管理的意见》(自然资发[2019]55号)、《自然资源部办公厅关于坚持问题导向强化财会监督的通知》(自然资办发[2020]17号),推进建立权力监督制约机制,防范经济活动风险。

为更好地指导部属单位建立一套行之有效的内部风险防控体系,自然资源部围绕重要经济和业务活动的风险点开展调查研究,基于理论分析、实践总结、调研成果,形成了覆盖单位内部控制、预算管理、经费收支、合同管理、资产管理、建设项目、政府采购、信息系统建设、财政资金共九大业务的《自然资源部行政事业单位内部控制应用指引手册(试行)》,对部属单位建立规范有效的内部控制体系起到指导作用,提高了工作的规范性、科学性和有效性。此外,为进一步规范政府采购活动,针对基本建设、装备采购、外协项目等风险易发、多发领域出现的“里应外合围

标串标”“化整为零拆分标的”等屡查屡犯突出问题,自然资源部先后印发《关于加强预算执行等审计查出问题整改责任落实的通知》(自然资办发[2020]34号)、《关于加强政府采购内部控制管理工作的指导意见》(自然资办发[2020]53号)、《关于进一步严格政府采购和招标投标管理的通知》(自然资办函[2020]59号),切实加强政府采购内部控制管理。

在已印发执行的《自然资源部行政事业单位内部控制应用指引手册(试行)》基础上,自然资源部将继续研究制定《小规模单位内部控制指引》《科学事业单位科研活动内部控制指引》和《外协业务内部控制指引》等配套制度,进一步完善内部控制的操作指南和业务规范。

## 二、树牢内控意识,提升能力素质

新形势下的财务管理工作对各单位依法、依规理财提出了更高要求。对此,自然资源部利用巡视、审计整改会、决算布置会、资产清查会等多种形式及时通报提醒,通过案例分析充分发挥警示作用。强调各单位主要负责人是本单位内部控制的第一责任人,要牢固树立内部控制理念,亲自主持、亲自推动、亲自过问、亲自督办;单位全员特别是领导干部要带头自觉维护内部控制制度,适应内部控制新常态,提高风险识别和防控能力,为全面推进单位内部控制建设营造良

好的环境和氛围。

2019年12月,自然资源部举办了面向部属单位领导班子和财务负责人的内部控制管理培训班,讲授内部控制、财经纪律、存在问题、查处案例,强调制约权力运行、强化内部控制的必要性和紧迫性。同时,组织编写《自然资源部财务管理风险防控手册》作为培训教材,基于内部控制视角,从9大部分51个方面系统梳理单位在日常财务管理中可能面临的突出问题及风险,对应提出防控措施及改进要求,便于广大干部职工学习掌握和贯彻执行。

## 三、做实内控报告,加强评价监督

开展内部控制报告编报工作,对于更好地掌握单位内部控制体系的建设与实施情况,进一步发挥内部控制提升单位治理水平、规范权力运行、推动监督评价、促进依法行政等方面的作用有着重要意义。自然资源部高度重视内部控制报告的编报质量,按照“以评促建”的工作思路,着重开展了以下几方面工作。

### (一) 编报培训

自然资源部在每年年底的部门决算培训班专门安排内部控制报告编报的相关培训内容,广泛宣传部属单位内部控制工作的先进经验和典型做法。认真梳理报告评价要点,结合年度变化和每项具体指标撰写《自然资源部内部控制报告填报指南》,供填报

人员学习参考。

#### (二) 会审复核

在报告会审方面,自然资源部逐步从“形式上的合规审核”转变为“实质上的有效审核”。除系统自动评价外,引入会审专家的复核评价,由专家结合单位填报内容和上传材料开展更为严格的复核,侧重考核各单位内部控制建设的实际开展效果,从原来解决“有没有”的问题到现在解决“好不好”的问题,让报告更加真实地反映各单位内部控制的实施现状。创新引入《内部控制报告审核评价量化打分表》,由此前的专家主观评判改为目前统一标准、统一尺度的客观评分。按照内控体系建设内容的重要性,对内控报告填报事项赋予相应的分值和权重,依据量化打分情况对各单位进行排名和横向对比,尽可能避免出现评价结果虚高、失真的情况。

#### (三) 实地核查

为保证内部控制报告内容的真实性、完整性、规范性,不断提高内部控制报告质量,自然资源部在每年组织开展的内部审计工作中,将各单位内部控制实施情况作为审计重点关涉内容,结合被审单位提交的年度内部控制报告开展实地核查。分别从单位层面、业务层面和信息化层面梳理提炼了40项审查要点(主要风险点),形成工作底稿,下发问题清单,以指导和监督部属单位夯实管理责任,建立长效机制,落实问题整改。

#### (四) 分析应用

为深入挖掘内部控制报告的应用价值,促进报告结果的分析和使用,自然资源部梳理分析部属单位内部控制体系建设现状及存在的问题和薄弱环节,每年度形成《自然资源部属行政事业单位内部控制分析报告》,并对各单位年度内部控制报告评价结果进行通报。

### 四、借助信息手段,提升监管效能

近年来,为实现对单位重要经济活动风险的事前防范、事中监控、事后监督,自然资源部统一开发内部控制信息系统,并逐年推进部属单位的试点工作,加强与办公、业务信息系统的有效衔接。通过信息采集、数据分析和风险预警等手段,实现重点经费、大额支出的线上运行、线上监控、内部公开,确保审批有依据、执行能控制、责任有认领、决策留痕迹。2021年2月,自然资源部发布《自然资源部内部控制信息化实施指南》,要求部属所有二级预算单位在2021年6月底之前实施并使用内部控制信息系统,做到对主要经济事项的全覆盖。另外,内控信息系统的自动生成会计凭证、银企直联、电子发票查重验真、合并计税、基于RFID技术的固定资产清查盘点等新功能也在不断丰富与完善,通过技防代替人防,有效减轻了财会人员的工作负担,助力财务管理提质增效。

同时,自然资源部也在加紧构建财务审计监督管理平台和重点经费数据采集平台。平台将通过自动采集部属单位内部控制信息系统的运行数据,针对内部管理常见问题及主要内部控制风险点,设计基于大数据的监管分析模型,及时发现各单位日常内部控制管理中存在的问题,为单位及时改进管理提供数据支撑。

### 五、丰富考评体系,定期评估风险

为进一步加强内部控制执行情况的考核与评价,自然资源部对风险点设置量化标准,将执行情况、风险应对情况、自查情况、检查整改情况纳入考核范围和评价指标体系。要求各单位在每年年末开展内部控制考核与

评价,以监督促整改,及时对考评、巡视、审计等发现的管理漏洞和薄弱环节开展整改,并建立健全相应的风险防控措施。各单位主要负责人每年要主持内部控制的专题研究,听取一次以上内部控制管理有关情况汇报,研究存在的问题,提出改进建议,并在内部控制报告中如实反映。

同时,自然资源部要求各单位明确划分关键岗位的职责权限,建立关键岗位责任清单和风险定期评估机制。成立由单位领导担任组长的风险评估工作小组,对潜在的风险隐患进行全面、系统和客观的评估,确定相应的风险应对策略。风险评估至少每年开展一次,评估结果应当形成书面报告,指出关键风险点、控制措施和建议,并及时上报。对于规模小、人员少、不具备轮岗条件的单位,也要从实际出发,严守财务工作底线,不相容岗位设置可采用兼职承担、组织专项审计、部门岗位互审、上级单位监审等替代控制措施,确保关键岗位得到有效监控。

(作者单位:中国自然资源经济研究院  
自然资源部财务与资金运用司)  
责任编辑 樊柯馨

### 主要参考文献

[1] 中共自然资源部党组关于十九届中央第五轮巡视整改进展情况的通报[N].中国自然资源报,2021-04-22(1).

[2] 潘斯雯.信息化环境下高校内部控制的优化研究[D].成都:西南交通大学,2017.

[3] 张颖.经营型单位内控体系建设浅析[J].企业改革与管理,2017,(19):159-160.