

# 加强内部控制建设 防范乡镇经济风险

湖南省财政厅会计处调研组

为以案促改，湖南省财政厅会计处坚持问题导向，组建调研团队深入开展乡镇内部控制建设专题调研，组织全省乡镇（街道）填报问卷7 358份，实地走访乡镇（街道）30个，面对面访谈300余人次，多方面、多层次、多角度了解乡镇内控建设真实情况，摸清存在问题，寻求解决对策。

## 一、乡镇内控建设面临的困难与问题

归纳起来，乡镇内控建设受认知、能力、动力等多个方面综合影响，实施中有“五难”：

### （一）第一难——认识不清

一方面，不知何为内控。有的对内控关键词一无所知，有的一知半解，认为内控就是内部财务管理，只与单位内部的资金相关；有的认知偏差，认为内控是财务工作，主要是内部财政部门的事，跟其他部门工作人员没有关系，全员参与度低；还有的把内控工作等同于内部控制年报编制，对工作流程设置、风险点查找、防控措施制定等内控核心工作不关注也开展不多。另一方面，不知内控为何。有的为了内控而内控，不管制度是否合法合规，也不管制度是否能够防得住风险；有的只注重分散责任，不问工作效率，免除了责任，但影响了工作。

### （二）第二难——能力不足

调研发现，一些乡镇虽然知道内

控工作的重要性，但不知道怎么做、也没人来做，落地实施困难。大部分受访人员反映乡镇财务人员专业素养较差且人手不足，面对复杂的内控体系不知道怎样结合上级政策和自身实际制定适合自己的制度，只好直接照搬照抄上级制度，达不到内控工作的效果。

### （三）第三难——意愿不强

一方面，领导不愿参与。内控是一项从上至下的“一把手”工程，但实务中乡镇党委书记（“一把手”）主动参与并推动内控实施的不多。问卷中，乡镇（街道）“一把手”没有担任内部控制领导小组组长的占48.87%，尚有7.39%的乡镇没有成立内部控制领导小组。另一方面，有制度不愿执行。一些乡镇虽然按照要求建立了内控制度，但由于工作人员嫌麻烦或制度适用性不强，相关人员主动执行的意愿较低。

### （四）第四难——体系不全

“全面性原则”要求将内控贯穿单位经济活动决策、执行和监督全过程，实现对经济活动的全面控制。但实际执行情况与要求存在较大差距：一是过程不全。内控实施过程中往往只注重各部门内部，缺乏宏观层面的“大内控”观和系统思维，省市县乡上下级之间、乡镇内部部门与部门之间、各个工作环节之间没有实现环环相扣、有效对接，主要经济活动内控

制度没有向上下游有效延伸形成全链条内控，无法实现经济风险全过程防范。二是范围不全。内控应该覆盖单位层面以及预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理、项目管理和合同管理六大经济活动，但目前大部分乡镇没有建立合同归口管理制度和岗位风险评估制度。三是机制不健全。不相容岗位设置不健全，一些乡镇完全没有不相容岗位相分离的概念。关键岗位干部交流或定期轮岗机制不健全，除提拔交流外，大部分乡镇没有建立常态化的干部交流或定期轮岗机制。

### （五）第五难——监督不力

目前乡镇内控执行的外部监督体系尚不完善、外部监督力度不大，致使内控工作推进缺乏有效抓手。问卷调查显示，巡视巡察关注过内控工作的只占5.99%，审计部门在审计时关注过内控工作的只有10.57%，县级以上财政部门对内控工作进行过监督检查的仅有22.63%。2018年，内控从省绩效评估指标中拿掉后，减少了市、县、乡各级内控执行的意愿，大部分县区也没有将内控建立与实施情况纳入财政监督、绩效考核、真抓实干奖励、同级审计、经济责任审计、巡视巡察的必要内容；即使个别地区纳入了，也没有将结果应用起来，没有作为重大财政专项资金分配、干部提拔任用的必要参考，与乡镇领导工作业绩考

核关联度低,难以形成有效约束。

## 二、加强乡镇内控建设的建议及对策

### (一) 强化内控意识,夯实实施基础

一是要进一步提升《行政事业单位内部控制规范(试行)》(以下简称《规范》)的法律效力层级。目前《规范》只是规范性文件,法律层级不高,对各层级各单位“一把手”约束力不够强,必须在更高层级法律法规中强化单位以及单位“一把手”内控建设的法定职责。二是要加强乡镇领导的内控意识和素养。将会计法、《规范》作为乡镇领导党校学习和业务培训的必学内容,使每一位乡镇领导都清楚地认识到内控“治未病”的重要作用和应该承担的主要职责,通过强化关键群体的“主人翁”意识带动整体执行力提升。三是要提升内控执行人员的业务素质和职业道德。将内控规范作为乡镇新入职工作人员入职培训必学内容。同时,采用轮训等方式加强乡镇(街道)财会人员和重点关键岗位人员培训,帮助内控关键岗位工作人员准确、全面把握内控理念和实施要点,树立正确的职业道德观,敬业奉献、廉洁自律,积极发现工作中存在的内控缺陷,敢提意见、善于改进。

### (二) 强化专业指导,建立实施规范

在共性业务层面,下发乡镇基本业务内控具体指引。由省财政部门组织专家全面梳理乡镇共性业务涉及的各项法律法规、工作制度和要求,全面厘清共性风险点,制定下发乡镇内控建设具体操作指引,为各乡镇内控工作提供操作指南,有效化解“不会做”的问题。在专项业务层面,下发重点业务和重点项目专项内控指引。拓

宽对内控中“内”的认识,“内”不仅仅指机关机构内部,还要进一步覆盖重大项目全生命周期、重大资金整个运行流程内部。要针对共谋、信息不对称、基础数据不准等问题,强化业务主管部门全生命周期、全流程管控职责,延长打通内控链条,在上下级部门之间形成闭环,将内控的制衡理念和工作方法渗透到重大项目、重大资金管理的各个环节。按照项目重要程度和资金大小,分级分类分步骤,要求各级业务主管部门发布内控专项制度清单、出台内控专项指引。

### (三) 强化示范引领,树立实施标杆

一是打造内控制度建设样本。按照基本指引和专项指引的要求,根据不同的乡镇财政资金管理模式和乡镇经济发展水平,选取有代表性、基础好、人员素质高、积极性强的乡镇打造不同的内控制度样本,将繁杂的内控体系变成可选择、可复制的“作业”,降低执行难度。二是打造内控信息化样本。积极学习借鉴外省内控信息化先进经验,选取1~2个经济条件、人员条件、制度基础相对较好的乡镇,进行内控信息化试点。将条块化的内控管理制度和制衡原则内嵌入信息系统,进一步降低内控执行过程中人为因素的影响,实现管理规范化、规范制度化、制度流程化、流程岗位化、岗位标准化、标准表单化、表单信息化和信息透明化,达到乡镇工作责任清晰、过程留痕、彼此关联、随意追溯、合规高效的管理目标。

### (四) 强化监督评价,提升实施效果

一是强化对财政部门内控监督指导情况考核。将对乡镇内控建设的监督指导情况纳入对县级财政部门真抓实干考核内容。县级财政部门采用交叉检查等方式,3~5年对乡镇内控建

立实施情况进行一次全覆盖检查,并建立内控整改清单、责任清单。二是强化对业务主管部门专项指引制定情况的考核。将县级业务主管部门制定发布重点专项资金和重大项目专项内控指引情况作为财政监督、同级审计、经济责任审计、巡视巡察的内容,压实业务主管部门对专项业务的内控监督指导责任,并将结果作为干部提拔任用、重大专项资金分配的参考,促进内控落地见效。三是强化对乡镇领导班子内控执行情况的考核。将乡镇内控建立、实施情况纳入乡镇年度绩效评价、审计、巡视巡察的内容,并将相关结果作为重大专项资金分配、乡镇领导班子成员特别是“一把手”提拔使用的参考。对监督检查和审计中发现内控存在重大缺陷的,在绩效评价时进行扣分惩戒,在重大专项资金分配时,酌情进行扣减;对内控缺失导致乡镇发生财政资金挪用套取等重大不良行为的,在干部提拔使用时实行一票否决。

### (五) 强化人才支撑,培育专业队伍

针对乡镇财会专业人才少、没人做的困境,探索以县为主体,建立乡镇财会人员统一管理制度,实现财会人员跨乡镇轮岗,有效规避关键重要岗位人员长期固定造成的风险。创新机制,进一步畅通财政所与县级财政部门人员双向流动、财会专业职称评审、职级晋升机制,让更多专业人才愿意扎根乡镇,积极作为。根据乡镇业务特点明确乡镇关键岗位清单,严格按照不相容岗位相分离的原则,确保必要岗位人员配置。由省财政部门组织或各县区推荐,在每个县培养内控方面的“小专家”“小导师”,负责一个县的内控建设培训和具体业务指导工作,强化内控建设人才支撑。

责任编辑 任宇欣