

# 乡镇财政内控制度建设的思考和探索

杨新花

(山东省新泰市东都镇财政所, 山东 新泰 271222)

**摘要:**乡镇政权在我国政权序列中处于最基层的地位,直接面向农村,乡镇政府掌握着一定的财权和事权,农村的公共需求和公共事务的发展都由乡镇政府去组织完成。在资源和资金的分配过程中,是否有效和公正,直接影响到职责履行的好坏。本文对乡镇政府内部控制建设及执行中存在的问题进行了分析,并提出了改进意见。

**关键词:**乡镇财政;内部控制;内控监督

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2020.28.042

## 1 引言

我国从中央到地方,分为五级政府五级财政,乡镇政权处于为最基层的地位,直接面向农村。乡镇财政作为乡镇政府的组成部门,管理和使用乡镇的财政预算资金。计划经济下作为“重分配,轻管理”的财政体制已不适应当前的经济发展,提高财政资金的使用效率及安全,保证社会资源分配合理公正,提升公共服务水平,不失信于民,是当前政府亟待解决的问题。为了更好的推动党风廉政建设,保证各单位在管理和使用财政资金的过程中,不损害社会公共利益,财政部于2015年印发了《关于全面推进行政事业单位内部控制的指导意见》,要求各行政事业单位全面建立并有效实施内部控制制度。目前,一些地方的乡镇(街道)的内部控制意识薄弱,制度还不完善,内部控制的总体实施情况并不理想。结合作者多年来在乡镇财政所的工作经验,现将乡镇政府内控制度建设情况、存在的问题及完善措施分析如下。

## 2 乡镇财政内控建设存在的问题

### 2.1 内控意识薄弱

我国经济发展虽然处于高速水平,但还很不平衡,乡镇经济发展一直处于落后地位,所以乡镇财政资金来源比较简单,去向比较固定,财务收支活动较少,乡镇主要负责人和财务工作人员对内部控制普遍认识不足。单位“一把手”对内部控制制度的建立重视程度不够,没有当成中心工作来抓,认为只要做好“一支笔”签字报销和重大事项集体决策制度,就可以控制好财政资金,保证资金的安全;单位财务人员对内部控制也不甚了解,将财务规章制度作为内部控制制度使用,认为只要严格执行财务制度,做好收付核算工作就行。对内控意识认识的不足,导致内部控制工作无法在单位全面开展。

### 2.2 内控制度可操作性差

由于对内控制度的内涵理解不够,部分乡镇建立的内控制度往往不能结合自身的特点,而是生搬硬套其他乡镇的内控制度,导致建立的内控制度不切实际,难以执行,不能贯穿乡镇经济活动决策、执行和监督的全过程,成了应付上级检查的“墙上制度”,无法形成禁锢“老虎”的笼子。形同虚设的内控制度,不能起到监管和指导的作用,在诸如预算、经费、资产管理等方面存在随意改动预算资金计划、不能有效控制费用支出、不能有效杜绝账外资产等现象。

### 2.3 内控制度不健全

不相容职务分离是内控制度建设的一个重要方面。《会计法》第二十七条规定,记账人员与经济业务事项和会计事项的审批人员、经办人员、财物保管人员的职责权限应当明确,并相互分离、相互制约。但是,乡镇政府由于工作人员少,往往存在一人兼职审批、财物

保管等岗位的现象,不能做到不相容职务相分离,违背了设置内部控制制度的前提。在收支业务控制方面没有确保收款和会计核算、支出申请和内部审批、付款审批和付款执行、等不相容岗位相分离;在预算编制、审批、执行、评价等方面,没有合理设置岗位做到不相容岗位相分离;在采购业务控制方面,采购申请与内部审批、合同签订与验收、验收与保管等方面也没有做到不相容岗位相分离。

### 2.4 内控监督机制不到位

乡镇行政事业单位的内部控制评价与监督包括自我评价、内部监督和外部监督三个方面。但在实践中,乡镇的纪检审计部门和财政部门是平行部门,内部监督不具备独立性,不能有效发挥监督作用,违背了内部控制的初衷,有的财政部门和审计部门是一个部门,两块牌子,由于职责分工不清,不能独立审计,也不符合回避原则,自我评价和监督成了走过场。加之外部审计几年才能实施一次,届时所造成的单位资产的流失已无法弥补,不能对乡镇行政事业单位的经济活动形成有效的监督。

## 3 完善乡镇内部控制的措施

### 3.1 提高内控意识,营造良好氛围

乡镇负责人对本单位的内部控制建立健全和有效实施负责,对控制环境的营造和维护起关键作用。提高乡镇责任人内控意识,加强对乡镇一把手教育宣传及培训,结合以往违法违纪案例,筑牢反腐倡廉思想道德防线。乡镇主要负责人的态度,直接影响了内控环境的建设,影响着单位内部其他人员的学习态度,在领导的带动下,积极加强对单位全体人员内控制度方面相关知识的普及提高,并编制《内部控制工作手册》,促使各部门人员了解掌握内部控制的业务流程,形成按规范要求执行内控制度的良好氛围。单独设置乡镇内部控制职能部门,并指定财政所为实施工作的牵头部门,乡镇其他各部门在牵头部门的组织下,落实内部控制的整改计划和措施,全面开展内部控制制度建设;加强对内审人员的培训,提高内审人员的综合素质,从而增强内部控制执行力度。

### 3.2 内部监督为主,外部监督为辅,双管齐下,确保实施

内部监督是对乡镇自身内部控制的建立和实施情况进行监督检查。应当成立专门的内审部门作为监督实施的主体,检查本单位内部控制制度的执行情况。在监督方式上,要实现事前预警,事中检查和事后督查相结合的方式,全过程参与经济活动过程,重心前移,以预防为主,及时发现内控制度设计上的缺陷和漏洞,及时整改,达到降低风险的目的;同时关注过程,在内部控制的执行过程中,随时跟踪,监督检查;事后还应对内控执行结果进行总结整理,不断完善。例如对采购业务的控制,先对采购预算与计划的合理性作出检

查,再对采购活动进行管理,对采购方式,合同签订、付款方式进行审核,最后对采购项目验收过程监督。

外部监督主要是有上级财政和审计部门承担,纪检、监察部门参与的外部监督网络。上级财政部门主要乡镇内部控制的建立和实施情况进行监督,上级审计部门主要对乡镇内控建立实施的有效性进行检查,并揭示内部控制的缺陷。外部监督结果应当纳入年终考核系数,直接跟乡镇行政事业单位评优评级挂钩。上级财政部门应当要求乡镇每年不少于一次进行内部控制执行情况的自我评价,并由财政局对自评结果复评。每年还应联合纪检、监察等其他相关部门,成立工作组,定期检查,不定期抽查,对内控建设的监督,实行常态化管理,随时调研,将问题遏制在萌芽状态,严格监督各乡镇有效实施内部控制制度。

#### 4 加强对财会管理的要求

内部控制制度贯穿于乡镇日常的经济活动,财务部门负责最后归集,财务人员的素质影响到内控制度的评价。财务人员不但要熟练掌握业务知识,还要掌握内控方面的相关业务,因此对财务部门人员配置要有更高的要求。

(1)严格按照法律法规进行会计机构设置和人员配备。应当根据《会计法》的规定建立会计机构,配备的会计人员应当具备从事会计工作所需要的专业能力。乡镇财务机构负责人除了具有专业知识之外,还必须具备会计师以上专业技术职务资格,从事会计工作 3

年以上。

(2)明确岗位职责,确保不相容岗位相分离。财会部门人员的数量一定要符合岗位设定要求,明确职责,不得跨岗、混岗,便于实施必要的不相容岗位相互分离。对某些易控制薄弱的岗位实行定期轮岗或采取替代控制措施,防止财务舞弊的发生。同时,财务人员最好是正式在编人员,在编人员的违法成本高,对岗位的忠诚度也高,约束力较强,有利于维护财务工作的稳定及保持前后衔接。

#### 5 结束语

乡镇作为我国政权最末梢单位,作为国家政策在基层的执行者和贯彻者,在履行职责的过程中,为了保证乡镇经济活动合法合规,保证资产安全有效,改善单位内部管理,必须加强内部控制执行力度。完善乡镇的内部控制不仅可以提高公共服务效率,而且还能有效防范舞弊和预防腐败,预防违法犯罪的产生,促进乡镇层政权的稳定和发展。

#### 参考文献

- [1]黄国成,张玲.行政事业单位内部控制[M].2010,5:16-18.
- [2]朱群芳.浅谈乡镇(街道)内部控制存在的问题及建议[J].中国集体经济,2019,5(17).
- [3]行政事业单位内部控制规范(试行)财政部财会[2012]21号.