

# 试议行政事业单位的内部控制

马力

(辽宁省大连市普兰店区公共服务中心, 辽宁 大连 116200)

**摘要:**在过去的几年里,我国 GDP 稳步增长,带动了经济体制的改革。加上多项因素的共同干预,使行政事业单位的发展趋向于健康和稳定。同时,内部控制也在被持续完善,体系也逐步健全。对内部采取有效的控制,能规避诸多风险,促进单位的发展,还能对其他业务起到规范的效果,提升在社会上的影响力、公信力。然而,眼下在开展内控时,仍会面临一些问题,这会带来负面影响。文章将由内控的意义入手,对问题做出分析,并提出行之有效的对策,希望能提供借鉴。

**关键词:**行政事业单位;内部控制;问题及对策

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2022.01.046

**前言:**行政事业单位的内部控制,需要通过完整且可靠的制度体系,将相应的举措用于实际,从而在实现战略目标的进程中起到防范作用。正确的部控除了可以找出风险,还能做出有效防控,使涉及的业务能正常进行。这能保护内部资金,在健全体系的同时,降低风险概率。但不可否认,目前内控体系仍有空白,造成了国有资产受损、随意分配等问题。因此,完善内控是必要的。

## 1 行政事业单位实施内部控制的重要性

### 1.1 规范经济业务活动

行政事业单位的资金主要来自拨款,由政府按需、有计划地拨付相应数额的款项。因此在使用时,务必要注意合理性,并且提前做好规划,明确如何使用,防止因随意性而造成浪费。但要做到这一点,就应当落实内部控制,保证流程的健全,可以对资金形成保护。只有行之有效的控制,并将其用在实处,就能让经济活动受到规范。过程中,要加快健全制度,做好对全流程的设计,尤其是面向基础业务的部分,要着重进行完善,这样才是有效的。在获得拨款后,要对款项进行监管,严厉杜绝贪污行为,也要避免对资金的随意使用。在规范了业务后,就能保证资源分配的科学合理性,让所有岗位都得到平衡。当业务处在规范当中,所涉及的财务信息也将得到保护,降低出错和泄露概率,从根本上保障其完整性。

### 1.2 有效规避资金风险

在健全体系的支持下,内控将变得十分具体,对于各环节都会给出相应的要求,保证其具有可靠性。基于此,可以对业务进行监督,并对流程实施全方位检查,从而排查其中隐藏的风险。在找出风险后,就可以做出防范,降低其危害,让单位的平衡不会打破。同时,当制度完善后,还要将其作为依据,由单纯的控制转变为对内部的优化,从而促进业务上的进步。优化的对象涵盖不同方面,例如,要科学地划分不同岗位的责任、简化过度冗杂的业务等,这些都对控制有利,应被加入日常工作序列。当有了体系的支持后,就可以定向地找出风险,在利用措施去

做出规避。通常,只要将不利因素全部去除,在将规范彻底贯彻到日常中,就能形成对风险的规避。落实该项工作,可以使资金更好地周转,科学分配现有资源,让发展更加趋向稳定。

### 1.3 保障单位资产完整性

行政事业单位的业务范围广,其中就涵盖了公共服务的相关工作,这与民生有着直接联系。而在开展时,其呈现出的服务水准,一定程度上和资金的完整性有关。而为了保证完整性,则必须将管控落到实处,为了有效力地开展,要加快对体系的健全,综合工作的需求,找到可以与发展匹配的健全路径,使其能作为管控的依据。基于完善的体系,就能使管控面向所获拨款,采取更加全面的使用上的规范。内控对完整性的保障作用,主要来自对资产在采购、使用、处置等一系列操作采取的管控。仅从单位的角度看,这能对资产形成切实的保护,这除了遏制大部分损失外,也对公共服务方面有所增益,使其能更好地面向群众,保障民生。

## 2 行政事业单位内部控制存在的问题

### 2.1 内部控制体系不健全

为有效地实施内控,就要做到流程的规范,并保证所采取的方法是行之有效的,这样才能达到内控目的,避免无意义地浪费人力资源。从总体来看,单位出于控制目的所制定的措施以及由此组成的流程是否可以按照预期用于内部,与已经确定好的战略目标有关,而且二者必然是有联系的。但是现在仍有不少单位连基本的战略方向都没有确定好,在工作上是相对盲目的,只能按照规程来进行重复性的工作,没有面向发展的主体目标。而相关体系也是不健全的,这就造成一些业务存在缺陷,很难获得预期的反馈,甚至会对单位产生不良效应。这种不健全主要表现在三个方面:第一,一些单位的岗位规划没有做好,在职务上仍存在混淆的情况,员工对自己的职责不够明确,责任也有一定交叉,所以一旦出现问题,追责将会面临困境。同时,岗位和职责的不对称,也让监督难以生效,

只能维持在“监控”这一层面,没有实际效力。第二,单位对于重要的业务,涉及经济的一些程序,尤其是审批的流程,都设置的过于简化,其中不乏明显的漏洞,这容易被利用来达到违法违规的目的。在实际中,也常出现事后审批的情况,当审批变成了形式,内控就无法对此产生效力。第三,未做到要求的“专人专管”,一些管理存在超出范围的情况,使整体变得尤为混乱。同时,员工未全部都参与进来,单位在动员上做得不到位,宣传也只是面向少数的管理层,这让体系形同虚设,产生的效力和预期有不小的差距。

## 2.2 内部控制的预算控制不规范

由于行政事业单位一部分侧重点在公共服务上,所以相较于常规的企业,其明显会有更大的收入范围。也正是这一原因,使单位的预算会表现出刚性特征,这是别的企业所不具备的。但随着体制改革的进行,单位在预算上并未实施优化,仍以原有的形式开展中,所以目前采取的控制,都不具有规范性,效果也十分有限。这种不规范,使预算受到影响,降低了资金的安全性。首先,单位中时常发生对预算进行随意变更的情况,并且这尚未引起重视。在管理预算时所用的方法也缺乏专业性,更是加深了其中的问题。被迫面对这种困境,说明对于控制的落实没有足够的优先级,也未进行总体的规范,所以常被搁置。其次,即使被执行,也会变现为松散,在计划的帮助下,也并未对预算提供辅助。控制的进行常与预算平行,所以会有明显的脱节。加上制度的贯彻不够彻底,导致在规范上有所不足,甚至可见明显的错误。支付制度、政府采购管理制度等,对于预算来说都有至关重要的作用,但在执行时并未体现出来。其次,对预算的监督没有做好,造成连锁的负面效应,如果要进行总体的调整,则会干扰业务的进行,进而产生恶性循环。最后,对于总体预算,现有体系无法把控定额,这既是由于不够规范,也在于没有依据。

## 2.3 内部控制的监督机制不完善

为了加快内控落实,就要做好体系的完善,这对单位来说是首要的。在此前提下,还要构建监督机制,将其用于对经济行为的控制上,这样才能生效。监督除了要有机制,也要弄清对象,加快在基层的推进,以此来促进内部完善。然而在眼下,无论是体系还是监督机制,都是有空缺和不足的,这使其难以被用在实处。一些单位尚没有监督机制,或是其仍不完整,需要得到填补才有使用价值。而在机制落实上,也没有达到预期进展,单位无法在短期开展监督,即使落到实处,也由于机制的缺陷,而会存在利用率低、覆盖不全面等问题,限制其效用的突出。尤其无法有效对单位内部会计以及一系列相关活动内容等进行监督管理。其次,部分岗位权责不够清晰,无法进行正确划分,使职权也比较混乱,让内部无法落实监督。即使发现了问题,由于监管力度较小,不足以支持管理的进行。这让监管趋于形式,遭到了许多诟病,常常因各种理

由被搁置。最后,内部人员积极性不高,对于监管抱有抵触心态,不会参与到这项活动中去。缺乏主动性,氛围不够活跃,使对监管的健全受阻,无法从机制上将其优化。

## 2.4 内部控制风险识别与防范不到位

眼下的单位发展平稳,这种相对安逸的状态,让不少单位都对风险产生了轻视。单位在实施内控时,没有较高的风险意识,常常忽略带有风险的因素。个别人错误地认为单位受战略的影响,侧重点不在效益上,所以相关风险会很小,完全不用担心会损害到单位。同时,行政事业单位的发展中,获得的支持是来自国家和政府的,这就造成对于风险的感知能力差,很难预先进行有效识别,常常在形成危害后被发现。上述因素让单位面对的风险较高,其范围也相对企业更大,造成无法进行早期的预防。如果不加以应对,会导致单位内部资源不能被用在正确的地方,产生的效益会大打折扣,在社会上的公信力也会受损。

## 3 加强行政事业单位内部控制的建议

### 3.1 提升对内部控制的认知

动员全单位人员学习《行政事业单位内部控制规范》,这一规范将控制的具体内容文件化,并指明了单位的负责人承担内控的责任,需要对其中涉及的事项负责。为了更好地贯彻规范,要构建制度,明确负责人本身要承担哪些责任,并使其对内控有足够的重视。身为负责人,要通过学习加深对于内控的认识,并以身作则推动控制的落实,保护国有资产。要做好动员工作,呼吁全体人员的加入,让所有人对内控都了解内控,并对此有认同感。同时财务部门的领导层也需要积极组织行政事业单位会计负责人进行培训,提高财务人员对内部控制的认识水平,提高单位的风险防范能力。个别领导有思想上的偏差,对于这种情况,要通过集中学习寻求意识上的突破,这样才能加大对内控的重视,并主动落实相关措施。在单位内也需要设置好内部控制的关键部门,通过专门领导负责的模式,采用上下联动操作形成合力,真正发挥出内部控制的作用。

### 3.2 建立健全行政事业单位内部控制体系

为了寻求健康发展,规避过程中的诸多风险,就一定要实施内控,而此举的前提就是健全制度。在制度的支持下,内控将可以顺利开展,通过对形式的优化,也能使其更为高效。但从现行的制度来看,仍要经过很多努力和尝试,才能实现对其的健全。当单位建立了一套完善的控制体系,可以使行政事业单位进行的各项业务活动都在一定的可控范围内。首先,要结合国家的相关制度,再从单位的情况去分析,构建体系的主要框架。在填充足够的内容后,就能增加部门间的交流,实现内部从分化到统一的转变。同时内部职责要清晰,做好对岗位职责的确定,让管理可以井井有条的进行。当权责上不存在冲突后,部门间就可以在合作和制约下,一同落实对于内部的控制,这也将让制度随之而被完善。其次,要继续对业务做出规

范,这不只局限在流程,而是要面向所有人和环节,让涉及的操作都是没有差错的,从而防止会对单位产生不利。当然,监管要跟上,以确认内控是否和预期一致,必要时做出调整。最后,当行政事业单位在建立健全内部控制体系的时候,除了要根据实际情况外,还要选对控制的路径,让体系的作用被最大化,实现其在控制中的有效性。当体系得到了落实,其作用也会被验证,如果可以切实保护资产,那么就要继续进行体系创新,形成一套能匹配未来发展进程的内控体系。

### 3.3 加强内部监督的建设

行政事业单位想要确保内部控制制度的有效实施,必须加强内部监督制度的建设。内部监督,即加强内部审计的独立性,在不考虑其他管理手段的前提下,内部监督可以分为业务部门自我监督、内控平台监督部门及单位外部的第三方独立监督三个部分。业务部门的自我监督,这可以由部门自行设置岗位,对应不同的监督需要,其中,质量控制、风险防控等都是较为常见的。对于这些岗位,也要加以管控,并定期开展自检活动。内控审计平台的监督,因为内控涉及很多事项,并非单一的管理内容,如监督各业务部门的“管理活动”是否到位,相关部门有没有定期地发布流程等,这些都是主要的对象;监督的内容也可以针对具体业务风险的独立检查或审计,其频率视情况而定,从一季度一次到几年一次,只要能保证效果都是可行的。高级管理层的监督,如审计委员会和高层办公会等的监督。根据获得的评估报告,对管理中的关键点进行监督,通常以半年为一个周期。通常,这种形式的监督都是对体系的一次评价,由此反映出其中的不足,再加以调整。单位外部第三方的监督,主要是外部财务审计和行业监管机构审计的监督,如会计师事务所的审计监督等。

### 3.4 在行政事业单位中应用规范的预算控制

能否做好预算,和所用方法直接挂钩。所以选用时,除了要了解方法的优势,也要进行科学创新,从细节入手,做到对流程的优化。需注意,在敲定方案后,如果要变更,需要再审批。在开展内控时,出于对预算的维护,要注意细节上的规范,并在需求的指引下,逐步进行科学的优化。首先,要先明确管理的目标。有了目标之后,就相当于指明了内控的方向,以此为基础可以让工作进行,并避免与发展间的冲突。内控不应盲目进行,要对财务情况有足够了解,并在战略方针的指导下,对未来做出规划。如此一来,在确定预算指标时,内控就可以对此进行调节,符合发展的需求。这能促进战略目标达成,缩减所学的成本,让财务基础被有效夯实,更好地维护和利用资产。其次,要合理编制预算方案。为了确保合理性,要将基层作为切入点,让管理者参与进来,基于现状和需求进行编制工作。由财务部门领导,与其他有关部门共同商讨其中的细节,要保证最终敲定的方案是贴近现实的,可以被用于实际。最后,要制定与预算编制配套的考核机制。因

为有很多人的参与,加上组成相对复杂,所以除了要严谨地开展外,考核也要与之并行。通常要基于机制,对执行结果进行考核。实施预算控制前要做好准备,根据现状做出决策,确保合理性。编制要在细节上完善,不能篡改既定的规程,否则方案将不再有价值,只能被作废。因此,要严把执行关,重视预算的开展,并用有效手段去控制。

### 3.5 强化行政事业单位内部控制对风险的识别与防范

单位在风险的识别与防范方面,要首先提高感知能力,在风险尚未成型时,就可以将其识别,并做出正确的防范。落实防控流程,要依托于体系去进行,确保可靠性,避免在执行上过于盲目。管理层应当了解内部情况,并实时关注外部环境,充分和内控进行关联,当出现了变化后,可以据其影响进行应对。合理的调整将会让控制的效力更强,风险也就不再会形成对内部的威胁。由于行政事业单位是行政单位与事业单位的结合体,因此,在强化单位内部对于风险的识别与防范的时候,应当以数据为参考,采用先进的分析方法,识别潜在的风险。也要健全体系,进行风险应对手段的合理化建议,让危害被最大可能的缩小,保障单位的发展,让内控可以取得预期进展。例如:单位决定进行对外投资项目,单位应通过专业人员出具具有针对性的风险分析评估报告,并通过本单位所有相关管理人员的分析、商讨后。在实施阶段,要完全以计划为准,从而获得预想中的效益。

### 结束语

内部控制对于行政事业单位的管理有重要的意义。从现状来看,要将体系当作切入点,将内控进行细化,并积极去用到业务中。应当覆盖经济活动,使效益获得保障,根本上杜绝违规。要以维护资产为目标,做好战略上的布局,落实经济方针,在合法合规的前提下,使风险不会在单位中产生影响,对资产形成保护。为实现这一目的,要紧跟国家政策,健全对应体系,并用发展的目标来审视过程,找到其中的侧重点。在有效实施下,将创造健康、优质的单位环境,更快达成发展目标。同时,资金得到保障,将能更好地为人民和国家服务。

### 参考文献

[1]苟于泉.内部控制视角下行政事业单位预算管理问题研究[J].现代审计与会计,2021(6):17-18.

[2]王旭,张森.新形势下的事业单位内部控制建设策略探微[J].经济管理文摘,2020(12):138-139.

作者简介:马力(1975.7.12-),女,汉族,籍贯:辽宁大连普兰店,学历:本科,职称:经济师,研究方向:财政税收。