

DOI:10.16515/j.cnki.32-1745/c.2017.04.006

行政事业单位内部控制痛点及解决思路

——以某高校为例

聂卫东¹, 霍勤²

(1. 金陵科技学院商学院, 江苏 南京 211169; 2. 金陵科技学院财务处, 江苏 南京 211169)

摘要:目前行政事业单位如高校,在内部控制工作中还存在控制观念不强、控制制度不完善、控制机构不健全、审批制度执行不力等问题。找准当前行政事业单位内部控制的痛点,结合具体案例,从制度层面、单位层面和业务层面三个方面提出相应的对策和建议。

关键词:行政事业单位;内部控制;痛点;解决思路

中图分类号:F2

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2017)04-0027-05

The Internal Control Troubles and Solutions of Current Administrative Units: Taking a University as an Example

NIE Wei-dong, HUO Qin

(Jinling Institute of Technology, Nanjing 211169, China)

Abstract: The administrative institutions universally exist many problems in the internal control works, including that the concept of internal control is not strong, the control system is imperfect, the control mechanism is not sound, and the decision-making mechanism and the approval system are not implemented well. Identify the internal control troubles of the current administrative units, combined with the specific case, put forward corresponding countermeasures and suggestions from the following three aspects of the superior system, the unit itself and the professional work.

Key words: administrative institutions; internal control; pain points; solutions

随着我国改革开放的深入,行政事业单位内部控制制度建设在不断完善中得到发展,并取得了一定成效。自教育部印发《教育部直属高校经济活动内部控制指南(试行)》以来,部属院校内部控制工作有了较大改观,但大多数高校还存在控制观念不强、控制制度不完善、控制机构不健全、审批制度执行不力等问题。本文就当前行政事业单位内部控

制的痛点展开研究,并提出解决思路。

一、当前我国行政事业单位内部控制痛点

(一)制度层面

1. 组织结构不科学。科学的组织结构设计是内部控制得以实现的前提条件。当前,我国早期

收稿日期:2017-12-10

基金项目:江苏省高等教育学会重点调研课题(16ZD009);金陵科技学院高层次人才工作启动费资助项目(jit-rcyj-201509);江苏高校品牌专业建设工程资助项目(PPZY2015A073);江宁区科技局软科学研究项目(2017D04)

作者简介:聂卫东(1971-),男,河南商丘人,教授,硕士,主要从事财务管理、公司治理研究。

的事业部制的组织结构已无法适应现代社会的发展,从而产生了一系列的衍生问题,如某些行政事业单位机构冗杂,因此,组织结构的改革迫在眉睫。

2. 人力资源管理不合理。合理的人力资源管理是员工可以完全胜任其岗位工作的前提。就高校而言,高校的管理人员大多由校内教师转任,很多教师无法迅速适应这种角色的转变,且有的教师由于缺乏内控意识和相关管理经验,并不适合做管理人员,从而造成职责与能力的不匹配。

(二)单位层面

1. 内部控制意识不强。许多单位并没有对内部控制的基本观念进行强化,没有认识到内部控制的重要性。有些单位认为财务部门的功能就相当于内部控制,因此没有必要建立专门的内部控制体系;有些单位按照规定制定了内部控制制度,但其制定制度只是为了避免相关部门的惩罚,内部控制制度形同空文,流于形式,并不能发挥该制度应有的功能^[1]。正因为缺乏对内部控制的重视,致使行政事业单位在会计核算和财务管理等方面存在严重的问题。部分行政事业单位仅仅将财会部门视作“取款机”,没有充分发挥其管控风险、优化资源的作用。

2. 内部控制制度建设不完善。相较于企业在内部控制方面的做法,行政事业单位在制度建设方面还存在较大的差距。首先,作为特殊的“企业”,行政事业单位的内部控制目前仅停留在会计控制和风险防范方面,忽视了对其他方面的控制;其次,内控人员的分工不明确,职责不清晰;最后,内部控制制度的内容、要求无法有效满足管理的需要,难以适应不同单位的个性化需求。

3. 审计监督机制不健全。由于我国行政事业单位实行双重领导,内部审计机构大多在财务和人力资源等部门的双重领导下运行,从而缺乏独立性,这导致审计监督流于形式,难以发挥真正的作用,也制约了行政事业单位内部控制效能的发挥。同时,审计人员由于缺少“权力”而无法履行对行政事业单位资金管理的监督职责,导致财政部门对行政事业单位财政资金的审计监督不够充分,从而造成审计监督的失效^[2]。

4. 内部控制制度执行力度不足。我国行政事业单位一般都较重视内控制度的建设,而不注重内部控制制度的执行,欠缺预算执行力。许多行政事业单位虽然也进行了相应的内部控制,但大多是为了应付上级部门的检查^[3],内部控制的形式大于内容,因此,许多行政事业单位的内部控制制度徒有

其表,得不到贯彻执行。

5. 内部控制信息化程度不够。信息交流的不畅使行政事业单位经常会出现信息堵塞的状况,决策层不能及时有效做出决策,致使决策的时效性差。在互联网时代,信息化程度不高将严重影响内部控制的有效性,导致内部控制跟不上时代的步伐,从而影响内部控制的效率。

(三)业务层面

1. 预算业务方面。第一,预算编制预见性不强,领导关注度不够。有的单位全面预算意识不足,没有认识到预算是一个系统工程、全面工程,导致预算的组织和编制工作不到位。第二,预算编制的刚性不够。有的单位预算编制论证不足或对有关政策和基础资料掌握不全,导致预算编制的准确度不高。第三,预算调整未能形成良好的机制。有的单位预算编制缺乏预见性,且预算调整名目繁多,容易造成账目混乱,导致预算控制的约束力不够。

2. 收支业务方面。第一,收支缺乏预算控制,导致无预算或者超预算。第二,对各项支出缺乏定期的分析与监控,存在票据不规范、不合规报销或超标准报销等行为,容易造成单位资金流失。第三,岗位设置不合理,容易导致扯皮、舞弊等现象,严重影响收支管理。第四,未严格按收支两条线管理,部分收入不入账或者设立账外账,账目不清晰,资金循环存在一定问题。

3. 采购业务方面。第一,采购计划安排不合理,存在采购预算编制不到位、计划安排不合理、规避政府采购等现象。第二,经常“化整为零”规避采购,且管理粗放、滞后,仅停留在为买资产而采购的层面。

4. 资产业务方面。对资产配置有特殊要求的单位,财政核定的配置标准往往不能满足单位的实际需求,还有些单位资产账实不符,存在资产管理不善的问题。

5. 合同业务管理方面。第一,合同存在多方都管的情形,结果反而是无人管理,易造成经济损失;第二,对合同付款缺乏有效控制,执行存在弹性现象;第三,合同档案管理混乱,易产生丢失、毁损合同等情况。

6. 信息化内控平台建设方面。第一,执行力度不够。一方面领导不关注不重视,没有做到全员参与;另一方面《行政事业单位内部控制规范(试行)》《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》等文件发布实施时间较短,全面推行尚需时

间,同时内控制度尚不健全,职责尚不明确。第二,平台不成熟。从软件研发企业来讲,软件开发不权威,不符合“互联网+”思维,也不能体现现代移动网络的要求;从单位层面来讲,人员自身业务能力有限,缺乏二次开发实力。第三,资金设备不到位。从政策层面上看,追加采购预算受诸多限制;从政府层面上看,财政支持力度不大,财政试点很难推行;从单位层面上看,领导认为内控平台会束缚自身权力,因此支持力度也不大,而具体工作人员也由于内控平台的使用会带来额外工作量和风险,大多持观望态度。

二、当前行政事业单位内部控制现状 ——以某高校内部控制评价指标为例

(一)某高校内部控制现状

依据《行政事业单位内部控制规范(试行)》相关规定,基于《行政事业单位内部控制基础性评价指标评分表》,发现该高校于单位层面评价得分为54分,业务层面得分为34分,共计88分,各指标具体得分情况如表1所示。

表1 某高校内部控制基础性评价指标

类别	评价指标	评价要点(分值)	评价得分	类别	评价指标	评价要点(分值)	评价得分
单位层面 (60分)	1. 内部控制建设启动情况	1.1 成立内部控制领导小组,建立、启动相关的工作机制(4分)	2	单位层面 (60分)	6. 内部控制管理信息系统功能覆盖情况	6.1 建立内部控制管理信息系统,功能覆盖主要业务控制及流程(6分)	6
		1.2 开展内部控制专题培训(3分)	3			6.2 设置不相容岗位账户并体现其职权(4分)	4
		1.3 开展内部控制风险评估(3分)	2		7. 预算管理控制情况	7.1 对预算进行内部分解并审批下达(3分)	3
		1.4 开展组织及业务流程再造(4分)	2			7.2 预算执行差异率(4分)	2
	2. 单位主要负责人承担内部控制建立与实施责任情况	2.1 单位主要负责人主持召开会议,讨论内部控制建立与实施相关的议题(2分)	2		8. 收支业务管理控制情况	8.1 收入实行归口管理和票据控制,做到应收尽收(2分)	2
		2.2 单位主要负责人主持制定内部控制工作方案,健全工作机制(2分)	2			8.2 支出事项实行归口管理和分类控制(2分)	2
		2.3 单位主要负责人主持开展内部控制工作分工及人员配备等工作(2分)	2			8.3 举债事项实行集体决策,定期对账(2分)	2
	3. 对权力运行的制约情况	3.1 权力运行机制的构建(4分)	4		9. 政府采购业务管理控制情况	9.1 政府采购合规(4分)	4
		3.2 对权力运行的监督(4分)	4			9.2 落实政府采购政策(2分)	2
	4. 内部控制制度完备情况	4.1 建立预算管理制度(2分)	2			9.3 政府采购方式变更和采购进口产品报批(1分)	1
		4.2 建立收入管理制度(2分)	2		10. 资产管理控制情况	10.1 对资产定期核查盘点、跟踪管理(4分)	4
		4.3 建立支出管理制度(2分)	2			10.2 按照规定程序和权限配置、使用和处置资产(2分)	2
4.4 建立政府采购管理制度(2分)		2	11. 建设项目管理控制情况	11.1 履行建设项目内容变更审批程序(2分)	3		
4.5 建立资产管理制度(2分)		2		11.2 及时编制竣工决算和交付使用资产(2分)	1		
4.6 建立建设项目管理制度(2分)		2		11.3 建设项目超预算概率(4分)	3		
5. 不相容岗位与职责分离控制情况		4.7 建立合同管理制度(2分)	1	12. 合同管理控制情况	12.1 加强合同订立及归口管理(3分)	2	
		4.8 建立决策机制制度(2分)	2		12.2 加强对合同履行的控制(3分)	2	
	5.1 对不相容岗位与职责进行了有效设计(3分)	3					
	5.2 不相容岗位与职责得到有效的分离和实施(3分)	3	合计			88	

(二)某高校内部控制现状分析

对表1进行分析后可知,该高校有几项指标的得分较低,具体分析如下:

评价要点1.1“成立内部控制领导小组,建立、启动相关的工作机制”,此项总分为4分,当前得分为2分。该高校目前已经建立并启动相关的内控工作机制,工作中也能充分执行内控制度,但尚未成立内部控制领导小组,所以该项得分较低。领导小组可直接对该校的内部控制负责,直接监控内控工作机制的建立和实际运营情况,形成有效的监察。所以,成立领导小组对于高校内部控制工作至关重要。

评价要点1.3“开展内部控制风险评估”,此项总分为3分,当前得分为2分。这说明该校能充分识别风险点,但未能定期进行风险评估和完成风险评估报告。在内部控制评价中,风险点的准确识别占有较大比重,同时要把定期风险评估和完成评估报告作为一项能持续监控风险点变化的重要参考。

评价要点7.2“预算执行差异率”,此项总分为4分,当前得分为2分。这说明该校部分项目预算差异率在10%左右。该校预算与实际支出差距较大,需要对其进行详细分析,并针对相应问题给出合理化建议。

评价要点11.2“及时编制竣工决算和交付使用资产”,此项总分为2分,实际得分为1分。这项得分较低的原因是该高校有部分项目未及时转入固定资产,这属于会计核算方面的问题,需要对会计核算进行有效把控。

评价要点12.1“加强合同订立及归口管理”,此项总分为3分,当前得分为2分。该校合同订立流程较为完善,但在合同归口管理上还缺乏条理性,需要针对合同归口管理采取措施,提高管理水平。

基于该高校内部控制的评价结果,笔者认为:该校需及时成立内部控制工作领导小组,定期进行风险评估并撰写风险评估报告,进行预算差异分析,按要求管理各项目并及时结转资产,对合同进行归口管理。

三、解决行政事业单位内部控制痛点的对策

(一)制度层面

1. 提高组织结构搭建水平。要根据行政事业

单位具体的工作要求,结合办公需要,搭建合理的组织结构。对于人员冗杂状况,一方面要做好岗位清查,提升人员技能;另一方面,要及时裁撤已被电子化替代的工作岗位,节省开支。

2. 引进合适的人才。要根据岗位所需有针对性地选拔人才。选拔应当以能力为重,尽可能降低选拔过程中的主观因素,做到公平公正,并建立透明公正的晋升机制。

(二)单位层面

1. 提升内部控制意识。首先,单位负责人作为单位财务与会计工作的第一责任主体,对本单位财务会计报告的真实性、完整性、准确性以及内部控制制度的合理性负有主要责任,通常可采用培训的方式来提高单位负责人的内部控制意识。其次,教育培训不仅有助于提升相关人员的知识储备和技能,提高其对内控制度和政策法规的掌握程度,而且增强了会计人员的职业道德与法制观念。

2. 完善内部控制制度。首先,强化责任制度。内部控制制度不仅要符合国家有关法律法规的要求,而且要与单位内外部环境相结合,单位所有人员都应该被涵盖其中,每个岗位的职责权力都应得到详细划分,应保证不同机构和岗位之间权责分明、相互制约、相互监督。其次,建立科学合理的绩效考核制度与不相容职务分离制度。绩效考核制度应具备可实践性和先进性,能顺应内外部环境的变化,务必做到责权清晰、公开透明、有功必奖、有错必罚,平衡计分卡就是一种很好的考评系统。同时,要确保单位内部岗位与其职责、权限相适应,不能出现管理人员交叉任职的情况。

3. 建立有效的内部监督制约机制。内审是对行政事业单位内部控制执行情况的再控制,是实现监督的最有效手段。各单位要设置专门的内审机构并安排专职人员,提高内审机构的执行力。实际工作中,保持内审机构的独立性是重中之重。“自己监督自己”会产生一系列问题,只有内审机构不受其被审计单位的控制,才能真正独立地、不受制约地进行全面审计,才能真实准确地反映被审计单位的内控实施情况^[4]。

4. 推进信息化建设。将行政事业单位经济活动及其内控流程嵌入信息系统中,可大大减少或消除人为因素的影响,保证信息的安全。将内部控制依托于信息系统,将对经济活动的控制变为自动化、实时化的工作,不仅有利于提高内控的执行力

和管理水平,也有助于保证会计信息的及时、准确。

(三)业务层面

1. 预算业务方面。第一,为了强化预算业务控制,各单位需健全内部管理制度,对预算编制、审批、执行、决算与评价等环节都做出详细规定,提高预算编制的质量。第二,要合理设置岗位,细分岗位职责权限,确保预算编制和执行评价等相互分离。

2. 收支业务方面。收入管理包括系统基础设置、收费业务管理、台账核算分析等部分,内部控制将这三个环节紧密相连,形成一个有机的整体。要加强部门专项经费收支精细化管理,提高整体服务水平。

3. 采购业务方面。要建立一个采购监管平台,使采购管理工作信息化、规范化,对采购的全过程进行监管;要实现采购业务实时在线审批,为采购监督提供可靠的依据。

4. 资产业务方面。要建设一个资产监管平台,信息化管理资产,实现资产从“入口”到“出口”的动态监管;要实现资产业务实时在线审批,解决实物资产中账目与实物不符、资产管理不明、设备数量不清和资金流失等问题,为资产监管和领导决策提供可靠的依据。

5. 合同业务方面。通过对合同登记备案,财务人员可以追踪查询到每笔合同的收支及执行情况,对每笔合同资金支付进行全程监管,为合同及项目预算执行监管打下基础。

6. 内控平台方面。构建“互联网+”现代信息网络技术基础平台,保证行政事业单位经济活动的合规、合法、透明,提升操作的规范性;成立内控平台领导小组,组建信息化团队,明确职责和分工。通过内控平台的搭建,整理、优化各项业务流程,量化、规范管理程序,明确、细化各项业务的报批,努力使内部控制做到“业务管理标准化、审批管理规范化、审批过程精细化、监控管理智能化”。

参考文献:

- [1] 王晓. 行政事业单位内部控制问题研究——以北京市G局为例[D]. 北京:首都经济贸易大学,2016
- [2] 黄维. 行政事业单位内部控制问题研究[J]. 现代经济信息,2016(4):90-91
- [3] 练伟军. 浅析行政事业单位内部控制的现状和改进[J]. 会计师,2013(11/下):44-46
- [4] 李疆秋. 事业单位内部控制制度完善措施研究[J]. 财会学习,2016(13):212-213

(责任编辑:李海霞)

声 明

1. 本刊已许可相关合作单位以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文,相关著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。

2. 本刊已加入“中国知网”学术期刊优先数字出版平台。

作者向本刊提交文章发表的行为视为同意我刊上述声明。

本刊编辑部