

# Analysis on the Problems and Countermeasures in the Implementation of Internal Control Standard in Grass-Roots Administrative Public Institutions

Shuiying Deng

Human Resources Development and Service Center, Weiyuan County, Neijiang City, Sichuan Province, Neijiang, Sichuan, 624250, China

## Abstract

On December 21, 2015, the Ministry of Finance issued the Guiding Opinions on Comprehensively Promoting the Construction of Internal Control in Administrative Public institutions (Accounting [2015] No. 24) requirements: administrative public institutions at all levels must be fully completed in 2020 and effectively implement internal control. After investigation and study found that China's grass-roots administrative public institutions internal control has been set up, but because of the internal control consciousness, system implementation does not reach the designated position, internal control system establishment level is uneven, lack of professional competence, evaluation and supervision and become a mere formality, results using was lacking a series of problems in internal control regulations. Based on this, the paper analyzes and discusses the problems existing in the implementation of the internal control standards of grass-roots administrative public institutions.

## Keywords

grass-roots administrative public institutions; internal control; standard; implementation problems; countermeasures

# 浅析基层行政事业单位内部控制规范实施中存在的问题及对策

邓水英

四川省内江市威远县人力资源开发服务中心, 中国·四川内江 624250

## 摘要

2015年12月21日, 财政部印发《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(财会[2015]24号)要求: 各级行政事业单位要在2020年全面建成并有效实施内部控制。经调查研究发现, 中国基层行政事业单位内部控制目前已初步建成, 但因内部控制意识淡薄、制度落实不到位、内部控制制度编制水平参差不齐、专业胜任能力不足、评价与监督流于形式、成果运用较差等一系列问题导致内控规范实施受挫。基于此, 论文针对基层行政事业单位内控规范实施过程中存在的问题进行分析和探讨。

## 关键词

基层行政事业单位; 内部控制; 规范; 实施问题; 对策

## 1 基层行政事业单位内部控制建设情况

在《行政事业单位内部控制规范(试行)》《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》等内部控制制度体系的指引下, 经过几年的建设与提升, 基层行政事业单位基本建立了覆盖预算业务、收支业务、政府采购业务、资产管理、项目建设、合同等六大业务活动的单位内部控制制度。一是工作机制基本确立, 建立了由主要负责人担任组长、领

导班子成员作为成员参与的内部建设工作领导机制; 建立了由财务部门或行政管理部门作为内部控制牵头部门、纪检部门或审计部门作为内部控制监督部门的内部控制工作机制。二是制度体系初步建立, 完成了重要领域流程再造, 风险防范能力明显增强; 建立了六大业务内部控制制度体系, 切实扎牢制度的“笼子”。三是权力制约要求基本落实, 单位综合运用内部控制措施, 以有效落实“分事行权、分岗设权、分级授权, 定期轮岗”(即“三分一轮”)要求为重点, 切实规范内部权力运行; 不相容职责分离, 有效防范权力寻租”<sup>[1]</sup>。

## 2 县级行政事业单位内部控制规范制度建设存在的问题

### 2.1 内部控制环境有待优化

(1) 领导不够重视, 全员参与流于形式。部分领导对内部控制工作尚不够重视, 内部控制会议和工作参与程度不够, 甚至一些单位的主要负责人对内控工作的参与只出现在会议纪要和文件中, 给财务人员传递内控制度建设不重要的信息, 严重影响财务人员对内控工作执行的积极性。部分单位未形成自己的良好文化, 职工风险意识不强, 对全员参与内部控制建设认识不足, 对内部控制制度建设了解浮于表面或根本不关心, 让内部控制体系成为纸上谈兵, 流于形式, 疏于执行。

(2) 部门设置不全, 财务人员专业胜任能力不强。按规定, 单位应当单独设置内部控制职能部门或者确定负责内部控制建设和实施的牵头部门, 牵头部门一般应由单位主管财务工作的部门担当。但在基层行政事业单位的组织体系中, 有些单位没独立的财务部门, 或有财务部门但财务人员专业胜任能力不强, 并且现有人员的管理能力与管理资质都无法承担内部控制规范实施工作, 无法起到牵头作用, 更无法独立地做好内部控制制度的建设工作。即使内部控制制度有效建立, 在缺乏财务部门或者财务人员能力不足的情况下, 也无法根据外界环境变化和经济形势变化而及时调整该制度, 不能保证内部控制制度的有效性。

### 2.2 内部控制制度体系还不完善

行政事业单位内控是指单位为实现控制目标, 通过制定制度、实施措施和执行程序, 对经济活动的风险进行防范和管控。2015 财政部《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(以下简称《指导意见》) 要求单位全面建立、有效实施内部控制, 确保内部控制覆盖单位经济活动和业务活动的全范围。《指导意见》把行政事业单位内部控制范围扩大到了单位所有经济活动和业务活动, 但《指导意见》对业务活动的内部控制并没有出台相应的规定, 业务层面内部控制仍以预算业务、收支业务、政府采购业务、资产管理、建设项目、合同六大经济活动为主, 对行政事业单位运用国家赋予的权力开展业务工作方面没有制约和监督, 未能把权力关进制度的笼子里, 很容易产生舞弊和腐败。

### 2.3 权责不清, 制衡不强

第一, 部分基层行政事业单位规模不大, 人员较少, 内

部控制建设、自我评价、监督都是财务部门或行政部门承担, 权责划分不清晰, 自我评价流于形式, 监督形同虚设。第二, “三分一轮”只存在制度中, 对权力集中部门和关键岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权, 定期轮岗执行率低, 未能有效化解各类业务风险和廉政风险。第三, 监督管理与考核制度地缺失, 无法激发职工积极性和主动性, 把内部控制工作当成一次性单独的工作, 在内控制度建设起来了之后, 也不去完善、执行、监督和考核, 由财务部门简单地制作内部控制报告, 而该报表并没有太多的实际意义。

### 2.4 社会中介机构专业服务水平不高

如上述所说, 部分基层行政事业单位缺乏财务部门和具有资质和能力的财务人员, 不能自主进行内部控制制度建设, 选择聘请社会中介机构来帮助建设。而中国在该领域的中介机构能力参差不齐, 部分社会中介机构帮助基层行政事业单位进行内部控制建设的过程中, 没有充分考虑区域和行政事业单位的特点, 忽略了行政事业单位的行业性质和职能职责, 只是简简单单的去套用一套通用模板来建立起一套“模板化”的内控制度, 导致内部控制制度出现与行政事业单位的具体特点不符合的问题。内控制度是建立了, 但不能有效地执行, 形同虚设, 失去了内部控制建设真正意义。

## 3 基层行政事业单位内部控制规范制度建设策略

### 3.1 加快立法进度, 完善制度体系

第一, 明确在业务层面怎么加强单位业务活动权力的控制, 加强内部权力制衡, 规范内部权力运行, 将权力关在制度的笼子里, 积极铲除腐败, 提高公共服务的效率与效果。第二, 明确在内部控制披露上的违规成本, 目前《管理制度》相关规定比较笼统, 没有具体细则出台。因此, 要提高内控报告的披露质量, 政府层面应研究明确责任划分, 细化违规责任, 增加违规成本, 建立完善的违规处罚制度, 建立严重失信人员“黑名单”制度, 向社会公开披露相关信息, 从源头上防止虚假的内部控制报告的产生, 从根本上解决内部控制报告披露中都会好的问题<sup>[1]</sup>。

### 3.2 加大考评问责力度, 提高领导重视度

单位负责人是本单位内部控制建立健全和有效实施的第一责任人, 应对本单位内部控制建设采取积极支持的态度, 并直接参与内部控制建设过程, 提供必要的人力、物力支持,

保证内部控制建设的有效开展和内部控制的有效实施。应在本单位建立内部控制制度建设良好的文化氛围,带动本单位全体职工都参与到内部控制建设中去。财政、审计等部门要加大对各基层行政事业单位的检查,把单位负责人是否履行内部控制建设的责任、履行责任的好坏与领导考核结合起来,加大考评问责力度,切实提高单位负责人的重视度。

### 3.3 加强培训宣传,提高全员参与度

单位自上而下对内部控制的认识和认同,是内部控制中控制环境的一个重要方面。第一,加强单位管理层专业培训,不断完善管理层的知识结构,更新观念,带动全员参与。第二,对单位其他职工通过制作短视频、发短息、职工大会等方式加强内部控制建设知识的宣传和培训,在单位形成良好的建设环境和氛围。第三,基层行政单位还应建立和完善监督考核机制,对全员执行内部控制管理制度的结果进行监督和奖惩,激发全员职工对内部控制制度建设的积极性和主动性,提高全员参与度。

### 3.4 提高基层行政事业单位财务水平,探索财务共享服务模式

基层行政单位要制定财务人员培训计划,提高现有财务人员的业务水平。要建立奖励机制,定期对会计人员进行测评,对测评结果优异的人员给予年终专业技术考核等级优秀、技术职务晋升、参加业务交流培训等奖励。对测评不合格人员给予适度的惩戒,促使财务人遵守职业规范,更好的履行岗位职责,努力提升执业能力。对于新进的财务人员进行入职培训,经考试后合格才能上岗<sup>[3]</sup>。

财政部门要结合财务人员继续教育,制定好每年财务人员的培训计划,切实提高财务人员业务水平。制定切实可行的财务人员工作业绩指标考核体系,激励财务人员提升个人素质的积极性。可依据相关政策,可以探索财务共享服务模式,聘请中介机构或本区域内的其他行政事业单位专业能力强的财务人员代为代理,提升基层财务整体水平。

### 3.5 提高社会中介机构专业服务水平

各中介机构应当深入学习党的十九大精神,提高政治站位,深入解读党中央的各项政策,加强对单位内部控制标准的认识与理解,持续跟踪并了解财经法规,立足中国国情和实际问题,协助单位完善适合中国行政管理体制的内部控制制度。中介机构在承接与内部控制相关的业务时,应提高服务意识,协助解决各单位内部控制建设中遇到的各类问题,不断总结工作经验,为单位提供更优质的内部控制建设咨询服务<sup>[4]</sup>。

### 参考文献

- [1] 财政部会计司.2017年全国行政事业单位内部控制建设分析报告[J].财务与会计,2019(11):28.
- [2] 财政部会计司.落实党的十八届四中全会决策部署财政部全面推进全国行政事业单位内部控制建设[J].财务与会计,2019(09):13-15.
- [3] 王海红.关于实施《行政事业单位内部控制规范(试行)》的思考[J].会计之友,2014(06):24-26.
- [4] 财政部.关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见[J].商业会计,2016(03):2+129.