

PUBLIC SECTOR CONTROL

财经类经典作品

公共部门控制规范

——行政事业单位经验分享

李敏 编著

PUBLIC SECTOR CONTROL

财经类经典作品

公共部门控制规范

——行政事业单位经验分享

李敏 编著

图书在版编目(CIP)数据

公共部门控制规范:行政事业单位经验分享/李敏编著. —上海:
上海财经大学出版社, 2017. 9

(财经类经典作品)

ISBN 978-7-5642-2632-9/F · 2632

I. ①公… II. ①李… III. ①行政事业单位-内部审计-规范-中
国 IV. ①F239.66-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 205293 号

□ 责任编辑 李嘉毅

□ 封面设计 钱宇辰

GONGGONG BUMEN KONGZHI GUIFAN

公共部门控制规范

——行政事业单位经验分享

李 敏 编著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海叶大印务发展有限公司印刷装订

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 18.75 印张 357 千字

印数: 0 001—4 000 定价: 39.00 元

前 言

公权力的失控严重影响公信力。随着市场风险与政府风险的不断加大,由政府主导并推动实施包括行政事业单位、非营利组织在内的一系列内部控制活动成为一种新常态。经济与社会越发展,民生与民声越重要,加强公共部门内部控制更加重要。

通过剖析一些腐败案件可以发现,有些舞弊手段并不复杂,也不高明,只要单位制度细一点、内部控制严一点、财务把关紧一点,是完全可以避免的。正是由于一些管理者思想上“贫血”、精神上“缺钙”、行动上“乏力”,加上信心不足和胆量不够,造成内部控制缺失,导致风险隐患没有排除,苗头性问题未能及时纠正,从而失控以致失败。所以,针对内部控制的知识空白、经验盲区、能力弱项,开展精准化的理论培训、政策培训、管理培训、能力培训,突出针对性和实效性,从而增加兴奋点,消除困惑点,增强工作责任感、使命感和应对能力就显得尤为重要。

本书以公共部门如何有效实施内部控制作为研究对象,以世界审计组织《公共部门内部控制准则指南》《公共部门风险管理指南》和我国发布的一系列行政事业单位内部控制规范文件为指南,在目标引领、风险评估、问题导向的基础上,从单位层面、业务层面等方面探索建立健全公共部门内部控制的路径、程序与方式方法等,注重理论系统性和实务操作性。

全书分为三大部分:第一部分为1~2章,是公共部门内部控制基础篇,阐述了公共部门内部控制的基础知识、基本理论、控制原则、工作步骤与操作规范等;第二部分为3~9章,是公共部门内部控制内容篇,详细阐述了单位层面和业务层面的内部控制规范,包括预算控制、收支业务控制、采购业务控制、资产业务控制、建设项目控制和合同管理控制等;第三部分为10~11章,是公共部门内部控制评价篇,包括公共部门内部控制评价、报告、监督检查和控制文化等。全书融法规解析、理论阐述和实例佐证为一体,配有专题讨论、实证分析和经验分享等。本书教学配套用的PPT可登录上海财经大学出版社网站下载。

本书内容新颖实用、深入浅出、图文并茂,适用于行政机关、事业单位、非营利组织的内部控制需求,可供教学、培训与自学使用。

本书由资深注册会计师、主任会计师、高级会计师李敏编著。李敏是上海市注册会计师协会《事业单位审计工作规程》和《事业单位资产清查审计和经济鉴证审计工作底稿》的主要撰稿人,是财务会计、司法会计方面的咨询专家和多所著名大学的客座教授,具有丰富的行政事业单位会计与审计的教学经历与实践经验,辅导几十家行政事业单位设计内部控制制度和编撰内部控制手册,已主编出版《事业单位会计》《会计控制与风险管理》《企业内部控制规范》《财务分析与报表解读》等数十本书。徐成芳、李英、沈玉妹、丁东方、徐铭、李嘉毅协助本书的有关编写工作,在此表示感谢。由于作者水平有限,疏漏差错之处,敬请读者提出宝贵意见,以便日后修改补正。

编 者

2017年9月

目 录

前言/1

第1章 总论/1

- 1.1 公共部门控制概述/1
- 1.2 公共部门控制目标/11
- 1.3 公共部门控制要素/16
- 1.4 公共部门控制原则/18
- 1.5 内部控制的工作步骤/26

第2章 内部控制操作规范/35

- 2.1 梳理流程与整合业务/35
- 2.2 识别风险与应对策略/42
- 2.3 健全制度与编撰手册/55
- 2.4 综合运用各种控制方法/61

第3章 单位层面控制规范/76

- 3.1 组织架构控制规范/76
- 3.2 工作机制控制规范/80
- 3.3 岗位职责控制规范/88
- 3.4 会计系统控制规范/96
- 3.5 信息系统控制规范/98

第4章 预算业务控制规范/102

- 4.1 预算管理与风险评估/102
- 4.2 预算管理政策与文件支持/105
- 4.3 预算控制的具体目标/107

- 4.4 预算管理流程与控制要点/108
- 4.5 预算控制制度与控制措施/117
- 4.6 预算管理关键控制环节/121

第5章 收支业务控制规范/123

- 5.1 收支管理与风险评估/123
- 5.2 收支管理政策与文件支持/126
- 5.3 收支控制的具体目标/128
- 5.4 收入业务控制措施/133
- 5.5 支出业务控制措施/135
- 5.6 费用报销控制措施/144
- 5.7 收支管理关键控制环节/150

第6章 采购业务控制规范/154

- 6.1 采购管理与风险评估/154
- 6.2 采购管理政策与文件支持/163
- 6.3 采购控制的具体目标/165
- 6.4 采购管理流程与控制要点/166
- 6.5 采购控制制度与控制措施/169
- 6.6 采购管理关键控制环节/173

第7章 资产业务控制规范/176

- 7.1 资产管理与风险评估/176
- 7.2 资产管理政策与文件支持/180
- 7.3 资产控制的具体目标/182
- 7.4 货币资产控制措施/185
- 7.5 实物资产控制措施/192
- 7.6 资产管理关键控制环节/200

第8章 建设项目控制规范/203

- 8.1 建设项目管理与风险评估/203
- 8.2 建设项目管理政策与文件支持/206
- 8.3 建设项目控制的具体目标/207
- 8.4 建设项目管理流程与控制要点/207

8.5 建设项目控制制度与控制措施/211

8.6 建设项目关键控制环节/218

第9章 合同管理控制规范/222

9.1 合同管理与风险评估/222

9.2 合同管理政策与文件支持/225

9.3 合同控制的具体目标/226

9.4 合同管理流程与控制要点/227

9.5 合同控制制度与控制措施/230

9.6 合同管理关键控制环节/235

第10章 内部控制评价与报告/237

10.1 内部控制评价概述/237

10.2 内部控制评价工作流程/243

10.3 基础性评价指标与评分方法/246

10.4 内部控制缺陷分析与评价/254

10.5 内部控制报告管理制度/258

第11章 内部控制监督检查/264

11.1 内部控制监督概述/264

11.2 内部控制检查流程/269

11.3 内部控制检查方法/274

11.4 控制缺陷沟通与报告/284

11.5 持续督导与控制文化/286

第1章 总论

公共部门拥有公共资源,其公权力一旦失控将严重影响公信力。经济与社会的不断发展要求进一步加强公共部门的内部控制。

1.1 公共部门控制概述

1.1.1 公共部门与内部控制

公共部门是指根据法律和国家授予的公权力,以公共利益为目标,运用公共资源,管理社会公共事务,提供公共产品或服务的各类组织。

根据公共性程度的不同,可以对社会部门进行如下划分:政府组织属于第一部门,包括各级各类行政事业单位;企业组织属于第二部门,包括公司制企业 and 非公司制企业;上述两类以外的其他各种非政府组织(NGO)和非营利组织(NPO)均属于第三部门,主要包括在民政部门注册的社会团体、基金会、民办非企业单位及未注册的草根组织等。

与上述分类方法相匹配,我国会计准则制度体系被分为政府会计准则、企业会计准则和民间非营利组织会计制度。从发展趋势看,政府会计与民间会计将合二为一,被统称为公共部门会计。《国际公共部门会计准则》就是由国际公共部门会计准则委员会(IPSASB)制定并发布的适用于公共部门的会计和财务报告标准。

我国公共部门具有数量多、分布广、地位特殊、社会关注度高等特点,在经济社会发展和国家治理体系建设中发挥着重要作用。国家统计局网站公布的我国第三次经济普查数据显示,从登记注册的类型来看,我国企业法人有 8 208 273 家,占比 75.61%;公共部门为 2 211 311 家,占比 20.37%;其他组织机构为 436 984 家,占比 4.02%。^①

① 数据来源:《公共部门注册会计师审计制度研究》,《中国会计报》2016 年 5 月 27 日。

本书所述的公共部门包括行政机关、事业单位和非营利组织三大类(以下简称单位,如图 1.1 所示),它们的共性是向社会提供公共物品,它们所掌握的资源属于公共资源,它们用来从事管理的权力归属于公权力,它们的组织目标主要在于实现公共利益等。



图 1.1 公共部门的组成内容

第一类:行政机关。国家行政机关通过制定和执行国家法律法规和规章制度,拥有公权力,维持社会秩序,从事公共管理,提供公共产品和公共服务,不以营利为目的,运营经费全部来自财政拨款,包括不同层级的立法机关、行政机关和司法机关等。

第二类:事业单位。各级各类事业单位根据国家授权和委托,从事公共服务,为公众提供科学、教育、文化、医疗卫生等公共产品,其运营经费全部或部分来自财政拨款,或者依靠服务收费。事业单位不以营利为主要目的,掌握着部分公共资源并通过授权拥有相应的公权力,包括公立医院、公立学校、文化馆、图书馆等,又可分为行政性事业单位、公益性事业单位和经营性事业单位三种。

以上两类统称为行政事业单位,是公共部门的主要成员。自 2012 年起,财政部在 5 年内先后发布了《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会[2012]21 号,以下简称《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》(财会[2015]24 号,以下简称《指导意见》)、《关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》(财会[2016]11 号,以下简称《评价通知》)和《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》(财会[2017]1 号,以下简称《管理制度》)4 个文件,可见行政事业单位加强内部控制工作的现实紧迫性和重要性。

第三类:非营利组织。^① 非营利组织是介于政府与企业之间、兼具非政府性与非营利性的社会性组织,具有更广泛的公共服务领域,涉及慈善、教育、科研、保健、福利、文化、艺术、环保、社会服务等,其组织形式包括慈善会、学会、协会、基金会

^① 另一种说法认为,非营利组织分为办公的非营利组织和民间的非营利组织。事业单位属于办公的非营利组织。民间非营利组织包括依照国家法律、行政法规登记的社会团体、基金会、民办非企业单位、寺院和教堂等。根据社会结构理论,现代社会组织分为政府组织、营利组织和非营利组织三大类,它们分别是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织形式。

等。一方面,某些非营利组织被看作“准政府机构”“半官方机构”,拥有一定的公共资源与公权力;另一方面,媒体时常披露个别慈善组织的捐款被侵吞等失控案例。2017年5月8日修订实施的《中华人民共和国红十字会法》要求建立财务管理、内部控制、审计公开和监督检查等制度。

实践证明,公权力的失控将影响公信力。经济与社会越发展,民生与民声越重要,加强公共部门内部控制更加重要。但目前,我国对于公共部门内部控制体系的研究尚处于“初始”“零散”“滞后”的状态,还没有充分发挥内部控制在公共部门中应有的作用。

随着市场风险与政府风险的不断加大,加强公共事业与公共管理日显重要,由政府主导并推动包括行政事业单位、非营利组织等在内的一系列内部控制活动将成为一种新常态。我国《会计改革与发展“十三五”规划纲要》(财会〔2016〕19号)已经明确提出要完善我国内部控制规范体系,包括研究制定政府内部控制规范和非营利组织内部控制规范,将这两者结合,就是公共部门内部控制规范。

本书以国际审计组织发布的《公共部门内部控制准则指南》《公共部门风险管理指南》和我国发布的一系列行政事业单位内部控制规范文件为指南,以公共部门如何有效实施内部控制作为研究内容,将行政事业单位作为案例主体,在目标引领、风险评估、问题导向的基础上,从单位层面、业务层面等方面探索建立健全公共部门内部控制的路径、程序与方式方法等。

新公共管理理论、现代契约理论、控制系统理论和企业内部控制规范建设为我国构建公共部门内部控制提供了丰富的理论资源与实践经验。各单位应当结合自身的实际情况,建立与健全包括控制目标、控制对象、控制层面和控制活动在内的内部控制体系。

路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。

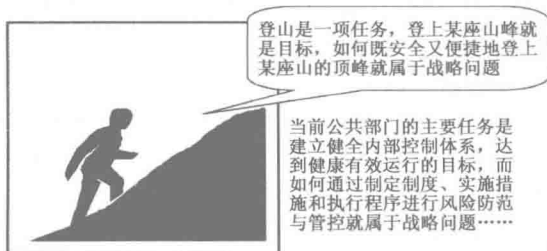


图 1.2 内部控制的任务、目标与战略研究

1.1.2 内部控制不断改革与发展

控制是根源于理性人的内在需求而产生的一种自觉行为。史书记载,古代官

廷和官府的内部控制思想起源很早。古罗马帝国的宫廷库房管理采用双人记账制。西周的官厅控制,以及宋太祖时期实行的“职差分离”“主库吏三年一易”,还有“一毫财赋之出入,数人耳目之通焉”的理念,都是古时统治者为了防止掌管财物的官吏贪污舞弊而对其实施的控制方法。

腐败是世界各国面临的共同难题。内部控制随着反腐败的需要不断深入发展。发达国家已历经内部牵制、会计控制和管理控制、控制三要素、内部控制五要素、风险控制等阶段。对于公共部门内部控制的认识也经历了一个渐进的发展过程。美国的公共部门内部控制从 18 世纪 80 年代末开始构建,不断改进与完善。

1921 年美国政府成立审计总署(GAO),负有内部控制和督察的权责。1950 年,美国政府发布《会计与审计法案》,要求联邦政府各部门管理层负责建立并维护适当的内部控制系统,承担内部控制及内部审计方面的责任。

美国政府于 1978 年通过并颁布了《督察长法案》。该法案要求联邦政府各部门设立督察长办公室,督察长直接向审计总署负责,地位完全独立,能够直接对政府部门发生的浪费、舞弊、管理失当展开调查和审计评估。

1981 年,美国政府预算管理总局(OMB)发布 A-123 号通告《管理层责任与控制》,重申要求建立并维持适当的内部控制系统。1982 年美国颁布《联邦管理机构财务诚信法案》,要求政府部门持续评估和报告其内部会计控制和管理控制系统的适当性,并授权美国审计总署发布内部控制准则。1983 年,美国审计总署发布《联邦政府内部控制准则》,认为政府内部控制是“管理层采用的组织、方法和程序的计划,旨在确保资源的使用符合法律、法规和政策;保护资源,防止浪费、损失和滥用;确保可靠的数据在报告中能够被获取、持续和公允披露”。该准则经 1999 年和 2014 年修订,在框架上和构成上与美国科索委员会(COSO)框架趋于一致。

不少国家在努力推进公共部门内部控制。荷兰在 1990 年通过了《政府会计法》并据此确定公共组织内部控制法律职能,构建了内部控制体系;日本通过《公共财务法》《公共会计法》,确定了公共部门的财物、会计检查和内部控制;冰岛构建了由国家会计署、财务报告委员会、财政部等中央政府部门和政府各个部门管理层为责任主体的内部控制体系;澳大利亚通过公共部门内部控制进行有效的风险管理;玻利维亚通过了《政府管理和控制法》,确定了公共部门内部控制的法律职能,并采用了定期报告制度。

1996 年,国际信息系统审计与控制协会(ISACA)发布的《信息及相关技术控制目标》,把内部控制界定为精选设计的政策、程序、惯例和组织机构,目的是防止、识别并纠正不可预测的事件并提供合理保证,最终实现组织的目标。

2001 年,国际会计师联合会(IFAC)下属的公共部门委员会(PSC)发布的研究报告《公共部门治理——治理主体的视角》指出,内部控制制度是公共部门问责制

的基础,是公共部门治理的重要工作之一。

世界审计组织(INTOSAI)于1992年发布《内部控制准则指南》,于2001年发布《内部控制:为政府问责制提供基础》,政府内部控制的本质被认为是“一项被用来合理保证管理目标实现的管理工具”“内部控制是一个组织为了有效果并高效率地完成它的使命而管理其活动的过程”。2004年,世界审计组织发布的《公共部门内部控制准则指南》认为,内部控制是合理保障管理目标实现的管理手段。只有建立和执行完善的内部控制制度,政府才能及时、有效地防止组织目标偏离,最大化地实现管理目标。2007年,世界审计组织发布的《公共部门风险管理指南》认为,公共部门内部控制是机构运作不可缺少的过程。该指南将公共部门内部控制的本质界定为防范风险,考虑了公共道德规范,强调了公共部门资源保护的重要性,突出了非财务信息控制的重要性,强化了信息技术控制。

我国对公共部门内部控制的研究起步较晚,但发展较快。在汲取世界经验和本国企业内部控制规范的基础上,政府开始重视公共部门的内部控制,并率先在行政事业单位实施内部控制规范,先后发布了一系列重要文件。随着制定政府内部控制规范和非营利组织内部控制规范,公共部门内部控制将不断完善。

1.1.3 公共部门内部控制的基本特征

控制的一般概念是指控制主体按照给定的条件和目标,对控制客体施加影响的行为和过程,包括控制主体、控制客体、控制目标和控制活动等要素。

公共部门内部控制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,对经济活动中的风险进行防范和管控的动态过程。

从控制主体分析,公共部门内部控制具有全员性特征,要求行政机关、事业单位、非营利组织的领导和员工全员参与、全方位动员、实施全面与全过程控制。

从控制客体分析,公共部门内部控制具有鲜明的指向性,要求针对的是各项业务活动过程中的“经济活动风险”。从“反腐败”发现的大量问题来看,公共部门中有相当一部分腐败分子是“栽”在经济问题上,如贪污、挪用公款、非法转移国有资产、私设和私分“小金库”等。这些问题的产生往往是由于缺乏内部控制机制或者内部控制机制不健全造成的。基于这样的认识,构建公共部门内部控制体系,其控制的客体并不是公共部门的所有活动,而是公共部门中的经济活动,经济活动融合在业务活动中,业务活动存在着经济活动风险。

专题讨论 1.1 | 内部控制主体与客体的划分是相对的

每一个人既是内部控制的主体,要“自控”,又是内部控制的客体,被“他控”或“互控”。例如,某单位的领导既是控制者,又是被控制者,既要“自控”,又被“他

控”，还处于“互控”或“联控”的机制中。从这种意义上看，内部控制本身是一种制衡机制——“自控、互控、他控”，从而形成“联控”，才能使安全运营具有平稳有序的良好环境，才能为健康发展设置一道又一道安全屏障。

从控制目标分析，对于风险既要防范，又要管控，这是公共部门内部控制的重要任务，有效防范舞弊和预防腐败成为公共部门内部控制最显著的特征。这种特征下的内部控制强调预防，“见之于未萌，识之于未发”，目的在于防止错误和舞弊的发生，以此来提高管理效率。由此，不少单位提出“以预防为主”的工作方针，通过“治未病”“补短板”，实现“健康单位”的目标。

从控制活动分析，公共部门内部控制要求制度、措施、程序“三管齐下”（如图1.3所示）。构成控制活动的要件有三个：一是要有明确的目的或目标，没有目的或目标就无所谓控制；二是受控客体具有多种行为的可能性，如果事情发展的方向和结果是唯一的、确定的，就谈不上控制了；三是控制主体可以在被控客体的多种可能性中通过一定的手段进行选择并加以调控，如果这种可选择性不成立，控制也就无法实现。也就是说，控制活动是指控制主体为了达到组织目标，运用一定的控制机制和控制手段，对管理客体施加影响的过程。



图 1.3 内部控制活动的行为特征

制度，最一般的含义是要求人们共同遵守的办事规程或行动准则，是实现某种功能和特定目标的社会组织的一系列规范。“制”有节制、限制的意思，“度”有尺度、标准的意思，两者结合，表明制度是节制人们行为的尺度。

措施，是指针对问题的解决办法，包括预防措施、应变措施、强制措施、安全措施、非常措施等。其中，事先防备可能发生的风险事故是内部控制最常见的预防措施。

程序，是指为完成某项或多项特定工作而设计的流程、规定的路径和采取的行动等。内部控制流程图是使用图形来表示控制程序和思路的一种好方法。

制定制度、采取措施和执行程序是一个不断循环往复的过程，也就是说，公共

部门内部控制是一个不断完善的动态过程,只有起点,没有终点。

综上所述,可以提炼出公共部门内部控制的基本特征,并由此形成内部控制的运行规律与基本规范:①公共部门内部控制旨在对经济活动中的风险进行防范和管控;②公共部门内部控制要求制度、措施、程序“三管齐下”;③公共部门内部控制是一个既保持稳定又不断完善的动态过程。

1.1.4 公共部门内部控制的对象范围

控制对象是控制客体的具体化。公共部门(尤其是行政事业单位)与企业的本质区别就是其拥有公共资源和掌握公权力(行政权力),所以,公共部门内部控制主要是针对公共资源的控制与公权力的使用,就是要把权力关进制度的“笼子”里。

由于公共部门内部控制在整个经济活动中需要解决资源获取、资源投入、资源配置、资源使用和产出结果五个涉及公权力的根本问题,因此,这五个方面问题中的每一个都应该成为内部控制体系中重要的控制对象。

每个单位都是内部控制的设计主体、执行主体和评价主体,其构建内部控制体系的总体思路可以从单位层面和业务层面两个维度出发,在资源获取、资源投入、资源配置、资源使用和产出结果五个方面构成一个复杂而庞大的系统工程,形成公共部门内部控制的对象范围(如图1.4所示)。

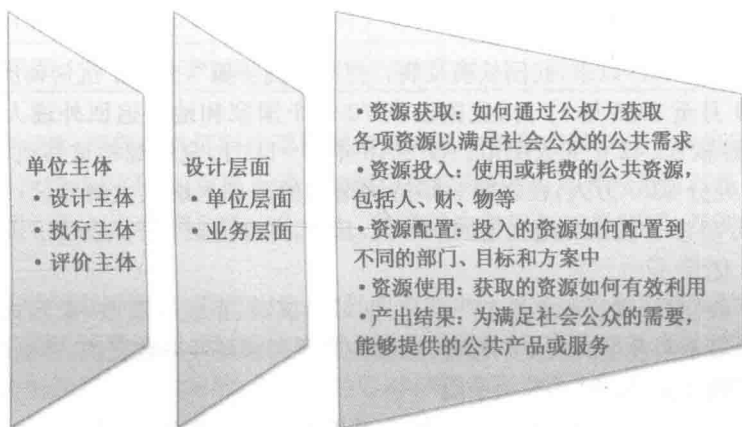


图 1.4 公共部门内部控制的对象范围

1.1.5 失控可能是公共部门面临的重大风险

无论是单项控制,还是整体控制,假设其控制总面积为1。失控面积增大的结

果必然是受控面积缩小,反之亦然。也就是说,受控程度与一个单位的控制力正相关,与失控力(反控制力)负相关。

受控与失控始终处在动态变化的过程中,如图 1.5 所示。

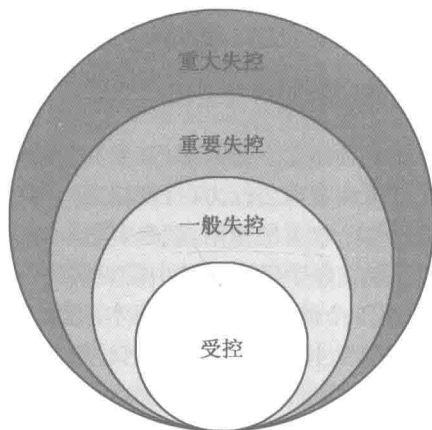


图 1.5 失控与受控的此增彼减

坚持猛药去疴的决心不减、刮骨疗毒的勇气不泄、严惩腐败的尺度不松,就是要保持控制的力度不减。

党的“十八大”以来,我国铁腕反腐,“打虎拍蝇猎狐”,交出了沉甸甸的成绩单。2014 年 1 月至 2016 年 11 月,我国已从 70 多个国家和地区追回外逃人员 2 442 人,追回赃款 85.42 亿元人民币。仅 2016 年 1~11 月,全国纪检监察机关共立案 36 万件,处分 33.7 万人,在之前 3 年持续增长的基础上继续大幅增长;仅“天网”行动共从 70 多个国家和地区追回 908 人,其中,外逃国家工作人员 122 人,追回赃款 23.12 亿元。^①

从严峻性看,腐败现象趋于严重化,区域性腐败、系统性腐败、家族式腐败、塌方式腐败等不断发生。从复杂性看,区域性腐败与领域性腐败交织,体制内腐败与体制外腐败挂钩,形成“共腐关系圈”……

剖析一些违法违纪案件可以发现,有些舞弊手段并不复杂,只要单位内部控制严一点、制度规定细一点、财务把关紧一点,是完全可以避免的。正是由于一些管理者思想上“贫血”、精神上“缺钙”、行动上“乏力”,加上信心不足和胆量不够,造成了内部控制缺失,导致风险隐患不能有效控制,苗头性问题得不到及时纠正,以致

^① 数据来源于 <http://news.china.com/domesticgd/10000159/20161210/30072991.html>。

酿成大错。所以,针对内部控制的知识空白、经验盲区、能力弱项,开展精准化的理论培训、政策培训、管理培训和能力培训,突出针对性和实效性,增强工作责任感、使命感和应对能力就显得尤为重要。

1.1.6 公共部门缺乏内部控制的内生动力

长期以来,公共部门习惯于政府主导下的“外力推动”,因而普遍缺乏内部控制的“内生动力”,缺乏应有的自主管理和自我控制意识,缺乏风险防范意识,缺少风险评估机制,缺乏内部牵制机制和有效的监督机制等。在内部控制建设方面,普遍采用原有的规章制度来替代系统性的内部控制体系,甚至有时为了追求工作效率还刻意减少了一些必要的内部控制程序,无形中增加了单位的运营风险。

从某市市级事业单位审计汇总的情况分析,内部控制方面的问题占到问题总数的15%以上,而反映在会计核算、预算管理、实物资产管理方面的问题大多与管理失控相关(如表1.1所示)。

表 1.1 某市市级事业单位年报审计发现问题的类型分布

问题类型	会计核算		预算管理		实物资产		内部控制制度		合 计	
	个数	占比 (%)	个数	占比 (%)	个数	占比 (%)	个数	占比 (%)	个数	占比 (%)
20×1 年年报	1 142	43.24	673	25.48	426	16.13	400	15.15	2 641	100
20×2 年年报	1 037	47.66	372	17.10	439	20.17	328	15.07	2 176	100

归纳起来,当前公共部门内部控制建设方面主要存在以下几个突出问题:

一是风险意识不强,重视不够。加强内部控制建设,首要的是对其重要性和紧迫性有清晰的认识,特别是单位负责人,要绷紧内部控制这根“弦”,否则难以有效落实。

二是管理基础薄弱、职责交叉、权责脱节等。公共部门内部控制的目的是要确保单位预算管理规范、资金运转安全、权力行使有据、事业健康发展,实现对各项管理活动和权力运行的制约,前提就是要对单位各项资源和职责权限底数清、情况明。

三是缺乏基本的内部控制措施。有的单位财务机构不健全,违反“不相容岗位分离”原则,或者采购、保管、领用由一个人负责;有的单位缺乏基本的内部审批程序,业务审批随意性大,甚至单位领导直接管钱、管物,内部缺乏基本的控制措施。

四是一些重点领域和环节隐患较多。非税收入征缴、国有资产管理和政府采购制度执行中的相关问题比较普遍,有的领域问题呈高发、多发态势,如通过虚假