

 迪博内部控制与风险管理系列丛书 

丛书主编：胡为民

厉行节约 反对浪费 的实施路径

基于政府治理的行政事业单位内部控制

胡为民 龙洁 著

 中国财政经济出版社

迪博内部控制与风险管理系列丛书

丛书主编：胡为民

厉行节约反对浪费的实施路径

——基于政府治理的行政事业单位内部控制

胡为民 龙洁 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

厉行节约反对浪费的实施路径——基于政府治理的行政事业单位内部控制 / 胡为民, 龙洁著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 5

(迪博内部控制与风险管理系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5404 - 3

I. ①厉… II. ①胡… ②龙… III. ①行政事业单位 - 内部审计 - 中国
IV. ①F239. 66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 088618 号

责任编辑: 罗亚洪

责任校对: 徐领弟

封面设计: 汪俊宇

版式设计: 录文通

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 21.75 印张 420 000 字

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5404 - 3/F · 4371

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492、QQ: 634579818

序

经过 35 年的改革发展之后，中国迎来了一个非常关键的历史转折点。这个结构性转折时期可以称为改革机遇战略转折期。过分依赖资源消耗的传统发展方式再也走不下去了，经济体制改革也不能解决所有问题。党的十八届三中全会就提出，改革的核心是解决政府和市场的关系，经济改革起牵引作用，但必须转变政府职能。政府和市场两个方面缺一不可。

以政府为重点的行政体制改革已经成为联系经济改革和政治改革的结合部和中间点。通过深化行政体制改革，在后端，可以带动经济体制进入关键领域，如金融体制改革、财税体制改革、收入分配制度改革、投资体制改革、国有企业改革以及土地制度改革、户籍制度改革等。所有这些领域的改革，都离不开行政改革的推进，甚至取决于政府自身改革的程度和力度。而前端则促进政治要素改革，如反腐败的深入、司法公平、从严治党、转变作风等，同样也离不开政府自身改革的深入。

实质上，早在 2005 年，中央在制定“十一五”时期的发展战略时就作出了“行政管理体制改革，将成为全面深化改革、扩大对外开放的关键”的重要战略判断，标志着我国的改革从此要从以经济改革为主导，转向以行政管理体制改革为主导。这是由当前中国改革开放所处阶段的特点决定的。在社会主义市场经济体制已经初步建立的情况下，再通过经济体制改革来主导、带动其他方面的改革已经显得比较困难；越来越多的现象已经表明，越来越多的矛盾和问题集中在政府自身。政府自身改革能不能深入，在很大程度上会影响到整个改革的深入。

从发展历程看，我国虽已经历了六次大的行政体制改革，并取得了重大成就，但我们也清醒地看到，中国政府面临的问题依然很突出。在改革进入转折期以后，从政府治理视角来看，我们至少面临双重压

力：一是改革开放的外部环境发生重大变化，形成很大压力；二是政府自身存在一些深层次问题没有解决好，老百姓不满意，也形成很大压力。就整体而言，政府自身存在的问题可以概括为六个方面：一是政府自身改革滞后、政府职能转变滞后、行政审批事项太多、社会管理与公共服务的职能薄弱；二是部门之间职责不清、协调不力、管理方式落后、办事效率不高；三是一些关系百姓切身利益的问题没有得到根本解决；四是有些政府工作人员依法行政的观念不强；五是形式主义、官僚主义、弄虚作假、奢侈浪费的问题比较突出；六是腐败现象在一些地方、部门和单位比较严重。

厉行节约、反对浪费正是在这种背景下提出的。较长时间以来，以“三公消费”为重点的公款消费一直是社会公众关注和反映强烈的热点问题之一，严重影响了政府的公信力。然而这仅仅是一种表象，深层次的问题是政府的行政管理费用与行政效率不匹配，以及由此滋生的消费腐败问题。在过去的行政体制改革中，我们很少考虑到政府的成本效益问题，即政府提供了哪些公共服务以及提供这些服务花了多少钱，这使得不少地方的财政成了“吃喝财政”、“玩乐财政”。从这一点来说，当前中央出台《党政机关厉行节约反对浪费条例》（以下简称《条例》），积极倡导厉行节约、反对浪费的精神可谓意义重大。

“政府革自己的命”，就像割自己身上的肉，是十分痛苦的，必须有壮士断腕的决心和勇气。与以往的口号式宣传不同，此次《条例》将遏制公款浪费、降低行政成本、提高行政效率上升到制度层面，把长鸣的警钟变成长效制度和日常行为规范，反映了新一届领导集体全面深化行政改革的决心。我认为，《条例》将成为推动政府自身改革的关键突破口之一。接下来就是严格执行，确保制度的刚性和有效落实将是重中之重。

本书从行政事业单位内部控制建设的角度为党政机关厉行节约、反对浪费提供了一条解决之道，即以预算为主线、资金管控为核心，全面梳理单位所承担的事权和支出责任，对各项经费支出实施预算管控、归口管控、审批管控、程序管控、标准管控、单据管控等，实现对单位经济活动的有效管控，推动公务人员作风建设的常态化和行政管理的效率化。

内部控制的核心理念是目标、风险和控制。行政事业单位内部控制，涵盖了单位和业务两个层面，内容涉及组织结构、决策机制、关键岗位、会计系统、电子政务以及预算、收支、政府采购、资产管理、建设项目、合同管理等政府运行管理的核心业务和主要活动，旨在通过在单位内部完善决策权、执行权和监督权三权分立机制，针对内部管理中的关键风险点和薄弱环节，用制度和流程规范单位各项经济活动。

应该说，内部控制是行政事业单位治理的基石，也是政府治理的基石，对于推动政府自身改革和公共治理改革具有重要意义。实施好内部控制，不仅有利于遏制行政管理费用，降低行政成本，提高公共服务的效率和水平；还有利于建立健全权力运行制约和监督体系，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。鉴于此，我认为本书的出版会对党政机关、事业单位等提高内部控制能力，降低行政成本具有重要意义，产生积极的影响，为建设廉洁政府、人民满意的政府提供技术和方法方面的支持。

汪玉凯

2014年元月于国家行政学院

前 言

2013年10月29日，中共中央政治局召开会议，审议并同意印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》（以下简称《条例》）。《条例》对党政机关经费管理、国内差旅、因公临时出国（境）、公务接待、公务用车、会议活动、办公用房、资源节约等都作出了全面规范，提出“建立预算执行全过程动态监控机制”、“建立厉行节约反对浪费监督检查机制”，是我国全面深化改革的一项重大举措。

长期以来，我国政府组织在管理工作中普遍重视算“政治账”，不重视算“经济账”，部分管理人员成本意识淡漠，行政成本占财政支出的比重一直居高不下。尤其是近年来，我国行政成本逐年攀升，并呈现超常增长的趋势，成为社会关注的热点问题。而在各类行政成本支出中，公务用车、公务接待和因公出国“三公”费用的支出增长尤其明显。庞大的行政管理支出不仅加重了财政负担，影响了政府形象，也妨碍了政府行政效率的提高。

财政是国家治理的基础和重要支柱。《条例》的出台，对于规范财政资金管理、降低行政成本、提高行政效率具有重要的现实意义；《条例》的贯彻落实，与推进国家治理体系和治理能力现代化的总体要求相适应，是加强社会主义政治制度建设，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化的具体体现；也是强化权力运行和监督体系，实现“把权力关进制度的笼子”的重要手段，有利于增强政府的公信力和执行力，提升政府治理水平。

然而，制度的生命力在于执行。如何确保《条例》能够细化落实到各级行政单位的工作实际中，以真正发挥其效用？《行政事业单位内部控制规范（试行）》的全面实施或许正是重要的突破口。

2012年11月29日，为进一步提高行政事业单位内部管理水平，规范内部控制，加强廉政风险防控机制建设，财政部正式发布了《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称《内控规范》），自

2014年1月1日起在我国行政事业单位范围内全面施行。

行政事业单位内部控制，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，对经济活动的风险进行防范和管控。从这一点来说，《内控规范》与《条例》的宗旨可谓如出一辙，《条例》所提出的各项公务活动及其经费管控贯穿于行政事业单位的预算、收支、政府采购、资产、建设项目、合同等各项经济活动中。因此，实施《内控规范》是贯彻落实《条例》的重要措施。实施好内控规范，对于促进党的十八届三中全会所提出的加快转变政府职能、深化财税体制改革、强化权力运行制约和监督体系，以及当前中央提出的反对浪费、厉行节约等一系列要求的贯彻落实均具有现实意义。

本书是在充分理解《条例》与《内控规范》及相关法律法规的基础上，融合迪博公司多年来在内部控制与风险管理领域所累积的先进理论和实践经验，结合行政事业单位的业务特点编撰而成的，提出了一套降低行政成本、提高行政效率的系统性解决方案。

全书包括以下内容：导语部分论述了行政事业单位内部控制与厉行节约反对浪费以及政府治理的关系，提出单位内部控制建设为厉行节约反对浪费、提升政府治理水平提供了科学有效的手段；第一章介绍了国内外行政事业单位内部控制发展的主要历程，讲述了《内控规范》颁布的背景及意义；第二章对行政事业单位内部控制的基本要求进行了详细解读，阐述了行政事业单位内部控制的内涵、框架、设计和方法；第三章围绕内部控制建设的准备阶段、现状评估阶段、设计优化阶段和运行维护阶段等四个阶段，介绍了行政事业单位内部控制建设的主要流程；第四章描述了行政事业单位风险评估的基本程序和关注要点；第五章描述了行政事业单位单位层面的内部控制设计，主要包括组织机构、议事决策、关键岗位管理、关键岗位人员、会计系统、信息系统等六大方面；第六章描述了行政事业单位业务层面的内部控制设计，主要包括预算业务、收支业务、政府采购、资产管理、建设项目、合同管理等六大方面；第七章描述了行政事业单位内部控制评价与监督体系的构成、运行以及相互之间的关系，包括内部监督、自我评价、外部监督；第八章是对行政事业单位内部控制信息化建设的介绍，重点阐述了行政事业单位内部控制信息化建设规划和行政事业单位内部控制管理信息系统的主要功能。

本书的特点是实用性强，旨在为行政事业单位实施内部控制提供一套具体可行的操作指南。本书适合内部控制监管机构、行政事业单位领导、内部控制规范实施部门、单位内部审计人员、各级纪检监察和审计机关的相关人士、注册会计师以及对行政事业单位内部控制感兴趣的朋友阅读。

最后，感谢国家行政学院汪玉凯教授、中国会计学会常务副秘书长周守华教授、中山大学管理学院林斌教授、中国内部控制研究中心主任刘永泽教授、南京大学杨雄胜教授、财政部会计司、国管局、中直机关局等单位领导和专家以及深圳市福田区财政局局长李健盛博士对出版本书的鼎力支持和指导。同时，还要感谢参与本书编写的高栓龙、张丽、王斌、林海如、林鑫、阳尧等迪博团队成员。由于成书时间仓促，加之作者学识有限，书中难免有不当和疏漏之处，请业界领导、专家学者和广大读者批评指正！

作 者

2014年2月

目 录

导语 全面实施行政事业单位内部控制是提升政府治理的重要手段	(1)
第一章 行政事业单位内部控制的发展	(4)
第一节 行政事业单位内部控制规范的颁布	(4)
第二节 我国行政事业单位内部控制的发展	(8)
第三节 国外政府组织内部控制的发展	(14)
第四节 我国企业内部控制的发展	(20)
第二章 行政事业单位内部控制的要求	(23)
第一节 行政事业单位内部控制的内涵	(23)
第二节 行政事业单位内部控制的理念和框架	(26)
第三节 行政事业单位内部控制设计	(30)
第四节 行政事业单位内部控制的方法	(39)
第三章 行政事业单位内部控制建设流程	(43)
第一节 内部控制建设准备阶段	(43)
第二节 内部控制现状评估阶段	(51)
第三节 内部控制设计优化阶段	(56)
第四节 内部控制运行维护阶段	(64)
第四章 行政事业单位风险评估	(66)
第一节 行政事业单位风险评估概述	(66)
第二节 行政事业单位风险评估的基本程序	(68)
第三节 行政事业单位风险评估的关注要点	(82)
第五章 行政事业单位单位层面内部控制设计	(90)
第一节 组织机构内部控制设计	(90)
第二节 议事决策内部控制设计	(99)
第三节 关键岗位内部控制设计	(105)

第四节	关键岗位人员内部控制设计	(112)
第五节	会计系统内部控制设计	(117)
第六节	信息系统内部控制设计	(127)
第六章	行政事业单位业务层面内部控制设计	(137)
第一节	预算业务内部控制设计	(137)
第二节	收支业务内部控制设计	(157)
第三节	政府采购内部控制设计	(181)
第四节	资产管理内部控制设计	(209)
第五节	建设项目内部控制设计	(240)
第六节	合同管理内部控制设计	(263)
第七章	行政事业单位内部控制评价与监督	(275)
第一节	行政事业单位内部控制的内部监督	(275)
第二节	行政事业单位内部控制的自我评价	(279)
第三节	行政事业单位内部控制的外部监督	(288)
第八章	行政事业单位内部控制信息化	(291)
第一节	行政事业单位内部控制信息化概述	(291)
第二节	行政事业单位内部控制信息化建设规划	(293)
第三节	行政事业单位内部控制管理信息系统的主要功能	(296)
第四节	行政事业单位内部控制管理信息系统的应用	(308)
附录：1.	党政机关厉行节约反对浪费条例	(311)
2.	行政事业单位内部控制规范（试行）	(322)
参考书目		(333)

导 语

全面实施行政事业单位内部控制是 提升政府治理的重要手段

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”政府治理作为国家治理的重要内容，推进国家治理体系和治理能力现代化，贯彻落实十八届三中全会精神，需要各级政府不断完善内部治理体系，提高自身治理能力。

正如《决定》中所讲的：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。”可以看出，政府治理是当前摆在各级政府面前的重要课题，必须通过不断创新治理方法、完善治理机制，才能全面提高政府治理水平，实现建设法治政府和服务型政府的目标。

那么，如何才能提升政府治理水平呢？2013年10月29日，中共中央政治局会议审议通过了《党政机关厉行节约反对浪费条例》（以下简称《条例》），这是一个重要的突破口。《条例》对党政机关经费管理、国内差旅、因公临时出国（境）、公务接待、公务用车、会议活动、办公用房、资源节约作出了全面规范，旨在要求党政机关规范单位经费管理，切实做好节约工作，防止浪费行为。党政机关通过落实《条例》各项内容，可以有效降低行政运行成本，提高行政运行效率，是政府治理水平提升的题中之义。

从单位内部控制的视角看来，厉行节约反对浪费和提升政府治理水平之间具有内在逻辑关系，均可统一到单位内部控制建设的过程中。单位内部控制作为一

项重要管理活动，体现的是经济活动管控机制的落地实施，可以为厉行节约反对浪费、提升政府治理水平奠定坚实基础。同时，单位内部控制作为一种机制、一种方法，是一项重要的制度安排，可以为厉行节约反对浪费、提升政府治理水平提供科学的方法和有效的手段。具体来说，主要表现在以下几个方面：

第一，单位内部控制的核心在于规范单位经费管理，提升财政资金使用效率，确保财政资金用在该用的地方。单位通过内部控制建设梳理各种经费支出事项，明确每项费用的管理目标、开支明细，综合运用预算控制、归口控制、审批控制、标准控制、程序控制、单据控制等控制方法，对单位各类经费支出进行有效管控，确保经费支出管理的规范性和有效性。同时，《条例》也指出，各级党政机关应逐渐实现对国内差旅、公务接待、公务用车、因公出国、会议活动、培训活动、办公用房的有效管控，制定分地区的公务活动经费开支范围和开支标准，建立开支标准调整机制。所以，在经费管控上，行政事业单位内部控制能够为政府治理在管控财政资金方面提供科学的手段和方法，有利于落实《条例》关于经费管理的各项要求，推进财政管理的规范化和科学化。

第二，单位内部控制强调预算控制的作用，通过建立预算执行过程动态监控机制，以预算为主线来规范单位经费支出、政府采购、合同管理、建设项目和资产管理等各项经济活动。对于行政事业单位而言，预算是一切经济管理活动开展源头，预算编制的准确性、规范性和科学性，预算执行的刚性约束力，预决算间的相互反映、相互促进，预算考评的有效性、合理性，对单位经济活动的支撑和规范作用无疑是十分重要的。政府治理也是在预算的刚性约束下对社会公共事务进行管理，通过预算来规范政府对财政资金的使用。所以，单位内部控制在预算方面的管控，能为政府治理提供有效的手段和方法。

另外，《条例》也对预算管理提出了明确要求，规定党政机关应当加强预算编制管理，按照综合预算的要求，将各项收入和支出全部纳入部门预算；应当遵循先有预算、后有支出原则，严格执行预算，严禁超预算或者无预算安排支出；建立预算执行全过程动态监控机制，完善预算执行管理办法，建立健全预算绩效管理体系，增强预算执行的严肃性，提高预算执行的准确率，防止年底突击花钱等现象发生。从《条例》中关于预算的内容来看，单位内部控制对预算的管控与《条例》具有异曲同工之妙，通过单位内部控制建设，可以帮助单位建立预算执行全过程动态监控机制，完善预算执行管理办法，健全预算绩效管理体系，保证《条例》的落地实施。

第三，单位内部控制强调制度流程建设，通过梳理和评估单位各项经济活动管理制度、流程，建立健全单位内部管理制度和业务流程，完善经济活动管理的体制机制。提升政府治理水平，贯彻落实《条例》要求，均需要各级机关单位通过建章立制，在体制机制上完善政府治理的各项规则，特别是财政资金管控规

则，确保政府能够提供更优质、更高效的公共服务。如在制衡原则的使用上，政府需要完善以下工作机制：建立议事决策机制，防范资源配置的“一言堂”、“一支笔”；建立不相容职务分离机制，明确内设机构职责分工，确保决策、执行和监督机构的相互制约，规范内部授权审批，强化评价与监督，防止贪污、挪用国有资产现象发生；建立预决算、政府采购、资产管理等部门和岗位间的沟通协调机制，形成管控合力，确保资产的合理配置和有效使用；建立关键岗位工作人员的培训、教育、评价和轮岗等机制，牢固树立风险防范意识和拒腐防变的思想道德底线，自觉依法按照法定权限和程序来履行职责、维护公共利益。

从管理制度和工作程序的建立健全方面，单位内部控制能够为政府治理和《条例》的贯彻落实提供有效手段。一方面，通过单位内部控制建设可以完善现有管理制度，在制度层面规范单位内部管理过程；另一方面，通过内部控制建设可以确保管理制度的落地，而不仅仅是写在纸上，更需要通过信息化手段将制度规定的业务流程和表单固化到信息系统中，确保单位经济活动管控机制的自动有效运行，一定程度上也可以提升政府政务信息化水平。

第四，单位内部控制强调经济活动风险管控，通过制定制度、优化流程、设计具体控制措施等控制活动，提升单位全员的风险意识，防范经济活动风险的发生。可以说，内部控制是“未病先防”，将管控的关口前移，防患于未然，成本低、损失小、效益高。政府作为履行公共管理职能的权力机关，在治理过程中必然会存在各种风险，必须做好各项风险的事前防范、事中控制和事后监督纠正工作，将风险控制在可承受的范围内。单位内部控制建设通过信息化手段将制度、流程和控制措施落实到具体经济活动中，及时堵塞制度漏洞、消除管理隐患，不给极个别的违法违规违纪人员以可乘之机。因此，从风险防范角度讲，单位内部控制建设有利于政府完善风险管控机制，提高政府的风险应对能力。

基于以上论述，行政事业单位内部控制与厉行节约反对浪费、政府治理水平提升具有内在的契合点，单位内部控制通过科学有效的方法和手段，来贯彻落实《条例》各项要求，并有利于降低行政运行成本和提高行政运行效率，推动政府治理水平的提升。特别是在当前贯彻落实中央八项规定精神，深入开展党的群众路线教育实践活动的背景下，为部署和推动十八届三中全会提出的全面深化改革工作，各级党政机关应全面实施行政事业单位内部控制。行政事业单位通过建立健全内部控制，提升内部管理水平，为政府全面深化改革、为落实《条例》各项要求奠定坚实基础。

第一章

行政事业单位内部控制的发展

近年来，随着《企业内部控制基本规范》及配套指引的颁布和实施，内部控制对于企业加强内部管理、防范经营风险、提升管理效率和效果的关键性作用已然显现。行政事业单位在性质、目标、业务特点等方面虽然与企业有着本质区别，但也有相同之处，即两者在运营过程中都涉及一系列的管理活动，单位有必要运用内部控制的理论和方法，不断提升自身管理水平。特别是当前，我国行政事业单位内部管理中尚存在着诸如财务管理制度不健全、预算控制缺乏刚性、经费支出管理不到位、资产管理较为薄弱以及岗位设置不合理等不少问题。因此，提升行政事业单位内部控制水平可谓适逢其时，不仅有助于防范单位的违法违规行为，而且对于完善单位财务管理水平、提高单位公共服务效率和效果也将具有重要意义。

第一节 行政事业单位内部控制规范的颁布

2012年11月29日，财政部颁布《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称《内控规范》），并要求自2014年1月1日起在全国各级行政事业单位正式实施。《内控规范》共六章六十五条，具体包括：总则、风险评估和控制方法、单位层面内部控制、业务层面内部控制、评价与监督、附则等内容。《内控规范》的颁布和实施，标志着我国内控建设工作又上了一个新台阶，内控建设的范围进一步扩大，由原先的单一企业主体向行政事业单位领域拓展，有助于进一步提高我国行政事业单位的内部管理水平，规范内部控制，加强廉政风险防控机制建设。

一、《内控规范》的发布背景

一是适应建设廉洁高效、人民满意的服务型政府的要求。随着社会主义市场经济的确立，我国政府职能定位也越来越清晰，已逐渐从原来的全能型政府向履行“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四大职能转变。党的十八大提出：“要推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。作为以政府职能转变为核心的行政体制改革，一方面需要行政机构合理界定其管理边界，理顺政府与市场、社会的关系；另一方面则需要行政机构完善其管理方式，提高内部管控水平。开展行政事业单位内部控制正是建设服务型政府的内在要求，通过单位内部控制建设来编织权力规范运行的笼子，充分运用内部控制的制衡原理，健全权力运行制约和监督体系，保证经济活动合法合规，有效防范舞弊和预防腐败，提高公共服务的效率和效果，真正建立一个依法行政、廉洁高效和人民满意的政府。

二是适应分类推进事业单位改革的要求。2011年3月，中共中央、国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》（中发〔2011〕5号），指出要“按照政事分开、事企分开和管办分离的要求，以促进公益事业发展为目的，以科学分类为基础，以深化体制机制改革为核心”来推动事业单位改革。具体来说，通过科学划分事业单位类别，将承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位进行划归改制；将从事公益服务的事业单位通过改革管理体制、实行政事分开，建立健全法人治理结构，探索建立理事会、董事会、管委会等多种形式的治理结构，辅以人事制度改革、收入分配制度改革、社会保险制度改革，通过建立健全绩效考评、信息披露、社会公示和听证等加强监督机制建设。开展事业单位内部控制建设可以健全事业单位组织结构设置，完善事业单位监督机制，提升事业单位管理水平，能有效推动事业单位分类改革的深入开展，为事业单位分类改革的成功奠定基础。

三是适应我国财政发展与改革的要求。近些年来，随着我国财政收入的稳步增长，财政保障能力不断增强，通过逐步推进部门预算、国库集中支付、收支两条线、政府采购、政府收支分类等财政管理制度改革，已初步建立了公共财政体制框架。然而，我国财政的稳步增长和各项改革的推进，客观上要求进一步提高财政资金的使用效益，实现财政管理的科学化、规范化和信息化。因此，从财政资金使用的角度，需要各级行政事业单位建立健全单位财务管理制度，加强单位财务内部控制建设，实现财务管理的规范化和科学化，有效管控财政资金，提高资金使用效率。

四是适应治理“小金库”和打击“假发票”的要求。2008年11月26日，国务院办公厅印发了《关于印发全国打击发票违法犯罪活动工作方案的通知》

(国办发〔2008〕124号),要求一方面继续加大打击发票违法犯罪的工作力度,另一方面从制度建设和根本性措施上研究解决发票违法犯罪问题;之后,国家税务总局于2010年4月出台《关于深入开展打击发票违法犯罪活动工作的通知》,并于2011年、2012年、2013年陆续出台《关于认真做好打击发票违法犯罪活动工作的通知》,通过对发票“卖方市场”和“买方市场”的打击整治工作,并通过推行发票管理信息化建设,在制度机制上完善了单位票据和财务管理规范。2009年6月10日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深入开展“小金库”治理工作的意见》,在全国范围内深入开展“小金库”治理工作,要求坚决查处和纠正各种形式的“小金库”,逐步建立和完善防治“小金库”的长效机制。行政事业单位完善内控和监督制度、规范财务会计管理程序,可以从制度建设上杜绝“小金库”的产生,防止假发票的流入,有助于“小金库”、“假发票”的治理工作。

二、《内控规范》的制定依据和适用范围

《内控规范》坚持立足于我国国情,同时借鉴国际惯例,以《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国预算法》等相关法律法规为主要依据,并参考企业内部控制基本规范、美国审计总署《联邦政府内部控制准则》等相关规定,确立了我国行政事业单位建立和实施内部控制的基础框架。它与行政事业单位财务规则和制度等共同构成了对行政事业单位内部管理的规范和约束。

《内控规范》的适用范围,即行政事业单位内控建设的主体,主要包括:各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、各民主党派机关、人民团体和事业单位。其中,党的机关主要包括中共中央、省、市、县各级党委的组成机构等;人大机关主要包括全国、省、市、县级人民代表大会的常设办事机构;行政机关主要包括国务院、省、市和县等各级政府的组成机构;政协机关主要包括全国、省、市、县级政治协商会议的常设办事机构等;审判机关主要包括基层、中级、高级和最高人民法院,并设军事、铁路、水运等专门人民法院;检察机关主要包括最高人民检察院,地方各级人民检察院、军事检察院、铁路运输检察院等;各民主党派机关主要包括中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟的中央和地方各级机构及其办事机构;人民团体主要包括工会、共青团、妇联、科协、侨联、台联、青联、工商联等人民群众团体的中央和地方各级机构及其办事机构。

事业单位是指为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。我国的事业单位主要包括以下几类: