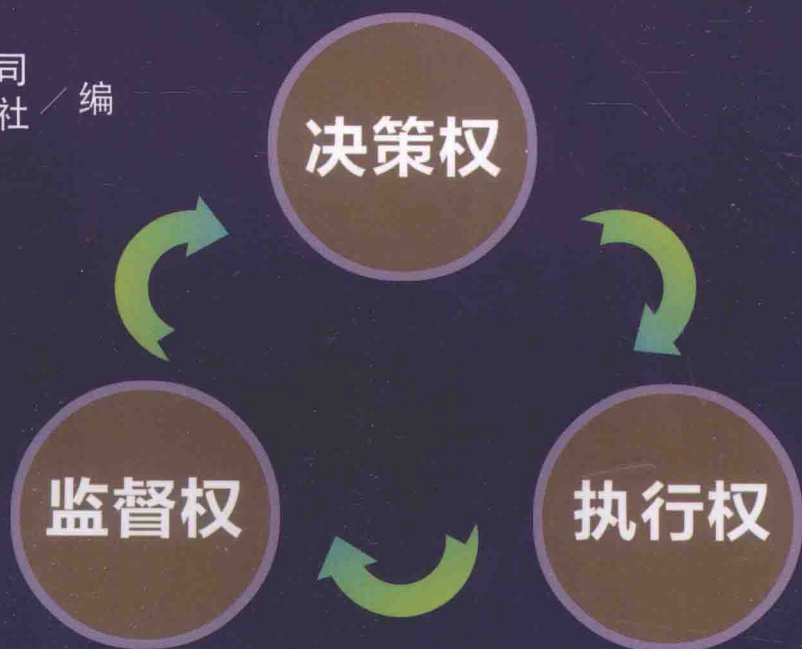


行政事业单位内部控制建设： 理论与实践

财政部会计司
中国会计报社 / 编



经济科学出版社
Economic Science Press

行政事业单位内部控制建设： 理论与实践

财政部会计司 编
中国会计报社

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政事业单位内部控制建设：理论与实践/财政部会计司，中国会计报社编. —北京：经济科学出版社，2015.2

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5528 - 0

I. ①行… II. ①财… ②中… III. ①行政事业单位 - 内部审计 - 研究 - 中国 IV. ①F239.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 043959 号

责任编辑：黄双蓉 黎子民

责任校对：杨 海

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

行政事业单位内部控制建设：理论与实践

财政部会计司
中国会计报社 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

河北零五印刷厂印装

710 × 1000 16 开 23.5 印张 410000 字

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5528 - 0 定价：72.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前 言

党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）对全面推进依法治国做出了总部署总安排，是我国法治建设的新起点。在这个新起点上，依法行政、加快建设法治政府是全面推进依法治国的重要内容，而强化内部控制建设则是加快法治政府的重要措施，必须高度重视，切实抓紧抓好。

内部控制是联结宏观治国要求和微观理政方式的制度桥梁，是融合权力监督制约和职责落实到位的组织架构，是制衡廉政风险和高效行政的科学手段，是行政事业单位治理的基石。推行内部控制，能在体系设计和制度安排中将依法行政的观念潜移默化地深入到人心里，能在岗位设置和职责分工中将依法治理落实到政府管理职能的具体细节里，能在流程管理和分级授权中将权力的监督制约融入协调整政的工作职责中。建设和实施内部控制，是党的十八届四中全会提出的明确要求，是推进政府治理现代化的应有之义，是行政事业单位落实党风廉政建设主体责任、防控廉政风险的有效手段；对于财政部门来讲，也是完成各项财税改革任务的必然要求。

财政部和财政部党组十分重视行政事业单位内部控制体系的建设工作，2012年11月正式印发了《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下称单位内控规范），并自2014年起率先推行，围绕财政工作深入开展财政部内部控制体系建设和实施工作。^①与此同时，财政部通过召开单位内控规范实施动员视频大会、组织单位内控规范培训和知识竞赛、建立单位内控规范实施财政部联系单位机制等

多种措施，广泛宣传内部控制知识，及时应对和解决单位内控规范实施中出现的新情况、新问题，扎实推进单位内控规范在各部门、各地区和各单位的有效实施，开局良好，成效显著。

单位内控规范将内部控制基本原理与我国行政事业单位的实际相结合，创新地提出“以预算管理为主线、以资金管控为核心”的实施路径，着力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，其适用范围、主要内容和风险控制措施等都充分体现了《决定》对政府内部控制的要求。可以说，扎实推进单位内控规范不仅是财政管理的内在要求，更是全面贯彻《决定》精神的重要举措。

近两年来，各级财政部门采取多种措施积极宣传和推进单位内控规范的实施，有关部门、地区和单位积极学习和贯彻单位内控规范，不断推进内部控制建设和实施，取得了较好的效果；理论界也围绕单位内部控制建设做了大量的研究和讨论，取得了很多有益的成果。《中国会计报》围绕相关主题进行了及时宣传和报道，有财政部和相关部门关于单位内控规范的权威解读，有财政厅局长关于内部控制建设和实施的高端访谈，有专家学者关于单位内部控制的理论探讨，有中央部门、地区和单位推进内控建设和实施的实践经验，也有关于各方面贯彻学习单位内控规范的活动宣传，等等。

为了积极贯彻落实党的十八届四中全会精神，扎实推进单位内部控制建设，财政部会计司联合中国会计报社，将两年来行政事业单位建设和实施内部控制过程中的经验、教训、感悟和创新等，集结成册。希望本书有助于单位内控规范的全面有效实施，也能为我国行政事业单位内部控制建设提供有益指导。

目 录

第一部分 权威解读

财政部门必须要重视内部控制体系建设	3
厉行法治 励精图治	4
落实主体责任 强化内部控制	6
实施内控规范 打造行政事业单位管理“升级版”	8
加强组织领导 做好内控实施部署	13
内控规范：反“四风”的“利器”	15
试点经验将为后续实施单位提供有益借鉴	18
教育部：内部控制对管好用好教育经费意义重大	20
交通部：把内部控制贯穿到各项经济活动中	23
国管局：做实施《内控规范》的表率	26
中直管理局：切实促进《内控规范》有效贯彻实施	29
国家审计署：既要带头实施 又要做好监督	31
行政事业单位内部控制研究显成效	34

第二部分 新闻宣传报道

《行政事业单位内控规范》2014 年施行	39
财政部门要带头执行好内控规范	41
行政事业单位内控助推服务型政府建设	42
“中国式”内控起航	45
2013 行政事业单位内控规范全预热	48

行政事业单位内控建设进入倒计时	51
新规提速行政事业单位内控建设	54
十八届四中全会推动行政事业单位内控开展	57

第三部分 理论探讨

用九个数字理解行政事业单位内控规范	61
共同做好单位内控规范的落地工作	64
行政事业单位内控实施应注意四方面	66
行政事业单位会计人遇到“内控”	69
行政事业单位内控应实现“双落地”	72
行政事业单位内控要稳扎稳打	74
“咨询+IT”助行政事业单位内控落地	76
行政事业单位与企业在内控规范上存在重要区别	79
内控“助力”防范行政事业单位“四风”问题	82
“中国式”行政事业单位内控规范	85
《内控规范》理论创新带动实践创新	88
信息化平台助力内控更好落地	91
行政事业单位内控规范的实操性	93
行政事业单位内部控制规范呈现三大特点	96
行政事业单位内控信息化的推进路径	99
单位内控与企业内控大不同	101
行政事业单位内控须靠外力推动	103
借力《单位内控规范》提升内部管理	105
我国行政事业单位内部控制要素分类的创新	108
单位内控也需评价标准	111
强化单位内控应成为反“四风”之利剑	113
监管法制化：借外力助推单位内控	116
基层财政部门实施内控规范应关注8个热点	118
探究中国红十字会内控建设	122
县级行政事业单位实施内控情况的调查	125
如何解决区县财政的内控“纠结”	127

联系单位机制助推内控规范全面实施	130
政府购买会计服务成为实施行政事业单位内控规范的助推剂	132
单位内控规范落地需三类人才保障	134
行政事业单位内控建设应凸显“公共性”	137
以“风险导向”为指引建设“县乡一体化”基层财政内控	141
高校财务内控应实现视角、内容、方法三大转变	144

第四部分 厅局长访谈

北京：内控实施多部门协同推进	149
深圳交通委：建立以资金管控为核心的内控体系	151
先行先试为 2014 年全面推开做好准备	153
找准行政事业单位内控突破口	156
单位内控规范实施应注重协调性和同步性	159
要建立和实施个性化单位内控	162
内控将作为经济责任审计内容	164
单位内控规范实施与整治“小金库”	166
深化财税改革要先建好内控机制	169
增强行政事业单位实施内控的内生动力	172
“五环紧扣”打好单位内控规范实施战役	176
行政事业单位内控建设要找准突破口	179
3197 个行政事业单位提升管理水平的良机	182
审计机关带头实施和监督检查并重	184

第五部分 中央部门实践

内控保障机构改革顺利进行	189
外交部将制定内控规范纳入群众路线教育实践活动	191
中国气象局借风控推进反腐倡廉	194
中国文联启动内控规范体系建设	196
中直机关拉开贯彻实施行政事业单位内控大幕	198
文化部推进单位内控迎“春天”	199

第六部分 地方实践

吉林省直行政事业单位开展内控自查行动	205
河北衡水出台单位内控规范实施方案	207
济南：以内控提升单位管理水平	208
吉林地税扎实推进单位内控体系建设	211
安徽：内控落地财政垂范	212
河北邯郸：三步推进行政事业单位内控建设	215
吉林龙井部门单位内控实施全面铺开	218
湖南冷水江三措并举构建内控体系	219
广西辅导区直单位实施内控	220
下好行政事业单位内控这盘棋	221
舒兰：一个县级市实施单位内控的做法	224
甘肃甘南：举办单位内控规范培训班	227
鄂尔多斯举办单位内控规范“大学习”	228
山东潍坊寒亭区推动单位内控建设	229
重庆将内控规范纳入高会继续教育课程	231
北京行政事业单位内控试点过“验收关”	233
宁夏多项措施促进行政事业单位内控规范实施	235
湖南举办内控规范实施动员暨培训会	237
广东多部门联合推进内控规范实施	238
安徽潜山五项措施落实内控规范	239
深圳福田动员部署行政事业单位内控建设	240
大连细化单位内控规范实施工作	241
广西为 2014 年实施行政事业单位内控规范做预热培训	242
齐齐哈尔扎实推进内控规范落地	243
安徽阜阳积极推动行政事业单位内控贯彻实施	244
天津市全面部署单位内控规范实施	246
吉林：全面启动行政事业单位内控实施	247
大连选出 15 家行政事业单位进行内控试点	248
河南积极探索行政事业单位内控之路	250

为实施内控规范打好坚实的理论基础	251
北京：任重道远的内控之路	253
行政事业单位内部控制北京试点“四步走”	256
北京：打造行政事业单位内控规范“样本”	257
北京启动行政事业单位内部控制规范工作	258
行政事业单位内控首次启动：“京味儿”十足	260

第七部分 单位实践

内控要求人民法院加强财务管理信息化建设	265
内控建设让报社面貌一新	268
“水管单位”内控应抓出实效	271
加强内控是医院生存与发展的必要选择	274
多维度防控社保财务风险	277
走出一条符合自身特色的财务内控管理之路	279
山东公安模式：财务管理综合平台	282
以内控建立“大部制”时代新型财务管理	285
北京市财政局：把风险降到最低	288
北京同仁医院：为医疗卫生单位打造优秀样本	290
北京市国土局：管理制度再提升	292
北京工商大学：着重培养内控人才	294
内控规范实施一步步抓落实	296
北科院：内控设计规范科研项目管理	298
他们一直在内控建设的路上	301
北京大兴：信息系统助力事业单位内控落地	304
北京工商大学：打造“一把手”工程	307
北京市国土资源局：以内控提升内部管理机制	310
新媒体技师学院：与内控的融合	312
同仁医院：内控初见成效	314
当审计机关遇上单位内控	317
新疆肿瘤医院开启内控建设重生之路	320

第八部分 活动报道

行政事业单位内部控制知识竞赛将于8月正式启动	325
行政事业单位内控知识竞赛参赛人数已破20万	327
深圳市福田区积极参与财政部内部控制知识竞赛活动	329
湖北潜江组织参加行政事业单位内控知识竞赛	330
北京：举办《行政事业单位内部控制规范》专题培训	331
南宁市加大行政事业单位会计培训力度	332
《行政事业单位内部控制规范讲座》出版发行	333
福建省举办单位内控规范培训班	334
重庆：掀起行政事业单位内控培训新热潮	335
山西举办内控及会计准则制度培训班	336
行政事业单位内控启动全国培训	337
课题研究助行政事业单位内控扎实落地	338
《行政事业单位内部控制研究》重点课题案例	341

第九部分 问题解答

行政事业单位内控建设问答	345
行政事业单位内控建设问题解答	346

附录

中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定（2014年10月23日 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过）（摘录）	348
财政部关于印发《行政事业单位内部控制规范（试行）》的通知 2012年11月29日 财会〔2012〕21号	349
财政部内部控制走上“快车道”	361
财政部加快建立和实施财政部门内部控制	363
后记	366

第一部分 权威解读

财政部门必须要重视内部控制体系建设

财政部党组书记、部长 楼继伟

为更好地适应社会主义市场经济体制进一步完善和现代国家治理的需要，财政工作必须紧紧围绕财政改革与发展这一中心，推进创新，规范管理。管理工作事关大局，基础工作关乎成败。加强财政管理与深化财税改革相辅相成。不加快改革，就无法从根本上实施有效的管理；不加强管理，也难以推进改革的有序进行和逐步深化。当前和今后一个时期，在深化财税改革的同时，要重点围绕完善制度、明确职责、理顺流程、控制节点，加强监督，下大力气提高内部管理和控制的有效性，推进财政管理科学化、规范化和信息化。

财政部门负责国家预算资金的管理，必须要重视内部控制体系建设。建立内部控制，就是要为保障单位业务稳健高效运行，确保财务记录、财务报告信息和其他管理信息的及时、可靠、完整。通过制定制度、程序、流程和方法，对市场风险、操作风险、法律风险、声誉风险等进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正。要认真识别评估业务及管理中的内外部风险，采取不相容职责岗位分离、授权控制、流程控制等手段，将风险控制可在承诺范围内。内控体系建设的关键是流程再造和信息系统建设，所有控制要在流程中解决，而不是事后解决。

加强内控建设既要积极也要稳妥，要坚持成本效益原则，权衡风险与收益的关系，不能机械而影响业务开展。要定期做内控风险评估，及时发现风险，堵塞漏洞。

（本文系作者为《行政事业单位内部控制规范讲座》所作序言）

（文章来源：楼继伟，《财政部门必须要重视内部控制体系建设》，载于《中国会计报》2013年12月27日第二版）

财政部部长楼继伟对财政部门贯彻落实好党的十八届四中全会精神提出要求——

厉行法治 励精图治

宗 禾

财政部党组书记、部长楼继伟日前指出，依法理财是依法治国的重要组成部分。财政部门要贯彻落实好党的十八届四中全会关于全面深化改革、全面推进依法治国的决策部署，依法行政、依法理财，充分发挥财政职能作用，为四中全会提出的“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”总目标做出积极贡献。

楼继伟表示，近几年来，财政法治建设取得重大进展，《预算法》已于2014年8月完成20年来首次大的修订，并将于2015年1月1日起实施，这既是我国法律制度建设的一项重要成果，是财政法治建设具有里程碑意义的一件大事，由此也拉开了新一轮财税体制改革的大幕。财税体制改革就是要建立与国家治理体系和治理能力现代化相适应的制度，为实现国家治理法治化、现代化和“两个一百年”奋斗目标提供物质基础和制度保障。

楼继伟强调，当今中国，宏伟的法治蓝图已经展开，正在实现国家治理体系和治理能力现代化的历史性跨越。财政部门作为执法部门，依法履行财政执法职责，责无旁贷，义不容辞。面对新形势新任务，务必要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革、全面推进依法治国重大决策部署上来。要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，沿着中国特色社会主义法治道路，厉行法治，励精图治，为推动经济社会全面发展奠定更加坚实的法治基础，提供更有力的法治保障，为建设法治中国而不懈奋斗。

一是统一思想、凝聚共识，精心组织、周密部署，认真学习、准确把握四中全会《决定》精神。全面对照四中全会《决定》中提出的各项工作任务，将涉及财政工作的各项要求不折不扣地落到实处。

二是强化财政部门依法理财意识，强化各级财政部门法治观念。

三是按照科学立法、民主立法的要求，扎实推进财政立法工作。推进增值税改革，完成增值税立法。完善消费税制度，加快资源税改革，建立环境保护税制度。抓紧修订《税收征管法》，促进依法治税。

四是依法履行财政执法职责，建立健全财政行政执法责任制，严格财政行政执法责任和权限，建立财政部门权力清单制度和财政重大事项决策制度，完善财政决策风险评估机制，强化对财税违法行为的监督检查，完善纠错问责机制。要贯彻落实好新《预算法》，建立全面规范、公开透明的现代预算制度。强化预算约束，加强预算执行管理，依法建立地方政府举债融资机制，清理规范税收优惠政策。

五是推进依法治税，建立健全有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。

六是调整中央和地方政府间财政关系，促进权力与责任、办事与花钱相统一，为落实四中全会提出的完善司法管理体制和司法权力运行机制的要求提供财力保障。

七是严格执行《财政部内部控制基本制度》，按照分事行权、分岗设权、分级授权，强化流程控制、依法合规运行的要求，着重防控法律、政策制定等8类风险，提高财政部依法行政、依法理财水平。

（文章来源：宗禾，《厉行法治 励精图治》，载于《中国财经报》2014年11月4日第一版）

部党组书记、部长楼继伟在财政部专题工作会议上强调——

落实主体责任 强化内部控制

宗 禾

为深入贯彻党中央和习近平总书记一系列重要指示精神，2014年11月5日，财政部召开落实党风廉政建设主体责任和实施内部控制工作会议，专题部署落实主体责任和实施内部控制工作。财政部党组书记、部长楼继伟出席会议并讲话。

楼继伟指出，落实主体责任是党章规定的职责，是贯彻中央关于党风廉政建设决策部署的关键，是深入推进财政部党风廉政建设和反腐败工作的内在要求。财政部落实主体责任，就是党组直接抓党风廉政建设和反腐败工作，党组书记是第一责任人，党组成员对职责范围内的党风廉政建设负领导责任。部内各级党组织和班子成员也要深刻认识落实主体责任的极端重要性和紧迫性，切实增强党要管党、从严治党的政治责任意识，把主体责任记在心上、扛在肩上、抓在手上。落实主体责任，要把握好用人责任、纠正责任、监督责任、支持责任、管理责任5个方面主要内容，突出抓好严明党的纪律、狠抓作风建设、全面深化改革、坚决惩治腐败等4个方面重点工作。要健全落实主体责任的责任体系和工作机制，建立党风廉政建设定期汇报制度和检查考核制度，严肃责任追究，形成责任分解、检查监督、倒查追究的完整链条，把各项工作抓实、抓细、抓早。

楼继伟说，建立和实施内部控制，是党的十八届四中全会提出的明确要求，是推进政府治理现代化的应有之义，是财政部落实党风廉政建设主体责任、防控廉政风险的有效手段，有利于推动完成财税体制改革任务。实施内部控制的核心是落实好权责一致、有效制衡，体现分事行权、分岗设权、分级授权的要求，使决策、执行、监督既相互协调又相互制约。

楼继伟指出，完善的内控制度体系和良好的组织管理架构设计是实施内部