

● 上海市会计人员继续教育培训教材

2014

年

行政事业单位会计人员 继续教育教程

上海市会计人员继续教育培训教材编写组 编

 上海科技教育出版社

2014 年上海市会计人员继续教育培训教材

行政事业单位会计人员继续教育教程

上海市会计人员继续教育培训教材编写组 编

上海科技教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政事业单位会计人员继续教育教程/上海市会计
人员继续教育培训教材编写组编. —上海:上海科技教
育出版社,2014.3

ISBN 978-7-5428-5891-7

I. ①行… II. ①上… III. ①单位预算会计—继续教
育—教材 IV. ①F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 031545 号

责任编辑:冯晨阳 郑丽娟 刘 强 李志棣 李桔青

封面设计:杨 静

2014 年上海市会计人员继续教育培训教材

行政事业单位会计人员继续教育教程

上海市会计人员继续教育培训教材编写组 编

出版发行:上海世纪出版股份有限公司

上海科技教育出版社

(上海市冠生园路 393 号 邮政编码 200235)

网 址: www.ewen.cc

www.sste.com

经 销:各地新华书店

印 刷:江苏启东市人民印刷有限公司

开 本:700×1000 1/16

字 数:330 000

印 张:16

版 次:2014 年 4 月第 1 版

印 次:2014 年 4 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5428-5891-7/G·3274

定 价:19.00 元

前 言

最近,《行政事业单位内部控制规范(试行)》、《行政单位会计制度》、《中小学校会计制度》、《科学事业单位会计制度》、《高等学校会计制度》以及相关行业财务制度等一批行政事业单位财务会计制度崭新亮相,标志着我们身处新旧交替和知识爆炸的新时代,迫切需要行政事业单位会计人员树立终生学习理念,及时更新专业知识,不断优化知识结构,切实增强胜任能力。会计人员继续教育是会计人员充实知识、自我提高的重要形式,是会计人员交流思想、取长补短的重要平台,更是国家法律法规的统一要求。

《会计人员继续教育规定》(财会〔2013〕18号)第17条规定,会计人员参加继续教育采取学分制管理制度,每年参加继续教育取得的学分不得少于24学分。为组织好2014年度上海市行政事业单位会计人员继续教育面授工作,上海市财政局组织有关专家编写了本书,供本市行政事业单位会计人员学习参考。

本书第一篇讲解《行政事业单位内部控制规范》,围绕内部控制的基本概念、组织保障与内控环境、流程梳理与刻画、控制目标设定、风险评估与缺陷识别、控制措施制定、内控实施与监督评价等专题,通过问答的形式,全面回答了行政事业单位会计人员关心的内部控制建设、实施过程中的若干问题。

本书第二篇讲解行政事业单位财务会计制度,由《行政单位会计制度》、《行业事业单位会计制度》和《行业事业单位财务制度》三部分组成,详细介绍了新制度的出台背景,重点剖析了新制度的重大变化,为行政事业单位会计人员提供了具体操作指南。

本书第三篇讲解《会计从业资格管理办法》和会计人员继续教育的相关规定和操作性要求,便于广大会计人员及时了解从业资格管理的最新变化和政策,按规定换领会计从业资格证书和参加会计人员继续教育。

本书第四篇为拓展知识,扼要地介绍了政府综合财务报告、政府会计改革国际经验等财会领域的前沿知识,供有兴趣的会计人员选读。

本书既可以作为行政事业单位会计人员知识更新、提高业务水平的培训教材,也可以作为相关人员了解最新财会政策和规定的通俗读物。

本书由上海市财政局组织编写,并得到上海立信锐思信息管理有限公司(<http://www.lx-rs.com/cn/index.aspx>)、东奥会计在线(<http://www.dongao.com>)的大力支持。对于本教材可能存在的缺点和错误,尚祈广大读者批评指正。

上海市会计人员继续教育培训教材编写组

二〇一四年三月

目 录

第一篇 行政事业单位内部控制规范讲解

引言	2
第一章 基本概念	3
1. 什么是行政事业单位内部控制?	3
2. 哪些单位应当执行《行政事业单位内部控制规范》?	4
3. 单位负责人在单位内部控制中应承担什么样的责任?	4
4. 单位在内控体系建设过程中应如何把握全面性原则?	4
5. 单位在内控体系建设过程中应如何把握重要性原则?	5
6. 内控管理处于不同阶段的单位应分别如何设定内控建设的重点?	5
7. 单位在内控体系建设过程中应如何把握制衡性原则?	5
8. 单位在内控体系建设过程中应如何把握适应性原则?	6
9. 单位在内控体系建设过程中有哪些额外增加的成本?	6
10. 单位如何平衡内控建设成本和内控效益问题?	6
11. 内部控制体系的构建需要包括哪些要素?	6
12. 内部控制与风险管理有什么样的异同?	7
13. 内部控制体系是不是一套全新的管理体系? 与单位现行的其他管理 体系之间是什么样的关系?	7
14. 在内控体系建设中如何做好管理现状与管理前瞻性的平衡?	8
15. 在内控体系建设中如何平衡管理实用与规范要求之间的差异?	8
16. 内部控制是否只是为了控制每个员工的行为?	8
17. 单位实施了信息化管理,是否就代表着有了好的内控?	9
18. 已经实施信息化的单位,如何将内控建设与信息系统进行有效结合?	11
19. 什么是内控有效性? 内控有效性的标准是什么?	12
20. 建立了内部控制体系,是否就能完全防范所有的风险和舞弊?	12
第二章 组织保障与内控环境	13
21. 单位应该以什么样的组织形式来开展内部控制体系建设?	13
22. 行政事业单位在开展内控建设时各层级人员相关职责是什么?	13

23. 组建内控体系建设团队的成员应具备哪些能力?	14
24. 单位应该如何培养内控专业人员?	14
25. 初次开展内部控制体系建设的单位是否应该所有业务全面铺开?	14
26. 内控建设的周期一般要多长?	15
27. 开展内控体系建设工作的主要步骤有哪些?	15
28. 单位领导在内控的每个建设阶段要承担什么职责?	17
29. 小规模行政事业单位在开展内控建设上面有什么需要特别考虑的事项?	18
30. 单位什么情况下需要选择中介机构来辅助开展内部控制的体系建设? 如果需要, 该如何选择?	18
第三章 流程梳理与刻画	20
31. 如何理解内控体系中的业务流程?	20
32. 如何将内控中的流程与制度进行融合和关联?	21
33. 各单位如何进行业务流程的划分?	22
34. 在流程划分中, 什么叫一级流程(主流程)、什么叫二级流程(子流程)?	22
35. 如何选定重要流程? 重要流程的判断依据有哪些?	25
36. 一个好的流程要具备哪些要素?	26
37. 流程刻画的方式有哪些?	27
38. 刻画流程时各处室在配合上要注意些什么问题?	30
39. 流程刻画的工具有哪些?	31
40. 不同流程在进行刻画时, 如何处理好流程间的衔接关系?	32
41. 行政事业单位的预算业务控制常见二级流程有哪些?	35
42. 行政事业单位的收支业务控制常见二级流程有哪些?	36
43. 行政事业单位的政府采购控制常见二级流程有哪些?	39
44. 行政事业单位的资产控制常见二级流程有哪些?	40
45. 行政事业单位的建设项目控制常见二级流程有哪些?	42
46. 行政事业单位的合同业务控制常见二级流程有哪些?	42
第四章 控制目标设定	44
47. 什么叫流程的控制目标?	44
48. 如何具体表述各业务流程的控制目标?	44
49. 行政事业单位的预算业务控制目标是什么?	45
50. 行政事业单位的收支业务控制目标是什么?	47
51. 行政事业单位政府采购业务控制目标是什么?	47
52. 行政事业单位的资产控制目标是什么?	48

53. 行政事业单位的建设项目控制目标是什么？	49
54. 行政事业单位的合同控制目标是什么？	50
第五章 风险评估与缺陷识别	51
55. 什么是风险？	51
56. 风险有哪些类别？	52
57. 什么是风险评估？	53
58. 风险评估的步骤有哪些？	53
59. 哪些人员应该参与风险评估？	53
60. 风险评估是否只要做一次？	54
61. 什么是风险识别？	54
62. 行政事业单位进行风险识别的方法有哪些？	55
63. 风险为什么不能全部被识别出来？	55
64. 什么是风险分析？	56
65. 行政事业单位进行风险分析的方法有哪些？	56
66. 什么是风险评价？	58
67. 行政事业单位如何进行风险评价？	58
68. 什么是风险应对？	61
69. 应对风险可以采取哪些策略？	61
70. 什么是风险清单或风险数据库？其要素包括哪些？	63
71. 如何识别单位的高风险岗位？	64
72. 行政事业单位预算业务控制的主要风险有哪些？	64
73. 行政事业单位收支业务控制的主要风险有哪些？	66
74. 行政事业单位政府采购业务控制的主要风险有哪些？	69
75. 行政事业单位资产控制的主要风险有哪些？	70
76. 行政事业单位建设项目控制的主要风险有哪些？	72
77. 行政事业单位合同控制的主要风险有哪些？	72
78. 什么是内控缺陷？	73
79. 内控缺陷分为哪几类？	74
80. 内控缺陷与风险有什么差异？	74
81. 目前我国行政事业单位内控缺陷的主要表现形式有哪些？	75
82. 判断缺陷重要性水平的标准是什么？	77
83. 如何开展缺陷的整改工作？	78
第六章 控制措施提炼与成果编制	79
84. 行政事业单位常见的控制活动一般包括哪些？	79

85. 什么是不相容职务岗位分离控制?	79
86. 行政事业单位常见的不相容职务岗位有哪些?	80
87. 什么是内部授权审批控制?	82
88. 内部授权包括哪些类型?	84
89. 如何搭建授权审批体系,如何梳理授权权限?	84
90. 什么是归口控制?	86
91. 什么是预算控制?	86
92. 什么是财产保护控制?	87
93. 什么是会计控制?	87
94. 什么是单据控制?	89
95. 什么是信息内部公开?	92
96. 行政事业单位预算业务的主要控制措施有哪些?	93
97. 行政事业单位收支业务的主要控制措施有哪些?	96
98. 行政事业单位的政府采购业务如何进行属性的划分,实现分类管理?	99
99. 行政事业单位政府采购业务的主要控制措施有哪些?	100
100. 行政事业单位资产业务的主要控制措施有哪些?	104
101. 行政事业单位建设项目的控制措施有哪些?	107
102. 行政事业单位如何划分重大合同和一般合同?	109
103. 行政事业单位合同管理的主要控制措施有哪些?	109
104. 行政事业单位采取了控制措施是否就意味着消除风险?	111
105. 控制措施与风险是否一一对应?	111
106. 行政事业单位在设计控制措施时,如何做到效率与风险的平衡?	112
107. 如何保证内控措施设计的可行性?	112
108. 在众多的控制措施中,如何提炼关键控制措施?	112
109. 在控制措施中,什么是“硬性控制”? 什么是“软性控制”?	113
110. 对单位业务中的例外事项如何管理?	113
111. 什么是内控制度? 内控制度的核心要素是什么?	114
112. 内控制度与其他的管理制度有什么差异?	114
113. 在内部控制体系建设过程中,应如何进行内控制度梳理?	115
114. 单位内部的各项制度、办法、规定、意见、通知是否都属于内控制度? ...	115
115. 单位内部的各项文件的层级应该如何划分?	116
116. 什么是内控手册? 内控手册的要素有哪些?	117
117. 在内控成果中,内控手册与内控制度有什么区别和联系?	123
118. 在内控成果中,内控手册与风险清单有什么区别和联系?	123

119. 单位开展内部控制是否仅仅就是建立一套规范的内控制度或内控手册? 内控制度或手册建设完毕,是否就代表内部控制就完成了?	123
第七章 内控实施与监督评价	124
120. 单位应如何保证内控体系的有效落地?	124
121. 行政事业单位如何开展监督与评价工作?	124
122. 行政事业单位开展监督与评价工作的人员需具备什么样的能力?	125
123. 行政事业单位开展监督与评价的方法有哪些?	125
124. 行政事业单位一般多久开展一次内部控制评价?	127
125. 如何保证内部控制评价中发现的问题能够得到有效整改?	127
126. 行政事业单位应如何将内控实施纳入考核?	127

第二篇 行政事业单位财务会计制度讲解

第一章 行政单位会计制度概要	130
第一节 《行政单位会计制度》的出台背景和主要变化	130
第二节 新旧衔接案例	133
第二章 行业事业单位会计制度概要	167
第三章 行业事业单位财务制度概要	176
第一节 《高等学校财务制度》概要	176
第二节 《科学事业单位财务制度》概要	178
第三节 《文化事业单位财务制度》概要	181
第四节 《中小学校财务制度》概要	183
第五节 《广播电视事业单位财务制度》概要	185
第六节 《体育事业单位财务制度》概要	187
第七节 《文物事业单位财务制度》概要	190
第八节 《人口和计划生育事业单位财务制度》概要	194

第三篇 会计从业资格管理解读

第一章 《会计从业资格管理办法》解读及上海市管理实施办法	198
第一节 修订发布《会计从业资格管理办法》的背景与意义	198
第二节 新《会计从业资格管理办法》的创新规定与举措	200

第三节	上海市会计从业资格管理实施办法	201
第二章	会计人员继续教育规定解读	225
第一节	会计人员继续教育规定修订的主要特点	225
第二节	本市会计人员继续教育管理体制	227
第三节	会计人员继续教育的内容、形式和学分管理	228
第四节	会计人员继续教育机构和师资管理	229
第五节	学分登记的办理	230

第四篇 政府综合财务报告导读

第一章	政府综合财务报告	234
第一节	十八届三中全会为编制政府资产负债表“定调”	234
第二节	我国政府会计新一轮改革即将启动	236
第二章	美国和加拿大的政府财务报告及审计	238
第一节	美国联邦政府会计审计总体情况	238
第二节	加拿大政府会计审计总体情况	240
第三节	对我国政府会计改革的启示	242

第一篇

行政事业单位内部控制规范讲解

引 言

近年来,行政事业单位发生的各类违法违规案件时有发生;不负责任的经济决策、内部资金的舞弊和人员的监守自盗、“小金库”的泛滥和资金的随意开支等,无不反映出行政事业单位的内部控制非常薄弱。

为分类推进行政事业单位改革,建设廉洁高效、人民满意的服务型政府,适应财政规范化、科学化、信息化的管理要求,切实提高我国行政事业单位内部管理水平,2012年11月29日,财政部印发了《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会〔2012〕21号,以下简称“内控规范”),对各行政事业单位的内部控制给出了框架性的指导,并要求各行政事业单位自2014年1月1日起全面贯彻执行。这一法规的出台标志着中国行政事业单位内部控制体系的建设正式拉开帷幕。

然而,对于行政事业单位,如何有效地开展内部控制是摆在各单位领导面前的一个值得探索的课题。大部分的行政事业单位对于内部控制体系建设还处于摸索阶段,所以,很多工作人员对于内控体系的推进还存在困惑,如:行政事业单位该如何搭建内控建设的组织架构?开展内控建设的具体步骤是什么?内控体系与各单位原有的管理体系和制度之间是怎样的关系?如何切实有效地保证内控体系的落地?本操作问答试图通过一问一答的形式来解答大家的困惑,从而对各单位内控体系建设的推进有所裨益。

第一章 基本概念

1. 什么是行政事业单位内部控制？

内部控制(internal control)起源于18世纪产业革命以后,但真正建立起系统的内部控制概念体系是在20世纪90年代。1992年,COSO委员会(The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commissions)提出了内部控制的纲领性文件——《内部控制整体框架》,简称COSO报告。COSO报告把内部控制定义为:内部控制是受董事会、管理层及其他人员影响的,为达到经营活动的效率和效果、财务报告的可靠性和真实性、遵循相关法律法规等目标提供合理保证而设计的过程。

2008年5月22日,国家财政部、证监会、审计署、银监会、保监会(以下合称“五部委”)联合发布了《企业内部控制基本规范》,对我国的大中型企业和上市公司开展内部控制提出了要求,并将企业内部控制定义为:由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的,旨在实现控制目标的过程。

2012年11月,财政部印发的《行政事业单位内部控制规范(试行)》中,对内部控制的概念在行政事业单位层面进行了衍生和扩展,将行政事业单位内部控制定义为: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。这一定义可从静态和动态两方面来分析。

从静态上讲,内部控制是行政事业单位为了防范和管控经济活动风险而建立的内部管理系统,该系统由内部控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和内部监督等要素组成,具体体现为各项内部管理制度以及落实制度所需的控制措施和程序。从动态上讲,内部控制是通过制定制度、实施措施和执行程序,为实现控制目标的自我约束和规范的过程。而且,内部控制还是一个循环往复、不断优化完善的过程,行政事业单位应当针对内部监督检查和自我评价发现的问题,对相关的制度、措施和程序进行持续调整、改进,使各项制度、措施和程序能够适应新情况、新问题,在经济活动风险管控中持续发挥积极作用。

具体来讲,行政事业单位内部控制的概念可以从七个方面加以理解:

(1) 内部控制是一个过程。它是全面、全员、全过程控制,是达成组织目标的方法,是单位整合所有个体的一系列活动。

(2) 内部控制的本质是制度、措施、程序,具体而言要结合行政事业单位不同层面不同业务来展开。

(3) 内部控制的目标主要包括合理保证单位经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整,有效防范舞弊和预防腐败,提高公共服务的效率和效果。

(4) 内部控制实施的主体是行政事业单位各级管理处室和全体工作人员。

(5) 内部控制的构成是由一系列的政策与程序组成,即在行政事业单位组织规划、管理办法及各种作业程序中,应用内部控制原则、技术、方法,以使既定政策得以贯彻实施。行政事业单位内部控制一般包括内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督与评价等五要素。

(6) 内部控制的内容(客体)并非对行政事业单位全面活动的风险进行防范和管控,主要是针对各单位的经济业务领域的风险进行识别、评估和防范,重点包括预算、采购、收支、工程、资产与合同等与资金有重大关联的业务活动。

(7) 内部控制能提供合理的、但非绝对的保证来实现行政事业单位的业务目标。

2. 哪些单位应当执行《行政事业单位内部控制规范》?

按照《内控规范》的要求,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(以下统称单位)均须开展和实施内部控制。

3. 单位负责人在单位内部控制中应承担什么样的责任?

《内控规范》第六条指出单位负责人对内部控制的建立健全和有效执行承担责任,并且在第九条指出单位领导应当担任风险评估小组的组长,经济活动的风险评估结果要及时报告给领导班子审阅。

由此可见,单位领导在内控体系中承担了两个层面的责任。

(1) 在内控的建立健全层面,单位领导应作为负责人来推进整个内控体系的建设。内部控制体系的建立和实施是一个“一把手工程”,单位的领导必须是第一责任人。因为内控体系的建设涉及业务流程的规范,处室职责的调整。各处室往往从各自的利益出发,以致无法实现流程在单位层面的最优化,这时候必须由单位领导进行协调和决策。同时,内控建设的关键不是操作层面的管理调整,而是顶层设计的规范和优化。

(2) 在内控执行层面,单位领导也应起到表率作用。内部控制规范的不仅仅是一般员工的业务活动,也包括了领导的决策、协调等活动。领导对于流程的尊重和坚决的执行将是内控体系能否落地的关键。

总之,在内控的全过程中,没有一把手的参与,流程的优化和风险防控是无法真正、有效落地的。

4. 单位在内控体系建设过程中应如何把握全面性原则?

各单位在开展内控建设时首先要保证体系建设的全面性。全面性包括了几个层面:(1)参与处室的全面性。(2)业务范围的全面性。(3)流程的全过程。

5. 单位在内控体系建设过程中应如何把握重要性原则？

各单位应根据自身的业务性质、业务规模等特点制定切实可行的内部控制实施方案,分类分步推进,全面启动内部控制建设与实施工作。也可以根据业务板块、管理特点等,先针对重要流程在部分处室建立起较为完善的内部控制体系,再逐步建立覆盖整个单位的内部控制体系。

在重要性原则的运用上,各单位要关注重要业务、重大事项和高风险领域,抓住关键风险控制点。

重要业务一般以金额作为判定标准。按该项业务涉及的资金额度占单位整个资金额度的比重来确定。

重大事项一般是指重大投资决策项目,包括融资、担保项目,重大设备和技术引进,采购大宗物资和购买服务,重大工程建设项目,年度预算内大额度资金调动和使用,以及其他大额度资金运作事项等。

高风险领域一般是指经过风险评估后确定为较高或高风险的业务,也包括特殊行业及特殊业务,国家法律、法规有特殊管制或监管要求的业务等。

6. 内控管理处于不同阶段的单位应分别如何设定内控建设的重点？

不同单位应该根据自己的内控管理现状设定自己的内控建设重点。对于即将启动或刚刚启动内部控制实施工作的单位来说,应按照《内控规范》的要求加快推动,并根据单位实际情况选择业务进行全面实施;对于已经在部分处室建立了较为完善的内部控制体系的单位,应当总结和借鉴已经开展内部控制建设的经验和做法,将其推广至全单位范围;对于已经在全单位范围内建立起覆盖全过程、各层级内部控制体系的单位,应将工作重心放在内部控制的持续改进上,充分运用内部控制自我评价的方法和手段,按照有关要求对实施情况进行常规、持续的监督检查,查找实施中的缺陷与不足,促进内部控制的持续改进和不断优化。

7. 单位在内控体系建设过程中应如何把握制衡性原则？

内控体系的一个假设前提就是两个人一起犯错要比一个人犯错的概率小很多。所以内控体系强调的就是各个部门、各个岗位的相互制约和制衡。各单位必须让多个相关部门参与到重要的经济业务中来,从而形成必要的部门间制约和监督。比如对于重大经济合同应该要求多部门会审,并且由财务人员、法务人员、专业人员来参与评审过程。

当然,在实际操作中,制衡越多,流转的部门就越多,业务的效率会越低,所以在把握制衡性的同时必须要注意效率问题。

8. 单位在内控体系建设过程中应如何把握适应性原则？

单位在运用适应性原则时要把握两个层面：首先，内部控制体系要和单位的管理现状相匹配，要与现有人员的能力和素质相适应，要与现有业务的复杂程度相一致，不能超越管理现状进行内控流程的设计；其次，内控体系要和单位的发展阶段相匹配，内部控制不是一个静态的管理状态，而是一个动态的管理过程，各单位需要定期进行内控现状的评价，及时发现风险的变化，从而进行管理的优化。

9. 单位在内控体系建设过程中有哪些额外增加的成本？

单位在开展内控建设的时候，有两类成本，一类是显性成本，一类是隐性成本。显性成本是指单位按照《内控规范》的要求建设与实施内部控制所需要支付的费用，包括内部控制制度和流程的设计与实施费用、开展内控培训的费用、聘请专业机构提供咨询服务费用等。隐性成本是指流程优化后导致管理的复杂化所引起的额外的人力成本、经济成本、时间成本等，包括需要增加额外的人手，需要更长的流转时间，以及需要更多的资产投入，如信息化投入，档案柜投入等。

10. 单位如何平衡内控建设成本和内控效益问题？

内控体系建设管理成本的增加是一目了然的，而内控优化所带来的效益却并不是显而易见的。因为内控实施的效益是管理中风险的减少，而风险本身具有并未实际发生的特点，所以无法准确地进行衡量。

因此，一方面，各单位在建设与管理内部控制时，应当从提高单位长期效益出发，从促进单位管理优化出发，将内部控制作为一项常规性工作，贯穿于单位管理之中。同时，管理幅度较大的单位可以采取分类试点、逐步推广的方式，选择下属不同类型的业务试点，形成范本，减少重复建设。

另一方面，各单位的内控建设人员特别要做好内部管理数据的收集、整理、统计和分析工作，通过观察内部相关业务数据的改善来表明内控效益的实现。这也是证明内控实施效果的一个重要方式。

11. 内部控制体系的构建需要包括哪些要素？

内部控制体系一般包括五个要素：内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督。

内部环境是内部控制的基础，一般包括治理结构、机构设置及权责分配、内部审计、人力资源政策、单位文化等。

风险评估是量化测评某一事件或事物带来的影响或损失的可能程度。

控制活动是确保管理阶层的指令得以执行的策略及程序，如核准、授权、验证、

调节、复核绩效、保障资产安全及职务分工等。

信息与沟通是指可解释的单位业务和管理信息由发送人传递到接收人,从而实现信息在不同岗位和不同部门之间相互交换的过程。

内部监督由适当的人员,在适当的方式下,评估控制的设计和运作情况的过程。

这五个要素并不是独立于业务流程的,而是融合贯穿于每个流程。比如在政府采购的内控建设方面,既要考虑采购职责的设置、采购人员的能力配置,又要考虑采购中面临的内外部的风险;既要明确审批、评价、验收等控制活动,又要规范采购信息的流转和归档;最后还要做好对采购业务的持续内部监督和检查。

12. 内部控制与风险管理有什么样的异同?

风险管理是社会组织或者个人用以降低风险的消极结果的决策过程,通过风险识别、风险估测、风险评价,并在此基础上选择与优化组合各种风险管理技术,对风险实施有效控制和妥善处理风险所致损失的后果,从而以最小的成本收获最大的安全保障。

《内控规范》充分吸收了全面风险管理的理念和方法,强调了内部控制与风险管理的统一。内部控制的目标就是防范和控制风险,促进单位实现资金资产的安全、保证经济活动过程的合规合法、财务信息的真实有效、内部舞弊的规避,以提高公共服务的效率和效果。而风险管理的目标也是促进单位实现风险的可控。两者都要求将风险控制在可承受范围之内。因此,内部控制与风险管理两者不是对立的,而是协调统一的整体。

在实际工作中,一些单位的内部控制和风险管理工作由不同机构负责。对此,单位可以对有关机构和业务进行整合,从工作内容、目标、要求以及具体工作执行的方法、程序等方面,将内部控制建设和风险管理工作有机结合起来,避免职能交叉、资源浪费、重复劳动,降低单位管理成本,提高工作效率和效果。

13. 内部控制体系是不是一套全新的管理体系? 与单位现行的其他管理体系之间是什么样的关系?

内部控制本质是一种从目标到风险到控制的管理思路。纵观国际上的几个内控框架,无论是 COSO 委员会 1992 年颁布的五要素框架,还是之后 2004 年颁布的八要素框架,虽然他们用了“内部控制”和“全面风险管理”两个不同的概念,但他们体现的都是从“目标”到“风险”再到“控制”的管理思路。这种思路和框架可以融入单位的所有其他的管理体系和管理制度中。这些体系其实在构建中也体现了内控和风险管理的思路,只不过它们的目标出发点可能只是针对某些特定的目标。比如 ISO 质量管理体系的目标是管理质量,然后在这一目标下识别风险以及制定管理措施,这体现的就是内控的思想。因此,可以说内部控制贯穿于整个单位管理,与其他管理体系密不可分,是单位管理的重要组成部分。