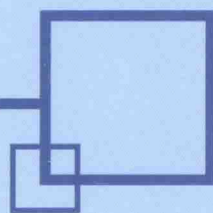


XINGZHENGSHIYEDANWEI
NEIBUKONGZHIGUIFANSHIJICAOUOOFANBEN

行政事业单位内部控制规范 实际操作范本

郝建国 陈胜华 王秋红◎主编

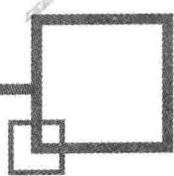


中国市场出版社
China Market Press

XINGZHENGSHIYEDANWEI
NEIBUKONGZHIGUIFANSHIJICAOZUOFANBEN

行政事业单位内部控制规范 实际操作范本

郝建国 陈胜华 王秋红◎主编



图书在版编目 (CIP) 数据

行政事业单位内部控制规范实际操作范本/郝建国, 陈胜华,
王秋红主编. —北京: 中国市场出版社, 2015. 3
ISBN 978-7-5092-1357-5

I. ①行… II. ①郝… ②陈… ③王… III. ①行政事业
单位—行政管理—规范—中国 IV. ①D630.1-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 049806 号

行政事业单位内部控制规范实际操作范本

主 编: 郝建国 陈胜华 王秋红

责任编辑: 宋 涛 (zhixuanjingpin@163.com)

出版发行: 中国市场出版社

社 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: (010) 68034118/68021338/68022950/68020336

经 销: 新华书店

印 刷: 河北鑫宏源印刷包装有限责任公司

开 本: 210mm×285mm 1/16

印 张: 18

字 数: 350 千字

版 次: 2015 年 3 月第 1 版

印 次: 2015 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5092-1357-5

定 价: 60.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

关于内控的心里话

我最早了解一些内控知识还要追溯到 1998 年,《会计法》第二次修改过程中,因工作需要参与了一些工作。根据美国科索委员会(COSO)制定的内部控制框架要求,我们认为传统意义上的会计监督应当被赋予新的生命,成为内部控制的一个重要组成部分,《会计法》第二十七条“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度”就是各方共识成果的体现。真正接触内控制度是 2010 年 4 月 15 日《财政部 证监会 审计署 银监会 保监会关于印发企业内部控制配套指引的通知》(财会〔2010〕11 号)发布后,我们聘请清华大学教授对市属和区县规模企业进行《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》、《企业内部控制审计指引》培训。连同 2008 年 5 月 22 日《财政部 证监会 审计署 银监会 保监会关于印发〈企业内部控制基本规范〉的通知》(财会〔2008〕7 号)一并进行了认真学习。根据五部委的要求,我们与市国资委、市审计局、证监局、银监局、保监局共同成立联席领导小组,自 2011 年下半年至 2012 年 10 月选择北京京粮集团、北京环卫集团、金融街股份公司开展企业内控试点工作。可以说,从 2010 年以来我对内部控制理论研究和实践活动一直没有停止过,推动内控实施已成为自己工作生涯的重要内容,也是深爱的事业。北京的企业内控和行政事业单位内控都取得了好成绩,自己很欣慰,同时也有一些收获和感受憋在心里不吐不快,还有一些不为人知的过程和情况也想与大家分享。目的就一个,内控是非常重要的管理工作,是今后较长时期要持续推进的管理工作,是行政事业单位早晚要做的事,晚做不如早做,早做早受益。

一、行政事业单位内部控制研究课题回顾

根据国务院治理“小金库”领导小组和打击“假发票”领导小组的指示要求,借鉴国外内部控制的理论和实践,财政部将“行政事业单位内部控制研究”列作 2012 年会计重点科研课题,指定深圳市财政委员会牵头,由北京市财政局、新疆建设兵团财务局、

中共中央直属机关事务管理局、国务院机关事务管理局和中国人民武装警察部队后勤部财务部组成课题组，共同承担本课题研究。课题组采用公开招标的方式，聘请中国内部控制研究中心负责课题的具体研究和撰写工作。

课题组于2012年2月中旬在北京召开课题预备会，就课题研究方向、成员单位分工、调研方案、推荐研究案例等进行协商；3月初在深圳召开课题开题会，就技术团队具体指导案例研究、理论总结等进行布置；6月下旬在东北财经大学召开理论研讨会，邀请相关专家教授研提修改意见；7月下旬在新疆建设兵团财务局召开第二次理论研讨会；9月底在安徽召开课题结题会，正式向财政部提交了“行政事业单位内部控制研究”课题组报告；10月下旬在北京召开全国专家研讨会，征求中纪委、审计署等部门的修改意见；11月29日《财政部关于印发〈行政事业单位内部控制规范（试行）〉的通知》（财会〔2012〕21号）规定，自2014年1月1日起在行政事业单位施行。

本课题研究中，课题组成员单位分别提供了深圳市交通运输委员会内控案例、中直机关某行政单位内控案例、国管局住宅建设服务中心和住房资金管理中心内控案例、北京市首都医科大学附属北京同仁医院和丰台区财政局行政事业单位会计核算流程与财务内部控制案例、武警总部某行政单位内控案例、新疆建设兵团某大学内控案例，涵盖了不同的行政事业单位类型，示范作用明显，普及性好，借鉴意义大，为行政事业单位内部控制的实施奠定了扎实的基础。“行政事业单位内部控制研究”这一课题，理论研究深入，案例内容翔实，指导实际工作作用大，获得财政部有关领导的高度评价，课题实现了当年开题，当年结题，当年出成果。

“行政事业单位内部控制研究”课题取得了巨大成绩，它首次将国外内部控制的理论成功地应用到行政事业单位这样的公共单位内部管理活动中，必将对我国行政事业单位内部管理产生深刻而长远的影响。内控理论应用到管理活动，还将逐步改变领导者的传统管理理念，创造出新型管理模式。

“行政事业单位内部控制研究”课题根据行政事业单位的实际需求对内控理论进行有效筛选和创新，主要表现在以下几个方面：一是放弃了“五要素”的传统模式，用单位层面内部控制和业务层面内部控制取代了“环境控制”的相关规定；二是将“五原则”中的“成本效益原则”取消，修改确定为“全面性、重要性、制衡性和适应性”四原则；三是明确规定对行政事业单位内部控制实行财政部门 and 审计机关“双监督”机制；四是针对行政事业单位在国家管理中的职能作用，在控制目标中除“有效防范舞弊”的原有要求之外，新增加了“预反腐败”的特殊规定；五是在控制目标中还特别增加了“提高公共服务的效率和效果”的规定，以突出为社会公众提供全面优质高效的服务这一最高目标。

“行政事业单位内部控制研究”课题虽然成功，但也存在一些遗憾和不足，如内控应

当是单位的全面风险控制，它一定要做到“横向到边，纵向到底”，即没有特殊的部门不在风险防控体系之中，没有特殊的个人或者权力不受内控制度控制。但是，由于行政事业单位受到“三定方案”的限制，现行机构设置不能随内控管理的需要进行调整，无法保证有专门机构专职承担风险防控工作，只能采取一个部门“牵头”负责其他部门配合的变通管控模式，这样必然造成部门职能不专，工作时间交叉分配矛盾，部门之间配合不利相互掣肘，甚至出现内耗现象，进而影响内控的管控力度；再如，由于单位人事、组织、纪检等管理条件的制约，课题最终将行政事业单位内部控制的范围局限为“对经济活动的风险进行防范和管控”，单位层面内部控制只是提出原则要求，不利于实际操作，而内控不能与人事管理、业绩考核、奖惩联动，就无法达到全面有效管控风险的最终目标，这必将限制行政事业单位执行内控的力度和实施效果；最后，考虑到绝大多数行政事业单位管理者水平降低、缺乏风险管控专业人才、传统管理理念和思维方式根深蒂固，课题对许多内部控制方法只做出原则性规定，这虽然给各单位根据自己的管理需要和习惯建立内部控制体系提供了灵活性和创造空间，避免了“一刀切”不利于执行的弊病，但也造成内控制度之间差异性太大、风险管控水平参差不齐、培养合格内控人才积极性不高等问题，最终必然影响行政事业单位整体管理水平的提升。以上不足能否在今后的内控实践中得到修补和完善，是值得我们期待的。

二、北京市开展内控规范试点情况回顾

为全面贯彻财政部制定的《行政事业单位内部控制规范（试行）》，探索行政事业单位开展内部控制规范工作中的具体程序、方式方法、可能遇到的问题、解决问题的措施，保证《行政事业单位内部控制规范（试行）》在行政事业单位顺利实施，北京市财政局在全国率先组织了内控试点工作。本次试点由北京市财政局会计处和各预算支出管理处根据部门管理需要，考虑行政事业单位内部管理基础情况，单位负责人对内部控制规范体系建设的愿望和需求，最终确定 10 家市一级预算单位和 4 家区一级预算单位进行试点。这些单位既包括财政、国土资源、文化、城管执法、检察院、老干部局、红十字会等不同管理职能的行政单位，又包括科学技术研究院、大学、高职学院、医院等不同行业类型的事业单位，涵盖单位多，具有广泛的代表性。北京市财政局制定了较为详细的实施工作方案，邀请市纪委、审计局、人保局共同组成了内控工作协调领导小组，局内 19 个处室组成了内控工作小组共同推动试点工作的开展。北京市财政局分别从中央、市属院校聘请部分教授、会计师事务所高级合伙人以及市级行政事业单位财务处长共 20 人组成北京市行政事业单位内部控制规范专家咨询委员会，明确了专家的相关职责。专家咨询

委员会分为行政和事业两个专业组，在组长领导下开展了卓有成效的咨询指导活动，获得了试点单位和市财政局的高度认可。

为帮助试点单位及时解决内部控制规范工作中的问题，研究行政事业单位开展内部控制规范体系建设的经验，指导试点单位更好地发挥先行先试的带动和示范作用，北京市财政局把整个试点工作划分为制度准备阶段、流程梳理整改阶段、完善验收阶段、总结交流阶段四个部分。在制度准备阶段，邀请财政部会计司领导对全市预算单位领导和业务骨干进行了《行政事业单位内部控制规范（试行）》宣贯和专题培训，各试点单位分别制定了切实可行的工作方案。考虑到内控工作的专业性，有12家试点单位分别聘请了社会中介机构协助工作，这一做法保证了内控工作进度，提高了内控工作质量，提供了内控基本工作模式。在流程梳理整改阶段，各试点单位开展了卓有成效的工作，梳理和完善业务流程，反复研究确定风险点，认真制定风险防控措施，最终形成了具有北京特色的《单位内部控制手册》初稿。在完善验收阶段，专家咨询委员会分别对试点单位制定的《单位内部控制手册》初稿进行了专题研讨，提出修改建议。北京市财政局组织专家逐一进行了现场测试和验收。专家一致认为，内控试点达到预期，对各单位强化内部管理、提高内部管理水平将产生深远的影响。北京市财政局及时组织召开了全市内部控制试点工作总结交流大会及试点成果展示活动，财政部会计司相关领导肯定了北京的做法，表扬了北京所取得的成绩，要求行政事业单位对口学习，对标开展内控工作。会后，许多行政事业单位纷纷到试点单位学习，取得真经，一场全面实施内控工作的活动逐步开展起来。

三、对行政事业单位内部控制规范重要意义的认识

我们对内控工作重要意义的认识是随着党和国家依法治国要求的提升逐步提高的。试点工作初期，有些试点单位领导存在认识上的不足，甚至对承担试点工作颇多怨言。随着中央“关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定”的出台以及党的群众路线教育实践活动的开展，试点单位领导的认识逐渐有了变化，试点单位财务处长普遍反映单位领导特别是“一把手”越来越重视支持内控试点工作了。有一个委办局“一把手”原定接受访谈的时间为半小时，了解风险管控方法后，结合工作实际与专业人员探讨起化解风险的方法和有效管控措施，结果访谈持续了两个多小时，连午饭都没有吃。我们如何认识内控的重要意义呢？主要体现在以下几个方面：

（一）内控是基层单位与党中央保持高度一致的具体行为。

习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上强调，“要加强纪律建设，把守纪律讲规

矩摆在更加重要的位置。党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩。国家法律是党员、干部必须遵守的规矩。遵守政治纪律和政治规矩，必须维护党中央权威，在任何时候任何情况下都必须在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致”。《预算法》是我国的经济宪法，行政事业单位内控是以预算为主线，以资金管控为中心，实际上就是要立花钱的规矩。公共资金绝不是“唐僧肉”，绝对不允许贪污和浪费。基层单位只有遵守党中央制定的政治规矩，同时也必须遵守预算花钱的规矩，履行好党和国家赋予的职责，才是与党中央保持高度一致的具体行为。

（二）内控是依法治国的重要组成部分，是法治的基础之一。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。

全面依法治国，是全面深化改革的“姊妹篇”，形成“鸟之两翼、车之双轮”，起到相辅相成的作用。我们把依法治国的成果称为“国法”，行政事业单位制定的内控制度其实质是在“国法”统驭下的“家规”。我们必须提高对“家规”重要性的认识。“家规”应当是法治体系的有机组成和必要的补充，它必须接好地气，能够有效地适用于单位内部的管理工作。全面依法治国做好了，全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党才有了基础和保障，习近平总书记提出的“四个全面”这个宏大的战略布局才能够得以实现。

（三）内控是关住权力笼子的重要基础性制度。

习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上指出：“要加强对权力运行的制约和监督，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。”在十八届中央纪委五次全会上指出：“要着力深化体制机制改革，最大限度减少对微观事务的管理，推行权力清单制度，公开审批流程，强化内部流程控制，防止权力滥用。”党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。

“不以规矩，不能成方圆”，因为规矩是天下纲纪，振之则举，弛则尽废。没有政治规矩不行，多少人因为思想落后、政治信仰尽失、腐化堕落而被革命事业淘汰；没有经济规矩也不行，多少人因为行贿受贿、贪污腐败、挪用公款、建立“小金库”而被押上

历史审判台。内控就是关住权力笼子，而且是关住笼子的基础性制度，完善的内控体系就是不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。

山西省委书记王儒林在人代会上直言：责任压实了，出了事要问责要摘帽子；纪律规矩较真了，犯规要让位子；工作任务拉清单了，完不成要打板子。权力受制约了，要关进制度的笼子，权力出笼子人就可能进笼子。

（四）内控是建设廉洁高效、人民满意的服务型政府的需要。

党的十八大指出：要深化行政体制改革，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。要求规范公共权力的运行，加强对公共权力的监督。什么是人民满意的服务型政府？简单说就是为人民服务，一切从人民的利益出发，提供优质高效的服务。行政事业单位内控将“提高公共服务的效率和效果”作为内控的最高目标，就是基于为人民服务的目的。

内控通过管理和业务流程梳理（或流程再造），确定规范的工作流程，极大地方便为人民服务；通过对流程风险的查找，提前采取有效的防范措施控制风险，从而达到提供优质高效的服务目标，才能真正成为人民满意的服务型政府。

（五）内控是新形势下预防腐败行为的有力助手。

内控制度与廉政风险防控机制理论上同出一脉，机制上互为补充，实施过程中形成新合力。廉政风险防控机制就是依据“风险防控”理论，也是把“有效防范舞弊和预防腐败”作为工作目标，这同时也是行政事业单位内部控制的工作目标。内控和廉政风险防控的核心手段都是制衡，对不相容岗位进行分离，对决策、执行和监督进行分离，决不允许一个人办理全部管理事项，用制度约束和制约人的私念、贪欲和懒惰。廉政风险防控机制提出的“PDCA”工作机制与内控提出的“PDCA”工作机制在内容上是完全一样的。

廉政风险防控机制管控的重点对象是人，即管住有权力的人。通过管住有权力的人，达到防控风险的目的。内控管控的重点对象是预算资金、公共资产、公共资源，即管住政府的钱。通过规范预算资金的使用，强化公共资产的管理责任，合理节约使用公共资源，达到有效防范舞弊和预防腐败的目的。可以说，内控是从经济活动风险管控这一角度出发落实廉政风险防控的要求。内控与廉政风险防控机制也是“鸟之两翼、车之双轮”，互为补充，缺一不可。根据中纪委公布的资料显示，党的十八大以来已有8万多名干部被处理。被处理的人员大到周永康、徐才厚等，小到一般干部，充分显示了中央“老虎”、“苍蝇”一起打的决心。这些人除权力滥用之外，绝大多数都存在经济问题，如果我们建立了规范的经济规矩，提前对各种经济风险进行控制，不给这些人乱花钱的机会，我想很多人可能不会触犯党纪国法。这个教训应当引起我们的重视，尽快建立内控制度，完善经济规矩，才是有效的整改措施。

我的这个想法，曾经与部分纪检部门的领导进行过交流，获得了他们的普遍肯定和认可，内控建设与廉政风险防控机制相互协调，形成合力，一定会在行政事业单位风险防控中发挥更大作用。

（六）内控是党的群众路线教育实践活动的整改成果。

习近平总书记强调指出，群众路线是我们党的生命线和根本工作路线。实现党的十八大确定的奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须紧紧依靠人民，充分调动最广大人民的积极性、主动性、创造性。开展党的群众路线教育实践活动，就是要使全党同志牢记并恪守全心全意为人民服务的根本宗旨，以优良作风把人民紧紧凝聚在一起，为实现党的十八大确定的目标任务而努力奋斗。党内脱离群众的现象大量存在，集中表现在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”上。这“四风”是违背我们党的性质和宗旨的，是当前群众深恶痛绝、反映最强烈的问题，也是损害党群干群关系的重要根源。“四风”之害，很多也是资金使用不遵守规矩的结果。纠查“四风”，要求我们“有章必遵、有法必依”。搞好内控制度建设，立好政府资金使用的规矩，有效防范经济活动中的舞弊行为，控制资金使用中的浪费风险，就是最有效的整改成果，也是全心全意为人民服务根本宗旨的务实体现。

（七）内控是《党政机关厉行节约反对浪费条例》落地的措施。

党中央制定的《党政机关厉行节约反对浪费条例》，对党政机关经费管理、国内差旅和因公临时出国（境）、公务接待、公务用车、会议活动、办公用房、资源节约、宣传教育、监督检查、责任追究等都做出明确规定。另外，中办、国办、财政部、国管局等政府部门也先后出台了《中央国家机关会议费管理办法》、《国内公务接待管理办法》、《因公临时出国经费管理办法》、《中央和国家机关培训费管理办法》、《中央和国家机关差旅费管理办法》等政策法规。这些规定都必须以严格执行标准，规范使用流程，完善报销手续来贯彻落实。实施行政事业单位内部控制，就是最有效的落地措施。党政机关必须以身作则，起好带头作用。我们必须坚决打击“上有政策，下有对策”的惯性思维习惯，提高对政治规矩和经济规矩的执行力，保证党的执政地位不动摇。

（八）内控是贯彻新《预算法》的根本保证。

新《预算法》要求遵循先有预算、后有支出的原则，严格执行预算，严禁超预算或者无预算安排支出，严禁虚列支出、转移或者套取预算资金。坚决惩治脱离法律监督的资金使用和“小金库”行为；坚决贯彻“预算公开”要求，规范预算编制、审批、执行、决算、绩效考核，接受社会监督；预算使用中必须贯彻勤俭节约的原则，加强监督检查，避免预算资金的浪费现象。内控就是“以预算管理为主线，以资金管控为核心”的新型管理模式，只有建立了有效的内控管理体系，严格执行内部控制流程，才能从根本上保证《预算法》的实施效果。

（九）提高单位内部管理水平的有效方法。

美国科索委员会 1992 年建立“内部控制框架”，发挥了巨大的管理作用。2001 年美国发生“安然公司财务报告虚假案”，2002 年出台了《萨班斯（SOX）法案》，强化了内控要求。2013 年 5 月，COSO 正式发布完善后的内部控制框架。内控是内部管理的新模式和有效方法，多年实践证明：建立有效的内控制度肯定能够防范和控制管理经营风险，极大提高单位内部管理水平。借鉴国外的先进经验，减少我们实践中的弯路，是迅速提高行政事业单位内部管理水平的捷径。

四、行政事业单位内部控制规范实施的现状分析

《行政事业单位内部控制规范（试行）》颁布后，得到了行政事业单位的积极响应，迅速掀起了学习内控知识的热潮。2014 年我们对行政事业单位内控工作实施情况进行了调研，发现一些单位在认识上参差不齐，在工作实施上积极与落后并存，在工作质量上差异较大，归纳起来主要有以下几个方面：

（一）认识高、行动快、质量好。

这些行政事业单位领导高度重视，都成立了由“一把手”亲自担任组长的内控领导小组。认真研究在本单位如何开展内控工作，指定财务、审计等部门牵头具体组织实施工作，明确领导和部门责任，在当年编制或调整预算，根据实际情况安排自己人或聘请社会中介机构来完成。经过努力，许多单位已经完成或者基本完成内控手册编写，内控手册的质量也基本上有保证，内控制度建设取得阶段性成果。这些单位，应当严格按照财政部文件规定，定期开展自我评价，全面查找不足和缺陷，认真进行整改。《周易》讲：“君子终日乾乾，夕惕若，厉，无咎。”是说君子能整天显示出自强不息的行为状态，是因为到晚间，也要保持戒慎，即检查自己在白天的所作所为，不要把过错带进第二天。对内部控制的建立、实施情况进行评价，是优化内部控制自我监督机制的一项重要制度安排，是内部控制的重要组成部分，与内部控制的建立、实施，共同构成有机循环。但愿有作为的领导都能以君子自勉。如果条件允许，还应当聘请社会中介机构实施内控审计，以提高权威性。

有条件的单位，还应当充分利用现代化的办公设备尽快实现内控信息化，完成由“人控”向“机控”的过渡。“机控”的优势，已在我们其他管理工作中得到证实。“机控”是内控制度建设的最高表现形式，应当得到有力的推广。

（二）认识较高，决定内控一定要做，但因工作、预算安排等原因尚未开始做。

这些行政事业单位领导都比较重视内控工作，也清楚内控的作用，不反对开展内控

工作。但由于多种原因，目前还没有实施内控工作。根据财政部的文件要求，内控实施是有起点没有终点，2014年1月1日在全国行政事业单位施行。未施行的单位，应当制定实施方案，积极组织，迎头赶上，晚做不如早做，早做早受益。同时，由于其他单位已经完成内控手册编写，有一些经验可以借鉴，实施的进度会更快。

（三）有认识，缺动力，停留在四处观望阶段。

这些行政事业单位领导认识不太清楚，重视程度不够，认为内控工作可有可无，还增加了许多工作量。有些领导比较留恋权力，习惯于“一言堂”的工作方式，对约束领导权力、规范议事决策程序、实行集体决策的内控制度建设不太积极。有的单位由于编制较少，现有人员素质较低，无法胜任内控制度建设工作的需要，存在较大的畏难情绪。有的单位希望借助于社会中介机构的支持，但由于工作安排不足，与财政部门沟通有障碍，无法取得预算保证而影响内控制度建设。这些单位总在看别人，只要还有单位没有做内控，他就不着急做。这些单位领导根本没有看清楚内控对领导者保驾护航的作用，内控只会增加领导者的管理业绩，而且能保障领导者的管理意志畅通无阻地得到贯彻实施，提升执行力。内控制度建设对领导者来说，有百利而无一害。

（四）没认识，不想做，甚至抵触内控制度建设。

有的单位领导没有认识到内控工作的重要性，内部管理观念还停留在若干年前的社会状况中，做内控造成自己不舒服、不自在，影响自己的领导权威。有的单位领导认为内控是革领导者的命，自己没有权力当官就没用了，因此强烈抵制内控制度建设。当然，也不排除有的单位领导本身存在问题，惶惶不可终日，自然没有心思强化管理，更不可能做内控制度建设了。对这些单位，我们只能寄希望于习近平总书记的反腐风暴更加猛烈、持久，依法治国更加规范，各项监督真正发挥作用，以使国家管理和各行政事业单位的管理永远走在法治的道路上。

以上既是实施内控工作的一点收获，也是对推动内控实施的一些困惑，更是在为行政事业单位做内控制度建设服务中的一点总结。愿自勉，更愿能与有志做内控工作的同事、朋友分享吧。

郝建国

2015年2月

前 言

根据《财政部关于印发〈行政事业单位内部控制规范（试行）〉的通知》（财会〔2012〕21号）规定和《北京市行政事业单位内部控制规范实施方案》要求，以及北京市14家行政事业单位试点取得的经验，我们归纳总结了行政事业单位内部控制体系建设的实施程序和基本要求，同时，提出了试点工作中应当重视的主要问题和解决问题的思路，供有需要的同人借鉴，也与有志于研究行政事业单位内部控制规范的朋友讨论。

本书由郝建国、陈胜华、王秋红共同编写。全书分为行政事业单位内部控制实施程序和要求、行政事业单位内部控制手册范本、行政事业单位内部控制评价范本、附录四个部分，其中行政事业单位内部控制实施程序和要求是根据各试点单位实践活动总结而成；行政事业单位内部控制手册范本和行政事业单位内部控制手册范本是根据北京市国土资源局试点成果改编而得。在此，深表感谢！

行政事业单位内部控制规范体系建设，是关住公共权力笼子的基础制度设计，是国家让权力在阳光下运行的重要措施，是单位内部管理制度升级换代的必然选择，也是廉政风险防控机制建设的有效组成部分。由于行政事业单位内部控制规范是全新工作，尚无成功经验可供借鉴，我们编写这本书也是想为行政事业单位开展内部控制规范活动提供有益的参考。是否能够达到预期目标，希望在更多行政事业单位内部控制规范体系建设中得到检验。本书虽说是试点成果的总结，但毕竟存在一定的局限性，缺点和错误也在所难免，恳请广大读者批评指正，以便继续完善。

作者

2015年2月

第一部分 行政事业单位内部控制实施程序和要求

一、内部控制规范实施程序和要求 3

二、组织开展评价工作 14

第二部分 行政事业单位内部控制手册范本

第一章 内部控制手册概述 21

 一、单位简介 21

 二、内控手册使用说明 22

 三、流程编码规则 24

第二章 风险评估 26

 一、流程范围 26

 二、控制目标 27

 三、风 险 27

 四、部门职责分工 27

 五、业务流程描述 28

 六、单位层面风险 33

 七、业务层面风险 34

第三章 单位层面内部控制 35

 一、组织架构 35

 二、单位议事决策机制 36

 三、文化精神 41

四、内控关键岗位责任制	41
五、会计机构与财务报告	44
六、评价与监督	44
七、信息系统	45
第四章 预算业务控制	46
一、流程范围	46
二、控制目标	47
三、审批权限	47
四、部门及岗位职责	48
五、流程概述	49
六、流程风险	58
七、控制矩阵	60
八、关键控制文档	63
九、不相容职责分离	63
十、相关制度和备查文件	63
第五章 收支业务控制	64
第一节 收 入	64
一、流程范围	64
二、控制目标	65
三、审批权限	65
四、部门及岗位职责	65
五、流程概述	67
六、流程风险	69
七、控制矩阵	70
八、关键控制文档	71
九、不相容职责分离	71
十、相关制度和备查文件	71
第二节 支 出	71
一、流程范围	71
二、控制目标	72
三、审批权限	72
四、部门及岗位职责	73
五、流程概述	75

六、流程风险	85
七、控制矩阵	87
八、关键控制文档	89
九、不相容职责分离	89
十、相关制度和备查文件	90
第六章 政府采购业务控制	91
一、流程范围	91
二、控制目标	91
三、审批权限	92
四、部门及岗位职责	92
五、流程概述	93
六、流程风险	103
七、控制矩阵	104
八、关键控制文档	106
九、不相容职责分离	106
十、相关制度和备查文件	106
第七章 资产控制	107
一、流程范围	107
二、控制目标	107
三、审批权限	108
四、部门及岗位职责	108
五、流程概述	109
六、流程风险	119
七、控制矩阵	121
八、关键控制文档	123
九、不相容职责分离	123
十、相关制度和备查文件	124
第八章 建设项目控制	125
一、流程范围	125
二、控制目标	125
三、审批权限	126
四、部门及岗位职责	126
五、流程概述	127

六、流程风险	133
七、控制矩阵	135
八、关键控制文档	136
九、不相容职责分离	136
十、相关制度和备查文件	136
第九章 合同控制	138
一、流程范围	138
二、控制目标	139
三、审批权限	139
四、部门及岗位职责	140
五、流程概述	141
六、流程风险	150
七、控制矩阵	152
八、关键控制文档	154
九、不相容职责分离	154
十、相关制度和备查文件	154
第十章 评价与监督	155
一、流程范围	155
二、控制目标	155
三、审批权限	156
四、部门及岗位职责	156
五、流程概述	157
六、流程风险	161
七、控制矩阵	162
八、关键控制文档	163
九、不相容职责分离	163
十、相关制度和备查文件	163
第十一章 风险清单	164
一、单位层面风险	164
二、预算管理风险	166
三、收支管理风险	168
四、政府采购管理风险	170
五、资产管理风险	171