

行政事业单位 内部控制规范讲座

财政部会计司 编



经济科学出版社
Economic Science Press

013069382

D630.1-65

02

行政事业单位 内部控制规范讲座

财政部会计司 编



北航

C1676947

D630.1-65
02

经济科学出版社

013082385

图书在版编目 (CIP) 数据

行政事业单位内部控制规范讲座/财政部会计司编.

—北京: 经济科学出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3792 - 7

I. ①行… II. ①财… 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 (2013) 第 216285 号

责任编辑: 王长廷 刘 莎 袁 激

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

行政事业单位内部控制规范讲座

财政部会计司 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](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 10. 75 印张 200000 字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3792 - 7 定价: 38. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言 一

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，基础工作关乎成效。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。通过制订制度、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控制、授权控制、流程控制等手段，将风险控制在可承诺范围内。内控体系建设的关键是流程再造和信息系统建设，所有控制在流程中解决，而不是事后。

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。

（摘自财政部党组书记、部长楼继伟同志2013年6月24日在财政部干部职工大会上的重要讲话）

序 言 二

财政部党组副书记、副部长

张少春

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，财政部于2012年11月正式发布了《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称“内控规范”）。为确保内控规范从2014年1月1日起，在我国行政事业单位范围内全面有效实施，在此，我代表财政部讲三点意见：

一、深刻认识实施内控规范的重要意义

内部控制既是行政事业单位的一项重要管理活动，又是一项重要的制度安排，是行政事业单位治理的基石。实施好内控规范，对于提高单位管理水平，改进公共服务的质量和效率，规范财经秩序，建设服务型政府都具有重要意义。

（一）实施内控规范，有利于推动廉洁高效、人民满意的服务型政府的建设

党的十八大明确指出：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，加强对行政权力的监督。习近平总书记强调，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。李克

强总理指出，要用制度管权、管人、管钱，给权力涂上“防腐剂”、戴上“紧箍咒”，真正形成不能贪、不敢贪的反腐机制。从一定意义上说，搞好内部控制，能够起到制度笼子的作用。实施内控规范，建立完善的内部控制制度，对于建立健全权力运行的制约和监督体系，减少自由裁量权的空间和余地，用制度来限制权力的滥用，具有重要的促进作用。

（二）实施内控规范，有利于提高行政事业单位内部管理水平

行政事业单位作为公共服务的提供者和
社会事务的监管者，代表着党和政府履行相关职能，在推动经济社会发展过程中起着至关重要的作用。能否有效地履行职能，关键在于是否具备较高的管理水平。目前，我国行政事业单位内部控制总体上还是比较薄弱，突出表现在：对绩效重视不足，内部控制意识不强；预算编制不够科学，预算约束软化；未广泛开展以内部控制为主体的审计，监督

力度不够。内控规范是提高行政事业单位管理水平的有效途径。借助信息化手段，将预算管理、资产管理、财务管理等整合到统一的平台，加强对单位层面和业务层面的内部控制，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，强化对绩效的考核和监督，不断地提高单位管理水平。掌握好、使用好内部控制这一有力的武器，能够保障制度执行，促进行政事业单位规范化、科学化管理，增强行政事业单位的履职能力。

（三）实施内控规范，有利于推进财政规范化、科学化、信息化管理

为满足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税体制改革与调整这一中心开展，深化改革，规范管理。管理工作事关大局，基础工作关乎成效。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。今后一个时期，要在深化财税改革的同时，在财政管理上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，必须要重视内控建设。建立内部控制，就是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。实施内控规范，有助于实现财政管理的规范化、科学化和信息化，有助于提升财政管理的水平和提高财政资金的使用效益。

二、准确把握内控规范的内在要求

内控规范将内部控制的基本原理与我国行政事业单位的实际相结合，梳理业务流程，瞄准内部管理中的薄弱环节，强化机制建设，将制衡机制嵌入到内部管理制度之中，是指导行政事业单位加强内部管理的重要规范性

文件。大家要加强内控规范的学习，吃透内控规范的精神，准确把握其内涵和要点。

（一）制衡是实现内部控制的基本要素

所谓制衡，就是在单位的岗位设置、权责分配、业务流程等方面形成相互制约、相互监督的机制设计。内控规范就是抓住单位经济活动的客观规律，实施流程再造，将制衡机制嵌入到各管理工作当中去，实现决策、执行和监督相互分离、相互制约。具体而言，着重在四个方面形成制衡机制：一是建立议事决策机制，防范资源配置的“一言堂”、“一支笔”；二是规定不相容岗位相互分离、内部授权审批和强化评价与监督，防止贪污、挪用国有资产现象发生；三是建立预决算、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；四是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。

（二）“关口前移”是实现内部控制的主要特点

内部控制是“未病先防”。行政事业单位从事的工作，是对国家、对人民有承诺的，要将风险控制在可承诺的范围内，既不能从事超出可承诺风险范围的业务活动，也要杜绝低级错误。要通过制衡机制、流程再造和信息化手段在行政事业单位日常管理中的运用，对单位业务管理活动的市场风险、操作风险、法律风险、声誉风险等进行事前的防范、事中的控制、事后的监督和纠正，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。内部控制制度设计，将管控的关口前移，防患于未然，成本低、损失小，效益高。实现内部控制，在防止国有资产流失、提升资源使用绩效的同时，也有利于保护我们自己的干部。

(三) 单位领导重视和推动是实施内控规范的关键

内控规范的实施要靠各单位全员参与，但关键是单位领导，特别是“一把手”。行政事业单位内部控制是一个复杂的体系，涉及到预算业务、收支业务、政府采购业务、资产管理、建设项目、合同、内外监督等各项经济活动，需要单位内部的各有关部门和岗位加强沟通、相互协调，形成联动机制。单位内部跨部门的沟通协调和通力合作离不开单位领导的高度重视和大力支持。领导重视是内控建设与有效实施最重要的保障，没有单位领导支持的内控建设，往往会流于形式，有了单位领导支持的内控建设，才能真正地发挥作用。为此，我们在内控规范中明确规定：“单位负责人对本单位内部控制的建立健全和有效实施负责。”这一规定就是要促使单位的领导树立起风险防范的意识，进一步增强责任感和使命感，实现从“要我内控”到“我要内控”的理念转变，

从而在单位内部营造起良好的内控氛围，确保内部控制工作顺利推进。

（四）信息化是实施内控规范的重要手段

内部控制将单位的业务管理与财务管理实现了有机的结合，需要信息系统的支撑。将内部控制嵌入信息系统之中，可以实现内部控制的程序化和常态化，可以改变单位各项经济活动分块管理、信息分割、信息“孤岛”的局面，可以使单位领导的管理方式由传统的日常管理向例外管理转变，集中精力处理重大问题，进一步提高管理效率。实践也证明，信息化会促使单位的管控效能迈上一个新的台阶。所以，我们在内控规范中明确规定“单位应当充分运用现代科学技术手段加强内部控制”。

三、扎实做好内控规范的实施工作

内部控制建设是一项系统工程，也是一

项长期的工作任务，是各级财政部门、各行政事业单位和各相关部门的共同责任，不可能毕其功于一役。我们要始终保持奋发有为的精神状态，加强领导、齐心协力、密切合作，共同把内控规范的实施工作抓实抓好，努力打造行政事业单位管理的“升级版”。在实施过程中，要注重把握以下四点：

（一）加强对实施内控规范的组织领导

财政部门和各行政事业单位要将落实内控规范作为当前和今后一个时期的重要工作来抓，单位负责人要高度重视，切实加强内控规范实施的组织领导，精心组织，周密安排，确保内控规范实施到位。

“打铁还需自身硬”。财政部门要结合开展党的群众路线教育实践活动，积极发挥表率作用，以高标准严要求来对照自己，带头执行好内控规范。

（二）抓好内控规范实施的重要环节

要按照内控规范的统一要求，结合自身

经济活动的特点，重点关注本单位重要经济活动和经济活动中的重大风险。要抓好建立健全内部管理制度、实施业务流程再造、强化信息系统建设、定期开展内控自我评价等重要环节，把内控规范的各项制度要求逐项落实到位。

(三) 相关部门要协调配合加强指导

内部控制建设是一项复杂的系统工程，需要财政、审计等相关部门和有关方面建立内控规范实施协调机制。各级财政部门要加强与审计等相关部门和有关方面的沟通、协调和配合，进一步明确工作分工，齐抓共管，形成合力，定期对行政事业单位实施内控规范进行指导，共同监督各个行政事业单位做好内控规范的执行工作。

(四) 注重做好宣传和培训工作

要着力加强舆论宣传引导，尽快让内部

控制的理念深入人心，在行政事业单位形成注重风险防范、强化责任意识的风气，为贯彻实施内控规范营造良好的舆论氛围和社会环境。要积极发挥各部门、各地区、各单位的积极性，实施全方位的培训。培训内容务必紧贴实务，重在指导行政事业单位内控建设的实务操作，确保培训工作取得实效。

（三）

行政事业单位内控规范是一项重大的管理制度创新。制度的生命力贵在执行。我们要全面深入贯彻落实党的十八大精神，精心组织、扎实工作，切实做好内控规范的实施工作，进一步提高行政事业单位的管理水平和服务能力，充分发挥职能作用，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新的更大贡献！

（此文系财政部党组副书记、副部长张少春同志 2013 年 7 月 19 日在行政事业单位内部控制规范实施动员视频会上的讲话）

（四）

（五）