

建立和完善事业单位内控制度之浅见

——以湖北省农垦事业管理局为例

严金凤

（湖北省农垦事业管理局，湖北 武汉 430061）

【摘要】本文以湖北省农垦事业管理局为例，探讨了事业单位内部控制存在的一些问题，提出建立和完善行政事业单位内部控制制度的几点看法和建议。

【关键词】事业单位；内控制度；建议

内部控制是指一个单位的各级管理层，为了保护其经济资源的安全、完整，确保经济和会计信息的正确可靠，协调经济行为，控制经济活动，利用单位内部分工而产生的相互制约，相互联系的关系，形成一系列具有控制职能的方法、措施、程序，并予以规范化，系统化，使之成为一个严密的、较为完整的体系。

在单位实施内部控制制度，是国家为了确保会计信息真实、加强内部财务监督、维护社会主义市场经济秩序的重要手段，更是衡量一个单位各项制度建设是否健全、管理水平高低与否的重要标志。然而，长期以来，无论是国有企业、公司制企业还是行政事业单位，或多或少在内控制度建设中存在一些弊端，尤其是行政事业单位更是问题不少。主要表现为以下几类：一是以领导意志代替内控制度意识，一切决策领导说了算，内控制度意识淡薄，内控制度建设近乎零；二是虽然形成制度，但是制度陈旧，没有顺应管理需要更新完善，制度缺乏可操作性；三是缺乏监督检查机制和奖惩制度。在实施内控制度建设中出了问题的，不知如何处理；对于遵守内控制度良好的，缺乏一定激励制度，尤其缺少防止违反内控制度的预警机制。本文以一个事业单位为例，针对近几年在内部控制制度建设的一些尝试，提出建立和完善行政事业单位内部控制制度的几点看法和建议。

一、单位内部控制制度概况

湖北省农垦事业管理局属于全额拨款事业单位，实行收支统一管理，定额、定项补助，超支不补，结余留用的预算管理体制。近几年，从内部控制实践看，内部控制观念步增强，内部控制设计和执行情况良好，并且取得了初步成效，呈现出以下几个特点：一是局领导非常重视，积极支持财务处等部门开展内部控制；二是全局上下共同努力，多渠道开展增收节支，已经形成工作合力；三是制度建设比较完备，注重构建一系列相互配合、相互支撑的制度体系。该局为加强财务管理，狠抓制度建设，已经出台5个制度（见农垦局制度汇编），以上制度印发至局机关各处室及直属单位、相关农场，实施效果显著；四是善于总结经验，开拓创新，如对各项制度实施细则进一步完善，创新制度实施方式。

2011年，针对预算执行中存在的问题，该局又制定了两项制度：一是《湖北省农垦事业管理局关于进一步实施厉行节约、加强财务管理的通知》；二是《省农垦局机关食堂公务接待管理办法》。两项制度正严格地予以实施。

二、内控制度存在的主要问题

1、内控意识不足，思想观念淡薄

2004 年，国库集中支付这一财政领域划时代的改革，让财务人员经历了一次“洗脑”，财政资金必须通过“指标—计划—支付”等流程，按预算项目“类、款、项”实现用款，那种“只要是财政的钱就能用”的思想必须付诸脑后，拿句俗话形容就是“菜钱不能用来买米”。制度实施至今已经8 年，从局机关到二级单位，全面推行国库集中支付，但是还有少数人内控意识不足，思想观念淡薄。所以加强控制、合规用款的观念有待进一步深入人心。

2、费用开支过大，预算控制较弱

该局在预算编制过程中不够细化、准确，前瞻性不强，造成预算调整变动数额占总预算比例过大。由于单位性质特点、机构改革历史遗留问题导致包袱沉重等客观原因，该局严格执行部门预算举步维艰，依然存在无预算列支、项目经费超预算现象。所以要压缩行政性开支，确保行政经费用在按规定发放的奖金、报销医疗费等福利上、节约项目资金用在项目开发等“大事情”上。

3、固定资产不实，资产管理混乱

省财政厅对资产管理逐年加强，先是成立专门业务处室，后来引进动态化资产管理信息系统、资产管理软件与部门决算软件建立勾稽关系、按时报送资产专用报表等。2005 年，财务处将账面价值100 多万元的固定资产录入资产软件，这一工作扎实细致，比如一辆轿车或者一台电脑，其品牌规格、发动机号、号牌号码、资金来源、账面价值、购买时间、入账时间、使用人等十多项信息一目了然，为固定资产管理提供了动态信息，理清了产权，强化了管理。但是目前固定资产存在几个严重弊端：一是重购轻管现象。实行政府集中采购制度后，资产的购置得到了有效控制，但是“重购置、轻处置”，导致账实不符、有账无实现象；二是固定资产入账偶尔不及时，有时年终一次性补录平时添置的固定资产；三是定期的盘点工作没有制度化，盘点只是为了应付有关部门工作，没有按规定定期盘点资产。

4、制度缺乏健全、监督考核不力

（1）资产处置随意，财产清查无制度。该局在资产管理中制定了相关制度，在购置大额资产中基本执行政府采购制度，行使审批权限，遵守相关程序。但是资产处置随意性强，基本是自行处置。因此有待建立财产清查制度，通过财产清查，摸清事业单位家底，督促账账、账实相符，杜绝资产随意处置现象。将资产清查为科学编制预算提供条件，建立起资产管理与预算管理、资产管理与财务管理相结合的运行机制。

（2）预算考核缺乏监督机制和奖惩机制，预算执行无力。该局在预算考核中制定了各部门准确细致的预算目标，但是在预算考核中仅限于通报预算执行结果，而无实质意义的监督和奖惩，预算执行无力，预算考核管理停留在粗放水平。该局有待将预算执行结果与经济责任人的经济挂钩，引进职工激励机制，真正发挥预算执行的刚性约束力。

三、建立和完善内控制度的几大“难点”

1、选择好的制度难

近年来，尽管国内大力提倡内控制度建设，对建立健全内控制度作出了一些规定，但是制度的针对性弱，行政事业单位试图选择一套量身定做的内控制度，较难。

2、利用好的环境难

内控制度的建立和完善应该是一项系统的社会工程，目前，社会对行政事业单位的监督作用微乎其微，财政审计等部门对行政事业单位的监督检查侧重点固定单一，对行政事业单位内控制度建设的督促有待创造一个良好的外部环境、建立一套良性运作机制。

3、加强管理理念难

行政事业单位普遍存在内控制度概念模糊，认为内控制度只是一个简单的操作过程，不理解内控制度的意义所在，有些单位负责人不大支持内控制度建设，比如对会计核算人员的配备要求不高，很多按内控制度应该分设岗位的存在“混岗”现象，导致内控制度得不到很好发挥。所以加强管理理念难。

四、加强和完善内部控制制度建设几个“突破”

1、确保部门预算编制和执行约束升级新突破

所有收支应编制部门预算，同一核算，部门预算一经下达，不得调整，如需追加，应该严格审批。定期反馈预算执行情况，预算完毕应对预算执行情况进行分析，考核并采取改进措施。严格控制无预算的资金支出。该局对各部门行政经费有一本详细的预算，审核报销时由会计督促经手人记录手工账后再报销，然后再录入电子账，电子账设置了预算项目、资金性质、使用部门等近十项辅助账目进行核算。在大家的全力配合下，现在几乎每个报销人、每个部门心中都有一本账，都树立了“有多少钱办多少事”、“以小钱办大事、办好事”的办事宗旨。该局尚待加强内部控制绩效管理，认真落实奖惩政策，对执行内部控制成效显著的单位 and 人员提出表彰建议，对违反内部控制规定的单位和人员提出处理意见，形成长效激励机制。

2、确保资产整合平台建立和资产“重购重处置”双突破

为了保证建立一个国有资产的整合平台，首先要建立定期的资产盘点制度。只有摸清家底，才能变废为宝、整合资源。2009年，该局把一台淘汰了的音响设备赠送给了龟山农场，这就是整合资源的一个很好开端。2010年，局财务处对固定资产清理了一遍，从账面上看，一批电子设备、家具使用年限超过了十年，一部轿车还是原所属企业十多年前创办引进的，这批资产由于账龄较长无法核对，处置手续繁琐复杂等客观原因一直没有报废，相关财务人员和有关知情者和使用者反复核对资产明细，寻找当年轿车毁损的报损证明，然后向财政厅申请书面报告，成功处置资产约80万元，保证了资产账实相符，防止了国有资产流失。

3、确保计算机信息技术新突破

该局机关会计电算化实现已逾十年，采用了国库集中支付系统软件、部门预决算软件、资产管理软件等几大主要软件，而且软件环环相扣，逐步构成体系。但该局所属几个二级单位还在采用落后的手工记账，在传递数据信息时已经暴露出诸多弊端。计算机应用的管理程度有所忽略，在操作软件时，尽管设置了密码和角色权限，但由于人手有限，还存在管理人员和操作人员没有严格的岗位和职责分工，越权操作难以避免。这些现象应引起足够重视，该局必须加大对行政事业单位管理软件开发、维护的投资力度，采用高科技手段，强化计算机信息控制。

4、确保财务人员素质新突破

行政事业单位内部控制是一个复杂的体系，需要以内控人员的专业胜任能力作为基础。所以要建立内控人才储备战略，建立高素质人员队伍。该局财务队伍的现状是：年龄结构失调，几乎十年没引进专业人才；知识老化、观念陈腐现象较重。如今，各项财经法规相继出台，财务制度国内国际接轨合一，财政各项改革势如破竹。如果财务人员还抱着一把算盘、一支笔在埋头

苦算，还在说一个专业财务人员不该说的“外行话”，这些场景就会让人摇头叹息。为此，财务处务必制定专业人员学习计划，带队组织机关财务人员参加财政厅和税务局等有关部门组织的各项专业学习，参加会计人员继续教育培训，力争为局机关打造一支高素质的内控人才队伍。今后，除了加强业务水平培训外，还要加强职业道德和反复倡廉教育，进行岗位轮换。确保会计系统控制这一基础控制环节。

内控制度是事业单位管理、控制自身财务的关键，湖北省农垦事业管理局对其加以系统的规范使其成为一个完善的管理制度，通过尝试建立健全内控制度，该局运转良好，行政成本降低，形成了以制度管人管事、让制度说话的良好局面。

事业单位建立和完善内控制度，不仅能够通过精确的职责分工以及相应的财务管理程序来保证事业单位的财务会计资料具有更加真实和可靠的特点，而且能够对事业单位的财务资金进行有效控制和保护。因此，事业单位重视内控制度的建立和完善不仅能够实现事业单位的相应目标，而且能够保证事业单位在市场经济中增强实力，使自身在获得良好的生存发展环境下永远立于不败之地。

【参考文献】

[1] 王存仙：浅析事业单位内控制度的建立与完善[J]. 现代经济信息，2011（24）.

[2] 纪晓黎：事业单位内部控制制度刍议[J]. 商业文化，2011（10）.

[3] 黄伟伶：健全事业单位内部控制制度的路径[J]. 时代经贸，2007（10）.