

# 事业单位内部控制改进探析

谈 玲

(岳阳市市直行政事业单位资产管理事务中心, 湖南 岳阳 414000)

**摘要:** 事业单位是政府设立从事科技、文化、教育、医疗等方面公共服务的组织, 在新政府会计制度全面实施之后, 事业单位的内部控制要求在不断提高。我国很多事业单位的内部控制还存在一定问题, 存在控制环境不完善、控制活动不合理、监督体系起不到实质性作用等问题, 这也体现出事业单位的管理机制还存在一定弊端。在这一背景下, 事业单位有必要对内部控制工作进行分析。本文首先分析了事业单位开展内部控制的意义, 其次对事业单位内部控制存在的问题进行分析, 之后重点研究了改进事业单位内部控制的措施。希望通过本文的研究, 提高事业单位内部控制管理水平。

**关键词:** 事业单位; 内部控制; 改进

**中图分类号:** F810

**文献标识码:** A

**DOI:** 10.12230/j.issn.2095-6657.2021.44.056

近年来我国事业单位内部一直在深化改革, 目的是提高事业单位对社会公众的服务质量。随着事业单位改革进一步深化与市场经济的发展, 社会公众对事业单位管理要求也越来越高, 但是我国很多事业单位内部控制的建设还存在一定问题, 这在一定程度上影响了单位的工作质量和服务效果, 影响了事业单位公信力, 不利于提高事业单位对风险的防范。事业单位要结合新政府会计制度的要求, 考虑单位内部控制存在的问题, 明确内部控制工作发展的方向, 以提高单位内部控制水平。

## 一、事业单位内部控制改进的意义

事业单位内部控制是通过一系列管理方法和控制手段, 帮助单位的各项管理工作按照既定的要求开展, 已达到防范风险, 改善管理效率的目标。事业单位内部控制的目标是避免单位产生徇私舞弊、弄虚作假等一系列问题, 提高单位的服务质量和工作效率, 形成完善的控制体系。与企业相比, 事业单位的收入主要来源于政府财政拨款, 经济活动的复杂性较低, 单位在构建内部控制方面若存在问题, 将使单位的会计信息质量下降, 甚至阻碍单位的长期发展。因此, 事业单位需要加强对内部控制工作的研究, 健全内部控制体系。

## 二、事业单位内部控制的问题分析

### (一) 控制环境不完善

事业单位内部控制环境影响着单位内部全体成员对内部控制的想法, 但是很多事业单位内部的员工认为, 单位的发展有政府做后盾, 在工作过程中不主动参与内部控制建设, 没有认识到内部控制执行的合理性和自身息息相关, 再加上单位内部的关键岗位缺乏内部控制的意识和专业素养, 影响单位内部控制效果的提升。

### (二) 风险评估不到位

很多事业单位没有认识到风险评估工作的重要性, 认为仅需要当风险发生之后再行应对, 就能够实现对风险的管理, 没有认识到风险贯穿于单位的各项管理活动与管理流程, 忽视风险管理容易导致单位在面临风险时手足无措。

### (三) 控制活动执行不力

事业单位的控制活动是帮助事业单位优化各项管理机制的程序, 但是很多事业单位没有落实控制活动的要求, 没有针对关键岗位重点管理, 没有明确单位内部的重点管理事项, 容易导致单位内部控制流于形式。

### (四) 信息与沟通不畅

信息沟通要求单位健全信息管理系统, 并加强内部信息的交流。但是很多事业单位的信息沟通机制不完善, 没有针对各类信息进行及时、有效的沟通, 容易导致单位内部的风险无法被及时防范的问题。

### (五) 监督乏力

单位的监督检查包括内部监督与外部监督, 但是很多事业单位几乎不开展内部监督, 主要还是依靠外部纪检审计等部门进行监督, 很少对单位自身的管理问题进行分析, 阻碍了内部控制效果的提高。

## 三、事业单位内部控制的原则

从事业单位内部控制体系存在的问题来看, 很多单位没有建立有效的内部控制机制, 主要原因是单位开展内部控制的建设时间不长, 无法做到面面俱到, 在内部控制工作中还没有严格按照内部控制工作的原则健全控制体系。因此单位要全面分析单位内部控制的要求, 明确单位的发展方向, 对单位内部关键风险点进行全面控制, 并设置合理的控制活动规范各项流程, 形成有效的内部控制体系。在开展内部控制建设之前, 事业单位需要明确以下原则: 首先, 成本效益原则。成本效益原则是指导内部控制建设需要付出一定成本, 各项内部控制机制取得的效果要能够大于所付出的成本, 当成本效益差别不明显或成本高于效益时, 就需要针对控制措施进行优化与改进, 将内部控制管理机制不断优化。其次, 高效原则。部分事业单位组织结构和业务流程较为简单, 无法设置较为全面的内部控制系统, 这就要求单位内部控制体系的各环节要严谨高效, 避免设置繁杂的操作流程降低单位办事效

率,便于相关人员良好执行内部控制要求。最后,重要性原则。事业单位的内部控制体系要识别各项内部控制措施的重要性,针对重要的业务流程和管理点进行重点管控,根据单位的重点工作进行有针对性的管理。

#### 四、改进事业单位内部控制的措施

##### (一) 优化控制环境

事业单位的内部控制环境是内部控制工作的基础,影响着全体成员对内部控制的认识以及履行内部控制的态度,因此事业单位需要加强对控制环境的建设。

第一,提高全体成员参与内部控制意识。事业单位的单位负责人作为单位的一把手,需要对单位内部控制的效果负责,在单位内部设立合理的内部控制管理机制。单位负责人需要对内部控制的建立、运行、监督等方面发挥领导性作用,通过完善内部审批控制等方式,授权各层级人员按照内部控制制度要求管理。首先,单位负责人要认识到自己作为内部控制工作的主要领导者,要建立良好的内部控制管理体系与岗位分工制度,才能确保内部控制得到顺利实施。单位负责人要对单位的各项工作进行全面梳理,并针对各项管理活动明确控制方法。其次,单位负责人对内部控制的效果负责,因此负责人要将内部控制的要求落实到单位内部的全体成员,形成全方位、全员管理的管理机制<sup>[1]</sup>。最后,内部控制的建设会涉及单位内部的多个部门,内部控制的建设并非某个部门或某一人就能完成的,需要单位内部的全体成员发挥应有的责任,结合单位的实际情况,按照规章制度的要求落实内部控制制度与控制体系要求,从而形成全员参与内部控制的氛围。

第二,提高关键岗位人员的专业素养。有效的内部控制体系是以关键岗位人员的工作能力和职业道德水平为基础的,事业单位内的各层级人员需要加强自身的专业素养,确保各项管理机制得到落实。对于内部控制的关键岗位人员,需要有过硬的知识储备以及较高的思想道德。首先,单位需要加强对重点岗位的把关,单位内部的预算管理、收支管理、资产管理等方面的人才作为单位的重点人才,需要相关人员具有职业道德和专业素养。其次,加强对内部人员的培训。事业单位需要对内部人员涉及的各项管理工作加强培训。我国针对事业单位的政府采购、国库集中支付、会计管理等方面的政策规定多、更新快,要求对相关人员通过定期培训,让单位内部的成员了解国家政策法规的要求。最后,加强职业道德教育。事业单位内部各岗位成员的职业道德对内部控制实施效果起着重要的影响,单位要让内部的成员形成良好的职业道德,定期检查关键岗位人员对职业道德的遵守情况,对发现违背的人员加强惩罚<sup>[2]</sup>。例如,A单位健全了单位的内部控制组织体系,单位在内部明确各项管理活动的要求,根据自身的组织架构落实各岗位的监督与协调机制,形成相互监督、相互制约的体系,为内部控制提供组织保障。A单位要求各部门对自身管理过程中存在的风险进行梳理,形成内部监督的合力,有

效改善了人员管理水平。

##### (二) 改进风险评估

事业单位的风险主要在于是否合理、合规使用财政资金,使财政资金发挥应有的效果。事业单位的全体成员都需要对风险有全面地认识,形成对风险客观地评估,并针对各类风险制定管控措施,尽可能降低风险。

第一,健全风险管理意识。事业单位内部的成员需要加强自身的风险管理意识,认识到事业单位即便有国家作为后盾,但是在管理过程中也需要具有一定财务风险防范能力,单位需要建立风险的预警机制,针对单位内部各项业务活动加强分析,判断单位内部可能存在的风险点,并根据单位的特点落实管理重点和关键岗位,查找出可能存在的风险点,并对各类风险进行全面的分析、监控,综合考虑各类因素,对不同风险制定不同管控措施,实现对风险的防范<sup>[3]</sup>。

第二,健全风险评估机制。事业单位要建立风险评估工作小组,根据事业单位的管理流程和业务情况,对单位的各项经济活动流程进行评估,要求单位内部的全体成员参与到风险评估过程中,避免风险评估流于形式的问题,提高内部控制工作的合理性与可操作性。风险评估小组应该在单位领导的统一管理下,由各项经济活动的关键工作人员组成。单位至少要每年开展一次风险评估,对单位的各类风险确定关键控制点,并明确风险的成因,形成对风险的有效管控。单位需要对风险进行评级,对于影响程度高、发生可能性大的重要风险重点管理;对于发生可能性低、影响程度小的风险可忽略。针对不同类别的风险落实防控机制,判断单位的各项管理活动是否符合国家规定的要求。例如,判断在政府采购过程中,是否按照规定组织采购程序,确保各项业务合理开展。当政府采购过程中存在收受贿赂问题时,可以视为产生重大风险。要求制定合理的机制对重大风险重点防范。在风险评估工作完成之后,需要形成书面报告交给单位领导层,领导层对评估的风险健全内部控制措施,消除隐患。

##### (三) 完善控制活动

事业单位控制活动是帮助事业单位执行各项管理机制的程序,贯穿于事业单位各管理环节,也是内部控制要求具体落实的环节。

第一,对内部控制关键岗位的管理要求进行明确。事业单位要对各项经济活动进行有效的分析,明确各岗位的管理要求,落实各岗位的管理权限设置,在明确岗位分工的基础上,严格按照不相容职务相分离的要求开展岗位配置。首先,事业单位内部的岗位可以分为会计管理、内部审计、绩效评价、资金管理、票据管理等方面的岗位,事业单位要明确各岗位的业务流程图,并制定岗位说明书,要求相关人员了解自身的岗位职责,避免工作过程中相互推诿的问题。其次,健全关键岗位责任制。事业单位内部控制关键岗位包括出纳、会计、稽核、财务负责人、分管领导等岗位,事业单位需要落实各岗位的管理要求。再次,

以书面的形式规范关键岗位的道德要求与岗位职责，对不具备岗位素养的员工需要安排再培训或转岗。最后，针对关键岗位要执行轮岗机制，通过轮岗及时发现内部控制过程中的问题，并提高相关成员工作的积极性，避免同一成员长期处于同一岗位导致思想懈怠的问题。

第二，加强预算控制。预算控制是事业单位对一定期间内经费划拨、收支方面的管理。首先，事业单位要加强预算控制，根据单位的工作任务，对各项经济行为进行科学的计划，确保预算控制内容完整合理、预算编制的程序规范，确保单位内部的资源配置更加有效。其次，要加强对预算的执行控制。事业单位在开展政府采购、基建支出等方面工作中，要严格按照预算控制的要求执行，单位需要将批复的预算层层分解到各岗位，严格落实内部控制管理的要求，根据预算执行的情况对预算的偏差进行定期的监督与纠正。最后，单位需要加强预算绩效管理。事业单位的预算绩效管理要结合预算执行的情况，加强资金的安排，将资金的使用效率和实施效果与绩效挂钩，强化预算执行效果评价，将预算实施的效果纳入各部门和岗位考核的范围，明确考核对象的考核指标。例如，A 事业单位根据自身的实际情况，不断学习法律法规的要求，制定一套适合自己的预算管理方案，以更好地完善单位自身的货币资金管理体系，强化对收支的控制。A 单位在单位领导的号召下，各部门的人员主动提高对自己部门预算管理要求的认可，减少预算工作中各类问题发生的可能性，并要求全体员工自觉遵守预算制度开展支付，严格按照预算制度约束自己的工作。

第三，加强对固定资产的管理。近年来国家对事业单位的固定资产管理有了新的要求，事业单位要防范固定资产被挪用、闲置、损失、浪费等一系列问题，针对固定资产加强管理。首先，要对固定资产落实归口管理机制，根据各岗位与各部门的工作要求，加强对固定资产的登记、保管、盘点、分析等工作，督促单位内部的各部门按照固定资产管理的要求管理固定资产。其次，加强对固定资产的实物管理。事业单位要定期对固定资产进行管理，对固定资产建立资产台账，通过定期的盘点，确保固定资产的安全性与完整性。例如，A 事业单位要健全了固定资产内部控制的机制，针对 A 单位的发展需要，明确固定资产内部控制的目标，对单位存在的各类漏洞进行优化，并针对关键控制点进行重点管理。A 单位通过提高相关人员的控制意识，强化管理责任，优化资源配置，有效改善了固定资产使用效率，确保各项内部控制的机制得到有效运作，从而使单位更好地服务于社会，为单位的各项工作开展提供保障。

#### （四）改善信息与沟通

事业单位需要加强信息的沟通工作，加强对各项信息技术的应用，降低出错的概率。事业单位要通过利用会计信息系统、网络系统等系统实现管理的高效化。事业单位要认识到各项经济活动和会计工作密切相关，财务部门需要加强与其他部门之

间的信息沟通，对于各部门所需要的信息实现信息共享。只有加强单位内部的信息沟通机制，才能实现单位内部控制水平的提高。事业单位内部需要对各类信息高效的传递，并制定出更为科学的信息沟通规划。例如在预算执行的过程中，事业单位通过定期对预算进行分析，督促预算执行部门了解自身的预算执行情况，根据相关情况加快或减缓预算执行进度，避免年底突击花钱的问题。

#### （五）加强监督检查

事业单位要通过内部监督评价机制，改善工作中的各类问题，防范单位各项活动中的风险，持续完善内部控制机制。

第一，强化单位的内部监督。首先，事业单位要通过内部监督防范腐败与违纪行为，明确内部监督中相关部门的职责权限，要求审计部门和纪检监察部门参与到内部监督过程中，实现相互配合与相互制约，针对发现的问题及时解决。其次，要明确内部监督的内容。事业单位内部监督的内容是判断内部控制是否有效，需要通过分析内部控制的环节，对于存在的问题优化控制体系。

第二，加强事业单位的外部监督。事业单位使用的资源作为公共资源，需要受到外部的监督。首先，财政部门需要对事业单位的财务实现监督，通过专项监督与日常监督两种监督方式，及时对事业单位的各项管理工作进行修正。其次，纪检和审计机关需要通过外部监督帮助事业单位不断优化内部控制体系。纪检能够对事业单位内部控制的实施效果进行监督，提高单位开展内部控制积极性。审计能够对事业单位制定内部控制的有效性进行检查，发现了内部控制缺陷并进行整改。

#### 五、结束语

事业单位内部控制机制的缺失，将给财政资金的使用和国有资产的安全造成严重的负面效果，因此事业单位需要制定长期有效的内部控制执行体系，确保内部控制制度得到高效运作，以更好地为社会公众提供服务。事业单位在未来发展的过程中，也需要充分分析自身的内部控制体系存在的弊端，并结合自身的业务类型和实际情况优化内部控制体系，转变陈旧的观念，优化各项管理流程，完善单位的管理机制。

#### 参考文献：

- [1] 江勇. 事业单位内部控制建设关键点之我见 [J]. 财会学习, 2021 (08): 183-184.
- [2] 何蕊. 行政事业单位加强内部控制建设研究 [J]. 财会学习, 2021 (04): 183-184.
- [3] 刘鹏. 全面推进行政事业单位内部控制建设的探索 [J]. 交通财会, 2020 (05): 47-54.

作者简介：谈玲（1978-），女，湖南岳阳人，本科，中级会计师，中级审计师，岳阳市市直行政事业单位资产管理事务中心，从事内部控制研究。