

# 事业单位内部控制制度的建立与完善分析

张晓林

深圳市龙岗区龙岗街道五联第一幼儿园

**[摘要]**随着中国科技水平的逐步提高,各行业的发展步伐也在加快,事业单位的发展已经成为我国社会稳定发展过程中的重要环节。他们工作的整体质量直接决定了公众的满意度,也与社会稳定发展密切相关。如今,生活质量的提高使人们更加关注社会各行各业的发展,尤其是事业单位,作为我国经济发展的重要组成部分,与人们的日常生活和工作息息相关。与此同时,人们开始广泛关注事业单位的整体管理水平。要保证事业单位的可持续发展,就必须实现内部控制制度的建立和完善。根据实际情况,合理的制度建设可以保证事业单位各项计划和政策的落实,进而提高整体工作质量,对事业单位未来的发展有很大的促进作用。

**[关键词]** 事业单位; 内部控制; 管理制度

**【DOI】** 10.12252/j.issn.2096-6261.2020.03.152

随着我国政府机构体制改革的进一步深化,事业单位根据政策指引以及自身发展需求也逐步开始加强单位管理。内部控制作为单位管理中的一环,其可以实现对单位各项目、各活动的监管,是单位落实发展计划和决策、提升单位管理水平的重要手段,因而得到了事业单位的重点关注。

## 一、事业单位内部控制制度概述

事业单位内部控制是指通过建立制度,实施措施和实际实施程序以实现控制目标,来预防和管理经济活动中的风险。内部控制通常分为单位层面的控制和业务层面的控制。单位层面的内部控制包括使用决策和讨论机制、岗位责任系统、人力资源政策、单位文化、财务系统和信息技术系统。收入管理、资产管理、采购管理以及预算管理、建设项目管理和合同管理等都属于业务层面的内部控制内容。内部控制的主要目标体现在以下五个方面:其一是经济活动要符合规范;其二是本单位的财务相关内容要足够真实且完整;其三是单位内部资产使用起来要足够安全;其四是有效防止违规行为;其五是提高服务效能和效果。因此,事业单位全面建设并优化内部控制相关体制,不仅可以促使事业单位在激烈的市场环境中占据一席之地,而且还能帮助事业单位稳定发展。

## 二、实施内部控制制度的必要性

1. 实行内部财务控制是加强会计核算,提高会计信息质量的必然要求。在建立社会主义市场经济体制的过程当中,受利益的驱使,出现了各种各样的违规现象,一些单位和部门会计信息失真,特别是政府部门,由于透明度差,各种制度不健全,会计信息失真的现象尤为严重。近年来,各种各样的贪污腐败案件不断出现,一大批官员纷纷落马,其主要原因就是个人的素质问题,但我们也应当对我国当前的一些制度措施方面的问题作出应有的检讨才对。政府部门由于缺乏像企业那样的市场竞争压力,所以在制度不健全的情况下,出现权力的空缺是必然的,这就为一些不法之徒提供了方便之门。

2. 实行内部财务控制是建立公共财政体系的必然要求。

按照建立公共财政的要求,部门预算、政府采购、集中收付以及国库单一账户制度等多项改革措施相继出台,其最终是要建立一种简洁明快的公共财政运作制度。在这样一种架构之下,单位或者部门内部的财务管理工作再也不能像计划经济体制下那样依靠单调的行政命令和职工个人的自觉性来维护,而是需要严密而又科学的管理手段,包括全面预算、责任预算、绩效评价。

3. 实施内部财务控制制度是行政事业单位内部发展的必然要求。随着经济的发展,市场规模的不断扩大,国民经济规模的高速增长,政府部门包括各种事业单位的规模和结构都在发生着巨大的变化,政府部门内部的职责向多元化转变,其规模也在逐步扩大。在这样一种快速发展的情况下,如何加强单位内部控制管理,尤其是财务控制制度建设,为各项事业的发展提供一个比较坚实的保障体系,或者叫做防火墙,就显得非常有意义。

## 三、事业单位内部控制管理制度面临的问题

1. 内部控制管理意识薄弱。管理层和执行层树立良好的内部控制管理意识,是事业单位开展内部控制工作的关键和基础。然而事实上,有很多事业单位的工作人员对内部控制管理的概念还不能完全了解。甚至在有些事业单位的管理层,内部控制管理制度都不能得到有效的重视,很多单位都是盲目照搬照抄其他单位的经验,没有结合自身实际,以至于内部控制管理的观念不能深入人心。还有部分财务人员,对于内部控制管理制度的重要性不能完全理解,错误地认为完善内部控制管理制度只是单纯地建立一项新的规章制度或行为规范,对其动态监督作用的认知仍处于空白状态。而对于事业单位的其他部门而言,内部控制管理制度的完善仿佛与己无关,它只是财务部门或审计部门的工作,相关制度的运行与监督工作也仅仅是在财务部门与审计部门中进行,好像与其他部门没有任何关联。这种片面的认知,使得内部控制管理制度建设难以得到有效的协调与配合,其真实的效果也无法得以有效发挥。

2. 内部控制缺乏实施环境。现阶段,伴随着事业单位

预算管理体系深入改革,大部分事业单位在政策的导向下,已经建立了基础的内部控制体系,但由于缺乏内部控制实施环境,造成内部控制执行不力。一方面,事业单位内部尚未设置内部控制的主导部门,没有将内部控制牵头、组织、协调等责任落实到具体的部门层面。财务部门与业务部门相互推诿责任,在执行不到位、监督缺位的情况下,内部控制工作无法顺利开展。另一方面,内部控制是一项全面覆盖、全员参与、全过程控制的工作,需要部门与部门之间加强日常联动、形成监督制约关系。但实际上,事业单位没有将内部控制的具体工作内容和基本职能细化到各业务部门层面,而业务部门认为内部控制主要是对财务管理活动的控制,是财务部门的工作。在日常工作中没有积极配合财务部门的调动与协调,基层人员参与不足也是影响内部控制工作稳步推进的关键原因。此外,内部控制作为一项系统化的循环体系,需要相应的绩效评估作为保障。但大部分事业单位只重视规章制度的制定与执行,没有在最终环节设置有效的内部控制绩效考核机制,对内部控制实际运行成效缺乏有效的判断标准,不仅会影响对部门的约束力,也会影响内部控制工作的可操作性。

3. 内部控制管理制度不健全。从当前现状来看,我国大部分事业单位的内部控制管理制度体系尚不健全。加之大部分事业单位在绩效考核指标中没有对内部控制管理评估做出具体要求,很多内控制度不能得到具体落实,导致内部控制管理制度在单位内部形同虚设,不能有效发挥其实际作用。

4. 内部控制管理内容单一,内部审计监督不到位。目前,还有一些单位将内部控制管理制度的完善工作曲解为对财务管理工作的加强。而实际上,内部控制管理除了财务管理,还承担着部门预算、基础建设、材料设备采购、资产管理等各项责任。这一属性决定了,内部控制管理制度的建设离不开各部门的协同合作。也就是说,内部控制职能部门的设置不仅需要确定牵头主导的责任部门,还需要审计部门、采购部门、项目部门等机构的配合。但实际工作中,大部分事业单位人力资源匮乏,并没有设置单独且专业的内部控制管理部门,而是将内部控制工作落实到财务会计部门层面,使得财务会计人员身兼数职,不仅增大了部门工作压力,也不利于会计人员开展各项管理工作。还有部分事业单位并未依据相关规定在内部设置审计监督部门,忽略了监督工作的重要性,使得内部控制系统循环过程缺乏动态监管。部分单位虽然设置了审计监督部门,但该部门与其他业务部门属于平行关系。受人为因素的影响,审计部门在进行内部监督时,经常受到一些或大或小的阻碍,使大型业务与会计业务的独立实施得不到保障,更不能使各部门之间相互制约的作用得到充分发挥,这使得内部监督部门的作用大打折扣。得

不到有效的监督信息,内部控制管理制度的效用也由此一落千丈。

5. 财务会计基础薄弱,财务管理水平不高。事业单位的财务部门,原本应该对单位经济活动的核算全面负责,并为单位的长远发展和平稳运行提供相应的会计信息。然而,由于大多数事业单位缺乏合理的内部控制管理制度,一人多岗的现象层出不穷。在大多数情况下,财务人员身兼数职,不仅要进行账务处理,还要负责资金的拨划,甚至一个人保管着单位的公章、财务章、法人章。这种情况很容易导致贪污腐败、挪用公款等违法行为的发生。而很多财务人员由于没有经受系统的内部控制管理培训,对内部控制管理制度的完善与建立不能有效把握,对内控制度存在漏洞的风险置若罔闻,在很大程度上给内部控制管理制度的完善带来了阻碍。此外,受传统观念的影响,部分单位管理层将单位财务人员划入专业技术人员的范围内,忽略了其本身的管理职能,导致了能够对内部控制管理制度进行完善的人才游离于实际的内控制度完善工作之外,不能有效发挥其才能,使得单位内部控制管理制度的建议与完善工作一直拖延,最后不了了之。

#### 四、事业单位完善内部控制制度的措施

1. 加强内部控制制度思想建设。在对事业单位内部控制制度管理现状进行全面化分析后,相应的事业单位管理人员就要根据其所存在的问题进行深化探究,对单位内部控制制度的思想情况进行全面化分析,特别要对单位基层人员的想法有一定了解,这可以更好地掌握内部控制制度建设的重点。在完善各方面探究工作后,相应的事业单位要安排专人来开展内部控制制度思想建设,这可以将责任落实到人,确保工作质量,后续立足于实际,采取合理性的措施来完善内部控制制度。首先,事业单位在实际的工作开展过程中要构建一个“人人懂内控”的环境,事业单位要安排人员定期组织知识讲座、思想教育等活动,定期在单位内部开展宣传,这可以使相应的工作人员认识到内部控制制度建立的重要性,以此来加强内部控制制度思想建设,增强人员意识,使其可以主动且积极地参与到内部控制制度的建设工作中。特别是在财务内部中,其作为整个事业单位内部控制中的一个重要部分,只有确保财会人员具备良好的道德素质和专业技能,才可以深化事业单位的内部控制制度,因此在财务部门的内部控制制度思想建设过程中要根据其实际情况来进行思想教育活动,根据其工作的特殊性来强化其思想建设,为财务内控制度的顺利执行奠定基础。

2. 细化单位业务审批流程。为了确保事业单位内部控制制度的作用得到发挥,相应的单位以及管理人员还要重视细化单位业务审批流程,这可以确保事业单位内部控制制度的

科学性。特别是在公务用车方面，用车人员原则上要提前1至2天通知办公室分管人员做好派车准备，并填写相关申请单，在收到派车通知后要及时检查车辆状况和油量情况，同时公务车还要实行定点加油，而财务部门则要加强车辆用油管理，进而节约用油开支，确保车辆可以在经济耗油的情况下有效的运营。与此同时，为了进一步减少公车私用、公车利用率低的情况，相关单位还要加强公务用车的规范化管理，通过建立科学化的车辆监控调度来实现统一性管理，对车辆的实施位置进行快速准确定位，同时加强车辆费用管理，对车辆所使用情况要进行报表分析，以此来保证相关管理部门可以随时查询部门月度车辆使用情况，其中包括了车辆轨迹线记录以及停车和开车时间，进而达到合理利用车辆的目的，也进一步提高事业单位内部业务审批流程的有效性，进一步优化内部控制制度、简化公务卡结算等工作，保证事业单位各项业务活动的顺利开展。

3. 明确划分岗位职责。在我国经济快速发展的背景下，事业单位的发展也步入到了一个新的阶段，同时其所面临的压力也在逐渐加大，要确保事业单位的稳定运行，就需要积极开展内部控制制度的建立和完善，只有通过完善的制度措施才可以确保事业单位的有序发展，进而提升其工作水平。在内部控制制度的完善过程中，由于大部分事业单位过于重视领导人决策，反而忽视了工作人员的自身价值，这使得事业单位内部较多工作人员的工作积极性都较低，在实际工作过程中无法发挥出自身作用。针对这一情况，就需要相应的事业单位对单位人员进行综合性考量，对于思想道德意识较强、工作水平高的人员要合理安排岗位，这可以增强相关人员的工作热情，有利于在事业单位内部营造一个良好的工作环节。与此同时，事业单位中人员综合素质水平参差不齐，对于一些思想觉悟不高的人员也要采取合理、有效的措施进行约束，同时还要明确划分岗位职责，进而达到各岗位、各人员之间相互监督、相互制衡的目的，这可以进一步提升内部控制工作的质量。在现阶段，事业单位的业务活动量逐渐增大，在各项业务活动的设置过程中需要按照业务开展流程、岗位设定原则等来进行岗位职责划分，同时还要明确每一项业务活动的审批、签发、核准、执行记录等环节的管理人员，将责任落实到个人。特别是财务内控中，更要明确预算管理岗位、会计岗位、稽核岗位和资产管理岗位的设置和职责分配，确保各项业务活动管理中财务内控可以有效执行，进而提升事业单位内部控制制度的应用效果，进一步促进事业单位各项工作有效性的提升。

4. 健全内部审计部门。在事业单位内部控制制度的完善过程中，必不可少的一个环节即内部审计部门的健全，只有加强审计监察，配备专业的审计人员，在事业单位内部开

展监督单位业务活动的工作，才可以进一步提高内部审计部门在单位内部的独立性，对事业单位各项业务活动的风险点进行严格控制，为事业单位的后续发展提供保障。在具体的执行过程中，相应的事业单位首先要从自身出发，对单位实际运行过程中存在的问题进行分析，同时还要对内部审计人员的基本情况有一个全面了解，这可以为后续审计工作的开展奠定良好的基础。在掌握单位自身发展情况后，可以采取针对性措施来优化内部审计，不仅要加强审计部门的职能发挥，同时还要结合实际来降低其他部门对审计部门的影响，以严格制度措施来确保审计部门的独立性得到保证。此外，内部审计过程中审计人员的作用也非常大，因此要提升审计人员的专业性，对内部审计人员的综合素质情况予以掌握，加强培训和实践，以此来增强审计人员的整体素质。特别是在事业单位的各项结算工作中，需要相关单位立足于实际，根据财务内部控制现状来加强事业单位财务内部控制的管理能力，对公务卡结算各环节进行审计，保证事业单位资金使用的安全性。最后，事业单位还可以邀请第三方审计机构来开展外部审计，可以根据自身实际情况来定期开展外部审计，提高内部控制制度的整体效果，内审报告和外审报告的结合来实现对内部控制制度运行情况的全方位把控。

5. 定期组织培训，提高内控人员自身专业技能。负责内部控制的工作人员自身专业技能直接影响着内部控制是否能实施的具体有效。所以事业单位要在分析自身实际情况的基础上，定期对内控人员进行专门的培训，以提高他们的专业素质素养。只有整合内部控制的理论知识和实践经验，才能将内部控制管理工作真正落到实处。此外，事业单位还应对负责内控工作的相关人员自身职业素养予以一定的重视，培养其责任意识，对其行为加以规范，充分发挥出内控的作用，提高内控的效率。

总之，事业单位内部的控制制度对于事业单位的可持续发展有着直接的影响，因此，事业单位的内部控制制度的建立与完善是必不可少的。为了有效地落实事业单位内部的控制制度，需要事业单位的领导层充分发挥自己的职能，逐步地落实内部控制制度的作用，强化事业单位内部对于事业单位内部控制制度的重视意识，使得事业单位内部控制制度能够在事业单位日常工作运行中充分发挥效能，保证事业单位内部各项工作顺利地进行。

### 参考文献

- [1] 刘福娜. 浅析事业单位内部控制制度的建立与完善[J]. 行政事业资产与财务, 2019(4): 59-60.
- [2] 冯阳春. 事业单位财务精细化管理分析[J]. 中国商论, 2018(4): 112-113.