

中小学校内部控制建设工作中的问题 and 对策探讨

吴俊

桂林市第一中学

[摘要] 财政部于2012年颁布并于2014年1月1日开始实施《行政事业单位内部控制规范(试行)》，结束了长期以来我国内部控制建设无章可循、无法可依的被动局面。2016年，行政事业单位内部控制建设全面推行，要求在主要负责人直接领导下，建立适合本单位实际情况的内部控制体系。在这个背景下，中小学校也开始了内部控制建设的探索。本文从内部控制建设的背景和内部控制的实质出发，阐述了期间中小学校内部控制建设的工作内容和意义，分析了中小学内部控制建设工作中存在的问题和困境，结合中小学校的实际情况，提出一些具体的建议，包括加深管理层对内部控制工作的认识，提高重视程度，完善内部控制体系，优化内部控制系统，构建系统与系统间的关联，融入激励和约束机制，加强内外部监督等等，以求真正有效提高中小学校的内部管理水平，保护资产的安全完整，防控廉政风险，以最终顺利实现单位的各项职能目标。

[关键词] 中小学；内部控制建设；背景；实质；问题和困境；意见和建议

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.09.368

一、内部控制建设的背景

为了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年颁布并于2014年1月1日开始实施《行政事业单位内部控制规范(试行)》，结束了长期以来我国内部控制建设无章可循、无法可依的被动局面。2016年，行政事业单位内部控制建设全面推行，要求在主要负责人直接领导下，建立适合本单位实际情况的内部控制体系。在这个背景下，中小学校也开始了内部控制建设的探索。

二、内部控制建设的实质

内部控制制度是现代管理中不可缺少的管理规范之一。从微观控制即单位内部看，内部控制制度就是单位为保证自身对社会的有用性、为实现单位的战略目标、最大限度地降低内外风险而设置的，在日常运转中应遵循的管理质量标准。它具有权威性、公开性、公正性，从单位最高层至最基层都无一例外地要遵守。从宏观控制角度讲，内部控制制度能保证社会公德、各项法律规范被遵守，保障单位披露信息的可靠性、真实性，维护单位的正常秩序，它是微观管理通向宏观管理的第一道闸门。这就是内部控制的实质。

基于此，内部控制建设工作包括诸多方面的内容。内部营造一个良好有序的内部控制环境，比如进行政策方针的宣传和员工培训、组织架构的设立、职责权限的划分、规章制度的制定完善、单位经济业务的梳理、内部控制信息化系统的推行使用；外部比如配套监督和评价体制的建设等等。通过内外部各种举措的配套运行，从事前防范、事中控制和事后监督三个环节进行全方位管控配合，以提升单位内部管理水平 and 风险防范能力，保护资产的安全完整，最终顺利实现单位的各项职能目标。

三、中小学校内部控制建设的工作内容和意义

从财政政策宣传，到确定组织结构、职责分工、划分审批权，梳理六大业务流程，制定单位专属的内部控制手册和管理流程手册，再到内部控制信息化系统的推行和实施，其间中小学校内部控制工作主要涵盖了以下的内容：

第一，学校开展了多次内部控制的宣传动员和培训，将所有员工纳入培训的范围，尤其是对关键岗位的人员进行了集训，使领导和广大员工在思想上对内部控制建设有了一定的认识，为后续的内控建设工作打下基础。

第二，学校以相关专业团队开发的内部控制信息化系统为

依托，进一步明确岗位职责及分工，将不同性质的业务下沉到相应岗位，进一步落实了岗位责任制。

第三，搜集整理相关财政规章制度，嵌入到系统里随时供使用人查阅，同时后台不断追加发布，使用系统的所有人员都可以根据需要随时查阅相关的制度规章，改变了原来对各种财务报销制度的盲知状态。

第四，将收支、预算、资产、政府采购、建设项目与合同六大经济业务流程嵌入到程序中，对每一笔业务进行分类、分部门审批，每一个的审批节点都进行了审批人员和权限的设定，同时在实际经济业务的执行中，不断更新调整流程设置，使之与实际的需要更匹配适应。

第五，编报年度行政事业单位内部控制报告，通过对标系统指标评分，对单位内部控制执行的效果进行反馈，使学校的内部控制机制有了进一步完善和优化的可能。

目前，中小学内部控制工作的前期准备基本已经完成，构建了适用于中小学业务特点的内部控制制度，基本建立了内部控制信息化流程的框架，收支业务进入全流程集中管控阶段，对学校内部管理的提升产生了一定的积极意义。

四、现阶段中小学校内部控制建设工作的问题和困境

内部控制建设工作从开始着手一步一步推进到信息化建设阶段，整个过程推进的非常困难。作为桂林市教育系统中小学内部控制信息化建设的第一批试点单位，学校从2019年开始构建内部控制信息化系统，到2021年10月起，实现了单位的每一笔经济业务都预先在内控系统中审批完成，然后再在一体化核算系统中支付。在内部控制建设过程中，遇到了一些问题，在这里主要从以下几个方面总结一下单位在内部控制建设工作中遇到的困境：

1. 管理层对内部控制工作认识不到位，重视程度普遍不高

由于过去对内部控制的认识比较片面，更主要的是观念、体制所限，普遍沿用的内部控制制度范围比较狭隘，基本以内部牵制制度和“一支笔审批”等形式出现。虽然单位成立了内部控制工作领导小组，但一些管理者将内部控制建设等同于财务会计管理，认为只要管理好财务会计就可以了，并且片面的认为建立内控制度就和建立规章制度一样。没有认识到内部控制制度是一种动态的监督机制，也没有意识到管理者和各职能部门在内部控制中的责任，没有切实起到领导小组的管控和协调的功能。

许多单位虽然建立了名称各异、以财务会计控制为主要内

容的内部控制制度，但内部控制手册和规范流程也仅仅是在迎接检查的时候，作为资料提供，看似完备，实则应用率不高，在各项经济业务的规范和指导上起到的作用也非常有限。甚至在实际应用的过程中，存在内部控制只针对基层员工，而管理决策层不受约束的现象。

2. 内部控制制度缺乏科学性、约束力和可操作性，内控信息化系统管控的效果有限

一些单位由于对单位内外部环境未做深入全面的调研，目标不明确，任务与岗位未做针对性的细分，或者未能随着实际情况的变化而及时进行调整，制定的相关的内部控制制度，缺乏完整性、科学性和可操作性，因此在实际应用的过程中没有执行力和约束力，致使内部控制制度只是徒有其表，未能切实有效地得到落实。权责不清又导致大事小事相互推诿扯皮，降低了工作的成效。目前，教育系统内部控制建设工作已经进入了信息化建设阶段，而内部控制信息化建设也已经发展到第三批，但实际上推进的情况不乐观，包括第一批试点单位在内的部分单位，内控信息化系统的使用处于停滞和半停滞状态，线上线下载流程不匹配，整个审批流程和管控制度被搁置一旁，形同虚设。

另外，内控系统本身涵盖了预算、收支、政府采购、资产、建设项目与合同六大业务的流程管控，据目前我了解到的情况，开展了内控信息化建设并使用了内控系统的中小学校中，大部分只对收支核算模块进行了处理，其他模块很少涉及。这使得通过内控系统对单位各项经济活动的全面指导和管控作用十分有限。

3. 内控系统孤立存在，使得管控作用大大降低

目前，内控信息化系统没有跟预算一体化系统直接对接，系统内的各项经费需要人工进行指标设定和实时调整，很考验财务人员的个人素养和业务能力。一方面增加了工作量，另一方面很容易出错。

内控信息化系统是相对独立的一个系统，但这个系统跟收支核算系统没有直接勾联，需要人工进行指标的上新和实时调整，可能会出现漏上指标或指标分配不当的错误。如果不及时核对内控信息化系统与核算系统的指标额度和使用情况，很难及时发现并纠正错误。有的为了省事，一些业务干脆不走内控系统流程就直接支付了，这就使得这些业务的流转在内控系统中就无迹可寻。

另外，由于没有建立系统间的对接勾对关系，使得内部控制系统收支业务的操作结果不能同步反馈，延时可能造成内部控制系统数据锁定了，但内部控制流程未走完，而年终由于必须完成财政支付进度的要求，在所有内部控制流程走完前已经在一体化核算系统中提前进行了支付，这就可能出现内部控制系统与核算系统数据金额不匹配的情况，需要人工核对、及时调整，这个工作既费时又费力，而且很容易出错。

4. 缺乏有效的激励机制，内部控制的效力减弱

内部控制建设工作涉及每一笔经济业务，有的习惯于老套路旧办法，以及迁就个人意愿，把个人情关系及利益置于规章制度之上，搞特殊化。有的因为怕繁琐而不能将内控制度和流程的规范执行做到善始善终。这些现象与单位内部控制制度

缺乏有效的激励和约束机制也有关系。

单位没有对规则的执行程度、执行效果进行认真严肃的督察，也没有对内部控制执行情况进行评价和奖惩的制度，由于执行与不执行一个样，执行好与执行坏一个样，缺乏精神、文化的凝聚力，未能形成诚信实干的价值取向和积极协作的团队精神，也导致了内部控制的效果大打折扣。

5. 内部控制制度体系缺乏内外部有效监督

财政部门、审计部门主要对单位资金使用是否合理合法进行监管，对单位内部控制制度是否合理，对内控系统运行效果是否有效，并没有进行有效的监管，致使单位内部控制制度体系失去约束机制，不利于内部控制工作的有序开展。

五、中小学校内部控制建设的意见和建议

首先，加强管理层对内部控制工作的重视。

提高管理层对内控实质的认知，对全体职工进行一定的培训，让大家更多的了解内控，认识到内部控制制度对一个单位的重要性。只有领导层真正重视，为内部控制提供一个良好的环境，才能逐步实现内部控制的系统化，规范化。

第二，进一步完善内部控制体系。

加强单位内部控制的建设，制定本单适用的内部控制制度，包括重大事项决策制度、预算管理、收支业务管理、政府采购业务管理、资产管理、建设项目管理及合同管理等一系列制度。

注重政策法规的配套及互补，避免制定的内部控制规范与相关法规内容的机械重复，或只是条条框框在形式上完备而缺乏实际的可操作性。应针对可能产生不良后果的相关要素概括出操作性强的要素框架规范，同时按其要求建立相应的系列指标，以利于对具体单位内部控制制度的可靠性、有效性进行评价。

构建科学有效的权利运行机制，真正落实重大事项决策制度。所有涉及大额资金使用、大宗设备采购、基本建设等重大经济事项，均由领导班子集体研究决定，防止“一言堂”，确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。

健全关键岗位责任制、进一步明确岗位职责及细化分工，确保不相容岗位的相互分离、制约和监督落到实处，避免扯皮和推诿现象的出现。

第三，进一步优化内部控制信息化系统。

优化内部控制信息化系统，以六大经济业务为出发点，进一步明确分工，明确责任人，落实每个部门每个环节的责任，以系统内流程制度为指导，为系统外的业务执行提供规范支撑。

在各项业务执行过程中切实贯彻相关内控制度，让制度和流程活起来，真正嵌入到经济业务的各个流转环节。涉及交叉业务的，需要单位内部各部门联动，将所有业务流程审批由系统外落实到系统内，实现整个审批流程留痕留印。

第四，建立内部控制系统与其他数据系统间的有效关联。

建立内部控制信息化系统与各个核算系统的有效关联，包括预算、决算、资产、政府采购等相关系统，把内部控制系统嵌入到预算一体化系统内，实现从指标下达，指标审批，指标使用，指标核算，指标管控一体化。降低由人员操作可能导致

展壮大集体经济,以乡村集体经济组织为载体,以集体资产资源和扶持资金为依托,大力推进资源变资产、资金变股金、农民变股东,创新集体经济发展体制机制,激发集体经济发展活力。发展田园综合体,流转土地是关键。要在土地所有权、承包权、经营权“三权分置”和农民利益保障方面进行大胆探索和实践,不断提高农民集体经济收益,从而推进乡村振兴的业态。

5 结语

田园综合体打造顺应了国家大力发展乡村振兴战略政策,是贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念的题中之义,是推动农业农村现代化的必由之路,更是加强农村基层基础建设的客观要求,田园综合体未来发展空间巨大,大有可为。准确把握田园综合体发展定位和功能作用,坚持质量兴农,突出农业绿色化、优质化、特色化、品牌化。以“望得见山,看得见水,记得住乡愁”为基本要求,保持田园风光,尊重自然格局,必将推进农业农村生态功能产业化。发展智慧农业、创意农业、休闲农业、体验农业,创建绿色宜居、度假宜

游、休闲宜生为一体的现代生态农业田园综合体,必将促进农业增效,农民增收,为乡村振兴注入新活力。

参考文献

[1]史云,杨相合,谢海英,张琪,李整清,葛文光.农业供给侧结构性改革及实现形式—田园综合体[J].江苏农业科学,2017,45(24):320-326.

[2]赵杨.乡村振兴战略下田园综合体发展研究[D].太原:山西中医药大学,2020.

作者简介:

邱波(1983-),男,江西新建人,硕士,副教授,研究方向:主要环境设计教学与科研。

通讯作者:钱丹妮(1982-),女,江西南昌人,硕士,助理实验师,研究方向:主要环境设计教学与科研。

基金项目:本论文为江西省社会科学规划课题2018年度项目“乡村振兴战略背景下设计创意助力美丽乡村建设实施路径研究—以田园综合体为例”成果,课题编号:18YS10。

(上接第765页)

的出错率,有效实现资金流转全过程智能化管控。

第五,适当融入激励和约束机制,建立本单位内部控制执行情况评价和奖惩制度。

引入绩效考评激励机制,建立包括内容及程序两方面在内的管理质量标准体系及评价制,把是否建立科学规范的内部控制制度及其是否有效实施作为年度工作考核内容之一并作公开披露。调整利益与权责的关系,让管理决策者的责权利真正统一起来。

单位要进行科学规范的管理基础工作建设,比如:具体业务的定性定量分析、岗位程序的配置、管理质量标准 and 内部契约的细分、信息资源的综合利用等等。使其管理智慧与技能职业化、收益透明合理合法化,真正融入激励和约束机制。

第六,强化内外部审计监督。

一方面,单位内部需要建立合理有效的内部控制制度,及时补充和更新。另一方面,建立合理有效的内部控制评估机制,由具备专业性和权威性的机构,定期或不定期对单位进行

审计,对内部控制制度的科学性、合理性,对内控系统运行过程的规范化、有效化进行评估,从而在评价的过程中发现问题,解决问题,以确保内部控制体系实现动态的纠偏和优化。

六、结论

中小学内部控制建设在推进过程中遇到了很多问题,有的至今也未能解决,规范的路还很长。要使内部控制实质重于形式,需要内外部环境的互动引导以及在关键环节的强制作用。只有提高单位全体员工尤其是领导层对内部控制建设工作的重视程度,完善内部控制体系,优化内部控制系统,建立有效的激励和约束机制,加强内外部的监督,做好各项配套建设工作,单位的管理才会越来越规范,经济活动的效率和效果才会有效增强,资产的安全性、信息的可靠性才会有所提升,从而真正达到内部控制的目的。

参考文献

[1]杨晓炜.中小学财务内部控制建设探析[J].行政事业资产与财务,2021(19):72-73.