

# 融合财务风险管控的基层行政事业单位内部控制体系优化研究

崔金伟

河南鑫利安全技术服务有限公司，河南 安阳 455000

**摘要：**基层行政事业单位作为政府日常性服务和管理的的基本单元，是公共服务中直接联系群众的最后一公里，单位内部控制的效果显得尤为重要，直接关系到社会的稳定和经济的发展。因为基层事业单位为公益性组织，并不以盈利为目的，在财务风险管控方面的意识往往并不强。本文通过融合财务风险管控，进而有效地实施内部控制管理，不仅能够对基层行政事业单位的日常运行状况进行即时监控，迅速识别出各类业务流程中隐含的财务风险，同时通过分析这些风险的具体性质，可以针对性地设计出有效的应对策略，完善单位的内部控制体系，从而增强单位的财务稳定性，促进整体管理效能的优化与提升。鉴于此，本研究首先对基层行政事业单位内部控制的基本框架进行了阐述，随后针对实际运行中常见的问题进行详尽探讨。最终，围绕财务风险管控这一核心目标，提出优化基层行政事业单位内控体系的有效建议，促进基层行政事业单位管理能力和服务水平的提高。

**关键词：**基层行政事业单位；财务风险防范；内部控制体系；预算管理

随着我国基层行政事业单位管理现代化进程的不断推进，内部控制作为提升管理水平、保障财务安全的关键机制，已被广泛重视。自《行政事业单位内部控制规范（试行）》发布以来，经过多年的实践与探索，行政事业单位的内部控制体系虽已初具规模，但在具体实施过程中仍存在内控措施流于形式、议事决策机制缺乏科学性、业务流程随意泛化、监督被动等问题。面临着经济发展和财政体制的改革的要求，基层行政事业单位必须积极开展内部控制活动，识别单位风险漏洞，将财务风险控制在合理范围内，更好的履行公众受托责任，为人民群众提供更好的公共服务<sup>[1]</sup>。

## 1 行政事业单位内部控制概述

近年来，随着政府职能转型和公共服务需求的日益增长，加强行政事业单位的内部控制成为提升服务质量和效率的关键措施之一。2018年，国务院办公厅印发了《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》，强调了内部控制对于防范管理风险、提高资金使用效益、促进廉洁高效的重要作用<sup>[2]</sup>。并对内容进行了规定，其定义与国际上广泛接受的COSO内部控制框架相一致，即涵盖了内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督等五个方面。考虑到行

政事业单位的特殊属性，其内部控制与企业相比有明显不同之处。主要体现在目标设定和评估标准上。由于行政事业单位依赖国家财政，其目标在于提供公共产品和服务，追求社会效益最大化，内部控制的核心是保障社会公益和服务质量提升。评估标准上，行政事业单位注重公共资源利用和公共利益实现，而非经济效益。这些差异要求行政事业单位在构建内部控制体系时采取与企业不同的策略和方法。

## 2 基层行政事业单位内部控制的目标

基层行政事业单位内部控制的目标在于确保法律法规及政策的有效执行，通过建立健全的内部控制机制，保障各项业务活动合法合规，杜绝违法违规行为；同时，提高资金使用效率与效果，规范财务管理和会计核算，保证资金使用的透明度和合理性，减少浪费，避免资金流失，确保资源的最优配置，提升公共服务的质量和效率；此外，还致力于保障资产安全完整，通过制定严格的资产管理流程和监督措施，防止国有资产的损失、损坏或非法占有，维护国家财产的安全和完整；最后，促进组织内部的沟通协调，加强部门间的信息交流与合作，解决工作中出现的问题，提高决策的科学性和民主性，营造积极向上的工作氛围，

增强团队凝聚力。因此，内部控制对于构建高效廉洁的服务型政府具有重要意义，不仅涉及财务管理，更关系到单位日常运行的各个方面。

### 3 基层行政事业单位内部控制体系存在的问题

行政事业单位的内部控制体系在近年来得到了一定程度的完善和发展，但在实际运行中仍存在诸多问题，影响了内部控制的有效性和管理效率。

#### 3.1 内部控制氛围不浓厚

在一些基层行政事业单位里，领导班子对于内部控制体系的理解还不够深入，未能充分意识到内部控制的重要性和价值，导致内控流于形式，忽视了内部控制在防范风险方面的核心作用。有些单位内控机构并不完善，并未由单位主要负责人担任内控领导小组组长，仅有财经领导或其他领导担任。有些单位并没有实质意义上的内控机构，内控机构和财务机构混为一谈，各部门间的职责范围模糊不清，这妨碍了内部控制措施的有效实施。这些都导致内控制度仅仅停留在制度层面上，单位内部并未真正起到实质作用。

#### 3.2 风险评估机制不健全

基层行政事业单位在风险评估方面普遍需要提升，主要问题在于缺少一套科学、系统化的风险评估机制和技术方法，导致难以对潜在风险进行全面而精确的识别与评估。因为任职年限的要求，基层单位的领导往往变动频繁，很多项目的实施过于注重短期内目标的实现，而对于长期风险的关注不够，这使得诸如财务风险等隐患无法得到有效预警和及时处理。再者，由于没有标准化的风险评估程序和清晰的评估标准，各单位所作出的风险评估结论常常存在准确性不高、覆盖范围不全的问题，进而影响了风险防控措施的规划与执行成效<sup>[3]</sup>。

#### 3.3 内部控制活动不规范

在控制活动的具体实施中，部分基层行政事业单位显示出了一定程度的不规范现象。预算执行方面，没有严格做到无预算不开支，无预算列支费用的情况较为普遍，预算执行随意缺乏刚性。资产管理存在漏

洞，没有定期进行资产清查，存在账实不符的情况。实物资产和账务资产同时由财政部门管理，不能做到互相牵制；资产台账信息更新不及时，人员调离未履行资产交接变更资产信息。采购业务不规范，未严格按照政府集中采购目录执行，采购业务并未实行归口管理。支出审批流程设计上的不足也是不可小觑的问题，有的单位采用先审批后审核的方式，致使财务管理系统中的漏洞难以及时发现和纠正<sup>[4]</sup>。

#### 3.4 信息沟通不顺畅

由于行政事业单位内部各部门之间存在信息沟通的壁垒，财务信息的时效性、准确性和完整性难以得到充分保证。一些机构缺少高效的信息交流系统和平台，导致财务数据无法及时准确地传递给相关单位和个人，从而影响决策的质量和速度。更为严重的是，某些机构还存在信息封闭甚至欺诈的行为，这不仅严重破坏了财务信息的真实性和完整性，也妨碍了管理决策的科学合理性。

#### 3.5 内部监督不到位

仍有部分基层行政事业单位在构建内部监督机制方面存在显著不足，没有设立独立的内部审计机构，有的内审机构就设在财政办公室，由财政人员兼任内部审计人员，缺乏独立性和专业性，这直接削弱了内部控制的实施效果。基层行政事业单位的内审机构受体制内上级或同级部门的指导和管理，使得监督的作用大打折扣，难以发挥有效监督。内部监督不到位导致内部控制中的问题难以及时发现和处理。此外，对于违法违规行为的处罚力度不够或方法不当，亦是这些单位面临的一项重大挑战。这种状况不仅无法有效遏制违规行为，反而可能滋生不良风气的扩散<sup>[5]</sup>。

#### 3.6 人员素质不达标

建立行政事业单位的内部控制体系，需要依赖一支掌握财务管理和内部控制专业知识的高素质团队。然而，现状表明，一些单位的人力资源整体水平有待提升，相关人员的知识与技能储备尚显不足。例如，部分财务人员在财务报告的编制、审计及分析等核心环节上的专业能力欠缺，难以准确识别潜在的财务风险；还有一些内部审计人员在内部控制评价和风险管

理等方面的认识有限，未能充分履行其监督职责。此类问题严重削弱了内部控制体系的实际效果。

## 4 融合财务风险管控的行政事业单位内部控制体系构建

### 4.1 单位层面的建议

#### (1) 浓厚内控环境意识

内部控制的有效实施能够帮助单位预防和减少各种风险，提高运转效率，确保三资的安全和完整。基层行政事业单位的领导班子应当深刻认识到，内部控制不仅是法律法规的要求，更是单位健康发展的内在需求，尤其是单位一把手要高度重视内控建设，对单位的财务风险有一定的了解。让单位树立起全面系统开展内控建设的主体责任意识。其次要通过多种途径加强内部控制文化的建设。例如，可以定期组织“内部控制知识普及月”活动，邀请行业内的专家或有经验的同行分享内部控制的最佳实践案例，帮助职工理解内部控制的基本原则和方法。特别是对于新入职的职工，应当在岗前培训中加入内部控制的相关内容，确保每位职工都能从一开始就有正确的内部控制观念。此外，单位可以设置内部控制优秀个人或团队的表彰制度，以此激励职工积极参与内部控制活动，形成良好的内部控制文化氛围。通过这些措施，在单位内部形成领导高度重视、职工全员参与、氛围浓厚的内控环境。

#### (2) 优化内控组织结构

基层行政事业单位应根据自身的业务特点和管理需求，调整和完善内部组织结构，确保各个部门之间的职责清晰、协作有序。首先是完善岗位分工，明确岗位职责，不相容的岗位要分离，规避权责不清的问题，形成相互约束的机制。同时，重点关注一些关键岗位设置，如单位收支管理、采购管理、资产管理、工程项目管理、合同管理以及监督检查等，具体包括财务主管、会计、出纳、人事、资产管理、采购、合同管理员、项目管理、纪检监察等等。对于这些关键岗位，要明确其职责权限、人员分配，不定期的进行轮岗，以此。例如，在财务管理部门内部，可以设立不同的职能小组，如预算管理组、成本控制组、审计监督组等，每个小组负责特定的财务管理工作，既

保证工作的专业性，又能提高工作效率。同时，应建立跨部门的协调机制，如成立内部控制委员会，由不同部门的代表组成，定期开会讨论内部控制工作进展，解决跨部门合作中出现的问题，确保内部控制措施得到有效落实。此外，单位还应定期评估组织结构的有效性，及时调整不适应业务发展的部分，确保组织结构始终与单位的战略目标保持一致。

#### (3) 健全风险评估机制

基层行政事业单位应建立一套符合自身实际情况的风险评估机制，包括但不限于定期的风险识别、风险评估、风险应对三个环节。单位可以采用问卷调查、访谈、头脑风暴等方式收集风险信息，利用风险矩阵等工具对风险进行量化分析，确定风险等级，并据此制定相应的风险应对策略。单位服务目标的实现，是风险评估机制工作的基本前提条件，所以要将单位的年度目标进行细化，层层量化，分解到具体的工作部门和工作人员身上。加强阶段性的目标任务完成调度，一旦出现偏离，即表明该项工作风险较大，需特别予以关注。单位可以尝试设立风险预警系统，梳理单位内控制度及财务风险清单，当财务指标偏离正常范围时自动触发警报，提醒单位领导班子及时采取措施，防止财务风险进一步扩大。

### 4.2 业务层面的建议

#### (1) 规范内控业务流程

在业务操作过程中，单位应严格按照国家法律法规和单位内部的规章制度执行，确保每一项业务活动都有据可依。对于涉及大额资金流动的业务，如政府采购、工程招标等，必须严格执行公开透明的招投标程序，防止暗箱操作和利益输送，降低财务舞弊的风险。同时，单位应加强对合同签订前后的审查，确保合同条款合法合规，避免因合同问题导致的财务纠纷，建立完善的合同管理制度，对合同的签订、履行、变更、终止等各个环节进行全程监控，确保合同管理的规范化和标准化。强化预算管理，合理编制预算，先有预算才有支出，无预算不开支，动态监控预算执行。利用预算管理一体化系统和账务系统的连通，提高单位会计核算水平，及时迅速的反映单位资金变动，防范资金资产安全。

## （2）加快内控信息化建设

按照新修订《会计法》的要求，加强会计信息化建设。单位内部控制体系在业务层面上也应加强信息化建设，将内部控制和信息化建设有效融合。探索将单位的经济活动，如预算、采购、收支、合同等关键业务活动作为内控风险点，嵌入信息系统，充分利用现代信息技术手段，来开展内部控制，实现信息互享，提高信息流通的效率和质量。单位应建立严格的信息审核机制，确保所有上报的信息都经过严格的校对和审核，避免错误和遗漏。同时，应建立信息反馈机制，对于收到的信息，相关部门应及时回应和处理，确保信息闭环。此外，单位还应加强对信息安全的管理，采取防火墙、数据加密等技术措施，防止敏感信息泄露，保护单位的合法权益。定期对信息系统进行安全检查，及时发现和修复安全漏洞，确保信息系统的稳定运行。

## （3）提高人员业务能力

提高职工的专业能力和职业素养是加强内部控制的重要基础。单位应加大对财务及相关岗位人员的培训力度，定期组织专业技能培训 and 职业道德教育，提

升职工的业务水平和法律意识。例如，可以邀请预算、绩效评价、内控领域的专家、高级会计师等专业人士为职工授课，讲解最新的行政事业单位会计准则、内部控制理论和实践经验。此外，单位还可以鼓励和支持职工参加各类职业资格考试，如 CPA、ACCA 等，提高人员队伍的整体专业水平。对于表现优秀的职工，单位可以给予物质奖励或晋升机会，激发职工的学习热情和工作积极性。同时，单位还应建立职工职业发展规划，帮助职工明确职业发展方向，提供必要的培训和支持，促进职工的个人成长和职业发展。

## 5 结语

综上所述，基层行政事业单位的内部控制方面还存在诸多难题。基层行政事业单位要积极融合财务风险的防范，从单位层面和业务层面来优化单位内控制体系，通过浓厚单位内控氛围，优化组织机构，规范业务流程，推进内控信息化建设等措施，以增强单位风险防控能力，增强对基层行政事业单位财政资金的监管，提高单位内部管理水平，保障机构运作的稳定性和高效性。

## 参考文献：

- [1]姚素媛. 行政事业单位财务管理内部控制建设与风险防范策略探究[J]. 中国乡镇企业会计, 2020 (11) : 176-177.
- [2]严璐. 行政事业单位内部控制管理与财务风险防范[J]. 纳税, 2020, 14 (25) : 141-142.
- [3]李璧莹. 事业单位内部控制管理与财务风险防范途径[J]. 今日财富, 2024, (03) : 158-160.
- [4]翟汉昭. 基于财务风险防范的行政事业单位内部控制管理[J]. 行政事业资产与财务, 2022, (23) : 48-50.
- [5]贾艳丽. 事业单位内部控制管理与财务风险的防范措施分析[J]. 环渤海经济瞭望, 2022, (12) : 101-103.