DIB

Enterprise Risk, Control and Internal Audit Solution

行政事业单位内部控制建设实务

迪博企业风险管理技术有限公司

2016年11月9日

© Copyright DIB 2016

主讲人介绍

胡为民（18610589258）

- 迪博风险管理技术有限公司创始人、
- 企业内部控制标准委员会咨询专家、
- 财政部管理会计咨询专家、
- 中共中央直属机关内部控制咨询专家、
- 中国会计学会理事、 中国会计学会内部控制专业委员会委员
- 中山大学、中央财经大学、首都经贸大学兼职导师
- 主持或参与国家自然科学基金等内部控制相关课题9项
- 在《会计研究》等核心期刊及《中国财经报》发表论文多篇
- 出版《厉行节约 反对浪费的实施路径—基于政府治理的行政事业单位内部控制》等内部控制与风险管理系列专著十余部

© Copyright DIB 2016

目录

[1 Part 行政事业单位为什么需要内部控制？

[2 Part 什么是行政事业单位内部控制？

[3 Part 如何加强行政事业单位内部控制建设？

© Copyright DIB 2016

一、为什么需要内部控制？

——依法履职需要

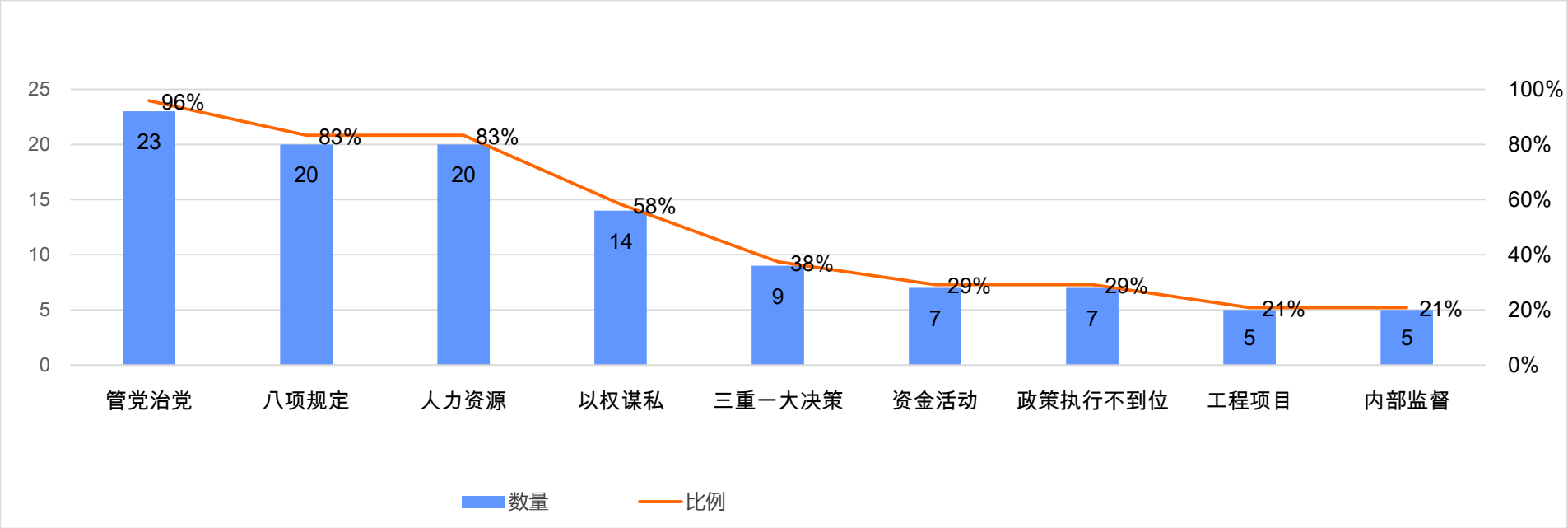
——财政监管需要

——单位治理需要

WHY

中央部分部委专项巡视反馈情况分析

截止到2015年，中央巡视组对中央各部委共展开了八轮巡视，被巡视的中央部委共24家，目前中央巡视组已向全部被巡视的中央部委反馈了巡视情况。根据反馈的巡视情况报告，我们整理发现，被巡视的24家中央部委所存在的问题，主要集中在以下9大领域：



数据来源：DIB迪博内部控制与风险管理数据库 www.ic-erm.com

© Copyright DIB 2016

中央各部委专项巡视反馈情况分析

- **在党风廉政建设责任落实方面，管党治党不严，党风廉政建设主体责任和监督责任落实不到位**

1、党组织和纪检部门责任缺失，未起到应有的领导和监督作用；

2、重业务轻党建，纪检监察力量薄弱，对违规违纪行为处理偏软，偏轻；

3、党的建设滞后，党组织作用弱化、地位虚化、功能空化；

4、基层单位纪检机构设置和人员配备不足，监督执纪问责不力。

- **在落实中央八项规定精神及作风建设方面，存在“四风”整改不力，顶风违反中央八项规定精神的问题**

1、“小金库”问题屡禁不止；

2、“三公”经费支出偏大，公务接待规格高，讲排场，铺张浪费，会议活动大操大办，变相公款旅游时有发生，公车管理混乱；

3、“四风”问题仍然比较突出，楼堂馆所建设标准过高，办公用房面积过大，豪华装修。公款打高尔夫球、额外发放福利补贴、公款购买购物卡等问题仍然存在。

© Copyright DIB 2016

中央各部委专项巡视反馈情况分析

➢ **在人力资源管理方面，选人用人工作不规范、干部日常管理不严格**

1、工作程序缺失或者不规范；

2、招聘录用员工不规范；

3、存在“任人唯亲”、“带病提拔”和跑官要官、买官卖官等违规提拔、任用干部问题；

4、干部调整缺乏系统思考和科学计划；

5、对干部管理不够严格，一些关键岗位长期不交流；

6、执行退休政策不严格；

7、存在违规破格提拔、超职数配备干部、个人事项报告瞒报、干部人事档案造假等现象。

© Copyright DIB 2016

中央各部委专项巡视反馈情况分析

- **在职权行使方面，利用职权或资源收受贿赂，进行权力寻租、利益输送。**

1、利用资源从事营利性活动、存在暗箱操作、利益交换；

2、利用监管职权插手工程建设、侵占专项经费、谋取私利。

- **在决策方面，“三重一大”制度执行不到位**

1、三重一大”事项决策不规范不透明，一些重要事项决策应上会未上会，有的决策事项会上临时动议，会前缺乏酝酿沟通，会上讨论不充分；

2、执行党的民主集中制存在民主不充分、集中不完善，“三重一大”制度落实不到位问题。

© Copyright DIB 2016

中央各部委专项巡视反馈情况分析

- **在贯彻中央政策方面，执行力度不够**

1、所管辖的事业内不正之风突出、对业务的投入不够；

2、贯彻改革方针政策不到位。

- **在资金活动方面，投资决策不规范，管理不到位**

1、重大投资决策调研论证不充分；

2、执行财经制度不严，资金管理使用不规范；

3、违规使用专项资金、资金监管制度建设滞后。

© Copyright DIB 2016

中央各部委专项巡视反馈情况分析

- **在工程项目方面，违规决策，违规操作**

1、领导人员违规插手，利用工程项目寻租；

2、一些工程项目没有经过领导班子集体研究即组织实施；

3、招投标不规范，暗箱操作、内定投标单位；

4、项目分包、劳务外包、物资采购、资金收付等重点领域的监督制约机制不健全；

5、工程项目监管缺失。

- **在内部监督方面，权力监督约束不严**

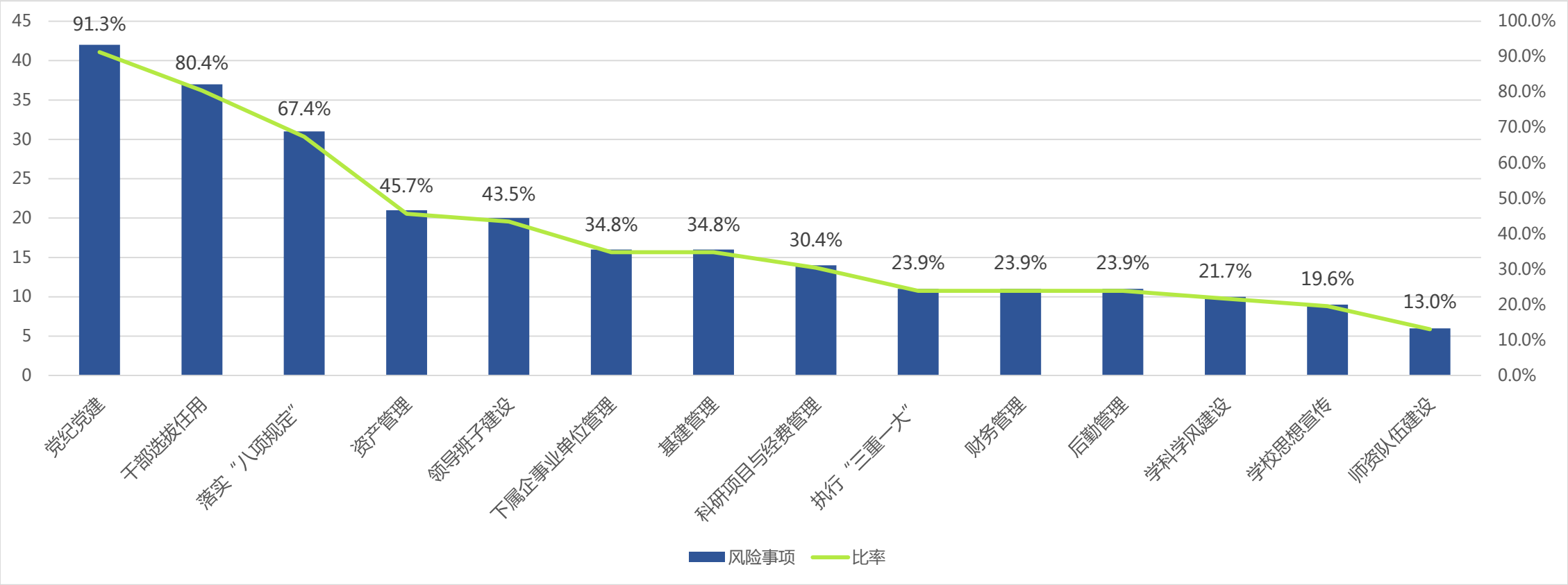
1、对所属企事业单位或地方部门监管不严；

2、重要权力部门、关键环节和敏感岗位监督制约不够有力，缺少必要的规范和监督。

© Copyright DIB 2016

教育部专项巡视反馈情况分析

此次整理的2013年-2016年中华人民共和国教育部巡视组反馈巡视工作意见，共涉及到46家高校及相关教育行政工作单位所存在的问题，主要集中在以下十四个领域：



数据来源：DIB迪博内部控制与风险管理数据库 www.ic-erm.com

© Copyright DIB 2016

教育部专项巡视反馈情况分析

党纪党建

1、党风廉政建设和反腐败工作主体责任不明确、领导机制和工作机制不健全；
2、党的领导弱化，党支部履职不力，对党员开展思想政治教育、提出严格要求、批评教育不够；
3、组织生活不健全，流于形式，基层组织建设薄弱；
4、党委纪委监督不严；纪检监察工作机制不健全，问责追究不力；
5、执行政治纪律，组织观念、纪律观念不强，存在选择性执行问题；
6、信访件处置方式、案件管理流程不规范。

干部选拔任用

1、干部选拔任用机制不健全，整体素质和公信度不够，岗位匹配度低，轮岗空间有限；
2、针对在编人员招聘、重要管理岗位干部选任不公开透明，监督管理不到位，培养储备不到位；
3、公派留学人员选拔录取工作监督制度不完善；
4、还存在“因人设岗”、干部队伍“双肩挑”比例过大和超编制超职数配备干部等情况。

© Copyright DIB 2016

教育部专项巡视反馈情况分析

落实“八项规定”

1、学校存在会议精简不够，深入调查研究、认真听取群众意见仍然不够，有些职能部门工作环节衔接不紧，缺乏协同管理机制，对挤占学校公共资源的现象整治不严，有的职能部门服务意识不强，仍然存在“脸难看、事难办”的现象；

2、一些干部缺乏改革意愿和工作热情，作风不够深入，办事效率较低，执行力不强，不愿担当，存在推诿、慵懒现象，处理复杂问题时凝聚力和战斗力还不够，对遗留、棘手问题有畏难情绪；

3、“四风”问题：学校领导和多数二级单位负责人办公用房超标严重，公款接待和公车费用较高，个别二级单位公款吃喝问题，工资津贴发放不规范、工资总额突破计划，一些干部存在利用行政权力与教师争公共和学术资源问题，学校领导密切联系师生制度执行方面仍有差距。

领导班子建设

1、领导班子不团结、不和谐，且过于老龄化，缺乏凝聚力和向心力、相互之间缺乏信任和沟通；

2、执行民主集中制和民主决策体制机制不到位;

3、部分领导规矩意识不强，出现违规处置校园土地和兼职取酬现象。

© Copyright DIB 2016

教育部专项巡视反馈情况分析

资产管理

1、学校对校办企业监管不到位，风险管理机制不健全，部分企业长期投资经营和收益状况不明确，产权关系不清，存在利益输送，截留和侵占国有资产，以权谋私的问题隐患；

2、存在对外投资、房屋出租出借和报废报损仪器设备未报批报备、处置国有资产收入未及时足额上缴、资产经营公司对外投资、股权变动有关事项未按规定报批报备等问题；

3、校属经营性资产存在公房、门面房出租不规范，收入未纳入学校统一核算，国有资产流失风险。

下属企事业单位管理

1、校办企业清理改制工作严重滞后、进展不大，对校办企业监管不到位。部分校办企业存在利益输送、以权谋私的问题隐患，有些企业长期没有投资回报。一些企业投资、权属关系复杂，虽无实际运营，但长期得不到清理；

2、校医院存在问题和管理漏洞；

3、独立学院办学条件不达标，监管不力；

4、附属中小学招生不规范、违规收取择校费，财务监督管理不严。

© Copyright DIB 2016

教育部专项巡视反馈情况分析

基建管理

1、基本建设缺乏统筹规划，工程管理粗放，超预算现象严重；

2、在基建工程方面存在工期拖延。对策划基建项目的前瞻性、预见性不够，对改扩建项目的难度估计不足，统筹兼顾不周密，工程各个环节衔接不紧，基建后勤管理队伍专业素质偏低；

3、部分基建工程存在土地性质未变更、未批先建和工程质量和项目未结算问题。

科研项目与经费管理

1、科研经费管理使用混乱，部分规定（如设立特支费）与国家政策不一致，存在虚列支出套取、截留科研资金，贪污腐败的隐患。一些科研项目存在虚假发票报销，外拨支出存在利益输送漏洞；

2、科研经费管理使用不规范，劳务费超支现现象普遍；

3、项目预算执行不严，项目经费执行缓慢。

© Copyright DIB 2016

高校经费管控失效案例

- 2013年1月，中科院候选院士、地质与地球物理研究所研究员段振豪因“贪污科研经费”百余万被判刑13年。
- 2014年1月7日，浙江省杭州市中级人民法院对浙江大学教授陈英旭进行宣判，认定其贪污945万余元，以犯贪污罪判处其有期徒刑10年，并处没收财产20万元。
- 2014年6月，吉林省检察机关以涉嫌贪污犯罪对中国农业大学农业生物技术国家重点实验室主任李宁立案侦查并采取强制措施。经初步查明，李宁利用职务便利，以虚假发票和事项套取科研经费转入本人控制公司方式，先后涉嫌贪污公款2000余万元。
- 2015年，原山东大学实验动物中心主任兼山东大学新药评价中心副主任刘兆平，采取虚开发票的方式,多次套取山东大学公款共计9211970元,被山东省济南市中级人民法院判处有期徒刑13年,并处没收财产30万元。
- 北京航空航天大学数学与系统科学学院(下简称数学学院)党政办公室原主任孟江涛，被控贪污27万、挪用237万科研项目经费，终审被判处有期徒刑十年。
- 北京一所著名高校财务部委派化学学院的会计赵静，法院审理查明，在长达9年时间里，赵静贪污了97万余元，其中绝大部分是科研经费，涉案106笔之多。赵静最终被判处有期徒刑4年。

© Copyright DIB 2016

高校经费乱象原因

■ **预算较难把控。**科研项目预算不同于工程项目预算，没有一套成熟的计算方法和规范，科研项目的不确定性、不可比性以及没有成熟的数据蓝本可参照，给编制准确预算带来较大困难。

■ **法制观念淡薄。**一些高校的领导和课题负责人对财经法律法规知识学习较少，观念淡薄，在管理和使用课题经费方面随心所欲，容易滋生这样那样的腐败现象和违规违纪行为。

■ **风险意识不强。**高校各级领导尤其是法人对学校资金的监管责任认识不足，对课题经费管理工作重视不够，风险意识差，轻视了学校对经费使用的日常监督管理职责。

■**财务管理把关不严。**不少高校财务管理工作不规范，财务人员把关不严，从而导致用假票据报销、假冒签名，甚至财务人员利用职务之便“顺手牵羊”等现象发生。

■ **监管体系欠缺。**我国现行的科研经费监管体系不健全，加之执行不到位，对课题经费的管理和使用规范作用不强。同时，受时间、人力、物力、财力等各种因素的限制，并非是没发生一笔经济业务都能够对其进行跟踪问效。

© Copyright DIB 2016

为什么需要内部控制？

当前的时代大环境、政策大趋势
——依法履职需要

- 开展风险防控与内部控制
- 推进依法治国与内部控制
- 加强廉政建设与内部控制
- 落实财经法规与内部控制

© Copyright DIB 2016

“风险评估与防控”已成为中央和最高领导层的共识

➢ 党的十八届四中全会首次将“风险评估”写进党的决议：

建立依法决策机制。把公众参与、专家论证、**风险评估**、合法性审查、集体讨论决定确定为**重大行政决策法定程序**，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。……**建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制**，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，**严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。**

——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》节选

➢ 习近平在十八届五中全会二次全体会议上对“防风险”做出重要指示：

今后5年，可能是我国发展面临的各方面风险不断积累甚至集中显露的时期。……我们必须**把防风险摆在突出位置**，“图之于未萌，虑之于未有”，力争**不出现重大风险**或在**出现重大风险时扛得住、过得去**。……对可能发生的各种风险，各级党委和政府要**增强责任感和自觉性**，把自己职责范围内的风险防控好。……要**加强对各种风险源的调查研判**，提高动态监测、实时预警能力，推进**风险防控工作科学化、精细化**，对各种可能的风险及其原因都要心中有数、对症下药、综合施策。

——习近平在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话节选

© Copyright DIB 2016

强化内部流程控制已成为政府法治建设的重要内容

➢ 党的十八届三中全会将“治理现代化”提升为深化改革的总目标：

“**全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。……到二0二0年**，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，**形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。**”

——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》节选

➢ 十八届四中全会首次将“内部流程控制”写进党的决议

“**加强对政府内部权力的制约，是强化对行政权力制约的重点**。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行**分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。**”

——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》节选

© Copyright DIB 2016

中共中央、国务院对单位经费管理提出要求“无预算不支出、有预算不超支”

2013年11月25日，新华网授权发布中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》，要求单位针对**经费管理、国内差旅、因公出国、公务接待、公务用车、会议活动**等建立配套制度体系，指出：

- 党政机关应当遵循先有预算、后有支出原则，严格执行预算，严禁超预算或者无预算安排支出。
- 根据**国内差旅、因公临时出国（境）、公务接待、会议、培训**等工作特点，要综合考虑经济发展水平、有关货物和服务的市场价格水平，制定分地区的**公务活动经费开支范围和开支标准**，建立开支标准调整机制。
- 要建立健全**公务接待集中管理制度、接待单位审批控制制度、公务接待清单制度、接待费支出总额控制制度**，积极推进国内公务接待社会化改革。
- 要坚持社会化、市场化方向**改革公务用车制度**，改革公务用车实物配给方式，取消一般公务用车。
- 要**从严控制党政机关办公用房建设**，凡是违反规定的拟建办公用房项目，必须坚决终止;凡是未按照规定程序履行审批手续、擅自开工建设的办公用房项目，必须停建并予以没收;凡是超规模、超标准、超投资概算建设的办公用房项目，应当根据具体情况限期腾退超标准面积或者全部没收、拍卖。

© Copyright DIB 2016

加强法规制度建设、扎紧制度笼子成为建立不能腐的长效机制

- 坚持从严治党、依规治党、党内法规制度的修订完善和印发实施

  2015年，中共中央分别修订印发《中国共产党廉洁自律准则》、《中国共产党纪律处分条例》两部重要党内法规，并发出通知要求各地区各部门认真遵照执行。

- 落实中央八项规定、坚决反对四风问题、厉行节约反对浪费配套制度建设

- 习近平总书记在十八届中纪委二次、五次全会上针对权力制约指出：

  “要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制，不能腐的防范机制，不易腐的保障机制。”

  “向制度建设要长效，加强制度创新，推行权力清单制度，公开审批流程，强化内部流程控制，防止权力滥用”

© Copyright DIB 2016

不能随意变通、恶意规避、无视制度

好的法规制度如果不落实，只是**写在纸上、贴在墙上、编在手册里**，就会成为 **“稻草人”、“纸老虎”**，不仅不能产生应有作用，反而会**损害法规制度的公信 力**。我们**要下大气力建制度、立规矩，更要下大气力抓落实、抓执行**，坚决纠正 随意变通、恶意规避、无视制度等现象。 **—— 习近平总书记《在十八届中央政治局第二十四次集体学习时的讲话》**（2015 年6 月26 日）

© Copyright DIB 2016

党政主要领导干部经济责任审计的主要内容要求“加强单位内部管理水平”

2014年7月27日，中央纪委机关、中央组织部、中央编办、监察部、人力资源社会保障部、审计署、国资委印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》第十五条明确了**党政工作部门、事业单位等单位主要领导干部经济责任审计的主要内容：**

- （一）贯彻执行党和国家有关经济方针政策和决策部署，履行本部门（系统）、单位有关职责，推动本部门（系统）、单位事业科学发展情况；
- **（二）遵守有关法律法规和财经纪律情况；**
- （三）有关目标责任制完成情况；
- **（四）重大经济决策情况；**
- **（五）本部门（系统）、单位预算执行和其他财政收支、财务收支的真实、合法和效益情况；**
- **（六）国有资产的采购、管理、使用和处置情况；**
- **（七）重要项目的投资、建设和管理情况；**
- **（八）有关财务管理、业务管理、内部审计等内部管理制度的制定和执行情况，以及厉行节约反对浪费情况；**
- **（九）机构设置、编制使用以及有关规定的执行情况；**
- **（十）对下属单位有关经济活动的管理和监督情况；**
- （十一）履行有关党风廉政建设第一责任人职责情况，以及本人遵守有关廉洁从政规定情况；
- （十二）对以往审计中发现问题的整改情况；
- （十三）其他需要审计的内容。

© Copyright DIB 2016

领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖要求检查“内部控制制度的执行情况及效果”

2015年12月8日，中办、国办印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》（中办[2015]58号）及配套文件《关于实行审计全覆盖的实施意见》中指出：

■ 二、对公共资金实行审计全覆盖

主要检查公共资金筹集、管理、分配、使用过程中遵守国家法律法规情况，贯彻执行国家重大政策措施和宏观调控部署情况，**公共资金管理使用的真实性、合法性、效益性以及公共资金沉淀等情况**，公共资金投入与项目进展、事业发展等情况，公共资金管理、使用部门和单位的财政财务收支、预算执行和决算情况，以及职责履行情况，以促进公共资金安全高效使用。

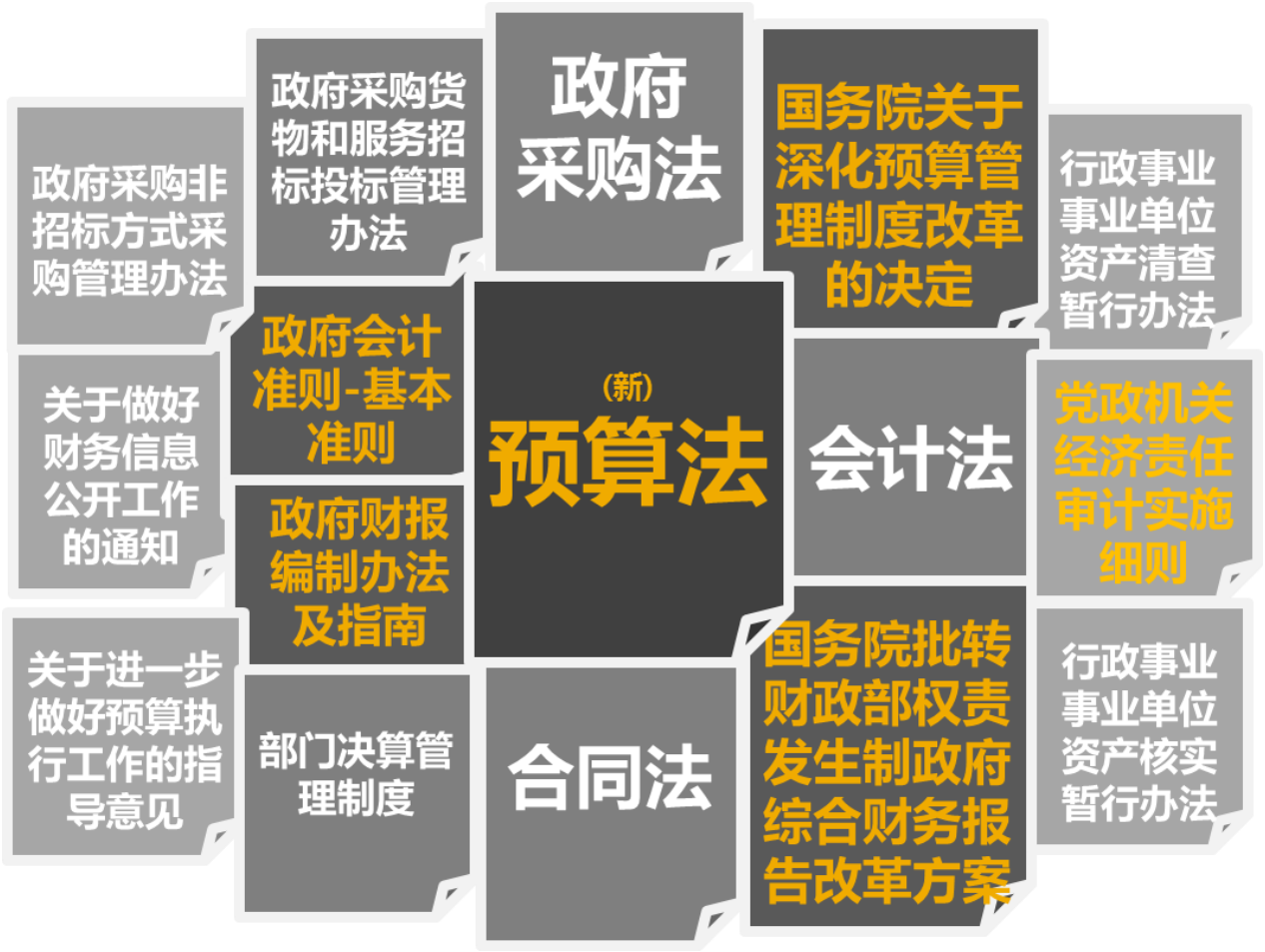
■ 五、对领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖

主要检查领导干部贯彻执行党和国家经济方针政策、决策部署情况，遵守有关法律法规和财经纪律情况，本地区本部门本单位发展规划和政策措施制定、执行情况及效果，**重大决策和内部控制制度的执行情况及效果**，本人遵守党风廉政建设有关规定情况等，以促进领导干部守法、守纪、守规、尽责。

© Copyright DIB 2016

资金资产的安全有效运行是各项财经法规的具体要求

十八大以来修订出台的各项财经法规：



- 新预算法对预算公开、预算标准、预算绩效以及细化预算提出新的要求，内控的实施能较好的实现上述要求。
- 内控体系中的预算管理模式，是实现政府会计的基础。
- 经济责任审计的内容是内部控制的主要方面。通过内部控制的建立和完善，可以确保行政事业单位有效应对经济责任审计的要求。

© Copyright DIB 2016

加强内部控制建设是外部大环境的要求——大势所趋

- 内部控制能够对单位管理中面临的各类经济活动风险进行评估与有效防控；
- 内部控制是依法治国的具体化，旨在加强内部权力制约、强化内部流程控制；
- 内部控制是加强廉政风险防控、建立党风廉政建设和反腐败工作的长效机制；
- 内部控制是落实国家财经法规，实现公共资金和国有资产安全有效运行的保障。

加强内控建设是大势所趋，将助力单位治理水平提升

© Copyright DIB 2016

为什么需要内部控制？

政府推进内部控制建设的政策
——财政监管需要

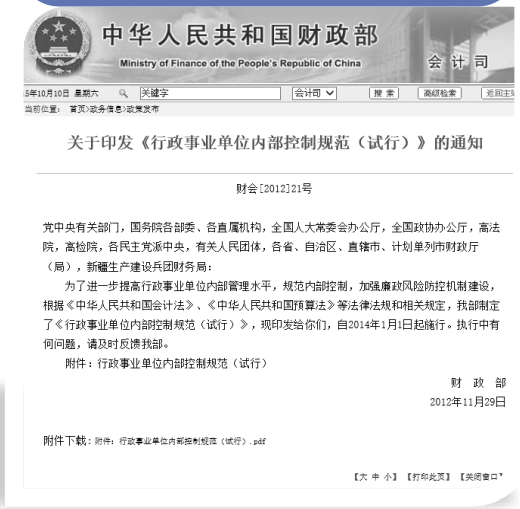
- **国家层面**：2012年《行政事业单位内部控制规范（试行）、2015年《关于全面推进行政事业单位内部控制的指导意见》的印发实施

© Copyright DIB 2016

财政部《行政事业单位内部控制规范（试行）》系列要求

2012年11月29日发文

《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会[2012]21号）自2014年1月1日起实施


中华人民共和国财政部
Ministry of Finance of the People's Republic of China
会 计 司

关于印发《行政事业单位内部控制规范（试行）》的通知

财会[2012]21号

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院，各民主党派中央，有关人民团体，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局：

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，根据《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国预算法》等法律法规和相关规定，我部制定了《行政事业单位内部控制规范（试行）》，现印发给你们，自2014年1月1日起施行。执行中有何问题，请及时反馈我部。

附件：行政事业单位内部控制规范（试行）

财 政 部

2012年11月29日

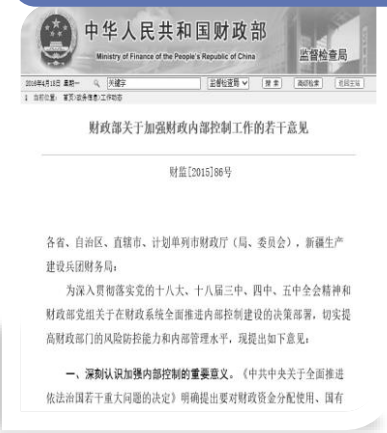
附件下载：附件：行政事业单位内部控制规范（试行）.pdf

【大 中 小】【打印此页】【关闭窗口】

财政部要求全面推进

2015年12月24日发文

《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会[2015]25号）


中华人民共和国财政部
Ministry of Finance of the People's Republic of China
监督检查局

财政部关于加强财政内部控制工作的若干意见

财监[2015]86号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局、委员会），新疆生产建设兵团财务局：

为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神和财政部党组关于在财政系统全面推进内部控制建设的决策部署，切实提高财政部门的风险防控能力和内部管理水平，现提出如下意见：

一、深刻认识加强内部控制的重要意义。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出要对财政资金分配使用、国有

- 要求**行政事业单位必须于2016年底前完成**内部控制的建立和实施工作，**到2020年基本建成与国家治理体系和治理能力现代化相适应的，权责一致、制衡有效、运行顺畅、执行有力、管理科学**的内部控制体系

财政部进一步推进

《财政部关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》财会[2016]11号

中华人民共和国财政部
Ministry of Finance of the People's Republic of China
会 计 司

关于全面推进行政事业单位
内部控制建设的指导意见

财会[2015]24号

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，高法院，高检院，各民主党派中央，有关人民团体，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财务局：

内部控制是保障组织权力规范有序、科学高效运行的有效手段，也是组织目标实现的长效保障机制。自《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号，以下简称《单位内控规范》）发布实施以来，各行政事业单位积极推进内部控制建设，取得了初步成效，但也存在部分单位重视不够、制度建设不健全、发展水平不平衡等问题。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出："对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用"，为行政事业单位加强内部控制建设指明了方向。为认真贯彻落实党的十八届四中全会精神，现对全面推进行政事业单位内部控制建设提出以下指导意见。

- 切实落实好《指导意见》，财政部决定以**量化评价**为导向，开展单位内部控制基础性评价工作。

© Copyright DIB 2016

教育部关于做好《行政事业单位内部控制规范（试行）》实施工作的通知

教财函[2013]142号

- 实施内部控制规范，是加强教育经费监管的重要举措，是完善教育行政事业单位内部治理结构、建立现代学校制度的必然要求。
- 各单位要充分认识加强教育系统内部控制制度建设的重要性和紧迫性，认真贯彻落实内部控制规范的各项要求，不断提高内部管理水平。

教育部办公厅关于印发《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》的通知

教财厅〔2016〕2号

- 根据财政部印发的《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）和《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24号）要求，为推动部属各高等学校进一步完善内部控制，提高内部管理水平，我部研究制定了《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》，现印发给你们。
- 请各校根据管理工作实际，参照该指南要求，尽快组织部署相关工作，确保2016年底前完成内部控制的建立和实施。

© Copyright DIB 2016

为什么需要加强内部控制建设？

学校管理面临的挑战
——学校管理需要

- 控制环境
- 预决算管
- 资产管理
- 债务管理
- 收入管理
- 支出管理
- 合同管理
- 采购管理
- 工程项目管
- 科研项目管理
- 财政专项项目管
- 经济活动信息化管
- 所属企业管理
- 教育基金会管理
- 其他附属单位管理

© Copyright DIB 2016

通过内控建设，可以解决学校经济活动管理中存在的问题，优化完善管理规则

- 让领导干部放心、决策有力度，财务人员舒心、监管有尺度，经办人员省心，执行便捷高效。

© Copyright DIB 2016

内部控制可以为学校管理保驾护航，形成单位管理的升级版

✓ 使经济业务运行顺畅、执行有力——业务保障机制

1.解决单位如何落实外部政策文件要求，确保政策有效落实。

2.解决单位制度散乱、流程不明确等问题，明确费用支出的范围、标准和表单，给财务工作者一个管理抓手。

✓ 使经济业务风险降低、管理科学——风险防范机制

1.解决经费支出过程中发生超支、超标风险，满足政策要求

2.解决资金效率不高、年底钱花不完的风险，监控预算执行

3.解决资金挪用、资产浪费等舞弊风险，降低领导履职风险

✓ 使经济业务审批权责对等、制衡有效——权责对等机制

1.解决审批权限不清晰，将领导从忙碌琐碎事务中解放出来；

2.解决审批重点不明确、权责不对等，审批人不知道审核重点的问题；

3.解决责任承担不均衡，该担责的未担责、不该担责的担了责的问题；

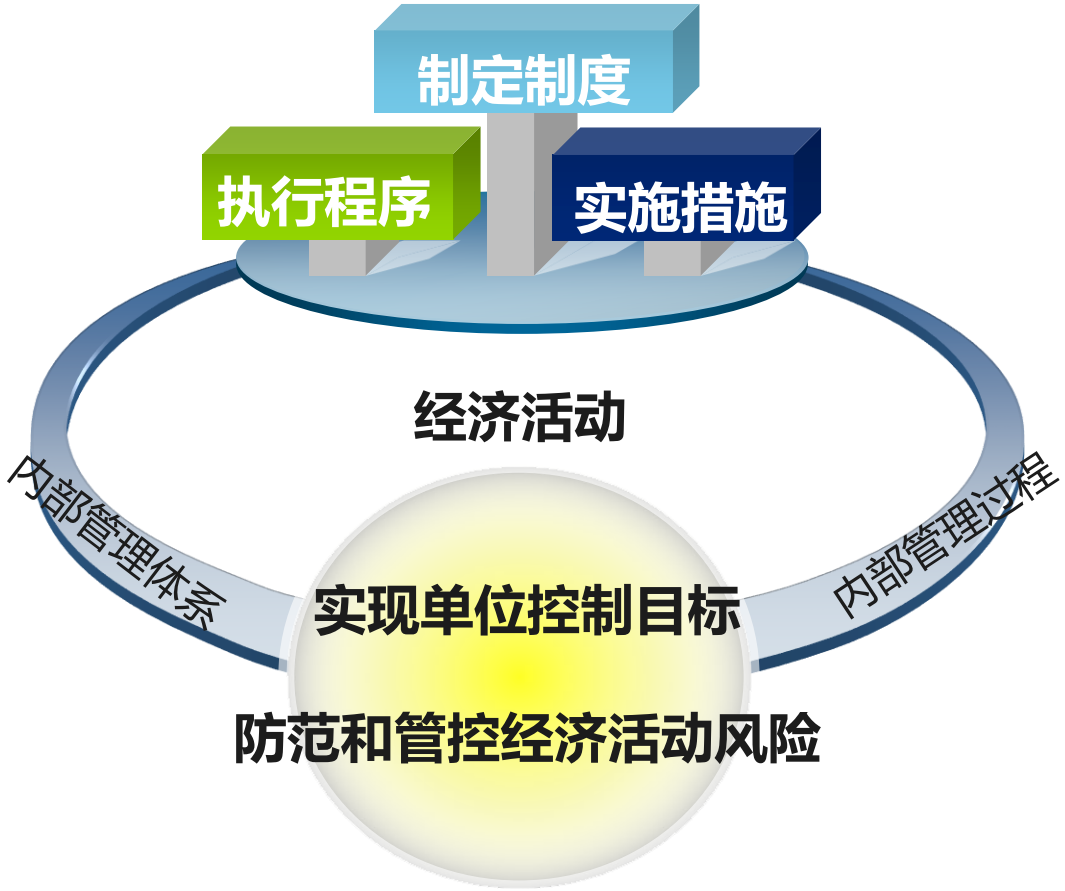
© Copyright DIB 2016

二、什么是内部控制

WHAT

高校内部控制的定义

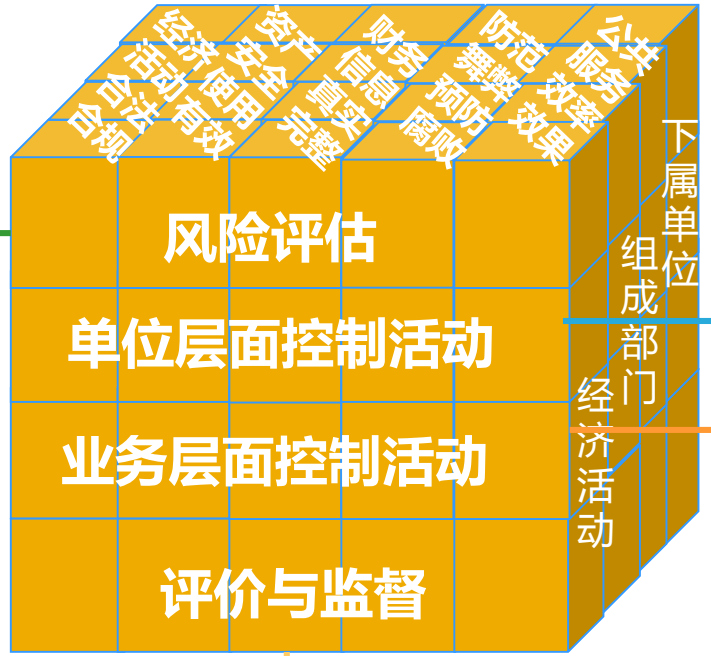
高校内部控制是指学校为实现办学目标，通过制定制度、实施措施和执行程序，对经济活动的风险进行防范和管控。



© Copyright DIB 2016

行政事业单位内部控制的基本框架

- 单位层面风险评估：重点关注内部控制的组织机制、管理制度、关键人员、信息编报等情况
- 业务层面风险评估：重点关注预算、收支、采购、资产、建设项目和合同等情况



- 内控组织
- 决策机制
- 岗位权责
- 关键人员
- 会计控制
- 内控系统

……

- 单位应当建立健全内部控制评价监督机制制度，明确各相关部门或岗位在评价监督中的职责权限，规定评价监督中的程序和要求，对内部控制建立与实施情况进行监督检查和自我评价。

- 预算业务
- 收支业务
- 政府采购
- 资产控制
- 建设项目
- 合同控制

……

© Copyright DIB 2016

高校内部控制建立和实施的责任

- 高校党委要发挥在学校内部控制建设中的领导作用；**校长是内部控制建设工作的首要责任人，对内部控制的建立健全和有效实施负责；**学校领导班子其他成员要抓好各自分管领域的内部控制建设工作；学校内部各部门负责人对本部门的内部控制建设承担具体责任。
- 高校要成立由校长担任组长的内部控制建设领导小组，负责领导内部控制建设工作。领导小组的主要职责是：规划和制定学校内部控制建设的基本思路、工作重点、建设计划等；组织全校各部门开展内部控制建设；建立健全学校内部控制建设组织体系，推动内部控制建设常态化。
- 高校要成立专门负责内部控制建设的职能部门，或者明确内部控制建设的牵头部门，负责组织协调全校的内部控制建设。其主要职责是：组织梳理学校各类经济活动的业务流程，明确业务环节，系统分析经济活动风险，确定风险点，选择风险应对策略，在此基础上根据国家有关规定建立健全学校各项内部管理制度并督促相关人员认真执行。
- 高校要成立由内部审计部门或相关部门牵头组成的内部控制建设监督检查工作小组，负责对全校内部控制建立与实施情况开展内部监督检查，并定期组织编制学校风险评估报告，对学校内部控制的完善性、有效性等做出评价。
- 校应当明确财务、纪检监察、人事、采购、基建、资产、科研管理和审计等部门或岗位在内部控制建设、实施与监督检查中的职责权限，以及内部控制建设、实施与监督的程序和要求，并充分发挥各职能部门在内部控制建设、实施与监督检查中的作用。

© Copyright DIB 2016

行政事业单位内部控制的主要内容（“9个数字”）

1套标准

- 建立适用于行政单位和事业单位的一套内控规范标准

2个依据

- 根据《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国预算法》等法律法规和相关规定

3个抓手

- 制定制度
- 实施措施
- 执行程序

4项原则

- 全面性原则
- 重要性原则
- 制衡性原则
- 适应性原则

© Copyright DIB 2016

行政事业单位内部控制的主要内容（“9个数字”）

5大目标

- 合理保证经济活动合法合规
- 合理保证资产安全和使用有效
- 合理保证财务信息真实完整
- 有效预防腐败和防范舞弊
- 提高公共服务的效率和效果

6种业务

- 1.预算业务
- 2.收支业务
- 3.政府采购
- 4.资产管理
- 5.建设项目
- 6.合同管理

7个步骤

- 1.梳理单位各类经济活动的业务流程
- 2.明确业务环节
- 3.系统分析经济活动风险
- 4.确定风险点
- 5.选择风险应对策略
- 6.建立健全单位各项内部管理制度
- 7.督促相关工作人员认真执行

© Copyright DIB 2016

行政事业单位内部控制的主要内容（“9个数字”）

8大方法

- 1.不相容岗位相互分离
- 2.内部授权审批控制
- 3.归口管理
- 4.预算控制
- 5.财产保护控制
- 6.会计控制
- 7.单据控制
- 8.信息内部公开

9类主体

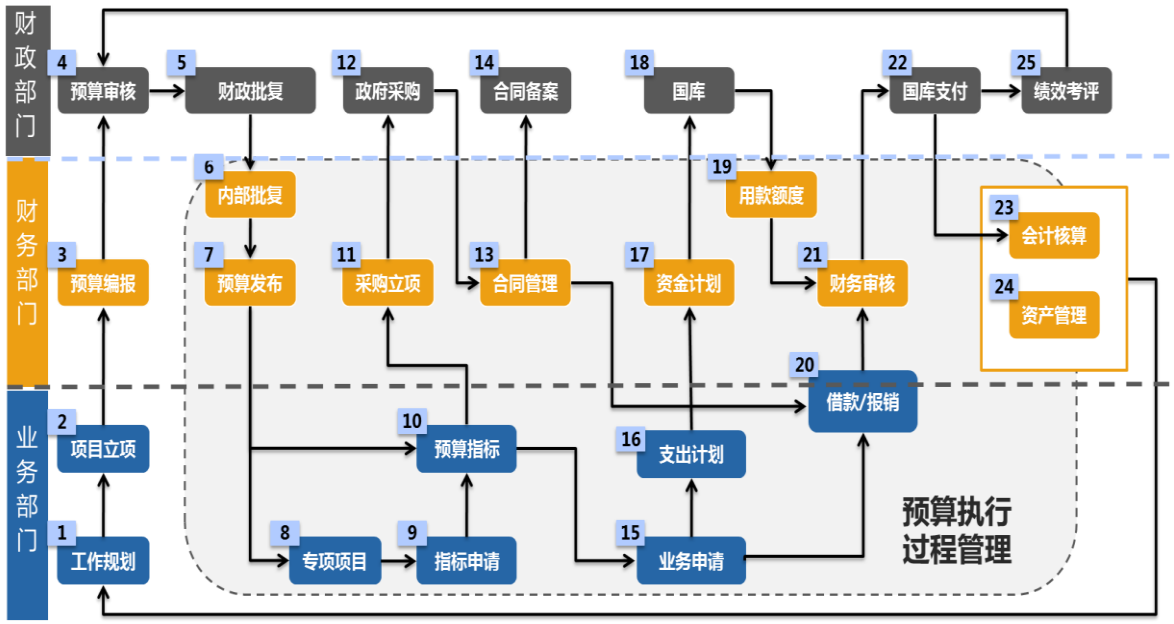
- 1.党的机关
- 2.人大机关
- 3.行政机关
- 4.政协机关
- 5.审判机关
- 6.检察机关
- 7.各民主党派机关
- 8.人民团体
- 9.事业单位

© Copyright DIB 2016

通俗的理解内部控制

内部控制是将所有的业务活动按流程进行风险分析，并按风险点制定管控措施。将财务管理与业务管理有效衔接起来，实现财务业务的一体化。将分散的管理有机地连接起来，就象生产线一样实现流程化。内控不是一项单一的制度，而是一个系统。

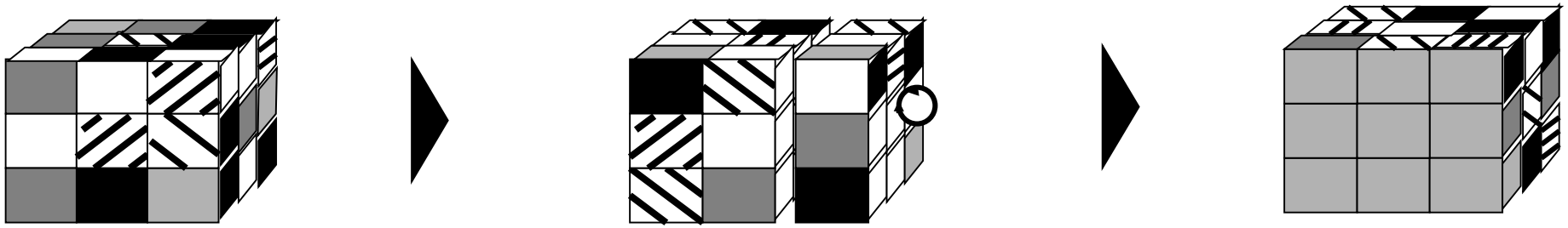
行政事业单位经济活动流转示意图

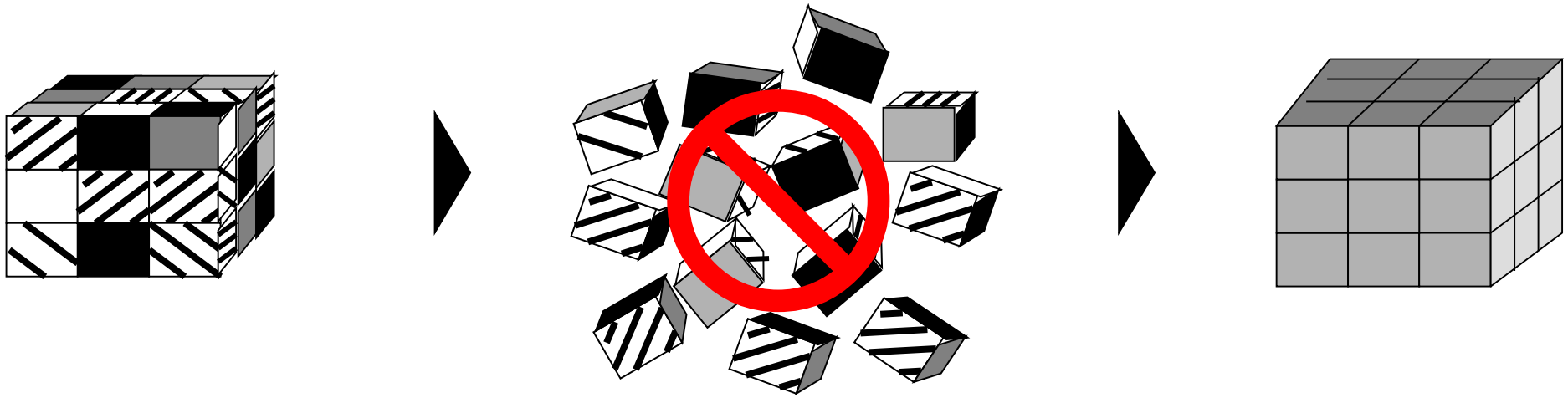


© Copyright DIB 2016

内部控制不是推倒重来、另起炉灶，而是现有管理基础上的提升

逐步优化提升，而非全面重建





42© Copyright DIB 2016

内部控制是穿针引线、穿衣戴帽，是对现有制度的整合和完善

梳理整合，打造管理的升级版

© Copyright DIB 2016

内部控制的要求

■ 内部控制关键在制衡

➢ 旨在做到内部权力的有效制衡，即决策、执行和监督要分离。通过不相容职务分离、授权批准控制等方法达到相互制衡的目的。

■ 内部控制重在流程化

➢ 通过加强内部流程管理，将内部管理制度具体化为业务流程，并匹配相应的工作表单，指导每一项业务的具体操作执行。

■ 内部控制落在信息化

➢ 将内部控制嵌入信息系统之中，可以实现内部控制的程序化和常态化，可以改变单位经济活动分块管理、信息分割、信息“孤岛”的局面。

© Copyright DIB 2016

内部控制是治理的基石，不是枷锁

综上所述：

- 内部控制作为一项重要管理活动和制度安排，是学校治理的基石。
- 内控是不是“枷锁”，是单位不同岗位人员责权利的进一步明晰，实现管理的规范化、流程化、信息化。有人认为内控是以牺牲效率为前提，内控是束缚自己，为自己套上了“枷锁”。其实这都是误区，内控牺牲的是局部效率，增加的是整体效率。

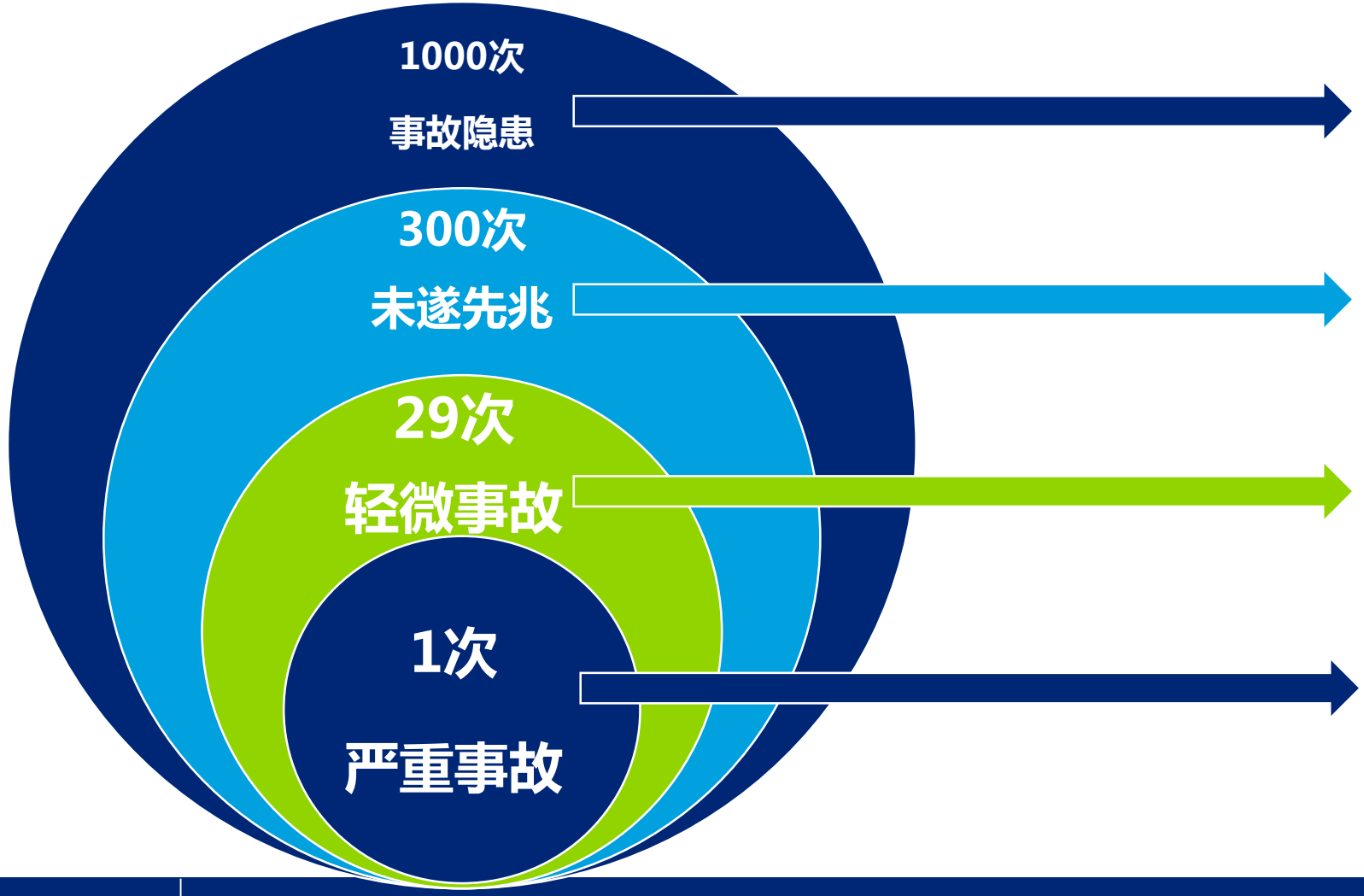
© Copyright DIB 2016

内部控制是单位目标实现的保障系统

© Copyright DIB 2016

启发：海恩法则（Heinrich's Law）

《无间道》 “出来混总是要还的”



没有损失；设计、执行、
(风险成因) 评价、改进

预警警报；监控、检查、
(风险事件) 报告

出现问题；调查、整改、
(控制缺陷) 报告

严重问题；应急、追责、
(损失事件) 整改

© Copyright DIB 2016

三、如何加强内部控制建设

HOW

如何进一步加强内部控制建设？

- 1.按照《内控规范》的要求建立适合本单位的内部控制框架，从单位层面和业务层面建立内部控制体系，强化内部流程控制和内部权力制约；
- 2.部署运行内部控制信息系统，借助信息化手段固化内部控制程序，实现内部控制的信息化落地和常态运行；
- 3.建立内部控制常态运行机制，领导干部带头执行内部控制，全员掌握并执行内部控制，开展内部控制宣贯培训，定期对内部控制运行情况进行评价和考评。

© Copyright DIB 2016

一、搭建内部控制框架、设计内部控制机制

基于《单位内部控制规范》的内部控制框架

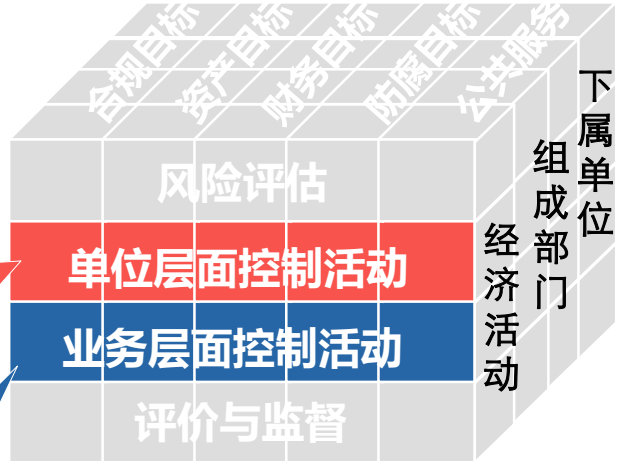
- 内控管理目标

“做什么”
- 哪些经济活动；
- 集权分权模式

“谁来做”
- 职责界定及管控模式

“怎么做”
- 通过流程来明确工作步骤、参与者和协作关系
- 通过制度来界定工作范围、权限划分及奖惩规范
- 通过标准来界定活动的规则及应达到的目标状态

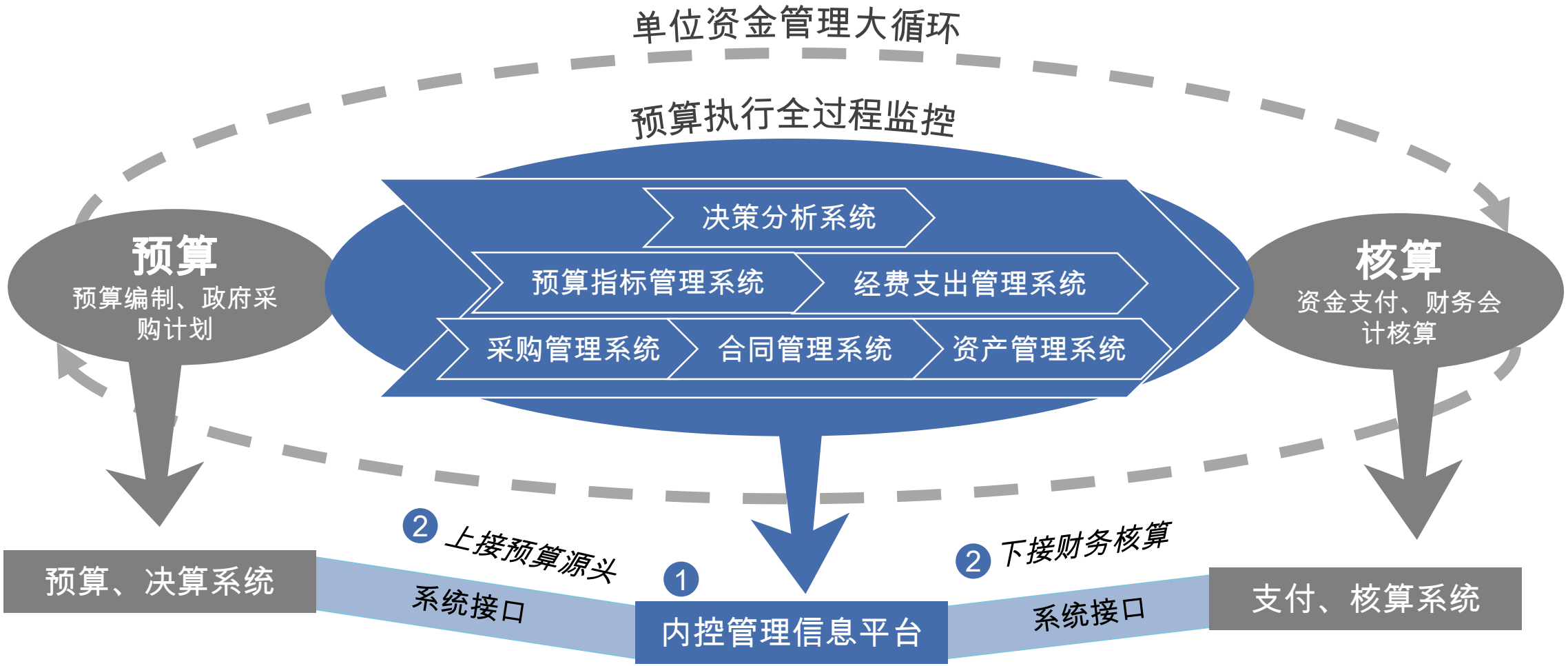
“如何做好”
- 建立科学的方法、合理的工具，以保障工作的管控和效率，部分解决“如何做好”问题
- 通过信息化手段，将流程、制度、标准及工具、方法固化到系统内，最终解决“如何做好”问题



© Copyright DIB 2016

二、部署内部控制信息系统、实现内部控制运行的信息化

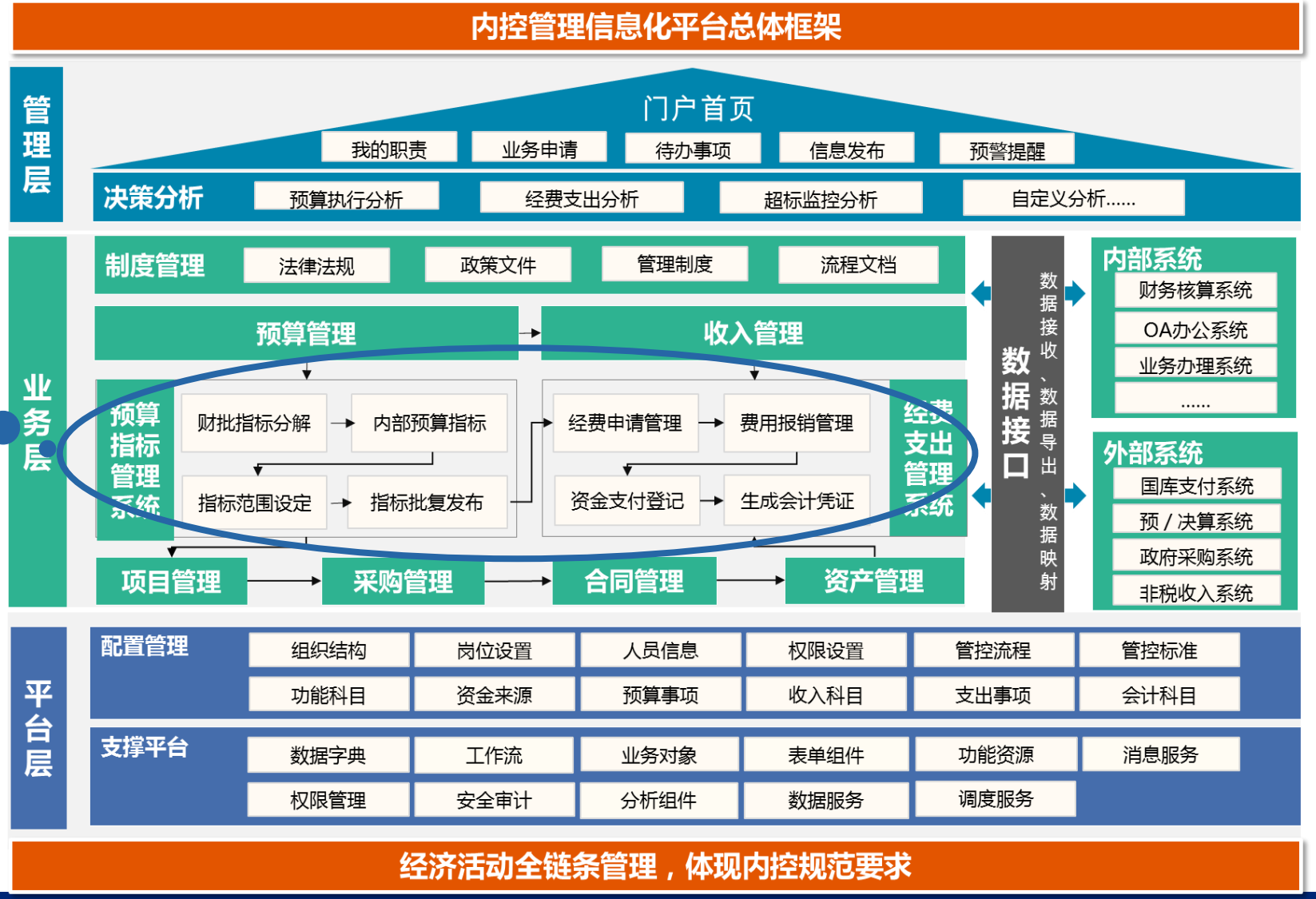
- 围绕以预算为主线，资金管控为核心的管理理念，设计信息系统，打通预算与核算之间的单位资金管理大循环。



© Copyright DIB 2016

内部控制信息化框架

行政事业单位内部控制信息化的基础和关键模块



© Copyright DIB 2016

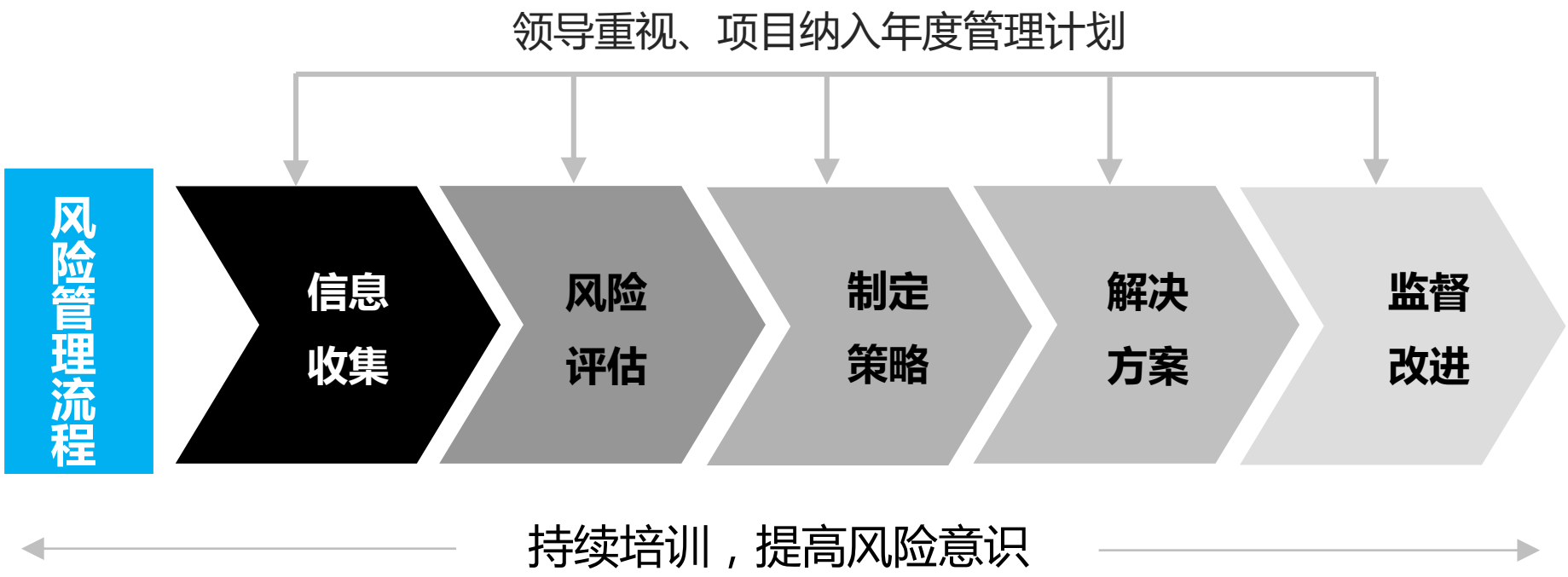
三、建立内部控制常态运行机制，强化内部控制运行评估和考核

1.定期开展内控文化的宣传培训

© Copyright DIB 2016

三、建立内部控制常态运行机制，强化内部控制运行评估和考核

2、定期开展内控风险评估



© Copyright DIB 2016

三、建立内部控制常态运行机制，强化内部控制运行评估和考核

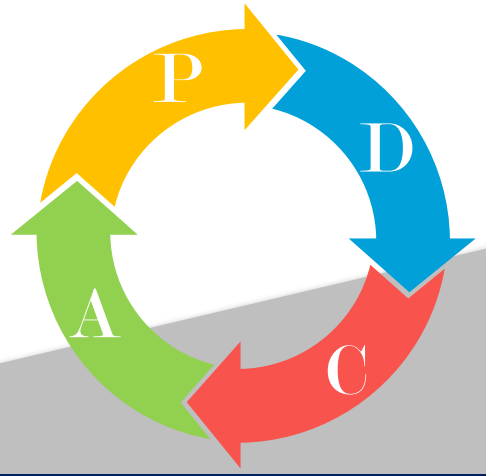
3、严格执行和持续改进内部控制

✓有制度和流程的地方严格按流程操作

✓发现流程不完善的时候管理者应主动优化

✓如何处理例外问题

- 基于经验
- 基于价值观
- 基于处事原则

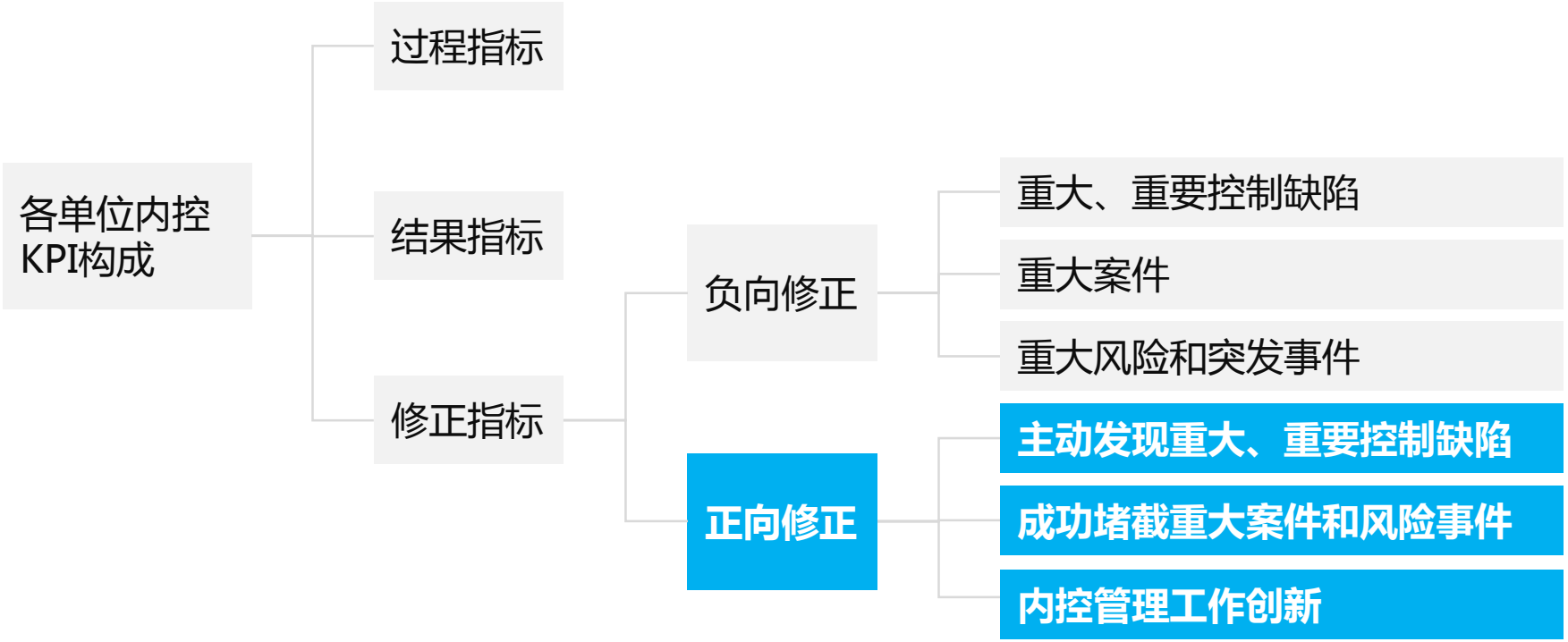


© Copyright DIB 2016

三、建立内部控制常态运行机制，强化内部控制运行评估和考核

3、建立内部控制运行的考评机制

- 运用考核机制设计等方法推动各部门、各级机构在履职过程中主动开展和执行内部控制体系



© Copyright DIB 2016

从心所欲，不逾矩

迪 博 企 业 风 险 管 理 技 术 有 限 公 司

DIB ENTERPRISE RISK MANAGEMENT TECHNOLOGY CO.,LTD.

软件 • 咨询 • 培训 • 数据

- 北京市西城区宣武门外大街26、28、30号富卓大厦B408 邮编：100031
  电话：010-66419419 传真：010-66419419

- 深圳市福田区深圳大道1006号国际创新中心A栋6楼 邮编：518040
  电话：0755-83890942 传真：0755-83890258

- 武汉市东湖开发区光谷SBI创业街1栋11楼 邮编：430074
  电话：027-87497827 传真：027-87497827

迪博公众号：发布风控政策、上市公司风控能力评级、国内外前沿理论、风控实践等