

## 锐思咨询对行政事业单位开展内部控制评价工作的探讨

2012年11月，财政部印发《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会〔2012〕21号)，要求自2014年1月1日起全面施行。该规范第五章从第六十条至第六十三条对行政事业单位(以下简称单位)的内部监督体系进行了规定，同时要求“单位负责人应当指定专门部门或专人负责对单位内部控制的有效性进行评价并出具单位内部控制自我评价报告”。2017年1月25日，财政部印发了《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》(财会〔2017〕1号)以及《关于开展2016年度行政事业内部控制报告编报工作的通知》(财会函〔2017〕3号)(以下简称编报通知)，对内部控制报告的填报以及收集、审核、汇总、报送、分析使用、监督检查等工作进行了规定，同时对内部控制报告的格式进行了统一规范。

### 一、本年度内部控制报告的特点

上述三份文件均未对行政事业单位开展内部控制评价工作的组织及具体步骤进行要求。但从编报通知的附件即《2016年度行政事业单位内部控制报告》的格式模板可以看出，2016年度仍属于行政事业单位开展内部控制自我评价的基础年，该报告以自我回答并发现问题为主，以总结经验、方法和成效为主。

与上市公司的内控自我评价报告模板不同之处在于：其一，该报告规定了基础的评分标准，并要求进行打分，通过分数进行定量的结果评价；其二，行政事业单位要求以系统、地域等横向或纵向进行逐层向上归纳，对问题、经验不断总结提炼；其三，强调相关知识的宣传与培训；其四，注重典型案例的总结与分享。

### 二、行政事业单位内控自我评价的思路与步骤探讨

鉴于大部分行政事业单位从未有过开展内部控制自我评价的经验，为了帮助各单位有序地开展此项工作、提报出符合国家要求的内控自我评价报告，我们结合企业开展内部控制自我评价的步骤，提出与之相近的行政事业单位内控评价思

路，以供各单位参考。

内控评价的具体实施分为四个阶段：准备阶段、实施阶段、报告编制阶段、反馈与跟踪阶段。

## 1、准备阶段

内控评价的前期准备阶段主要是制定内控评价方案、成立内控评价小组，为后期的评价实施做准备。

各单位可以授权内部审计部门或专门机构（以下简称内部控制评价部门）负责内部控制评价的具体组织实施工作。

内控评价方案应当明确评价主体范围、人员组织、进度安排和费用预算等相关内容，报经相关授权机构审批后实施。

### ① 评价范围选择

各单位开展内控体系评价时，应当考虑其经济活动中涉及到的所有业务环节，包括制度体系、运行机制、人员设置等。各地域、系统的行政事业单位进行内控评价，应综合考虑自身管理特点、业务流程的薄弱环节及重大、重要风险领域等因素，从而确定出适用于自身的评价范围。

从《2016 年度行政事业单位内部控制报告》中可以看出，各单位需要在单位层面和业务层面两方面做出相应的评价和打分。对于单位层面，政府要求对内部控制建设情况、权力的制约状况、内部控制制度完备情况等方面做出评价和描述。对于业务层面，政府要求对 2016 年度的预算管理、收支业务管理、政府采购业务管理、资产管理、建设项目管理、合同管理、其他管理领域这七个流程进行内部控制评价。在选择其他管理领域时，各单位应遵循全面性、重要性原则，在抓全面的同时，要做到粗中有细，力争覆盖所有可能产生风险的业务流程及下属机构。

### ② 评价人员构成

各单位应根据自身的实际情况来选择合适的评价人员。如单位内部已设立了审计部，则可从中抽取合适的人选组成内控评价小组。如单位尚未设立审计部门、或是虽已设立审计部门但人手较少，由这些仅有的人员来开展或协调进行财务审

计、经济责任审计、专项审计、任中或离任审计等，确实是存在一定难度。在这种情况下单位可以考虑从各下属处室中抽调熟悉业务的人员组成内控评价小组，共同完成内控评价工作。需要注意的是，任何一个内控评价人员不能从事与所在处室业务相关的调研工作。

## 2、实施阶段

内控评价工作开展过程中，主要做以下工作：

内控评价实施的第一步，应了解单位的基本情况。内控评价小组可以通过个别访谈、问卷调查、基本资料查阅等方法，与单位负责人充分沟通，了解单位的组织文化、职能目标、机构设置与处室职责分工、人员构成与内部分工等基本情况。

内控评价小组应当在了解基本情况的基础上，明确本次工作的覆盖范围与重点方向，制定本次工作实施计划，包括抽凭清单、样本数量、工作小组分工情况等。工作计划在实施过程中，可以根据实际需要进行及时的调整。

根据工作实施计划，内控评价小组综合运用穿行测试、实地查验、抽样和比较分析等方法开展内控设计与执行有效性的检查测试，并根据要求填制工作底稿、记录相关测试结果。

## 3、报告编制阶段

报告编制阶段是评价实施阶段的延续，是测试结果的应用。

内控评价小组对所有的测试结果进行汇总，形成本次评价的工作底稿，并对发现的内控缺陷进行组内初步认定，形成内控评价报告。工作底稿在向单位负责人通报前应进行交叉复核签字，最终由内控评价小组的负责人进行最终的审核确认。

内控评价人员将工作底稿及评价报告与相关处室进行通报、沟通，进行内控缺陷的再次认定，并由被测评单位或处室相关责任人进行签字确认。

内控评价小组汇总各评价人员的工作底稿，对沟通确认的内控缺陷进行全面复核、分类汇总，对缺陷的成因、表现形式及风险程度进行定量或定性的综合分

析，按照对控制目标的影响程度判定缺陷等级。此外，内控评价小组还需要整理总结开展内部控制工作的主要方法、经验和做法，以及开展内部控制工作取得的成效，将此类内容体现在报告中。

在此基础上，综合内控评价工作整体情况，内控评价小组应当客观、公正、完整地编制内控评价报告，并报送单位领导班子，由领导班子对该报告作出相关意见决定。

#### 4、反馈与跟踪阶段

对于已被复核认定的内控缺陷，内控评价小组应当结合领导班子意见提出缺陷整改意见，提交领导班子进行审核批准，并通知相关处室及时整改，切实地将风险控制在可承受度之内；对于已造成损失或负面影响的事项，各单位应当追究相关人员的责任，做到奖惩分明。

对于内控评价小组提出的已经审批的缺陷整改意见，相关处室应当及时反馈，编制切实可行的整改方案，明确整改的目标、内容、步骤、措施、方法、期限和责任人等。内控内审部门则对该反馈方案进行跟踪监督，对于整改效率效果进行评价，督促责任处室不断完善自身内控体系。

当整个内控评价工作完成后，各单位应当建立内部控制评价工作档案管理制度。内部控制评价的有关文件资料、工作底稿和证明材料等应当妥善保管。

### 三、后续

鉴于行政事业单位正式要求开展内控自我评价工作尚属第一年，无论是在工作组织还是具体过程中或多或少都会遇到难题或困惑，各单位有必要在内控评价过程中进行摸索与总结，能够从形式上完成自评报告到切实的通过该项工作提高自身管理能力，防范漏洞与风险。该报告模板也会随着行政事业单位内部控制评价工作的不断深入而进行改进。



**锐思咨询**

Less Risk, More Value

**联系我们：**

地址：上海市九江路 69 号 5 楼（古象大厦）

电话：021-63214297

邮箱：[research@lx-rs.com](mailto:research@lx-rs.com)

网站：[www.lx-rs.com](http://www.lx-rs.com)