

# 基层（镇、街）单位内部控制存在的问题及建议

## ——基于L区基层（镇、街）单位内部控制现状

叶建海 陈 诚 马莹莹 张文威 黄世杰  
温州东瓯会计师事务所有限责任公司 浙江 温州 325000

**摘 要：**基层（镇、街）单位内部控制是实现高质量发展的重要内容。本文主要围绕笔者所在地区基层（镇、街）单位内部控制工作中存在的问题进行梳理和归类，并就如何进行优化提出几点建议，旨在帮助镇街等单位内部控制管理迈上新台阶。

**关键词：**基层（镇、街）管理；内部控制；问题；建议

面对新的经济下行压力，疫情形势持续演变造成财政收入增长不确定性加剧，刚性支出日益增多，基层（镇、街）单位运行中积累的问题和困难日益凸显，尤其在内部控制方面更为突出。随着财政部印发《行政事业单位内部控制规范》和《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》，要求建立健全内部控制体系，保证内部控制评价工作有章可循、有据可依。基层（镇、街）单位管理着大量项目资金和国有资产，但是其内部控制存在着较多薄弱环节和风险隐患，不利于基层（镇、街）的进一步发展。本文通过梳理，结合笔者所在地区基层（镇、街）单位的实际情况，发现其存在以下问题。

### 1 单位层面内部控制存在问题

#### 1.1 人岗配置不科学

基层（镇、街）单位事务繁忙，一些领导将重心都放在了基层（镇、街）单位的发展上，对财务部门的人员安排以及工作实务并不是很上心，部分财务人员兼任其他条线上的工作任务，比如有的基层（镇、街）会计有夜间巡查、疫情防控等，能够抽出时间主动学习财务知识的少之又少，再加上基层（镇、街）领导对财务工作不是很重视，基层（镇、街）工作人员来财务部门工作的积极性不高。

#### 1.2 人员能力不足

基层（镇、街）单位工作人员由于经历了会计核算体制的改革，部门人员为非财务专业，从而造成财务能力与业务所要求技能不相匹配，在资产管理、建设项目管理和合同管理业务方面的水平较低，在预算业务管理和收支业务管理过程中，业务管理流程不精细。再加上，现在无论是市区部门也好，还是基层（镇、街）单位也好，财务人员缺乏的现象都比较严重，于是就有

了上级部门向基层（镇、街）借调优秀财务人员的现象，又由于基层（镇、街）工作繁忙，又苦又累，基层（镇、街）也很难留住优秀财务人员，一些优秀财务人员均会争取调往其他岗位的机会。基层（镇、街）单位目前的局面就是吸收专业人才的能力弱，并且留不住专业人才。

#### 1.3 内部控制意识淡薄

基层（镇、街）单位工作人员没有形成良好的风险防范意识，对内部控制更是一知半解，错误地将风险管理等同于财务管理，认为只要财务管理做得好，便没有风险。再就是基层（镇、街）单位工作人员事务繁忙，基层（镇、街）单位领导班子将重心放在了基层（镇、街）事务的发展上，就对内部控制不是非常熟悉，也没有认识内控的重要性，认为内部控制仅是上级部门布置的一项任务，完成就好。基层（镇、街）财务人员的内部控制意识也不高，认为只要自己业务不出问题就行，没有想过怎么去提高业务能力，怎么去防控可能出现的风险，大多在出现问题后，才去补救整改。

#### 1.4 整体缺乏培训指导

基层（镇、街）单位对于培训指导不重视，且经费有限，往往是上级要求培训指导时，才会进行培训。财务工作在基层（镇、街）单位领导眼里只是一项辅助工作，并不能一下提升基层（镇、街）单位的整体形象，大多基层（镇、街）单位领导并不重视财务工作者的能力，认为只要财务工作不出错就行，至于培训指导，全靠上级政府进行培训，要不然就是老人带新人，自发聘请老师或者机构专门对财务人员进行培训指导的寥寥无几。对于上级要求参加的培训，基层（镇、街）单位财务人员有时候也会因为身兼多职难以抽身去参加培训，再加上基层（镇、街）单位领导不重视财务工作，上级

的培训方式流于形式,不能从根本上解决存在的问题。

### 1.5 制度建设缺乏指导

基层(镇、街)单位的内部控制制度不完善,制度的编制主要是依据上级文件进行修改,经常是上级财政部门要求更新内部控制制度,基层(镇、街)单位才会去更新完善,很少主动去研究当下的内控制度是否还符合基层(镇、街)单位的发展,上级财政部门下发的文件多是一些简单基础的文件。

## 2 业务层面内部控制存在问题

### 2.1 预算不严谨且控制效果差

由于经济大环境的影响,各级财政要过紧日子,各基层(镇、街)单位财力不足直接影响职能的发挥,进而带来沉重的债务负担,部分镇、街赤字严重。合理的预算尤为重要,但仍存在下列问题:

一是部分费用很难在预算中及时反映,基层(镇、街)政府是解决问题的第一责任人,一些不具有可预见性和可估量性的费用无法直接进行估量,导致预算不严谨。二是预算未全面考虑公共安全突发事件的影响,或者是事件发生的进度的快与慢会对预算的成效有不小的影响。突然爆发的公共安全事件和自然灾害支出就会影响预算的实际成效,比如近几年的新冠肺炎疫情防控就是很好的例子。三是基层(镇、街)单位预算编制依托不明晰,主要依托是《预算法》和《政府收支分类科目》,在这两个文件中,并没有明确基层(镇、街)单位级预算科目,再加上基层(镇、街)预算支出项目零碎,基层(镇、街)预算编制只能依照自己以往工作经验来使用科目,在这样的情况下就造成各单位预算科目不一致,对于数据的分析对比产生了不利影响。

### 2.2 收支核算不严密

一是未严格按照规定使用公务卡支付,能使用公务卡支付,却仍使用个人账户进行支付,没有形成严密的支付行为。二是财务收支管理与会计核算工作易混淆,导致财务收支管理不到位,核算工作也不规范。四是会计核算人员专业能力较低,学习能力较差,在核算环节,审核不严,导致财务核算得不到有效执行。五是基层(镇、街)单位财务人员对各项业务报销的流程和内容不是很清楚,有的基层(镇、街)单位甚至在报销票据时临时查找。

### 2.3 采购流程不完善

一是采购前计划不规范,实际采购情况与采购预算计划存在较大差异,预算方案也与实际情况不一致,采购部门与预算部门沟通不畅。二是未严格执行采购流程,比如:在采购合同订立完成后,还需要有相关的专

业人员进行采购合同的审查,基层(镇、街)单位缺少相关操作,采购验收也比较简单。三是采购不相容岗位未彻底分离,由于基层(镇、街)单位事务繁忙且琐碎,对于采购管理中前期的请购、采购审批、询价以及确定供应商、合同的订立和条款审查、采购与后期物品与服务的验收、采购完成付款与付款审核等,未做到相互制约和监督。四是基层(镇、街)单位的采购行为发起部门主要为需要采购的部门,没有一个相对独立的采购协商部门。五是缺乏内外部监督,缺少熟悉采购专业知识的人员,监督力量难以保证,只能是对大概流程进行监督,细节难以把控,若出现问题,会造成较大经济损失。

### 2.4 资产管理不到位

一是基层(镇、街)单位缺乏专门的资产管理,主要为其他部门人员兼任,缺乏专业的资产管理知识。二是基层(镇、街)单位在资产盘查上做得不到位,由于缺乏定期盘查,导致有的基层(镇、街)单位的固定资产实际数目和价值与账面数目和价值不一致。三是固定资产缺乏正确的管理方式,“看重购置,忽视管理”的现象在基层(镇、街)单位发生得比较多,在购入固定资产上比较上心,后续的管理与维护不上心,且有一个错误的想法,认为只要固定资产不丢失,烂掉也无所谓,导致固定资产管理不善,损坏比较严重。

### 2.5 建设项目管理措施不足

首先,基层(镇、街)单位缺乏专业人才。水利、道路等工程项目的实施需要专业的监督和指导。然而,缺乏基层(镇、街)单位专业人员参与项目制定、监督和竣工验收,导致不能发现其中的问题,也就不能及时纠正。再次是对村级建设工程项目监督不到位,基层(镇、街)单位主要把专项资金拨付到村级组织,虽然有的基层(镇、街)单位制定了村级建设工程项目管理制度,但是各村验收程度不高。最后是对工程项目管理所产生的文件档案管理不到位,由于工程项目涉及勘察、施工、设计、业主等多个单位项目资料,业主单位收集资料不及时、不完整。

### 2.6 合同管理流程简单缺少审查

一是合同的订立缺少专业人员的审查,多是由牵头部门参与签订,对于合同订立的细节以及合规性把握力度不够。二是合同的管理粗放,基层(镇、街)单位虽设立了档案室,但各部门签订的合同仍由各自管理,合同的登记、备案、存档等工作流于形式。三是合同订立比较随意,基层(镇、街)政府由于人员等客观条件所限,未成立合同签订小组或配备专门的合同管理员,部

分合同签订随意且不严谨,合同的监管方式薄弱也缺少后期的审查。

### 3 内部控制优化建议

#### 3.1 单位层面内部控制优化建议

##### 3.1.1 优化组织结构并明确岗位职责

理清基层(镇、街)单位各科室职责,明确财务部门权责清单,细化各岗位职责,明确工作内容,梳理工作流程,减少财务人员承担非部门职责的任务,做到权责清晰,人员安排有度。

##### 3.1.2 加大培训力度并提升人员素质

基层(镇、街)单位工作人员的业务能力直接影响工作的质量,财务人员的专业能力更是直接影响基层(镇、街)单位工作的顺利进行,以及财务内部控制的有效性。基层(镇、街)单位要加大工作人员的培训力度,努力提升人员素质,从源头上加强基层(镇、街)单位人员队伍的建设,以保证基层(镇、街)单位财务内部控制的有效落实。

##### 3.1.3 增强制度建设并提升内控意识

一是健全基层(镇、街)政府的规章制度,根据涉及的经济活动和业务活动,根据科室分工,聘请专业技术人员和参与业务的工作人员,共同建立相适应的规章制度。二是保证内控报告编制的有效性,要根据每年的政策变动去调整制度,避免临时为应付检查而准备资料,要把制度的建设当成一项长期工作,安排专人准备相关资料,对每一年的内部控制报告要进行认真地总结。三是基层(镇、街)单位工作人员要认识到建立内部控制制度的重要性,要保证在实际工作中能够按照内部控制制度来严格要求和规范自己。

#### 3.2 评价与监督层面优化建议

##### 3.2.1 健全风险防范机制

一是要强化风险管理意识,要对本基层(镇、街)单位的内部控制风险进行定期评估,对于单位层面的风险以及业务层面的风险要全面掌握,定期进行评估。二是防范支付核算风险,在支付环节要强化财政支付系统管理,财务岗位人员要认真履责,严格按照要求审核,以此来防范财务风险。

##### 3.2.2 加强内外部监督机制

一是加强考评机制,应建立并实施定期财务指标析制度,定期对基层(镇、街)单位的财务活动进行分析评价,并与其他同级单位进行比较,分析出不足和需要改进之处,发现业务活动的风险点,根据评析结果去

整改,再就是与干部绩效考评相结合,工作人员的晋升与奖惩要与考评结果一致,对未严格遵守内部控制机制的人员进行通报批评,督促其遵守内部控制制度。二是要完善基层(镇、街)单位内部监督的机制,再就是审计和纪检部门要各司其职,在财政监督上要发挥应有的作用。

#### 3.3 业务层面内控机制优化建议

##### 3.3.1 做好资金收支管理

一是要加强财务票据管理工作,财务票据的登记要按照规章制度进行,然后由专人进行保管和分类别进行存档。二是建立余额表制度,对资金的使用情况进行汇总,对剩余资金的情况进行报告,让领导清楚地了解基层(镇、街)单位资金的具体情况。三是加强会计核算工作,培训财务人员合理规范地操作财务软件。

##### 3.3.2 加强固定资产管理

基层(镇、街)单位在固定资产的管理上,一是明确固定资产管理负责人,二是完善固定资产管理制度,三是有效执行各项固定资产管理规定。

### 4 严格执行预算管理

一是优化预算管理整个流程。基层(镇、街)单位应仔细、准确地编制财政预算。基层(镇、街)单位要想加强预算管理,应准确全面地编制预算,二是完善预算绩效考核指标。三是规范合同管理流程,完善合同管理相关制度,加强对合同管理的监督。四是严密采购管理流程,优化政府采购业务流程,健全验收标准和评价机制。

### 5 加强建设项目管理

一是加强建设项目管理参与人员的培训,完善建设项目内控措施,强化工程验收监督。

总而言之,新经济发展趋势下,基层(镇、街)单位面临着较大的改革压力。合理开展内部控制工作,及时发现执行过程中存在的不足,有效防范徇私舞弊等问题的出现。为此,以上内容提出了几点针对性的优化建议,希望对基层(镇、街)单位有一定的启示或者参考。

#### 参考文献

- [1].吴红萍.政府会计制度体系下乡镇财政财务核算存在的问题与对策[J].经济研究导刊,2020(22):53-54.
- [2].刘宗江.关于县区财政局内部控制的思考[J].中国民商,2021(3):21-22.
- [3].俞波.强化财政局财务内部控制的途径[J].经济技术协作信息,2020(33):2.