

# 构建事业单位会计监督与内部审计协同运行的有效机制

刘锦文

(吉林省教育学院)

**摘要:**“十三五”以来,行政事业单位财政管理改革有序推进,为单位会计风险防控营造良好的制度环境。与此同时,行政事业单位内部控制全面实施,各项财务管理制度逐步完善,政府职能部门的转变升级,特别是更加精细、更加科学的政府管理理念,对会计信息的需求提出了更高的要求。随着全社会对行政事业单位运行成本,政府运营绩效的日益关注,对政府履行职能关注的日益增强,行政事业单位要对会计风险有更清晰的认知,必须不断提高抗风险能力,制定有效的防范对策才能降低会计风险的发生,避免给国有资产造成损失。

**关键词:**事业单位;会计监督;协同运行

**【DOI】**10.12293/j.issn.1671-2226.2022.34.025

## 一、引言

根据在2012年进行的第一次关于对行政事业单位机构的家底调查,我国事业单位数量在126万个左右,涉及直接的从业人员3000多万,离退休人员达到900多万。事业单位在我国社会经济建设的各个领域提供公共服务、公共产品。

在新一轮事业单位分类改革、放管服改革背景下,事业单位内部控制结构优化、治理方式优化是影响事业单位改革成功与否的重要指标,通过把会计监督与内部审计监督协同起来,是事业单位内部控制有效性的重要方面。

## 二、会计监督与内部审计协同运行机制的重要意义

在事业单位序列中,广义上的会计监督指的是,事业单位的行政主管机构依托内部、外部专业机构,所实施的预算、税务、财政、财务、会计、国有资产等方面的专门监督;内部审计指的是事业单位及其行政主管机构,依托内部审计部门对事业单位的财务、人事、资金、合规性、预算执行、工程建设、管理人员离任等进行的审计。在新形势下,事业单位会计监督与内部审计监督只有协同起来,才能更好保障事业单位高质量发展。

### 1.有利于完善事业单位的内部控制结构

无论是从现代企业管理学角度来看,还是从诸如审计学、会计学、风险管理、财务管理的角度来看,对现代企业结构与企业内部控制的研究都是一个热点的学术话题。具体到事业单位来讲,由于事业单位掌握着巨大的国有资产,因此如果没有相对健全完善的内部控制结构,国有资产存在大量流失的风险。

新制度经济学将现代组织的治理结构视为一项重要的制度资源或制度约束,这一生产要素效率的充分

发挥可以有效地对组织内部控制进行把握。同时,加强对组织内部控制有利于发挥出组织的制度效率,可以有效地降低组织管理的各项交易成本。这是我们从本质角度审视会计监督+内部审计监督协同的根本立场。

### 2.有利于事业单位应对重大经营风险

在传统的事业单位经营过程中,会计监督业务条线侧重于归口监督、过程监督,而内部审计监督是一种结果监督,两种监督类型共同存在,但是受制于业务条线的分离,没有完整地形成一个共同应对事业单位重大经营风险的合力。

现代全面风险管理理论对于组织内部控制有效性的研究告诉我们,作为制度构成之一的组织监督机制是现代企业全面风险管理的基本组成架构。对于当前事业单位改革所处的内外部复杂的经济环境而讲,复杂性、不确定性、快速变化性、消费者个性等是摆在事业单位面前的重要风险标志,一个全面风险管理的过程无法脱离一个健全的监督制衡机制。

### 3.有利于探索财会监督新机制

不同于企业、上市公司等市场主体,事业单位本身具有公益属性、公共服务属性,是依法被监察的重要法人机构。因此,对于事业单位来讲,谁来监督,如何监督,如何有效开展监督始终是重要课题。2020年1月13日,第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议明确提出了要聚焦解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新等问题,并提出促进党内监督与人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督等的协调协同。

## 三、事业单位会计监督与内部审计协同运行的建构原则

自2011年开始,随着我国事业单位分类改革的兴

## 科学发展

起, 事业单位的内部会计监督和审计监督改革再次成为一个人们关注的核心问题。2019年1月1日起, 我国开始实施新的政府会计准则, 在当前建构会计监督与内部审计协同方面, 必须遵循以下原则。

### 1. 组织全面风险管理原则

对于事业单位财务会计管理条线来讲, 所有的管理风险基本上都是来自合同履行风险。传统的事业单位无论是从管理理念还是从管理组织架构、流程设计、制度约束等来看, 都是属于典型的碎片化治理, 在组织整体性的架构上都缺乏全面整合的合同履行风险管理框架。

当前, 随着事业单位围绕着社会经济供给侧结构改革开始尝试分类改革、内部控制改革等, 事业单位整体面临的内外部经营环境, 无论从内涵上还是从外延上都呈现出了更多的不确定性和复杂性, 这就要求事业单位在设计内部相关的监督制度、机制、文化等过程中, 必须遵循全面风险管理原则, 避免头疼医头、脚疼医脚的碎片化改革。

### 2. 契合新政府会计制度原则

2019年1月1日起, 我国正式实施新政府会计制度。对于事业单位来讲, 新政府会计制度意味着事业单位的公益属性进一步得到彰显, 与此相关的预算管理、会计核算、财务集中管理、国库集中支付等功能, 成为事业单位在财经管控领域必须进一步精细化执行的要点。

从企业内控参考来看, 企业内部控制的发展历程先后经历了一个内部牵制、内部控制制度、内部控制结构与内部控制整体框架等几个显著不同的阶段, 我国事业单位在实施新政府会计准则上, 从内部牵制到内部控制制度进行转型升级, 并且已经在朝着内部控制结构进行探索。2019年1月1日起实施的新政府会计准则具有强化预算管理、科学划分收入和支出、完善资产分类管理体系等优势, 事业单位对会计监督、内部审计监督的协同, 必须着眼于与新政府会计制度相契合。

## 四、会计监督与内部审计协同运行机制的优化建议

从功能定位来讲, 事业单位的会计监督与内部审计监督具有不同的侧重点: 会计监督主要是依据各种财经监督制度文件, 而内部审计监督的法律依据相对位阶较低, 例如《审计署关于内部审计工作的规定》《审计署关于加强内部审计工作业务指导和监督的意见》等。具体到事业单位内部, 这两种监督方式的协同机制设计, 可以采取以下优化措施。

### 1. 设立监事会作为监督议事协调机构

在我国事业单位治理结构的设计中, 早在2011年我国国务院印发《关于建立和完善事业单位法人治理结构的意见》中, 就明确提出事业单位在分类改革中可探索单独设立监事会, 负责监督事业单位财务和理事、管理层人员履行职责的情况。

在事业单位内部, 纪委主要从事政治纪律监督, 会计监督侧重财务监督, 内部审计监督侧重合规性监督, 长期以来形成了一种谁都可以履行事业单位监督职能, 但是谁都不能完全承担事业单位监督职责的九龙闹海局面。因此, 建议具备条件的事业单位可以尝试设立监事会, 将纪委、财会、审计、法务等部门负责人, 纳入跨部门议事协调机构, 作为事业单位内部一个独立的、完整的、统一的监督机构对事业单位财务、资产、合规性等进行监督。

### 2. 实施全面风险管理导向的监督流程再造

事业单位遇到的监督风险是多样化的, 因此必须克服碎片化监督, 借助于监事会作为监督议事协调机构去整体推进各类监督。在具体的实施路径上, 监督流程再造是促成会计监督和审计监督深度协同的最重要环节。

在这方面, 事业单位应当制定《监事会议事规则》, 在明确赋予本单位监事会财务监督权业务监督权对高级管理人员的罢免建议权对管理层不当行为的纠正权质询权和建议权的基础上, 要进一步就本单位年度综合监督规划、部门联席会议制度、监事会会议、表决规则、会议记录等关键流程进行明确, 同时针对本单位某些具体的监督, 例如: 对工程项目、管理人员离任、预算执行等, 监事会在部署监督过程时要按照有机贯通、相互协调的原则同步规划、同步部署会计监督和审计监督。

### 3. 基于学习型组织建构的复合型人才培养

会计监督、审计监督联动归根到底需要落实到人的架构上去, 只有培养和造就一支复合型业财精通的监督队伍, 才能适应未来事业单位深度改革的压力。学习型组织是一种通过使用个人精进、改善心智模式、建立共同愿景、团队学习以及系统思考来改进学习实践的组织形态。学习型组织关于学习的主张不是个体性的, 而是团体性的, 是组织全体成员在组织运行过程中, 通过实践、互动和创造来进行的团体学习。

事业单位可以根据国家和属地化事业单位改革中协同监督的有关课题规划和监督实践, 通过导师带徒、科研课题、学习沙龙、监督技能研讨等机制, 实现对复

## 科学发展

合型人才的培养。

### 4. 实施云端协同联网审计

对于事业单位改革来讲,未来导向的事业单位会逐步呈现出集团化、分布式、多元化的发展路径,其会计监督和内部审计监督的协同,除了体制机制、运行模式、人员素质等方面,还需要在技术层面上进行协同。

云端协同联网审计作为一种新型的内部审计方式,指的是事业单位综合性内审机构(如本文提出的监事会或审计中心)与接受审计监督的单位(联网单位)进行网络互联,按照审计需求审核联网单位财务、业务和管理等信息系统的电子数据(联网数据),对被审单位经营业务、内部控制、项目管控、财务收支等行为的真实性、合法性和效益性进行远程审计监督的行为。

事业单位会计监督、内部审计监督在协同推进的过程中,可以组建协同联网审计小组,在开展协同联网审计日常监控中,对审计发现问题存在疑问的,可以通过电话、视频、书面等方式,向联网单位核实情况、要求相关部门和单位补充、确认资料、开展延伸检查,通过这种技术层面的整合,可以有效帮助事业单位解决操作层面的协同监督问题。

### 5. 建立健全单位内控制度

一是单位内部控制制度既是行政事业单位开展财务管理、预算管理、资产管理的基本依据,也是国家有关法律、法规、规章制度在行政事业单位得到贯彻落实的可靠保障。因此,行政事业单位必须依据《政府会计准则》及有关规定,结合本单位实际情况,建立一整套完整的内控制度,铺设制度防线,落实岗位责任,规范业务流程,严格部署内控要素。

二是任何经济活动的控制都存在于一定的控制环境之中,它的好坏直接决定着其他控制能否实施以及实施的有效性,建立健全适应本单位特点的内部控制环境尤为重要。行政事业单位内部控制制度制定,始终要围绕资金、资产的流向制定的,资金、资产流向哪里,就要对那里可能产生的风险和漏洞进行管控。单位人员要列出本单位的经济业务清单,再分析每项经济业务的关键风险点,最后根据存在的关键风险点制定内控措施进行漏洞堵塞。

三是内控制度建立完善以后,敦促相关工作人员严格遵守执行内部控制制度,不能让政策和制度形同虚设,流于形式。同时,通过各种财务管理手段,对单位的业务活动全面、系统地进行监督检查,及时发现和解决

问题,以保证各项业务活动和财务活动合理、有序地进行。最后,各单位必须根据实际工作的不断变化,切实加强内部控制建设的持续完善和改进,筑劳防线,使得各项权利得到约束、制衡、监督,会计工作得到规范化、程序化的保障。

四是单位各工作人员应严格贯彻执行内控制度,为保证单位经济活动的合法合规和资产安全方面提供合理保障。严格会计准则制度的执行,强化预算管理,强化预算编制,系统分析单位相关经济活动的关键风险点,以便在具体财务工作中做到有章可循,实现规范化的管理要求,有利于促进单位进行正确的财务会计核算。

### 五、结语

在委托代理理论看来,事业单位内部组织结构层级的展开,实际上是一系列契约的综合体,这些契约既是事业单位的制度,又是事业单位内部控制的手段。会计监督、内部审计监督的协同,是当前事业单位内控机制建设的一个重要内容,当然这个机制的建设离不开事业单位内控结构的优化设计。

监事会是现代公司法赋予公司治理结构的一个重要组成部分,我们的事业单位改革也完全可以借鉴,并将其引入事业单位的治理结构中。对于事业单位会计监督和内部审计监督来讲,相对独立、整合、统一的监事会通过对公司财务、经营活动进行监督层面的整合,有利于在公司内部营造出一个良好的监督环境,从而加强事业单位的内部控制。

在一般的经验层次上,我们可以从监事会的活跃程度、监事的职业素质、监事的职业胜任力、监事会的规模结构等指标,分析监事会对内部控制的作用,但由于篇幅有限本文没有详细展开论证。作为一种对策建议,重视设立监事会作为监督议事协调机构、实施全面风险管理导向的监督流程再造、基于学习型组织建构的复合型人才培养、实施云端协同联网审计等需要我们未来加以重视。

### 参考文献

- [1]王瑞.建立健全事业单位会计监督机制的途径[J].行政事业资产与财务,2011(16).
- [2]路世谊.企业全面风险管理与内部控制[J].经济研究参考,2012(16).
- [3]蓝志勇,刘洋.建设“学习型组织”推动“组织学习”与制度创新[J].学海,2012(03).