

邝灿梅. 风险导向科学事业单位内部控制系统研究[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(3): 426-428.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.03.136

风险导向科学事业单位内部控制系统研究

邝灿梅

(广西农业科学院, 广西南宁 530007)

摘要:我国科学事业单位的风险管理非常薄弱, 风险应对能力差, 单位的风险损失较为严重, 这实际上与内部控制密切相关。探讨内部控制与风险管理的关系, 分析在我国科学事业单位中建立风险导向内部控制机制的必要性和可行性, 对当前风险管理与内部控制的现状及原因进行了分析, 提出了科学事业单位建设、完善风险导向内部控制系统的应重点关注的问题。

关键词:科学事业单位; 内部控制; 风险管理; 风险导向; 风险点; 控制点设置

中图分类号: C931.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)03-0426-03

我国科学事业单位的风险管理非常薄弱, 绝大多数单位对风险管理不够重视, 由于风险管理意识差, 单位内部控制得不到重视, 我国的科学事业单位几乎都没有开展全面的风险管理, 因此其风险应对能力差, 单位的风险损失较为严重。随着历史的发展, 我们正处于内部控制和风险管理的理论与实务发生巨大变革的时代, 当前的内部控制继承和发展了过去的内部控制, 内部控制与风险管理融合在一起, 科学事业单位应该建设、完善自身的风险导向内部控制系统, 它是单位防范风险、实现既定目标的免疫系统。

收稿日期: 2014-10-20

作者简介: 邝灿梅(1968—), 女, 广西横县人, 高级会计师, 主要从事科学事业单位的财务管理、内部控制、科研项目绩效、财务信息、财务制度建设、会计基础工作规范化等方面的研究。Tel: (0771) 3278739; E-mail: KKCMM@163.com。

发挥。

3.5 筹补结合, 构建公益事业建设多元化投入机制

坚持筹补结合, 民主决策, 以自愿出资出劳、村民民主决策为基础, 实行政府和村集体投入与农民出资出劳的有机结合, 构建“政府资助、社会支持、农民参与、民办公助”的村级公益事业建设投入新机制, 积极探索农民投入公益事业的新办法^[10]。具体要落实在以下几个方面: 首先, 在主决策和民主管理的前提下, 本着自愿互利、控制标准、严格规范、注重实效的原则, 支持和引导农民投工投劳开展农村公益事业的建设; 其次, 引导个人、民营企业捐助公益事业, 鼓励有条件的村集体投入公益事业, 整合部门涉农专项资金集中用于公益事业; 最后, 开辟财源, 招商引资, 增加积累, 提高村集体对农村公益事业投入的能力, 努力使乡村集体尽快地、真正地成为农村公益性建设的支柱。

参考文献:

[1] 赵成福. 我国农村村级公益事业投资机制的现实基础及其路径选择[J]. 新乡学院学报: 社会科学版, 2010, 24(4): 31-34.

1 风险导向内部控制机制在我国科学事业单位建立的理论依据

1.1 内部控制与风险管理的关系

关于内部控制与风险管理的关系, 理论上有许多种, 主要体现为 3 种: 内部控制包含风险管理, 风险管理包含内部控制, 内部控制和风险管理相融合。本研究认同第 3 种观点, 认为内部控制与风险管理之间存在较大的交叉、重合的地方, 随着控制意识和风险意识的增强、风险管理水平的提高, 内部控制和风险管理将会出现越来越多重合的地方, 其互补的效应也将会不断增强。从某种意义上讲, 内部控制就是控制风险, 控制风险就是风险管理^[1]。

1.2 风险导向内部控制机制在我国科学事业单位建立的必要性

从科学事业单位多年的发展状况来看, 对风险的认知是后知后觉的, 在漫长的计划经济年代后, 科学事业单位并没有

[2] 余 估. 我国农村基础设施: 政府、社区与市场供给——基于公共品供给的理论分析[J]. 农业经济问题, 2006, 27(10): 21-24.

[3] 张文彤, 董 伟. SPSS 统计分析高级教程[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004: 172-177.

[4] 孙树声. 全力推动“一事一议”奖补着力改善农村基础设施[J]. 江苏农村经济, 2013(11): 40-41.

[5] 杨亦民, 刘馨怡. 村级公益事业建设投入现状与机制创新研究——以湖南省为例[J]. 经济研究参考, 2013(35): 60-65.

[6] 广西罗城仫佬族自治县财政局课题组. 村级公益事业建设“一事一议”财政奖补工作研究——基于对广西罗城仫佬族自治县的调查[J]. 经济研究参考, 2012(70): 37-39, 48.

[7] 岳书铭, 蔡好东, 杨学成. 基于农户意愿的农村公共品融资问题分析[J]. 中国农村经济, 2005(11): 47-52, 79.

[8] 张少春. 扩大一事一议财政奖补试点范围 促进农村经济社会平稳较快发展[J]. 中国财政, 2009(6): 15-17.

[9] 苏红竞. 苏北农村公共事务中的村民行为选择与行政因素探究[D]. 南京: 南京理工大学, 2010: y1697664.

[10] 蔡国新. 江苏村级公益事业投入的有效实践[J]. 江苏农村经济, 2011(12): 28-29.

像众多的企业直面市场经济,面对世界复杂的多变性,人们的认知能力没有及时得到提高,对成本效益的考虑欠缺,尽管在管理过程中,控制的方式、方法不断完善,但事业单位发展过程中各种隐患层出不穷。因此,必须将风险识别、风险评估和风险应对的方法应用到内部控制的控制活动中,使其成为以风险为导向的动态的内部控制机制^[2]。

1.3 风险导向内部控制机制在我国科学事业单位建立的可行性

内部控制和风险管理有很多相似之处:内部控制和风险管理都要求全员参与;两者提供的均是合理保证;在实施过程中都需要综合各种手段和技术;都强调动态的过程,并必须随着实务的发展而发展。最重要的是,它们的终极目标是一致的,都具有防弊作用,都与风险的评估和控制相关联,“风险评估”就是内部控制的基本要素之一,风险管理中的风险偏好、风险识别、风险评估等方法与风险应对的对策均可以放到内部控制中,因此以风险为导向的控制机制是可行的。

从现状来看,内部控制与风险管理呈融合趋势,风险管理的意识与风险管理的理念在理论和实务中广泛存在。2008 年我国财政部等五大部委联合制定了《企业内部控制基本规范》;2012 年 11 月,财政部发布了《行政事业单位内部控制规范(试行)》,均在政策上提供了指导。在实务界,一些企业也已建立和建设风险导向的内部控制机制,这大大地增强了我们的信心。

2 科学事业单位当前风险管理与内部控制的现状及原因分析

2.1 现状

2.1.1 风险管理与内部控制的缺失带来的财务风险 任何单位的财务均存在不确定性、危害性的风险,由于财务管理人为的因素,会产生管理漏洞、制度缺陷等,容易出现舞弊、错误判断、轻率决策等情况,不健全的内控制度比有完善内部控制制度的财务管理风险要大得多。具体来说有以下几点。

(1)日常财务工作管理风险。科学事业单位的治理结构不如企业体制下的公司治理结构健全和完善,财务日常管理活动存在较多盲区,体现不出工作成效。比如,由于内部牵制机制的不健全、内部审计监督的不到位、会计工作秩序比较混乱等原因,会导致对会计信息产生、传递、审核等环节管理的失效,从而造成会计信息真实性、完整性无法得到应有的保障,信息传递的及时性也受到影响。这种失效会使以其辅助制定的决策在科学性、合理性等方面受到影响,有时甚至会直接导致决策失误^[3]。

(2)资金使用风险。近年来,随着改革的不断深化,内部控制体系不完善,科学事业单位在预算管理和资金支付中的矛盾也更为尖锐地显露出来,由于年度预算尤其是一些科研项目预算,未能做到科学性、全面性、合理性,使这种矛盾的存在会大大增加其资金支付的风险,形成了本单位内部各部门各项目之间预算经费相互挤占的情况,增加了预算管理的复杂性和实施难度。此外,有的单位预算外资金流动、账外账以及小金库现象的长期存在,也给事业单位的资金支付带来了较大风险^[3]。

(3)债务筹资风险。随着事业单位体制改革的加速,越

来越多的科学事业单位为了拓展生存空间,增加收入来源,开始尝试或扩大非事业性经营业务,由于业务发展需要和资金管理经验的不足,加上风险管理和内控意识薄弱,造成资金不足、负债过重,容易形成违约责任、单位资不抵债、流动资金受到约束。在筹资过程中也会出现筹资成本过高、资金难以到位、资金链断裂等风险。

(4)投资风险。随着创收力度的加大、经营业务的拓展,科学事业单位还面临着较大的投资风险。风险意识的薄弱和内部控制制度的缺失,使得较多单位形成投资决策的过程过于粗糙,通常情况下并不对投资项目进行前期调研以及缜密的可行性分析,对所投资项目可能给本单位带来的影响并没有进行全面、可靠、准确的估计测算,加上能力不足、责任方失位等原因,导致投资效益低下甚至投资项目失败,大额的对外投资给单位自身增加了筹资压力。此外,有些单位的对外投资并不遵循成本-效益原则,而是由上层意志所决定的^[3]。

2.1.2 风险管理与内部控制的缺失带来的资产管理风险

由于管理缺失,国有资产流失的现象时有发生。风险管理与内部控制的缺失带来的资产管理风险主要包括:(1)固定资产的管理风险,主要是保管或使用不当、维护不及时、租入租出的合同纠纷会带来一系列风险;(2)流动资产的管理风险,除了在存货方面的验收把关不严、存储不当、盘点不及时等带来的风险外,还有往来款管理方面的风险,如因催收不及时导致呆账,影响资金周转流动等;(3)无形资产管理的风险,这方面的风险在科学事业单位的主要表现是科研成果、专利技术、研究资料等被窃取、外泄,由此带来管理上的风险。

2.1.3 风险管理与内部控制的缺失带来的其他日常管理风险

科学事业单位的主要工作任务就是搞科研,科研项目通常也包含基础设施等建设,所以要重视科研项目、基建项目的日常管理工作。但常有项目不按既定的约定实施,有的项目实施过程不合法,也不合常规,时有偏差或改变用途现象;此外,单位内部、外部各种经济、人事等合同的管理也很重要,合同各方的责、权、利不够清楚,违约责任不明晰,必然会引发纷争。

2.2 原因分析

透过现象看本质,以上种种风险形成的主要原因如下:

(1)内部控制环境差。单位管理层和治理层对风险管理和内部控制缺乏正确的认识,他们认为内部控制是对下不对上,只是对下级的限制;有的领导认为内部控制没有实质意义,不如把精力主要放在多争经费、多立项方面,因此单位的内部控制机制严重缺失,制度不完善。而广大的科研人员对内部控制也没有正确的理解,狭隘地认为单位内部控制只是财务内部控制,是财务部门的事,同时在思想上对其有抵触,把内部控制单纯看成一种约束。由于缺乏支持,单位内部控制环境弱化,无法形成内部控制合力,导致内部控制风险越来越突出。

(2)科学事业单位内部控制制度体系不完善。虽然在 2008 年,我国财政部等五大部委联合制定了《企业内部控制基本规范》;2012 年 11 月,财政部发布了《行政事业单位内部控制规范(试行)》,但是由于观念狭隘,科学事业单位的内部控制仍停留在会计控制的理念上,几乎未能依据试行的规范并结合各个部门的实际情况制定出自己的内部控制制度体系。

(3)科学事业单位风险管理意识薄弱,未能建立有效的

风险评估机制。由于科学事业单位未能开展全面风险管理,普遍没有正确认识内部控制的实质内容,缺乏风险识别技术,不了解风险评估等相关理论,在进行风险控制时,大多只注重事后补救,缺少事前、事中控制的有效措施,风险管理意识非常薄弱。由于对风险管理没有足够的认知能力,未能建立行之有效的风险评估机制,导致管理风险层出不穷,应对能力比较差,风险损失较为严重。

(4) 监察审计部门形同虚设,监督力度薄弱。科学事业单位通常只设有监察部门,监察部门负责人甚至是其中的工作人员通常是由其他行政部门调任过来,过多依赖行政以及专业内审人员的匮乏,使其很难发挥第三方监督的作用。许多科学事业单位没有设立专门的审计部门,审计人员主要从各单位财务人员中抽调,难于发现单位的内部控制缺陷,而个别单位即使设了有限的内审人员岗位,但毕竟力量单薄,也同样无法真正发挥监督的作用。

3 科学事业单位建设、完善风险导向内部控制系统应关注的问题

3.1 要明确风险管理和内部控制的牵头部门

科学事业单位风险管理和内部控制的最主要任务与企业不一样,强调的是单位的资金安全、资产不流失等;而日常工作中资金使用的安全性,科研项目是否按规定完成,政府采购、基建项目完成的过程中是否合法合规等一系列任务与单位的内部监督密不可分,因此应明确单位的监察审计部门或成立独立的内控部门为风险管理和内部控制的牵头部门,因为无论是办公室、财务部门或行政部门,任何单一部门均不是胜任这项工作的最佳角色。

3.2 要注重内部控制环境的建设

一个完善的内部控制体系必然涵盖单位中所有参与经济活动的部门和人员,需要全员配合,要依靠全体人员来共同实施。因此,领导要真正地在思想上给予足够的重视,应全力支持内部控制工作的全面推行,平时要有计划地搞好内部控制的宣传、培训工作^[4],让大家学习内部控制理论,了解内部控制对现实工作的意义,从而提高大家的风险管理和内部控制意识。只有创造了良好的内部控制环境,内部控制才能够得以顺利实施,才可以有效地管理风险。

3.3 建立健全的科学事业单位内部控制制度体系

实施内部控制,必须要有完善的内部控制制度体系,为内部控制的执行提供依据和指导。财政部发布的内部控制规范是指引,是大方向。科学事业单位应依据自身特性制定出健全的内部控制体系,形成一个覆盖单位活动各部门、各环节及各发展阶段的控制体系。控制点的设置应以主要风险点为导向来设置,如预算的编制执行、科研经费的管理、资产管理、对外投资等,要考虑操作的可行性,过于复杂会影响制度的有效执行。如果单位规模比较大,二层科研单位比较多,可以考虑外包的形式,请会计师事务所或其他知名专家站在全院的高度,依据科研单位工作的目标和任务,统一制定统一实施,量

身打造适合本单位的、完整的、合理的、高效的内部控制制度体系。

3.4 要增强风险意识,建立健全的科学事业单位风险评估机制

首先,科学事业单位应以风险管理为导向,提高领导和职工们的风险意识,这是进行有效风险管理的前提;其次,要建立统一的控制程序、有效的风险评估控制机制,设置风险指标预警系统,以便及时发现单位在日常运营过程中的各种风险,及时应对,适时地运用有效控制措施,使风险控制在可承受范围内^[5]。风险评估的范围除了财务领域,还应扩大到科研、后勤管理等多个领域,要对影响单位发展的财务及其他重大方面进行全面系统的风险评估,按预计风险发生影响程度的大小,设置风险预警级别^[6]。对已识别的风险,应认真分析,明确控制方向并制定科学有效的控制措施,从而排除或削弱风险,将损失控制在最低限度。

3.5 强化监督机制,完善内部控制评价体系

一方面,政府部门应加强监管力度,很多科学事业单位目前还处于“要我控制”阶段,没有达到“我要控制”的境界,财政、审计、上级主管等部门要定期检查科学事业单位的内部控制制度的执行情况,引入内部控制绩效考评机制,将考评结果纳入单位领导年度考核和任期经济责任考核,作为考核评定的重要指标。另一方面,单位要加强内部监察的力度,除了以监察审计部门或成立独立的内控部门为风险管理和内部控制的牵头部门,更重要的是要增强内部控制的独立性,真正发挥内部审计监察在内部控制体系中的积极作用。同时,要建立具有科学性的内部控制绩效考核评价体系,进行客观公正的评价,将评价考核结果与相关人员及部门相结合,追踪问效,奖罚分明,确保科学事业单位内部控制制度得到执行并卓有成效。

总之,为了科研事业更有序健康地发展,在建设单位内部控制机制的过程中,把内部控制的 5 个要素与风险管理有机结合起来,建立风险导向科学事业单位内部控制机制是十分必要且可行的。

参考文献:

- [1] 杨学华,文小亮. 风险导向内部控制机制研究[J]. 中国注册会计师,2011(5):101-103.
- [2] 朱大华. 企业风险管理与内部控制的关系与应用[J]. 财会通讯,2012(26):46-48.
- [3] 宿金华. 浅谈当前事业单位如何加强风险管理与防范[J]. 现代经济信息,2011(17):24-24.
- [4] 冯玲秀. 农业科研院所财务人员综合能力提升的必要性与途径[J]. 江苏农业科学,2013,41(10):434-436.
- [5] 元素英. 基于风险管理的高校内部控制研究[J]. 会计之友,2011(19):114-115.
- [6] 王 彬,刘国斌. 基于风险保障的高校财务管理思考[J]. 会计之友,2012(9):124-126.