

浅谈行政事业单位内控管理

才源

长春市南岗区工资统一发放管理中心, 吉林 长春 130000

DOI:10.61369/IED.2025090005

摘 要 : 在新时代国家治理现代化进程中, 行政事业单位作为公共服务的重要载体, 其内部控制体系建设与优化直接关系到公共资源配置效率、财政资金安全与服务效能提升。当前, 行政事业单位内控管理普遍存在意识薄弱、制度不健全、与风险管理脱节、信息化支撑不足等突出问题, 制约了单位治理能力的提升。本文从问题出发, 结合新政府会计制度实施背景与“十五五”规划要求, 系统探讨了内控管理的优化路径, 提出应从强化内控意识、完善制度设计、推动数字化转型、融合风险管理等方面入手, 构建适应高质量发展要求的内控体系, 为实现公共服务提质增效与国家治理现代化提供制度保障。

关 键 词 : 行政事业单位; 内部控制; 风险管理; 政府会计制度

On Internal Control Management of Administrative Institutions

Cai Yuan

Nanguan District Wage Distribution Management Center, Changchun, Jilin 130000

Abstract : In the process of modernization of national governance in the new era, administrative institutions are important carriers of public services, and the construction and optimization of their internal control systems are directly related to the efficiency of public resource allocation, the security of financial funds, and the improvement of service efficiency. At present, there are generally prominent problems in the internal control management of administrative institutions, such as weak awareness, imperfect system, disconnection with risk management, and insufficient information support, which restrict the improvement of unit governance capabilities. Starting from the problem, combined with the implementation background of the new accounting system and the requirements of the "15th Five-Year Plan", this paper systematically discusses the optimization path of internal control management, and proposes that we should start from strengthening internal control awareness, improving system design, promoting digital transformation, and integrating risk management, build an internal control system that meets the requirements of high-quality development, and provide institutional guarantees for improving the quality and efficiency of public services and the modernization of national governance.

Keywords : administrative institutions; internal control; risk management; accounting system

行政事业单位是我国公共服务体系的重要组成部分, 承担着社会管理、民生保障、公益服务等重要职能。随着国家治理体系和治理能力现代化进程的推进, 特别是在“十四五”与“十五五”规划接续的关键节点, 行政事业单位面临的内外部环境日趋复杂, 对单位的治理能力、资源配置效率与风险控制水平提出了更高要求。内部控制作为单位治理的基础性制度安排, 其科学性与有效性直接关系到单位履职效能与公共服务质量的提升。然而, 当前许多行政事业单位仍将内部控制简单等同于合规性管理, 忽视其与风险管理、绩效管理的深度融合, 导致内控体系运行不畅、效果不彰。

一、行政事业单位内控管理面临的突出问题

在当前推进国家治理现代化与高质量发展的宏观背景下, 行政事业单位作为公共服务供给与国家政策执行的关键载体, 其内部控制的健全性与有效性, 直接关系到公共资源的配置效率、财政资金的安全规范以及公共服务质量的持续提升。审视现实, 许多单位的内控体系仍面临严峻挑战, 集中体现在三大深层矛盾:

一是内控意识普遍淡薄, 常被狭隘理解为财务合规工具, 未能融入战略治理层面, 导致领导重视虚化、全员参与不足; 二是制度构建滞后, 存在“为建而建”的形式化倾向, 与业务实际脱节, 且各项制度间缺乏协同, 难以形成闭环管理; 三是风险管理与内控职能严重割裂, 仍停留在被动、事后监督阶段, 缺乏对战略风险的前瞻性识别与主动应对。这些系统性缺陷, 不仅制约了单位自身治理能力的提升, 更在“十五五”时期深化改革的语境下,

作者简介: 才源(1973.9-), 女, 汉族, 吉林长春人, 本科, 正高级会计师, 财政理论和绩效研究。

构成了实现公共服务提质增效与国家治理现代化目标必须破解的核心议题。

（一）内控意识普遍淡薄

在不少单位中，内部控制仍被狭隘地理解为财务合规或审计监督，未能上升到治理能力与战略保障的高度。“控制”一词易引发被约束、被怀疑的负面联想，尤其是中高层管理人员常将内控视为工作效率的阻碍，进而产生抵触心理。尽管制度明确单位负责人为内控第一责任人，但权责界定模糊，缺乏配套的考核与问责机制，导致“一把手”往往仅停留在口头重视，实际投入与推动力度有限。这种自上而下的意识缺失，使得内控文化建设缺乏根基，全员参与、主动防控的氛围难以形成。

（二）内控制度建设滞后

行政事业单位的内控制度存在“为建而建”的倾向，内容空泛，未能紧密结合本单位业务特点与风险分布进行精细化设计。例如，预算编制与执行“两张皮”、资产管理责任虚化、采购流程形式化等问题依然突出。新政府会计制度虽在核算层面实现了统一与创新，但并未针对具体内控管理活动提供操作层面的明细指引，导致制度与实践脱节。同时，各项内控制度之间缺乏衔接与协同，未能形成覆盖经济业务全流程的闭环管理体系，降低了制度的整体效能与执行刚性。

（三）风险管理与内控严重脱节

长期以来，行政事业单位内控侧重于事后监督与合规性检查，缺乏对风险的前瞻性识别与主动管理。内部控制目标往往局限于财务报告真实、资产安全与合规合法，未能有效衔接单位的战略目标与绩效管理，导致一些影响长远发展的战略性风险被忽视。在“风险偏好一致”的隐性假设下，单位内部不同部门、层级的风险认知差异未被正视，难以形成统一的风险语言和协同的应对策略。这种被动、静态的防控模式，在面对外部环境快速变化时尤为乏力，无法适应高质量发展对风险治理能力提出的新要求。

二、新形势下内控管理的优化路径

面对行政事业单位内控管理意识薄弱、制度虚化、技术滞后等挑战，单纯局部修补或技术叠加难以提升治理效能。当前，内控体系优化需超越工具理性，转向系统性治理能力重构。这要求单位文化认知转型，推动内控从“合规约束”转向“战略赋能”，深度融合再造制度架构与业务流程。制度设计应契合组织运作逻辑，形成动态全程的韧性机制。同时，在数字化与会计制度改革驱动下，技术赋能是提升内控精准性等必然路径。通过构建数据治理平台与智能风控模型，内控从事后检查转向全程智能防控。文化重塑、制度重构与技术赋能相互依存、协同演进，构成行政事业单位内控体系从“合规遵循”迈向“价值创造”的逻辑与进路。

（一）重塑内控文化

推动意识从“合规负担”向“治理赋能”转变。内控建设的核心在于“人”的观念革新。单位负责人必须切实发挥领导作用，将内控建设深度融入单位战略规划与日常决策，并通过自身

言行示范，传递重视内控、崇尚风险防范的明确信号。需通过持续、多层次的培训与宣传，消除对内控的误解，重点培养全员“积极拥抱变化”的风险管理思维，使员工认识到内控既是履职尽责的“安全网”，也是价值创造的“助推器”。唯有构建起全员认同、主动参与的内控文化，各项制度与措施才能真正落地生根。

（二）完善制度与流程

构建全链条、嵌入式的内部控制运行机制。制度优化应以COSO内部控制五要素为基本框架，实现从“有没有”向“优不优”的转变。核心在于将内部控制要求深度嵌入预算管理、资产管理、采购管理、项目建设等关键业务的全流程。例如，在预算环节强化绩效目标与风险分析的联动，在资产环节落实从“入口”到“出口”的全程痕迹化管理。同时，必须建立制度动态评估与修订机制，及时响应政策调整与业务变化，确保制度的适用性与前瞻性。此外，应积极探索利用信息技术固化流程和标准，减少人为操纵空间，提升制度执行的刚性与效率。

（三）深化技术赋能

以数字化转型为强大引擎，全面驱动内控体系向智能化方向升级演进。当前，各类组织面临的管理环境日趋复杂，数据规模呈爆发式增长，传统依赖人工操作与经验判断的内控模式已难以有效应对新形势下的风险挑战。以行政事业单位为例，应把握新政府会计制度全面实施的重要契机，系统规划并大力推进内控管理的信息化、数字化建设。通过统一数据标准与系统接口，构建集成高效的一体化内控数据共享平台，实现业务流程、资金流动与信息数据的实时同步及深度融合共享。在此基础上，需积极引入大数据智能分析、机器学习、风险预警模型等先进技术工具，对关键风险控制指标开展动态、实时、多维度的监测与智能解析，推动内控机制从传统被动式、事后检查向主动式、事中干预和事前预警转变。

三、“十五五”规划背景下内控管理的战略方向

在“十五五”规划全面推进国家治理现代化的宏观背景下，行政事业单位内控管理正面临从传统合规保障向现代治理引擎的战略转型。这一转型要求内控体系必须突破局部控制与静态防护的固有范式，深度融入高质量发展的核心逻辑。内控建设需以提升公共服务效能与财政资源配置效率为根本遵循，将绩效目标深度嵌入控制流程，实现风险防控与价值创造的同频共振。同时，治理复杂性的提升要求内控强化系统性思维，打破组织内部的功能壁垒与信息孤岛，通过构建权责清晰、协同联动的治理网络，形成应对不确定性的整体韧性。创新则是驱动这一转型的核心功能，既体现在鼓励基于单位特性的制度范式探索，更凸显于利用人工智能、大数据等数字技术推动控制活动的智能化跃迁。绩效、系统与创新，三者共同勾勒出新阶段内控管理服务战略目标、赋能治理升级、适应时代变革的关键进路与价值依归。

（一）坚持绩效导向

“十五五”规划明确提出要持续提升公共服务质量并优化财政资源配置效率，这为新时期的内控管理指明了方向。在此背景

下，内控管理不应仅局限于传统的合规与风险防控目标，而应更加突出绩效导向，实现从“防风险”到“提效能”的功能拓展。内控体系建设应紧密结合单位的核心职能定位与战略绩效目标，系统整合管理流程，将风险控制与资源配置、效能提升有机融合。尤其在当前全面实施预算绩效管理的制度环境下，内控机制需要深度融入绩效目标设定、执行过程动态监控以及最终结果评价的全周期管理环节，通过健全的制约与监督体系，确保公共资金的使用在安全合规的基础上，实现经济效益与社会效益的最大化，从而有力服务国家经济社会发展大局。

（二）强化系统观念

构建跨部门协同治理的内控共同体。高质量发展要求实现系统治理。内控管理不能是财务或审计部门的“独角戏”，而应成为所有业务部门的“协奏曲”。单位需着力打破部门墙，建立健全包括决策层、管理层、执行层与监督层在内的协同工作机制，明确各主体在风险识别、评估、应对与报告中的责任。尤其要强化内部审计的独立性与权威性，并推动其职能从财务审计向覆盖战略、运营、合规的综合性审计拓展。通过构建纵横联动、职责清晰、反应敏捷的治理网络，形成内控合力，提升单位整体应对不确定性风险的韧性。

（三）突出创新驱动

实现制度优化与技术应用的双轮迭代。“十五五”时期是创新驱动发展的深化期。行政事业单位内控建设也需秉持创新精神。在制度层面，鼓励在遵循国家统一规范的前提下，探索符合本单位行业特点、规模大小的差异化、精细化内控模式，避免机械照搬。在技术层面，应保持对数字技术发展的敏感，持续将物联网、人工智能、区块链等新兴技术应用于资产盘点、合同管理、风险预警等场景，推动内控模式从“人防人控”向“技防智控”演进。通过制度与技术的持续迭代、相互促进，不断提升内控体

系的现代化水平，为国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实的微观基础。

四、结语

在国家治理体系和治理能力现代化深入推进、“十四五”与“十五五”规划接续实施的宏观背景下，行政事业单位内部控制作为保障公共服务效能、规范公共资源配置的核心制度支撑，其改革优化已成为回应高质量发展要求的必然选择。基于 COSO 内控框架与国家治理现代化理论，以文化重塑、制度重构、技术赋能为核心的内控优化路径，构成了有机协同的逻辑体系：文化重塑是理念基础，通过推动内控认知从“合规负担”向“治理赋能”转变，为制度落地与技术应用提供思想保障；制度重构是核心载体，通过构建全流程嵌入式管控机制，实现内控要求与业务逻辑的深度融合；技术赋能是关键支撑，借助数字化工具推动内控从静态事后监督向动态全程防控升级。这一系统性优化框架，回应了内控与战略管理、风险管理、绩效管理深度融合的核心诉求，为破解传统内控碎片化、形式化难题提供了理论指引与实践遵循。

内控体系是衔接公共政策执行与公共服务供给的关键治理工具，其成熟完善不仅能提升单位内部治理效能，还能为财政资金安全与公共服务质量提升筑牢微观制度根基，是国家治理能力在微观组织层面的具象化体现。未来，随着数字化转型的持续深入与新政府会计制度的全面落地，内控研究可重点聚焦特定行政事业单位差异化内控模式构建、数字化背景下内控与其他管理体系的协同机制等方向，为行政事业单位内控从“合规型”向“价值创造型”转型提供针对性学术支撑，助力国家治理体系和治理能力现代化在微观层面稳步推进。

参考文献

- [1] 黄洁琦. 行政事业单位会计内部控制探析 [J]. 中国管理信息化, 2025, 28(14): 52-54.
- [2] 陈冬. 财务风险防范视角下的行政事业单位内控管理研究 [J]. 中国乡镇企业会计, 2025, (06): 187-189.
- [3] 何雯婧. 新政府会计制度对行政事业单位内控管理的影响与思考 [J]. 活力, 2024, 42(21): 46-48.
- [4] 潘理洁. 基于内控五要素的行政事业单位固定资产管理内控体系构建研究 [J]. 中国农业会计, 2024, 34(04): 60-62.
- [5] 施发亮. 基于财务风险防范视角的行政事业单位内控管理研究 [J]. 财会学习, 2024, (26): 164-166.
- [6] 杨诚. 基于内控局限的行政事业单位风险管理 [J]. 财务与会计, 2021, (22): 74-75.