

政府治理能力现代化的关键一环

中央财经大学财经研究院院长 王雍君

建立健全机关事业单位内部控制，是推进政府治理体系和治理能力现代化的关键一环。正因如此，广西自然资源厅自2017年开始推动的基于信息化的业财融合内控模式，受到越来越广泛的关注。这种治理导向的内控模式，把确保公共资金安全和促进管理绩效作为提高治理能力的两项关键目标。实践证明，该模式运转良好、效果突出，可望作为一种前景光明的新内控模式予以推广。

该模式有两个突出特点：高度的信息化，以及流程导向的财务内控与业务内控的高度一体化。两个特征都与内控的基本原则紧密相连，特别是不相容岗位分离控制和成本效益原则。

内部控制经常被误解为一大堆“内控制度”的制定和实施。这种孤立的制度观内控在实践中很难奏效，以致“制度健全、内控无效”的现象十分普遍。通过在高度信息化的基础上把制度嵌入流程、在流程上分离不相容岗位，以及致力于业务流程和财务流程的一体化运作，广西自然资源厅的内控模式在很大程度上解决了由来已久的内控失效难题。与此同时，该厅成功地运用基于大数据的信息化措施，从而有效地降低了内控的成本。

“制度健全、内控无效”的另一个根本原因，在于财务内控和业务内控的脱节。这种脱节在预算执行过程中尤其明显。人们习惯于关注“钱的进度与偏差”，而非“事的进度与偏差”。这样的“预算执行进度”概念，充其量也只是“预算执行的半边进度”概念，以致许多深层次的问题无法被揭示和呈现出来，更不用说得到妥善解决。

归根结底，在给定成本的前提下，内部控制的有效性需要满足两项检验标准，即合规标准和绩效标准。合规标准关注对规则与规制的遵从。只有当遵从程度很高，或者违规现象相对很少时，内控才能被视为有效。绩效标准的一个关键方面是工作效率和管理效率。“很快即可报销”表明工作效率高，预算执行过程中的业务进度明显改善表明管理效率高。在广西自然资源厅中，得到确认的这类事实和证据正在增多，可作为其内控模式独特性和有效性的佐证。

总体而言，许多部门和单位在建立健全内部控制和强化其有效性方面，仍有漫长的道路要走。当务之急，在于切实建立和强化“以内控促治理”的意识，把内控作为治理能力现代化的关键，并进一步改进内控模式。

当然，广西自然资源厅的内控模式亦需与时俱进。目前取得的进展只是初步的，未来的改进方向，应集中在三个方向上：信息化的升级，财务内控与业务内控的更好结合，以及促进合规目标和绩效目标的内控有效性。