

公共图书馆内部控制现状及对策探析

党 多

(南通市图书馆, 江苏 南通 226000)

摘 要: 随着经济社会的不断发展, 公共图书馆承担着越来越大的社会责任, 这意味着公共图书馆的工作范围将更广、业务更复杂, 面对的财务风险也越来越多。本文指出当前公共图书馆加强内部控制的重要性, 通过梳理内控中存在的问题, 提出从内控意识、机制建设、内部监督和人才培养四个方面完善公共图书馆内部控制的对策, 以期为提高公共图书馆内部控制管理水平提供思路。

关键词: 公共图书馆 内部控制 财务管理

中图分类号: G251; G258.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9082 (2022) 02-0028-03

一、公共图书馆加强内部控制的重要性

作为公共文化服务的重要一环, 公共图书馆不仅具有保存图书资料, 促进经济文化发展的职能, 也担负着社会教育与知识培训的社会责任。近年来, 各地公共图书馆馆舍规模逐步扩大, 馆藏资源得到了提升, 服务质量和水平也必须达到更高的要求。为此, 公共图书馆必须进一步加强风险防控建设, 提高内部控制水平, 积极贯彻国家反腐倡廉的要求, 努力适应市场经济变化下公共图书馆的新标准。

2014年《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会〔2012〕21号)的正式实施, 对提高行政事业单位财务管理水平具有重要意义, 也为单位加强内部控制水平提供了重要依据; 2015年财政部发布的《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(财会〔2015〕24号)对行政事业单位内部控制提出了具体的要求^[1]。对于公共图书馆来说, 内部控制是指单位以馆内实际情况为基点, 为了保证财务信息真实完整、资金往来正规、资产使用安全有效, 更好地履行图书馆的公共服务职能, 通过设置内部机构、制定政策和执行具体程序等措施对经济活动中存在的风险进行管控和防范的一系列举措。

对于当前处于市场经济冲击下的公共图书馆, 内部控制不仅仅意味着要反腐倡廉、杜绝风险, 也代表着公共图书馆在风险管控方面需要脱离以往消极应付的态度, 以积极主动的面目迎接新的挑战, 提高财政支出的社会效益, 避免国有资产流失、资金浪费。

二、公共图书馆内部控制中存在的问题

1. 内控意识薄弱

与一般企业不同, 公共图书馆大多属于全额拨款事业单位, 经营资金主要来自国家和地方政府拨款, 不用面对激烈的市场竞争和经营的压力, 也没有职工薪酬方面的问题。因此, 一些图书馆的内部控制意识薄弱, 缺乏主动

性, 对内部控制的概念和必要性了解不足^[2]。尤其是部分管理层的内控意识不足, 将风险防控完全当作财务工作的一部分, 与其他部门无关。对于财务来说, 一方面, 很难从宏观角度制定符合全馆经营发展的内部控制制度, 只能依葫芦画瓢地根据相关文件规定来制定本馆的制度; 另一方面, 财务部门也无法调动其他部门, 划分部门职责, 内部控制存在一定风险。更有个别公共图书馆, 简单地将财务工作当作报账和记账工作, 一些不符合财务规定的经济行为发生之后才通知财务, 单位内部管理存在漏洞, 严重影响了公共图书馆的发展。

2. 单位内部控制机制不完善

相较于企业来说, 公共图书馆这类行政事业单位没有跟上现代化的步伐, 沿用传统的内控管理模式, 内控效率低, 很难达到理想中的效果。如在传统图书馆管理中, 一些实物资产没有做到专人保管、专人使用, 资产台账不清晰, 资产调拨、处置程序不严, 管理混乱。

内部控制机制主要包括制度建设和部门职责设置两方面。在制度建设方面, 一些公共图书馆内部控制制度建设力度不足, 缺乏全面性和协调性。一是内控制度的缺失^[3]。2014年《行政事业单位内部控制规范(试行)》正式开始实施, 在此之前图书馆这类事业单位缺乏建立内部控制体系的法律依据。因此, 一些图书馆没有建立内控制度, 工作的执行常常根据以往的经验, 随意性较大; 有的图书馆虽然有内控规定, 但没有根据最新的法律规章进行及时更新, 也没有从自身工作出发, 制定涵盖全馆工作流程的内控规定, 缺乏协调性和关联性, 很难从源头上排除风险。二是内控制度执行不畅。一些单位虽然制定了内部控制制度, 但在具体执行过程中往往存在各种问题。如在审批阶段没有按照既定的审批流程进行, 原始凭证审核不严, 经济活动发生后才补办相关手续; 或者在重大事项决策时没

有将内部控制规定考虑在内。

在职责设置方面，部分图书馆往往会忽略不相容岗位分离制度，关键岗位风险控制不足；部门之间职权划分不明确，协调性较差，无法在内控的各个关键环节发挥作用；同时部门间文件传达不畅，信息流通不及时，也会影响内控制度的落实。

3. 缺乏有效的内部监督

有效的内部监督是内部控制实施的重要保障，也是确保财政资金安全运行的重要措施。部分公共图书馆没有设置内部审计部门，各项经济往来缺少监督，内部控制执行动力不足，严重降低了图书馆的服务职能。而有些图书馆虽然设置了内审部门，但由于缺乏独立性，不能严格地执行有关规定，内审工作受到种种影响，也就难以在工作中发挥作用。以上这些因素，都在一定程度上削弱了单位内部控制的执行力，影响了内部控制制度的贯彻和落实。

4. 专业人才不足

在信息化发展的大环境下，内部控制不仅限于利用传统手段对单位经济活动进行监督，更要通过现代化的技术对单位财务行为和业务活动进行监控。这就要求内控人员兼顾会计学方面的知识和互联网信息技术。然而，部分公共图书馆内控相关人员专业素养不足，没有定期地接受专业的控相关知识培训，系统化教育缺失；不具备一定的网络知识，没有能力应对信息泄露、病毒攻击等威胁。

同时，公共图书馆没有针对内控相关人员进行合理的岗位设置，考核机制不够健全。这就导致了工作人员的觉悟较低，缺乏对内控工作的责任心和积极性，职业道德素养也有不及之处，这种消极应对的工作方式会导致内控制度在履行的过程中流程不规范，从客观上制约了公共图书馆的内控效果。

三、完善公共图书馆内部控制的建议

1. 强化内控意识

公共图书馆内部，尤其是单位管理层，应当正确认识到内部控制的重要性，强化内控意识，主动通过参加内部控制学习交流会等方式，掌握内控相关文件和规定，并将内控工作纳入日常工作的考核中，迫使各部门分管领导充分认识到内控的紧迫性，营造全员风险防控的氛围；加强宣传教育，每年内部控制都会在政策和具体措施等方面有新的变化，应该及时将相关的重要文件传达到关键环节负责人手中，定期组织内控知识培训，让各负责人充分了解内控的意义和工作任务，把内控与业务工作紧密相连^[4]。在领导层的带领下，让全体职工共同树立起内部控制意识，

提升风险防控水平，推动廉政建设，才能为公共图书馆内部控制奠定坚实的基础。

2. 健全内控机制建设

公共图书馆的内部控制活动主要集中在对收支业务、资产、采购等方面的管理上。完备的内部控制体系，不仅要在财务角度对预算管理、收支业务进行合理的规范，也要从业务角度对采购流程、合同签订、采购后资产的分配等方面进行有序的控制，制定科学有效的部门规章，严格落实到具体工作上，确保重点环节处于严格的监控之中。同时，完备的内部控制制度在符合国家有关规定和单位实际情况的前提下，还应该根据外部环境的变化和单位业务情况的调整，不断地进行修订和规范。

单位管理层根据本馆实际情况建立健全内部控制体系，主要包括：梳理单位业务往来流程，找到风险点，从风险点着手分解内控任务，在部门之间分工协调，明确各环节职责，避免权力过于集中；在此基础上根据相关规定完善内控制度（如图1所示）。

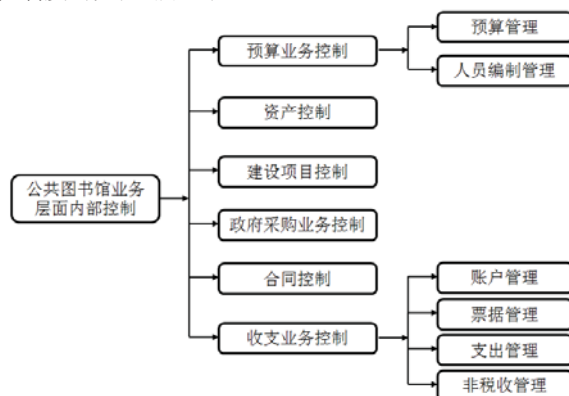


图1 公共图书馆业务层面内控制度划分

在岗位设置方面，要合理设置关键内控岗位，不相容的岗位相互分离，确保不同岗位在工作中职责明确，相互监督、相互制衡^[5]。在业务执行方面，要注重全过程的监控，如公共图书馆的图书购置，从图书品目的选择到书籍采购入库，都要严格按照图书文献采购的规定进行。馆藏图书品目多渠道选购，了解最新文献出版动态，结合读者阅读需求，进行数据统计，制订合理的图书采购计划；纸质图书在到馆后及时完成加工编目等工作并录入馆藏，避免因采购重复，编目有误而造成财政资金的浪费；图书采购招标要强化主体责任，按照招标流程和合同管理相关规定进行，不得出现以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇等违反采购规定的行为；图书验收环节也要严格把控，订购图书交付后及时进行拆包验收，查对书单，核对图书码洋、数量，退回非正版图书、有质量问题图书，

以防出现到货图书与采购清单种类或数量不相符的情况；图书的分发也需要不同部门做好交接工作，避免造成图书资产丢失、账实不符（如图2所示）。

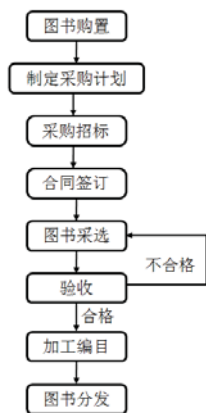


图2 公共图书馆图书购置流程

3. 改进监督机制

内部监督机构是公共图书馆这类全额拨款事业根据国家有关法律、法规和财务规章制度，对本单位的财务收支和业务活动进行审核、检查的行为，是单位内控工作顺利进行的重要支撑。主要可以从以下两方面着手。

一是财务信息监督。在积极配合上级机关对单位进行财政检查的基础上，公共图书馆还可以聘请第三方专家不定期地对单位财务数据进行审计，核查单位各项支出是否符合国家的现行规定；单位的货物购置、工程（含维修）和服务项目，是否按照有关规定实行政府采购；是否依法管理和使用国有资产，保障资产的安全和完整，提高资产使用效益；资产调拨、捐赠、报废、变卖、转让等是否按照办理相关手续并经有部门审批；单位取得的收入是否及时入账，并按规定及时转存开户银行账户等。一旦发现财务工作中的问题，应及时提出针对性的整改措施，监督单位财务收支是否合法合规。公共图书馆引入第三方参与到单位内部控制管理中，是外部监督的有效手段，切实规范各部门的职责，杜绝以权谋私等违法行为。

二是日常事务监督。近年来，国内的公共图书馆法人治理组织在正在蓬勃发展，监事会负责公共图书馆内部审计监督，咨询委员会承担公共图书馆的社会服务职责，不同部门分别对认识管理、货物及服务采购、绩效考评等工作负责，政事分开，实现“将权力关进笼子里”，把制衡内部权力运行嵌入到工作的各个环节、各个层级，防范风险的发生，保证图书馆的工作高效、可持续运行^[6]。在信息化发展迅速的今天，公共图书馆应该建立健全内部信息公开渠道，根据相关规定，确立信息公开的方式方法，让单位的

经济活动接受更多人的监督。

4. 优化人才培养及奖励机制

内部控制工作专业性极强又较为繁琐，这就对公共图书馆内控关键岗位的职工提出了更高的要求，既要熟悉财务规定，又具备识别和评估业务工作中各项风险的能力。

公共图书馆应该建立内部控制关键岗位人员培训、考核机制，定期组织内控关键岗位人员接受培训教育，了解其他单位先进的经验和典型做法，学习与内控相关的最新法律、规定，提升馆员内控业务水平和职业道德素养；严格审核内部控制关键岗位工作人员的职业素养，考察相关人员是否具备内控工作的资格和能力。同时，在人才培养方面，公共图书馆还应该让财务人员参与到图书馆业务工作中，将财务和业务融合起来，分析数据发现问题，对业务工作中存在的问题提出行之有效的建议。

从人才奖励机制角度考虑，图书馆要合理设置岗位，逐步健全人才队伍选拔、培养和使用机制，激发内控岗位职工工作的主动性，促进公共图书馆内控工作者综合素质的提高。

结语

内部控制的规范可以有效地防范和控制财务风险，提升公共图书馆的社会服务水平。因此，公共图书馆需要从管理层开始，强化内控理念，认识到防范内控风险的重要性。全馆要完善内控制度建设，界定部门职责权限，保证不相容岗位的相互分离、相互制约；接受并积极配合财政部门或第三方独立机构对单位内部控制的执行情况进行检查，做好信息公开制度的建设，加大监督力度；培养具备高素质的人才，健全人才奖励机制，提高内部风险预防和控制效率，引领公共图书馆发展取得新成效。

参考文献

- [1] 财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见[J]. 中华人民共和国财政部文告, 2016(02):40-43.
- [2] 刘京. 行政事业单位内部控制建设存在的问题及对策探究[J]. 中国乡镇企业会计, 2021(04):152-153.
- [3] 刘娟. 行政事业单位财务内控制度存在的问题与对策[J]. 时代金融, 2018(9):159-163.
- [4] 郭馨娜. 《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》解读[C]. 财金观察(2020年第1辑)[A]. 吉林省财政研究所会议论文集, 2020:191-201+208.
- [5] 刘炜娜. 行政事业单位不相容岗位设置实操性研究[J]. 环渤海经济瞭望, 2018(08):5-6.
- [6] 陈玲玲. 法人治理结构下公共图书馆内部控制作用机制探究[J]. 图书馆研究与工作, 2019(07):5-11.