

全民阅读机构建立内部控制体系的探讨

王圣焱

中国艺术研究院，北京

收稿日期：2023年4月7日；录用日期：2023年7月18日；发布日期：2023年7月27日

摘要

为了方便公民阅读，打造一刻钟图书阅读圈，全国大多数地区的企事业单位及社区兴起了开办具有一定特色的全民阅读服务机构即“阅读空间”。这些阅读机构的兴起，弥补了公共图书馆网点不足、距离较远，阅读不便等一些不足的问题。但与公共图书馆相比，这些新兴起的全民阅读服务机构内部控制体系存在着内控观念淡薄、缺乏风险评估、内控制度不规范、信息沟通不畅以及监督体系不完善等诸多问题。为此，构建一个科学合理的全民阅读服务机构内部控制体系，是完全必要的，其要点包括：提高单位员工对风险和内部控制的思想认识，营造良好内部控制环境；完善内部控制的制度框架，强化图书馆及阅读空间的业务活动；建立畅通的信息渠道，保证部门内部、部门之间乃至员工之间的有效沟通；建立完备的监督机制；定期开展内控评价，促进内控措施的全面实施，确保阅读服务机构科学管理水平的提升及可持续发展，本文就全民阅读机构建立完善的内部控制体系进行探讨。

关键词

全民阅读机构，内部控制体系，探讨

On the Establishment of Internal Control System in National Reading Institutions

Shengyao Wang

Chinese National Academy of Arts, Beijing

Received: Apr. 7th, 2023; accepted: Jul. 18th, 2023; published: Jul. 27th, 2023

Abstract

In order to provide a convenient environment for citizens to read and create a “15-minute book reading circle”, enterprises, institutions and communities in most parts of China have set up a national reading service institution with certain characteristics, namely “reading space”. The rise of

these reading institutions has made up for some problems such as insufficient outlets, long distance and inconvenient reading in public libraries. However, compared with public libraries, there are a lot of problems in the internal control system of these new national reading service institutions, such as weak internal control concept, lack of risk assessment, irregular internal control system, poor information communication and imperfect supervision system. Under this background, it is absolutely necessary to construct a scientific and reasonable internal control system for national reading institutions. Its main points include: improve employees' awareness of risks and internal control, and create a good internal control environment; improve the institutional framework of internal control and strengthen the business activities of libraries and reading spaces; establish smooth information channels to ensure effective communication within departments, between departments and even between employees; establish a complete supervision mechanism; carry out internal control evaluation regularly and promote the full implementation of internal control measures to ensure the scientific management level and sustainable development of reading service institutions. In this paper, the author discusses the establishment of an improved internal control system for national reading institutions.

Keywords

National Reading Institutions, Internal Control System, Discussion

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 当前公共图书馆发展趋势及内部控制体系现状

图书馆是搜集和整理、收藏图书文献资料以供人们阅览、阅读,参考学习的组织机构,它有保存人类文化遗产,开发各类信息资源,参与社会教育等职能。《中华人民共和国公共图书馆法》第三条规定:“公共图书馆是社会主义公共文化服务体系的重要组成部分,应当将推动、引导、服务全民阅读作为重要任务。公共图书馆应当坚持社会主义先进文化前进方向,坚持以人民为中心,坚持以社会主义核心价值观为引领,传承发展中华优秀传统文化,继承革命文化,发展社会主义先进文化”。

据文献记载,早在公元前3000年前就出现了图书馆。随着时代的变迁、科技的进步,智慧图书馆也层出不穷的出现。

据文化和旅游部相关信息披露,截至2021年底,全国共有公共图书馆3215个,乡镇(街道)文化站4万多个,村级综合性文化服务中心57万多个,农家书屋58万多家,所有公共图书馆均实现免费开放。为了把优质的阅读资源向基层延伸,各地推进县级图书馆总分馆制建设,原来的社区、乡村的“单一供给”转变为“多元供给”、“交互供给”,图书资源更加丰富和优质。截至2021年6月,已有2642个县(市、区)建成图书馆总分馆制。从读者持证规模来看,全国公共图书馆实际持证读者数量超1.03亿人,2012年,这一数据为2484.51万人。10年间,公共图书馆实际持证读者数增长超过315%。“数据增长的背后,折射出公共图书馆的覆盖面不断扩大、吸引力和服务效能不断提升,公共文化事业和全民阅读事业加速推进,”多层次、多方式的公共文化服务供给体系正在形成。这种发展形势催生了公共图书馆以外的便民阅读组织,即阅读空间、阅读湾、阅读阵地、书香驿站、城市书屋等各类方便百姓阅读的服务机构,我们在此文中称其为全民阅读服务机构,这些全民阅读服务机构的诞生是公共图书馆的补充,这里所述的全民阅读服务机构从广义角度理解也包括公共图书馆。

1.1. 新形势下全民阅读服务机构发展迅速

新形势下，随着人们对阅读需求的日益增长，原有公共图书馆服务模式，不论是图书品目还是阅读环境以及阅读设备等诸多方面已不能满足人们的多元化阅读需求，因此，许多公立图书馆和非营利组织举办的图书馆都在顺应新形势积极考虑转型，例如从公共图书馆向社区图书馆转变，其面向的人群也由过去的公职人员和学生等随之向广大社区居民转变。例如浙江省温州市早在多年前就涌现了公有制、非公有制等图书馆和特色阅读空间。在“互联网+”环境下，新技术、新业态、新管理模式也不断涌现，很多行业原有的壁垒被打破，一些行业之间的固有界限变得模糊，跨界融合日益成为各行各业的普遍发展态势。自2010年以来，各地书香城市、书香社区、阅读服务机构、阅读驿站、书香驿站、24小时城市书房、阅读阵地、温馨书橱、爱心书屋等全民阅读服务机构不断涌现(注：以下简称“阅读服务机构”)，随着推动全民阅读上升为国家战略，社会各界掀起了开展全民阅读活动的热潮。不同的行业也开始探索通过提供阅读服务来彰显本行业的文化内涵，达到吸引用户关注和阅读兴趣，如北京西城区的繁星戏剧村、百万庄图书大厦创客空间、纪晓岚故居的纪府书房以及其他省市举办的阅读湾、阅读阵地、温馨书橱等，都彰显了不同行业的阅读特点。由此看来，在未来相当长的一个时期内，公共图书馆都将面对不断拓展的跨界融合与跨界竞争的新趋势、新未来、新模式。从这个趋势来展望，无论图书馆的规模大小如何，功能齐全与否，其为社会提供有效服务的功能及其重要性是无法取代的。

在这一新业态新模式的发展过程中，无论是作为政府举办的公立图书馆还是民营机构及非营利组织举办的全民阅读服务机构，加强内部控制管理，完善内部控制体系建设，确保图书馆、阅读服务机构、城市书房、特色阅读空间等阅读服务机构的资产安全尤为更加重要[1]。

1.2. 全民阅读服务机构内控体系现状分析

建立完整的内部控制体系是规范图书馆业有效运行、促进全民阅读事业可持续发展的必要保障，更是政府、社会公众及各类阅读服务机构举办方等自身发展的共同需求。根据笔者调查，目前大多数政府举办的公共图书馆已经建立了内部控制体系，运行状况良好。

而新兴起的全民阅读服务机构在内控体系建设方面则存在许多缺失。以某省近百家阅读服务机构为例，其内控体系现状更不容乐观。具体状况如下：

一、**未建立统一的内控管理体系。**和公共图书馆一样，因主要“生产资料”以图书和文献为主，作为全民阅读服务机构具有“产业类型单一化，经济类型多样化”的特点，但因其服务对象和“生产资料”与公共图书馆是相同的，因此则应该参照公共图书馆行业建立较为完善的内控体系，但实际运行中多数沿袭和照搬阅读服务机构举办方现行的内控体系。由于全民阅读服务机构举办方行业性质不同、规模大小不同、执行的会计制度不同、所依据的会计准则不同，其内部控制框架设计应该统一建立在以公共图书馆内部控制体系为基本框架的体系上来，但在实际运行中却各自为政。

二、**管理中存在着不同程度的瓶颈制约，影响了阅读服务机构的正常运行。具体情况为：**

- 1) 举办方职工群众对开办阅读服务认识程度不高，因为是主营业务的附加服务，赔钱，不愿意投入。
- 2) 举办方决策层领导班子重视程度不够，或多或少存在一定的依赖性，如在经费支持、员工调派、设备购置等一些投入方面缺乏有效的预算安排，存在等、靠、要的依赖思想。
- 3) 财务方面，用于阅读服务机构的费用支出未实行专账明细核算，其支出与主体运营支出划分不清，不便于对阅读服务机构投入经费的统计与成本核算。
- 4) 财务制度尚不健全，未建立专门用于阅读服务机构的财务理制度和业务管理制度。
- 5) 阅读服务机构存在两个外包，一是阅读服务外包，二是会计记账外包。这两个外包，既有优势又

有不足，优势是节约资源，不足的是监督管理薄弱。有关合作协议及合同的有关条款存在格式化、模式化，针对性和操作性较差，真出现协议纠纷协商难度较大。

实行财务外包服务的单位，会计信息质量有所欠缺，缺乏对受托服务单位的事后监管。

6) 获得政府奖补的单位，对奖补资金使用规定和相关政策缺乏了解，当年奖补资金未使用完毕的机构仍在单位滞留挂账，未全面发挥奖补作用。即便是已经使用的资金，未能体现奖补资金的使用效益，其社会效益和经济效益均体现不足。

7) 部分阅读服务机构举办方财务管理薄弱。会计基础工作和会计信息质量亟待提升。财务人员身兼多职，非财务工作给财务人员带来工作干扰，并缺少必要的经济活动分析，作为财务人员为决策者能够提出合理化建议的少之又少。

8) 图书和期刊展陈读物陈旧，更新不及时，电子阅读设备和设施信息安全、用电安全、防火安全缺少检查记录，存在事故隐患等。

9) 决策程序不够科学规范，重大事项集体决策制度落实不到位。

10) 单位内部控制制度弱化，财务制度执行的有效性欠缺等。

以上 10 个方面问题的存在，是制约阅读服务机构良性发展的瓶颈，从内部控制角度分析，说明阅读服务机构举办方内部控制环境等诸多要素亟需优化。

作为各类全民阅读服务机构，以加强岗位职责管理为基础，以科学的流程化管理为重要手段，对全民阅读服务活动实行多维度、全过程标准化管理和控制，确保各类阅读服务机构依法经营、管理合规，使得其资产安全完整，最大限度减少损失，财务报告及相关信息真实可靠，则有利于维护相关方和社会公众读者的利益、维护全民阅读服务秩序。

1.3. 全民阅读服务机构建立内部控制体系的迫切性

内部控制是全方位、没有盲区的多维度全面控制。从全民阅读服务机构这一特定行业来看，全方位内部控制除了图书购进、设备维护等会计控制和业务流程控制外，还应该涵盖图书馆结构治理、战略决策、风险管理、组织文化、制度执行和责任追究等立体交叉、多角度的风险防范体系，从战略的高度重点关注持续经营中的各种潜在风险，从控制内容方面至少包括管理控制[2]。如果内部控制缺失、规范服务行为失控，不但会使自身发展受到影响、便民服务的社会目标也难以实现，而且会对社会文化市场秩序和公共利益造成损害。

2015 年，中办、国办印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》，提出鼓励和引导社会力量参与公共文化服务；国办转发《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》，强调逐步构建多层次、多方式的公共文化服务供给体系。同时，《中华人民共和国公共文化服务保障法》也于 10 年前开始施行，使得人民群众读书看报等基本文化权益提供了法律保障；《中华人民共和国公共图书馆法》对公共图书馆的设施建设、运行方式、服务提供、管理制度和保障机制等作出了具体规定。为此，无论是图书馆行业还是跨界融合的全民阅读服务机构都有了自身可执行的内部控制规范性法规文件和行业制度可依。

全民阅读服务机构承办主体，无论是企业还是非营利组织以及行政事业单位，加强内部控制，促进承办主体本身和图书馆、阅读服务机构等机构实施科学管理与和谐发展，迫切需要构建完善的内控体系[3]。

2. 阅读服务机构内部控制体系的构建

为切实做好阅读服务机构内部控制工作，其阅读服务机构主办方则需考虑构建一套切实可行并且比较规范的内部控制体系，其主要步骤如下。

2.1. 根据内部控制工作实际需要组建内部控制组织机构

组织机构是指一个单位或一个组织发展、完善到一定程度，在其内部形成的结构严密、相对独立，并彼此传递或转换能量、物质和信息的一个系统。它起源于人类的共同劳动，其任务是协调各种关系，有效地运用每个组织内部成员的各种才智，充分发挥组织系统的力量来达到团体的力量¹(懂视网<https://www.51dongshi.com/esgedfaggagr.html>)。开展内部控制体系建设，也应组建一个结构严密、职责相对独立并能够传递和转换相关信息和能量的内部机构。为此，单位首先组建一个领导小组，基本程序是：

1) 组建内部控制规范体系建设领导小组

根据职责需要，“内部控制规范体系建设领导小组”应当由全民阅读服务机构承办机构主要负责人，一般为法人代表或法人代表授权的其他分管领导担任组长，单位内部相关管理职能部门中层领导参加。

2) 组建内控规范工作实施机构

内部控制规范实施机构是根据分工和职责不同，由图书馆和阅读服务机构承办主体的财会部门、单位内部审计及纪检监察部门、物资图书采购部门、基本建设部门、资产管理部、人力资源、党政联席办公室、研究开发部门、网络信息等部门共同参与、共同实施。主要工作内容包括制定符合本单位实际情况的内部控制规范实施方案、组织各部门及全体员工学习和培训、组织对各单位各项行政管理及业务管理和相关工作流程进一步梳理或流程再造，查找内部控制各环节是否存在风险点，如存在风险点则需列出风险清单，对风险进行评估和分析风险发生的概率和风险等级，制定风险应对措施及管控措施，编制《单位内部控制手册》和《单位自我评价制度》。我们在年度业务考核中发现，部分单位未建立内部控制实施机构，有的单位虽然建立了实施机构，但未开展内部控制工作，建立的《单位内控手册》也形同虚设，《手册》中相关内容与本单位实际情况不相符合，检查时发现不少单位的内控手册束之高阁，长期沉睡在文件柜中不能发挥作用。

3) 完善内部控制规范自我评价机制

全民阅读服务机构承办者在已经组建内控领导小组和内控实施机构的基础上还应当完善内部控制实施情况的自我评价机制。内部控制评价，其主要目的是检验内部控制实施效果，内部控制评价，分为自我评价和主管部门评价以及社会中介机构评价三种方式，一般首先进行自我评价，于年度终了后的下一个年度的上半年进行，评价间隔为每年评价一次。评价前需要制定评价方案、明确评价人员组成和素质要求，评价小组一般由具有评价经验的人员参与，人数至少3人组成。另外评价小组还需制定评价程序、明确评价标准及各项评价指标、评价时间，包括起始时间和评价日历日数；编制评价报告，按照评价报告报送程序及时报送领导班子审批、向各部门反馈评价中存在的问题和整改要求等。

实际运行中我们发现多数单位未建立自我评价机制和机构，也未按要求每年开展一次自我评价。

2.2. 根据内控工作步骤编制内控实施方案

1) 单位内部控制工作是一项系统“工程”，需要各部门相互协调和联动配合，更需要一套内容较为详尽、操作性较强并容易实施的工作方案。该实施方案从单位层面须做到“横向到边、纵向到底”，不能留“死角”也不能有“盲区”，不能有其他遗漏。工作小组制定的内控实施方案应当报单位领导小组批准并形成书面决议，作为各部门实施方案的决策依据[4]。

2) 制定和下发内部文件，公布《单位内部控制实施方案》，正式启动内部控制体系建设工作。笔者作为内部审计工作者，在实践中感知到，要想做好单位内部控制工作，就应当充分发挥单位财会、内部

¹懂视网：<https://www.51dongshi.com/esgedfaggagr.html>。

审计、纪检监察、政府采购、基建、资产管理等部门或岗位在内部控制中的作用，形成多部门联动、密切配合、全面发力。但在内控实施工作检查中发现，单位的上述各部门内部控制和监督作用效果并不明显，配合程度较低、密切协作的紧密度较差。

2.3. 进行摸底调查、开展群众访谈和专业分析

1) 摸底调查。在内控体系建设过程中有一项基础性工作必不可少，那就是开展全员摸底调查。为了顺利推动内控体系建设工作，摸底调查前需要进行宣传动员和业务培训，在全员培训的基础上组织专业人员编制和设计内控调查问卷，问卷应当要求单位员工逐人填写并全部收回，收回后业务组织人员对手绘的问卷进行汇总并逐项分析。

2) 其次是在中层干部和群众中选择访谈对象，进行内部控制规范访谈和调研。内部控制规范实施机构应当安排专业人员对单位的决策层有关成员、各中层部门负责人和重要岗位人员开展必要的专题访谈和调研，访谈的内容需要提前列出访谈提纲，以便全面了解本单位领导和员工对内部控制管理的设想、对全民阅读服务机构管理现状的分析、对管控措施有哪些希望和意见及建议等。

3) 内部控制规范访谈工作小组还应当根据调查问卷分析和访谈记录分析内容，仔细研究确定内部控制工作的实施重点并提出合理化建议，报内控领导小组批准后实施。

2.4. 管理业务流程梳理或再造

1) 对现有流程进行描述。内控实施机构应当与单位内部各个部门密切协调配合，对现有管理流程和业务流程进行详细描述，流程描述应当直白、明确、清晰，充分反应现有流程的实际状况并考虑建立新的流程，以达到“合理保证单位经济活动合法合规，资产安全和使用有效，各类管理信息和经济信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高公共服务的效率和效果”的控制目标。

2) 对单位层面的各项管理流程和预算业务、收支业务、政府采购业务、资产管理、建设项目管理、合同管理等经济活动的各项业务流程进行更进一步的梳理。

a) 逐项编制全民阅读服务机构各类管理流程和业务流程的“双流程图”。

b) 对编制好的流程图标注文字说明，做到图文并茂。

c) 分析和研究所编制的管理流程和业务流程是否存在风险，也就是潜在事项的发生对目标实现所产生的影响要有足够的重视，列出各流程的风险清单。

d) 根据以上的步骤对列明的风险清单进行各项风险识别，最终确认各个流程中的风险点。

2.5. 对梳理过程中识别的内控风险进行等级评估

全民阅读服务机构承办主体内控实施小组应从单位所面临的内外部环境入手，分析和研究有关环境对单位内部控制的负面影响，运用多种手段进行风险定性和定量评估，对已经能够识别确认的风险进行分析和风险点排查，确定风险等级、制定风险应对措施等。

3. 阅读服务机构举办方实施内部控制的建议

全民阅读服务机构承办主体内部控制体系的构建从制度层面筑起了一道安全防线，制度的生命力在于有效执行，笔者从历年对阅读服务机构进行的年度业务考核及内控体系基础评价时所发现的问题来看，大多数阅读服务机构承办主体的管理者存在对内控体系运行不够重视，内控体系形同虚设，单位建立的《内部控制手册》束之高阁，经营风险意识淡薄、重大决策判断盲目、缺乏风险意识和科学决策意识。例如：在出租出借固定资产过程中，事先不对被投资者的经营状况做充分的了解、调查和分析；有的阅读服务机构承办主体存在纯负债经营，短期借款核算不规范，向外单位借入的款项长达五年以上仍在短期

借款挂账。按照会计制度规定,短期借款科目仅核算借款期限不超过一年的款项,超过一年应在长期负债核算。此类问题的出现表明内控风险识别和风险评估环节存在缺失,极易造成事后的财务坏账和资产损失等。有的图书馆和阅读服务机构承办主体购进图书及阅读设备和房屋维修改造等大额支出,未履行“三重一大”决策程序,应实行招标采购的项目,也未进行招标采购,风险点很多,同时缺乏风险应对措施。基于以上情况,对公共图书馆及阅读服务机构如何实施内部控制体系,提出如下建议。

3.1. 强化内部控制政策法规和业务知识的宣传培训

通过对某市多家全民阅读服务机构承办主体连续几年的业务考评发现,多数阅读服务机构承办主体内部控制体系建设是在流程梳理的基础上构建的一套从原来比较分散的制度框架过度到以《内部控制规范》为对标的内部控制体系。因此,单位对内部控制政策法规和相关体系进行知识普及及培训是非常必要的,经过层层培训、宣传和知识普及最终做到宣传无死角、培训无盲区、落地无遗漏,从而为内控规范的顺利实施打下广泛的知识储备基础。使得单位内部控制体系建设做到“家喻户晓、人人皆知”,从领导到员工都能自觉执行。

3.2. “一把手”的作用不可忽视

经过考评实践证明,作为阅读服务机构内部控制建设直接责任者的“一把手”,应该在单位内部重视和宣传内部控制对于完善本单位经济管理工作,坚持遵守文化自信、制度自信原则,严格执行《中华人民共和国图书馆法》的重要意义。单位负责人应该进一步厘清各个部门在内部控制建设中的职责和义务,明确表示支持内部控制建设的态度,做好宣传工作,有重点有步骤地开展本单位的内部控制建设和内控自我评价工作。

3.3. 内控体系的有效实施须充分发挥内部审计职能的作用

单位决策层应明确内部审计在内部控制中的角色定位并保障单位内部自我监督有效落实。

内部控制评价与监督是全民阅读服务机构承办主体使得内部控制体系得以有效运行的重要保障机制。内部审计及纪检监察部门联动配合,通过对内部控制的建立与实施的有效性开展监督检查和评价,查找和发现内部控制存在的问题,提出改进建议并督促落实整改,一方面可以防范经济活动风险,及时堵塞管理漏洞;另一方面有利于持续的完善单位内部控制体系,使内部控制在单位内部管理中发挥更大的作用。

3.4. 运用网络科技手段提高内控信息化水平

应该说,全民阅读服务机构内控信息化水平的提升对于内控体系的顺利实施起着关键作用。在网络科技广泛普及应用的年代,阅读服务机构的每一个流程、每一道管理环,从决策程序、预算执行控制、授权制衡控制、业务审批控制、不相容岗位职务分离、业务归口管理等整个单位行政运行及经济业务流程环节中信息科技都将发挥着重要作用。实践证明,完善单位内部控制信息化建设可以提高内部控制体系运行的效率,促进单位内部控制体系的有效运行,促进全民阅读服务机构为公共服务的效率效果性的提升,充分体现公共文化的公益性。

全民阅读服务机构承办主体内部控制体系是一项复杂而严谨的系统工程,需要单位治理层、管理层和执行层上下齐心协力积极实施,才能保证单位行政业务和经济活动合法合规,保证单位资产安全和有效使用,保证单位财务信息真实完整,这样才能有效防范舞弊和预防腐败,提高公共服务的效率和效果。新形势下只有积极发挥好全民阅读服务机构承办主体内部控制的作用,才能不断发挥公共文化为公共服务的作用,从而减少服务风险,提高阅读服务机构承办主体管理水平和可持续发展的能力。

3.5. 提高法律意识加强监督检查

全民阅读服务机构，从领导层到所有员工，包括志愿服务者均需增强法律意识，依法开展全民阅读工作，这些法律包括，《中华人民共和国图书馆法》《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国公司法》以及相关税务法律等。规章方面包括：行业内的各项规章制度、计划、指令、决议等，如《文化事业单位财务制度》、相关会计准则等。与此同时，全民阅读服务机构还要自觉接受行业主管部门、财政部门、审计机构的业务检查及审计监督。全民阅读服务只有在法律的约束下才能做到可持续发展。

参考文献

- [1] 徐红兵. 完善高校图书馆内部控制研究[J]. 大学图书馆情报学刊, 2007, 25(6): 21-23.
- [2] 张燕萍. 高校图书馆会计人员如何发挥财务管理作用[J]. 图书馆研究与工作, 2004(3): 16-17.
- [3] 赵辉. 图书馆财务管理与经济效益[J]. 江西图书馆学刊, 2009, 39(4): 47-48.
- [4] 郝建国, 陈胜华, 王秋红. 行政事业单位内部控制规范实际操作范本[M]. 北京: 中国市场出版社, 2015.