

## 财政部发布《行政事业单位内部控制评价办法》 规范预算部门单位内部控制评价体系

### 新政解读

□ 本报记者 万静

为贯彻落实《中华人民共和国会计法》和中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强财会监督工作的意见》的有关要求，规范行政事业单位内部控制评价工作，强化内部控制建设，近日财政部印发了《行政事业单位内部控制评价办法》(以下简称《办法》)。《办法》将于2026年1月1日起施行。

#### 规范内部控制评价工作

内部控制是保障单位权力规范有序、科学高效运行的有效手段，也是强化财会监督、加强财政科学管理的重要内容。2012年以来，财政部先后制定发布《行政事业单位内部控制规范(试行)》《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》《行政事业单位内部控制报告管理暂行办法》等，积极推进行政事业单位建立健全内部控制制度，为《办法》的制定提供制度基础。

自2017年以来，财政部连续9年组织开展行政事业单位内部控制报告填报工作，各级行政事业单位按照内控报告要求，陆续开展了内部控制评价有益探索，为《办法》的发布实施奠定了坚实的实践基础。

2023年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强财会监督工作的意见》，明确要求各级财政部门“加强对财务管理、内部控制的监督，督促指导相关单位规范财务管理，提升内部控制管理水平”；各单位要“结合自身实际建立权责清晰、约束有力的内部财会监督机制和内部控制体系”。2024年修订的《中华人民共和国会计法》首次将内部控制写入其中，明确提出“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度，并将其纳入本单位内部控制制度”，为各单位开展内部控制评价工作提供了坚实的法律保障。

尽管近年来各级行政事业单位积极开展内部控制评价的有益探索，但仍然存在部分单位内部控制评价机制不完善、评价标准不统一、评价结论不客观不准确等问题。因此亟须制定一套符合行政事业单位实际情况的内部控制评价办法，规范内部控制评价工作，形成有效的内部控制工作管理闭环，促进内部控制的持续改进和提升。

财政部出台的《办法》规定，内部控制评价是指各部门、各单位对本部门、本单位内部控制建立

#### 核心阅读

内部控制评价应当遵循全面性原则，即评价工作应当贯穿内部控制建立与实施各个环节，涵盖各类经济活动、相关业务活动和内部权力运行，综合反映部门和单位的内部控制水平。



与实施情况进行综合评价，形成评价结果，出具评价报告的过程。

据了解，《办法》所称各部门是指与本级政府财政部门直接发生预算缴拨款关系的国家机关、政党组织、事业单位、社会团体和其他单位。各单位是指各部门所属预算单位，含经费自理事业单位等。

#### 遵循全面性可持续性原则

《办法》明确提出，内部控制评价应当遵循全面性、重要性、客观性、可操作性、持续性原则。全面性原则，即评价工作应当贯穿内部控制建立与实施各个环节，涵盖各类经济活动、相关业务活动和内部权力运行，综合反映部门和单位的内部控制水平。

重要性原则，即评价工作应当在全局评价的基础上，重点关注重要经济活动和业务活动及高风险领域，特别是权力集中、资金密集、资源富集的重点领域和关键岗位。

客观性原则，即评价工作应当以国家法律法规、制度规范以及单位内部管理制度等为依据，结合部门和单位实际情况，如实反映内部控制建立与实施情况，采用定性和定量相结合的方式，客观公正地评价内部控制水平。

可操作性原则，即评价工作应当结合单位实际情况因地制宜开展，评价指标

应当简单易行、务实管用，切实降低基层单位负担。

持续性原则，即评价工作应当形成实施评价、问题整改、结果应用、持续优化的管理闭环，不断提升单位内部控制水平。

据了解，各单位内部控制评价的主要内容包

括：组织层面内部控制情况，包括议事决策机制、规范权力运行情况、内部控制组织架构设置及运行情况、会计核算和财务报告情况、内部控制信息系统建立与实施情况，以及其他补充情况；

业务层面内部控制情况，包括预算、收支、政府采购、资产、建设项目、合同等各类经济活动，以及单位根据各自职能职责、业务特点设置的相关业务活动内部控制制度、流程的建立与实施情况；

内部监督情况，包括内部监督制度建立和实施情况。

单位内部控制评价结果采取定性定量相结合的方式，划分为优、良、中、差四个档次。90(含)至100分为“优”，80(含)至90分为“良”，60(含)至80分为“中”，60分以下为“差”。

#### 提供虚假资料将被依法追责

那么，各地区、各部门、各单位如何开展内部控制评价工作？

据财政部会计司有关负责人介绍，各单位应当

在年度终了对本单位上一年度内部控制建立与实施情况进行评价。单位评价的主要内容应包括组织层面内部控制情况、业务层面内部控制情况以及内部监督情况。各单位应当根据单位内部控制评价指标，开展内部控制自评打分，形成单位内部

控制评价报告，并提交主管部门(上级单位)复核。各主管部门(上级单位)在复核中发现本级及所属单位内部控制评价得分存在偏差的，应当调整单位内部控制评价得分和评价结果，经各级主管部门(上级单位)复核调整后的得分作为该单位内部控制评价最终得分。

各部门应当在部门本级及所属单位内部控制评价的基础上，参考单位内部控制评价的程序与方法，组织实施对本部门内部控制建立与实施整体情况的评价工作。部门评价的主要内容应包括部门本级及所属单位在组织层面与业务层面内部控制整体情况，部门层面内部控制体系的建立与实施情况，部门对本级及所属单位内部控制的指导与监督情况，以及部门自行制定的其他评价内容等。各部门应当根据部门内部控制评价指标，开展内部控制自评打分，并形成部门内部控制评价报告。

各级政府财政部门应当每年抽取一定比例的同级政府部门，对其内部控制评价情况进行监督，督促各部门高质量完成内部控制评价工作。监督内容主要包括部门内部控制评价反映的部门本级及所属单位在组织层面与业务层面内部控制、内部监督等方面情况。部门内部控制评价的组织实施情况和内部控制评价结果应用情况，以及部门落实各级政府财政部门其他内部控制有关要求的

情况。

该负责人说：“为了深入贯彻落实党中央关于为基层减负的相关要求，《办法》规定，县级以上财政部门可以根据实际情况，适当延长同级部门及乡镇(街道)等基层单位开展内部控制评价的周期，或缩小评价范围，并报上级财政部门备案。”

《办法》规定，各单位应当客观、准确开展内部控制评价，不得提供虚假评价资料；单位负责人不得授意、指使、强令相关人员编制虚假内部控制评价报告，不得对拒绝、抵制编造虚假内部控制评价报告的人员进行打击报复。对于违反规定，提供虚假评价资料的单位及相关负责人，依法依规追究相应责任。财政部门及其工作人员存在违反《办法》规定，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违规行为的，依法依规追究相应责任。

### 8家平台企业签署食品安全管理自律公约

本报讯 记者万静 国家市场监督管理总局近日指导京东、美团、拼多多、抖音电商、小红书、淘宝、微信小程序、快手电商8家网络食品交易第三方平台企业共同发起并签署《网络食品交易第三方平台食品安全管理自律公约》(以下简称《公约》)。

《公约》立足强化平台企业食品安全自律管理，聚焦当前网络食品安全风险问题，从食品安全管理制度落实、入网食品生产者资质信息审核、入网食品销售行为监测和风险排查、平台“黑名单”协同共享、网络食品交易执法协查、主动接受社会监督等方面推出了一系列举措。

这些举措包括：依托相关政务数据核验平台，通过视频核验、经营地址定位验证、现场确认等手段对资质信息进行审查；利用人工智能、大数据等技术手段对网售食品标签、宣传销售、消费评价等行为及信息进行监测排查全覆盖；协同建立入网食品生产者“黑名单”，防止相关主体通过更换账号等方式重新“入网”，倡导信息共享和跨平台约束，实现“一处违法，全网受限”。

市场监管总局有关负责人表示，提升网络食品安全水平，关键在于落实主体责任，关键在于平台企业。市场监管总局将通过监督检查、行政指导、责任约谈等手段，督促平台企业不断强化食品安全责任意识，提升管理能力，扣紧管理链条，以真招实策保障网络食品安全。



今年“双11”期间，浙江省台州市路桥区市场监督管理部门加强对产品质量的监督管理，切实维护消费者权益。图为11月11日，台州市路桥区路北街道市场监督管理所工作人员在一家智能马桶生产企业检查并宣传相关法律法规。 本报通讯员 蒋友亲 摄

### 西安莲湖区党政机关法律顾问全链条参与合法性审查 精准“把脉问诊”“逢文逢事”必审

□ 本报记者 孙立昊 马金顺

近年来，陕西省西安市莲湖区积极整合和调动党政机关法律顾问资源，充分发挥法律顾问在重大决策、涉法涉诉事务处置、矛盾纠纷化解中的审核把关和咨询建议作用，为全区依法行政和法治政府建设提供坚实法治保障。

记者了解到，在莲湖区，党政机关法律顾问采取“区级、部门、街道”逐级推进方式聘任。区级法律顾问的聘任采取定向邀请与公开选聘相结合的方式，由区委、区政府联合聘请30名律师和专家学者组成区级法律顾问团。截至目前，全区党群机关、政府部门及直属机构和各街道均聘任了法律顾问，在全市区县最早实现法律顾问三级全覆盖。

为实现法律顾问管理规范有序，莲湖区制定《莲湖区党政机关法律顾问工作制度》，规范法律顾问聘任、使用、档案管理等制度，确保全区党政机关法律顾问工作有序运行。同时，修订完善重大行政决策、合法性审查、行政复议、行政诉讼制度，进一步明确党政机关法律顾问参与政府法律事务的范围、内容、程序和要求。

为充分发挥法律顾问作用，莲湖区推行法律事务“分类”处理模式，提升一般性同类法律事务办理效率，发挥法律顾问在政府投融资、项目建设等专业领域的法律实践优势，打造专项化服务模式，结合30名区级法律顾问各自专长，组建专家学者组、重点项目组、复议应诉组、合同协议组、信息公开组、信访维稳组6个专项组，提升法律顾问服务针对性和质效。

2017年，莲湖区在全市区县率先出台《莲湖区合法性审查工作制度》，为政府依法决策提供制度保障。

据介绍，莲湖区合法性审查工作主要呈现三大特点——实行兜底式审查，做到应审尽审；实行规范性审查，做到程序公正；实行精准式审查，做到及时反馈。

为加强依法行政，提升依法决策水平，《莲湖区合法性审查工作制度》将“以区政府名义签订的协议合同，作出的信息公开答复和以区政府为被告或被申请人的行政应诉答辩，行政复议答复等材料”纳入合法性审查范围，延伸审查触角，真正做到“逢文逢事”必审，以兜底式审查为依法行政提供制度保障。

2022年以来，区级法律顾问共审查各类重要决策及涉法涉诉事项1486件，出具审查意见书1486份；审查区政府常务会议议题221件，列席区政府常务会议123人次。法律顾问服务累计为依法行政提供法律保障。

控制评价报告，并提交主管部门(上级单位)复核。各主管部门(上级单位)在复核中发现本级及所属单位内部控制评价得分存在偏差的，应当调整单位内部控制评价得分和评价结果，经各级主管部门(上级单位)复核调整后的得分作为该单位内部控制评价最终得分。

各部门应当在部门本级及所属单位内部控制评价的基础上，参考单位内部控制评价的程序与方法，组织实施对本部门内部控制建立与实施整体情况的评价工作。部门评价的主要内容应包括部门本级及所属单位在组织层面与业务层面内部控制整体情况，部门层面内部控制体系的建立与实施情况，部门对本级及所属单位内部控制的指导与监督情况，以及部门自行制定的其他评价内容等。各部门应当根据部门内部控制评价指标，开展内部控制自评打分，并形成部门内部控制评价报告。

各级政府财政部门应当每年抽取一定比例的同级政府部门，对其内部控制评价情况进行监督，督促各部门高质量完成内部控制评价工作。监督内容主要包括部门内部控制评价反映的部门本级及所属单位在组织层面与业务层面内部控制、内部监督等方面情况。部门内部控制评价的组织实施情况和内部控制评价结果应用情况，以及部门落实各级政府财政部门其他内部控制有关要求的

情况。

该负责人说：“为了深入贯彻落实党中央关于为基层减负的相关要求，《办法》规定，县级以上财政部门可以根据实际情况，适当延长同级部门及乡镇(街道)等基层单位开展内部控制评价的周期，或缩小评价范围，并报上级财政部门备案。”

《办法》规定，各单位应当客观、准确开展内部控制评价，不得提供虚假评价资料；单位负责人不得授意、指使、强令相关人员编制虚假内部控制评价报告，不得对拒绝、抵制编造虚假内部控制评价报告的人员进行打击报复。对于违反规定，提供虚假评价资料的单位及相关负责人，依法依规追究相应责任。财政部门及其工作人员存在违反《办法》规定，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违规行为的，依法依规追究相应责任。

### 慧眼观察

□ 蔡午江

2025年9月12日，是一个载入中国原子能事业发展史册的日子。《中华人民共和国原子能法》经第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议表决通过，自2026年1月1日起施行。原子能法共8章62条，就原子能事业发展的重大方针、发展战略等重大问题以及原子能研究、开发、利用、安全监管和国际合作等关键领域作出规定，填补了我国核领域基础性统领性法律的空缺，对推动核能产业高质量发展、参与全球核治理具有重要里程碑意义。

当前，我国核能技术处于世界先进水平，核电总体规模跃居世界第一，核电产业链完整且具备较强国际竞争力，发展态势良好。同时，面对发展过程中出现的新业态、新问题、新挑战，我们应前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、系统性推进核法律法规立改废释工作，以原子能法出台为契机，加快推动构建新时代中国特色核法律体系。

#### 一、护航产业快速发展，统筹推进核法律法规立改废释工作

我国涉核领域现行法律法规在一定程度上与核能产业的快速发展步伐不相适应。在原子能法颁布前，我国仅有放射性污染防治法和核安全法两部法律，其余多是条例、指引等规范性文件，效力层级低，出台时间久远，亟须统筹推进立改废释工作。此外，国内法与国际规则的衔接不足，亟须统筹推进涉外立法。

研究对比国际组织及世界大国情况可以发现，他们基本构建了多个层级的核法律体系，可为我国完善涉核法律体系提供重要参考。

国际原子能机构作为联合国下属负责核能和平利用、核安全、核裁军和核不扩散监督的专门机构，围绕核安全、核安保、核保障及核责任四大领域，构建了完整的国际核法律框架，其相关公约及条款内容值得借鉴。

从各个国家看，美国以原子能法为基本法，辅以《普莱斯—安德森法》、核废料政策法等多部法律，构建起包括原子能相关技术、法规、管理、技术文件在内的五层核法律体系。俄罗斯以原子能利用法为核心，结合辐射防护法、环境保护法等法律，构建起包括原子能利用法、法规、标准和总则在内的五层核法律体系。法国没有制定原子能基本法，但在项目法中规定了法国核能产业发展的政策原则，并通过国际公约的国内法转化，构建起以国内立法和国际公约相结合的核法律体系。

综合来看，这些国家的核法律体系框架因国情而异，没有统一模式，法律名称各异，但都为自身核能发展及安全监管相关活动提供了基本法律规范，且在核设施的建设许可与运营监管、核事故应急响应等重要领域，立法原则逐渐趋同，可为我国在构建核法律体系及制定单行法时提供重要参考。

#### 二、立足国情以我为主，加快推动构建中国特色核法律体系

在加快建立完善我国核法律体系过程中，应立足国情，坚持以下基本原则，确保方向正确。

一是坚持党的领导原则，确保核法律体系构建始终沿着正确政治方向开展，确保核法律体系符合总体国家安全观及能源发展战略。

二是坚持安全发展原则，在核法律体系中明确规定核安全标准、责任和监管机制，确保核设施、核技术、核材料和核活动安全可控。

三是坚持公开透明原则，确保公众能够及时、准确了解相关信息，参与核能项目意见征询，增强社会接受度，保障公众合法权益。

四是坚持环境保护原则，确保核能产业发展与我国生态文明建设相协调，始终坚持创新驱动发展和绿色发展、可持续发展战略。

五是坚持国际合作原则，适度接轨国际规则，加强国际交流合作，参与全球核治理，增强我国在国际核事务中的话语权。

今后，建立完善我国核法律体系时，应搭建四级框架，明晰体系层级。一是以相关法律为第一层级，以原子能法为基本法，辅以核安全法、核损害赔偿法、核燃料法、辐射防护法、核设施退役法等专门法律，对核能研究、开发、利用以及核安全、损害赔偿、燃料管理、辐射防护、设施退役等重点领域进行规范，构建起核法律体系的基础框架。

二是以行政法规为第二层级，以核能投资管理条例、核电厂址前期保护条例、核燃料管理条例等行政法规为主，对核法律体系中需要细化事项作出规定。例如，核能投资管理条例应重点对控股股东身份、民资参股条件及新兴领域管理要求等作出明确规定。

三是以部门规章和地方性法规为第三层级，在部门规章方面，由国务院部门就日常监管事项作出规定。地方性法规方面，由地方政府结合地方所处地域、人口密度、经济水平等实际情况，对需地方政府承接落实的放射源监测管理、核事故应急演练等作出细化规定。

四是以规范性文件为第四层级，由核行业相关主管部门针对需细化明确的核材料平衡和特殊管控、核燃料和乏燃料多式联运等具体事项，制定相关守则、标准等规范性文件，为核能项目建设及监管提供详细操作指引。

#### 三、加强规划统筹保障，有效应对新技术新兴领域带来的挑战

在今后的核领域法律保障体系中，建议首先加强规划。原子能法正式施行后，未来3年至5年应针对核安全监管与核能发展中的重点领域和突出问题，制定具有针对性、适应性的法律法规，长期布局上，应聚焦新兴领域立法，做好前瞻性规划，并持续推动完善核法律体系。同时关注与国际规则的适度接轨。

其次，强化保障机制。建议建立多部门协同机制，组建跨部门研究组织，整合法学、核技术等多学科专家，开展前瞻性、系统性研究论证；建立法律实施动态监测机制，定期开展法律修订完善工作，确保核法律体系与核能发展需求相匹配；推进核法律人才培养，在高等院校法学、核物理等学科中增设核法律交叉课程，建立核法律人才实践基地。

最后，深化国际合作与交流。主动对接国际原子能机构体系标准，推动中国核法律体系与国际规则的适度衔接，加强涉外立法，提升国际化水平。在全球核能大发展及核安全形势不断演变的背景下，为解决我国核能发展与核安全监管过程中遇到的法律难题，推动核法律体系与核能安全发展的有机结合，我国应通过制定中长期核立法规划，形成国家层面的核法律政策框架，逐步构建起一个具有科学性、系统性、前瞻性的新时代中国特色核法律体系，作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，为我国核能安全有序发展核能提供坚实的法治保障，力争在全球核治理中获得话语权，为推动国家治理体系和治理能力现代化贡献核能行业力量。

## 加快推动构建新时代中国特色核法律体系