

**基于 PDCA 管理理论的检察院内控体系优化
——以山东省菏泽市人民检察院为例**

山东省菏泽市人民检察院

目录

摘要	- 1 -
一、实施背景	- 1 -
(一) 单位基本情况	- 1 -
1. 内设机构构成	- 1 -
2. 预算单位构成	- 1 -
(二) 案例背景及意义	- 2 -
1. 案例背景	- 2 -
2. 研究意义	- 3 -
(三) 研究目标与思路	- 4 -
1. 研究目标	- 4 -
2. 研究思路	- 4 -
二、实施过程	- 5 -
(一) 组织机构及运作方式	- 5 -
1. 组织架构	- 5 -
2. 运作方式	- 5 -
(二) 参与部门和人员	- 6 -
(三) 实施模式和流程	- 8 -
1. 具体步骤	- 9 -
2. 财务和业务流程改造	- 10 -

(四) 主要问题和解决方法	- 13 -
三、实施成效	- 14 -
(一) 内控组织架构和制度体系逐步完善	- 14 -
(二) 会计基础规范化建设取得显著成效	- 15 -
(三) 财务管理工作精细化水平明显提高	- 16 -
四、经验总结	- 16 -

摘要

完善内部控制管理体系，强化内部流程控制，是顺应深化司法体制改革的需要，是规范内部控制管理的举措，不仅能够保障法律监督职能行使的规范性，还能推动检察权的高效运行，从而实现各项检察工作全面协调充分发展。在检察机关工作体系中，内部控制管理尽管不是其工作中心，但是对于检察权的有效履行、机关的整体运行起到关键性作用。

政府采购是各级国家机关、事业单位或团体组织使用财政性资金购买货物、工程及服务的主要方式，建立健全政府采购内部控制体系，对政府采购过程进行有效的监督和控制，能够切实提高政府采购效率、降低政府采购成本，确保财政资金的合规有效使用。

本文聚焦菏泽市人民检察院政府采购内部控制流程变化，采用文献分析、案例研究、对比分析等方法，首先简要概括本单位内部控制组织机构及运作方式、参与部门和人员；其次介绍 PDCA 管理理论框架下内部控制体系优化过程，通过重新梳理采购环节流程，识别出可能会引起损失的风险点，从而对内控体系进行重新调整和补充；然后叙述财务和业务流程改造的具体做法，分析目前存在的主要问题并提出针对性的解决方法；最后归纳内控体系优化带来的成效，并进行经验总结。

一、实施背景

（一）单位基本情况

人民检察院是国家的法律监督机关，是保障国家法律统一正确实施的司法机关，是保护国家利益和社会公共利益的重要力量，是国家法律监督体系的重要组成部分，代表国家依法行使检察权。其主要职责为对有关刑事案件行使侦查权；对刑事案件审查决定是否逮捕、提起公诉、支持公诉；依法提起公益诉讼；对诉讼活动进行监督；对看守所的执法活动和生效法律文书的执行进行监督；以及法律规定的其他职权。菏泽市人民检察院依法办理辖区内的案件，并对所辖各基层检察院在行使检察权中作出的错误决定依法纠正、撤销和变更。

1. 内设机构构成

菏泽市人民检察院现有政法专项编制 144 名，内设机构优化整合为 19 个，设置业务机构 8 个，综合业务机构 3 个，综合机构 8 个，具体构成及领导分工如图 1 所示。

2. 预算单位构成

山东省菏泽市人民检察院部门预算包括：本级预算及所属一个事业单位，分别为山东省菏泽市人民检察院单位本级、菏泽市人民检察院检察事务中心。

山东省菏泽市人民检察院组织架构图

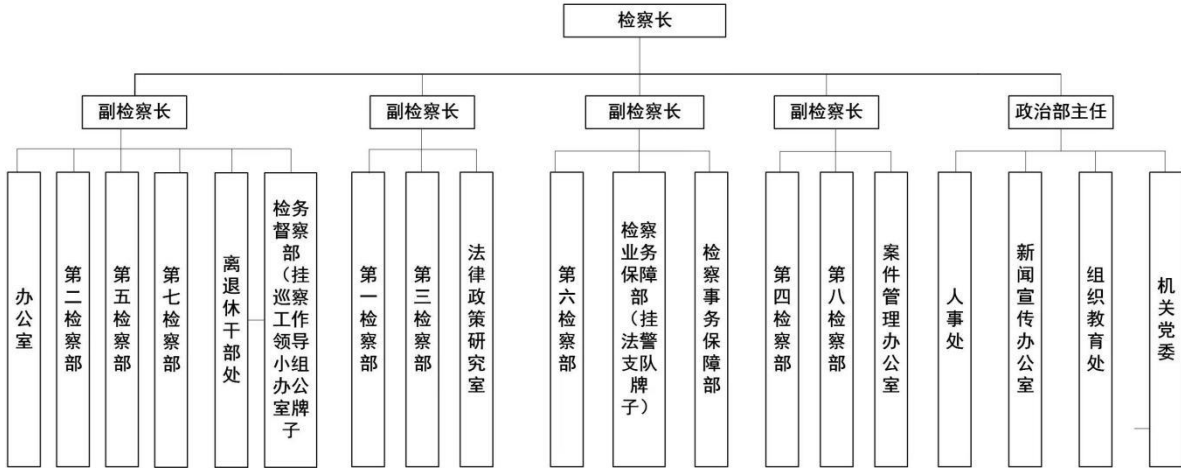


图 1：山东省菏泽市人民检察院组织架构图

（二）案例背景及意义

1. 案例背景

进入新发展阶段，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面有了更高的需求，要求检察机关依法履行宪法法律赋予的法律监督职责，切实加强新时代检察机关的法律监督工作。在检察机关的工作体系中，尽管内部控制管理不是其工作中心，但对检察权的有效履行和单位的整体运行起到关键性作用。在司法体制改革的背景下，2023年初，山东检察机关县级检察院的财物已上划到市级财政统一管理，对统管后的基层检察院内部控制管理标准也相应提高。因此，对检察机关来说，不论是从履行法律监督职责，提升管理效能的角度，还是从服务群众，促进社会公平正义的角度，都应提高自身内部控制管理水平。

PDCA 管理理论由美国质量管理专家戴明提出，是英语单词 Plan(计划)、Do(执行)、Check(检查)和 Action(行动)的第一个字母，PDCA 循环是按照上述顺序进行质量管理，并且循环不止地进行下去的科学程序。本文以菏泽市人民检察院内部控制体系优化为例，以 PDCA 管理理论为基础，研究适应检察院特殊性的内部控制制度规范，构建内部控制框架，充分发挥规范的实践性和指引性，探索出一条有效提高检察院内部管控效率的道路。

2. 研究意义

检务保障是检察工作发展进步的物质和经济基础，是财政工作的组成部分，检察机关的检务保障工作，具有检察业务特殊性，又具备着行政单位的普遍性。完善内部控制管理体系，强化内部流程控制，不仅能够保证法律监督职能行使的规范性，还能推动检察权的高效运行，从而实现各项检察工作全面协调充分发展。

(1) 理论意义

本文基于 PDCA 管理理论研究如何优化菏泽市人民检察院的内部控制体系，通过对比分析单位近几年内控状态和内控效果，找出制约本单位内部控制体系运行的因素，从而总结出一套适合检察系统内控体系构建的措施和经验。

(2) 现实意义

菏泽市人民检察院在省院和市委的正确领导下，全力稳进求突破，能动履职顾大局，各项工作走在全省检察机关前列，为服务全市发展大局、维护社会稳定作出了突出贡献。本文以菏泽人

民检察院的内控体系优化过程为例，研究分析如何有效开展内部控制工作，从而为检察系统今后开展内部控制活动，以及为其他行政单位的内部控制工作建设提供参考。

（三）研究目标与思路

1. 研究目标

本文通过探索 PDCA 管理理论框架下内控体系的优化途径，提高单位内部控制效果和风险防范能力，进而总结出可复制、可推广的内控体系构建经验，以期为行政事业单位的内控体系构建提供参考。

2. 研究思路

本文采用文献分析、案例研究、对比分析等方法，以政府采购内部控制流程变化为切入点，首先简要概括本单位内部控制的组织机构及运作方式、参与部门和人员；其次介绍 PDCA 管理理论框架下内部控制体系优化过程；然后叙述财务和业务流程改造的具体做法，分析目前存在的主要问题并提出针对性的解决方法；最后归纳内控体系优化带来的成效，并进行经验总结。

二、实施过程

本文以菏泽市人民检察院政府采购活动内部控制流程为例，首先总结本单位政府采购内部控制的组织架构、决策机制、业务执行流程，介绍 PDCA 管理理论在内控体系优化过程中的具体应用，分析本单位在政府采购内部控制工作中存在的主要问题，进一步提出优化内部控制的方法。

（一）组织机构及运作方式

为了规范本单位及所属事业单位政府采购行为，使政府采购活动有模板可循、有标准可依、有文件可遵，本单位积极构建政府采购内控体系，根据法律法规制定了《菏泽市人民检察院政府采购管理规定》、《菏泽市人民检察院政府采购内部控制管理规定》、《山东省菏泽市人民检察院内部控制手册》等制度规定，并组织编写了《政府采购 150 问》。

1. 组织架构

完善的组织机构是政府采购活动顺利开展的重要基础，在政府采购活动的规划、实施与监督环节中，科学合理的组织机构及运作方式，既能加强部门沟通、提高效率，又能充分发挥内部控制职能。本单位建立了专门的政府采购领导小组，下设政府采购办公室和监督组。

2. 运作方式

《菏泽市人民检察院政府采购管理规定》对本单位政府采购

各个流程作出了详细的规定。

(1) 预算控制。采购项目应列入年初预算，无预算项目不予办理采购手续，执行中原则上不得调整，确因工作需要调整的，由项目申请部门向政府采购领导小组提出调整申请，按照相关规定履行变更程序。

(2) 项目提报。在政府采购活动中，项目申请部门负责编制、提交采购需求，检察事务保障部核对是否有资金预算和政府采购预算，通过后由项目申请部门提出采购项目申请，其中重大项目需提请专家论证。

(3) 集体研究。金额在5万元以上和政府采购办公室认为有必要的采购项目，需报请党组会或检察长办公会研究。

(4) 项目实施。政府采购办公室负责具体采购，通过召开采购联席会议的方式，确定采购项目的组织形式、采购方式等，然后向财政等有关部门提交政府采购申请，选择招标代理机构，制定招标文件，参加招标评审，发布中标公告及签订采购合同。合同签订后，由项目申请部门(两人以上)组织项目实施，并对项目的实施过程进行跟踪，并组织履约验收，最后由政府采购办公室负责采购档案保管工作。

(二) 参与部门和人员

分管财务的副检察长任政府采购领导小组组长，检察事务保障部主任、检务督察部主任、检察事务中心主任和机关纪委书记

担任副组长，成员包括以上部门人员。主要职责包括制定机关内部采购招标投标管理制度，研究决定重大采购事项，审定采购预算和计划，协调解决采购业务执行中的重大问题，采购信息公开、询问和质疑答复以及与财政部门、招投标管理部门的沟通和衔接工作等等。

政府采购办公室设在检察事务保障部，除以上成员外，有采购需求的相关部门负责人和相关人员也作为成员。政府采购办公室组织学习有关政府采购的政策法规，负责统筹和组织实施政府采购工作，配合落实重大政府采购事项决策程序，购置纳入政府采购范围的项目，负责采购工作中的合同管理等等。

监督组由机关纪委和检务督察部负责，主要职责包括建立健全内部监督管理及检查制度，参加采购工作会议和相关招标、评标工作，定期对本单位采购工作开展情况进行检查，受理并认真调查处理有关质疑、投诉和举报等等。

检察事务保障部负责本单位各类政府采购工作，主要职责包括报送单位采购预算，编制单位采购需求，组织专家论证，组织、实施采购，签订、备案单位采购合同，采购项目履约验收，采购资金支付等等。

项目申请部门编制项目采购具体需求，确定采购货物详细参数、服务功能或工程量清单等，编制政府采购需求报告，填写《政府采购项目申请表》，以及后续采购项目履约验收等等。

（三）实施模式和流程

综上所述可以看出，本单位初步建立了较为完善的政府采购内部控制制度，具备较为成熟的组织架构，并对政府采购工作实施流程作出了详细规定，从而能够保障政府采购工作合规有序的开展，达到了一定的监督管理效果。但在实际工作中发现本单位在政府采购工作仍存在部分制度设计缺口和执行漏洞。



图 2：PDCA 循环管理图

因此，在 PDCA 管理理论框架下，为提高本单位政府采购内部控制效果和风险防范能力（Plan），本文对政府采购活动全过程全方位进行回顾，重新梳理政府采购的环节流程（Do），对实际采购中的风险进行分析，识别出可能会引起损失的风险点

(Check)，采取相应措施，对内控体系进行重新调整和补充 (Action)。

1. 具体步骤

一是计划 (Plan)。完善、有效的政府采购内部控制能够进一步保证单位政府采购活动的顺利进行，有助于对政府采购活动进行评价和监督。按照 PDCA 循环管理流程，第一步确定本次目标是实现政府采购内部控制体系优化，保证单位政府采购活动合法合规、资金安全和使用有效、财务信息真实完整、有效防范舞弊和预防腐败、提高政府采购的效率和效果。

二是执行 (Do)。为实现预定目标，对政府采购内部控制框架基本原则、设计思路、组织架构、决策机制和业务执行流程等方面进行了重新梳理。一是建立和落实了完善的政府采购管理制度，主要包括实施政府采购管理的组织管理、权限、职责、流程等规定，以及政府采购监督检查的规定等。二是建立了较为有效完整的政府采购内部控制体系，包括政府采购前期调研、采购公告、投标文件及附件的审核、评标评审、复核、发票、结算等，确保采购过程规范化、可溯源、可证明。三是确保采购方式合理合规，采购过程透明、公平、公正。四是对采购环节的风险进行把关，对采购环节业务、内部控制进行定期审查和评估。

三是检查 (Check)。通过采取单位自查的方式，随机抽取了本年度开展的政府采购项目，检查内容包括预算执行情况、采购政策执行情况、资金使用情况、采购限额标准、采购方式是否

合理及采购过程是否公平公正、合理合规。在检查的同时，领导小组就下一步政府采购工作中需要注意的问题进行归纳，调查了参与采购的干警对政府采购活动和内控控制的反馈意见，政府采购成员根据反馈的问题进行对照检查，形成问题台账并进行整改。

四是行动（Action）。随着政府采购行为的不断规范、财政政策及社会环境因素的变化，需要因时因势而变的进行分析、作出对策，通过总结经验、巩固成绩，把好作法总结提炼，上升为执行标准，转入下一轮 PDCA 循环过程。因此在旧版《政府采购管理规定》、《政府采购内部控制管理规定》、《内部控制手册》的基础上，分别修订完善了以上制度，真正做到制度先行与动态管理相结合，推动政府采购规范化、标准化、科学化。

2. 财务和业务流程改造

通过政府采购项目的回顾检查，发现在实际操作过程中，支出业务控制和政府采购流程上的问题较为突出。一是由于 2022 年财务管理办法将支出事前及审批程序流程的终点定为财务审核，财务人员在最终审核时经常会发现附件不全、金额不对、申请单书写不规范等问题，导致工作返工多、效率低下。二是制度中未明确履约验收的程序标准，对采购结果质量不能很好地检验和把控，不利于对政府采购行为开展事后监管。因此，2023 年修订制度时把财务人员审核环节前置，将履约验收程序补充到规定中，以期提高工作效率，严格审批程序和责任，确保政府采购质量和服务水平。

(1) 财务审批程序优化

新旧支出事前及审批程序流程对比如下：

旧版：经办人持申请单---部门负责人审批---分管院领导审批---分管财务院领导审批---财务审核。

新版：经办人持申请单---部门负责人审批---检察事务保障部预算确认和预算绩效管理、采购方式等会商确定---分管院领导审批---分管事务保障部院领导审批（包括院党组研究决定的5万元以上大额支出）。

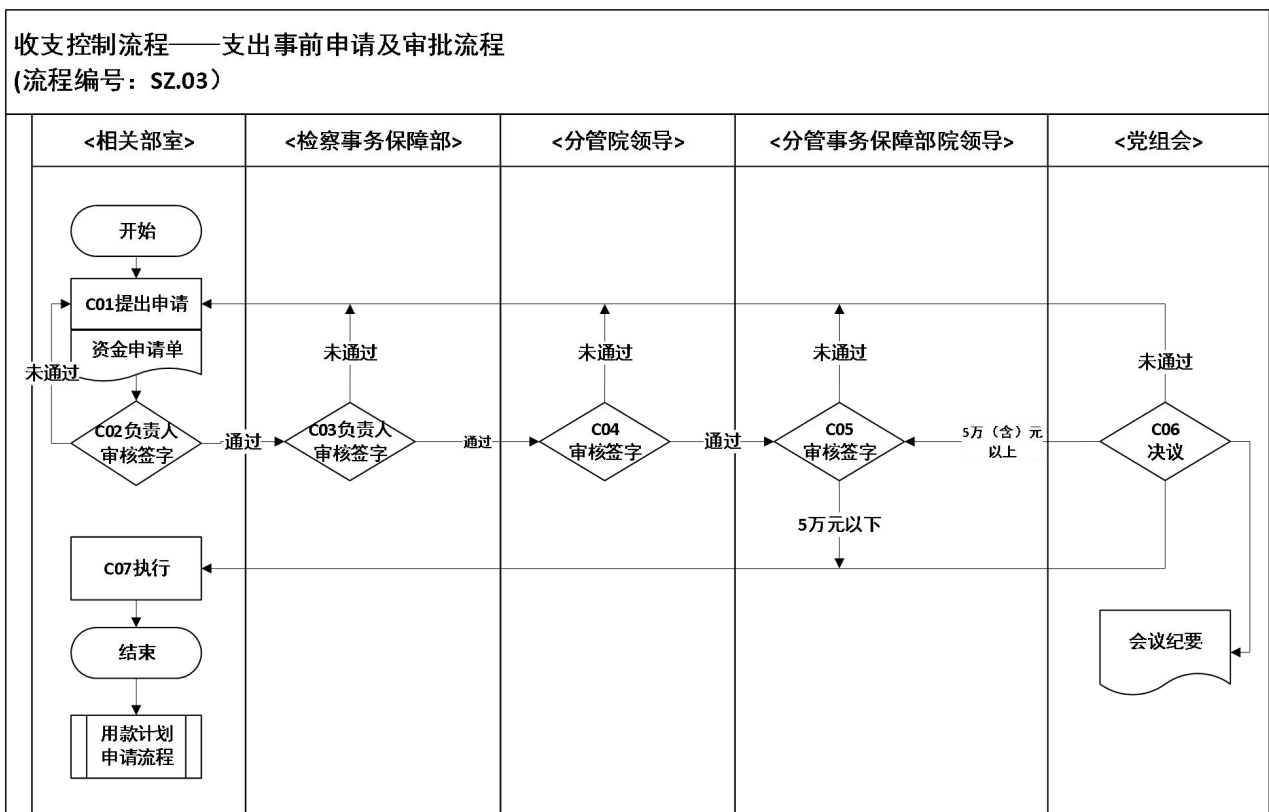


图 3: 新版支出事前及审批程序流程

政府采购预算编制及审批流程也同步发生变化，新旧流程图如下：

（2）业务环节流程完备

根据《山东省政府采购履约验收管理办法》和采购工作实际，2023年本单位对《菏泽市人民检察院政府采购管理规定》进行了修订，将使用财政性资金采购政府集中采购目录以内或者限额标准以上的货物、工程和服务项目纳入履约验收管理，明确了履约验收程序的责任、标准、流程，进一步规范履约验收管理，进一步加强政府采购内部控制。

本单位项目验收具体工作由验收小组负责，小组成员包括专业技术人员、使用部门人员等至少3人以上单数组成。验收小组根据项目验收清单和标准、招标（采购）文件对项目的技术和商务规定要求、供应商投标（响应）承诺情况、合同明确约定的要求等制定履约验收方案，逐一核对、验收，并做好验收记录，以书面形式作出结论性意见，并对验收意见负责。采购人对验收小组出具的验收意见进行确认，并形成项目验收书。在验收完结后，验收小组名单、验收方案、验收原始记录、验收结果等资料作为采购项目档案妥善保管。

（四）主要问题和解决方法

1. 学习能力不足。财务活动需要单位全员参与，从源头上对财务活动进行控制，才能切实促进会计工作规范化、科学化、精细化水平的提高。近年来，由于政府采购活动涉及法律法规较多，

政府采购实践纷繁复杂，政府采购相关工作人员普遍存在学习能力不足的情况。对此，本单位财务人员进行有针对性地阐释说明，结合日常工作定期开展培训，印发制度汇编至各部室，每年根据政策变化及工作需要及时补充修订。

2. 制度约束力不强。虽然前期制定了相关制度，明确规定了各自的职责权限，但是在执行过程中，由于没有明确的奖惩措施，难以形成硬性的约束。对此，检察事务保障部门积极与人事部门沟通，将财务制度执行效果与绩效考核挂钩，切实提高制度的引领、约束、规范作用。

3. 信息沟通不畅。采购活动需要多个部门共同参与，如政府采购领导小组、政府采购办公室、检察事务保障部门、使用部门、信息技术部门等。由于检察业务的特殊性和保密要求，使用部门的专业需求、硬性的技术指标及采购流程规定，需要以上部门进行多次沟通协调。对此，政府采购办公室对项目整体进行把控，承上启下，对所有流程进行沟通梳理，及时处理问题、反馈结果。

三、实施成效

（一）内控组织架构和制度体系逐步完善

在对预算、收支、政府采购、资产、建设项目、合同等各类经济业务活动流程进行梳理的基础上，本单位建立了“以预算管理为主线、以资金管控为中心”的内部控制体系，明确业务环节，

系统分析经济活动风险，确定风险点，选择应对策略，形成了《山东省菏泽市人民检察院内部控制手册（2021版）》，目前正在根据政策变动和工作实际对2023版手册进行修订。同时，本单位将内控建设纳入制度建设大框架下，着力开展检务保障标准化、规范化建设，2021年集中梳理制定检务保障制度22条，最终汇编形成了《菏泽市人民检察院制度汇编（事务篇）》，2022年进行了补充修订，扩增至27条，2023年继续完善检务保障制度体系，修订了《财务管理暂行办法》、《政府采购管理规定》、《政府采购内部控制管理规定》等7个制度。经过三年来的持续稳步推进，整体制度建设经历了从无到有、从有到优的螺旋式上升发展阶段，检务保障自身建设全面加强，取得了较为丰硕的工作成果。

（二）会计基础规范化建设取得显著成效

本单位以会计基础工作规范化建设为契机，着力补齐会计工作短板，会计工作秩序更加规范，会计人员财务能力和综合素质明显提高。2022年被山东省财政厅评为“会计基础工作规范化单位”，1人被菏泽市财政局评为“会计基础工作规范化市级先进个人”；经过专家评委评选，2人入选“山东省检察机关会计人才库”；在菏泽市职工工业技能大赛二级大赛中，1人以二级大赛第1名的成绩获得菏泽市“五一劳动奖章”、“巾帼建功标兵”称号，2人获得“优秀选手”称号，单位被评为“优秀组织

单位”；会计信息报送工作取得新突破，1人被菏泽市财政局评为“先进个人”，单位获得“先进单位”称号。

（三）财务管理工作精细化水平明显提高

在资产管理工作中，本单位以资产管理标准化和信息化建设为契机，切实加强国有资产规范化管理，有效保障国有资产保值增值，《强化“四项举措”持续推进国有资产管理规范化建设》经验做法被山东省财政厅评为“全省国有资产管理领域典型案例”。在节约型机关建设工作中，本单位被评为“菏泽市节约型机关”，工作经验《“节”尽所“能”加强节约型机关建设》分别被山东省机关事务管理局、菏泽市机关事务管理局评为“2021-2022年度公共机构能源资源节约示范案例”，一人被授予“全市节约型机关创建工作表现突出个人”称号。

四、经验总结

近年来，菏泽市人民检察院积极探索如何在PDCA循环模式下构建运转良好的内控体系，通过进一步提升和完善内部控制管理水平，切实为检察机关“四大检察”和“十大业务”提供全方位服务保障。在单位内部控制PDCA循环过程中，一个循环结束解决部分问题，检务管理工作仍可能出现新情况和新问题，通过下一轮PDCA循环迭代，不断完善和改进工作流程和方式方法，从而实现制度体系的最优化。

行政事业单位内部控制管理的优化完善过程不是一蹴而就

的，通过使用 PDCA 管理理论指导管理工作，推动内控管理向良性循环的方向发展，从而实现不断实践改进、再实践再改进的螺旋式提升。PDCA 管理理论本质上是一种动态管理模式，根据工作任务要求，从计划到结果，再从结果到要求，进行业务流程的再造和重塑。通过反复化、常态化循环过程，切实促进内控体系的制度化、规范化、精细化水平不断完善和提升。