

S 公路养护中心内部控制存在的问题及对策

樊书成

广西壮族自治区上林公路养护中心

DOI:10.32629/ej.v9i4.3422

[摘要] 随着我国公路交通流量激增,公路养护任务日益繁重,基层养护单位需强化内部控制以提升管理水平。财政部虽已出台《行政事业单位内部控制规范(试行)》等文件,但针对基层公路养护单位的具体案例研究仍较为缺乏。本文以S公路养护中心为研究对象,采用案例分析法,从预算、收支、采购、资产等业务层面分析其内部控制存在的问题,针对问题提出优化对策,旨在完善该中心内部控制建设,提升养护资金使用效率与公共服务水平,为同类基层公路养护单位提供可操作的内控建设参考。

[关键词] 公路养护; 内部控制; 对策分析

中图分类号: F54 文献标识码: A

Problems and Countermeasures of Internal Control in S Highway Maintenance Center

Shucheng Fan

Shanglin Highway Maintenance Center, Guangxi Zhuang Autonomous Region

[Abstract] With the surge in highway traffic volume in China, road maintenance tasks have become increasingly demanding, necessitating strengthened internal controls at grassroots maintenance units to enhance management efficiency. Although the Ministry of Finance has issued documents such as the "Internal Control Standards for Administrative and Public Institutions (Trial)", case studies focusing on grassroots highway maintenance units remain scarce. This study takes the S Highway Maintenance Center as a research subject, employing case analysis methodology to examine internal control deficiencies across operational dimensions including budgeting, revenue and expenditure management, procurement processes, and asset management. Targeted optimization strategies are proposed to improve the center's internal control framework, enhance maintenance fund utilization efficiency, and elevate public service standards, ultimately providing actionable insights for similar grassroots highway maintenance units.

[Key words] Highway maintenance; Internal control; Countermeasure analysis

1 引言

根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》相关要求,推动公路绿色、安全、智能发展,加强养护管理与安全提升,公路养护管理的作用日益凸显。

然而,现实挑战依然严峻。对于西部地区而言,受限于地方财政实力、人才资源的不足,基层公路养护单位的内部控制建设往往滞后,未能结合实际业务风险点进行针对性设计,导致权责不清,严重影响公共资金的使用效率和公共服务效能^[1]。

鉴于此,本文选取广西壮族自治区的S公路养护中心作为典型案例,通过对该养护中心业务层面的内部控制制度现状进行深度剖析,从而为基层公路养护单位内部控制提供优化建议^[2]。

2 S中心业务层面内部控制存在的问题

公路养护中心主要职责为:一是承担辖区内普通国省干线

公路的养护工作;二是承担辖区内普通国省干线公路路网的监测、预警、信息服务等工作;三是承担辖区内普通国省干线公路基础设施的安全防护、应急处置工作^[2]。自财政部印发《行政事业单位内部控制规范(试行)》文件全面实施以来,S公路养护中心的内部控制建设逐步完善,但仍面临意识薄弱、制度滞后、执行缺位等多重挑战,具体可归纳为以下几个方面。

2.1 预算业务内部控制存在的问题

S公路养护中心各科室人员没有充分认识到预算支出绩效自评的重要性,对绩效评价的认识程度较浅^[2],将预算执行和实际预算计划差异视为常态,难以有效调动各业务部门严格执行预算的积极性。另外,目前单位内部的预算支出绩效自评工作主要由财务科牵头,公路养护单位的特殊性决定了养护项目的支出占比较高,对于财务科工作人员而言,其专业程度不够,绩效自评难度较大,其他业务科室对绩效自评的意识不足,财务科在

绩效自评工作中协调成本偏高^[2],且财务科人员较少,工作繁忙,又时常帮助业务科室完善相关内容,导致财务人员对该项工作开展有着较为强烈的抵触心理,非常影响预算支出绩效评价工作的质量。

2.2 收支业务内部控制存在的问题

S公路养护中心部分科室在支出申请单的审批过程中出现了审批滞后的情况。为规范审批流程,2024年S公路养护中心启用了内部控制管理信息系统,费用支出需要在线上审批。虽然线上审批省去了等待领导手签字的时间,但是审批滞后的情况却更加频繁。究其原因,笔者认为一是业务经办人观念未转变,还停留在“说一声就去办”的阶段,不重视事前申请,消极跟踪流程,没有做到及时提醒相关领导审批;二是在系统中需上传相关票据附件,因扫描件模糊、缺页、颠倒、不兼容等问题频发,审核人在线上查看附件的查阅体验不如以往的纸质版,问题更难被发现,更容易潦草通过,如要修改需要退回经办人重新走流程,沟通成本高。大量风险隐患未能在前端及时发现,最终全部汇集至财务环节,由财务承担最终审核与风险兜底责任。财务不仅要完成资金支付审核,还需被动补位全流程风险把控,审核压力显著加大,责任与风险高度集中,不利于形成分级负责、层层把关的内控管理格局。

2.3 采购业务内部控制存在的问题

在采购业务活动中,S公路养护中心能够通过制定《S公路养护中心自行采购管理办法》(2024年版)对单位的采购业务活动的基本流程进行梳理,但是此制度是在依靠上级单位的指导及督促下完成,缺乏主动性,未能充分结合S公路养护中心自身的业务特点,容易导致制度在实际执行中出现“水土不服”的现象。

例如,该采购制度文件中第五条规定:“直接采购适用范围:5万元以下的日常工作运转的货物及服务类采购项目”,第六条规定:“采购科室进行市场调查,对拟采购的货物、服务和工程类项目进行考察和综合比较,在本科室召开科室会议,按民主集中制、科长‘末位表态’原则研究决定供应商,填写直接采购会议记录表”。从制度设计的初衷来看,该条款对于规范5万元以下、具有一定金额弹性的直接采购行为具有积极意义,能够有效防止个人决断、程序缺失等问题。但在实际执行中,若对该条款作字面理解并机械适用,即无论单笔金额大小,哪怕仅为几元、几十元的日常办公耗品,均须履行完整的科室会议、集体讨论、末位表态及会议记录程序,将不可避免地产生以下几方面突出问题:

一是制度执行成本畸高,严重影响各科室运行效率^[1]。以S中心各科室日常运转为例,每月涉及1000元以下的小额、高频采购事项平均约28笔。若每笔均须召集科室全体人员召开会议、履行讨论流程、填写会议记录,则每月需额外增加28次会议。这不仅大量挤占业务工作时间,也使得原本用于公路养护、安全应急等人员精力被分散至过度琐碎的决策环节,整体运行效率明显下降。

二是当制度要求超出合理管理限度时,执行层面往往被迫寻求变通。实践中可能出现以下情形:对极小额采购,科室人员“集中批量补记会议记录”、简化讨论内容、模板化填写表格,甚至出现记录与实际采购情况脱节的现象。表面上看,会议记录完整、程序齐全,形式上满足制度要求;实质却削弱了会议记录作为真实决策凭证的作用,反而使制度沦为“纸上合规”,背离内控管理的初衷。

2.4 资产管理内部控制存在的问题

S公路养护中心制定了《S公路养护中心关于印发固定资产管理暂行办法》,对单位的固定资产进行管理,但部分符合固定资产标准的物资未纳入固定资产核算。例如,2024年8月支付某建筑有限公司“3个养护站设施修建”项目维修费107,998.00元,其中A站拆除旧棚并新建新棚造价35,754.00元、B养护站新建轻钢架车棚造价17,198.00元、B养护站新建轻钢架车棚电动卷帘门造价4,344.00元、B养护站新建轻钢架车棚造价14,240.00元。上述支出直接全部费用化,有71,536元未记入固定资产核算。问题的根源在于业务流程前端的管理缺失与部门间信息传递机制的系统性断裂。具体表现为以下几个方面:

2.4.1 财务部门不了解业务前端信息。

该项目实施过程中,仅合同签订环节需要财务部门参与审核,项目施工、验收,财务部门并不了解。财务部门系在工程验收后的次月,收到业务部门送交的合同、发票及报销单据时,方首次获知该笔支出。财务部门处于业务链条末端,缺乏对自建固定资产达到预定可使用状态的识别条件。

2.4.2 资产登记环节的关键凭证缺失。

按照S中心固定资产管理规定,新增固定资产经验收合格后,由资产管理部门填制《S公路养护中心固定资产增(减)表》,经审批后,财务科凭固定资产增(减)表、验收表、发票及相关资料原件登记固定资产账。但该项目中,业务部门报账时,仅提供合同及发票,未同步提交《固定资产增加表》或任何资产确认文件。财务部门在缺乏该凭证的情况下,无法自行判断是否属于固定资产。资产管理部门虽参与合同签订及工程验收,却未在验收后办理资产登记手续,亦未向财务部门传递任何资产增加信息,直接导致财务部门丧失资本化处理的凭证基础。

2.4.3 会计期间闭合后无法追溯调整。

该项目验收完成至报账间隔数月,即便事后补办资产登记手续,固定资产入账时间亦只能反映为当前月份,无法追溯至资产实际投入使用月份,客观上无法实现规范核算。综上所述,本次71,536元符合固定资产确认条件的项目未纳入资产核算,其本质是业务前端信息未向财务部门传递、资产管理部门未履行登记职责、部门间业务与财务协同机制断裂所致。

3 公路养护中心内部控制优化的对策建议

3.1 健全绩效管理考评机制

一是加强单位领导对预算绩效评价工作重要性的认识。拓宽培训渠道,组织全单

位领导及负责预算绩效自评工作的人员共同学习,增强职

工的专业素质和责任意识,从而调动预算单位推动该项工作的积极性和主动性。二是完善绩效管理机制。首先,明确各科室负责的绩效评价职责,细化并完善绩效评价工作流程。其次,建立定期沟通和协调机制,及时督促单位内部各科室之间定期互通信息,要求各分管领导要经常过问工作的开展情况,避免各科室之间相互推诿和扯皮现象的发生^[2]。

3.2 规范审批流程执行,明晰岗位管理责任

一是严格落实“事前申请、事前审批”管理要求,严禁未经审批先行支出,杜绝审批滞后、程序倒置等问题;规范审批签字管理,明确各层级审批权限与责任,确保审批手续完整、签字齐全、程序合规。优化内控信息系统运行管理,统一电子附件上传标准,提升线上审核质效,简化退回重审流程,降低沟通成本,推动风险隐患在前端及时识别处置。二是厘清业务经办、层级审批、财务审核各方职责,落实“谁经办谁负责、谁审批谁负责”工作要求,改变风险过度集中于财务部门的现状。加强制度宣贯与业务培训,转变经办人员办事观念,强化事前报批意识,主动跟踪审批流程。将审批规范性、资料完整性纳入绩效考核,加大监督检查力度,推动形成分级负责、层层把关、闭环管理的内部控制体系,全面提升财务支出管理规范化水平。

3.3 完善采购业务内部控制制度

完善采购内控制度体系建设,增强制度制定主动性与针对性,结合单位公路养护业务特点、支出结构及采购频次,优化制度条款设计,提升制度适用性与可操作性。建立采购分类分级管理机制,合理划分小额零星采购、常规采购、重要采购的金额标准与管控层级,对小额、高频、标准化办公耗材等支出简化审批流程,取消不必要的集体会议讨论要求,实行备案制或简易审批,兼顾效率与风险防控;对达到一定金额的采购项目严格执行市场调查、集体决策、末位表态及会议记录制度,确保程序规范、过程留痕。强化制度执行刚性与灵活性统一,杜绝形式化合规问题,保证采购决策真实可溯、风险可控;加强采购制度宣传培训与执行监督,引导经办人员树立正确内控理念,推动形成权责清晰、流程合理、运行高效、管控到位的采购管理格局。

3.4 夯实资产管理基础,推动资产管控提质增效

压实资产管理主体责任,强化业务部门与资产管理部门前

端管控职能,明确资产识别、验收、登记、移交为业务及资产管理部门的首要职责,从源头规范固定资产入账管理^[3]。完善资产全流程闭环管理,凡符合固定资产确认标准的工程建设、修缮改造及新建构筑物,由资产管理部门在验收当日完成资产登记,及时填制固定资产增(减)表,同步归集验收单、合同、竣工资料等完整要件,主动推送至财务部门进行资本化核算,杜绝仅以费用报销替代资产登记的行为。健全部门协同与信息共享机制,建立项目实施、竣工验收、资产登记、财务入账联动流程,确保业务进展、资产形成、财务核算信息实时互通。严格报账时限管理,要求项目验收后限期完成报账与资产入账手续,避免因跨期结账导致核算滞后;定期开展固定资产专项清查,切实做到账实相符、账账相符,全面提升资产管理规范化水平。

4 结语

S公路养护中心在预算、收支、采购及资产管理等业务层面暴露出的问题,折射出基层公路养护单位在内部控制层面存在诸多风险,亟需找到其风险应对的方式。一方面,《行政事业单位内部控制规范》的全面推行与信息化技术应用为单位内部控制优化提供了契机;另一方面,绩效自评流于形式、审批流程权责错位、采购制度机械僵化、资产登记部门协同断裂等短板,仍严重制约其风险防控能力。因此,必须从强化全员内控责任意识、完善分类分级管理制度、提升业财信息协同水平、推动基层公路养护事业单位内部控制从被动向主动转型,切实为公共资金安全与公路养护服务效能筑牢管理防线。

[参考文献]

- [1]蔡晓慧.基层行政事业单位内部控制体系建设研究——以T市H区房管局为例[J].会计之友,2018(13):108-112
- [2]简云逸.A公路养护中心内部控制研究[D].广东:广东财经大学,2023.
- [3]陈艳利,张丽娜,孟悦.基于内部控制的事业单位资产管理模式[J].财政研究,2014(06):40-43.

作者简介:

樊书成(1994--),男,瑶族,广西上林人,大学本科,会计师,从事的研究方向或工作领域:在交通运输从事财务工作,研究政府会计。