

A 公园内部控制制度改进探讨

杜珊珊 刘婷 聂兴凯

笔者通过对北京市A公园管理处进行调研,并参与了其内部控制体系的设计工作,拟对公园收入管理的内部控制进行探讨。

一、A 公园内部控制现状

A公园位于北京市,园内现存各式宫殿、园林古建7万平方米,并以珍贵的文物藏品闻名于世,是第一批全国重点文物保护单位,被联合国教科文组织列入《世界遗产名录》。A公园的上级主管单位是北京市公园管理中心。A公园内设机关部室14个,下设基层科队18个。其中机关部室有行政办公室、党委工作部、管理经营科、保卫部、文物管理部、园林科技部等,基层单位有殿堂队、基建队、游船队、后勤队、旅游服务队、商店队、西区管理队、管理队、花卉园艺队等。调研主要通过问卷调查、访谈、重新执行和实地考察等多种方式对A公园现有的内控制度进行分析诊断。内部控制体系建设专项工作组向A公园员工下发了145份问卷,收回141份问卷,有效问卷140份,有效回收率为96.55%。其中,“职工”提交的有效问卷91份,占比65%;“部门正职/副职”(以下简称管理者)提交的有效问卷49份,占比35%。

通过问卷调查发现:70%以上的管理者和职工都认为内控建设对A公园管理水平的提高非常重要;近四成的管理者和职工认为现有内控

制度的可操作性一般;内控制度的执行程度、内控岗位的知识匹配程度评分低于4分,轮岗制度执行效果较差,其他项目保持在4~4.5分。为深入了解A公园内部控制的执行情况,工作组与园长、副园长以及各个部门和科队的主要负责人进行了访谈,每人访谈时长为1.5~2.5小时,同时还走访了公园的所有职能部门和科队,实地调查公园内部控制的执行情况,对某些业务进行重新执行。调研发现,目前A公园内控体系存在以下问题:

第一,现有内控体系中财务部门承担的责任过大,财权与事权不分,财务执行的压力较大。财务对风险点进行把控的基础是建立在业务部门事权明确的基础上,需要进一步厘清财务部门与其他各部门的职责,实现各类业务归口管理。

第二,现行内控制度覆盖范围太广,篇幅过长,足足有700余页,冗余繁琐,难以真正落地,实际执行效果不佳。现行内控制度流程过于繁琐,为了实现风险共担,要求多人签字。以A公园合同用章管理为例,用章需8人签字,而A公园未能实现集中办公,各部门散布在公园的各个角落,导致给一份文件签字需要消耗大量的时间和精力。某些费用的审批更是需要经手12人,一式三份,共36个签字。因此有必要从提高管理效率的角度简化一些不必要的控制环节。

第三,现行内控制度的个别工作流程仍然存在漏洞,风险点并未得到有效控制。个别流程中的关键节点归口部门划分不清,岗位职责混乱,需要厘清A公园主要经济业务活动中的关键控制点,实现流程精准简化。

二、A 公园内部控制制度改进方案

受篇幅所限,考虑到公园业务的特殊性,本文以公园合同管理与门票收入的内控制度改进为例,对A公园内控制度改进方案进行说明。其中,A公园现行合同签订流程并未对流程中的主要风险点进行控制,改进方案实现了对主要风险的控制和防范;门票收入特别是电子门票的监管工作之前没有详细的流程设计,改进之后有可遵循的工作流程,可以井然有序地开展相关工作。

(一) 合同拟定与签订流程

1. 明确分工与职责。

合同发起部门负责组织本部门的谈判、起草、签约;履行合同审核程序,对合同内容的真实完整、文字表述的准确无误负责;评估、防范合同的商业风险,对合同对方当事人进行市场调查和资信审核;监督、检查合同履行情况,发现问题及时解决;本部门所签合同的履行、变更、解除、验收和结算业务;及时将发生争议的合同向领导汇报,参与纠纷处理,提供处理合同纠纷的有关证据,

处理或者协助处理合同纠纷的协商、调解、仲裁或者诉讼事宜。外部法律顾问负责对合同内容的合理合规性进行审核。

2. 合同拟定与签订流程改进与风险控制点设计。

在合同谈判阶段中,合同调查时忽视被调查对象的主体资格调查,可能会导致与不具备代理权或超越代理的主体签订合同,导致合同无效,或引发潜在风险。针对这一风险,建议内控制度中规定:公园签订合同的相关科室需要在签署合同前对主体资格充分调查,减少违约风险。

在合同拟定过程中,由于合同的起草人员不够专业,导致合同文本格式不够规范合理,合同相关法定要素不齐全,对于合同的违约责任等关键条款不够明确,容易给公园带来不必要的损失。针对这一风险,建议内控制度中规定:公园科学设置合同编审程序,确保合同文本合法合规,常用的可以编制通用合同范本。

为确保合同规范,公园还有合同审核过程,但是由于审核人员不具备相关的法律素养,导致这一审核过程流于形式,当合同内容和条款不完整、表述不够严谨准确,或存在重大疏漏和欺诈时,审核人员无法识别,导致单位合法权益受损。针对这一风险,建议公园专门聘请外部的法律顾问对合同内容进行审核,保护公园权益不受损害。

签订合同前,需要获得主管园长的合同授权委托,在合同签署时授权委托书容易被滥用,用于审批事项以外的活动。针对这一风险,建议内控制度中规定:合同授权委托一事一审批,授权委托书只针对授权委托的业务,对其他非委托事项无效。

对于合同存档保管,公园未建立完善的管理制度,未对合同保管情况

实施定期和不定期检查,这可能导致合同丢失、被滥用及泄密等风险,且难以追究责任。对此,建议内控制度中规定:办公室对合同进行归档保管,并加强信息安全和保密工作,未经批准,不得以任何形式泄露合同订立与履行过程中涉及的机密。

(二) 收入管理流程

1. 明确分工与职责。

各业务部门是单位收入业务实施的主体,负责编制各类收入预算、业务计划、开展业务取得收入等,对收入的完整性、合理性负责。财务部是收入归口管理部门,负责制定收入管理制度,加强对收入的统一管理,确保各项收支及时入账,严禁设立账外账;按照国家统一的会计制度规定对收入业务进行会计核算,及时、完整记录和反映单位各项收入业务;建立收入分析和检查制度,包括定期检查收入款项是否及时、足额缴存到规定银行账户,收入金额是否与合同约定相符,对应收未收项目查明情况,明确责任主体,落实催收责任。

2. 门票收入流程改进。

在售票阶段,由于公园纸质门票的领取程序混乱,导致票据不易管理;而且现在很多游客会通过在线售票、微信公众号、扫描二维码等方式购买电子票,处理不当容易造成收入确认问题。针对上述风险,建议内控制度中规定:售票单位根据门票存量和销售数量预测向经营管理部申请领票,经营管理部向售票单位出票(包括纸票、电子票和电子票发票),并在票证登记簿上登记时间和票号,开票票证出库单,售票单位对收到的纸质票据进行核验登记。售票单位每日都应根据各类门票的情况据实登记当日售票明细账;根据游客是否入园进行不同处理,通过人工或者闸机进行验票入园的,确认收

入,同时为入园游客开具手撕发票;如果未入园需要进行退票处理。

在票据核对阶段,由于收费票据管理不到位,票据电子化后票据监管面临较大困难,针对此风险,建议公园建立票据定期盘点制度,加大对收费票据特别是电子票的监管力度。第一,业务部门需要内部进行票据核对;第二,经营管理部根据业务部门提交的票销报表进行数据核对;第三,财务部需要及时与经营管理部进行票款核对。

在收入确认过程中,由于公园未建立收入报告机制,导致分析不及时,进而可能会发生单位收入管理失控,收支失衡的风险。针对此风险,建议公园建立收入报告机制,对收入计划定期跟踪监控,加强收入业务管理,及时发现并针对重大问题及时采取有效措施,保证资金安全。

(作者单位:北京工商大学商学院)

北京国家会计学院)

责任编辑 陈利花

主要参考文献

[1] 陈文川,余应敏.国家治理现代化背景下政府内部控制的职能拓展[J].审计研究,2016,(4):99-106.

[2] 高培勇.论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J].中国社会科学,2014,(12):102-122+207.

[3] 唐大鹏,常语莹.新时代行政事业单位内部控制理论创新——基于国家治理视角[J].会计研究,2018,(7):13-19.

[4] 高隼,周梦芸,李晨光.苏州市行政事业单位内部控制工作现状、存在的主要问题及完善[J].财务与会计,2019,(3):69-71.