

# 内部控制视角下公路日常养护专项资金管理

胡红梅

(北京路桥瑞通养护中心有限公司,北京 102488)

**摘要:**公路是用于连接城市、地区的基础设施,是重要的交通运输渠道。习近平总书记多次在政府工作会议中强调:“要想富,先修路。”为确保交通运输安全,满足公众出行的需要,满足社会生产的需求,促进区域经济的可持续发展,做好公路日常养护工作,保障公路运营状况至关重要。但研究发现,一些公路养护单位日常养护专项资金管理内控存在不足,养护经费安排和使用不合理,专项资金预算管理不到位,配套管控制度缺失,缺少独立监管机构,资金绩效考核评价缺位,降低了公路日常养护质量。要想充分发挥日常养护专项资金的巨大价值,做好公路日常养护工作,公路养护单位应树立内控意识,正确认识专项资金内控的中重要性和必要性,针对日常养护专项资金管控中存在的问题与不足,完善管控机制,优化内控体系,尽可能减少日常养护专项资金管理的漏洞,将更多资金投入日常预防性常养护工作中,确保公路的使用质量。因此,本文将针对公路日常养护专项资金管理内控展开探讨,并结合专项资金管理控制问题,提出管控建议。

**关键词:**内部控制;资金管理;专项资金;公路养护

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.31.133

## 引言

实际上,很多的贫困地区不是没产品,而是交通条件差,没有产品运输渠道和销路。交通不发达,商品运输困难,运输成本高,就会阻碍经济的发展。加强公路建设,做好公路日常养护,构建与外界沟通、交流的通路,才能促进经济的可持续发展。近些年,由于管理单位要求越来越高,检查越来越严,养护单位在日常养护专项资金管理方面有所改善,但从内部控制角度来看,在一些方面仍存在着不足,日常养护专项资金监管水平有待提升。

### 1 公路日常养护专项资金管理内部控制的必要性

#### 1.1 提高资金使用效益的需求

公路日常养护专项资金主要用于:公路路基、路面、桥隧及附属设施的养护与管理<sup>[1]</sup>。例如:公路设施维护、小修保养、防汛、铲冰除雪、重大活动保障、清扫保洁、道路巡查、数据采集等各项工作的开展都离不开资金的投入。现阶段,国内公路日常养护工作,通常是资金少,任务重。若养护单位在养护资金管理方面存在着问题,出现资金短缺情况,势必影响养护工作的开展。加强内控,对养护专项资金的入账、管理、分配、使用都进行监管,严格管控款项的流通过程,避免资金浪费、流失,确保专款专用,便可提高公路日常养护专项资金使用效益,利用有限资金顺利完成日常养护工作任务。

#### 1.2 满足社会发展的需求

现代社会不论是农业经济,还是旅游经济,抑或是汽车经济都离不开公路。例如,农业经济发展中,一些农产品的运输,对时限有较高要求。交通不畅,无法按要求送达,农作物就会贬值,甚至腐烂变质,遭受严重经济损失。若缺少养护资金,公路日常养护不到位,造成交通运输中

断,势必影响商品运输,阻碍经济的健康发展。因此,养护单位有必要做好养护专项资金的管控,确保公路设施稳定运转,从而满足社会对交通设施的需要。

#### 1.3 保护公路使用质量的需要

公路建成开通后,因承受车轮磨损和冲击,受风沙雨雪的风化和侵蚀,使用质量会逐渐地下降<sup>[2]</sup>。若不及时养护,就会缩短公路使用寿命,增加后续修复成本,甚至诱发安全隐患,造成交通事故。如,2021年7月,北京市连续强降雨,导致多条公路发生水毁情况,由于挡墙基础被冲刷,造成墙身变形坍塌,路基沉陷、变形、脱空,沥青混凝土路面结构被冲毁,虽未造成人员伤亡,却严重影响了公路使用功能和安全性。公路养护在公路建设中占据重要位置,加强日常养护专项资金管理,及时投入资金开展养护工作,做好预防性养护,才能保护公路使用质量,降低公路的故障率、损毁率。

### 2 公路日常养护专项资金管理中存在的问题

#### 2.1 资金安排与使用不合理

实际上,随着我国汽车保有量的不断提高,国内的大型汽车逐渐增多,公路上经常会出现各种超重、超载的大型车辆<sup>[3]</sup>。公路在高负荷运载下,老化加快,很多路段需要小修,日常养护资金需求越来越大。但通过研究发现,部分公路养护单位日常养护专项资金安排不合理,经费支出随意性大,人员经费与大部分公用经费由日常养护经费承担,导致专项资金被变相挤占,日常养护资金短缺严重,造成日常养护并不及时,安全隐患多。而且在资金使用中,多根据车道数、管养里程确定,缺少对工程设计、工程质量、自然环境的考虑,资金使用没有一个合理值、固定值,专项资金价值未得到充分发挥,资金使用效率低。

## 2.2 专项资金预算管理不到位

一些公路养护单位没有形成预算管理的意识,预算编制存在不足,预算执行控制不到位。在预算编制方面,通常按历年财务数据,采用增量预算法,粗略估算,改改编编,缺少业务部门的参与,预算编制处于一种“闭门造车”的状态。这样的预算方案脱离实际,很容易在业务实际操作时产生矛盾,导致预算方案无法顺利执行。预算执行控制方面,由于日常养护工作非常零散,每日工程量很难准确考量,既有清扫工作,也有铣刨挖补工作,预算执行进度不好把控,导致预算执行控制被动、随意,完全由业务部门占据主动。

## 2.3 配套管控制度缺失

一部分公路养护单位没有完善、完整的日常养护专项资金管理内控制度,对养护专项资金管理未做出具体的规定。制度缺失,给违规操作提供了条件,不利于资金使用,导致日常养护专项资金使用出现问题时,难以被及时发现,通常是已造成损失,问题才被察觉。虽然也有部分单位制定了内控制度,但基本上是“一纸文书”,针对性不强、可操作性差,未得到有效执行,难以形成制度制约力,日常养护专项资金管理中仍存在不规范、不恰当的情况。如,将超支费用,分摊到其他开支上;部分公用经费开支标准不一,虚列支出等。

## 2.4 缺少独立的监管机构

但在实际工作中,很大一部分公路养护单位并没有设立独立的监管机构,内部控制基本停留在喊口号阶段,资金监管工作多简单交由财务部门来负责。而财务人员工作重心不在此,并不会花费较多精力关注日常养护资金使用情况。这导致专项资金使用监督力度严重不足,资金使用分散、挪用、侵占等情况时有发生。虽然部分单位设立了监管机构,但监管机构独立性不足,权责划分不明确,不仅检查的频率低,归责不清晰,甚至存在“既当运动员,又当裁判员”的情况,难以形成权责制衡机制,造成职能交叉、权力滥用的情况较为突出,内控效果大打折扣。

## 2.5 缺乏专业的资金内控人才

公路日常养护工作复杂性高,很多时候难以对工程量进行准确估量,要求相关监管人员,不仅要掌握传统财务知识与内控理论,还要足够了解公路工程特点,懂公路日常养护成本经费结构,能准确判断专项资金内部控制的关键点、控制点。但实际上,一些公路养护单位人才结构严重失衡,没有专业内控人才。现有人员多知识结构单一,不熟悉专项资金业务,不能正确理解内部控制原理,岗位胜任力水平不足,完全凭借经验开展工作。且一些人员责任意识不足,法制观念淡薄,履职主动性较差,抱有多一事不如少一事的心态。

## 2.6 绩效评价体系不健全

绩效评价是确认资金使用效益,找出专项资金管理存在问题,遏制违规财务行为的重要手段。通过对绩效评价

结果的分析,便可明确资金管理体系优化方向,找到内控的关键环节。然而,一些公路养护单位专项资金绩效评价体系不健全,评价指标体系设计与搭建不科学,指标设计忽视专项资金性质,多以数据论数据,未充分结合公路日常养护的工程量,造成绩效评价结果不客观、不准确。且绩效评价过后,评价结果未得到充分利用,资金安排和使用未根据评价结果进行调整,也没有对相关责任人进行奖惩,只是在打形式分。

## 3 内部控制视角下公路日常养护专项资金管理的具体措施

### 3.1 严格控制资金的安排与使用

为提供充足的日常养护资金,确保公路日常养护的质量,公路养护单位应明确养护专项资金开支范围,对养护专项资金安排与使用进行严格管控。具体来讲,公路养护单位应基于“量力而行,适当超前”的基本原则,结合公路实际运营、老化情况,以及公路工程的全生命周期,准确估算各项养护成本,制订严谨的养护计划,从而充分发挥专项资金价值,将日常养护成本控制在定额范围内。具体管控中,应加强对“作业成本法”的应用,依据公路日常养护工作中的材料费用、人工费用、管理费用、财务费用的基本情况,找准成本动因,合理调整资金分配的重心,对专项养护资金安排与管理进行控制。例如:重车占交通量的比例较大,日常养护工程量多,可适当提高经费投入,确保有充足养护经费<sup>[4]</sup>。资金使用管理应实行“权责发生制”,切实管控收支,确保专项资金用于公路日常养护。

### 3.2 加强日常养护专项资金预算管理

要想从源头上控制日常养护专项资金,就要加强养护资金的预算管理。在预算编制阶段,应联合相关部门,组成预算编制工作组,由主要领导牵头主持,集中编制预算。在预算编制前,应做好调研取证工作,全面普查路龄长、病害多的重点路段,并组织专家进行实地考察,分析公路实际情况及未来形势,从而合理明确养护类别与养护方案,根据养护要求,结合各部门建议,参照养护定额规定进行编制。编制方法选择上,应实行零基预算法,不考虑以往的财务数据,从根本上研究分析每项预算支出的必要性,支出数额的大小。而预算执行阶段,要实行全面预算管理,加强事前、事中、事后的跟踪控制,经费支出必须填写支出表,要求做到“有预算不超支,无预算不开支”,尽可能减少低效支出、无效支出,强化预算刚性。若遇到特殊情况不得不进行预算调整,必须要提前上报审批,审核资金申请的必要性,确认资金使用理由是否符合实际情况,杜绝先支出后审批的行为。

### 3.3 完善专项资金管控配套制度

实际上,日常养护专项资金管理不规范,主要原因之一就是配套管控制度缺失。缺少制度依据,就会导致管控过程混乱,难以做到制度化。因此,公路养护单位应基于业财融合的理念,完善专项资金管控配套制度,对专项资

金各流转环节做出明确规定,对专项资金管理中面临的新问题,及可能出现的新情况,做出针对性的界定与描述。完善配套制度,减少制度漏洞,才能提升专项资金管理的严谨性,确保护养资金安全,规范经济业务流程。例如,建立授权审批制度,明确养护专项资金管理、审批、结算的授权范围,在相关经济业务处理中,必须有对应的权限,杜绝越权管理。业务经办人应当在职责范围内,按照审批人的批准意见,办理资金业务。而重大资金支出业务,要实行“一事一议”制度,进行集体决策和审批。另外,要建立养护监督制度,根据养护人员上报的养路工责任路段划分情况表,进行巡路并记录情况,从而对养护质量、进度、成本进行针对性控制。为确保制度执行力,还要加强内部宣传,提高各级人员对管理制度的认可度,降低制度执行阻力。

### 3.4 构建独立的监管机构

要想有效监督日常养护专项资金的管理行为,及时查处单位内部的财务违规现象,确保日常养护专项资金监管的权威性、客观性,公路养护单位要设立独立的监管机构,成立专门的内控工作领导小组,专门对专项资金管理行为进行有效监管,检查资金分配和使用情况,进行全方位监督控制,从而提高日常养护专项资金的监管力度。内控领导小组的组建,用遵循“民主集中制”的原则,按照“集体领导,民众集中,个别酝酿,会议决定”的要求来组建。该领导小组要全面负责内控建设、实施、评价,负责对专项资金管理流程的监督,从而充分发挥内部控制与监督的相互作用,形成监管合力。由于内控领导小组责任重大,工作贯穿专项资金管理的方方面面,从专项资金的预算、支出、使用都需统筹把控。因此,避免出现“一言堂,一人独大”的情况。内控领导小组,要做到决策权、执行权、监督权分离,至少设置一名组长,两名副组长,组员则由相关部门负责人担任。组长还要设置任期限制,组长任期届满,应组织民主投票,重新选定组长。

### 3.5 培养专业资金内控人才

管理人员的能力与素质,直接影响管理成效。若管理人员自身缺乏专业知识,不懂公路养护工程特点,就无法准确判断专项资金内控的要点。因此,一方面,解决人才匮乏问题,培养专业管理人才是公路养护单位要解决的问题。公路养护单位应积极组织社会公开招聘,招聘有公路工程管理经验,懂公路养护,熟悉相关政策法规,了解行业发展规律,掌握内部控制技能,具备资金管理能力的专业人才。在人才招聘过程中,为测试其岗位胜任力,可对相关资格证书提出要求,组织笔试、面试,进行人员的定向招聘。在人员招聘后,要积极开展岗前培训,做好思想政治教育工作,提高管理人员自身思想觉悟,使其正确认识日常养护专项资金管理的重要意义。另一方面,公路养护单位还要加强对现有人员的培训。公路养护单位可根据现有岗位的任职要求,结合现有人员的知识水平,开

展分层培训学习,针对不同层次,实施不同培训方案,通过针对性培训,使其掌握先进的管理理论和技能。

### 3.6 健全专项资金绩效评价体系

实际上,专项资金绩效评价发挥着重要作用,是专项资金内控的重要举措。因此,一方面,公路养护单位要健全专项资金绩效评价的体系,提高绩效评价的客观性、科学性。绩效评价指标的设计与搭建,应充分考虑到专项资金的性质,基于 COSO 内控框架,将内控要素作为一级指标。二级指标的设定,则要将定性指标与定量指标进行有机结合,科学设置评价内容,为每一项指标设定不同的分值。针对不同项目、不同评价对象,要设置不同评价标准,从而将绩效评价对接实际业务,确保绩效评价的真实性、有效性。而且在绩效评价后,要充分利用评价结果,找出问题,解决问题。公路养护单位要通过评价结果,深入分析指标未达成原因,对专项资金管理机制进行调整,封堵管理漏洞。另一方面,要结合评价结果,对相关的责任人给予适当的奖惩,该问责就问责,该奖励就奖励,该公开就公开,让每个人都有目标感和责任感,使单位内部各级人员都重视日常养护专项资金的管理工作。

## 4 结束语

公路养护工作关乎经济发展,影响交通运输安全,公路日常养护专项资金应花在“刀刃”上。然而,一些公路养护单位日常养护资金管理不足,养护专项资金预算管理不到位,资金安排与使用不合理,缺少独立监管机构,配套管控制度缺失,专项资金绩效评价体系不健全。因此,公路养护单位应加强日常养护专项资金预算管理,完善专项资金管控配套制度,构建独立的监管机构,对日常养护专项资金的入账、使用、分配、绩效进行管控。

### 参考文献

- [1]周国光.进一步完善公路公共基础设施后续支出会计处理的政策建议[J].交通财会,2022(04):4-10.
- [2]姚佩林,方滢,张争奇,成高立.高速公路日常养护总承包管理模式研究与实践[J].公路与汽运,2022(02):143-148+154.
- [3]罗诗屹,崔敏,黄丽雅.破解普通公路养护资金难题的窗口期[J].中国公路,2021(23):40-44.
- [4]杨阳.农村公路养护专项资金绩效评价研究——以山东省J县为例[J].审计与理财,2021(09):54-56.

**作者简介:**胡红梅(1984,10-),女,河北保定人,本科,中级统计师、工程师,研究方向:建筑与房地产经济。