

文章编号:2096 - 5389(2020)05 - 0101 - 04

加强省级气象部门业务项目管理内部控制的思考

孙海峰

(贵州省气象局, 贵州 贵阳 550002)

摘 要:气象部门垂直业务管理体系和双重计划财务管理体制的特点, 决定其业务项目管理的特殊性和复杂性, 特别是项目来源多样、资金来源多元, 进一步增加了内部控制制定和执行的难度。为切实抓好项目内部控制管理, 充分发挥资金的使用效益, 该文就省级气象部门业务项目的立项、实施、验收等现状进行了调研、总结, 对存在问题及原因进行了分析, 并提出了对策措施, 以期对做好业务项目内部控制管理有一定的借鉴作用。

关键词:气象部门; 业务项目; 内部控制

中图分类号:P49 **文献标识码:**B

Thoughts on Strengthening the Internal Control of Operational Project Management in Provincial Meteorological Departments

SUN Haifeng

(Guizhou Meteorological Bureau, Guiyang 550002, China)

Abstract: The characteristics of the vertical business management system and the dual - plan financial management system of meteorological departments determine the particularity and complexity of their business project management, especially the diversity of project sources and fund sources, which further increases the difficulty of the formulation and implementation of internal control. In order to effectively strengthen the internal control management of the project and give full play to the use of funds, this paper investigates and summarizes the status quo of the provincial meteorological department's business projects, such as project approval, implementation and acceptance, analyzes the existing problems and causes, and puts forward countermeasures, so as to provide some reference for the internal control and management of business projects.

Key words: meteorological department; business project; internal control

0 引言

气象部门业务项目指以扩大业务能力或新增工程效益为主要目的而实施的新建、改扩建、续建项目。内部控制是指经济单位和各个组织在经济活动中建立的一种相互制约的业务组织形式和职责分工制度。

气象部门垂直业务体系和双重计划财务体制的特点, 决定了业务项目来源多样, 资金渠道多元, 管理任务繁重。典型的有中央下达投资计划的山

洪、预警工程等大型业务项目、小型业务项目、科技项目、地方投资或配套业务项目, 以及省级气象部门自立业务项目、核心业务发展专项、预报员专项等。随着气象现代化建设的不断深入, 业务项目投资的比重将越来越大。加强省级业务项目管理, 充分发挥资金的使用效益, 切实提升气象现代化水平, 做好业务项目内部控制十分重要。

本文对贵州省 2014—2019 年业务项目管理情况进行了分析, 就如何做好省级业务项目内部控制管理进行了探讨。

收稿日期: 2020 - 03 - 03

第一作者简介: 孙海峰(1980—), 男, 硕士, 审计师, 主要从事项目管理、内部审计工作, E-mail: 2512566083@qq.com。

1 气象部门业务项目内部控制管理现状

2014—2019 年,贵州省气象部门由中央和省气象局下达计划实施的各类业务、科研及专项项目累计达 206 个。其中,山洪项目 6 个、小型项目 13 个、科技项目 15 个、省气象局自立项目 147 个、核心业

务发展专项 6 个、预报员专项 19 个,总投资金额达数千万元。各项目分年情况见表 1。业务项目之多、资金量之大,在 2014 年之前是少有的,这一方面推动了我省气象现代化建设的发展,大大提升了我省气象业务水平和服务能力;另一方面也增加了项目管理的难度。如何实施好内部控制管理、提升资金使用效益成为当前项目管理的重点。

表 1 2014—2109 年贵州省气象部门业务项目情况表 (单位:个)
Tab. 1 Business Item of Guizhou Meteorological Department from 2014 to 2109

	山洪项目	小型业务项目	科技项目	省局自立项目	核心业务发展专项	预报员专项
2014 年	1	5	3	37		2
2015 年	1	1		48		4
2016 年	1	3	2	40	1	3
2017 年	1	1	3	18	2	3
2018 年	1	2	4	4	2	2
2019 年	1	1	3		1	5
合计	6	13	15	147	6	19

从近年省级气象部门组织开展的财务检查和内部审计经验看,业务项目内部控制既要贯穿于项目立项、项目中期执行、项目验收全流程以及项目实施单位、项目负责人、项目主管部门等多角度实施管理,才能不留死角、提高效率。

目前,上述项目中内控做的较好的是山洪项目,从项目申报到最后的验收,全程有省气象局山洪办督促完成,每年按照中国气象局山洪办要求进行项目验收归档。但有的项目就执行得不是很好,如项目进度达不到要求、资金使用不规范,有的虽然能够实施,但效果达不到项目书要求。

当前,适用于业务项目管理的内控制度有很多,比如项目库申报制度、财务报销制度、合同管理制度、资产管理及处置制度、项目竣工验收规范等。这些制度对规范业务项目的申报、执行、验收等工作,起到了较好的规范和促进作用,但仍不是很完善。如省级业务管理部门对各自的职责分工、业务流程并不清晰,项目执行单位内部针对业务项目管理的岗位设置不尽合理,对管理人员的培训力度不够等也制约了业务项目内部控制管理能力的发挥。

2 存在问题及原因

2.1 客观考核有难度

项目建设内容易变更,立项之初对项目完成后的考核评价指标不够量化,不易评价。

分析原因,项目立项渠道主要有两种,一种是自上而下安排的,另一种是自下而上申报。目前更多的情况是全国统一布设,由项目牵头单位组织申报,分别由多个单位实施。这种做法客观上造成省

级业务项目与本地需求结合不够,容易导致项目执行出现变更。一种是建设内容调整,比如原来应购买计算机的,后来实际做了网络改造等;另一种是对经济分类科目的调整,比如将设备安装费调整成了差旅费等。变更造成的影响是项目验收困难,易偏离项目目标。

2.2 违反财经纪律风险大

在合同中,对受委托方的考核、验收的标准以及款项的支付进度未作详细约定。有的合同内容甚至违反财经纪律。比如某项目实施单位,在合同中约定,签订该合同后 7 日内支付总金额的 80%。

分析其原因,是业务单位简单地认为,将业务项目研发工作外包,既在一定程度上规避了本单位的财务风险,也省去了项目管理的麻烦。其实,这是对业务项目管理片面的认识,外包虽然解决了财务支出方面的合规性,但不能忽视对整个项目全过程的监督管理。如果对业务项目财务核算以外的招标投标工作、项目执行进度管理、项目必要的公开公示、项目绩效管理等忽视,造成的影响不仅是降低资金使用效率,还可能出现违规违法的情况。

2.3 职责不清,执行效率不高

项目管理的责任划分不清,单位内部项目执行情况公开公示工作不透明。在上级进行业务项目检查时常出现被检查单位无法及时提供,或者项目负责人不知道项目资料要提供哪些以及项目负责人工作变动没有交接等。究其原因是业务项目执行单位实行项目负责人制度,办公室或业务科对项目管理职责不清存在缺位情况。多数业务单位缺少项目管理方面人员,业务项目负责人多是单位业

务骨干,业务研究开发可能在行,但对业务项目的管理、经费开支合规审查、档案资料的收集整理并不熟悉。而办公室长期对业务项目不进行系统管理极易造成项目执行的偏差,以及项目后期资料的缺失。造成的影响是项目执行效率降低。

2.4 资料归档不完整和项目验收不规范

主要反映在有的项目验收工作滞后,项目归档资料不完善,也没有相关的移交记录,有的业务项目甚至没有进行项目竣工验收,做完给领导报告一声就了事。即便验收,也是用项目竣工财务决算代替项目竣工验收情况较多。

事实上业务项目的验收工作应当贯穿于项目执行的全过程,主要包括:在业务项目完成分项的技术开发时要进行业务系统测试验收,也就是我们通常理解的分项验收;通过内部的测试和检查,确认业务系统已达到业务项目的设计要求和技术标准时要进行业务验收;当资金使用完毕项目结束并且取得项目竣工财务决算批复时要进行项目竣工验收。取得竣工验收鉴定书是项目最终完成的证明。而目前省级业务项目进行项目验收并取得项目竣工验收鉴定书的很少,更多的是停留在完成业务验收或者项目竣工财务决算审批阶段,其后果是造成项目无法最终完结。

3 对策措施

3.1 项目立项应经过充分讨论

针对不同渠道的业务项目加强立项环节内控。自主申报项目重点在考核指标的量化和成果认定方面,资金的使用和支出;统一布点项目重点放在与本地业务系统的衔接,明确分项考核目标,制定好实施方案。根据项目规模大小编写项目建议书(估算总投资在1 000万元及以上的建设项目应当按要求编写项目建议书)、编制可行性研究报告、编报实施方案。

不随意调整项目实施内容。确实需要调整的按规定的程序决策,报批或报备。项目调整内容应有相应的决策记录,如项目负责人在项目执行中发现实施内容需要变更的,要及时向项目所在单位提出申请,由项目实施单位进行初步审查并在重大事项中予以记录。同时报上级主管部门按规定程序报批或报备。在涉及经济事项变更的同时应向计划财务部门报批或报备。

3.2 加强项目合同管理

业务项目执行中期内容主要通过项目合同的签订来实现。而业务单位一般缺少精通财务和法

律专业人才。现在省级气象部门大多由计财、法规、纪检等一同参与项目合同审查,这一定程度上起到督促和监督作用。但是要真正做好项目合同管理,就要从项目实施单位主体责任上解决这个问题,具体可以通过简化合同格式,细化合同约定做起,并可以根据招投标中标文件为基础进行合同的拟订。首先是固定化业务项目合同的通用条款,主要是合同中涉及的订立条件、争议处理方式、知识产权归属、保密条件等相对稳定的合同权利义务约定。第二步根据中标单位的商务标承诺等,形成中标合同的专用合同条款。专用合同条款主要集中于中标单位的商务投标承诺,购买商品或服务的基本情况、质量标准、验收要求、服务承诺、联系方式等与合同履行直接相关的条款以“清单”的形式交接给合同履行(验收)人,这样也可以有效解决业务验收小组因不熟悉合同内容而造成的合同签订与履行相脱节的问题。

3.3 做好业务项目公开公示工作

要明确不相融职责分工,并做好业务项目公开公示工作。对项目实施单位而言,建立和制定适合本单位的项目管理制度是十分必要的。明确不同岗位对业务项目应负的责任,并定期对项目执行情况进行通报,重点环节进行必要的公示。项目负责人对业务项目的立项方案、技术开发、业务开发系统验收、技术文档归集等负责,办公室对项目资金支出真实性合规性审查、按项目进展情况审查、对项目资料的归档进行整理汇总、项目竣工财务决算报批和提请业务项目验收等。在项目执行过程中,把握项目委托外包的实质,组织好业务项目分项目验收。对合同付款进度严格按照项目进度支付,首付款不得超过30%。

3.4 主管部门加强项目验收工作

项目验收工作是整个项目最终结束的标志,是对项目实施的全方位总结。竣工验收工作形成的主要报告性文件包括项目建设情况报告、技术测试报告、用户使用情况报告、项目投资使用情况报告、财务决算报告、竣工结算审核报告、财务决算审计报告和竣工验收鉴定书。前7个文件是项目验收的基础性文件,由业务项目实施单位提供。而最关键的竣工验收鉴定书则是由项目验收委员会(或验收组)集体作出对项目的评价性、结论性文件。竣工验收鉴定书需要就整个业务项目的建设情况、技术性能、财务情况、档案资料、经济效益等给出综合性鉴定意见,对存在问题应如实反映并提出处理意见。项目主管部门应要求业务项目实施单位及时

提交项目竣工验收申请,不能按期完成项目的应要求限期完成,能够组织验收的业务项目要及时出具项目竣工验收鉴定书。业务项目竣工验收通过后,所有文件资料按档案分级管理的规定,向有关档案管理部门移交,严格履行档案交接手续。

4 结语

总体来讲,要切实做好气象部门业务项目管理内部控制工作,主要是省级要进一步完善制度、明确各内设管理机构职责,从项目立项、中期实施到竣工验收强化全流程监管,发现问题及时纠正。气象业务项目执行单位,要加强合同的执行,保证实施进度和质量,以竣工验收规范为标准做好业务项目资料的收集整理,并按规定进行竣工验收。

参考文献

- [1] 熊毅,等. 气象部门竣工验收规范(QX/T 31-2018)[M]. 北京:气象出版社,2019:5.
- [2] 陈昭艳,等. 气象部门基本建设管理办法[EB/OL]. 中国气象局网站,2012.
- [3] 郑婧. 浅谈合同管理三大难题的应对之策[EB/OL]. 东方烟草网,2019.
- [4] 郝克俊,范思睿,林丹,等. 如何规范地面人工影响天气作业安全事故调查[J]. 中低纬山地气象,2018,42(4):77-83.
- [5] 彭科曼. 贵阳地区人体舒适度指数变化特征及分析[J]. 中低纬山地气象,2018,42(5):42-46.
- [6] 张志龙. 地面综合观测业务软件使用技巧探讨[J]. 中低纬山地气象,2019,43(4):87-92.