

基于新“三线模型”的行政事业单位经济合同管理问题研究

肖 莉

湖南农业大学, 中国·湖南 长沙 410000

【摘要】经济合同管理是行政事业单位内控建设的基本环节。为加强行政事业单位经济合同管理内部控制,本文在分析行政事业单位经济合同管理存在问题基础上,以新“三线模型”理论为框架,从治理层、内部审计、管理层三个层次提出了建立合同管理制度体系、完善合同管理全流程设计、规范经济合同管理的内部审计制度、提高内部审计的专业性、加强合同履行过程跟踪管理、制定常用标准化合同范本、健全法律顾问制度等方面提出加强行政事业单位经济合同管理的建议。

【关键词】新“三线模型”;行政事业单位;合同管理;内部控制

党的二十大报告中强调全面实现中国式现代化需要深入推进国家治理体系和治理能力的现代化,实现高质量发展。行政事业单位作为直接履行国家行政管理职能和提供公共服务的组织,提高自身的风险管理和内部控制水平对实现高质量现代化治理具有重大意义。经济合同作为行政事业单位开展经济活动和社会管理的文本载体,是落实经济活动目标的基础依据。行政事业单位经济合同具有风险复杂多变、多元监管的高合规性要求等特殊性和特殊性,面临合同管理内部控制制度缺位、合同全生命周期管理效能不佳的问题,本文以2020年更新的“三线模型”框架,为行政事业单位合同管理提供了优化方案。

1 新“三线模型”的内涵

国际内部审计师协会(IIA)于2020年7月发布的新三线模型是对2013年推出的三道防线模型的重大改进成果。2013年的三道防线模型提出了以产品销售和采购等业务部门为第一道防线,以财务部门法务部门风险管理部合规管理部门等主要职能部门为第二道防线,以内部审计为第三道防线的综合风险管理模型,对单位内部进行风险管理具有较强的操作性和实用性,被应用于全球各行各业,得到了企业界的广泛信任和认可。但随着世界经济的高速发展和技术革命性的创新,“三道防线”模型也存在灵活度不够、风险管理观念片面、三道防线的关系界定不清等问题。为了帮助各组织更有效地实现协调、协作、问责和目标,IIA对三道防线模型进行了修订,2020年7月推出了最新成果新的“三线模型”。新的“三线模型”将风险管理目标从防范降低损失到价值创造,帮助组织优化资源配置和提高资源利用率。对各道防线的职责界定更为清晰灵活,强调各防线之间的协同合作,增强了组织的风险

预警和处理能力。

新“三线模型”下,将风险管理视角拓宽到整体的组织治理层面,将风险管理的策略由防范型转变为积极平衡型,不再只关注风险防范,着眼于组织的整体治理,关注利用风险管理工具进行价值提升和价值创造。通过风险管理去尽可能地挖掘和平衡企业的风险承担能力,内部审计部门帮助各职能部门更好地抓住市场变化、机构整合、研发创新等方面的机遇,从而实现企业整体价值的提升。新模型定义了组织是由拥有共同目标的活动资源和人员组成的有系统的集合。组织治理机构对利益相关者负责,职责是需要向管理层分配职责,建立并监督内部审计职能部门,保证组织的目标与利益相关者的首要利益一致。新的模型进一步明确了第一、二、三线的职责,第二道防线的内容由之前的特定的职能部门承担拓展到能为任何风险管理提供专业知识和管理支持的人员,降低了单位进行风险管理的门槛,有效提升了新模型的灵活度和实用性。特别提出,内部审计直接对组织治理机构负责,保持相对于管理层的独立性。^[1]组织治理机构、管理层和内部审计部门始终需要保持充分的沟通和互动,避免孤立性,保证活动目标的一致性。通过对各核心职能之间的关系阐述,将其紧密联系实现各部门协同和配合共同创造价值。

2 行政事业单位经济合同管理存在的问题和问题成因

2.1 存在的问题

2.1.1 治理层指导监督缺位:未建立合同管理内部控制部分单位未建立合同管理制度,或建立的合同管理制度不规范、不全面。合同审核各环节人员职责划分模糊、具体审核内容不明确。审核人员只关注主观意识认为的核心部分,多层级审核流程流于形式,并未起到实质性的监督

作用, 该现象往往会导致审核重复和缺失的问题, 并给合同的后续履行和经济活动目标的实现带来潜在的风险。

2.1.2 合同全生命周期管理效能不佳

订立: 第一线业务端口风险管理履职断层

从合同签订时间上来看, 行政事业单位签订合同不及时。行政事业单位内部存在合同的签订主要作用于财务报账的错误观点, 合同签订时间往往晚于实际业务开始履行时间, 甚至合同业务履行全部完成后才签订合同。

从合同内容上来看, 在制定具体的合同时往往过度依赖往年合同模板进行套用, 内容空泛缺乏准确性, 难以明晰双方的权责和业务细节, 合同相对方业务履行业务不完整和合同约定内容有偏差。合同内容还存在填写不全的问题, 例如无违约行为责任约定、无签订日期, 不利于减少纠纷和维护自身权益。^[2]

从合同相对人来看, 行政事业单位往往愿意选择较为熟悉的合作单位, 招投标信息发布不及时。在涉及招投标的金额较大的经济合同时, 单位内部容易出现虚假招标的廉政风险。同时参标单位的深层次利益关系错综复杂、难以识别, 容易出现围标、陪标、串标的违法情况。

履行: 第二线合同风险管理的确认与制约失职

从履行结果来看, 由于行政事业单位法人的特殊性和经济合同目标的公益性, 行政事业单位在资金的支付上通常与合同约定不一致, 在未达成额外的书面的补充协议时, 部分单位为了加快资金使用进度, 提前给付资金或者由于财政资金问题频繁延迟支付已完成履约的合同。单位资金拨付相关人员未识别出资金风险, 及时进行纠偏。

监督: 内部审计部门资源获取困难, 独立性受限

从履行过程监督来看, 一是归口管理缺乏整合。部分合同资料保存在业务部门, 未进行统一整理归档。归档部门往往只完成前期沟通协调和文本保存, 缺乏对合同履行的效果审查和过程管理。二是合同管理信息化建设滞后。大多数合同资料, 仍然是书面文本, 未形成电子档资料, 不便于查阅和数据分析, 使得合同履行的监督和审查过程频率较低、人工成本较大。即使是引入了合同管理系统的行政事业单位, 合同管理系统也处于孤立状态, 与财务、业务系统不联通, 各部门无法及时确认合同履行情况, 对合同履行效果及时提出意见、监督合同目标的实现。三是监督力量不足。合同管理监督往往由单位内部审计人员和财务人员完成, 单位往往只设置一个内部审计人员或由财务人员、领导兼任。

2.2 问题成因

2.2.1 合同管理内部控制意识匮乏和认知不足

风险管理理念存在较大的局限性, 主要关注资金具体使用、业务开展和廉政建设方面, 对合同管理的重要性和引发的相关法律、财务风险认知不足, 未将合同管理作为关键风险点列入内部控制体系中。

2.2.2 唯果是瞻, 程序正义失焦

行政事业单位承担了大量公共服务工作, 主要以政策实施结果为导向, 着重于开展专业业务和完成考核目标, 在此过程中难免会出现忽视了合同订立和履行中程序的合规性和完善性的问题。单位不仅需要重视日常工作, 还要关注合同管理的程序合规性。诚实合规的合同管理有助于维护财政资金安全提高资金使用效率, 贯彻落实依法行政的要求。

2.2.3 专业知识缺乏, 管理水平较低

由于行政事业单位的主要合同类型较为固定, 经常出现囿于经验主义的问题, 专业知识依赖于往年案例参考更新不及时。由于单位规模和人员配置的影响, 往往只设置一个内部审计人员或由财务人员、领导兼任, 单位内部缺乏法律、风险管理、内部审计等专业人才进行招投标工作、法律风险管理、财务风险审核等工作。缺乏专业知识储备和专业意见, 无法识别合同中的风险和隐患, 增加合同纠纷的可能性。

2.2.4 职责内容与权力层级不契合

行政事业单位内部审计人员配备不完善, 存在一人多岗现象工作量较大和权力层次较低, 缺乏足够的权威性和影响力, 对审计发现的问题不够重视; 对整改部门, 难以形成有力的约束机制, 进行审计整改的困难较大, 监督力度不足。

3 基于新“三线模型”为框架完善经济合同管理的有效路径

3.1 根据新三线模型的原则和行政事业单位进行合同管理的准则, 组织治理机构负责建立恰当的制度和流程, 向管理层分配恰当的职责, 提供必要的资源。为此我们应当:

3.1.1 建立合同管理制度体系

从理论基础来看, 健全、完善的经济合同管理规章制度是提升内部管理的制度根基。要建立行政事业单位合同管理准则, 需要从整体上建立单位经济合同管理框架, 构建一个上下连贯、前后协调的经济合同管理制度。从风险管理上看, 全面识别风险是构建经济合同风险管理的关键环节。全面识别风险需要对单位各类型、各层级的经济管理合同进行全面梳理和分析, 根据合同性质和重要性整理不同的风险点和风险应对方法, 形成风险管理预案。

3.1.2 完善合同管理全流程设计

形成以合同立项、合同相对人选择、签订、履行和监督环节为主线,逐一识别各环节中的关键风险点,对各环节下的风险管理部门进行职责划分,使得治理层、管理层和内部审计部门明晰自身在各环节下的明细工作内容和责任,保证经济合同管理的全覆盖。行政事业单位需要根据新三线模型,更加灵活地确定各道防线涉及的部门和专业人员,协调和平衡三道防线之间的职能,让合同管理的全过程得到有效的管理、监督和制约,从而保护、创造行政事业单位开展经济活动的价值。

3.2在新三线模型的设计中,内部审计需要相对于管理层保持独立性和客观性,为组织治理和风险管理工作适当性和有效性提供独立且客观的确认和咨询。因此,内部审计就需要从以下方面完善系统且规范的工作流程和培养专业知识和职业素养

3.2.1 规范经济合同管理的内部审计制度

合同内部审计制度需要统筹发展和安全,从财务核查为主转向兼顾资产安全和价值创造。合同内部审计评价机制是经济合同内部审计的独立性和客观性的重要防线。内部审计部门可以针对经济合同管理建立定性和定量的评价标准,从而得出精准、客观的评价结果。^[3]

3.2.2 提高内部审计的专业性

内部审计部门需要储备专业人才,并及时更新风险管理知识储备,以此为行政事业单位的治理层和管理层提供专业的意见。内部审计部门需要与管理层保持紧密的沟通。虽然不参与管理层的直接业务落实,但是需要深入了解管理层在进行的合同管理工作中存在的问题,并及时进行指导和纠偏。

3.3 为了准确贯彻新三线模型的准则管理层需要为行政事业单位合同管理工作构建恰当的结构和流程,并对其进行维护确保各项工作符合法律法规和道德规范的要求

3.3.1 加强合同履行过程跟踪管理

合同履行过程的跟踪管理由第一道防线和第二道防线紧密结合,通力合作共同进行风险管理。第一道防线为合同承办部门承担合同日常管理和合同运营管理过程中的风险控制,第二道防线是合同归口管理部门合同法务审核部门是对第一道防线的监督检查合同归口部门实施对合同的全过程管理合同法务审核部门实施对合同合法合规性的管理避免法律风险第一道防线和第二道防线紧密联合通过具体到各个部门和各个业务模块实施风险管理和风险合规来监督并控制风险。

3.3.2 制定常用标准化合同范本

在三线模型下,管理层制定常用规范化合同范本时,首先应组织业务骨干、法务专家及风险管控人员深入研讨,依据过往合同管理经验与行业标准,梳理各类业务核心条款与潜在风险点。业务部门提供业务流程需求,法务确保法律合规性,风险部门提示风险防控条款。然后,管理层确定范本框架结构,明确必备通用条款与可选特殊条款分类。接着,进行多轮内部审核与模拟试用,根据反馈优化调整。最后,发布范本并建立定期更新机制,以适应法规政策与业务变化。

健全法律顾问制度,保障合法权益。首先要强化全员法律意识,定期开展法律知识培训,使业务人员、风险管理人员和内部审计人员都能深刻认识合同法律风险。其次,可以依托行政事业单位的司法机构、公益律师等外部专业力量,在合同订立前严格审核条款,确保其合法合规且无歧义;履行中提供法律咨询,应对突发法律问题;纠纷时代表单位积极维权。再者,建立法律风险预警机制,法律顾问与风险部门协同,依据法律动态及时识别潜在风险并发出预警,保障单位合法权益不受侵害。

4 结论与展望

本文以新的“三线模型”为框架,从治理层、内部审计、管理层三个关键维度切入,提出了一系列青春的行政事业单位合同管理优化建议,涵盖了制度和流程体系的搭建设计、内部审计的规范化和专业化、合同履行动态跟踪、标准化范本拟定及法律顾问制度健全等诸多方面。行政事业单位当秉持与时俱进理念,紧扣政策法规更迭脉搏,持续迭代合同管理制度;充分借力信息技术,加速打造合同信息管理平台,破除信息孤岛,实现管理流程高效化、数据资源可视化;同时,聚焦人才专业化培育,周期性开展多元培训,锻造一支熟谙法律、财务、业务知识的复合型人才梯队,为行政事业单位经济合同管理向纵深推进注入强劲动力,助推单位迈向高质量发展新征程。

参考文献:

- [1]周融.新“三线模型”下高校内部审计职能转型研究[J].财会通讯,2024,(01):124-128.
- [2]李琦.基于新“三线模型”的高校经济合同管理研究[J].中国内部审计,2023,(07):91-95.
- [3]王康宁.基于“三线模型”下内部审计转型升级研究——以推动国有企业安全高质量发展为主题[J].中国内部审计,2022,(11):18-24.

作者简介:

肖莉(1998-),女,湖南益阳人,本科,就职于株洲市石峰区人社局,研究方向:审计与内部控制。