

强化高等院校内部控制建设

——基于贵州省大学城建设的思考

刘海丽

（贵州财经大学财务处）

【摘要】文章从内控角度梳理了高等院校新校区建设重点环节中可能存在的风险点，重点从强化高校内控建设，规范业务层面控制的几个环节规范新校区建设的工作流程，以确保工程质量、进度和资金安全。

【关键词】高等院校，大学城建设，内部控制

高校内部控制是高校党委、行政为保证学校管理合法合规、资产安全、会计信息真实完整，提高办学效率、实现发展战略目标而建立的组织结构、实施程序等，控制主体是校内领导、职能部门以及工作人员，控制客体是高校内部的相关活动。高校内部控制包括管理体制以及组织结构的控制，所以内涵要远远大于内部会计控制，其建立实施同样遵循全面、重要、制衡、成本效益原则。

一、高等院校内部控制现状

1. 高校内控意识弱，内控制度片面化。大多数高校认为，内部控制就是内部会计控制，维护经济活动的合法合理，是财务部门的职责，因此高校的财务部门都有一套较系统的财务规章制度，但事实上仅仅依靠会计控制并不能实现整个高校的管理合法、资产安全等目标。近些年来各地掀起的大学城建设更是如此，高校内控意识仍然强不起来，主要是高校没有制定出可供各部门相互监督的内控制度。即使各职能部门制定了各自的内部管理制度，但结果也是各自为“政”。如财务部门核算人员，由于受专业性和业务能力制约，不了解某项工程是否经过招投标、承包单位资质如何，不能判断工程建设合同条款是否合理完备，或即使了解业务部门签订的合同不合规、不合理，但合同已经法人签章，也只能依据此约定进行会计核算。

2. 高校未形成系统的整体内部控制体系。尽管高校内部各职能部门制订了相应的管理规章，但从整个学校看只是零散的，并未形成部门间相互联系、相互制约的内控制度。当某业务涉及到两个及两个以上职能部门时，该业务后一环节的职能部门仅以前一环节职能部门的活动结果为依据，这样部门之间就没有制衡的作用。如财务部门在付款时，依据业务经办部门签订的合同付款，而未对合同甲乙双方的资格及其他条款进行审核。

3. 高校内控制度未适时调整。通常高校内控制度是针对常规业务制订的，对于新型业务达不到控制效果。如大学城建设中，高校新校区建设中涉及到的设计、检测等相关业务，如不针对性地制定内控制度，控制效果将会大打折扣。

二、强化高校内控建设，规范业务层面控制

高等教育是贵阳市实施科教兴市、人才强市、建设生态文明城市的重要支撑，而贵州省高等教育毛入学率远低于全国平均水平。实现贵州省高等教育跨越式发展，亟待解决的问题之一是省属高校在中心城区布局集中，地域分布不合理，校园面积受限。《国务院关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》中也提出，大力发展教育等事业，支持贵州优化高等学校布局结构。贵阳市出台了《中共贵阳市委、贵阳市人民政府关于支持驻筑省属高校建设与发展的意见》，意见明确提到，争取用 5 年左右时间建成配套设施齐全、功能完备的花溪高等教育聚集区。

在贵州省政府主导下的大学城建设中，贵州省高校面临着巨大的机遇与挑战。下面就集大学城高校新校区建设，重点分析高校在新校区建设过程中相关业务层面的控制活动，从内控角度梳理高校新校区建设重点环节可能存在的风险点，提出以下几点规范新校区建设工作流程的措施。

1. 树立正确的内控意识，完善内部控制制度。高校各级领导应提高新校区建设中对内控的重视程度，同时进一步明确相关部门的职责权限，形成相互监督、相互制约的内控机制。如财务部门核算人员，应对某职能部门签订的合同条款进行审核，诸如某工程是否经过招投标、工程建设合同条款是否合理完备等内容进行具体审核，以起到相互制衡的作用。

2. 规范招投标阶段的工作。高校应贯彻 2012 年 2 月 1 日实施的《中华人民共和国招标投标法实施条例》及《工程建设项目招标范围和规模标准规定》等相关规定，降低因违规或规避招投标等问题而导致无相应资质的投标人中标、中标价格失实、投资失控等风险。

(1)对必须进行招标的工程建设项目(关系社会公共利益、公众安全的公用事业项目，包括勘察、设计、施工、监理及有关的重要设备、材料等采购达到相应标准)、已达到招标标准的项目依法进行招标，不通过分解划分成几个标段来规避招标。

(2)建立设计、勘察、监理、施工单位资料库，详实记录其资质、负责人及曾承担的项目等信息，并记录对其曾负责项目的客观评价。对潜在投标人进行资格审查，了解是否有通过租借或受让的资质证书及资格进行投标，是否有投标人串通以谋取中标。如不同投标人的投标文件中载明项目经理为同一人或通过其他现象判断是否是通过转让相应资质、挂靠等形式，转包工程。

(3)应加强工程造价管理，确保概预算科学合理。高校应向设计单位提供详细的设计要求，通过多方案比选确定初步设计；应要求施工图设计单位的深度及图纸交付进度应符合要求，防止设计深度不足造成工期、质量、投资失控等问题。高校可委托有资质的中介机构造价咨询工作，并依据“背靠背”的原则对概预算进行审核。

各高校新校区建设，分标段招投标，因设计文件不详细等原因，工程最终竣工决算价远远超出合同价。如在进行基础施工时，通常实际地质与勘察报告不符，无疑合同中基础部分的造价会与实际施工费用就不一致。所以应本着“风险分担”原则，合同中不能规定无限风险即所

有风险归校方。采用工程量清单计价的工程，应在招标文件或合同中明确风险内容及其幅度。

(4)应约束中标人按招标要求履行义务。如工程建设招标文件中明确要求中标人提交履约保证金。但中标的施工单位，通常以资金紧缺为由，向校方申请免交此保证金。这增加了中标人不按合同约定履行义务，甚至不能完成中标项目的风险。《招标投标法实施条例》第七十四条规定，中标人不按招标文件要求提交履约保证金，取消其中标资格，投标保证金不予退还。

3. 拓宽新校区建设的融资来源渠道。资金短缺是目前各高校面临的巨大难题，尤其对于地方非部属高校而言。这使得高校最终仍以银行贷款来解决资金缺口。大量的资金需求与政府投入不足矛盾，使得高校不得不通过向银行贷款修建大学城。通过银行贷款解决建设资金使高校面临的财务风险提高，融资成本大幅提高(长期借款借贷利率高)，资产负债率难以保持在恰当水平。

高校在保证较合理资本结构的基础上，应建立有效的贷款风险防范机制。注重贷前充分论证，贷中全面监管，贷后安排归还。成立以校长为组长，财务、基建、监察、审计、工会等部门负责人为成员的贷款资金管理领导小组。高校新校区建设过程中，应根据建设进度对资金的需求制定科学的资金使用方案，制订切实可行的还款计划，要按照本息归还时间、额度要求，合理安排调度资金，以降低贷款成本、资金周转等风险。可参照教育部、财政部“高等学校银行贷款额度控制与风险评价模型”的思路，确定高校合理的贷款控制规模。

4. 委托有实力、信誉好的监理公司进行全面监理。施工阶段全面监理涵盖工程施工、验收、交工、工程保修等阶段，包括投资控制、进度控制、质量控制、合同管理、协调咨询等工作。监理方在高校大学城建设中的作用是显而易见的。校方应积极与监理方沟通，督促其按相关规范进行监理，避免工程监理不到位，物资质次价高，导致工程质量低劣，进度延迟。

5. 规范竣工验收环节。高校应依照国家相关法律、规范的规定完成工程设计文件要求和合同约定的内容，高校取得政府相关部门出具的工程施工质量、消防、规划、环保等验收文件或准许使用文件后，组织竣工验收。如竣工验收资料中包括的由国家认证的检测部门出具的质量检测和功能试验报告。对于检测部门与该工程相关的设计、施工、监理单位的关系在《建设工程质量检测管理办法》第十六条中规定，不得隶属关系或其他利害关系。因为某单位可能具有设计、监理资质的同时，是国家认可的检测机构，所以高校在委托检测机构时，应避免选择该工程的设计、监理等有利害关系的单位。提高质量检测的客观和公正性，降低工程交付使用后的质量隐患。

参考文献:

1. 教育部、财政部. 关于进一步完善高等学校经济责任制加强银行贷款管理切实防范财务风险的意见(教财[2004]18号).
2. 国务院关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见(国[2012]2号).
3. 中华人民共和国招标投标法实施条例, 2012(国务院令 第613号).

4. 财政部等. 企业内部控制配套指引立信会计出版社, 2010
5. 贵阳花溪大学城投资可行性研究报告 2011
6. 关振宇, 段凤霞. 论高校内控制度建设的重要性及局限性与防范. 财会研究, 2011(5)
7. 尚芳. 建立健全高校内控制度会计之友. 2010(4)