

高校非经济活动内部控制和风险管理的几点思考

包建玲

(南京审计大学审计处,江苏 南京 211815)

摘要:非经济活动内部控制和风险管理是高校实现各项事业健康发展的重要保障之一。在新经济发展时期,高校发展面临的内、外部环境更加复杂,内部管理事务更加繁冗,核算经济体量也更加庞大,而高校非经济活动内部控制和风险管理的缺失或不完善,势必会影响学校治理水平的高低、规避风险能力的大小和社会声誉的好坏,进而决定学校办学目标能否实现,发展战略能否达到,承担的社会职能和时代使命能否完成,因此,高校非经济活动内部控制和风险管理有其必要性、重要性和紧迫性。本文通过对高校非经济活动内部控制和风险管理的现状、存在问题的分析,针对性地提出完善对策,为高校非经济活动风险管理活动和内部控制的设计和和实施,提供了实践参考。

关键词:内部控制; 风险管理; 非经济活动; 现状; 问题; 对策

中图分类号: G647

文献标识码: A

文章编号: 1008-4428(2021)76-0127-04

Thoughts on the internal control and risk management of non-economic activities in colleges and universities

Bao Jianling

(Department of Auditing, Nanjing Audit University, Nanjing, Jiangsu 211815)

Abstract: The internal control and risk management of non-economic activities is one of the key points to guarantee the sound development of various undertakings in colleges and universities. In the new economic period, the development of colleges and universities are faced with more complex internal and external environment, onerous internal management affairs, and huge accounting economic volume. The lack or imperfect of internal control and risk management of non-economic activities in colleges and universities is bound to affect school management level, the ability to avoid risk and their social reputation. And it will then influence the achievement of school-running goal, development strategy, social function and their mission of the times. Therefore, internal control and risk management of non-economic activities in colleges and universities have their necessity, importance and urgency. Based on the analysis of the present situation and existing problems of the internal control and risk management of non-economic activities in colleges and universities, this paper puts forward corresponding countermeasures and provides practical reference for the design and implementation of risk management activities and internal control of non-economic activities in colleges and universities.

Key words: internal control; risk management; non-economic activities; present situation; problem; countermeasure

一、引言

高校内部控制是指学校为实现办学目标,通过制定制度、实施措施和执行程序,对办学风险进行防范和管控的一系列工作。2012年之前,行政事业单位很少提及内部控制,但随着国家各项事业健康、科学、有序发展的内在需求日益增强,现在内部控制和

风险管理在各行各业被要求作为一项常规工作开展起来,已形成共识,而且开展的效果如何也愈来愈被重视,但目前,高校内部控制的主要关注点基本上都集中在经济活动领域,对非经济活动领域关注较少,有些高校可能都从未关注过非经济活动领域,这是有失偏颇的,很不利于高校内部控制总体目标的实

作者简介:包建玲,女,江苏滨海人,高级会计师,南京审计大学审计处,研究方向:审计理论与实务。

现,甚至会严重阻碍高校事业的健康发展。

高校内部控制的主要目标应该包括:保证学校各项活动合法合规,保障学校资产安全和有效使用,确保各类重要信息真实完整,有效防范舞弊和预防腐败,提高学校工作的效率和效果,最终促进学校内部治理水平不断提高,各项事业健康可持续发展。

高校非经济活动主要包括:教学科研、学生日常、组织人事、纪检监察、宣传舆情、安全保卫、后勤保障、校园网络一体化办公等。高校非经济活动领域的诸多活动其实是高校事业发展的极其重要的组成部分,这些工作开展的好坏直接可以影响一所高校的教学质量、管理水平、育人成果、防腐成效、社会责任和声誉,因此,重视并履行好高校非经济活动领域的内部控制和风险管理同样必不可少。

二、高校非经济活动内部控制和风险管理的现状

2012年和2015年,财政部分别发布了财会(2012)21号文《行政事业单位内部控制规范(试行)》和财会(2015)24号文《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》,旨在督促、要求行政事业单位尽快建立并实施内部控制。2016年4月,教育部根据财政部的要求,发布了教财厅(2016)2号文《教育部直属高校经济活动内部控制指南(试行)》,要求部直属高校2016年底完成内部控制的建立和实施。随后,相关省份教育主管部门也陆续发布类似文件,全国各地高校内部控制的建设逐步开展开来,如江苏省教育厅2017年发布了苏教财(2017)2号文《江苏省省属院校经济活动内部控制实施指南(试行)》。

但因为财政部、教育部以及各省份教育主管部门发布的内部控制指南都只明确针对学校的各项经济活动,所以,各高校最初内部控制的建设也都紧紧围绕经济活动领域逐步展开,对非经济活动领域的内部控制建设几乎很少考虑和涉及。因此,目前高校非经济活动内部控制和风险管理的现状是成建制建设和管理的较少,只是有些经济活动领域内部控制建设较早、较好的高校根据工作需要,作为经济活动领域内部控制建设和实施的辅助和延伸考虑而已。

这种做法其实是非常有失偏颇的,情况严重的,在越来越复杂的社会、工作环境下,无成建制、规范化、程序化的制度执行制约和管控,就排除不了某些

工作方面风险失控的现象发生,甚至会直接对学校整体的运行造成十分不利的影响和破坏,出于对国家高等教育事业发展高度负责的态度,也必须对现状做出改变。

三、高校非经济活动内部控制和风险管理存在的问题

(一) 对非经济活动需要加强内部控制意识薄弱

高校的行政管理、经费来源、发展目标等有别于企业,也有别于一般的行政事业单位。其自成体系,且随着我国经济的快速发展变化,高校事业发展也被推上新高,办学规模不断扩大,招生人数成倍增长,内部师资、行政教辅管理人员和后勤保障人员数量也迅速增多。高校自身的行权自主性和面临的管理复杂性正不断提高,经济核算体量也越来越大,在这种新形势下,高校如何保障事业健康、科学、可持续发展变得尤为重要,也很迫切。

必须关注和重视经济活动内部控制已成共识,这也无可厚非,但高校内部自上而下对非经济活动同样需要加强内部控制的认识却不一致,也很不到位,多数人认为不直接牵扯到经济费用的事务都出不了大状况,无须花费特别的精力专门做这些工作,在多年固定的工作流程下运作,出不了大的问题,影响不了大局。这是显著的对高校非经济活动需要加强内部控制意识薄弱现象,必须要加以改变,思想意识上也必须查漏补缺,认识要提高,行动也要到位。

(二) 对非经济活动需要进行风险评估和防范的意识缺失

对高校非经济活动需要加强内部控制认识的薄弱,也直接导致高校普遍对非经济活动需要进行风险评估和防范的意识缺失。多数学校未考虑过对非经济活动还要组织人力物力进行专门的风险评估,少数学校可能在对经济活动进行风险评估时,会顺带对某些特殊的非经济活动也做延伸的、简单的风险评估,但全面性和针对性方面都大打折扣。而风险评估和防范工作是内部控制建设工作重要的环节,其好坏与否以及细致、全面与否,可以直接决定一个单位内部控制建设的成败,是重中之重,也是前提和基础。如果风险评估工作缺失或流于形式,则内部控制建设工作的效果必然会不尽如人意或无效,因此,高校要想内部控制工作切实取得成效,必

须牢牢树立也要对非经济活动进行细致、全面、科学的风险评估和防范的意识。

(三) 学校内部各部门“各司其职”信息沟通意识淡化

我国高校,特别是公办院校,行政化的印记依然很重,办学思路依赖行政命令下指示后再开展工作的“习惯”久久改变不了。某些学校各职能部门之间非必要不沟通的观念比较固化;各教学部门之间也因存在竞争校内资源的原因,非必要不沟通的思想一直占据主导位置;职能部门与教学部门之间因为存在业务领导与被领导,以及业绩考核与被考核的关系,彼此之间的信息沟通往往仅限于相关工作上,其他方面多说无益,各方都秉承守土有责、各司其职、自扫门前雪的理念,且深入人心,因此,校内信息沟通环节方面普遍做得不理想,而信息与沟通是建立起良好内部控制体系的有力保障,不可或缺。一个单位实行内部控制最直接的目的是权力制约,相互制衡,有效防范、杜绝舞弊,提高工作成效,促进治理水平提升,保障事业进步,最终确保单位整体利益目标实现。但内部控制要建设好、开展好,内部各部门、各机构的相互沟通合作很重要,也很必要,但如果内部各部门、各机构不交流、不沟通,不互通、反馈信息,那么相互合作就无从谈起,内部控制工作的开展也将一筹莫展。

(四) 对非经济活动内部控制和风险管理的建设行动滞后

上述三个问题的客观存在,也必然导致目前多数高校非经济活动内部控制和风险管理的建设行动严重滞后。多数高校可能到目前为止,对经济活动内部控制的建设才做到逐步落实和优化,对非经济活动内部控制建设这一方面的工作基本上是从未认真考虑过,因此更谈不上系统、全面地开展建设和实施。而高校非经济活动内部控制和风险管理的缺失,建设行动的滞后,长期下去势必会影响到高校的经济控制活动,甚至会造成不可避免的经济损失。

近年来,我国高校实验室发生多起爆炸事故,造成人员死伤和教学楼火灾;学生日常管理出现问题,未能及时解决引发社会舆情事件也时有发生;学术论文造假,课题舞弊事件屡禁不止……这些都是高校非经济活动领域内部控制建设和实施缺失或不健全直接造成的后果,这些后果最终既造成了学校经济资产的损失,也造成了学校社会声誉的损失,教训

不可谓不惨痛。因此,高校对非经济活动内部控制和风险管理的建设同样十分重要。

四、完善高校非经济活动内部控制和风险管理的对策

(一) 加大宣传力度,提高全员认识

学校应加大非经济活动内部控制和风险管理的必要性的宣传力度,宣传是增强意识最直接,也是最有效的途径。我国的公办高校都是非营利性的社会服务机构,其担负的崇高的社会职能更多的是通过非经济活动实现的,这些非经济活动领域开展的工作自然成为高校管理活动中的重要组成部分,与经济活动有着千丝万缕的联系,密不可分,所以,学校的非经济活动内部控制建设与风险管理应与经济活动内部控制同样重要,这个理念必须深入高校人的内心。

内部控制建设必然要涉及学校的方方面面,涵盖各个业务环节和各个岗位,必须全员参与,所有部门大家齐心协力共同出谋划策和共同践行才能起到切实的效果,否则只是摆设。但如果师生员工意识不到这一点,仍认为内部控制只是学校领导层的事,与基层人员无关,则必然会导致这项工作流于形式,成为空谈,因此,提高全员认识很重要。

(二) 增强组织力度,提高建设效率

1. 学校主要负责人牵头,组织精兵强将,发动全员参与,根据学校经济活动内部控制建设的经验,有序地推动非经济活动内部控制的建设工作。高校内部控制建设也应该将经济活动风险评估和控制与非经济活动的风险评估和控制有机地融合起来,统筹考虑,整体设计,也只有这样才能真正系统、全面地将学校方方面面的业务环节和岗位纳入内部控制设计的步骤和节点中去,才能将内部控制的功效发挥到最大、最全面。而要做到这一点,也必须由学校的主要负责人牵头才可以。

2. 同样成立专门负责非经济活动内部控制建设的职能部门,负责组织协调各方,对全校非经济活动领域的各业务流程、重要环节等进行全面梳理,并进行风险评估和分析,确定风险点,选择风险应对策略。学校经济活动内部控制建设的一套工作流程和方法,同样适用非经济活动内部控制的建设,因此,只要选择好牵头职能部门,该项工作自然而然可以顺利开展下去。但需要关注的是,高校非经济活动的各项工作的差别较大,风险点也会显著不同,同时

比较分散,因此,该领域的风险评估的任务较重,应反复测试、评估才行,只有找准了风险点,才能有效地制定对策。

3. 在风险评估的基础上,各相关部门应按照全面性、重要性、制衡性和适应性原则,根据国家有关规定、上级主管部门的相关规定等重新修订、完善或新建各项内部控制管理制度。内部控制制度的制定完成,是内部控制前期工作取得成果的重要体现,也是之后内部控制能够得到实施的保障之一,和评判内部控制实施效果的参考依据,因此,制度内容本身制定的好坏,以及能否体现全面性、重要性、制衡性和适应性原则很关键。

4. 负责非经济活动内部控制建设的职能部门汇总各相关部门的内部控制管理制度后,应组织校内外专家对各部门内部制度进行评估,汇总意见后统一出台学校非经济活动内部控制实施指南,各部门参照修订并执行,进一步规范学校非经济活动的内部控制和风险管理。

5. 学校应当充分运用现代科学技术手段加强对非经济活动的内部控制和风险管理,积极推进内部控制流程全部嵌入学校信息化系统管理机制,确保信息系统安全运作,实现信息共享,也减少或消除人为操纵因素。高校非经济活动内部控制建设和风险管理一定要借助于现代科学信息技术,这样才能与高校的经济活动内部控制建设和风险管理有效结合起来,起到事半功倍的效果,切实助力学校各项事业的健康、科学、有序开展。

(三) 加强监督力度,提高实施效果

1. 充分发挥学校纪检、监察和内审的职能,加强对非经济活动内部控制和风险管理有效实施的监督力度。通过日常监督和专项检查,对实施过程中存在的突出问题、管理漏洞和薄弱环节,分析原因,找出对策,进一步改进和加强原先的控制设计,在动态中不断促进非经济活动内部控制和风险管理建设的完善。非经济活动因其自身的特殊性,某些活动周期短且需要大量反复,因此,这也便于学校纪检、监察和内审部门对其进行实时、长期监督,结果反馈比较迅速,提效促优的效果也比较明显。

2. 学校应鼓励各部门将内部控制信息公开,主动接受内部和外部的监督。通过面向内、外部定期公开内部控制相关信息,逐步建立规范有序、及时可靠的信息公开机制,更好地发挥信息公开对内部控

制建设的促进和监督作用。高校非经济领域的活动,比如教学管理工作、学生管理活动以及科研管理活动等环节面向的群体比较大,日常工作的信息公开也有其硬性需求,涉及保密的事项也相对较少,因此,内部控制实施信息公开也比较便捷,鼓励这些部门将内部控制信息公开接受监督有可行性,也可以使管理双方互动更加频繁,推动管理部门更好地服务师生。

3. 学校应积极倡导各部门定期或不定期开展内部控制自我评价,并尽可能地形成内部评价报告,以评促建、以评促改,进一步改进和完善学校的非经济活动内部控制和风险管理。尽可能地形成内部评价报告是为了更好地促进该项工作常态化,成为部门日常工作的一部分,也是为了让内部控制活动开展得更加有成效。

4. 学校应将内部控制监督检查、部门自我评价结果纳入领导干部经济责任审计内容和干部考核体系,将评价结果与个人业绩考核挂钩,实行追责问责,因为只有将内部控制监督检查等结果真实地运用起来,才能倒逼确保学校非经济活动内部控制和风险管理规范而有效地开展下去。

高校非经济活动内部控制和风险管理有其必要性、重要性和紧迫性,其工作开展的情况直接影响到学校治理水平的高低,规避风险能力的强弱和社会声誉的好坏,进而决定学校办学目标能否实现,发展战略能否达到,承担的社会职能和时代使命能否完成,所以,重视并加强高校的非经济活动内部控制和风险管理已刻不容缓!

参考文献:

- [1]财政部.行政事业单位内部控制规范(试行)(财政部财会(2012)21号文)[A/OL].<https://cwc.gxu.edu.cn/info/1018/1315.htm>.
- [2]财政部.关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见(财政部财会(2015)24号文)[A/OL].(2015-12-21).<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c2023825/content.html>.
- [3]教育部.教育部直属高校经济活动内部控制指南(试行)(教育部教财厅(2016)2号文)[A/OL].(2016-04-20).<http://sj.nenu.edu.cn/info/1021/2349.htm>.
- [4]江苏省教育厅.江苏省省属院校经济活动内部控制实施指南(试行)(江苏省教育厅苏教财(2017)2号文)[A/OL].(2017-02-06).<http://gzc.usts.edu.cn/?t=web&st=content&ms=1093&oc=6>.