

学校内部控制操作指南

汤伟群 陈留平 钟秀平 莫海珊 编著

OPERATING INSTRUCTIONS
FOR
INTERNAL CONTROL
IN
SCHOOLS



学校内部控制操作指南

学校内部控制操作指南

汤伟群 陈留平 钟秀平 莫海珊 编著



 江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

镇江

图书在版编目(CIP)数据

学校内部控制操作指南 / 汤伟群等编著, —镇江:
江苏大学出版社, 2016. 1
ISBN 978-7-5684-0138-8

I. ①学… II. ①汤… III. ①学校管理—指南—IV
①G474—62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 314732 号

学校内部控制操作指南

Xuexiao Neibu Kongzhi Caozuo Zhinan

编 著/汤伟群 陈留平 钟秀平 莫海珊

责任编辑/柳 艳 万才兰

出版发行/江苏大学出版社

地 址/江苏省镇江市梦溪园巷 30 号(邮编: 212003)

电 话/0511-84446464(传真)

网 址/http://press. ujs. edu. cn

排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司

印 刷/句容市排印厂

经 销/江苏省新华书店

开 本/718 mm×1 000 mm 1/16

印 张/19

字 数/356 千字

版 次/2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-5684-0138-8

定 价/40.00 元

如有印装质量问题请与本社营销部联系(电话:0511-84440882)

序

近年来,我国各类学校的经济案件频发,学校管理存在的问题突出表现在领导重视教学管理而忽视财务管理,重视收入管理而忽视支出管理,重视招生就业而忽视内部控制。学校内部控制建设存在着领导不重视、治理结构不完善、风险意识不强、内部控制不健全、监督约束不力等问题,导致经济案件不断发生。所以要加强内部控制建设,加强对权力的监督,规范经济行为,防范贪污和腐败行为的发生。

加强学校内部控制是财经法规的要求。2012年2月7日,财政部发布的《事业单位财务规则》要求加强对事业单位经济活动的财务控制和监督,防范财务风险;2012年11月29日,财政部发布了《行政事业单位内部控制规范(试行)》(以下简称《规范》),自2014年1月1日起施行,学校属于行政事业单位,应根据财政部的要求建立内部控制;教育部在2013年12月5日发布了《教育部关于做好〈行政事业单位内部控制规范(试行)〉实施工作的通知》,要求认真贯彻落实内部控制规范的各项要求,不断提高内部管理水平。因此,学校应根据国家的要求加强内部控制建设。加强学校内部控制也是学校的自身发展的要求。随着学校规模的扩大,投入的教育经费逐年增长,学校面临的风险越来越高,管理难度也越来越大。2011年全国教育经费总投入为23869.29亿元,比上年增长22.02%,国家财政性教育经费为14670.7亿元,占国内生产总值的比例为3.93%;2012年全国教育经费总投入27695.97亿元,比上年增长16.03%,国家财政性教育经费为22236.23亿元,占国内生产总值的比例为4.28%;2013年全国教育经费总投入30364.72亿元,占国内生产总值的比例为4.3%。学校急需建立完善的内部控制体系来规范学校的经济行为,提高学校的整体管理水平。

学校的内部控制建设是一项复杂而系统的工作。首先,全面地梳理业务流程,《规范》中规定了行政事业单位内部控制的六大业务,具有普遍性,但学校的教学管理活动具有其特殊性,因此提出了学校内部控制七大业务,形成具有学校特色的内部控制体系。其次,在梳理业务流程的基础上,对各个业务的风险进行识别和评估,一是分析各业务存在的风险,二是判断风险的高低。再次,确定关键控制点,采取相应的控制措施,降低风险,保证学校目标的实现。最后,制定内部控制制度,并保证其得到有效的实现。

学校内部控制体系建设应充分体现学校特色:

(1) 构建“以学校全面预算管理为主线,以财务管理为核心,以资金管理为重点”的学校内部控制体系。学校所有的经济活动都从预算开始,最终以预算执行的绩效为终点,形成“728”学校内部控制体系,“7”是指学校预算、收支、采购、资产管理、建设项目、项目管理、合同管理七大业务流程,“28”是指在七大业务流程中的28个子流程;形成以“1355”为支撑的学校全面内部控制,“1”是指以一个学校财务管理制度为基础,“3”是指收支业务管理办法、培训进修管理办法和差旅费报销办法三个办法为支撑,“5”是建立公务接待费标准、差旅费标准、课时费标准、技能鉴定费标准、培训进修费标准等五个标准,“5”是指预算控制、标准控制、程序控制、审批控制、单据控制等五大控制方式。

(2) 学校内部控制与ISO质量管理体系相融合。内部控制与ISO质量管理体系既有联系又有区别,把内部控制和ISO质量管理体系有效地融合在一起,形成了学校管理、质量管理体系和内部控制“三位一体”的管理体系,既规范了学校的经济活动,又降低了办学成本,还提高了工作效率。目前技工院校均实施了ISO质量管理体系,ISO包括四级文件,其中程序文件、作业指导书和质量记录与内部控制手册中的流程控制、控制措施和控制文档是一致的。因此,内部控制建设与ISO质量管理体系的融合应坚持“优化流程、规范管理、高度融合、持续改进”的原则,实现“四个统一”,即制度统一、流程统一、文档统一和审核统一。从内部控制的角度修订、补充和完善学校相应的管理流程和管理制度、办法,真正实现与ISO质量管理体系整合,有效避免学校管理“两张皮”,实现“四个同步”,即同步设计、同步实施、同步改进、同步审核,减少重复工作,降低管理成本,提高工作效率,实现学校的管理目标。

经过一年多的实践,“三位一体”的内部控制体系得到了有效的实施,进一步规范了学校的各项经济活动,进一步提升了学校的管理水平。

目录

序	1
第1章 总论	1
1.1 教育事业的发展情况	1
1.2 教育经费执行情况	3
1.3 学校管理中存在的主要问题	5
1.4 加强学校内部控制的意义	8
第2章 学校内部控制基本原理	10
2.1 学校内部控制的概念	10
2.2 学校内部控制的目标	11
2.3 学校内部控制的原则	12
2.4 学校内部控制的框架体系构建	13
2.5 学校内部控制方法	15
第3章 学校风险评估	17
3.1 学校的主要风险	17
3.2 学校风险评估的方法	18
第4章 学校内部控制设计程序	21
4.1 组织程序	21
4.2 方法程序	23
第5章 单位层面内部控制	33
5.1 总体要求	33
5.2 主要风险	34
5.3 控制目标	34
5.4 具体内容	34
5.5 控制矩阵	82
第6章 预算业务内部控制	84
6.1 总体要求	84
6.2 主要风险	85

6.3	控制目标	85
6.4	业务流程	86
6.5	控制矩阵	99
6.6	控制文档	104
第7章	收支业务内部控制	108
7.1	总体要求	108
7.2	主要风险	109
7.3	控制目标	109
7.4	业务流程	110
7.5	控制矩阵	114
7.6	控制文档	120
第8章	采购业务内部控制	125
8.1	总体要求	125
8.2	主要风险	126
8.3	控制目标	126
8.4	业务流程	126
8.5	控制矩阵	132
8.6	控制文档	134
第9章	固定资产管理内部控制	153
9.1	总体要求	153
9.2	主要风险	154
9.3	控制目标	154
9.4	业务流程	154
9.5	控制矩阵	157
9.6	控制文档	160
第10章	低值易耗品管理内部控制	167
10.1	总体要求	167
10.2	主要风险	168
10.3	控制目标	168
10.4	业务流程	168
10.5	控制矩阵	171
10.6	控制文档	172
第11章	实习耗材管理内部控制	175
11.1	总体要求	175

11.2	主要风险	176
11.3	控制目标	176
11.4	业务流程	176
11.5	控制矩阵	179
11.6	控制文档	181
第 12 章	教材管理内部控制	187
12.1	总体要求	187
12.2	主要风险	187
12.3	控制目标	188
12.4	业务流程	188
12.5	控制矩阵	191
12.6	控制文档	193
第 13 章	货币资金业务内部控制	197
13.1	总体要求	197
13.2	主要风险	197
13.3	控制目标	198
13.4	业务流程	198
13.5	控制矩阵	201
13.6	控制文档	203
第 14 章	建设项目业务内部控制	208
14.1	总体要求	208
14.2	主要风险	208
14.3	控制目标	209
14.4	业务流程	210
14.5	控制矩阵	226
14.6	控制文档	233
第 15 章	培训业务内部控制	241
15.1	总体要求	241
15.2	主要风险	241
15.3	控制目标	242
15.4	业务流程	242
15.5	控制矩阵	245
15.6	控制文档	248

第 16 章	校企合作业务内部控制	255
16.1	总体要求	255
16.2	主要风险	255
16.3	控制目标	256
16.4	业务流程	256
16.5	控制矩阵	259
16.6	控制文档	262
第 17 章	合同管理内部控制	268
17.1	总体要求	268
17.2	主要风险	268
17.3	控制目标	269
17.4	业务流程	269
17.5	控制矩阵	272
17.6	控制文档	278
第 18 章	学校内部控制评价	283
18.1	内部控制评价目的	283
18.2	内部控制评价办法	283
18.3	内部控制评价结果分析	287
18.4	内部控制评价报告	289
18.5	控制文档	289
后 记		294

总论

近年来,我国教育事业迅速发展,教育投入不断增长,学校内部管理日益重要,学校应加强内部控制建设,防范学校风险,提高学校管理水平。

1.1 教育事业的发展情况

在党中央、国务院的坚强领导下,教育的优先发展战略地位进一步落实,教育系统全面贯彻落实教育规划纲要,努力推进教育事业健康持续发展,着力促进教育公平、调整教育结构、提高教育质量,在培养优秀人才、服务经济社会发展等方面取得了巨大成绩,为经济社会发展提供了有力的人才保障和智力支持。教育系统坚定不移贯彻落实党中央、国务院的决策部署,牢牢把握全面深化综合改革的主题,紧抓促进公平和提高质量两大任务,在“破解”一些人民群众关切的重大热点和难点问题、促进教育公平方面取得新成效,教育内涵发展迈上新台阶,在培养学生成长、服务经济社会发展等方面取得了新成绩。

1.1.1 义务教育

2013年,全国共有义务教育阶段学校26.63万所。全国义务教育阶段共招生3191.44万人,在校生1.38亿人,专任教师906.56万人。

(1) 小学

全国共有小学21.35万所,招生1695.36万人,在校生9360.55万人,毕业生1581.06万人。小学教职工549.49万人,专任教师558.46万人。

(2) 初级中学

全国共有初级中学 5.28 万所(其中职业初中 40 所),招生 1496.09 万人,在校生 4440.12 万人,比上年减少 322.94 万人;毕业生 1561.55 万人。初中教职工 392.88 万人,专任教师 348.10 万人。

1.1.2 高中教育

2013 年,全国高中阶段教育共有高中 2.62 万所,比上年减少 643 所;招生 1497.45 万人,比上年减少 101.29 万人;在校学生 4369.92 万人,比上年减少 225.36 万人。高中阶段毛入学率 86.0%,比上年提高了 1.0 个百分点。

(1) 普通高中

全国共有普通高中 1.34 万所,招生 822.70 万人,在校生 2435.88 万人,毕业生 798.98 万人。普通高中教职工 247.36 万人,专任教师 162.90 万人。

(2) 成人高中

全国共有成人高中 611 所,在校生 11.07 万人,毕业生 10.40 万人。成人高中教职工 6061 人,专任教师 4618 人。

(3) 中等职业教育

全国共有中等职业教育学校 1.23 万所。其中,普通中等专业学校 3577 所,职业高中 4267 所,技工学校 2882 所,成人中等专业学校 1536 所。

中等职业教育学校共招生 674.76 万人,占高中阶段教育招生总数的 45.06%。其中,普通中专招生 271.47 万人;职业高中招生 183.53 万人,比上年减少 30.37 万人;技工学校招生 133.50 万人;成人中专招生 86.26 万人。

中等职业教育学校共有在校生 1922.97 万人,占高中阶段教育在校生总数的 44.00%。其中,普通中专在校生 772.18 万人;职业高中在校生 534.22 万人;技工学校在校生 386.59 万人;成人中专在校生 229.98 万人。

中等职业教育学校共有毕业生 674.44 万人。其中,普通中专毕业生 265.21 万人;职业高中毕业生 204.52 万人;技工学校毕业生 116.88 万人;成人中专毕业生 87.83 万人。

中等职业教育学校共有教职工 115.34 万人。其中,普通中专教职工 41.93 万人;职业高中教职工 37.54 万人;技工学校教职工 26.94 万人;成人中专教职工 7.27 万人。

中等职业教育学校共有专任教师 86.79 万人,其中,普通中专专任教师 30.36 万人;职业高中专任教师 30.14 万人;技工学校专任教师 19.92 万人;成人中专专任教师 5.20 万人。

1.1.3 高等教育

全国各类高等教育在学总规模达到 3460 万人,高等教育毛入学率达到 34.5%。全国共有普通高等学校和成人高等学校共 2788 所。其中,普通高等学校 2491 所(含独立学院 292 所),成人高等学校 297 所。普通高等学校中本科院校 1170 所,高职(专科)院校 1321 所。全国共有研究生培养单位 830 个,其中普通高等学校 548 个,科研机构 282 个。

研究生共招生 61.14 万人。其中,博士生招生 7.05 万人,硕士生招生 54.09 万人。在学研究生 179.40 万人,其中,在学博士生 29.83 万人,在学硕士生 149.57 万人。毕业研究生共 51.36 万人,其中,毕业博士生 5.31 万人,毕业硕士生 46.05 万人。

普通高等教育本专科共招生 699.83 万人,在校生共 2468.07 万人,毕业生 638.72 万人。

成人高等教育本专科共招生 256.49 万人,在校生共 626.41 万人,毕业生 199.77 万人。

全国高等教育自学考试学历教育报考 766.30 万人次,取得毕业证书 73.42 万人;非学历教育报考 958.7 万人次。

普通高等学校教职工共有 229.63 万人,专任教师有 149.69 万人。成人高等学校教职工共有 5.64 万人,专任教师有 3.36 万人。

1.2 教育经费执行情况

1.2.1 全国教育经费投入情况

2013 年,全国教育经费总投入为 30364.72 亿元,比上年的 27695.97 亿元增长了 9.64%。其中,国家财政性教育经费(主要包括公共财政预算教育经费、各级政府征收用于教育的税费、企业办学中的企业拨款、校办产业和社会服务收入用于教育的经费等)为 24488.22 亿元,比上年的 22236.23 亿元增长了 10.13%。

1.2.2 落实《教育法》规定的“三个增长”情况

2013 年全面实现《教育法》规定的三个增长:

(1) 全国公共财政教育支出增长情况

全国公共财政教育支出(包括教育事业费、基建经费和教育费附加)为 21405.67 亿元,比上年的 20314.17 亿元增长了 5.37%。其中,中央财政教育支出 3883.92 亿元,比上年增长了 2.7%。

(2) 各级教育生均公共财政预算教育事业费支出增长情况

2013 年全国普通小学、普通初中、普通高中、中等职业教育学校、普通高等学校生均公共财政预算教育事业费的支出情况是:

全国普通小学为 6901.77 元,比上年的 6128.99 元增长 12.61%。其中,农村为 6854.96 元,比上年的 6017.58 元增长了 13.92%。增长最快的是云南省(23.41%)。

全国普通初中为 9258.37 元,比上年的 8137.00 元增长了 13.78%。其中,农村为 9195.77 元,比上年的 7906.61 元增长了 16.3%。增长最快的是广东省(22.76%)。

全国普通高中为 8448.14 元,比上年的 7775.94 元增长了 8.64%。增长最快的是甘肃省(24.5%)。

全国中等职业教育学校为 8784.64 元,比上年的 7563.95 元增长了 16.14%。增长最快的是宁夏回族自治区(43.07%)。

全国普通高等学校为 15591.72 元,比上年的 16367.21 元下降了 4.74%。增长最快的是贵州省(24.58%)。

(3) 各级教育生均公共财政预算公用经费支出增长情况

2013 年全国普通小学、普通初中、普通高中、中等职业教育学校、普通高等学校生均公共财政预算公用经费的支出情况是:

全国普通小学为 2068.47 元,比上年的 1829.14 元增长了 13.08%。其中,农村为 1973.53 元,比上年的 1743.41 元增长了 13.2%。增长最快的是江苏省(35.63%)。

全国普通初中为 2983.75 元,比上年的 2691.76 元增长了 10.85%。其中,农村为 2968.37 元,比上年的 2602.13 元增长了 14.07%。增长最快的是江苏省(48.09%)。

全国普通高中为 2742.01 元,比上年的 2593.15 元增长了 5.74%。增长最快的是甘肃省(50.84%)。

全国中等职业教育学校为 3578.25 元,比上年的 2977.45 元增长了 20.18%。增长最快的是贵州省(74.16%)。

全国普通高等学校为 7899.07 元,比上年的 9040.02 元下降了 12.62%。增长最快的是贵州省(59.81%)。

1.2.3 公共财政教育支出占公共财政支出比例情况

2013 年,全国公共财政教育支出占公共财政支出 140212.1 亿元的比例为 15.27%,比上年的 16.13% 降低了 0.86 个百分点。

1.2.4 国家财政性教育经费占国内生产总值比例情况

2013年,全国国内生产总值为568845.2亿元,国家财政性教育经费占国内生产总值比例为4.30%,比上年的4.28%增加了0.02个百分点。

1.3 学校管理中存在的主要问题

随着党的十八大和十八届中央纪委二次全会的召开,加强廉政建设和反腐败工作、全面开展权力运行监控机制建设被提高到了新的高度。短短几年时间内,行政机关、事业单位、各大国企央企的高官纷纷落马,其中属于学校的违法违纪案件也呈急剧上升趋势,其数量之多、金额之巨、涉案人员职务级别之高,让人触目惊心。学校的职务犯罪及腐败现象既具有经济活动中出现的职务犯罪的一般问题,又具有鲜明的行业特点。纵观近年来被曝光的学校职务犯罪案件,可以发现,主要集中在以下四个领域。

第一,基建领域。长期以来,基建项目都是学校腐败的重灾区。随着办学规模的扩大及国家对教育投入的不断加大,学校基本建设规模也不断扩大,基本建设投入逐年增加。但这种火热的基本建设,在满足学校办学需要的同时,也成了滋生犯罪的土壤。学校基建领域中受贿或索贿的形式多种多样,主要表现为:一是利用职权,索要贿赂和回扣。在工程招投标、选购建筑材料等过程中,腐败官员利用职权与投标人、中介机构相互勾结,串通操纵招投标,利用监管漏洞实现钱权交易。二是碍于情面,被动受贿。多为碍于熟人、朋友或亲戚等的情面,接受企业以感谢的名义所送的馈赠,从而形成受贿,且受贿金额由小及大,最终走上犯罪道路。三是借故拖延,暗示行贿。比如在合同签订、施工签证、工程款支付时,本应按程序正常办理,但个别人员故意拖延,迟迟不予办理,客观上暗示了施工企业对其行贿。

典型案例:在学校基建领域,最轰动的案件莫过于2009年10月武汉大学原常务副校长陈昭方、原常务副书记龙小乐基建腐败窝案。2000—2009年,陈昭方在担任武汉大学副校长、常务副校长期间,利用职务便利在弘博学生公寓、筹建武汉大学东湖分校等项目中,为武汉弘博集团提供帮助,收受该集团董事长巴某贿赂的人民币115万元、美元1万元;为中天集团在武汉大学承接工程提供帮助,收受该集团武汉分公司经理陈某贿赂的人民币5万元和美元6000元;2000—2003年,龙小乐在担任武汉大学副校长期间,利用职务便利为弘博集团与武汉大学联合修建弘博学生公寓及施工过程中谋取利益,收受巴某贿赂的人民币41万元;为中天集团在武汉大学承接工程提供帮助,收受陈某贿赂的人民币20万元。2012年2月,法院分别判处陈昭

方、龙小乐有期徒刑 12 年、10 年。在武汉大学腐败案宣判之后,高校基建领域的腐败案仍不时见诸报端。2014 年 12 月 9 日,南昌大学原校长周文斌受贿、挪用公款一案在南昌市中级人民法院公开开庭审理。周文斌被指控的 2300 余万元受贿款中,金额最大的一笔是某投资公司为感谢周文斌在工程承接、工程款支付、审计决算等方面的关照,先后 9 次送给其 410 万元人民币和 30 万元港币。

第二,采购领域。为了保证教学、科研及其他日常工作的正常进行,学校每年都会进行大量的物资采购,其中教材、图书需求量大,而办公用品、高精尖仪器等设备总体要求较高,更新较快,因此这类物资采购量最大,也最容易成为行贿者实现钱权交易的瞄准目标。以往的物资采购按照制度规定的流程虽然也是若干审批环节,但由于制度执行过程中缺乏刚性约束,易使行政管理人员自由裁量权过大,从而为腐败留下可趁之机。采购领域收受贿赂的形式五花八门,比如:不按规定招投标或搞假招标,从中收受回扣;搞关联交易,损公肥私;折扣、让利部分不依法如实入账;挪用公款进行违法活动等。

典型案例:2007 年震惊全国的四川图书采购系列案总共涉及成都、内江、绵阳等地的 10 所高校和 2 所中专的 51 起案件,涉案人员共 42 人,其中涉案金额较大的有西南科技大学教务处处长等 3 名犯罪嫌疑人,涉嫌贪污 168 万元案;电子科技大学教材发行中心科长,涉嫌受贿 120 万元案;电子科技大学继续教育学院院长、副院长,涉嫌贪污 100 万元案;西南民族大学教务处处长,涉嫌贪污受贿 105 万元案;1996 年 12 月至 2001 年 2 月,广东商学院原设备科科长黎明芳利用其负责教学科研设备采购、验收的职务之便,收受电脑商贿赂 3.52 万元。该案还牵扯出原广东省高教厅设备后勤办的一连串“蛀虫”,包括主任陈冰峰、副主任张锡源、何启刚这三名处级干部在内的 6 名教育系统干部,他们利用负责学校实验室建设和管理的职务便利,在为学校采购教学仪器设备时大肆收受回扣等好处费 370 多万元。

第三,科研经费领域。学校是科研活动的主力,投入大,项目多,水平高。但由于科研经费管理上的漏洞,致使从立项、审批到经费拨付及项目验收和监管等,每个环节都存在着不端行为。项目申报中存在潜规则,科研经费分配不够透明,巧立名目套取科研经费,这些现象在一些学校中司空见惯。在科研经费腐败案中,项目课题组的负责人等科研人员通过开具虚假发票、签订虚假合同、编制虚假账目和虚构科研项目支出等手段,截留、侵吞科研经费,这些都是科研经费贪腐最为常见的几种手段。

典型案例:2002 年至 2011 年 7 月间,段振豪担任中科院地质与地球物

理研究所研究员、计算地球化学及其应用学科组组长,负责科研项目的立项申请、项目执行直至结题验收的全过程。其以报销科研经费为由,使用虚假的票据报销差旅费等共计124万余元,最终于2013年1月被法院以贪污罪判处有期徒刑13年;浙江大学原副院长陈英旭利用“苕溪课题”总负责人的职务便利,授意其博士生陆续以开具虚假发票、编造虚假合同、编制虚假账目等手段,套取巨额科研经费,最终于2014年1月被法院以贪污罪判处有期徒刑10年。

第四,财务管理领域。财务管理也是学校容易滋生腐败的领域,随着学校办学规模的扩大,学校经费筹集渠道从单一的政府财政拨款转变为多渠道的筹集资金,学校围绕财务管理也出现了不少新问题,与之伴随着出现了一些新的腐败现象。这些问题主要为:一是预算编制不准确、不细致。在学校预算管理的过程中,学校预算编制往往按历年习惯进行分配,并未真正做到以收定支,没有对申报的预算按业务量的大小、工作内容及性质进行分配,没有组织专人深入调研、做出逐一论证,无法编制出科学合理的预算分配方案;预算分配中预算指标到位率低,即使到位,也因人为因素较多,在执行中频繁追加预算,存在较大的随意性。二是收支控制不严。一些学校虽然编制了合理的预算计划,但并没有严格依据财务预算控制日常支出,财务支出缺乏行之有效的管理制度,各种支出只增不减,不合理开支日益膨胀;还有一些学校在财务岗位分工中对不相容岗位未进行分离,越位或缺位处理经济事项,如现金出纳同时负责银行的对账工作,银行预留印鉴和支票由同一人保管,出纳人员同时保管会计档案等,这种没有相互牵制的岗位分工使得学校货币资金的收支工作存在极大隐患。三是私设“小金库”。一些学校对预算外资金特别是创收经费管理不严,导致学校领导利用筹资办学、办班创收、引入科研经费等工作机会私设“小金库”,利用“小金库”贪污、挪用公款、集体截留私分等现象频频发生。

典型案例:陕西经贸学院原财务处处长王永臣、副处长张景龙、尚建民,三人违反规定将银行按期支付的“代办费”私设为“小金库”。1997—1998年,王永臣授意张、尚二人分两次从“小金库”中领取现金2.8万元后三人私分。1998年6月至10月,经贸学院财务处出纳田某两次领取代办费35万余元,王永臣将其中8.5万元截留,3人将其中6万余元私分。

以上分析充分说明,腐败之风已以一种新的势头进入学校,普遍存在于各项权力运行、资源管理的岗位和环节中,给人才培养和学校发展带来了严峻的挑战,这一现象必须引起全社会的高度重视。然而,相对目前国内严重的学校腐败状况,仅靠“雷霆行动”是远远不够的,学校腐败有着很复杂的社

会原因和体制原因,简单地追究个人的罪责并不能从根本上解决问题。因此,有必要根据学校权力运行的特点,加强学校内部控制建设,以此来彻底斩断腐败形成的根源。

近年来,在借鉴国外内部控制规范的基础上,我国已制定了一套比较完善的企业内部控制规范体系。继企业之后,2012年12月,财政部又发布了《行政事业单位内部控制规范(试行)》,并已于2014年1月1日开始实行,这标志着我国行政事业单位的内部控制建设已经向国家强制性规范阶段迈进。《行政事业单位内部控制规范(试行)》的颁布在很大程度上为学校加强内部控制提供了坚实的理论基础和良好的社会实践环境。

1.4 加强学校内部控制的意义

1.4.1 提高学校的现代化管理水平

改革开放以来,不断深化教育体制改革,学校规模不断扩大,办学形式多元化,教学和科研任务日益繁重。而科学严密的学校内部控制体系能够及时准确了解内部情况,控制、指挥和协调内部各部门的运行,调动积极因素,消除不利因素影响,保证学校各部门的教学科研活动高效有序地进行。2012年,我国实现了国家财政性教育经费支出占国内生产总值4%的目标,这是教育发展史上一个新的里程碑。随着财政教育投入的大幅度增长,用好、管好教育经费的任务更加突出。实施内部控制规范,是加强教育经费监管的重要举措,是完善教育机构内部治理结构、建立现代学校制度及提高内部管理水平必然要求。

1.4.2 确保学校资产安全,预防经济犯罪

近年来,随着学校经济活动的日益复杂,国有资产被侵占和流失的现象频频发生,一些学校还出现了挪用公款和侵占学校资金的现象,乃至发生造成重大损失的案件。针对这些问题,学校除了要加强廉政建设外,还要建立健全内部控制体系,以内涵式发展的防控,融合内部控制的思想,运用风险管理的理论和方法,把监督制约机制和预防腐败措施融入教学、科研、行政管理和党建工作,加强反腐倡廉建设,有效地进行内控监管,从源头上消除隐患、堵塞漏洞,预防经济犯罪案件的发生。

1.4.3 促进学校教育发展目标的实现

健全和完善学校内部控制的最终目的在于促进学校在教育发展过程中