

墨香会计学术文库

高等学校内部控制研究

Research on Internal Control of Universities and Colleges

• 刘继伟 著 •

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



☞ 墨香会计学术文库

高等学校内部控制研究

Research on Internal Control of Universities and Colleges

● 刘继伟 著 ●

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press
大 连

© 刘继伟 2015

图书在版编目(CIP)数据

高等学校内部控制研究 / 刘继伟著. —大连: 东北财经大学出版社, 2015.5

(墨香会计学术文库)

ISBN 978-7-5654-1929-4

I. 高… II. 刘… III. 高等学校-学校管理-研究 IV. G647

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第088502号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 188千字 印张: 9 3/4 插页: 1

2015年5月第1版

2015年5月第1次印刷

责任编辑: 李智慧 孟 鑫

责任校对: 赵 楠

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

定价: 36.00元

前言

自从1999年第三次全国教育工作会议做出加快发展高等教育的决定以来,我国高等学校作为人才培养、科研与创新的重要基地得到了空前的发展。高等学校扩招使得在校生数量迅速增加,高等学校扩建以及高等学校之间的合并使得高等学校规模越来越大,成为名副其实的“大学”。高等学校的资金来源日益多元化、业务活动日趋复杂、面临的社会环境也更加复杂多变。这种背景下的高等学校迫切需要健全的内部控制制度以降低办学风险。然而,由于历史原因,我国高等学校的内部控制建设从整体来看一直处于比较低的水平,可以说大部分高等学校的内部控制建设都处于刚刚起步甚至尚未起步的状态。与此同时,财政部于2012年11月印发了《行政事业单位内部控制规范(试行)》,要求包括高等学校在内的行政事业单位进行内部控制建设。在这样的背景下,高度重视并系统研究高等学校的内部控制建设问题是顺应时代需要之举,具有十分重要的理论意义和现实意义。

《高等学校内部控制研究》第1章从导论入手,首先介绍高等学校内部控制的研究背景与意义,通过梳理我国高等学校的发展历程、现阶段突出的问题以及高等学校内部控制的现状,揭示在当前背景下进行高等学校内部控制研究的重要意义,提出了研究定位、研究思路、研究内容与研究方法。

第2章和第3章通过文献综述与理论基础描述,回顾了高等学校内部控制研究相关文献,梳理了高等教育与内部控制的相关理论,运用社会学理论探讨了社会法人组织的分类以确定高等学校内部控制的研究范围问题,运用新政治经济学的公共产品理论探讨了高等学校的性质问题,同时也进一步明确了高等学校的研究范围。

第4章为高等学校内部控制的理论框架。本章在文献综述与理论分析的基础上,结合高等学校的职责、性质与特点明确了高等学校内部控制的定义,研究了高等学校内部控制建设的目标、原则以及要素等问题,构建了高等学校内部控制的理论框架。

第5章为高等学校内部控制的实施框架。本章主要是依据理论框架对高等学校内部控制实施做出的部署与规范,将理论框架付诸实践的实施过程。从实施过程来看,建立高等学校内部控制需要从整体上把握高等学校的内部环境并评估风险,有针对性地设计控制活动、建立信息与沟通渠道、健全内部监督机制。为此,应从高等学校的法人治理结构、组织架构、关键岗位责任制、人力资源政

策、校园文化等方面分析高等学校的内部环境，从生源与收入风险、债务风险、教学与科研风险、基建与采购风险几个方面辨析高等学校面临的风险。在此基础上，针对权责划分以及信息生成和传递方面探讨了高等学校应该建立的控制活动，如授权审批控制、不相容岗位分离控制、会计控制、单据控制、预算控制和信息技术控制等。与此同时，建立高等学校信息与沟通渠道包括内部报告体系和信息系统两个途径。最后，本章提出了高等学校内部监督的三种主要方式：内部控制自我评价、内部审计与纪检和监察。

第6章为高等学校业务层级的内部控制。业务层级内部控制主要是从高等学校的业务活动入手，分析业务流程中存在的风险并提出相应的管控措施。针对高等学校的关键业务进行业务层面上的内部控制研究，具体包括预算控制、收支控制、采购控制、资产控制、建设项目控制、债务控制、合同控制和个税控制八个组成部分。分别研究了八项业务活动的概念、实施主体、业务流程和主要控制方法与措施，旨在对高等学校关键业务活动的风险点进行有效控制。

第7章为高等学校内部控制的自我评价和监督。本章主要研究高等学校内部控制自我评价、内部监督与外部监督三部分内容。关于内部控制自我评价，主要探讨了内部控制自我评价的评价主体、评价标准、评价方法、评价流程以及自我评价信息的披露几部分内容。在高等学校内部，应该由高等学校的审计部门与纪检和监察部门对内部控制进行监督。在高等学校外部，高等学校的内部控制建设受到法律法规的约束，同时受到财政部门、审计部门和纪委监察部门的监督。

第8章为研究结论与展望。本书最后总结了高等学校内部控制建设的主要内容，为高等学校内部控制的建设及推广提供了一些参考。高等学校内部控制研究的核心问题是科学地、系统地建立高等学校内部控制体系。从研究方法来看，主要运用规范性方法，包括演绎法和归纳法等逻辑方法，对高等学校的内部控制体系建设进行研究。

本书的积极探索主要体现在以下几方面：第一，紧密围绕财政部发布的最新文件——《行政事业单位内部控制规范（试行）》，构建了高等学校内部控制体系，为高等学校内部控制工作的开展提供了清晰思路，有效弥补了以往研究不够系统、不够深入且缺乏依据的问题。第二，研究了高等学校内部控制在实施、评价与监督过程中的组织架构问题，明确了高等学校在组织层级上应当建立的机制与制度，具有很强的实用性和针对性。第三，在业务层级方面，覆盖了高等学校几乎所有关键业务领域的内部控制问题，涵盖的范围广、内容全，较以往的研究更为系统。但与此同时，本书仍然有其局限性和不足之处：第一，在研究高等学校内部控制建设问题时主要针对的是与高等学校财务风险有关的控制，对于非财务领域的内部控制关注得不够。第二，研究结果缺乏部分案例以及数据的支持。

《高等学校内部控制研究》是在笔者的博士论文的基础上整理修改而成的。

笔者有过七年高等学校财务处处长的工作经历，对预算控制、收支控制、采购控制、资产控制、建设项目控制、债务控制、合同控制和个税控制都有过亲身历练。自己多年会计教学和实际工作经验，以及所闻所见的高等学校同行们介绍的种种案例，使笔者深深认识到加强高等学校内部控制建设的必要性。回顾这些年走过的路，笔者心中无限感慨。能完成《高等学校内部控制研究》的编著，多亏众多良师益友的帮助和支持。在这里，首先要感谢已故的财务学家谷祺教授。谷祺教授学识渊博、睿智风趣，正是谷祺教授如父亲般的教诲和指导，才鼓起笔者学习的勇气。在此还要感谢刘永泽教授，《高等学校内部控制研究》每一阶段取得的成绩都离不开刘永泽教授的精心指导，刘永泽教授严肃认真的工作态度、幽默诙谐的交流方式，深深地感染并鼓励着笔者。最后，还要感谢陈国辉教授、方红星教授、张先治教授、万寿义教授、孙光国教授和池国华教授，感谢你们有益的指导和帮助，正是你们的帮助和支持，才能有本书的完成。

刘继伟

2015年1月于东财校园

目 录

1 导 论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 研究定位、思路、内容与方法	9
2 高等学校内部控制文献综述	12
2.1 高等学校内部控制实践问题研究	12
2.2 高等学校内部控制概念与理论框架研究	18
2.3 文献述评	22
3 高等教育与内部控制的基础理论	24
3.1 高等教育的基础理论	24
3.2 内部控制的基础理论	29
4 高等学校内部控制的理论框架	36
4.1 高等学校内部控制的概念	36
4.2 高等学校内部控制的目标	40
4.3 高等学校内部控制的原则	43
5 高等学校内部控制的实施框架	46
5.1 实施过程及其内在逻辑	46
5.2 识别、评估与完善内部环境	47
5.3 启动风险评估程序	56
5.4 加强内部控制活动	61
5.5 建立信息与沟通渠道	64
5.6 健全内部监督与评价体系	67
6 高等学校业务层级的内部控制	70
6.1 高等学校的业务活动及重点控制内容	70
6.2 预算控制	70
6.3 收支控制	79
6.4 采购控制	86
6.5 资产控制	92

6.6	建设项目控制	104
6.7	债务控制	114
6.8	合同控制	119
6.9	个税控制	123
7	高等学校内部控制的自我评价和监督	127
7.1	高等学校内部控制自我评价	127
7.2	高等学校内部控制的内部监督	137
7.3	高等学校内部控制的外部监督	138
8	研究结论与展望	140
8.1	研究结论	140
8.2	研究展望	143
主要参考文献		144
索 引		150

1 导 论

高等学校作为承担人才培养、科研与创新、服务社会和文化遗产的重要基地，对加快我国经济建设、促进生产力提高和推动社会进步起到了非常重要的作用。在我国大力倡导“教育为本”、“科教兴国”的大政方针下，国家高度重视高等学校的发展，每年对高等学校均投入了大量资金。近些年，伴随着教育体制改革的不断深化，我国的高等教育事业也得到了空前的发展。不论是从在校学生数量上看，还是从校区的占地面积上看，高等学校规模均在迅速扩张。同时，高等学校经费来源正趋于多样化并且经济活动范围也在不断扩大。可以说，今天的高等学校正步入了一个被赋予的历史使命高、承担的社会责任重、从事的经济业务复杂而又力图发展的关键阶段，此时如果高等学校的内部控制薄弱、业务管理水平滞后，就会制约高等学校的发展甚至为高等学校的发展带来严重问题。然而，由于历史原因，我国的高等学校的内部控制从整体来看一直处于比较薄弱的水平。许多高等学校因为学校的快速扩张与内部控制建设薄弱两者的不平衡导致了各种经济案件的发生。高度重视并深入研究高等学校的内部控制问题迫在眉睫。因此，本书主要围绕我国高等学校的内部控制问题进行深入研究，力图为我国的高等学校内部控制建设提供有建设性的建议。作为开篇之论，本章首先结合我国高等学校及高等学校内部控制建设的现状，介绍高等学校内部控制研究的背景与意义，然后介绍研究定位与思路、研究内容与方法。

1.1 研究背景与意义

自1998年高等学校扩招以来，我国高等教育事业呈现出蓬勃发展的态势，加快发展脚步、扩大招生规模、多校区发展成为众多高等学校的共同选择。在高等学校大步向前发展的同时，由于内部控制观念薄弱、缺乏风险意识，许多高等学校进行大量贷款从而引发高额利息费用，给自己带来了沉重的财务负担，更有甚者由于利息负担过重已威胁到了高等学校的正常运行，此外也出现了许多高等学校因内部控制不健全引发经济案件的现象。这些现实状况无不昭示着加强高等学校内部控制建设刻不容缓。了解我国高等学校发展的现状以及高等学校的内部控制情况有助于高等学校加强管理，强化相关监管机构的管理，也有助于诸多学者重视和研究高等学校的内部控制问题。本节主要介绍高等学校内部控制研究的

背景与意义。

1.1.1 研究背景

要研究我国高等学校内部控制建设的问题，首先有必要对我国高等学校进行全面、深入的了解，包括了解我国高等学校的整个发展过程、各阶段发展所处的背景、凸显的特征以及现阶段所暴露出来的问题等。了解了这些信息，再结合我国高等学校内部控制建设的现状，有助于更好地把握我国高等学校内部控制建设的重点问题和迫切需要解决的问题。

(1) 我国高等学校发展的历程

从1978年我国恢复高考到1998年是我国高等学校平稳发展的时期。从高等学校的数量及规模来看，1978年，我国普通高等学校为598所，在校生为85.6万人。1998年，我国普通高等学校达到1022所，在校生增长至413.4万人。20年间我国高等学校平均在校生年均增长5%，呈现出渐进式增加的态势。从高等学校的办学体制来看，1978年到1998年间，我国高等学校处于计划经济时代，在这个时代，我国高等学校按照国家计划、政府批准设立，实行的是高度集中的管理模式，大学生免费上学，毕业国家统一分配。此时，高等学校可以看作依附政府的教学单位，而非自主办学实体。1993年中共十四届三中全会勾画出了“社会主义市场经济”体制的基本框架。1995年中共十四届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，提出了一个关键的奋斗目标，就是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。从此，我国经济实现了跨越式发展。

1999年至今这段时期是我国高等学校的高速发展时期。我国经济的快速发展需要大量高素质人才。同时，随着经济的高速发展、人民物质生活水平的不断提高，我国人民群众也开始展现出对高等教育的强烈需求。在这样的背景下，1999年第三次全国教育工作会议做出了加快发展高等教育的决定，我国高等学校开始大幅扩大招生规模。1999年颁布的《中华人民共和国高等教育法》，更加明确规定了高等学校的办学自主权。同年，政府启动了高等教育成本分担机制，高等学校开始向在校学生收取学费，结束了我国计划经济体制下长期实行的政府全部包揽教育经费的局面。这段时期的高等学校发展凸显出以下几个特征：一是高等学校普遍实行扩招，高等学校学生数量迅速增加；二是多校区建设，高等学校的学生数量激增致使教育资源紧缺，许多高等学校选择新建校区；三是高等学校合并，许多高等学校本着“1+1>2”的理念走上合并办学道路。

首先，在高等学校数目和在校生数量上，1999年我国普通高校有1071所，普通高等教育本专科共招生275.45万人，在校全日制学生413.4万人；2011年全国普通高等学校增至2409所，普通高等教育本专科共招生681.50万人，在校生

2 308.51 万人, 分别是 1999 年的 2.5 倍和 5.4 倍; 1999 年, 我国高等学校平均在校学生人数为 3 860 人, 而 2011 年我国高等学校平均在校学生人数达到 9 583 人, 是 1999 年的 2.48 倍; 1999 年全国招收研究生 9.22 万人, 2011 年全国招收研究生 56.02 万人, 比 1999 年增长了 507%。1999 年全国在校研究生 23.35 万人, 2011 年全国的在校研究生为 164.58 万人, 增长了 599%。表 1-1 列示了我国普通高等学校的数目、本专科学生的在校生人数和研究生在校人数。数据表明, 从 1978 年至 2011 年, 我国高等学校在校学生数由数十万人发展到数百万人继而发展到数千万人, 我国高等学校的学生数量已经达到了相当规模。

表 1-1

全国普通高校发展情况

年份	普通高等学 校数目	本专科在校人 数(万人)	本专科平均 在校生(人)	本专科平均在 校生增长率 (%)	研究生在校 人数(万人)	研究生 增长率(%)
1978	598	85.6	1 431	—	1.0934	—
1980	675	114.4	1 695	—	2.1604	—
1985	1 016	170.3	1 676	—	8.7331	—
1986	1 054	188.0	1 784	6.41	11.0371	26.38
1987	1 063	195.9	1 843	3.32	12.0191	8.90
1988	1 075	206.6	1 922	4.28	11.2776	-6.17
1989	1 075	208.2	1 937	0.77	10.1339	-10.14
1990	1 075	206.3	1 919	-0.91	9.3018	-8.21
1991	1 075	204.4	1 901	-0.92	8.8128	-5.26
1992	1 053	218.4	2 074	9.08	9.4164	6.85
1993	1 065	253.6	2 381	14.81	10.6771	13.39
1994	1 080	279.9	2 592	8.84	12.7935	19.82
1995	1 054	290.6	2 757	6.38	14.5443	13.69
1996	1 032	302.1	2 927	6.17	16.3322	12.29
1997	1 020	317.4	3 112	6.30	17.6353	7.98
1998	1 022	340.9	3 336	7.19	19.8885	12.78
1999	1 071	413.4	3 860	15.72	23.3513	17.41
2000	1 041	556.1	5 342	38.40	30.1239	29.00
2001	1 225	719.1	5 870	9.89	39.3256	30.55
2002	1 396	903.4	6 471	10.24	50.098	27.39
2003	1 552	1 108.6	7 143	10.38	65.126	30.00
2004	1 731	1 333.5	7 704	7.85	81.9896	25.89
2005	1 792	1 561.8	8 715	13.13	97.861	19.36
2006	1 867	1 738.8	9 313	6.86	110.4653	12.88
2007	1 908	1 884.9	9 879	6.07	119.5	8.18
2008	2 263	2 021.0	8 931	-9.60	128.3	7.36
2009	2 305	2 144.7	9 305	4.19	140.49	9.50
2010	2 358	2 231.8	9 465	1.72	153.84	9.50
2011	2 409	2 308.5	9 583	1.25	164.58	6.98

资料来源 中国 2007 年至 2012 年统计年鉴及教育部发布的全国教育事业统计公报。

其次,从高等学校的校区建设方面看,1985年上海交通大学率先在闵行区征地333公顷建设了闵行校区。1987年南京大学在南京的浦口建立了浦口校区。此后许多高等学校都纷纷进行了各种形式的校区新建或者扩建,踏上了“校区扩张运动”的征途。仅就南京市而言,南京的仙林、江宁、浦口三地均分布着南京各高校的众多校区,如仙林大学城有南京大学、南京师范大学、南京财经大学、南京邮电大学、南京中医药大学、南京理工大学紫金学院等11所高等学校;江宁大学城包括南京航空航天大学、东南大学、正德学院、南京医科大学等高等学校;浦口大学城包括南京工业大学、南京审计学院、东南大学、南京大学等高校。本着窥一斑而知全豹的道理,不难看出我国高等学校校区建设的火热,目前很难找到一所高等学校没有新建或者扩建校区。我国高等学校的多校区建设主要可以分成两种类型:第一种类型是扩建和新建,随着高等学校招生数量的增加,现有的校区教学资源普遍紧张,学校进而到校外寻求新的办学发展空间,建设成具有两个或两个以上校区的大学,如厦门大学、中山大学、暨南大学等。第二种类型是合并扩大型,主要是指由两个或两个以上的高等学校合并组成多校区的大学,如华中科技大学、四川大学、浙江大学、吉林大学等。

近年来,我国高等学校发展的另一个主要特征是高等学校合并。新中国成立以来进行了两轮大规模的高等学校合并,最近一次高等学校合并浪潮开始于20世纪90年代,与高等学校扩招和多校区建设的时间基本吻合。从1992年原扬州师范学院、江苏农学院、扬州工学院和扬州医学院等省属高等学校合并组成扬州大学开始,我国有数百所高等学校实现了合并,至于具体数字就连主管部门教育部发展规划司也难以给出,正如时任教育部发展规划司司长纪宝成所说,“今天的数字和明天又会不一样。”这些高等学校合并中不乏强强联合、强弱合并和弱弱联合的例子。强强联合一般发生在两所实力相当、专业互补的知名院校之间,比如北京大学合并北京医科大学,清华大学合并中央工艺美术学院,四川大学合并华西医科大学,复旦大学合并上海医科大学等,这些学校通过强势学科的联合大都能够实现知名度的大幅提升。实力较强的高等学校和实力相对较弱的高等学校合并后其占地面积、教师学生数量和学科门类等均有较大增长。例如,浙江大学合并杭州大学、浙江农业大学和浙江医科大学合并后成为了学科体系最为完备、教职员工和学生人数众多的高等学校。吉林大学在兼并了吉林工业大学、白求恩医科大学、长春科技大学、长春邮电学院和中国人民解放军军需大学后也宣称自己是国内规模最大的大学,吉大成了“极大”。还有一种就是在各方实力均不突出的情况下,高等学校间的合并促进“升级”,合并后高等学校专科可以升为本科。例如,沈阳大学合并沈阳工业高等专科学校、沈阳财经学院、沈阳大学农业分校和沈阳大学师范学院后成为一所涵盖学科门类齐全,以本科教育为主的地方性、综合性大学。

(2) 我国高等学校发展过程中凸显的问题

经过30多年的发展,我国高等学校不仅数量显著增加,而且培养的学生数量、占地面积和学科门类都有较大幅度的提高。我国也从高等教育的小国发展成为了高等教育的大国。然而,我国高等学校在蓬勃发展中暴露了两个严重的问题,一是为了支撑我国高等学校的高速发展,保障学生规模急剧扩张和学校现代化建设的需要,许多高等学校走上了举债办学之道路,巨额的利息费用严重影响了高等学校正常教学和科研的运转,一些学校甚至因为承担巨额的利息费用而导致学校财务运转困难,教学支出难以保证;二是我国高等学校在高速发展中频频曝出建设工程、资产采购等各方面的经济案件,违法违纪等犯罪呈现出多发态势。

自1999年清华大学率先与中国银行签署“银校全面合作协议”以来,我国高等学校先后迈出了与银行合作贷款办学的脚步。1999年到2005年伴随着高等学校的扩张,高等学校的债务规模也不断攀升。根据《2006年:中国社会形势分析与预测》社会蓝皮书发布的数据,从1999年到2005年,全国大概形成了2000亿到2500亿元的高等学校建设债务。而据北京大学教育学院教育经济研究所2007年完成的《高校负债问题的专题研究》统计,2002年年底中央所属的76所高等学校贷款总额为88亿元,而至2005年底贷款总额已高达336亿元,校均贷款额4.4亿元,平均年度增幅达到76%。2007年7月初,相关机构对30多所知名高等学校的调研表明,全国高等学校贷款总额达到2500亿元左右,甚至有学者公开表示高等学校的贷款规模在4000亿元以上。这些贷款从2009年起开始进入还本付息的高峰,许多高等学校都面临着还款困难。有的高等学校贷款高达39多亿元,每年需要归还超过3亿元的利息,很多高等学校出现了偿还利息困难的窘境,甚至有些高等学校面临着由于偿还利息导致工资不能正常发放,更遑论提高师资队伍待遇、改善教学和科研条件等方面了,高额的利息和本金给高等学校的正常运行带来了巨大负担。例如,在2011年山东省的“两会”上,教育厅副厅长陈光华给出的数字是山东省高等学校总负债160亿元。有学者认为实际数额估计比这一数字还要高,为“220亿到240亿元之间。”在2011年辽宁省财政厅和教育厅召开的省属高等学校“化债”会议上,省财政厅教科文处明确指出,辽宁省属高等学校银行贷款总额为126亿元,生均经费拨款提高后,每年有8亿元用于支付利息费用。而早在2006年就有数据表明,广东省属高等学校贷款余额已超过200亿元,其中省政府贴息贷款达180亿元。江苏高等学校有债务200多亿元。由此可见,高等学校债务控制与管理亟待加强。

“决不能让乌七八糟、消极腐败的东西进校园”,原中央政治局常委、中央纪委书记贺国强在高等学校反腐工作中表示。随着高等学校独立法人地位的确立,高等学校的学生数量越来越多,占地面积越来越大,高等学校的基建投入、采购

支出、招生工作、专项资金使用等也越来越成为腐败的滋生床,如果不实施良好的内部控制,就会给腐败提供肥沃的生存土壤和成长空间。2011年,笔者从杭州举办的高等学校反腐倡廉建设座谈会上了解到,2008年至2011年浙江省部分高等学校纪委监察机构共查处案件95件,通过办案挽回直接经济损失4000多万元。湖北省有关部门在关于高等学校领导干部违法违纪典型案件查处情况通报中也表示,目前高等学校经济腐败案发案急剧上升,主要发生在权力集中、资金流量大的领域,如基建项目、资产采购、招生、修缮工程、教材发行和财务支付等权力部门。据统计,自2003年1月至2005年10月,武汉市检察机关查办武汉地区高等学校领导干部职务犯罪案件41件46人。其中涉及基建项目招投标的有18人;涉及教材、教学设备等采购的有15人;涉及招生环节的有7人;涉及财务管理环节的有6人。2004年四川省部分高等学校发生了“教材腐败系列案”,在四川省被审查的13所高等学校中有36人被立案侦查,3名处级干部贪污受贿100万元以上,涉嫌犯罪总额高达1200余万元。近年来不断曝出的高等学校经济腐败案数不胜数,甚至一些知名学校享有盛誉的校长、副校长也随之落马,昔日圣洁的象牙塔被腐败的蛀虫侵犯。细数其中的原因,这中间不乏有许多主观因素,如一些手握权力的人通过权力寻租来牟取私利,但不可否认的是,还有一部分原因是高等学校中监管机制的缺位、内部控制的漏洞,使得相关负责人在没有任何约束和监控的情况下行使权力,如温水煮蛙——由犯小错开始终酿祸患。

(3) 我国高等学校内部控制建设的实施情况

近年来,内部控制问题越来越成为一个社会广泛关注的热点问题。2008年我国五部委联合发布了《企业内部控制基本规范》,随后于2010年又发布了相应的配套指引。目前,这些规定已于2012年1月1日正式在我国主板上市公司之间实施,并且也鼓励我国非上市大中型企业提前执行。我国企业的内部控制建设如火如荼、日益增进。相比之下,我国行政事业单位的内部控制建设虽然晚于企业内部控制建设,但也在相应的轨道上有序地开展。2010年财政部部长工作报告明确提出要加强行政事业单位内部控制建设。随后财政部于2011年11月发布了《行政事业单位内部控制规范(征求意见稿)》征求意见。2012年11月29日,财政部印发了《行政事业单位内部控制规范(试行)》。该规范包括总则、风险评估和控制方法、单位层面内部控制、业务层面内部控制、评价与监督、附则共6章65条,自2014年1月1日起施行。在这样的背景下我国目前高等学校的内部控制情况如何呢?

从我国公共治理的实践来看,我国高等学校的内部控制普遍还比较薄弱,还存在很多问题,主要体现在以下方面:第一,我国大多数高等学校的内部控制体系尚待完善,缺乏合理的机构、岗位设置和归口管理,实用性较差,缺乏可操作性,内部控制意识相对薄弱,不少高等学校只是以一般财务规章制度代替内部控

制制度，相关人员缺乏内部控制理念，技术水平较低，对业务流程控制过于简单。第二，高等学校的业务控制有待提高，财政预算管理中的预算编制、批复、执行和绩效考评的相关管理制度和标准有待完善，费用支出控制不够细化，有的高等学校经费紧张，经费使用效率不高。第三，高等学校的相关监督力度不够，内部监督和内部审计机构权威性和独立性不够，内部审计协会的调查表明我国高等学校的内部审计人员素质总体偏低且业务能力不强。外部监督主要来自财政、审计和纪检监察部门，大多偏重于对单位财政资金的运用和经济行为是否合法合规进行监督，较少对被审计单位是否建立有效的内部控制制度以及是否有效执行加以实质性检查，而对内部控制执行中的问题也难有统一规范的标准，使得内部控制流于形式，执行弱化，起不到应有的作用。第四，高等学校还存在个别领导滥用职权、蓄意营私舞弊的现象，这在很大程度上都是由于内部控制不完善造成的。第五，一些高等学校的一级单位内部会计控制比较强，而对校内所属的二级独立单位控制不严。部分高等学校还存在内部会计控制不甚全面、信息与沟通存在障碍的现象，一些信息不能够在部门之间良好的传递与沟通。例如，2004年国家审计署出具的对18所教育部直属高等学校的审计报告，以及2013年辽宁省审计厅出具的对省属15所高等学校的审计报告中显示，很多高等学校存在着基建项目普遍超预算，基建项目建成后不及时办理固定资产入账手续等问题，致使固定资产的账实不符。第六，高等学校的财务会计制度建设不够完备，这也造成了腐败和经济案件屡禁不止。

通过对高等学校的发展历程、现阶段凸显的问题以及高等学校内部控制现状的分析可以发现，我国高等学校在高速发展之余，高等学校内部控制建设没有及时跟上，没能起到良好的管理与控制的效果，一定程度上造成了一些高等学校财务困难甚至腐败犯罪的严重后果，因此，加强和完善高等学校内部控制建设势在必行。

1.1.2 研究意义

经过上述分析可以得知，当我国高等学校的规模越来越大、经济业务越来越复杂、现金流量越来越多时，我国高等学校现行的内部控制体系已经与之不相适应。内部控制薄弱是众多高等学校面临的普遍且严峻的问题。由于内部控制体系的不健全，使得高等学校近年来经济案件时有发生，不仅造成高等学校财产的损失，而且严重影响了学校的声誉。对于高等学校而言，良好的内部控制不仅有助于实现教学活动和经济活动的合法合规，还可以有效防止舞弊腐败案件的发生，更有助于保护国有资产的安全并提高使用效率，保证财务信息的真实完整，提高公共服务的效率和效果。因此，对高等学校内部控制展开深入、系统的研究具有重要的理论意义和现实意义，具体体现在以下几方面：

(1) 丰富高等学校内部控制研究的理论成果

我国近年来一直大力推进内部控制建设,内部控制建设的路径是由企业内部控制建设先行,其他行业内部控制建设再依次跟进。2008年我国五部委联合发布了《企业内部控制基本规范》,随后于2010年又发布了相应的配套指引,我国企业的内部控制建设如火如荼、日益增进。然而,目前理论界的研究以企业内部控制研究居多,行政事业单位的内部控制研究较少,专门针对高等学校内部控制的研究就更为少见。理论研究的缺乏与现实需求之间的矛盾强烈呼唤着对高等学校内部控制的深入研究,需要更加丰富的高等学校内部控制研究的理论成果。

(2) 为高等学校有效实施《行政事业单位内部控制规范(试行)》提供指南
2012年11月29日,财政部印发了《行政事业单位内部控制规范(试行)》并要求各行政事业单位自2014年1月1日起施行。由于该试行规范只给出了纲领性要求,每一类行政事业单位都有其自身特点,各行政事业单位需要依据自身特点量身定制适合的内部控制制度,这不免给各高等学校的内部控制建设提出挑战。因此,结合高等学校特点,以《行政事业单位内部控制规范(试行)》为依据,继续细化、深入研究高等学校内部控制的建设与执行问题能够为高等学校有效地实施内部控制提供有益参考,有助于《行政事业单位内部控制规范(试行)》在高等学校中切实、深入的执行。

(3) 有益于高等学校提升管理水平

首先,良好的内部控制有益于高等学校在日益复杂的经济环境下控制并降低风险。在不确定性的风险环境下,高等学校的内部控制可以通过一套系统的、规范的方法,识别、评估公共服务活动中的风险并提高公共服务活动的风险管理水平,将风险降低至合理范围,提高公共治理过程的有效性,提高风险防范能力,帮助实现公共服务目标。如高等学校在良好的内部控制下,能够对基建工程项目、办学决策及筹资活动等进行风险识别及评估,有效地控制基建工程、贷款额度等关键领域风险,避免新建或扩建校区时债台高筑等财务风险。

其次,良好的激励机制和约束机制能够有效完善公共治理、减少舞弊与腐败。有效的高等学校内部控制,能够降低公共受托责任契约的不完整程度,弱化公共治理失败所引发的问题,有利于对高等学校各级领导及全体教职员的行为进行监督、绩效评价。同时,设计完善的约束机制能够在岗位之间形成制衡关系,有效减少舞弊与腐败。

总之,高等学校的内部控制不仅是公共治理机制形成的基础,而且可以促进公共治理机制的完善,为公共治理提供坚实的保障。健全的高等学校内部控制可以保证学校教学活动、科研活动和各项经济活动的合理合法,保证学校资产的安全有效,保证学校财务信息的真实完整,有效防范舞弊和预防腐败,提高公共服务的效率和效果,提高内部管理水平 and 风险防范能力,使高等学校更好地履行教

学、科研、文化传承和服务社会的职责。

1.2 研究定位、思路、内容与方法

明确了高等学校内部控制研究的背景和重要意义,本节主要介绍高等学校内部控制的研究定位与思路、研究内容与方法。

1.2.1 研究定位

普通高等学校,是指按照国家规定的设置标准和审批程序批准举办的全日制大学或学院。我国高等学校在20世纪末,经过高等学校管理体制调整,形成了两级管理体制。教育部直接管理一批示范性强的高等院校,还有少数关系国家发展全局的高等学校以及行业特殊性强的高等学校继续由国务院委托教育部和其他少数部委管理,其余多数高等学校由地方管理或以地方管理为主,即省属高等学校。

国家部署高等学校和省属高等学校没有本质上的区别,主要区别就在于部署高等学校是国家财政供养,隶属于国家部委;而省属高等学校由省财政供养,隶属于省人民政府。国家部属高等学校和省属高等学校在预算管理、国库集中支付、政府采购、举债程序、拨款渠道和数量上以及非税收入上缴方面有一定的差异,为了研究问题的方便,本书所研究的高等学校都是指省属高等学校。

1.2.2 研究思路

本书的核心问题主要是建立科学的、系统的内部控制实施与评价体系。主要的研究思路为:首先,通过回顾高等学校的发展历程、现阶段的特点、凸显的问题等揭示本书的研究背景与研究意义;其次,通过系统梳理内部控制的基础概念与理论,结合高等教育的基础理论与实际特征,探寻高等学校内部控制的功能定位,确定高等学校内部控制的目标、原则和要素等。在建立高等学校内部控制理论框架的基础上,提出高等学校内部控制的实施与评价体系,具体包括高等学校组织层级方面的内部控制、业务层级方面的内部控制以及高等学校内部控制的评价方案,最终为高等学校的内部控制建设提供理论参考与依据。

1.2.3 研究内容

第1章,导论。本章首先介绍研究背景与意义,通过梳理我国高等学校的发展历程、现阶段突出的问题以及高等学校内部控制的现状,揭示在当前背景下进行高等学校内部控制研究的重要意义,然后提出本书的研究定位与思路、研究内容及研究方法。