

制度治理视域下全业务领域内部控制体系的高校治理案例*

——以广东工贸职业技术学院为例

魏惠妮 吴浩

(广东工贸职业技术学院 广东广州 510510)

摘要: 全面推进内部控制体系建设,是依法治校、完善学校内部治理结构、建立高水平职业院校制度的必然要求;是落实党风廉政建设主体责任、防控廉政风险的有效手段;是保障权力规范有序、科学高效运行的重要举措;是全面梳理工作分工、优化业务流程、明确权责体系、提高内部治理水平和提升工作效率的重要契机。广东工贸职业技术学院为全面推进学校内部控制体系建设工作,根据财政部印发的《行政事业单位内部控制规范(试行)》《教育部直属高校经济活动内部控制指南(试行)》等文件精神,组建内部控制体系建设团队,从强化组织领导、明确角色和权责;统一建设标准,明确建设方向;强化理念宣贯,传授管理技能;强化顶层设计,优化整合资源四个方面着手,开启全业务全过程内部控制体系建设。为学校构建了风险评估的内部控制机制、搭建了权责对等的内部控制体系、统一了内控控制的制度标准、明确了内部控制信息系统的建设方向,从而降低学校运营违规风险、提高学校廉政建设水平、提供安全履职保障,减少推诿扯皮、提高整体运营效率,打通目标到业务计划、到预算、再到绩效的通路,提升学校战略落地执行能力,为学校高质量高水平发展提供全面的制度支撑。

关键词: 全业务 内部控制 制度治理 体系建设

中图分类号: G717 **文献标识码:** A

DOI: 10.12218/j.issn.2095-4743.2022.42.145

一、问题提出

随着职业教育事业的蓬勃发展,高职院校办学规模迅速扩大,随之各类经济活动剧增,随之而来的是管理人员工作负担的加重,要在有限的人力资源支持及时间要求内完成日渐增多的工作任务,从而对高职院校的运营管理和治理水平的提升提出新的要求。高职院校管理面临着以下管理痛点,具体表现如下。

一是在组织架构上,部门间横向协调管理意识薄弱,分工不明确,推诿扯皮时有发生;岗位设置不合理;定岗定编的局限性导致内部控制机构无法独立,影响整体工作的质量和进度。

二是在工作机制上,学校决策机构和职能部门权力过于集中,放管服未推进到位,教代会、学术委员会对学校的管理和监督乏力;缺乏风险评估机制;部门之间的沟通协调机制需加强。

三是在关键节点上,未明确关键岗位或岗位职责不清晰;资源受限无法建立关键岗位轮岗机制。缺乏对行政管理关键岗位人员的定期评估机制;培训体系不完善;激励和约

束机制不健全。

四是在信息化建设上,缺乏顶层设计和规划;归口管理部门履职归口职责十分困难;信息共享难度大,普遍存在信息孤岛现象。

因此,在提高工作效率的前提下,做好风险的防范即为内控体系建设的重点。各类业务活动均应存在必要的控制与监督环节,以保证业务活动的准确性和合法性。如何通过建立健全科学有效的内部控制体系,提高内部控制水平,提升学校治理效率,合理利用教学资源和教育经费,保证各类资产安全,促进学校高质量发展,已成为迫在眉睫的重要问题。

二、主要做法

学校在2021年4月正式启动全业务、全过程的内部控制体系建设工程,在学校党委统一领导下,采用了“咨询专家引导、核心骨干人员深度参与”的建设模式,以“以风险防控为导向、合规为底线、内部控制为抓手”的建设思路,结合“纵向分工”的组织管理及“横向协作”的流程管理方法,落实“管理制度化、制度流程化、流程岗位化、岗位职责化、职责表单化、表单信息化”的建设标准,筑牢学校立体

*基金项目:广东工贸职业技术学院校级课题“制度治理视域下高职院校内部治理体系建设及优化研究”(项目编号:XJ2022007303)。

化的内部控制体系，同时建设过程中大力宣贯内部控制管理文化，传授内部控制管理技能，提升团队管理能力，形成符合学校发展、具有特色的内部控制体系。主要的做法如下。

1. 强化组织领导，明确角色和权责

学校成立全面推进内部控制建设领导小组，校长担任组长，同时，成立内部控制体系建设工作小组和内部控制建设评价与监督小组，因学校内部控制体系项目涵盖学校所有业务领域，为调动所有部门的深度参与，将内部控制体系建设工作小组牵头部门设在校长办公室，充分发挥校长办公室组织号召能力。

为确保项目质量，内部控制体系建设工作组下设“内部控制研究专班”，该专班由学校分管财务的校领导担任组长，统筹学校各方力量，负责内部控制技术、项目疑难问题的沟通协调与处理，以及项目成果质量评审工作。

2. 统一建设标准，明确建设方向

学校通过下列方法践行“管理制度化、制度流程化、流程岗位化、岗位职责化、职责表单化、表单信息化”的建设标准。

一是通过构建业务全景图，识别业务，明确各部门业务功能定位，梳理部门职责清单，并建立制度体系框架，即践行“管理制度化”。

二是各业务管理制度基于PDCA戴明环（计划-执行-检查-处理）的管理机制设计，以及业务流程图的梳理，即践行“制度流程化”。

三是制度流程文件均明确了部门职责，提出了岗位职责建议，即践行“流程岗位化、岗位职责化”。

四是表单作为业务活动的记录载体，以制度流程文件附件形式呈现，本质是制度流程文件不可分割的部分，即践行“职责表单化”。

五是研究专班最后根据学校内控体系梳理情况、学校信息化现状，提出了信息系统规划建议报告，即践行“表单信息化”。

3. 强化理念宣贯，传授管理技能

自内部控制体系建设项目启动会开始，集中开展了内部控制政策背景、管理理念、依法治校制度体系设计、内部控制体系建设方法等一系列的培训，同时，每周召开内部控制推进会，建设工作小组和研究专班与各部门即时沟通管理问题与交流经验。

各部门在内部控制体系整体规划下，将内部控制体系建设工作尽可能分散到各业务岗位承担，在研究专班的辅导与

协助下，共同完成内部控制体系建设任务。整个内部控制体系建设过程中，共有八十多人承担了制度、流程等内部控制文件梳理工作，切实落实了内部控制知识沉淀，为学校内部控制体系建设提供了永续的人力支撑和内部控制文化土壤。

4. 强化顶层设计，优化整合资源

无论内部控制体系，还是学校运行多年的ISO9001质量管理体系，对学校的管理要求最终要落在组织职责、制度流程、表单等制度安排上，学校基于依法治校的制度体系设计很好地平衡了上述要求。

一是通过对学校业务全景图分析，构建端到端的业务架构。二是以学校章程为制度引领，以外部法律法规为制度底线，构建基于业务逻辑的制度体系，分类、分级设置制度文件（含流程）；三是在制度梳理、优化过程中，在统筹考虑各类、各级制度的协调连贯性基础上，综合考虑对内控风险、质量风险的管控要求，一并将两个体系的管理要求嵌入制度体系文件。

三、成效

1. 主要成果

（1）构建了风险评估的内部控制机制

学校项目组在项目初期带领各部门开展了全领域内控风险评估工作，识别出200条内控风险，出具了《风险评估报告》《风控矩阵》及《不相容职责分离表》，同时出具了《风险评估管理办法》，建立了风险评估工作机制。研究专班根据内控体系建设情况，出具了《内部控制手册》和《内部控制评价手册》，通过两个手册，完善了内部控制长效管理机制的搭建。

（2）搭建了权责对等的内部控制体系

通过梳理“三重一大”、党委会、校长办公会、各专业委员会相关管理制度和各类业务《权限清单》，以及梳理《部门职责清单》《岗位职责建议清单》，清晰学校治理层面、部门、岗位权责边界，构建了学校全业务权责对等的内部控制体系。



图1 广东工贸职业技术学院内部控制体系成果文件

(3) 统一了内部控制制度逻辑和标准

以制度流程文件“废改立”为手段，全面清查、优化学校现行制度文件。制度流程“废改立”共450项，其中新增118项，修改257项，作废65项，暂不修订10项。通过全业务全过程的制度修订，明确了管理组织、部门职责、业务程序、审批权限、办理标准等，规范单据，细化管理制度要求，增加制度的可执行性和管理力度。

(4) 明确了内部控制信息系统的建设方向

研究专班出具了《广东工贸职业技术学院预算绩效内控一体化学校经营管理平台化规划方案》，提出了以绩效、预算、内控三条管控线信息系统建设方向的建议。

2. 实施成效

(1) 降低运营违规风险，提高廉政建设水平，提供安全履职保障

通过外法内化，以及不相容职责分离等各类管控措施的实施，规范各类活动运行，特别是经济活动的运行，打造公开、公平的内部控制环境，形成良好的工作氛围，降低各部门违规风险，提高决策质量，为领导、干部、职工安全履职提供合理保障。

(2) 减少推诿扯皮，提高整体运营效率

通过对权限、职责、业务流程的全面梳理，有效降低各部门间推诿扯皮，或将问题抛给校长办公会等现象，有利于个体责任心的提升，充分调动各部门的积极性、主动性和创造性，进而推动学校整体运营效率的提升。

(3) 打通目标到绩效的通路，提升学校战略落地执行能力

无论是单位层面通过战略规划、重大项目3年滚动规划、年度业务计划与预算、预算绩效的整体闭环设计，还是各业务层面基于PDCA戴明环的管理机制设计，从目标到业务计划、到预算、再到绩效的管理思路和要求贯穿于所有业务活动，利于学校战略落地执行能力的提升，开启高水平高质量发展新篇章。

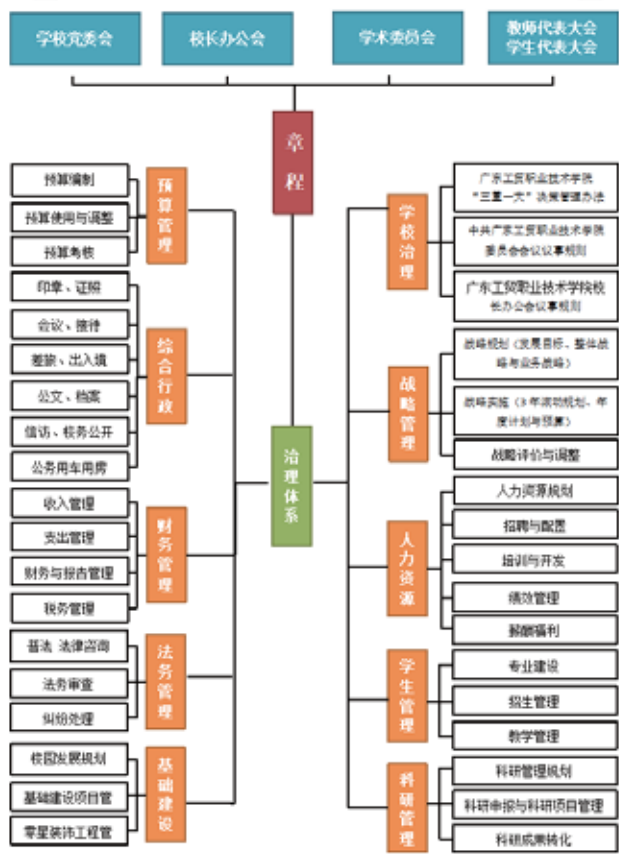


图2 广东工贸职业技术学院规章制度体系构架图（部分）

参考文献

[1]曹高丁,聂强.制度治理视域下高职院校内部治理体系现代化研究[J].中国职业技术教育,2022(01):43-47.
 [2]何文波,刘建强.高职院校治理体系与治理能力现代化建设的思考——以湖南省为例[J].湖南社会科学,2019(03):168-172.
 [3]韩连权,檀祝平.我国高职院校治理体系现代化的内涵、困境与路径选择[J].职教论坛,2021,37(07):20-26.
 [4]张寅晓,么红如.基于风险管控视角的高校内部控制体系构建[J].老字号品牌营销,2022(04):111-113.
 [5]睦平,吴立平,王峰.江苏高质量构建高校综合考核制度体系的探索与思考[J].江苏高教,2021(09):20-26.