

高校基本建设内部控制问题与对策探析

李 刚¹, 贾创雄², 陶锦莉³

(1. 金陵科技学院财务处, 江苏 南京 211169; 2. 南京晓庄学院, 江苏 南京 211171;
3. 金陵科技学院审计处, 江苏 南京 211169)

摘 要: 目前高校基建内部控制存在内控制度不完善、重视事后控制而忽视事前及事中控制、招投标制度不健全且运作不规范、随意更改项目施工合同约定、工程监理和跟踪审计工作不到位、相关财务管理人员缺乏基建专业知识等问题, 在分析其原因的基础上, 提出以下对策: 加强管理和监督, 强化内部控制意识; 加强建设项目可行性研究, 减少决策失误; 公开招标设计方案; 把好工程合同签订关; 把好工程变更及签证关; 聘请工程咨询公司协助高校进行项目管理。

关键词: 高校; 基本建设; 内部控制; 对策

中图分类号: G475

文献标识码: A

文章编号: 1673-131X(2018)04-0063-04

Analysis on the Problems and Countermeasures of Internal Control System in Capital Construction of Universities

LI Gang¹, JIA Chuang-xiong², TAO Jin-li¹

(1. Jinling Institute of Technology, Nanjing 211169, China; 2. Nanjing Xiaozhuang University, Nanjing 211171, China)

Abstract: At present there are some problems in the internal control of capital construction in colleges and universities, such as imperfect internal control system, emphasizing post-control but neglecting pre-control and in-control, imperfect bidding system and non-standard operation, arbitrary change of the agreement in project construction contract, inadequate supervision and follow-up audit and lack of expertise in capital construction by relevant financial managers, and so on. Based on the analysis of its causes, the following countermeasures are put forward: to strengthen management and supervision to reinforce the consciousness of internal control; to strengthen the feasibility study of construction projects so as to reduce the errors in decision making; to open tender design scheme; to sign the project contract well; to check the visa gate for project change; and engage engineering consulting company to assist universities in project management.

Key words: college and university; the capital construction; the internal control; countermeasures

进入 21 世纪,我国高等教育规模快速扩张,各地掀起建设大学城的热潮,高校纷纷在大学城开工建设教学楼、办公楼、图书馆、学生宿舍、食堂等用途、面积、造价各不相同的单体建筑。在建设过程中,高校基建涉及的资金往来较多、资金量较大,基

建领域已成为高校内部控制需重点关注的领域。因此,研究高校基本建设内部控制问题,设计并完善其内部控制制度,将有助于高校对基本建设进行有效的内部控制。

收稿日期: 2018-10-29

基金项目: “江苏省社科应用研究精品工程”财经发展专项课题重点项目(17SCA-07)

作者简介: 李刚(1979-),男,安徽淮南人,会计师,主要从事高校基建财务研究。

一、高校基本建设内部控制存在的问题

在对待基本建设项目时,高校一般会成立基建处,专门负责学校的基本建设工作。具体而言,学校大多会抽调有土木工程、建筑学等专业背景的教师、后勤部门房产管理人员以及维修人员组建基建处。基建处一般下设工程科和综合科,工程科负责具体建设项目,综合科负责工程前期工作和基建处其他事宜。在项目建设过程中,基建处工程科的工作人员会担任该项目的负责人,从项目设计、土建进场到竣工验收、资料归档,项目负责人将全程参与并负责该项目的内部控制工作。然而这种基本建设内部控制方式也会出现一些问题。

(一)内部控制制度不完善

高校基本建设项目是非营利性项目,投资大,建设资金主要来源于国家财政拨款或者高校自筹。资金来源于国家财政的主要指预算安排的财政性资金,只要该项资金通过财政预算审核,资金划拨基本没有问题,但资金是否实际使用在预算申报的项目上,财政部门则很难管控,此外,相关控制制度也并不完善,例如,预算中的资金使用进度与实际使用情况不相符如何处理,年终决算时尚未使用的资金是否收回,这些都没有统一的规定。高校自筹资金主要指高校自己的学费、住宿费和其他收入,还有银行贷款等,这些都是有保证的^[1]。目前,很多高校都认为,只要资金有保障,其他都不是问题,对基建管理工作不够重视。对于涉及不同部门的基建项目,很多高校也缺乏有效的监督和奖惩措施,例如:项目核准决定书上有项目投资额,但在项目建设过程中由于种种原因导致资金使用超出规定的投资额,相关责任人不承担任何责任;如果节约了资金,相关部门和责任人也并没有相应的奖励,甚至可能会被质疑建设资金为何还有剩余。这反映出当下很多高校基建内部控制制度并不完善,部分内部控制的原则明显与财政部2016年下发的《基本建设财务规则》中的勤俭节约、量力而行、讲求实效等原则相悖^[2]。

(二)重视事后控制而忽视事前及事中控制

长期以来,往往是基建项目完工后发现问题时,高校才利用基建工程决算报告、基建财务决算报告等各种报告来分析项目超概算的原因,但此时基建项目已经完成,工程款已基本结清,发现的问

题难以纠正,究其原因,是高校只重视事后控制而忽视事前及事中控制^[3]。目前,工程项目超概算现象十分严重。《全国固定资产调查报告》显示,全国基本建设项目超概算比例为55.2%,超概算的原因:一是承包方在招投标环节弄虚作假,如承包商采取“围标”的方式投标;二是发包方乘机谋取个人利益,里应外合,让少数犯罪分子有机可乘。

(三)招投标制度不健全且运作不规范

目前,高校在基建项目招投标中存在以下三个方面的问题。其一,虽然很多高校在工程建设方面采取了招标制度,聘请了专业的招标代理人,并按照专业设计公司出具的施工图纸进行招投标工作,但是在招标前并没有对施工图纸进行专业审核,例如,没有审核施工图纸是否完整,有没有漏项,有没有不应该有的增项等。如果漏项太多,在具体施工中会增加工程签证手续,同时会大大增加工程造价;如果有不应该有的增项也会增加工程造价。其二,违反有关规定,对应该招标的项目不招标,以漏记工程量或故意压低造价的方式甚至以化整为零的方式规避公开招标。其三,以工程项目工期紧、没有三家及以上施工单位应标或者前期流标为由,改公开招标为议标、邀标,将工程发包给熟悉的施工方,从而加大了腐败的风险。

(四)随意更改项目施工合同中的约定

在工程项目建设过程中,经常出现随意更改项目施工合同约定的现象,比如更改工程款结算方式。具体而言,有的建设项目付款方式是按照工程节点付款的,比如项目主体工程施工至“正负零”时支付一部分工程款,项目主体工程封顶时支付一部分工程款,工程竣工验收时支付一部分工程款,工程审计完毕支付一部分工程款。然而在项目开工后,有的施工方可能会以这种付款方式使其垫付资金太多、压力太大为由,提出更改工程款结算方式,比如按月度工程进度结算工程款,以缓解资金压力。

(五)工程监理和跟踪审计工作不到位

高校的基建项目一般都会有监理单位,也会有审计部门跟踪审计。工程监理和跟踪审计是基建内部控制的重要组成部分,做好这两方面的工作,对于保证工程质量意义重大。然而当下很多监理单位的工程监理工作做得并不到位,例如:有些监理人员专业能力不强,对工作不负责任,审核不严格,随意签发工程签证;有的监理单位在中标高校

多个基建项目后,不增加监理人员,导致在关键施工点时无法对项目进行有效监理,比如某校图书馆项目的屋顶需要连续72小时不间断浇筑混凝土,而监理方却因监理人员不足而不能持续进行现场监理。跟踪审计方面,相关审计人员的工作往往也不到位。跟踪审计应该是有相应资质的审计人员常驻施工现场,但现实情况往往是建设单位或施工单位邀请后,审计人员才会去施工现场。此外,还存在审计范围不明确的问题,如有的项目同时审计工程数量和价格,有的项目只审计工程数量不审计价格。

(六)相关财务管理人员缺乏基建方面的专业知识

目前,基建项目的财务管理人员主要依据财务制度办事,一般缺乏基建方面的专业知识,不清楚工程量与工程造价之间的联系,也不太了解工程施工过程中各种关系和可能出现的问题,没有深入工程一线,只是在办公室里单纯依据财务制度审核各项开支,难以有效控制工程造价。此外,由于高校给基建配备的专职财务管理人员较少,所以无法对基建资金使用情况的全过程监督,也无法对资金的调整和追加进行有效的监督^[4]。

二、高校基本建设内部控制问题产生的原因

(一)内部控制方式落后

随着社会主义市场经济的不断发展,高校建设经费的来源已从过去单一的财政拨款转变为多渠道、多元化的资金来源,如银行贷款、科研经费、学生学费及住宿费、校办产业收入、校友捐赠等。但是,高校的内部控制并没有与时俱进,很多管理方式还长期停留在计划经济时代,比如在财务核算方面,很多高校采取的还是收付实现制,并没有采取权责发生制。

(二)相关管理制度不完善

在高校扩招以前,高校的基本建设项目较少,体量也不大,基建项目一般由后勤处负责建设,基建账务管理工作也比较简单,很多高校都没有设立专门的基建处以及建立专门的基建管理制度。随着高等教育规模的不断扩大,高校基建项目越来越多,为了便于管理,有的高校开始着手制定相关的规章制度,但是这些规章制度,有的过于宽泛,有的过于精细,往往不适用于实际的基建项目。此外,

各个基建单体因用途不一样,建造的方式也不一样,笼统的规章制度在具体执行时漏洞百出,管理的效果不好。

(三)权力过于集中,缺乏有效的监督

在专门监督方面,由于高校纪检干部不是专业技术人员,所以即使全程监督项目建设,也无法进行有效的、专业的监督,只能从制度上监督。在群众监督方面,由于高校各个部门都比较独立、封闭,所以即便基建领域发生腐败行为,教职工也无法发现问题的症结,更无法掌握腐败的证据,群众监督能够发挥的作用很有限。此外,高校内部审计的独立性不强,监督作用发挥有限。高校内设的审计机构受校党委领导,其发现问题首先是向校领导汇报,这就可能发生“内部人”处理“内部人”情况,监督的有效性很难保证。

(四)法制观念淡薄

改革开放后,我国经济、社会等各方面建设取得了巨大成就,但是社会上也产生了一股“拜金主义”思潮。加强廉政教育,提高法制意识,防范基建领域的各种腐败问题,已成为刻不容缓之事。但当下高校开展的廉政教育基本流于形式,往往只是在重大节日前召开纪检会议或发短信提醒大家注意廉政问题,没有抓好日常的思想教育工作,对重点岗位人员给予的关注也不够,导致相关领导干部和重点岗位人员法制观念比较淡薄,这不利于高校内部控制工作的开展。

三、完善高校基本建设内部控制的对策

(一)加强管理和监督,强化内部控制意识

随着高等教育规模的逐步扩大,高校基建由政府一元化投资向政府、高校、社会多元化投资转变。为保证建设质量,高校必须对项目建设进行规范、有效的管理,出台切实可行的规章制度。要建立严格的经济责任制和法人负责制,责任要向下延伸至每个部门、岗位和工作人员,要坚持责、权、利统一的原则,建立有效的奖惩制度。对于项目建设工作业绩突出人员,要从精神和物质两个方面给予奖励;对于因个人失职、失误、以权谋私而给学校带来重大损失的人员,要给予严厉的处罚,对触犯法律的要移交司法部门处理。

(二)加强项目可行性研究,减少决策失误

当下,高校基建项目较多,项目类型也多,不能

用一种管理方式来管理不同类型的基建项目,要具体项目具体分析,加强项目可行性研究。首先,要明确项目建设的目的,分析该项目会给学校带来哪些益处,对学校的内涵建设、未来发展有多大的促进作用。其次,测算项目建设和项目投入使用所需的资金,除了要考虑基本建设费用外,还要考虑项目配套设备采购、项目投入使用后的水电气和物业管理等相关费用。最后,分析建设资金的来源。项目有无财政支持;若没有财政支持需要学校自筹,学校分几年自筹,这对学校正常运行有什么影响;学校可否向银行贷款,贷款额度是多少,能否保证放款,贷款利率如何计算等。这些都是项目可行性研究中不容忽视的问题。在对项目进行可行性研究的过程中,应遵循客观经济规律,按照科学的决策程序进行决策,要对工程项目进行系统分析和多维度经济评价,以使决策更加科学、民主,进而减少决策失误。

(三)公开招标工程设计方案

工程设计方案是工程建设的依据,其对项目建设至关重要,因此,高校应公开招标工程设计方案,通过投标竞争方式,遴选出最优的设计单位和设计方案,同时,要组织专家对中标的设计方案进行会审,防止因设计失误而给学校带来重大损失。在签订委托设计合同时约定,若因设计失误而给学校带来损失时,设计单位要进行赔偿并且不能以设计费作为赔偿上限,要根据实际损失情况进行合理的赔偿,以此来督促设计单位重视设计方案,主动优化设计方案。同时,积极推行限额设计,有效控制工程造价,防止出现因设计失误导致的决算超预算、预算超概算、概算超计划等问题。

(四)把好工程合同签订关

工程合同是工程建设单位与施工单位在平等协商的基础上就工程有关的权利和义务签订的协议。高校在签订工程建设合同时,不能只依靠一些合同模版,要具体项目具体分析,特别要注意一些细节问题,应组织校内相关部门对工程合同进行集体审核,例如,基建处负责审核工程方面的内容,财务处负责审核工程款方面的内容,审计处负责审核工程审计方面的内容,法律顾问负责审核法律方面的内容。高校要严把合同签订关,必要时也可以聘

请相关专家来把关。不应该给的费用坚决不给,可给可不给的费用在招标时作为招标条件,能取消的坚决取消,少留或不留资金缺口。合同是项目建设的重要依据,合同签订后,要严格按照合同约定进行项目建设,不能随意变更合同。

(五)把好工程变更及签证关

工程的变更及签证工作是基建内部控制的重点和难点。工程变更及签证是否把关严格,直接影响工程建设成本的高低。施工单位应该严格按照施工图进行项目建设,不能随意更改施工设计。然而在实际施工过程中,总会出现这样或那样的问题,此时更要加强跟踪审计和监理工作,在遇到问题时要具体问题具体分析,跟踪审计人员和监理方要提出解决问题的方案并在施工例会上征求各方意见。涉及隐蔽工程的问题更要注意,因为在施工过程中产生的问题,施工完成后很难再去追溯并加以解决。

(六)聘请工程咨询公司协助高校进行项目管理

专业的工程咨询公司一般拥有雄厚的技术力量和深厚的行业背景,因而可聘请工程咨询公司参与高校项目建设的某些重要工作,比如项目绩效评价工作。对基本建设项目进行绩效评价,是促使建设资金合法、合规、合理使用,保证工程质量,提高建设资金使用效益和建设项目投资效益的有效途径^[5]。利用工程咨询公司的专业能力做好项目绩效评价工作,对高校基建内部控制大有裨益。

参考文献:

- [1] 李忠渝. 高校基本建设内部控制存在的问题及对策研究[J]. 西南农业大学学报, 2007(10): 154-157
- [2] 张明哲. 关于基本建设财务管理制度变化及应用思考[J]. 财会学习, 2017(5): 26-28
- [3] 许青云. 高校基本建设内部控制存在的问题及对策[J]. 当代经济, 2009(5): 68-70
- [4] 欧阳平. 基于财务视角的高校基建内控管理研究[D]. 西安: 西安理工大学, 2018
- [5] 周国光. 基本建设财务管理制度的最新变化及其思考[J]. 交通财会, 2016(7): 4-10

(责任编辑:唐银辉)