

# 谈高校内部控制的自我评估

上海电视大学 郭宏

**【摘要】** 为了规范和加强高校的内部管理与控制,完善高校法人治理结构,防范高校腐败,促进高校办学目标的实现,高校有必要尽快实施控制自我评估,并将评估报告在一定范围内公开。本文就控制自我评估在高校中的运用进行了探讨。

**【关键词】** 高校 控制 自我评估 运用

控制自我评估(CSA),是指在一个组织内由负责内部控制的制定与执行的管理人员通过召开专题研讨会的方式对内部控制进行评价的过程。经过20多年的发展,控制自我评估法已经日趋成熟并成为国际上内部控制评价的重要工具。

## 一、控制自我评估在高校中的作用

由高校各职能部门负责人及关键岗位员工参与的控制自我评估,是加强内部控制的有效方法,是预防和惩治高校腐败的重要手段。在高校运用控制自我评估,有利于建立惩防并举、预防在先的防范和遏制高校腐败的长效机制。

### 1. 控制自我评估有利于防范国有资产流失。

(1) 高校国有资产流失问题不容忽视。我国的高校大多是国家举办的公立学校,近年来,国有资产流失表现为:对外投资出现亏损,固定资产闲置、报废,个人利用公款消费,盲目购置物资,基建规模过大,无形资产流失,应收款项无法收回,许多资源被浪费等。这些现象在高校里或多或少都有一些,已经引起高校管理部门及高校领导的重视。

(2) 内部管理缺乏控制自我评估。之所以发生上述国有资产流失现象,与高校内部管理缺乏控制自我评估有关。目前,高校管理一般有两道防线:有关职能部门自上而下的管理监督为第一道防线;内部审计部门或校务委员会下设的审计委员会的审计监督为第二道防线。高校实施控制自我评估,便构筑了由资产购买及使用等各职能部门自我监督的第三道防线。这实际上是高校内部最基础的防线,这道防线增强了高校自我检查、自我防范、自我改善的能力,有利于防范国有资产流失。

### 2. 控制自我评估有利于高校目标的实现。

(1) 有利于及时发现与目标的差距。各高校根据国家的高等教育发展规划制定了中长期发展规划、详细的年度工作计划,通过定期、不定期实施控制自我评估,可以及时发现实际情况与目标之间的差距,找出原因所在,制定改善措施,以促进目标的实现。

(2) 有利于规范内部管理工作。良好的内部控制是有效管理的基本前提,也是决定高校办学竞争优势的关键因素。高校管理者可通过控制自我评估发现内部控制中的薄弱环节,从而改进管理,提高抗风险能力,提高经济效益与社会效益。另外,通过分析控制自我评估报告中所揭示的异常事项

和内部控制薄弱环节来确定审计目标和审计重点,提高审计效率。同时,还可以使职能部门负责人承担起部门内部控制责任,促进内部审计报告中所提出的问题的解决及改进措施得到认真落实。

(3) 有利于形成良好的内部控制氛围。有利于高校全体教职员共同承担内部控制评价责任,保持上下目标一致,齐心协力,严格执行内部控制制度,激发教职员严格执行内部控制的热情,有利于形成良好的内部控制文化氛围。

3. 控制自我评估有利于防范和遏制高校腐败。近年来,高校也成为腐败问题的多发、易发地,特别是在图书教材、教学教具、学生生活用品、药品医疗器械、仪器设备等大宗物资的销售、发行、采购中,以及基本建设和校办企业经营工作中,存在着以各种名义暗中给予、收受财物或其他利益的不正当行为;在审核、评审、招生、项目合作、产权交易等工作中也存在着违规收受财物等行为。

虽然高校均已建立各项资产管理制度、财务管理制度等内部控制制度,但是,内部审计部门对内部控制的检查和评价在高校内部审计中尚未全面展开,许多高校并未专门进行过内部控制的专项检查和评价,更未进行过真正意义上的控制自我评估,有关监管法规中也无明确规定和要求。正因为高校缺乏各部门员工参与的控制自我评估,所以其很难及时发现内部控制中存在的问题。

由高校各职能部门负责人及关键岗位员工参与的控制自我评估,是加强内部控制的有效办法,是构建预防和惩治高校腐败体系的重要手段,在高校运用控制自我评估,有利于建立惩防并举、预防为先的防范和遏制高校腐败的长效机制。

## 二、高校控制自我评估的主要内容

控制自我评估法实际上是内部控制的一个具体方法,其作用主要是评价高校的内部控制体系是否能够实现高校整体发展目标及其下属各职能部门的管理目标,评价内部控制的适当性、合法性和有效性,并重点运用于内部控制可能存在重大缺陷或存在严重风险的业务环节。

1. 内部控制整体框架是否有利于实现高校的办学目标。为了实现高校的法制化、程序化、规范化管理,高校和各职能部门通过定期(建议一学期或半年一次)和不定期(根据需要而定)地针对内部控制的实施情况,评价其能否实现高校

的整体目标、长短期规划目标以及各职能部门的管理目标,找出差距及产生偏差的原因,明确整改的方向和措施。

2.特定内部控制能否实现特定业务的管理目标。随着高校教育事业的发展,一些特定业务事项不断出现,如重大教学考试事项(如英语四、六级考试,网络学院公共课程全国网络统考)、新办独立核算二级学院、举办大型国际会议、举办大型校庆活动、重大诉讼及仲裁事项等。为了适应新的业务及偶然发生业务的控制要求,高校应完善内部控制,以实现特定业务的管理目标。

3.内部控制的适当性与合法性。高校学历教育学费的立项和收取、非学历教育培训费的收取标准、定价程序,以及内部辅助教学资料的定价、教学教务管理、考务管理、学生学位申请等,其相应的内部控制是否适当、合法、有效,关系到高校整体及各职能部门的管理的适当性、合法性和有效性。

4.内部控制存在重大缺陷或存在严重风险的业务环节。一般情况下,存在严重风险的业务环节有重大投融资、对外担保、重大资产采购、重大资产处置、大额资金往来、重大诉讼仲裁事项、大量教材的采购与发放、重大考试事项、招生等。对这些重点业务环节,应作为控制自我评估的重点。

5.内部控制的有效性。在评估内部控制体系是否健全、有效的过程中,应该关注的具体的评估点有:①规范的业务决策机制是否已经建立并有效运行;②恰当的授权审批制度是否已经建立并有效运行;③定期报告制度是否已经建立并有效运行;④风险预警机制是否已经建立并有效运行;⑤风险损失责任追究制度是否已经建立并有效运行;⑥风险控制监督检查制度是否已经建立并有效运行。

### 三、高校控制自我评估的组织体系与保障

1.设立内部控制委员会,负责组织领导高校的控制自我评估工作。高校的内部控制委员会受校长及校务委员会的领导,对高校领导班子负责,负责组织高校内部控制的定期、不定期自我评估,并将内部控制委员会审定的评价结果及改进建议报送高校领导班子。不具备独立设置内部控制委员会条件的,也可由内部审计委员会承担其职能。

内部控制委员会应由高校主要领导、组织人事部门、财务部门、内部审计部门、各院系、教务部门、法律事务部门等部门主要负责人组成。内部控制委员会下设内部控制工作办公室或内部控制自我评估小组,具体负责内部控制评估的日常事宜。其成员由上述主要部门负责人及其部门业务骨干组成。内部控制委员会负责人或内部审计机构负责人可以担任控制自我评估的召集人,加强对控制自我评估过程的督导。

2.高校各职能部门作为控制自我评估主体评估本部门的内部控制情况。高校各职能部门的控制自我评估是最贴近实际情况的,有利于内部控制的健全。内部控制执行主体最有发言权,让一线控制人员和控制责任主体自我检查、自我评价、自我修正、自我完善,是实现高校内部控制整体目标的主要有效的方法。

3.内部审计部门对各职能部门和高校整体的自我控制评估进行定期、不定期的抽查和监督评价。内部审计部门作为高校的主要监督部门,在内部控制中处于监督环节。内部审计部门每年至少一次对各职能部门的控制自我评估进行监督、抽

查,并提出改进建议,以达到切实加强内部控制、防范风险的目的。为加强内部控制自我评估报告的客观性、公正性,高校可聘请注册会计师对高校的内部控制自我评估报告进行审核、评价。

### 四、高校进行控制自我评估需要注意的几个方面

为了提高高校控制自我评估的效果,高校在组织实施控制自我评估的过程中,高校主管部门在监督高校的内部控制的健全性和有效性的过程中,还需注意以下几个方面:

1.建立CSA职业资格认证制度,配备经验丰富的控制自我评估召集人(或负责人)。召集人担任着控制自我评估的策划、组织、宣传、总结等评估过程的具体负责人的角色,其专业胜任能力和资深的专业背景、良好的组织协调能力对控制自我评估的效果起着至关重要的作用。目前,我国尚未全面推广和要求有关人员具备注册控制自我评估的资质,因此可以暂时由内部审计机构的负责人担当此任。但是,为了保证控制自我评估的质量,建议国家尽快完善CSA职业资格认证制度。

2.加强对控制自我评估人员的专业知识培训。控制自我评估人员即使取得了职业资格,还是要不断接受培训。培训的内容包括内部控制的相关知识、教育行业知识、沟通协调技巧、职业道德规范等。

3.简化评估内容与程序,注意成本与效益的权衡。控制自我评估的调查问卷设计要有针对性,评估程序要简明扼要,既要收集充分、恰当、有效的评估信息和证据,又要能以最低的评估成本和控制成本达到目的。

4.控制自我评估报告及有关信息在一定层面的披露与公开。高校的年度控制自我评估报告应该作为财务报告的组成部分报送给教育行政主管部门以及主管财政部门,与年度财务报告一起报告给高校教职工代表大会审议,并公开相关信息。对职能部门的评估结果也应该对部门员工公开,使员工明确本部门内部控制的优势和劣势。这样容易形成齐心协力、群策群力的控制文化氛围,有利于改进高校以及各职能部门的内部控制。

5.控制自我评估的结果与业绩考评挂钩。高校的行政主管部门结合控制自我评估的情况以及内部审计、外部审计的监督评价情况,将其结果作为高校校长及领导集体的业绩考核的重要评价指标之一。主管财政部门也可将其结果作为确定财政拨款金额和专项资金拨付金额以及拨付方式的考虑因素之一。高校则应将各职能部门的内部控制评估结果作为部门负责人业绩考评的重要指标。

6.注意控制自我评估的持续性、有效性。高校及职能部门的控制自我评估一般一学期进行一次,至少每年一次,而内部审计人员应当根据组织特点及内部控制的需要适当应用控制自我评估法,一般每季度进行一次,以便对内部控制进行持续的监督。另外,控制自我评估还要做到定期与不定期相结合、专业与非专业相结合、自我评估与内部审计监督和外部审计评价相结合,这样才能保证控制自我评估的持续有效性。

### 主要参考文献

罗伯特·莫勒尔·布林克现代内部审计学(第六版).北京:中国时代经济出版社,2006