

运用系统思维构建高职院校基建管理内控体系的实践应用

——以 S 职业技术学院为例

陈媛

湖南石油化工职业技术学院

摘要：在职业教育高质量发展和双高建设背景下，高职院校积极开展内部控制管理体系建设。高职院校基本建设项目管理具有复杂性和特殊性，是学校内控体系建设的重要环节之一。通过对多所省内高职院校基建管理现状的调研，针对适应职业教育高质量发展的迫切需要与高职院校基建管理不系统不完善之间的矛盾，运用系统思维理念和信息技术，在理论和实践上构建 S 职业技术学院基建管理内控体系，有效提高行政管理效能和为双高校建设奠定软硬件基础。

关键词：系统思维；内控体系；行政管理效能

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6288.2024.08.050

引言

党的二十大召开给职业教育高质量发展注入了一剂强心剂，尤其是对于高职院校，“双高计划”的实施引领促使其在软硬件方面均要有大的突破。其中校园环境、办学基本条件、实习实训基地、内部管理制度建设等是高职院校高质量发展的重要保障。随着教育改革的稳步推进和高职教育的扩招，高职院校的办学规模在不断扩大，为促进学校发展，满足师生需求，高职院校需不断推进校园基本建设，对于基本建设项目的资金投入也在持续增长，带来的风险也更加复杂。内控制度是一所学校发展建设相关工作正常运行的保障，而高职院校以教学实训和科研为主，对校园基本建设的内控经验不足，使得基建项目内控制度与学校发展速度不相匹配^[1]。以 S 职业技术学院为例，基于问题导向，充分梳理学校在基建项目建设方面存在的难点和痛点问题，创新解决问题的思路。运用系统思维方法，改进基建项目管理，加强内部控制体系建设。利用信息技术，初步搭建信息化管理平台，有效监管校园基建项目，规范和保证校园基建项目顺利实施，同时确保财务合法合理性，降低风险，有效提高办学效率，实现发展目标。

一、基建管理内控体系建设的必要性

基本建设（简称“基建”）是形成固定资产的生产活动，将一定的物资、材料、机器设备通过购置、建造和安装等活动转化为固定资产，形成新的生产能力或使用效益的建设工作。学校基建项目是指总投资 50 万元以

上（含 50 万元）的校园规划和新建、改建、扩建、修缮、装饰、水电安装及园林景观等工程项目。基建项目划分为项目决策、实施和竣工使用三个主要阶段。业务范围涉及建设项目的规划立项与报建、招标采购、勘察设计、施工管理、竣工与验收、结算与决算和档案管理。采用代建方式实施的建设项目，其业务管理活动涉及的范围按相关规定执行。

S 职业技术学院为一所省教育厅直属管理的公办高职院校，行业特色鲜明，产教融合优势突出。但是在发展历程中，经历了体制转变和校区搬迁的诸多波折。2020 年迁入新校区，但校区建设还不够完善，十四五期间基于双高校的建设压力任重道远。区别于民办高职院校和企业，学校基建项目为非盈利性，资金来源主要为省级财政预算内投资。基建项目在规划和设计阶段，需充分考虑资源的充分利用和功能综合性，如产教融合实训基地的新建，功能的充分展现和安全保障为设计的重点。另一个特点为环境特殊性，学校基建项目建设规模囿于校区选址区域的纵横向发展和所处县市区行政管理。省属管理的高职院校不归于地方政府直接管理，牵涉到行政部门的审批，如住建部门的属地管理方面存在复杂性，相比于其他高职院校流程将更加复杂。组织架构不完善，学校机构设置中没有设置专门的基建处，由发展规划处、后勤管理处、财务资产处等多部门协同对基建项目进行管理。此前学校也未出台成熟的基建管理制度和基建项目控制流程，

对工作的推动存在很大的制约。基建项目财务审计风险大,风险评估尤为重要。信息化水平与风险管控水平较差,基建档案管理信息和使用率具有一定的差距,能够反复使用的档案信息无法有效沟通和共享。基于以上问题,迫切需要在全校建立内控体系的基础上,加强研究,理论和实践相结合建立基建项目内部控制体系,以期促进学校管理效能的提升,助力高水平学校和高水平专业群建设。

二、基建管理内控体系建设的理论基础

基建项目内部控制是指为实现建设项目的功能需求,达到预期效果,在建设项目实施全过程,通过制定制度、实施措施和执行程序,运用系统的理论和方法对建设项目活动的风险进行防范和管控^[2]。学校基建项目内部控制的研究是一个新兴领域。在国外,内部控制的研究已有相当成熟的理论体系。相比之下,我国高校内部控制的发展相对较晚。目前,国外比较有影响力的内部控制框架主要有美国 COSO 报告和加拿大 COCO 指南。美国 COSO 报告指出^[3],内部控制是一个由企业董事会、管理层和其他人员实现的过程,旨在为实现经营的效果和效率、财务报告的可靠性、符合适用的法律和法规等目标提供保证的过程。加拿大的 COCO 指南阐述了内部控制的定义、要素、参与者、作用及原则^[4]。在国外高校中,应用较多的是美国 COSO 报告。在国内,相关研究人员已经关注到我国高校内部基建内部控制制度存在的不足之处,并研究了其改进措施和相关对策。如2014年,刘静等人^[5]对高校基建内部控制现状及对策进行了研究;2016年,陈玉秋等人^[6]研究了高校基建财务管理内部控制,分析了高校基建财务内控方面存在的问题,并提出了相关的改进措施;2018年,孙华男等人对^[7]我国高校内部控制发展与国外进行了比较研究,发现我国高校内部控制体制存在不完善、不健全,内部控制风险意识不强等问题。然而,相关研究还存在一些局限性,例如基建项目内部管理制度建设不够完善,相关解决措施较为局限,研究方法不够科学、实证数据不够充分等。

系统思维是指用系统论的原理和观点为指导,对事物进行分析和认识的思维方式。它把事物作为系统,从系统和要素、要素和要素、系统和环境的相互联系、相

互作用中综合地考察认识对象。习近平总书记高度重视系统思维,多次突出强调要树立系统思维,运用系统思维分析方法解决问题。对于高职院校,基建管理是一项专业性、程序性、科学性、规范性非常强的工作,具备自身内在的规律和逻辑。

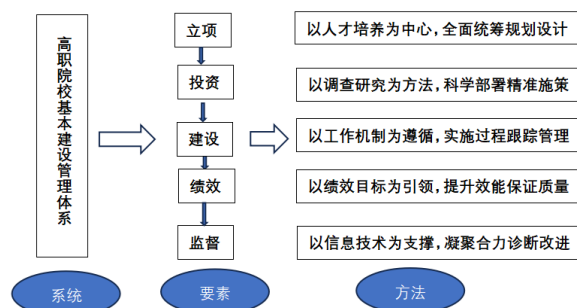


图1 系统思维方法融入基建管理内控体系构建的思路图

三、基建管理内控体系建设的目标

(1) 建立健全建设项目内部管理制度,合理设置岗位,明确职责权限,严格履行建设项目基本建设程序和基本建设管理制度。

(2) 健全项目议事决策机制,按照规定权限和程序对项目实施集体决策、审批,确保规划及立项科学、合理。

(3) 严格遵循投资估算控制设计概算、设计概算控制施工图预算的原则,进行限额初步设计和施工图设计,确保设计文件科学、准确、规范。

(4) 通过对估算、概算、预算等的全过程造价控制,确保建设项目投资限额不被突破。

(5) 严格执行现行招标采购政策,确保招标采购程序合法合规。

(6) 规范施工过程管理,严控工程变更及工程价款支付,确保工程质量、完工工期符合合同约定。及时办理竣工结算及决算,做好完工项目的移交,规范档案管理。

四、基建管理内控体系建设的流程

一是优化基建内控环境体系。建立基建内部控制体系领导小组和明确实施机构;明确具体部门和具体岗位的日常内部控制管理职责;强化风险意识,贯彻质量文化。

二是完善基建内部控制流程制度体系。第一步对学校基建项目进行风险评估,在风险评估的基础上确定潜在的重大风险,形成风险清单。第二步确定主要风险点

和防控措施,将风险清单中各个风险点的控制体现在业务流程设计中。第三步建立基于风险防范的、覆盖基建业务流程(立项、设计、概预算、竣工决算等)的标准化流程体系。第四步是在流程梳理、流程标准建立的基础上,对学校现阶段进行的基建项目进行管理,保证关键控制点的风险得到有效控制。

三是应用基建内部控制监督评价体系。本次研究过程中制定了《S职业技术学院基本建设管理办法》执行检查体系,根据关键控制点的控制措施和控制责任,设计关键控制点的执行检查办法,配合流程标准出具内部控制检查标准;建立内部控制自我评价体系,对学校基本建设项目开展内了部控制自我评价工作,及时发现问题、提出改进建议并诊改完善。

五、基建内部控制体系信息化管理的初步设计

高职院校内部控制信息化是实现内部控制制度落地实施的重要途径。S职业技术学院建立的基建内部控制体系有其特别之处,一是基建项目管理分成发展规划处和后勤管理处协同负责,发展规划处负责项目规划、立项、设计、资金管理,后勤管理处负责项目实施和竣工验收等。由于基建项目的复杂性,财务资产处、招投标办、纪检监察处、审计处均在整个实施过程中承担重要角色。为了提高行政管理效能和确保基建项目的顺利实施以及结合基建档案管理的要求,探究基建内部控制体系信息化实现路径很有必要。学校已建立内部质量管理平台,在此平台基础上创新管理路径,初步实施已取得成效。通过将各相关职能部门与基建相关的岗位工作职责分解上线信息化平台,实现定岗定责,工作任务的执行、完成、评议都可依赖信息化平台来支撑,提高总体效率的同时使工作和任务可观测、可测评、可量化,使得工作任务的办理进度与质量可控,全面提升管理效能。基建项目的绩效评价和风险管控同样可以通过平台实施。绩效评价客观,有事实依据。风险管控可以实行自动预警机制,大大提升风险识别和管控效率。基建档案管理信息化是适应新基建的发展趋势,纸质文档的保存会因为人员变更和保存环境出现丢失损毁,电子文档的保管具备长期性和方便共享性,当然也需有保密技术支持。现应用的质量管理平台中有文档库功能,计划开发适应于本校特

色的基建管理的文档库,实现基建管理档案的长期保存和高效沟通共享。

结论

将S职业技术学院基建内部控制体系的构建和实施作为研究重点,探索提高高职院校基建管理效率和质量的有效途径,并对出现的内部控制管理问题进行深入研究探讨,分析问题产生的原因,从而提出加强高职院校基建内控管理的一些可行性优化建议。创新之处在于运用了系统思维方法,可以对其他高校的基建内控管理工作的完善提供一定的借鉴意义。不仅局限于对学校基建内控制度的规范性问题进行研究,更关注于其实际应用中遇到的问题,从而全面、系统地分析学校基建内控制度的构建和实施问题。具体内容涉及高职院校基建内控制度的设计、沟通与执行、风险评估、效益评价等多个方面。探索的信息化路径,具有校本特色和独创性,后期可进一步深入研究,形成创新性成果,推广应用。

参考文献

- [1] 李爽. 浅谈高等职业院校基本建设项目内部控制建设[J]. 财经界, 2021(30): 41-42+131.
- [2] 常青. 美国高校内部控制及其借鉴[J]. 江苏高教, 2016(05): 44-46.
- [3] 黄培. 法国高校内部控制建设情况[J]. 世界教育信息, 2015(19): 27-31.
- [4] 刘静. 高校基建内部控制现状及对策研究[J]. 中国校外教育, 2014(30): 8.
- [5] 陈玉秋, 赵方亮. 基于内控视角的高校基建财务管理研究[J]. 商业会计, 2016, (15): 93-94.
- [6] 孙华男, 施颖, 张茜. 高校内部控制发展国内外比较研究[J]. 新会计, 2018, (08): 55-58.
- [7] 中国外文局计划财务部. 以系统思维谋划基本建设项目管理[J]. 秘书工作, 2022(06): 22-23.

基金项目: 湖南石油化工职业技术学院2023年校级科研项目重点资助项目“学校基建项目内部控制体系的构建和实施研究”(项目编号GLYJ2302)。

作者简介: 陈媛, 女, 湖南石油化工职业技术学院发展规划处副处长, 副教授, 研究领域为职业教育研究和石油化工。