

doi:10.16104/j.issn.1673-1883.2022.01.012

内控视角下的高校合同管理研究

王倩

(西昌学院马克思主义学院,四川 西昌 615013)

摘要:为了对高校合同进行规范化管理,依法维护高校的合法权益,提高学校的内部控制管理能力,从加强合同管理的必要性着手,分析了高校合同管理的现状和存在的种种问题,并结合当前高校内部控制制度建设的相关要求,从思想认识、制度完善、机制建设、人员素质、档案管理等方面提出了强化和规范高校合同管理的对策。

关键词:高校;依法治校;合同管理;对策

中图分类号:G647 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2022)01-0072-04

Research on University Contract Management from the Perspective of Internal Control

WANG Qian

(School of Marxism, Xichang University, Xichang, Sichuan 615013, China)

Abstract: In an effort to regulate the management of college contracts, safeguard the legitimate rights and interests of colleges and universities, and improve the internal control and management ability of colleges and universities, this article starts with the necessity of strengthening contract management and analyzes the current situation and existing problems in college contract management. Considering the correlative requirements for the construction of the internal control system of colleges and universities, this article also proposes the countermeasures to strengthen and standardize the contract management in colleges and universities from the aspects of ideological acknowledgement, system improvement, mechanism construction, personnel quality, file management, etc.

Keywords: colleges and universities; administering the school by law; contract management; countermeasures

一、引言

近几年来,随着教育法制建设的不断加强和完善,高校在依法办学和发展过程中,市场经济活动的参与度越来越高,对外交流合作越来越频繁^[1],签订的人才培养、科研合作、政府采购、基本建设等方面的合同也越来越多。以四川省某高校为例,近五年对外签订的合同数量分别为 2017 年 330 余份、2018 年 300 余份、2019 年 310 余份、2020 年 360 余份、2021 年 600 余份,每年均在 300 份以上,2021 年更是大幅度增加。从这一数据不难看出,高校参与社会经济、民事活动的频率越来越高,这对学校的长远发展来说确实是一件很好的事情,但若不把好合同管理这一道关口,可能将会适得其反。因为目

前高校在依法治校方面还存在着意识、制度、措施等不健全的情况,对于各类合同的管理也出现了诸多问题。特别是依据财政部印发的《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会[2012]21号)、《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(财会[2015]24号)和《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》(财会[2017]1号)、《教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见》(教政法[2020]8号)等文件精神,加强对合同的管理是高校内部控制制度中风险管理的重要环节,包括合同订立管理、合同履行管理、合同归档管理等诸多业务环节。因此,从建立健全内部控制制度角度来看,高校还需通过加强内控来强化对合同的管理,这样一方面可以规避风险,更有效地保障学校

收稿日期:2021-12-21

基金项目:四川省教育厅 2021-2023 年高等教育人才培养质量和教学改革项目:科学对标、协力共建,推动民族地区高校高质量发展、服务乡村振兴的实践研究(JG2021-1309);四川省高校思想政治理论课教师培训中心项目(SZQ2021-2-091)。

作者简介:王倩(1986—),女,四川西昌人,讲师,硕士,主要研究方向:法律实务、思想政治教育。

的各项合法权益;另一方面也更有利于学校规范运作管理、提高管理水平,全面推进依法治校,建立现代大学治理体系。

二、高校合同管理的现状和存在的问题

近些年,关于行政事业单位内部控制建设、高校依法治校等相关文件陆续出台,各高校积极响应,根据文件要求对本校的合同管理进行调整完善,取得了一些进步。据调研,目前绝大多数高校都制定了合同管理办法,明确了合同的订立条件、审批流程、签署权限等内容;大部分高校还专门刻制了“合同专用章”以区别于学校的行政公章;各高校都配有专人对合同进行管理;以各二级学院名义对外签订合同的情况也很少出现。从客观上来说,虽然这几年各高校的合同管理确实有了一些改善,但依然还存在一些问题,具体如下:

(一)对合同管理的重要性认识不够,风险意识欠缺

第一,从合同管理相关的业务部门和人员层面来看,有些业务部门管理人员对合同风险缺乏必要的防范意识,认为自己部门并不是合同的具体承办部门,对所管理的合同敷衍应付,纯粹只是走程序而已,并未真正履行相应的监督职能;有些合同管理人员在合同管理过程中,对发现的问题抱有侥幸心理,认为不一定会发生就等于一定不会发生,未及时地指出并纠正这些问题,反而是对问题睁一只眼闭一只眼,最终酿成大错,给学校造成损失。

第二,从一般教职工层面来看,高校(政法类大学除外)的大多数教职工并非法律专业教师,他们普遍对法律比较陌生,法律意识较低,对学校合同管理的相关政策不理解,甚至存在抵触情绪,阻碍了学校合同管理相关工作的顺利开展。

(二)合同管理制度不完善,权责不清晰

制度既是高校的高压线,又是高校的护身符,是各项工作有序开展根据和保证^[2]。但是,目前大多数高校还没有制定严谨、统一、规范的管理制度,已有的管理制度中关于合同审核、履行等方面的内容不具体,分工不明确,合同管理相关人员审查把关不严格、履职尽责不到位。有些高校已签订的合同存在当事方名称前后不一致、具体内容前后矛盾、某些条款明显对学校不利、双方权利义务颠倒、争议解决方式选择不恰当等问题。还有些高校的重要服务如物业服务、食堂服务、水电服务等合同到期后未及时进行招标,原服务单位在未取得相应资格的情况下仍在继续为学校服务或者新

中标单位未与学校签订合同就已经开始提供服务了,导致一些不必要的纠纷,给学校造成经济损失。然而,高校的合同管理本身就存在各种主客观因素和特殊性^[2],由于管理依据的缺乏,会导致各部门权责不分、意见分歧,形成权力大家争、责任大家推的局面,最终导致学校很多制度形同虚设,影响高校合同管理的实际效果。

(三)合同管理机制不健全,缺乏系统性

合同管理是一个动态的、长期的过程,包括前期合同项目考察、合同对方资信调查、合同文本拟定、合同履行情况监督等诸多方面。但是,目前大部分高校已有的合同管理机制并不全面,更谈不上系统了。虽然部分高校也设置了专门的合同管理部门,但往往对合同签订前的调研工作和签订后的履行情况的监督检查较少涉足。因此,在实践中,出现了很多问题,比如:对合同对方当事人的经济状况审查不严格,造成合同履行不畅;又比如:凭借双方曾有的良好合作经历,在合同中未明确约定合同履行的期限和违约责任^[3],但在具体履行合同过程中,双方各执己见,发生争议也没法计算具体的违约金等;又比如:合同签订前双方当事人都很积极,但是合同签订之后再无人问津,合同约定的具体内容并未实施,成了所谓的“僵尸”合同。正如前文所说,合同管理存在本身的特殊性,如果高校没有建立符合本校实际情况的合同管理机制,极易出现合同倒签、监控不力、渠道不畅、履行效果不佳、维权意识欠缺等状况,甚至出现一些无效合同。

(四)专业的合同管理人才匮乏,人力保障不足

合同管理工作的开展、内部控制制度的实施,都需要具有专业能力的人力资源^[4]。据调研,高校承担合同管理工作的人员主要有校外专职律师、校内教师兼职法律顾问、法务部门人员。这三类人员在管理合同时会有不同的问题。首先是校外专职律师,虽然他们都是取得律师执业资格证的专业人员,但是由于对学校的具体情况不熟悉,对合同签署目的没有全面了解,在一定程度上会影响合同管理的全面性、及时性和连续性。其次是校内教师兼职法律顾问,他们基本在各自的二级学院承担一定的教学、科研等任务,时间和精力均有限。同时,法律的生命不在于逻辑,而在于经验;校内教师在教学和合同管理两者当中,可能更精于教学,由他们来承担高校的合同管理工作可能效果不是很理想。最后是法务部门人员,这类人员虽然一般是法律专业毕业的,但因为高校合同种类多、涉及面广,而法律研究一般都会分专业、分方向,这就很难确保每

一位法务部门的工作人员对其所审核的每一份合同所涉及的每一个法律专业知识都能很好掌握,难免会出现一些法律漏洞,留下不必要的隐患^[5]。

(五) 合同档案管理不规范,重要材料被毁坏

合同档案是合同管理工作中的最后一个环节,也是最容易被忽略的一个环节,因为大多数人都会认为合同履行完毕后就没事了,很少有人会去重视合同档案的整理、收存等工作。在实践中,许多高校对合同档案的管理还仅仅停留在对合同文本的保存,对与合同相关的调研资料、履行情况、变更函件等重要材料并未纳入合同档案管理范畴;个别高校对合同文本都未及时整理归档,造成一些合同、与合同相关的各种单据的涂改、丢失。其实,合同档案非常重要,它不仅是合同法律效力的重要保障,还是合同履行效果的最佳证据。现在高校涉及的诉讼不断增多,其中大多数均因合同而起,这时双方关于合同的所有材料就显得尤为重要。有些高校在诉讼中常因证据灭失导致败诉,究其根源就在于合同档案缺失^[6]。

三、加强高校合同管理的对策

(一) 提高思想认识,强化依法治校的理念

思想是行动的先导,要想使合同管理工作的质量得到有效提升,务必先从思想上认识到合同管理的重要性^[6]。作为高校的合同管理相关工作人员应变被动学习为主动学习,积极转变观念,不断提高自身的风险防范意识和责任担当意识;在合同管理过程中依法履行职责,增强法律意识,按照国家相关法律法规和学校已有的管理规定严格规范办事,不讲人情世故。另外,高校还应经常邀请校内外法律专家和专职律师定期到校开展法律专题讲座、培训,引导全校教职工尤其是合同管理人员认真学习国家最新法律法规,提高全校教师的法律意识和解决实际问题的能力。如果从学校的合同管理工作到每一位普通的教职工在思想上都能够对自己所经手的与合同相关的事项高度重视,那么具体的合同管理工作也将会得到更加高效、有序地推进,一些法律风险和隐患也能够被及时发现,减少纠纷的发生。

(二) 完善合同管理制度

高校应遵循“统一指导、分类归口、分级授权、权责统一”的原则,根据相关法律法规,因地制宜,制定一整套切实可行的合同管理制度,完善和规范对各类合同的全过程动态跟踪管理;加强合同管理各部门之间的配合联动,形成合力,保证合同的立

项、审批、签署、履行、纠纷处理、档案管理等各环节科学规范、有章可循。同时,高校还可实行“以人为本”的合同管理奖惩制^[7],完善合同管理岗位责任制度,使各项权利义务关系更加清晰,激发各管理人员的工作积极性,大大提高工作效率,从而促使各项制度真正落到实处。

(三) 建立系统的合同管理机制

系统的、符合高校实情的合同管理机制,是合同管理实现全程监督、动态管理的有效法宝。高校可以从以下几个方面来完善内部合同管理机制:

1. 重视拟签订合同所涉项目的前期考察、调研,认真研究合同项目的可行性,严格调查合同对方的资信、经济实力、履约能力等。这项工作看似很简单,但它在整个合同管理过程中的作用却是不容小觑的,因为它既是合同签订的有力基石,又是合同履行的重要保障。

2. 拟定格式合同文本或范式合同条款。由于每个合同具有一定的特殊性,所以,在实践中,合同文本一般是由合同的具体承办部门来拟定。但是合同承办部门的工作人员通常情况下并不具备法律专业背景,他们对合同中涉及的具体法律问题可能完全不懂。如果没有相应的合同文本作为参考,由他们拟定的合同文本不仅会耗费大量的时间和精力,而且合同文本质量可能也不高。因此,高校法务部门应同合同管理相关部门草拟多种类型的格式合同文本;对不能草拟格式合同文本的,应尽可能拟定出常用合同条款范例;在条件允许的前提下,还可考虑建立专属于本校的示范合同文本库。这样,不但可以改善合同文本的质量,还可以大大缩短拟定合同的时间成本。

3. 建立规范的合同审批流程。高校应根据合同的类型、繁简程度和重要性等因素确定不同的审批流程;对涉及面广、影响较大的战略合作类合同、对外设立产学研合作机构或重大项目的合同、开展对外合作办学重大项目的合同、涉及学历学位的教育培养类合同、土地出租(借)及较大面积房屋对外出租(借)合同等重大合同,特别是涉及学校“三重一大”事项的合同,必须提请学校领导集体研究决定后方可签订^[8];并积极推行网上审签程序,提高处理效率。

4. 加强对合同履行工作的监督。在合同履行过程中,应明确各部门的具体职责,各相关部门在工作中应各司其职又相互配合,定期对相关情况进行评估,对可能出现或已经出现的问题,及时采取有力措施进行预防、纠正,最大程度保障合同的履行

速度和履行质量。

(四) 提高合同管理人员素质,培养专业的合同管理人才

在合同管理工作中,管理人员的素质在一定程度上会影响合同管理的质量,这种影响在合同审核中尤为突出,可以说合同审核的质量完全取决于审核人员的能力和素质。因此,高校应鼓励合同审核人员走出去,通过进修、培训、交流等多种形式提高合同审核人员的业务素质和职业道德,强化风险意识,从而提高合同管理水平^[9]。因为较好地完成一份合同的审核,可以从源头上避免一些不必要的纠纷,对防范风险有着重要作用。同时,高校还应该积极利用学校已有的专业人才优势,建立合同管理专家人才库,定期开展工作总结会,查漏补缺,对合同管理工作中的问题及时进行会商解决^[2]。对于一些重大合同除送校外专业律师审核外,还应提交合同管理专家人才库专家进行审核,多重把关,把风险降到最低。

(五) 加强、规范合同档案管理

合同档案产生于合同形成、发展、变化的全过程,合同档案能够反映高校管理合同的水平,也是全校师生智慧的体现。合同档案的重要性对于高校合同管理是毋庸置疑的,高校应出台专门的合同档案管理制度,对合同档案管理的各环节提出明确要求,并针对不同类型、不同密级的合同档案提出

分类、分级管理办法,明确各类合同归档的资料目录,建立合同档案台账或者合同档案数据库,对合同的状态及时登记、追踪、监督^[10]。学校还应进一步严格规范合同档案的查询、流转和借阅等程序,任何个人或单位未经学校允许不得将合同借出,也不得以任何形式泄漏与合同相关的信息;对借出的合同档案应妥善保管,严格遵守各项保密规定,严禁对其进行涂改,并按时归还,在一定程度上防止出现合同的丢失或学校重要信息的泄露等情况^[11]。同时,学校还应成立专门部门对合同档案的保管情况定期进行检查,确保合同档案保管可靠安全、查询方便快捷^[12]。

四、结语

高校的合同管理是一项具有很强系统性的工作,它涉及的业务部门多、合同类型多元化、管理流程繁杂。各高校必须高度重视此项工作,因为这项工作不仅是高校推进依法治校的重要方式,也是高校内部控制体系建设必不可少的部分。而当前高校的合同管理还存在制度不完善、体系不健全等问题,因此,高校应积极思考对合同进行标准、科学、规范管理的有效措施,不断完善内部控制制度,才能保证合同的合法、有效,从而实现合同目的,促进高校健康、和谐、长远和可持续发展,为高校实现治理现代化和适应市场经济体制提供坚实的基础。

参考文献:

- [1] 吴旻旻. 基于内部控制视角对高校经济合同管理的思考[J]. 财会学习, 2019(19): 255-256.
- [2] 汤轶群. 高校合同管理的现状及改善策略分析[J]. 北京教育(高教版), 2019(7): 94-95.
- [3] 徐晨, 王梅芳. 新形势下规范高校合同管理的若干思考[J]. 知识经济, 2018(13): 116-117.
- [4] 刘培明. 基于内部控制的高校合同管理研究[J]. 行政事业资产与财务, 2019(24): 43-44.
- [5] 童辉. 对高校合同管理工作的若干思考[J]. 中外交流, 2018(46): 114.
- [6] 李华章. 加强和规范高校合同档案管理的对策探析[J]. 商情, 2019(41): 151.
- [7] 李丽洁, 赵冰, 高敏. “双一流”大学建设背景下高校合同管理建设[J]. 教育现代化, 2018(29): 236-237.
- [8] 张璐. 浅谈高校合同管理体系构建原则——从高校合同管理的特殊性出发[J]. 中国民商, 2019(10): 123.
- [9] 丁学而. 内部控制视角下高校经济合同管理探讨[J]. 行政事业资产与财务, 2019(13): 53-54.
- [10] 安婧, 董洪艳. 浅谈高校基建合同管理[J]. 高校后勤研究, 2019(7): 35-36.
- [11] 张景. 基于内控理论的高校经济合同管理问题研究[J]. 内蒙古煤炭经济, 2021(9): 221-222.
- [12] 刘馨阳. 从内控角度初探高校合同管理机制, 现代经济信息[J]. 2019(1): 21-22.