

# 完善高校内部控制制度建设的思考

邓英飞

(黄山学院 财务处,安徽 黄山 245041)

**摘要:**随着我国高等教育体制改革的深入,传统的高校内部控制面临着巨大的挑战。在探讨高校内部控制概念的基础上,进一步分析高校内部控制的要素,针对我国高校内部控制的现状,提出了加强高校内部控制建设的措施。

**关键词:**高校;内部控制;制度建设

**中图分类号:**F239.45

**文献标识码:**A

**文章编号:**1672-447X(2009)05-0070-04

近年来,我国高等教育得到了长足的发展。然而,在高校快速发展的背后,腐败问题却屡见不鲜,据媒体报道,北京市海淀区检察院曾对1998年至2008年10年间办理的发生在教育系统的职务犯罪案件进行了全面的调查和分析,结果显示发生在高校的职务犯罪案件有46件,涉案55人,占教育系统职务犯罪案件总数的85%。高等教育领域本是一个教书育人的神圣净土,实在不该发生这样的问题。笔者走访了几所高校,发现一些高校内部控制制度根本就是真空状态,有的虽然建立了一些内控制度,但是很难执行到位,这些学校,没有出问题也已经很庆幸了。所以我们有必要以高校内部控制制度建设作为研究对象,深入探讨,仔细分析高校内部控制制度的现状,发现问题,找出解决问题的办法,建立一套科学的、有效的高校内部控制制度体系,以满足高校快速发展的需要,保证高校财产的安全,提高高校教育资金的管理水平和经济效益,保证高校改革和发展的顺利进行。

## 1 内部控制的含义

### 1.1 COSO的观点

美国专门研究内部控制问题的机构COSO

(Committee of Sponsoring Organization,反对虚假财务报告委员会的赞助组织委员会)在1992年发布了《内部控制-整体框架》<sup>[1]</sup>,即著名的COSO报告,COSO报告提出:“内部控制是由企业董事会、经理当局以及其他成员为达到财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循等3个目标而提供合理保证的过程”。COSO报告提出内部控制目的是用以促进效率,减少财产损失风险,帮助保证财务报告的可靠性和对法律法规的遵从。1995年,AICPA(美国注册会计师协会)全面接受COSO报告内容,并以《审计准则公告第78号》的形式发表。2002年,美国国会通过了《萨班斯-奥克斯利法案》(简称萨班斯法案),该法案404条款明确COSO委员会的内部控制框架可以作为评估企业内部控制的标准。

### 1.2 我国的观点

1996年,财政部发布《独立审计具体准则第9号-内部控制和审计风险》<sup>[2]</sup>第二条称“内部控制是指被审计单位为了保证业务活动的有效进行,保护资产的安全和完整,防止、发现、纠正错误与舞弊,保证会计资料的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序。内部控制包括控制环境、会计系统和控制程序。2001年财政部发布的《内部会计控制规

收稿日期:2009-07-20

作者简介:邓英飞(1977-),安徽巢湖人,黄山学院财务处计划管理科科长,会计学专业教师,主要研究方向为内部控制制度设计、经济法学、财务会计等。

范——基本规范(试行)》<sup>[1]</sup>规定:内部会计控制是指单位为了提高会计信息质量,保护资产的安全、完整,确保有关法律法规和规章制度的贯彻执行等而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序。2003年中国内部审计协会颁布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》<sup>[4]</sup>第二条称“内部控制是指组织内部为实现经营目标,保护资产完整,保证对国家法律法规的遵循,提高组织运营的效率及效果,而采取的各种政策和程序。2008年五部委联合颁布的《企业内部控制基本规范》<sup>[9]</sup>第三条称:本规范所称内部控制,是由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的、旨在实现控制目标的过程。内部控制的目标是合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整,提高经营效率和效果,促进企业实现发展战略。

对此,我们可以这样来理解内部控制概念,内部控制是组织内部为实现经营目标,保护资产安全完整,保证对国家法律法规的遵循而采取的所有控制方法、措施和程序,达到提高组织运营的效率及效果。因此,我们认为高校内部控制是高校为了保证学校经营管理有秩序地和有效地运行,实现学校经营管理的目标,维护学校资产的安全及完整,提高会计信息的真实性和准确性,有效地降低学校运作中的风险,而在学校内部管理中建立的一个管理系统。高校内部控制的要素主要包括内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督。

## 2 我国高校内部控制的特点

### 2.1 高校的国家办学性质

高校属于非营利性组织,一般是由政府主办,现在虽然部分高校引进社会办学资金,但比例很小,财政拨款仍然是高校资金的重要来源,学校的政策及发展方向也在政府政策的引导之下。作为高校出资者的国家拥有高校的所有权,而高校校长作为高校法人代表,受国家委托负责学校资产的管理和经营。由于高校的国家办学性质,因此,高校的所有者缺位、监督不力等委托代理问题必然存在,导致了学校国有资产的低效率运作、浪费及流失严重。

### 2.2 高校内部控制复杂

随着高校办学规模的进一步扩大,高校内部控制呈现复杂化的趋势。涉及筹资、投资、基建、采购、

后勤、科研等多种经济活动,控制业务范围进一步扩大,而且更加复杂。

### 2.3 高校内部控制基础薄弱

目前,我国尚没有全国统一的,专门针对学校的内部控制的法规,也没有现成统一的学校内部控制统一模式可以借鉴,同时高校财会人员短缺,专业素质不高,加上领导对会计工作的重视不够,加强高校内部会计控制制度的建设还有很长的路要走。

## 3 当前我国高校内部控制现状分析

笔者通过对几所高校的调研,发现当前我国高校内部控制存在有如下5大主要问题。

### 3.1 多数高校管理者内部控制的观念狭隘

多数高校管理者把内部控制看作就是内部会计控制,管理观念仍然停留在2001年财政部发布的《内部会计控制规范——基本规范(试行)》上,对2008年五部委联合颁布的《企业内部控制基本规范》没能很好的学习,对内部控制的五要素没能很好理解。虽然《企业内部控制基本规范》是针对企业设计的,但对高校搞好内部控制建设仍然有很好的借鉴意义。

### 3.2 内部岗位牵制制度薄弱

由于高校内部岗位责任不清,牵制力差,部门之间缺乏组织协调,经常一人办理一项业务的全过程,致使业务人员以权谋私,贪污、偷盗行为时有发生。

### 3.3 缺乏有效的控制手段

目前我国高校内部控制基本上还停留在人治的基础上,虽然制定了一系列的规章制度,但是真正实施的好的比较少。比如不相容职务分离控制,由于财务人员缺乏,很难真正做到完全分离,所以我们常说高校的财务工作者往往是凭着“感情”在做事。再说预算控制,高校也在做,但是,不是预算脱离实际,就是任意修改或追加预算,预算也是形同虚设。

### 3.4 实物资产内部控制环节薄弱

如果说哪个高校实物资产账实不符,不会有人觉得怪异,但是如果说哪个高校实物资产账实相符,有人会感到惊讶。近年来,虽然很多高校成立了专门负责国有资产的管理部门,但是由于缺乏专业管理人员,管理水平仍然差强人意。目前高校资产管理仍停留在数量控制水平上,资产的使用效益控

制水平有待进一步加强。

### 3.5 内部控制监督不力

高校内部缺乏有效的内部控制自我评价的方式,没有相应配套的奖惩措施,有的虽然设立了独立的监察审计部门,但也是例行公事,监督不到位。

## 4 加强高校内部控制建设的措施

针对目前我国高校内部控制的现状,本人在调研的基础上,对如何加强我国高校内部控制制度建设提出以下建议。

### 4.1 加强内部控制环境建设

内部环境是高校实施内部控制的基础。一般包括学校的组织结构、机构设置及权责分配、内部审计、人力资源政策、校园文化等。

#### 4.1.1 建立健全组织结构

高等学校应该根据国家法律法规,建立健全组织结构,设置合理的组织机构,明确职责和权限,形成科学有效的职责分工和制衡机制。建立校党委领导下内部审计机构,负责审查内部控制制度的建立和健全,监督内部控制制度的有效实施,评价内部控制的执行效果,协调部门之间的相关事宜。

#### 4.1.2 制定合理的人力资源政策

高校应该制定切实可行的人力资源政策。对于一些关键岗位要实行定期岗位轮换制度,对于一些保密岗位,要对员工作出限制性规定,把职业道德修养和专业胜任能力作为选人和用人的重要标准。

#### 4.1.3 加强校园文化建设

内部控制不可能面面俱到,对某些环节控制难免会有疏忽,这是内部控制自身的固有局限。管理者一旦道德缺失,任意践踏内部控制的严肃性,也会引起内部控制的整体失效。所以,高校要加强校园文化建设,培育教职工积极向上的价值观,倡导诚实守信、爱岗敬业和团队协作精神,加强法制教育,增强法制观念。

### 4.2 提高风险评估水平

由于高校的国有性质,高校管理者多数缺乏应有的风险意识。特别是高校银行贷款规模的不断扩大,使得一些高校还款压力增加,甚至出现资金链断裂现象。所以高校应加强自身风险评估,提高风险评估水平。

#### 4.2.1 提高识别风险水平

要认真分析高校教职员工的职业操守和专业

胜任能力,关注学校组织结构和内部控制制度的合理性和有效性,重视财务运作的安全性。同时,要善于把握国内外的经济形式、融资环境,以及法律法规情况,准确把握高校的发展趋势,努力识别和控制风险。

#### 4.2.2 确定合理的风险应对策略

高校应结合自身情况,综合运用各种风险应对策略,努力将风险降低到可承受的水平,避免重大损失。风险应对策略主要有风险规避、风险降低、风险分担和风险承受等。同时,高校要把握与风险变化有关的信息,进行风险识别和分析,及时调整风险应对策略。

## 4.3 加强业务控制

### 4.3.1 不相容职务分离控制

高校应全面系统地分析业务流程中的不相容职务,确保不相容职务的分离控制。设置合理的工作岗位,明确相应的职责权限,形成各司其职、各负其责、相互制约的工作机制。

### 4.3.2 加强授权批准控制

要明确各岗位办理业务和事项的范围、审批程序和相应责任,高校各级管理人员要在授权范围内行使职权,努力加强授权批准控制,不允许在授权之外存在任何特权。对于重大的业务和事项要实行集体研究决策审批制度,任何个人不得单独进行决策或者擅自改变集体决策。

### 4.3.3 加强会计业务控制

严格执行国家财经法律制度,加强会计基础工作,保证会计资料的真实完整。规范会计机构设置和会计人员定期轮岗制度,明确财务人员的任职资格,加强财务人员的业务培训和职业道德教育。

### 4.3.4 加强资产保护控制

加强高校资产的日常管理,落实责任人,定期或不定期对资产进行清查盘点,做到账实相符,确保高校财产安全。同时,要努力提高资产的使用效益,确保资产能达到预期的使用目标,延长使用寿命。

### 4.3.5 加强预算控制

高校要按照全面预算制度的要求,遵循“量入为出,收支平衡”的总原则,以收定支,不编制赤字预算。规范预算的编制程序,加强预算的审核,强化预算的刚性约束,保证预算的严肃性,确保预算的贯彻执行。

## 4.4 建立信息与沟通制度

高校应通过适当渠道和手段将内部控制相关

信息在学校内部相关部门、业务环节之间,以及在学校外部的有关部门之间进行沟通和反馈,重要信息要及时上报校领导。通过信息与沟通,及时发现问题和解决问题。

#### 4.5 加强内部控制的监督

加强内部控制的监督,确保高校内部控制制度的贯彻执行,及时发现内部控制在执行过程中的问题,提出整改方案,并追究相关单位或相关责任人的责任。

总之,随着我国高等教育事业的不断发展,高等学校必须适应市场经济的发展规律,过去的管理理念已不再适应市场经济发展的要求。因此,建立与完善在高等学校内部控制制度,已成为保证高等

学校健康有序发展的必然要求。

#### 参考文献:

- [1]杨雄胜,王飞.财务管理咨询[M].北京:华夏出版社,2002:327.
- [2]中国注册会计师协会.中国注册会计师独立审计准则汇编[M].北京:中国财政经济出版社,2001:75.
- [3]黄赤东,孙秀君.会计法及配套规定新释新解[M].北京:人民法院出版社,2003:797-801.
- [4]许天祥,范国右,韦华宁.如何做好内部审计[M].北京:中国财政经济出版社,2006:352.
- [5]财政部,等.企业内部控制基本规范[M].上海:立信会计出版社,2008:1-17.

责任编辑:胡德明

## Thoughts on Perfecting Internal Control System Construction in Colleges and Universities

Deng Yingfei

(Financial Department, Huangshan University, Huangshan245021, China)

**Abstract:** Along with the deepening of system reform of higher education in our country, the traditional internal control in colleges and universities is facing huge challenges. Based on the discussion of the internal control concept in colleges and universities, this paper further analyzes the essential factors for the internal control in colleges and universities. And in view of the present situation of the internal control in colleges and universities, the paper proposes measures for enhancing internal control construction.

**Key words:** colleges and universities; internal control; system construction

# 完善高校内部控制制度建设的思考

作者: [邓英飞](#)  
 作者单位: [黄山学院财务处, 安徽黄山, 245041](#)  
 刊名: [黄山学院学报](#)  
 英文刊名: [JOURNAL OF HUANGSHAN UNIVERSITY](#)  
 年, 卷(期): 2009, 11(5)  
 引用次数: 0次

## 参考文献(5条)

1. 杨雄胜, 王飞. 财务管理咨询[M]. 北京: 华夏出版社, 2002: 327.
2. 中国注册会计师协会. 中国注册会计师独立审计准则汇编[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001: 75.
3. 黄赤东, 孙秀君. 会计法及配套规定新释新解[M]. 北京: 人民法院出版社, 2003: 797-801.
4. 许天祥, 范国石, 韦华宁. 如何做好内部审计[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006: 352.
5. 财政部, 等. 企业内部控制基本规范[M]. 上海: 立信会计出版社, 2008: 1-17.

## 相似文献(10条)

1. 期刊论文 [王卫星, 赵刚. WANG Wei-xing, ZHAO Gang 高校内部控制评价指标体系的构建与应用 - 审计与经济研究](#) 2008, 23(6)

内部控制评价对于强化高校内部控制是十分重要的, 而进行内部控制评价要解决的关键问题之一则是建立科学的内部控制评价指标体系. 要建立科学的高校内部控制评价指标体系, 需要从高校内部控制的要素入手; 再根据高校内部控制要素, 构建高校内部控制评价指标体系, 并在指标体系基础上建立模糊综合评价模型; 运用模糊综合评价模型, 可以对高校的内部控制状况进行全面的评价.

2. 期刊论文 [张梅. ZHANG Mei 加强高校内部控制, 实现高校可持续发展 - 延边大学学报\(社会科学版\)](#) 2008, 41(2)
- 内部控制对于高校管理具有规范化、制度化和科学化的重要意义. 高校应该加强内部控制的建设, 完善内部控制的管理, 解决高校内部控制中存在的问题, 从而提高高校的自身发展空间.

3. 期刊论文 [贺凌云, 张亚红, 李平, 陈俊 高校建立内部控制制度体系的研究 - 西安建筑科技大学学报\(社会科学版\)](#) 2004, 23(z1)

高校建立内部控制制度体系是实现学校发展整体目标的迫切需要. 高校必须根据国家的政策、法律、规范, 站在学校整体管理需要的角度, 制定明确具体的高校内部控制制度、目标. 依照目标定位, 结合学校的实际情况, 抓住重点问题、关键因素、薄弱环节, 按照效益性建立高校内部控制制度体系, 并加强内部控制制度体系的有效监督和考评实施. 随着国家具体规范的不断颁发, 高校内部控制制度体系要通过不断博弈得到逐步完善与发展, 最终实现内部控制制度目标, 以促进高校实现发展的总体目标.

4. 期刊论文 [伍政 论高校内部控制的建立与实施 - 科技资讯](#) 2008(13)

我国教育体制改革的深入, 给高校带来了发展的机遇, 也使其面临前所未有的责任、压力和风险, 建立高校内部控制已势在必行. 本文阐述了高校内部控制的含义、四个目标、三个构成要素, 指出了高校建立与运行内部控制应注意的三个问题和加强高校内部审计的途径与措施.

5. 学位论文 [宁宏茹 我国高校内部控制系统设计](#) 2006

随着我国高校改革的进行以及加入WTO对高校提高自身竞争力的要求, 各高校需要不断加强自身的管理、提高教学科研水平, 增加自身的竞争力. 但是, 近年来高校内部控制不完善引起高校经济案件频频发生, 不仅造成高校财产上的损失, 而且还影响了高校正常工作的进展, 严重影响了高校的发展和高校声誉. 因此, 必须不断完善高校内部控制制度, 以保障高校财产物资的安全和完整, 防止高校犯罪的发生, 促进高校经营管理水平的提高, 保证会计信息的可靠性, 提高我国高校的竞争力.

针对我国高校内部控制尚未形成一个有机联系的完整系统的现状, 本文将尝试设计我国高校内部控制系统. 本文采用的主要研究方法有抽样调查法、对比分析法、案例分析法、模糊评价法和层次分析法等. 通过高校经济案件和抽样调查结果分析我国高校内部控制现状. 对比我国与国外高校内部控制、高校与企业内部控制的异同分析解决我国高校内部控制薄弱的对策. 应用国际上先进的内部控制理论结合我国高校的特点设计适合我国国情的高校内部控制制度系统, 并应用模糊评价法和层次分析法构建高校内部控制系统评价模型. 本文总结分析了我国高校内部控制薄弱的现状、原因以及解决对策. 我国高校对内部控制的认识局限于内部会计控制, 内部控制执行不严, 并且缺乏有效的监督和科学的评价体系等. 从高校的国有企业性质和高校内部控制制度是被动建立的、而非自发建立的两方面分析了我国高校内部控制薄弱的原因. 最后依据美国COSO报告以及ERM报告、借鉴国外一些知名高校的内部控制制度, 并结合我国高校内部控制的特点提出了解决我国高校内部控制问题的对策.

本文为我国高校设计了内部控制系统, 包括: 设计依据、控制目标、控制原则、控制活动、人员责任、评价模型和内部控制的局限等方面. 该系统既体现了世界上当前最新的内部控制框架思想, 又从我国高校的具体情况出发, 体现我国高校经营的特点, 希望可以为我国完善高校内部控制系统提供理论思考. 由于对高校内部控制认识和了解的时间较短, 资料大部分来源于调查和分析, 所完成的工作中可能存在某些不完善的方面和环节, 作者将在以后的工作中继续努力.

6. 期刊论文 [孙建英, Sun Jianying 高校内部控制存在的若干问题分析及对策 - 绍兴文理学院学报](#) 2006, 26(12)

内部控制是高校进行有效管理的工具. 面对高校迅速发展新情况, 内部控制工作必须得到加强. 文章通过对高校内部控制存在的若干问题的分析, 提出了强化高校内部控制的对策.

7. 期刊论文 [何利平 高校内部控制存在的问题及应对措施 - 产业与科技论坛](#) 2008, 7(7)

随着高校的办学自主权逐步扩大, 高校受市场经济冲击也越来越大. 为预防高校腐败案件发生, 提高办学效益, 保障高校办学目标的实现, 加强内部控制建设已成为高校的一项紧迫任务, 本文着重对内部控制五要素进行了分析探讨.

8. 期刊论文 [郭宏 试论完善高校治理的内部控制建设 - 经济师](#) 2007(11)

文章从分析高校治理中存在的问题入手, 指出高校治理结构不健全、内部控制的环境建设不完善是其重要原因. 同时建议改进高校治理结构, 重建高校权力制衡体系, 建立学校党政负责人的业绩考评指标体系, 制定高校财务信息披露法规, 加强高校内部控制的文化建设, 强化内审机构监督职能, 以期改善高校治理.

#### 9. 期刊论文 [郭新蕙 我国高校内部控制问题研究 -科技信息2009\(20\)](#)

我国高校内部控制控制意识和控嗣内容等方面存在诸多问题, 本文对当前我国高校如何构建内部控制体系进行了探讨, 旨在促进与完善我国高校内部控制建设。

#### 10. 学位论文 [张秀芳 高校会计电算化信息系统内部控制研究 2008](#)

随着科技经济的飞速发展, 高校竞争的加剧和筹资规模、经济模式多元化, 对高校会计管理工作的要求越来越高。利用先进的技术和方法, 加强高校内部控制, 提高财务管理水平, 增强我国高校的竞争能力, 是外在经济大环境的需要, 也是高校财务会计工作跟上时代水平的内在要求。电算化在会计界的应用, 实现了会计史上的一次伟大革命, 把广大的会计工作人员从繁重的传统手工记账时代解脱出来, 不仅改变了会计数据处理方式, 也大大提高了提供高质量会计信息的能力。同时, 对会计核算环境、控制方式、会计的储存介质与档案的管理、防错及舞弊的控制等方面产生了很大影响, 使高校原来的内部控制制度已不能完全适应会计电算化的要求。本文在对会计电算化信息系统和内部控制理论认真研究学习的基础上, 结合自己在高校电算化会计工作中的实践经验, 针对高校在施行会计电算化中对内部控制存在的问题, 以先进的内部控制理论框架为基础, 结合高校内部控制和会计电算化信息系统的特点, 提出了适合高校会计电算化信息系统内部控制五要素: 控制环境、风险评估与应对、控制措施、信息与沟通、监督与评价, 依此五要素对高校会计电算化内部控制制度进行了设计。最后, 提出了高校会计电算化内部控制制度实施的具体保障措施, 包括加强会计电算化法制建设, 提高领导管理层的重视, 增强高校外审监督机制, 加强会计人员队伍建设等。旨在能够为高校建立和完善会计电算化内部控制制度提供指导作用, 并能为其他单位提供一些有用的参考依据。

本文链接: [http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_hsxxyb200905020.aspx](http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_hsxxyb200905020.aspx)

下载时间: 2010年3月22日