

山东省 教育财务管理研究

S **HANDONGSHENG**
JIAOYUCAIWUGUANLI
YANJIU

(第1辑)

任辉 耿喜华 主编



山东大学出版社

山东省教育财务管理研究

(第一辑)

主 编 任 辉 耿喜华

副主编 司金贵 王剑敏 傅庆民 周振庚

编 委 (以姓氏笔画为序)

王敛敏 亓立东 司金贵 任 辉

孙乐为 金 正 周振庚 张勤阁

胡元木 耿喜华 綦好东

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东省教育财务管理研究. 第1辑/任辉, 耿喜华主编. —济南: 山东大学出版社, 2006. 9

ISBN 7-5607-3263-1

I. 山...

II. ①任... ②耿...

III. 教育事业—财务管理—山东省—文集

IV. G526.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 114809 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

济南景升印业有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 9.375 印张 233 千字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—1100 册

定价: 20.00 元

版权所有, 盗印必究

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社营销部负责调换

前 言

近几年来,山东省高校和中小学的财务管理工作始终坚持围绕学校中心任务、服务大局的方针,在不断理顺财务管理体制和突出抓好会计基础工作规范化的同时,不断强化预算管理、资产管理和收费管理,千方百计增加学校收入,科学安排各项支出,不断增强财经工作的宏观调控能力,不仅使财务管理工作较好地适应了学校改革和发展的要求,而且为学校各项工作的正常运行提供了较好的资金支持,服务质量不断提高。主要表现为:学校领导重视财经工作,财务管理体制得到进一步理顺,经济责任制得到有效落实;实行民主理财和财务公开,科学的决策机制初步形成,财经工作的透明度进一步增强;运用现代信息技术加强固定资产管理,优化教育资源配置,有效提高了资产利用率;加强收费管理,规范收费行为,收费管理水平明显提高;加强资金安全建设,防范了财务风险;重视财经队伍建设,一支业务熟练、作风过硬、具有强烈事业心和责任心的财经队伍初步形成。我认为,我省

当前的教育财务管理工作,尤其是会计核算和财务管理的基础工作,应当是处在一个较高的水平上的。但是,与全省教育事业发展的要求相比,我省的教育财务管理工作目前还存在不少困难和问题,如:事业发展与经费不足的矛盾比较突出;学校贷款规模偏大,债务负担较重,存在一定的财务风险;筹资渠道单一,多渠道筹措办学经费的能力不强;学校经费使用效益不高和损失浪费现象大量存在;会计核算和财务管理制度不能适应当前教育会计核算和财务管理的要求,等。这些困难和问题都需要我们教育财会人员深入思考并逐步拿出应对之策,找准进一步提高教育财务管理水平的突破口,使教育财务管理工作更好地为学校的改革和发展服务,保证我省教育事业的健康和可持续发展。

本书选编的研究课题和业务论文内容广泛,涉及高校内控制度建设、多校区办学体制及运行机制、收费管理、筹资融资策略、会计诚信、“以县为主”的农村中小学财务管理体制等当前教育财会改革和发展的众多热点和难点问题,理论联系实际,对进一步改进和加强我省的教育财会工作有较强的指导和借鉴意义。

马庆水

2006年6月

目 录

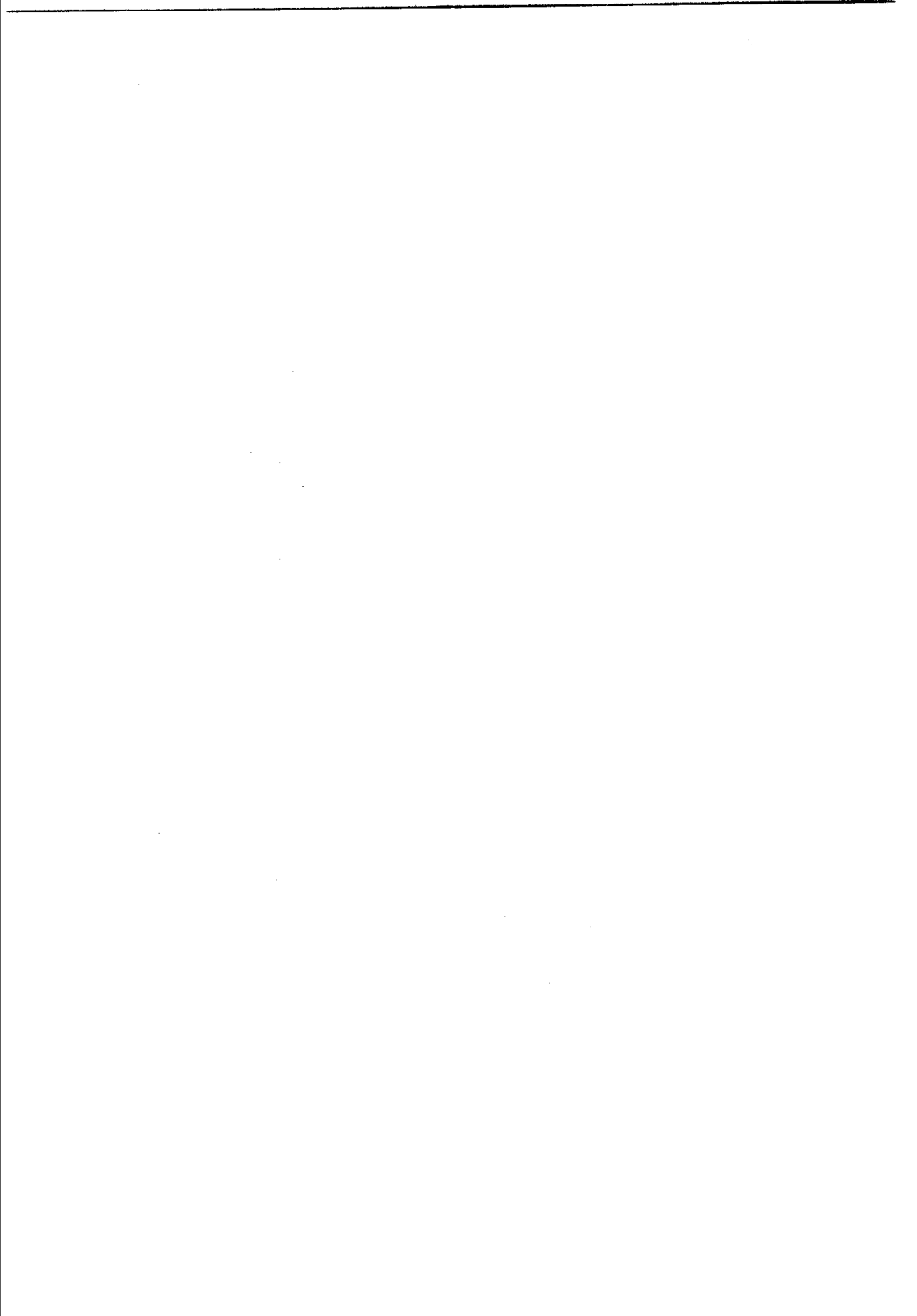
课题研究

高等学校内部控制制度建设研究.....	课题组(3)
第一部分 高等学校内部控制研究概要.....	(3)
第二部分 财务收支内部控制	(26)
第三部分 高校办公经费内部控制	(38)
第四部分 高校国有资产管理内部控制	(45)
第五部分 基本建设内部控制	(59)
第六部分 校办产业内部控制	(72)
第七部分 高校后勤服务内部控制	(83)
高等学校多校区办学财务管理体制	
与运行机制研究	课题组(90)
高等学校收费标准研究课题总体报告.....	课题组(117)
部门预算背景下高校预算管理研究.....	课题组(131)
高等学校建设与发展中的融资策略.....	课题组(157)
“以县为主”教育财务管理体制	
研究报告.....	济宁市教育局课题组(177)

业务论文

- 建立会计信用体系,重塑会计诚信 孙秀勤 董西波等(191)
- 从联合办学设立二级学院到
试办独立学院财务管理方面的探讨..... 张尚柱(203)
- 创新中小学校产管理机制探讨..... 徐怡祥(209)
- 高校独立学院财务管理模式研究..... 李思忠 张春玲(216)
- 关于高校自筹基建会计处理
若干问题的探讨..... 梁健俐 袁菊娥(241)
- 会计诚信缺失的原因分析
及对策研究..... 许志昂 刘建政 冀玉芹(247)
- 货币资金管理的思考..... 李学岚(259)
- 论会计电算化下会计人员素质的提高..... 杜文全(270)
- 浅谈高校独立学院的性质特点
及财务特征..... 徐 叶 荆 田(278)
- 衍生金融工具对现行会计理论
的冲击及改革对策..... 金 正(285)

课题研究



高等学校内部控制制度建设研究

课题组

第一部分 高等学校内部控制研究概要

内部控制属于控制论中经济控制论的一个方面或一个分支。它使用控制论和经济控制论的科学方法,分析和研究每个具体组织内部的经营管理过程,研究每个单位如何发挥管理功能、如何对管理过程进行有效的调节和控制,它是一种科学而合理的管理工具或管理手段。

一、内部控制及其概念的产生和发展

凡是有经济活动的地方,都需要管理。管理离不开监督和控制,管理者通过控制,规范人们的行为,使全体员工围绕既定目标而共同努力。可以说控制行为是伴随着人类生产实践、经济管理和其他管理活动的产生而产生的,并适应其需要而逐步发展。控制是管理的一部分,是为加强管理服务的。经济越发展,控制越重要。

纵观内部控制理论产生与发展的历史进程,我们可以将其划分为以下四个阶段:

(一)内部牵制阶段(Internal Check)——萌芽阶段

据史料稽考,早在公元前 3600 年以前的美索不达米亚文化时期,就已经出现了内部控制的初级形式——内部牵制的实践。在当时极为简单的财物管理活动中,经手钱财的人就用各种标志来记录财物的生产和使用情况,以防止财物的丢失和私自挪用,如经手钱财者要为付出款项提出付款清单,并由另一记录员将这些清单汇总报告。在法老统治的古埃及中央财政银库里,已初具内部牵制的雏形:银子和谷物等物品接收时数量的记录、入库时数量的记录与实物的观察、接收数量与入库数量的核对,分别由三名人员完成,仓库的收发存记录由仓库管理员的上司定期检查,以确保记录正确,账实相符。在古罗马时代,随着会计账簿的设置,尤其是“双人记账制”的出现,内部牵制的技术措施得到了丰富。在罗马帝国的和平时,宫廷库房规定,一笔业务发生后,必须由两名记账员在各自的账簿中同时加以反映,然后再定期将双方账簿记录加以对比考核,以审查有无差错或舞弊行为,从而达到控制财物收支的目的。

在我国西周时代(公元前 1100 年至前 770 年),也闪烁着内部牵制制度的思想火花。在我国周代的天官系统中,设有与审计相关的官职,包括大宰、小宰和司会等,他们分别担负着与审计相关的工作。据《周礼》记载:大宰于“岁终,则令百官府正其治,受其令,听其致事,而诏王废置。三岁,则大计群吏之治而诛赏之”。即大宰下令各官府于年终上报其管理情况的文书,经审查后,报告国王,以决定对百官的升迁或废黜。每三年对百官进行一次大的检查,分别根据功过给予奖罚。并有“听出入以要会”之记载,即以会计文书为依据,批准财物收支事项。当时的统治者为防止掌管和使用财赋的官吏弄虚作假甚至贪污盗窃所采用的分工牵制和交互

考核等办法,达到了“一毫财赋之出入,数人耳目之通焉”的程度。可见,其对百官,财物收支的考核、控制思想十分明确。对此,美国著名会计史学家迈克尔·查特菲尔德曾在其《会计思想史》中高度评价:“在内部控制、预算以及审计程序等方面,古代世界几乎没有可以与中国周代相伦比的国家。”

到15世纪末,随着资本主义经济的初步发展,内部牵制也发展到一个新的阶段。以在意大利出现的复式记账方法为标志,内部牵制渐趋成熟。它以账目间的相互核对为主要内容并实施一定程度的岗位分离,在当时一直被认为是确保所有钱财和账目正确无误的一种理想控制方法。18世纪产业革命以后,企业规模逐渐扩大,公司制企业开始出现。当时,美国铁路公司为了对遍及各方的客货运业务进行控制与考核,采用了内部稽核制度,因收效显著而为各大企业纷纷效仿。20世纪初期,资本主义经济迅猛发展,股份有限公司的规模迅速扩大,生产资料的所有权与经营权逐渐分离。为了提高自己的市场竞争力,攫取更多的剩余价值并防范和揭露错弊,美国的一些企业逐渐摸索出一些组织、调节、制约和检查企业生产经营活动的办法。基于以下主观设想:①两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误的可能性很小;②两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性。人们建立了“内部牵制制度”,规定有关经济业务或事项的处理不能由一个人或一个部门总揽全过程。1912年,R. H. 蒙可马利在其出版的《审计——理论与实践》一书中指出,所谓内部牵制是指一个人不能完全支配账户,另一个人也不能独立地加以控制的制度,某位职员的业务与另一位职员的业务必须是相互弥补、相互牵制的关系,即必须进行组织上的责任分工和业务的交叉检查或交叉控制,以便相互牵制,防止发生错误或弊端。这就是内部牵制的雏形。

(二)内部控制制度阶段(Internal Control System)

20 世纪 40 年代至 70 年代初,在内部牵制思想的基础上,产生了内部控制制度的概念。内部控制制度的形成,可以说是传统的内部牵制思想与古典管理理论相结合的产物。产业革命在欧美各国的相继完成,极大地推动了生产关系的重大变革。尤其是进入 20 世纪以后,生产的社会化程度空前提高,股份公司也相应迅速发展起来,并逐渐成为西方各国主要的企业组织形式。市场竞争日益加剧,资本家为了攫取超额剩余价值,一方面采用扩大生产规模,采用新技术、新工艺、新设备等手段降低生产成本,这迫切需要在企业管理上采用更为完善,更为有效的控制方法以改变传统的靠小生产方式及经验管理对企业的影响;另一方面,为了适应当时社会经济关系的要求,保护投资者和债权人的经济利益,西方各国纷纷以法律的形式要求强化对企业财务会计资料以及各种经济活动的内部管理。在这种形式下,与手工工厂相适应的局限于会计事项完整性的内部牵制显然已难以满足企业内部管理的现实需求。与此同时,一大批管理者结合自己的实践经验,深入研究探索如何加强企业管理。素有“科学管理之父”之称的泰勒以及法约尔等人创立的科学管理与组织管理理论,使企业管理逐渐摆脱了传统的经验管理对企业的影响,开始注重并实施工作标准化、组织分工等科学的方法,对内部的经营管理活动进行控制。

第二次世界大战以后,伴随着自然科学技术的迅猛发展及其在企业中的普遍应用,企业生产过程的连续化、自动化程度以及生产的社会化程度空前提高,许多产品和工程需要极大规模的分工与协作并辅之以极其复杂的系统管理与控制才能完成。与此同时,资本主义企业为了争夺世界市场,扩大对外殖民侵略,纷纷建立跨国公司。面对日益扩大的生产规模和激烈的竞争环境,管理者一方面要实行分权管理,以调动员工积极性,提高经济效益;另一方面又需要采取比单纯的内部牵制更为完善的控制措施,以达到有效经营的目的。在管理理论的指导和企业管理的现实需求

下,欧美一些企业在传统内部牵制思想的基础上,纷纷在企业内部组织结构、经济业务授权、处理程序等方面借助各种事先制定的科学标准和程序,对企业内部的生产标准、质量管理、统计分析、采购销售、人员培训等经济活动及相关的财务会计资料分别实施了控制,基本做到了业务处理程序标准化、规范化,业务分工制度化;人员之间相互促进、相互制约,从而达到防范错弊、保护企业财产物资及相关资料的安全与完整、确保经营管理方针的贯彻落实及提高企业经营效率的目的。因此,以账户核对和职务分工为主要内容的内部牵制,从 20 世纪 40 年代开始逐步演变为由组织结构、岗位职责、人员条件、业务处理程序、检查标准和内部审计等要素构成的较为严密的内部控制系统。

1949 年,美国注册会计师协会(AICPA)所属的审计程序委员会(CPA)发表了一份题为《内部控制:系统协调的要素及其对管理部门和独立公共会计师的重要性》(Internal Control: Elements of Coordinated System and Its Importance to Management and the Independent Public Account)的特别报告,首次正式提出了内部控制的定义:“内部控制包括一个企业内部为保护资产,审核会计数据的正确性和可靠性,提高经营效率,坚持既定管理方针而采用的组织计划,以及各种协调方法和措施。这个定义有可能比这个术语所包括的意义要广一些。它承认内部控制制度超过了与财会部门直接相关的事项。”可见,内部控制制度概念已突破了与财务会计部门直接有关的控制的局限,它还包括成本控制、预算控制、定期报告经营情况、进行统计分析并保证管理部门所制定政策方针的贯彻执行等内容。

1958 年该委员会发布的第 29 号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》将内部控制分为内部会计控制(Internal Accounting Control)和内部管理控制(Internal Administrative Control)两类,其中前者涉及与财产安全和会计记录的准确性、可

靠性有直接联系的方法和程序,后者主要是与贯彻管理方针和提高经营效率有关的方法和程序。这一提法也是现在我们所熟知的内部控制“制度二分法”的由来。

内部控制的“制度二分法”使得审计人员有可能在研究和评价企业内部控制制度的基础上来确定实质性测试的范围和方式。但是由于管理控制的概念显得比较空泛和模糊,且在实际业务中,管理控制与会计控制的界限也难以明确划清,因此,1972年12月美国AICPA所属审计准则委员会(ASB)在其公布的《审计准则公告第1号》(Statement of Auditing Standards No. 1)中,重新阐述了内部管理控制和内部会计控制的定义:

管理控制包括(但不限于)组织规划及与管理部門业务授权决策过程有关的程序和记录。这种授权是直接达到组织目标的责任相联系的管理职能,是对经济业务建立会计控制的出发点。

会计控制包括组织规划和涉及保护资产与财务记录可靠性的程序和记录,并为以下各项内容提供合理保证:

(1)根据管理部门的一般授权或特殊授权处理各种经济业务;

(2)经济业务的记录对使财务报表符合一般公认会计原则或其他适用的标准和保持对资产的经营责任都是必不可少的;

(3)只有经过管理部门的授权才能接近资产;

(4)每隔一段时间,要将账面记录的资产和实有资产进行核对,并对有关差异采取适当的措施。

经过审计界与会计界的不断探索,1986年最高审计机关国际组织(TNTOSAI)在第十二届国际审计会议上发表的《总声明》中赋予内部控制以新的含义:“内部控制作为完整的财务和其他控制体系,包括组织结构、方法程序和内部审计。它是由管理者根据总

体目标而建立的,目的在于帮助企业开展经营活动合理化,具有经济性、效率性和效果性;保证管理决策的贯彻;维护资产和资源的安全;保证会计记录的准确和完整,并提供及时、可靠的财务和管理信息。”可见内部控制的含义较以前更为明晰和规范,涵盖范围日趋广泛,而且业已包括了内部审计等重要内容。

(三)内部控制结构阶段(Internal Control Structure)

进入 20 世纪 80 年代以来,内部控制的理论研究又有了新的进展,人们对内部控制的研究重点逐步从一般含义向具体内容深化。其标志是美国 AICPA 于 1988 年 5 月发布的《审计准则公告第 55 号》(SAS 55)。在公告中,以“内部控制结构”概念取代了“内部控制制度”,并指出“企业内部控制结构包括为提供取得企业特定目标的合理保证而建立的各种政策和程序”。公告认为内部控制结构由下列三个要素组成:

(1)控制环境(Control Environment)。它是指对建立、加强或削弱特定政策与程序的效率有重大影响的各种因素。其内容包括:管理者的思想和经营作风;组织结构;董事会及其所属委员会,特别是审计委员会发挥的职能;确定职权和责任的方法;管理者监控和检查工作时所使用的控制方法,包括经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计;人事工作方针及其执行等;影响本企业业务的各种外部关系,如由银行指定代理人的检查等。

(2)会计系统(Accounting System)。它是指为认定、分析、归类、记录、编报各项经济业务,明确资产与负债的经管责任而规定的各种方法。其内容包括:鉴定和登记一切合法的经济业务;对各项经济业务按时和适当的分类,作为编制财务报表的依据;将各项经济业务按照适当的货币价值计价,以便列入财务报表;确定经济业务发生的日期,以便按照会计期间进行记录;在财务报表中恰当地表述经济业务及对有关的内容进行揭示。

(3)控制程序(Control Procedure)。它是指企业为保证目标

的实现而建立的政策和程序。其内容包括:经济业务和经济活动的适当授权;明确各个人员的职责分工,如指派不同的人员分别承担业务批准、业务记录和财产保管的职责,以防止有关人员正常经济业务进行图谋不轨和隐匿各种错弊;明确账簿和凭证的设置、记录与使用,以保证经济业务活动得到正确的记载,如出厂凭证应事先编号,以便控制发货业务;资产及记录的限制接触,如接触电脑程序和档案资料要经过批准;已经登记的业务及记录与复核,例如常规的账面复核,存款、借款调节表的编制,账面的核对,电脑编程控制,以及管理者对明细报告的检查。

在这三个构成要素中,会计制度是内部控制结构的关键要素,控制程序是保证内部控制结构有效运行的机制。这一概念跳出了“制度二分法”的圈子,特别强调了管理者对内部控制的态度、认识和行为等控制环境的重要作用,指出这些环境因素是实现内部控制目标的环境保证,要求审计师在评估控制风险时不仅要关注会计控制制度与控制程序,还应对企业所面临的内外环境进行评估。内部控制结构概念的提出,适应了经济形势发展和企业经营管理需要,因而得到了会计审计界的认可。20世纪80年代末兴起的风险(制度)基础审计法便是在这一概念的基础上产生和发展起来的。

(四) 内部控制整体框架阶段 (Internal Control Integrated Framework)

1992年9月,美国“反对虚假财务报告委员会”下属的由美国会计学会(AAA)、注册会计师协会(AICPA)、国际内部审计师协会(IIA)、财务执行官协会(FEI)和管理会计师学会(MAA)等组织参与的“发起组织委员会”[Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission(COSO)]发布研究报告《内部控制——整体框架》,即“COSO报告”。该报告具有广泛的适用性,堪称内部控制发展史上的又一里程碑,并于1994年进行了增