

高校内部 会计控制

Gaoxiao Neibu
Kuaji Kongzhi

赵明 师萍 著

Neibu Kuaji



中国社会科学出版社

高校内部 会计控制

Gaoxiao Neibu
Kuaji Kongzhi

赵明 师萍 著

Neibu Kuaji



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校内部会计控制/赵明 师萍著. —北京:中国社会科学出版社,2006.5

ISBN 7-5004-5631-X

I. 高… II. 赵… III. 高等学校—内部审计—研究
IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 036940 号

责任编辑 张 红

责任校对 郭 娟

封面设计 李 欧

版式设计 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 华审彩印厂

装 订 广增装订厂

版 次 2006 年 5 月第 1 版

印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.875

插 页 2

字 数 240 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

内容提要

21 世纪是知识经济时代，知识创新、科技创新已成为时代的主旋律。作为孕育科学技术，集知识创新、知识生产、知识传播和知识应用为一体的高等学校，在社会生活和社会进步中的作用日益突现。大学已经走向社会的中心地位，成为全社会的知识库、成果库、人才库、思想库，比以往任何时候都显示出其在社会经济方方面面的重要性。在这种背景下，我国教育改革快速发展，高校办学过程中的经济行为日趋多元化，学校的财务工作也面临着更为复杂的局面。随着国家各项改革的不断深入及高校各项改革的不断深化，如何有效解决当前高校内部会计控制中存在的问题，进一步充分发挥内部会计控制对高等教育的促进作用，加强高等学校内部会计控制，提高管理水平，提高资金使用效率，便成为当前高校面对的一个迫切而重要的课题，关系到教育兴国战略的实施，关系到我国高等教育事业的进一步发展。

按照新的《会计法》和中共中央关于完善社会主义市场经济体制的要求，近年来，财政部致力于内部会计控制建设，先后发布了《内部会计控制规范——基本规范（试行）》（2001）和《货币资金》（2001）、《采购与付款》（2002）、《销售与收款》（2002）、《工程项目》（2003）、《对外投资》（2004）、《担保》（2004）等 6 项具体控制规范；同时印发了固定资产、存货、筹

资、成本费用、预算等控制规范（征求意见稿），为尽快建成既符合我国国情，又与国际惯例相协调的内部会计控制规范体系奠定了良好基础。

本研究通过对高校内部会计控制现状的分析，从理论与实践的结合上探寻了高校内部会计控制失效的原因，提出了高校内部会计控制体系的框架。建立健全高校内部会计控制，首先应重视内部控制的体系设计，将一系列具有控制职能的方法、措施、程序予以规范和系统化，并遵守一定原则和具体标准，使之成为一个严密的、较为完整的制度体系；其次，必须适应新形势下的会计监管体系的要求，针对会计信息质量问题、货币资金失控问题、物资管理混乱问题等，把内部会计控制落到实处；同时，为加强高校内部会计控制，提高会计信息质量，还必须建立良好的信息沟通系统，加强对内部会计控制行为主体的控制。本研究建立了高校内部会计控制体系；阐述了高校内部会计控制的主要内容；以某高校为例，对高校内部会计控制进行了实证设计，并提出了高校内部会计控制的保障措施。

关键词：高等学校；内部会计控制；控制系统

Abstract

This research presents a framework of Inner Accounting Controlling System for colleges in China based on the discussion of current situations of inner accounting control in colleges and the analysis of the causes of the lack of control in inner accounting in colleges. To establish a sound inner accounting control, first of all, it is necessary to put more emphasis on the design of inner controlling system, to regulate and systemize controlling methods, measures and procedures, and to follow certain rules and specific standards so as to make it strict and complete system. Secondly, the inner accounting control should be practical which should meet the requirements of accounting supervising system in the new situation and target at the problems such as poor accounting information quality, out-of-control of currency capital, and bad material management. At the same time, to strengthen inner accounting control in colleges and increase the quality of accounting information, it is necessary to build up good information communication system and strengthen the control over the staff responsible for the inner accounting control. This research sets up an Inner Accounting Controlling System in

colleges, presents the content of Inner Accounting System in colleges, makes an empirical design of Inner Accounting System for a certain college, and advances measures to guarantee the inner accounting control in colleges.

Key words: colleges, inner accounting controlling, controlling system.

目 录

第一章 高校内部会计控制的理论基础	(1)
第一节 高校内部会计控制概述.....	(1)
第二节 高校内部会计控制的理论基础	(15)
第二章 高校内部会计控制的起源和框架	(36)
第一节 高校内部会计控制的起源	(37)
第二节 高校内部会计控制的框架	(47)
第三章 高校内部会计控制的现状分析	(60)
第一节 外部环境:会计控制失败的影响.....	(60)
第二节 内部现状:高校财务案件看内部控制现状.....	(67)
第三节 高校内部会计控制存在的问题分析	(79)
第四章 高校内部会计控制的原则和内容	(98)
第一节 高校内部会计控制的原则	(98)
第二节 高校内部会计控制的内容.....	(103)
第三节 高校内部会计控制的环境建设.....	(131)
第五章 高校内部会计控制的框架设计	(136)

第一节	高校内部会计控制框架设计的原则·····	(136)
第二节	高校内部会计控制框架设计的特征·····	(143)
第三节	高校内部会计控制的框架设计·····	(147)
第六章	高校内部会计控制的实证设计·····	(155)
第一节	货币资金控制·····	(155)
第二节	收费项目控制·····	(163)
第三节	经费支出控制·····	(169)
第四节	筹资内部控制·····	(180)
第五节	采购与付款控制·····	(184)
第六节	实物资产内部控制·····	(190)
第七节	工程项目内部控制·····	(204)
第八节	对外投资内部控制·····	(213)
第九节	担保内部控制·····	(223)
第七章	高校内部会计控制的保障措施·····	(235)
第一节	内部审计监督·····	(235)
第二节	内部会计控制的检查·····	(248)
第三节	资金预算与内部稽核控制·····	(252)
第四节	基建专项审计与领导干部经济责任专项 审计·····	(257)
第五节	高校后勤企业内部控制·····	(266)
第六节	会计委派控制·····	(271)

第一章

高校内部会计控制 的理论基础

改革开放以来，我国政府明确提出了“必须把教育摆在优先发展的战略地位”，使高等教育事业进入了前所未有的快速发展时期。高等教育的管理体制也发生了重大的变革，学校成为独立自主办学的法人实体，经费来源由国家财政单一拨款方式转变为以国家拨款为主，多渠道筹措教育经费的新格局，由此带来学校投资主体多面性、经济利益多元化、财务工作多层次的新局面。市场经济的建立和发展，对高校完善高校治理结构、建立惩治和预防腐败体系、强化高校内部控制提出了新挑战和新要求，切实加快推进高校内部会计控制建设，已是大势所趋，潮流所向。

第一节 高校内部会计控制概述

高校内部会计控制 (Inner Accounting Control of the University)，是指高等学校为了确保学校教育事业活动有秩序地和有效地运行，确保资产的安全完整、防止欺诈和舞弊行为、提高

会计信息的真实性和准确性、实现高校管理目标等而制定和实施的一系列具有控制职能的方法、措施和程序。高校内部会计控制的设计与实施,是高校财务管理与控制的一项非常重要的基础工作。

一 高校内部会计控制的意义

高校内部会计控制是高校管理现代化的必然产物,它是为了保证学校财务工作正常进行所采取的一系列必要的管理措施。高校内部控制不仅包括校(院)长授权与指挥经济活动的各种方式方法,也包括核算、审核、分析各种信息资料及报告的程序和步骤,还包括对学校经济活动进行综合计划、控制和评价而制定的各项规章制度。

内部会计控制活动是所有经济管理活动的一部分,任何单位或部门都希望在一种有条不紊的高效率的控制方式下开展业务活动,提供可靠的财务会计信息和管理信息供本单位决策或其他方面使用,尽量减少工作中的失误和缺陷。我国《会计法》第二十七条明确规定:“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度。”并提出建立内部监督制度的四项要求,即要建立财务人员相互牵制制度、投资及资产处置的监督制度、财产清查制度、定期内审制度。《会计法》第四条还对单位负责人在管理会计事务中的职责及法律责任做了明确规定:“单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责。”^①这在一定程度上促使了高校领导自觉加强单位财务内部控制制度的设立,防患于未然。

西方国家审计学者和会计职业界对内部会计控制的定义大致

^① 编写组:《中华人民共和国会计法讲话》,经济科学出版社1999年版。

相同。美国执业会计师协会在其《审计准则公告第 55 号》中,将内部会计控制定义为:“内部会计控制是企业为保护资产,增进会计数据的真实性和可信性,提高经营效益,贯彻执行所制定的各项管理政策,而在企业内部所采取的组织规则和一系列调节方法与措施。”^①在我国国内,对内部会计控制理论和实践已经有了一定的研究,2001 年 6 月财政部出台了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》等。但是,这些研究主要偏重于企业方面,对高校内部会计控制的研究则刚刚起步。

历史地看,高校内部控制制度的演变和发展过程,基本上与社会生产单位——企业内部控制制度的演变和发展过程趋于一致。中世纪高校在欧洲诞生,当时在高校管理中主要是建立了一些简单的、以查错防弊为主要目的的内部牵制制度。随着社会经济的发展和高校规模、职能的不断变化,仅仅局限于以会计内部事务、单纯查错防弊为主要目的的内部牵制制度已渐渐不能满足高校本身和社会各界对加强高校管理的要求。于是,在内部牵制的基础上,逐步发展和制定的一系列会计内部控制措施和管理办法,成为高校为维护财产物资完整,保证财务收支合法,会计信息真实,实现既定办学效益而形成的一种内部自我协调、制约、检查的控制系统。

随着社会主义市场经济的发展,我国高校已经从单纯依靠国家财政提供资金的事业单位,转为以事业单位独立法人实体,自主地多渠道、多形式筹集资金,自我约束、自我发展、自我完善的高等教育单位,与国外及国内各非事业单位之间的信息、资金、人员的交流也越来越多,高校资金进、出的渠道和金额也越来越大。尤其是高校近几年招生数量的加大,学费收入数额的增

① 徐建新著:《现代企业内部控制制度》,中国审计出版社 1996 年版。

多,事业收入的增加,事业支出由原来的少量单纯的支出项目,变得越来越复杂多样。固定资产投资项目和规模、用自筹资金购建固定资产的数量大幅度增加;对外投资也在逐渐出现;向银行的贷款业务及其相关业务从无到有,有的高校贷款规模已远远超过事业经费拨款等。这些大量经济业务的出现,需要对办理这些经济业务的部门、岗位职责权限以及业务流程有明确的界定,如果没有明确的界定,就很难保证这些业务能够得到真实有效的办理,从而也就不能保证学校资产的安全完整^①。因此,加强高校内部控制的建设,就显得非常重要,是高校发展的要求和需要,具有客观性。

近几年,一些高校在财务管理实践中也建立了具体的内部控制制度,有的高校还聘请中外中介机构帮助自己建立内部控制制度。这说明,各高校对内部控制有很大的需求和很高的期望。但也应当看到,由于种种原因,导致内部控制在执行、实施、评价、监督等方面还存在不少问题。因此,需要加快建立完善、有效的高校内部控制制度。

(一) 高校内部会计控制建设,是高校快速发展的需要

发展是高校永恒的主题^②。随着我国教育体制改革的不断深化和高校自主权的进一步扩大,我国高校普遍获得了快速发展。特别是兼并、合并后的高校教育经费不断扩大,外来科研经费大幅提增,纵向拨款、横向协作经济业务与日俱增,使高校的理财范围和对象发生了巨大的变化。高校一般实施“统一领导、分级

① 刘慧:“高校应加强内部会计控制”,载《新疆财会》2004年第2期,第45页。

② 杨永茂:“浅谈高校合并后的融合”,载《经济师》2002年第3期,第104页。

管理”的财务管理制度。由于二级学院、三产企业、上市公司、部系、职能部门增多，权利日趋分散，为使学校经济活动按照一定的秩序顺利运行、促使学校各级经济责任人和管理人员认真履行各自的经济责任制，保证学校教育经费投入与产出的质量和效益，必须加强高校内部控制。

国家、相关部门和高校领导也都越来越重视高校内部控制制度建设。自1997年以来，财政部陆续制定颁布了《财政总预算会计制度》、《行政单位会计制度》、《事业单位会计准则（试行）》、《事业单位会计制度》、《高等学校会计制度（试行）》和《中小学校会计制度（试行）》等，从1998年1月1日起施行。这些制度具有较强的事业单位特征，主要规范事业单位会计核算，对内部控制体系的建设没有特殊要求的规范；财政部根据我国经济体制改革的实际，按照会计法的规定和中央关于完善社会主义市场经济体制的要求，近年来致力于内部会计控制建设，先后发布了《内部会计控制规范——基本规范（试行）》（2001）和《货币资金》（2001）、《采购与付款》（2002）、《销售与收款》（2002）、《工程项目》（2003）、《对外投资》（2004）、《担保》（2004）等六项具体控制规范。目前还在加紧制定和完善内部控制规范体系，财政部印发了固定资产、存货、筹资、成本费用、预算等控制规范（征求意见稿），为在2005年基本建成既符合我国国情，又与国际惯例相协调的内部会计控制规范体系奠定了良好基础。

在财政部的引导、推动下，银行等监管部门也纷纷督促各单位建立和完善内部控制制度，一些部门、单位依据内部会计控制规范的基本规定，结合自身的经营特点和管理要求，相继制定、完善了本部门、本行业、本单位的内部控制制度，会计理论界也掀起了内部控制研究热潮，为进一步推进内部会计控制建设创造

了有利条件。财政部制定的内部会计控制规范，由于是在提炼多数行业共性业务的基础上，按照科学民主决策要求，群策群力、集思广益制定的（王宏，2002），因此，拥有广泛的群众基础和实践基础，具有科学性、统一性和公认性，在实际工作中已成为高校和单位实施内部控制评价的主要参考依据。同时，必须看到，高校的快速的发展也催生内部控制制度，要求高校建立稳固、强大的内部控制体系，完善高校内部治理结构，建立惩治和预防腐败体系，这一切都对高校强化内部控制提出了新挑战、新要求。因此，切实加快推进高校内部会计控制建设，已是大势所趋、潮流所向，是高校快速发展的实际需要。

（二）高校内部会计控制建设，是建立高校财务安全的有效保证

从这几年暴露出来的高校、事业单位存在财务安全隐患的案例表明，财务失控现象仍然严重，如国家自然科学基金委员会原会计卞中贪污挪用逾2亿元科研资金大案等，在全社会产生了极坏影响。这些案例产生的原因错综复杂，但其中很重要的一个方面，是高校或单位内部控制薄弱，或者内部控制制度执行不力所致。根据初步掌握的情况，有的案例作案情节十分简单，如卞中一案，卞中既当会计又做出纳；既保管支票又可随时获得全部支付印鉴。数亿元科研资金，实际上被其一人玩弄于股掌之上。有的高校尽管制定了有关的内部控制制度，但执行不力，导致内部控制形同虚设、流于形式。这些案例发生在高层次事业单位，甚至著名高校，使人震惊，使国家资金损失惨重，教训深刻，发人深省。因此，加快推进高校内部会计控制建设，有利于提高财政宏观调控措施的科学性和准确度，有利于保护高校资金来源，规范高校资金管理、提高高校资金使用效益和透明度，是促进高校

财务安全的有效保证。

(三) 高校内部会计控制建设，是完善高校治理结构的迫切要求

在高校快速发展过程中，建立、完善内部会计控制，是高校治理结构的迫切要求。由于体制、机制、制度、环境等方面的原因，一些高校出现的经济犯罪案件，其中不少案例与高校内部会计监督不力、控制和管理弱化紧密相关。在执行和落实财政部推动内部会计控制建设以来，许多高校通过学习培训、建章立制、强化监督，提升了管理水平，取得了明显成效，但从总体上看，高校的内部控制制度的现状仍与市场经济发展对高校的要求存在一定距离。促进完善高校治理结构，推动高校管理的科学化、制度化、规范化，提高重大经济决策的科学性和透明度，提高教育投资效益，是衡量一所大学能否办成一流大学的重要内容，更凸显出其重要性和紧迫性。

(四) 高校内部会计控制建设，是建立惩治和预防腐败体系的重要举措

随着我国高校的快速发展，20世纪90年代以来，在内部会计控制方面出现的问题也越来越多，屡屡发生的会计控制失败事件，如南京××管理学院副院长朱××利用学校工程项目的招标、建筑材料和设备的采购等大肆收贿的案件；陕西××学院几年内几个处室一系列的财务失控案件；西安××大学文森公司总经理薛××利用开假处方、假收款收据大肆侵吞公款案；××大学校长惠××利用修建图书楼、综合楼、教学楼等工程收受贿赂案等，引起了政府、学校管理层、社会等各方面的关注。对高校内部会计控制的研究也成为当前的热点话题，引起了各级领导和

学术界的充分关注。研究已经取得了一定的成果，但系统理论、系统框架还不成熟。

2005年新年伊始，中共中央就召开了中央纪委五次全会。2005年1月3日，中共中央印发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》强调，所有单位都要加强对权力运行，尤其是重点环节和重点部位权力行使的制约和监督，强化内部制约机制；对重大项目安排和大额资金的使用，须由领导班子集体作出决策；要加强财政资金管理，提高财政资金使用效益；要健全国有资本投资决策和项目法人约束机制，实行重大投资项目论证制和重大投资决策失误追究制；要建立、健全金融机构内控机制，强化金融监管。解读中央这一系列文件的精神，可以概括为一句话：制约权力、追究责任、重点监管^①，这也正是财政部在推进内部会计控制建设中始终遵循的基本原则和努力方向。比如，着眼制约权力，要求实行不相容职务相互分离、重大事项集体决策；着眼追究责任，明确单位负责人对本单位内部控制的建立健全和有效实施负责，同时对出现重大决策失误、未履行集体审批程序和不按规定执行业务的部门及人员，追究相应责任；要求着眼重点监管，在广泛调查研究、征求意见的基础上，把会计工作中最薄弱、最容易发生错误和舞弊的环节，如货币资金、采购与付款、销售与收款、工程项目、对外投资、担保、成本费用、固定资产、存货、筹资等10个方面的业务，作为首批重点控制内容，投入大量人力、物力进行攻关。因此，进一步加快高校内部的会计控制建设，对从源头上治理腐败具有积极的促进

^① 高一斌、王宏：“对加快推进内部会计控制建设若干问题的思考”，载《会计研究》2005年第2期，第5页。