

高校内部控制实务研究

GAOXIAO NEIBU KONGZHI SHIWU YANJIU

李国友 王灵 著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

高校内部控制实务研究

李国友 王 灵 ◎ 著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

· 长 沙 ·

图书在版编目(CIP)数据

高校内部控制实务研究 / 李国友, 王灵著. --长沙:
中南大学出版社, 2018.4

ISBN 978-7-5487-3237-2

I. ①高… II. ①李… ②王… III. ①高等学校—学
校管理—研究—中国 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 093642 号

高校内部控制实务研究

李国友 王灵 著

□责任编辑 郑伟

□责任印制 易红卫

□出版发行 中南大学出版社

社址: 长沙市麓山南路

邮编: 410083

发行科电话: 0731-88876770

传真: 0731-88710482

□印 装 长沙市宏发印刷有限公司

□开 本 787×1092 1/16 □印张 13.25 □字数 302 千字

□版 次 2018 年 4 月第 1 版 □2018 年 4 月第 1 次印刷

□书 号 ISBN 978-7-5487-3237-2

□定 价 54.00 元

图书出现印装问题, 请与经销商调换

中南大学出版社
www.znupress.com



· 41 ·

前言

Preface

党的十九大报告指出：“全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”。随着新时代国家治理现代化的推进，内部控制在提升高校治理现代化水平中的作用也日益凸显。建立与国家治理体系和治理能力现代化相适应的，权责一致、制衡有效、运行顺畅、执行有力、管理科学的内部控制体系，对高校提升内部治理水平、规范内部权力运行、促进依法行政、推进廉政建设具有重要作用。内部控制规范既是高校的重要制度建设，也是高校的重要管理活动；既是高校管理的一项系统工程，也是高校治理的重要基石。

根据财政部《行政事业单位内部控制规范(试行)》《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》的要求，我们以浙江省教育管办评分离改革试点项目(高校内部治理机制改革)试点单位——金华职业技术学院为研究基地进行内部控制建设的专题研究，归纳总结了金华职业技术学院内部控制建设实务案例。全书分为高校内部控制建设范例、高校内部控制手册范本和高校内部控制评价范文三个部分，供高校同仁借鉴，也与有志于研究高校内部控制规范的朋友讨论。

本书由李国友、王灵总撰，负责全书的整体策划和统稿，黄益寿、俞丽锋、周睿、张献丽等参与编写。在本书编写过程中，得到了金华职业技术学院办公室、监察处、审计处、人事处、计财处、资产处、科技处、后勤与校园建设处等部门的大力支持，金华市安泰会计事务所给予了悉心指导，本书的出版也获得了金华职业技术学院专著出版基金资助，在此一并表示感谢。

本书虽然是实践成果的总结，但毕竟存在一定的局限性，加之作者水平有限，书中难免有不当之处，希望广大读者批评指正。

作者

2018年5月

目录 Contents

第一部分 高校内部控制建设范例

第一章 内部控制与高校治理	3
一、内部控制是一项基础性的保障工程	3
二、内部控制是高校“一把手”工程	3
三、内部控制是一项系统性的复杂工程	4
第二章 高校内部控制释义	5
一、高校内部控制的涵义	5
二、高校内部控制的特征	5
第三章 高校内部控制设计范例	7
一、指导思想和建设目标	7
二、组织领导与工作机制	8
三、建设任务与工作安排	9
四、总体目标与工作要求	11

第二部分 高校内部控制手册范本

第一章 内部控制手册概述	16
一、学校概况	16
二、内控手册使用说明	17
三、流程编码规则	19

第二章 风险评估	21
一、流程范围	21
二、控制目标	22
三、风险	22
四、校内各单位职责分工	22
五、业务流程描述	23
六、单位层面风险	27
七、业务层面风险	28
第三章 单位层面内部控制	29
一、组织架构	29
二、学校议事决策机制	30
三、文化精神	35
四、内控关键岗位责任制	35
五、会计机构与财务报告	40
六、评价与监督	40
七、信息系统	40
第四章 预算业务控制	41
一、流程范围	41
二、控制目标	41
三、审批权限	42
四、校内各单位及岗位职责	42
五、流程概述	44
六、流程风险	51
七、控制矩阵	53
八、关键控制文档	55
九、不相容职责分离	55
十、相关制度和备查文件	55
第五章 收入业务控制	56
一、流程范围	56
二、控制目标	56

三、审批权限	57
四、单位及岗位职责	57
五、流程概述	58
六、流程风险	62
七、控制矩阵	63
八、关键控制文档	64
九、不相容职责分离	64
十、相关制度和备查文件	64
第六章 支出业务控制	65
一、流程范围	65
二、控制目标	66
三、审批权限	66
四、部门及岗位职责	66
五、流程概述	68
六、流程风险	78
七、控制矩阵	79
八、关键控制文档	80
九、不相容职责分离	80
十、相关制度和备查文件	81
第七章 政府采购业务控制	82
一、流程范围	82
二、控制目标	82
三、审批权限	83
四、部门及岗位职责	83
五、流程概述	85
六、流程风险	98
七、控制矩阵	100
八、关键控制文档	102
九、不相容职责分离	102
十、相关制度和备查文件	102
第八章 资产控制	103
一、流程范围	103

二、控制目标	103
三、审批权限	103
四、部门及岗位职责	104
五、流程概述	106
六、流程风险	120
七、控制矩阵	122
八、关键控制文档	125
九、不相容职责分离	125
十、相关制度和备查文件	126
第九章 建设项目控制	127
一、流程范围	127
二、控制目标	127
三、审批权限	127
四、部门及岗位职责	128
五、流程概述	129
六、流程风险	137
七、控制矩阵	139
八、关键控制文档	140
九、不相容职责分离	140
十、相关制度和备查文件	140
第十章 合同控制	141
一、流程范围	141
二、控制目标	141
三、审批权限	142
四、部门及岗位职责	143
五、流程概述	144
六、流程风险	153
七、控制矩阵	155
八、关键控制文档	157
九、不相容职责分离	157
十、相关制度和备查文件	157

第十一章 评价与监督	158
一、流程范围	158
二、控制目标	158
三、审批权限	158
四、部门及岗位职责	159
五、流程概述	160
六、流程风险	164
七、控制矩阵	165
八、关键控制文档	166
九、不相容职责分离	166
十、相关制度和备查文件	166
第十二章 风险清单	167

第三部分 高校内部控制评价范文

某高校内部控制基础性评价报告	183
某高校内部控制年度自评报告	190

第一部分

第一部分

高校内部控制建设范例

第一章

内部控制与高校治理

党的十九大报告指出：“健全党和国家监督体系，要加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子”。《国家教育事业发展规划“十三五”规划》指出：“加快实施学校内部控制制度”。《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》在“总体目标”中指出：“到2020年，基本建成与国家治理体系和治理能力现代化相适应的，权责一致、制衡有效、运行顺畅、执行有力、管理科学的内部控制体系，更好发挥内部控制在提升内部治理水平、规范内部权力运行、促进依法行政、推进廉政建设中的重要作用。”由此可见，高校内部控制规范建设，是高校与党中央保持高度一致的具体行为，是让权力在阳光下运行的重要措施，是廉政风险防控机制建设的有效组成部分，是完善高校治理体系和治理能力现代化的重要举措，是建设现代大学制度的必然选择。

一、内部控制是一项基础性的保障工程

内部控制实质是一种权力制衡机制。构建不能腐的防范机制，需要内部控制建设保驾护航。习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上指出：“推行权力清单制度，公开审批流程，强化内部流程控制，防止权力滥用。”内部控制规范是关住公共权力笼子的基础制度设计。构建全面、有效的内部控制体系，建立健全权力运行的制约体系和监督体系，保证权力在阳光下运行，是构建高校反腐倡廉责任体系的关键环节。

高校的内部控制是高校为实现其发展规划、战略目标，保证高校各项事务合法合规、资产安全，保证财务报告及其他相关信息的真实完整，保证高校的管理运营效率和效果，保证履行社会责任和义务，有效防范舞弊和预防腐败而实施的一系列控制方法、保证措施和业务程序的总称。高校内部控制就是为提高教学、科研、人才培养和社会服务的质量，为国家实现现代化提供人才、知识与技术创新等支撑，从而实现高校可持续发展的基础性保障工程。

二、内部控制是高校“一把手”工程

《行政事业单位内部控制规范(试行)》第六条明确规定：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。《会计法》第四条明确规定：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。中组部会同教育部印发的《高等学校领导人员管理暂行办法》第三十七条指出：“加强权力运行的监督，重点监督领导班子和领导人员贯彻民主集中制，坚持集体决策，落实‘三重一大’决策制度，公道正派选人用人等情况，加大对招生录取、职务（职称）评聘、基建项目、物资采购、财务管理、科研经费使用、校办企业等重点领域和关键环节的监督力度。”《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》第五条指出：“高校党委要发挥在学校内部控制建设中的领导作用；校长是内部控制建设工作的首要责任人，对内部控制的建立健全和有效实施负责；学校领导班子其他成员要抓好各自分管领域的内部控制建设工作；学校内部各部门负责人对本部门的内部控制建设承担具体责任。”

根据上述法律法规的规定，高校内部控制建设的第一责任人是学校“一把手”，内部控制建设是高校的“一把手”工程。一把手的素养、品行决定着高校的战略高度，同时也决定了内控体系的建设深度和执行效果，这就要求高校“一把手”亲自抓内部控制建设，加强顶层设计和整体谋划，吹响“集结号”，建立有效的内部控制体系，在整个组织内倡导控制意识、完善治理结构、规范议事规则、明确授权分权，从思想认识、制度规范、行动措施等方面建立内部控制长效机制。

三、内部控制是一项系统性的复杂工程

内部控制建设的核心是“控权”，内部权力控制是十八大以来内部控制实践对制度创新的伟大贡献。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）规定：“规范行政事业单位内部经济和业务活动，强化对内部权力运行的制约，防止内部权力滥用，……逐步将控制对象从经济活动层面拓展到全部业务活动和内部权力运行”。“加强内部权力制衡，规范内部权力运行。分事行权、分岗设权、分级授权和定期轮岗，是制约权力运行、加强内部控制的基本要求 and 有效措施。”随着内部控制对象的匡正和内部控制边界的拓展，公权力控制已成为内部控制的重点。内部控制对象是全部业务活动和内部权力运行，内部控制是“动态过程”和“机制”，同时，内部控制又涉及高校治理结构和高校文化建设。

由此可见，内部控制建设是一项系统的复杂的长期性工程。内部控制建设受到内部控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等要素的影响和制约，内部控制建设不是高校某一部门或某个人的行为，也不仅仅是管理层的行为，涉及高校各个层面和环节，关系着高校全部教职员工的，是全员参与和全员控制的系统工程。高校内部控制建设要对学校内部的人、财、物管理等职权进行清理、规范，明确内部职权行使的岗位、权限、程序和时限。内部控制应当贯穿学校经济活动的决策、执行和监督的全过程，要在学校内部的部门管理、岗位聘任、职责分工、业务流程等方面形成制约和监督的有效机制。

第二章

高校内部控制释义

一、高校内部控制的涵义

《行政事业单位内部控制规范(试行)》明确指出:内部控制是指单位为实现控制目标,通过制定制度、实施措施和执行程序,对经济活动的风险进行防范和管控。《教育部直属高校经济活动内部控制指南(试行)》第一条指出:“高校内部控制是指学校为实现办学目标,通过制定制度、实施措施和执行程序,对经济活动的风险进行防范和管控。高校内部控制的目标主要包括:保证学校经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整,有效防范舞弊和预防腐败,提高资源配置和使用效益。”由此,高校内部控制的具体涵义包括:

1. 高校内部控制是一个系统。高校内部控制对象是全部业务活动和内部权力运行,涉及学校各个层面和环节,是全员参与和全员控制的系统工程。开展内部控制工作,要求高校全员参与,设定控制目标,进行风险评估,采取相应的控制措施,制定内部控制制度,对经济活动的流程进行再造,对内部控制的效果进行评价等。高校中每个人都是受控对象,同时也是实施控制的主体。

2. 高校内部控制是一个过程。高校内部控制是一个动态的过程,一个发现问题、解决问题的循环往复的过程。高校内部控制是渗透到高校活动之中的一系列行为,它融入高校教学、科研、管理等各个方面,通过每个环节、每个岗位来实现对风险的防范和管控。

3. 高校内部控制是一个机制。高校内部控制是为了完善治理体系和提高治理能力,制衡和控制利益相关者的权力,通过查找、梳理、评估单位全部业务活动管理中的各类风险,制定、完善并有效实施的一系列制度、流程、程序和方法,对高校风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正的运行机制。

二、高校内部控制的特征

1. 内部控制范围的广泛性。高校的经济活动复杂多样,为了支持高校的教学科研活动,高校将经济活动拓展到基建、采购、后勤、投融资等多个领域,这使得高校内部控制所涉及

的范围极为广阔。比如在具体的财务工作当中,除了涉及高校自身的工作内容之外,还需要涉及各种类型的附属单位,包括附属中小学、幼儿园、医院、出版社、基金会以及后勤集团等。

2. 资金来源及使用的多样性。随着教育体制改革的深入,高等教育办学自主权的扩大,高校除了财政预算拨款之外,还有其他经费来源,比如学费收入、培训收入、社会捐赠、经营收入和银行贷款等。而资金使用范围也是多种多样的,不仅为教学、科研提供资金支持,还要为社会服务、培训咨询、校办企业、投融资等提供资金。

3. 内部控制内容的复杂性。高校内部往往存在多种性质和类型的经济实体,不仅有从事教育、科研的单位,还有从事服务、生产的单位。不同性质的单位采取的会计制度和核算口径都有所不同,导致高校的会计核算体系与内容具有一定的复杂性,内部控制的内容同样复杂。

4. 内部控制环境的重要性。内部控制环境是影响、制约高校内部控制体系建立与执行的各种内部因素的总称,包括组织结构、权责分配、师德建设、履职能力、文化建设等方面的内容,是高校实施内部控制的基础。内部控制环境决定了高校管理层和教职工对待高校发展中风险的态度,支撑着高校整个内部控制框架,从而最终为高校战略目标的实现提供保证。

第三章

(一) 建设任务

高校内部控制设计范例

某高校内部控制建设方案

(××××年×月×日第×次校长办公会审议通过)

为贯彻落实财政部《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会[2012]21号)和《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)等文件精神,根据《金华市财政局、审计局、人社局关于加强行政事业单位内部控制建设的通知》(金市财会[2016]186号)文件要求,为进一步完善学校治理体系,提高治理能力,规范经济与业务活动管理,加强廉政风险防控机制建设,结合学校实际,特制定内部控制建设方案。

一、指导思想和建设目标

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想和十九大精神为指导,以《会计法》《预算法》《行政事业单位内部控制规范(试行)》等法律法规为依据,结合“两学一做”教育活动,全面推进学校内部控制建设,规范内部经济和业务活动,强化对内部权力运行的制约,建立健全科学高效的制约和监督体系,有效防范舞弊和预防腐败,保证经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整,不断提高学校治理能力和管理水平。

(二) 建设目标

紧紧围绕学校办学目标和事业发展规划,以提升内部治理水平、规范内部权力运行、促进依法行政、推进廉政建设为目的,以贯彻执行《行政事业单位内部控制规范(试行)》为抓手,以规范经济和业务活动有序运行为主线,以制度建设和信息系统为支撑,突出规范重点领域、关键岗位的经济和业务活动运行流程、制约措施,逐步将控制对象从经济活动层面拓展到全部业务活动和内部权力运行,到2020年,基本建成与国家治理体系和治理能力现代化

相适应的,权责一致、制衡有效、运行顺畅、执行有力、管理科学的内部控制体系。

二、组织领导与工作机制

(一) 领导机构

成立学校内部控制建设工作领导小组,负责领导内部控制建设工作,规划学校内部控制建设的基本思路、工作重点、建设计划,组织各部门开展内部控制建设,推动内部控制建设常态化。

组长:校长

副组长:分管财务副校长、校党委纪委书记、校办主任

成员:监察处、审计处、人事处、计财处、资产处、后勤建设中心等部门负责人

(二) 联合工作机构

领导小组下设全面推进内部控制建设联合工作组暨内部控制建设管理办公室,负责全校各单位内控建设的督促、指导、检查等工作,组织学校内控制度建设,梳理经济活动业务流程,分析经济活动风险,选择风险应对策略,制定内部控制手册,定期组织编制学校内部控制评价报告。校办公室为内部控制牵头部门,审计处为内部控制监督部门,特邀金华市安泰会计事务所为学校内部控制建设指导协作单位。

主任:校办主任

副主任:计财处副处长、校办副主任

成员:监察处、审计处、人事处、计财处、资产处、后勤建设中心等相关处室指定一名联络员

(三) 职责分工

学校内控建设领导小组成员单位要建立内控规范建设工作小组,落实职责分工,建立内控工作机制。

1. 加强单位层面内部控制建设:由监察处、审计处具体负责对内控制度建立和执行情况的指导、监督及评价;由人事处具体负责对内设机构、管理层次、岗位职责权限和权力运行规程的设置、指导和监督。

2. 加强业务层面内部控制建设:由计财处具体负责预算业务管理、收支业务管理等相关业务的内部控制建设,由资产处具体负责政府采购业务管理、固定资产管理等相关业务的内部控制建设,由后勤建设中心具体负责建设项目管理等相关业务的内部控制建设,由校办具体负责合同管理等相关业务的内部控制建设。