

高校资产管理中的内部控制制度问题及对策分析

黄路瓴, 何 飞

(浙江工贸职业技术学院, 浙江 温州 325003)

摘 要: 高校内部控制制度是以学校内部分工而产生的相互制约、以预防为主的控制制度。它通过建立完善的制度和流程来协调经济行为、控制经济活动。完善和健全高校内部控制体系, 是确保高校健康发展的重要保证。通过对高等教育扩招、教育经费多元化、资产管理复杂化的背景分析, 提出了健全和完善高校内部控制制度的对策与建议。

关键词: 资产管理; 内部控制制度; 对策和建议

中图分类号: G647.5

文献标识码: A

文章编号: 1672-0105(2016)03-0076-04

Problems on Improving the Internal Control System of Asset Management in Colleges and Universities and Its Countermeasures

HUANG Lu-ou, HE Fei

(Zhejiang Industry & Trade Vocational College, Wenzhou, 325003, China)

Abstract: The internal control system is a kind of system which is mainly based on prevention, and it uses the internal division of labor to produce the mutual restraint. Through the establishment of a sound system and process, it could coordinate economic behavior and control economic activities. To improve and perfect the internal control system is an important guarantee for the healthy development of colleges and universities. By analyzing backgrounds of recruitment expansion, diversified education funds and complex asset management, this paper is to put forward some suggestions and countermeasures for improving and perfecting the internal control system.

Key words: asset management; internal control system; suggestions and countermeasures

内部控制制度是一种以预防为主的控制制度, 以单位内部分工而产生, 通过建立完善的制度和流程来协调经济行为、控制经济活动。内部控制是指一个单位的各级管理层, 为了保护其经济资源的安全、完整, 确保经济和会计信息的正确可靠, 协调经济行为, 控制经济活动, 利用单位内部分工而产生的相互制约, 相互联系的关系, 行政一系列具有控制职能的方法、措施、程序, 并予以规范化, 系统化, 使之成为一个严密的、较为完整的体系。内部控制按其控制目的不同, 可分为会计控制和管理控制。本文因为研究问题需要以及篇幅的限制, 仅就高校资产的管理控制方面具体分析如下。

当前, 伴随着我国高校规模的扩大以及教育改革的深入推进, 高校办学资金由单一的财政拨款,

逐步转变为财政拨款为主, 其他渠道筹集为辅的新格局。高校事业随着自主权的增加也不再单纯的围绕在教学和科研两个方面, 而是教学科研为主, 对外投资、校办产业、房屋租赁等为辅, 高校内部职能也是日趋复杂。在这样的新格局下, 如何高效合理的管理使用资金, 防范各种风险, 就必须加强高校内部控制制度建设。

一、高校内部控制制度亟待健全

(一) 健全高校内部控制制度是深化教育改革和发展的需要

我国高等教育自1999年扩招以来取得了跨越式发展, 数量、规模扩大, 结构也更趋复杂。面对高等教育的发展, 《国家中长期教育改革和发展规划

收稿日期: 2016-08-02

作者简介: 黄路瓴, 硕士, 浙江工贸职业技术学院高级经济师、高级会计师, 主要研究方向: 财务管理、资产管理; 何飞, 硕士, 浙江工贸职业技术学院助理研究员, 主要研究方向: 教育管理。

纲要》(2010—2020年)提出,要进一步深化教育体制改革。高校经费通常以财政拨款为主,部分来源于学生收费以及社会捐赠。从科学理财、阳光管理、提高资金使用效率的角度,必须建立科学有效的预决算制度、资产管理制度,并遵照内部控制相关制度执行。

(二)健全高校内部控制制度是经济发展的必然产物

随着经济发展把高校推向市场,高等教育已不再由国家包办,高校自身拥有了更多的自主权。而高校的扩招,高等教育的大众化,促使高校筹资渠道多元化以缓解高校扩招建设资金的巨大需求^[1]。此外,高校办学形式越来越多样,下属校办产业众多,资金构成不断向广度和深度进军。高校类似于企业一样投入到了经济发展的浪潮中,资金使用已经从教学科研延伸至基建、后勤等方面。要使大量的资金筹集和使用活动健康有序地进行,使资金的使用效益最佳,这就要求高校重视资金的风险管控,构建一套内部控制体系,健全内部控制制度。内部控制制度的建立健全有两方面的作用。对外可以对高校的投资和筹资进行风险评估,有效规避投融资风险。对内可以为各部门,实体企业开展的经济活动提供科学依据,理顺内部经济活动职能关系。

(三)健全高校内部控制制度是高校反腐倡廉的需要^[2]

在2015年5月29日北京市教育纪工委和北京市海淀区人民检察院联合举办了“惩治与预防并举,携手共建和谐校园”高校职务犯罪图片展。次的展出主要考虑到了教育系统职务犯罪集中的高等院校。北京市海淀区人民检察院对5年间(2001—2006年)办理的这类案件分析后发现,高等院校和高校企业人员犯罪占了总量的82.5%;犯罪主体中行政管理类人员呈增多趋势,其中尤以主管人、财、物审批工作和受委托经营、管理、经手公共财产的人员居多。北京市海淀区人民检察院副检察长、反贪局局长王长林表示,“教育系统贪污腐败问题已经成为当前查办和预防职务犯罪工作的重点之一。高校经济案件频发,很大的一个原因是高校没有建立内部控制制度,或者内控制度形同虚设,缺乏内部权力制衡与约束。

二、高校内部控制管理参差不齐

(一)高校领导干部对内部控制认识不足

我们国家自古就有着“学而优则仕”的传统,这一传统在高校就演变为“教(研)而优则仕”。所以高校的管理层大多是教科研优秀的教师成长提拔上来,在学科专业方面有其特长,甚至可以说是学校该方面的权威^[3]。不可避免的,这些领导对教学、科研等工作比较重视,经营管理知识就相对缺乏,对建立内部控制制度的重要性更是没有引起足够的认识,甚至把内控等同于内审。自然的,在这种高校管理层对内部控制的主观认识下,即使一些高校制定了内部控制制度,也没有落实到地,成为一纸空文,难以发挥真正的内部控制作用。

(二)风险意识薄弱、缺乏风险管理的内部控制机制

教育体制改革之前,高校类同国企是计划经济的产物,高校资金是依靠国家财政拨款,盈亏都是国家买单,高校没有也不必建立风险控制机制。教育体制改革后,高校自主性增强,同时伴随着经济的发展,高校筹资渠道多元化。为了扩大学校办学规模,提升办学层次,许多学校向银行贷款或者与企业开展合作,兴办校办企业等等来筹措资金进行校园建设。但高校的运作与企业不同,缺乏对举债融资和还贷能力的论证,对融资的风险性没有充分认识,缺乏行之有效的内部风险防控体制机制。

(三)固定资产管理内控不健全

固定资产管理存在诸多环节:预算、购置、验收、使用、保管、报废、销账等等。固定资产作为高校重要组成部分,是保障高校教科研顺利开展的物质基础,固定资产管理当是高校行政管理工作的重要环节^[4]。但是许多高校对固定资产的管理没有建立相应的内控约束制度,固定资产管理环节中的不相容职责未能做到经过至少两个或两个以上的人或部门来处理。例如,很多高校仪器设备的采购、验收在同一部门。如此,验收环节就不能很好的对采购行为起到约束、监督作用。固定资产的采购也往往是使用部门独自申报预算,没有相关部门统筹全校设备,科学论证,导致仪器设备重复购置,使用率不高,甚至闲置。固定资产报废处置时,一般只需要文件报资产、财务等部门书面会签,没有实施现场勘验和核实。

（四）预算控制管理不到位，执行力度不够

预算编制是高校内部控制管理的一种重要手段，尤其是高校实行国库集中支付制度后^[5]，加强预算管理意义更大。预算是高校核算收入、控制支出的依据，其实质是以提高资金使用效益和效率为目的，运用预算手段对资金的使用进行监督和控制，从而达到优化配置教学资金的管理过程。目前高校在编制预算时，在执行层面没有建立系列的跟踪、评价和分析制度，对于各个下属机构，二级院系的使用经费无法进行分析评判，不能发现预算执行过程中存在的问题。对于已经编制好的预算资金，在使用过程中也不能严格执行，出现随意增加，改变预算或超预算编制的现象。

（五）没有设立内部审计监督部门或监督部门没有发挥作用

高校内部审计，是指高校内部自身的审计机构和人员而不是外请审计机构，审查学校内各级部门开展的业务活动是否符合内部控制要求。通过高校内部审计可以达到完善管理控制、防范风险的目的，从而促进学校事业目标的实现。可以说，内部审计是高校内部控制的重要组成部分^[6]。目前，有些高校并没有设立内部审计监督部门，或者将审计职能归属于纪检监察部门，影响了内审机构的独立性。内部审计的职责之一就是高校内部控制执行情况实时监控，发现问题能及时提出改进措施进行纠偏。但从高校的实际运作来看，内部审计没有起到相应的作用，审计手段和审计方式落后，审计人员专业化程度不够，实践经验也存在不足，审计过于注重结果，没有发挥好审计应有的监督作用。

三、健全和完善高校内部控制制度的相关建议

（一）高校管理层应重视内部控制建设，创造良好的内控环境

内部控制是一项全员参与、全方位的多维系统，不是依靠某人或某个部门的一己之力能够实现的，要达到全员参与的目的，首先要高校管理层尤其是领导层思想重视，要从“重科研、重教学、轻管理”的思维定式中解脱出来，思想中要有内部控制建设这样一根弦。其次，各分院系、职能部门等管理部门在思想意识上也需要有内部控制的概念，而且明了它的重要性，它对高校可持续发展的重要

作用。

有了高校管理层特别是领导的思想重视，还需要创造良好的高校内部控制环境，内部控制环境是实施内部控制的前提，内部控制实施和执行效果好坏首先取决于这个前提条件。内部控制环境一般含学校的组织机构设置、机构间权责分配，学校的治理体系及校园文化等。从内控的角度来看，学校的组织机构设置和职责分工应遵循不相容性原则，应当互相可控，涉及经济事项的业务必须有两个或两个以上部门参与，且彼此之间不能有从属性关系。如果把机构设置、职责分工看作是完善高校内控环境的战术，那么高校的治理结构则可以说是内控环境的战略部署。高校的治理结构可以借鉴国家教育体制改革试点方案之一的湖南大学改革模式，该校模式是“制定大学章程，完善内部治理结构，完善学校、学部、学院三级学术委员会的学术管理体系及运行机制，深化校院两级管理模式改革，形成学术权力与行政权力相对独立、相互支撑、相互制衡的治理格局，建立责权利相统一、有利于调动积极性、提高执行力的现代大学管理制度和运行机制”^[7]。有了高校治理的宏观结构，可以创造良好的高校内部控制环境。

（二）牢固树立风险意识，加强风险控制管理

高校多渠道的资金来源，日益增加的经济活动及投融资使高校面临许多风险，如决策风险、运营风险、财务风险、法律风险、道德风险等，面对这些风险，高校必须树立风险意识，加强风险管理控制。高校应立足本校实际，综合多种措施规避风险、降低风险、建立风险分担和风险承受等风险应对策略，实时把握相关信息，进行风险识别与分析。

在多种风险中，高校主要风险是财务风险，突出表现是贷款风险。近年来，高校扩张的资金压力迫使学校拆东墙补西墙，导致的财务风险事例屡见报端。高校应高度重视贷款的风险管理，运用科学计算和财务分析等手段，制定风险防护措施。融资时，要结合本校经济实际，综合考虑贷款规模、期限、利率，避免到期不能还本付息带来的风险。综上所述，高等院校必须牢固树立风险意识，建立健全风险预警体系，加强对风险管理的控制。

（三）健全固定资产的内部控制管理

高校因科研与教学的需要，购置的固定资产不

论是金额还是数量都比较庞大,为不使国有资产流失,高校对固定资产的内部控制管理也应充分重视。一方面,高校要重视固定资产的日常管理,制定固定资产在预算购买、实物验收、具体使用、维护保管和最终报废的业务流程,做到手续完整、责任明确。依照内控的不相容原则,购置和验收必须归属不同部门,实物管理和会计做账必须分离,而且能够相互制约。实物资产领发细化到人,防止各种实物资产人为损坏,做到账账相符、账实相符,确保各种财产的安全完整。每年组织财务、资产、使用等部门对固定资产进行年度清查,及时了解固定资产的使用管理状况,保障固定资产安全,确保账实相符。

(四) 强化预算控制,建立规范的预算管理制度

当前,学校的预算编制工作普遍比较弱,一方面,从时间上来说,预算编制一般是在前一年的7、8月份开始,缺乏对未来经济活动的分析和预测,确定预算收支指标往往带有很大的主观随意性,预算编制质量不高。另一方面,很多高校认为预算就是财务部门的事情,与我无关。当然,财务部门在预算编制、控制、执行上确实起着重要作用,但预算与分院系、职能部门、业务部门关系密切,涉及到单位的方方面面,必须做到全员参与。

预算控制管理是健全、完善高校内部控制体系的一个重要手段,加强预算管理意义重大。因此,在组织结构上,学校要成立预算管理组织,对年度预算编制的合理性、科学性进行论证。强化预算执

行的管理,已编制完成的预算不要随意修改,保证预算刚性。预算执行情况也需要有跟踪反馈,必要时可以对预算执行进行绩效考评,发挥预算管理的作用,体现预算控制的严肃性。有条件且具备专业素质人员的高校可以考虑推行零基预算,因为增量预算不能因地制宜地确定用款额度,用款指标的确定受用款指标基数的影响较大,有一定缺陷。

(五) 建立和健全责权利相结合的内部审计机构

内部审计在内部控制中担当者重要的监控角色,通过内部审计可以检查评估内部控制的执行情况,存在不足时候还可以督促执行。高校领导要立足于战略高度来看待内部审计对完善内部控制的重要性,建立一个独立的,责、权、利相结合的内部审计部门,配置专业强、责任心大、品德高的人员。

内部审计部门要发挥应有的作用,首先需要全程参与内部控制制度的制定,设计合理可行,具操作性的内部控制评价。其次,要每年定期或者不定期评估内部控制执行程度和有效性。最后,内审人员要能分析关键控制点的差异,找出影响差异的因素,从而采取补救措施,调整或纠正目标。

总之,健全、完善的内部控制制度建设并非一朝一夕之事,需要多方面、全方位、长时间的努力。幸而,2012年实施的《行政事业单位内部控制规范(试行)》如灯塔般为高校下一步内部控制制度建设指明了方向。高校应按照《行政事业单位内部控制规范(试行)》的要求,建立、健全、完善高校内部控制制度,保证高校健康、可持续发展。

参考文献:

- [1] 张凤丽.关于构建高校内部控制体系的思考[J].科技经济市场,2015(9):183-184.
- [2] 博才网.北京高校职务犯罪案涉额过千万潜规则加剧腐败. <http://www.hbrc.com/rczx/news-6783920.html>
- [3] 刘竞舟.加强高校内部控制制度建设的几点思考[J].内部控制,2015(10):11-13.
- [4] 王瑛,晚常青.对高校内部控制制度相关问题的思考[J].会计论坛,2011(23):33-35.
- [5] 许艳玲.关于对建立健全高校内部控制体系的探讨及建议[J].经济师,2009(1):114.
- [6] 童燕军.高校内部控制制度执行之思考[J].内江科技,2007(5):58.
- [7] 戴龙月.关于完善高校内部控制制度的思考[J].商,2011(3):145-146.

(责任编辑:王国银 孙富山)