

# 完善内部控制制度 确保高校资金安全

李 民

(华中师范大学 武汉 430079)

**【摘要】** 本文基于高校实际情况分析其内部控制制度的局限性并提出了解决对策,旨在更好地发挥内部控制制度的作用,确保高校资金的安全。

**【关键词】** 内部控制制度 资金管理 资金安全

针对近年来高校在资金管理方面出现的问题和存在的隐患,教育部、财政部分别于2000、2002年印发《关于高等学校建立经济责任制加强财务管理的几点意见》以及《关于清理检查直属高校资金往来情况,加强资金管理,确保资金安全的通知》,2004年10月18日又颁布《教育部 财政部关于进一步加强直属高校资金安全管理的若干意见》,这些文件的贯彻执行,不仅提高了高校对资金安全管理工作重要性的认识,而且也使资金安全管理的内部控制制度得到很大的完善。从制度建设角度来看,大部分高校已经逐步建立起了基本的内部控制制度体系。

但自高校实行扩招及收费政策以来,高校资金的运作模式发生了很大的变化。资金来源渠道从过去基本上由行政拨款转为多渠道筹措的同时,资金规模也随着办学规模的不断扩大而急剧扩张,很多高校的资金规模都数以亿、十亿计。这些资金极大地改善了高校的财务状况,在高等教育快速发展的过程中发挥了重要作用,但是资金管理的难度也大大增加。加强高校的资金管理、保障资金的安全和完整,对高校的财务管理以及高校整体的发展都具有非常重要的意义。

## 一、高校内部控制制度的局限性及其对高校资金安全的影响

内部控制制度本身存在着难以克服的局限性。高校内部控制制度的局限性主要体现在以下几个方面:

**1. 受成本效益原则的限制。**无论是高校内部控制制度的设计还是运行都是需要耗费成本的。如果控制程序设计得过于简单,虽然运行成本会比较低,但若不能达到应有的控制效果,内部控制制度也会失去其存在的意义;而如果控制程序设计得太复杂,运行成本也必然相应增加,一旦内部控制成本超过了可能出现的损失,那么内部控制制度的运行将面临得不偿失的尴尬处境。

**2. 受串通舞弊的限制。**高校内部控制制度无法完全防止串通舞弊行为的发生,它可能因有关人员的相互勾结、内外串通、合伙舞弊而失效。内部控制的基本思想是不相容岗位或职务必须相互分离,也就是说,一个人或一个部门不能控制经济活动或会计事项的全过程,必须有两个或两个以上的人或部

门共同控制与操作。事实上,这只能很大程度上防止独立作弊行为的发生,并不能彻底杜绝共同作弊行为。

**3. 受管理越权的限制。**高校内部控制制度可能因担任控制职能的人员越权控制、执行人员滥用职权或屈从于外部压力而失效。内部控制制度执行过程中,最为重要的是按照内部控制程序、职责权限正确行使岗位控制职能。高校内部控制制度各实施环节的工作人员,尤其是处于决策岗位和关键岗位的核心成员,如果超越内部控制设定的权限,滥用职权,就很容易导致重大舞弊行为的发生进而威胁资金安全。

**4. 受滞后性的限制。**高校内部控制制度可能因跟不上环境的变化而失效。高校内部控制制度一般是针对重复发生的常规状况而设计的,虽然好的内部控制制度都具有一定的前瞻性和适应性,但事实上对于偶发的、新出现的情况还难以形成有效的控制。高校经济活动逐渐趋于多元化,会出现很多新的经济行为,超出了现行内部控制制度的控制范围,而要制定出新的内部控制制度还需要一定的时间,因此高校的内部控制制度往往因跟不上现实环境的变化而发挥不了应有的作用。

**5. 受人员素质的限制。**高校内部控制制度是由人来设计和执行的。受设计人员知识水平的局限,内部控制制度本身无法达到尽善尽美。同时,在制度执行过程中,任何一个工作人员如果在专业素质、职业道德等方面不能达到内部控制制度的职责要求,在执行中出现失误,就会使各个岗位之间的相互牵制和制约作用削弱,进而可能导致内部控制失效。

## 二、确保高校资金安全的对策

我们必须根据高校的实际情况,针对高校内部控制制度存在的局限性,抓住内部控制的关键点,确保高校资金安全。

**1. 更新和完善会计电算化环境下的内部控制制度。**随着会计电算化的普及,高校内部控制环境已经发生了很大变化,因此高校应及时更新和完善内部控制制度,消除因制度的滞后性带来的不利影响。

计算机的运用彻底改变了以往手工会计处理速度慢、出错率高的状况,大大提升了工作效率。但同时,相比传统的手工处理系统而言,会计电算化的普及又使得利用计算机进行违规查询、修改与删除会计凭证等行为变得更方便,且不着痕

迹。这显然加大了对违规、舞弊行为的控制难度,原来手工系统环境下的内部控制方式和方法已不能完全适应现实的需要。因而高校应以财政部自1994年以来陆续颁布的《关于大力发展我国会计电算化事业的意见》、《会计电算化管理办法》、《会计电算化工作规范》等文件为指导,不断完善各种控制技术手段,建立和更新能适应会计电算化环境的内部控制程序和方法。

同时,内部控制应抓住重点,做到有的放矢,只有这样才能取得事半功倍的效果。比如,高校不同于企业或其他单位,现在高校经费的收支主要通过国库集中支付完成,应将国库集中支付相关环节作为防控的重点,实行严格的授权审批制度,充分发挥会计电算化程序控制的功能,这样才能最大程度地抵消内部控制制度的滞后性带来的负面影响。

**2. 提升高校财务人员的综合素质。**高校是人才聚集的地方,高校经济活动的多元化和复杂化要求财务人员的知识内容和知识结构应不断更新。为使内部控制制度作用得到更好的发挥,高校应充分利用自身在人力资源和知识资源方面的优势,建立财务人员的培训和继续教育制度,确保财务人员的综合素质能适应高校财务工作的需要。针对高校财务工作的特点,主要应从以下两个方面入手:一是持之以恒地开展财务人员的继续教育,特别是加强以《内部会计控制规范》等一系列规章制度为内容的专业培训,不断提升财务人员的职业判断能力。二是提高财务人员的计算机运用能力。在计算机技术日新月异的今天,高校财务人员必须不断学习新的技术手段,不仅要能运用计算机进行简单的账务处理,而且能熟练地运用计算机进行财务数据的统计和分析,并主动从所处岗位的角度对资金安全进行监控。

**3. 明确岗位分工并加强定期轮岗制度的实施。**高校实行财务人员轮岗制度,对防范串通舞弊行为有一定作用。而在采取轮岗制度之前,必须明确岗位分工。有的高校财务人员虽然也定期轮岗,但是由于内部控制意识不强,很多高校财务人员认为分工太严格,造成办事程序繁琐,影响了工作效率;认为只要人员“可靠”,偶尔“串岗”不会影响工作效率,造成轮岗制度形同虚设。因此,高校要严格实行岗位分工控制,明确相关部门和岗位的职责权限,确保不相容岗位相互分离、制约和监督,保证轮岗制度作用的发挥。例如,在货币资金控制环节,明确规定出纳人员不得兼任稽核、会计档案保管和收入、支出、费用、债权债务账目的登记等工作;财务专用章应由专人保管,个人名章应由本人或其授权人员保管,严禁一人保管支付款项所需的全部印章,并对“串岗”行为实施严厉的惩罚和责任追究制度。在分工明确的基础上,对财务人员定期换岗,增加串通舞弊的难度,可在很大程度上减少串通舞弊行为的发生。另外,除了防范高校内部人员之间的串通舞弊,高校还应注意防范内部人员与联系紧密的合作单位人员之间的共同舞弊行为。例如,随着高校和银行的合作关系越来越紧密,高校

和银行的相关人员借工作之便相互勾结,挪用、侵吞公款的行为并不鲜见,严重威胁了高校的资金安全。因此,高校可寻求银行等合作单位的配合,要求对方也定期进行岗位轮换,最大程度上防范共同舞弊行为的发生。

**4. 加强对高校工程项目控制制度的执行。**高校主管工程项目的领导或相关人员通过越权操作、滥用职权,贪污、挪用项目资金的案件屡见不鲜,因此必须把高校工程项目作为防范管理越权的重点。

随着高校基本建设规模的不断扩大,高校工程项目也越来越多,而且由于涉及的资金规模非常庞大,回收期长,管理难度较大,工程项目往往成为经济犯罪的高发领域。高校工程项目的控制涉及到项目决策控制、概预算控制、价款支付控制、竣工决算控制等多个环节,其中项目决策控制尤为重要。而集体决策是防止项目决策过程中发生管理越权的关键。那么要确保集体决策机制正常运行,前期的项目建议书、可行性研究等论证工作必须公开、透明、充分。因为学校财经领导小组是从财经角度参与工程项目的重要决策层,其成员一般由校长、党委书记、主管财务的副校长及财务处处长等成员组成,但是由于财经领导小组的人员有限且身兼要职,工作繁忙,往往无法真正深入到项目论证过程中去。因而高校可以建立学校财经管理委员会,协助学校的财经领导小组参与项目论证的全过程。财经管理委员会可以把学校重要职能部门、院系人员或职工代表等都扩充进来,这些人员还可以划分成几个工作小组,实行归口管理,财经管理委员会可以作为财经领导小组的工作机构,参与工程项目的可行性论证,这样可以从更广泛的层面听取意见,使论证工作落到实处,同时增加决策的透明度,有效控制越权操作行为的发生。

此外,由于内部控制制度的局限性自身很难克服,因此还必须从内部控制制度之外的因素来考虑如何弥补内部控制制度的缺陷。笔者认为应强化内部审计对高校内部控制系统的监督,及时发现内部控制系统存在的问题并及时纠正,增强高校的风险防范能力。同时,在做好内部审计工作的基础上,应加强对高校内部控制的外部监督,以弥补高校内部审计在独立性、专业性等方面的不足。高校可以定期聘请会计师事务所对其进行审计,并加强财政、税务、银行等外部经济监督部门依法对高校内部控制系统进行的检查和评价,形成多方位的外部监督体系,促进高校内部控制制度的完善,使其真正成为高校资金安全的有效屏障。

#### 主要参考文献

1. 阎达五,杨有红.内部控制框架的构建.会计研究,2001;2
2. 邓方兰.高校保证货币资金安全的理论借鉴与控制手段.西南师范大学学报(人文社会科学版),2005;3
3. 朱蓉.试论加强高校资金管理.北方经贸,2006;9
4. 孙元利.高校财务风险的形成及其控制.南京航空航天大学学报(社会科学版),2008;3