现代国库管理制度下高校资金内部控制设计

周训娥

(浙江财经学院 杭州 310018)

【摘要】现代国库管理制度下对高校资金的运作有着特殊的管理要求,但在实际中高校资金运作管理还存在不少缺陷,需要进行改进。因此本文提出,高校必须建立健全适应现代管理要求的国库资金内部控制制度,确保高校资金合理使用,提高高校资金的运作效率。

【关键词】高校资金 国库管理 内部控制

现行国库管理制度下,高校资金执行规范的国库集中支付管理,即通过零余额账户,区分专项资金和非专项资金、政府采购资金和非政府采购资金,采用直接支付或授权支付的方式办理支付业务,与国库的关系是一种"先支付后清算"的关系。这种管理方式大大减少了高校资金的沉淀,加速了高校资金的周转,也提高了高校资金的使用效率和效益。但从国库集中支付对资金运作的特殊要求来看,目前高校资金管理方面还存在一些薄弱环节亟待解决。

一、高校资金管理中存在的问题

1. 资金挤占问题。实施国库集中支付后,国库集中支付系统中的资金用款计划指标及采购指标批复数便构成了高校虚拟的国库资金,高校基本账户的资金余额构成了高校的自有资金。在实际支付资金过程中,由于缺乏统一的识别标准来区分资金的隶属期,因而往往造成自有资金挤占国库资金的问题。以高校教学可结转项目经费为例:高校教学可结转项目建设一般要经历立项期、初验期、终验期三个阶段,其配套经费也大致按这三个阶段分别划拨,一旦教学可结转项目跨越国库集中支付前后的不同时段,则该项目经费的构成就既有自有资金又有国库资金,按理应当正确区分二者的界限,分别不同的渠道办理资金支付。然而,受传统项目管理模式"一个项目一本经费卡"的影响,业务经办人员和会计人员均无从区分某笔资金的隶属期,因此往往采用统一的资金渠道——国库资金办理资金支付,使本应由自有资金承担的部分转化为国库承担,出现资金挤占问题。

2. 资金信息问题。高校资金信息按其分属于不同的系统分为支付信息和会计信息,支付信息在国库集中支付系统综合反映,会计信息在会计核算系统综合反映。原则上,支付信息与会计信息应该保持一致,然而实际上受多种因素影响,二者之间也有不一致的地方,这些影响因素有:

(1)支付系统的"经济科目"与核算系统的"会计科目"不

三、结语

本文通过梳理内生经济增长理论文献,挖掘经济增长的驱动因素。笔者由此发现,无形资产在经济增长中的主要作用表现在:①以资本投资的外部性作为经济驱动因素;②以产品创新作为经济驱动因素;③以人力资本积累作为经济驱动因素;④以技术模仿、扩散作为经济驱动因素;⑤以创新、企业家精神作为经济增长的驱动因素。因此,转变经济发展方式,需要更加关注无形资产在经济增长中的贡献。

【注】本文受国家自然科学基金"企业核心竞争力价值贡献测度与扩散路径研究——基于国家经济安全视角"(编号:71072166)、教育部人文社科重点研究基地重大项目"企业知识资产价值贡献测度研究"(编号:08JJD820177)与中南财经政法大学博士生科研创新课题"企业无形资产价值贡献问题研究——基于上市公司数据的实证分析"(编号:2010B0901)的资助。

主要参考文献

1. 左大培,杨春学.经济增长理论模型的内生化历程.北京:中国经济出版社,2007

2. 谭崇台,邹薇,庄子银.发展经济学的新发展.武汉:武汉大学出版社,1999

3. 贺俊,陈华平,毕功兵.一个基于产品水平创新和人力资本的内生增长模型.数量经济技术经济研究,2006;9

4. 张延港,戎晓霞,王峰.基于研发型知识经济的内生增长模型.山东大学学报(理学版),2008;43

5. 刘和东,施建军.自主创新、技术转移与经济增长的动态均衡研究.数理统计与管理,2010;29

6. Timothy Kam,Yi-Chia Wang.Public Capital Spillovers and Growth Revisited:A long-run and Dynamic Structural Analysis.The Economic Record,2008;84

7. Norman Sedgly,Bruce Elmsle.Reinterpreting the Jones critique:Atime series apprpach to testing and understanding idea driven growth models with transitional dynamics. Journal of Macroeconomics,2010;32

8. Man-Seop Park.Capital and interest in horizontal innovation models. Journal of Economics,2010;34

对应，这一问题产生的原因既有系统方面因素也有人为操作因素，具体原因是：①系统方面因素导致的信息不一致，主要是因为支付系统和核算系统执行不同的科目类别，支付系统是按照“政府收支分类科目”要求设置类、款、项、目四级科目的，而核算系统是按照“预算会计”和“高等学校会计制度”要求设置四级科目的。②人为操作因素导致的信息不一致，原因有多方面，既有支付过程的信息输入错误，也可能存在因会计科目使用不当直接影响经济科目的使用。

（2）支付系统的“大支出”口径与核算系统的“纯支出”口径不一致。支付系统的“大支出”口径是指不管支出实际已发生还是未发生，均视同已发生，在资金支付时必须选择对应的经济科目；而核算系统的“纯支出”口径只是在支出发生后才进行确认，因此支付系统的支出口径要比核算系统的支出口径大，二者的主要差异体现在借款和预借支票上。核算系统对借款和预借支票采用不同的处理方式，借款发生时确认为“应收账款”，冲销时转列支出；预借支票业务，在预借时不进行账务处理，待发票核销时直接列支出；而支付系统不区分借款和预借支票，统一列支出，导致两个系统资金信息反映不同步。

3. 资金对账问题。作为基层预算单位的高校若有未完全脱钩的下属单位，如成教学院、独立学院、多校区管理等，在其预算单位代码只有一个、会计核算分账套或分地点管理的情况下，就会涉及资金对账问题。此时资金管理大致有两种模式：一种是区分每一下属单位，分别配备支付申请、审核及对账人员；另一种是不区分下属单位，由高校本部统一配备支付申请、审核及对账人员。这两种模式各有利弊。第一种模式方便支付管理，但容易重复或遗漏对账；第二种模式精简机构，对账比较完整，但对账所要花费的时间比较长，也无法对支付信息进行核实。由于支付系统主体与核算系统主体之间存在“一对多”的关系，从而导致不同系统间的资金对账问题。

4. 项目资金管理问题。在每一年度，高校除了纳入预算的资金，还有部分未纳入预算的资金，这些资金一般是由高校职能部门向上一级主管部门申请后下拨的，但下拨的渠道有所不同，即便是同样性质的项目，也有可能通过不同渠道下拨，以科研经费为例，省一级的科研经费多以专项的形式体现在支付系统中，国家级科研经费，如国家自然科学基金、国家社科基金等科研项目经费目前还是直接下拨至高校自有资金账户，这样，就给项目资金管理增加了难度。如，人才培养经费，在支付系统中，它可能显示为“××年人才培养经费”项目，而实际上这个项目可能由多个子项目组成，这些子项目分属于不同的审批人，需要分别建立经费卡以便管理，因此就形成了支付系统项目与核算系统项目的“一对多”的关系。人才培养经费一般分年度下拨，而实际上由于各种因素的影响，经常出现不同年份的经费在同一年度下拨，从而形成支付系统项目与核算系统项目的“多对多”的关系，项目间的这种复杂关系给高校项目资金管理带来一定的难度。

二、高校资金内部控制设计

为适应高校国库资金管理要求，合理解决高校国库资金管理面临的问题，需要设计一套有效的内部控制制度。

1. 高校资金控制目标设计。高校国库资金控制的基础是财政国库管理制度改革，该项改革的思路是：建立以国库单一账户为基础、资金缴拨国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度，其目标是规范财政收支行为，加强财政收支管理监督，提高财政资金的使用效率，防范腐败现象的发生。为了保证上述目标的实现，高校国库资金应当重点围绕四个方面进行控制：①结合财政国库管理制度的基本要求，建立规范的资金计划申报和支付程序；②掌握基本支出和项目支出中资金支付的具体要求，选择对应的资金支付方式，减少资金被拒风险；③正确区分国库资金与自有资金、专项资金与非专项资金、政府采购资金与非政府采购资金的界限，防止不同类型资金相互挤占，同时确保不同口径资金的有效统计；④在资金使用期内，合理安排资金使用，降低资金无效风险。

2. 高校资金控制基本方式设计。

（1）岗位分工控制。高校应当建立国库资金业务的岗位责任制，通过明确相关部门的职责和权限，确保办理国库资金业务的不相容岗位相互分离、制约和监督。目前，高校国库资金业务的不相容岗位至少包括用款计划编报与用款计划审核、支付管理出纳与支付管理会计、国库印鉴管理与国库支票管理、会计与出纳、会计与稽核等。

（2）授权审批控制。高校应当建立严格的授权审批控制制度，明确审批人对国库资金业务的批准方式、权限、程序、责任和相关控制措施，规定经办人办理国库资金业务的职责范围和工作要求。如财务部门除了根据会计核算要求设置稽核、会计、出纳等岗位，还要根据国库资金管理要求设置专职或兼职的用款计划编报、用款计划审核、支付管理出纳、支付管理会计人员，各类人员必须在规定的权限范围内办理国库资金支付业务。用款部门申请资金支付，必须有充分的预算，并由指定经费审批人签字有效；指定经费审批人授权他人审批的，应出具授权委托书，指明代理审批人、审批时限和范围，非代理审批人、代理审批人超时限或超范围审批签字无效。

（3）系统操作控制。高校应当建立与国库资金管理有关的系统操作控制制度。目前与国库资金管理有关的系统除了传统的会计核算系统，还新增了国库集中支付系统。会计核算系统操作控制以会计电算化管理的具体要求实施控制，国库集中支付系统则需区分用款计划子系统和支付管理子系统分别制定操作规范。如用款计划子系统中，应注意对预算批复数的核对、用款计划的编审、用款计划的调整以及年终结余的处理等实施控制。支付管理子系统中，应注意对账套主体信息、支付信息、项目信息等实施控制。

（4）支付方式控制。应当按国库资金的支出类型选择不同的支付方式。基本支出中的托收款项、工资性支出、单笔支出在20万元以上（含20万元）的款项宜采用直接支付方式，其他款项采用授权支付方式；项目支出中的集中采购项目、单笔支出在20万元以上（含20万元）的分散采购项目和非政府采购项目采用直接支付方式，其他款项采用授权支付方式。

（5）预借资金控制。应当加强对支付子系统的用款管理，要求其每一笔支付业务都必须细化到末级经济科目。而在借

款或预借支票过程中,由于无法明确款项的具体用途,因此需要对预借类资金实施严格的控制。如限制借款或预借支票的笔数,或要求在借款或预借支票时注明具体用途,并在冲销时做到实际用途与预借用途的一致性等。

(6)项目资金控制。国库集中支付系统将支出分为基本支出和项目支出。基本支出包括工资福利、商品服务及对个人和家庭补助支出等;项目支出包括政府采购项目和非政府采购项目支出。由于支付系统中的项目与会计核算系统中的项目可能存在"一对多"或"多对多"的关系,因此高校还需建立项目管理辅助表,将支付系统项目与核算系统项目一一对应起来,特别关注"多对多"项目,并对项目的余额加强跟踪。

(7)支票印鉴控制。国库资金业务中的授权支付业务除了填开支付令(支付授权书),还会涉及支票及印鉴的使用,此时高校仍需建立适当的支票印鉴控制制度。如确保支票保管和印鉴保管的相互分离、支票与支付令的相关信息(包括收款单位、结算号码、用途、金额等)的一致性。

(8)定期对账控制。国库管理制度改革后,高校资金已从原来的纯货币性资金管理转向既有货币性资金又有指标性资金管理,为此,高校必须建立定期对账制度。对账的主要内容如分性质的用款计划批复数(区分预算内、预算外、预算内暂存、预算外暂存和财政调剂批复数)、用款额度的使用数(区分直接支付和授权支付、基本支出和项目支出)等。

3. 高校资金控制主要内容设计。

(1)用款申请。省级财政部门要求各预算单位在每月15日前编报次月的用款计划。因此,高校内部各资金需求部门应在每月15日前上报次月的用款需求,特别是单笔金额在20万元以上的支付款项及其他受限款项,主要是招待费、出国费、会议费及车辆交通经费四项经费。

(2)资金平衡。财务部门用款计划编报人员汇总各资金需求部门信息,包括年度预算控制指标、月度用款计划指标执行情况、用款部门计划申报情况及预算外资金结报情况等,作为编报月度用款计划的基础。

(3)计划编报。财务部门用款计划编报人员根据资金平衡结果编报用款计划。预算内资金直接编制月度用款计划,预算外资金则须事先进行收入结报判定。按照规定,15日以前结报的预算外资金,在当月25日后就可编报月度用款计划;15日以后结报的预算外资金,在次月10日后方能编报月度用款计划;未结报资金不能编报月度用款计划。已申请"绿色通道"管理的,根据指标预核额度,按规定编报月度用款计划。

(4)审核制证。用款部门持有效发票到财务部门办理支付手续,财务部门首先需要对票据、经费审批手续等进行初步审核,审核通过的,按照传统支付方式,遵循"填制凭证→审核凭证→出纳支付"程序办理支付手续;审核未能通过的,将相关票据退还用款部门。

(5)支付令的录入及审核。国库集中支付系统操作人员根据记账凭证录入或审核支付令。直接支付款项按照"直接支付录入→直接支付复核"的程序办理;而授权支付款项则按照"支付令录入→授权支付复核→授权支付令生成"的授权支付程序办理支付手续。

4. 高校资金控制主要流程设计。具体见图1、图2。

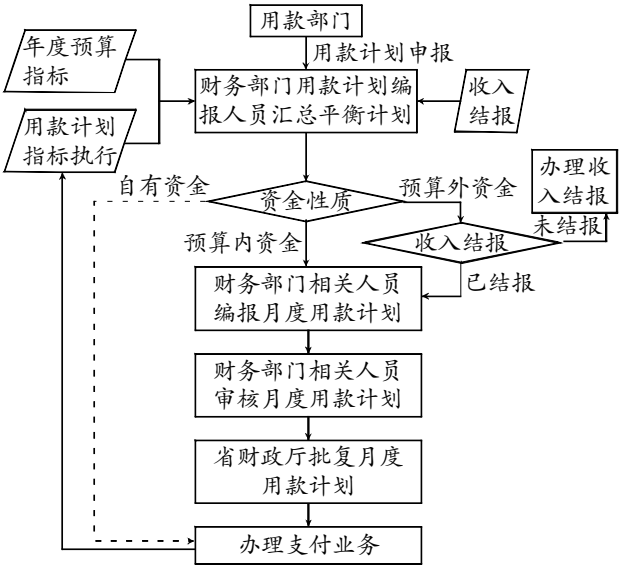

图1 高校国库资金计划控制流程

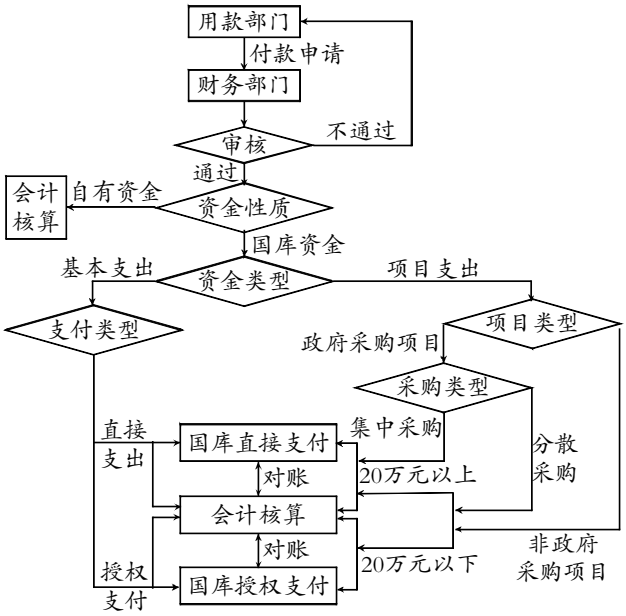

图2 高校国库资金支付控制流程

主要参考文献

1. 赵明,师萍.高校内部会计控制.北京:中国社会科学出版社,2006

2. 邓方兰.高校货币资金控制的具体方法和内容.西南师范大学学报(人文社会科学版),2006;1

3. 方爱平,尹谷良.资金管理内部控制与高校资金风险防范.企业家天地(理论版),2008;7

4. 张春雨.高校货币资金的内部控制分析.交通科技与经济,2009;2

5. 李民.完善内部控制制度 确保高校资金安全.财会月刊,2010;2