

基于 COSO 框架的高校财务内部控制分析

李 鸿, 邹树梁^①, 余 雅^②
(南华大学 财务处, 湖南 衡阳 421001)

[摘 要] 现在, 加强高校财务内部控制的要求越来越强烈。文章基于 COSO 内部控制框架, 结合当前高校财务管理中常见的问题, 分别从控制环境, 风险评估, 控制活动, 信息与沟通, 监管 5 个方面对高校财务内部控制进行了分析, 并提出了完善措施。

[关键词] COSO 框架; 高校财务; 内部控制

[中图分类号] F014.35 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2010)02-0050-03

2008 年 6 月 28 日, 财政部与中国证监会等五部委在北京联合举行了《企业内部控制基本规范》发布会, 宣布我国《企业内部控制基本规范》的施行。随着高校教育的改革, 高校已经成为独立自主办学的专门实体。积极依照此规范完善高校内部会计控制机制, 加强内部财务控制力度, 有效解决内部财务控制中存在的问题已经成为新形势下高校的紧迫任务^[1]。

高校参照执行的 1998 年财政部、教育部颁布实施的《高等学校会计制度(试行)》, 在诸多方面都需要进行修改和完善; 之后高校的预算改革, 在实际执行过程中缺乏科学准确合理性, 经常性的调整预算司空见惯; 2001 年开始国库集中支付试点, 但是在资金的使用与管理方面高校自身缺乏细则。高校财务经历的以上变革没有及时对接系统的内部控制流程管理办法, 因此, 高校频频发生诸如私自收取学生的学费或学费被挪用的事件、会计业务核算口径不统一、预算的实施缺乏延续性和严肃性、某些不相容职务没有进行分离、银行贷款等经济业务的评估体系没有建立、信息沟通不畅通、评价内部控制有效性的监督体系不到位等问题。本文基于 COSO 内部控制理论框架, 分析内部控制结构各要素在高校财务内部控制中的规范业务处理, 保证资产安全与完整的作用。内部控制要素分为控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督 5 个要素。如果保证了这 5 个要素均达到较好的标准, 就意味着财务的内部控制管理得到了实现。

一 高校财务内部控制环境分析

控制环境是指构成一个单位的氛围, 影响内部人员控制其他成分的基础。包括: 授予权利和责任的方式; 员工的诚

实性和道德观; 员工的胜任能力; 管理理念和经营方式; 组织结构等等^[2]。当前高校财务内部控制环境中存在的主要问题有:

(一) 高校财务授权方式的不合法, 随意性非常大。高校受传统的职业特点和工作习惯影响, 在授予权利和责任的方式方面十分欠缺。例如, 财务某项业务审批制度规定为校长签字, 当校长由于受某些因素影响不能及时审批, 而不能及时审批将影响学校该业务的正常开展时, 此时该项审批通过会议决定由某副校长负责审批, 该项业务的审批授权方式应该为书面授权, 但实际上仅仅是一个电话告知财务某一个人员就作为完成了授权, 随意性非常大, 这在财务内部控制中是一个缺陷。

(二) 全员职业道德建设与财务知识普及工作有待加强。内部控制管理是一项全员控制的活动, 没有全员的诚信与良好的道德观念作为基石, 一切控制活动无异于空中楼阁。

(三) 管理观念与经营方式需要进行转变。高校的传统管理没有成本观念, 专业评估仅仅是教学质量方面的评估, 没有生均成本、专业成本等方面的评价, 伴随高校教育的改革, 高校管理层愈来愈重视高校的办学成本, 对高校财务控制环境中的管理观念与经营方式提出了转变的要求。

二 高校财务内部控制风险评估分析

风险评估是指一个潜在事项的发生对目标实现产生的影响。风险评估是单位及时识别、科学分析经营活动中与实现控制目标相关的风险, 合理确定的风险应对策略, 是实施内部控制的重要环节。风险评估主要包括目标设定、风险识

[收稿日期] 2010-02-26

[项目资助] 湖南省教育厅课题项目资助(编号: 湘财教[2008]129), 衡阳市科技局课题项目资助(编号: 2008KG31)

[作者简介] 李鸿(1972-), 湖南郴州人, 南华大学财务处高级会计师。

①南华大学教授。②南华大学教师。

别、风险分析和风险应对。常用的风险应对策略有: 风险规避、风险降低、风险分担和风险承受^[3]。当前高校存在的主要问题有:

(一)资金的风险缺乏评估。主要表现为: (1)偿债风险缺乏分析与应对。在高校不断扩招的新形势下, 校园基本建设投入也不断增加, 基本建设贷款随之增加, 偿债风险普遍增加。(2)经济合同缺乏统一的管理, 无法确认潜在的债权与债务数额。经济合同一旦签订潜在的债权与债务就产生了, 究竟高校的这些债权与债务金额是是多少, 由于高校财务基本没有建立完整的经济合同管理台帐, 数据无从统计。

(二)系统信息的安全性需得到应有的保障。高校合并是我国高校发展中的重要历程, 诸个实体的合并必然涉及财务信息的合并汇总与过渡, 对信息系统处理的中断, 高校需要提供完善的对应措施。例如, 我们要查询五年前至十年前的帐, 由于系统升级备份的数据实现不了, 但是作为财务档案管理的要求是应该可以查询得到的。

三 高校财务内部控制活动分析

控制活动是指单位管理层根据风险评估结果, 采用相应的控制措施, 将风险控制在可承受度之内, 是实施内部控制的具体方式。常见的控制措施有: 不相容职务分离控制、财产保护控制授权控制、审核批准控制、会计系统控制环节、预算控制、内部报告控制、经济活动分析控制、绩效考核控制、信息技术控制等。控制活动的作用就是帮助管理层确保管理方针得以贯彻执行, 其目标是经风险评估确定的管理和控制风险措施能够有效落实^[3]。当前高校存在的主要问题有:

(一)不相容职务分离控制存在缺陷。在高校各个环节挪用学生收费资金的事件频频发生, 其中有的财务人员擅自开具收据收款不入账, 就是职责分工控制收款人员与票据管理人员没有分离; 低值易耗品的采购中出现所购物资价格高质量差的问题, 则是采购与验收付款人员没有分离; 这些都是职责分工控制存在漏洞。

(二)财产保护控制授权控制存在缺陷。例如, 学院人员代收学生学费不上缴财务导致学费资金流失, 就是没有采取在学费收缴过程中非财务人员限制接触现金的财产保护控制措施。再如, 高校的出纳每天使用的现金额度较大, 对于该岗位制度规定的正常取现额度多少, 会计以及部门负责人员是否每天核实现金余额以及实际支取数额, 这些都是最基本的保证资产安全的要求, 但往往在实际工作中流于形式。

(三)预算控制存在缺陷。高校的预算通常每年都在六月份以后才编制出来, 从控制成本费用角度而言, 预算编制出来的时间相对较晚了, 上半年预算数据没有出来, 成本费用控制的标准就无从确定, 学校上半年开支的成本费用何谈控制。同时, 在高校普遍存在预算数据经常性的调整现象, 这反映出预算缺乏严肃性。

(四)审核批准及会计系统的控制存在缺陷。高校的日常经济业务是会计主管按照制度规定审核批准支付, 一项新的会计业务在制度中没有规定, 但是应该有与之配套的新业务处理措施, 包括即时处理办法及新增补充规定的要求, 否

则将会出现项目的控制缺失。

四 高校财务内部控制信息与沟通分析

信息与沟通是单位及时、准确收集、传递与内部控制相关的信息, 确保信息在单位内部、单位与外部之间进行有效沟通, 实施内部有效控制的重要条件。信息与沟通的主要环节有: 确认、计量、记录有效的经济业务; 在财务报告中恰当揭示财务状况、经营成果和现金流量; 保证管理层与单位内部、外部的顺畅流通, 包括与利益相关者、监管部门、注册会计师、供应商的沟通^[3]。当前高校存在的主要问题有:

(一)内部沟通的障碍影响工作效率及效果。高校虽然实现了办公系统的自动化, 但是储存于 IT 系统中的财务信息安全、可靠、完好性并无人关注, 没有一个有效的机制使得相关信息在管理层及时共享, 使各个层面拥有所需信息。财务部门所有员工所需要了解的某些规定、制度在某些时候近乎成为秘密, 这都是因为缺乏适当的沟通程序而产生沟通障碍, 导致工作的效率及效果受到影响。

(二)外部沟通的缺乏削弱了外部各部门的支持。高校对地方经济发展的协同效应是不可低估的, 通过与利益相关部门及监管部门的沟通使其认识到高校对地方经济发展的重要作用, 提升影响力, 可以取得更多的拨款与资助, 高校往往相对较封闭、独立, 与外部沟通稍欠缺, 因此取得外部各部门各方面的支持较少。

五 高校财务内部控制的监督分析

内部监督是单位对内部控制建立与实施情况进行监督检查, 评价内部控制的有效性, 对于发现的内部控制缺陷, 及时加以改进, 是实施内部控制的重要保证^[3]。当前高校存在的主要问题有:

(一)日常监督不到位导致内部控制的有效性得不到保证。日常监督是指企业对建立与实施内部控制的情况进行常规、持续的监督检查; 提高并保持有效性是内部控制的焦点^[4], 监督将对内部控制的有效性提供保证。日常监督主要是通过内部审计来实现。内部审计是确保受托责任有效履行的管理控制机制, 然而高校的内部审计机构独立性和权威性不强, 弱化监督力度; 内部审计人力的有限和知识面不全影响了监督评价质量, 内部控制监督评价活动没有统一的评价标准和操作规范, 由于缺乏系统的可操作性, 导致高校内部控制监督实际不能完全到位^[5]。

(二)专项监督的不确定性使其工作难以进行。专项监督是指在企业发展战略、组织结构、经营活动、业务流程、关键岗位员工等发生较大调整或变化的情况下, 对内部控制的某一方面或者某些方面进行有针对性的监督检查。专项监督的范围和频率应当根据风险评估结果以及日常监督的有效性等予以确定, 由于日常监督不到位, 专项监督也难以开展。

六 完善高校财务内部控制的措施

(一)加强高校全员的职业道德建设, 普及财务知识, 建立良好的控制环境。员工的诚实性和道德观的要求, 不仅仅是对于会计人员和会计诚信的基本要求, 也是对会计人员服务对象的要求; 不仅仅是对管理层的要求, 也是对普通职员

的要求,只有全员的诚信意识提高了才能营造一个良好的控制环境,创建良好的控制环境将有助于财务内部控制活动的实现。

(二)加强潜在事项的管理,减少风险的影响。例如在经济合同的管理方面,财务可以建立合同台帐,对合同单位、合同金额、应收应付数额、已收已付数额等项目进行详细的登记,对潜在的债权与债务做到心中有数,了解资金的实际情况,保证高校工作的持续有效运转。

(三)制定完善的制度流程,实现良好的内部控制活动。对人员的职责分工严格按照不相容职务分离的原则,规避职务舞弊行为的发生;预算的调整必须通过相应的审批手续;每日账户资金上报财务负责人等等一系列控制流程环节来实现控制活动。控制活动的流程化还将有助于改善财务部门与外部人员的关系,实现财务的服务职能,帮助建立良好的控制环境。由于实现流程化的控制活动,一方面可以帮助非财务报账人员了解各项业务的报销需要哪些手续,各签字环节的意义与作用,另一方面,避免出现同一业务不同人员报账手续要求不统一的情况,规范会计核算。使控制活动渗透到高校财务管理的每一个环节。

(四)加强内部与外部的沟通,提高工作效率,提升影响力。在预算的编制过程中,召集外部相关人员的预算会议,了解项目新增及变更情况,召开内部预算会议,获得往年经费使用的汇总情况,这些都是编制预算的重要环节,深入了解获得信息编制的预算必然是科学合理的,就不会出现经常性调整预算的情况,保证了预算的严肃性。因此,拥有良好的信息与沟通,使得财务部门及时获取内外的适当信息将有助于部门员工在财务内部控制中较好的履行职责。

(五)通过内部审计真正实现日常监督,保证内部控制的有效性。通过内部审计发现内部控制活动存在的缺陷,为完善内部控制活动流程提出建议,保证高校内部控制有效实施。

综上所述,笔者认为目前高校所缺乏的就是具体的流程规章。首要的工作应该是整章建制,建立和规范工作流程,

以流程为依托建立起来的内部控制制度可以充分发挥作用,找到薄弱点,建立控制点,制定业务流程,高校通过流程的执行来保证内部控制制度的落实,使内部控制制度真正为高校的财务内部控制的实现提供合理保障。固然,不同责任的职员忽视控制程序、错误判断、甚至相互勾结、内外串通舞弊,管理人员滥用职权,逾越控制,对设置或实施的内部控制不予理睬等,也可以导致内部控制失灵和形同虚设。因此,当前高校存在的问题必须将其放在特定的社会经济条件下考虑,不能就会计论会计,应从多方面着手才能见效。必须德治与法治齐抓共管,宏观上要加大立法的力度,加强会计准则的制定;微观上就是要建立健全内部会计控制制度,加强会计人员职业道德教育^[6],防范会计舞弊案件的发生,避免会计信息失真,保证广大财务人员实践“诚信为本,操守为重,坚持准则,不做假账”的职业操守。只有完善了高校财务内部控制制度并保证其得到落实执行,才能真正实现高校现代化的财务管理,达到学校资产保值增值的目的。

[参考文献]

- [1] 孙继辉.对金融危机形势下高校内部会计控制的思考[J].会计研究,2009(4):40-41.
- [2] 林锦全.运用COSO对高校财务内部控制制度进行简要分析[J].中国科技信息,2005(10):285,273
- [3] 党立军.全国会计实务科目考试大纲[M].北京:经济科学出版社,2007.
- [4] 吴志华,刘丽芹.构筑坚实的内部控制评价基础——评COSO内部控制监督检查指南[J].会计之友,2008(5):18-19.
- [5] 秦利益.内部审计在企业内部控制中的内部监督评价作用[J].内审园地,2009(9):9.
- [6] 陈丽贞.“德治”与“法治”齐抓共管——评《内部会计控制与会计职业道德教育》[J].会计师,2005(10):65.

Analysis of Financial Internal Control in University Based on COSO Theory

LI Hong ZOU Shu-liang SHE Ya

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract Requirements of strengthening the university's financial internal control is increasingly strong. In this paper, the university financial internal control is analyzed, the improving measures are proposed, which is based on COSO internal control framework and combined with the common questions of financial management in control environment, risk assessment, control activities, information and communication, monitoring.

Key words COSO Framework; university finance; internal control