

高校收入内部控制研究

金 京 江 林 张凌燕

(西华大学, 四川 成都 610000)

摘要: 随着高校收入渠道和收入总量的不断增加, 高校收入管理的风险日益增大。本文以 COSO 内控理论为基础结合高校收入工作实际情况对高校收入内部控制进行了探讨。

关键词: COSO; 高校; 收入内控

一、研究背景

我国高校改革 40 多年以来, 高校的数量与规模不断扩大, 高校从单纯的服务型逐渐转为多渠道筹措资金、自主办学的主体。目前高校收入主要包括学生学费收入、科研项目收入、合作办学和培训收入、学校资源有偿使用收入及捐赠收入等。随着收入来源日趋多样化及收入总量的不断增加, 高校收入管理的风险也随之提高。收入作为高校开展教育、科研工作和谋求长期发展的重要财力保证, 它的有效管理在高校财务管理中有着至关重要的地位, 构建符合各项新制度要求的收入内控制度越来越迫切。

二、内部控制的相关理论

目前, 适用最广泛、最权威的内部控制理论由美国 COSO 委员会提出, 在 COSO 发布的《内部控制 - 整体框架》报告中, 内部控制定义为: “内部控制是由企业领导层及员工共同参与实施的, 旨在提高经营效率、保证财务报告可靠、遵循合法合规而实施的一系列控制活动。” COSO 内控框架包含五个要素, 分别是控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督。其中控制环境是实施内部控制活动的基础, 包括企业文化、管理架构、人才理念等因素的集合。风险评估是对业务活动中潜在的不利因素进行分析评价, 它是控制活动实施的前提。控制活动是为规避风险而制定并实施的一系列风险防控措施, 控制活动贯穿企业管理以及整个业务流程。信息与沟通是各部门、各层级对内控相关信息进行及时、完整的传递。监督是在实施的过程中对内控活动进行监督检测以便及时找出系统缺陷, 从而保证内部控制的有效性。

2012 年 11 月 29 日, 财政部印发了《行政事业单位内部控制规范(试行)》。该《规范》为行政事业单位内控工作提供了思想指导和战略方针。然而在实际工作中《规范》仅作为内部控制工作的宏观指导, 加上高校的性质不同于其他行政事业单位, 所以需要针对高校实际情况进行更为深入、详细的探索。

三、高校收入内部控制存在的主要问题

(一) 单位层面内部控制存在的问题

单位层面即高校内部控制的环境, 包含了组织机构、权责分工、人才队伍、制度建设等要素, 是实施高校内部控制活动的基础。内控环境潜移默化的影响着对内控主体的控制意识。目前我国高校普遍存在内控组织机构不健全、收入内控制度缺乏、岗位责任划分不够明晰、内控人才配备不足等问题。

1. 内控组织机构不健全, 内控制度缺乏

在实际工作中内控组织结构与现有的收入管理模式不匹配, 没有专门的财务内控部门。除《行政事业单位内部控制规范(试行)》外, 收入内控工作几乎无章可循, 缺乏将高校收入管理工作特点与内控原则相结合的具有全面性、适应性的内控制度。加之现行政策下学校鼓励二级部门利用自身资源进行创收, 高校收入渠道增多, 现有内部收费政策文件未能将收费项目完整纳入规范化管理, 使得收费缺乏有效监督, 易造成“小金库”现象。

2. 内控意识淡薄, 人员配置不到位

一是基层业务人员缺乏内控意识, 在实际工作中难以将内部控制理论与实际工作相融合; 二是对于收入工作的关键岗位通常由一人担任, 少有设计 A、B 角轮岗或双岗制。这种岗位制度下, 致使难以对关键岗位的工作内容进行复盘检查从而及时发现日常工作中的疏忽, 使得收入管理工作风险增大, 一旦关键岗位人员存在工作疏忽以及岗位责任制缺位, 将对内部控制建设产生极大的影响。

(二) 业务层面内部控制存在的问题

1. 内控风险评估环节缺失

改革开放以来, 高校规模不断扩大, 收入渠道由依靠单一的财政拨款方式转化为财政拨款为主, 学杂费、经营收入等多渠道资金结构。目前我国高校收入中的事业收入、经营收入两项的比例自 1996 年后逐年上升, 该两项收入性质充分体现了高校自主办学的法人地位与资金的理财自主权。随着收入渠道与金额的增多, 收入的管理风险亦不断增大, 尤其是在现行鼓励高校自主创收的形势下, 培训类收入、服务类收入等成为高校拓展收入的重要来源之一, 然而其管理模式尚未成熟。全面梳理高校收入类型进行风险评估则为收入内控的关键环节。

但是我国高校普遍存在缺乏收入风险评估机制, 重支出轻收

入的管理理念导致在日常收入管理工作中,多以“来了就收”的收费观取代全面的收入管理观。风险评估环节的缺乏表现为以下几点:(1)未根据不同收入性质和重要性对高校收入类型进行全面梳理。(2)未梳理高校收入业务流程,识别出业务环节中存在的风险。(3)缺乏风险管控目标,收入相关人员无法根据重要性和全面性确定风险控制的程度。以上3点,使得在收入管理人员难以判定是否存在风险以及风险大小,从而难以制定有效果、有效率的控制策略。

2. 业务办理流程与岗位分工责任不明晰,内控流程难以覆盖

伴随着高校各项收费业务种类不断增多,在电子化时代背景下高校逐步推行财务智能化如财务票据电子化、缴费形式由线下转为线上等措施,这些变革对高校收费工作提出了更多的挑战。然而收入管理文件的滞后、收入业务办理流程不明晰、处于各部门各岗位的人员对岗位分工责任认识不到位等问题的存在,使得收入内控工作游离于业务办理流程,收入日常工作易出现内控盲点,从而内控流程难以覆盖收入实现全过程。以线上收培训费为例,包括项目立项、收入确认、收费发票的在线开立、收入入账、项目收入的分配等多个环节,涉及的部门与岗位范围较广通常包括高校各业务部门与整个财务处。由于业务流程的不明晰和人员岗位职责的不明确,收入管理的各岗位责任分工不够明晰,在收入业务链中各岗位权责落实不到位,存在各部门或人员的岗位职责存在重叠或者衔接不畅等现象,导致收入内控环节要么多人监管要么无人监管。

3. 信息沟通不畅

高校收入工作涉及的数据量大、数据来源多、涉及的部门广、层级多,如学费数据通常来自于教务处、研究生费用数据来源于研究生部、创收的数据来源于业务部门……一旦出现数据传递滞后或者数据误差,将产生漏收、误收等差错,加大了事后纠错的成本与内控风险。在实际工作中导致信息沟通不畅的原因主要为:

(1)现有的信息沟通渠道单一,现有的信息传递方式落后,现多采用文件传输方式,以学生数据变更为例,教务处更改学生信息后,经由校办发文,再传递至财务处。由于传递的过程涉及的部门人员多、用时长,导致学生数据更新不及时、数据遗漏的现象时有发生。(2)归口管理部门责任落实不到位,收入工作涉及的部门广人员多,需要多部门多岗位工作人员协同配合,积极沟通,才能保证信息的正确性和及时性。然而在日常工作中收入管理的责任几乎全落在财务部门,加上存在业务部门人员对信息及时性认识不到位的现象,通常是财务部门发现问题后再与业务部门进行核对,这种单向的沟通方式使得信息更新成为了“查漏补缺”

式的信息更新。(3)业财融合的信息化平台尚未建立,财务系统与二级部门的系统未完全打通信息通道,使得各项部门之间存在信息壁垒,财务数据与业务信息联动不强,难以满足高效快捷的信息交换需求。以上几方面使得财务信息的横向联动与纵向沟通的及时性与有效性大大降低,无形中加大了收入内控的风险。

(三)常态化、流程化的监督机制尚未形成

目前,在高校基本上尚未建立起全面系统的收入内部控制体系的情况下,监督措施难以落实到位,循环的监督机制尚未形成。从监督机构和人员配备上,我国高校目前主要依赖于审计部门进行内部监督,没有专门的内部控制部门。在实际工作中,监督工作多为事后监督,且通常由业务人员根据自身经验进行监督,主观性较大难以及时准确地发现问题所在。从监督流程上,由于高校收入内控制度的缺乏、业务流程梳理不完善、监督人员配备不到位,难以根据针对发生的业务进行风险评估与排查,同时由于问责机制不到位存在责任推诿的现象,使得发现的问题难以追究。从信息渠道上,信息沟通的不通畅使得信息无法及时有效进行“上传下达”,信息的缺失与滞后使得监督的有效性大大降低。

四、高校收入内部控制的措施建议

(一)强化内控意识,落实岗位责任制,优化内部控制环境

内部控制环境作为实施内控活动的基础保障,它影响着组织机构人员的内控意识。良好的内控环境是其他内控要素的首要条件,为改善高校收入内控环境应做好内控制度建设、加强员工内控知识培训、落实岗位责任意识等。做好内控制度建设,高校收入管理人员应深入学习 coso 理论与《行政事业单位内部控制规范(试行)》,在充分理解 coso 内控理论与《规范》内控框架的基础上结合高校收入管理工作的特性,建立符合自身要求的收入控制组织架构,不断梳理收入内控制度的盲点、弱点,从而制定出适应自身发展且重要性与全面性并存的高校收入内控制度。加强员工内控知识培训,培养内控意识,让员工充分认识了解内控流程以及内控的重要性和必要性,形成自上而下的内控文化氛围。落实岗位责任意识,建立关键岗位轮岗机制,明确各部门以及各岗位的职责,厘清各岗位的权责,避免无法定责与责任推诿等现象。针对收入内控工作关键岗位,须建立人员定期轮岗机制或 AB 岗机制,这种轮岗机制一方面有利于人员全面了解收入内控工作的全貌,有利于内控系统建设的高度完整性;另一方面避免了“凭个人经验”处理事务的弊端,保证了内控的科学有效性。

(二)梳理收入业务流程,推进高校内部控制建设

通过全面梳理收入业务范围、收入业务流程,明确收入业务环节,结合是否存在政策不清、规则不明、执行不到位等情况从

而进行风险分析,并将相关风险控制的责任明确落实到具体部门和岗位。

首先,对高校收入业务定期进行全面梳理,根据收入性质和收入实现过程对高校所有收入进行梳理、分类,在这一过程中须涵盖全校所有收入包括已发生的和即将发生的收入,保证做到全面、有效。

其次,针对不同类型的收入业务,梳理相关的收入管理文件、制度。通过梳理收入管理文件和制度,判断收入业务是否有据可依。在梳理相关文件和制度的时候,要针对每一类业务的整个流程进行排查,如收费依据、收缴方式、核算流程、分配方案等,查看是否有政策空白、制度不清或过时的地方,为之后的风险评估工作做好铺垫的同时也能起到优化内控环境的作用。

第三,梳理收入业务流程,落实岗位职责范围。业务流程是为实现收入而进行的一系列活动,反映了部门间和部门内各岗位之间的工作逻辑关系。业务流程的梳理涵盖了工作内容、衔接方式、岗位职责等。在进行业务流程梳理的时候,着重三个方面,一是针对现有和即将发生的收入业务梳理是否存在业务流程缺失;二是涉及部门间的工作内容,需明确部门间的信息传递内容、信息传递方式、信息格式、信息传递人员等,如是否有纸质文档、部门间审批流程是否清晰,这一步对落实部门职责和工作衔接方式起到了重要作用,同时有利于分析部门间的协同风险问题;三是部门内的工作流程,在进行部门内的工作流程梳理时重点在于梳理内部工作环节是否存在遗漏或重复,如是否存在无人负责以及多人负责的现象,对于关键岗位的工作内容是否存在无人复核仅凭个人经验判断的现象等,同时需要明确部门内的工作内容传递方式是否合规、传递内容是否完整、岗位之间的职责划分是否明晰。

第四,重建高校收入业务流程,加强收入内控活动。通过梳理高校收入类别及其相关管理文件、收入业务流程,结合是否存在政策不清、规则不明、执行不到位、职责不明晰等情况识别出实现收入过程中的内部风险和外部风险、可控风险与不可控风险、已有风险和潜在风险,通过定量与定性相结合进行风险因子和影响程度分析,并对风险影响大小和风险因子的可控度进行排序。将收入业务流程各个环节进行列示,结合风险评估结果,对收入业务流程进行改善或重塑。在进行收入业务流程重塑时,一是要做到收入业务环节尽可能涵盖收入可控风险点,保证内控流程无遗漏;二是要明确工作衔接的方式和内容,将收入内控责任分解落实到各个岗位,加强问责机制建设的同时提高人员内控意识。三是收入业务流程确立后需形成权威性文档,作为日常工作的指导依据。收入业务流程解决了“规则不明、执行不到位”的情况,

避免了由于人员更换、主观判断、复核缺位等因素造成的内控风险,同时也使得各部门各岗位的人员认识到自身在收入业务中承担的内控责任。由此可见,通过业务流程梳理可以将收入内控工作嵌入日常业务流程,起到控制风险的作用。

(三)打造信息共享平台,建立健全收入内控信息沟通制度,完善风险防控

目前高校各个部门的信息管理软件彼此独立,互不相通,使得信息的传递出现滞后或遗漏。进入智能 5G 时代,高校应积极利用互联网技术打造信息共享平台,打破信息沟通屏障,加强内控管理。建立业财融合的高校收入信息系统,实现高校部门间的数据共享,对涉及收入业务的基础数据定时进行收集、更新和处理进度提示。在收入信息系统中,应根据业务流程和岗位职责、管理层级三个方面设置操作权限如信息编辑、查询、更新、复核、审批等,权限配置须符合不同层级的信息保密需求以及不相容岗位分离原则,避免核心信息泄露以及岗位的跨权限操作,同时将岗位权限与业务流程相结合,将“人为”控制的程序固定在岗位角色上,强化收入内控实施程度。

(四)建立常态化监督机制,保证收入内控体系的有效性

监督作为内控体系的最后一环,用于评价内控系统的缺陷。建立监督机制,一是树立监督意识,通过培训等使内控人员充分意识到监督的重要性,尤其管理层人员的监督意识。在进行监督时注意监督与内控活动的独立性,配备监督人员时要注意其专业水平与职业操守,以保证监督的权威可信。二是根据内控目标结合自身情况确立监督方法、范围、频率。应定期从内控制度建设、收入管理制度完善度和执行度、收入业务流程、关键岗位人员设置情况等方面对内控制度进行监督,并侧重监控风险评估结果的高风险环节,对内控执行情况进行全方位、全流程的监督反馈,从而及时有效完善收入内控系统的缺陷,提高其有效性。

参考文献:

- [1] 刘俊枝,靳海燕,张鹤,郝志琳.高校收入管理的内部控制探讨[J].中国管理信息化,2018,21(17):22-23.
- [2] 周远青.内部控制在高校收入管理中的运用探讨[J].科技经济市场,2019(12):101-102.
- [3] 元麟.基于 COSO 理论的事业单位内控机制建设思路[J].行政事业资产与财务,2018(23):43-44.
- [4] 刘伟华.高校收入内部控制探讨[J].财经界(学术版),2015(35):53.