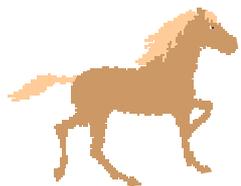
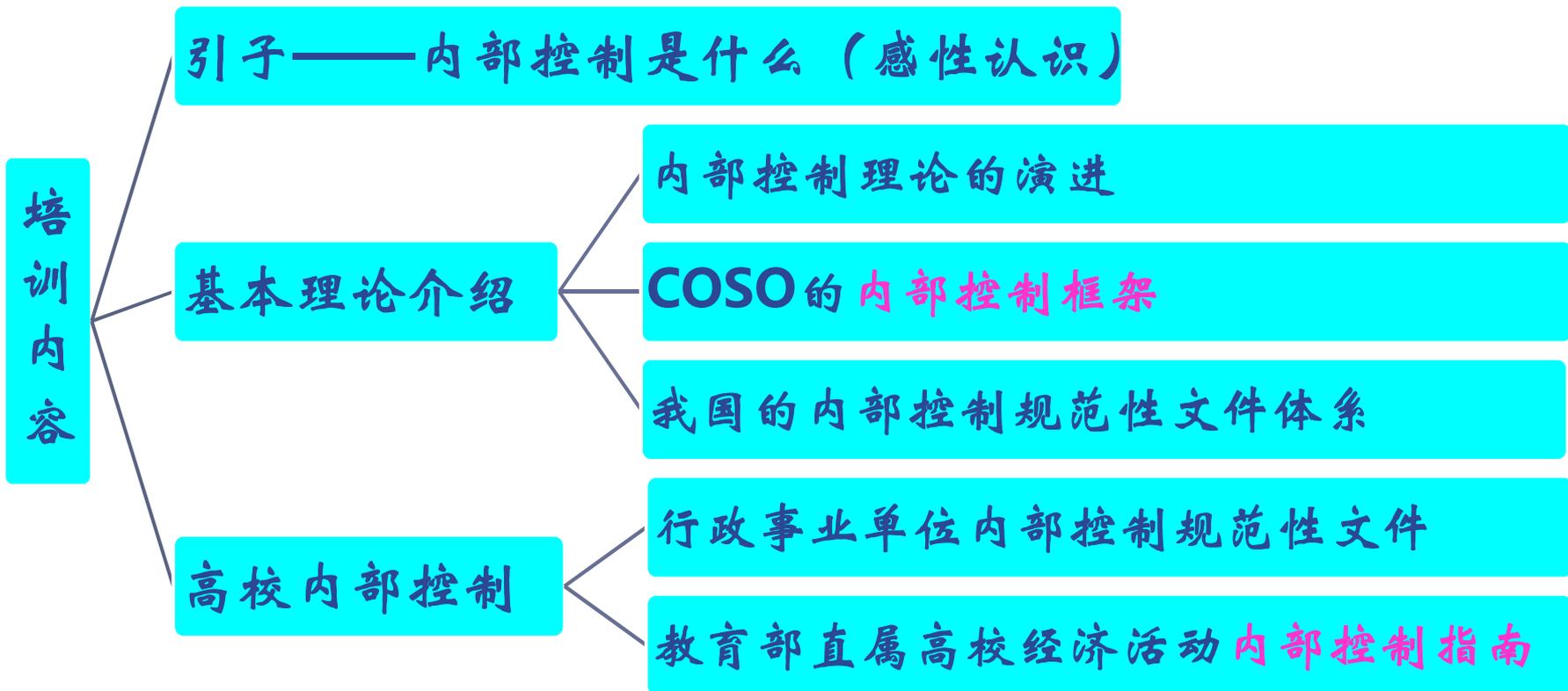


西藏民族大学内部控制培训

财经学院 王海茸



目 录

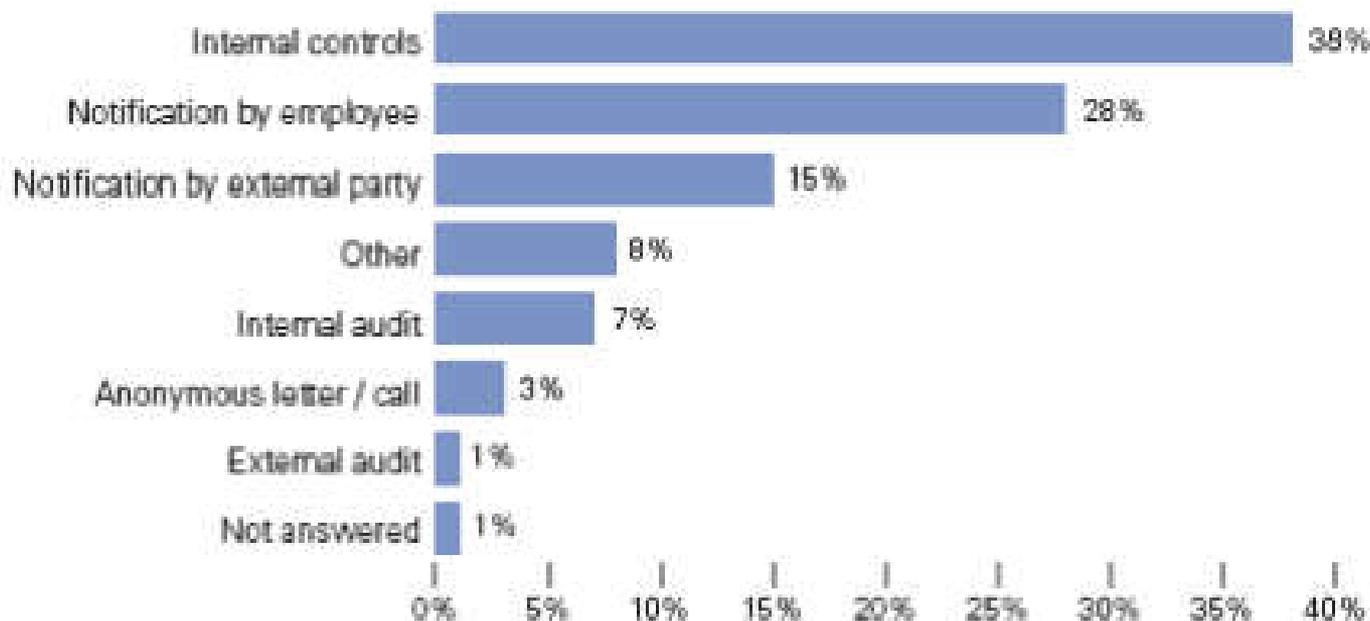


第一部分 引子—内部控制是什么

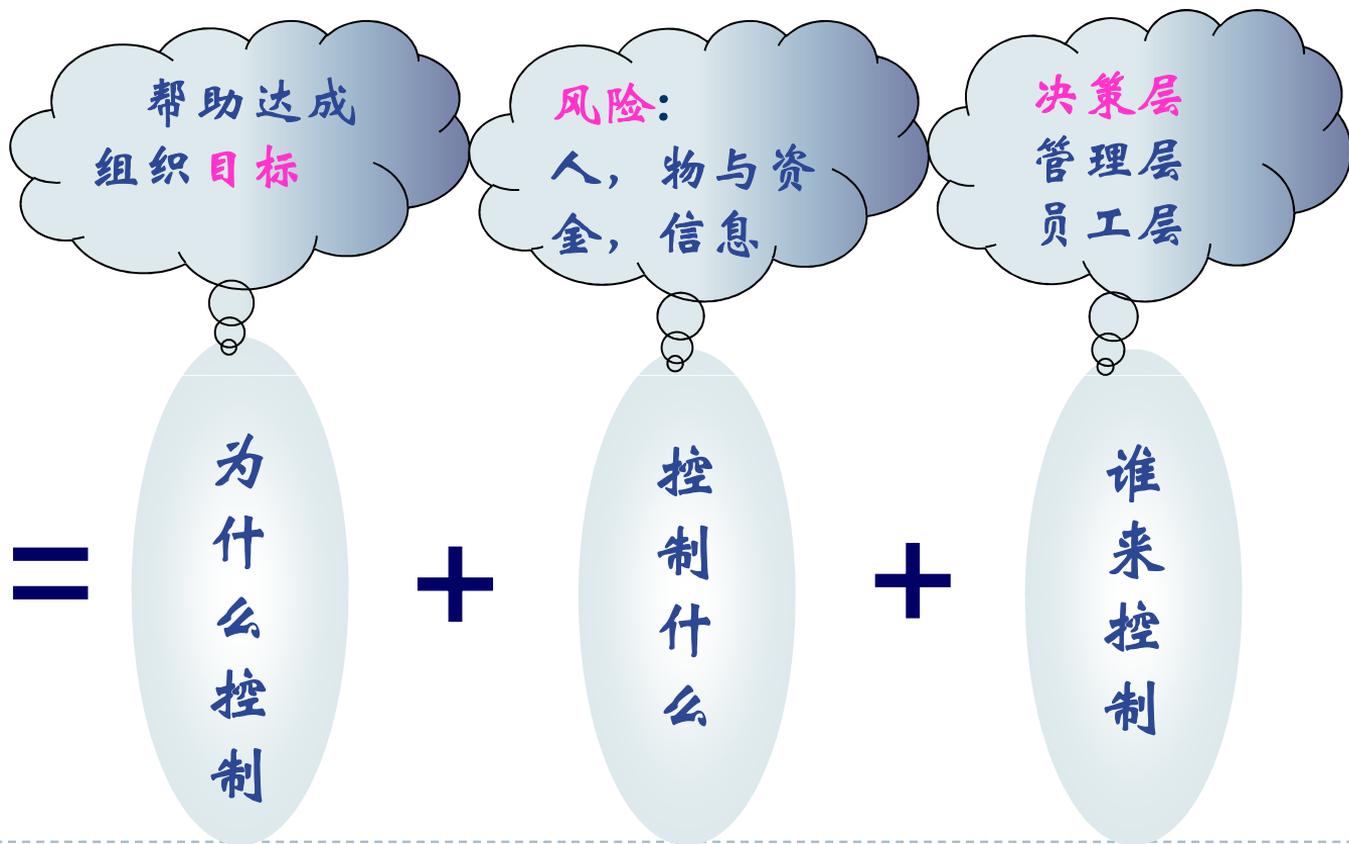
引子——内部控制是什么？（感性认识）

- ▶ 财经重地，非请莫入
 - ▶ 库房重地，闲人免进
 - ▶ 请你签字（或留下指纹）
 - ▶ 请输入你的密码
 - ▶ 一支笔
 - ▶ 一人为私，二人为公
- 让人不爽公示牌
- 让人烦恼的手续
- 让人熟悉的说法和做法

据KPMG2006年的欺诈识别手段调查显示，内部控制是企业领导者识别内部欺诈行为最重要的手段，占有所有重大欺诈案件的38%。



什么是内部控制



内部控制和其他控制

- ▶ 法律法规—使之不敢
- ▶ 职业道德—使之不愿
- ▶ 内部控制—使之不能

没有内控系统的企业，就象坐在飞驰的马车上却没有手握缰绳！

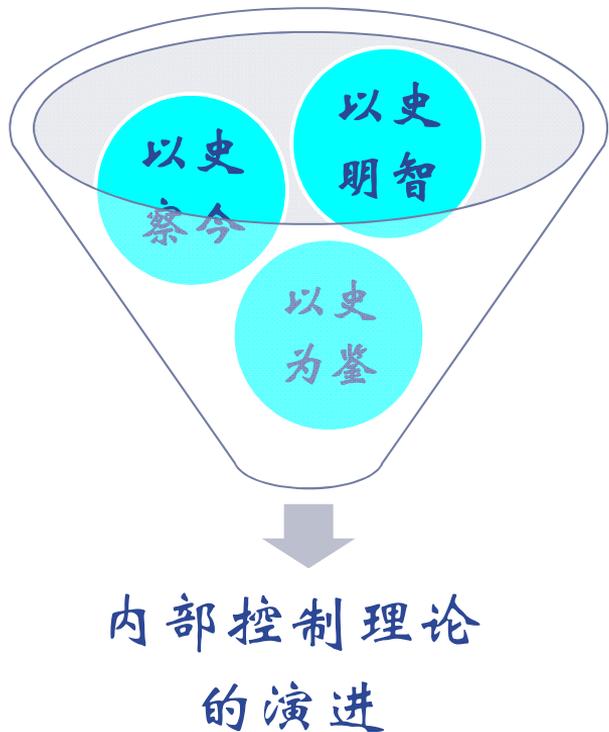


企业内控系统就象牵引风筝的线，没有线的风筝是飞不起来的。



第二部分 内部控制基本理论介绍

基本理论介绍——内部控制理论的演进



内部牵制阶段



内部控制制度阶段



内部控制结构阶段



内部控制框架阶段

内部牵制阶段（20世纪40年代以前）

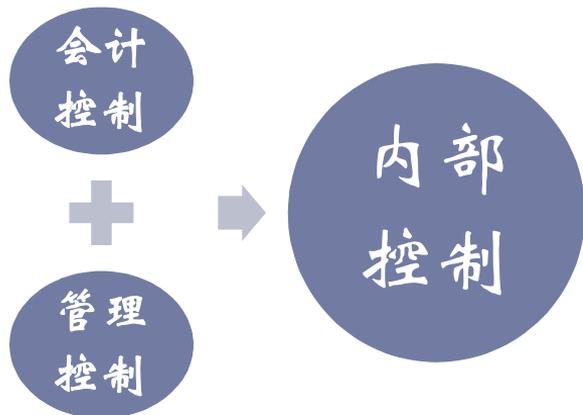
- ▶ 职务分离
- ▶ 账目核对
- ▶ 交叉检查

例：双人记账制
西汉时期的上计制度
宋规定“官职分离、
职差分离”、“主库
吏三年一易”

- 两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误要比单独一个人或部门犯错误的机会小；
- 两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性。

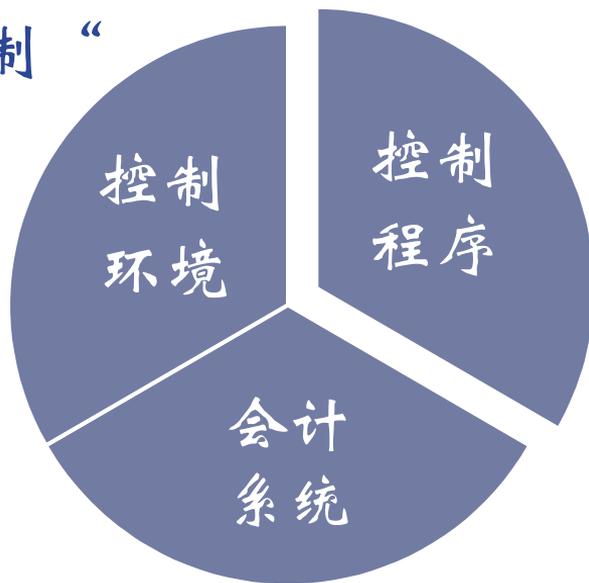
内部控制制度阶段（20世纪40年代末至80年代）

- ▶ 1949, AICPA, 内部控制定义
- ▶ 1958, AICPA, 制度二分
- ▶ 1986, INTOSAI, 是完整的财务和其他控制体系, 包括组织结构、方法程序和内部审计。



内部控制结构阶段（20世纪80年代至90年代）

- ▶ 1988, AICPA
- ▶ ”内部控制结构“取代”内部控制“
- ▶ 不再区分会计控制和管理控制

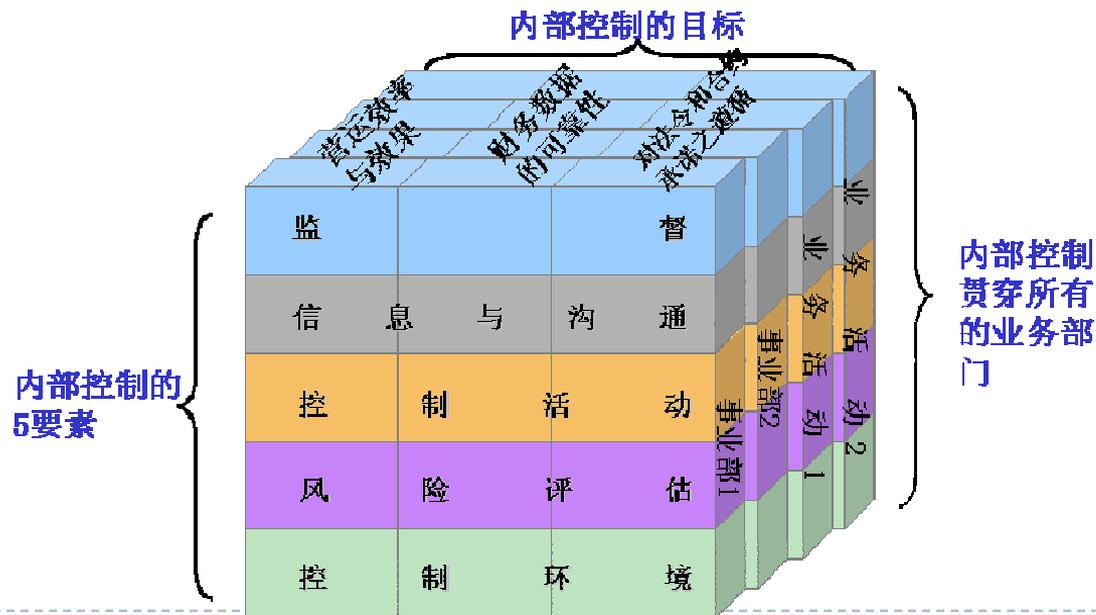


内部控制整体框架阶段（20世纪90后）

COSO 《内部控制——整体框架》（1992、1994、2013）

(Internal Control – Integrated Framework)

- ▶ 动态过程
- ▶ 系统控制

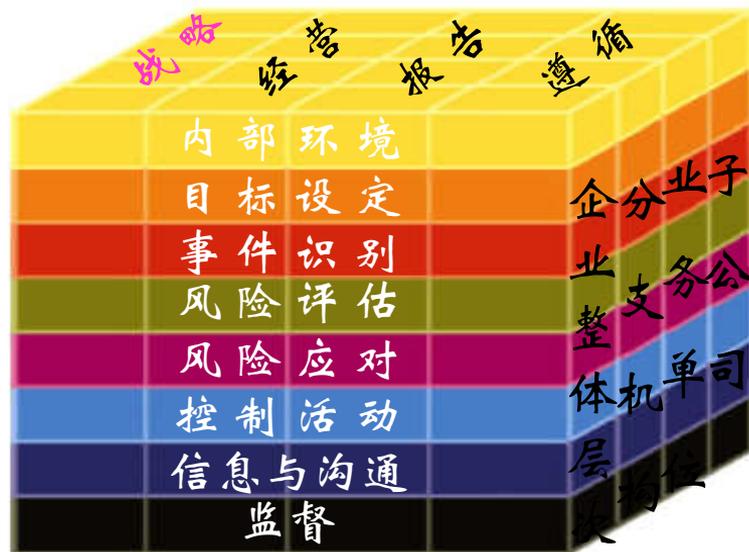


内部控制整体框架阶段（20世纪90后）

COSO 《企业风险管理框架》（2004、2016）

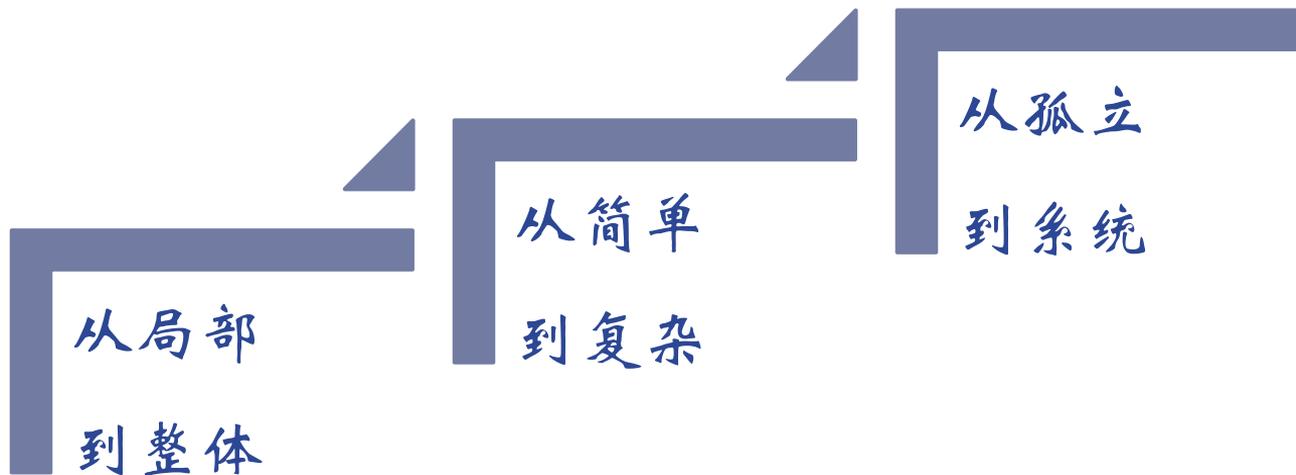
(Enterprise Risk Management – Integrated Framework)

1. 内部环境
2. 目标制定
3. 事件识别
4. 风险评估
5. 风险应对
6. 控制活动
7. 信息和沟通
8. 监督



内部控制理论演进——述评

内部控制的理论每一阶段的发展都是当时历史条件的产物。内控理论的发展过程是一个不断发展和完善的过程。



基本理论介绍——COSO的内部控制框架

1985年，AICPA、IIA、FEI、AAA、IMA等机构共同资助设立了全国舞弊性财务报告委员会（Treadway委员会），主要研究财务舞弊产生的原因。基于Treadway委员会的建议，这些资助机构后来又设立了专门研究内部控制的COSO（Committee of Sponsoring Organization）委员会。



COSO

COMMITTEE OF SPONSORING
ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION

COSO内部控制整合框架的产生

COSO《内部控制整体框架》是在美国金融风险加剧，财务欺诈抬头，社会各界对内部控制和独立审计师寄予厚望的“危难”时刻，由五个职业会计团体联合并潜心研究近4年左右的时间才诞生的（1994年、2013年进行了修订）。

2002年安然丑闻事件发生后，美国《萨班斯法案》中要求在美国上市公司都以此为准则来设计企业内部控制体系，进一步推动了该框架在世界各国的广泛应用。

内部控制的含义

内部控制是由企业的董事会、管理当局及其他人员为达到财务报告的可靠性、经营活动的效率性和效果性、相关法律法规得以遵循等三个目标而提供合理保证的过程。内部控制系统由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督五个要素相互联系构成的立体式模型。（COSO，1992）

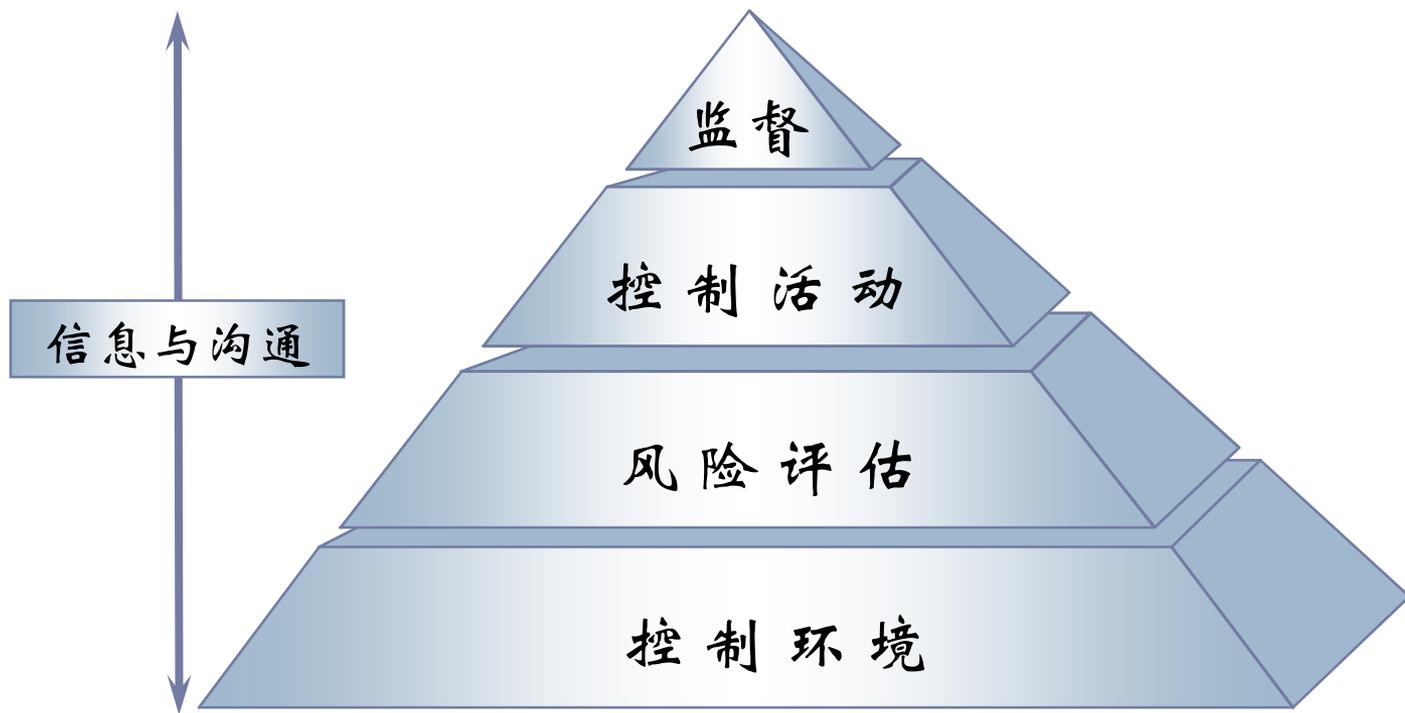
内部控制的目标

三大目标

- ▶ 运营目标 (Operations Objectives)
运营活动的效率性和效果性
- ▶ 报告目标 (Reporting Objectives)
财务报告的可靠性
- ▶ 遵循目标 (Compliance Objectives)
相关法律法规得以遵循

相关法律法规得以遵循

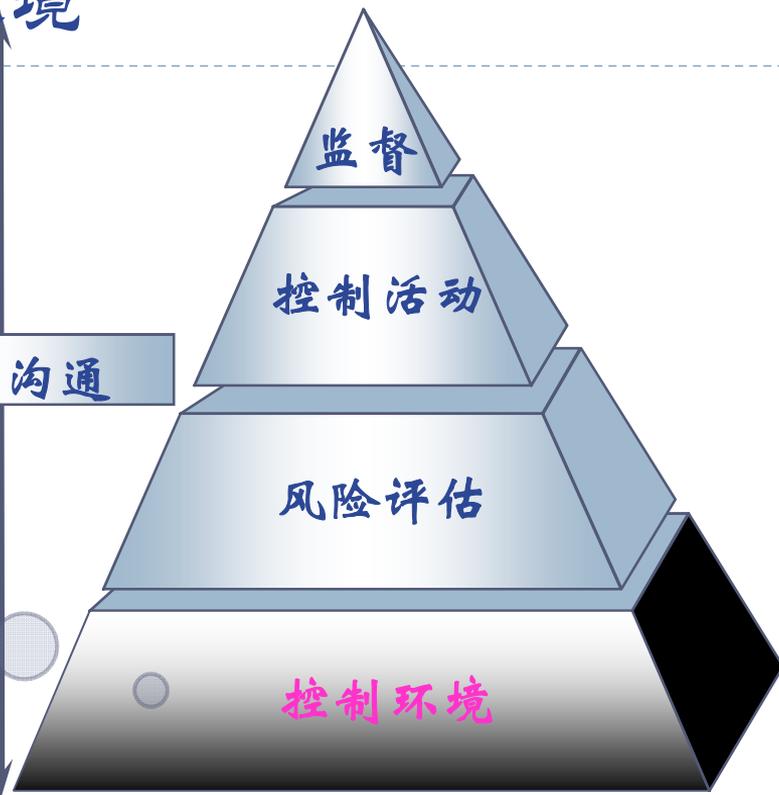
内部控制的五要素



内部控制的五要素——控制环境

构成一个企业的
氛围，是其他
内部控制要素的
基础。

信息与沟通

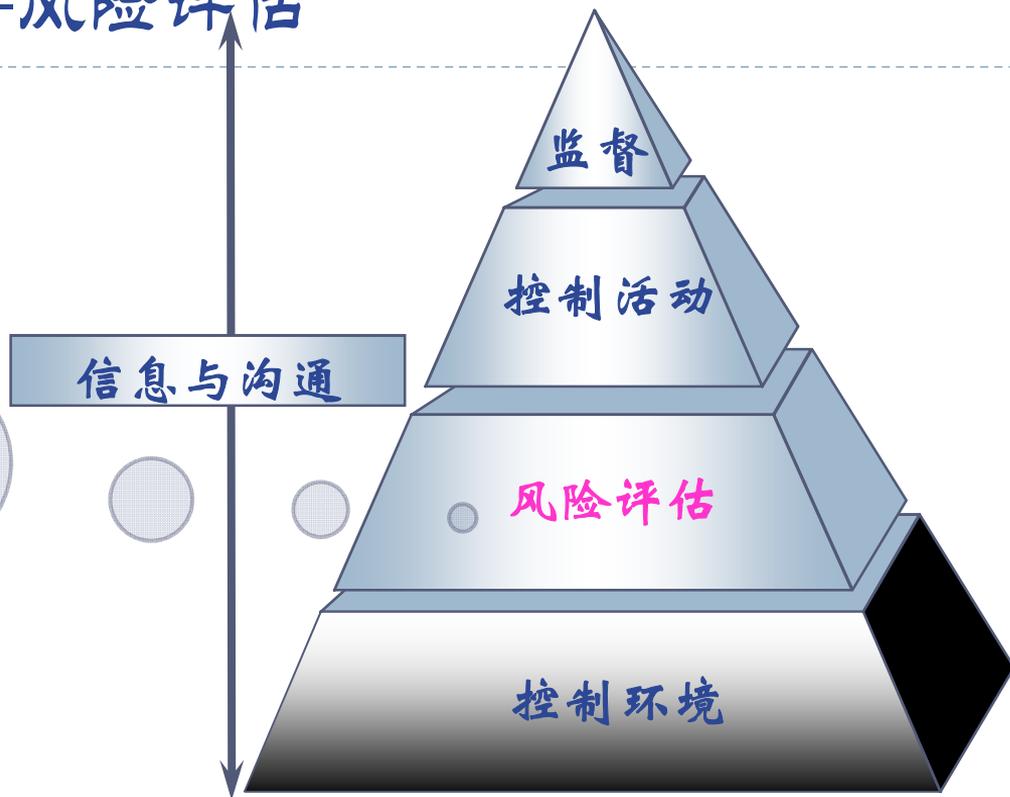


内部控制的五要素——控制环境

- 内部环境是组织实施内部控制的基础，一般包括治理结构、机构设置及权责分配、内部审计、人力资源政策、组织文化等。
- 内部环境设定了一个组织的基调，影响着员工的控制意识，营造着有利于内部控制有效运行的氛围，它是内部控制其他构成要素的基础。

内部控制的五要素——风险评估

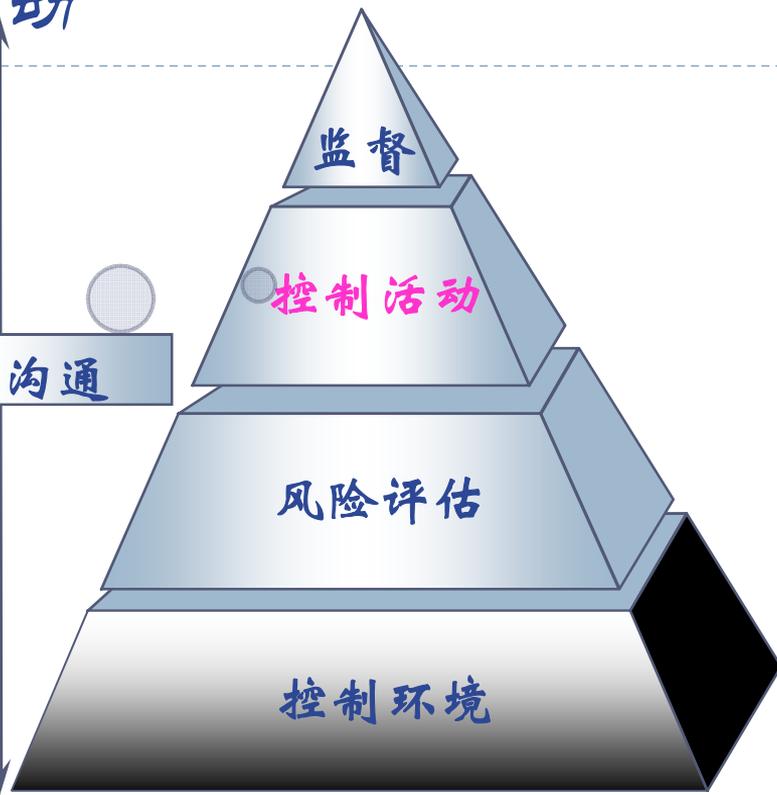
风险评估：确定什么地方可能出错，会有什么影响？



内部控制的五要素——控制活动

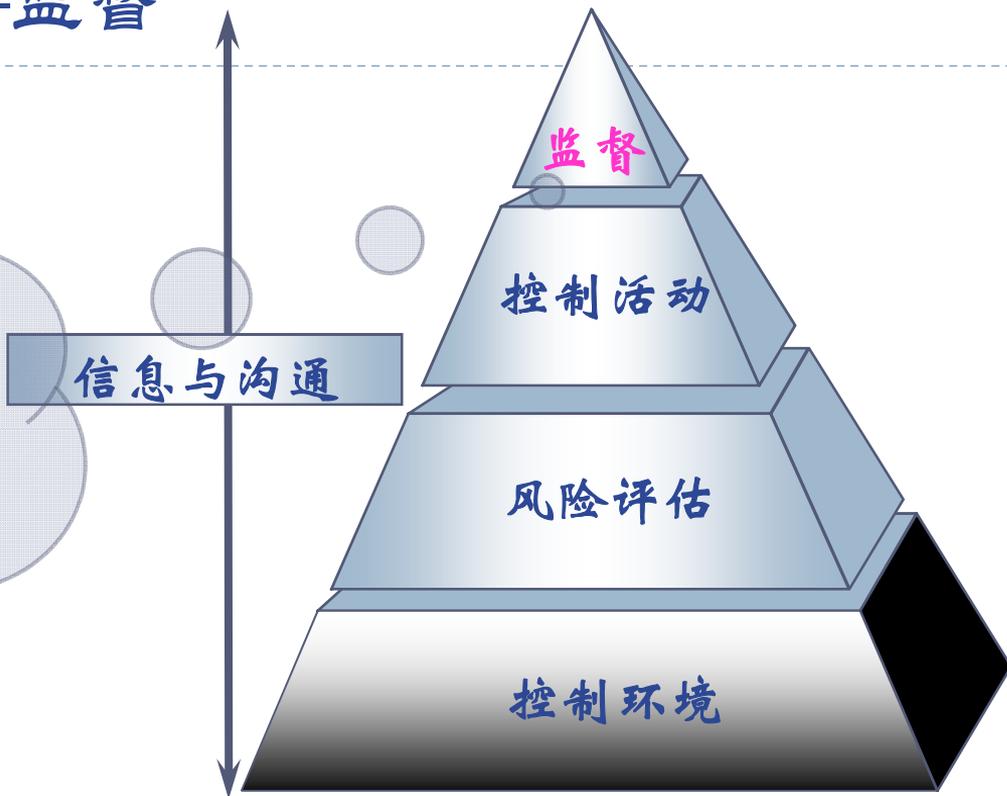
控制活动是为
防范风险所采取
的措施和行动。

信息与沟通



内部控制的五要素——监督

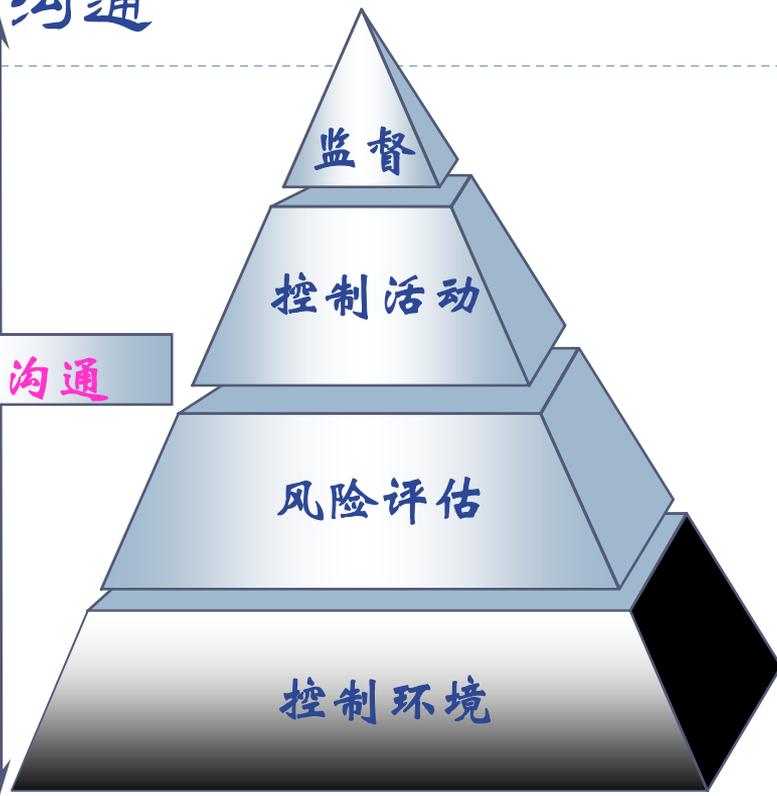
监督和评估内部控制系统设计的健全性、合理性和运行的有效性。



内部控制的五要素——信息与沟通

信息沟通贯穿
于整个控制，
是内部控制的
神经系统。

信息与沟通



内部控制的五要素——信息与沟通

上帝赋予人们两只耳朵，而嘴只有一张——听取别人意见的时间应该是自己说话时间的两倍。

案例：巴菲特与可口可乐
互动：IBM管理培训游戏

基本理论介绍——我国内部控制规范性文件体系

文件名称	制定机构	印发时间
《企业内部控制基本规范》	五部委	2008
《企业内部控制应用指引》	五部委	2010
《企业内部控制评价指引》	五部委	2010
《企业内部控制审计指引》	五部委	2010
《行政事业单位内部控制规范（试行）》	财政部	2012
《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》	教育部	2016
《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》	财政部	2017

单位建立内部控制



单位内部定期评价内部控制



外部评价内部控制



社会监督

第三部分 高校内部控制

高校内部控制——行政事业单位内部控制规范文件

《行政事业单位内部控制规范（试行）》

- 2012年11月29日印发 2014年1月1日起实施

《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》

- 2017年1月25日印发 2017年3月1日起实施

《行政事业单位内部控制规范（试行）》

- ▶ 2012年11月29日，财政部根据《会计法》、《预算法》等法律法规和相关规定，制定了《行政事业单位内部控制规范（试行）》
- ▶ 2013年7月19日财政部召开实施动员全国视频会议
 - ▶ 财政部、交通部、教育部、机关事务管理局、中直管理局、审计署等参加
- ▶ 自2014年1月1日起施行4

《行政事业单位内部控制规范（试行）》

从内控框架来看，企业内控借鉴了COSO五要素，行政事业单位内控在涵盖企业内控五要素的基础上，实现更大突破，其“单位层面的内部控制、业务层面的内部控制”更符合行政事业单位的特点。

行政事业单位内控规范既涵盖了COSO的核心要素和内容，更有中国特色管理模式的超越。

第一章 总则

第二章 风险评估和控制方法

第三章 单位层面内部控制

第四章 业务层面内部控制

第五章 评价与监督

第六章 附则

第一节 预算业务控制

第二节 收支业务控制

第三节 政府采购业务控制

第四节 资产控制

第五节 建设项目控制

第六节 合同控制

《行政事业单位内部控制规范（试行）》

什么是内部控制？

本规范所称内部控制，是指单位为实现控制目标，通过制定制度、实施措施和执行程序，对经济活动的风险进行防范和管控。内部控制的目标主要包括：合理保证单位经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高公共服务的效率和效果。（第三条、第四条

《行政事业单位内部控制规范（试行）》

▶ 建立和实施单位内部控制应遵循的原则（第五条）

▶ 全面性原则

- ▶ 内部控制应当贯穿单位经济活动的决策、执行和监督全过程，实现对经济活动的全面控制（两个全面）。

▶ 重要性原则

- ▶ 在全面控制的基础上，内部控制应当关注单位重要经济活动和经济活动的重大风险（两个重大）。

《行政事业单位内部控制规范（试行）》

▶ 建立和实施单位内部控制应遵循的原则（第五条）

▶ 制衡性原则

- ▶ 内部控制应当在单位内部的部门管理、职责分工、业务流程等方面形成相互制约和相互监督。（“两个相互”）

▶ 适应性原则

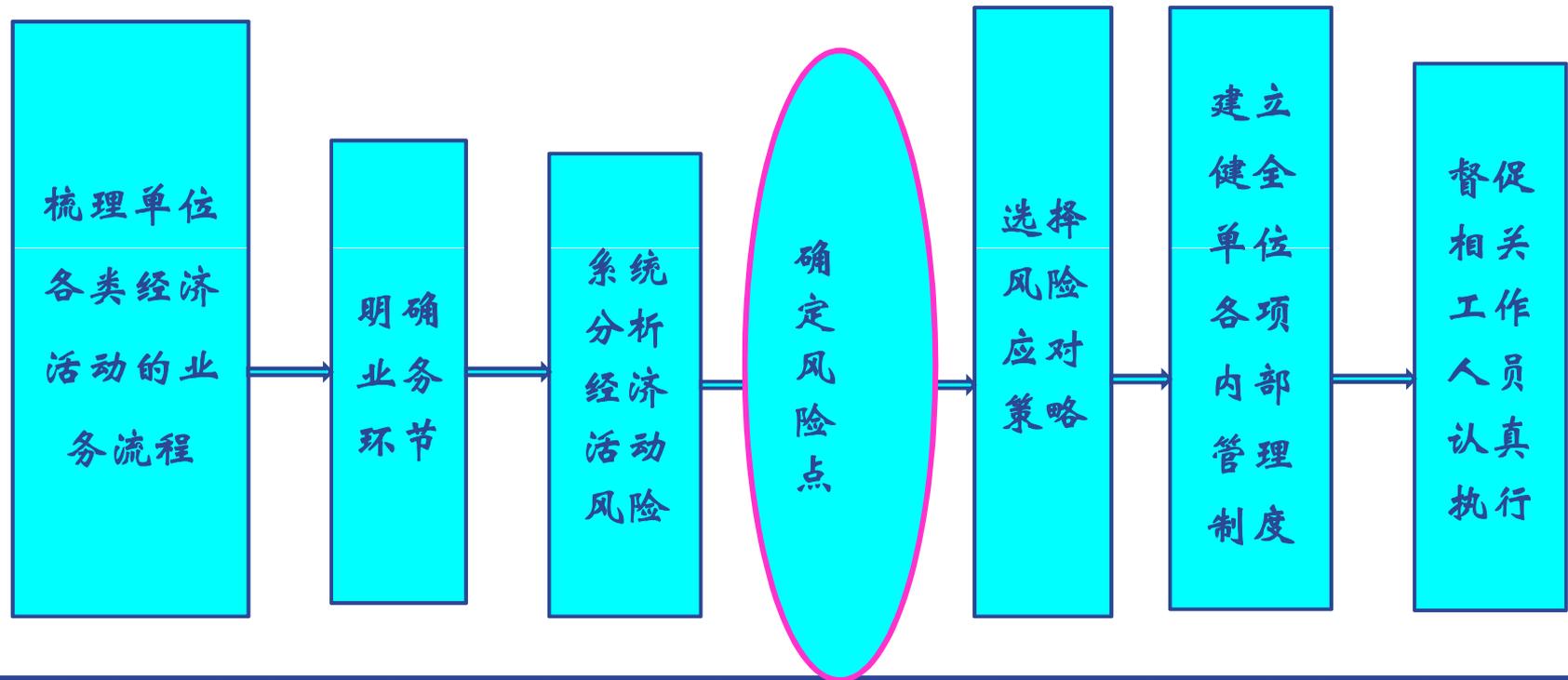
- ▶ 内部控制应当符合国家有关规定和单位的实际情况，并随着外部环境的变化、单位经济活动的调整和管理要求的提高，不断修订和完善。（“两个符合”）

《行政事业单位内部控制规范（试行）》

- ▶ 第六条 单位负责人对本单位内部控制的建立健全和有效实施负责。

《行政事业单位内部控制规范（试行）》

▶ 建立和实施内部控制的七个步骤（第七条）



八种内部控制方法 (第十二条)

不相容
岗位互
分离

内部
授权审
批控制

归口
管理

预算
控制

财产
保护控
制

会计
控制

单据
控制

信息
内部
公开

《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》

什么是内部控制报告？

第三条 本制度所称内部控制报告是指行政事业单位在年度终了，结合本单位实际情况，依据《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》和《行政事业单位内部控制规范（试行）》，按照本制度规定编制的能够综合反映本单位内部控制建立与实施情况的总结性文件。

《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》

3372

第一章 总则

第二章 内部控制报告编报工作的 组织

第三章 行政事业单位内部控制报告的 编制与报送

第四章 部门行政事业单位内部控制报告的 编制与报送

第五章 地区行政事业单位内部控制报告的 编制与报送

第六章 行政事业单位内部控制报告的 使用

第七章 行政事业单位内部控制报告的 监督检查

第八章 附则

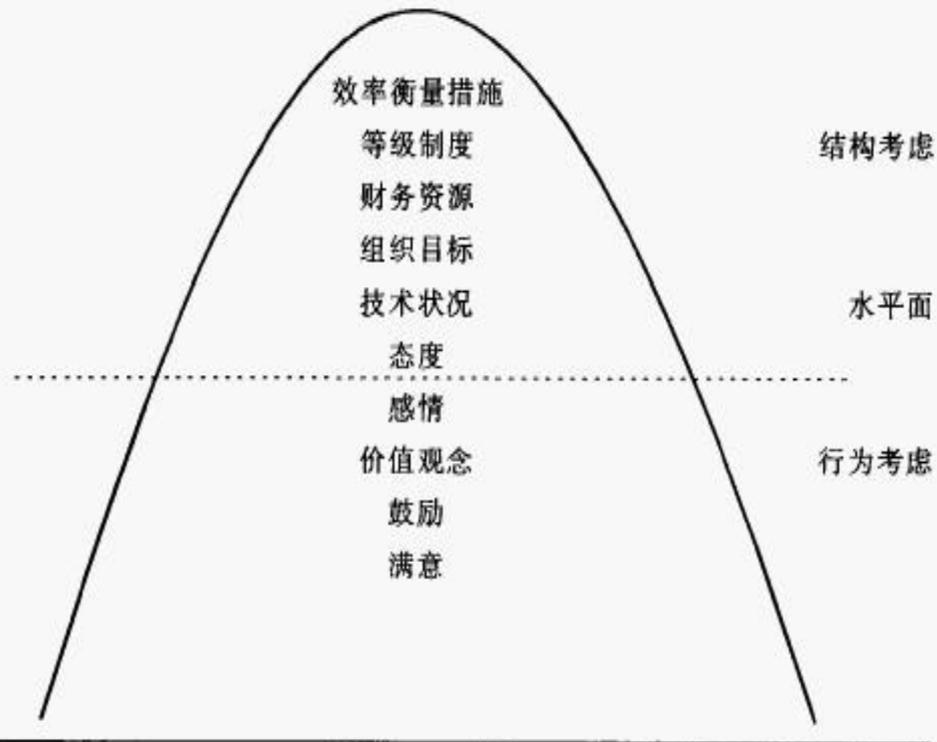
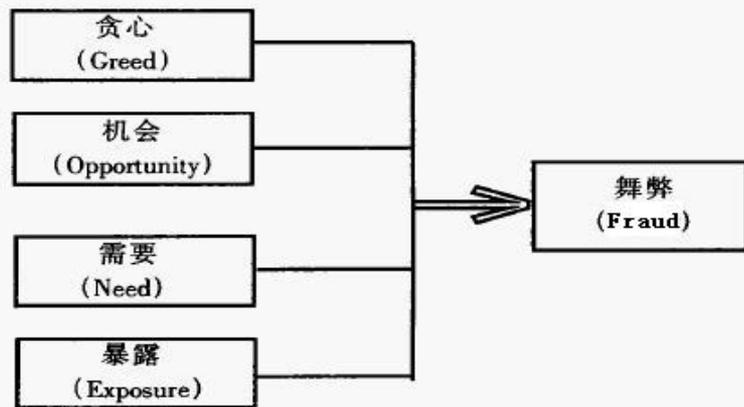
高校内部控制——教育部直属高校经济活动内控指南

根据财政部印发的《行政事业单位内部控制规范（试行）》和《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》的要求，为推动部属各高等学校进一步完善内部控制，提高内部管理水平，财政部研究制定了《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》。

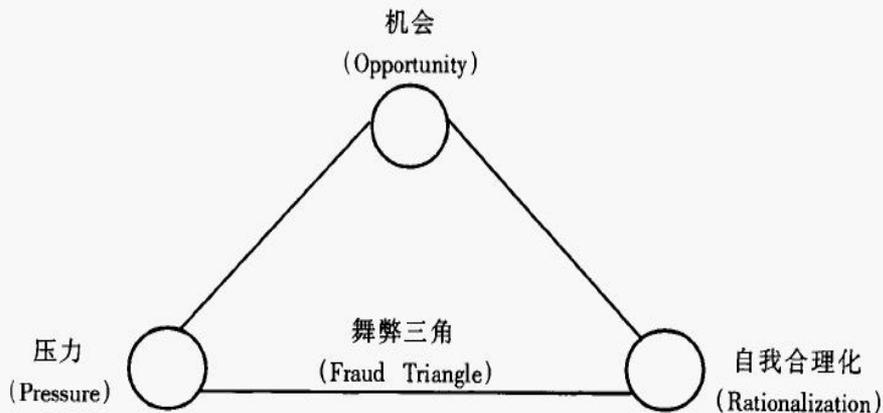
教育部要求各**直属高校**根据各校管理工作实际，参照指南要求，尽快组织部署相关工作，确保**2016年底前**完成**内部控制的建立和实施**。

35471

三种经典舞弊理论

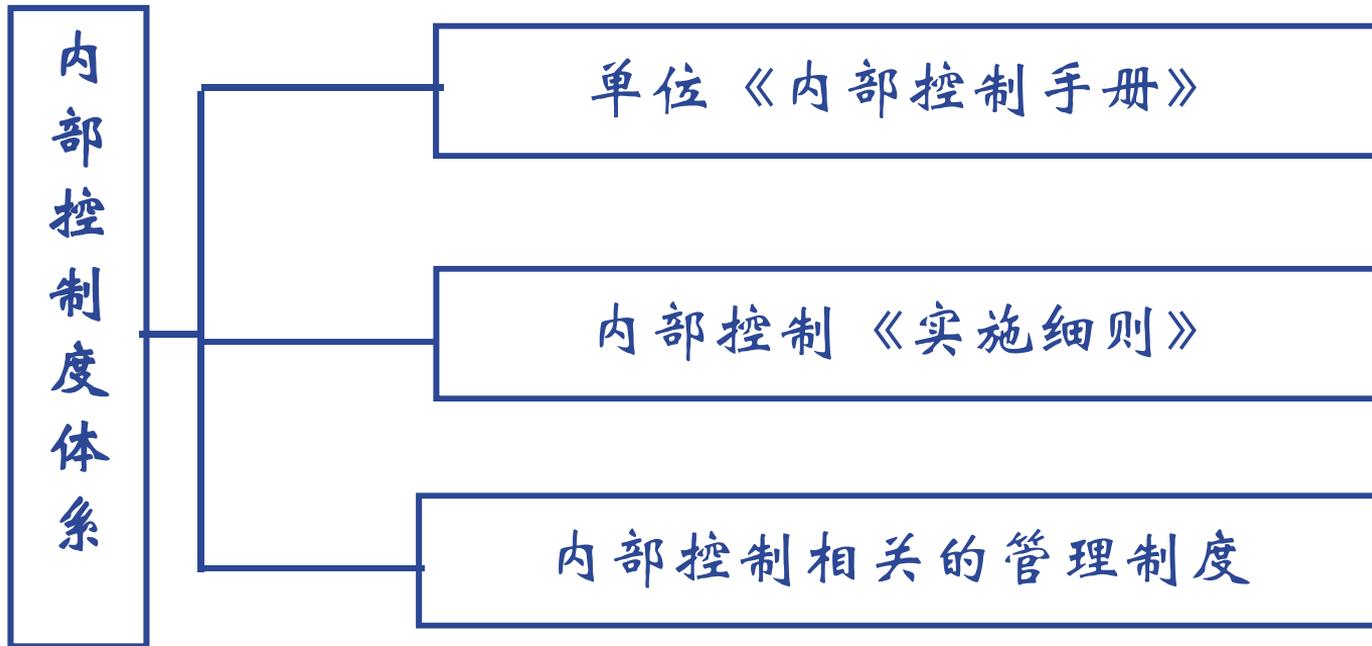


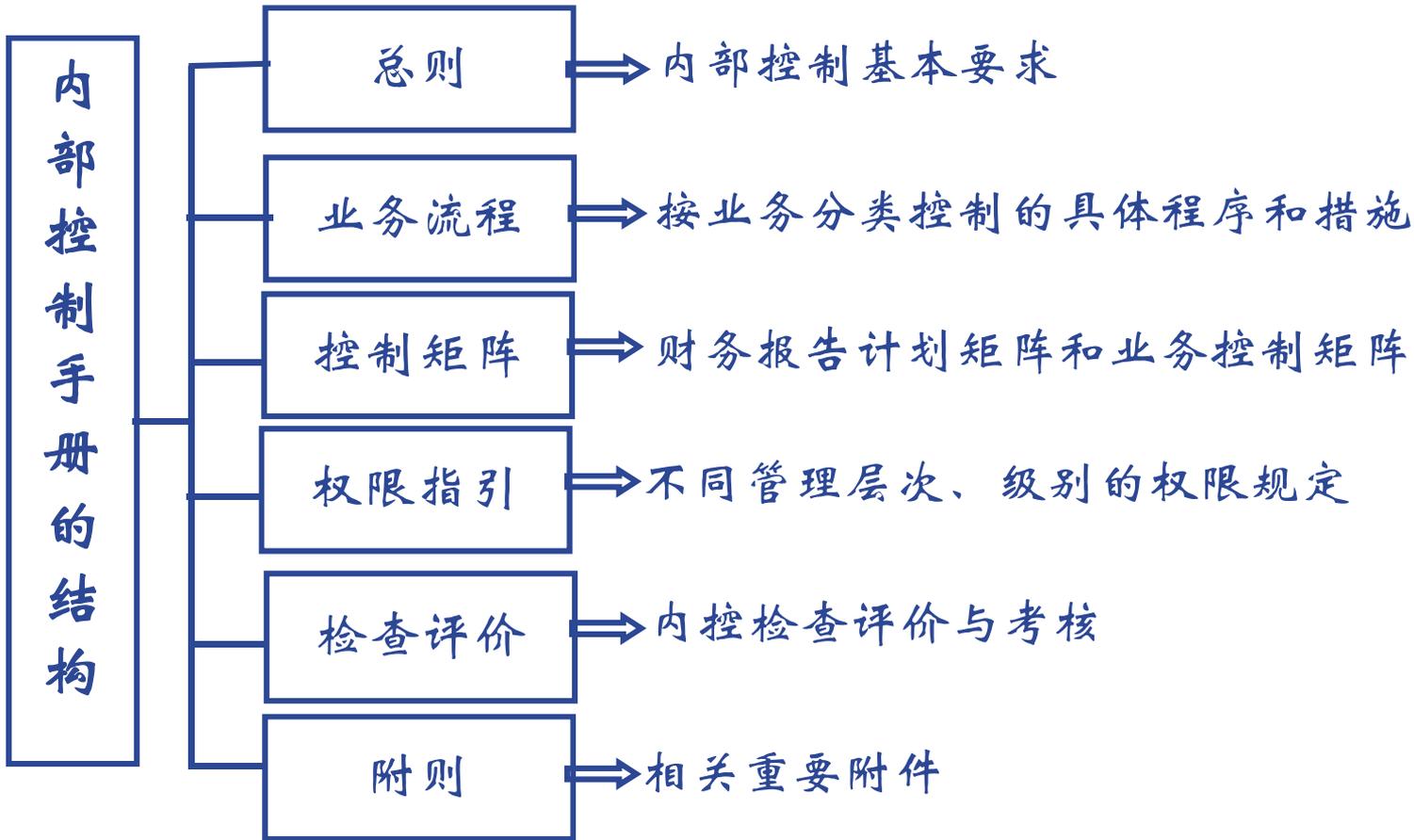
舞弊的GONE理论

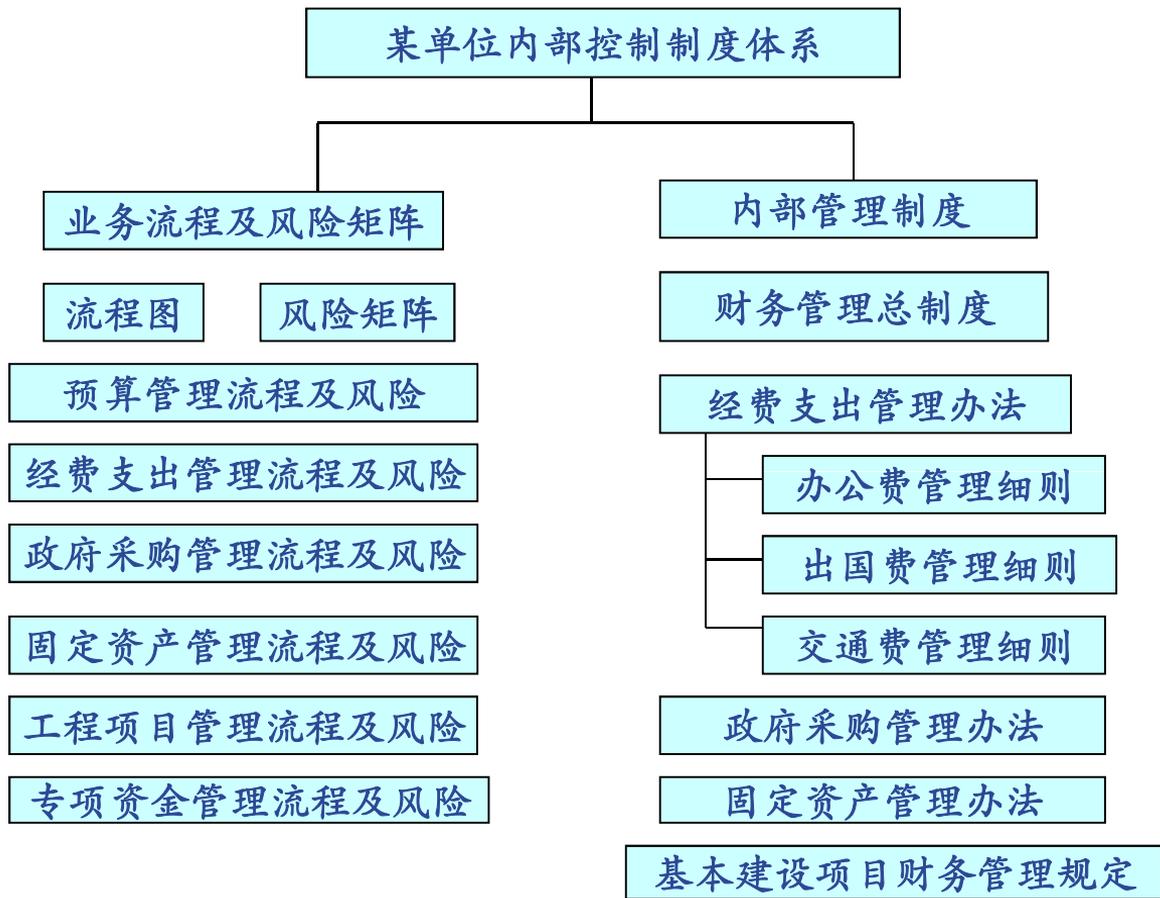


舞弊三角理论

舞弊冰山理论







教育部直属高校经济活动内控指南

内部控制**实施**指南

内部控制**应用**指南

第1号—控制环境

第2号—预决算管理

第3号—资产管理

第4号—债务管理

第5号—收入管理

第6号—支出管理

第7号—合同管理

第8号—采购管理

第9号—工程项目管理

第10号—科研项目管理

第11号—财政专项项目管理

第12号—经济活动信息化管理

第13号—所属企业管理

第14号—教育基金会管理

第15号—其他附属单位管理

内部控制**评价**指南

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第一章 总则

第一条 高校内部控制是指学校**为实现办学目标**，通过制定制度、实施措施和执行程序，对经济活动的风险进行防范和管控。高校内部控制的目标主要包括：**保证学校经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高资源配置和使用效益。**

第二条 高校内部控制建设要紧紧**围绕学校办学目标和事业发展规划**，坚持服务于学校人才培养和科学研究。通过规范管理、有效控制、追责问效、防范风险，支持学校的可持续发展。

第三条 高校党政领导班子及其**各级领导干部要高度重视**内部控制建设，要将建立健全内部控制作为高校健全治理体系和提高治理能力建设的重要组成部分，列入学校长期规划，常抓不懈。

第四条 内部控制建设原则：**全面性、重要性、制衡性、适应性**

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第二章 组织架构

第五条 高校 **党委**要发挥在学校内部控制建设中的**领导作用**；**校长**是内部控制建设工作的**首要责任人**，对内部控制的建立健全和有效实施负责；学校领导班子其他成员要抓好各自分管领域的内部控制建设工作；学校内部各部门负责人对本部门的内部控制建设承担具体责任。

第六条 高校要**成立由校长担任组长的内部控制建设领导小组，负责领导内部控制建设工作**。领导小组的主要职责是：规划和制定学校内部控制建设的基本思路、工作重点、建设计划等；组织全校各部门开展内部控制建设；建立健全学校内部控制建设组织体系，推动内部控制建设常态化。

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第二章 组织架构

第七条 高校要成立专门负责内部控制建设的职能部门，或者明确内部控制建设的牵头部门，负责组织协调全校的内部控制建设。其主要职责是：组织梳理学校各类经济活动的业务流程，明确业务环节，系统分析经济活动风险，确定风险点，选择风险应对策略，在此基础上根据国家有关规定建立健全学校各项内部管理制度并督促相关人员认真执行。



是否外包?

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第二章 组织架构

第八条 高校要成立由内部审计部门或相关部门牵头组成的内部控制建设监督检查工作小组，负责对全校内部控制建立与实施情况开展内部监督检查，并定期组织编制学校风险评估报告，对学校内部控制的完善性、有效性等做出评价。

第九条 高校应当明确财务、纪检监察、人事、采购、基建、资产、科研管理和审计等部门或岗位在内部控制建设、实施与监督检查中的职责权限，以及内部控制建设、实施与监督的程序和要求，并充分发挥各职能部门在内部控制建设、实施与监督检查中的作用。

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第二章 组织架构

第八条 高校要成立由内部审计部门或相关部门牵头组成的内部控制建设监督检查工作小组，负责对全校内部控制建立与实施情况开展内部监督检查，并定期组织编制学校风险评估报告，对学校内部控制的完善性、有效性等做出评价。

第九条 高校应当明确财务、纪检监察、人事、采购、基建、资产、科研管理和审计等部门或岗位在内部控制建设、实施与监督检查中的职责权限，以及内部控制建设、实施与监督的程序和要求，并充分发挥各职能部门在内部控制建设、实施与监督检查中的作用。

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第三章 建设任务

第十条 高校应当按照内部控制的要求，在内部控制建设领导小组的领导下通过全面梳理预决算、收支、采购、资产、建设项目、合同等各项经济业务流程，明确业务环节，分析风险隐患，完善风险评估机制，制定风险应对策略；有效运用不相容岗位相互分离、内部授权审批控制、归口管理、预算控制、财产保护控制、会计控制、单据控制、信息内部公开等内部控制基本方法，加强对学校层面和业务层面的内部控制，实现内部控制体系全面、有效实施。

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第三章 建设任务

第十一条 高校要按照决策、执行和监督相互分离、相互制约的要求，建立重大事项议事决策机制。要根据确保不相容岗位相互分离、相互制约和相互监督的原则，科学设置机构及岗位，明确各岗位职责权限和权利运行规程，切实做到分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗。对重点领域的关键岗位，在健全岗位设置、设定任岗条件的基础上，选用适合人员，并建立干部交流和定期轮岗制度，不具备轮岗条件的应当采用专项审计等内控措施。

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第三章 建设任务

第十二条 高校应当建立健全内部控制的监督检查和自我评价制度，通过日常监督和专项检查，检查内部控制实施过程中存在的突出问题、管理漏洞和薄弱环节，进一步改进和加强内部控制；通过自我评价，评估内部控制的全面性、重要性、制衡性、适应性和有效性，进一步改进和完善内部控制。同时，高校要将内部控制监督检查、自我评价结果纳入领导干部经济责任审计内容与干部考核体系、将评价结果与个人考核挂钩，实行追责问责，促进内部控制规范有效执行。

教育部直属高校经济活动内控指南——实施指南

第三章 建设任务

第十三条 高校应当**积极推进内部控制信息公开**，**逐步建立健全内部控制自我评价报告公开制度**，通过面向学校内部和外部定期公开内部控制相关信息，**逐步建立**规范有序、及时可靠的**内部控制信息公开机制**，更好地发挥信息公开对内部控制建设的促进和监督作用。

第十四条 高校应**加强对附属单位的监管**。学校对不同类型的附属单位可以实行不同的经济监管方式，这些方式包括但不限于会计委派制、会计报表审核、内部审计、委托社会审计等。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第一章 总则

第一条 本指南所称控制环境，是指高校内部控制存在和发展的空间，是实施内部控制的基础，直接影响、制约着内部控制的建立和执行，主要包括发展规划、内部控制组织架构、运行机制、关键岗位与人员、会计及信息系统等方面。

第三条 控制环境建设应当全面考虑学校经济活动的决策、执行和监督全过程，关注重要经济活动及其可能产生的重大风险。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第一章 总则

第二条 高校内部控制应**重点关注**控制环境中的下列**风险**：

(一) **发展规划不明确，或规划实施不到位**，可能导致学校盲目发展，脱离实际，造成资源浪费，难以形成竞争优势，丧失发展机遇和动力。

(二) **治理结构不完善，缺乏科学决策、良性运行机制和有效执行**，可能导致高校事业发展停滞或缓慢，难以实现发展目标。

(三) **内部机构设计不科学，权责分配不合理**，可能导致机构重叠、职能交叉或缺失、推诿扯皮，运行效率低下。岗位设置不合理，岗位职责不明确，可能导致关键岗位缺失控制和监督，产生控制风险。

(四) **会计与信息系统建设不到位，人力资源政策不合理，缺乏积极向上的大学文化等**，可能造成内部控制建设贯彻落实不到位。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第二章 发展规划

第四条 发展规划是指高校结合自身定位，在对现实状况进行综合分析和对未来趋势进行科学预测的基础上，制定并实施的长远发展愿景与发展计划。

第六条 高校根据发展愿景制定战略规划，发展愿景的制定应在充分调查研究、科学分析预测和广泛征求意见的基础上进行。发展规划应当确定每个发展阶段的具体目标、工作任务和实施路径。

第七条 高校发展规划方案按照学校法定程序批准后实施。需报送教育部审批的，应在报经教育部审批后方可实施。

第八条 学校应当根据发展规划编制年度工作计划；同时完善发展规划贯彻落实的保障制度，确保发展规划的有效实施。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第三章 组织架构

第十条 组织架构是指高校按照国家有关法律法规、大学章程，结合高校实际，明确内部各层级机构设置、职责权限、人员编制、工作程序和相关要求的制度安排，包括组织机构和岗位设置等。

第十一条 高校应当按照科学、精简、高效、透明、制衡的原则，综合考虑发展战略、管理要求和学校文化等因素，合理设置组织机构，明确各机构的职责权限、人员任职条件、议事规则和工作程序，避免职能交叉、缺失或权责过于集中。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第三章 组织架构

第十二条 高校党委应切实负起对学校内部控制工作的领导责任，按规定权限集体研究决定经济活动重大事项，支持校长依法自主负责地开展内部控制建设。

第十三条 校长在党委领导下全面负责学校的内部控制各项工作。校长办公会议按规定权限对学校经济活动重要事项进行决策。党政领导班子其他成员按照“一岗双责”的要求，根据分工抓好职责范围内的内部控制工作。

第十六条 高校应当单独设置内部控制职能部门或确定内部控制牵头部门，负责组织协调内部控制工作，为内部控制的建立与实施工作提供强有力的组织保障。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第四章 运行架构

第二十条 运行机制是指包括决策机制、执行机制、协同机制、监督机制等在内的保证高校内部控制目标实现的内部运行和制衡机制。

第二十一条 高校的重大经济决策、重大经济事项、大额资金支付业务等，应当按照规定的权限和程序实行集体决策审批或者联签制度，并应以记实方式记录集体决策过程。

第二十二条 高校应建立并完善包括不相容岗位相分离、内部授权审批控制、归口管理、预算控制、资产保护控制、会计控制、单据控制、信息公开控制、信息技术控制等措施在内的内部控制执行机制。

第二十三条 高校应当建立健全“以预算为主线、资金管控为核心”的业务流程协同机制。

第二十四条 高校应充分发挥内部审计、纪检监察部门的作用。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第五章 关键岗位与人员

第二十五条 高校内部控制关键岗位主要包括预算管理、收支业务管理、政府采购业务管理、资产管理、建设项目管理、合同管理以及内部监督等经济活动的重要岗位。

第二十六条 高校应当明确关键岗位职责权限、任职条件和工作要求，切实做到因事设岗、以岗选人、避免因事设岗或设岗。并遵循德才兼备、以德为先和公开、公平、公正的原则，通过公开招聘、竞争上岗等多种方式选聘具备与关键岗位相适应的资格和能力，能够胜任岗位职责要求的优秀人才。

第二十七条 高校应当加强内部控制关键岗位工作人员的职业道德教育和业务培训，不断提高工作人员的职业道德水平和综合素质，不断提升员工的专业技能及业务水平。

阿里巴巴月饼门

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第五章 关键岗位与人员

第二十八条 高校应当**制定关键岗位人员定期轮岗制度**，根据学校实际情况**明确轮岗范围、轮岗周期、轮岗方式**等。对暂不具备轮岗条件的，应当采取**专项审计**等控制措施**替代**轮岗制度，确保关键岗位工作人员认真依法履行岗位职责。

第二十九条 高校应当**建立健全关键岗位人员退出机制**，明确退出的条件和程序，确保退出机制得到有效实施。高校内部控制关键岗位人员离职前，应根据有关法律法规和单位规定进行**工作交接、离任审计**等。

第三十条 高校应当**建立和完善关键岗位人员考核奖惩机制**，定期对关键岗位人员履职尽责情况进行考核与评估，并根据考核与评估结果实施奖惩。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第1号 控制环境 第六章 会计与信息系统

第三十五条 高校应当根据内部控制相关要求，结合组织机构、业务过程、技术能力等因素，制定信息系统建设总体规划，健全信息管理系统程序，设置信息管理系统管理岗位，明确信息管理系统管理责任，对信息管理系统实行归口管理。

第三十六条 高校应当充分运用现代科学技术手段加强内部控制，将经济活动及其内部控制流程嵌入信息系统中，并确保各重要信息系统之间的互联互通、信息共享和业务协同。以减少或消除人为操纵因素，提高办事效率和管理水平，促进信息公开和廉政建设，增强经济活动处理过程与结果的透明和公正。

第三十七条 高校要强化信息系统的安全管理，建立用户管理制度、系统数据定期备份制度、信息系统安全保密和泄密责任追究制度等措施，确保重要信息系统安全、可靠，增强信息安全保障能力。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第2号 预决算管理 第一章 总则

第一条 本指南所称预算，是指高校根据事业发展规划和计划编制的年度财务收支计划。本指南所称决算，是指高校根据年度预算执行结果编制的年度报告，包括年度决算报表和财务情况说明书。

第三条 高校应建立健全预决算管理体制和运行机制，明确各相关部门的职责权限、授权批准程序和工作协调机制，制订和完善预决算管理各项规章制度。全面梳理和分析预决算管理各环节的风险，并采取合理手段进行有效控制。

➤ 预算业务组织管理体系

决策机构

预算工作领导小组（预算管理委员会）

工作机构

财会部门
(归口部门)

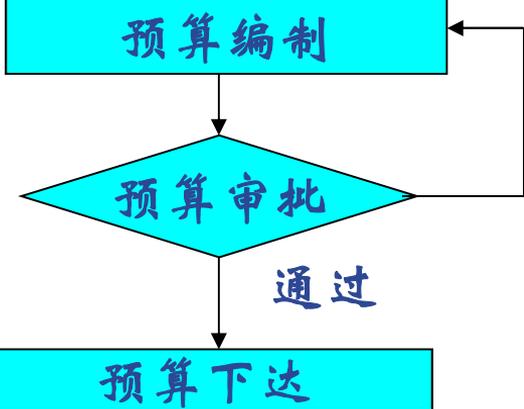
执行机构

单位本级

下属各单位

▶ 预决算业务流程

预算编制



未通过

通过

预算执行
与分析



预算调整



决算



绩效考核



教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第2号 预决算管理 第一章 总则

第二条 高校预决算管理应当重点关注下列风险：

（一）预算与事业发展规划不匹配，预算与资产配置计划相脱节，预算编制资料不充分，编制方法不专业等原因可能导致预算无法获得批准，影响学校年度工作计划的完成，或事业发展目标实现的风险。

（二）预算执行不规范，出现无预算、超预算开支，或者预算执行进度严重滞后等情形，可能造成资金浪费或闲置的风险。

（三）预算调整未按程序执行，可能导致预算控制失效或产生相关舞弊行为的风险。

（四）未开展或实施规范的预算绩效评价工作，可能导致预算资金配置或使用效益低下的风险。

（五）会计决算信息不真实、不完整、不准确、不及时。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第2号 预决算管理 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应当建立健全预决算的议事决策机制和监督检查制度，确定预决算归口管理部门和预算执行主体，明确各自职责、分工和权限。

第五条 高校应设立预算管理委员会或类似机构，负责拟定预决算政策，审议年度预算及具体分解方案，协调解决预算编制、调整与执行过程中出现的问题，组织开展预算绩效考核和预决算结果分析评价等工作。

第六条 高校应当合理设置预决算管理岗位，明确相关岗位的职责权限，确保预算编制与预算审批、预算审批与预算执行、预算执行与预算考核、决算编制与审核、决算审核与审批等不相容岗位的分离。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第2号 预决算管理 第三章 预算编制

第七条 高校应当确定预算编制原则，明确预算绩效目标，并将绩效目标按职能或任务分解、下达到校内各个预算执行部门。

第八条 高校应按照上下结合、分级编制、逐级汇总的程序，综合考虑结转和结余情况，按照上级主管部门要求，采用科学、合理的方法编制预算。

第九条 高校财务部门应综合测算预算年度各项收入，对各单位预算建议数进行审核、汇总，经过充分论证、反复沟通实现收支平衡。

第十条 高校应当建立健全预算审批管理制度，明确预算审批权限；严格执行“三重一大”程序，逐级审批。学校预算履行审批决策程序后方可上报教育部。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第2号 预决算管理 第四章 预算执行与调整

第十一条 高校应将上级批复的预算收入任务和支出指标分解后，下达到预算执行单位。下达任务或指标时应明确每一笔预算资金的经济责任人，确保事权与收入、支出责任相结合。

第十二条 高校应重视并认真做好预算执行工作，加快预算执行进度；加强对结转结余资金管理，制定政策盘活存量资金，建立预算统筹调剂机制。

第十三条 高校应严格按照法律法规组织会计核算和开展会计监督。

第十四条 高校应定期提供预算执行情况分析报告，提请预算委员会或类似机构研究预算执行中存在的问题，并提出解决问题的建议方案，按规定程序提交预算决策机构研究审定。

第十五条 高校应建立“先有预算、后有支出”的预算支出机制，保持预算的稳定性和严肃性。同时，高校应当建立健全校内预算调整申请与审批程序。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第2号 预决算管理 第五章 决算

第十六条 高校应建立决算编制审核制度。

第十七条 高校在编制年度财务报告前，应当进行必要的固定资产盘查、债权债务核实、对外投资核对、费用清算、收入催缴等工作，确保财务信息真实完整，全面、如实反映学校年度财务状况和收支情况。

第十八条 高校应当加强对汇总报表资料来源单位的财务管理和监督，确保其会计资料和财务报表的真实性、准确性。

第十九条 高校应当加强决算数据分析和分析结果运用工作。

第二十条 高校应按规定编制决算报表附注和说明，做到内容完整、数据准确、分析到位。

第二十一条 高校决算报告编制完成后，应按规定进程序审批后报教育部批准。经教育部批复后的决算应及时整理归档，永久保存。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第2号 预决算管理 第六章 预算绩效管理

第二十二條 高校应加强预算绩效管理，建立全过程预算绩效管理机制。

第二十三條 高校在预算编制时对项目支出和整体支出设置绩效目标。绩效目标应能清晰反映预算资金的预期产出和效益。绩效指标应尽量进行定量表述，不能以量化形式表述的，可采用定性表述，但应具有可衡量性。

第二十四條 预算执行结束后，高校应根据主管部门要求对照确定的绩效目标开展绩效自评，形成相应的自评结果，作为学校预、决算的组成内容和以后年度预算申请、安排的重要基础。高校应建立对预算绩效目标完成情况的考核机制，并将评价结果与年度考核挂钩，与以后年度预算分配挂钩。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第2号 预决算管理 第七章 预算监督

第二十五条 高校应组织对年度预算收支执行情况进行审计，并将预算收支审计和绩效评价结果纳入校内各部门主要负责人年度考核和经济责任审计范畴。

第二十六条 高校应通过教代会、校园网等多种渠道向校内公开预决算信息，接受内部监督；应按照教育部规定主动公开预决算报表及说明，接受社会监督。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第3号 资产管理 第一章 总则

第二条 高校资产管理应当重点关注下列风险：

- (一) 内部控制不完善，货币资金可能被挪用或贪污等对高校造成损失。
- (二) 实物资产配置不合理、验收盘点不及时或手续不全、使用不当、维护不力、出租出借管理不规范和处置程序不合规等，可能导致资产价值贬损、使用效能低下、资产遗失、出现安全隐患或者资源浪费。
- (三) 无形资产缺乏核心技术、权属不清、技术落后、存在重大技术安全隐患，可能导致法律纠纷、缺乏可持续发展能力。
- (四) 对外投资论证不足，投资科学性、合理性受限，可能导致投资权属存在隐患，投资无效益或负效益，资产的安全、完整无法保障。
- (五) 应计提折旧的固定资产未按规定计提折旧或无形资产未按规定摊销，导致财务信息不真实、不完整。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第3号 资产管理 第二章 岗位设置和职责

- 第六条 货币资金业务的不相容岗位至少包括：货币资金支付的审批与执行；货币资金的保管与盘点清查；货币资金的会计记录与审计监督。
- 实物资产业务不相容岗位至少包括：实物资产的预算编制、审批与执行；实物资产的采购、验收与款项支付；实物资产的保管与会计记录；实物资产的处置审批与执行。
- 无形资产业务的不相容岗位至少包括：无形资产的预算编制、审批与执行；无形资产的取得、验收与款项支付。
- 对外投资业务不相容岗位至少包括：对外投资项目可行性研究与评估；对外投资的决策与执行；对外投资处置的审批与执行。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第3号 资产管理 第三章 货币资金

第十二条 高校应当加强银行预留印鉴的管理。财务专用章应由专人保管，个人名章必须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。实行电子支付的高校必须确保系统安全，且建立健全支付权限管理制度，加强分级支付额度管理，银行网银盾和用于财务系统支付的专用密钥及密码必须由本人保管。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第3号 资产管理 第四章 固定资产

第十三条 高校应当加强固定资产购置预算编制与支出管理。

第十四条 高校应当加强固定资产采购和审批管理。

第十五条 高校应当建立严格的固定资产交付使用验收制度。

第十六条 高校应当建立健全固定资产账簿登记制度和资产卡片管理制度，完善资产信息管理系统。

第十七条 高校应当建立固定资产维修保养制度，保证资产正常运行，控制资产维修保养费用，提高资产使用效率。

第十八条 高校应当建立健全固定资产出租出借管理制度，明确归口管理部门，建立严格的出租出借审批程序。

第十九条 高校应当建立固定资产定期盘点制度，明确资产盘点的范围、期限和组织程序，定期或不定期地进行盘点。

第二十条 高校应当加强固定资产处置控制。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第4号 债务管理 第一章 总则

第二条 高校债务管理应当重点关注下列风险：

（一）债务的举借和偿还未进行充分论证和风险评估，未经学校领导班子集体研究决定，可能导致筹资决策不当、筹资成本过高或偿债压力过大。

（二）债务的举借和偿还与高校事业发展规划、中期财务规划不衔接，资金未按审批用途使用，可能融资成本过高或资金使用效益低下。

（三）债务管理岗位职责不明确，未能定期核对和检查债务，及时还本付息，可能导致学校承担额外的付款义务。

（四）债务业务未能及时登记入账，无法全面、如实反映高校财务风险。

第三条 高校应当建立健全财务风险控制机制和财务预警系统，妥善处理存量债务和新举债务的关系，严格履行审批程序，严格按照借入资金的拟定用途使用，及时对账、检查和清理，保证各项债务在规定期限内偿还，严防发生债务违约。

吉大最高时负债近28亿现在还剩下3亿元左右



教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第5号 收入管理 第一章 总则

第二条 高校收入管理应当重点关注下列风险：

(一) 收入业务未归口财务部门统一收取及集中核算，相关收入合同未及时提交财务部门，票据、印章管理制度不严，可能导致高校收入应收未收、收入金额不实、或者存在私设“小金库”的情形。

(二) 违反规定擅自增设收费项目、提高收费标准或扩大收费对象，导致发生违规收费收入。

(三) 未按规定及时上缴各类非税收入，可能导致违规截留、挤占、挪用各类非税收入。

(四) 收入核算不规范，收入长期挂账，未及时、准确地确认为收入，导致学校收入不完整、不真实。

(五) 收入业务相关岗位设置不合理，不相容岗位未实现相互分离，可能导致发生错误或产生舞弊。

2017年5月，有多位山东英才学院的学生微博爆料称，学校向即将毕业的学生强制收取10块钱的“爱校费”，当做是毕业生捐款留念。



教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第5号 收入管理 第二章 岗位设置和职责

第六条 高校的收款与收费审查、收入核算、结算分配等岗位，收费审查和监督与收入核算、结算分配等岗位，票据管理与收入核算、结算分配等岗位为不相容岗位，应分别设置并相互分离，以形成相互制衡机制。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第6号 支出管理 第一章 总则

第二条 高校支出管理应当重点关注下列风险：

- （一）支出业务未纳入预算或超过预算规定的范围、标准，可能导致经费滥用或无效使用。
- （二）支出授权审批制度不完善，重大项目和大额资金支出未履行集体决策程序，可能导致资金损失或浪费。
- （三）业务经办人未提供真实、合法票据，或提供的票据与实际业务不符，可能导致资金被套取或浪费。
- （四）财务报销审核不严格，支付控制不到位，可能导致资金损失或浪费，或者出现私设“小金库”的情形。
- （五）应收或预付款长期挂账未清理，可能导致支出不真实、不完整。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第6号 支出管理 第二章 岗位设置和职责

第六条 高校财务部门应合理设置审核、复核和出纳等岗位。根据管理需要，也可设置会计稽核岗位。

支出申请和内部审批、付款审批和付款执行、业务经办和会计审核、会计审核和会计复核、会计复核和会计稽核等为不相容岗位。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第7号 合同管理 第一章 总则

第二条 高校合同控制应当重点关注下列风险：

（一）合同内部管理制度不健全，归口管理部门不明确，未经授权或未规定的程序签订合同，合同印章管理不规范，可能导致经济资源无法正常流入或形成额外的支付义务。

（二）合同内容和条款不合法、不合规，或在重大问题上做出不当让步，合同执行期过长，导致学校合法权益受损或承担额外的法律责任。

（三）合同生效后，合同执行主体未严格恰当地履行合同中约定的义务，或未能及时发现合同对方当事人未严格恰当履行约定业务并采取措施，可能导致合同无法正常履行，学校无法取得应有的经济利益。

（四）合同保管不当，泄露合同订立与履行过程中涉及的国家秘密、工作秘密或商业秘密，导致高校乃至国家利益受损。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第7号 合同管理 第一章 总则

第三条 高校应当建立健全合同内部管理制度，根据合同类型分类确定归口管理部门和合同执行部门。明确签订合同的业务和事项范围以及合同授权签署权限。明确合同拟定、审批、执行、登记保管等环节的程序和要求。完善合同信息管理系统，加强对合同履行情况的监控。定期检查和评价合同管理中的薄弱环节，加强合同信息安全保密工作，切实维护高校的合法权益。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第7号 合同管理 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应设置专门岗位分别负责合同的起草、审核、审批、签订、执行、核算、保管和入档，并落实岗位责任制。

第五条 合同专用章应当由专人妥善保管和使用。合同签订、合同执行和付款审批，合同签订和合同专用章保管分别为不相容岗位。不得由同一人办理合同签订、收付款业务。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第7号 合同管理 第三章 合同订立

第六条 高校对外发生经济行为，除即时结清方式或按规定可不签订合同外，应当订立书面合同，明确双方权利义务。高校不得签订经济担保合同，未经批准不得签订投资合同和借贷合同，严禁未经授权擅自以学校名义对外签订合同。

第七条 高校在合同订立前应当充分了解合同对方的主体资格、资质证明、信用状况、生产能力等有关内容，确保对方当事人具备履约能力。

第八条 对于影响重大、专业技术或法律关系复杂的合同，高校应当组织法律、技术、财务等专业人员参与谈判，必要时可聘请外部专家参与相关工作。

协商或谈判过程中的重要事项和参与谈判人员的主要意见，应当予以记录并妥善保存。

第九条 合同文本一般由业务承办部门起草、法律部门审核，重大合同或法律关系复杂的特殊合同应当由法律部门参与起草，并实行会审制度

第十条 高校应当加强合同印章的管理，并只为经编号、审批及法定代表人或由其授权的代理人签署的合同文本加盖合同印章。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第8号 采购管理 第一章 总则

第二条 高校采购管理应当重点关注下列风险：

（一）采购申请审查不严，无采购计划、无预算，或采购计划和预算编制不合理，可能导致资源的重复购置或闲置浪费。

（二）采购方式不合规，招投标或定价机制不科学，供应商选择不当，授权审批程序不规范，可能导致采购货物和服务质次价高，出现舞弊或遭受欺诈。

（三）合同对方的主体资格和履约能力等未达要求，采购合同存在重大疏漏或欺诈，可能导致高校合法权益受损。

（四）政府采购验收不规范，付款审核不严，可能导致采购货物、资金损失或信用受损。

（五）采购结束后售后服务不到位，与采购相关的档案保管不当或丢失，可能导致学校无法享受应有的权利或支付额外费用，造成学校利益受损。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第8号 采购管理 第一章 总则

第三条 高校应当结合实际，全面梳理采购业务流程，完善采购业务相关管理制度，统筹安排采购计划，明确预算、审批、采购、验收、付款等环节的职责和审批权限，按照规定的审批权限和程序办理采购业务，定期检查和评价采购过程中的薄弱环节，采取有效控制措施，确保货物和服务的采购满足学校各项工作需要。

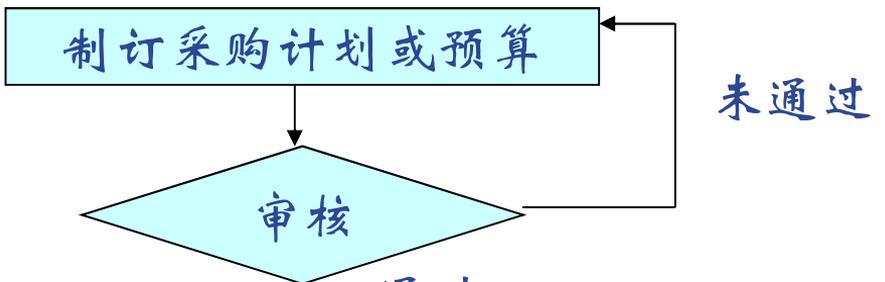
教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第8号 采购管理 第一章 总则

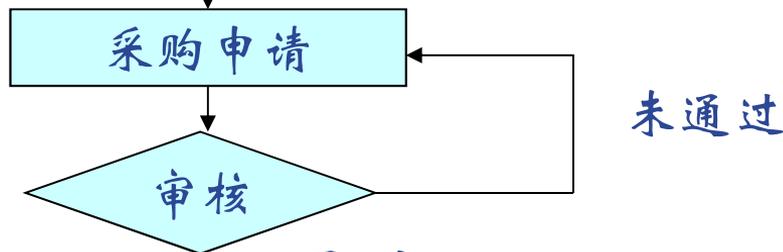
第三条 高校应当结合实际，全面梳理采购业务流程，完善采购业务相关管理制度，统筹安排采购计划，明确预算、审批、采购、验收、付款等环节的职责和审批权限，按照规定的审批权限和程序办理采购业务，定期检查和评价采购过程中的薄弱环节，采取有效控制措施，确保货物和服务的采购满足学校各项工作需要。

业务流程

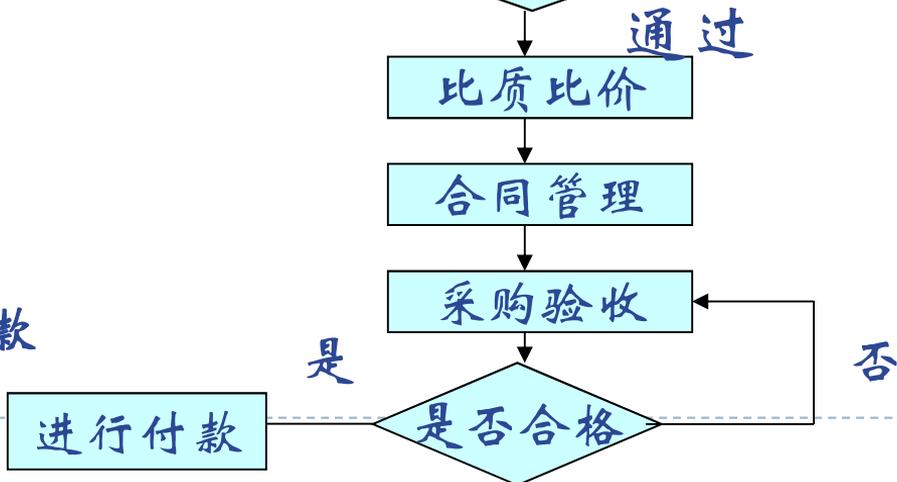
采购计划或预算制定



采购实施



验收与付款



教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第8号 采购管理 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应当设置专门的采购管理机构或明确归口管理部门，统一管理学校的采购业务活动。并建立采购管理、资产管理、财务、审计、纪检监察等部门或岗位相互协调、相互制约的机制。

第五条 高校应当设置采购计划编制、采购预算审批、采购执行、合同审查、验收、付款、档案管理、采购监督等采购业务管理岗位，并明确采购业务管理中相关岗位的职责与权限。

第六条 高校应当确保采购计划制定与预算审批、招标文件准备与复核、合同签订与验收、预算审批与付款、验收与保管、采购执行与采购监督等不相容岗位相互分离。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第9号 工程项目管理 第一章 总则

第二条 实施工程项目应当重点关注下列风险：

(一) 校园建设总体规划、整体修建性规划未获批，立项缺乏可行性研究或者可行性研究流于形式，工程项目仓促上马，可能导致工程项目更改、失败或难以实现预期目标和效益。

(二) 工程项目设计方案不合理，技术方案未能有效落实，施工图不够准确、完整，概预算脱离实际，可能导致工程项目质量存在隐患，投资失控。

(三) 工程项目招标存在串通、暗箱操作或商业贿赂等，可能导致中标人实质上难以承担工程项目、中标价格失实及相关人员有舞弊行为。

(四) 项目资金不落实，资金使用混乱，结算管理不严格，可能导致工程进度延迟或中断、资金损失。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第9号 工程项目管理 第一章 总则

第二条 实施工程项目应当重点关注下列风险：

(五) 工程项目施工管理、工程监理不到位，工程变更频繁，可能导致工程质量低劣、预算超支、投资失控、工期延误。

(六) 工程项目竣工验收不规范，把关不严，可能导致工程交付使用后存在重大安全隐患。

(七) 工程项目未按时办理竣工决算；决算时虚报项目投资完成额或者隐匿结余资金，竣工决算内容不准确，可能导致竣工决算失真。

(八) 竣工项目未按时办理产权登记，资产未按时结转入账，形成账外资产，可能导致国有资产流失。

(九) 竣工项目建设档案不及时整理和移交，导致工程项目后续维护维修困难。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第9号 工程项目管理 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应建立和完善与工程项目相关的决策、执行与监督相互分离、相互制约机制。工程项目立项、概预算等与工程项目相关的重要事项，应按照规定的权限和程序由学校领导班子集体决策。决策过程应有完整的书面记录。任何个人不得单独决策或者擅自改变集体决策意见。

第五条 高校应当明确基建和修缮工程归口管理部门和岗位的职责权限，按照不相容岗位分离原则合理设置岗位。工程项目不相容岗位包括：项目建议和可行性研究与项目决策、概预算编制与审核、项目实施与招标、项目实施与价款支付、竣工决算与竣工审计等。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第10号 科研项目管理 第一章 总则

第二条 高校科研项目管理应当重点关注下列风险：

(一) 管理制度不健全，责任落实不到位，管理混乱，可能导致科研项目经费流失，或被滥用、挪用的风险。

(二) 申报立项论证不充分，项目重复申报立项，可能造成项目无法完成，形成资金浪费。

(三) 科研项目合同签订不规范、信息虚假、合同条款存在缺陷，可能产生经济损失和法律纠纷。

(四) 科研经费到账不及时，影响科研工作进度，可能无法按时完成科研任务，造成后续科研经费不能按合同约定到位。

(五) 未按批复的项目预算，或未按合同约定的使用科研项目经费，支出审核不严，项目无法通过验收，可能造成科研经费被收回或减少后续拨款，导致学校信誉受损。

(六) 对技术成果及档案保护措施不力，高校合法权益被侵害。

教育部直属高校经济活动内控指南——应用指南

第10号 科研项目管理 第一章 总则

第三条 高校应当全面梳理科研项目的申请、立项、执行、验收、结题、结账、成果保护等关键环节可能存在的风险点，建立架构清晰、职责分明的科研项目管理的内部控制，明确相关部门和岗位的职责权限。

第10号 科研项目管理 第二章 岗位设置和职责

第五条 高校应当建立健全科研项目归口管理制度，科研项目申报、科研项目任务书或科技合同的签订等应由学校科研管理部门归口管理，科研经费应由学校财务部门归口管理。

第六条 高校应当合理设置科研项目管理岗位，确保项目申请、论证、立项审批、合同管理、经费管理等不相容岗位相互分离。

教育部直属高校经济活动内控指南——评价指南

第五条 高校内部控制评价与监督工作应由内部审计部门及纪检监察部门负责组织。高校可以委托具备资质的中介机构实施内部控制评价。

第六条 高校内部控制建立的有效性评价应主要考虑以下方面：

(一) 合法合规性 (二) 全面性 (三) 重要性 (四) 适应性

第七条 高校内部控制执行的有效性评价应主要考虑以下四方面：

(一) 各项经济业务控制在评价期内是否按规定运行。

(二) 各项经济业务控制是否得到持续、一致的执行。

(三) 相关内部控制机制、内部管理制度、岗位责任制、内部控制措施是否得到有效执行。

(四) 执行业务控制的相关人员是否具备必要的权限、资格和能力。

参考文献:

- 1、董必荣,凌华,潘魏灵.我国公办大学内部控制问题研究[J].会计研究,2016(8):73-80.
- 2、杨有红等.企业内部会计控制系统[M].北京:中国人民大学出版社,2004:4-23.
- 3、王卫星.高等院校内部控制框架体系的构建及其应用研究[D].南京:南京理工大学(博士论文),2008.
- 4、COSO, 2013, Internal Control—Integrated Framework.
- 5、教育部,《教育部直属高校经济活动内部控制指南(试行)》.
- 6、财政部,《行政事业单位内部控制规范(试行)》.
- 7、财政部,《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》.

Thanks !

请您批评指正！

爱国、兴藏、笃学、敬业



