



华东师范大学

内部控制建设及评价

2022年5月



“内部控制”的雏形来源于“内部牵制”

“牵制”——指职能和职能之间必要的相互弥补、相互约束，不能由一个职能完全支配一项业务活动而没有交叉检查和约束

不同岗位交叉检验或相互约束，可以大大降低两类问题的出现，一类是无意识的错误、另一类是有意识的舞弊



中国早在西周时代的国库管理中，便分为了职内、职出和职币三个岗位，分别负责收入、支出和盘点登记

秦代实行严密的上计制度和御史监察制度，这两种制度成为经济和政治的重要监督制度

宋朝时期规定：“主库吏三年一易”，相当于现代的“岗位轮换”制度



“祸起萧墙”

“千里长堤，溃于蚁穴；万丈高楼，毁于蛀虫”

“不以规矩，不能成方圆”

.....

比如重要的场所上两把锁

保险柜的密码分为两段

业务按不同权限授权不同岗位

.....





扁鹊三兄弟



大哥



二哥

大哥治病于初始，
二哥治病于渐发，
我治病于严重，
所以我医术最差！







-  风险
-  远古时期，捕鱼为生的渔民，体会到“风”给他们带来难以预测的危险，有“风”就有“险”。
-  广义的风险，实际结果与预期的偏差，变动程度越大，风险就越大。
-  风险预警，提高组织的风险应对能力。





内部控制的定义：

COSO委员会在《内部控制-整合框架》中对于内部控制的定义，作为一个被广泛认可的定义一直沿用至今。

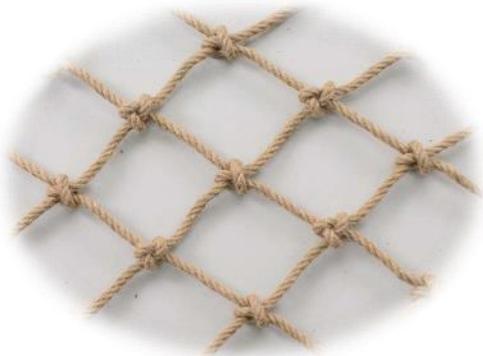
“内部控制是一个过程，由组织的董事会、管理层和所有员工共同实施，旨在为经营的效率效果、财务报告的可靠性、法律法规的遵循性提供合理保证。”



形象比喻：

1. 若把内部控制看作一张网，每个岗位、每个人都是这张网上的一个结点
2. 只有每一个结点牢固了，并已核实的方式连缀起来，才能成为一张真正

牢不可破的网





《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》第一部分“内部控制实施指南”中第一章第一条规定：

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。



在教育行政单位内部控制工作监管要求愈加严格的大背景下，学校同时面临着从行政型管理向效益型/服务型管理转变的变革挑战。

如何在充分考虑学校自身管理现状与特点的基础上，提升管理能力，落实放管服理念，并且符合监管要求，是学校因地制宜开展内部控制相关工作所需要充分考虑的。





➤ 2016年1月，财政部印发《**关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见**》，旨在**对权利集中的部门和岗位**实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，**强化内部流程控制，防止权力滥用**。

➤ 2016年5月，教育部印发《**教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）**》，要求教育部直属高校**参照该指南要求**，确保2016年底前**完成内部控制的建立和实施**。

➤ 2016年7月，教育部印发《**关于开展内部控制基础性评价工作的通知**》，要求部属各高校、直属事业单位**全面启动内部控制基础性评价工作**。

➤ 2017年1月，财政部印发《**行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）**》，要求行政事业单位，**在年度终了编制本单位内部控制报告**。

2016

- 财政部印发《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》；
- **教育部印发《直属高校经济活动内部控制指南（试行）》**；
- 教育部印发《关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》。

2018

- 教育部出台了一系列科研相关的简政放权的法规，深入落实“放、管、服”的管理理念。

2017

- **财政部印发《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》**

2019

- **教育部印发《直属高校主要领导干部履行经济责任重要风险提示清单》**



1 保证学校经济活动合法合规

2 保证资产安全和使用有效

3 保证财务信息真实完整

4 有效防范舞弊和预防腐败

5 提高资源配置和使用效益



全面性

- 贯穿学校经济活动的决策、执行和监督全过程
- 实现对经济活动的全面控制

重要性

- 关注重要经济活动及其可能产生的重大风险

制衡性

- 在岗位设置、职责分工、业务流程等方面形成相互制约和相互监督的工作机制

适应性

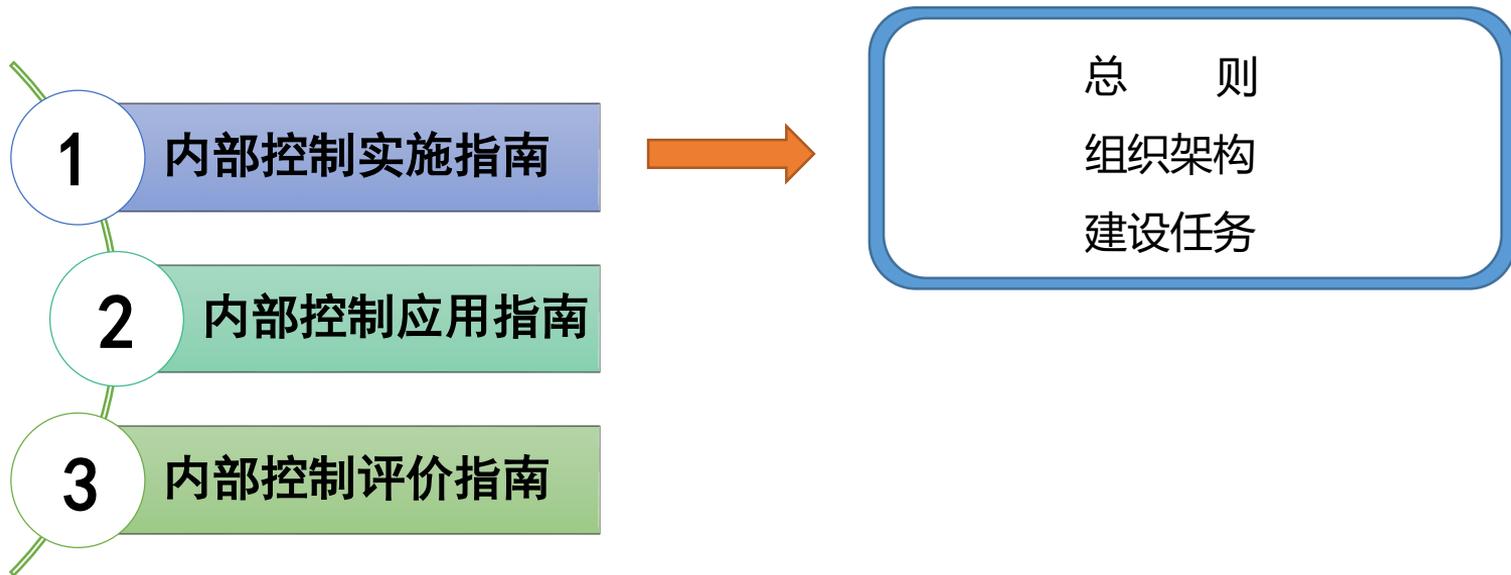
- 随着外部环境变化、经济活动特点和管理要求提高,不断修订和完善

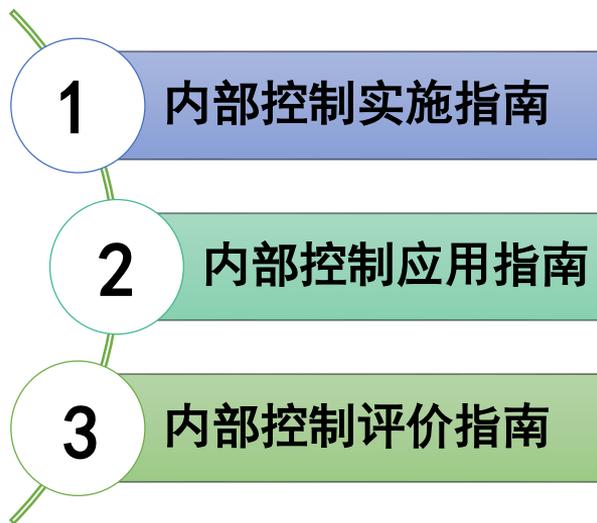


《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》

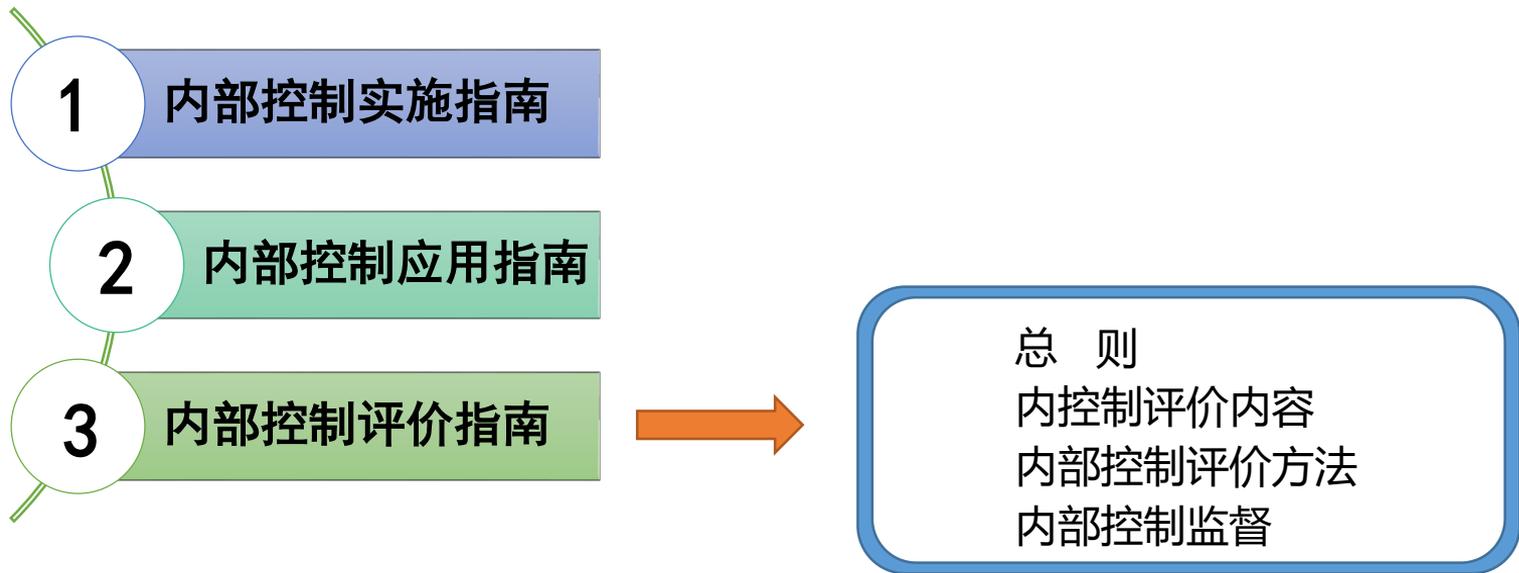
（教财厅（2016）2号）

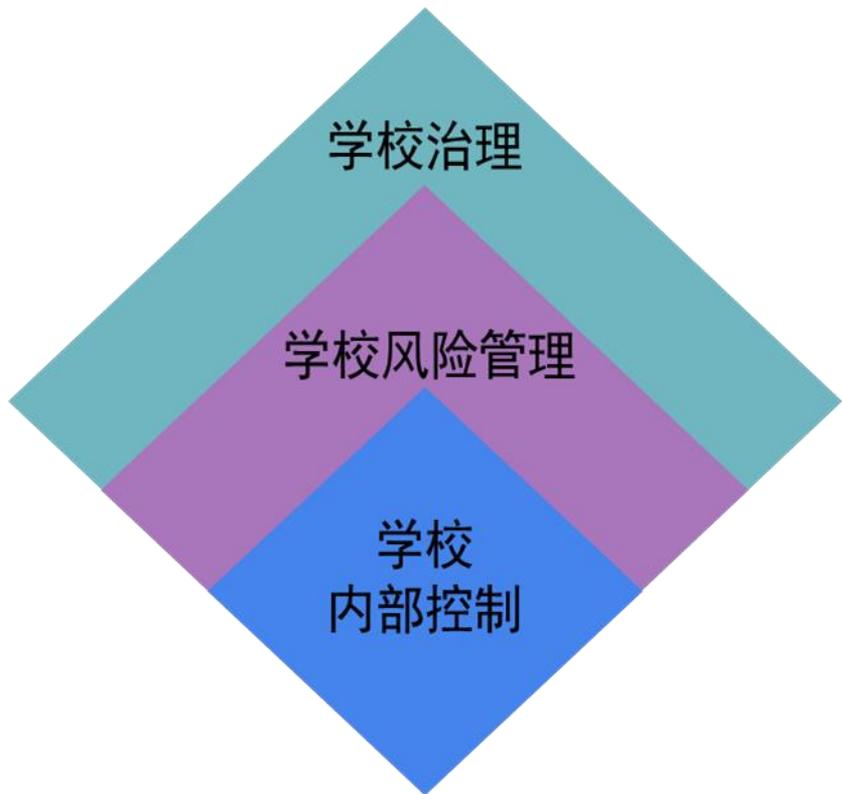






- 第 1号—控制环境
- 第 2号—预决算管理
- 第 3号—资产管理
- 第 4号—债务管理
- 第 5号—收入管理
- 第 6号—支出管理
- 第 7号—合同管理
- 第 8号—采购管理
- 第 9号—工程项目管理
- 第10号—科研项目管理
- 第11号—财政专项项目管理
- 第12号—经济活动信息化管理
- 第13号—所属企业管理
- 第14号—教育基金会管理
- 第15号—其他附属单位管理





1. 风险管理是组织治理中的一个组成部分。
2. 内部控制是风险管理不可分割的子集，风险管理涵盖了比内部控制更多的内容。
3. 内部控制不会被风险管理所取代。
4. 风险管理侧重对不确定性的把握，内部控制侧重对确定性的把握。
5. 加强内部控制建设，增强自身的确定性去应对不确定性。



-  高校业务多元化，决定高校内控建设和评价的内容复杂化
-  高校资源主体多元化，决定高校内控建设和评价的对象复杂化
-  高校绩效目标多元化，决定高校内控建设和评价的标准复杂化



“快车道” 流程控制

“监管领域” 放管结合

“负面清单” 明令禁止

含义 通过对日常流程控制的**优化与简化**，提升管理效能，减少“杂事琐事”对教师学生科研教育活动影响。

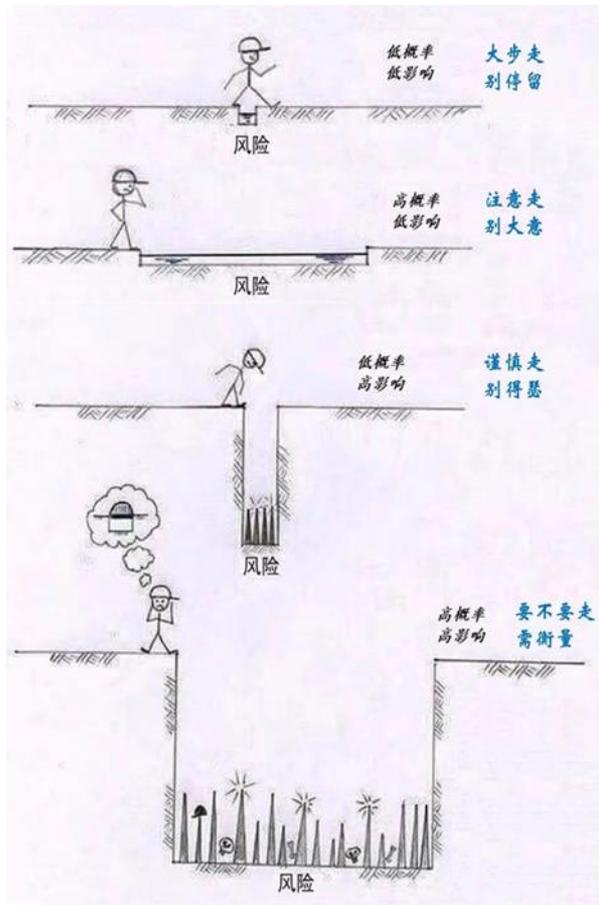
“快车道”与“负面清单”之间的领域。通过特批流程、文化宣导、信息公示等**柔性内控手段**，构建管控的“**自约束**”。

梳理上位法规明确提出的管理规定，汇总高校重大风险事件，**加强管控**力度，降低合规风险。

案例 科研耗材类采购执行“自主采购备案制”，即采购事项经相应审批后，由教师自行采购，并在系统中备案接受审计监督。

对于一些“敏感类”采购事项及“劳务费”，采取特批、公示-监督、文化宣导等方式，以“自约束”方式进行监管。

归纳梳理上位法明确禁止规定以及同类高校重大风险事件，及时将相关信息下达给管理部处并向师生宣导。





| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 不相容岗位相互分离 合理设置内部控制关键岗位，明确划分职责权限，实施相应的分离措施。形成相互制约、相互监督的工作机制。 | 内部授权审批控制 明确各岗位办理业务和事项的权责范围、审批程序，建立重大事项集体决策和会签制度。 相关工作人员应当在授权范围内行使职权、办理业务。 | 归口管理 按照权责对等的原则，成立联合工作小组，并确定牵头部门等方式，对有关经济活动实行统一管理。 | 预算控制 强化对经济活动的预算约束，使预算管理贯穿于单位经济活动的全过程。 |
| 财产保护控制 建立资产日常管理制度和定期清查机制，定期盘点、账实核对等措施，确保资产安全完整。 | 会计控制 建立健全财会管理制度，加强会计机构建设，提高会计人员业务水平，强化会计人员岗位责任制。 | 单据控制 明确界定各项经济活动所涉及的表单和票据，按照规定填制、审核、归档、保管单据。 | 信息内部公开 建立健全经济活动相关信息内部公开制度。 根据国家有关规定和单位的实际情况，确定信息内部公开的内容、范围、方式和程序。 |



《高校内控指南》中规定了学校各个层面的领导和部门在内部控制建设中的职责分工。



学校党委发挥在学校内控建设中的领导作用

校长是内控建设的首要责任人，对内控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控建设工作

学校各部门负责人，对本部门的内控建设承担具体责任

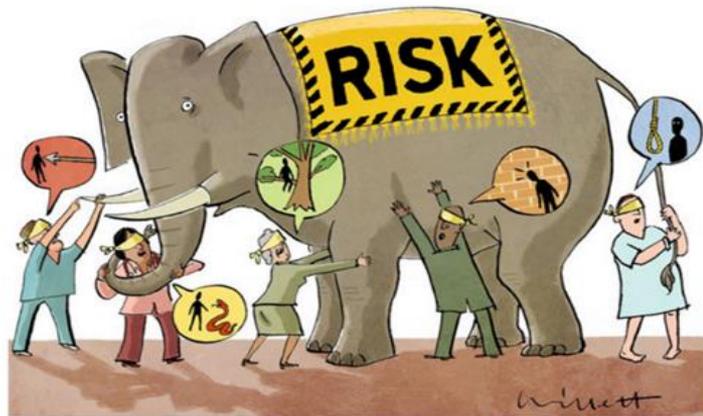
内审、纪检监察，对内控进行评价和监督，确保内控有效运行



决策机制：

重大经济决策、重大经济事项、大额资金支付业务等，按照规定的权限和程序实行集体决策审批或联签制度，并应以记实方式记录集体决策过程。对于重大事项，任何个人不得单独进行决策或者擅自改变集体决策意见。

重大经济决策、重大经济事项、大额资金支付业务的具体内容或标准由高校根据实际情况自行确定。





执行机制：

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。

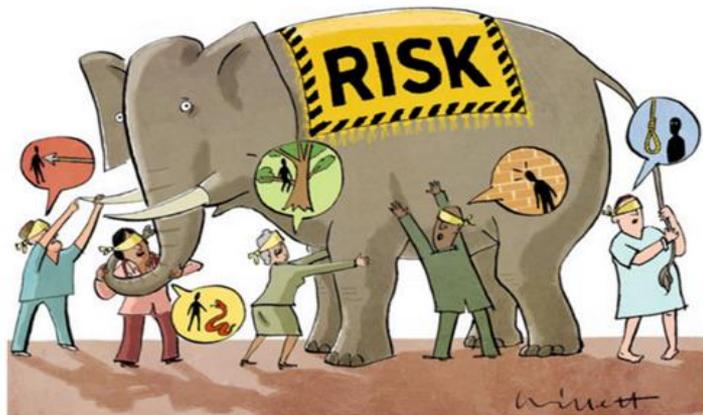




协同机制：

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

积极发挥财务、政府采购、基建、资产管理、科研、合同管理等与经济活动相关部门或岗位的作用





监督机制：

充分发挥内部审计、纪检监察部门的作用，通过内部控制评价和内部审计监督及时发现内部控制建立和实施中的问题和薄弱环节，并及时改进，确保内部控制体系得以有效运行







以采购业务为例:

学校层面: 考虑未来的各种情景对采购活动本身和生产运营产生的影响

职能部门: 采购程序和流程的关键控制点是否被设计全面, 并有效执行

审 计: 对采购制度的健全、适当、有效执行进行确认, 采购管理部门是否恰当履行了职责

纪检监察: 针对整个采购过程中人的要素, 比如廉洁风险, 与上面各个环节都有交叉



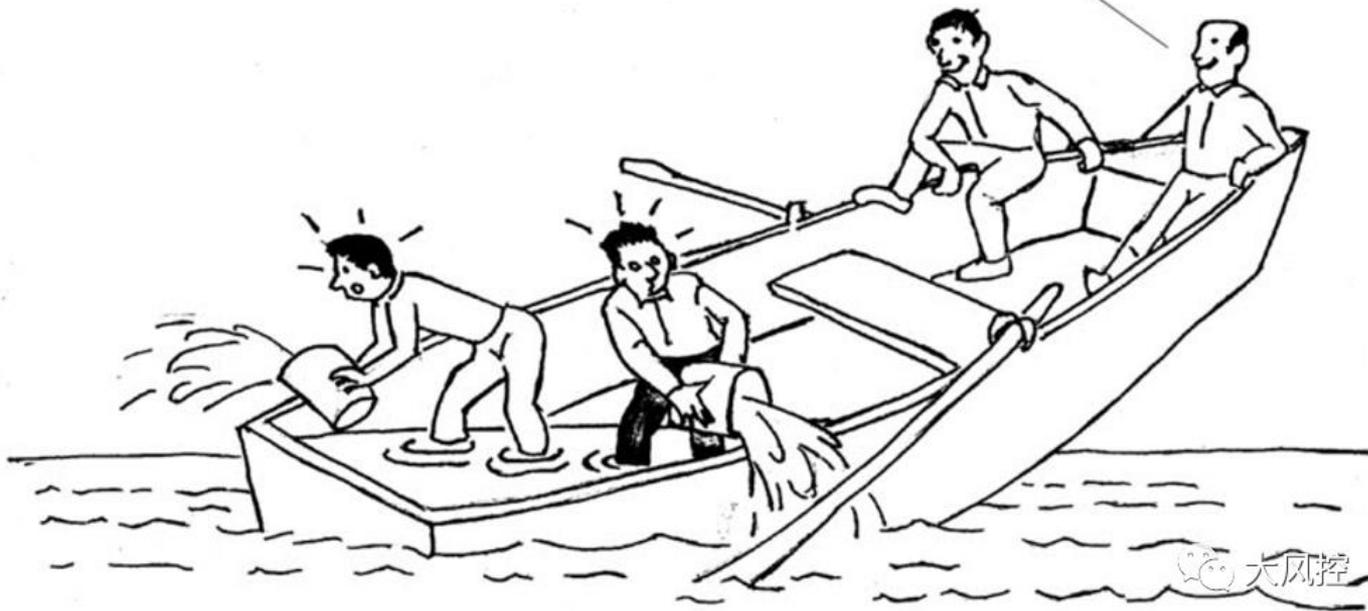
« 不再有明显的“条线思维”，实现信息互通共享

« 整合与经济活动相关部门或岗位，统一规划落实每类风险在各职能部门的职责权限，
保证内部控制在分权的基础上充分高效地运行





幸好洞不在我们这边……





内部控制可以一劳永逸



1. 内部控制是一个持续改进和提升的过程。内部控制应随着外部环境的变化、单位经济活动的变化和管理要求的变化及时修订和完善。
2. 只有起点，没有终点，永远在路上。
3. 是一个持续的动态过程。



内部控制能解决所有管理问题，可以绝对保证单位经济活动的合法合规



1. 内部控制不是万能的，只是应对风险的措施之一；
2. 内部控制不可能把全部风险降低到零，而是把风险控制在可接受范围内；
3. 内部控制也有其固有的限制，例如：内部控制无法防范串通舞弊风险等。



内部控制等同于规章制度，制度完善就是内控完善



1. 内部控制基于良好的控制环境，主要包括管理制度化、制度流程化、流程岗位化、岗位职责化、职责表单化、表单信息化等多个方面，还包括积极向上的大学文化和学校领导的重视。

2. 内控是因，制度是果。

3. 制度是内控的外在表现，因内控而生，随内控而变。

4. 建立行之有效的制度不易，有效执行不走样也不易，制度完善并不代表内控完善。



内部控制是财务、审计的事情



1. 内部控制面向学校资源、业务、战略，并不仅仅是财务方面。
2. 内审人员负责内控监督。
3. 内部控制需要全员参与，涉及所有部门和各级人员，只有全员参与的内控才是真正的内控。



内部控制环节越多越好



1. 通常情况下，控制环节越多，控制措施越严密，控制效果越好，但控制成本也越大。
2. 如果内部会计控制的成本超过了风险或错误可能造成的损失，那么，再好的控制措施都将失去其意义。



内部控制会占用业务人员的时间，降低效率



1. 内部控制可以通过流程中控制节点的规范化、标准化提高工作效率，降低错误率。
2. 内控做得好的组织，系统化后会如虎添翼，效率大增。

谢谢大家!