

# 高校对外投资内部控制指引研究

王春晖,朱万青

(南京医科大学财务处,江苏 南京 210029)

**摘要:**随着市场经济的发展以及高校综合改革的不断深入,高校参与对外投资的行为日益活跃。文章从内部控制的角度,针对高校对外投资存在的风险等问题进行研究,并分析问题存在的原因,提出风险防控措施。通过规范制度建设,加强管理,确保国有资产得到有效监管,为进一步完善高校内部控制体系,建立高校内部控制指引提供参考。

**关键词:**高校;对外投资;风险控制;指引

**中图分类号:** G647

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-0479(2015)06-482-003

**doi:**10.7655/NYDXBSS20150617

高校虽然是非营利性机构,但为了获得更大的社会效益以及经济效益,需要进行对外投资活动,比如设立校办企业、参股经营其他单位等。因此对外投资的风险控制也成为高校内部控制业务层面的一个重要方面。目前,虽然我国企业的内部控制体系发展较完善,但行政事业单位内部控制制度建设相对滞后,还存在诸多薄弱环节<sup>[1]</sup>。2014年1月起《行政事业单位内部控制规范(试行)》开始实施,但相应的内部控制指引、内部控制评价指引等制度尚未建立。本文以高校对外投资存的问题为导向,分析存在问题的原因,梳理风险点,提出风险控制措施,旨在为建立高校内部控制指引,完善高校的内部控制体系提供依据。

## 一、高校对外投资存在的问题

高校作为为社会培养人才的场所,是国家财政投资的重要对象,长期以来人们只认识到高等教育消费的一面而忽视其投资的一面<sup>[2]</sup>。随着市场经济的发展,高校的资金来源由原来的政府拨款逐步向多元化改变,高校的沉淀资金量、固定资产规模日趋庞大;同时由于高校基本建设和内涵发展的需要,对资金的需求量也逐年增加,因此高校对外投资活动也逐渐增多。但是目前效益观念未能在高校中形成

主流,在对外投资过程中,高校也没有像企业那样完全承担来自市场的压力,对投资风险与投资责任不够重视,导致了一系列问题发生。

### (一)存在违规投资现象

高校在确保完成正常的教学、科研任务和正常运转的前提下,为获取更大的经济利益和社会效益,发生以国有资产入股、合资、成立独立核算单位的行为。根据国家的有关规定,高校进行对外投资的行为必须报经有关部门的审批,经批准后方可执行。但是,一些投资、增资行为往往由学校管理层说了算。更有甚者,违规买卖期货、股票、企业债券、各类投资基金和各类金融衍生产品,给学校带来了财务风险,甚至造成重大经济损失。

### (二)对外投资的核算不规范

部分高校存在对外投资账实不符,与校办企业债务、债权划分不清,资金来往混乱的情况;有的高校未分清投资、债权、借款、赞助等不同资金性质的界限,造成财务信息反映不实;有的高校未严格按照《高等学校会计制度》设立科目,科目设置不能反映对外投资盈亏情况,在账务处理过程中,既不反映投资收益,也不关注投资损失,通过往来长期挂账的现象屡见不鲜。还有的被投资单位当初主要是为了分流高校的编制人员而设立,其日常未开展经营活动,

**基金项目:**江苏省高校哲学社会科学研究基金项目“高校内部控制指引研究”(2014SJA002),江苏省首期会计领军人才研究项目“高校内部控制”

**收稿日期:** 2015-09-15

**作者简介:**王春晖(1977-),男,江苏南通人,硕士研究生,高级会计师,主要研究方向高校财务管理,内部控制。

支出主要是编制人员工资等支出,该费用都由学校贴补。这些行为显然不符合《公司法》等相关法律法规。

### (三)对外投资项目效益不高

长期以来,我国高校的收入来源主要依靠财政拨款,资金的投入产出比未得到足够重视,高校对外投资效益普遍不高,大多数投资项目长期处于低收益或无收益状态,甚至部分投资项目出现巨额亏损,造成国有资产的流失。另外,被投资单位利用高额的支出费用减少利润,或是有利润长期不分配现象经常发生。

## 二、存在问题的原因

### (一)高校的投资主体地位不明确

投资行为的发生离不开投资主体的发起和持续推动。目前高校作为投资主体的地位还不够明确,在投资过程中,虽然高校是投资活动的发起者、决策者,是投资资金的筹措者和投资收益的获得者,但高校作为投资主体的一面长期受到忽视,未能完全承担在投资过程中产生的风险,造成高校不重视对外投资的现象。

### (二)对外投资管理职责不清

目前大多数高校没有设立专门负责对外投资决策的机构或部门,对外投资的管理制度不健全,无规范的投资操作程序,部分高校还存在学校和企业的人员没有完全分离的现象。因此对外投资的发起部门和决策部门、管理部门、监督部门相互间的职责不清,出现问题部门间相互扯皮的现象屡见不鲜,学校难以及时掌握投资企业真实的经营情况。

### (三)缺少专业人才

对外投资目标的确定、项目的规划、可行性评估等一系列工作,涉及的问题专业性很强,大多数高校缺少这方面的专业人才。很多高校因对外投资工作未引起领导层的足够重视,投资项目往往是一个部门提议,几个部门附议,由校领导或校务会拍板决定,对投资的效益性、项目实施的可行性、过程中的风险防控没有进行深入研究分析,导致投资项目不合理,造成了投资损失。

## 三、高校对外投资的风险控制点

### (一)对外投资的政策风险

2012年,财政部颁布新的《高等学校财务制度》(以下简称《制度》),要求高等学校按照国家有关规定,在保证学校正常运转和事业发展的前提下,可以对外投资的,应当履行有关审批程序。同时,《制度》

还特别明确:高等学校不得使用财政拨款及其结余进行对外投资,不得从事股票、期货、基金、企业债券等投资<sup>[3]</sup>。笔者认为,高等学校在制定对外投资政策时,需要对这三个风险控制点加强管理,一是对外投资不得使用财政拨款及其结余;二是从事的对外投资项目不能涉及股票、期货、基金、企业债券等;三是报经上级主管部门审批的程序不能遗漏。

### (二)对外投资的决策风险

首先是立项的风险。高校要根据自身的发展特点、优势,选择合适的对外投资项目,通过对投资项目进行调查、收集相关信息、分析讨论,提出投资建议。其次是进行可行性研究的风险。高校授权投资管理部门成立评估小组或委托中介机构对立项的投资进行可行性研究,要考虑评估小组是否有承办该项评估业务能力的风险,防止走过场。同时由于高校领导层不可能完全具备对外投资交易所需的各种专业知识,因此还要考虑决策层决策是否正确。

### (三)对外投资的过程管理风险

在投资管理过程中需要加强管理的风险控制点有:一是合理设置对外投资管理岗位,通过合理设置相关岗位,明确对外投资管理的职责权限,确保不相容岗位相互分离;二是准确反映投资变化,要准确、及时、全面地记录对外投资的价值变动,真实反映对外投资损益状况;三是加强对外投资的信息披露和评价,通过信息披露,加强对对外投资的监督和评价,分清投资的责任和权益,保证国有资产的保值增值。

## 四、加强风险控制的举措

### (一)建立和完善对外投资的决策体系

目前高校的投资决策主要是由学校行政领导和相关业务部门作出的,因为缺少专业人才的加入,所进行的前期论证、项目可行性分析普遍缺乏有效的投资效益分析。因此,要建立和完善对外投资的决策体系,充分发挥高校的智力资源优势。高校可以在全校范围内,选聘具有金融、法律、财务、审计等专业知识的教职员工,组建成投资评估小组,组成投资管理的五个层面:市场研究层、法律层、决策层、风险控制层和执行层<sup>[4]</sup>,各层面岗位分离、相互制约,充分发挥专业优势,为高校的对外投资出谋划策,构筑起对外投资风险的第一道“防火墙”。

在决策时,要严格按照“三重一大”制度,实行民主集中制,通过行政办公会等会议形式对投资方案进行研究和讨论,要认真审阅投资评估小组提供的“可行性论证报告”以及相关材料,听取投资评估小

组关于投资的建议和意见。严格按照本单位相应的投资决策权限,对投资事项实行集体决策,确保对外投资决策的合法、科学、合理,严禁任何个人单独决策或者擅自改变集体决策意见。同时,决策过程及各方面意见应当形成书面文件,妥善归档保管<sup>[5]</sup>。

### (二)加强对外投资的过程管理

目前高校可以用来进行对外投资的资产主要包括:货币资金、实物资产和无形资产。在投资过程中,通过健全制度、规范管理、完善监督来加强对外投资的管理,起到加强内部控制、防范投资风险、提高国有资产投资效益的作用。

#### 1. 健全对外投资管理制度

要通过制定科学合理的投资决策机制、严格的授权审批制度、严密的不相容职务分离制度,来明确对外投资的管理部门以及相关岗位的职责权限。对外投资管理部门、财务部门、审计部门等在对外投资管理与监督中的职能和权限要相互分离,各部门各司其责、相互协作、相互监督。通过制度的建立,加强在对外投资过程中,关于项目可行性分析、投资的决策与执行、投资项目处置的审批与执行等方面的风险控制。

#### 2. 规范对外投资的财务处理

应要求被投资单位严格执行相关行业会计准则和会计制度,遵守内部的各项财务管理制度,并及时向高校报告相关财务情况、报送财务报表和财务资料。对外投资项目发生价值变动和投资收益,高校和被投资单位要及时、全面、准确地进行账务处理。财务部门还要运用专业的方法来识别被投资单位潜在的财务风险,定期根据其获利能力、偿债能力、营运能力等指标,对财务状况进行预测和监控。

#### 3. 完善对外投资的监督管理

高校要加强对被投资单位的审计和监督,定期委派中介机构对其进行财务审计。掌握被投资单位财务报表,了解被投资单位的财务状况,及时掌握对外投资单位最新信息,实时进行风险控制,将投资风险降至可控制的范围内。

### (三)建立责任追究制度

目前,高校对外投资普遍存在“投资无目标,目标缺考核,考核不奖惩”的现象,严重影响了对外投资的效益,因此建立责任追究制度非常有必要。通过责任追究制度,明确投资决策者和项目实施者应承担的责任,问责责任对象因过错、不履行或不正确履行管理职责造成的对外投资损失,追究其相应的责任。

总之,研究高校对外投资风险及风险控制,进一步完善对外投资内部控制体系建设,在建立对外投资内部控制指引的基础上,加强对外投资内部控制手册研究,再深入探讨对外投资审计指引,对保证高校有序、高效的发展有着重要的作用。

### 参考文献

- [1] 乔春华. 高校内部控制研究[M]. 苏州:苏州大学出版社,2014:23
- [2] 周平川. 高校投资不规范行为分析[J]. 长江大学学报:社会科学版,2008(6):331-332
- [3] 财政部. 高等学校财务制度[Z]. 2012
- [4] 姜红. 高等院校对外投资管理探析[J]. 经济师,2013(7):79-80
- [5] 财政部. 行政事业单位内部控制规范[Z]. 2012