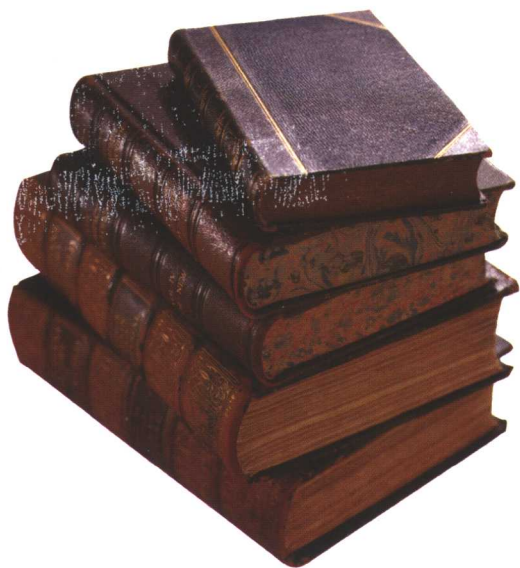


沈国强 张国亮 主编

教育审计创新研究

Jiao Yu Shen Ji
Chuang Xin
Yan Jiu



上海社会科学院出版社

沈国强 张国亮 主编

教育审计创新研究



Jiao Yu Shen Ji
Chuang Xin
Yan Jiu

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育审计创新研究/沈国强、张国亮主编. —上海:
上海社会科学院出版社, 2004

ISBN 7-80681-591-0

I. 教... II. ①沈... ②张... III. 教
育工作-审计-研究 IV. F239.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 135191 号

教育审计创新研究

主 编: 沈国强 张国亮

封面设计: 王培琴

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@online.sh.cn

经 销: 新华书店

照 排: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 890 × 1240 毫米 1/32 开

印 张: 5

插 页: 1

字 数: 120 千字

版 次: 2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-80681-591-0/F·058

定价: 12.00 元

版权所有 翻印必究

序

刘 宜

上海的同志送来《教育审计创新研究》书稿，嘱我为之作序。我认真通读了一遍，感慨有三：

一是勇气可嘉。与时俱进，开拓创新，这是时代的要求，教育审计也不例外。走过了20年路程的中国教育审计，成绩大、经验多，但也有相对滞后的一面，要适应教育事业的改革与发展，教育审计惟有不断创新、不断前进才是惟一的出路。而创新又谈何容易？传统观念的束缚与实践经验的局限，使得谈创新也需要有很大的勇气。当上海市教委审计处沈国强同志申报“教育审计创新研究”课题时，我真为他捏了一把汗，但暗地里也赞叹他有这个勇气。现在，经过一年的努力，他们终于交出了答卷，使勇气变成现实。特别当我知道许多同志是单位的业务骨干，上班时间忙得团团转，基本上是利用业余时间来进行研究和写作的，挥汗如雨的大伏天也不得休闲，更使我感动万分。

二是确有亮点。全书洋洋十余万言，其间不乏新见。我以为，书中对中国教育审计20年的回顾是冷静的，对存在的问题与发展机遇的描述是客观的，对教育审计的定位是比较准确的。在教育审计机制创新、制度创新、内容创新、信息手段创新等方面有着一

2 教育审计创新研究

些独特见解。我相信,他们的研究成果,对大家会有一定启迪。

三是任重道远。我国的教育事业在不断发展,困难与机遇并存。教育审计如何面对不断出现的新情况、新问题,更好地为教育事业服务,这就需要我们不断的探索与实践。在这一方面,上海的同志们迈出了可喜的一步。但是这个探索是初步的,尚需进一步深化并接受实践的检验。我国有数万名教育审计干部,其丰富的经验与理论研究的积极性,是一笔宝贵的财产。我希望有更多的同志加入到探索的队伍中来,为教育审计创新作出贡献。

二〇〇四年十二月于北京

前 言

我国教育审计已走过 20 个年头,取得了骄人的成绩,积累了丰富的经验。如何与时俱进,开拓创新,成了摆在广大内审机构和审计人员面前的一个重大课题。在 2003 年全国教育审计工作会议上,教育部财务司杨周复司长明确指出:“教育形势在发展,教育改革在深入,教育审计也必须创新。”受此启发,我们向教育部申报了“教育审计创新研究”课题并获准立项。

本课题的“教育审计”,专指教育系统的内部审计。所谓创新,就是根据形势发展和教育内部审计工作自身发展的要求,在总结经验的基础上,研究新情况,解决新问题,提出新思路,采取新举措,以达到促进教育审计发展,使教育审计更好地为我国教育事业改革与发展服务的目的。

本课题的总报告分为教育审计现状分析(成绩、存在问题、机遇与挑战),教育审计基本职能、作用与目的分析,教育审计创新等部分。形成的基本看法有:一是中国教育审计 20 年成绩不小,但也存在一些问题与不足,面临着各种严峻的挑战与良好的发展机遇,因此,教育审计一定要总结经验,解决问题,与时俱进,不断创新。二是教育审计基本职能是监督和评价,主要作用是监督、评价、参谋、预防、控制、鉴证及咨询,其目的是促进部门与单位的经济管理和实现经济目标。三是我国的教育审计从总体上来说还处

2 教育审计创新研究

于初级阶段,有自己的特色(如经济责任审计),但同一些发达国家相比尚有一定距离,仍需要继续努力。四是教育审计要创新,首先要解放思想,改变观念,找准定位,并处理好监督、评价与增值、服务的关系,坚持审计的独立性,注意改善审计环境与风险防范。我国的教育审计制度尚不完善,制度要向系统性、科学性、可操作性和效能性努力;要完善教育审计组织制度、内部管理职责制度、工作制度和独立管理制度。要重视教育审计信息的交流与利用,并从教育部、地方行政教育部门、单位内部审计机构等多个层面,就如何加强信息交流与利用提出意见。应不断拓展教育审计的对象与范围,如常规进行的财务收支审计、经济责任审计、基建修缮审计、内部控制审计。审计调查的内涵与外延都需拓展,同时还要开拓经济风险审计、教育环境审计、民办教育审计、政府采购审计、预算和执行情况审计、国库统一支付制度审计、绩效审计等领域,使教育审计不断适应教育事业发展的需要。教育审计的技术与方法比较落后,要充分利用现代计算机技术与信息技术及科学抽样等方法,使审计效率、质量与教育事业发展相适应。审计队伍是教育审计的主体,其现状与审计任务和工作要求还有差距,应从人才战略高度重视审计队伍建设,提高审计人员的政治思想、业务技术、心理文化等素质,努力培养复合型的审计人才。教育审计应建立健全保证、监督、激励机制,优化审计环境,以充分调动审计人员的工作积极性。

在研究过程中,我们本着求真务实、推进创新的宗旨,作了大量的调查工作,力求反映的情况、问题及提出的观点贴近我国的教育实际情况。但由于课题组成员都是从事实际工作的同志,是利用业余时间研究的,受审计实践与理论水平的限制,难免挂一漏万,有谬误之处,请专家与审计同仁不吝赐教。

从申报到立项,本课题研究花了近一年的时间,其间得到了教

育部财务司杨周复司长和审计室刘宜主任及上海市教育委员会张伟江主任、李骏修副主任的大力支持与指导;得到了北京大学审计处王雷、武汉理工大学审计处李兆荣等同志的热情帮助;上海教育报刊总社宋旭辉同志和上海市教育委员会政策法规处徐钦福同志对课题内容与体例提出了不少宝贵意见,并对文章进行了润色;课题组也利用了一些教育审计同仁的研究成果,在此一并表示衷心的感谢。

本书是上海教育委员会审计处与复旦大学审计处合作研究的成果,由沈国强同志确定全书的结构、体例,并对书稿作了审定工作。本书的编写具体分工如下:

总报告:吴小蕾、张国亮、傅挺水。

分报告中,教育审计理论创新:刘国新、朱华达;教育审计机制创新:孟会敏;教育审计制度创新:朱华达;教育审计的信息手段创新:郑勇;教育审计内容创新:魏建华、傅挺水;教育审计技术创新:王洪;教育审计队伍创新:刘长兰、郑勇。

《教育审计创新研究》课题组

二〇〇四年十一月

目 录

序

..... 刘 宜 (1)

前言

..... (1)

总 报 告

教育审计创新研究

..... (3)

分 报 告

更新观念 探索理论

——关于教育审计理论创新 (43)

建立健全教育审计的运行机制

——关于教育审计机制创新 (67)

努力创建教育审计新制度

2 教育审计创新研究

——关于教育审计制度创新 (81)

重视教育审计信息的交流与利用

——关于教育审计的信息手段创新 (100)

不断拓宽教育审计的内涵与外延

——关于教育审计内容创新 (111)

注重教育审计新技术的开发与利用

——关于教育审计技术创新 (128)

造就一支高素质的教育审计队伍

——关于教育审计队伍创新 (139)

主要参考资料

..... (149)

总

报

告

教育审计创新研究

教育审计是我国审计监督制度的重要组成部分。经过 20 年的实践、探索与发展,教育审计制度逐渐由单一的财务收支审计发展为教育领域各项经济活动的真实性、合法性和效益性审计。对确保资金的安全、合理使用和提高资金的使用效益发挥了极其重要的作用。随着社会主义市场经济体制的不断完善,教育经济活动总量的不断扩大,教育资金来源的多元化,以及我国区域间、学校间客观存在的差异,一方面使教育审计工作面临着诸多新问题、新情况,另一方面也为教育审计的发展与创新提供了机遇与挑战。及时分析现状、总结经验,进行教育审计创新研究,构建具有中国特色、区域特色、校际特色的教育审计体系,已日趋紧迫。

一、我国教育审计的现状分析

(一) 与时俱进,教育审计成绩喜人

教育审计伴随着国家审计监督制度的诞生而诞生。1982 年第五届全国人大第五次会议决定在中国实行审计监督制度。1983 年国家成立审计署,1985 年 1 月原国家教委成立审计室,同年 2 月,印发了《关于转发〈国务院批转审计署关于发展审计工作几个

问题的请示的通知》),拉开了教育审计的序幕,根据《通知》的要求,当年,大部分部属高校都建立了审计机构,配备了专职人员;部分省(区)市教育行政部门和地方高校也相应设置了审计机构,配备了审计专职人员。至今,全国各类公办高校,省级教育行政部门及单列市教育行政部门基本上都设置了机构,配备了专职审计人员。审计工作的职责由原从属于国家审计逐渐演进为归属教育部直接管理的教育内部审计,审计的内容和范围逐渐由单项性、事后性演进为事前、事中、事后全过程,有效提高了资金使用的安全性、合理性和效益性。

1. 20 年教育审计工作的历程

20 年来,教育审计工作在国家审计署、教育部和地方政府、教育部门的高度重视下,经历了创业、发展、再发展等 4 个不同的阶段。

(1) 创业,打基础。

“七五”期间(1986~1990 年),是教育审计创业、打基础阶段。这一时期,按照原国家教委提出“边组建、边工作”的方针,各地一面进一步组建和完善机构,创造条件,一面积积极开展工作,摸索经验。

1988 年 7 月,根据《国务院关于审计署设置派出机构若干问题的通知》,原国家教委和审计署研究决定,撤销原审计室,成立审计署驻教育部审计局(这是全国教育审计的最高领导机构)。1990 年 5 月 3 日,国家教委印发国家教委第 9 号令《教育系统内部审计工作规定》(以下简称《规定》),对教育内审的地位和作用,机构设置和人员的配备,审计的范围和职权,审计工作的程序以及法律责任等作了明确具体的规定,成为当时国家第一个比较完整的教育审计规范性规章。根据《规定》,许多地方教育行政部门和单位,及时制订或修改了本部门、本单位审计工作的实施细则或办

法,加强了教育审计工作的组织建设和制度建设。

(2) 发展,上水平。

“八五”期间(1991~1995年),是教育审计的第一发展期。随着全党全社会对教育战略地位认识的提高,在教育经费来源方面确定了以国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的体制,总体上实现中央规定的“两个增长”。在此情况下,教育系统尽快建立健全审计监督制度,提高资金使用效益,防止和纠正挪用、流失和浪费现象,成为一项十分紧迫的任务,为此审计局提出了“打基础、抓重点、上水平”的工作方针,指导教育审计把加强教育经费的审计监督作为重点,通过审计和审计调查,一方面及时发现截留、挤占和挪用教育经费的问题,促使有关部门采取措施加以制止和纠正,推动了教育投入体制和各项政策的到位,增加教育投入;另一方面又加强管理,及时发现并制止、纠正了教育经费的“跑、冒、滴、漏”,提高了使用效益。

1992年,邓小平南方谈话发表后,教育部及时印发了《关于学习贯彻邓小平同志南巡重要讲话精神,加强和改进教育内部审计工作的意见》,要求各级教育审计机构要坚持邓小平提出的“三个有利于”和“两手抓”、“两手都要硬”的方针,正确认识和处理监督与服务的关系,在“内”字上下功夫,根据教育经济活动的特点开展工作。

1991年中国教育审计学会成立,审计局局长高环同志兼任学会会长。随后各省、市(区)的教育审计学会相继成立。学会为教育审计实践经验的总结、交流、理论探索和创新做了大量工作,为审计人员的培训和继续教育提供了有效的服务,为推动教育审计工作规范化发挥了重要作用。在中国教育审计学会筹建期间,《高校审计》杂志更名为《教育审计》,并被确定为学会的会刊,成为交流全国教育审计经验、探索理论的重要阵地。

(3) 调整,再发展。

“九五”期间(1996~2000年),是教育审计的第二发展期。1996年4月原国家教委发布第24号令《教育系统内部审计工作规定》,这是对1990年《规定》的第一次修订。1997年12月原国家教委又印发了《教育系统内部审计规范》以及其他教育审计工作的规章制度,初步构成了教育审计的基本规章体系。对此,不少地方教育行政部门和单位也结合各地的实际,修订了相应的审计工作的规章制度,使教育审计工作基本上能做到有章可循,审计质量和效率明显提高。

1998年初,教育审计的管理体制和机构设置有了重大调整,教育部原审计局由审计署的派驻机构调整为派出机构。国家审计机关不再直接管理教育审计,教育审计归属教育部财务司管理。这一调整有利于理顺国家审计与内部审计的关系。然而,这一调整期正逢政府机构改革与高校内部管理体制改革,又出现了部分地方裁减审计人员,撤销审计机构,或并入其他机构,或合署办公等新问题。对此,教育部于1998年10月及时下发《关于进一步加强教育系统内部审计工作的几点意见》,要求在机构改革中继续贯彻执行教育部第24号令,使审计机构和审计队伍保持稳定并不断加强。1999年初,教育部召开直属高校审计工作会议和全国教育系统审计工作会议,财务司杨周复司长阐述了教育审计管理体制改革的重大意义,指出内审作为内部管理的一个工具,完全由部门、单位自己领导,更有利于内审作用的发挥。他结合当时教育面临的形势,大声疾呼教育审计只能加强不能削弱。在教育部财务司强有力的领导下,管理体制和机构经过调整的教育审计进入了新的发展时期。在以后的精简机构、压缩人员的情况下,全国教育审计机构仍然在总体上得到了加强和发展。

(4) 创新, 谱新篇。

进入 21 世纪, 迎来了第十个五年计划, 教育审计步入快速发展的新时期, 年年都有新创意。教育部财务司杨周复司长每年年初都在《教育审计》杂志上发表文章, 对当年的教育审计工作提要求, 鼓士气。2001 年, 全国教育审计系统积极贯彻落实全国教育工作会议关于建立和健全监督机制、严格审计监督的精神, 并按照国务院批转教育部制订的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中关于加强对教育经费的审计与监督的要求, 增强教育审计工作的紧迫感和责任感。2002 年, 杨周复司长提出要认真关注和研究教育事业的发展方向和教育系统的改革动态, 研究和分析本部门、本单位经济活动的特点, 以及领导和群众关心的重点、热点和难点问题。特别对高校审计人员提出要主动适应预算制度改革, 学习、了解预算制度改革的背景、内容和基本要求, 积极协助财务部门实现高校预算的统一和规范, 维护预算的严肃性, 并在此基础上, 完善和改进高校预算执行审计和决算审计。2003 年, 为贯彻落实十六大精神, 教育审计系统结合本单位的实际, 提出积极探索发展教育审计要有新思路, 改革审计方法和手段要有新突破, 开拓审计模式和审计领域要有新格局, 加强审计理论研讨和队伍建设要有新举措。并要求抓单位内部制度建设, 以构建教育审计的预防体系; 协调各方, 多管齐下, 以建立教育审计的控制体系; 严守规范, 加强督查, 以建立教育审计的评价体系; 勤于学习, 善于研讨, 强化审计人员素质, 以建立教育审计的保障体系。要有效地运行这四个体系, 形成教育审计的长效机制, 体现开拓性和创造性。

2004 年, 根据形势发展的迫切要求和国家审计署新颁布的《审计署关于内部审计工作的规定》, 教育部再次修订了《教育系统内部审计工作规定》, 进一步明确了新形势下教育审计的任务和目标, 规定了教育行政部门和单位负责人的审计管理责任和对