

教育内部审计 质量控制和 评价体系构建研究

李骏修 吴小蕾◎主编

上海社会科学院出版社

教育内部审计 质量控制和 评价体系构建研究

李骏修 吴小蕾◎主编

 上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育内部审计质量控制和评价体系构建研究/李骏修, 吴小蕾主编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2012

ISBN 978-7-5520-0199-0

I. ①教… II. ①李… ②吴… III. ①教育工作-内部审计-研究-中国 IV. ①F239.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 259687 号

教育内部审计质量控制和评价体系构建研究

主 编: 李骏修 吴小蕾

特约编辑: 宋旭辉

责任编辑: 陈如江

封面设计: 闵 敏

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.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

照 排: 南京理工出版信息技术有限公司

印 刷: 上海长城绘图印刷厂

开 本: 890×1240 毫米 1/32 开

印 张: 4.75

插 页: 2

字 数: 115 千字

版 次: 2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0199-0/F·160

定价: 15.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

李骏修

由市教委审计处牵头完成的上海市内审协会立项课题《教育内部审计质量控制和评价体系构建研究》终于完成了,为此我感到很高兴。

课题组的同志们认真总结了上海教育审计工作二十五年的历史经验以及三年来市教委推行的教育审计督导的实践和成效,又开展了深入细致的问卷调查,选用科学的因子分析法对教育审计质量控制的现状进行客观评价,并以此为基础构建了教育内部审计质量控制和评价体系的基本框架。

课题研究成果丰富了中国内部审计准则关于《内部审计质量控制》和《内部审计督导》的内涵和外延,进一步拓展了内部审计理论的创新研究。课题对教育审计质量控制和评价八要素三十多个条目的涵义进行了详尽的解读,并提出了可量化的评价和打分方法,体现了现实性和可操作性。《教育内部审计质量控制和评价体系构建研究》对教育审计督导的定义、组织、实践和结果应用进行了原创性的研究与探索,为全国教育内部审计质量控制和评价体系的构建提供了可操作的范例。

刘家义审计长指出:审计工作者一定要开展研究性工作。长期以来,上海教育系统广大审计人员在坚持拓展各项教育审计实务,充分发挥教育审计免疫系统功能的同时,按照实践——研

济社会“免疫系统”功能,现阶段教育审计工作必须着力改善教育审计领域中的各种短板现象,促进上海教育审计总体协调发展,使教育内部审计真正服务于教育事业。因此,从2009年起由市教委审计处牵头,每年组织全市教育系统内部的审计骨干,对部分上海市地方高校和区县教育局的内部审计机构开展审计督导,目的就是最大限度地缩小区域和校际之间内部审计差距;通过审计督导检查,揭示管理工作过程中存在的体制障碍、制度缺陷和管理漏洞,发挥集体的智慧,寻找有效的对策;以督导为载体,让先进理念,成功经验在系统内最大限度地得到共享,从而促进审计的内涵建设,促进教育审计整体水平均衡发展。

通过两年多的积极探索,上海教育审计督导工作已形成了自己的特色,建立了有制度、有计划、有步骤、有内容、有方法、有成效的督导工作体系,有力地推动了全市教育审计工作水平的提高。但同时我们也看到了审计督导工作的不足之处,因缺乏内部审计质量控制的评价体系,使审计督导工作存在着以下几方面的问题:

1. 因没有统一的督导评价指标体系,审计督导评价主要停留在定性分析上,无法对各单位审计质量水平进行综合定量分析。
2. 因没有可操作的评判标准,不同的审计人员实施审计督导,评判差异很大,其客观性、准确性、合理性无法保证。
3. 因各单位审计工作开展内容、质量有很大差异,没有统一的量化指标,无法用优、良、中、差等常规标准评判。

为此,2011年市教委审计处组织全市部分审计骨干撰写《教育内部审计质量控制和评价体系构建研究》。本课题的研究,与以往采用理论分析为主的研究方法不同,在总结上海教育审计工作二十五年的历史经验以及近三年市教委推行的教育审计督导的实践和成效基础上,以大量的问卷调查数据为基础,采用科学的因子分析法对教育审计质量控制的现状进行了客观评价,用数量分析方法,通过统计模型揭示教育内部审计质量控制现状、论证影响质

量控制的有关要素及相互关系,使课题研究更具科学性、逻辑性和严密性。在学习、参阅大量文献资料、政策法规和规范性文件的基础上,我们提出了教育内部审计质量控制的八大要素,并以此为基础构建了教育内部审计质量控制和评价体系的基本框架。

课题研究成果丰富了中国内部审计准则《内部审计质量控制》和《内部审计督导》的内涵和外延,进一步拓展了内部审计理论的创新研究。课题对教育审计质量控制和评价八要素,即领导重视、队伍建设、实务开拓、制度建设、体制机制、审计信息化、理论研讨和审计整改等 8 个一级指标以及领导管理工作等 34 个二级指标的涵义进行了详尽的解读,并确定了各指标在整体中所占的权重。根据这套质量控制评价指标体系,可将督导评价具体化、数量化,通过计算出被督导单位的总评分,清晰界定被督导单位内部审计工作开展情况及在全市所处的位置。《教育内部审计质量控制和评价体系构建研究》课题对教育审计督导的定义、组织、实践和结果应用进行了原创性的研究与探索,开创了全国之先河,也为教育内部审计质量控制和评价体系的构建提供了可操作的范例。

目 录

序 言	李骏修	1
前 言		1
第一章 概述		1
1.1 研究背景、目的及意义		2
1.2 文献综述		5
1.3 研究思路方法及创新点		9
1.4 本章小结		11
第二章 教育内部审计质量控制理论基础		13
2.1 基本概念		14
2.2 内部审计质量控制相关理论		15
2.3 教育内部审计质量控制要素		20
2.4 本章小结		24
第三章 上海教育审计质量控制的现状调查		25
3.1 问卷设计		26
3.2 指标选择与量表设计		28
3.3 样本的选择和数据收集及整理		29
3.4 样本的描述性统计分析		29
3.5 研究方法设计		30
3.6 评价结果讨论		31
3.7 评价结果修正		39

3.8 本章小结	42
第四章 上海教育审计督导的实践经验	45
4.1 内部审计质量控制需要审计督导	46
4.2 上海教育审计发展的不平衡催生了教育审计督导	47
4.3 上海教育审计督导的主要做法	52
4.4 上海教育审计督导取得的成绩和存在的问题	54
4.5 本章小结	59
第五章 教育内部审计质量控制体系的构建	61
5.1 教育内部审计质量控制八要素涵义	62
5.2 上海教育审计质量控制指标评价体系	73
5.3 本章小结	88
第六章 结论及展望	89
6.1 结论	90
6.2 展望	91
附录	93
教育内部审计质量控制和评价框架构建研究的评价	
指标体系	94
教育内部审计质量控制和评价框架构建研究的量表	
设计	98
问卷填写者身份频次分布表	99
各公共因子及其方差贡献率	100
旋转后因子载荷矩阵	101
审计机关审计项目质量控制办法(试行)	103
内部审计具体准则第 19 号——内部审计质量控制	124
上海市教育委员会内部审计督导办法	129
上海市教育系统内部审计督导指标及自查评分表	132
后记	142

第一章 概 述

研究背景、目的及意义
文献综述
研究思路方法及创新点
本章小结

1.1 研究背景、目的及意义

1.1.1 研究背景

改革开放以来,我国教育事业获得了长足的发展,取得了令人瞩目的成绩,初步形成了适应国民经济建设和社会发展需要的多种层次、多种形式、学科门类基本齐全的社会主义教育体系,为社会主义现代化建设培养了大批高级专门人才,在国家经济建设、科技进步和社会发展中发挥了重要作用。自1978年以来,教育经费逐年增加。在财政部公布的《关于2010年中央和地方预算执行情况与2011年中央和地方预算草案的报告》中,教育支出达到了2547.34亿元,完成预算的117.9%,比2009年增长了28.56%。

2010年2月28日教育部公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中提出,要保证教育财政拨款增长明显高于财政经常性收入增长,并使在校学生人数平均的教育费用逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长,要提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例,2012年达到4%。

表1.1显示了2000—2009年全国教育经费投入支出情况。数据结果表明,全国教育经费、预算内教育拨款、预算内教育经费占财政支出基本上是逐年增长的,说明了国家对教育的投入不断加大,充分体现了对教育的重视程度。

除了国家财政的巨额经费投入,教育系统通过多渠道筹集资金,使得大量社会资金流入院校,总体经济活动量增加。教育系统的资金活动、各种委托代理关系日趋复杂,内部财务风险也在加大。然而一个不容忽视的现实是,教育系统经济问题案件频发,违规腐败层出不穷,这说明随着教育经费投入的增加,教育系统已成为违

纪违规的高风险领域,教育系统内部审计资源也与日益增长的教育经费不相匹配。如何用好教育资金,监督教育部门的各种经济行为,维护国有资产的安全,使其充分发挥出经济效益,是要解决的重要课题,这其中,教育内部审计发挥了不可替代的作用。

表 1.1 2000—2009 年全国教育经费投入支出情况统计表(亿元)

年度	全国教育经费	其中:国家财政性教育经费	预算内教育拨款(不含教育费附加)	其中:中央财政教育支出	预算内教育经费占财政支出(含教育费附加)	国内生产总值	财政性教育经费占国内生产总值比例
2000	3 849.08	2 562.61	2 085.68	126.89	15 887.00	89 404.00	2.87%
2001	4 637.66	3 057.01	2 582.38	147.88	18 903.00	95 933.00	3.19%
2002	5 480.03	3 491.40	3 114.24	154.70	22 053.00	104 780.60	3.41%
2003	6 208.27	3 850.62	3 453.86	240.20	24 650.00	117 252.00	3.28%
2004	7 242.60	4 465.86	4 027.82	299.45	28 486.89	159 878.00	2.79%
2005	8 418.84	5 161.08	4 665.69	349.85	33 930.28	183 084.80	2.82%
2006	9 815.31	6 348.36	5 795.61	538.33	40 422.73	210 871.00	3.01%
2007	12 148.07	8 280.21	7 654.91	1 076.35	49 781.35	249 529.90	3.32%
2008	14 500.74	10 449.63	9 685.56	1 603.71	62 592.66	300 670.00	3.48%
2009	16 502.71	12 231.09	11 419.30	1 981.39	76 299.93	340 507.00	3.59%

统计数据来源于教育部、国家统计局、财政部关于 2000—2009 年全国教育经费执行情况统计公告。

根据审计署《关于内部审计工作的规定》,内部审计是独立监督和评价本单位及所属单位财政收支、财务收支、经济活动的真实、合法和效益的行为,以促进加强经济管理和实现经济目标。《上海中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2011 年)》提出,要加强教育经费绩效监管,加强对公共教育经费的监管;要逐步形成财政和审计部门专业监督、教育主管部门委托第三方监管、学校日

常监督相结合的监督管理制度,实现公共教育财政支出预算公开化、透明化;要建立教育经费执行情况分析报告制度,对于截留、挪用、擅自改变资金用途的,依据有关法律法规严肃处理,要加强教育专项经费投入到绩效评价,逐步使其制度化,提高教育经费使用效益。因此,教育内部审计是我国审计监督制度的重要组成部分,它伴随着国家审计监督制度的发展而发展。

教育系统内部审计是在本部门本单位主要行政负责人领导下,依据有关法规和制度,对教育内部财务收支及有关经济活动的真实合法和效益进行监督的活动;是建立健全内部管理体制,增强自我约束机制的重要环节。如上所述,目前国家和地方政府对教育的投入越来越大,各教育系统也在千方百计筹措经费,使得教育系统内部的经济活动愈来愈频繁复杂。随着教育管理体制改革的深化,教育系统的经济责任更加明确与重大,也承担着更大的风险挑战。只有进一步加强教育内部审计工作,才能有效规范教育系统各种经济活动,使得教育经费发挥良好的经济效益和社会效益,充分发挥内部审计在教育经济活动中的“免疫系统”功能。

内部审计在教育管理和防范财务风险中的作用越来越重要,内部审计质量是内部审计的生命线,同样教育内部审计质量的优劣很大程度上影响着教育内部审计效用的发挥。因而加强教育内部审计质量控制,提高教育内部审计质量,是当前内部审计工作需要解决的重要课题。

1.1.2 研究目的

本课题立足教育系统内部审计,探求教育内部审计质量控制的重点,构建一个评价体系。通过质量控制体系更好地规范教育内部审计,提高教育内部审计质量,从而促进教育内部审计的健康发展,强化教育经费绩效监管,实现教育内部审计的职业价值。

1.1.3 研究意义

本课题在阐述我国教育内部审计质量控制现状、论述我国教

育内部审计质量控制评价体系构建必要性和紧迫性的基础上,从宏观的角度分析影响教育内部审计质量控制的各种因素,并从微观的评价指标构建教育内部审计质量控制评价体系,突破狭义的教育内部审计质量控制的观念,从系统的角度对教育内部审计质量控制进行研究。本课题研究有如下意义:

第一,有助于深化对教育内部审计质量控制理论研究。由于教育内部审计质量控制的观念还未普遍深入内部审计机构,外部相关法律法规制度还不健全,实务与学术的脱离使得理论来源于实践并作用于实践的功能未得到良好的发挥,因此,在现有狭义质量控制理论研究成果的基础上进一步扩大范围、深化研究,可衍生出更全面、更具有现实意义的理论成果。

第二,有利于创造教育内部审计理论研究成果应用的内外条件。教育内部审计机构作为开展各类审计的实务机构,汇聚了实务操作、理论学术、行政管理等功能,研究这一学术课题更容易将研究想法付诸实施,从而解决实践问题。

第三,有利于推进中国特色的教育内部审计指标评价体系的建立。教育内部审计质量高低的衡量,需要有效的评价体系。以国际上相关规定为指导,结合我国教育界经济环境、法律环境等具体情况,构建有中国特色的教育内部审计质量评价体系,将有助于教育审计水平上升到一个新的高度。

1.2 文献综述

教育系统内部审计是在本部门、本单位主要行政负责人领导下,依据有关法规和制度,对教育内部财务收支及有关经济活动真实合法和效益进行监督的活动;是建立健全内部管理体制,增强自我约束机制的重要环节。目前,国内外学者已分别从内部审计质量控制现状、内部审计质量控制计划、内部审计质量控制影响因素、内部审计质量控制对策、内部审计质量控制体系五方面对教育

内部审计质量控制进行了一定的研究,取得了一定的研究成果。

1. 内部审计质量控制现状

钱华(2010)认为目前高校内部审计需求不高,供给也不足,表现在内部审计部门没有真正参与到高校的管理,学校管理层及普通员工对内部审计缺乏了解和理解。存在的问题是,部分高校的内部审计机构不独立;高校内部审计制度的出台主要考虑上级主管部门布置的工作重心,对于制度的系统性、全面性考虑较少;审计人员综合素质还有待提高;审计技术和方法相对落后,主要业务范围仍局限于财务、基建、后勤、资产等保障部门;对学校管理的核心业务如教学管理、科研管理、人力资源管理等缺乏有效的控制途径。

李建英(2010)认为目前我国高校内部审计机构设置不科学,人员配备不合理;内审人员知识单一,综合素质低;内审质量控制技术方法落后,审计职能未得到充分发挥;缺乏内部审计质量控制的再监督机制。

饶庆林、谭文浩(2010)指出我国高校内部审计组织机构界定不清晰,独立性难以保证;审计质量控制缺乏科学合理的标准;质量控制缺乏有效的绩效考核机制;质量控制专业人员素质不高。

2. 内部审计质量控制计划

劳伦斯·索耶(Lawrence B. Sawyer, 1973)在《现代内部审计实务》一书中认为,就质量问题而言,内部审计主任应该建立并保持一个质量控制计划,以评价内部审计部门的工作。计划的目的在于能合理保证内部审计工作符合内部审计职业实务准则、内部审计的部门章程和其他适用的标准。

3. 内部审计质量控制影响因素

安德鲁·D. 钱伯斯(Andrew D. Chambers, 1995)在《内部审计》中指出:质量控制包括了和审计质量有关的所有活动,要为内部审计周期中的各相关因素提供综合控制。内部审计的内部必须

具备有效控制,高层管理部门也必须对内部审计进行有效控制。

兰艳泽、宾瑜(2008)认为决定高等学校内部审计质量的因素主要应包括:内部审计机构设置的独立性、内部审计人员的综合素质、内部审计的制度建设、内部控制环境的优劣、内部审计管理的力度、对内部审计的激励和约束机制等六个要素。

田晓红(2010)在对内部审计质量控制要素进行了实证研究后,发现职业品德要素、专业胜任能力要素与内部审计质量具有很强的正相关性;咨询要素、工作分配要素、督导要素及监控要素与内部审计质量间接正相关;考核与评价要素、评估要素可能与内部审计质量正相关;另外还可能影响内部审计质量的独立控制要素存在。

4. 内部审计质量控制对策

赖腾云(2008)认为应该营造良好的内部审计工作环境,加强培训和后续教育,提高内部审计人员素质,规范内部审计程序和方法,建立内部审计质量的监督检查机制。

李建英(2010)提出从四个方面来提升高校内部审计质量控制:科学设置内部审计机构,合理配备内审人员;提高内部审计人员综合素质,充实审计人力资源;采用先进的审计质量控制技术方法,充分行使审计职能;建立内部审计质量控制的再监督机制,督促内部审计质量提高。

陆秋健、李作家(2011)认为应从三个方面,即高校内部审计程序质量控制、高校内部审计关键环节的质量控制和高校内部审计资源质量控制来探索高校内部审计质量控制的方法。

5. 内部审计质量控制体系

冯宝军(2007)提出应从宏观和微观两个层次来构建高校内部审计质量控制体系,宏观层面包括审计法规、准则的制定,微观层面包括审计组织内部的质量控制和质量检查。

吴华萍(2008)认为应从四个层级构建高校内部审计质量控制

体系:一是职业理念控制,即高校审计人员应遵守职业道德,树立风险控制意识;二是组织机构控制,包括审计部门的设置,建立质量约束机制和加强审计制度建设;三是业务流程控制,包括审计准备阶段的控制、审计实施阶段的控制和审计终结阶段的控制;四是人力资源的管理,从人员招聘和人员培训两个方面来支撑审计质量控制体系。

以上虽然都是以高校为例,但也可以折射整个教育系统现状。可见,目前我国教育系统的内部审计质量控制现状不容乐观,在领导重视、机构设置、人员配备、审计方法和范围、内部审计制度建设等方面均存在各种问题。而这些直接或间接地影响到内部审计的质量,故在构建内部审计质量控制体系时应全面考虑到这些因素。

国外有关内部审计质量控制的研究开展较早。大多数学者都认为完善内部审计工作的关键就是质量控制,对内部审计质量控制的重要性有着比较充分的认识。以上所引劳伦斯·索耶与安德鲁·D. 钱伯斯的论述可作代表。

国内对社会审计项目审计中与质量控制有关的操作规程已经有了体系化、成熟的操作规范。国内学者庄恩岳在《内部审计》中指出:“质量控制是内部审计质量管理体系的重要环节,在很大程度上内部审计工作的价值取决于审计结果的质量。客观、可靠、及时、专业的审计工作成果能为管理当局和其他相关部门提供大量有用信息,并建立和保持他们对内部审计的信任。因此,每一个内部审计部门都应建立科学有效的审计质量控制制度。”此外,他还提出应该建立内部审计质量控制分级监督制度、内部检查制度以及外部检查制度。钱世昌在《内部审计理论与实务》中说:“诸多内部审计管理环节中的中心环节、重中之重就是加强内部审计质量管理。”他认为,应当通过政策性监督检查、内部审核、外部审核这三个环节来进行内部审计日常的质量管理。张庆龙在《内部审计理论与方法》一书中指出:“提高审计质量的前提是内部审计需要

管理,这样内部审计才能有效发挥作用,实现为企业增值的保障,而质量管理的核心是监督。”尽管如此,专门研究内部审计质量控制还不是很,针对教育内部审计质量控制的更是少之又少。

1.3 研究思路方法及创新点

1.3.1 研究思路

首先,对本课题研究背景和研究现实意义进行阐述,对与本课题相关的文献进行梳理,以理清本课题与现有研究成果之间的继承、完善及拓展关系。教育内部审计质量的优劣很大程度上影响教育内部审计效用的发挥。加强教育内部审计督导、内部自我质量控制与外部评价对于防范财务风险和审计风险,保证教育内部管理控制效果,促进教育内部审计人员提高职业水平、业务能力,充分发挥教育内部审计的职能有着重要意义。因此,本课题在分析教育内部审计质量控制含义、特点、目标和重要性的基础上,对目前国内外有关教育内部审计质量控制和评价体系构建的文献进行分析和评述,找到本课题研究的切入点。

其次,教育内部审计质量控制各要素之间相互制约、相互促进,共同构成一个完整的系统。因此,本课题在分析教育内部审计质量控制影响要素的基础上,从系统论、控制论等角度分析教育内部审计质量控制的环境、主体、客体、手段和标准,构建教育内部审计质量控制的系统模型。

再次,在深入分析我国教育内部审计质量控制现状的基础上,运用SWOT分析法对我国教育内部审计质量控制的内部条件和外部环境作详细分析,对我国教育内部审计质量控制进行客观的评价,提出我国教育内部审计质量控制的优势、劣势、机会和威胁,以及构建我国教育内部审计质量控制体系的策略。

最后,以教育内部审计为突破口和主要研究对象,通过发挥现有理论和法规的作用,深入教育内部审计机构和被审计单位以及上