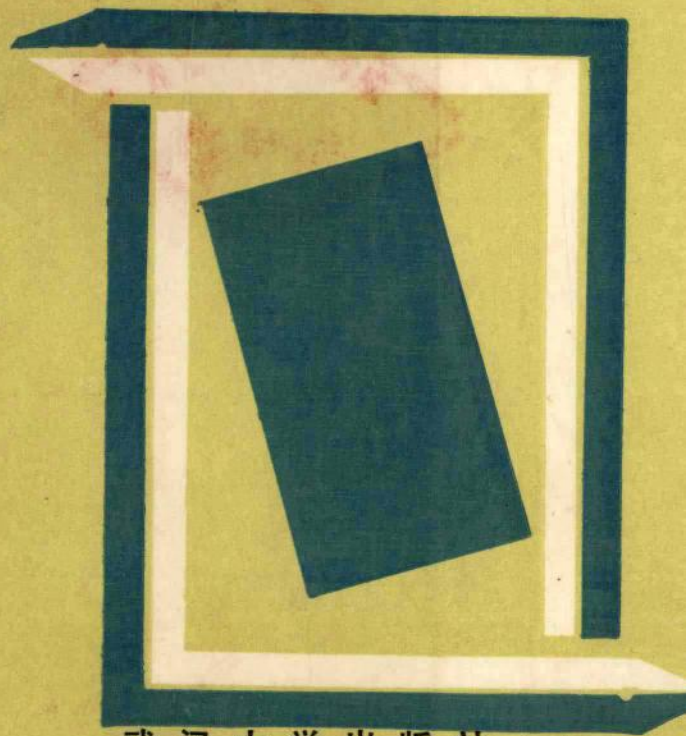


高等学校审计

孔祥祯 廖洪 高环 主编



武汉大学出版社

高等学校审计

孔祥祯 廖洪 高环 主编

武汉大学出版社

1989年 武汉

高等学校审计

孔祥祯 廖洪 高环 主编

*

武汉大学出版社出版发行

(武昌 珞珈山)

武汉大学出版社印刷总厂印刷

*

850×1168毫米 1/32 8.625印张 217千字

1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷

印数: 1—5 000

ISBN 7-307-00566-2/F·106

定价: 3.80元

序 言

审计是高层次的财政经济监督活动，它是社会经济发展到一定阶段的产物，又是随着社会经济的发展而不断发展的。特别是当社会生产力和商品经济比较发达，生产资料或资产的所有者与经营管理者两者相分离达到较高程度的情况下，作为独立于两者之外的第三者审计，就更加显示出它的重要地位和作用。

我国的社会主义审计工作，在党中央、国务院的直接领导关怀下，自党的十一届三中全会以来，随着我国改革方针的实施及我国社会主义有计划的商品经济的迅速发展，在《中华人民共和国宪法》中第一次明确规定在我国建立审计制度以后，依据《宪法》的有关要求，有了高速度的发展。五年多来的审计实践证明，在我国建立审计制度，是完全必要的，它对于改革开放，对于我国经济的稳定发展和社会正常秩序的安定，都起了很好的作用。

作为我国社会主义审计体系一个重要组成部分的教育审计，在过去的几年中，为适应我国社会主义教育事业发展和改革的需要，也有了较大地进展，广大教育审计工作者在部门、单位的领导和支持下，面对教育财务收支的特点及其日趋纷繁复杂的经济活动，经过艰苦努力，在维护国家财经法纪，加强教育财务管理，提高教育投资使用效益，优化教书育人环境，保证教育改革健康进行等方面，都发挥了一定的积极的作用，并在不断实践、开拓进取中，积累了一些宝贵的经验，为今后的工作奠定了良好的基础。

现在奉献给广大读者的《高等学校审计》是由武汉大学孔祥祯教授等同志主编，由原国家教委审计室会同武汉大学、华中理

工大学和华中师范大学三校审计部门的同志，组织了23位同志，在认真总结几年来实践经验的基础上，集体撰写而成的。也可以说是广大教育审计工作者几年来辛苦劳动的结晶。本书紧密结合高等学校的特点和实际，从教育投资性质、效益，高等学校行政管理 and 经济活动的特点入手，全面论述高等学校加强审计监督的必要性，并根据国家现行有关法规、制度，运用审计的基本理论和方法，对高等学校的审计实务作了比较详尽的阐述，具有高等学校管理的独立特色。其目的，旨在培训教育系统内部审计工作干部，指导和推动高等学校的内部审计工作，加强教育审计监督，提高审计质量，逐步完善教育审计制度。全书结构比较严谨，内容比较全面，实用性强，是我国第一本总结和介绍高等学校审计理论和实务的专著，填补了我国专业审计学科的一个空白。它的出版，无论是对高等学校的内部审计工作，还是对各级教育部门、中等专业学校和审计机关及社会审计组织的审计工作，都具有较高的参考及实用价值。

参加本书编写的同志，大多是具有丰富实践经验的高级审计（会计）师和高等学校的专家、教授，从而保证了本书的质量。我们希望通过本书的出版，愿与全国的同行共享，以期有助于推动教育审计工作，特别是全国高等学校及中等专业学校审计科研和实务工作的进一步开展。

审计署驻国家教委审计局

高环 韩存

一九八九年四月

目 录

第一章 总 论	(1)
第一节 高等学校经济管理概述	(1)
第二节 高等学校审计监督的必要性	(8)
第三节 审计监督与会计监督的联系与区别	(10)
第四节 高等学校审计的内容	(14)
第五节 国外高等学校审计概况	(15)
第二章 审计的种类、方法和程序	(23)
第一节 审计的种类、方法和程序	(23)
第二节 定期审计、专项审计和审计调查	(29)
第三章 高等学校内部控制制度审计	(40)
第一节 高等学校内部控制制度审计的意义和任务	(40)
第二节 高等学校内部控制制度审计的内容和原则	(44)
第三节 内部控制制度审计	(47)
第四章 高等学校预算内资金审计	(56)
第一节 教育事业费审计的意义与任务	(57)
第二节 人员经费的审计	(60)
第三节 公用经费的审计	(64)
第五章 高等学校财产物资审计	(68)
第一节 财产物资审计的意义与任务	(68)
第二节 固定资产审计	(69)
第三节 材料审计	(74)
第六章 货币资金和结算款项的审计	(81)
第一节 货币资金和结算款项审计的意义	(81)
第二节 现金收支的审计	(82)

第三节	经费存款收支的审 计	(87)
第四节	结算款项的审 计	(91)
第七章	高等学校预算外资金审计	(94)
第一节	预算外资金审计的意义和任 务	(94)
第二节	高等学校预算外资金的内容和 管 理	(95)
第三节	科技三项费用和代管科研经费的 审 计	(97)
第四节	其他代管经费和其他暂存款的审 计	(98)
第五节	委托培养经费的 审 计	(100)
第六节	学校基金的审 计	(101)
第七节	特种资金的审 计	(104)
第八章	基本建设投资审计	(106)
第一节	基本建设投资审计的意义和任 务	(106)
第二节	基本建设投资审 计	(109)
第三节	自筹基本建设资金 审 计	(118)
第九章	校办工厂审计	(121)
第一节	校办工厂审计的意义与任 务	(121)
第二节	生产费用审 计	(122)
第三节	产品成本审 计	(124)
第四节	在产品成本的审 计	(128)
第五节	库存产品的审 计	(129)
第六节	利润和利润分配的审 计	(131)
第七节	专用基金审 计	(132)
第八节	厂长(经理)离任审 计	(134)
第十章	高等学校附属单位审计	(140)
第一节	附属单位审计的任务	(140)
第二节	承包经营单位财务审 计	(141)
第三节	横向联合财务审 计	(143)
第四节	出版社财务审 计	(144)
第五节	校医院财务审 计	(147)
第十一章	涉外资金审计	(150)
第一节	世界银行贷款审 计	(150)

第二节	外汇审计	(161)
第十二章	高等学校年度财务决算审计	(166)
第一节	年度财务决算审计的意义和任务	(166)
第二节	年度财务决算审计程序和方法	(167)
第三节	年度基本建设财务决算的审计	(183)
第十三章	经济效益审计	(186)
第一节	经济效益审计概述	(186)
第二节	高等学校经济效益审计的主要特点	(188)
第三节	教育投资使用效益的审计	(190)
第四节	高等教育的社会经济效益审计	(198)
第五节	经济效益审计考核指标	(200)
第十四章	计算机审计	(206)
第一节	计算机审计的意义	(206)
第二节	电算化会计系统的内部控制审计	(208)
第三节	计算机辅助审计技术	(211)
第十五章	审计报告	(221)
第一节	审计报告的作用及分类	(221)
第二节	审计报告的编写程序及内容	(223)
第三节	编写审计报告的要求	(229)
第十六章	审计档案	(236)
第一节	审计档案的作用和立卷原则	(236)
第二节	审计档案的整理和立卷	(238)
第三节	审计档案的管理	(245)
第十七章	高等学校内部审计的组织	(248)
第一节	建立高等学校内审制度是国家法纪的要求	(248)
第二节	内部审计的组织机构	(249)
第三节	内部审计机构的职责	(250)
第四节	审计人员	(251)
第五节	高等学校内部审计的对象、范围和任务	(253)
附录: 中华人民共和国审计条例		(255)
后记		(264)

第一章 总 论

第一节 高等学校经济管理概述

《中共中央关于教育体制改革的决定》确定把发展教育作为我国经济建设战略重点之一，科学地提出了教育面向现代化、面向世界、面向未来的指导方针，这是迎接世界新技术革命挑战的需要，也是适应社会主义商品经济发展和21世纪经济振兴的需要。社会主义建设必须靠拥有现代科学技术知识的人才，而人才的培养则必须依靠教育来实现。百年大计，教育为本。欲振兴经济，必须重视和发展教育，这已被发达国家的经济起飞经验所证实。

高等学校，尤其是重点高等学校担负着教学与科研双重任务，但其主要任务是通过广大教师的脑力劳动把各种专门知识传授给教育对象，培养出坚持四项基本原则的有理想、有道德、有文化、有纪律的、不同层次各类高级专门人才，为国民经济各部门准备和输送劳动后备军。人才的培养过程既是广大教师利用物质资料、耗费活劳动、输出和转移智力的过程，又是受教育者不断获取知识、掌握知识、逐步成才的过程。显然，这一过程完全不同于生产物质资料的工、农业企业和从事商品流通的商业企业的生产、经营过程，从而使高等学校在行政管理系统的设置、投入资金的性质、经济活动的规律以及财务管理和会计核算的方法等方面都具有其自身的特点。

一、行政管理系统的特点

高等学校为了完成教学科研任务，必须围绕教学、科研工作

建立强有力的教学科研系统、人事管理系统和后勤管理系统以及人事、经济的监察、监督系统等行政管理指挥系统。在教学科研系统中，一般包括教务处和科研处两个部门，分别主管教学和科研工作。教务处主要负责：本科和专科各专业教学计划的制订、修改、落实执行和检查；学生的学籍管理；考试考查制度的制定；师资的管理（规模较大的学校独立设置师资处）等工作，以保证培养出符合国家需要的人才。科研处主要负责：研究生的招生和培养；研究生教学计划和科研计划的制定、执行、修改和检查；各类学术交流活动的安排等工作，以吸收国内外最新科研成果，不断提高学校的学术水平。有的学校在教学科研系统中还有成人教育部（处），负责函授、夜大、电大、自修等成人教育的教学工作。图书馆也是教学科研系统中的一个重要部门，其主要任务是提供（购买和收藏）教学和科研所必需的图书资料。

为保证完成学校事业计划，高等学校必须根据不同的专业在教学科研系统中分别设置不同的系别，系下再按课程类别设教研室。系是具体组织教学、科研工作、保证完成教学科研计划的基层单位，它们在组织上是与教务处、科研处平行的处级机构。

除教学科研系统外，学校还应设置人事管理系统和后勤管理系统。这两大系统是为教学科研服务的辅助系统，其主要任务是保证学校有必需的教师力量和各类行政管理人员，保证教学科研所必需的财力和物力条件。后勤管理系统比较复杂，包括总务处、财务处、基建处、设备处、膳食处、医院等部门。

此外，学校还应建立人事监察和经济监督系统，包括监察处和审计处两个部门。

高等学校的行政管理系统可用图1—1表示：

二、教育投资的特点

教育投资是开发智力的生产性投资。此项投资的多少，直接关系到一个国家教育的规模、教育的质量、全民族受教育的程度和

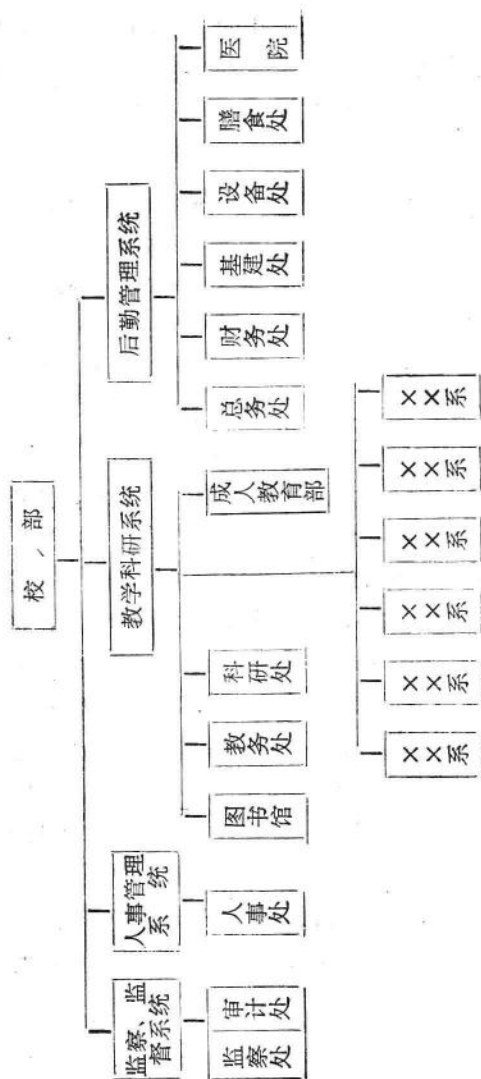


图 1-1 高等学校行政管理系统略图

劳动力的素质。马克思主义认为，科学技术是生产力，它必须通过教育来形成，它的形成和发展又必然引起国民经济的增长和劳动生产率的提高。马克思说：“充分发展起来的个人自身又作为最大的生产力反作用于劳动生产力（率）”^①，又说：“教育会生产劳动能力”^②，可见劳动力这个生产力诸要素中最积极最活跃的因素，一旦被先进的科学技术知识武装起来，就会在社会再生产过程中发挥出极大的创造精神，创造出新的物质财富。因此可以毫不夸张地说，教育投资也是一项最重要的基本建设投资。这种投资的主要特点表现在：其一，不是直接用于生产物质产品，而是用于开发人的智力资源，是对劳动者进行再加工（教育、训练）、对人的劳动能力进行再生产所必需的投资。虽然从财政分配的角度来看，教育投资属于消费性的投资，但从它对国家今后经济发展的影响和作用上看，本质上它属于生产性投资，更准确些说，属于生产准备性投资，是一种扩大再生产范围的资金耗费；其二，这种资金耗费的经济效益和社会效益具有明显的滞后性或延续性，也就是说，被教育者对国民经济发展的作用，在他们接受教育的当时是表现不出来的，他们的作用和对人类的贡献只有在他们参加社会实践的全过程中才逐步表现出来和发挥出来；其三，被教育者的劳动能力（智力）具有隐蔽性和无形性的特色，从外表上是观察不到、感觉不到的，必须借助于其他方式才能表现出来，例如借助于科研成果或创造发明、研制产品的数量和质量等等方式来表现。

总之，教育投资是为了生产一种特殊的产品，而这种产品的使用，又将会创造出更多的使用价值和价值。所以教育投资是生产性投资。

① 《政治经济学批判大纲（草案）》第三分册，第364页。

② 《马恩全集》第26卷，第1210页。

三、经济活动的特点

高等学校在完成事业计划的过程中，要引起各种经济活动。首先，学校必须取得一定数量的资金，然后运用这些资金建造校舍、购置必要的教学科研设备、仪器和图书资料，支付教职员工的工资和福利费，开支各种业务费和公务费。为满足学生生产实习需要，有的学校尤其是理工科大学和综合性大学都要建立自己的校办工厂，一面生产，一面为教学实习服务。为满足教材需要，一般学校都有印刷厂，印刷教材和讲义。为保证全校师生员工的健康，规模较大的学校都设有附属医院。此外在后勤系统中，随着教育体制改革和高校后勤改革的不断深入，各种独立核算的承包单位相继出现，例如维修队、招待所、汽车队等等。校内这些部门和单位在完成各自的任务时，都要发生相应的经济活动，概括来说，高等学校的经济活动具有以下特点：

1. 复杂多样。高等学校不但有一般事业单位的经济活动，而且有企业单位（校办工厂、印刷厂）的经济活动、基本建设经济活动、饮食服务经济活动（学生食堂、招待所）、运输经济活动（汽车队）。取得了世界银行贷款的学校，还涉及涉外经济活动。复杂多样的经济活动决定了高等学校经济业务的复杂性。但是必须指出，所有这些经济活动中，是以事业单位的经济活动为主体的。

2. 独立性强。从各类经济活动的类别来说，它们之间是相对独立的，例如反映教育事业的经济活动、反映基建投资的经济活动、反映校办工厂的生产经营活动、反映救死扶伤、防病治病的医院经济活动等等都具有相对的独立性。各类经济活动之间的这种相对独立性的特点决定了对各类经济活动必须采取不同的财务管理方法和会计核算制度。从学校各系来看也有一定的独立性，它们可以单独与校外有关单位和部门签订合同，为其培养干部，收取费用，按规定与学校分成。

四、财务管理的特点

高等学校财务管理的特点主要表现在它以事业单位的财务管理为中心。高等学校的财务管理是对高校经济活动所涉及的学校与主管部门、银行、税务部门、其它单位或个人之间的经济往来关系所进行的组织、调节和监督工作，具体而言，主要是对预算内资金和预算外资金的筹措、使用、计划、调度和监督等方面进行管理。由于高等学校经济活动具有复杂性多样性的特点，从而使高校财务管理也具有复杂性的特点，它包括事业单位财务管理、企业单位财务管理、基本建设财务管理、涉外资金财务管理以及后勤承包单位的财务管理等。其中最基本、最主要的是事业单位财务管理。

五、会计核算的特点

1. 以预算会计制度为主体的多种会计制度

我国会计制度主要有企业会计制度、预算会计制度、基本建设会计制度和涉外会计制度。这些会计制度在高等学校几乎都要用到。学校财务部门为了核算教育事业费和科学事业费的收支余额情况，目前采用的是预算会计制度中的行政事业单位会计制度；为了核算基建投资的拨入、使用和投资完成情况，基建部门采用建设单位会计制度；校办工厂为了核算产品成本和盈亏情况，采用的是工业企业会计制度；学校出版社则采用新闻出版单位的会计制度；附属医院则采用医院会计制度；校招待所则采用饮食服务业会计制度。审计人员对上述各类会计制度都应该了解，否则就不能很好地进行审计工作。

2. 资金来源渠道的多样性

总的来看，高等学校的资金来源也有国家拨入、学校内部筹集和借入资金几条大的渠道。国家拨入的资金主要是教育事业费和科研事业费以及教育基建费，这是学校资金的主要来源，学校

内部筹集的资金包括：校办工厂上交的利润、利用现有师资和校舍组织的对外创收的收入（包括接收委托培养的收入）、从海外侨胞、港澳同胞取得的各种资助和捐赠款收入、从有关部门和单位取得的代管科研经费（这部分资金有借入资金的性质）、招生制度改革后收取的学生学杂费和住宿费、以及各后勤承包单位上交的利润等等；借入资金主要是指学校从银行或其他单位借入的有偿使用的款项。

国家拨入的资金一般都是预算内资金，学校自筹的各种资金 and 借入资金绝大多数都是预算外资金。随着教育体制改革的逐步深化，学校的预算外资金将有一个较大的增长，据 1987 年底统计，国家教委直属学校的预算外资金总额已达到预算内资金的 97%，为高等学校发展教育事业创造了一个较好的资金环境。

3. 两种会计处理基础并用

由于教育体制的改革打破了高等学校资金来源渠道单一、财务管理实行统收统支的格局，使高等学校的会计处理基础也发生了变化，不再是 70 年代末以前的那种单纯的收付实现制了。国家教委 1988 年 12 月 10 日发布的从 89 年起实行的《高等学校会计制度〈试行〉》第四章指出：“高等学校会计核算，一般实行‘收付实现制’。对外服务和科研项目的核算，经主管部门批准，也可采用‘权责发生制’。高等学校所属独立核算的经营性单位，原则上以‘权责发生制’为基础进行会计核算”。

4. 企业会计向事业会计渗透

国民经济各部门是互相联系、互相影响的。经济体制的改革，企业承包经营责任制、租赁制、股份制的推行，责任会计和厂内银行在企业的运用，也对高等学校的财务会计工作产生着影响。规模较大的高等学校一般都实行了以学校财务部门为核心的校系两级核算相结合的核算体系，系一级的核算相当于企业的车间核算，目的是利用责任会计的原理，划小核算单位，把责、权、利、效四个方面更有效的结合起来。有的学校为了更好地开展二级核

算，还借用企业中开办厂内银行的作法建立了“校内银行”，以发挥银行调控资金的功能，取得了较好的效果。还有的学校正在研究和试行人才成本核算方法。高等学校会计核算方面出现的这些新的情况，是企业会计向事业会计渗透的具体表现，也是值得审计工作者注意和重视的。

第二节 高等学校审计监督的必要性

根据《中华人民共和国审计条例》第二条的规定，“审计机关对本级人民政府各部门、下级人民政府、国家金融机构、全民所有制企业事业单位以及其他有国家资产单位的财政、财务收支的真实、合法、效益，进行审计监督。”在条例的第二十八条中又指出：“内部审计机构或者审计工作人员在本单位负责人领导下，依照国家法律、法规和政策的规定，对本单位及本单位下属单位的财务收支及其经济效益进行内部审计监督。”高等学校属于全民所有制事业单位，可见其财务收支及其经济效益也属社会主义审计监督内容的一个重要组成部分。

随着我国经济体制、科技体制和教育体制改革的发展，适应社会主义初级阶段的多层次、多方式和多学科的高等教育体制逐步形成，高等学校在财务体制上、在与其他部门、企业和科技及社会团体等方面的经济联系上，在开展科技成果转让和有偿社会服务方面，都发生了深刻的变化。为了加强高等学校的经济管理，维护国家的财经法纪，保证社会主义财政资金的有效使用，提高教育投资的经济效益和社会效益，保证教育体制改革的顺利进行，开展对我国高等学校的审计监督是非常必要的。

一、开展对高等学校的审计监督，是我国高等教育事业发展的需要

1. 随着经济的发展，我国高等教育发展很快，国家对高等

教育的投资正在逐年增加，同时，在中央关于教育的决定发布后，各校广泛开展了有偿社会服务和科技成果转让，从各种渠取得了一些预算外资金，为用好管好资金，必须开展经常性的审计监督，尤其是内部审计监督。

2. 对高等学校内部实行承包制的单位，必须加强审计监督。几年来，国家对高等学校采取了一些有利于教育事业发展、改善内部管理的灵活措施，例如后勤系统中的食堂、修缮队、汽车队、招待所、校办工厂等服务部门都不同程度地推行了各种形式的经济承包责任制，这就要求对上述工作制定相应的财务管理制度及经济考核指标，为使这些单位不偏离为教学、科研服务的方向，也必须对其进行审计监督。

3. 高等学校实行的多层次办学也需要加强审计监督。目前，许多高等学校为解决社会急需人材和提高在职职工的文化素质，均办起各种类型的大专学校，如电大、函大、业大、职大、自修大学等。在培养人才的同时，也使高等学校有了一部分新的资金来源，为监督这些资金合理使用，防止贪污舞弊，加强宏观控制，克服浪费现象，也需要开展对高等学校的审计监督。

二、开展对高等学校的审计监督，有利于严肃财经纪律，保证党的财经方针政策贯彻落实

长期来，我国高等教育经费的投向和使用效果问题一直未很好解决，存在着财务管理基础薄弱，内控不严，管理不善等问题，尤其是近年来，有些政策、措施未跟上，高等学校的违纪现象也时有发生，主要表现在：化预算内资金为预算外资金，少转或不转应转预算内的资金；巧立名目，滥发奖金和实物；无计划和超计划的搞基建、挪用教育经费盖办公楼、招待所或宿舍；违反专控商品审批规定购置专控商品；个别学校乱收费或提高收费标准；等等。所有这些，都必须通过审计监督来纠正，以维护国家的财经法纪。