

李骏修 沈国强 · 主编

AUDIT

教育审计 工作手册



上海社会科学院出版社

AUDIT

教育审计 工作手册

主 编 李骏修 沈国强

副主编 吴小蕾



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育审计工作手册/李骏修,沈国强主编. —上海:上海社会科学院出版社,2009.2

ISBN 978-7-80745-393-2

I. 教… II. ①李…②沈… III. 教育工作-审计-手册
IV. F239.66-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 014771 号

教育审计工作手册

主 编: 李骏修 沈国强

特约编辑: 吉明周

责任编辑: 汝 东

封面设计: 郑 义

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@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海新文印刷厂

开 本: 890×1240 毫米 1/32 开

印 张: 12.25

插 页: 2

字 数: 300 千字

版 次: 2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-393-2/G · 081

定价: 32.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

上海市教委审计处组织编写的《教育审计工作手册》，我读了，感觉很不错。感谢编写组的同志们在较短的时间里，为大家奉献了这样一部理论与实践结合得较好的著作。

近年来，上海教育审计工作取得了有目共睹的成绩与进步，为上海教育事业的发展作出了贡献。究其原因，除了各级领导重视，内部审计环境不断优化，广大教育审计工作者转变观念，正确定位外，也与各级审计机构创新务实，不断夯实教育审计工作的基础是分不开的。《教育审计工作手册》里的许多内容，实际上折射了最近几年上海教育审计工作者对自己所从事的这项工作的认识、感悟和经验总结。这些认识、感悟及其经验，来自于学习与工作实践，都是很可贵的，我们应该珍惜并充分利用它。

随着教育事业的发展，教育审计面临的任务也越来越重。在现阶段，它至少要在堵塞漏洞、防范风险、防腐促廉、完善管理、增值服务等五个方面，发挥其重要的作用。为此，作为教育部门和单位免疫系统之一的内部审计，在许多方面都需要加强，其中，基础

工作更不可忽视。全市教育系统各级领导、各单位的内部审计工作人员,一定要在这方面狠下功夫,铸牢根基。我相信《教育审计工作手册》的出版,对普及宣传、提高规范我市教育审计工作,夯实教育审计基础,不断提高教育审计工作质量,使之更好地为教育事业服务,将会起到积极的促进、推动作用。

上海市教委主任



二〇〇八年十一月

前 言

教育内部审计,是教育事业管理与内部控制重要的特殊的组成部分。教育事业越发展,内部审计越要加强,越要发挥其为增强教育系统免疫力、保驾护航的作用,这已成为社会共识。随着教育事业的发展,我市教育内部审计工作者解放思想,与时俱进,不断更新理念,拓宽、拓深审计领域,提高审计技术与工作质量,规范工作行为,夯实基础工作,为我市的教育事业发展作出了积极的贡献。为了进一步提升我市教育系统内部审计工作水平,提高服务能力,教委审计处以编著《教育审计工作手册》立项,获得了教委批准。经过近一年的努力,《教育审计工作手册》(以下简称手册)终于编成,对此我表示祝贺。

通阅全书,我认为《手册》有以下四个显著特点:

一是定位正确。编书以前,教委审计处结合我市教育系统内部审计工作的实际情况,已分别编著出版了《教育系统领导干部经济责任审计内容与评价》、《教育审计创新研究》、《教育审计工作质量管理研究》、《教育审计和谐和和谐教育审计》和《上海教育审计实践与探索》等专著,对指导上海教育审计工作健康发展起了积极作用。随着形势发展,如何进一步铸牢基础,规范审计行为,提高工作质量,已成为亟须解决的问题。为此教委审计处组织力量,及时地编著了这本《手册》。《手册》既是广大教育审计工作者的工作准则和业务指南,又是今后教委审计部门检查、考核各教育单位审计工作的依据

和坐标,同时也是分管教育审计的各级领导的一本内审工作参考书。一册在手,对教育审计工作会有一个基本的了解。由于定位准确,因此《手册》不论在选题立项、结构布局、内容取舍、写作风格等方面,都有较好的把握。

二是内容丰富、全面。全书近三十万言,内容丰富、全面,几似一册上海教育审计的小百科全书。正文共分三大部分。第一部分总论,既对教育内部审计的一些基本理论问题、热点问题,作了比较客观又不失前卫的介绍与论述,又对教育审计的一些基本实务作了概括的介绍。读了这一章,即使是刚上任的主管审计领导,对教育审计也会有个大致的认识与了解。第二部分是分论,共14章。分论主要是按教育审计类别来分别论述的。前面的12章几乎囊括了我国当前教育审计所有的审计种类。除了对比较成熟的财务收支审计、经济责任审计、基建修缮审计、专项审计、审计调查进行了专题论述外,还对目前尚处在探索阶段的尚未全面开展的教育预算及执行审计、内部控制审计、管理审计、效益审计、经济活动风险审计、审计鉴证、审计咨询服务等进行了比较深入的探讨。第三部分,是常用教育审计法规选录。这些法规文件、条目、摘录,是编者从浩繁的法规文献中精选出来的,很实用。这些丰富的内容与求实的探讨,无疑对促进指导、规范上海教育审计工作是有益的。

三是理论与实践结合得较好。《手册》的作者们都是从事了多年教育审计工作的同志,具有一定的理论水平和较为丰富的实践经验,因此他们写的东西,基本上体现了他们对教育审计应知的理论感悟与实践工作经验的总结。我了解到,作者们在写作前及写作过程中,认真学习、研读我国的有关审计法规、准则,热切注视国际、国内关于内部审计的新观念、新动向,尽量让一些先进、合理的东西融入自己的笔端;同时,他们也做了大量的调研工作,把国内的尤其是上海教育系统的比较成熟、比较适用的工作经验给予了

必要的反映与总结。理论与实践的较好结合,使《手册》既有一定的理论高度,又具有较强的可操作性和区域特色。

四是注意了对教育审计风险的认识与控制。我注意到,不论是总论还是分论,都以一定的篇幅论述了教育审计的风险,并提出了控制风险的办法。我认为这种做法比较明智。由于审计大环境的改善和广大内审工作者不懈的努力,现在教育审计的地位与权威比以前都有了很大的提高,人们对教育审计的预期与要求越来越高,各教育内部审计机构的工作任务也越来越重。在这种形势下,保持清醒头脑,时刻警惕潜在的审计风险,建立、健全防范审计风险的预警机制,更好地为教育事业的发展服务,实属必要之举。对于审计风险,我们既要以积极、主动的态度去认识它、研究它,又要以务实、谨慎的态度去防范它、控制它,尽量减少教育审计的错误与失误,努力把教育审计工作质量提升到一个新的高度。

当然,《手册》也存在一些缺陷,如有些章节内容比较单薄,可操作性不是很强;上海教育审计的某些特点与成功的经验还反映得不够等。但是从总体来看,这是一本有较高质量的工具书。我希望在我国教育审计工作指南尚未制订出来之前,这本《手册》能成为上海教育系统分管审计工作各级领导的参考书,成为广大内审工作者的工作指南,在条件成熟时,也可作为检查、考核各级教育部门、单位内审工作的规范。

“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。”祝上海教育审计工作更上一层楼!

上海市教委副主任

李敏修

二〇〇八年十一月

目 录

序言	1
前言	1
一 总论	1
1. 内部审计的定义	1
2. 教育审计的定义	2
3. 教育审计的基本职能	2
4. 教育审计的作用	4
5. 教育审计与外部审计的比较	5
6. 教育审计的种类	6
7. 全面审计与突出重点审计	8
8. 现代中国教育审计的发展方向	9
9. 教育审计的服务性	10
10. 教育审计的独立性	11
11. 教育审计机构设置的几种模式	12
12. 委托社会中介机构审计	13
13. 审计人员的聘任与使用	14
14. 领导重视是教育审计工作的关键	15
15. 教育审计机构职责	16
16. 教育审计机构权限	17

17. 教育审计的基本工作程序	18
18. 教育审计有关方面的法律责任	19
19. 教育审计的法规体系	20
20. 教育审计工作人员应遵循的职业道德	22
21. 教育审计文化	23
22. 教育审计计划	24
23. 教育审计项目立项	26
24. 教育审计通知书	27
25. 教育审计证据	27
26. 教育审计工作底稿	29
27. 教育审计报告	30
28. 后续审计	32
29. 教育审计采用的几种主要技术	33
30. 教育审计工作质量控制	36
31. 教育审计风险及防范	37
32. 教育审计和谐与和谐教育审计	38
二 教育预算及执行审计	40
1. 教育预算及执行审计的定义	40
2. 教育预算及执行审计工作的目标	40
3. 教育预算及执行审计的组织模式	41
4. 教育预算及执行审计的对象	42
5. 教育预算及执行审计的基本工作程序	42
6. 教育预算及执行审计的方式与时间	42
7. 教育预算及执行审计的资料收集	43
8. 教育预算编制审计的内容和重点	44
9. 教育事业单位预算编制的审计	44
10. 教育事业单位财政补助收入及上级补助收入预算 审计	45

11. 教育事业单位事业收费预算审计	46
12. 教育事业单位其他收入预算审计	46
13. 教育事业单位人员经费支出预算审计	47
14. 教育事业单位公用经费支出预算审计	47
15. 教育事业单位专项经费预算审计	48
16. 教育事业单位预算调整审计	49
17. 教育事业预算执行审计的内容和重点	50
18. 教育事业收入预算执行审计	50
19. 附属单位缴款预算执行审计	51
20. 其他收入预算执行审计	52
21. 经营收入预算执行审计	52
22. 教育事业支出预算执行审计	53
23. 教育事业单位经营支出预算执行审计	53
24. 教育事业单位对附属单位补助支出预算执行审计	54
25. 预算执行结果情况审计	54
26. 教育事业单位决算报表审计	55
27. 教育事业单位预算执行审计报告	55
28. 教育事业单位预算执行审计的风险与控制	56
三 教育财务收支审计	58
1. 教育财务收支审计的定义	58
2. 教育财务收支审计的工作目标	58
3. 教育财务收支审计的对象和范围	59
4. 教育财务管理制度审计的主要内容	60
5. 高等学校财务收入审计的主要内容	60
6. 高等学校财务支出审计的主要内容	61
7. 高等学校事业结余审计的主要内容	61
8. 高等学校校办产业财务收支审计的主要内容	62

9. 高等学校资产审计的主要内容	63
10. 高等学校负债审计的主要内容	64
11. 高等学校专项资金财务收支审计的主要内容	65
12. 中小学校财务收支审计的主要内容	66
13. 高等学校基建项目财务收支审计的主要内容	68
14. 教育财务收支审计的基本工作程序	68
15. 教育财务收支审计工作计划	69
16. 教育财务收支审计立项	70
17. 教育财务收支审计委托外部审计	71
18. 教育财务收支审计的审前调查	71
19. 教育财务收支审计承诺书	72
20. 教育财务收支审计被审单位需要提供的资料	73
21. 教育财务收支审计的主要定量指标	73
22. 教育财务收支审计报告	75
23. 教育财务收支审计审计意见书或审计决定书	75
24. 教育财务收支审计公开审计结果	76
25. 教育财务收支审计的风险与控制	76
26. 教育财务收支审计的后续审计	77
四 教育经济责任审计	79
1. 教育经济责任审计的定义	79
2. 教育经济责任审计的作用	80
3. 教育经济责任审计工作的组织模式	81
4. 教育经济责任审计联席会议	82
5. 离任审计和在任审计	83
6. 教育经济责任审计对象	84
7. 被审计人的权利和义务	84
8. 教育经济责任审计的基本内容	85

9. 高等学校校长经济责任审计的主要内容	86
10. 高等学校财务负责人经济责任审计的主要内容	87
11. 高等学校资产管理部门负责人经济责任审计的 主要内容	88
12. 高等学校基建部门负责人经济责任审计的主要内容	89
13. 高等学校院、系、所、中心等负责人经济责任审计 的主要内容	90
14. 中小学校校长经济责任审计的主要内容	90
15. 教育经济责任审计基本工作程序	91
16. 教育经济责任审计工作计划	91
17. 教育经济责任审计立项	92
18. 教育经济责任审计实施方案	93
19. 教育经济责任审计通知书	94
20. 教育经济责任审计进点会	94
21. 教育经济责任人的述职报告与承诺书	94
22. 教育经济责任审计证据的搜集方法	95
23. 教育系统领导干部经济责任的区分	96
24. 教育经济责任评价和评价方法	96
25. 教育经济责任的主要量化指标	98
26. 教育经济责任审计报告	100
27. 教育经济责任审计决定书	101
28. 教育经济责任审计成果的利用	101
29. 教育经济责任审计的公开问题	102
30. 教育经济责任审计风险与控制	102
31. 领导干部经济责任审计后的责任交接	104
五 教育基本建设与修缮工程审计	105
1. 教育基本建设与修缮工程审计的定义	105

2. 教育基本建设与修缮工程审计的工作目标	105
3. 内部审计机构自审与委托社会中介机构审计	105
4. 事后审计和跟踪审计	106
5. 工程项目造价审计和工程项目财务决算审计	106
6. 教育工程审计的基本内容	107
7. 闭口合同审计	107
8. 工程审计中被审计单位的义务和权利	107
9. 工程审计时限	108
10. 工程审计的工作程序	108
11. 审计业务约定书	109
12. 工程项目决策审计	110
13. 工程项目设计审计	111
14. 工程项目概、预算审计	112
15. 工程项目招、投标审计	112
16. 工程项目合同审计	113
17. 设备和材料采购审计	114
18. 工程变更审计	115
19. 现场签证审计	115
20. 工程项目款项支付审计	117
21. 工程竣工结算审计	118
22. 工程项目审计报告	119
23. 工程量清单计价审计	121
24. 工程审计的风险与控制	121
六 教育内部控制审计	124
1. 教育内部控制审计的定义	124
2. 教育内部控制审计的要素	124

3. 教育内部控制审计的目的和作用	126
4. 教育内部控制审计范围的选择	127
5. 教育单位获取及处理信息能力的评价	127
6. 教育内部控制情况调查的基本方法	128
7. 教育决策程序的评价	129
8. 教育内部管理不相容职务设置的评价	130
9. 教育管理信息系统内部控制的评价	131
10. 教育预算内部控制的评价	133
11. 货币资金内部控制的评价	134
12. 固定资产内部控制的评价	136
13. 教育收费内部控制的评价	137
14. 物资采购内部控制的评价	138
15. 专项经费内部控制的评价	138
16. 费用支出内部控制的评价	139
17. 代办性款项内部控制的评价	140
18. 债权、债务内部控制的评价	141
19. 经济合同内部控制的评价	142
20. 工程项目内部控制的评价	143
21. 教育内部控制审计综合评价	144
22. 教育内部控制审计报告	145
23. 教育内部控制审计风险与控制	146
七 教育管理审计	148
1. 教育管理审计的定义	148
2. 教育管理审计的作用	150
3. 教育管理审计与财务收支审计、经济效益审计的区别	151
4. 教育管理审计的基本内容	153
5. 教育管理审计的目标、职能和评价标准	154

6. 教育管理审计的方法与程序	155
7. 教育管理审计的评价体系	158
8. 教育管理审计报告	160
9. 教育管理审计的风险与控制	160
10. 我国教育管理审计面临的问题与对策	161
八 教育经济效益审计	164
1. 教育经济效益审计的定义	164
2. 教育经济效益审计的特点	165
3. 教育经济效益审计的对象	166
4. 教育经济效益审计的评价标准	166
5. 教育经济效益审计的主要技术指标	167
6. 教育经济效益审计的基本方法	170
7. 教育经济效益审计的主要内容	171
8. 教育资金和财产物资的经济效益审计	171
9. 教育基建投入的经济效益审计	172
10. 教育产出的经济效益审计	173
11. 教育科研成果的经济效益审计	174
12. 学校办企业的经济效益审计	174
13. 学校后勤社会化的经济效益审计	175
14. 学校无形资产开发的经济效益审计	177
15. 教育人力资源的经济效益审计	177
16. 教育经济效益审计报告	178
17. 教育经济效益审计的风险与控制	179
九 教育经济活动风险审计	182
1. 教育经济活动风险审计的定义	182
2. 教育经济活动风险审计的作用	183
3. 教育经济活动风险审计的主要内容	184

4. 教育经济活动风险审计的一般步骤	185
5. 教育经济活动风险审计的风险与控制	185
6. 教育规模变化的经济风险评价	187
7. 合资办学的经济风险评价	187
8. 负债的经济风险评价	188
9. 对外投资的经济风险评价	189
10. 大宗物资采购的经济风险评价	191
11. 后勤社会化的经济风险评价	192
12. 一级核算、分级管理的经济风险评价	193
13. 校办企业的经济风险评价	194
十 教育审计咨询	196
1. 教育审计咨询的定义	196
2. 教育审计咨询的内容	196
3. 教育审计咨询的作用	197
4. 正式咨询服务	198
5. 非正式咨询服务	199
6. 经济法律咨询服务	200
7. 经济合同风险咨询服务	200
8. 内部控制咨询服务	201
9. 应对各种审计的咨询服务	202
10. 委托外部社会中介机构审计的咨询服务	203
11. 教育审计咨询服务的风险与控制	203
十一 教育审计鉴证	205
1. 教育审计鉴证的定义	205
2. 教育审计鉴证的工作目标	205
3. 教育审计鉴证的形式	206
4. 聘用专家进行教育审计鉴证	206