

Research on University Administration Auditing

高校管理审计 研究

乔春华·著



立立



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

高校管理审计研究

乔春华 著

东南大学出版社

• 南京 •

内容提要

管理审计是审计的新领域,高校管理审计更是审计的新领域。本书根据管理审计的基本理论和基本方法,探索与研究了高校管理审计框架,并深入研究了高校治理结构比上市公司复杂和高校治理型审计的理论、方法和特点;研究了高校内部控制侧重在行政事务控制和高校控制型审计的理论、方法和特点;研究了高校绩效审计、高校经济责任审计和高校专项审计调查的理论、方法和特点。提出“十三五”期间高校管理审计的建议,并探索了高校内部审计章程。

图书在版编目(CIP)数据

高校管理审计研究/乔春华著. —南京:东南大学出版社,2016.8

ISBN 978-7-5641-6671-7

I. ①高… II. ①乔… III. ①高等学校-内部审计-研究-中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 197457 号

高校管理审计研究

出版发行 东南大学出版社
社 址 南京市四牌楼 2 号(邮编:210096)
出 版 人 江建中
责任编辑 戴季东 徐 潇
经 销 全国各地新华书店
印 刷 虎彩印艺股份有限公司
开 本 700mm×1 000mm 1/16
印 张 21.25
字 数 430 千字
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5641-6671-7
定 价 63.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系,电话:025-83791830。

前言

我从1987年开始教审计,一直想写一部高校审计的书。写这部《高校管理审计研究》出于以下动因:

一是从来没有一个时代像十八大以来党和政府给高校审计带来如此巨大的挑战。

诺曼·马克斯(Norman Marks)指出,从来没有一个时代像现在这样给内部审计带来如此巨大的挑战,也从来没有一个时代像现在这样给内部审计带来如此丰富的机会。

《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提到“审计”4次,《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提到“审计”12次。教育部十分重视高校审计工作,自2015年以来,一年多时间里连续出台高校审计法规:2015年2月9日,《教育部关于加强直属高等学校内部审计工作的意见》(教财[2015]2号);2015年4月16日,《中共教育部党组2015年党风廉政建设工作要点》第5条规定:“加强领导干部专项审计和任期审计工作,推动落实《教育部关于加强直属高等学校内部审计工作的意见》。”2015年5月22日,《教育部关于直属高校落实财务管理领导责任严肃财经纪律的若干意见》(教财[2015]4号);2016年3月24日,《教育部关于印发〈教育部经济责任审计规定〉的通知》(教财[2016]2号)等。

因此,从来没有一个时代像十八大以来党和政府给高校审计带来如此巨大的挑战,也从来没有一个时代像十八大以来党和政府给高校审计带来如此丰富的机会。

二是高校管理审计在理论和实务上需要探索。

在高校审计理论研究和实务操作中,高校审计类型的划分还存在乱象,如大多数高校从事的内部审计是财务收支审计、预决算审计、基建工程审计、专项资金审计、效益审计、经济责任审计、内部控制审计等;一些论文也这样罗列。笔者研究认为,高校审计只分为高校财务审计和高校管理审计两种。高校财务审计包括财务收支审计、预决算审计、基建工程审计、专项资金审计等;高校管理审计包括高校治理审计、内部控制审计、绩效审计、经济责任审计、专项审计等。可惜的是,管理审计在高校中的研究和应用仍在起步阶段。我历来认为,不掌握审计,就不能说是真正懂得会计;不掌握审计,就不能说是真正懂得内部控制。

管理审计是审计的新领域,高校管理审计更是审计的新领域。《中国内部审计协会2011年至2015年工作规划》中发展的总体目标是:“加快构建以风险为导向、

以控制为主线、以治理为目标、以增值为目的的现代内部审计模式。”这个模式就是“管理审计为主,财务审计为辅”的新模式。2015年2月9日,《教育部关于加强直属高等学校内部审计工作的意见》(教财[2015]2号)中第二条“强化预算管理审计,促进提高资金使用效益”,第三条“推动内部控制审计,切实加强风险防控”,第四条“深化经济责任审计,推动领导人员履职尽责”,第五条“加强重点领域审计,维护资金资产安全”,第六条“拓宽内部审计范围,更好服务改革发展”等规定,都是高校管理审计的内容。因此,研究高校管理审计具有明显的实践意义和深远的理论意义。

本书的特色是:(1)探索构建了高校管理审计的基本框架;(2)深入研究了高校治理结构比上市公司复杂以及高校治理型审计;(3)深入研究了高校内部控制应侧重在行政事务控制以及高校控制型审计;(4)探索了高校绩效审计、高校经济责任审计和高校专项审计调查;(5)探索了高校内部审计章程;(6)提出“十三五”期间高校管理审计的建议。

10年来,笔者研究高校财务领域的专著有:

- 1.《高等教育投入体制研究》,南京大学出版社,2006年9月版;
- 2.《大学经营的财务视角》,南京大学出版社,2008年10月版;
- 3.《〈事业单位会计准则〉与〈事业单位财务规则〉研究——以高等学校为例》,南京大学出版社,2010年9月版;
- 4.《高校财务管理体制研究》,南京大学出版社,2011年5月版;
- 5.《高校预算管理研究》,苏州大学出版社,2013年12月版;
- 6.《高校内部控制研究》,苏州大学出版社,2014年6月版;
- 7.《高校管理会计研究》,东南大学出版社,2015年8月版;
- 8.《高校管理审计研究》,东南大学出版社,2016年8月版。

笔者是中央财政金融学院会计系财务会计专业1966届学生,毕业后一直在学校工作,今年是从事教学、科研50年,这8部书初步实现了高校财务领域研究的全覆盖。上述成果是粗浅的。在改革开放之前的那个年代,因我属于非“红五类”,输在了起跑线。但“雄关漫道真如铁,而今迈步从头越”。我将继续修正和完善这些成果。《大学》开篇有这样一段话:“知止而后有定,定而后能静,静而后能安,安而后能虑,虑而后能得。”《菜根谭》里说:“文以拙进,道以拙成。”时间是不可再生的资源。我将以勤补拙,每周工作50多个小时,像老农一样,勤锄、勤灌、勤施肥,争取不输在最后一公里。

这部《高校管理审计研究》是“安徽省高校管理大数据研究中心”智库研究项目成果之一。

在成书过程中参阅了大量同行们的研究成果,借鉴了宝贵的经验,引用了可靠的资料,在此表示衷心感谢。

在成书过程中得到东南大学出版社责任编辑徐潇同志的精细审阅,在此表示衷心感谢。

“夫学术者,天下之公器也。”作为国内第一部《高校管理审计研究》,肯定有众多不成熟或谬误之处,敬请各位读者批评指正。

作者

2016年6月17日

目 录

第一章 高校管理审计的概述	1
第一节 研究高校管理审计的意义	1
第二节 高校管理审计概述	15
第三节 高校内部审计角色定位的研究	39
第四节 “十三五”期间高校管理审计的建议	51
第二章 高校管理审计理论分析	60
第一节 高校管理审计理论尚不成熟	60
第二节 高校管理审计若干概念的分析	79
第三节 受托责任理论是管理审计的理论依据	103
第三章 高校内部治理的审计研究	113
第一节 高校审计是大学治理的基石	113
第二节 高校法人治理结构研究	129
第三节 高校治理审计研究	149
第四章 高校控制型审计研究	164
第一节 内部审计与内部控制之间的关系	164
第二节 高校内部控制审计的研究	177
第三节 高校风险导向审计的研究	215
第五章 高校其他管理审计的研究	229
第一节 高校绩效审计的研究	229
第二节 高校经济责任审计研究	266
第三节 高校专项审计调查的研究	298
附录：高校内部审计章程研究	312
参考文献	332

第一章 高校管理审计的概述

第一节 研究高校管理审计的意义

与安德鲁·钱伯斯合著该书的英国内部审计师协会主席杰拉尔德·温顿教授指出：“我的看法是，如果你对内部审计感到厌倦，你就是对生活感到厌倦——肯定是经济生活。”^①

一、党和政府十分重视内部审计

（一）法律法规和文件规定

1) 法律的规定

1994年8月31日，第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过《中华人民共和国审计法》；2006年2月28日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过修改的《中华人民共和国审计法》，其第二十九条规定：“依法属于审计机关审计监督对象的单位，应当按照国家有关规定建立健全内部审计制度；其内部审计工作应当接受审计机关的业务指导和监督。”

2) 中共中央、国务院的规定

1993年2月13日，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》（中发[1993]3号）第50条规定：“各级教育部门和学校必须努力提高教育经费的使用效益。……各级财政和审计部门要加强财务监督和审计，共同把教育经费管好用好。”

2010年6月21日，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》第五十八条规定：“加强经费使用监督，强化重大建设项目和经费使用全过程的审计，确保经费使用规范、安全、有效。”

3) 国务院的规定

1997年10月21日，国务院颁发了《中华人民共和国审计法实施条例》（国务院令 第231号）；2010年2月21日，国务院颁发了修订的《中华人民共和国审计法实施条例》（国务院令 第571号），其第二十六条规定：“依法属于审计机关审计监督对

① 安德鲁·钱伯斯，内部审计[M]，陈华，等，译，北京：中国财政经济出版社，1995：中文版序言。

象的单位的内部审计工作,应当接受审计机关的业务指导和监督。依法属于审计机关审计监督对象的单位,可以根据内部审计工作的需要,参加依法成立的内部审计自律组织。审计机关可以通过内部审计自律组织,加强对内部审计工作的业务指导和监督。”

1983年8月20日,国务院批转了审计署《关于开展审计工作几个问题的请示》的通知。1983年7月14日,审计署《关于开展审计工作几个问题的请示》第四部分指出:“关于建立部门、单位内部审计问题。我国有数十万个国营企业和大量的行政、事业单位,审计对象多,范围广,任务重。建立和健全部门、单位的内部审计,是搞好国家审计监督工作的基础。对下属单位实行集中统一领导或下属单位较多的主管部门,以及大中型企业事业组织,可根据工作需要,建立内部审计机构,或配备审计人员,实行内部审计监督。在审计业务上,要受同级审计机关的指导。”

1985年8月29日,《国务院关于审计工作的暂行规定》第十条指出:“国务院和县级以上地方各级人民政府各部门,应当建立内部审计监督制度,根据审计业务需要,分别设立审计机构或审计人员,在本部门主要负责人的领导下,负责所属单位和本行业的财务收支及其经济效益的审计。审计业务受同级国家审计机关的指导,向本部门和同级国家审计机关报告工作。大中型企业事业组织,应当建立内部审计监督制度,设立审计机构,在本单位主要负责人领导下,负责本单位的财务收支及其经济效益的审计。审计业务受上一级主管部门审计机构的指导,向本单位和上一级主管部门审计机构报告工作。部门、单位实行内部审计监督的具体办法,由审计署另行制定。”

1987年7月16日,国务院办公厅转发审计署1987年7月1日上报的《关于加强内部审计工作的报告》。1987年7月1日,审计署《关于加强内部审计工作报告》要求:提高对内审工作的认识,明确内部审计工作的主要任务。第三条指出:“健全内部审计机构。建立内审机构和充实人员,应在部门、企业、事业单位的总编制内解决。”第四条指出:“加强对内部审计工作的领导。各部门和企业、事业单位要把内审机构置于主要负责同志的直接领导下,定期布置和检查工作,及时解决工作中遇到的问题,支持内审人员依法独立行使审计职权。各级审计机关要有负责同志分管内审工作,进行具体组织指导。”

1988年11月30日,国务院颁发的《中华人民共和国审计条例》(国务院令第21号)第五条规定:“属于国家审计范围、审计机关未设立派出机构的单位,可以根据需要设立内部审计机构或者审计工作人员,实行内部审计制度。”第六章专门规定的是“内部审计”,第二十七条指出:“国家金融机构、全民所有制大中型企业、大型基建项目的建设单位和财务收支金额较大的全民所有制事业单位以及审计机关未设立派出机构的政府部门等,可以根据需要设立内部审计机构或者审计工作人员。”第二十八条指出:“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。内部审计机构或者审计工作人员,应当接受审计机关的业务指导。”第二十九条指出:“内部审计机构或者审计工作人员对本单位及本单位下属单位的下列事项进行内部审计监督:(1) 财务计划或者单位预算的执行和决算;(2) 与财务收支有关的经济活动及其经济效益;(3) 国家和单位资产的管理情况;(4) 违反国家财经法规的行为;(5) 本单位领导交办的其他审计事项。内部审计机构或者审计工作人员负责指导本单位下属单位的内部审计工作。”

4) 审计署的规定

1985年12月5日,审计署第一次发布《关于内部审计工作的若干规定》,这是审计署第一个专门对内部审计规定的部门规章。第二条规定:“内部审计是部门、单位加强财政财务监督的重要手段,是国家审计体系的组成部分。国家行政机关、国营企业事业组织应建立内部审计监督制度,以健全内部控制,严肃财经纪律,改善管理,提高效益。”这里,第一次提出了“内部审计是国家审计体系的组成部分”,第一次提出了建立内部审计监督制度“健全内部控制”。它还规定了在本部门、本单位主要负责人的直接领导下,设置独立的内部审计机构;内部审计机构的主要任务,主要职权,主要程序;并对内部审计人员的任免,评定职称,依法行使职权受法律保护,违纪违法应依法纪惩处作了规定。

1989年12月2日,审计署第二次发布《关于内部审计工作的若干规定》(审计署令第3号),除上一次基本内容外,第十一条规定:“内部审计机构所在单位可以在管理权限范围内,授予内部审计机构经济处理、处罚的权限。”第十三条规定:“内部审计机构对办理的审计事项,必须建立审计档案,按照规定管理。”

1995年7月14日,审计署第三次发布《关于内部审计工作的若干规定》(审计署令第1号)。除上两次基本内容外,第三条规定“可以根据需要,设立总审计师”;第十二条内部审计工作的主要程序增加“对主要项目进行后续审计,检查采纳审计意见和执行审计决定的情况”;第十四条增加“内部审计人员应当具备必要的专业知识”。

2003年3月4日,审计署第四次发布《关于内部审计工作的若干规定》(审计署令第4号)。除上三次基本内容外,第二条修改为“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”,突出了“评价”职能;第三条增加了“可以根据需要设立审计委员会”;第五条增加了“内部审计人员实行岗位资格和后续教育制度,本单位应当予以支持和保障”;第七条对内部审计人员强调了“职业规范”;第八条增加了“内部审计机构履行职责所必需的经费,应当列入财务预算,由本单位予以保证”;并强化了“职责”和“权限”;还规定了内部审计协会有关事项。

5) 教育部的规定

1993年2月8日,国家教委、国务院学位委员会联合发布的《关于中央部门所属普通高等学校深化领导管理体制改革的若干意见》第10条规定:“高等学校要加强资金管理,杜绝浪费现象;……要建立健全财务制度和审计制度,切实把教育经费管好用好,提高资金的使用效益。”

1985年12月31日,国家教育委员会发布《关于直属高等学校内部审计工作的暂行规定》。

1996年4月5日,国家教育委员会发布第24号令《教育系统内部审计工作规定》。

1997年12月31日,《国家教委关于发布教育系统内部审计规范的通知》(教审[1997]2号)的附件:

- (1) 教育系统内部审计准则;
- (2) 高等学校财务收支审计实施办法;
- (3) 高等学校预算执行情况审计实施办法;
- (4) 中小学财务收支审计实施办法;
- (5) 教育系统企业财务收支审计实施办法;
- (6) 教育系统基建、修缮工程项目审计实施办法;
- (7) 教育系统固定资产审计实施办法;
- (8) 高等学校有关行政负责人经济责任审计实施办法;
- (9) 中小学校长经济责任审计实施办法;
- (10) 教育系统企业单位负责人经济责任审计实施办法;
- (11) 教育系统企业内部控制制度评审实施办法(试行)。

1996年11月15日,国家教委办公厅发布《教育系统内部审计工作考核办法(试行)》(教审厅[1996]6号)。

2004年4月13日,教育部发布《教育系统内部审计工作规定》(教育部令第17号)。

6) 中国内部审计协会的规定

2003年6月1日,中国内部审计协会发布《内部审计基本准则》(中内协发[2003]20号),包括《内部审计基本准则》《内部审计人员职业道德规范》以及10个内部审计具体准则。此后又陆续发布了5批共19个内部审计具体准则和5个实务指南,形成了由内部审计基本准则、内部审计人员职业道德规范、内部审计具体准则和内部审计实务指南构成的较为完善的内部审计准则体系。

2009年7月7日,中国内部审计协会发布关于《内部审计实务指南第4号——高校内部审计》的公告(中内协发[2009]19号)。

2014年12月9日,财政部印发《高等学校财务报表审计指引》(会协[2014]71号)。

2013年8月22日,中国内部审计协会修订后发布《中国内部审计准则》(公告[2013]第1号)22个,2016年又发布2个,共24个,如下:

- 第1101号——内部审计基本准则
- 第1201号——内部审计人员职业道德规范
- 第2101号内部审计具体准则——审计计划
- 第2102号内部审计具体准则——审计通知书
- 第2103号内部审计具体准则——审计证据
- 第2104号内部审计具体准则——审计工作底稿
- 第2105号内部审计具体准则——结果沟通
- 第2106号内部审计具体准则——审计报告
- 第2107号内部审计具体准则——后续审计
- 第2108号内部审计具体准则——审计抽样
- 第2109号内部审计具体准则——分析程序
- 第2201号内部审计具体准则——内部控制审计
- 第2202号内部审计具体准则——绩效审计
- 第2203号内部审计具体准则——信息系统审计
- 第2204号内部审计具体准则——对舞弊行为进行检查和报告
- 第2205号内部审计具体准则——经济责任审计
- 第2301号内部审计具体准则——内部审计机构的管理
- 第2302号内部审计具体准则——与董事会或者最高管理层的关系
- 第2303号内部审计具体准则——内部审计与外部审计的协调
- 第2304号内部审计具体准则——利用外部专家服务
- 第2305号内部审计具体准则——人际关系
- 第2306号内部审计具体准则——内部审计质量控制
- 第2307号内部审计具体准则——评价外部审计工作质量
- 第2308号内部审计具体准则——审计档案工作

上述24个准则中,《第2205号内部审计具体准则——经济责任审计》和《第2308号内部审计具体准则——审计档案工作》(中内协发[2016]2号)是2016年1月21日发布,自2016年3月1日起施行。

上述24个准则中,22个内部审计具体准则分为作业类、业务类和管理类三大类。作业类准则涵盖了内部审计程序和技术方法方面的准则,具体包括审计计划、审计通知书、审计证据、审计工作底稿、结果沟通、审计报告、后续审计、审计抽样、分析程序等9个具体准则;业务类准则包括内部控制审计、绩效审计、信息系统审计、对舞弊行为进行检查和报告、经济责任审计等5个具体准则;管理类准则包括内部审计机构的管理、与董事会或者最高管理层的关系、内部审计与外部审计的协

调、利用外部专家服务、人际关系、内部审计质量控制、评价外部审计工作质量、审计档案工作等 8 个具体准则。其中 5 个业务类具体准则基本上与管理审计有关。

此外,2013 年前发布了 5 个实务指南:

内部审计实务指南第 1 号——建设项目内部审计

内部审计实务指南第 2 号——物资采购审计

内部审计实务指南第 3 号——审计报告

内部审计实务指南第 4 号——高校内部审计

内部审计实务指南第 5 号——企业内部经济责任审计指南

其中,2009 年 7 月 7 日,中国内部审计协会发布了关于《内部审计实务指南第 4 号——高校内部审计》的公告(中内协发[2009]19 号)。

(二) 十八大以后党和政府对高校内部审计的重视

诺曼·马克斯(Norman Marks)指出,从来没有一个时代像现在这样给内部审计带来如此巨大的挑战,也从来没有一个时代像现在这样给内部审计带来如此丰富的机会。^①

1) 中共中央和国务院的规定

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第 35 条指出:“加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督,加强行政监察和审计监督。”第 37 条规定:“健全严格的财务预算、核准和审计制度。”

党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第三条第五款规定:“完善审计制度,保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。”

2014 年 10 月 9 日,《国务院关于加强审计工作的意见》(国发[2014]48 号)第二十条规定:“加强内部审计工作,充分发挥内部审计作用。”

2015 年 12 月 8 日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及《关于实行审计全覆盖的实施意见》等相关配套文件。《关于实行审计全覆盖的实施意见》第六条规定:“加强内部审计工作,充分发挥内部审计作用。”

2) 审计署的规定

2014 年 1 月 16 日,审计署第五次发布了关于《内部审计工作规定(征求意见稿)》公开征求意见的通知。除上四次基本内容外,第二条明确了内部审计的定义:“内部审计是指单位(或组织,下同)的内部审计机构或者人员,实施的一种独立、客观的确认和咨询活动,它通过运用系统、规范的方法,审查和评价单位的业务活动、内部控制和风险管理的适当性和有效性,以促进单位完善治理、增加价值和实现目

^① Marks N. The New Age of Internal Auditing[J]. The Internal Auditor, 2001(12): 44—49.

标。”这里的“单位(或组织)”不仅指企业,还指“国家机关、事业单位、社会团体以及其他单位”。第三条明确了“依法属于审计机关审计监督对象的单位,应当建立健全内部审计制度。鼓励和支持其他单位建立健全内部审计制度”。第五条指出了“内部审计人员应当遵循中国内部审计准则,恪守职业道德”。第十三条明确了“设立首席审计官(或称总审计师)职位”。第二十七条明确了“审计质量控制”。第五章明确了“审计机关对内部审计工作的指导和监督”。第七章明确了“法律责任”。

2016年2月5日,《审计署关于适应新常态践行新理念更好地履行审计监督职责的意见》(审政研发[2016]20号)指出:“各级审计机关要以新理念把握引领新常态,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照李克强总理对审计工作的重要指示,转变思想观念,转换思维方式,正确把握改革和发展中出现的新情况新问题,既不能以新出台的制度规定去衡量以前的老问题,也不能生搬硬套或机械地使用不符合改革发展要求的旧制度规定来衡量当前的创新事项,还要适时总结经验,推动有关方面建立容错机制。”强调了坚持客观求实,坚持问题导向,坚持鼓励创新,坚持推动改革四项原则。提出了当前及今后一个时期,要重点抓好推动深化改革和创新发展的8个方面的工作:(1)持续组织对国家重大政策措施落实情况的跟踪审计;(2)加强公共资金绩效审计;(3)加大对经济运行中风险隐患的审计力度;(4)加强对扶贫、卫生、教育、就业、社会保障等民生资金和项目的审计;(5)加大资源环境审计力度;(6)深化领导干部经济责任审计;(7)加大对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的重点部门、重点岗位、重点环节的审计力度;(8)加大对体制机制性问题的揭示和反映力度。此外,还强调了“学习”和“依法文明审计”等。

3) 教育部的规定

2014年6月3日,《中共教育部党组关于落实党风廉政建设主体责任的实施意见》(教党[2014]21号)第三条第二款规定:“充分发挥纪检监察、巡视监督、审计监督等部门作用,形成监督合力。”

2014年12月16日,《中共教育部党组关于落实党风廉政建设监督责任的实施意见》(教党[2014]50号)规定:“健全合作机制,推进教育部门、纪检监察部门与检察机关、审计部门等方面的合作,增强查信办案工作合力。”

2015年2月9日,《教育部关于加强直属高等学校内部审计工作的意见》(教财[2015]2号)第1条指出:“进一步提高对内部审计工作重要性的认识。内部审计是规范权力运行的重要手段,是强化过程监管的重要方式,是提高资源绩效的重要保障。加强内部审计工作,是完善学校内部治理结构和健全权力约束机制的重要措施,对促进高校科学发展具有重要意义。要高度重视内部审计工作,切实发挥内部审计‘免疫系统’作用,通过内部审计规范学校经济管理,落实领导干部经济责任,提高资源绩效。”《意见》共七个部分:(1)高度重视,切实加强组织领导;(2)强

化预算管理审计,促进提高资金使用效益;(3) 推动内部控制审计,切实加强风险防控;(4) 深化经济责任审计,推动领导人员履职尽责;(5) 加强重点领域审计,维护资金资产安全;(6) 拓宽内部审计范围,更好的服务改革发展;(7) 加强审计整改和责任追究,推进结果公开。其中大部分涉及管理审计方面。

2015年4月16日,《中共教育部党组2015年党风廉政建设工作要点》第5条规定:“加强领导干部专项审计和任期审计工作,推动落实教育部《关于加强直属高校内部审计工作的意见》。严肃处理党员领导干部‘一手办学、一手经商’的违纪违规行为。组织开展‘三严三实’专题教育。”

2015年5月22日,《教育部关于直属高校落实财务管理领导责任严肃财经纪律的若干意见》(教财[2015]4号)第一条规定:“严格遵守国家财经法律法规,真抓真管,使财经纪律真正成为带电的高压线。……支持总会计师(财务分管领导)、财务机构负责人、财务人员依法履行职责,支持内部审计工作,支持纪检监察部门查处违反财经法律法规和财经纪律问题。”第十五条规定:“加强内部审计工作。深入贯彻落实《教育部关于加强直属高等学校内部审计工作的意见》。学校主要负责人应直接领导内部审计工作。应设置独立内部审计部门,足额配备专职审计人员,切实加强内部审计专业化建设。强化预算管理审计、内部控制审计、经济责任审计,加强对科研经费管理、建设工程管理、采购管理、资产管理等重点领域的审计。拓展内部审计范围,探索开展重要政策跟踪审计、适时开展专项审计调查。强化审计结果运用,加强审计整改和责任追究,推进审计结果公开。”

《教育部2015年工作要点》第16条指出:“强化内部审计。”

教育部部长袁贵仁在2015年全国教育工作会议上的讲话指出:“要强化内部监管,加强和完善教育内部审计制度,强化预算管理全过程审计,加强审计结果运用。”

2013年12月18日,教育部副部长杜玉波在直属高校财务工作会议上指出:“强化高校内部审计,这是经费使用管理的第一层防护网、第一道防火墙。目前,在教育部层面,已经建立了直属高校领导干部任期经济责任审计、任中经济责任审计、审计结果通报、审计问题整改复查四项制度。下一阶段,还要逐步建立审计结果公告、审计结果应用和审计问题责任追究三项制度。在直属高校层面,学校内部审计部门围绕教育改革和发展的中心任务,创新工作思路,认真履行审计监督职责,在保障教育资金依法依规使用方面发挥了重要的作用。希望各高校都要高度重视、切实加强这项工作,按照审计法和教育系统内部审计工作规定的要求,设置独立的内审机构,配备开展工作必需的专职审计人员,提供相应工作条件和经费保障,充分发挥好自身‘免疫系统’的功能,不能等国家审计发现问题后才被动应对。”

4) 中国注册会计师协会的规定

2014年12月9日,中国注册会计师协会发布了《关于印发〈高等学校财务报表

审计指引》的通知》(会协[2014]71号)。

二、党和政府为什么十分重视内部审计

(一) 需要是内部审计产生和发展的动因

贝利等认为:“IIA 的两位创始人(Flesher, 1996, pp. 1, 3)极富洞察力和先见之明指出:‘需要(necessity)产生了内部审计,并使之成为现代企业中一个必要的组成部分。任何大企业都不能够回避它。如果它们现在还没有设置内部审计,迟早都会设立,而且,如果按目前的状况继续发展下去,它们将不得不很快建立起来(Arthur E. Hald, 1944)’。”^①

罗伯特·莫勒尔指出:“任何活动的形成——包括内部审计等控制活动——都源于新需求的出现,这种事情很正常。”^②

审计的历史可能要追溯到文字发明之前。文字发明的部分原因也是为了满足审计的需要。^③

(二) 研究高校管理审计的实践意义

1) 严肃法纪的需要

习近平总书记在强调纪律时多次将政治纪律、组织纪律、财经纪律等并列,表明中央对财经纪律的高度重视。

2015年5月22日,《教育部关于直属高校落实财务管理领导责任严肃财经纪律的若干意见》强调指出:“新形势下,全面落实财务管理领导责任、严肃财经纪律,是直属高校贯彻落实‘全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党’的必然要求,是严明党的政治纪律和政治规矩、严守国家财经纪律和财经规矩的重要举措。……使财经纪律真正成为带电的高压线。”

高校扩招以来,从客观上讲,一方面是大兴土木搞建设工程,采购量大增,另一方面是招生、引进人才等给腐败分子提供了机会,高校已不是一块净土;从主观上讲,一些涉权人员道德沦丧,法纪观念淡薄。这些造成了违法乱纪的案例增加。内部审计作为监管的重要措施,需要强化内部审计。

2) 大学治理的需要

2014年11月19日,审计署审计长刘家义在2014年度第一期地县级审计局长培训班上的讲话中指出:“审计不是为了查账的需要而产生的,审计是国家治理的需要而产生和发展的,国家治理的需要决定了国家审计的产生和发展。治国理政

① 贝利,格拉姆林,拉姆蒂.内部审计思想[M].王光远,等,译.北京:中国时代经济出版社,2006:4.

② 罗伯特·莫勒尔,布林克现代内部审计学[M].第6版.李海风,刘霄仑,等,译.北京:中国时代经济出版社,2006:3.

③ 坎基姆,辛格顿.管理审计职能——公司审计部门程序指南[M].第3版.李海风,李媛媛,译.北京:清华大学出版社,2004:4.

要实现依法治国、以宪治国、依法行政、以宪行政,就要有一个监督制度,这就是为什么要审计的道理。国家治理的需要决定了国家审计的产生和发展,国家治理的目标决定了国家审计的方向,国家治理的模式决定了国家审计的制度安排。所以,审计是什么?是国家治理的基石和重要保障。”

2015年3月9日,世界审计组织主席刘家义在《欧洲审计组织杂志》(EUROSAI Magazine)第20期发表的文章《以创新有效的方式传递审计信息》中指出:“国家治理的需求决定了国家审计的产生。”

《大学章程》要求建立现代大学制度,依法完善内部法人治理结构。2015年11月5日,《国务院统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》第十条指出:“完善内部治理结构。建立健全高校章程落实机制,加快形成以章程为统领的完善、规范、统一的制度体系。”吕春荣报道:“‘世界一流大学的建设标准,在底线上有相同点,顶端则没有相同点,所以并没有统一的衡量标准。’中国教育科学研究院研究员储朝晖向中新网记者表示,从‘底线’上说,世界一流大学有相同点,都有建立现代大学制度,拥有学校内部的治理意识,以及专业的管理制度等,但‘顶端’没有相同点,一流大学不尽相同,其各有特色,各有长处。”^①这就需要针对治理的审计,因此就需要管理审计。

3) 大学管理的需要

高校扩招以来,学校规模的扩大特别是多校区的存在,学校教学、科研和社会服务的业务量骤增,管理层次和覆盖面的拓展,一些学校升级(中专升大专、大专升本科、学院改大学)和新增硕士点,特别是若干学校并校过程中需要内部机构的重组、管理制度的整合,使管理活动的复杂度大大提高。通过管理审计可以明确各个层次的管理责任。这不仅需要完善学校的管理制度(如内部控制制度),而且要求提升管理能力和管理水平,提高学校管理效率,这就需要针对管理的审计,因此就需要管理审计。

4) 完善内部审计的需要

2008年,刘家义审计长在推动内部审计转型与发展研讨会上讲话中指出:“力争用5年至10年时间,初步形成中国特色的内部审计思想,建立中国特色内部审计理论支撑。力争用5年左右的时间,构建起内部审计准则体系。……力争用5年至10年时间,探索并形成一套既适合中国实际,又符合国际发展趋势的在信息化条件下的中国内部审计技术方法体系。……力争用5年时间,促进和指导各依法属于审计机关审计监督对象的单位,特别是中央部门、中央企业和中央金融机

① 吕春荣. 中国大学明确“世界一流”时间表哪些内功需修炼[OL]. 中国新闻网, 2015-11-06.