

教育审计研究

主编·李骏修 沈国强

教育审计创新研究

教育审计质量管理研究

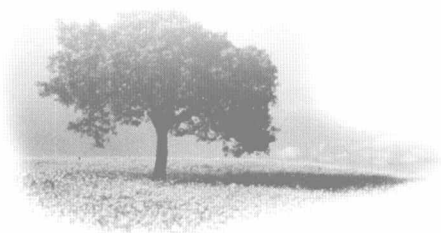
教育审计和谐与和谐教育审计研究

上海社会科学院出版社

教育审计研究

JIAOYU SHENJI YANJIU

主编·李骏修 沈国强



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育审计研究/李骏修,沈国强主编. —上海:上海社会科学院出版社,2008

ISBN 978 - 7 - 80745 - 165 - 5

I. 教… II. ①李…②沈… III. 教育工作—审计—研究
IV. F239.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 022568 号

教育审计研究

主 编: 李骏修 沈国强

特约编辑: 宋旭辉

责任编辑: 汝 东

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.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: 上海宝山杨中印刷厂

开 本: 890 × 1240 毫米 1/32 开

印 张: 10.75

插 页: 2

字 数: 260 千字

版 次: 2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80745 - 165 - 5/F · 030

定价: 30.00 元

版权所有 翻印必究

努力攀登教育审计理论研究的高峰

(代序)

上海市副市长 沈晓明

上海教育审计已走过 20 多个年头。在这 20 多年里,审计队伍不断壮大,审计成果累累。与此同时,教育审计的研究也取得了瞩目的成就。现在,呈现在大家面前的是近几年来上海教育审计三个课题研究的合集。我翻了一下,感到了其中的分量和作者们所凝聚的辛劳。作者们努力探索的勇气和坚韧不拔的精神,是值得称道的。

从这本集子反映出来的上海教育审计科研活动,有以下三个明显的特点:

一是时代性。严格地说,教育审计算不上是一个独立的行业,它只是教育事业内部比较特殊的一个内部控制系统,它对教育事业有很大的依附性,并随着教育事业的发展而发展。因此,它的理论必须反映出教育事业发展的轨迹与为教育事业服务的倾向性、指导性意见。对这方面,上海教育审计理论工作者在研究时充分地给予了注意。远的不说,在 2004 年以来的 4 年里,上海市教育审计系统接连完成了《教育审计创新研究》、《教育内部审计质量管理研究》和《教育审计和谐与和谐教育审计研究》三个部级课题。而这三个课题的主题——创新、质量管理与和谐——都与时

代脉搏紧扣,和教育事业发展步伐合拍,研究的立意、起点较高,因此,他们的研究成果为同行所瞩目,并不是什么意外的事。

二是实践性。也许人们会对上海教育系统课题研究的多产感到惊奇,认为是否有一套专业的写作班子。但据我所知,所谓的专业班子是没有的,“草台”班子倒是有的,而这些“草台”班子的成员基本上都来自教育审计第一线的审计工作者。这些同志,谈不上有什么高深的理论素养,但是,由于他们整天从事的都是教育审计的实务工作,对各级教育系统高管对教育审计的真实需求都很了解,对教育审计的现状比较清楚,对教育审计发展方向的探索也具有职业的紧迫感,再加上日积月累的工作经验,他们就有不断进行理论探索的冲动和底蕴。对他们来说,理论研究就像大山里的泉水一样,只是一种自然涌流,不涌流出来那倒反而显得奇怪了。实践出真知,这应该是颠扑不破的真理。

三是群众性。近些年来,上海教育审计系统有一个很好的传统:每年坚持召开一次教育审计理论研讨会,有时高校、普教分别召开,有时高校、普教联合起来召开。但不管以何种形式召开,每年都有数十篇论文在研讨会上交流,通过研讨会的平台,彼此交流工作经验与研究心得。就是教委主管这项工作的领导,工作再忙,也一定抽出时间参加大会,听取同志们的发言,并畅谈自己对教育审计的研究心得。有的教育单位,如上海交通大学医学院,也坚持每年举办研讨会,通过选拔,把一些高质量的论文推荐到全市的研讨会上进行交流。群众性的理论研究活动,为教育审计课题研究打下了扎实的群众基础。如果说,课题研究是攀登高峰的攻坚,那么,群众性的科研活动则是这些攀登者的结实的基石。两者完美配合,才能取得丰硕的科研成果,也才会显示出理论研究的真正价值。

当然,由于各种原因,仔细推敲起来,这本集子里有些篇章的

质量有待进一步提高,个别概念显得不那么严谨,有些论据缺乏足够的说服力,上海教育审计成功的经验与不足也总结得不够充分。但瑕不掩瑜,我还是为这本集子的出版而高兴。我希望上海教育审计系统的同志们戒骄戒躁,与时俱进,继续努力,认真研究并汲取国际内审界新的理论成果,虚心向兄弟省市的同行学习,不断翻开理论的新篇章,为我市乃至为全国教育事业的发展作出新的贡献。

2008年2月

目 录

努力攀登教育审计理论研究的高峰(代序)	沈晓明 1
---------------------------	-------

第一编 教育审计创新研究

引言	3
----------	---

总 报 告

教育审计创新研究	6
----------------	---

- 一、我国教育审计的现状分析 6
- 二、教育审计的基本职能、作用与目的分析 17
- 三、适应经济全球化,走教育内部审计创新之路 28
- 四、立题与研究 32
- 五、研究的范畴与特点 33
- 六、研究内容简述 35

分 报 告

第一章 更新观念 探索理论

——关于教育审计理论创新	44
--------------------	----

- 一、正确认识审计风险,提高审计工作质量 44

二、重视审计独立性地位,确保监督客观公正有效	51
三、突破教育经济效益评价难点,创新教育绩效审计方法	57
四、营造良好的审计环境,促进教育审计顺利发展	61
第二章 建立健全教育审计的运行机制	
——关于教育审计机制创新	68
一、实事求是,正视教育审计机制存在的问题	69
二、创新教育审计机制,增强教育审计活力	74
第三章 努力创建教育审计新制度	
——关于教育审计制度创新	81
一、审计制度及其在自身管理中的作用	81
二、教育审计制度的现状及问题	83
三、创新和完善教育审计制度的目标和原则	85
四、完善和创新教育审计制度	88
第四章 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
一、信息交流与利用对教育审计的重要性	100
二、信息交流与利用方面存在的问题	102
三、教育审计的信息手段创新	104
第五章 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
一、重视对一些常规审计内容的调整与更新	112
二、内容和范围创新,拓展教育审计的新领域	119
第六章 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
一、关于教育审计的技术问题	128
二、教育审计技术的开发与应用	130
三、提高教育审计技术的设想	134

第七章 造就一支高素质的教育审计队伍	
——关于教育审计队伍创新·····	138
一、造就高素质审计队伍的重大意义	138
二、教育审计人员必备的基本素质	139
三、加强教育审计队伍建设的对策及措施	143
附录 主要参考资料·····	148

第二编 教育审计质量管理研究

引言·····	153
---------	-----

总 报 告

教育审计质量管理研究·····	155
一、课题立项依据	155
二、研究基本过程	155
三、研究成果概述	156

分 报 告

第一章 教育审计质量管理概述·····	164
一、教育审计质量	164
二、关于教育审计质量管理	167
三、加强教育审计质量管理的重要性和紧迫性	171
四、教育审计质量管理存在的问题	174
第二章 教育审计质量管理体系构架·····	177
一、组织保障机制	177
二、人员保障机制	181
三、过程保障机制	184

4 教育审计研究

四、手段保障机制	188
第三章 教育审计准备阶段质量管理	192
一、审计准备阶段质量管理的内容	192
二、审计准备阶段质量管理的重点	195
三、审计准备阶段质量管理的方法和途径	199
第四章 教育审计实施阶段质量管理	203
一、教育审计实施阶段质量控制的基本内容	203
二、审计实施阶段质量管理的重点	209
三、教育审计实施阶段质量管理的方法和途径	211
第五章 教育审计终结阶段质量管理	215
一、审计报告的质量管理	215
二、审计档案的质量管理	218
三、后续审计的质量管理	220
第六章 主要审计项目和审计调查质量管理	223
一、内部控制审计质量管理	223
二、经济责任审计质量管理	228
三、基建项目审计质量管理	234
四、经济效益审计质量管理	243
五、审计调查质量管理	249
附录 主要参考资料	253

第三编 教育审计和谐与和谐教育审计研究

引言	257
----	-----

总 报 告

教育审计和谐与和谐教育审计研究	259
-----------------	-----

- 一、关于教育审计和谐问题 260
- 二、关于和谐教育审计问题 268

分 报 告

第一章 关于教育审计和谐的研究	281
一、教育审计和谐的内涵	281
二、教育审计和谐的标志	283
三、和谐教育建设呼唤教育审计和谐	294
四、努力实现教育审计和谐	301
第二章 和谐教育审计研究	309
一、和谐教育审计的涵义	309
二、不和谐因素及表现	311
三、和谐教育审计的对策和措施	314
附录 主要参考资料	333

第一编 教育审计创新研究

引 言

本编是《教育审计创新研究》课题的研究成果。

在新中国教育审计制度建立 20 年之际,以沈国强同志为组长的课题组同志申请了“教育审计创新研究”的课题,并经教育部批准立项。课题组同志在回顾、总结 20 年审计工作历程和取得的经验之基础上,对教育审计工作的几个方面进行了研究,试图有所发现、有所创新,以促进教育审计在新的起点上进一步发展。

课题研究和探索了当前几个重点的教育审计理论问题:教育审计的职能作用和根本目的;审计风险和提高审计质量问题;审计独立性问题和监督的主观、公正和有效问题;教育审计环境优化及审计事业发展问题;教育经济效益的评价及其方法问题。课题还对教育审计几项关键工作进行分析和系统阐述:形成科学、合理的教育审计机制;建立、健全教育审计制度体系;努力搞好审计信息交流及其充分利用;深化审计监督和拓展审计领域;灵活和广泛地应用现代审计技术和方法;造就高素质的审计人员队伍。

创新并非易事,课题组对上述问题的研究、探索,主要是做了系统化的工作,以利于深化对这些问题的认识,当然也有一些新观点、新思路、新方法。

课题研究了教育审计监督、评价、控制、参谋的职能作用和为教育事业服务的根本目的,系统化的理论阐述,为教育审计的正确

定位,为教育审计工作理直气壮地履行监督职责,也为强化审计人员的服务意识提供了新的理性认识。

课题对审计的独立性地位和营造良好的审计环境问题也作了理论上的系统阐述;对审计风险给予了新的定义,提出了区分审计风险责任、审计过失责任、审计舞弊责任的新观点;课题针对教育经济效益评价这一重点和难点问题,提出了教育经济微观效益、教育相对成本、教育效果圆满度的新观念,提出了评价的新思路及相应的指标体系,为突破教育经济效益审计的难点开辟道路。

课题论述了教育审计机制,提出了遵循客观规律,以形成科学合理的教育审计运作机制:审计工作管理机制;审计职能保障机制;审计工作的再监督机制和审计工作人员的激励机制。

课题理清了教育审计制度体系,阐述了教育部门 and 单位审计制度框架体系,提出了教育审计组织制度、监督职责制度、工作实施制度和信息管理制度的构思。

课题阐述了审计信息管理及其交流的重要性,系统地提出了教育部审计职能机构、中国教育审计学会、各地方教育行政部门、各级教育内审机构、专兼职审计人员等几个层次的信息交流和利用的审计信息体系。

课题研究了已普遍开展的财务收支审计、经济责任审计、基建和修缮项目审计、内控制度审计等在新形势、新情况下的新要求、高要求,赋予了新内涵;又阐述了随教育发展而逐渐成为审计新内容的经济风险审计、教育环境审计、民办教育审计、教育经济效益审计等类审计,蕴涵着加大审计监督深度和广度的新涵义。

课题研究了审计本身的工具性学科所决定的综合性、技术性手段的运用问题,较系统地阐述了现代管理理念、计算机技术和信息技术条件下的新情况、新问题,提出了广泛地、综合地、灵活地运用现代审计技术和方法,提高教育审计工作水平和工作效率。

课题从人才战略的高度,论述了审计人员队伍建设的重要性、紧迫性,系统阐述了从组织领导体系、学习培训制度、具体实施措施等方面加强审计队伍的建设,造就一支高素质的审计队伍。

课题研究得以顺利进行,并有一定成果,得益于教育部部长助理杨周复同志、审计办刘宜主任,原上海市教委张伟江主任,上海市教委李骏修副主任的支持和指导,也得到了王雷、李兆荣、徐钦福等专家的帮助,课题组同志深表感谢。

课题组人员:沈国强(组长)、张国亮、王洪、刘长兰、刘国新、朱华达、吴小蕾、孟会敏、郑勇、傅挺水、魏建华。

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和挑战。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