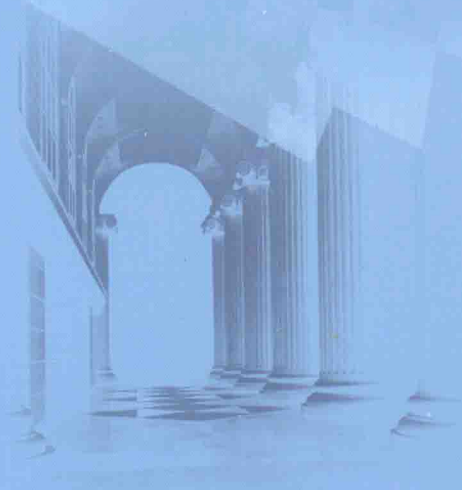


内部审计： 高校肌体的“免疫系统”

李友文 主编



中国社会科学出版社

内部审计： 高校肌体的“免疫系统”

李友文 主编



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

内部审计: 高校肌体的“免疫系统” / 李友文主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4835 - 8

I. ①内… II. ①李… III. ①高等学校—内部审计—研究
IV. ①F239. 66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 222634 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王半牧
责任校对 李小冰
责任印制 王炳图

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2014 年 8 月第 1 版
印 次 2014 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 280 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

主 编 李友文

副 主 编 顾红祥

张奕亮

编 委 会 李友文

张奕亮

梅 雨

彭 琍

执行编辑 索光举

索光举

杨雄源

索光举

杨雄源

万兰芳

李艳平

王和平

李光明

王和平

顾红祥

古志文

胡鲜葵

尹小娟

李光明

曾繁花

黄建妮

序

为贯彻落实党的十八大会议精神，切实抓好高校的反腐倡廉建设工作，嘉应学院廉政研究中心组织一批专家、学者和行政经验丰富的干部编写了《内部审计：高校肌体的“免疫系统”》一书，该书由中国社会科学出版社出版发行，这在建设廉洁社会的当今是一件值得重视且具有现实意义的事情。参与写作的人员有的是身处一线的普通高校审计干部，有的是从事相关理论研究的专家学者。作者具有敏锐的政治嗅觉、较高理论素养和创新意识能力，能以高度政治责任感和历史使命感，把握时代脉搏，总结我国高校审计理论与实践的经验教训，采用辩证唯物主义和实证主义研究方法，针对目前我国高校内部审计中存在的问题提出了切实可行的改进措施，并在此基础上，提出了高校审计的新方法、新理论，实在难能可贵。

20世纪90年代以来，经济的全球化信息技术的发展，冲击着内部审计的理论与实务，对内部审计提出了新的要求，一系列重大问题和新课题日益受到关注。1988年杨树滋和鲍国明教授合作完成《内部审计概论》、1989年徐政旦教授出版了《内部审计学》，都是我国改革开放后最早发表的内部审计学方面的代表性著作。1990年后，一系列西方会计审计名著被引入中国，特别是2003年以来，审计署和中国内部审计协会制定并颁布了一系列的内部审计准则，使我国内部审计工作在法制化、制度化和规范化的道路上前进了一大步。当前，一批年轻的学者研究撰写了许多高水平的内部审计论文，也极大地促进了我国内部审计学术的发展。

但是，内部审计的新问题仍然层出不穷，不断冲击和挑战着我们的思维。即将出版的《内部审计：高校肌体的“免疫系统”》就是在这样的历史背景下问世。该书极大地拓宽了内部审计管理研究的视野，丰富了内部审计管理实务。它凝聚了内部审计理论学者和实践者的思想智慧与体验颖

悟。对于高校审计师、审计委员会成员以及其他相关人士来说,《内部审计:高校肌体的“免疫系统”》是一本可读性非常强的专业辅导材料。

《内部审计:高校肌体的“免疫系统”》一书在思想内容、逻辑结构和写作方法等方面,均有自己的特色,是一部多方位、多视角、多层次研究高校审计的学术著作。其内容除序和后记外,分上编和下编两大部分,共14章。上编内容全面、简明地概括和总结了高校内部审计的基本理论;下编内容对高校在实践中存在的审计问题进行了全面的分析,列举了审计工作遇到的热点难点问题在高校的具体表现,分析了产生这些问题的原因,并提出了解决相关问题的对策。全书共十四章,分别是:“高校内部审计的概念、起源与发展”;“高校内部审计的特点、职能和作用”;“高校内部审计的方式和程序”;“高校内部审计的技术与方法”;“高校内部审计管理”;“高校财务预算执行和决算审计”;“高校基建和修缮工程项目审计”;“高校固定资产和物资采购审计”;“高校后勤服务集团审计”;“高校绩效审计”;“高校处级领导干部经济责任审计”;“高校BT模式融资建设项目审计”;“高校廉政审计”;“高校科研经费审计”等。

该书密切关注审计各方面的系列流程,既有利于理解这些实务的操作,也有利于内部审计师审阅现行方法和提供改善建议。全书结构严谨,内容全面,具有以下特点:

理论一前沿性强:《内部审计:高校肌体的“免疫系统”》一书展现给读者的是不同学者的独到见解;该书的作者紧密结合高校的特点和实际,从教育投资性质、效益,高校行政管理和经济活动的特点入手,全面论述了高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,对高校的审计实务作了比较详尽的阐述,具有高校管理的独立特点。全书内容没有再去大篇幅地论证高校内部审计的概念化的东西,而是直面内部审计的本质问题展开深入探讨,涉及的是长期困扰内部审计事业发展的问題,如高校绩效审计、高校领导经济责任审计、高校廉政审计、高校科研经费审计等。该书折射出来的是高校内部审计和组织方面交织问题,这对于内部审计理论而言是一种挑战。

指向一实务性强:该书彰显了高校内部审计实务操作的指南作用。作者通过对工作中遇到的难点、热点问题进行科学的研究、分析,提出了可行的解决办法和有效措施。虽然在获取经验数据方面还待完善,但作者们经验研究仍然为高校内部审计理论与实务的发展提供了支持。比如“高

校财务预算执行和决算审计”这一章，针对高校财务预算执行和决算审计的内容，提出审计的方式和程序、质量控制与风险防范；在“高校基建和修缮工程项目审计”中，作者对招投标审计、合同管理审计、工程造价审计、内部控制审计进行了详细的分析、提出了具体做法并强化时效性意识。充分发挥审计的预警功能，由侧重事后审计向事前、事中、事后的全过程审计拓展，特别是对于一些大的工程和重点项目，提出进行全过程跟踪审计或定期审计，这样，就能随时监督、掌握资金使用情况，及时发现和反馈经济运行中的苗头性、普遍性的问题，提出纠正或完善的建议，避免事后监督“木已成舟”、“亡羊补牢”的被动局面，所以，内部审计又是保证高校不出事，教育事业健康发展的“免疫系统”。

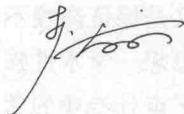
思想一学术性强：该书强调实事求是、具体问题具体分析的方法论，突出了审计专业的学术性。作者认为，在审计工作中既要坚持依法审计，严格执法，又要坚持“三个有利于”的标准，把严格执法与实事求是有机地结合、统一起来。对于审计中发现的问题区别对待，将其内容的含义及其问题产生的原因进行分析，并且提出了审计结果处理与运用。该书对审计中的各个环节、审计结构中的每一分支进行了深入的剖析，提出了一系列的审计控制原则、审计控制标准和审计控制政策，从而为财务会计报告的准确性、及时性、公允性提供了可靠的保障。

独立一创新性强：新时期以来，高校审计工作的外部环境发生了根本性的变化，只有以改革的精神调整审计思路，以与时俱进和奋发有为的精神状态创造性地开展工作，实现思想观念的转变，才能适应新形势的要求。该书通过大量微观审计成果的综合分析，发现高校审计工作中普遍性、倾向性、苗头性问题，找出产生问题的背景原因以及与此相关的体制、制度根源，从全局的角度提出建立机制、完善制度、加强管理和监督等方面的建议，具有创新性，这为各级党政领导进行宏观决策提供了依据，从而有效地达到微观审计与宏观服务的统一。

内部审计是一种控制机制，也是高校肌体的“免疫系统”。展望未来，责任与控制仍将是内部审计永恒的主题。高校审计系统的业务人员，大多数是有业务经验的人员，这些人员具有审计、会计或者娴熟的财务技能，他们的经验和责任对内部审计、内部控制举足轻重。1971年第3号《内部审计师责任说明书》，将内部控制评价作为内部审计的主要职责。1977年美国的《国外反贪污行贿法》更是确立了内部审计在内部控制方

面的法定职责。可以认为,高校内部审计是高校组织治理的重要组成部分,它将帮助学校规避运营风险,有效地推进学校依法治校,实现学校制定的战略目标。

新时期阶段,高校内部审计发生了巨大变革,未来时间里,还有更大的变革在等待着我们。我希望《内部审计:高校肌体的“免疫系统”》一书成为高校审计干部喜欢的读物,相信今后还能看到更多专家、教授、学者,围绕高校内部审计进行积极探索和研究,以出版更多、更好的专业书籍。



2013年12月18日

李友文:嘉应学院党委副书记、纪委书记、工会主席,广东高校廉政研究中心(嘉应学院)主任。

目 录

序	李友文 (1)
---------	---------

上 编

第一章 高校内部审计的概念、起源与发展	(3)
---------------------------	-----

第一节 高校内部审计的基本概念	(3)
-----------------------	-----

第二节 高校内部审计的起源与发展	(8)
------------------------	-----

第三节 高校内部审计工作现状问题思考	(16)
--------------------------	------

第二章 高校内部审计的特点、职能与作用	(24)
---------------------------	------

第一节 高校内部审计的特点	(24)
---------------------	------

第二节 高校内部审计的职能	(26)
---------------------	------

第三节 高校内部审计的作用	(29)
---------------------	------

第三章 高校内部审计的方式与程序	(32)
------------------------	------

第一节 高校内部审计的方式	(32)
---------------------	------

第二节 高校内部审计的程序	(33)
---------------------	------

第四章 高校内部审计的技术与方法	(35)
------------------------	------

第一节 审查书面资料的技术与方法	(35)
------------------------	------

第二节 证实客观事物的方法	(41)
---------------------	------

第三节 审计抽样方法	(43)
------------------	------

第四节 抽样技术在审计中的应用	(53)
-----------------------	------

第五章 高校内部审计管理	(60)
第一节 高校内部审计资源管理	(60)
第二节 高校内部审计质量管理	(65)
第三节 高校内部审计成果管理	(72)

下 编

第六章 高校财务预算执行和决算审计	(79)
第一节 高校财务预算执行和决算审计的内容	(79)
第二节 高校财务预算执行和决算审计的方式和程序	(87)
第三节 高校财务预算执行和决算审计质量控制与风险防范	(101)
第四节 高校财务预算执行和决算审计评价	(109)

第七章 高校基建和修缮工程项目审计	(121)
第一节 高校基建和修缮工程项目审计概述	(121)
第二节 高校基建和修缮工程项目事前审计	(125)
第三节 高校基建和修缮工程项目事中审计	(128)
第四节 高校基建和修缮工程项目事后审计	(130)

第八章 高校固定资产和物资采购审计	(134)
第一节 高校固定资产审计	(134)
第二节 高校物资采购审计	(139)

第九章 高校后勤服务集团审计	(145)
第一节 高校后勤内部控制制度的审计	(145)
第二节 高校后勤经营收费审计	(149)
第三节 高校后勤经营成本审计	(151)
第四节 高校后勤财务会计报告审计	(153)
第五节 加强高校后勤审计的几点建议	(154)

第十章 高校绩效审计	(156)
第一节 高校绩效审计概述	(156)

第二节	高校绩效审计的程序与方法	(164)
第三节	高校绩效审计的质量控制	(176)
第十一章	高校处级领导干部经济责任审计	(180)
第一节	高校处级领导干部经济责任审计的含义和作用	(180)
第二节	高校处级领导干部经济责任审计的对象和内容	(182)
第三节	高校处级领导干部经济责任审计的依据和原则	(186)
第四节	高校处级领导干部经济责任审计存在的问题 及其成因	(188)
第五节	高校处级领导干部经济责任审计的对策	(191)
第六节	经济责任审计结果的正确运用	(194)
第十二章	高校 BT 融资建设项目审计	(196)
第一节	BT 融资模式概述	(196)
第二节	高校 BT 融资建设项目风险	(198)
第三节	高校 BT 融资建设项目的审计	(201)
第十三章	高校廉政审计	(206)
第一节	廉政审计的概念及特征	(206)
第二节	高校开展廉政审计的必要性	(209)
第三节	高校廉政审计机构的设置及工作构想	(212)
第十四章	高校科研经费审计	(217)
第一节	当前高校科研经费的常见审计问题	(217)
第二节	高校纵向科研经费的审计	(222)
第三节	高校横向科研经费的审计	(233)
第四节	深化科研经费管理, 加强内部审计	(239)
参考文献		(243)
后记		(250)

上 编

卷一

第一章

高校内部审计的概念、起源与发展

高校内部审计机构是各高校内部的一个职能部门，是依据国家法律法规设置的，代表学校管理决策层对校内单位经济活动的真实性、合法性以及效益性进行审查，达到查错防漏、改善管理和提高效益服务的。我国高校内部审计兴起于 1985 年，高校内部审计为内部审计的一个组成部分，是我国高校内部管理体系的重要组成部分，它的发展基本上与我国的内部审计事业保持同步。高校内部审计是高校内部管理体系的重要组成部分，是高校一个很重要的部门，加强高校内部审计工作程序，提高高校内部审计的质量，这是当前高校教育事业能够健康发展的重要保障。本章节在前人已有的研究基础上，对高校内部审计的基本理论进行概括，梳理其发展历程的轨迹，从中探索我国高校内部审计发展的趋势；针对新形势下我国高校内部审计工作存在的问题，提出一些未来高校内部审计工作建设的粗浅思考。

第一节 高校内部审计的基本概念

高校内部审计是内部审计的一个分支，是内部审计活动在高等教育领域的延伸，是高校内部控制的一个重要组成部分，是高校内部的管理活动，是高校管理权的延伸。随着高校经费投入大幅增加，高校内部审计对用好教育资金、减少高校内部的腐败行为，提高高校行政管理效率，都起到非常重要的作用。本节拟对高校内部审计基本理论，包括基本概念、类型、法规、内审队伍、职能等问题进行探讨，加深对高校内部审计的认识。

一 高校内部审计的界定

我国的高校内部审计起步于1985年,是内部审计的一个分支。2009年9月1日施行的《内部审计实务指南第4号——高校内部审计》第一章总则第二条规定:“本指南所称高校内部审计,是指高校内部审计机构和人员通过对学校与资源利用有关的业务活动及其内部控制的适当性、合法性和有效性的审查,并进行确认、评价、咨询,旨在促进完善管理控制、防范风险、创造效益,从而促进学校事业目标的实现。”^①教育系统内部审计是我国审计体系的组成部分,是在本部门、本单位主要行政负责人的直接领导下,对本部门、本单位和所属单位的财务收支及其有关经济活动进行内部审计监督。以国家法律、法规和政策,以及上级部门和本部门、本单位的规章制度为依托,独立行使内部审计监督权,同时接受国家审计机构和上级主管部门内部审计机构的指导和监督。当前,各高等院校基本上是按照有关要求单独设立了内部审计机构,也有的高校在机构设置上采取了审计处(室)和纪委、监察或财务部门合署办公的形式。^②从规定上来看,高校内部审计部门具有独立性、权威性、监督性:是在党和政府的领导下具有相对的独立;是在国家授权的范围内实行审计监督,依据国家的政策、规章、制度、法令作出审计结论和处理;是对被审计单位的经济活动进行监察和督察,使之在规定范围内正常运行。

高校内部审计工作范围涉及高校的教学、科研和行政管理工作,实施内部经济监督、评价的活动。整个学校的经济运转包括固定资产的管理和实用、基建、修缮工程项目、经济责任、预算决算、内控制度评审、对外投资、领导干部任期经济责任审计等多个方面。2004年4月13日教育部颁布17号令《教育系统内部审计工作规定》对教育系统内部审计进行重新定位,指出:“学校审计工作是对学校和所属单位财务收支及其有关经济活动的真实性、合法性和效益性依法实施内部监督的活动,为学校的教育改革和发展服务,促进学校强化内部管理,遵守国家财经法纪,加强廉

^① 《内部审计实务指南第4号——高校内部审计》, <http://web.tsmc.edu.cn/sjs/4hao.htm>. 2009.

^② 周原:《高校内部审计风险分析及防范对策研究》,《财会通讯》2008年第9期,第19—21页。

政建设,维护学校合法权益,增加教育投入,提高教育资金使用效益。”^①显然,教育系统内部审计更加规范化、人性化,彰显了高校内部审计对于高校管理的服务职能。

二 我国高校内部审计机构的设置类型

高校内部审计机构是高校教育系统高层次的监督部门。当前,我国高校内部审计机构的设置主要类型有:附属于纪委;附属于监察部门或与监察部门合署办公;附属于财务部门或与财务部门合署办公;纪委、监察和审计三个部门合署办公;高校单独设立的内部审计机构等。隶属于纪委、监察部门的内部审计机构侧重于监督,而附属于财务部门的内部审计机构则侧重于财务监督,只有高校单独设立的内部审计机构能充分体现审计的监督、鉴证以及评价的职能。高校内部审计部门理应单独设立,规格与高校财务机构相同。按照中央关于纪检与监察机构合署办公的精神,教职工在300人以下,或者在校学生1500人以下的高校,其审计机构可与纪检监察机构合署办公。这些高校仍应有校级行政领导分管审计工作。^②合署办公势必影响审计工作的顺利开展,也会从某种程度上挫伤高校内部审计人员的工作积极性。设置合理、科学、专门的内部审计机构,是实现高校内审职能的重要保障,是顺利开展审计工作的前提。

高校内部审计根据学校实际需要开展了各类型的审计,包括财务收支审计、经济责任审计、预算执行审计、维修工程项目审计、基建以及贷款等。

三 高校内部审计相关法规

高等院校的内部审计源于国家审计,是国家审计的延伸。1983年审计署成立,国家颁发文件要求国营大中型企事业单位建立内部审计机构,并配备相应的内部审计人才,实行内部审计监督。1985年国务院发布

^① 《教育系统内部审计工作规定》(2004年4月13日教育部令第17号发布),http://baike.baidu.com/link?url=3iX7jGmVa76RSutOX5hGY2RP7q5n_0iFizlmupekvJ5vtEzl27ry4Bv5CQV1qyQojG_fzo4cN-yCmcECODxdWK. 2004.

^② 区社能:《高校审计工作的任务与对策》,《高教探索》1994年第3期,第10—13页。

《内部审计暂行办法》，对内部审计的性质、任务、职权和程序等作出了具体的规定。1987年成立“中国内部审计学会”，随后加入国际内部审计师协会。

审计法规是高校内部审计的准绳，对法规与时俱进的完善对提升高校内部审计功能十分关键。当前高校内部审计已形成了系列法规，主要有：《审计署关于内部审计工作的若干规定》（1985年12月）、《审计署关于内部审计工作的规定》（1995年7月，2003年2月）、《中华人民共和国审计法实施条例》（1997年国务院231号令）、《内部审计基本准则》（2003年中国内部审计协会）、《中华人民共和国审计法》（2006年修正）、《内部审计实务指南》（2009年）、《教育体系内审规定》（1990年国家教委颁布9号令）、《教育系统内部审计工作规定》（1996年颁布24号令，2004年4月教育部颁布17号令）、《内部审计实务指南第4号——高校内部审计》（2009年）等构成。

随着发展的需要，高校内部审计相关法律法规不断更新调整，但是总体上来看高校内部审计部门相关法律法规仍不完善，甚至部分高校内部审计只有一些准则和规定作为参考，这明显滞后于现实对内部审计的客观需要，不能满足迅速发展的高校经济活动的要求。并且这也使得内部审计人员无法可依，无章可循，导致开展工作的随意性较大，作出的审计结论的质量难以保证。在进行有中国特色社会主义现代化建设的当下，应紧紧围绕社会主义市场经济体制的建立和促进高校教育事业的改革与发展，开展教育审计理论研究。坚持以法律为尺度，实事求是，体现内部审计客观、公平、透明的基本原则。

四 高校内部审计队伍的配置

2004年教育部修订的《教育系统内部审计工作规定》指出，教育行政部门和单位应当依据国家法律法规和本规定，实行内部审计制度，设置独立的内部审计机构，配备审计人员，开展内部审计工作。^① 2009年颁发的《内部审计实务指南第4号——高校内部审计》第四条规定“高校内

^① 《教育系统内部审计工作规定》（2004年4月13日教育部令第17号发布），http://baike.baidu.com/link?url=3iX7jGmVa76RSutOX5hGY2RP7q5n_0iFiZlmupekVJ5vtEzL27ry4Bv5CQV1qyQojG_-fzo4cN-yCmcECODxdWK. 2004.