



高等学校内部审计知识系列丛书

Series On Internal Audit In Higher Education

经济责任审计 知识读本

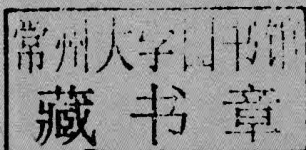
复旦大学审计处 / 编

 复旦大学出版社

高等学校内部审计知识系列丛书
Series On Internal Audit In Higher Education

经济责任审计 知识读本

复旦大学审计处 / 编



图书在版编目(CIP)数据

经济责任审计知识读本/复旦大学审计处编. —上海: 复旦大学出版社, 2018. 1
(高等学校内部审计知识系列丛书)
ISBN 978-7-309-13364-6

I. 经… II. 复… III. 高等学校-领导干部-经济责任审计-中国 IV. F239.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 266814 号

经济责任审计知识读本

复旦大学审计处 编
责任编辑/陆俊杰

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845

上海市崇明县裕安印刷厂

开本 787 × 1092 1/16 印张 28.25 字数 374 千

2018 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-13364-6/F · 2414

定价: 60.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

编委会

丛书策划：袁正宏

丛书编委会：主 编 郁 炯
编 委 张 育 郑 勇 谢静芳
刘丹丹

本书编委会：主 编 谢静芳
编写组 高卫强 刘 妍 刘 萍
许梦龙 张怡然

序

近年来,党中央作出了完善审计制度、保障依法独立行使审计监督权的一系列重大决策;中办、国办下发《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件,国务院下发《关于加强审计工作的意见》,为审计事业发展指明了方向,提供了强有力的制度保障。李克强总理对审计功能提出了六个形象定位(国家利益的捍卫者,公共资金的守护者,权力运行的紧箍咒,反腐败的利剑,深化改革的催化剂,中央重大决策部署的督查员),进一步强调审计是国家宏观调控的重要工具,是党和国家监督体系的重要组成部分,是国家治理的重要手段,具有预防、揭示和抵御的“免疫系统”功能。

在当前形势下,教育审计工作所面临的环境和任务,正在发生巨大的变化。一批有志于教育审计工作的同志,紧紧抓住教育审计工作中的重点、难点和焦点问题,组织开展专项课题研究等多种形式的学术活动,以服务教育改革和发展的大局为中心,着力研究教育内部审计的新情况、新问题,总结新经验,丰富新方法,探索新理论,提升新水平。随着形势的不断发展,审计将面对更多的新问题,将挑战有深度的教育审计研究课题,如:高校财务治理结构、高校资产的所有权管理、高校内控体系建设和完善、高校建设工程的科学管理、学校多级法人之间的管理体系和法人体系监控与调节、大学办学绩效评价及大数据审计应用等,都需要我们花大力气跟进研究。另一方面,教育审计的研究,需要通过实践案例的研讨,用集体智慧来破解教育审计实践中的热点、难点问题。在这样的背景下,一批高质量的教育审计成果,正在不断地涌现

出来。

以复旦大学审计处为代表的一批教育审计工作者,根据高等学校内部审计工作的内涵和规律,本着开放和共享的理念,现已着手将多年来审计实践所积累的成果经验,梳理提炼为可以按图索骥的教育审计知识丛书,极具实务参考价值,奉献给全国的同行们,旨在推动教育审计整体水平的提高、推动加快教育审计发展与转型,这也是教育审计工作者向党的“十九大”献礼的具体表现。

《经济责任审计知识读本》作为这套丛书的第一本,现率先与大家见面。领导干部经济责任审计,一直是教育审计工作的重中之重。大家知道,权力、责任、利益的科学运用是领导的基本职能。领导干部在经济行为中能否科学履行自己的责任,是干部制度评价、考核的重要依据,也是检验领导干部的廉耻心和公德心的基本手段。领导干部的经济责任审计工作,一定要围绕以下四点进行:

一是要围绕贯彻落实国家教育方针政策,办好社会主义现代化大学这条主线。领导干部履行职责的核心是全责推动本单位事业的科学发展。因此,关注国家政策落实和学校事业的发展,是领导干部经济责任审计的应有之义。

二是要突出“三重一大”制度落实这一重点。作为一个单位的主要领导干部,其履行经济职责的主要表现就是单位重大经济决策的制定和执行情况,这些决策,也是最影响一个单位事业发展的,所以要改变以往审计更多关注财务收支合法合规方面,把重点放在单位“三重一大”政策决策执行的效果上。

三是要关注主要风险把控点。要了解领导干部所在单位主要经济活动和业务活动的特点,关注重点领域和关键风险点,着眼于权力运行、责任落实、资金绩效,重点检查领导干部守法、守纪、守规、尽责情况,促进领导干部依法行政、有效作为、不断提高大学综合治理能力。

四是要客观求实进行审计评价和审计结果的运用。教育审计要严格遵循国家基本法律法规,以合法性、真实性和效益性为审计内容,积极推进财政资金统筹使用和提高大学资金绩效的创新能力。

希望各高校内部审计机构把本单位领导干部经济责任审计作为一个重要抓手,按照新的政策精神,继续做实做好,不断提高质量,真正促进领导干部依法作为、积极作为,从而实现推动本单位事业科学发展的审计工作目标。

我相信,本套丛书的出版,一定会促进我国教育审计事业的进步和发展。

中国教育审计学会会长 施建军教授
2017年12月4日

前言

对领导干部经济责任履行情况进行检查、评价的经济责任审计,是党中央、国务院为加强领导干部监督管理而采取的一项重要举措,也是促进高校领导干部全面贯彻落实国家方针政策、增强责任意识、廉洁勤政、依法治校和提高管理水平的有效手段。

根据教育主管部门的统一部署,各高等学校从 20 世纪末就开展了对学校中层领导干部和有关所属企业领导人员(以下统称领导干部)的经济责任审计。十多年来,通过实施审计发现问题、提出建议,对推动学校领导干部正确履行经济责任、推动学校各级组织不断改善和优化管理、促进学校事业发展,起到了积极而重要的作用。在审计中,我们发现少数领导干部,因对应当履行的经济责任认识模糊而未能正确履行职责,个别领导干部甚至因违规违法而受到处分乃至刑事处罚,教训深刻,发人深省。

因此,为帮助高校中层领导干部和领导人员进一步提高对经济责任审计的认识,同时也帮助高校审计从业人员更好地履行审计职责,我们立足审计工作实践,组织编印了“高等学校内部审计知识系列丛书”之《经济责任审计知识读本》(以下简称《读本》)。

本《读本》由四章及附录共五部分内容组成。

第一章为“经济责任审计知识问答”。它通过一问一答的形式,讲解了包括基本概念、组织形式、审计内容、实施程序、审计评价和责任界定、审计结果运用等经济责任审计的基本知识,帮助学校领导干部循序渐进地熟悉了解,也方便作有针对性的检索。

第二章是“经济责任审计案例选编”。案例选编撷取了近年来在高校经济责任审计实施中发现的普遍性或典型性案例,通过案例事实、审计处理、处理依据的阐述并配以简要的案例评析,向领导干部具象地警醒何为违纪违规行为,帮助审计人员了解问题的表现形式及处理方法等。

第三章为“部分审计常见问题的法规依据”。本章针对高校内部审计工作中经常发现的部分问题,从“三重一大”决策、内部控制、财务管理、国有资产管理、招标投标采购、建设项目管理、合同管理等七方面分别举例,引用部分法规条款,为审计人员提供问题定性方面的参考。

第四章为“经济责任审计实务操作表格及表式参考”。本章内容主要选自主编单位在实践工作中总结提炼的相关内部文本、审前调查资料表式等,可为高校审计从业人员提供一定借鉴意义。

附录为“经济责任审计相关法规制度选编”。制度选编收录了经济责任审计涉及的国家法律法规、教育部相关文件、有关审计准则、实施指南等,使领导干部了解经济责任审计检查与评价的要求和依据,也为高校完善审计制度体系提供参考。

《读本》的主要阅读群体为高等学校领导,所属单位、部门、附属医院和有关独立法人单位的主要负责人以及高等学校审计从业人员等。希冀通过《读本》的印发,对高等学校各层级领导干部增强依法行政意识,正确履行有关事业发展、经济决策、经济管理、执行法律法规和经济政策以及廉政建设等经济责任,有所裨益;同时,也希望借此增强高校之间内部审计工作的交流,促进教育内部审计事业的转型发展。

内部审计任重道远,挑战和机遇始终同在。展望未来,内部审计如何真正被最高管理层看作是值得信赖的顾问,如何真正成为学校其他职能部门寻求看法和前瞻性意见的值得尊敬的对象,是一个需要深度思考和不断实践的课题。

本书的内容是高等学校经济责任审计工作发展的阶段性成果,主

要源于我校多年的经济责任审计实践,是众多审计从业人员的智慧结晶。在编写过程中,也参考了部分高校审计成果性资料,在此,一并表示由衷的感谢。

由于时间和水平有限,《读本》难免存在不足或有疏漏之处,敬请包涵并指正。

丛书编委会

2017年8月

目 录

第一章 经济责任审计知识问答	1
第一节 相关知识	1
一、什么是经济责任？	1
二、领导干部应当负有哪些经济责任？	2
三、依法行政、科学执政、勤政为民、廉洁奉公的内涵是什么？	2
四、领导干部在履行经济责任时应强化哪些意识？	3
第二节 基本概念	4
一、什么是经济责任审计？	4
二、开展领导干部经济责任审计的意义是什么？	4
三、经济责任审计与财务收支审计的主要区别是什么？	5
四、高等学校开展经济责任审计的法律和制度依据是什么？	6
五、经济责任审计的发展经历了哪些阶段？	7
六、学校哪些领导干部应当接受经济责任审计？	7
七、学校哪些领导干部不适宜安排经济责任审计？	8
八、什么是经济责任审计的回避制度？	8
九、审计人员回避方式有哪些？	9
第三节 组织形式	9
一、高等学校开展经济责任审计的组织体系是什么？	9

二、什么是经济责任审计联席会议？ 9

三、经济责任审计联席会议的职责是什么？ 10

四、联席会议中组织、人事部门的主要职责是什么？ 10

五、联席会议中审计处的主要职责是什么？ 10

六、联席会议中纪监部门的主要职责是什么？ 11

第四节 审计内容 11

一、高等学校经济责任审计的基本内容有哪些？ 11

二、院、系、所及学校直属单位领导干部经济责任审计的重点
关注内容是什么？ 12

三、机关部处等职能部门领导干部经济责任审计的重点关注
内容是什么？ 12

四、各附属医院领导干部经济责任审计的重点关注内容是
什么？ 13

五、资产经营公司等全资及控股企业领导人员经济责任审计
的重点关注内容是什么？ 13

六、接受审计的院、系、所及学校直属单位一般须提供哪些
基本送审资料？ 14

七、接受审计的机关部处一般须提供哪些基本送审资料？ 14

八、院系及教学辅助部门领导干部述职报告的撰写要点有
哪些？ 15

九、机关部处及公共服务部门领导干部述职报告的撰写要点
有哪些？ 16

十、附属医院等学校所属事业单位领导干部述职报告的撰写
要点有哪些？ 17

十一、学校全资和控股企业负责人述职报告的撰写要点有
哪些？ 18

十二、经济责任审计为什么要实行承诺制？ 19

第五节 实施程序 20

一、高等学校的经济责任审计年度计划是怎样确定的？ 20

二、高等学校经济责任审计实施方式有哪些?	21
三、审计处自审项目与聘请社会中介机构协审项目的相同与不同之处有哪些?	21
四、对哪些单位(部门)的领导干部采取进点审计的方式实施审计?	22
五、经济责任审计主要有哪些阶段?	23
六、采用进点审计实施方式的基本程序是什么?	23
七、采用送达审计实施方式的基本程序是什么?	24
八、召开经济责任审计进点会(述职会)的目的是什么?	25
九、采取进点审计方式的审计进点会如何召开?	26
十、采取送达审计方式的审计述职会如何召开?	27
十一、在经济责任审计实施过程中,被审计领导干部和所在单位(部门)有哪些权利和义务?	28
十二、在经济责任审计实施过程中,审计组可以采取哪些方法收集了解有关情况?	28
十三、经济责任审计报告如何征求被审计领导干部及其所在单位的意见?	29
十四、被审计领导干部以及所在单位(部门)对经济责任审计结论有异议怎么办?	29
第六节 审计评价和责任界定	30
一、经济责任审计应当形成哪些审计结果性业务文书?	30
二、审计报告应当包括哪些主要内容?	30
三、审计结果报告的主要用途是什么?	31
四、审计决定书、审计移送处理书和审计建议书的用途是什么?	31
五、经济责任审计评价的基本原则是什么?	32
六、经济责任审计评价的主要方法是什么?	32
七、如果发现领导干部在履行经济责任过程中存在问题,领导干部应当承担什么责任?	33

八、何为领导干部的直接责任？	33
九、何为领导干部的主管责任？	34
十、何为领导干部的领导责任？	34
第七节 审计结果运用	34
一、审计结果运用包括哪些方面？	34
二、审计整改工作的责任主体是谁？	35
三、被审计单位如何进行审计整改？	35
四、被审计单位提交的审计整改结果报告应包括哪些 内容？	36
五、审计结果公开的方式有哪些？	36
六、审计处在审计结果运用中的具体职责是哪些？	36
七、组织及人事部门在审计结果运用中的具体职责是 哪些？	37
八、纪监部门在审计结果运用中的具体职责是哪些？	37
九、学校有关职能部门如何运用审计结果？	38
十、经济责任审计联席会议在审计结果运用工作中的职责是 哪些？	38

第二章 经济责任审计案例选编	39
-----------------------	----

第一节 内部管理制度建设和执行方面	39
一、内部重要行政、经济管理制度和规定缺失	39
二、制度条款制定存在漏洞或缺陷	41
三、内部管理制度未得到有效执行	44
第二节 财务管理方面	45
一、在教学经费、基本科研业务费中变相发放人员酬金	45
二、支出原始票据不合规(假发票)	46
三、收入较长时间滞留账外,公款私存,未及时上缴学校	47
四、私购收据、截留现金收入,设立“小金库”	48

五、在科研配套经费中支出与科研无关的费用	50
六、部分行政事业性收费项目未上报备案并且未获得收费许可 ..	51
七、部分会计核算不严谨	52
八、对外服务收费业务记录不完整,收费金额统计不准确	53
九、财务收支与实际业务不一致	54
第三节 非学历教育办班管理方面	55
一、合作办学未经批准,签订协议不符合有关规定	55
二、合作办学合作方不具备相关经营资质	57
三、长期合作单位的选择缺乏必要程序	57
四、办班实际合作单位与签署合作协议单位不一致	58
五、办班事项未及时签订合作协议	59
第四节 国有资产管理方面	60
一、资产购置未按照学校规定进行招标	60
二、资产购置招标程序不规范	62
三、对外投资未入账,形成账外资产	63
四、对外投资账实不符	64
五、对外出租、出借场地未报批	65
六、大型仪器设备日常管理不到位	66
七、固定资产日常管理松懈	67
八、其他实物资产管理不严格	68
第五节 合同及业务记录管理方面	69
一、未按规定签订经济合同	69
二、合同未按规定建立台账并存档	70
三、未建立相关经济业务记录	71

第三章 部分审计常见问题的法规依据 73

第一节 “三重一大”决策方面

一、未制订“三重一大”决策制度和议事规则	73
----------------------------	----

二、“三重一大”事项未经集体决策	74
三、“三重一大”事项决策记录缺失或不完整	75
四、“三重一大”决策有误	75
第二节 内部控制方面	75
一、内控制度不健全,制度未及时更新修订	75
二、有关业务未按规定实行归口管理	76
三、业务流程中的不相容职责未适当分离	77
四、支出控制不严	78
五、业务资料未妥善保存	78
第三节 财务管理方面	79
一、收入未及时入账或未入账	79
二、在往来款项科目列收列支	79
三、无预算支出或超预算支出	80
四、虚列支出、重复列支或者提前列支	80
五、原始票据不真实,存在虚假发票报账的情况	80
六、专项经费未专款专用	81
七、收费项目未报上级有关部门备案,未取得收费许可证	81
八、收费工作由非财务部门进行	82
九、票据日常管理薄弱	82
十、票据开具不规范	83
十一、未按照规定取得发票	84
第四节 国有资产管理方面	84
一、对校办产业投资账实不符	84
二、对外投资和出租、出借未按规定履行资产评估等程序	84
三、对外投资未按规定报批报备	85
四、房屋出租、出借未按规定报批报备	86
五、房屋对外出租未公开招租	86
六、对外投资、出租收益未纳入学校预算统一核算和管理	87
七、资产使用效率低下	87

八、擅自处置国有资产,未按规定报批报备	88
九、国有资产处置收入未按规定及时足额上缴	90
十、对管理不规范、长期亏损、扭亏无望的企业未及时清理 ...	90
十一、企业改制未履行清产核资、评估备案和产权登记	90
十二、未按规定办理国有资产产权登记	91
十三、固定资产未及时入账,已完工项目未及时办理竣工 决算	92
十四、非经营性资产违反规定转经营性资产	93
十五、资产账账不符、账卡不符、账实不符	93
十六、资产日常管理薄弱,未及时清查盘点	94
十七、往来款项长期挂账,未及时清理核销	94
第五节 招投标采购方面	95
一、超过规定限额的采购事项未经公开招投标程序	95
二、开标前与意向单位接触或泄露相关信息	95
三、招标文件编制不合理	96
四、公开招标文件公布方式不符合要求	96
五、投标人数量未达到规定要求	97
六、评标委员组成不符合规定	97
第六节 建设项目管理方面	99
一、建设项目报批手续不齐全	99
二、建设项目投资超概算	99
三、工程项目采购未经规定招投标程序	100
四、工程参建单位资质不符合要求	101
五、建设项目档案资料不齐全,保存不善	102
第七节 合同管理方面	102
一、有关经济事项未签订合同	102
二、合同签订主体不规范	102
三、合同日常管理不到位	103
四、合同签订要素不齐全,条款约定存在缺陷等	103