

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与挑战。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 年国家成立审计署,1985 年 1 月原国家教委成立审计室,同年 2 月印发了《关于转发〈国务院批转审计署关于发展审计工作几个

问题的请示的通知》拉开了教育审计的序幕。根据《通知》的要求，当年大部分部属高校都建立了审计机构，配备了专职人员。部分省（区）市教育行政部门和地方高校也相应设置了审计机构，配备了审计专职人员。至今，全国各类公办高校，省级教育行政部门及单列市教育行政部门基本上都设置了机构，配备了专职审计人员。审计工作的职责由原从属于国家审计逐渐演进为归属教育部直接管理的教育内部审计，审计的内容和范围逐渐由单项性、事后性演进为事前、事中、事后全过程，有效提高了资金使用的安全性、合理性和效益性。

1. 20 年教育审计工作的历程

20 年来，教育审计工作在国家审计署、教育部和地方政府、教育部门的高度重视下，经历了创业、发展、再发展等 4 个不同的阶段。

（1）创业 打基础。

“七五”期间（1986～1990 年）是教育审计创业、打基础阶段。这一时期按照原国家教委提出“边组建、边工作”的方针，各地一面进一步组建和完善机构，创造条件，一面积极开展工作，摸索经验。

1988 年 7 月，根据《国务院关于审计署设置派出机构若干问题的通知》，原国家教委和审计署研究决定撤销原审计室，成立审计署驻教育部审计局（这是全国教育审计的最高领导机构）。1990 年 5 月 3 日，国家教委印发国家教委第 9 号令《教育系统内部审计工作规定》（以下简称《规定》）对教育内审的地位和作用，机构设置和人员的配备，审计的范围和职权，审计工作的程序以及法律责任等作了明确具体的规定，成为当时国家第一个比较完整的教育审计规范性规章。根据《规定》，许多地方教育行政部门和单位及时制订或修改了本部门、本单位审计工作的实施细则或办

法，加强了教育审计工作的组织建设和制度建设。

（2）发展上水平。

“八五”期间（1991～1995年），是教育审计的第一发展期。随着全党全社会对教育战略地位认识的提高，在教育经费来源方面确定了以国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的体制，总体上实现中央规定的“两个增长”。在此情况下，教育系统尽快建立健全审计监督制度，提高资金使用效益，防止和纠正挪用、流失和浪费现象，成为一项十分紧迫的任务，为此审计局提出了“打基础、抓重点、上水平”的工作方针，指导教育审计把加强教育经费的审计监督作为重点，通过审计和审计调查，一方面及时发现截留、挤占和挪用教育经费的问题，促使有关部门采取措施加以制止和纠正，推动了教育投入体制和各项政策的到位，增加教育投入；另一方面又加强管理，及时发现并制止、纠正了教育经费的“跑、冒、滴、漏”，提高了使用效益。

1992年邓小平南方谈话发表后，教育部及时印发了《关于学习贯彻邓小平同志南巡重要讲话精神，加强和改进教育内部审计工作的意见》，要求各级教育审计机构要坚持邓小平提出的“三个有利于”和“两手抓”、“两手都要硬”的方针，正确认识和处理监督与服务的关系，在“内”字上下功夫，根据教育经济活动的特点开展工作。

1991年中国教育审计学会成立，审计局局长高环同志兼任学会会长。随后各省、市、区的教育审计学会相继成立。学会为教育审计实践经验的总结、交流、理论探索和创新做了大量工作，为审计人员的培训和继续教育提供了有效的服务，为推动教育审计工作规范化发挥了重要作用。在中国教育审计学会筹建期间，《高校审计》杂志更名为《教育审计》并被确定为学会的会刊，成为交流全国教育审计经验、探索理论的重要阵地。

(3) 调整 再发展。

“九五”期间(1996~2000年),是教育审计的第二发展期。1996年4月原国家教委发布第24号令《教育系统内部审计工作规定》这是对1990年《规定》的第一次修订。1997年12月原国家教委又印发了《教育系统内部审计规范》以及其他教育审计工作的规章制度,初步构成了教育审计的基本规章体系。对此,不少地方教育行政部门和单位也结合各地的实际,修订了相应的审计工作的规章制度,使教育审计工作基本上能做到有章可循,审计质量和效率明显提高。

1998年初,教育审计的管理体制和机构设置有了重大调整,教育部原审计局由审计署的派驻机构调整为派出机构。国家审计机关不再直接管理教育审计,教育审计归属教育部财务司管理。这一调整有利于理顺国家审计与内部审计的关系。然而,这一调整期正逢政府机构改革与高校内部管理体制改革,又出现了部分地方裁减审计人员,撤销审计机构,或并入其他机构,或合署办公等新问题。对此,教育部于1998年10月及时下发《关于进一步加强教育系统内部审计工作的几点意见》,要求在机构改革中继续贯彻执行教育部第24号令,使审计机构和审计队伍保持稳定并不断加强。1999年初,教育部召开直属高校审计工作会议和全国教育系统审计工作会议,财务司杨周复司长阐述了教育审计管理体制改革的重大意义,指出内审作为内部管理的一个工具,完全由部门、单位自己领导,更有利于内审作用的发挥。他结合当时教育面临的形势,大声疾呼教育审计只能加强不能削弱。在教育部财务司强有力的领导下,管理体制和机构经过调整的教育审计进入了新的发展时期。在以后的精简机构、压缩人员的情况下,全国教育审计机构仍然在总体上得到了加强和发展。

(4) 创新 谱新篇。

进入 21 世纪，迎来了第十个五年计划，教育审计步入快速发展的新时期，年年都有新创意。教育部财务司杨周复司长每年年初都在《教育审计》杂志上发表文章 对当年的教育审计工作提要求 鼓士气。2001 年，全国教育审计系统积极贯彻落实全国教育工作会议关于建立和健全监督机制 严格审计监督的精神 并按照国务院批转教育部制订的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中关于加强对教育经费的审计与监督的要求，增强教育审计工作的紧迫感和责任感。2002 年，杨周复司长提出要认真关注和研究教育事业的发展方向和教育系统的改革动态 研究和分析本部门、本单位经济活动的特点，以及领导和群众关心的重点、热点和难点问题。特别对高校审计人员提出要主动适应预算制度改革 学习、了解预算制度改革的背景、内容和基本要求 积极协助财务部门实现高校预算的统一和规范 维护预算的严肃性 并在此基础上 完善和改进高校预算执行审计和决算审计。2003 年 为贯彻落实十六大精神 教育审计系统结合本单位的实际 提出积极探索发展教育审计要有新思路 改革审计方法和手段要有新突破 开拓审计模式和审计领域要有新格局，加强审计理论研讨和队伍建设要有新举措。并要求抓单位内部制度建设 以构建教育审计的预防体系 协调各方 多管齐下 以建立教育审计的控制体系 严守规范 加强督查 以建立教育审计的评价体系 勤于学习 善于研讨 强化审计人员素质，以建立教育审计的保障体系。要有效地运行这四个体系，形成教育审计的长效机制，体现开拓性和创造性。

2004 年，根据形势发展的迫切要求和国家审计署新颁布的《审计署关于内部审计工作的规定》 教育部再次修订了《教育系统内部审计工作规定》，进一步明确了新形势下教育审计的任务和目标，规定了教育行政部门和单位负责人的审计管理责任和

教育内部审计机构、人员的要求 界定了教育审计的职责权限 规范了教育审计的工作程序。对内部审计机构的设置形式、审计范围、审计程序、审计职责、审计权限等方面如何适应市场经济和教育改革的需要都有了新的表达，为教育审计的发展奠定了更加坚实的基础。

2. 20 年教育审计地位和职责的变化

20 年来，教育审计的地位和职责经历了重要与更重要、切合实际与更切合实际的演进过程。

我国教育审计与其他各类内部审计一样，它的建立不同于西方国家，非起源于内部受托责任，而是随着社会和经济的快速发展 教育经济活动总量的不断增长 国家意识到内部审计的重要性和必要性 以强制性的方式 建立起的内部审计体系 作为国家审计的有力补充。1990 年发布的《规定》明确指出“教育系统内部审计是国家审计体系的重要组成部分”。因此，教育审计从诞生起 并延续了多年，一直是从属于国家审计 是国家审计职能的延伸。然而国家审计主要是对各级政府、国有企事业单位的财政、财务收支、经济运营情况进行审计监督 比较侧重于对错误、舞弊行为的揭露以及法律法规遵循情况的审计。而教育审计的主要职责则按照《规定》是“对本部门、单位及所属单位的财务收支及其经济效益进行内部审计监督”。“七五”期间 教育审计作为国家审计的辅助力量发挥了重大作用，为维护财经法纪、减少损失浪费，加强廉政建设等方面立下了汗马功劳。

20 世纪 90 年代的大部分时间，教育审计虽然还是国家审计的从属 但这种从属关系在逐渐淡化。经过一段时间的探索、实践与发展，审计人员意识到教育审计不同于国家审计和社会审计的意识逐步确立 立足为本部门、本单位领导当好参谋与助手 教育审计的职责也由财务审计逐步扩展为包括财务事项和非财务事项

在内的业务审计，不再局限于对财务收支及其经济效益的审计监督，而是逐渐演变成对整个部门、单位的经济效益进行审计监督，注重提出改进管理的建议，提高单位的经济效益。“八五”、“九五”期间，随着教育的发展和基本建设投资的加大，建设工程审计成为重点，迅速发展，成效显著，成为教育审计的一个亮点。据 2001 年不完全统计，全国教育系统基建、修缮工程审计 38 312 个项目，送审额 190 多亿元，审减额达 17 亿多元，有效地维护了教育部门的利益，提高了教育基建资金的效益。

1998 年教育审计归属教育部财务司管理，改变了教育审计从属于国家审计的地位，并成为强化教育系统内部审计的契机。教育部根据本系统的实际情况，直接指导和管理教育审计。在教育部领导下，教育审计工作开展得如火如荼，审计的范围进一步拓宽，涉及到事前、事中、事后方方面面的全过程审计。“十五”期间，经济责任审计又成为新的重点和亮点。除了开展处级干部、中小学校长、企事业单位负责人的经济责任审计，有的省市还把审计对象扩大到局级干部，既有力地协助组织部门贯彻落实了党中央《党政领导干部选拔任用条例》，又扩大了教育审计的新领域和影响力。

20 年来，教育审计经历了不同发展阶段，但有个基本点是一以贯之的，那就是教育审计为教育的改革和发展服务。

（二）认清形势，直面教育审计创新与发展面临的机遇与挑战

1. 面临的机遇

20 年的教育审计工作历程，为今后的发展奠定了基础。社会主义市场经济体制的不断完善，为教育审计的创新注入了活力。教育改革与发展的内在需求，为教育审计的创新与发展提供了机

遇与挑战。

(1) 教育事业的跨越式发展，为教育审计的发展提供了舞台。

研究表明：内部审计是随着经济管理的需要而自然成长，是随着经济的发展而发展的，其发展的动力来自于单位内部的需要。若没有教育发展及其现代管理的需要，教育内部审计就没有存在的根基，内部审计工作也不会有良好的发展前途。

近些年来，我国的教育事业得到了蓬勃的发展。截至 2002 年底 我国有各级各类学校 117 万所 其中普通学校 67 万所 成人学校 50 万所 在校学生 3.18 亿人，教育规模为世界之最。至 2002 年底 全国有高等学校 2 003 所，各类高等教育在校学生规模达 1 600 万人。2003 年，国务院明确了农村教育在教育工作中“重中之重”的战略地位 提出了西部攻坚、巩固提高和深化农村教育综合改革的三大目标和深化改革、促进农村教育发展的一系列重大政策措施，推动了农村教育和基础教育的全面发展和提高。2003 年，普通本专科招生约 382 万人，比上年增加 61.7 万人 增长 19% 全国研究生招生约 26.9 万人 比上年增加 6.89 万人 增长 34%。从教育经费投入情况来看，2002 年，全国教育经费为 5 480.03 亿元 比上年 4 637.66 亿元增长 18.16%。国家财政性教育经费占国内生产总值比例为 3.41% 比上年的 3.19% 增加了 0.22 个百分点。教育事业的蓬勃发展推动了教育经济活动总量的增长 也促进了教育审计的内在需求 为今后教育审计的发展打造了广阔的舞台。

(2) 各级领导重视，为教育审计发展提供了内在动力。

教育审计 是教育系统单位内部一项重要的管理行为 具有对各项经济活动的监督、评价职能 对单位防范经营风险、提高效益、增加价值、促进加强经济管理、帮助实现目标 都起着重要的作用。对此 各级领导高度重视。在 2004 年全国审计工作会议上 温家

宝总理不仅亲自到会 还作了重要讲话 他说：“我们这一届政府，包括我们国务院各级领导，对审计工作都要高度重视，全力支持。”国家审计署李金华审计长曾意味深长地指出：“内部审计这一块很重要 如果全国各地各单位都把内部审计搞好了 那我们的国家审计就省事了。”多年来 教育部主要领导对教育审计也很重视。在 2004 年教育系统财务工作会议上，张保庆副部长多次提到教育审计工作 并一再强调 教育越发展 教育审计越重要 各级领导一定要高度重视、支持审计工作 充分发挥教育审计的监督、评价作用 为教育事业护航。教育部财务司杨周复司长 多年来紧抓审计工作不放松。地方各级政府对教育审计工作也予以充分重视。据初步调查 许多省市 区 召开的教育审计工作会议 分管审计与教育的省、市领导都会出席并讲话。实践证明 各级领导的重视、支持 给教育审计的大发展添注了巨大的内在动力。

(3) 内部审计法规接连出台，为教育审计发展提供了有力的保障。

据了解 有关“内部审计”的内容 即将修改进《中华人民共和国审计法》 内部审计将确立法律地位。近年来 根据中华人民共和国有关法律法规 国家审计部门、审计行业协会及教育部门 先后印发了《审计署关于内部审计工作的规定》、《内部审计基本准则》、《内部审计人员职业道德规范》和《教育系统内部审计工作规定》。各级人大和政府有关部门制订的有关法规中，对内部审计的关注已越来越多。各级教育行政部门和有关单位也相应制订、修订了许多内部审计制度 使教育审计的地位有了提高 职权更加明确。应该说这一系列的法律、法规、制度的出台与完善 改善了内部审计工作环境，为教育审计发展提供了有力的法律保障。

(4) 审计队伍的壮大 素质的提高与经验的积累 为教育审计的发展奠定了坚实的基础

20 年教育审计的历程，已造就了一支特别能战斗的队伍。根据有关资料统计，我国教育内部审计其人员已近 2 万人 人员素质有了很大的提高，具有大专、本科学学历文凭的已占了这支队伍的 85%，具有中级职称、高级职称的人员已占内部审计总人数的 50% 以上。不少同志还具备国际内部注册会计师资格。教育审计人员的敬业精神不断增强，在与国家审计与社会审计不可比拟的外部、内部环境下 仍以良好的职业品格与出色的成绩 赢得了社会的广泛认可。同时，20 年来逐渐积累的审计工作经验和成熟的审计工作理念，已成为教育审计发展的内在动因。

(5) 教育国际服务贸易的介入，为教育审计发展增加了压力与动力。

“人世”后 国际资本可以进入我国某些教育领域，一些新的办学理念、新的资金运作与管理办法 都将成为教育审计的发展空间。根据世贸组织协议要求，国际会计师事务所也可以进入中国会计服务市场 其业务将进一步向教育审计领域渗透。此外 教育审计会同其他会计服务领域一样，一方面要按世贸的规则办事 另一方面也应利用规则保护教育系统的自身利益。这就要求内部审计人员尽快掌握世贸组织规则，广泛学习国际内部审计的先进经验和做法 并利用学习和借鉴这些经验提高自身素质 掌握并熟练运用新的审计手段 加强防范经济风险意识 不断提高自己的执业水平和服务质量，将压力和竞争转化为教育审计发展的动力。

2. 存在的问题与不足

目前，教育系统内部审计工作还存在以下问题与不足：

(1) 审计工作发展不平衡。

由于我国经济发展不平衡等因素，从总体来说，沿海一带的省、市的教育审计工作起步较早 发展较快 比内地一些省、市有一定的优势 学校系统的审计工作比其他教育单位开展得扎实 且形

成了自己独特的体系与工作方法；高教系统审计队伍整齐、力量强，发展势头比普教系统更加强劲。但同样是在高教系统，教育部直属高校的审计工作一般要比地方高校开展得更加全面、富有成效。即使在同—个地区、同—系统里，有的单位的教育审计工作充满生气，地位高，成效显著，但有的单位还艰难地在为赢得生存权而努力，正常的审计工作很难开展。这种审计工作发展的不平衡性，是教育审计整体发展的不利的因素与障碍。

(2) 部分地区和单位的审计队伍不够稳定。

由于各种因素影响，一些地区、一些单位的审计队伍处于某种不稳定状态。不少审计骨干纷纷改行、外流，造成审计人才匮乏，使一些单位审计机构无法正常运转。有些单位的一些审计人员，人心思散，缺乏工作积极性与能动性，影响了工作效率。

(3) 部分地区和单位的审计环境不尽如人意。

有的单位领导口头上重视审计工作，但实际上未给予必要的审计权限与工作条件，有的单位将审计人员配置在工会、办公室等部门，或与其他缺乏必要业务关联的部门合署办公，地位与独立性都较差，很难以较高的地位和权威与审计对象及有关部门沟通协调，挫伤了审计人员的工作积极性，使一些地区、单位审计工作处于某种难以有所作为的状态。

(4) 审计理论研究滞后。

总体上，教育系统审计理论研究还跟不上审计实务工作的需要。对国外先进的审计理论，缺乏系统的研究和借鉴，审计理论研究成果，发表的不少，但高质量、高层次、有突破性的文章不多；一些审计人员忙于事务，未能将经验与亮点上升到理论高度。审计理论研究的滞后，一定程度地制约了教育审计的发展。

(5) 教育审计手段比较落后。

一些单位由于受硬件配置的不足与人员对审计新技术认知水

平的限制 在审计实施过程中 用的多是比较陈旧落后的审计技术与方法,计算机、网络审计并不普及,影响了审计的质量与工作效率。

(6) 审计队伍素质有待提高。

一些地区、单位审计人员专业结构、知识结构失调 对经济责任审计、效益审计、内部控制系统审计、经济风险审计等项目开展感到困难;一些审计人员熟于查错纠弊,但缺乏必要的组织、协调能力;一些审计人员 心理素质不过硬 碰到困难挫折 情绪波动较大 对审计工作产生厌烦情绪;个别审计人员 在种种诱惑之下 不能恪守职业道德 以权谋私 以情徇私 玷污了审计人员形象。

(7) 审计成果利用不充分。

审计成果是审计人员辛勤劳动的结晶。但在一些地区与单位,审计成果并未受到应有的重视和应用。这在经济责任审计中表现得尤为突出。一些干部调动、晋升了才进行“马后炮”式的审计,即使是任期审计,其结果也未对干部的考核与选用起参考作用。这既是对审计人员劳动的不尊重,也是对资源的一种浪费 影响了审计人员的工作积极性。

二、教育审计的基本职能、作用与目的分析

何谓教育审计的基本职能?如何体现教育审计作用,实现最终的目的?研究和分析它们的基本要素和具体体现,是实施和推进教育审计创新的关键之一。

(一) 教育审计的基本职能

研究表明 基本职能是一个部门、一个系统的工作范围、内容和权限的综合体现 也是一个部门、一个系统区别于其他部门、系

统的职责 体现自己赖以生存、发展的基本理由。因此 教育审计的基本职能应体现相对的独立性和符合自身发展的个性。

1. 监督是教育审计的基本职能之一

“审计”一词最早出现在我国的南宋。据《宋史·职官七》载：“淮东、西有分差粮料院、审计司（审计以通判权）……湖广有给纳场、分差粮料院、审计院（通判兼）……四川有分差粮料院、审计院（属官兼）”审计职责范围：一是审查各级官吏按其权限所属掌握的财物 有无隐瞒钱粮、物品的情况；二是审查各邦国、路州府县的贡、赋情况；三是监督赋税的征收及支出计划。审的对象是朝廷的百官和朝廷的贡、赋。审的手段是查三计账簿，即各级官员各项财物收支之计、四方贡、赋之计。审以诏命、律令、格式各项法律为依据。以上史料引自《中国审计史》。宋以后各朝的审计基本上以此模式变化与发展。可见，我国历史上的审计是以监督各种收入与支出为基本职能的。

我国现代的内部审计也是以“监督”为基本职责的。1995年颁发的《审计署关于内部审计工作的规定》，对内部审计界定为“部门、单位实施内部监督、依法检查会计账目及其相关资产 监督财政收支和财务收支真实、合法效益的活动”。2003年经修订的规定，依然把监督作为内部审计的基本职能之一。

教育审计作为国家内部审计制度的重要组成部分，显然“监督”理应成为其基本的职能之一，这不仅有历史根源、法律依据，而且是由教育审计工作的性质、范围和权限所决定的。

首先，是由教育内部审计机构性质决定的。一个教育单位之所以在设立许多内部管理部门的同时再单独设立审计机构，其初始的最直接的动因 是因为其在宏观、微观控制中能起到较高层次的经济监督作用。审计监督不同于财政、税务、金融等其他专业经济监督，是因为这些部门都是经济业务部门而兼有监督职能的，

具有一定的局限性。而审计监督是一种独立的、专门的、综合性的经济监督，地位比较超脱。审计监督不仅是对单位的经济活动进行监督，而且对各专业监督部门的经济活动进行再监督。由此可见，教育内部审计机构的监督作用是其他管理部门所无法替代的。

其次，一个教育单位最基本的经济活动是财政收支、财务收支及其他经济活动。这些活动贯穿于单位业务运作的全过程，内容错综复杂，牵涉到方方面面，并直接影响到该单位的生存、竞争与发展前途。因此，对这些经济活动进行监督，理所当然的应成为教育审计机构的基本职能之一。放弃这个职能，实际上就等于放弃了对这些最基本经济活动的监督，这既为我国社会制度所不允许，也不符合单位的自身利益，一般有现代管理思想的管理当局是不会这样做的。

再次，随着我国教育的跨越式发展，财政对教育投入的总量与日俱增，各教育单位自营组织的收入不断增多，对这些日益增长的收入与支出不予以切实的监督，肯定会对各单位的经济活动的真实、合法和效益产生严重的后果。现在，有些地区、单位还没有很好地实行审计监督制度，未按规定设立独立的审计机构，审计监督尚处于空白或严重缺位状态，有些地区、单位虽然设立了独立的审计机构，但由于多种原因，许多财政收支、财务收支与其他经济活动仍处于严重的失控状态。

综合上述，监督是教育审计的基本职能之一。要求取消和削弱审计的监督职能的理由是不充分的。

2. 评价是教育审计发展的一个基本职能

随着市场经济的发展，近 10 年来国家对内部审计的定义有所变化。2003 年 5 月经修订的《审计署关于内部审计工作的规定》，对内部审计作了这样的界定：“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。”这一新的界定，把“评价”作为内部审计两大基本职能之一。显然，它是随着内部审计的不断发展而产生的，具有极其重要的指导意义。

所谓评价就是对事物的估计和评定。具体来说，审计评价就是对审计对象所进行的综合性鉴定，从而判断是非好坏及其应采取预防措施等一系列活动。其实，审计评价并不是突然冒出来的一种功能。在审计监督的过程中，也往往不乏评价的因素。但是由于评价的量不足或者没有将其以显著的位置显示出来，使它难以上升到基本职能的高度。随着我国教育事业的发展，教育审计的评价功能越来越明显，越来越显得重要。教育行政部门或学校管理部门已不再满足于一般的查错纠弊，而要求内部审计机构与人员在监督的基础上对审计对象有个说法，以帮助他们对审计事项有针对性地进行整改、调整与控制。经济越发展，管理层次越高，这种需求就越来越迫切与强烈。因此，评价渐渐地发展为与监督并列的内部审计的一种基本职能，是毫不奇怪的，是水到渠成。

回顾评价职能的发展轨迹，以下三个教育审计项目的开展对“评价”职能的发展与提升有着重要的催化作用。

一是领导干部经济责任审计。在当代此项审计实际上起源于企业承包经营责任审计与厂长（经理）离任责任审计。1978年12月党的十一届三中全会后，我国经济体制改革取得了成就，开始了对企业的扩权试点。从1981年至1986年，国家对企业实行利改税改革，为企业承包经营的实行创造了良好条件。从1986年底开始，国务院发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》，标志着企业承包经营责任制开始实行。1988年，山东省人民政府发布了《山东省全民所有制企业厂长（经理）任期经济责任审计暂行条例》，在全国引起了很大反响，一些地方政府纷纷发布了类似的法规。1999年，中央在认真总结任期经济责任制审计理论