

国家教育委员会关于发布教育系统 内部审计规范的通知

教审 [1997] 2 号

各省、自治区、直辖市教委、教育厅，广东省高教厅，计划单列市教委，委属高等学校、企事业单位：

为了贯彻执行《中华人民共和国审计法》和国家教委第 24 号令《教育系统内部审计工作规定》，实现教育审计工作法制化、制度化、规范化，保证教育审计工作质量，我委组织制定的《教育系统内部审计准则》等 11 个教育系统内部审计规范已经审定，现正式发布，并自发布之日起施行。各级教育部门和单位要组织审计人员认真学习，贯彻执行，不断提高教育审计工作的水平。

附件：一、教育系统内部审计准则

二、高等学校财务收支审计实施办法

三、高等学校预算执行情况审计实施办法

四、中小学校财务收支审计实施办法

五、教育系统企业财务收支审计实施办法

六、教育系统基建、修缮工程项目审计实施办法

七、教育系统固定资产审计实施办法

八、高等学校有关行政负责人经济责任审计实施办法

九、中小学校长经济责任审计实施办法

十、教育系统企业单位有关负责人经济责任审计实施办法

十一、教育系统企业内部控制制度评审实施办法（试行）

国家教育委员会

一九九七年十二月三十一日

附件一：

教育系统内部审计准则

第一章 总则

第一条 为了实现教育系统内部审计工作规范化，明确审计责任，保证审计质量，根据《中华人民共和国审计法》、《审计署关于内部审计工作的规定》和国家教委第 24 号令《教育系统内部审计工作规定》，制定本准则。

第二条 本准则是教育系统内部审计机构及其审计人员应当具备的资格条件和职业要求，是实施审计、反映审计结果、评价审计事项、提出和审定审计报告、出具审计意见书、作出审计决定和办理审计档案工作时应当遵循的行为规范，是衡量审计质量的基本尺度。

第三条 教育系统内部审计机构依法对教育部门和单位财务收支及有关经济活动的真实、合法和效益进行监督和评价时，适用本准则。

第四条 教育系统内部审计机构办理审计事项必须由合格的审计人员承担，按照规定的程序和要求实施审计。实施审计后，应当真实反映审计结果，客观评价审计事项。

第五条 教育系统内部审计机构行使审计监督权时，应当在法定的职责和权限范围内保持自身的独立性。

第二章 一般准则

第六条 一般准则是教育系统内部审计机构及其审计人员应当

具备的资格条件和职业要求。

第七条 教育系统内部审计机构办理审计事项，应当具备下列条件：

- （一）由两名以上合格的审计人员组成独立的审计组；
- （二）法定的职责和权限；
- （三）健全的审计质量控制制度；
- （四）必需的经费保证。

第八条 教育系统内部审计机构办理审计事项，应当做到依法审计，客观公正，实事求是，高效优质。

第九条 教育系统内部审计人员承办审计业务，应当具备下列条件：

- （一）熟悉有关的法律、法规和政策；
- （二）掌握会计、审计及其他相关专业知识；
- （三）有一定的会计、审计或其他相关专业工作经历；
- （四）了解教育管理的特点和规律；
- （五）具有调查研究、综合分析和文字表达能力。

第十条 教育系统内部审计人员承办审计事项，应当严守审计纪律，恪守审计职业道德，做到依法审计、忠于职守、客观公正、实事求是、廉洁奉公、保守秘密，并保持严谨、稳健、负责的职业态度。

审计人员办理审计事项，与被审计单位或被审计事项有利害关系的，应当回避。

第十一条 教育部门和单位录用的审计人员应当受过系统的专业教育或经过专业培训，合格者才能独立承办审计业务。

第十二条 教育系统内部审计机构应当建立继续教育和培训制度，保证审计人员具有熟练的专业知识和业务能力。审计人员每年接受继续教育和培训的时间原则上不得少于两周，所需经费应予以保证。

第十三条 教育系统内部审计机构应当组织审计人员参加审计等专业技术资格考试，组织推荐审计人员参加审计等专业技术资格的评审，使审计人员获取相应的专业技术资格证书。

第三章 作业准则

第十四条 作业准则是教育系统内部审计机构和审计人员在审计准备和实施阶段应当遵循的行为规范。

第十五条 审计机构应当依据国家的有关法律、法规和规定按照本部门、本单位领导及上级审计机关和上级内部审计机构的要求，确定审计工作重点，编制年度审计项目计划。审计机构的年度审计项目计划，应当报经本部门、本单位主管审计工作负责人审批后组织实施，并报上一级审计机关或上一级内部审计机构备案。

第十六条 审计机构应当根据年度审计项目计划，确定审计事项，选派审计人员组成审计组，并指定审计组组长。审计组实行组长负责制。

第十七条 审计组应当编制审计方案。审计方案的内容包括：

- (一) 编制审计方案的依据；
- (二) 被审计单位的名称和基本情况；
- (三) 审计的范围、内容、目标、重点、方式、实施步骤和预定时间；
- (四) 审计组组长、审计组成员名单及其分工；
- (五) 编制审计方案的日期。

第十八条 审计组编写审计方案前，应当调查了解被审计单位的下列情况，并要求被审计单位提供有关资料：

- (一) 财务隶属关系、机构设置、人员编制；
- (二) 银行帐户、会计报表及其他有关的会计资料；
- (三) 财务会计机构及工作情况；

- (四) 相关的内部控制情况；
- (五) 相关的重要会议记录；
- (六) 前次接受审计、检查的情况；
- (七) 宏观经济形势对被审计单位的影响；
- (八) 其他需要了解的情况。

第十九条 审计组编写审计方案时，应当收集、了解与审计事项有关的法律、法规、规章、政策和其他文件资料，考虑项目审计的要求和重要性、审计成本效益和可操作性，并对审计风险进行评估。

审计组在实施审计过程中发现审计方案不适应实际需要时可以根据具体情况及时调整。

第二十条 审计方案应当由审计机构负责人审核批准，重要事项报经本部门、本单位主管审计工作负责人批准后实施。

第二十一条 审计机构应当在实施审计 3 日前向被审计单位送达审计通知书。审计通知书的内容包括：

- (一) 被审计单位名称；
- (二) 审计的依据、范围、内容、方式和时间；
- (三) 审计组组长和其他成员名单；
- (四) 对被审计单位配合审计工作的具体要求；
- (五) 审计机构公章及签发日期。

审计机构认为需要被审计单位自查的，应当在审计通知书中写明自查的内容、要求和期限。

第二十二条 审计组实施审计时，应当先对被审计单位的内部控制制度进行符合性和实质性测试，据以确定审计的范围和重点，采取相应的审计方法。必要时，可以根据测试结果及时修改审计方案。

第二十三条 审计人员实施审计时，可以利用国家审计机关和上级内部审计机构的审计成果以及经核实后的社会审计机构的审计成果。

第二十四条 审计人员通过审查被审计单位银行帐户、会计凭证、会计帐簿、会计报表，查阅与审计事项有关的文件、资料，检查现金、有价证券，向有关单位和个人调查等方式进行审计，并取得审计证据。

第二十五条 审计证据有下列几种：

- (一) 以书面形式存在并证明审计事项的书面证据；
- (二) 以实物形态存在并证明审计事项的实物证据；
- (三) 以录音、录相或计算机储存、处理的证明审计事项的视听材料；
- (四) 与审计事项有关人员提供的言证材料；
- (五) 专门机构或专门人员的鉴定结论和勘验笔录；
- (六) 其他证据。

第二十六条 审计人员收集审计证据，必须遵守下列要求：

- (一) 客观公正、实事求是，防止主观臆断，保证证明材料的客观性；
- (二) 对收集的证明材料进行分析判断，决定取舍，保证证明材料的相关性；
- (三) 收集足以证明审计事实真相的证明材料，保证证明材料的充分性；
- (四) 严格遵守法律、法规的规定，保证证明材料的合法性。

第二十七条 审计人员可以通过检查、监督盘点、观察、调查、函证以及录音、录像、拍照、复印、计算和分析性复核等方法，收集审计证据。

审计中如有特殊需要，可以聘请专门机构或者有专门知识的人员，对审计事项中某些专门问题进行鉴定，取得鉴定结论，作为审计证据。

第二十八条 审计组对被审计单位现金、有价证券的盘点监督和违反国家财经法规行为的取证，应当指派两名以上审计人员办理。

审计人员向有关单位和个人进行调查时，应当出示审计人员的工作证件或审计通知书副本。对审计事项进行调查时，审计人员不得少于 2 人。

第二十九条 审计人员向有关单位和个人调查取得的审计证据，应当有提供者的签名或者盖章。被审计单位或有关人员对其出具的审计证据拒绝签名或盖章的，审计人员应当在审计证据或另附的材料上注明拒绝签名或盖章的原因和日期。拒绝签名或盖章的原因不影响事实存在的，该证据仍可以作为审计证据。

审计人员现场收集的审计证据应当经过审计组组长复核后交被审计单位有关人员、被审计单位或者被审计单位有关部门签名或盖章。

在审计证据可能灭失或以后难以取得的情况下，经本部门、本单位主管审计工作负责人批准，可以先行登记保存，并应当及时作出处理，采取措施，防止被审计单位或者有关人员销毁、转移。

审计人员对被审计单位或有关人员有异议的审计证据，应当进行核实，对确有错误和偏差的，应当重新取证。

第三十条 审计组应当对收集的审计证据进行整理、归纳、分类分析和评价，以便形成相应的审计结论。

审计组应当在编写审计报告前，对审计证据的客观性、相关性、充分性和合法性进行鉴定。对不够充分、有力、可靠的重要事项应当进一步收集审计证明材料。

审计人员实施审计结束后，应当统一汇总审计证据，编制审计取证材料清单，并由审计组组长和编制人员签名，统一使用和管理。审计取证材料清单及所附审计证据应当编入审计工作底稿。

第三十一条 审计人员实施审计时，应当对审计工作进行记录，编制审计工作底稿。审计工作底稿应当记载审计人员在审计中获取的审计证据的名称、来源和时间等，并附审计证明材料。

审计工作底稿按编制顺序可分为分项目审计工作底稿和汇总审

计工作底稿。分项目审计工作底稿应当由审计人员根据审计方案确定的项目内容，逐项逐事编制而成，做到一项一稿或一事一稿。汇总审计工作底稿应当在分项目审计工作底稿编制完成的基础上，按照分项目审计工作底稿的性质、内容，进行分类归集，综合编制。

审计人员应当对编制的审计工作底稿的真实性负责。

第三十二条 审计工作底稿的主要内容是：

- (一) 被审计单位的名称；
- (二) 审计项目的名称以及实施的时间；
- (三) 审计过程记录；
- (四) 编制者的姓名及编制日期；
- (五) 复核者的姓名及复核日期；
- (六) 索引号及页次；
- (七) 其他应说明的事项。

第三十三条 审计工作底稿中的审计过程记录主要包括：

- (一) 实施审计具体程序的记录及资料；
- (二) 审计测试评价的记录；
- (三) 审计方案及其调整变更情况的记录；
- (四) 审计人员的判断、评价、处理意见和建议；
- (五) 审计组讨论的记录；
- (六) 审计组核实与采纳被审计单位对审计报告反馈意见的情况说明；
- (七) 其他与审计事项有关的记录和审计证据。

第三十四条 审计工作底稿的附件主要包括下列审计证据：

- (一) 与被审计单位财务收支有关的资料；
- (二) 与被审计单位审计事项有关的法律文件、合同、协议、会议记录、往来函件、公证和鉴定资料等的原件、复制件或摘录件；
- (三) 其他有关的审计资料。

第三十五条 编制审计工作底稿应当做到内容完整、真实，重

点突出，观点明确，条理清晰，用词恰当，格式规范，如实反映被审计单位的财务收支情况，以及审计方案编制和实施的情况。审计工作底稿中载明的事项、时间、地点、当事人、数据、计量、计算方法和因果关系必须准确无误、前后一致；相关的审计证据如有矛盾，应当予以鉴别和说明。审计工作底稿不得被擅自删减或修改。

第三十六条 审计组组长应当对审计工作底稿进行必要的检查和复核，对审计组的工作质量和审计目标完成情况进行监督。审计组对实施审计过程中遇到的重大问题，应当向审计机构请示汇报。审计机构应当采用有效的方式和途径，对审计组的审计工作进行监督检查。

第四章 报告准则

第三十七条 报告准则是审计组反映审计结果、提出审计报告以及审计机构审定审计报告时应当遵循的行为规范。

第三十八条 凡发出审计通知书的审计事项，审计组实施审计后，都应当向派出的审计机构提出审计报告。审计报告包括下列基本要素：

- (一) 标题（包括被审计单位名称、审计事项的主要内容和时间）；
- (二) 主送单位；
- (三) 审计报告的内容；
- (四) 审计组组长签名；
- (五) 报告日期。

第三十九条 审计报告应当包括下列内容：

- (一) 审计的内容、范围、方式、时间；
- (二) 被审计单位的有关情况；
- (三) 实施审计的有关情况；

(四) 审计评价意见；

(五) 对违反国家财经法规和上级部门、本部门、本单位财务制度的财务收支行为的定性和处理、处罚建议及其依据。

审计报告应当观点鲜明，内容完整，表述准确，语言简练。

第四十条 审计组应当在实施审计终了后 15 日内向审计机构提出审计报告；特殊情况下，经审计机构负责人批准，提出审计报告的时间可适当延长。审计报告应当经审计组集体讨论并由审计组组长定稿。审计组组长应当对提出的审计报告的真实性负责。

第四十一条 审计组向审计机构提交审计报告前，应当征求被审计单位对审计报告的意见。被审计单位应当自收到审计报告之日起 10 日内，提出书面意见；在规定期限内没有提出书面意见的，视同无异议。被审计单位对审计报告有异议的，审计组应当进一步核实、研究，如有必要应当修改审计报告。审计组应当将审计报告和被审计单位对审计报告的书面意见一并报送审计机构，必要时应作书面说明。被审计单位对审计报告没有提出书面意见的，审计组应当说明原因并报告审计机构。

第四十二条 审计报告由审计机构审定。一般审计事项的审计报告，可以由审计机构负责人审定；重大审计事项的审计报告，应当由审计机构业务会议审定。审计机构对审计报告中的下列事项进行审定：

- (一) 与审计事项有关的事实是否清楚；
- (二) 审计证据是否充分、有效；
- (三) 被审计单位对审计报告的意见是否正确；
- (四) 审计评价意见是否恰当；
- (五) 定性和处理、处罚建议是否合法、适当。

第五章 评价准则

第四十三条 评价准则是审计组对被审计单位会计资料所反映的财务收支的真实、合法和效益进行综合评价，以及审计机构审定审计组提出的评价意见时应当遵循的行为规范。

第四十四条 审计组在提出审计评价意见和审计机构在审定审计评价意见时，应当以有关的法律、法规、规章和政策为依据。

第四十五条 对会计资料真实性的评价：

（一）凡被审计单位提供的帐表数据与审计认定的数据相符的，可视为帐务处理符合有关会计准则（列出相关会计准则的名称）的要求，会计资料真实地反映了财务收支情况；

（二）凡被审计单位提供的帐表数据与审计认定的数据基本相符的，可视为会计资料基本真实地反映了财务收支情况；

（三）凡被审计单位提供的帐表数据与审计认定的数据有较大差距的，应当指出存在的问题，并视为会计资料不能真实地反映财务收支情况。

第四十六条 对财务收支合法性的评价：

（一）凡财务收支方面未发现违规事实的，可认定为财务收支符合财经法规的规定；

（二）凡财务收支方面有违规事实，但数额较小，情节轻微的，应当揭示违规事实，可认定为财务收支基本符合财经法规的规定，但有一定的违规行为；

（三）凡财务收支方面有违规事实的，应当揭示违规事实，视违规行为的情节轻重程度，认定其财务收支有违反财经法规的行为或严重违反财经法规的行为。

第四十七条 对审计事项效益性的评价：

（一）以经济效益（经济效果、经营效率）实绩与当年计划（目标、指标）比较；

(二) 与历史同期水平进行比较；

(三) 与同行业先进水平进行比较。

在进行评价时，应当指出不可比因素，并结合上述各项因素比较结果，作出客观公正的评价。

第四十八条 对与财务收支有关的内部控制制度的评价：

(一) 依据相关内部控制制度的建立情况 作出健全或部分健全、不健全的评价；

(二) 依据相关内部控制制度的设置情况 作出合理或部分合理、不合理的评价；

(三) 依据相关内部控制制度的执行情况 作出有效或部分有效、无效的评价。

第四十九条 下列事项不作评价：

(一) 审计过程中未涉及的事项；

(二) 证据不足、评价依据或标准不明确的事项。

第五十条 审计组和审计机构的审计评价意见，应当分别在审计报告和审计意见书中反映。

第六章 处理准则

第五十一条 处理准则是教育系统内部审计机构对审计事项做出评价 出具审计意见书 以及对违反国家财经法规和上级部门、本部门、本单位财经制度的财务收支行为提出处理意见，做出审计决定时应当遵循的行为规范。

第五十二条 审计机构审定审计报告后 应当根据不同情况 分别作出以下处理：

(一) 对审计事项作出评价 出具审计意见书。被审计单位如有违反国家财经法规和上级部门、本部门、本单位财经制度的财务收支行为，但情节显著轻微的，可以在审计意见书中予以指明并令其

纠正。

(二) 对有严重违反国家财经法规和上级部门、本部门、本单位财经制度的财务收支行为需要依法给予处理的，除应当对审计事项作出评价，出具审计意见书外，还应当作出审计决定，向本部门、本单位领导依法提出处理或者移交纪检、监察、司法部门处理的建议。

第五十三条 审计机构接受有关部门的提请或委托所进行的审计事项，在实施审计后只提出审计报告，不出具审计意见书和作出审计决定。

第五十四条 审计意见书应当包括下列内容：

- (一) 审计的范围、内容、方式和时间；
- (二) 对审计事项的评价意见和评价依据；
- (三) 责令被审计单位自行纠正的事项；
- (四) 改进被审计单位财务管理和提高效益的意见和建议。

第五十五条 审计决定应当包括下列内容：

- (一) 审计的范围、内容、方式和时间；
- (二) 被审计单位违反国家财经法规和上级部门、本部门、本单位财经制度的财务收支行为；
- (三) 定性、处理意见或处理、处罚建议及其依据；
- (四) 审计决定执行的期限和要求；
- (五) 依法申请复审的期限和复审的机构。

第五十六条 审计处理的种类：

- (一) 限期缴纳、上缴应当缴纳或上缴的财务收入；
- (二) 限期退还违法所得；
- (三) 限期退还被侵占的国有资产；
- (四) 冲转或者调整有关会计帐目；
- (五) 提请纪检、监察或者司法部门处理；
- (六) 依法采取其他纠正措施和给予处罚。

第五十七条 审计机构应当将出具的审计意见书和作出的审计

决定连同审计报告一并报送本部门、本单位主管审计工作负责人审批，该负责人应当在 20 天内批复。经批准的审计意见书、审计决定应当在批准之日起 5 日内送达被审计单位和有关单位，并自送达之日起生效。审计机构应当自审计意见书和审计决定送达之日起 3 个月内，了解审计意见的采纳情况，监督审计决定的执行情况。

第五十八条 被审计单位和有关单位对审计意见书、审计决定如有异议，可以在收到审计意见书、审计决定之日起 15 日内，向本部门、本单位主管审计工作负责人书面提出，该负责人应当在 20 日内作出是否更改的决定。如被审计单位、有关单位或者审计机构对该负责人的决定有异议，可以向上级审计机关申请复审。审计机关应当按照有关规定，办理审计复审事项。

第五十九条 对审计工作中发现的有关财务收支与财经管理方面的重要问题，审计机构应当向本部门、本单位领导和上一级审计机关或上一级内部审计机构提出专题报告。

第七章 档案准则

第六十条 档案准则是教育系统内部审计机构收集、整理、保管、利用、编研、统计、鉴定和移交在审计活动中形成的具有保存价值的各种文字、图表、声像等历史记录时应当遵循的行为规范。

第六十一条 审计档案的建立实行谁审计谁立卷、审结卷成、定期归档的责任制度，采取按职能分类、按项目立卷、按单元排列的立卷方法。

第六十二条 下列文件和材料应当分类归入审计档案：

(一) 审计通知书，审计意见书、审计决定及部门、单位领导的审批意见和部门、单位下达的行文，以及审计建议书和移送处理书等审计公文；

(二) 审计报告、审计报告征求意见稿、被审计单位的书面意见

和审计组的书面说明、审定审计报告的记录、审计证据、审计工作底稿；

（三）审计工作方案、检查审计意见书的落实情况和审计决定执行情况的报告和记录；

（四）有关审计项目的请示、报告、批示和会议记录；

（五）与审计项目有关的群众来信和来访记录；

（六）其他按规定应归入审计档案的文件和材料。

第六十三条 审计档案应当按项目立卷，一个审计项目可立一个或几个卷，不得将几个审计项目合并立卷。

跨年度的审计项目，应当在项目审计终结的年度立卷。

第六十四条 审计案卷内每份或每组文件材料之间的排列规则应当是：正件在前，附件在后；定稿在前，修改稿在后；批复在前，请示在后；批示在前，报告在后；重要文件材料在前，次要文件材料在后；汇总性文件材料在前，原始性文件材料在后。

第六十五条 审计案卷内的文件和材料应以结论性文件材料、证明性文件材料、立项性文件材料三个单元为序进行排列：

结论性文件材料，采用逆审计程序并结合文件材料的重要程度的方法进行排列；

证明性文件材料，按与审计报告所列问题和审计评价意见相对应的顺序，对审计证据、汇总审计工作底稿、分项目审计工作底稿、审计法规依据进行排列；

立项性文件材料，按文件材料形成的时间顺序并结合文件材料的重要程序进行排列。

第六十六条 审计项目一经确定，审计组长即应指定审计档案的立卷责任人。审计项目一经实施，审计人员即应及时收集和整理所分工项目的文件和材料。审计终结时，立卷责任人应对本审计项目形成的全部文件和材料进行收集、整理、鉴别和取舍，并按立卷的规则和方法进行组卷，经审计组长复查后，依照有关规定进行案

卷的编目和装订，并按规定移交审计机构或档案管理部门保管。

第六十七条 审计机构应当指定专人负责审计档案的保管工作，建立、健全保管制度，定期检查保管情况，确保审计档案的安全、完整。

第六十八条 审计档案的保管期限应当按照项目审计案卷的保存价值确定，分为永久、长期（15年至50年）和短期（15年及其以下）三种。各项目审计案卷的具体保管期限，由审计机构提出意见报领导审定。

第六十九条 审计档案的密级及其保密期限，按卷内文件的最高密级确定，并应按规定作出标识。

第七十条 借阅审计档案，一般应当限定在本部门、本单位审计机构内部。凡外单位需借阅审计档案或要出具审计档案证明的，应经审计机构主要负责人审批。

第八章 附则

第七十一条 本办法自发布之日起施行。

附件二：

高等学校财务收支审计实施办法

第一条 为了规范高等学校财务收支审计工作，保证审计工作质量，根据国家教委第 24 号令《教育系统内部审计工作规定》制定本办法。

第二条 本办法适用于各级人民政府举办的全日制普通高等学校和成人高等学校。普通中等专业学校、技工学校、成人中等专业学校可依照执行。

第三条 本办法所称高等学校财务收支审计，是指高等学校或其上级主管部门审计机构依法对学校及其所属独立核算单位各项资金的筹集、管理和使用以及财产物资管理、使用的真实、合法和效益进行的审计监督。

第四条 高等学校财务收支审计的目的，是促进学校加强资金和财产物资的管理，提高使用效益，保障各项事业的顺利发展。

第五条 审计机构对高等学校财务管理制度进行审计的主要内容：

- (一) 财务管理体制是否符合国家的有关规定；
- (二) 是否按规定设置财务机构并配备合格的财会人员，学校一级财务机构是否对全校各项财务工作实行统一管理；
- (三) 会计核算是否符合会计法规和制度的规定；
- (四) 财务规章制度和内部控制制度是否健全、有效。

第六条 审计机构对高等学校预算管理情况进行审计的主要内容：

- (一) 预算编制的原则、方法及编制和审批的程序是否符合国家、