

# 新内部审计准则实施下的高校审计工作研究

祝杰真<sup>1</sup> 张静<sup>2</sup>

1.河北科技大学 2.河北省新合作控股集团有限公司

【摘要】文章立足于新内部审计准则的实施,结合高校审计现状,揭示高校审计工作的功能和目标应该是提高学校的办学质量,为建设特色鲜明的大学提供咨询服务,分析了实现新功能和目标的基础,探讨了通过完善审计机构配置、提升审计人员素质、拓展审计内容等实现新目标的途径。

【关键词】高校审计; 审计工作; 新内部审计准则

中图分类号:F239 文献标识码:A 文章编号:1004-5937(2015)16-0121-03

中国内部审计协会通过的新内部审计准则已于2014年1月1日起施行。新内部审计准则的理念发生了重大变化,新准则除了保证单位内部控制制度的实施,监督单位内部各部门经济活动的合法性和真实性,更加重视促使单位实现管理目标,提前发现单位制度存在的缺陷和风险,以帮助单位更好地实现目标为目的。高校审计是为高校发展管理服务的特殊的管理行为,目前高校审计处于查错纠弊,以真实性、合规性的财务审计为主。在新的内部审计准则实施下,高校审计的功能和目标是本文研究的重点。

## 一、高校内部审计现状

目前高校普遍存在审计人员缺乏、内审机构不独立的现象。在内审机构设置上,独立设置审计机构的高校很少,笔者所在的省及市属只有11所高校单独设置了审计部门,占高校总数的29.73%;一部分高校将纪检、监察、审计合署办公,审计工作从属于纪检监察工作,难

以实现审计的独立性,使高校内部审计职能受到限制;有的高校内审工作设在财务部门,既是运动员又是裁判员;有的高校没有配备从事审计工作的专职人员,没有设置专门的审计机构,还没有开展这项工作。内部审计机构在高校中所处的地位,内部审计部门与教学、科研、资产、后勤等部门之间存在着怎样的制衡关系等因素,最终决定了内部审计工作的独立性程度。高校内部审计实务指南规定:年收入5亿元以上或教职工人数在3000人以上应设置独立的内部审计机构;内部审计人员数量应不低于教职工总数的2%。现在许多大学都已经远远超过了这个规模。

许多高校对审计认识模糊,定位不准。纪委、监察、审计合署办公,造成高校内部管理者认为审计就是属于监督部门,工作性质等同于纪检监察部门,甚至认为机构和职能重叠,认识上存在误区。有的将内部审计部门视同于学校管理系统的附属部门,对学校内部审计的工作性质认识不清,不能使内部审计更好地服务学校的改

规问题,主要有两大类:一是个人道德风险方面的问题,即违法者,特别是领导干部法治意识淡薄,以权谋私;二是普遍性、倾向性的问题。这一类的问题主要是因为我们的体制、机制和制度上存在不合理的地方,需要通过改革来加以完善。因此,审计机关要发挥独立性强和掌握情况翔实优势,从体制、机制和制度上分析发生违法违规问题的原因,并通过审计报告、专题报告、审计信息等多种审计产品形式向党委、政府和被审计单位提出有针对性的深化改革、完善治理的意见和建议。●

## 【主要参考文献】

- [1] 本书编写组.《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本[M].北京:人民出版社,2013:1-60.  
[2] 崔振龙.国家审计在全面深化改革中的作用及其自身

- 变革[J].中国审计,2014(5):27-31.  
[3] 丁晓筠.平衡记分卡在非营利组织中的运用[J].事业财会,2004(5):17-18.  
[4] 李金华.审计理论研究[M].北京:中国审计出版社,2001:172.  
[5] 刘家义.论国家治理与国家审计[J].中国社会科学,2012(6):60-72.  
[6] 刘家义.努力打造让党和人民满意的审计铁军——深入学习习近平总书记关于全面深化改革的重要论述[N].人民日报,2014-03-19.  
[7] 刘玉慧.谁持彩练当空舞——经济责任审计回眸[N].中国审计报,2004-12-02.  
[8] 赵洪祝.进一步强化权力运行制约和监督体系[N].人民日报,2013-11-27.

改革发展。

从内部体制管理的组织形式上看,各级政府审计机构都是由政府的主要负责人分管,而目前很多高校主要行政负责人并不“直接领导”审计工作,很少查阅审计工作报告,而是由纪委书记分管审计工作,使得审计结果运用不充分,使高校审计的深度及其客观性独立性在一定程度上受到影响。另一方面,高校内部审计实务指南规定,高校内部审计机构定期接受各级教育行政主管部门进行工作质量评估。事实上,由于国家审计机关和教育行政主管部门缺少内部审计监管机构和人员,造成高校内部审计机构缺乏外部监督、检查和指导。

审计人员素质参差不齐,内部审计团队的胜任能力差异很大,大部分内部审计人员主要是财务专业的毕业生,只能从事较简单的财务收支方面的审计事项。随着高校综合改革的不断深化,不断扩大办学自主权,不断优化内部治理结构,要求内部审计人员应具备除审计、会计、财务、税务、经济、金融、统计、管理、内部控制等专业知识外,还应该具备风险管理、法律、工程建设和信息技术等方面的知识,以及与高校业务活动相关的高等教育专业知识。

## 二、新内部审计准则实施下的高校审计的功能和目标

新内部审计准则将内部审计“监督和评价”功能改为“确认和咨询”功能,“确认”的含义就是评估单位的治理、风险管理和内部控制过程并对审计证据进行检查。而“咨询”是在检查评价的基础上,遵循审计章程和业务范围原则,与单位内部部门协商确定,提出合理性建议。单位存在的目的就是要创造价值,新内部审计准则就是紧紧围绕这一目标,介入单位内部的风险管理、治理和控制环节,促进单位治理结构的完善,把单位的价值增值作为内部审计服务的根本目标,在整个准则体系中全面贯彻了风险导向审计理念,内部审计机构和人员的着眼点是组织的风险,以单位价值增值为基础组织实施内部审计业务。对内部审计目标更高的定位将进一步提升内部审计在组织中的地位和影响力,提升内部审计的层次。

自1998年高校实施扩招以来,我国高等教育规模先后超过俄罗斯、印度和美国,成为世界第一。2012年全国普通高校招生688.8万人,在校生达到3325万人,教育经费总量达到21984亿元。高校经历了投资的扩大、规模的膨胀、数量增长的外延式发展后,逐步转向优化结构、提高质量、增强实力和适应可持续发展的内涵式发展目标上来。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出:“提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求”。目前高校基本上都已经形成共识,必须走以提高质量为核心的内涵式发展道路。高校的发展过程已经从规模数量的

增长阶段,逐步转到提升教育质量的阶段;在数量增长的基础上,进一步提升质量。

高校审计作为高校内部的一个组织机构,也应该在过去的查错纠弊功能下,进一步提升到如何提高学校的办学质量,如何为建设特色鲜明的大学提供咨询服务,并使之成为审计的出发点和落脚点。将审计的范围从局部向整体扩展,从只局限于财务审计,扩展到教学、科研、后勤资产管理和采购等业务领域和环节,实际上,所有这些环节都是密切联系的一个整体,在审计每一个环节的时候必须将其放在整个学校的环境中,坚持业务审计和财务审计相结合,才能作出正确的判断。具体包括梳理各个部门的业务流程,明确业务环节,系统分析业务活动的风险,确定风险点,选择风险应对策略,在此基础上根据国家有关规定建立内部控制制度和体系,为学校管理层提供控制建议,参与制定学校的相关政策,促进学校各相关部门对风险的识别和评估、指导和协调风险管理活动,为各个部门围绕提升学校办学质量履行职责提出咨询建议。

## 三、实现高校审计新的功能和目标的基础

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中提出:“要完善有中国特色的现代大学制度。现代大学制度的核心是依法治校,对外要面向社会,规范和理顺学校与政府、学校与社会的关系,对内改革和完善大学内部治理结构,落实党委领导下的校长负责制,实现民主办学,教授治学。要实现这一制度,就离不开内部审计。内部审计作为高校内部控制的免疫系统,应该为现代大学制度的建立提出评价和咨询意见,为构建现代大学制度服务。”

随着所有权和经营权的分离,企业产生了股东、经营者、职工、债权人、政府、供应商和消费者等利益相关者,形成以委托经营的经济责任,这种委托经营必然要求有来自外部的控制手段,这种独立的外部控制审计就产生了。随着资本制度的不断完善和发展,企业的内部审计“外包化”越来越明显,内部审计越来越沦为外部审计的探路者,造成了挤压内部审计的结果。而高校组织具有特殊性,高校的资金主要来源于国家财政和学费,外部信息需求不是十分强烈。因此,高校审计本身更多地服务于内部事务、内部治理和内部管理的需要。

实现高校审计新的功能和目标要依靠审计信息独特的获取能力。《中华人民共和国审计法实施条例》第二十八条规定:“审计机关依法进行审计监督时,被审计单位应当向审计机关提供与财政收支、财务收支有关的资料。被审计单位负责人应当对本单位提供资料的真实性和完整性作出书面承诺。这样可以保障审计信息的正确性和准确性,保障审计信息可以从不同的角度和侧面获取,从而保

障最终的审计效果。

高校规模大、结构复杂、教学业务活动繁杂。一所大学占地动辄几千亩,在校生几万人,每所高校都拥有数量可观的教学、科研、后勤、校产资源,在使用和配置这些资源方面,协调各资源主体的关系,提高资源利用效益,集中人、财、物资源到优势学科,保持学校可持续发展,增强学校竞争实力,可以使内部审计充分发挥在优化资源配置中的咨询建议作用。如果学校规模过小、部门组织结构简单,内部审计就无法发挥作用。

内部审计可以开展跨部门评价,内部审计机构的设置、作用的发挥,就在于内部审计工作可以跨部门开展,可以深入到被审计单位内部,运用多种专门方法收集信息。教务部门只管教学的事务,科研部门只管科研的事务,内部审计可以跨部门形成一个完整信息链条,内部审计的优势就在于能跨部门工作,形成自己的结论,及时披露相应报告。

国家审计和社会审计经常为专项审计,审计频率低,一般属于事后审计,且重点为财务收支及各项经济业务活动真实性合法性审查。而内部审计作为高校管理的日常工具,融入高校的日常教学科研事务和流程中,审计频率高,内控风险点发现及时,可以及时地有针对性地对资金、投资、教学、科研提出咨询意见,起到事前、事中、事后控制作用,促进学校提升办学质量。

#### 四、实现高校审计新的功能和目标的对策

##### (一)要完善高校内部审计机构的设置

要实现内部审计的功能和目标就要保证内审的独立性和权威性,形成较为完善的高校内部审计组织结构,以保证审计职责的履行和权威性的实现,能够充分有效地利用审计资源,保证审计质量。高校的管理层应该直接领导和监督内部审计机构,以确保内部审计的有效性和适当性。高校管理层应当明确界定内部审计机构在高校中的地位与权限,分清与其他监督机构的职责和权限。高校应当按照高校内部审计实务指南的规定,在高校党委下设置审计委员会,让审计工作接受学校最高领导层的直接领导,审计委员会根据学校实际情况设置独立的内部审计机构,高校法人直接负责审计工作业务。审计委员会应审查内部审计部门的职责要求,确定内部审计功能的目标和运作,评估内部审计功能的绩效和其可用资源的充分性,确定内部审计人员报告的重大事项、内部审计人员和外部审计人员之间的协作和配合,内部审计部门的负责人直接向审计委员会报告以增强内部审计功能的独立性可能更恰当,包括内审资源配置、工作计划、工作流程和质量控制制度。

##### (二)提升内部审计人员素质

内部审计人员的良好素质是内部审计发挥作用的良

好保证,内部审计人员要在各类业务管理、绩效管理、人事管理、法律管理、风险管理、战略管理和IT技术等方面不断提高能力。作为高校内部审计人员,更要掌握高等教育方面的知识,熟悉高等教育的规律。高等教育管理体制随着社会的发展也在不断变革。随着高等教育法律制度的不断完善,人们依法治教的理念也在不断深化。内部审计人员应该具有高度的职业敏感性和洞察力,能够及时发现内部控制方面存在的风险,能够及时帮助学校优化内部控制体系。内部审计人员还应该提升表达能力、分析判断能力、工作创新能力,才能完成高层次的确认和咨询活动。内部审计准则有专门的人际关系具体准则,内部审计工作是与人打交道的工作,除具备各类专业知识外,沟通能力也是内部审计人员需要提升的一项非常重要的能力。

##### (三)拓展内部审计的内容

内部审计在不断加强财务管理审计的同时,要向教学科研管理审计延伸,将学校的发展规划目标融入学校治理和内部控制中。学校的发展目标涉及学校内部不同的职能部门和人员,所以必须平衡发展目标和各个部门的利益关系,确保内部审计、风险管理的内容与学校发展目标一致,将其纳入学校的战略目标。同时,内部审计人员要有战略思想和全局意识,确立内部审计的目标和内容后,就要在全局最优化而不是局部最优化中去考虑问题,要有长远和发展的观念,必须以全局战略为根本和最终的需要,才能有效实现高校内部审计的价值增值功能。●

#### 【参考文献】

- [1] 张佳春,戴小月.中国公立高校治理中的内部审计问题文献综述[J].会计之友,2014(12):78-81.
- [2] 郭旭.内部审计市场需求巨大、职业前景好[J].中国内部审计,2014(4):8-10.
- [3] 崔振龙.内部审计的价值定位与发展趋势[J].中国内部审计,2014(5):13-17.
- [4] 崔春燕.高校内部审计人员专业胜任能力提升研究[J].南京财经大学学报,2012(4):65-68.
- [5] 郭慧.信号传递理论下内部审计职能拓展的路径分析[J].中国内部审计,2014(5):48-51.
- [6] 徐峥嵘.增值型内部控制审计优化分析[J].财会通讯,2014(4):80-82.
- [7] 李曼.我国企业内部审计转型的挑战与对策[J].中国内部审计,2014(7):32-37.
- [8] 郑阿杰.内部审计人员的继续教育问题探讨[J].商业时代,2012(30):104-105.
- [9] 张健琦,郭中发.党风廉政建设视角下的高校审计工作研究[J].会计之友,2013(10):82-85.