

审计全覆盖下高校经济责任审计问题及对策

中国医科大学 刘亚男 张文承 郝素彬

【摘要】经济责任审计在受托责任理论下,通过内部审计部门组织实施,在加强高校党风廉政建设、健全干部监督管理机制、促进干部廉洁自律方面具有重要作用。“审计全覆盖”理念的提出对高校经济责任审计提出更高的要求。采用访问网站和调查了解的方式,通过对辽宁省50所高校经济责任审计工作情况进行调查研究,梳理出目前我国高校经济责任审计普遍存在的问题,诸如机构设置不健全、人员力量不足、审计结果运用不力、整改落实不到位、联席会议制度执行不彻底、领导干部权责不明、评价指标体系缺失等,在分析这些问题的基础上提出改进对策,充分发挥审计的“免疫系统”作用,进一步促进高校强化经济责任审计。

【关键词】审计全覆盖; 高校审计; 经济责任审计

【中图分类号】F239 【文献标识码】A 【文章编号】1004-5937(2017)12-0124-05

经济责任审计是在财务收支审计的基础上对领导干部任职期间履行情况进行评价的具有中国特色的人格化审计类型^[1]。高校经济责任审计由审计部门对内管干部(一般指校内处级领导干部、主持工作一年以上的副处级领导干部以及校办产业负责人等)组织实施,具有健全干部管理机制、促进干部廉洁自律、加强党风廉政建设的作用。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及《关于实行审计全覆盖的实施意见》指出要实现对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况的全覆盖。在这样的新常态下,高校经济责任审计必将面临更高的要求。

本文抽样选取了辽宁省116所高校中的50所省属高校,为提高样本的代表性,所选取的50所高校中既包含公办大学(含综合性院校和专科类院校),也包含部分民办职业技术学院。通过采用调查了解、访问网站的方式,对其经济责任审计工作开展情况进行调查研究,总结目前我国高校经济责任审计普遍存在的问题,并提出改进对策。

一、高校经济责任审计存在的问题

(一)组织机构不健全,审计力量薄弱

1. 机构设置不独立,制约审计效果

独立性是审计部门客观公正发表审计意见的有效保证。辽教发〔2011〕39号文件第七条明确规定“高校应按照职责分明、科学管理和审计独立性的原则设置内部审

计机构”。在调查选取的50所高校中,有5所(10%)没有设置独立的审计部门;19所(38%)和纪检监察合署办公,人员混岗、工作不独立;有26所(52%)有独立的审计部门。

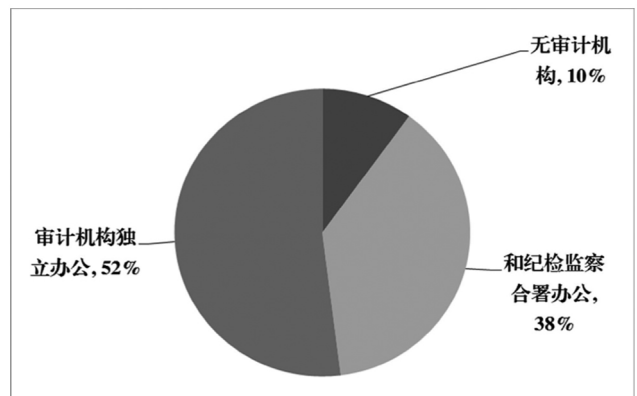


图1 50所高校审计机构设置情况

由图1可见,近一半(48%)高校还没有设置独立的审计部门。有的高校甚至只给审计部门科级单位建制,由纪检监察或财务部门领导,部门地位低,缺乏权威性和独立性,严重制约审计效果。

同时,辽教发〔2015〕2号文件明确规定“各高校主要负责人要按规定亲自主管学校内部审计工作,认真履行教育部17号令规定的五项管理职责”。但据了解,只有个别高校由校长主管审计部门。大部分高校由纪委书记或副校长主管,有的由主管财务的副校长同时主管审计部门,在开展工作时难免考虑领导层方面的利益而受一定阻碍。只有提高审计部门地位、保证其不受限制开展审计工作,才能最大限度发挥审计效果。

【作者简介】刘亚男(1992—)女,辽宁沈阳人,中国医科大学审计处副主任科员,研究方向:内部审计;张文承(1979—)男,辽宁大连人,中国医科大学审计处副处长(主持工作),研究方向:内部审计;郝素彬(1966—)女,辽宁沈阳人,中国医科大学审计处副处长,研究方向:内部审计

2. 审计力量薄弱, 难以满足业务需求

审计全覆盖意味着审计任务更加繁重, 这与现有的审计力量存在明显的矛盾。在调查选取的 50 所高校中, 没有审计人员的有 5 所 (10%); 审计人员为 1—3 名的有 20 所 (40%), 其中包含 20% 审计和纪检监察合署办公的高校; 审计人员为 4—7 名的有 23 所 (46%), 其中包含 18% 审计和纪检监察合署办公的高校; 有 2 所 (4%) 单位人员情况未能得知。

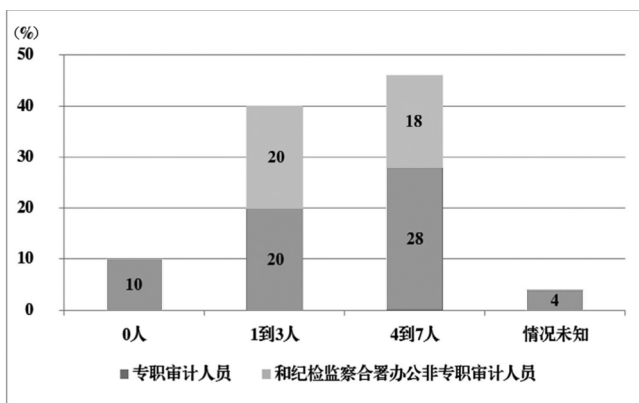


图2 50所高校审计人员数量占比

由图2可见, 50%的高校只有0—3个审计人员; 即便在审计人员达到4人以上占比46%的高校中, 还有18%的比例属于纪检审人员混岗统计所得结果。可见, 高校内部审计人员严重缺乏, 根本无法胜任繁重的工作。

由于高校经济责任审计对象十分多元, 审计人员需要掌握包括财务、法律、经济、工程、内部控制、干部廉洁自律等多方面知识。审计人员如果不具备审计师、会计师、工程师等专业资格, 其知识结构和专业背景很难满足审计工作需要。调查该50所高校中审计人员专业职称情况, 有24所未能获知其人员的专业职称相关信息, 其他26所中具有相应专业职称人员的高校的比例如图3所示。

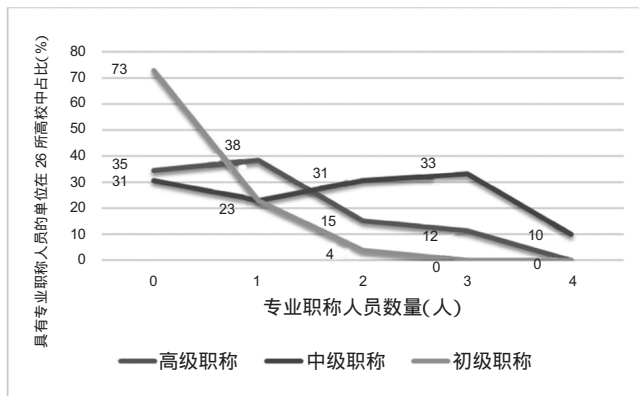


图3 26所高校具有专业职称的审计人员比例

由图3可见, 至少有31%以上的高校根本不具有初中高级职称人员, 至少有23%的高校只拥有1人具有初中高级职称人员。可见在高校审计队伍中, 专业职称的持有情况令人堪忧。这与审计工作的复杂性和专业性是相悖的。据了解有的高校审计处处长、副处长是“轮岗”过来的纯政工干部, 只熟悉行政管理, 不了解审计业务。有的高校审计人员在晋升时只能走行政管理序列, 未开辟畅通的专业技术晋升通道, 这样的晋升模式缺乏对审计人员提升专业胜任能力的岗位激励。

(二) 评价标准不明确, 难以界定经济责任

1. 制度建设不完善, 缺乏工作指导依据

在调查的50所高校中, 有25所高校无审计部门或网站不可访问, 无法获知其制度建设情况。其余25所高校的内部审计制度建设情况如图4所示。

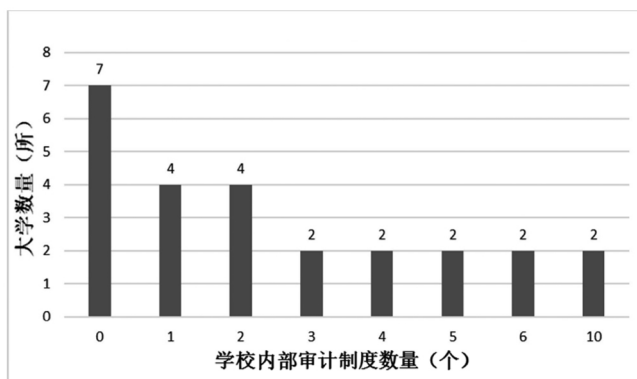


图4 25所高校学校内部审计制度建设情况

由图4可以看出, 多数高校没有建立起完善的内部审计制度体系, 仅参照国家相关审计制度开展工作, 缺乏针对性; 有的学校只在《××大学内部审计规定》中对经济责任审计内容有些许涉及, 在实际工作中缺乏指导依据。辽教发[2015]2号文件中第二部分中明确要求各高校要结合本校实际制定包括任期经济责任审计在内的多方面的审计实施办法。但在这25所高校中只有12所(48%)高校建立了自己学校的经济责任审计制度。

2. 忽略经济责任审计特点, 缺乏评价指标体系

目前各高校在开展经济责任审计时多关注财务收支的真实性和合法性、国有资产保值增值、领导干部廉洁自律以及内部控制是否有效等, 缺乏诸如各项重大经济决策和工作部署等管理信息的考量。在实务操作中多依靠财务收支的方法进行评价, 无法体现经济责任审计的特点。

同时高校经济责任审计对象多元化, 内部单位包括事业单位性质和公司单位性质。只有结合被审计对象的特点制定有针对性的可量化的评价指标体系, 坚持定性和定量

相结合,而非单纯以好坏、以短期获益与否来论断,才能充分保障经济责任审计结果的可利用性和可参考性。但目前绝大多数高校都没有结合审计对象的工作特点建立有针对性的评价指标体系,势必导致实务操作中受审计人员主观因素的影响,评价标准尺度无法完全统一。

3. 领导干部权责不明 经济责任认定存在困难

高校的主要活动是教学和科研,领导干部的经济责任评价主要以经费使用与管理为主。由于高校领导干部多为学者型、专家型,对财经法规缺乏了解,常以科研、教学、学术等业绩成果为主要导向,忽视财经规范的情况时有发生。教材[2000]14号文件要求,各高校应通过签订岗位经济责任书等形式落实领导干部岗位责任制。但目前各高校没有普及岗位责任制,缺少明确的责任管理标准,领导干部上任后对岗位责任、目标和权限都不十分明确,只是按照惯例开展工作。领导干部前后任的权责划分也不够清晰,彼此之间既存在责任缺口又存在责任交叉。领导干部权责不明导致审计部门在进行经济责任评价时缺乏依据,认定困难。

(三) 审计程序不规范 缺乏审计联动机制

1. 审计程序不规范,责任审计存在滞后

经济责任审计是受托责任理论下的产物。应严格执行委托程序,由组织部门提出计划委托审计部门组织实施。但在实际工作中审计部门多是校领导临时授命,或在干部集中调整后匆匆审计,审计程序不够规范。实施审计时领导干部已经任期届满、调动、辞职、退休完毕,有的甚至在领导干部离任一年以上才实施审计。由于审计程序严重滞后,被审计人已经有了新的工作安排,很难得到被审计人和原单位的全力配合,原单位新上任的领导干部又常常存在“新官不理旧账”的思想,导致审计推进困难、审计结果不了了之。

同时,各高校贯彻“离任必审”原则不够彻底,大部分高校只对重点岗位的领导干部实施审计,有的高校只对被举报的存在问题的领导干部实施审计。《关于实行审计全覆盖的实施意见》明确提到“坚持任中审计与离任审计相结合”“对重点地区、部门、单位以及关键岗位的领导干部任期内至少审计1次”,但目前高校领导干部经济责任审计仍然以离任审计为主,缺乏对任中经济责任的关注。

2. 联席会议制度执行不彻底,未形成工作合力

在调查的50所高校中,除25所高校无审计部门或网站不可访问,其余25所网站可以访问的高校中只有

3所(12%)明确建立了经济责任审计联席会议制度,但即使建立起联席会议制度,也存在贯彻落实不彻底的现象。“两办规定”要求建立由纪检监察、组织、人事、审计、资产管理等部门组成的经济责任审计联席会议制度,各部门协调配合,发挥各自优势,共同解决问题,形成工作合力。但在实际工作中审计部门往往属于单独作战,各职能部门在经济责任审计方面的职责缺乏明晰性和具体化,各部门缺少协调配合,没有发挥出联席会议在确定项目、程序推进、成果利用、整改落实等方面的联动机制。

(四) 审计结果运用差 弱化审计效果发挥

1. 审计整改不到位 审计结果运用较差

原审计长刘家义提出的审计全覆盖的第四层要义为:“要有成效,要在做到审计覆盖面‘广’的同时,力争反映情况‘准’、查处问题‘深’、原因分析‘透’、措施建议‘实’。”但目前各高校普遍存在就事论事、账面调整多、承诺整改多、相互警示少的“三多一少”现象^[2]。有的高校对审计整改不够重视,对问题缺乏深入剖析,未能针对审计发现的问题提出有针对性的解决方案,仅对财务账面等表面问题进行调整、整改,就事论事,未能从内部控制和管理环节举一反三、引以为戒,造成“年年审,年年犯”的现象。审计部门对整改缺乏后续跟踪,对涉及的被审单位提出的整改时限不明确,被审单位缺乏紧迫感,容易故意拖延、避重就轻、交差了事。各职能部门也没有形成审计结果的合理化运用机制,大多数高校的组织或人事部门没有充分将审计结果与干部考核任用机制结合,也没有建立相应的责任追究制度和审计结果通报制度。“光审不改”“审而不用”既浪费了审计资源,也削弱了审计效果。

2. 审计信息不公开 缺乏审计报告制度

在50所高校中,有5所没有设置审计部门,其余45所审计部门或合署办公或独立办公的高校中,有20所(44.4%)无法通过网站公开访问,在可以通过网站公开访问的25所(55.6%)高校中,有12所(26.7%)有独立办公的审计部门,在机构设置、工作职责、工作流程、规章制度、审计案例、审计报告等方面做得相对规范,而其余13所(28.9%)属于与纪检监察合署办公的审计部门,其网站上对审计制度和经济责任审计相关事项涉及的很少,多是纪委相关党务工作内容。其中只有7所高校建立了审前公告制度,只有1所高校曾经对审计结果进行了公告。详见图5。

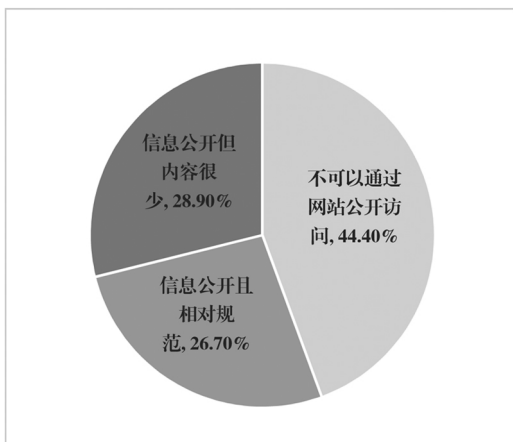


图5 45所高校审计信息公开情况

由图5可见,大多数高校没有做到经济责任审计相关信息公开,只有极少数高校在网站上公布经济责任审计通知公告,方便相关人员反映举报问题和线索。由于经济责任审计结果涉及领导干部的个人履职情况,信息比较敏感,大部分高校在实施审计后采用在小范围通知的模式,未建立审计结果公开和通报的制度,审计报告一般仅送达给校领导、被审计单位和委托单位。审计结果的不公开、不透明弱化了群众对审计结果的监督,降低了警示效果。

二、高校内部经济责任审计的改进对策

(一)健全机构设置 加强审计队伍建设

1.完善审计机构设置,保障审计的独立性

各高校应该尽快按照国家相关文件要求,建立起独立的审计部门,充分保证其机构独立、人员独立、工作独立,尽量避免审计和纪检监察合署办公的现象。因为从工作性质上来讲,审计部门是侧重发现问题、提供咨询服务、健全内部管理的行政管理部门,业务性很强。虽然同样存在监督作用,但与纪检监察部门查处违纪违法行为的党务管理部门的职能定位存在本质差别。建议各高校内部审计机构由学校主要负责人领导,尽量避免由主管财务的副校长同时主管审计工作的现象。只有这样,才能保证在开展工作时较低程度地受到各方利益的牵绊、不受限制地开展审计工作。提高审计部门的地位,保证其独立性和权威性。

2.加强审计队伍力量,保障审计人力资源

各高校应高度重视内部审计工作,充分保障审计人员的编制。在审计干部的任用选拔时应充分考虑其专业背景、知识储备、技能经验等,选拔出具有财务、法律、内部控制、管理、工程等专业背景的审计人员,注重队伍的专业搭配。定期组织审计人员参加专业培训、校际交流、学

习讲座等,不断提高审计人员的专业胜任能力。特别是加强审计人员信息化的培训,逐步在内部审计中运用计算机辅助审计、联网审计等技术手段以提高工作效率,消灭信息孤岛。并为审计人员开辟专业晋升通道,在实践工作之余激励审计人员不断提升业务工作水平和理论研究能力。

(二)规范评价标准,建立经济责任评价体系

1.完善规章制度建设,提供工作指导依据

各高校应在认真贯彻《审计法》《审计署关于内部审计工作的规定》《教育系统内部审计工作的规定》《中国内部审计准则和实务指南》《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》《关于实行审计全覆盖的实施意见》等有关法律法规的基础上,结合教育事业改革和发展的需要以及各学校实际,建立健全内部审计制度体系。特别是针对经济责任审计、基建工程审计、预算执行和决算审计、科研经费审计等重点领域制定出有针对性的实施办法,做到有章可依、有据可依,以指导审计部门开展工作。

2.突出经济责任审计特点,创新审计评价体系

各高校不应局限于财务收支审计的方法和结果,而是应以财务收支为基础,重点关注权力运行、管理决策、廉洁从政、责任认定、政绩要求,对领导干部经济责任进行全面和系统的评价^[9]。结合评价对象工作特点,制定出适用于本校的经济责任审计指标体系,对不同审计对象确定不同的评价重点,坚持定量和定性相结合、纵向和横向比较相结合、总项和分项评价相结合进行综合评价。定性评价要突出合规性、合法性、效益性的原则,定量评价应结合审计对象特点量化反映评价结果。比如针对主管基建工程的领导干部侧重关注其各工程项目招投标程序的合规性、合同签订及执行的合规性、投资估算准确率、资金使用合规率、工程进度与计划进度的偏差率、设计变更率、工程费用增减率等;针对科研部门的领导干部,侧重关注科研项目新增数、科研收入到账率、科研收入增长率等指标;针对校办企业一类有经营性目标的领导干部侧重关注其目标完成情况、财务报表各项业绩指标(资产负债率、销售利润率、资产保值增值率、净资产收益率等);针对主管教学的领导干部,侧重关注各项教育支出相关比率(教学设备支出、图书资料费支出、实验费支出比率等)及课程建设净支出、教改教研项目净支出等指标^[9]。

3.落实岗位经济责任制,明确领导干部经济责任

按照教财[2000]14号文件的要求,尽快建立健全的

经济责任制,通过签订岗位经济责任书等形式落实领导干部岗位责任制,特别是对独立核算的二级单位负责人资金使用权限、重大投资决策权限等责任进一步明确。组织、人事等相关部门应结合各领导干部岗位特点制定出法定的目标和权责范围,在领导干部上任前应组织干部签署经济责任书,进行工作交接时应明确界定前后任责任。同时对刚上任的领导干部实行经济责任风险提示制度^[5],提示说明其在履职过程中面临的常识问题,包括收支两条线、不坐支现金、不设“小金库”、大额资金要集体决策等,促进领导干部了解直接责任、主管责任、领导责任,增强经济责任意识,掌握财经法纪常识。

(三)规范审计管理 发挥审计联动机制

1.加强审计程序规范,提高审计时效性

各高校应严格执行委托审计程序,坚持“无委托不审计”的原则。年初由组织部确定年内离任干部或重点岗位领导干部的经济责任审计需求,进行委托,科学立项。明确领导干部在任期届满或调任、轮岗等事项前未经过审计不得办理调离手续的原则^[6],严格贯彻“离任必审”“先审后离”的原则,提高审计程序的时效性,促进审计关口前移。坚持任中与离任经济责任审计相结合,针对掌握重要经济决策权、执行权、管理权和监督权等关键岗位以及管理重点项目、分配及使用大额资金的部门和单位领导干部在任期内至少审计一次,实现经济责任审计全覆盖,力争不留盲点和死角,在时间紧、任务重的情况下应优先审计涉及人、财、物等重点岗位的审计项目,突出重点、兼顾全面。

2.建立联席会议制度,充分发挥合力作用

尽快建立起由组织、人事、纪检监察、财务、审计、资产管理、后勤等部门组成的联席会议制度,各部门充分协调配合。已经建立的高校更应该严格落实执行,充分发挥合力作用。审计部门应及时和组织部门进行沟通,科学制定中长期和短期审计计划,争取在5年内实现对所有重点岗位领导干部经济责任审计全覆盖,不留盲点和死角,针对过程中发现的问题及时与联席会议成员单位沟通,拿出解决方案;对于财经管理制度和内部控制制度的缺失由联席会议成员单位中的财务、资产管理等部门直接牵头修订,完善财务和国有资产管理相关制度,强化预算的编制和执行,加强专项资金的管理。

(四)重视审计成果 提高审计工作成效

1.加大审计整改力度,充分利用审计结果

审计完成后应将审计结果送达组织、人事等部门,纳

入干部个人档案,为干部考核任用提供参考依据;针对审计中发现的违法违纪线索交由纪检监察部门进行责任追究,加强审计结果的运用。经济责任审计并非被审计领导干部个人的问题,涉及的财务和内部控制管理方面的问题归根到底应该由被审单位高度重视、整改解决。建立审计结果工作责任制,要求涉及的被审单位在规定时间内提出有针对性的整改方案,制定明确的整改时间表,限期未整改追究相关责任人责任,促进被审单位自觉整改、主动整改;完善审计整改跟踪检查机制,审计评价失真追究审计人员责任;干部任用和责任追究不力追究相应职能部门责任。

2.加强审计结果公开,检验监督审计结果

建立审前公示及审计结果公告制度。实施审计前,通过审计网站进行公示,为职工提供反映问题的渠道;审计完成后将审计结果在校内实行一定程度的公开,可以考虑采用网站公开、报纸宣传、校内重点部门通报、会议宣读等方式^[7]。但对于涉及机密的审计结果应慎重披露。按照“全面监控、网状覆盖、动态管理”的工作思路,建立经济责任审计对象动态数据库,促进相关部门及时了解和掌握领导干部经济责任审计情况^[8];通过对审计结果的公开和综合运用形成对被审计人及单位和审计部门的“倒逼机制”,既增加对审计结果的检验和监督,也起到一定程度的警示教育作用。●

【参考文献】

- [1] 李华.高校内部经济责任审计的探究[J].现代经济信息,2015(2):274-275.
- [2] 周琳.高校经济责任审计工作探析[J].会计之友,2014(3):111-113.
- [3] 万元兵.新时期经济责任审计全覆盖探索[J].交通财会,2016(2):37-39.
- [4] 王奇杰.高校经济责任审计评价指标体系的构建研究[J].经济师,2008(11):112-113.
- [5] 毛艳丽.浅谈完善高校经济责任审计的理性思考[J].中国乡镇企业会计,2009(8):163-164.
- [6] 丁鸿利.经济责任审计结果运用探讨[J].会计之友,2011(26):102-103.
- [7] 杨雄源.高校处级领导干部经济责任审计存在的问题及对策[J].当代经济,2015(3):54-55.
- [8] 王涛.关于实现经济责任审计全覆盖的思考[J].西部财会,2016(5):73-75.