

高校中层领导干部经济责任审计研究

——基于 W 高校 2018 年离任审计项目

杨诚 蔡俊杰 李娟 王娟

摘要：高校领导干部经济责任审计对于提升高校内部管理水平和风险防控能力、保障我国高等学校健康发展具有重要意义。本文以 W 高校为研究对象，分析了高校中层领导干部经济责任审计区别于其他经济责任审计的特殊性，研究和探讨了高校中层领导干部的经济责任审计中遇到的问题和解决方案，不仅对 W 高校未来的中层领导干部经济责任审计工作提出了有建设性的指导意见，而且从完善治理结构、创新工作模式、合理界定经济责任、加大审计结果的公开和利用、加强审计信息化建设等五方面总结提炼了完善高校中层领导干部经济责任审计的结论，为加强高校中层领导干部经济责任审计研究提供参考和借鉴。

关键词：高校；中层领导干部；经济责任审计

中图分类号：F274 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2020)13-0047-04

高校领导干部经济责任审计是受相关部门的委托，依据经济责任审计的相关法律法规，由审计部门对学校领导干部在其任职期间的经济责任履行情况，实行审查和做出评价。按照被审计对象的不同，可大致分为两种：对高校负责人或其他校级领导的经济责任审计和对高校内部二级管理机构负责人的经济责任审计。对高校负责人或其他校级领导的经济责任审计，一般由上级组织部门委托审计机关实施，属于外部审计工作模式。对高校内部二级管理机构负责人的经济责任审计即对高校中层领导干部的经济责任审计，虽然有可能借助外部审计力量，但本质上是由高校的内部审计部门主导实施，属于内部审计工作模

式，其特点是独立性差、审计工作环境复杂、审计对象和内容差异大、审计力量薄弱、审计风险高，但审计工作效率高，因此具有一定的特殊性。从研究情况来看，已有的研究文献中缺乏对高校中层领导干部经济责任审计问题的系统性研究。因此，本文主要针对这一研究领域的缺陷，探讨解决高校中层领导干部经济责任审计中所遇到的理论和实践问题。

一、W 高校经济责任审计存在的问题与原因分析

(一) 审计的独立性难以保证

1. 受制于高校内部治理结构的影响。目前我国高校内部审计部门大多由校长

直接分管，少数高校是由纪委分管或与纪委合署办公。如果经济责任审计事项涉及校长本人，内部审计人员在实施审计过程中就很难做到客观、公正，并如实向纪委或党委汇报经济责任审计中发现的线索和问题。W 高校便存在这种情况，其内部审计部门由校长直接分管，离任经济责任审计中发现的问题和线索也必须要先向校长汇报，听取校长的意见后再决定是否向纪委和党委汇报。

2. 受制于内部审计本身的局限性。由学校内部审计人员实施中层领导干部的离任经济责任审计，经常会让审计人员处于尴尬的两难境地。因被审计对象都是自己的同事，而且大多数还可能继续在组织、纪检、财务、人事、后勤等关

作者简介：杨诚，梧州学院审计处处长，教授，全国高端会计（后备）人才行政事业类六期学员；蔡俊杰，梧州学院审计处基建审计科科长，国际注册内部审计师；李娟，财政部北京监管局监管二处副处长，高级会计师，全国高端会计（后备）人才行政事业类六期学员；王娟，国家统计局财务司系统财务二处处长，高级会计师，全国高端会计（后备）人才行政事业类六期学员。

键工作岗位上担任负责人。校内审计人员出于本部门工作的开展以及未来发展的考虑,主观上也希望和这些部门建立良好的协作关系。坚持原则与处理好协作关系,两者如何权衡是内部审计部门在开展单位内部的经济责任审计工作中无法回避的现实问题。

(二) 审计资源有限, 审计任务繁重

1. 时间紧任务重。W 高校离任经济责任审计项目时间紧、跨度长、涵盖广,项目实施时间只有短短四个月,而 16 位被审计对象离任经济责任审计内容涵盖学校预算管理、财务收支管理、后勤基建管理、资产管理、招标采购管理和合同管理等六大业务,且部分被审计对象的任期超过五年。

2. 审计力量有限。受学校岗位编制的制约,W 高校审计处目前在岗人员只有 4 人,其中副处长长年在外地挂职,剩余 3 位审计人员还要负责学校的日常审计和其他专项审计业务,真正能全力投入本次离任经济责任审计项目工作的不到 2 个人。

3. 缺乏审计经验。负责此次离任经济责任审计项目的两位主要成员,虽具备审计专业背景知识(具有注册会计师和中级审计师资格),但均为 2018 年 6 月从财务处转岗至审计处,从未从事过高校审计和离任经济责任审计的工作,更没有单独组织和承担离任经济责任审计工作的经历。

4. 无法取得外部专家的支持。W 高校审计处审计人员的知识结构比较单一,均为会计或审计的专业背景,缺乏专业的基建审计人员。但因为时间、经费预算和保密的考虑,W 高校对离任经济责任审计中涉及的专业性较强的基建业务,没有取得外部专家的咨询和帮助。

5. 无法利用前任审计人员的工作成果。W 高校现任审计人员通过查阅前任审计工作人员留下的审计档案和资料,发现前任审计人员留下的审计档

案和资料并不规范,有的有结论无证据,有的有证据无结论,可以利用的资料非常有限。

6. 审计人员素质无法满足审计工作要求。与其他的审计项目相比,经济责任审计涉及的内容更复杂,承担的审计风险更高,对审计人员的专业素质提出了更高的要求。审计人员不仅要具备会计和审计知识背景,熟悉内部控制理论和方法,掌握查账技术和方法,懂得运用职业判断,了解国家的财经法规和经济政策,而且还要有良好的口头和书面表达能力。目前 W 高校审计人员的专业素质并未达到这样的要求。

(三) 经济责任难以界定, 评价指标体系缺失

1. 经济责任的认定和划分具有难度。中层领导干部的离任审计不同于一般单位负责人的离任审计,关于经济责任的认定和划分,在理论研究上还处于盲点。伴随 W 高校招生人数的不断增加,W 高校的社会经济职能不断增加,需要设置多个管理职能部门(如教务处、学生工作处、综合管理处以及各个二级学院等),每个职能部门和二级学院都存在较大的管理差异和责任差异,这导致经济责任的界定更加困难。此外,W 高校还存在重大项目由多个部门共同推进的情况,如果任务分解不科学,责任就难以划分和认定。

2. 经济责任审计评价指标体系缺失。领导干部的经济责任审计不仅是对真实性与合法性的审计,还要结合领导干部所承担的工作任务,对其所履行的经济责任进行全面评价,这就需要有一套科学合理的经济责任审计评价指标体系。W 高校中层领导干部的工作职责和任务目标差异性较大,且 W 高校从未进行过离任经济责任审计,目前也没有一套可以借鉴的、针对高校中层领导干部的经济责任审计评价指标体系,这给 W 高校离任经济责任审计的评价工作带

来极大的困难。

(四) 审计方式和手段技术落后

1. 审计方式的滞后性。W 高校的经济责任审计属于离任审计,采用事后审计方式,局限性非常明显:无法实现审计的全过程实时监控以满足审计全覆盖的要求;在审计实施中偏重于事后财务账目的审查,当发现问题时损失已经造成并无法挽回;审计的咨询和监督职能不能充分发挥和体现,降低了审计工作的价值。

2. 审计手段的单一性。W 高校的低经济责任审计主要通过审查会计凭证、会计账簿等资料,对所涉及的经济业务和事项进行确认和评价。会计资料的审查只能提供一些线索和进一步审查的方向,要想查实和确认重大的违纪和腐败问题,还需要借助一些特殊的审查手段,例如个人经济事项的审查、银行账户流水的核对、个人缴纳税收情况,需要外部纪检、税务和银行等部门的协作参与。对于 W 高校的离任经济责任审计工作,由于时间和经费的限制,还无法与相关部门建立协作机制。

3. 审计抽样技术的局限性。W 高校的内部控制基础薄弱,控制风险很高,必须扩大测试的范围和增加样本量,用更多的审计证据支持审计意见和结论,即通过降低检查风险,使总体风险控制一定水平。但 W 高校要想扩大审计范围、增加样本量、收集更多的审计证据却缺乏足够的审计资源。

4. 新技术方法推广应用的条件还不成熟。审计信息化已经在许多高校得到推广,然而,新技术方法在高校内部审计中的运用还面临很多障碍,例如审计软件与财务数据和其他业务数据的对接问题、信息安全和维护问题、计算机审计人才匮乏问题等。W 高校的审计部门近年来也曾考虑开展审计信息化工作,但也同样面临以上的问题。

(五) 审计结果利用不充分

1. 审计结果公开不够。现实中, 高校的校级领导往往担心审计公开的信息会被某些人不正确的使用, 影响学校的声誉和形象, 乃至个人的政绩, 往往倾向于只在学校内部局部公开。基于同样的考虑, W 高校的离任经济责任审计结果只在学校党委会内部公开, 审计整改会议只局限于学校中层正职干部参加, 而且每个参会的中层正职干部只能看到与自己有关的问题和整改建议, 审计结果公开的范围非常有限。

2. 缺乏应有的联席会议制度。经济责任审计联席会议一般由纪委、组织部、人事处和审计处等部门组成, 纪委或审计处作为牵头部门。联席会议是经济责任审计工作的决策机构, 负责研究和制定经济责任审计工作方案, 研究解决经济责任审计实施过程中遇到的问题。W 高校是第一次开展经济责任审计工作, 加之审计处刚成立, 学校上下(包括校领导和审计人员)对联席会议制度尚未有太多认知, 以至于 W 高校目前尚未建立经济责任审计联席会议, 这在很大程度上影响了审计结果的公开与运用。

3. “先离后审”问题。离任经济责任审计是在领导干部离任后实施, 属于事后审计。由于被审计对象已离开原部门到新部门, 或升迁或调离, 如果原部门不配合, 将会影响审计工作的正常开展。特别是当被审计对象升迁, 甚至直接成为审计部门的领导, 这会给审计工作带来意想不到的困难。W 高校是“先离任, 后审计”, 未经离任审计的领导干部已经就任到其他工作岗位, 经济责任审计对领导干部没有起到相应的制约和监督作用, 弱化了审计结果的运用效果; 另一方面, 审计部门对已胜任新岗位的领导干部, 即使发现其有问题也不方便对其提出, 事后追踪存在困难。

二、完善建议

(一) 完善学校治理结构, 加强内审

机构建设

1. 成立党委领导下的审计委员会。为保障审计效果, W 高校可成立由学校党委直接领导的审计委员会负责与审计工作有关的重要决议, 由学校党委书记担任主任, 校长和纪委书记担任副主任, 在审计处下设审计委员会办公室。

2. 加强内部审计机构的建设。首先, 建立健全内部审计机构, 建立相应的内部审计制度, 明确内部审计的职能和权力, 赋予其为确保审计独立性而行使的权利。其次, 保证内部审计部门的人员配置和经费预算, 学校的组织、人事和财务等部门必须通力合作, 提供为完成经济责任审计任务所需要的资源。此外, 审计处要重视团队建设和个人业务素质的培养, 在日常审计工作中要不断分析和总结, 委派审计人员去兄弟院校学习先进工作经验, 或参加内部审计协会组织的审计业务相关培训学习。

3. 建立健全经济责任审计质量管理控制体系。审计处应认真总结离任经济责任审计工作, 结合《国家审计基本准则》《内部审计准则》及与经济责任审计相关的各项具体准则具体要求, 参考兄弟院校审计质量管理控制体系, 建立适合本校实际的经济责任审计质量管理控制体系。

(二) 创新工作模式, 整合审计资源

1. 做好审计工作计划的沟通, 化被动为主动。高校中层领导干部的经济责任审计大多数是中层领导干部换届后的离任经济责任审计, 由于有干部定期轮岗的要求, 换届离任的人数可能多达几十人。而且, 经济责任审计仅是高校审计部门众多审计委托项目中的一种, 为了避免集中委托导致应接不暇的被动局面, W 高校审计部门在每年年末拟定下一年度工作计划前, 要积极主动与学校纪委、组织部等部门的负责人沟通和协商, 听取他们对下一年度经济责任审计工作的建议, 并通过召开经济责任联席会议的方式确定下一年度的经济责任审计工

作计划。

2. 做好档案的收集和整理, 建立经济责任审计信息库。W 高校审计部门应该把每个年度审计工作的内容和结果, 按照部门、项目或问题的属性进行分类归档, 建立经济责任审计信息库: 通过常规的财务收支业务审计, 获取学校各部门的财务收支信息; 将历年实施的经济责任审计发现的问题以及审计整改的有关情况进行分类整理; 汇总和收集专项审计中发现问题、审计证据和审计结论; 在配合外部巡视、外部审计和内部巡查过程中获取线索和资料; 在与学校组织、人事部门和纪检部门的沟通和协作中获取相关信息和资料; 通过审计公示和审计结果公告获取反馈信息; 通过学校内部控制评价工作取得相关信息。

3. 借助外部审计服务。借助外部审计力量是将一部分审计工作委托给具有相应资质的审计中介服务机构。外部审计力量的介入, 不仅可以减轻内部审计人员的工作压力, 而且内部人员还能从内外协作中培养团队合作精神, 学习外部专业审计人员的审计工作技巧以及审计经验。

4. 利用外部专家服务。经济责任审计中, 审计人员时常会遇到财经、税务、造价、法律和信息技术等专业技术领域的问题。W 高校在开展经济责任审计的过程中, 对于专业性和技术性要求较高的工作内容, 可以考虑借助外部专家的专业服务, 但必须对外部专家的专业资质和是否能保证其所发表意见的独立性进行审查。

5. 将日常审计、专项审计、基建审计与离任审计结合起来。W 高校应该抓好日常审计、专项审计、基建审计的质量, 做好审计档案的归集、整理和分析总结工作, 将经济责任审计的工作任务要求提前介入到日常审计、专项审计、基建审计中, 实现审计业务的前置、经济责任审计关口的前移。这样不仅解决

了经济责任审计的滞后性问题,还极大提高了经济责任审计工作的效率,全面发挥了内部审计的效率优势。

6.进一步深化探索内部审计产学研新模式。W高校本次离任经济责任审计采用的是一种“产——学——研”新模式,是整合审计资源、提高审计质量和审计效率的一次大胆尝试。在未来的工作中,将不断加强审计理论学习,组建内部审计研究团队,探索和深化“审计工作——审计教学——审计研究”三者有机融合的新模式,有计划、有步骤地突破因审计资源有限导致的审计风险高和审计质量差等问题。

(三)合理界定经济责任,构建评价指标体系

1.合理划分和界定经济责任。W高校中层领导干部经济责任的划分和界定,可重点围绕“廉洁、管理、创新、发展、协作”五个维度展开。“廉洁责任”,主要关注被审计对象对于“八项规定”、党员干部纪律处分条例、财经法规、廉政纪律、领导干部个人事项申报等制度的执行和遵守情况,以及部门是否存在私设“小金库”等情况。“管理责任”,主要关注被审计对象所在部门重大决策的制定、执行和监督等情况,重大决策是否遵循“三重一大”决策议事规则;部门内部控制的建设和执行情况,各项业务的开展是否有相应的管理制度规范,各项管理责任是否落实到个人。“创新责任”,主要关注被审计对象在部门发展面临各种资源瓶颈的环境下所展现出的敢于担当和勇于开拓精神,以及各种破解资源瓶颈的改革创新举措和改革成效。“发展责任”,主要关注被审计对象所在部门的团队建设、人才培养、收入增长、服务潜能、高质量发展、目标责任完成的情况。“协作责任”,主要关注被审计对象在学校重大建设项目中所担任的角色、发挥的作用以及协同其他部门共同完成任务和目标的情况。

2.构建经济责任审计评价指标体系。W高校应根据不同部门负责人经济责任的划分与认定,确定审计重点,制定相应的评价标准。通过建立经济责任审计评价指标体系,用量化的考核指标客观公正地评价被审计对象在任期的经济责任履行情况。

(四)加大审计结果的公开和利用

1.建立审计结果公告制度。应建立和执行审计结果公告制度,通过召开审计工作联席会议或审计工作领导小组会议,决定审计结果公告的原则、范围、方式、内容和程序等,建立一套完整的审计报告公告制度,使审计结果可以通过线上线下多种渠道向校内外公开,自觉接受外部和内部的监督。

2.建立审计结果运用机制。依据审计结果所涉及问题对学校影响程度、范围和时限的不同,可以将W高校经济责任审计结果的运用分为三个不同层次:一是针对经济责任审计报告中反映的经济管理问题提出审计整改意见和方案,并由相关部门督促执行;二是将经济责任审计过程中发现的违反党风和廉政的行为及时移交学校纪委处理,对于重大的腐败或违纪行为要及时移交司法部门处理;三是通过对经济责任审计工作的分析和总结,针对影响学校的发展战略目标实现的各种风险因素,提出相应的应对策略或建议,并向学校党委做书面汇报。

3.坚持“先审后离”原则。建议W高校的经济责任审计应坚持“先审后离”原则,组织部对于未经离任审计的领导干部坚决不能任用,把审计结果作为参考依据,坚持未审不用、要用先审的原则。

(五)加强审计信息化建设

1.借助审计信息化手段。W高校审计人员全部为会计审计专业背景,很难胜任审计信息化建设的工作。因此,W高校的审计人员应该积极参加审计信息

化方面的培训,学习审计信息化开展得比较好的兄弟院校的经验做法,在人员配置上也可引进有计算机技术或软件开发背景的专业人员。

2.加大审计硬件及软件投入。审计软件能够帮助审计人员实现对电子数据的采集、筛选、分析和复核等工作,有助于开展实时跟踪审计,并极大提高审计工作的效率。建议W高校启动审计硬件和软件的建设工作,不断地加大投入,使其能够满足审计工作信息化的需要,实现审计监督的实时性和动态性。

责任编辑 张璐怡

主要参考文献

- [1] 蔡春,陈晓媛.经济责任审计的基本理论依据[J].中国审计,2005,(3):33-3.
- [2] 蔡春,朱荣,蔡利.国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径探讨[J].审计研究,2012,(1):7-11.
- [3] 陈焯.新形势下高校经济责任审计研究[J].行政事业资产与财务,2014,(34):66-67.
- [4] 郭静.高校内部经济责任审计研究[D].合肥:安徽财经大学,2012.
- [5] 季东.高校经济责任审计存在的问题及其对策[J].经济研究导刊,2015,(11):140-143.
- [6] 李雪.风险控制在高校领导干部经济责任审计中的应用研究[J].时代金融,2015,(11):292-296.
- [7] 秦荣生.受托经济责任论[M].大连:东北财经大学出版社,1994:18.
- [8] 杨晓娜.H大学的经济责任审计改进研究[D].长沙:湖南大学,2014.