

高校财会监督实施现状、问题与对策

——基于问卷调查的研究

查道林 杨从印 刘琳 肖维帅

摘要：本文通过问卷调查和线下访谈两种形式，针对高校财会监督体系、监督内容、监督保障机制等方面开展调研，发现高校财会监督方面存在重视程度差异、重点领域监督有待深入、监督队伍与信息化建设及监督结果运用仍有短板等问题，并从高校自身层面和财政、教育主管部门层面提出相应对策建议，以期进一步提升高校财会监督水平，提升财务治理效能，实现高等教育内涵式高质量发展。

关键词：高校；财会监督；问卷调查；预算管理；内部控制

中图分类号：F231.6 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2025)21-0018-05

高校财会监督是国家财会监督体系建设的重要组成部分，在教育管理和财务规范运行中发挥着重要作用。在高等教育高质量发展与“双一流”建设的双轮推动下，高校资金规模持续扩大、经济活动复杂程度不断加剧，对财会监督的精准性与效能性提出了更高要求。然而，当前高校财会监督在制度设计、技术应用、协同机制及人员能力等方面仍存在系统性短板，亟需通过理论与实践的双向突破，构建适应新时代教育强国需求的监督体系。

为全面了解高校财会监督工作现状，中国教育会计学会内控与财务风险管理专业委员会组织开展了相关调研工作，了解不同类型高校财会监督在监督体系、监督内容、保障机制方面的现状、存在的主要问题和原因，了解各高校财会监督意识、工作思路、

监督措施，据此提出强化高校财会监督的建议，为进一步推进高校财会监督工作落实落地，促进财会监督工作赋能高校财务治理提供参考。

一、调研开展情况

调研通过线上问卷调查、线下现场访谈等方式展开，综合运用定性和定量研究方法。

问卷调查主要依据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强财会监督工作的意见》(以下简称《意见》)和教育部办公厅《关于进一步加强财会监督工作的实施方案》等文件，并结合高校实际工作情况设计。问卷除含高等院校类别方面5道问题外，主要为三个方面近154道问题：(1)财会监督体系(10道)，主要涉及财会监督制度体系建设、工作方案制定、机

构设置、岗位设置及构建财会监督体系的原则等内容；(2)财会监督内容(106道)，主要涉及高校在教育重大决策部署贯彻落实、预算管理、国有资产管理、政府采购管理、财务会计管理和内部控制六大领域工作开展基本情况、监督落实情况和存在主要问题等内容；(3)财会监督保障机制(38道)，主要涉及高校在保障财会监督落实方面的组织领导、与其他监督协调、结果运用、队伍和信息化建设等情况。问卷采用封闭和开放式问题相结合的方式，封闭式问题主要用于对财会监督现状进行量化，开放式问题主要用于对财会监督进行定性分析。

问卷调查共收回有效问卷200份，涵盖了中央部委高校100所(包含教育部直属高校75所、其他部委高校25所)和地方高校100所。从被调研高校

基金项目：中国教育会计学会2024年重点研究课题“高校贯彻落实《关于进一步加强财会监督工作的意见》体制机制研究”(JYKJ2024-005ZD)

作者简介：查道林，华中师范大学教授，博士生导师；杨从印，中国地质大学(武汉)研究员；刘琳，北京化工大学副教授；肖维帅，中国地质大学(武汉)财务与资产管理部科长。

2023年收入规模来看,处于10亿~30亿元的高校数量占多数,占比达到总体样本的42%。其次是收入规模小于10亿元的高校,占比23%。

此外,为深入剖析问卷调查中反映出的重点问题,本研究拟定访谈提纲,针对性地开展线下现场访谈。线下现场访谈9所高校,包括中央部委高校和地方高校代表,被访谈对象均为分管相关工作的中层干部,访谈内容主要包括财会监督意识、实践情况、面临的困难、实施效果、意见建议等6个方面。

二、高校财会监督实施现状和主要问题

(一) 高校对财会监督体系建设的重视程度有差异,落实还未完全到位

调查显示,各高校均制定了财会监督实施细则,成立了以高校主要负责人担任组长、学校财务处等相关部门为成员的领导小组,安排了专职或兼职财会监督人员,开展了专题学习和宣贯,将日常监督和专项监督相结合,落实财会监督工作。但从调研数据分析,还存在以下问题:

1. 高校财会监督制度体系建设存在一定差异。调查显示,中央部委高校中,99%的高校对财会监督工作已有不同程度的要求,85%的高校已构建起财会监督制度框架,19%的高校建立了系统完备、科学规范且运行有效的财会监督制度体系;而地方高校的相应比例分别为96%、75%和26%。进一步对比分析发现,在落实财会监督制度体系建设方面,中央部委高校尤其是教育部直属高校(92%)的比例高于地方高校(75%),显示出其行动更为迅速、覆盖面更广;然而,地方高校中建立完善财会监督体系的高

校(26%)占比略高于中央部委高校(19%)。线下调研访谈发现,部分高校在制度体系建设方面积累了良好经验,其在学校制定财会监督实施方案的基础上,进一步要求校内各单位另行制定实施细则,从而提升了各单位的财会监督意识和内部监督能力。但是,部分高校出台的实施细则对监督内容、范围、职责等规定不清晰、不深入,对指导实际工作的作用有限。

2. 财会监督部门(机构)和财会监督人员设置有差异。调查显示,单独设置财会监督部门(机构)且安排了专职财会监督人员的高校中,中央部委高校比例为26%(教育部直属高校比例为25%,其他部委高校比例为28%),地方高校比例为27%,总体比例都不高。线下调研访谈也发现,高校对财会监督仍存在重意识、轻保障的问题,在财会监督机构设置、人员配置等方面保障还不够。另外,调查显示,95%的中央部委高校均有配备专职或兼职财会监督人员(教育部直属高校为97%,其他部委高校为92%),地方高校为93%,总体差异不大。

(二) 高校财会监督重点领域均取得一定成效,但还需进一步深入

高校财会监督内容基本实现预算管理、财务会计、内部控制、资产管理等重点领域全覆盖,重点领域具体业务操作环节监督全覆盖,但对重点领域的监督还需进一步深入。

1. 预算管理监督还存在薄弱环节和现实困难。从预算管理总体上看,97%的教育部直属高校、100%的其他部委高校、98%的地方高校建立了全面规范、公开透明的内部预算制度。各类高校在贯彻落实“统筹兼顾、勤俭节约”等预算管理基本原则方面执行较好,但在优化结构、讲求绩效方

面仍需进一步加强。85%的高校(其中77%的中央部委高校)认为经费支出结构还需不断优化;15%的高校(其中22%的中央部委高校)认为虽然支出压减明显,但预算绩效管理仍待加强。80%的高校认为预算绩效管理的广度和深度仍有待进一步拓展,目前全面预算绩效管理推进不深,高校尚未实现绩效与预算一体化管理,贯穿预算编制、执行、监督全过程的预算绩效管理闭环还未完全建立,讲求绩效的管理理念需要进一步加强。

如表1所示,从预算管理全流程看,高校在预算编制、预算执行、预算调整等日常预算管理方面监督较多,但在预算信息公开、全面预算绩效管理方面监督稍弱;且高校对预算管理监督有政府主管部门监督、聘请第三方机构监督和内部监督三种方式,目前主要依靠的是内部监督(中央部委高校比例为82%,地方高校比例为74%),中央部委高校和地方高校聘请第三方机构监督的占比分别为5%和6%。从预算执行情况看,监督重点是预算刚性约束和预算执行进度,对预算绩效目标完成情况、预算结转结余经费执行情况等监督稍弱。从预算调整看,监督重点是预算调整的规范性,如是否建立预算调整流程并且严格执行,对预算绩效是否同步调整、预算调整次数等关注较少。

从预算管理监督存在的困难看,各类高校普遍认为预算管理监督中存在的困难依次为监督人员力量不够(80%)、监督手段不多(63%)、预算管理监督体系尚不健全(51%)、预算管理监督重视程度不够(27%)。再通过横向对比发现,地方高校内部监督人员力量配备要略好于中央部委高校。

2. 财务会计监督的信息化建设还

表1 预算管理监督情况

预算管理监督内容		中央部委高校			地方高校
		合计	教育部直属高校	其他部委高校	
预算管理 全流程 监督内容	预算编制	94%	94.67%	92%	98%
	预算执行	93%	93.33%	92%	98%
	预算调整	91%	93.33%	84%	90%
	全面预算绩效管理	76%	76%	76%	71%
	预算信息公开	74%	72%	80%	83%
预算执行 监督内容	是否严格预算约束,存在超预算、无预算支出或者超预算、无预算开展政府采购的行为	98%	98.67%	96%	97%
	实际执行与预算安排的差异及其原因	83%	81.33%	88%	82%
	预算执行进度	94%	94.67%	92%	93%
	预算绩效目标的完成情况	75%	73.33%	80%	82%
	预算结转结余经费的执行情况	77%	78.67%	72%	80%
预算调整 监督内容	预算调整的规范性,是否建立预算调整流程并且严格执行	97%	97.33%	96%	94%
	预算调整的完整性,绩效目标是否同步调整	80%	78.67%	84%	81%
	预算调整的次数,预算编制是否科学完整	60%	69.33%	68%	73%
	其他	1%	1.33%	0%	0%

需强化。从总体情况看,各类高校财务会计监督内容基本一致,都会关注经济业务是否具有相关性、是否合法合规,发票日期、抬头、开票内容是否准确,合同是否合规、是否满足合同约定的付款条件,有无超权限审批、缺漏审批、事后审批、审批不严等情况,实际支出是否超出了规定的支出标准、是否属于超预算开支等。

从财务会计监督的信息化建设看,38%的中央部委高校有专门的监督平台,且实现了与部分管理平台数据共享,15%有专门的监督平台,但未实现与其他管理平台的数据共享,其余47%未搭建监督平台,完全依靠人工稽核和上级主管部门监管;地方高校对应比例分别是44%、17%和39%。可以看出,各类高校在财务会计监督

信息化建设方面有待进一步强化。

3. 内部控制监督的作用发挥还有提升空间。从内控监督机构和机制看,46%的中央部委高校成立了内部控制监督小组(教育部直属高校51%,其他部委高校32%);地方高校的比例是55%。50%的中央部委高校定期开展内部控制监督(教育部直属高校比例51%,其他部委高校比例为48%);70%的地方高校定期开展内部控制监督。

从开展内控监督的态度看,中央部委高校和地方高校开展内部控制监督态度积极的比例基本接近且都较高,分别为73%和69%,监督内容基本覆盖内部控制各个环节,并在内部控制体系、重点领域制度建设、内部控制信息化建设、内部控制评价等方面均开展了相关工作。

从内控监督对各类监督的依赖看,中央部委高校依赖内部监督、政府主管部门监督、第三方咨询单位监督的比例分别是71%、13%、16%;地方高校的相关比例分别是86%、10%、4%。中央部委高校和地方高校的表现存在较大差异,但教育部直属高校(相关比例为69%、14%、17%)和其他部委高校(相关比例为76%、12%、12%)的表现基本一致。地方高校比中央部委高校更依赖于内部监督,外部监督稍显缺乏,可能会影响监督的全面性和客观性。中央部委高校则更为分散。

从内控监督开展方式看,中央部委高校开展专项监督的比例是80%、与日常监督相结合的比例是80%、与经济责任审计和巡视巡察等相结合的比例是85%;地方高校对应比例分别是80%、81%、93%。教育部直属高校在开展专项监督方面的比例(79%)略低于其他部委高校(84%),与日常监督相结合的比例(81%)高于其他部委高校(76%)。

从开展内控专项监督的频率看,中央部委高校和地方高校每年开展1次以上专项监督的比例分别为53%和66%;每年开展2~3次的比例分别为7%和17%。这表明地方高校开展内部控制专项监督更为频繁。教育部直属高校和其他部委高校表现基本一致,每年开展1次、1次以上的比例分别是57%和56%。

从财会监督对推动内控建设的成效看,目前高校财会监督在推进内部控制梳理优化业务流程、识别风险点和核查制度漏洞、建立健全内部控制管理制度等方面效果显著。89%的中央部委高校认为通过财会监督,可梳理优化业务流程,识别风险点;93%的中央部委高校认为通过财会监督,



图 / 视觉中国

可核查制度漏洞,建立健全内部控制管理制度。其中,教育部直属高校的对应比例分别为92%和92%,其他部委高校为80%和96%。地方高校的对应比例分别为93%和88%。

4. 资产监督管理工作还可改进。从监督管理机制和责任落实看,93%的中央部委高校建立了“统一领导、归口管理、分级负责、责任到人”的管理机制,并通过校内资产管理制度落实管理责任;53%的中央部委高校建立了资产管理考评机制;81%的中央部委高校通过发文明确领导机构职责或议事规则,建立领导机构监督管理机制;75%的中央部委高校能召开领导机构会议审议重要事项。其中,教育部直属高校的对应比例分别为97%、55%、85%、74%,其他部委高校为80%、48%、68%、76%。地方高校的对应比例为90%、64%、75%、68%。

从无形资产和周转住房管理监督看,中央部委高校中86%的高校建立了相关管理制度,明确管理职责;55%建立了定期报告制度,及时对无形资产的使用和经营情况进行监督;48%定期向监管部门备案周转住房使用情况。其中,教育部直属高校的对应比例分别为90%、58%、46%,其他

部委高校为72%、44%、52%。地方高校的对应比例为92%、65%、57%。

从资产盘活、共享、出租和处置监督看,中央部委高校资产盘活工作中,71%建立并使用公物仓功能的调剂平台,36%建立资产盘活奖励机制;大型仪器设备共享工作中,88%建立了开放共享管理制度,63%建立了开放共享考评机制;资产出租和处置工作中,92%实行校内集体决策制度,94%实行公开招租方式,67%由监管部门参与审核。地方高校在资产盘活方面,66%建立并使用公物仓功能的调剂平台,53%建立资产盘活奖励机制;大型仪器设备共享方面,85%建立了共享开放管理制度,55%建立了开放共享考评机制;在资产出租和处置方面,86%实行校内集体决策,67%实行公开招租,71%由监管部门参与审核。

(三) 高校财会监督保障水平不断提高,但财会监督队伍与信息化建设及监督结果运用仍有短板

1. 财会监督队伍建设存在不足。调查显示,高校财务人员较普遍存在数量不足、监督能力不强的情况,仅有35%的中央部委高校认为“人员配备充足,稳定性强”(其中教育部直属

高校32%,其他部委高校44%),地方高校的比例是33%。高校对财会监督培训不够重视,制定财会监督培训计划的中央部委高校的比例是54%(其中教育部直属高校54.67%,其他部委高校52%),地方高校的比例是66%。人才队伍尚未完全满足高校财会监督管理工作的要求。

2. 财会监督信息化建设还需加强。调查显示,高校在财会监督信息化建设方面有一定基础,部分高校建立了统一的财会监督信息化平台,但未得到全面推广,财会领域重大风险识别预警机制有待进一步完善,整体水平仍然有待提升。高校各部门信息系统间存在“信息孤岛”、信息碎片化现象,造成数据无法共享,在高校信息化建设中,普遍对大数据、人工智能等新技术的应用不够,难以使海量的数据产生高效的价值。中央部委高校和地方高校建立财会监督信息化平台的比例仅为32%(教育部直属高校33.33%,其他部委高校28%)。

3. 财会监督结果运用机制还需强化。调查显示,63%的中央部委高校建立了财会监督结果落实和运用制度(教育部直属高校的比例是65.33%,其他部委高校是56%),地方高校的比例是66%。

各高校已通过建立信用管理机制、定期组织会议通报、发放财会监督警示书等多种途径通报财会监督结果和落实财会监督结果运用情况,并在职工和干部的选聘、考核、晋升中有所体现。85%的中央部委高校认为财会监督结果落实和运用力度效果强或较强(教育部直属高校85.33%,其他部委高校84%),地方高校的比例为78%。但调查也进一步显示,高校还未充分建立与“部门预算资金安排挂

钩”、作为“领导班子和有关领导干部考核的重要依据”和“追责问责的有力依据”等完善的结果运用机制。

三、加强高校财会监督的对策建议

财会监督是党和国家监督体系的重要组成部分，高校财会监督是国家财政和高校财务治理体系的重要内容。高校财会监督体系建设需要推动形成统一领导、全面覆盖、权威高效的监督格局。为此，笔者从高校自身、主管部门两个层面，结合调查发现的问题就加强高校财会监督提出建议。

（一）高校自身层面

1. 落实监督主体责任。高校要切实落实财会监督主体责任，主要负责人作为财会监督第一责任人，应充分认识到财会监督在高校治理过程中的重要性，更加深入地理解在现代化高校建设过程中监督职能的必要性，自觉担负起贯彻落实好《意见》等政策要求的责任，构建起学校内部“设置科学、权责明晰、执行有力、效果可评”的财会监督体系。

2. 深化重点领域监督。高校应将教育重大决策部署、预算管理、国有资产管理、政府采购管理、财务会计、内部控制等方面的关键流程和重大风险点纳入财会监督工作开展范围。增加专项监督频率，重点加强科研经费合同管理、经费使用审批、决算环节等领域监管，关注外拨经费、劳务费、差旅费等经费报销监督。加强廉洁教育和廉政风险案例学习，从源头上防止重复报销、虚假入账、拆分合同等风险。

3. 优化组织结构与职能分工。高校应尽可能将财会监督机构或人员独立出来，赋予其足够的权威和独立性，

确保其能够独立行使监督职能。应建立跨部门合作机制，明确相关部门在财会监督中的职责分工，使财会监督机构与校内其他相关部门如党委巡察机构、内部审计部门等形成紧密的合作关系，构建起事前控制、事中监督和事后督查的闭环管理体系，提高问题发现和解决的效率，增强监督工作的透明度、公信力与合力，共同推动监督工作顺利开展。

4. 强化监督成果运用。高校应明确财会监督的目标和效果，落实监督考核机制，将财会监督结果作为加强财务管理、完善政策、制定预算安排的重要依据，形成可量化指标嵌入部门、个人考核中，促进监督结果运用，提高对财会监督的重视程度，切实发挥财会监督作用。

5. 推进监督信息化建设。高校应充分利用现代信息技术，如大数据、云计算、人工智能等，构建业财一体化平台，实现财务数据的高效共享与实时监控，规范财务管理流程，提高监督工作的效率。可将常见的风险点纳入平台系统，实现财会监督的前置化，争取在问题发生前就能有效规避风险。可利用智能稽核系统自动识别异常交易并生成预警报告，帮助财务人员及时发现潜在问题。

6. 加强高校财会队伍建设。高校应重视财会监督人员的选拔与培养，配备专业的监督人员，并通过持续的教育培训提升其业务能力和综合素质。一方面，可通过内部培训、外部进修等方式，提升现有人员的专业技能；另一方面，鼓励和支持员工参加相关职业资格证书考试，获取更高层次的专业认证。还可以通过选派骨干工作人员参与实际项目，以干代训，在实践中积累经验，提升理论素养与专业技能，

为财会监督提供坚实的人才支撑。

（二）财政和教育主管部门层面

1. 出台财会监督实施细则。建议财政、教育主管部门出台操作性更强的实施细则，明确高校财会监督相关的机构设置及人员配置要求及具体的操作指南，加强对高校财会监督工作的指导和督导，形成自上而下的推动力，层层推动高校财会监督纵向一贯到底。

2. 加强高校财务人员财会监督业务培训。建议财政、教育主管部门分层次组织开展更多针对性强的专业培训，提高高校财会监督能力；建立高校间财会监督工作交流平台，加强高校间学习交流，分享成功经验和典型案例；定期组织高校领导层面培训，提高财会监督意识，为高校财会监督工作营造良好的环境。

3. 建立集中统一的高校财会监督信息化平台。建议财政、教育主管部门集中建立统一的高校财会监督信息化平台，嵌入关键指标，通过统一标准开展高校财会监督工作，强化财会监督的信息化保障作用。

责任编辑 刘霖

主要参考文献

[1] 李静. 财会监督视角下高校内部控制体系建设[J]. 山西财经大学学报, 2023, 45(S2): 195-197.

[2] 曾晓璇, 丁友刚, 顾力为. 数字治理背景下的高校财会、审计、巡视协同监督路径研究[J]. 财会月刊, 2024, 45(4): 76-79.

[3] 余妹纬. 财会监督在高校落地实施的难点与对策研究[J]. 财务管理研究, 2024, (10): 140-145.