

高校实现内部审计全覆盖的思考

刘珂 (中国石油大学 (华东) 山东青岛 266580)

【摘要】 在目前的审计大环境下,如何把审计全覆盖落到实处成为政府审计和内部审计需要思考的新课题。文章首先阐述了高校内部审计全覆盖的基本要求和目前制约高校实现内部审计全覆盖的几个问题,进而提出了科学制定审计计划、形成周期性审计全覆盖,重视内部控制评价,以大数据为支撑、改进审计方式,优化资源配置、向社会购买服务,提高审计效率和效果五个方面的建议。

【关键词】 高校;内部审计;审计全覆盖

【中图分类号】 F239.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1002-5812 (2019) 24-0082-03

近年来,党中央对审计工作越来越重视,提出要努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,深入推进审计全覆盖。国务院也下发文件,明确提出对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖,以更好地发挥审计的重要作用。而对于大量使用公共资金、国有资产的高校来说,做好内部审计全覆盖工作对于其事业发展也将具有重大的意义。

一、高校内部审计全覆盖的基本要求

(一) 审计全覆盖的内涵

简单地说,凡是使用财政资金、国有资产及资源的项目、单位及其负责人都需要纳入审计监督的范围;而且在一定的时间段内,上述被审计对象要全部接受审计,从而形成审计全覆盖。具体地说,审计全覆盖应该分为横向全覆盖和纵向全覆盖,横向全覆盖主要是审计监督对象的全覆盖,纵向全覆盖主要是审计监督内容的全覆盖。

审计全覆盖主要围绕人和资金两条主线。其中,高校被审计人至少要涵盖由学校任命或聘任的党政职能部门、学院、直附属单位负有经济责任的党委和行政主要负责人,以及校办企业和重要基层经济管理部门的主要负责人。资金方面应考虑资金流入和流出两个角度,以教育部直属高校为例,收入包含了财政拨款收入(有基本支出拨款、引导专项、改善基本办学条件等专项拨款)、非同级财政拨款收入、教育部返还的学费住宿费收入、其他事业收入,这些资金的管理和使用均需纳入审计监督范围,尤其是财政拨款项目资金执行情况将直接影响下一年度的拨款数额。

(二) 高校内部审计全覆盖的基本要求

高校内部审计全覆盖最基本的要求就是在一定的周期内,科学制定审计计划,创新审计方法和技术手段,既要保证重点,又要实现全方位的应审尽审。

1. 横向全覆盖的要求。高校包括二级学院、党政机关部门、校办企业及其他附属单位,各单位均涉及财政资金、国

有资产的使用,这些单位及其负责人均属于横向全覆盖的范围。

2. 纵向全覆盖的要求。根据审计监督内容的不同,内部审计分为不同的类型,《内部审计实务指南第4号——高校内部审计》将高校内部审计类型分为内部控制审计、预算执行和决算审计、建设工程项目审计、领导干部经济责任审计四类,其中内部控制审计又涵盖了教学管理、科研管理、财务管理、房产管理、设备管理、物资采购管理六个方面。《教育部关于加强直属高等学校内部审计工作的意见》(教财〔2015〕2号)进一步强调预算管理审计、内部控制审计、经济责任审计、公务支出和公款消费审计、科研经费管理审计、建设工程管理审计、资产管理审计;同时要求高校拓宽审计范围,开展重大项目及重要政策跟踪审计,开展专项审计调查,加强审计整改和责任追究,推进结果公开。随着审计大环境的改变,高校内部审计的类型也越来越多,纵向全覆盖的范围也将越来越大。

二、高校实现内部审计全覆盖存在的问题及瓶颈

(一) 对内部审计的认识不足

目前,大部分高校都已经设立了独立的审计部门,实现了审计形式上的独立,但是从根本上看,审计的权威性仍然较弱,审计工作的开展依然存在阻力。一方面,教育部明确要求高校主要负责人直接领导内部审计工作,但是部分高校的审计工作并没有得到学校领导的高度重视;只有在接受上级单位或者外部机构审计并发现问题时,内部审计才得到一定重视,而且仅仅是在发现问题的领域实施事后的审计。另一方面,审计结果得不到公开,审计工作缺乏开放度和透明度;审计结果得不到有效利用,不能与纪检、组织、人事等部门建立联动机制,审计工作缺乏实效性。审计结果得不到公开和利用,审计工作便成为学校师生眼中的“走过场”及“可有可无”。学校领导、师生对内部审计认识不足,审计得不到应有的重视,势必会制约审计全覆盖的实现。

（二）审计资源受限

一是审计人员数量不足,审计全覆盖是全方位、宽领域、多层次的,其审计范围之广、审计内容之深,使审计任务量剧增,而审计力量的增长却远远滞后于审计需求的增长。二是审计人员素质不高,复合型人才偏少,知识的更新远远滞后于审计实践的发展。审计范围的拓展及审计类型的多元化,要求内部审计应该将各种专业进行融合,但是审计人员知识储备不足,在审计理论、专业技能上有所欠缺,制约了审计工作的开展。三是审计信息资源不足,一方面审计项目结束之后不重视总结提炼,未形成审计数据库和审计工作日志,内部积累不足;另一方面,高校未建立统一的数据平台,各业务部门仍然是一个个的信息孤岛,再加上被审计对象的不配合,审计部门无法获得充分的外部信息。审计资源受限,已经成为当前阶段实现审计全覆盖的重大阻碍。

（三）审计方法滞后

相对于注册会计师审计,高校内部审计的方法和技术手段严重滞后。一方面,审计人员在执行审计工作时,一般从会计账簿等资料入手分析,发现疑点后再翻看原始凭证或者询问被审计对象,函证、风险评估、穿行测试、分析性复核、审计抽样等技术手段得不到应用,导致审计数据大多停留在统计层面,缺乏对数据的深入分析。另一方面,大部分高校内部审计部门都配置了审计软件,但是在执行审计工作时,只是运用了软件最基本的查询、数据导入导出功能,科目总体分析、账龄综合分析、科目抽样分析、银行对账等功能并未得到充分利用。目前联网审计、大数据审计越来越受到重视,如何将这些技术运用到高校审计全覆盖中,还有待于研究和实践。审计方法滞后,将严重影响审计全覆盖的效率和效果。

三、高校实现内部审计全覆盖的几点建议

（一）科学制定审计计划,形成周期性审计全覆盖

审计计划的制定应做到统筹全局、优化资源配置。一是关注学校对党和国家以及教育部等上级部门的决策落实情况;二是要围绕学校的重点工作,找准切入点;三是在审计计划制定之前,审计部门应充分了解学校领导对审计的要求、各业务部门对审计的需求、学校师生对审计的建议,做到“按需审计”。

1. 统筹全局。按照审计横向全覆盖的要求,全面梳理审计对象,对使用财政资金、国有资产的二级单位及其负责人均应纳入审计范围。审计部门应全面掌握被审计对象的基本信息,主要包括被审计单位的基本职责、机构设置与人员分工、近几年的单位预算、负责的专项经费以及单位负责人的基本情况,然后对这些信息加以整理分类。

教学院部以教学、科研为主,涉及公用经费、党建经

费、学生管理费、培训班等经费的使用管理;党政部门在高校中发挥着重要的管理和作用,机关党委、纪委监察处、组织部、统战部等部门涉及的经济活动较少,负责经费相对较少,可作为一类,国有资产与实验室管理处、教务处、科技处、学科建设处、工会、后勤管理处等部门负责经费较多,应重点关注;校办企业承担着重要的教学、科研和生产任务,财务独立核算,执行企业会计准则,财务报告每年都经过会计师事务所审计;教育发展中心、出版社等部门,涉及收入和支出两方面的经济活动,资金量较大,应予重点关注。

2. 正确处理审计重点与审计全覆盖的关系。《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》中指出,审计全覆盖要明确审计重点,科学规划,有重点、有步骤、有深度、有成效地推进。就目前高校内部审计部门及人员的情况来说,短期内完全实现横向和纵向的审计全覆盖,使审计工作兼备广度和深度还存在一定的困难。因此高校内部审计全覆盖不是对所有审计对象和内容平均用力,而是要围绕学校的工作重心,首先确保对重点领域和重点项目进行审计,然后再整合资源,力争做到无死角的审计全覆盖。

在统筹全局和处理好审计重点与审计全覆盖的关系后,审计部门应该制定年度审计计划与周期审计计划。从横向来看,对收支规模大、资金量大、风险大的重点单位应每年都要审计;对专项经费数额较大的党政部门应做到两到三年审计一次;对教学院部和经济活动较少的党政部门可以结合领导干部经济责任审计,在领导干部的一个任期内至少审计一次。从纵向来看,内部控制贯穿于高校各项活动,预算执行涉及到高校的所有收支,因此内部控制审计和预算执行审计覆盖面最广,应为内部审计的重中之重,需要纳入每年度的审计计划;建设工程项目审计是全过程跟踪审计,应覆盖项目的整个建设周期,因此只要高校存在建设项目,建设工程审计就应该纳入项目周期涵盖的所有年度的审计计划;经济责任审计可以将领导干部的任期作为一个周期,至少进行任中和离任两次审计;科研项目审计分三种情况,一是经费数额不大的项目于结题的时候进行科研经费决算审签,二是科研经费数额很大,如对500万元以上项目应进行全过程跟踪审计,覆盖项目的立项到结题,三是对其他项目可每年度实行抽查审计;物资采购审计、资产管理审计、专项审计调查等可每两年或三年审计一次;教育部或者学校的重大改革项目,审计应覆盖其执行年度,实行跟踪审计。总之,高校应科学制定审计计划,使审计全覆盖既做到握重点,又保证在一定周期内实现全覆盖。

（二）重视内部控制评价与审计

内部控制贯穿一个单位所有经济活动的立项、决策、执行、监督评价的全过程,是对经济活动的全面控制,其涵

盖范围与审计全覆盖范围基本一致,而且内部审计发现的问题大多数是因为内部控制存在缺陷。重视内部控制评价与内部控制专项审计,通过“以评促建,评建结合”方式,有针对性地建立健全内部控制体系,健全和完善高校内部管理规章制度、业务流程、职责权限,将更好地防范和管控经济活动风险。

内部审计既是内部控制体系的重要组成部分,也是内部控制体系有效运行的守护者。内部审计作为内部控制的监督部门,可以立足于学校整体牵头协调各部门定期进行内部控制的自我评价,而且结合日常审计工作发现的问题,更加了解各业务领域存在的内控缺陷,可以有针对性地持续完善内部控制体系的建设。运用好内部控制评价这一手段,将使内部审计工作达到事半功倍的效果。

(三)以大数据为支撑,改进审计方式

高校审计部门应引入“大数据”概念,加强数据平台建设,推行数字化审计方法。一要利用网络资源,实现信息共享,高校应建立一个数据综合平台,打破信息孤岛的限制,将各部门的数据信息统一存储,并赋予审计部门一定的查阅与采集权限,方便审计部门及时获取审计证据。二要加强对数据分析,不仅要充分利用已有审计软件的统计、分析功能,而且要积极探索云计算、数据挖掘等技术手段如何应用于高校内部审计工作。三要建立并完善审计项目管理系统,一方面要建立审计对象信息库,采集应纳入审计全覆盖范围的单位及其负责人的基本信息,然后整理分类;另一方面将审计过程中产生的审计座谈会记录、工作底稿、审计报告、被审计单位反馈意见等信息及时录入该管理系统,方便查阅,避免重复审计。

(四)优化资源配置,向社会购买服务

在任务重、审计人员少的情况下实现审计全覆盖,向社会购买服务成为一条可行的路径。会计师事务所、工程项目管理公司等社会机构专业化水平较高、技术较为先进,以合理的价格聘请社会机构,将会有效缓解高校内部审计部门较大的审计压力与有限的审计资源之间的矛盾,同时可以达到节约成本、提高效率、实现资源有效配置的作用。高校应积极探索将专业性较强的工程项目审计、内部控制审计、部分科研项目审计等业务外包,对涉及保密事项的业务应禁止外包;在综合考虑成本效益、外包风险的前提下,通过公开招标的方式,选择信誉好、熟悉高校内部审计规则、能提供高质量审计服务的机构。向社会购买服务,并不意味着责任的转嫁,责任和风险仍然存在于内部审计部门;业务外包并不代表放任不管,审计部门仍需对整个外包过程实施监督。

(五)提高审计效率和效果

解决审计全覆盖带来的人员少、任务重的矛盾,一方面可购买社会服务,另一方面应提高内部审计效率,增强

内部审计机构自身力量,不断拓宽审计人员的知识结构,提高业务素质的更新能力,通过专业培训、交流、自学等方式增加知识储备,掌握最新的审计方法和技术手段。在执行审计工作时,要科学制定审计方案,为审计工作指明方向和步骤,而且要突出审计重点,使审计人员将精力和时间用于风险较大或者可能存在重大问题的领域,从而提高审计效率。

审计全覆盖并不是审计数量的全覆盖,其更大程度上强调的是审计质量和审计效果。内部审计应切实做到审计结果的有效利用。一是高度重视审计整改和整改监督落实,在出具审计报告的同时,应向被审计单位出具审计整改通知书和审计发现问题清单,督促被审计单位在规定期限内进行整改,并对被审计单位的整改情况进行检查和对账销号。整改不仅仅是原问题的改正,而更应该是对深层次的体制机制、规章制度、业务流程的健全和完善,通过补漏洞促管理防风险,从“过去、现在、将来”三个维度(即过去的问题得到改正、现在没有出现同类问题、将来有内部控制保证不再存在此类缺陷)确保问题得到彻底整改。二是加强审计结果公开,充分发挥审计的威慑力,使未被审计的单位从中吸取教训,对照相关问题进行自查,这样在以后的审计周期内,问题也将越来越少。三是审计结果还应作为高校干部监督管理、选拔任用、年度考核的重要依据。只有审计结果得到应用,审计发现的问题得到整改,审计全覆盖才能更好地发挥效果。

审计全覆盖是审计发展的一个重要方向,但是从目前高校的内部审计环境以及审计资源来看,高校实现内部审计全覆盖并不是一蹴而就的,需要结合内部和外部审计力量,采取合理的方法,做到有重点、有步骤地开展。

【主要参考文献】

- [1] 连静. 大数据实现审计全覆盖的路径研究[J]. 财会研究, 2019,(2).
- [2] 祝青. 高校内部审计全覆盖思考[J]. 教育财会研究, 2018,(4).
- [3] 陈桂云. 审计全覆盖面临的“壁垒”及其实现路径[J]. 会计之友, 2018,(9).
- [4] 夏宏. 经济新常态下审计全覆盖对策研究[J]. 商业会计, 2018,(3).