

试析我国高校内部审计模式的优选

卢传锋

(湖北经济学院 武汉 430205)

【摘要】 本文分析了我国高校内部审计模式的特点及存在的问题,对可供选择的高校内部审计模式进行了对比,在此基础上对高校内部审计的最佳目标模式进行了探讨。

【关键词】 高校内部审计 垂直体制模式 立法体制模式 双轨体制模式

自高校建立内部审计部门以来,我国高校内部审计得到了较快的发展。但面对高校的迅速发展以及这种形势带来的新情况、新问题,目前我国高校的内部审计模式已不相适应。如何解放思想、更新观念,对我国高校内部审计模式及其改革进行探讨已成为重要课题。

国外内部审计的建制模式主要有三种:①内部审计部门受企业董事会或监事会的直接领导,独立于总经理和各职能部门,并对总经理和各职能部门进行监督;②内部审计部门受总经理的直接领导,独立于各职能部门,并对各职能部门进行监督;③内部审计部门受董事会和总经理的双重领导,独立于各职能部门。

以上三种模式均考虑了内部审计部门对被审计单位的独立性,这是立足点。第一种模式下,内部审计的立足点显然是维护企业出资者的利益,因此内部审计部门既独立于总经理又独立于各职能部门,独立性最强,能够很好地发挥内部审计的作用。第二种模式下,由于内部审计部门受总经理领导,它既要代表出资者对总经理进行监督,又要为总经理服务,因而有时会形同虚设。第三种建制模式是遵循中庸之道的做法,并不能解决根本问题。

一、高校现行内部审计模式

1. 高校现行内部审计模式的特点。

(1)机构设置。我国高校内部审计部门的设置主要有以下四种形式:一是校长直接领导的独立审计部门;二是由校长直接领导的与其他部门(如监察部门)合署办公的审计部门;三是非校长直接领导的独立审计部门;四是非校长直接领导的与其他部门合署办公的审计部门。但总的来看,我国高校内部审计部门与西方的总经理下设的内部审计部门类似,属于独立性最差的一种。

(2)领导关系。我国高校内部审计部门的领导体制具有以下三个显著的特征:一是高校内部审计部门直接接受高校分管本部门工作的校领导的领导;二是高校内部审计部门还要接受上级主管部门的领导;三是高校内部审计部门在业务上接受行业协会的指导。

(3)高校内部审计部门负责人的任免。大部分高校在全校

范围内公开竞聘德才兼备的内部审计部门负责人,经学校校长办公会议决定任免。

(4)经费来源。经费是保证内部审计部门依法独立行使审计监督权力的基本条件。我国高校内部审计部门的经费来源主要是学校办公事业经费,尚无自筹经费,这难免会影响内部审计工作的独立、客观、公正。

2. 高校现行内部审计模式存在的问题。

(1)内部审计独立性不强,主要表现在:①内部审计部门设置不独立。据统计,教育部71所直属高校中内部审计部门独立设置的有35所,与财务处合署办公的有3所,与纪检监察部门合署办公的有33所。②内部审计人员不独立。内部审计的独立性要求内部审计人员在实施审计项目、出具审计报告时应当在实质上 and 形式上独立于委托人和被审计单位,而目前高校普遍还未达到这样的要求。

(2)内部审计领域较窄且审计质量不高。长期以来,高校内部审计工作的重点是财务收支审计,较少涉及事前预防和事中控制。根据教育部的调查,在教育系统的审计中财务收支审计占了43%,对工程项目的审计只占到14%,效益审计只占到8.5%,仅有少数的重点院校开展了内部控制评价、干部经济责任审计、风险审计等。

审计质量不高的原因主要是内部审计人员素质不高。根据中国内部审计协会的调查:内部审计人员年龄在35岁以下的占37%,35~55岁的占27%,55岁以上的占36%;初级职称占46%,中级职称占34%,高级职称仅占2%,其他为18%。由此可见,内部审计人员的年龄结构趋于老化,技术职称总体偏低,且与年龄结构不相对应。由于高校内部审计人员大多素质较低,专业胜任能力不强,审计质量往往也不高。

(3)审计效果与社会预期差距较大。高校实施内部审计的初衷在于监控经营方针和计划的贯彻执行,确保财务会计信息的真实可靠,保证高校受托经济责任的履行,监控财产的安全完整,促进被审计单位自我制约、自我改善、自我发展,因而高校内部审计应以检查、鉴证、评价和建设为职能。

存在上述问题的根本原因在于高校内部审计体制的不完善。随着高等教育的飞速发展,高校内部审计的范围日益拓

宽,内容日益复杂化,内部审计体制的约束和副作用将愈加明显,改革我国高校内部审计模式已是大势所趋。

二、可供选择的高校内部审计目标模式

1. 垂直体制模式。在垂直体制模式下,高校内部审计部门在组织机构上属于审计署、审计厅的委派机构,内部审计人员行政关系隶属于审计署、审计厅驻各地派出机构,在业务上接受特派员办事处、审计厅的指导和监督。高校内部审计部门依法对学校及所属部门、单位财务收支及其有关经济活动的真实、合法及效益情况实施审计监督,独立行使内部审计监督权,对审计署、审计厅负责,同时向派出机构及学校领导报告工作。在垂直体制模式下,高校内部审计部门的经费来源为审计署驻各地特派员办事处或审计厅,与各高校独立,但可考虑由各高校承担相应的审计费用。

垂直体制模式下,高校内部审计部门行政关系隶属于审计署驻各省、市办事处或审计厅,增强了内部审计部门的独立性、权威性,也有利于提高内部审计人员的素质。

但该模式在运行中存在一定的障碍:①加重了国家的财政负担,造成国家机关机构臃肿。②缺乏可资借鉴的成功经验。③中央审计力量本来就严重不足,若再将高校内部审计计划归审计署驻各地派出机构或审计厅负责管理,会加重审计机关的负担。

2. 立法体制模式。立法体制模式即在省、市、自治区人大下成立审计委员会,负责管理包括高校内部审计在内的审计工作。立法体制模式确保了高校内部审计部门和内部审计人员的独立性。审计委员会主要负责确定高校内部审计部门的组织形式、核准内部审计章程、决定内部审计主管的任命及撤换、关注内部审计人员的素质、复核重大内部审计计划及变动、复核重大内部审计结果。高校内部审计部门根据审计委员会制定的审计计划行使内部审计监督权,并向审计委员会报告审计结果。在立法体制模式下,高校内部审计部门的经费来源是学校办公事业经费。

在立法体制模式下,由审计委员会来管理高校的内部审计工作,高校内部审计部门发现问题可直接向审计委员会报告。这会使高校内部审计部门在一定程度上摆脱高校行政管制的困境,可提高高校内部审计部门的独立性,有利于所发现问题的及时解决和内部审计职能的充分发挥。不过由于目前我国高校内部审计人员自身甚至包括其家庭成员还要受学校制约或影响,所以他们在开展审计工作时还有一定的后顾之忧。

3. 双轨体制模式。双轨体制模式即高校内部审计部门在行政上属于学校的一个职能机构,直接由主管校领导负责,但在业务上接受上级主管部门或行业协会的指导,侧重于对上级主管部门(或行业协会)与学校主管领导双重负责。

高校内部审计部门同时接受学校及上级主管部门的双重领导,使得高校内部审计在学校的独立地位得到相当程度的保证。在双轨体制模式下,高校内部审计部门的负责人应由高校提名,由上级主管部门、行业协会任免,高校内部审计人员

的职称评审与晋升(包括福利待遇)也由上级主管部门、行业协会负责。这样,可以确保高校内部审计人员放心大胆地开展审计工作,充分履行其职责。在双轨体制模式下,高校内部审计部门根据国家法规及学校的规章独立行使职权,向高校主管领导和上级主管部门、行业协会报告审计工作,发挥内部审计的监督与服务职能。高校内部审计部门履行职能所需的经费来源于高校日常的教育事业费,但其业务培训、学习等所需经费由其上级主管部门承担,以使高校内部审计部门履行监督职能的经费得到保障。

双轨体制模式其实是保留和发扬了原有高校内部审计模式的优势而摒弃了其不足,能够确保高校内部审计的独立性和审计效果。

三、高校内部审计模式的最佳选择——双轨体制模式

笔者认为,目前双轨体制模式是适合我国高校内部审计的一种较为理想的模式,最具有可行性。

首先,双轨体制模式是根据我国高校内部审计工作实际情况而构建的,符合实际工作需要。双轨体制模式要求各高校单独设置内部审计部门,直接由主管校领导负责学校内部审计工作,上级主管部门或行业协会对高校内部审计的业务进行指导和监督,这具有可行性。

其次,双轨体制模式加强了高校内部审计的独立性。双轨体制模式要求高校内部审计部门在向主管校领导汇报工作的同时也要向上级主管部门和行业协会汇报工作,这也加强了高校内部审计的独立性。

再次,双轨体制模式改革阻力较小。双轨体制模式只是理顺了工作关系,不改变既有的基本利益关系,即便是在最为敏感的人事和财务方面,对高校和有关当事人的影响也不大,因而改革阻力较小。

最后,双轨体制模式有利于加快高校内部审计队伍建设,提高内部审计工作的质量。在双轨体制模式下,高校内部审计业务由上级主管部门或行业协会监督和指导,增强了内部审计工作的技术含量,可以使内部审计人员有更多的机会参加与业务相关的学习和培训,从而有利于加强高校内部审计队伍的素质建设。

主要参考文献

1. 罗永根. 高校审计理论与实务. 武汉: 武汉大学出版社, 2004
2. 阎银泉. 对创新高校内部审计模式的思考. 审计与经济研究, 2005; 5
3. 桂珍若. 高等院校审计监督中存在的问题及对策. 审计研究, 2005; 6
4. 李家胜. 加强地方高校内部审计的对策. 审计月刊, 2005; 7
5. 王光远. 规范大学内部综合审计 提高大学公共治理水平. 中国审计, 2005; 21
6. 陈小林. 大股东控制制度市场化进程与审计独立性. 会计论坛, 2007; 1