

教育系统内部审计组织管理的改进

郭 宏

(上海电视大学 上海 200433)

【摘要】 本文在分析目前教育系统内部审计组织设计、人员配备等管理中存在的一些问题的基础上,提出整合与重构教育系统内部审计组织、整合系统内外部审计资源、加强内部审计人员补充与培训等建议。

【关键词】 教育系统 内部审计 组织设计 战略联盟

教育系统内部审计组织管理是一个复杂的系统,它在整个教育管理系统中是一个子系统,而这一子系统肩负着重要的管理职能。为了使组织内人员能为实现目标而有效地工作,就必须设计和维持一种职务结构。本文以教育系统内部审计的职能与任务结构为研究的出发点,根据组织管理的基本要求,对教育系统内部审计组织管理中存在的问题进行分析,提出相应改进建议,以促进教育事业的持续、健康、稳定发展。

一、教育系统内部审计组织管理存在的问题

《中华人民共和国教育部令第17号——教育系统内部审计工作规定》明确了地方各级教育行政部门内部审计机构及教育单位内部审计机构的职能与审计事项,而合适的教育系统内部审计组织是充分发挥内部审计职能与作用的保障。目前教育系统内部审计组织管理存在的主要问题有:

1. 教育系统内部审计组织结构及组织设计存在的问题。

(1) 教育系统内部审计组织结构。

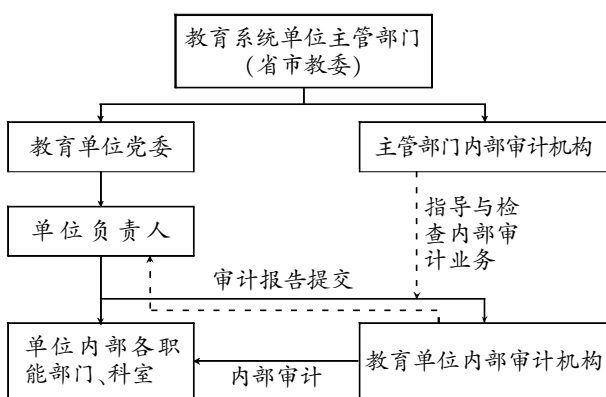


图 1

如图1所示,目前教育系统内部审计组织架构中,单位内部审计机构受本单位负责人的行政领导,从事单位内部的审计工作,但主要是对单位内部各职能部门、科室及其所属单位的审计,对单位负责人的约束较小。另外,有的单位内部审计机构独立设置,也有一些单位的内部审计机构与纪检部门合并设置,内聘专职审计人员。

(2) 组织设计存在的问题:①部分单位内部审计机构与其

他部门合署办公,弱化了审计职能。一些教育单位将内部审计机构与纪委、监察部门合署办公,使其独立性受到影响,存在强化纪检功能、弱化审计职能的情况。另外由于大部分合署办公的部门负责人不太熟悉审计业务,不利于其领导并组织本单位的内部审计工作,不利于其履行内部审计计划的拟定上报、项目审计计划的审批、项目实施的督导、审计报告的签发和审计质量的控制与检查等职责。教育单位的内部审计受单位行政领导或干预,独立性受到影响。②教育单位的内部审计机构受单位负责人的直接领导,要保证这种内部审计组织设计能起到应有的积极作用隐含着一个前提,那就是单位负责人必须有强烈的为公众利益服务的责任心、较强的自律意识和强化内部控制的积极态度。然而,由单位负责人领导的内部审计机构自己监督评价自己,内部审计的独立性无疑会受到限制。在单位负责人的自律意识、内控意识不强的情况下,就极有可能造成内部审计职能与作用失灵的情况发生,这种组织架构设计是先天不足的。③教育主管部门行使内部审计管理与监督职能不全面、不深入。对照教育部令第17号第六条的规定,由于教育主管部门本身内部审计机构配备的人手少,所管辖的单位多,情况复杂,各项内部审计的业务指导、监督工作不能够全面深入开展,政策规章的制定不够及时细致,内部审计队伍建设还不能跟上教育事业发展的要求。

2. 教育系统内部审计人员配备不足。目前,教育系统内部审计人员配备在数量、知识能力结构上还不能适应职能要求。

(1) 数量不够。以上海市为例,据不完全统计,截至2006年末,上海市教育系统(仅包括市属高校及附属医院、区县教育局)专职内部审计人员467人,兼职内部审计人员162人。其中硕士及以上学历的仅占5%左右,中专及以下学历的占22%左右;拥有高级职称的占5%左右,而初级及以下职称的占37%。上海市教育系统内市一级财政预算单位就有66家,还有19个区县教育局管辖多个中小学,有的市一级预算单位甚至只有一位专职内部审计人员。内部审计人员不足使得内部审计部门穷于应付常规审计,对那些更能为单位增值的内部控制自我评估及风险管理监督、审计调查等工作往往有心无力。

(2) 知识能力结构不合理。通过培训和锻炼,内部审计机

构审计人员和内部审计管理人员基本掌握了审计的基本专业知识和技能,但是他们在信息技术手段的应用、与其他部门及领导的协调沟通、冲突管理、寻求组织机会、内部审计流程再造、风险管理制度设计、内部审计业务领域的拓展与创新等方面的知识与技能还不能胜任新形势下内部审计工作,不能很好地发挥内部审计的职能作用。

教育主管部门对内部审计人员的配备在数量、职称构成、年龄构成、学历构成、专业结构等具体事项上没有明确的指导性意见,各单位的组织人事部门在配置人员时完全根据本单位的情况来进行,没有详细的整体规划,也没有为内部审计人员设计职业生涯规划,内部审计人员的职业发展遭遇瓶颈。

二、教育系统内部审计组织的重构与整合

针对上述组织设计存在的问题,建议整合教育系统内部审计资源,重构教育系统内部审计组织架构。

1. 教育系统内部审计组织结构改进设想。为了提高教育单位的内部审计独立性,强化教育主管部门的内部审计管理与监督职能,可对教育系统内部审计组织结构设想做如下改进:

(1)组织结构专业化。在那些尚未设置独立内部审计机构的单位,需要教育主管部门出台本地区的教育单位内部审计管理实施细则,明确多大规模的教育单位必须独立设置审计处(室)、至少配备几名专职内部审计人员、审计部门负责人任职条件等事项。这样,审计部门负责人懂专业,能够领导部门工作,代表部门沟通协调、督导审计业务,使单位的内部审计不缺位和越位。组织结构的专业化、小型化,势必使工作边界清晰、责任明确,保证了内部审计资源的充分利用,有利于强化专业管理,增强内部审计组织的稳定性,提高工作效率,更加有利于内部审计工作的开展与审计质量的提高。

(2)组织成员团队化。教育系统及单位的内部审计机构可以根据年度内部审计工作计划,在系统内或本单位内部抽调或安排能够胜任审计项目要求的各类专业的专职或兼职审计人员,组成审计项目组,形成若干个审计项目团队。各审计项目组独立完成内部审计的外勤工作,形成审计工作底稿,撰写上报审计报告初稿,经过内部审计机构负责人审定后再报送主管部门和单位。各审计项目团队队员的素质相当,结构合理,有助于团队的合作与交流,有利于审计项目的按期保质完成。这种组织机动灵活,可以吸纳系统内部或单位内部的人才高效完成审计任务。而且,最好在审计项目团队中配备专职内部审计人员,以便带动整个团队完成任务。

(3)矩阵型内部审计组织结构。由于内部审计项目制的特点,审计的专业性较强,又都需要到外勤现场审计,审计人员需要应对较复杂的环境,也需要较多的职业经验判断。而矩阵型组织结构纵横两套管理系统共生,一套是纵向的职能系统,一套是为完成某一审计任务而组成的横向项目系统。矩阵型内部审计组织结构能够很好适应审计对象复杂多样、管理活动复杂、专业技术要求高的教育单位的内部审计工作。

2. 教育系统内部审计组织重构。根据上述构想,教育系统内部审计组织改进措施有:

(1)设立教育系统、教育单位内部审计委员会。建议在教育系统主管部门设立教育系统审计委员会(具有一定规模的有条件的单位也可设置审计委员会),作为教育主管部门及教育单位治理结构的一部分,领导本系统、本单位的内部审计工作。教育系统审计委员会下可分设普教审计委员会、高教审计委员会、事业单位及企业审计委员会,分别领导与指导、检查与评价各有关单位的内部审计工作。这是增强内部审计的独立性、改善教育系统单位治理结构的强有力的措施之一。

(2)教育单位设立审计处(室)并成立相应职能业务科室。以教育系统局级单位为例,单独设审计处,根据业务所需可下设财务审计科、基建修缮审计科、内部控制与风险管理评估科等,强化内部审计的风险防范与监督控制职能。

(3)根据项目所需成立审计项目组。无论是教育主管部门,还是教育单位,都可以根据审计项目的需要成立审计项目组,其成员可以是专职内部审计人员,也可以从所属单位、部门抽调,还可以给拟晋升干部(特别是部门负责人、单位风险管理管理者)提供培训锻炼机会。

改进后的教育系统内部审计组织设置如下页图2所示。

3. 教育系统内部审计组织重构后的优势。有利于教育主管部门加强对内部审计的管理指导与检查监督;增强教育系统内部审计的独立性;有利于实施内部审计导师制,发挥专家优势,便于教育系统形成内部审计专家库;完成系统内不宜外包的审计项目(克服外部审计的缺陷);有利于汇聚系统内部审计专家,加强内部控制评审和风险管理评估;有利于系统内部审计人员流动及其职业发展;有利于展开审计调查,提出规范性的整改措施,建立健全教育系统相关规章;有利于将内部审计部门作为教育系统管理队伍的培训基地。

4. 教育系统内部审计组织力量的整合。

(1)成立高教、普教、企业事业内部审计组。教育系统审计委员会下分设高教、普教、企业三个委员会,同时从教育系统内各单位抽调经验丰富、业务能力强、善于沟通的而又临近退休或刚退休的内部审计人员成立高教、普教、企业内部审计组,作为教育系统内部审计人员的核心组成员,主要是对系统内部的单位进行重点的或轮流、或抽样的内部审计,以提高系统内部审计的独立性,进而提高内部审计的公正性、权威性。这样也可以提高由于按照国家规定的关键岗位轮岗后内部审计人员的相对稳定性,使得内部审计队伍术业有专攻,有针对性地对高教、普教、企业内部审计中发现的问题提出行业规范和制度建设建议,对行业内的重大事项进行分析研究、提出决策建议等。若有必要,各组之间也可相互切磋,进行业务探讨,有利于各组审计人员业务水平的提高。

(2)成立非正式组织的项目组(或调查组)。根据教委的年度审计工作计划和安排,对要集中力量做好的一些调研、审计项目如教育成本调查、教育收费情况审计、专项经费使用情况审计等,临时抽调系统内的各类专业人才,组成项目组或调查组,进行系统内部的审计、调查工作。这样既避免了内部审计外包的承办方对教育系统实际运作情况不熟悉的弊端,又发挥了临时组织的优势,还培养了一批专业人员,扩大了他们的

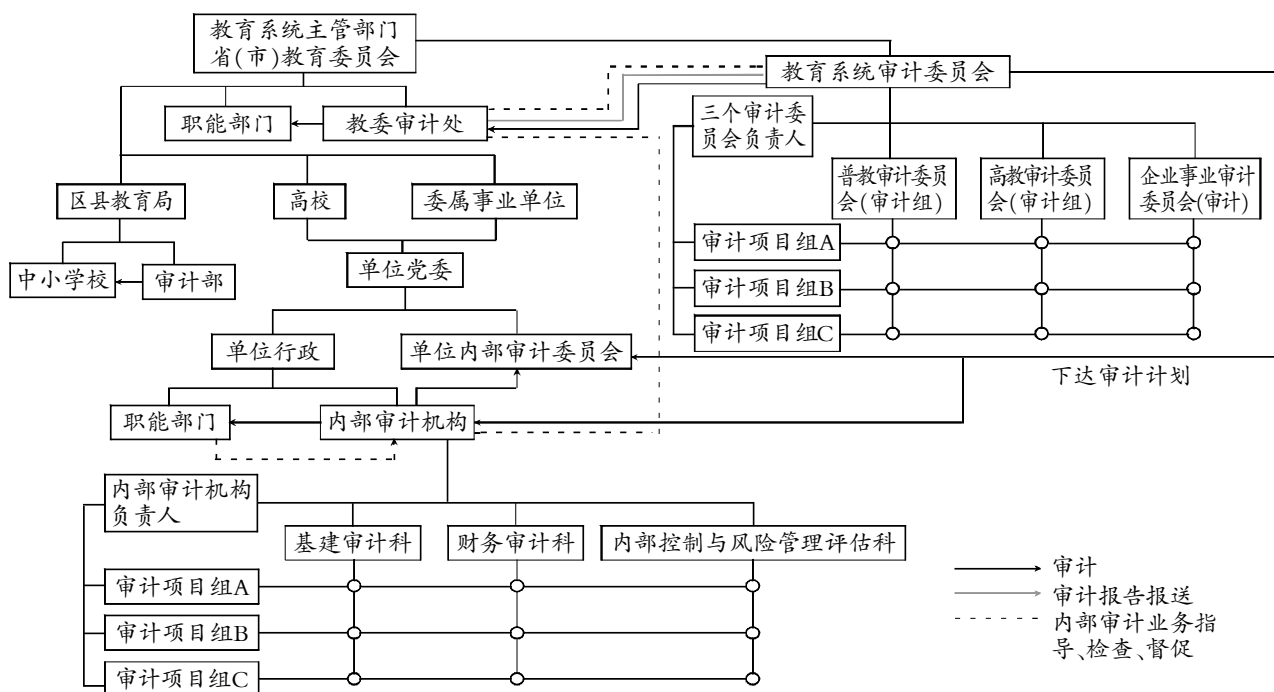


图2

知识面和视野,有利于系统内干部素质的提高,还可以有针对性地提出整改提高建议。

各组之间也可以开展业务互查及内部审计业绩评估,如高教组的队伍对普教单位进行审计以及内部审计业绩评估,企业组的队伍对高教单位进行审计及内部审计业绩评估,形成各组之间相互评价、相互督促、相互提高的格局。

(3)利用高校优势,建立系统财务审计培训中心及实训基地。教育事业的迅速发展及外部环境的不断变化促使内部审计从业人员必须与时俱进,不断学习和掌握新知识、新技能,各种沟通技巧也需不断改进。为此,教育主管部门可以充分利用系统内高校的师资优势以及实验室优势,在此基础上建立内部审计培训中心和实训基地,对内部审计队伍进行全方位、有重点、有针对性的培训。教育主管部门也可以对系统内的财务人员结合审计中发现问题进行培训,系统内部审计培训中心及实训基地也可以扩展为系统财务审计培训中心及实训基地,为教育系统财务、审计队伍的整体水平提高打好坚实的基础。

三、教育系统内部审计人员的补充与培训

针对内部审计人力资源配备中存在的问题,建议采用多种形式、多种方法补充与培训内部审计人员,使得教育系统的内部审计人力资源配备能够满足教育事业的发展需求。

1. 出台地区性教育系统内部审计指引,明确内部审计人员配备要求。省市级教育主管部门应该根据本地区的经济发展情况和内部审计的职能要求出台一个教育系统内部审计指引,对内部审计人员形成指导性意见,使得各教育单位在内部审计人力资源配置上有据可依。

2. 教育单位制定咨询模式的内部审计人力资本战略。各单位可根据指导性意见,制定本单位的内部审计人力资本模

式,形成本单位的内部审计人力资本战略。

根据Douglas F.Prawitt的概括,有四种模式可供参考,即经验聘用模式、移植模式、咨询模式、变革代理人模式。从教育系统的人力资源配置的总体要求和实际情况看,第三种模式即咨询模式较为适合。在这种模式下,内部审计人员由一组核心审计人员和一组咨询审计人员构成,其核心组成员长期留在内部审计部门,而咨询组成员是那些期望在内部审计部门获取有价值的经验以进入组织其他领域的内部审计人员。这一模式将内部审计部门视为管理者的培训基地,有三点优势:①可以弥补内部审计人员数量不足、知识结构偏窄、年龄老化的缺陷。②将内部审计部门作为干部培训基地,对教育系统的干部强化经济责任意识、增强遵纪守法自觉性、认识腐败的表现与危害、搞好单位及部门的廉政建设等大有益处。③对外培养输送合格干部能够进一步发挥内部审计对单位的增值功能。

3. 加强内部审计队伍培训与建设。教育主管部门可以整合内外力量,对系统内部审计人员进行多角度、全方位的审计专业业务、沟通协调能力、信息技术使用、创新能力等培训,还可以通过“请进来、走出去”及交流、引进、挂职锻炼等形式,利用面授、专题研讨、网络远程教育等方式培养与建设这支队伍,以促进内部审计从业人员胜任教育系统单位的内部审计工作。

四、教育系统内部审计的外部资源利用

教育系统主管部门及教育单位本身可针对系统、单位的各项具体审计内容和要求,对会计师事务所及其注册会计师的专业胜任能力、内部控制情况、财务状况等因素进行评估,以确定其能否满足系统、单位的需要。教育单位可与拥有既精通审计惯例又熟悉教育单位财务会计管理特点的专门人才的

盈余质量与审计意见相关性的实证研究

李冬妍 王芳

(华北电力大学工商管理学院 北京 102206)

【摘要】 本文采用规范研究和实证研究相结合的方法,对盈余质量和审计意见的相关性进行了研究,并结合我国目前的市场环境、法律法规政策,对投资者如何使用审计报告和评价上市公司的盈余质量提出了一些建议。

【关键词】 上市公司 盈余质量 审计意见

随着社会信息化的发展,上市公司对外公布的财务报告已成为投资者进行决策的重要依据,财务报告的信息质量与投资者的经济利益息息相关。

本文研究了基于现金流和基于信息含量的盈余质量评价标准,发现将现金流与盈余数据相结合能够更好地分析公司的盈余质量状况,因此在指标设计时注意盈余指标与现金流指标相结合,对盈余按照其结构配之相应的现金流指标,如衡量盈余现金保障性指标,就选择了主营业务现金流入比率、主营业务利润现金比率、营业利润现金比率和每股经营现金净流量与每股净利润的偏离程度等对比性指标。同时着重考虑盈余的持续性,注重体现盈余持续性项目所占的比重,如衡量

外部审计机构及管理咨询机构结成战略联盟,整合外部审计资源为内部审计服务。

1. 将会计师事务所作为内部审计人员的实训基地之一。教育单位可以将新进入系统内部的审计人员或拟晋升人员分派到会计师事务所,使其在一定时期内从事相应层次的社会审计工作,在此期间可指定一位导师带教,结束时由导师及会计师事务所出具业绩评估报告,据以作为考评晋升的依据之一。这可以促使受训人员尽快熟悉审计具体业务和审计管理内容和方法。

2. 内部审计业务定点外包。将决定外包的内部审计业务委托给几家战略联盟会计师事务所审计,可以对其审计重点、审计报告格式、审计质量进行具体明确的要求,主管部门还可以定期与其沟通,有利于及时发现教育系统内的共性问题,提出管理建议,补充修改管理规章制度。另外,教育系统内、单位内的内部审计业务定点外包,有利于降低外包成本,还有利于发挥会计师事务所及注册会计师对教育系统审计业务水平的促进作用。

3. 拓展合作审计。目前,教育系统的内部审计要么外包,要么自审,而合作审计的项目数量较少。由于外部审计机构要从成本效益考虑,其审计报告是按照重要性原则出具的,内部审计人员不直接参与和介入审计工作全过程,内部审计业务外包中还存在一些缺陷,如不利于内部审计发挥其整体功能,

盈余持续性的指标,选择了调整后的主营业务利润占利润总额的比重、非经常性损益占净利润的比重等指标,而且结合评价企业获利能力、偿债能力和成长能力的财务指标来衡量盈余的成长性、安全性和持续性。下页表为因子分析中所选取的原始指标。

一、构建盈余质量综合评价模型

1. 样本和指标的选取。考虑到行业差别对模型预测可能造成的影响,本文选择深沪两市A股上市公司占百分之五十强的制造业作为研究对象,研究年份定为2002~2005年。由于盈余的持续性和成长性指标中需要计算某些增长性指标,比较当年度数据和上年度数据的变化情况,因此样本数据实际

不利于充分揭示被审计单位存在的问题,审计质量和审计建议的针对性和可操作性不强,系统内部审计人员缺乏积累知识和创造价值的动力,单位全职内部审计人员过少的问题容易被低估,不利于发挥内部审计的资源优势等。为了降低内部审计外包的风险,可以拓展内部审计与外部审计合作审计的范围,增加合作审计项目数量,这样做既有利于克服内部审计外包的缺陷,提高内部审计质量,又有利于内部审计人员在合作审计过程中学人所长、补己所短,提高系统内部审计人员的业务水平。

4. 审计人才相互交流。教育系统、单位与组成战略联盟的会计师事务所之间的人才可以相互流动,也可以定期相互派员挂职锻炼,这样既有利于双方的审计人才队伍建设和审计人员的职业发展,又有利于教育系统内部审计、社会审计质量的共同提高。

主要参考文献

1. 周三多,陈传明,鲁明泓.管理学——原理与方法.上海:复旦大学出版社,2005
2. 贝利,格拉姆林,拉姆蒂著.王光远译.内部审计思想.北京:中国时代经济出版社,2006
3. 任浩.现代企业组织设计.北京:清华大学出版社,2005
4. 郭宏.对教育系统内部审计外部化适当范围的思考.教育财会研究,2006;1