



# 谈管理审计在高校治理中的作用

徐宏峰

(淮阴师范学院 江苏淮安 223300)

**【摘要】** 高校治理结构存在的缺陷导致了高校管理的低效率和组织运行的高风险。开展管理审计对于评价经济绩效、鉴定管理质量、完善内部控制制度、防范风险以及提高高校治理效率有十分重要的意义。

**【关键词】** 管理审计 高校治理 绩效

高校正逐渐从单纯进行教学科研活动的事业单位,向具有“类企业性质”的经济实体转变。为加快高校的发展,提升高校的竞争力,需要改革高校现有的管理理念、管理体制和管理方法。在这种背景下开展高校的管理审计,对完善高校内部治理结构具有十分重要的作用。

## 一、高校开展管理审计的必要性

1. 完善治理结构的需要。治理结构是指在所有权与管理经营权分离的前提下,形成一系列联系的组织结构中各个参与者之间契约关系的制度安排以及确保这种安排得以实现的制度保障。通常,这种制度安排有利于委托人和代理人同时获得分工带来的收益。

我国高校尽管在治理上已经体现了委托代理关系,但是相应的治理结构还未建立起来,在一定程度上还存在治理结构缺失的问题,主要表现在以下两个方面:

(1)外部治理结构有缺陷。这主要是竞争机制不健全。一方面,公办高校领导的选拔主要由上级组织任命,缺乏必要的市场竞争机制,导致管理主体缺位,即领导者不必根据市场需求调整资源配置,也不用对其决策后果承担责任;另一方面,高校师资队伍的收入及各种福利还没有完全市场化,不能产生好的激励效果,影响了高校的教学和科研质量。

(2)内部治理结构有缺陷。首先,学术权力隶属于行政权力,使得高校并没有实现真正意义上的学术自由。其次,高校内部的审计和监督机构以及人员由于在地位、职能上缺乏相应的独立性,不能真正发挥其监管作用。第三,高校领导职位变化、可得收入与其绩效关联程度不大,致使其决策具有随意性。第四,高校领导直接接受委托,对委托人负责,代理方实际权力最大,以致其决策缺乏相应的制度监督。

高校治理结构上的这些缺陷,使得高校的管理出现了一些薄弱环节:内部控制制度不够健全,会计核算欠缺规范;资金投放、使用效率不高;教学科研创新力不足;防范风险能力较差等。解决这些问题必须发挥高校管理审计的作用。

2. 强化管理机制的需要。教育体制改革后,高校的内外环境发生了很大的变化,高校管理工作的担子加重了,需要管理审计发挥“一审、二帮、三促进”作用。

(1)高校的管理工作尚不适应变化了的环境。近几年来,高校为实现教学、科研的规划目标,普遍开展了扩招与建设新校区的工作,随之而来的是向银行贷款筹集大量资金和开展教学与经济管理业务。这就意味着高校既要承担繁重的教学、科研任务,又要开展受复杂的市场环境制约的经济管理业务。然而,高校的管理体制还未完全摆脱计划经济体制时期的管理模式,重要经济活动的内部控制制度还不完善,成本核算不健全,尚未建立资产安全的评估体系。这种状况使得高校面临着很大的风险,必须开展管理审计,通过从管理上查错纠弊,提高高校职能部门的管理水平。

(2)管理审计能促进加强管理。管理审计是随着企业生产经营管理不断深入和进步而产生和发展起来的一种新型审计模式。管理审计的优势就在于它运用审计擅长的稽核、测试、统计、分析等技术,能够发现组织内部职能部门和经营活动中既有的和潜在的薄弱环节,从而对管理部门或管理人员完成组织目标的效果进行客观的、独立的和建设性的评价,其目的是增加组织的价值。

高校发展需要管理,管理的发展又需要审计的支撑。特别是高校在规模扩大、层次增多、投资多元化、市场竞争更加激烈的情况下,要提高教学科研质量,有效配置教育资源,保证教育经费供给,提高教育经费使用效益,开展管理审计是必不可少的保障。通过管理审计,堵塞漏洞,克服薄弱环节,降低高校管理风险,提高管理效率和经济效益。总之,管理审计是决策层的需要,也是高校发展的必然要求。

## 二、管理审计在高校治理中的作用

管理审计是内部审计的一个新种类,它主要是为了及时发现一个组织中所有职能部门和经营环节中现存的和潜在的薄弱之处,对管理人员在实现组织目标和效果方面进行客观的、公正的和建设性的评价,帮助管理人员改进决策、提高经营能力和获利能力,更好地完成受托管理责任。简单地讲,管理审计主要是审查和评价组织的管理水平和管理效率。管理审计在高校治理中的作用有:

1. 评价经济绩效。经济绩效审计是管理审计的一个重要方面,通过对被审计单位的经济活动进行事前、事中和事后的

审计,着重考核和评价其决策、目标和计划是否先进可行,经济活动是否按照既定的决策和目标进行,经营管理者是否有效地管理钱财,其经营管理目标实现得如何,有些什么经验或教训。通过审计,针对所取得的成绩和存在的问题,提出具有建设性、针对性的评价意见和改进建议,协助高校领导更有效地规划学校的经营活动。

**2. 鉴定管理质量。**现代高校的首要任务是完成教学和科研项目,以传播知识、发展科学。因此,教学质量和科研成果水平是高校各种活动和因素共同作用的综合反映。当高校的教学和科研任务由委托人将其托付给受托人后,受托人完成得怎么样,他的责任通过审计才可以得到鉴证和解脱,这时审计鉴定的含义就被拓展和延伸了,单纯的财务审计已经不能满足要求了,必须通过内容更广泛的管理审计来实现这些目标。对教学管理和科研管理活动进行审计,不仅能对业务活动和管理业绩进行鉴定和证明,而且可以对与此相关的因素进行全面、系统、综合的审核、分析,找出问题和差距,并为进一步提高教学质量和科研产出水平,提高教学管理和科研管理水平提供建议,以便不断改进和提高。

**3. 完善内部控制制度。**在高校治理中,各职能部门承担着各自的管理职责,部门之间既有联系又有控制,部门内部各岗位之间同样既有联系又有控制,通过对各职能部门之间和部门内部各岗位之间是否执行相互制约的控制制度实施管理审计,来判断内部控制制度是否存在以及整体功能、控制效果的好坏,并提出相应的建议,建立健全内部控制制度。

**4. 防范风险。**如前所述,高校治理结构的缺失,使得高校领导行为缺乏有效的激励和监督,也使得高校多种类型的非经济活动潜伏着风险。为及时发现和防范管理中的风险,建立高效管理审计制度是十分必要的。当然,在高校治理中,审计只是防范风险的一个表征,重要的还需要:①通过对被审计对象的优势和劣势、机会和威胁进行审核,帮助其识别所面临的风险,并对风险来源、可能性以及后果进行分析;②根据现有管理、能力、技术、程序及风险偏好程度等对已识别风险进行评估,确定可控和不可控风险,以便采取相应措施;③对可接受的风险水平,确定防范风险的措施和手段。

**5. 提高治理效率。**管理审计的着眼点是为了及时发现管理工作中的问题、错误和弊端,进而对发现的问题提出有针对性的意见和建议,从而促进加强高校的管理工作,提高高校的治理效率。高校的管理审计内容表现为两个层面:一个是微观的详细项目审计,另一个是宏观的长期规划审计。微观的详细项目审计是通过一个个具体项目,从局部出发,就这一项目中存在的问题提出意见和建议,解决的是个别问题;对高校长期发展规划的审计,是通过通过对高校战略发展规划进行综合、系统和定期的审核,并提出完善战略规划的意见,审计内容包括:①高校的使命、目标、发展方向和总体指导思想;②各子部门之间的战略协同支持和联系;③资源使用的有效性及控制;④治理结构、价值理念是否适合目前战略等。通过从宏观上进行管理审计,可以增强对高校内部活动方向性和全局性控制,确保各子部门资源分配合理、职责分明、分工协调,促使各

子部门相互监督、相互制约,提高管理水平。

### 三、实施高校管理审计的具体措施

#### 1. 实施管理审计应把握的原则。

(1)全程参与,重在管理的原则。管理审计不能只是有选择地参与几个环节,更不能只停留在事后监督的环节,而应针对某个项目进行全过程审计。

(2)上下结合的原则。所谓上下结合,就是内审机构要注意处理好同平行部门、下级单位,特别是被审计单位的关系,努力争取他们的配合,保持协调与合作关系。

(3)内外结合的原则。内外结合就是内部审计部门与政府审计机关、行业管理协会的关系。内部审计机构要主动接受审计机关的监督和业务指导,经常同审计机关取得联系,寻求业务支持。同时,内部审计机构还要主动接受行业协会的管理,执行行业协会章程,履行应尽义务,在机构建设、业务建设、信息化建设等方面按照行业管理要求办理。

#### 2. 高校实施管理审计的内容和方法。

(1)以学校财务预算编制为龙头,积极开展预算执行和决算审计。每年年底,会同财务部门对下一年度财务预算编制的原则、程序、科学性进行事前审计,并根据以前年度审计结果提出建设性修改意见,做到防患于未然。

(2)摸清各管理单位“创收”性质收入来源,参与学校对其分配方案的制订,开展学校“资产”保护方面的审计。审计部门应对各管理单位的人员基本情况、内部机构设置、收费项目、收费标准、收费依据、利用学校资产情况、收入分配方案等项目建立信息系统,并不断更新系统的信息。

(3)重大项目决策审计,规避投资风险。随着高校办学自主权的扩大,提高办学规模和整体办学实力成为高校目前发展的重心。因此,学校基础设施、教学仪器设备及基本建设等投资项目愈来愈多。这些投资项目具有资金投入大,政策性强,社会关注程度高的特点。从以往的情况看,因决策失误造成的重复投资在一定程度上阻碍了高校的健康发展。重大项目决策审计应从立项可行性、投资额、资金投入时间、经济合同签订、预期投资效益进行全面审计,以规避投资风险。

(4)开展资产管理审计。一是对资产总量的审计。资产总量反映一个高校的教育规模,是支撑高校发展的物质基础。高校固定资产流失表现在报废手续不完备、捐赠资产没有入账和管理不健全、资产流动移交手续不完善、物资管理松懈等方面。审计部门应结合资产管理部、财务部门开展专项审计,保证高校资产的安全。二是对资产质量的审计,其主要内容为现有资产的使用质量和新购资产预期使用质量审计。审计部门应会同有关专家组成审计小组,对闲置及使用效益不高的资产提出处理意见,提高资产使用效益。

#### 主要参考文献

1. 王培根.高等教育经济学.北京:经济管理出版社,2004
2. 肖玉梅.高等教育行政管理学.北京:中国人民大学出版社,2006
3. 戴向龙.开展高校管理审计提高高校竞争力.温州职业技术学院学报,2002;4