



# 新时代加强 党对高校内部审计工作的 领导体制研究

■ 郝 军

**【摘要】**中央审计委员会的成立,是我国审计管理体制的重大变革,是加强党对审计工作全面领导的要求。高校作为党领导下的社会主义高校,也应加强党对内部审计工作的领导。本文从高校内部审计领导体制现状出发,分析现行领导体制存在的问题,提出新时代加强党对高校内部审计工作领导的路径和方法,以为高校审计管理体制变革提供新的思路。

**【关键词】**党的领导;高校内部审计;领导体制

## 一、引言

党的十九大报告指出,“坚持党对一切工作的领导”。习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上强调:“我们的高校是党领导下的高校,是中国特色社会主义高校。”审计作为党和国家监督体系中的重要组成部分,同样不能脱离党的有力领导。2018年5月,国家组建中央审计委员会,审计管理体制改革迈出关键且重大的一步,是我国审计改革和发展的里程碑。为了充分贯彻落实党中央关于加强党对审计工作全面领导的精神,高校应主动适应国家审计管理体制变革需求,积极探索坚持和加强党对内部审计工作领导的路径和方法,构建高校内部集中统一、全面覆盖、权威高效的监督体系,为高水平大学建设保驾护航。

## 二、高校内部审计领导体制现状

与国家审计相对应,内部审计也存在领导体制的问题。内部审计领导体制是指内部审计领导关系和报告关系,即内部审计工作由谁领导、向谁汇报工作。内部审计领导体制决定了内部审计组织地位的高低,为内部审计独立性和权威性提供了制度保障。

### 1. 当前我国高校内部审计领导体制。

与一般企事业单位相比,高校作为我国行政事业单位,其内部审计领导体制有其独有特征。2004年教育部颁布的《教育系统内部审计工作规定》(教育部令第17号)对教育系统内部审计领导体制作出明确规定,“教育部内部审计机构负责指导和检查全国教育系统内部审计工作,并对所属单位实施内部审计。地方各级教育行政部门内部审计机构负责指导和检查本地区教育系统内部审计工作,并对本部门所属单位实施内部

审计。单位内部审计机构对本单位及所属单位(含占控股地位或者主导地位的单位)实施内部审计。内部审计机构在本部门、本单位主要负责人的领导下,对本部门、本单位主要负责人负责并报告工作,同时接受国家审计机关和上级主管部门内部审计机构的业务指导和检查。”

笔者根据部分学者相关调查报告和研究文献,结合本人内部审计实务经验,归纳总结我国高校内部审计领导体制特点。

(1)在行政隶属关系上,具有三个特征:一是审计部门直接接受学校分管审计工作校领导的领导,二是审计部门接受教育行政主管部门内部审计机构的领导,三是在业务上接受内部审计行业组织的指导。

(2)在机构设置和领导层级上,主要有四种类型:一是学校主要负责人直接领导的独立审计部门,二是学校主要负责人直接领导的与其他部门(如纪委监察部门)合署办公的非独立审计部门,三是非学校主要负责人直接领导的独立审计部门,四是非学校主要负责人直接领导的与其他部门合署办公的非独立审计部门。

(3)在人事任免和人员配置上,大部分高校审计部门负责人的任免程序是在全校范围内公开竞聘思想道德水平高、专业胜任能力强的候选人,经学校最高决策会议决定任免,报经上级主管部门审批任命。审计人员的配置上,由于各高校发展历史和制度基础不同,审计人员的配置比例和专业素养参差不齐。

(4)在经费来源上,我国高校内部审计部门的主要经费来源是学校预算安排的办公经费,少数高校可能会根据工程审计核减额收取少量惩罚性收费,用于补充审计业务经费。

2.当前高校内部审计领导体制存在的问题。

(1)高校内部审计机构设置缺乏独立性。

高校内部审计机构的设置不是为了满足自身发展的需要,目前仍有部分高校的内部审计部门与纪检监察部门合署办公,甚至一些高校只在财务部门内部设一个专职审计员履行内部审计职能。由于机构设置不独立,导致审计工作缺乏独立性。此外,审计经费往往由学校统一划拨,数量多少很大程度取决于学校主要领导的意见。审计人员的考核评优、职称评聘等也依附于所要监督的单位,这些都从根本上制约了高校内部审计的独立性。

(2)高校领导对内部审计的重视程度不够。

当前,高校党政干部不同程度地存在对内部审计重视程度不够的问题。部分高校领导认为内部审计不是学校的核心工作,而是为教学与科研等提供服务的—般职能部门,内部审计的职责只是检查学校财务收支的合法合规性,审计日常监督的过程中会与其他相关职能部门产生矛盾,一定程度上约束财务部门和—些相关职能部门工作的正常运转,甚至认为会阻碍高校的—些改革进程。高校内部审计工作,一般由副职校领导或者总会计师、纪委书记分管,很少由主要领导亲自分管,在学校重要工作中显示度不够,学校机制或制度设计上,也未赋予内部审计部门充分的参与权、知情权、监督权、处理权、处罚权,这些都给内部审计工作开展带来很大的障碍。

(3)高校内部审计结果运用不理想。

高校内部审计的强制性比不上国家审计,独立性、客观性也比不上社会审计。高校内部审计—般只注重发现问题,很少主动剖析问题,研究问题产生的体制机制原因,提出的审计建议针对性不强,加之学校对审计整改落实督查、检查不到位,各部门普遍认为内部审计就是走过场,对审计结果不太重视,给审计的权威性和严肃性造成消极影响。例如,被审计单位往往只是口头承诺整改,而实际落实不到位,审计查出的问题屡审屡犯。组织人事部门往往只是收下审计报告,在干部考核、任免、奖惩时,很少将审计结果作为重要参考依据。纪检监察部门在收到审计发现的问题后,未能及时对违法乱纪行为进行严肃处理,未能对相关组织或人员进行追责与问责。在现有的审计体制下,内部审计结果的运用效果不理想。

三、加强党对高校内部审计工作领导的路径探索

为了充分贯彻落实党中央关于加强党对审计工作全面领导的精神,适应国家审计管理体制改革,高校党委应主动作为,抓住改革时机,从思想和行动上认识、支持、领导内部审计工作,优化顶层设计,自觉融入党和国家监督体系,努力加强自身建设,全面实施审计管理体制改革。

1.优化顶层设计,实行学校党委统筹领导的审计委员会制度。

员会制度。

内审机构设置层级和组织地位越高,其独立性和权威性越强,内审作用的发挥就越充分。高校应当借鉴国家审计和企业内部审计的成功经验,探索新的内部审计领导机制,实行学校党委统筹领导的审计委员会制度。具体设想是,成立高校审计委员会,成员由党委书记、校长、纪委书记、分管相关工作的副校长、相关部门负责人和学校相关领域的专家教授组成,党委书记担任主任,校长、纪委书记担任副主任,委员由分管相关工作的副校长、相关部门负责人和专家教授担任。根据工作需要,在审计委员会下设经济责任审计、科研经费审计和建设项目审计等工作小组,各工作小组在审计委员会的领导下,根据审计委员会的授权相对独立地开展—些工作,并向审计委员会汇报工作。各工作小组下设办公室挂靠审计处,负责协调和落实具体审计工作事项。各工作小组应建立相应的审计工作联系会议制度,开展相关审计工作。

为充分发挥审计委员会的效果,需要进一步完善相关制度。—是修订高校《内部审计章程》,明确党对内部审计的领导地位,审计委员会在学校党委的统筹领导下工作;—要制定审计委员会制度实施细则。通过实施细则来固化审计委员会的组织架构、成员构成、议事规则等内容,明确各成员单位在审计委员会组织中的具体职责,充分调动各单位的积极性,形成审计监督合力。比如,审计委员会的职责可包括:(1)审议学校审计发展规划、年度审计计划、审计结果运用、审计整改等审计监督重大事项;(2)监督和评价学校内部审计工作质量和效益;(3)审查、监督、评价学校内部控制的科学性、合理性、有效性和健全性;(4)负责学校内部审计事项与上级主管部门的沟通;(5)监督社会中介审计机构的聘用、更换和报酬支付;(6)协调处理学校内部审计结果的争议事项;(7)处理其他重要审计事项。各工作小组的职责:(1)研究制定各自相关的审计重要政策和制度;(2)定期召开工作会议,讨论工作计划及完成情况,并向审计委员会汇报;(3)协调解决审计中出现的—些问题;(4)完成审计委员会授权处理的其他重要事项。

通过这些制度设计,不仅有效强化党对高校内部审计领导,而且从制度上保障内部审计的独立性,提高内部审计的权威性,将现有的审计联席会议制度整合在学校审计委员会的—些领导下,也有助于更好地发挥审计效能。

2.提高政治站位,自觉把审计工作融入党和国家监督体系。

(1)加强领导干部经济责任审计,推动审计监督全覆盖。

领导干部经济责任审计是强化干部监督、促进党风廉政建设—些制度安排,也是学校党委交办的—些政治任务。高校内部审计要加强经济责任审计力度,做到应审尽审、凡审必严、严肃问责。坚持党政同责同审原

则,全面推进经济责任审计监督全覆盖,切实强化对权力运行的监督制约。深化经济责任审计内容,紧紧围绕领导干部职责权限和经济责任履行情况,着力检查重大经济决策程序的规范性、法律法规的遵循性、经济责任履行的效益性、贯彻执行党和国家方针政策、决策部署情况等,促进领导干部守纪、守规、守法、尽责。审计人员还要全面客观历史地看待改革发展中出现的新情况新问题,要认真贯彻习近平总书记提出的“三个区分开来”,要以是否符合党的政策、中央的决策部署和重大改革方向为评判标准,充分调动广大干部干事创业的积极性、主动性,积极营造鼓励干事创业和促进改革发展的良好环境。

(2)加强党和国家政策落实情况审计,为全面深化改革保驾护航。

对学校贯彻落实党和国家重大政策情况进行审计,是内部审计工作在新时代的重要使命,是党对内部审计工作的新要求。党领导下的内部审计,要始终围绕中心、服务大局,紧紧围绕党和国家、学校的中心任务、重点工作,学生家长、教职工普遍关注的热点难点问题确定审计内容和重点,加大对重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计力度。可结合中央要求、监督规定或上级主管部门统一安排,开展重大政策贯彻落实情况专项审计,如开展高校困难学生资助政策及专项资金落实情况专项审计,高校补交党费使用管理情况专项审计等项目。也可将重大政策贯彻落实情况审计与其他专项审计相结合,从而达到事半功倍的效果。如科研经费审计中,关注中央和省各项科技创新重大决策部署及政策措施落实情况;经济责任审计中,关注学校贯彻落实中央“八项规定”、“三公经费”使用管理规定情况。

通过对政策落实情况审计,能够全面了解和掌握实际情况、揭露现有以及潜在风险、及时反馈突出问题,推动学校目标与国家宏观政策目标有机统一,推动中央重大政策措施得到有效落实,助力教育领域全面深化改革。

(3)加强审计监督与党内监督协调配合,强化审计整改效果。

高校内部审计要站在全面从严治党的高度,把内部审计工作与学校党风廉政建设同谋划、同部署、同落实,主动适应和服从党内监督新要求,自觉履行配合党内监督的政治责任。完善审计发现问题整改联动机制,把审计监督与管党干部、纪律检查、追责问责结合起来。高校内部审计应及时跟踪、检查被审计对象对审计建议的整改落实情况;必要时应当开展后续审计工作,全面审查和评价整改效率与效果。组织人事部门应当强化审计结果运用,将审计结果及整改效果作为领导干部考核、任免、奖惩的重要依据。纪检监察部门应主

动对审计发现问题线索进行查证,严肃查处违法违规违纪行为。如审计发现问题整改不到位或拒不整改的,则应对其进行通报,从而营造严肃问责、失责必问的政治氛围。

3.加强自身建设,努力打造政治坚定、业务精通、清正廉洁的审计队伍。

加强党的领导,对审计队伍自身建设提出了更高要求。习近平总书记要求,“以审计精神立身,以创新规范立业,以自身建设立信”。落实到具体行动上,就是要在审计队伍的政治建设、能力建设和廉政建设上下功夫。

(1)加强政治建设。要把政治建设摆在首位,坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践,始终坚持“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,并且在政治、思想、行动上与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,切实做到信念、政治、责任、能力、作风“五个过硬”,将审计业务工作与党建工作相结合,以党建引领审计业务发展。

(2)加强能力建设。当前经济社会各领域的新问题、新情况不断增多,审计的内涵和外延不断扩展,党和人民对审计的期望值也越来越高。因此,审计人员必须不断提升自己,既要具备过硬的专业能力和专业精神,又要掌握法律法规、经济、财务、工程和管理等多方面知识。同时,突出科技强审,加强审计信息化建设,创新运用新技术、新方法,掌握大数据审计技术,获取数据、分析数据、运用数据,努力提高审计工作效率。

(3)加强廉政建设。廉政建设是审计工作的生命线,打铁还须自身硬。要层层压实党风廉政建设的主体责任,审计部门主要负责人切实担负“第一责任人”责任,班子成员要落实“一岗双责”,科室负责人和干部职工要各司其职,切实将主体责任落到实处。要认真梳理排查潜在的风险点,健全审计廉政建设风险防范机制;要落实好审前教育、审中检查、审后回访、临时支部制度、聘请社会监督制度、家庭助廉等审计廉政监督管理新模式。严格落实中央八项规定、审计“八不准”工作纪律和各项廉洁纪律,做到审计廉政建设警钟长鸣,努力打造纪律严明、作风过硬、能打胜仗的审计铁军。

····· 参 考 文 献 ·····

[1]王会金.组建中央审计委员会 创建统一指挥的监督体系[J].紫光阁,2018,(5):34-35.  
[2]赵楠.高等学校审计管理体制改革的模式研究[D].哈尔滨工程大学,2005.  
[3]郑石桥.内部审计领导体制:理论框架和例证分析[J].会计之友,2017,(8):127-133.

(作者单位:扬州大学)

◆ 本文系扬州市反腐倡廉制度建设研究所 2017 年研究课题(项目编号:FFCL17B10)、扬州市党的建设理论研究院 2019 年立项课题(项目编号:YZDJ2019B17)阶段性研究成果。