

【经济学研究】

论高校领导干部经济责任审计机制的构建

许飞¹, 乔卫红²

(1. 保定学院 审计室, 河北 保定 071000; 2. 河北银行, 河北 石家庄 050000)

摘要: 高校开展的领导干部经济责任审计在促进干部正确履行经济责任、加强党风廉政建设等方面均发挥了积极的促进作用。但是, 从当前实际情况来看, 高校经济责任审计工作在宣传、模式、范围、内容和结果利用等方面仍然存在问题。从高校开展经济责任审计的必要性和紧迫性入手, 在分析制约高校经济责任审计工作发展瓶颈的基础上, 试图探寻进一步深化高校领导干部经济责任审计的有效途径。

关键词: 审计工作; 党风廉政建设; 高校; 领导干部; 经济责任审计

中图分类号: F239.47

文献标志码: A

文章编号: 1674-2494(2012)04-0056-04

高校经济责任审计是高校内部审计机构对学校领导干部所在部门财务收支以及相关经济活动, 审计、鉴证和评价领导干部任期内经济责任履行情况的行为。1999年审计署组织派出机构对国务院部门所属62所高校进行的第一次经济责任审计拉开了高校开展经济责任审计的序幕。经过十多年的实践积累及理论探索, 高校领导干部经济责任审计已经发展成为一种常规化、制度化的工作, 这项工作促进了领导干部党风廉政建设、规范履行经济责任等方面都发挥了积极的作用。但是, 近年来, 频发于高校的腐败案件也充分暴露出了高校内部管理还存在薄弱环节和管理漏洞。为进一步保障高校经济秩序的健康发展、完善领导干部管理和监督机制, 高校内部审计机构和人员必须更新理念, 深化和创新高校经济责任审计工作, 结合本校实际, 进一步完善和修订高校领导干部经济责任审计实施办法, 逐步健全各项经济责任审计制度。

一、高校领导干部经济责任审计的必要性和紧迫性

2009年7月中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》明确规定了如果本部门、本系统、本单位在贯彻落实党风廉政建设责任制方面出现了问题, 要追究党政领导干部责任。受到问责的党政领导干部, 需要追究纪律责任的, 要给予党纪政纪处分; 涉嫌犯罪的, 要移送司法机关依法处理。显然, 建立和完善领导干部经济责任审计制度, 追究干部经济责任, 已经成为加强对领导干部权力制约和监督的一项重要制度, 高校领导干部经济责任审计工作也要进一步深化、加强。此外, 2010年12月中共中央办公厅、国务院办公厅公布的《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》在经济责任内涵、审计对象、审计内容、组织协调、审计报告、结果运用等方面作了明确规定。此后, 教育部印发的《关于做好教育系统经济责任审计工作的通知》中明确提出各高校要根据《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》精神, 完善和修订现有的经济责任审计规章制度, 并要求高校应进一步深化经济责任审计工作, 在加强高校经济责任审计法规制度建设方面提出了指导意见^[1]。

因此, 高校内部审计机构和人员必须积极行动起来, 结合多年的理论和实践经验, 深入研究开展经济责任

收稿日期: 2012-05-23

作者简介: 许飞(1969-), 男, 河北望都人, 高级审计师, 主要从事会计学、审计学的研究。

审计工作的有效途径,逐步完善高校经济责任审计制度。

二、制约高校领导干部经济责任审计工作发展的瓶颈

随着高校开展经济责任审计工作的不断深入,审计工作者越来越发现在日常经济责任审计中暴露出来的不足,审计宣传力度不够、审计范围不明确、审计方式单一、审计评价指标不健全、审计结果运用不充分以及审计人员综合素质不高等诸多方面已经成为限制高校开展经济责任审计的瓶颈。

1. 宣传力度不足,领导干部认识不到位

实践中,由于对高校开展经济责任审计工作的宣传不够,使得有些学校的领导干部及群众对开展经济责任审计工作的认识不到位,尤其是被审计单位的领导干部及相关工作人员不能全面认识经济责任审计工作,对经济责任的审计结果不够重视。因此,在对其领导干部进行经济责任审计时不给予支持与配合,影响了审计工作的顺利开展。

2. 审计内容不健全,范围不明确

随着高校经济体制改革的深入和发展,高校经济责任的内涵、外延都得到了扩展。逐步完善审计内容、准确界定审计范围是深化经济责任审计工作的现实需要和重要环节。目前,缺少专门的规范和准则来明确规定经济责任的审计内容和范围,这给审计人员的工作带来了难度和风险。各高校在开展经济责任审计工作中,有的将经济责任审计建立在财务收支审计的基础上,由于审计内容过多,使得审计评价目的不明确;有的限定了过于宽泛的审计范围,甚至将社会效益、精神文明建设、思想政治工作以及被审计单位可持续发展均纳入到审计范围之中,致使审计评价难度增加,也加大了审计风险。

3. 审计程序滞后,方式单一

目前,各高校的经济责任审计仍然是以离任审计为主,且采取先离后审、先任后审的方式,即在领导干部离任、免职、辞职、调动等情形下才对其开展经济责任审计。这种审计方式有如下弊端:第一,审计人员在审计过程中会遇到配合难的问题。由于被审计对象已离开原来的工作岗位,新任的领导干部又认为以前的工作都是前任所作所为,于己无关,因此,审计人员在收集、查证等方面经常陷于被动,被审计单位不给予积极的配合,这不仅极大地降低了审计的权威性,而且也削弱了审计的意义。第二,经济责任人的责任认定和责任追究成为难点。由于对领导干部的经济责任审计是在其离开岗位后才开始进行的,这样即使查出违纪违规问题也为时已晚,这种审计结果运用滞后、审计结论难以落实的现实在很大程度上影响了审计评价的有效性^①。

4. 审计评价标准不一致,指标体系不健全

经济责任审计评价最大的难点是评价指标的缺失。虽然高校开展经济责任审计工作已经有十多年的历史,但是由于审计过程中缺乏评价标准,缺乏健全的评价指标体系,致使审计人员在重大经济事项、重大经济损失等方面的判断标准不一致,在责任大小的评判上就会存在偏差。

5. 审计结果运用不充分,机制不完整

从实践来看,高校经济责任审计结果未能得到充分利用的现象普遍存在,这有悖于经济责任审计真正的目的。目前,各高校开展的干部经济责任审计已经成为学校党委对干部进行考察的一个步骤,但是对于经济责任审计结果的利用,还停留在关注被审计对象有无重大经济决策管理失误、有无重大违纪违规问题阶段,而没有切实地从审计报告中挖掘出干部考察、干部任用的有用信息。审计成果也没有成为干部管理部门进行干部日常管理、监督的重要参考资料。此外,由于审计结果仅向委托部门和主管领导报告,并没有向广大师生员工公布,甚至在被审计领导干部单位内部也未完全公开,致使师生员工不了解审计部门进行的经济责任审计项目。因此,审计报告被搁置、遗忘的现象就不足为奇了^②。

6. 审计人员力量不足,综合素质不高

目前,高校中现有的内审人员大多不能满足需要,审计人员往往不够,但他们却要承担着学校基建审计、财务收支审计、科研经费专项审计等多项审计任务,工作十分繁重。各高校由于审计力量的不足,严重制约了领导

^①参见中共河北省委办公厅、河北省人民政府办公厅《河北省党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计实施办法》,2012年3月14日。

干部经济责任审计的深入开展。此外,随着高校领导干部经济责任审计涉及的范围越来越大、内容越来越广、政策性越来越强,对审计人员的专业技能要求也越来越高。不仅需要广博的复合知识、丰富的实践经验,还需要具备较强的综合分析判断能力,然而,高校的内审人员大多专业不全面,综合能力较差,这在很大程度上制约了高校领导干部经济责任审计工作的开展。

三、构建高校经济责任审计机制的有效途径

1. 加大高校领导干部经济责任审计的宣传力度

为了实现高校经济责任审计的目标,必须加强经济责任审计的宣传,通过宣传使学校的领导干部乃至师生员工认识经济责任审计的必要性和重要性。为此,审计部门应与学校的纪检、监察、人事、组织等部门联合编印《高校领导干部经济责任审计手册》,以明确领导干部应该承担的经济责任。领导干部通过阅读此《手册》了解经济责任审计的意义、领导干部应承担的经济责任及经济责任审计的有关规定等内容。此外,高校的人事、组织部门在与领导干部进行任前谈话、诫勉谈话时,如果将领导干部应承担的经济责任列入到谈话程序中,可以更好地发挥经济责任审计的教育和防范的作用。与此同时,随着经济责任审计报告公开的范围逐步扩大,也是对高校开展领导干部经济责任审计的有力宣传。

2. 完善高校经济责任审计模式

目前,高校经济责任审计大多为离任经济责任审计,开展任中审计的学校比例很小。但是全面的经济责任审计应当既包括先审后离,又包括先离后审,这两种模式都是对领导干部进行经济责任审计的有效方法,单纯的一种审计方式很难涵盖经济责任审计中所有复杂的情况,片面强调其中一种方式优于另一种方式都有悖于建立领导干部经济责任审计工作机制的初衷。因此,必须灵活运用先审后离和先离后审两种审计模式,使高校领导干部经济责任审计全方位多种组织形式并存。审计机构和审计人员力争做到逢领导干部换届必审,同时又要适量安排任中审计,将换届审计与任中审计有机结合起来。

3. 进一步明确高校干部经济责任审计的范围

高校领导干部经济责任审计要紧紧围绕“经济责任”而开展,只有这样才能够正确评价领导干部经济责任履行情况,从而才能充分发挥审计监督的作用和职能。在日常审计实践中,审计人员既不能混淆经济责任和财务管理责任,将检查的范围局限于财务收支审计和账务处理的规范与否;也不能把领导干部经济责任的范围扩大到对其所有行政活动的全面检查。尤其重要的是,审计人员在开展高校经济责任审计工作中一定要避免造成监督的错位和越位。因此,高校内部审计部门和人员应及时更新观念,采取最优措施,根据不同岗位的领导干部的工作任务不同,以财务收支及有关经济业务的真实性、合法性、效益性为基础,以权力运行为主线,完成对被审计干部经济责任的全面审计。

4. 丰富高校经济责任审计内容

随着高校经济体制改革的不断深入,审计部门开展经济责任审计工作中需要将领导干部经济责任的内涵、外延扩展到经济决策、经济管理、经济执行和个人廉政的各个方面。高校开展经济责任审计要着重关注以下内容:一是被审计领导干部所在单位、部门经济发展情况;二是领导干部遵守国家财经法规、贯彻执行经济方针政策情况;三是领导干部制定和执行重大经济决策情况;四是领导干部履行经济责任有关的管理、决策活动的经济和社会效益;五是检查被审计领导干部所在单位内部控制制度的健全性、有效性。通过计划比较全面的经济责任审计内容,审计部门才能够全面、准确、客观地反映领导干部履行经济责任的情况。

5. 经济责任审计评价要力求全面

审计人员要围绕领导干部履行的经营管理决策、遵守财经法规、廉洁自律和内部控制等方面进行经济责任审计评价。在对领导干部进行评价时,必须紧密结合审计内容,将评价事项控制在审计权限范围内,做到评价范围适度,评价依据客观。同时,要针对不同类别的领导干部,突出各自的审计评价重点。通过定性和定量两个方面的综合分析,实事求是、客观公正地反映被审计领导干部履行经济责任情况。此外,在责任认定方面必须做到严格和审慎,认真区别直接责任、领导责任、主管责任;严格划分直接责任和间接责任;明确界定集体责任和个人责任,不做无依据或依据不充分的判断。

6. 建立健全经济责任审计联席会议制度

按照中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》的要求,高校应逐步建立健全领导干部经济责任审计联席会议制度。依据文件规定,联席会议的成员有纪检、监察、审计、组织、人事、资产和财务等部门,办公室设在各高校内审部门,负责日常工作。联席会议的职责主要是研究和制定学校领导干部经济责任审计的规定及制度;监督、检查、通报经济责任审计的进展情况;协调解决审计部门开展经济责任审计中出现的各种问题。联席会议制度建立后,组织部门负责提出经济责任审计委托建议,联席会议办公室起草经济责任审计计划草案,审计部门报请校领导审定后,负责经济责任审计工作的组织与实施。审计部门开展经济责任审计过程中如果发现违法违纪人员,由纪委、监察部门负责进行处理。

7. 进一步深化高校经济责任审计整改、通报及责任追究制度

审计部门实施审计并形成报告后,联席会议的组成单位应就报告中提出的问题、意见和建议进行会签,并督促有关部门协助审计部门解决问题和落实审计意见,同时要求被审计领导干部及其所在单位按照规定提交整改报告。联席会议应召开由联席会议组成单位、被审计领导干部及其所在单位现任领导班子成员参加的审计情况通报会,在会上要通报被审计领导干部及其所在单位审计情况和结果且明确指出审计发现的问题,并针对问题整改、规范管理、完善内控、强化责任等方面提出意见和建议。同时,还要就审计报告的结果征求被审计领导干部及其所在单位的意见并解答他们提出的疑问。对于经济责任审计结果的利用,组织、人事部门应当根据干部管理监督的相关要求将其作为任免、考核、奖惩被审计领导干部的重要依据,至于有违纪违法行为的,按照干部管理权限和法律规定程序移交纪检、监察及司法机关进行处理。

8. 完善经济责任审计审前公示和审计结果公告制度

为提升高校经济责任审计工作的透明度,审计部门有必要建立审前公示制度。通过在被审计单位的校务公开栏或者学校网站首页、电子显示屏等地方,将开展的经济责任审计的审计对象、审计内容、起止时间、工作纪律、审计组受理投诉和举报的联系方式等进行公示,以提高审计影响力。此外,按照相关规定,经过联席会议研究决定和报请主管校领导批准后的审计结果也应以一定形式对外公布,内容包括审计发现的问题、审计评价意见和建议等已经生效的审计结果。审计部门作为公告主体必须对公告内容的真实性、客观性、和公正性负责。

9. 不断提高经济责任审计工作人员的综合素质

为适应新的审计工作形势的要求,高校经济责任审计人员要积极转变观念,不断加强自身道德修养。在重视专业知识等的培训和后续教育的同时,不断学习和了解审计工作的最新动态,更新知识,掌握审计工作的新技术、新方法,树立终身学习的理念,努力提高思想素质和专业能力,不断加强计算机辅助审计以及沟通协调能力的培养。

参考文献:

- [1]教育部财务司.教育内部审计规范[M].北京:人民教育出版社,2010.
- [2]陈丽羽.关于高校经济责任审计评价指标体系构建的思考[J].财务与会计,2011(11):35-36.

The Effective Way of Constructing Economical Responsibility Audit of Leading Cadres in the Universities

Xu Fei¹, Qiao Weihong²

(1. Auditing Department, Baoding University, Baoding 071000, China; 2. Hebei Bank, Shijiazhuang 050000, China)

Abstract: Economic responsibility audit work of leading cadres carried out by colleges and universities plays an active role in promoting economic responsibility, strengthening party conduct construction and other aspects. However, from the current actual situation, the economic responsibility audit work in publicity, mode, range, contents and results such as the use of different still have some problems. From the economic responsibility audit in University necessity and urgency, this paper analyzes the limitation in the economic responsibility audit work, trying to explore further deepen the economic responsibility audit of leading cadres effective way.

Key words: audit; construction of a clean and honest government; colleges and universities; leading cadres; economic responsibility audit