

经济责任审计的理论逻辑与关键环节

——基于我国公办高校资金项目及其经济活动本质内涵的研究

魏明海¹, 张芮杏¹, 姚俊生²

(1. 中山大学 管理学院, 广东 广州 510006; 2. 广州大学 审计处, 广东 广州 510006)

[摘 要]经济责任审计是中国特色社会主义审计监督体系的重要组成部分。针对我国公办高校经济活动具有经费增长快、公共资金体量大、项目类别多、管理跨度大、闭环管理较弱、风险隐患较多、行业相对封闭、外部监督难度较大等特点,结合高校的时代使命和主要功能,重点揭示了与高校事业发展相关的资金项目及其经济活动的本质内涵。在此基础上,从分析高校资金项目及其经济活动中的问题到评价高校履行经济责任的“五性”以及从对高校履行经济责任的“五性”评价到对其主要领导人员应承担经济责任的界定两个层次,深化了对高校主要领导人员经济责任审计理论逻辑的认识。同时,进一步识别出高校主要领导人员日常管理中落实制度规范建设责任、集体决策责任、分工负责与统筹管理责任、民主管理责任和全过程闭环管理责任以及针对审计整改要求落实持续规范治理责任等经济责任审计的关键环节及其突出问题。

[关键词]资金项目;经济活动;经济责任;经济责任审计;高校资金

[中图分类号]F239.0

[文献标志码]A

[文章编号]1004-4833(2025)04-0023-08

经济责任审计聚焦领导干部经济责任履行情况,通过揭示问题、客观评价、界定责任、问题整改和结果运用,实现促进权力规范运行、完善现代治理体系和实现高质量发展等目标。经济责任审计已成为中国特色社会主义审计监督体系的重要组成部分。我国的公办高校(以下简称“高校”)作为国有事业单位的一种重要类型,在中国式现代化新征程中使命重大、任务繁重。高校经济活动具有经费增长快、公共资金体量大、项目类别多、管理跨度大、闭环管理较弱、风险隐患较多、行业相对封闭、外部监督难度较大等特点。文章围绕经济责任审计突出政治责任,实现由“政治-政策-项目-资金”确定审计内容重点,再到“资金-项目-政策-政治”追踪评价问题的双向贯通,有机地将“实体、人员、行为、信息”四个要素结合起来,聚焦高校主要领导人员履职行权的关键环节,深入揭示问题、客观评价、合理界定应承担的责任。本文重点研究三个方面的内容:一是深入揭示高校及其主要领导人员安排资金项目、开展经济活动、履行经济责任的本质内涵;二是深化对高校主要领导人员经济责任审计理论逻辑的认识;三是精准识别对高校主要领导人员开展经济责任审计的关键环节及其突出问题。

一、高校资金项目及其经济活动的本质内涵

对高校主要领导人员的经济责任审计,既要从“政治-政策-项目-资金”确定审计内容重点,又要以“资金-项目-政策-政治”追踪评价问题,从而实现经济责任审计的双向贯通。

(一) 高校资金项目及其经济活动的主要特征

中办、国办印发的《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》明确界定经济责任为,“领导干部在任职期间,对其管辖范围内贯彻执行党和国家经济方针政策、决策部署,推动经济和社会事业发展,管理公共资金、国有资产、国有资源,防控重大经济风险等有关经济活动应当履行的职责”。高校主要领导人员(一般指党委书记和校长)的经济责任源自高校的资金筹措、项目安排及其在履行教育教学、科研创新、文化传承、社会服务、对外合作交流等主要功能以及高校在机构设置运行、人才招聘选用、基建、后勤等保障服务

[收稿日期]2024-11-22

[基金项目]国家自然科学基金面上项目(72172039)

[作者简介]魏明海(1964—),男,江西赣州人,中山大学管理学院教授,从事公司治理与高校管理研究;张芮杏(1994—),女,山东淄博人,中山大学管理学院博士生,从事财务与会计研究,通讯作者,E-mail: zhangry35@mail2.sysu.edu.cn;姚俊生(1979—),男,广东汕头人,广州大学审计处处长,从事审计监督研究。

经济活动中的责任义务。具体表现为高校的资金筹措、资金项目安排和在项目实施过程中开展各类经济活动。通过深入分析,本文认为目前我国高校与事业发展相关的资金项目及其经济活动具有以下主要特征:

1. 经费增长快、公共资金体量大。党的十八大以来,党中央始终坚持把教育摆在优先发展的战略位置,优先保障、不断扩大教育投入。根据教育部、国家统计局、财政部全国教育经费执行情况统计公告,2023 年国家财政性教育经费支出达到 50439.47 亿元,相比 2013 年的 24488.22 亿元,十年翻了一番。在高等教育方面,根据公开披露的教育部部门决算,主要反映教育部 75 所直属高校的高等教育支出 2023 年为 3627.17 亿元,与 2013 年的 1698.17 亿元相比,十年间增长了 113.59%。

2. 项目类别多、管理跨度大。高校除开展教学、科研、社会服务等基本活动外,还有人事、基建、后勤等保障服务业务,项目类别较多。同时,目前大多数高校的在校学生规模都比较大,办学层次和学科专业多,内设的教学机构、科研机构和管理服务机构比较庞杂,普遍实行校院两级甚至校部院三级管理。一些高校还设有附属医院、附属中小学、校办企业和异地对外合作机构等,经济活动的管理跨度大。

3. 闭环管理较弱、风险隐患较多。高校内部的业务和管理部门除了其人才培养特殊功能外,基本类似于一个地方政府机构的设置。在全流程、全链条管理方面,校院两级(或校部院三级)与业务部门之间管理衔接不够,容易造成相关业务流程贯通性不足,管理制度较难以从上到下、从头到尾、自始至终不变形地加以严格执行落实。

4. 行业相对封闭、外部监督难度较大。高校作为公益二类事业单位,存在所谓“象牙塔”的特征,其各项经济活动看似融入社会,但仍存在一定的封闭性,对其经济活动的外部监管难度较大。

(二)高校资金项目及其经济活动的本质内涵

高校资金项目及其经济活动的本质内涵首先取决于其公共资金的特性。公共资金及其使用与生俱来就具有社会公共职能的特性。我国公办高校资金项目及其经济活动的本质内涵还取决于中国特色社会主义教育的基本属性。在党的二十大报告中,习近平总书记指出:“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”^[1]。在 2024 年全国教育大会上,习近平总书记将教育强国蓝图进一步凝练为教育强国的思政引领力、人才竞争力、科技支撑力、民生保障力、社会协同力、国际影响力“六大特质”,充分体现了教育的政治属性、人民属性、战略属性^[2]。高校安排资金项目、开展经济活动具有明显的政治属性、人民属性、战略属性。具体表现为:高校的资金项目及其经济活动是否坚持了党的全面领导和社会主义办学方向;是否秉公用权、廉洁行政;是否依法依规办学治校、讲求民生管理;是否遵循新发展理念、实现了高质量发展目标绩效;是否真正达成了风险管控和持续规范治理。

揭示高校安排资金项目和开展经济活动的本质内涵,关键在于深入考察与高校事业发展相关的资金项目及其经济活动所隐含的政治性、政策性、合规性、发展性和风险性(以下简称“五性”)。具体如图 1 所示。

1. 高校资金项目及其经济活动的政治性。具体可从两个方面加以理解:一方面,从经济与政治的关系看,马克思的历史唯物主义揭示了经济与政治的辩证关系,认为经济是政治的基础,政治是经济的集中表现。现实中,没有离开政治的经济,也没有脱离经济的政治。另一方面,从我国高校的基本特征看,习近平总书记强调:“我国有独特的历史、独特的文化、独特的国情,决定了我国必须走自己的高等教育发展道路,扎实办好中国特色社会主义高校”^[3]。我国高等教育必须坚持“四个服务”的发展方向,把培养社会主义建设者和接班人作为根本任务。高校的资金项目及其经济活动天然地也必然地具有政治的属性。

2. 高校资金项目及其经济活动的政策性。政策是社会发展的动力,也是高校安排资金项目和开展经济活动的重要依据。贯彻执行党和国家经济方针政策及决策部署,关键在于推动高校事业发展,有效管理公共资金、国有资产、国有资源、防控重大经济风险。高校在安排各类资金项目和开展相关经济活动中都具有很强的政

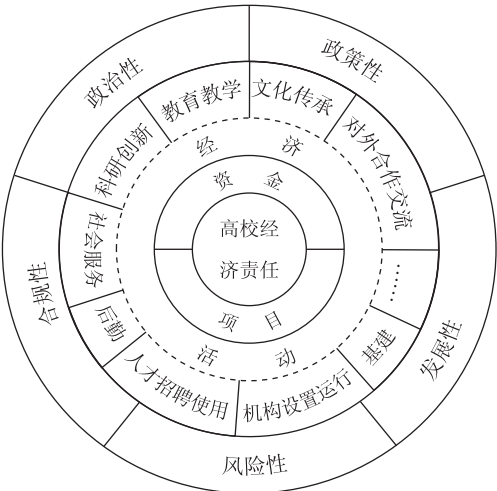


图 1 高校资金项目及其经济活动的本质内涵

策导向、政策意图和政策要求。高校无论是对政策的传达和解读、政策的实施和执行,还是根据政策制定内部的实施方案和改革措施,都必须认真贯彻执行党和国家经济方针政策及决策部署,不做选择性执行、不搞变通、不打折扣,以维护政策的严肃性。

3. 高校资金项目及其经济活动的合规性。法治是中国式现代化的重要保障。合规性既包括严格执行党规党纪,也包括遵守国家的法律法规和部门的规章制度,还包括严格执行单位内部的管理制度。合规性是高校安排资金项目和开展经济活动,尤其是主要领导人员秉公用权、依法依规办学治校的大前提。高校的资金项目及其经济活动必须严格遵循党规党纪、法律法规,依照部门的规章制度和高校内部的管理制度秉公用权、规范运行。同时,高校须切实履行自己所签订各类合同的责任要求,维护教育行业良好的社会形象和声誉。

4. 高校资金项目及其经济活动的发展性。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑。坚持目标导向、实行绩效管理是高质量发展的必然要求。高校要牢记教育是“国之大计,党之大计”的使命担当,在服务教育强国、科技强国、人才强国战略中,坚持新发展理念,转变发展方式,创新发展路径。高校的资金项目及其经济活动必须有利于事业发展,坚持人才培养的正确方向;注重科学研究创新导向,把握文化传承创新的前进方向,凸显服务社会的价值取向,坚守国际交流合作的目标指向;注重实际效果和成效,发挥校准经济行为的目标导向和评价“尺子”的功能。

5. 高校资金项目及其经济活动的风险性。习近平总书记指出,要“坚持底线思维,增强忧患意识,提高防控能力,着力防范化解重大风险,保持经济持续健康发展和社会大局稳定”^[4]。坚持底线思维,是应对错综复杂形势的科学方法,更是有效防范化解重大风险的治理智慧。高校的资金项目及其经济活动牵涉项目招投标、对外合同签订、履约过程和质量监督等环节,可能存在因决策不当、管理不严而直接造成公共资金、国有资产和国有资源损失浪费的经济风险。还可能因资金项目和经济活动监管不到位诱发党风廉政建设的风险以及潜藏的信息安全、消防安全、食品安全、环境生态破坏等其他风险。

深刻揭示高校资金项目及其经济活动的本质内涵,意味着在经济责任审计时必须跳出就事论事、只从外在具体表象看问题的局限,要深究与高校事业发展相关的资金项目及其经济活动所隐含的政治性、政策性、合规性、发展性和风险性。这对于实现经济责任审计由“政治-政策-项目-资金”确定审计内容重点与从“资金-项目-政策-政治”追踪评价问题的双向贯通,具有重要实践意义。

二、深化对高校主要领导人员经济责任审计理论逻辑的认识

对高校主要领导人员的经济责任审计,一般是通过任期或任中经济责任审计加以实施的。深化对高校主要领导人员经济责任审计理论逻辑的认识,对于深入揭示问题、做出客观评价、合理界定责任、强化结果应用都具有重要的理论价值。

经济责任审计主要是基于特定受托经济责任关系,针对特定受托经济责任具体内容而产生的一种新的审计类型或方式^[5],是中国特色社会主义审计监督制度的创新^[6]。根据中办、国办印发的《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》的经济责任审计主要内容,新时代的经济责任审计更加强调监督权力运行,更加强调维护中央权威,更加强调紧扣社会主要矛盾,促进解决不平衡不充分发展问题^[7]。在深化对高校主要领导人员经济责任审计理论逻辑的认识时,应充分考虑经济责任审计对象的双重性。经济责任审计的对象既包括实体单元即高校,也包括主要领导干部本人即人员。经济责任审计还必须针对“行为”和“信息”两大客体入手以揭示问题。其中,行为主要指高校的资金筹措、项目安排及其在履行教育教学、科研创新、文化传承、社会服务、对外合作交流等主要功能中的一系列制度规范以及高校在机构设置运行、人才招聘选用、基建、后勤等保障服务经济活动中相关制度规范的具体落地措施;信息则指高校为促进事业发展而在安排资金项目、开展经济活动及相关业务活动过程中所留下的制度规范建设的文件,集体决策的会议纪要,分工负责与统筹管理、民主管管理、全过程闭环管理、持续规范治理的记录资料以及预决算和财务管理的信息等。经济责任审计围绕“行为”和“信息”两大客体,以主要领导干部领导和组织集体完成相应的工作、实现相应的目标等经济行为为具体抓手,以主要领导干部履行经济责任过程中产生和涉及的各类信息为可靠依据,进而揭示问题、做出评价和界定责任^[8]。因此,从“行为”和“信息”切入,确定“实体”和“人员”在履行重大方针政策、发展规划、重大决策、重大项目、财政财务管理、制度建设等方面的经济责任,构成了经济责任审计的“四梁八柱”。综合考虑新时代经

济责任审计的要求以及经济责任审计涉及的“实体、人员、行为、信息”等四个要素,可从两个层次深化对高校主要领导人员经济责任审计理论逻辑的认识。具体如图 2 所示。

(一)从揭示高校资金项目及其经济活动中的问题到评价高校履行经济责任的“五性”

在第一个层次,经济责任审计在聚焦与高校事业发展相关的资金项目及其经济活动时,要从行为客体切入,具体深入到高校日常管理中落实制度规范建设责任、集体决策责任、分工负责与统筹管理责任、民主管理责任和全过程闭环管理责任等五个关键环节以及针对审计整改要求等落实持续规范治理责任这一特定关键环节。经济责任审计要突出政治责任,依据是否认真贯彻落实党和国家经济方针政策及决策部署、是否严格执行了党规党纪、法律法规和部门规章制度等,具体从信息载体入手,通过审计查证资金项目安排及其经济活动开展涉及的制度规范建设文件,集体决策会议纪要,分工负责与统筹管理、民主管理、全过程闭环管理、持续规范治理记录材料以及预决算和财务管理信息等,进行事实认定,揭示其安排资金项目、开展经济活动、履行经济责任过程中存在的制度依据偏差、决策偏差、执行偏差、发展偏离和风险忽视以及针对审计整改要求的整改偏差。在此基础上,进一步评价与高校事业发展相关的资金项目及其经济活动的政治性、政策性、合规性、发展性和风险性等“五性”,从而对高校履行经济责任的情况做出专业、客观和审慎的评价。

1. 政治性评价。习近平总书记指出,“审计机关不仅是国家机关,更是政治机关”,要求“增强审计的政治属性和政治功能,把党中央部署把握准、领会透、落实好”^[9]。经济责任审计尽管聚焦经济责任,但必然地要拓展到政治责任^[10-11]。对高校安排资金项目和开展经济活动的政治性评价要聚焦以下重点:(1)资金项目和经济活动中的“三重一大”集体决策,是否充分体现了党对高校的全面领导;(2)涉及图书刊物出版采购和馆藏利用,组织讲坛、论坛和报告会,对外交往等方面的资金项目和经济活动,是否严格落实了意识形态工作责任制;(3)是否存在利用资金项目和经济活动进行不当行为,存在私下交易或通过利益交换等捞取个人私利;(4)资金项目和经济活动是否坚持了全面从严治党的要求。

2. 政策性评价。在“放管服”改革的大背景下,让政策导向更鲜明,行为依据更准,才能确保高校规范运行,行稳致远。经济责任审计聚焦经济责任,必须充分体现中国特色社会主义,把贯彻党和国家经济方针政策及决策部署放在更加突出的位置^[12],把准政策导向、有效落实政策要求。对高校安排资金项目和开展经济活动的政策性评价要突出以下内容:(1)高校的资金项目及其经济活动是否充分体现了政策导向,是否存在打折扣、做选择、搞变通等现象。例如,人才评价和绩效激励是否体现了“破四唯”的政策导向等。(2)高校的资金项目及其经济活动在落实政策方面是否及时有效地采取了实质性的举措,是否有明确的任务分工,能否做到相关任务分解落实、按期推进。(3)高校的资金项目及其经济活动是否严格落实了“放管服”改革的要求,是否存在对已下放管理事项承接不到位的情况,是否存在乱作为、不作为的情况。

3. 合规性评价。合规性是高校安排资金项目、开展经济活动和履行经济责任的一个硬要求。经济责任审计本身也是一种合规性审计。在我国,合规性既包括严格执行党规党纪,也包括遵守法律法规和部门规章制度,还包括严格执行单位内部的管理制度。对高校安排资金项目和开展经济活动的合规性评价,要重点把握以下主要方面:(1)高校的资金项目及其经济活动是否严格执行了党规党纪、法律法规和部门规章制度。其中的关键是全面、全流程、严格和有效,重点在落实中央“八项规定”精神、机构设置、预决算管理、收费管理、“三公经费”使用、对外合作办学与交流、招投标管理、人才招聘及其薪酬绩效发放、教职工兼职取酬、科研项目管理和经费使用、资产资源处置、学生饭堂食品价格和质量管理、危化品采购和管理等领域经济活动的合规性。(2)高校是否依照党规党纪、法律法规和部门规章制度,结合单位实际及时修订和完善了内部管理制度。(3)高校的资金项



图 2 高校及其主要领导人员经济责任审计的理论逻辑

目和经济活动是否严格执行了单位内部的管理制度。

4. 发展性评价。促进高质量发展,让目标导向更准、评价“尺子”更准,才能充分激发高校的生机活力。事业发展是体现高校资金项目及其经济活动效果和效益的重要方面。尽管高校同时具有五大主要功能,目标多元且难以完全用经济指标衡量其绩效,但以高质量发展要求评价高校的事业发展是开展经济责任审计的一项重要内容。对高校安排资金项目和开展经济活动的发展性评价,尤其要关注以下方面:(1)重大经济决策事项、资金项目安排是否重点突出、指向清晰、任务落实。(2)学校发展规划目标和预算项目绩效目标是否按期有效达成。(3)毕业生就业数据是否真实,并实现充分就业和高质量就业。(4)科研项目和科研成果是否真正实现有效转化和应用,做出对国家战略和地方经济社会发展的实质性贡献。(5)师生对学校办学条件改善以及保障服务改进实施的资金项目,是否有真实的获得感和较高的满意度。

5. 风险性评价。风险管控是履行经济责任的重要内容。通过风险性评价,有效促进高校识别防范和处置化解风险,是经济责任审计的一个重要功能。经济责任审计尽管聚焦经济风险,但也应延伸到因资金项目和经济活动而可能带来的党风廉政建设风险和各类安全风险。资金项目和经济活动的风险性评价,不仅有重要的现实需求,也有不同发展阶段的特征。对高校安排资金项目和开展经济活动的风险性评价,要特别关注以下方面:(1)是否对大额投资、大额物资采购、大额资产处置、大额资金使用等重大经济决策事项面临的风险做出事前评估和科学预判。(2)在对外合作、人事聘用、基建项目等合同签订和履约过程中,是否存在因决策不当、管理不严等,造成公共资金、国有资产和国有资源损失浪费或形成了潜在的经济纠纷或经济风险。(3)资金项目和经济活动的经济风险是否诱发了党风廉政建设的风险。(4)资金项目和经济活动的经济风险背后是否还潜藏着信息安全、消防安全、食品安全、环境生态等方面的风险。

(二)从对高校履行经济责任的“五性”评价到对其主要领导人员经济责任的界定

在第二个层次,经济责任审计主要是利用对高校资金项目及其经济活动的政治性、政策性、合规性、发展性和风险性的评价结果,进一步界定高校主要领导人员的经济责任。也就是要对高校履行经济责任的评价进一步转化为对高校主要领导人员应承担的经济责任的具体界定。这里包括两个主要问题:

1. 责任归属的界定。责任归属是指经济责任审计在对高校履行经济责任“五性”评价的基础上,需进一步界定高校主要领导人员个人应承担的经济责任。高校主要领导人员的责任归属一般可根据违法违规责任原则、行政不当责任原则、过错责任原则和无过错责任原则进行界定^[13]。在具体界定责任归属的过程中,还需深入分析主体要件、主观要件、客体要件、客观要件和因果关系要件等^[14]。其中,在分析主体要件时,要特别关注党规党纪、法律法规、政策规定赋予第一责任人的责任。在分析主观要件时,要严格区分直接故意、间接故意以及疏忽大意的过失、过度自信的过失和意外事件。在分析客体要件时,要合理识别未达成决策或规划目标、造成经济损失、造成不良影响等不同类型及不同程度的不良后果或损失。在分析客观要件时,要细致判别是属于违反相关规定或程序,还是个人渎职、失职等情形。在分析因果关系要件时,要坚持实事求是、客观公正^[15]。

2. 责任类型的界定。在界定高校主要领导人员的责任类型时,一般应把握好权责一致原则、过错与责任相适应原则、后果重要性原则、容错纠错原则和审慎性原则。经济责任审计要根据权责一致原则,综合考虑高校发生问题的历史背景、决策过程、事件性质和后果影响,尤其是主要领导人员对发生问题实际所起的作用等实质性要件,透过辩证分析,审慎界定高校主要领导人员个人应承担的责任类型。新修订的《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》明确了主要领导人员的责任类型包括直接责任和领导责任两类。其中,对直接违规决策和授意指使、纵容包庇下属违规决策以及对党和国家经济方针政策、决策部署落实情况,第一责任人或负总责事项履责情况,造成浪费、损失、影响等后果程度等方面的评价,构成了高校主要领导人员个人应承担直接责任的核心要件。对集体决策不当或决策失误以及对部门和单位内部制度执行情况,不正确履行职责或属于管理、造成浪费、损失、影响等后果程度等方面的评价,则构成高校主要领导人员个人应承担领导责任的主要要件。

三、精准识别对高校主要领导人员开展经济责任审计的关键环节及其突出问题

实践中,对高校主要领导人员开展经济责任审计,可以从日常管理和审计整改等两个维度精准识别高校及其主要领导人员履行经济责任的关键环节及其突出问题。从日常管理维度看,经济责任审计应重点关注高校及

其主要领导人员在履行落实制度规范建设责任、集体决策责任、分工负责与统筹管理责任、民主管理责任和全过程闭环管理责任等五个关键环节。同时,须高度关注高校及其主要领导人员针对审计意见等履行落实持续规范治理责任这一特定重要环节。

(一)落实制度规范建设责任环节中的突出问题

制度依据偏差是高校及其主要领导人员履行经济责任中的基础性问题。高校在落实制度规范建设责任环节发生的突出问题有:(1)执行党规党纪、法律法规、政策制度不严的问题。这一问题集中体现在高校执行制度时,对制度的政治和政策含义理解存在偏差。如在执行中央“八项规定”精神不严的情况中,要重点关注高校及其主要领导人员是否存在违规用车用房、违规支出“三公经费”、违规出书等问题。在落实意识形态责任制中,要尤其注意高校图书馆的图书采购或接受境外赠书是否实施了严格的审核、审读和审批。在涉及民生方面,要关注高校学生勤工俭学资助标准是否按照当地最低工资标准及时调整,高校是否存在违规发放津补贴,教职工是否存在违规经商及兼职取酬等问题。(2)高校内部管理制度缺失或修订完善滞后的问题。高校内部管理制度的完善必须及时跟上上级文件变化的要求,贴近时代特征并结合学校实际情况。高校往往存在内部管理制度缺失或修订完善滞后问题。如在人才评价方面,国家明确提出了“破四唯”的要求,但有些高校在人才评价和奖励中,仍没有及时有效地“立新标”。(3)执行内部管理制度不严的问题。合同管理制度的执行中往往存在合同倒置、合同内容与实际实施的业务事项不符以及合同履行缺乏有效管理导致执行不到位等问题。

(二)落实集体决策责任环节中的突出问题

决策偏差是高校及其主要领导人员履行经济责任中的关键问题。高校在落实集体决策责任环节常见的突出问题有:(1)“三重一大”决策事项清单不明确的问题。在这个方面,高校往往存在未科学、完整地明确“三重一大”事项的决策范围、决策形式和决策程序;对于部分事项,在党委常委会和校长办公会议事规则中存在交叉重叠、遗漏和安排不合规的情形。(2)决策程序不规范甚至越权决策的问题。由于高校教学、科研和对外合作业务的特殊性,一些本该由财经委员会等专门审议机构先行讨论和审议的事项,在未经前置程序充分酝酿和审议前就直接提交学校最高决策机构决策,导致决策程序不规范。高校一般实行校院两级甚至校部院三级管理,权力下放特征较突出,常存在以校长办公会讨论替代党委常委会审定,以分管校领导专题会议或部门、学院审议替代学校集体决策,以学校内部决策替代上级部门审批等问题。(3)决策主导权丧失的问题。一些对外合作项目,其决策本应由高校自身主导,实际却受外部合作方制约,丧失了决策的主导权,导致国有资产长期被侵占或合作风险不可控。(4)决策前对决策事项的合规性、经济性、社会性和安全性等风险论证调查不足的问题。高校由于相对封闭,可能存在对部分决策(对高新技术领域人才团队引进、大型仪器设备采购、重大的中长期对外合作项目等)牵涉的法规依据、社会影响、经济和安全风险等论证不充分、考虑不周全的情况。

(三)落实分工负责与统筹管理责任环节中的突出问题

执行偏差是高校及其主要领导人员履行经济责任中的突出问题。高校在落实分工负责与统筹管理责任环节频发的突出问题有:(1)分工不明确造成无人分管、无人负责的问题。高校的管理体系相对固化,易产生虽有分工但存在模糊或真空地带。例如,在资产资源管理领域,由于涉及资金、实物资产、无形资产和其他资源,牵涉财务、资产使用、资产经营管理等多个部门,对于需统筹协调和多个部门齐抓共管的事项,可能因职责不清,易变成无人管理、无人真正负责。(2)分工负责执行不到位的问题。例如,高校的中长期发展规划和重大投资建设项目,虽经集体决策,但由于外部环境和实施条件的变化可能无法有效实施,分工负责人或部门未及时请示报告并做出应对方案,执行变形走样,造成不良后果。(3)主要领导人员统筹管理不到位的问题。高校实行党委领导下的校长负责制,明确了集体决策机制,注重个人分工负责,但由于其主要领导人员缺乏有效沟通和统筹协调,影响了资金项目的实施效果。(4)监督检查不到位的问题。高校的一些重大重点项目,可能存在重决策、弱执行、缺乏检查监督的情形,未能及时发现问题并采取有效措施纠正。

(四)落实民主管理责任环节中的突出问题

发展偏离是高校及其主要领导人员履行经济责任中的常见问题。高校在落实民主管理责任环节易发的突出问题有:(1)民主管理不到位的问题。高校由于对部分决策事项(如学科专业调整、重大教学和科研项目资金安排等)较难形成统一意见,易产生议而不决或仓促决策的情形。前者可能影响高校事业发展,后者则可能造成资源过度集中、建设效果不佳的问题。(2)执行学校教职工代表大会制度不到位的问题。学校教职工代表大会

是高校实行民主管理的一种重要形式,在确定聘任制度、教学和科研工作数量及质量标准、绩效考核和薪酬激励政策等牵涉教职工切身利益的改革措施时,高校有时会由领导直接决策,未经学校教职工代表大会广泛征求意见和认真审议,最终未能得到广大教职工的认同和支持,影响了资金项目的实施效果。(3)执行学术治理制度不到位的问题。高校教学机构和科研机构的设置既是一项严肃的学术治理安排,又需要大量的资金项目支持和配合,但实践中常发生以行政决策替代学术治理的情形,影响了学术治理的科学性和有效性。(4)执行信息公开制度不到位的问题。高校的信息公开制度执行不到位,易造成偏听偏信,影响高校的良好氛围生态,破坏高校师生的团结,也可能造成高校社会声誉的损害。

(五)落实全过程闭环管理责任环节中的突出问题

风险忽视是高校及其主要领导人员履行经济责任中的多发问题。高校在落实全过程闭环管理责任环节发生的突出问题有:(1)合同管理重签订、轻执行、忽视闭环管理的问题。在高校的采购合同、聘任合同、科研合同或合作办学合同等的执行中都不同程度地存在这类问题。比如,在物资采购合同全过程中,易忽视物资验收、质量把控、尾款结算和纠纷处置等具体环节。又如,在履行横向科研合同全过程中,也常忽视实际到账、项目进展和结题验收等具体环节。(2)绩效考核管理有始无终并忽视考核结果运用的问题。绩效考核是高校经济管理活动中的一个重要闭环,在科研机构运行、人才团队聘用和大型仪器设备使用效果的考核上,都比较容易忽视绩效考核及其结果运用的问题。

(六)针对审计整改要求落实持续规范治理责任中的突出问题

整改偏差是高校及其主要领导人员履行经济责任中不可忽视的一个问题。高校在落实持续规范治理责任中的突出问题主要有:(1)对于查出问题的整改不重视,不是认真部署整改落实措施,而是回避、转移和淡化审计问题。例如,未全面梳理问题,问题“总账本”不明晰不明确,未厘清各方责任,未明晰“任务书”。(2)真改、实改和改到位中存在的问题。例如,未聚焦难点、堵点,未明晰“硬骨头”,没有把整改责任落实到位,没有把“当下改”和“长久立”有机结合起来。没有着力从制度层面完善措施、健全机制。整改结果不真实不完整,整改结果认定不审慎不客观,审计整改结果运用表面化和不充分。

经济责任审计要突出政治责任,实现由“政治—政策—项目—资金”确定审计内容重点,再到“资金—项目—政策—政治”追踪评价问题的双向贯通,有机地将“实体、人员、行为、信息”四个要素结合起来,就必须聚焦高校主要领导人员履职行权的关键环节深入揭示问题。在具体实践中,经济责任审计可根据高校及其主要领导人员在履行落实制度规范建设责任中的制度依据偏差、履行落实集体决策责任中的决策偏差、履行落实分工负责与统筹管理责任中的执行偏差、履行落实民主管理责任中的发展偏离、履行落实全过程闭环管理责任中的风险忽视以及履行落实持续规范治理责任中的整改偏差等,对高校主要领导人员履行经济责任的具体情况做出客观评价,合理界定其应承担的责任。

四、主要结论与启示

对高校主要领导人员开展经济责任审计,本文提出既要“从政治—政策—项目—资金”确定审计内容重点,又要以“资金—项目—政策—政治”追踪评价问题,以实现双向贯通。在此基础上,本文进一步提出经济责任审计应将“实体、人员、行为、信息”四个要素有机结合起来,突出政治责任,围绕资金项目及其经济活动的政治性、政策性、合规性、发展性和风险性,针对经济责任的实际履行及其后果,进而深入揭示问题,做出客观评价,合理界定应承担的责任。同时,本文提出要根据高校主要领导人员在履责行权中存在的依据偏差、决策偏差、执行偏差、发展偏离、风险忽视和整改偏差,从两个维度识别出经济责任审计应重点关注高校主要领导人员履行落实制度规范建设责任、集体决策责任、分工负责与统筹管理责任、民主管理责任、全过程闭环管理责任,以及持续规范治理责任等关键环节及其突出问题。

透过本文的研究,对国家审计机关进一步加强经济责任审计具有以下启示:一是突出政治责任,经济责任审计要更加精准评价与事业发展相关资金项目及其经济活动的政治性、政策性、合规性、发展性和风险性;二是强化双向贯通,经济责任审计要更加畅通由“政治—政策—项目—资金”确定审计内容重点,再到“资金—项目—政策—政治”追踪评价问题的有效路径;三是注重结合,经济责任审计要更加完善对“实体、人员、行为、信息”有机联结的方式方法;四是聚焦关键环节,经济责任审计要更加靶向主要领导人员履责行权的关键环节及其突出

问题。本文的研究同时对高校主要领导人员正确履行经济责任具有以下启示:一是要深刻理解资金项目及其经济活动的本质内涵,准确把握与高校事业发展相关的资金项目安排及经济活动开展所隐含的政治性、政策性、合规性、发展性和风险性;二是要始终清醒认识有权必有责、用权必担责、权责相统一的原则要求,严格履行制度规范建设责任、集体决策责任、分工负责与统筹管理责任、民主管理责任、全过程闭环管理责任,以及持续规范治理责任;三是要针对高校存在的制度依据偏差、决策偏差、执行偏差、发展偏离、风险忽视和整改偏差,强化制度规范建设,完善集体决策、分工负责与统筹管理、民主管理、全过程闭环管理和持续规范治理;四是要针对国家对高等教育事业发展的要求,高校自身的业务、资金项目和经济活动、干部结构特点,提升正确履行经济责任的意识、能力和水平。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M]. 北京:人民出版社,2022:28-29.
- [2] 赵成. 习近平在全国教育大会上强调 紧紧围绕立德树人根本任务 朝着建成教育强国战略目标扎实迈进[N]. 人民日报,2024-09-11(1-2).
- [3] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京:外文出版社,2017.
- [4] 习近平. 习近平谈治国理政(第三卷)[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [5] 蔡春. 关于经济责任审计的定位、作用及未来发展之研究[J]. 审计研究,2007(1):10-14.
- [6] 胡智强,余冬梅. 经济责任审计制度的定位与规范重塑[J]. 审计与经济研究,2018(1):13-20.
- [7] 审计署长沙特派办理论研究会课题组. 新时代地方党政主要领导干部经济责任审计创新研究[J]. 审计研究,2019(2):11-17.
- [8] 审计署上海特派办理论研究会课题组. 新时代经济责任审计发展战略研究[J]. 审计研究,2019(1):3-9.
- [9] 习近平. 在二十届中央审计委员会第一次会议上的讲话[J]. 求是,2023(21):4-10.
- [10] 王慧. 经济责任审计创新与发展研讨会综述[J]. 审计研究,2019(2):35-38.
- [11] 中共审计署党组. 更好发挥审计在推进党的自我革命中的独特作用[J]. 求是,2023(21):18-24.
- [12] 孙宝厚. 关于新时代中国特色社会主义审计模式的思考[J]. 审计与经济研究,2021(1):11-13.
- [13] 施雪华,胡祥. 行政问责制度的评估体系和评估方法——基于 AHP—模糊综合评价法[J]. 学习与探索,2015(7):43-49.
- [14] 叶陈云,叶陈刚. 基于国家审计视角的国家监察委制度创新的动因、障碍与路径研究[J]. 审计与经济研究,2018(3):8-18.
- [15] 贾云洁,王会金,胡苏. 经济责任审计能力提升研究:基于一个三维分析框架[J]. 审计研究,2022(2):52-59.

[责任编辑:杨志辉]

Theoretical Logic and Key Links of Economic Responsibility Auditing: Research on the Basic Connotation of Fund Projects and Economic Activities in Chinese Public Universities

Wei Minghai¹, Zhang Ruiyao¹, Yao Junsheng²

(1. School of Business, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510006, Guangdong;

2. Audit Office, Guangzhou University, Guangzhou 510006, Guangdong)

Abstract: Economic responsibility auditing is an important part of the auditing supervision system of socialism with Chinese characteristics. Considering the characteristics of Chinese universities, such as fast growth of funds, large volume of public funds, many types of projects, large spans of management, weak closed-loop management, many latent risks, relatively insular business, and difficult external supervision, combined the mission of the times and main functions of universities, we clarify the basic connotations of fund projects and economic activities in universities and leading officials. On this basis, this paper enhances the comprehension of carrying out economic responsibility auditing in universities from two perspectives: analyzing the issues in university fund projects and economic activities, and specifying the economic responsibilities of key university leaders. Additionally, this paper identifies the key links and main problems of economic responsibility auditing in universities in fulfilling responsibilities for institutional standardization, collective decision-making, decentralized execution under centralized oversight, democratic governance, closed-loop management throughout the entire process, as well as implementing continuous standardized governance in response to audit rectification requirements.

Key Words: funding project; economic activity; economic responsibility; economic responsibility auditing; higher education funding