科学化与规范化：提升教育系统内部审计监督质效的路径探析

李艳春　雷铭

南华大学审计处

摘要：在推进国家治理体系和治理能力现代化的宏大背景下，内部审计作为组织内部治理的基石和风险防控的关键防线，其重要性日益凸显。本文立足于湖南省教育系统内部审计实践，以习近平总书记对审计工作的重要指示精神为根本遵循，围绕“如何科学规范开展内部审计工作，提升内部审计监督质效”这一核心议题展开研究。文章首先阐释了科学规范开展内部审计工作的基本内涵与时代价值，继而深入剖析了当前教育系统内部审计在立项、实施、成果运用与整改等环节存在的不科学、不规范问题及其成因。在此基础上，本文重点构建了一个以立项系统化、实施穿透化、成果高阶化、整改机制化为核心的审计业务全流程优化路径，并从管理体制、制度体系、技术方法与人才队伍四个维度，提出了保障内部审计工作科学规范运行的支撑体系，以期为新时代教育系统内部审计工作的高质量发展提供理论参考与实践指引。

关键词：教育系统；内部审计；科学规范；监督质效

Scientific and Standardized: A Path Analysis to Improve the Quality and Effectiveness of Internal Audit Supervision in the Education System

Abstract: Against the backdrop of promoting the modernization of the national governance system and governance capacity, the importance of internal audit, as the cornerstone of internal governance and a key defense line for risk prevention control within an organization, is increasingly highlighted.Based on the internal audit practice of Hunan Provincial Education System, and taking the spirit of General Secretary Xi Jinping's instructions on audit work as the fundamental principle, this article focuses on the core issue of “how to carry out internal audit work scientifically and normatively, and improve the quality and effectiveness internal audit supervision”. Firstly, the basic connotation and epochal value of carrying out internal audit work scientifically and normatively are expounded, and then the unscientific and nonnormative problems existing in the current internal audit of education system in the stages of project establishment, implementation, results utilization and rectification are analyzed in depth, as well as the causes.On this basis, this article focuses on building an optimized path for the whole process of auditing business, which is centered on the systematization of project, the penetration of implementation, the high-level of achievements, and the mechanism of rectification. And from the four dimensions of management system, system system, technical methods, and team, it proposes a support system to ensure the scientific and standardized operation of internal audit work, aiming to provide theoretical reference and practical guidance for the high-quality development of internal work in the new era of education system.

Keywords:education system; internal audit; scientific and standardized; supervision quality and effectiveness.

一、引言

习近平总书记强调，审计是党和国家监督体系的重要组成部分，要发挥好审计在推进党的自我革命中的独特作用[1]。这一重要论述为新时代审计工作指明了前进方向，提供了根本遵循。教育系统承担着为党育人、为国育才的神圣使命，其内部审计工作不仅关乎教育资源的安全、规范、高效使用，更关系到立德树人根本任务的落实和教育事业的健康发展。因此，推动教育系统内部审计工作的科学化与规范化，全面提升内部审计的监督质效，已成为一项紧迫而重大的课题。

当前，我国教育事业发展进入新阶段，经费投入持续加大，办学形式日趋多元，经济活动日益复杂，这对内部审计工作提出了更高要求。然而，实践中仍普遍存在审计价值发挥不充分、监督效能有待提升等问题。其深层次原因在于内部审计工作的科学化与规范化水平不足。科学化，要求内部审计工作遵循内在规律，具备前瞻性、系统性和精准性；规范化，要求内部审计工作严格遵循标准，具备程序性、统一性和权威性。二者相辅相成，共同构成了提升内部审计质效的一体两翼[2]。本文旨在理论与实践的结合部寻求突破，系统回答“为何要”以及“如何能”科学规范地开展内部审计工作，以期为湖南省乃至全国教育系统内部审计实践的深化提供参考。

二、 科学规范开展内部审计的内涵解析与时代意义

（一）基本内涵与本质要求

科学规范开展内部审计，绝非简单的口号叠加，而是一

个内涵丰富、层次分明的有机整体。其本质要求是实现独立性、权威性、专业性、效能性的有机统一。独立性是灵魂，是审计公正的基石；权威性来源于规范的程序和过硬的质量；专业性是实现科学判断的保障；效能性则是科学规范运行的最终体现[3]。

科学性内涵的核心在于按规律办事。一是理念的科学性，即从传统的查账纠弊转向价值增值和风险导向，将内部审计定位为组织治理的咨询顾问和免疫系统。二是方法的科学性，强调运用现代风险管理、内部控制、数据分析等技术，实现审计资源的精准投放和审计结论的客观公允[4]。三是流程的科学性，要求审计活动遵循计划、实施、报告、整改的闭环管理逻辑，各环节紧密衔接，形成管理合力。

规范性内涵的核心在于按规矩办事。一是程序的规范性，从审计通知的下达、审计证据的获取，到审计工作底稿的编制、审计报告的出具，都必须严格遵守既定的职业准则和操作规程。二是行为的规范性，要求审计人员恪守职业道德，保持独立、客观、公正的立场，确保审计权力的正当行使[5]。三是标准的规范性，即建立统一的审计质量评价标准和问题认定尺度，避免审计工作的随意性和主观性。

（二）时代意义与重要作用

在教育现代化征程中，科学规范开展内部审计具有重大的现实意义和深远的历史意义，主要体现以下四个方面。

一是提升教育治理现代化水平的必然要求。科学规范的内部审计通过对权力运行和经济活动的监督制约，能够有效

推动教育部门和学校完善内部治理结构，提升决策科学化、民主化、法治化水平，是实现教育治理体系和治理能力现代化的重要抓手。

二是保障教育资源安全高效使用的内在需要。随着各类教育投入的持续增长，如何管好、用好巨额资金，社会关注度高[6]。科学规范的内部审计如同安全阀和增效器，能够及时发现管理漏洞和风险隐患，提出改进建议，优化教育经费资源配置，提升资金使用效益。

三是促进教育事业健康可持续发展的坚实保障。通过开展科研经费、基建工程、后勤管理等重点领域审计，能够有效防范化解重大风险，营造风清气正的育人环境，为教育事业的改革与发展保驾护航[7]。

四是实现内部审计自身转型升级的必由之路。面对新形势新任务，内部审计唯有走科学化、规范化之路，才能突破“屡审屡犯”的困境，提升自身在组织中的话语权和影响力，从幕后走向台前，真正实现从监督员向价值创造者的角色蜕变。

三、 当前教育系统内部审计存在的问题与成因分析

尽管教育系统内部审计取得了长足进步，但对照科学规范的要求，仍在多个环节存在突出问题。

（一）审计立项环节：系统性不足，与组织战略契合度不高

当前许多教育系统内部审计部门的年度计划制定存在盲目性和被动性，习惯于按部就班，年复一年审计常规项目，

缺乏基于系统性的风险评估和战略解码，导致审计资源未能精准投向风险最高、价值最大的领域。例如，对基建工程、重大科研项目经费管理等领域的审计覆盖明显不足[8]。原因在于审计机构对组织核心战略和重大风险的理解不深，尚未建立动态的风险评估和项目论证机制。

（二）审计实施环节：穿透性不强，监督深度锐度不够

审计过程往往停留在账务表面和制度层面，缺乏下沉一级的穿透式监督。具体表现为：一是技术方法滞后，过度依赖传统抽样和询问，对于海量的电子数据缺乏有效的数据分析工具和模型，难以发现隐蔽性问题[9]。二是业务理解肤浅，审计人员对教育行业的业务特点、教学科研规律把握不深，审计建议针对性、操作性不强。例如，审计科研经费时，需了解科研活动特点，遵循科研放、管、服的上级要求，不能简单套用行政经费的报销标准。三是联动协同不足，与纪检巡察、财务等部门的监督信息共享不畅，未能形成监督合力，存在各扫门前雪的现象。

（三）审计成果利用环节：层次不深，价值赋能厚度不足

审计报告的“后半篇文章”做得不实，审计成果未充分运用。一是报告质量不高，往往就事论事，罗列问题多，深入分析体制机制层面的原因少。例如，提出“加强管理”、“完善制度”等原则性建议多，提供可落地的解决方案少。二是成果孤岛化，审计报告出具后未能与干部考核、预算安排、制度修订等工作有效挂钩，作为管理层决策的参考依据。

三是提炼升华不够，缺乏对各类审计项目中发现的共性、倾向性、苗头性问题的综合研判，未能形成对宏观决策有参考价值的高层次审计信息，服务的高度和前瞻性欠缺[10]。

（四）审计整改环节：刚性约束不足，“后半篇文章”落实不力

审计风暴之后，“屡审屡犯”成为顽疾的症结在于整改机制不健全。一是责任悬空，被审计单位一把手的整改第一责任人意识不强，存在过关心态。二是督促乏力，内部审计机构重发现问题、轻督促整改，缺乏强有力的跟踪问效手段。三是验收标准模糊，对于如何才算整改到位缺乏清晰的、可量化的标准，导致整改流于形式，例如，仅以已开会强调或已下发通知作为整改证据，而未触及问题根源。四是问责追责偏软，对整改不力单位和人员的责任追究难以落地，使得审计的权威性和威慑力大打折扣。

上述问题的产生，是管理体制不顺、制度体系不健全、技术方法落后、人才队伍不强等多重因素叠加的结果。管理体制上，部分内审机构独立性不强，地位偏低；制度体系上，操作细则和质量标准缺失；技术方法上，数字化转型缓慢；人才队伍上，既懂财务审计又懂教育科研、教学业务的复合型人才严重匮乏。

四、 科学规范提升内部审计监督质效的核心路径

针对上述问题，必须以全流程视角，对内部审计工作进行系统性重塑，构建环环相扣、层层递进的科学规范路径。

（一）立项环节：以战略为导向，实现审计计划的系统

契合

建立风险导向的审计规划机制。运用 SWOT 分析、风险矩阵等工具，每年对组织面临的各类风险进行系统性识别、分析和评估。将审计资源向高风险领域倾斜，确保好钢用在刀刃上。

强化与组织战略的对接。内部审计部门应主动参与学校或单位的重大决策会议，深入了解中长期发展规划和年度工作要点，确保审计计划与组织的战略目标同频共振[11]。例如，若学校战略是建设高水平研究型大学，则审计计划应加大对“双一流”建设资金、重大科研平台、高层次人才引进经费的审计比重。同时，推行滚动计划与项目库管理。改变一年一度的静态计划模式，建立中长期审计项目库，实行动态管理和滚动调整，增强审计计划的适应性和灵活性。

（二）实施环节：以数据为驱动，实现审计过程的规范穿透

推行穿透式审计模式。坚持资金流向哪里，审计就跟进到哪里，沿着政策落实链、资金流转链、权力运行链一追到底。在审计高校后勤管理时，不仅要审后勤管理部门，还要穿透至实际承担餐饮、物业等服务的公司，揭示深层次问题。

深化技术应用，向科技要效能。大力推广总体分析、发现疑点、分散核实、系统研究的数字化审计模式。构建教育审计数据分析平台，运用 SQL、Python 等工具，对财务、业务数据进行跨领域、跨年度的关联分析，精准锁定审计疑点，变大海捞针为按图索骥[12]。

规范审计程序，严守质量生命线。严格执行审计工作底稿分级复核制度，确保审计证据的充分性、相关性和可靠性。制定详细的审计操作规程，对访谈、盘点、函证等关键程序进行标准化管理，最大限度减少审计自由裁量权。

（三）成果利用环节：以价值为目标，提升审计报告的高度和厚度

打造决策支持型审计报告。报告撰写要超越简单的问题清单，深入剖析问题产生的体制机制原因，从宏观层面提出治本之策。运用图表、数据可视化等手段，增强报告的可读性和说服力。设立审计要情或管理建议书等载体，将重大风险和政策建议直报决策层。

建立健全审计成果共享机制。建立与纪检监察、组织、人事、财务、资产等部门的定期会商机制，推动审计结果成为干部考核、任免、奖惩和单位预算安排、制度优化的重要依据[13]。加强审计成果的综合分析与提炼。定期对历年审计发现的问题进行复盘和体检，形成共性问题的风险预警清单和最佳实践案例库，变“点”上的监督为“面”上的指导，实现“审计一点、规范一片”的效果。

（四）整改环节：以闭环为核心，强化审计整改的严格督促

压实整改三方责任。明确被审计单位的主体责任、主管部门的监管责任和内审机构的跟踪检查责任。推行审计整改承诺制，由被审计单位主要负责人签字背书，对整改结果的真实性、完整性负责。构建清单式管理与“对账销号”制度。

建立审计整改台账，明确问题清单、责任清单、任务清单，完成一项、销号一项。对整改情况进行“回头看”和现场核查，杜绝文字整改、数字整改。

强化整改联动与问责追责。将审计整改情况纳入单位年度考核和领导干部经济责任审计内容。对整改不力、敷衍塞责、虚假整改的，依规依纪依法移送有关部门严肃问责，切实维护审计监督的严肃性和权威性，形成审计整改到规范提高的良性循环。

五、 构建提升内部审计科学规范水平的保障体系

为确保上述核心路径的有效落地，必须从系统层面构建坚实的保障支撑。

（一）优化管理体制，筑牢独立性与权威性根基

推动落实主要行政负责人直接分管内部审计工作的领导机制，确保内部审计机构能够直接、无阻碍地向最高决策层报告工作。提升内部审计在组织治理架构中的地位，保障内部审计部门必需的经费和人员，使其能够独立、客观地履行职责。

（二）完善制度规范体系，提供标准化操作指引

对标国家审计准则和内部审计协会发布的执业标准，结合教育行业特点，构建涵盖审计章程、职业道德规范、操作指南、质量评估办法等在内的金字塔式制度体系。特别是要针对科研经费、基建工程、采购招标等高风险领域，制定专项审计指南，为审计人员提供清晰、统一的操作尺度和判断标准。

（三）加快技术方法创新，驱动审计数字化转型

加大对审计信息化的投入，积极引入大数据分析、远程审计、智能预警等现代审计技术。与信息技术部门合作，打通业务财务系统壁垒，构建教育审计大数据平台。加强对审计人员的数据分析能力培训，培养一支既懂审计业务又懂信息技术的复合型团队，为科学审计奠定基础。

（四）加强人才队伍建设，锻造专业化审计铁军

一是严把入口关，吸引和选聘具备教育、金融、工程、法律等多元背景的专业人才。二是构建系统化的培训体系，通过理论培训、案例研讨、业务探讨等多种方式，持续提升审计人员的专业胜任能力和宏观视野。三是健全激励与约束机制，打通审计人员的职业发展通道，对业绩突出者予以褒奖，对失职渎职者严肃问责，营造干事创业、风清气正的良好氛围。

六、结论

路虽远，行则将至；事虽难，做则必成。科学规范地开展内部审计工作，提升内部审计监督质效，是一项复杂的系统工程，更是一场深刻的自我革命。它要求教育系统的内部审计机构和人员，必须以习近平总书记对审计工作的重要指示精神为指引，坚守初心使命，勇于开拓创新。通过在全流程上实现从经验驱动向数据驱动的转变，推动教育系统内部审计工作迈上新台阶，以高质量的审计监督服务教育事业的高质量发展，为加快建设教育强国、办好人民满意的教育贡献不可或缺的审计智慧和力量。

参考文献:

[1] 习近平.在二十届中央审计委员会第一次会议上的讲话[R]. 2023.

[2] 时现,毛勇,易仁萍.国内外内部审计发展状况与未来挑战——基于ⅡA 三轮调查的比较分析[J].审计研究,2016(5):112-119.

[3] 陈艳娇,王会金.内部审计模式变革：从控制导向到风险导向[J].中国内部审计,2018(2):21-25.

[4] 张庆龙.论新时代内部审计职能的拓展与升级[J].会计之友,2020(19):2-8.

[5] 刘更新,李玉环.行政事业单位内部审计数字化转型：驱动因素、实践困境与实现路径[J].审计研究,2022(4):15-25.

[6] 郑石桥、许莉.政府审计处理处罚的威慑效应：理论分析与实证检验[J].审计与经济研究, 2020,35(1):1-12.

[7] 秦荣生.大数据、云计算技术对审计的影响研究[J].审计研究,2014(6):23-28.

[8] 王兵,杜杨,周中胜.内部审计特征与公司盈余质量——基于中国上市公司家族企业的实证研究[J].审计研究,2017(3):101-111.

[9] 胡晓明,赵昕.审计项目全流程质量管理：理论框架与应用指南[M].北京,中国财政经济出版社,2021.

[10] Sawyer L B,Dittenhofer M A,Scheiner J H. The Practice of Modern Internal Auditing (7th ed.)[M]. The Institute of Internal Auditors,2018.

[11] 谭劲松,宋顺林.国家审计与国家治理：理论基础和实现路径[J].审计研究,2022(1):3-13.

[12] 王兵,刘力云.中国内部审计需求调查与发展方略[J].会计研究,2023(8):71-78.

[13] 郑石桥.论穿透式审计[J]. 审计与经济研究,2021,36(4):1-9.