

数字治理背景下的高校财会、审计、 巡视协同监督路径研究

曾晓璇 丁友刚 顾力为

2023年2月15日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强财会监督工作的意见》,明确指出财会监督工作面临着需要完善工作机制、提升财会监督效能以及与其他各类监督贯通协调的问题。在高校,如何完善财会监督机制,提升财会监督效能?如何建立财会、审计和巡视协同监督机制?特别是在校园数字治理日益成熟的今天,如何以数据治理的思维重塑财务、审计、巡视监督主体之间的协同关系?这些问题无疑是新形势下高校财会监督工作面临的重要课题。

一、高校财会、审计、巡视监督的现状与协同需求分析

1. 高校财会、审计、巡视监督的现状。高校财会监督是学校财务部门依据相关法律法规和内部控制制度,对学校内部经济业务和会计资料等进行的日常监督检查,注重过程审核,关注预算执行过程的完整性、规范性和及时性(卿文洁等,2022),常用的监督手段为审查资料和财务分析。高校各类经济活动、财务风险与资金流动息息相关,因此,财务部门具有及时、全面获取“第一手”信息的天然优势,财会监督是其他监督的基础。同时,财务部门能在事前识别内部风险,而且相对于其他校内监督部门,财务部门更了解学校内部风险,可以为审计和巡视提供重要线索。不少高校财务部门正在探索数字化财会监督,但财务数据大都还“躺”在系统数据库中,与审计、巡视部门的信息交互不够充分,“信息不对称”“信息孤岛”问题普遍存在,财务数据和财务监督数据在审计和巡视中没有得到有效分析。高校审计监督是学校内部审计部门运用系统、规范的方法,对学校内部业务活动、内部控制和风险管理进行审查和评价,关注被审计事项的适当性和有效性。审计部门以事后评价为主,兼顾过程审计,常用的审计监督手段包括面谈、分析法、函证、监盘、穿透测试等(刘晓宾,2020)。大多数高校审计人员相对较少、行家里手相对缺乏,审计监督数字化水平不高。高校巡视巡察是由学校党委对下级党组织的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和纪律建设等方面组织实施的党内监督,以事后监督为主(黄亮,2019),常用监督手段包括收集、调取证

据,询问、查询银行账户信息,查看文件资料等,权威性更强,但因人员临时组建或专业能力不足而容易出现短期内对问题把握不够精准等情况。相对于财会监督,大多数高校的巡视巡察数字化水平较低。

2. 高校财会、审计、巡视监督的协同需求分析。协同监督是高校实现治理现代化的内在需要。高校财务、审计和巡视部门通过统筹协调多方力量,实现目标、计划、过程协同联动监督,可以达到“1+1>2”的协同效应(吴文君,2022)。一是实现监督的目标协同。对高校而言,财会、审计、巡视监督的总体目标是一致的:规范管理、风险管理、促进发展。财会、审计、巡视协同监督可以实现优势互补,形成全方位、多角度、多层次的监督模式,推动教育事业高质量发展。二是实现监督的计划协同。协同监督有利于各监督部门围绕学校的战略目标和发展规划,制定年度监督计划,共享各自部门的监督计划安排情况,协同开展专项监督检查工作,避免重复监督或监督不到位的情况出现,形成监督计划共享的协同模式,最大限度发挥协同监督的有效性。三是实现监督的过程协同。多部门联动下的监督机制能适时弥补三类监督方式的劣势和不足。三种监督形式可互为证据支撑和问题切入点,同时从事后监督延伸到事前、事中监督,进一步增强监督权威性,从信息来源和监督方式上相互补充、相辅相成,提升监督效率和效果。

二、高校财会、审计、巡视协同监督的现状与问题

为了解高校财会、审计、巡视协同监督现状及其堵点,本研究向18省(含直辖市)约124所高校发放问卷,收回问卷124份,有效问卷124份。调研结果显示,大多数高校在财会、审计、巡视协同监督方面还有一定的提升空间。就财会监督分别与其他监督的协同情况而言,财会与审计协同监督情况优于财会与巡视巡察协同监督情况。详见下页表1。

在协同监督方面,存在以下现实的堵点问题:

1. 监督技术较落后。①监督信息化建设仍有较大的提升空间。问卷结果显示,有66%的高校认为监督技术落后是最主要的现实堵点。关于信息化在协同监督

表 1 协同监督现状调查

协同监督	尚未协调	初步协调	较强协调	完善协调
财会监督与审计监督	10%	53%	26%	11%
财会监督与巡视巡察	15%	58%	24%	3%
财会监督、审计监督、 巡视巡察	15%	64%	19%	2%

中的作用,有 11% 的高校表示未运用信息化系统,40% 表示信息化建设尚在起步阶段,44% 表示信息化发挥了一定的作用,仅有 5% 表示已建立较为完善的信息化系统。高校现有审计监督方式一般是在审计项目立项后,采取人工调阅相关资料、询问相关人员等方式查找问题,但因人手不足和审计流程较长,监督过程存在较大的局限性,监督效率不高,大多数审计软件应用于审计项目管理,在数据分析层面停留在简单的财务报表分析,并未真正介入学校经济业务环节。巡视巡察在未依托信息化手段的情况下,无法对高校各类经济业务活动进行有效监督,监督存在滞后性。②数字化校园缺乏一体化的集成设计。高校财务系统与其他业务系统互联互通是数字治理的基础。高校信息化建设虽启动较早,但资产、财务、教务、科研系统等源于不同软件商,设计缺乏整体性、标准化、系统化,数据标准、接口标准不统一,庞大的数据难以实现共享连接。通过问卷发现,资产系统与财务系统的互联互通比例最高,但也仅有 75% 的高校实现这两个系统的互联互通。采购系统与财务系统的互联互通比例为 46%,居第二位。科研系统、教务系统、合同系统的互联互通比例分别为 41%、27%、19%。基建系统与财务系统的互联互通比例最低,仅为 8%。甚至有 17% 的高校选择了“与以上系统均不互联互通”。

2. 监督协同性不够。①协同路径不畅通。问卷结果显示,有 62.9% 的高校认为协同监督路径不畅通。近年来,在审计结果运用方面,审计部门向巡视部门加大了对审计发现的重大违纪违法问题线索的移送量,但是大部分单位还是存在沟通不畅通、不及时的情况,对问题根源挖掘还不够深入。财会、审计、巡视监督之间如何衔接、配合尚缺少具体办法,协同监督方式、范围、程序、权责、措施等有待明确,缺少可操作的具体措施细则。②协同意识较薄弱。问卷结果显示,有 53% 的高校认为协同监督意识较薄弱。虽然《关于进一步加强财会监督工作的意见》提出各单位要建立财会监督与其他各类监督贯通协调的工作机制,但各级层面未出台明确具体的实施细则或工作指引,因此,大部分高校未能充分认识到协同监督机制建立的重要性,唱“独角戏”等问题仍普遍存在,难以展开有效的协同监督。③治理结构不

完善。问卷结果显示,有 45.16% 的高校认为治理结构不完善。部分高校治理结构尚处于变革中,校院两级权责关系也在调整演变,监督部门不仅存在监督职能弱化的现象,更枉谈协同监督。不同监督部门独自开展工作,在任务计划和分配、人员力量整合、工作协调配合等方面没有充分商议,监督力量不足问题充分凸显,监督效率较低或出现重复监督,引起被监督单位反感。④协同保障不到位。问卷结果显示,有 41.94% 的高校认为协同保障不到位。关于协同监督保障,超过 80% 的受访者认为高校在协同监督制度建设方面有待加强,这说明高校应建立更加完善的协同监督机制,以保障监督工作的有效性和权威性;超过 70% 的受访者认为高校在协同监督人才保障方面有待加强,这说明高校需要加强对协同监督人才的培养和引进,要建立一支高素质、专业化的监督队伍,以提高监督工作的质量和效率;超过 85% 的受访者认为高校在协同监督平台建设方面有待加强,这说明高校需要加强协同监督平台的建设,建立更加高效、便捷的信息共享和沟通机制,以提高协同监督工作的效率和效果。⑤协同监督主体失序。问卷结果显示,有 24.19% 的高校认为存在这一问题。近年来,高校财会、审计、巡视监督主体之间的互动性较之以往显著增强,但与新时期对协同监督的要求仍不相适应。一是存在认识偏差,或是用落实监督责任代替落实主体责任,或是重形式监督、轻整改落实。二是协同监督工作融合度不够,缺乏明确的组织协调。针对同一监督事项,有时多头监督,监督任务交叉重叠;有时又相互推诿,谁都不愿意管。监督无序性导致监督相互脱节或相互削弱,出现监督盲区和死角。三是审计和巡视监督缺乏过程监督,弱化了监督在前的预警功能。

三、高校财会、审计、巡视协同监督技术路径

基于以上调研,本文拟从资源层、动力层、应用层等三个方面探索数字驱动协同监督路径(如图 1 所示)。资源层展示的是协同监督的数据来源,通过业财信息一体化建设,实现类型相同数据的自动勾稽比对,经过数据交叉印证,突出疑点、提示重点、解决难点,同时,对基础数据标准化后,集成多个系统,实现易扩展、可追溯,方便后续人机交互和机器智能处理。动力层展示的是在内驱力和外驱力双重作用下的技术运用和保障机制构建,探索建立协同监督保障机制,实现数据实时交互、实时分析、事先预警,自动推送提示和关注要点,有效防范风险,力求形成监督叠加效应。应用层展示的是系统性协同监督平台建立。财会、审计、巡视部门聚焦重要领域的关键环节和薄弱环节,对预警事项进行协同

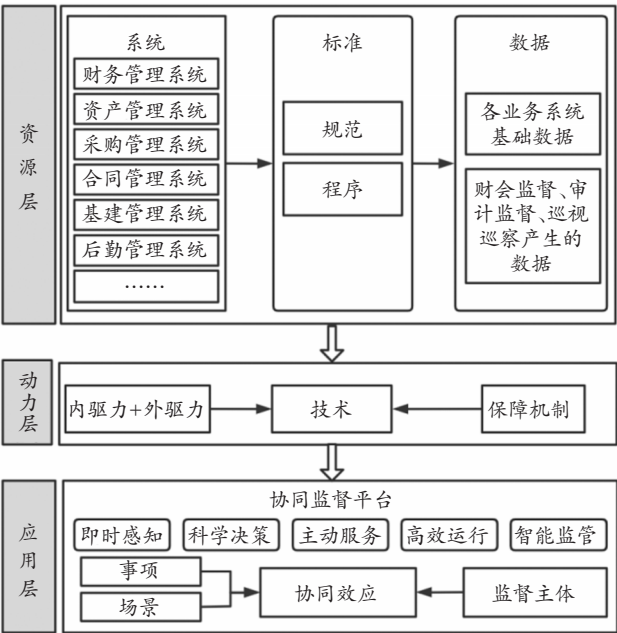


图1 数据治理背景下的协同监督技术路径

监督,实现即时感知、科学决策、主动服务、高效运行、智能监管。

1. 打破数据壁垒,资源层释放潜能。采购、基建修缮、合同、财务、资产、后勤等业务信息和数据是数字化监督中“数字”的构成,而数字化监督的核心问题则是数据交互和流转,打破数据壁垒,让数据产生实际价值。首先,获取准确可靠、充足详细的数据是实现“数字化”监督的基本前提。基础信息系统根据不同业务模块,从数据中台采集、提取学校所有内控系统不同环节的基础数据,如包含:采购物料、供应商、单价、数量、计量单位、交货时间、验收条件、采购方式等采购信息;建设项目立项(核准、备案)批复编号和批复日期、建设工程规划许可证批复编号和批复日期、建筑工程施工许可证批复编号和批复日期、开工和竣工日期、综合单方造价等基建项目信息;合同签订方、签订日期、标的名称、标的物数量、履行期限、履行方式、价格、违约责任、履行地点、解决争议的方式、合同履行情况等合同信息;资产类型、数量、规格、价值、存放地点、责任人、采购时间、资产状态等资产信息等。基础信息系统根据使用人员的职能分别授权,以获取相应的、符合条件的数据,财务、审计、巡视人员可以根据工作任务,通过基础信息系统实现对相关数据信息的即时调取。其次,基础数据标准化后,多个系统集成、易扩展、可追溯,方便后续人机交互和机器智能处理。再次,实现数据互联互通。通过采购管理、基建修缮管理、合同管

理、财务管理、资产管理、后勤管理等业务信息和数据的收集、流转而形成数据共享中心,财会、审计、巡视等监督部门可以根据不同权限在线获取相应数据,解决“信息不对称”“信息系统不联通”等问题。

2. 应用预警技术,动力层实现智能化。通过建立预警模型,对不同业务信息指标进行设置和管理,通过编制唯一项目编号关联项目全流程数据,数据实时交互、实时分析。设定每个预警指标的风险值,类型相同的数据可以自动进行勾稽比对,具有逻辑关系的数据经过自动交叉印证,按照模型规则进行数据分析与碰撞,实现数据处理、分析、挖掘。当实际值达到风险值时,则会及时自动预警,从业务源头发现问题,形成疑点、提示重点,动态感知识别风险,自动推送提示和关注要点。监督部门人员可查看具体预警事项的详细信息,提高监督效率,及时防范风险。例如,当系统获取采购数据,识别出同一家公司两次以上中标后,会对项目进行异常标识,形成风险提示和预警。审计或纪检监察人员根据不同风险等级,按照“预警—研判—分办—处置—反馈—跟踪”流程,实现全过程线上闭环监督管理。财务人员也可以把识别的可疑、预警信息和数据直接推送至审计或巡视部门,由后者通过其他权限和可运用的手段进一步核实、确认。财会、审计、巡视部门通过数据导入、统计分析、电子归档、自动关联、预警提醒、实时监控,在不同部门之间实现信息传递、业务流转,有效实现信息互通、问题互商,实现财会、审计、巡视监督贯通协调,实现对权力运行的留痕可溯、监督预警、全程跟踪。

3. 搭建监督平台,应用层协同见效。即时感知、科学决策、主动服务、高效运行、智能监管是监督数字化、智能化的新形态。监督平台通过系统对接、信息共享,使数据交互和使用更加公开、透明、精准。监督平台聚焦分析结果可视化,监督信息以趋势图、柱状图、统计表等直观形式呈现,简单明了地展示预警情况,生成的网状雷达图以图表“残缺”情况进行分级预警。例如,财务人员通过驾驶舱系统,可以直观得到预算执行进度预警情况、指标数据规范性预警情况、国库资金支付预警情况、支付报销规范性预警情况、整改预警情况等大数据信息。财会、审计、巡视监督可重点对出现的异常关键指标预警的、人为修改或经过人工审核进入到下一个环节的事项进行深度挖掘分析,或者对超过一定比例预警情况的事项进行联合研判,有针对性地开展专项检查,有效运用线上监督与线下监督相结合的方式进行监督。各监督单位基于大数据平台预警分析数据,成立可疑问题核查小组,根据线上线下监督掌握的

情况,认真进行梳理分析,必要时会同召开专题会议,各监督部门共同参与,进行联合分析研判、联合排查认定。同时,建立信息共享机制,各监督部门将各自掌握的可以共享的数据信息传输至共享空间,将问题疑点及时向其他监督部门进行通报流转,并协同开展疑难重大问题的研究。

四、财会、审计、巡视协同监督应用场景

具体到协同监督应用场景方面,可聚焦高校基建、采购、合同、收支和资产管理等重要领域的关键环节、薄弱环节。根据业务流程和风险控制管理需求,设定预警阈值和标准,一旦出现与系统标准不符的情况,系统立即产生预警提醒,进而推送相关信息。

1. 建设项目监督。财会监督对建设项目的支出情况进行监控,在关键阶段节点设置信息比对,跟踪关键成果资料提交情况、跟进项目进展情况,系统自动判断支付合规性。如与合同约定不一致,则进行预警,财务人员进行研判,如需项目负责人填写原因的,将信息推送给项目负责人。项目负责人收到提醒后,应及时在系统中填报原因或重新调整报销金额。如果支付金额达到合同签订金额扣除暂列金和安全文明施工费用后的90%时予以预警,项目负责人收到提醒后,应及时在系统中填报原因,信息推送到审计部门,财务部门根据审计部门的审计意见执行。对已完工投入使用的在建工程,提醒按照规定进行转固等;结合财务竣工决算,对建设项目进行监控,包括立项手续的完备性、采购过程的规范性、建设项目成本的经济性等,对不符合设定规则的,则系统发出预警,将信息推送给项目负责人,同时,自动推送至审计部门。审计监督则通过信息系统推送的数据信息,通过查看建设资料等方式,对建设项目立项手续的完备性、采购过程的规范性、建设项目成本的经济性、是否按照合同约定支付进度款等进行审查。如果发现建设项目实施过程中存在管理问题,则发出整改函,并推送到巡视部门。巡视监督则对审计推送的信息做进一步核查。如果确认为违纪问题,则对相关人员进行处理,追究其责任,维护学校利益。

2. 采购业务监督。财会监督利用财会网报系统报销数据形成采购信息库,当供应商频繁中标或每年多次重复采购且为同一供应商时,系统将有关数据自动推送至审计部门;将巡视部门等提供的黑名单设置在财务网报系统,如收款方为被学校纳入黑名单的供应商,系统自动预警,不予报销,并将相关信息自动推送到巡视部门。审计部门根据财务系统推送的信息,对频繁中标的供应商的项目进行审查,查看是否存在采购舞弊风险;对每年多次重复采购且为同一供应商的数据进行审计,

审查是否存在应招未招、化整为零规避招标,将违规和涉嫌违纪事项推送纪检巡视部门。巡视部门对财会、审计推送的信息进一步核实,如果查到舞弊问题,对相关人员进行处理。

3. 合同监督。财会监督对不满足支付条件而业务部门提请支付的事项发出风险预警,请求进一步人工审核确认,同时,将相关预警情况推送至审计部门。审计部门通过推送的信息,对合同签订、合同履行等情况进行调查,将发现的问题推送到巡视部门。巡视监督部门则对审计推送的存疑问题进行进一步调查。

4. 收支业务监督。财会监督对票据自动进行智能稽核,全面检查单据完整性、票据规范性、报销及时性、金额准确性,系统禁止重复报销、虚假发票问题。按中标单位开具发票,系统禁止开具与中标方不一致的发票,系统自动比对合同方信息,如有不一致则预警。通过对客户和供应商合同条款、履约数据的实时录入,可建立账龄分析模型,对应收未收账款进行催缴提醒。对支付供应商账户与合同约定不一致的,进行预警。对存疑报销事项,自动推送至审计部门。审计部门对超出正常支付期限的应收账款及时向业务部门发出审计建议书进行整改提醒;对合同方与中标方不一致的、支出结构不合理或疑似虚构业务支出的项目进行专项调查或审计,并将发现的问题推送到巡视部门。巡视监督对审计推送的存疑问题进一步核实。如果查到违法违规问题,对相关人员进行处理,并追回违纪款。

5. 资产管理监督。财会监督对资产处置进行监控,对拟处置资产自动核实财务系统资产净值是否为零,如不为零,则进行预警;对处置未经过规定程序等进行预警;将盘亏金额较大的异常资产信息自动推送到审计部门。审计部门重点关注信息系统推送的数据信息,同时对固定资产是否定期盘点进行预警。对存在问题的相关部门发出整改函或管理建议书,并将发现的问题推送到巡视部门。巡视部门对审计部门推送的存疑问题进一步调查。如果调查发现是个人原因造成国有资产流失的,对相关人员进行处理,追究其责任。

基金项目:中国教育会计学会重点课题“基于数字治理背景下的高校财务、审计、巡视协同监督体制机制研究”(项目编号:JYKJ2022-005ZD);广东省审计厅2023至2024年度重点科研课题“数字治理背景下的审计与巡视贯通融合机制研究”(项目编号:23GDSJZZ051414)。

作者简介:曾晓璇,硕力为,广东财经大学财务与国有资产管理处;丁友刚,厦门国家会计学院教研中心。

原载《财会月刊》(武汉),2024.4.76~79