

关于三亚市审计查出问题整改工作的 调研报告

三亚市人大常委会财政经济工作委员会调研组

审计查出问题整改工作是指被审计单位根据审计机关依法审计所做出的处理决定及提出的建议，对其存在的违法违规问题进行纠正和改进的过程(以下简称“审计整改”)。加强对审计整改工作的跟踪监督，是人大常委会完善经济监督方式，利用审计成果强化监督实效的重要内容。

三亚市人大常委会高度重视审计整改工作。为巩固优化人大审计监督机制，推进审计整改工作的规范化、制度化和长效化，常委会财经工委在徐庄主任的组织带领下，贯彻落实市人大常委会李宪生副主任、陈海波副主任关于加强预算和审计监督工作的有关批示以及 2016 年常委会监督计划安排，由市人大财经委张德铜副主任委员牵头组成调研组，于 2-3 月开展了审计整改工作专题调研。通过全面了解审计和审计整改工作，剖析审计整改工作面临的主要难点和共性原因，从完善体制机制的角度提出了改进审计整改工作的意见与建议。调研组听取了市审计厅关于审计整改工作的专题汇报，与一线审计人员进行

深入交流，分别召开了市财政厅、国土厅、农业厅等被审计单位的座谈会，赴海口、三亚、万宁等市县听取人大、审计局关于审计整改工作的情况和建议，并了解吸收了广东、福建等兄弟省市关于审计整改方面的先进经验。现将调研情况报告如下：

一、我市审计及审计整改工作的基本情况

党的十八大以来，我市审计保障和监督能力明显增强，审计监督范围和审计职能作用持续扩大，审计方式方法创新发展，依法独立行使审计监督权的体制机制逐步形成并不断完善。

（一）审计改革与发展的总体情况

1. 顶层设计基本形成，制度建设日趋完善。

2014 年以来，党中央、国务院连续下发了《关于加强审计工作的意见》（国发[2014]48 号，以下简称“48 号文件”）、《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件（中办发[2015]58 号，以下简称“58 号文件”）、《中共全国人大常委会党组关于改进审计查出问题整改情况向全国人大常委会报告机制有关意见的请示》（中办厅字[2015]33 号，以下简称“33 号文件”）。这三个加强审计工作的重要文件两年内接连出台，体现了国家对审计工作重要性和审计监督体制改革的高度重视。三个文件围绕改革方向、审计作用、工作机制、审计能力、审计整改等方面做出了全面部署，提出了具体要求，为全国审计改革与发展指明了方向并提供了制度保障。

近年来，我市根据党中央和国务院文件精神，结合三亚实际，不

断完善审计相关法规规章。2011 年，我市第一部地方性审计法规《三亚审计监督条例》颁布施行。2014 年，市政府出台了《贯彻落实国务院关于加强审计工作意见的通知》。市审计厅还制定了经济责任审计、政府投资审计、生态环境保护绩效审计等八项审计工作操作指南，审计工作规范化建设依法有序推进。

2 . 审计项目重点突出，审计方法不断创新

审计工作要与时俱进、处实效功，必须关注社会经济运行的热点、难点问题，抓准审计工作重点。近年来，我市审计机关认真落实国家审计署的统一部署，紧紧围绕市委、市政府中心工作和人民群众关心的焦点问题，制定审计工作计划和审计项目方案，既抓住重点方面又突出核心问题。如在政策落实审计中重点关注政策执行不到位、不作为或慢作为的问题；在财政预算执行审计中重点关注预算编制不科学、预算分配不合理、预算执行进度慢的问题；在专项资金审计中重点关注资金使用绩效不高、资金管理不规范的问题；在部门预算执行审计中重点关注项目管理不规范、“三公经费”使用不合规、政府采购不规范的问题；在经济责任审计中重点关注权力运行不规范的问题；在政府投资审计中重点关注项目决策失误、管理不规范、弄虚作假等问题，等等。

在有限的人力物力条件下，面对范围广、时间紧、要求高和越来越复杂的审计任务，创新审计理念与审计方法，充分利用科技或新型手段开展审计监督至关重要。我市审计机关推行“五个一体化”工作机

制，打造“两个平台一盘棋”的工作模式，统筹调配各类审计资源，最大限度发挥全市审计力量的整体绩效。创新“经济责任审计+”项目组织模式，以“1 拖 N”的方式，实现“一审多果”和“一果多用”。倡导“深度思考、精准打击”的工作方式，实现审计成果的提质增效。积极利用“集中分析、分散核实”的计算机方法，在有关专业审计中引入 GPS 定位、钻孔技术、卫星遥感、海上测量等高新科技，使审计相关技术与方法更加现代化和多样化。

3 . 审计监督成效显著，审计结果运用广泛

近年来，我市审计监督成效显著，许多违法违纪问题被审计查出，尤其是在生态环境保护、涉农扶贫资金、病险水库专项资金和储备粮企业财务收支审计等项目中，查出的问题触目惊心，一批蛀虫受到了党纪国法的严惩，引起社会广泛关注，审计成果得到党委、人大、政府的高度评价。

新时期国家将审计的作用定位于保障和监督，目的在于通过审计查找社会经济运行中的病灶，治病救人，通过更广泛的审计结果运用使经济运行更加健康，财政收支更加规范。除了被审计单位根据审计决定和审计建议要求进行整改外，审计机关通过向政府报送审计综合报告，从完善体制机制层面提出建议，达到“审计一个企业，规范一个行业”的目的；通过向政府、组织部、纪委报送经济责任审计结果报告，为选拔任用干部决策提供参考；通过出具审计移送处理书，将案件线索移送纪检监察部门处理，发挥反腐作用；通过在媒体发布审计工作

报告、审计整改报告、审计结果公告和审计工作信息等，引导社会监督，营造良好的舆论氛围和审计环境。

（二）政府部门审计整改工作情况

1．政府领导高度重视

从调研总体情况看，市政府对审计整改工作高度重视，态度明确，措施有力。2014年，时任市长蒋定之对审计工作报告查出问题多次批示，并召开政府常务会议专题研究涉农审计整改，市政府办公厅印发了审计整改工作方案，市政府督查室跟踪督办，并与审计厅组成联合督查组到市县督办检查。2015年，刘赐贵市长对审计工作报告查出问题两次批示：“对所有审计出的问题要督促整改，问题严重的应移送有关方面依法依规处理”、“审计应依法督促整改，体现权威性”。毛超峰常务副市长也做出批示：“请审计厅落实办理刘市长批示，依台账逐项督促整改。”

2. 审计机关积极督促

审计机关督促被审计单位落实整改是实现审计目标的最关键环节和“最后一公里”。近年来，我市审计机关进一步加大了审计整改督促工作，要求被审计单位落实整改并在规定时间内将整改结果反馈。对于预算执行和其他财政收支审计过程中查出的问题，市审计厅建立整改台账，明确整改责任单位，实行问题“清单制度”和整改“销号制度”，向有关市县和单位印发整改方案，要求在规定时间内报送整改结果。市审计厅根据市人大常委会对审计整改工作要求和市政府有关指示，由厅政策法规处牵头，组织各业务处加大力度跟踪整改工作，积极与

被审计单位工作对接，督促及时整改到位并按时报送整改结果。

3．被审计单位认真落实

从调研情况看，绝大多数被审计单位积极接受审计，寄望利用被审机会和审计机关专业优势帮助发现本单位资金收支和项目管理方面的问题，以提升管理水平。被审计单位也普遍重视审计整改工作，对整改要求能积极回应，对明显违法违纪行为能有效整改。2013 年度审计工作报告反映的 8 个大项、51 个方面问题，已基本完成整改；2014 年度审计工作报告反映的 7 个大项、49 个方面的问题，涉及 369 个问题单位，截至 2015 年底已整改 331 个，正在整改 38 个，整改率达到 90%。特别是近两年审计整改更加注重从体制机制上规范管理，堵塞漏洞，整改成效较好。

（三）人大对审计整改监督工作情况

1.全国人大显著加强审计整改监督工作力度

2015 年，中办“33 号文件”转发了《中共全国人大常委会党组关于改进审计查出问题整改情况向全国人大常委会报告机制有关意见的请示》，就如何加强审计查出问题整改工作，明确审计整改报告的内容、方式和主体，提高审议质量和时效，督促办理等提出了全面具体的要求。根据“33 号文件”要求，2015 年 12 月，全国人大常委会改变原先听取审议审计整改报告的方式，由以往书面印发常委会会议，改由国务院委托审计长向常委会作口头报告，并就此首次开展专题询问。在联组审议中，多名委员提问尖锐，直指政府预算、地方债务、彩票管

理等社会热点问题，审计署、国家发改委、民政部、财政部、国家卫计委、国家体育总局以及中科院等 7 个部门主要负责人到会回答询问，在全国引起广泛热议。

2.我市人大审计整改监督工作走在全国前列

市人大财经委在经济监督工作中历来重视审计成果的利用，本届以来更加重视对审计整改的跟踪监督。经市人大常委会同意，从制度上确立每年 7 月听取审计工作报告，来年 1 月听取审计整改情况报告。从 2013 年起，即要求市审计厅厅长代表市政府向常委会作审计整改情况报告，比中央“33 号文件”要求提前了 3 年。2015 年，市人大常委会进一步加大了对审计整改工作的监督力度，听取审计工作报告时要求报告上年度审计工作报告披露问题的整改情况，听取审计整改情况报告时要求报告前年度审计工作报告披露问题的最终整改情况，对两年时间仍未能落实整改的市县和市直部门单位，要求其主要负责人上常委会做出解释。既留足整改时间，又做到全程跟踪。通过狠抓审计整改监督，我市审计查出问题数量呈现下降趋势，整改率明显提高，监督作用更加显著。

二、审计整改工作面临的难点与原因分析

“重审计、轻整改”、“审计难，审计整改更难”是当前审计整改工作面对的尴尬现实。尽管我市审计整改力度和整改率明显提高，被审计单位正面拒绝整改的情况较少发生，但从调研情况来看，整改难、整改慢、整改不到位的现象仍然较普遍，“查出病开好药，不吃药管

不到”成为审计监督落实的软肋。

（一）审计整改不力的主要表现

1.屡审屡犯。据审计人员反映，审计过程中经常出现在对同一单位进行审计时，连续多年查出同样的问题。这些问题几乎年年都反映，年年要求整改，但实际效果并不明显，审与不审一个样，改与不改一个样，不断地重复“昨天的故事”。

2.避重就轻。有的被审计单位在整改过程中采取“选择性整改”的方式应付审计，或避重就轻，或敷衍了事，只整改容易整改的问题，对关系切身利益的问题或不整改，或只停留在问题表面，就事论事地整改。往往只执行审计决定，不执行审计建议，不找深层原因，不从源头整治，点到为止，流于形式。

3.形式整改。有的被审计单位为了达到“过关”目的，不惜采取虚假记录经济活动，开具假发票等违规手段进行所谓的“整改”，不但掩盖了原有违规行为，还加重了违规程度。有的单位采取“文件式”整改，在向审计机关提交的整改报告中信誓旦旦，采取种种措施，建立种种制度，但仅仅停留在文件之中，行动上没有具体落实。

4.不理旧帐。一些被审计单位负责人对历史遗留问题不重视、不积极。虽然也认可审计对问题的认定，但认为问题是前任领导届内发生的事，责任不在己，往往对审计整改要求能拖则拖，得过且过。

（二）审计整改不力的原因分析

1.体制因素，治本尤难。多数屡查屡犯的问题，根子往往是涉及

到体制、制度、改革等多方面、深层次、全局化的原因。如预算执行进度慢的问题，每审必查，每查必纠，虽其表面反映在预算编制科学性和预算执行力上，但其深层却主要是体制性、全局性原因（如项目决策及审批体制等）。面对此类问题，由于体制性矛盾解决是长期性过程，甚至涉及顶层设计，被审计单位只能整改到表层，审计机关也只能反映现象，不能定性为某个部门的责任，导致问题长期得不到解决。

2.责任不明，问责缺位。审计实践中，也发现一些打着体制机制不顺的幌子，实则是故意或放任违规的问题。比如，有些单位使用财政资金购买社会服务，明知配套制度缺失，存在监管漏洞，仍然一拨了之；有些单位在工程概算时对少算漏算项目视而不见，但工程决算时为承建方高估冒算找理由，导致工程超概成了一种常态。对于此类问题，由于程序上基本合规，项目“木已成舟”，整改成本很大，只能“下不为例”，甚至助长了“钓鱼工程”的不良做法。审计机关即使怀疑存在潜规则，但面对单位而不是个人，责任无法明确，往往就成为无主之责。在整改流程上，多数被审计单位对整改结果仍未做到依法公开，审计整改工作采取“人大监督、政府布置、审计催办”的一般流程，缺乏与整改结果挂钩的“硬杠杠”，责任追究程序与形式不明，也影响了审计监督的威慑力。

3.定性不准，剖析不够。审计决定的可行性与操作性是审计整改的基础，决定审计整改工作的完成质量。调研中发现，由于有的审计监督不能完全适应新形势变化，或因为专业力量限制剖析不够，审计

决定表述不清不准，也造成整改不力。如有时沿用一些不适应新形势的规定条款来衡量新问题，对改革创新与违纪违规的界限难以把握，对问题定性不准，也提不出具有建设性的整改建议，整改起来难度很大，往往只能一审了之。

4.机制不顺，难于超脱。政府重视审计整改工作，但有的地方政府督促整改时往往习惯于找审计机关而不找被审计单位，“整改率”仅成为对审计机关的考核指标。当上级审计机关检查督促整改时，地方政府首先不是要求被审计单位加快整改，而常常要求地方审计机关与上级审计机关沟通协调。此外，市县审计人员经常被借调参与其他经济事务活动，使本来编制就少的市县审计部门人手更缺，影响了正常的审计工作。

5.机构不全，人员老化。目前，审计整改未建立联动整改机制，市和市县审计机关没有专门机构或专职人员负责审计整改的监督检查，业务处室既要负责前期审计，又要督办后期整改，导致审计机关通常依靠被审计单位回函了解整改情况，对是否真实整改缺少调查核实与评估。调研发现，全市审计机关实有人员 615 人，其中具有中级及以上专业技术资格只有 176 人，不足三分之一，离审计专业化要求仍有差距，部分市县审计队伍严重老化。当今审计需要多技术手段及专业知识，由于能力与要求匹配不到位，不少基层审计人员停留在查帐的惯性思维，新知识储备不足，也影响了审计整改的监督力度。

三、加强审计整改工作的建议

加强审计整改工作，要以问题为导向，具体问题具体分析。中央文件已对加强审计整改提出明确的要求，关键是如何将这些要求具体落地和实施。为此，调研组根据中央文件精神 and 调研中发现的问题，提出**完善审计整改机制，加强审计能力建设，巩固优化人大监督制度，多措并举推动审计整改工作的建议。**

（一）进一步完善审计整改机制

1.明确整改责任，落实整改问责。解决审计整改责任不清的问题，首先要明确责任主体，然后落实对责任主体的问责。“48号文件”明确指出，“被审计单位负责人是整改工作的第一责任人，要切实抓好审计发现问题的整改工作，对重大问题要亲自管、亲自抓”。因此必须明确责任人的义务，调动责任人的积极性，引导责任人从被动整改转向主动整改，建立审计整改工作的“一岗双责”。为确保责任人了解自身责任，掌握整改的规定动作，建议审计机关进一步明确审计查出问题的整改标准与程序，报市政府同意后实施。对被审计单位反馈的整改结果报告，要履行复核程序，并出函确认整改是否达标通过。

“48号文件”还指出，“各地区、各部门要把审计结果及其整改情况作为考核、奖惩的重要依据。对审计发现的重大问题，要依法依规作出处理，严肃追究有关人员责任。对整改不到位的，要与被审计单位主要负责人进行约谈。对整改不力、屡审屡犯的，要严格追责问责”。建议市政府尽快制定我市审计整改问责的具体办法，将如何考核、谁

来问责、问谁的责、如何问责等一系列问题制度化、具体化，特别要将整改结果与领导干部考核结合起来，让考核与问责从单纯制度要求变成具有可操作性的办法，条件成熟时可上升为政府规章或人大法规。

2.确立议事规则，建立联动机制。“48号文件”指出，“各级政府每年要专题研究国家重大决策部署和有关政策措施落实情况审计，以及本级预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改工作，将整改纳入督查督办事项”。目前，市政府也有召开专题会议研究审计整改工作，但还没有制度化，建议明确审计整改工作程序并固定下来。每年市人大常委会审查批准审计工作报告后，建议市政府召开市政府常务会议或专题会议部署审计整改工作，向各被审计单位分解整改任务并要求限时整改。同时，建议建立相关部门参与、主题明确、职责清晰的联动机制，如建立审计工作联席会议制度，通过该平台加强审计与组织人事、纪检监察、巡视办、检察、公安、财政、税务、国资等部门的沟通协调，在调查取证、查办案件、信息共享、结果运用、推动整改、加强问责等方面形成合力，推动制度性、系统性问题得到根本解决。

3.完善长效机制，开展专题整改。“48号文件”提出，审计机关要“发现经济运行中好的做法、经验和问题，注重从体制机制制度层面分析原因和提出建议，促进深化改革和创新体制机制”。目前，被审计单位大多只落实纠正错误的审计决定，少关注建立机制的审计建议，而审计建议一般体现在给被审计单位的专项审计报告中，难以在给人大和政府的综合审计报告中反映。建议审计机关着力提高审计建议质

量，对“制度老化”类的问题，尽可能从推进深层次改革的角度提出建设性意见。对具备一定整改条件的，可采取专题深度整改的形式，一年或几年聚焦某个突出专项问题，制定整改计划，跟踪整改，确保整改到位。

（二）加强审计能力建设

1.加强队伍建设，提高专业水平。审计监督全覆盖是党中央、国务院对审计机关提出的时代要求，审计工作面临着数量庞大的审计对象和信息，审计任务繁重与审计力量不足的矛盾日益突出。“48 号文件”提出，“着力提高审计队伍的专业化水平，推进审计职业化建设，建立审计人员职业保障制度，实行审计专业技术资格制度”。在机构建设方面，建议借鉴兄弟省市做法，推行“审改分离”，在审计机关内部设立审计执行处（科股），专门负责督促落实审计整改工作。队伍建设方面，建议鼓励在职人员通过学习考试获得审计专业技术资格，通过公务员招录加快审计队伍年轻化和专业化，市审计厅加强对市县审计人员的培训指导，短期内建议推广三亚市审计局实行的“审计实施方案答辩审查制度”的经验，以老带新，尽快提高审计专业水平，确保审计决定与审计建议的可行性与操作性。技术保障方面，建议市政府支持审计机关加快“大数据审计”建设，夯实审计基础，依靠科技手段提高审计能力、质量和效率，满足审计监督全覆盖需要。

2.强化垂直领导，提高审计独立性。在保障审计独立性方面，“58 号文件”提出强化上级审计机关对下级审计机关的领导，探索市以下地

方审计机关人财物管理改革，并要求审计机关不参与各类与审计法定职责无关的、可能影响依法独立进行审计监督的议事协调机构或工作。建议我市地方各级政府按要求落实“58号文件”相关规定。

3.规范审计公开，引导社会监督。阳光是最好的防腐剂。“48号文件”要求，被审计单位要将“整改结果报告审计机关的同时，向同级政府或主管部门报告，并向社会公告”。目前此项规定难于落实，被审计单位的整改结果不催不报，也没有进行社会公告，或者公告但不规范。建议市政府专文督促被审计单位依规定要求自行向社会公告整改结果，对公开格式、公开范围、公开层次、公开时间和公开媒体进行详细规定，提出刚性要求，对涉及敏感信息的可以不公开但必须报经市政府批准。审计机关要定期将公告情况向市政府专题报告，对未按要求公告的单位负责人进行通报问责。

（三）巩固和优化人大监督制度

1.落实人大监督建议权。建议市人大常委会建立常态化的审计项目计划监督机制，每年根据工作需要向市政府提出审计项目计划建议或审计查处问题的重点方向，以满足人大借助审计实施经济监督的需要。同时，建议审计机关进一步加强与市人大财经委的沟通联系，在年初制定当年年度审计项目计划、确定年度审计重点时，提前听取采纳市人大财经委的意见和要求，将人大代表关心的焦点、热点问题列入审计计划。

2.改进人大审议报告机制。市人大常委会每年听取审计工作报告

和审计整改情况报告，目前均由市审计厅厅长受市政府委托做口头报告。由于审计工作报告主要介绍审计查出的违法违纪问题，反映审计机关的工作情况，而审计整改情况报告介绍各级政府及被审计单位对审查查出问题的整改落实情况，建议借鉴兄弟市做法，由市审计厅厅长受市政府委托做审计工作报告，必要时改由政府负责人做审计整改情况报告，审计机关和相关被审计单位负责人可以到会听取意见，回答询问。

3．优化人大跟踪监督机制。目前，市人大常委会对两年仍未能落实整改事项的市县或单位，要求其主要负责人要向常委会报告。建议人大财经委或常委会必要时对审计整改情况报告作出审查意见或决议，或对被审计单位整改满意度进行表决，对重大违法违纪的单位或整改不力的单位进行约谈、质询或专题询问。此外，如能增加常委会财经工委预算审查力量，财经工委可对审计工作报告和审计整改情况报告进行预先审查，使两项报告更加符合市人大常委会要求。