

210

**中共上海市纪委机关  
中共上海市委组织部  
中共上海市国有资产监督管理委员会委员会文件  
上海市监察局  
上海市审计局**

沪审经〔2015〕137号

---

**关于印发《关于贯彻落实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  
实施细则的意见》的通知**

各区县纪委机关、党委组织部、国资党委和监察、审计部门，市委各  
部委、市人民政府各委办局、各市级机关、市管国有企业和事业单

位、各人民团体纪委(纪工委、纪检组、监察处)、组织(干部)部门:

《关于贯彻落实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实施细则的意见》已经市经济责任审计工作联席会议成员单位同意,现印发给你们,请结合本地区、本部门实际,认真贯彻执行。



2015年11月12日



# 关于贯彻落实党政主要领导干部和 国有企业领导人员经济责任 审计规定实施细则的意见

2014年7月,中央经济责任审计工作部际联席会议审议通过了《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实施细则》(审经责发〔2014〕102号,以下简称《实施细则》)。《实施细则》的印发实施,是深入贯彻党的十八届三中全会精神,进一步落实中共中央办公厅、国务院办公厅《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》(中办发〔2010〕32号,以下简称《规定》)的客观要求。为了进一步推动经济责任审计工作规范发展,提升上海经济责任审计工作水平,现提出如下意见。

## 一、学习贯彻《实施细则》,有效推进工作

(一)充分认识《实施细则》颁布施行的重要意义。《实施细则》的颁布施行,是健全经济责任审计制度的重要举措,是加强权力运行制约监督的重要途径,是完善惩治和预防腐败体系的重要抓手,是促进干部监督管理的重要保障。贯彻落实好《实施细则》,对于提高经济责任审计工作质量,规范经济责任审计行为,具有十分重要的意义。

(二)认真开展《实施细则》的宣传教育。各级经济责任审计工作联席会议(含领导小组,以下简称联席会议)和全市审计机关要



认真学习宣传和贯彻执行《实施细则》，将思想进一步统一到《实施细则》提出的新理念、新内容、新要求上来，精心组织，大力宣传，认真研读，加深理解，切实增强贯彻落实《实施细则》的自觉性。

(三)深化对《实施细则》的学习培训。各级联席会议、全市审计机关要通过多种形式，认真组织学习《实施细则》，强化对《实施细则》的培训，深入理解和把握《实施细则》的主要内容和工作要求，用《实施细则》来规范和指导审计工作，切实把《实施细则》的各项规定落到实处，更加有效地推进本市经济责任审计工作。

## **二、完善联席会议机制，科学制定计划**

(一)完善联席会议工作运转机制。各级联席会议要根据《实施细则》的有关要求，充分发挥联席会议对经济责任审计工作的组织协调、政策指导和督促检查作用，进一步改进和完善经济责任审计工作的组织领导方式。

各级联席会议要进一步建立健全联席会议议事规则和工作规则，形成制度健全、管理规范、运转有序、工作高效的运行机制。

各联席会议成员单位要各司其职，各尽其责，加强协作配合，充分发挥联席会议各成员单位的职能作用。审前互通情况，搞好协调协商，定好审计计划，明确被审计对象；审中互通有关线索和材料，把握好审计重点方向，揭示存在问题；审后合力研究，抓好审计结果运用，促进审计查出问题的整改，共同推进经济责任审计工作深入开展。

市联席会议要加强对区县、相关工作党委、主管单位联席会议



的工作指导,健全完善联席会议办公室成员和联络员定期联系制度,建立区县、相关工作党委、主管单位联席会议向市联席会议报送经济责任审计工作情况的报告制度。

(二)推进经济责任审计全覆盖。各级审计机关要会同同级组织部门,加强审计信息化建设,建立被审计对象数据库,摸清底数,完善经济责任审计对象的基本情况数据,实现有计划、有重点、有深度、分类别、有成效的经济责任审计全覆盖,推动审计监督全覆盖动态循环。

要重点对经济活动总量较大、掌握和使用资金(资产、资源)较多单位的领导干部经济责任履行情况进行审计,坚持以任中审计为主,离任审计为辅,对重点地区(部门、单位)和关键岗位领导干部任期内至少审计一次。对资金(资产、资源)量小、经济活动简单的部门(单位)主要领导干部可以因地制宜,结合工作实际,通过预算执行审计、财务收支审计、专项审计(调查)等方式实施监督。

要创新审计工作方式,将经济责任审计与预算执行审计、财政财务收支审计、专项审计调查等其他审计类型有机结合,把握经济责任审计与其他专项审计的内在联系,做好统筹规划和有效衔接,科学组织实施。

要逐步推进地区、部门单位党政领导干部同步审计;探索开展关联单位之间的同步审计,包括部分合署办公的工作党委和政府部门、合署办公的部门单位、同一系统内上级单位和下属单位、开发公司和相关管理委员会等;探索开展企业法定代表人和不担任



法定代表人,但实际履行经济责任的董事长或总经理等企业主要领导人员之间的同步审计。要认真研究同步审计的时间标准、重点内容、责任划分、审计文书等事项。

(三)科学制订审计工作计划。各级联席会议要坚持“尽力而为、量力而行、确保质量、确保效果”的原则,综合考虑干部管理监督部门的需求和审计人力资源状况,根据被审计对象工作岗位性质、经济责任的复杂程度等因素,对审计对象实行分类管理,科学拟定经济责任审计的年度计划和中长期轮审计划。开展经济责任审计的各实施主体,可以根据审计工作的实际需要,提出计划安排的建议,经各级联席会议研究,由各级组织部门委托。在合理确定经济责任审计项目计划的基础上,要兼顾好干部监督管理的特殊需求。对群众举报反映问题较多的,以往审计发现问题较多的单位和个人,上级党委、政府、主管部门临时安排的项目等应统筹安排,同时统筹好经济责任审计与巡视、党风廉政建设责任制专项检查等项工作之间的关系,并事先征求巡视机构意见。对已经制订实施的经济责任审计五年轮审计划,要保持计划执行的连续性。同时,要建立年度经济责任审计计划报上一级联席会议备案制度。

要按照《实施细则》的要求,以确保审计质量为目标,严格履行计划制定的程序,增强计划的约束力和严肃性,确保始终把工作重心和审计资源配置,集中到对重点地区(部门、单位)、关键岗位领导干部任期内至少审计一次的规定要求上来,避免脱离审计力量实际,不顾审计效果,出现偏离工作主线和临时大量追加计划的做



法;不能简单地、硬性地要求在固定期限内,对所有领导干部进行审计或者“逢离必审”。

### **三、突出经济责任审计重点,注重审计深度**

各级联席会议要根据不同类别领导干部的职责权限和岗位特点,突出经济责任审计重点,着力监督检查其守法、守纪、守规、尽责情况,拓展深化审计内容,既要防止将经济责任审计等同于财政财务收支审计,又要防止审计内容过于宽泛,超出《规定》和《实施细则》的审计范畴。

在对地方党政主要领导干部经济责任审计中,重点关注本地区贯彻落实中央和本市政策措施和决策部署、经济社会发展、结构调整、“三重一大”等重大经济决策、政府性债务、政府投资、财政管理、民生改善、社会保障、自然资源(资产)开发利用以及生态环境保护、履行有关党风廉政建设第一责任人职责以及本人遵守有关廉洁从政规定等情况。同时,在地方政府主要领导干部经济责任审计中,要关注机构设置、编制使用以及有关规定的执行情况。

对国有企业领导人员审计中,重点关注企业贯彻落实中央和本市政策措施和决策部署、发展战略制定和执行、经营管理、有关目标责任制完成、重大经济决策、国有资本保值增值和收益上缴、企业法人治理结构的健全运转、风险及海外资产管控、可持续发展、创新转型升级和内部管理、履行有关党风廉政建设第一责任人职责以及本人遵守有关廉洁从业规定等情况。

对党政工作部门、审判机关、检察机关,事业单位和人民团体



等单位主要领导干部经济责任审计中,要围绕部门单位职责,重点关注贯彻落实中央和本市政策措施和决策部署、重大经济决策、国有资产管理、重要项目管理、财政财务收支等内部管理、有关目标责任制、机构设置及编制使用、履行有关党风廉政建设第一责任人职责以及本人遵守有关廉洁从政规定等情况。

要严肃揭露重大违法违纪案件线索、重大失职渎职行为、重大决策失当和损失浪费、重大管理漏洞以及慢作为、不作为、假作为、乱作为等问题,发挥经济责任审计在规范权力运行中的积极作用。

#### **四、规范经济责任审计评价,依法界定责任**

(一)评价要求。各级审计机关要在深入分析各类领导干部经济职责特点的基础上,结合实际情况,根据审计查证或者认定的事实,客观公正、实事求是地进行审计评价。坚持审计什么评价什么,审计到什么程度评价到什么程度,不得无依据评价,不对与审计内容关联度不高的其他工作成效进行评价,按谨慎性原则不作过度评价。对同一类别、同一层级领导干部履行经济责任情况的评价,应当具有一致性和可比性。审计评价应当有充分的审计证据支持,对审计中未涉及、审计证据不适当或者不充分的事项不作评价。

(二)评价方法。审计评价可以综合运用多种方法,包括进行纵向和横向的业绩比较、运用与领导干部履行经济责任有关的指标量化分析、将领导干部履行经济责任的行为或事项置于相关经济社会环境中加以分析等。要探索研究和细化不同类别、不同层



级领导干部经济责任审计评价办法。

(三)评价内容。审计评价应当与审计内容相统一。一般包括领导干部任职期间履行经济责任的业绩、主要问题以及应当承担的责任。审计评价应当重点关注经济、社会、事业发展的质量、效益和可持续性,关注与领导干部履行经济责任有关的管理和决策等活动的经济效益、社会效益和环境效益,关注任期内举借债务、自然资源资产管理、环境保护、民生改善、科技创新等重要事项,关注领导干部应承担直接责任的问题。

(四)评价依据。各级审计机关可以结合审计实际情况,根据《实施细则》所列审计评价依据,按照审计评价的具体事项和内容,综合考虑被审计领导干部的履职特点、岗位性质等因素,合理选择确定适当的审计评价依据,科学衡量领导干部履行经济责任的履职情况和程度,保证审计评价依法依规、客观公正。

(五)责任界定。对领导干部履行经济责任过程中存在的问题,审计机关应当按照权责一致原则,根据领导干部的职责分工,充分考虑相关事项的历史背景、决策程序等要求和实际决策过程,以及是否签批文件、是否分管、是否参与特定事项的管理等情况,依法依规认定其应当承担的直接责任、主管责任和领导责任,并明确界定责任的依据原因。对领导干部应当承担责任的问題或者事项,审计机关可以提出责任追究建议,纪检监察机关要依法依规追究相关责任人员的责任;对于其他需要揭示的事项,审计机关可以提出深化改革、加强管理、完善法律法规、贯彻落实国家方针政策、



建立健全制度、妥善处理历史遗留问题等审计建议。

## **五、探索实行审计整改对账销号制度,强化整改督查**

(一)探索实行审计整改对账销号制度。各级联席会议要进一步健全和完善任期经济责任审计整改工作方案,探索实行对账销号制度,逐一登记审计查出的问题,明确整改措施、整改时限、整改责任人等内容,列出“问题清单”;对整改完成情况及所采取的措施和时间,列出“整改清单”,两个清单进行对接,实行对账销号制度,促进整改有效落实。同时,要将审计整改与促进被审计领导干部所在单位改革创新、内部治理和管理控制相结合,推动建立审计整改长效机制。对被审计单位无法解决的体制机制问题,要及时研究并提出处理意见建议,发挥对账销号制度在解决问题方面的推动促进作用。

(二)健全审计整改督促检查机制。各级联席会议、相关工作党委、主管部门要督促被审计单位认真研究审计建议,及时整改审计发现的问题,加大对审计发现问题整改的监督检查力度。纪检监察机关应当结合审计移送的案件线索和审计发现的违纪违法问题,重点督查违纪违规行为严重、拒绝和拖延整改并造成重大影响和损失的部门和单位,建立健全责任追究机制。组织部门应当结合干部监督管理工作的职能,督促被审计单位主要负责人切实履行整改第一责任人的职责。机构编制管理部门要按照机构设置及编制使用审计的新要求,结合机构编制审计成果,督促被审计单位加强整改,规范机构设置及人员编制管理。



国有资产监督管理部门应当结合国有企业监管职能,督促被审计企业按照审计建议加大整改力度。相关工作党委、主管部门应当结合系统特色和工作职能,加大对审计发现问题整改的跟踪检查落实。对已经整改的,要督促被审计单位进一步提出巩固整改成果的措施,防止反弹;对正在整改的,要加大督促检查力度,继续推进整改落实;对尚未整改的,要责令被审计单位说明原因,进一步加大整改力度。

## **六、深化经济责任审计结果运用,提高工作成效**

各级联席会议要积极促进被审计单位建立健全规章制度,规范财政财务管理,提高资金使用效益,推动联席会议各成员单位、主管部门、被审计单位将审计结果及整改情况作为考核、奖惩的重要依据,对审计结果反映的典型性、普遍性、倾向性问题及时研究,并将其作为采取有关措施、完善有关制度规定的参考依据。

纪检监察机关应当依纪依法受理审计移送的案件线索,依纪依法查处经济责任审计中发现的违纪违法行为和无正当理由、拒不整改审计查出的问题或者进行虚假整改的,在职权范围内,负责实施与经济责任审计结果相关的提醒谈话或者诫勉谈话工作,及时将审计结果运用情况反馈审计机关。

组织部门应当根据干部管理工作的有关要求,将经济责任审计纳入干部管理监督体系,根据经济责任审计结果和有关规定对被审计领导干部及其他有关人员存在的问题作出处理,将经济责任审计结果报告存入被审计领导干部本人档案,将经济责任审计



结果、审计整改情况及经济责任审计重要督办事项落实情况作为考核、任免、奖惩被审计领导干部的重要依据,要求被审计领导干部将经济责任履行情况、审计整改情况和经济责任审计重要督办事项落实情况,作为所在单位领导班子民主生活会和述职述廉的重要内容,在职权范围内,负责实施与经济责任审计结果相关的提醒谈话或者诫勉谈话工作,及时将审计结果运用情况反馈审计机关。

审计机关对审计中发现的相关单位违反国家规定的财政收支、财务收支行为,依法依规作出处理处罚;对审计中发现的需要移送处理的事项,应当区分情况依法依规移送有关部门处理处罚;根据干部管理监督部门、巡视机构的要求,以适当方式向其提供审计结果以及与审计项目有关的其他情况;协助和配合纪检监察机关、干部管理监督部门、巡视机构落实、查处与审计项目有关的问题和事项;组织实施经济责任审计时,应当有效利用以往审计成果和有关部门的监督检查结果;按照有关规定,在一定范围内通报审计结果,积极稳妥地研究和探索经济责任审计结果公开的方式方法;对审计发现问题的整改情况进行监督检查;对审计发现的典型性、普遍性、倾向性问题和有关建议,以综合报告、专题报告等形式报送本级党委、政府和上级审计机关,提交有关部门。

巡视机构在巡视工作中,应关注审计机关提供的审计报告反映的问题及整改情况,并以适当方式将审计结果运用情况反馈审计机关,发挥巡视工作在审计整改中的促进作用。



国有资产监督管理部门应当根据国有企业领导人员管理的有关要求,将经济责任审计纳入国有企业领导人员管理监督体系;将经济责任审计结果、审计整改情况及经济责任审计重要督办事项落实情况作为企业经营业绩考评和被审计领导人员考核、奖惩、任免的重要依据;在对国有企业管理监督、国有企业改革和国有资产处置过程中,有效运用审计结果;督促有关企业落实审计决定和整改要求;对审计发现的典型性、普遍性、倾向性问题及时进行研究,并将其作为采取有关措施、完善有关制度规定的参考依据;及时将审计结果运用情况反馈审计机关。

相关工作党委、主管部门应当对审计移送的违法违规问题,在职责范围内依法依规作出处理处罚,督促有关部门、单位落实审计决定和整改要求,在对相关行业、单位管理和监督中有效运用审计结果,在职权范围内,负责实施与经济责任审计结果相关的提醒谈话或者诫勉谈话工作,及时将审计结果运用情况反馈审计机关。

被审计领导干部及其所在单位根据审计结果,应当在党政领导班子或者董事会内部通报审计结果和整改要求,及时制定整改方案,认真进行整改,及时将整改结果书面报告审计机关和有关干部管理监督部门;对审计处理、处罚决定,应当在法定期限内执行完毕,并将执行情况书面报告审计机关;根据审计结果反映出的问题,落实有关责任人员的责任,采取相应的处理措施;根据审计建议,采取措施,健全制度,加强管理。



## 七、深入推行单位内部管理的领导干部经济责任审计,加强工作指导

(一)加强内部审计机制建设。各被审计单位应根据《审计法实施条例》、《上海市审计条例》、《关于进一步加强和改进内部审计工作的意见》(沪府办发〔2014〕1号)等法规规章和有关文件规定,建立健全内部审计机构,充实内部审计力量,认真开展好内部管理领导干部经济责任审计工作,切实发挥服务干部管理监督和单位发展目标有效实现的重要作用。内设机构和下属单位较多的部门、单位要成立经济责任审计工作领导小组或者建立经济责任审计工作联席会议,以完善内部管理领导干部经济责任审计工作的组织领导机制。

(二)建立健全内部管理领导干部经济责任审计制度。各级联席会议、相关工作党委、主管部门要按照《实施细则》、《上海市单位内部管理的领导干部(人员)任期经济责任审计实施办法》(沪审经〔2010〕54号)的要求,及时制定经济责任审计实施办法等相关制度,逐步建立健全审计计划、审计内容、审计评价、结果运用和审计整改等一整套经济责任审计规范体系,保障内部管理领导干部经济责任审计工作有效开展。

(三)加强对内部管理领导干部经济责任审计工作指导。各级联席会议要通过调研、座谈、培训、通报情况、总结推广经验、检查和评估审计质量等形式,加强对单位内部管理领导干部经济责任审计工作的调查研究,促进内部审计人员提高业务水平,积极推动



各相关工作党委、单位有效开展内部管理领导干部经济责任审计工作。各级审计机关要加强对单位内部管理的领导干部经济责任工作的业务指导和监督,将被审计单位内部管理领导干部经济责任审计工作的开展情况作为评价单位内部管理状况的重要内容之一。

