

003628

中共上海市委办公厅文件

沪委办发〔2016〕40号



中共上海市委办公厅 上海市人民政府办公厅 印发《关于本市实行审计全覆盖的 实施意见》的通知

各区、县党委和人民政府，市委、市人民政府各部、委、办、局，各市级机关，各人民团体：

《关于本市实行审计全覆盖的实施意见》已经市委、市人民政府领导同志同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中共上海市委办公厅
上海市人民政府办公厅

2016年11月26日

（此件公开发布）

关于本市实行审计全覆盖的实施意见

为全面履行审计监督职责，对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖，根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及《关于实行审计全覆盖的实施意见》等相关配套文件，结合本市实际，现提出如下实施意见。

一、总体要求

(一) 实现应审尽审。本市审计机关要建立健全与审计全覆盖相适应的工作机制，科学规划，统筹安排，分类实施，注重实效，坚持党政同责、同责同审，通过在一定周期内对依法属于审计监督范围的部门和单位及党政主要领导干部和国有企事业领导人员履行经济责任情况进行全面审计，实现审计全覆盖，做到应审尽审、凡审必严、严肃问责。凡涉及管理、分配、使用公共资金、国有资产、国有资源的部门、单位和个人，都要依法接受审计、自觉配合审计，不得设置障碍。审计机关履行职责需要协助时，有关部门、单位要积极予以协助和支持。

(二) 坚持分类实施。对重大政策措施、重大公共基础设施工程项目等，要开展跟踪审计；对政府全口径预算执行及决算草案，要每年审计；对重点地区、部门、单位及关键岗位的领导干部，任期内要至少审计1次；对其他审计对象，1个周期内要至少审计1次。

要坚持问题导向,对问题多、反映大的单位及领导干部要加大审计频次,实现有重点、有步骤、有深度、有成效的全覆盖。审计分类管理涉及的部门、单位要加强与审计机关沟通协调,按照要求推进相关工作。

(三) 充分发挥审计监督作用。通过审计全覆盖,发现国家和本市重大政策措施执行中出现的新情况、新问题,促进政策落地生根、不断完善、发挥效益;发现经济活动中存在的突出问题和违纪违法问题线索,维护财经法纪,促进廉政建设;反映经济运行中的突出矛盾和风险隐患,维护经济运行安全;总结经济运行中好的做法和经验,注重从体制机制层面分析原因和提出建议,促进深化改革和体制机制创新。

二、主要任务

(一) 对公共资金实行审计全覆盖。

1. 审计范围和重点审计对象。依法对政府的全部收入和支出、政府部门管理或者其他单位受政府委托管理的资金,以及相关经济活动进行审计。根据公共资金的重要性、规模、管理分配权限和公共资金安全风险评估等因素,确定重点审计对象。

2. 主要检查内容。重点加强对政府全口径预算执行及决算草案,党政工作部门、事业单位、人民团体等预算执行及决算草案,财政专项资金,转移支付资金,政府性债务,政府投资项目,以及其他法定审计事项的审计监督。监督检查公共资金筹集、管理、分配、使用过程中遵守国家法律法规情况,贯彻执行国家重大政策措施和宏观调控部署情况,公共资金管理、使用的真实性、合法性、效益性及公共资金沉淀等情况,公共资金投入

与项目进展、事业发展等情况，公共资金管理、使用部门、单位的财政财务收支、预算执行和决算情况及职责履行情况，贯彻执行中央八项规定精神等情况，以促进公共资金安全高效使用。

3. 审计方式。坚持以公共资金运行和重大政策措施落实情况为主线，进一步完善财政审计大格局，采取将重大政策措施落实情况审计、财政审计、财务收支审计、经济责任审计、政府投资审计、其他专项审计（调查）相结合的方式实施审计。循着资金流向，从政策要求、预算安排、资金拨付追踪到项目和个人，对涉及的重点部门、单位及资金管理、分配、使用的关键环节进行重点监督。

（二）对国有资产实行审计全覆盖。

1. 审计范围和重点审计对象。依法对行政事业单位、国有和国有资本占控股或者主导地位的企业（含金融企业，以下简称国有企业）等管理、使用、运营的境内外国有资产进行审计。根据国有资产的规模、管理状况、管理主体的战略地位及国有资产安全风险评估等因素，确定重点审计对象。

2. 主要检查内容。监督检查国有资产管理、使用、运营过程中遵守国家法律法规情况，贯彻执行国家重大政策措施和宏观调控部署情况，国有资产真实完整和保值增值情况，国有资产重大投资决策及投资绩效情况，资产质量和经营风险情况，国有资产管理部門职责履行情况，以维护国有资产安全，促进提高国有资产运营绩效。

3. 审计方式。对行政事业单位管理、使用的国有资产，通过行政事业单位预算执行审计、领导干部经济责任审计和其他专项审计（调查）等方式进行。对国有企业管理、使用、运营的国有

资产，通过国有企业领导人员经济责任审计、财务收支审计和其他专项审计（调查）等方式进行。强化国资监管机构审计与国有企业审计的衔接，探索境内国有资产审计与境外国有资产审计的一体化。

（三）对国有资源实行审计全覆盖。

1. 审计范围和重点审计对象。结合本市自然资源资产禀赋特点，依法对土地、水域、海域等国有自然资源，特许经营权、排污权等国有无形资产，法律法规规定属于国家所有的其他资源，以及环境综合治理、污染防治和生态系统保护项目进行审计。根据国有资源的稀缺性、战略性、分布情况和生态环境保护工作重点、生态安全风险评估等因素，确定重点审计对象。

2. 主要检查内容。监督检查国有资源管理和开发利用过程中遵守国家法律法规情况，贯彻执行国家重大政策措施和宏观调控部署情况，国有资源开发利用、重点区域环境综合整治和生态环境保护情况，资源环境保护项目建设和运营效果情况，落实节能降耗措施、完成节能降耗目标情况，相关资金征收、管理、分配、使用、效益情况，国有资源管理部门职责履行情况，领导干部任职期间履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况，以促进资源节约集约利用和生态文明建设。

3. 审计方式。对重点国有资源进行专项审计（调查）；根据中央统一部署，对领导干部实行自然资源资产离任审计；进一步完善资源环境审计工作格局，在财政、金融、企业、投资（外资）、经济责任等各项审计中，突出国有资源开发利用和生态环境保护方面的审计内容，并加大对重要生态环境保护事项的审计力度。

(四) 对领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。

1. 审计范围和重点审计对象。依法依规对党委、政府、审判机关、检察机关，党政工作部门、事业单位、人民团体等单位的党委（党组、党工委）和行政正职领导干部（包括主持工作1年以上的副职领导干部），国有企业法定代表人，以及不担任法定代表人但实际行使相应职权的企业主要领导人员履行经济责任情况进行审计。根据领导干部岗位性质、履行经济责任重要程度、管理资金资产资源规模等因素，确定重点审计对象和审计周期。

2. 主要检查内容。立足权力运行和责任落实，分类研究领导干部经济责任的内容，重点监督检查领导干部贯彻执行党和国家经济方针政策、决策部署情况，遵守有关法律法规和财经纪律情况，本地区、本部门、本单位发展规划和政策措施制定、执行情况及效果，重大决策和内部控制制度执行情况及效果，本人遵守党风廉政建设有关规定情况等，以促进领导干部更好地履行发展、环保、民生、安全、绩效、廉政等责任，主动作为、依法作为、有效作为。

3. 审计方式。本市各级经济责任审计工作联席会议要做好经济责任审计工作的政策指导、组织协调，进一步完善经济责任审计分类管理和轮审制度。要深化地区、部门、单位党政领导干部之间，企业法定代表人与不担任法定代表人的党委书记、董事长、总经理等企业主要领导人员之间，关联单位之间的同步审计。要推进任中审计与离任审计相结合，经济责任审计与财政审计、金融审计、企业审计、资源环境审计等相结合，实现审计项目统筹安排、协同实施。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，通过内部审计逐步扩大内部管理干部经济责任审计的覆盖面。

三、保障措施

本市各级党委、政府要支持审计机关依法独立开展审计工作，各级经济责任审计工作联席会议成员单位、相关主管部门要支持配合审计机关建立健全与审计全覆盖相适应的工作机制。

(一) 创新审计工作组织管理模式。本市各级经济责任审计工作联席会议、相关主管部门要配合审计机关开展审计对象基础数据调查。在摸清审计对象底数的基础上，审计机关要建立重大政策措施落实情况审计工作规划，完善预算执行审计滚动项目计划库、领导干部经济责任审计轮审库，建立投资审计项目储备库，分类确定审计重点和审计频次。建立审计计划统筹管理机制，实现中长期审计项目规划与年度审计计划的有效衔接，项目库之间和市、区两级审计机关之间审计项目的有效联动，做到既防止出现审计盲点又避免重复审计，既突出年度审计重点又保证在一定周期内实现全覆盖。加强审计项目组织实施的统筹，实行一体化的综合审计，提升审计监督的整体性、完整性、宏观性，揭示普遍性、倾向性、典型性问题，深入分析原因，提出对策建议，推动建立健全体制机制、堵塞制度漏洞。加强审计成果运用的统筹，建立审计成果和信息共享机制，加强各级审计机关、不同审计项目之间的沟通交流，实现审计成果和信息及时共享，提高审计监督成效。

(二) 加强审计资源整合。充分有效整合各类审计资源和相关监督资源，形成以国家审计为主导、社会审计和内部审计为重要组成部分，既分工又协作的协同机制，增强审计监督整体效

能。整合国家审计资源，强化上级审计机关对下级审计机关的领导，进一步明确市、区两级审计机关审计管辖范围，并根据本市经济社会发展实际需要，统筹组织全市审计机关力量开展涉及全局的重大项目审计。加强对内部审计工作的指导监督，探索审计机关与内部审计的协同，充分利用内部审计工作成果。有效利用社会审计资源，除涉密项目外，根据审计项目实施需要，可以向社会购买审计服务，完善向社会购买审计服务的管理，加强审计质量控制。相关监督检查机关与审计机关要加强沟通协调和信息共享，充分利用已有检查结果等信息，避免重复检查，提高监督效率。

（三）创新审计技术方法。统筹推进全市审计信息化建设，构建大数据审计工作模式，推进实时监控、动态监测的联网审计，扩大审计监督的广度和深度，依靠科学技术实现审计全覆盖。有关部门、金融机构和国有企事业等单位要根据审计工作需要，依法向审计机关提供与本单位、本系统履行职责相关的电子数据信息和必要的技术文档，在确保数据信息安全的前提下，协助审计机关开展联网审计。审计机关要建立健全数据定期报送制度，加大数据集中度，推进审计机关与有关部门实现信息共享。全市政务数据资源要根据审计工作需要，向审计机关开放。审计机关对获取的数据资料要严格保密，积极运用大数据技术，加大业务数据与财务数据、单位数据与行业数据及跨行业、跨领域数据的综合比对和关联分析力度，提高运用信息化技术查核问题、评价判断和进行宏观分析的能力。