【摘要】《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》、《关于实行审计全覆盖的实施意见》自下发后，各级审计机关积极贯彻执行，按照意见指示和要求，逐步开展了党政领导干部经济责任审计全覆盖工作。基于经济责任审计全覆盖的内涵和固有特征，地方党政领导干部任期被审计监督的审查对象越来越多，检查其履行职责的审计内容和范围也正逐渐扩大，审计的时间跨度也不断向其任期的两端延伸，这与审计人员编制少力量不足超负荷限时完成工作存在现实矛盾，新常态下如何提出解决其矛盾的处理措施和改进对策，是本文探讨的重要课题和艰巨任务。

【关键词】新常态 地方 党政领导 经济责任 审计全覆盖

一，引言

自中央办公厅、国务院办公厅于2015年12月出台《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》、《关于实行审计全覆盖的实施意见》以来，各级审计机关对党政领导干部经济责任审计全覆盖工作进行了探索与实践。特殊且复杂的审计对象是经济责任审计全覆盖的关键所在，其履行的经济责任是全覆盖审计的重点和内容，越来越多的审计任务、不断扩展的审计内容、逐渐延伸的审计范围，使经济责任审计全覆盖工作的难度和深度逐步加深。本文结合近几年基层审计机关执行经济责任审计工作的做法与经验，探索分析揭示存在的重大问题、风险隐患与突出矛盾的形成起因和根源，提出相关的处理意见及建议，为地方政府完善制度、健全机制、加强干部管理提供重要的参考依据，促进地方党政领导干部更加守法守纪守规尽责，推进经济责任审计全覆盖工作全面高效运行。

二，经济责任审计全覆盖的涵义及其特征

经济责任审计全覆盖是公共资金、国有资产、国有资源的综合体，它是全覆盖审计工作的重点。所谓经济责任审计全覆盖，是指在国家审计机关的职权范围内，对任期履行经济责任、管理和使用一切国有资源及财政资金的党政领导干部，全部纳入审计的监督范围，不留任何盲区，不留任何死角。基层审计机关对党的领导和行政领导共同实施审计时，要注意结合他们各自工作的性质和职责的特点，采取选择分类审计、轮流审计或同步审计的方式进行，作出的审计评价意见，必须要区分决策者和执行者的共同责任及个人责任。

审计对象多，实施内容广、时间跨度长是经济责任审计全覆盖的固有特征，经济责任审计全覆盖贯穿了地方党政领导干部任期履职的全过程，其现实意义在于以其所在单位或部门的财政财务收支的真实性合法性为监督检查的基础，伴随地方经济的发展突显其经济效益与经济责任的并重。因此．基层审计机关要深刻理解经济责任审计全覆盖的涵义，围绕被审计对象涉及的领域和审计内容覆盖的广度与深度，明确审计的目标，准确把握审计的原则，突出审计的重点和难点，全面探索审计工作方式方法的创新以及路径的实施，真正行之有效的实现经济责任审计全覆盖的任务。

三，经济责任审计全覆盖的现状

（一）审计任务与审计力量不相匹配

依法应纳入审计范围的地方党政领导干部有近百人，而基层审计工作人员不足10人。当基层审计人员在对地方党政领导干部履行的经济责任实行全覆盖的审计时，不但要兼顾完成地方的本级财政预算执行和编制的决算草案审计（其中包含金库审计和地方税务审计），并延伸4个以上的部门预算执行和其他财政资金收支情况的审计；还要兼顾完成稳增长调结构惠民生促改革防风险等政策措施贯彻执行的跟踪审计，地方政府的债务审计以及各种专项资金的审计；另外，还要承接地方政府交办的各种监督检查事项，以上众多且复杂的审计任务与审计力量的不足表现出了不相匹配的现状。

（二）审计项目的规划与管理水平不相适应

基层审计机关和审计工作人员在对地方党政领导干部实行经济责任审计工作的实施过程中，由于相关情况掌握在审前调查不够深入细致，相关资料收集不够全面完整，直接影响着审计实施方案的制定。不够科学且有失欠缺的审计实施方案，导致审计人员在实际操作时，随意调增、随意调减审计内容、审计步骤的现象时有发生，造成审计项目在深度和广度的延伸与扩展方面均受到了不同程度的制约；而缺乏针对性、连续性、严谨性的审计问题和处理意见及建议，对被审查对象作出的审计评价可能会有失客观、公平和公正，进而同步增加了整改落实与追责问责的实际运作难度与困难，从而降低了审计报告的质量，并增大了经济责任审计的风险和隐患。

（三）审计滞后与干部管理权限相互脱节

经济责任审计工作自推行以来，回顾以前完成的经济责任审计项目，反映出审计通知书委托进行审计的领导干部，在总体部署上不够科学合理，完成的时限要求仓促，尤其是先离任后审计、边审计边离任的项目居多，特别是有些离任领导未履行交接手续，或履行的交接手续不完备不全面便已离开；继任领导对前任领导尚未履行的工作表示不清楚不了解，对未完成的事项和工作作出不作为或不认真作为的行为，这种不负责任的处理方式与方法，导致继任领导在任职期间，国有资金长期被与未完成的工作或事项的相关人员挪用或贪污，国有资产、国有资源长期被占有或被侵吞，形同走过场的审计报告、审计决定，彰显出了经济责任审计的滞后和干部管理权限之间存在的相互脱节的现象。

（四）审计结果与整改落实难以有效应用

长期以来，基层审计机关提出的查处问题的意见和建议，在经济责任审计整改过程中，有许多涉及地方党政领导干部违纪违规的问题、体制机制的问题以及屡查屡犯的突出问题，都难以得到被审计单位和被审计领导的全面落实和彻底根治。探究其原因主要是有些被审计领导干部，无论是否对审计提出的问题进行整改，或整改是否落实到位，既不会影响其政治地位的升迁、留用或调整，也不会对其履行职责的不作为或不认真作为的行为追究其直接责任、主管责任和领导责任，进而导致审计结果与整改落实难以有效应用的情形。

四、经济责任审计全覆盖的应对措施及建议

分析上述突出问题和现实矛盾产生的动因和根源，探讨并提出了以下应对措施和审计建议。

一是整合内部审计资源，实现审计对象全覆盖。新常态下，基层审计资源的科学整合，审计力量的统一调配，兵团作战的交叉审计，打破了原有基层科室、股室界限的固定审计模式。基层审计机关对地方党政领导干部的经济责任审计项目进行选择时，首先要注意摸清地方党政领导干部依法应纳入审计的对象底数，掌握其所在单位或部门的工作性质与职业特点；并结合财政审计、专项资金审计、绩效审计、地方政府的债务审计以及稳增长等政策性措施贯彻执行的跟踪审计，做好对重点领域、重要部门、重大资金单位和关键岗位的党政领导干部进行每年1次的审计，其他对象五年内至少进行1次审计的全面部署、统筹安排和科学规划，明确审计重点和频次的分类，避免重复审计，实现审计对象全覆盖。

二是科学部署，推进审计内容全覆盖。为了实现地方党政领导干部经济责任审计全覆盖，必须要做到审计内容有深意、有重点、有步骤、有成效，这就要求基层审计机关和审计人员对每一个项目都要审深审透，改变片面追求审计数量以及对所有领域、所有项目都面面审到且一步到位的观点。只有对经济责任审计全覆盖的内涵有深刻的领会和全面的掌握，才能促进基层审计机关和审计人员正确履行审计职能，围绕地方政府的党务工作和中心任务，了解被审计单位及其相关领域的总体情况，科学部署，推进审计内容全覆盖的较快实现；同时，也有助对重要问题、热点问题和社会聚集问题的关注，特别是对人民群众反映的较明显问题、较突出矛盾、较强烈事项的单位及党政领导干部的密切关注，对其加大审计的力度和频次，确保审计揭示的问题真实准确，查处的问题清析明了，分析的原因深入透彻，提出的处理意见及建议切实可行。

三是加大协调沟通力度，助推审计项目全覆盖。科学安排地方党政领导干部经济责任审计项目，是经济责任联席会议领导小组的关键环节，而完成经济责任审计全覆盖的实施则是基层审计机关肩负的重要使命，为此，双方应加强协调沟通。按照经济责任审计的工作需要，基层审计机关应建议领导小组提高同步审计的比例，并加强与离任审计相结合，变事后审计为事中事前审计，及时有效解决事中重大问题和突发情况的发生，防止事后问题的深化；依法采集筛选与被审计单位有关的业务数据、财务数据、单位数据等综合比对和关联分析数据，实现资源共享。资源共享有助审计人员对审计疑点的确定，疑点问题的核查，审计评价判断和宏观分析能力的提升；也有助审计查出的问题整改的落实推进，提高审计质量和审计工作效率，加快推动实现全方位的经济责任审计全覆盖。

四是强化审计整改落实，高效运用经济责任审计结果。一方面，被审计单位对经济责任审计结果报告提出的问题整改要及时成立整改领导小组，制定科学有效切实可行的整改方案，按时完成整改落实，并将整改情况和整改结果立即反馈给审计部门。另一方面，经济责任联席会议领导小组对审计结果和整改结果要有效应用，分别记入领导干部本人的人事档案和廉洁档案，作为对其考核、任免以及奖惩、处置的重要参考依据；必要时，对整改落实不到位的领导干部进行督查通报和公开批评，实现一审多果、一审多用。？

五是加强审计队伍建设，有效防范和控制风险。具备丰富的理论知识与专业技术素质，具有较高的职业道德与较强的敬业水平，是审计人员完成经济责任审计任务的必要条件和重要因素。审计职业的特殊性和严肃性，要求审计机关对新近审计人员的准入机制要严格把关，对在职审计人员的后续教育要加强培训，对审计职位、审计岗位要定期实行轮换轮岗，推进审计人员知识的多元化和综合化；同时，还要结合绩效考核机制，加强审计队伍的建设，有效防范和控制审计风险。

总之，正确认识和准确掌握新常态下经济责任审计体制改革的顶层设计，坚持实行党政同责，党政同审，重点关注党政领导干部任期的权力运行、廉洁自律、责任界定、绩效情况的监督检查，突出被审计干部履行对地区的领导和治理取得的经济效益、社会效益和自然效益，进而作出客观公正和实事求是的评价，做到应审尽审、凡审必严、严肃问责，实现地方党政领导干部经济责任审计“有重点、有步骤、有深度、有成效”的全覆盖。

参考文献

[1]万元兵新时期经济责任审计全覆盖探索．(交通财会).2016.02总第343期．

[2]王慧．基层审计机关如何实现审计全覆盖．（当代经济）2015年第33期．

[3]张涛涛．新常态下国家审计全覆盖实现路径探析．（财会通讯）．2016年第22期．

作者简介：魏彭（1965-），女，汉族，山东掖县人，本科，会计师，主要研究方向：审计。

​