

应当进一步压实审计整改的主体责任

孙夏赋



审计查出问题比较难，督促问题整改也不易。审计是专业性很强的工作。受客观条件包括审计时间、资源等限制，或者主观上专业敏感性不强、职业胜任能力不足，有问题也不见得都能查得出来。审计查出的问题，即使审计机关加大跟踪督促力度，由于成因复杂、时过境迁（如受季节等自然因素制约）或整改尚需一定条件等，有的问题想在短时间内完全整改到位，可能也有相当大的困难。

审计机关按照党中央、国务院、全国人大常委会及地方各级党委、政府和人大常委会的有关要求，跟踪督促审计查出问题整改，在时间紧、任务重、头绪多的情况下，注重创新方式、加大力度，在细化和压实整改责任、加强督促检查、推动建立长效机制等方面做了大量卓有成效的工作，应当充分肯定。但客观地讲，审计督促检查，毕竟是外部因素，整改是否及时、有力、有效，很大程度上还是取决于被审计单位。为了进一步加强审计查出问题的整改，在更好履行审计监督责任的同时，还应当进一步压实审计整改的主体责任。

已经接受审计的被审计单位，应当分析原因、区分类别，具体压实审计整改的主体责任

多年审计实践表明，只要审计，几乎都会发现被审计单位存在这样或那样的问题。审计发现的问题，原因错综复杂。如果把复杂问题简单化，大致可以归纳为三种类型：一是业务经办者未执行规定或因操作不当所致；二是业务经办者所依据的本单位具体规定与国家有关规定不符；三是从业务经办者到审批者明知有但未执行国家有关规定，而且本单位也不存在为此制定的具体规定。

第一种类型，问题主要出在经办者层面，对问题及整改的主体责任应当就是经办者，而其领导者应负监督责任。在经济责任审计中，对这类问题，通常界定为领导人员承担领导责任而非直接责任。

第二种类型，问题主要出在本单位具体规定上，对问题及整改的主体责任不应当是业务经办者，而是本单位具体规定的制定者、决策者。类似经济责任审计中，领导人员须承担直接责任。内部规定制定者、决策者在单位内部如果仍有上级，则该上

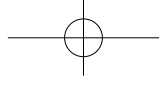
级就应当是监督责任承担者。

第三种类型，国家有规定而不执行，属于明知故犯，特别是在并非第一次发生此类问题的情况下，无法再以对国家规定学习了解不够全面、领会掌握不够准确等为托词，审批者或单位领导者则必须承担问题及整改的主体责任。

未被审计的单位，也应当比照进行自查，并承担起问题整改的主体责任

按照有关法律规定，属于审计机关审计对象的单位众多；实行审计全覆盖，所有审计对象，或迟或早，终将接受审计。但就某一年度或特定时期而言，未被审计或虽然以往被审计过但本年度（或特定时期）并未接受审计的单位，有问题是否需要整改呢？

仅从字面理解，审计发现问题的整改，一定是审计发现问题在先，整改这些问题在后。尚未接受审计，怎么能推定可能有问题呢？整改问题似乎更无从谈起。可事实上，如果不是仅停留在字面含义或简单推理，有多少个单位敢保证自己不存



问题呢？

某一年度或特定时期未经审计的单位，依法作为审计机关被审计单位的属性不会变。在这些尚未接受审计的单位，可能存在两种情形。

一种情形是确实不存在故意违纪违规或舞弊等行为，未经审计指出，自身不知道存在问题。在这种情况下，无论以什么方式或途径，如通过审计结果公告或其他新闻报道，得知其他单位被审计发现的问题，应当引为镜鉴，在本单位主动查找并及时整改。

另一种情形是“有自知之明”，根本用不着任何形式的检查，对自身故意违纪违规或舞弊的行为心知肚明、比谁都清楚。在这种情况下，更应当克服侥幸心理、逃避心理，尽早依法依规作出纠正。由此看来，不论哪种情形，未被审计单位，最好还是“不用扬鞭自奋蹄”，主动自查并承担整改问题的主体责任，知错就改、即知即改，从而自觉回归和坚守不存在或不发生问题的本分。

主管部门履行监督责任，督促已被审计单位、尚未接受审计单位均承担起整改问题的主体责任

审计发现的问题，责任主要在被审计单位，整改问题的主体责任、第一责任也是被审计单位。除此之外，主管部门对被审计单位履行整改主体责任也负有不可推卸的监督责任。近些年来，主管部门普遍性地开展工作，监督被审计单位整改审计发现问题，确实做了大量工作，

起到了很好的推动作用。

接着上一问题，对未被审计单位，无论是否主动自查并承担整改问题的主体责任，主管部门在监督已被审计单位整改的同时，是否也应当视具体情况，布置和监督尚未被审计单位进行自查和承担整改责任呢？

从实际情况看，有的主管部门，基于审计查出的问题，特别是带有一定普遍性、倾向性、规律性问题，在监督已接受审计单位进行整改的同时，也布置、监督尚未被审计单位进行自查并进行整改，举一反三、以点带面，使审计成果得到了有效利用。应当说，这是很好的做法和经验。已经做了的，应当继续坚持。尚未开展这方面工作的主管部门，也应当见贤思齐，借鉴这种做法和经验，视审计发现问题的具体情况，布置、监督尚未被审计单位同步开展专项整治——进行自查并承担整改问题的主体责任。

主管部门履行主管职责，更好承担起完善制度、健全整改长效机制的主体责任

有关审计发现的问题，尤其前述第二、三种类型，如果纵向看在某单位具有较大反复性和顽固性，而横向看在不同被审计单位之间也呈现出一定的普遍性、倾向性和规律性时，可能就需要认真研究：是否属于“问题出在下边，而根子却在上边”，即主管部门出台的一些制度规定，在一些具体方面是否已陈旧、落后、过时，或者存在不合理、

不适用、不配套、不健全等问题。

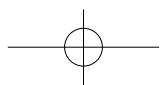
正因为制度规定存在这样一些具体问题，有的才不得不变通制定了内部具体规定（如第二种类型）；或者干脆就未按国家有关规定执行（如第三种类型），因为实在是执行不了；甚至换成相关制度规定的制定者，自己也无法完全执行。在这种情况下，主管部门如果一味地监督被审计单位执行，未免有强人所难之嫌，不仅老问题不好解决，即使整改了可能还会出现反复。

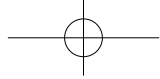
所谓主管部门，是对某一行业、领域或业务负有管理职责的部门。如果制度规定本身存在以上瑕疵，作为主管部门，在履行监督责任的同时，更要履行原本就有的主管职责，切实承担起推进改革、完善制度、健全整改长效机制的主体责任。只有这样，才能够标本兼治，逐渐从根本上减少以至解决被审计单位及相关人员被动不按规定办事的问题。

党政有关部门，应当运用好审计及整改结果，加大对履行整改主体责任不到位问题的追责问责力度

审计发现的问题，还可以有其他分类。以处理主体为标准，可以分为由被审计单位处理的问题和由外部处理的问题。依照法定职责和权限，由审计机关作出处理处罚，或由审计机关移送有权单位处理处罚，这些都属于由外部处理。

相对而言，由外部处理的问题，通常性质或危害比较严重，甚至涉嫌违纪违法。根据外部作出的处理





决定，如果涉及由被审计单位对有关人员追责问责，或者对一些具体事项进行整改，被审计单位通常都能够采取措施并整改到位。不需要外单位作出处理的问题，一般说来性质较轻或危害不大，由被审计单位根据有关规定作出整改即可。但恰恰是对这类问题，反倒容易出现整改不到位的情况。

究其原因，外部作出处理决定后，部分具体事项交由被审计单位落实，具有一定的强制性和威慑力。由此得到的启示是，对由被审计单位处理的审计发现的问题，也不可完全放任自流，党政有关部门应当从各自主管领域或专业角度，抓好审计及整改结果的运用，并加大对履行整改主体责任不到位问题的追责问责力度。

具体来讲，依据有关规定，要把审计结果及被审计单位整改情况作为考核、任免、奖惩领导干部的重要依据；对经济责任审计结果、审计发现问题及整改情况，要纳入所在单位领导班子民主生活会及党风廉政建设责任制检查考核的内容，作为领导班子成员述职述廉、年度考核、任职考核的重要依据；

要加强督促和检查，推动抓好整改审计发现的问题，对整改不力、屡审屡犯的，要与被审计单位主要负责人进行约谈，严格追责问责。

被审计单位、各有关部门要依法加大审计整改信息公开力度，反过来进一步促使整改主体责任的更好落实

按照有关规定，对审计发现的问题，被审计单位不仅必须履行整改主体责任，而且整改结果还应当书面告知审计机关，向同级政府或主管部门报告，并向社会公开。反过来讲，通过整改结果的报告和公开，增强信息透明度，形成监督和约束机制，在审计机关、本级政府、主管部门及社会的监督之下，更有利于促使被审计单位切实履行好整改问题的主体责任。

为了更好地发挥对审计整改的监督和促进作用，有关审计整改信息公开，还应当在三个方面加大力度。

一是微观层面在被审计单位内部加大整改信息公开力度。一些情况、问题及整改结果，内部人员最了解、最关心甚至与切身利益关系

最密切，对内公开具体信息，更有利于重心下移，更有利于筑牢整改根基，更有利于在近距离督促下进行彻底整改，更有利于大家从我做起、引以为戒，逐步形成不敢出问题、不能出问题、不想出问题的长效机制。

二是中观层面在本级地方政府或主管部门管辖范围内加大整改信息公开力度。即向已被审计单位和尚未接受审计单位，通报审计发现问题及被审计单位整改情况，以及对整改不到位责任者追责问责情况。这样做不仅是对被审计单位加压、促使其切实整改到位，由于地域、行业等相同和工作情况相近，也有利于尚未被审计单位比照自查和负起整改问题的主体责任，建立“少数被审计、大家都整改”机制，以形成“见贤思齐焉，见不贤而内自省也”及“择其善者而从之，其不善者而改之”的良好局面。

三是宏观层面向社会加大整改信息公开力度。近些年来，被审计单位、审计机关在向社会公开审计发现问题及整改情况方面，做了大量工作，领域在拓宽、内容在深化，效果更加彰显。向社会公开审计结果及整改信息，将审计监督与舆论监督、社会监督等相贯通，不仅有利于促使被审计单位承担起整改主体责任、落实整改任务，也有利于被审计单位、主管部门听取多方意见、问计于民，从而更好地推进深化改革、完善制度、健全审计整改的长效机制。■

(本栏目欢迎读者踊跃投稿，优稿优酬。来稿邮箱：zgsjpl@126.com)

责任编辑 李兆勤

2021.7

