



中层干部履行经济责任 暨建设工程管理审计制度宣讲培训会

党委组织部 审计处

2020年11月6日

“ 审计工作要做好常态化‘经济体检’，不仅要查病，更要‘治已病、防未病’。”



怎样正确认识“治已病、防未病”？

微观层面，是对具体的被审计单位探索发挥“防未病”作用，主要途径是通过揭示其管理控制和相关业务活动中的风险，提出改进的审计建议，促进被审计单位提高管理水平，防止发生问题。

宏观层面，是从促进国家治理体系和治理能力现代化的要求出发，通过揭示普遍性、倾向性问题，进行宏观风险预警，从国家制度建设层面提出建议，促进完善制度，发挥“防未病”作用。

主要内容

1

经济责任与经济责任审计

2

新时代领导干部履行经济责任新要求

3

工程项目管理中的经济责任履行

4

小 结

01

经济责任与 经济责任审计



一、经济责任与经济责任审计

（一）什么是经济责任？

2019年7月，中办、国办印发的《党政主要领导干部和国有企**事业单位**主要领导人员经济责任审计规定》中指出，“**经济责任**”是指领导干部在任职期间，对其管辖范围内贯彻执行党和国家经济方针政策、决策部署，推动经济和社会事业发展，管理公共资金、国有资产、国有资源，防控重大经济风险等有关经济活动应当履行的职责。

《中国劳动关系学院中层领导干部经济责任审计规定》（校党字〔2019〕23号）规定，“**经济责任**”是指领导干部在任职期间，对其职责范围内贯彻学校各项决策部署，在推动学校事业发展过程中依法履行财务收支、管理公共资金、国有资产、国有资源、防控经济风险等有关经济活动应当履行的职责。

注意事项：

1. 2018年7月6日，中办、国办印发的《关于全面实施预算绩效管理的意见》中明确指出，“部门和单位主要负责同志对本部门本单位预算绩效负责，项目责任人对项目预算绩效负责，对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制，切实做到**花钱必问效、无效必问责**。”

2. 不要拘泥于“经济”字面去理解“经济责任”。“经费”与“业务”密不可分，**经济活动的绩效大都体现在业务活动中**。



一、经济责任与经济责任审计

(二) 什么是经济责任审计？

经济责任审计是审计机构对领导干部履行经济责任情况进行的独立监督、评价和建议的一种审计方式。

它是中国特色社会主义审计监督制度的重要组成部分，是领导干部常态化的“经济体检”，是审计监督与干部管理监督相结合、推动全面从严治党的重要制度安排，是促进权力运行规范化的重要抓手。**经济责任审计制度体系建立的初衷是加强对领导干部的管理监督，促进领导干部履职尽责、担当作为。**

学校年度经济责任审计项目计划按照下列程序定：

1. 审计处商党委组织部提出审计计划安排，党委组织部提出领导干部年度审计建议名单；
2. 审计处将建议名单提交学校党委审计委员审定。

中国劳动关系学院审计处

关于对***进行经济责任审计的审计通知书

审通字[2020]**号

***同志并**处：

根据《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》和学校有关规定，受学校党委组织部委托，经党委审计委员会研究决定，审计处自2020年**月**日起，对您自2015年12月至2019年5月期间任*****处长的经济责任进行审计。请予积极配合，并提供有关资料和必要的工作条件。

审计组主审：***

审计组成员：***

审计处

2020年**月**日

抄送：党委组织部 财务处



一、经济责任与经济责任审计

知识拓展

经济责任审计发展历程：

初步探索时期（1985-1998年）：黑龙江、安徽等地一些地方审计机关针对国企改革中存在的问题，探索对厂长经理离任前的企业经营成果进行审计。此后，山东、浙江等地一些县市审计机关，对少数党政领导中存在的弄虚作假、虚报政绩等现象，开始试点党政领导干部经济责任审计。1997年，中央领导同志对新华社《国内动态清样》刊载的《菏泽三年中135名“一把手”未过“离任审计关”》作出重要批示，要求有关部门就经济责任审计进行研究并加以推广。在这种情况下，形成了经济责任审计这种审计监督方式。

快速发展时期（1999-2005年）：1999年5月，中办、国办印发文件，开始对县级以上党政领导干部及国有控股企业领导人员进行审计，正式确立了经济责任审计制度。1999年10月，中央建立了由中央组织部、中央纪委、监察部、人事部、审计署五部委参加的经济责任审计工作联席会议制度。2004年11月，中央联席会议成员单位联合发文，将党政领导干部经济责任审计范围扩大到地厅级，逐步实现了实现了地厅级以下党政领导干部经济责任审计制度化、规范化。

深化发展时期（2006-2018年）：2006年2月，经责审计正式写入《中华人民共和国审计法》。2012年11月，党的十八大报告提出，要建立健全权力运行制约和监督体系，推进权力运行公开化、规范化，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度。2015年12月，中办、国办印发《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》，明确要求对公共资金、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**。

高质量发展时期（2019年- ）：2019年7月，中办、国办印发《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》，为顺应新时代的新特点、新使命、新部署、新要求，做好新时代经济责任审计工作提供了重要制度保障。

02

新时代领导干部履行 经济责任新要求



二、新时代领导干部履行经济责任新要求

（一）国家层面“新要求”可以从以下四个层次加以理解：

一是贯彻执行党和国家经济方针政策、决策部署情况。这是领导干部的首要责任，既是经济责任，更是领导干部的政治责任，对任何层次、任何类型的领导干部要求都是一样的。

二是推动经济和社会发展情况。习近平总书记多次强调，发展是党执政兴国的第一要务，是解决中国所有问题的关键。必须坚持以经济建设为中心，坚持以新发展理念引领经济发展新常态，不断壮大我国的经济实力和综合国力。这是领导干部干事创业的重要方面。

三是管理公共资金、国有资产、国有资源情况。这是领导干部履行经济责任的基础和落脚点，也是领导干部行使权力的主要方式。

四是防控重大经济风险情况。坚持底线思维，提高风险识别和防控能力，着力防范化解重大风险。这是推动保持经济持续健康发展和社会大局稳定的根本要求，是领导干部履职尽责的重要内容。

——根据审计署党组成员、中央经济责任审计联席会议办公室主任、
财政审计司司长郝书辰同志在2019年度全国审计机关集中整训动员会上的专题讲座内容进行整理



二、新时代领导干部履行经济责任新要求

（二）学校对中层干部履行经济责任的新要求、审计重点及主要风险点：

1. 预算管理及重要经济活动的真实、合法、效益情况。

主要内容：

①预算编制方面，本部门预算编制，尤其是项目预算编制能否有力支持学校发展规划、工作计划的实施；是否贯彻例行节约、反对浪费、“过好紧日子”重要要求；预算收入和支出编制的依据是否科学等。

②预算执行方面，是否严格按照预算批复情况执行预算，执行是否合法合规，是否实现了绩效目标。

审计重点：

预算编制的科学性，各项资金的筹集、使用、管理是否符合国家有关财经法规、预算执行是否实现了既定绩效目标等。

主要风险点：

预算编制“拍脑袋”（未经过可行性论证或论证不充分）、预算执行率偏低、预算收入不完整、预算支出违反有关制度、项目预算支出绩效不高等。



二、新时代领导干部履行经济责任新要求

2. 风险管理与内部控制情况

主要内容：

风险管理与内部控制是指本部门为实现控制目标，通过制定制度、落实控制举措，对经济活动的风险进行防范和管控。它涉及经济活动各个方面，旨在识别可能产生影响的潜在风险事件，为实现目标提供合力保证。

审计重点：

检查是否认真贯彻落实学校各项决策部署、制度要求，是否按照《中国劳动关系学院内部控制手册》科学防控各类经济和业务活动中的风险隐患，建立健全内部控制制度并得到有效执行。

主要风险点：

人员管理方面，本部门人员绩效考核评价体系不健全、劳务费发放不规范。采购方面，采购计划和采购预算编制不科学、采购方式不合规、采购验收不规范，付款审核不严。合同管理方面，未严格执行学校合同管理规定，未经授权或未按规定程序签订合同，合同基本要件不完整，合同履行不到位，未对合作方违约行为及时采取应对措施、适时止损；未建立合同台账，归档不及时；办学管理方面，对外合作办学论证、审批、立项程序不规范，收费不合规、合作双方责权利不明确等。



二、新时代领导干部履行经济责任新要求

3. 资产管理情况

主要内容：

本部门是否按照学校关于资产管理有关规定，对本部门的固定资产、无形资产实行从购入、使用与维护、调拨、交接、处置等全流程规范管理，定期进行盘点，做到部门资产台账与实物相符。

审计重点：

检查各类资产是否完全、完整，管理是否规范。

主要风险点：

被审计人离任未做资产交接、两用资产管理不规范、资产台账与实物不符、资产闲置、固定资产未粘贴条码、无形资产购置可行性论证不充分等。



二、新时代领导干部履行经济责任新要求

4. 落实学校发展规划情况

主要内容：

是否结合学校发展规划，制定本部门发展规划；本部门负责的各类项目对学校发展规划的支持力情况，以及项目从立项、实施、结项全流程管理是否科学、规范。

审计重点：

检查被审计人所在部门发展规划制定情况、规划落实情况、项目管理情况等。

主要风险点：

本部门发展规划脱离实际；对标学校发展规划不够，过于关注日常事务性工作，缺少对部门发展的长远规划；规划实施打折扣；项目立项未与学校发展规划有机结合；项目立项、实施过于依赖第三方，疏于管理和监督；项目绩效偏低。



二、新时代领导干部履行经济责任新要求

5. 重大经济决策的程序与效果情况

主要内容：

本部门重大经济决策是否经过民主决策程序，是否取得重大经济成效或造成重大经济损失等，特别是大额资金支出、对外资金筹措、大额资金采购、工程建设等重大经济事项的决策程序是否科学，是否实现既定目标；决策前可行性论证或风险评估不充分，**决策依据不充分**；决策违反国家有关法律法规和学校相关规定；未执行部门“一把手”末位表态制度；决策议题议而不决、决而不行、行而不果，缺乏有效的执行督促机制；相关会议记录不完整、不规范。

审计重点：

对被审计人所在部门重大经济决策的程序、内容、效果进行监督与评价。

主要风险点：

重大经济决策程序不合规，决策依据不科学或不充分导致产生经济损失，决策会议纪要无法客观全面反映决策情况。



二、新时代领导干部履行经济责任新要求

6. 被审计人遵守财经法规与廉洁自律情况

主要内容：

被审计人遵守廉政规定情况

审计重点：

被审计人是否存在个人违法国家财经法规、违反中央八项规定精神等情况。

主要风险点：

本应由个人承担的费用进行公款报销、与本人履行职责有关的“三公经费”使用不规范等。

03

工程项目管理中的 经济责任履行



三、工程项目管理中的经济责任履行

（一）背景介绍

近日，学校印发了《中国劳动关系学院建设工程管理审计规定（试行）》、《中国劳动关系学院建设工程竣工结算审计办法（试行）》、《中国劳动关系学院建设工程全过程跟踪审计办法（试行）》，对建设工程管理与审计以及各部门的职责进行了规范。

“建设工程”是指学校利用各类资金投资建设的基本建设工程和修缮改造工程，包括土建安装、装饰装修、安防技防、校园管网和信息化、实施建设等各类建设工程。

各部门职责中：

工程管理部门负责从**投资评审**、投资立项、勘察设计、施工准备、工程实施、竣工验收及时交付使用、竣工结算到财务决算等业务活动的管理行为；

使用部门负责提出需求和建议，参与工程验收；

财务部门根据审计情况进行工程结算，并负责编制财务决算报告；

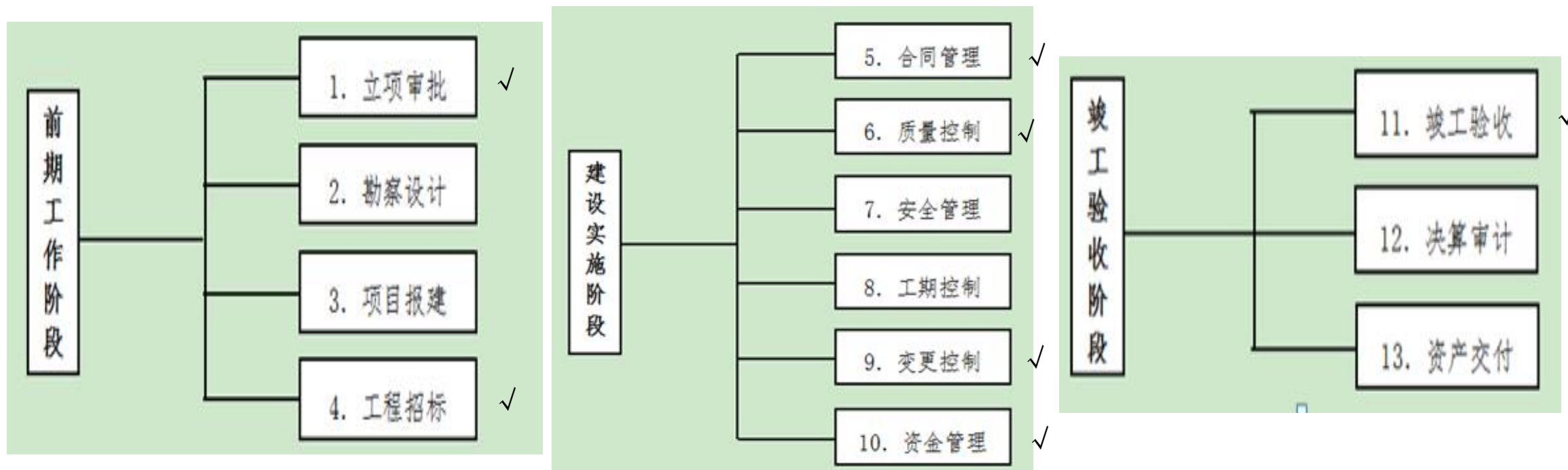
审计部门依法依规对建设工程管理活动及其内部控制的真实性、适当性、有效性提供确认和咨询服务。

需要注意的是，无论哪个部门，在利用第三方提供的服务成果时，均需要对成果的质量承担责任。

三、工程项目管理中的经济责任履行

(二) 建设工程项目流程介绍

工程项目管理通常以项目周期为主线，主要分为三个阶段，即前期工作阶段、建设实施阶段、竣工验收阶段。按照工作流程，逐一排查项目建设各阶段、各环节中的风险点（即可能影响目标实现的事件），采取防控举措，明确防控责任，为目标实现提供合理保证。





三、工程项目管理中的经济责任履行

(三) 建设工程项目关键环节风险点及防控举措

举例1. 立项审批环节

Tips:

1. 项目建议书（估算）：
解决“该不该建”的问题。
2. 可行性研究报告（估算）：
解决“该建多大”的问题。
3. 初步设计（概算）：
解决“最多花多少钱建”的问题。
4. 施工图（预算）：
解决“细化花多少钱建”的问题。

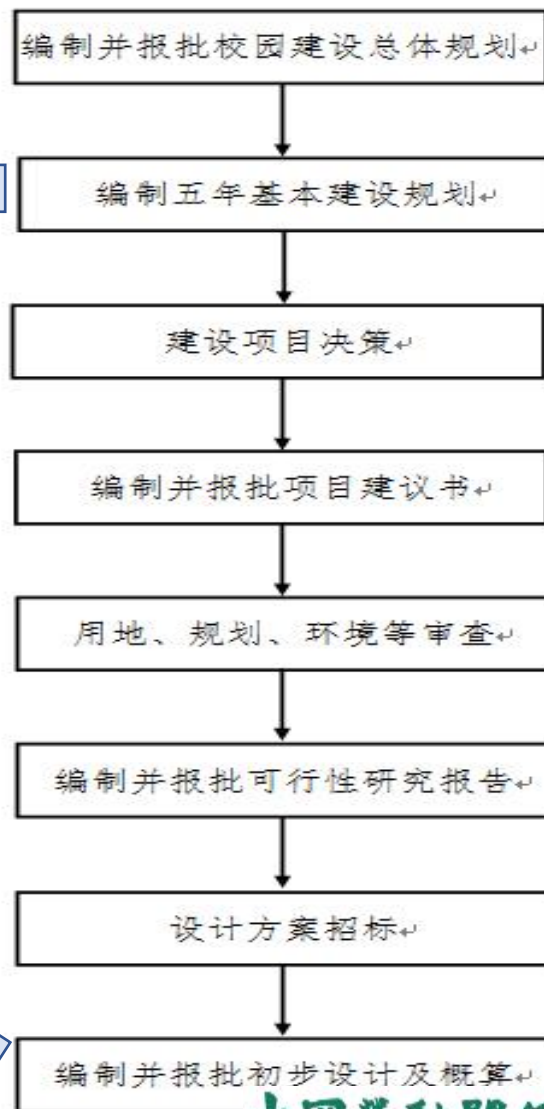
风险点：建设项目与校园建设规划不符；建设项目未列入基本建设规划；项目建设未经集体决策等。

防控举措：科学论证、集体决策，严格执行“三重一大”制度。

风险点：未按可研批复编制设计任务书；项目初步设计概算未经上级部门批复等。

防控举措：严格执行国家关于建设工程勘察设计和投资管理的法律法规。

立项审批流程图





三、工程项目管理中的经济责任履行

(三) 建设工程项目关键环节风险点及防控举措 举例2. 工程招标环节

工程招标流程图



风险点：应招标而不招标，或规避招标；违规设置不合理的条件，排斥潜在投标人等。

防控举措：严格执行招投标管理制度、建立招标方案审核机制等。

风险点：文案资格审查条款审查资格；投标企业挂靠、借用资质。

防控举措：建立监督复核机制；要求投标人提供基本账户信息及资质原件。

风险点：招标控制价设置不合理。

防控举措：委托有资质的咨询单位进行控制价复核。

风险点：围标、串标；招标人以各种方式影响专家评标。

防控举措：

1. 只接受投标人单位基本账户汇出的汇款凭据作为投标保证金，降低围标串标的概率；
2. 全封闭评标，对评标过程录音、录像等。



三、工程项目管理中的经济责任履行

(三) 建设工程项目关键环节风险点及防控举措

举例3. 合同管理环节

风险点： 招标管理部门、工程管理部门起草合同无依据；**合同条款模糊、不完善，给合同执行带来潜在风险；** 合同内容与现行国家规定存在明显冲突；设置显示公平的条款等。

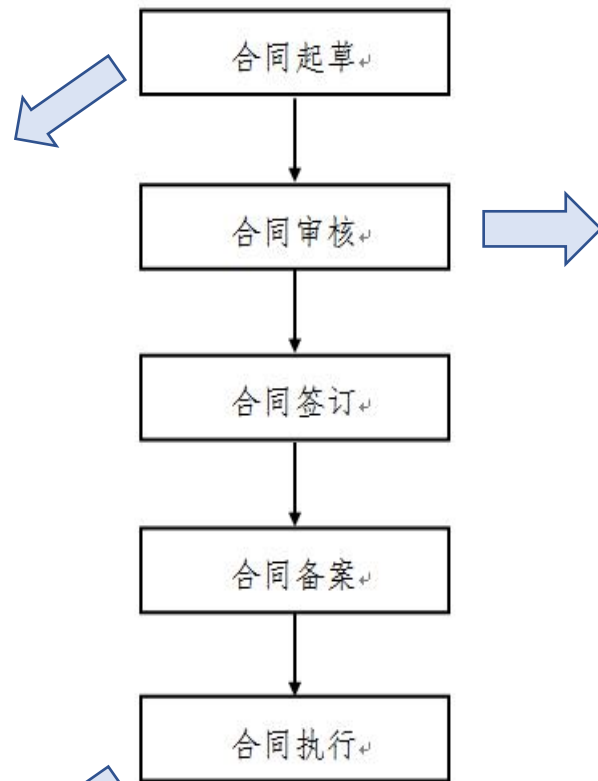
防控举措：

1. 依据中标通知书、招投标文件、会议纪要、批复等支撑文件起草合同；
2. 对涉及**合同主体、质量标准、安全、进度、结算、变更、工程价款、支付方式、履约担保、索赔、保修**等核心条款必须明确；
3. 执行现行国家规定。

风险点： 不严格执行合同内容；**背离原合同实质性内容签订补充协议。**

防控举措： 相关部门建立健全合同执行监管机制。

合同管理流程图



风险点： 合同审核流于形式；发现问题不及时；不及时签订合同等。

防控举措：

1. 规范合同审核程序；
2. 建立专业人员、法律顾问合同审核制；
3. 明确各审核环节审核职责等。

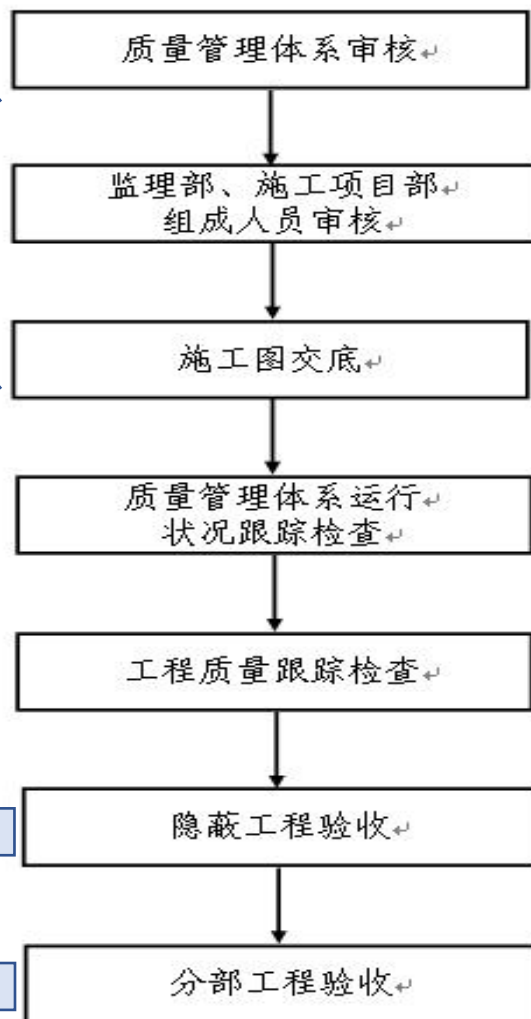


三、工程项目管理中的经济责任履行

(三) 建设工程项目关键环节风险点及防控举措

举例4. 质量控制环节

质量控制流程图



风险点：对工程质量不审核或审核流于形式；发现问题未及时纠正等。

防控举措：

1. 严格督促施工单位及监理单位按程序审核；
2. 实行审核备案签字制度。

风险点：未及时组织施工图交底或交底流于形式。

防控举措：形成交底会议纪要，完备签字备案制度。

风险点：授意对不合格工程通过验收；明示或暗示改动、编造实测数据。

防控举措：

1. 实行全过程跟踪审计；
2. 完善相关制度，保存检查影像、文字等原始资料。

风险点：工程质量监督不到位；分包单位资质审核不严；收取制定有利益关系的分包单位或材料供应商等；对发现的问题不及时处理。

防控举措：

1. 严格督促建立、施工单位履行职责；
2. 督促执行材料进场验收制度；
3. 签订廉政责任书，规范管理人员行为；
4. 建立首问责任制。



三、工程项目管理中的经济责任履行

(三) 建设工程项目关键环节风险点及防控举措

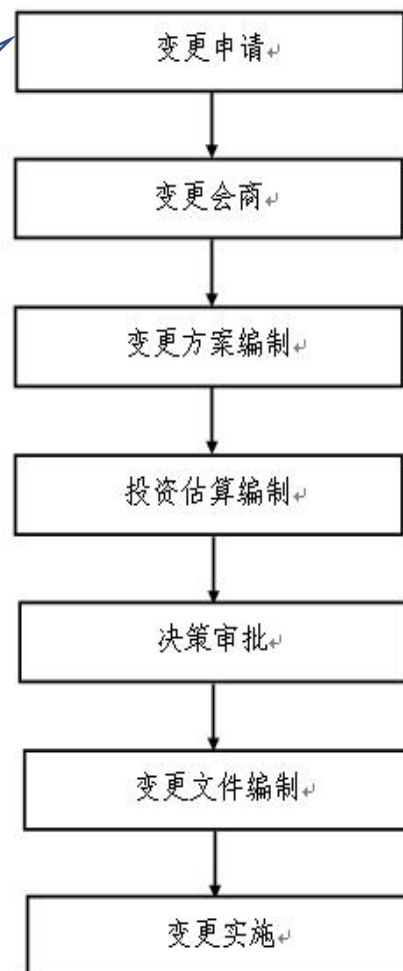
变更控制流程图

举例5. 变更控制环节

风险点：擅自改变项目规模、内容、标准；串通通过变更为利益相关单位谋取不正当利益；默许或串通施工单位，为利益相关单位谋取不正当利益。

防控举措：

1. 监理变更审批机制；
2. 严格按照设计图纸施工；
3. 严禁相关责任人干预工程建设，随意提出变更；
4. 在设计合同条款中增加对图纸质量的索赔条款。



风险点：不按程序和权限审批变更；在变更审批之前，默许实施变更造成既成事实；不及时审批变更，造成工期延误和资源浪费。

防控举措：

1. 建立变更审批会签制度；
2. 严格按变更审签程序执行；
3. 加强现场监督管理，杜绝未批准先实施行为。



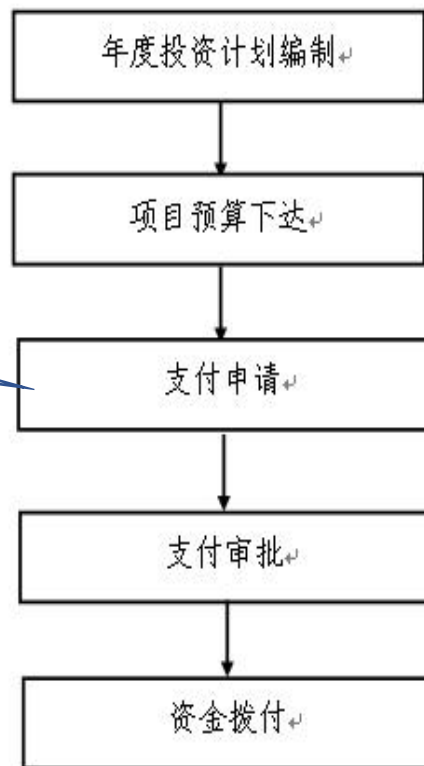
三、工程项目管理中的经济责任履行

(三) 建设工程项目关键环节风险点及防控举措

举例6. 资金管理环节

资金管理流程图

风险点：授意施工单位、监理单位超进度申请进度款。
防控举措：建立审计跟踪制度。



风险点：未按合同审核支付申请；批准手续不完备的支付申请；审核不严谨，未核减应扣减款项，造成资金超付。

防控举措：

1. 制定资金拨付审批制度，明确资金拨付审批程序；
2. 对建设项目实行全过程跟踪审计。



三、工程项目管理中的经济责任履行

(三) 建设工程项目关键环节风险点及防控举措

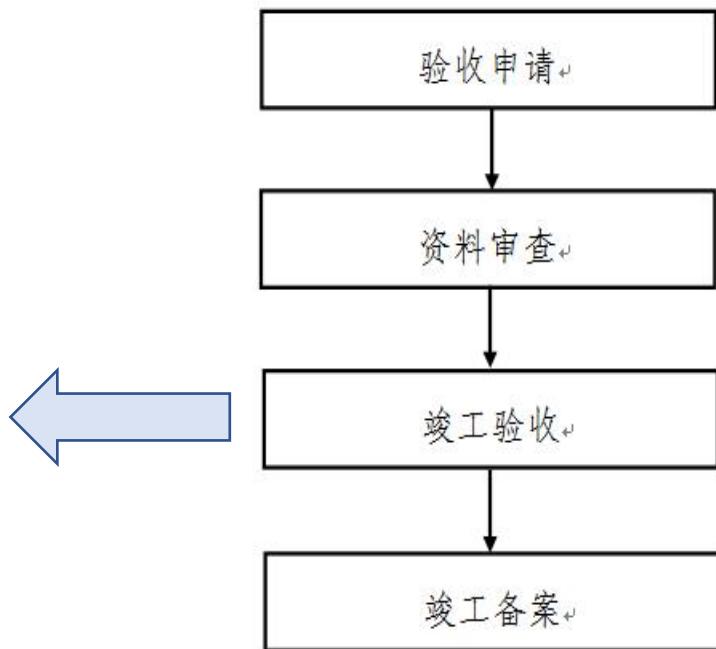
举例7. 竣工验收环节

风险点：未按规定组织验收；规避工程缺陷、隐瞒未完工内容、降低验收标准。

防控举措：

1. 严格执行验收程序；
2. 全面检查实体质量；
3. 特种工程（设备）建立专家验收制度；
4. 验收责任主体发表验收意见，落实相关责任。

竣工验收流程图



04

小

结



四、小结

1. 经济责任审计制度制定的初衷是什么？经济责任审计的出发点和落脚点是鼓励干部担当作为，对领导干部履行经济责任情况的评价要贯彻落实“三个区分开来”重要要求，即把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。

2. 经济责任审计审什么？“六大块”。总之，经济责任审计不仅审“钱”，还审“业务”，更加关注资金使用绩效。

3. 经济责任审计重要吗？非常重要，而且越来越重要！

4. 履行经济责任为什么强调项目管理？项目是对战略规划落地的重要保证。项目管理要从立项抓起，对发展规划形成强有力支撑。项目管理可以借鉴工程项目管理的全流程管理思路，以项目周期为主线，按照工作流程，逐一梳理各环节风险点，结合内外部环境变化以及管理者的风险偏好，对风险实施有效管控，从而实现发展目标。



中國勞動關係學院
CHINA UNIVERSITY OF LABOR RELATIONS

感谢聆听
Thanks for Listening



