

构建审计“大监督”格局路径研究

■ 市审计局 俞雪琴

党的二十大报告指出,健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,完善权力监督制约机制,以党内监督为主导,促进各类监督贯通协调,让权力在阳光下运行。以习近平同志为核心的党中央高度重视发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用,把审计摆在治国理政更加重要的位置,不断整合审计监督力量,增强监督效能。为更好发挥审计在推进党的自我革命中的独特作用,做好新时代新征程审计工作,有必要构建审计“大监督”格局,夯实审计监督体系“内引擎”,持续推进审计与其他监督贯通协同“外引擎”,以“双擎”驱动审计事业不断向前发展。

一、构建审计“大监督”格局的重要意义

(一)构建审计“大监督”格局,是坚持党对审计工作集中统一领导的要求。中国特色社会主义进入新时代,以习近平同志为核心的党中央着力健全党对重大工作的领导体制机制,加强和优化党对审计工作的领导,组建中共中央审计委员会,将构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用作为中共中央审计委员会的一项重要职责,推动审计体制实现系统性、整体性重构,审计服务党和国家大局的主动性更强、契合性更高,独特监督作用更加彰显。根据党中央决策部署,各地党委组建审计委员会,贯彻落实党对审计工作的集中统一领导,加强与其他监督的贯通协同,形成监督合力。

(二)构建审计“大监督”格局,是党内重要法规文件对审计工作提出的要求。《中国共产党党内监督条例》《中国共产党巡视工作条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》等党内重要法规都对审计工作提出要求,明确审计机关要依法进行审计监督,二十届中央审计委员会第一次会议着重强调,审计是党和国家监督体系的重要组成部分,要打造如臂使指、如影随形、如雷贯耳的经济监督“特种部队”。党内重要法规文件对审计监督加强与其他监督的贯通协同作出要求,近年来,纪检监察、组织、人大、统计等监管部门纷纷出台与审计监督贯通协同指导意见。

(三)构建审计“大监督”格局,是深化审计成果在各领域运用的要求。新《审计法》强化了审计查出问题整改和审计结果运用,

规定审计结果以及整改情况应当作为考核、任免、奖惩领导干部和制定政策、完善制度的重要参考。审计机关内部不断推动做实审计整改“下半篇文章”,进一步健全完善全面整改、专项整改、重点督办相结合的审计整改总体格局,外部与其他监督贯通协同实践取得了较好实效,如二十届中央纪委二次全会将“发挥审计在反腐败斗争方面的重要作用”专门写入工作报告,中央组织部将审计情况作为考核评价领导班子及领导干部的重要内容 and 重要参考,再次证明构建审计“大监督”格局,主动融入党和国家监督体系,是审计机关深化审计成果运用、提升审计工作实效、加强审计影响力的重要途径。

二、构建审计“大监督”格局的实践做法

平湖市认真学习贯彻习近平总书记关于审计工作的重要指示批示精神,围绕上级审计机关工作部署和市委、市政府工作中心,强化政治引领,立足经济监督定位,聚焦主责主业,加强与各类监督的贯通协同,在构建审计“大监督”格局方面进行了探索实践。

(一)强化政治引领,认真履职尽责,以有力有效的审计监督体系“内引擎”推动构建审计“大监督”格局。

1. 提高政治站位,始终坚持党中央集中统一领导。一是强化理论武装,全面深入学习贯彻领会党的二十大精神,严格执行“第一议题”制度,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。二是扛牢政治责任,把审计工作放在党和国家大局中谋划推进,严格落实审计领域重大事项请示报告制度,切实当好参谋助手。三是完善体制机制,制定《中共平湖市委审计委员会成员单位工作协调制度(试行)》《中共平湖市委审计委员会办公室审计工作重大事项督察督办办法(试行)》和《平湖市党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员离任经济事项交接办法》等制度,全面落实党对审计工作领导,强化审计办工作职能。

2. 紧盯主责主业,认真履行审计监督职责。一是高质量推进审计监督,紧扣重大政策措施落实、财政管理改革、重大风险防范、经济责任履行等方面形成常态化、动态化监督,着力消除监督盲区和死角。二是树立“四个为”理念,坚持政治统领为魂,审计项目为王、审计质量为首、队伍建设为本,狠抓

审计质量“生命线”,合理安排进度,把握好项目立项、项目实施、成效提炼等关键节点,打造标志性成果,保质保量完成年度项目计划确定的所有项目,开展审计项目后评估工作。三是运用好大数据审计技术,坚持数据先行,通过数据采集与分析,筛选疑点进行现场查证,开展好网络与数据安全风险提示,助力审计提质增效。

3. 提升整体效能,构建权威高效的审计监督体系。一是开展研究型审计,及时提炼审计问题。2023年以来,已出具审计专报41期,获领导批示肯定59篇次,开展经济责任审计结果运用和数字经济产业基金审计方面的研究,2个课题获省审计厅结题。二是健全审计整改长效机制,以“重大审计问题清单”和审计整改一体化系统为抓手,扎实开展举一反三、建章立制,通过“边审边改”“督促整改”“重点督查”、整改结果“回头看”等形式对审计发现问题整改实行分类管理。三是加大内审指导和社会审计协同,推动出台《国有企业总审计师制度》,通过联系指导、专题培训、片组交流,结合审计项目以审代训等方式加强内审工作监督指导、开展社会中介机构审计报告质量核查工作,提升内部审计和社会审计水平,不断夯实审计监督体系建设。

(二)密切交流机制,增强监督合力,以同向发力的贯通协同机制“外引擎”推动构建审计“大监督”格局。

1. 加强审计与纪检监察巡察的协同配合。一是夯实制度基础,完善审计与纪检监察巡察协作配合制度,形成“有效互动、及时处置、成果共享”的协作方式,让联动协作有据可循。二是构筑协同机制,通过建立计划协商、线索双向移送、巡审联动三项机制,切实发挥监督合力。三是强化贯通协同,通过常态化开展联合监督,积极移送问题线索,建立了良好的互补机制,有效提升监督合力和震慑力。

2. 加强审计在干部监督管理中的作用。一是发挥“治病防病”作用,精心组织经费审计项目实施,建立《经济责任风险防范清单》,推动权力规范运行。二是规范经济责任审计全过程监督,出台《平湖市经济责任审计全过程监督操作规程》,明确经责项目安排、项目实施、经责审计“下半篇文章”、日常监督四个阶段的全过程监督事项、操作规程、监督部门等,为年终考核、选拔任用干部提供重要参考。三是发挥平台作用,利用好经济责任审计、审计整改两个联席会议平

台,出台经济责任审计对象分类管理办法、审计结果反馈办法以及落实经济责任审计“五审五评”有关工作要求等制度,深化审计结果在干部监督管理中的运用。

3. 加强审计与人大监督的协同联动。一是出台《平湖市人大常委会关于建立人大监督与审计监督贯通协调机制的实施意见(试行)》,建立五项机制,形成两个闭环,实现监督计划共同会商、监督项目联动实施、问题整改合力推动。二是常态化开展整改督查,人大常委会分管副主任亲自带队,预算工委、审计局联合组成整改调研组,连续七年对审计报告反映问题整改任务较重的单位开展整改督查。三是发挥人大代表和专家作用,审计部门结合项目赴新仓镇、独山港镇人大代表联络站等基层单元,听取代表和选民对审计事项、审计整改的意见建议。

4. 加强审计与其他监督的专业领域协作。一是加强财会监督与审计监督联动协同,出台财政与审计协同监督实施办法,建立以“计划共商、项目共推、信息共享、成果共用、整改共抓”为主要内容联动机制,在同级审等项目中,联合开展公务用车租赁情况、制造业高质量发展资金管理使用情况、津贴补贴发放情况等专项检查。二是推进“检审协作”,出台《关于建立检察公益诉讼与审计监督协作配合工作机制的意见》,充分发挥检察机关和审计机关在依法保护国家利益和社会公共利益中的监督职能和专业优势。三是加强与业务主管部门的协同监督机制,出台《关于加强统计监督与审计监督工作协作的办法的通知》等办法,及时交流通报重点事项,提升专业领域管理水平。

三、构建审计“大监督”格局的方法路径

构建审计“大监督”格局过程中,还存在一定的不足与困难,一是体制机制还有待进一步完善,二是审计质量还有待进一步提高,三是协同紧密度还有待进一步提升,应采取举措加以推动落实。

(一)坚决贯彻党中央集中统一领导,坚持“一盘棋”统筹谋划,做到“如臂使指”。构建审计“大监督”格局,要全面贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神,切实发挥审计委员会职能作用,强化“一盘棋”统筹谋划。一是健全完善党委审计委员会及其办公室运行机制,不断强化审计工作的政治属性和政治功能,以做实请示报告为切入点,把党

对审计工作的领导不断细化实化制度化。二是建立健全集体会商机制,通过定期或不定期召开会议,对监督检查中发现的各类问题进行研究分析,提出有效建议,及时向审计委员会上报工作成果,确保监督成果及时运用到治理能力提升、干部选拔培养等各项工作。三是建立健全整改督查工作机制,按照“三不放过”原则,定期或不定期组织开展审计发现问题梳理排查,从问题清单、任务清单、责任清单检查整改进展情况,强化审计发现问题长效整改。

(二)高质量推进审计监督,坚持“一条链”提升质量,做到“如影随形”。构建审计“大监督”格局,需要审计机关牢固树立和坚持系统观念,着眼全局,不断提升审计深度和广度。一是强化审计工作质量,增强审计质量“生命线”意识,强化落实全员全流程质量管控机制,不断加强对重点区域、重点领域、重点单位、重点人员的审计监督,以重点监督带动全面监督,持续深化审计项目后评估工作。二是做精研究型审计,切实转变观念,沿着“政治—政策—项目—资金”谋划实施,把问题导向、目标导向、结果导向统一起来,运用调查研究,追根溯源,抓住问题本质,从体制机制上推动问题解决。三是胸怀“国之大者”,紧紧围绕二十大确定的目标任务,科学谋划、积极应对,围绕市委、市政府工作中心,聚焦经济监督主责主业,积极发挥审计在应对挑战、抵御风险、解决矛盾中的作用。

(三)推动审计结果权威高效运用,坚持“一张网”开展监督,做到“如雷贯耳”。构建审计“大监督”格局,必须坚持在党的领导下,统筹谋划各监督部门职责,织就全方位的立体监督网。一是健全多领域贯通机制,与其他监督部门健全完善信息共享、联席会议、问题线索双向移送、办案协作、专项行动、联合宣传、交流培训等机制,通过出台贯通协同操作规程、任务清单,明确各方职责,确保沟通畅通、合力彰显。二是合力做实审计整改“下半篇文章”,重点关注整改不到位的部门单位,通过现场监督、联合督办推动问题整改,对审计发现的问题线索分类别分单位及时移送,及时反馈调查处理结果。三是继续深化审计成果多领域运用,围绕提高审计质量、效率和效果目标,完善审计结果和信息共享机制,推动审计监督与其他监督在深化审计成果运用上同向而行、同向发力。

浙沪毗连区公共文化服务一体化运行探索

■ 独山港镇 张鲁彦

山港镇和金山卫镇签订结对共建协议,深入推进党建、发展、文化、平安和人才等全方位联合共建,开展了“党建联姻、文化走亲”一系列活动,为两地合作交流“亲上加亲”。

1. 优越的地理位置。独山港镇位于平湖市东南部,东接上海金山(石化),南濒杭州湾,是平湖接轨上海的“桥头堡”,是嘉兴港“一体两翼”中的左翼,是浙北地区唯一的深水良港。独山港镇毗邻上海市金山区金山卫镇,是浙江省唯一海上与陆上与上海同时接壤的乡镇,与金山卫镇无缝接壤,互有飞地。在浙沪唯一混居的村落裴家弄,“上海灶间烧饭,浙江堂屋吃饭”成为一道独特风景。

2. 独特的人文环境。自古以来,独山港镇和金山卫镇同处杭州湾北岸,地缘相近、生态相类、人文相亲、语言相通,有着共同的历史记忆、文化背景、饮食口味和天然情感,相邻两地不少居民本身就是亲戚,有着说不尽、道不完的邻里情。长期生活在裴家弄和扶王埭的居民村中有我、我中有你,形成了相似的生活习惯,民俗风情、走门串户是经常性的活动。

3. 迫切的精神需求。精神文明是社会进步的显著标志,是共同富裕示范区建设成效的重要衡量标准。2018年,上海市及江苏、浙江、安徽省文明办领导共同签署了《关于开展长三角全国文明城市(区)创建工作共建备忘录》,标志着长三角地区一体化发展已进入了经济融合、社会协调、生态合作、文化交流、文明共建等各领域全面提升的新阶段。

二、跨区域联合文艺团队的意义

1. 将一台戏变成了两台戏。自2016年成立了首个跨省联合文艺团队——金海岸艺术团以来,社区与社区之间进行了结对并开展各类文化走亲活动。例如,独山港镇周圩社区和金山卫镇金康社区两地文艺团队经常性开展活动,他们多次参与大型文艺表演,为群众带去了积极向上、丰富多彩的文艺活动,深受群众的喜爱,也带动了部分群众积极参与到业余文艺活动中。活动形式多样,参与人次广,也多次获得荣誉奖项。

2. 将地缘弱势转化为合作优势。独山港镇和金山卫镇虽然同属乡镇,却在文化资源上有所差异。通过跨区域的合作,不仅将两地人民紧紧联系在一起,更是实现了文化资源共享。两地寻求整体合作,开启了各自

比较优势合力之下的发展新图景。

3. 将理论引导转化为行动先导。两地通过联合成立文艺团队,可以促进合作交流、协同创新、转型改革,足以探索跨省文艺团队、人才培养、文化遗产的创新,以整体优势参与各地发展,弥补以往单一主体参与竞争的短板。这种跨省域合作也是回应了区域性发展的战略部署,能够促进和带动地方大合作。

三、跨区域联合文艺团队的发展现状

近年来,独山港镇高度重视文化建设,特别是对特色文化的传承与保护,跨区域联合文艺团队总体上呈现良好势头,但是随着队伍成员和活动数量的不断增加,制约团队发展的一些问题和困难也日益突显,主要体现在以下几个方面:

1. 整体专业水平不高。整体文化艺术素养不高,这与公共文化建设的总体发展要求有很大距离。专业水平相对较低,人员综合素质参差不齐,节目的编排、导演、训练上创新力度不够,节目多为模仿为主,缺少具有一定表演专业水平的骨干力量,自主节目创新能力不强。不少团队人员在艺术素质上都希望能够得到专业老师的辅导,或者是参加文化馆组织的培训班来提高活动组织能力和文艺表演水平。

2. 专业型人才偏少。周圩社区与金山卫镇金康居民区以“文明共建,文化共享”成立金海岸艺术团,在社区党委的精心组织下,是一支由35至68岁各个年龄段的文艺爱好者自发组成的群众性团体,现有成员16人,由周圩社区居民徐红芳任团长。由于是群众业余组织,成员组织单一,在作品创作、编排等方面缺乏专业性指导。例如2021年端午期间两地文艺交流来看,作品以广场舞为主,动作简单,队形变化不多,以专业角度来看,舞蹈的内涵不够。

3. 团队管理机制不完善。俗话说,没有规矩,不成方圆,机制的建立很有必要。业余文艺团队缺乏必要的管理制度和相应措施,更没有团队的管理经验。例如,金海岸艺术团的成员来自两地,在管理上就产生了难度,缺少管理制度和章程,缺乏团队管理经验。团队成员多为凭兴趣加入的村民,表演上缺少骨干,节目以模仿为主,创新能力不强。

4. 资金保障还不够有力。一个团队的

正常运作,离不开资金的支持。虽然政府每年对优秀团队给予评定及一定的奖励,但是对于服装采购、化妆、道具定制来说还是远远不够的,这就制约了一个团队的发展。对于每次的演出,均需要不同的演出服装道具等,而整个团队是两地群众因爱好而组成的,因此缺少资金来源。前期是由各成员自掏腰包采购了物资,但是长此以往,队员往来排练、演出所产生的费用得不到好的解决,对团队长期发展不利。

四、提升跨区域联合文艺团队建设水平的举措和建议

近年来,独山港镇积极探索跨区域联合文艺团队的提档升级工作,围绕“结构合理、发展平衡、服务优质”的总体目标,多措并举,实事求是,提出打造“浙沪毗邻文化共享圈”的目标任务,进一步发挥跨区域联合文艺团队在公共文化建设中的补充作用,努力成为了群众文化工作的骨干力量。

1. 加快团队共建。金海岸艺术团探索建立“轮值团长”制度,由两镇轮流担任,每任团长任期1年,当选团长必须利用自身的资源优势,带领团队凝聚力,为团队谋发展。同时,建立并落实毗邻联席会议制度,年初排定艺术团全年合作项目,每季度召开1次会议,交流讨论项目推进情况以及近期工作计划、打算,如遇重大节庆活动,则根据需求开展交流讨论。同时,制定《金海岸艺术团管理章程》,章程明确了团队各成员的责任和义务,规定了固定排练时间,设立了奖惩机制,明确服装道具、车辆、化妆、通知的具体责任人。章程的制定,有利于激发团队的积极性、创造性,有利于增加团队的凝聚力,促进团队健康有序发展。

2. 加快人才共育。本着“精诚合作、共同发展”的理念,两地签订了《两地文艺人才共培机制》,遵循自愿、诚信、平等的原则,充分发挥独山港镇和金山卫镇文化艺术领域资源优势,深化项目研究、优势互补。一方面,每年双方各派出不少于2名专职文艺骨干进行交流挂职,深入基层村社区、挖掘文化项目、参与活动筹办,开展镇级层面文化走亲交流活动不少于2次,带动村社区开展跨区域文化交流。另一方面,整合双方艺术人才,探索建立同一类别文化人才“一对一”结对机制,定期开展“技能比武”,进一步增强文化文艺人才之间的交流互动。同时,今年

开始,邀请浙江、上海等地的专家老师,每季度开展浙沪人才交流培训1次,进一步提升了个人文化艺术素养和业务水平。

3. 加快资源共享。除了年初排定的合作项目外,两地在文化阵地共享、文化服务共享、文化产品共享上达成共识,金海岸艺术团成员可以直接享受两地文化资源。文化阵地上,设立毗邻工作室、文艺者之家,为金海岸艺术团提供培训交流场所;文化服务和产品上,部分金海岸艺术团成员共同参加了平湖市李叔同音乐会、上海复旦人文读书会等系列提效赋能的活动;另外,举办系列采风活动,增进了双方的交流。

4. 加快活动共联。通过开展文艺人才交流、文艺项目引进输出、重大活动共同筹办等项目,将更多毗邻文化活动送到了基层一线,真正打通服务群众的“最后一公里”。例如,依托两地特有且共有的红色文化基因,开辟红色文化线路,金海岸艺术团每年在红色线路上开展文艺党课宣讲、红色剧目展演等活动。此外,依托两地地域相近、人情相亲、文化相连的特点,金海岸艺术团重点围绕乡愁记忆、非遗传承等主题,进一步打造“杭州湾北岸共同的记忆——端午”“社区邻里节”“舌尖上的非遗”等特色文化品牌,唤起两地共同的文化记忆。

5. 加快完善配套机制。建立健全财政保障及考核定级制度,通过增加文化补助等方式对日常开展文艺演出活动、群众反响较好的团队予以补助;对于参加比赛获奖的团队应按获奖级别予以奖励。同时,可根据业余团队人员素质、艺术成果、群众评价等条件,对业余团队进行评定定级,增强内在动力,实现量化管理,促进健康发展。

群众文艺团队是公共文化服务体系中尤为重要的服务对象,也是百姓参与文化活动以及创造和分享社会文化果实的重要体现,跨区域联合文艺团队更是适应长三角一体化发展的使命所在。期望将来,独山港镇在有关部门和文化工作者、文艺爱好者的共同努力下,继续发挥优势,创新发展跨区域联合文艺团队建设,一起迎来群众文艺团队建设发展的春天。