

附件 2

关于《北京市内部审计规定 (征求意见稿)》的说明

一、立法背景和必要性

内部审计作为审计监督体系的重要组成部分，是各单位实现风险防范、提高管理绩效、促进廉政建设的基础防线，是单位应当依法建立健全的经常性内部管理控制机制。加强和改进内部审计工作，对于规范单位内部治理机制、提高治理能力、实现治理目标，从而进一步维护财经秩序，完善审计监督体系，增强审计监督合力，促进首都经济社会健康发展具有十分重要的意义。

近年来，随着本市经济社会持续发展，各项改革不断深化，内部审计事业也在探索中不断推进。据不完全统计，本市各级政府部门、国有企业事业组织和金融机构等单位现有内部审计机构 1700 余个，专兼职内部审计人员 8000 余人；2017 年实施审计项目和提供审计咨询 3.6 万项、涉及资产资金规模 4.4 万亿，提出建议意见并被采纳 4.2 万条，内部审计在单位内部发挥的作用日益突显。

尽管我市内部审计事业取得了长足发展，但新时代、新使命、新部署、新要求给内部审计带来广阔空间的同时，也

面临许多新情况、新问题，迫切需要结合当前内部审计理论、相关法律制度规范的新发展和本市内部审计工作实际，制定具备一定针对性、操作性的内部审计政府规章，推动我市进一步建立健全内部审计制度，完善审计监督体系，促进内部审计事业科学发展。按照市政府立法工作计划安排，我局起草了《北京市内部审计规定（草案征求意见稿）》（以下简称《规定（草案）》），现就有关情况说明如下：

（一）地方内部审计立法是贯彻落实中央决策部署和本市工作要求的需要。

习近平总书记在5月23日召开的中央审计委员会第一次会议上指出，要深化审计制度改革，创新审计理念，努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系；强调要加强对内部审计工作的指导和监督，调动内部审计和社会审计的力量，增强审计监督合力。国务院2014年出台的《关于加强审计工作的意见》（国发〔2014〕48号）中明确提出“加强内部审计工作，充分发挥内部审计作用”的工作要求。

此外，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》（中办发〔2010〕32号）对部门和单位内部管理领导干部的经济责任审计提出了明确要求；国务院办公厅《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（国办发〔2015〕79号）中强调了企业内部审计在国有资产监管方面的重要作

用；中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见》（厅字〔2017〕1号）中提出完善国有企业和国有资本审计监督体制机制，建立健全内部审计监督机制。

市委、市政府历来也高度重视内部审计工作。2010年，市委、市政府出台的《关于进一步加强审计工作的意见》（京发〔2010〕14号）强调要进一步加强内部审计工作；2013年，市政府办公厅专门发布《关于进一步加强内部审计工作的意见》（京政办发〔2013〕36号）；2016年，市委、市政府出台《关于加强新形势下审计工作的意见》又明确要加强对内部审计工作的指导和监督。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署和市委市政府工作要求，本市需进一步完善法规制度体系，制定内部审计政府规章，落实细化内部审计相关措施要求。

（二）地方内部审计立法是贯彻落实相关法律法规的需要。

《审计法》和《审计法实施条例》等上位法对内部审计工作都做了法律规定，但规范的内容相对原则和概括。一是《审计法》提出依法属于审计机关审计监督对象的单位，应当按照国家有关规定建立健全内部审计制度，其中关于内部审计制度的内容和具体适用范围均需要进一步明确。二是《审计法》及其实施条例规定，内部审计工作应当接受审计

机关的业务指导和监督；审计机关可以通过内部审计自律组织，加强对内部审计工作的业务指导和监督。地方立法应当对国家审计机关“指导和监督”内部审计的措施与方法进行细化落实，以增强法律的可操作性。同时，为充分发挥内部审计自律组织的作用，强化内部审计行业的自我约束机制，提升行业服务功能，内部审计自律组织的职能和作用也需要进行明确规定。2012年，《北京市审计条例》对依法属于审计监督对象单位的内部审计工作在制度、机构、人员和履职等方面作出了原则性规定。

2018年初，审计署专门修订出台《关于内部审计工作的规定》（2018年审计署第11号令），进一步拓展了内部审计职责范围，强化了内部审计独立性。

因此，本市有必要对内部审计进行专门立法，贯彻落实相关法律法规，细化明确上位法的原则规定，完善本市法规体系，实现内部审计工作有法可依。

（三）地方内部审计立法是解决实践发展问题的需要。

一是内部审计的定义需要根据实践发展进一步界定。鉴于本市尚未对内部审计进行统一、规范定义，其具体内涵往往取决于各单位自身判断把握。当前，有必要在准确分析现代内部审计职能定位的基础上，坚持以监督本单位财政、财务收支等经济活动为核心，结合本市发展实际，科学确定内部审计的内容和重点。

二是内部审计的组织制度设置需要结合实际进行完善。一方面，部分单位没有明确履行内部审计职责的机构和人员，内部审计人员多为兼职的财务人员；另一方面，部分单位尚未完善内部审计工作的领导体制，导致内部审计工作缺乏应有的独立性和客观性。

三是内部审计的职责和权限需要进一步明确。实践中，内部审计履行职责和独立开展工作的基本权限缺少必要的法律支持和保障；多数单位的审计业务种类较单一，内部控制审计、风险管理审计等尚未全面有效展开，整体水平相对滞后，与现代内部审计的要求存在差距。

四是内部审计的程序需要进行有效规范。有必要将实践中行之有效的规范措施通过立法固定下来，以提高内部审计工作效率，保障工作质量。实际工作中，特别是内部审计结果还得不到充分利用和有效执行，审计出来的问题没有进行彻底整改，存在“屡审屡犯”的现象，内部审计价值无法充分体现。

因此，要解决目前本市内部审计工作中存在的问题，迫切需要专门立法，强化顶层设计，完善单位内部约束和治理机制，以制度保障内部审计职能作用的发挥，推动内部审计的转型与发展。

二、制定依据和基本思路

《规定（草案）》主要依据《审计法》《审计法实施条例》和《北京市审计条例》等法律法规，参照《审计署关于内部审计工作的规定》，并参考部分省级内部审计法规规章，吸收借鉴国际内部审计师协会（IIA）发布的《国际内部审计专业实务框架》、中国内部审计协会出台的《中国内部审计准则》的一些理念和部分内容。《规定（草案）》紧密联系北京实际进行制度设计，着力解决内部审计工作中存在的突出问题，细化上位法的原则性规定，以促进有效发挥内部审计职能和作用为核心，通过明确内部审计职责、规范内部审计行为、加强内部审计指导和监督，保障内部审计在规范管理、防范风险、完善治理等方面的基础性、源头性功能，为推动内部审计事业科学发展，完善审计监督体系提供坚实法制保障。

三、调研起草过程

经前期立项调研，《规定（草案）》于2017年5月通过市政府法制办立项论证，进入起草环节。起草过程中，及时跟进国务院和审计署新出台文件规定，有效利用前期调研成果，借鉴参考其他国家（地区）和省份的先进经验，与部分内部审计专家共同起草完善规章，加强与国资、财政、编制等部门的沟通，做好制度衔接，保证规章内容符合立法要求。

此外，采取发放调查表和调查问卷、召开座谈会、专家论证、重点走访、实地调研等多种方式和途径，征求了部分

内审专家、行政法学专家，以及审计署法规司，本市部分行政事业单位、重点企业、高校和医院的内部审计工作者等各层次、各方面的意见，并适当采纳合理意见。

四、《规定（草案）》的主要内容

《规定（草案）》共九章、四十九条，主要包括以下八个方面。

（一）明确《规定（草案）》的适用范围。《规定（草案）》第2条中首先将适用单位的范围细化为：依法属于本市审计机关审计监督对象单位的国家机关、金融机构、企业事业单位、社会团体和其他组织，继而明确上述单位的内部审计工作，以及本市审计机关对单位内部审计工作的业务指导和监督，适用本规定。此外，为引导、鼓励和支持如民营企业、农村集体经济组织等单位开展内部审计，提出本市不属于审计机关审计监督对象的单位的内部审计工作，可以参照本规定执行（第48条）。

（二）明确内部审计职责和权限。《规定（草案）》中对内部审计职能的设定反映了内部审计实践和理论的新发展，充分体现出现代内部审计的监督与服务并重的新特性。

1. 明确内部审计定义。一是将内部审计范围确定为财政财务收支、经济活动、内部控制、风险管理；二是明确了内部审计独立性原则，强调了内部审计的客观性；三是明确了内部审计监督、评价和建议职能并重的审计职能，突出内部

审计在单位内部所发挥的服务作用和建设性作用；四是将内部审计的目标定位在促进单位完善治理、实现目标(第3条)。

2. 明确内部审计职责范围。包括12项职责：对本单位及所属单位贯彻落实国家重大政策措施情况审计；发展规划、战略决策、重大措施以及年度业务计划执行情况审计；财政财务收支审计；固定资产投资项目审计；自然资源资产管理和生态环境保护责任的履行情况进行审计；境外机构、境外资产和境外经济活动审计；经济管理和效益情况审计；内部控制及风险管理情况审计；内部管理的领导人员履行经济责任情况审计；协助本单位主要负责人督促落实审计发现问题的整改工作；对本单位所属单位的内部审计工作进行指导、监督和管理；国家有关规定和本单位要求办理的其他事项（第16条）。

3. 明确内部审计权限。《规定（草案）》第17条明确了6类11项权限，包括：

（1）要求报送资料权，要求被审计单位按时报送发展规划、战略决策、重大措施、内部控制、风险管理、财政财务收支等有关资料（含相关电子数据），以及必要的计算机技术文档（第17条第1项）。

（2）知情和参与权，参加单位有关会议，召开与审计事项有关的会议；参与研究制定有关的规章制度，提出制定内部审计规章制度的建议（第17条第2、3项）。

(3) 检查权，检查有关财政财务收支、经济活动、内部控制、风险管理的资料、文件和现场勘察实物；检查有关计算机系统及其电子数据和资料（第 17 条第 4、5 项）。

(4) 调查取证权，就审计事项中的有关问题，向有关单位和个人开展调查和询问，取得相关证明材料（第 17 条第 6 项）。

(5) 采取制止措施权，对正在进行的严重违法违规、严重损失浪费行为及时向单位主要负责人报告，经同意作出临时制止决定；对可能转移、隐匿、篡改、毁弃会计凭证、会计账簿、会计报表以及与经济活动有关的资料，经批准，有权予以暂时封存（第 17 条第 7、8 项）。

(6) 建议权，提出纠正、处理违法违规行为的意见和改进管理、提高绩效的建议；对违法违规和造成损失浪费的被审计单位和人员，给予通报批评或者提出追究责任的建议；对严格遵守财经法规、经济效益显著、贡献突出的被审计单位和个人，可以向单位党组织、董事会（或者主要负责人）提出表彰建议（第 17 条第 9、10、11 项）。

（三）明确内部审计组织制度和组织方式。

1. 内部审计机构设置。《北京市审计条例》第十五条作出了依法属于审计监督对象的单位应当根据需要设立内部审计机构或者配备内部审计人员的规定，在《规定（草案）》中考虑单位性质、实际审计需求、内部治理结构、经营规模

等因素，区分企业和行政事业等非营利性组织，分类分层次对合理配置内部审计机构和内部审计人员进一步明确提出具体制度要求。

(1) 关于国家机关、事业单位、社会团体等单位内部审计机构的设立。一是对财政财务收支数额较大、下属单位较多或者实行系统垂直管理的，提出应当按照规定程序设立内部审计机构（第6条第1款）。二是前款规定以外的，提出应当明确履行内部审计职责的内设机构，并指定专人负责内部审计工作（第6条第2款）。

(2) 关于企业内部审计机构的设立。一是对国有和国有资本占控股地位或者主导地位的大中型企业、金融机构，或者有关规定对设立内部审计机构有明确要求的企业，提出应当设立内部审计机构（第7条第1款）；二是对国有和国有资本占控股地位或者主导地位的小型企业，提出可以根据需要设立内部审计机构，或指定履行内部审计职责的内设机构，并指定专人负责内部审计工作（第7条第2款）。

(3) 关于内部审计机构的管理模式。第8条内部审计机构应当建立合理、有效的组织结构。多层级单位的内部审计机构可以实行集中管理或者分级管理。

2. 健全内部审计领导体制。《规定（草案）》提出了有利于保障内部审计独立性的领导体制。

(1) 加强对内部审计工作的领导，内部审计机构应当在单位党组织、董事会（或者主要负责人）直接领导下开展内部审计工作，向其负责并报告工作；同时对国有企业提出了应当按照有关规定建立总审计师制度。总审计师协助党组织、董事会（或者主要负责人）管理内部审计工作（第 9 条）。

(2) 建立重要事项管理机制，单位党组织、董事会（或者主要负责人）应当定期听取内部审计工作汇报，加强对内部审计工作规划、年度审计计划、审计质量控制、问题整改和队伍建设等重要事项的管理（第 18 条）。

(3) 建立系统内部的指导和监督机制，下属单位、分支机构较多或者实行系统垂直管理的单位，其内部审计机构应当对全系统的内部审计工作进行指导和监督。系统内各单位的内部审计结果和发现的重大违纪违法问题线索，在向本单位党组织、董事会（或者主要负责人）报告的同时，应当及时向上一级单位的内部审计机构报告（第 19 条）。

（四）建立内部审计工作保障机制。《规定（草案）》从约束性和保护性条款两个方面，从对单位、被审计单位或个人两个角度，提出内部审计独立、客观开展工作的保障机制。

1. 制度保障。对单位建立健全内部审计制度提出要求，同时明确细化制度中应当涵盖的具体内容（第 4 条）。

2. 人员保障。一是明确内部审计人员的配置原则，同时针对单位内部审计资源的有限性，提出了可以向社会购买审计服务。内部审计机构应当配备与本单位业务性质和业务规模相适应的内部审计人员。除涉密事项外，可以根据内部审计工作需要向社会购买审计服务，并对采用的审计结果负责（第 11 条）。二是对内部审计人员职业道德、准入机制、业务素质、专业胜任能力，以及不得参与可能影响独立、客观履行审计职责的工作提出要求（第 5 条第 2、3 款，第 10 条）。

3. 技术保障。内部审计机构应当创新内部审计科技手段和技术方法，推进和完善内部审计管理和操作信息系统的开发与应用、开展并深化对信息系统的审计（第 12 条）。

4. 经费保障。内部审计机构履行职责所需经费，应当列入本单位预算（第 14 条）。

5. 表彰激励制度。对忠于职守、坚持原则、认真履职、成绩显著的内部审计人员，由所在单位予以表彰（第 15 条）。

6. 履职保护。单位应当保障内部审计机构和内部审计人员依法依规独立履行职责，任何单位和个人不得打击报复（第 13 条第 1 款）。对因履行职责受到打击、报复、陷害的内部审计人员及时采取保护措施，追究相关人员责任（第 46 条）。

7. 配合工作。被审计单位和个人应当配合内部审计机构和人员实施审计，按要求提供相关资料，并对所提供的资料的真实性和完整性负责，不得拒绝、阻碍、隐瞒、谎报（第13条第2款）。对被审计单位及相关人员拒绝接受或者不配合内部审计工作、整改不力等情形进行责任追究的规定（第44条）。

8. 履职尽责责任追究。明确提出了内部审计机构和内部审计人员履职不力，需进行责任追究的情形和规定（第45条）。

（五）规范内部审计程序。

1. 对内部审计工作的关键节点提出具体要求，包括：（1）制定年度审计计划（第20条第1款）；（2）组成不少于2人的审计组（第21条第1款）；（3）编制项目审计方案（第21条第2款）；（4）除特殊审计业务外，在实施审计3日前送达审计通知书（第22条）；（5）实施审计，编制审计工作底稿，获取审计证据（第23条）；（6）审计报告并征求意见（第24条）；（7）审计报告的复核、提交与送达（第25条）；（8）建立健全内部审计档案管理制度，妥善保管内部审计档案资料（第28条）。

2. 对内部审计工作流程概括性的提出：内部审计的实施程序，应当依照本规定、内部审计职业规范和本单位的相关规定执行（第20条第2款）。

3. 针对内部审计工作特点，提出可以简化程序的情形：内部审计机构组织实施的审计咨询项目或配合有关部门协同办理的事项，可以适当简化审计程序，具体程序应当由单位内部制度加以规范（第 27 条）。

（六）建立内部审计结果运用制度。《规定（草案）》从单位内部和审计机关两个方面就如何加强内部审计结果运用做出明确规定。

1. 明确整改责任。明确被审计单位主要负责人为整改第一责任人；被审计单位应当及时整改，并书面告知整改结果；内部审计机构应当检查并报告整改情况（第 29 条）。

2. 与其他内部监督力量协作配合机制。内部审计机构应当加强与内部纪检监察、巡视巡察、组织人事等其他内部监督力量的协作配合，建立信息共享、结果共用、重要事项共同实施、问题整改问责共同落实等工作机制；内部审计结果及整改情况应当作为考核、任免、奖惩干部和相关决策的重要依据（第 31 条）。

3. 重大违纪违法问题线索移送机制。单位对内部审计发现的重大违纪违法问题线索，应当按照管辖权限依法依规及时移送纪检监察机关、司法机关（第 32 条）。

4. 审计机关对内部审计力量和成果的利用机制。审计机关在审计中，应当有效利用内部审计力量和成果。对内部审计发现且已经纠正的问题不再在审计报告中反映（第 33 条）。

（七）明确对内部审计工作的业务指导和监督职责。《规定（草案）》中明确了审计机关对内部审计工作的业务指导和监督的职责以及主要方式。

1. 明确指导和监督的 7 项职责，包括：起草有关内部审计的法规草案；制定有关内部审计工作的规章制度和规划；推动单位建立健全内部审计制度；指导内部审计统筹安排审计计划，突出审计重点；监督内部审计职责履行情况，检查内部审计业务质量；指导内部审计自律组织开展工作；法律、法规规定的其他职责（第 34 条）。

2. 明确指导和监督的主要方式：一是可以通过业务培训、交流研讨等方式，加强对内部审计人员的业务指导（第 35 条）。二是可以采取日常监督、结合审计项目监督、专项检查等方式，对单位的内部审计制度建立健全情况、内部审计工作质量情况等进行指导和监督（第 37 条第 1 款），对存在问题的，应当督促及时整改；情节严重的，应当通报批评并视情况抄送有关主管部门（第 37 条第 2 款）。

（八）内部审计协会。一是明确内部审计协会的性质：是内部审计的自律性组织，是非营利性社会团体法人（第 39 条）。二是明确内部审计协会的职责，如制定内部审计工作规范及实务指引，组织开展内部审计理论研究、学术交流、业务交流和宣传，组织内部审计职业教育，受委托组织开展内部审计质量评估等（第 42 条）。三是明确审计机关与内

部审计自律组织的关系，审计机关应当对内部审计自律组织进行政策和业务指导，推动内部审计自律组织按照法律法规和章程开展活动。必要时，可以向内部审计自律组织购买服务（第 38 条）；内部审计协会应当接受本级人民政府审计机关的指导和民政部门的监督、管理（第 43 条）；内部审计协会依照法律、法规及其章程开展活动，内部审计协会章程由会员代表大会制定，报经本级人民政府民政部门核准和审计机关备案（第 40 条）。