

北京市审计局关于做好城市运行管理审计工作的指导意见(试行)

京审城发〔2020〕47号

各区审计局,局属各部门、各单位:

为深入贯彻党的十九届二中、三中、四中全会和市委十二届历次全会精神,发挥审计工作在推进城市运行管理精细化、现代化中的作用,提出如下指导意见。

一、提高政治站位,充分认识城市运行管理审计工作的重要性紧迫性

城市运行管理是城市治理的重要基础,是在城市规划和建设的基础上,通过对城市公共设施及其所承载服务的管理、监测与控制,使其保持正常的运行状态,以满足城市公众在生活、工作中产生的各类即时需求的过程。北京作为超大城市,近年来在城市运行管理方面取得了巨大成就,但人口资源环境矛盾依然突出,交通拥堵、基础设施不足等“大城市病”仍然存在,公共服务供给不平衡不充分问题尚未解决,城市运行管理水平总体上还是落后于城市发展速度。

城市治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。党的十八大以来,习近平总书记多次视察北京并发表重要讲

话,对“建设一个什么样的首都、怎样建设首都”提出了明确要求。2015年,中共中央、国务院颁布《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》(中发〔2015〕37号),首次将“推动城市管理走向城市治理”写入国家政策。党的十九届四中全会对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出了全面部署。市委十二届十次全会强调,要全面贯彻落实党的十九届四中全会各项部署,积极构建更加有效的首都治理体系。

审计是党和国家监督体系的重要组成部分。2018年机构改革后,为了适应首都超大城市运行管理需要,北京市审计系统组建了城市运行管理审计队伍,这一举措顺应了城市治理理念发展的新形势,在全国审计机关中尚属首例。市审计局各相关部门、各区级审计局要充分认识城市运行管理审计工作的重要性紧迫性,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,深刻领会习近平总书记对北京工作的历次讲话和对审计工作的重要指示批示精神,围绕首都“四个中心”建设功能定位,强化“四个服务”意识,不断提高政治站位,坚持依法审计,全面履行职责,为完善首都治理体系、提高城市治理能力作出更大贡献。

二、厘清责任边界,准确把握城市运行管理审计的职能定位

现代城市运行管理是一个复杂庞大的系统工程,涉及市政基础设施、公用事业、交通管理、废弃物管理、市容景观管理、生态环

境管理等众多领域,参与管理的主体多、层级广,资金覆盖面大。根据北京市审计局机关部门主要职责相关规定,城市运行管理审计是审计机关依据法律、法规和政策规定,对相关领域国家重大政策措施贯彻落实情况、城市管理领域专项资金、市政公用事业财政补贴资金及市容环境综合整治、市政设施建设项目进行的审计监督。

城市运行管理审计的对象主要是市、区两级承担城市运行管理相关事务的部门和企事业单位。具体包括:

——承担城市运行管理领域国家重大政策措施落实和北京市重点工作任务的主责部门和单位。

——负责城市管理领域专项资金、重点支出管理、分配、使用的部门和单位。

——负责制定市政公用事业财政补贴政策,管理、分配及使用财政补贴资金的部门和单位。

——承担市容环境综合整治和市政设施建设项目组织、管理、实施、监管责任的部门和单位。

城市运行管理审计的内容主要是对城市供排水、电力、天然气、热力、废弃物处置、道路交通、园林、户外广告、灯光照明等城市公共设施及其所承载的公共服务,以及重点区域治理、市容市貌管理、应急体系建设等事务和相关资金的审计。具体包括:

——城市运行管理重大政策措施落实情况。

——市政设施建设相关规划落实和运行情况。

——城市运行管理专项资金和重点支出绩效情况。

——公用事业补贴资金管理、使用及绩效情况。

——城市运行管理信息系统建设和运行情况。

市审计局各相关部门、各区级审计局要严格依照法定职责,准确把握城市运行管理审计的职能定位,严把政策、规划和资金三道关口,聚焦城市运行管理中存在的主要风险、矛盾和突出问题,使“城市体检”充分发挥成效,助力提升城市运行管理精细化水平;落实“三个区分开来”要求,“治已病”“防未病”,为市区两级党委、政府决策发挥审计建设性作用。

三、围绕中心工作,明确城市运行管理审计的工作重点

(一)持续开展重大政策措施落实情况跟踪审计。一是加大“疏解整治促提升”专项行动阶段性任务完成情况的审计力度。重点关注拆除违法建设腾退土地、背街小巷环境精细化治理、“留白增绿”、便民商业网点建设等政策措施落实情况,推动构建疏解与提升同步推进的工作格局,促进完善腾退空间统筹利用机制,提升首都功能、人居环境和城市品质。二是加大重点区域环境整治提升工作的审计力度。重点关注长安街沿线综合整治、中轴线申遗综合整治、“回天地区”三年行动计划任务,城市副中心、大兴国际机场、北京冬奥会等区域周边公共服务和配套基础设施建设推进情况,促进协同发展重点领域任务落实。

(二)加强城市基础设施规划落实和运行情况的审计。重点关注城市供水、供气、供热、排水及污水处理、生活垃圾分类处置、地

下空间开发利用、老旧小区更新改造、交通综合治理、停车管理体系建设等相关规划落实和建设成果利用情况。系统评价市区两级基础设施系统建设是否能够满足城市发展和城市总体规划的要求,促进完善治理“大城市病”体制机制和政策体系,推动各项专项规划的实施。

(三)加强城市运行管理专项资金和重点支出的审计。结合党中央国务院重大方针政策和决策部署、市区两级党委政府的工作要求,重点关注城市道路、桥梁等设施改造大修与养护、城六区常规疏堵工程、停车设施建设及管理、市区两级重点环境建设、环卫、垃圾处理以及城市应急管理专项资金和重点支出的使用绩效情况。将财政资金投入与项目进展、事业发展、政策目标实现等统筹考虑,揭示在预算安排、预算执行和决算环节存在的各种问题,促进提高财政资金的配置效率和使用效益。

(四)加强各项公用事业补贴资金的审计。重点关注公交补贴、地铁补贴、供排水补贴、供热补贴、燃气电力补贴、出租车燃油补贴等管理使用及绩效情况。落实过“紧日子”要求,注重成本效益和厉行节约。揭示部门和单位在运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面的问题,推动完善财政支出定额标准体系及以结果为导向配置公共资源的预算管理模式。

(五)加强城市运行管理信息系统审计。结合“吹哨报到”改革和“接诉即办”工作机制,重点关注城市运行服务管理系统、城市运

行三级指挥系统和城市运行信息系统的建设及运行情况,以及“智慧城市”理念的应用水平。评价其是否满足优化营商环境、治理城市问题、解决群众诉求的需要,揭示在系统设计、开发、运行、管理、控制各环节的风险隐患,促进实现“一网统管”,提高信息系统精细化、法制化与规范化水平。

四、坚持融合创新,不断推动城市运行管理审计全覆盖

(一)加强审计计划管理。市审计局各相关部门、各区级审计局要充分发挥审计项目计划的引领作用:一是紧密围绕中央和北京市委、市政府制定的重大政策和重点任务,落实市委审计委员会关于深入推进审计全覆盖的要求,以促进疏解非首都功能、促进落实北京城市总体规划、促进财政资金提质增效为目标,进一步聚焦审计重点,合理确定每个年度审计项目;二是做好近期与远期相结合,对于城市运行管理重大政策措施落实情况跟踪审计,由市区两级审计机关统一组织的,审计内容根据市审计局年度审计项目计划及各区实际进行安排;其他审计内容根据具体情况进行安排,原则上每5年将城市运行管理审计五方面工作重点轮审一遍,必要时可以分阶段、分年度安排同一类型审计项目。

(二)加强审计工作统筹。市审计局各相关部门、各区级审计局要加强审计项目和审计组织方式的统筹管理,建立健全长效工作机制。一是在审计项目上努力做到统筹安排。综合运用好政策跟踪、预算执行、经济责任审计“三大平台”,积极探索融合式、嵌入式、“1+N”等审计方式,最大限度扩展审计覆盖面。二是在组织

方式上强化审计机关之间、审计机关部门之间的上下联动和横向协作,实现资源共享与联动共管。对于全市性城市运行管理审计项目原则上采取“市区联动分级实施”方式进行,避免重复审计、交叉审计,发挥市区两级审计机关的整体合力。三是建立审计成果共享机制。利用“平台+网格”的管理模式,实现上下级审计机关之间、审计机关部门之间的成果共享,提高审计效率。

(三)加强大数据和专业化信息手段的应用。市审计局各相关部门、各区级审计局要贯彻落实“科技强审”要求,积极推进大数据和专业化信息手段(如地理信息系统、智慧化管理系统等)在城市运行管理审计领域的应用。一是提升数据分析在审计项目中的比重。依托大数据掌握总体情况,确定审计重点;遵循“总体分析、发现疑点、分散核查、系统研究”的数字化审计方式,提升工作效率和审计成果质量。二是严格履行数据采集程序,加强网络技术防护和数据保密管理,确保数据安全完整。三是定期开展大数据培训和经验交流,突出实践锻炼,加快大数据审计骨干人才培养。

(四)加强审计成果综合利用。一是抓好优秀项目和创新项目培育。围绕市委、市政府关于构建更加有效的首都治理体系工作要求,牢固树立精品意识,力争打造城市运行管理优秀审计项目,培育审计创新工作成果。二是督促审计查出问题的整改。要使审计成果真正用于城市治理实践,对提升城市治理能力起到切实效果。三是强化审计成果综合分析。注重总结提炼,研究分析在城市运行管理审计方面的经验做法,形成推动完善首都治理体系提

高城市治理能力的研究成果,为宏观决策提供依据。

(五)加强审计工作指导。一是强化审计方案的顶层设计。对于市区联动和审计机关内部横向协作的审计项目,原则上由项目组织部门统一编制审计工作方案。审计工作方案应聚焦具体工作任务,做到重点突出,要求清晰,可操作性强。二是强化审计业务指导。市审计局各相关部门、各区级审计局要紧密围绕党委、政府重大决策部署,以提高审计工作质量为目标,及时开展上下级审计机关之间、审计机关内部的业务指导,必要时可聘请专家提供咨询服务,解决审计项目面临的突出问题,促进审计工作提质增效。

北京市审计局

2020年3月26日