

关于全面落实“三个区分开来”要求建立 审计容错免责机制实施意见（试行）

淮审委办〔2022〕54号

各县区审计局、局属各科室（局）：

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面落实“三个区分开来”要求，充分发挥审计在党和国家监督体系中的作用，支持和保护敢于担当作为的干部，更好地服务改革发展大局，根据中共淮南市委办公室《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的实施意见》（淮办发〔2018〕53号）和安徽省委审计委员会办公室、省审计厅《关于进一步贯彻落实“三个区分开来”要求 建立审计容错免责机制的实施意见（试行）》（皖审发〔2021〕20号），结合淮南审计工作实际，制定以下实施意见。

一、总体要求

准确把握“三个区分开来”要求的要义精髓，切实转变审计观念，提高政治站位和政策能力，建立健全审计容错免责机制。全面落实“三个区分开来”要求，客观分析审计发现的问题，明确容错免责机制的适用情形，严格认定标准，严把认定程序，注重结

果运用，提升审计公信力，把保护改革发展中的新生事物、推动营造良好干事创业环境，作为进一步发挥审计监督作用的重要内容，切实发挥审计在推进改革发展中的作用。

二、基本原则

（一）既坚持敢于监督，又准确把握政策界限

坚持敢于监督、敢于碰硬，坚决维护法纪的权威性和严肃性。同时对审计发现的疑难复杂问题，采取具体问题具体分析的方法，对符合改革方向、出于公心、经过集体研究、具有实际效果，但与现行政策法规制度有所抵触的，审慎把握政策界限、审慎作出处理处罚，注重指导帮助被审计单位分析问题原因，推动形成新的制度机制。

（二）既坚持敢于揭示问题，又做到实事求是

牢固树立“有问题没发现是失职，发现问题不报告是渎职”理念，既要做到应审尽审、凡审必严，又要坚持实事求是，客观公正。坚决防止混淆问题性质，严禁以“三个区分开来”为名纵容违规违纪违法行为，杜绝拿容错搞纪律“松绑”。坚持用改革的视角和思路审视问题，系统深入把握重大经济决策出台的背景、战略意图、改革目标，避免生搬硬套、机械套用以新出台的制度规定去衡量以前的老问题和使用不符合改革发展要求的制度规定衡量创新事项。

（三）既坚持依法审计，又注重文明审计

坚持严格依法履行审计监督职责，执行法定审计程序；同时更注重文明审计，充分听取被审计单位和被审计个人的意见，集体研究反馈意见。对于审计中遇到的改革新生事物，坚持兼听则明、以理服人，做到依纪依规依法严肃处理问责与容错免责的有机统一。确保审计容错免责结论经得起历史检验和实践检验。

（四）既坚持整改效果，又强化标本兼治

坚持有错必纠，督促被审计单位及时整改并完善相应制度，把可能造成的影响或损失降到最低。及时加强对具有普遍性、倾向性和苗头性问题的总结分析，着眼建立一套既能发现问题、识别失误，又能立足长远、标本兼治的机制，从长效和规范角度堵塞漏洞，避免同类问题再次发生。

三、适用情形

在具体审计工作中应当客观审慎地评判、定性和处理，具有下列情形之一的，可以启动容错免责程序：

（一）重大经济政策和决策部署贯彻执行方面

1.在推动供给侧结构性改革、乡村振兴、创新驱动等重大发展战略实施中，因缺乏经验、先行先试而出现失误和错误的。

2.在贯彻落实新发展理念，推进体制机制创新中，从本地区本部门实际出发，创新思路、勇于探索，因缺乏经验而出现失误

和错误的。

3.在重大政策实施中，因国家政策调整或者上级党委、政府决策部署变化，工作未达预期效果的，或实施结果与调整后的政策不一致的。

（二）谋划推动高质量发展方面

4.在深化国有企事业单位改革中，符合改革方向，因历史遗留问题等复杂因素，在改制脱钩、化解过剩产能、兼并重组、资产处置、引进战略合作等方面出现一定失误或偏差的。

5.在深化财税体制改革，着力防范化解债务风险，建立健全事权和支出责任相适应的制度，有利于提高资金使用绩效，但与有关制度规定条文不尽一致的。

6.在招商引资、产业结构调整、发展实体经济过程中，为加快推进优化产业结构、促进地方经济社会发展，因地制宜采取一些优惠措施，收到明显效果，但与现行规定不尽一致的。

7.在推动“放管服”改革、优化政务服务、营商环境中，因先行先试出现失误，未造成严重后果的。

8.在解决积案、争议事件等历史遗留问题中主动担当，积极作为，因有关政策规定不明确，为解决问题化解矛盾导致工作出现失误，未造成严重后果的。

（三）重大经济事项决策执行方面

9.在应急工程建设推进中，为提高效率、缩短工期，经专家论证、风险评估、合规合法性审查、严格按照民主集中制原则集体研究等环节作出决策，但与相关建设程序规定不符的。

10.在常态化疫情防控、应急抢险等危及人民群众生命和财产安全的突发事件处置中，因情况紧急导致程序不到位造成一定失误或未达到预期效果的。

11.为维护人民群众合法权益、避免群体性事件发生、化解社会负面影响，经集体研究作出决策，具有实际效果，但不符合相关规定或客观上造成损失浪费的。

12.在项目建设征地拆迁中，因改善群众生活基础设施和公共设施、保障被拆迁群众整体利益，经集体研究适当提高补偿标准等因素造成项目资金超计划的。

（四）资金资产资源管理和经济风险防控方面

13.在预算执行中因实施条件发生变化、上级专项资金不到位，导致项目进度延误或无法实施，或经批准后项目间统筹调剂使用资金，符合相关政策导向，未造成严重后果的。

14.在资金拨付使用中，因有影响资金安全等特殊情况，造成资金拨付缓慢的，或者因处置危及公共安全和社会稳定等紧急任务需要，资金支出突破财经法规及相关资金管理办法的。

15.财政预算未作安排，但按照上级要求必须支付的用于乡

村振兴、文明创建、党建活动等经费挤占了其他资金的。

16.由于自然灾害等不可抗拒的因素而影响自然资源资产保护、管理的。

17.由于管辖区以外输入性原因而导致管辖区以内生态问题，已采取相应措施的。

18.由于历史原因，虽尽力采取措施弥补或者努力减少损失，但仍然不能避免环境损害结果未造成严重影响的。

（五）党内法规和国家法律、法规、规章对有关情形已有从轻、减轻或免于处理规定的，按有关规定执行。

（六）其他可以容错免责的情形

不在以上 18 条内容但符合安徽省委审计委员会办公室、省审计厅《关于进一步贯彻落实“三个区分开来”要求 建立审计容错免责机制的实施意见（试行）》规定的适用情形。

以下情形不适用审计容错免责机制，不予免责：

（一）落实全面从严治党主体责任不到位的。

（二）借改革创新之名徇私舞弊、失职渎职、假公济私、谋取私利的。

（三）因不作为或工作不力，导致生态环境损害事件、食品药品安全事故、安全生产责任事故发生的。

（四）导致群体性事件且处置不力的。

(五) 有事实或审计证据证明系明知故犯、屡审屡犯或不经集体研究、专断决策的。

四、认定标准

根据事业为上、实事求是、依纪依法、容纠并举的原则，把被审计对象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，进一步结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响和挽回损失等因素，从四个层面综合分析研判。

(一) 从政策法规层面考虑是否符合改革方向。考虑是否符合习近平新时代中国特色社会主义思想，符合党中央国务院、省委省政府、市委市政府决策部署要求，区分先行先试和肆意妄为，是在党规党纪和国家政策法规明令禁止前实施，还是明令禁止后有令不行、有禁不止，是界限不明还是随意变通歪曲改革精神，判断创新探索是否有利于改革发展大局。

(二) 从决策程序层面考虑是否经过集体研究。从程序方法判断是科学决策、民主决策、依法决策还是个人专断、一意孤行，是否严格履行“三重一大”等决策程序，是否执行重大事项请示报

告制度，是否存在事急从权、因外在客观条件难以按规定程序实施，是否经充分研究或存在听取意见不充分、拍脑袋决策等情况。

（三）从实际结果层面考虑是否造成严重后果。综合考虑经济效益、社会效益、生态效益等因素，从后果影响判断是事态整体可控还是影响恶劣；尊重基层首创精神，判断不良后果是否因自然因素、政策调整、市场波动等不可预见因素造成；从挽回损失角度判断是否主动采取措施最大限度挽回或减少损失、消除不良影响，还是置之不理、放任不管造成消极影响蔓延或损失扩大。

（四）从廉洁底线层面考虑是否存在利益输送。从动机态度判断是出于公心还是源于私利，区分无心之过还是明知故犯；从性质程度判断是一般性失误错误还是违纪违法行为，是否滥用职权或玩忽职守谋取私利，是否违反廉洁从政（从业）规定、徇私舞弊损害公共利益或群众合法权益、个人利益输送、浪费国家资财等违纪违法现象。

五、认定程序

认定程序设置申请、核实、审定、反馈、公开和备案六个环节，与审计项目质量管理流程对应的控制环节相互整合衔接。

（一）申请。一般由被审计对象在审计报告征求意见或签证审计证据时，以书面形式提出。审计组、复核和审理机构在项目实施、复核、审理过程中，基于审计事实和证据认为有关事项符

合审计容错免责认定标准的，也可以提出建议。

（二）核实。被审计对象提出容错申请时，应当提供相关印证材料，或就审计已获取的相关资料作出明确详尽的说明。审计组长应落实专人就问题事实与问题责任两个方面进行核实和补充取证，对照适用情形和认定标准，提出初步甄别意见。审计人员应将上述工作过程及结果作为重要管理事项加以记录，或者补充记入对应事项的审计工作底稿。

（三）审定。经审计组集体讨论、甄别研判，对符合或基本符合审计容错免责适用情形和认定标准的，在代拟审计报告时提出认定意见，作为被审计单位反馈意见的说明或者重要事项制作重要管理事项记录，经所在部门初审、分管局领导审核、审理部门审理，局长办公会议审议，通过党组会集体决策研究决定。

（四）反馈。审计机关应及时将容错纠错免责认定结果反馈给被审计单位或相关被审计个人；对不予认定的事项，应说明不予认定理由。认定结果在审计报告等结果文书中有记载的，直接以审计报告反馈；没有记载的，审计组在送达审计结果文书时以一定形式予以反馈。

（五）公开。建立容错免责结果公开机制，通过定期汇编、分送审计容错免责案例等方式，推进审计容错免责在项目实施中落实见效，推进认定工作公开、公平、公正。同时，不断加大审

计容错免责机制的宣传力度，营造良好的工作氛围。

（六）备案。审计容错免责认定工作涉及的相关资料作为重要管理事项记录，整理后要一并归入相应的审计项目档案。

六、处置方式与结果运用

（一）实行容错与纠错结合的处置方式。对符合容错免责适用情形和认定标准，被审计对象可不承担责任的，在审计报告“其他说明事项”中予以反映或以其他方式反映，并要求及时纠正，建立健全相关规章制度；对不符合容错免责适用情形和认定标准，依法依规进行定性定责和处理处罚，并责成被审计单位或个人按规定要求整改落实到位。

（二）坚持容错纠错和防范并举的措施。针对容错免责机制构建过程中审计发现的苗头性、倾向性、普遍性问题，定期研究其表现形式、成因及对策措施，提醒相关部门予以关注，及时纠正并建立健全有关规章制度。对实践中行之有效的创新经验，应及时总结提炼，建议相关部门研究推广。

七、保障措施

（一）畅通救济途径。将容错免责机制和救济机制相结合，审计报告征求意见稿增加被审计单位或被审计个人可以依规提出容错申请的告知，允许据实申辩申诉，审计机关应充分听取申诉意见，客观公正地认定相关单位和个人的责任。

（二）加强全程管控。严格落实分级质量控制责任，复核和审理机构对容错免责事项，要列入复核和审理的重点内容；会议集体审定要做到全程记录、全面留痕；审计执法检查、整改督查对已认定的容错免责事项，列入检查重点内容，确保认定结果经得起历史和实践的检验。

（三）注重沟通合作。建立健全审计与组织人事、纪检监察、公安、检察以及其他有关主管与监督部门的信息共享和沟通协调机制，全力推进审计容错免责机制的落实完善。可以邀请政府法律顾问、特约审计员等相关领域的专家参与认定工作，广泛听取各方面的意见建议，客观定性、审慎处理。对争议较大或难以认定的问题，应及时报告同级党委审计委员会和政府。