

审计整改“回头看”制度的实效性评估与完善建议

刘书琴

中国铁路武汉局集团有限公司 湖北 武汉 430000

摘要：审计整改“回头看”制度作为强化审计成果运用、提升治理效能的重要机制，近年来在各级审计机关和被审计单位中广泛推行。然而，其实际运行效果仍存在形式化、碎片化、协同不足等问题，制约了国家治理体系和治理能力现代化进程。本文基于委托—代理理论与闭环管理理论，系统梳理“回头看”制度的发展脉络，构建包含整改完成率、问题复发率、制度健全度、治理效能提升等维度的实效性评估框架，并深入剖析当前制度运行中存在的整改标准模糊、责任传导弱化、协同机制缺位、结果运用不足等核心症结。在此基础上，提出以法治化、标准化、数字化、协同化为导向的系统性完善路径，旨在推动“回头看”从“程序合规”向“实质有效”转型，切实发挥审计在国家监督体系中的独特作用。

关键词：审计整改；“回头看”；实效性评估；闭环管理；企业治理

引言

审计是国家监督体系的重要组成部分，其价值不仅在于揭示问题，更在于推动问题解决、促进制度完善。2014年《国务院关于加强审计工作的意见》明确提出“狠抓审计发现问题的整改落实”，标志着审计整改工作进入制度化新阶段。此后，“审计整改‘回头看’”作为一种强化整改成效、防止问题反弹的监督机制，逐步在全国范围内推广实施。所谓“回头看”，是指审计机关在出具审计报告、提出整改要求后，于一定期限内对被审计单位整改情况进行复查、评估与督促，形成“发现问题—整改落实—复查验证—持续改进”的闭环管理链条。然而，在实践中，“回头看”制度虽取得一定成效，但亦暴露出“重形式、轻实效”“整改一阵风、过后就反弹”等突出问题。部分单位将“回头看”简化为材料报送、台账补录，未能触及问题根源；部分领域整改标准不一，导致整改质量参差不齐；跨部门协同机制缺失，使得系统性风险难以根治。在此背景下，对“回头看”制度的实效性进行科学评估，并提出具有操作性的完善建议，具有重要的理论价值与现实意义。

1 理论基础与制度演进

1.1 理论基础

委托—代理理论为国有企业内部审计整改提供了坚实的理论支撑。在现代企业治理结构中，股东（或出资人）作为委托人，将经营管理权授予管理层（代理人），但因信息不对称和目标不一致，可能引发代理风险。内部审计作为公司治理的重要机制，代表委托人对代理人履职情况进行独立监督。审计整改则是管理层对审计发现问题的回应与纠偏，体现了其对受托责任的履行。“回

头看”制度作为整改闭环管理的关键环节，旨在验证整改措施是否真正落地、问题是否实质性解决，从而降低代理成本，提升企业治理效能。闭环管理理论则为“回头看”提供了方法论指引。该理论强调“计划—执行—检查—改进”（PDCA）的循环迭代过程，其中“回头看”对应“检查”与“改进”环节。通过周期性复核，审计机关可以验证整改措施是否真正落地、是否有效遏制问题复发，并据此推动管理制度的持续优化。若缺乏“回头看”这一关键环节，整改工作极易陷入“开环”状态，即问题虽被指出却未被根治，最终导致同类问题反复出现，削弱审计权威与治理效能。此外，协同治理理论进一步揭示了“回头看”制度在多元主体参与下的运行逻辑。铁路运输业务日益复杂，单一部门难以独立完成系统性整改^[1]。审计整改往往涉及财务、纪检、组织、业务处室等多个职能部门，唯有打破信息壁垒、建立联动机制，才能实现从“点上纠偏”到“面上治理”的跃升。“回头看”不应仅是审计机关的单方行动，而应成为多部门协同施治的重要平台。

1.2 制度演进脉络

国有企业内部审计整改“回头看”机制的形成，由企业治理现代化与国资监管强化驱动。早期（2010年前）审计侧重合规性检查，整改依赖部门自觉，缺乏闭环管理。2008年《企业内部控制基本规范》实施后，整改作为内控缺陷修复关键环节受重视。2014年国资委发文要求建立整改长效机制，推动整改纳入绩效考核和责任追究体系，部分国企率先探索“回头看”做法，通过复查等方式验证整改实效。2018年《审计署关于内部审计工作的规定》施行，增强内部审计独立性和权威性，为“回头

看”提供制度依据。近年来,越来越多国企将“回头看”嵌入审计全周期管理,结合信息化手段,实现从“被动整改”到“主动治理”的转变,反映出国企对审计成果运用机制的优化及内部审计功能的战略转型。

2 “回头看”制度实效性评估框架构建
为科学评估“回头看”制度实效,本文构建包含四个一级指标、十二个二级指标的评估体系:

表1:“回头看”制度实效性评估框架

一级指标	二级指标	说明
整改完成度	问题整改率	已整改问题数/应整改问题总数
	整改及时率	在规定期限内完成整改的比例
	整改真实性	是否存在“纸面整改”“数字整改”
问题复发控制	同类问题复发率	同一单位同类问题在后续审计中再次出现的比例
	制度漏洞修复率	因制度缺陷导致的问题是否已通过建章立制解决
	风险防控有效性	整改后相关领域风险是否显著降低
制度建设成效	内部控制完善度	被审计单位是否建立或优化内控制度
	流程再造程度	是否对业务流程进行系统性优化
	长效机制建立情况	是否形成可复制、可持续的整改模式
治理效能提升	资源节约/效益提升	整改带来的财政资金节约或经济效益
	职工满意度变化	相关政策受益群体对整改效果的感知
	政策优化贡献度	整改建议是否被纳入政策修订

这一多维评估框架有助于超越形式主义陷阱,引导“回头看”工作从“程序合规”走向“实质有效”,为制度优化提供精准靶向。

3 实效性现状与问题剖析

3.1 整改标准模糊导致评估缺乏客观依据

当前“回头看”制度面临的首要障碍在于整改认定标准的缺失或模糊。由于缺乏统一、细化、可操作的整改完成判定准则,不同地区、不同领域甚至同一审计机关内部对“整改到位”的理解存在较大差异。这种标准不一的局面,使得整改成效评估高度依赖主观判断,容易陷入“材料齐全即视为完成”的误区。一些被审计单位借此采取“技术性整改”策略,如仅退回资金而不追责、仅补签合同而不完善制度,表面上满足销号条件,实则未触及问题产生的体制机制根源。标准模糊不仅削弱了“回头看”的监督权威,也为虚假整改、选择性整改提供了操作空间,严重损害制度公信力。

3.2 责任传导机制弱化削弱整改内生动力

整改责任的有效传导是确保“回头看”落地的关键。然而,实践中普遍存在责任层层衰减的现象:整改压力未能有效传导至单位主要负责人,而多由中层或经办人员承担具体落实任务。由于整改成效尚未与领导干部的考核评价、职务晋升、问责追责形成刚性挂钩,部分“一把手”对整改工作重视不足,仅将其视为例行公事或阶段性任务,缺乏推动深层次改革的主动性与紧迫感^[2]。这种责任虚化导致整改动力不足,整改措施往往止步于表

面纠偏,难以延伸至制度重构与流程再造层面。长此以往,“回头看”易沦为周期性应付检查的行政负担,而非提升治理能力的契机。

3.3 跨部门协同机制缺位制约系统治理能力

在国铁集团所属企业中,运营、安全、财务、工程、物资、人力等业务板块高度关联,许多审计发现的问题往往具有系统性和跨专业特征,单一部门难以独立完成彻底整改。然而,当前“回头看”工作多由内部审计部门牵头推进,相关业务部门、职能管理部门参与主动性不足,缺乏有效的横向联动机制。整改任务常被简单分解为“谁被审、谁整改”,忽视了问题背后的流程断点、制度漏洞或职责交叉。究其原因,在于企业尚未建立常态化的整改协同平台,如跨部门整改联席会、联合督办机制或整改责任共担制度。协同机制的缺位,不仅削弱了“回头看”的深度与实效,也限制了审计成果向企业治理效能和运营价值的有效转化。

3.4 整改结果运用不足导致激励约束失衡

“回头看”的威慑力与引导力,在很大程度上取决于其结果能否被有效运用于后续管理决策。然而,目前整改结果在干部考核、预算安排、项目审批、政策制定等关键环节中的应用仍显薄弱。一方面,对整改不力、屡审屡犯的单位和个人缺乏实质性惩戒措施,问责多停留在通报批评层面,难以形成有效震慑;另一方面,对整改成效显著、主动建章立制的单位也缺乏正向激励,未能树立典型示范效应。这种激励不足与约束乏力并存的

局面,使得整改成为“软约束”而非“硬指标”,难以激发被审计单位从“被动整改”转向“主动治理”的内生动力。

3.5 技术支撑薄弱限制动态监控与智能评估能力

国铁集团建成统一审计信息系统,为整改管理提供基础平台,但在支撑“回头看”升级上仍有不足。当前系统仅实现基础功能,未打通与核心业务系统数据壁垒,难以实时感知整改状态、深度溯源问题成因。且智能化水平有限,缺乏典型风险自动识别模型,整改成效评估依赖人工。虽有新技术试点应用,但未形成标准化智能评估模块。这种“有系统、缺智能,有数据、难融合”的现状,使“回头看”以定期人工复核为主,制约审计监督转型,未来需在系统集成等方面加大投入,释放数字化倍增效应。

4 完善“回头看”制度的系统性建议

4.1 推进法治化:健全整改标准与责任体系

推进法治化是夯实“回头看”制度根基的关键路径。当前整改标准不一、责任边界模糊的问题,亟需通过顶层设计予以解决。建议由审计署牵头制定《审计整改认定标准指引》,分类明确财政、金融、国企、民生等领域“实质性整改”“制度性整改”“效果性整改”的具体判定标准,杜绝“纸面整改”空间^[1]。同时,必须压实单位“一把手”整改第一责任人责任,将整改成效纳入领导干部经济责任审计评价体系,实行整改承诺制与终身追责制。对敷衍塞责、弄虚作假的行为,应依法依规严肃问责,增强制度刚性,确保整改从“要我改”转向“我要改”。

4.2 强化标准化:构建全周期闭环管理机制

标准化是提升“回头看”运行效率与质量的基础保障。可全面推行“三清单一台账”管理模式:问题清单明确问题性质、责任主体与时限;措施清单细化整改路径与制度建设要求;成效清单量化整改成果与治理效益;动态台账则实现整改状态实时更新与超期自动预警。在此基础上,应实施分级分类“回头看”策略,对重大风险、屡审屡犯问题实行高频次、深穿透复查,对一般性问题采用抽查与自查结合方式,提升监督资源的配置效率与精准度,避免“一刀切”带来的资源浪费与监督盲区。

4.3 深化协同化:构建跨部门整改联动格局

系统性问题需要系统性治理。建议在党委审计委员会统筹下,建立由财政、纪检、组织、行业主管部门参与的审计整改联席会议制度,定期会商、联合督办、共同验收,形成“审一改一治”一体化工作链条^[4]。同时,推动“回头看”结果跨部门互认共享,将其同步推送至纪检监察、组织人事、财政预算系统,作为干部考核、预算安排、政策调整的重要依据。唯有让整改结果真正“长牙齿”、有分量,才能倒逼被审计单位从被动应付转向主动治理。

4.4 赋能数字化:打造智能整改监督平台

数字化是提升“回头看”智能化、实时化水平的核心支撑。应完善铁路审计信息系统,实现问题录入、整改反馈、进度跟踪、智能评估、风险预警全流程线上管理。在此基础上,积极引入大数据与人工智能技术,运用自然语言处理自动分析整改报告真实性,通过机器学习模型预测问题复发风险,利用区块链技术确保证据链不可篡改。通过技术赋能,构建“实时感知、智能研判、精准干预”的现代化整改监督体系,从根本上改变“事后补救、人工核查”的传统模式。

5 结语

审计整改“回头看”制度是连接审计监督与治理效能的桥梁。当前,其运行虽已制度化,但距离“实质有效”仍有差距。未来改革应摒弃“运动式”“台账式”思维,转向以法治为保障、标准为尺度、协同为路径、数字为支撑的系统治理模式。唯有如此,方能真正实现“审计一点、规范一片、治理一域”的目标,为推进国家治理体系和治理能力现代化注入审计动能。

参考文献

- [1]谢欣,熊兴.坚持问题导向狠抓工作落实审计整改“回头看”让人大监督走深走实[J].审计与理财,2024,(08):7-8.
- [2]陈卉楠,曾明,郑福康,等.内部审计整改的绩效评价及其结果运用:一个逻辑框架[J].财会通讯,2025,(21):124-128+135.
- [3]罗衡.新形势下企业审计整改效能的优化策略[J].今日财富,2025,(21):142-144.
- [4]全周期系统化推进审计整改闭环管理[J].中国工会财会,2025,(11):36-37.