

国家审计“监督”与“赋能”双重功能的逻辑关系研究

刘士钰 陈柯

西京学院

DOI:10.32629/ej.v9i3.3434

[摘要] 国家审计作为党和国家监督体系的重要组成部分,在服务国家治理现代化进程中呈现出“监督”与“赋能”双重功能。监督功能是国家审计的法定职责和立身之本,赋能功能则是新时代国家审计服务经济社会发展大局的拓展延伸。本文在系统梳理国内外相关研究的基础上,从理论层面剖析国家审计双重功能的内涵特征,阐释二者“基础与升华”“制约与激励”“当下与长远”的辩证统一关系,并基于“免疫系统”理论构建“揭示—抵御—预防”的分析框架,揭示双重功能协同发力的作用机理。研究认为,监督是赋能的前提和基础,赋能是监督的深化和升华,二者统一于国家审计服务国家治理现代化的实践逻辑之中。最后,从完善法律制度、优化协同机制、强化成果运用等方面提出促进双重功能协同发挥的实践路径。

[关键词] 国家审计; 监督功能; 赋能功能; 逻辑关系; 审计协同

中图分类号: F239.44 **文献标识码:** A

The Logical Relationship between the Supervisory and Enabling Functions of State Auditing

Shiyu Liu Ke Chen

Xijing University

[Abstract] As a vital component of the Party and state oversight systems, state auditing exhibits the dual functions of "supervision" and "enabling" in serving the modernization of national governance. The supervisory function constitutes the statutory duty and foundational purpose of state auditing, while the enabling function represents its expanded role in serving the broader economic and social development in the new era. Based on a systematic review of relevant domestic and international literature, this paper analyzes the conceptual characteristics of the dual functions of state auditing from a theoretical perspective. It elucidates their dialectical and unified relationships—"foundation versus elevation," "constraint versus incentive," and "immediate versus long-term." Drawing on the "immune system" theory, the paper constructs an analytical framework of "disclosure—resistance—prevention" to reveal the synergistic mechanism of these dual functions. The study argues that supervision is the prerequisite and foundation for enabling, while enabling represents the deepening and sublimation of supervision; both are unified in the practical logic of state auditing serving the modernization of national governance. Finally, it proposes practical pathways to promote the synergistic realization of these dual functions, focusing on improving legal frameworks, optimizing coordination mechanisms, and enhancing the application of audit results.

[Key words] state auditing; supervisory function; enabling function; logical relationship; audit synergy

1 引言

习近平总书记指出,审计是党和国家监督体系的重要组成部分,是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。随着中国特色社会主义进入新时代,国家审计的功能定位不断拓展深化——从传统的查错纠弊、维护财经法纪,逐步向服务宏观决策、推动制度完善、促进经济社会高质量发展延伸。这一

演变过程折射出国家审计“监督”与“赋能”双重功能的并存与互动。

然而,在理论研究和实务工作中,对监督与赋能二者关系的认识仍存在模糊之处:有人认为赋能是对监督的“稀释”,担心强调服务功能会弱化监督刚性;也有人将赋能简单理解为监督的“副产品”。厘清监督与赋能的逻辑关系,对于准确把握国家

审计的时代定位、更好地发挥审计在国家治理中的独特作用,具有重要的理论价值和实践意义。

2 文献综述

2.1 国家审计功能研究的理论脉络演进

国家审计功能研究伴随国家治理现代化的进程而不断深化。从理论演进来看,对审计本质的认识经历了从“经济监督论”到“权力制约论”再到“免疫系统论”的递进发展。

早期研究主要围绕“经济监督论”展开,强调审计的本质是对经济受托责任的独立监督。随着研究深化,学者们认识到对经济问题的监督归根结底是对政治的监督,由此衍生出“权力制约论”,将审计监督定位为制约公权力的制度安排。在此基础上,刘家义提出的“免疫系统论”实现了理论突破,将审计功能拓展为在促进国民经济和社会健康发展中发挥预防、揭示、抵御功能的免疫系统。这一理论框架下,国家审计被定位为国家治理体系的基石和重要保障。

近年来,学者们进一步将研究视角拓展至国家治理现代化语境。蔡春教授领衔的六卷本《中国特色社会主义国家审计理论论研究》提出,国家审计是国家治理结构和体系中内生的必不可少的组成部分,是国家治理机制中不可或缺的一种治理机制,即“无审计,不治理”的核心观点。该研究基于公共受托经济责任观,系统构建了中国特色社会主义国家审计理论框架。李翔在《审计在推动国家治理中的作用研究》中,以国家治理现代化为坐标,构建了递进式研究脉络,系统阐释审计在国家治理中的职能定位。最新研究则提出了审计功能“合规保障—风险预警—价值创造”的演进逻辑,并构建“治理导向型审计”新范式。

2.2 关于国家审计双重功能的相关研究

关于国家审计的监督功能,已有研究从多维度进行了深入剖析。有学者从政治学视角分析,认为审计监督具有依法治权功能、信息公开功能和民主问责功能。审计监督通过经济控制、权力制约和民主法治建设,实现对公权力的有效约束。也有研究指出,审计监督作用的正常发挥不仅对推动国家全面深化改革、维护国家经济安全有深远意义,而且对确保国家重大政策措施贯彻落实起到积极影响。

关于国家审计的赋能功能,研究主要围绕审计成果转化和服务价值展开。有学者提出,国家审计能够通过风险揭示、威慑整改、创新提升三重机制赋能新质生产力发展。潘俊等研究发现,国家审计能够显著提升企业的可持续发展能力,其作用路径包括增强可持续发展意识和规范可持续发展行为。在数据要素市场治理领域,国家审计被赋予赋能现代化治理的内在逻辑。四川省审计厅的研究则从赋能理论视角切入,系统分析了人工智能赋能国家审计的逻辑、场景与路径,提出技术赋能国家审计的核心目标是更好地发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。

关于审计功能协同的研究也取得了一定进展。范传正在《国家审计功能协同服务国家治理的路径研究》中,基于协同理论、国家治理理论和嵌入理论,构建了国家审计功能协同的分析框

架,探讨了审计协同与财政治理、公权力监督的关系。还有学者研究了国家审计与国家监察的协同治理机制,从监督制度协同、惩治腐败协同、信息资源协同三个维度进行分析。

2.3 研究评述与本文切入点

综观现有研究,可以归纳出以下特点:第一,研究视角从单一的经济监督向多维度治理功能拓展,体现了对国家审计认识的深化;第二,“免疫系统论”已成为分析国家审计功能的主导框架,为理解预防、揭示、抵御功能提供了理论基础;第三,赋能功能的研究日益受到重视,但多集中于具体领域的应用分析。

然而,现有研究也存在值得深化之处:一是对监督与赋能二者关系的专门研究相对薄弱,缺乏系统的逻辑关系分析;二是双重功能的协同机理尚未得到充分揭示,理论与实践之间存在断层;三是如何促进双重功能协同发力的实现路径有待进一步探索。基于此,本文拟在既有研究基础上,聚焦国家审计“监督”与“赋能”双重功能的逻辑关系,尝试构建二者协同发力的分析框架,以期为深化国家审计理论研究、指导审计实践提供参考。

3 国家审计双重功能的理论阐释

3.1 监督功能: 国家审计的立身之本

监督功能是国家审计的本质属性和法定职责。其基本特征包括:一是独立性,国家审计与被审计对象无行政和经济关联;二是法定性,审计监督具有强制性;三是权威性,中央审计委员会的成立进一步强化了审计的组织地位。从理论定位看,国家审计是国家治理的监督控制系统,通过审计监督保障国家经济安全和公共利益。

3.2 赋能功能: 新时代审计功能的拓展延伸

赋能功能是指国家审计在履行监督职责基础上,通过审计成果的转化运用,对经济社会发展产生的建设性作用。主要体现在三个层面:一是制度赋能,推动完善法律法规和政策制度;二是治理赋能,促进被审计单位提升治理能力;三是发展赋能,服务国家重大战略实施,为高质量发展注入动力。

3.3 双重功能的法理依据与制度基础

《宪法》第九十一条确立审计机关经济监督职能的同时,其序言中的目标引领为审计服务国家发展战略提供了根本遵循。2018年中央审计委员会成立后,党中央对审计工作的集中统一领导进一步加强。新修订的审计法扩展了审计范围、强化了审计手段,为双重功能的发挥提供了更为完备的制度保障。

4 监督与赋能的逻辑关系解析

4.1 基础与升华: 监督是赋能的前提条件

没有扎实有效的监督,赋能就成了无源之水。审计的建设性作用必须建立在精准揭示问题的基础上——只有把问题查深查透,才能提出有针对性的建议;只有维护财经法纪的严肃性,才能形成推动制度完善的倒逼机制。监督是赋能的事实依据和公信力支撑。

4.2 制约与激励: 赋能为监督注入价值内涵

监督体现的是“制约”逻辑,赋能则体现“激励”逻辑。在国家治理现代化的语境下,审计需要通过提出建设性建议、推动

制度完善,激发被审计单位改进管理的内生动力。赋能的引入,使审计监督从“治已病”走向“防未病”,从事后惩戒走向事前预防、事中服务,审计价值得到多维彰显。

4.3 当下与长远:双重功能统一于国家治理逻辑

监督功能侧重于“当下”问题的发现与纠正,赋能功能着眼于“长远”机制的完善与优化。二者统一于国家审计服务国家治理现代化的实践逻辑之中。“免疫系统论”为理解这种统一性提供了分析框架:揭示功能对应监督对问题的发现,抵御功能对应监督对风险的防范,预防功能对应赋能对制度的完善。监督为赋能积累“原料”,赋能为监督提升“境界”。

5 双重功能协同发力的作用机理

5.1 揭示机制:发现问题与挖掘价值

揭示机制是双重功能协同的起点。国家审计通过依法独立行使监督权,发现财政财务收支中的违法违规问题、管理漏洞和风险隐患。这一过程既是监督功能的直接体现,也为赋能功能的发挥提供了“原料”。揭示问题的深度和精度,直接影响赋能功能的实现程度。

5.2 抵御机制:惩治风险与完善制度

抵御机制是监督功能向赋能功能转化的关键环节。审计通过查处重大违纪违法问题,发挥反腐治乱方面的“尖兵”作用,这是监督功能的直接体现。同时,审计深入分析腐败问题发生规律,积极提出治本建议,推动深化标本兼治,实现向赋能功能的转化。

5.3 预防机制:预警风险与优化治理

预防机制是赋能功能的最高境界。国家审计通过对普遍性、倾向性问题的分析研判,及时预警苗头性风险,推动相关政策调整和制度完善。同时,审计建议的落实促进被审计单位优化内部控制、完善治理结构,提升自身“免疫力”。双重功能在此实现更高层次的协同。

6 促进双重功能协同发挥的实践路径

6.1 完善法律制度,明确双重功能的权责边界

一是在审计法律法规中进一步明确赋能功能的法律地位;二是制定审计协同工作指南,明确双重功能协同的目标任务、流程管理和组织保障;三是健全审计建议的落实机制,确保审计成果转化成为政策制度和治理效能。

6.2 优化协同机制,畅通双重功能的转化渠道

一方面,加强对内部审计工作的指导和监督,利用内部审计成果节约审计资源;另一方面,加强与纪检监察、组织人事、巡视巡察等监督力量的贯通协调,形成监督合力。通过构建审计监督一体化平台,实现审计计划统筹、项目实施协同、成果运用共享。

6.3 强化成果运用,提升双重功能的实际效能

一是建立审计问题清单制度和整改跟踪制度,放大审计整改成效;二是深化审计成果分析,为宏观决策提供参考;三是推进审计结果公开,增强审计公信力。通过全链条的成果运用机制,实现监督效果的最大化和赋能价值的最大化。

7 结论

国家审计的监督功能与赋能功能,是同一枚硬币的两面。监督是赋能的根基——没有扎实有效的监督,赋能就失去了公信力;赋能是监督的升华——没有建设性的成果转化,监督就难以真正融入国家治理大局。二者统一于国家审计服务国家治理现代化的实践逻辑之中,统一于“免疫系统”预防、揭示、抵御的功能链条之中。

新时代背景下,国家审计要准确把握双重功能的辩证关系,既不能因强调监督而忽视赋能,使审计工作陷入就事论事的窠臼;也不能因追求赋能而弱化监督,使审计失去安身立命的根本。只有坚持监督与赋能并重、制约与激励并举、当下与长远兼顾,才能真正发挥国家审计在推进国家治理现代化中的独特作用,以高质量审计监督护航经济社会高质量发展。

[参考文献]

- [1]郭小姣,吕君杰,包建玲.国家审计指导监督内部审计的模式与机制[J].财会通讯,2026(5):136-141.
- [2]厉国威,俞杨阳,胡敏.国家审计与国家监察协同治理路径研究[J].审计与经济研究,2026,41(1):11-20.
- [3]施彦军.国家审计赋能县级法治政府建设的独特优势、风险监督与防控策略[J].绿色财会,2025(12):41-44.
- [4]徐薇,任敏,穆平,等.国家审计与内部审计协同的现状、问题及建议[J].审计研究,2025(6):15-21.
- [5]田斌,郑石桥.国家审计促进新质生产力发展的原理和路径[J].会计之友,2025(23):142-147.
- [6]梁毕明,李淮蕊.国家审计与国家监察的协同治理:机制、作用与路径[J].财会月刊,2025,46(8):82-87.
- [7]唐洋,温琳艳,游战武.国家审计赋能中国式现代化建设内在逻辑与实施路径[J].新会计,2025(2):55-59.
- [8]王士红,陈钰洁.国家审计与内部审计协同治理机制探究[J].财会月刊,2024,45(20):89-94.
- [9]李明辉,刘笑霞.审计监督协同机制:涵义与构建[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2024,26(3):81-93.
- [10]李丹丹,张荣刚.国家审计治理视域下审计监督对企业创新的影响研究[J].商业研究,2023,(9):45-53.

作者简介:

刘士钰(2000--),男,汉族,山东滨州市人,西京学院硕士研究生在读,主要从事审计研究(研究方向)。