

审 计 署

重点科研课题研究报告

SHENJISHUZHONGDIANKEYANKETIYANJIUBAOGAO

(2014—2015)

中国审计学会编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

审 计 署

重点科研课题研究报告

SHENJISHUZHONGDIANKEYANKETIYANJIUBAOGAO

(2014—2015)

中国审计学会编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

审计署重点科研课题研究报告. 2014 ~ 2015 / 中国
审计学会编. —北京: 中国时代经济出版社, 2016. 7
ISBN 978 - 7 - 5119 - 2538 - 1

I. ①审… II. ①中… III. ①审计 - 科研课题 - 研究
报告 - 中国 - 2014 ~ 2015 IV. ①F239. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 005876 号

书 名: 审计署重点科研课题研究报告 (2014 ~ 2015)
作 者: 中国审计学会

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508284

网 址: www. cmepub. com. cn

电子邮箱: sdjj1116@163. com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 459 千字

印 张: 25

版 次: 2016 年 7 月第 1 版

印 次: 2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2538 - 1

定 价: 75.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

前 言

2014至2015年度审计署重点科研课题共12项。其中，公开招标课题10项，即国家审计如何推进国家治理体系和治理能力现代化研究方向的3项，审计报告改革研究方向的3项，经济责任审计研究方向的4项；定向委托课题2项，即天津财经大学审计与控制研究中心、中国社科院财经战略研究院分别承担的1949年以来重要审计文献研究、国家审计与现代财政制度等课题的研究。

中国审计学会和审计署审计科研所按照审计署重点科研课题管理的规定，认真组织了本年度审计署重点科研课题的招标、立项评审、中期检查和结项评审等工作。在这次课题结项评审中，继续采用了评分制。上述12项重点科研课题中有11项申请结项，经严格评审，8项通过结项，3项未通过结项。

为使上述重点科研课题研究成果能够在更大范围内得到利用，我们选择了其中7项重点科研课题的研究报告汇编成册。根据评审专家的意见，这7项课题研究成果具有一定理论高度和实践价值，战略性、前瞻性和基础性较强，对促进树立科学审计理念、推进中国特色社会主义审计理论创新，有着积极作用。

“国家审计在国家治理现代化中的作用”课题分析了国家审计在国家治理中的地位与作用，阐述了国家治理现代化与国家审计的关系以及国家治理现代化对审计的影响和要求，并在对我国国家审计的现实治理作用及其制约因素进行总结分析的基础上，提出了国家治理现代化背景下更好地发挥国家审计作用的对策建议。两个“审计报告改革研究”课题在回顾审计报告发展演变过程，探索审计报告的性质和范畴基础上，揭示了当前审计报告存在的缺陷和问题，从审计报告改革的总体思路出发，对常见审计报告的结构、内容、格式进行了设计，为审计机关完善审计报告制度和具体审计实践提供参考。三个“经济责任审计研究”课题分别围绕市县长、县级党政主要领导、省（市）长这三类领导干部经济责任审计评价的依据、内容、标准和主要评价指标及其权重等问题进行了探讨。“国家审计与现代财政制度研究”课题以党的十八届三中全会提出的“现代财政制度”为背景，

分析了国家审计对推动财政改革、完善财政制度方面做出的贡献和取得的经验，并以此为基础明确国家审计推动现代财政制度建设的中长期目标和工作重点，提出改进与创新审计组织方式及内部管理机制的建议。

在汇编过程中，我们对课题研究报告的格式和个别文字做了一些改动。不妥之处，望指正。

中国审计学会秘书处

2016年6月27日

目 录

国家审计在国家治理现代化中的作用

南京大学课题组

引言	4
一、国家治理现代化的基本含义	5
二、国家审计对国家治理现代化的作用路径	9
三、国家治理现代化对国家审计的影响和要求	21
四、国家治理现代化背景下更好地发挥国家审计作用的对策	29
参考文献	50

审计报告改革研究

上海市审计局课题组

绪论	54
一、国内外研究现状及相关的理论、制度	56
二、审计机关审计报告的发展沿革	65
三、当前审计报告存在的缺陷和问题	70
四、审计报告的属性及使用需求概述	76
五、审计报告改革的思路、内容和做法	78
六、审计报告的结构、内容设计	86
结束语	96
附件	97
参考文献	130

审计报告改革研究

军事经济学院课题组

导论	133
一、审计报告的发展沿革和概念界定	137
二、当前审计报告存在的问题缺陷及原因分析	149
三、审计报告改革的思路和主要内容	162
四、不同种类审计报告模板的研究设计	178
参考文献	192

市县长经济责任审计研究

浙江省审计厅课题组

导论	196
一、市县长经济责任审计探索历程和实践经验	202
二、深化完善市县长经济责任审计的总体思路	210
三、新形势下市县长经济责任审计内容与评价体系构建	216
四、市县长经济责任审计管理机制	236
结束语	242
参考文献	243

县级党政主要领导经济责任审计研究

绍兴文理学院课题组

引言	246
一、经济责任审计服务国家治理的影响机制	246
二、县级党政主要领导经济责任审计存在的问题	255
三、基于权力清单的县级党政主要领导经济责任审计视角	257

四、县级党政主要领导经济责任审计评价指标体系	269
五、县级党政主要领导经济责任审计的对策建议	281
结 语	283
附表 1 县级党政主要领导经济责任审计评价指标体系一览表	284
附表 2 县级党政主要领导经济责任审计量化评价评分一览表	287
参考文献	288

省（市）长经济责任审计研究

审计署广州特派办课题组

引言	292
一、省（市）长经济责任审计研究文献综述	292
二、省（市）长经济责任审计的实践总结	298
三、省（市）长经济责任审计的主要内容	306
四、省（市）长经济责任审计技术方法研究	316
五、省（市）长经济责任审计评价指标体系	326
六、省（市）长经济责任审计组织模式探索	333
七、深化省（市）长经济责任审计实现路径	338
参考文献	344

国家审计与现代财政制度研究

中国社会科学院财经战略研究院课题组

引言	348
一、国家审计推动财政制度建设的成就与经验	351
二、现代财政制度的内涵、框架及现存问题	364
三、“十三五”时期现代财政制度建设的重点任务	373
四、财政审计重点领域选择与方式创新	380
参考文献	389

课题编号：14SJ01003

国家审计在国家治理现代化中的作用

南京大学课题组

课题承担单位：南京大学

课题负责人：李明辉

课题组成员：刘笑霞 王 凡 王 兵 张 娟

周荣青

【摘要】 国家治理是在国家范围内，政府以及社会公众、非政府组织等多元化主体通过正式及非正式制度，在合作、协调的基础上实现公共利益最大化目标的持续性过程。国家治理包括国家治理体系和国家治理能力这两个相互联系、相互制约的方面。国家治理现代化是国家治理依据现代化的环境和要求而进行主动或被动的制度变迁的结果。国家治理现代化是现代化条件下“善治”与我国国家治理现实约束条件的有机结合，是现实中我国国家治理向“善治”这一理想状态目标不断趋近的过程。国家治理现代化是对我国国家治理理念与实践的重大变革。

国家审计在国家治理过程中具有非常特殊而重要的地位：第一，国家审计是公共受托责任关系得以维系的重要制度保障，同时也是公众、立法机关及其他治理主体对政府实施治理的重要手段。第二，就政府的行为责任而言，国家审计可以促进政府及其部门优化自身行为，更好地管理好公共资源、履行好自身的管理职责。第三，就政府的报告责任而言，通过提高政府信息披露的可靠性和充分性，国家审计可以提高政府及其行为的透明度、降低公众与政府之间的信息不对称程度。第四，国家审计还是公共预算、行政问责、绩效评价等其他许多治理机制的基础或重要保障。第五，通过对政府活动及其结果的审计，审计机关还可以评价现行治理制度的有效性，发现国家治理相关制度的缺陷，并提出改进建议，从而促进国家治理体系的完善。由此可见，国家审计是实现国家治理的重要手段，并具有其他国家治理手段无法替代的重要地位。国家审计不仅直接有助于相关治理主体进行国家治理，对于整个国家治理体系的完善亦具有十分重要的意义。

国家治理现代化意味着社会经济各个领域的重大变革，这必然会对审计环境产生重大影响，并对审计工作提出新的要求。国家治理现代化进程具体将从如下方面对国家审计产生影响：第一，国家审计在国家治理

体系中的重要性和地位愈加突出；第二，国家审计的外部工作环境进一步优化；第三，对国家审计的需求不断提高。但国家治理现代化在为国家审计创造更好的工作环境的同时，也对国家审计工作提出了挑战，包括审计期望扩大、审计任务与审计资源的矛盾日益突出、审计风险提高，等等。不过，国家治理现代化对国家审计的挑战并不是消极的、反面的，而是说，国家审计应当正视国家治理现代化的挑战，主动进行变革，以更好地适应国家治理现代化的需求。

我国国家审计制度恢复重建三十余年来，各级审计机关在维护财经秩序、促进廉政建设、完善宏观调控、维护国家经济安全、推动民主与法治建设、促进可持续发展等方面，发挥了巨大的积极作用。但由于我国国家审计制度恢复时间尚短，且各项相关的制度也在不断发展和完善过程中，国家审计制度还存在许多不足，距离“善治”的要求尚有不小的距离。

在国家治理现代化背景下，作为国家治理组成部分的国家审计必须要立足于我国国家治理现代化的现实要求，从而更好地发挥其治理作用。我们具体提出如下建议：

第一，应当从国家治理的高度来认识国家审计，并进行相应的制度设计。

第二，应当建立和完善相关的制度，以便为审计提供良好的外部环境，包括积极探索审计体制改革与创新，以提高审计独立性。

第三，审计机关应当明确自身在国家治理现代化进程中的使命和任务，围绕我国国家治理现代化的中心任务来开展工作，并根据国家治理现代化的要求适度扩展审计的范围和对象。审计除了要继续发挥监督、评价功能外，还要适度发挥审计的建设性作用。我国国家审计必须始终坚持为中国特色社会主义服务。

第四，审计机关应以促进我国国家治理体系和治理能力现代化为工作的重点。在国家治理体系方面，国家审计应当在政策制度的制定、事权监督、促进法治政府等方面更好地发挥治理作用；在国家治理能力方面，国家审计应当在提升执行力、政策回应性、合法性、廉洁性、社会和谐性、绩效性等方面发挥更大的作用。

第五，还应当在审计人员、审计思维、审计技术与审计质量管理等方面加以变革和创新，从而提高国家审计的现代化水平，以更好地适应国家治理现代化对审计的要求。

【关键词】 国家治理 国家审计 现代化

目 录

引言

一、国家治理现代化的基本含义

二、国家审计对国家治理现代化的作用路径

三、国家治理现代化对国家审计的影响和要求

四、国家治理现代化背景下更好地发挥国家审计作用的
对策

参考文献

引 言

党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展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”，并提出，“到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成《决定》提出的各项改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”。“国家治理体系和治理能力现代化”成为我国第五个现代化目标。如何推进国家治理体系和治理能力现代化，是我国近年政治经济生活中面临的重大课题。国家审计在国家治理中具有重要的特殊意义这一观点，已经被广泛接受。不过，在不同的环境下，国家审计的地位、作用和目标是不同的。国家审计在国家治理体系中的地位将随着我国大力推进国家治理体系和治理能力现代化而进一步凸显。全面深化改革和国家治理现代化不仅为我国国家审计带来前所未有的良好发展机遇，而且也对国家审计提出了更高的要求。我们必须研究如何进一步完善与国家治理体系现代化要求相适应的审计制度，并研究如何进一步发挥审计的作用以适应国家治理体系和治理能力现代化的要求，从而更好地发挥审计国家治理作用。

从现有文献来看，学者们已经就国家审计与国家治理的关系进行了较为广泛的研究（杨肃昌和李敬道，2011；刘家义，2012a；蔡春等，2012；蔡春和蔡利，2012；谭劲松和宋顺林，2012；廖义刚和陈汉文，2012；陆凯，2012；陈英姿，2012；李嘉明和刘永龙，2012；王姝，2012；靳思昌和张立民，2013；赵永红，2013；张俊民等，2013；孙永军，2013；李明辉和刘笑霞，2013；宋常等，2014；等等）。从这些研究中我们可以得出如下基本结论：（1）国家审计是国家治理的重要工具，是实现“善治”的重要手段；（2）国家审计可以在加强对权力的监督、促进民主与法制、提高政府绩效、打击腐败、促进问责等多个方面发挥其治理作用。然而，在国家治理现代化背景下，国家审计如何应对国家治理现代化的要求呢？公开文献中，仅李厚喜（2012）阐述了国家审计能力与国家治理能力之间的关系，而对于国家治理体系和治理能力的现代化对审计的要求、审计如何适应国家治理体系和治理能力现代化的要求等问题，尚缺乏系统、深入的研究。

基于以上考虑，本课题将在对国家治理体系和治理能力及其现代化的内涵与标准、审计在国家治理中的作用进行分析的基础上，探讨国家治理体系和治理能力现代化对审计的要求，进而有针对性地提出审计如何应对国家治理现代化要求的对策和建议。本课题的研究可以为进一步完善我国国家审计制度、提高国家审计在国家治理体系和治理能力现代化建设过程中的作用提供决策参考。

本课题主要研究如下问题：（1）国家治理现代化的基本含义；（2）国家审计对国家治理现代化的作用；（3）国家治理现代化对国家审计环境及审计工作的影响；（4）国家治理现代化背景下更好地发挥国家审计作用的对策和建议。

本报告其余部分安排如下：

一、国家治理体系和治理能力现代化的基本含义。本部分将从治理的概念出发，探讨国家治理、国家治理体系与国家治理能力、国家治理体系与治理能力现代化的基本含义，从而为后文探讨审计对国家治理现代化的作用以及国家治理现代化对审计的影响和要求奠定基础。

二、国家审计对国家治理现代化的作用。本部分从公共受托责任理论出发，分析了国家审计在国家治理中的地位以及国家审计对国家治理的作用路径，进而阐述国家审计在国家治理现代化进程中的作用。

三、国家治理现代化对国家审计的影响和要求。本部分将对国家治理现代化对国家审计环境和审计工作的影响和挑战进行分析。

四、国家治理现代化背景下更好地发挥国家审计作用的对策。本部分将在前文分析的基础上，就审计如何更好地为国家治理现代化服务提出对策和建议。

一、国家治理现代化的基本含义

尽管现代化的国家治理与治理能力有别于传统、落后的国家治理体系与治理能力，但国家治理体系和治理能力现代化，实际上是国家治理体系和治理能力对现代社会的适应性表现（要求），在本质上，其仍然要遵循国家治理演进的一般规律，而国家治理只不过是“治理”在国家范畴内的表现。因此，要准确理解国家治理体系和治理能力的内涵，必须要从治理这一最基本的概念出发。下文将从治理的含义出发，阐述我们对国家治理、国家治理体系以及国家治理体系与国家治理能力现代化等概念的认识。

（一）治理与国家治理

1. 治理的含义

不同组织和学者对治理的理解存在差异，但归纳起来，在现代政治学意义上，治理具有如下几方面的特征：

（1）治理的主体包括政府和公民社会。治理实际上是多元化主体基于相互信任、合作、协调、协商基础上的共同治理，政府不再是唯一的权威。在现代治理理念之下，政府、非政府部门、社会公众等不同的团体可以在公共事务中发挥作

用,以实现公共利益的最大化。政府虽然仍是治理中重要的一方,但已不再是主导的一方,其实际是在一个协商和合作的语境下进行公共事务的供给、服务以及监督(包国宪和郎玫,2009)。Stoker(1998)指出,治理的本质即在于其关注于那些不依赖于政府的权威与处罚的治理机制。为此,应当创造条件,让更多的社会主体、市场主体能够有足够的空间参与到社会治理活动中来。

(2) 治理的目标是实现相关主体的公共利益最大化,而不是维护统治阶级的利益,“善治”是治理的理想目标。

(3) 治理的手段既包括正式的制度安排(法律),也包括非正式的制度安排,协商在治理过程中具有十分重要的意义。正如李放(2014)所指出的,现代治理的核心特质在于治理主体的多元化、治理方式的民主化和法治化,要求源于非国家强制契约形成的多元治理主体遵循理性、责任与公正的原则,主要通过平等协商的方式,多向度地对各种社会经济问题进行有效治理。

(4) 治理是随着环境不断发展的能动过程,因此,不存在单一的治理模式或结构。正是在这一意义上,才有国家治理现代化之说。实际上,国家治理现代化是一个动态的演化过程。

(5) 治理的维度是网络化的,而非科层化的。现代治理日渐从等级科层制走向平面型的协调网络,由重视正式关系和政治体制的内部要素,转而兼顾以团结、利他主义、互惠和信任为核心特征的非正式社会网络关系,网络治理模式成为现代社会有效的公共事务治理之道(唐皇凤,2009、2013)。

在权威的主体、权威的性质和来源、权力运行向度、作用范围等方面,治理与统治有着本质的区别(俞可平,1999、2014b、2014c)。治理是建立在合作、协商基础上的双向的活动和过程,公民社会等多元化主体在治理中发挥着重要的作用,其目标是实现公共利益的最大化;而统治主要是建立在强制基础上的自上而下的政府行为,其目标是维护统治阶级利益。治理概念的提出和实践,是对传统的“统治”的革命性变革。

2. 国家治理的含义

治理存在于各种公共或私人组织当中。在国家层面,即所谓国家治理。尽管人们对国家治理的理解有所差异,但许多定义体现出一个理念:由各种政府与非政府组织、私人企业与社会运动等共同对社会事务进行合作化治理而不是由政府垄断权力,乃是现代治理区别于统治的一个基本特征(俞可平,1999;周红云,2009)。

结合上文对治理的阐述,我们可以将国家治理定义为:在国家范围内,政府以及社会公众、非政府组织等多元化主体通过正式及非正式制度,在合作、协调的基础上实现公共利益最大化目标的持续性过程。

（二）国家治理体系与国家治理能力的概念

所谓国家治理体系，是各个相互关联的要素基于共同的国家治理的目的和价值取向，依照一定的秩序和规则形成的具有内在逻辑的有机的整体。而构成国家治理体系之间的各个要素之间是否协调一致、相互联系，共同服务于国家治理目标的实现，也构成了判断国家治理体系是否健全的重要标准。

国家治理能力，简单而言，就是运用相关治理工具、实现国家治理目标的能力。国家治理能力应当从国家治理过程以及结果（国家治理目标的实现程度）的角度来加以认识。国家治理过程主要包括决策、执行、反馈、协调、调整、考核等过程，相应地，国家治理能力至少应包括如下方面的能力：（1）通过制定和执行相关制度直接提高治理效率和效果的能力，具体包括制定制度的能力和执行制度的能力两个方面；（2）对治理过程及其效果及时进行反馈的能力；（3）协调治理各个相关群体之间关系、减少治理过程中的摩擦力的能力；（4）及时根据治理过程中存在的问题和不足，对相关制度安排进行调整，以更好地适应环境，保障治理目标得以实现的能力；（5）对违反制度的行为加以惩罚的能力。在上述能力中，最关键的是制定并实施国家治理制度的能力。

从国家治理参与主体的角度来说，国家治理能力包括政府的治理能力，执政党、非政府组织、社会公众等参与治理的能力。从国家治理的理想状态——“善治”的标准角度来说，国家治理能力可以从政府行为的合法性或一致倾向性、行政透明性、责任性、法治性、回应性、绩效性（包括公共管理活动的经济性、效率和效果）、社会政治的稳定性、廉洁性、公平性等方面来加以评价。当然，经济增长是公共利益最大化的重要体现，也是社会政治稳定的重要物质保障，因此，国家治理能力还应当包括实现经济稳定、可持续发展的能力。但从根本上，国家治理能力的高低，应当从国家治理目标的实现程度的角度来加以评价。

值得指出的是，国家治理能力的评价需要置于特定的环境之下才有意义。同样的制度在不同的环境下，其能够发挥出来的治理作用是不同的；只要能够保证治理目标的实现、充分发挥治理作用，应当允许不同治理制度的存在。

（三）国家治理体系与治理能力现代化

所谓国家治理体系和治理能力现代化，就是与现代化环境和要求相适应的国家治理体系与治理能力。判断国家治理体系以及治理能力是否是现代化的，关键就是看其是否与所处的经济、政治、社会、文化、科学技术等环境及其发展趋势相适应，能够最大限度地保障国家治理目标的实现。在现代化的国家治理下，各

项国家治理制度之间应当形成良好的互补性并共同形成强大的治理能力。

习近平总书记所说的“各项事务治理制度化、规范化、程序化”是一个有效的国家治理体系必须要具备的重要特征，但国家治理体系还要体现出其鲜明的与时俱进的时代特征，方能称为是“现代化”的国家治理体系。具体而言，现代化的国家治理体系至少应当具有如下特征：第一，快速反应性和动态发展性。为了保证国家治理的持续有效，必须要根据现代化背景下快速变化的社会经济环境及时地对国家治理体系中相关要素尤其是国家治理制度进行变革，以适应新的经济社会环境的要求。可以说，快速反应性应当是现代化的国家治理体系最重要的特征。国家治理体系现代化的过程就是不断改革、不断创新国家治理制度的过程。正因为此，习近平总书记指出，“要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化”。^① 第二，与时俱进的先进性。所谓先进性，是指在既有约束条件下，能够最大限度地发挥出治理效能。而能够及时地根据环境进行演化，是保证国家治理体系先进性的基本条件。然而，所谓先进性都是就具体的国情而言的，只要国家治理体系中相关的制度能够与所在国家的其他制度形成良好的互补并且有助于国家治理目标的实现，就是先进的。国家治理体系的先进性绝不意味着西方化。当然，在充分考虑我国国情的前提下，我国完全可以学习和借鉴其他国家和地区国家治理的有益做法，并在适度的本土化后加以移植。第三，自适应性。现代化的国家治理体系是一个能够自我调适、自我完善的治理系统，它能够根据国家治理体系的运行情况不断地修正原有制度设计的不足，从而保证国家治理体系的持续有效。第四，开放性。现代化的国家治理体系不应当是一个封闭的系统，而应当是一个高度开放的系统。国家治理体系的开放性不仅意味着向其他国家和地区开放，吸取其他国家和地区国家治理的经验和成果，更重要的是，它要向多元化的主体开放，通过合理的制度使得多元化的主体能够参与到国家治理事务中来。现代化对传统社会最直接的影响是与现代化进程相关的新角色的形成（阿普特，2011）。第五，和谐性。在现代化的国家治理体系下，多元化的主体共同参与国家治理，这些主体的诉求之间可能存在矛盾，但有效的国家治理应当能够使这些主体通过协调、合作的方式来解决冲突，从而实现公共利益的最大化。第六，具有一个权力有限、责任明确、结构透明、行为有效的服务型责任政府。第七，建立在较为完备并受到多数公众认可的制度基础之上，具有良好的合法性基础。一方面，现代化的国家治理体系要有制度可循，依靠“法治”而不是人治；另一方面，政府的

^① 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来 [N]. 人民日报, 2014-01-01 (2).

行为、法律制度的制定在相当广泛的范围内获得公众的认可和支

持。那么，什么是现代化的国家治理能力？现代化的国家治理能力，一方面必须是强大的，另一方面必须是与现代化环境要求相适应的。因此，现代化的国家治理能力除了包括制定并实施相关的制度以实现经济增长、社会和政治稳定目标等基本国家治理能力外，还应当体现出其现代化的特征，比如及时根据环境的变化创制和修正国家治理制度的能力、及时了解公众需求并做出回应的能力、学习和吸收先进治理实践经验的能力、协调不同治理主体之间冲突的能力、运用现代化的技术与手段进行国家治理的能力、国家治理风险的识别与快速反应能力。

在公共管理领域中，另一个经常被提及的概念是“善治”。我国的国家治理现代化是现代化条件下“善治”与我国国家治理现实约束条件的有机结合，是现实中我国国家治理向“善治”这一理想状态目标不断趋近的过程。尽管“善治”这一概念是由西方学者和机构提出的，而国家治理现代化绝不是所谓的“西方化”，西方目前的治理也绝不是“善治”，但“善治”作为国家治理的理想状态，其基本要素对于我国而言应该是同样适用的。换言之，尽管不同国家的治理制度应当有所差异，但“善治”作为国家治理的理想化状态，应当是不同国家在国家治理方面共同追求的标准，具有一定的普适性。当然，在实现“善治”目标的具体路径上，我国与其他国家和地区可能存在差异。现实中的国家治理，实际上是“善治”这一理想状态与现实约束条件（具体国情）的结合。

二、国家审计对国家治理现代化的作用路径

（一）国家审计在国家治理中的角色

审计是因受托责任而产生并随着受托责任的发展而发展的，而国家治理与公共受托责任之间也有着血缘关系。国家审计在国家治理中的作用，很大程度上是通过公共受托责任的履行情况进行独立的评价来实现的。因此，要理解国家审计在国家治理中的地位与作用，应当从国家审计与国家治理的共同基础——公共受托责任入手。

1. 委托代理、公共受托责任与国家治理

尽管人们对于受托责任的含义理解不同，但有一点是公认的，即对委托人负责、履行好委托人所托付的任务，乃是受托责任的核心要求，受托责任具体包括受托人在行为方面的义务和报告方面的义务（李明辉和刘笑霞，2010）。所谓公共受托责任就是受托管理公共资源的政府、机构和人员，履行社会公共事务管理职