

国家治理导向的 政府审计

——理论体系与实现路径

王会金◎著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

国家治理导向的政府审计

——理论体系与实现路径

王会金 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理导向的政府审计：理论体系与实现路径 / 王会金著. —北京：中国财政经济出版社，2018.9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8507 - 8

I. ①国… II. ①王… III. ①政府审计 - 研究 - 中国 IV. ①F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 207767 号

责任编辑：陆宗祥

责任印制：刘春年

封面设计：孙俪铭

责任校对：胡永立

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：010-88191537 北京财经书店电话：64033436

中煤（北京）印务有限公司印装 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 23 印张 487 000 字

2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月北京第 1 次印刷

定价：88.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8507 - 8

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010-88190744

打击盗版举报电话：010-88191661、QQ: 2242791300



序

近年来,我国政府审计在维护国家经济社会秩序、促进廉洁法治政府建设,服务全面从严治党等方面都发挥了重要作用,特别是党的十八大以来,政府审计在推动党和国家重大政策措施贯彻落实、揭示和促进防范风险、揭示重大违纪违法问题等方面积极主动作为,促进提高发展质量和效益,推动从体制机制层面深化改革,强化了对权力运行的制约监督。无论是党和国家领导,还是社会公众,对政府审计在国家治理中的地位和作用都给予了高度关注和认可,理论界对推进政府审计发展的讨论也逐渐热烈。王会金教授的《国家治理导向的政府审计——理论体系与实现路径》(以下简称《国家治理导向的政府审计》),是政府审计研究领域内极富创见性的研究力作。

政府审计制度恢复重建于20世纪80年代,主要定位于服务改革开放的经济监督,理论研究也主要围绕经济监督功能作用发挥展开。现今,随着政府审计在国家治理中功能作用的发挥,围绕政府审计在推动国家治理体系和治理能力现代化中的运行规律,审计理论和实务界进行了广泛深入的讨论,在审计有关领域也取得了许多有创新性的研究成果。但是,对政府审计运行机制和规律的具体内容进行深入系统的研究和阐释还明显不足。同时,近些年,政府审计实践形态和发展态势也发生了重大而深刻的变化,客观上需要从理论上给予总结和归纳。《国家治理导向的政府审计》运用严密的理论逻辑体系,对政府审计运行和发展规律进行总结,系统化研究治理导向下的政府审计及其管理,紧扣时代发展脉搏对政府审计进行富有实践指导意义的讨论,对政府审计理论研究和实践探索创新做出了开创性地贡献。

政府审计研究需要引入经济学、管理学、法学、政治学、公共管理学、社会学、计算机科学等学科理论。这些理论成果的引入,一方面丰富发展了政府审计理论,同时也不可避免地使得一些概念、逻辑等不能相互衔接,甚至是互相矛盾,有时很难对审计的一些最新发展实践给出符合逻辑的理论解释。《国家治理导向的政府审计》引入了国家治理理论、协同理论、嵌入理论等相关学科和理论的研究成果,构建了国家治理导向的政府审计理论体系,对政府审计的目标任务、内容范



围、运行机制、实践创新等进行系统性研究，并自始至终采用这一理论体系来归纳和演绎政府审计在国家治理中的地位和作用、分析政府审计管理、创新等问题，具有内在逻辑统一性，是多学科研究审计的典范，逻辑严密，体系完整，在理论基础、分析要素等多方面都有突破性创新。

党的十九大对审计监督提出新的要求。在中央审计委员会第一次会议上，亲自担任中央审计委员会主任的习近平总书记强调，要落实党中央对审计工作的部署要求，加强全国审计工作统筹，优化审计资源配置，做到应审尽审、凡审必严、严肃问责，努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。这就要求政府审计不断创新实践，自觉融入党和国家工作大局，发挥审计监督政策落实的专业优势，制约监督权力，实现公共资金、国有资产、国有资源和领导干部经济责任履行情况的审计监督全覆盖，在全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党中发挥监督服务作用，服务全面建成小康社会。政府审计实践创新，需要创新的理论给予指导，特别是需要从理论上探讨改进审计管理、促进技术发展等现实问题。《国家治理导向的政府审计》将政府审计视为内生于国家治理的监督控制系统，分析政府审计嵌入国家治理的作用机制、类型及其实现路径，深入研究政府审计与国家治理的互动演化机理，细致描述国家治理现代化导向下的政府审计业务开展，构建开放、创新的政府审计理论体系和实务框架，体现了较高的理论创新水平和较强的实践指导意义。

王会金教授本科毕业于江西财经大学，后来又分别在天津财经大学、南京大学攻读硕士和博士学位，走上工作岗位后一直从事审计理论和实务的教学、科研和人才培养工作。这本专著是王会金教授长期坚守在政府审计科研第一线的总结和提炼，同时也是中国特色政府审计理论研究领域的又一重大成果，很是值得审计理论研究和实务工作者一读。

2018年9月10日

目 录

上篇

第一章 绪论	3
第二章 文献综述与理论基础	11
第一节 文献综述	11
第二节 理论基础	27
第三章 治理导向下的政府审计理论体系	43
第一节 政府审计理论体系的分析框架	43
第二节 政府审计的本质	58
第三节 政府审计理论体系	61
第四章 治理导向下的政府审计协同治理	67
第一节 政府审计作用机制	67
第二节 政府审计协同治理	79
第五章 治理导向下的政府审计模式	95
第一节 治理导向下的政府审计模式	95
第二节 协同治理导向的政府审计现场管理	117
第三节 协同治理导向的政府审计结果利用	128
第四节 治理导向下的审计技术方法体系	135
第五节 治理导向下的审计工作记录	150



中篇

第六章 治理导向下的政府审计作用路径	159
第一节 治理导向下的信息系统审计	159
第二节 治理导向下的政府绩效审计	179
第三节 治理导向下的财政审计	214
第四节 治理导向下的金融审计	220
第五节 治理导向下的国有企业审计	227
第六节 治理导向下的专项审计调查	233

下篇

第七章 治理导向下的政府审计管理	243
第一节 政府审计管理的分析框架	243
第二节 治理导向下的政府审计风险管理	255
第三节 治理导向下的政府审计质量管理	270
第四节 信息系统审计风险管理	278
第八章 政府审计实践和理论创新	303
第一节 大数据审计平台构建	303
第二节 政府审计制度与创新	313
第三节 政府审计与腐败治理	316
第四节 中观审计	327
第五节 审计理论创新	331
参考文献	335
后记	361

上 篇

第一章 绪 论

一、问题的提出

政府审计制度是国家政治制度的重要组成部分。在国家经济和政治社会生活中，政府审计承担对财政资金以及围绕财政资金运行的公共权力的运行进行监督制约，是现代国家机器运转的重要稳定控制机制。自 1983 年恢复重建政府审计机关以来，全国共审计 380 多万个（次）单位，直接促进国家财政增收节支 5300 多亿元，在维护财经秩序，加强廉政建设，完善宏观调控，推进依法治国，促进深化改革和经济发展等方面，发挥了积极作用（刘家义，2009）。伴随政府审计实践的发展，理论对政府审计的本质的认识不断深化，经历了经济监督、受托责任检查控制等观点。现时期，理论和实务界达成共识是，政府审计是国家治理系统中的监督控制系统，是党和国家监督体系的重要组成部分。

世界各国政府审计的审计实践形同各异，在国家治理中的职能作用发挥也不尽相同，归纳起来，世界各国政府审计服务对象、监督控制价值取向、监督评价作用范围等不断拓展和发生变化。总括来说，政府审计的治理导向日益明显。从国内来看，经济全球化、社会知识化、信息网络化等的发展，政府审计服务国家治理的复杂多变、开放性，导致政府审计的治理导向特征日益明显，对治理视角下政府审计的系统研究提供了挑战机遇。具体来说：

（一）国家治理的环境新发展对政府审计提出新要求

国家治理包括存在于一个不断发展变化治理环境的国家政治、经济、文化、社会、生态治理，是国家治理主体运用公共权力和公共资源，完成既定职责任务达成国家治理目标的系统性活动。政府审计服务国家治理总是存在于一定的政治、经济、社会、文化等治理环境之中。客观环境的发展变化对政府审计服务国家治理的作用类型、作用途径、审计管理等具有重要影响。具体说来，国家治理环境的风险化、信息化等审计服务国家治理环境新发展对政府审计提出新要求。

国家是解决社会管理风险的工具，但同时也产生了国家治理风险（戚振东等，2018）。国家治理以追求实现社会发展和公共利益的最大化，治理对象涵盖政治、经济、



文化和社会等领域。国家治理风险也因此广泛地存在于国家治理的政治、经济、文化和社会各个领域，具有普遍性、客观性等明显特征。国家治理风险的存在和发展，使得政府审计服务国家治理面对的不确定性因素日益增多，确定性因素减少。由此，对政府审计作为国家治理风险管控工具的发展和政府审计自身的风险管理提出新要求，要求政府审计在审计质量提高、审计风险管控等方面有系统性地改进。

随着知识经济的发展，以及计算机网络技术应用的不断普及等，国家治理信息化进程加快。一方面，审计是以数据检查、核对、评价、分析等为对象的实践活动。基于计算机和互联网技术的信息系统网络正成为国家治理信息的主要载体。信息系统是以信息基础设施为基本运行环境，由人、信息、技术设备和运行规程组成，通过信息采集、传输、加工处理和存储，支持决策、控制和运作的集成化人机系统。数据的信息化成为数据的基本形式后，审计技术方法模式必然以信息系统基础，唯此方能控制风险和提高审计效率效果。另一方面，计算机信息技术是一把“双刃剑”，信息系统给经济主体带来巨大便利的同时，由于信息系统参与人员的错误操作、滥用、不正当使用以及“不法分子”的恶意利用等原因，使得信息系统的脆弱性变得愈发严重。信息系统在使用过程中，随着生存环境的变化，需要不断维护、修改，因而在整个生命周期中，也必须对信息系统进行严格管理与控制。也即，要开展信息系统审计。由此，需要在国家治理的框架下，深入研究信息系统环境下政府审计的工作规律，也相应地要求完善审计管理。

（二）国家治理现代化新进程对政府审计提出新任务

历史地看，国家产生后，就产生了国家审计监督活动实践。如我国西周时期的“宰夫”审计。政府审计从产生时起，便是服务国家治理的工具或手段，且随着国家治理的发展而发展。国家治理的核心问题是公共权力运行问题。国家治理中，政府审计是以一种制约和监督权力的权力面目出现的。不同国家的历史、文化、经济等发展的不同，国家权力制约和监督的规律不同。政府审计发展的道路和业务实践类型也会有所不同。政府审计要得到发展，需要朝向发挥审计在国家治理中的基石和重要保障作用的方向努力。我国自1983年恢复重建政府审计制度以来，在实践方面，政府审计在维护财经秩序，促进资源有效整合和利用，制约和监督权力，促进宏观调控和微观改善等方面发挥了日益重要的作用。同时，政府审计的审计力量、审计业务、审计管理等也得到壮大和发展的同时，在理论和实践方面还存在一些问题，如审计理论研究滞后，对政府审计服务国家治理的系统性认识不够深化；审计监督权弱化，审计任务与审计力量不足的矛盾突出等。

国家治理现代化是国家治理体系和治理能力的现代化。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能（习近平，2014）。党的十八大以来，我国确立了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略新思想。“四



个全面”深化了对中国特色社会主义建设目标、动力、保障、政治保证的认识。经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和从严治党是我国国家治理体系和治理能力现代化的建设目标和任务。国家审计通过审计全覆盖,在国家治理全局的角度,着力反映影响科学发展的体制障碍、机制扭曲、制度缺陷和管理漏洞,推进重点领域和关键环节的改革不断深化(刘家义,2015)。国家治理现代化给予政府审计发展提出了新要求、新任务。由此,需要在国家治理的框架下,深入研究政府审计的工作规律和服务国家治理的作用途径,也相应地要求完善审计管理。

(三) 社会管理格局新变化使得审计发展面临新形势

政府审计是国家政治制度的重要组成部分,政府审计履职的过程,本身就是国家公共权力的运行过程。这种权力的运行必然会涉及社会公众等各方的利益的协调与调整。近年来,我国社会管理格局的变化,给政府审计服务国家治理的作用发挥机制和方式带来影响。

随着社会公众民主意识日益增强、参与政府治理的途径丰富和多样化,党领导国家管理社会的管理环境发生深刻的变化。社会公众民主意识的增强,意味着社会公众政治参与的意愿不断提高,政治参与的渠道也不断拓展,特别是新媒体、自媒体等的出现,使得社会舆论监督的力量不断增加。社会公众、社会公共事务从传统的行政管理垂直对象,而正日益转为社会公共参与对象。与此同时,经过多年的经济建设,我国经济得到长足发展,公有制为主体的多种所有制发展,使得社会中利益格局日益多样化、差异化。这使得社会管理决策行为对利益相关者的考虑因素逐渐增加。这一方面对公共权力的规范有效运行提出了较高要求,另一方面,也使得公共权力运行的失范行为的纠错更为严格。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)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。国家对社会管理的格局正发生深刻变化。

传统的行政管理范式下,行政机关逐级向上负责,政府行政管理机构垄断行政服务。而20世纪中叶以来,这种管理范式所造成的管理危机、信任危机等使得社会管理弊端逐渐为社会所认同。在此背景下,同时注重发挥政府行政管理职能和社会组织群体参与公共管理的治理理论和理念为国际社会所认同(魏涛,2006)。国家与社会逐步向平行、平衡状态转移。社会资源的扩散、社区化管理趋势以及公共服务领域的泛化等都导致政府已不再是社会事务管理的唯一主体,社会个体和群体组织需要积极参与的社会协同社会(青连斌,2005)。

对政府审计机关来说,就是意味着,一方面社会公众对政府审计发挥服务国家治理的价值作用期望值高,对政府审计监督的满足利益相关者利益诉求的效率、效果会提出新要求;另一方面,要求政府审计机关和审计人员在履行监督职能过程要尽职尽责,不仅要违法财经法纪的行为进行事后监督,更应当注重国家治理冲突的事前监督预防,



不仅要关注微观问题的查处，更应当揭示国家治理中潜在的治理风险，发现国家治理的机制性、体制性中观或宏观问题，从而主动地、持续地发挥政府审计的“免疫系统”功能，由此对政府审计的质量、风险控制等管理提出新要求。由此看，社会管理格局的变化给政府审计服务国家治理的环境带来新变化，要求政府审计在监督过程中要重视利益相关者的利益诉求职能作用，要改变事后的单一向度监督。由此，需要在国家治理的视角下，深入研究政府审计的工作规律和服务国家治理的作用机制，完善审计管理。

二、研究背景

（一）实践背景

1. 政府审计在国家治理中的监督地位和作用提升。政府审计通过对国家治理中公共资金运用信息的审查评价，能够给予公共权力以适当约束，并审查评价作为保护者实施的国家行为的适当性，以促进国家治理水平的提高，因此政府审计制度安排是国家治理结构的范畴，政府审计承担着审查保护者剩余索取权获取的适当性、审查评价保护资源及其使用的适当性、审查保护者保护行为的适当性等三项职能（尹平和戚振东，2010）。1982年修改《中华人民共和国宪法》时，政府审计制度被作为一项政治制度列入修改后的宪法。恢复重建的政府审计机关围绕监督财政收入和国有企业利润上缴等开展工作，最初定位于查错纠弊，维护财经秩序。我国审计发展到后来国有资产的守护神，进而认识到现代国家审计是民主法治的产物和推进民主法治的工具，是国家治理的重要组成部分，对国家经济社会健康运行发挥“免疫系统”功能，体现了政府审计在国民经济社会运行中发挥日益重要的作用。

由于制度背景等原因，各国政府的政府审计管理体制不尽相同。中国政府审计开展了对国有企业的财务收支审计、企业领导人经济责任审计、财经法纪审计等多种审计方式和形式，走出了不同于世界其他国家政府审计的发展道路，政府审计也成为党和国家监督体系的重要组成部分。党的十九大报告明确提出，要健全党和国家监督体系，发挥监督合力。2018年，中共中央《深化党和国家机构改革方案》提出，组建中央审计委员会。中央审计委员会的组建，整合和优化了经济监督资源力量，确保了审计监督的集中统一，增强了审计监督的独立性权威性，将会推进实现审计全覆盖的目标，有助于提高审计监督深度，增强审计监督效能对于推进国家治理体系和治理能力现代化有着重要意义。

2. 政府审计发展面临日益复杂的环境。我国恢复重建政府审计机关以来，各级政府审计机关以促进贯彻落实党和国家经济方针政策，服务改革开放进程，在国家治理稳定健康发展中发挥了重要作用。近年来，政府审计围绕服务国家治理，不断加强自身建设，包括进行了审计能力建设和审计规范建设、拓展审计业务类型、精细化审计业务操作、大力推广大数据等创新审计技术的应用等，审计环境也得到改善，党和国家重视强化审计监督权，着力发挥审计监督作用，进行审计管理体制改革，审计整改和结果利用



等审计监督效果保障措施逐步建立健全等。但与此同时,政府审计面临日益复杂的环境,如网络化技术带来的信息审计风险、新媒体带来的公共关系管理风险、审计对象拓展带来的非财务审计风险、审计任务重与审计力量不足带来的审计质量风险等等。政府审计在日益复杂的环境下开展监督,需要系统地对政府审计基础、组织管理理论等进行探讨,以促进政府审计更好地发挥监督作用。

(二) 理论背景

伴随政府审计对于国家治理作用日益重要,社会对政府审计本质、作用途径等理论认识逐渐加深。中国特色政府审计发展道路使得对于中国特色政府审计理论的研究方兴未艾,也取得了丰硕的具有中国特色的政府审计理论研究成果(刘家义,2013)。

国家治理重要组成部分的政府审计本质观认为,现代政府审计是国民经济社会运行的免疫系统,发挥着预防、揭示和抵御经济社会运行中的障碍、矛盾和风险的免疫系统功能(刘家义,2009)。国内的政府审计与国家治理相关研究大都在政治范式框架下进行。研究范围涵盖了审计业务类型开展、审计目标定位、审计管理体制改革、业务规范、质量控制等审计管理等内容,以从国家治理系统运转角度,研究政府审计的作用机制与原理,以最大限度地统筹协调审计能力与审计业务为研究目的,嵌入理论、协同理论等相关理论成果被引用到政府审计研究领域。

协同理论(Synergetics)主要研究远离平衡态的开放系统在与外界有物质或能量交换的情况下,如何通过自己内部协同作用,自发地出现时间、空间和功能上的有序结构,是关于系统中各个子系统间相互合作、相互竞争的科学(哈肯,1981)。从协同的角度来看,现有研究从政府审计的“免疫系统”是国民经济社会运行巨系统的子系统的更高系统框架下,研究作为子系统的政府审计系统如何充分发挥“免疫系统”功能。实际上,作为国民经济社会运行系统的子系统,政府审计治理系统仍然包括审计目标、审计方式等子系统,审计治理系统与国民经济社会运行其他子系统的相互作用、政府审计治理子系统之间的相互作用无疑会对政府审计治理系统功能发挥产生重要影响。

社会嵌入理论(Social embedding theory)强调社会关系和社会网络对行为主体决策和行为的影响,并在诸多领域内得到经验验证,已成为组织行为学、经济社会学等学科领域内广泛应用的理论(兰建平和苗文斌,2009)。从嵌入理论出发,传统集中在政府审计正式制度的研究,是一种审计治理的社会“零嵌入性”思维。国家治理是一个复杂的社会网络,充斥着各种社会关系,政府审计必须与国家治理其他子系统产生互动关系才能有效发挥职能作用。

三、研究意义

通过探讨治理主体多元和内容复杂等特征的中国制度背景下的政府审计治理定位,



对于丰富和发展政府审计理论和指导政府审计发挥免疫系统功能实践都具有重要的理论和现实意义。

（一）理论意义

政府审计作为一种评价和监督活动，是世界各国解决政府与社会公众之间受托责任的检查控制机制。形式上看，国家审计是内嵌在国家治理运行过程中的监督活动，是国家治理的组成部分（尹平和戚振东，2010）。实践角度看，现代意义的国家审计是通过监督检查制约公共权力运行和公共资源配置使用的面目出现的（戚振东和尹平，2013）。

无论何种角度，政府审计给国家治理创造的价值，是政府审计得以存在和发展的前提条件。如果国家和社会不提供资源，审计实践活动就无法开展，如果不能作为手段发挥价值效用，审计也无法从国家和社会获得资源。国家审计，一方面利用社会资源，另一方面也作为工具资源被社会利用，由此形成审计与社会、经济、政治、文化等国家治理领域实践活动密不可分的联系。这就决定，植根于我国国家治理的特殊性环境的政府审计理论，不能够照抄西方国家治理和政府审计理论。通过归纳中国政府审计实践的发展，抽象其中的概念逻辑关系，探寻政府审计工作的规律，对于发展中国特色社会主义政府审计理论，丰富审计理论无疑具有重要的意义。

（二）实践意义

从政府审计的实践角度来看，政府审计在国民经济建设和发展中的作用受到党和政府的高度重视。总结我国政府审计与西方政府审计，其主要差异在于，与其他国家政府审计日趋强调评价和信息提供不同，我国政府审计对舞弊侦测监督、风险防控的要求日益增多。

当前，我国正处于经济社会转型、经济体制改革不断深化的关键时期，如何充分发挥政府审计职能作用以服务国家治理目标实现，成为政府审计实践发展亟待解决的问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央带领全国人民，锐意改革，奋力进取，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，开启新时代中国特色社会主义伟大实践的新征程。

习近平新时代中国特色社会主义思想，包括“八个明确”和“十四条方略”，系统回答了坚持和发展什么样的中国特色社会主义以及怎样坚持和发展中国特色社会主义，揭示了新时代中国特色社会主义的本质特征、发展规律和建设路径，开辟了新时代治国理政的新境界，是马克思主义中国化的最新成果。习近平新时代中国特色社会主义思想，为审计监督工作提供了根本遵循和要求。

国家审计要自觉融入党和国家工作大局，就是要发挥审计监督政策落实的专业优势，制约和监督权力，实现公共资金、国有资产、国有资源和领导干部经济责任履行情况的审计监督全覆盖，在全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的过程中发挥监督



服务作用,推进全面建成小康社会。

现时期,网络技术发展导致的信息传递变革、民主意识的增强、政府管理面临的环境复杂化等使得国家治理中呈现主体多元化趋势。这也使得传统以职能为基础设计的相对稳定和简单管理的传统政府审计组织模式产生变革要求。在国家治理视角下,研究府审计治理的结构与机制,为发挥党和国家审计监督体系贡献审计监督作用,因此是促进政府审计从而更好地服务国家治理的实践必然要求。

四、本书的结构

本书以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以我国政府审计实践发展为观察对象,引入了国家治理理论、协同理论、嵌入理论等相关学科理论与研究成果,对治理导向的政府审计理论体系和实践管理进行系统分析,以提供政府审计发挥党和国家监督体系重要组成部分功能的理论借鉴,全书共分为八章。

第一章绪论。绪论首先从政府审计服务国家治理的环境发展、国家治理发展对政府审计职能作用发挥提出新要求等角度提出了问题,并对本书的研究背景、研究意义做了阐述。

第二章首先对政府审计服务国家治理的实践演进和相关研究进行了回顾和评述,提出了治理导向政府审计的目标、内容、任务等,在此基础上,本章中还引入了协同理论、国家治理理论等,以构建本书的研究理论基础。文章认为,审计法等相关法律法规规定了审计的目标。从政府审计的任务来看,政府审计是国家治理重要组成部分,是国家治理中专司监督控制的自组织系统,监督控制治理目标达成,监督管理整合开发治理资源,监督控制权力特别是经济权力异化等。从审计内容来看,政府审计直接是对公共资金运用信息的审查评价,通过对公共资金运用信息的审查评价,适当约束公共权力,并审查评价国家行为的适当性,以促进国家治理水平的提高。

第三章至第五章探讨了治理导向下的政府审计的一般理论。第三章提出了本书所提出的治理导向的政府审计理论架构。本书认为,政府审计理论体系的构建必须着眼于对审计实践的归纳和总结。政府审计在国家治理中的地位和作用分析,是分析政府审计理论体系的前提。同时,审计理论是具有内在逻辑结构的丰富体系,受托责任是审计理论研究的逻辑起点。在此基础上,探讨了国家审计是国家治理体系的重要组成部分的政府审计本质认识观点,构建了包括国家审计基础理论、国家审计应用理论和国家审计发展理论的政府审计理论体系。第四章讨论了治理导向下的政府审计作用机制及其协同治理理论。首先对政府审计嵌入性治理进行了理论分析,然后分析了政府审计服务国家治理的作用机制,在此基础上,构建了政府审计协同治理理论,分析了政府审计协同治理理论框架、政府审计的协同内容与类型、政府审计协同治理原则与特征以及政府审计协同治理模式的构建。第五章对治理导向下的政府审计模式、标准证据、方法体系等进行了



分析。首先在回顾审计模式文献、构建治理导向的政府审计模式的理论分析框架的基础上,构建了治理导向的政府审计模式,并分析了其要素与内容。基于审计质量和审计风险防控的重要性,本书专门讨论了协同治理导向的政府审计现场管理、治理导向下的审计方法体系和审计工作记录

第六章是本书的核心章节。在前述理论分析的基础上,本章提出了治理导向下的政府审计服务国家治理的作用路径。从审计治理角度看,政府审计应广泛地吸收社会力量参与,充分利用各种资源,从多主体、多环节、多机制、多手段、多层级等角度出发,按照决策程序、决策方式、决策权力等方面构建协同机制内容,以获取政府审计治理“1+1>2”的协同效应。本章将政府审计协同治理、治理导向下的政府审计模式等基本概念和理论,应用于分析治理视角下的政府绩效审计、经济责任审计、财务审计、专项审计调查等政府审计作用途径。

第七章对治理导向下的政府审计管理进行了研究。从其技术角度看,审计总是提供对照既定标准的评价信息。由此导致审计判断是审计实践活动的本质特征。审计判断的主观性、有限理性等导致,审计质量和审计风险日益成为现时期影响审计功能作用发挥的关键问题。本章在搭建政府审计管理分析框架的基础上,对治理导向下的政府审计质量和审计风险管理进行了专门研究。

第八章深入探讨了政府审计实践和理论的创新。审计是一种价值创造的社会实践活动。审计服务的国家治理其目标任务不断发展演化,审计实践不断发展演化,由此也要求审计理论要不断地追踪审计实践,审计实践和审计理论的创新是审计活动开展的自然要求。本书的第八章专题了讨论了大数据审计平台构建研究、政府审计制度创新、政府审计与腐败治理等审计实践创新和审计理论创新问题。