



国家治理与国家审计

GUOJIA ZHILI YU GUOJIA SHENJI

尹 平 郑石桥 编著

 中国时代经济出版社



审计专业
硕士系列教材

国家治理与国家审计

GUOJIA ZHILI YU GUOJIA SHENJI

尹 平 郑石桥 编著



中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理与国家审计/尹平, 郑石桥编著. —北京:

中国时代经济出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2152 - 9

I . ①国… II . ①尹… ②郑… III. ①政府审计 - 研究

IV. ①F239. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 201687 号

书 名：国家治理与国家审计

作 者：尹平 郑石桥

出版发行：中国时代经济出版社

社 址：北京市丰台区右安门外玉林里 25 号楼

邮政编码：100069

发行热线：(010) 68320825 88361317

传 真：(010) 68320634 68320697

网 址：www.emepub.com.cn

电子邮箱：zgsdjj@hotmail.com

经 销：各地新华书店

印 刷：北京市荣海印刷厂

开 本：787 × 1092 1/16

字 数：508 千字

印 张：31.75

版 次：2014 年 9 月第 1 版

印 次：2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5119 - 2152 - 9

定 价：56.00 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

《国家治理与国家审计》是南京审计学院审计专业硕士的核心课题，从国家治理的视角出发，介绍国家审计实务中的重点、难点问题。主要内容包括四部分：第一部分是国家审计与国家治理相关理论，从理论上介绍国家审计与国家治理的关系及国家审计如何服务于国家治理；第二部分是国家审计理论框架，介绍国家审计理论的基本框架；第三部分是国家审计主要业务，从国家治理视角出发，介绍国家审计主要业务的重点、难点问题，包括财政审计、金融审计、企业审计和经济责任审计；第四部分是国家审计管理，从国家治理视角出发，介绍国家审计管理的重点、难点问题，包括国家审计风险、国家审计计划、国家审计定性、国家审计整改、国家审计绩效和国家审计文化。

本书是南京审计学院《国家治理与国家审计》课程建设和审计专业硕士授课实践的产物，尹平教授完成第十二章国家审计文化，其余各章由郑石桥教授完成，郑小荣博士参与第二章的文献综述，孙婷博士、许莉教授、和秀星教授作为课程组成员参与其中一些讨论和授课任务。

本书对于国家审计及其与国家治理之关系的理解是基于我们对中国政府审计理论和实践并借鉴国外政府审计理论和实务得到的体会或认识，这些认识如有不当之处，敬请读者指正。国家审计环境在变化，国家审计理论和实务也随之发生变化，本书的出版是我们系统地建设审计专业硕士课程的开始，今后，还会努力继续完善这本教材。

尹平 郑石桥
2014年6月

目 录

第一章 国家审计与国家治理	1
第一节 国家审计与国家治理及相关研究文献概述	1
第二节 国家审计在国家治理中的地位.....	20
第三节 国家审计服务国家治理的目标定位.....	30
第四节 国家审计服务国家治理的机制.....	31
第五节 国家审计服务国家治理的路径.....	36
第六节 国家审计服务国家治理的整合架构.....	41
第二章 国家审计理论框架	48
第一节 审计理论框架相关研究概述.....	48
第二节 基于系统论的理论框架模型.....	69
第三节 国家审计环境.....	72
第四节 国家审计理论框架构成要素及审计环境影响.....	76
第三章 财政审计	96
第一节 财政审计相关研究概述.....	96
第二节 财政审计大格局	116
第三节 部门预算执行审计	126
第四节 决算审计	136
第五节 财政绩效审计	142
第六节 专项财政审计调查	147
第四章 金融审计	159
第一节 金融审计相关研究概述	159

国家治理与国家审计

第二节	金融机构合规性审计	174
第三节	金融机构财务报告审计	190
第四节	金融绩效审计	193
第五节	专项金融审计调查	198
第五章	国有企业审计	205
第一节	国有企业审计相关研究概述	205
第二节	国有企业合规性审计	213
第三节	国有企业财务报告审计	217
第四节	国有企业绩效审计	222
第五节	国有企业专项审计调查	227
第六章	经济责任审计	236
第一节	经济责任审计相关研究概述	236
第二节	党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定	255
第三节	经济责任审计评价	262
第七章	国家审计计划	285
第一节	国家审计计划相关研究概述	285
第二节	国家审计战略规划	291
第三节	国家审计年度计划	308
第八章	国家审计风险	317
第一节	国家审计风险研究概述	317
第二节	国家审计风险的本质和类型	327
第三节	未审计风险	332
第四节	审计失败风险	340
第五节	审计舞弊风险	346
第六节	屡查屡犯风险	351
第九章	国家审计定性、审计处理和审计处罚	360
第一节	国家审计定性、审计处理和审计处罚相关研究概述	360
第二节	国家审计定性	369

目 录



第三节 国家审计处罚	374
第四节 国家审计自由裁量权	387
第十章 国家审计整改	401
第一节 政府审计整改相关研究概述	401
第二节 政府审计整改概述	403
第三节 政府审计决定实施机制	407
第四节 政府审计宏观建议实施机制	412
第五节 政府审计微观建议实施机制	419
第六节 政府审计整改经验	424
第十一章 国家审计绩效评价	436
第一节 国家审计绩效相关研究概述	436
第二节 国家审计机关绩效评价	442
第三节 国家审计机关内部单位绩效评价	464
第四节 国家审计项目绩效评价	468
第五节 国家审计人员绩效评价	474
第十二章 国家审计文化	481
第一节 审计文化的概念与特征	481
第二节 审计文化的内容与作用	486
第三节 审计文化建设	490

第一章 国家审计与国家治理

本章介绍国家治理与国家审计的关系，在对相关研究做一简要概述之后，重点分析国家审计如何在国家治理中发挥作用。具体包括以下内容：国家审计与国家治理及相关研究概述；国家审计在国家治理中的地位；国家审计服务国家治理的目标定位；国家审计服务国家治理的机制；国家审计服务国家治理的路径；国家审计服务国家治理的整合架构。

第一节 国家审计与国家治理及 相关研究文献概述

国家审计与国家治理的相关文献大致可以分为三类：一是直接研究国家审计与国家治理的文献；二是研究民主法治与国家审计的文献；三是研究宪政与国家审计的文献。

一、国家审计与国家治理

(一) 国家审计与国家治理的关系

2008年3月，刘家义在中国审计学会第五届第三次理事会暨第二次理事论坛上首次提出了国家审计的本质是保障经济社会健康运行的“免疫系统”这一理论观点。随后，2009年5月，他又在《求是》杂志上发表了《树立科学审计理念，发挥



审计监督“免疫系统”功能》一文，标志着其审计“免疫系统”理论体系的初步形成。

刘家义（2010）指出，从古今中外的审计发展历史，尤其是我国实行社会主义审计制度的实践来看，审计的本质就是保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”，这反映在三个方面：一是从国家治理结构的角度看。国家治理结构中需要有一个环节来保障国家经济社会的健康运行，审计正是这样一个环节，充当保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”，这是国家治理制度的必然安排。二是从系统论的角度看，国家是一个大系统，其内部有许多子系统，每个子系统都有各自特定的功能，审计这个子系统的功能，实际被定位在发挥“免疫系统”功能上。三是从审计所承担的历史使命看，国家审计是法律授权的监督，其职责是促使纳税人的钱用得真实、合法、有效，确保少出问题、不出问题，特别是不出大问题。要达到这一要求，审计就不仅要发现问题、处理问题、纠正问题，还要针对这些问题提出完善法治、强化管理、改进工作的意见和建议，才能促进管好用好资金和财产。

2011年7月，他在中国审计学会第三次理事论坛上作了题为“国家审计与国家治理”的报告，提出了“审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为，其本质是国家治理这个大系统中一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的‘免疫系统’，是国家治理的重要组成部分”这一理论观点。

2011年，刘家义与美国审计长会谈时指出，中国审计署与其他国家的审计机关一样，通过依法履行审计监督职责，在国家治理中发挥着重要作用：在国家权力体系中发挥权力制约和监督作用，促进规范权力的配置和运行；为国家治理进行科学决策提供及时、客观、可靠的信息，促进国家治理各项政策措施的执行；注重揭示和反映经济社会运行中的薄弱环节和风险，维护国家安全；揭露违法违规问题和滥用权力的行为，维护法治；从体制、机制、制度层面反映问题和提出改进建议，促进国家治理创新；关注民生和资源环境保护，努力维护公民的根本利益；实行审计结果公告制度，推动落实公民在国家治理中的知情权和参与权。国家治理的需求决定了国家审计的产生，国家治理的目标决定了国家审计的方向。国家审计的目标和方向就是推动国家治理的完善。国家审计作为一种制度安排，要以独立的精神和专业的水准参与国家治理，充分发挥预防和建设性作用。



2004年，李金华在中央财经大学“中国财经法律论坛”讲演时指出，国家审计是国家治理的工具，要在国家治理过程中发挥不可替代的作用。而连接国家审计和治理之间的桥梁，就是今天的审计必须关注的“责任”。实现国家治理的途径很多，但现实的中国，明确责任，进而落实责任，是国家治理的关键所在。

冯均科（2003）指出，审计作为一种政治工具，被许多人使用。不同领导体制下，国家审计充任了不同的政治工具。国家审计是一种维护公共利益的政治工具，它在党派利益对抗中处于中间地位。

尹平、戚振东（2010）认为，不同的国家、同一国家不同时期的国家治理目标、国家的现实任务、所面临的形势等都决定了政府审计的运行轨迹，而影响社会交易契约调节的成本和收益因素也对政府审计的制度安排、实践内容、实际功能作用有着重要影响。

冯均科（2011）认为，国家审计作为国家治理工具具有特殊的意义，拓展了国家审计的作用范围，从单纯审查财务财政收支到关注体制与制度的改革；强化对官员个人权力的制衡，表现在经济责任审计的深化；增加对执法机构的约束，表现在国家审计立法功能的突起。

杨肃昌、李敬道（2011）指出，从表面上看，审计关注的似乎是经济社会，但依政治学来看，审计关注的实则是支配或影响经济社会运行背后的公共权力及其所掌握的公共资源。要实现经济社会的健康发展，离不开公共资源的支撑，更离不开支配公共资源背后的公共权力，所以抓住公共资源和公共权力，就等于抓住了问题的实质。于是，审计必须做到温家宝同志所说的“行政权力运行到哪里，监督就落实到哪里；财政资金运用到哪里，审计就跟进到哪里”。审计监督和制约的是什么权力？大的方面讲是一种行政权的运行，从微观上讲主要是支配和管理国家财政收支方面的权力。正是由于国家审计所内置的权力制约功能，才使得国家审计被赋予了浓重的宪政意义。目前世界上绝大多数国家都把国家审计的设置与职责列入宪法，确立了其在国家基本政治制度中的宪法地位。

杨肃昌、李敬道认为，从系统论的观点看，国家治理中确保权力正确运行的“免疫系统”是一个由众多的、形式不一的“免疫系统”所组成的有机整体，其中就包括审计“免疫系统”。所以，与其说国家审计是国家治理的组成部分，不如说



国家审计是国家治理中“免疫系统”的组成部分或一个子系统。

蔡春、朱荣、蔡利（2012）认为，为了解决公民与政府之间的委托代理问题，需要基于公共受托经济责任关系而建立相应的治理结构和运用适当的治理机制，即国家治理结构（机制），审计是其中之一。基于受托经济责任观，国家审计服务国家治理实现路径有五个方面：构建全新的公共受托经济责任报告体系，创新国家审计对象载体；建立健全绩效管理制度，全面推进政府绩效审计；树立受托经济责任理念，推进责任政府建立，进一步深化经济责任审计；构建并实施治理导向审计模式；构建并实施权力导向审计模式。

蔡春、蔡利（2012）认为，国家审计与国家治理是相伴相生、相互依存、相互促进的关系，这种相互关系可以从以下四个方面寻找到依据：从审计历史层面而言，国家审计与国家治理具有浓厚的历史渊源；从理论层面而言，国家审计与国家治理的理论基石均为公共受托经济责任；从法律层面而言，国家审计依法建立，是国家治理的重要组成部分；从实践层面而言，国家审计功能发挥可以促进国家治理的改善。

审计署审计科研所和中国审计学会于2011年11月10日至11日在南宁联合召开了“国家审计与国家治理”研讨会。关于国家审计的本质有如下认识：在国家治理中，国家审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为，其本质是国家治理这个大系统中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”，是国家治理的重要组成部分。国家审计是国家治理体系中监督子系统的重要组成部分，国家审计从事的一切活动，应服从和适应国家治理的总体要求，其所奉行的理念、应承担的责任、职能的定位等一切制度的安排选择、变革创新都应当以国家治理为核心。

隋学深、奚冬梅（2012）从哲学意义上分析国家审计与国家治理，他们认为，国家审计和国家治理之间部分和整体的联系，是决定国家审计本质的根本联系，这个联系形成的国家审计和国家治理之间哲学意义上的对立统一矛盾是国家审计的主要矛盾，是国家审计发生发展的根本驱动力。

廖义刚、陈汉文（2012）基于福山的国家构建理论，分析国家治理与国家审计的关系及其互动机制，认为国家治理与国家审计的互动主要是透过组织的设计与管理、政治制度的设计、合法化的基础、文化与社会等四个决定制度供给的要素展开



的。具体而言，组织的设计与管理、政治制度的设计、合法化的基础、文化与社会等要素的完善有助于国家审计的完善，同时国家审计通过对组织的设计与管理、政治制度的设计、合法化的基础、文化与社会等要素的反向作用改进国家治理。

胡书会、程文琪（2013）认为，国家审计就是对政府失灵的一种治理活动。

王翊、李明（2013）认为，权力运行是一个典型的委托代理关系，在社会公众与政府的委托代理关系中，国家审计部门主要是代表了社会公众以实现对政府的监督，这时，国家审计部门充当着公民审计师或国家审计师的角色，代表了全体公民的利益；在政府与其各职能机构的委托代理关系中，国家审计部门则主要是代表了政府的利益，站在政府的立场，以实现对政府各职能机构和各级地方政府的监督，此时，国家审计部门充当着政府的内部审计师的角色。

孙永军（2013）认为，国家审计是以权力制约权力的制度安排，是国家治理中的重要组成部分。一方面对权力运行具有防护性和建设性作用，另一方面对权力运行具有监督、鉴证与评价作用。

郑石桥（2014）以信息经济学为基础，按委托代理关系、机会主义、治理机制和政府审计的逻辑顺序，分析政府审计为什么能够和如何对公共权力进行制约与监督。公共权力及其运行离不开委托代理关系，由于信息不对称、激励不相容和环境不确定，公共权力机会主义必然出现。在应对公共权力机会主义的治理机制中，事前审计是制衡机制，跟踪审计是监督机制，事后审计是问责信息保障机制，其基本功能是鉴证公共权力机构在责任履行、资源使用、信息报告、最大善意和运行机制方面是否存在机会主义行为。

（二）国家审计如何服务于国家治理

王昊（2006）认为，政府审计在政府组织治理机制和政府的公共治理机制中都能发挥作用，政府审计通过对信息进行证实，可以减少信息租金，从而促进国家治理激励机制的建设。

秦荣生（2007）认为，政府治理机制主要包括：问责机制、参与机制、公开机制、监督机制、沟通机制。现代政府审计与政府治理有着密切的相互关系。政府审计作为评价政府公共受托经济责任履行情况的一种监督形式，其作用的发挥受制于

国家治理与国家审计

政府治理机制的完善程度。政府审计监督作为一项政府内部治理活动，通过风险监控和提供控制确认这两项基本活动参与政府治理之中。建立、健全适合中国国情的政府治理机制涉及面很广，从政府审计监督而言：一是建立全面的政府预算审计制度；二是建立、健全政府绩效审计制度；三是建立审计结果的问责制度。

张立民、赵彩霞（2009）认为，政府审计职能的发挥：一方面可以解除政府管理者的公共受托责任；另一方面，通过对政府的公共管理活动进行监督评价，促进政府各部门提高绩效、改善公共服务水平。以公众为中心的善治政府治理理念为政府审计职能的发挥开辟了更广阔的空间。政府审计直接和间接地成为政府治理不可缺少的有效工具。

吴青川（2009）认为，国家作为一种特殊的委托代理关系，要保证公共受托责任得到全面有效的履行，应当采取有效的权力约束机制。国家审计作为一种特殊的权力约束机制，在国家治理中扮演着重要的角色。国家审计实现治理功能的发展思路主要包括：健全审计结果公告制度提高政府透明度，建立政府问责机制强化国家审计治理功能，运用国家审计治理功能优化公共政策评估机制，深化政府预算审计制度推动政府预算改革，构建审计质量控制机制保障国家审计治理功能。

陈骏、吴青川（2009）认为，为了发挥国家审计在国家治理中的作用，为实现政府职能转型提供保证，我国国家审计应强化国家审计的监督功能，推进国家审计的评价功能，提升国家审计的前瞻功能。

刘家义（2011）精辟阐述了当前我国国家审计推动完善国家治理的重点领域：①在国家权力体系中发挥权力制约和监督作用，促进规范权力的配置和运行；②为国家治理进行科学决策提供及时客观可靠的信息，促进国家治理各项政策措施的执行；③揭露违法违规问题和滥用权力的行为，维护法治；④从体制机制制度层面反映问题和提出改进建议，促进国家治理创新；⑤关注民生和资源环境保护，努力维护民众根本利益；⑥实行审计结果公告制度。

孙时松（2012）认为，责任、秩序和效益是国家审计促进国家治理着力点的重心，国家审计是强化公共受托责任实现的监督机制，国家审计正是维护财政经济秩序的锐利武器，国家审计是提高经济效益的重要工具。转型时期国家治理需求下的国家审计工作着力点包括：强化领导干部经济责任审计，促进权力责任法制化、秩

序化；探索政策执行效果审计，明确国家治理中政府的责任；加强资源支配审计，提高社会资源的支配和使用效益；加大违法违纪案例查处力度，维持经济社会发展良好秩序。

李嘉明、刘永龙（2012）指出，国家审计服务国家治理机制有如下共性：国家审计服务国家治理机制的产生都源于国家治理的需要，国家审计服务国家治理的基本机制是相似的，审计是减少欺诈、浪费和滥用的最有效手段，也是国家审计服务国家治理的重要途径。同时，国家审计服务国家治理机制存在差异，不同国家的国家审计服务国家治理机制的差异主要体现在以下两个方面：一是审计结果是否具有法律效力，即国家审计机构是否具有制裁处罚权；二是国家审计服务国家治理的始点在事前还是事后。李嘉明、刘永龙分析了国家审计服务国家治理重点，国家审计服务国家治理机制的产生都来源于国家治理的需求，而政府运作和财政管理是国家治理的基础，所以政府运作和财政管理自然成为各国家审计关注的重点。当然，由于国家治理的环境不同，国家审计的重点也相应转变。李嘉明、刘永龙认为，国家审计服务国家治理有如下作用：政府信息公开，提高政府透明度；惩治腐败；维护国家安全；协助国家应对危机。

陈献东（2012）认为，国家审计只有在文化建设中有所为，才能推动文化建设领域的国家治理完善。

蔡春、蔡利（2012）认为，国家审计改善和提高国家治理的质量与效率的路径如下：①改革与创新国家审计模式；②创新国家审计方式方法与类型，包括探讨治理导向审计权力监控审计和三公经费审计、实施制度合理性审计和政策执行效果审计、进一步强化预算执行情况审计和经济安全审计及腐败治理审计、进一步深化经济责任审计和政府绩效审计；③拓展国家审计目标；④提升国家审计人员的能力与素质；⑤改革审计行政长官的提名与任命方式暨任职期限；⑥更好地发挥现行审计领导体制模式的作用。

黄齐朴（2012）认为，国家是一种特殊的委托代理关系，审计是委托代理关系的产物，解决的是受托责任的履行问题。国家审计是国家治理的重要组成部分，应当通过完善国家审计结果公告制度、加强对国家审计结果的处理、扩展国家审计的内涵与范围、合理配置国家审计资源、加强审计质量控制与评价制度等措施促进国

家审计发挥国家治理功能。

王姝（2012）指出，开展公共政策审计是审计机关服务国家治理的重要途径。公共政策是政府对社会经济生活进行有效治理的基本工具，开展公共政策审计是国家治理的根本要求，是审计机关提升服务国家治理层次的重要途径。国家审计机关的独立性为公共政策审计的开展提供了保障。国家审计机关在公共政策过程中，从监督公共政策执行、保障公共政策顺利贯彻落实，为政策制定提供信息和咨询、提升政府政策能力，制约公共政策过程中的权力运行、保障公共政策价值目标实现，开展公共政策绩效评价、推动责任政府与绩效政府理念的建立和深化，增强公共政策开放性、增进社会民主五个方面服务于国家治理。

陈英姿（2012）提出，公共权力是国家审计与国家治理的交叉点，国家审计通过对公共权力的监督制约，促进国家治理机制的完善。针对我国国家治理的治理模式和本质特征，国家审计要从党委、政府、公民三个层面入手，通过加强经济责任审计、政策执行审计和审计结果公告制度等路径，推动国家治理能力的提升。

谭劲松和宋顺林（2012）提出，国家审计应坚持提升人民幸福为中心，围绕建立善治政府，充分运用监督、评价和鉴证三个职能，主要从监督责任、评价效率、提高透明度和促进民主法治四个方面推进国家治理。

张军（2012）认为，美国审计署自身定位比较清晰，围绕完善国家治理的定位设置组织机构，每年发布的大量审计报告和高风险领域清单，为完善美国国家治理发挥了重要作用。我国国家治理环境面临新的挑战，这对国家审计提出了更高要求。根据我国社会经济发展现状，借鉴美国审计署的经验，我国国家审计应该继续加强打击腐败、进一步提高审计报告透明度；同时，加强经济责任审计、提高绩效审计比重和层次。

审计署审计科研所和中国审计学会于2011年11月10日至11日在南宁联合召开了“国家审计与国家治理”研讨会。会议认为，国家审计对国家治理的重要作用主要体现在六个方面：一是促进国家宏观政策的落实，保证经济社会发展目标的实现；二是揭示和反映体制、机制、制度方面的问题，推动深化改革；三是揭示经济社会发展中的突出矛盾和潜在风险，维护国家安全；四是着力解决涉及群众利益的突出问题，促进改善民生；五是查处违法违纪行为，推进反腐倡廉建设；六是监督



制约权力的运行，促进民主法治建设。会议认为，国家审计参与国家治理的路径包括地方性政府债务审计、经济责任审计、绩效审计、投资审计、跟踪审计等，它们是国家审计推动和服务国家治理的重要途径。

邢晟（2012）认为，国家审计职能定位是：在国家治理系统中发挥经济监督、经济评价和经济防御功能。国家审计实现职能定位的路径是：强化对权力运行的监督和约束、推进反腐倡廉建设、提高投资水平与政府治理绩效、维护财政资金安全和资源环境安全、促进和谐社会建设。

阎强（2012）认为，我国国家审计在促进国家治理方面形成了宝贵的历史经验，可以概括为三个注重：注重权力监督和制约、注重维护和关注民生、注重维护和保障国家安全。

李厚喜（2012）认为，国家审计服务国家治理的作用机制如下：国家审计是改进国家治理有效性的重要机制，财务审计重在维护国家治理系统稳定性，绩效审计旨在推动改进国家治理系统效力。

张文秀、郑石桥（2012）认为，国家治理基本构造可分为四个层次，国家审计本质上属于经济问责，问责对象是政府治理系统中的任务确定及资源配置子系统。在经济问责系统中，国家审计基本功能是经济问责信息保障机制，当鉴定经济问责信息的真实性时，就是基于责任方认定业务；当直接提供经济问责信息时，就是直接报告业务。经济问责主体还可以将经济问责中的其他权限分配给国家审计，于是由国家审计的基本功能扩展出辅助功能。上述理论框架对国家审计差异化具有解释力。

李坤（2012）认为，委托代理机制下的现代国家治理结构，由于自身存在的信息不对称、目标不一致和利益冲突等内在缺陷，会导致财政预算的滥用、政府（官员）权力的自我膨胀和国家治理绩效的缺失，需要国家治理机制必须内生出一个揭露、控制、监督体系，来防止财政预算的滥用、制约政府（官员）权力的膨胀，促进国家治理的绩效，这就成为国家审计作为国家治理结构内生机制的理论基础和现实需要。为了充分发挥国家审计在国家治理机制中对各种权力的揭露、监督和控制作用，更好地服务于国家的良治、善治，国家审计必须通过对国家财政预算执行情况的监督、政府（官员）权力的制约以及政府治理绩效的促进，来完成自身的使

国家治理与国家审计

命，由此衍生出了现代国家审计的三大方向：针对政府预算权的“预算执行审计”、针对国家行政权的“管理绩效审计”，以及针对国家权力人格化身的政府官员的“经济责任审计”。

2013年6月，中国审计学会主办、审计署长沙特派办协办“国家审计推动完善国家治理路径研讨会”（杨亚军，2013）。会议认为，国家审计服务国家治理的内在机理是：合理的制度安排、有效的责任落实和规范的权力运行是国家良治的三个基础性要素，其中制度安排决定着国家治理的整体架构，权力运行是国家治理的运转载体，落实责任是国家治理的逻辑起点。这三个因素是国家治理与国家审计相互影响的主要方面，即促进完善制度是国家审计服务国家治理的内在动力；监督权力是国家审计服务国家治理的关键节点；推动落实责任是国家审计服务国家治理的基础起点。

会议认为，要根据党的十八大提出的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”战略总布局的要求来确定国家审计服务国家治理的重点内容。国家审计服务国家治理的重点内容是：一是在服务经济建设方面，应当全面履行监督职责，不断推动经济体制改革深化、宏观经济政策贯彻落实、经济发展方式加快转变，为国民经济持续、健康、快速发展保驾护航；二是在服务政治建设方面，应当积极推动责任、透明、法治、廉洁、公平和正义等原则和理念的落实，全力促进规范和监督部门权力运行，全面助推民主法治建设进程；三是在服务文化建设方面，应当依据文化建设的战略布局谋划审计为其服务的方向和目标，从文化建设政策保障上找准审计服务的切入点，从文化建设需求与审计职能的结合点上探寻审计发挥作用的方式与路径；四是在服务社会建设方面，应当在协调行业、阶层、城乡、区域、经济与社会、人与自然等各方面利益关系上下功夫，监督重点民生资金运行和项目建设情况，促进合理配置公共资源，维护社会和谐稳定；五是在服务生态文明建设方面，应当致力于推动生态环境保护与改善，促进资源综合利用水平的提升，促进生产生活方式的转变、产业与消费结构的调整，促进建设资源节约型、环境友好型社会。

会议认为，国家审计服务国家治理的路径包括“管好权”“管好钱”和“管好事”三方面。①着力“管好权”，将权力关进制度笼子。通过对那些具有权力高度