

总体国家安全观下国家审计功能的跃升： 从风险揭示到安全治理

冯素坤, 岳洪江

(南京审计大学 国家安全学院, 江苏 南京 211815)

[摘要]为响应“坚持围绕总体国家安全观开展审计”的重要指示,回顾国家审计四十余年发展历程,特别是立足自2014年以来维护国家安全的深化探索,探讨国家审计功能从风险揭示向安全治理跃升的内在逻辑。针对传统国家审计侧重微观验证、难以适配跨域性与系统性治理需求的局限,基于中华文明整体观与“治未病”智慧,梳理国家审计从维护经济秩序向服务总体安全拓展的历史进程。通过建立“政治-经济”双向互动机制,阐释国家审计发挥常态化“经济体检”功能,推动政治意图向下传导落实与经济风险沿“资金—项目—政策—政治”链条向上穿透反馈的闭环机理。在实践进路上,主张以研究型审计为引擎,坚守经济监督主责主业,培育专业化“特种部队”,构建涵盖微观基础、传导链条与宏观治理体系的“点—线—面”立体化安全屏障。国家审计功能的跃升旨在将国家审计实践学理化,实现国家审计向主动安全治理的功能进阶,为构建中国审计学自主知识体系提供原创性理论支撑。

[关键词]总体国家安全观;国家审计;审计功能;功能跃升;安全治理;研究型审计;中国审计学自主知识体系

[中图分类号]F239 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2026)02-0023-11

在二十届中央审计委员会第一次会议上,习近平总书记指出:“我们坚持围绕党和国家中心工作开展审计,坚持围绕总体国家安全观开展审计……审计方向更加明确。”^[1]这一重要论述是对新时代审计工作规律性认识的深刻总结,标志着国家审计在维护国家安全中的战略定位迈向了新高度。2025年,习近平总书记对审计工作作出重要指示:“聚焦主责主业,深化改革创新,加强自身建设”“以高质量发展护航经济社会高质量发展”^[2]。这些论述确立了国家审计作为常态化“经济体检”的功能定位,明确了国家审计在党和国家监督体系中服务国家安全治理的战略方位。

自2014年《国务院关于加强审计工作的意见》将维护国家经济安全纳入审计工作重点以来,各级审计机关在防范化解重大风险方面已发挥了重要作用。然而,面对总体国家安全观的宏大视域,国家安全已超越了传统的领土与军事范畴,演变为涵盖政治、经济、金融、科技、数据等二十余个重点领域的总体安全体系^①。在这个宏大系统中,风险呈现强烈的跨域传导性、隐蔽性与系统性特征,单一领域的微小动荡便可能诱发全局性的系统性危机。面对风险形态的深刻变化,若仅停留在单一项目维度的查错纠弊或局部的风险揭示,将难以有效适配跨越“政治—经济—社会”边界的系统性治理需求。总体国家安全观的总体性要求与现有审计模式的专业性分工之间存在张力,促使当前总体国家安全观下国家审计功能的跃升。风险揭示是国家审计的“看家本领”和基石,侧重于敏锐发现问题,而安全治理则是对风险揭示功能的系统化跃升,旨在立足经济监督,通过“政治—经济”双向互动机制,从源头上促进国家

[收稿日期]2025-10-11

[基金项目]教育部人文社科研究青年基金项目(23YJC810003);江苏省社科应用研究精品工程财经发展专项课题(25SCC-01)

[作者简介]冯素坤(1983—),女,河北邢台人,南京审计大学国家安全学院副教授,主要研究方向为国家安全审计思想与理论,邮箱:270061@nau.edu.cn;岳洪江(1973—),男,辽宁沈阳人,南京审计大学国家安全学院副教授,主要研究方向为国家安全理论。

^①详见《中华人民共和国国家安全法》:https://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.htm。

安全屏障的完善,实现国家审计功能在坚守经济卫士基础上的深化与进阶。

国家审计功能的跃升是审计功能因由国家治理复杂化而不断自我调适的演进过程。梳理既有文献,其研究脉络主要沿着“功能观变迁—路径驱动—逻辑深化”这条主轴展开,最终汇聚于国家审计功能从风险揭示向安全治理跃升的必然性。早期的审计理论研究多援引市场语境下的受托责任理论与代理成本学说,将国家审计的功能定位于微观层面的合规性验证与事后监督^[3]。然而,不同于私人领域的契约关系,国家审计本质上是国家权力监督体系的组成部分,旨在对公共权力的运行进行约束,过分聚焦微观合规容易导致审计行为演变为缺乏实质意义的仪式化过程而陷入“验证的仪式”^[4],无法应对现代治理中的跨域性、系统性风险。伴随着治理理论的兴起,学界强调国家审计作为国家治理内生变量的主动性。常态化“经济体检”标志着国家审计功能向“治未病”与“强体魄”的建设性方向演进,强调通过经济监督的主责主业实现对治理效能的内生增长^[5]。

在国家审计实践向高质量发展的过程中,研究型审计被学术界视为功能跃升的逻辑引擎。不同于传统的线性核查,陈汉文等提出了“政治—政策—项目—资金”与“资金—项目—政策—政治”的双向贯通模型^[6]。戚振东等通过构建理论分析框架,深入解构了财政收支与治理主体履职之间的耦合关系^[7]。上述研究将审计的触角从底层的资金流向(财政收支)向上延伸至制度意图的传导效果。实证研究亦表明,这种双向贯通的研究路径能够显著纠正政策执行中的目标偏差,为新质生产力赋能提供动态反馈^[8-9]。已有研究充分论证了研究型审计在提升审计质量方面的工具价值^[10],为本文探讨其在国家安全治理中的战略支撑作用提供了坚实基础。

面对国家安全形势呈现的跨域传导与系统交叉特征,传统审计模式在应对实践需求时显得相对乏力。审计监督的微观基础与总体国家安全观所要求的系统治理之间,客观上存在着亟待弥合的张力。国家审计应如何在坚守经济监督主责主业的前提下,依托“政治—经济”双向互动,完成从风险揭示向服务国家安全治理的功能进阶?围绕这一问题,本文试图构建一个层层递进的分析框架:首先,立足本土哲学视角,从中华文明整体观与“治未病”智慧中汲取营养,为审计功能超越微观鉴证提供学理解释;然后,深入剖析“政治—经济”的双向互动机制,阐释政治意图如何向下传导落实,以及经济风险如何向上穿透反馈,以此论证国家审计作为常态化“经济体检”的内在动力;最终,落脚于实践层面,设计以研究型审计为引擎的“点—线—面”立体化作业体系,旨在为审计机关打造经济监督“特种部队”,履行安全治理职能提供可操作的路径指引。

一、国家审计功能从微观合规向系统治理演变

中国特色审计制度是东方治理哲学滋养下的独特产物。经过漫长历史积淀而形成的“整体观”与“治未病”智慧,孕育并重塑了国家审计的内核,使其确立了作为经济运行常态化“体检”的功能定位。要理解国家审计功能何以能从单一的风险揭示向更宏大的安全治理演进,我们必须首先回溯其理论原点,厘清国家审计监督的微观基础与宏观治理需求之间的理论发展脉络。

(一) 国家审计监督的微观基础与系统治理宏观需求

现代审计的实践最早产生于私人产权保护与市场契约维系。社会审计为了维护资本安全,建立了一套严密的微观验证逻辑。国家审计的产生和发展深受社会审计的影响,并由此产生了明显的“路径依赖”。早期国家审计在理论和制度设计上,几乎直接照搬了社会审计对真实性与合规性的核查模式。这种惯性使得国家审计长期被局限为一种“技术性财务复核”,侧重于事后的账目合规与契约履行^[3],以确保受托责任的兑现。

虽然这种基于市场逻辑的模式在整肃财经纪律、重塑会计诚信方面功不可没,但其天然的微观视角,在面对现代化治理中复杂的系统性危机时往往显得碎片化且反应滞后。虽然新公共管理运动催生了注重产出导向的绩效评价体系^[11-12],丰富了国家审计的监督手段,但其仍未完全突破微观视角的藩

篱。随着总体国家安全观概念的提出,国家审计被置于宏大背景下,在传统的基于专业分工的微观审计基础与跨域治理的系统性要求之间,呈现难以消解的张力。Power 曾警示过“验证仪式”的现象^[4],即单纯的合规性验证在应对复杂治理环境时往往缺乏解释力。当前,国家审计无法通过单一项目的查错纠弊或局部合规来应对跨越“政治—经济—社会”边界的复合型风险。故而,在夯实微观监督地基的同时,打破单点局限,实现从风险揭示向服务系统安全治理的功能跃升,已成为新时代深化国家审计功能的必由之路。

(二) 总体国家安全观下国家审计服务安全治理的内涵跃升

与西方侧重个体主义的方法论不同,中华文明孕育出一种旨在应对整体性、系统性挑战的治理智慧。中华文明整体观在当代凝练为总体国家安全观,为国家审计功能的跃升提供了坚实的文明基石。

第一,整体观重塑了国家审计的系统治理视野。总体国家安全观的核心是总体性,强调政治安全、经济安全、国土安全等领域的有机联系与辩证统一。服务安全治理的功能不再局限于对单一经济活动的线性验证,而是将国家审计置于国家治理的宏大体系中,确立了从孤立微观查证向系统宏观治理跃升的系统思维。肖晞认为,“多元”与“一体”的辩证关系内在地规定着国家安全学知识体系的建构逻辑^[13]。国家审计功能的跃升,体现在运用“执两用中”的系统思维,通过对经济监督主责主业的深耕,主动服务国家治理的安全屏障构建^[14-15]。

第二,“治未病”的预防理念催生了国家审计源头防控的治道智慧。风险揭示侧重于事后查错纠弊的“术”,安全治理则升华为追求系统稳健的“道”。这种理念汲取了中华文明中“治未病”与“防微杜渐”的治理智慧,主张将国家审计重心由末端处置前移至源头防控。在中华治理哲学中,“医国”与“医人”理出一脉,强调“不治已乱治未乱”的预见性。映射到国家审计领域,要求国家审计超越表面的财务纠偏,转向透视体制机制中的致病因素,通过补齐制度短板来增强国家治理体系的韧性与体魄^[16-17]。依据《“十四五”国家审计工作发展规划》关于审计机关“善于从政治上看问题”的要求^①,审计机关应在认知层面打破单纯经济数据与宏观国家安全之间的壁垒,成为能够洞察微瑕、防范未萌的守护者。这种从技术性查账升级为战略性治国的思维理念,在国家安全大局中筑起一道“治其未乱,保其未危”的文明防线。

二、国家审计维护国家安全功能的历史演进

我国国家审计维护国家安全的功能并非一蹴而就,而是一个随着国家治理重心转移而不断向外延展、内涵不断深化的动态演进过程。这一过程呈现鲜明的“同心圆”特征:在坚守经济监督内核的基础上,通过功能的叠加与跃升,逐步实现从微观合规查错到宏观安全治理的跨越。四十余年来,特别是党的十八大以来,审计机关始终按照党中央、国务院的决策部署,在维护国家安全中发挥重要作用,走出了一条从维护经济秩序到维护经济安全,再到服务总体国家安全的中国特色审计之路,国家审计功能实现了跃升。(见图1)。

(一) 以合规审查为内核的经济秩序维护 (1983—2002年)

国家审计功能的合规审查阶段始于1983年审计机关的恢复重建。在这一奠基阶段,审计机关确立了

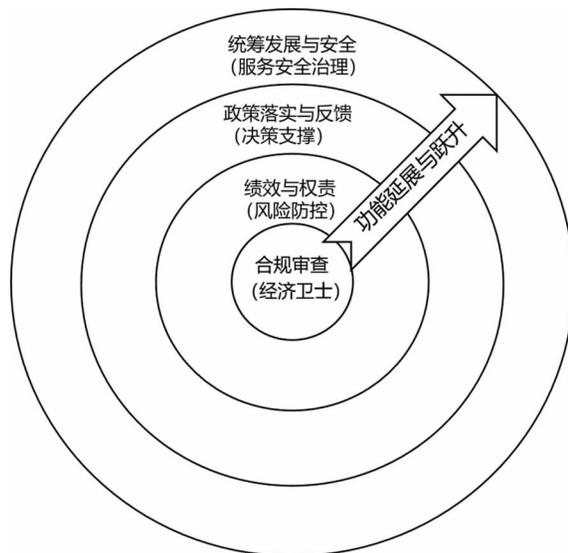


图1 国家审计功能演进的“同心圆”模型图

①详见:https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/28/content_5621230.htm。

以真实性、合法性为核心的监督功能。1995年1月1日起施行的《中华人民共和国审计法》第一条规定:“制定该法是为了加强国家的审计监督,维护国家财政经济秩序,促进廉政建设,保障国民经济健康发展。”这一法律条款确立了国家审计作为经济卫士的法理定位。虽然这一时期尚未明确提出国家安全审计的现代概念,但审计机关通过依据法律规定的职权和程序,对前款所列财政收支或者财务收支的真实、合法和效益依法进行审计监督,严厉打击了财经领域的违纪违规行为。这种对微观经济秩序的维护,客观上为国家经济安全夯实了微观基石。

(二) 叠加绩效与权责的风险控制深化(2003—2013年)

进入21世纪,随着公共财政框架的建立与新公共管理理念的引入,国家审计重心开始向风险控制与责任界定转移。《审计署2003至2007年审计工作发展规划》指出今后五年审计工作的主要任务是“积极开展效益审计,促进提高财政资金的管理水平和使用效益”,在制度层面确立了绩效(3E)与责任维度的双重叠加。经济责任审计将监督触角从资金流延伸至权力人格,绩效审计则将评价标尺从合规性延展至经济性、效率性与效果性。这一阶段,审计机关不再满足于查错纠弊,而是通过揭示管理漏洞和低效行为,开始触及体制机制层面的风险隐患,对防范化解公共管理风险、维护社会公共利益发挥了重要的作用。

(三) 聚焦政策落实与维护经济安全的功能拓展(2014—2021年)

党的十八大以来,国家审计正式将安全纳入核心功能范畴,进入了维护国家经济安全的深化探索期。2014年,国务院出台《关于加强审计工作的意见》(国发〔2014〕48号),明确要求审计机关“发现经济社会运行中的突出矛盾和风险隐患,维护国家经济安全”^①。该意见特别指出要密切关注财政、金融、民生、国有资产、能源、资源和环境保护等方面存在的薄弱环节和风险隐患,这标志着审计机关开始自觉地将经济监督与国家安全挂钩。紧接着,2015年中办、国办印发《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》,进一步确立了“更好发挥审计在保障国家重大决策部署贯彻落实、维护国家经济安全、推动深化改革、促进依法治国、推进廉政建设中的重要作用”^②的总体目标。在这一阶段,国家审计嵌入“决策—执行—反馈”的治理闭环,通过对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等政策措施落实情况的跟踪审计,侧重于在财政、金融、国有资产等传统经济领域构建“安全防火墙”。审计机关通过揭示隐性债务、金融杠杆等具体风险,主要履行了维护经济基础稳定运行的职能,为后续向总体安全领域的拓展积累了重要的实践经验。

(四) 统筹发展和安全的功能跃升(2022年至今)

进入新时代,面对百年未有之大变局,国家审计维护国家安全的视野由侧重传统经济安全向涵盖粮食、能源、产业链供应链、数据等二十余个领域的“总体国家安全”实现跨越。这一阶段以法律层面的授权为起点,以政治层面的战略升维为核心。2022年1月1日,新修订的《中华人民共和国审计法》正式施行,其第二十二条第二款规定:“遇有涉及国家财政金融重大利益情形,为维护国家经济安全,经国务院批准,审计署可以对前款规定以外的金融机构进行专项审计调查或者审计。”不仅在法理上进一步巩固了维护国家经济安全的地位,而且其内涵已发生质的跃升。该法为审计介入系统性安全风险治理提供了坚实的法理依据,这标志着审计不再局限于单一的经济卫士角色,而是通过“经济体检”透视非传统安全领域的系统性风险,实现了从“守底线”向“服务大安全格局”的战略升维。

这种跃升体现为三个维度:一是视野的总体性,国家审计监督不再局限于传统的财政金融合规检查,而是穿透至粮食、能源、产业链供应链等非传统安全领域,关注其背后的战略落实与系统性风险;二是功能的治理性,从被动的风险揭示转向主动的服务治理,通过“经济体检”透视经济运行中的病灶,推

^①详见:https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/27/content_9170.htm。

^②详见:https://www.gov.cn/zhengce/2015-12/08/content_5021393.htm。

动源头治理;三是定位的战略性,国家审计不再仅仅是经济运行的卫士,而是成为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。国家审计功能向非传统安全领域的延伸,在学界也得到了理论支撑。针对产业链安全,胡俊超等指出,通过构建包含自主能力等在内的评估指标,能够有效识别外部依赖风险,这正是审计介入产业安全的重要切口^[18]。而在数据安全领域,随着数据处理活动对国家安全影响的日益显著,刘军等强调,非法分析个人数据可能产生辐射性的抽象危险,审计应当在源头上防范此类行为成为侵害国家数据主权的工具^[19]。这些研究为国家审计视域向非传统安全领域的延伸提供了理论注脚。

三、国家审计服务安全治理功能的内在逻辑

从风险揭示向安全治理功能的跃升,不是对既有审计模式的局部修补,而是对2014年以来我国审计机关维护国家安全十余年实践经验的学理化提炼。这一跃升立足中国审计实践、拓展审计学理论边界的有益探索,为中国审计学自主知识体系的构建提供了新的解释视角。实现服务安全治理的功能,需要构建一套脱离西方政治中立假设,立足中国党管审计政治优势的“政治-经济”双向互动机制^[20]。董必荣等倡导顶天立地中国自主审计模型的具体化——在宏观的政治决策系统与微观的经济运行系统之间,建立起严密的逻辑关联与实践闭环^[21]。

(一) 政治意图与经济活动的逻辑贯通

在总体国家安全观的视域下,国家审计功能实现了从微观财务合规向宏观安全治理的向度拓展。安全治理功能运作的实质是国家审计依据法定的经济监督功能,在党和国家战略意图与财政财务收支活动之间建立起“政治-经济”双向互动机制(见图2)。

国家审计是国家安全监督闭环中的关键一环^[22]。审计机关在严格履行经济监督职责时,必须具备穿透式思维,在概念层面打通“资金—项目—政策—政治”的认知壁垒,透过公共资金流向的经济表象,洞察资源错配或执行偏差可能引发的政治风险与系统性隐患。资金作为财政财务收支的物质载体,其流向忠实记录了国家战略意图的执行轨迹。审计精准追踪每一笔资金的流向,实际上就是在验证国家安全战略落地的有效性。总之,聚焦主责主业与服务国家安全战略相辅相成、体用同源。审计要发挥经济体检作用的深层含意——以经济监督之形,成国家安全之实,从而在源头上筑牢国家总体安全防线。

这种双向互动机制主要包含两个维度的逻辑贯通:一是自上而下的监督逻辑,二是自下而上的反馈逻辑。习近平总书记形象地将其概括为“沿着资金、项目流向监督公权力运行,看好‘钱袋子’、‘账本子’”^[1]。审计机关在上行逻辑中,必须紧扣资金线和项目线,透过经济表象精准映射公权力运行中的政治风险与体制漏洞。这种首尾循环的闭环逻辑,构成了具有鲜明中国特色的审计底层运行机理。它不仅是中华文明“执两用中”系统思维在审计运行机制上的具体投射,更由此形成了国家安全治理中“决策—执行—反馈—优化”的完整闭环。

(二) 从政治要求到资金绩效的传导机制

在中国特色社会主义基本制度下,战略的落实遵循“政治意图—政策具化—项目承载—资金落地”的传导路径。审计机关通过嵌入这一传导链条,履行护航国家安全战略贯彻实效的核心使命。在集中

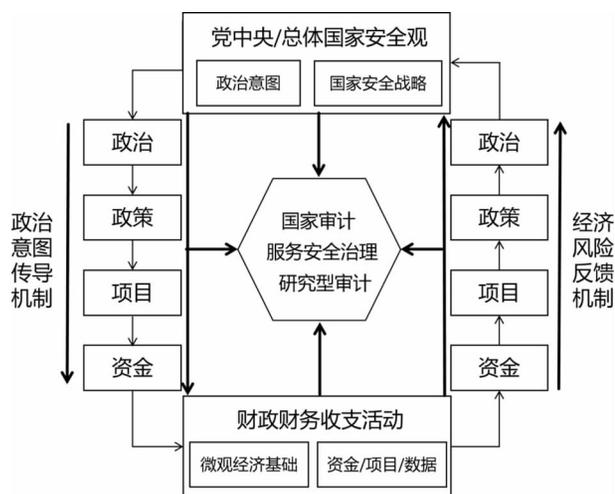


图2 “政治-经济”双向互动机制

力量办大事的体制优势下,治理效能的优劣不仅取决于顶层设计的战略高度,更取决于政府机关及相关组织在这一路径上的穿透力与达成度。

第一,通过政治意图向政策具化的传导与转化,解决“审什么”的导向问题。审计机关作为具有鲜明政治属性的监督机关,首要任务是将宏观的政治意图转化为具体的审计任务。通过研判总体国家安全观的政治要求,审计机关将抽象的政治意图具化为审计关注的审计目标。例如,在粮食安全领域,审计机关深刻理解“把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”战略要求,把这个政治意图转化为对高标准农田建设、种业振兴等具体政策的审计重点。这种转化确保审计资源能够优先投向国家战略的最前哨,防止经济监督与政治导向的脱节。

第二,通过项目承载向资金落地的穿透核查,解决“有没有落实”的实质性问题。财政资金是政治意图落地的物质保障。审计机关顺沿资金流向,对项目实施与资金落地的全过程实施跟踪监督,验证政策意图在经济运行中的实际实施效果。重点在于揭示并纠正政策传导过程中的执行偏差与效力衰减,如项目建设缩水、政策执行空转或资金截留挪用等偏差。项目审计实际上是在验证宏观政治意图是否得到了与政策目标相契合的资源保障,发现政策执行过程中资源错配与违规偏离的现象,督促相关组织进行审计整改,确保财政资金在法治与规范的轨道上,转化为维护国家安全的物质基石。

(三) 从微观证据到风险揭示的反馈机制

审计活动的上行路径遵循“资金—项目—政策—政治”的溯源链条。徐玉德指出,中国审计应提升学术研究方法的契合度,运用多维方法从实践中提炼理论^[23]。国家审计在安全治理中不仅要获取底层证据,更要通过研究型审计将具体执行情况转化为宏观治理建议。

第一,基于“资金—项目”层面的微观证据发现,建立自下而上的风险识别机制。审计机关驻守在经济运行的前哨,拥有接触海量微观数据的优势。审计机关可以发挥这种优势,从资金流的异常变动中提取出研判宏观安全态势的实证依据,进而发挥常态化“经济体检”的探头作用。在国家审计实践中,审计人员通过穿透式核查与延伸审计,敏锐捕捉那些偏离常态的制度性信号。诸如地方融资平台的违规举债,在安全治理视角下,不再仅仅是单一的财经违规,而是被整合为识别区域性债务风险隐患的关键证据链;同理,对高标准农田建设资金流向的追踪,实则是在测度粮食安全政策在执行末梢的效能衰减。这些看似离散的微观审计发现,一旦被置于系统论的分析框架中,便能揭示系统性风险在微观肌理中的早期敞口与传染机制。该机制确立了从“点状证据”向“面状风险”的预警升维,从而将国家安全治理的防线前移至风险萌发阶段。

第二,通过“政策—政治”维度的归因分析,发挥国家治理的决策支持作用。开展研究型审计使国家审计功能得以深化,将零散的审计证据置于战略大局中进行系统审视,针对频繁出现的违规问题进行制度性归因,探究其是否源于政策设计的先天缺陷、制度衔接的断裂或体制机制的梗阻。审计机关通过将分散的经济数据重组,反映区域性、行业性风险的整体情况,预判查出的风险对政治安全与社会稳定的潜在冲击。国家审计功能从“资金证据”向“政治高度”的跃升,旨在推动制度的自我修复与治理韧性的同步提升。审计机关向最高决策层提交具备穿透力的审计建议,倒逼深层次改革,消除体制机制层面的安全隐患,为国家安全治理提供高质量的决策参考。

第三,深化“纪巡审”联动机制,推动监督成果向治理效能转化。国家审计要实现从风险揭示向安全治理的功能跃升,需要进一步优化与其他监督主体的协同机制,构建更加紧密的监督共同体。纪检监察侧重于对“人”的政治监督与纪律执纪,而审计监督则具备对“事”与“钱”进行经济数据分析的专业优势^[24]。在安全治理的实践中,经济领域的违规问题与政治纪律问题往往相互关联。因此,国家审计功能进阶的关键,在于通过机制创新将“经济体检”的专业发现深度融入“政治体检”的整体布局。通过构建“政治—经济”的协同耦合机制,审计机关能够将微观层面的异常资金流动与隐蔽风险,转化为纪检监察与巡视巡察所需的关键问题线索与客观证据支撑。这种深度的贯通与配合,能够借助政治监督的

权威性,有效强化审计整改的刚性约束,推动审计监督成果转化为宏观的政治治理效能,从而在体制机制层面阻断风险演化,真正达成标本兼治的安全治理目标。

四、总体国家安全观下国家审计服务安全治理的实践进路

国家审计服务国家安全治理是扎根国家审计经济监督主责主业的实践深化。审计机关以研究型审计为动力引擎,驱动构建覆盖微观、中观、宏观的“点—线—面”立体化作业模式,将“政治—经济”双向互动机制深度贯通到具体的安全治理场域,实现从单点查错纠弊向深度融入并支撑国家安全治理体系的跨越(见图3)。

(一) 构建“点—线—面”的立体化安全屏障

1. 夯实经济与数据安全的微观基础

“点”是审计工作的微观基础,也是发现安全风险的源头。国家审计为实现安全治理的功能,对单个资金点或项目点的审查必须具备安全视角的穿透力,通过严格的合规性与真实性检查,夯实国家安全的微观基石。在经济安全领域,国家审计重点关注财政金融风险的微观表现。通过对地方融资平台、金融机构等关键节点的审计,穿透资金链条,重点核查资产负债的真实性与投资项目的效益性。识别流动性风险掩盖下的资产质量恶化问题,揭示违规举债、虚假化债等行为,从微观点位上阻断财政风险向金融体系的跨域传染,防止局部风险演化为系统性危机^[25-26]。在数据安全领域,国家审计重点关注数据资产的合规管理与全生命周期安全。依据《数据安全法》等法律法规,审计机关不仅审查相关建设资金的使用情况,更要关注数据资产的采集、存储、使用、加工、传输等环节的合规性^①。重点揭示数据违规出境、权限管理混乱等微观风险点,防止微观管理漏洞导致国家基础信息泄露,切实维护国家数据主权^[19]。

2. 疏通战略资金与政策执行的传导链条

“线”是贯通微观资金流向与宏观战略意图的关键传导链条。为了实现安全治理功能,国家审计需实施全链路穿透,即打破层级与部门壁垒,沿着“资金流”与“业务流”的双向轨迹,开展从宏观决策源头到微观执行末梢的闭环核查。国家审计的关键在于实施“资金流”与“业务流”的穿透式比对。审计机关重点通过核查战略资金财务进度与项目实物工作量的匹配度,审查财政资金在多级传导过程中是否存在截留挪用、虚报冒领与闲置沉淀等违规问题,疏通政策执行的堵点,确保国家安全战略意图的刚性落地。

在粮食安全领域,以“资金—项目—产能”为核心的全链路穿透机制,是国家审计破局的关键。面对高标准农田建设等战略资金投入,审计机关不再满足于表面的合规性检查,而是沿着资金流向顺藤摸瓜,直接贯通至业务链条的最末梢,实施“一插到底”的穿透式监管。在建设环节,审计监督聚焦于资金的终端配置效率,旨在通过严查偷工减料及耕地非农化导致的产能虚增问题,强化财政投入向耕地质量转化的刚性约束。而在政策执行维度,审计人员逆向溯源,深度评估粮食主产区利益补偿机制的运行绩效,进而揭示种粮成本刚性上涨与补贴边际效应递减之间的结构性矛盾。审计建议致力于破解政策传导梗阻,推动粮食安全保障体系的制度优化,防止“藏粮于地、藏粮于技”战略的空心化^[27]。这种将“资

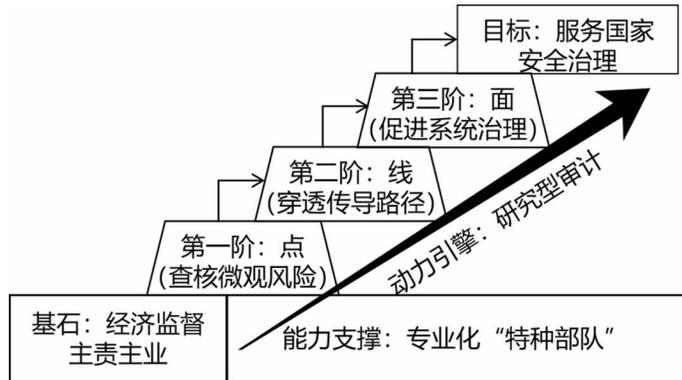


图3 研究型审计驱动国家安全治理的功能跃升实践路径

①详见：<https://www.gjbmj.gov.cn/n1/2025/0912/c461013-40562879.html>。

金真实性的顺向核查”与“政策有效性的逆向评估”相耦合的机制,能够精准定位战略执行中的断点,为构建高效的粮食安全政策支持体系提供实证依据。

在产业链供应链安全领域,审计机关紧紧抓住核心技术攻关的“投入—产出”绩效主线。依托全链路思维对战略资金实施全周期监控,是发挥国家审计建设性作用的关键路径。在顺向追踪资金流向时,重点核验科技引导基金向基础研究与关键攻关环节的配置精准度,严防资金在层层转包中的稀释效应及账面沉淀;同步开展逆向溯源,量化评估关键设备与原材料对外依赖的断供风险敞口。基于双向校验构建的深度审计模式,旨在倒逼产业政策实现从规模扩张向自主生态培育的路径转型,从而提升极端压力下产业链供应链的系统韧性与抗冲击能力^[18]。

3. 筑牢防范系统性风险的宏观治理屏障

“面”的治理维度,构成了国家安全战略的纵深防线与兜底机制。受系统治理目标驱动,国家审计的功能定位被重塑为对离散监督成果的系统性合成。这就要求审计机关通过嵌合分散的微观审计发现,构筑起能够物理阻断跨域风险传导的宏观熔断机制,从而形成一种能够动态调适、自我优化的长效稳定功能,以增强其应对挑战与维持发展的内生韧性。

首先,国家审计需在宏观层面建立跨域风险的精准熔断机制。系统性风险本质上是不同风险要素在特定时空环境下的共振与突变。审计机关应突破单一行政部门的职能边界,运用系统论思维,精准解构风险在“财政—金融—社会”等复合系统中的演化逻辑。以地方隐性债务风险为例,国家审计视线不能局限于微观层面的违规举债,而应进一步追踪其风险溢出路径。地方政府通过各类融资平台将债务风险与金融系统进行了深度捆绑,迫使银行机构成为风险的最终承担主体^[28]。因此,国家审计要穿透核查融资平台作为关键中介的风险传导作用,评估其因挤占公共服务资源而可能诱发的社会治理危机。安全治理的功能要求审计工作必须具备超前性,在风险扩散之前介入,在风险尚未形成系统性共振的关键节点实施源头截流,从而防止局部“病灶”演变为全局性的系统性危机。

其次,坚持标本兼治,推动审计工作从点状整改向系统治理转型。审计建议应当超越常规的问题清单,致力于标本兼治:针对条块分割导致的数据壁垒,审计机关应推动建立具有法律效力的跨部门数据共享机制,打破信息孤岛,确保数据要素在国家安全治理体系内实现高效流通与融合;基于海量实务数据的价值挖掘,审计机关应推动建立数字化风险监测预警模型,将审计发现的规律性认识转化为常态化的自动监测规则。通过这种“点—线—面”的立体化设计,国家审计不仅可以查错纠弊,更为维护国家长治久安构筑了制度屏障,最终服务于国家安全治理体系和能力的现代化进程。

(二) 以研究型审计驱动国家审计功能跃升

从风险揭示迈向安全治理,必须依托研究型审计这一关键引擎。在总体国家安全观的实践视域下,研究型审计不应仅被视为一种技术方法的革新,而应被重构为一种治理服务能力的跃升机制。这意味着审计工作需跳出单纯查错纠弊的经验型思维,确立“研以致用”的导向。通过打造经济监督的“特种部队”,确保在面对隐蔽性、跨域性的国家安全挑战时,能够以研究为利剑,不仅“查病”,更要“治未病”,当好“党之利器、国之利器”^[1]。

第一,审前研究旨在锁定国家安全的高危领域。传统国家审计立项往往基于资金规模或轮审频率,为了实现服务国家安全治理的功能,国家审计立项必须具备大国博弈的战略嗅觉。马朝杰强调做实研究型审计需实现事前革新与主客体协作^[29]。我们应将这一理念进一步深化为对国家安全痛点的精准聚焦:通过审前充分的政策研究与外部环境分析,精准预判哪些粮食储备项目是饭碗安全的底线,哪些科技专项资金是突破“卡脖子”的关键节点。审前研究的核心任务,是从海量的经济活动中,筛选出那些牵一发而动全身的战略风险点,确保有限的审计资源被精确投送至维护国家安全的最前沿阵地。

第二,审中研究旨在还原系统性风险的演化路径。国家审计实施过程是对安全隐患的深度侦察过程。戚振东提出的“权力—制度—行为”分析框架^[7],为我们透过现象看本质提供了有力工具。在安全

治理视角下,审计人员不能止步于查清每一笔违规资金的来龙去脉,而应运用系统观念,将孤立的“点”状问题还原为线性的风险传导链条。通过透视财政财务收支的行为表象,深入剖析背后的权力运行扭曲与制度设计缺陷,精准描绘出腐败或低效如何一步步演化为区域性金融风险或产业链断裂隐患。审计中研究的目的是实现国家安全风险的主动识别与前瞻预警,通过深入剖析风险传导机制,及时阻断局部风险向系统性危机。

第三,审后研究旨在提供大国博弈下的决策参考。研究型审计的终点必须是高质量的决策支撑信息。审计实践应构建检查、研究、监督的完整链条^[28]。在成果转化阶段,审计机关应具备将审计发现提升为国家安全治理参考的能力。我们不能仅满足于罗列问题清单,而应站在国家治理的宏观高度进行归纳提炼,形成具有战略分量的审计专报。针对发现的体制性障碍与机制性梗阻,提出能够应对外部冲击、修补内部漏洞的建设性方案。审后研究的最终价值,在于为党和国家在复杂的国际斗争与国内治理中提供决策支撑,主动服务具有强劲韧性的国家安全格局。

(三) 坚守经济监督本位与发挥安全支撑作用

服务安全治理功能不是要求审计机关超越职权去直接管理国家安全,而是要求其在严格履行经济监督主责主业的基础上,实现功能升维。正如姜江华所论述的,立足经济监督定位是审计事业发展的逻辑机理,一旦偏离这一本质属性,审计监督就会发生异化^[5]。

第一,坚守经济监督本位,夯实国家安全的物质基础。国家安全的根基在于底数清晰、数据真实。聚焦财政财务收支真实合法效益是国家审计的看家本领。审计机关必须运用大数据思维,对海量财政数据进行全量分析,重点核查财政收入的质量与真实性。审计需重点甄别财政空转、自罚自收、循环买卖资产以及重复征税等虚增收入行为^[30]。通过去伪存真,揭示掩盖在虚假繁荣背后的区域性财政风险,确保国家安全战略建立在真实可靠的数据地基之上。

第二,发挥早期预警作用,提供国家安全的情报支撑。习近平总书记强调,“要聚焦统筹发展和安全。发挥好经济运行‘探头’作用,密切关注地方政府债务、金融、房地产、粮食、能源等重点领域,增强前瞻性、提升敏锐性,牢牢守住不发生系统性风险底线”^[1]。这一论述为审计服务安全治理提供了根本遵循。审计机关应透过资金轨迹的细微异动,敏锐感知经济社会运行中的异常信号,如跨境资金的异常流动、大宗商品储备的异常变动等。在局部风险尚未演化为系统性危机之前,及时向党中央发出预警,为国家安全治理争取战略主动权,以高质量的“经济体检”结果为国家安全大局提供及时、准确的情报支撑。

(四) 培育胜任研究型审计的专业化“特种部队”

国家审计服务国家安全功能目标的实现,取决于审计主体的胜任能力。习近平总书记强调要打造经济监督的“特种部队”^[1]。审计队伍必须从传统的经验验证型向专业研究型转变。王海滨指出,审计机关需构建政产学研协同的育人机制,以适应总体国家安全观下跨域传导、高度耦合的复杂治理需求^[31]。第一,重塑审计人员的知识结构,夯实研究型审计的智力基础。孙甲奎指出,面向中国式现代化的审计学科建设,必须推动审计与政治、经济、信息等学科的深度交叉融合^[32]。做实研究型审计,要求审计人员跳出单一微观财务数据的窠臼,培养从政治上看问题的宏观视野。研究型审计人才在审计实践中自觉运用辩证唯物主义理论分析问题,同时熟练掌握大数据、人工智能等现代科学工具。通过复合型知识重构,提升审计人员沿着“政治—政策—项目—资金”链条开展穿透式研究的能力,在复杂经济活动中敏锐甄别政治风险与战略隐患。第二,建立人机协同的专家支持机制,补齐研究型审计的能力短板。面对产业链安全、数据安全等高技术门槛领域,单纯依靠内部审计力量往往难以把问题查深查透。应建立“核心审计团队+外部专家智库”的协同作业模式,引入产业专家、数据科学家参与审计项目。可以构建“双三螺旋”模型,使政府、高校与企业形成人才培养与使用的闭环^[31]。审计机关可以利用外部智力资源弥补在特定技术领域的认知盲区,实现审计主体研究能力的快速扩容与迭代,确保有效达成服务安全治理使命。

五、结语

国家审计从风险揭示向安全治理的功能跃升,是总体国家安全观下应对复杂经济安全形势的战略选择。面对系统性风险的隐蔽与传导特征,审计机关需要超越微观查错纠弊的局限,构建起“政治-经济”双向互动机制。审计机关在查核资金流向的基础上,穿透评估政策实效与安全底线,通过“点一线一面”的立体化防线,深度融入并支撑国家治理体系。

党的十八大以来,审计机关坚守经济监督主责主业,在防范化解重大风险、推动全面深化改革等方面积累了厚实经验。实践证明,中国特色社会主义审计制度具有集中力量办大事的政治优势,具备及时阻断经济社会运行中风险传导链条的治理效能。但是,国家审计功能的跃升仍面临人才队伍与体制机制的双重挑战。现有人才队伍“财务背景强、政治视野弱”的结构性短缺,跨部门数据壁垒与技术瓶颈的客观存在,依然制约着穿透式监督的深度,亟待在实务攻坚中寻求突破。

展望未来,国家审计应致力于打造一支高素质专业化的经济监督“特种部队”,推动审计监督内化为国家治理体系中具有自适应能力的内生稳定机制。通过持续深化研究型审计,并依托“纪巡审”等协同监督机制,构建“宏观政治意图向下传导”与“微观经济风险向上反馈”的治理闭环。这种将政治导向与专业监督深度融合的路径,不仅在实践上回应了“如何统筹发展和安全”的时代命题,更为构建中国审计学自主知识体系提供了具有原创性的理论支撑。

参考文献:

- [1] 习近平. 在二十届中央审计委员会第一次会议上的讲话[J]. 求是, 2023(21): 4-10.
- [2] 立足经济监督, 打造“特种部队”——习近平总书记重要指示为审计监督护航经济社会高质量发展注入强大动力[N]. 人民日报, 2025-01-13(1).
- [3] Watts R L, Zimmerman J L. Agency problems, auditing, and the theory of the firm; Some evidence[J]. Journal of Law and Economics, 1983, 26(3): 613-633.
- [4] Power M. The audit society: Rituals of verification[M]. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- [5] 姜江华. 不断深化对中国特色社会主义审计事业的规律性认识[J]. 审计研究, 2024(4): 3-11.
- [6] 陈汉文, 曹强, 贺东航, 等. 坚持开展研究型审计——关于中国特色社会主义审计的方法论[J]. 财会月刊, 2025(1): 3-8.
- [7] 戚振东, 张紫璇. 研究型审计: 一个理论分析框架[J]. 会计之友, 2022(06): 118-124.
- [8] 王扩建, 宗毅. 以“审”促“新”: 研究型审计赋能新质生产力发展的逻辑、向度与进路[J]. 南京审计大学学报, 2025(5): 24-32.
- [9] 吴汉利, 张鹏翔. 研究型审计赋能新质生产力发展: 内在机理与实践路径[J]. 会计之友, 2025(3): 142-149.
- [10] 郑石桥, 刘星锐. 研究型审计: 内涵、类型及运用条件[J]. 南京审计大学学报, 2022(1): 18-25.
- [11] Isaev E A, Fedchenko E A, Gusarova L V, et al. Performance audit in the public sector: Domestic and foreign experience[J]. Estudios de Economía Aplicada, 2021, 39(6): 1-14.
- [12] Pollitt C, Girre X, Lonsdale J, et al. Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries[M]. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- [13] 肖晞, 李定霖. 国家安全学自主知识体系的“多元一体”概念框架与发展逻辑[J]. 南京社会科学, 2025(1): 59-69.
- [14] 王岩. 中国传统民本思想及其创造性转化[J]. 学术界, 2025(2): 105-114.
- [15] 李金和. 实事求是、经世济民、通变求新——近现代湖湘变革精神的三重逻辑[J]. 求索, 2025(2): 47-52.
- [16] 谭志雄, 穆志颖, 韩经纬. 领导干部自然资源资产离任审计碎片化困境破解[J]. 会计之友, 2025(14): 105-112.
- [17] 冯仲平. 中国安全观是为世界提供的公共产品[J]. 世界经济与政治, 2024(3): 12-17.
- [18] 胡俊超, 徐畅, 肖磊. 中国战略性新兴产业产业链供应链安全风险评估及应对举措——以半导体产业为典型案例[J]. 社会科学研究, 2025(4): 10-22.
- [19] 刘军, 吕文琪. 总体国家安全观视域下数据安全前置性刑法保护的法理基础与制度完善[J]. 江汉论坛, 2025(4): 137-144.
- [20] 吴秋生, 刘垣钰. 中国审计学自主知识体系构建策略研究——基于自主知识体系涵义的分析[J]. 审计与经济研究, 2025(3): 1-9.

- [21]董必荣,徐志耀,陈汉文.论构建中国审计学自主知识体系[J].审计与经济研究,2025(1):1-15.
- [22]陈汉文,张笛,韩洪灵.国家审计与国家安全:逻辑必然与实现路径[J].会计之友,2023(23):2-11.
- [23]徐玉德,李艺玮,崔菁颖.新时代中国审计学自主知识体系构建与实践进阶[J].审计与经济研究,2025(4):1-10.
- [24]杨艳,张轩睿,潘俊,等.“纪巡审”联动下监督合力的形成与释放机制探索[J].财会月刊,2025(11):87-91.
- [25]杨子晖,陈雨恬,张平.财政金融统一框架下的金融风险测度与分析——基于非线性网络关联的方法[J].中国社会科学,2022(11):125-144.
- [26]郭玉清,聂嵩,陈创练,等.鱼和熊掌如何兼顾:法定债务压力下的融资平台风险治理研究[J].财贸经济,2025(8):38-55.
- [27]韩广富,韩晓.中国式现代化进程中保障国家粮食安全的逻辑建构与实践路径[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2023(2):89-98.
- [28]张杰,杨富钧.中国“政府—国企—民企”债务循环机制的内在特征、影响效应与解决思路[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2026(1):158-168.
- [29]马朝杰,马敬佩.论如何做实研究型审计[J].会计之友,2024(9):36-41.
- [30]朱雅珣.大数据思维助力聚焦主责主业——以财政收入审计为例[J].审计研究,2021(6):3-6.
- [31]王海滨,刘儒昞.新质生产力视域下双三螺旋型审计人才培养模式构建研究[J].南京审计大学学报,2025(1):12-20.
- [32]孙甲奎.面向中国式现代化的审计学科功能定位与创新发展的[J].南京审计大学学报,2025(1):1-11.

[责任编辑:高 婷]

Functional Elevation of National Audit under the Overall National Security Concept: From Risk Revelation to Security Governance

FENG Sukun, YUE Hongjiang

(School of National Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: In response to the strategic imperative of “conducting audit centered on the Overall National Security Concept”, this article explores the internal logic propelling the functional evolution of national audit from risk revelation to security governance. This analysis is grounded in a comprehensive review of the over-forty-year development of national audit, with particular emphasis on the deepened exploration of security maintenance since 2014. Traditional national audit, constrained by micro-level verification, often fails to address the cross-domain and systemic governance demands of the modern era. Rooted in the holistic philosophy and the preventive wisdom of “treating potential diseases” in the Chinese civilization, we map the historical trajectory of national audit as it expands from maintaining economic order to safeguarding overall national security. The study constructs a “politics-economy” bidirectional interaction mechanism to elucidate the closed-loop logic of national audit. Acting as a routine “economic check-up”, national audit not only facilitates the downward transmission of political intent but also ensures that economic risks are traced and fed back upward along the “funds-projects-policies-politics” chain. Regarding implementation, the paper identifies research-oriented audit as the primary engine. By anchoring in economic supervision and cultivating elite professional teams (“special forces”), audit institutions can erect a three-dimensional “point-line-plane” security barrier. This structure integrates micro-foundations, transmission chains, and macro-governance systems. This functional shift intends to theoretically substantiate national audit practices, steering national audit toward active security governance while contributing original support to China’s autonomous knowledge system in auditing.

Key Words: overall national security concept; national audit; audit function; functional elevation; security governance; research-oriented audit; the independent knowledge system of Chinese auditing studies