

穿透式内部审计监督的效能增值实践研究

围绕党的二十届四中全会对未来五年经济社会发展作出的顶层设计，在推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景之下，行政事业单位的规范治理水平将直接关系到公共资源的配置效率、政策执行的精准度以及公共利益的实现程度。由此，全会进一步提出“构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系”总要求。内部审计监督作为内部治理的基石和风险控制的关键环节，其职能定位已从传统合规检查、财务监督，转变为强化控制、价值创造与效能增值。然而，在面对日益复杂的公共管理活动和新形势下的风险挑战时，内部审计监督常显力有不逮，因此，本文聚焦现实痛点，探寻穿透式内部审计监督实现效能增值的实践路径，旨在穿透业务表象、穿透组织层级、穿透数据孤岛，为行政事业单位的高质量发展提供强劲审计监督动能。

一、行政事业单位内部审计监督的时代意义

在新时代背景下，强化内部审计监督不仅是规范权力运行、防范化解风险的必然要求，更是驱动行政事业单位高效履行职责使命、提升治理现代化水平、实现内在价值跃升的战略支点。

保障公益职能，筑牢为民服务根基。内部审计监督通过确保公共资金、资源与政策的精准落地，直接服务于行政事业单位的公益属性。通过对财政专项资金、民生项目、公共服务政策执行情况的持续监督，严厉查处挤占挪用、损失浪费等行为，有效纠正政策执行偏差，确保宝贵的公共资源真正用于保障和改善民生，推动公共服务更加公平、可及，满足人民群众对高质量公共服务的期待。以行政事业单位的高质量公共服务持续筑牢执政为民根基，确保公益使命从理念宣言转化为切实的行动与成果。

支撑现代治理，完善内部控制体系。内部审计监督是构建现代化治理体系不可或缺的核心环节，要求其以独立、客观的评价活动，系统审视组织内部控制的健全性与有效性，识别管理漏洞与制度缺陷。基于审计监督，实现优化组织架构、明晰权责边界、完善决策机制、规范业务流程，从而构建起决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，为实现国家治理体系和治理能力现代化在微观基层的落实提供坚实支撑，推动治理模式从粗放向精细、从被动向主动转变。

驱动效能增值，优化资源配置效率。内部审计监督的价值已超越传统的“查错纠弊”，迈向更高层次的“效能增值”。常态化开展绩效审计，能够深入评估项目运行的经济性、效率性和效果性，揭示资源配置

不合理、管理效能低下、目标达成度不高等问题。引导管理优化与流程再造，推动将有限的公共资源投入到最急需、最有效的领域，杜绝零收益投入和低水平重复建设。以价值创造为导向的内部审计监督，促使组织从“花了算”向“算着花”转变，最大限度地提升公共资源的使用效益，既要当好“经济卫士”，更要成为经济高质量发展的“价值创造者”。

强化风险防控，护航组织行稳致远。面对内外环境复杂多变带来的不确定性，内部审计监督所建立的以风险导向的审计计划与执行模式，能够前瞻性地识别、评估组织在战略运营、财务管理、廉政建设、信息安全等领域面临的重大风险。及时提供风险预警，应对措施，帮助组织建立健全风险预警和防控机制，将风险化解于未萌或初起状态。贯穿于事前的风险防范、事中的风险控制与事后的风险追溯的全过程监督，为行政事业单位在复杂环境下安全、稳健、可持续地履行职能提供不可或缺的保障，为事业发展行稳致远保驾护航。

二、行政事业单位内部审计监督的现实图景

当前，我国行政事业单位的内部审计监督工作在制度建设、职能发挥等方面取得了一定进展，但整体仍处于从传统向现代转型的深化阶段，穿透式监督理念与实践尚在探索初期。

监督权威穿透受阻，独立保障机制缺失。从组织架构层面看，审计监督机构的定位普遍存在体制机制性障碍，设置在党群、财务部门之下的情况较为常见，容易形成“下级监督上级”的困境，导致监督权威性受损。尤其是在涉及重大经济决策、领导干部履职等敏

感领域时，监督工作往往面临“不敢监督、不能监督、不愿监督”的多重困境。某省直单位的典型案例显示，审计部门因行政层级配置问题，在对专项资金使用情况审计时，多次遭遇资料调阅受阻、问题核实困难等情形。独立性的缺失将深层次影响监督意见的落实效果，审计建议采纳率偏低，大量问题停留在“纸面整改”阶段，这类体制性障碍若不破除，穿透式监督将始终面临“最后一公里”的落实难题。

业务链条穿透不足，全域覆盖存在盲区。当前监督范围呈现出明显的结构性失衡特征。根据所披露资料，审计资源在不同领域的配置存在较大差异，传统财务审计领域投入较多，而对政策落实、项目绩效、内部控制等关键领域的监督覆盖相对有限。导致诸多重要领域成为监督盲区，重大决策的前期论证缺乏监督、项目实施过程缺乏跟踪、政策执行效果缺乏评估。根据某市重点民生项目的审计结论发现，尽管资金使用规范，但因缺乏对项目立项科学性的前期监督，导致项目建成后使用率低下，造成公共资源闲置。这种“半程式”监督模式，难以发挥防患于未然的预警作用，也无法实现对业务运行全过程的监督覆盖。

技术方法穿透乏力，数智驱动水平较低。在数字化浪潮下，行政事业单位内部审计监督的技术手段更新明显滞后。纵观行政事业单位的内部审计监督数智化进程，仍处于方兴未艾的阶段，传统审计方法占据主导地位，大数据、人工智能等现代技术应用程度有待提升。由于各部门业务系统相对独立，数据标准化程度不足，信息互通障碍；既懂业务又懂技术的复合型人才培养力度不足，导致数据分析能力建设滞后；智能审计工具应用不充分，风险预警模型建设仍需推进。某省级单位审计团队建设痛点分析鲜明指出，由于其业务管理系统与财务系统未能有效衔接，审计工作人员需要人工比对多个系统的数据，一个常规的业务合规性检查就需耗费较长时间。这种技术滞后直接制约监督的深度和效率。

问责整改穿透受阻，成果转化效能欠佳。审计整改问责机制存在进一步完善的空间，由于整改责任主体虚化，部分单位存在“重审计、轻整改”的倾向，部门间协调联动不足，

导致整改要求悬空、落实不力；跟踪问效机制刚性约束不足，对整改效果的评估多停留在材料核验层面，缺乏实地复核与长效跟踪，易出现“纸面整改”“选择性整改”等现象；问责追责力度偏软，对整改不力、屡审屡犯问题的责任追究往往失之于宽、失之于软，未能形成有效震慑。部分案例显示，同一问题在不同审计周期内反复出现，根源在于问责机制未能有效触及责任主体。审计成果向管理优化与制度完善的转化通道不畅，大量审计发现止步于个案纠正，未能系统提炼上升为规范业务流程、完善内控机制的制度性成果。

三、行政事业单位基于GREP模型的穿透式内部审计监督

推动行政事业单位内部审计监督向穿透式监督转型，必须从治理结构、资源保障、队伍建设和成果管理四个维度进行系统重构，构建集中统一、全面覆盖、权威高效的内部审计监督体系。

实施治理优化战略，夯实权威监督的制度根基。卓越的治理结构是穿透式监督保持独立性、权威性和战略一致性的根本保障。一是坚持党的领导，加强党对审计监督工作的全面领导，确保监督工作始终服务于组织核心战略与党和国家工作大局。二是坚持权责法定，通过章程、制度等形式，明确赋予内部审计监督机构必要的调查权、取证权、建议权和一定的问责追责建议权，为监督工作提供坚实的制度保障。三是坚持风险导向，建立基于重大风险评估的监督计划制定机制，确保监督资源优先配置于权力集中、资金密集、资源富集的关键领域和环节，提升监督的针对性和有效性。四是坚持质量控制，建立严格的内部审计监督工作全流程质量管理体系，对监督方案、证据获取、底稿编制到报告出具各环节进行规范，确保工作结论经得起检验。

实施资源整合战略，打造智慧监督的技术引擎。强大的资源支撑是穿透式监督实现业务穿透、数据穿透和能力穿透的物质基础。一是坚持信息整合，构建统一的监督数据平台，打通业务、财务、管理等系统间的数据壁垒，实现对组织运行全量数据的集中管理与分析应用。二是坚持技术赋能，大力推进大数据、人工智能、可

视化分析等现代信息技术在监督实践中的深度应用，开发风险预警模型和智能分析工具，提升监督工作的穿透力和精准度。三是坚持协同监督，建立“纪审财”协同监督机制，实现计划协同、信息共享、线索移送和成果互用，形成监督合力。四是坚持动态调整，建立弹性化的监督资源配置机制，根据监督实践中的新发现、新情况，及时调整内部审计监督重点和资源投入，保持工作敏捷性和适应性。

实施人才强审战略，培育专业监督的核心能力。高素质、专业化的监督队伍是执行穿透式内部监督、实现效能增值最宝贵的资本。一是坚持人才复合，打破专业壁垒，拓宽人才引进渠道，注重从业务部门、信息技术领域选拔熟悉业务、精通技术的复合型人才充实内部审计队伍。二是坚持专业赋能，建立系统化的能力培养体系，通过专业培训、实战练兵、跨部门交流等方式，持续提升内部审计人员的专业研判和系统分析能力。三是坚持科学考评，建立以监督效能为核心的绩效评价体系，重点考核风险揭示的准确性、问题整改的实效性和制度建设的贡献度，树立正确的绩效导向。四是坚持有效激励，将工作实绩与职业发展、薪酬待遇、评优评先等有机结合，增强内部审计岗位的吸引力和职业荣誉感，激发队伍活力。

实施成果转化战略，实现监督价值的终极闭环。监督成果的深度转化与广泛应用是穿透式内部审计监督价值实现的最终体现。一是坚持问责整改，建立“发现问题—整改落实—跟踪问效—问责追责”的监督闭环，对整改不力、屡审屡犯的，依规依纪依法严肃问责，增强内部审计监督的威慑力。二是坚持结果公开，在遵守保密规定的前提下，适度公开监督结果和整改情况，通过透明化倒逼整改落实，强化外部约束作用。三是坚持成果深化，建立监督成果综合分析利用制度，从个性问题中提炼共性规律，从微观现象中洞察宏观风险，推动组织从源头上完善制度、优化治理。四是坚持文化涵养，通过宣传教育和实践示范，培育“尊重监督、支持监督、敬畏监督”的组织文化，为穿透式内部审计监督的深入开展创造良好的生态环境。

（作者：黄伟娟、李伟聪
单位：广东省地质调查研究院）