

# From Bottom-line Oversight to Strategic Empowerment: The Functional Transformation and Pathway Implementation of Internal Auditing in State-Owned Enterprises for Compliance Management Evaluation

Ming Zhong

Beijing Public Utilities Science Research Institute Co., Ltd., Beijing, 100011, China

## Abstract

Internal auditing plays a dual role in the compliance management of state-owned enterprises as both a “promoter of rule-of-law construction” and a “central hub for risk prevention and control.” The functions of internal auditing in state-owned enterprises should not be limited to supervising and evaluating operational activities but should also contribute to the rule-of-law construction of corporate compliance management. State-owned enterprises have implemented effectiveness evaluations for corporate compliance management, and the independence and objectivity of internal auditing provide unique advantages for participation in such evaluations. Internal auditing can objectively assess corporate compliance indicators to verify the state of compliance; at the same time, it enables the identification of compliance risks, facilitates corrective measures to mitigate them, and reduces the risks associated with compliance management.

## Keywords

Internal audit; Compliance management evaluation; Strategic empowerment; Risk management; Digital transformation; Large supervisory system

## 从底线监督到战略赋能：国有企业内部审计在合规管理评价中的职能重塑与路径实现

钟鸣

北京市公用事业科学研究所有限公司，中国·北京 100011

## 摘要

内部审计在国有企业合规管理中扮演着“法治化建设推动者”和“风险防控中枢”的双重角色，国有企业内部审计功能不应只限于对经营性业务进行监督、评价，还可以促进企业合规管理的法治化建设。国有企业开展了企业合规管理有效性评价活动，而内部审计独立性和客观性具备参与该有效性评价的独特优势。内部审计可以客观评价企业合规指标情况，以检验企业合规状况；同时，通过内部审计能够发现合规风险，加以整改规避，降低合规管理风险。

## 关键词

内部审计；合规管理评价；战略赋能；风险治理；数智化转型；大监督体系

## 1 引言

在全球经济环境复杂化与国资监管法治化的背景下，内部审计作为企业治理的“免疫系统”，正经历从传统“查错纠弊”向“治理赋能”的深刻转型。内部审计已从基础的合规性评价与风险识别，跃迁为企业战略统筹的参与者。

## 2 核心功能：从监督到治理的升级

### 2.1 合规性评价与风险识别。

#### 2.1.1 合规性评价：内部审计的监督基石

合规性评价是内部审计的基础职能，旨在构建企业行为的“定盘星”。通过对财务、运营及环境等维度的系统化

审查，审计不仅能精准识别违规行为，更确保了企业在法治轨道上稳健运行。

合规性评价着力构建多维覆盖：在财务领域，侧重于交易真实性验证以防范舞弊；在环境领域，聚焦资源消耗与生态标准，赋能可持续发展。

合规评价强调闭环管理：审计过程不仅是“揭露问题”，更是通过提出针对性改进建议，推动企业建立“发现-整改-提升”的闭环治理机制。

#### 2.1.2 风险识别：从被动监督向主动防控转型

风险识别标志着内部审计从“事后查漏”向“事前预警”的战略跨越。通过深度剖析业务流程，审计部门能够精准捕

捉合同漏洞、数据安全等潜在威胁。

风险识别侧重前瞻预警：在重大项目审计中，通过关口前移，提前识别资金流向与执行风险，变“事后救火”为“前瞻控险”。

风险识别专注提升韧性：这种主动治理模式将风险防控嵌入日常经营，显著增强了企业应对复杂环境的免疫力和组织韧性。

### 2.1.3 治理升级：从单一监督到战略统筹的跃迁

治理升级体现了内部审计角色的重塑——从单一的“经济警察”转变为企业治理的“战略伙伴”。更加强调咨询功能：通过优化内部控制与采购流程，为管理层提供决策支持，从源头上降低腐败与违规风险。更加关注统筹功能：在“大监督”体系下，发挥审计的协同作用，打破部门壁垒，减少重复审计，实现治理效率与经营目标的深度融合。

### 2.1.4 实现路径：强化协同与独立性保障

为确保上述功能的有效落地，必须建立健全的执行保障机制。一是加强独立性保障：坚持在党组织（党委或党组等）或董事会的直接领导下开展工作，确保审计评价的客观性与公正性，从体制机制上消除利益冲突。二是打造协同机制：通过数字化审计手段，强化合规管理与风险识别的动态协同，确保内部审计始终与企业发展战略同频共振。

## 2.2 风险整改与规避：从“问题查究”向“治理赋能”的跃迁

### 2.2.1 职能演进：监督功能的深度延伸

内部审计正经历从“合规体检”到“风险雷达”的职能蝶变。这种蝶变体现在一是由点及面：从单一的合规性检查转向全维度的风险预警，通过独立审查合规指标，客观评估企业健康度，实现风险的早识别、早预警。二是由表及里：不再局限于表面违规的查处，而是透视表象下的管理漏洞，为企业治理结构的优化提供底层驱动力。

### 2.2.2 核心路径：构建风险治理的闭环生态

内部审计通过以下三大路径，将“审计发现”转化为“治理效能”：一是全维风险图谱构建，打破业务壁垒，从战略、财务、市场、运营及法律五大维度勾勒企业风险地图，实现对风险的精准画像；二是“三位一体”闭环整改，坚持“发现问题、督促整改、制度优化”的联动机制。不仅关注存量问题的清零，更侧重于通过流程再造，实现从“解决一个点”到“治理一个面”的突破。三是治理架构权威重塑：通过推行总审计师制度与审计委员会机制，确立“双重领导”模式，保障审计的独立性与客观性，使其真正成为治理结构的硬核支撑。

### 2.2.3 实践范式：北京某城市能源服务集团范例

以北京某城市能源服务集团为例，其通过内审赋能高质量发展的经验具有显著的示范意义：发挥“三医”功能：内审制度全面介入事前监督，发挥审计在企业运行中“查病体、治已病、防未病”的建设性作用；加强党委领导作用，2021年至2025年党委会累计审议审计报告、整改方案等重要议题超100项；审计覆盖全面拓展，对领导干部坚持“三

年轮审”和“凡离必审、凡退必审”的原则，累计开展经济责任审计94项；以提质增效，挖掘生产经营中存在的资源浪费、运转低效等问题为目标，累计开展经营管理审计48项，全面推进整改工作，推进过程管理。

### 2.2.4 优化对策：打造高标准的内审治理体系

为进一步深化审计的治理价值，建议从以下四个维度发力：一是战略定位明晰化：明确内审作为独立监督与价值评价机构的身份，将其深度融入内部控制与风险管理的全过程。二是管理体系创新化：全面探索总审计师制度，构建垂直管理与矩阵支撑相结合的审计体系，提升治理权威。三是审计导向风险化：坚持“风险导向、合规核心”，构建全面、全员、全过程、全体系的“四全”风险防控网络。四是整改闭环制度化：强化审计整改的刚性约束，将审计“回头看”与考核挂钩，确保整改成果转化为持久的治理动力。

## 2.3 协同治理与融合：构建审计监督的“大治理”格局

### 2.3.1 监督职能深化：从“查错纠弊”向“智能预警”转型

内部审计利用技术手段与前瞻视角，实现了从传统抽样向全量覆盖的质变。

数字赋能的全面监督：依托全量数据分析等数字审计技术，消除监督盲区。靶向精准的前瞻预警：聚焦“三重一大”等关键环节，通过对合规指标的实时监测揭示内控缺陷。

### 2.3.2 治理职能升级：从“单兵作战”向“协同赋能”跨越

通过打破组织壁垒，内部审计正深度嵌入企业的协同治理体系中。紧密型“大监督”体系：通过成立党委领导下的“大监督”部，整合审计、纪检、监察等多方力量。这种资源集中化模式有效避免了监督重复与真空，实现了管理效能的最大化。

### 2.3.3 融合治理路径：从“外部约束”向“制度内生”渗透

内部审计通过制度建设与权威重塑，将合规基因植入企业运行底座。总审计师制度的权威支撑：依据审计署11号令，设立独立审计机构并赋予11项履职权限。通过参与决策与自主计划，确保了审计在企业治理中的发言权，使其从“辅助部门”转型为“决策参谋”。

## 3 实现路径：从“刚性监督”向“战略赋能”的价值转型

### 3.1 政策与资金审计：精准导向下的价值挖掘

内部审计通过对“政策落实”与“资金流向”的深度耦合，实现从单一合规到资源优化的跨越。

#### 3.1.1 政策审计：从合规依循到战略赋能

实时追踪与风险预警：建立政策跟踪审计机制，依托信息化平台对国家战略（如“双碳”、绿色金融）在企业内部的落地进行全周期监控。通过揭示执行中的“时差”与“偏差”，确保企业航向不偏。

红利捕捉与价值创造：审计视野从“禁区检查”扩展至“蓝海识别”。评估产业政策对技术升级的驱动力，为管理层提供资源配置优化建议，推动企业从被动执行转向主动利用政策红利，提升核心竞争力。

### 3.1.2 资金审计：从防控风险到资源优化

全生命周期监控：运用大数据追踪资金预算、筹集至核算的全流程，利用数智化手段自动识别异常交易，防范资金链风险。

效能评估与韧性增强：重点评价资金利用率，通过审计建议将闲置或低效资金重定向至高潜力研发项目，实现资产的动态优化。同时，建立流动性风险预警模型，强化财务韧性，完成从“事后纠错”向“事前预防”的转型。

## 3.2 转型升级支持：构建赋能型审计的系统框架

通过职能重塑、方法创新与文化浸润，构建“监督+服务”的双轮驱动模式。

### 3.2.1 职能重塑：从“检查者”向“战略伙伴”转型

定位重构：深化资金管理、重大投资等高风险领域的专项审计，在守住合规底线的同时，将审计发现转化为管理建议，推动流程再造。

决策支持：将合规评价与企业战略深度绑定，通过揭示战略执行偏差，为决策层提供数据支撑，确保资源向关键升级领域倾斜。

### 3.2.2 方法创新：从“点状突破”向“系统治理”转型

风险导向与闭环管理：构建“风险识别图谱”，利用AI模型实现合规风险的实时动态监测。

“审计+整改+提升”模式：建立审计发现问题的预警数据库，通过落实整改与跟踪审计，形成治理效能持续提升的良性循环。

### 3.2.3 底层支撑：技术驱动、人才梯队与文化重塑

数智化引擎：部署云计算与机器学习平台，提升审计的精准度与响应速度，释放审计资源用于高价值的战略分析。

复合型人才培养：培养具备“审计+业务+技术”背景的领军人才，提升审计团队的战略视野与业务伙伴意识。

文化DNA内植：推行“合规创造价值”的治理理念，将职业道德与合规意识转化为员工的自觉行为，实现从“要我合规”到“我要合规”的文化跃迁。

### 3.2.4 核心机制：保障转型落地的关键举措

领导体制优化：强化党组织与董事会对内审工作的垂直领导，通过“总审计师制度”确保审计的权威性与独立性。

顶层设计协同：对接国家法治化管理要求，完善内审权限清单，强化审计成果在绩效考核与人事管理中的运用，确保审计权威落地生根。

## 4 价值升华：构建全方位、全周期的审计赋能生态体系

内部审计在合规管理评价中的职能转型，本质上是企业治理逻辑从“管控”向“赋能”的深度重构。为实现这一

转型，需从以下三个维度深化价值应用：

### 4.1 强化“大监督”协同价值，释放组织治理合力

内部审计不应孤立运行，而应在“大监督”体系下实现资源的互联互通。

信息共享与线索移交：建立内审与纪检监察、巡视巡察、合规风控等部门的底数共享机制。通过统一的数字化底座，实现监督信息的实时流转，避免“监督孤岛”，形成对违规行为的震慑高压。

成果共用与评价联动：将内审评价结果直接挂钩于干部的经济责任考核与职级晋升，使审计发现的“硬指标”成为组织决策的“风向标”。通过多部门协同联动，确保审计整改不仅是部门内部的“小循环”，更是组织治理优化的“大循环”。

### 4.2 驱动数智化范式变革，打造审计“智慧大脑”

未来的内审赋能应由数据驱动，实现从“劳动力密集型”向“技术密集型”的跨越。

构建动态监测图谱：利用知识图谱和神经网络技术，将散落在财务、采购、生产、人力等系统中的数据深度关联，构建企业运行的“数字化镜像”。通过实时画像和红橙黄三色预警，实现对违规偏离的即时拦截。

算法赋能精准决策：从简单的描述性审计向预测性审计延伸。利用机器学习模型分析历史违规规律，预测潜在的合规风险爆发点，为管理层提供基于数据洞察的战略建议，使审计真正具备“导航仪”功能。

### 4.3 培育“嵌入式”合规文化，驱动内生治理动力

赋能型审计的终极目标是推动企业从“外力约束”转向“内生合规”。

构建合规价值共同体：通过审计公开课、案例警示录等形式，将合规评价的标准内化为业务部门的操作准则。推动审计职能从“纠错查弊”向“赋能解惑”转型，让业务部门意识到内审不是“找麻烦”，而是“助发展”。

内化合规底色：将合规要求嵌入业务流程的每一个细微节点（即“合规嵌入流程、流程嵌入系统”），使合规成为员工的职业习惯与企业的治理基因，最终实现“不待查而自规、不待纠而自正”的治理境界。

国有企业内部审计的转型升级，既是响应国家监管要求的法治化进程，也是企业追求高质量发展的内在诉求。通过“合规性评价”守住底线，通过“风险预警”拓展前瞻，通过“战略协同”创造价值，内部审计正在从企业的“守门员”转型为“助推器”。

未来，国有企业应持续深化总审计师制度，加大数智化投入，在“监督与赋能”的双重演进中，探索出一套具备中国特色的内审治理模式，为保障国有资产安全、支撑国家经济稳健运行贡献审计智慧与力量。

## 参考文献

- [1] 王婷.国家审计助力共同富裕示范区建设的路径研究.2024.
- [2] 张静.内部审计在国有企业合规管理评价中的功能及实现路径探索.2025.