

Study on the Practice and Effect of the Reform of the Audit System of State-owned Enterprises under the Guidance of Party Building-Taking the Audit Reform of the New Energy Sector as an Example

Cuihuan Qi

China National Nuclear Power HuiNeng Co., Ltd., Beijing, 100000, China

Abstract

Against the backdrop of deepening reforms and high-quality development in state-owned enterprises, the reform of audit supervision systems holds significant strategic importance. Taking the implementation of audit system reforms in CNNC's new energy sector as a case study, this paper explores how to systematically reshape audit work through strengthening Party leadership, technological empowerment, and research-oriented auditing during the critical phase of concluding the 14th Five-Year Plan and planning the 15th Five-Year Plan. The research establishes a closed-loop approach of "improving institutions, coordinating projects, deepening supervision, and enhancing application," along with a five-pronged team-building model featuring "Party leadership, cultural cohesion, institutional standardization, robust capabilities, and solid work ethics." The study aims to establish an audit supervision system that is "centralized, unified, comprehensively covered, authoritative, and efficient." It focuses on analyzing practical achievements of audit system reforms in enhancing supervisory independence, strengthening penetrating supervision, strictly controlling investment risks, and promoting cost reduction and efficiency improvement. The paper demonstrates the core role of deep integration between Party building and business operations in serving corporate strategic development and central tasks. This research provides a theoretical framework and practical model for similar state-owned enterprises to deepen audit system reforms, offering valuable references for safeguarding state-owned assets, improving corporate governance, and ensuring effective implementation of decisions.

Keywords

state-owned enterprises; audit system reform; Party building guidance; corporate governance; risk-oriented audit; penetrating supervision

党建引领下的国企审计体制改革实践与成效研究——以新能源板块审计改革为例

祁翠环

中核汇能有限公司, 中国·北京 100000

摘要

在国有企业深化改革与高质量发展的时代背景下, 审计监督体系的改革具有重要战略意义。本文以中核集团新能源板块落实审计体制改革为例, 立足“十四五”收官与“十五五”谋划的关键阶段, 探讨如何通过强化党建引领、科技赋能与研究型审计, 推动审计工作的系统性重塑。研究构建了“健全机构-统筹项目-深化监督-强化运用”的闭环路径, 以及“党建引领、文化凝聚、制度规范、能力过硬、作风扎实”五位一体的队伍建设模式, 致力于建立“集中统一、全面覆盖、权威高效”的审计监督体系。论文重点分析了审计体制改革在提升监督独立性、加强穿透式监督、严控投资风险与促进降本增效等方面的实践成效, 论证了党建与业务深度融合对于服务企业战略发展和中心工作的核心作用。本研究为同类国有企业深化审计体制改革提供了可借鉴的理论框架与实践范本, 对维护国资安全、完善公司治理、保障决策部署有效落地具有参考价值。

关键词

国有企业; 审计体制改革; 党建引领; 公司治理; 风险导向审计; 穿透式监督

1 引言

当前, 我国经济已转向高质量发展阶段, 深化国有企

业改革、提升核心竞争力与抗风险能力成为关乎国家经济命脉的重要任务。内部审计作为企业治理与党和国家监督体系的关键一环, 其职能已超越传统财务合规, 日益成为规范权力运行、强化风险管控、保障战略落地的核心机制。国家明确要求构建“集中统一、全面覆盖、权威高效”的审计监督

【作者简介】祁翠环(1978—), 女, 中国甘肃民勤人, 本科, 审计师, 从事支部党建工作、审计与监督研究。

体系，推动审计体制改革成为国有企业完善现代企业制度、实现治理能力现代化的内在需要。

党的二十届历次全会对全面深化改革、统筹发展与安全作出部署，强调坚持“两个一以贯之”，加强党的领导与完善公司治理相统一。这为内部审计赋予了更深层的政治内涵——审计不仅是经济监督，更是政治监督，必须立足于服务企业核心战略，通过穿透式监督精准识别重点领域的风险与障碍，为企业高质量发展保驾护航。

在此背景下，中核集团审计体制改革全面展开。改革成效关键在于基层板块能否有效承接。因此，研究特定业务板块如何结合自身特点，将顶层设计转化为可操作、见实效的实践，具有重要价值。理论上，有助于探索党建工作与审计业务深度融合、将政治优势转化为治理效能的内在机制；实践上，系统梳理改革全链条经验，可为面临类似任务的国有企业，特别是处于快速扩张期、风险多元的新兴业务能源板块，提供有益的模式借鉴。

本文选取中核新能源板块为研究对象。中核集团作为国家核工业与能源安全支柱，其审计改革具有行业标杆意义；新能源板块作为战略性新兴产业，具有投资规模大、分布广、技术迭代快、管理链条长等特点，其审计改革实践是对新产业、新模式下审计转型的深度探索。本研究旨在通过案例剖析，提炼党建引领、体制改革与业务创新相融合的实践范本，为同类企业深化审计监督、完善公司治理、实现高质量发展提供思路与启示。

2 审计体制改革的理论框架与核心要义

2.1 核心概念界定

· 国有企业审计体制改革：指为适应国家治理现代化与国企高质量发展的要求，对内部审计的管理体制、组织架构、职责权限及运行机制进行的系统性重构。其核心目标是破除体制机制障碍，提升审计的独立性、权威性与监督效能，使其成为公司治理中关键的制衡与保障力量。

· “集中统一、全面覆盖、权威高效”：此为国家对新时期审计监督体系建设的总要求。“集中统一”强调管理权限、标准与资源的统筹，形成监督合力；“全面覆盖”要求监督无禁区，涵盖所有业务与资产；“权威高效”则确保审计结论客观公正、问题揭示精准、整改问责刚性，使审计结果切实“管用”。

· 党建引领审计业务：指将党的政治、思想、组织、作风、纪律建设全方位融入审计工作全过程。通过强化党组织的政治领导与方向把控，发挥战斗堡垒与党员先锋模范作用，确保审计工作始终服务于党和国家工作大局及企业战略核心，锻造政治过硬、专业精通的“审计铁军”。

2.2 体制改革的理论基础与分析框架

本次审计体制改革实践植根于多重理论，并形成了整合性的操作框架。

· 委托代理与公司治理理论：该理论揭示了所有权与经营权分离下的代理问题。内部审计是缓解代理冲突的重要机制。改革通过提升审计部门的组织独立性与报告层级（如直报党委、董事会），旨在强化其对经营管理的监督制衡功能，从而完善公司治理结构、提升治理效能。

· 资源配置与权变理论：国家强化国资监管的政策、集团战略发展及新能源业务扩张伴生的各类新型风险，是体制驱动改革的关键权变因素。此次改革是组织为适应环境变化、获取并保持合法性资源而作出的战略性结构调整与主动响应。

· 战略管理理论：该理论强调组织活动应协同服务于企业战略目标。改革要求“审计融入中心工作”，意味着审计必须与企业战略深度耦合。审计计划需围绕战略重点与重大风险展开，审计成果需服务于战略决策优化与执行纠偏，推动审计从后端检查角色转变为价值创造与战略保障的前瞻性职能。

· 党的建设理论：坚持党的领导、加强党的建设是国有企业的“根”和“魂”。将此理论应用于审计实践，是通过强化政治引领确保审计紧扣中心工作，通过思想、组织、作风和纪律建设凝聚共识、提供保证、淬炼队伍，从而将独特的政治优势转化为审计监督的效能优势。

整合性实践框架：基于上述理论，本文构建新能源审计体制改革的实践框架。在外部政策监管与内部战略需求驱动下，于公司党委集中统一领导下，通过科学顶层设计与明确蓝图，继而从组织保障重塑、业务流程重构、运行机制优化、人才队伍建设四个维度协同推进。最终目标是建成符合“集中统一、全面覆盖、权威高效”要求的审计监督体系，并通过其有效运作，在保障国资安全、完善公司治理、促进合规经营、保障决策落实等方面取得实效，形成监督与发展良性循环。

3 中核新能源审计体制改革的实践路径

中核集团新能源板块的审计体制改革，是在集团统一部署下，紧密结合自身战略与业务特点的一次系统性实践。板块以清晰的顶层设计为引领，通过夯实组织基础、优化运行机制、重构业务模式，逐步构建起权责清晰、覆盖全面、运行高效的审计监督新格局。

3.1 强化顶层设计，绘就改革实施蓝图

面对集团层面的改革部署，中核新能源板块主动作为、前瞻谋划。审计部牵头，在深入理解国家政策导向、集团改革要求与板块自身发展需求的基础上，研究编制了《审计领域改革调整方案》。该方案精准界定了改革的总体目标、核心原则、阶段性任务、具体实施路径及配套保障措施，确保改革工作从一开始就方向明确、有章可循，有效避免了碎片化与盲目性，为后续各项具体措施的协同落地提供了根本遵循和行动纲领。

3.2 健全机构与优化队伍，夯实组织人才根基

组织与人才是改革落地的根基。板块平稳完成了审计专业人员向集团审计中心的划转，强化了上级监督的集中统一。同时，为保障本级监督职能有效履行，及时补充了专职审计人员编制。通过清晰界定集团审计中心与板块审计部的职责边界——重大审计事项由集团统筹，日常监督及新能源领域的经责审计、项目竣工决算审计、专项审计与整改督导由新能源板块负责——既落实了“上下一盘棋”的集中要求，又保持了贴近业务前端的灵活性与响应速度，持续优化团队专业与能力结构，为审计工作转型升级储备了核心动能。

3.3 统筹项目与聚焦重点，构建精准审计监督网络

体制改革的成效最终通过审计实践来体现和检验。中核新能源板块着力强化审计项目计划的战略性、系统性与风险导向性，紧密围绕公司“十四五”收官与年度核心任务，系统构建了一张“横向到边、纵向到底”的精准审计监督网络。

3.3.1 年度实践与总体成效

2025年，审计部在公司党委领导下，以高度的政治自觉全面落实并深化集团审计体制改革。通过健全组织、系统谋划、提升独立性、深化成果运用等系列举措，成功推动审计工作深度融入公司治理和中心工作。

本年度，新能源板块共组织实施涵盖经济责任、自主投资项目（竣工）决算及多个专项在内的审计项目，涉及审计资金规模近千亿元。实践成效显著：一是“经济体检”作用充分发挥，揭示各类风险与管理问题、提出建设性建议，重大事项向纪检监察部门移送问题线索；二是“价值守护”角色日益凸显，通过严格审计直接追回资金、挽回或避免经济损失3000余万元，有效化解潜在风险涉及金额上亿元；三是“治理提升”功能持续强化，推动被审计单位建章立制，以责任追究推动整改落实，审计的预警与增值作用得到实质性发挥。

3.3.2 聚焦四大领域，实施精准化监督

聚焦权力运行，强化经济责任审计。将经济责任审计作为规范“关键少数”权力运行的核心抓手。在完成对重点单位主要负责人审计的基础上，推动监督触角向基层延伸，并扎实开展审计整改“回头看”，确保监督闭环。此举有效解决了以往“上热中温下冷”的监督衰减问题，强化了对全级次管理人员的常态化、穿透式监督。

聚焦投资效益，严控重大项目风险。围绕项目投资建设的生命线，实施全链条精准监督。事前介入重大投资评审，关注决策合规与风险，累计审减成本4000余万元；事中强化集团决策重点示范项目过程审计，及时预警纠偏；事后严把“出口关”，全面开展各类项目竣工决算审计，核实资产的真实性和完整性。

聚焦风险防范，深化内控与专项审计。致力于从源头上筑牢风险屏障。系统推进内控监督评价，实现成员单位“三年全覆盖”，并狠抓外部检查问题整改，推动内控体系从“纸

面”走向“实质”。同时，创新开展信息系统专项审计，精准揭示数据安全、权限管理等缺陷，促进信息化管理规范化。

聚焦专项治理，保障中心任务落实。自觉将审计置于公司大局中谋划，积极承担各专项治理任务。严格落实上级监管要求，配合投资并购等专项检查，深入开展“举一反三”自查自纠与现场督导，有效识别并推动解决业务拓展中的合规隐患，为新能源业务稳健发展提供坚实监督保障。

通过上述多维一体、重点突出的审计实践，中核新能源板块不仅践行了“全面覆盖”的体制改革要求，更实现了审计监督从被动查错向主动防控、从分散作业向系统集成、从程序合规向价值创造的战略转型。

4 审计体制改革成效与启示

中核集团新能源板块系统推进以党建为引领的审计体制改革，成功构建了新型审计监督体系，验证了一条符合国有企业特点的有效路径。改革在提升治理能力、防控重大风险、保障战略执行方面取得显著成效，并形成了具有普遍借鉴意义的深刻启示。

4.1 主要成效

本次改革紧扣“集中统一、全面覆盖、权威高效”目标，实现了审计职能的深层次转型与价值的多维度释放。

一是监督体系系统性重塑。通过“人员上划”与“本级补充”的机构调整，以及清晰界定集团审计中心与新能源板块审计部的职责，从体制上破解了“同级监督”困境。上级垂直管理保障了监督的刚性传导，本级力量确保了执行的贴近与审计监督的灵活性，增强了审计的独立性和穿透力、协同运作显著增强。统一的作业标准与质量控制体系，从制度上保障了审计工作的专业性、规范性与公信力。审计模式从分散的“项目检查”升级为上下联动、标准统一的“体系化作战”，监督合力与威慑力实现质的飞跃。

二是审计价值多维凸显。体制改革推动审计定位从“经济体检”转向“价值创造与风险前瞻”。在经济效益上，通过对重大投资、项目决算等关键领域的严格审计，直接创造了可观的降本增效成果。在风险防控上，系统性内控评价与专项审计提前揭示了管理缺陷，推动了源头治理。在管理提升上，深入分析问题背后的体制机制成因，所提建议有力推动了制度完善与流程优化，审计专报已成为管理层决策的重要参谋。

三是公司治理深度嵌入。审计已实质性融入公司治理架构。经济责任审计的全面覆盖与向基层延伸，构建了对“关键少数”的常态化监督。通过将审计结果及整改情况纳入干部考核任用体系，审计的“软约束”转化为管理的“硬指标”。同时，“发现问题、推动整改、严肃追责、完善制度”的闭环管理机制，将监督压力持续转化为优化内控、提升治理效能的内生动力。

四是“审计铁军”成功锻造。在“党建引领、文化凝聚、制度规范、能力过硬、作风扎实”五位一体模式的锻造下，

一支政治可靠、业务精湛、作风顽强的专业化审计队伍已然成型。通过强化政治引领与“以审代训”，全面提升了队伍“能查、能说、能写”的综合能力，为审计事业可持续发展奠定了坚实人才根基。

4.2 经验启示：国企审计改革的审计实践模式

中核新能源的探索为新时期国有企业深化审计改革、完善公司治理提供了可复制、可推广的宝贵经验，核心启示体现为五个“必须”：

启示一：必须坚持党的全面领导，将政治优势转化为治理效能。这是改革成功的根本保证。必须将党的建设贯穿审计工作始终，通过强化政治引领，确保审计服务于企业战略和中心大局；推动党建与业务在思想、组织、行动上深度融合，将党组织的政治优势、组织优势转化为把准方向、凝聚合力、攻坚克难的核心动能。

启示二：必须注重科学的系统设计，确保改革平稳有序推进。改革涉及利益调整与流程重构，必须结合上级部署与公司自身实际，进行前瞻性顶层设计，制定目标清晰、路径明确、保障有力的方案。编制并严格执行专项改革方案，是实现上下贯通、平稳过渡、避免混乱的关键前提。

启示三：必须强化科技与研究型审计双轮驱动，提升监督穿透力与前瞻性。面对新业态、海量数据，必须大力实施“科技强审”，利用大数据、人工智能等技术构建智能平台，提升穿透核查与风险预警能力。同时，做实“研究型审计”，深入研究政策、行业与业务本质，使审计建议更具战略高度，推动模式向事前预警、事中控制延伸。

启示四：必须狠抓成果转化与严肃问责，捍卫审计监督的权威性与生命力。审计权威在于推动问题彻底整改并对失职行为严肃追责。必须建立健全“清单化+责任制”的整改督办与“全周期”督导体系，确保真改实改。必须敢于亮剑，严格问责违规行为，并将整改成果固化为制度建设，实现“审计一点、规范一片、防控一域”的治理效果。

启示五：必须持续锻造高素质专业化队伍，筑牢审计事业根基。所有改革依靠人去落实。必须将队伍建设置于战略地位，持之以恒加强政治能力、专业能力和作风建设。通过思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，培养造就既懂政治又精业务的复合型人才，为打造权威高效监督体系提供可靠人力支撑。

4.3 未来展望：深化审计体制改革的思考与方向

展望“十五五”时期，高质量发展对审计监督提出了更高要求。中央关于深化国资国企改革与强化监管的部署，强调要“大力推行穿透式监管”，这为新时代国有企业审计工作指明了方向。

基于国家监管趋势与审计实践经验，未来审计体制改革深化应聚焦以下关键路径：

第一，推动构建“大监督”体系贯通协同格局。积极构建以党内监督为主导，审计与纪检（巡察）、法律合规、财务等监督有机贯通、相互协调的体系。通过建立信息共享、

线索移交、成果共用、整改共促的常态化机制，形成监督合力，消除盲区，实现对国有资产、重大决策和权力运行的全方位、立体化监督。

第二，强化对新兴领域与关键改革进程的精准监督。审计需紧密围绕公司战略，探索建立与创新活动相适应的容错评估机制，精准区分“先行先试”的改革风险与违规失职行为。同时，加强对重大投资并购、资产重组等关键环节的全链条跟踪审计，有效防范改革风险，保障改革成效。

第三，完善“穿透式”监督下的精准问责长效机制。严格遵循违规经营投资责任追究要求，将监督触角穿透至最终资产和实质业务。针对“控股不控权”、“参股未行权”等新型、隐形违规情形，完善责任认定标准，加大问责力度。坚持“两个一以贯之”，把党的领导贯穿责任追究全过程，构建分级分层、上下贯通的追责体系，把防范化解重点领域风险摆在更加突出的位置，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

第四，深化“科技强审”与智能化转型，赋能监督效能飞跃。进一步推动大数据、人工智能等技术与审计业务深度融合，构建覆盖全业务链条的智能审计分析平台。实现对海量数据的自动筛查、实时预警与智能分析，推动审计模式从“抽样核查”向“全量扫描”转变，从根本上提升审计的精准性、覆盖面和时效性。

第五，强化审计监督与整改贯通协作。当前整改工作存在思维固化、缺乏长远统筹、协同不足等问题。需从三方面深化：一是压实整改责任，开展“回头看”，定期督促，确保清仓见底；二是加强部门协同，严肃查处虚假整改、敷衍整改，推动整改共享；三是坚持标本兼治，深挖问题根源，深化专项整治，一体推进揭示问题、规范管理、促进改革。

5 结语

中核集团新能源板块的审计体制改革实践表明，在党的全面领导下，通过系统重塑构建契合高质量发展要求的审计监督体系，能够为保障公司行稳致远提供坚实支撑。国有企业审计工作唯有坚守政治属性，锐意改革创新，持续深化科技赋能，聚焦主责主业，方能在完善治理、防控风险、提升增值中彰显不可替代的使命担当与时代价值。

参考文献

- [1] 习近平. 在中央审计委员会第一次会议上的讲话[N]. 人民日报, 2018-05-24.
- [2] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见[Z]. 2017.
- [3] 刘力云. 国家审计与国有企业审计关系研究[J]. 审计研究, 2015(04).
- [4] 王光远. 受托管理责任与现代内部审计[J]. 中国内部审计, 2009(01).
- [5] The Institute of Internal Auditors. International Professional Practices Framework (IPPF)[Z]. 2017.