

纪检监察与国家审计协同治理路径研究

刘佳欣

华东政法大学刑事法学院, 上海

收稿日期: 2024年1月7日; 录用日期: 2024年2月2日; 发布日期: 2024年2月21日

摘要

在我国国家监察体制深入改革的过程中, 国家审计作为党和国家重要的监督力量, 应当与监察机构配合, 共同推进反腐败工作, 以促进我国国家治理能力和治理体系的现代化。根据最新公布的2022年审计工作报告, 我国仍然存在一些地方和部门在执行民生政策时存在形式主义和官僚主义的倾向。纪检监察方面发现的重大违纪违法问题线索表明, 行业性和系统性腐败现象比较突出, 资金紧张和资源富集的地区成为重点关注的地区。因此, 实现审计监督和纪检监察监督的协同互通是必不可少的措施。本文将分析导致纪检监察监督和审计监督之间未形成协同治理的原因, 并在此基础上提出完善协同的方法和对策。

关键词

纪检监察, 国家审计, 协同治理

Study on the Synergistic Governance Path of Discipline Inspection and State Audit

Jiaxin Liu

School of Criminal Justice, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jan. 7th, 2024; accepted: Feb. 2nd, 2024; published: Feb. 21st, 2024

Abstract

In the process of in-depth reform of China's national supervision system, the State Audit, as an important supervisory force of the Party and the State, should cooperate with the supervisory bodies to jointly promote anti-corruption work, so as to promote the modernization of China's national governance capacity and governance system. According to the newly released 2022 audit work report, there are still some localities and departments in China that have a tendency of formalism and bureaucracy in implementing policies on people's livelihood. The clues of major disciplinary and illegal problems found by the discipline inspection and supervision side show that

sectoral and systemic corruption is more prominent, and areas with tight funds and rich resources have become the key areas of concern. Therefore, realizing the synergy and interoperability of audit supervision and discipline inspection supervision is an essential measure. This paper will analyze the reasons for the lack of synergistic governance between disciplinary supervision and audit supervision and, on this basis, propose methods and countermeasures to improve the synergy.

Keywords

Discipline Inspection and Supervision, State Audit, Collaborative Governance

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中明确将涉及经济和金融的领域,包括工程建设、资源开发、金融信贷、公共资源交易、公共财政支出等,作为监督的重点。党的二十大报告指出,腐败对党的生命力和战斗力有着巨大的危害作用,对人民的财产产生巨大的威胁。腐败存在于各类组织中,往往以经济腐败的形式出现,其本质是领导干部非法滥用权力谋取私利。纪检监察和国家审计很大程度上有着高度的一致性,尤其是在推进廉政建设、贯彻落实党中央有关决策部署等方面。它们的终极目标都是保障国家各级权力机关在行使权力时遵循法律规定,做到廉洁正直、公正无私,坚决抵制腐败现象。因此,二者之间存在协同治理的基础。

2. 问题的提出

自党的十八大以来,我国监管体系一直在不断改革创新实践发展。目前来看,监督盲区和死角问题和重复监督和交叉监督等问题,依然是完善党和国家的监督体系需要解决两个主要问题。《监察法》的公布施行是党中央深化国家监察体制改革的决策部署的具体体现,它采用法治思维和法治方式进行权威高效的反腐工作。监察委员会整合了司法系统内的人民检察院调查贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪的部门及相关司法资源,依法对公职人员进行监督,查处职务违法和职务犯罪,主要任务是针对公职人员的廉政监督和政治监督。

在国家审计层面上,这几个方面正好构成了审计监督所涵盖的主要内容。从国家治理权力层面来看,“审计权天生具有腐败识别功能,正好可以弥补监察委员会财经监督的先天不足,并且可极大增强反腐成效”[1]。审计机关的重要职责之一是监管国家资金的来源和支出,确保国家资金的使用合规有效,保障人民财产的安全。在对基础研究、关键核心技术攻坚等方面的审计中,审计报告不仅仅停留在经费损失金额上,还客观地揭示了一些科研成果存在造假嫌疑、经费存在骗取套取和挤占挪用等问题。国家审计的一系列专业报告为纪检监察工作的开展提出了有针对性且关键的问题,为完善国家监管体系发挥了不可替代的作用。因此,两者在权力监督的内容,以及权力监督的对象上,互相帮助、互补不足。

然而,从当前的实践来看,纪检监察和审计之间的贯通协同尚处于初级阶段,形神分离。地方党委审计委员会的作用还没有得到充分发挥,部分内部工作机制尚未理顺,部分重要制度机制和具体落实办

法仍需改进。从对贯通协同的重视程度和审计查出问题的精准程度等方面进行分析，以及审计成果的运用程度等等，都出现了逐层下降的现象。本文将以审计和监察运行现状为切入点，分析两者协同监督中存在的实际障碍，并由此探讨国家审计和国家监察协同监督的实现途径，为推进监察体制改革、审计体制改革和腐败治理提供建议。

3. 纪检监察与国家审计协同治理现状分析

3.1. 工作贯通融合机制不够完善

2003年，我国中央五部委颁布了《经济责任审计联席会议制度》，标志着审计与纪检监察开始尝试合署办公(深圳试点)和联动机制(重庆试点)，以协同治理的方式来反腐。外部形式上的协同对于提升协同反腐的质量起到了一定的促进作用。然而，由于纪委监委部门具有较强的纪律性和特殊的监督地位，大多数情况下协同的本质是单向合作。根据吕燕[2]的调查结果，有66%的人认为高校经济责任审计联席会议制度的执行情况并不理想，大多数会议只是听取审计情况的汇报，过于注重形式，缺乏实质性的合作，审计成为了“独角戏”。此外，在需要其他部门协助时，审计可以提出请求，而监察机关需要其他部门的帮助时，则应该向有关部门请求帮助。这种授权上的差异表明两者之间的协同启动并不统一和平等。在这个过程中，审计部门处于相对被动的状态。监察和审计在启动帮助方面的职权差异导致了协同的出发点并不一致，审计对于发挥其效用的主动性也会减弱，这可能影响到审计效果的进一步发挥程度。

3.2. 信息交流共享机制不健全

随着大数据时代的快速发展，数据资源共享成为构建协同治理平台不可或缺的一环。在国家监察体制改革的背景下，根据反腐败协同治理体系内审计机关和监察机关的职责划分，审计机关的重点将是发现和揭露违法违纪行为。在审计整改督查过程中，对已经转办的案件线索进行调查处理是重要的组成部分，然而，在与各级纪检监察机关的交流中，由于考虑到线索敏感度和其他因素，审计机关很难获得案件线索处理结果的反馈。作为日常经济监督机制的国家审计与纪检监察的协同，可以建立反腐败案件资料库，收集整理相关案例，为后续的经济监督提供数据支持和经验分享。在腐败案件中，大部分涉及及人民群众的个人身份信息、资金收支信息以及银行账户转账等信息都必不可少，需要政府各部门以及社会企业提供相关数据，政府可以充当资源信息的中间桥梁，集合各方数据联网互通，实现大数据协同治理的关键步骤。然而，在实践中，尽管我国各级政府都建立了电子政务平台，但由于制度、机制和部门利益等方面的障碍，这些平台之间没有得到有效的衔接。纪检监察机关受理的案件大多涉及国家秘密安全问题，无法全部公开，仅限于最终的调查结果和处罚结果。数据信息安全保护问题越来越受到人民的重视，进而导致社会各界数据开放困难、数据共享困难，最终出现了新型的“信息孤岛”现象。反腐败工作的开展因社会数据信息交流共享机制的不健全而产生一系列的困难，亟待进一步解决。

3.3. 纪检监察与审计合作方式较单一

审计和监察之间的联系主要通过转移审计线索来实现。为了增强审计和监察的合力，需要审计部门提供数量和质量都有保证的线索，并对案件处理过程提供适当的帮助。这对审计人员的专业能力有了全方位、高层次的考察。面对日益复杂和隐蔽的腐败手段以及涉及的广泛专业领域和深层次腐败关系网络，审计工作需要逐步完善技术方法，从经济业务中找出问题所在，此外还需要运用高级审计技巧和职业敏感性，发现深层次的腐败线索。由于被审计人员和单位的违法犯罪行为方式多样，业务范围涉猎广泛，这就要求审计人员掌握复合学科知识，才能在有限的审计过程中找到关键核心的审计线索。

另一方面，审计还需要与监察紧密合作，确保转交的线索在监察中得到方便或更广泛地使用。这要

求审计和监察在处理腐败线索时有统一的标准，以便审计和监察能够快速理解和运用转交的线索，促进监察对审计线索的应用。因此，审计必须加强与监察之间的联系，包括专业性、知识复合性和与监察的贴合度，这些都可以体现在审计人员的专业能力中，并在审计与监察协同环节中发挥作用。

由于监察委员会整合了监察厅(局)、预防腐败局和人民检察院等有关职能，经济监督方面的工作存在一定的局限性。腐败主要表现为经济问题，通常与涉事人员和单位的账户财务数据密切相关，开展反腐败严查工作势必需要对相关财务报表进行深入地阅读和分析，从中查找出有关腐败的重要线索。这对监察委员会的监督人员在如何运用审计成果方面是一场不小的考验。监察委员会工作人员对审计成果的运用程度直接影响反腐败工作的进展和后续行动，专业水平薄弱将导致问题的遗漏，增加隐性腐败产生的可能性，使国家无法在腐败问题初始阶段采取有效措施，以免造成更大的损失。

4. 纪检监察与国家审计缺乏协同治理成因

4.1. 纪检监察与国家审计体制矛盾凸显

2018年3月11日通过的《宪法修正案》增加了“监察委员会”部分，确立了监察委员会作为国家专责机关的宪法地位，宪法中形成了“一府、一委、两院”国家权力新格局。如图1所示。

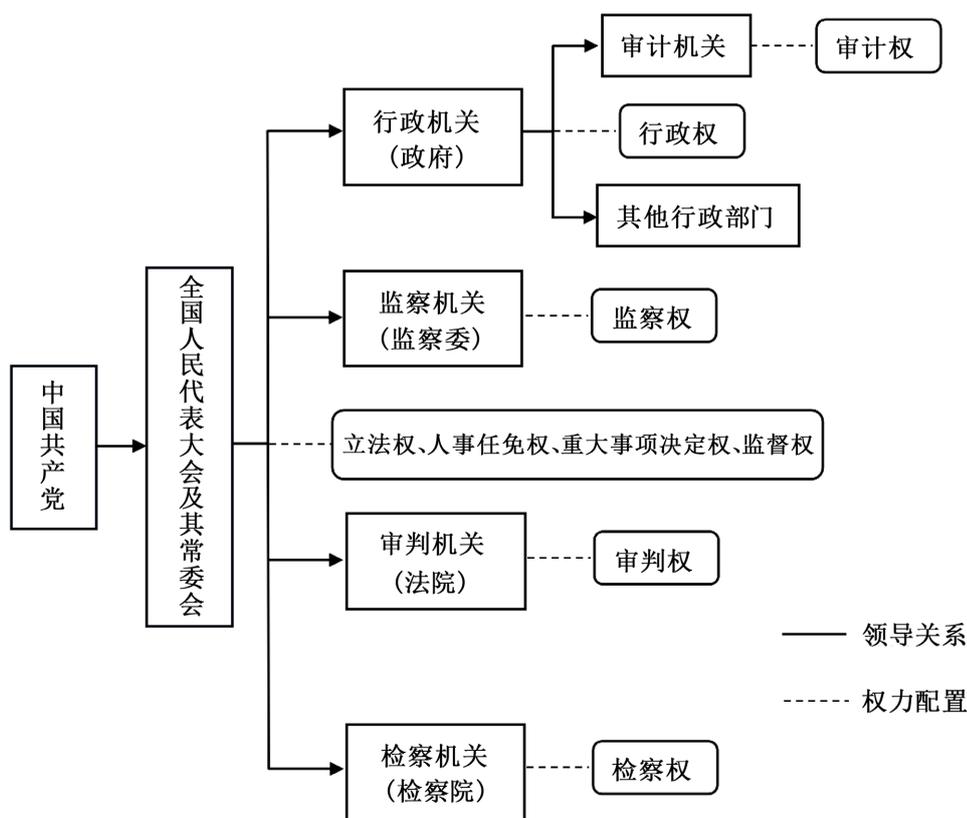


Figure 1. Organizational structure of state power after the reform of the monitoring system
图 1. 监察体制改革后的国家权力组织架构

经过监察体制改革，形成了三个层级的监督权。在第二层级的监察委员会中，监察监督权实现了对监督对象的全面覆盖，其独立性和权威性也得到了显著提升。而在第三个层级，即审计署，审计监督权仍然归属于政府序列中，由本级政府领导，上级国家审计机关负责。监察体制改革后，监察权的独立性

和权威性得到了明显地壮大。相比之下，审计权与行政型、独立型体制之间的内在矛盾也随之突显，从而在一定程度上限制了审计监督的效果。

从本质上看，在国家监察体制改革之前，监察机关和审计机关都属于政府内部的监督机构，作为行政体系中的二级权力，各自有不同的职责。而在国家监察体制改革后，监察机关摆脱了行政体系的束缚，不再是依附于行政权的内部监督权，而是独立为其原先的上级权力，与立法权、行政权和司法权并列，实现了级别的跨越。而审计权仍然保留在政府行政机关的权属序列项下，作为行政权体系的二级权力，属于行政监督权范畴，独立性较弱。

同时，在监管范围方面，在国家监察体制改革之前，监察机关主要对行政机关和工作人员在公权力行使过程中进行监督。而国家监察体制改革后，监察委员会监督的对象涵盖了所有公职人员，其中也包括审计机关的相关工作人员。虽然审计机关仍然保留在政府序列内，但随着国家审计全覆盖制度的发展，“审计机关监督除财经立法权以外的国家一切财经公权力”[3]。这包括对所有国家机关、国有企业、事业单位、金融机构和监察委员会等实施财经行为的监督。

4.2. 监察和审计的权能边界不清

与改革之前的监察体制相比，新的监察体制最显著的特征是将国家权力体系中的各方不同反腐资源集中到一个独立的全新的监察体系中，从而形成统一高效的反腐体系。这彻底解决了过去长期困扰监察工作的同体监督矛盾问题，并实现了对行使公权力的公职人员进行全面监察的覆盖。在重塑国家监察体制时，存在着一个重大问题：审计机关和监察机关的一致反腐倡廉的功能产生一定的交叉和重叠。有学者讨论到是否可以将审计机关与国家监察新体系并驾齐驱？回顾国家监察体制改革的发展历程，国家监察委员会改革的初衷是希望将审计制度纳入其中，并采取监审合一的模式[4]。许多理论和实务领域的专家建议增设审计机关，构建监审合一的制度体系，认为审计可以减少权力滥用，推动政府治理，并具有发现和遏制腐败的作用[5]。设立监察委员会的目的是整合国家权力体系中的反腐资源，而将国家审计纳入监察体系是明智的选择，二者的协同治理也便应运而生。

然而，在监察体制改革初期、试点方案以及后续的监察制度设计中，并未尝试将审计机关纳入监察委员会的工作体系进行实践。国家审计是依法行使权力来监督和制约其他权力的行为。审计机关作为专门的经济监督机关，通过审核检查被审计单位的财政收支、财务活动等，可以揭露其中存在的违法乱纪、资产侵占和浪费损失等行为。从审计机关实际发挥的作用来看，反腐倡廉也是国家审计的主要成果之一。然而，将审计职能完全整合到监察机关中会在一定程度上导致其与监察委员会的性质定位不符的问题，并且可能妨碍审计机关在其他领域(如财政、金融等)的充分发挥效能。因此，审计职权的效能不仅限于治理贪污腐败，而是应该保持其独立性，确保在各个领域都能发挥应有的作用。截至目前，国家审计的监察功能定位尚未形成一个清晰的边界。

5. 纪检监察与国家审计协同治理的完善路径

5.1. 探索审计与监察的组织机构协调

审计与监察之间职责权限的闭环断裂、权利义务错位，可以主要归咎于部门设置协调不力。根据《深化党和国家机构改革方案》，中央和地方各级审计委员会于2018年3月成立，作为决策议事和协调机构，办公室设在审计署和地方审计机构。审计委员会的设立既增强了党对国家审计工作的领导，也加强了国家审计的监督作用，更为审计和监察在组织机构上提供了协调的机会。审计委员会的主要职能是提出、执行和审议决策与计划[6]，侧重于顶层设计和组织管理，而监察委员会则主要负责监察和查处工作。根据现有的联席会议情况，考虑设立一个由审计委员会和监察委员会共同领导和统一监督的协作机构[7]，

并定期举行交流研讨会，报告工作协作配合情况，对重大案件和问题进行调研和磋商，结合实际提出解决困难的方式和方法。在审计委员会的领导下，编制审计计划之前，要充分听取纪检监察机关、组织部门和财政部门的意见，并在草案形成后再次开展深入讨论修改，随后才提交审计委员会审议通过。在调研期间，纪检监察机关应考虑本年度党风廉政建设和反腐败工作要点、巡视巡察发现情况以及信访和其他渠道反映的问题线索，对重点审计领域和项目提出书面建议，审计委员会在编制年度审计计划时应充分考虑并合理采纳。如此一来，审计与监察的组织机构在开展相应工作时都发挥了巨大的协同治理功能，齐头并进，实现新时代反腐倡廉的核心要义。

5.2. 优化分配审计权限

在国家监察体制改革的背景下，根据反腐败协同治理体系内审计机关和监察机关之间的划分，审计机关的监督重点应该是发现并揭露违法违纪行为。为此，需要优化配置国家审计机关的审计权限，以权责一致的原则来增强和扩大审计调查权。目前，《审计法》对审计权限的规定仍然相对保守，对于调查权的行使设置了过多的前提条件。例如，在第三十三条第3款中规定了查询存款权的前提条件是“审计机关对被审计单位用个人名义储存公款的证据，应当经县级以上人民政府审计机关主要负责人审查同意”，这严格限制了查询存款权的适用范围。为此，有必要对审计权限进行优化，减少繁琐的前提条件，以更加灵活地行使审计调查权。虽然这样做可以有效确保审计职权不被滥用，但也会对审计监督的效率和效果产生一定的限制。在国家审计执行经济监督过程中，如果发现职务违法犯罪，应当依据合法性审计原则，并赋予相应的权力，以确保调查取证工作的效率和经济监督等功能。在新的体制下，应根据国家审计机关的职能定位不断丰富和扩大审计调查权，以确保审计机关发现和揭露违法违纪行为的能力。同时，国家审计职权的不断拓展必然会伴随着纪检监察的监督。

5.3. 深化纪检监察与国家审计的相互渗透功能

为了在事后监督中融入协同视角，国家审计和国家监察需要平衡事前和事中监督，并加强彼此之间的工作互动。为实现这一目标，可以建立重大监督事项会商研判机制，及时通报重要情况，共同发现线索并共同监督违纪违法行为，确保违纪违法线索的协同移交。审计部门应主动向纪检监察机关提出关于重点审计项目的有关建议，并针对纪检监察发现的普遍性和倾向性问题进行专项审计和调查。纪检监察机关在监督工作中应检查审计发现的问题，并参考审计计划和审计报告编制相关监察计划，取长补短。对于违纪违法线索，要认真分析核实，并快速处理有条件的地方。同时，依法依规互调相关材料，转交问题线索等，解决贯通衔接、定性困难和证据标准不明等问题。纪检监察和国家审计可以通过监察计划和审计计划预先制定事前、事中和事后监督计划，及时完整地执行涉案单位或个人的犯罪事实及证据，方便后续审计机关将审核后的案件材料移交给监察机关。

6. 结语

反腐败斗争在经历新时代十年的不懈努力下取得了巨大胜利并实现全方位巩固，但反腐败形势依然复杂严峻。随着许多隐蔽不易察觉的腐败行为的存在，腐败问题在社会中仍然肆意滋生。尽管纪检监察与国家审计提出了协同治理模式，但实际操作结果并不理想。主要表现为工作贯通融合机制不够完善，信息孤岛化现象严重，纪审融合工作模式单一，缺乏专业复合型人才等问题。深入研究发现，缺乏协同治理的原因在于纪检监察与国家审计体制之间的矛盾突出，以及监察和审计的权能边界不清晰。因此，提出了以下完善纪检监察与国家审计协同治理的路径：首先，探索审计与监察的组织机构协调；其次，围绕纪审职权边界，优化分配审计权限；最后，深化纪检监察与国家审计的相互渗透功能。

参考文献

- [1] 冀睿. 审计权与监察权之关系[J]. 法学, 2018(7): 143-153.
- [2] 吕燕. 高校内部经济责任审计联席会议制度探析——基于问卷调查和实务经验的启示[J]. 会计之友, 2017(6): 91-95.
- [3] 程乃胜. 监审合一抑或监审分立——监察体制改革试点背景下的我国国家审计制度完善[J]. 中国法律评论, 2017(4): 193-198.
- [4] 秦前红. 国家监察体制改革宪法设计中的若干问题思考[J]. 探索, 2017(6): 31-39+2.
- [5] 吴勋, 王雨晨. 财政分权、经济责任审计功能与官员腐败——基于省级面板数据的实证研究[J]. 经济问题, 2016(12): 124-128.
- [6] 朱殿骅. 新时代审计权的权力属性与审计管理体制改革的改革路径——与监察权、司法权比较[J]. 江汉学术, 2020, 39(1): 85-96.
- [7] 赵军锋, 金太军. 国家审计与国家监察的协同监督: 现实基础与实践路径[J]. 江海学刊, 2020(5): 136-140.