

纪检监察监督与审计监督贯通的体系化构建

——以结构主义为分析视角

郝 炜,汪自成

(南京审计大学 法学院(纪检监察学院),江苏 南京 211815)

[摘 要]纪检监察监督与审计监督如何在党和国家监督体系内实现有效贯通,是当前学界与实务界亟待破解的难题。纪检监察机关是党内监督和国家监察的专责机关,审计机关工作性质主要体现为经济监督,在结构主义视域中二者具有一体化贯通的学理基础与反腐败斗争的实践基础。推进纪检监察监督与审计监督贯通是实现党的自我革命、坚守政治机关定位、完善党和国家监督体系的必要步骤。从规范依据、组织架构、个案要素、工作人员四个维度,将贯通方法类型化为依据型、组织型、离散型和人力型。将纪检监察监督界分为注重监督内容的纪律监督类型与监察监督类型、注重空间要素的派驻监督类型与巡视监督类型,进而重点对“四项监督”与审计监督贯通路径进行优化,具体包括4类11种方案。贯通路径有赖要素保障,具体体现为全面贯通的制度设计、多元规范依据体系和数字贯通系统。

[关键词]纪检监察监督;审计监督;结构主义;“四项监督”;行政执行;党内监督;国家治理

[中图分类号]D912.1;F239

[文献标志码]A

[文章编号]2096-3114(2025)06-0066-12

一、引言

党和国家监督体系是基于要素构成、具有价值指引、遵循规范运行的复杂治理结构体系^[1]。其中,纪检监察监督和审计监督是形塑党和国家监督体系至为关键的治理要素。各级纪委监委被视为“履行党内监督的专责机关”“履行国家监察职能的专责机关”,这两个具有不同治理类型的“专责机关”定位,直接决定了纪检监察机关的“首要职责”应以政治监督为“着重点”,纪检监察机关的“根本职责”应以政治监督为“基本点”。相对于以政治监督为基本定位的纪检监察监督,经济监督则是审计的基本定位。《中华人民共和国审计法》(以下简称《审计法》)将促进廉政建设作为立法目的,审计机关通过移送问题线索、监督权力运行特别是对主要领导干部经济责任审计和自然资源资产离任(任中)审计,在实践中对助力纪检监察监督具有重要作用。2024年12月25日,《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国监察法〉的决定》由第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过,自2025年6月1日起施行,监察监督全覆盖以及有效性必将得到强化。在此背景下,纪检监察监督与审计监督加以贯通的理据与逻辑是什么,在诸如金融、国企、能源等当前重点领域的反腐败实践中又呈现何种贯通形态,就成为当前学界与实务界亟待破解的重大议题。

然而,从“贯通”实践观察,目前学界和实务领域对纪检监察监督与审计监督“贯通”研究稍显不足。法学界普遍从党纪监督与国法监督两个维度审视二者的功能价值^[2],并且在研究议题上主要关注基于纪检监察专业设置的学理建构、纪检监察监督与司法监督贯通衔接^[3]以及更具微观领域适用的纪检监察措施分类^[4]。相较于法学规范主义范式研究,会计与审计学术界倾向于从实操维度探究审计信息共

[收稿日期]2024-05-03

[基金项目]国家社会科学基金一般项目(21BFX172)

[作者简介]郝炜(1980—),男,河北省石家庄人,南京审计大学法学院(纪检监察学院)副教授,硕士生导师,博士,主要研究方向为行政法学与纪检监察实务,邮箱:wxhr2012@163.com;汪自成(1969—),男,安徽省巢湖人,南京审计大学法学院(纪检监察学院)教授,硕士生导师,博士,主要研究方向为行政法学。

享与纪检监察机关协同^[5]等议题。特别是以云南省审计厅为代表的实务界从“加强党的全面领导”“健全完善贯通协同机制”“找准审计监督在党和国家监督体系中的定位”等角度提供了颇为全面的贯通协同方案^[6]。但需指出的是,该方案是基于审计监督立场,试图实现审计监督与纪检监察监督、巡视巡察监督的贯通协同。显然,这与探讨审计监督与“四项监督”的贯通仍有较大差异。此外,学界关于纪检监察派驻机构^[7]的探索对纪检监察内部规范化重塑具有指导意义。囿于学科视野,本文仅基于法学立场评析如下:一是尚未形成持久研究议题。纪检监察^[8]、纪检监察监督与审计监督是具有特定公法意涵的学术概念,然而相较于政治学、管理学等其他学科,公法学界对其始终未形成持久关注的学术议题。由于“纪检监察监督”“审计监督”与“纪检监察监督与审计监督关系”等命题具有强烈的政治属性、涉密属性、专业属性,加之法学主要研究“监察”“审计监督”,因此公法学界殊少从耦合监督角度对二者“贯通”命题展开学理研究^[9]。二是长期忽视“纪检”的公法意涵构建。自改革开放以来,包括公法学界在内的各学科对纪检监察命题研究长期存在缺乏“基础性”理论和“体系性”理论支撑的研究短板^[10]。令人欣喜的是,新近已有学者从学科构建角度指出纪检具有迥异于监察监督的知识体系^[11]。这为公法学从交叉学科视角研究纪检与监察之间的关系提供了崭新维度。三是“贯通”表述与路径构建呈现不断变动特征。针对纪检监察监督与审计监督的关系,学界曾提出“协同运作”^[12]、“融合贯通”^[13]等表述,也从机制、资源、业务对纪检监察监督与审计监督的协同路径进行构建^[14]。但是,从实践层面审视,在党的二十届三中全会提出“完善党和国家监督体系”、党的二十大报告中明确提及“促进各类监督贯通协调”、第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议明确提及推动实现各类监督“贯通协同”,以及2025年6月1日新修改《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)“再派出”制度适用等背景下,已有相关表述及其内涵、贯通路径均有待进一步优化。

在展开本文论证前还需交代的重要问题是:应当以何种视角介入“纪检监察监督与审计监督贯通”这一复杂的治理系统?相较于党和国家监督体系,纪检监察监督与审计监督是构成要素,而纪检监察监督和审计监督又由若干构成要素构成。因此,在我国民主政治结构框架内优化纪检监察监督与审计监督贯通路径时,就需要同时从系统视角形塑构成要素、从要素视角建构系统、从交互视角实现要素与系统之间的意义关联。如何探寻构成要素在结构中的意义与功能,恰恰是结构主义在方法论上的目标所在,为此本文将选择该理论作为破解纪检监察监督与审计监督贯通难题的分析视角。一言以蔽之,本文选取结构主义分析视角,立足公法立场,分别从贯通理据、贯通方法、贯通路径完成纪检监察监督与审计监督贯通的体系化构建。希冀借由本文的研讨,呼吁学界关注二者“贯通”命题的公法研究,并为探索党内监督与其他各类监督贯通提供分析参照,进而共同推进党和国家监督体系的学理与实务研究。

二、纪检监察监督与审计监督的贯通理据

结构主义认为,彼此独立或具有复杂联系的要素是组成系统的认知单元,作为整体的结构是由无数个认知要素在作用与反作用的交互中生成,并且这种交互正是一种“有演绎作用的创造”^[15]。换言之,结构主义追求的是有意义的认识单元所生成的有价值的统一体系。由审计监督与纪检监察监督贯通所形成的党和国家监督体系,本质是政治、经济、文化、法律以及社会心理等诸多复杂要素交互生成的治理系统,对这些构成要素及其交互予以科学调控,其目的是形成要素齐全、体系合理、协同有效的监督结构。可见,推进纪检监察审计一体化发展既具有共同的学理基础,同时又具有现实性和紧迫性。

(一) 推进党的自我革命的必然要求

推进纪检监察审计贯通协同,是新时代党的自我革命理论及其实践的必然要求。党的二十大报告全面系统阐释了党的自我革命理论及其实践,将其视为党跳出治乱兴衰历史周期率的第二个答案,是党引领国家治理体系和治理能力现代化取得历史成就的重要保障。党的自我革命是一项在社会主义制度实践中长期坚持的事业,注重把制度与规范作为从严治党体系化发展的基石,包括以自我净化为特征的

反腐制度、以自我完善为取向的监察制度、以自我革新为目标的廉政制度、以自我提高为宗旨的治理制度。在党内监督系统和国家监察系统中,纪检监察机关由纪检与监察两类不同类型的治理主体历经长期党治变迁演变而成。纪检作为专责机关,是从政治任务维度即履行党内监督事务而言;监察作为专责机关,是从宪法任务维度即履行国家监察的宪法保障义务而言。目前由纪检与监察职能有机贯通融合而成的纪检监察机关,是推动形成全面从严治党、营造风清气正党内政治生态的重要力量。虽然现行行政执法体制将审计机关视为审计行政执法机关,但从宪法维度审视,宪法明确将审计监督创设为具有独立于其他行政机关的功能形态。宪法是国家的根本大法,规定了国家根本制度,具有最高法律效力。《中华人民共和国宪法》第九十一条设定了审计机关具有审计监督的宪法权限,赋予了审计机关具有法定且独立行使审计监督权的权能。换言之,宪法确立的审计机关须同时履行审计行政执法、审计监督两项职能,并借由这两项职能去监督财政资金使用效益,保障国家财政经济秩序公平正义,推动形成廉洁从政政治格局。这是我国审计法治追求的立法目标,也是审计监督的题中之义。因此,推进党的自我革命不断走向完善,就必须凝聚纪检监察在履行党内监督与国家监察职能、审计执法在提升廉洁从政建设水平领域的监督合力,从而确保新时代党的建设永葆活力,为推进全面从严治党提供监督保障。

(二) 遵从政治机关的内在诉求

纪检监察机关与审计机关首先是政治机关,这为二者建立贯通协同机制提供了融合前提与基础,同时也正是政治机关的基本定位促成了二者具有贯通协同的潜在基础。马克思主义政党的根本性建设是政治建设,政治建设决定着马克思主义政党的发展方向和治理成效,是党在不同历史时期一直坚持的优良传统。正是在这个意义上说,习近平总书记关于党的政治建设的重要论述,是党的十八大以来党在管党治党领域取得的重要历史经验。不同的政治机关根据各自主责主业担负不同的政治责任,不同的政治责任指引着不同的政治机关汇聚形成加强党的建设的共同目标。党建的首要任务是党的政治建设,纪检监察机关的党建任务与审计执法机关的党建任务均以政治建设为主导,由此凸显其政治机关本位。

各级纪委监委机关属性为政治机关,在党和国家监督体系中围绕政治忠诚、政治信念、政治责任、政治担当和政治自律打造政治监督体系,党风政风监督的政治底色、监督检查与审查调查的政治任务、案件监督管理的政治取向无一不彰显政治色彩。同时肩负党内监督政治共同体和国家监察法律共同体的专责机关使命,纪委监委以构建不敢腐、不能腐、不想腐一体推进的体制机制为重要政治使命。经济监督是审计机关的职责专司,对公权运行所涉财政收支与财务收支进行行政检查是审计机关的法定权力,对“两收支”是否符合真实构成要件、是否符合合法构成要件、是否符合效益构成要件逐一审查是审计机关开展执法监督的法定步骤。公权不受监督,则极易滑入特权,而监督是防范公权堕入特权的有效治理逻辑。各级领导干部从事经济活动须遵从财经法纪。审计机关依法对领导干部开展任中、离任审计,是其借由履行“经济体检”职能进而践行重要政治责任的主要方式。例如,对政策效果审计时,为践行审计执法机关的政治机关属性定位,就需要围绕各级党政机关中心工作开展,选择具有一定政治影响力、产生重大政治作用力的政策开展审计^[16]。可见,纪检监察机关与审计机关均具有各自主责主业,但同时践行着政治机关定位,担负着重要政治使命。

(三) 构建监督体系的应有之义

在国家治理体系中,监督的指向对象是权力。根据监督客体之不同作为分类标准,可将监督分为政治监督和经济监督。其中,政治监督的指向对象为政治权力,主要表现为对特权思想和特权行为进行高密度监控,重在对党员领导干部申明严格的政治纪律、强化从事政治活动的政治规矩意识,全面提升政治共同体的政治向心力和政治执行力。经济监督的指向对象为经济权力,其实质是政治权力在国家经济生活中的运行与表征。党和国家监督体系是中国特色社会主义监督制度的核心,其突出之处同样体现为对权力进行监督。纪检监察机关工作性质主要体现为政治监督。一是治理主体的政治监督底色。党根据宪法设立以合署形态存在的纪检监察治理结构,从主体即可直接辨明该治理结构以政治监督为

显著特征。二是职能类型的政治监督指向。就职能内容而言,纪检职能以履行纪律监督为首要使命,监察职能以履行监察监督为基本方向。就职能实现方式而言,派驻监督与巡视监督则是从自上而下的空间意义上对政治监督进行划分。三是严格问责的政治监督归责。将《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》(2010年)修订为《中国共产党廉洁自律准则》(2015年),将《中国共产党党内监督条例(试行)》(2003年)修订为《中国共产党党内监督条例》(2016年),同时还修订了《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党处分违纪党员批准权限和程序规定》《中国共产党巡视工作条例》,通过前所未有的强化问责领域的党内法规建设确保了政治监督高质量发展。为适应新时代党和国家监督体系要求,《审计法》通过第二条直接创设了“党领导审计”法律条款,明确了审计监督应当坚持的根本方向;第二十二条直接创设了审计监督权限功能扩张条款,从审计对国家经济安全战略高度,通过重大利益、经济安全、批准机关、审计对象、审计类型五个法定构成要件,赋予审计机关具有覆盖政治经济全局的审计监督裁量职权。可见,推进纪检监察与审计的主体、职能与责任等构成要素的贯通,兼具结构主义中“结构”所具有的事实与规范要素,能够夯实党和国家监督治理事业的基石,有利于强化全面从严治党与全面依法治国的监督保障。

三、纪检监察监督与审计监督的贯通方法

将结构视为逼近认知事物的整体文本,是结构主义整体观的具体体现。对纪检监察监督与审计监督的贯通模式进行分析,是以结构主义作为观察视角的首要步骤。在国际哲学界,结构主义研究已进入深耕细作阶段,数学结构主义、物理学结构主义、社会学结构主义等领域取得了长足发展。相较于物理学结构主义,数学结构主义与人文和社会科学领域的结构主义研究相对松散一些^[17]。就物理学结构主义或科学结构主义而言,结构是不是认识论的前置条件、实体是不是本体论的前置条件,成为晚近结构主义特别是科学实在论、结构实在论甚至是认识的结构实在论(ESR)和本体的结构实在论(OSR)所争论的对象^[18]。然而,上述领域的结构主义观均承认结构主义中的“结构”同时具有实证主义与形式理性特征。这一结论投射在整体与部分的认知关系上,也大多倡导将“整体”认知建构于“部分”认知之上。因此,结合结构主义对纪检监察监督与审计监督贯通现状分析时,就需要以整体观视角审视构成整体的部分,并从部分重返具有整体意义脉络全局进而获取对事物较为科学的认识。鉴于目前各地纪委监委与审计机关已经开始探索贯通实践,为此本文分别从规范依据、组织架构、个案要素、工作人员四个维度,将来自实践的贯通举措概括为依据型、组织型、离散型和人力型四种贯通方法。必须指出的是,尽管此种分类难免挂一漏万,但通过对不同类型当中各结构要素的分析,会发现各结构要素之间存在无法交融贯通的现象,并且各要素之间欠缺“一方对另一方交互”(each recalls the other)^[19]的结构功能。

(一) 依据型贯通

依据型贯通是各地试图通过建章立制来打通纪检监察监督与审计监督的一种贯通方法。为进一步织密党和国家监督体系的监督网络,各地结合具体实际,从建章立制角度出台贯通依据,不断加快推进纪检监察监督与审计监督的贯通进程。例如,甘肃省出台《甘肃省纪检监察监督巡视巡察监督审计监督贯通协同实施办法(试行)》,安徽省制定《关于进一步推进纪检监察监督巡视巡察监督与审计监督贯通协同高效的若干措施》,贵州省出台《贵州省纪检监察监督巡视巡察监督与审计监督贯通协同实施办法》,湖北省印发《关于推进纪检监察监督巡视巡察监督与审计监督贯通协同高效的实施办法》。结合前述《宪法》《监察法》《中国共产党章程》《中国共产党纪律处分条例》所列规定即可发现,贯通纪检监察监督与审计监督的依据既有硬法又有软法,既有法律又有政策,并且这些不同性质的规范之间还呈现“位阶高、融合难”特征。例如,在目前各地出台的贯通类文件中,鲜有援引《宪法》第一百二十七条第二款、《中国共产党章程》第四条与第三十二条、《中国共产党纪律处分条例》第五条与第四章等相关内容,也未严格按照《监察法》与《审计法》制定较为严密的贯通条款。可见,能否打通贯通依据,如何打

通贯通依据,将影响纪检监察监督与审计监督的贯通质效。

(二) 组织型贯通

组织型贯通,又可称之为载体型贯通,是各地通过建立贯通机构、明确责任归属、注重政治约束进而强化纪检监察监督与审计监督的一种贯通方法。组织型贯通主要包括两类贯通形态。第一类是吸纳式贯通。部分地方以纪检监察机关纳入地方各级党委审计委员会,或作为党风廉政、反腐败、审计领导小组的成员单位,试图通过组织构架实现纪检监察监督与审计监督贯通。第二类是联动式贯通。在此种情形中,纪检监察机关并未加入针对监督对象成立的领导小组,而是立足异体监督、高位监督,通过联动方式配合审计机关等责任主体履行纪检监察监督职责。例如,针对2023年国家卫生健康委、审计署等9部门联合启动为期1年的“全国医药领域腐败问题集中整治工作”,中央纪委国家监委专门召开配合开展集中整治工作视频会议,并仅在纪检监察系统内进行一体化部署^[20]。组织型贯通的优点在于能够强化纪检监察机关与审计机关的组织领导力度,有利于统一二者贯通的思想、理念和举措。然而,组织式贯通实质是以不同组织的静态方式发挥作用,在各组织要素启动贯通监督的时间、方式方面存在随机性,并未实现不同组织要素之间的动态贯通。结构不仅是要素的总和,同时也是“要素和要素间关系的总和”^[21]。因此,此种静态方式不利于日常监督、动态监督,并且在机动监督中并没有相应制度能够确保发挥监督合力。

(三) 离散型贯通

离散型贯通是对个案式、项目式、要素式贯通特征的一种描述。结构主义旨在实现对诸多离散(discrete)^[22]要素进行规律性重整。例如,地方通过打造联席会议机制、利用年度审计计划制定、针对问题线索处置、依托审计执法要案办理等方式,借助以点促面方式实现纪检监察监督与审计监督贯通。这些离散型贯通方式优势在于能够发挥纪检监察“政治体检”和审计监督“经济体检”各自作用,实现职责互补、业务互补、功能互补。例如:纪检监察监督的职责与功能重在“政治体检”,特别是审查调查把政治审查作为工作定位;审计监督的职责与功能重在“经济体检”,通过分析财务账目、日常流水等资金运行进而精准处置。然而,离散型贯通的不足之处在于,纪检监察机关与审计机关在监督结构中的贯通要素以载体形态、随机方式、个案为主等方式呈现,难以形成集约化、系统化、层次化的贯通治理结构。

(四) 人力型贯通

人力型贯通是纪检监察机关与审计机关在合力履行党和国家监督责任时相互借用、借调人员的一种贯通方法。当纪检监察机关面对涉及财政收支、财务收支、资产效益等专业化审计事项,又或者审计机关在发现问题线索移送纪检监察机关时,实践中往往存在纪检监察机关与审计机关人员借调、借用等现象。例如,在针对金融机构开展巡视巡察时,通过巡视巡察机构与审计机关共同派遣人员、科学分工、同步开展等举措,审计机关借助巡视巡察的政治权威能够迅速发现经济领域问题、强化审计力度、拓宽审计范围,巡视巡察机构依托审计执法人员专业独特优势在谈话等过程中能够迅速发现问题。然而,作为最常见的一种贯通方式,人力型贯通在人员遴选标准方面存在主观化,在问题线索处置与移送方面难以确保完全保密,在绩效考核与事后追责方面无法准确界定借用或借调人员绩效及其责任。

(五) 总结

结合前述贯通机理阐述,通过对以上四种贯通方法各自优劣分析得知,纪检监察监督与审计监督实践所需的并非基于线性思维构筑的贯通方法,而是基于非线性思维构建的具有中国特色的反腐败结构性贯通方法。在结构主义者看来,结构是“某种来自人类心理本性的、投射于客观事物中的‘普遍性的’和‘稳定性的’关系”^[23]。一方面,对实践主体认知活动的强调,体现了结构主义在主体层面潜藏着功能主义倾向。另一方面,对认知对象具有普遍性和稳定性客观规律的掌握,体现了结构主义在客体层面同样蕴含着功能主义的主张。这意味着中国特色反腐败结构性贯通方法的底层逻辑具有鲜明的功能主义特色,不仅注重发挥依据型、组织型、离散型和人力型等贯通方法特有的正风肃纪功能,更注重发挥各

贯通方法之间双向互动、功能交融的反腐败功能。这种特色鲜明的复合型贯通方法不仅有助于践行“三不腐”一体推进战略,同时也为优化纪检监察监督与审计监督的贯通路径提供了分析框架。

四、纪检监察监督与审计监督的贯通路径

如何在前述贯通方法基础上优化并生成具有中国特色的反腐败结构性贯通路径,是当前反腐倡廉亟待研究的重要议题。在针对纪检监察监督与审计监督的贯通路径进行设计时,除了坚持前述结构主义关于整体与部分的系统论观点外,还需在对“整体-部分”予以类型化处理时赋以功能主义诉求。因此,为践行党的二十大报告中提出的推动各类监督“贯通”协调,在对纪检监察与审计的贯通路径进行设计之前,必须对纪检监察的监督类型进行区分。根据主体、行使职权的内容为标准,可将纪检监察监督分为纪律监督、监察监督;根据监督的空间位置与监督方式为标准,可将纪检监察分为派驻监督、巡视监督。因此,对纪检监察监督与审计监督贯通路径的设计,就分解为“四项监督”(Four-point supervision)之中各监督类型与审计监督贯通的制度安排,具体包括如下4类11种路径方案。优化纪检监察监督与审计监督贯通路径,其目的就是要实现“四项监督”与审计监督的有机融合,进而破除前述依据型、组织型、离散型、人力型贯通领域存在的问题。

(一) 贯通纪律监督与审计监督的具体路径

坚持系统性与整体性认知,是结构主义的题中之义。纪律监督与审计监督既处于各自监督结构中,同时又是党和国家监督体系的结构性关联要素。党的纪律工作是贯穿全面从严治党始终的“一条红线”,全面从严治党必须维护党的纪律。严格执行党的纪律,注重党的纪律检查,就是要把监督、执纪、问责作为纪委履职的基本职责,这是党和国家监督体系中纪检监察的核心内容。《中国共产党纪律检查委员会工作条例》第三十条对党的纪律检查工作必须发挥纪检监察与审计监督的联动作用进行了原则性规定。在具体贯通路径设计上,纪检监察机关可围绕如下方案开展。一是拓宽纪律监督范围。各级纪检监察机关须重点关注监督对象在政府预算执行情况、决算草案以及其他财政收支情况等方面是否存在违纪违法问题。二是探索“政策跟踪纪律监督”。在重大决策部署及其落实领域,落实党中央重大决策部署是纪律监督的重要内容,也是审计监督特别是政策跟踪审计监督的法定义务。党政机关是否执行、如何执行、为何不执行以及执行举措,均是政策跟踪审计监督的重点,同样可作为纪委监委监督党政机关贯彻执行党的路线方针政策情况的重要内容。三是聚焦财政资金使用效益监督。日常监督与专项监督是纪律监督的主要方式。无论是开展驻点监督、督促巡视巡察整改、党风廉政意见回复等《中国共产党纪律检查委员会工作条例》规定的12种日常监督,还是开展诸如针对脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接政策、针对“六稳”“六保”、针对优化营商环境的专项监督,均可将财政资金使用效益作为纪律监督重要内容。纪律监督与审计监督的贯通协同方案也有助于解决执纪执法存在的重复调查与证据转换等难题^[24]。

(二) 贯通监察监督与审计监督的具体路径

结构主义并不仅仅关注形式意义的结构,更关注形式结构所欲实现的目的。在形式上,监察监督与审计监督具有不同的制度结构,但二者在监督功能上却具有一定相通之处。对行使公权力的公职人员进行监督,是监察机关的首要职责。“国家机构间关系的本质是一种政务连带关系”^[25],监察机关与审计机关之间具有协助配合的法定义务。监察监督既由《监察法》为主的硬法予以规范,也依托《中国共产党纪律检查委员会工作条例》等为主的软法予以规定。《监察法实施条例》第二章第二节直接以“监察监督”为题对监察监督内容和方式进行了详细规定。监察监督与审计监督的贯通路径表现为三个方面。

一是从监督对象同一性着手贯通。监察监督与审计监督在监督对象上具有同一性,监察监督的对象是公职人员政治品行、行使公权力和道德操守情况。审计监督的对象是财政收支或者财务收支的真

实、合法和效益。公职人员是否符合财经职业道德素养、是否遵守财经法律法规,同样是审计监督的重点。实践中,审计报告体现着鲜明的政治属性,其原因即在于审计监督对象与监察监督对象具有同一性^[26]。

二是从监督方式交互性着手贯通。实践中,审计机关向纪检监察机关提供监察监督线索较为常见,然而后者对前者的执法反馈、案件线索移送、党风廉政情况通报等仍显不足。事实上,为增强监督交互性,《审计法》第五十四条明确规定了执法反馈的双向告知制度。一方面,审计机关具有向监察机关移送案件“处理建议”的法定义务。另一方面,监察机关不仅具有将“处理结果”告知审计机关的法定义务,并且《审计法》还对告知义务进行了细化,要求监察机关必须履行“书面告知”的法定义务。因此,从监督方式交互性着手设计贯通路径,可遵循审计监督的全覆盖战略与反腐倡廉的全覆盖战略,同步开展审计与纪检、审计与监察两个路径的交互贯通。当务之急是严格执行审计与监察之间的双向告知制度,扩大审计与纪检的交互内容、交互程序,实现二者无缝隙融合与高效贯通。

三是从监督内容法定性着手贯通。如果说纪检与审计贯通主要受党内法规为主的软法调控的话,那么监察监督与审计监督贯通则是硬法确立的法定要求。《监察法》与《审计法》对之作出明确规定。原《监察法》第三十四条对审计监督事项必须纳入监察监督作出明确规定,并为现行《监察法》所沿用。根据该规定,审计机关具有法定移送义务,其法律构成要件为主体要件(审计机关)、行为要件(主动发现)、对象要件(公职人员)、具体案由(涉嫌贪污贿赂、失职渎职)和移送内容(职务违法或者职务犯罪的问题线索)。与此同时,《宪法》第九十一条第一款确立了“应当以是否属于财政收支或财务收支事项作为确定监督对象范围的标准”^[27],进而《审计法》对审计监督事项依法纳入监察监督也作出明确规定。根据该条规定,其法律构成要件为主体要件(审计机关)、行为要件(该条所载“依法审计”的执法属性为行政检查)、对象要件(被审计单位)、具体案由(“两收支”违法、涉嫌人员处分)和交互内容(处理建议、移送处理)。可见,《监察法》与《审计法》在监督内容的法定交互性上具有贯通基础。

(三) 贯通派驻监督与审计监督的具体路径

派驻监督是党和国家监督体系中的一种监督形态,通过采取自上而下派驻方式对驻在部门党组(党委)进行监督。自2025年6月1日施行的《中华人民共和国监察法》第十二条又新增设了“再派出”制度,与“监察派驻”“派出”形成有效覆盖态势。这不仅对贯通派驻监督与审计监督在派驻类型方面产生积极影响,而且能够发挥“审计监督的再监督”功能定位。结构主义主张结构具有自我调整属性,要素与要素之间通过创造性重组,可以生成新型结构。派驻监督与审计监督能否促成驻在单位的廉洁目标,取决于二者能否实现创造性重组。派驻机构代表纪检监察机关,是派出机关的组成部分,与驻在单位是监督和被监督的关系。派驻监督对派驻人员的政治性与专业性提出了较高要求。一则,派驻人员由纪检监察机关派出,工作地点远离纪检监察机关,对派驻人员的政治品行、执纪执法均提出了挑战。二则,派驻人员如欲实现对驻在部门的监督,前提是熟知驻在部门的职能职责、具体业务、工作流程,及时掌握驻在部门工作部署和重点工作,由此才能推动驻在部门围绕中心工作开展反腐倡廉工作,并发现驻在部门的廉政风险隐患。派驻监督内容既包括对“人”的监督,体现在对驻在单位主要负责人及其班子成员等人员的监督,也包括对“事”的监督,体现在对驻在单位执行党风廉政、处置检举控告与申诉、审查调查等事务的承办。派驻监督与审计监督融贯路径体现为两个方面。

一方面,以廉政制度为贯通载体。派驻监督属于监督体系中的下沉式监督,自上而下“派”凸显了集中统一领导的政治要求、长期扎根“驻”彰显了全面从严治党的力度。派驻监督机构是上级纪委监委的政治代表。监督是派驻机构的基本职责,可通过列席驻在部门民主生活会、党风廉政会议、开展廉政约谈等方式开展工作。《纪检监察机关派驻机构工作规则》第二十三条规定派驻机构重点监督驻在单位是否有效落实全面从严治党要求的主体责任、党风廉政的政治生态、反腐败治理开展情况以及廉政执法等情况。《审计法》第一条开宗明义规定,促进廉政建设是审计监督的立法目的。派驻机构对驻在单

位反腐败工作、清廉执法的监督既包括政治监督,也包括经济监督,而经济监督的主要内容,其中必然包含审计监督所从事的“经济体检”内容。发挥派驻监督优势,全面掌握审计年度审计项目计划,实现派驻监督年度任务与审计年度审计项目计划同部署,是派驻监督与审计监督能否有机融合的关键。

另一方面,派驻监督聚焦经济责任审计。各级党委是管党治党的推进主体,也是全面从严治党的责任主体。根据《纪检监察机关派驻机构工作规则》第二十四条规定,驻在单位领导班子及其成员特别是主要负责人、驻在单位上级党委管理的其他人员、驻在单位党组(党委)管理的领导班子及其成员、其他列入重点监督对象的驻在单位人员,是派驻监督的重点监督对象。相应地,对这些领导干部在任期内是否规范履行财经纪律与经济职责,是领导干部经济责任审计的重要内容。领导干部经济责任审计结果既属于审计监督范围,同时也可一并纳入党风廉政意见建议回复内容、作为组织干部人事选拔问题线索与信访举报的决策依据。

(四) 贯通巡视监督与审计监督的具体路径

寻找关联要素之间的意义关联,是结构主义的内在诉求。贯通巡视巡察监督与审计监督的具体路径核心是实现“巡审”结合。巡视是党强化党内监督的重要制度安排,具有长期的发展历史。2007年,巡视制度被正式写入《中国共产党章程》,通过党内根本法形式确立了巡视的党内监督类型。党的十八大以来,巡视巡察制度不断健全,先后两次修订《中国共产党巡视工作条例》,正式确立了巡视巡察在党和国家监督体系中的关键地位。《中国共产党巡视工作条例》第二条规定了中央一级巡视主体与地市级以下的巡察主体。巡视巡察是政治监督的表现形式,巡视巡察凸显政治属性,坚持政治定位,其本质是党组织采取自上而下方式监督党的领导职能责任。

一是聚焦反腐败斗争。巡视巡察是推进反腐败斗争的政治利器,应当将经济责任审计、审计整改情况一并纳入巡视巡察重点范围。巡视监督与审计监督贯的难点在于如何实现日常监督与常态化监督的统一。日常生活以及存在于日常生活中的各类习惯,也即“日常生活的共识性结构”是结构主义消解历史性的原始力量^[28]。关注日常审计执法与纪检监察实践,是结构主义的另一个功能面向。审计机关可就巡视巡察针对的日常违纪违法案件的多发领域予以重点审计,维护国家财政经济秩序公平正义,监督党政机关持续遵守财经纪律,推动依法审计形成常态化廉洁从政。

二是聚焦廉洁奉公。作为一种空间意义的政治监督类型,巡视巡察的本质是推行高压反腐战略,强化党内监督。通过加强党性教育和党风廉政建设进而实现全面从严治党目标,重在对党建职能履行、督促整改与成果运用进行政治巡视。《审计法》第六条、第十二条明确规定审计机关和审计人员应当廉洁奉公,要求审计机关建设清正廉洁的高素质专业化审计队伍。可见,审计机关能够为巡视巡察提供专业化智力支撑,破解疑难经济监督案件,也能够通过“审计前置”“审计联动”等有效方式提升“巡审结合”的贯通水平。

三是聚焦民生问题。巡视巡察针对党的重大决策部署中直接关系群众合法权益事项展开,坚持以人民为中心,通过解决民生问题实现党和国家监督体系凝聚民心的政治功用。关注民生合法权益保障,加强民生审计监督力度,是审计机关长期坚持的执法理念。巡视巡察与审计监督均是针对群众反映较为集中的问题展开。各级审计机关在低保基金专项审计、医保基金专项审计、就业补助专项资金审计等民生领域始终践行执法为民的审计理念,以履行国家经济卫士职责解决民生关切问题。针对审计监督中发现的问题,借助巡审结合的贯通机制,强化了巡视巡察对整改落实、成果运用的监督力度。

五、纪检监察监督与审计监督的贯通保障

结合前述贯通路径,本文认为有必要将制度保障、规范依据和科技支撑等与社会变迁密切关联的要素作为当前贯通纪检监察监督与审计监督的要素保障。结构主义认为,要素处于全部现象的意义脉络之中,在考察要素构成的现象同时能够掌握全部现象的本质^[29]。早期结构主义者曾一度坚持结构必须

封闭的论点,然而,只有保持结构的开放性才有助于结构要素与社会变迁实现同频共振,否则容易忽视“现象现实之下或背后的生成力量”^[30]。纪检监察监督与审计监督的贯通保障应当同时符合党内监督体系与国家监察体系的价值诉求。有鉴于此,就制度保障而言,聚焦线索移送、审计文本、案件办理领域的制度建设,是各贯通路运行运行的基础;就规范依据而言,在当前监察机关并不具有监察规范制定权的前提下,通过纪检机关制定纪检监察规范、审计机关制定审计法律规范,加快形成贯通纪检监察监督与审计监督的多元规范体系,能够为贯通路提供具体依据;就科技支撑而言,立足当前纪检监察数字系统,联动建设纪检监察与审计机关的数字监督系统,是人工智能时代实现纪检监察监督与审计监督贯通的必然之举。

(一) 全面推进贯通制度建设

一是建立问题线索为基础的信息共享制度。从制度建设着手,建立信息共享机制领导小组,通过制度来界定贯通主体的权责,明确由各级纪委监委的案件监督管理、审计机关的法治和审理等职能部门具体负责违纪违法问题线索梳理、衔接、处置工作。审计机关提交的问题具有线索成案率高、针对性强的特点,因此在贯通制度中注重发挥审计机关在政策跟踪审计、财政审计、经济责任审计等领域挖掘问题线索的专业优势。注重构建关于经济社会重大改革举措中的财政资金分配、公共资源交易(特别是所涉及的民生实事项目)、重大行政决策等领域违纪违法问题线索收集分析制度,不断拓宽线索来源渠道。例如,在对洪涝灾后重建资金的监督贯通过程中,就需要各级纪委监委和审计机关围绕重建资金底数、分配、使用、绩效等关键环节出现的问题线索建立信息共享制度,同步推进纪检监察监督的“全周期”管理和审计监督的“全过程跟踪审计”,有效防范洪涝灾后重建领域廉政风险。

二是建立审计文本为载体的会商研判制度。成立会商研判领导小组,定期召开贯通协同会商研判会议。严格界定纪检监察监督与审计监督的权限范围与案件性质。例如,在派驻监督与审计监督贯通制度建设中,不能任意扩大派驻监督的范围^[31],而借助审计监督的精准定位有利于实现派驻监督的规范化与精准化。根据审计文本存在的重大违纪违法问题,创新纪检监察分析案情方式和审计项目审计组织方式,优化纪检监察资源和审计资源配置。定期关注审计报告揭示的廉政风险隐患,重点分析其中存在的违纪违法问题线索。

三是建立案件查办为核心的人员配置制度。纪检监察监督与“四项监督”既具有政治监督功能布局的共性,又具有机制运行与制度建设的特性。例如,在巡视监督方面,巡视监督主体虽然是党组织,但是巡视机构均设在同级纪委,巡视工作领导小组组长往往由同级纪委书记担任。为此,本文从纪检监察与“四项监督”同时兼具的监督共性维度出发,将实践中各级纪检监察机关广泛参与的纪律监督、监察监督、巡视监督、派驻监督均作为其监督工作的主要面向来对待。全面从严治党的重大战略安排,对纪检监察机关的纪律监督、监察监督、巡视监督、派驻监督提出了全覆盖的工作要求。“十四五”审计工作规划对审计监督也提出了全覆盖的工作要求。因此,要有效处理全覆盖要求与办案人员数量不足之间的矛盾,科学统筹“四项监督”范围划定与审计年度项目计划安排,以有利于案件查办、高效率处置案件为原则,合理配置纪检监察人员与审计人员,全面提升纪检监察机关和审计机关的监督效能。

(二) 精心打造多元规范体系

即使在严格的行政法教义学看来,在行政执行依据方面,行政法体系内部也存在着依法律执行与依政策执行两种多元执行规范现象。与之相同,纪检监察监督和审计监督在适用规范类型上存在一定交叉情形。在多元规范构成的执行依据体系中,纪检监察机关与审计机关是较为特殊的执行主体,二者既执行党内法规的软法规范^[32],又执行法律规范。党内法规、法律是新时代反腐败建设、审计监督的重要规范,有助于促成“纪法贯通”。加快建立党内法规作为软法与法律规范作为硬法相结合的多元规范体系,既要发挥党内法规对纪检监察监督与审计监督贯通的重要引领功用,同时也要发挥宪法法律对反腐败治理的调控功用。

一方面,加快修改《审计法实施条例》。《审计法》将促进廉政建设作为审计监督的立法目的,《审计法实施条例》应当通过明确的审计类型予以体现。可以考虑将廉政审计作为独立审计类型予以设计,将廉政审计结果纳入纪检监察监督的政治生态分析。为细化《审计法》第二条新设的“党领导审计工作”法律条款,《审计法实施条例》应当将加强党对审计工作的领导与具体的审计监督类型对应起来,并明确列举审计监督类型,以便与纪检监察监督类型相互对应。此外,从审计监督与“四项监督”贯通实践出发,《审计法实施条例》有必要明确以下内容:健全重大政策措施落实情况跟踪审计程序,以便与巡视监督中对党的重大决策部署执行监督相贯通;健全审计机关对违纪违法问题线索移送后的告知程序,以便与纪检监察机关反向移送问题线索相贯通;将廉政审计要求纳入全部审计项目之中;防范审计机关以审计整改代替向纪委监委移送问题线索;对审计机关移送的问题线索分为一般、重大、特别重大,分类制定移送标准、移送时间和移送程序等。

另一方面,健全党内法规。《中国共产党党内法规制定条例》第三条第一款以中央党内法规的名义界定了党内法规的构成要素,赋予了党内法规制定主体的制定依据、制定范围、制定内容。《中国共产党章程》在党内法规中具有政治地位最高、效力位阶最高的特征,准则与条例是构成党内法规的主要部分,通过党启动党内法规的“立改废”工作,适时将贯通政治监督与经济监督的路径明确纳入党内法规,不仅有助于健全党内监督体系,更有利于完善中国特色社会主义法治体系。在纪检监察监督与审计监督贯通实践领域,有必要将下述内容列入中央党内法规、部委党内法规或地方党内法规之中:对于被审计单位在历次审计整改中存在多次违反且整改不力,应当明确纪检监察机关介入时间与介入程序;不仅有必要明确“四项监督”内部的信息即时共享机制,而且有必要将审计机关向纪委监委单向移送违纪违法问题线索调整为双向移送;建立巡审结合贯通路径,打通巡视巡察与审计执法在人员参与、执法反馈、案件承办等关键环节的制度堵点;将经济责任审计、廉政审计以及审计整改情况均作为政治生态分析评估内容等。

(三) 着力创新数字贯通系统

伴随信息时代科技迅猛发展,揭示重大项目运行过程中存在的财政金融风险,借助科技方式防范消除腐败交易,对纪委监委和审计机关而言同样面临现实挑战。运用现代科技系统有助于实现“对党员干部的权力监督”^[33],其首要之务就是建立以平台为支撑的数字监督贯通系统。

第一类是监督系统平台。围绕“四项监督”与审计监督集成系统建设信访举报、党风廉政、案件审理、谈话函询、审理报告、处分决定、审计监督等系统子平台。建立案件线索双向移动模块,在继续加强审计机关移送案件线索基础上,注重纪委监委对审计机关移送案件线索问题线索的数据反馈告知系统、纪委监委向审计机关移送问题线索模块,并就移送主体、移送对象、涉密信息处置、泄密风险防范等进行重点设计。及时更新平台数据,提升系统运行能力、分析能力。探索建设执纪审查报告、职务违法犯罪调查报告与年度审计结果公告的“两报告一公告”贯通监督模式,通过信息化打通纪检监察监督与审计监督贯通协同的体制性障碍。

第二类是即时共享平台。确保“四项监督”与审计监督之间实现横向对接到底、纵向贯通到边的全要素数据共享,加快各类监督数据在纪委监委和审计机关之间信息流动,有效解决无法全面详尽掌握信访举报、投诉事项与无法精准甄别问题线索等实践难题。除了强化纪委与监委之间信息共享平台,纪委监委与审计机关之间有必要建立健全信息即时共享系统。不仅监督检查、审查调查与审计执法部门之间应当能够即时分享案件所涉关键数据,监督检查部门、派驻机构、审计机关之间能够即时共享违纪违法问题线索,派驻机构通过云分析平台也能够即时掌握驻在单位廉政风险,便于审计机关结合该廉政风险涉及的财政收支予以重点审计。此外,巡视机构通过分析平台能够广泛征集社情民意、及时关注审计机关输入的违纪违法问题线索。

六、结语

纪检监察尚是一门新型学科,其学术话语及知识体系有必要吸收借鉴多学科知识。本文围绕“贯通”体系化构建命题,采取结构主义分析视角,分别从纪检监察监督与审计监督的“贯通理据、贯通方法、贯通路径”予以论证。首先,以结构主义为分析视角。纪检监察监督与审计监督贯通路径须置于党和国家监督体系的整体制度脉络中予以建构。其次,申明贯通理据。纪检监察机关与审计机关是国家治理结构中的不同治理主体。在结构主义视域中分析,二者在政治机关定位、多元规范适用、治理任务目标等层面具有贯通协调的可行性与必要性,由此对党和国家监督事业具有重大现实意义。事实上,纪检监察本身就蕴含着政治与学术、法学门类各学科之间的交互,是中国特色的新兴学科^[34]。复次,化约贯通方法。对纪检监察监督与审计监督贯通开展的学术探索,其实质是在探究“纪检”与“监察”、“纪检”与“审计”、“监察”与“审计”等监督要素的耦合设计模式。最后,设计贯通路径。纪检监察监督与审计监督贯通的监督专责机关是纪检监察机关。在将纪检监察监督从功能与空间维度类型化为纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督基础上,分别设计了这些监督类型与审计监督的贯通方案。这些文本意义的贯通方案欲达到贯通监督实效,尚需依托全面贯通的制度设计、建立健全贯通监督相关的多元规范体系以及不断创新数字贯通系统。探索纪检监察监督与审计监督的贯通路径,可为推进党内监督与其他各类监督贯通提供试点方案。展望未来,反腐败斗争形势严峻复杂,构建中国特色反腐败贯通方法依然任重道远。

参考文献:

- [1] 阳平. 论党和国家监督体系的生成逻辑与基本内涵[J]. 山东师范大学学报(社会科学版), 2022(5): 49-60.
- [2] 李晓明. 论纪检监察监督及其功能价值[J]. 法学评论, 2024(5): 48-58.
- [3] 王琦. 纪检监察监督与司法监督贯通衔接机制研究[J]. 河北法学, 2023(9): 140-157.
- [4] 梁坤. 纪检监察措施分类适用的法规范解读[J]. 法学, 2019(3): 30-44.
- [5] 田国华, 王青松. 纪检监察与审计信息共享机制研究[J]. 财会通讯, 2023(5): 118-123.
- [6] 云南省审计厅课题组, 谢健. 推进审计监督与纪检监察监督、巡视巡察监督贯通协同[J]. 审计研究, 2024(6): 9-13.
- [7] 董娟. 纪检监察派驻机构的改革功效、现实阻隔与突破路径[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2024(6): 12-19.
- [8] 阳平. 论纪检监察的内涵与本质[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2025(2): 42-54.
- [9] 郝炜. 政策跟踪审计的规范构造与法治保障——以《审计法》第26条法教义分析为支点[J]. 财会月刊, 2022(22): 93-99.
- [10] 王小光. 纪检监察研究学术史(1978—2021)[J]. 地方立法研究, 2022(1): 91-104.
- [11] 王旭. 建构中国自主的纪检监察学知识体系[J]. 求索, 2022(6): 22-30.
- [12] 范海啸, 田福军. 政府审计与纪检监察协同运作中的冲突及应对策略[J]. 领导科学, 2020(8): 16-18.
- [13] 卢毅磊. 推进审计监督与纪检监察监督融合贯通的方法探析[J]. 审计月刊, 2020(1): 15-17.
- [14] 徐琴. 新时代背景下审计与纪检监察推进腐败治理协同路径探究[J]. 湖南人文科技学院学报, 2022(6): 8-13.
- [15] 皮亚杰. 结构主义[M]. 倪连生, 王琳. 译. 北京: 商务印书馆, 1984: 75.
- [16] 郑小荣, 余莎. 公共政策效果审计研究[J]. 审计研究, 2021(1): 11-18.
- [17] Zalta E N, Nodelman U. Encyclopedia of Philosophy (Spring 2023 Edition)[EB/OL]. (2019-11-18) [2023-08-06]. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2023/entries/structuralism-mathematics>.
- [18] Esfeld M, Lam V. Scientific structuralism[M]. Dordrecht: Springer Netherlands, 2010.
- [19] Saussure De F. Course in general linguistics[M]. Baskin W, Trans. New York: Philosophic Library, 1959.
- [20] 全国医药领域腐败问题集中整治工作有关问答[EB/OL]. (2023-08-15) [2023-08-23]. <http://www.nhc.gov.cn/ylyjs/pqt/202308/f39311862637470ab199f8fa2fe8449.shtml>.
- [21] 克洛德·列维-斯特劳斯. 野性的思维[M]. 李幼蒸, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 238.
- [22] 郭杰. 构式语法理论评介[J]. 兰州学刊, 2011(5): 127-130.

- [23]高宣扬. 结构主义[M]. 上海:上海交通大学出版社,2017:85.
- [24]江国华,何盼盼. 国家监察纪法贯通保障机制研究[J]. 中国高校社会科学,2019(1):72-82.
- [25]江国华,张硕. 监察过程中的公安协助配合机制[J]. 法学研究,2019(2):154-171.
- [26]郑小荣,夏天辰. 中国政府审计结果公告内容特征研究——以审计署政策跟踪审计报告为例[J]. 会计之友,2022(20):17-26.
- [27]韩大元,李样举. 论宪法在我国审计制度建立完善中的作用[J]. 审计研究,2022(6):8-14.
- [28]高宣扬. 重评结构主义的思想基础及其理论意义[J]. 学海,2018(1):147-153.
- [29]克洛德·列维-斯特劳斯. 结构人类学(1)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:299.
- [30]Tripathi S. Structuralism and deconstruction[EB/OL]. (2018-04-01)[2023-08-05]. <https://www.researchgate.net/publication/344628043>.
- [31]张利生. 派驻监督实践略论[M]. 北京:中国方正出版社,2020:76-77.
- [32]宋功德. 党规之治[M]. 北京:法律出版社,2015:64.
- [33]杨建军. 纪检监察机关大数据监督的规范化与制度构建[J]. 法学研究,2022(2):19-35.
- [34]刘练军. 纪检监察学“三大体系”论纲[J]. 中国法学,2024(1):186-205.

[责任编辑:黄 燕]

The Mechanism and Path Optimization of Discipline Inspection Supervision and Audit Supervision: Taking Structuralism as An Analytical Perspective

HAO Wei, WANG Zicheng

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

Abstract: How to effectively integrate discipline inspection supervision and audit supervision in the Party and state supervision system is a difficult problem to be solved in the academic and practical circles at present. The discipline inspection and supervision organs are the specialized organs of intra-party supervision and national supervision, and the work nature of audit organs is mainly reflected in economic supervision, which has the theoretical basis of integration and the practical basis of anti-corruption struggle in the structuralist perspective. Promoting the integration of discipline inspection, supervision and audit supervision is a necessary step to realize the Party's self-revolution, practice the positioning of political organs, and improve the Party and state supervision system. From the four dimensions of normative basis, organizational structure, case elements and staff, the penetrating model is classified into the basis type, the organization type, the discrete type and the human type. The discipline inspection and supervision circle is divided into discipline supervision type and supervision type that pay attention to supervision content, dispatched supervision type and inspection supervision type that pay attention to space elements, and then focus on the optimization of the "four supervision" and audit supervision through the path, including 4 categories and 11 kinds of programs. The through path depends on the guarantee of factors, which is embodied in the comprehensive through system design, multiple standard basis system and digital through system.

Key Words: discipline inspection supervision; audit supervision; structuralism; four points of supervision; administrative execution; inner-party supervision; national governance