

“深入学习贯彻党的十九届六中全会精神”专栏

# 百年党史视域下监察与审计关系变迁与启示

胡智强,王昌鸿

(南京审计大学 法学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**百年党史视域下的监审关系经历了探索、起伏、定型与转型创新的历程,监察与审计两种制度的分合与互动总体上依据不同历史时期革命和建设的实际需要而不断调整,并在职能、依据、内容等方面呈现出复杂的交融关系。回顾百年制度关系史可以看出:党的领导是监审关系良性发展的政治保障;不断加强法治是监审关系发展的关键;科学的分工和协同是监审关系效能最大化的保障。

**[关键词]** 审计;监察;制度变迁;监审关系;审计制度

**[中图分类号]** F123 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2022)03-0001-06

中国历史上的监察与审计两种监督制度长期交错发展,是一个值得深入研究的独特现象。并且,审计绝大多数时候以不同的方式直接内置于监察制度之中,也有少数时期两者是分开设置——即便如此,两者之间也存在密切的关系<sup>①</sup>。现代国家审计制度源自于西方,我国建立现代审计制度的努力始于清末,鸦片战争以后,清政府为改良国家体制拟定《审计院官制草案》,曾拟设置独立的审计院,后因辛亥革命爆发而落空,至北洋政府时期方正式引入中国。清末仿照西方的三权分立理念建立议会监察制度,设资政院和各省咨议局,将原有的都察院改革成为具有现代意义的行政监察机构,并设立各级检察厅——专司司法监察。清末以议会监察、行政监察、司法监察为主要内容的现代监察制度雏形就出现了,尽管并未起到什么实际作用,但依然在新的历史条件下开启了监审制度之间新的关系形态。“审计学本是一个非常年轻的学科或专业,而作为一个专门的研究领域,大致是近代民国以后的事。”<sup>[1]</sup>国民政府于1925年公布《监察院组织法》,成立监察院,下设审计科。1928年颁布了《审计院组织法》《审计法》,为了适应五权分治的政治体制,国民政府决定中央设立监察院下设审计部。1931年,审计院改为审计部,隶属监察院,后又分别经历了监察院与审计院并行、监察院之下设审计部等阶段。至今,我国台湾地区的监审关系依然出于紧密结合状态<sup>②</sup>。

受历史和文化因素的影响,监审关系的往返互动、彼此纠葛的情况也一直贯穿于百年党史中的监审关系,需要予以极大的关注。尤其是新时代《中华人民共和国监察法》的出台更是标志着我国监察体制进入一个新的发展阶段,需要新的历史条件下对监审关系进行重新思考,以推进监督体系的整体构建。回顾历史,借鉴党领导下的百年监审关系发展所积累的丰富经验,无疑有益于现时监审关系的良性运行,提高监督体系的效能。

**[收稿日期]** 2021-08-24

**[基金项目]** 国家社科基金重大项目:中国共产党领导的百年审计理论与实践研究(21&ZD027);江苏省教育科学研究院课题:教育国家化背景下江苏高校学生资助经费绩效评价研究(D/2020/01/34)

**[作者简介]** 胡智强(1966—),男,安徽合肥人,南京审计大学法学院教授,从事审计法学方向研究,E-mail:huzhiqiangpro@126.com;王昌鸿(1997—),女,安徽合肥人,南京审计大学硕士研究生,从事审计法学方向研究。

①在秦朝形成的上计制度和考课制度中,审计只是其手段和方法(肖清益等《中国审计史纲要》,中国审计出版社1990年版,第68页)。汉朝的《监察御史九条》《刺史六条》被誉为“百代不易之良法”(顾炎武:《日知录》卷九《部刺史》),其中很多内容既是监察,也是审计,监察很多时候通过审计实现。上计在三国两晋仍然存在,南北朝之后,代之以比部审计制度,比部归属监察,本是个立法、司法性质的机构,至隋朝,也是由于御史机构和监察法律完善,才促进了审计法的发展。唐朝御史台与比部一样成为重要的审计力量,初步形成了监审合一的体制。宋代得审计院是最早以审计定名的机构,南宋时期,中央审计多由磨勘司、审计院、审计司以及比部等机构负责,其中磨勘司、审计院隶属于户部,审计司依旧隶属于太府寺——实际负责审计监督。元、明、清三代均未设立专门的审计机构,大部分审计职能干脆并入御史监察机构。在监审合一为主要的传统模式下,我国古代审计的范围较之国外也更为宽泛,不仅包括政府的财政财务收支,还包括赋税征收、官吏考核和地方治理情况等<sup>[2]</sup>。今天,我国的审计监督与域外不同,包含领导干部经济责任审计,就与此传统直接有关。

②我国台湾地区宪法第90条规定:监察院为台湾最高监察机关,行使同意、弹劾、纠举及审计权。第104条规定:监察院设审计长,由“总统”提名,经立法院同意任命之。全国最高审计机关——审计部隶属监察院<sup>[3]</sup>。

## 一、尝试与探索:新民主主义时期的监审关系

党在建党初期十分注重监督制度建设,核心是“治党”,目的是为了应对自身发展需要和外部革命环境。1921年苏联确立党内监察体制的影响<sup>[4]</sup>,直接推动了我党第一个监察机关的诞生。1927年中共五大选举产生了中国共产党历史上第一个党的监察机关——中央监察委员会,同时在“中央领导机构中,设立了中央审计委员一职。”<sup>[5]</sup>审计仅是监察委员会总体职能的一部分,并不独立建制。1928年中共六大将中央监察委员会撤销,改设中央审查委员会,审计又仅作为中央审查委员会的一项职能而存在,内容也简化为只负责“各级党部之财政,会计及各机关的工作”<sup>①</sup>。1931年11月,中华苏维埃共和国成立,监察权主要由工农检察部(后改为工农检察委员会)行使。1933年设立的党内监察机关——中央党务委员会,标志着中华苏维埃政府的监察制度已基本定型,即党内监督和行政监察并行的分察模式。

党领导下的审计制度始建于第二次国内革命战争时期,并伴随苏维埃政权的巩固走向体系化<sup>[4]</sup>。1931年11月7日,中华苏维埃全国第一次代表大会建立专门的审计机构。1933年9月15日,审计委员会成立,1934年1月22日召开的中华苏维埃全国第二次代表大会,审计在苏维埃政府中的地位和权限得以进一步提高和扩大,从财政辅助历经“财审合一”到“财审分离”,审计开始独立建制和发展。1934年2月17日通过的《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》明确规定,“中央审计委员会由中央执行委员会领导,与中央人民委员会、中央革命军事委员会、临时最高法院并列”<sup>[6]</sup>,进一步增强了审计机构的独立性和权威性。

这一时期部分地区(如鄂豫皖革命根据地)虽然处于监审合一状态,但在职能上是监审各司其职。审计主要是经济监督,其任务是应对根据地财政困难,贯彻厉行节约,防治贪污浪费;监察主要是政治和纪律监督,任务是防范敌特、监督政府、发动群众。审计与党政监察相互影响,彼此配合,严明纪律,保障生存和发展。

抗日战争和解放战争时期,党领导下的监察与审计工作总体上是前期制度的延续,但监审关系又因各个根据地和解放区政治与财政经济条件的不同而有所差异,特殊时代条件的影响更导致监审关系出现复杂的互动模式。为了应对全面抗战下的组织管理,1938年11月,《中共扩大的六届六中全会关于各级党委暂行组织机构的决定》,对“党的监察委员会”做出详细的规划,并在七大《中国共产党党章》中进一步确认。复杂多变的革命环境使得大多数根据地除了设立党内监察机构之外,并未在各级政权机构实行专门的监察委员会和监察委员制度,多依靠民主代议机构发挥作用<sup>[7]</sup>。

抗战和解放战争时期,紧张的环境导致审计制度体制变化频繁<sup>②</sup>,但各根据地(边区)为了实现必要的经济监督,审计工作依然克服困难基本维持运转。根据战争环境与根据地建设的需要,审计机构时而独立运行,时而财审合一,在“财审分离”与“财审合一”间往返运动。

这一时期的监审关系具有战时色彩,监察权的行使多依靠党内监督,审计机构虽或隐或现,但审计职能一直存在。监察工作和审计工作的开展都随着革命需要而不断调整,监察主要关注党的建设和政权建设,保证党员的忠诚和信仰坚定,审计则主要关注应对战争需要的财政经济建设。

## 二、存废与起伏:1949—1978年间监审关系的曲折演变

监察制度在建国后经历了建立、撤销和恢复三个曲折的阶段。1949年,根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定成立人民监察委员会,负责“监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责,并纠举其中之违法失职的机关和人员。”<sup>③</sup>同年设置了纪律检查委员会,属于党内监督部门,至此党内监督和行政监察双轨道发展的格局形成。1954年9月,根据《中华人民共和国国务院组织法》,人民监察委员会改为监察部。1955年,纪律检查委员会被监察委员会所取代。1956年八大党章将监察委员会规定为党的监察机关,但在具体实践中,因

①《中国共产党章程》(1928)第43条。

②《陕甘宁边区政府组织条例》(1939)将边区政府审计处与财政厅等其他厅处并列,并具有相对独立的分工,实施财审分离的体制。1939年12月即被撤销,改为在中央财政经济部设立审计处。1940年10月中央财政经济部撤销,党中央机关、军队系统、边区党政系统分别内设财政经济处,并下设审计科。1941年9月,三个财经处撤销,审计处重新独立开展审计事务;1942年7月,边区政府审计厅撤销,边区党政系统的审计事务再次由财政厅下属有关科室掌理<sup>[8]</sup>。

③《中国人民政治协商会议共同纲领》第19条。

党政不分的原因行政监察的重担由监察委员会承担。1959年4月,二届人大撤销监察部,党的监察机关承担党内和行政的双重监督责任,出现了以党纪代管行政监察的局面,直到1969年4月中共九大通过的新党章中取消了关于监察机关的条款,监察委员会被撤销,整个监察工作消失。

建国初期,我国的审计制度是沿袭革命根据地、解放区的做法,在中央和许多地方的财政部门设立审计机构<sup>[3]</sup>。审计机构主要负责“执行年度开支计划,审计各项支出的合法性、合规性,并书面通知主计处开出‘支付令’‘凭证’,巡视检查违法乱规的专案事项。”<sup>[9]</sup>1950年财政部草拟的《中华人民共和国暂行审计条例(草案)》是对《共同纲领》中关于审计的纲领性条文的扩充和落实,也是审计工作规范化的初步探索。同年颁布的《中央人民政府财政部设置财政检查机构办法》对财政检查机构的组织架构、职责、权限等做出了明确规定。随着财政检查机构的陆续建立并组建监察工作,财政检查机构涵盖了部分审计职能,独立的审计机关相继被撤销。这一时期,监审制度在职能上曾出现过短暂的交叠和替代,例如1955年颁布的《监察部组织简则》规定监察部任务之一是“检查国务院各部门、地方各级国家行政机关、国营企业执行国民经济计划和国家预算中存在的重大问题,并对上述部门、机关、企业和公私合营企业、合作社的国家资财的收支、使用、保管、核算情况进行监督”<sup>①</sup>。伴随着计划经济的逐步推进,1958年财政检查司也被裁撤,后虽于1962年短暂恢复,但之后又因特定事件财政检查机关大量被撤并,审计监督工作就此几乎停滞。

这一时期,监审关系的重点是“治党”和“治国”并重,由于获得政权后党的建设、国家建设都需要积累经验以及受思想和政治等多方因素的影响,法治建设惨遭停滞,监审关系的制度建设历经存废与起伏是历史的缩影。其间,监察制度前后经历了三个阶段,即创建阶段、并存阶段、单行阶段,后期因文革遭到破坏。审计制度同样在探索中经历了起伏,早在《共同纲领》中就被提及,但仅在1952年以前有所独立发展,其后废置,仅依靠财政检查发挥作用。此外,对党和国家监督体系不同子系统之间究竟如何设置并处理其间关系的思考,对监审关系与党的领导、计划经济体制之间关系的探索,都为以后的历史留下了许多值得汲取的宝贵经验。

### 三、定型与充实:改革开放与市场经济条件下的监审关系

1977年8月,党的十一大决定恢复重建中央纪律检查委员会,并在党章中予以明确。十一届三中全会恢复中纪委,1982年十二大通过新党章,增设“党的纪律检查机关”,确立了双重领导体制<sup>[5]</sup>,为监察体制的全面恢复奠定了基础。依据1982年宪法,我国于1986年12月通过《关于提请设立中华人民共和国监察部的议案》,决定在国务院体系内重建监察机关。1987年7月,监察部正式成立,普遍建立各级行政监察机构,标志着以党纪代替监察局面的结束,监察制度全面恢复。但实践中发现,党政监察并行存在机构冗余、工作重复等一系列弊端,对此,1993年2月,党中央决定中纪委与监察部实行合署办公,按照“一套机构,两块牌子,两项职能”的框架建制<sup>[10]</sup>。党纪与监察结合“恢复了1952年的制度,一直延续至今”<sup>[7]</sup>。《中华人民共和国行政监察条例》《中华人民共和国行政监察法》《中国共产党党内监督条例(试行)》等相继颁布实施,为监察工作提供了基本法律框架,标志着具有中国特色的监察制度初步形成。

1980年根据《关于财政监察工作的几项规定的通知》,财政监察机关开始设立。但由于财政监察机关内设于财政部门,并不符合审计监督必须具有独立性的国际惯例,也不能充分发挥审计的监督职能,因此财政部于1981年草拟了《关于建立全国审计机构的初步建议》,提出建立一套独立的审计机构的设想。1982年的新宪法予以肯定,成为审计事业发展的里程碑。随后,1983年审计署正式成立,审计管理框架雏形初现。《中华人民共和国审计条例》《中华人民共和国审计法》《审计法实施条例》以及各地审计立法的完善,意味着具有中国特色的审计制度也初步形成。审计结果公告制度随着《审计法》的颁布逐渐受到重视,2002年颁布的《审计署审计结果公告试行办法》提供了直接的法律依据。2003年,审计署遵循国际通行做法推出审计结果公开制度,“审计风暴”所取得的广泛社会效应,推动了审计影响力的提升,使人们充分体会到了审计监督的治理价值。

这一时期随着改革开放的推进,我国的政治文化和经济制度建设迅速正常化发展。1993年市场经济写入宪法,1999年“依法治国,建设社会主义法治国家”被正式写入宪法。这一系列新的历史变化,为监审关系进入一个新的历史阶段提供了坚实的政治、经济和法律保障。这一阶段的监审关系总体上表现为各自定型,在分离

①《监察部组织简则》第2条第2款。

互动的模式中发展和充实。按照市场经济条件下政治体制的要求,监审各有归属。监察机关具有党政合一的性质,审计机构内设于行政体系,更侧重于宪法规定的“财政收支和财务收支”为核心的经济监督。但两者之间也存在职责和功能上的融合与支持,互相可提请对方协助。尤其需要注意的是:该历史阶段创新的经济责任审计在本质上是干部管理制度,体现了监察特色。经济责任审计是我国监审关系互动和交错更为深刻的一个地带,不仅反映了我国历史上监审关系的传统,也体现了党统一领导监督制度体系的特色。

#### 四、转型与创新:新时代监审关系的全面提升

党的十八大以来,党中央要求全面从严治党,高度重视监察体制改革。2016年1月,在十八届中央纪委六次全会上习近平总书记强调,“要健全国家监察组织架构,形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系。”<sup>[11]</sup>这是总书记对国家监察组织体系提出的纲领性要求。同年11月,国家监察体制改革试点工作开展正式启动,2017年10月十九大提出深入推进国家监察体制改革的目标。2018年2月,宪法修正案明确规定“各级监察委员会是国家的监察机关”,组建中央及地方各级监察委员会,并将原监察部并入。2018年3月印发的《深化党和国家机构改革方案》中明确国家监察委员会同中央纪律检查委员会合署办公,《中华人民共和国监察法》的颁布标志着我国监察制度完成转型,具有中国特色的现代化监察制度正式形成。

2014年10月,《国务院关于加强审计工作的意见》中明确提出审计全覆盖的监督目标并强调要“持续组织对国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况的跟踪审计”。2017年7月颁布的《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》是对审计职能的又一扩展。2017年10月,十九大明确提出要改革审计管理体制。2018年3月,从国家治理体系和治理能力现代化的高度出发,组建中央审计委员会。新时代关于审计监督制度一系列顶层设计加强了党对审计工作的统一领导,审计监督制度出现了许多创新。起步于2016年的审计法修法工作也步入快车道,国务院常务会议于2021年5月正式通过《中华人民共和国审计法(修正草案)》,为我国审计制度发展提供了法治依据。

这一时期的监审关系是在中国特色社会主义进入新时代,全面加强党的领导,推进国家治理体系和治理能力现代化和全面依法治国背景下展开的。在这一阶段,监审关系出现三个特点:第一,在坚持和完善党和国家监督体系的系统工程中统筹布局监审关系。第二,监审制度法律地位的分离与全面提升。中央审计委员会的成立提升了审计监督的政治地位,在机构设置上审计制度的法律地位依然从属于行政权。监察权的属性发生了根本性变化,监察权成为与行政权并列的权力,在机构设置上其法律地位和独立性超过审计权,监察机关和审计机关从同一体系(行政权)下的两种监督部门,变更为行政权的子系统与平行系统(监察权)之间的关系。第三,监督范围皆有所扩张。监察机关“对所有行使公权力的公职人员”进行监督<sup>[12]</sup>。审计机关监督则围绕公共资源开展综合性经济监督,两者基于各自的监督与治理目标进行分工与协作。

#### 五、百年监审关系变迁的现实启示

回顾百年历程,党对监审关系的制度安排从理论到实践经历了探索、起伏、定型与转型创新的发展历程。由于篇幅所限,本文只能进行概览式描绘,但不难看出,党领导下的百年监审关系史既继承了我国传统文化的优秀因素,又体现了中国革命和建设的自身特点。梳理其历史发展脉络,总结其历史经验,对于新时代推进反腐倡廉工作,探索中国特色行政监察制度,具有重要的现实启示。

##### (一)党的领导是监审关系根本的政治基础

我国历史上的监审关系一直服务于统一的中央集权,并依据时代发展需要不断调整。百年党史中的监审关系在不同的历史时期有不同的表现形式,但监审关系一直受党的领导并始终坚持服务于党和国家事业大局是一条基本的经验。其深刻的法理基础在于“党政监察”是自近代产生政党制度以来出现的一个新课题,共产党执政前对于政党与监审关系的探索主要是南京国民政府时期的监审关系模式,其监审关系最重要的特点是“五权分立”思想和党政分察体制<sup>①</sup>。这套体制实践证明并不成功,需要新的答案。纵观世界,权力监督一般具有两种模式:权力制约

<sup>①</sup>在党政两个系统中设置两个相对独立的监察机构,审计隶属于监察。一个监察机构设立于国民党内,受国民党全国代表大会领导,专司国民党党员的违法行为监察;另一个监察机关属于国民政府,对国民政府所属的公务人员行使监察权。孙中山在近代历史上一个鲜明的特征是开辟了“以党治国”理论和道路,“党政分察是孙中山以党治国理论在其监察思想上的体现”<sup>[13]</sup>。

权力和制约权力,我国的政治文化决定了新中国成立后我国必然形成权力制约权力的模式。一方面是公权力自身的不断分化、组合、裂变,另一方面是群众监督和舆论监督等社会制约权力的途径,均被消解、吸收、引导或整合进入了公权力制约权力的体系。这就决定了必须在党的统一领导下,不断地依据现实需要,调整和完善监审关系。

### (二) 不断加强法治是监审关系发展的关键

构建科学、有效的监审关系一个重要的经验就是,始终坚持监审关系的法治化。无论是在困难的革命时期,还是在新中国成立后曲折动荡的时期,监审关系的每一步变化都证明:坚持靠法治推动才能保证监审关系的合法性、权威性,实现监审关系的依法运行。新时代实施的全面依法治国战略,无论是监察法治还是审计法治,都不是一个孤立、封闭的过程,应当纳入到中国特色社会主义法治体系中协调运行。新时代关于监审关系的一个前所未有的举措就是将审计监督制度和监察制度视为党和国家监督体系的八大制度支柱之一,“以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调”<sup>[14]</sup>。

2015年12月,《关于实行审计全覆盖的实施意见》提出审计全覆盖目标<sup>①</sup>,要求“更好地发挥审计在党和国家监督体系中的作用,为推进国家治理体系和治理能力现代化做出更大贡献。”<sup>②</sup>2018年3月,《中华人民共和国监察法》也提出了监察全覆盖的目标。这样,两种重要的监督制度都要求实现“全覆盖”监督目标,并在职务违法、职务犯罪和反腐败工作等方面存在重合。这就必须前所未有地站在依法治国和国家治理体系的战略高度统一构建、合理分工、相互监督。监察法第七章在规定对监察机关和监察人员的监督时,仅仅提及人大监督、民主监督、社会监督、舆论监督和监察机关的自我层级监督,没有提及审计监督是一个缺憾。实际上监察机关必然在两个途径接受审计监督,其一是审计对监察机关的综合性经济监督<sup>③</sup>;其二是对监察系统领导干部的经济责任审计。今后的监察立法应当对监察机关接受审计监督进行明确规定。

### (三) 科学的分工和协同是监审关系效能最大化的保障

结构功能主义法学认为,一个社会制度体系的不同组成部分,各有其自身的功能,并整合于社会系统的整体目标。作为子系统的每一个具体的制度必须具有社会的共享价值观,最终促进系统的整体功能,共享价值观将社会“粘”在了一起,否则,社会稳定将走向崩溃<sup>[15]</sup>。结构功能主义理论有助于我们分析党和国家监督体系背景下的监审关系。在各个历史时期的监审关系,一方面总体上服从于党和国家的奋斗目标,并适应战争与建设的具体环境需要。另一方面,两种制度总体上存在分合关系,细微之处又在组织、依据、对象、职能、结果、过程等诸多方面都存在复杂的交错关系。

我国监察与审计是整个监督体系中的子系统,调整的范围各不相同。“中国古代监察制度萌芽于夏商周时期,确立于秦汉时期,完备于隋唐宋时期,加强于明清时期。在其发展过程中,形成了一系列颇具中国特色的机构、职能和监察法规,切实起到了在国家机器运行中的制衡作用。”<sup>[16]</sup>审计则围绕吏治而展开,并总体上从属于监察制度。中国历史上的监审关系基本上是以监察为主的互动史,大多数时候是监察吸收和整合审计,以维护“统治”“吏治”为目的。近现代社会,由于生产关系和上层建筑领域高度分工,权力监督和治理体系高度细分,监审合一的模式已不多见。新时代,坚持和完善党和国家监督体系的总体目标,必然需要监审关系在党的统一领导之下良性耦合,以求治理效能最大化。

纵观党领导下的百年监审关系历史,不难发现监审合一较少,而分离互动的的时间较多。此间原因并非客观环境的艰难曲折,而是治理领域的客观变化导致监审之间出现质的区别。党史上监审关系总的规律是行政监察制度与党的纪律检查制度之间不断分离和结合,审计则与财政始终存在交织与分合。党史上的监察机构很多时候是党的机构,专事党纪监督。新的监察法事实上吸收了优秀的文化基因,立足于更宏观的政治目标,着眼于政治和纪律,构建了以监察为中心的反腐机制。同时,现实的审计监督是以依法治国家为目标的综合性经济监督,并依托专门的经济责任审计和经济监督的二元化结构加强了与监察在反腐问题上的协作。

监察与审计在地位、主体、对象和手段上存在差别。在我国国家机构体系中,监察委员会的地位高于审计机关。监察制度的对象是所有行使公权力的公职人员,着重调查职务违法和职务犯罪<sup>④</sup>。审计的监督重点是公共

①审计全覆盖的目标是对公共资金、国有资产、国有资源、领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。

②习近平总书记在中央审计委员会第一次会议讲话。

③对公共资金(预算资金等)、国有资产、国有资源进行的审计监督以及以此为基础的党和国家重大政策跟踪落实的审计监督。

④《中华人民共和国监察法》第三条,“加强对所有行使公权力的公职人员的监督,实现国家监察全面覆盖”。

资金、国有资产、国有资源<sup>①</sup>,尽管当代国家审计已经是国家治理的组成部分,审计监督的范围已经扩大到国家治理的各个领域,包括党中央重大决策跟踪审计等,但都围绕综合性经济监督而展开。在立法上,我国审计法对审计监督职责的安排从来就是一个围绕预算和公共资源监督而逐次递进的自治的完整体系。因此,审计无疑主要是着眼于经济社会治理,反腐倡廉是其首位功能的深化和拓展。在此基础上,必须建立健全审计与纪检监察、公安、检察以及其他有关主管单位的工作协调机制<sup>②</sup>。“在执行任务时,既要注意不要与其他监督机关相重复和相抵触,又要相互协作,密切配合”<sup>[17]</sup>。监审协同治理程度越高,审计效率越高;主管部门与审计机关协同治理程度越高,审计效率越高<sup>[18]</sup>。

#### 参考文献:

- [1]肖建新.中国古代审计法律论纲[J].淮北师范大学学报(哲学社会科学版),2019(5):5-14.
- [2]刘旺洪.审计法学[M].北京:高等教育出版社,2019.
- [3]余冬梅.台湾审计制度的演变及启示[J].铜陵学院学报,2011(4):49-68.
- [4]薛志平.1921年俄共监察制度的创立及其原因探析[J].晋中学院学报,2005(2):35-39.
- [5]李金华.中国审计史(第三卷·上)[M].北京:中国时代经济出版社,2004.
- [6]汪德华,侯思捷,张彬斌.中国共产党领导的国家审计:百年历程与发展启示[J].财贸经济,2021(7):15-31.
- [7]李春峰.中国共产党行政监察体制的百年进程与现实启示[J].齐鲁学刊,2021(1):64-70.
- [8]王德华,侯思捷,张彬斌.中国共产党领导的国家审计:百年历程与发展启示[J].财贸经济,2021(7):15-31.
- [9]葛复村.回忆我党建国前后的审计工作[J].湖北审计,2002(3):43-44.
- [10]彭勃,龚飞著.中国监察制度史[M].北京:人民出版社,2019.
- [11]新华社.习近平在十八届中央纪委六次全会上发表重要讲话强调 坚持全面从严治党依规治党创新体制机制强化党内监督[J].中国纪检监察.2016(2):4-5.
- [12]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [13]孙中山.孙中山全集[M].北京:中华书局,1981.
- [14]中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[M].北京:人民出版社,2019.
- [15]Talcott P. The social system[M]. Cambridge: The Free Press. 1951.
- [16]汤建华,宋晓辉.中国古代监察制度的演变及借鉴意义[J].求实,2002(9):49-52.
- [17]韩晓武.建国以来我国行政监察制度的发展变化[J].河北法学,1984(5):37-39.
- [18]王楠楠,郑石桥.部门协同治理与政府审计效率:理论框架和经验数据[J].财会月刊.2017(3):86-93.

[责任编辑:杨志辉]

## The Change of Relationship between Inspection and Audit and Its Inspiration under the Perspective of Centenary CPC History

HU Zhiqiang, WANG Changhong

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

**Abstract:** The relationship of inspection and audit has gone through such progress as exploration, ups and downs, formation and transformation. The unity, division and interaction of the above two systems, inspection and audit, generally depended on the actual requirements during the different historical periods of revolution and construction with continuous adjustments of different situations in the process of social and economic reforms. Such relationship manifested itself as a complicated integration in terms of function, foundation and content. Looking back the centenary CPC history of institutional relationship, we can see the Party's leadership is the political guarantee for the benign development of inspection and audit relationship, the ever-increasing awareness of rule of law is the key to the such reliable relationship, scientific division of labor and coordination is a must for the efficiency maximization for the relationship.

**Key Words:** audit; inspection; system change; audit and inspection relationship; audit system

<sup>①</sup>领导干部经济责任审计和自然资源资产离任审计,是借助审计贯彻党管干部对“关键少数”进行监督,并且也是围绕“经济责任”展开。从监审关系来看,经济责任审计中扮演的是“查”的配合性前置程序,监察则是适用法律进行“处”的程序,两者紧密结合,才构成完整的法律进程。

<sup>②</sup>《国务院关于加强审计工作的意见》第十三条。