

国家审计与国家监察协同治理路径研究

厉国威,俞杨阳,胡 敏

(浙江财经大学 会计学院,浙江 杭州 310018)

[摘 要]当前,国家审计与国家监察的协同机制仍不完善。基于历史制度主义的分析范式,从关键节点与路径依赖入手,系统梳理监审关系的制度演化逻辑。研究发现,长期的路径依赖导致监审权责划分不清晰、组织运行惯性突出,协同机制难以自发形成;而在关键节点出现时,制度外部冲击促使监督体系结构性调整,为监审协同提供了制度基础。在此基础上,提出构建权责贯通的协同机制、完善监审协同实施细则、搭建监审协同信息共享平台、强化监审人员的绩效考核等优化路径。

[关键词]历史制度主义;国家审计;国家监察;监审协同;国家治理;监督体系

[中图分类号]F239.44 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2026)01-0011-10

一、引言

党的十九届四中全会提出要健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。国家审计与国家监察作为国家监督体系的重要组成部分,两者间的协同治理路径构建尤为重要。构建协同路径的必要性主要体现在以下三个方面:首先,从职能范围看,国家审计的核心功能是监督财政财务收支的真实、合法和效益,旨在揭示问题、防范风险并促进治理;国家监察的核心职责是对所有行使公权力的公职人员进行监督、调查和处置,是反腐败的专门力量。两者分别从经济监督与履职用权监督的维度切入,在对象和手段方面互补,共同构建了从问题发现到问责追责的监督体系。其次,从治理需求看,该协同路径直接服务于国家治理现代化目标,能够有效破解“屡审屡犯”难题。相比之下,审计与监察监督存在职能重叠,而司法监督“不告不理”原则也导致了程序被动性。最后,从制度设计看,《中华人民共和国监察法》明确规定审计线索移送制度,体现了两者协同的法定要求。因此,研究国家审计与国家监察的协同治理路径,本质上是回应推动完善党和国家监督体系的内在需求,通过审计的专业性与监察的权威性互补,实现监督合力的最大化,对完善中国特色监督体系具有深远意义。

新时期国家审计与国家监察应如何建立起有效的协同治理机制,如何推动审计、监察职能的深度融合,从而使其发挥“1+1>2”的整体效力,是深化党和国家机构改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要议题。历史制度主义结合了理性选择主义对制度规范尤其是正式制度的偏好趋向与社会学制度主义对于制度环境这一影响因子的考量,主张将制度与社会经济发展共同嵌入制度变迁因果链中,进而探求制度演进过程中多重变量间的关系及相互作用。因此,本文以“制度”为研究核心,运用历史制度主义分析范式,将制度研究与历史分析相结合,系统梳理国家审计与国家监察制度变迁的历史脉络,探寻国家审计与国家监察协同治理的路径。

二、文献综述

(一) 监审协同的理论基础

现有研究普遍从监督体系结构与职能互补性出发论证监审协同的合理性。从内在逻辑看,唐洲雁指出协同效应有助于打破监督壁垒,提升廉政体系建设水平^[1]。洪浩强调监察委员会作为国家反腐败专门机构,其根本职责在于反腐^[2]。郝炜和汪自成从结构主义分析视角出发,指出纪检监察机关是党内监督和国家监察的专责机

[收稿日期]2025-03-15

[基金项目]国家社会科学基金一般项目(22BDJ099)

[作者简介]厉国威(1969—),男,山东枣庄人,浙江财经大学会计学院教授,博士生导师,博士,从事审计理论与实务研究;俞杨阳(1998—),女,浙江诸暨人,浙江财经大学会计学院硕士研究生,从事审计理论与实务研究;胡敏(1999—),女,浙江杭州人,浙江财经大学会计学院博士研究生,从事公共财务与政府会计研究,通信作者,E-mail:humin1023@163.com。

关,审计机关工作性质主要体现为经济监督,在结构主义视域中两者具有一体化贯通的学理基础与反腐败斗争的实践基础^[3]。从外部需求看,曹建新和颜利胜运用“无影灯效应”原理,论证了单一监督主体的局限性,强调构建多维监督体系的必要性^[4]。然而,该类研究多聚焦监督体系的宏观必要性,对制度内部如何实现有效协同探讨较少。党的十九大以来,监察体制和审计管理体制的改革推动了相关研究的进一步拓展。周泽将和修宗峰指出,监审协同有助于厘清腐败问题的严重性并增强证据可信度^[5]。胡智强和王昌鸿强调,领导干部经济责任审计的深化为监审在反腐领域的协作提供了契机^[6]。李红权和赵忠璐的研究进一步印证了多元化监督模式的时代趋势^[7]。总体来看,已有的理论研究主要揭示了监审协同的合理性和必要性,但多侧重职能互补与外部需求的静态说明,对两者在实际运行中未能形成高效协同机制关注不足,也未能充分解释制度为何存在长期惯性或为何需要重大制度节点来推动协同深化。

(二) 监审协同的实践困境

实践研究集中揭示了监审协同在制度运行中的结构性障碍。王傲和龚聪围绕监、审机关合作的宏观环境架构,研究发现审计机关与纪检监察机关的协作存在理论基础研究单薄、协作体系宽泛、形式流于表面、未有实质协同等方面的问题^[8]。王世涛和王楚翘进一步提出监审协同存在法治困境,具体表现在监督决策路径壁垒、协同监督规则不足以及协同监督机制缺位等方面^[9]。叶陈云和叶陈刚从国家审计主体出发,对国家监察制度革新的多重动因进行解构,同时深入解析影响制度顺畅执行的主要障碍,并围绕促进国家审计职能转型及优化监察委管理目标展开针对性对策探讨^[10]。可以看出,既往研究揭示监审协同虽具现实需求与制度基础,但仍面临制度规范缺位、组织边界模糊、信息与流程不贯通等深层困境。协同缺乏体系化运行机制,尚处于探索阶段,亟须在法定程序、权责划分与监督链条整合方面实现制度化推进。

(三) 监审协同的路径探索

针对上述问题,现有研究提出了三条优化路径。一是构建监审协同治理机制的理论。熊磊秉基于多元协作理念,围绕组织架设、制度安排、信息共享三个层次,建立起实务中审计机关与监察机关的贯通配合机制^[11]。基于受托经济责任观,李嘉明和杨流分别梳理了国家监察、国家审计与腐败治理的关系,进而以腐败治理为核心,从多层面探求国家审计与国家监察的耦合路径^[12]。二是架设监审协同治理的管理平台。魏祥健和游静着重探讨如何利用互联网、云计算等技术,在云共享平台上对审计机构间的信息进行有机整合,并接入监察等机关,从而建立起监审机关间信息共通的衔接机制^[13]。范海啸和田富军更进一步指明,在协同治理的过程中,信息共享机制建设应当贯穿监、审机关计划、决策、执行及监督反馈全周期,从而实现监督信息的动态更新与即时传递^[14]。乔贵平和吕建明则认为应当强化追责问责机制建设,构建自我监督的闭环系统,继而实现协同治理过程中审计机关与监察机关的双向监督^[15]。值得注意的是,现有研究多从审计机关视角出发,对监察机关的反馈机制与后续协同关注不足,显示出研究视角的不均衡。此外,研究多聚焦“信息如何共享”,而对信息共享制度如何在人事激励、组织边界和权力划分中落地仍缺乏深入讨论。三是完善监审协同治理过程中关于案件线索的移送制度。当前多省已在中央纪委国家监委和审计署的指导下逐步出台了有关审计证据线索移送的规章制度,但大多仍停留在浅层的协作配合阶段,较为宏观。胡耘通基于对审计署 2012—2016 年的移送案件公告进行分析,发现当前移送标准、移送证据、移送跟踪、移送依据等方面均存在问题^[16]。吴勋和刘新琪以审计署 2010—2021 年移送问题线索报告为样本,就发现问题提出落实移送责任追究体系、加大案件线索问责力度、完善移送过程制度保障等建议^[17]。可以看出,案件移送制度多表现为审计机关对监察机关的单向主动传递。因此,既往研究大多站在移送方即审计机关的角度,少有学者就移送之后对于监察机关就移送线索的处理结果是否反馈至审计机关、两者是否有后续协同展开研究。

总体而言,路径探索类研究提出了多个方向,但机制设计多偏宏观,缺乏制度演化视角下的动态机制推导,也未充分处理审计机关与监察机关之间的权责划分、激励不一致和信息偏差等问题,进一步凸显了从制度变迁角度重构监审协同治理逻辑的必要性。

(四) 文献评述

现有关于监察监督与审计监督关系的研究多从制度结构、职能分工或运行成效角度展开,对监审协同的现实意义进行了较为充分的讨论,但整体分析仍以静态视角为主,部分研究强调制度设计与运行优化,却较少关注监审关系在不同时期反复调整的历史背景及其内在逻辑。在解释协同运行受阻时,既有研究多归因于技术障碍

或执行偏差,缺乏对制度惯性与历史约束的系统分析,限制了对现实困境的解释深度。基于此,本文引入历史制度主义视角,从长时段制度演进出发,结合关键节点与路径依赖机制,对监审关系的变动逻辑进行机制化分析,以弥补现有研究在时间维度和因果解释上的不足。

三、历史制度主义分析范式下监审协同的演进路径

基于历史分析范式,制度变迁存在明显的时序性,在不同时期,受内外部环境变化、行为主体能动性的影响,制度演变总是处于循环往复的动态均衡状态^[18]。纵观国家审计制度与国家监察制度的变迁过程,在制度产生后的一定历史时期,如果制度供给满足制度设计的预期目标,则其具备一定的延续性与连贯性,即体现出所谓的“路径依赖”特征。而当制度供给滞后于社会发展的现实需求时,就会破坏原有的均衡状态,行为主体或主动或被动对制度进行调整,由此推动了制度的变革,此类导致重大制度变迁的时间或事件节点称为“关键节点”。本文将国家审计和国家监察制度的研究置于具体的历史场域,以“关键节点”和“路径依赖”为纲,分析制度变迁中国家审计、国家监察机关的相互关系定位及协同模式,并找出不同历史时期两者协同的诱因及历史发展规律。

依据监、审机关所处的不同时代背景及其职权地位,按照时间序列,我们将监审制度及其关系的演变历程划分为封建王权统治下的“监审合一”、分权制衡思想下的“监审合一”、党集中领导下的“监审合一”、运动式反腐下的“存废与起伏”、改革开放背景下的监审“开放式”互动以及新时代“监审分立”框架下的“良性耦合”六个关键阶段。

(一) 封建王权统治下的“监审合一”

秦汉时期,中央集权体制建立后,御史大夫、刺史等职官既要督察百官、整顿吏治,也会参与审核地方赋税与财政运作。《汉书·宣帝纪》明确记载“御史察计簿,疑非实者,按之”。御史大夫主要核查户口、垦田、赋税等经济数据的真实性,若发现数据不实之处,则进行立案调查。在“察计簿”这一程序中,审计和监察职能均由御史承担。当时的财政监督没有形成单独体系,而是作为管控地方的重要手段,归属于政治监察职能之下。

元明清时期,中央集权空前强化,国家审计与监察制度具备浓重的封建专制色彩,比部等专职审计机构被撤销,审计职权全部收归御史监察机构,设立六科给事中职位,其中,户科给事中掌稽核财赋、注销户部文卷之事,工科给事中则有对经济与工程事务的监督谏议之职。清初沿明制,直到雍正时期中央集权达到顶峰,六科给事中并入都察院,合称科道。在这种制度安排下,审计长期处于政治监察的附属位置。

从制度演进的历史角度来看,长期延续的“监审合一”格局并非偶然,而是多种路径依赖因素共同作用的结果。在权力结构层面,监督权直接来自皇权授予,任何可能分散控制力的独立审计设置都缺乏发展空间。在官僚组织运作层面,政治责任与经济责任长期混同,财政核查常被看作是官员德行与忠诚度的体现,因此难以产生技术化、程序化的专门审计制度。在观念层面,“监察统摄一切”的传统治理观念也巩固了监督权一体化的认知模式,限制了职能分化与协同机制的形成。因此,封建王权统治下的“监审合一”虽然在形式上呈现出监察与审计的结合,但其内在逻辑并非协同治理,而是权力集中型监督整合。这一制度路径随着历史发展而不断强化,塑造了监察主导、审计从属的监督结构,也使得监审关系在之后很长时间内难以均衡发展。

(二) 分权制衡思想下的“监审合一”(1912—1949 年)

现代审计制度的建立始于清末,受资产阶级民主思想影响,清政府为改良国家监督体制,于 1906 年实行三权分立,设集贤院、资政院、部察院、审议院、行政裁判院共五院以制衡内阁。1912 年中华民国成立后,《中华民国临时约法》确立了现代预决算制度,为现代国家审计制度的诞生奠定了基础。此外,国民政府虽然设立了审计院,并通过颁布《中华民国约法》与《审计法》赋予审计监督立法地位,但其设立之初旨在便于举借外债^[19]。国民政府时期,依据孙中山“五权分立”思想,确立了“监审合一”的体制。1931 年国民政府监察院正式成立,审计部被置于监察院之下,并将监察院行使审计职权一条写入《中华民国宪法草案》,成为一项正式的国家制度,审计独立性有所增强。但在财政困难和治理能力受限的背景下,政府监察与审计在组织架构、权力配置和报告路径上高度重合,审计更多作为监察问责的技术手段存在。

从制度演进逻辑看,清末至民国时期的改革虽引入了分权制衡理念,构成监督制度演化的关键节点,但这一冲击并未彻底打破既有路径。政治监督优先的权力结构、国家治理能力不足以及“监督即问责”的观念惯性,共同促使审计制度在形式上出现分化,在实质上仍嵌入监察体系运行,延续了“监审合一”的制度。

(三) 中国共产党集中领导下的“监审合一”(1921—1949 年)

新民主主义革命时期,监督体系建设的核心是“治党”^[6]。建党初期,由于社会政治经济体制及内外部环境的变革,制度设计方面受苏联影响比较大。1921 年苏联确立党内监察体制,这一制度直接促成了中国共产党历史上第一个党内监察机关“中央监察委员会”的诞生,监察委员会同时掌握监察权与审计权,审计机关尚未独立建制,事实上形成了党组织内部审计与监察合一的监督机制。1928—1931 年,中央监察委员会经历了短暂的撤销,先后被审查委员会与工农检察部代替,但相关机构仍同时行使监察与审计等多重监督职责,这一阶段独立建制性的审计机构尚未形成。随着苏维埃政权地逐步巩固及反对贪污浪费的现实需求,1933 年,中央苏区作出《关于成立中央党务委员会及中央苏区省县监察委员会的决议》,分别设立中央党务委员会和中央审计委员会以统一财政,强化财政监督管理,这一时期审计的权限与地位得以提升。1934 年《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》提出了中央审计委员会与中央人民委员会、中央革命军事委员会、临时最高法院并列,这标志着在党集中领导下,监审合一体制开始向专业化分工方向演进,但整体仍未脱离一体化监督框架。

监督模式与当时所处的革命环境密切相关。战争状态下资源高度紧张,组织运行对效率和服从度提出了更高要求,监督权集中配置有助于减少内部损耗、强化执行能力。同时,监督职能被赋予鲜明的政治属性,经济监督难以脱离组织纪律框架单独发展。因此,这一节点并未引发制度结构的根本转向,而是通过持续的实践积累,塑造了监督权集中运行的制度偏好。相关经验在新中国成立后被吸纳进国家治理体系之中,并对监察与审计关系的制度安排产生了持续影响,从而在一定程度上强化了“监审合一”的路径惯性。

(四) 运动式反腐下的“存废与起伏”(1949—1982 年)

新中国成立之初,审计制度大多承袭抗战时期,即仿效苏联模式在国家财政系统内部设立审计机构,呈现“财审合一”的模式,审计工作以对财政财务收支进行合法合规性审查为主。然而,这一制度安排并未持续稳定运行下去。1949 年,依据《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中央人民政府财政部设置财政检查机构办法》规定,先后设立了负责监督政府机关及公职人员履职情况的人民监察委员会和涵盖审计职能的财政检查机构。1956 年党的八大在《中国共产党章程》中将监察委员会明确规定为党的监察机关,执行党内监察职能。而随着计划经济的逐步推进,1958—1959 年,财政检查司被逐步裁撤,实务中部分审计监督职能归入监察机构。1969 年,监察委员会被裁撤。至此,国家的审计和监察工作基本陷入停滞(如表 1)。

从历史制度主义视角看,1949—1977 年是监督制度演化中典型的“断裂反复期”。十一届三中全会作出了实行改革开放的历史性决策,重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线、组织路线。国家审计制度的恢复进程随即启动,1981 年财政部向国务院提交的《关于建立全国审计机构的初步意见》,正式提出了在全国范围内建立一个独立审计机构的设想。

表 1 新中国成立初期审计、监察制度的发展

新中国成立初期	主要法律法规及政策文书	与审计、监察机构设置/腐败治理相关的内容
1949 年	《中国人民政治协商会议共同纲领》	成立人民监察委员会,监督国家机关、公务人员履职情况
1950 年	《中华人民共和国暂行审计条例(草案)》	财政部内设审计机构实行财政审计
1952 年	《中华人民共和国惩治贪污条例》	对贪污进行刑事立法
1954 年	《中华人民共和国国务院组织法》	改人民监察委员会为监察部
1956 年	《中国共产党章程》	将监察委员会定为党的监察机关,履行党内监察
1959 年	《第二届全国人民代表大会第一次会议关于撤销司法部、监察部的决议》	撤销司法部、监察部
1969 年	《中国共产党章程》	撤销监察委员会,取消关于监察机关的条款

(五) 改革开放背景下的监审“开放式”互动(1982—2017 年)

1982 年《中华人民共和国宪法》明确设立国家审计机关,从而使审计重新获得稳定的制度基础,并逐步向专业化、程序化方向发展,监督范围由单一的合规审查扩展至经济责任和政策执行层面。1986 年第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议决定重新设立国家监察部,并将其作为独立行使监察权的专门机构,行政监察制度也逐步恢复,重点围绕公职人员履职行为和廉政状况展开监督。两者在制度定位上相对分立,但并未走向完全割裂。这种分立基础上的互动更多依赖政策协调而非法定机制,协同运行存在结构性约束。当反腐治理任务持续加重时,分散配置的监督权难以形成合力,为后续通过更高层级制度整合重构监审关系埋下了现实动因。

在党的十九大作出国家监察体制、审计管理体制改革决定前,监审合一抑或监审分立仍然是争论不一的议题。虽然这一阶段针对监审模式的探讨并未得到统一的定论,但实务中监审关系在实体分立的框架下已呈现出“开放式互动”的特点,审计与监察存在职责和功能上的融合与支持。

1994 年《中华人民共和国审计法》和 1997 年《中华人民共和国行政监察法》的出台明确了审计机关和监察机关各自的工作职责、权限和程序。职责范围的规定为监审协同提供了清晰的分工基础,避免了职责不清导致的推诿或重复监督问题,明确了监察机关与审计机关在监督工作中相互配合的义务,为协同监督提供了法律保障,也为监审协同从“自发式”合作转变为“制度化”协同提供了法律基础。2005 年施行的《财政违法行为处罚处分条例》第三十条规定财政部门、审计机关、监察机关及其他有关机关应当加强配合,对不属于其职权范围的事项应当依法移送,移送机关应当及时处理,并将结果书面告知移送机关^①。同年,审计署发布公告表示对少数干部在 2003 年云南大姚地震救灾资金使用过程中的问题,由审计署按照规定移送纪检、监察部门和司法机关进行处理^②。

总体而言,这一时期随着党风廉政建设和社会主义法治建设的推进,一系列立法保障了国家审计与国家监察机关的独立性和权威性,并强化了对公权力运行的制约与监督(如表 2)。

表 2 改革开放背景下促进监审互动的相关政策法规

改革开放—党的 十九大召开	主要法律法规及政策文书	与促进监审协同相关的内容
1988 年	《中共中央关于党和国家机关必须保持廉洁的通知》	廉政工作应充分发挥监察机关和审计机关作用
1999 年	《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》	初步实行经济责任审计制度
2001 年	《中央纪委、中央组织部、监察部、人事部、审计署关于进一步做好经济责任审计工作的意见》	规范经济责任审计制度
2003 年	《中共中央纪委、监察部、审计署关于纪检监察机关和审计机关在查处案件中加强协作配合的通知》	强化审计、监察机关查处案件的沟通协调机制
2010 年	《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》	对经济责任审计内容、实施及评价等深入规范
2014 年	《国务院关于加强审计工作的意见》	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
2015 年	《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》	建立健全审计与组织人事、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
2015 年	《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》	开展领导干部自然资源资产离任审计试点
2017 年	《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》	涉及领导干部涉嫌违纪问题线索的,审计机关应当向同级党组织报告,必要时向上级党组织报告,并按照规定将问题线索移送相关纪检监察机关处理

(六)新时代“监审分立”框架下的良性耦合(2017 年至今)

2017 年党的十九大召开,党和国家为顺应政治体制改革和国家治理现代化建设的需求,启动了审计管理体制和监察体制双重改革,并先后成立了国家监察委员会和中央审计委员会。2018 年 3 月,《深化党和国家机构改革方案》明确国家监察委员会与中央纪律检查委员会合署办公。相继颁布《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国监察官法》,实现了新时代监察制度由“行政监察”到“国家监察”的重大历史转变^[20]。本次监察体制改革的本质是将监察权从行政权中剥离,由“行政监察”转为“国家监察”,监察权不再受行政机关、社会团体和个人的干涉,化单向同体监督为平行异体监督。同年,中央审计委员会的成立标志着审计监督体系的重大变革。

在新的制度框架下,监察与审计呈现分立而协同的运行格局(如表 3)。审计侧重于通过专业程序揭示财政资金运行和政策执行中的风险隐患,发挥问题发现和线索提供功能;监察机关则依托集中统一的反腐败权力体系,负责责任追究和纪律执行。两者通过制度化的线索移送、信息共享和协同处置机制实现有效衔接,逐步形成良性互动。《审计署关于 2024 年度法治政府建设情况的报告》显示,为了强化重大问题线索移送、查办、反馈全流程闭环管理,审计署组织对 9 家特派办开展审计移送事项查处和跟踪督办情况现场检查^③,这进一步体现了新

①国务院:《财政违法行为处罚处分条例》(2005 年 2 月 10 日),https://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_63294.htm。
②审计署:《云南省大姚地震救灾资金审计结果》(2005 年 4 月 27 日),<https://www.audit.gov.cn/n5/n536/n25/c63449/content.html>。
③审计署:《审计署关于 2024 年度法治政府建设情况的报告》(2025 年 3 月 5 日),<https://www.audit.gov.cn/n11/n536/n538/c10507041/content.html>。

时代“监审分立”框架下的良性耦合。

表 3 新时代双重改革背景下的审计、监察制度发展

党的十九大 召开至今	主要法律法规及政策文书	与审计、监察机构设置相关的内容
2017 年	《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》	改革审计管理体制
2017 年	《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》	监察体制改革全面铺开
2018 年	《中华人民共和国宪法修正案》	在宪法第三章增设“监察委员会”小节
2018 年	《中华人民共和国监察法》	构建集中统一、权威高效中国特色国家监察体系
2018 年	《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》	组建国家、省、市、县监察委员会
2019 年	《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》	审计机关应向纪检监察机关依法移送经济责任审计发现的问题线索
2021 年	《中华人民共和国审计法》(修订)	拓宽审计监督范围,落实审计整改流程
2021 年	《中华人民共和国监察法实施条例》	监察依据

综上所述,前文从关键节点与路径依赖两个维度对监审关系的历史演进进行了机制分析,结果表明,监审制度的调整并非线性推进,而是在特定治理压力下发生断裂式变化,制度一旦定型,又会通过权力结构、组织惯性和行为预期被不断强化。正因如此,当下监审协同面临的困难并非源于单一制度缺陷,而是长期制度轨迹叠加的结果。协同推进中出现的边界模糊、动力不足和运行摩擦等问题,具有明显的结构性特征。这意味着,现实中的监审协同既受历史路径制约,也受到制度调整成本的约束。对这些机制的识别,为理解当前监审协同困境提供了必要前提,也为后文提出针对性的制度启示与优化路径奠定了分析基础。

四、监审制度演进的机制解释

国家审计与国家监察制度的演进在少数历史节点上发生过明显断裂,在更长时期内则沿着既有轨道运行。制度断裂通常是权力结构调整、经济环境变化和治理需求上升相互叠加形成的结果。与此不同,既得利益格局、组织运行的适应性安排以及长期形成的观念惯性,共同促使监审制度在既定轨道上运行。因此,监审制度演变表现出关键节点和路径依赖的特征。

(一)关键节点:制度断裂如何发生

从监审制度的历史演进来看,关键节点的出现通常伴随着权力结构的调整、经济环境转型以及国家治理需求的提升。随着经济运行规模扩大和治理事务复杂化,原有监督体系在覆盖范围、专业能力和协同效率上的局限逐渐显现,制度运行成本随之上升,一些潜在风险在既有制度框架内难以及时化解,这种持续累积的压力促使决策层重新评估监督权的配置方式与运行结构。在这一过程中,制度调整的关注点不再停留于局部修补,而是转向对权力集中程度、组织层级和运行逻辑的整体重塑。当政治层面作出方向性选择时,新的制度安排便取代原有运行模式,原先形成的制度惯性被打破,从而形成具有转折意义的制度断裂,这种断裂并非突发事件,而是在经济背景变化、治理需求上升与政治决断的相互作用中逐步生成的。

(二)路径依赖:制度为何持续沿既有轨道运行

与关键节点所体现的制度断裂不同,路径依赖体现为监审制度长期在特定轨道上演进,这种维系机制是因为制度受到组织适应性、利益格局、观念惯性的限制。从既有监审模式来看,制度的确立与存续依赖于执行它的具体组织,这些组织会围绕制度形成高度专门化的结构、程序、技能。这种适应性演变使得组织在现有制度框架内投入大量沉没成本,包括人力资源、专业知识与运营系统,进而形成运行惯例。改变制度不仅可能导致这些投资贬值,还会触发组织内部的抵制,因为重新学习与重构需要高昂的转换成本。同时,组织的适应并非中性,它必然塑造并巩固与之相连的利益分配格局。长期运行的制度催生了明确的受益者群体,它们围绕监审权力与资源形成了稳固的联盟。变革意味着权力与利益的重新分配,受益群体可能变成阻碍变革的力量,但最大的制度变革阻碍来自观念与认知的惯性。随着制度在特定轨道上演进,制度所蕴含的规则与逻辑已内化为相关行动者普遍接受的认知框架。面对问题,决策层首先在既有观念边界内寻求改良方案。因此,在缺乏强烈外部冲击的情况下,制度更可能沿着既有路径进行有限调整,而非彻底重构。

(三)关键节点与路径依赖并存

在监审制度的演进过程中,关键节点与路径依赖在过渡阶段共同塑造制度变迁的轨迹。例如,国民政府成

立后引入了分权制衡的现代治理理念,推动了国家监察与审计机构的组织调整,审计机构的独立性在形式上得到增强。然而,审计部仍被置于监察院体系之下,并未实现完全独立。这说明,尽管权力结构调整构成了制度变迁的关键节点,推动了一定程度的改革,但整体制度演变仍受制于当时的经济环境、治理能力与历史条件,呈现出明显的路径依赖特征。综上,过渡阶段中的制度演进,常表现为在关键节点触发有限改革的同时,又被既有结构、资源与观念所约束,并未走向彻底的制度断裂,而是形成了一种新旧要素并存的渐进调适状态。

五、历史制度主义分析范式下监审协同治理的启示

基于历史制度主义,制度或政策因其惯性在一定场域内具备相对稳定性与连贯性,并对后续的制度安排带来持续性影响,即产生所谓的“路径依赖”及“锁定效应”^[21]。就审计与监察制度的历史演变来看,监审制度的发展受一国政治经济体制及历史传统等多重约束,常因制度设置及转换成本、政策制定主体的观念、协调效应、适应性预期等因素的影响而阻碍制度的突破与转型,并影响监审模式及其关系定位。

(一) 观念是制度变迁的先导

历史制度主义强调制度与结构对个体的观念和行为具有显著制约作用,认为人类具备创造、学习和主动适应的能力,而观念则是人能动性的集中体现。观念是人类与社会环境互动过程中形成的独特要素,涵盖信念、意识形态和倾向。行为主体通过观念,可能突破结构性限制,进而推动制度变革,故此观念往往被视为制度变迁的先导因素。

制度变迁常与行动主体的观念密切相关,是一个能充分体现制度或政策制定主体价值偏好的决策过程,通常表现为自上而下的单向变迁路径。纵观国家审计与监察制度的发展历程,可以发现每一关键节点的监审模式总是呈现出相对稳定的发展态势,并且各关键节点之间也表现出后一阶段对前一阶段的相对承继与动态调适,这主要是政策制定主体“工具理性”与“价值理性”观念的碰撞所致。“工具理性”关注手段能否达成目的,不关注特定目的所针对的最终价值是否符合人民的心愿;“价值理性”则重视行动本身是否符合绝对价值^[22]。具体分析见图 1。

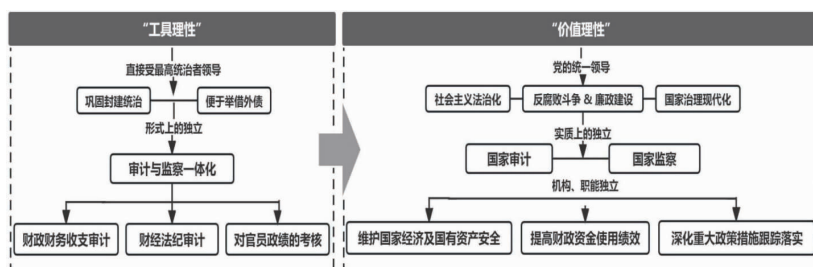


图 1 监审关系演变的“工具理性”与“价值理性”

国家审计与国家监察制度设立的本身就是一种非对称性的制度安排,这使得政府可以凭借其政治权威对审计与监察机关的机构设置及职能界定进行干预。从古代及近代民国审计权与监察权设立的初衷来看,其或服务于封建王权统治,或仿效西方独立审计制度以加强财政管理为目的。受中央集权政治体制与动荡的社会环境影响,设立审计权与监察权的实质都是以上位者强化自身统治合法性、维护政权稳定为出发点。该制度只从纯功利的角度考量,关注手段能否达成目的,而不关注目的是否符合人们的心愿,凸显“工具理性”观念。这一时期的国家审计与国家监察以财政财务收支审计、财经法纪审计及对官员的政绩考核为主,此时审计与监察虽然直接受最高统治者领导,但作为“治吏”工具,审计权与监察权仅为形式上的独立,国家出于机构设置成本及运行成本的考量,大多由监察机构整合审计职能,从而在较长的历史周期内形成了“监审合一”的监督模式。由于审计监察机构的设立和职能的发挥受执政者影响较深,导致其实际监督审查功效的发挥被大幅弱化。

新中国成立以后,在中国共产党的领导下,人民当家作主,国家监审体制的设立本质上是为了维护广大人民群众的最根本利益。尤其是党的十八届三中全会以来,随着国家治理体系的不断优化和国家治理能力的不断提升,党领导下的国家审计与国家监察在惩治腐败、强化财政监督、加强权力制衡等方面发挥着越来越重要的作用^[23]。该制度从人类存在的最高价值观念(政治的、伦理的)上评价目的本身,凸显“价值理性”。国家审计的目标也由单纯的财政收支审计、对官员经济责任的评价向提高财政资金使用绩效、维护国家经济安全、深化重大政策措施跟踪落实等领域延伸,国家审计重心由财务审计、合规性审计向绩效审计转变,国家审计与国家监察的职能有了明显分化,“监审分立”与“协同治理”成为新时代国家监审机构发展的主要特征。

(二) 监审制度转换成本较高:渐进式变迁

制度变迁过程中存在报酬递增与自我强化的机制^[24],当国家选定某一制度的发展路径后,既得利益集团就会适应并按照预设方向不断强化原制度的运行逻辑。如民国时期对西方独立审计制度的仿效,虽然一定程度上提升了审计的独立性,但由于当时社会环境动荡、国民政府领导力涣散,始终未能建立起独立的审计机构,审计长期依附于监察而存在。社会稳定期的制度变迁问题大多呈现出一种累积式的、非连续性的渐进性变迁过程,这是一个制度依赖其“黏性”而得以存续并针对外界环境进行适时调整的过程。路径依赖理论指出,随着历史的推进,制度运行的自我强化属性也会巩固制度的相对稳定性。中国近三十年来的制度变迁就大多为渐进性制度变迁。

改革开放后,随着国家审计制度的确立,我国已建立起从中央至地方较为健全的审计机构体系。国家审计在党和国家监督体系中的地位与作用不断提升,特别是监察体制改革和中央审计委员会的设立,在新时代党的统一领导下呈现出“监审分立、相互协调”的运作模式。因此,纵览国家审计与监察制度的变革,可以看到,监审模式虽然随着历史的发展起伏波动,但多为渐进式变迁而非跃进式变迁;而且不管是监审合一还是监审分立,由于审计与监察工作在监督功能方面存在一定的共性和可整合性,始终呈现互动交融的态势,并随着国家治理的现实需求不断拓展原有审计的职能边界和协同治理模式。因此,构建当代中国自主监督知识体系,应坚持把马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合,深入挖掘中华民族优秀传统文化资源和历史资源,探索符合现代国家治理体系的、具备现代化治理能力的监审协同路径。

六、新时代我国监审协同机制的路径优化

从实践层面来看,当前我国在案件移送、联合办案等关键环节的制度框架已初步确立,但在具体执行层面仍存在可改进空间。受制度渐进式变迁规律的影响,中央与地方、地方与地方之间在制度理解、资源条件与推进力度上存在差异,导致协同机制在落地过程中呈现出非均衡、非同步的特征。因此,推动监审协同从制度形态向治理效能转化,必须将重点置于制度的细化实施与运行保障之上,具体治理路径包括以下四个方面。

(一) 构建高效的监审协同机制

审计机关和监察机关应主动沟通,协同制定监督计划,以更加有效的协作提升监督效能。要进一步加强监察机关与审计机关的协作配合,发挥资源整合与互补优势,推动审计监督与监察监督贯通协同高效。相比事后配合,更有必要在监督计划阶段即纳入协同考量,通过制度化沟通提升整体监督效能。实践中,在年度监督工作启动前,由审计机关与监察机关共同开展风险研判,围绕上级部署任务、重点领域和社会关注问题,协商形成年度协同监督重点清单。在具体运作中,应明确不同阶段的职责边界。监察机关可结合掌握的线索情况和监督重点,向审计机关提出协同关注对象建议;审计机关在统筹人力、时间与项目安排的基础上,将相关对象纳入经济责任审计、专项审计调查的范围。审计过程中发现的重大问题和违纪违法线索,应通过规范化程序移交监察机关处理。通过统一监督方向、协调进驻安排和明确成果运用方式,可减少重复监督,提高协同效率。

(二) 完善监审协同实施细则

当前,我国监审协同的制度框架已基本建立,但其实施细则仍需进一步完善,对此,各级政府应具体颁布协同机制条款,明确在特定腐败问题的处理中各部门应该履行的职责以及配合流程(移送线索)、沟通流程(共享信息)、联合措施(反馈结果)等,建立明确的制度规范监察部门、审计部门合作。另外,应该建立法律化、规范化的监审协作机制。为了促进地方有序落实协同治理工作,具体可结合各地方特色制定地方性法规,并加大力度落实改革工作。此外,应同步明确协作责任,对未按规定履行协同义务或消极配合影响监督效果的情形,应建立相应责任追究机制;对依法履职但未达到预期成效的,应合理设置容错空间,以保障协同机制的稳定运行。相关责任机制的设计可借鉴秦前红和陈芳瑾在监察赔偿制度研究中所强调的完善对监察权运行过程监督的同时保障监察对象及相关人员合法权益的逻辑^[25],以清晰的问责机制防范滥权,同时以明确的履职边界和容错条款保障依法积极作为。

(三) 搭建监审协同信息共享平台

腐败治理的一大难点是审计证据与监察线索的获取难度较大。在监督过程中,由于腐败行为主体往往采取隐蔽手段,监督者与被监督者之间存在显著的信息不对称。同样,国家审计机关与国家监察机关之间也常因职能分工、信息壁垒等因素形成信息隔阂。因此,应当充分利用国家审计机关与国家监察机关的信息资源获取优

势,尽可能消除两者之间的信息不对称,同时避免重复取证造成的资源浪费与效率低下。尽管国家审计机关与国家监察机关在资料查验和材料收集方面的策略大致相同,但在某些流程和手段上各具特点、各有侧重。若两大机关在治腐措施上相辅相成,则能够实现优势互补,提升整体监督效能。

在监督实践中,审计机关与监察机关因职能分工和信息系统差异,往往存在信息壁垒。为缓解这一结构性障碍,有必要通过制度化信息共享机制,推动监督信息在可控范围内互通。在信息共享平台建设中,应根据数据敏感程度实行分级授权管理,明确不同信息的使用主体和使用范围,避免“一刀切”式共享。在技术层面,可统一数据标准和接口规范,提高信息对接效率。同时,应建立信息调取登记和责任追溯制度,对数据使用全过程留痕管理,防止信息滥用或责任不清。在安全保障方面,应同步设置保密要求和风险防控措施,并将平台运行纳入日常监督范围,确保信息共享在安全边界内运行。

(四) 强化监审人员的绩效考核

可借鉴韩国的监察委员评级制度,通过构建审计监察机关及人员的绩效评价体系,完善不同等级工作人员的激励约束机制,如提高 A 等级工作人员的工资待遇,实行末位淘汰制、岗位轮换制等,促使审计监察人员着力提升自身专业素养,增进工作效率。具体而言,应完善审计监察人员在协同过程中的监督绩效考核机制,把每一个环节纳入考核范围。在评价计划制定阶段,应立足宏观视角测量并反馈审计机关与监察机关重要计划目标的实现程度与绩效情况。就审计移送程序而言,可将审计移送对象是否明确、受理机关是否恰当、移送事实是否清楚、移送证据是否确凿、移送依据是否正确、移送程序是否合法、移送事项是否立案等作为评判是否予以加分的依据。对移送的问题,经有关部门核查后,未立案或移送事项不成立的,应当在年度考核时对相关部门予以扣分,从而减少盲目移送。

七、总结

国家审计与国家监察作为党和国家监督体系的重要组成部分,其协同治理机制的构建是提升监督效能的重要实践创新。这一创新实践既突破了传统监督各司其职的局限,又为国家治理现代化提供了制度性方案。新时代国家审计与国家监察应如何建立起有效的协同治理机制,如何推动审计、监察职能的深度融合,从而使其发挥“1+1>2”的整体效力,是深化国家治理体制改革、巩固反腐治理成果的重要议题。

本研究基于历史制度主义视角,系统分析了审计与监察制度的演变规律及其路径依赖特征,揭示了制度稳定性背后的深层动因。研究发现,制度或政策因其惯性,在一定场域内具备相对的稳定性与连贯性,并会给后续的制度安排带来持续性影响,即产生所谓的“路径依赖”及“锁定效应”。就审计与监察制度的历史演变来看,监审制度的发展受该国政治经济体制及历史传统等多重约束,常因政策制定主体的观念和制度设置及转换成本而阻碍制度的突破与转型,并深刻影响监审模式及其关系定位。因此,新时代监审协同需要构建高效的监审协同机制,完善监审协同实施细则,搭建监审协同信息共享平台并强化监审人员绩效考核,进而增强监督合力,实现优势互补。本文基于历史范式分析阐释了国家监察与国家审计的协同治理路径,深化了对监审制度演进逻辑的理解,尤其强调了党的指导思想对制度协调的先导性作用,并结合既有实践经验提出监审协同的优化路径,为突破路径依赖、增强监督合力提供了历史借鉴与政策参考,体现了思想引领与制度实践相结合的鲜明特色。中国国家监督体系的演进是一个复杂的历史制度过程,其协同发展既要遵循权力监督制约的普遍规律,又根植于本国独特的政治土壤与发展阶段。因此,构建当代中国自主监督知识体系,应坚持把马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合,深入挖掘中华民族优秀文化资源和历史资源,探索符合现代国家治理体系的、具备现代化治理能力的监审协同路径。未来研究可进一步结合比较制度分析和数字化治理等新兴领域,探索弱化锁定效应、推动制度创新的可能路径。

参考文献:

- [1] 唐洲雁. 推进深化改革理论与实践研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017.
- [2] 洪浩. 刑事诉讼视域下的国家监察机关: 定位、性质及其权力配置[J]. 法学论坛, 2019(1): 144-153.
- [3] 郝炜, 汪自成. 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[J]. 南京审计大学学报, 2025(6): 66-77.
- [4] 曹建新, 颜利胜. 审计舞弊: 传统监管与立体式监管[J]. 财会月刊, 2011(26): 78-80.

- [5]周泽将,修宗峰.国家审计与腐败治理体系协同研究[J].中国行政管理,2017(7):24-27.
- [6]胡智强,王昌鸿.百年党史视域下监察与审计关系变迁与启示[J].审计与经济研究,2022(3):1-6.
- [7]李红权,赵忠璐.中国共产党治理腐败的百年探索——基于党内法规建设的分析[J].廉政学研究,2022(2):30-53+277-278.
- [8]王傲,龚聪.政府审计与纪检监察协作机制问题研究[J].现代国企研究,2017(4):274.
- [9]王世涛,王楚翘.监察监督与审计监督:从“审监分立”到“监审协同”[J].学习论坛,2023(5):118-128.
- [10]叶陈云,叶陈刚.基于国家审计视角的国家监察委制度创新的动因、障碍与路径研究[J].审计与经济研究,2018(3):8-18.
- [11]熊磊.政府审计与纪检监察协同治理腐败机制的构建与实现路径[J].会计之友,2017(3):116-119.
- [12]李嘉明,杨流.国家审计与国家监察服务腐败治理的路径探索——基于协同视角的思考[J].审计与经济研究,2018(3):1-9.
- [13]魏祥健,游静.大数据下审计与纪检监察协同反腐质量影响因素研究[J].财会月刊,2019(10):80-86.
- [14]范海啸,田富军.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.
- [15]乔贵平,吕建明.新时代推进党和国家监督体系建设的实践及经验[J].党的文献,2022(5):44-51.
- [16]胡耘通.国家审计移送处理制度探析[J].审计研究,2017(6):42-47.
- [17]吴勋,刘新琪.国家治理现代化进程的审计移送处理研究[J].财会月刊,2023(3):100-107.
- [18]李月军.反思与进展:新制度主义政治学的制度变迁理论[J].公共管理学报,2008(3):13-23+121.
- [19]李相森.论近代中国独立型审计制度及其历史启示[J].南京审计大学学报,2019(1):1-8.
- [20]李文钊.从治党到治国:中国纪检监察机构改革的治理逻辑[J].公共管理与政策评论,2023(5):3-12.
- [21]Pierson P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics[J]. American Political Science Review, 2000, 94(2):251-267.
- [22]苏国勋.理性化及其限制[M].北京:商务印书馆,2016.
- [23]陈汉文,张笛,韩洪灵.自我革命、反腐败与国家审计[J].审计研究,2023(1):12-16.
- [24]乔瓦尼·卡波奇, R. 丹尼尔·凯莱曼.关键节点研究:历史制度主义中的理论、叙事和反事实分析[J].国外理论动态,2017(2):14-28.
- [25]秦前红,陈芳瑾.监察赔偿的范围及程序构造[J].南京审计大学学报,2025(6):54-65.

[责任编辑:刘 茜]

A Research on Synergistic Governance Path of National Auditing and National Supervision

LI Guowei, YU Yangyang, HU Min

(School of Accounting, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Currently, the coordination mechanism between national auditing and national supervision is still inadequate. Based on the analytical paradigm of historical institutionalism, this paper systematically reviews the institutional evolution logic of the supervisory-audit relationship, starting from key nodes and path dependence. The study finds that long-term path dependence has led to an unclear division of responsibilities and powers for supervision and auditing, prominent organizational inertia, and difficulty in spontaneously forming a coordination mechanism. However, when key nodes appear, external institutional shocks prompt structural adjustments in the supervisory system, providing an institutional foundation for supervisory-audit coordination. On the basis of the above discussion, this paper proposes optimization paths, including constructing a coordination mechanism that integrates powers and responsibilities, improving the implementation details of supervisory-audit coordination, building a supervisory-audit coordination information sharing platform, and strengthening the performance evaluation of supervisory and auditing personnel.

Key Words: historical institutionalism; national auditing; national supervision; supervision and audit collaboration; national governance; supervision system