

从严规范监督管理，保障经济社会高质量发展

◇ 许天翔

立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展，一方面要始终坚持党对经济社会发展全过程的领导，另一方面要不断加强廉洁政府建设，强化对权力运行的制约和监督，改进工作作风，激励担当作为，为实现“十四五”规划和2035年远景目标提供坚强保障。

公共资金、公共资产和公共资源涉及全体人民重大利益，其监管体制机制不断健全。在公共资金方面，预算公开信息更加全面具体，财政支出节用为民，公共资金监管制度化水平不断提升；在公共资产监管方面，高质量监管正在助力国有资产高质量发展，农村集体资产在改革中不断焕发活力；在公共资源方面，公共资源配置、监管顶层设计不停步，公共资源交易平台建设不断推进，对于促进经济社会高质量发展发挥着重要的保障作用。

公共资金结余为民服务 不止步不打折

政府预算，反映国家的战略和政府的施政方向。高质量的预算公开是实现国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。党的十八大以来，中央政府各部门贯彻落实“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”等相关要求，不断增加公开内容和公开力度，扩大项目公开数量，推进项目支出绩效

目标公开，主动回应社会关切，自觉接受各方面监督。

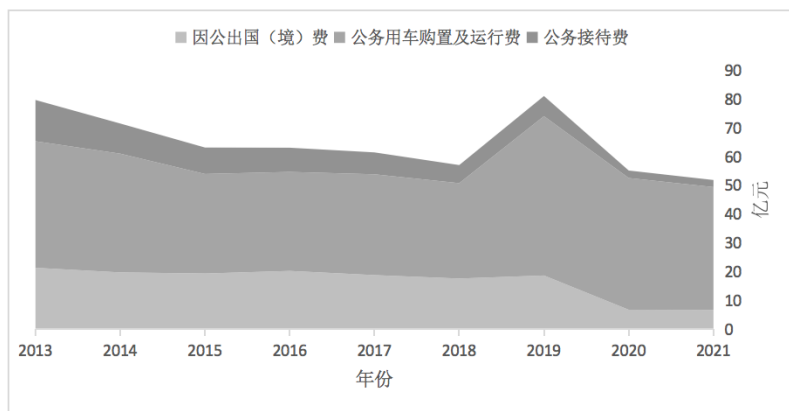
2012年是中央政府推进部门预算公开的第3个年头，共有92个中央部委集中向社会公开部门预算，公开内容包括公共预算收支总表、收入表、支出表、财政拨款预算支出表和政府性基金预算支出5张表格。3月25日，102个中央部门集中向社会公开2021年预算，公开内容涵盖部门收支总表、部门收入总表、部门支出总表等9张报表，比2012年增加了4张报表，更加全面地反映了中央部门财政收支的整体情况。目前公开内容已涵盖项目概述、立项依据、实施主体、实施方案、实施周期、年度预算安排、绩效目标等。此外，中央部门重点项目绩效目标公开范围也在逐年扩大。2017年，部分中央部门首次公开了10个重点项目绩效目标表；而到2021年，102个中央部门共公开了128个重点项目绩效目标表，实现了一级项目绩效目标公开的“全覆盖”，倒逼各部门提高绩效意识，提高财政资金使用效益。

同时，中央政府严控和压缩“三公”经费支出，持续增加民生投入，该花的一分不少，不该花的一厘不支，在为地方各级政府树立榜样的同时，更反映出党和政府践行全心全意为人民服务的宗旨，坚持自己过“紧日子”，把钱真正用在刀刃上，让老百姓过“好日子”。中央全面深化改革委

员会第十七次会议审议通过《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，强调“坚决落实政府过紧日子要求，杜绝大手大脚花钱、奢侈浪费等现象”。2021年《政府工作报告》同样明确了中央本级支出继续安排负增长，进一步大幅压减非急需非刚性支出。2021年中央本级“三公”经费财政拨款预算为51.87亿元，比2013年减少27.82亿元，降幅高达34.9%。其中，因公出国（境）费6.74亿元，比2013年减少14.62亿元，降幅高达68.5%；公务用车购置及运行费42.68亿元，比2013年减少1.31亿元，降幅为3%；公务接待费2.45亿元，比2013年减少11.89亿元，降幅高达82.9%。与此同时，中央财政全力确保基本民生支出只增不减，让有限的财力发挥出最大的民生效益。2012—2020年，中央财政专项扶贫资金投入6896亿元。其中，2016—2020年中央财政专项扶贫资金连续五年每年新增200亿元，到2020年中已达到1461亿元。为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，2021年中央财政将原专项扶贫资金调整为衔接推进乡村振兴补助资金，并在2020年原中央财政专项扶贫资金的基础上又增加100亿元，规模达到创纪录的1561亿元，重点向巩固拓展脱贫攻坚成果任务重、乡村振兴底子差的地区倾斜。

此外，公共资金监督管理制度化水平也在不断提升。人大预算审

图1 党的十八大以来中央本级“三公”经费预算安排情况



资料来源：根据财政部预算司2013—2021年中央本级“三公”经费预算安排情况数据并由笔者自绘

查监督职能不断强化，就是其中最具有代表性的缩影。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大预算审查监督职能，作出一系列重要决策部署，提出一系列重要改革举措。党的十八大提出，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。党的十八届三中全会提出，加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。党的十八届三中全会进一步提出，加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能。2015年新《预算法》正式实施，预算公开成为各级政府必须履行的法律义务，由此“公开为常态，不公开为例外”的原则开始深入人心。人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，改进审计查出突出问题整改情况报告机制，预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议，实施预算联网监督等一系列重要改革举措相继出台，推动了新时代人大预算审查监督制度健全完善和工作创新发展。2018年3月，经党中央同意，中共中央办公厅印发实施《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策

拓展的指导意见》。按照党中央改革部署要求和预算法、监督法规定，人大对支出预算和政策开展全口径审查、全过程监管，保障党中央重大方针政策和决策部署在政府预算编制、预算执行中得到贯彻落实。2021年4月，全国人大常委会时隔22年再次对《全国人民代表大会常务委员关于加强中央预算审查监督的决定》进行修订，加强了人大对政府预算的全口径审查和全过程监管，加强预算绩效审查监督，加强审计查出突出问题整改情况监督，推进了全国人大预算审查监督法律制度健全完善。对公共资金特别是财政资金的监督权始终运行在健康的法治轨道上。

迈向全面建设社会主义现代化国家新征程，需要加强廉洁政府建设，把“三公经费”压减至较低水平，特别是防止出现反弹；进一步细化财政预决算公开的内容，重点项目绩效目标公开范围应逐步扩大，提高财政预决算公开的可读性，以满足实施有效财政监督管理的需要；在各部门中积极培育财政预决算信息“公开为常态，不公开

为例外”文化；加强对预算执行情况的监督审计，明确预决算信息公开监管单位和责任主体，建立信息公开责任追究制度；多方面拓展财政信息公开渠道，适应人民群众阅读习惯的变化，除在门户网站、传统媒体上集中公开外，各单位也应通过微信、微博和抖音、公众号等渠道，以图解、漫画、短视频、网络直播等多种形式不断扩大信息公开的影响力；强化预算约束，各级人大要持续加强预算审查监督，督促政府及其有关部门贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署的同时，不断提高财政资金使用绩效和政策实施效果。

高质量监管助力国有资产高质量发展

国有资产是全体人民共同的财富，必须在防止国有资产流失的基础上不断做大做强。党的十八大以来，我国着力构建全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的新型国有资产监督体系，建成“国有企业内部监督、出资人监督和审计、纪检监察监督以及社会监督”四位一体的监督网络。国有资产监管机构不断转职能、转方式，将国有企业权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集等重点部门、重点岗位和重点决策环节作为监督重点。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出：“完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制。”中央全面深化改革领导小组会议审议通过的《中央管理企业主要负责人薪酬制度改革

方案》《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》《关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》，进一步把权力关进制度的笼子。2017年10月，习近平总书记在党的十九大报告中提出，要完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。2019年10月，党的十九届四中全会提出：“形成以管资本为主的国有资产监管体制，有效发挥国有资本投资、运营公司功能作用。”2017年12月，党中央作出加强人大国有资产监督职能的重要决策部署，建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度。全国人大常委会据此于2019年5月制定了《十三届全国人大常委会贯彻落实〈中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见〉五年规划（2018—2022）》，2020年12月又做出《全国人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定》，持续加强人大对国有资产的全方位监督。国务院及其有关部门认真执行党中央和全国人大常委会的决定，全面落实全口径、全覆盖的国有资产管理情况报告制度，进一步提升国有资产管理水平。

2021年10月21日，十三届全国人大常委会在连续第4年审议国有资产管理情况综合报告的同时，首次听取审议国有自然资源资产管理情况的专项报告。至此，全国人

大常委会对金融企业、行政事业性、非金融企业、国有自然资源四类主要国有资产管理情况实现了专项报告全覆盖。随着国资监管责任约谈工作规则、资金内部控制管理体系和违规经营投资责任追究工作机制的建立，以业务监督、综合监督、责任追究“三位一体”监督机制逐渐完善，以管资本为主的国有资产监管体制不断健全，国资监管机构职能转变进一步深化。

农村集体资产是实现乡村振兴的物质基础。党的十八大以来，党和国家高度重视农村集体资产保护，通过建章立制不断完善集体产权制度，农村重点领域和关键环节改革深入推进，防止农村集体资产流失的同时确保农民从集体资产保值增值中受益。2015年11月，国务院出台《深化农村改革综合性实施方案》提出，深化农村集体产权制度改革，明晰农村集体产权归属，防止集体经济组织内部少数人侵占、支配集体资产，防止外部资本侵吞、控制集体资产。2016年中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，对推动改革作出总体部署。从2017年开始的全国农村集体资产清产核资工作历时3年于2019年底基本完成，从而摸清了农村集体资产“家底”。在实现“底清账明”的基础上，农村集体产权制度改革也在全国层面上规范有序推进，改革阶段性任务基本完成，唤醒了沉睡已久的农村集体资产，让广大农民切实享受到改革红利，为实现乡村振兴和共同富裕奠定坚实基础。

与此同时，农村集体资产管理制度不断趋于完善，对农村集体资产监督也在不断强化。十九届中

央纪委五次全会工作报告中明确提出：“指导开展村（社区）集体三资提级监督试点。”在推动全面从严治党向基层延伸的同时，充分发挥了监督在基层治理中的作用。地方各级政府也加强了农村集体资产监督管理，实现对集体资产的权属、运营、管理、产权交易等情况的动态管理，推动农村集体资产财务管理制度化、规范化、信息化。

迈向全面建设社会主义现代化国家新征程，需要建立健全集中统一的国有资产监督管理制度，改变国有资产多头管理的状况；加快推进国有资产监督管理立法修法工作，把党的主张和各地各部门在探索创新中形成的有益措施上升为国家意志，形成国资监管法律体系；拓展国企国资报告范围，逐步将地方、境外国有企业资产纳入其中；推动国有资产重组整合、做大做强，进一步优化国有资产空间布局，确保国有资产安全；改革完善国有企事业单位考核体系和薪酬制度，支持引导国企加大研发投入；针对人大在国资监督过程中提出的意见和建议制定整改措施和时间表，增强监督效能；进一步健全农村集体资产管理制度，强化农村集体资产监督，加快农村集体资产平台开发建设，推动农村集体资产监管制度化、规范化、信息化；构建国有资产监督体系、实现纪检监察监督、人大监督、审计监督、国资监管部门巡视监督、国资企业内部巡视巡查监督的有机衔接，形成常态长效监督合力。

强化公共资源配置和交易监督管理

公共资源是全体社会成员共

同所有、共同使用的自然与社会财富。管好和用好公共资源，最根本的办法在于不断创新优化政府配置公共资源的范围与方式，同时让市场机制发挥有效作用。但同时也应清醒地看到，在政府采购、土地出让、工程项目招投标等公共资源交易领域，非市场力量干预和以权谋私等腐败问题又较为突出。

党的十八大以来，中央政府加快整合各级各类公共资源交易平台，推动公共资源交易公开透明、信息共享，同时强化的监督和管理，及时发现查处各种违规和腐败行为，从而实现了公共资源配置效益最大化和效率最优化，在高质量发展中促进和实现共同富裕。李克强总理强调：“防治这一领域腐败问题，根本在于推进公共资源配置市场化改革，一个有效手段是打造统一规范、公开透明、服务高效、监督到位的交易平台。”2013年3月，《国务院机构改革和职能转变方案》提出，建立统一规范的公共资源交易平台，有关部门在职责范围内加强监督管理。2016年6月底，地方各级人民政府公共资源交易平台整合工作基本完成。2016年8月，国家发展改革委等14部门联合颁布《公共资源交易平台管理暂行办法》，共同推动公共资源交易平台从实体场所向电子化平台转变。2016年12月底，国家公共资源电子交易系统建成，并逐步与全国投资项目在线审批监管、信用信息共享平台及地方电子交易系统实现互联互通。2017年1月，中办、国办印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，要求整合分散设立各类公共资源交易平

台，着力构建规则统一、公开透明、服务高效、监督规范的公共资源交易平台体系。2017年6月底，全国范围内基本形成规则统一、公开透明、服务高效、监督规范的公共资源交易平台体系，公共资源交易全过程电子化基本实现。在此基础上，其他公共资源逐步进入统一平台进行交易，努力实现“平台之外无交易”。2017年12月，国务院办公厅印发《关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见》，提出构建以全国公共资源交易平台为枢纽的公共资源交易数据共享平台体系，推动公共资源配置全流程透明化。2019年3月，中央全面深化改革委员会第七次会议审议通过了《关于深化公共资源交易平台整合共享的指导意见》，提出加快推进平台交易全覆盖，完善分类统一的交易制度规则、技术标准、数据规范，创新交易监管体制，推动公共资源阳光交易，着力提高公共资源配置效率和公平性。2020年3月，《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出，拓展公共资源交易平台功能。“十四五”规划提出，建设高标准市场体系，推进要素市场配置改革，深化公共资源交易平台整合共享。近年来，一系列规范公共资源交易标准、促进城乡均衡配置的制度规定密集出台，碳达峰、污染排放、药品采购、林权等各类交易统一纳入全国公共资源交易平台，公共资源交易改革的政策效应正在不断显现。

迈向全面建设社会主义现代化国家新征程，应进一步完善公共资源法律法规体系，加快制定“公共资源交易法”，并将《政

府采购法》《招标投标法》《拍卖法》等法律中涉及公共资源交易的内容进行适当修订，解决公共资源配置、交易法律法规碎片化等问题，并使公共资源交易体制机制改革有法可依、于法有据；对各类公共资源可采用清单化管理方式，建立全国公共资源交易基本目录，实现平台交易全覆盖，交易公告、资格审查、交易过程、成交和履约信息都需在平台上公开发布；梳理并整合各类公共资源分类统一的交易制度规则、技术标准、数据规范，不断降低公共资源交易成本，优化公共资源配置；拓展监督链条，逐步实现涵盖公共资源交易事前、事中、事后的全流程监督管理体系；加快技术赋能，完善技术服务、网上交易和在线监管系统，推动公共资源交易从物理场所向在线平台全面转变；充分利用大数据、区块链等技术，加强跟踪监测，及时发现查处各种腐败行为；做好监督的再监督，发挥全面从严治党的政治引领和政治保障作用，加强对公共资源监管部门“一把手”、领导班子及分管领导履职尽责情况的监督检查，聚焦公共资源交易的关键环节、风险岗位完善内部控制机制，建立健全公共资源交易绩效责任追究机制，扩大社会公众参与监督的渠道，推动公共资源阳光交易。【本文是2021年国家社会科学基金青年项目“中国地方政府廉政治理激励机制研究”（21CZZ051）的阶段性成果】

作者单位：中国社会科学院社会学研究所/中国社会科学院中国廉政研究中心