

本刊特稿

“以人民为中心”发展思想与 新时代人大对预算国资监督

邓力平

内容提要：本文在“以人民为中心”发展思想指导下，研究新时代人大对国家预算的审查监督与对国有资产管理的监督。在该“一体两翼”框架中，“主体”是人民代表大会制度，“两翼”分别是对“人民财政”的审查监督与对“人民国资”的监督。本文就中国特色“人民监督”这一制度性安排在新时代的发展谈些认识。

关键词：中国特色 预算审查监督 国有资产监督 人大实践

中图分类号：F810 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2018)11-0002-09

DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2018.11.001

本文在“以人民为中心”发展思想指导下，研究新时代人大对预算的审查监督与对国有资产管理的监督。“以人民为中心”发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是做好新时代人大对预算审查监督与国有资产监督的指导思想。近期，中共中央印发《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》（简称《意见》），中共中央办公厅印发了《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》（简称《指导意见》）。这两个文件对社会全文公布就是在人大监督领域贯彻“以人民为中心”发展思想，就是在人大实际工作中体现党为人民谋利益的奋斗目标。认真领会“以人民为中心”发展思想和学习这些文件精神，结合自己在人大及其常委会的工作实践，笔者将这一人大监督体系称之为“一体两翼”，“一体”即人大制度监督主体，“两翼”分别是对“人民财政”的审查监督与对“人民国资”的监督。本文从总体把握、预算审查、国资监督、相互配合四个方面对这一新发展谈些体会。

一、“以人民为中心”是新时代“一体两翼”监督的指导思想

笔者基本观点是，在新时代做好人大对预算审查监督与对国有资产监督工作，必须始终坚持“以人民为中心”发展思想，必须探寻落实这一发展思想的坚实载体与具体抓手。这可以从三个方面来理解。

作者简介：邓力平，厦门大学、厦门国家会计学院教授。

其一，必须认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是全面把握“以人民为中心”发展思想的深刻内涵。这一领悟把握可以有历史与现实、理论与实践等多个维度，笔者结合对习近平总书记今年以来四个重要讲话的学习体会来谈对这一发展思想的认识。

习近平总书记在中央党校“1.5”讲话中提出了“增强忧患意识、防范风险挑战要一以贯之”的重要论断。这里强调的是党长期执政需要防范的风险，指出党要带领人民实现伟大奋斗目标，就要抓住“人心向背”这一历史关键。“时代是出卷人，我们是答卷人，人民是阅卷人”，必须把人民满意作为一切工作的出发点与落脚点，必须始终坚持“以人民为中心”。习近平主席接着在第十三届全国人民代表大会第一次会议闭幕会上发表了“3.20”讲话，通篇贯穿“人民”二字。中华民族几千年发展史是“人民”书写，中华民族从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃靠“人民”奋斗出来，党的十八大以来历史性成就与历史性变革也是“人民”谱写的，未来伟大奋斗目标实现还是要靠“人民”。学习这些重要论述，真切体会“以人民为中心”已成为时代呼唤，是人大履职的指导思想。习近平主席在博鳌亚洲论坛上的“4.10”讲话中又强调，改革开放四十年来，“中国人民”创造了“中国成就”、开辟了“中国道路”、显示了“中国力量”、做出了“中国贡献”。这宣示告知世人，实现改革开放四十年巨大成就的主体就是人民，走在新时代依然必须在“以人民为中心”的旗帜下奋力向前。今年5月4日，习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上强调马克思主义是“人民的理论”，指出“马克思主义博大精深，归根到底就是一句话，为人类求解放”，这一重要讲话将“为人类求解放”的马克思主义精髓与今天“以人民为中心”发展思想紧密相连，具有划时代意义。“为人类求解放”为宗旨的党带领人民求解放，执政后就将“以人民为中心”理念写在旗帜上。新时代“以人民为中心”发展思想是马克思主义中国化最新成果，凸显了中国特色社会主义道路特征，使包括人大监督在内的各项工作有了深厚理论基础与时代内涵。

学习贯彻习近平总书记这些重要讲话，回顾党的十八大闭幕后总书记强调的“必须把顺应人民对美好生活的向往作为我们的奋斗目标”，回顾党的十八届五中全会首次提出“以人民为中心”的理念，再到党的十九大报告将“坚持以人民为中心”列为坚持与发展中国特色社会主义基本方略，我们真切感受到总书记一以贯之的为民情怀，感受到以习近平同志为核心的党中央的为民执政理念。在新时代中，人大审查监督预算有了“向支出预算和政策拓展”的新要求、人大常委会新增了对国有资产监督的新任务，这不是一般意义的工作拓展，而是党的决策，是党中央赋予人大这一根本政治制度的政治任务，是党中央体现“以人民为中心”发展思想的新运作载体，我们必须站在这一高度来理解、来把握，这是做好人大监督工作的前提。

其二，必须充分认识人大制度是体现“以人民为中心”发展思想的重要载体。共和国一路走来，人大制度就是“人民当家作主”的根本制度安排，新时代就是要让这一根本制度更好实现“以人民为中心”思想，要让“加强人民当家作主制度保障”这一要求有新的现实抓手。

我们要在人大工作已有成绩的基础上，根据“以人民为中心”的要求强化人大制度政治优势，持续进行新探索。人大制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央重视坚持和完善对人大领导，每年听取全国人大常委会党组汇报，统筹决定人大工作中的重大问题和重要事项，全国人大及其常委会奋力作为，成为新时代落实“以人民为中心”思想、代表人民行使监督权等权力的“主体”，持续发挥中国特色社会主义的制度优势。

我们特别要根据“以人民为中心”发展思想来把握新时代的人大监督工作。栗战书委员长近期就人大监督的定位和原则、指向和重点、形式和方法做出全面阐述，强调“人大监督是在党的领导下，代表

国家和人民进行的具有法律效力的监督。监督的目的是推动党中央决策部署贯彻落实，确保宪法法律全面有效实施，确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使，确保人民权益得到维护和实现”。新一届全国人大常委会对人大监督的这一全新诠释，就是按照“以人民为中心”思想来确定新时代人大监督的政治定位、人民定位与法律定位，是持续提升新时代人大监督工作能力与水平的运作指南。

在新时代行使人大监督权时，我们还必须考虑改革开放四十年带来的体制机制变化，简言之就是要在“社会主义市场经济”下寻求实现“以人民为中心”的形式。同样是“人民当家作主”的制度性安排，改革开放前人大是在社会主义加计划经济下行使监督权的；而改革开放四十年后的今天有了社会主义与市场经济的结合。习近平主席在博鳌亚洲论坛上强调，改革开放四十年经验就是“既坚持社会主义制度又坚持社会主义市场经济改革方向”。这就要求我们在“社会主义制度”和“社会主义市场经济”结合下用好人人大监督权，其中关键就是要用“以人民为中心”思想来把握“社会主义市场经济”的内涵。笔者认为，除了“使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用”这些基本要求外，坚持在“以人民为中心”前提下用好市场经济就是“社会主义市场经济”，这是与“以资本为中心”前提下运用市场经济的“资本主义市场经济”的本质区别。坚持“以人民为中心”发展市场经济，强调的就是在社会主义根本政治制度中，资本力量不能取代人民力量，资本不能进入国体政体、党政军群。人民才是推动经济社会发展的决定性力量，而绝非资本，这是社会主义区别于资本主义的基本所在。如果偏离这一要求，腐败横生、买官卖官、拉票贿选等就会严重影响我国经济政治的发展。市场要在资源配置中起决定性作用，但资本绝不能在社会生活中成为决定性力量。为了确保正确方向与做好权衡，人大制度运行就既要支持市场为主去配置资源，支持监督政府发挥作用，更要充分体现人民利益，通过人民赋予的监督权等，从制度上体现社会主义价值取向，体现人民对美好生活的向往，确保市场经济发展能让人民群众有更多的获得感、幸福感和安全感。

其三，必须深刻认识人大对预算审查监督“新特征”与对国有资产监督“新任务”的时代内涵。对于新时代人大行使监督权重要创新的“一体两翼”体系，我们必须将坚持“以人民为中心”思想、有效发挥人大制度优势、适应“社会主义市场经济”等要求结合起来把握。

我们首先在坚持与总结人大对预算审查监督与对国有资产监督已有成果基础上把握新要求的深刻含义。人大作为代表人民行使监督权的“主体”，在社会主义市场经济中的重要职能就是对经济活动的监督。党的十八大以来，中国特色预算审查监督与国有资产监督取得了长足进步。党的十八届三中全会强调“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”，特别是“改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”，并且要“完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管”。一方面，预算法于2014年经全国人大常委会修订通过，全口径预算审查监督实践得到丰富和深化，向支出预算和政策拓展工作扎实推进。另一方面，在现有对国有资产监管体系的基础上，党中央确立了国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度，开辟了人大监督国有资产的新阶段。简言之，人大在经济领域行使监督权的重点在不断加强，领域在不断拓宽。

就人大对预算审查监督“一翼”而言，总体要求就是要在新时代中体现人大制度对“人民财政”的“人民监督”。人民共和国的财政是什么？长期以来财政理论界对此一直是有共识的，这就是我国财政必须体现人民性，就是“人民财政”。老一辈财政理论工作者就强调，人民财政是社会主义公有制财政，社会主义财政是“取之于民，用之于民”，财政为人民所有，为人民利益服务，得到人民支持。必须看到，改革开放前是在社会主义加计划经济下研究财政的人民性，人大也是在那样的体制下行使人民监督权的。也部分基于这一原因，在实施市场经济改革方向后，有些同志逐步淡忘“人民财政”理念，这是值得提醒的。

笔者认为，站在改革开放四十年后的今天，在社会主义市场经济得以快速发展的新时代中，在“以人民为中心”发展思想指引下，必须重提财政的人民性，必须再次亮出“人民财政”的旗帜，必须在社会主义市场经济条件下探寻人大制度对“人民财政”实行“人民监督”的新方式。必须既坚持财政在社会主义公有制与“集中力量办大事”制度性安排下的传统优势，又要探索符合市场经济要求的财政表现形式；同理，人大就要在对财政预算的审查监督中体现这两者统一，体现出新时代对中国特色社会主义预算发展的期待。既要坚持制度性安排所致的对中国特色“收支联动”的审查监督，更要在新形势下做好对“向支出预算和政策拓展”审查监督的新工作，而要做好这一切，都必须用“以人民为中心”思想来明确任务，来协调步伐。

就人大对国有资产监督“一翼”而言，本质上是要做好新时代人大制度对“人民资产”的“人民监督”工作。人民共和国的资产是什么？回答同样应该坚定不移，就是“人民资产”。长期以来财政理论界同样对此有共识。老一辈财政理论工作者就提出过“一体两翼”的思路，“主体”是社会主义国家，“两翼”分别是“国家财政”与“国有资产”；与此相对应，人大作为根本政治制度当然要代表人民对“人民资产”进行监督。但同样必须看到，改革开放前是在社会主义加计划经济下来研究人民资产与对应的人大监督，而在今天时点上，改革开放四十年成就赋予了新机制，也提出了新任务。笔者认为，在社会主义市场经济下讨论人大对“人民资产”的监督，就是必须在“以人民为中心”思想统领下，坚持宪法规定的“坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”，坚持“国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济的主导力量”，坚持党的十九大报告重申的“毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”。我们是在这种制度、机制与政策组合下来探讨新时代人大对“人民资产”的监督，来领会党中央赋予人大监督国有资产管理任务的政治责任与时代要求。毫不动摇巩固和发展公有制经济，运营好、监管好、监督好人民资产，使之为实现人民对美好生活向往目标服务，这是社会主义市场经济的发展目标，更是基本经济制度的内在要求。我们一定要做到这一点，就能在中国特色社会主义旗帜下既巩固与发展公有制经济，又鼓励、支持与引导非公有制经济发展，最终实现“以人民为中心”的发展，造福所有中国人民。

二、在“以人民为中心”思想下把握人大审查监督预算的新特征

在新时代体现人大对“人民财政”的“人民监督”，关键是把握“人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展”的含义。要用“以人民为中心”思想来提升已有认识，实践新的要求，笔者谈三点感悟。

其一，始终坚持人民通过人大制度行使对预算审查监督的权力，这是坚持“人民当家作主”与管好“人民财政”的必然要求。无论是坚持人大对预算审查监督的常规做法，还是新时代审查重点“向支出预算和政策拓展”，都必须坚持这一前提。人大审查监督预算就是代表人民管理监督“人民财政”，这是国体政体决定的，是宪法赋予的法定权力，本身就体现“以人民为中心”思想。这里强调两点。一是中国特色预算审查监督从制度安排上看，就是“财政要好、审查要严、报告要过、监督要实”，这是人大审查监督预算的立足点与出发点。一路走来始终坚持，今天仍需持续强化，监督重点必须加强，制度特征不能动摇。新时代全方位加强了党的全面领导，全方位突出“以人民为中心”，全方位加强了依法治国，“党管人大”、“党管立法”、“党管监督”要始终贯穿在人大预算审查监督实践中。二是中国特色预算审查监督从代表履职上看，就是“讲政治、知形势、懂财政、循法律、审结构、抓重点”，这是人大代表审查监督预算须把握的基本立场与履职能力。人民共和国一切权力归人民，人民通过自己选举的代

表来管好人民预算。在新时代，党和人民对代表政治站位与监督能力要求更高，代表面对的国内外形势也更错综复杂，需要把握的法律财经知识也更多，今天预算审查监督的重点又有拓展，这些都对人民代表提出更高要求。简言之，我国人大（及其代表）与财政预算的制度性关系，与西方国家私有制、多党制、“三权分立、两院制”制度安排下的议会（及其议员）与财政预算关系有本质不同，必须铭记。

其二，全面理解党中央提出的人大预算审查监督之“重点拓展”新特征，坚持中国特色的对预算“收支联动”的审查监督，并在此基础上“向支出预算和政策拓展”。自党的十八届三中全会提出这一要求以来，笔者就坚持这样的认识，即强调的是“重点拓展”，而不是“完全转向”，中国特色的对“收支联动”的审查监督并没有过时，改革目标绝不是转向西方式的“只管支出”。我们讨论的是对现有不足的改进，是在社会主义市场经济发展中体现对重点的突出。今天用“以人民为中心”思想再次审视这一观点则底气更足。新修订预算法开篇第一句就是“为了规范政府收支行为”，政府全部收支都纳入预算管理，并强调人大要“加强对预算的管理和监督”，就是赋予了审查监督“收支联动”的法律定位。在预算法修订过程中，部分学者强调要向西方国家预算法“只管支出”靠拢，这种倾向不足取，因为不符合我国制度性安排。预算就是一收一支，无论静态动态还是短期长期，收支就要讲平衡，而收支平衡无非是“以收定支”与“以支定收”两种做法。我国政府是党长期执政领导下的人民政府，实行的是人民财政，必须坚持“以收定支”与“以支定收”的结合，并在社会主义市场经济下重点向后者拓展。

必须看到，我国财政长期以来实行的“以收定支”重点在“收”，在新时代要妥善继续用好，必须注重三个方面。一是要坚持“有多少钱办多少事”，这种“量入为出”是预算管理的常态，从来都须坚持。二是要明确“有足够的钱办必要的事”，这是我国制度性安排决定的。何谓“必要”？就是预算的底线就是人民政府要长治久安，不能关门；在此底线之上，人民政府还要做大量必要之事，从围绕中心、服务大局到促进发展、维护稳定，都需要“足够”财力进行保证，都需有可预测、稳定、受法定保障的收入来源。三是要避免“找过多的钱办过多的事”，强调的是在社会主义市场经济下，人民政府要理清市场与政府的关系，该政府办的事才应该涉及，超越这一界限则为“过多”，相对应获取更多收入则为“过多”。我们已在实践中找到了解决这一问题的路径：在法律上对获取“更多”收入予以限制，这就是预算法中“预算确定的收入任务”的概念；在法律上要求编制预测性收入任务时，“应当与经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接”；同时还要坚持“功成不必在我，功成必须有我”的新政绩观，这是避免政府办“过多”之事的釜底抽薪之举。

进而，今天提出在坚持“收支联动”的基础上“向支出预算和政策拓展”，指出的是我们长期以来对“以支定收”关注的相对不足。“以支定收”重点在“支”，就是“该办什么事去找什么钱”。对预算支出审查监督的重点关注是大多数市场经济国家的普遍做法。我们既然选择了市场经济的改革方向，就需要按照“以支定收”的要求来做，来推进改革。这里关键是“该”，体现的是市场与政府发挥作用的边界，“市场在资源配置中起决定性作用，政府更好发挥作用”，只有该是政府办的事，才是政府的事权，才有相应的支出责任。当然这里强调的是人民政府，运行机制是社会主义市场经济，其对应的“该办之事”一定是制度要求与机制期盼的结合。

将上述两者结合起来，就政府而言，“以收定支”与“以支定收”必须统一，“以支定收”必须加强，这都是在党的领导下为人民利益服务的；相对应地，人大对政府预算的审查监督同样必须坚持这样的统一，在党的领导下代表人民对预算“收支联动”实行审查监督，这就是“规范政府收支行为”的深刻制度含义，就是用“以人民为中心”思想来把握对“收支联动、重点拓展”审查监督的正确解读。为了加深理解，这里有必要再次提醒，西方国家议会之所以只管支出，这是由于他们制度安排决定的。西方政府不是人民政府，是代表资本及其党派利益的政府，预算各政党之间博弈的主要工具，“只管支出”反映着后

面所代表党派、利益集团、选区的利益，相关各方争夺政府资源，首先就是争夺财政资源。西方式的预算是通过审议通过的，按照预算正常支出，预算不能通过则政府需要临时性关闭职能部门。此外，在这种私有制基础上的市场与政府关系是特定意义上的“大社会、小政府”。这些制度性安排与我国是完全不同的，我们不能视而不见。

有了上述判断，我们就能正确理解《指导意见》对人大审查监督预算提出的明确要求。主要有六个方面：一是加强对支出预算总量和支出结构的审查监督，二是加强对重点支出与重大投资项目的审查监督，三是加强对部门预算的审查监督，四是加强对财政转移支付的审查监督，五是加强对政府债务的审查监督，六是加强对预算收入的审查监督。认真研读这些要求及有关各部门对此的细化分解，可以看出真正体现了中国特色“收支联动、重点拓展”的制度特征与时代要求，体现的就是中国人大制度对“人民财政”特别是“人民支出”的审查监督。

其三，当我们把“收支联动、重点拓展”进一步放在“以人民为中心”思想下来加以审视，就能感悟到新时代预算审查监督在“重点拓展”的深刻含义。《指导意见》对党的十八届三中全会要求予以了细化，明确了加强对支出预算和政策审查监督的总体要求，就是“坚持党中央集中统一领导，坚持围绕和服务党和国家大局，坚持以人民为中心的发展思想，坚持依法开展审查监督，坚持问题导向，坚持积极探索与扎实推进相结合，提高审查监督的针对性和有效性，推进依法行政、依法理财，保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实”。这些要求阐述了中国特色预算审查监督“向支出预算和政策拓展”的制度特征、根本遵循、重要原则与基本方法，体现了社会主义市场经济下人大制度对“人民财政”实行“人民监督”的时代要求，体现了对中国特色社会主义道路、理论、制度与文化的强烈自信，点明了中国式“重点拓展”与西方式“只管支出”的本质区别，泾渭分明，极其重要。将这些要求与预算法第四十八条人大对预算重点审查的八个方面做一比较，就能看到在“以人民为中心”思想指引下新时代“重点拓展”的全新要求。一是要坚决维护党中央集中统一领导，“支出预算和政策”，是先有“支出政策”再有“支出预算”，而支出政策根据的就是党中央提出的决策部署与政策安排，“党管支出”的鲜明特征必须牢记。根据预算法要求，人大在审查预算安排是否贯彻经济社会发展方针政策，新时代强调的重点内容是，预算安排是否符合中央经济工作会议确定的重大方针政策；预算法同样要求，人大在审查监督重点支出、重大投资项目预算安排是否适当，新时代重点审查监督是否符合中央经济工作会议确定的重点任务和任务要求。人大审查监督财政预算通过围绕中心，服务大局，就是落实好党中央制定的战略部署，在预算审查监督中遇到的重要事项和重要问题，还要及时向党中央请示汇报，这些都是体现“以人民为中心”发展思想。二是要体现人大制度的法定地位，突出对“人民财政”审查监督的人民地位。根据预算法，人大在审查监督上年预算执行情况是否符合本级人代会预算决议要求时，“重点拓展”的方向是人大财经委员会审查结果报告提出的意见是否得到落实，是否做到了先有预算后有支出，没有预算不能支出的要求，如果发生法律规定的预算调整事项是否报经人大常委会审批，这就充分体现了人民代表监督管理人民的钱，人民的钱未经人民代表同意不得支出的原则，就是体现了“以人民为中心”的发展思想。三是坚持依法审查监督，履行好人民赋予人大制度的法定权力，严格依据宪法、代表法、组织法、监督法和预算法等，依照法定职责，限于法定范围、遵循法定程序，寓支持于监督之中，督促政府财政贯彻党中央方针政策与决策部署，强化预算约束、加强财政管理，提高资金绩效。四是要坚持重点对全口径预算收支体系中的支出预算、决算与政策进行审查监督，既实现审查监督范围与内容的全覆盖，又坚持包括预算编制、预算执行、预算调整与决算的全过程审查监督，做到事前监督、事中监督与事后监督的有机统一。五是强调在法定监督形式的综合运用与探索创新审查监督形式中，要发挥人大代表审查监督预算的主体作用，听取人民群众的呼声，编制前听取意见，开展代表专题调研，探索预算专题审议，实

行线上线下联动,将“以人民为中心”贯穿新时代预算审查监督过程中,使对“人民财政”、“人民支出”的“人民监督”更有力度、落到实处。

三、在“以人民为中心”思想引领下完成人大监督国有资产的新任务

建立国务院(各级政府)向全国人大常委会(各级人大常委会)报告国有资产管理情况制度,是以习近平同志为核心的党中央做出的重要决策,是在交给人大常委会的政治任务。人大常委会对国有资产进行监督,这是通过人大制度来体现“以人民为中心”思想的新抓手。领会《意见》精神,分析国有资产监督现状与发展,笔者谈四点认识。

其一,必须确保人民通过人大对“人民资产”(国有资产)行使监督权与知晓权。在我国制度性安排下,主要资产都是人民资产,人民资产由人民企业(银行、事业单位等)经营运行,再由人民政府(及其财政、国资等部门)实施管理,现在加上人大制度有效监督,充实了人民对国有资产管理的监督权与知晓权。《意见》明确指出,“全国人大常委会按照监督法等法律规定,及时将国有资产管理情况报告及审议意见,国务院对审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告,向全国人大代表通报并向社会公布”,这就是人民监督核心思想的重要体现。从“人民资产”到“人民企业”,再到“人民政府”,最后实行“人大监督”、“人民监督”,形成体现“以人民为中心”的循环,就是要实现国有资产保值增值与做强做大,要形成更多“人民资产”,以保证社会主义市场经济发展的正确方向。

其二,必须提升对国有(人民)资产监督现实必要性的认识。根据中央部署,审议国务院关于加强国有资产管理情况的报告是本届全国人大常委会监督工作中的重点内容。在新时代中,我们期待国有资产在围绕中心服务大局、改善民生和攻坚克难发挥更为重要的作用。但就目前情况看,国有资产管理还存在底数不清、管理不透明、权责不清晰以及效益有待提高等问题,这些都制约了国有资产进一步服务国家战略的空间。为进一步发挥国有资产在社会主义市场经济中的主导作用,实现“以人民为中心”的发展思想,根据宪法及法律,今年起国务院开始向全国人大常委会报告国有资产管理情况,这是实现人民对人民企业监督的新时代实践,是加强人大国有资产监督职能的必要路径,将有利于国有资产管理监督体系与能力的现代化。

其三,必须把握当前人大监督国有(人民)资产管理的范围界限。根据中央决定,人大对国有资产监督是全口径、全覆盖的,即对企业国有资产(不含金融企业)、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源等国有资产管理情况实行全面监督,这基本上囊括了国有资产的全部类型。在全口径国有资产管理过程中,《意见》明确指出全国人大常委会在审议国务院国有资产管理情况报告应侧重贯彻落实党中央有关国有资产重大决策部署和方针政策情况、有关法律实施情况、全国人大常委会有关审议意见和决议落实情况等九个方面的重点内容。同时,《意见》对不同类型的国有资产以及预期实现的管理目标,制定了不同的报告重点以供全国人大常委会进行审议监督。关于非金融类企业国有资产、金融企业国有资产,政府要报告的重点是:总体资产负债,国有资本投向、布局 and 风险控制,国有企业改革,国有资产监管,国有资产处置和收益分配,境外投资形成的资产,企业高级管理人员薪酬等情况。而对于行政事业性国有资产,要报告的重点是:资产负债总量,相关管理制度建立和实施,资产配置、使用、处置和效益,推进管理体制机制改革等情况。而关于国有自然资源管理的情况,要报告的重点是:自然资源总量,优化国土空间开发格局、改善生态环境质量、推进生态文明建设等相关重大制度建设,自然资源保护与利用等情况。

其四，必须探寻人大监督国有（人民）资产的实现方法。基于笔者参与全国人大常委会工作的实践，在《意见》公布之前，全国人大常委会已多次就国有资产管理听取国务院专项工作报告，国有资产监督工作已经取得显著进步，但人大监督国有资产的制度性安排还有待完善。《意见》的公布则标志着从“人民资产”到“人民监督”完整链条的最终形成。根据这一制度，人大常委会将以综合报告和专项报告相结合的方式相结合的方式进行监督，即在每届人大常委会任期内，届末年份国务院向全国人大常委会提交书面综合报告并口头报告；其他年份在提交书面综合报告的同时就1个专项情况进行口头报告。国有资产监督制度化、常态化的形成有利于加强人大的监督职能，进一步实现以人民为中心的发展。当然，人大国有资产监督的实现方法还在不断完善发展中。例如，中共中央办公厅、国务院办公厅今年9月13日还印发了《关于加强国有企业资产负债约束的指导意见》，明确规定“各级政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况时，应报告国有企业资产负债情况和资产负债率控制情况”，人大在其他相关领域的监督细则也在陆续出台。此外，根据《意见》的精神，目前全国绝大部分省份已经着手建立省人民政府向省人大常委会报告国有资产管理情况的制度。可以预见的是，根据《意见》“县级以上地方要根据本地实际情况，建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度”的要求，未来向人大报告国有资产管理情况制度将在县级以上人大逐步建立并完善，实现人大对全口径国有资产监督的全覆盖。

四、新时代人大预算审查监督与国有资产监督的相互配合

本文探讨了在“以人民为中心”思想指导下人大监督新“一体两翼”模式的新特征。还应看到，新时代人大对预算审查监督与国有资产监督两个方面之间还要相互配合与相互促进，至少包含三个方面：

其一，应将新时代人大预算审查监督与国有资产监督放在中国特色社会主义民主政治不断发展的背景下考察理解。新时代预算审查监督与国有资产监督集中体现了在人民财政和人民国资领域中坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。《意见》与《指导意见》的出台都是党中央审时度势，把握发展大势推出的改革，体现了党对新时代人大监督、人民财政与人民国资工作的领导。通过对《意见》和《指导意见》的落实，人大制度、人民财政、人民国资都要携手贯彻党中央的方针政策与决策部署，既发挥好三者宏观经济管理中的重要作用，更要发挥好根本制度安排在国家治理体系和能力现代化中的基石作用，持续推进中国特色社会主义民主法治进程。

其二，新时代预算审查监督与国有资产监督通过国有资本经营预算进行互动。国有资本经营预算是新预算法全口径预算的重要组成部分，是对国有资本收益做出支出安排的收支预算，具有鲜明的制度性特征，其运行特点为“自己用、缴公共、补社保”。《意见》中明确指出“全国人大常委会加强国有资产监督，听取和审议国务院关于国有资产管理情况报告工作，要与预算决算审查监督紧密衔接，特别是要与对国有资本经营预算决算、部门预算决算审查监督相结合”。可以看到国有资本经营预算是连接“两翼”的现实路径，一方面人大国有资本经营预算的审查监督本身就是对国有资产的监督，另一方面人大国有资产监督又能强化监督的重点内容。例如，《关于完善国有金融资本管理的指导意见》细化了上述内容，强调“国有金融资本经营预算决算依法接受人大及其常委会的审查监督”，并且“国有金融资本情况要全口径向党中央报告，并按规定向全国人大常委会报告国有金融资产管理情况，具体报告责任由财政部承担”。当然，人大国有资产监督还能弥补国有资本经营预算难以覆盖的部分。2017年颁布的《国务院关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》规定“社保基金会及各省（区、市）国有独资公司等承接主体持有的股权分红和运作收益，专项用于弥补企业职工基本养老保险基金缺口，不纳入

国有资本经营预算管理”。在这一规定下就有必要通过国有资产监督和社保基金预算审查监督两个方面对相关国有企业运行进行有效监督。

其三，新时代预算审查监督与国有资产监督的创新手段存在互动空间。新修订预算法实施以来，全国及地方人大尝试加强对预算管理监督的新形式，其中推进预算联网监督是近年来全国人大常委会的重点工作，通过查询分析、监测预警、审查监督、代表服务、政策法规等创新手段推进中国特色预算审查监督的发展。随着人大对国有资产监督的深入，还要“组织开展国有资产清查核实和评估确认，统一方法、统一要求，建立全口径国有资产数据库。建立全口径国有资产信息共享平台，实现相关部门单位互联互通，全面完整反映各类国有资产配置、使用、处置和效益等基本情况”。根据这些安排，可以预计全口径国有资产数据库及国有资产信息共享平台可以与预算联网监督互动，更好助力新时代人大预算审查监督与国有资产监督。

参考文献

- [1] 习近平. 在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上的讲话 [N]. 人民日报, 2018-01-06 (1).
- [2] 习近平. 在第十三届全国人民代表大会第一次会议上的讲话 [M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [3] 习近平. 开放共创繁荣 创新引领未来——在博鳌亚洲论坛 2018 年年会开幕式上的主旨演讲 [M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [4] 习近平. 在纪念马克思诞辰 200 周年大会上的讲话 [M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [5] 新华社. 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 [N]. 人民日报, 2018-01-15 (1).
- [6] 新华社. 中共中央办公厅印发《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》 [N]. 人民日报, 2018-03-07 (1).

The People-Centered Development Thought and the Supervision on Budget and State-Owned Assets in the New Era

Deng Liping

Abstract: Guided by the people-centered development thought, this paper studies the theory and practice of China's supervision on budget and state-owned assets by the people's congress. To be concluded, this theory and practice has the characteristics of One Body with Two Wings, that is, the people's congress system is the main body, and the people's public finance and people's state capital are supervised. Under this framework, this paper expounds the understanding of the development of supervision on state budget and state-owned assets in the new era.

Keywords: Chinese Characteristics; Budget Supervision; State-Owned Asset Supervision; Practice of the People's Congress of China

(责任编辑:高小萍)