

中国共产党十九届四中全会精神笔谈

# 把握治理的核心要义， 推进党和国家监督体系和监督能力现代化

晏维龙

(南京审计大学, 江苏 南京 211815)

**[摘要]** 随着治理理论和实践的发展, 监督在国家治理中的地位和作用愈益重要。国家治理的权力运行, 决定党和国家监督体系和监督能力现代化是国家治理现代化的应有之义和必然组成。高质量发展更加突显监督体系和监督能力现代化的重要性。党和国家监督体系和监督能力现代化要在加强和改善党的领导下, 健全党和国家监督体系, 提升党和国家监督能力, 同时要更加重视审计监督体系和监督能力的建设。

**[关键词]** 国家治理; 党和国家监督体系; 党和国家监督能力; 审计监督; 权力制约监督

**[中图分类号]** F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2020)-01-0001-03

党的十九届四中全会确定了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标和战略举措, 明确提出要坚持和完善党和国家监督体系, 强化对权力运行的制约和监督。党和国家监督体系和监督能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成, 对国家治理现代化发挥重要的监察、督促作用。牢牢把握治理的核心要义, 推进党和国家监督体系和监督能力现代化, 是国家治理现代化要解决的重大理论和现实问题。

## 一、管理到治理的嬗变彰显监督的重要性

治理最早是由世界银行提出的用以刻画国家经济社会管理和运行状态的评价指数。近年来, 其内涵不断丰富、实践不断发展, 成为面对若干个有着独立的价值取向和完全行为能力的个人和群体的新理念、新思维、新方法。社会公众民主意识增强, 参与国家管理的要求增加, 加之公共利益分化、群体诉求多样化等, 使得强调权威控制的国家管理理念越来越难以适应时代发展, 强调多元主体参与、平等合作的国家治理理论和实践开始兴起并被越来越多的国家接受。

国家管理理念和方式下, 强调管理组织的科层制结构, 强调命令的上传下达和贯彻执行, 追求单一主体多任务目标利益下资源的开发利用和管理。而国家治理涉及国家运转过程中权力的转换和权威在社会中的运作方式, 是国家从自上而下、单向命令式管理, 转向公共利益为基础的平等协商。在国家治理理念和方式下, 治理组织结构更多的是网状网络式, 更加尊重多元主体的利益, 通过协调不同利益代理人需求, 推动公共利益的实现。同时, 对于社会公共事务的管理, 虽然还强调国家和政府等治理主体的作用, 强调权力或权威、强制性, 但更强调多元主体的参与和平等地位, 更加强调通过多元治理主体之间协商、谈判, 共同管理社会事务。国家治理是国家管理改革的一种方向, 更是贯穿国家运行实践过程的一种新思维、新理念、新方式、新方法。

监督是一种广泛的社会现象。政治上的监督多指对权力的制约和监督。国家管理下的监督是由于授权分权而产生的监督, 是单向的, 更多的是确保命令执行的监督。国家治理下, 多元主体的利益差别突显监督尤为重要, 监督更多的是要确保集体行动的一致, 强调的是利益均衡的多元治理主体对规则遵循的监督。

## 二、监督是国家治理的题中之义

当今世界, 经济全球化与经济民族主义交替抬头, 利益格局调整冲突与深层次矛盾交织显现, 为应对复杂多

**[收稿日期]** 2019-12-31

**[作者简介]** 晏维龙(1966—), 男, 安徽含山人, 南京审计大学党委书记, 教授, 博士生导师, 从事国家审计的经济学研究, E-mail: yanwl@nau.edu.cn.

变的国际竞争环境,解决社会矛盾和冲突,党的十九届四中全会将坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,确定为全党的一项重大战略任务。国家治理体系和治理能力现代化是在中国共产党的领导下,通过建构现代化的国家权力配置与运行的制度体系,提升治理效能,以经济建设为中心,以经济高质量为发展模式和道路,逐步实现全体人民共同富裕的国家现代化。

权力监督是权力主体的外部力量对权力主体的监察、监控和督促。加强权力制约和监督、防治以权谋私等权力腐败,是党的建设的重要工作内容。党的十八大以来,对决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的权力运行结构的认识,从包括政党权力在内的整个政治权力运行,扩展到国家权力运行层面,国家机关实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调。监督权是决策权、执行权有效运行的保障,是国家权力的重要组成部分。监督反馈与权力决策、执行共同组成了国家权力运行的闭环。通过监督,查处重大违法违规违纪问题,揭示存在问题和潜在风险,能够确保权力运行安全;通过监督,监测经济社会运行,把问题和风险反馈给决策和执行系统,加强问题整改和体制机制制度建设,完善政策,优化管理,防范风险,提高决策水平和执行能力,能够确保权力运行有效,从而推动建立更加成熟稳定的国家治理制度,达到国家治理体系和治理能力的自我完善、自我提高。因此,党和国家监督体系和监督能力的现代化,是国家治理现代化的应有之义和必然组成。

中国特色社会主义进入新时代,传统工业文明式微,信息技术、智能化等新技术、新产业蓬勃发展,创新成为决定经济发展的最主要驱动力。这就需要各级党委政府贯彻执行党和国家各项方针政策,优化产业结构,完善资源配置,重塑发展动力,推动质量变革、效率变革。从根本上说,依靠政策制度执行权、经济活动规制权、资源决策权等安全有效运行。确保各种经济权力的安全有效运行,推动高质量发展,更需要强化对权力的监督。

### 三、党和国家监督体系建设

马克思主义认为社会主义国家的一切权力属于人民,权力监督的核心是国家权力始终掌握在人民手中。监督是坚持和完善人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治的重要环节。党和国家监督现代化是一个系统工程,涉及国家治理的诸多方面,在实际中的总抓手就是建设党和国家监督体系,就要加快形成监督规范完备、监督实施严密、监督保障有力的党内监督和国家监督体系,持续不断地推进国家治理体系和治理能力现代化。

党和国家监督体系是党在长期执政条件下自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的权力监督体系。权力监督体系是一个具有内在联系的有机系统。建立和形成一个稳定、协调和高效的权力监督体系,需要在调动各类监督主体监督积极性的同时,建立统帅、指挥和协调监督有机体系的主体和机制。中国共产党在国家权力配置结构意义上处于支配地位,在国家权力运行过程意义上以权力贯穿于政治经济社会的全过程。推进党和国家监督体系建设,就是要建设党统一领导下的监督体系。通过党的领导,总揽和协调各方面监督,形成相互衔接、相互支持的监督分工协调体系,实现既分工协作、又互补协调的监督体系综合优势和整体效应。

监督权力运行是个复杂的系统工程,涉及监督主体、监督目标、监督内容、监督方式、监督标准等多个方面。建设党和国家监督体系要明晰党和国家监督体系的监督目标是方向的政治性、行为的合规性、治理任务的目标实现程度和绩效;要以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调;要建立一个全面覆盖公权力运行,包括党和国家监督主体制度体系、监督客体制度体系、监督内容制度体系、监督标准制度体系和监督方式制度体系等在内的全方位、全过程的监督体系。

党和国家监督体系建设既要加强党的领导干部监督制度建设,又要加强确保党和国家方针政策贯彻落实的监督制度建设;既要加强对政治权力的监督制度建设,又要加强对经济权力的监督制度建设,这些都要求要重视党和国家监督性工具或手段制度的建设。审计是发挥经济“体检”作用的监督,监督范围涵盖国家经济社会宏观发展、地区行业经济中观运行、单位组织微观经营管理以及领导干部权力运用、自然环境资源开发利用等。因此,党和国家监督体系建设要重点突出和加强审计监督体系的建设。

### 四、党和国家监督能力建设

制度的生命在于执行,制度不折不扣地执行依靠监督。推进国家治理体系和治理能力现代化,将制度优势转化为治理效能,既要通过监督把制度优势充分发挥出来,又要加强对制度执行过程中新问题的研究和解决,推动各方面制度更加成熟、更加完善。国家治理体系和治理能力现代化要以制度落实为关键,以监督为抓手,把党

和国家监督能力建设摆到更加突出的位置。

建设党和国家监督能力的根本在于提高维护广大人民群众根本利益的能力,首先要加强和改善党对监督工作的领导。党和国家监督能力是中国特色社会主义国家治理体系的执行力和治理能力的重要组成部分。党和国家监督能力建设要在党的领导下,以中国特色社会主义制度成熟完善为导向,建设服务于党的领导,服务于国家治理健康稳定发展、维护广大人民群众根本利益的现代化监督能力。

建设党和国家监督能力要坚持系统监督、依法监督、综合监督和源头监督的原则,从监督组织机构设置、监督人员配备、监督机制构建、监督技术等方面,着力优化监督职责分工、提升监督人员专业能力、畅通监督作用机制、创新监督技术。要增强监督客体接受监督的意识和自觉性;要科学界定不同监督主体的监督内容,监督内容同一层次不应当有交叉,再监督要涵盖监督客体和监督履职;要强化不同监督角度、不同监督方式的综合使用,既整合监督资源,又有效利用监督资源,既不使得监督有重叠,也不使监督有空白;同时,还要建立健全监督标准,严格监督追责问责,确保监督取得实效。

党的十九届四中全会明确提出,发挥审计监督的职能作用,为人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度服务。党和国家监督能力建设必须充分发挥审计的经济“体检”作用。这是因为不同利益主体的平等地位是管理与治理的核心差异,而不同利益主体的核心利益是经济利益。审计是经济监督,与不同利益主体权利保障直接密切相关。建设统一领导、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,加快完善审计运行体系,增强审计监督整体和协同效应,对推动党和国家监督能力建设具有重要作用。

[责任编辑:刘 茜]

(上接第13页)

山就是金山银山”全新发展理念被写进党的十九大报告之后,企业的经营方式发生了转变,开始更好地保护和利用自然资源与环境,这也是新时代企业经营者的社会责任与要求。《决定》在第十节《坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生》中明确“严明生态环境保护责任制度”,要求企业的发展必须与其环境责任相协同,进一步推动了环境会计的发展。我国环境会计核算体系经过数年来的理论探索,取得了相当可观的研究成果,而理论的形成与完善又促使了相关政策的不断规范,企业也因此愈发明确了自己的社会责任,注重环境责任的核算、报告与信息披露,在一定程度上提升企业因实施环境治理而带来的外部经济效益。

理念的发展促使了会计的创新转型,从而诞生了环境会计,这既有利于生态环境保护,又有助于经济的发展,而科技的进步更是促进了会计与新兴领域的交叉融合。比如,会计与区块链技术相结合,形成了基于区块链的财务共享模式,在保证效率的同时,既实现降低成本的目的,又解决数据风险的问题。《决定》指出“聚天下英才而用之”,并在第八节中明确“构建服务全民终身学习的教育体系”。以“政府善治”为目标导向,会计领域应当不断发展会计教育,注重人才培养。在与发展环境相适应的前提下,发挥网络教育和人工智能优势,创新教育和学习方法,而做到这些不仅要求多元化的知识教育与独特的教学方式相结合,而且相关教师应该对现代前沿技术、未来的发展趋势以及当下国内外先进会计教育理念有足够的了解,以保证会计教育方向的正确性,更好地将智能化与会计教育相融合,培养出更卓越优秀的复合型人才,进而支持各类人才为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献智慧和力量。时代在不断发展变化,但改革与创新一直是会计的主旋律。有关部门必须依仗多元化的会计监督体系,实现更多高质量的会计信息披露,逐步推进会计自身转型发展,更好地优化企业内部与市场整体资源配置效率,助力国家治理能力和治理体系现代化。

#### 参考文献:

- [1] 姜宏青,魏小茹.政府会计信息在政社合作管理中的应用与改进[J].会计与经济研究,2019,33(3):3-15.
- [2] 谢志华,何玉润,张宏亮.政府“良治”目标与政府会计的治理功能[J].财政研究,2010(4):41-45.
- [3] 王祥君,周荣青.政府财务报表审计与政府会计改革:协同与路径设计——基于国家治理视角[J].审计研究,2014(6):57-62.
- [4] 武辉,王竹泉.国家治理框架下善治导向的会计监督体系重构[J].会计研究,2019(4):3-10.

[责任编辑:杨志辉]