

# 新形势下国家审计促进财政可持续发展的思考

李厚喜

(审计署审计科研所,北京 100086)

**内容提要:**进入新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,要求从国家治理现代化全局出发审视财政可持续发展这一命题。作为党和国家监督体系的重要组成部分,审计机关基于微观来发现问题,基于宏观来审视问题。审计机关在促进财政可持续发展中应发挥积极作用。这要从整体上把握财政可持续发展的本质要求,理解国家治理面临的多重约束对财政可持续发展的影响。未来,审计机关需要将财政可持续发展的本质要求与审计监督功能结合起来,打破单一的制度框架、思维框架和行为框架,具有宏观视野、整体视野、综合视野、长期视野,紧紧抓住影响全局的关键事项,围绕重大政策重构审计监督框架。

**关键词:**新发展格局 财政可持续发展 国家审计

**中图分类号:**F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)09-0104-09

## 一、国家审计促进财政可持续发展的目标选择

### (一)财政可持续发展的本质要求

财政是庶政之母,蕴含着国家的价值取向,财政可持续从根本上是国家治理的可持续。建立于国家治理范畴、国家治理的基础性和支撑性要素认识基础上的财政,关注和对接的是国家治理层面的基本问题。<sup>[1]</sup>可持续发展理论强调整体性、综合性的发展,强调基于底线、公平、协调的发展。把握财政可持续发展这个命题的本质要求,需要基于国家治理框架,从安全、公平、协调等基本维度,从内外两个

角度进行全面理解。

1.安全维度。安全是可持续发展的底线。现代社会具有基于不确定性风险无处不在的特征,客观上要求以底线思维为基础观察分析现实。防范化解各类公共风险、维护国家各领域安全是财政的基本职责。安全视野下的财政可持续发展包括以下要求:一是财政要在保障国家重大战略任务有效实施中发挥应有作用。二是防范化解财政自身风险隐患是维护国家长治久安的重要保障。一方面,产业链供应链安全、能源安全、战略性矿产资源安全、粮食安全、生物安全、生态环境安全、金融安全等国家安全各领域是国家重大战略任务的重要内容,是构建新

[收稿日期]2022-07-05

[作者简介]李厚喜,副研究员,自然资源资产审计研究室副主任,博士,研究方向为国家审计。

发展格局下的财力保障重点。另一方面,进入新发展阶段,我国财政趋紧的状况不仅将长期持续存在,甚至在特定条件下还有可能进一步恶化,维护财政自身安全是一项长期性、持续性任务。

2.公平维度。公平是财政的基本功能之一。<sup>[1]</sup>公平既强调代内之间的公平,也注重代际之间的公平,是可持续发展的基础。现代财政的公共属性,要求以公共利益最大化为出发点和归宿,财政可持续发展也必然以公平为基点,这才是公共利益最大化的根本所在。促进社会公平是党的十八届三中全会对财政职能的一个核心定位。新发展阶段促进全体人民共同富裕的重大使命更加凸显了基于公平审视财政职责和功能的重要性。公平视野下的财政可持续发展包括以下要求:一是把促进社会公平作为更加重要的财政职能,全方位介入国民收入、财产、财富以及各种要素领域、各个分配环节在内的所有分配活动,促进机会公平、规则公平、结果公平;二是从长远考虑财力约束,防范脱离空头福利承诺可能导致的财政危机、债务危机、社会危机等不良后果。以不确定性为主要特征的国家治理环境下,公平维度下的财政可持续发展要做到以公正、平等为主要导向,兼顾效率,恰当处理不同群体、不同行业、不同区域之间代内代际的均衡性,从而确保财政的长期可持续性。

3.协调维度。协调既是发展手段又是发展目标,同时还是评价发展的标准和尺度。<sup>[4]</sup>协调不当的公共政策不仅无法有效防范化解公共风险,还会叠加内生更大、更复杂的公共风险。<sup>[5]</sup>进入新发展阶段,我国面临越来越多的结构性问题、综合性问题、交织性问题。无论任何政策手段都难以单独应对这一复杂局面,宏观经济治理下政策之间的协调配合至关重要。协调视野下的财政可持续发展包括以下要求:一是在宏观经济治理体系内,加强财政政策与国家发展规划的协调,加强财政政策与货币政策之间的协调,加强财政政策与就业、产业、投资、消费、

环保、区域等政策的协调,形成协同效应;二是从加强财政资源统筹、优化财政资源配置出发,强化税与费之间、税与税之间、收入与支出之间、各项支出之间、四本预算之间、中央与地方之间等的协调。总之,实现财政可持续发展,既需要在宏观经济治理体系内与其他政策形成合理分工、有效协作,发挥各自的功能优势,也需要加强短期财政政策与中长期财政政策之间的协调性,还需要加强财政自身政策之间的协调性,提升财政在内的宏观经济治理政策的针对性、可持续性,提升宏观经济治理的整体水平。

## (二)国家审计在促进财政可持续发展中的作用

对财政的监督是国家审计的职责之一。进入新发展阶段,思考国家审计在促进财政可持续发展中的作用,需要从推进国家治理体系和治理能力现代化中应该发挥的作用出发,从财政可持续发展的本质要求出发,找出影响财政可持续发展的关键事项,进而发挥审计监督的职能作用。

1.保障经济安全等国家重大战略任务的有效实施。国家重大战略任务是影响国家长治久安的重要事项,既是财政在内的国家各领域可持续发展的重要条件,又是财政必须保障的重要内容。进入新发展阶段,向国家重大战略和重点任务聚焦用力是财政资源配置的鲜明特点。审计监督首先是经济监督,重点是对公共资金、公共资源、公共资产、公共权力及相关经济活动的监督检查。将审计监督职责与财力保障重点、影响财政可持续发展的关键事项相对接可以发现,审计在促进财政可持续发展中的首要作用是保障经济安全等国家重大战略任务的有效实施,理清各领域安全风险防范化解责任与财政支出责任之间的关系及对财政可持续发展的影响,分析国家安全各类事项之间的联动性、交织性,从而保障国家重大战略任务得到有效实施。

## 2.保障财政在促进全体人民共同富裕中发挥应

有作用。进入新发展阶段,促进全体人民共同富裕是彰显社会主义本质的必然要求。然而,我国在公共服务、社会保障、医疗卫生、教育就业等民生领域的公平性方面还存在很大改进空间,这些领域是影响财政可持续发展的重要事项。同时,审计的权力是人民赋予的,坚持以人民为中心的发展思想,维护人民群众根本利益是审计工作的根本目标,加大重点民生资金和项目审计力度是审计机关的核心任务之一。审计机关需要进一步揭示教育、就业、医疗、养老、住房等民生领域存在的问题,促进公共资金、公共资源、公共资产的公平合理分配,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,保障财政在促进全体人民共同富裕中发挥应有作用。

3.健全以财政政策为主要手段的宏观经济治理政策体系。国家政策具有鲜明的政治方向、政治意图和政治目标。熊彼特指出,政府所有的功能都需要财政支撑,政府的所有行为都会反映到财政上。<sup>[6]</sup>同时,疫情等外部冲击强化了财政政策的重要性。由于财政政策具有针对性更强、实施机制更直接见效等特点,应该居于宏观政策舞台中央。<sup>[7]</sup>这充分说明财政可持续是实现国家良治无可置疑的前提。<sup>[8]</sup>鉴于政府资源的有限性,政策选择必然有所取舍和权衡,宏观经济治理政策体系中的各类政策都必然在财政约束下统筹考虑。审计在健全宏观经济治理政策体系中发挥作用,就要求以财政政策为重点分析揭示问题,以发展规划为导向,观察分析财政政策与货币、就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策之间的关联性、协调性,并分析短期财政与中期财政之间的协调性,收入与支出之间的协调性,经济支出与民生支出之间的协调性等,促进形成目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系。

<sup>①</sup>本部分的梳理分析都是以审计署向人大常委会提交年度审计工作报告为依据,没有分析地方审计机关的相关情况,因为我们认为审计署的审计工作报告应该更具有宏观性、整体性、系统性,也应更具有代表性。

## 二、审计机关促进财政可持续发展的现状

新发展阶段、新发展理念、新发展格局对财政和审计的影响都是全局性、系统性、革命性的。围绕审计在促进财政可持续发展中的作用,本部分聚焦经济安全、民生领域、宏观经济治理政策等关键事项进行梳理,把握审计在促进财政可持续发展中的现状,在现实中考察审计作用的发挥。

### (一)在经济安全方面的审计现状

经济安全是国家安全的基础。经济社会运行风险是财政风险的最终来源,保障经济安全最终意义上就是保障财政自身安全,健全财政可持续发展的内在机理。将审计工作与保障经济安全的各项任务进行对比,可以对审计作用发挥现状有直观的理解。

第一,从审计内容来看,当前审计主要关注金融安全、粮食安全等部分事项,没有涵盖经济安全领域所有重点事项。通过对近些年审计署年度审计工作报告<sup>①</sup>的梳理可以发现,审计中持续关注影响财政金融安全的风险隐患,部分年份关注粮食安全(见表1),个别年份还跟踪审计创新型国家建设、大众创业万众创新等政策落实情况,开展矿产资源开发利用保护及相关资金审计、重点机场建设项目专项审计等。然而,与经济安全领域重点任务相比,审计对能源安全、战略性矿产资源安全、重要基础设施安全、产业链供应链安全等内容的关注还不够。

第二,从审计反映问题来看,主要从资金层面揭示反映具体问题,对经济安全相关事项的整体分析还有待加强。以资金为切入口揭示问题体现了审计工作的专业优势,但是,以资金为切入口并不代表审计就应止于此。以这些年连续开展的地方政府债务的审计为例,每年审计工作报告中只列示具体问题及金额,没有对外披露地方政府债务规模、结构、风险状态等总体情况。更重要的是,尽管揭示具体问题也能对维护经济安全起到促进作用,然而,

表1 经济安全领域的审计项目情况

报告年份	粮食安全	财政金融安全
2016		地方政府债务审计
2017	水利和粮食收储等涉农专项资金审计。	部分省、市、县地方政府债务审计。
2018		防范化解重大风险相关审计,关注地方政府债务、金融运行和基本养老保险基金支付等风险及防范情况。
2019		防范化解风险相关审计,关注地方政府债务风险、金融风险等防控情况。
2020	乡村振兴相关政策落实情况跟踪审计,关注高标准农田建设,粮食和生猪生产政策落实。	防范化解重大风险审计,重点关注地方政府债务管理、基层财政运转和金融风险防范化解情况。
2021	领导干部自然资源资产离任审计中关注高标准农田建设	政府债务风险审计调查

资料来源:根据审计署审计工作报告整理。

如果缺乏整体分析,就不能整体把握问题的严重程度和审计对象的变化趋势,也不利于从整体层面提出对策建议。

第三,尚缺乏对经济安全各领域进行审计的整体性、长期性框架。审计机关不仅对经济安全某一类事项的审计缺乏整体分析,也缺乏对经济安全领域重点事项审计工作的长期谋划和统筹。“十三五”规划纲要提出“维护战略性资源、关键产业、财政金融、资本跨境流动等领域国家经济安全”。“十四五”规划纲要提出“实现重要产业、基础设施、战略资源、重大科技等关键领域安全可控,着力提升粮食、能源、金融等领域安全发展能力。”将国家发展规划与这些年的审计工作报告对比可以发现,作为经济监督的主要力量,审计机关还缺乏经济安全各领域进行审计的整体性、长期性框架,导致对经济安全领域重点事项监督的审计资源分布不均,一些审计项目时断时续,对能源、战略性矿产资源等事项关注度较少。

## (二)在民生领域方面的审计现状

民生是经济、社会发展的根本出发点和落脚点,收入分配、就业、社会保障等问题都是以民生为

旨归的<sup>⑨</sup>。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。实现共同富裕最重要的就是解决民生问题,为每个人的公平、自由发展提供良性的环境。对比经济、社会、文化、生态等方面的不平衡不充分可以看到,教育、医疗、社保、住房、就业等社会方面的发展不平衡不充分问题相对最为严峻。<sup>⑩</sup>通过分析教育、医疗、社保、住房、就业等民生方面的审计现状,可以了解其在促进全体人民共同富裕方面的作用发挥情况。

第一,从审计范围来看,所审计的民生领域事项越来越广泛,但还需要进一步扩展范围和深化内容。这些年,重点关注扶贫、医疗、住房等领域的民生问题,对养老、就业等领域的关注逐渐增多(见表2),同时还关注了“三农”、住房公积金、城乡义务教育等民生事项,并在扶贫、乡村振兴等方面的审计中关注教育、就业等事项。然而,与民生议题在治国理政中的地位和作用相比,与“十四五”规划纲要提出的增进民生福祉任务相比,审计内容和范围还需要进一步扩展和深化,需要加大对就业、教育、医疗、社保、收入分配、食品药品安全等领域的审计力度,及时回应重大民生关切和诉求。

表 2 民生领域的审计项目情况

报告年份	扶贫	医疗	养老	住房	就业
2016	扶贫资金审计	工伤保险基金审计		保障性安居工程跟踪审计	
2017	扶贫资金审计	医疗保险基金审计		保障性安居工程跟踪审计	
2018	扶贫政策落实和资金管理审计	医疗保险基金审计		保障性安居工程跟踪审计	
2019	扶贫审计	医疗保险基金审计	基本养老保险基金审计	保障性安居工程跟踪审计	就业补助资金和失业保险基金审计
2020	扶贫审计	医疗保险基金审计	基本养老保险基金审计	保障性安居工程审计	就业优先政策落实情况
2021	脱贫攻坚和乡村振兴相关政策及资金审计	全国基本医疗保险基金审计	全国基本养老保险基金审计	保障性安居工程审计	

资料来源:根据近年来审计署审计工作报告整理。

第二,从审计反映问题来看,民生领域问题复杂多样,管理制度有待健全,违纪违法问题仍较为突出,需要进一步加大治理力度。民生工作政策性强,事项繁多,涉及面广,不同事项各有特点又相互交织,这决定了其管理和监督难度比较大。同时,基本养老保险基金审计、医疗保险基金审计、保障性安居工程审计等都反映了政策落实中公平性不足的问题。这些问题反映了民生工作短板还比较多,管理方面还存在不少薄弱环节。今后一段时期,审计机关需要进一步加大揭示问题的力度,推动腐败问题的惩治力度,保障民生资金和民生项目切实惠及民生,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

第三,审计机关对民生领域问题的深度分析还不够,对公平议题的前瞻性、系统性研究还不够。当前我国民生领域还存在诸多难题,审计监督还很少触及涉及民生领域公平正义的体制机制难题。例如,提供基本公共服务是保障公平正义的重要手段,但目前公共服务的地区差距、城乡差距和群体差距还比较大,而城镇化、人口老龄化等新形势又

对公共服务的公平性提出更高要求。“十四五”规划纲要提出“推动城乡区域基本公共服务制度统一、质量水平有效衔接”。从审计反映问题来看,虽然扶贫审计、乡村振兴相关政策落实审计等有助于优化公共资源在农村的配置,进而缩小城乡差距,但审计机关还很少揭示公共服务资源配置不均衡方面的问题,在如何推动提高公共服务供给公平性方面还缺乏充分考虑。究其原因主要是对审计对象的特点、现状和趋势的研究不够,难以从审计对象发展规律出发审视问题、揭示问题、提出对策。

(三)在宏观经济治理政策方面的审计现状

政策在国家治理中具有独特的地位和作用。宏观政策既是审计监督的重要内容,又是审计的标准和依据。任何一个审计项目,无论是否叫政策跟踪审计,其实都是对政策的审计。进入新发展阶段,坚决维护党中央权威、推动党中央重大决策部署落地至关重要,加强对宏观政策的审计监督是其中一项重要举措。近些年,国家重大政策跟踪审计在维护党中央权威、促进政令畅通、确保政策落地生

根见效等方面发挥了积极作用。然而,与宏观经济治理新形势新要求新任务相比,目前的重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计还存在不少需要改进的地方。

第一,从审计范围来看,重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计对象多、领域广、涉及面宽。从近年

来的审计实践来看,国家重大政策措施落实情况跟踪审计主要关注以下方面(如表3所示):一是重大政策贯彻落实情况;二是重大项目建设情况;三是重点资金保障情况;四是重大改革推进情况;五是制度规则完善情况;六是风险隐患防范情况。<sup>[1]</sup>

表3 重大政策措施落实跟踪审计基本情况

报告年份	重大政策措施落实跟踪审计内容
2015	一是部分重大投资项目审批周期长、开工不及时、建设推进慢;二是一些部门和地方简政放权力度不够;三是有关部门推进商事制度改革的具体措施不够协调;四是有关部门落实进出口通关服务便利化措施未完全到位。
2016	一是一些领域的制度规则需加快建立完善;二是重大项目审批管理改革需加快推进;三是财政资金统筹整合相关政策措施亟需落实;四是政府投资基金支持创新创业的作用尚未得到有效发挥;五是科研投入管理机制与科技创新要求不适应。
2017	一是“放管服”改革有些具体措施尚未完全落地;二是涉企收费管理机制还不够健全;三是个别地方和企业未严格落实淘汰化解产能相关要求;四是有的政府投资基金和支持小微企业措施未达预期效果;五是部分地方政府债务增长较快,有的还违规举债。
2018	一是制造业增值税抵扣链条还需进一步完善;二是一些地方营商环境不够优化;三是一些重大工程项目推进较慢;四是创新创业相关制度还不完善;五是政务信息系统整合和安全管理要求未有效落实;六是淘汰落后产能不够到位。
2019	一是减税降费政策措施落实方面;二是民营、小微企业融资方面;三是“放管服”改革方面;四是清理拖欠民营和中小企业账款方面;五是科技成果转化方面。
2020	一是就业优先政策落实方面;二是减税降费政策落实方面;三是清理拖欠民营和中小企业账款方面;四是科技相关政策落实方面;五是乡村振兴相关政策落实方面;六是政府投资基金相关政策落实方面。
2021	一是新增财政直达资金审计情况;二是金融服务实体经济审计情况;三是政府债务风险审计调查情况;四是税收征管和减税降费政策落实审计情况;五是脱贫攻坚和乡村振兴相关政策及资金审计情况。

资料来源:根据审计署审计工作报告整理。

第二,从审计定位来看,国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计在完善宏观经济治理方面的作用有待进一步提升。毋庸置疑,揭示国家重大政策措施贯彻落实中存在的具体问题对完善宏观经济治理有促进作用。但国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计不单单是对政策、项目、资金本身的

审计,而是政治站位更高、宏观性更强的审计。然而,目前开展的国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计与国家发展规划中重点战略任务的关联性不大,对政策中长期变化趋势的分析不够,对各类政策的密切配合情况关注不够。如果只停留在对具体问题的揭示上,这肯定与开展国家重大政策措施

贯彻落实情况跟踪审计的初衷有所出入,也与党中央赋予这项审计的政治责任不能充分匹配。

第三,对国家重大政策措施贯彻落实情况进行整体性、系统性监督的机制还有待健全。国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计既可以是对政策某一链条、某一环节的监督检查,也可以是对政策全链条、全过程、各环节的系统性监督检查。目前的重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计,或者是对中央部门贯彻落实情况为主的检查,或者是对地方政府或部门贯彻落实情况为主的检查,对重大政策措施贯彻落实情况的整体性、系统性监督不够到位。另外,要开展整体性、系统性的监督,不仅要求审计机关内部在监督不同审计单位时加强组织协调,还要求不同层级审计机关之间加强信息沟通、分工协作,也要求为适应监督需要而创新审计项目组织模式。这些也反映了当前重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计仍处于探索阶段,还没有形成相对成熟的审计模式。

### 三、审计促进财政可持续发展的展望

进入新发展阶段,财政将面临以国家重大战略、重大政策为导向的转型,而且政策的目标、内容、重点、实施工具等也较以往有很大变化,这将对财政可持续发展构成多维度、多层次、多样性的挑战,这必然要求审计机关将财政可持续发展的本质要求与审计监督功能结合起来,围绕重大政策重构审计监督框架。

(一)坚持整体治理,推动审计监督与其他监督力量形成促进财政可持续发展的监督合力

制度建设更具有根本性、长期性。审计监督嵌入到国家治理的方方面面,需要在促进财政可持续发展方面,与国家治理的其他主体共同构成推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。

第一,充分发挥审计委员会的制度优势。中央审计委员会及地方各级党委审计委员会奠定了国家治理框架下审计促进财政可持续发展的系统性、整体性体制框架,而要真正发挥审计委员会的制度优势还有许多工作要做。按照制度设计,中央审计委员会是党中央决策议事协调机构。当前,各级审计机关对审计委员会职责的认识还需要进一步拓宽思路和视野,而不能仅限于审议审计自身的重大事项。各级审计机关需要紧紧抓住影响财政可持续发展的关键事项揭示问题,将审计发现的影响财政可持续发展的重大问题,以及需要财政部门与审计部门协同推进的事项纳入审计委员会的审议范围,从而在国家治理全局视野下发挥审计委员会的制度优势。

第二,更加自觉接受人大监督,改进向人大常委会报告的机制。坚持党的领导、实行依法审计、自觉接受人大监督是有机统一的。中共中央办公厅《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》要求,“各级审计机关研究提出下一年度审计监督重点内容和重点项目时,应当征求本级人大常委会预算工作委员会等工作机构的意见建议,形成监督合力。”2021年,审计署根据监督需要,坚持改进完善审计工作报告体例,将企业、金融、行政事业、自然资源等国有资产审计情况单独列报,形成子报告。今后,根据促进财政可持续发展的客观需要,人大需要及时掌握政府财政财务收支的整体状况、分行业总体情况和重点领域风险态势等,审计机关不仅需要调整审计工作报告体例,更需要从国家治理现代化视角系统考虑改进和完善审计工作报告的体例形式、报告内容、报告方式、报告时点等的可能空间,推动增强人大监督的有效性,自觉接受人民监督。

第三,与纪检监察、财会监督等合力强化预算

硬约束。预算软约束问题之所以“屡审屡犯”，归根到底是滋生问题的土壤仍然存在，这又可以归结于财经纪律执行不严格及财经制度不健全等原因。从国家治理全局来看，纪检监察和财会监督在强化预算约束方面发挥着基础性作用。审计监督需要进一步加强与纪检监察、财会监督之间的协同，开展财经领域违纪违法问题专项治理，强化财会监督在事前环节约束预算的责任，增强纪检监察在整改环节惩处违纪违法问题的威慑力，推动构建监督密网，夯实财政可持续发展的合规基础。

(二)坚持责任导向,构建促进财政可持续发展的审计业务框架

财政可持续发展问题最终意义上是政府公共责任履行的可持续性。我国政府责任的内容不同于西方国家,建立财政可持续发展的框架,揭示影响财政可持续发展的风险隐患,需要准确把握我国政府责任的特征,并将其作为分析财政可持续发展的基点,进而围绕政府公共责任构建审计业务框架,避免监督的空白、碎片化、重复性,增强监督的整体性、协同性、针对性。

第一,建立涵盖所有公共责任的审计监督框架。随着国家治理现代化的持续推进,政府责任的范围和边界已经超越国有制边界,逐渐对所有市场主体一视同仁履行公共责任。从涵盖所有公共责任的角度审视财政现状及其可持续发展的影响,就会在财政收支、中央与地方财政关系、公共风险应对和处置等方面形成新的逻辑。这些变化不仅影响如何审计微观监督主体,更影响审计如何在宏观层面揭示和反映问题。这些变化更与“实现审计全覆盖,努力做到党中央重大政策措施部署到哪里、国家利益延伸到哪里、公共资金运用到哪里、公权力行使到哪里,审计监督就跟进到哪里”的要求相对

应。对标国家治理现代化,需要围绕公共责任重构现代审计监督框架,打破按照所有制划分审计监督范围的逻辑,在监督理念、监督作用、监督内容、监督方式等方面与之相适应。

第二,适应公共风险相互交织特征开展协同审计。现代国家治理中各领域交叉融合的特征愈发凸显,财政、金融、教育、养老、健康、生态等各领域的风险相互影响,外部环境对财政可持续发展的影响也越来越显著。在这种情况下,审计监督仅揭示微观问题就难以反映具有关联性的重大风险隐患。审计机关需要从发挥监督整体效能出发,立足新发展阶段面临的挑战,从政治层面把握各类风险隐患对财政责任及财政可持续发展的影响,统筹考虑财政、金融、企业、三农、民生、生态等各审计业务领域监督内容的交叉性,重构分工协作机制,推动更加注重从宏观层面揭示具有跨行业、跨区域、跨部门、跨群体等特征的综合性风险。

第三,把财政财务可持续性作为评价公共主体责任履行情况的重要指标。财政财务可持续性是公共主体履行公共责任的关键因素。负债是影响财政财务可持续性的重要指标,但不是唯一指标。从防范风险隐患角度出发,审计机关需要跳出财政财务收支分析框架,整体把握审计对象财政财务可持续发展状况,不仅要衡量领导干部在维护本地区、本单位财政财务可持续发展方面的履职尽责情况,还需要立足人口趋势、气候变化等宏观形势,从公共组织整体出发,从行业、区域等维度反映影响财政财务中长期可持续性的系统性风险。

(三)坚持系统观念,明确促进财政可持续发展的审计路径

进入新发展阶段,发挥审计促进财政可持续发展的作用,还需要审计机关立足政治性、宏观性、综



合性的监督定位,以全面建设社会主义现代化国家为发挥监督作用的逻辑起点,结合经济社会发展主要特征和新发展阶段的政策目标和重点,把握财政可持续发展的总体情况,把握各关联事项的互动性、交织性,揭示影响财政可持续发展的重大风险隐患。

第一,坚持把握总体,整体反映财政可持续发展现状。审计监督中,需要从不同维度把握财政可持续发展的总体情况,从构建新发展格局的全局思考财政整体风险、影响因素及演变趋势。一方面,根据涉及财政可持续发展全局的改革部署,反映财政总体状况。如根据政府权责发生制综合财务报告制度改革要求,加强对政府资产负债、收入费用、现金流量等方面总体情况的监督,加强对企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产等国有资产总体情况的监督,注重通过反映财政各要素的全貌揭示财政可持续发展的总体情况和变化趋势。

第二,坚持突出重点,紧紧围绕构建新发展格局中影响财政可持续发展的关键事项开展审计监督。中国超大型国家治理的复杂性、多样性、多层次性等特征,要求抓住与牵动全局有关的主要事项开展治理。审计监督同样如此。审计机关在项目计划制定、项目实施、审计报告等各环节都需要将国家重大战略任务置于核心位置,从全国、中央、省级、市县等不同层面,从金融、国有企业、国有资源、住房、养老、医疗、教育、环境等不同行业,关注国家重大战略任务进展情况,分析与财政可持续发展密切相关的重要事项,全方位揭示影响财政可持续发展的因素。

第三,坚持关联分析,统筹考虑各领域风险的关联性及可能的财政责任。要预判各类宏观风险与财政风险的关联性,把财政可持续发展置于国家宏

观经济背景下考虑。审计监督中,要结合全面建设社会主义现代化国家的目标、战略安排及面临的风险挑战分析各项重大任务对财政职责的影响。例如,评估共同富裕目标下基本公共服务均等化对财政可持续发展的影响,尤其是城乡之间、区域之间、行业之间不同群体基本公共服务趋同的财政挑战。同时,从公共职责角度出发,把财政和金融、产业、区域、投资、就业等各类政策贯通起来,放在一个总体框架中进行分析,评估各类政策对财政可持续发展的影响。

### 参考文献:

- [1] 高培勇.“基础和支柱说”:演化脉络与前行态势——兼论现代财税体制的理论源流[J].财贸经济,2021,42(4):5-19.
- [2] 高培勇.构建新发展格局:在统筹发展和安全中前行[J].经济研究,2021,56(3):4-13.
- [3] 陈昌盛,李承健,江宇.面向国家治理体系和治理能力现代化的财税改革框架研究[J].管理世界,2019,35(7):8-14+77.
- [4] 习近平.深入理解新发展理念[J].求是,2019(10).
- [5] 刘尚希,孙喜宁.论财政政策的有效性——基于公共风险分析框架[J].财政研究,2021(1):10-23.
- [6] 王绍光.给新一届中国政府的财政政策走向的建议[A].中国科学院——清华大学国情研究中心.国情报告(第六卷 2003年(上))[C].清华大学国情研究中心,2012:15.
- [7] 蔡昉.疫情冲击和应对政策的特征化事实[J].财经智库,2020,5(3):5-13+139.
- [8] 北京宣言——最高审计机关促进良治[N].中国审计报,2014-02-14(4).
- [9] 刘尚希.如何做实“民生财政”[N].社会科学报,2012-09-06(2).
- [10] 胡鞍钢,程文银,鄢一龙.中国社会主要矛盾转化与供给侧结构性改革[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2018,55(1):5-16+157.
- [11] 胡泽君.中国国家审计学[M].北京:中国时代经济出版社,2019:67-69.

【责任编辑 成丹】