

# 供给侧结构性改革与国家审计创新发展

汪德华

(中国社会科学院 财经战略研究院 北京 100028)

**摘要:** 供给侧结构性改革是针对中短期经济形势提出的经济领域的结构性改革;十八届三中全会通过的“全面深化改革”,是针对中国长期问题提出的制度层面的结构性改革,两者均遵循改革开放的一贯逻辑。供给侧改革标志着我国宏观经济政策的重大转变,国家审计作为宏观调控的重要工具,应发挥国家治理体系基石的重要功能。国家审计应注重创新发展,要围绕去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大重点,关注政策的执行状况。同时要注重加强绩效审计及对长期问题的审计分析;注重风险评估和预警,引进研究性审计方法。为长期提升中国经济的供给效率提供政策建议。

**关键词:** 供给侧结构性改革; 国家审计; 绩效审计

**中图分类号:** F121; F239

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001 - 8204(2016)06 - 0061 - 04

中国当前宏观经济政策的取向,已经从以往单一的总需求调控,转向供给侧结构性改革与适度扩大总需求为并重。国家审计始终将促进国家重大决策的贯彻落实作为重要内容[1],面对宏观经济政策的重大变化,国家审计有责任通过创新发展来推进供给侧结构性改革。目前,不同学者对供给侧结构性改革的理解有所差异,甚至存在误读[2]。为此,笔者首先分析供给侧结构性改革提出的背景与内涵,并从实践和理论上讨论国家审计对宏观经济政策的影响,以及为推进供给侧结构性改革应予高度关注的重点问题。

## 一、供给侧结构性改革的背景与内涵

中央提出供给侧结构性改革任务之后,学界对其理论基础、目标、任务及如何推进等问题进行了讨论。如蔡昉(2016)指出,中国的供给侧结构性改革并非西方供给学派的翻版[2];洪银兴(2016)认为,供给侧结构性改革研究需要以马克思主义经济学为指导[3]。中国在转向市场经济体制时,长期存在的结构、技术、效率三大供给侧问题,不会因转向市场经济而自动解决,也不可能靠需求侧的调节来解决;供给侧结构性改革要处理好目标和任务之间的关系,还要注意供给侧改革应与需求管理相互依存。赵晶峰、湛爽(2016)总结了若干国家结构性改革的经验,以此为基础讨论中国供给侧结构性改革的着力点[4]。

笔者认为,理解供给侧结构性改革,应将其放在十八大以来习近平总书记所提出的一系列治国理政新理

念、新思想、新战略的大框架之下,特别是关于经济新常态的战略判断上。2008 年全球金融危机以来,国内外经济发展趋势都发生了深刻变化。从国际上看,如习近平总书记在 G20 会议开幕致辞上所指出的,世界经济又走上一个关键当口。这主要表现在:上一轮科技进步带来的增长动能逐渐衰减,新一轮科技和产业革命尚未形成势头;主要经济体先后进入老龄化社会,人口增长率下降,给各国经济社会带来压力;经济全球化出现波折,保护主义、内顾倾向抬头,多边贸易体制受到冲击;金融监管改革虽有明显进展,但高杠杆、高泡沫等风险仍在积聚。蔡昉(2016)认为这表明全球经济已进入一个“新平庸”时代[5]。从国内情况看,如图 1 所示,在 2009 年“四万亿”经济刺激政策消减之后,我国经济增速已下降到一个新平台。其中,二、三产业略有分化,但均存在增速下降趋势。

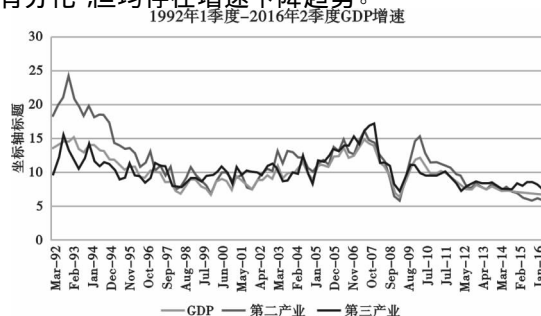


图 1 1992 年 1 季度至 2016 年 2 季度中国 GDP 及二、三产业增速

收稿日期:2016 - 10 - 29

作者简介:汪德华(1974 - )男,安徽安庆人,中国社会科学院财经战略研究院财政审计研究室主任,研究员。本文获得中国社科院基础研究人员、对外经贸大学科研基金、清华大学中国财税研究所的资助。

如何认识国内外经济的变化趋势?特别是中国经济增速下降究竟是短期内的周期性因素导致,还是长期起作用的结构性因素导致?蔡昉(2016)的分析表明,周期因素不能解释中国经济增速下滑现象[5]。正是在这一背景下,习近平总书记提出“经济新常态”的战略判断,主要是指当前经济增速下滑的首要影响因素是结构性因素,周期性因素是次要原因。在影响经济增长的各种结构性因素中,人口结构是最根本的。中国过去30多年的高速发展,相对年轻的人口结构是重要原因。但如图2所示,中国老年人口抚养比(65岁以上人口占15-64岁人口比重)一直处于较低水平,但在2015年前后已开始进入加速上升阶段,表明老龄化社会已进入加速发展期。Maestas etc(2015)基于美国的数据研究发现,人口老龄化降低了1.2个百分点的经济增长,且未来还有深远的负向影响[6]。图2也显示,日本的老年抚养比在1980年代初期开始攀升,而其经济进入长期衰退也恰好在1980年代。这些国家的经验均表明,人口老龄化对经济增长的负向影响是长期结构和全面性的。由此可见,受人口结构变动的影响,我国经济增速下台阶是必然现象,是长期趋势。图2还显示,同为发展中大国的印度,其老年人口抚养比将在长期内处于较低水平,表明在国际竞争中我国的低端产业所面临的压力越来越大。

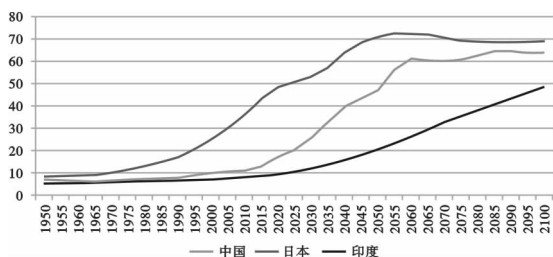


图2 中、日、印度老年人口抚养比变化趋势

“供给侧结构性改革”的关键词是“结构性改革”。正如习近平总书记所强调的,人口老龄化导致经济增速下降是全球各国面临的共同挑战。从国际上看,特别是2008年全球金融危机之后,唯有通过推进“结构性改革”,才能为强劲、可持续增长奠定基础,已是众多国际机构和经济大国的共识。IMF等国际机构,均在加强研究,试图为结构性改革提供最佳实践指南并建立评估标准[7]。“结构性改革”的核心是通过国内政策和制度改革,影响市场经济运行,进而提高全要素生产率。不过,每个国家的国情不同,推进结构性改革的方向和政策自然也存在差异。

就中国而言,自十一届三中全会以来,就一直注重通过改革开放提升市场活力,进而获得了举世瞩目的长达30多年的强劲增长。但在不同时期,由于面临的形势不同,改革开放的侧重点就有所不同。在中国经济进入“新常态”阶段,经济增长的动力源泉将主要来

自于经济效率的提升,结构性改革就必然要侧重于“供给侧”。例如,为消化“三期叠加”的后遗症,显然需要去产能、去库存、去杠杆,同时要注重防范经济风险;为适应经济新常态,就必须“降成本”增加企业活力,“补短板”扩大有效供给。因此,“供给侧结构性改革”是针对中短期经济形势提出的经济政策领域的结构性改革;与之对应,十八届三中全会提出的“全面深化改革”的各项举措,是针对中国长期问题而提出的制度层面的结构性改革。两者均是遵循改革开放的一贯逻辑,都是结构性改革的重要内容,互为补充,不可偏废。

## 二、国家审计服务于宏观经济政策的实践和理论

供给侧结构性改革的推进,需要发挥审计促进国家重大决策部署落实的保障作用。但在很多人的认识中,审计主要是查账,事后监督财政资金使用的真实、合法、效益,与宏观经济政策没有关系。如果按照这种错误的认识,以国家审计的创新发展推进供给侧结构性改革就无从谈起。

事实上,国家审计机关自成立之初就着眼于宏观调控是自身的基本使命。几任国务院总理均对此高度重视。如李鹏总理曾在政府工作报告里提出“健全审计监督制度是加强宏观调控的重要内容”;朱镕基总理一直强调,国家审计工作一定要围绕国家调控的目标;温家宝总理认为“审计是加强宏观调控的一个重要手段”;李克强总理对此更为重视,要求“通过强化审计监督,推动宏观调控政策和各项部署的落实”。

在实践中,国家审计机关也一直将落实宏观调控政策作为审计重点,典型如1980年代消费资金的治理、1990年代固定资产投资的审计、金融危机期间的“四万亿刺激计划”跟踪审计等,都反映出国家审计是宏观调控的一个重要工具。正因为如此,在1998年审计署成立15周年的时候,四位审计长发表于《人民日报》的总结文章指出,“审计机关成立以来,始终把加强宏观调控服务作为一项重要的任务”[8]。

十八大以来,国家审计服务于宏观经济政策的实践有了新的重大突破。自2014年8月开始,按照国务院的部署,国家审计署启动了稳增长、促改革、调结构、惠民生政策措施的落实跟踪审计项目,其后改称“国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计”(简称“重大政策贯彻落实跟踪审计”)。重大政策贯彻落实跟踪审计运行至今,取得了良好的效果,获得社会广泛关注。从重大政策贯彻落实跟踪审计的实践来看,其与过去着眼于宏观调控的审计项目,与其他类审计项目相比,具有两大鲜明的特点。

首先是宏观性和综合性更强,着眼于宏观调控,服务国家治理更直接。重大政策贯彻落实跟踪审计的审计对象更加广泛,涉及诸多部门、行业、地区和企事业

单位;审计内容也涵盖了一揽子综合政策的实施情况。具体审计当然要从具体的政策措施、具体单位、具体项目着手。但需要注意,审计的着眼点并非是单个部门、地区、单位工作的好坏,而是通过具体审计项目反映国家宏观调控政策的整体落实情况,其目标是促进宏观政策更有效的落实。国家审计是国家治理体系的基石和重要保障,而重大政策措施是实现国家治理的重要手段。因此,跟踪审计的目标就是保证国家政策措施的有效落实,实质是促进国家善治。

其次是政策贯彻落实过程中的跟踪审计,将成为审计机关的一个常态性工作。重大政策贯彻落实跟踪审计是实时对各部门、各地区落实国家宏观政策情况的审计监督,审计着眼点不仅是政策落实的结果,更重要的是过程和进度,体现出跟踪审计的特点。由于国务院出台政策是连续的,每一时期虽然侧重点不同,但宏观政策始终存在,由此可见,重大政策贯彻落实跟踪审计是一个常态性的工作。

2014年以来的稳增长跟踪审计,主要的变化是把过去的认识和实践上升到制度层面,即国发〔2014〕48号文提出的持续组织对国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况的跟踪审计。国家审计为什么是宏观调控的重要工具?重大政策贯彻落实跟踪审计能够发挥作用吗?回答这些问题,必须从宏观经济学基本理论角度,并结合中国国情进行分析。

在宏观经济学的一般知识框架下,所谓宏观政策主要有两大工具:即财政政策和货币政策,似乎没有国家审计的踪影。但要注意,各国历史经验都表明,宏观政策的出台和其实际效果并不完全吻合,原因在于宏观政策的微观传导机制并不在传统的分析框架中。而国家审计对宏观调控的作用,恰恰能够在疏通宏观政策的微观传导机制方面发挥综合性的作用。

首先是财政政策,其优势是政策性较强,在宏观总量和宏观结构方面都可以发挥作用。但现代宏观经济学理论也指出,财政政策最大的问题是时滞性比较强,财政政策从决策到对实体经济发挥作用时间较长。实践中常出现:宏观经济形势决定了财政政策的取向,但等到财政政策对实体经济发挥作用的时候,经济形势已经发生变化,原来确定的财政政策取向起到了负面作用。而重大政策贯彻落实跟踪审计,恰恰直接针对财政政策的时滞。比如已公开的多份重大政策贯彻落实跟踪审计报告,均明确指出很多项目启动和执行远远落后于计划。通过审计发现这些问题,促进整改并举一反三,就可以很好地缓解财政政策的时滞问题。

其次是货币政策,其特点是决策比较迅速,对宏观总量能直接发挥影响。然而货币政策的传导机制是否畅通是个难题,在中国特别明显。比如说国务院一直

要求缓解中小企业融资困难,降低实体经济的融资成本,但是现实中这方面问题依然很多。而国家审计可以通过大面积的具体项目审计,发现问题并分析其成因,促进整改,进而解决实践中的传导机制不畅问题,让货币政策真正发挥作用。

最后,中国的宏观经济政策,不仅包括财政、货币等总需求政策,还包括供给端的结构性改革、产业政策等。如近些年国务院推出的简政放权、商事制度改革等。这些措施要真正发挥作用,更依赖于审计。缺乏审计监督,各项简政放权政策的推进会非常缓慢,甚至会产生“红顶中介”等变异行为。只有通过审计能够让供给侧结构性改革政策落到实处,发挥更大的作用。

国家审计除直接监督财政政策、货币政策、供给侧结构性改革政策的执行好坏,解决宏观政策的传导机制问题之外,还可以对宏观政策的制定发挥信息反馈作用。一个典型的例子就是盘活财政存量,自2013年以来一直是国务院力推的一项重点政策,可以说是当前中国积极财政政策的主要抓手之一。而这项政策的提出,正是在2013年讨论审计整改意见的国务院常务会议上。通过国家审计发现实践中财政政策漏出现象严重,大量财政支出实质上是“存款性支出”等问题,反馈到国务院决策系统,对宏观调控政策的调整和完善起到了很好的作用。同时,国家审计还高度重视宏观风险的预警和评估。典型的如地方债的审计、土地审计,都起到了明确宏观经济乃至国家治理体系中存在的风险点、做出预警、做出分析和评估的功能。

需要特别强调的是,国家审计作为宏观调控的重要工具,在美国等国也是常态,但中国宏观经济政策体系的特点决定了国家审计的作用将更为突出。首先,中国的宏观调控政策非常强调定向调控、区间调控、结构性调控等,要求政策指向更为精准。显然,这样精细的政策目标,如果缺乏这样的审计监督,将很难实现。其次,中国的地方政府行为对宏观经济形势影响很大,而国家审计的本质是对政府权力和行为的监督,因此可以说是抓住了中国宏观政策传导的重要关键点。

综上,国家审计对宏观政策的实际效果有显著影响,国家审计具有独立性、经常性、专业性、综合信息优势等特点,发挥其宏观调控的重要工具功能,是国家审计作为国家治理体系基石和保障的重要体现。

### 三、“供给侧结构性改革”的审计重点

作为党和国家监督体系的重要组成部分,国家审计的首要功能就是保障国家重大决策部署贯彻落实。如前文所论,自2016年开始,宏观经济政策的重点已转向供给侧结构性改革,供给侧结构性改革理应成为国家审计的重点关注领域。为充分发挥推进供给侧结构性改革的功能,国家审计必须要明确审计思路、注重

创新发展,具体而言包含以下几点:

一是围绕去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大重点任务,重点关注各部门、各级地方政府的执行状况。供给侧结构性改革的方向和思路是明确的,但实际效果尚取决于如何设计具体的任务和政策手段,取决于各部门、各级地方政府的执行能力。因此供给侧结构性改革同样属于中央重大政策措施落实跟踪审计的范畴,需要加大审计力度。不同于需求侧的刺激政策是各地争抢的“香馍馍”,供给侧结构性改革将面临更多的矛盾和压力,更可能出现相互推诿、不作为的情况,因此更需要国家审计发挥“督战”功能。各地情况不同,供给侧结构性改革所选择的任务重点和政策手段理应有所差别,更需要审计部门发挥综合信息分析优势,以中央精神和十个“更加注重”为标准,对于各部门、各地方的执行状况给出准确的审计判断。

二是注重综合利用信息优势,加强绩效审计。供给侧结构性改革的目标是提高供给效率,改善供给结构对需求变化的适应性和灵活性,但其各项具体政策任务与最终目标之间的联系较为间接。例如,去产能单个项目的执行状况是清楚的,但其对改善行业供给结构、提升企业竞争力的贡献程度究竟多大?降成本的政策措施可以很明确,但企业实际受益状况如何、对其改善盈利状况影响多大?这些问题都不是单个审计项目能够回答的。应注重发挥全国审计一体化的优势,综合利用审计机关的信息优势,对于供给侧结构性改革各项政策任务的实际绩效给出准确的审计评估。

三是注重审计分析,为长期提升中国经济的供给效率提供政策建议。当前中国若干行业的供给结构存在突出问题,背后有其深层次的体制机制原因。分析这些原因,不仅是短期内落实供给侧结构性改革各项任务的需要,也是长期内通过改革提升中国经济供给效率的必然要求。例如,僵尸企业占用了大量的社会资源却不创造价值,但僵尸企业为什么能长期“僵而不死”?部门和地方政府支持僵尸企业的内在机制是什

么?在供给侧结构性改革项目审计过程中,搞清楚这些问题,既能以此为基础提出促进供给侧结构性改革的审计建议,又能为在制度、机制层面落实“全面深化改革”各项要求奠定基础。

四是要注重风险评估与预警。供给侧结构性改革是壮士断腕,各项任务的落实不可避免有阵痛或一定范围的社会冲击。实践中,既要防止各级政府和部门的怕事不作为,又要杜绝过于冒进引起的社会风险。维护国家经济安全是审计机关的天然职责,综合利用信息分析经济是审计机关的比较优势。在供给侧结构性改革项目的审计过程中,应注重总体评估各项政策的社会风险,对各级政府和部门适时发出预警。

五是以中央精神和实际效果为依据,对被审计单位的创新性做法予以鼓励。中央已对供给侧结构性改革做出顶层设计,但具体任务的落实、政策手段的选择,更依赖于基层的探索。加强审计创新,首要就是如刘家义审计长所强调的,要对实践中的创新探索抱有支持、鼓励的态度。实践中的政策创新,有时与若干部门规章制度不符,甚至与“乱作为”难以区分,因此更加依赖于审计人员的分析判断。为此,审计人员应着力提升业务素质和分析能力,以十八届三中、四中、五中全会精神,习近平总书记系列重要讲话精神为基本依据,对于与之相符的基层创新应敢于识别、勇于推荐,对与之不符的要着重指出其缺陷,提出改进建议。

六是注重加强研究性审计,引入新的技术手段。对供给侧结构性改革,既要关注其政策执行和落实情况,更要关注各项政策并不直接体现出来的实际效果。因此,加强对审计成果的综合利用和分析,加强研究性审计是必然要求。研究性审计可以充分发挥审计机关掌握综合信息的优势,有助于发现审计项目背后的深层问题。实践中,除定性分析之外,可以考虑充分以大数据审计为基础,引入学术界常用的政策评估分析方法,对各项供给侧结构性改革的实际效果给出定量分析,对政策实施效果的传导机制做出准确识别。

## 参 考 文 献

- [1]刘家义. 国家治理现代化进程中的国家审计: 制度保障与实践逻辑[J]. 中国社会科学, 2015 (9).
- [2]蔡昉. 供给侧结构性改革不是西方供给学派的翻版[J]. 中国人民大学学报, 2016 (10).
- [3]洪银兴. 正确认识供给侧结构性改革的目标和任务[J]. 中国工业经济, 2016 (6).
- [4]赵晶峰, 湛爽. 供给侧结构性改革: 国际经验与中国启示[J]. 山东社会科学, 2016 (6).
- [5]蔡昉. 供给侧认识·新常态·结构性改革——对当前经济政策的辨析[J]. 探索与争鸣, 2016 (5).
- [6] Nicole Maestas, Kathleen J. Mullen, David Powell. The

- Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force and Productivity [J]. NBER Working Paper No. 22452, 2016.
- [7] IMF. Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Initial Considerations for the Fund [EB/OL]. 2015. <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4994>.
- [8] 京津冀特派办课题组. 政府审计在宏观调控中发挥作用研究[J]. 审计研究, 2006 (3).

(责任编辑 吴彤)

## Supply Side Structural Reform and National Audit Innovative Development

WANG De - hua

( *The Chinese Academy of Social Sciences , Finance and Economics Strategic Institute , Beijing , 100028* )

**Abstract:** Structural reform in the supply side is a structural reform in economic sector in response to the short - and medium - term economic situation; while the "comprehensive and deepening reform" is a structural reform in institutional level aimed at dealing with China's long - term problems. Both follow the policy of reform and opening up. National Auditing should stress innovative development and focus on the implementation of policies focusing on decreasing capacity , inventory , leverage , cost reduction and bolster weak spots. Meanwhile , we should focus on strengthening the performance audit and audit analysis of long - term issues.

**Key words:** Supply Side Structural Reform; National Auditing; Performance Auditing

## The New Chinese Economic Dynamic Based on Supply Side Structural Reform

ZHANG Jie , JIN Yue

( *China Institute of Economic Reform and Development , RenMin University of China , Beijing 100872 , China* )

**Abstract:** The typical phenomenon of rapid and early decline on China labor productivity growth is not symmetrical with its economic development stage. The current supply side structural reform must be based on the promotion of sustainable growth of productivity in the real economy sector. The improvement of productivity in China is both the main driving force of China's sustainable economic growth and an efficient way to improve the income of laborers and alleviate income inequality. The current reform includes the promotion of the market through the full release of the reform , enhancement of the transmission mechanism through productivity and wage levels , construction of a multilevel financial system compatible with economic development , and acceleration of the reform of the mixed ownership of state - owned enterprises.

**Key words:** New Dynamics of Economy; Supply side Structural Reform; Forming Mechanism; Obstructing Effect; Breakthrough Approaches

## The Literary Value of Epitaph Comments on Song Dynasty

WANG Chang - shun

( *Northwest University , Xi'an , Shaanxi , 710069; Xianyang Normal University , Xianyang , Shaanxi , 712000* )

**Abstract:** The epitaph comments of the Song Dynasty involve many issues of inscriptions , and have a certain value and significance for article science. These epitaph comments emphasize the importance of morality and the social function of articles. In addition , they stress on the tradition of historical writing techniques and resort to the authenticity of writing styles. They also discuss the similarities and differences of epitaphs , try to clarify the characteristics of characters , and require a simple as well as technical writing style which pays attention to the arts and techniques of epitaphs.

**Key words:** Song Dynasty; Epitaph; Comments; Article Science

## The Thought of East Asian World Based upon Inscribed Wooden Slips on the Analects of Confucius in Korea

LI Cheng - shi , GE Ji - yong

( 1. *Waseda University Literature Academy , Tokyo , Japan , 630 - 8022;*

2. *Asia - Pacific Research Center , Zhengzhou University , Zhengzhou , Henan , 450001* )

**Abstract:** On the internal motive force of the formation of East Asian Chinese character culture circle , Japanese scholars such as Xidaodingsheng proposed the "East Asia world theory" theory that makes Chinese mainland dynasty as a center and regard canonization and tribute as the ligament. In the early Chinese character from Goguryeo , the achievement of "East Asia" is not entirely based on the top - down canonization and tribute of the Chinese mainland. Before the Sui and Tang dynasties , the Chinese characters and Confucian culture Japan accepted is from Paekche and other countries in Korean Peninsula. Through the analysis of The Analects of Confucius , the Chinese characters and Confucian culture have evolved as it spreads abroad.