



跟踪审计如何保障稳增长?

How Tracking Audit Ensures the Steady Growth?

文 / 汪德华

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落实跟踪审计项目,即通常所说的稳增长政策跟踪审计。稳增长政策跟踪审计运行至今,取得了良好的效果,收到社会广泛关注。自2015年5月开始,稳增长政策跟踪审计从原来每季度报告一次改为每月报告一次,并向社会公布,且公开力度越来越大。至今已公布三个月的审计报告。

作为国家审计在经济新常态时期承担的一项新使命,与传统审计项目相比,稳增长政策跟踪审计有哪些新特点?为什么要推出这种有别于传统审计项目的跟踪审计?能够促进稳增长吗?本文对此试析之。

审计特点

稳增长政策跟踪审计的内容非常广泛,基本覆盖了当期国务院出台的各项重大政策。启动之初,审计内容涵盖19个

领域、60多项政策措施;到今年二季度,审计内容已经拓展到23个领域、80多项政策措施。在审计实践中,不可能胡子眉毛一把抓,必须突出重点。为此,国家审计署确立了稳增长政策跟踪审计的五大抓手,分别是:重大建设工程的推进情况;资金到位和财政资金统筹使用情况;财政、税收、金融、产业、民生以及区域开发等领域重大政策措施和国家战略的贯彻落实情况;简政放权、转变政府职能、释放市场活力方面的情况;防范经济领域的风险隐患。

从实践来看,其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。稳增长政策跟踪审计审计对象更加广泛,涉及到诸多部门、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,其目标是促进宏观调控政策更有效的落实。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有效落实,实质是促进国家良治。从这个角度看,稳增长政策跟踪审计服务国家治理更为直接、更为有力。

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化工作。稳增长政策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。国务院出台政策是连续的,虽每一时期侧重点不同,但宏观政策始终存在,由此可见,稳增长政策跟踪审计将是一个常态性的工作。当前,跟踪审计的重点是稳增长等相关政策;即使宏观经济形势变化,防止过热等宏观政策又将成为跟踪审计的重点。

着眼于宏观调控

有些人可能疑惑,审计主要是查账,事后监督财政资金使用的真实、合法、效益,为什么会进入宏观政策领域?这种疑惑产生的根源是对国家审计使命和功能的误解。

事实上,国家审计机关成立之初,着眼于宏观调控就是国家审计的基本使命。前几任国务院总理都强调了审计的这一使命。李鹏认为,国家审计是宏观调控体系的重要组成部分,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,曾明确指出,审计是宏观调控的重要工具。历任审计长都高度重视贯彻国务院领导的指示精神。比如在1998年国家审计署成立15周年之时,四位审计长在《人民日报》专门撰文总结审计署15年的工作经验,明确指出,“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”。刘家义审计长多次强调:审计中要把监督检查国家重大政策措施和宏观调控部署落实作为重要内容,始终关注重大项目落地、重点资金保障、重大政策落实情况,及时反映新情况新问题,发挥政策落实“督查员”作用。

由此可见,国家审计要在宏观调控中发挥重要作用已是基本共识。在实践当中,国家审计机关也一直将其作为重点,包括1980年代消费资金的治理、1990年代固定资产投资审计、2008年汶川地震跟踪审计、金融危机期间的“四万亿刺激计划”跟踪审计等,都反映出国家审计要是宏观调控的一个重要工具的基本功能。2014年以来的稳增长政策跟踪审计,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。

作用机制

国家审计为什么是宏观调控的重要工具?稳增长政策跟踪审计能够发挥促进稳增长的作用吗?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,一是财政政策,二是货币政策,似乎没有国家审计的踪影。但是要注意,各国历史经验都表明,宏观政策的出台和其实际效果是两回事,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,恰恰是能够在疏通宏观政策的微观传导机制方面发挥综合性作用。

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,即财政政策从决策到对实体经济发挥作用的时间较长。常出现的情况是,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时,经济形势已经发生变化,原来确定的财政政策取向起到负面作用。而稳增长政策跟踪审计,恰恰直接针对财政政策的时滞问题。比如今年5月份的稳增长政策跟踪审计报告就明确指出,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,可以很好地缓解财政政策时滞问题。

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麻烦,在我国特别明显。如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,但现实中这方面问题依然很多。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,很多人指出,我国的宏观调控政策,不仅要采取财政、货币等总需求政策,还要采取新供给经济学派强调的供给政策,比如简政放权、商事制度改革等。国务院也根据后者提出了多方面的改革措施。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。只有通过审计才能让供给政策落到实处,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年以来这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。而这项政策正是在2013年讨论审计整改意见的国务院常务会议上提出的。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,并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,我国宏观调控体系的特点决定了国家审计的作用将更突出。首先,我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审计监督,将很难实现。其次,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我国宏观政策传导的重要关键点。

综上所述,理论上国家审计对宏观政策的实际效果有显著影响,在我国宏观调控体系下更需要国家审计发挥独特作用。加上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重要保障的重要体现。■

(作者系中国社科院财经战略研究院财政审计室主任)