供给侧结构性改革引领下的国家经济治理与国家审计

唐国华(副教授)，江　丽，李晨韵

【摘要】供给侧结构性改革将在“十三五”或更长时期引领中国经济新常态，这一改革使得国家经济治理的重点从需求侧转向供给侧，必然要求政府经济工作重心发生相应转变，推动国家审计的思路从需求侧审计转向供给侧审计，国家审计的战略重点从行为审计过渡到行为审计与制度审计并重，国家审计的内容则更加侧重服务于促改革和调结构。发挥供给侧结构性改革的“催化剂”、“追踪器”、“推进器”以及“测量仪”作用，是国家审计服务于供给侧结构性改革的基本路径。

【关键词】供给侧结构性改革；国家经济治理；国家审计

【中图分类号】F239；F121　　【文献标识码】A　　【文章编号】1004-0994(2016)26-0080-3

一、供给侧结构性改革引领经济新常态

经过30多年的高速增长，中国经济逐渐步入新常态，即经济增长速度从高速增长转入中高速增长，经济结构从不尽合理和相对低端不断优化升级，增长动力从要素驱动、投资驱动不断向创新驱动转变。但从旧常态走向新常态，并非是一个自然过渡和切换的过程，如果没有强有力的改革措施作为保障来推动这一转变，中国经济将依然存在很强的路径依赖，会日益面临动力不足、结构断档、增长失速和滑入中等收入陷阱的风险。为了更好地实现经济增长方式的转变，顺利切换到经济新常态，供给侧改革应运而生，从2016年3月李克强总理的政府工作报告可以看出，供给侧改革将在“十三五”时期或更长的时间段内引领经济新常态，具体表现为：

1. 供给侧结构性改革引领经济增长动力切换。中国长期以来形成了投资和出口两大经济增长引擎，但随着席卷全球的金融危机的爆发，国际市场急剧萎缩，中国的产能过剩问题凸显，传统产业已日趋饱和。供给侧改革重在去产能、去库存和去杠杆，同时补短板，特别是补创新不足的短板，通过完善市场机制，调整各类扭曲的政策和制度安排，进一步激发市场活力，推动大众创业和万众创新，有效引领经济增长动力从要素驱动、投资驱动不断向创新驱动转变。

2. 供给侧结构性改革引领产业结构转型升级。供给侧改革从生产领域加强优质供给，减少无效供给，扩大有效供给，提高供给结构的适应性和灵活性，提高全要素生产率。通过去产能、去库存、去杠杆调整传统产业，通过补短板大力发展战略性新兴产业，坚持信息化、高端化、服务化发展方向，积极推动“中国制造2025”和“互联网+”行动计划，不断鼓励创新，引领和驱动产业结构转型升级。

3. 供给侧结构性改革引领经济增长速度平稳转换。供给侧改革的重点在于培育有国际竞争力的企业，加快发展高附加值、符合消费结构升级方向的新兴产业，不断推进新技术的运用和新型商业业态的成长，做大做强现代制造业和服务业等新兴产业集群，打造动力强劲的新引擎，实现经济增长动力从投资和出口驱动向创新驱动转化，增长动力的顺利切换和产业结构的转型升级，表明供给侧结构性改革是引领经济增长速度从高速增长向中高速增长平稳转换的关键。

二、供给侧结构性改革是国家经济治理思路和战略的重大转变

供给侧结构性改革作为支撑经济新常态的改革措施，必将贯穿中国整个“十三五”时期，构成这一时期发展的主线。供给侧结构性改革是国家经济治理理念、思路和战略的重大调整，体现在以下三个方面：

1. 供给侧结构性改革表明，国家经济治理的重点从需求

【基金项目】国家自然科学基金项目“中国经济新常态阶段增长动力转换的机理、障碍与对策”(项目编号：71573137)；国家审计署重点科研项目“国家审计在国家治理中的基石和重要保障作用研究”(项目编号：15SJ01002)；江苏重点序列学科应用经济学、江苏高校哲学社会科学研究基金项目“生态文明引领下的江苏工业转型升级研究”(项目编号：2014SJB20710)、“中等收入陷阱、高收入墙与江苏经济可持续增长”(项目编号：2014SJB209)；南京审计大学教学改革项目“联合国审计案例”(项目编号：40371100011)

侧转向了供给侧。中国原有的高速经济增长主要依赖出口和投资，而消费、投资和出口在凯恩斯的总需求分析框架内被认为是拉动经济增长的三驾马车。在需求侧管理的经济治理思路下，经济下滑以后，更多的是运用扩张性的财政政策和货币政策。2008年全球金融危机爆发后，中国政府就启动了四万亿元的大规模扩张性政策，由于强刺激，短期稳住了增长，但同时导致了较为严重的产能过剩，使得我们目前依然处于前期刺激政策的消化阶段。中国步入新常态以后，为了避免滑入中等收入陷阱，特别重视经济增长的长期可持续性，由于凯恩斯的经济治理药方偏重需求、短期及平抑经济波动，所以实现从需求侧向供给侧管理的转变，对于激发各种要素活力、强化要素投入、为长期增长提供可持续的动力至关重要。因而，供给侧结构性改革是国家经济治理思路和战略顺应经济发展态势所做出的重大调整。

2. 与需求侧管理相比，供给侧管理更重视发挥市场机制在资源配置中的作用。需求侧管理认为，现有的产出依靠市场自身的力量无法全部出清，与总供给相比，有效需求或总需求不足，因而需要政府积极干预，通过各种财政政策或货币政策刺激总需求，通过需求扩张去迎合现有产能，才能达到市场出清。供给侧管理则认为，市场可以通过价格调整等方式达到自动出清，因而现行的供给侧改革强调的是简政放权、金融改革、国企改革、企业重组、土地改革等，这些都是深化市场经济体制改革的具体举措，力图通过改革的办法推进结构调整，矫正要素配置，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，促进经济长期可持续增长。所以，供给侧改革的核心是发挥市场在资源配置中的决定性作用，重点在于进一步深化和完善市场经济体制改革，让市场发挥配置资源的决定性作用。

3. 供给侧结构性改革理念和思路的提出，必然要求政府转变经济工作重心。国家经济治理思路从需求侧管理转向供给侧管理，要求政府经济工作重心作出相应转变，中央经济工作会议将这些转变概括为：稳定经济增长，更加注重供给侧结构性改革；推动经济发展，更加注重提高发展质量和效益；调整产业结构，更加注重加减乘除并举；进行资源配置，更加注重市场在资源配置中的决定性作用；保障改善民生，更加注重对特定人群特殊困难的精准帮扶；实施宏观调控，更加注重引导市场行为和社会心理预期等。

三、国家经济治理思路的重大转变要求国家审计主动跟进和调整

当前，国家经济治理的思路和战略已经发生了重大转变，从需求侧管理转向了供给侧管理，国家审计作为国家治理的重要基石和保障，自然需要主动跟进和调整。供给侧结构性改革引领下的经济新常态，以稳增长、调结构和促改革为特征的发展诉求必将导致国家审计的思路和战略重点发生变化，具体表现为以下三点：

1. 国家经济治理思路从需求侧转向供给侧，要求国家审计的思路从需求侧审计转向供给侧审计。需求侧审计和供给侧审计的概念尚待形成，我们暂且将围绕宏观经济运行的需求侧和供给侧管理思路和理念，分别对需求侧和供给侧管理的政策是否落实，资金使用是否合法、合规和有效以及需求和供给侧管理的领导干部是否履行经济责任进行的审计，界定为需求侧审计和供给侧审计。需求侧审计的重点是围绕宏观经济需求管理的，主要表现为宏观调控政策的落实情况、宏观调控政策的效果评估，包括投资项目是否落实、财政资金是否有保障、经济下行时期的金融和债务风险防范等。供给侧审计侧重从国民经济管理的供给端着手，关注去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板以及创业创新、转型升级、精准扶贫、节能环保等领域的政策实施效果、资金运用以及相关部门领导是否存在懒政、怠政行为等。由于国家经济治理思路已经从需求侧转向了供给侧，所以国家审计的战略重点必须从需求侧审计转向供给侧审计，并且要努力做到引领并不断深化和持续推进供给侧审计。

2. 供给侧结构性改革背景下，要求国家审计的内容更加侧重服务于促改革和调结构。在中国经济发展进入新常态后，国家审计围绕着党和政府的中心工作，服务改革和发展大局，在稳增长、防风险、保民生以及反腐败方面，发挥了突出作用，而国家审计在促改革和调结构这两个方面还有很大的提升空间。国民经济运行中的稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险这五个方面是有机统一的：稳增长是前提，也是全面实现小康社会，跨越中等收入陷阱的核心所在；调结构是稳增长的关键，中高端的产业结构才能维持中高速增长；而促改革又是调结构和稳增长的基本保证；防风险是稳增长的底线；保民生则与稳增长相互促进。虽然这五个方面是有机统一的，但并不意味着在不同的时期，这五个方面的侧重点是完全相同的。近几年国内经济下行压力加大，稳增长、防风险和保民生理应成为政府工作的重点，也是国家审计关注的重点。而伴随着中国经济增长动力切换的迫切需要和供给侧结构性改革的提出，促改革和调结构应该成为下一步政府经济工作和国家审计的战略重点。只有全面深入地推进改革，才能有效地促进经济结构调整，才能实现稳增长的目标，从而从根本上降低经济运行的风险并保障民生。因此，供给侧结构性改革的提出必然要求国家审计的内容更多地服务于国民经济中的促改革和调结构工作。

3. 供给侧结构性改革背景下，要求国家审计的战略重点应该从行为审计过渡到行为审计与制度审计并重。行为审计是指就特定的评价标准，对当事人行为的合规、合法性等进行判断和评价，通过揭示资金运用行为失范、权力运行失范和政策执行失范等来矫正行为，以达到理想的国家治理绩效。以往需求侧审计重点关注扩张性财政资金的运用是否合规、金融行为是否合法、稳增长的政策执行是否落实以及权

力运行是否存在腐败等行为失范问题。行为审计对于揭示和纠正经济失范行为和权力失范行为固然重要，也是国家审计威慑力之所在，但如果只局限于行为审计层面，而不深入追究行为失范背后的制度原因，极易导致“头疼医头，脚痛医脚”的审计，也会引发屡审屡犯、屡犯屡审的尴尬。制度审计是一种基于制度实施的审计，是国家审计促进国家治理的重要途径，它是通过制度实施中暴露的问题对制度有效性、科学性、系统性作出分析和评价，提出完善的建议。目前中国经济深层次的问题无一不触及制度或体制，产能过剩是这样，过度负债是这样，腐败和创新不足也是这样，在国家经济治理中，如果缺少对制度及其实施结果的评价机制，就不能保证制度一定会被正确地执行，也不能保证制度自身的缺陷会被及时发现并得到修正与完善，最终有损国家治理绩效。制度的建设和完善是国家良治的必然要求，因此，供给侧结构性改革不应只局限于传统的行为审计，而是要更加侧重于制度审计，将制度审计与行为审计放在同等重要的地位，把揭示违规行为与制度建设有效结合起来，以完善制度的形式固化审计成果，夯实国家审计服务于国家治理的基石。

四、国家审计服务于供给侧结构性改革的基本路径

当前，国家经济治理的思路和战略已经发生了重大转变，从需求侧管理转向了供给侧管理，国家审计作为国家治理的重要基石和保障，服务于供给侧结构性改革的基本路径主要有以下几种：

1. 国家审计需要发挥供给侧结构性改革的“催化剂”作用。目前供给侧结构性改革的框架、重点任务以及保障条件已经初步形成，但是改革是一项系统工程，供给侧结构性改革本身仍然需要进一步深化。在国家深化供给侧结构性改革的背景下，要求国家审计及时更新战略重点和工作思路，敏锐地关注结构性改革发展的深层次问题，坚持问题导向，对制约和阻碍结构性改革、简政放权、政府职能转变、创业创新、产业升级等制度层面的问题做到及时揭示、未雨绸缪，凭借重点审计项目、专项审计调查以及审计信息系统掌握的数据，结合现代审计技术进一步前瞻性地提出深化改革的建议，为触发或启动深层次改革做好准备，同时为尽可能减少或避免改革决策部门的决策风险，加快决策进程和提高决策效率发挥应有的推动作用。

2. 国家审计需要发挥供给侧结构性改革的“追踪器”作用。供给侧结构性改革引领经济新常态，是贯穿“十三五”时期的主线，供给侧结构性改革的成败事关中国经济发展全局。供给侧结构性改革的政策是否落到实处，改革中是否出现“上有政策，下有对策”的博弈思维和抵消行动，用于改革、结构转型和创新的资金是否及时到位，资金使用是否合规、合法和有效，负责推进改革的部门是不是很好地履行了相应的职责，这些都是改革过程中需要考虑的问题。国家审计凭借其“免疫系统”功能，通过免疫防御、免疫自稳、免疫监视功能，把工作重点放在国家方针政策落实的监督上，通过政策落实跟踪审计以及党政干部经济责任审计，及时揭示政府部门在政策落实过程中的低效率、不作为等行为，更好地发挥国家审计的“追踪器”作用，将各项改革举措不折不扣地落到实处。

3. 国家审计需要发挥供给侧结构性改革的“推进器”作用。改革是一种利益的重新调整，触及利益比触及灵魂还难，改革的推进往往会受到既得利益者的强烈阻扰，让改革措施无法落实，出现改革停滞甚至改革倒退，供给侧结构性改革同样面临这样的困难与风险，改革的目标和路径是各部门、各利益集团之间博弈的结果。由于各部门和利益集团不可避免地存在部门利益本位论，因而有极大的可能出现博弈中的囚徒困境。国家审计作为实现公共利益最大化的方式和实现国家治理的有效途径，可以超脱各部门的利益纷争，从全局和长远的角度有效协调部门利益，促进各项改革工作顺利推进。作为国家治理的重要基石和保障，国家审计需要在推进结构性改革中披荆斩棘，踏踏实实，一步一个脚印地推进改革，直至改革措施完全生根落地，为改革的推进和顺利完成发挥应有的保障作用。

4. 国家审计需要发挥供给侧结构性改革的“测量仪”作用。改革是一项系统工程，改革措施落实以后，改革的绩效如何？达到预期目标了吗？改革中有哪些好的经验？还存在哪些问题？如何对改革进行纠偏？优化和深化改革的方向在哪里？国家审计作为国家治理的重要基石，可以通过改革政策落实跟踪审计、改革进程审计、改革绩效审计等方式不断发挥国家审计对供给侧结构性改革的“测量仪”作用。同时通过国家审计，也能不断完善政府官员的治理机制，强化权力监督，减少政府失灵，提高公共服务效率，以便为更加深入持久地推进结构性改革、实现经济转型和中高速增长、最终达成全面建成小康社会的目标提供有力支撑。

主要参考文献：

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).

刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学，2012(6).

蔡昉. 引领新常态才有中高速[J]. 经济研究，2015(12).

胡鞍钢，周绍杰，任皓. 供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版)，2016(2).

王洪军. 刍议国家审计的供给侧结构性改革[J]. 审计月刊，2016(3).

李齐辉. 国家治理视角的制度审计探讨[J]. 审计研究，2013(5).

作者单位：南京审计大学经济与贸易学院，南京 211815