

# 地方政府发展区域经济需强化六项新能力

□申银万国证券研究所首席经济学家 杨成长

今年以来,各级地方政府加大放管服改革,优化营商环境,推动科技创新,培育消费热点,在复杂外部环境下,经济形势总体保持了平稳。但是当前经济的确也面临着下行压力加大、消费需求不稳、工业稳中有缓、民营企业投资恢复缓慢、非洲猪瘟对物价影响明显等问题。部分地区经济增长不平衡现象有所加剧。

笔者认为,中国经济发展步入了新时代,经济发展步入到更加深刻的转型期,新时代需要新思维新策略。我国经济的持续稳定发展,仍然需要地方政府和市场主体形成发展的合力。各级地方政府应大胆改革创新,着力培育六大发展区域的新能力,就能推动区域经济打开新局面。



新华社图片

## 激发区域消费市场

在过去投资主导型发展模式下,我国地方政府在推动区域经济增长上作用突出,尤其是利用掌控的资源和手段去激发和引导地区投资上更能驾轻就熟,产生立竿见影的效果。即使是中西部欠发达地区,在投资增长速度上也不输于东部省份,很多落后省份和地区的投资总规模长期超过当地GDP总规模。

然而,当统计数据告诉我们,我国消费需求对当期经济增长贡献率已经达到70%左右,当中央政府要求各级政府必须把激发和引领消费市场,培育新的消费热点作为推动区域经济增长的核心着力点时,各级地方政府掌握的刺激和引领区域投资的各种资源和手段一下子就失灵了。

消费是生产的最终目的,是居民的自主行为;居民不消费,政府能怎么办呢?一讲到要扩大消费,各地政府开出的药方都是要提高居民收入、扩大社会保障、调整收入分配、缩小城乡差别等,这些药方都是导向性的,在长周期才能慢慢见效,没有立竿见影的效果。居民收入只能稳步增长,不是说快速提高就快速得了的。即使居民当期收入提高了,当期消费支出也未必就跟着提高,当前我国就出现了城镇居民当期消费支出增长远远小于收入增长率的普遍现象。此外,即使当地居民消费支出增加了,购买的都是别的地方生产的商品,对当地企业贡献也未必有多大。

消费刺激政策理论储备不足,实践经验不足,有效手段和方式缺乏。因此,究竟如何激发居民消费热情,培育消费热点,扩大区域消费需求,对各级地方政府来说都是一门全新的课程。

## 发展区域服务业

改革开放40多年,各级地方政府在发展制造业方面积累了丰富的经验,知道如何利用自己掌控的资源和政策,形成制造业生产成本洼地和政策高地,有了许多成熟的做法。然而,把这

些手段和方法用在推动服务业发展上,效果就不明显了。

我国服务业发展潜力大,落后地区市场化城镇化程度低,发展潜力更大,关键是如何释放市场需求。服务业受体制机制约束比制造业要大得多。例如我国以事业单位模式为居民提供公共服务,尽管在推动公共服务均等化、服务基层群众和稳定社会上发挥了很大作用,但是也需要进一步界定公共服务的边界,最大限度缩小由事业单位提供服务的范围,引导民营经济参与提供教育、医疗、文化、养老和体育等社会服务。只要能做到居民看病能用社保卡,是在公立医院看病还是在私立医院看病并不重要。为了降低财政对事业单位的支出负担,降低社保负担,事业单位供给模式往往过分压低了各种社会服务的价格,导致民营企业进入很难获得正常利润,对民营企业产生了明显的挤出效应。这又造成了需求空间最大的民生类服务业反而存在着巨大的供给缺口。这些服务业的新业态在发展早期尽管存在着一定的混乱现象,但是市场竞争必然是由乱到治的过程。

因此,只要摆脱传统观念的束缚,开动脑筋,大胆改革,我国服务业的发展空间还是巨大的。

## 走科创型发展模式

现在各级政府都认识到发展经济要走科创型发展模式,然而究竟如何推动科技创新,政策路径并不明晰。笔者认为,推动区域经济走科创型发展模式,不能只是从支持科技研发上下功夫,而是要激发企业家尤其是民营企业家的科创热情。

企业开展科技创新类投资不同于过去扩张产能、扩大生产规模类的投资,承受的风险要大得多。无论是企业进行研发投入,还是设备更新和技术改造投入,都面临着巨大的不确定性,失败的概率非常大。一些领域的研发投入周期长达十几年甚至二十年才能有结果,企业需要持续不断地加大投入,投资风险非常大。因此,说

到底,企业科创类投资尽管需要地方政府在税收、资金和政策上给予支持,但是最重要的还是地方政府能否营造出适应科创性发展模式的市场经济条件。

科创主导型发展模式所需要的市场环境,跟过去主要以低端制造业为主的市场环境是完全不同的,我们称之为现代市场经济体系。现代市场经济体系不仅仅要求市场对资源发挥根本性调节作用,更在于能激发市场主体的创新创造热情,必须要有财产保护最安全、知识产权保护最严格、制度最稳定、法制最健全和信息最透明的市场环境。

现代市场经济体系的另一个重要功能是帮助企业分散和控制科创投资的风险。分散科创投资的风险首先要靠现代企业制度来实现,要通过股权分散化、企业社会化、经营专业化和财务透明化来实现。其次要通过不同类型的风险投资基金来实现。第三要通过发展科技、人才、数据和动产产权等现代要素市场来实现。科创类企业的主要资产形态和生产要素市场越发达,企业的科研团队、研发项目、人才以及专利和商标等动产要素就越能够得到合理的科学评价,企业的科创价值就越能够得到投资人的评价、估值,获得社会投资,从而大大降低长周期科创投资的风险。

## 管控和引领现代城市群发展

城镇化依然是区域经济发展的重要推动力。我国城镇化仍然在稳步推进,中西部地区更需要加速。我国城镇化方式,已经从小城镇模式发展到扩张大中城市规模的模式,再发展到城市群发展模式。

城市群发展对我国横向分割型行政管理体制提出了挑战。城市群的发展往往是跨行政区域的。城市群要求城市有序分布、合理分工、城乡一体,必须要打破行政分割所形成的本位主义发展模式,形成你中有我、我中有你的发展格局。

然而,城市群发展要求打破行政分割,但是又不能简单地取消行政区划,不能否定各个地区独特的发展利益。如何在既有行政分割体制下形成城市群发展模式,将十分考验各地政府管理经济和城市的能力。城市群要求城市群内城乡规划一体,基础设施互联互通;要求政府对市场和环境的监管标准统一,并允许跨地区执法;要求公共服务平台一体化,并加速推动公共

## 创新调控区域经济发展

我国存在集中统一的层级式行政管理体制,这种体制非常有利于上传下达的信息传输。一个文件发下来,上午传达,下午就能做到妇孺皆知,除了一般的宏观调控政策外,各地方政府都形成了“会议+文件”的调控方式和行政指令传输方式。

这种政策传输方式在过去是十分有效的。然而,我国社会的高度信息化和社会基层组织、自治组织的快速发展,对这种“会议+文件”的管控方式提出了挑战。社会信息化意味着社会扁平化,特别是微信等新型即时通信手段的发展和自媒体的蔓延,各类经济主体的话语权越来越大,横向的信息沟通越来越方便及时。对各级地方政府颁布的政策和文件已经不再是简单的接受和贯彻落实过程了。

社会高度信息化和自治化,会导致各级地方政府政策颁布和执行过程由单向度转变成双向度。不仅政策制定过程需要更加科学化,需要广泛征询相关市场主体的意见和建议;政策的颁布和执行过程,也需要建立双向反馈机制和修改过程。那种“只要是政府颁布的总是正确

的,政策实施对所有市场主体总是有正面效果”的时代已经过去。地方政府不仅仅要关注政策的正面效果,也需要关注政策的负面效果,学会与各类市场主体在全面沟通的基础上制定政策,并注重政策实施的反馈效应和调整机制。

## 探索招商引资新手段

对各级地方政府来说,这两年变化最大的是招商引资的环境变了,特别是吸引外资的环境发生了很大变化。过去,招商引资一直是地方经济发展的重要发动机。各级政府通过自己掌控的土地资源、工业园区规划、基础设施配套和力所能及的税费优惠政策,形成投资的成本洼地,吸引省外和境外的厂商来投资。然而,这两年情况似乎有了很大的变化。单靠要素成本洼地和配套政策,似乎很难体现出区域招商引资的优势。我国吸引外资的规模仍然在增加,但不再是跟着要素成本往中西部走,反而是要素成本高的东部发达省份显优势。上海要素成本最高,但吸引外资的势头不减。

目前,我国正在各地加速自贸区建设,就是要适应外商投资结构的这些变化,适应全球产业链重塑的需要,探索进一步扩大开放、深度融入全球经济的政策体系。现在,贸易活动产生的重要原因是跨国公司全球化布局形成的,是产业结构在全球范围内纵向和横向深度分工的结果。要推动一个地区的贸易自由化,就必须推动一个地区的投资自由化,实行负清单制度,给予投资者最惠国待遇,建立内外资完全平等的投资环境。要推动投资自由化,就必须推动金融自由化。跨国公司投资和贸易的实现过程,都必须要以资金自由进出和币种自由兑换为基础,要方便跨国公司的全球化清算和结算活动。要根据服务贸易、数字贸易占比逐步提高的状况,调整贸易政策和监管方式,建立新型的贸易、投资、金融和监管一体化开放新格局。

# 强化风险和质量优先意识 切实勤勉尽责执业

□天职国际会计师事务所(特殊普通合伙) 首席合伙人 邱靖之

近年来,有关康得新、辅仁药业等企业财务造假事件,康美药业、雅百特等审计失败案件的报道屡见报端,让会计师事务所的职业操守和专业能力备受公众质疑,同时也让注册会计师行业再次深陷舆论漩涡,成为公众关注的焦点。这一连串的事件,又一次给会计师事务所及整个注会行业敲响了风险警钟。

风险和挑战是经济社会发展过程中客观存在的。有风险挑战不可怕,只要应对得当,就能化危为机。笔者认为,注册会计师行业化危为机的前提是强化风险和质量优先意识,即把风险和质量摆在首要位置,把培养风险防范、质量管控的意识放在优先发展的战略地位,从观念、机制、措施等各方面贯彻落实风险和质量优先方针,积极防范风险、及时发现风险、有效应对风险。

坚持风险和质量优先于规模扩张。会计师事务所的风险管理水平和质量控制与其规模正相关。因此,事务所要正确认识风险质量管控与规模发展的关系,在保证高质量的审计服务的前提下,追求规模化经营,真正实现向高质量发展转变。坚持风险和质量优先于成本效益。注意业务承接数量与审计资源能力的匹配度,切忌只求经济效益,不问审计风险的做法。坚持风险和质量优先于业务发展。业务发展要适合风险质量管控要求,坚持让风险和质量控制先行,业务发展到哪一步,风险质量控制就提前布局到哪一步,增强风险控制的针对性,防止脱节,让风险控制真正地为业务发展保驾护航。

想在大变局中化危为机,会计师事务所还要加强诚信建设、内部治理建设、执业质量控制、信息化建设以及专业能力建设,变压力为动力,汇聚面对风险挑战的合力,降低审计风险、规避审计失败,维护注册会计师行业的声誉和公信力。

## 诚信建设:切实履行注册会计师的使命和担当

“人无信不立,业无信不兴,国无信不强。”区别于市场经济中的一般交易者,注册会计师作为会计信息的鉴证者,其执业质量直接

涉及社会公众利益。注册会计师严格按照准则要求进行工作,独立、客观、公正地对企业及机构进行财务信息审计,真实、公允地披露财务信息,对中国经济建设和发展,尤其对中国资本市场的健康发展和金融行业的风险防范具有至关重要的作用。

近年来,注册会计师行业提出并始终坚持“以诚信建设为主线”的发展思路,大力推进行业诚信建设,积极培育以诚信为基础的核心价值。 “审计之道,诚信为本”。广大从业人员要坚守职业道德底线,恪守独立、客观、公正的原则,时刻保持独立性,依法尽职履责、勤勉审慎执业,真正做到“以诚为本,以信为先”。会计师事务所要坚持诚信经营,通过开展“年度执业质量检查”活动,培养员工的风险和质量优先意识,培育合理的职业怀疑观念;完善执业质量奖惩制度,向全体执业人员传达以质量为导向的事务所文化,不断增强防范化解重大风险的政治自觉和责任自觉,构筑起诚信的层层防线,切实履行注册会计师的使命和担当,传递诚实守信的正能量。

## 内部治理建设:切断个人经济利益与风险控制之间博弈的动力

规范的内部治理是有效控制风险的关键。会计师事务所是个人合型组织,要做好事务所的质量管理和风险控制工作,就要让全体员工特别是合伙人有愿意对每个项目进行质量管理和风险控制,反之,再好的制度、措施、方法均会大打折扣。

一体化管理的深入程度,也较大地影响着事务所风险控制水平和执业质量。推进自上而下、高度一体化的管理模式,让总所对分所在执业标准、质量控制、财务核算、人力资源政策、市场与客户、行政管理等方面实行完全统一的垂

直管理。在业务承接执行层面,实施业务的统一承接和委派,有助于从源头上控制审计风险;坚持合伙人和员工专业分工,能够提升执业人员的风险识别能力;限定合伙人最多业务承办规模,有效保证合伙人控制风险的精力;总所对各分所的质量检查一票否决制,进一步明确每一位合伙人的风险责任。在考核层面,建立起“一个利润池”下以风险控制为主要考核指标的合伙人全面考核体系,业务承接和承办不是决定合伙人收入的主要因素,员工收入也与承办业务量无直接关联,从根本上切断合伙人对业务承接和承办规模的追逐,以及风险控制与合伙人个人收益相关冲突的问题,有力保证执业质量与职业道德一票否决等制度的顺利实施。在晋升层面,建立适合事务所发展的合伙人晋升与退出机制,明晰员工的晋升目标和晋升通道,培养员工的主人翁意识。

事实证明,以合伙协议为统领,以“一个利润池”为核心,以合伙人责权利安排为突破,以总分所高度一体化管理为关键的内部治理体系,是切断个人经济利益与风险控制之间博弈动力的一把“利刃”,能够有效促使全体员工特别是合伙人时刻保持风险和质量优先意识和应有的职业谨慎,切实勤勉尽责执业。

## 执业质量控制:不忽视一个风险,不放过一个隐患

执业质量是注册会计师行业生存与发展的生命线,是行业健康发展的先决条件。保证审计质量是事务所及注册会计师的一项重要职责。 “明者防祸于未萌,智者图患于将来”。强化注册会计师风险和质量优先意识,充分认识防范化解重大风险的重要性和紧迫性,坚定信心,负起责任,把自己职责范围内的风险防控好,将矛盾消解于未然,将风险化解于无形。

在业务承接前,重视对审计风险的评估工作,将风险防控放在经济利益之前,一方面对项目承接进行审慎性调研,另一方面严格执行项目立项的逐级审批制度,把好风险控制的第一道关口。

对项目的承接或保持、业务委派、复核、报告出具等关键控制点进行设置,为具体业务项目的质量管理和风险管控打下坚实基础;制定并严格履行一整套内部质量控制政策和程序,将其贯穿于审计业务的各个环节,并通过专门的团队和人员,以及多种监控措施、系统工具,保证质量控制机制和程序的有效实施;提升从业人员的专业胜任能力和职业道德水准,在执业过程中,严格保持独立、客观的职业操守,敢于对客户不合法、不合规的要求说“不”;重视复核工作,出具报告前采用多层次复核制度,明确复核人职责,实施合伙人风险责任追究制度,层层把关,各豫不虞,坚决“不忽视一个审计风险,不放过一个质量隐患”。

## 信息化建设:构筑防控审计风险的“防火墙”

当前人工智能、互联网+、云计算、大数据等新一代信息技术正在加速推动经济社会全面转型。在此背景下,会计师事务所应加大在信息技术方面的投入,加快信息系统换代升级,提升审计业务和内部管理的信息化水平,积极利用人工智能、大数据等先进手段,增强事务所风险防控预警机制和能力,不断提升审计质量和效率,为事务所的持续健康高效发展奠定坚实的技术基础。

一是借助信息化技术手段,持续增强风险防控能力。会计师事务所要建立内部治理信息系统,将执业准则与以风险为导向的审计理念固化进系统,通过信息化软件来规范审计流程、审计方法,实现审计的数据化、标准化、规范化,做到数据实时分享、差异自动对比,在减少人为干预的同时,又把审计人员从简单重复劳动中解脱出来,把精力投入到分析性复核、大数据的搜集和运用中,确保审计工作的质量和效果。

二是优化升级审计软件,降低审计程序执行层面的风险。提高审计软件的开发和使用,研发以风险导向审计为目标的一体化审计信息系统,将执业准则与以风险为导向的审计理念固化进系统,通过信息化软件来规范审计流程、审计方法,实现审计的数据化、标准化、规范化,做到数据实时分享、差异自动对比,在减少人为干预的同时,又把审计人员从简单重复劳动中解脱出来,把精力投入到分析性复核、大数据的搜集和运用中,确保审计工作的质量和效果。

## 专业能力建设:以过硬的专业能力防范、化解风险

事务所员工的专业知识和胜任能力直接影响事务所的执业质量,防范化解风险重在发挥人才作用。加强人才队伍的思想政治、专业能力建设,培养一支责任心强、勤勉不懈、敬业尽职、专业水平的人才队伍,是切实提高风险和质量管理水平的有效保障。

会计师事务所可以根据业务发展实际需要,完善人才选拔和培养机制,优化人才培养体系。在人才选拔过程中,坚持“德才兼备、以德为先”的原则,把政治坚定、诚实守信、素质过硬、成绩突出的员工选拔上来,优中选优;在人才培养培育方面,通过制定与职级相适应的课程、实践和考核机制,持续锻造员工专业精湛的“金刚钻”,不断提升从业人员对防范化解风险的创新能力、主动性,打造专业过硬的职业化队伍。在锻造精英人才队伍的同时,将员工的发展与事务所的发展密切结合,让事务所发展成果全员共享;畅通合伙人晋升通道,为员工提供尽可能大的晋升空间,为防范执业风险奠定人才基础、蓄积力量。

“乱云飞渡,风吹浪打。惟其艰难,方显勇毅;惟其磨砺,始得玉成。”前进的道路不可能一帆风顺,唯有时时刻刻保持如临深渊的警觉,如履薄冰的谨慎、居安思危的忧患,做最充分的准备,朝好的方向努力,争取最好的结果,一以贯之坚持准则和专业底线,强化风险和质量优先意识,持续提升专业能力,切实勤勉尽责执业,方能守住注册会计师的初心和使命,更好地从容面对挑战,以注册会计师的专业力量助力中国经济向中高端水平阔步前行。