

● SHENJIGUIZHILUN ●

# 审计规制论

尹平 / 著



中国财政经济出版社

# 审 计 规 制 论

尹 平 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

审计规制论/尹平著. —北京: 中国财政经济出版社,  
2006.12

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9604 - 2

I. 审… II. 尹… III. 审计… 管理体制 — 研究  
IV. J228.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 160111 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.375 印张 221 000 字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9604 - 2/F·8340

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



### 作者简介

尹平，1959年4月出生，广东顺德人，毕业于中南财经政法大学，经济学博士。现为南京审计学院副校长，教授，博士生导师；中国审计学会常务理事，副秘书长，江苏省内部审计协会副会长；江苏省有突出贡献中青年专家，江苏省高校首批科研创新团队带头人，跨世纪学科带头人培养人选，江苏省“三三三工程”培养人选，江苏省高校优秀青年骨干教师。先后著有《财务造假监控与检测》（江苏省第九届哲学社会科学优秀成果二等奖），《财务造假防范与经济凭证鉴别》（江苏省第七届哲学社会科学优秀成果三等奖）等著作六部，合作编著著作、教材十余部，在《经济学动态》，《财贸经济》，《审计研究》等权威期刊上发表论文近百篇，主持国家级、省部级科研项目十余项。长期从事审计，特别是政府审计理论和实务教学与研究工作的。

## 前 言

本书系国家自然科学基金资助项目《我国产业结构与产业组织的互动关系及其政策效应研究》(编号 70473104)和江苏省教育厅哲学社会科学研究项目《政府绩效审计系统研究》(编号 05SJB790023)的阶段性研究成果。

本书以市场失灵——政府规制——政府失灵——政府规制改革为主线,力图分析我国产业规制实践,解剖现行政府规制存在的矛盾与弊端,从政府产业规制改革着手,比较研究理论界新近提出的政府规制改革的诸多方案,指出其不同程度地存在若干缺陷,续而把焦点转移和聚集到审计规制之上,列示审计规制所具有优越性,将其作为我国政府产业规制改革的重要选项之一。它在提炼我国产业规制理论精华、借鉴国外审计规制的成果和总结二十三年来我国审计实践的基础上,论述了审计规制形式和手段在我国市场发育和产业运行中所具有的特定功能和独特作用,及其明显的比较优势,进而设计与构建起审计规制理论体系,以此丰富既有产业规制经济学的基础理论,指导与推动我国产业规制实践。

在本书完成交付出版的时候,我忽然感到心有不安,不知上述理论设计是否完成,建立审计规制理论体系的目标是否基本实现,产业经济学、政府经济学与审计学的理论融合是否妥切。因为审计规制是一个崭新的课题,没有成熟的理论成果可供借鉴。

本书仅仅是在此方面尽力作出些有益的探究，成败得失有待读者评论和时间检验。笔者相信，审计规制将成为政府规制的重要形式而发挥越来越大的作用，审计规制理论将成为政府规制经济学的重要组成而占据越来越显著的地位。

借本书公开出版发行之机，笔者要特别感谢中南财经政法大学博士生导师邬义钧教授、张中华教授、胡立君教授、汪海粟教授、余鑫炎教授所给予的热忱指导和无私帮助。本书的成果中凝结着他们的智慧与创造性的劳动。如果说本书在推动产业经济学和审计学交叉研究、优化规制经济学理论体系方面做了一些有益工作的话，也应当归功于他们的悉心点拨和指教。另外，由于笔者自身水平和能力所限，本书必然会存在很多不足甚至是错误之处，在此一并真诚欢迎广大读者予以批评指正。

## 摘 要

规制经济学是一门新兴的学科。它所涉及的许多理论问题学术界尚没有达到共识。另一方面，它在理论上还有大片未开发的处女地，如产业政策的评估、产业规制的手段、规制信息的反馈、规制效果的检验等理论与实践问题，均有待开发探索。

我国以建设社会主义市场经济体系为目标的经济体制改革十余年来，市场在配置资源上的主导地位不断强化，市场经济体系初见端倪。但距离成熟的市场经济，仍有长路要走。在此过程中，市场机制不可避免地存在不足而引发市场失灵，导致产业经济运行风险。政府规制是弥补市场缺漏的首选方式。但是由于历史等原因，我国政府经济管理存在后天不足，容易出现政府失灵。我国产业规制的实践屡屡证明于此。因此进行规制改革势在必行。国内外学术界对此列出了改革清单、提出了诸多改革方案，但未筛选出最佳设计。

审计规制是在此基础上，借鉴国外产业规制理论和实践，总结我国产业规制规律和剖析政府规制弊端后新提出的改革选项。此前，学术界仅仅提出了审计规制的初步概念与一般原理，并没有搭建审计规制的基本理论与实务体系。国外此方面的研究也刚刚起步，可供借鉴和参考的经验甚少。运用归纳、分析、实证和推理等方法，对审计规制进行理论开发探究，尤其是破解我国政府规制改革的难题，无疑具有明显的学术价值，同时具有十分现

实的指导意义。

论文的结构、内容、主要观点与结论如下：

经济学界判别市场资源配置效率的公认标准是“帕累托最优”。在理想的、无缺陷的完全市场竞争环境中，“帕累托最优”才能实现。现实的、有缺陷的市场使“帕累托最优”只能作为产业运行所追求的目标，而不是其实际结果。实践证明，我国市场机制的不成熟，不可避免地存在着固有缺陷，市场失灵由此发生。这些缺陷表现为：

1. 提供公共产品主体的缺失；
2. 外部性不经济；
3. 竞争不完全；
4. 信息失灵；
5. 优质品与劣质品；
6. 收入分配不公；
7. 宏观经济失衡；
8. 市场机制的短期性和滞后性等。

按照传统规制经济学理论，政府规制是对付市场失灵的有效手段。因为政府是市场经济的强势，具有其他主体无法比拟的特权：政府有征税权，且具有禁止力和惩罚力，能够节约交易成本，在较大范围捕获信息。但是政府规制能否有效弥补市场经济的缺陷，实现“帕累托最优”，并不取决于政府的一厢情愿。由于种种原因，政府规制失灵也同样会出现，主要表现为：

1. 规制者独立性的缺失；
2. 规制者创租、寻租和卖租；
3. 公共产品供给的低效；
4. 政府扩张冲动而导致过度规制；
5. 政府公共政策的失败；



6. 信息不对称;
7. 政府机构的官僚化;
8. 规制者能力局限等。

在市场机制与政府规制、有效与失灵之间存在四种交叉组合,其中最糟糕的是市场失灵与政府失灵的并存。这是一种高风险和高难度的产业运行。笔者将其定义为产业风险,并从我国计划时期产业发展的严重偏误和现阶段市场机制与政府规制磨合过程中出现的失控现象,印证了产业风险存在的客观性。

产业风险具有风险的一般性和产业的特殊性。其表现形式是多处多样的,隐性产业是其特殊的表现之一。

隐性产业是与正常产业相对而言的。它是指与一定时期、一定国度的法律和道德相悖,而无法获取公开身份,不属政府宏观调控和管辖范围,以各种隐蔽的形式和独特的方式运行的产业经济活动。地下经济与隐性产业具有相似或相近之属性。但也存在明显界分,主要是在表现形式、生存环境、形成原因、存量规模、运行特征、理论定位等方面有较大区分度。隐性产业具有产业的全部经济特征,具有相对性(相对于不同国家和法律而言)、外生性(游离出国民经济产业系列,置身于社会经济总量之外,不纳入国民生产核算体系)、规模性(超过一定的数量界限或具有一定的社会经济存量)、效应性(存在市场效应与非市场效应,偏正效应和负面作用)、不完全规制性(对其规制存在困难、实际效果存在偏差)、运行的非稳定性和无序性(存在较大不确定性、变异性和盲目性)、过渡性(随时可能退出经济舞台或演变为规范的产业形态)、争议性(对隐性产业的存在理论界有明显争议)等标识。

对隐性产业的经济学分析——以造假贩假业和性产业为例——可以发现:从事隐性产业企业的经济活动日益公开化,且经

营目标清晰，专业化分工与协作严密，经营形式多样化；其市场已具有相当规模，有清晰的市场结构和集中度，形成业内竞争态势，具有准入和退出机制与规则，供给与需求通过市场趋向均衡，经常表现出一定的周期性；产业绩效表现为对市场的平衡，抚平经济波动，实现局部的社会稳定；同时吸纳劳动力，创造就业机会，提供其他产业所无法提供的特殊供给。但是隐性产业属于一种高损耗、多风险、非确定性的经济运行，是市场失灵与政府失灵“并发症”的产物。它损坏市场经济运行的基础，冲击社会法律和道德底线，构成产业健康发展之忧患。

从隐性产业的存活和蔓延的过程中，可以发现政府产业规制的失败及其主要原因。我国政府规制存在的病症，有着深刻的历史渊源和深层的制度缺漏。

第一，政府产业规制的定位有偏，不是纠正市场失灵，而是体现政府权力、代替市场机制、体现政治和社会发展的动机与目标。

第二，政府规制的目标不甚清晰，缺乏总体目标和阶段性分解，而是随着党和政府各个时期中心工作的转移而转移。

第三，规制体系的遗漏和法律环境的缺陷，不仅存在法规的有无问题，而且也存在法规的优劣，执行的严肃性和一贯性问题。

第四，规制者的角色错乱，不仅带有自身的利益，而且还代表某个或某些集团的利益，所有者与经营者、决策者与执行者、规制者与被规制者的角色重叠、错位。

第五，行政性垄断矛盾突出，形成自然垄断与行政垄断并存，行政垄断维护自然垄断者利益的局面。

面对缺陷，出路何在？有的学者从美日等国近十年放松规制的做法中得到启发，认为我国政府的产业规制应“松绑”，缓规

制、放松规制或取消规制。以使产业规制让位于市场机制，且与国际惯例接轨，并断言这将成为我国产业规制改革的基本方向。其实，西方国家放松规制的浪潮有其深刻的历史背景和现实依据，与我国现有国情存在较大差距。

我国政府规制改革，面临着许多西方国家所不曾遇到的困难和矛盾。我国的经济仍然处于转型期和发展机遇期，稳定、发展与改革三大主题仍然主宰产业经济运行全程。政府产业规制改革是由浅入深，逐步解决政府规制中许多基础性、体制性和机制性的问题。目前，我国政府规制改革的基本目标，一是要加强国家经济市场化建设，二是要构建市场经济需要的、规范、有序的产业规制体系。在此两大目标的程序设计中，对规制者主体的设计，具有特殊的理论价值和重要的实际意义。因为我国政府规制实践的诸多缺陷，大多与规制者相关。其资质、背景、公信度、素质、职权范围、运行规则等方面，长期以来沉积了诸多弊端。因而成为企业竞相俘虏的对象，成为理论界指责的焦点和改革的关键点。审计规制正是在这种背景下，针对规制者主体改革而提出的理论思考。

规制者的重塑是十分重要的改革步骤。

合格的产业规制者应具备哪些胜任性标志？笔者认为至少应有以下几方面：

1. 独立性，规制者保持超然独立的地位，不能从规制权力和规制结果中获取任何自我利益。

2. 代表性，代表社会利益和长远利益，其身份应是社会福利的维护者和消费者的代言人。

3. 能力性，能够正常行使规制权力，实现规制目标。

4. 权威性，具有法律法规的规定或授权，规制行为具有法律依据，受到法律保护。

5. 信息性,在一定成本水平下,最大限度地获取、占有相关信息。

6. 有对规制者的规制机制,对规制者有制衡力,不至其权力发生滥用。

7. 实现官民互动,有利于调动社会力量参与产业规制,使规制行为在公众的监督之下最大限度地反映民意。

参照上述标准,设计政府规制组织有两项选择:一是在现行政府体制架构内,选定某一政府部门,赋予其规制者的取责,配以规制者的权力,由其行使或代为行使政府产业规制职责;二是以此标准新建一个适宜的规制者机构。

相比之下,新设机构启动成本和维持成本较大,难以一步到位;社会对新机构预期较高,而满足这种预期的结果却带有很大的不确定性;新设机构的法律关系、领导关系、报告关系、业务关系和经费关系等需要法律法规的确认和支撑,而立法程序需要较长的时间;新机构的出现与政府近年精简机构的努力方向相悖;新机构未必能够保持其应有独立性,在原体制环境下运行,依旧要面对来自多方的干扰和影响,客观性与公正性的问题仍未根本解决。所以新设机构看似规制改革的最优方案,但其科学性、可行性和效果性值得怀疑。理想化设计在现实中的可兑现性较差,社会改革成本较大。

有鉴于此,不如择其次优方案,选择现行政府机构系列中的某一个或某几个部门,经过局部调整、改组、优化后,承担规制或部分规制者的角色,以逐步弱化原有体制下政府规制的局限性,推进政府规制改革渐进前行。

审计规制就是根据这种改革思路的制度设计。

审计规制指由审计主体实施,或是政府利用审计手段或与审计机关协同实施的产业规制行为。审计规制与其他规制主体相

比,具有不可比拟的优越性。

1. 明显的独立性,审计主体没有下属单位和自身经营业务,没有市场利益和盈利目标。

2. 审计主体与旧体制天然的时间隔断。

3. 审计主体担当规制者具有法律法规的支持和认同。

4. 国家审计机关有良好的运行业绩与胜任性;现行审计业务中已有若干类审计,如政府绩效审计、环境审计等具有产业规制的特点和性质。

5. 审计规制节约交易成本,包括机构建设成本、运行成本和时间成本。

6. 审计机关承担规制者再规制职责,具有良好的政策环境和社会环境。

7. 审计规制有利于官民互动的规制机制的构建。

从纵向考察,审计活动与政府产业规制有着深厚的历史渊源。各个不同历史时期中,国家经常动用审计手段实现其产业经济目标,规范经济运行秩序,古今许多史料和事例都能证明于此。从横向观察,世界各国的审计实践与市场经济及政府规制活动联系紧密、互动频繁,积累了一系列颇具理论价值和实践指导意义的经典案例,提供了许多可供借鉴和参考的经验与教训。

从法律视角分析,我国《宪法》和《审计法》为审计规制提供了法律解释和支持。世界不少国家审计法或其他相关法律法规,对国家审计机关的职责作了原则规定,对其活动的领域作了明确划分,为审计规制开辟了法律通道,如日本、美国、英国等都属于此。尽管各国法律表述的详简和侧重不同,但是对审计规制干预市场、维护国家经济安全和政权安全,都做出了明细的、指向性一致的表述和规定。

理论分析和实践总结表明,审计规制具有对产业经济运行实

施监督、对产业经济活动进行公正和对产业经济绩效做出评价的职能。它具有对产业经济活动的制约与规范、促进与改善的作用。

世界各国由于国家审计制度存在差异,审计体制也存在不同模式。在此环境下,审计规制自然也出现了不同的体制定位和法律定位:如美英等国采用立法型审计体制,所实施的审计规制属于立法性规制(监督);法国采用司法型审计体制,故其审计规制属于执法性规制(监督);日本采用独立性审计体制,其审计规制属于社会性规制(监督);而我国采用行政型审计体制,故所实施的审计规制属于行政性规制(监督),即与现行的产业规制同出于政府一门。各种类型的审计体制适应了本国政治、经济和文化发展的需要,体现出各自的优势和特色。虽然现行我国行政型审计体制相对于目前审计监督的需求存在着一定的距离,暴露出一些体制的弊端,但是它对满足现行审计规制的需求、培育审计规制成长来说却无大碍。相反与其他审计体制相比,行政型审计体制还具有一定的优越性。

当然,这不等于现行审计规制是完美无缺的。审计规制毕竟是产业规制的“新兵”,不可避免地会带着初生的稚嫩。如其理论准备欠充分,实践基础不厚实;审计规制与审计监督的边界不分明,容易萌生模糊;审计体制、审计机制本身的局部缺陷,有时可能影响审计规制效能的发挥;审计规制作用还具有相对性和有限性,以及对审计规制效果测定的困难性等不足。但是,这些局限是可逆的,能够通过审计规制理论的指导和审计规制实践的深化,加以缓解、补救或克制。

审计规制实践中,存在着与市场失灵和政府失灵的动态博弈,包括:

审计规制与自然垄断的博弈;

审计规制与外部不经济的博弈;

审计规制与劣值品的博弈；  
审计规制与信息不对称的博弈；  
审计规制与政府失灵的博弈；等等。

审计规制是在不断实践、不断破解产业规制难题中求得发展的。从我国审计署对“吟龙”产品淘汰项目的审计，和美国审计总署对联邦政府向水力发电企业征收土地使用费及其市场绩效审计两案例的剖析中，可以看到审计规制是经济性规制和社会性规制的补充与延伸，看到审计规制所具有独特功能和所带来的市场绩效。

从国内外审计规制发展结果和趋势分析，审计规制正向以下领域拓展与深化：

企业集团规制困惑的破解；  
产业信息的发布鉴证；  
产业发展的专项审计调查；  
产业政策的评估；  
产业绩效的评价；  
产业规划的论证；  
产业运行的监控；  
产业风险的预警；  
产业运行环境的优化；等等。

开展审计规制，要充分利用我国国家审计体制的优势，使审计规制立于良好的制度基础。要根据我国经济建设发展，分析产业经济发展及市场失灵出现的规律，判断产业规制的需求水平，整合现有各政府部门所提供的产业规制资源，重新界定和完善各规制主体的分工协作。要加强审计规制理论建设，催生有关审计规制的法律法规，提升审计主体的综合素质，改进审计规制技术方法，大胆开展审计规制实践与创新等。这些都是推行审计规制必须考虑和着手解决的问题。

# 目 录

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| 第1章 引 论                  | ( 1 )   |
| 1.1 论题的提出                | ( 1 )   |
| 1.2 有关概念的界定              | ( 7 )   |
| 1.3 文献精彩回放               | ( 11 )  |
| 1.4 本书导读：体系、思路、特色和薄弱点    | ( 19 )  |
| 第2章 产业风险：市场失灵与政府失灵的并存    | ( 26 )  |
| 2.1 评判资源配置合理度的效率准则       | ( 26 )  |
| 2.2 市场失灵与政府规制            | ( 31 )  |
| 2.3 政府失灵与产业经济学理论的回归      | ( 39 )  |
| 2.4 有效与失灵：市场机制与政府规制的不同组合 | ( 58 )  |
| 2.4.1 产业风险的一般性和特殊性       | ( 58 )  |
| 2.4.2 市场机制与政府规制的风险组合     | ( 67 )  |
| 第3章 隐性产业——产业风险的特殊形态      | ( 79 )  |
| 3.1 隐性产业及其与地下经济的界分       | ( 79 )  |
| 3.2 隐性产业运行的经济学分析         |         |
| ——以造假业和色情业为例             | ( 93 )  |
| 3.2.1 分析之一：企业            | ( 93 )  |
| 3.2.2 分析之二：市场            | ( 100 ) |



|                                  |              |
|----------------------------------|--------------|
| 3.2.3 分析之三：绩效 .....              | (108)        |
| 3.3 隐性产业规制失败的成因透视 .....          | (113)        |
| <b>第4章 政府规制的困境及改革出路 .....</b>    | <b>(120)</b> |
| 4.1 我国政府产业规制的缺陷剖析 .....          | (120)        |
| 4.2 困境与选择：放松规制、强化规制或是取消规制？ ..... | (129)        |
| 4.3 审计规制：政府规制改革的重要选项 .....       | (138)        |
| <b>第5章 审计规制基础理论的构筑 .....</b>     | <b>(149)</b> |
| 5.1 审计规制的历史与法律概述 .....           | (149)        |
| 5.2 审计规制的职能和作用 .....             | (164)        |
| 5.2.1 审计规制的职能 .....              | (164)        |
| 5.2.2 审计规制的作用 .....              | (171)        |
| 5.3 审计规制的体制定位 .....              | (174)        |
| 5.4 审计规制的局限与克制对策 .....           | (183)        |
| <b>第6章 审计规制与市场失灵和政府失灵 .....</b>  | <b>(191)</b> |
| 6.1 审计规制与自然垄断和外部不经济 .....        | (191)        |
| 6.1.1 审计规制与自然垄断 .....            | (191)        |
| 6.1.2 审计规制与外部不经济 .....           | (201)        |
| 6.2 审计规制与劣值品和信息不对称 .....         | (212)        |
| 6.2.1 审计规制与劣值品 .....             | (212)        |
| 6.2.2 审计规制与信息不对称 .....           | (218)        |
| 6.3 审计规制与政府失灵 .....              | (226)        |
| <b>第7章 审计规制发展趋势研究 .....</b>      | <b>(238)</b> |