

国家审计治理效应 实证研究

Empirical Research on Governance
Effect of National Audit

王 兵 朱晓文 ◎ 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书得到国家自然科学基金面上项目(71772084)资助

国家审计治理效应 实证研究

Empirical Research on Governance
Effect of National Audit

王 兵 朱晓文 ◎ 著

审计
治理



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国家审计治理效应实证研究 / 王兵, 朱晓文著. —北京: 经济管理出版社, 2018. 12

ISBN 978-7-5096-6171-0

I. ①国… II. ①王… ②朱… III. ①国有企业—上市公司—审计—研究—中国 IV. ①F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 294038 号

组稿编辑: 杨雅琳

责任编辑: 杨雅琳 耿景珂

责任印制: 黄章平

责任校对: 王淑卿

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm /16

印 张: 9.75

字 数: 129 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-6171-0

定 价: 48.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序 言

近年来，中共中央和国务院接连发布重大改革文件，不断强化国家审计监督的地位和作用。尤其在《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《关于深化国有企业改革的指导意见》中，明确指出要健全国有资本审计监督体系和制度，实行企业国有资产审计监督全覆盖，国家审计在国有企业监督中的重要性得到进一步强化。

国有企业是中国特色社会主义的物质基础，是国民经济发展的中坚力量。其中，中央企业（以下简称央企）作为国有企业的重要组成部分，在关系国家安全和国民经济命脉的关键行业和领域占据支配地位。围绕着国有企业改革，2015年8月，中共中央、国务院在《关于深化国有企业改革的指导意见》中，多次提及国家审计在国有企业改革中的作用，指出要“明确监事会、审计、纪检监察、巡视以及法律、财务等部门的监督职责，完善监督制度，增强制度执行力”，“健全与激励机制相对称的经济责任审计”，“健全国有资本审计监督体系和制度，实行企业国有资产审计监督全覆盖，建立对企业国有资本的经常性审计制度”。

根据审计法和相关规定，审计署企业司承担着审计中央国有企业和国务院规定的中央国有资本占控股或主导地位企业的资产、负债、损益的职责。国家审计通过审计监督方式，可对国有企业管理层行为形成影响或制约，这些因素将可能影响到国有企业的会计信息质量、内部控制和投资效

率等方面。同时，审计监督还可能进一步影响到国有企业关联方的行为，包括对公司股东和会计师事务所等的影响。因此，系统梳理国家审计与国有企业关系，能从理论上和经验证据上回答国家审计之于国有企业的不同路径和作用的问题。本书基于审计署官网公布的央企审计结果公告，对国家审计的治理效应进行系统研究。

首先，通过对2010~2017年审计署审计结果公告的统计分析，归纳被审计央企的基本特征，分析央企近年来存在的主要问题，提出改善央企审计的建议。其次，分章节讨论国家审计对央企控股上市公司的会计信息质量（会计稳健性）、投资效率（过度投资）和内部控制的影响。通过研究发现，国家审计能够显著改进央企控股上市公司财务报告的稳健性，抑制过度投资行为，改善内部控制质量。最后，本书考察了审计署对央企的审计检查是否会影响到央企下属上市公司所聘的注册会计师的审计质量和审计收费。按照会计师事务所规模分组回归的结果表明，国家审计提高的主要是小所^①审计公司的审计质量和审计收费，表现为小所审计公司的财务报告稳健性提高，过度投资行为受到抑制、内部控制得到改善、小所的社会审计收费提高。

本书的贡献之处在于：①丰富了国家审计的实证研究成果。本书基于审计署审计结果公告，分析了央企近年来存在的主要问题，综合关注了国家审计对央企会计稳健性、投资行为和内部控制的影响，并分析了审计署审计检查对注册会计师审计行为的间接影响，较为完整地检验了国家审计的央企治理效应，也充分验证了要加强国家审计对央企审计监督的必要性。②证明了审计署审计监督的有效性。审计部门对央企进行国家审计能够更好地发挥审计“免疫系统”的功能，及时揭露央企经济运行中存在的重大问题和重大风险，保障和促进国家政策方针落到实处，防止国有资产流失，提高央企的治理效率。

① “小所”指非“四大”所。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与研究意义	3
一、研究背景	3
二、研究意义	7
第二节 研究内容和框架	10
第三节 文献回顾与相关理论	11
一、文献回顾	11
二、相关理论	23
第四节 研究中的创新与不足	26
一、创新	26
二、不足	27
第二章 国家审计与央企治理	29
第一节 被审计央企基本情况分析	31
一、每年被审计央企的数量情况	32
二、被审计央企涉及领域情况	33
三、被审计央企的财务状况和经营成果	33

四、被审计央企的子公司、参股公司以及审计占比情况	34
第二节 国家审计发现的主要问题	35
一、财务管理与会计核算问题	36
二、执行国家重大决策问题	38
三、重大决策和内部管理问题	39
四、八项规定与廉洁自律情况	39
第三节 国家审计监督的治理效果	40
第四节 完善央企审计的建议	41

第三章 国家审计与财务报表稳健性

第一节 研究概述	45
第二节 理论分析与研究假设	48
第三节 数据来源与研究设计	50
一、数据来源	50
二、研究设计	52
第四节 实证结果	58
一、单变量分析	58
二、回归分析	62
三、稳健性检验	65
第五节 研究结论	72

第四章 国家审计与企业投资

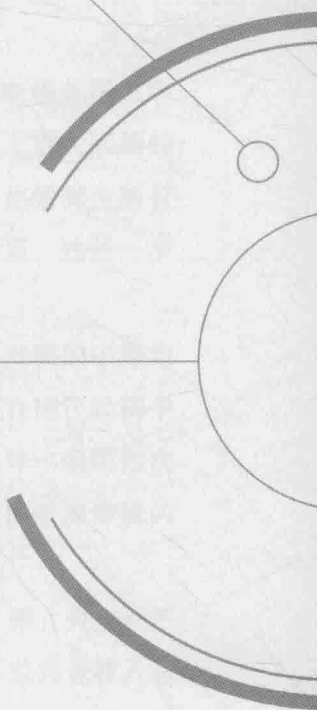
第一节 研究概述	77
第二节 制度背景和文献回顾	78

一、制度背景	78
二、文献回顾	79
第三节 理论分析和研究假设	80
第四节 数据来源与研究设计	82
一、数据来源	82
二、变量定义	82
三、检验模型	83
第五节 实证结果	85
一、单变量分析	85
二、回归分析	86
三、稳健性检验	90
第六节 研究结论	94
第五章 国家审计与内部控制	95
第一节 研究概述	97
第二节 文献回顾	98
第三节 理论分析和研究假设	100
第四节 数据来源与研究设计	102
一、数据来源	102
二、检验模型	103
第五节 实证结果	104
一、单变量分析	104
二、回归分析	106
三、稳健性检验	108
第六节 研究结论	109

第六章 国家审计与会计师事务所行为研究	111
第一节 研究概述	113
第二节 制度背景	116
第三节 理论分析与研究假设	116
第四节 实证分析	119
一、回归分析	119
二、稳健性检验	124
第五节 研究结论	127
第七章 总结	129
参考文献	132

第一章

导 论



第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

近年来，中共中央和国务院接连发布重大改革文件，不断强化国家审计监督的地位和作用。尤其是在《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《关于深化国有企业改革的指导意见》中，明确指出要健全国有资本审计监督体系和制度，实行企业国有资产审计监督全覆盖，这进一步强调了国家审计在国有企业监督中的重要性。

国有企业是中国特色社会主义的物质基础，是国民经济发展的中坚力量。中央企业作为“大国重器”，虽然数量仅有百余家^①，但在国民经济中占有举足轻重的地位。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第四次会议上指出，国有企业，特别是央企，在关系国家安全和国民经济命脉的主要行业和关键领域占据支配地位，是国民经济的重要支柱。

据财政部统计，从央企占国有经济的比重看，截至2016年，央企资产总额达到69.5万亿元，占全部国有企业资产总额的52.8%；总营业收入达27.7万亿元，占全部国有企业的60.3%；总利润1.5万亿元，占全部国有企业的65.9%。从影响国民经济发展的基础产品和服务看，我国90%以上的原油、天然气都是由央企生产的；60%的发电装机量是由央企提供的，其中火电、水电、核电、风电的占比分别高达59%、54%、100%、73%；

^① 目前，国资委网站公布的央企总数已从百余家缩减至96家。

基础电信服务和大多数增值服务也是由央企提供的。^①

党的十八大以来,央企认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,解决制约企业发展的体制机制弊端,破除影响效率提升的各种障碍,以提高发展质量和效益为中心,持续深化国有企业改革。^② 国家不断完善法人治理结构,推动公司制改革和董事会建设:目前监管的96家中央企业中,已有94家建立了董事会,90%的地方国资委监管企业也建立了董事会;推进国有企业领导人员分类分层管理,改革央企负责人薪酬制度,合理确定并严格规范央企负责人履职待遇和业务支出;推动央企之间的并购整合,提高资源配置效率:目前央企总数已从2003年的189家缩减至2018年的96家,减少了重复建设的成本,节约了投资和土地,提高了中国企业的国际竞争力;推动央企加大科技创新投入,建设国家级研发机构和协同创新平台;提倡党风廉政建设,深入推进反腐败工作,对至少164名省部级及以上官员进行了廉政调查。同时不断强化国资监管。从2015年起,国资委不断出台旨在强化监管的制度文件,如《中央企业投资监督管理办法》《企业国有资产交易监督管理办法》《关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》等。并专门新设三个监督局,与监事会及业务厅(局)“一前一后”相互配合,形成发现问题、分类处置、督促整改、责任追究的监督工作闭环。

在委托—代理理论的框架下,现代国家治理结构由于存在信息不对称、目标不一致等缺陷,会出现财政预算滥用、官员权力自我膨胀、监督机制缺失等问题,需要国家治理机制内生一个揭露、控制、监督系统,这就成为国家审计作为国家治理结构内生机制的理论基础和现实需要(李坤,2012)。国家审计是国家审计机关根据有关法律对国家机关、行政事

① 参见 http://news.cnr.cn/native/gd/20171124/t20171124_524038691.shtml。

② 参见 <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/c8081325/content.html>。

业单位和国有企业执行政府预算收支的情况和会计资料实施检查审核、监督的专门性活动。国家审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为，其本质是国家治理这个大系统中一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”，是国家治理的重要组成部分（刘家义，2011）。根据Hart^①等开创的新产权理论（Grossman^② & Hart, 1986），国家治理是处理不完全契约下剩余权力分配问题的系统（谭劲松和宋顺林，2012）。从历史实践来看，“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”。现实中，政府及公职人员被赋予了特定的权力，这些权力如果不受约束和制衡，必将产生腐败和滥用。而国家审计则是国家依法用权力监督制约权力的行为。我国《宪法》第91条第1款指出：“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。”

伴随着中国市场化改革的进程，国有企业和政府审计机构也处于不断改革和职能转变中。自1979年企业改革开始，国有企业经历了以“放权让利”为特征的扩大企业自主权阶段，以“两权分离”为特征的转换经营机制阶段，建立现代企业制度和现代产权制度的改革阶段。尤其是20世纪90年代以来，国有企业通过联合、兼并、改组等多种方式，逐步向关系国家经济命脉的重要行业和关键领域集中。2003年3月，国务院资产监督管理委员会成立，代表国家履行出资人职责，专门管理中央国有企业，解决了国有资产多头管理的问题，从组织机构上实现了政府社会公共管理职能与国有资产出资人之间的分离。在国有企业发展的不同阶段，国家审计都起到了重要的监督和促进作用。同时，为了适应经济体制改革的需要，审计署自身职能也在不断适应和完善中。特别是1993年《国务院办公厅关

① 哈特，现为哈佛大学经济学教授。

② 桑福德·格罗斯曼，现为沃顿商学院金融学教授。

于印发审计署职能配置内设机构和人员编制方案》指出，改革企业审计办法，减少对企业的直接审计，重点审计占有、使用国有资产数额较多和接受国家财政补贴较多的中央部属国有企业，对其他中央部署国有企业逐步改为由会计师事务所进行审计，审计机关在必要时进行抽审。在2008年审计署机构改革方案中，审计署原经贸审计司改为企业审计司，专门承担对中央国有企业和国务院规定的中央国有资本控股或占主导地位企业的资产、负债、损益进行审计的职责。

2003年12月，开始实行政府审计^①结果向社会公告的制度，通过向社会公众公布审计结果来加强审计业务的透明度，使社会公众能够熟悉审计、监督审计并不断了解被审单位的后续整改情况。审计署于2004年进驻九大央企。2006年起开始在年度审计工作报告中集中披露央企的审计结果。2010年起开始在审计署网站披露单户央企的审计结果。此后，基本每年审计10~20户央企，并在每年的6月下旬向社会公众披露审计结果。截至2017年6月，审计署共发布了103份非金融类央企的财务收支审计结果公告及31份金融类央企的资产负债损益审计结果公告。2018年6月20日，审计署又集中发布了35家非金融类央企及3家金融类央企的审计结果公告。

央企的审计结果公告，主要对央企及其部分下属骨干子公司在会计核算与财务管理、对国家经济政策的落实情况、企业重大经济决策的执行情况、企业内部管理等方面存在的问题进行披露，对审计处理与整改情况、相关涉事责任人的处理情况予以公布，为公众监督与评价央企的运行情况提供重要信息。虽然央企审计结果仍然采用“财务收支审计结果公告”，但审计内容已从传统的财务收支问题拓展到重大经济决策、落实宏观经济政策、内部管理、信息系统等问题，即审计内容已不限于《审计法实施条

^① 对于“国家审计”的说法，本书交替使用“国家审计”或“政府审计”，二者不做严格区分。

例》“按照国家财务会计制度的规定，实行会计核算的各项收入和支出”的“财务收支”界定，还包括了《审计法》及其实施条例中经济责任审计的其他“有关经济活动”（李小波和吴溪，2013；蔡利和马可哪呐，2014）。这种拓展体现了政府审计对国有控股企业的审计已进入“以经济责任审计为重点的全面发展阶段”（李金华，2008）。从审计结果公告看，被审央企多数都在财务收支和工程投资项目方面存在重大问题，例如利润确认不合理、资金使用不规范、内部管理出现重大漏洞、薪酬设置不合理、违规招投标等，有的还存在违纪违法问题，被移交相关部门进一步处理。部分被审计署多次审计的央企屡审屡犯，如2011年审计结果公告中披露中国长江三峡集团有限公司在对外投资、招投标方面存在违规建设水电站、未经批准开展投资项目、违规招投标等问题，2015年审计结果公告中该公司同样存在违规转包分包、违规招投标、建设项目混乱等问题。

因此，国家审计通过审计监督中央企业，可发挥促进和预警作用，更好地监督央企政策落实情况、维护国家经济安全、预防违纪违法情况。随着国有企业改革的深化发展，政府审计功能正随着公众受托责任的演进而不断拓展。学术界也将国家审计定位成国家治理大系统中的一个不可或缺的监督系统（谭劲松和宋顺林，2012；张军，2012；肖振东和吕博，2013）。本书结合审计署审计结果公告，对国家审计的央企治理效应进行分析，旨在明确国家审计的作用边界，为加强完善国家审计对中央企业的审计监督提供对策和建议。

二、研究意义

党的十八大以来，中共中央和国务院接连发布重大改革文件，不断强化国家审计监督的地位和作用。在党的十八大《报告》和十八届三、四中

全会《决定》中，都有专门篇幅论及国家审计工作。尤其是四中全会《决定》更是直接提出，要“完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖”。此外，2014年10月，国务院颁布了《关于加强审计工作的意见》，2015年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发关于《完善审计制度若干重大问题的框架意见及相关配套文件》等。这些针对国家审计方面的专门规定，更是强化了国家审计监督的地位和作用。

围绕着国有企业改革，2015年8月中央中央、国务院在《关于深化国有企业改革的指导意见》中，也多次提及国家审计在国有企业改革中的作用，指出要“明确监事会、审计、纪检监察、巡视以及法律、财务等部门的监督职责，完善监督制度，增强制度执行力”，“健全与激励机制相对称的经济责任审计”，“健全国有资本审计监督体系和制度，实行企业国有资产审计监督全覆盖，建立对企业国有资本的经常性审计制度”。

从上述规定可以看出，随着我国国有企业改革的不断深化，新时期的国家审计在国有企业改革中被赋予了更加突出的地位。但是，从目前研究来说，还缺乏系统的关于国家审计与国有企业的研究，缺乏对指导国家审计更好地履行国有企业审计的理论和实务证据。因此，在新形势下，基于国有企业视角，理论分析和实证研究国家审计的治理效应，使本书具有较为重要的实践和理论意义。

（一）实践意义

第一，研究国家审计与国有企业之间的关系，能够梳理出国家审计作用于国有企业的路径。国家审计通过审计监督方式，可对国有企业管理层行为形成影响或制约，这些因素将可能影响到国有企业的会计信息质量、内部控制和投资效率等方面。因此，系统梳理国家审计与国有企业的关