

国家审计降低地方政府债务风险了吗?

仲杨梅¹, 张龙平²

(1. 安徽财经大学 会计学院, 安徽 蚌埠 233030; 2. 中南财经政法大学 会计学院, 湖北 武汉 430073)

[摘要] 近年来国家审计在地方政府债务监管中发挥了重要作用, 但是否取得实际效果有待考证。基于我国 30 个省区市(未含西藏)2010 年至 2015 年的地方政府债务和审计数据, 实证检验国家审计对地方政府债务风险的影响。研究发现, 地方政府债务风险与国家审计功能发挥显著负相关, 国家审计功能发挥越好, 地方政府债务风险越低。进一步研究发现, 财政透明度越低的地区, 国家审计对地方政府债务风险的作用越显著。较高的财政透明度能够降低地方政府债务风险防范对国家审计的高度依赖。

[关键词] 地方政府; 债务风险; 国家审计; 财政透明; 政府债务管理; 国家治理; 政府审计; 财政安全

[中图分类号] F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2096-3114(2019)03-0001-10

一、引言

近年来, 我国地方政府债务风险问题已成为经济发展中的一个重大隐忧, 对地方政府债务风险的监督与控制已成为当前经济工作中的一项重要任务。从“十二五”规划提出“建立健全地方政府债务管理体系”, 到十八届三中全会《决定》提出“建立权责发生制的政府综合财务报告制度, 建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”, 再到 2014 年国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》的印发、2015 年新《预算法》“赋予省级地方政府合理举债权”的施行、2016 年国务院《地方政府性债务风险应急处置预案》的印发以及 2017 年财政部等六部委《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》的发布, 一系列法律法规都对加强地方政府债务及债务风险管理提出了具体要求。国家审计, 是防控国家治理风险的重要保障^[1], 在我国地方政府债务风险的监管中发挥了非常重要的作用。审计署“十二五”规划已将地方政府债务情况列为地方政府财政收支审计的重要内容。2011 年、2012 年、2013 年审计署连续三次组织全国审计机关进行了较大规模的政府债务专项审计活动, 并分别公告了审计结果。可以说, 国家审计揭开了我国政府债务特别是地方政府债务问题的“面纱”, 其中债务审计结果充分揭示了我国地方政府债务的规模、结构、资金来源、资金去向、债务管理中存在的问题。2014 年国务院《关于加强审计工作的意见》特别提出审计工作应关注“地方政府性债务领域的苗头性、倾向性问题, 并提出化解风险的建议”。虽然在 2013 年全国政府性债务审计开展以后审计署没有再组织大规模的政府债务专项审计活动, 但年度预算执行情况的审计报告仍然有对地方政府债务情况的专门说明, 国家重大政策落实的跟踪审计也在继续查处地方政府债务领域存在的违规问题等, 国家审计在地方政府债务风险的监管中仍将扮演非常重要的角色。那么, 从 2011 年摸清地方政府债务“家底”开始, 近年来国家审计在地方政府债务方面开展的一系列工作真的降低了地方政府债务风险了吗? 目前关于国家审计对于地方政府债务监管的实际效果研究尚

[收稿日期] 2018-12-23

[基金项目] 安徽财经大学校级科研项目(ACKY1848)

[作者简介] 仲杨梅(1987—), 女, 安徽蚌埠人, 安徽财经大学会计学院讲师, 博士, 主要研究方向为审计、内部控制, 邮箱: zhongyangmei1111@163.com; 张龙平(1966—), 男, 四川垫江人, 中南财经政法大学会计学院教授, 博士生导师, 主要研究方向为政府审计、注册会计师审计与资本市场。

不多见,这便是本文要解决的主要问题。

政府债务问题的早期研究起源于西方经济学家关于政府举债经济后果的争论,主要存在“举债有害”“举债有益”“举债无效”等几大观点。随着经济社会的发展与变迁,“适度举债利于经济发展,但要加强管理”的观点被普遍接受^[2]。基于我国地方政府债务问题比较突出的现实,国内学者关于地方政府债务问题的研究主要集中在地方政府债务问题的成因分析及监管对策探讨等方面。财政分权、分税制改革、工业化与城镇化、“4万亿”投资计划、土地财政、官员晋升激励、预算软约束、监管体系不完善和债务信息不透明等被认为是促进我国地方政府债务扩张,造成地方政府债务风险过高的原因。关于地方政府债务风险的防范与化解,学者们提出实行预算管理^[3]、推进信用评级和破产制度^[4]、强化债务信息披露^[5]、建立地方政府债务风险评估体系^[6]以及债务预警指标与模型^[7]等一系列措施和建议。从审计监督的角度来看,国家审计作为国家治理体系的重要组成部分,能够制约与监督公共权力、抑制地方政府腐败,在提高政府治理效率、维护国家财政与金融安全、促进腐败治理、推进民主政治发展等方面发挥积极作用。关于审计与地方政府债务,近年来,理论界从审计的预警、评价与修复等机制,信息甄别和风险预警等功能以及债务跟踪审计创新等多角度论证了国家审计在地方政府债务风险防范与控制中的功能和作用^[8-10]。有学者通过实证检验初步发现经济责任审计制度能够抑制地方政府投融资平台债务增长^[11],但同时也有学者实证研究发现国家审计免疫与地方政府债务并不显著相关^[12]。目前学术界关于国家审计对地方政府债务监管的实际效果并未得出一致的结论,尚有待于进一步考查与检验。

二、理论分析

首先,国家审计产生于公共受托经济关系的确立,国家审计的首要目标和职责便是促进和确保政府公共受托经济责任有效履行^[13]。然而,公共受托经济责任的内涵并非一成不变,社会政治经济不断发展带来了公共受托经济责任内容的不断演化。民主政治、社会福利、经济安全等逐渐成为各国发展的主题,维护经济安全逐渐成为各国政府公共受托经济责任的重要内容,进而衍生出一些最终可能威胁经济安全的财政安全、金融安全的话题^[14-15]。地方政府债务的不合理发展带来的较高债务风险如不加以防范将可能引发局部财政风险,进而向金融、经济系统蔓延,演变成系统性的金融、经济危机。因而,维护地方政府债务安全、防范地方政府债务风险也成为我国政府公共受托经济责任的重要内容。国家审计参与地方政府债务风险的防范是公共受托经济关系时代要求,国家审计就是要审查地方政府在地方政府债务的形成、使用、管理及偿还中的公共受托经济责任履行情况,并报告其经济责任履行状况的结果。其次,从国家治理的视角来看,国家审计作为国家治理体系的重要组成部分,是一种“用权力来监督制约权力”的一种“政治制度安排”,是国家治理体系中内生的具有“预防、揭示、抵御”功能的免疫系统^[16]。国家审计能够在地方政府债务的治理中发挥“权力制约权力”,在对地方政府债务举借、使用及偿还过程中有效监督公共权力行使,防止公共权力为谋取私利产生“异化”现象;能够发挥“免疫系统”功能,识别、评估地方政府债务领域的倾向问题、潜在风险并加于“预防”,指出地方政府债务领域的实际问题和现实缺陷,提出地方政府债务领域的纠正措施和改进建议从而达到“抵御”目的。国家审计就是要对地方政府债务活动中的“疾瘤”进行防范。再者,国家审计承担着维护国家财政经济秩序,保障经济社会健康有序发展的重要使命。单一体制下,地方政府财政状况与国家整体的财政稳定以及金融、经济运行息息相关,而地方政府债务风险已成为威胁地方财政稳定的重大隐患,从摸清地方政府债务“家底”登上地方政府债务监管舞台开始,防范地方政府债务风险进一步加剧早已成为国家审计工作的重要内容。国家审计能够从独立第三方角度以其独特的专业胜任能力来识别、评价并报告地方政府债务中的不合法、不合规、不经济、不科学持续之处,能够以政府审计的强制性和权威性来督促整改落实、建议处理处罚以促进地方政府债务科学合理发展,防范并控制地方政府债务风险。

从上述分析可以看出,不管是出于对地方政府的举债用债的公共受托经济责任履行情况的审查抑或鉴定,还是出于对地方政府举债用债的公共权力进行权力的监督和制约,国家审计都发挥了重要作用。具体来说,国家审计作用于地方政府债务的着力点主要包括:关注地方政府债务基础制度的设计,评估地方政府债务相关经济政策制定和执行的经济性、效率性、效果性,调查地方政府债务领域经济权力运行状况,评价相关单位经营管理情况等,进而查出违法违规、损失浪费问题,揭示制度政策缺陷、管理漏洞,提出处理处罚、整改落实建议,以进一步完善制度、优化政策、规范权力运行、优化投融资结构、化解地方政府债务活动中的矛盾和风险。在此过程中,其作用机理可表现为国家审计的审计成果越多,比如审计查出的违法违规金额越大,审计提交的审计报告越多,提出的审计建议越多等,说明政府审计功能发挥的越好,这样就越能发现地方政府债务领域中的问题,越能有效抑制政府官员为追求政绩盲目举债的“异化”行为,也越能提高地方政府债务管理水平等,从而越能控制地方政府债务风险。基于此,我们提出假设1。

H1:其他条件相同的情况下,国家审计功能发挥的效果越好,越能有效降低地方政府债务风险。

三、研究设计

(一)样本选择与数据来源

关于我国地方政府债务问题的研究,数据的缺乏特别是分省份的地方政府债务详细数据的缺乏,是一个难以回避的限制条件。由于我国地方政府债务监管与控制自2010年以后才逐步被重视起来,因而关于地方政府债务较全面完整的数据在2010年之前极度缺乏。本文选择2010年至2015年间我国各省、自治区、直辖市的地方政府债务作为研究对象,由于西藏地区地方政府债务数据缺失严重,故未被包含在研究样本之列。因此,本文的研究样本即为2010年至2015年间我国30个省区市(未含西藏)的地方政府债务及国家审计相关数据,样本量为180个。其中,地方政府债务数据主要是通过手动收集地方政府相关公开信息和各地陆续公布的政府债务审计结果公告,对于样本中地方政府债务余额缺失的数据,我们参照刁伟涛的做法进行了相应的估算处理^[6],从而保持数据的完整性。各地审计机关一直是地方政府债务审计监督的主力军,因而国家审计的相关数据取自《中国审计年鉴》的“地方审计机关”部分数据并进行相应整理。财政收支、进出口情况、经济及其他相关数据来自CSMAR数据库中“区域经济”和“宏观经济”数据库及《中国统计年鉴》;地区市场化进程采用各地区市场化指数来衡量;地区金融发展状况采用《中国地区金融生态环境评价结果报告》公布的金融生态得分来衡量。

(二)研究模型与变量定义说明

基于上述理论分析和研究假设,为了检验国家审计对地方政府债务风险的影响,我们参照马海涛等的做法^[3,6,11],构建如下模型:

$$RISK = \beta_1 + \beta_2 \text{AUDIT} + \sum \text{CONTROLS} + \sum \text{YEAR} + \varepsilon \quad (1)$$

1. 被解释变量

被解释变量 *RISK*, 为地方政府债务风险。首先,不管用何种指标来界定地方政府债务风险,地方政府债务的数据都是非常重要的组成部分。受数据获取难度的限制,前人实证研究我国地方政府债务问题时主要采用以下几种方式处理:使用我国整体的政府性债务数据^[17],采用2011年和2013年两次审计结果公告公布的债务数据^[3],或者以政府融资平台公司发行的城投债数据来替代^[11]。整体性债务数据以及两次审计结果公告数据存在着样本量不足的问题;以城投债来替代政府债务,也存在着代表性不足的问题。因此,本文采用2010年至2015年间我国各地区地方政府依申请公开和债务审计结果公告的地方政府债务年末余额作为地方政府债务的数据进行研究,进一步弥补前人样本量不足和样本代表性不足的问题。其次,衡量政府债务风险的常用指标包括负债率(又称债务负担率)、政府外债占GDP的比率、债务率、逾期债务率等指标,考虑到地方政府的外债比重不大以及逾期债务数据信息尚未完全公开可得,本文采用

负债率(*FZL*)和债务率(*ZWL*)两个指标来衡量各地的地方政府债务风险。负债率(*FZL*)是指各地区当年年末地方政府债务余额与地区GDP的比重,可以用来考查各地区经济增长对政府举债的依赖程度;债务率(*ZWL*)是指各地区当年年末地方政府债务余额与地区综合财力的比重,可以用来考查各地区综合财力对其地方政府债务的偿还能力。

2. 解释变量

解释变量 *AUDIT*

表1 变量定义表

变量类型	变量名称	变量符号	变量说明
被解释变量	负债率	<i>FZL</i>	地区年末政府债务余额/地区GDP
	债务率	<i>ZWL</i>	地区年末政府债务余额/地区综合财力,地区综合财力用地区当年财政收入代替
解释变量	违规金额	<i>SJWG</i>	以地区审计机关当年查出违规金额总数的自然对数表示
	审计报告	<i>SJBG</i>	以地区审计机关当年提交的审计报告数的自然对数表示
	审计建议	<i>SJJY</i>	以地区审计机关当年提出的审计建议数的自然对数表示
	经济状况	<i>RJGDP</i>	以地区当年人均GDP的自然对数表示
	经济增长	<i>GDPZZ</i>	(地区当年GDP-地区上一年度GDP)/地区上一年度GDP
	产业结构	<i>DSCY</i>	地区第三产业创造的GDP/地区GDP
	城镇化水平	<i>CZH</i>	地区当年年末城镇人口数/地区当年年末人口总数
其他变量	固定资产投资	<i>GZTZ</i>	地区当年固定资产投资总额/地区当年GDP
	税收状况	<i>SS</i>	地区当年税收收入/地区当年GDP
	地区财力	<i>DQCL</i>	地区当年财政收入/地区GDP
	财政缺口	<i>CZQK</i>	以地区当年一般预算支出减去地区当年一般预算收入的自然对数表示
	财政分权	<i>CZFQ</i>	地区当年一般预算支出/中央当年一般预算支出
	开放程度	<i>KF</i>	地区当年进出口总额/地区当年GDP
	法治环境	<i>SCH</i>	采用樊纲等构建的“市场化指数”来衡量
	金融生态环境	<i>JRST</i>	采用《中国金融生态环境评价报告》中的总指标“金融生态环境”总得分来衡量
	政府治理水平	<i>ZFZL</i>	采用《中国金融生态环境评价报告》中的二级指标“政府治理”得分来衡量
	人口增长	<i>RKZZ</i>	(地区当年年末人口总数-地区上年年末人口总数)/地区上年年末人口总数

考虑到用产出来衡量审计功能发挥的效果更加直观,本文参照谢柳芳和韩梅芳的做法^[20],分别以各省审计机关当年查出的违规金额数(*SJWG*)、提交的审计报告数(*SJBG*)和提出的审计建议数(*SJJY*)等审计产出值作为衡量国家审计功能发挥的替代变量。

3. 控制变量

参考已有文献,本文主要控制了地区经济状况、经济增长、产业结构、城镇化水平、固定资产投资、税收状况、地区财力、财政缺口、财政分权、法治环境、金融生态环境、人口增长等因素对地方政府债务风险可能产生的影响^[3,11,21-22]。相关变量的定义及说明详见表1。

四、实证结果与分析

(一) 描述性统计

相关研究变量的描述性统计结果如表2所示。从表2中数据可知,样本期间:(1)各省份地方政府债务风险指标负债率(*FZL*)的均值为0.224,最大值为0.980,最小值为0.083,标准差为0.127;债务率(*ZWL*)的均值为2.036,最大值为6.643,最小值为0.874,标准差为0.904。整体来看我国地方政府债务的负债率并不高,但是与负债率相比,债务率则较高,防范地方债务风险应当从多角度关注;不管是负债率指标,还是债务率指标,都反映出我国不同省份之间负债程度差异较大,防范地方债务风险应当重点关注地方政府债务风险过高的局部地区。(2)取自然对数后,审计违规金额指标均值为14.23,最大值为18.24,最小值为9.858,标准差为1.726;审计报告指标8.323,最大值为13.18,最小值为3.497,标准差为1.005;审计建议指标均值为8.817,最大值为10.52,最小值为6.382,标准差为0.9。数据显示可能受到审计资源分配不

均等因素的影响,不同省份的国家审计功能发挥也表现出较大的差异。

(二) 相关系数分析

主要变量的相关系数关系如表3所示。从表3中列示数据可以初步判断审计功能能够发挥降低地方政府债务风险的作用。(1)地方政府债务风险的负债率(FZL)指标与国家审计功能发挥的三个指标审计违规金额(SJWG)、审计报告(SJBG)、审计建议(SJJY)均呈负相关关系,其中审计违规金额(SJWG)指标并不显著,审计报告(SJBG)和审计建议(SJJY)指标分别在1%和5%水平上显著;(2)地方政府债务风险的债务率(ZWL)指标与审计违规金额(SJWG)、审计报告(SJBG)和审计建议(SJJY)三个指标之间也一致呈负相关关系,但并不显著。其他相关变量的相关关系也基本符合预期。

(三) 回归分析

为降低异方差和序列相关问题的影响,本文模型标准误采用了省份聚类的稳健标准误,同时控制了年度效应。表4列示了国家审计功能发挥对地方政府债务风险影响的回归结果。其中,第(1)列、第(2)列列示了审计违规金额(SJWG)对地方政府债务负债率(FZL)和债务率(ZWL)的回归结果,表中数据显示地方政府债务负债率(FZL)和债务率(ZWL)与审计违规金额(SJWG)均显著负相关,且均在1%的水平上显著。第(3)列、第(4)列列示了审计报告(SJBG)对地方政府债务负债率(FZL)和债务率(ZWL)的回归结果,表中数据显示地方政府债务负债率(FZL)和债务率(ZWL)与审计报告(SJBG)均显著负相关,且均在5%的水平上显著。第(5)列、第(6)列显示了审计建议(SJJY)对地方政府债务负债率(FZL)和债务率(ZWL)的回归结果,表中数据显示地方政府债务负债率(FZL)和债务率(ZWL)与审计建议(SJJY)均显著负相关,且分别在1%和5%的水平上显著。表4所列的回归数据表

表3 相关系数表

	FZL	ZWL	SJWG	SJBG	SJJY	RJGDP	GDPZZ	DSCY	CZH	GZTZ	SS	DQCL	CZQK	CZFQ	KF	SCH	ZFZL	JRST	RKZZ
FZL	1																		
ZWL	0.880**	1																	
SJWG	-0.0480	-0.0320	1																
SJBG	-0.212**	-0.0670	0.373**	1															
SJJY	-0.181**	-0.0640	0.462**	0.822**	1														
RJGDP	-0.210**	-0.386**	0.250**	-0.275**	-0.269**	1													
GDPZZ	-0.0430	0.0130	-0.513**	-0.00200	-0.0640	-0.458**	1												
DSCY	0.200**	-0.124*	0.0820	-0.410**	-0.369**	0.566**	-0.409**	1											
CZH	-0.183**	-0.422**	0.0320	-0.415**	-0.421**	0.901**	-0.325**	0.721**	1										
GZTZ	0.336**	0.481**	0.163**	0.111	0.0990	-0.452**	-0.0290	-0.497**	-0.608**	1									
SS	0.333**	-0.0710	-0.108	-0.436**	-0.419**	0.468**	-0.266**	0.843**	0.643**	-0.422**	1								
DQCL	0.414**	-0.0240	-0.0350	-0.440**	-0.410**	0.407**	-0.220**	0.769**	0.567**	-0.240**	0.932**	1							
CZQK	-0.00500	0.217**	0.539**	0.673**	0.744**	-0.360**	-0.181**	-0.512**	-0.587**	0.438**	-0.588**	-0.501**	1						
CZFQ	-0.333**	-0.364**	0.402**	0.483**	0.586**	0.355**	-0.251**	0.0990	0.230**	-0.454**	0.00200	-0.0840	0.371**	1					
KF	-0.243**	-0.466**	-0.113	-0.209**	-0.159**	0.623**	-0.197**	0.511**	0.731**	-0.732**	0.537**	0.412**	-0.486**	0.486**	1				
SCH	-0.326**	-0.486**	0.325**	-0.0180	0.0960	0.748**	-0.344**	0.479**	0.722**	-0.590**	0.346**	0.259**	-0.194**	0.623**	0.689**	1			
ZFZL	-0.339**	-0.389**	-0.105	0.00800	0.0420	0.397**	-0.0280	0.120	0.413**	-0.419**	0.117	-0.0240	-0.257**	0.357**	0.487**	0.503**	1		
JRST	-0.314**	-0.510**	-0.0290	-0.145*	-0.0570	0.656**	-0.0600	0.515**	0.747**	-0.753**	0.482**	0.348**	-0.476**	0.472**	0.793**	0.801**	0.668**	1	
RKZZ	0.167**	0.170**	-0.227**	-0.0280	-0.0730	-0.438**	0.112	-0.161**	-0.472**	0.293**	-0.0370	-0.0500	-0.0150	-0.292**	-0.169**	-0.455**	-0.257**	-0.335**	1

注:*,**,***分别表示在10%、5%、1%的水平上显著。

表2 变量的描述性统计

Variable	N	Mean	Sd	Min	P25	P50	P75	Max
FZL	180	0.224	0.127	0.083	0.149	0.195	0.253	0.980
ZWL	180	2.036	0.904	0.874	1.480	1.828	2.336	6.643
SJWG	180	14.23	1.726	9.858	12.91	14.14	15.60	18.24
SJBG	180	8.323	1.005	3.497	8.010	8.483	8.998	13.18
SJJY	179	8.817	0.900	6.382	8.465	8.970	9.460	10.52
RJGDP	180	10.62	0.439	9.490	10.30	10.57	10.95	11.58
GDPZZ	180	0.105	0.027	0.030	0.085	0.101	0.125	0.174
DSCY	180	0.422	0.091	0.286	0.362	0.402	0.453	0.797
CZH	180	0.549	0.130	0.338	0.459	0.522	0.607	0.896
GZTZ	180	0.754	0.213	0.253	0.641	0.765	0.890	1.328
SS	180	0.084	0.030	0.044	0.064	0.079	0.092	0.193
DQCL	180	0.110	0.031	0.060	0.088	0.105	0.128	0.220
CZQK	180	16.42	0.612	14.69	16.11	16.54	16.85	17.54
CZFQ	180	0.184	0.085	0.035	0.135	0.171	0.222	0.502
KF	180	0.294	0.324	0.016	0.091	0.142	0.376	1.489
SCH	180	6.243	1.811	2.530	5.075	6.210	7.350	9.950
ZFZL	180	0.524	0.119	0.248	0.426	0.521	0.603	0.824
JRST	180	0.453	0.120	0.249	0.368	0.416	0.535	0.743
RKZZ	180	5.185	2.612	-0.600	3.280	5.345	6.930	11.47

注:因山西省2011年审计建议数为0,故导致取对数后审计建议(SJJY)样本缺失1。

明,不同指标衡量下的国家审计功能发挥对地方政府债务风险的回归结果表现出高度一致性,地方政府债务风险与国家审计功能发挥呈显著负相关关系,有效支持了假设1,即国家审计功能的发挥能够有效降低地方政府债务风险,审计功能的发挥效果越好,地方政府债务风险越低。

(四) 稳健性检验

国家审计的执行力度通常也是衡量国家审计功能发挥效果的重要因素,我们用各省份当年通过审计机关审计发现线索移交给司法部门的案件数的自然对数,即审计移送(SJYS)作为衡量地区国家审计功能发挥效果的替代指标,分别对地方政府债务的负债率(FZL)和债务率(ZWL)进行回归,从而对上述模型进行稳健性检验。回归结果如表5所示,从表中数据可以看出,在控制其他因素的影响后,审计移送(SJYS)与负债率(FZL)和债务率(ZWL)整体也呈显著负相关关系,且均在5%的水平上显著。表5的回归结果与上文研究结论基本保持一致,进一步支持了假设1,说明国家审计功能的发挥的确能有效降低地方政府债务风险。另外,为检验研究结论的可靠性,本文还采用了控制变量的替代性指标,分别采用地区人均GDP与全国人均GDP的比替代人均GDP的自然对数来衡量地区经济状况,以人均固定资产投资额的自然对数替代固定资产投资率来衡量地区固定资产投资,以地区一般预算支出与全国一般预算支出的比率替代地区一般预算支出与中央一般预算支出的比率来衡量财政分权程度,依次对上述模型进行回归,检验结果并未改变上文的研究结论。

表4 国家审计功能与地方政府债务风险的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	FZL	ZWL	FZL	ZWL	FZL	ZWL
SJWG	-0.033*** (-3.43)	-0.284*** (-3.35)				
SJBG			-0.022** (-2.16)	-0.197** (-2.25)		
SJJY					-0.039* (-1.73)	-0.379** (-2.09)
RJGDP	0.106 (1.21)	0.536 (0.82)	0.049 (0.54)	0.033 (0.05)	0.048 (0.52)	0.012 (0.02)
GDPZZ	1.640* (1.76)	11.935* (1.75)	1.880* (1.97)	14.013* (1.98)	1.792* (1.93)	13.119* (1.95)
DSCY	0.527 (1.01)	3.125 (0.78)	0.482 (0.91)	2.718 (0.66)	0.526 (0.98)	3.122 (0.76)
CZH	-1.127* (-1.92)	-6.684 (-1.56)	-0.963 (-1.56)	-5.259 (-1.15)	-1.089 (-1.68)	-6.499 (-1.36)
GZTZ	0.024 (0.18)	-0.034 (-0.03)	0.079 (0.58)	0.438 (0.41)	0.089 (0.62)	0.540 (0.47)
SS	2.176** (2.33)	20.533** (2.61)	3.040** (2.50)	28.069** (2.70)	2.866** (2.60)	26.434** (2.85)
DQCL	0.433 (0.35)	-15.916 (-1.49)	-0.462 (-0.33)	-23.709* (-1.97)	-0.281 (-0.20)	-21.972* (-1.89)
CZQK	0.027 (0.58)	0.236 (0.64)	0.016 (0.31)	0.152 (0.35)	0.031 (0.50)	0.309 (0.61)
CZFQ	-0.147 (-0.52)	-1.273 (-0.57)	-0.144 (-0.47)	-1.210 (-0.49)	-0.135 (-0.45)	-1.026 (-0.43)
KF	0.032 (0.26)	0.006 (0.01)	0.084 (0.69)	0.452 (0.50)	0.092 (0.74)	0.525 (0.56)
SCH	-0.019 (-1.28)	-0.222* (-1.80)	-0.024 (-1.42)	-0.267* (-1.82)	-0.022 (-1.31)	-0.242* (-1.76)
ZFZL	0.056 (0.42)	-0.156 (-0.15)	0.094 (0.62)	0.178 (0.15)	0.086 (0.59)	0.101 (0.09)
JRST	0.091 (0.34)	1.852 (0.91)	0.035 (0.14)	1.380 (0.70)	0.125 (0.51)	2.283 (1.22)
RKZZ	-0.018** (-2.10)	-0.151** (-2.34)	-0.017** (-1.92)	-0.139** (-2.13)	-0.018* (-2.02)	-0.151** (-2.30)
-CONS	-0.603 (-0.40)	0.583 (0.05)	-0.274 (-0.16)	3.523 (0.26)	-0.355 (-0.20)	2.754 (0.20)
N	180	180	180	180	179	179
R ²	0.636	0.569	0.612	0.535	0.616	0.547
R ² _A	0.590	0.515	0.563	0.477	0.568	0.489

注:*,**,***分别表示在10%、5%、1%的水平上显著,括号内值为t统计值。

五、进一步分析

近年来,政府的财政透明在地方政府债务管理中的应用逐步得到关注^[3,6,23]。从国家审计对地方政府债务的相关经济活动及事项进行监督的审计过程来说,信息是审计工作开展的基础,国家审计首先便是要获取相关信息以作为审计证据。因此从信息的供给情况来看,财政透明度的提高能够降低国家审计获取信息的难度,有助于国家审计更加便利地收集与获取地方政府债务相关的信息。从这个角度来说,在财政越透明的情况下,国家审计越容易发现地方政府债务中的问题,其对地方政府债务风险所产生的影响也就越明显,即财政透明能够进一步强化国家审计对地方政府债务风险的作用效果,在财政透明较高地区国家审计对地方政府债务风险的作用会更明显。但是,众所周知的是,与社会审计“重在鉴证”的职能不同,

国家审计的职能“重在监督”,这种监督要求国家审计不能仅以地方政府公开的财政信息作为审查地方政府债务问题的唯一渠道,在财政透明较差的情况下,国家审计应当更深入地发掘反映地方政府债务活动的信息,考虑从多角度获取证据以尽可能地查出地方政府债务领域的违法违规、贪污腐败、管理不善等问题。这样一来,财政透明度不同所带来的信息获取难易程度的差异,并不一定带来国家审计对地方政府债务风险作用效果的明显差异。值得说明的是,随着政府财政透明度的提高,地方政府逐步主动向社会公众披露其与债务活动相关的公共受托责任履行情况,地方政府与中央政府、公众及债权人等之间的信息不对称会随着财政透明度的提升而有所降低。一方面,较好的财政透明环境能有效约束地方政府自身的过度投资和过度举债行为;另一方面,较好的财政透明环境也能使公众和债权人可以更好地借助媒体、舆论等多种途径实现对地方政府债务经济活动的监督。因此,在财政更加透明的地区,政府治理和公众监督途径都能促进地方政府债务风险的更有效管理,故地方政府债务风险防控对国家审计监督的依赖性会降低。然而,对于财政透明较差的地区,上述自我约束和外部监督作用机制比较有限,因而债务风险监控对国家审计的依赖就比较大,国家审计对地方政府债务风险的作用效果就会更加明显。从这个角度来说,财政透明的提高会降低地方政府债务风险控制对国家审计的高度依赖,在财政透明较低地区国家审计对地方政府债务风险的作用会更明显。基于此,我们提出对立假设2。

假设 2a:其他条件相同的情况下,财政透明度越高,国家审计对地方政府债务风险的作用越显著。

假设 2b:其他条件相同的情况下,财政透明度越低,国家审计对地方政府债务风险的作用越显著。

基于上述理论分析和研究假设,为了检验财政透明在国家审计对地方政府债务风险作用过程中是强化还是弱化关系,我们仍然采用上文所构建的模型(1),以财政透明(CZTM)作为分组变量,并以中位数分组进行分组检验。政府财政透明的数据采用上海财经大学公布的《中国财政透明度报告》中的“财政透明度”指数衡量。

分组回归结果分别如表6和表7所示,本文模型标准误采用了省份聚类的稳健标准误,同时控制了年度效应。表6列示了审计功能对地方政府债务风险的负债率(FZL)指标的分组回归结果。其中,第(1)、第(2)列显示了审计违规金额(SJWG)对地方政府债务负债率(FZL)的分组回归结果,表中数据显示负债率(FZL)与违规金额(SJWG)在财政透明度较低组和较高组均显著负相关,显著性水平分别为1%和5%。第(3)列、第(4)列显示了审计报告(SJBG)对地方政府债务负债率(FZL)的分组回归结果,表中数据显示负债率(FZL)与审计报告(SJBG)在财政透明度较低组显著负相关,显著性水平为10%,而在财政透明度较高组并不显著。第(5)列、第(6)列显示了审计建议(SJY)对地方政府债务负债率(FZL)的分组回归结果,表中数据显示负债率(FZL)与审计建议(SJY)在财政透明度较低组显著负相关,显著性水平为1%,但

表5 审计移送与地方政府债务风险的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	FZL 控制前	ZWL 控制前	FZL 控制后	ZWL 控制后
SJYS	-0.015*** (-3.16)	-0.067 (-1.15)	-0.010** (-2.12)	-0.088** (-2.13)
RJGDP			0.041 (0.45)	-0.043 (-0.06)
GDPZZ			1.581 (1.58)	11.263 (1.50)
DSCY			0.452 (0.82)	2.437 (0.57)
CZH			-0.981 (-1.58)	-5.432 (-1.17)
GZTZ			0.063 (0.44)	0.301 (0.26)
SS			2.801** (2.56)	26.049*** (2.82)
DQCL			-0.211 (-0.14)	-21.528* (-1.71)
CZQK			0.014 (0.30)	0.134 (0.35)
CZFQ			-0.233 (-0.78)	-1.998 (-0.84)
KF			0.085 (0.68)	0.462 (0.49)
SCH			-0.022 (-1.37)	-0.252* (-1.81)
ZFZL			0.074 (0.51)	-0.012 (-0.01)
JRST			0.073 (0.27)	1.739 (0.82)
RKZZ			-0.017* (-1.95)	-0.139** (-2.20)
_CONS	0.331*** (8.26)	2.541*** (6.11)	-0.231 (-0.14)	3.923 (0.31)
N	178	178	178	178
R ²	0.141	0.082	0.617	0.539
R ² _A	0.110	0.050	0.568	0.481

在财政透明度较高组并不显著。整体来看,不同指标衡量的国家审计功能对地方政府债务负债率(FZL)的分组回归结果基本一致,国家审计功能发挥对地方政府债务负债率(FZL)的影响在财政透明度较低组表现得更为显著。

表7列示了审计功能对地方政府债务风险的债务率(ZWL)指标的分组回归结果。其中,第(1)、第(2)列显示了审计违规金额(SJWG)对地方政府债务率(ZWL)的分组回归结果,表中数据显示债务率(ZWL)与违规金额(SJWG)在财政透明度较低组和较高组均显著负相关,显著性水平分别为1%和10%。第(3)、第(4)列列示了审计报告(SJBG)对地方政府债务率(ZWL)的分组回归结果,表中数据显示债务率(ZWL)与审计报告(SJBG)在财政透明度较低组显著负相关,显著性水平为5%,但在财政透明度较高组并不显著。第(5)、第(6)列列示了审计建议(SJY)对地方政府债务率(ZWL)的分组回归结果,表中数据显示债务率(ZWL)与审计建议(SJY)在财政透明度较低组显著负相关,显著性水平为

1%,但在财政透明度较高组并不显著。整体来看,不同指标衡量的国家审计功能发挥对地方政府债务率(ZWL)的分组回归结果基本一致,国家审计功能发挥对地方政府债务率(ZWL)的影响在财政透明度较低组表现得更为显著。

表6和表7的分组回归数据显示,在财政透明度较低的地区,国家审计功能发挥对地方政府债务风险的作用更为显著,有效支持了假设2b,即财政透明降低了地方政府债务风险控制对国家审计监督的高度依赖。

表6 不同财政透明水平下政府审计对地方政府债务负债率的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	FZL	FZL	FZL	FZL	FZL	FZL
	财政透明低组	财政透明高组	财政透明低组	财政透明高组	财政透明低组	财政透明高组
SJWG	-0.035*** (-3.78)	-0.021** (-2.19)				
SJBG			-0.021* (-2.03)	-0.0130 (-0.52)		
SJY					-0.082*** (-3.13)	-0.00700 (-0.31)
RJGDP	0.233** (2.06)	0.0200 (0.27)	0.218* (2.01)	-0.0470 (-0.68)	0.191* (1.98)	-0.0410 (-0.59)
GDPZZ	2.436** (2.53)	0.137 (0.16)	2.823** (2.54)	0.425 (0.51)	2.558*** (2.87)	0.454 (0.53)
DSCY	1.038** (2.57)	-0.108 (-0.34)	0.990** (2.63)	-0.136 (-0.44)	1.000** (2.75)	-0.126 (-0.38)
CZH	-1.611*** (-2.82)	-0.212 (-0.51)	-1.477** (-2.62)	0.0130 (0.03)	-1.665*** (-3.08)	0 (-0.00)
GZTZ	0.121 (0.85)	-0.0670 (-0.74)	0.222* (1.79)	-0.0450 (-0.46)	0.230 (1.59)	-0.0470 (-0.46)
SS	2.373 (1.57)	1.518 (1.05)	3.479* (2.04)	1.939 (1.24)	3.914** (2.39)	1.931 (1.11)
DQCL	0.707 (0.81)	0.433 (0.33)	-0.0170 (-0.02)	-0.182 (-0.15)	-0.147 (-0.19)	-0.0980 (-0.08)
CZQK	0.112** (2.49)	0.00500 (0.09)	0.124** (2.61)	-0.00900 (-0.16)	0.201*** (3.15)	-0.00900 (-0.14)
CZFY	-0.569 (-1.69)	-0.0760 (-0.26)	-0.592* (-1.91)	-0.0640 (-0.19)	-0.576* (-1.89)	-0.115 (-0.38)
KF	0.157 (1.24)	-0.0820 (-1.13)	0.239** (2.22)	-0.0680 (-0.90)	0.271** (2.58)	-0.0630 (-0.83)
SCH	-0.032** (-2.19)	-0.00800 (-0.52)	-0.031* (-1.98)	-0.0160 (-0.99)	-0.0220 (-1.46)	-0.0140 (-0.86)
ZFZL	0.105 (0.71)	0.108 (1.07)	0.0850 (0.56)	0.199** (2.09)	0.0890 (0.59)	0.206* (2.01)
JRST	0.160 (0.54)	0.00200 (0.01)	0.0270 (0.10)	-0.00200 (-0.01)	0.172 (0.69)	-0.0210 (-0.08)
RKZZ	-0.020** (-2.35)	-0.00400 (-0.83)	-0.0140 (-1.60)	-0.00300 (-0.62)	-0.016** (-1.92)	-0.00300 (-0.66)
_CONS	-3.613** (-2.16)	0.213 (0.14)	-4.093** (-2.50)	0.828 (0.54)	-4.498** (-2.71)	0.702 (0.46)
N	101	79	101	79	100	79
R ²	0.757	0.688	0.744	0.660	0.770	0.659
R ² _A	0.696	0.581	0.680	0.543	0.712	0.541

六、研究结论

本文以2010至2015年间我国30个省区市(未含西藏)数据作为研究对象,以地方政府债务的负债率

和债务率衡量地方政府债务风险,以地区审计机关审计查出的违规金额、提交的审计报告数量、提出的审计建议条数衡量国家审计功能发挥的效果,实证检验了国家审计功能对地方政府债务风险的影响。研究发现:国家审计查出的违规金额与地方政府债务的负债率和债务率显著负相关,表明审计查出的违规金额越大,地方政府债务风险越低;审计机关提交的审计报告数与地方政府债务的负债率和债务率显著负相关,表明审计机关提交的审计报告越多,地方政府债务风险越低;审计机关提出的审计建议数与地方政府债务的负债率和债务率显著负相关,表明审计机关提出的审计建议越多,地方政府债务风险越低。模型通过稳健性检验后,结论仍然成立。研究表明,国家审计功能的有效发挥,有效降低了地方政府债务风险。进一步研究发现,财政透明越低政府审计对地方政府债务风险的作用越显著,较高的财政透明度能够降低地方政府债务风险对政府审计的高度依赖。

基于以上实证研究结果,本文认为防范与化解地方政府债务风险,应当进一步明确国家审计监督的重要地位,充

表7 不同财政透明水平下政府审计对地方政府债务债务率的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	ZWL 财政透明低组	ZWL 财政透明高组	ZWL 财政透明低组	ZWL 财政透明高组	ZWL 财政透明低组	ZWL 财政透明高组
SJWC	-0.326*** (-4.19)	-0.170* (-2.05)				
SJBG			-0.173** (-2.08)	-0.141 (-0.67)		
SJJY					-0.716*** (-3.72)	-0.0740 (-0.42)
RJGDP	1.360* (1.93)	-0.0550 (-0.08)	1.229* (1.80)	-0.612 (-0.96)	0.984* (1.70)	-0.551 (-0.85)
GDPZZ	17.693** (2.66)	0.465 (0.07)	21.117** (2.56)	2.748 (0.38)	18.899*** (3.03)	3.055 (0.42)
DSCY	7.752** (2.40)	-1.891 (-0.71)	7.436** (2.40)	-2.083 (-0.82)	7.421** (2.58)	-1.969 (-0.71)
CZH	-10.005** (-2.64)	-0.838 (-0.24)	-8.820** (-2.34)	0.960 (0.30)	-10.423*** (-3.01)	0.816 (0.25)
GZTZ	0.855 (0.76)	-1.074 (-1.56)	1.840* (2.02)	-0.876 (-1.18)	1.869* (1.71)	-0.892 (-1.15)
SS	20.15 (1.70)	16.42 (1.41)	29.818** (2.21)	19.27 (1.62)	34.039** (2.74)	19.13 (1.46)
DQCL	-15.433* (-1.93)	-13.14 (-1.29)	-21.961** (-2.39)	-17.975* (-1.87)	-23.197*** (-3.34)	-17.060* (-1.73)
CZQK	0.817** (2.51)	0.242 (0.47)	0.903** (2.51)	0.127 (0.25)	1.590*** (3.36)	0.135 (0.26)
CZFQ	-3.998 (-1.60)	-1.797 (-0.71)	-4.352* (-1.83)	-1.511 (-0.49)	-4.130* (-1.91)	-2.042 (-0.77)
KF	0.783 (0.79)	-0.679 (-1.12)	1.579* (1.84)	-0.581 (-0.91)	1.838** (2.25)	-0.525 (-0.83)
SCH	-0.316** (-2.67)	-0.105 (-0.73)	-0.310** (-2.30)	-0.172 (-1.15)	-0.229* (-1.90)	-0.154 (-1.03)
ZFZL	0.0950 (0.09)	0.581 (0.69)	-0.108 (-0.10)	1.300 (1.66)	-0.0610 (-0.06)	1.380 (1.64)
JRST	2.723 (1.21)	0.912 (0.39)	1.522 (0.74)	1.001 (0.43)	2.745 (1.51)	0.807 (0.36)
RKZZ	-0.171** (-2.40)	-0.0470 (-1.27)	-0.113 (-1.56)	-0.0400 (-1.04)	-0.130* (-1.99)	-0.0410 (-1.08)
_CONS	-20.138* (-1.86)	3.026 (0.22)	-24.532** (-2.17)	8.358 (0.63)	-27.873** (-2.47)	7.026 (0.54)
N	101	79	101	79	100	79
R ²	0.716	0.594	0.687	0.563	0.731	0.561
R ² _A	0.645	0.454	0.609	0.412	0.663	0.410

分发掘国家审计潜力,以更好发挥国家审计在地方政府债务治理中的积极作用。鉴于财政透明度的提高能够缓解地方政府债务风险防控对国家审计的高度依赖,国家应当考虑进一步推进地方政府债务信息公开,提升债务信息财政透明度,发挥财政透明在地方政府债务风险管理中的积极作用。地方政府债务信息的公开透明离不开政府会计对地方政府债务的有效确认、计量、记录与披露。因此,探讨如何建立地方政府债务的国家审计与政府会计的协同治理机制,以更好发挥二者在地方政府债务治理中的“监”“管”协同效应,是我们未来的研究方向之一。

参考文献:

- [1] 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):64-83.
- [2] Joseph E. The causes and consequences of the dependence of quality on rice[J]. Journal of Economic Literature, 1987, 25(2):1-48.
- [3] 马海涛,任致伟. 预算透明度、竞争冲动与异质地方政府性债务——来自审计结果的证据[J]. 广东财经大学学报, 2016(6):27-36.
- [4] 张平,周全林. “十三五”时期我国地方政府性债务风险的预测与监控[J]. 当代财经, 2017(2):22-30.
- [5] 王芳,谭艳艳,严丽娜. 中国政府负债信息披露:现状、问题与体系构建[J]. 会计研究, 2017(2):14-23.
- [6] 刁伟涛. 中国地方政府债务透明度评估:2014—2015[J]. 上海财经大学学报, 2017(5):80-90.
- [7] 李春玲,郭靖冉. 地方政府债务风险预警模型研究——基于灰色BP神经网络视角[J]. 财会通讯, 2016(26):108-111.
- [8] 宋常,杨华领,徐国伟. 地方政府债务跟踪审计研究[J]. 学术研究, 2016(4):104-111.
- [9] 宋夏云,马逸流,沈振宇. 国家审计在地方政府性债务风险管理中的功能认知分析[J]. 审计研究, 2016(1):45-52.
- [10] 后小仙,武帅. 地方政府债务风险的生成机理与审计防控[J]. 经济与管理评论, 2016(2):111-117.
- [11] 蒲丹琳,王善平. 官员晋升激励、经济责任审计与地方政府投融资平台债务[J]. 会计研究, 2014(5):88-93+95.
- [12] 吴勋,王雨晨. 官员晋升激励、国家审计免疫与地方政府债务——基于省级面板数据的实证研究[J]. 华东经济管理, 2018(9):110-115.
- [13] 蔡春,李江涛,刘更新. 政府审计维护国家经济安全的基本依据、作用机理及路径选择[J]. 审计研究, 2009(4):7-11.
- [14] 刘雷. 政府审计维护财政安全的实现路径研究[D]. 成都:西南财经大学, 2014.
- [15] 蔡利. 政府审计维护金融安全的作用机理及实现方式研究[D]. 成都:西南财经大学, 2013.
- [16] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学, 2012(6):60-72.
- [17] 王立勇,亓欣,赵洋. 基于全口径政府债务率数据的我国最优债务率估算[J]. 经济理论与经济管理, 2015(2):70-79.
- [18] 刘泽照,梁斌. 政府审计可以抑制腐败吗?——基于1999—2012年中国省级面板数据的检验[J]. 上海财经大学学报, 2015, 17(1):42-51.
- [19] 陈丽红,张龙平,朱海燕. 国家审计能发挥反腐败作用吗?[J]. 审计研究, 2016(3):48-55.
- [20] 谢柳芳,韩梅芳. 政府财政信息披露在国家审计服务国家治理中的作用路径研究[J]. 审计研究, 2016(3):63-70.
- [21] 刘子怡,陈志斌. 地方政府债务规模扩张的影响研究——基于省级地方政府城投债的经验证据[J]. 华东经济管理, 2015(11):96-101.
- [22] 潘俊,王亮亮,沈晓峰. 金融生态环境与地方政府债务融资成本——基于省级城投债数据的实证检验[J]. 会计研究, 2015(6):34-41.
- [23] 肖鹏,刘炳辰,王刚. 财政透明度的提升缩小了政府性债务规模吗?——来自中国29个省份的证据[J]. 中央财经大学学报, 2015(8):18-26.
- [24] Zhang Shujian. Fiscal decentralization, budgetary transparency, and local government size in China[J]. Emerging Markets Finance and Trade, 2016, 52(7):1679-1697.
- [25] Joachim W, Paolo D R. Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency[J]. World Development, 2013, 41(3):96-108.

[责任编辑:杨志辉]

Has State Audit Reduced the Risk of Local Government Debt?

ZHONG Yangmei¹, ZHANG Longping²

(1. Accounting Institute, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China;

2. Accounting Institute, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: State audit has played an important role in local government debt supervision in recent years, but whether the actual effect has been achieved remains to be verified. Based on the local government debt and audit data of 30 provinces and municipalities in China (except Tibet) from 2010 to 2015, this paper empirically examines the impact of state audit on local government debt risk. It is found that the risk of local government debt is negatively correlated with the performance of state audit, and the better the performance of state audit, the lower the risk of local government debt. Further study finds that the lower the fiscal transparency, the more significant the role of state audit on the risk of local government debt. Higher fiscal transparency can reduce the high dependence of local government debt risk prevention on state audit.

Key Words: local government; debt risk; state audit; fiscal transparency; government debt management; state governance; government audit; financial security