

政府审计与企业避税

刘 瑾¹, 谢丽娜², 林 斌²

(1. 湖南工商大学 会计学院, 湖南 长沙 410205; 2. 中山大学 管理学院, 广东 广州 510275)

[摘要]以2005—2019年地方国有A股上市公司为样本,从地级市政府层面实证检验了政府审计与企业避税之间的关系。研究发现,政府审计力度越大,越能降低企业避税程度,进一步地,这一关系主要存在于税收征管力度较弱、代理成本较高和信息质量较低的样本中。上述结果表明政府审计能够降低企业避税程度,并且这一效应在治理避税的其他机制较弱时更加显著,即政府审计能够弥补其他治理机制的不足,是一种有效的再监督机制。研究对如何更好地发挥政府审计的“免疫系统”功能,维护国家财政经济安全有一定的理论和现实意义。

[关键词]政府审计;企业避税;税收征管;管理层私利;信息透明度;国家治理

[中图分类号]F239 **[文献标志码]**A **[文章编号]**2096-3114(2023)05-0011-10

一、引言

税收规避是指以减少企业纳税义务为目的的交易或安排^[1]。避税行为在世界范围内广泛存在。一方面,合理的避税有助于减少企业现金流出,节约企业成本,增加股东价值;另一方面,避税也可能加剧信息不对称,成为管理层掩盖私利攫取行为、隐藏坏消息的工具,最终损害企业价值^[2-4]。为了降低避税风险,企业可能通过权力寻租规避税务审查。我国当前的税收监管中仍然存在较多的自由裁量权,滥用自由裁量权导致的寻租腐败现象非常严重^[5]。审计署2004年的调查显示,被视为管理相对较好、财务制度比较健全的788家重点税源大户在2002年度及2003年1至9月共少缴税款252.79亿元^①。逃税、避税交易普遍存在,对国家税基和税制的公平与效率造成极大冲击,严重损害国家利益。特别地,当前我国地方政府普遍面临较大的财政压力,因此,研究如何治理企业逃税、避税问题,规范税收征纳和相关财税政策执行过程中的官员和企业行为,对巩固社会诚信和公平、强化政府公信力、保障国家财政经济安全具有重要意义。

政府审计是国家治理的重要工具,是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要基石和保障。在宏观层面上,政府审计能够显著减少官员腐败、维护财政安全、增进政府信息透明度^[6-8];进一步地,通过抑制政府过度干预、规范官员行为,确保相关政策、资金和措施落地、落实,政府审计还可以改善区域营商环境,推动地方经济高质量发展^[9-10]。在微观层面上,国有企业是国家审计机关的重要监督对象,政府审计对国有企业有明显的治理效应。具体地,审计署对中央企业及其控股上市公司的监督有助于约束管理层权力,抑制超额在职消费^[11-12];可以改善被审计单位的内部控制和信息披露质量,减少坏消

[收稿日期]2022-09-16

[基金项目]国家自然科学基金青年项目(71702051);湖南省教育厅重点项目(22A0437);广东省哲学社会科学规划重点项目(GD21TW07-01);广州市软科学项目(202200110001)

[作者简介]刘瑾(1983—),女,湖南邵阳人,湖南工商大学会计学院副教授,硕士生导师,博士,主要研究方向为审计与公司治理;谢丽娜(1997—),女,江西萍乡人,中山大学管理学院博士生,主要研究方向为会计、审计与公司治理,通讯作者,邮箱:selinashieh@163.com;林斌(1962—),男,江西金溪人,中山大学管理学院教授,博士生导师,博士,主要研究方向为内部控制与管理会计。

^①具体可见《788户企业遭遇审计风暴 税收优惠政策被指“造成国家税收流失”》,新浪财经, <https://finance.sina.com.cn/roll/20040922/100026613t.shtml>。

息隐藏,降低股价崩盘风险^[13-15];审计机关对地方国有企业的监督有助于降低委托代理冲突,提升企业的技术创新绩效^[16]。

财政是审计的主责主业,政府审计理应在促进纳税遵循和减少税源流失方面发挥重要作用^[17]。已有研究发现,增强审计机关独立性,有助于减少税收征纳过程中的违法违规和不合理行为^[18];领导干部自然资源资产离任审计试点能够提升地方官员对辖区内资源型企业和重污染型企业的监督力度,降低其避税意愿^[19];审计署对一些省区市的税收征管审计显著减少了这些地区的税收流失^[17]。但是,上述研究是基于地方审计机关人财物统一管理改革、自然资源资产离任审计试点等特殊制度情境,没有对政府审计力度进行直接衡量。事实上,政府审计的内容广泛且存在地区差异,税收征管审计、资源环境审计、经济责任审计、政策落实跟踪审计及国有企业审计等都能直接或间接地影响企业的纳税行为,但鲜有文献从地级市层面研究政府审计力度与企业避税程度的关系。本文认为,一方面,政府审计通过对税收收入组织情况、税收政策执行情况、财政补贴使用情况等进行审查,可以直接发现税收征纳过程中的监督不力、征纳合谋和其他违法违规问题,并及时进行纠正,提高纳税遵循;另一方面,政府审计在对公共资金、公共资源、重大经济政策落实情况、国有企业资产损益和领导人经济责任履行情况进行监督的过程中,可以有效发挥外部治理功能,促进企业交易和信息透明,抑制管理层私利行为,从而抑制企业避税。鉴于此,本文以2005—2019年A股国有上市公司为样本,从地级市层面系统考察政府审计力度与当地上市公司税收规避程度的关系,并进一步研究政府审计发挥作用的具体机制,能够对现有文献形成有益补充。

本文可能的贡献有:(1)直接探究政府审计力度与企业税收规避的关系及其作用机制,可以丰富政府审计这一国家监管机制与微观企业行为关系研究领域的文献。(2)丰富企业避税治理机制的研究,为政府审计发挥税收治理作用提供新的证据。(3)过去关于政府审计的研究多以省级政府或审计署对央企的审计为对象,本文从市级政府层面研究审计力度对企业避税的影响,进一步丰富研究的维度。(4)为治理企业避税行为、减少国家税收流失、维护财政经济安全提供经验支持,同时为进一步完善国家审计制度、加强审计力度提供政策参考。

二、理论分析与研究假设

财政是国家治理的基础和重要支柱。作为政府财政收入的核心组成部分,税收为财政发挥国家治理的职能提供了重要的财力保障^[5]。但是,对企业而言,税款的缴纳意味着经济利益流出,企业自身的可支配资金将减少。因此,企业有动机采取转移定价、盈余管理、与税务机关合谋等手段逃避、减轻或延迟纳税义务,从而缓解融资约束,增加管理层可控制的现金资源。一系列文献探讨了企业税收规避的影响因素,如政策不确定性、经济周期、经理人自利动机等^[20-22],相应地,企业的内、外部治理机制,如内部控制、税收征管和外部审计等,能有效抑制管理层机会主义倾向,减少税收激进活动^[23-25]。

审计是一项重要的经济监督机制,在约束代理人私利行为、减少企业避税和国家税源流失方面发挥着独特的作用^[17,25]。当管理层主要采取激进避税手段从事寻租活动时,审计的复杂性与难度、因审计失败引发的法律诉讼以及政府监管惩罚等随之增加,社会审计将很难发挥作用^[25]。作为国家治理体系中的一项基础性制度安排,政府审计在较弱的制度环境中可以部分替代法规对公司的监管作用^[15],能够减少公共权力和公共资源使用过程中的寻租腐败行为,维护财政安全^[6-7]。根据我国宪法和相关法律规定,审计署在国务院领导下独立行使审计监督权,不受其他机关、组织或个人约束。政府审计的独立性和权威性使其能够对税收征纳过程中的监督不力、征纳合谋、政策滥用等行为进行揭露、报告和追责,从而保证相关法律法规遵循和相关优惠政策的准确落实。同时,政府审计还可以发挥外部治理功能,对企业的交易、行为和内部治理情况进行监督,增进企业透明度,从而抑制企业避税。

首先,政府审计能够对税收征纳行为进行再监督,促进税收执法。在我国现行的税收体制中,税务

部门的自由裁量权较大,税收征管不规范,征管和处罚不严,人情税、关系税乃至征纳合谋的情况仍然存在^[5]。相关研究发现,由于存在天然政治关联,国有企业比民营企业更有可能发生逃税行为,并且,国有企业更不容易被税务部门稽查或受到税务处罚^[26]。政府审计的介入可能会改变这一情形。一方面,审计机关对政府官员和国有企业的监督可以减少公共权力使用过程中的共谋和腐败^[6],减少行政权力对国有企业逃税、避税行为的庇护^[19],创造更加公平的营商环境^[9-10]。另一方面,税收征管是政府审计的重要内容,通过对税收征管情况进行监督,政府审计可以有效减少不合理的税收征纳行为^[18],减少税收流失^[17]。例如,审计署对18个省区市2009年至2010年国家税务局系统税收征管情况审计报告指出,“18个省区市的73家国税局对企业少报收入、多报支出等问题审核不严格,少征税款8.27亿元……部分国税局对企业申报不实、多列成本少计收入等问题,已重新审核并追征税款入库2.4亿元”^①。可见,通过对税务机关执行税收法规、税收政策、履行税收征收管理职责等进行审查,政府审计能够及时查出少征税款并进行追缴,对征管人员与纳税企业之间的合谋行为进行震慑,抵御税收征纳过程中的违法违规行,促进税收执法。

其次,政府审计能够发挥国有企业治理功能,抑制管理层避税的私利动机。企业可能以避税为由从事复杂的关联交易,并借此掩盖管理层在职消费、大股东掏空等私利攫取行为,或通过避税达到预期的盈余目标^[4,27-28]。政府审计是一种重要的外部治理机制,审计机关有权对国有企业的资产、负债、损益情况,重大投资和经营决策情况,执行国家重大经济政策和地方经济规划的情况等进行常规监督。政府审计的独立性和专业性使其能够识别和揭露国有企业在纳税申报、补贴申领、参与重大项目建设及执行国家重大经济政策时的虚报、瞒报、挪用、盗用、套取、挥霍等违法违规行为^[15,29]。例如,审计机关对研发加计扣除政策、科技创新优惠资质等的审核可以有效抑制企业的费用操纵、创新造假等逃税、避税行为^[30-31]。政府审计对企业合规和廉洁的关注能显著减少国企高管的渎职、腐败、超额在职消费、利益输送等自利行为^[11-12]。进一步地,政府审计不但能够发现国有企业经营管理中存在的问题,还能促使其完善内部控制^[13],而内部控制的改善有助于限制管理层的私利攫取行为,抑制企业避税^[23]。

最后,政府审计能够发挥信息鉴证和沟通功能,提升国有企业的信息透明度,进而减少企业避税机会。企业避税需要隐蔽、不透明的环境,而政府审计能够对国有企业进行广泛而深入的监督,并将获得的信息传达给利益相关方。审计机关因其独立性和权威性可以全面、完整地收集国有企业的财务和非财务信息,进而判断相关交易定价、优惠资质认定、补贴资金使用等的合理性以及相关账目处理的真实性和合法性。政府审计发现问题后还会以审计结果公告的方式进行披露,吸引更多媒体和公众关注。以高新技术企业税收优惠资质审计为例,广东省审计厅2018年的整改报告指出,“二是对申报评审管理控制方面存在的对高企认定、高企培育入库条件审核把关不严……撤销高新技术企业资格70家、高新技术企业培育库入库资格65家,追缴相关企业财政奖补资金1713.97万元”^②。与社会审计相比,政府审计结果公告所披露的问题更容易引起监管部门的重视和社会舆论的关注。随着监管部门的介入,企业的信息操纵和隐藏行为被发现的概率大大增加,可能导致其经济和声誉双重受损。因此,政府审计的力度越大,越能减少企业的账目操纵和“坏消息”隐藏行为^[14-15]。通过增加交易和信息的透明度,政府审计能够显著降低国有企业的避税机会,抑制避税活动。

综上,政府审计不但能抵御税收征纳过程中的违法违规和不规范行为,减少权力对国有企业的庇护,促进税收执法,而且能促进国有企业交易和信息透明,抑制国企高管的私利攫取动机,进而降低其避税意愿。据此,我们推测,政府审计能显著抑制地方国有企业避税,且随着政府审计力度的加大,后者的

①具体可见《审计署审计结果公告2011年第34号:国家税务局系统税收征管情况审计结果》,审计署网站,http://www.gov.cn/zwqk/2011-06/27/content_1893771.htm。

②具体可见《广东省关于2018年度预算执行和其他财政收支审计查出突出问题整改情况的报告》,广东省审计厅网站,http://gdau-dit.gd.gov.cn/sjjzqk/content/post_2963526.html。

税收规避程度会降低,即假设 1。

假设 1:地方政府审计力度越大,越能降低当地国有企业的避税程度。

三、研究设计

(一) 样本选取与数据来源

本文以 2005—2019 年所有 A 股国有上市公司为初选样本,剔除以下样本:(1)金融保险类上市公司;(2)财务状况异常的 ST、*ST 类上市公司;(3)名义税率数据缺失或为 0 及实际税率异常(大于 1 和小于 0)的样本;(4)相关财务数据缺失的样本;(5)中央控股上市公司^①;(6)直辖市样本^②。最终得到 4485 个公司年观测值。

上市公司财务数据、地方财政经济等宏观数据来源于 CSMAR 数据库和中国研究数据服务平台(CNRDS);公司名义税率数据来源于 Wind 数据库;政府审计相关信息来源于《中国审计年鉴》和 CNRDS 的政府审计数据库。为降低异常值对检验结果的干扰,本文对所有连续变量进行了 1% 和 99% 分位数上的缩尾处理。此外,为控制潜在的截面相关问题,本文在所有回归中对标准误进行公司维度的 Cluster 处理。

(二) 变量定义

1. 企业避税程度

目前用于衡量企业避税程度的指标主要有两类:一类以所得税税率为基础,如名义税率与实际税率之差;另一类以会计税收差异作为基础,如会计税收差异(*BTD*)及异常会计税收差异(*DDBTD*)。借鉴 Desai 和 Dharmapal 的方法^[2],我们采用下面的多元回归模型估算扣除应计项目影响后的异常会计税收差异(*DDBTD*):

$$BTD_{it} = \alpha TACC_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中,*BTD* 为会计税收差异,即(税前会计利润 - 应纳税所得额)/总资产,*TACC* 是总应计利润,即(净利润 - 经营活动产生的现金流净额)/总资产, μ_i 代表企业会计税收差异中的不变的固定部分, ε_{it} 代表企业会计税收差异中的变动部分。*DDBTD* = $\mu_i + \varepsilon_{it}$,代表会计税收差异中不能被应计项目解释的部分,能更准确地衡量避税程度。

本文在主检验中采用 *DDBTD* 衡量避税程度,并用 *BTD* 进行稳健性检验。

2. 政府审计力度

参考以往文献^[6,8],我们以审计查出的主要问题金额作为衡量政府审计发挥作用的核心指标,并将其除以地区生产总值以消除数量因素的影响。在后面的稳健性检验中,我们还以经市级地方政府财政支出调整的主要问题金额衡量政府审计力度。

3. 控制变量

参考蒋秋菊等^[19]、陈德球等^[20]、陈骏等^[23] 以及 Chow 等^[26] 的研究,本文控制了公司经营状况、治理特征等与企业避税相关的变量,具体包括公司规模(*Size*)、资产负债率(*Lev*)、净资产收益率(*ROE*)、公司上市年限(*Listage*)、存货密集度(*Inventory*)、有形资本密集度(*PPE*)、无形资本密集度(*Intang*)、应收账款比例(*Rec*)、企业成长性(*Growth*)、独立董事比例(*Indep*)、股权集中度(*Top1*)、两职合一(*Dual*)、事务所审计监督(*Big4*)、管理层持股比例(*Mshare*)、管理层薪酬(*Pay*);另外,还控制了地区(*City*)、年份(*Year*) 和行业(*Industry*) 固定效应。变量的具体定义见表 1。

^①央企的管理和监督权限属于中央政府和国资委、审计署等中央机关,本文主要探讨地级市审计力度差异及其对当地企业避税的影响,因此剔除。

^②直辖市是省级行政区划,与地级市在财政、税收方面有显著差别^[17],因此剔除。

表1 变量定义表

变量名称	变量符号	变量定义
企业避税程度	<i>BTD</i>	(税前会计利润 - 应纳税所得额) / 年末总资产
	<i>DDBTD</i>	根据模型(1)计算得到
政府审计力度	<i>Audit</i>	各市(包含县级)审计机关查出的主要问题金额/地区生产总值
企业规模	<i>Size</i>	期初总资产的自然对数
资产负债率	<i>Lev</i>	年末总负债/总资产
净资产收益率	<i>ROE</i>	净利润/所有者权益总额
公司上市年限	<i>Listage</i>	公司从上市年度到观察年度的间隔年数
存货密集度	<i>Inventory</i>	年末存货净额/总资产
无形资产密集度	<i>Intang</i>	年末无形资产净值/总资产
有形资本密集度	<i>PPE</i>	年末固定资产净值/总资产
应收账款比例	<i>Rec</i>	应收账款与总资产之比
企业成长性	<i>Growth</i>	营业收入增长率
独立董事比例	<i>Indep</i>	独立董事人数/董事会人数
股权集中度	<i>Top1</i>	第一大股东持股比例
两职合一	<i>Dual</i>	如果董事长与总理由同一人兼任,取值为1;否则,取值为0
事务所审计监督	<i>Big4</i>	若当年年报被“四大”审计,取值为1;否则,取值为0
管理层持股比例	<i>Mshare</i>	管理层持股数量与总股数的比值
管理层薪酬	<i>Pay</i>	董监高前三名薪酬总额的自然对数
地区	<i>City</i>	地区虚拟变量,控制不同地区因素的影响
年份	<i>Year</i>	年份虚拟变量,控制不同年份宏观因素的影响
行业	<i>Industry</i>	行业虚拟变量,控制不同行业的影响

(三) 模型设计

根据前文的分析,我们构建下面的多元回归模型检验本文的研究假设:

$$DDBTD = \beta_0 + \beta_1 Audit + \beta_j \sum Controls + INDUSTRY + CITY + YEAR + \varepsilon \quad (2)$$

模型(2)中主要考察变量为政府审计力度(*Audit*)。根据假设1,预期 *Audit* 的系数 β_1 显著为负。

四、实证结果

(一) 描述性统计与相关性检验

1. 描述性统计

表2报告了描述性统计的结果。如表2所示,企业避税程度(*DDBTD*)的均值为0.058,中位数为0.049,其值均为正,说明样本企业的应纳税所得额明显小于税前利润,存在避税嫌疑。政府审计力度(*Audit*)的均值为0.028,最大值为0.204,标准差为0.041,说明不同地级市之间政府审计力度差异较大。公司规模(*Size*)的标准差为1.209,说明样本公司之间的规模差距较大。固定资产密集度(*PPE*)的均值为0.300,无形资产密集度(*Intang*)的均值为0.056,说明平均而言不存在大量购置固定资产和无形资产的情况,企业利用固定资产折旧和无形资产摊销来避税的程度较低。由于选择的样本不同,主要变量的描述性统计结果与现有文献^[20-21]略有差异,但差距不大。

2. 相关系数分析

表3报告了主要变量之间的相关系数。如表3所示,政

表2 描述性统计

变量	N	Mean	Media	SD	Min	Max
<i>DDBTD</i>	4485	0.058	0.049	0.055	-0.076	0.255
<i>Audit</i>	4485	0.028	0.009	0.041	0.000	0.204
<i>Size</i>	4485	22.138	21.998	1.209	19.705	25.241
<i>Lev</i>	4485	0.514	0.527	0.189	0.090	0.914
<i>ROE</i>	4485	0.084	0.071	0.082	-0.206	0.374
<i>Top1</i>	4485	38.103	36.000	15.438	11.297	77.018
<i>Listage</i>	4485	2.472	2.596	0.523	0.855	3.228
<i>Indep</i>	4485	0.365	0.333	0.061	0.250	0.571
<i>Dual</i>	4485	0.118	0	0.322	0	1
<i>Inventory</i>	4485	0.159	0.121	0.151	0.000	0.732
<i>Intang</i>	4485	0.056	0.033	0.081	0.000	0.569
<i>PPE</i>	4485	0.300	0.276	0.194	0.003	0.793
<i>Big4</i>	4485	0.051	0	0.221	0	1
<i>Growth</i>	4485	0.185	0.113	0.428	-0.495	2.969
<i>Mshare</i>	4485	0.004	0	0.016	0	0.125
<i>Pay</i>	4485	14.048	14.048	0.784	12.101	16.098
<i>Rec</i>	4485	0.079	0.048	0.087	0	0.418

府审计力度(*Audit*)与企业避税程度(*DDBTD*)之间的相关系数为负,且在1%的水平上显著,这说明在不考虑其他因素的情况下,当地审计机关的审计力度和企业税收规避程度显著负相关,初步支持了本文的假设。

表 3 变量间相关系数

变量	<i>DDBTD</i>	<i>Audit</i>	<i>Size</i>	<i>Lev</i>	<i>ROE</i>	<i>Top1</i>	<i>Listage</i>	<i>Indep</i>	<i>Dual</i>	<i>Inventory</i>	<i>Intang</i>	<i>PPE</i>	<i>Big4</i>	<i>Growth</i>	<i>Mshare</i>	<i>Pay</i>	<i>Rec</i>
<i>DDBTD</i>	1																
<i>Audit</i>	-0.059***	1															
<i>Size</i>	0.030**	0.255***	1														
<i>Lev</i>	-0.368***	0.013	0.292***	1													
<i>ROE</i>	0.700***	-0.070***	0.115***	-0.038**	1												
<i>Top1</i>	0.142***	-0.016	0.166***	-0.073***	0.103***	1											
<i>Listage</i>	-0.122***	0.250***	0.245***	0.170***	-0.048***	-0.161***	1										
<i>Indep</i>	-0.009	0.069***	0.073***	0.014	-0.009	0.019	0.063***	1									
<i>Dual</i>	-0.013	0.011	-0.015	0.011	-0.015	-0.081***	0.021	0.009	1								
<i>Inventory</i>	-0.220***	-0.094***	0.037**	0.299***	0.023	-0.003	0.077***	0.038**	0.053***	1							
<i>Intang</i>	0.083***	0.074***	0.054***	-0.066***	0.003	-0.036**	0.048***	-0.044***	-0.021	-0.228***	1						
<i>PPE</i>	0.125***	-0.022	-0.024	-0.060***	-0.104***	0.098***	-0.119***	-0.011	-0.041***	-0.493***	-0.071***	1					
<i>Big4</i>	0.131***	0.034**	0.332***	-0.032**	0.087***	0.096***	-0.021	-0.026*	0.006	-0.111***	0.165***	0.060***	1				
<i>Growth</i>	0.138***	-0.097***	-0.065***	0.087***	0.232***	0.056***	-0.053***	-0.042***	-0.031***	0.045***	0.016	-0.012	-0.017	1			
<i>Mshare</i>	0.032**	0.042***	-0.039***	-0.098***	0.042***	-0.164***	-0.265***	-0.009	0.025	-0.003	-0.053***	-0.128***	-0.035**	0.007	1		
<i>Pay</i>	0.142***	0.195***	0.497***	0.028*	0.260***	-0.087***	0.227***	0.083***	0.039***	0.080***	-0.02	-0.246***	0.184***	0.003	0.143***	1	
<i>Rec</i>	-0.195***	-0.018	-0.170***	0.092***	-0.065***	-0.115***	-0.058***	-0.042***	0.009	0.025	-0.142***	-0.281***	-0.103***	0.006	0.176***	-0.028*	1

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的统计水平上显著。下同。

(二) 基础回归结果

表 4 报告了根据模型(2)对政府审计与企业税收规避的关系进行检验的结果。回归结果显示,在控制其他变量的情况下,政府审计力度与企业税收规避程度在 1% 的水平上显著负相关,表明政府审计力度越大,越能降低企业税收规避程度,假设 1 得到支持。其他控制变量的回归结果也与现有的研究结论基本吻合^[19,21]。

(三) 稳健性检验

1. 更换因变量。为了提高结论的稳健性,本文采用会计税收差异(*BTD*)衡量企业避税程度,重新对模型(2)进行回归,相关结果报告在表 5 的列(1)。结果显示,*Audit*与*BTD*在 10% 的水平上存在显著的负相关关系,本文基本结论不变。

2. 替换自变量。将政府审计力度定义为审计查出的主要问题金额与市级地方政府财政支出之比值(*Audit2*)。回归结果见表 5 的列(2)。结果显示,替换自变量后,*Audit2*与*DDBTD*在 5% 的水平上显著负相关,假设 1 仍然成立。

3. 控制个体固定效应。为了消除遗漏变量因素的影响,我们采用固定效应模型进行检验。回归结果见表 5 的列(3),在控制影响企业避税的相关变量和公司固定效应后,政府审计力度(*Audit*)与企业避税(*DDBTD*)仍然在 1% 的水平上显著负相关,进一步支持了假设 1。

4. 消除审计体制改革的影响。2015 年,党中央、国务院出台了《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》,将浙江、江苏、山东、广东、重庆等 7 个省市作为试点,实行省以下审计机关“人、财、物”统一管理。该项改革有助于提高地方审计机关的独立性,为地方政府与国有企业依法征、纳税提供保证^[18]。可见,该项改革可能会对本文的研究结论产生一定偏差。为了消除其影响,我们选择 2015 年之前的

表 4 多元回归结果

	<i>DDBTD</i>
<i>Audit</i>	-0.060*** (-2.71)
<i>Size</i>	0.001 (0.83)
<i>Lev</i>	-0.080*** (-11.30)
<i>ROE</i>	0.423*** (22.58)
<i>Top1</i>	0.000 (0.43)
<i>Listage</i>	0.001 (0.53)
<i>Indep</i>	0.014 (1.58)
<i>Dual</i>	0.005* (1.94)
<i>Inventory</i>	-0.035*** (-4.05)
<i>Intang</i>	0.028*** (2.76)
<i>PPE</i>	0.033*** (6.33)
<i>Big4</i>	0.006** (1.97)
<i>Growth</i>	0.003 (1.54)
<i>Mshare</i>	0.001 (0.02)
<i>Pay</i>	0.004*** (2.62)
<i>Rec</i>	-0.038*** (-4.21)
<i>Cons</i>	-0.016 (-0.52)
<i>City</i>	Yes
<i>Year</i>	Yes
<i>Industry</i>	Yes
<i>N</i>	4485
<i>Adj. R²</i>	0.6983

注:括号内为经稳健标准误和公司聚类调整后的 T 值,下同。

样本进行回归分析,回归结果见表5的列(4)。结果显示,企业避税与政府审计仍然在5%的水平上显著负相关,研究结论不变。

5. 考虑反腐败政策的影响。党的十八大以来,国家的反腐力度不断加强。这一方面可能会抑制企业与税务机关之间的寻租行为,降低企业避税;另一方面,随着查处风险增加,企业也会更加谨慎,自觉减少避税。为了排除这一政策对研究结论的影响,我们在模型中增加一个表征十八大前后反腐政策差异的虚拟变量 *Congress18* (对2012年及之后年度赋值为1,否则取0),然后重新进行回归,相关结果报告见表5的列(5)。由于模型(2)中本身包含了时间固定效应,增加 *Congress18* 这一时间变量并不改变除年份之外的其他变量的系数估计值及其显著性,表5的列(5)中主要变量的结果与表3的结果完全一致。

表5 稳健性检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	替换因变量	替换自变量	控制个体固定效应	消除审计体制改革的影响	考虑反腐败政策的影响
	<i>BTD</i>	<i>DDBTD</i>	<i>DDBTD</i>	<i>DDBTD</i>	<i>DDBTD</i>
<i>Audit</i>	-0.032* (-1.76)		-0.080*** (-3.46)	-0.087** (-2.53)	-0.060*** (-2.71)
<i>Audit2</i>		-0.009** (-2.29)			
<i>Congress18</i>					-0.011*** (-2.74)
<i>Cons</i>	-0.018 (-0.74)	-0.018 (-0.59)	0.127*** (2.83)	0.003 (0.09)	-0.016 (-0.52)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Year</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Industry</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>City</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Firm</i>	No	No	Yes	No	No
N	4485	4458	4485	3462	4485
Adj. R ²	0.8455	0.6943	0.5349	0.6963	0.6983

五、进一步分析

在理论分析与假设提出部分,我们阐述了政府审计影响国有企业避税的理论机制,包括:(1)发挥税收征纳的再监督功能,促进税收执法;(2)发挥国有企业治理功能,抑制管理层私利动机;(3)发挥信息鉴证和沟通功能,提升信息透明度,减少国有企业避税机会。接下来,我们分别对上述机制做进一步分析和验证。

(一) 税收征纳再监督功能

税收执法是保证税收遵循,防止企业逃税、避税的重要机制,然而,自由裁量权和巨大的利益诱惑使得税收征纳过程中的合谋、逃税等行为屡禁不止。政府审计是一种用权力制衡权力的制度安排,可以对税务部门税收执法权的行使情况及企业纳税义务的履行情况进行再监督。跟税务部门相比,审计机关的监督是一种异体监督,具有较高的独立性和权威性,审计的专业性使其能够发现税收征管过程中存在的突出问题,并要求税务部门和涉税企业进行整改。当税收征管比较严格时,企业会自觉收敛逃、避税行为^[32],政府审计的增量效应可能难以发挥;当税收征管比较宽松时,企业更有可能从事逃税、避税活动,甚至会通过向税务官员寻租的方式来获得逃税、避税“许可”^[5],此时,政府审计的再监督就变得非常重要。政府审计可以对弱的税收征管形成有力补充,督促税务部门严格执法、防止税收优惠政策滥用,促进反避税政策贯彻执行,从而减少企业避税^[17]。综上所述,如果政府审计通过发挥税收征纳的再监督功能抑制企业避税,那么我们将会观察到政府审计对国企避税的抑制作用在税收征管力度较弱的地区更加显著。

为了验证该机制,我们先用下面的模型(3)估算各地级市的税收征管力度^[20,32]:

$$TAX/GDP = \beta_0 + \beta_1 GDP/Population + \beta_2 IND1/GDP + \beta_3 IND2/GDP + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中,*TAX*代表各地级市年末税收收入总额;*GDP*为各地级市年末国内生产总值;*Population*为地级市人口数量,*IND1*和*IND2*分别为各地级市年末第一产业和第二产业总产值。首先,通过模型(3)估算各地级市税收收入占GDP比重的拟合值,实际值与拟合值之差即为税收征管力度。然后,我们按照税

收征管力度的中位数对样本进行分组,回归结果报告在表6的列(1)和列(2)。在弱税收征管组中,*Audit*与*DDBTD*存在负相关关系,且在1%的水平上显著,而在强税收征管组中,*Audit*与*DDBTD*不存在显著的相关关系,组间系数差异显著。上述结果表明,在税收征管力度较弱时,政府审计更有可能通过促进税收执法抑制企业避税。

(二) 国有企业治理功能

委托代理问题是企业治理的核心问题。具体到避税治理,管理层私利是企业避税的重要原因。管理层可以利用隐蔽、复杂的避税活动掩盖其利益攫取行为^[1-2],同时,通过避税获取的留存资源会增加管理层对企业资源的控制和进一步攫取私利的机会^[4,25]。因此,治理结构不完善、代理问题较严重的公司更有可能从事激进的避税活动^[2,25]。作为一种重要的外部治理机制,政府审计能够对国有企业的资产、负债、财务收支和领导人员经济责任情况进行监督,并追溯财政补贴资金的分配和使用情况、税收优惠政策的落实执行等情况,进而发现和揭示国有企业为避税而进行的账目操纵、政策套取、利润转移等行为^[29-31]。政府审计的监督大大提升了国企高管利用避税攫取私利被发现和问责的概率,因而可以有效抑制其避税冲动。如果政府审计通过发挥国有企业治理功能来抑制其避税,那么我们将会观察到政府审计对企业避税的抑制作用在代理成本较高的样本中更加显著。

为了验证该机制,我们以管理费用率(管理费用/主营业务收入)衡量公司的代理成本^[32],然后根据其中位数将样本分为高代理成本组和低代理成本组,回归结果见表6的列(3)和列(4)。结果显示,与预测一致,政府审计(*Audit*)与企业避税(*DDBTD*)的关系仅在高代理成本组中显著,而在低代理成本组中不显著,表明政府审计能够通过抑制管理层私利动机降低企业避税。

表6 进一步分析

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	弱税收征管 <i>DDBTD</i>	强税收征管 <i>DDBTD</i>	高代理成本 <i>DDBTD</i>	低代理成本 <i>DDBTD</i>	高盈余管理 <i>DDBTD</i>	低盈余管理 <i>DDBTD</i>
<i>Audit</i>	-0.140*** (-2.86)	-0.036 (-1.50)	-0.106*** (-3.07)	-0.006 (-0.21)	-0.097** (-2.50)	-0.031 (-1.19)
<i>Cons</i>	-0.034 (-0.65)	-0.029 (-0.83)	-0.046 (-1.04)	-0.004 (-0.12)	-0.045 (-1.18)	-0.021 (-0.60)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Year</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Industry</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>City</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	1277	3208	2242	2243	2275	2210
Adj. R ²	0.7107	0.6988	0.7286	0.6761	0.7351	0.6323
组间系数差异		-0.104		0.100		0.067
经验p值		0.005***		0.008***		0.034**

(三) 信息鉴证和沟通功能

避税的实施需要隐蔽、不透明的信息环境。经理人可能采用复杂的关联交易进行避税,以掩护其在消费、利益侵占等机会主义行为,并且刻意隐晦地披露和税收规避相关的交易活动,提高企业内外部信息不对称程度^[3-4]。审计的根本职能是对代理人提供的信息进行鉴证,以提高信息的可靠性。政府审计对国有企业生产运营、科技创新、环保投入、产品定价、补贴申领、财务核算等活动的监督能够增进投资者和其他利益相关方对国有企业真实运营情况的了解。特别地,企业避税常常伴随着盈余管理和“坏消息”隐藏行为^[28,3],而政府审计能显著抑制国有企业的盈余管理^[14,33],促使其及时披露负面信息^[15]。此外,政府审计结果公告能进一步提高市场参与主体对企业真实情况的了解,缓解信息不对称。如果政府审计通过发挥信息鉴证和沟通功能来抑制国有企业避税,那么我们将会观察到政府审计对企业避税的抑制作用在企业信息透明度较低时更显著。

为了验证该机制,我们采用基本琼斯模型^[34]估算操纵性应计(盈余管理程度)来衡量企业信息环境,然后根据其中位数对样本进行分组,回归结果如表6的列(5)和列(6)。与预测一致,政府审计(Audit)对企业避税(DDTD)的抑制作用仅在高盈余管理样本组中显著,表明政府审计能够通过改善低透明度企业的信息环境抑制其避税行为。

六、结论性评述

本文以2005—2019年的地方国有A股上市公司为样本,从地级市政府维度研究政府审计对企业避税行为的影响。研究发现,政府审计力度与企业的避税程度呈显著的负相关关系,该结果在一系列稳健性检验后仍然成立。进一步分析发现,上述关系在税收征管力度较弱、代理成本较高和信息质量较低的样本中更加显著。上述结果表明政府审计能够降低企业避税程度,并且政府审计对避税的抑制作用在治理避税的其他机制较弱时更加显著,即政府审计能够弥补其他治理机制的不足,较好地发挥再监督职能。

本文的研究表明,政府审计作为政府监管的一种重要方式,能够对法律和市场机制形成重要补充,抑制国有企业的税收规避行为,从而减少税收流失、维护国家财政经济安全。因此,应加强审计机关对税务部门组织税收收入和国有企业使用公共资金、公共资源及执行国家重大经济政策情况的监督,增强税收征纳的合规性和国有企业会计信息的透明度,对资源分配部门、税收征管部门和微观企业主体形成有力震慑,从而有效治理国有企业逃税避税行为,促进经济健康发展。

当然,本文的研究也存在不足。受制于数据的可得性,我们无法直接获得审计机关发现的与具体国有企业纳税相关的违法违规问题金额数据,未来可通过案例研究、利用专项审计和审计调查结果等方式提供更多关于政府审计如何影响国有企业避税的直接证据。

参考文献:

- [1] Hanlon M, Heitzman S. A review of tax research[J]. Journal of Accounting and Economics, 2010, 50(2-3):127-178.
- [2] Desai M A, Dharmapala D. Corporate tax avoidance and high-powered incentives[J]. Journal of Financial Economics, 2006, 79(1):145-179.
- [3] Kim J B, Li Y, Zhang L. Corporate tax avoidance and stock price crash risk: Firm-level analysis[J]. Journal of Financial Economics, 2011, 100(3):639-662.
- [4] 廖歆欣,刘运国.企业避税、信息不对称与管理层在职消费[J].南开管理评论,2016(2):87-99.
- [5] 田彬彬,范子英.征纳合谋、寻租与企业逃税[J].经济研究,2018(5):118-131.
- [6] Liu J, Lin B. Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data [J]. China Journal of Accounting Research, 2012, 5(2):163-186.
- [7] 刘雷,崔云,张筱.政府审计维护财政安全的实证研究——基于省级面板数据的经验证据[J].审计研究,2014(1):35-42.
- [8] 朱荣.国家审计提升政府透明度的实证研究——来自省级面板数据的经验证据[J].审计与经济研究,2014(3):23-30.
- [9] 王彦东,马一先,乔光华.国家审计能促进区域营商环境优化吗?——基于2008—2016年省级面板数据的证据[J].审计研究,2021(1):31-39.
- [10] 韩峰,胡玉珠,陈祖华.国家审计推进经济高质量发展的作用研究——基于地级城市面板数据的空间计量分析[J].审计与经济研究,2020(1):29-40.
- [11] 褚剑,方军雄.政府审计能够抑制国有企业高管超额在职消费吗? [J]. 会计研究,2016(9):82-89.
- [12] 刘瑾,谢丽娜,林斌.管理层权力与国企高管腐败——基于政府审计调节作用的研究[J].审计与经济研究,2021(2):1-10.
- [13] 褚剑,方军雄.政府审计能提升中央企业内部控制有效性吗? [J]. 会计与经济研究,2018(5):18-39.
- [14] 陈宋生,董旌瑞,潘爽.审计监管抑制盈余管理了吗? [J]. 审计与经济研究,2013(3):10-20.
- [15] 褚剑,方军雄.政府审计的外部治理效应:基于股价崩盘风险的研究[J].财经研究,2017(4):133-145.
- [16] 曹丹婷,余宜珂,冯少勤,等.政府审计、代理冲突与技术创新绩效[J].统计与决策,2022(2):169-173.

- [17]陈高,崔晨雪. 企业税收征管、审计监督与税源治理[J]. 审计研究,2020(5):41-49.
- [18]王成龙,冉明东,刘思义. 国家审计改革对地方国有企业税负的影响研究——以省以下地方审计机关人财物管理改革为背景[J]. 财政研究,2018(10):117-129.
- [19]蒋秋菊,孙芳城. 领导干部自然资源资产离任审计是否影响企业税收规避——基于政府官员晋升机制转变视角的准自然实验研究[J]. 审计研究,2019(3):35-43.
- [20]陈德球,陈运森,董志勇. 政策不确定性、税收征管强度与企业税收规避[J]. 管理世界,2016(5):151-163.
- [21]陈冬,孔墨奇,王红建. 投我以桃,报之以李:经济周期与国企避税[J]. 管理世界,2016(5):46-63.
- [22]Phillips J D. Corporate tax-planning effectiveness: The role of compensation-based incentives[J]. The Accounting Review, 2003, 78(3): 847-74.
- [23]陈骏,徐玉德. 内部控制与企业避税行为[J]. 审计研究,2015(3):100-107.
- [24]Hoopes J L, Mescall D, Pittman J A. Do IRS audits deter corporate tax avoidance? [J]. The Accounting Review, 2012, 87(5): 1603-1639.
- [25]金鑫,雷光勇. 审计监督、最终控制人性与税收激进度[J]. 审计研究,2011(5):98-106.
- [26]Chow T, Ke B, Yuan H, et al. Government ownership and corporate tax evasion: Evidence from China[EB/OL]. [2022-08-30]. <http://ssrn.com/abstract=316021>.
- [27]李星,田高良,张睿. “瞒天过海”:企业避税与大股东掏空[J]. 管理工程学报,2020(4):21-33.
- [28]刘行,杨松岩. 国有股权与基于所得税费用的盈余管理[J]. 经济管理,2021(2):175-187.
- [29]张兴亮,罗红雨. 政府审计能提升财政补贴对企业创新的促进作用吗? [J]. 南京审计大学学报,2021(3):1-10.
- [30]吴秋生,王婉婷. 加计扣除、国家审计与创新效率[J]. 审计研究,2020(5):30-40.
- [31]潘孝珍,燕洪国. 税收优惠、政府审计与国有企业科技创新——基于央企审计的经验证据[J]. 审计研究,2018(6):33-40.
- [32]曾亚敏,张俊生. 税收征管能够发挥公司治理功用吗? [J]. 管理世界,2009(3):143-151.
- [33]郝素利,李梦琪. 国家审计监督抑制国企盈余管理行为的演化博弈分析[J]. 审计与经济研究,2019(6):10-18.
- [34]Jones J J. Earnings management during import relief investigations[J]. Journal of Accounting Research, 1991,29(2):193-228.

[责任编辑:黄 燕]

Government Audit and Corporate Tax Avoidance

LIU Jin¹, XIE Lina², LIN Bin²

(1. School of Accounting, Hunan University of Technology and Business, Changsha 410205, China;

2. School of Business, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Using China's local state-owned A-share listed companies from 2005 to 2019 as the research sample, this paper empirically explores the effect of government audit on corporate tax avoidance from prefecture level. The results show a significant negative correlation between government audit efforts and the degree of corporate tax avoidance. And further, this association mainly exists in places with weak tax enforcement and in firms with higher agency costs or lower information transparency. The results indicate that government audit can effectively reduce corporate tax avoidance, and its role is more significant when other governance mechanisms that curbing tax avoidance are weak. In other words, government audit can complement other mechanisms, and it is an active re-supervising mechanism. This research has both theoretical and practical implications for how to make better use of government audit as an “immune system” in enhancing national fiscal and economic safety.

Key Words: government audit; corporate tax avoidance; tax enforcement; management self-interest incentives; information transparency; national governance