

# 审计机关组织模式和审计效果

——以规制俘获理论为研究视角

郑石桥

(南京审计学院 国际审计学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]** 审计机关组织模式有两种,一是纵向集权/横向集中模式,二是纵向集权/横向分割模式。将国家审计作为审计规制,以规制经济学为基础,建立一个解释两种审计机关组织模式下审计效果之差异的理论架构,并用这个理论架构来分析湘潭市审计局的审计“四权分离”模式。结果表明,在纵向集权/横向集中模式下,审计主体被俘获的可能性较大;在纵向集权/横向分割模式下,审计主体被俘获的可能性较小。将审计立项权、审计查证权、审计审理权、审计执行权进行横向分割,具有解决信息不对称、权力分割和权力监督三方面的效果,能够发挥审计规制俘获阻止的功能。湘潭市审计局推行审计权“四分离”的组织模式实现了从纵向集权/横向集中模式向纵向集权/横向分割模式的转换,从而大大降低了审计规制俘获,提高了审计效果。

**[关键词]** 审计机关组织模式;国家审计;审计规制;规制俘获;审计权力配置;审计权分离;审计效果

**[中图分类号]** F239.44 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2012)02-0026-07

## 一、引言

“审计难,审计处理更难”是政府审计界的一个难题。胡志勇的研究表明,我国各级政府审计的审计处理执行率大约为70%<sup>[1]</sup>。郑石桥和尹平的研究表明,审计机关地位高,审计处理的执行效率反而低,审计机关地位和审计处理执行效率之间出现了悖论<sup>[2]</sup>。针对这一难题,不少学者提出了进一步规范审计处理权的具体措施和解决审计处理难的种种对策<sup>[3-7]</sup>。同时,一些地方审计机关也在探索如何从审计机关组织再造这个路径来解决审计难、处理难、落实审计决定难的问题,湘潭市审计局的审计“四权分离”模式就非常具有代表性<sup>①</sup>。2003年,湘潭市审计局针对审计业务管理方面存在的弊端组成了专门的课题组,采取边研究边实践的方式,进行了审计查证权与审理权(处理、处罚权)“两分离”的尝试性改革,并取得了圆满成功。在此基础上,2006年,湘潭市审计局又率先在全国创新审计机关内部组织结构模式,进行审计权“四分离”组织模式的改革试点,这引起了审计署领导和业内人士的广泛关注。实施“四分离”改革的几年来,湘潭市审计局取得了显著成效。据不完全统计,湘潭市审计局的审计建议采纳率达到80%以上,审计处理决定执行率达到100%。

**[收稿日期]** 2011-06-12

**[基金项目]** 江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD);国家审计署重点课题(11SJ02002)

**[作者简介]** 郑石桥(1964—),男,湖南耒阳人,南京审计学院国际审计学院教授,博士生导师,从事审计理论与方法研究。

①湘潭市审计局审计权“四分离”组织模式的材料由该局副局长秦国钦等同志提供,特此致谢。

湘潭市审计局内部组织结构改革与创新的基本路径是:以审计权分离为主线,对审计业务管理过程的四个主要环节进行科学划分,设置相应的职能部门,将审计权重新分配和细化,构建完善的内部监督和约束机制。具体来说,湘潭市审计局在内部将审计权划分为审计计划管理、现场审计查证、审计报告审理、审计结论执行四项职权,并分别由不同的职能部门相对独立实施。该审计局内设财金社保、行政事业、农业环保、经济责任、经贸、开发等六个审计查证科,独立设立法制审理、综合计划、审计执行等业务职能科室,从而构成全新的审计内部组织结构和管理体制。推行审计监督“四分离”模式,可以从机制上形成审计机关内部分工协作、相互制约、相互配合、相互监督的严谨科学、环环相扣的机构组织体系。

按照“审计计划、审计查证、审计审理、审计执行”四项职能分离的要求,湘潭市审计局对四个类型的业务部门的职责、权限进行了重新划分。(1) 综合计划部门独立行使计划安排权。湘潭市审计局打破原审计业务部门的审计范围,根据审计资源情况合理安排审计计划,使审计监督既能保证重点又能统筹兼顾,不留审计监督的“死角”,最大限度地实现审计监督目标。(2) 审计查证部门独立行使审计检查、调查、取证权。查证部门专司审计调查取证,集中精力深查细审,全面提升审计查证质量。(3) 法制审理部门独立行使审计项目审理权。法制审理部门依据审理结果独立草拟审计法律文书,将过去审计复核的服务性与从属性职能转变为审计监督的一个独立环节,并行使直接补证权,这对审计查证部门既起到一种监督与牵制的作用,又能统一审计处理、处罚尺度与标准,有效阻断原审计业务部门可能存在的“以审谋私”的“利益链”。(4) 审计执行部门独立落实审计决定执行情况、审计建议采纳情况、审计移送处理情况。这从根本上改变了由各业务部门执行审计法律文书的随意性与不彻底性,有助于维护审计机关的行政执法权威,为审计目标的最终实现提供了最大可能。

本文将国家审计作为审计规制,以规制经济学理论为基础,建立一个解释两种组织模式下的审计效果之差异的理论架构,并用这个理论架构来分析湘潭市审计局的审计“四权分离”模式。本文的后续内容安排如下:第二部分是制度背景,介绍我国审计机关现行的主要组织模式;第三部分是以规制俘获及其阻止的一般理论为基础,建立一个解释权力纵向集权/横向集中模式和纵向集权/横向分割模式下的审计效果之差异的理论架构;第四部分是结论和启示。

## 二、制度背景:审计机关组织模式

组织设计的本质是权力配置,包括纵向权力配置和横向权力配置<sup>[8-9]</sup>。一般来说,审计权力包括立项权、取证权、审核权、处理权、结果公开权和处理执行权六种。立项权是指确定审计项目,即选择被审计单位的权力;取证权是编制审计方案和收集审计证据的权力;审核权是对审计方案和审计证据进行审核的权力;处理权是对审计发现的问题做出处理处罚决定的权力;结果公开权是对审计发现的问题及处理处罚决定是否对外公开的权力;处理执行权是执行审计处理处罚决定的权力。上述这些权力需要在审计机关内部进行纵向和横向配置。从纵向来说,审计机关划分为审计机关领导班子和职能部门两个层级。纵向权力配置主要指各种审计权力在审计机关领导班子和职能部门之间的分配,如果审计机关领导班子分配的权力较多,则是纵向集权;如果职能部门配置的权力较多,则是纵向分权。从横向来说,审计机关划分为若干职能部门。一般来说,职能部门可以分为综合部门(或计划部门)、业务部门、法规部门和执行部门四类。综合部门(或计划部门)负责综合业务,主要包括审计计划的汇总、编制和下达;业务部门负责审计准备、实施和终结三个阶段的主要工作;法规部门负责审核和审理;执行部门负责审计决定的执行。横向权力配置是指配置给全部职能部门的权力如何在各部门之间进行分配。如果审计权力主要分配给较少的几个部门,则称为横向集中;如果分配给较多的部门,则称为横向分割。所以,将纵向权力配置和横向权力配置结合起来,从逻辑上来说,审计机关的组织模式有四种,如下页表 1 所示。从现实状况来说,审计机关基于审计风险控制的需要,一般实行纵向集权,所以 C 和 D 两种审计组织模式较少出现,而 A 和 B 两种类型的审计组织模式则大量存在。

现对 A 和 B 两种组织模式做进一步分析。A 模式是纵向集权和横向集中并存,这种模式是目前

审计机关的主要组织模式。在这种模式下,分配给职能部门的权力主要集中在业务部门,其他部门只起辅助作用。这种模式下各种审计权力的配置情况如表 2 所示。A 模式的主要特点是审计权力横向配置偏重于业务部门,该部门对审计项目立项有重要影响,基本独有取证权和执行权,没有专门的执行部门。B 模式是纵向集

表 1 审计机关组织模式

项目	横向权力配置	
	集权	分权
纵向权力配置	集权	A 模式:集权/集中 B 模式:集权/分割
	分权	C 模式:分权/集中 D 模式:分权/分割

权而横向分割,目前只有少数审计机关采用这种模式。在这种模式下,分配给职能部门的审计权力分割配置给了不同的职能部门。这种模式下各种审计权力的配置情况如表 3 所示。B 模式下实施审计项目立项权的是综合或计划部门,而不是业务部门,且单独设置执行部门,将审计处理执行权从业务部门中分离出来。比较 A 模式和 B 模式,它们的共同点是纵向权力配置均实行纵向集权;差异点体现在横向权力配置上,即 A 模式下的审计权力主要集中在业务部门,而 B 模式下的审计权力则是在各职能部门之间进行分割,形成权力制衡。

表 2 审计机关权力配置(纵向集权/横向集中模式)

审计权力纵向配置	立项权	审计权力横向配置				
		取证权	审核权	处理权	结果公开权	处理执行权
审计机关领导班子	决定	重大事项指导	重大事项的复核	决定	决定	
综合部门(或计划部门)	审核汇总	不参与	不参与	不参与	执行	不参与
业务部门	提出建议	主要负责	内部复核	参与	执行	主要负责
法规部门		不参与	主要负责	参与	不参与	不参与
执行部门	未设置	未设置	未设置	未设置	未设置	未设置
说明	业务部门的建议有着重要影响力,综合部门由于不了解审计对象,所以主要负责汇总	审计取证过程基本上由业务部门完成	审核工作主要由法规部门完成	处理权主要集中在审计机关领导	结果是否公开主要由审计机关领导班子决定	处理执行主要由业务部门负责

表 3 审计机关权力配置(纵向集权/横向分割模式)

审计权力纵向配置	立项权	审计权力横向配置				
		取证权	审核权	处理权	结果公开权	处理执行权
审计机关领导班子	决定	重大事项指导	重大事项的复核	决定	决定	
综合部门(或计划部门)	提出初步建议	不参与	不参与	不参与	执行	不参与
业务部门		主要负责	内部复核	参与	执行	不参与
法规部门		不参与	主要负责	参与	不参与	不参与
执行部门						主要负责
说明	审计立项主要由计划部门提出建议,审计机关领导班子、业务部门作用较小	审计取证过程基本上由业务部门完成	审核工作主要由法规部门完成	处理权主要集中在审计机关领导	结果是否公开主要由审计机关领导班子决定	处理执行主要由专门的执行部门负责

### 三、规制俘获阻止和审计效率的关系:理论架构

#### (一) 规制俘获及其阻止的一般理论

公共利益理论指出,当市场失灵时,政府规制会带来社会福利的提高。后来,人们发现实际情况与公共利益理论的观点并不一致,有些规制的结果还与其相反。尽管政府规制者制定立法和政策的初衷是为了公共利益,但特定的利益集团一直努力从中影响规制,因而规制的过程受到这些利益集团的阻挠,导致规制的最终结果与最初目的不一致<sup>[10]</sup>。随着研究的深入,人们发现在一个相对民主的社会里,政府规制是综合了自身的政治效用和各种利益集团的需要,所以这种规制有时会有利于厂商,有时也会有利于消费者,然而更有利于政府自身的政治利益,因此政府规制不一定能完全提高社会福利。政府规制的本意是保护公共利益,但规制机构本身存在的利益驱动或其他原因使得政府规制完全有可能偏离最初目的,这种现象称为规制失效。规制失效的原因大致有两种解释,一种解释是规制效率论,即失效是因为规制机构的效率无法达到校正市场失灵的要求。这种理论认为,规制机构不能有效地控制被规制者的日常运行,而且规制的调节过程具有不可避免的时间滞后性。另一种解释是规制俘获理论,即规制失效的原因是被规制者俘获了规制者<sup>[11-12]</sup>。在现代规制经济学中,规制俘获理论占据了主导地位。

如何阻止规制俘获呢?新规制经济学派在规制俘获理论方面的开创性研究是利用委托代理理论的分析方法,从信息不对称入手,建立了在信息不对称情况下的各种激励机制,以保证阻止俘获行为,并且从组织设计上进行制度改进,从而达到社会福利的改进<sup>[13]</sup>。归纳起来,阻止规制俘获的方式主要有三种:(1)减少信息不对称。新规制经济学派指出,规制者和规制委托人(国会、社会公众,但被规制者不是规制委托人)之间的信息不对称是规制俘获现象发生的原因,减少这种信息不对称就可以减小规制俘获的概率<sup>[14]</sup>。(2)权力分割。Tirole认为,由于规制者相对于规制委托人具有信息优势,因此规制者的自由裁量权是影响俘获范围的主要因素之一。从这个意义上说,要想规制有效,就必须将规制权限分配给不同的机构,以减少每一规制机构的自由裁量权,即以规制分离来防止合谋与俘获<sup>[15]</sup>。Martimort指出,权力的分离确实可作为一种承诺机制以减少规制的风险,同时还将缩小非善意行为的实施范围。规制委托人应该分割规制任务,分割规制者的权力,以降低他们的裁量权,避免合谋的发生<sup>[16]</sup>。Martimort还指出,任务分离能使两个规制机构合谋的可能性减少<sup>[17]</sup>。Laffont等证明,规制中的权力分离可以作为一种承诺机制以防止规制俘获的威胁<sup>[18]</sup>。规制权力分离的组织结构形式能够在一定程度上起到防止俘获的作用,当每一规制机构只掌握一种规制技术(信息)时,规制者的自由裁量权将受到限制,这就是规制权力分离理论的精髓<sup>[12]</sup>。(3)权力监督。Laffont等人建议,可以指定一个规制机构只负责监督,而不需要执行其他任务,这使执行其他任务的机构很难从规制的产业中获得剩余租金<sup>[19-20]</sup>。

#### (二) 国家审计规制及其俘获

尹平指出,国家审计规制是指国家审计利用审计手段实施的产业规制<sup>[21]</sup>。与其他规制相比,国家审计规制具有不容忽视的优越性,主要表现为:独立性;审计主体与旧体制有天然的时间隔断;审计主体充当规制者得到法律支持;国家审计机关有良好的运行业绩与胜任性;审计规制节约交易成本;审计机关具有规制者再规制职责;审计规制有利于官民互动的规制机制的构建与形成。事实上,规制作为具体的制度安排是政府对经济行为的管理或制约,是在市场经济体制下以矫正和改善市场机制内在问题为目的的。从这个角度来理解规制,国家审计机关对被审计单位进行的各类审计活动都可以界定为规制。那么,国家审计规制俘获是否有可能发生呢?或者说被审计单位是否有可能俘获国家审计机关呢?我们分别从规制者和被规制者两个角度来分析。

从规制者的角度来说,审计人员作为现实的自然人,同样具备经济人的逐利特征,并会通过各种

手段来满足个人私利。在这种情况下,执法裁量权刚好充当了权钱交易的载体。审计人员或审计机关会权衡利弊,计算审计处理处罚对自己利弊得失的影响,如果审计处理处罚对审计人员或审计机关的影响是弊大于利,这种审计处理处罚就不具有纳什均衡的特性,审计俘获就会出现。有时,审计人员或审计机关自身也可能被俘获。例如,如果被审计单位能制约审计人员或审计机关的利益或对审计机关负责人的利益施加重大影响,在这种情形下,审计机关发现了被审计单位的问题就可能自动被俘。当然,这种被俘也会以某种方式让被审计单位知道。一般来说,审计俘获发生之后,审计人员或审计机关会表现为低效率,主要体现在三个方面:第一,显失公正。审计人员或审计机关对有些审计项目处理处罚畸轻或者畸重,对同等情况的违法行为给予不同的处罚,或者对不同情况的违法行为给予相同的处罚。第二,拖延履行职责。有些审计人员或审计机关在工作中缺乏积极性和主动性,对一些审计事项,尤其是棘手或者影响到自身利益的事项拖延履行职责,以避免冲突、回避矛盾,或者对亟待处理的审计事项拖到最后期限,延误了时机,使得很多审计处理成为不可执行。第三,审计不作为。审计人员或审计机关出于各种原因对有违法行为的单位睁一只眼,闭一只眼,放弃执法权、不进行处罚,或者大事化小、小事化了,不履行该履行的职责,这使得审计形同虚设<sup>[22]</sup>。

从被规制者的角度来说,各种形式的审计处理和处罚都会给被审计单位带来经济利益上的负面影响,甚至还会影响其以后的经济利益,对被审计单位负责人也可能产生一定的负面影响。审计机关对被审计单位审计查出问题后进行处理的方式包括:责令限期缴纳应当上缴的款项;责令限期退还被侵占的国有资产;责令限期退还违法所得;责令按照国家统一的会计制度有关规定进行处理;其他处理措施。审计处罚方式包括:通报批评,给予警告;有违法所得的,没收违法所得,并处违法所得1倍以上5倍以下的罚款;没有违法所得的,可以处5万元以下的罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,可以处2万元以下的罚款,审计机关认为应当给予处分的,向有关主管机关、单位提出给予处分的建议;构成犯罪的,依法追究刑事责任。针对审计机关的审计处理和处罚,被审计单位完全有可能采取应对措施,动员一切可能的力量来俘获审计规制。当然,要俘获审计规制也是需要花费成本的。如果被审计单位俘获审计机关付出的成本低于获取的收益,被审计单位就会产生强烈的俘获动机,尤其是在法制环境较差的社会背景下,俘获者获取的收益-成本比会更高,这在客观上扩大了被审计单位俘获审计规制的市场需求。

### (三) 国家审计规制俘获的阻止

根据《中华人民共和国国家审计基本准则》,国家审计机关实行项目审计有三个阶段,即审计计划、审计实施、审计报告。同时,国家审计机关具有多种审计权,如审计立项权、审计查证权、审计审理权、审计执行权(审计权可以有不同的分割方式)。我国绝大多数审计机关(少数地方审计机关例外)的审计立项权是综合部门参考业务部门的意见后行使,因而业务部门的意见举足轻重。审计查证权和审计执行权完全由业务部门行使。审计审理权由专门的机构行使,独立于业务部门。也就是说,我国审计机关实行的是纵向集权/横向集中组织模式,在这种模式下,审计机关的审计权主要集中在审计业务部门,审计职能的履行、审计质量的把关、审计风险的控制等都维系在审计业务部门。虽然审计审理机构可以对审计业务部门的权力进行牵制,但这些都只是修修补补的工作,并不能从根本上解决审计机关内部权力过分集中这一问题,因此这样的组织模式是不健全的。在这种模式下,国家审计机关存在一些不容忽视的问题,如审计目标偏离、审计计划管理不科学、审计执法欠公正、审计质量和效率不高、审计决定执行不到位等,这都可以归结为审计规制俘获。分析产生这些问题的原因,一个重要的方面是审计机关内部组织结构形式和组织模式缺乏必要的内部权力之间的监督与制约机制。一个审计项目从指定计划、现场审计、下达审计决定直至执行审计决定,整个过程均由同一个业务部门“一杆子插到底”,这样很难把好审计质量关,难以确保审计执法的客观公正性,难以规避审计风险,难以避免以审谋私。这种现状已与日益变化的审计环境越来越不相适应,与建设高效廉洁的审计

机关要求也不相适应,它已成为制约审计事业进一步发展的瓶颈。如何改变这种状况呢?如前所述,规制俘获阻止主要有减少信息不对称、权力分割和权力监督三条路径,这三条路径可以分别采用,也可以同时采用。对于国家审计规制俘获阻止来说,这三种路径也同样适用。

在纵向集权/横向集中的审计分工模式下,审计机关被俘获的可能性较大;在纵向集权/横向分割模式下,审计机关被俘获的可能性降低,且能提高审计效果。将审计立项权、审计查证权、审计审理权、审计执行权进行分割,可以产生减少信息不对称、权力分割和权力监督三方面的效果,并通过这三个效果达到审计规制俘获阻止的目的。首先,审计立项权、审计查证权、审计审理权、审计执行权分割后,原来主要集中于审计业务部门的信息,现在多个部门都能知道,如计划部门在制定年度计划之前需要深入了解被审计单位的情况;审计审理部门为了验证一些问题,也需要深入被审计单位,从而也掌握了更多的信息;审计执行部门是新设立的部门,为了执行审计处理处罚决定,该部门必须了解审计查出的问题,并在执行过程中对被审计单位做进一步了解。总之,在纵向集权/横向分割模式下,有多个部门了解被审计单位的信息,这使得审计业务部门的信息优势大大降低。其次,在纵向集权/横向集中的审计分工模式下,审计业务部门独享审计查证权和审计执行权,同时享有大部分审计立项权,这使得独立的审理权难以发挥制衡作用。在纵向集权/横向分割模式下,审计立项权、审计查证权、审计审理权、审计执行权分别属于不同的部门且各部门地位平等,从而形成了相互制衡的权力结构。再次,在纵向集权/横向分割模式下,某种权力的行使过程也就是对其他权力的监督过程,如审计查证部门在审计查证的行使过程中可以检查审计计划是否合理,同时审计计划部门也会监督审计查证部门是否按计划执行;审计审理部门行使审理权的过程也是对审计计划和审计查证进行监督的过程;审计执行部门执行审计处理处罚决定的过程也是对审计查证、审计审理进行再监督的过程。

#### 四、结论与启示

湘潭市审计局的组织模式从实施审计查证权与审理权“两分离”改革到推行审计权“四分离”试点,事实上就是从纵向集权/横向集中模式向纵向集权/横向分割模式不断过渡的过程。在湘潭市审计局组织模式的变迁过程中,纵向权力配置并未发生实质性的变化,发生变化的主要是横向权力配置。审计查证权与审理权“两分离”模式已经实现了一定的审计权力横向分割,而“两分离”向“四分离”组织模式的转换则是实行了审计权力的全面横向分割。这种审计权力的横向分割取得了减少信息不对称、权力分割和权力监督三方面的效果,发挥了审计规制俘获阻止的功能,从而提高了审计效果。所以,湘潭市审计局组织模式变迁案例说明,与纵向集权/横向集中模式相比,纵向集权/横向分割模式更能发挥规制俘获阻止的作用,从而有利于提高审计效果。

规制俘获理论表明,规制失效的原因是被规制者俘获了规制者。国家审计规制俘获也有可能发生,规制俘获阻止的三条路径(减少信息不对称、权力分割和权力监督)同样适用于国家审计。在纵向集权/横向集中模式下,审计机关被俘获的可能性较大;在纵向集权/横向分割模式下,审计机关被俘获的可能性降低,从而提高了审计效果。

本文的理论架构及湘潭市审计局推行审计权“四分离”组织模式的成功经验提供的启示是:实行审计计划权、审计查证权、审计审理权、审计执行权的分割是阻止审计规制俘获的有效路径,阻止审计规制俘获可以大大提高审计效果。

#### 参考文献:

- [1]胡志勇. 审计自主裁量权实证分析[J]. 审计与理财,2007(4):7-8.
- [2]郑石桥,尹平. 审计机关地位、审计妥协与审计处理执行效率[J]. 审计研究,2010(6):53-58.
- [3]孙富军. 审计处理处罚应“四要”[J]. 中国审计,2001(10):33.

- [4] 覃卫群. 浅谈审计处理处罚难的成因及其对策[J]. 中国审计, 2003(15):45-46.
- [5] 宋常, 胡家俊, 陈宋生. 政府审计二十年来实践成果之经验研究[J]. 审计研究, 2006(3):33-37.
- [6] 喻采平. 政府审计效率影响因素的实证研究[J]. 长沙理工大学学报: 社会科学版, 2010(5):18-25.
- [7] 陈宋生, 刘淑玲. 审计处理随意性的实证分析——基于审计部门 1984 年—2006 年的经验证据[J]. 审计与经济研究, 2010(3):54-62.
- [8] 刘松博, 胡威. 国内组织设计研究的发展与现状[J]. 经济理论与经济管理, 2006(9):24-29.
- [9] 彭新武. 当代组织设计理念的变迁[J]. 北京行政学院学报, 2008(1):61-65.
- [10] Stiglar G J. The theory of economic regulation[J]. The Bell Journal of Economics and Management Science, 1971, 2(1):3-21.
- [11] Banerjee A V. A theory of mis-governance[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1997, 112(4):1289-1332.
- [12] 于立宏. 规制俘获与规制权力分离理论述评[J]. 江苏社会科学, 2009(6):61-67.
- [13] Laffont J J, Tirole J. The politics of government decision making: a theory of regulatory capture[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1991, 106(4):1089-1127.
- [14] Holmstrom B. Moral hazard in teams[J]. The Bell Journal of Economics, 1982, 13(2):324-340.
- [15] Tirole J. The internal organization of government[J]. Oxford Economic Papers, 1994, 46(1):1-29.
- [16] Martimort D. The organization of government: the multiprincipal nature of government[J]. European Economic Review. 1996, 40:673-685.
- [17] Martimort D. The life cycle of regulatory agencies: dynamic capture and transaction costs[J]. Review of Economics Studies, 1999, 66(4):920-947.
- [18] Laffont J J, Martimort D. Separation of regulators against collusive behavior[J]. The Rand Journal of Economics, 1999, 30(2):232-262.
- [19] Laffont J J, Meleu M. Reciprocal supervision, collusion and organizational design[J]. The Scandinavian Journal of Economics, 1997, 99(4):519-540.
- [20] Laffont J J, Martimort D. Transaction costs, institutional design and the separation of powers[J]. European Economic Review, 1998, 42(3/4):673-684.
- [21] 尹平. 审计规制论[J]. 经济学动态, 2005(10):36-39.
- [22] 王爱国, 尚兆燕. 国家审计执法中的裁量权及其规制[J]. 会计之友, 2008(3):7-9.

[责任编辑:王丽爱,高婷]

## Organization Models of Audit Institutions, and Audit Effect: From the Perspective of Capture of Regulation

ZHEN Shiqiao

(School of International Audit, Nanjing Auditing University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** Based on the allocation of audit power, there are two organization models for national audit office, one is VCP/HCP, the other is VCP/HSP. This paper takes nation audit office as a regulation based on regulation economics; establishes a theoretical framework to explain why VCP/HSP model is more difficult to be captured than VCP/HCP model. And further, uses this theoretical framework to explain why Xiangtan audit office changes its organization model with effect. Under the VCP/HSP model, audit powers are separated, in this way, they are able to reduce the information asymmetry, to realize the separation of powers and supervision of power, and prevent the capture of regulation, as a result, the audit effect is improved.

**Key Words:** organization mode of audit institutions; state audit; audit regulation; capture of regulation; audit power allocation; audit power separation; audit effect