

国家审计督促国企资产保值增值的功能 及其实现路径

——基于十九大关于国企与审计管理体制改革要求的研究

吴秋生, 郭檬楠

(山西财经大学 会计学院, 山西 太原 030006)

[摘要]以党的十九大提出的国企与审计管理体制改革要求为指导,利用2010—2017年审计署对央企实施审计所提供的自然实验契机,选取商业类央企控股上市公司为研究样本,实证检验国家审计督促国企资产保值增值的功能。在此基础上,进一步从国家审计对国企监督的广度、力度和深度三个维度出发,观察国家审计督促国企资产保值增值的影响路径和作用机理。研究表明,国家审计具有督促国企资产保值增值的功能,这种功能的发挥可以通过扩大国家审计对象广度、加强国家审计权限行使力度和提高国家审计目标实现深度来实现。研究结论表明党中央将国企审计监督职权集中赋予国家审计机关的决策是合理的,国家审计机关应当据此优化审计管理体制,努力实现国企审计全覆盖,提高国家审计监督力度和深度,充分发挥国家审计督促国企资产保值增值的作用。

[关键词]国家审计;国有企业;资产保值增值;经济增加值;政府审计;公司治理;审计全覆盖

[中图分类号]F239.44 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2018)05-0012-09

一、引言

习近平总书记在党的十九大报告中提出:“要完善各类国有资产管理体制,……促进国有资产保值增值。”国企的首要职责就是实现国有资产保值增值,这是衡量国企工作优劣的关键^①。2015年《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》要求对国企的审计监督必须围绕“防止国有资产流失,确保国有资产保值增值”来进行。党的十九大报告也进一步提出“改革审计管理体制”“统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。”为此,2018年3月13日,国务院机构改革方案提出“优化审计署职责,改革审计管理体制,为整合审计监督力量,减少职责交叉分散,避免重复检查和监督盲区,增强监督效能,将国务院国资委的国企领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署,构建统一高效审计监督体系。”进一步扩大了审计署的国企审计(即国家审计机关对国企的审计)监督职权。审计署作为国企独立的外部监督者,从2010年起每年都会对部分中央企业(以下简称“央企”)及其控股上市公司进行审计。与地方国企相比,央企实力雄厚、规模庞大,是国家控制国民经济关键领域和重要行业的主要形式,作为我国国家利益的代表,央企

[收稿日期]2017-06-29

[基金项目]山西省“1331工程”重点创新团队建设计划资助(晋教科[2017]12号);山西省研究生创新基金项目(2018BY081);国家自然科学基金面上项目(71872105)

[作者简介]吴秋生(1962—),男,江苏东台人,山西财经大学会计学院教授,博士生导师,从事国家审计研究,E-mail:qsw1962@126.com;郭檬楠(1992—),男,山西陵川人,山西财经大学会计学院博士研究生,从事国企审计研究。

^①2016年11月29日,李克强在国务院常务会议上强调。

资产规模、营业收入占央企总体规模的比例不断扩大,经营形式的层次、经济附加值也随着央企经营规模的提升而持续提高^[1]。为了证明中央关于审计署的国企审计监督职权配置强化的合理性,构建与新的国有资产管理体制相适应的国企审计监管体系,也为了寻找审计署充分发挥新职权功能作用的有效途径,充分发挥国家审计督促国企资产保值增值的作用,确保国企改革顺利进行,应当从理论上论证清楚审计署对央企及其控股上市公司的审计对督促其国有资产保值增值的有效性以及审计署应当通过什么路径有效实现这种功能作用等问题。

为此,本文选取2008—2016年商业类央企上市公司为研究样本,采用双重差分法和倾向得分匹配法,实证检验了国家审计督促国企资产保值增值功能及其实现路径。研究结果表明国家审计具有督促国企资产保值增值的功能,这种功能的发挥主要通过扩大国家审计对象广度、加强国家审计监督权限行使力度和提高国家审计目标实现深度来实现。

本文的创新之处在于:第一,根据十九大报告关于国企改革和审计体制改革的要求,特别是中央确定的本轮国企改革后国企的首要职责——实现国有资产保值增值,确定国企审计的首要目标——督促国企资产保值增值。不同于已有文献的研究视角,本文不仅具有较强的时代性、新颖性和前瞻性,而且具有更强的综合性,更能体现国企改革及其审计监督发展的方向,有利于得出更加可靠和有指导意义的研究结论。第二,根据习近平总书记在中央审计委员会召开第一次会议上的讲话要求,从国家审计对国企审计监督对象的广度、监督权力行使的力度和审计目标实现的深度三个维度出发,观察国家审计督促国企资产保值增值的影响路径和机理,这对于全面认识国家审计作用发挥路径和机理,有效构建新的国企审计监督机制具有较大的理论价值。第三,根据国企分类改革的要求,以商业类央企控股上市公司作为研究样本,可以更好地减少因国企类别不同、考核目标不同而造成的样本匹配误差,尽可能地减少影响国家审计督促国企资产保值增值的干扰因素,而且可以获得更加合理准确的研究样本以及更加科学、可靠的研究结论。

二、文献回顾

关于国家审计与国有资产保值增值关系的已有文献大多围绕国家审计机关开展的国有资产保值增值审计性质与地位进行规范研究,认为国有资产保值增值审计是在国家经济改革大背景下优化国有资产管理重要举措,有利于保护国有资产的安全,改进国有资产管理水平,提高国有资产使用效率,形成有效的鞭策与激励^[2]。不能将国家审计与行政监督、党纪监督、法律监督等相混同,在对权力的制约和监督作用上,国家审计通过对经济活动的监督实现对经济权力的制约和监督,从而带动国家政治权力监督效应,促进国有资产的保值增值,防止国有资产流失^[3]。国家审计为了保证国有资产的安全完整和保值增值,对国有企业的资产、负债和损益进行审计监督,以维护国家财政经济秩序,促进企业管理结构完善与治理能力提升,改善经营管理,提高企业经济效益和社会效益服务^[4]。同时,国家审计监督职能也随着我国国有资产管理体制的改革而不断变化,建立起国家审计与国资监管机构和其他监管部门的有效协调机制,以形成对国有资产全方位的“监督网”,防止国有资产流失,保证国有资产保值增值^[5]。

为了督促国有资产保值增值,必须加强对国有企业的监管。国家审计发挥对国有企业的监督作用是其重要的职责^[6]。国企审计的定位是对国有资本管理机构的监督和国有资本进行再监督,是国资监管的重要治理工具和机制,国家审计经济监督职能在微观层面代表所有权对国企进行审计,主要发挥着强化公司治理功能,不仅能够有效监督和促进国企合理使用国有资产,确保国有资产安全完整,防止国有资产流失,保障国有资产保值增值,而且还能深化国企改革,推动国家重大政策措施的贯彻落实^[7]。已有实证研究表明,国企审计能提高央企控股上市公司的会计稳健性、影响央企控股上市公司的股价波动、提高国企治理效率、提升国企绩效、遏制国企高管超额在职消费、有效缓解国企股价崩

盘风险、增强国企的盈余反应系数和会计稳健性,抑制国有企业的真实盈余管理与应计盈余管理、抑制国企过度投资、提高央企控股上市公司的社会审计定价、在国有企业私有化进程中发挥着重要的作用^[8-13]。但已有文献尚未从本轮国企改革的要求出发研究国家审计对国企资产保值增值的影响。

关于国家审计监督国企的路径与机理的研究,已有文献主要集中在监督内容和方式方面,认为国企审计的内容和方式除了财务收支及经营管理活动外,应重点检查国企收入支出的客观真实性、经济活动是否有利于收入提升、财务支出是否符合法律法规的要求、国有资本是否得到有效利用等^[14];应注重国家经济安全审计;应当对国有企业进行财务收支审计、廉政审计、政策落实跟踪审计、专项审计和项目投资审计和领导干部经济责任审计^[15];应该围绕企业领导人员经济责任和企业重大经济决策进行审计^[16];应当审计国有企业资产安全,审计国有企业负债,审计国有企业资产利用以及保值增值情况;应当向政策执行审计、管理审计、个人责任审计、境外资产审计、信息系统审计、社会责任审计、整改审计、外部发展环境审计等方向变革;应该加强国有资本调整全过程的审计、国企履行国家政策情况的监督、出资人和行业监管机构的审计、行业性综合调查研究^[17];应当以财务收支审计、领导人员任期经济责任审计、专项审计和国有资本经营预算审计为主^[18]。已有文献除了少数提到国家审计应当督促国有资产保值增值外,尚未以此为首要目标研究国家审计督促国企资产保值增值的路径和机理问题,且大多为规范分析,鲜有文献提供充分的经验证据。

综上所述,虽然已有文献为本文研究提供了丰厚的基础和有益的启示,但是,本文的研究也可能弥补如下空白:第一,国家审计督促国企资产保值增值职能的科学论证;第二,国家审计督促国企资产保值增值的路径和机理的分析与验证。

三、理论分析与研究假设

基于公共受托经济责任理论,对国企进行审计是国家审计的法定职责之一,这就决定了国家审计在国企改革和发展过程中不仅可以督促改革措施的有效贯彻落实,而且可以揭示问题、促进整改,释放改革“红利”。国家审计作为一个具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,依法对国企国资经营管理问题进行审计^[15],通过反腐败为国企的健康运行提供良好的外部环境,通过监督国企公权异化等腐败行为,提高国企绩效^[10];通过抑制国企高管政治关联对企业绩效的损害,改善企业生存环境,促进企业健康发展^[19];通过完善公司治理结构,防范国企国资处置、并购过程中的腐败问题和资产流失问题,消除国有资本经营信息的不对称^[20]。国家审计能够预防和预警国企国资经营过程中的风险隐患,揭示国企国资经营过程中的真实情况,揭示存在的具体问题,抵御国企国资经营过程中的各种“病害”^[15],有效督促国企资产保值增值。本文可以借鉴观察事物的三维观念,从国家审计监督对象广度、权限行使力度和目标实现深度三个方面进行,对国家审计督促国企资产保值增值的功能进行具体深入的分析。

国家审计监督对象广度是指国家审计机关对国企进行审计监督覆盖面的大小。审计全覆盖是新形势下我国完善审计制度的重要任务,也是审计机关全面履行审计职能的必然要求。国企审计作为国家审计的重要内容之一,需要对国有以及国有资本占控股或主导地位的企业进行审计监督全覆盖。审计覆盖面越广,国家审计查错纠弊、防止损失浪费、促进管理水平提高的作用发挥就会越充分,国企预期受到审计的概率也越高,国家审计权威性的威慑力发挥也会越充分,对国企管理层的机会主义行为遏制会越充分^[21],国企得到的审计制约和审计建议待遇会越公平,国企竞争环境越会得到优化。所有这些都直接或间接地促进国企资产保值增值。

国家审计力度是指国家审计机关对国企进行审计监督时运用权限的多少或大小,主要体现为在全面、彻底审查的基础上,问责、直接或移送处理处罚权的运用与否及其结果。国家审计权限行使力度越大,意味着国家审计对国企管理层承担的公共受托责任履行情况审查鉴证越彻底,问责与处理处

罚越严格,防止或挽回国有资产流失、督促或支持国企管理层充分履职尽责就越有效^[22],就越有利于国企资产保值增值。此外,审计处罚强度与审计覆盖率之间存在替代关系,在国家审计资源既定的情况下,可以加大审计处罚强度去替代更为昂贵的、更大范围的审计监督^[23],保证国家审计的威慑力,也有利于督促国企资产保值增值。

国家审计深度是指国家审计机关对国企进行审计监督时要达到的目标层次。国家审计的目标层次包括财政财务收支及相关经济活动的真实性、合理性、合法性、有效性等。由于合理性审计要以真实性审计为基础,合法性审计要以真实性和合理性审计为基础,有效性审计要以真实性、合理性、合法性审计为基础,因此,审计要达到的目标层次通常表现为审计查出并公告的国企违法违规金额、损失浪费金额和管理不善金额,表明国家审计不但能防止或挽回国有资产流失,而且能促进国企严格内部控制,改善经营管理,提高国企资产保值增值程度。目标实现层次越高,后两种金额往往比重会越高,促进国企资产保值增值的作用发挥就越充分。

综上所述,国家审计对国企的监督,具有显著促进国企资产保值增值的功能,因此,本文提出以下假设。

H:在其他条件一定的前提下,国家审计可以有效督促国企资产保值增值。

四、研究设计与数据来源

(一) 数据来源

根据国企分类改革的要求,国有资产保值增值被作为商业类国企的重点考核目标之一,又由于央企集团公司的数据难以全面获取,因此,本文选取商业类央企控股上市公司作为研究样本进行实证研究。审计署从2009年起每年对部分央企及其控股上市公司进行财务收支审计并公布审计结果公告,审计结果公告年份具有一定的滞后性,如审计署2010年公布的财务收支审计结果公告,审计实施年份是2009年,被审计的财务收支年份是2008年。同时,由于本文运用双重差分模型进行实证检验需要向前延伸1年,因此,本文选取2008—2016年商业类央企上市公司为研究样本。本文从2010—2017年审计署公布的审计报告出发,根据CSMAR数据库中的上市公司“实际控制人名称”或“直接控制人名称”,识别出商业类央企控股的上市公司,以央企集团公司中被审计署审计过的控股上市公司作为实验组样本,未被审计过的作为控制组样本,剔除了*ST和ST上市公司、金融行业上市公司、公益类央企控股上市公司以及研究变量缺失的上市公司样本数据,最终得到1465个样本观测值。其中,国家审计相关数据根据审计署官网公布的审计结果公告和审计署绩效报告手工整理所得,其他数据均来自CSMAR数据库。为控制极端值的影响,本文对所有连续变量进行了上下1%的Winsorize处理。本文采用的数据处理软件为Stata14.0。

(二) 国企资产保值增值的衡量

经济增加值是指从税后净营业利润中扣除包括股权和债务的全部资本成本后的所得,是企业运营效率的评价指标。它的三大要素——资本成本、净营业利润和投入资本已经涵盖了对风险、创新、价值和业绩等因素的考虑,与传统会计指标相比,不仅更加真实地反映了企业的资本使用效率和价值创造能力,而且反映了企业的资本效益,不论是相对信息含量还是增量信息含量都明显好于传统会计指标^[24]。国资委于2010年开始在央企推行经济增加值考核,目的就是促进企业由利润管理转向价值管理,实现企业价值不断提升。已有研究表明经济增加值考核确实提高了企业经营业绩、提升了企业价值、促进企业自主创新能力的提升、抑制企业过度投资行为、改善管理效率和运营效率^[25-26]。因此,构建基于经济增加值的国企资产保值增值测度指标,能够有效实现企业效益最大化的目标,符合企业长期发展的战略要求,将全面推动企业资本的保值增值^[27]。基于上述分析,本文参照国资委颁布的《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》,选取总资产EVA率,即经济增加值与总资产的比值作为国企资产保值增值的衡量指标。

(三) 研究模型与变量定义

我国审计署每年对部分央企及其控股上市公司进行审计并公布审计结果公告,这为本文的研究提供了一个较好的“准自然实验”研究环境,即把对央企及其控股上市公司进行国家审计视同于对央企及其控股上市公司的一种政策变动,相当于一次“准自然实验”,而双重差分模型是目前检验政策变化效果的良好方法。双重差分模型有一般形式的双重差分模型,也有特殊形式的双重差分模型,由于审计署对央企的审计是先后进行的,所以本文使用多期双重差分模型。因此,本文借鉴 Chan 提出的双重差分模型^[28],构建模型(1)检验国家审计督促国企资产保值增值的功能。

$$zeva = \beta_0 + \beta_1 audit + \beta_2 befoaudit + \beta_3 lev + \beta_4 ch22 + \beta_5 lzhy + \beta_6 indep + \beta_7 first + \beta_8 manh + \beta_9 asset + \sum year + \sum ind + \varepsilon \quad (1)$$

其中:*zeva* 表示国企资产保值增值,为经济增加值与总资产的比值;*audit* 表示国家审计哑变量,当上市公司所属央企被审计过时取值为 1,否则取值为 0;*befoaudit* 表示国家审计前后哑变量,当上市公司所属央企集团公司被审计署审计当年及以后年度取值为 1,否则取值为 0。本文主要考察关键系数 β_2 ,如果系数 β_2 显著为正,则表明国家审计监督可以有效督促国企资产保值增值。

参考已有文献^[9-12],本文选择如下控制变量:*lev* 表示财务杠杆,为年末总资产与总负债的比值;*chzz* 表示存货周转率,为营业成本与期末平均存货的比值;*lzhy* 表示两职合一,当董事长与总理由同一人兼任时取值为 1,否则为 0;*Indep* 表示独董比例,为独立董事人数与董事会人数之比;*first* 表示第一大股东持股比例,为公司第一大股东的持股比例;*manh* 表示高管持股比例;*asset* 表示公司规模,为公司年末总资产的自然对数。

五、实证结果与分析

(一) 描述性统计

表 1 为主要变量描述性统计结果,*zeva* 的最小值和最大值分别为 -0.33 和 0.16,均值和中位数都是 0.02,这说明我国央企控股上市公司的国企资产保值增值状况存在较大差异,且部分上市公司并没有实现国企资产保值增值的目标;*audit* 的最小值和最大值分别为 0 和 1,均值和中位数分别为 0 和 0.4,表明我国目前央企控股上市公司的审计覆盖面较小,且实验组的样本较少,需要为实验组寻找更合适的控制组;*befoaudit* 的最小值和最大值分别为 0 和 1,均值和中位数分别为 0 和 0.21,均值显著小于 *audit* 的均值,表明央企上市公司的审计覆盖面小,但是审计覆盖面随着时间的推进而有所扩大。

表 1 描述性统计

变量	样本数	均值	标准差	最小值	p25	p50	p75	最大值
<i>zeva</i>	1465	0.02	0.04	-0.33	0	0.02	0.04	0.16
<i>audit</i>	1465	0.40	0.49	0	0	0	1	1
<i>befoaudit</i>	1465	0.21	0.40	0	0	0	0	1
<i>lev</i>	1465	0.50	0.20	0.06	0.36	0.51	0.65	1.57
<i>chzz</i>	1465	0.13	0.34	0.01	0.02	0.05	0.10	2.39
<i>lzhy</i>	1465	0.08	0.27	0	0	0	0	1
<i>Indep</i>	1465	0.37	0.07	0.13	0.33	0.33	0.38	0.80
<i>first</i>	1465	0.41	0.16	0.09	0.27	0.42	0.53	0.77
<i>manh</i>	1465	0.004	0.02	0	0	0	0	0.35
<i>inasset</i>	1465	22.78	1.47	19.49	21.75	22.51	23.61	25.73

(二) 实证分析

在进行回归分析之前,本文对模型中的各变量进行方差膨胀因子检验(VIF),检验结果表明,各变量之间的最大 VIF 值为 1.74,远小于 10,均值为 1.02,远小于 2,所以不存在严重的多重共线性问题。在此基础上,为了保证回归结果的稳健性,在控制了行业和年度固定效应之后,本文首先不加任何控制变量对模型(1)进行回归,回归结果见表 2 列(1), *befoaudit* 与 *zeva* 在 5% 水平上显著正相关,

这表明国家审计可以有效督促国企资产保值增值,验证了本文的研究假设;然后,增加控制变量进行回归检验,回归结果见表2列(2),*befoaudit*与*zeva*在10%水平上显著正相关,这进一步说明了国家审计可以有效督促国企资产保值增值,验证了本文的研究假设。

(三) 稳健性检验

1. 本文采用倾向得分匹配法和双重差分法进一步检验国家审计与国企资产保值增值之间的关系,解决可能存在的内生性问题。*audit*涵义与前文相同,定义被审计央企控股上市公司为实验组,取值为1,未被审计的央企控股上市公司为对照组,取值为0。首先,本文采用probit回归,选取公司规模、第一大股东持股比例、两职合一和独董比例作为公司特征变量,并控制行业,得到模型预测的倾向值得分,对被审计的与未审计的央企控股上市公司进行一比一最邻近匹配,得到配对的样本组。其次,定义*befo*为国家审计介入年度之后的样本组取值为1,否则为0,对照组的*befo*取值与其对应的配对样本观测值相同。变量在匹配样本中上市公司均不存在显著性差异,表明国家审计机关实施审计之前,配对样本通过了平行趋势检验,研究结论与前文一致。

2. 变换国企资产保值增值的其他衡量方式。因为本文研究的是国企资产保值与增值,保值意味着国企经济增加值的增长率可以达到上一年的水平,而增值意味着国企经济增加值的增长率可以大于0。因此,本文分别计算各公司的经济增加值增长率(*eval*),在此基础上,定义当经济增加值增长率大于等于0时取值为1,否则取值为0,以此来测度国企资产保值增值。本文采用logit模型进行检验,研究结论不变^①。

表2 国家审计与国企资产保值增值实证检验结果

变量	<i>zeva</i>	
	列(1)	列(2)
<i>audit</i>	-0.008** (-2.29)	-0.007** (-2.14)
<i>befoaudit</i>	0.008** (2.02)	0.006* (1.66)
<i>lev</i>		-0.084*** (-7.19)
<i>chzz</i>		0.000 (1.18)
<i>lzhy</i>		-0.003 (-0.56)
<i>Indep</i>		-0.046*** (-2.84)
<i>first</i>		0.000*** (3.43)
<i>manh</i>		0.031 (0.54)
<i>Inasset</i>		0.005*** (3.52)
<i>cons</i>	0.041*** (4.22)	-0.028 (-0.96)
行业	控制	控制
年度	控制	控制
<i>N</i>	1465	1465
调整 <i>R</i> ²	0.027	0.134
<i>F</i> 值	3.643***	5.814***

注: *、**、*** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平,括号内为 *t* 值。

六、进一步研究

综上所述,近年来的实践证明国家审计具有促进国企资产保值增值的功能,那么,这种功能又是通过什么具体路径和机理实现的呢? 2018年5月23日,习近平总书记在中央审计委员会召开第一次会议中强调,审计机关要积极拓展审计监督广度和深度,加大对重大政策贯彻落实情况的跟踪审计力度,加大对重点民生资金和项目的审计力度,优化国家审计资源配置,做到应审尽审、严肃问责、凡审必严,努力构建全面覆盖、集中统一、权威高效的审计监督体系,更好地发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。基于此,本文拟从国家审计监督对象的广度、权限行使的力度和目标实现的深度这三个维度来全面观察这种效能的实现路径。审计监督对象越广泛全面,发现和纠正的有碍国有资产保值增值的问题就越多,提出的审计改进建议就越多,国企面临的竞争环境就越公平、法制环境就越完善,就越有利于督促国有资产保值增值;审计监督目标越深刻,不仅满足于真实合法,而且深入到合理有效,进而可以有效问责于有关责任人,这意味着审计作用的充分发挥,审计质量的提高,不但有效堵住了国有资产流失的漏洞,而且可以从独立权威的视角提出尽可能多且有效的促进国有资产保值增值的途径和办法,越有利于督促国有资产保值增值;审计监督力度越大,意味着审计监督不但要努

①限于篇幅,具体结果未报告,有需要者可向作者索取。

力实现全覆盖、尽可能提高审计目标层次,而且要对发现的问题依法实事求是地进行处理处罚和督促整改,把审计成果做实做好,才能把审计作用发挥到位、发挥充分,从而越有利于督促国有资产保值增值。因此,国家审计广度(*auditfg*)可用审计署每年审计央企数量的自然对数衡量;国家审计深度(*auditgd*)可用发现损失浪费和管理不善金额之和的自然对数衡量;国家审计力度可用两个指标衡量,一个用审计署查出问题的数量衡量国家审计“监”的力度(*auditjd*),另一个用是否向有关部门移送涉嫌犯罪案件线索衡量国家审计“督”的力度(*auditdl*),如果移送则取值为1,否则为0,这是因为如果国家审计只满足于发现问题的“监”,而不依法进行严肃的“督”,即对查出的问题依法严肃处理处罚和督促整改,则发现问题的“监”就等于白费劳动,甚至会产生纵容违法乱纪、有损国有资产保值增值的负效应。当然,“督”建立在“监”的基础之上,只有审计机关有效地完成了查出被审计单位问题的“监”,才能充分有效地实施处理处罚、移交等督促整改的“督”^[29]。审计署对央企的审计是先后进行的,而且并不是每年都审计,数据不具有连续性,对于国家审计广度、力度和深度的测度缺乏可借鉴的相关文献,特别是对于国家审计力度和深度的衡量比较困难。由于目前国家审计主要是事后审计,国家审计监督与当期、下期国企资产净利率显著正相关^[10],特别是政府审计功能发挥对央企控股上市公司经营业绩的提升具有一定的滞后性和延续性,集中表现在审计结果公告后连续的两个期间^[9]。因此,本文借鉴蔡利等对于审计介入程度的测度方法^[9],采用国家审计结果公告年度的审计查出问题数量和发现损失浪费以及管理不善金额的数据代替后两期的数据,如审计署2010年审计了某央企查出并公布了20个相关问题,但是在接下来的两年都没有再次审计该央企,那么本文用20表示该央企2011年和2012年审计查出的问题数量,从而充分体现审计效果的延续性,弥补相关数据缺失带来的影响,构建面板数据进行实证检验。

基于此,为了保证模型的稳健性,本文首先在控制行业和年度的前提下对国家审计广度、深度和力度与国企资产保值增值进行回归分析,结果见表3列(1),*auditfg*对*zeva*的回归系数为0.021,*t*值为2.05,*auditfg*与*zeva*在5%水平上显著正相关,表明国家审计覆盖面越广,越有利于督促国企资产保值增值;*auditgd*对*zeva*的回归系数为0.022,*t*值为2.57,*auditgd*与*zeva*在5%水平上显著正相关,表明国家审计目标层次越高,审计发现的损失浪费金额和管理不善金额越多,越有利于督促国企资产保值增值;*auditjd*对*zeva*的回归系数为-0.004,*t*值为-1.83,*auditjd*与*zeva*在10%水平上显著负相关,而*auditdl*对*zeva*的回归系数为0.011,*t*值为2.36,*auditdl*与*zeva*在5%水平上显著正相关,表明国家审计机关只发现和公布问题而不进行进一步的处理处罚、移送相关部门,就不利于督促国企资产保值增值。然后,在保持与前文相同控制变量的前提下,本文对国家审计广度、深度和力度与国企资产保值增值进行回归分析,回归结果见表3列(2),

表3 进一步研究回归结果

变量	<i>zeva</i>			
	列(1)	列(2)	列(3)	列(4)
<i>auditfg</i>	0.021** (2.05)	0.023** (2.44)		0.110* (1.69)
<i>auditgd</i>	0.022** (2.57)	0.022*** (2.83)		0.047** (2.20)
<i>auditjd</i>	-0.004* (-1.83)	-0.007*** (-3.05)		-0.017*** (-3.08)
<i>auditdl</i>	0.011** (2.36)	0.011** (2.50)		0.016* (1.76)
<i>L. auditfg</i>			0.017* (1.68)	
<i>L. auditgd</i>			0.036*** (3.69)	
<i>L. auditjd</i>			-0.012*** (-4.21)	
<i>L. auditdl</i>			0.012** (2.55)	
<i>lev</i>		-0.118*** (-8.23)	-0.114*** (-7.79)	-0.116*** (-11.08)
<i>chzz</i>		0.000** (2.35)	0.000* (1.89)	0.000* (1.94)
<i>lzhy</i>		0.012* (1.90)	0.0110 (1.54)	0.010 (1.56)
<i>dudong</i>		-0.057** (-2.07)	-0.063** (-2.09)	-0.050 (-1.52)
<i>first</i>		0.000 (1.62)	0.000 (1.47)	0.000* (1.69)
<i>manh</i>		0.129 (1.30)	0.167 (1.21)	0.146 (1.29)
<i>Inasset</i>		0.009*** (5.13)	0.009*** (4.67)	0.009*** (5.42)
<i>cons</i>	-0.050* (-1.71)	-0.209*** (-4.60)	-0.169*** (-3.58)	-0.464** (-2.31)
行业	控制	控制	控制	控制
年度	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	1052	1052	901	901
调整 <i>R</i> ²	0.048	0.201	0.193	0.098

注: *、**、*** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平,括号内为 *t* 值。

auditfg 与 *zeva* 在 5% 水平上显著正相关;*auditgd* 与 *zeva* 在 1% 水平上显著正相关;*auditjd* 与 *zeva* 在 1% 水平上显著负相关;*auditdl* 与 *zeva* 在 5% 水平上显著正相关,研究结论不变。

为了进一步解决可能存在的内生性问题,我们用国家审计广度、力度和深度的滞后一期代替其当期的变量,分别用 *L. auditfg*、*L. auditgd*、*L. auditjd* 和 *L. auditdl* 表示,回归结果见表 3 列(3),*L. auditfg* 与 *zeva* 在 10% 水平上显著正相关,*L. auditgd* 与 *zeva* 在 1% 水平上显著正相关,*L. auditjd* 与 *zeva* 在 1% 水平上显著负相关,*L. auditdl* 与 *zeva* 在 5% 水平上显著正相关,研究结论与前文一致。进一步地,我们使用两阶段最小二乘法,以滞后一期的国家审计广度、深度与力度变量作为工具变量对模型进行重新估计,回归结果见表 3 列(4),*auditfg*、*auditgd* 和 *auditdl* 与 *zeva* 分别在 10%、5% 和 10% 水平上显著正相关,而 *auditjd* 与 *zeva* 在 1% 水平上显著负相关,研究结论不变。

七、研究结论及不足之处

本文利用 2010—2017 年审计署公布的央企集团公司财务收支审计结果公告所提供的自然实验契机,采用双重差分法和倾向得分匹配法实证检验了国家审计督促国企资产保值增值的功能,在此基础上,进一步从国家审计监督对象的广度、权限行使的力度和目标实现的深度这三个维度出发,验证了国家审计督促国企资产保值增值的路径与机理。研究结果表明:国家审计可以有效督促国企资产保值增值,这种督促功能的实现主要通过以下路径实现:扩大国家审计监督对象广度,提高审计覆盖面;加强国家审计监督权限行使的力度,严格按照法律法规移送相关违法违纪线索;提高国家审计目标实现深度,大力查出并公布违规违纪金额,以督促国企资产保值增值。因此,党的十九大将国企审计监督职权集中赋予国家审计机关的决策是合理的,国家审计机关要据此优化审计管理体制,让新的审计管理体制有利于充分有效地落实中央做出的审计监督全覆盖战略部署,有利于国家审计在全面彻底审查问题的基础上更有力地进行问责与处理处罚,有利于国家审计尽快向绩效审计转型发展,提高审计目标实现层次,实现国家审计现代化,充分发挥国家审计监督作用,为国企改革和发展保驾护航,持续有效促进国有资产保值增值。

本文的不足之处在于:由于审计署每年审计部分央企,现有国企审计相关研究较多的是通过倾向得分匹配法和多期双重差分法,采用虚拟变量来研究国企审计的后果、效应,鲜有文献采用多维度、更加全面的实变量进行深入研究。本文从国家审计监督对象广度、权限行使力度和目标实现深度三个方面进行实变量研究,但是,对这三个维度进行测度的相关文献支持较少。此外,由于本文的研究样本为央企控股上市公司,没有全面反映地方国企审计实践效果。因此,在未来的研究中,随着国家审计对国企审计实践的深入与相关数据的更多公布,从更多的维度寻找国家审计督促国企资产保值增值的实现路径将变得更加可能,选取指标测度审计广度、力度与深度也将更加容易、准确,对地方审计机关审计国企的保值增值效果的研究也可能变得可行和可靠。

参考文献:

- [1] 杨瑞龙,王元,聂辉华. “准官员”的晋升机制:来自中国央企的证据[J]. 管理世界,2013(3):23-33.
- [2] 白彦锋. 政府审计在国有资产审计监督体系中的作用[J]. 中央财经大学学报,2008(9):89-92.
- [3] 王鸿. 新的制度解释:国有资产管理体制的框架安排[J]. 审计研究,2006(4):27-33.
- [4] 张文祥,王羚,马绪忠. 国家审计在宏观经济管理中的地位和作用研究[J]. 审计研究,2006(6):31-36.
- [5] 王宝庆,张爱兰,王萍,何志方,周仲利. 国有资产管理体制改革对国家审计的影响及其对策[J]. 审计研究,2006(4):24-26.
- [6] 刘力云. 论强化审计机关的国有企业审计职责[J]. 审计研究,2005(4):55-58.
- [7] 施松青,叶笃银. 对国有资产保值增值若干问题的思考[J]. 浙江社会科学,1999(3):53-55.
- [8] 李小波,吴溪. 国家审计公告的市场反应:基于中央企业审计结果的初步分析[J]. 审计研究,2013(4):85-92.
- [9] 蔡利,马可哪响. 政府审计与国企治理效率——基于央企控股上市公司的经验证据[J]. 审计研究,2014(6):48-56.

- [10]李江涛,曾昌礼,徐慧. 国家审计与国有企业绩效——基于中国工业企业数据的经验证据[J]. 审计研究,2015(4):47-54.
- [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]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.
- [13]Torres L, Pina V. Empirical study on the performance of supreme audit institutions in European Union privatizations [J]. *European Accounting Review*, 1999(4):777-795.
- [14]Tang Q, Chow C W, Lau A. Auditing of state-owned enterprises in China: historic development, current practice and emerging issues [J]. *International Journal of Accounting*, 1999,34(2):173-187.
- [15]刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学,2012(6):60-72.
- [16]审计署济南特派办理论研究会课题组,刘璇,王贵安. 全面深化改革背景下的国有企业审计研究[J]. 审计研究,2015(2):36-41.
- [17]杨建荣. 英国国有企业审计研究[J]. 审计研究,2016(2):22-35.
- [18]王长友,戚艳霞. 外国国有企业审计情况与借鉴[J]. 审计研究,2016(3):17-25.
- [19]张立民,邢春玉,温菊英. 国有企业政治关联、政府审计质量和企业绩效——基于我国A股市场的实证研究[J]. 审计与经济研究,2015,30(5):3-14.
- [20]李晓明,刘海,张少春. 强化国有资产受托经济责任的审计监督[J]. 审计研究,2004(2):54-59.
- [21]杨贺,郑石桥. 审计覆盖率和审计效果:基于威慑理论的实证研究——基于全国地方审计机关数据[J]. 江苏社会科学,2015(5):80-86.
- [22]郑石桥,陈媛艺. 行为审计处罚功能:理论框架和经验数据分析[J]. 会计之友,2016(1):125-130.
- [23]鲁桂华. 审计处罚强度与审计覆盖率之间的替代关系及其政策含义[J]. 审计研究,2003(3):55-57.
- [24]Stern J M, Stewart G B, Chew D H. The EVA financial management system [J]. *Journal of Applied Corporate Finance*, 1995,8(2):32-46.
- [25]Kleiman R. Some new evidence on EVA companies [J]. *Journal of Applied Corporate Finance*, 1999,12(2):80-91.
- [26]刘凤委,李琦. 市场竞争、EVA评价与企业过度投资[J]. 会计研究,2013(2):54-62+95.
- [27]李笑南. 基于EVA的企业价值管理体系研究[J]. 管理世界,2016(8):182-183.
- [28]Chan L H, Chen K C, Chen W T, et al. The effects of firm-initiated clawback provisions on earnings quality and auditor behavior [J]. *Journal of Accounting & Economics*, 2012,54(2-3):180-196.
- [29]吴秋生. 政府审计职责研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,2007.

[责任编辑:刘 茜]

Government Audit Supervises and Promotes the Function of Preserving and Adding Value of State-Owned Enterprises Assets and Its Path of Implementation: Based on the Study of the Reform of State-owned Enterprises Assets and Auditing System in the Party's 19th Congress

WU Qiusheng, GUO Mengnan

(School of Accounting, Shanxi University of Finance and Economics, Taiyuan 030006, China)

Abstract: Using the natural experimentation opportunity provided by the Supreme Audit Institution's audit of central enterprises during 2010-2017, and based on the spirit of state-owned enterprise and audit management system reform proposed by the party's 19th National Congress, we select some commercial central enterprises of holding listed companies as research samples and examine the function of government audit to supervise and promote state-owned enterprises assets to maintain their value and increase their value. The research results show that the government audit has the function of supervising and increasing the value of state-owned enterprises assets. This function is mainly achieved by expanding the breadth of government auditing targets, strengthening the exercise of national government authority, and increasing the depth of government audit goals. The conclusion of this study shows that the Party Central Committee's decision on assigning audit authority of state-owned enterprises to the Supreme Audit Institution is reasonable, thus promoting the value preservation and appreciation of state-owned enterprise assets.

Key Words: national audit; state-owned enterprises; asset maintenance and appreciation; economic added value; government audit; corporate governance; all coverage audit