

国家审计与公众参与:基于政府信息公开的中介效应研究

崔雯雯¹,张立民²

(1.西南大学 经济管理学院,重庆 400715;2.北京交通大学 经济管理学院,北京 100044)

[摘要]采用2009—2016年间30个省、自治区和直辖市的审计机关数据,实证发现:国家审计能够通过监督和信息保障功能促进公众参与的实现,政府信息公开在这一进程中充当部分桥梁和媒介的作用,且政府执政效率越高,审计独立性受影响就越小,国家审计对公众参与的促进效果也越好。进一步研究表明,国家审计在不同领域间对公众参与的促进程度具有异质性,国家审计促进公众参与的主要机制以及在有限的审计资源下审计机关应关注的重点方向。

[关键词]国家审计;公众参与;政府信息公开;政府审计;审计质量;国家治理

[中图分类号] F239.44 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2019)03-0013-09

一、引言

公众参与即社会公众依法通过一定的途径、方式和程序,针对政府决策的制定、实施和公共管理事宜发表看法、提出建议、表达诉求,并影响政府产出、效率和效果的行为^[1-3]。公众适当介入国家政策制定过程,一方面能够使政策更合理,执行效果更显著;另一方面,容易获取公众对决策的认可,及时处理矛盾,降低冲突发生的可能性。治理领域并存的“市场失灵”和“政府失灵”决定了公众参与的必要性。党的十九大报告指出“要打造共建共治共享的社会治理格局,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。”国家审计促进公众参与治理具有重要作用。前审计长刘家义曾指出“国家审计的核心是推动民主法治,保障人民根本利益”。可见,国家审计能否以及如何促进公众参与,是一个值得研究的问题。

关于国家审计与公众参与的关系,王芳和彭超然运用公共选择理论,实证发现公众的地域集聚度、教育集聚度和信息集聚度与政府审计质量显著正相关^[4];郭芮佳等则认为公众参与程度越高,政府审计对腐败的预防和抵御效果越好^[5]。这些研究从反向验证了公众参与对审计质量的影响,但没有关注国家审计能否促进公众参与治理的进程。在多元治理主体合作共治的趋势和背景下,国家审计的边界得到拓展,对公众参与治理具有十分重要的影响^[6]。庄尚文采用政治经济学框架构建公众效用约束视角下中央政府强化国家审计的治理逻辑,间接阐述了公众参与和国家审计的密切关联^[7]。吴秋生和黄贤环认为国家审计要在充分公开审计工作和结果的基础上积极回应民众审计诉求和主动安排民主参与审计工作来实现善治^[8]。但遗憾的是这些论点尚未获得实证证据的支持,且没有揭示国家审计促进公众参与的路径。

本文构建基于政府信息公开的中介效应模型,对国家审计与公众参与的直接、间接关系进行深入剖析。第一,政府信息透明是行政决策公众参与“发声”且有“回应”的条件^[9]。《中华人民共和国政府信息公开条例》第1条、第9条阐释了信息公开的目的:“明确公民享有信息获取权”“尤其反映需要社会公众广泛知晓或者参与的”“满足公民、法人或者其他组织的切身利益”。第二,国家审计具有推动政府信息公开的天然优势。吴秋生和上官泽明、谢柳芳等分别以跨国和国内证据验证了国家审计对政府信息公开具有良好的促进效果^[10-11]。2011年7月,审计署公布的较为详细的“三公经费”,赢得了公众信任和赞誉。可见,在实现广泛公众参与的道路上,要充分认识政府信息透明的重要作用;而国家审计可以推动政府信息公开,在促进公众参与治理的进程中意义显著。

本文的主要贡献和创新之处体现在:第一,从文献梳理的角度,系统总结了国家审计通过政府信息公开途径对公众参与的影响机制;第二,采用结构方程法为国家审计对公众参与直接影响进行实证层面的考察,并就

[收稿日期] 2018-07-19

[基金项目] 重庆市社会科学规划博士项目(2017BS48);教育部人文社会科学研究一般项目(19XJC790001);西南大学2019年中央高校基本科研业务费专项资金项目(SWU1909424)

[作者简介] 崔雯雯(1988—),女,河北保定人,西南大学经济管理学院讲师,从事政府审计、审计理论研究,E-mail:hbcuiwen@163.com;张立民(1955—),男,天津人,北京交通大学经济管理学院教授,博士生导师,从事政府审计、审计理论研究。

国家审计如何通过促进政府信息公开对公众参与产生影响的部分中介效应进行验证。通过研究我们发现:(1)国家审计能够通过处罚监督和信息保障功能促进公众参与的实现,且对不同领域公众参与的促进程度具有异质性;(2)政府信息公开在国家审计信息保障功能促进公众参与的进程中充当部分桥梁和媒介的作用;(3)国家审计对公众参与的正向作用受政府执政效率的影响,政府执政效率越高,审计独立性受影响就越小,国家审计对公众参与的促进效果也越好。研究结论表明社会治理的实现要重视国家审计的作用;而政府和审计机关在日常工作中应重视对政府效率和信息透明的提升。

二、理论分析与研究假设

本文基于政府信息公开的中介效应分析国家审计服务公众参与的路径,而根据逐步回归法,政府信息公开作为中介变量需要满足三个条件:一是国家审计显著促进政府信息公开;二是政府信息公开显著促进公众参与;三是国家审计显著促进公众参与,理论分析与假设推演也需从这三个方面展开。

1. 国家审计与政府信息公开

信息是对人的选择、行为做出评价的基础和依据。政府执政不易体现为将工作完成好的同时也使公众相信它确实完成得很好,也就是说,需要同时考虑能力和表现。《政府信息公开条例》规定政府的法定职责之一即实时向公众报告与其密切相关、需要公众广泛知晓或参与的状况。但是,政府和相关部门作为“经济人”,也会出于隐藏缺陷或维护自身利益等目的,报告不实的行为消息。如果信息报告时间延迟或过于片面,会造成公众和政府之间的信息不对称,公众也会对事情产生误解。尤其是面对一些相对敏感、观点不同、存在争议、关注度高的热点问题,信息的不及时和不全面有可能会引发社会冲突,因此公众产生迫使政府公开信息并对信息进行鉴证的需求。

作为独立的第三方,国家审计在推动信息公开方面拥有得天独厚的优势。第一,国家审计具备一定的处理处罚权力,自产生之日起就有问责的属性,在对政府行为的监督中发挥重要的作用。审计监督倒逼政府信息公开,问责和惯性是地方政府危机信息公开与否的主要激励来源^[12]。第二,国家审计具有极强的专业信息鉴证能力,可充分识别政府部门有关财政收支及其他活动的信息是否真实,并将真实性与否告知社会公众,为公众参与所需信息给予合理的信息质量保障。在形式上,审计机关的组织、人员、工作和经费与其他政府部门独立,从而能够确保在鉴证信息过程中保持客观;在职能上,越来越广泛的审计内容使得审计机关能够及时关注和公众相关的具体项目,确保所提供信息的相关性;在方法上,计算机审计、大数据审计的运用,确保审计过程的专业性和严谨性以及所提供信息的真实、完整性。上官泽明以经验证据检验了国家审计功能的经济监督论和信息机制论的内在统一,发现审计对预算透明有显著的监督、鉴定和信号传递效应^[13]。由此,本文提出以下假设 H_1 和 H_2 。

H_1 :国家审计监督功能对政府信息公开具有显著的正向影响;

H_2 :国家审计信息保障功能对政府信息公开具有显著的正向影响。

2. 政府信息公开和公众参与

根据公共受托责任理论,公众将资源和权力委托给政府,政府有义务按照公共利益配置资源,合理合法地使用权力。此外,政府应及时、完整、准确地提供其活动的信息(包括财务的和非财务的),说明自己履行资源管理责任和权力运行的情况。既然资源和权力本属于公众,那么公众参与治理就变得理所当然;既然公众能够作为治理的主体,那么就有必要获取代理人政府治理的信息。郭芮佳等认为,公众参与有两个必要条件:第一,参与的意愿;第二,准确无误的信息来源,即公众有能力获得充分的有用信息^[5]。可见,政府信息的公开对公众参与的实现具有重要作用,并体现在两个方面:一方面,增强公众参与的意愿。信息透明表明政府会失去特权,不再变得难以捉摸,无法再进行暗箱操作。信息公开能够向公众告知政府过去、现在的情况和未来的计划,进而更加明确责任,控制权力滥用,“把权力关进制度的笼子”。权力合理使用作为一个积极的信号,传递给公众,使之更信任政府,更加配合政府,进而更愿意与政府合作。另一方面,建立和完善公众参与的渠道。公众在参与政府项目决策和建设过程中,对信息的获取和支配是成功参与活动的前提。参与者对目标的认知能力、参与流程的学习能力、选择途径的执行力以及参与者自律地参与和组织活动的的能力,绝大部分都与参与者对信息的获取和支配有关。只有具备丰富的信息支持,公众才可以有序、有效地介入。政府的透明度与信息公开水平呈正比关系,公众能够获取的信息越广泛,参与行政管理的条件就越充分,从而实现公众与政府进阶式互动。通过公众参与不断地弥补契约的不完备,矫正政府及公共部门的道德风险和逆向选择行为,实现公共利益的最大化,服务国家治理。Ingram发现选民集聚程度

越高,州政府会计信息披露越完善,间接说明了信息公开对于公众选举的必要性^[14]。郑石明则认为,政府通过环境数据开放可以让公众更好地参与环境治理,从而推动环境治理创新;环境数据开放使公众能够获得更多的环境信息,与政府进行有效沟通并形成良性互动^[15]。因此,本文提出如下假设H₃。

H₃:政府信息公开对公众参与水平具有显著的正向影响。

3. 国家审计和公众参与

国家审计同样是因公共受托责任而产生的^[16],这决定了国家审计与公众参与、政府信息公开之间必然密不可分。首先,国家审计监督功能的实现意味着违法违规现象得到处理和纠正,也体现了公众的利益获得恰当维护,因为政府的违法违规问题经常对公众利益造成损害,公众非常重视审计的监督作用。其次,审计结果的适时公开,使公众知晓问题单位按照审计决定整改和相关责任人的处罚落实情况,为公众搭建了一座了解政事的桥梁,且信息的可靠性高。基于审计署近年的舆情评价可以看出,公众对国家审计的认可度极好,获得了广泛的信任。所以,审计机关所发表的看法、得出的结论、提的意见更能让公众接受,促进公众治理目标的实现。再次,审计机关根据被审计单位的情况,行使法定职责,为改善政府信息公开、建设公众参与平台、拓宽公众参与渠道,有针对性地提出改进的措施及办法,建立起较为完善的制度为公众表达诉求和进言献策保驾护航。最后,国家审计对公众参与不仅有直接的促进意义,还可能存在间接的影响。从间接视角出发,国家审计提升信息公开水平,而信息公开又能必然地促进公众参与。国家审计的监督功能和信息保障功能可减少公众在信息不完备状态下的拍脑袋行为,避免社会负能量传播,提升公共利益和对政府的认可,进而有助于参与意愿和参与能力的加强。可以说,信息透明架起了国家审计促进公众参与的一个桥梁和纽带。王少华等采用跨国数据,实证检验了审计监督、公众参与以及两者互动对预算透明度的影响,发现国家审计与公众参与的互动机制表现为审计结果对公众阅读的方便度^[17]。因此,本文构建中介效应模型,如图1所示,并提出以下假设H₄—H₆。

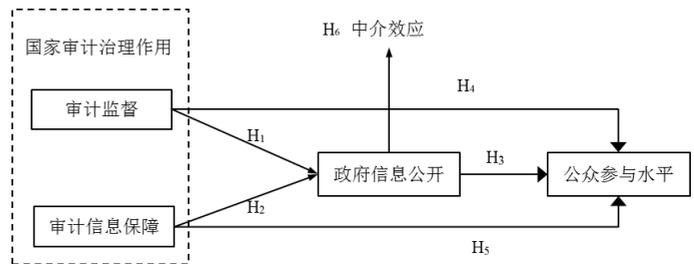


图1 中介效应模型

H₄:国家审计监督功能对公众参与具有显著的正向影响;

H₅:国家审计信息保障功能对公众参与具有显著的正向影响;

H₆:政府信息公开在国家审计与公众参与间发挥中介作用。

三、研究设计

1. 样本选择与数据来源

本文研究对象为2009—2016^①年间我国30^②个省、自治区和直辖市,政府信息公开在国家审计与公众参与关系中起中介作用,数据在审计机关、政府机关、社会公众三个层面测量。审计监督和信息保障功能的数据来源于《中国审计年鉴》,政府信息公开数据来自中国软件测评中心对中国省级政府网站绩效的评估,公众参与水平数据来自以百度指数衡量的网络搜索量。我们在1%水平上进行Winsor处理后整理得到8年共240个数据。

2. 模型的设定

为检验国家审计促进公众参与实现的效果与政府信息公开所发挥的中介效应,本文建立了如下4个模型。首先,对模型1进行回归,检验H₁和H₂,如果AuFuc₁或AuFuc₂系数显著为正,意味着国家审计能够促进信息公开透明,则进行下一步,如果不显著则拒绝了国家审计监督或信息保障功能对公众参与的间接作用,停止对模型4的考察;第二步,回归模型2考察H₃,检验Di对Pu的回归系数是否显著为正,如果系数显著为正,意味着政府透明能够促进公众参与,则进行下一步,如果不显著则停止检验;第三步,用模型3检验国家审计监督和信息保障功能对公众参与的显著性,即H₄和H₅;最后,在模型3的基础上引入政府信息公开变量(Di),如果系数

①由于百度指数的披露始于2009年,故本文以2009年作为时间节点。

②由于审计结果公告数据基本未披露,故本文剔除西藏自治区数据。

σ_1 、 σ_2 与 γ_1 、 γ_2 相比,系数或显著性有所下降,说明存在部分中介效应,验证了H₆,政府信息公开是国家审计影响公众参与效果的媒介。

$$\text{模型1: } Di_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \times AuFunc_{1it} + \alpha_2 \times AuFunc_{2it} + \alpha_3 \times pGdp_{it} + \alpha_4 \times Edu_{it} + \alpha_5 \times Elect_{it} + \varepsilon_{1it}$$

$$\text{模型2: } Pu_{it} = \beta_0 + \beta_1 \times Di_{it} + \beta_2 \times pGdp_{it} + \beta_3 \times Edu_{it} + \beta_4 \times Elect_{it} + \varepsilon_{2it}$$

$$\text{模型3: } Pu_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 \times AuFunc_{1it} + \gamma_2 \times AuFunc_{2it} + \gamma_3 \times pGdp_{it} + \gamma_4 \times Edu_{it} + \gamma_5 \times Elect_{it} + \varepsilon_{3it}$$

$$\text{模型4: } Pu_{it} = \sigma_0 + \sigma_1 \times AuFunc_{1it} + \sigma_2 \times AuFunc_{2it} + \sigma_3 \times Di_{it} + \sigma_4 \times pGdp_{it} + \sigma_5 \times Edu_{it} + \sigma_6 \times Elect_{it} + \varepsilon_{4it}$$

3. 研究变量

自变量:审计机关在日常工作的努力和功能体现在两个方面,第一,处罚问责,《审计法》第169条规定,审计机关对未整改或未完全整改的单位,执行法定措施。针对违法违规的财政财务收支活动、单位和个人,审计机关根据性质的严重程度,执行审计处理,具体包含责令纠正、罚款、警告、申报司法、检察、行政机关等部门处置。第二,信息的收集、处理、公开及反馈,并体现为审计报告、审计调查报告、审计建议和审计结果公开的数量及质量。参考崔雯雯的方法^[18],本文选取了与审计处罚问责和提供信息报告相关的7个变量,进行验证性因子分析和主成分分析,最后分为两个维度,即审计监督功能维度和审计信息保障功能维度。

中介变量:政府信息公开程度。中国软件测评中心对31个省(自治区、直辖市)的政府网站进行了绩效评估,本文选取其中“信息公开”一项的打分作为政府信息公开的度量指标,分数越高,表明政府透明度越好。政府信息公开是一个很大、很复杂的任务。尽管地方政府发布信息的形式多种多样,如新闻发布会、报纸、广播、电视等,但考虑到网络信息时代的迅速发展,政府网站的信息发布逐渐替代其他方式,更能反映政府信息公开状态,利用政府网站信息公开的评分体现政府透明是有效的^[18-19]。

因变量:社会公众依法通过一定的途径、方式和程序针对政府决策的制定、实施和公共管理事宜发表看法、提出建议、表达诉求,从而改善政府部门的管理和办事效率。电子政务的兴起给公众参与政府事务的方式带来了巨大变化,随着信息技术的发展,互联网已逐步成为政府与公众之间重要的交流渠道。网络渠道的公众参与具有直接、匿名和互动等特点,不仅能够减少参与成本,而且增强了公众参与的意愿和效率,获得地方政府的大力推介。公众参与体现在三个层面,一是立法层面,如立法听证和参与立法;二是公共决策层面,即在政府及其部门在决策制定过程中建言献策;三是公共治理层面,包括决策的执行、基层社会事务的管理等。本文参考Choi和Viarian、Zheng等人的方法^[21-22],在中国背景下采用百度关键词“立法听证”“立法游说”“环境污染”“艾滋病”“乙肝病毒携带者”“价格听证”“城市规划”“旧城保护”“拆迁”“地方公共财政”等的搜索指数来衡量该省区公众对政府行为的网络关注度和参与度,地区总的公众参与程度为各领域参与程度之和。

此外,本文还参考王少华等人的方法^[17],设置如下控制变量:地区经济发展水平($pGdp$),反映各地区人口的收入水平,从而体现公众参与治理的物质基础;地区教育水平(Edu),反映公众参与治理的能力、意愿;政府换届($Elect$),反映公众参与治理的环境和氛围。相关变量测量如表1所示。

四、实证分析结果

1. 描述性统计与自相关检验

表2列示了变量描述性统计结果。公众参与水平(Pu)均值为0.382,整体偏低,最小值为0,最大值达到1,标准差较大,说明各地区年度间差异性水平显著。政府信息公开程度(Di)均值为0.615,最小值为0,说明有的地区信息基本不公开,有的地区信息透明度极好,达到0.93。各年度审计监督和信息保障功能标准差较大,说明审计功能存在较大差异,这些为本文研究国家审计、政府透明度和公众参与间的关系奠定了基础。控制变量方面, $pGdp$ 和 Edu 的标准差均较大,说明地区间的各项指标存在显著差异,应进行控制。从表3的相关系数来看,审计因子与 Di 和 Pu 都有显著的正向关联,初步表明审计力度大能促进政府信息公开和公众参与。控制变量与因变量的关系均显著,且大部分指标的系数都小于0.5。此外,本文做了方差膨胀因子检验,显示VIF最大值为1.91,均值等于1.38,可见变量间的多重共线性不明显。

2. 多元回归结果

本文对面板数据进行Hausman检验,显示模型1适用随机效应,模型2—模型4适用固定效应。由于审计治

表1 相关变量测量项

变量	变量定义	主要来源
国家审计治理功能	Au ₁ 对单位审计决定处理处罚额。(应上缴财政+应减少财政拨款或补贴+应归还渠道资金+应调账处理金额)/被审计单位个数	《中国审计年鉴》
	AuFunc ₁ (因子得分)	
	Au ₂ 审计移送案件数。审计移交司法、纪检、其他有关部门案件数	
	Au ₃ 审计移送人员数。审计移交司法、纪检、其他有关部门人数	
	Au ₄ 信息数量。出具审计报告和报送审计调查报告条数	
	Au ₅ 建议数量。提交审计建议数	
	Au ₆ 信息质量。审计建议、信息被使用比例,等于审计建议、信息被使用数/审计提出建议、信息总数量	
政府信息公开	Au ₇ 信息公开程度。审计结果公告数	中国软件测评中心网站
	Di 中国软件测评中心对中国省级政府网站绩效评估中“信息公开”这一项的打分	
公众参与水平Pu(各领域水平相加)	立法领域 Pu ₁ “立法听证”“立法游说”等关键词的百度网络搜索指数	百度指数
	环境保护领域 Pu ₂ “环境污染”等关键词的百度网络搜索指数	
	公共卫生领域 Pu ₃ “艾滋病”“乙肝病毒携带者”“公共卫生”等关键词的百度网络搜索指数	
	公共事业领域 Pu ₄ “价格听证”“公共事业”等关键词百度网络搜索指数	
	城市管理领域 Pu ₅ “城市规划”“旧城保护”“拆迁”“城市管理”等关键词百度网络搜索指数	
	综合性地方重大事务的决定 Pu ₆ “地方公共财政”等关键词百度网络搜索指数	
控制变量	地区经济 pGdp 地区国内生产总值除以地区总人口数	《中国统计年鉴》
	发展水平 Edu 每万人高等学校学生数	
	政府换届 Elect 2008和2013年取值为1,其余年份为0	

理功能可能影响政府信息公开和公众参与水平,反过来信息公开程度和公众参与也会影响审计效果,为缓解变量间的双向因果关系,本文将解释变量进行滞后一期处理,回归结果如表4所示。

模型1用以检验H₁和H₂。审计机关的日常工作复杂多变,最主要包含处罚问责和提供信息报告等。审计的信息保障功能能够为当年的投资决策提供数据和评价支持,促进政府的信息公开,而审计处罚监督则能够产生威慑,抑制道德风险产生的腐败动机,倒逼政府机构重视公开信息。然而,审计机关繁重的工作与有限的资源配置存在矛盾,这就要求审计机关在

政府信息公开推进工作中抓住重点。那么,在审计机关有限的人力、物力、财力、技术资源等具体情况下,是否所有的工作对于政府信息公开都具有同等的价值和意义?结果显示,AuFunc₂的回归系数显著为正,说明审计建议采纳、审计结果公开等能够促进政府信息透明,降低公众与政府的信息不对称。此外,审计还可以对政府财政收支报告进行鉴证,令公众获取及时可信的信息。而AuFunc₁系数不显著,意味着需停止对AuFunc₁在模型4中的继续检验,同时说明国家审计推动政府信息公开,最主要是依靠其对政府信息的补充和修正,而非对政府部门产生的处罚威慑。审计信息保障功能的推动效果大于审计处罚监督的威慑效果,意味着在推动政府信息公开进程中,审计机关应更多地关注政府信息的收集、处理、公开和反馈。

模型2结果显示,Di的系数为0.154,在1%水平上显著,这表明政府信息公开增加一个百分比,公众参与水

表2 描述性统计结果

变量	样本量	均值	最小值	最大值	标准差
Pu	240	0.382	0	1	0.212
Di	240	0.615	0	0.93	0.156
AuFunc ₁	240	0.16	-1.671	5.357	1.17
AuFunc ₂	240	0.272	-1.507	5.117	1.059
pGdp	240	4.448	1.106	11.812	2.257
Edu	240	1.837	0.786	3.348	60.21
Elect	240	0.125	0	1	0.331

表3 相关性分析

	Pu	Di	AuFunc ₁	AuFunc ₂	pGdp	Edu	Elect
Pu	1.000	0.462***	0.406***	0.43***	0.508***	0.365***	0.011
Di	0.451***	1.000	0.143**	0.141**	0.385***	0.339***	0.108*
AuFunc ₁	0.375***	0.101	1.000	-0.083	0.384***	0.333***	0.007
AuFunc ₂	0.353***	0.14**	-0.105	1.000	-0.185***	-0.132**	0.072
pGdp	0.501***	0.401***	0.201***	-0.247***	1.000	0.6***	0.079
Edu	0.305***	0.356***	0.206***	-0.182***	0.629***	1.000	0.022
Elect	0.011	0.009	0.019	0.09	0.056	0.02	1.000

注: *、**、***分别表示在10%、5%、1%水平上显著。

平上升0.154个百分点,验证了H₃,也证明政府信息公开法律制度作为支撑和保障公众参与有效性的基础性制度,其可预期的制度价值承载着公民的希冀和期待。控制变量方面,pGdp的回归系数显著为正,说明经济发展水平越好,居民参与公众事务管理的意愿越强烈,物质基础是社会精神文明形成与发展的保障。地区教育水平的回归系数显著为正,说明公众学历越高,对信息的获取、理解和交流能力越强,越倾向于积极地参与。对公民自身而言,参政意愿和能力大小是关系其参与是否广泛和深入的主要因素。此外,在政府换届年份,正值两会,公众参与的热情普遍提升,对环境保护、立法等问题更加关注,因此Elect的回归系数显著为正。

模型3的回归结果中,AuFunc₁的系数为0.034,在1%水平上显著,AuFunc₂的系数为0.025,在10%水平上显著,即审计机关在审计工作中所做出的所有努力均有利于公众参与国家治理,但是,审计监督和信息保障功能对公众参与的实现路径存在差异。模型1中审计监督功能对政府信息公开的推动作用不显著,而在模型3显著,说明审计监督能够直接引起公众对公共事件的关注,发挥直接效应而非间接效应。对于审计信息保障功能,在模型3的基础上,本文进一步控制政府信息公开程度(Di),检验其中介效应。结果显示,AuFunc₂回归系数仍然为正,显著性不变的情况下系数大小由模型3中的0.025降为0.021,这说明国家审计信息保障功能促进公众参与,可能有部分是通过促进政府的信息公开这一媒介来实现的,但需要进一步的检验。

3. 进一步检验

(1) 基于结构方程的中介效应检验

鉴于逐步回归方法受到了广泛的质疑,参考Tarlор等、温忠麟和叶宝娟提出的Bootstrapping方法^[23-24],本文对政府信息公开在路径“国家审计→公众参与”中所起的中介效应进行检验。本文采用AMOS 24.0软件考察国家审计监督与信息保障功能、政府信息公开和公众参与水平之间的作用关系,结构方程模型如图2所示。路径系数

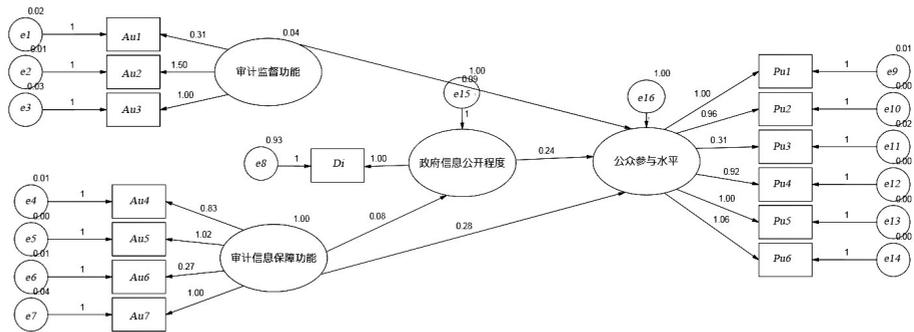


图2 结构方程模型

数检验成果见表5。结合表4实证结果,审计监督功能对政府信息公开的作用不显著,因此本文建立三个潜变量之间的4条路径,即审计信息功能→政府信息公开、政府信息公开→公众参与程度、审计监督功能→公众参与程度、审计信息功能→公众参与程度。结构方程获得的结果与实证结果一致,验证了H₂—H₃。

另外,由结构方程模型图看出,国家审计信息保障功能与公众参与水平之间不仅有显著的直接效应,还可能具有一定的间接效应。对此,本文采用Bootstrapping方法对政府信息公开在路径“国家审计→公众参与”发挥的中介作用进行考察。结果见表6,在这一相互作用关系中,国家审计对公众参与的间接效应点估计值的Z值为2.335,且间接效应置信区间不包含零,表明“国家审计-政府信息公开-公众参与”的中介效应显著。由于国家审计

表4 多元回归结果

	模型1	模型2	模型3	模型4
Variables	Di	Pu	Pu	Pu
AuFunc ₁	0.013 (1.60)	—	0.034*** (4.96)	—
AuFunc ₂	0.028** (2.38)	—	0.025* (2.30)	0.021* (1.78)
Di	—	0.154*** (3.46)	—	0.153*** (3.45)
pGdp	0.021*** (2.99)	0.078*** (14.33)	0.064*** (11.17)	0.078*** (14.30)
Edu	0.069* (1.91)	0.144*** (3.51)	0.135*** (3.12)	0.144*** (3.43)
Elect	0.059*** (2.85)	0.048*** (3.62)	0.037*** (2.88)	0.048*** (3.54)
_cons	0.391	-0.131	0.036	-0.131
N	240	240	240	240
F/Wald Chi ²	52.22	102.45	88.76	81.57
P-Value	0.000	0.000	0.000	0.000
备注	Random Effect	Fixed Effect	Fixed Effect	Fixed Effect

注: *、**、***分别表示在10%、5%以及1%水平上显著。

表5 研究假设检验

路径解释	标准化路径系数	S.E.	T-value	P值	对应假设	路径显著性
政府信息公开←审计信息功能	0.084	0.018	4.785	***	H ₂	显著
公众参与程度←政府信息公开	0.225	0.011	22.751	***	H ₃	显著
公众参与程度←审计监督功能	0.085	0.059	1.537	0.097	H ₄	显著
公众参与程度←审计信息功能	0.263	0.063	4.475	0.010	H ₅	显著

对公众参与也具有显著的直接效应,故政府信息公开对于国家审计与公众参与之间的相互作用具有部分中介效应,验证了 H_6 。说明国家审计促进公众参与,至少部分是借助政府信息公开这一媒介传递的。审计通过提升政府透明程度对信息进行鉴证,增强了公众与政府间的交流和参与治理的权威、权限、全局掌控和专业技术能力。

(2) 政府行政效率差异的影响

公众参与不仅受政府信息公开的影响,而且与政府履职密切相关。委托代理问题的存在,使得政府部门里暗里利用三公经费、推诿责任、不恰当地配置和使用资源、损公利己。如果政府处在一个公众监督的环境中,会在执行活动时更加谨言慎行,渎职的概率也会相对降低^[25],并表现为以较小的政府成本提供较多的符合社会发展和人类进步要求的公共服务、公共物品、电子政务等。这说明一个好的政府希望通过公众的参与展示自身的效率;而一个不好的政府则倾向于将腐败、效率低下等行为掩盖起来,在信息公开时更为谨慎,并设法阻挠公众参与的进程。

同时,由于我国地方审计机关既要受同级政府行政长官领导又要听从上级审计机关的工作安排,双重领导体制下,国家审计独立性面临挑战,受行政干预的概率大,当政府权力部门效率低下且被公开时,会牵涉权力部门的利益,这些部门可能干扰地方审计机关的正常审计,包括确定被审计单位、确定审计意见类型以及对外公告的内容。按照公司治理理论,企业业绩越好、价值越高,越有可能聘请高质量的审计师,原因是高质量审计服务能够提供关于企业价值更加可靠的信息,向公众验证自身的业绩质量,从而获得公众的认可和投资。这种审计信息的传递效应,同样体现在政府审计领域,一个好的政府渴望借助高质量的审计揭示问题,缓解信息不对称,完善评价考核制度和公众的参与,而一个不好的政府将会过度地干预审计机关工作,使其迫于压力消极审计,削弱独立性,降低审计影响力。因此,本文预期,政府执政效率的高低不仅直接影响公众参与,而且影响国家审计对公众参与的作用程度。

为了验证这一假说,本文在模型3中引入政府效率这一变量。公共行政学认为,政府效率即政府的执政效率,政府部门和相关人员在解决社会公共问题、完成政府责任和目标活动中所获得的最后产出除以所投入的人力、物力、财力、时间、信息等资源^[26]。本文利用北京师范大学政府管理研究院发布的省级地方政府效率指标(GE),并引入审计监督和保障功能与政府效率的交乘项($AuFunc_{1it} \times GE_{it}$ 、 $AuFunc_{2it} \times GE_{it}$),回归结果见表7。表7中, GE 系数显著为正,说明地方政府执政效率越高,公众参与治理的意愿越强烈。 $AuFunc_1 \times GE$ 和 $AuFunc_2 \times GE$ 系数同样显著为正,验证了进一步的猜想,即地方政府效率越高,国家审计对公众参与的推动作用越大,相反,政府效率越低,国家审计对公众参与的推动作用越弱,乃至可能阻碍公众的参与。国家审计推动公众参与是否完全,还需要更多配套制度的支持,包括政府对组织实施、经费结算、人员管理等环节独立性予以保障。

(3) 国家审计对不同领域公众参与影响程度的差异

国家审计在不同的历史时期有不同的任务和要求,所关注的领域、重点也存在差异。本文将立法领域、环境保护领域、公共卫生领域、公共事业领域、城市管理领域和综合性地方重大事务的决定从地区总的公众参与水平中分离,检验国家审计促进不同领域的公众参与程度是否存在差异,结果见表8。研究发现,国家审计对立法、公共事业和综合性地方重大事务的决定等领域公众参与的促进作用最强,对公共卫生领域公众参与的促进作用最弱,说明国家审计作为公众参与治理的工具,所关注的重点主要在立法、环保、地方事务决策等方面。

4. 稳健性测试

如表9、表10所示,将7个表示审计治理功能的指标因子分解开来分别进行回

表6 政府信息公开对于国家审计→公众参与水平间的中介作用检验

	点估计值	系数相乘积	SE	Z	Bootstrapping			
					偏度矫正法		百分位数法	
					95%置信区间		95%置信区间	
间接效应								
国家审计信息保障功能→ 公众参与水平	0.084	0.011	2.335	0.061	0.103	0.063	0.100	

表7 政府效率差异的影响结果

Variables	Pu
$AuFunc_1$	0.025*** (2.75)
$AuFunc_2$	0.022* (1.89)
GE	0.131*** (2.91)
$AuFunc_1 \times GE$	0.038*** (2.97)
$AuFunc_2 \times GE$	0.025* (1.91)
$pGdp$	0.081*** (7.57)
Edu	0.076* (1.68)
$Elect$	0.024* (1.79)
$Cons$	-0.15
N	150
$F/Wald\ Chi^2$	38.63
$P-Value$	0.000

注: *、**、***分别表示在10%、5%以及1%水平上显著。由于政府效率指标仅公布2011年、2012年、2013年、2014年、2016年数据,样本量共计150个。

表8 国家审计对不同领域公众参与影响程度的差异

	Pu_1	Pu_2	Pu_3	Pu_4	Pu_5	Pu_6
$AuFunc_1$	0.033*** (5.32)	0.034*** (3.77)	0.006 (1.16)	0.038*** (4.97)	0.03*** (4.04)	0.041*** (5.07)
$AuFunc_2$	0.02** (2.05)	0.026* (1.81)	0.014* (1.72)	0.02* (1.69)	0.008 (0.75)	0.027** (2.13)
$pGdp$	0.05*** (9.69)	0.043*** (5.83)	0.017*** (3.89)	0.081*** (12.65)	0.063*** (10.41)	0.076*** (11.27)
Edu	0.11*** (2.80)	0.134** (2.37)	0.034 (1.02)	0.089* (1.82)	0.035 (0.77)	0.157*** (3.05)
$Elect$	0.019* (1.65)	0.046*** (2.72)	-0.01 (-0.99)	0.033** (2.27)	0.063*** (4.54)	0.022 (1.44)
$_cons$	0.227	-0.035	-0.012	-0.168	0.028	0.364
N	240	240	240	240	240	240
$Wald\ Chi^2$	53.91	42.59	12.46	115.73	73.06	65.14
$P-Value$	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

归,与上述结果无实质性差异;将审计监督功能和信息保障功能、政府信息公开程度做滞后两期的处理,发现结果没有太大变化,说明本文的结果是稳健的。

五、结论

本文以2009—2016年间我国30个省、自治区和直辖市为研究样本,实证检验了国家审计、政府信息公开和公众参与之间的关系。研究发现:(1)政府透明度越高,公众参与水平越高;审计机关越努力,公众参与水平越高,且国家审计能够促进公众的参与,部分是通过推动政府信息公开实现的,审计机关把“事实真相”搞清楚并告诉社会公众,保障其知情权利,同时降低区域信息不对称和公众参与成本,创造公众参与的可行性。(2)国家审计促进公众参与的实现作用在政府效率高的地区更为显著,执政率越高,政府越愿意对外传递好的信号,对国家审计独立性的干预越弱,从而确保政府的信息公开和公众参与的实现。(3)现阶段,我国国家审计对立法、公共事业和综合性地方重大事务的决定等领域公众参与的促进作用最强,对公共卫生领域公众参与的促进作用最弱,可供审计有关部门参考。研究结论表明社会治理的实现要重视国家审计的作用;审计机关在工作中应首先明确审计目标,进而依据目标配置审计资源,以达到更好的审计效率。

本研究仍存在如下不足:鉴于数据的可获得性,在选取公众参与的指标时,只选取了网络参与的水平,忽略了公众可能在现实中存在的信访、民主投票等形式的参与,对公众参与水平的衡量是不全面的,后续研究的开展有待相关数据的进一步公开。

参考文献:

[1]United States Environmental Protection Agency (US EPA). Public participation guide:introduction to public participation[EB/OL]. <https://www.epa.gov/international-cooperation/Public-participation-guide-introduction-public-participation.2018-02-22/2018-03-19>.

表9 稳健性检验(一):分解因子后回归

Variables	模型1	模型2	模型3	模型4
	Di	Pu	Pu	Pu
$Au1$	-0.041 (-0.52)	—	0.087** (2.14)	—
$Au2$	0.034 (0.43)	—	0.092** (2.30)	—
$Au3$	-0.049 (-0.92)	—	0.023 (0.67)	—
$Au4$	0.317** (2.27)	—	-0.177* (-1.71)	-0.156 (-1.53)
$Au5$	-0.109* (1.76)	—	0.15 (1.48)	0.12 (1.19)
$Au6$	-0.192 (-1.34)	—	-0.116** (-2.21)	-0.103** (-1.98)
$Au7$	0.171*** (2.84)	—	0.157*** (2.98)	0.144*** (2.77)
Di	—	0.154*** (3.46)	—	0.161*** (3.84)
$pGdp$	0.023*** (2.94)	0.078*** (14.33)	0.064*** (10.48)	0.067*** (11.25)
Edu	0.081** (2.14)	0.144*** (3.51)	0.129*** (2.98)	0.132*** (3.28)
$Elect$	0.048** (2.28)	0.048*** (3.62)	0.033*** (2.54)	0.04*** (3.14)
$_cons$	0.289	-0.131	0.096	0.13
N	240	240	240	240
$F/Wald\ Chi^2$	65.63	102.45	50.29	50.22
$P-Value$	0.000	0.000	0.000	0.000
备注	Random Effect	Fixed Effect	Fixed Effect	Fixed Effect

表10 稳健性检验(二):自变量和中介变量滞后两期回归

Variables	模型1	模型2	模型3	模型4
	Di	Pu	Pu	Pu
$L.AuFunc1$	0.015 (1.45)	—	0.036*** (4.26)	—
$L.AuFunc2$	0.029** (2.26)	—	0.044*** (3.54)	0.018* (1.75)
$L.Di$	—	0.097* (1.76)	—	0.102* (1.63)
$pGdp$	0.025*** (3.18)	0.087*** (12.47)	0.075*** (10.75)	0.086*** (12.42)
Edu	0.05* (1.62)	0.145*** (2.87)	0.135*** (3.45)	0.123** (2.34)
$Elect$	0.053** (2.53)	0.026* (1.69)	0.033*** (2.65)	0.027* (1.78)
$_cons$	0.41	-0.224	-0.006	-0.184
N	210	210	210	210
$F/Wald\ Chi^2$	44.22	81.73	75.67	66.44
$P-Value$	0.000	0.000	0.000	0.000
备注	Random Effect	Fixed Effect	Fixed Effect	Fixed Effect

- [2]俞可平.公民参与的几个理论问题[N].学习时报,2006-12-18(05).
- [3]陶东明,陈明明.当代中国政治参与[M].杭州:浙江人民出版社,1998.
- [4]王芳,彭超然.公众集聚度与政府审计质量—基于公共选择理论的分析[J].中南财经政法大学学报,2015(2):72-79.
- [5]郭芮佳,池国华,程龙.公众参与对政府审计腐败治理效果的影响研究—基于国家治理视角的实证分析[J].审计与经济研究,2018(2):19-28.
- [6]崔雯雯,张立民.国家审计促进官民共治的作用研究[J].北京交通大学学报:社会科学版,2015(4):52-58.
- [7]庄尚文.公众效用约束视角下强化国家审计的治理逻辑及其制度供给[J].审计与经济研究,2017(1):15-22.
- [8]吴秋生,黄贤环.国家审计参与实现国家善治要素的路径研究[J].当代财经,2016(3):120-128.
- [9]王绍光.祛魅与超越[M].北京:中信出版社,2010.
- [10]吴秋生,上官泽明.国家审计能力对政府预算透明度影响的实证研究—基于国际视野的经验证据[J].南京审计学院学报,2015(5):3-11.
- [11]谢柳芳.政府审计与政府信息披露—基于民主政治视角的分析[J].财会通讯,2015(6):10-13.
- [12]赖诗攀.问责、惯性与公开:基于97个公共危机事件的地方政府行为研究[J].公共管理学报,2013(2):18-27.
- [13]上官泽明.最高审计机关特征、财政审计报告质量与预算透明度[D].太原:山西财经大学,2018.
- [14]Ingram R W. Economic incentives and the choice of state government accounting practices[J]. Journal of Accounting Research, 1984, 22(1):126-144.
- [15]郑石明.数据开放、公众参与和环境治理创新[J].行政论坛,2017(4):76-81.
- [16]蔡春,朱荣,蔡利.国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径探讨—基于受托经济责任观的视角[J].审计研究,2012(1):6-11.
- [17]王少华,上官泽明,吴秋生.审计监督、公众参与和预算透明度—基于跨国数据的实证研究[J].科学决策,2017(9):44-64.
- [18]崔雯雯.基于国家治理的国家审计问责机制:理论与实证研究[D].北京:北京交通大学,2017.
- [19]Grimmelikhuijsen S G, Welch E W. Developing and testing a theoretical framework for computer-Mediated transparency of local governments[J]. Public Administration Review, 2012, 72(4):562-571.
- [20]Cuillier D, Piotrowski S J. Internet information-seeking and its relation to support for access to government record [J]. Government Information Quarterly, 2009, 26(3):441-449.
- [21]Choi H, Varian H. Predicting the present with google trends[J]. Economic Record, 2009, 88(special issue):2-9.
- [22]Zheng S, Wu J, Kahn M E, Deng Y. The mascent market for “green” real estate in Beijing[J]. European Economic Review, 2012, 26(5):974-984.
- [23]Taylor A B, Mackinnon D P, Tein J Y. Tests of the three path mediated effect[J]. Organizational Research Methods, 2008, 11(2):241-269.
- [24]温忠麟,叶宝娟.中介效应分析:方法和模型发展[J].心理科学进展,2014(5):731-745.
- [25]Roberts A. Blacked out: government secrecy in the information age[M]. New York:Cambridge University Press,2006.
- [26]徐仁璋.中国地方政府的系统结构[J].中国行政管理,2002(8):29-31.

[责任编辑:刘 茜]

State Audit and Public Participation: The Intervention Effect Based on the Government Information Disclosure

CUI Wenwen¹, ZHANG Limin²

(1.School of Economics and Management, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2.School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China)

Abstract: It is a question worth to be studied whether and how state audit can promote public participation. This paper used a panel data of 30 provinces, autonomous regions and municipalities' audit institutions from 2009 to 2016 to examine the subject. We found that state audit can promote public participation through its supervision and information guarantee functions, and that government information disclosure plays as a partial intermediary in this process, and this intermediary effect is more outstanding in the district where the government is more efficient and less intervention to the audit institutions. Further results showed that in different fields the promotion degree of state audit to public participation is heterogeneous. This article reveals the main mechanism that how state audit can promote public participation and the key work direction of audit institutions under limited resources.

Key Words: state audit; public participation; government information disclosure; governmental audit; audit quality; state governance