

国家审计覆盖率与国有企业治理效率

——来自地方审计机关的经验证据

刘玉玉¹, 蔡春^{2a,2b}, 王爱国¹

(1. 山东财经大学 会计学院, 山东 济南 250014; 2. 西南财经大学 a. 会计学院, b. 中国政府审计研究中心, 四川 成都 611130)

[摘要] 基于审计全覆盖实施的背景, 以地方审计机关为研究对象, 探究地方审计机关不同维度覆盖率对国有企业治理效率的影响及作用机制。研究表明, 相较于审计单位覆盖率和审计内容覆盖率, 经济责任审计覆盖率对国有企业治理效率有着显著的正向影响, 且这一影响在国家审计机关信息透明度较高的地区更显著。除了直接纠偏外, 国家审计覆盖率主要通过影响地方政府行为和政企关系而影响国有企业治理效率, 具体作用机制表现为: 一是国家审计覆盖率的提升通过缓解政府和企业之间的信息不对称降低了地方国有企业代理成本, 进而提高了国有企业治理效率; 二是国家审计覆盖率的提升通过强化权力监控降低了政府不当干预给国有企业带来的效率损失。

[关键词] 国家审计; 国有企业; 地方审计机关; 覆盖率; 治理效率; 经济责任审计; 代理成本; 公共权力

[中图分类号] F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2021)04-0010-11

一、引言

国家审计是党和国家监督体系的重要组成部分, 是国有企业的重要外部监督机制, 其在国有企业治理中扮演着越来越重要的角色。2017年3月, 中共中央办公厅、国务院办公厅(下文简称为“两办”)印发了《关于深化国有企业国有资本审计监督的若干意见》, 进一步确立并增强了国家审计在提高国有企业治理效率中的重要地位。十九届三中全会通过了《深化党和国家机构改革方案》, 强调国家审计对于国有企业的审计权, 为深化国有企业审计提供了坚实的制度保障, 这表明国家审计已成为国有企业一个重要的常态化的外部监督机制, 因此进一步深入探讨国家审计微观治理效应的发挥有着重要的理论价值和现实意义。

我国《审计法》第28条规定“审计机关根据被审计单位的财政、财务隶属关系或者国有资产监督管理关系, 确定审计管辖范围”, 这决定了地方审计机关功能的发挥是以行政区划地域为边界的, 使得地方审计机关功能发挥成为国有企业所处地方制度环境的重要组成部分。然而, 审计署是对各省区市的央企集团进行审计, 没有地域的边界, 不具备环境变量的特征。已有关于国家审计微观治理效应的研究绝大多数选取审计署作为研究对象, 探讨了国家审计作为一种外部监督机制的介入对国有企业治理的影响, 而忽略了国家审计在地方制度环境中的重要角色, 无法完整地呈现国家审计微观治理效应发挥的全貌。

2015年两办印发了《进一步关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件, 提出“对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履职情况实行审计全覆盖”, 这标志着我国国家审计正式进入“全覆盖”新时代^[1], 这一背景为国家审计的研究提供了新的维度, 为推进国家审计的微观治理效应研究提供了新的契机。为此, 本文基于2004—2016年地方国有上市公司的数据, 以地方审计机关为研究对象, 从国有资本保值增值视角探究国家审计不同维度的覆盖率对国有企业治理效率的影响及其作用机制。

本文的贡献主要体现在三个方面: 第一, 本文以地方审计机关而非审计署作为研究对象, 探讨国家审计覆盖率作为一种环境变量在国家审计发挥微观治理效应过程中的合理性与经济有效性, 充实了现有国家审计微观治理效应的研究; 第二, 本文拓展了国家审计功能发挥的衡量方式, 基于审计全覆盖的实施目标, 从审计单位覆盖

[收稿日期] 2020-12-20

[基金项目] 国家社会科学重大项目(13&ZD146); 国家社会科学基金重点项目(20AGL010); 国家自然科学基金青年项目(71902098); 山东省社会科学青年项目(20DGLJ07)

[作者简介] 刘玉玉(1989—), 女, 山东临沂人, 山东财经大学会计学院副教授, 硕士生导师, 博士, 从事国家审计与公司治理研究, E-mail: yuyul195@126.com; 蔡春(1963—), 男, 四川宜宾人, 西南财经大学会计学院教授, 中国政府审计研究中心主任, 博士生导师, 博士, 从事审计理论研究; 王爱国(1964—), 男, 山东安丘人, 山东财经大学会计学院教授, 院长, 博士生导师, 博士, 从事碳会计、碳审计和生态文明审计等研究。

率、领导干部经济责任审计覆盖率和审计内容覆盖率三个维度构建国家审计覆盖率的衡量指标,将省级层面国家审计功能发挥的衡量维度由审计深度向审计广度合理延展;第三,本文弥补了现有研究大多关注国家审计的直接纠偏或整体治理效应而缺少治理机制分析的不足,提出了基于法定处理权和威慑力的除直接纠偏以外的两条深层次作用机制。

二、文献回顾

已有关于国有企业治理效率影响因素的相关研究主要是从内部治理机制和外部治理机制两个方面展开的。在内部治理机制方面,Zhang 认为国家所有者的委托代理问题是造成国有企业低效率的根源^[2];吴延兵认为通过监督和激励机制设计实现国企经营者在职期间剩余索取权与剩余控制权的对应,可以有效减少国有企业的生产效率损失^[3];杨德明等认为国有企业中高管权力过大、内部信息不透明、内外部监督机制不健全等是滋生高管隐性腐败的重要原因^[4]。在外部治理机制方面,学者们主要研究了政府干预、金融发展水平、立法、反腐等对国有企业治理效率的影响^[5-9]。随着审计署职责的优化和审计全覆盖的推行,国家审计已成为国有企业重要的常态化监督机制,但并未引起学者们足够的关注。国企监督由企业内部监督、出资人监督、专项监督和社会监督“四道防线”构成,其中后三者为外部监督。出资人监督主要采用外派监事会制度,专项监督包括由国家审计和社会审计构成的外部审计监督体系和纪检监察监督、巡视等,社会监督是指通过信息披露来保障社会公众对国有资产运营的知情权和监督权,利用舆论压力监督国企运营。国家审计具有法定性、独立性、专业性和全面性等特征,与其他监管机制有着本质区别。国家审计在国企监督中处于重要地位,且有着其他监督方式不可比拟的优势。国家审计不能为其他外部监督机制所替代,而是与其他监管机制互相补充^[10]。

已有关于国家审计对国有企业治理影响的文献主要始于审计署央企审计结果公告的市场反应研究^[11]。后来,学者们以接受审计署审计的央企集团控股的上市公司为样本研究发现,国家审计的介入可以提升被审计单位的投资效率和国有企业经营业绩,降低央企控股上市公司的高管在职消费和股价崩盘风险,促进央企控股上市公司内部控制制度的完善,减少国有股权政治关联和高管政治关联对企业绩效的影响等^[12-15]。现有研究有两个突出特点:一是主要集中于国家审计质量(审计深度)的讨论,缺乏对审计覆盖率(审计广度)这一维度的关注;二是多数是基于央企集团财务收支审计结果公告数据的研究,主要研究对象为审计署,只有极少数以地方审计机关为研究对象^[15-16]。因此,现有文献缺乏对地方审计机关与地方国有企业的关注,同时也缺乏对其作用机制的系统探讨。

然而,地方审计机关的功能发挥与审计署的功能发挥存在显著不同。首先,地方审计机关审计功能的发挥存在地域边界。我国《宪法》第 109 条规定,县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。我国《审计法》第 28 条规定,审计机关根据被审计单位的财政、财务隶属关系或者国有资产监督管理关系,确定审计管辖范围。因此,地方审计机关的机构设置和履职范围决定了各省区市地方审计机关的功能发挥是以省域为边界的,而在理论上审计署的功能发挥不会产生省际差异。其次,独立程度不同,地方审计机关在政企关系中扮演重要角色。地方审计机关受地方政府和上级审计机关的双重领导,一方面地方审计机关的行为会受到地方政府意志的影响,另一方面上级审计机关对地方审计机关业务的指导会对地方政府行为起到一定的监督作用。可见,地方审计机关在地方政府与地方国有企业的关系中扮演着重要角色,一方面有可能帮助地方政府监督国有企业,另一方面也有可能抑制政府对企业的干预。因此,地方审计机关的功能发挥对地方政府行为和政企关系都有着重要影响,这也是地方国有企业生存的重要制度环境。

三、理论分析与研究假设

国家审计是宪法和法律确立的一项基础性制度安排。审计全覆盖提出之后,审计对象的范围得到拓展。2014 年《国务院关于加强审计工作的意见》规定,“凡是涉及管理、分配、使用公共资金、国有资产、国有资源的部门、单位和个人都要自觉接受审计”。这意味着除了与“国有”相关的被审计对象外,其他任何与公共资金、国有资产、国有资源相关的单位和个人都有可能被审计。在审计全覆盖被提出后,很多学者就其内涵发表了看法。戚振东和尹平认为国家审计全覆盖是寻求国家审计嵌入国家治理的系统性过程^[17]。国家审计全覆盖是要实现国家审计服务国家治理的广度、深度和前瞻性,审计广度是指审计监督对象所属领域范围的覆盖,审计深度是指审计监督在审计内容、审计目标、审计发现问题、审计提出建议等审计实施方面提高层次和水平,审计前瞻性是

指国家审计不仅能够揭示国家治理过程中已有的问题和风险,还能对国家治理面临的未来风险和问题进行分析预警。付忠伟等认为,从审计客体角度来讲,审计全覆盖是对审计对象的一种多层次、多形式、多目标的审计横向全覆盖;从审计主体角度来讲,为建立全天候的“雷达”监控,不仅需要全面投入审计力量,还应创新审计项目管理体制,实现纵向垂直的“全覆盖”工作机制;横向和纵向的覆盖最终会合到权力制约上^[18]。王子龙和池国华认为审计全覆盖是对政府活动进行全方位、多层次、立体化的监控,同时提出审计全覆盖包括审计领域、审计内容及审计周期的全覆盖,审计领域覆盖指公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况四个领域的覆盖,审计内容覆盖的发展方向应由合规性审计向绩效审计和制度审计拓展,审计周期覆盖是指从事后监督向事前事中延伸,实现动态全面审计^[19]。

国家审计在政府治理和国有企业治理中发挥着重要作用,而国家审计覆盖率的提升大大提高了国家审计的威慑力^[20]。代理观和政治观是解释国有企业效率低下的两种主要观点,代理观认为国有企业中管理者激励机制和监督机制的不完善是导致国有企业效率低下的主要原因,政治观认为政府对国有企业的干预是造成国有企业效率低下的主要原因^[21-22]。无论是代理观还是政治观,国有企业的低效与政府的行为都有着重要联系。基于此,本文认为国家审计覆盖率除了国家审计利用法定的处理处罚权和威慑力对被审计单位的违法违规行为直接纠偏外,主要通过降低代理成本和减少政府不当干预影响国有企业治理效率。

1. 降低代理成本

公司治理要解决的主要问题是所有权和经营权分离所带来的代理问题^[23]。如果政府与国有企业之间完全信息对称,那么政府可以制定完美的国有企业激励政策,使得国有企业经理人按照公共利益行事。平新乔等研究发现,政府与国有企业之间的代理成本中有三分之二源自政府缺乏充分的信息,改善国有企业的信息交流渠道是提高激励契约有效性、降低代理成本的根本出路^[24]。政府和国有企业之间的信息不对称使得政府无法观察到国有企业经理人的真正努力,这是影响国有企业治理效率的重要因素。

一方面,国家审计全覆盖意味着审计对象在一定周期内都会被审计,可以降低甚至消除之前审计工作存在的盲区^[25]。另一方面,国家审计全覆盖不仅意味着审计对象的全面覆盖,还是一个包括横向和纵向全面覆盖的全方位、立体式覆盖的概念^[26]。因此,国家审计覆盖率的提升有助于国家审计获取更多不同领域和不同审计对象受托责任履行的信息。依据审计三方关系,国家审计受政府(人民)委托进行审计。依据《审计法》,地方国家审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作。国家审计机关将收集的这些信息传递给地方政府,将会有效降低政府与国有企业之间的信息不对称程度,这有利于政府制定更有针对性的政策,实施更为有效的监管措施,进而促进国有企业治理效率的提升。

综上,国家审计覆盖率的提升可以为政府提供更加全面及时的信息,降低政府与企业之间的信息不对称程度,从而降低国有企业代理成本,提高国有企业治理效率,即“国家审计报告政府信息→降低政府与国有企业之间的信息不对称程度→降低国有企业代理成本→提升国有企业治理效率”。

2. 减少政府不当干预

公共权力监督是国家审计机关的重要职责内容,其中审计对象涵盖党政主要领导干部和国有企业领导人员。有学者研究发现,地方政府官员和地方国有企业管理层的公共权力滥用与寻租给国有企业带来了严重的效率损失^[27]。国家审计全覆盖包含对领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖^[28]。国家审计覆盖率的提升一方面意味着领导干部在一定周期内被审计的确定性,另一方面意味着在固定年度每一位领导干部被审计的概率上升。因此,国家审计覆盖率的提升会对政府官员和国有企业管理层公共权力的滥用和寻租形成有效制约,从而优化国有企业经营环境,减少政府不当干预给国有企业经营带来的效率损失,进而提高国有企业治理效率,即“国家审计公共权力监控→减少公共权力滥用→减少政府不当干预→提升国有企业治理效率”。

基于以上分析,本文提出如下假设:

假设1:国家审计覆盖率提升有利于提高国有企业的治理效率。

国家审计覆盖率的提升对国有企业治理效率的影响一方面是通过对被审对象的直接影响实现的,另一方面是通过被审概率上升对其他未被审计企业产生的威慑效应实现的。国家审计机关信息透明度是指外界对于国家审计机关审计信息的可获得性。我国《国家审计准则》第157条规定,国家审计机关应依法将审计结果和审计调查结果向社会公开,接受社会监督。首先,国家审计覆盖率对国有企业治理效率的影响受到国有企业是否接

收到被审概率增加的信号的影响。地方审计机关信息透明度越高,地方国有企业越容易了解到国家审计的信息,获得审计信号的可能性越大,获得的信息越准确,从而能够判断自身接受审计的概率,进而影响企业是否选择放弃潜在的机会主义行为。其次,国家审计机关信息公开在国家审计结果的公众参与和媒体关注中充当着桥梁和媒介作用^[29],国家审计机关信息透明度越高,公众和媒体的参与意愿越强烈^[30]。政府审计和公众监督、媒体监督等社会监督力量均以寻求“公正”为价值目标,公众参与和媒体关注等社会监督机制可以提升政府审计的最终效果^[31-32]。因此,本文提出如下假设:

假设2:与国家审计机关信息透明度低的地区相比,在国家审计机关信息透明度高的地区,国家审计覆盖率对国有企业治理效率的影响更大。

四、研究设计

(一)样本选择与数据来源

国家审计覆盖率中单位覆盖率和经济责任审计领导干部人数的数据来自2004—2016年《中国审计年鉴》;内容覆盖率的数据来自各省区市的官方网站,通过手工搜集整理获得;公职人员数量采用统计局公布的地区—年度城镇就业人数中公共管理与社会组织人数来度量;EVA(经济增加值)、高管薪酬、公司特征、公司财务状况、公司治理等数据主要来自CSMAR数据库和Wind数据库。同时,本文对所有连续变量进行上下1%的缩尾(Winsorize)处理。

(二)变量选择与定义

1. 国家审计覆盖率

本文认为,审计全覆盖拓展了国家审计功能发挥度量的新维度,即审计覆盖率,审计覆盖率通过增大审计的“确定性”增加了国家审计威慑力的来源。审计覆盖率是审计广度的概念,包括审计对象的覆盖和审计内容的覆盖,审计对象包括被审单位和领导干部两个维度,具体指政府机关、事业单位、金融机构和国有企业等单位以及在其中任职的重要领导干部;审计内容的覆盖是指审计实施中所涉及领域的多样性,如财政审计、扶贫资金审计、涉农资金审计、社保资金审计等。本文分别从被审单位、被审领导干部和审计内容三个角度构建国家审计覆盖率的三个衡量指标,即被审单位覆盖率、经济责任审计覆盖率和审计内容覆盖率。

被审单位覆盖率(*auditcover_u*)的构建方法借鉴杨贺和郑石桥的做法^[20],采用上市公司注册地所在省区市等各级地方审计机关审计的被审单位数量与该省区市所有的机关法人、事业法人和国有企业单位数量之和的比例来衡量。

经济责任审计覆盖率(*auditcover_p*)为经济责任审计领导干部人数与该省区市公职人员人数(百人)之比,各地方审计机关的经济责任审计实际审计人数根据《中国审计年鉴》中各地方审计机关在“经济责任审计”板块披露的信息并经手工整理获得。依据《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》,经济责任审计的对象主要包括党政主要领导干部和国有企业领导人员。国有企业领导人员经济责任审计的对象包括国有和国有控股企业(含国有和国有控股金融企业)的法定代表人和不担任法定代表人但实际行使相应职权的董事长、总经理、党委书记等企业主要领导人员。经济责任审计范围内的领导干部总人数难以确切计算,鉴于各省区市重要领导干部占所有公职人员的比例应该是相当的,因此本文用各省区市所有公职人员的数量去规模化,以消除不同省域之间的差异,增强数据的可比性,最终采用每百名公职人员中被审领导干部数量作为经济责任审计覆盖率的替代衡量指标。各省区市公职人员的人数采用统计局公布的地区—年度城镇就业人数中公共管理与社会组织人数来度量^①。

审计内容覆盖率(*auditcover_c*),在31个省级审计机关官方网站搜集历年各省区市审计机关审计项目计划,手工搜集或汇总审计项目的个数,然后取自然对数来度量。通过查找,本文共找到北京、上海、浙江、安徽、江苏、广西、海南、湖北、湖南、陕西、福建等11个省区市82份审计项目计划书,其中76份有清晰的审计项目数量或通过计算汇总可获得审计项目的数量,其他因表述不清晰或过于笼统而无法计算项目数量。审计项目计划是地方审计机关一年审计工作开展的纲要性文件且执行率高,如2016年11月甘肃省发布了《甘肃省审计机关审计项目计划管理办法》,其中第三章第二十一条为“审计机关审计项目计划一经批准,应当在规定时间内完成,不得

^①公共管理与社会组织城镇就业人口包括中共机关、国家机构、人民政协和民主党派、群众团体、社会团体和宗教组织以及基层群众自治组织中公务员人数和参照公务员管理的人数。

擅自变更、调整”^①。审计项目往往是按照审计内容和审计归属领域进行划分,如上海 2017 年审计项目计划包括 9 个项目,分别是重大政策措施落实情况跟踪审计、市本级一般公共预算执行审计、政府性基金预算执行审计、社会保险基金预算执行审计、国有资本经营预算执行审计、部门(单位)预算执行审计、部门(单位)决算草案审计、市级建设财力项目竣工决算审计、国外贷援款项目审计。因此,本文采用各省区市审计项目计划中审计项目数量作为审计内容覆盖率的替代变量。

2. 国有企业治理效率

国内外现有关于公司治理效率的评价方法主要有利润类、价值类和平衡类三种,EVA 属于价值类的一种衡量指标,兼具目标合理性(体现恰当的治理目标导向)和现实有效性(具有良好的可计量性与可管理性)的特征,是评价公司治理有效性的最佳选择^[33]。国资委 2010 年出台了央企 EVA 考核办法并在中央企业绩效考核中全面推行,此后很多地方国有企业也开始采用 EVA 进行业绩考核。因此,本文采用 EVA 作为国有企业治理效率的主要衡量方式。

3. 国家审计机关信息透明度

我们于 2017 年 7 月 17 日至 2017 年 12 月 31 日通过省级审计机关官网或各省省政府官网政府信息依申请公开渠道对全国 31 个省级审计机关进行了国有企业审计相关的信息申请。本文的国家审计机关信息透明度指标用政府信息依申请公开是否收到回复来衡量,收到回复的省区市视为审计机关信息透明度高组,未收到回复的省区市视为审计机关信息透明度低组。依据各省政府信息公开条例,绝大多数省区市都规定“不承担为申请人汇总、加工或重新制作政府信息”,因此,各省级审计机关有理由不对我们进行的国有企业审计信息的信息公开申请予以回复。反之,如果通过政府依申请公开渠道获得相关信息,则表明该省地方审计机关的信息披露意愿比较强烈,国家审计机关信息透明度较高。

(三) 模型设定

为验证假设 1,本文构建如下模型来检验国家审计覆盖率对国有企业治理效率的整体影响:

$$EVA_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 auditcover_{i,t-2} + \beta_2 controls_{i,t} + \sum firm + \sum year + \varepsilon \quad (1)$$

其中,EVA 是公司 *i* 在 *t* 年的经济增加值与期末总资产的比值,auditcover 包括审计单位覆盖率(auditcover_u)、经济责任审计覆盖率(auditcover_p)和审计内容覆盖率(auditcover_c)。控制变量包括公司规模(size)、资产负债率(lev)、独立董事比例(indp)、管理层持股(mhold)、第一大股东持股比例(first)、高管薪酬(lnpay)、董事会规模(board)、成长性(tobinq)、企业成立年限(age)、固定资产比率(FA)、社会审计质量(big4),同时控制了市场化进程(market)和各省区市经济发展程度人均 GDP(gdp_person)。由于国家审计功能发挥有一定的滞后性,集中表现在审计后的连续两个期间^[13],同时地方审计机关功能发挥在当年和第一年一般处于整改期,将审计发现的问题予以纠正或制定相关的制度,具体表现为对企业整体 EVA 的提升需要更长的反应时间,因此本文将解释变量均滞后两期。具体变量定义见表 1。

表 1 变量定义

变量类型	变量名称	变量符号	变量含义
被解释变量	经济增加值	EVA	经济增加值/期末总资产
	解释变量	审计单位覆盖率	auditcover_u
控制变量	经济责任审计覆盖率	auditcover_p	各省各级地方审计机关经济责任审计的领导干部人数/省公职人员人数(百人)
	审计内容覆盖率	auditcover_c	各省区市审计项目计划中项目数的自然对数
	公司规模	size	期末总资产的自然对数
	资产负债率	lev	期末负债总额/期末资产总额
	总资产收益率	roa	净利润除以期末总资产平均数
	独立董事比例	indp	独立董事人数/董事会总人数
	管理层持股	mhold	管理层持股比例
	第一大股东持股比例	first	第一大股东持股比例
	董事会规模	board	ln(1+董事会人数)
	高管薪酬	lnpay	前三名高管薪酬总额的自然对数
成长性	tobinq	(债务账面价值+股权市场价值)/期末总资产	
固定资产比率	FA	固定资产净额/期末总资产	
公司成立年限	age	ln(1+公司成立年限)	
是否四大	big4	公司聘请的事务所为国际四大赋值为 1,否则为 0	
高管变更	turnover	董事长或总经理发生变更,不包括继任,多次变更以首次变更为主,变更为 1,否则为 0	
市场化程度	market	樊纲(2011)市场化指数,2010 年及之后用 2009 年市场化指数代替	
人均 GDP	gdp_person	各省区市 GDP 除以该省区市总人口	

①资料来源于甘肃省审计厅官方网站 http://www.gsaudit.gov.cn/articles/2016/11/18/article_87_86006_1.html。

五、实证结果与分析

(一)描述性统计

表2列示了主要变量的描述性统计结果。单位覆盖率的均值为11.8%,中位数为10.9%,标准差为0.056,最小值为3.2%,最大值为29.3%,说明在2015年及之前我国国家审计机关的覆盖面还是十分不足的,按照至少5年审计一次的要求,多数审计机关也远未达到。经济责任审计覆盖率的均值为26.7%,中位数为25.4%,标准差为0.117,最小值为5%,最大值为76.3%;各省区市审计项目数的均值为3.012,标准差为0.410,说明相较于单位覆盖率和经济责任审计覆盖率,审计内容覆盖率在不同省区市间存在较大差异。地方国有上市公司的EVA表现不佳,超过一半上市公司的EVA为负值,可见国有资产的保值增值仍然是国有企业未来的重要经营目标之一。

(二)基本回归结果分析

表3列示了国家审计覆盖率与国有企业治理效率的回归结果,列(1)至列(3)分别列示的是以单位覆盖率、经济责任审计覆盖率与内容覆盖率为解释变量的回归结果。由回归结果可知,只有经济责任审计覆盖率对国有企业治理效率具有显著的正向影响,且在5%的水平上显著,而单位覆盖率和内容覆盖率的回归结果并不显著,原因可能是:政府官员和企事业单位领导干部的经济责任审计可以抑制政府官员和国企高管之间的关联性腐败,同时经济责任审计的考核结果直接落实到人,并将考核结果纳入被审领导干部的个人档案,作为升迁考核的重要依据,这进一步增强了经济责任审计覆盖率对国有企业的影 响力度。《党政主要领导干部和国有企业领导人经济责任规定实施细则》第九条规定,属于经济责任审计范围的国有企业领导干部主要包括企业法定代表人或不担任法定代表人但实际行使相应职权的董事长、总经理、党委书记等企业主要领导人员,这些职位的领导干部在国有资本的保值增值和国有企业整体的治理效率中都扮演着重要角色。

(三)国家审计机关信息透明度的调节效应

表4列示了国家审计覆盖率、国家审计机关信息透明度与国有企业治理效率的分组回归结果。由于前文检验结果表明经济责任审计覆盖率对国有企业治理效率的影响显著,因此表4中列示的解释变量为经济责任审计覆盖率,列(1)为收到依申请公开回复样本的回归结果,列(2)为未收到依申请公开回复样本的回归结果。在收到回复样本的回归结果中,国家审计覆盖率(*auditcover_p*)的回归系数为0.038,且在5%的水平上显著;在未收到回复样本的回归结果中,国家审计覆盖率(*auditcover_p*)的回归系数为0.014,但不显著。进一步地,我们通过费舍尔组合检验(Fisher's Permutation test)进行系数差异性检验,对原始样本进行1000次Bootstrap随机抽样,结果显示两组系数存在显著性差异。

表2 描述性统计表

变量	N	均值	标准差	最小值	中位数	最大值
<i>EVA</i>	8327	-0.007	0.057	-0.273	-0.003	0.131
<i>auditcover_u</i>	8327	0.118	0.056	0.032	0.109	0.293
<i>auditcover_p</i>	7634	0.267	0.117	0.050	0.254	0.763
<i>auditcover_c</i>	1628	3.012	0.410	2.197	2.996	4.443
<i>size</i>	8327	21.98	1.207	19.49	21.84	25.22
<i>lev</i>	8327	0.517	0.196	0.087	0.526	1.010
<i>indp</i>	8327	0.358	0.050	0.222	0.333	0.556
<i>mhold</i>	8327	0.003	0.0130	0	0	0.099
<i>first</i>	8327	0.398	0.158	0.110	0.385	0.765
<i>lnpay</i>	8327	13.67	0.890	11.29	13.75	15.76
<i>board</i>	8327	2.329	0.179	1.792	2.303	2.773
<i>tobinqa</i>	8327	1.485	1.318	0.203	1.088	7.906
<i>age</i>	8327	2.663	0.402	1.609	2.708	3.434
<i>FA</i>	8327	0.298	0.193	0.003	0.277	0.798
<i>big4</i>	8327	0.065	0.246	0	0	1
<i>market</i>	8327	8.327	2.126	0.380	8.330	11.80
<i>gdp_person</i>	8327	3.923	2.317	0.369	3.504	8.177

注:由于年鉴中个别省区市并未披露或未披露完整的经济责任审计人数数据,因此*auditcover_p*变量的数据小于样本总数。

表3 国家审计覆盖率与国有企业治理效率

变量	(1) <i>EVA</i>	(2) <i>EVA</i>	(3) <i>EVA</i>
<i>auditcover_u</i>	-0.004 (-0.21)		
<i>auditcover_p</i>		0.019** (2.17)	
<i>auditcover_c</i>			-0.005 (-0.92)
<i>size</i>	0.020*** (14.93)	0.020*** (14.16)	0.015*** (4.89)
<i>lev</i>	-0.113*** (-24.02)	-0.116*** (-23.36)	-0.087*** (-8.39)
<i>indp</i>	0.013 (0.94)	0.008 (0.54)	-0.118*** (-4.10)
<i>mhold</i>	0.003 (0.03)	-0.007 (-0.08)	-0.083 (-0.58)
<i>first</i>	0.042*** (5.75)	0.040*** (5.18)	0.046*** (2.58)
<i>lnpay</i>	0.020*** (16.10)	0.020*** (14.87)	0.013*** (4.09)
<i>board</i>	-0.008 (-1.63)	-0.011** (-2.03)	-0.038*** (-3.55)
<i>tobinqa</i>	0.010*** (14.89)	0.010*** (14.73)	0.012*** (8.17)
<i>age</i>	-0.037*** (-5.66)	-0.041*** (-5.71)	-0.042* (-1.68)
<i>FA</i>	-0.039*** (-8.09)	-0.038*** (-7.61)	-0.069*** (-6.73)
<i>big4</i>	-0.015*** (-3.81)	-0.015*** (-3.37)	-0.005 (-0.52)
<i>market</i>	-0.000 (-0.13)	-0.001 (-0.27)	-0.038 (-1.50)
<i>gdp_person</i>	0.000 (0.02)	0.000 (0.25)	-0.004* (-1.71)
公司年度	控制	控制	控制
-cons	-0.565*** (-15.78)	-0.547*** (-14.11)	0.195 (0.69)
N	8327	7634	1628
R ²	0.229	0.234	0.238
F	80.531	75.448	16.243

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

(四) 稳健性检验

1. 更换估计方法

我们将固定效应模型改为 OLS 回归,同时控制年度、行业和省份固定效应,结果如表 5 所示,所得结论保持不变。

2. 更换国家审计覆盖率的衡量方式

《关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见》规定,对于国有企业审计的覆盖要求是至少 5 年审计一次,国有企业主要领导人员在任期内至少审计 1 次。虽然在审计全覆盖提出之前审计机关并未对所有对象和审计领域实施全覆盖,但是多数地方审计机关采用轮审的形式对审计对象进行有计划的审计。因此,对于单位审计覆盖率与经济责任审计覆盖率的衡量,我们采用连续 5 年的审计对象覆盖率之和作为审计覆盖率的替代指标。

同时,本文用审计项目计划中项目所涉及的审计类型数作为审计内容覆盖率的替代性衡量指标。我们手工整理出审计项目计划中常见的 17 种审计类型,涉及公共资金的有财政审计、扶贫资金审计、涉农资金审计、社保资金审计、教科文卫资金、突发公共事项资金、其他民生有关公共资金、外资审计、投资审计、重大政策措施落实情况审计等;经济责任审计包括党政领导干部经济责任审计、国有企业领导人经济责任审计;与国有资产有关的审计类型包括行政事业单位审计、企业审计、金融审计等;与国有资源有关的审计类型包括环境审计、领导干部自然资源资产离任审计等。我们对所有审计项目计划通过人工阅读统计其涉及的审计类型数,作为审计内容覆盖率的替代衡量指标。回归结果如表 6 所示,结论与前文保持一致。

六、进一步分析:作用机制检验

我们在前文理论分析中指出,除了直接纠偏外,国家审计覆盖率主要通过以下两个作用机制影响国有企业治理效率:一是从代理观角度来看,国家审计缓解了政府和国有企业之间的信息不对称,降低了国有企业代理成本;二是从政治观角度来看,国家审计通过对权力的监控降低了由政府对于国有企业的干预所带来的国有企业效率损失。有研究发现,国有企业代理成本较高的原因之一是国有企业高管的激励机制有效性不足,投资低效是政府对企业的干预造成企业治理效率损失的重要表现^[34]。因此,为验证这两个作用机制,本文分别选取国有企业经理激励有效性作为国有企业代理成本的衡量指标,选取国有企业过度投资作为政府不当干预的衡量指标,进一步进行拓展分析。

(一) 国家审计覆盖率与国有企业经理激励有效性

为检验国家审计覆盖率对国有企业高管薪酬业绩敏感性的影响,本文构建如下模型:

$$\ln pay_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 roa_{i,t} + \beta_2 auditcover_{i,t-2} + \beta_3 (roa_{i,t} \times auditcover_{i,t-2}) + \beta_4 controls + \sum firm + \sum year + \varepsilon \quad (2)$$

其中,借鉴罗宏等、卢锐等的研究^[35-36],被解释变量高管薪酬(lnpay)为上市公司*i*在*t*年前三名高管薪酬总额

表 4 国家审计覆盖率、国家审计机关信息透明度与国有企业治理效率

变量	(1)	(2)
	收到回复的样本	未收到回复的样本
auditcover_p	0.038 ** (2.41)	0.014 (1.25)
控制变量	控制	控制
公司	控制	控制
年度	控制	控制
_cons	-0.567 *** (-10.16)	-0.521 *** (-9.22)
系数差异性检验	-0.024 *** 0.000	
N	3967	3667
R ²	0.248	0.226
F	42.234	34.521

注:系数差异性检验括号内为 Empirical p-value。

表 5 稳健性检验:OLS 回归

变量	(1)	(2)	(3)
	EVA	EVA	EVA
auditcover_u	0.006 (0.29)		
auditcover_p		0.020 ** (2.01)	
auditcover_c			-0.001 (-0.14)
控制变量	控制	控制	控制
年度	控制	控制	控制
行业	控制	控制	控制
省份	控制	控制	控制
_cons	-0.595 *** (-25.06)	-0.593 *** (-22.87)	-0.176 (-0.62)
N	8327	7634	1628
R ²	0.320	0.325	0.358
F	54.019	50.652	18.326

表 6 连续五年的审计覆盖率与国有企业治理效率

变量	(1)	(2)	(3)
	EVA	EVA	EVA
auditcover_u_5	-0.009 (-1.42)		
auditcover_p_5		0.022 *** (4.36)	
audittype			0.010 (1.62)
控制变量	控制	控制	控制
公司	控制	控制	控制
年度	控制	控制	控制
_cons	-0.533 *** (-10.20)	-0.624 *** (-10.02)	0.167 (0.59)
N	6417	5153	1690
R ²	0.232	0.247	0.232
F	69.469	59.174	16.382

的自然对数;业绩指标(*roa*)为企业的总资产收益率,即净利润与期末和期初平均资产的比值。*auditcover* 包括审计单位覆盖率(*auditcover_u*)、经济责任审计覆盖率(*auditcover_p*)和审计内容覆盖率(*auditcover_c*),由于国家审计作用的发挥具有一定的迟滞性,因此我们在模型中采用滞后两期的国家审计覆盖率变量。借鉴已有研究^[37],本文控制了公司规模(*size*)、资产负债率(*lev*)、成长性(*growth*)、第一大股东持股比例(*first*)、独立董事比例(*indp*)、两职合一(*dual*)等变量。同时,考虑到社会审计机构对薪酬业绩敏感性的影响,我们还控制了社会审计质量(*big4*);考虑到省级环境中其他变量的影响,我们控制了市场化进程(*market*)和经济发展程度人均GDP(*gdp_person*)。

表7列示了国家审计覆盖率与地方国有企业高管业绩敏感性的回归结果。列(1)至列(3)分别列示的是基于被审单位数量构建的覆盖率、经济责任审计的领导干部数量、审计内容覆盖率指标作为解释变量的回归结果。从表7中可以看出,采用三种方式衡量的国家审计覆盖率与企业业绩(*roa*)交乘项的回归系数分别为5.218、1.447和1.17,且分别在1%、10%和1%的水平上显著,说明国家审计覆盖率的提高有助于增强地方国有企业激励有效性,降低代理成本。这可能是因为审计机关对更多的被审单位、领导干部和审计内容进行了审计,能够更加显著地在经济体层面丰富政府的信息集,进而降低政府与国有企业之间的信息不对称程度,降低国有企业的代理成本。

(二)国家审计覆盖率、信息不对称与国有企业经理激励有效性

为了进一步检验国家审计覆盖率对国有企业高管业绩敏感性的提升作用在不同信息不对称程度下的异质性,借鉴Liao等的研究^[38],本文依据企业规模对样本进行分组,以此来衡量信息不对称程度。一般来讲,规模大的国有企业其信息披露比较健全,政府与规模小的企业之间的信息不对称程度更高。从

表8的两组回归结果中可以看出,国家审计覆盖率对高管薪酬业绩敏感性的影响作用在规模小的企业中更加显著。

(三)国家审计覆盖率与国有企业投资效率

借鉴金宇超等的做法^[39],本文利用Richardson模型^[40]来估计投资偏离、过度投资和投资不足。具体模型为:

$$Inv_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 tobinq_{i,t-1} + \alpha_2 lev_{i,t-1} + \alpha_3 cash_{i,t-1} + \alpha_4 age_{i,t-1} + \alpha_5 size_{i,t-1} + \alpha_6 ret_{i,t-1} + \alpha_7 Inv_{i,t-1} + \sum industry + \sum year + \varepsilon \quad (3)$$

我们先依据模型(3)对企业*t*年的正常资本投资量进行估计,然后用实际的企业投资减去正常的资本投资量的差值取绝对值作为投资偏离程度(*abinv*)的衡量指标,差值大于0表明公司存在过度投资行为(*overinv*),差值小于0表明公司投资不足(*underinv*),取绝对值来衡量投资不足程度。其中,*Inv*为公司*t*年固定资产、在建工程、长期投资和无形资产的

净增加额与平均总资产的比值。*cash*为公司货币资金持有量,采用现金与短期投资之和与期末总资产的比值来衡量;*age*为公司年龄,定义为公司截至当期的上市年限;*size*为公司规模,*ret*为公司当年个股回报率。同时,本

表7 国家审计覆盖率与地方国有企业高管业绩敏感性

变量	(1) lnpay	(2) lnpay	(3) lnpay
<i>roa</i> × <i>auditcover_u</i>	5.218 *** (3.38)		
<i>roa</i> × <i>auditcover_p</i>		1.447 * (1.73)	
<i>roa</i> × <i>auditcover_c</i>			1.170 *** (2.89)
<i>auditcover_u</i>	-0.019 (-0.10)		
<i>auditcover_p</i>		-0.046 (-0.49)	
<i>auditcover_c</i>			-0.000 (-0.00)
<i>roa</i>	1.178 *** (5.30)	1.443 *** (5.94)	-1.985 (-1.59)
控制变量	控制	控制	控制
公司	控制	控制	控制
年度	控制	控制	控制
_cons	8.258 *** (32.07)	8.204 *** (29.81)	10.869 *** (4.97)
N	7551	7164	1670
R ²	0.568	0.562	0.436
F	349.951	321.511	44.972

表8 国家审计覆盖率、信息不对称程度与地方国有企业高管薪酬业绩敏感性

变量	(1) 规模大	(2) 规模小	(3) 规模大	(4) 规模小	(5) 规模大	(6) 规模小
<i>roa</i> × <i>auditcover_u</i>	3.457 (1.54)	6.565 *** (3.06)				
<i>roa</i> × <i>auditcover_p</i>			-1.166 (-0.88)	1.955 * (1.79)		
<i>roa</i> × <i>auditcover_c</i>					0.866 (1.54)	1.859 *** (3.00)
<i>auditcover_u</i>	-0.155 (-0.61)	-0.156 (-0.53)				
<i>auditcover_p</i>			0.169 (1.21)	-0.202 (-1.51)		
<i>auditcover_c</i>					0.117 ** (2.10)	-0.156 ** (-2.03)
<i>roa</i>	1.872 *** (5.53)	0.172 (0.57)	2.541 *** (6.79)	0.455 (1.41)	-1.476 (-0.83)	-4.348 ** (-2.35)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
公司	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年度	控制	控制	控制	控制	控制	控制
_cons	8.892 *** (18.78)	7.522 *** (14.99)	8.780 *** (17.59)	7.486 *** (13.98)	15.254 *** (4.17)	11.789 *** (3.79)
N	4004	3547	3835	3329	1054	616
R ²	0.470	0.522	0.465	0.516	0.365	0.421
F	120.033	126.318	112.268	114.926	20.182	13.783

文控制行业和年度固定效应。

为检验国家审计覆盖率对地方国有企业投资效率的影响,本文构建模型4:

$$abinv_{i,t}/overinv_{i,t}/underinv_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 auditcover_{i,t-2} + \alpha_2 controls + \sum firm + \sum year + \varepsilon \quad (4)$$

其中,被解释变量为投资偏离(*abinv*)、过度投资(*overinv*)和投资不足(*underinv*),解释变量为国家审计覆盖率,包括审计单位覆盖率(*auditcover_u*)、经济责任审计覆盖率(*auditcover_p*)和审计内容覆盖率(*auditcover_c*)。由于国家审计作用的发挥具有一定的迟滞性,因此我们在模型中同样采用滞后两期的国家审计覆盖率作为变量。同时,本文控制了公司规模(*size*)、公司业绩(*roa*)、资产负债率(*lev*)、公司自由现金流量(*cfo*)、第一大股东持股比例(*first*)、董事会规模(*board*)、独立董事比例(*indp*)、公司年龄(*age*)、机构投资者比例(*inst*)、环境不确定性(*Risk*)、公司个股年回报率(*RET*)、是否亏损(*loss*)、社会审计质量(*big4*)等变量。考虑到省级环境中其他变量的影响,本文控制了市场化进程(*market*)和各省区市经济发展程度人均GDP(*gdp_person*)。

表9列示了国家审计覆盖率与地方国有企业投资效率的回归结果,列(1)至列(3)是以审计单位覆盖率为解释变量的回归结果,列(4)至列(6)是以经济责任审计覆盖率为解释变量的回归结果,列(7)至列(9)是以审计内容覆盖率为解释变量的回归结果。回归结果显示,列(4)和列(5)中经济责任审计覆盖率的回归系数分别为-0.04和-0.09,且均在5%的水平上显著,只有经济责任审计覆盖率对国有企业投资效率具有显著影响,而审计单位覆盖率与审计内容覆盖率的系数不显著。这正如前文理论分析中所述及,政府干预导致国有企业过度投资的根源是政府官员和国有企业高管对公共权力的滥用,为追求短期的经济业绩而做出不符合国有企业和人民长期利益的投资决策。因此,经济责任审计覆盖率对地方国有企业整体投资偏离度的降低,尤其是对过度投资的抑制具有显著影响。

表9 国家审计覆盖率与国有企业投资效率

变量	单位覆盖率			经济责任审计覆盖率			审计内容覆盖率		
	<i>abinv</i>	<i>overinv</i>	<i>underinv</i>	<i>abinv</i>	<i>overinv</i>	<i>underinv</i>	<i>abinv</i>	<i>overinv</i>	<i>underinv</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>auditcover_u</i>	-0.038 (-1.08)	-0.086 (-1.18)	0.002 (0.06)						
<i>auditcover_p</i>				-0.040** (-2.29)	-0.090** (-2.53)	-0.019 (-1.08)			
<i>auditcover_c</i>							-0.004 (-0.48)	-0.011 (-0.44)	0.005 (0.63)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
公司	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年度	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
_cons	-0.184** (-2.51)	-0.435*** (-2.74)	-0.004 (-0.05)	-0.151** (-2.01)	-0.360** (-2.23)	0.007 (0.09)	-0.462 (-0.89)	-0.200 (-0.16)	0.047 (0.10)
N	6791	2798	3993	6531	2694	3837	1570	566	1004
R ²	0.060	0.063	0.115	0.063	0.068	0.120	0.057	0.095	0.118
F	13.432	4.882	14.777	13.726	5.068	14.736	2.817	1.206	3.513

(四) 国家审计覆盖率、金字塔层级与国有企业投资效率

为了进一步验证受到经济责任审计覆盖率影响的国有企业投资效率是否由政府干预导致,本文依据金字塔层级,按照中位数的高低进行分组,回归结果如表10所示。从表10中可以看出,在金字塔层级较少的一组中,经济责任审计覆盖率对地方国有企业投资效率的影响更加显著。金字塔层级是抵御政府干预的有效机制,金字塔层级较少的企业具有更强的干预便利性

表10 经济责任审计覆盖率、金字塔层级与国有企业投资效率

变量	金字塔层级少			金字塔层级多		
	<i>abinv</i>	<i>overinv</i>	<i>underinv</i>	<i>abinv</i>	<i>overinv</i>	<i>underinv</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>auditcover_p</i>	-0.044** (-2.01)	-0.090** (-2.00)	-0.018 (-0.79)	-0.037 (-1.14)	-0.069 (-1.03)	-0.028 (-0.83)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
公司	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年度	控制	控制	控制	控制	控制	控制
_cons	0.018 (0.18)	0.117 (0.55)	0.132 (1.32)	-0.523*** (-3.76)	-1.105*** (-3.47)	-0.379*** (-2.66)
N	4169	1730	2439	2362	964	1398
R ²	0.068	0.089	0.129	0.066	0.101	0.117
F	9.025	4.008	9.517	4.853	2.425	4.753

且干预成本更低。因此,经济责任审计覆盖率对地方国有企业投资偏离度和过度投资的影响在受到政府干预更大的企业中更为显著,这为国家审计降低政府不当干预给地方国有企业带来的效率损失提供了经验证据。

七、研究结论

本文以地方审计机关为主要研究对象实证考察了国家审计覆盖率作为省级制度环境变量对国有企业治理效率的影响及其异质性,并进一步探讨了国家审计覆盖率影响国有企业治理效率的作用机制。研究表明:相较于审计单位覆盖率和审计内容覆盖率,经济责任审计覆盖率对提高国有企业治理效率具有显著的正向影响,且这一影响在国家审计机关信息透明度较高的地区更显著。

本文认为除了直接纠偏外,国家审计还通过以下两个机制影响国有企业治理效率:一是国家审计通过缓解政府和企业之间的信息不对称降低了地方国有企业代理成本,提高了国有企业治理效率;二是国家审计通过权力监控以及减少政府官员和国有企业高管的公共权力滥用,减少了政府不当干预给国有企业带来的投资效率损失。实证结果表明,国家审计三个层面覆盖率的提升可以显著地提高国有企业高管的薪酬业绩敏感性,在信息不对称程度更高的企业中这一作用表现得更为显著。此外,领导干部的经济责任审计覆盖率可以有效减少政府不当干预,提高地方国有企业的投资效率,且在受到政府干预较强的企业中表现得更为显著。总之,政府不当干预对国有企业治理效率有着重要影响,而经济责任审计是制约公共权力滥用的重要治理机制。

整体来看,地方政府官员在地方经济发展中扮演着重要角色,国家审计机关对政府官员行为的约束和评价在很大程度上影响着官员的行为,进而对地方政企关系和地方国有企业的治理效率产生显著影响。经济责任审计是具有中国特色的国家审计类型,在未来应进一步完善经济责任审计的评价体系,加强审计结果的运用,从而对政府官员的行为起到约束和规范作用,为国有企业的健康发展提供良好的营商环境。

参考文献:

- [1] 蔡春. 我国国家审计进入“全覆盖”新时代[N]. 中国审计报, 2015-12-14(001).
- [2] Zhang W. Decision rights, residual claim and performance: A theory of how the Chinese state enterprise reform works[J]. China Economic Review, 1997, 8(1): 67-82.
- [3] 吴延兵. 国有企业双重效率损失研究[J]. 经济研究, 2012(3): 15-27.
- [4] 杨德明, 赵璨. 超额雇员、媒体曝光率与公司价值——基于《劳动合同法》视角的研究[J]. 会计研究, 2016(4): 49-54, 96.
- [5] 林毅夫, 李志赞. 政策性负担、道德风险与预算软约束[J]. 经济研究, 2004(2): 17-27.
- [6] 田利辉. 国有产权、预算软约束和中国上市公司杠杆治理[J]. 管理世界, 2005(7): 123-128+147.
- [7] 李延喜, 曾伟强, 马壮, 等. 外部治理环境、产权性质与上市公司投资效率[J]. 南开管理评论, 2015(1): 25-36.
- [8] 李蕾蕾, 盛丹. 地方环境立法与中国制造业的行业资源配置效率优化[J]. 中国工业经济, 2018(7): 136-154.
- [9] 王茂斌, 孔东民. 反腐败与中国公司治理优化: 一个准自然实验[J]. 金融研究, 2016(8): 159-174.
- [10] 汪德华. 供给侧结构性改革与国家审计创新发展[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2016(6): 61-64.
- [11] 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.
- [12] 王兵, 鲍圣婴, 阚京华. 国家审计能抑制国有企业过度投资吗? [J]. 会计研究, 2017(9): 83-89, 97.
- [13] 蔡利, 马可哪. 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.
- [14] 池国华, 郭芮佳, 王会金. 政府审计能促进内部控制制度的完善吗——基于中央企业控股上市公司的实证分析[J]. 南开管理评论, 2019(1): 31-41.
- [15] 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(5): 3-14.
- [16] 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.
- [17] 戚振东, 尹平. 国家治理视角下的审计全覆盖: 一个理论框架[J]. 学海, 2015(6): 107-112.
- [18] 付忠伟, 黄翠竹, 张百平, 等. 审计“全覆盖”的工作机制探析[J]. 审计研究, 2015(3): 15-19.
- [19] 王子龙, 池国华. 论审计全覆盖与国家审计转型[J]. 财务与会计, 2016(16): 47-48.
- [20] 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.
- [21] Laffont J J, Tirole J. A theory of incentives in regulation and procurement[J]. Information Economics and Policy, 1994, 6(1): 89-93.
- [22] Shleifer A, Vishny R W. Politicians and firms[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1994, 109(4): 995-1025.
- [23] Jensen M C, Meckling W H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure[J]. Journal of Financial Economics, 1976, 3(4): 305-360.

- [24] 平新乔,范瑛,郝朝艳. 中国国有企业代理成本的实证分析[J]. 经济研究,2003(11):42-53,92.
- [25] 陈骏,时现. 审计全覆盖驱动下的审计技术创新研究[J]. 审计研究,2018(5):22-29.
- [26] 李明辉. 审计监督全面覆盖:涵义与实现路径[J]. 南通大学学报(社会科学版),2020(6):81-91.
- [27] 郑国坚,蔡贵龙,马新啸. 政府干预、国有集团结构动态演化与配置效率[J]. 管理科学学报,2017(10):1-16,56.
- [28] 钱弘道,谢天予. 审计全覆盖视域下的审计法变迁方向及其逻辑[J]. 审计与经济研究,2019(3):22-31.
- [29] 崔雯雯,张立民. 国家审计与公众参与:基于政府信息公开的中介效应研究[J]. 审计与经济研究,2019(3):13-21.
- [30] 郑小荣,张璐. 政府审计结果公开对媒体反腐报道的作用研究——基于认知心理学的理论分析和格兰杰方法的实证检验[J]. 审计研究,2019(5):30-40.
- [31] 华金秋,刘传红. 如何协调政府审计与媒体监督的关系——以救灾资金管理为例[J]. 经济纵横,2009(9):73-75.
- [32] 池国华,杨金,谷峰. 媒体关注是否提升了政府审计功能? ——基于中国省级面板数据的实证研究[J]. 会计研究,2018(1):53-59.
- [33] 王化成,黄磊,杨景岩. 公司治理效率及其评价研究[J]. 中国人民大学学报,2008(4):105-110.
- [34] 程仲鸣,夏新平,余明桂. 政府干预、金字塔结构与地方国有上市公司投资[J]. 管理世界,2008(9):37-47.
- [35] 罗宏,黄敏,周大伟,等. 政府补助、超额薪酬与薪酬辩护[J]. 会计研究,2014(1):42-48,95.
- [36] 卢锐. 企业创新投资与高管薪酬业绩敏感性[J]. 会计研究,2014(10):36-42,96.
- [37] 张敏,王成方,刘慧龙. 冗员负担与国有企业的高管激励[J]. 金融研究,2013(5):140-151.
- [38] Guanmin L, Xin C, Xin J, et al. Policy burdens, firm performance, and management turnover[J]. China Economic Review, 2009, 20(1):15-28.
- [39] 金字超,靳庆鲁,宣扬. “不作为”或“急于表现”:企业投资中的政治动机[J]. 经济研究,2016(10):126-139.
- [40] Richardson S. Over-investment of free cash flow[J]. Review of Accounting Studies, 2006, 11(2):159-189.

[责任编辑:王丽爱]

State Audit Coverage and Corporate Governance Efficiency of SOEs: Evidence from the Local Audit Institutions

LIU Yuyu¹, CAI Chun^{2a,2b}, WANG Aiguo¹

(1. School of Accounting, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China;

2. a. School of Accounting, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China;

b. Center for China's Government Auditing Research, Chengdu 611130, China)

Abstract: Based on the background of the implementation of audit full-coverage, this paper explores the impact of different dimensions of local audit institutions' audit coverage on the governance efficiency of state-owned enterprises. The research shows that compared to the audit unit coverage rate and audit content coverage rate, the economic accountability audit coverage rate has a significant positive impact on the governance efficiency of state-owned enterprises. This paper holds that in addition to direct influence, the state audit coverage affects the efficiency of state-owned enterprises by affecting local government behavior and government-enterprise relationship. The specific mechanisms are as follows: first, the improvement of state audit coverage rate eases the information symmetry between the government and enterprises; second, the improvement of state audit coverage rate reduces the government officials and state-owned enterprise executives and government improper intervention in state-owned enterprises by strengthening public power monitoring.

Key Words: state audit; state-owned enterprises; local audit institutions; coverage rate; governance efficiency; economic accountability audit; agency cost; public power