

审计监督的财政治理效应研究

——基于省以下地方审计机关人财物管理改革的准自然实验

化汝婷,周克清,杨 进

(西南财经大学 财税学院,四川 成都 611130)

[摘 要] 审计监督是党和国家监督体系的重要组成部分,财政审计能对政府财政收支的真实性、合法性和效益性进行有效监督。以省以下地方审计机关人财物管理改革这一试点政策为准自然实验,从地方政府财政治理视角出发,运用双重差分法分析提升地市级审计机关独立性对地方政府财政支出效率的影响。研究发现,审计机关人财物管理改革能够有效提高地方政府财政支出效率,试点地区财政支出效率提高 1.87 个百分点。异质性分析结果发现,审计独立性的治理效应在财政透明度低、距离省会城市远和财政自主程度高的城市更大。通过进一步的机制分析,发现试点政策通过提高审计监督质量和优化财政支出结构两条路径提高地方政府财政支出效率。研究表明提高地方审计机关独立性可以对地方政府财政支出产生积极的治理效应。

[关键词] 财政支出效率;审计监督;独立性;人财物管理改革

[中图分类号] F810.45 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2023)02-0045-00

一、引言

1994 年分税制改革以来,事权重心下移而财权重心上移,中央转移支付力度增大,地方政府承担了大部分公共支出责任,财政支出规模不断扩大^[1-3]。然而,在此期间,地方财政投入产出效益低,基本公共产品供给不足,公众对公共服务供给满意度低^[4],加上地方政府违规使用预算资金,增加项目支出满足部门利益和官员政绩^[5],导致地方财政支出效率逐年下降^[6-7],严重影响地方财政安全和可持续发展。当前,国内外经济形势错综复杂,大规模“减税降费”持续推行,财政支出要提质增效,但教育、医疗、社会保障等刚性支出随着我国经济社会发展不断增长,进一步加剧了财政收支不平衡。地方财政面临“减收增支”的困境,如何提高财政资金管理和使用效益,把钱用在刀刃上,在财政“过紧日子”的情况下具有重要意义。2021 年全国财政工作会议要求进一步加强财政管理监督、提高财政管理水平、促进财政法治建设。健全财政权力运行的制约机制和监督机制,坚持用制度管钱管事,使政府财政支出接受人大、审计、监察等部门的监督,对提高财政支出效率,促进地方财政治理和保障经济健康持续发展具有重要意义。

审计在党和国家监督体系中发挥着重要作用,审计监督通过“鉴证”和“问责”两项职能服务于国家治理,在规范政府行为、提供治理信息和促进国家治理自我完善三个方面发挥作用^[8]。王善平和谭雪指出^[9],国家审计发挥治理作用的主要机制包括查错纠弊机制、督促整改机制、揭示问题机制和风险防范机制。新时期我国审计监督实践涉及公共资金、国有资产、国有资源和领导干部任期经济责任等方面^[10]。在具体治理层面,审计监督不仅能揭露查处腐败行为,抑制地方腐败^[11-12],而且能够发挥财政治理功能,提高预算透明度^[13]、降低政府债务风险^[14]、抑制地方政府投融资平台债务^[15]、维护地方政府财政安全^[16]。但是,我国地方审计机关一直采用双重领导体制,在行政上接受同级政府领导,在业务上接受上级审计机关领导,削弱了地方审计机关的独立性^[17-18]。地方政府部门和官员在实践中可以对审计机关进行干预,导致审计妥协现象普遍存在^[19],严重影响审计监督的治理效应。

为了保障国家审计机关对同级政府财政预算监督的独立性,党中央、国务院 2015 年颁布的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》提出“探索省以下地方审计机关人财物管理改革”和“强化上级审计机关对下级

[收稿日期] 2022-11-23

[基金项目] 国家社科基金项目(19XJY021)

[作者简介] 化汝婷(1993—),女,甘肃天水人,西南财经大学财税学院博士研究生,从事财政税收理论与实践研究,E-mail: huaruting@126.com;周克清(1972—),男,四川乐山人,西南财经大学财税学院教授,博士生导师,从事财政税收理论与实践研究;杨进(1986—),男,四川雅安人,西南财经大学财税学院副教授,硕士生导师,从事财政税收理论与实践研究。

审计机关的领导”。省以下地方审计机关人财物管理改革选择江苏、浙江、山东、广东、重庆、贵州、云南作为试点省市,从人事领导、经费资产、业务管理等方面降低了省以下地方政府对同级审计机关的领导权。改革政策使人、财、物的权力集中到上级审计部门,提高了地市级审计机关的独立性,使审计监督成为长期有效的制度安排。然而,将审计机关人财物管理改革与地方财政治理相结合,探讨其对地方政府财政支出效率的治理效应及其影响机制的研究尚未深入开展,这为本文提供了研究空间。

基于此,本文进一步探讨地方审计机关人财物改革试点对地方财政支出效率的影响,借助2014—2018年地市级市面板数据,将省以下地方审计机关人财物管理改革作为准自然实验,使用双重差分法实证考察审计独立性的提高对政府支出效率的影响。与以往文献相比,本文的潜在贡献在于:第一,本文将审计机关独立性改革的治理效应扩展到财政支出效率层面。在改革之前,地方各级审计机关的业务限于自身管辖地,无法形成完整的监督链条,难以有效提高监督合力^[19-20]。以往研究认为审计监督独立性和权威性的提高能够降低地方政府公务接待费用^[21]、促进国有资产保值增值^[22]、提高地方国有企业投资效率^[23]。本文研究发现,强化审计监督能够促进地方政府支出效率提升,表明审计独立性是审计机关有效行使监督职能的基础和保障,这一发现为深化我国审计管理体制提供了理论依据。第二,为提高地方政府财政支出效率提供审计监督制度安排和实践经验。以往研究认为影响地方政府财政支出效率的因素主要有经济发展水平^[7]、财政分权^[6]、地方政府竞争^[24]、公众参与决策^[25]等,却忽视了审计监督的对财政支出效率的治理效应。本文研究发现,财政审计监督是优化地方政府财政支出结构、提高财政规范性、促进政府依法行政的有效制度安排,这一发现为完善我国财政预算监督体系提供实践经验。第三,丰富了关于审计监督财政治理效应影响因素和制约条件的研究。审计监督的效力会受到媒体关注程度^[26]、地区法制化环境和腐败程度^[21]、财政分权程度^[14]等因素的影响。本文根据试点政策的特点,考察了审计监督与地方财政透明度、地方财政自主程度以及地理距离的关系。

二、理论分析与研究假设

财政支出效率是指政府对财政资金进行有效配置,提供符合居民需求和偏好的公共产品,从而促进财政职能的实现。李永友^[27]指出,财政支出效率主要包括支出过程效率和支出结构配置效率,支出过程和结构配置高效合理,才能提高财政支出效率。优化财政资金配置效率可以降低腐败和资金滥用,减少市场扭曲,使更多的财政资金用于促进经济增长^[28]。在我国财政分权和以GDP为主的政绩考核下,地方政府支出结构“重基建、轻民生”^[29],影响公共服务提供效率。在支出预算执行中,地方政府违规使用预算资金,通过虚增项目支出满足部门利益和政绩声誉^[5],加剧了资金违规浪费。财政支出的浪费与结构扭曲最终导致资金配置效率低,影响地方财政治理。

现有文献对如何提高我国地方政府财政支出效率进行了分析与总结。地方财政支出效率受到经济发展水平和结构、市场化程度、税收负担等多种因素的影响^[7],而地方财政压力、官员晋升压力 and 经济发展压力是主要影响因素^[30]。其中,财政压力是倒逼地方政府提高财政支出效率的客观因素,提高财政支出效率也是缓解地方财政压力的重要方式。徐超等^[31]以2002年所得税分享改革衡量地方财政压力的变化,研究发现地方政府在“压力型”财政激励下,倾向于通过加强政府审计监管而非优化支出结构的方式来实现支出效率的提升。莫龙炯和尹靖华^[32]以“营改增”衡量减税降费力度,研究发现减税政策加剧了地方政府的财政收支矛盾,倒逼地方政府通过优化财政支出结构和加强审计监督力度提高财政支出效率。以上研究都反映出地方政府是以一种被动的形式调整财政支出行为,尤其在审计机关受到地方政府领导和干预的情况下,审计监督成为一种策略性选择。因此,如何提升地方审计机关独立性,使审计监督成为长期有效的制度安排,促进地方主动优化资金配置,是一个值得研究的问题。

独立性是现代审计体系的基石^[33],是确保审计合法性的前提^[34]。我国《审计法》规定,各级审计机关应依法独立行使监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人干涉^①。然而,在双重领导体制下,地方审计机关的人事任免、组织管理与经费资源划拨均由地方政府掌控,地方审计机关缺乏独立性,对地方政府预算和财政收支行为监督薄弱^[18]。地方审计机关与地方政府存在“权”与“利”的冲突,政府审计的行政性特征对审计监督质量产

①《中华人民共和国审计法》第五条。

生了负面影响^[35]。建立全面、专业、独立的审计体系是现代预算制度重要标志^[36]。增强审计独立性、限制地方政府对审计机关资源和业务的干预是提高审计质量和强化审计监督的制度保障^[37]。

推进审计管理体制改革,增强审计监督独立性和权威性,是国家监督体系的重大改革^[10]。2015年省以下地方审计机关人财物管理改革旨在通过垂直管理增强下级审计机关的独立性和权威性,减少其他部门或地方政府干扰审计机关依法独立审计的情况^[38]。这种垂直管理能使政府层级扁平化,降低职能部门实行任务的激励成本^[39]。在宏观治理上,审计管理体制改革是国家监督体系的重大改革^[10],改革试点政策提升了审计监督力度和质量^[37],能有效降低地方政府公务接待费用^[24];在微观治理上,审计管理体制改革能促进国有资产保值增值^[22]、提高地方国有企业投资效率^[23]。可以看出,现有文献充分研究了审计管理体制改革的试点政策效应,但鲜有关于地方政府财政支出结构和效率的研究,未拓展到审计监督的财政治理效应。

省以下审计机关人财物管理改革试点作为强化统一领导的政策,使地方基层机关在审计项目上接受省级审计机关的统筹安排,减少了地方政府的策略性行为 and 审计干预现象。省以下地方审计机关人财物管理改革使地市级审计机关权威性和专业性增强,提高了审计监督的质量和效率,有利于抑制政府预算机会主义行为,增强地方政府财政管理能力,在减少财政资金损失浪费、优化财政支出结构方面起到了重要作用,从而提高财政支出效率,发挥财政治理效应,具体而言:

(一)减少财政支出违规浪费,提高财政支出过程效率

一方面,审计监督具有专业化优势,是硬化预算约束和优化预算管理的重要力量^[26]。根据《审计法》规定,审计机关对预算执行、决算草案以及其他财政收支进行全过程监督,重点报告预算执行及其绩效的审计情况。省以下地方审计机关人财物管理改革使基层审计机关的财务、人事等不受当地政府的干预和制约,能够有效切断审计机关与被审计单位的经济联系,提高地方审计机关对本级及下级政府的威慑力和权威性,通过对政府预算资金的分配、执行、调整和管理全过程的监督,财政支出过程中的违规浪费现象减少。如浙江省审计厅从2014年到2016年,组织开展全省公务支出公款消费专项审计,减少了财政资金的浪费行为、公务支出公款消费行为不规范现象。^①另一方面,审计监督的及时性和完整性提高,可以发挥信息鉴定作用,充分识别财政支出信息的真实性,抑制预算机会主义行为^[19]。试点政策能统筹整合地方审计资源,促进各级审计机关的信息共享,有利于向司法机关、社会公众传递和反馈审计信息,提高财政信息披露的及时性和完整性,从而减少财政违规和浪费行为。如2017年,山东省组织全省审计机关聚焦积极财政政策以及新预算法,开展预算执行情况及财政决算审计,对财政支出的真实性进行专项审计调查。

(二)优化财政支出结构,提高财政支出结构配置效率

一方面,审计监督独立性的提高使审计机关成为公共利益的捍卫者,促进公共权力的合理运行和公共资金的有效配置^[40]。审计产生的前提是公共受托经济责任关系的确立,国家审计的目标是促进政府公共受托责任的全面有效履行^[35]。省以下地方审计机关人财物管理改革提高了基层审计机关独立性,代表地区居民对财政资金进行监督,使审计机关成为公共利益的捍卫者,从而影响政府支出偏好,规范地方政府财政支出行为,纠正“重建设、轻民生”的财政支出偏向,减少长期存在的支出结构不合理现象。在民生资金审计中,各地级市审计机关对教育、医疗、社保资金等的管理落实情况进行审计监督,使地方政府重视民生资金的规模和效益。如山东省2017年审计工作报告指出,要进一步优化财政资源配置,强化预算管理,优化财政支出结构,加强民生领域重点支出。另一方面,审计报告结果可以向立法机关和社会公众反馈政府财政信息,从而强化监督合力^[41],使财政资金配置和公共服务供给满足公众需求。审计机关垂直化管理在省内形成监督合力,能提高民众与立法机关监督财政资金的参与程度,减少民众与政府在委托代理过程中的信息不对称问题,使政府财政支出结构符合公众需要。

基于上述分析,本文提出假设1和假设2。

假设1:省以下审计机关人财物管理改革能显著提高地级市财政支出效率。

假设2:省以下审计机关人财物管理改革通过治理财政支出违规行为和优化支出结构两条路径提升地级市财政支出效率。

^①浙江省公务支出公款消费审计全覆盖取得明显成效_审计署网站(audit.gov.cn)。

三、研究设计

(一)模型设定

本文采用双重差分法(Difference-in-Differences)来识别通过地方审计机关人财物改革提高审计独立性和强化审计监督对地方政府支出效率的影响。模型设定如下所示:

$$Efficiency_{it} = \beta_0 + \beta_1 post_t \times treat_i + \beta_2 X'_{it} + \alpha_t + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中被解释变量 $Efficiency_{it}$ 表示 i 城市 t 年的财政支出效率, β_1 为本文核心关注的审计监督财政治理效应的系数,解释变量 $post_t \times treat_i$ 表示地级市在政策年度及以后是否实施审计机关人财物改革的虚拟变量。 X_{it} 表示一系列城市层面的控制变量, α_t 、 γ_i 分别表示时间固定效应和个体固定效应, ε_{it} 为随机扰动项。此外,本文在采用聚类稳健的标准误,聚类到地级市层面。为了检验估计结果的稳健性,本文还使用将标准误聚类到省份层面、在模型中增加时间效应和省份效应交互项的方法进行稳健性检验。

(二)变量说明

1. 审计独立性

本文以 2015 年 12 月中央推动的省以下地方审计机关人财物管理改革试点作为准自然实验,采用双重差分法识别地方审计机关人财物管理改革对地方政府财政支出效率的影响。其中处理组为江苏、浙江、山东、广东、贵州、云南六省的地级市,控制组为其余省份的地级市,若为控制组,则 $treat_i$ 取 1,否则取零。由于政策实施时间为 2016 年,若样本年份大于等于 2016 年,则 $post_t$ 取 1,否则取零。根据标准双重差分模型,本文以 $treat_i$ 与 $post_t$ 的交互项为核心解释变量,作为提高审计独立性强化审计监督财政治理效应的代理变量。

2. 财政支出效率的测算

本文选择我国地级市财政支出效率作为研究对象。从财政支出投入产出角度看,相同的财政投入能够获得更多的供给水平或更好的产出质量,表明财政支出效率越高^[42]。从财政资金供求关系角度看,财政支出生产出的公共服务越满足公众的需求和偏好,表明财政支出效率越高^[4]。目前测算财政支出效率的主流方法有随机前沿分析(Stochastic Frontier Analysis, SFA)和数据包络分析(Data Envelopment Analysis, DEA)两种。随机前沿分析方法具有确定的生产函数或成本函数,使用极大似然估计进行参数估计,通过条件期望计算出各个决策单元的效率。相比包络分析方法,随机前沿分析考虑了随机因素的影响,将实际产出分为生产函数、随机因素和技术无效率三部分,充分利用每个样本信息,估计结果不受异常值的影响^[43],使估计的效率具有横向和纵向可比性。因此,本文选择随机前沿分析方法测算财政支出效率。参考唐齐鸣和王彪、徐超等^[7,31]的做法,本文随机前沿成本函数采用柯布-道格拉斯形式:

$$\ln FE_{it} = \beta_0 + \sum_{j=1}^N \beta_j \ln PS_{jit} + v_{it} + u_{it} \quad (2)$$

其中投入变量为地级市人均财政支出 (FE),产出变量 (PS_j) 包括教育、医疗卫生、文化、邮电通信、绿化、水电煤气、环保环卫以及城市交通等一系列公共服务,具体指标选取如表 1 所示。本文假设成本函数的随机误差项服从标准正态分布、无效项服从截断正态分布,并借鉴 Battese 和 Coelli^[44] 的思路,对变差率 γ 进行了零假设检验。估计结果显示,随机前沿成本函数对应的变差率的值为 0.675,说明成本偏差大部分

来源于成本无效率项,2014—2018 年全国地级市的财政支出效率的均值为 0.844、标准差为 0.045、最大值为 0.938、最小值为 0.549。其中,财政效率最高的地区是山东省,最低的地区为内蒙古自治区。可以看出,本文使用 SFA 方法测算的财政效率较为符合地方财政支出现状,与以往研究的测算结果不存在显著偏差。

3. 控制变量

现有研究中关于财政效率的影响因素主要包括人均收入水平、教育水平、人口密度、政府财政规模、财政收

表 1 地方政府公共服务指标测度

一级指标	二级指标	一级指标	二级指标
教育	每万人拥有小学教师数	环保卫生	人均生活垃圾处理量
	每万人拥有普通中学教师数		人均生活废水处理量
	每万人拥有高等院校教师数	水电煤气	人均供水量
医疗卫生	每百万人拥有医院数		人均用电量
	每万人拥有医疗床位数		人均煤气用量
	每万人拥有医生数		人均液化石油气用量
邮电通信	人均邮电业务总量	城市交通	人均城市道路面积
	每万人宽带入户数		每万人拥有公共汽车数
绿化	人均园林绿地面积	文化	每百人公共图书馆藏书量

数据来源:《中国城市建设统计年鉴》《中国城市年鉴》。

支缺口等^[6]。为了控制其他因素对地方财政支出效率的影响,基于已有研究,本文选取的控制变量包括:实际人均 GDP 自然对数代表地区收入水平、第二产业增加值占 GDP 比重衡量产业结构、人均财政支出衡量政府支出规模、年末金融机构贷款余额占 GDP 的比重衡量金融发展水平、固定资产投资占 GDP 比重、人口密度、年初和年末平均人口的对数衡量人口规模、在校人数与总人数的比值衡量教育水平、一般公共预算支出与收入的比值衡量财政收支缺口。此外,在异质性分析中,本文还使用了地方财政透明度、财政自主程度和地级市与省会城市距离变量;在机制分析中,本文还构造了衡量审计监督力度和质量的变量、衡量财政支出结构的变量。

(三)数据样本

本文数据主要来自于《中国城市统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国审计年鉴》、中国经济数据库(CEIC)和中国研究数据服务平台(CNRDS)。基于数据可得性并参考以往研究,本文地级市面板数据样本中剔除了西藏、新疆、直辖市(北京、天津、上海、重庆)以及计划单列市(深圳、大连、青岛、宁波、厦门)的数据,整理形成了2014—2018年273个地级市的面板数据。本文主要变量的描述性统计如表2所示。

表2 描述性统计

变量	定义	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
财政支出效率_SFA	根据 SFA 方法计算	1361	0.839	0.041	0.549	0.929
财政支出效率_DEA	根据 DEA 方法计算	1361	0.328	0.143	0.087	1
<i>treat</i> × <i>post</i>	虚拟变量,地级市实施试点政策年度及以后取值为1,否则取值为0	1361	0.154	0.361	0	1
人均 GDP 对数	人均地区生产总值取对数	1361	10.731	0.514	9.227	12.281
第二产业占比	第二产业增加值/GDP	1361	0.369	0.202	0.001	0.755
人均财政支出	一般公共预算支出/总人口	1361	0.932	0.474	0.272	4.655
金融发展水平	年末金融机构贷款余额/GDP	1361	1.024	0.588	0.151	7.45
固定资产投资	固定资产投资/GDP	1361	0.523	0.48	0.002	2.197
人口密度	地区总人口/土地面积(万人/平方公里)	1361	0.042	0.031	0.001	0.263
人口规模	年初年末平均人口对数	1361	5.873	0.662	3.006	7.283
教育水平	在校人数/总人口数	1361	0.136	0.049	0.052	0.58
财政收支缺口	一般公共预算支出/一般公共预算收入	1361	2.936	1.745	0.904	13.939

表3 基准回归结果

变量	(1) 财政支出效率	(2) 财政支出效率	(3) 财政支出效率	(4) 财政支出效率	(5) 财政支出效率
<i>treat</i> × <i>post</i>	0.00249 (0.00272)	0.00823 *** (0.00256)	0.0187 ** (0.00734)	0.00823 * (0.00479)	0.0187 *** (0.00353)
人均 GDP 对数		-0.0294 *** (0.00880)	-0.0234 * (0.0135)	-0.0294 ** (0.0106)	-0.0234 ** (0.0107)
第二产业占比		0.00374 (0.0157)	0.0211 (0.0171)	0.00374 (0.0147)	0.0211 (0.0217)
人均财政支出		-0.0872 *** (0.0109)	-0.0743 *** (0.00967)	-0.0872 *** (0.0153)	-0.0743 *** (0.0148)
金融发展水平		0.00642 *** (0.00217)	0.00433 ** (0.00185)	0.00642 *** (0.00201)	0.00433 ** (0.00200)
固定资产投资		0.00270 (0.00715)	0.00898 (0.00948)	0.00270 (0.00497)	0.00898 (0.00693)
人口密度		0.529 * (0.296)	0.663 ** (0.285)	0.529 (0.310)	0.663 ** (0.287)
人口规模		-0.0400 ** (0.0163)	-0.0292 * (0.0174)	-0.0400 ** (0.0179)	-0.0292 (0.0200)
教育水平		0.273 ** (0.123)	0.342 ** (0.138)	0.273 ** (0.118)	0.342 ** (0.147)
财政收支缺口		-0.00509 ** (0.00215)	-0.00581 ** (0.00251)	-0.00509 * (0.00272)	-0.00581 * (0.00293)
常数项	0.857 *** (0.00130)	1.417 *** (0.131)	1.259 *** (0.198)	1.417 *** (0.127)	1.254 *** (0.175)
个体效应	是	是	是	是	是
时间效应	是	是	是	是	是
时间 × 省份	否	否	是	否	是
聚类层级	个体	个体	个体	省份	省份
观察值	1361	1361	1361	1361	1361
R ²	0.192	0.410	0.517	0.410	0.517
城市数	273	273	273	273	273

注:括号内为聚类稳健标准误;***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。下同。

四、实证分析

(一)基准回归分析

本文首先通过双重差分法估计省以下地方审计机关人财物管理改革对地级市财政支出效率的影响。估计结果如表3所示,第(1)列为未加入控制变量的结果,由于未控制其他因素,存在遗漏变量问题,导致核心解释变量系数不显著。第(2)列为加入控制变量的基准回归模型估计结果。为了提高估计结果的稳健性,第(4)列将模型的标准误聚类到省份层面进行估计;在第(3)列和第(5)列的估计中分别加入时间效应和省份效应的交互项。可以看出,加入控制变量后,第(2)至第(5)列的解释变量系数都显著为正,表明地级市审计机关独立性的提高能够显著提升财政支出效率,强化审计监督有利于地方财政治理。具体而言,第(3)列基准结果显示,相对于非试点地区,省以下地方审计机关人财物管理改革使试点地区的财政支出效率显著上升1.87%。本文测算的地级市财政支出效率平均值为0.839,实施省以下地方审计机关人财物管理改革,使地方财政支出效率平均上升

0.98%。同时,改变模型聚类层级对基准回归结果没有影响;加入时间效应和省份效应的交互项改变了估计系数的大小,但不影响其显著性水平。此外,控制变量系数表明经济发展水平、政府财政规模、金融发展水平以及人口因素是影响财政支出效率的重要因素。

(二)稳健性检验

1. 平行趋势与动态效应

“平行趋势”假设是运用双重差分模型的重要前提,只有在“平行趋势”得到满足的条件下,双重差分估计结果才是无偏的。如果不存在省以下地方审计机关人财物管理改革试点政策,处理组和控制组之间的财政支出效率变动趋势并不存在显著的系统性差异。本文采用反事实的方法,改变政策发生时间,将政策发生时间提前一年,实证结果如表4第(1)列所示,交互项($treat \times pre1$)系数不显著,证明了 DID 模型估计的有效应。

在动态效应检验中,本文将政策发生的前一年 2015 年作为基准年,并将模型的时间变量改为年份,估计结果如图 1 所示,政策发生前的 2014 年的系数不显著,说明在审计管理体制冲击之前,处理组与控制组之间的差异未随时间推移而发生变化;在政策发生的 2016 年及之后,相对于控制组而言,处理组的财政支出效率显著降提高。这说明处理组和控制组在试点政策实施之前的不存在显著差异,双重差分模型的估计结果具有稳健性。

2. 安慰剂检验

本文基准回归中已经控制了一系列与政府财政支出效率相关的变量,但是估计结果仍然可能受到遗漏变量或者不可观测因素的影响。如果这些遗漏变量与地方审计机关人财物管理体制改革的试点的选择相关,会导致回归结果估计值有偏。为了检验遗漏变量对估计结果的影响,本文采用随机生成处理组的方法进行双重差分法安慰剂检验。为增强安慰剂检验的统计识别效力,将以上构造随机处理组样本的过程重复 500 次,得到交叉项估计系数概率密度及其 P 值分布图。由图 2 可知,随机生成的处理组估计系数集中在 0 附近,而基准回归估计系数远离分布中心位置,说明基准结果的估计效应不是由遗漏其他随机因素导致的。

表 4 稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	平行趋势检验	Heckman 两阶段法	改变被解释变量	改变样本区间	改革强度	PSM - DID
	财政支出效率	财政支出效率	财政支出效率	财政支出效率	财政支出效率	财政支出效率
$treat \times post$	0.00698 *	0.00562 ***	0.0217 **	0.00534 *	0.00650 ***	0.00676 ***
	(0.00357)	(0.00192)	(0.00955)	(0.00285)	(0.00197)	(0.00260)
$treat \times pre1$	-0.00245					
	(0.00353)					
逆米尔斯比率		0.0777 ***				
		(0.0195)				
常数项	1.413 ***	0.972 ***	1.289 ***	1.090 ***	1.412 ***	1.484 ***
	(0.132)	(0.171)	(0.434)	(0.0963)	(0.131)	(0.140)
个体效应	是	是	是	是	是	是
年份效应	是	是	是	是	是	是
观察值	1361	1361	1361	2724	1361	1331
R ²	0.410	0.420	0.487	0.447	0.410	0.411
城市数	273	273	273	273	273	270

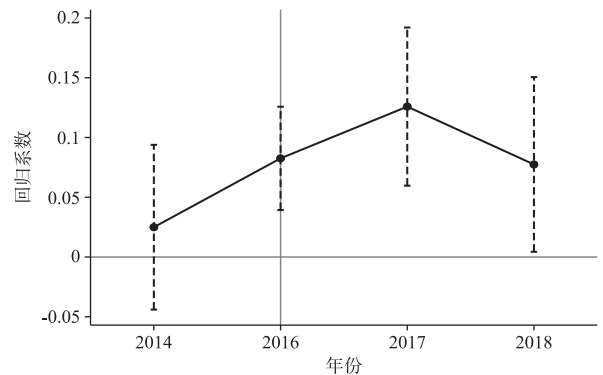


图 1 动态效应

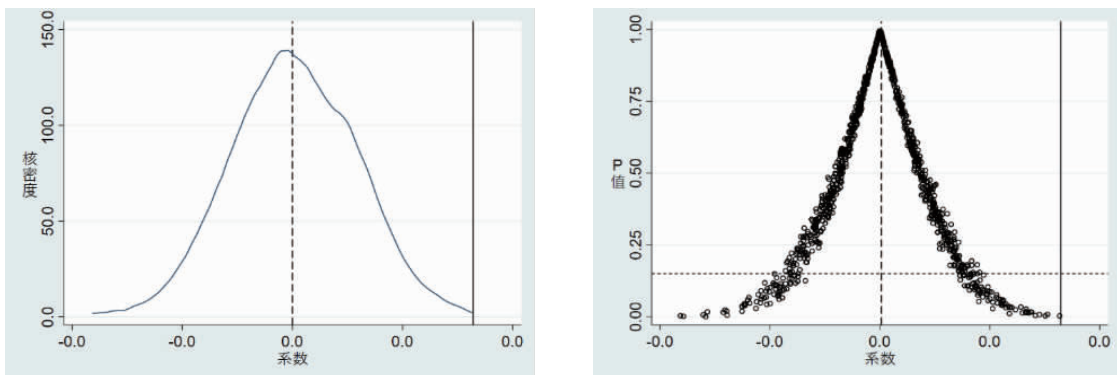


图 2 安慰剂检验

3. Heckman 两阶段法

在双重差分模型中,政策试点应具有外生性。但是本文核心解释变量地方审计机关人财物管理改革试点的效应可能受到反向因果关系的影响,财政支出效率更高的地方由于其审计监督制度的完善性和有效性,更容易被中央选作试点地区,从而产生反向因果关系,高估了试点政策的财政治理效应。为了检验政策外生性,本文使用 Heckman 两阶段方法,在模型中构造逆米尔斯比以对改革试点选择的可能性进行控制,回归结果如表 2 第(2)列所示,逆米尔斯比显著,说明样本存在选择性偏差,经过纠正后双重差分项系数仍然显著为正,说明审计管理体制试点满足双重差分模型对政策外生性的要求。

4. 替换被解释变量

为了提高实证结果的稳健性,本文还使用数据包络分析法(DEA)重新测算政府支出效率,运用线性规划构建最优效率的凸性生产前沿边界,通过与前沿边界相比得出相对效率。表 4 第(3)列结果发现,双重差分模型交互项系数仍在 10% 的水平上显著为正,说明地方审计机关人财物管理体制试点能够提升财政支出效率是可靠的。

5. 改变样本区间

为了更好地反映地方审计机关管理体制试点的政策效应,本文采用改变样本区间的方法进行稳健性检验,采用 2010—2019 年的样本数据进行估计,表 4 的第(4)列所示,核心解释变量的系数显著为正,说明基准结果的稳健性不受样本区间的影响。

6. 改革强度检验

试点政策的执行强度和落实进度在实施省以下地方审计机关人财物管理改革的地区中仍存在差异,从而影响模型估计的准确性。根据中国审计学会的调研结果,虽然在干部任命和业务管理上各试点地区的改革措施差异不大,但贵州、云南和重庆的改革措施较为彻底,使基层审计机关的机构编制、人员招录和资产经费管理实现了省级直管,改革强度最大,显著强化了地方审计监督的独立性。因此,本文参照张琦和孙旭鹏^[21]的方法,改变基准回归中的政策虚拟变量,将贵州和云南地级市的 *treat* 变量赋值为 2,江苏、浙江、广东和山东的地级市的 *treat* 变量赋值为 1,其余非试点地区的地级市 *treat* 项仍赋值为 0,以区分不同试点城市的政策实施强度。根据表 4 第(5)列的估计结果,双重差分模型中的解释变量系数为 0.0065,在 1% 的水平上显著,与基准回归的估计结果一致,说明改革强度并不影响审计监督对财政支出效率的治理效应。

7. PSM-DID 检验

省以下地方审计机关人财物管理改革作为一项准自然实验,在试点城市选择上仍会存在一定的样本选择性偏差,使用倾向得分匹配法(P propensity Score Matching, PSM)进行双重差分估计能够有效缓解因选择偏差导致的内生性问题。因此,本文使用 PSM-DID 方法进行稳健性检验,基于试点政策发生前 2015 年的样本数据,利用基准回归模型中的控制变量,以核匹配方法逐年进行倾向得分匹配。匹配后删除不符合共同区间假设的样本,使匹配后处理组和控制组的系统性差异变小。表 4 第(6)列中,处理组与控制组变量在匹配样本中的均值差异变小,说明匹配后处理组和控制组不存在显著差异,保证匹配后样本处理的随机性。根据倾向得分匹配后的样本进行双重差分回归,解释变量估计系数为 0.00676,在 1% 的水平上显著为正,这与基准回归结果一致,说明强化地方审计监督具有财政治理效应,能提高财政支出效率。

(三) 异质性分析

本文主要从影响省以下地方审计机关管理改革财政治理效应的制度性和客观性因素出发,分析提高审计监督独立性的异质性效应。

一是地区财政透明度的异质性。政府审计和财政透明是相辅相成的,缺乏财政透明,财政信息不充分,会影响审计监督质量^[45]。因此,地区财政透明度是影响审计管理体制试点政策效应的客观因素。本文使用清华大学公共管理学院历年《中国市级政府财政透明度研究报告》数据,根据政策发生之前的地级市财政透明度得分的中位数,将地级市分为透明度高和两组。如表 5 的第(1)列、第(2)列所示,在财政透明度低的地区, $post \times treat$ 项的系数为 0.0254,在 1% 的水平上显著,说明在财政透明度低和预算执行不规范的试点地区,提高地方审计机关独立性的治理效应越显著。反之,试点政策的影响在财政透明度高的试点地区不显著。这说明通过省以下地方审计机关人财物管理改革强化审计监督能有效弥补财政透明度不足导致的政府财政支出浪费和违规行为,进而提高财政支出效率。

二是地级市与省会地理距离的异质性。地理距离是影响上级部门对下级部门管理效果的重要因素,离省会近的城市受到省级部门的检查、监督和约束会更多,会更加注重财政行为的规范性,而离省级政府远的地区,则会将更多的财政资金用于非生产性支出和满足官僚机构自身利益^[46]。本文以地级市与省会城市空间距离的作为划分标准,根据全省各地级市与省会城市距离的均值,将实际距离大于均值的城市划分为离省会城市远的组别,反

之为距离省会城市近的组别。估计结果如表5的第(3)、第(4)列所示,省以下地方审计机关人财物管理改革对距离省会远的试点城市财政支出效率具有显著正向作用,使其财政支出效率提升了0.839%,说明省以下地方审计机关人财物管理改革有利于获取地理距离较远地区的信息,缓解地理条件的限制和信息不对称,提高上级审计机关统筹协调能力,促进地方财政治理。

三是地级市财政自主性的异质性。如果地级市财政分权程度高,具有较高的财政自主性,其财政支出行为将更随意。而财政自主性低的地区,在财政压力过大的情况下会追求更高的支出效率。传统衡量财政分权程度指标包括“收入分权”和“支出分权”^[47],本文参考庞伟和孙玉栋^[48]对省以下财政分权指标的构建,以地级市一般公共预算支出与全省一般公共预算支出的比值衡量地级市的财政自主性,根据政策发生之前的财政自主程度的中位数,将样本分为两组进行考察。估计结果显示,在财政自主性高的试点地区,*treat × post*的系数显著为正,强化审计监督的治理效应越显著。省以下地方审计机关人财物管理改革实施后,使财政自主权高的地级市财政支出效率平均提高了0.876%,说明强化审计监督能有效约束财政自主性高的地区,发挥预防功能、揭示功能和抵御功能,使其财政行为更为规范。

(四) 机制分析

国家审计体系可以有效进行权力制衡,发挥“预防、揭示、抵御”功能,是国家治理的重要组成部分^[49]。审计监督能有效监督和制约政府的违规行为,减少财政资金在使用过程中的违规和浪费。政府审计揭露力度代表政府审计发现违规行为的力度,处理处罚力度代表政府审计督促改进的力度,是反映审计监督质量的重要指标。

为了分析审计独立性通过何种机制提高财政支出效率,本文在基准模型中加入了审计揭示力度和处罚力度的交互项。其中,政府审计的揭露

力度采用审计查出主要问题金额除以完成的审计项目数来衡量,该比值越大,说明政府审计揭露出的问题越多,政府审计的揭露力度越强^[50],同时说明财政资金的违规浪费问题严重;政府审计的处理处罚力度采用“应上缴财政+应减少财政拨款或补贴+应归还原渠道资金+应调账处理金额”除以完成的审计项目数来衡量,该比值越大,说明政府审计的处理处罚力度越强^[51],同时说明财政支出过程存在机会主义行为。由于审计监督力度和质量与试点政策、财政支出效率之间具有内生性,加入交互项可以反映试点政策提高财政支出效率的具体机制。估计结果如表6所示,交互项系数显著为正,说明试点政策通过提高审计监督的揭示力度和处罚力度,从而促进财政支出的有效配置。具体而言,地方政府被审计机关平均立项查出的问题金额每上升一个标准差(0.735),地方审计机关人财物改革后,地级市财政支出效率平均上升0.129%;地方审计机关处罚力度每上升

表5 异质性分析

变量	财政支出效率		财政支出效率		财政支出效率	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	财政透明度高	财政透明度低	离省会近	离省会远	财政自主度低	财政自主度高
<i>treat × post</i>	0.00419 (0.00315)	0.0254 *** (0.00512)	0.00713 (0.00550)	0.00839 *** (0.00308)	0.00830 (0.00637)	0.00877 ** (0.00367)
常数项	1.214 *** (0.157)	1.409 *** (0.436)	1.385 *** (0.181)	1.258 *** (0.343)	1.413 *** (0.185)	1.481 *** (0.259)
个体效应	是	是	是	是	是	是
年份效应	是	是	是	是	是	是
分组均值检验	β 透明度低 - β 透明度高		β 离省会近 - β 离省会远		β 财政自主权低 - β 财政自主权高	
	-0.0065 ***		0.0113 ***		0.0117 ***	
观察值	910	451	688	673	673	688
R ²	0.472	0.385	0.478	0.377	0.572	0.324
城市数	271	216	138	135	142	146

表6 机制分析:审计监督力度的提升

变量	(1) 财政支出效率	(2) 财政支出效率
<i>treat × post</i>	0.00662 ** (0.00286)	0.00796 *** (0.00253)
<i>treat × post × 审计揭示力度</i>	0.00176 * (0.00101)	
审计揭示力度	-0.00127 ** (0.000527)	
<i>treat × post × 审计处罚力度</i>		0.0119 ** (0.00492)
审计处罚力度		-0.000223 (0.000603)
常数项	1.423 *** (0.132)	1.408 *** (0.131)
个体效应	是	是
年份效应	是	是
观察值	1361	1361
R ²	0.411	0.412
城市数	273	273

一个标准差(0.569),试点政策实施后,地级市财政支出效率平均上升0.677%。可以看出,违规浪费资金和机会主义财政支出越大时,审计监督的作用越强,越能提高财政支出效率。省以下地方审计机关人财物管理改革通过提高审计监督力度和质量,对地方政府发挥威慑作用,规范政府财政支出行为,从而提高了财政资金的使用效益。

此外,财政支出结构配置合理是提高财政支出效率的重要途径。在我国分权体制下,地方财政支出结构严重扭曲^[29]。非经济性财政支出是地方政府的主要支出责任,是实现地方政府职能的物质基础。本文根据谭建立和赵哲^[52]的方法,以非经济性财政支出占政府财政支出总量的比重衡量地方财政支出结构,反映财政支出对民生性财政支出的偏向程度。由于数据限制,本文使用地级市的科学技术支出、教育支出、医疗卫生与计划生育支出、社会保障与就业支出总和占公共财政支出的比例作为衡量财政支出结构的代理变量。具体估计结果如表7所示,第(1)列回归结果表明,审计管理体制的改革提高了地级市的民生性支出占比,纠正了地方财政支出偏向。为了分析审计监督与财政支出结构、财政支出效率之间的关系,本文在基准回归中加入民生性支出占比与解释变量的交互项,估计财政支出结构在强化审计监督和财政支出效率中的作用。第(2)列的估计结果显示,核心解释变量的系数显著为正,财政支出结构对财政支出效率的影响显著为正,而交互项系数显著为负,说明当地区民生性财政支出比重越高,审计监督对财政支出效率的改进力度越小。当地级市财政支出结构不合理时,省以下地方审计机关人财物管理改革通过优化财政支出结构提升财政支出效率^①。因此,通过提高审计机关独立性,强化审计监督力度,能显著优化财政支出结构,进而促进地方财政治理。

表7 机制分析:财政支出结构的优化

变量	(1)民生性支出占比	(2)财政支出效率
<i>treat</i> × <i>post</i>	0.0235 *** (0.00584)	0.0359 *** (0.0118)
<i>treat</i> × <i>post</i> × 民生性支出占比		-0.0681 ** (0.0267)
常数项	0.915 *** (0.302)	1.359 *** (0.143)
个体效应	是	是
年份效应	是	是
观察值	1239	1239
R ²	0.203	0.440
城市数	254	254

生与计划生育支出、社会保障与就业支出总和占公共财政支出的比例作为衡量财政支出结构的代理变量。具体估计结果如表7所示,第(1)列回归结果表明,审计管理体制的改革提高了地级市的民生性支出占比,纠正了地方财政支出偏向。为了分析审计监督与财政支出结构、财政支出效率之间的关系,本文在基准回归中加入民生性支出占比与解释变量的交互项,估计财政支出结构在强化审计监督和财政支出效率中的作用。第(2)列的估计结果显示,核心解释变量的系数显著为正,财政支出结构对财政支出效率的影响显著为正,而交互项系数显著为负,说明当地区民生性财政支出比重越高,审计监督对财政支出效率的改进力度越小。当地级市财政支出结构不合理时,省以下地方审计机关人财物管理改革通过优化财政支出结构提升财政支出效率^①。因此,通过提高审计机关独立性,强化审计监督力度,能显著优化财政支出结构,进而促进地方财政治理。

五、结论与政策建议

本文将省以下地方审计机关人财物管理改革这一试点政策作为准自然实验,从地方政府财政治理视角,运用双重差分法分析地市级审计机关独立性的提升对财政支出效率的影响。研究发现,审计机关人财物管理改革能够有效提高地方政府财政支出效率。异质性分析结果发现,审计监督力度提升的治理效应在财政透明度低、距离省会城市远和财政自主程度高的城市更显著,说明审计监督能够弥补财政透明度不足、财政分权过大以及地理距离造成的财政支出效率损失,审计监督作用的发挥受到地区财政透明度、地方政府财权大小和信息获取难度的影响。机制分析结果发现,审计独立性改革使地方审计机关的监督质量和力度大为提升,进一步降低财政违规金额和优化财政支出结构,从而提高地方政府财政支出效率。基于上述结论,本文提出以下政策建议:

首先,国家要积极推进审计管理体制,进一步提高地方审计机关的独立性,强化上级审计机关对下级审计机关的管理。2018年5月,中央审计委员会第一次会议提出“构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系”。有关部门应适时放开试点政策,推行地方审计机关人财物管理改革,使上级审计机关对下级审计机关有人财物的领导权,建立集中统一组织领导的审计监督体制,优化审计资源配置,加强审计监督能力。

其次,审计机关应重点监督财政透明度较低、财政自主权较高地区的政府财政行为,加大监督力度,敢于揭示问题,推动解决问题,促进审计整改,推动预算管理规范化,减少财政资金违规浪费,优化财政支出结构;同时,加大对偏远地区的预算执行审计力度,提高省级审计机关的预算监督统筹协调能力,拓展审计监督的广度和深度,减少审计信息不对称,使上下级审计机关之间沟通充分和顺畅,从而推动地方财政治理。

最后,地方审计机关应强化财政审计和民生审计,重点监督政府支出结构和民生性支出,促进财政支出效率的提升。有关部门一是统筹各级审计力量,进行财政预算执行、部门预算、专项资金、政府债务等审计;二是重点关注预算支出结构合理性和预算执行规范化,揭示预算执行中各类违规和管理不规范问题,促进预

①本文还使用中介效应模型研究强化审计监督力度通过优化财政支出结构提升财政支出效率这一机制,估计结果也支持这一机制假设。

算绩效管理,增强预算约束,促进财政资源统筹,优化财政支出结构;三是重点监督民生资金管理和使用的合规性与公正性,进行支出政策落实跟踪审计,加强对重点专项资金和重大公共工程投资等的审计,提高民生支出使用效益。

当然,本文的研究还存在若干不足之处。首先,本文只是研究了审计监督财政治理效应的一个方面,而未深入到财政收入、财政政策、预算管理等领域进行实证分析。其次,由于受数据和研究方法限制,本文实证分析中未完全检验审计监督对财政支出效率的影响机理。这些都是未来值得深入研究的重要方向。

参考文献:

- [1] 贾康. 财政的扁平化改革和政府间事权划分[J]. 中共中央党校学报, 2007(6): 42-48.
- [2] 范子英, 张军. 粘纸效应: 对地方政府规模膨胀的一种解释[J]. 中国工业经济, 2010(12): 5-15.
- [3] 毛捷, 吕冰洋, 马光荣. 转移支付与政府扩张: 基于“价格效应”的研究[J]. 管理世界, 2015(7): 29-41+187.
- [4] 高琳. 分权与民生: 财政自主权影响公共服务满意度的经验研究[J]. 经济研究, 2012(7): 86-98.
- [5] 吴进进. 超预算偏好、项目冲动和部门财政结转结余[J]. 中国行政管理, 2018(8): 101-106.
- [6] 陈诗一, 张军. 中国地方政府财政支出效率研究: 1978—2005[J]. 中国社会科学, 2008(4): 65-78+206.
- [7] 唐齐鸣, 王彪. 中国地方政府财政支出效率及影响因素的实证研究[J]. 金融研究, 2012(2): 48-60.
- [8] 周维培. 从“鉴证”到“问责”——全球视野下国家审计服务国家治理的路径分析[J]. 审计研究, 2019(4): 3-10.
- [9] 王善平, 谭雪. 国家审计治理地方政府行政代理问题的机制研究[J]. 会计研究, 2021(8): 153-160.
- [10] 董大胜. 国家、国家治理与国家审计——基于马克思主义国家观和中国国情的分析[J]. 审计研究, 2018(5): 3-11.
- [11] 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.
- [12] 陈丽红, 张龙平, 朱海燕. 国家审计能发挥反腐败作用吗? [J]. 审计研究, 2016(3): 48-55.
- [13] 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.
- [14] 余应敏, 杨野, 陈文川. 财政分权、审计监督与地方政府债务风险——基于 2008—2013 年中国省级面板数据的实证检验[J]. 财政研究, 2018(7): 53-65.
- [15] 蒲丹琳, 王善平. 官员晋升激励、经济责任审计与地方政府投融资平台债务[J]. 会计研究, 2014(5): 88-93.
- [16] 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+52.
- [17] 吴联生. 政府审计机构隶属关系评价模型——兼论我国政府审计机构隶属关系的改革[J]. 审计研究, 2002(5): 14-18.
- [18] Xiao J Z, Yang S, Zhang X, et al. Institutional arrangements and government audit independence in China[J]. Abacus, 2016, 52(3): 532-567.
- [19] 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.
- [20] 刘家义. 国家治理现代化进程中的国家审计: 制度保障与实践逻辑[J]. 中国社会科学, 2015(9): 64-83+204-205.
- [21] 张琦, 孙旭鹏. 政府审计独立性提升的治理效应——以审计机关人财物改革对公务接待行为的影响为例[J]. 会计研究, 2021(1): 167-178.
- [22] 郭檬楠, 郭金花. 审计管理体制改革、地方政府干预与国有企业资产保值增值[J]. 当代财经, 2020(11): 138-148.
- [23] 叶陈刚, 黄冠华, 朱郭一鸣. 审计管理体制改革与地方国有企业投资效率——基于地方审计机关人财物试点改革的自然实验[J]. 审计与经济研究, 2021(3): 1-11.
- [24] 刘江会, 王功宇. 地方政府财政竞争对财政支出效率的影响——来自长三角地级市城市群的证据[J]. 财政研究, 2017(8): 56-68.
- [25] 解洪涛, 梅建明. 分权之后的财政治理: 公众参与和中国地方政府财政效率改进[J]. 经济管理, 2014(7): 151-163.
- [26] 郭檬楠, 吴秋生. 基于国有资产保值增值的国家审计与媒体关注协同机制[J]. 管理科学, 2021(6): 127-141.
- [27] 李永友. 我国财政支出结构演进及其效率[J]. 经济学(季刊), 2010(1): 307-332.
- [28] De la Croix D, Delavallade C. Growth, public investment and corruption with failing institutions[J]. Economics of Governance, 2009, 10(3): 87-219.
- [29] 尹恒, 朱虹. 县级财政生产性支出偏向研究[J]. 中国社会科学, 2011(1): 101.
- [30] 孙玉栋, 席毓. 影响我国地方政府财政支出效率的因素研究——基于财政、晋升和发展压力的视角[J]. 经济理论与经济管理, 2021(6): 37-49.
- [31] 徐超, 庞雨蒙, 刘迪. 地方财政压力与政府支出效率——基于所得税分享改革的准自然实验分析[J]. 经济研究, 2020(6): 138-154.
- [32] 莫龙炯, 尹靖华. 我国减税政策会影响地方财政支出效率吗[J]. 当代财经, 2022(12): 40-51.
- [33] Dowding K, Mergoupis T. Fragmentation, fiscal mobility, and efficiency[J]. Journal of Politics, 2003, 65(4): 1190-1207.
- [34] Dewar D. Independence of State Audit[J]. International Journal of Government Auditing, 1988, 15(3): 10-12.
- [35] 蔡春, 朱磊, 郑倩雯. 省以下地方审计机关人财物统一管理提升审计质量了吗? [J]. 审计与经济研究, 2020(6): 1-8.
- [36] Caiden N. Patterns of budgeting[J]. Public Administration Review, 1978, 38(6): 539-544.
- [37] Blume L, Voigt S. Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment[J]. European Journal of Political Economy, 2011, 27(2): 215-229.
- [38] 汪德华, 侯思捷, 张彬斌. 中国共产党领导的国家审计: 百年历程与发展启示[J]. 财贸经济, 2021(7): 15-31.

- [39]王赛德,潘瑞姣. 中国式分权与政府机构垂直化管理——一个基于任务冲突的多任务委托—代理框架[J]. 世界经济文汇,2010(1):92-101.
- [40]陈茹,张金若,王成龙. 国家审计改革提高了地方国有企业全要素生产率吗?[J]. 经济管理,2020(11):5-22.
- [41]刘静. 审计结果公告的公民参与策略研究[J]. 审计研究,2015(2):48-55.
- [42]Dowding K, Mergoupis T. Fragmentation, fiscal mobility, and efficiency[J]. Journal of Politics, 2003, 65(4):1190-1207.
- [43]杨海生,才国伟,李泽彬. 政策不连续性与财政效率损失——来自地方官员变更的经验证据[J]. 管理世界,2015(12):12-23+187.
- [44]Battese G E, Coelli T J. Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to paddy farmers in India[J]. Journal of productivity analysis, 1992, 3(1-2):153-169.
- [45]陈宝东,王颖鹏. 政府审计、财政透明度与地方政府债务增长[J]. 统计与决策,2022(10):126-131.
- [46]宋小宁,陈斌,梁琦. 区位优势和县域行政管理费增长[J]. 经济研究,2015(3):32-46.
- [47]陈硕,高琳. 央地关系:财政分权度量及作用机制再评估[J]. 管理世界,2012(6):43-59.
- [48]庞伟,孙玉栋. 省以下财政分权对公共服务供给的门限效应[J]. 云南财经大学学报,2019(3):3-12.
- [49]刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学,2012(6):60-72.
- [50]黄溶冰. 审计处理、审计整改与财政收支违规行为[J]. 财经理论与实践,2017(2):81-86.
- [51]潘俊,王禹,景雪峰,余一品. 政府审计与地方政府债券发行定价[J]. 审计研究,2019(3):44-50.
- [52]谭建立,赵哲. 财政支出结构、新型城镇化与碳减排效应[J]. 当代财经,2021(8):28-40.

[责任编辑:苗竹青,杨志辉]

Research on the Fiscal Governance Effect of Audit Supervision: A Quasi-Natural Experiment Based on the Independent Reform of Audit Supervision

HUA Ruting, ZHOU Keqing, YANG Jin

(School of Public Finance and Taxation, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: Audit supervision is an important part of the supervision system in China. Financial audit can effectively supervise the authenticity, legitimacy and efficiency of government fiscal revenue and expenditure. We exploit the local fiscal governance effect of the pilot reform of human and property management of local audit institutions below the provincial level. Based on the natural experiment of the pilot and using the difference-in-differences method, we find that the pilot reform of human and property management of local audit institutions below the provincial level can effectively improve the efficiency of local government financial expenditure by 1.87%. Heterogeneity analysis found that the fiscal governance effect of improving audit independence is more significant in cities with low fiscal transparency, far from provincial capital and high level of fiscal autonomy. Mechanism analysis finds that the pilot policy improves the efficiency of local government fiscal expenditure through two paths: improving the quality of audit supervision and optimizing the structure of fiscal expenditure. This study shows that improving the independence of local audit institutions has a positive governance effect on local government fiscal expenditures.

Key Words: fiscal spending efficiency; audit supervision, independence; human and property management reform