

国家审计推动完善国家治理效果的实证分析

——基于省级面板数据的经验证据

李 琰, 张立民(博士生导师)

(北京交通大学经济管理学院, 北京 100044)

【摘要】 国家审计作为国家治理的重要组成部分,应充分发挥“免疫系统”功能,推动完善国家治理。具体分析国家审计推动完善国家治理路径,可以分为市场治理、政府治理和社会治理三个方面。本文利用我国2003~2012年省级面板数据,分别对三大治理方面的作用效果进行实证检验。实证研究结果表明,从地方政府来说,国家审计可以有效提高地区经济水平,降低政府行政管理费率,减少腐败现象发生,提高政府信息公开水平。

【关键词】 国家审计治理功能; 市场治理; 政府治理; 社会治理; 审计效果

一、引言

党的十八届三中全会指出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。与此同时,世界审计组织在2013年的《北京宣言》中指出,国家审计(有学者将之称为政府审计,本文认为其与国家审计同义,故不加区分)是国家治理的重要组成部分,各国最高审计机关的共同目标是促进国家和全球良治。可见,国家审计在推动完善国家治理、实现国家良治过程中肩负着特殊的使命。这也是国家审计的根本任务。衡量国家审计的作用不仅应关注其是否发现和报告了违法违纪问题,而且应关注其是否履行了矫正职责,因为发现只是第一步,矫正才是最终目的,矫正比发现和报告违法违纪问题更重要(王跃堂,黄溶冰,2008;Liu and Lin,2012)。国家审计通过查处违规违纪问题而取得的效果更值得我们关注和探讨。

国家治理是指国家通过配置和运作公共权力,执行一定的政治理念,围绕着特定秩序,对公共事务进行调控、引导和支配,使之保持良性和可持续发展的善治状态和过程。国家治理主体除执政党和政府外,还包括市场与企业、社会和公私机构以及超国家和次国家等机构组织。在整个巨大的治理网络中,不同治理主体彼此之间相互协调和共同发挥治理作用,其中市场、政府和社会组织构筑了三足鼎立的态势,在治理中发挥了主体作用(何增科,2014;廖义刚,陈汉文,2012;张慧君,2009)。国家审计是国家发展的社会产物,其产生和发展源于国家治理,国家治理的需求决定了国家审计的产生和使命,国家治理的目标决定了国家审计的方向(刘家义,2012)。国家审计与国家治理存在内生的影响关系。

一方面,完善国家治理需要改善国家审计工作,提高

国家审计效力。国家经济社会环境的不断变化,人民生产生活的不断发展,要求提高政府执政能力,完善国家治理。国家审计随国家治理的目的、任务、重点和方式的转变而转变。这是国家审计不断推进的内在动力。

另一方面,国家审计又反作用于国家治理,对国家治理产生新的要求。作为国家治理系统的重要组成部分,国家审计自身会随着环境的变化而不断变革,并引致国家治理系统发生渐进性或实质性变革(张俊民,张莉,2014;李厚喜,2012)。但是,国家审计功能的发挥是否有效推动各级政府尤其是受国家审计直接监管的地方政府治理以及所达到的效果,尚缺乏经验证据的有力支撑。

本文立足国家治理,以地方政府治理作为基础进行研究,从国家审计视角探讨市场治理、政府治理和社会治理的内涵及其相互关系,以为国家审计与国家治理的密切关系提供有益的经验证据。

本文重点阐述:首先,从国家治理现代化内在要求出发,将国家审计与国家治理的关系细化为国家审计与市场治理、政府治理和社会治理三个方面,从而深化国家审计推动完善国家治理路径的理解和认识。其次,从实践角度探究了国家审计发挥作用的具体形式,有助于更好地认识和提高国家审计推动完善国家治理的效果。

二、文献回顾与研究假设

(一)文献回顾

本文前面已经指出,国家审计是国家治理的重要组成部分(刘家义,2012)。学术界研究国家审计和国家治理的文献主要有以下三种:一是阐述国家审计和国家治理的关系;二是阐述国家审计推动完善国家治理的路径;三是阐述国家审计发挥“免疫系统”的治理功能。

阐述国家审计和国家治理关系的研究文献比较多,

其要点是:国家审计是国家治理的重要手段之一。国家审计是推动国家治理的重要力量,能够推进国家治理的有效性、法治性和主体多元化(刘家义,2012)。学者们指出,国家审计在提高政府透明度、惩治腐败、维护国家安全、协助国家应对危机等方面发挥着越来越重要的作用(李嘉明,2012)。国家治理水平为国家审计的开展提供环境支持,国家治理的产权属性、基本特征、其他特征和机制本身的完善都会对国家审计产生影响(蔡春,蔡利,2012),随着政府角色的转变,国家审计边界由目前的公共财政拓展为公共产品(靳思昌,张立民,2013)。

阐述国家审计参与国家治理路径的研究文献从审计项目类别出发,提出加强经济责任审计、政策执行审计和审计结果公告制度,推进国家治理(陈英姿,2012)。有学者指出,开展公共政策审计是审计机关服务国家治理的重要途径(王姝,2012)。有学者基于信任和融合视角,提出国家审计推进治理的现实要求和实现“大财政审计”的必然趋势(孙永军,2013)。也有学者通过构建国家审计治理指数模型来计算各省市的国家审计治理指数,结果表明不同省市之间的差距较大,全国的整体水平离行业满意水平存在较大的差距(郑石桥等,2014)。还有学者从审计人员视角讨论审计结果公告制度、公众参与制度及审计独立性建设三条治理路径的可行性和实用性(张立民,许钊,2014)。有些学者从公共理论出发,认为国家审计应以新公共服务等理论中的政府责任体系为基础,实现审计服务功能的提升(孟焰,孙永军,2014)。还有些学者基于受托经济责任观,提出包括构建全新的公共受托责任报告体系,创新国家/政府审计对象载体;推进政府绩效审计;深化经济责任审计等国家审计服务国家治理的实现路径(蔡春,蔡利,2012)。也有些学者以信息经济学为基础,按委托代理关系、机会主义、治理机制和政府审计的逻辑关系,分析政府审计对公共权力的制约与监督(郑石桥等,2014)。还有学者基于嵌入理论,从社会转型和国家治理角度,分析国家审计在缩小社会不平等和降低不安全上的治理作用(王兵等,2014)。

阐述国家审计的治理功能的研究文献指出,国家审计作为一种特殊的控制机制,通过发挥其监督、鉴证和评价等功能,能够保证和促进公共受托责任的全面有效履行,进而促进国家治理效率的提升(蔡春,蔡利,2012)。长期以来,有关国家审计治理功能的研究主要以规范分析为主,仅有少数学者从经济权力监控及腐败治理(Liu and Lin, 2012; 李江涛等, 2011)、绩效审计的治理功能(Tillema and Bogt, 2010)、提升政府透明度(朱荣, 2014)、维护财政安全(刘雷等, 2014)、地方审计机关的作用及影响因素(唐雪松等, 2012)等方面进行实证研究。

上述文献表明,虽然研究者普遍认为国家审计对推动完善国家治理有积极作用,但现有关于国家审计治理

功能的实证研究主要侧重在腐败和绩效审计某个方面,未能全面阐述国家审计对国家治理的作用,研究结论不够全面,这正是本文需要回答的问题。

(二)理论分析与研究假设

现代社会,国家治理主体结构可以划分为由一系列相互关联的制度、组织和机制构成的政府、市场和公民社会三大制度系统,国家治理正走向以政府、社会和公民为多元主体能动的合作治理时代。国家审计作为国家治理的重要组成部分,在国家治理中发挥着积极作用,主要表现为推动市场治理、政府治理和社会治理。

1. 推动市场治理。市场治理是国家治理的首要前提条件和经济基础,其目标是稳定市场秩序,实现公民广泛参与市场、经济增长可持续性和社会福利与分配公正。政府或其他主体履行管理公共事务职能的经济基础,从狭义上讲是公共财政,从广义上讲是公共资源(吕炜, 2006)。公共财政是实现国家治理的重要方式,以政府为活动主体,征集和运用公共资金满足社会公共产品、弥补市场失效(刘晔,谢贞发,2008)。政府活动不断扩张带来公用支出的不断增长,是经济社会发展的一个客观规律,必须通过审计对公共支出进行有效控制。国家审计是确保公共财政和公共资源有效运行的重要手段。国家审计机关通过对市场经济秩序的审计监督,揭示政府部门在履行调节、监管和服务职能中的不作为、乱作为行为,以及市场主体的无序竞争行为(尹平,2011)。加大对经济运行中突出矛盾和潜在风险的揭示和反映力度,维护国家经济安全,营造良好市场竞争环境,促使市场主体间的利益平衡,提高社会总资源运行效率,就能够推动完善市场治理。基于此,本文提出如下研究假设:

H1:国家审计力度越大,地方政府经济水平越高。

2. 推动政府治理。政府治理是国家治理得以实现的次要前提条件,为其他治理提供有效的监管与发展空间,创造良好的治理环境。政府治理的目的是解决公共需要问题,提高政府运行绩效(秦荣生,2007)。国家审计通过评价政府及其职能部门的公共政策制定、执行情况和效果,加强对政府部门和工作人员权力行使情况的审计监督,为决策者提供依据和参考,完善政府运行机制,推动建设法治政府和服务型政府。国家审计通过绩效审计、预算编制审计等形式,监督政府部门财政、财政收支及相关经济活动的真实性、合法性和效益性,促使地方政府管理部门有效地降低行政成本,提高工作效率。国家审计可以促进领导干部廉洁自律。国家审计机关开展的领导干部经济责任审计,实现了审计监督与组织监督、纪检监督的有机结合。通过审计,推动了领导干部遵纪守法意识的增强和自我约束能力的提高(安徽省审计学会课题组, 2012),为正确选拔任用干部提供了参考依据。国家审计监督属于政府内部监督,通过持续、动态监督,及时、主动

地发现潜在的腐败线索(彭华彰,2013)。经济腐败是政治腐败的一种表现形式,国家审计通过加大对腐败案件和经济犯罪案件线索的揭露和查处力度,促进廉政建设。国家审计通过查处各种以权谋私、行贿受贿、挪用公款等违法犯罪行为,能够对政府官员起到威慑作用,防治权力的异化和腐败行为的发生,从而提升国家治理效率和效果。基于此,本文提出如下研究假设:

H2:国家审计力度越大,地方政府行政管理成本就越低、管理效率就越高。

H3:国家审计力度越大,地方政府治理腐败的力度也越大、效果也越好。

3. 推动社会治理。社会治理的目的是构建和谐社会、实现科学发展、满足社会成员的需求,是国家治理的最终归宿。公众参与在社会治理领域发挥着基础性作用(陈蔚涛,2014)。满足公众的知情权是公众参与社会治理活动的基础条件(李大勇,2011)。加强政府信息公开,可以保障公民的知情权,实现公民有效地参与决策过程并对公共管理进行监督,有效提升公众对政府的信任(于文轩,2013)。公民知情权是国家审计的外部动力和审计推动治理需求,“透明政府”是审计推动完善国家治理应有的选择。审计的基本功能之一是增加信息的可信性。国家审计通过披露审计信息,能积极推进政府信息公开,在促进政府透明度提升方面发挥积极的治理作用(朱荣,2014)。国家审计公布高质量的审计信息,不仅能够披露政府行为,对政府的政务公开水平进行监督和评价,推动政府信息的公开透明(蔡春,蔡利,2012),而且可以展示国家审计工作,告诉社会公众审计机关做了什么,接受社会公众、同行或相关部门的监督和评价(廖义刚,陈汉文,2012)。国家审计通过推进政府信息公开,有效推动完善社会治理。基于此,本文提出如下研究假设:

H4:国家审计力度越大,地方政府信息越公开。

三、数据来源和研究设计

(一)数据来源

本文的国家治理基于地方政府视角,因此选择的是我国31个省、自治区和直辖市的地方政府数据。被解释变量和相关控制变量来自2003~2012年《中国统计年鉴》和《中国检察年鉴》,其中,政府信息公开数据来源于中国软件测评中心发布的《中国政府网站绩效评估报告》,可搜集到的数据区间是2004~2012年。由于2006年我国政府财政收支分类改革后,财政统计口径出现较大变化,因此行政管理支出数据研究区间是2003~2006年。国家审计数据来源于2003~2012年《中国审计年鉴》。本文所有数据处理均采用Stata12.0统计软件完成。

(二)研究设计

1. 研究变量。本文设计了三类变量,其中:被解释变量4项指标;解释变量4项指标;控制变量5项指标。

(1)被解释变量。如前文所述,我们以地方政府治理为基础,从市场、政府、社会三个维度来分析国家审计对国家治理的影响作用,故选取经济水平(LnGdp)、行政管理费率(Expend)、治理腐败(Corruption)和政府信息公开(Public)4项指标来衡量地方政府治理的效果。①经济水平。地区经济发展水平是表现省、自治区、直辖市经济状况的一项重要指标。本文用地方政府人均GDP的自然对数作为经济水平的替代变量。②行政管理费率。我国政府财政支出占GDP的比重逐年增加,公共支出的膨胀一方面意味着政府受托责任在加大,同时也意味着政府运营存在低效率甚至浪费的隐患(廖义刚,陈汉文,2012)。行政管理支出占地方财政支出的比重越大,政府损失浪费程度也越大,治理成本越高,治理效率相应就会较低。本文用一个地区财政支出中用于行政管理的费用比重大小来表示行政管理费率。③治理腐败。如何衡量治理腐败,尚没有一个统一的方法。吴一平用每百万人口中腐败案件数量来衡量腐败程度,查处的贪污贿赂案件越多说明该地区的腐败程度越重(万广华,吴一平,2012)。《中国检察年鉴》中各省市自治区年度报告在多数情况下将贪污受贿和渎职侵权的立案侦查数放在一起进行统计。借鉴现有文献研究思路,本文用每年每百万人口中立案侦查的贪污受贿以及渎职侵权案件来衡量治理腐败。④政府信息公开。政府信息公开越来越依赖信息技术手段,国内学者在评估城市透明度时通常采用政府网站的信息含量和及时性等加以考察(马亮,2012)。为此,本文使用中国软件测评中心对中国省级政府网站绩效评估数据,将其中信息公开维度的得分作为衡量政府信息公开的指标。

由于我国国家审计主要是事后审计,国家审计治理功能的发挥存在一定的滞后性,因此国家审计与国家治理之间也可能存在一定的内生性。为此,本文对衡量国家治理的有关指标进行滞后一期处理,以在一定程度上缓解模型中可能存在的内生性问题。

(2)解释变量。该变量用于解释审计力度,本文用审计机关中审计人员数量(LnAuditor)、被审计单位数量(LnAuditee)、审计查出金额(LnPun)和审计结果处理落实情况(LnResult)4项指标进行衡量。其中,审计人员是审计力量的核心,其数量的多寡影响审计活动的开展。被审计单位数量直接反映了国家审计机关的工作量(赵彦锋,2009)。审计查出金额和审计结果处理落实情况直接反映了国家审计的质量和实施效果(李江涛等,2011)。

(3)控制变量。借鉴前人研究成果,本文在上述两类变量的基础上加入人均地方财政收入(Rev)、地方财政收入的增长率(Gro)、地方政府规模(Govscal),以控制地方政府富裕程度;加入地区人口的自然对数(LnPop)来控制地区规模的影响;加入政府换届(Elect)虚拟变量,以控制政府机构改革和政府换届的影响(骆永民,2008)。

上述变量各指标的具体含义如表1所示:

变量性质	变量名称	变量代码	变量定义
被解释变量	经济水平	LnGdp	地方政府人均GDP(单位:元)的自然对数
	行政管理费率	Expend	地方政府行政管理费用占财政支出的比例(%)
	治理腐败	Corruption	每百万人口中贪污受贿及渎职侵权案件立案数(件/百万人)
	政府信息公开	Public	地方政府信息公开得分
解释变量	审计人员	Auditor	地方审计机关审计人员数量(单位:人)
	被审计单位数	Auditee	地方审计机关当年审查的单位数(单位:家)
	审计查出金额总和	LnPun	审计决定处理处罚的金额(包括应上交财政金额、应减少财政拨款或补贴金额、应归还原渠道资金、应调账处理金额总和,单位:亿元)的自然对数
	审计结果处理落实情况	LnResult	已上缴财政、已减少财政拨款或补贴、已归还原渠道资金、已调账处理金额的总和占应上缴财政、应减少财政拨款或补贴、应归还原渠道资金、应调账处理金额的总和比例(%)的自然对数
控制变量	人均财政收入	Rev	地方政府人均财政收入(单位:元)
	财政收入增长率	Gro	地方政府财政收入的年度增长率(%)
	地方政府规模	Govscal	地区一般预算支出数占地区生产总值的比例(%)
	地区人口总数	LnPop	地区人口总数(单位:人)的自然对数
	政府换届	Elect	2003年和2007年为1,其他年度为0

注:为排除极端值的不利影响,以上各变量均经过winsorize处理,即两端各去掉1%的极端值。

2. 模型设定。为研究国家审计推动完善市场(经济)治理的效果,本文建立模型1,即:

$$\text{LnGdp}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Auditor}_{it-1} + \beta_2 \text{Auditee}_{it-1} + \beta_3 \text{LnPun}_{it-1} + \beta_4 \text{LnResult}_{it-1} + \beta_5 \text{Rev}_{it} + \beta_6 \text{Gro}_{it} + \beta_7 \text{Govscal}_{it} + \beta_8 \text{LnPop}_{it} + \beta_9 \text{Elect}_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

为研究国家审计推动完善地方政府治理的效果,本文建立模型2和模型3,即:

$$\text{Expend}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Auditor}_{it-1} + \beta_2 \text{Auditee}_{it-1} + \beta_3 \text{LnPun}_{it-1} + \beta_4 \text{LnResult}_{it-1} + \beta_5 \text{Rev}_{it} + \beta_6 \text{Gro}_{it} + \beta_7 \text{Govscal}_{it} + \beta_8 \text{LnPop}_{it} + \beta_9 \text{Elect}_{it} + \mu_{it} \quad (2)$$

$$\text{Corruption}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Auditor}_{it-1} + \beta_2 \text{Auditee}_{it-1} + \beta_3 \text{LnPun}_{it-1} + \beta_4 \text{LnResult}_{it-1} + \beta_5 \text{Rev}_{it} + \beta_6 \text{Gro}_{it} + \beta_7 \text{Govscal}_{it} + \beta_8 \text{LnPop}_{it} + \beta_9 \text{Elect}_{it} + \mu_{it} \quad (3)$$

为研究国家审计推动完善社会(组织)治理的效果,本文建立模型4,即:

$$\text{Public}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Auditor}_{it-1} + \beta_2 \text{Auditee}_{it-1} + \beta_3 \text{LnPun}_{it-1} + \beta_4 \text{LnResult}_{it-1} + \beta_5 \text{Rev}_{it} + \beta_6 \text{Gro}_{it} + \beta_7 \text{Govscal}_{it} + \beta_8 \text{LnPop}_{it} + \beta_9 \text{Elect}_{it} + \mu_{it} \quad (4)$$

其中:下标*i*和*t*分别代表第*i*个省份和第*t*年; $\beta_i(i=0, \dots, 9)$ 分别是各变量的系数或系数矩阵; μ 是残差项。

四、实证结果分析

(一)描述性统计

变量	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
Gdp	310	25 291.86	17 531.79	5 153.10	85 355.40
Expend	124	0.10	0.02	0.04	0.18
Corruption	279	25	8.08	9	59
Public	279	0.56	0.18	0.19	0.89
Auditor	310	211	100.83	69	592
Auditee	310	4527	2 759.44	202	11 177
Pun	310	668 555.50	704 385.20	13 947.82	4 405 278.00
Result	310	0.58	0.27	0.06	1.92
Rev	310	2 575.89	2 869.00	337.59	15 987.41
Gro	310	0.23	0.09	0.07	0.57
Govscal	310	0.21	0.15	0.08	1.08
Pop	310	4 193.96	2 654.21	274.33	9 713.48
Elect	310	0.20	0.40	0.00	1.00

表2列示了各变量的描述性统计结果,从中可以看出,2003年~2012年10年间,各地区人均GDP均值为25 291.86元,但各地区经济发展水平差异很大;行政管理费占地方政府财政支出的比例平均为10%,最小值为4%,最大值为18%,差异较大;每百万人口中贪污受贿及渎职侵权案件立案数平均每年25人;政府信息公开平均值为0.56,最大值为0.89,最小值为0.19,说明目前我国31个省级政府的信息公开程度存在较大差距。各地区审计机关审计人员平均为211人,不同省份审计人员数量差异很大,例如,最小数西藏自治区为69人,最大数北京市为592人,这当然与各地区的管理范围和重视程度有关;被审计单位数量均值为4 527家;审计查出违规金额的均值为66.86亿元;审计结果落实情况均值为0.58,最小值为0.06,最大值为1.92。审计结果落实比例大于1是因为处理了上年未落实的审计处理结果形成的。这说明我国国家审计机关的治理功能尚未充分发挥,地区差异比较明显。

控制变量方面,表2反映了我国31个省、自治区和直辖市在人均财政收入、财政收入增长率、地方政府规模、地区人口总数等方面均存在较大的差异,这也与我国实际情况基本吻合。

(二)相关性分析

表3列示了三类变量13项指标之间的Pearson相关系数。从中可以看出,除个别变量指标的相关系数较高外,其他变量指标的相关系数都在0.5以下。为了克服多重共线性的影响,本文做了进一步的方差扩大因子(VIF)检验,结果VIF值小于10(限于篇幅,VIF检验结果统计表已省略),表明上述模型不存在多重共线性问题。

表 3 相关性分析

	LnGdp	Expend	Corruption	Public	LnAuditor	LnAuditee	LnPun	LnResult	Rev	Gro	Govscal	LnPop	Elect
LnGdp	1												
Expend	-0.556***	1											
Corruption	-0.043	0.184***	1										
Public	0.480***	-0.091	-0.094	1									
LnAuditor	0.503***	-0.213***	-0.026	0.378***	1								
LnAuditee	-0.224***	-0.010	-0.020	-0.033	0.111*	1							
LnPun	0.248***	-0.281***	0.032	0.133**	0.312***	0.614***	1						
LnResult	0.146**	-0.086	-0.184***	0.217***	0.288***	0.242***	0.130**	1					
Rev	0.935***	-0.451***	-0.108*	0.471***	0.526***	-0.320***	0.101*	0.163***	1				
Gro	0.088	-0.288***	-0.041	-0.232***	0.056	-0.012	0.152***	0.058	0.052	1			
Govscal	-0.122**	-0.154***	-0.297***	-0.259***	-0.360***	-0.508***	-0.481***	-0.289***	-0.058	0.212***	1		
LnPop	-0.032	0.030	-0.017	0.202***	0.252***	0.856***	0.711***	0.270***	-0.124**	-0.148***	-0.674***	1	
Elect	-0.328***	0.246***	0.005	-0.235***	-0.097*	-0.001	-0.201***	-0.033	-0.249***	-0.242***	-0.110**	-0.010	1

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著,下同。

(三)多元回归分析

本文运用面板数据进行处理的方法,利用Hausman检验结果,将模型1~3形成固定效应模型,将模型4形成随机效应模型。为了消除异方差影响,本文采用Robust稳健回归。回归结果如表4所示:

表 4 面板数据回归结果

解释变量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
LnAuditor	0.164 1*** (0.08)	-0.000 6 (0.84)	-3.840 8 (0.11)	0.0699* (0.09)
LnAuditee	-0.005 8 (0.95)	-0.001 2 (0.79)	2.260 1 (0.31)	-0.009 6 (0.75)
LnPun	0.200 3*** (0.00)	-0.001 4 (0.17)	1.269 9* (0.06)	0.024 8* (0.06)
LnResult	0.064 2** (0.04)	0.000 5 (0.60)	0.197 7 (0.85)	0.015 2 (0.34)
Rev	0.000 1*** (0.00)	0.000 0** (0.04)	-0.000 7*** (0.00)	0.000 0*** (0.00)
Gro	0.464 8*** (0.00)	-0.003 (0.62)	-1.520 3 (0.73)	-0.187 1** (0.03)
Govscal	2.276 4*** (0.00)	-0.223 0*** (0.00)	-26.495 2*** (0.00)	0.016 7 (0.90)
LnPop	-0.247 9 (0.62)	-0.006 9 (0.69)	-9.115 2 (0.15)	0.033 2 (0.38)
Elect	-0.152 1*** (0.00)	-0.000 6 (0.62)	-0.956 2 (0.34)	-0.101 3*** (0.00)
_cons	7.658 7* (0.08)	0.220 3 (0.15)	92.747 3* (0.09)	-0.305 6 (0.30)
N	310	124	279	279
Chi2	31.31	702.91	63.92	8.04
P>Chi2	0.000 1	0	0	0.422 9
备注	FE	FE	FE	RE

从模型1可以看出, LnAuditor、LnPun及LnResult与LnGdp分别在10%、1%和5%的水平上显著正相关, LnAu-

ditee与LnGdp负相关,但是效果不显著,假设1基本得到验证。这说明审计人员越多,可能发现的问题就越多,就越能发挥对公共权力的监督和制约作用,保证公共资源的有效利用,进而提高本地区的经济水平;同时说明,审计查出的问题金额越多,审计结果处理落实效果越好,越能够对政府职能部门产生威慑力,督促其自觉履行公共受托责任,有效提高公共服务水平。在控制变量方面, Rev、Gro、Govscal与LnGdp显著正相关,说明政府财政收支越好的地区,其经济发展水平就越高。Elect与LnGdp显著负相关,说明政府换届对地区经济往往会产生一些波动。LnPop与LnGdp正相关,但是统计不显著,说明人口基数大的地区,其经济未必发达。

从模型2可以看出, LnAuditor、LnAuditee及LnPun与Expend负相关,但不显著, LnResult与Expend正相关,也不显著,说明审计人员越多、被审计单位越多,审计查出问题金额越多,被审计单位迫于国家审计的威慑力,在各级纪检监察的监督检查下,一般能遵守有关财务开支的规定,从而降低行政管理费率,假设2基本得到验证。控制变量方面, Rev与Expend正相关但不显著; Govscal与Expend显著负相关,说明人均财政收入高的地方政府,其行政管理费率会相应有所提高,地方政府规模越大,内部职能部门越多,在政府经费有限的情况下,行政管理费率会显著下降。多元回归结果还显示, Gro、LnPop和Elect与Expend存在负相关关系,但效果不显著。

从模型3可以看出, LnAuditor与Corruption负相关,但不显著, LnPun与Corruption显著正相关, LnAuditee、LnResult与Corruption正相关,也不显著,假设3基本得到验证。说明随着被审计单位数量、审计查出有问题金额增多、审计结果处理落实得越好,审计机关对政府行政权力运行的监督和制约效果越好,对国家官员职务犯罪产生

的威慑力越强,对违法违纪行为的查处效果越好。这表明国家审计在腐败控制中发挥了积极作用(Liu and Lin, 2012;安徽省审计学会课题组,2012)。

从模型4可以看出, LnAuditor、LnPun 与 Public 正相关,且均在 10%水平上显著, LnResult 与 Public 正相关,但不显著, LnAuditee 与 Public 负相关,也不显著,假设4基本得到验证。回归结果表明,审计人员越多,审计查出金额越多,政府信息公开度就越明亮,这是因为审计机关将审计揭露、查出的违规问题公之于众,使得公众有条件参与和监督政府行为,推进政府信息公开。国家审计对推动政府信息公开初步发挥了有效作用,但效果不很明显,需要继续加强。我国目前侧重行为审计,对审计信息的披露不够重视,原因可能是地方政府行政长官为了局部利益,考虑到社会影响、政绩等因素,尽量避免公告审计结果。或者是由于缺乏有效的实现机制,国家审计缺乏促进政府信息公开的机制,与人们的直觉背道而驰。

以上研究结论表明,国家审计在推动完善国家治理方面发挥了积极作用,主要体现为提高地区经济水平、降低政府行政管理费率、遏制腐败和提高政府透明度。

(四)稳健性检验

为了检验本文结果的可靠性,本文对4个模型按全样本和全样本滞后2期的变量进行了稳健性检验(限于篇幅,稳健性检验结果统计表5已省略):①由于我国经济呈现显著的区域性特征,本文将样本分为东部、中部和西部三类,作为新样本对本文假设进行检验,实证结果与前文一致。②考虑到国家治理变量的滞后性,本文将国家治理变量由滞后一期扩展到滞后两期,再次进行回归检验,主要结论保持不变。总体而言,本文结论是稳健的。

本文考虑了国家治理变量的滞后性问题,将国家治理变量由滞后一期扩展到滞后两期,代入上述回归模型。模型1、模型2、模型4滞后两期的回归结果与滞后一期的回归结果基本保持一致,但是模型3滞后两期回归结果与滞后一期有所不同。在自变量方面,系数的正负符号与原模型回归结果一致,但是显著性恰好相反,即在滞后两期的模型中,被审计机关数量与每百万人口中贪污受贿及渎职侵权案件立案数量显著正相关,而审计机关审计人员数量与每百万人口中贪污受贿及渎职侵权案件立案数量则正相关,但不显著。

在审计产出方面,审计查出金额与每百万人口中贪污受贿及渎职侵权案件立案数正相关,审计结果处理落实情况与每百万人口中贪污受贿及渎职侵权案件立案数负相关,但这两个变量系数均不显著。这说明滞后一期正是国家审计进入被审计单位的年度,审计过程中就有可能对政府官员敲响警钟,致使其对自身违法违纪问题开始着手整改,并且滞后两期这种审计“免疫系统”开始发挥治理腐败作用,进而更好地推动完善政府治理。

在控制变量方面,滞后两期与滞后一期结果保持一致。总体而言,本文的研究结果具有较好的稳健性。

五、研究结论和政策建议

(一) 结论

本文以2003~2012年我国31个省、自治区、直辖市的的面板数据为样本,实证检验了国家审计对市场治理、政府治理和社会治理三个方面的影响。实证研究结果表明:国家审计力度越大,越能提升地方经济水平,降低地方政府财政支出中的行政管理费用比例,有效治理地方政府腐败,促进地方政府信息公开。同时说明,国家审计在推动完善市场治理、政府治理和社会治理方面的效果只是初步的,需要进一步加强和完善。

(二) 政策建议

基于上述结论,本文从查处腐败案件、加强领导干部经济责任审计、健全审计结果公告制度和提升审计信息化水平四个方面提出对策建议:

1. 继续重视和推进查处腐败案件、惩治腐败,提高政府信息透明度。具体有以下几点:

第一,根据反腐倡廉的制度体系或根本性法律法规来明确国家审计的权力和职责,制定并落实审计机关移送案件线索的反馈落实机制。

第二,扩大国家审计在治理腐败中的权力,赋予审计机关对阻碍审计权力行使行为的处罚权。

第三,促进政府公务人员道德规范的完善,加强审计机关自身廉政建设,树立良好形象。

第四,进一步完善国家审计信息披露机制,提高信息披露水平,推动政府透明度建设。

2. 进一步加强领导干部经济责任审计和绩效审计,促进提高政府效能。提升绩效审计在审计工作中的比重,党政领导干部经济责任审计是国家治理体系中监督系统的重要组成部分,应予以强化。国家审计应该建立全面的财政绩效审计评价体系,以促进提高政府效能。

3. 健全审计结果公告制度,促进提高公民的知情权和参与权。从构建和优化审计结果公开机制的良性运行环境、完善审计结果公告质量控制制度、加强信息反馈和结果追踪工作等方面进一步加强审计结果公告制度。

4. 全面提升审计机关信息综合能力和信息化水平。信息获取能力是审计机关的核心竞争力。国家审计应该加强审计项目计划的战略规划研究,进一步重视审计项目的前期调查分析和事后总结研究,建立统一的信息平台,整合信息资源,提高信息利用水平。

借助信息化、网络化手段提升国家审计效率,成为国家审计的发展趋势之一。信息获取能力是审计机关的核心竞争力。利用和挖掘审计机关的信息获取优势,提升信息的综合、分析、提炼能力,是提升国家审计机关服务国家治理能力和作用层次的重要途径和手段。目前审计信

息收集存在碎片化问题,缺乏统一的信息平台,信息反馈不及时、质量有待提高,审计成果利用率不高。因此国家审计应该:①加强审计项目计划的战略规划研究,增强项目安排的计划性、科学性、连续性,增强审计信息获取的系统性和前瞻性。通过战略规划,将审计总体目标与年度审计项目安排相结合,有目的、有计划地开展系统的信息获取工作。②进一步重视审计项目的前期调查分析和事后总结研究,加强基础工作,增强审计信息的全面性,提升审计信息质量。③建立统一的信息平台,整合信息资源。④加强和提升对存量信息的分类、整理、分析、提炼、综合、挖掘能力,提高信息利用水平和利用层次。

主要参考文献

王跃堂,黄溶冰.我国政府审计质量控制体系研究[J].审计与经济研究,2008(9).

Liu J., Lin B.. Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data[J]. China Journal of Accounting Research,2012(2).

何增科.政府治理现代化与政府治理改革[J].行政科学论坛,2014(2).

廖义刚,陈汉文.国家治理与国家审计:基于国家建构理论的分析[J].审计研究,2012(2).

张慧君.经济转型与国家治理模式演进——基于中国经验的研究[J].经济体制改革,2009(2).

刘家义.论国家审计与国家治理[J].中国社会科学,2012(6).

张俊民,张莉.国家审计与国家治理模式的趋同性——基于审计内容角度的考察[J].审计与经济研究,2014(5).

李厚喜.国家治理视角下的审计职能定位分析[J].审计月刊,2012(2).

李嘉明,刘永龙.国家审计服务国家治理的机制和比较作用[J].审计研究,2012(6).

蔡春,蔡利.国家审计理论研究的新发展——基于国家治理视角的初步思考[J].审计与经济研究,2012(2).

靳思昌,张立民.论国家治理与国家审计边界的界定[J].审计研究,2013(1).

陈英姿.国家审计推动完善国家治理的作用研究[J].审计研究,2012(4).

王姝.国家审计如何更好地服务国家治理——基于公共政策过程的分析[J].审计研究,2012(6).

孙永军.国家审计推动完善国家治理的现实要求与路径研究[J].审计研究,2013(6).

郑石桥,徐本轩,宋皓杰.国家审计治理指数研究[J].南京审计学院学报,2014(1).

张立民,许钊.审计人员视角下的国家审计推动完善国家治理路径研究[J].审计研究,2014(1).

孟焰,孙永军.服务型政府责任要素及国家审计鉴证指标体系框架研究[J].审计与经济研究,2014(2).

王兵,王长友,李越冬.社会转型与国家审计的治理功用:基于嵌入理论的视角[J].审计与经济研究,2014(4).

李江涛,苗连琦,梁耀辉.经济责任审计运行效果实证研究[J].审计研究,2011(3).

Tillema S.,Bogt H. J.. Performance auditing: improving the quality of political and democratic processes? [J]. Critical Perspectives on Auditing,2010(8).

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).

刘雷,崔云等.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).

唐雪松,罗莎,王海燕.市场化进程与政府审计作用的发挥[J].审计研究,2012(3).

田秀玲.国家审计促进公平、正义的实践途径[J].审计月刊,2010(12).

刘晔,谢贞发.对公共财政逻辑起点的重新思考——市场失灵的理论纷争与现实启示[J].厦门大学学报:哲学社会科学版,2008(1).

尹平.基于经济发展方式转变视角的国家审计战略转型——兼述市场失灵与政府失灵下的审计规制[J].审计与经济研究,2011(6).

秦荣生.深化政府审计监督 完善政府治理机制[J].审计研究,2007(1).

安徽省审计学会课题组.国家审计与反腐倡廉[J].审计研究,2012(2).

彭华彰.国家审计推进腐败治理的路径研究[J].审计研究,2013(4).

陈蔚涛.公众参与在社会治理中的基础性作用[J].大连干部学刊,2014(1).

李大勇.信息公开与公众参与关系之透视[J].中共福建省委党校学报,2011(10).

于文轩.政府透明度与政治信任:基于2011中国城市服务型政府调查的分析[J].中国行政管理,2013(2).

万广华,吴一平.制度建设与反腐败成效:基于跨期腐败程度变化的研究[J].管理世界,2012(4).

别必爱,张纯锋.国家审计与国家治理的丰富内涵[J].审计月刊,2011(11).

赵彦锋.审计“免疫系统”论:演进过程,作用机理与实证路径[J].审计与经济研究,2009(3).

骆永民.财政分权对地方政府效率影响的空间面板数据分析[J].商业经济与管理,2008(10).

【基金项目】国家自然科学基金项目(项目编号: B12A300010);审计署重点科研课题项目(项目编号: 13SJ02002)