

国家审计提升地方政府治理效率的实证研究

——兼评地方国家审计机关的双重领导体制

李 明

(复旦大学应用经济学博士后流动站,上海 200433;上海浦发银行博士后科研工作站,上海 200433)

【摘 要】 根据公共受托经济责任理论,地方国家审计机关作为国家审计机关和地方政府的有机组成部分,在提升地方政府的治理效率方面理应发挥重要作用。利用 2003 年至 2007 年的有关数据,实证考察了地方国家审计机关在提升地方政府治理效率中所发挥的作用。研究发现,地方国家审计机关通过发挥监督职能、建议职能以及协同监督职能能够有效提升地方政府的治理效率。文章的研究结论对于重新认识双重领导体制下地方国家审计机关的定位与功能具有一定的启示作用,为深入理解地方国家审计机关行政体制改革的争论提供了新的视角。

【关键词】 国家审计;政府治理;双重领导体制;公共受托经济责任

【DOI 编码】 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2015.03.008

【中图分类号】F239.0 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-3410(2015)03-0060-08

一、引言

改革开放以来,中国的地方政府在地区经济发展、公共资源配置以及社会事务管理中扮演了非常重要的角色,尤其是寻求一切可能的来源进行投资、推动地区经济发展的热情在世界范围内是罕见的(周黎安,2007)。地方政府在促进地方经济发展、解决地区就业问题等方面无疑做出了巨大的贡献。然而,地方政府在推动地方经济的发展中也出现了很多的问题,如盲目投资、重复建设、环境污染严重以及资源效率利用低下等问题,部分地区甚至出现了地方政府职能错位、行政效率低下以及严重的腐败问题等现象。地方政府的低效和腐败必将对地方经济的发展和公共资源的配置效率产生重大的负面影响,甚至是致命性的影响(William Easterly, 2005)。因此,如何规范地方政府的行为、加强对地方政府的协同监管、提高地方政府的治理效率成为亟需解决的重大问题。

国家审计是国家政治制度的重要组成部分,是依法用权力监督制约权力的制度安排(刘家义,

2012)。国家审计的经济监督权是由宪法赋予的,其依法独立行使监督权不受其他行政机关的干涉,具有较高的独立性和权威性。因此,国家审计作为专职从事经济监督的国家机关,通过发挥监督、鉴证及评价等职能能够有效提升地方政府的治理效率。具体而言,国家审计通过监督财政资金的使用效率和效果,及时发现和消除财政资金使用过程中所存在的违法违规及损失浪费现象,能够提高地方政府对公共资金的使用效率;其次,国家审计通过对审计监督过程中所发现的普遍性问题、根本性问题进行系统地总结和梳理并提出相应的对策建议,有利于地方政府提高决策效率、提升政策执行的效率和效果;此外,国家审计通过移送审计监督过程中所发现的违法违规案件及相关线索信息,有助于地方政府查处贪污腐败等违法违纪案件,从而有利于提升地方政府的行政管理效率。

目前,现有文献对于国家审计治理功能的研究取得了一定的成果。理论分析方面,主要探讨国家审计与国家治理的关系(刘家义,2012)、国家审计

【作者简介】李明(1984—),男,山东济宁人,审计学博士,复旦大学应用经济学博士后流动站与上海浦发银行博士后科研工作站博士后。主要研究方向:政府审计与内部控制。

服务国家治理的理论基础与实现路径(蔡春等,2012)、国家审计的目标及功能(杨肃昌、李敬道,2011)以及基于国家治理视角的国家审计理论创新研究(蔡春、蔡利,2012)等。实证分析方面,主要探讨国家审计效能与财政资金运行安全的关系(韦德洪等,2010)、经济责任审计的运行效果及其在防治腐败中的作用(李江涛等,2011)、国家审计的质量特征及其发挥作用的影响因素(唐雪松等,2012;黄溶冰、王跃堂,2010;宋常等,2006)以及国家审计的隶属关系和国家审计独立性的影响因素(宋夏云,2007;吴联生,2002)等。然而,鲜有文献深入探讨国家审计对提升地方政府治理效率的影响及其发挥的作用,尤其是双重领导体制下的地方国家审计机关对于提升地方政府治理效率的作用。

基于此,本文以公共受托经济责任理论为基础,实证分析国家审计对于地方政府治理效率的影响。具体而言,分析国家审计的监督职能、建议职能以及协同监督职能在提升地方政府治理效率中所发挥的作用。国家审计对地方政府治理效率的影响可能存在两种截然相反的路径,一方面国家审计充分发挥的经济监督职能对地方政府治理效率产生了积极的影响;另一方面国家审计消极履职未能对提升地方政府治理效率发挥应有的作用。相对应地,国家审计对地方政府治理效应的影响存在两种假说:监督假说和自利假说。本文以地方国家审计机关为研究对象,利用2003-2007年地方国家审计机关的有关数据,发现国家审计通过发挥监督职能、建议职能以及协同监督职能,能够有效提升地方政府的反腐败效率、抑制政府规模的不断扩张以及提升政府的行政效率,从而有效提升了地方政府的治理效率,支持了监督假说。

本文的贡献:第一,首次实证研究了国家审计对于提升地方政府治理效率的作用。发现国家审计通过发挥经济监督职能能够有效提升地方政府的治理效率,对于国家审计具有国家治理功能这一论断提供了经验支持;第二,研究发现对于重新认识双重领导体制下地方国家审计机关的定位与功能具有一定的启示作用,对认识地方国家审计机关行政体制改革的争论提供了新的视角;第三,在中央与地方分权治理模式下,研究结论对于大力支持和发

展地方国家审计机关,从而加强对地方政府监管、推进地方政府廉政建设、提高地方政府治理效率具有一定的借鉴意义。

余文的后续安排如下:第二部分介绍制度背景、理论分析与研究假设;第三部分是数据来源与研究设计;第四部分对有关的数据结果进行分析;第五部分为研究结论和政策建议。

二、制度背景、理论分析与研究假设

(一)制度背景

我国的国家审计是根据宪法第九十一条的规定于1983年设立的,审计署在国务院总理的直接领导下,主管全国审计工作;县级以上地方各级人民政府设立审计机关,地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,对本级人民政府和上级审计机关负责。

我国的审计法对国家审计机关的职责权限做出了相应的规定:(1)在行政体制上,地方审计机关由本级人民政府以及上级审计机关共同领导。地方各级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,审计业务以上级审计机关领导为主。(2)在人事任命上,地方各级审计机关负责人的任免,应当事先征求上一级审计机关的意见。(3)在经费保障上,审计机关履行职责所必需的经费,应当列入财政预算,由本级人民政府予以保证。

由以上规定可见,我国的地方国家审计机关实行双重领导体制,审计业务方面主要由审计署领导,行政体制、人事任命以及经费保障方面主要由地方政府负责。地方国家审计机关双重领导体制的有关规定引发了理论界和实务界关于地方国家审计机关隶属关系及其行政体制改革的长期争论。大多数学者认为,地方国家审计机关的双重领导体制损害了审计独立性、不利于地方国家审计机关经济监督职能的发挥,致使地方国家审计机关的审计质量普遍低于审计署特派办的审计质量(吴联生,2002)。据此认为,应该对地方国家审计机关的隶属关系进行改革或改良,并且提出了诸多的改革方案,如地方各级政府审计机关由地方各级人大常委会直接领导(秦荣生,1994)、地方审计机关由省级直管(李齐辉等,2001)、地方审计机关应该从地方行政机关的权力范围中脱离出来,业务上和行政上都直接接受审

计署的领导(董延安,2007;吴联生,2002)。

我们认为,地方国家审计机关的双重领导体制是由我国的行政体制和地方国家审计机关监督服务的对象所决定的。我国幅员辽阔,各省区在地理、历史、文化以及资源禀赋方面具有非常大的差异,中央政府为了鼓励地方政府发展经济,在行政权力及经济权力上都赋予了地方政府较大的自主权,形成了所谓的中央与地方的分权治理模式。中央政府在赋予地方政府权力的同时,也加强了对地方政府权力运行的监督,国家审计就是其中的一种经济监督机制。地方国家审计机关在业务上以审计署领导为主,可以代表中央政府对地方政府的财政财务收支等情况进行审计监督,中央政府根据各省区地方国家审计机关的审计监督情况进行统筹决策,以规范地方政府的权力运行、提高地方政府的治理效率。

当然,中央加强对地方的监督,也可以实行审计署直接监督模式。但是,由于监督空间范围的广阔、监督内容的复杂性以及各地区治理环境的巨大差异,由审计署直接监督,其监督成本将异常高昂,不符合帕累托最优的原则,仅仅可能是一种次优选择。审计署加强对地方国家审计机关的领导,充分利用地方国家审计机关的资源,有利于降低监督成本、提高监管效率。

此外,地方政府作为一级行政组织,其各组成部门及下级政府公共受托经济责任的全面有效履行,同样需要审计监督以提高各级组织的治理效率。地方国家审计机关监督服务的对象主要是地方政府,隶属于地方政府并且作为地方政府的组成部门可以有效发挥其建设性功能,为地方的发展建言献策,保障和促进地方政府公共受托经济责任的全面有效履行。因此,地方国家审计机关双重领导体制的有效性可以通过其在地方政府治理中所发挥的作用予以反映。

(二)理论分析与研究假设

1. 监督假说

国家审计作为一种特殊的经济控制机制,其根本目标是保障和促进公共受托经济责任的全面有效履行。我国的法律规定,国家审计依法独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。地方国家审计机关作为国家审计机关和地方政

府的有机组成部分,在保障和促进地方政府公共受托经济责任的全面有效履行、提升地方政府的治理效率方面理应发挥重要的作用。

首先,审计署可以通过地方国家审计机关对地方政府公共受托经济责任的履行情况进行审计监督。由于地方国家审计机关在业务上以审计署领导为主,审计署可以根据中央政府的要求,组织地方国家审计机关开展全国范围的审计调查和专项审计,以实现地方政府的审计监督、监控地方政府的权力运行。其次,地方国家审计机关作为地方政府的有机组成部分,其治理功能的发挥是地方政府实现善政良治的内在需求。由于国家审计在确保财政资金使用效率、加强对重大投资项目的监督管理、提高政府行政效率、防范和预防腐败以及加强政府廉政建设方面具有重要的作用,地方政府为了实现善政良治,必将有效利用地方国家审计机关以使其发挥更大的建设性功能。最后,地方国家审计机关处于政治晋升的激励,亦将努力发挥各种职能,促进地方经济和各项社会事业发展,提升地方政府的治理水平,从而提高地方国家审计机关的影响力,进而达到晋升的目的。据此,提出基于监督假说的研究假设:

H1:地方国家审计机关监督职能、建议职能及协同监督职能的发挥能够有效提升地方政府的治理效率。

2. 自利假说

理论上讲,地方国家审计机关对地方政府治理效率的影响还可能存在另外一条截然相反的路径,即地方国家审计机关消极履职,其发挥的监督职能、建议职能及协同监督职能较弱,未能达到有效提升地方政府治理效率的作用。主要有两个方面的因素:属地原则和成本效益原则。属地原则,即地方国家审计机关隶属于地方政府,其人事任命以及经费保障主要受制于地方政府。所以,地方国家审计机关有可能对中央政府的要求不作为,甚至可能与地方政府合谋以规避中央政府的监管。成本效益原则,即地方国家审计机关在进行监督时要考虑监督的成本和收益,并在二者之间进行权衡。就监督成本而言,地方国家审计机关在进行监督时要面临人力、财力及物力的资源约束,监督过程中还容易受到地方政府及部门的行政干预,面临较大的监督压力,

承受较高的监督成本。就监督收益而言,由于地方国家审计机关的监督过程不透明、监督质量难以观测以及监督的效果难以准确评价,地方国家审计机关可能缺乏有效监督动机,甚至滋生了审计监督的寻租行为,致使审计质量不高,也就难以发挥有效治理功能。因而,未能达到提升地方政府治理效率的作用。据此,提出基于自利假说的研究假设:

H2:地方国家审计机关监督职能、建议职能及协同监督职能的发挥未能有效提升地方政府的治理效率。

三、数据来源及研究设计

(一)数据来源

本文主要考察双重领导体制下地方国家审计机关在提升地方政府治理效率中所发挥的作用,因此,以地方国家审计机关为主要研究对象。地方国家审计机关的有关数据来源于审计署官方网站“统计数据”部分,该数据涵盖了2003-2007年地方国家审计机关的有关情况。有关地方政府规模、地区财政收支、地区经济发展状况、地区人口数量、反腐败力度等数据分别来自于《中国统计年鉴》和《中国检察年鉴》。地区市场化进程指数主要取自樊纲等的《中国市场化指数》。

(二)研究设计

由于本文主要研究国家审计对于提升地方政府治理效率的作用,具体而言主要考察地方国家审计机关的监督职能、建议职能和协同监督职能对于提升地方政府治理效率的作用。因此,构建了如下的检验模型:

$$\begin{aligned} Gov = & a_0 + a_1 * Fund + a_2 * Inc + a_3 * Dgdp + A_4 \\ & * LnInv + a_5 * Mar + a_6 * LnStu + a_7 * LnMpho + \varepsilon \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} Gov = & a_0 + a_1 * Report + a_2 * Inc + a_3 * Dgdp + A_4 \\ & * LnInv + a_5 * Mar + a_6 * LnStu + a_7 * LnMpho + \varepsilon \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} Gov = & a_0 + a_1 * Case + a_2 * Inc + a_3 * Dgdp + A_4 \\ & * LnInv + a_5 * Mar + a_6 * LnStu + a_7 * LnMpho + \varepsilon \end{aligned} \quad (3)$$

模型中变量的含义如下:

被解释变量。Gov为地方政府治理效率,是对

地方政府反腐败力度(Cor)、政府规模(Gsize)、政府行政效率(Admin)运用主成分分析法得到的衡量地方政府治理效率的综合指标,该值越大表明政府治理效率越高。有关政府质量及政府治理的研究文献表明,政府治理效率可以通过政府的反腐败力度(Helliwell and Huang,2008;张克中、何凌云,2012)、政府的规模(何帆,2000)和政府的行政效率(Back and Handenius,2008;何俊志、强炯,2011)等方面来衡量,所以本文通过对以上三个变量进行主成分分析构造了衡量政府治理效率的综合指标。Cor为反腐败力度,指每百万人口中腐败案件数量的自然对数(张军等,2007)。Gsize为政府规模,用财政总支出/地区GDP来表示地方政府的相对规模。Admin为政府行政效率,用“1-行政管理费/财政总收入”表示。为了研究地方国家审计机关发挥治理功能的作用路径,在回归分析中,本文将分别考察地方国家审计机关的三种主要职能对地方政府反腐败力度、政府规模以及政府行政效率的影响。

解释变量。Fund为问题资金比率,指审计机关查处的违法违规、损失浪费以及管理不规范等问题资金占财政收入的比率,用以衡量地方国家审计机关的监督职能。Report为人均提交报告比率,指审计机关提交的审计报告、审计信息的数量/审计机关职工数,用以衡量地方国家审计机关的建议职能。Case为人均移送案件比率,指审计机关向纪检监察以及其他司法部门移送的案件数量/审计机关职工数,用以衡量地方国家审计机关的协同监督职能。在回归分析中,将分别检验地方国家审计机关的三种职能对地方政府治理效率的影响,在稳健性检验中,将运用主成分分析对以上三个变量提取公因子得到衡量地方国家审计机关审计效能的综合指标(Audit),以检验地方国家审计机关对提升地方政府治理效率的影响。

控制变量。Inc为问题资金增长率,指审计机关查处的本期问题资金相对于上期问题资金的增长比率,用以控制问题资金的增长情况对审计机关功能发挥的影响(唐雪松等,2012)。Dgdp为GDP增长率,用以控制各地区经济发展状况对地方政府治理效率的影响。LnInv为外资投资规模,指各地区外资投资总额的自然对数,用以控制外资投资对地方

政府治理效率可能的影响(张军等,2007)。Mar 为市场化指数,用以控制各地区市场化进程差异对地方政府治理效率的影响。LnStu 和 LnMpho 代表社会监督力度,分别为每万人中高等学校在校生数的自然对数和城镇居民家庭每百户移动电话拥有量的自然对数(唐雪松等,2007),用以控制社会监督对地方政府治理效率可能的影响。

四、实证结果分析

(一)描述性统计

主要变量的描述性统计如表 1 所示,由于西藏的数据有较大的缺失,所以样本共有 150 个观测值。地方政府治理效率的替代指标方面,反腐败力度(Cor)的均值为 6.854,即平均而言,每百万人口中有 1208 件腐败案件,表明地方政府的腐败问题多发、反腐败力度较大;以财政支出衡量的政府规模(Gsize)的均值为 0.1544,表明地方政府财政支出占 GDP 的比重达到了 15% 以上,说明我国的地方政府规模相对较大;地方政府行政效率(Admin)的均值为 0.7764,表明地方政府的行政管理费支出占到了 GDP 的 22.36%,说明地方政府的行政效率还有待提高;此外,运用主成分分析法得到的各地区地方政府治理效率(Gov)的标准差较大,表明各地区地方政府的治理效率存在较大的差异。

地方国家审计机关功能发挥的替代指标方面,审计机关监督职能(Fund)的均值为 0.7123,表明审计机关查处的问题资金占到了地方政府财政收入的 71.23%,说明审计机关在监督地方政府财政资金的运用方面发挥了巨大的作用,同时也说明地方政府在财政资金的运用方面存在很大的问题;审计机关建议职能(Report)的均值为 22.84,表明审计机关人均提交的审计报告、审计信息达到了 22.84 篇,说明审计机关在促进地方政府的发展中发挥了较大的建设性作用;审计机关协同监督职能(Case)的均值为 0.4946,表明审计机关人均向纪检监察等部门移送 0.5 件审计案件,说明审计机关在积极履行监督职责的同时也发挥了较大的协同监督作用。此外,运用主成分分析法得到的各地区地方国家审计机关审计效能综合指标(Audit)的标准差较大,表明各地区地方审计机关发挥的作用存在较大的差异,这为我们研究不同地区地方国家审计机关对地方政府治理

效率的影响提供了条件。

| 表 1 | | 变量描述性统计 | | | | |
|--------|-----|----------|----------|----------|---------|---------|
| 变量 | 观测值 | 均值 | 中位数 | 最大值 | 最小值 | 标准差 |
| Cor | 150 | 6.8540 | 7.0592 | 8.0925 | 3.7377 | 0.7900 |
| Gsize | 150 | 0.1544 | 0.1434 | 0.7454 | 0.0711 | 0.0720 |
| Admin | 150 | 0.7764 | 0.7832 | 0.9513 | -1.3236 | 0.1938 |
| Gov | 150 | 607.3534 | 584.826 | 1643.229 | 19.8558 | 372.61 |
| Fund | 150 | 0.7123 | 0.5815 | 2.7364 | 0.0127 | 0.5595 |
| Report | 150 | 22.8415 | 18.9766 | 82.1351 | 0.8154 | 18.7532 |
| Case | 150 | 0.4946 | 0.4065 | 2.38 | 0.0131 | 0.4304 |
| Audit | 150 | 7.7109 | 6.9332 | 27.0505 | 0.4094 | 6.0601 |
| Inc | 150 | 0.0721 | -0.04185 | 4.3614 | -0.9133 | 0.6844 |
| Dgdg | 150 | 0.1531 | 0.1517 | 0.2302 | 0.0906 | 0.0286 |
| LnInv | 150 | 5.2795 | 5.1790 | 8.2480 | 1.3863 | 1.4478 |
| Mar | 150 | 6.6917 | 6.39 | 11.71 | 2.6 | 1.9529 |
| LnStu | 150 | 4.8068 | 4.7819 | 5.9718 | 3.8301 | 0.4480 |
| LnMpho | 150 | 4.8171 | 4.8664 | 5.3816 | 4.0178 | 0.3022 |

(二)因子相关性检验

主要变量的因子相关性检验如表 2 所示。表 2 表明,主要变量之间的相关系数在 0.8 以内,说明变量之间可能并不存在严重的多重共线性问题。由于变量之间的相关系数仍然较高,我们在回归分析中进行了 VIF 值检验,结果表明所有变量的 VIF 值均在 10 以内,进一步说明各变量之间并不存在严重的多重共线性问题。因子相关性检验的结果表明,衡量地方国家审计机关所发挥作用的主要替代变量与衡量地方政府治理效率的主要变量之间存在显著的相关关系,初步表明地方国家审计机关作用的发挥有助于提升地方政府的治理效率。

| 表 2 | | 主要变量的 Pearson 相关性检验 | | |
|--------|--------------|---------------------|---------------|---------|
| 变量 | GOV | COR | GSIZE | ADMIN |
| AUDIT | 0.6417 * * * | 0.5958 * * * | -0.3934 * * * | 0.1169 |
| FUND | -0.0306 | -0.0892 | -0.0257 | -0.0356 |
| REPORT | 0.6343 * * * | 0.5899 * * * | -0.3885 * * * | 0.1164 |
| CASE | 0.5696 * * * | 0.5575 * * * | -0.3185 * * * | 0.1030 |

(三)多元回归分析

1. 审计监督职能对地方政府治理效率的影响

地方国家审计机关审计监督职能的发挥对政府治理效率的影响如表 3 所示。审计监督职能(Fund)与政府治理效率综合指标(Gov)、反腐败力度(Cor)以及政府行政效率(Admin)的相关系数均不显著,表明地方国家审计机关所发挥的监督职能并未能达到有效提升地方政府治理的作用。这就意味着,虽然地方国家审计机关查处的违法违规、损失浪费以及管理不规范等问题资金较多,但是如果查处的问题资金不能得到及时有效的处理,也难以发

挥有效的治理功能。审计监督职能的发挥,关键在于查处的违规问题得到及时处理和有效落实,否则违规问题将屡禁不止,甚至陷入屡犯屡查、屡查屡犯的恶性循环。

| 表 3 审计监督职能与地方政府治理效率 | | | | |
|---------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|
| 变量 | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 | 模型 4 |
| | Gov | Cor | Gsize | Admin |
| Fund | -39.6368 (-0.71) | -0.1657 (-1.27) | -0.0129 * (-1.84) | 0.0073 (0.36) |
| Inc | -2.6319 (-0.08) | -0.0544 (-0.63) | 0.0113 (1.08) | -0.0469 (-1.16) |
| Dgdp | 969.0981 (1.05) | 3.0130 (1.62) | -0.3837 * * (-2.17) | 0.5813 (0.90) |
| LnInv | 248.7076 * * * (6.26) | 0.5113 * * * (5.04) | -0.0347 * * * (-3.94) | 0.0634 * (1.94) |
| Mar | -52.8058 * (-1.80) | -0.0983 (-1.30) | -0.0066 * (-1.78) | 0.0120 (1.60) |
| LnStu | -3.5e+02 * * * (-5.77) | -0.6197 * * * (-4.49) | 0.0082 (1.00) | 0.0425 * (1.81) |
| LnMpho | -4.2e+02 * * * (-3.28) | -0.9138 * * * (-3.05) | 0.0639 * * * (3.59) | -0.1042 * (-1.96) |
| _cons | 3.3e+03 * * * (5.48) | 11.8532 * * * (8.86) | 0.1013 * (1.71) | 0.5678 * * * (4.53) |
| N | 150 | 150 | 150 | 150 |
| R ² | 0.3326 | 0.3284 | 0.5459 | 0.3510 |
| F | 16.8477 * * * | 11.0994 * * * | 13.0416 * * * | 23.0380 * * * |

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%和 10%的水平上显著。下同。

2. 审计建议职能对地方政府治理效率的影响

地方国家审计机关审计建议职能的发挥对政府治理效率的影响如表 4 所示。审计建议职能(Report)与政府治理效率综合指标(Gov)以及反腐败力度(Cor)的回归系数在 1%的水平上显著正相关,与政府规模(Gsize)的回归系数在 1%的水平上显著负相关,与政府行政效率(Admin)的回归系数不显著。表明,地方国家审计机关审计建议职能的发挥能够有效提升地方政府的治理效率,主要是通过提高地方政府的反腐败效率、缩减地方政府的支出规模而发挥作用,进而支持了假设 1。可见,审计的建设性功能在促进地方政府治理效率的提升中发挥了重要的作用。因此,应该鼓励和支持地方国家审计机关积极建言献策,使其发挥更大的建设性作用,当好地方发展的参谋角色。

3. 审计协同监督职能对地方政府治理效率的影响

地方国家审计机关协同监督职能的发挥对政府治理效率的影响如表 5 所示。审计协同监督职能(Case)

| 表 4 审计建议职能与地方政府治理效率 | | | | |
|---------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|
| 变量 | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 | 模型 4 |
| | Gov | Cor | Gsize | Admin |
| Report | 10.7565 * * * (9.30) | 0.0203 * * * (10.03) | -0.0008 * * * (-5.52) | -0.0004 (-1.18) |
| Inc | -13.6848 (-0.41) | -0.0742 (-0.85) | 0.0123 (1.15) | -0.0466 (-1.15) |
| Dgdp | 200.1706 (0.25) | 1.3847 (0.84) | -0.3600 * * (-1.99) | 0.6208 (0.93) |
| LnInv | 209.1905 * * * (6.35) | 0.4421 * * * (4.80) | -0.0310 * * * (-3.75) | 0.0645 * * (2.06) |
| Mar | -75.2682 * * * (-3.06) | -0.1415 * * (-2.11) | -0.0051 (-1.47) | 0.0129 * (1.71) |
| LnStu | -2.4e+02 * * * (-5.12) | -0.4343 * * * (-4.16) | -0.0042 (-0.67) | 0.0401 * * (2.11) |
| LnMpho | -3.2e+02 * * * (-3.32) | -0.6392 * * * (-2.79) | 0.0708 * * * (3.79) | -0.1132 * (-1.77) |
| _cons | 2.4e+03 * * * (5.22) | 9.9640 * * * (9.44) | 0.1033 * (1.82) | 0.6191 * * * (4.56) |
| N | 150 | 150 | 150 | 150 |
| R ² | 0.5936 | 0.5258 | 0.5736 | 0.3520 |
| F | 32.9930 * * * | 38.6319 * * * | 18.4473 * * * | 26.8253 * * * |

与政府治理效率综合指标(Gov)以及反腐败力度(Cor)的回归系数在 1%的水平上显著正相关,与政府规模(Gsize)的回归系数在 1%的水平上显著负相关,与政府行政效率(Admin)的回归系数不显著。表明,地方国家审计机关协同监督职能的发挥能够有效提升地方政府的治理效率,也主要是通过提高地方政府的反腐败效率、缩减地方政府的支出规模而发挥作用,总体而言,支持了假设 1。可见,地方国家审计机关通过发挥协同监督职能,积极向纪检监察等部门移送审计监督过程中所发现的违法违纪等案件的线索和信息,有助于地方政府加大反腐败力度、缩减不合理支出规模,从而有助于提升地方政府的治理效率。

(四)稳健性测试

为了避免衡量审计作用单一指标的片面性,本文运用主成分分析法对审计监督职能(Fund)、审计建议职能(Report)以及审计协同监督职能(Case)三个变量提取公因子得到衡量地方国家审计机关审计效能的综合指标(Audit),以检验地方国家审计机关对提升地方政府治理效率的影响,结果如表 6 所示。审计综合效能(Audit)与政府治理效率综合指标(Gov)以及反腐败力度(Cor)的回归系数在 1%的水平上显著正相关,与政府规模(Gsize)的回归系数在 1%的水平上显著负相关,与政府行政效率(Admin)

的回归系数不显著。该结果与表 4、表 5 的回归结果基本一致,表明了本文的研究结论是稳健的。

| 表 5 审计协同监督职能与地方政府治理效率 | | | | |
|-----------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| 变量 | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 | 模型 4 |
| | Gov | Cor | Gsize | Admin |
| Case | 357.6466 *** (4.85) | 0.7575 *** (5.18) | -0.0255 *** (-3.15) | -0.0043 (-0.23) |
| Inc | -8.2174 (-0.31) | -0.0653 (-0.94) | 0.0119 (1.18) | -0.0469 (-1.16) |
| Dgdp | -28.5758 (-0.04) | 0.7388 (0.44) | -0.3436 * (-1.85) | 0.6065 (0.89) |
| LnInv | 220.4325 *** (6.31) | 0.4562 *** (4.86) | -0.0318 *** (-3.73) | 0.0634 * (1.98) |
| Mar | -78.6179 *** (-3.09) | -0.1538 ** (-2.27) | -0.0049 (-1.37) | 0.0124 (1.65) |
| LnStu | -2.6e+02 *** (-5.00) | -0.4402 *** (-3.72) | -0.0031 (-0.45) | 0.0433 ** (2.09) |
| LnMpho | -1.2e+02 (-0.96) | -0.1885 (-0.73) | 0.0561 *** (2.76) | -0.1140 * (-1.71) |
| _cons | 1.6e+03 *** (2.68) | 8.0156 *** (6.25) | 0.1636 ** (2.39) | 0.6123 *** (3.79) |
| N | 150 | 150 | 150 | 150 |
| R ² | 0.4659 | 0.4533 | 0.5564 | 0.3508 |
| F | 19.2751 *** | 16.2658 *** | 17.9429 *** | 23.5501 *** |

| 表 6 审计综合效能与地方政府治理效率 | | | | |
|---------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| 变量 | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 | 模型 4 |
| | Gov | Cor | Gsize | Admin |
| Audit | 33.3830 *** (9.43) | 0.0628 *** (10.14) | -0.0024 *** (-5.58) | -0.0012 (-1.13) |
| Inc | -13.6858 (-0.42) | -0.0742 (-0.86) | 0.0123 (1.15) | -0.0466 (-1.15) |
| Dgdp | 151.9660(0.19) | 1.2954 (0.79) | -0.3558 * (-1.97) | 0.6219 (0.93) |
| LnInv | 209.0595 *** (6.35) | 0.4420 *** (4.79) | -0.0309 *** (-3.74) | 0.0645 ** (2.06) |
| Mar | -76.1086 *** (-3.09) | -0.1431 ** (-2.13) | -0.0050 (-1.44) | 0.0129 * (1.71) |
| LnStu | -2.4e+02 *** (-5.15) | -0.4349 *** (-4.19) | -0.0043 (-0.70) | 0.0402 ** (2.13) |
| LnMpho | -3.0e+02 *** (-3.12) | -0.6038 *** (-2.64) | 0.0694 *** (3.73) | -0.1138 * (-1.79) |
| _cons | 2.4e+03 *** (5.02) | 9.7997 *** (9.28) | 0.1104 * (1.95) | 0.6217 *** (4.61) |
| N | 150 | 150 | 150 | 150 |
| R ² | 0.5954 | 0.5268 | 0.5750 | 0.3519 |
| F | 33.1353 | 38.8607 | 18.4576 | 26.8663 *** |

五、研究结论与启示

本文利用 2003 – 2007 年地方国家审计机关的有关数据,考察了双重领导体制下地方国家审计机关在提升地方政府治理效率中所发挥的作用。研究发现,地方国家审计机关通过发挥监督职能、建议职能以及协同监督职能能够有效提升地方政府的治理效率,审计机关主要是通过提高地方政府的反腐败

效率、缩减地方政府的支出规模而发挥作用。本文研究结论表明,地方国家审计机关实行双重领导体制具有一定的合理性,在现行体制下,地方国家审计机关在规范地方政府的权力运行、提高地方政府的反腐败效率、促进地方政府实现善政良治方面发挥了重要的作用。

本文的研究结论具有重要的启示意义:首先,研究结论为国家审计具有国家治理功能这一论断提供了经验支持;其次,研究结论对于重新认识双重领导体制下地方国家审计机关的定位与功能具有一定的启示作用,为深入理解地方国家审计机关行政体制改革的争论提供了新的视角;再次,在现行体制下,研究结论对于大力支持和发展地方国家审计机关,从而推进地方政府廉政建设、提高治理效率具有一定的借鉴意义。此外,为了更好地发挥审计的监督职能,必须对查处的问题及时处理,并使其得到有效落实。因此,必须加大审计问题的整改力度、健全相应的运行机制。

参考文献:

[1]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,(01).

[2]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,(02).

[3]董延安. 经济权力审计控制效果研究——以公共经济权力为重心的分析[D]. 西南财经大学博士论文,2007.

[4]樊纲,王小鲁,朱恒鹏. 中国市场化指数:各地区市场化相对进程 2009 年报告[M]. 北京:经济科学出版社,2010.

[5]刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学,2012,(06).

[6]李齐辉,吕先铨,许道俊,刘新琳. 试论我国审计制度的构建与创新[J]. 审计研究,2001,(02).

[7]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,(03).

[8]秦荣生. 受托经济责任论[M]. 大连:东北财经大学出版社,1994.

[9]宋常,胡家俊,陈宋生. 政府审计二十年来实践成果之经验研究[J]. 审计研究,2006,(03).

[10]宋夏云. 中国国家审计独立性的损害因素及控制

机制研究——基于 246 位专家调查的初步证据[J]. 审计研究,2007,(01).

[11]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,(03).

[12]韦德洪,覃智勇,唐松庆. 政府审计效能与财政资金运行安全性关系研究[J]. 审计研究,2010,(03).

[13]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,(06).

[14]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,(05).

[15]杨肃昌,李敬道. 从政治学视角论国家审计是国家治理中的“免疫系统”[J]. 审计研究,2011,(06).

[16]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007,(07).

[17]张军,高远,傅勇,张弘. 中国为什么拥有了良好的基础设施? [J]. 经济研究,2007,(03).

[18]Easterly, William. The Elusive Quest for Growth: Economists, Adventures and Misadventures in the Tropics. The MIT Press. 2005.

(责任编辑:刘 军)

An Empirical Study on State Audit and Local Governance Efficiency
——A Review on the Dual Leadership System of the Local Government Audit Institutions

LI Ming

(Post – doctoral Research station of Applied Economics Fudan University,Shanghai 200433 , China;
Post – doctoral Research Station,Shanghai Pudong Development Bank,Shanghai 200433 , China)

Abstract: According to the economic responsibility theory, the local government audit institution, as an organic part of the state audit authority and local government, ought to play an important role in promoting the governance efficiency of the local government. By using the relevant data from 2003 to 2007, this paper empirically examines the role of local government audit institutions in promoting the efficiency of government governance. It is found that the local institutions of government audit can effectively improve the governance efficiency of local government through fulfilling the supervisory function, advising function and collaborative supervisory function. This conclusion offers some enlightenment for the re – conceptualization of the positioning and functions of the local institutions of government audit under the dual leadership system. It provides as well a new perspective for the further understanding of the argument over the administrative reforms of local government audit institutions.

Key Words: state audit, government governance, dual leadership system, public accountability

