

审计监督、国资监管与国有企业治理

——基于审计官员国资监管背景的研究

褚 剑¹, 陈 骏²

(1. 南京大学 商学院, 江苏 南京 210093; 2. 南京审计大学 政府审计学院, 江苏 南京 211815)

摘要: 在全面深化国企改革的背景下, 尤其是近期政府机构改革将国资委的经济责任审计和外派监事会职责划入审计机关, 审计监督在国资监管与国企治理中发挥着愈加重要的作用。文章从审计官员的国资监管背景出发, 考察了审计监督的国企治理效果。研究发现, 审计官员的国资监管背景能够提高国有企业的会计信息质量, 这一结果在审计官员的国资监管经历越久、审计监督力度越强以及国企内部的公司治理机制越薄弱时越显著, 而地方主政官员干预会弱化审计官员的审计监督改善国企治理的作用。进一步研究表明, 审计官员的国资监管背景还能减少国有企业的真实活动盈余管理, 提升创新绩效, 最终增加公司价值。文章从审计官员角度深入阐释了审计监督在国资监管和国企治理中的作用机理, 研究结论对于监管层深化国企改革、完善国有企业和国有资本审计监督制度具有重要的政策启示。

关键词: 审计监督; 政府审计; 审计官员; 国资监管; 国企治理

中图分类号: F230 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2021)03-0050-15

DOI: [10.16538/j.cnki.jfe.20200117.102](https://doi.org/10.16538/j.cnki.jfe.20200117.102)

一、引言

在当前国有企业全面深化改革过程中, 国资监管与国企治理的话题一直备受关注。改革开放以来, 我国国有经济不断发展壮大, 国有企业的市场活力普遍增强、效率显著提高, 国资监管工作取得积极进展和明显成效(黄群慧和余菁, 2013)。但同时, 一些国有企业暴露出管理不规范、内部人控制严重以及企业领导人员权力缺乏制约等问题(钟海燕等, 2010)。2015年, 中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》, 成为新时期指导和推进国企改革的纲领性文件。由此, 有学者考察了内部股权结构变化和治理机制改革对国企治理的影响, 发现混合所有制改革有助于改善国企管理层激励状况(郝阳和龚六堂, 2017; 蔡贵龙等, 2018), 董事会建设能够降低国企代理成本(李文贵等, 2017), 党组织治理也能优化国企治理和决策(马连福等, 2013; 陈仕华和卢昌崇, 2014)。而在国有资产外部监督方面, 多头监督、重复监督和监督不到位现象日益突出。例如, 国资委的外派监事会独立性不足, 监督效力存疑, 在监督职责上与审计机关存在重叠, 这无疑会弱化国资监管和国企改革的成效(曹煦, 2018)。在2018年新一轮政府机构改革中, 为了构建统一高效的审计监督体系, 国务院国资委的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大

收稿日期: 2019-11-05

基金项目: 国家自然科学基金项目(71902085); 江苏省高校哲学社会科学基金项目(2017SJB0331)

作者简介: 褚 剑(1991—), 男, 江苏常熟人, 南京大学商学院助理教授;

陈 骏(1978—)(通讯作者), 男, 江苏泰州人, 南京审计大学政府审计学院教授。

型企业的监事会职责划入审计署,相应的地方机构改革在2019年3月前基本完成。基于政府审计高度的权威性、超然的独立性和突出的专业性(刘家义,2012),审计监督在国资监管与国企治理中发挥的作用值得深入探究。

作为依法监督制约权力的制度安排,政府审计具有预防、揭示和抵御等功能,是国家治理这个大系统中内生的“免疫系统”(刘家义,2012)。现有研究主要利用审计署每年公布的对中央企业的审计结果公告,考察了政府审计对央企上市公司的治理效果(陈宋生等,2014;褚剑和方军雄,2016,2018;王兵等,2017;褚剑等,2018;潘俊等,2020),这些研究普遍将政府审计作为一个整体看待。实际上,在政府行为决策背后,官员发挥着积极而重要的作用(王贤彬和徐现祥,2008;姚洋和张牧扬,2013)。大量研究基于政治晋升锦标赛理论,分析了地方主政官员的任期、来源等个人特征及其变更对地区经济增长的影响,证实了官员个人效应的重要性(周黎安,2007;张军和高远,2007;王贤彬和徐现祥,2008;王贤彬等,2009;徐磊和王伟龙,2016)。后续的研究从微观层面检验了地方主政官员的个人特征及其变更对地区企业投资、避税、信息披露等经济决策的影响(Piotroski等,2015;曹春方等,2014;陈德球等,2016;陈德球和陈运森,2018),提供了官员个人效应的支持性证据。但目前鲜有文献研究地方主政官员的施政政策如何通过专业职能机构官员作用于微观企业。由此,基于审计官员背景特征来考察审计监督对地方国有企业的治理效果,不仅有利于明晰政府审计发挥国企治理效应的机理,而且有助于厘清地方主政官员影响微观主体决策的路径。

作为国有企业的外部监督机制,政府审计依法对国有企业财务收支的真实性、合法性和效益性进行审计监督,审计官员的审计监督能力自然会影响国有企业治理成效。本文采用审计官员过往的国资监管背景来衡量其对国有企业的审计监督能力,采用与企业财务收支直接相关的会计信息质量指标来衡量国企治理效果。研究发现,审计官员的国资监管背景能够提高国有企业的会计信息质量,这一结果在审计官员的国资监管经历越久、审计监督力度越强以及国企内部的公司治理机制越薄弱时越显著,而地方主政官员干预会弱化审计官员的审计监督改善国企治理的作用。进一步研究表明,审计官员的国资监管背景还能减少国有企业的真实活动盈余管理,提升创新绩效,最终增加公司价值。可见,审计官员的审计监督在加强国资监管和改善国企治理方面具有显著的个人效应。

本文可能的研究贡献主要体现在:第一,在深化国企改革背景下,国资监管与国企治理是不可回避的重要理论与现实问题。现有研究主要关注国企内部制度安排变化的治理效果,并将政府审计作为一个整体看待,而忽视了审计监督的执行人——审计官员个人的主观能动性对国资监管与国企治理的影响。本文的研究发现证实了审计官员个人效应的重要性,而且对于此次政府机构改革中整合优化审计监督力量和构建统一高效的审计监督体系具有重要意义。

第二,发展经济学和公共经济学的研究表明,官员的个人效应在我国经济增长中具有不可替代的作用。现有研究主要围绕地方主政官员的个人特征及其变更对辖区经济和企业的治理展开。本文从审计官员角度丰富了这一领域的研究,而且打开了地方主政官员影响微观企业决策的黑箱,发现地方主政官员干预会弱化审计官员的审计监督改善国企治理的作用。

第三,审计是现代企业制度下公司治理中不可或缺的组成部分,现有文献主要基于委托代理框架研究了注册会计师审计中的审计师个体特征对审计质量(被审计企业的会计信息质量)的影响。本文则基于公共受托责任和“免疫系统”理论,考察了政府审计中的审计官员个人特征与审计质量的关系。本文发现,审计官员的国资监管背景会显著影响被审计企业的会计信息质量和经营管理决策,这拓展了审计在公司治理中的研究外延。

二、制度背景、理论分析与研究假设

(一)制度背景

审计监督的产生源于国家公共资源所有权与经营权、管理权相分离所形成的受托经济责任关系,是评价和确认作为受托经营者、管理者的政府是否履行了其所负经济责任的一项经济监督活动,或监督保证受托责任履行的控制机制。政府审计是国家政治制度的重要组成部分,是国家治理的监督控制系统之一(刘家义,2012)。国有企业为全民所有制,其资产具有公共资源属性,因而国有企业受到政府的审计监督。《中华人民共和国宪法》第九十一条规定,“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督。”《中华人民共和国审计法》及其实施条例明确将国有资本占控股地位或者主导地位的企业、金融机构(即国有企业)纳入政府审计的监督对象。2015年12月,中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》和《关于实行审计全覆盖的实施意见》,进一步明确了审计监督的对象和内容,指出管理、使用和运营国有资产的国有和国有资本占控股或主导地位的企业(含金融企业)都应依法接受审计监督。上述文件要求审计机关“检查国有资产管理、使用和运营过程中遵守国家法律法规情况,贯彻执行国家重大政策措施和宏观调控部署情况,国有资产真实完整和保值增值情况,国有资产重大投资决策及投资绩效情况,资产质量和经营风险管理情况,国有资产管理职责履行情况,以维护国有资产安全,促进提高国有资产运营绩效”,并“对国有企业资产负债损益情况进行审计,将国有资产管理使用情况作为行政事业单位年度预算执行审计或其他专项审计的内容”。此外,《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》及其实施细则也从国有资产管理、使用和运营过程中的真实性、合法性和效益性等多个方面对国有企业领导人员经济责任审计做出了详细规定,审计结果将作为国有企业领导人员考核、任免和奖惩的重要依据。

除了政府审计外,国有企业还受到国资主管部门外派监事会的监督。早在1998年,国务院派出稽察特派员,对国有重点大型企业进行财务监督,并评价其主要负责人员的经营管理业绩。随后,稽察特派员制度被监事会制度代替,从2000年开始国务院派出监事会,对国有重点大型企业的国有资产保值增值状况实施监督。2003年国资委成立后,国有重点大型企业监事会转由国资委代管。外派监事会的职责以财务监督为主,包括“检查企业贯彻执行有关法律、行政法规和规章制度的情况;检查企业财务,查阅企业的财务会计资料及与企业经营管理活动有关的其他资料,验证企业财务会计报告的真实性、合法性;检查企业的经营效益、利润分配、国有资产保值增值、资产运营等情况;检查企业负责人的经营行为,并对其经营管理业绩进行评价,提出奖惩、任免建议”。

可见,国资监管存在多头监督、重复监督等问题。与政府审计这一独立的、由专门机构和专职人员依法开展的监督形式(刘家义,2012)相比,作为由国资监管职能中派生出来的附带职能,外派监事会存在独立性不足、监督不到位等问题,这无疑会弱化国资监管和国企改革的成效(曹煦,2018)。为此,在2018年开始的新一轮政府机构改革中,国务院国资委的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业的监事会职责划入审计署,以整合优化审计监督力量,构建统一高效的审计监督体系,随后的地方机构改革也按此职责划分进行了相应调整。

(二)文献回顾

政府审计在国资监管与国企治理中发挥的作用愈加受到重视。现有研究主要利用审计署公布的审计结果公告,考察了政府审计对中央企业下属上市公司的治理效果。研究发现,政府审

计能够改善央企上市公司的信息环境(陈宋生等, 2014), 减少超额在职消费(褚剑和方军雄, 2016), 抑制过度投资(王兵等, 2017), 促进创新产出(褚剑等, 2018)。但这些研究普遍将政府审计作为一个整体看待。实际上, 在政府行为决策背后, 官员发挥着积极而重要的作用(王贤彬和徐现祥, 2008; 姚洋和张牧扬, 2013)。

早期的发展经济学研究基于西方的“财政联邦主义”, 认为财政分权是调动我国地方政府积极性, 维护市场并推动经济增长的动力所在(Roland 和 Qian, 1998)。后期的文献进一步关注地方政府行为背后的主政官员, 认为中央政府基于官员的人事任免权, 设计了一套自上而下的基于经济增长指标的晋升锦标赛机制。为了获得政治晋升, 地方官员积极发展辖区经济, 形成“为增长而竞争”的激励模式(周黎安, 2007)。大量研究证实了地方主政官员在经济增长中扮演的重要角色。张军和高远(2007)考察了省委书记/省长异地交流对经济增长的正面作用, 并发现这些官员的任期与地区经济增长之间存在显著的倒 U 形关系。王贤彬和徐现祥(2008)关注了地方官员的来源、去向和任期与经济增长的关系, 结果显示省长、省委书记是否来自中央部委以及是否调往中央与经济增长之间没有显著关系。徐磊和王伟龙(2016)研究了官员的企业高管任职经历, 发现如果官员具有市场经济时期企业任职背景, 则对辖区经济增长有显著的积极影响。而王贤彬等(2009)考察了地方官员更替对经济增长的影响, 发现省长、省委书记更替对辖区经济增长具有短期的负面影响。姚洋和张牧扬(2013)利用地市级数据的研究表明, 主政官员在经济增长中发挥着重要作用。

也有文献从微观层面验证了地方主政官员的晋升压力、任期和变更等个体特征对辖区企业投资(曹春方等, 2014)、避税(陈德球等, 2016)、盈余管理(陈德球和陈运森, 2018)等经济决策以及企业信息环境(Piotroski 等, 2015)的影响。但目前鲜有文献探讨在这些现象背后, 地方主政官员的施政政策如何作用于微观企业这一更为根本的问题。实际上, 这些政策往往需要通过本级和下级的专业职能机构官员来落实。为此, 本文将考察审计官员特征对地方国企的治理效果。

(三)理论分析与研究假设

本文将分析审计官员的国资监管背景对国有企业会计信息质量的影响。就国有企业而言, 行使所有权的国有股东实际上是代理人。真正的所有者不具有人格化, 造成“所有者虚位”。在“所有者虚位”的情况下, 政府部门下放了国有企业经营管理权后, 又难以有效控制和监督企业管理层的行为, 因而导致了内部人控制等问题(钟海燕等, 2010)。会计信息反映了企业经营管理状况, 国资委在对国有企业进行业绩评价时也采用会计信息指标(Du 等, 2018)。但由于存在信息不对称, 内部人有动机和能力操纵会计信息以混淆监管部门的视听, 攫取私人利益(Healy 和 Wahlen, 1999)。因此, 国有企业的会计信息质量是审计监督和国资监管的重点。

正如地方主政官员对地区经济政策的影响, 在审计监督领域, 审计官员对审计监督行为及效果也具有显著的影响。作为国有企业的外部监督机制, 政府审计依法对国有企业财务收支的真实性、合法性和效益性进行审计监督。那么, 审计官员势必会对国有企业的审计监督效果产生显著影响。如果审计官员具有国资监管的背景, 将会对国有企业的会计信息质量实施更加有效的监督, 更好地发挥外部治理效应。

审计监督是一种高度专职和专业的政府监管行为(刘家义, 2012)。如果审计官员以前从事过对国有企业的监督检查, 或者具有相关的领导经验, 那么在领导开展对国有企业的审计监督时, 能够更加得心应手地推进工作。这首先可以起到揭示作用, 即揭露、查处并纠正国有企业的财务违规行为; 其次, 可以起到抵御作用, 即通过健全和规范财务制度, 减少财务违规行为的再

次发生;最后,还可以起到预防作用,即通过事前的审计威慑力,抑制财务违规行为的发生。因此,审计官员的国资监管背景对国有企业的会计信息质量具有正面影响。但根据监管俘获理论,基于过往的国资监管经历,作为监管者的审计官员与作为被监管者的国有企业存在长期互动,审计官员存在被国有企业“俘获”的可能(Stigler, 1971; 齐震等, 2017)。因此,审计官员的国资监管背景也可能对国有企业的会计信息质量产生负面影响。不过,政府审计通过多种制度安排能够最大限度地保障审计官员的独立性,从而有效降低被国有企业“俘获”的可能。一是权力独立,宪法和法律授权保证审计监督权的行使;二是经费独立,履职经费列入本级政府财政预算;三是人事独立,人事任免需要事先征求上一级审计机关的意见;四是社会监督,审计结果公告制度引入社会公众监督。综上所述,审计官员的国资监管背景更可能对国有企业的会计信息质量具有正面影响。由此,本文提出以下假设:

假设 1: 审计官员的国资监管背景能够提高国有企业的会计信息质量。

上述结果在不同情境下可能存在异质性。首先,审计官员的国资监管背景对国有企业审计监督的积极效应会受到审计官员历练时间长短的影响。关于注册会计师审计经验的现有研究认为,审计师经验越丰富,对被审计单位的管理和运作了解越充分,越容易发现被审计对象财务报告中存在的错报(王晓珂等, 2016),从而审计质量越高,审计治理效果越好。在政府审计中同样如此,审计官员在国资监管部门中历练的时间越长,积累的审计经验越丰富,对国有企业的治理结构、管理模式和运营方式越了解,因而发现被审计国有企业会计信息错弊的概率越高,对国有企业的治理效果越好。由此,本文提出以下假设:

假设 2: 审计官员的国资监管经历越久,其国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系越显著。

其次,审计官员的国资监管背景对国有企业审计监督的效果会受到所在审计机关审计监督力度的影响。作为一项重要的监管机制,政府审计的监督效果必然与监督力度密切相关(褚剑和方军雄, 2016)。审计官员所在审计机关的审计监督力度越强,政府审计对违法违规行为的揭示效应越强,产生的威慑效应也越强。在这种情况下,审计官员的国资监管背景更有助于发挥对国有企业的监督效应,审计官员更容易发现国有企业会计信息中的错弊并改善其质量。由此,本文提出以下假设:

假设 3: 审计官员所在审计机关的审计监督力度越强,其国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系越显著。

最后,审计官员的国资监管背景对国有企业审计监督的效果还会受到被审计对象——国有企业治理状况的影响。公司治理机制按范围可以划分为内部治理机制和外部治理机制,这些治理机制既存在互补关系,也存在替代关系。现有研究表明,国有企业内部的公司治理机制越薄弱,政府审计的外部监督效果往往越明显(王兵等, 2017; 褚剑等, 2018)。本文认为,政府审计在国资监管中具有重要的补充作用,国有企业内部的公司治理机制越薄弱,审计官员的国资监管背景改善国有企业会计信息质量的作用会越显著。由此,本文提出以下假设:

假设 4: 国有企业内部的公司治理机制越薄弱,审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系越显著。

三、研究设计

(一)研究模型与变量选取

本文采用如下模型来检验审计官员的国资监管背景对国有企业会计信息质量的影响:

$$AQ_{it} = \beta_0 + \beta_1 SUPERVISE_{it} + \beta_2 Controls_{it} + \sum Industry + \sum Year + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

关于会计信息质量指标 AQ , 本文参考 Dechow 和 Dichev(2002)、McNichols(2002)以及 Francis 等(2005)的做法, 对如下模型分行业分年度进行回归, 得到模型残差, 计算 $t-4$ 期到 t 期残差的标准差, 即为会计信息质量指标 AQ 。 AQ 的数值越小, 会计信息质量越高。

$$CA_{it} = \beta_0 + \beta_1 CFO_{it-1} + \beta_2 CFO_{it} + \beta_3 CFO_{it+1} + \beta_4 \Delta SALE_{it} + \beta_5 PPE_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中, CA 表示营运资本应计盈余, CFO 表示经营现金流, $\Delta SALE$ 表示销售收入变化值, PPE 表示固定资产总额。以上变量都除以对应期间的期初总资产。

关于审计官员的国资监管背景指标 $SUPERVISE$, 如果审计厅厅长就任前在国有资产监督管理委员会、审计机关等与国资监管相关的部门工作, 则 $SUPERVISE$ 取 1, 否则取 0。^①

模型(1)中的控制变量包括: 第一, 审计官员的其他个体特征, 包括: 性别 $MALE$, 男性取 1, 否则取 0; 年龄 AGE ; 任期 $TENURE$; 教育水平 EDU , 大专及以下取 1, 本科取 2, 硕士取 3, 博士取 4; 教育背景 FIN , 财经类专业(包括财务、会计、审计、金融、财政、工商管理)取 1, 其他取 0。第二, 公司特征, 包括: 公司规模 $SIZE$, 等于总资产的自然对数; 杠杆水平 LEV , 等于总负债除以总资产; 盈利能力 ROA , 使用总资产报酬率; 市场估值 MB , 使用权益的市值账面比; 第一大股东持股比例 $LARGEST$; 董事会规模 $BOARD$, 等于董事会总人数的自然对数; 两职合一 $DUAL$, 董事长和 CEO 由一人兼任取 1, 否则取 0; 独立董事比例 $INDEP$, 等于独立董事人数除以董事会总人数; 管理层持股比例 $MSHARE$; 审计师规模 $BIG4$, 如果为国际“四大”会计师事务所则取 1, 否则取 0; 市场化程度 $MARKET$, 等于地区市场化指数十分位排序后的标准化值。本文还控制了行业与年度固定效应。

(二) 研究样本与描述性统计

为了考察审计官员的国资监管背景对国有企业会计信息质量的影响, 本文选取地方国有上市公司作为研究样本。^② 鉴于数据可得性, 本文的样本区间为 2003—2017 年。本文删除了金融类公司、非 A 股公司以及数据缺失的样本。审计厅厅长的个人特征数据通过《中国审计年鉴》、地方政府干部选拔任用公示以及网络搜索等手工整理获得, 公司财务数据和公司治理数据来自 CSMAR 数据库, 市场化指数来自王小鲁等(2017)。为了控制极端值的影响, 本文对所有连续变量进行了上下 1% 的缩尾处理。

表 1 为样本描述性统计结果。可以发现, 关于审计厅厅长的个人特征, 42.1% 具有国资监管背景, 83.8% 为男性, 平均年龄约为 54 岁, 平均任期约为 4.3 年, 平均教育水平为本科, 42.9% 具有财经类专业背景; 会计信息质量指标的均值为 0.096, 标准差为 0.056。单变量检验结果表明, 审计官员国资监管背景组的会计信息质量显著高于非国资监管背景组。下文将进行多元回归以控制相关变量的影响。

表 1 描述性统计

变量	样本数	均值	标准差	25% 分位数	中位数	75% 分位数
AQ	6849	0.096	0.056	0.057	0.084	0.122
$SUPERVISE$	6849	0.421	0.494	0	0	1
$MALE$	6849	0.838	0.369	1	1	1
AGE	6849	53.934	3.991	52	55	57

① 这里的在相关部门工作要求工作时间达到一年以上。

② 根据《审计法》规定, 中央国有企业由审计署审计, 因而不本文样本中。

续表 1 描述性统计

变量	样本数	均值	标准差	25%分位数	中位数	75%分位数
TENURE	6849	4.336	2.644	2	4	6
EDU	6849	2.322	0.859	2	2	3
FIN	6849	0.429	0.495	0	0	1
SIZE	6849	22.032	1.202	21.180	21.902	22.799
LEV	6849	0.530	0.206	0.379	0.538	0.671
ROA	6849	0.024	0.062	0.007	0.024	0.050
MB	6849	2.975	2.940	1.422	2.121	3.442
LARGEST	6849	0.387	0.158	0.261	0.365	0.505
BOARD	6849	2.323	0.182	2.303	2.303	2.485
DUAL	6849	0.103	0.304	0	0	0
INDEP	6849	0.359	0.051	0.333	0.333	0.375
MSHARE	6849	0.002	0.008	0	0	0
BIG4	6849	0.042	0.201	0	0	0
MARKET	6849	0.646	0.305	0.444	0.667	0.889

四、实证结果分析

(一)基本结果分析

表 2 为审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量的回归结果。列(1)显示,在不控制其他变量的情况下, SUPERVISE 的系数显著为负,表明审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量显著正相关;①列(3)显示,在控制官员其他特征和公司特征后,审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量依然显著正相关;列(5)显示,在控制官员其他特征和公司特征以及行业与年度固定效应后,审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量依然显著正相关;审计官员的国资监管背景改善国有企业会计信息质量的作用约占会计信息质量指标的 0.107

表 2 审计官员国资监管背景与国有企业会计信息质量

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	AQ	AQ	AQ	AQ	AQ	AQ
SUPERVISE	-0.008*** (-3.245)		-0.006** (-2.500)		-0.006** (-2.516)	
SASAC		-0.030*** (-3.302)		-0.029*** (-3.136)		-0.028*** (-2.810)
GAO		-0.007*** (-3.017)		-0.005** (-2.224)		-0.005** (-2.221)
Controls	未控制	未控制	控制	控制	控制	控制
Industry 和 Year	未控制	未控制	未控制	未控制	控制	控制
调整后 R ²	0.005	0.006	0.059	0.060	0.093	0.095
样本数	6849	6849	6849	6849	6849	6849
SASAC-GAO		-0.023***		-0.024***		-0.023***

注:括号内的 t 值经过异方差和公司层面聚类调整。*、**和***分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。限于篇幅,表中未报告控制变量的回归结果。下表同。

① AQ 为会计信息质量的反向衡量指标,其系数为负表示与会计信息质量正相关。

个标准差,这在经济意义上也是显著的。我们进一步将审计官员的国资监管背景区分为国有资产监督管理机构背景 *SASAC* 和审计机关背景 *GAO*。如果审计厅厅长就任前在国有资产监督管理机构工作,则 *SASAC* 取 1, 否则取 0。如果审计厅厅长就任前在审计机关工作,则 *GAO* 取 1, 否则取 0。列(2)、列(4)和列(6)显示,审计官员的国有资产监督管理机构背景和审计机关背景都与国有企业会计信息质量显著正相关。系数差异检验表明,审计官员的国有资产监督管理机构背景提升国有企业会计信息质量的作用明显强于其审计机关背景。综上所述,审计官员的国资监管背景能够显著提升国有企业的会计信息质量,假设 1 成立。^①

本文接下来考察了审计官员的国资监管经历对上述结果的影响。具体地,根据审计官员过往在国有资产管理机构或审计机关的任职时间,本文设置了长期国资监管经历 *SUPERVISE_L* 和短期国资监管经历 *SUPERVISE_S* 这两个变量。如果审计厅厅长就任前长期在与国资监管相关的部门工作,则 *SUPERVISE_L* 取 1, 否则取 0。如果审计厅厅长就任前短期在与国资监管相关的部门工作,则 *SUPERVISE_S* 取 1, 否则取 0。表 3 结果显示,审计官员的长期国资监管经历与地方国企会计信息质量显著正相关,其短期国资监管经历与地方国企会计信息质量则不存在显著关系,而且这两个变量的系数存在显著差异。综上所述,审计官员的国资监管经历越久,其国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系越显著,假设 2 成立。

表 3 审计官员国资监管背景与国有企业会计信息质量: 监管经验的影响

	(1)	(2)	(3)
	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>
<i>SUPERVISE_L</i>	-0.007*** (-2.775)		-0.008*** (-2.749)
<i>SUPERVISE_S</i>		0.001 (0.395)	-0.001 (-0.317)
<i>Controls, Industry</i> 和 <i>Year</i>	控制	控制	控制
调整后 <i>R</i> ²	0.094	0.091	0.094
样本数	6849	6849	6849
<i>SUPERVISE_L-SUPERVISE_S</i>			-0.007**

然后,本文考察了审计官员所在审计机关的审计监督力度对上述结果的影响。具体地,借鉴池国华等(2018)的做法,本文从《中国审计年鉴》中整理相关政府审计数据,采用审计官员所在审计机关当年查出问题金额(审计查出主要问题金额除以审计单位数量)和移送处理人数(审计处理中移送处理人数除以审计单位数量)来衡量审计监督力度,并根据样本中位数分为高低两组进行了分组回归。表 4 结果显示,审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系在查出问题金额更高、移送处理人数更多时更加显著。可见,审计官员所在审计机关的审计监督力度越强,其国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系越显著,假设 3 成立。

最后,本文还考察了国有企业内部的公司治理机制对上述结果的影响。具体地,借鉴王兵等(2017)以及褚剑等(2018)的做法,本文采用内部控制质量(迪博内部控制指数)和社会审计质量(财务报告是否由国际“四大”会计师事务所进行审计)来衡量公司治理状况,并根据样本中位数分为高低两组进行了分组回归。表 5 结果显示,审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系在内部控制质量和社会审计质量更低时更加显著。可见,国有企业内部的公司治理机制越薄弱,审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系越显著,假设 4 成立。

^① 即使加入 *AGE* 或 *TENURE* 的平方项,也不会改变这一结论。《关于实行审计全覆盖的实施意见》指出,“对重点部门、单位要每年审计,其他审计对象 1 个周期内至少审计 1 次,对重点地区、部门、单位以及关键岗位的领导干部任期内至少审计 1 次。”尽管本文样本中的地方国企不一定每年都被审计,但是理论上政府审计不仅在事后和事中分别发挥揭示作用和抵御作用,更重要的是在事前发挥预防作用;同时,实证上这只会反向影响本文结果。

表 4 审计官员国资监管背景与国有企业会计信息质量:监管力度的影响

	查出问题金额		移送处理人数	
	高	低	多	少
	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>
<i>SUPERVISE</i>	-0.009** (-2.208)	-0.004 (-1.377)	-0.009*** (-2.752)	-0.002 (-0.548)
<i>Controls, Industry 和 Year</i>	控制	控制	控制	控制
调整后 R^2	0.123	0.086	0.095	0.102
样本数	2328	4521	3038	3811
分组系数差异	-0.005*		-0.007**	

表 5 审计官员国资监管背景与国有企业会计信息质量:公司治理的影响

	内部控制质量		社会审计质量	
	低	高	低	高
	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>
<i>SUPERVISE</i>	-0.010*** (-3.283)	-0.001 (-0.495)	-0.006*** (-2.700)	0.007 (0.748)
<i>Controls, Industry 和 Year</i>	控制	控制	控制	控制
调整后 R^2	0.132	0.075	0.094	0.264
样本数	3220	3629	6559	290
分组系数差异	-0.009***		-0.013*	

(二)稳健性检验

1. 采用基于审计官员变更的 *Change* 模型。本文分别定义审计官员从国资监管背景变更为非国资监管背景 *S to Non-S* 和从非国资监管背景变更为国资监管背景 *Non-S to S*。审计厅厅长从国资监管背景变更为非国资监管背景之后, *S to Non-S* 取 1, 之前取 0。在审计厅厅长从非国资监管背景变更为国资监管背景之后, *Non-S to S* 取 1, 之前取 0。表 6 中 *Panel A* 结果显示, 审计官员从国资监管背景变更为非国资监管背景时, 国有企业的会计信息质量恶化; 而从非国资监管背景变更为国资监管背景时, 国有企业的会计信息质量改善。这支持了本文的主要结论。

表 6 稳健性检验

Panel A: Change 模型

	前后各两年		前后各三年	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>	<i>AQ</i>
<i>S to Non-S</i>	0.026*** (3.219)		0.015* (1.930)	
<i>Non-S to S</i>		-0.004 (-0.792)		-0.010* (-1.801)
<i>Controls, Industry 和 Year</i>	控制	控制	控制	控制
调整后 R^2	0.144	0.164	0.133	0.168
样本数	553	1146	749	1603

续表 6 稳健性检验

Panel B: 安慰剂检验, 区分国企级别, 采用 PSM 样本				
	安慰剂检验 (1) <i>AQ</i>	省级 (2) <i>AQ</i>	市级及以下 (3) <i>AQ</i>	PSM 样本 (4) <i>AQ</i>
<i>SUPERVISE</i>	-0.006*** (-2.724)	-0.009** (-2.534)	-0.002 (-0.699)	-0.005** (-2.219)
<i>FINANCE</i>	-0.004 (-1.086)			
<i>DISCIPLINE</i>	-0.004 (-0.565)			
<i>Controls, Industry 和 Year</i>	控制	控制	控制	控制
调整后 R^2	0.094	0.113	0.099	0.089
样本数	6849	2999	3850	4578

Panel C: 控制公司固定效应, 采用会计信息质量的其他衡量指标				
	(1) <i>AQ</i>	(2) <i>AQ_DISC</i>	(3) <i>DA</i>	(4) <i>FRAUD</i>
<i>SUPERVISE</i>	-0.005* (-1.793)	-0.004** (-1.964)	-0.005** (-2.493)	-0.174* (-1.822)
<i>Controls, Firm 和 Year</i>	控制	未控制	未控制	未控制
<i>Controls, Industry 和 Year</i>	未控制	控制	控制	控制
调整后 R^2 或 <i>Pseudo R^2</i>	0.017	0.023	0.053	0.074
样本数	6849	6722	6591	6849

2. 考虑审计官员的其他工作背景特征进行安慰剂检验。虽然财税机关、纪委和监察机关也与国有企业打交道,但是财税机关主要涉及企业税费征缴和补贴拨付,纪委和监察机关主要涉及企业领导人员违法违规行行为巡查,因而与本文讨论的国资监管,尤其是国企会计信息质量并不直接相关。本文进一步分析了审计官员的财税机关背景 *FINANCE* 以及纪委和监察机关背景 *DISCIPLINE* 对国有企业会计信息质量的影响。如果审计厅厅长就任前在财税机关工作,则 *FINANCE* 取 1, 否则取 0。如果审计厅厅长就任前在纪委或监察机关工作,则 *DISCIPLINE* 取 1, 否则取 0。表 6 中 Panel B 列(1)显示,审计官员的财税机关、纪委和监察机关工作背景对国有企业会计信息质量没有显著影响,这证实了本文的主要结论。

3. 区分地方国企级别。审计官员不仅直接监督本级地方国企,还可能通过人事任免、业务指导等方式间接监督下级地方国企。本文将地方国企分为省级与市级及以下两类,回归结果见表 6 中 Panel B 列(2)和列(3),可以发现本文的结论主要体现在省级地方国企中。

4. 采用 PSM 样本。根据模型中的控制变量以及行业与年度固定效应,采用 PSM 方法,为具有国资监管背景的审计官员样本找到匹配样本作为控制组。回归结果见表 6 中 Panel B 列(4),与本文主要结论一致。

5. 控制公司固定效应。回归结果见表 6 中 Panel C 中列(1),与本文主要结论一致。

6. 采用会计信息质量的其他衡量指标。具体地,本文分别采用 Francis 等(2005)提出的操纵性的会计信息质量指标 *AQ_DISC*、Dechow 等(1995)提出的修正 Jones 模型计算的应计盈余管理指标 *DA* 以及是否财务舞弊指标 *FRAUD*。回归结果见表 6 中 Panel C 列(2)至列(4),与本文主要结论一致。

五、进一步研究

(一) 审计官员国资监管背景影响国有企业治理效果的逻辑

理解审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量的关系逻辑需要放到我国的政治制度和情境中。根据《审计法》，地方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。但同时，作为地方政府的专业职能机构，人事、财政等由所在本级政府管理。因此，审计官员的行为决策不可避免地受到地方主政官员的影响，尤其是当主政官员面临晋升激励时，其干预审计官员行为决策的动机更加强烈。而根据《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》及其实施细则，省级主政官员在离任时，中组部会委托审计署对其进行经济责任审计，对其任职期间的经济责任履行情况进行监督、评价和鉴证，审计结果作为考核、任免和奖惩的重要依据。因此，当主政官员即将离任时，上级监督显著增强，加之上一级审计机关介入，审计官员自然会加强审计监督。现有文献也表明，主政官员在上任前期面临晋升激励，会干预地方企业加强投资，以拉动经济增长(曹春方等, 2014); 而在即将离任时，上级监督的增强会使其减少对地方企业经济活动的干预，以寻求权力的平稳过渡(梅冬州等, 2014)。因此，在地方主政官员即将离任时，审计官员有动机和能力加强对地方企业的审计监督。本文预期，审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系在主政官员即将离任时更加显著。借鉴 Piotroski 等(2015)的做法，本文定义省委书记、省长离任当年及前一年为主政官员即将离任时期。表7结果显示，审计官员的国资监管背景与国有企业会计信息质量的正向关系只在主政官员即将离任时期显著。这从侧面表明，政治激励引起的地方主政官员干预会弱化审计官员的审计监督改善国企治理的作用。

表7 审计官员国资监管背景与国有企业会计信息质量: 主政官员变更的影响

	即将离任时期 (1) <i>AQ</i>	非即将离任时期 (2) <i>AQ</i>
<i>SUPERVISE</i>	-0.009*** (-3.184)	-0.002 (-0.800)
<i>Controls, Industry</i> 和 <i>Year</i>	控制	控制
调整后 R^2	0.095	0.092
样本数	3762	3087
分组系数差异	-0.007**	

(二) 审计官员国资监管背景对国有企业经营管理决策的影响

实际上，不管是国有资产监督管理机构还是审计机关，对国有企业的监管并不仅仅关注财务会计信息的真实性、合法性和效益性。近年来，在“以管资本为主”加强国资监管的政策指导下，更加突出围绕国有资本投资、运营、保值增值以及收益的目标。审计官员国资监管背景的国企治理效果还可能体现为对国有企业经营管理决策的影响。借鉴 Roychowdhury(2006)的做法，本文采用真实活动盈余管理指标来刻画企业的经营管理决策，包括负的异常现金流 RM_CFO ，表示过度提高价格折扣或者放松商业信用，从而增加销售收入；异常生产成本 RM_PROD ，表示过度增加产量以分摊固定成本，从而降低产品单位成本；负的异常酌量性费用 RM_DISEXP ，表示过度削减研发、广告等费用支出。三者之和即为整体的真实活动盈余管理程度 RM 。表8结果显示，审计官员的国资监管背景与国有企业的真实活动盈余管理，尤其是过度削减研发、广告等费用支出显著负相关。这表明审计官员的国资监管背景能够促进国有企业改善经营管理决策。

在当前国家大力鼓励企业创新的背景下，国资监管部门对国有企业的研发投入有明确的考核要求，对国有企业的创新产出也会密切监督(褚剑等, 2018)。结合上文的发现，将国有企业的经营管理决策聚焦到创新决策上，本文预期审计官员的国资监管背景会显著影响国有企业的创新绩效。借鉴褚剑等(2018)的做法，本文采用研发投入除以销售收入 $R\&D$ 来衡量创新投入，采用发明专利的申请数量加1后的自然对数 $INNOVATION_APPLY$ 以及发明专利的授权数量加

1 后的自然对数 *INNOVATION_GRANT* 来衡量创新产出。表 9 结果显示, 审计官员的国资监管背景与国有企业的创新投入和创新产出都显著正相关。这表明审计官员的国资监管背景能够提高国有企业的创新绩效。

表 8 审计官员国资监管背景与国有企业真实活动盈余管理

	(1) <i>RM</i>	(2) <i>RM_CFO</i>	(3) <i>RM_PROD</i>	(4) <i>RM_DISEXP</i>
<i>SUPERVISE</i>	-0.014* (-1.816)	-0.001 (-0.460)	-0.006 (-1.633)	-0.006** (-2.152)
<i>Controls, Industry</i> 和 <i>Year</i>	控制	控制	控制	控制
调整后 R^2	0.136	0.096	0.145	0.033
样本数	6725	6725	6725	6725

表 9 审计官员国资监管背景与国有企业创新绩效

	(1) <i>R&D</i>	(2) <i>INNOVATION_APPLY</i>	(3) <i>INNOVATION_GRANT</i>
<i>SUPERVISE</i>	0.001** (2.240)	0.071*** (3.192)	0.037** (2.050)
<i>Controls, Industry</i> 和 <i>Year</i>	控制	控制	控制
调整后 R^2	0.406	0.352	0.285
样本数	6846	6846	6846

注: 列(2)和列(3)增加了变量 *R&D*。

(三) 审计官员国资监管背景与国有企业的公司价值

本文最后从国有企业的公司价值角度来检验审计官员国资监管背景的经济后果。根据股价崩盘风险领域的研究, 公司会计信息质量和基本面的恶化都会导致公司股价暴跌, 从而减损公司价值(Hutton 等, 2009)。参考 Hutton 等(2009)的做法, 本文分别采用股价暴跌概率 *CRASH* 和托宾 *Q* 值 *TOBINQ* 来衡量公司价值。表 10 结果显示, 审计官员的国资监管背景与国有企业的股价暴跌概率显著负相关, 与托宾 *Q* 值显著正相关。这表明审计官员的国资监管背景能够提高国有企业的公司价值。

表 10 审计官员国资监管背景与国有企业公司价值

	(1) <i>CRASH</i>	(2) <i>TOBINQ</i>
<i>SUPERVISE</i>	-0.196** (-2.270)	0.049** (1.965)
<i>Controls, Industry</i> 和 <i>Year</i>	控制	控制
<i>Pseudo R</i> ² 或调整后 R^2	0.047	0.426
样本数	6848	6848

注: 列(1)增加了变量 *AQ*; 列(2)增加了销售收入增长率 *GROWTH* 和经营活动现金流比例 *OCF*, 同时减少了 *MB* 和 *BIG4*。

六、结论与启示

在当前全面深化国企改革的背景下, 尤其是近期政府机构改革将国资委的经济责任审计和外派监事会职责划入审计机关, 审计监督在国资监管与国企治理中发挥的作用愈加受到政府部门和理论界的重视。本文从审计监督的参与者——审计官员的国资监管背景角度考察了审计监督的国企治理效果。研究发现, 审计官员的国资监管背景能够提高国有企业的会计信息质量,

这一结果在审计官员的国资监管经历越久、审计监督力度越强以及国企内部的公司治理机制越薄弱时更加显著,而地方主政官员干预会明显弱化审计官员的审计监督改善国企治理的作用。进一步研究表明,审计官员的国资监管背景还能减少国有企业的真实活动盈余管理,提升创新绩效,最终增加公司价值。

本文的研究结果具有重要的政策启示。首先,加强国有企业和国有资本审计监督是深化国有企业改革的题中应有之义。审计监督具有的权威性、独立性和专业性能够增强国资监管的效果,改善国有企业治理。因此,需要围绕国资监管实现审计监督力量的整合优化,构建统一高效的审计监督体系。其次,党政领导干部交流制度在于优化领导班子结构,提高领导干部的素质和能力。本文研究表明,国资监管领域的跨部门交流有利于提升审计监督的国企治理效应,审计监督这一专职和专业工作需要长期的历练以发挥学习效应。最后,虽然审计机关接受本级政府和上一级审计机关的双重领导,但是由于审计机关的人事、财政等由本级政府管理,审计监督的开展不可避免地受到当地主政官员的影响。审计机关负责人人事任免制度改革,即需要事先征求上一级审计机关的意见,在一定程度上加强了审计机关和审计官员的独立性,但仍有待未来更加基础性的制度改革。

参考文献:

- [1]蔡贵龙,柳建华,马新啸.非国有股东治理与国企高管薪酬激励[J].管理世界,2018,(5):137-149.
- [2]曹春方,马连福,沈小秀.财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资[J].经济学(季刊),2014,(4):1415-1436.
- [3]曹煦.国有重点大型企业监事会撤并之后:国资监管迎变局[J].中国经济周刊,2018,(13):46-48.
- [4]陈德球,陈运森.政策不确定性与上市公司盈余管理[J].经济研究,2018,(6):97-111.
- [5]陈德球,陈运森,董志勇.政策不确定性、税收征管强度与企业税收规避[J].管理世界,2016,(5):151-163.
- [6]陈仕华,卢昌崇.国有企业党组织的治理参与能够有效抑制并购中的“国有资产流失”吗?[J].管理世界,2014,(5):106-120.
- [7]陈宋生,陈海红,潘爽.审计结果公告与审计质量——市场感知和内隐真实质量双维视角[J].审计研究,2014,(2):18-26.
- [8]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.
- [9]褚剑,方军雄.政府审计能够抑制国有企业高管超额在职消费吗?[J].会计研究,2016,(9):82-89.
- [10]褚剑,方军雄.政府审计能提升中央企业内部控制有效性吗?[J].会计与经济研究,2018,(5):18-39.
- [11]褚剑,方军雄,秦璇.政府审计能促进国有企业创新吗?[J].审计与经济研究,2018,(6):10-21.
- [12]郝阳,龚六堂.国有、民营混合参股与公司绩效改进[J].经济研究,2017,(3):122-135.
- [13]黄群慧,余菁.新时期的新思路:国有企业分类改革与治理[J].中国工业经济,2013,(11):5-17.
- [14]李文贵,余明桂,钟慧洁.央企董事会试点、国有上市公司代理成本与企业绩效[J].管理世界,2017,(8):123-135.
- [15]刘家义.论国家治理与国家审计[J].中国社会科学,2012,(6):60-72.
- [16]马连福,王元芳,沈小秀.国有企业党组织治理、冗余雇员与高管薪酬契约[J].管理世界,2013,(5):100-115.
- [17]梅冬州,王子健,雷文妮.党代会召开、监察力度变化与中国经济波动[J].经济研究,2014,(3):47-61.
- [18]潘俊,余一品,周会洋.国家审计影响国有企业现金持有吗?——基于中央企业控股上市公司的经验证据[J].会计与经济研究,2020,(5):28-40.

- [19]齐震,宋立刚,何帆. 渐进式转型经济中的国有企业监管: 理论框架和中国实践[J]. 世界经济, 2017, (8): 120-142.
- [20]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.
- [21]王贤彬,徐现祥. 地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据[J]. 管理世界, 2008, (3): 16-26.
- [22]王贤彬,徐现祥,李郁. 地方官员更替与经济增长[J]. 经济学(季刊), 2009, (4): 1301-1328.
- [23]王晓珂,王艳艳,于李胜,等. 审计师个人经验与审计质量[J]. 会计研究, 2016, (9): 75-81.
- [24]王小鲁,樊纲,余静文. 中国分省份市场化指数报告(2016)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [25]徐磊,王伟龙. 省级“政坛 CEO”与地方经济增长: 商而优则仕?[J]. 管理世界, 2016, (1): 29-43.
- [26]姚洋,张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究, 2013, (1): 137-150.
- [27]张军,高远. 官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据[J]. 经济研究, 2007, (11): 91-103.
- [28]钟海燕,冉茂盛,文守逊. 政府干预、内部人控制与公司投资[J]. 管理世界, 2010, (7): 98-108.
- [29]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, (7): 36-50.
- [30]Dechow P M, Dichev I D. The quality of accruals and earnings: The role of accrual estimation errors[J]. *The Accounting Review*, 2002, 77(S1): 35-59.
- [31]Dechow P M, Sloan R G, Sweeney A P. Detecting earnings management[J]. *The Accounting Review*, 1995, 70(2): 193-225.
- [32]Du F, Erkens D H, Young S M, et al. How adopting new performance measures affects subjective performance evaluations: Evidence from EVA adoption by Chinese state-owned enterprises[J]. *The Accounting Review*, 2018, 93(1): 161-185.
- [33]Francis J, LaFond R, Olsson P, et al. The market pricing of accruals quality[J]. *Journal of Accounting and Economics*, 2005, 39(2): 295-327.
- [34]Healy P M, Wahlen J M. A review of the earnings management literature and its implications for standard setting[J]. *Accounting Horizons*, 1999, 13(4): 365-383.
- [35]Hutton A P, Marcus A J, Tehranian H. Opaque financial reports, R^2 , and crash risk[J]. *Journal of Financial Economics*, 2009, 94(1): 67-86.
- [36]McNichols M F. Discussion of the quality of accruals and earnings: The role of accrual estimation errors[J]. *The Accounting Review*, 2002, 77(S1): 61-69.
- [37]Piotroski J D, Wong T J, Zhang T Y. Political incentives to suppress negative information: Evidence from Chinese listed firms[J]. *Journal of Accounting Research*, 2015, 53(2): 405-459.
- [38]Roland G, Qian Y Y. Federalism and the soft budget constraint[J]. *American Economic Review*, 1998, 88(5): 1143-1162.
- [39]Roychowdhury S. Earnings management through real activities manipulation[J]. *Journal of Accounting and Economics*, 2006, 42(3): 335-370.
- [40]Stigler G J. The theory of economic regulation[J]. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, 2(1): 3-21.

Audit Supervision, State-owned Assets Supervision and State-owned Enterprise Governance: A Study Based on the Background of Audit Officials in State-owned Assets Supervision

Chu Jian¹, Chen Jun²

(1. School of Business, Nanjing University, Nanjing 210093, China;

2. School of Government Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Summary: In the context of the deepening reform of state-owned enterprises (SOEs) and particularly the duty of accountability audit and supervisory committee assigned to the government audit offices during the recent reform of government institutions, audit supervision plays an important role in the supervision of state-owned assets (SOAs) and the governance of SOEs. The existing literature mainly studies the governance effect of government audit on the listed central SOEs based on the audit finding announcements of central SOEs issued by the National Audit Office, but it generally regards government audit as a black box. In fact, officials usually play an active and significant role in the government's decision-making. Therefore, this paper tries to examine the underlying mechanism of the governance effect of audit supervision on SOEs from the perspective of the background of audit officials in the supervision of SOAs.

We conduct an empirical study with a sample of A-share listed local SOEs from 2003 to 2017, and find that the background of audit officials in the supervision of SOAs can improve the accounting information quality of SOEs. This result is more significant when audit officials' supervision experience of SOAs is longer, audit enforcement is more powerful, and SOEs' internal corporate governance is weaker. But the intervention of local leading officials due to political promotion incentives can weaken the governance effect of audit officials on SOEs. Further analysis indicates that the background of audit officials in the supervision of SOAs also has a real effect on SOEs, which can reduce the real earnings management, improve innovation performance, and ultimately increase the firm value.

The findings of this paper not only confirm the heterogeneous impact of audit officials' subjective initiative on the supervision of SOAs and the governance of SOEs from the perspective of individual work experience, but also reveal the transmission path of local leading officials' influence on the decision-making of micro enterprises from the perspective of government audit, a professional administrative institution. Meanwhile, in the process of realizing the integration and optimization of audit supervision power and establishing a unified and efficient audit supervision system for the supervision of SOAs, the regulator should not only pay attention to training and improving the professional competence of audit officials through position experience, but also further strengthen the independence of audit offices and audit officials through deepening reform.

Key words: audit supervision; government audit; audit officials; supervision of state-owned assets; governance of state-owned enterprises

(责任编辑 康健)