

# 国家审计改革对地方国有企业税负的影响研究

## ——以省以下地方审计机关人财物管理改革为背景

王成龙 冉明东 刘思义

**内容提要：**企业依法纳税问题是社会各界关注的焦点，也是维持财政经济秩序的难点。在国家治理体系中，税收征管审计是维护企业依法纳税的重要制度安排。本文采用双重差分法，以2007-2016年省以下地方国有A股上市公司为研究对象，研究国家审计改革是否有利于加强税收征管审计，进而抑制企业不合理纳税行为。结果发现，审计改革有利于减轻地方国有企业税负，并且通过降低税负提升国有企业价值。进一步研究表明，地区市场经济发展水平和内外部治理环境越差，审计改革的税收治理作用越强。本文的研究结论丰富了现有企业税负的相关研究，并为优化当前国有企业税负问题提供了有益借鉴。

**关键词：**国家审计改革 税负 企业价值 地方国有企业

**中图分类号：**F810.42; F239.44 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2018)10-0117-13

DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2018.10.009

### 一、引言

习近平总书记在中央审计委员会第一次会议中指出，国家审计在维护国家财政经济秩序方面发挥了重要作用。税收征缴作为国家财政经济秩序的重要一环，也必然受到国家审计的影响。实践中，税务部门往往按照地方政府的行政指令征税<sup>①</sup>，从而导致《税收征管法》被架空，税收成为满足地方政府利益的工具（杨雄，2013）。为了整治税收乱象，审计机关将税收征管列为重点审查对象，甚至专门成立税收征管审计司负责相关工作。由全国各省审计厅公布的《预算执行和其他财政收支审计发现问题整改情况的公告》可以发现，国家审计在查处偷税漏税以及过头税方面发挥了重要作用。

**作者简介：**王成龙，厦门大学管理学院会计系博士研究生。

冉明东，中南财经政法大学会计学院会计系主任，教授。

刘思义，对外经济贸易大学国际商学院会计系讲师。

**基金项目：**国家社会科学基金项目“分析师报告内在特质与资本市场效率研究”（项目编号13CGL031）。

作者感谢匿名审稿专家所提宝贵建议，当然文责自负。

<sup>①</sup> 如全国人大预算工作委员会法案室原主任俞光远在《税收征管法》修改专家研讨会上指出，“现在我们是依照上级下达的指令性、指标性的任务来征税；而不是按照税法规定的范围和税率，来依法征税”。陈冬等(2016)、Liu et al.(2018)也发现了类似现象。

然而，地方审计机关每年报送给上级审计机关和本级人大的审计报告很多都是与地方政府反复斟酌的“和谐版”（王在桥，2015）。审计机关作为国家治理体系中与行政管理部门进行权力制衡的核心力量，却屈从于地方政府。这种不合理现象背后的合理解释在于我国审计系统实行双重领导制，地方审计机关在诸多方面受制于地方政府而无法保持独立性（郑石桥等，2011）。国家审计的税收治理作用难以生效，因而地方政府可以按照其意愿而非依法征税。特别是地方国有企业，其作为地方政府控制的企业，甚至主动配合政府纳税，从而表现出更严重的过度纳税（陈冬等，2016；Liu et al., 2018）或者过度避税现象（刘骏和刘峰，2014）。

提高审计机关独立性已迫在眉睫。为此，党中央、国务院于2015年出台《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》，要求探索省以下地方审计机关人财物管理改革（下文简称“审计改革”）。审计改革将江苏、浙江、山东、广东、重庆、贵州、云南等7省市作为试点，分别从人员选聘、经费预算以及项目立项等方面减少地方政府对当地审计机关的领导权。改革后，试点省份审计机关相继加强了税收征管审计措施。如山东省东阿县、诸城市等多县市审计局重点关注企业税费负担调查，揭示过度征税问题<sup>①</sup>；云南省审计机关对全省地税系统开展“一条线”审计，审查企业不合理纳税以及地税机关延压税款现象<sup>②</sup>。我们的问题是，审计改革的推行最终能否落实到位，从而减少企业不合理纳税现象？进一步，如果可以，税负问题的缓解能否提升企业价值？

为了回答上述问题，本文以2007-2016年省以下地方国有A股上市公司为研究对象<sup>③</sup>，分别以试点省份和非试点省份所辖地方国有上市公司为实验组和对照组，以2015年为时间节点，采用双重差分法检验国家审计改革对地方国有企业税负的影响。结果发现，试点省份地方国有企业的税负在审计改革之后的下降程度显著大于非试点省份企业。按照地方国有企业实际税率与名义税率的相对大小分组发现，国家审计主要在企业实际税率高于名义税率时降低企业实际税率，这说明国家审计改革的效果主要体现在减轻地方国有企业税负过重方面。进一步，本文发现审计改革对地方国有企业税负的影响仅显著体现在地区市场化发展水平低、机构投资者持股比例低，以及由非四大会计师事务所审计的公司中，说明市场化发展水平较低以及企业内外部监督不足时，国家审计的税收治理效应更加突出。最后，从经济后果的视角，我们发现审计改革的实施通过降低国有企业税负显著提高了地方国有企业价值。

本文研究贡献如下：首先，为了解决地方国有企业税负问题，国家采取了一系列税制改革，但较少从财税体制外探讨解决之道。本文将国有企业税负问题纳入国家治理理论框架，分析并证明了不同国家部门之间的权力制衡对于解决企业税负问题同样十分重要。其次，关于企业税负影响因素研究，近期文献逐步关注到税收征管中的政府角色（陈冬等，2016；贾俊雪和应世为，2016；Liu et al., 2018），本文则进一步从国家审计视角对相关文献进行补充。最后，税收征管审计是国家审计机关的重要职责，但少有文献从税收视角探讨国家审计的经济后果。本文一方面在理论上拓展了国家审计经济后果研究，另一方面在政策上肯定了审计改革在治理地方国有企业税负方面的积极作用。

① 参见山东省审计厅官方网站“地市活动报道”栏目。

② 参见审计署官方网站“地方公告及解读”栏目。

③ “省以下地方国有A股上市公司”仅指由省以下级别政府控制的地方国有上市企业，不包括中央国有企业以及由省政府直接管辖的企业。

## 二、制度背景、理论分析与研究假设

### （一）审计改革内容

现行审计体制实行双重领导制，地方审计机关既要受上级审计机关的业务领导又要受本级人民政府的行政领导。在双重领导制下，审计机关在领导任命、人员编制以及经费预算等方面都受制于地方政府。地方政府时常凭借对当地审计机关的领导权干扰国家审计工作（郑石桥等，2011），严重损害了国家审计独立性。

为了保障审计机关独立行使审计监督权<sup>①</sup>，2015年，中共中央办公厅、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》，选择江苏、浙江、山东、广东、重庆、贵州、云南等7省市开展审计改革。具体包括：第一，改进领导任命与人员招聘制度。市地级审计机关正职由省级党委管理，其他各级领导班子成员可以委托市地级党委管理。地方审计人员由省级统一招录。第二，改进经费和资产管理。地方审计机关的经费预算、资产由省级或者委托市地、县有关部门管理，各项经费标准不得低于现有水平。第三，健全审计业务管理制度。试点地区审计机关审计项目计划由省级审计机关统一管理，开展好涉及全局的重大项目审计。审计改革试图从“人、财、物”三个方面帮助审计机关“摆脱”地方政府行政干预。

### （二）理论分析与研究假设

本文主要探讨审计改革对地方国有企业税负治理效应。为了充分理解审计改革对地方国有企业税负的影响机制，本文构建地方国有企业税收审计机构设置框架图（图1）。图1由下至上依次为：（1）地方税务机关向地方国有企业征税；（2）地方审计机关审查本级及下级税务机关征税事宜，同时审查本级及下级国有企业纳税事宜；（3）地方税务机关、审计机关以及地方国有企业均接受地方政府行政领导。地方审计机关原本以独立第三方身份监督地方税务机关和国有企业的征纳税行为，但在税收实践中却可能会遭受地方政府的行政干预。在地方政府领导下，审计机关难以有效执行税收审计工作<sup>②</sup>。

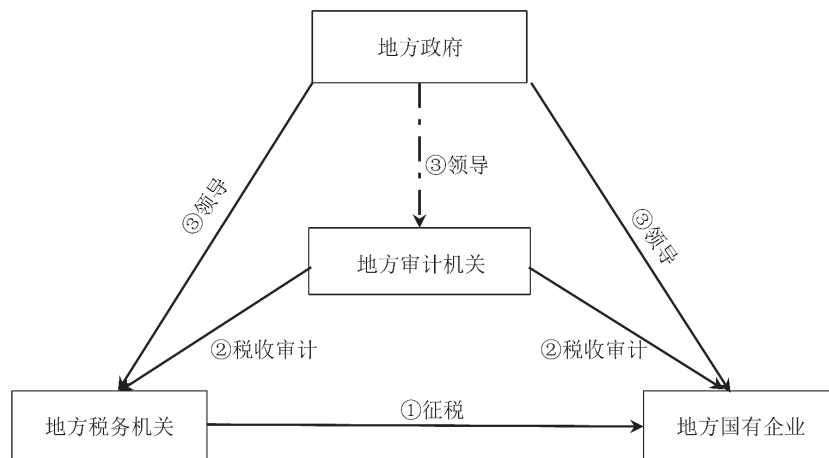
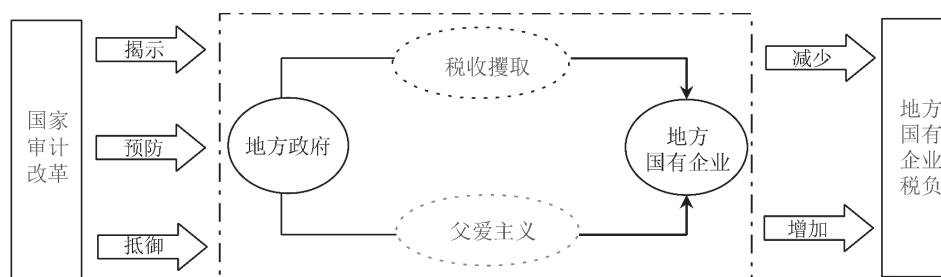


图1 地方国有企业税收审计机构设置框架

① 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

② 北京国家会计学院秦荣生教授认为“现行省以下地方审计机关置于地方政府的领导之下，当审计中发现地方利益与国家利益存在冲突时，必然会服从地方利益，执行地方政府的政策，难以依法独立行使审计监督权”。详细内容参见审计署“专家观点”栏目。

关于地方政府干预税收征管，学术界存在两种观点（图2虚框内容）。税收攫取假说认为，地方政府对当地国有企业存在过度征税问题。地方政府每年需要完成税收以及经济增长等多重指标。当指标难以完成时，地方政府会采取向当地企业过度征税的做法<sup>①</sup>。地方国有企业由地方政府控制，自然成为地方政府的“首要”税收攫取对象（刘行和李小荣，2012）。而父爱主义假说却认为，地方国有企业也可能存在过度避税问题（刘骏和刘峰，2014）。一方面，地方国有企业为当地政府承担了大量政治与社会负担（Wu et al., 2012），其可以借此游说地方政府放松征管要求；另一方面，在政府庇护下，地方国有企业较少担心当地税收审查（Chow et al., 2018），从而更加“有恃无恐”地从事避税行为。不仅学术界，实务界对国有企业税负过轻或过重问题也存在争议。比如国资委研究中心主任楚序平统计2014年中国规模以上工业企业发现，国有工业企业税负为其他企业的2.6倍，该言论迅速引起诸多国企共鸣（刘青山和莫丰齐，2015）。但是民营企业企业家们却认为与民营企业相比，国家经常对国有企业先征后返，国企实际税率并不高。关于国企税负问题，企业家们还在全国政协会议上进行了激烈争辩（张智，2016）。



虽然国企税负是否过重仍然存在争议，但无论如何，地方政府与国有企业之间不合理的征纳税行为均违反了税收法定原则，破坏了市场公平。审计改革从管理体制上削弱了地方政府对审计机关的领导权（图1虚线处）。按照审计署原审计长刘家义提出的国家审计治理框架，国家审计主要通过揭示、预防和抵御三条路径发挥审计监督作用（刘家义，2012）。揭示指及时披露被审计对象存在的问题；预防指审计机关凭借审计监督对被审计对象形成威慑，被审计对象预计到审计后果的严重性后主动减少违规行为；抵御指审计机关在信息收集过程中发现并改进审计对象原有体制中存在的完善、不健全之处。具体就审计改革与地方国有企业税负的关系而言：第一，揭示。审计改革后，审计机关可以更加独立地执行税收审计任务，从而可以更加大胆地揭示地方政府与国有企业不合理的征纳税行为，促进相关事项得到合理落实。第二，预防。虽然审计机关难以及时审查所有企业的税收征管事项，但是当审计机关“摆脱”地方政府领导后，国家审计对地方政府和国有企业的威慑力迅速增加。由于预料到更加严重的税收审计后果，无论地方政府还是国有企业均会主动减少不合理征纳税行为。第三，抵御。税收审计力度的加强有利于及时发现税收系统漏洞，完善税收征管体制，从而有利于促进税收系统自身抵御不合理征纳税行为。分析发现，审计改革从理论上有利于保证地方政府与国有企业依法征纳税，促进企业税负回归正轨。如果地方政府对地方国有企业过度征税，那么审计改革将会降低企业税负，反之，审计改革将会提高企业税负。基于此，本文提出对立假设H1a和H1b：

H1a：省以下地方审计机关人财物管理改革的实施会降低地方国有企业税负。

<sup>①</sup> 如《每日经济新闻》报道，国税总局局长王军在河北调研时发现地方政府存在征收“过头税”的问题，中国钢铁协会有关人士也证实，钢铁企业实缴税费高于应交税费。资料来源：<http://finance.sina.com.cn/china/20130725/005116231439.shtml>。

H1b: 省以下地方审计机关人财物管理改革的实施会增加地方国有企业税负。

### 三、研究设计

#### (一) 数据来源与样本选择

本文仅以省以下地方国有 A 股上市公司为研究对象, 不包括央企和由省级政府直接控制的国有企业。选择“省以下”的原因在于, 审计改革仅影响省以下地方审计机关的独立性, 而省以下地方审计机关仅有权审理省级以下级别政府控制或管辖的地方国有企业。选择“地方国有”的原因在于, 第一, 地方国有企业不仅受地方政府管辖, 而且在产权上归当地政府领导, 地方政府更容易操纵地方国有企业税负; 第二, 与其他类型企业不同, 地方国有企业是地方审计机关的直接审计对象, 在税收审计中, 审计机关不仅有权通过税务机关审查企业纳税情况, 还可以通过国有企业审计直接审查。地方国有企业是地方政府和审计机关进行权力博弈的“主战场”。样本区间为 2007-2016 年, 以 2007 年为起始年份是因为 2007 年开始实施新会计准则, 数据取自 CSMAR 数据库。

具体筛选过程如下: (1) 剔除样本中金融行业公司及 ST 公司; (2) 为避免异常值影响, 参照避税研究普遍做法剔除所有者权益为负、税前利润为负、所得税费用为负以及实际税率低于 0 或大于 1 的样本观测值; (3) 剔除相关变量数据缺失的样本观测值; (4) 仅保留省以下地方国有上市公司数据, 最终剩余 2663 个观测值。本文对所有连续变量进行了 1% 和 99% 分位数上的缩尾处理。

#### (二) 模型与变量

为了检验国家审计改革对地方国有企业税负的影响, 本文采用双重差分法 (Difference-in-Difference) 构建模型 (1):

$$TAXBURDEN = \beta_0 + \beta_1 TREAT * POST + \beta_2 \sum CONTROLS + \beta_3 \sum PROVINCE + \beta_4 \sum YEAR + \beta_5 \sum INDUSTRY + \varepsilon \quad (1)$$

对于因变量国有企业税负 (TAXBURDEN) 的衡量, 本文采用 Hanlon and Heitzman (2010)、陈德球等 (2016) 的做法, 采用实际税率与名义税率之差予以度量。其中, 实际税率 = 当期所得税费用 / 税前总利润 = (所得税费用 - 递延所得税费用) / 税前总利润。自变量 TREAT\*POST 中, TREAT 指该公司注册地是否位于审计改革试点省份, POST 指年份是否大于等于 2015, 是为 1, 否则为 0<sup>①</sup>。如果审计改革能够降低地方国有企业税负, 那么试点省份所辖地方国有企业在改革前后的税负减少量的绝对值将显著大于非试点省份, 即 TREAT\*POST 显著为负, 结果支持假设 H1a, 反之则支持假设 H1b。控制变量主要参考 Desai and Dharmapala (2006)、陈德球等 (2016) 以及 Liu et al. (2018)。变量定义见表 1。

### 四、实证结果分析

#### (一) 描述性统计

表 2 为变量描述性统计。其中, 因变量 TAXBURDEN 的均值为 0.038, 说明地方国有企业实际税率总

① TREAT 和 POST 分别为基于省份和年份定义的虚拟变量, 由于本文同时控制了省份和年度固定效应, 故而在模型中将 TREAT 和 POST 省略。

表 1 变量一览表

变量类型	变量符号	变量名称及定义
因变量	TAXBURDEN	实际税率 - 名义税率 = (所得税费用 - 递延所得税费用) / 税前总利润 - 名义税率
自变量	TREAT	如果公司注册地位于试点省份则为 1, 否则 0
	POST	如果年份大于等于 2015 则为 1, 否则为 0
控制变量	SIZE	公司规模, 等于总资产的自然对数
	LEV	负债水平, 等于长期借款 ÷ 总资产
	GROWTH	企业成长性, 等于营业收入增长率
	PPE	有形资产密集度, 等于年末固定资产净值 ÷ 年末总资产
	INTANG	无形资产密集度, 等于年末无形资产净值 ÷ 年末总资产
	INV	存货净额, 等于存货 ÷ 年末总资产
	ROA	经行业调整的资产收益率, 等于 (净利润 ÷ 年初与年末总资产均值) - 行业中值
	INTCONT	内部控制, 等于迪博内控指数 ÷ 1000
	INST	机构投资者持股比例, 等于 ln (机构投资者持股 ÷ 总股数)
	TOP1	大股东持股比例, 等于大股东持股数 ÷ 总股数
	MSHARE	管理层持股比例, 等于管理层持股数 ÷ 总股数
	BOARDSIZE	董事会规模, 等于 ln (董事会人数)
	LOSS	上一年是否亏损, 如果是则取 1, 否则为 0
	BIG4	是否“四大”, 如果由四大会计师事务所审计则为 1, 否则为 0
PROVINCE	省份虚拟变量	
YEAR	年份虚拟变量	
INDUSTRY	行业虚拟变量, 根据证监会公布 2012 年标准, 除制造业取大类外, 其余均取门类标准	

体上高于名义税率, 企业税负偏重。TREAT 的均值为 0.373, 说明有 37.3% 的 A 股上市国有企业位于审计改革试点省份。POST 的均值为 0.200, 说明在 2015 年及之后年份的样本占 20.0%。TREAT 和 POST 的统计特征表明, 分布于不同群组 (对照组 VS 实验组; 改革前 VS 改革后) 的样本比较均衡, 适合应用双重差分法予以分析。控制变量的数据特征与前期文献基本一致。

表 2 描述性统计

变量	样本数	均值	标准差	最小值	25 分位数	中位数	75 分位数	最大值
TAXBURDEN	2663	0.038	0.153	-0.245	-0.048	0.013	0.085	0.630
TREAT	2663	0.373	0.484	0.000	0.000	0.000	1.000	1.000
POST	2663	0.200	0.400	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
SIZE	2663	22.339	1.148	19.991	21.514	22.188	23.092	25.323
LEV	2663	0.502	0.187	0.089	0.365	0.506	0.651	0.928
GROWTH	2663	0.178	0.383	-0.528	0.000	0.108	0.255	2.378
PPE	2663	0.255	0.186	0.002	0.101	0.227	0.384	0.751
INTANG	2663	0.050	0.065	0.000	0.012	0.030	0.062	0.392
INV	2663	0.189	0.187	0.000	0.056	0.133	0.241	0.764
ROA	2663	0.007	0.038	-0.152	-0.017	0.000	0.023	0.139
INTCONT	2663	0.692	0.092	0.000	0.657	0.692	0.724	0.921

续表

变量	样本数	均值	标准差	最小值	25分位数	中位数	75分位数	最大值
<i>INST</i>	2663	0.080	0.106	0.002	0.017	0.047	0.099	0.600
<i>TOPI</i>	2663	0.383	0.149	0.104	0.263	0.368	0.495	0.751
<i>MSHARE</i>	2663	0.003	0.014	0.000	0.000	0.000	0.000	0.108
<i>BOARDSIZE</i>	2663	2.214	0.179	1.792	2.197	2.197	2.197	2.708
<i>LOSS</i>	2663	0.049	0.216	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
<i>BIG4</i>	2663	0.087	0.282	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000

## (二) 回归结果分析

表3是国家审计改革对地方国有企业税负影响的回归结果。列(1)中TREAT\*POST的系数为-0.047 (t=-3.08), 在1%的水平上显著为负, 列(2)中TREAT\*POST的系数为-0.036 (t=-2.44), 在5%的水平上显著为负。列(1)-(2)表明, 较非试点省份所辖地方国有企业, 试点省份地方国有企业在审计改革前后的税负下降程度更大, 说明国家审计改革能够显著降低地方国有企业税负。

税率下降既可能由于“过头税”减少(实际税率不断下降, 但始终大于名义税率), 也可能由于企业过度避税(实际税率已经低于名义税率, 但仍然继续下降)。为了进一步明确审计改革的真实效应, 本文借鉴Liu et al. (2018)的做法, 按照实际税率是否大于名义税率将样本分为两组, 其中, 表3第(3)列表示实际税率低于名义税率组, 第(4)列表示实际税率高于名义税率组。研究发现, 只有实际税率高于名义税率时, 审计改革才能发挥显著作用, 结果支持“过头税”减少假说。表3结果综合表明, 审计改革能够减轻国有企业税负过重问题(而不是帮助地方国有企业过度避税), 结果支持假设H1a。这说明国家审计改革有助于强化国家审计在揭示、预防和抵御不合理征纳税行为中的作用。

表3 国家审计改革对地方国有企业税负的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	TAXBURDEN	TAXBURDEN	实际税率 < 名义税率	实际税率 > 名义税率
<i>TREAT*POST</i>	-0.047*** (-3.08)	-0.036** (-2.44)	0.005 (0.50)	-0.032* (-1.84)
<i>SIZE</i>		0.006 (1.19)	0.007** (2.02)	-0.002 (-0.43)
<i>LEV</i>		0.082*** (2.65)	-0.000 (-0.01)	0.052 (1.42)
<i>GROWTH</i>		0.002 (0.23)	-0.004 (-0.68)	0.006 (0.63)
<i>PPE</i>		-0.043 (-1.56)	0.056*** (2.77)	-0.096*** (-3.06)
<i>INTANG</i>		-0.048 (-0.78)	0.064* (1.67)	-0.106 (-1.44)
<i>INV</i>		0.067* (1.73)	0.069*** (2.60)	-0.019 (-0.51)
<i>ROA</i>		-1.112*** (-9.49)	0.182*** (2.82)	-1.479*** (-10.00)
<i>INTCONT</i>		-0.143*** (-2.99)	0.029 (0.87)	-0.138*** (-3.04)
<i>INST</i>		0.001 (0.04)	-0.003 (-0.14)	0.044 (1.16)

续表

变量	(1) TAXBURDEN	(2) TAXBURDEN	(3) 实际税率 < 名义税率	(4) 实际税率 > 名义税率
<i>TOPI</i>		-0.008 (-0.27)	0.000 (0.01)	-0.047 (-1.60)
<i>MSHARE</i>		0.375* (1.94)	0.328** (2.32)	-0.395* (-1.67)
<i>BOARDSIZE</i>		0.022 (0.98)	0.001 (0.05)	-0.004 (-0.14)
<i>LOSS</i>		-0.007 (-0.43)	-0.049*** (-4.83)	0.025 (1.51)
<i>BIG4</i>		-0.023* (-1.69)	-0.005 (-0.48)	0.002 (0.12)
<i>INTERCEPT</i>	-0.037 (-1.01)	-0.137 (-1.30)	-0.339*** (-4.50)	0.295** (2.56)
<i>Province</i>	YES	YES	YES	YES
<i>Year</i>	YES	YES	YES	YES
<i>Industry</i>	YES	YES	YES	YES
<i>N</i>	2663	2663	1140	1523
<i>Adj. R<sup>2</sup></i>	0.060	0.168	0.133	0.230

注：括号内为 t 统计量，\*\*\*、\*\* 和 \* 分别表示在 1%、5% 和 10% 显著性水平下显著，N 为样本数，Adj. R<sup>2</sup> 为调整 R<sup>2</sup>，下同。

### (三) 进一步研究

#### 1. 市场化发展水平与国家审计改革的替代效应分析

在市场化发展水平高的地区，政府更多依靠法律与制度引导企业发展（金智等，2017）。由于较少涉及私有利益，政府较少阻挠地方审计机关执行正常的国有企业税收审计程序。相反，在市场化发展水平较低的地区，政府更可能为了满足私利而破坏国家审计监督制度。审计改革能够减少地方政府对税收审计的干预，改革前政府干预程度越高，改革效果将越明显。由此我们预期改革效果将更加显著地体现在市场化发展水平低的地区。

为了检验上述推测，本文将样本分为市场化发展水平低、高两组并进行回归分析。表 4 显示，当市场化发展水平较低时，TREAT\*POST 的系数为 -0.089，且在 1% 水平上显著；当市场化发展水平较高时，TREAT\*POST 的系数为 -0.038，且在 5% 水平上显著。系数差异性检验（chow test）显示，TREAT\*POST 的系数在发展水平低组中显著小于发展水平高组。说明当市场化发展水平低时，国家审计改革更能有效降低地方国有企业税负。

#### 2. 投资者监督与国家审计改革的替代效应分析

与个体投资者相比，机构投资者无论在专业素质还是信息获取能力方面均具有突出优势。当机构投资者持股比例较高时，其会更加有效地发挥公司治理作用（An and Zhang，2013），减少过度纳税行为。相反，当机构投资者持股比例较低时，企业过度纳税行为较严重。由此我们推测，如果国家审计改革能够产生积极效应，那么该积极效应将主要体现在机构投资者持股比例低的企业中。

为了验证上述推测，本文将样本分为机构投资者持股比例低、高两组进行分组检验。表 5 显示，当机构投资者持股比例较低时，TREAT\*POST 的系数为 -0.057，且在 5% 水平上显著，而当机构投资者持



表 4 基于市场化发展水平视角的进一步检验

变量	(1)	(2)
	低市场化水平	高市场化水平
<i>TREAT*POST</i>	-0.089*** (-3.13)	-0.038** (-2.36)
<i>Control Variables</i>	YES	YES
<i>Province</i>	YES	YES
<i>Year</i>	YES	YES
<i>Industry</i>	YES	YES
<i>N</i>	493	2170
<i>Adj. R<sup>2</sup></i>	0.242	0.164
<i>Chi2</i>		2.856
<i>P</i>		0.091

注：Chi2 和 P 分别为系数差异性检验（chow test）对应的卡方值和 P 值，下同。

股比例较高时，TREAT\*POST 不显著。系数差异性检验同时显示，TREAT\*POST 的系数在持股比例低组中显著低于持股比例高组。表 5 结果说明，只有当机构投资者持股比例低时，国家审计改革才能有效降低地方国有企业税负。

表 5 基于机构投资者持股比例视角的进一步检验

变量	(1)	(2)
	机构投资者持股比例低	机构投资者持股比例高
<i>TREAT*POST</i>	-0.057** (-2.46)	-0.009 (-0.46)
<i>Control Variables</i>	YES	YES
<i>Province</i>	YES	YES
<i>Year</i>	YES	YES
<i>Industry</i>	YES	YES
<i>N</i>	1331	1332
<i>Adj. R<sup>2</sup></i>	0.181	0.164
<i>Chi2</i>		2.773
<i>P</i>		0.096

### 3. 外部监督与国家审计改革的替代效应分析

国家审计与注册会计师审计同属外部审计，在一定程度上具有互补作用（李青原和马彬彬，2017）。一般而言，非“四大”会计师事务所的审计质量相对较低（Eshleman and Guo, 2014）。如果缺乏国家审计“帮助”，非“四大”会计师事务所可能无法有效抑制公司过度纳税行为。因此我们推测，国家审计改革将主要有利于非四大加强地方国有企业税收审计。

为了验证上述推测，本文将样本分为非“四大”审计组和“四大”审计组进行分组检验。表 6 显示，当地方国有企业由非四大会计师事务所审计时，TREAT\*POST 的系数为 -0.042，且在 1% 水平上显著，

而当“四大”审计时，TREAT\*POST 不显著。系数差异性检验同时显示，TREAT\*POST 的系数在非四大组显著低于四大组。结果表明，审计改革的积极效应主要体现在由非“四大”审计的企业中。

表 6 基于注册会计师审计视角的进一步检验

变量	(1)	(2)
	非四大	四大
<i>TREAT*POST</i>	-0.042*** (-2.65)	0.029 (0.67)
<i>Control Variables</i>	YES	YES
<i>Province</i>	YES	YES
<i>Year</i>	YES	YES
<i>Industry</i>	YES	YES
<i>N</i>	2432	231
<i>Adj. R<sup>2</sup></i>	0.179	0.149
<i>Chi2</i>		3.051
<i>P</i>		0.081

#### 4. 基于公司价值视角的经济后果分析

国有企业的主要经营目标在于实现国有资产保值增值（李克强，2016），这就决定了国有企业税收审计的落脚点应该放在提升企业价值上。那么，国家审计改革能否通过降低地方国有企业税负提高企业价值呢？主检验发现，国家审计改革能够降低地方国有企业税负。但税负降低是否必然提升企业价值？学术界看法不一。传统税收理论认为，税负降低意味着企业可以将更多现金用于自身经营发展，进而提升企业价值。然而，现有研究基于委托代理理论认为税负降低不必然带来企业价值提升（Desai and Dharmapala, 2009）。高管更可能借助企业避税实施机会主义行为，进而降低企业价值（Hanlon and Slemrod, 2009）。

为了探究国家审计改革能否通过降低地方国有企业税收提升企业价值，本文借鉴温忠麟和叶宝娟（2014）以及甄红线等（2015）的做法进行中介效应检验。检验过程如下：（1）检验国家审计改革能否提高地方国有企业价值；（2）检验国家审计改革能否降低地方国有企业税负；（3）检验地方国有企业税负的降低能否提高企业价值。

关于步骤（1），本文借鉴刘行和李小荣（2012）的做法构建模型（2）：

$$TobinQ = \beta_0 + \beta_1 TREAT * POST + \beta_2 \sum CONTROLS + \beta_3 \sum PROVINCE + \beta_4 \sum YEAR + \beta_5 \sum INDUSTRY + \varepsilon \quad (2)$$

其中，因变量为 TobinQ，自变量为 TREAT\*POST。控制变量包括税负、企业规模、资产负债率、大股东持股比例、第二至十大股东持股比例之和、前三名高管平均薪酬的自然对数、是否同时发行 H 股或 B 股、两职合一、独董比例、机构投资者持股比例、营业收入增长率以及是否“四大”。

表 7 第(1)–(3)列分别对应中介效应检验的步骤(1)–(3)。列(1)显示，国家审计改革能够增加企业价值，列(2)显示，国家审计改革能够降低企业税负，列(3)显示，在国家审计改革提升企业价值的同时，企业税负的下降也能促进企业价值提升。按照温忠麟和叶宝娟（2014）的专业解读，企业税负在国家审计改革与企业价值之间产生了部分中介效应，即国家审计改革部分通过降低企业税负提升了企业价值。

表7 基于公司价值视角的经济后果分析

变量	(1)	(2)	(3)
	C_TobinQ	C_TAXBURDEN	C_TobinQ
<i>C_TREAT*C_POST</i>	0.218* (1.92)	-0.043*** (-2.78)	0.201* (1.79)
<i>C_TAXBURDEN</i>			-0.408*** (-2.77)
<i>Control Variables</i>	YES	YES	YES
<i>Province</i>	YES	YES	YES
<i>Year</i>	YES	YES	YES
<i>Industry</i>	YES	YES	YES
<i>N</i>	2539	2582	2539
<i>Adj. R<sup>2</sup></i>	0.583	0.102	0.584

注：回归中所有变量均进行了中心化变换，并在变量前以前缀“C\_”标识。

#### (四) 稳健性检验

##### 1. 其它企业税负度量指标

Hanlon and Heitzman (2010) 指出用 (所得税费用 - 递延所得税费用) / 税前总利润减去名义税率衡量企业税负已经得到学术界普遍认同。但稳健起见，本文仍然采用如下三种方法进行了稳健性分析：(1) (税前会计利润 - 应纳税所得额) / 总资产，其中应纳税所得额 = (所得税费用 - 递延所得税费用) / 名义所得税率；(2) 所得税费用 / 税前会计利润；(3) (所得税费用 - 递延所得税费用) / 税前会计利润。基本结论不变。

##### 2. 倾向匹配得分

执行试点改革的省份同时包括东中西部省份，其与非试点省份的公司存在系统性差异的可能性较小。但稳健起见，我们仍然通过倾向匹配得分法 (1:1 最近邻匹配) 对试点与非试点省份的公司进行配对分析。基本结论不变。

##### 3. 平行趋势检验

为了清晰展现地方国有企业税负确实从改革年份开始下降，本文采用 Bertrand and Mullainathan (2003) 的方法进行平行趋势检验。本文分别设置 BEFORE3、BEFORE2、BEFORE1、AFTER0、AFTER1，依次表示是否为国家审计改革第 -3 至 +1 年，并将其与 TREAT 交乘。结果发现，TREAT\*BEFORE3、TREAT\*BEFORE2 和 TREAT\*BEFORE1 的系数均不显著，而 TREAT\*AFTER0 和 TREAT\*AFTER1 的系数分别在 5% 和 10% 水平上显著为负。平行趋势检验从时间维度验证了国家审计改革能够降低地方国有企业税负。

##### 4. 安慰剂检验

除了时间维度，本文进一步从省份维度检验国家审计改革对地方国有企业税负的影响。本文按如下步骤进行安慰剂检验：(1) 随机指定七个省份为试点改革省份；(2) 设置代理变量 (TREAT\_PLACEBO)，当企业位于被随机指定的试点省份时，TREAT\_PLACEBO 取 1，否则取 0；(3) 将 TREAT\_PLACEBO 替换模型 (1) 中的 TREAT 进行回归分析；(4) 重复前三个步骤 1000 次。结果发现，当随机指定“试点”省份时，审计改革与地方国有企业税负之间回归系数 ( $\beta_1$ ) 的 t 值大致服从均值为 0 的正态分布，而不是集中在负显著区域 (例如  $t \leq -1.65$ )。这意味着我们构造的虚拟处理效应不存在，说明只有真正执行了审计改革工作才能降低地方国有企业税负。

## 五、结论与启示

本文以省以下地方审计机关人财物管理改革为研究背景,探究审计改革如何影响地方国有企业税负。结果发现,审计改革的推行显著减轻了地方国有企业税负,并由此提升了企业价值。审计改革对企业税负的影响主要集中于地区市场化程度低、机构投资者持股比例低以及由非四大会计师事务所审计的公司中。

可能的政策启示意义在于:(1)解决国有企业税负问题不能完全局限于财税体制内部,而应该站在国家治理高度,通过不同职能部门的相互制衡加强税收监督;(2)国家审计在企业税收治理方面作用卓著,建议相关部门在执行税收监督过程中进一步加强与国家审计部门的密切配合。此外,独立性对于国家审计执行效果的提升影响显著,建议可进一步扩大审计改革试点范围,从而加强审计机关在执行企业税收征管审计业务中的有效性。

本文的不足之处在于无法获取各省市地方审计机关关于国有上市公司审计的详细数据。在此情形下,我们难以直接分析审计改革是否增强了审计机关对当地国有上市公司的税收审计力度,而只能通过税负的变化间接证明。

## 参考文献

- [1] An H., and T. Zhang. Stock Price Synchronicity, Crash risk, and Institutional Investors [J]. *Journal of Corporate Finance*, 2013, 21: 1–15.
- [2] Bertrand M., and S. Mullainathan. Enjoying the Quiet Life? Corporate Governance and Managerial Preferences [J]. *Journal of Political Economy*, 2003, 111 (5): 1043–1075.
- [3] Chow, T., B. Ke, H. Yuan, and Y. Zhang. What Types of Publicly Listed Firms Evade Taxes? Evidence from China. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3160421>. 2018.
- [4] Desai M. A., and D. Dharmapala. Corporate Tax Avoidance and High-Powered Incentives [J]. *Journal of Financial Economics*, 2006, 79(1): 145–179.
- [5] Desai M. A., and D. Dharmapala. Corporate Tax Avoidance and Firm Value [J]. *The Review of Economics and Statistics*, 2009, 91(3): 537–546.
- [6] Eshleman J. D., and P. Guo. Do Big 4 Auditors Provide Higher Audit Quality after Controlling for the Endogenous Choice of Auditor? [J]. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 2014, 33 (4): 197–219.
- [7] Hanlon M., and S. Heitzman. A Review of Tax Research [J]. *Journal of Accounting and Economics*, 2010, 50 (2–3): 127–178.
- [8] Hanlon M., and J. Slemrod. What Does Tax Aggressiveness Signal? Evidence from Stock Price Reactions to News about Tax Shelter Involvement [J]. *Journal of Public Economics*, 2009, 93 (1–2): 126–141.
- [9] Liu S., R. Weng and D. Yang. Natural Disaster, Fiscal Pressure and Tax Avoidance: A Typhoon-Based Study, *China Journal of Accounting Studies*, 2018: 1–42.
- [10] Wu, L., Y. Wang, W. Luo, and P. Gillis. State Ownership, Tax Status and Size Effect of Effective Tax Rate in China [J]. *Accounting & Business Research*, 2012, 42 (2): 97–114.
- [11] 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 (05): 151–163.
- [12] 陈冬, 孔墨奇, 王红建. 投我以桃, 报之以李: 经济周期与国企避税 [J]. *管理世界*, 2016 (05): 46–63.
- [13] 贾俊雪, 应世为. 财政分权与企业税收激励——基于地方政府竞争视角的分析 [J]. *中国工业经济*, 2016 (10): 23–39.
- [14] 金智, 徐慧, 马永强. 儒家文化与公司风险承担 [J]. *世界经济*, 2017, 40 (11): 170–192.
- [15] 李克强. 国企首要职责是实现国有资产保值增值. 2016. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/01/content\\_5141420.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/01/content_5141420.htm).

- 
- [16] 李青原, 马彬彬. 国家审计与社会审计定价: 顺风车还是警示灯?——基于我国央企控股上市公司的经验证据 [J]. 经济管理, 2017 (7):149-162.
- [17] 刘家义. 论国家治理与国家审计 [J]. 中国社会科学, 2012 (6):60-72.
- [18] 刘骏, 刘峰. 财政集权、政府控制与企业税负——来自中国的证据 [J]. 会计研究, 2014 (01):21-27+94.
- [19] 刘青山, 莫丰齐. 国企税负高: 或因其多为高资本密集型行业导致 [N]. 企业观察报, 2015, <http://finance.sina.com.cn/china/20150112/131821276747.shtml>.
- [20] 刘行, 李小荣. 金字塔结构、税收负担与企业价值: 基于地方国有企业的证据 [J]. 管理世界, 2012 (8):91-105.
- [21] 王在桥. 省以下地方审计机关人财物如何统一、科学管理探究 [R]. 湖北省审计厅, 2015, <http://www.hbaudit.gov.cn/html/2015/0520/38506.shtml>.
- [22] 温忠麟, 叶宝娟. 中介效应分析: 方法和模型发展 [J]. 心理科学进展, 2014, 22 (05):731-745.
- [23] 杨雄. 税收征管法被指遭架空: 政府都是按计划指令来征税 [N]. 21 世纪经济报道, 2013, <http://business.sohu.com/20130703/n380539384.shtml>.
- [24] 张智. 大佬激辩税负: 民企明显高于国企 [N]. 华夏时报, 2016, <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-03-12/doc-ifxqhmv2345180.shtml>.
- [25] 甄红线, 张先治, 迟国泰. 制度环境、终极控制权对公司绩效的影响——基于代理成本的中介效应检验 [J]. 金融研究, 2015 (12):162-177.
- [26] 郑石桥, 和秀星, 许莉. 政府审计处罚中的非正式制度: 一个制度冲突理论架构 [J]. 会计研究, 2011 (7):85-91.

## **The Impact of National Audit Reform on the Tax Burden of Local State-Owned Enterprises ——Evidence from Human Resources, Finance and Matters Management Reform of Audit Institutions below the Provincial Level**

Wang Chenglong Ran Mingdong Liu Siyi

**Abstract:** The problem of corporate tax payment in accordance with the law is the focus of all sectors of society and also the difficulty in maintaining financial and economic order. In the national governance system, tax collection and management audit is an important institutional arrangement for maintaining enterprises to pay taxes according to the law. Using difference-in-difference method, and taking 2007-2016 A-share local state-owned enterprises below the provincial level as the research sample, this paper explores whether audit reform is conducive to strengthening tax collection and management audit, thereby inhibiting unreasonable taxation behavior of enterprises. We find that the national audit reform could reduce the tax burden of local state-owned enterprises and thus increase the value of state-owned enterprises. Further research shows that the worse the regional market economy development level and the internal and external governance environment, the stronger the tax governance role of audit reform. The conclusions of this paper enrich the relevant research on corporate tax burden, and provide useful reference for optimizing the tax burden of current state-owned enterprises.

**Keywords:** National Audit Reform; Tax Burden; Firm Value; Local State-Owned Enterprises

(责任编辑: 李亚如)