

资本市场的政府审计监管机制研究

成果要报

课题类别与编号：2010 年度省哲学社会科学重点研究基地社科规划
重点课题立项（10JDGZ01Z）。

课题名称：《资本市场的政府审计监管机制研究》

课题负责人：邱学文

政府审计对我国资本市场的监管属于新的研究领域。学术界关于资本市场审计监管方面的研究，目前大多都集中在注册会计师审计（民间审计）方面，对于政府审计对资本市场监管则鲜有涉及。在目前的资本市场上，注册会计师通过审计上市公司并发表审计意见，有效的降低了代理成本并维护了广大投资者的利益。但是，作为民间审计的审计监管模式也有其不可避免的局限性，那就是独立性的问题。注册会计师虽然是独立的发表审计意见，但是受自己经济实力以及审计市场竞争激烈大背景下，却难以保持自己的超然独立性，因此时而发生审计师与被审单位联合舞弊、购买审计意见等行为。在这种情况下，加强政府审计对于资本市场的监管就显得尤为必要，政府审计不仅在独立性方面还是在审计结果的效力方面都远远优于民间审计。政府审计机构在组织上、经济上和工作上都保持独立性，对上市公司、会计师事务所、证券交易所、证监会等都可进行有效的监督。2003

年 12 月审计署发布了第一份审计结果公告，正式确定了我国的审计公告制度。2003 年以后审计署每年都会公布审计公告，且数量呈逐步递增之势。2011 年上半年审计署公布了大量的关于国有控股企业财务收支状况的审计公告，表明了政府审计机关对保护国有资产的重视程度。我国的经济体制有其特殊性，且日趋多元化。在资本市场上存在有大量的国有资本。因此，对该问题的研究具有较高的政策价值。

本项目以政府审计视角下的资本市场监管行为为研究对象，主要内容及成果有：

（1）研究政府审计介入资本市场监管的法理基础。研究有关政府审计范围的影响因素，中国政府审计所处环境的特殊性。一方面政府审计对国有控股的上市公司和证券公司进行的审计应以财务收支为基础，重点监管经济责任的履行状况；另一方面依据证券法对证券监管机构、证券交易所、证券登记结算机构等进行审计监督时侧重点应当放在管理的经济性、效率性和效果性上，努力开展绩效审计。本研究在以下几个方面进行了创新：

从新中国成立至今，根据跟阶段的特色将政府审计的范围变化划分为五个阶段。根据五个阶段的特点和相关文献，提取出影响政府审计范围的因素。对上述提取的因素进行主成分分析和回归分析，得出影响较大的因素。并根据这些影响较大的因素的变化情况，对未来政府的审计倾向重点提出建议。

（2）研究政府审计质量的保证机制。对政府审计质量基本理论进行概述，分别从政府审计和审计质量两方面的理论展开，并对政府

审计质量与注册会计师审计质量、内部审计质量之间的相同点与不同点进行了比较；描述并分析我国政府审计质量的现状，在肯定我国在政府审计方面取得进步的同时，主要指出了我国政府审计中存在的问题，如政府审计体制存在不足、审计人员素质不高、审计方法和手段落后等并提出改进建议，以此来确定政府审计对资本市场的有效监管的质量保证。本研究的特点是利用了 Excel、SPSS17.0 等相关工具，运用了问卷调查、回归分析等研究方法，不仅对我国政府审计质量的影响因素进行分析，还对其影响程度进行比较，为提出提高政府审计质量的政策建议提供了依据；根据政府审计质量的特征，提出了一些新的影响因素，如各级政府部门的配合情况和重视程度、审计成果的利用率等，并在此基础上提出相关的政策建议。

（3）研究政府审计监管的风险问题。对政府审计风险、政府审计公告制度、公告制度下政府审计风险、政府审计风险管理等相关概念加以阐述。根据政府审计风险模型构建一般思路并结合审计结果公告制度下所产生的新的审计风险构建国家公告制度下的新审计风险模型，确立新的审计风险要素。将政府审计风险模型的风险要素进行进一步细分，作为审计风险影响因素实证分析的基础。对问卷研究、问卷设计、模型设定等加以阐述；就实地调查访谈与问卷之资料，予以分析整理，采用因子分析法进行实证分析，根据实证分析结果一方面修正政府审计风险模型，另一方面综合评价出高风险因素。根据实证分析的评价结果有针对性地对审计工作的各阶段进行有效的风险控制，提出实际性风险控制的策略。本研究的重点成果是提出了政府

审计风险的控制的建议,包括审计风险环境控制、重大错报风险控制、检查风险控制、公告风险控制、诉讼风险和社会认可度风险控制等。

(4) 研究政府审计对资本市场进行监管的范围、内容和效率。

依据公共经济责任,所有公共资本的领域都应该属于政府审计的审计范围。研究政府审计对资本市场监管的范围,除了国有控股企业以外,还包括会计师事务所、证券交易所、券商、证券管理机构改革等。监管的内容包括企业内部控制和风险管理情况、财务收支的合法性和财务信息的公允性、证券发行和交易过程的合法性等。在全面分析我国现有的审计报告的基础上,把涉及资本市场的审计报告分为三类。第一类是审计署直接对于国有控股的上市公司发布的审计报告,第二类是审计署对于国有集团公司及其下属子公司的审计报告,该集团公司是资本市场上上市公司的控股股东,因此这类审计报告也会影响到资本市场。第三类是审计署对于社会审计执业质量的检查公告。这类公告通过影响社会审计质量来影响资本市场。进而从信号传递机制的角度研究审计报告的信息含量,主要是对于资本市场的信息含量。审计署具有较高的独立性,政府审计往往具有强制性和较高的审计质量,并且政府审计的重点和社会审计有所不同,因此政府审计报告可能包含某些以前市场没有掌握的信息。政府审计报告把这种信号“间接地”传递给市场,从某种程度上降低了资本市场上的信息不对称。从各国有企业和国有控股企业对于审计报告的态度和整改结果来看,政府审计和审计报告对于上市公司的财务核算、内部控制、风险管理等方面具有积极的意义,对于提高社会审计质量也从客观也起到了正面

作用。本研究的创新点主要有：基于资本市场考察政府审计，以及政府审计结果公告对资本市场的影响；基于信息不对称，从信号传递机制的角度解读审计署审计结果公告的信息含量；以关于审计国有或国有控股企业的审计报告为研究对象，包括 2011 年 5 月最新的这方面的审计报告，以实证的方法从总体上考察资本市场对审计署发布审计报告这一事项的反应。

（5）研究政府审计监管企业的审计策略、方式方法和手段问题。采用规范研究、定性和定量分析与案例分析相结合等方法，在前人研究的基础上，借鉴国内外舞弊审计的研究成果，深入讨论管理舞弊审计的方法与策略。首先，针对现行审计模式下的管理舞弊审计低效的现状，围绕管理层舞弊的动因及其手法展开分析，并选取中国证监会 2002—2007 年所披露的上市公司行政处罚决定，对存在的管理舞弊行为进行统计和分析；然后设计调查问卷进行调查研究，评价目前管理舞弊审计的方法和策略；构建出新的管理舞弊审计策略，包括计算机辅助管理舞弊审计和特殊项目审计；最后将这些方法运用于舞弊案例，说明其在发现管理舞弊方面的有效性。研究的总目标在于解决审计管理舞弊低效的难题，以期能对我国管理舞弊审计实务的开展和理论研究的深入有些许帮助。通过研究和运用信息技术，来提高审计效率、质量和应变能力，从而降低审计风险，是政府对国有控股企业审计发展的一个趋势。因此，通过研究企业审计需求、企业审计数据规划、企业审计数字化平台等企业审计数字化内容来推动企业审计发展，以此来更好的指导审计实践有着重大的理论意义和现实价值。尤

其是当前我国政府审计正处于由传统审计向现代审计转型的阶段，开展此项政府企业审计数字化研究有着现实审计实践的需求。本研究创新之处是根据中国证监会公布的处罚公告对上市公司管理舞弊的具体行为进行分析，并在此基础上构想一系列行之有效的审计策略；针对目前国内上市公司管理舞弊审计时采用的审计方法及其运用现状，设计调查问卷展开统计分析，分析评价目前常用的管理舞弊审计方法的运行的有效性；创新管理舞弊审计方法，重点构建计算机辅助管理舞弊审计系统框架，以及设计针对上市公司重要项目实施的特殊侦查方法；从研究企业审计发展环境和需求的变化导致的审计监督能力弱化出发，以促进政府企业审计创新转型，提升企业审计监督能力的视角，从远期和近期两个角度提出了推进数字化的企业审计的技术途径及具体内容，为实现政府部门对企业审计的数字化方式方法，实现企业审计的创新转型提供的思路和方法。

（6）研究促使政府审计监管有效的措施、绩效审计监管报告的制定和完善。研究促使政府审计监管发挥有效作用的保障机制。监管方法上应当统筹事前、事中和事后监管相结合，坚持重要性原则和一定的成本效益原则，把握好政府审计的介入程度、领域和范围，积极探索政府审计对国有控股企业在资本市场上重大投资项目和筹资项目的绩效审计和对证券管理机构的绩效审计，充分发挥政府审计“免疫系统”的功效。探讨绩效审计报告的披露形式，以最大限度地发挥绩效审计报告的作用。分析绩效审计报告的相关者，根据报告的提供者与使用者建立一个利益相关者模型，得出有关绩效审计报告的四条信息流，然后以面向公众的信息流为讨论重点，分析国内审计结果公告制度的缺点，提出绩效审计报告公告制度的设想。综合国际组织的市场监管基准或评估标准，结合中国证券市场实际情况，我们认为，可从证券市场监管的完整性、及时性、有效性、透明性和市场监管成本五个方面对市场监管效率进行绩效审计。