

# 中国首届政府审计学科建设研讨会会议综述

池国华<sup>1</sup>, 杨金<sup>2</sup>

(1. 南京审计大学 审计科学研究院, 江苏 南京 211815; 2. 东北财经大学 会计学院, 辽宁 大连 116025)

2016年4月16日,“中国首届政府审计学科建设研讨会”在南京审计大学隆重召开。本次研讨会由南京审计大学政府审计学院和中国审计学会审计教育分会联合主办,南京审计大学研究生院、南京审计大学审计科学研究院协办。南京审计大学校长晏维龙,审计干部教育学院常务副院长彭华彰,中国审计学会副秘书长、审计科研所副所长刘力云,审计署人事教育司巡视员兼副司长刘小丽等出席研讨会并分别向大会致辞,中国会计学会副会长、东北财经大学中国内部控制研究中心主任刘永泽,中国审计学会审计教育分会副会长、北京工商大学副校长谢志华分别发表讲话,中南财经政法大学张龙平教授、对外经济贸易大学陈汉文教授、重庆大学辛清泉教授、上海交通大学夏立军教授先后发表了精彩的主题演讲。来自全国40所高等院校和机构的130多位代表共同参加了本次研讨会,其中校外代表43名,包括主持人在内的37名代表均在会上发言,为政府审计学科的建设谏言献策。本次会议由开幕式、专题汇报、主题发言、自由发言和会议总结五个部分组成。现将会议主要内容综述如下。

## 一、审计学科的学科体系建设

晏维龙校长在开幕式致辞中提出本次会议的宗旨是以南京审计大学政府审计学院的成立为契机,探讨政府审计学科建设问题,他还诠释了政府审计的“学科体系”和“教育体系”两个关键的主题词,指出随着我国审计事业的高速发展,现有的审计学科定位已经不能适应实践的变化,构建政府审计学科体系是一项迫切而艰巨的任务,而构建学科体系的一个重要成功点是论证并构建以审计为一级学科的学科体系,合理划分其门类归属,科学设置审计一级学科下的二级学科内容,这为本次会议指明了方向。

### (一) 设立审计一级学科的必要性

对于设立审计一级学科的必要性,参会代表都表示大力支持。彭华彰副院长从我国改革新时期、经济新常态的背景入手,阐述了审计工作在审计对象、目标、方法体系、组织形式、行业领域、管理及队伍建设等方面的新变化、新要求、新挑战,呼吁审计理论和学科的发展要为审计实践的创新和进步发挥引领和指导作用。他指出,审计学科建设正是审计理论研究的重要基础,政府审计学科建设不同于一般的社会审计。目前的国家学科分类体系中,政府审计没有明确的定位,因此政府审计学科建设既要从系统的顶层设计着手,又要从服务国家审计工作实践着眼,开展一系列深入具体的艰苦工作,因而迫切需要审计机关、科研院所和高等院校等多方共同努力和积极推进。

刘小丽副司长也指出,当前政府审计体制、机制发生重大变革,审计事业越发展,理论越重要,学

[收稿日期]2016-05-10

[作者简介]池国华(1974—),男,福建长汀人,南京审计大学审计科学研究院教授,博士生导师,中国内部控制研究中心常务副主任,主要研究方向为内部控制与财务管理;杨金(1988—),女,浙江湖州人,东北财经大学会计学院博士生,主要研究方向为内部控制与财务管理。

科越凸显,越迫切需要深入探讨政府审计学科建设问题,她还对会议的召开提出了期望和祝福。南京审计大学副校长时现指出,审计范围不断拓展、内容不断延伸,然而审计理论该如何支撑实践发展却仍是一个重要未解之题,审计学科独立学科的论证对于发展审计理论研究意义重大。刘永泽教授也指出现有的审计尤其是政府审计已经远远超出了原有的传统审计模式,重新定位审计的学科地位十分必要,他讲述了会计学在晋升一级学科中发生的困难,希望审计在学科建设实践中能够吸取经验教训。

中国审计报社副社长黄峥结合自身学习和审计工作经历,指出中国审计实务具有顶层设计和基层实践相结合的特点,提出学科建设应当根据审计职能的发展变化而不同,审计角色经历了从“看门狗”、“守护神”到国家的“免疫系统”、国家治理的保障和基石等阶段,审计职能不断丰富,成为国家政策执行的督察员、国有资金的保护者、反腐的利剑、经济运行的安全员、改革的催化剂、权力的“紧箍咒”,审计也不再局限于行政监督,党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、社会监督、舆论监督等都纳入审计监督范围,这意味着审计的内涵、审计的地位都发生了相应地变化,也决定了适应新环境的审计学科建设的必要性。南京大学的王兵副教授、会计之友杂志社的笑雪主编、九江学院的陈小林教授也都认为审计经过历史的沿革已经上升到国家治理重要组成部分的新高度,审计学科地位的升级十分必要。其他代表也都在发言中表达了对审计学科地位升级必要性的肯定。

南京大学中国审计研究中心的李明辉教授阐述了申请审计一级学科的必要性,并提出一些思考,如一级学科申请之后能否促进审计学科发展、一级学科的综合性能否能够延伸到审计学科的综合性能,并且提出审计工作不等于审计课程,不等于审计专业,更不等于审计学科。

## (二) 设立审计一级学科的可行性

在专题汇报环节,南京审计大学审计科学研究院副院长郑石桥教授代表学校就政府审计学科建设的已有构思进行了更详细的汇报,包括成立政府审计学院的动机、审计学科体系和审计教育体系的构建三个方面。其中,在学科体系汇报中,郑石桥给出了审计学科作为一级学科的可行性论证以及审计学科可能的门类归属设想,描绘了包括一级学科和二级学科分类在内的审计学科体系的基本架构图。

针对设立审计一级学科的可行性,参会代表也进行了探讨,一些代表还提出了操作方面的具体建议。彭华彰副院长提出高校具有丰富的学科建设经验和人才资源,系统科学的政府审计学科建设需要充分发挥高校的作用,并指出南京审计大学长期以来紧密联系审计工作实践,大力开展审计理论研究,具有一定的研究基础和人才储备,在政府审计学科建设方面具有先天的优势和良好的基础。中南财经政法大学的张龙平教授从设立审计一级学科的好处谈起,指出设立审计一级学科能够获得更高和更宽的发展平台,拓宽了学科和学校的发展空间等;同时他也提出了设立一级学科需要关注的四个条件,包括科学性(理论逻辑性和学科的内在规定性)、现实的需求、社会贡献以及国际惯例,强调应当抓住审计最本质的属性,着力解决理论逻辑性和国际惯例问题。黄峥副社长结合南京审计大学的特色化建校与发展之路,指出政府审计学科建设也应当如同南京审计大学的发展一样坚持走特色化之路。他指出时势造英雄,并以许多在社会发展过程中出现的新学科取代旧学科现象表明政府审计学科的存在是适应社会需求和时代发展的,认为学科建设应当具有前瞻性,做好长期和短期目标的规划,他同时提出应当将构想落实于行动。

还有众多代表表示目前审计事业的蓬勃发展为审计学科建设创造了良好的机遇,令设立审计一级学科的可行性大大增加,应当抓住机会争取有所突破。南京理工大学的温素彬教授认为,社会进入了一个以创新和特色取胜的时代,南京审计大学作为以审计为特色的大学,承担推进政府审计学科建设的使命符合低成本、差异化、集聚化的战略,是科学且可行的,他还提出了挖掘独特的理论体系、独特的研究对象以及独特的方法体系,保证一批专业的研究人员、充分的市场需求和一致的国际惯例等

六个方面的建议。北京理工大学的陈宋生教授指出审计要设立一级学科,必须回答好四个问题——谁来设(是否有其他高校可以设立审计一级学科)、谁来学(生源)、谁来教(师资)、谁来用(毕业生的出路)。华中科技大学的刘启亮教授建议先在研究和教育体系上采取行动,待到有一定基础和社会认可度后再集中力量推进一级学科的设立。南京财经大学的李连军教授指出政府审计学科建设的一个关键在于政府审计的理论基础构建,这是政府审计能够长期立足的根本所在,他认为,政府审计的理论基础是经济学和政治学。军事经济学院的肖文八教授指出军队审计已经率先成为军事门类下的一级学科,并详细阐述了军队审计成为一级学科的四方面的论证点,提出学科定位依据的是学科属性,并提出了审计学科应用性、边缘性、综合性、理性性、经验性和多层次性六大属性,为政府审计学科建设提供了良好的启发和借鉴意义。

### (三) 审计学科的学科门类归属

针对审计学科的学科门类归属这一问题,参会代表各抒己见,提出了归属法学门类、管理学门类、监督学门类等多种深刻和新颖的观点。

中山大学的刘光友副教授认为政府审计应当从国家治理的高度理解,应归于法学门类,而社会审计则应当从社会治理的角度理解,应归于管理学门类。

谢志华教授提出审计学科的本质属性应当观察主体的归属关系和研究对象两个关键方面。对于将审计归属于法学门类的观点,他也提出了不同的意见,认为审计不具备刑事处罚权,将审计归至法学门类并不能符合设立审计一级学科的初衷,而只能将其置于法学门类的经济法学科下。他指出,审计产生于受托责任,传统的社会审计产生于两权分离导致的受托经营责任,政府审计则产生于受托经营管理责任,既包括受托经营责任又包括分层管理导致的受托管理责任,而审计的本源在于报告受托责任,依赖于会计信息,因此审计应当坚守既有的阵地,同时在新的学科上谋求新的发展。

张龙平教授认为,政府审计本质上是对公共资源、公共利益的管理,因此归属于管理学门类更为合理。同时,他通过讲述会计学和统计学申报一级学科的成败经验,提出应当和会计联手,且政府审计、CPA 审计、内部审计等需作为整体。

厦门大学的张国清教授同样也提出了政府审计学科建设离不开会计和审计的观点。他指出,会计信息提供了审计轨迹,因此政府审计离不开政府会计,应当以政府财务报告的审计需求为突破,抓好审计能力,打好审计基础储备,同时政府审计应当和 CPA 审计、内部审计捆绑起来,利用社会审计的发展壮大政府审计。

天津财经大学的张俊民教授、南京财经大学的李万福教授也都支持审计学科归属问题的探讨应当追本溯源。

清华大学的郝振平教授认为提升审计学术地位,设立一级学科非常必要。他精辟地提出近期目标和远期目标:近期目标是在管理学门类中提升审计的学科地位,远期目标是单独设置一个监督学门类,将审计作为一级学科归入。他的观点具有创新性、操作性和前瞻性。陈小林教授表示赞同。

对外经济贸易大学的叶陈刚教授认为政府审计学科的建设非常及时和必要,指出设立审计一级学科不应当和会计一起走过去的老路,而应当另辟蹊径,并提出应当与政治学联手推进学科建设。

浙江财经大学的宋夏云副教授提出设立一级学科之后,还要注意二级学科的设计,强调目前政府审计业务繁杂,分类标准不统一,学科建设过程中应当适当关注这一点。

南京审计大学的李陈华教授在会议上对学科门类 and 一级学科的区别进行了诠释,及时为参会代表的发言纠正偏误。

参会代表主要从设计审计一级学科的必要性、可行性以及审计学科的学科门类归属三方面对政府审计的学科体系建设展开了讨论。从各代表的发言来看,设立审计一级学科是必要且可行的,这是由于我国高速发展的审计事业对政府审计学科体系的建设提出了迫切需求,而当前审计发展的新形

势更为此提供了难得的机遇;同时,高校,尤其是以审计见长的南京审计大学,在学科体系建设上有丰富的资源和独特的优势。参会代表还从设立一级学科的条件、实践的方向以及需要解决的问题等方面对如何实现设立审计一级学科的目标提出了诸多良好的建议。从代表的发言还可以看出,审计学科的学科门类归属问题仍有待进一步探讨。代表们主要提出了将审计学科归属到法学门类、管理学门类、监督学门类等不同观点,并从审计的本质、审计与会计的关系、审计的独特性等角度对审计学科的门类归属进行了热烈而深刻的探讨。

## 二、政府审计学科的人才培养

政府审计的教育体系建设即人才培养问题是晏维龙校长在本次会议提出的另一个重要话题,他指出,构建以国民教育和职业教育的深度融合为发展目标的教育体系是政府审计学科建设的又一大关键任务,他通过讲述黄埔军校历史,提出了“南审黄埔梦”——打造政府审计的“黄埔军校”。郑石桥教授在专题汇报的审计教育体系汇报中进一步详细说明了南京审计大学对于教育体系建设的设想:政府审计人才培养以服务国家审计为培养目标,以通用知识、专业知识和专业技能为核心,开展本科、硕士和博士三个层级的培养,三个层次的培养各有侧重点。

针对这一话题,各参会代表从培养目标与培养模式、培养层次的取舍以及课程设置等方面进行了深入的探讨,并基本达成一致。

刘永泽教授从培养目标定位和培养模式改革两个方面阐述了政府审计的人才培养问题。他提出,政府审计学科的培养目标应当是“两型”——复合型和应用型,强调人才培养应当注重多学科知识的融合和与实务工作的有效链接;在培养模式改革中提出“双师”制度——理论导师和实务导师,强调要着重解决师资的来源问题、结构问题和能力问题,指出对师资问题的解决好坏事关“南审黄埔梦”能否实现。他同时提议精简课程,鼓励学生接触实务工作,尝试从在职人员中选择培养对象。

张龙平教授认为在人才培养上,政府审计专业可以放在硕士培养阶段,而本科则设置审计专业,同时谈到了审计博士点的建设问题,提议以项目博士点为突破口,在审计专业硕士基础上建立审计专业博士。叶陈刚教授、李明辉教授、李万福教授、张俊民教授也表示人才培养应当形成梯队,建议保留本科教育,但在专业名称设置上应体现“大审计”,硕士层次聚焦于审计专业硕士,生源中加大在职人员比例,博士层次作为教育体系建设工作重点,设置审计专业博士。刘光友副教授还建议为审计专业硕士毕业生提供到审计署就业的便利条件以推进教育发展。

陈汉文教授提出了人才培养的思路,认为不应该设置政府审计的本科阶段教育,而是通过两步走达到人才培养目标:第一阶段是适应审计署在职人员的再教育需求,以在职的审计专业硕士教育为主,提升在职人员的层次;第二阶段是培养审计专业博士等高层次人才。西南财经大学的唐雪松教授也表示本科教育不宜针对政府审计设置专业,而应当宽口径、厚基础、重实用,避免毕业生就业受限;而在硕士和博士教育层面则可设置政府审计研究方向,以职业教育和国民教育相结合,培养审计专业硕士,博士阶段则以在职人员为主要生源培养政府审计方向的审计专业博士。郝振平教授也表示不同意政府审计本科教育,认为应当以专业硕士培养为主,可以区分是否有实务工作经历灵活设定学制。

杭州电子科技大学的李正副教授提出政府审计应当体现政府的意志,以政府重点关注、迫切需要解决的问题为导向设置专业,同时审计专业教育应当体现“厚基础、宽口径”,在本科和硕士教育阶段体现基本方法论学习。李连军教授认为专业设置应当与社会需求相结合。

谢志华教授提出政府审计的本科教育仍然有待探讨,审计职业教育重在培养职业能力,不能与实务脱节,在课程体系上,他认为受托责任的内容决定了政府审计课程体系的内容,既要保留传统受托经营责任下的课程设计,同时也要根据受托责任的延伸,如受托管理责任、受托信息责任等设置相应的课程。山西财经大学的吴秋生教授提出了对课程体系设计体现一主多辅的特色,即以一种分类为

主,在此基础上再按照内容细分;在人才培养上应理论联系实际,适当组织实习。黄峥副社长还提议借鉴会计发展审计职称系类推动审计职业教育和国民教育的融合。

综上所述,参会代表主要从培养目标、各教育层次的专业设置、课程设置三方面对政府审计的教育体系建设问题展开了讨论。从各代表的发言来看,多数发言代表政府审计的人才培养应当分层次、有重点,在本科阶段无论是专业设置还是课程安排,需体现“宽口径、厚基础”;而在硕士、博士阶段,则需更清晰地体现政府审计这一特色方向。同时,多位发言代表均强调政府审计教育体系应重视实践应用型人才的培养。

### 三、政府审计学科的科学研究的科学研究

郑石桥教授在专题汇报中谈到本次会议的第三个重要话题,即政府审计的科学研究。他提出,应当整合国家审计的研究力量,以国家审计是国家治理的基石和重要支柱为核心理念,以审计事业重大需求为导向,以多学科融合为背景,开展高水平审计理论研究。

针对这一话题,各参会代表从当前政府审计或审计研究的现状和未来的工作重点或研究方向等方面提出了许多见解。

多位参会代表均表示,目睹审计事业高速发展的同时,对目前审计理论研究的薄弱深感紧迫。刘力云副秘书长代表审计科研所、中国审计学会和《审计研究》编辑部在大会开幕式致辞中指出,审计事业的发展亟需中国特色社会主体审计理论体系的支持。尽管近年来审计理论研究工作正在逐步受到重视,特别是刘家义审计长身体力行地开展中国特色社会主义审计理论体系研究和中国特色社会主义国家审计制度研究两大课题,为审计理论研究工作树立了典范,审计署也对审计理论研究工作作出了明确的部署,但与迅速发展的审计实践相比,审计理论的研究任重而道远。她同时对南京审计大学在审计理论研究上已有成果给予肯定,并表达了对会议在促进审计理论研究发展上的殷切期望。刘小丽副司长也在自由发言环节疾呼,当下国家审计事业已经从20世纪80年代初的对财税物的大检查发展到现在的“五位一体”(公共资金、国有资产、国有资源、尽职审计、财务财政收支审计、审计涉案调查)的大审计格局,对审计理论基础有着强烈而迫切的需求,她希望借助于高校,完成理论构建的使命。

多位学者也指出了当前政府审计或审计研究的不足之处。陈汉文教授提出“有为才有位,有位才有为”的辩证逻辑关系,他指出当前还存在许多对审计的误解误读,学术界存在习惯用西方理论来解释中国实践的弊端,学术研究还存在为方法而方法的倾向等现状,这些都深刻表明审计理论研究迫切而又艰巨。辛清泉教授认为政府审计研究有客观描述、深入调查剖析和提出针对性建议等需要,但当前政府审计研究队伍还无法满足要求,或缺乏足够的理论和文献积累,或缺乏科学的研究方法训练,或缺少对实践和资料的完整把握和理解。唐雪松教授也提出目前政府审计理论研究深度和广度不够,多是政策的解释和实务的探讨,缺乏对现状的描述、规律的分析、数据的挖掘等深化研究。

面对政府审计理论研究落后于实践发展的局面,许多学者指出了一些研究方向和解决研究困境的可能方法。

陈汉文教授提出政府审计研究应当为提高国家治理能力而努力,重点关注包括动员和调动社会资源的能力、确保国家机器统一协调运作的的能力、维护社会经济和社会生活秩序的能力、保障经济安全和再分配公平的能力、维护国家安全和稳定的能力、塑造社会认同的文化价值观的能力等在内的六个方面。

夏立军教授从理论、数据和实证三个方面阐述了国家审计与国家治理的研究,指出国家审计与国家治理的天然联系:从政府审计研究角度而言,国家审计与国家治理是极其重要而缺乏研究尤其实证研究的领域;打开国家治理与国家审计之间的“黑箱”需要靠数据支持。他认为目前国家治理和国家审计方面的高质量数据还非常缺乏,亟待开发,但现有的一些理论还是可以助研究一臂之力。同时,

他强调实证研究是审计研究的基本走向和基本抓手。

陈宋生教授提出政府审计研究的开展需要关注数据库的建设、国际论文的发表以及智库的构建三个方面。他认为,政府审计研究的开展应当以国际主流研究方法为主,建议南京审计大学牵头建立公益性的数据平台,以便于获取政府审计研究数据,促进政府审计研究在全国范围内的开展。同时,他提出柔性引进人才策略,建议通过与华人教授的授课合作、论文合作,促进政府审计研究逐渐走向国际化。他还提出了建立多学科交叉的智库,以及推出具有连续性的研究报告等科研成果。王兵副教授同样也提出建设数据平台,避免碎片化数据造成的资源浪费和研究停滞等问题,同时还建议建设干部交流平台。陈小林教授也认为建立起共享的数据平台是政府审计研究获得活力的前提,同时提出政府审计研究应当服务国家治理,并提议以将研究成果发表在提供给机构内部、高层领导使用的内参上的形式,发挥政府审计研究在实践中的价值,同时也避免了保密信息的公开。宋夏云副教授提出案例库建设的问题。唐雪松教授提议审计署将课题、案例等适度地授权给学术界参与研究并发表,建议对审计信息划分等级,分阶段实现公开提供数据,以繁荣政府审计研究学术生态圈的发展。李连军教授也强调了案例、数据共享的重要性。

张龙平教授认为政府审计学院的建设应当本着求实创新、特色立院的原则,要转变科学研究风格,致力于协助审计署解决重大问题。辛清泉教授认为政府审计的新形势、新发展对于南审而言既是挑战也是机遇,他也提出学术研究应当引入创新性的激励机制,不应过于强调权威刊物论文发表数量和国家级项目申报数量,而应当创造机会鼓励学者融入实践,倡导学者和实践人士一起撰写报告,考虑将过程管理和研究报告作为考评依据,鼓励多学科人士、校内学者和校外(海外)学者合作开展研究,建立合作平台和成果推介平台。

综上所述,发言代表主要从政府审计的研究现状和未来的研究前景两方面对政府审计的科学研究问题展开讨论。从各代表的发言来看:其一,当前审计理论研究主要存在理论基础薄弱、研究方法单一、与实践联系不足等问题,比如不少学者提到数据资料难以获取是政府审计领域研究难以开展的主要困难之一。其二,当下审计大时代的环境,给政府审计科学研究的发展以良好的契机,发言代表从政府审计研究的内容、数据库及案例库的建设以及对政府审计研究者激励机制的创新等方面,对如何开展政府审计研究提出了很多具有启发性的建议。

#### 四、会议总结

南京审计大学副校长尹平对本届研讨会作会议总结:通过本届研讨会,来自全国各高校和机构的领导、专家密切关注了我国审计事业高速发展现状下对政府审计学科建设提出的迫切需求,进行了精彩的主题演讲与热烈的自由讨论,开展了卓有成效的交流与沟通。会议就设立审计一级学科的必要性达成共识,37位发言代表均表示赞成将审计晋升为一级学科,同时也指出实现这一目标存在的困难与挑战;谈及审计学科门类归属问题的16位发言代表中,4位建议将审计学科归入法学门类,5位则认为应归入管理学门类;有11位发言代表谈及审计学二级学科的设置问题,并各自提出自己的见解;对于教育体系构建,有7位发言代表表示本科教育应该“宽口径、厚基础、重实用”,强调通识教育,不同意开展政府审计的本科教育,有8位发言代表认为政府审计教育应当以专业硕士为主,重点培养在职人员;对政府审计研究的开展,有7位代表谈到实证分析是一个主流方法,同时也表示数据、资料等的难以获取,阻碍了实证研究的进一步细化和深化。

本届研讨会以南京审计大学政府审计学院成立为契机,凝集了全国专家智慧,就政府审计学科建设问题获得了许多建设性意见和启发,为进一步推动政府审计学科建设创造了良好的开端,同时也对加强政府审计领域学术交流、促进中国政府审计事业发展有着积极的影响。

[责任编辑:刘 星,刘 茜]