

近代中国国家审计职业化:历史发展与启示

夏 寒,李兆东

(南京审计大学 国际审计学院,江苏 南京 211815)

[摘 要]民国时期是近代中国国家审计建立和发展的重要阶段。基于职业化的角度考证近代国家审计机关在审计人员准入、职务职称评定、独立性保障、职业道德建设以及后续职业教育等方面形成的各种规章制度,发现近代审计机关业存在的专业人员比例偏低、裙带关系明显、人员流动频繁等制约审计职业化发展的的问题,这对当前审计职业化发展具有重要启示意义。

[关键词]国家审计;职业化;审计人员;民国;职称制度;审计法;政府审计;审计制度

[中图分类号]F239.44 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2016)06-0098-08

一、引言

近年来随着国家审计重要性的日益凸显,国家审计的职业化问题也颇受关注。王中信、陈莉、王鲁平等就目前国家审计的职业化程度、发展趋势、管理对策等撰文进行了探讨^[1-3]。2014年发布的《国务院关于加强审计工作的意见》指出,要着力提高审计队伍的专业化水平,推进审计职业化建设。2015年《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》再次强调,要建立具有审计职业特点的审计人员管理制度。可见,审计职业化建设亟须加强已成为审计实务界和理论界的共识。

有学者指出,审计人员职业化实际上同时涵盖了静态和动态两个方面,至少应该包括分类管理制度、责任追究机制、选任机制、职业保障机制以及教育培训机制^[4]。中国近代审计在人员选任、分类管理、后续教育培训、人员保障等制度建设方面取得了一定进展,但由于历史环境的影响,审计职业化发展受到的制约也十分明显。本文试图梳理近代中国国家审计职业化建设的历史变迁,考证相关史实并总结职业化初步发展的特征和制约因素,以期对当前的审计制度发展有所启示。

二、近代国家审计机构组织的发展变迁

(一) 清末时期

20世纪初清政府统治内外交困,被迫实行立宪变革,变革之一就是创建审计院。从1907年清廷草拟的《审计院官制草案》来看,审计院独立于内阁之外,其最高长官正使与吏部尚书同为从一品官员,并亲自向皇帝汇报工作。另外设副使1人,掌金事6人,金事36人,以及书记官和录事若干人^[5]。同时,草案还制定了审计官不得任意罢黜、任期为十五年等规定。除此之外,审计官员和一般的行政官员没有其他区别。

(二) 北京国民政府时期

1912年北京国民政府成立,同年审计处成立,隶属于国务总理,各省设立审计分处。1914年,审

[收稿日期]2016-06-23

[基金项目]江苏高校哲学社会科学研究基金资助项目(2014SJB204);江苏高校品牌专业建设工程资助项目(PPZY2015A077)

[作者简介]夏寒(1977—),女,江苏江阴人,南京审计大学国际审计学院副教授,博士,主要研究方向为审计史;李兆东(1973—),男,安徽来安人,南京审计大学国际审计学院副教授,博士,主要研究方向为政府审计。

计处改称审计院,改隶大总统,地方审计分处撤销。同年,《审计院编制法》颁布,对审计院的组织和人员均作了较为详细的规定。审计院设院长一人,由大总统特任。置审计官 15 人,协审官 27 人,核算员、书记员、庶务员若干。审计、协审、核算员均为事务官专有名称,区别于一般的公务后勤人员,也区别于政务官,体现了政府审计人员职业化的初步特征。

(三) 南京国民政府时期

1927 年南京国民政府成立。1928 年颁布的《国民政府组织法》规定:国民政府下设审计院,监督预算执行和审核国家岁入岁出决算。同年,审计院改组为审计部,隶属于五院之一的监察院。1929 年的《审计部组织法》规定:审计部设 3 厅一处,第一厅负责事前审计,第二厅负责事后审计,第三厅负责稽察事务。审计部设部长 1 人,副部长 2 人,审计 10 人,协审 15 人,增设稽察 8 至 10 人,在必要时聘用专门人员若干。除了上述人员之外,审计部还有佐理员、秘书、科员、书记官和录事等若干人。

1932 年《审计处组织法》规定,审计部在各省省政府所在地或直隶于行政院之市政府所在地设审计处,在中央及各省公务机关、公有营业机关设审计办事处。审计处设立审计 1 人,协审 2 人,稽察 1 人,佐理员、雇员若干。甲种审计办事处配备的人员同审计处,乙种办事处设协审 1 人,佐理员根据事务繁简而定。不过,虽然《审计处组织法》对员额编制有规定,但是“由于各省市区域广狭大小不一,事务繁简亦异,其编制之大小自应视实际之需要,斟酌损益”^[6]。

三、近代国家审计职业化发展之特征

目前学术界对审计职业化的定义尚未有统一认识,但综合相关研究来看,职业化的特征通常包括专门的知识体系、正式的教育经历、严格的准入制度、明确的职业道德规范、公认的社会地位、具体的行为准则等。从职业化的角度考察近代国家审计之发展,其主要具有以下特征:

(一) 职业资格由法律或考试定之

近代审计机关在建立之初对从事审计工作的人员就有较高的入职要求,先后采用了资格任命制和考试选拔两种方式来录用专业的审计人员。

1. 资格任命制度

北京国民政府时期颁布的《审计院编制法》(1914 年)规定,审计官、协审官年龄须在 30 岁以上,在荐任级^①以上官职任满 3 年,且卓有成效者,或者在专门学校以上学习政治、经济 3 年毕业,担任行政职务满 1 年。南京国民政府时期,《审计院组织法》(1928 年)则规定,审计和协审必须“为在国内外大学或专门学校修习政治经济之学三年以上毕业,并对于财政学或会计学有精湛之研究者充任之”。此后,1929 年、1939 年和 1944 年颁布的《审计部组织法》对审计、协审和稽察作了明确要求。1932 年的《审计处组织法》则规定,对于办理审计、稽察事务的佐理员准用协审和稽察的入职标准。具体条款参见表 1。

表 1 南京国民政府时期审计专业人员入职要求一览表

职称	入职要求
审计(常务次长准用之)	具有协审、稽察资格要求,并曾任简任以上官职者;现任最高级协审或稽察一年以上,成绩优良者
协审	须曾在国内外专门以上学校,习经济、法律、会计之学三年以上毕业,并有相当经验者;或曾任会计师或相关审计之职务三年以上,成绩优良者
稽察	须于稽察事务所需学科,曾在国内外专门以上学校修习三年以上毕业,并有相当经验者;于稽察事务曾任技师或职员三年以上成绩优良者
佐理员	对于办理审计、稽察事务的佐理员准用协审和稽察的入职标准

^①北京国民政府《中央行政文官官等法》规定文官分为九等十五级:第一等一级为特任官,第二等二级、三级为简任官,第三等至第五等为荐任官,第六等至第九等为委任官。

2. 考试选拔

民国建立之初,南京临时政府初创文官考试制度,但草创匆成,未付诸实施。北京国民政府时期,文官考试制度进一步细化,一系列法令草案出台,并不断得以修订和完善。文官考试分高等考试和普通考试两大类:高等考试是选拔荐任官考试,分不同专业进行;普通考试是选拔委任官考试,不分专业。据记载,1916年6月,北京国民政府举行了民国第一次高等文官考试,之后在1917—1920年间举行了文官高等考试一次和文官普通考试两次。据《审计院职员录》记载,1917年4月,第一届文官普通考试录取考生分发到审计院14人;1919年10月,第二届文官高等考试录取考生分发到审计院9人;1920年10月,第二届文官普通考试录取考生分发到审计院4人。另外,1915年2月,北洋政府举行了留学生甄拔考试,录取考生分发到审计院6人。

南京国民政府时期,普通考试和高等考试均有专业之分,分配到审计机关的人员必须通过会计审计方面的考试才能入职。具体考试内容详见表2和表3。

表2 《普通考试会计审计人员考试条例》(1935年)有关规定一览表

程序	内容
报考资格筛选	1. 公立或私立高级中学、旧制中学或其他同等学校毕业,得有证书者;2. 有前款所列学校毕业之同等学力,经检定考试及格者;3. 公立或经教育立案,或承认之国内外学校会计、审计、簿记、经济、财政、银行、商业各学科一年以上毕业,得有证书者;4. 有高等考试应考资格者;5. 曾任各机关会计、审计或财政职务三年以上者
第一试	必试:1. 经济学;2. 财政学;3. 会计学及审计学;4. 官厅簿记;5. 会计审计法规
第二试	笔试:1. 总理遗教、三民主义及建国方略;2. 中国历史及地理;3. 宪法 口试:根据应考人第一试之财政学、会计学及审计学、会计审计法规三科目及其经验考试之

就审计机关而言,普通考试中的会计审计人员考试是选拔佐理员的考试,要求有高中或中专学历,或者有三年以上会计审计经验者才能报考。高等考试中的会计审计人员考试是选拔荐任级的协审和稽察人员的考试,要求有大专以上学历,或者有丰富的审计会计经验者才能报考。从1931年到1948年,国民政府共举行了14届高等考试,其中招录会计审计人员的有12届,共录取了170人左右,其中一部分被分派到审计机关就职,充实审计队伍^[7]。

表3 《高等考试会计审计人员考试条例》(1935年)有关规定一览表

程序	内容
报考资格筛选	1. 公立或私立大学独立学院或专科学校会计、审计、经济、财政、商业各学科毕业,得有证书者;2. 教育部承认之国外大学独立学院或专科学校会计、审计、经济、财政、商业各学科毕业,得有证书者;3. 有大学或专科学校会计、审计、经济、财政、商业之同等学力,经高等检定考试合格者;4. 有会计、审计专门著作经审查及格者;5. 经同类普通考试及格满四年者;6. 曾任会计或审计职务委任官及与委任官相当职务三年以上,有证明文件者;7. 曾任资本十万元以上公司会计主要职员三年以上者,有证明文件者
第一试	必试:1. 经济学;2. 财政学;3. 会计学;4. 审计学;5. 官厅会计 选试:1. 财政法规;2. 各国会计审计制度;3. 公司会计;4. 银行会计;5. 铁路会计;6. 成本会计(以上任选一种)
第二试	笔试:1. 总理遗教、建国方略、建国大纲、三民主义及中国国民党第一次全国代表大会宣言;2. 中国历史及地理;3. 宪法 口试:根据考生必考科目所考的内容及其经验进行口头答辩

据1934年《中央日报》报道,因审计机关人员“极感缺乏”,审计部专门与考试委员会洽商,在全国范围内公开招考审计佐理员150名。经过严格的筛选和甄别,从报考的1118人中录取了105人,这些人员经过3个月的培训后,被派赴各地审计机关工作。这也是民国时期唯一一次为专门招考审计机关佐理员而进行的公开考试,考试的内容大体与会计审计普通考试相同。

据统计,1931年至1935年,全国每年专科以上的毕业学生为7000~8000人,其中商科专业的学生为400~700人^[8]。据当时审计部统计室编制的《审计部及所属各处员役俸薪工饷数查报表》显示,1946年审计部共有工作人员435人,其中具有大学文化文凭的218人,占50.11%。可见,无论是资格任命制度还是考试制度,均为审计机关专业人员的入职设置了相对较高的学历和专业门槛,这为

其职业化奠定了良好的基础。

(二) 审计专业职称序列与公务员层级对接

南京国民政府时期,专业审计人员分为审计、协审、稽察和佐理员四种技术职称序列,其资格由法律定之或考试定之,上述职称将审计机关中的专业人员和一般的公务或勤杂人员区别开来。审计机关的工作人员(雇佣人员除外)都属于公务员,享受相应层级的待遇。不过,审计专业人员和一般办公人员相比,层级起点相对较高,薪酬也相应较高。

据1934年《中央日报》的一则招聘启事记载,审计部门一等佐理员月俸140元,二等佐理员月俸100元,三等佐理员月俸75元。而据1930年商务部编制的《全国工人生活及工业生产调查统计报告书》记载,当时全国工人月平均工资为15元。另据1933年内政部对全国16个县的农村雇工工资的调查显示,一个普通雇农月工资只有3.8元^[9]。可见,20世纪30年代公务员在社会各阶层中已属高薪,而审计机关中具有审计专业职称人员的收入则更高。较高且稳定的薪酬是审计机关吸引高学历、高水准人员的重要条件,这对审计职业化发展起到一定的保障作用。

(三) 专业行政职务须有相应专业职称

南京国民政府时期,审计机关内部除了审计部部长和政务次长之属于政务官之外,其他涉及审计业务的行政职务均须有相应的职称。根据《审计部组织法》规定,审计部常务次长必须有审计职称。审计部下设三厅,三厅厅长由部长指定审计担任。每厅下设三科,科长由部长指定协审或稽察担任。各省审计处的处长由审计担任,审计处下设三个业务组,组长均由协审或稽察担任。甲种审计办事处的组织与审计处相同,乙种审计办事处主任由协审担任。也就是说,审计机关中除了最高首长即审计院(部)长和政务次长之外,所有担任审计业务相关行政领导职务的人员均须有审计、协审或稽察等专业职称。这一做法同样凸显了审计职业化的特点。

时任审计部协审的蒋明祺指出:审计机关之组织,将趋向自由职业诸审计组合之精神,逐渐由“政府机关”改变为“技术团体”,由“审计官吏”转变为“技术人员”^[10]。这一描述恰好是当时审计人员职业化取得进展的写照。

(四) 审计机构和审计人员独立

独立性是审计的灵魂,也是审计职业化的重要特征。北京国民政府时期,审计院由隶属于总理改为隶属于总统,独立地位提升。南京国民政府时期,审计部几经调整,最后隶属于监察院,仍具超然独立地位。相关法律也为审计机构和人员独立提供了保障,如《审计法》(1938年)第一章通则中的第九条规定:审计人员独立行使其审计职权,不受干涉。为避免审计人员正当行使职权时受到打击报复,民国多部《审计部(院)组织法》均明确规定,审计官员除受到刑事处罚被剥夺公民权,或者受到行政惩戒处分之外,不能被要求辞职或减少薪俸。另外,限制兼职要求和职务回避制度对维护审计人员的独立性也起到了重要的作用。《审计部组织法》规定:审计人员不得兼任其他官职、律师、会计师或技师、公私企业机关之任何职务。《审计部组织法》规定:凡审计协审或稽察与被审计机关之长官或主管会计出纳人员为配偶或有七等内之血亲或五亲等内之姻亲关系时,对该被审计机关之事务,应行回避,不得行使职权。

(五) 审计业务的民主公开

民国时期,鉴于审计机关与行政机关性质不同,“审计部处理部务,采取会议制度,以便杜绝了个人垄断或相互牵制的弊端”^[6]。在遇到一些重要的审计稽察事务需要决断时,往往不是行政长官自行主张决断,而是通过召开集体会议共同商议投票决定。《审计部组织法》(1929年)规定:审计部关于处理审计、稽察重要事务,以审计会议之决议行之。审计会议以部长、政务次长、常务次长及全体审计参加,相关专家也可以列席。其决议以出席人员过半数之同意行之,可否同数时,可决于主席。《审计会议规则》(1931)规定:审计会议每周开两次,审计会议须有法定人员过半数之

出席,方能开会,必要时可以由主席指定有关系之协审、稽察列席。决议事项包括关于审计复核事项、关于审计疑难事项、关于审计方针划一事项、关于审计设计事项、关于审计调查事项以及关于其他审计事项等。

各省审计处每周召开一次审核会议,由驻外审计、协审和稽察参加,驻外审计担任主席,决议同样以出席人员过半数之同意行之。另外审计机关还有专门的审计联席会议,由审计部部长、次长、全体审计和驻外审计参加,大致每年开会一次,由审计部部长召集之,目的是研讨各项审计技术问题。审计联席会议制度虽然没有明文规定,但是“审计部已召开多次,且收效甚宏”^[11]。

上述审计会议和审核会议规定了法定人数,实行多数决定原则,程序公开,结果也在各期《审计公报》上公开,这些做法体现了审计机关尊重专业技能和民主公开的特征。也就是说,审计机关内部技术权力和行政权力相比较而言,更看重技术权力,这也是审计职业化发展的特征之一。

(六) 重视审计职业道德

1. 保守秘密

据当时审计院秘书处编印的《审计公报》显示,《审计院办事通则》要求各职员对于机要案件及未公布之事项要严守秘密,各处厅职员其办公不力、行为失检及泄露机要者,得呈请院长副院长令其退职和惩戒。1933年8月3日审计部专门发布命令,严行告诫本部各职员对于重要文件应严守秘密,否则定行从严惩处,决不姑息。上述规定均表明,保守秘密是审计机关人员必须遵守的职业操守,否则将会受到严厉惩罚。

2. 客观公正

客观公正是审计人员必要的职业要求。时人指出,审计人员“应诚实清廉谨慎勤勉,对于执行职务时之操守,尤应谨严,乃能尽监督之责;如操守不严,通如作弊,则危险更大”^[12]。蒋明祺指出,审计人员职业道德首要的两点就是奉公守法之精神和志洁行廉之抱负^[10]。为了保证审计人员能够保持客观公正的职业操守,1915年北京国民政府公布《审计官惩戒法》。另外,审计机关还通过任职宣誓等形式,加强审计机关人员的职业使命感和责任感。

(七) 推行后续职业教育与绩效考核

1912年审计处成立后不久,就开办了审计讲习所,颁布了《审计讲习所章程》。审计讲习所开设了审计法规、会计法规、各国审计制度、簿记学、统计学、财政学等。讲习期以3个月为限,期满由所长、副所长(正、副所长由审计院院长、副院长兼)督同教员严加考试,以观成绩^[13]。

1933年审计部公布了《审计部公务员补习教育施行细则》,规定荐任及荐任以下的职员一律须接受教育。补习教育的讲师由审计部的职员或聘请的专家充任。1934年审计部颁布的《审计部职员补习教育办法》规定,补习教育学科定为普通会计和政府会计,委任的职员一律编入普通会计补习班,每班以3个月为限,每周讲授课时为2~4小时,期满举行考试评定成绩。后续教育培训完善了审计人员的专业知识体系,也提高了整体审计人员的业务素质。

为促进审计人员勤勉工作,1935年审计部公布了《考绩委员会组织法》。该法规定,审计部每年组织考绩委员会,由部长指派厅、处长为考绩委员会委员,严格考评职员。制定的专门的考核办法有《审计部工作成绩计算办法》《审计部职员季考奖励办法》《审计部业务考核办法》等^[10]。经考绩委员会考核,成绩优良者,呈部经部长核明转呈监察院奖励。如确系因循怠忽,推动不力者,由部长呈院议处。绩效考核的制度实施不仅可以促进审计人员提高业务能力,而且也能够促进他们忠于职守,增强职业使命感。

四、近代审计职业化之时代局限

审计职业化是高效率的必要保证,对于提高审计人员的素质、加强审计职能、推动审计技术方法

的发展均有着十分积极的时代意义。但值得注意的是,由于民国时期文化教育水平整体偏低以及战争等因素的影响,近代审计机关存在专业人员比例偏低、裙带关系明显、审计人员流动频繁等问题,这些问题成为审计职业化发展的阻碍。

(一) 专业人员比例偏低

据笔者统计,北京国民政府时期政府审计机关人员数量大致维持在190~270人。南京国民政府时期有所增加。抗战初期,受战争的影响,审计机关人员锐减至不足百人。随着抗战进入相持阶段,审计人员数量开始逐渐回升,抗战后期人数不断增加,1946年达到434人,此后基本维持在400人左右^[6]。可见,近代审计机关的人员总数并不大,其中除了正式的公务员之外,还有大量雇员。据《中华民国审计院(部)职员人数统计表》记载,审计部的雇员比例常年维持在30%左右,抗战期间雇员的比例更是高达40%以上,1936年雇员的比例最低为17%^[6]。除了雇员之外,在正式编制的人员中还有较多的一般行政人员。据1934年、1937年和1941年的《审计职员录》记载,当年具有专业职称的审计、协审和佐理员占总人数的三分之一左右,总体比例偏低。

审计机关专业人员比例偏低与入职要求高有一定关系。据当时《审计部公报》记载,“(《审计法》)对审计的资格限制甚严,法意固善,惟我国初办计政,审计人才网罗不宜,若资格限制过严,则有学识的常为经历所限,有经验的又为学历所扼,以致真才不能登用,职务不可备举”。严格的准入制度虽然有利于审计职业化水平的提高,但是与当时人口的总体素质和教育水平的实际情况却有所背离,故而容易导致审计人才网罗不易。

(二) 审计机关存在官僚弊病

近代审计机构招录人员先以资格任命制为主,后采用考试选拔。这种看似公开公平的制度,背后却同样存在某些弊病。例如有学者指出,审计机构职员的籍贯属地具有与审计长官籍贯属地变动基本一致的现象,呈现出明显的裙带关系^[14]。河南籍审计院长丁振铎任职期间,河南籍的审计人员明显增多,其中与丁院长同属河南罗山的就有12人。而江苏籍的庄蕴宽担任院长期间,江苏籍的审计人员占比从第三(13.64%)跃居第一(21.25%)^[15]。至南京国民政府时期,这种现象仍然存在。例如,审计部的第一任部长于右任、第二任部长茹欲立和第三任部长李元鼎均为陕西籍,在他们就职期间,在审计部就职的陕西籍审计人员最高时占到了三分之一,可谓独占鳌头。而至广东籍的林云陔担任部长时,广东籍审计人员数量明显增加,而陕西籍的审计人员数量则急剧减少。时人指出,“盖中国政界,有一最恶劣之习惯,不论官之大小,其登台时,必须携带私人若干,即所谓班底是也,始得指挥如意”^[16]。民国时期国家审计机构人员籍贯属地相对集中的现象的出现绝非历史巧合,而是民国时期整个官僚体制中裙带关系和老乡观念的伴生品^[17]。

此外,官僚体制中其他一些常见的弊病在审计机关也同样存在。例如,著名会计专家雍家源先生曾经在审计部担任审计兼总务长,因为他与三位同事主张审计调度人员须经审计会议通过才能任命,此议与审计部次长意见相左,雍家源被外调任湖南省审计处长,其他三人先后也被调离。在湖南,雍家源强调摒除贪污,戒绝浪费。1943年,湖南审计处第三组主任赵某有贪污嫌疑,他调查取证,向审计部检举,结果赵某仅被调离,并无处分,失望之余他坚决辞去职务^[18]。

民国时期整个官僚体制中裙带关系、老乡观念、长官专行以及各种腐败等弊病盛行,尽管当时审计机关的政绩在诸多政府机关中名列前茅,但是这些体制内固有的弊病也同样存在,这严重影响着审计职业化的发展。

(三) 审计人员流动频繁

民国时期,审计机关人员流动频繁,这对审计机关的职业化发展造成了较大的影响。造成审计人员流动频繁的原因中,除了政治裙带关系之外,另外两个因素也不容忽视。

首先是战争的因素。抗战爆发前,四川籍的审计人员并不多,但是抗战爆发后,四川籍的审计人

员数量增长较大,而江苏(含南京)籍的审计人员的数量则明显减少。上述数量的变化很大程度上是因为抗战前审计部设在当时的首都南京,而战争爆发后,审计部内迁至四川重庆。这其中有部分审计人员因为战争而无法内迁,这也是抗战初期审计机关人员大量减少的主要原因。

另外,审计机关人员有着良好的素质和丰富的经验,在社会上十分受欢迎,这也是审计机关人员流动频繁的原因之一。有文献记载,“近来公私会计事务之发展,各机关团体,对于服务于审计机关之人员,莫不设法延引,提高待遇,致其改就离职者为数甚多”^[10]。尤其是抗战爆发后,公务人员收入水平明显降低后,迫于生计,很多有丰富工作经验的审计人员纷纷离职,这也造成了审计机关人员流动频繁。

五、启示

我国当代的国家审计建立三十多年来,其重要性不断凸显,审计职业化成为审计实务界和理论界探讨的重要话题。回顾历史,近代国家审计机关建立之初,就建立了促进职业化发展的各项规章制度,但是存在的问题和弊端也十分明显。鉴古明今,近代审计职业化的历史变迁对当代审计制度的发展有重要借鉴意义。

第一,加强审计人员准入制度建设。近代审计机关录用审计人员时,要么有法律规定的具体专业、学历以及工作经验要求,要么通过专业考试来录用。目前,我国的审计事业的发展无论是体系的完善程度还是规模和人数,都远远超过民国时期。审计机关录用人员主要通过公务员考试招录,这一考试模式公开公平,各种岗位对专业和学历也有明确要求。但是对于以其他方式转入审计机关的人员目前尚未有具体的限制。因此,建议对于以其他方式转入审计机关的人员同样也设定专业、工作经验、学历等相关要求加以限制,以保证审计队伍的专业性。

第二,完善审计专业职称制度。近代审计机关专业人员的职称序列与公务员层级序列能够对接,除了审计机关最高领导人之外,中央和地方审计机构各层级官员均须有相应的专业职称才能担任相应的职位,这一点保证了审计机关领导主要是专业技术官员。目前我国审计机关已经建立了初级审计师、中级审计师和高级审计师的职称制度,但是职称等级并未与职位待遇明显挂钩,同时和公务员的层级也没有很好地对接。因此,建议根据学历、专业、经验、工作年限等因素完善审计人员专业职称序列,建立严格的考评选拔机制,并将之与公务员层级相对应,与薪酬待遇挂钩。同时,对于专业的岗位和职务可设定专业职称要求,尤其是一些重要的领导岗位应该优先由具有审计高级职称的人员担任,以此来体现职业化的特点。

第三,提高专业人员比例,稳定审计人员队伍。近代审计机关一直存在专业人员比例偏低、官僚弊病常见、审计人员流动频繁等问题,这成为审计职业化的明显障碍。我国目前正处在国力强盛、社会稳定、经济平稳发展的阶段,审计机关在内部人事管理、后续培训、绩效考核等方面都已经建立了完善的制度,但是目前我国地方审计机关同样存在专业人员比例偏低的现象,审计署特派办等机构则存在人员流动较为频繁的现象。针对这一情况,可以规定各级审计机关专业人员和一般行政人员的比例,并优先保证专业审计人员的录用,以此来保证专业人员在审计机关中的构成比例。同时,审计机关可以通过提高审计专业人员在公务员序列中的层级以增加薪酬、给予适当的休假等方式来加强自身的吸引力和凝聚力,以保障审计专业人员队伍的稳定性。

参考文献:

- [1]王中信.论审计职业化——从特派办看审计发展趋势[J].中国审计,2003(8):43-45.
- [2]陈莉.国家审计职业化特征分析[J].财会月刊,2009(5):61-62.
- [3]王鲁平,李健,王薪茹.国家审计职业化及管理对策[J].审计研究 2013(2):10-16.

- [4]王家新,晏维龙.《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》学习笔谈纪要[J]. 审计与经济研究,2016(1):3-17.
- [5]李金华. 中国审计史(第一卷)[M]. 北京:中国时代经济出版社,2004.
- [6]刘陶福. 审计正要[M]. 台北:三民书局,1978.
- [7]赵友良. 中国近代会计审计史[M]. 上海:上海财经大学出版社,1996.
- [8]王婕. 民国时期大学生就业研究(1912—1937)[D]. 郑州:郑州大学,2012.
- [9]杨兵杰. 南京国民政府时期公务员工资制度思想评析(1927—1937)[J]. 江苏社会科学,2003(2):186-191.
- [10]蒋明祺. 政府审计原理[M]. 上海:立信会计图书用品社,1946.
- [11]陶元琳. 中国政府审计[M]. 重庆:大时代书局,1942.
- [12]许祖烈. 中国现行审计制度[M]. 上海:立信会计图书用品社,1947.
- [13]方宝璋. 中国审计史稿[M]. 福州:福建人民出版社,2006.
- [14]鄢定友. 南京国民政府审计人事管理制度述论[J]. 临沂师范学院学报,2006(4):103-106.
- [15]勇素华,鄢定友. 北洋时期政府审计人员构成特点探析[J]. 民国档案,2009(4):66-70.
- [16]车吉心. 民国轶事[M]. 济南:泰山出版社,2004.
- [17]鄢定友. 从传统到现代:南京国民政府审计制度演进研究(1927~1937)[M]. 北京:中国时代经济出版社,2011.
- [18]王庆成. 梅花香自苦寒来——雍家源先生传略[J]. 新会计,2010(8):68-70.

[责任编辑:刘 星,许成安]

Historical Development and Enlightenment of Modern China's State Audit Professionalization

XIA Han, LI Zhaodong

(School of International Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: The Republic of China is an important stage in the establishment and development of state audit in modern times. In the views of the professionalization, this paper studies the admittance, professional title assessment system, independence guarantee system, construction of professional ethics and follow-up vocational education of state audit in modern China. At the same time it also reveals such problems as the low proportion of professional personnel, obvious nepotism and high staff turnover which were common in modern audit institutions and restricted the development of audit professionalization. On the basis of the above, the paper summarizes the enlightenment on present audit professionalization.

Key Words: state audit; professionalization; auditor; the Republic of China; system of professional title; audit law; government audit; audit mechanism