

# 审计管理体制改革背景下的国家 审计职业准入制度研究

徐超,黄蓉,顾婧

(南京审计大学 政府审计学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告中提出要“改革审计管理体制”,作为审计管理体制的重要一环,审计职业化的建设刻不容缓,而审计职业准入制度作为国家审计职业化建设的“起点”亟待建立和完善。因此,借鉴国外审计职业准入和我国发展相对成熟的法官职业准入的经验做法,提出我国国家审计职业准入制度的框架,具体思路为:针对国家审计的职业特点,划分审计人员类型,分类招录,建立国家审计职业资格考试制度、审计职业经验准入制度和审计职业道德考察机制。同时,需健全相关配套制度及法律法规,以推动准入制度框架的执行落实,以期能够严格人才准入,优化审计队伍,推动我国国家审计职业化建设。

**[关键词]** 审计管理体制 改革; 国家审计; 审计职业准入制度; 国家治理; 法官职业准入制度; 审计职业道德

**[中图分类号]** F239.22 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2096-3114(2018)02-0008-08

## 一、引言

2014年《国务院关于加强审计工作的意见》提出,要提高审计队伍的专业化水平,推进审计职业化建设。随后,《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》以及《“十三五”国家审计工作发展规划》等文件中对“推进审计职业化建设”有了更进一步的要求。党的十九大报告在“健全党和国家监督体系”中也明确提出要“改革审计管理体制”,构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,是坚定不移全面从严治党、不断提高党的执政能力和领导水平的重大举措。这是在党的全国代表大会中首次针对审计管理体制提出的要求,为完善审计监督制度指明了道路,明确了方向。由此看来,作为审计管理体制的重要一环,审计职业化建设是刻不容缓。

本文立足于当前审计管理体制改革的背景,在借鉴国外审计职业准入制度以及我国发展较为成熟的法官职业准入制度的基础之上,初步构想我国的国家审计职业准入制度的建设框架。在划分审计人员类型、进行分类招录的基础上,建立国家审计职业资格考试制度、审计经验准入制度和审计职业道德考察机制,并且提出应建立健全相关的配套制度及法律法规,以推动审计职业准入制度的执行落实。在理论研究方面,本文可以创新性地完善国家审计职业准入制度的内容。在实践方面,本文的研究可能有利于改善由于当前审计职业准入条件宽松而导致的审计人员素质较低、审计力量薄弱等状况,有利于国家审计人才队伍的建设,提高审计的效率和质量。

**[收稿日期]** 2017-11-30

**[基金项目]** 江苏省高校自然科学研究重大项目(16KJA520002);南京审计大学政府审计学院重点项目(D2010530068)

**[作者简介]** 徐超(1980—),男,湖北红安人,南京审计大学政府审计学院副教授,硕士生导师,主要研究方向为大数据审计、可信软件;黄蓉(1993—),女,江苏无锡人,南京审计大学政府审计学院硕士生,主要研究方向为审计理论、审计制度;顾婧(1994—),女,江苏南京人,南京审计大学政府审计学院硕士生,主要研究方向为大数据审计。

## 二、文献综述

关于国家审计职业化研究方面的文献一直相对较少。从2002年到2008年,学者们对于审计职业化的研究基本上都局限于内部审计职业化方面,对于国家审计职业化涉猎得不多。2008年之后,关于国家审计职业化的研究开始增多,学者们主要围绕三个方面展开的:一是关于国家审计职业化的内涵定义、特征分析等方面的研究。刘恋认为国家审计职业化就是将审计视为一种职业,按职业化标准要求,所有审计工作都必须形成一种职业特征<sup>[1]</sup>。王鲁平等则强调国家审计职业化应是审计人员具备专业性、独立性、权威性,审计工作做到人才资源有效配备、权责分明等<sup>[2]</sup>。王爱国列举了审计职业化的七大特征,分别是独立性、契约性、技术性、公允性、同质性、专业性和谨慎性<sup>[3]</sup>。二是分析探讨了国家审计职业化的建设现状、存在的问题及解决对策。秦之泰认为当前国家审计职业化存在制度设计笼统、针对性不强、职业特征模糊、行政色彩浓厚、职业化认识不统一、职业化程度低等问题,并提出增强意识、提高职业化水平、规范职业化建设以及完善职业化体系等举措<sup>[4]</sup>。王爱国也列举了当前职业化建设所存在的障碍,如“官本位”思想固化,保障、监督、退出机制不完善,审计队伍结构有待调整等<sup>[3]</sup>。三是分析探讨了国家审计职业化的建设路径。李先秋提出的总体建设路径是建立职业准入制度、考试制度、培训制度、职业等级制度以及职业激励惩戒制度<sup>[5]</sup>。程安林和梁芬莲则从逻辑路径的角度出发,认为国家审计职业化建设应以“职业资格”为起点,并以互补循环的“职业意识”与“职业规范”为基础条件。基于对审计职业化运行机制建设顶层设计的需求,他们从运行环境、管理制度和保障措施等方面分析探讨了如何优化、建立和完善国家审计职业化的问题<sup>[6]</sup>。

针对国家审计职业准入制度的历史研究则更为稀少。潘学模和张序针对审计职业准入进行了比较详细全面的研究,探讨了政府审计执业资格准入制度的基本内容,包括设立原则、制度制定、管理部门、考试制度等方面<sup>[7]</sup>。程安林和梁芬莲则提出将审计专业技术资格(职称)作为审计职业的准入资格,并设置一定的过渡期,逐步推进审计职业资格准入管理制度<sup>[6]</sup>。王爱国认为要按照顶层设计原则来完善国家审计职业管理制度,第一步就是实行职业准入制度,将政治思想素质、正规专业教育和丰富工作经历作为重要考核指标,并采取严格的考试和测评制度<sup>[3]</sup>。秦之泰认为国家审计人员应分类管理,增加专业考试,增加对综合能力和任职经历的考查<sup>[4]</sup>。刘玉娟在国家审计职业化发展的路径选择中提出要建立和完善国家审计职业准入制度,认为应进一步完善审计职业考试制度,提升其权威性、专业性,严格规定取得审计职业资格证书是审计机关现有人员从事审计工作的必备条件之一<sup>[8]</sup>。

综上所述,目前对于国家审计职业化的研究多处于起步阶段,且多为系统性、全局性的研究,少有文献针对国家审计职业化的某一特定环节、某一特定要素展开细致的分析探讨。多数文献所提到的审计职业准入也仅仅是围绕职业资格准入制度、职业资格考试内容进行探讨,不够全面和完善。鉴于此,本文拟就国家审计职业化中职业准入制度展开研究,在借鉴国外审计职业准入制度以及我国相对成熟的法官职业准入制度的基础上,初步构建我国国家审计职业准入制度框架。

## 三、审计管理体制改革对审计职业准入制度的要求

国家审计职业准入制度的建立有利于优化国家审计人才队伍,保证审计人员的独立性和专业胜任能力,从而提高审计效率,优化审计质量,推动审计职业化建设。同时,在审计人员编制无法大幅增加的情况下,严格审计职业准入有助于实现当前审计全覆盖的定位和要求。

国家审计职业化是指随着国家审计的不断发展,审计队伍逐步拥有相同的审计知识结构、规范的审计工作程序、系统的审计工作方法、完备的审计制度体系,职业特点鲜明,职业信仰坚定的一个过程。这是我国审计事业发展成熟的一个重要标志,也是国家审计作为经济社会运行的“免疫系统”以

及国家治理体系的基石和保障的必然要求<sup>[9]</sup>。国家审计职业化建设的目的是解决审计人员的专业胜任能力问题、整体素质提升问题、能力与待遇相匹配的相关职业保障机制构建完善问题。职业化建设的内容涵盖国家审计人员从准入到退出的整个流程,包括职业的准入、职业等级划分、职业晋升、职业保障、职业培训等一系列制度的建立。经过三十多年的快速发展,国家审计基本具备了实施职业化的特征、要素和条件,但目前国家审计职业化建设仍处于起步阶段,其中作为国家审计职业化建设起点的审计职业准入制度也尚未建立完善。

目前,国家审计人员的招录过程中呈现出准入条件相对宽松的现象。一是对专业技能的考核力度不够,导致审计人员的专业能力不够,专业知识、技能相对匮乏;二是对专业背景要求单一,多数为会计、审计专业背景,专业内容的考核单一,缺乏拥有计算机、资源环境、工程管理、法律等专业知识的复合型人才;三是经验相对缺乏,在招录过程中并未完全将工作经验作为必需的准入条件,导致时间较短的入职前培训不足以弥补经验不足的短板,新入职的审计人员在后期的工作中较为吃力,且要经历了长时间的磨练之后才得以勉强胜任。因此,面对目前相对宽松的审计职业准入现状,为保证初任审计人员拥有比较全面的素质,应该从入口进行把关。严格审计职业的准入对国家审计工作的良好开展至关重要。

国家审计人员的准入现状使得国家审计职业准入制度亟须建立健全,同时审计管理体制改革的背景也对国家审计职业准入制度提出了新要求。党的十九大报告提出要改革审计管理体制,以构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力。审计监督是国家监督体系的重要一环,审计管理体制改革的增强审计监督的力量。审计管理体制改革的背景对国家审计职业准入制度的建设提出以下要求:一是加强对权力运行的制约和监督,建立健全国家审计职业准入制度,要求全面提高审计人员素质,提升专业能力,熟悉权力运行的机制,以增强监督权力运行的能力。二是加强对党员领导干部的日常管理监督,同样需要提升审计人员素质,实行专业技能、经验、道德素养三者并重,以强化审计机关的监督能力。三是提升审计监督合力的作用,明确国家职业准入制度建立健全的最终目标在于完善审计管理体制,以增强其监督合力,实现全面从严治党的目标,推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,不断提高党的建设质量。

#### 四、国家审计职业准入制度框架的构建

无论是当前国家审计人员的审计职业准入现状,还是审计管理体制改革的背景下对于国家审计职业准入制度建设的新要求,都需要从审计专业技能、审计工作经验等方面建立健全审计职业准入制度。目前关于审计职业准入制度的理论研究较少,而这项制度的建立是一个复杂、政策性很强的系统工程,因此需要借鉴国外的成熟做法以及我国其他行业职业化的成功经验。

##### (一) 国外审计职业准入经验借鉴

我国的现代国家审计发展时间较短,所以国家审计职业化的发展起步也较晚,关于国家审计职业准入制度的建立更是无从谈起。而国外一些国家的国家审计发展相对来说成熟很多,虽然在审计体制方面还存在许多差异,但对于审计职业准入中的专业准入和经验准入方面的制度规定还是有值得借鉴参考之处。法国的审计体制属于司法型,行政上不隶属于任何机构,也不接受上级的强制命令,其法律规定只有执业注册审计师才能从事审计职业,对于审计的职业准入要求非常严格。作为立法型审计体制的代表,美国对国家审计职业准入也同样做出了严格规定,在其《审计法》中要求国家审计从业人员必须经过专业训练,精通业务,执业后2年内完成包括审计、商法、会计理论、会计事务等课程120小时的后续教育,并统一实施政府会计认证与审计教育认证,不能通过后续教育者将失去从业与晋升资格,甚至在后续教育中表现不佳者同样会失去职业准入资格。隶属于独立型的日本国家

审计对职业准入的要求应该是最严格的,具备审计执业资格的人员必须是公证会计师,须通过三次考试才能获得,在通过前两次的基础考试和专业考试后,必须经过3年工作实践(1年实务补习和2年业务辅导)才能报考第三次考试。第三次考试设置了审计实务、会计实务、财务分析、税务等实务知识的笔试、口试和学术论文,确保专业综合能力较强。经过层层选拔考核,才可以力求选出最优秀的人才进入国家审计队伍行列。可以说,日本是国家审计职业准入最为严苛的国家。

### (二) 我国法官职业准入经验借鉴

借鉴法官职业准入的相关经验,主要是基于法官与国家审计人员两者之间具有共同点。法官的审判工作与国家审计人员的审计工作两种职业之间存在诸多相似之处,可以为我们的经验借鉴找到方向。首先,两者同属于国家机关的工作人员,均按照或者参照公务员制度进行管理。法官从原有的管理制度过渡到现有的职业准入管理,这一成功探索必然对审计职业准入有一定的参考价值。其次,两者均对专业技能要求较高,法官需要具备专业的法律知识、独特的法律思维和娴熟的法律技能,要有驾驭审判的能力,同样国家审计人员也需要具备审计专业知识,能够熟练运用审计方法,具备一定的审计经验方可开展审计工作。法官职业准入的严格要求也同样适用于审计职业准入。最后,两者的地位特殊,均对国家的发展起着重要作用。法官队伍的素质关乎我国法治社会的建设以及依法治国方略的实现,而国家审计作为国家经济运行的“免疫系统”,是国家治理的基石和重要保障,服务于国家治理,审计队伍的素质也决定着其作用的发挥。严格的职业准入是两者发展成熟的必然趋势。当然,两者也存在一定的差异,例如审计所涉猎的专业领域较法官行业更为宽泛,故我们对法官职业准入经验仅是有选择性地借鉴,而非全盘效仿。

相比我国国家审计职业化的发展,法官职业化的道路更先一步进入正轨,更为成熟完善。早在1995年,法官就开始了职业化建设阶段,不断完善法官的职务序列、招录系统和培训制度。2013年,党的十八届三中全会就提出要建立符合职业特点的司法人员管理制度,对法官、检察官、人民警察实行统一招录,以完善司法人员分类管理制度。在法官的职业准入制度中,首先,对法官的职业资格、专业做出了要求,推行国家统一法律职业资格考试。在最新通过的全国人大常委会关于修改《中华人民共和国法官法》的决定中提出:“初任法官采用严格考核的办法,按照德才兼备的标准,从通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格且具备法官条件的人员中择优提出人选。”其次,对法官的工作经验也做出了细致的要求,在取得职业资格的前提下,拥有一定的工作经验也是必需的,而且依据法官的学历层次差异对其法律工作经验年限的要求也呈现出相应的差异。在《中华人民共和国法官法》第九条中就对工作经验做出了明确要求:“高等院校法律专业本科毕业或者高等院校非法律专业本科毕业具有法律专业知识,从事法律工作满二年,其中担任高级人民法院、最高人民法院法官,应当从事法律工作满三年;获得法律专业硕士学位、博士学位或者非法律专业硕士学位、博士学位具有法律专业知识,从事法律工作满一年,其中担任高级人民法院、最高人民法院法官,应当从事法律工作满二年。”上述诸如此类的做法都可以借鉴到审计职业化的建设中去。同时,关于法官职业准入的相关要求都有法律法规可循,且表述细致详尽,能够确保法官职业准入有法可依,真正落到实处,这也是推行国家审计职业准入制度时应该借鉴学习的。

### (三) 国家审计职业准入制度的建设框架

借鉴上述国外审计职业准入和我国法官职业准入的经验,我国国家审计职业准入制度的建设框架应先划分审计人员类型进行分类招录,然后重点探讨国家审计职业资格考试制度、职业经验准入制度以及审计职业道德考察机制的建立。本文构建的国家审计职业准入制度的框架如图1所示。

#### 1. 划分类型,分类招录

在2006年实施的《中华人民共和国公务员法》中,将公务员按职位类别进行了划分,分为综合管理类、专业技术类以及行政执法类。而在目前的实际操作过程中,审计机关的公务人员仍然按照综合

管理类进行招录。在法官职业化的建设过程中,对司法人员实行了分类管理,法院工作人员分为法官、审判辅助人员和司法行政人员三类,对法官的管理是区别于其他两类职务的,司法行政人员仍然按照综合管理类的公务员模式进行管理。这种管理模式可以有效借鉴到审计人员管理中去。

在我国的审计机关系统中,审计人员主要分为两大类:从事管理、

行政、后勤等工作的综合类审计人员和从事审计专业的技术类审计人员。两类工作人员从事的具体业务有着较大差异,要求的专业类型也不尽相同,已经不适合放在同一个招录体系中,而是应该将从事审计专业工作的人员从原来的公务员体系中划分出来单独招录,而行政综合类的工作人员可依然按国家公务员的招录程序进行招录。专业技术类工作人员除参加国家公务员考试外,其职业准入要求应该更为严格,国家应该从专业能力和工作经验方面制定考核标准,采取另一套更为严格且具有针对性的招录体系。将两类审计人员分类招录,一方面可以完善审计准入制度,优化审计专业人才队伍,另一方面可以淡化审计专业人员职位的行政化色彩,为以后的职业晋升管理奠定基础。

## 2. 建立国家审计职业资格考试制度

国家审计职业化建设的逻辑路径应以职业资格为起点,职业资格是审计职业准入的基点,是建设国家审计职业化的出发点和归宿<sup>[6]</sup>,所以国家审计职业资格考试制度的建立至关重要。对职业资格的严格要求也是国际上较为成熟的经验做法,诸如法国的执业注册审计师、日本的公证会计师,都必须通过相应的职业资格考核才能进入国家审计队伍。此外,我国法官的现行招录模式要求应聘法官的人选必须同时通过公务员考试和国家统一法律职业资格考试。因此,针对专业技术类审计人员的招录也可以采取同样的模式,在通过公务员考试之后,可参照国际经验以及我国法官的职业资格考试做法,推行国家审计职业资格考试制度。

在资格考试制度建立中,考试科目的设置最为核心,其中对于审计学、会计学两门专业科目的设置是毋庸置疑的。除此之外,随着大数据时代的到来,大数据审计的运用也已推广开来,对计算机能力的考核也应等同于审计学和会计学。潘学模认为,目前现场审计实施系统以及审计管理系统的普遍应用,使得计算机操作能力成为审计人员的一项必备技能<sup>[7]</sup>。同时,在国家审计开展过程中还需要审计专业人员对被审计单位的专业领域有所涉猎,而且在有些情况下还要求不仅仅是涉猎,甚至需要比被审计单位更精通该领域的相关内容和知识,包括金融学、财政学、税收、工程管理、公共管理、资源环境、法律等专业领域的知识,为此在资格考试制度中可选取主要的几大类专业领域,单设一门综合知识进行考核。如此一来,国家审计职业资格考试应包括审计学、会计学、计算机、综合知识四门科目的考核,这种考试制度的建立相对全面,可以对专业技术人才的专业能力进行有效把关。在资格考试的组建方面,可由审计署与人力资源和社会保障部联合组建审计职业资格考试办公室,负责国家审计执业资格考试的日常管理工作。

值得关注的是,目前国家统一法律职业资格考试制度也存在一定的弊端,普遍反映的是其考试形式过于单一且缺少面试等实践考察环节,这会使得这种职业资格考试制度的设立对人才的考核不够全面。所以在国家审计职业资格考试制度的设立中也可以考虑加入面试这一环节,考核审计人员的综合素质。

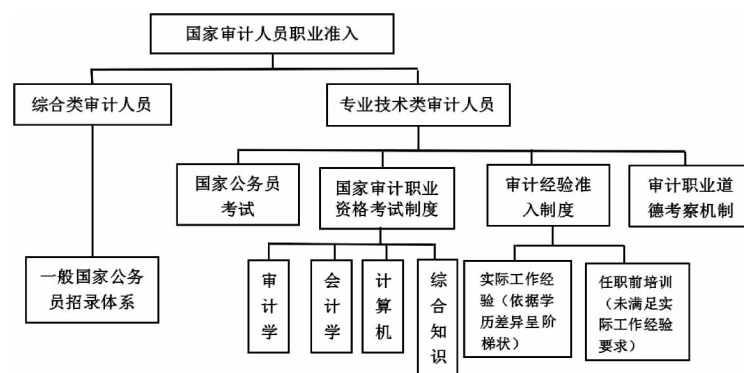


图1 国家审计职业准入制度框架

### 3. 建立审计经验准入制度

针对专业技术类审计人员,除了对其专业知识进行严格把关之外,考虑到目前在实际审计工作中新入职审计人员普遍存在经验不足、难以快速进入审计工作状态的问题,可以借鉴法官职业的相关经验准入要求,对专业技术类审计人员还应建立职业经验准入制度,这里的工作经验要求不是作为一个优先选择的条件,而是一个必要的职业准入条件。对拥有专科、学士学位、硕士学位、博士学位四个学历层次的人员,对其工作经验年限的要求可依次递减,具体的年限可经过专门的调研之后予以确定,这是应学历层次不同而设置的工作年限要求。同时,针对审计人员进入的审计机关层次存在差异,对其工作经验的要求也应有所区分,从审计署、省级审计厅、市级审计局依次往下,其工作的强度、项目的重要程度不一,对于人员的素质要求也会呈现出一定的差异,因此工作经验年限要求可以依次递减。

鉴于目前审计职业化尚处于初级探索阶段,且需要一个过渡时期,故对于没有工作经验者,诸如应届毕业生等群体,关于工作经验的要求可以做出相应变通,如可经过较长时间的任职前培训达到这一要求。虽然目前国家审计机关也会为新入职的审计人员开展培训,但普遍存在持续时间较短、课程的培训要求以及考核都不够严格等问题。因此,我们建议针对通过了国家公务员考试以及审计资格考试的应届毕业生,可以按程序进入一段较长时间的任职培训,这是美国、英国、德国等国家在审计职业化建设过程中都会采取的做法。例如在德国,通过国家有关的资格考试之后,还必须在行政学院有针对性地培训一年才能成为审计人员。所以,在我国的审计准入制度建立中也可以参照这种做法,根据专业考试成绩差异、个人学历差异进行不同时长的任职培训,然后在任职培训结束之后再对其进行考核。只有通过考核才能正式地入职成为国家审计人员,反之没有通过的将予以淘汰。

### 4. 建立审计职业道德考察机制

一个合格或优秀的审计专业技术人员,除了拥有扎实的审计专业技能之外,还需要拥有良好的职业道德,这也是审计准则中提出的审计人员应当具备的资格条件和职业要求,审计人员应当恪守严格依法、正直坦诚、客观公正、勤勉尽责、保守秘密等基本审计职业道德。在国家审计工作的开展过程中,审计查处的问题往往会牵涉被审计单位的利益,为确保利益不受损害,被审计单位会从审计工作人员入手,通过行贿等手段来维护自身利益,职业道德缺失、职业素养不高的审计人员会因此导致腐败滋生,从而带来审计失败的后果。因此,考核一个人是否具备资格进入国家审计队伍,专业技能的考核、经验准入的要求固然重要,同时对于职业道德的考察也不容忽视,良好的审计职业道德、较高的审计职业素养可以有效降低审计失败风险。

需要说明的是,审计职业道德考察是建立在上述审计资格考试以及审计经验准入考核通过的基础之上的。在审计职业准入阶段,对于审计职业道德考察机制的建立可以从两方面展开,并将这两个方面加以综合考虑:一方面,可以就审计职业道德的有关内容以笔试的形式对应聘人员进行考核测试;另一方面,对应聘人员的学业背景和职业背景进行调查,考察在其学业生涯或职业生涯过程中是否存在学术不端或职业行为不端的记录。应聘人员只有通过了职业道德的笔试测试环节,方可进行第二个方面的考察,两方面综合考虑之后来确定是否将其纳入国家审计队伍。对于审计职业道德的考察是一个动态长期的过程,对于正式入职的审计工作人员依旧需要进行阶段性的职业道德考察,一经发现任何职业道德缺失的行为,必须进行严肃处理。

## 五、建立健全配套制度及法律法规

### (一) 健全薪酬管理机制

建立完善的国家审计职业准入制度的前提是大批优秀的审计人才愿意加入到国家审计队伍之中,而薪资待遇水平是一个最大的激励因素。建立健全薪酬管理机制:一方面,要适度提高薪资待遇

水平。薪资水平的提高不仅能吸引人才,使得审计职业准入制度能够得到很好的执行落实,而且能够留住人才,减少人员流失。此外,高薪制有助于养廉,保持审计人员的独立性。同时,薪资待遇的提高有利于提升我国审计人员的职业地位,从而树立审计的权威。另一方面,审计人员的薪资待遇水平应根据职位的高低而有所差异。在公务员系统中,根据公务员行政职位高低设置了不同水平的薪资待遇,但基于专业技术人员不同技术职称而享有不同薪资待遇的薪酬管理机制尚待建立完善。因此,可以借鉴公务员中行政职位的薪酬管理机制,细致划分审计专业技术人员的技术职称,使审计人员享有与其技术职称相匹配的薪资待遇,从而为国家审计职业准入制度的执行落实提供保障。

### (二) 健全培训保障制度

在前文审计经验准入制度的构建中,我们提到对于没有工作经验的应届毕业生等群体来讲,可以通过较长时间的任职培训来达到规定要求,因此需要健全相应的培训保障制度来推动审计职业经验准入制度的构建。对于任职前的培训,可设置系统全面的培训课程,针对实际工作开展中所必要的技能展开培训,例如审计技术与方法的运用、现场审计实施系统的运用、审计过程中可能涉及的专业领域知识的学习等。同时,辅之以审计项目案例的学习,将理论学习与实践学习相结合。培训结束后还应设置严格的考核制度,细化评价指标,制定严格标准,只有通过最终的结业考核才算是真正进入了国家审计人才队伍。除了任职前的培训外,后续的教育培训也是培训保障制度的一部分。现代社会瞬息万变,新事物、新情况不断涌现,国家法律法规也随着形势的改变而不断调整,因此也需要建立审计职业教育培训计划,加强对培训的管理与培训内容的考核,只有如此才能持续保障国家审计人才队伍的素质,为前期严格的审计准入制度提供后续保障。

### (三) 健全国家审计准入相关法律法规

目前我国国家审计的发展在各方面都显得相对滞后,所以关于国家审计职业准入方面的法律法规还显得极为笼统和不完善。《中华人民共和国审计法》第十二条提到“审计人员应当具备与其从事的审计工作相适应的专业知识和业务能力”。《中华人民共和国审计法实施条例》第十一条也提到“审计人员实行审计专业技术资格制度,具体按照国家有关规定执行。审计机关根据工作需要,可以聘请具有与审计事项相关专业知识的非审计人员参加审计工作。”在《中华人民共和国国家审计准则》中也同样有要求:“审计人员应当具备与其从事审计业务相适应的专业知识、职业能力和工作经验。”由此可以看出,目前的法律法规都对审计人员的专业性提出了要求,但内容笼统,不够具体,属于浅层次的,职业准入条件不够严格,约束力不够强。

基于上述分析,我们认为可将前文提到的专业准入和职业经验准入的相关细节内容列入法律法规中,使得任何细节之处都有法可依,顺利推进国家审计职业准入制度的建立和实施。当然,法律法规中除了需要明确准入制度的积极落实之外,还应加强监督,明确对未落实的情况采取相应的处罚措施。强化审计职业准入制度推进过程中各方面、各环节的执法监督和检查,对违反职业准入制度的各种违法行为视情节不同给予具体的处罚。

## 六、结论与启示

本文基于党的十九大报告提出的审计管理体制改革的背景,通过了解和分析国外审计职业准入以及我国法官职业准入制度的一些经验做法并进行吸收借鉴,初步探索构想了一个我国的国家审计职业准入制度框架。首先,应该将审计工作人员进行分类管理,采用两种招录体系设置不一样的准入条件;其次,需建立国家审计职业资格考试制度,严格审计职业的专业准入条件;再次,要严格工作经验这一准入条件,依据专业能力的差异、学历层次的差异设置不同的工作经验年限要求,根据审计机关的层次、级别差异,工作经验要求也可呈现出一定的差异,对于专业突出、经验无法满足要求的,可通过任职培训加以弥补,对审计准入的职业经验提出严格要求;最后,需建立审计职业道德考察机制,

从职业道德内容测试、学业背景和职业背景调查两方面进行综合考量。针对以上几个方面的内容,我们提出要建立健全相关的配套制度及法律法规,诸如薪酬机制、培训保障制度及法律法规,从相关制度上加以完善,从法律上加以约束,以推进审计职业准入制度的顺利实施。

本文的研究启示在于:推进国家审计职业化建设应牢牢把握好职业化进程中的各个环节,每一个环节都应该展开专门细致的研究。本文集中于审计职业化建设的入口,初步探索提出了审计职业准入制度的建设框架,可以为严格审计人员的职业准入提供重要的参考依据。审计职业化建设涉及诸多方面,其涵盖了职业准入、职业晋升、职业退出等各个机制,而目前多数文献仍局限于对整个职业化建设进行系统性、全局性的研究,不利于真正推动审计职业化建设的实践发展,只有细化到每个环节、每个机制的研究,并推动其发展和完善,整个审计职业化建设才能顺利推行起来。所以,当务之急不应只是对审计职业化建设进行笼统研究,而是应该有重点地开展研究,做好每一个环节的建设。

#### 参考文献:

- [1]刘恋.论我国政府审计职业化管理[J].长沙大学学报,2010(4):34-36.
- [2]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):13-14.
- [3]王爱国.国家审计职业化的内涵、障碍和途径[J].审计研究,2016(1):30-33.
- [4]秦之泰.审计职业化现状分析与建设思考[J].中国内部审计,2016(4):80-83.
- [5]李先秋.推进审计职业化建设初探[J].审计月刊,2015(3):21-22.
- [6]程安林,梁芬莲.国家审计职业化逻辑路径与机制研究[J].审计研究,2017(1):29-33.
- [7]潘学模,张序.政府审计执业资格准入制度探讨[J].会计之友,2009(1):47-48.
- [8]刘玉娟.审计职业化发展:现状、路径依赖与路径选择[C].江苏省审计机关第六届青年审计论坛论文集,2015.
- [9]刘家义.国家审计与国家治理[J].中国审计,2011(16):3-11.

[责任编辑:王丽爱]

## A Study on the Occupational Access System of State Audit under the Background of the Reform of Auditing Management System

XU Chao, HUANG Rong, GU Jing

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

**Abstract:** In the report made by Xi Jinping in the 19th National Congress of CPC, the “reform of auditing management system” is proposed. As an important part of auditing management system, the construction of audit professionalism is urgently needed. As the “starting point” of the construction of national audit professionalism, the occupational access system of audit needs to be established and perfected. Therefore, on the basis of professional access of foreign audit and the experience and practice of the professional access of judges in China, this paper puts forward a framework of occupational access system of state audit. In view of the professional characteristics of state audit, the specific ideas are mainly aimed at the classification of auditors, the classified recruitment, the establishment of professional qualification examination system, experience access system and investigation mechanism of professional ethics. Meanwhile, the relevant supporting systems and laws and regulations should be improved to promote the implementation of the framework of occupational access system, hence strictly controlling personnel access, optimizing the audit team and promoting the construction of state audit professionalism.

**Key Words:** reform of auditing management system; state audit; professional access system of auditing; state governance; professional access system of judges; professional ethics of auditing