

企业内部控制与风险管理工具箱

A Complete Toolkit for Internal Control & ERM

杨雄胜 夏俊 等▲著

内部控制评价

Assessing Internal Control

——理论·实务·案例



大连出版社
DALIAN PUBLISHING HOUSE

· 企业内部控制与风险管理工具箱 ·

内部控制评价

——理论 · 实务 · 案例

杨雄胜 夏俊 等著

大连出版社

内 容 简 介

本书主要研究内部控制评价的理论、方法及应用。本书结合审计学、管理学等理论及其最新研究成果,按照内部控制评价的发展演变历史,详细阐述了要素评价模式、管理控制评价模式、持续改善的内部控制评价方法等评价方法的理论基础、技术方法,并结合案例详细说明其实际应用。本书最后结合居于管理学理论前沿的战略理论的研究成果,对内部控制评价进行了展望。

© 杨雄胜 夏俊等 2009

图书在版编目(CIP)数据

内部控制评价:理论·实务·案例/杨雄胜,夏俊等著. —大连:
大连出版社,2009.1
(企业内部控制与风险管理工具箱)
ISBN 978-7-80684-360-6

I. 内… II. ①杨… ②夏… III. 企业管理—经济评价—研究
IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 205706 号

策 划:刘明辉 毕华书
责任编辑:王天华 张丽娜
封面设计:张 金
责任校对:杨 琳 于孝锋

出版发行者:大连出版社
地址:大连市西岗区长白街 10 号
邮编:116011
电话:(0411)83621349/83621049
传真:(0411)83621170
网址:<http://www.dl-press.com>
电子信箱:cbs@dl.gov.cn

印 刷 者:大连天正华延彩色印刷有限公司
经 销 者:各地新华书店

幅面尺寸:170mm×240mm
印 张:15.25
字 数:307 千字

出版时间:2009 年 1 月第 1 版
印刷时间:2009 年 1 月第 1 次印刷
印 数:1~5000 册
书 号:ISBN 978-7-80684-650-6
定 价:32.00 元

如有印装质量问题,请与我社营销部联系
购书热线电话:(0411)83627430/83621049
版权所有·侵权必究

总 序

2008年6月28日,财政部、证监会等五部委联合下发了《企业内部控制基本规范》,随后,财政部又下发了《内部控制应用指引》、《内部控制评价指引》、《内部控制鉴证指引》的征求意见稿。恰在此时,大连出版社与国内的专家学者一起筹划了这套丛书。

企业内部控制与风险管理日益受到社会各界的重视,原因有三:

首先,自美国颁布《萨班斯—奥克斯利法案》,要求公众公司的管理层发布内部控制评价报告,并由注册会计师进行鉴证,出具内部控制鉴证意见以来,内部控制已经成为公司外部治理内化的重要措施。为了保护相关者的利益,各国的证券监管部门都要求公众公司建立完善的公司治理结构。但是,如果这种外部要求不能内化为企业的增值活动,反而成为企业的一种负担,显然有悖于公司治理的初衷。内部控制与风险管理,恰恰解决了这个问题,把外部的治理要求内化为企业自身的增值活动。

其次,内部控制是现代企业重要的管理制度,内部控制制度的完善与否,关系到企业能否在变幻莫测、充满风险的经济环境中生存和发展。内部控制设计合理、执行有效,企业就能抓住机会、控制风险,在激烈的市场竞争中立于不败之地,不断发展壮大。

最后,改革开放三十年来,我国经济飞速发展,综合国力蒸蒸日上。经过三十年的发展和努力,我国经济正处于产业升级和转型的重要时期,在这个阶段,企业家的管理能力和学识,逐渐超越土地、资本等成为关键的生产要素。内部控制与风险管理理念和方法正是锐意进取的企业家们急需的。

基于以上原因,我们欣然接受大连出版社的邀请,参与了这套丛书的编审工作,对丛书的体系设计和具体定位进行了把握。

从定位来看,丛书要为企业管理层理解、应用相关的内部控制与风险管理理论提供实实在在的帮助。体现在体例安排和写作风格上,丛书将理论阐释、方法应用和实例讲解相结合,将专家对内部控制理论的理解和实务经验用生动的案例、细致

的讲解展现在广大的读者面前,力求摆脱理论知识的抽象和授人以鱼的诟病。

从体系设计来看,丛书体系完整、安排科学,从内部控制设计、建立、评价、鉴证和完善的视角,提出内部控制设计、内部控制评价、内部控制鉴证和企业风险管理等选题,清晰地给出了内部控制在企业发挥作用的机制和路径;从各业务环节和流程建立完善内部控制的视角,提出了成本费用内部控制,购货与付款内部控制,固定资产与存货内部控制,预算控制与风险管理,投资、筹资与担保内部控制,销货与收款内部控制等选题,着眼于如何在具体项目上建立健全内部控制。

本丛书既可以作为企业管理层学习企业内部控制与风险管理的教材,也可以作为日常工作中的案头工具书。

受业务水平和专业阅历所限,丛书的缺憾和不足之处在所难免,敬请广大读者批评指正!

“企业内部控制与风险管理工具箱”

丛书编审委员会

2009年1月

前 言

2008年6月28日,财政部联合证监会、审计署、银监会、保监会发布了《企业内部控制基本规范》(以下简称《基本规范》),标志着中国企业内部控制制度建设进入了法制化轨道。《基本规范》对中国企业建立内部控制制度必须实现的目标、遵循的基本原则以及所应搭建的基本框架等做出了明确规定,从而为中国企业建立健全内部控制制度指明了基本方向。为使《基本规范》在中国企业内部控制制度建设中发挥积极作用,财政部会同有关部门正紧锣密鼓地制订企业内部控制的《应用指引》、《评价指引》、《鉴证指引》等各项具有操作性的内部控制准则,以便于企业及社会各界在建设、评价具体企业内部控制时有一个共同遵循的标准,也便于参与国际竞争的中国企业在内控制度方面具有自律性要求,从而提高发达国家政府和企业对中国企业素质的信任度。

在中国企业内部控制建设的伟大实践中,内部控制评价无疑是极为重要的一环。中国《基本规范》对企业内部控制制度的要求和标准,立足于中国经济、社会、文化及管理的现实,无论是制度要求的口径和范围,还是具体要素的内容和相互关系,较西方发达国家的做法,尤其是著名的COSO报告,在保持大体一致的前提下,又有一些适应我国现阶段内部控制要求的特点。因此,如何建立并评价中国企业的内部控制制度,不能简单地照搬西方现成的做法,但国内恰恰又缺乏一本真正能指导实务和满足教学培训需要的内部控制评价教材。鉴于此,我们根据前阶段参加财政部内部控制基本规范和评价指南研究讨论的体会,依据对一些公司内部控制咨询取得的现实体验,特编写了《内部控制评价——理论·实务·案例》一书,以满足中国企业和社会各界开展内部控制评价及高校进行内部控制评价课程教学的需要。

本书由财政部企业内部控制标准委员会委员、南京大学会计与财务研究院院长、博士生导师杨雄胜教授,江苏省电力公司首席审计师夏俊高级会计师,南京大学会计系硕士生赵劭主笔,南京大学会计学系朱东超、钱程、黄邢凤、金岚枫、吕麟俊、张吉翔等博士生、硕士生参与了初稿的编著,最后由杨雄胜、夏俊主审定稿。限于水平,本书肯定存在诸多不足,敬请读者批评指正。

著 者

2008. 10. 26

目 录

第一章 内部控制评价原理	1
第一节 内部控制评价的历史发展	1
第二节 不同需求下的内部控制评价目标	13
第三节 内部控制评价标准模型	19
第四节 内部控制评价的作用	34
第二章 审计评价模式	38
第一节 审计评价模式的发展及特点	39
第二节 评价程序及相关技术方法	56
第三节 案例——“爱劳自动化”材料采购业务的内部控制评价	69
第三章 要素评价模式	72
第一节 结构评价模式	72
第二节 风险控制评价模式	79
第三节 要素评价模式的技术方法	98
第四节 案例——内部控制自我评估在宝钢的应用	104
第四章 管理控制评价模式	110
第一节 管理控制评价模式概述	110
第二节 管理控制评价的评价程序	112
第三节 管理控制评价模式的几种实施途径	119
第四节 管理控制评价的技术方法——定性分析与定量分析	130
第五节 其他有借鉴价值的管理学上的评价方法	137
第六节 案例——亚新科公司内部控制评价体系的构建	148

第五章 持续改善的内部控制评价方法——基于 A 公司实务	157
第一节 内部控制评价方法的发展和比较	157
第二节 持续改善的内部控制评价案例	163
第三节 持续改善的内部控制评价的创新之处	185
第六章 内部控制评价的展望——战略内部控制评价	192
第一节 战略理论发展的轨迹	192
第二节 战略内部控制概述	197
第三节 战略内部控制的构建	201
第四节 战略内部控制评价	208
第五节 风筝理论——战略内部控制评价的实际运用	225
参考文献	232

第一章 内部控制评价原理

第一节 内部控制评价的历史发展

人类自从有了群体活动,就有了一定意义上的控制。早期西方的议会控制,我国古代的御使制度,均属控制制度的范畴。内部控制的实践,可以追溯到远古文明时期,但其真正的产生还是 20 世纪的事。内部控制首先得到了外部审计师的重视,审计师从其对审计的影响及重要作用方面去关注它;后来才得到企业管理人员的承认,企业管理者从其对管理目标的达成和经营效率的提高方面去关注它。在 20 世纪 40 年代以后,西方一些国家才开始应用“内部控制”一词。对内部控制制度进行测试、评价,到目前为止也只有几十年的历史。

一、内部控制概述

类似内部控制的活动在中外历史上都早有记载,如果详细探究,可以追溯至远古文明时期对公共资金的管理。西方《圣经》讨论了对财产实行多重保管、对称职诚实的官员的需求以及约束财产使用和职责分工问题。此外,在古埃及、古希腊、古罗马的历史中也都发现了内部控制的事实:古埃及在法老统治时期就设有监督官负责对全国各级机构和官吏是否忠实地履行受托事项、财政收支记录是否准确无误加以间接管理和监督,后来还在记录官、出纳官和监督官之间建立了比较完善的内部牵制制度,如谷物进出仓库,须经记录官、出纳官和监督官几道环节,他们各负其责,相互监督,以防差错和舞弊;古罗马帝国宫廷库房采用“双人记账制”,即每一笔财产的收付都要有两个记账员同时记载,然后定期或不定期地将两本账册进行核对,若记录不一致则说明财产记录失真或有舞弊行为;而古希腊对官吏的审查非常严格,官吏上任前要接受资格审查,任职期间要接受对其称职与否进行的信任投票,任期结束时要接受卸任审查,即对其经手的钱财进行稽考交接,当时的官吏提交会计账册让审计官审查蔚然成风。

在我国,早在《周礼》中就记述了类似内部会计控制的思想。朱熹在《周礼·理其财之所出》一文中指出:“虑夫掌财用财之吏,渗漏乾后,或者容奸而肆欺……

于是一毫财赋之出入,数人耳目通焉。”意思是,考虑到掌管和使用财务的官吏可能贪污盗窃、弄虚作假,因而规定每笔财赋的出入要经几个人的耳目,达到互相牵制的目的。

类似内部控制的思想或事实在中外历史上都曾经不同程度的存在,孰先孰后,也无从查考。但真正“内部控制”这个概念和定义的产生以及企业内部控制制度的形成和发展却始于18世纪工业革命,是企业规模扩大和资本广泛联合的结果。18世纪末,美国铁路公司为了控制、考核遍及各地的客、货运业务,采用了内部稽核制度,因效果显著,被各大企业纷纷效仿。到了20世纪初,随着西方资本主义经济的发展,股份有限公司规模进一步扩大,生产资料的所有者与经营者相互分离。在这期间,一些美国企业为了查错防弊,在激烈竞争中摸索出一些组织、调节、制约和检查生产活动的方法,按人们的主观设想,建立了内部牵制制度。内部牵制思想的核心是强调一项业务必须经过多人甚至多个部门的参与,这样一来,任何业务流程都必须经过多道环节和人员的交叉检查和控制,自然可以在很大程度上减少无意识的出现差错和有意识的营私舞弊现象发生的可能性。基于这种设想所建立的内部牵制制度就是现代内部控制的雏形。

内部控制的概念是随着经济的发展,在内部牵制的基础上发展起来的。为了给内部控制下一个准确而完整的定义,美国会计师协会的审计程序委员会(CAP)经过两年研究,于1949年发表了《内部控制:一种协调制度要素及其对管理当局和注册会计师的重要性》专题报告。在这个报告中首次对内部控制作了定义:“内部控制是组织所制定的旨在保护资产、保证会计资料可靠性和完整性、提高经营效率、推动管理部门所制定的各项政策得以贯彻执行的组织计划和与之配套的各种方法及措施。”

1958年,美国会计师协会的审计程序委员会(CAP)在《审计程序公告第29号》中对内部控制重新作了定义,把内部控制按其特点划分为会计控制和管理控制。会计控制由组织计划和所有保护资产、保证会计记录可靠性或与此有关的方法和程序构成。会计控制包括授权与批准制度,记录、编制财务报表、保管财务资产等职务的分离,财产的实物控制以及内部审计等。管理控制由组织计划和所有为提高经营效率、保证管理部门所制定的各项政策得到贯彻执行或与此直接有关的方法和程序构成。

20世纪80年代以后,西方对于内部控制的研究不断地从一般性的概念向具体内容深化。1988年美国注册会计师协会发布了《审计准则公告第55号》,该文告以“在财务报表审计中对内部控制结构的考虑”为题,以“内部控制结构”取代原有的“内部控制”一词,提出了内部控制结构的三要素:控制环境、会计系统和控制程序,这是内部控制理论研究中的一个突破性研究成果。该文告指出,“企业的内部

控制结构包括为合理保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序”,具体包括以下三方面的内容:一是控制环境,“指对建立、加强或削弱特定政策和程序效率发生影响的各种因素”,首次将企业的组织结构、管理者的影响以及影响企业业务的各种外部关系纳入内部控制结构;二是会计系统,提出应当健全企业的会计制度,而且明确规定了各项业务的确认、分析、归类和报告的方法;三是控制程序,提出应当明确业务的审批权、职责分工以及关于财产、凭证、账簿的保护措施等内容。

COSO 是 Treadway 委员会[Treadway Commission,即反欺诈财务报告全国委员会(National Commission on Fraudulent Financial Reporting),通常根据其首任主席的姓名而称为 Treadway 委员会]的发起组织委员会(Committee of Sponsoring Organizations)的简称。Treadway 委员会由美国注册会计师协会(AICPA)、美国会计学会(AAA)、国际财务经理协会(FEI)、内部审计师协会(IIA)和管理会计师协会(IMA)等5个组织于1985年发起成立。1987年,Treadway 委员会发布了一份报告,建议其发起组织共同协作,整合各种内部控制的概念和定义。1992年,COSO 发布了著名的《内部控制——整合框架》(1994年作了局部修订),提出了内部控制结构概念并将其分为控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监督。目前,COSO 提出的内部控制结构理论已在世界范围内得到广泛的认可,成为内部控制领域最为权威的文献之一。

2003年7月,COSO 发布了《企业风险管理——整合框架(征求意见稿)》,经过一年多的意见反馈、研究和修改,2004年9月发布了最终的文本。这份《企业风险管理——整合框架》拓展了内部控制的范畴,更多地关注“企业风险管理”这一更加宽泛的领域。尽管它并不打算、也的确没有取代内部控制框架,但是它将内部控制框架纳入其中,公司不仅可以借助这个企业风险管理框架来满足它们内部控制的需要,还可以借此转向一个更加全面的风险管理过程。

二、内部控制评价在审计领域的应用

如果将内部控制评价视为企业对其自身制度的一种审视,那么企业内部控制建立和改进的过程中必然伴随着对内部控制制度的评价。因此,内部控制评价应当自现代企业产生之日起就开始了。但是,如果要求在经济和组织管理发展史中找到其清晰的踪迹,却是相当困难。究其原因,或许可作如下解释:其一,“内部牵制阶段”的组织形式相对比较简单,旨在查错防弊以保证财产安全的内部牵制措施也比较简单和明确,作为财产的所有者无需对内部牵制进行正式的检查 and 评价,更不必发展系统的内部控制评价的技术和方法;其二,“内部牵制阶段”的组织所面临的环境比较稳定,现有的内部控制无需进行持续的改进,从而也就不会产生对内部控制评价的需求。内部控制评价真正受到关注并得以发展,是与审计需求的不断

提高息息相关的。

(一) 内部控制评价引入审计领域

内部控制评价最初受到关注,是因为外部审计师在审计实践中发现可以将内部牵制系统的评价与审计范围、重点等的确定联系起来,利用这种评价可以减少工作量、提高审计效率。因此可以说,最初的内部控制评价是为了满足外部审计的需要,其目标是通过审查和评价明确企业的内部牵制系统是否可以依赖,从而进一步确定测试范围和抽查数量。

早在1912年,罗伯特·蒙哥马利就已初步认识到内部控制的重要性,主张将资产负债表审计的必要范围与评价委托人的内部控制系统联系起来。他指出:如果审计人员认为内部牵制系统运行良好,他就不用重复别人的工作;他应该检查资产和负债,分析损益账,以检查他们是否反映真实。

美国会计师协会于1917年制定了《统一会计》并得到了联邦储备局的认可,1918年将《统一会计》修改后以“编制资产负债表的公认方法”为题予以公告,1929年,发行了该公告再次修订后的小册子,题为“财务报告的验证”,该报告除了强调资产负债表审计外,还详细讨论了损益表账户,同时表明了对经营成果的重视以及对内部控制及其评价的依赖。1929年的股市大崩溃引发了大范围的经济危机,在20世纪30年代,许多企业为了生存,加强了对生产经营的控制和监督,企业内部牵制的范围也从原先的局限于会计和财务部门扩展到企业内部的所有部门。1936年,美国会计师协会在其发布的《注册会计师对财务报表的审查》公告中指出:“注册会计师在制定审计程序时,应考虑的一个重要因素是企业的内部牵制和控制。企业的会计制度和内部控制越好,财务报表需要测试的范围则越小。”这是“内部控制”这个词最初见诸于文字。

1938年,发生了一件引起轰动的商业丑闻——麦克森—罗宾斯公司造假案件。美国证券交易委员会(SEC)在调查中发现这家当时知名的大型化学和医药公司有将近2 000万美元的存货和应收账款是虚构的,将近20%的资产是不存在的——这在当时的经济萧条时期是一个巨大的数字。这件令人震惊的商业丑闻引发了一系列的问题,包括:会计师在发现重大欺诈乃至串通舞弊方面所担负的责任;公认审计准则的充分程度,尤其是应收账款和存货审计程序的充分程度;研究内部控制的目的;对会计师事务所员工进行培训、培养和监督的充分程度;有签字权的合伙人应担当的角色以及合理轮岗的程度等等。SEC在后来的调查报告中提到:“所有审计关键的、基本的问题被很多会计师以一种草率的方式处理。因为在对财务报表进行审查的过程中,对很多审查事项都采用测试和抽样程序,所以对我们来说,全面了解客户的内部审查和控制体系的必要性是再怎么强调也不为过的。”SEC还注意到,对内部牵制系统的审查评价不应仅仅局限于某些特定的会计

执业方面,而应扩大到对交易方式的全面了解。这清楚地表明,SEC 希望职业团体能够制定出一个指南,以明确对企业的内部控制应了解到何种程度为宜。在麦克森—罗宾斯公司造假案件披露之后,会计职业界也很快做出反应。美国会计师协会成立了一个专门的委员会——审计程序委员会(CAP),发布了题为“审计程序的扩大”的报告,之后又于1939年5月发布了与此同名的《审计程序公告第1号》,在该公告中首次增加了对内部控制审查评价的内容。该公告发布次年的10月,SEC正式要求审计人员在签署的审计报告中,增加与上述公告类似的关于内部控制审查的内容。

1947年,美国会计师协会的审计程序委员会颁布了《审计准则暂行公告》,在“现场工作准则”部分第二条中规定:“有必要研究和评价现行内部控制,以作为信赖内部控制和确定其后审计测试范围的基础。”

至此,外部审计已经从对内部控制评价在审计中作用的关注,发展至正式将其纳入审计准则,作为审计中的一个重要程序。但是对应于审计的要求,究竟对内部控制了解到何种程度为宜,这种评价应当基于怎样的了解之上,内部控制应当怎样定义,都还不明确。

(二) 制度基础审计下的内部控制评价

19世纪40年代以后,随着内部控制制度在企业内部逐渐形成,制度基础审计也逐步发展起来。在制度基础审计下,内部控制评价作为审计程序的一部分,其目标主要是为审计服务,确定审计范围,提高审计质量和审计效率。

1949年,美国会计师协会出版了第一本关于内部控制的研究专著——《内部控制:一种协调制度要素及其对管理当局和注册会计师的重要性》,在该专著中会计职业团体第一次提出了内部控制的定义:“内部控制包括组织所制定的旨在保护资产、保证会计数据可靠性和完整性、提高经营效率、推动管理部门所制定的各项政策得以贯彻执行的组织计划,和与之相配套的各种方法及措施。”该定义反映了内部控制体系应该超出与财务会计部门相关的范畴,但过于宽泛,并不能够解决在进行财务报表审计时审计人员应在多大程度上研究和评价被审计单位的内部控制这样一个现实问题。如果根据如此大而无边的定义来评价内部控制,势必不能实现提高审计效率、节约审计费用的内部控制评价目标。

之后,审计程序委员会(CAP)在1953年发布的《审计程序公告第19号》中将内部控制划分为会计控制和管理控制:“会计控制由组织计划和所有保护资产、保证会计记录可靠性或与此有关的方法和程序构成;会计控制包括授权与批准制度,记录、编制财务报表、保管财务资产等职务的分离,财产的实物控制以及内部审计等。管理控制由组织计划和所有为提高经营效率、保证管理部门所制定的各项政策得到贯彻执行或与此直接有关的方法和程序构成。而之所以将内部控制做这样

的划分,主要是按照公认审计标准来规范内部控制评价的范围。”

审计程序委员会(CAP)于1958年发表的《审计程序公告第29号》中又对内部控制做了如下定义:“内部控制从广义来讲,包括如下以会计或管理为特征的控制活动:(1)会计控制包括组织的计划目标以及所有与保护资产安全、保证财务记录可靠性直接相关的方法和程序,通常包括对授权和批准体系的控制,对账簿记录、会计报告职责与资产保管职责的划分,对资产的实物控制以及内部审计等。(2)管理控制包括组织的计划目标以及所有与提高经营效率、贯彻管理政策直接相关但与财务记录间接相关的方法和程序,通常包括统计分析、时间管理和行为研究、业绩报告、员工培训计划以及质量控制。”

1963年,审计程序委员会在《审计程序公告第33号》中对内部控制定义进一步做出说明:“独立审计师应主要考虑与会计有关的控制。会计控制一般对财务记录产生直接的、重要的影响,审计人员必须对它作出评价。管理控制通常只对财务记录产生间接的影响,因此,审计人员可以不对其作评价。但是,如果审计人员认为某些管理控制对财务记录的可靠性产生重要的影响,那么他要视情况对它们进行评价。例如,在某种特定的情况下,生产部门、销售部门和其他业务部门的统计分析需要给予评价。”

1972年,美国注册会计师协会(AICPA)对会计控制又提出并通过了一个较为严格的定义:“会计控制是组织计划和所有与以下目标直接有关的方法和程序:一是保护资产,即在业务处理和资产处置过程中,保护资产免遭过失错误、故意致错或舞弊造成的损失;二是保证对外界报告的财务资料的可靠性。”

1972年,AICPA在其发布的《审计准则公告第1号》(SAS No. 1)中,对管理控制和会计控制作了如下定义:“管理控制包括但不限于组织的计划以及与那些业务管理授权的决策过程有关的程序和记录。这种管理授权与实现组织目标的职责直接有关,并且是建立会计业务控制的出发点。”“会计控制包括组织的计划以及与保证资产安全、财务资料数据的可靠性有关的程序和记录。会计控制旨在保证:经济业务的处理要符合管理部门的一般授权或特殊授权的要求;业务数据的记录必须有利于按照一般公认会计原则或其他有关标准编制财务报表,以及落实资产责任;只有在得到管理层授权的情况下,才能接近资产;定期对资产进行账实核对,一经发现差异,应采取相应的补救措施。”

上述定义的变化说明了会计职业界在为完善内部控制的定义进行着不懈的努力,但是其努力的结果是对“内部控制”的定义仍然存在着容易混淆的地方。很显然,会计职业界关注的始终是审计师在实施审计过程中需要依赖且必须详查的那部分内部控制,实际上主要还是内部会计控制,而不是真正的广义的内部控制。职业界试图通过准则的制定要求审计师有所重点地加强对内部控制的研究,希望准

则能够为审计师等实务工作者提供切实的指导,但是事实并未如人们所愿。在判断何时会计控制变成管理控制,以及审计师在进行内部控制审查的过程中应该何时把管理控制纳入审计范围这两个问题方面,准则的定义仍然缺乏实践指导意义。不难看出,对于会计职业团体而言,无论内部控制的定义如何进行修改、完善,那些理应成为公认审计准则研究目标的内部控制应包含什么内容才是他们真正关心的,因此,作为审计过程中的关键程序的内部控制评价,其为审计服务的目标决定了它始终跨不出审计这个圈子,始终是什么范畴的内部控制与审计关系最密切,什么样的内部控制评价结果是审计人员最关心的,就进行怎样的内部控制评价。

(三)风险导向审计下的内部控制评价

到了20世纪中后期,随着管理舞弊的盛行,审计人员面临的审计风险越来越大,与此同时,环境的变化、不确定性的增加、竞争的激烈等因素导致了被审计单位面临的经营风险越来越大,制度基础审计的弊端逐渐暴露,制度基础审计已不再适合于新的环境。在这样的背景下,产生了风险导向审计。风险导向审计主要包括两个阶段:传统风险导向审计和现代风险导向审计。风险导向审计将审计风险分为检查风险、固有风险和控制风险,此时内部控制评价的重点在于控制风险的评价,其目标主要是控制审计风险。

1. 传统风险导向审计

传统风险导向审计在评价审计风险时以控制风险为评价风险的核心,是基于审计风险模型的风险导向审计方法。审计风险模型用公式表示是:审计风险=固有风险×控制风险×检查风险。传统的风险导向审计是鉴定审计责任,评估审计风险,减少审计人员被投诉的风险。审计责任的鉴定,在这个阶段应是:在揭露对财务报表内容有直接影响的重大错弊的基础上,以合理保证财务报告的合法性和公允性为主导。但是由于审计人员在审计过程中有审计能力的限制,使得传统风险导向审计面临更大风险。这种审计能力局限,主要表现为:①审计技术方面的限制。传统审计基于企业规模小、业务少而进行详细审计;现代企业规模巨大,业务复杂繁多,且公司普遍都建立起内部控制制度以防弊查错,现代审计是以测试内部控制为基础的抽样审计。内部控制可能因企业相关人员上下串通、内外勾结,导致内部牵制机制失效;抽样技术有其科学基础,但样本数量不等于总体数量,样本特征与总体特征可能有偏差。这样,注册会计师即使完全按照审计准则进行审计,也不可能绝对保证将所有的错弊都揭示出来。②审计时间限制。财务报告必须及时提供,决定审计报告必须在限定时间内出具,这无疑影响着审计程序的安排。

2. 现代风险导向审计

现代风险导向审计是一种新的审计方法,是战略管理理论和系统理论在审计实践中的运用所推动的审计方法的新发展。它是以揭示客户客观面临的经营风险

为主要目标,揭示企业未来所面临的不确定性,提高决策有效性,避免报表被误解、误读。毕马威的BMP审计模式揭示了现代风险导向审计的核心内容。这一审计方法首先分析企业的经营模式,以自上而下和自下而上相结合的方式理解企业的内、外部经营环境;然后,以五个原则——战略分析、经营环节分析、风险评估、业绩计量和持续提高来分析企业的经营风险,得出关于剩余风险的结论及其对审计的影响;最后,用剩余风险来指导实质性测试,从而自下而上地完成审计工作。

会计公司的业务中,除了进行外部审计之外,还提供各种咨询服务,审计咨询就是其中之一。审计咨询服务中的内部控制评价的着眼点与外部审计不同,它不是审计程序的一个环节,而主要是为接受审计咨询的公司提供一种“增值”服务,这里内部控制评价的目的不仅是为了发现重大控制缺陷和重大控制弱点,更重要的是促进内部控制的改进与完善。

3. 两种风险导向审计的分析比较

在现代风险导向审计模式下,风险更强调的是固有风险,当然也考虑控制风险。其主要特点是,不仅评估被审计单位的内部控制,同时以被审计单位的战略风险为导向,根据对战略风险的评估及随后各步骤对企业经营环境、管理层是否诚信等做出评估,逐步形成对财务报表的预期,从而执行相应的实质性审计程序。而在传统风险导向审计模式下,运用审计风险模型度量可接受的检查风险的大小,注册会计师只要通过控制测试得到了一个比较满意的结果,就理所当然地认为他们已经有了一个比较高的可接受检查风险水平。然而,固有风险和控制风险只是从会计角度予以分析,得到的很多都是内部证据,却忽略了一个很重要的问题——管理当局舞弊。内部控制在防止管理当局舞弊方面是无能为力的,这样就导致审计资源分配重点偏离高风险审计领域——管理舞弊。有关这方面的问题,从我国近十几年所发生的上市公司舞弊案件中,可以找到很多例证。而现代风险导向审计则更多地考虑了企业的战略风险和经营风险,并成为控制财务报表风险的最重要的手段。

另外,传统风险导向审计不能用于财务报表整体,无法满足对财务报表整体审计风险的把握和控制。控制风险的评估是按账户余额或交易类别所涉及的认定进行的,在审计风险模型中,其无法与会计报表层次的固有风险评估相匹配,只能与账户余额或交易类别层次的固有风险的评估相匹配。这就必然导致注册会计师在把握和控制审计风险时“只见树木,不见森林”。而现代风险导向审计则侧重于对整个企业的经营环境和经营过程的分析,它将被审计企业置于社会经济体系中,分析其所面临的经营风险及对风险的控制措施,从而形成对财务报表的预期,根据预期对财务报表进行审计。也就是说,传统风险导向审计从交易的角度判断是否存在重要错报,其指导思想是一种“自下而上”的思路;而现代风险导向审计则是以经

营风险为基础,首先“自上而下”对报表形成预期,而后再“自下而上”地根据预期实施相应的审计程序。通过以上分析我们可以清楚地看到,现代风险导向审计更有利于会计师事务所将审计风险降至可接受水平。

三、内部控制评价开始影响管理领域

1977年,美国国会通过了一项立法——《反国外贿赂法》(FCPA),这项立法的颁布是制止美国公司在海外交易中行贿的重要举措。除此之外,该法案还对包括内部控制在内的其他方面做了规定。调查中发现,当时很多公司的贿赂行为都被高层人士通过篡改记录、规避某些具体程序等方法掩盖起来,也就是在内部控制方面确实存在着薄弱环节。为了改变这种状况,该法案引用了《审计准则公告第1号》中关于内部控制的定义,并将未能保持充分内部会计控制系统的情形视为违法。该法案使内部控制不再隶属于会计部门,而是由公司董事会负责,作为上市公司的管理人员和董事,不论知情与否都会因内部会计控制不健全而遭到罚款和监禁。这个法案的颁布对内部控制及其评价来说是一次巨大的飞跃,因为它使内部控制不再仅仅停留在专业会计文献和相关的文章之中,它使董事会和管理层开始意识到内部控制及其评价的重要性。内部控制评价不再局限于审计领域,在董事会和管理层的关注下,内部控制的范围得到进一步拓展,内部控制评价目标更多地应当适应管理部门的需要,为改进和完善内部控制、降低风险、促进管理目标甚至企业战略目标的实现服务。

1979年,美国证券交易委员会(SEC)提议,在向股东提交的年报中必须包括关于内部控制的报告,并采用10K的管理报告的形式报送。这一提议使得人们更加关注内部控制。根据这个提议,管理层必须在报告中对内部控制体系是否能够合理地保证实现FCPA中所规定的内部控制目标这个问题发表意见。该提议还要求公共会计师对该管理层报告进行检查并提交审核报告,并在审核报告中对如下问题发表意见:管理层报告是否符合内部会计控制的实际情况;对那些在财务报表计量中十分重要的业务和资产的数量表述是否合理。SEC做出该项提议的基本思路是:上市公司内部控制体系的有效性对投资者而言是必备的信息,它可以帮助投资者更好地评估公司管理层履行受托管理责任的业绩,判断会计系统提供的中期报表和未经审计的财务信息的可靠性。SEC试图将该提议以法律的形式确定下来,但是由于该提议遭到上市公司、会计师、律师和其他人士的普遍质疑,最终SEC决定暂缓该提议的执行。

1985年,美国正式成立了反欺诈财务报告全国委员会——Treadway委员会。该委员会的成立主要是由于20世纪80年代出现了新一轮的财务失败事件,而这些案件都与审计师失职有关。该委员会成立的目的是研究出现虚假财务报告的