

中国内部审计发展战略研究

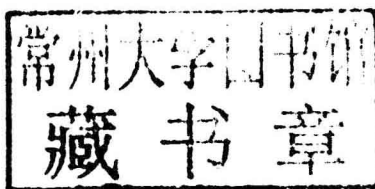
王兵 著

 中国时代经济出版社

【本书受国家自然科学基金面上项目(71372033)资助】

中国内部审计发展战略研究

王兵 著



 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国内部审计发展战略研究 / 王兵著. — 北京:

中国时代经济出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2206 - 9

I. ①中… II. ①王… III. ①内部审计 - 研究 - 中国

IV. ①F239. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 252950 号

书 名: 中国内部审计发展战略研究

作 者: 王兵

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区右安门外玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 63508249 63508273

传 真: (010) 63508254 63508284

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsgdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京画中画印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 251 千字

印 张: 17.25

版 次: 2014 年 12 月第 1 版

印 次: 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2206 - 9

定 价: 56.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

序 言

发轫于西方的现代内部审计近年来在我国取得了长足的发展和进步，尤其在不断强化内部控制和风险管理的背景下，内部审计发挥着审查和评价组织业务活动、内部控制和风险管理的作用，不断帮助组织实现价值增值的目标。相比于政府审计和注册会计师审计，内部审计扎根于微观组织层面，作为组织的一个部门，内部审计熟悉组织的业务和环境，能够运用自己的专业知识和优势，为单位管理层、治理层及其他利益相关者提供确认和咨询服务。

现阶段中国还属于转型中的新兴市场国家，组织管理问题较多，治理结构还不够完善，内部审计发挥的领域和空间非常宽广，需要全体内部审计人员共同努力。作为中国内部审计行业的自律组织——中国内部审计协会自从1987年成立以来（前身为中国内部审计学会），在审计署的指导下，一直致力于加强内部审计宣传、开展国内外交流，实现协助国家审计机关对内部审计业务履行指导和监督职责。经过前后六届理事会的共同努力，内部审计在我国的影响力不断扩大，内部审计发挥的作用日益彰显。近年来，中国内部审计协会的调查充分表明内部审计已经在党政部门、国有企业和民营企业中发挥着重要作用，在促进组织内部控制、强化风险管理、推进廉政建设和改善组织治理等方面取得了显著的成绩。甚至一些大型企业的内部审计发展水平已经达到或超越了西方同行的水平。

但是不可否认，我国内部审计发展中也存在着发展水平不均衡、一些组织内部审计形同虚设以及未来如何发展等问题。因此，面对这些问题，就需要广大学者和实务工作者一起努力，集思广益，共同推动我国内部审计事业的科学发展。

本书作者最近两年在审计署从事博士后研究，专注于内部审计发展战略研究，该书是作者这两年来对内部审计发展的一个归纳、回顾和展望。书中梳理了我国近30年来内部审计发展的时代背景、发展阶段，对我国过去内部审计发展情况做了较好地回顾和总结，有助于我们认清历史和总结经验。同时，该书也结合中国内部审计协会的调研和相关报告，对内部审计发展现状进行分析和阐述，并最终提出我国内部审计发展战略的目标、主要任务和发展对策等。可以说，该书是对我国近30年来内部审计发展做了较为全面的分析和整理，其中也包含了相关的内部审计发展规划、法律法规等资料，这些都有助于广大读者更清楚和全面地了解我国内部审计的发展脉络，具有一定的参考与借鉴价值。

当然，内部审计发展战略具有高度宏观和战略性的特征，需要研究者深刻把握内部审计发展现状和趋势，包括内部审计发展所处的经济社会发展等外部环境，站在一定的高度去审视和思考，因此，该研究中提出的一些观点可能还很稚嫩和浅显，仅是作者个人观点。内部审计发展战略也是见仁见智，书中观点也可以供读者参考。

尽管内部审计实务发展迅速，但学术界对内部审计发展的关注还不够，内部审计作为内部治理或者公司治理的一部分，如何结合中国背景下的组织特征开展内部审计理论研究与创新具有重要的现实意义。同时，对于我国内部审计实践中涌现的先进经验和良好实务，也需要广大学者进行总结和提炼，因此，希望有更多的理论工作者关注内部审计发展，与实务界紧密联系，共同推动我国内部审计持续健康发展。

中国内部审计协会副会长兼秘书长 鲍国明

2014年10月10日

内容摘要

1941 年国际内部审计师协会（IIA）的成立宣告了内部审计实务开始向职业化方向发展，特别是随着组织规模的扩大、复杂性的提高以及地域上的分散经营，使得内部审计置于组织中的重要性日益显现。在过去几十年里，国际内部审计取得了长足的发展，内部审计的内涵和外延不断拓展，内部审计的目标也从对繁杂的财务数据进行核对的低级别工作发展到对组织风险管理和内控进行评价等高级别工作，内部审计目标在不断转型递进。尤其随着 IIA 关于内部审计的新定义以及 SOX 法案在全球影响的扩展，内部审计发挥作用的范围及其所扮演的角色都在不断扩大，组织机构对于内部审计职能的期望也在不断增加。

我国内部审计的产生与发展主要源于政府部门和监管机构的强制性推动。经过近 30 年的发展，在广大内部审计工作者的不懈努力下，内部审计作用和成果日益彰显，内部审计影响力不断增强，内部审计社会认可度不断提升，内部审计在促进企业内部控制、强化风险管理、提高经济效益和改善公司治理方面发挥着重要作用，取得了显著的成绩。并且随着市场经济的发展，国内外的市场环境和我国组织发展的客观需要，内部审计必将在内部控制、风险管理和组织治理中发挥着日益重要的作用。面对这一客观需求，如何规划我国内部审计发展，制定和谋划我国内部审计发展战略是一项迫切的任务，研究我国内部审计发展战略具有重要的现实意义。

本书按照制定发展战略的依据、发展战略的目标和实现发展战略的对策三个方面开展。在制定发展战略的依据中，本书主要从中国内部审计发展的制度背

景、中国内部审计近 30 年发展的历程回顾、中国内部审计发展现状和展望三个方面展开论述。在基于上述综合分析的基础上，文章提出了我国内部审计发展战略指导思想、目标和主要任务，并从行政事业单位、国有企业、民营企业三个维度细化了各自的内部审计发展战略目标和任务。最后，为了实现发展战略目标，本书提出了中国内部审计发展战略目标的对策选择和存在的挑战。我们的研究将能提供组织内部审计发展的方向和理念，对于如何更好推动内部审计发展、有效指导内部审计未来发展具有一定的参考价值，同时，本研究丰富和补充了审计体系发展战略的研究。

Abstract

The establishment of the Institute of internal auditors (IIA) declared internal audit began to develop in the direction of professionalization in 1941. Especially with the expansion of organization scale, complexity and decentralized management in the region, the importance of internal audit in the organization appears day by day. In the past few decades, the international internal audit has made great strides, and the connotation and extension of internal audit continue to expand. The target of internal audit has changed from low level work of checking financial data to high level one on evaluating organizational risk management and internal control, and the objectives of internal audit are continuously transforming and progressing. In particular, with the new IIA definition of internal audit and expanding global influence of SOX act, the scope and role of internal audit are constantly expanding, and the expectations to internal audit from the organization are increasing.

The emergence and development of China's internal audit are mainly compulsively promoted by government departments and regulatory bodies. After the development of nearly 30 years, with the vast internal audit staff's unremitting efforts, the role and performance of internal audit become more and more obvious, the influence of internal audit becomes more and more strong, and social recognition degree of internal audit becomes more and more large. Internal audit has played an important role in promoting enterprise internal control, strengthening risk management and improving the economic

benefit and corporate governance, and also has made significant achievements. Moreover, with the development of market economy, and the objective needs of domestic and international market environment and the development of the organization, internal audit is playing an increasingly important role in internal control, risk management and organization governance. In the face of this demand, how to plan the development of internal audit in our country, develop and scheme the development strategy of internal audit is an urgent task. Therefore, it has important practical significance to study the development strategy of internal audit in China.

This book undertakes an analysis from three respects such as the basis, the objective and the countermeasure of development strategy about internal audit. On the basis of development strategy, we mainly discuss system background of internal audit in China, retrospect development process of internal audit in past 30 years, and review current situation and future prospects. Based on above comprehensive analysis, the book presents the guiding ideology, objectives and main tasks of the development of internal audit, and then refines respective strategic objectives from three dimensions such as administrative institutions, state-owned enterprises and private enterprises. Finally, in order to achieve the strategic objectives of internal audit, the book puts forward the countermeasures and the challenges. Our study will provide the development direction and ideas of internal audit and how to better promote the development of internal audit and effectively guide the future development of internal audit, so this research certainly has a reference value. At the same time, this book enriches and supplements the research on development strategy of audit system.

目 录

1	导论	1
1.1	研究背景和意义	1
1.2	研究框架与内容	4
1.3	概念界定和文献回顾	7
2	中国内部审计发展的制度背景	12
2.1	中国经济体制改革与组织发展	12
2.2	审计署的建立和改革	28
2.3	内部审计制度的建立	31
3	中国内部审计近 30 年发展历程回顾	37
3.1	中国内部审计近 30 年发展历程	37
3.2	审计机关指导内部审计发展	46
3.3	内部审计协会对内部审计的行业管理	52
3.4	小结	63
4	中国内部审计发展：现状与展望	66
4.1	中国内部审计建立与发展的影响因素	66
4.2	我国内部审计发展现状	112
4.3	内部审计发展的 SWOT 分析	146
4.4	内部审计发展未来展望	159

5	中国内部审计发展战略的指导思想、目标和主要任务	173
5.1	内部审计发展战略的指导思想、目标和主要任务	173
5.2	行政事业内部审计战略目标与主要任务	182
5.3	国有企业内部审计战略目标与主要任务	184
5.4	民营企业内部审计战略目标与主要任务	187
6	内部审计发展战略对策和挑战	190
6.1	内部审计发展对策	190
6.2	实现内部审计发展战略目标的挑战	200
	附件1：中国内部审计协（学）会第一届至第六届理事会领导名单	203
	附件2：内部审计发展规划	206
	附件3：内部审计相关法律法规一览表	234
	附件4：内部审计需求状况调查问卷	249
	主要参考文献	253
	后记	261

1 导 论

1.1 研究背景和意义

一、研究背景

1941 年国际内部审计师协会的成立宣告了内部审计实务开始向职业化方向发展，特别是随着组织规模的扩大、复杂性的提高以及地域上的分散经营，使得内部审计置于组织中的重要性日益显现。

在过去几十年里，国际内部审计取得了长足的发展，内部审计的内涵和外延不断拓展，内部审计的目标也从对繁杂的财务数据进行核对的低级别工作发展到对组织风险管理和内控进行评价等高级别工作，内部审计目标在不断转型递进。

根据国际内部审计师协会定义（2001），内部审计是一种独立、客观的确认和咨询活动，旨在增加价值和改善组织的运营。它通过应用系统的、规范的方法，评价并改善风险管理、控制和治理过程的效果，帮助组织实现其目标。因此，内部审计是组织内部进行有效管理和治理所实施的独立而客观的自我监督、自我控制、规范经营的保证与咨询活动，其作用是衡量和评价风险、控制和治理

的有效性，帮助组织实现其目标。

随着 21 世纪初世界各国财务丑闻案件频频曝光，使得社会更加关注公司的内部控制和内部治理机制，一些国家通过法律和法规的形式推动公司治理的快速发展。尤其是 2002 年，美国发布《上市公司会计改革和投资者保护法》（简称萨班斯—奥克斯利法案，英文简称 SOX），该法案第 404 条款提出了内部控制评审要求，而这一功能实际上就落在内部审计身上，因为内部审计的工作就是建立在对企业内部控制评估的基础上的。2003 年纽约证券交易所要求每个上市公司必须设立内部审计部门，并要求内部审计部门为管理层和审计委员会提供关于公司风险管理程序和内部控制系统的持续评估。

可以说，随着 IIA 关于内部审计的新定义以及 SOX 法案在全球影响的扩展，内部审计发挥作用的范围及其所扮演的角色都在不断扩大，组织机构对于内部审计职能的期望也在不断增加。

我国内部审计的产生与发展主要源于政府部门和监管机构的强制性推动。早在 1983 年中华人民共和国审计署成立前夕，国务院转发审计署《关于开展审计工作几个问题的请示》中指出，建立和健全部门、单位的内部审计，是搞好国家审计监督工作的基础。对下属单位实行集中统一领导或下属单位较多的主管部门，以及大中型企业事业组织，可根据工作需要，建立内部审计机构，或配备审计人员，实行内部审计监督。1983 年 9 月，中国石油化工总公司率先成立审计部，开展内部审计活动。

经过近 30 年的发展，在政府主导的市场化改革背景下，内部审计在不同组织中都得到充分的发展。30 年来，内部审计工作从无到有，内部审计队伍日益壮大，内部审计规范体系逐步建立和完善。30 年来，在广大内部审计工作者的不懈努力下，内部审计作用和成果日益彰显，内部审计影响力不断增强，内部审计社会认可度不断提升，内部审计在促进企业内部控制、强化风险管理、提高经济效益和改善公司治理方面发挥着重要作用，取得了显著的成绩。据不完全统计，截至 2012 年 12 月，全国共有内部审计机构 55993 个，其中专职内部审计机

构 27575 个；共有内部审计人员 194201 人，其中专职内部审计人员 101841 人；取得国际注册内部审计师资格的有 25000 人。2012 年全国内部审计机构共完成审计项目 250 多万个，审计总金额 28 万多亿元，促进增收节支 8000 多亿元^①。

二、研究意义

尽管内部审计作为组织治理的重要组成部分和实施组织内部控制、管理和监督的重要手段，在加强风险管理、完善内部控制、改善治理结构和流程、推进廉政建设，进而为促进经济社会健康发展发挥了重要作用。但是不可否认，由于政府管制和企业自发需求的差异，内部审计在政府机构、国有企业以及民营企业中的发展水平是不平衡的：一方面，一些单位内部审计在组织中未得到充分重视，审计人员力量不足，审计依然停留在财务审计查错防弊的低级阶段。另一方面，一些大型跨国企业集团高度重视内部审计在内部控制、风险管理和公司治理中的作用，内部审计发展水平已经达到了世界先进水平，广泛开展了内部控制和风险管理审计。

如果说过去 30 多年中，中国的经济发展受制于发展阶段和水平的限制，内部审计在提升过程中一直采取的是“后发优势”战略，即通过瞄准发达国家和地区的内部审计先进理念和实践，采用借鉴和学习方式不断追赶，以期缩小与发展国家内部审计发展的差距。那么面向未来，如何继续推动我国内部审计行业快速发展，特别是大型企业集团在面对全球化和信息化的背景下，如何更好地发挥内部审计在组织中的作用，这就需要我们积极研究和谋划内部审计发展战略，通过研究内部审计发展战略指导我国内部审计行业在新时期的发展进程中发挥“先发优势”，推动我国内部审计行业持续健康发展。

首先，通过研究行业发展战略，有利于总结过去我国内部审计发展的经验和规律。立足于我国特殊的国情，我国内部审计在探索中前进，在前进中探索。通

^① 资料来源：鲍国明和刘力云主编，2014，现代内部审计，北京：中国时代经济出版社。

过 30 年的发展,我国内部审计发展积累了一些成功的宝贵经验,这些经验有利于启迪内部审计发展落后地区、行业和企业的内部审计发展,也为我国内部审计行业未来发展提供参考。

其次,通过研究行业发展战略,能有效地分析现阶段我国内部审计面临的优势和困境。由于我国幅员广阔,组织类型多样,内部审计在各类行业和组织中发展的水平不一致。在新的发展时期和阶段,通过分析行业发展战略,有助于分析我国内部审计发展过程中受到外部环境影响和内部资源条件的约束,更好地认识内部审计发展的机会和劣势,厘清我国内部审计发展的现状和不同的特征。

当然,研究行业发展战略,总结过去内部审计行业的经验和现阶段特征,是为了更好地筹划和指导我国内部审计行业的未来发展,特别是在我国社会主义市场经济体制改革不断引向深入和国有经济占主导的市场特征背景下,内部审计发展的优势企业在无有效的经验借鉴下,如何更好推动内部审计发展,行业发展战略将能提供组织内部审计发展的方向和理念,为内部审计未来发展提供有效指导。

总之,随着市场经济的发展,国内外的市场环境和我国组织发展的客观需要,内部审计必将在内部控制、风险管理和组织治理中发挥着日益重要的作用。面对这一客观需求,如何规划我国内部审计发展,制定和谋划我国内部审计发展战略是一项迫切的任务,研究我国内部审计发展战略具有重要的现实意义。

1.2 研究框架与内容

本书的研究框架按照制定发展战略的依据、发展战略的目标和实现发展战略的对策三个方面开展。在制定发展战略的依据中,本书主要从中国内部审计发展的制度背景、中国内部审计近 30 年发展的历程回顾、中国内部审计发展现状和

展望三个方面展开论述。发展战略的目标主要包括中国内部审计发展战略的指导思想、目标和主要任务，最后，实现发展战略目标的对策就是中国内部审计发展战略目标的战略措施。具体的研究框架和内容如图 1-1 所示。

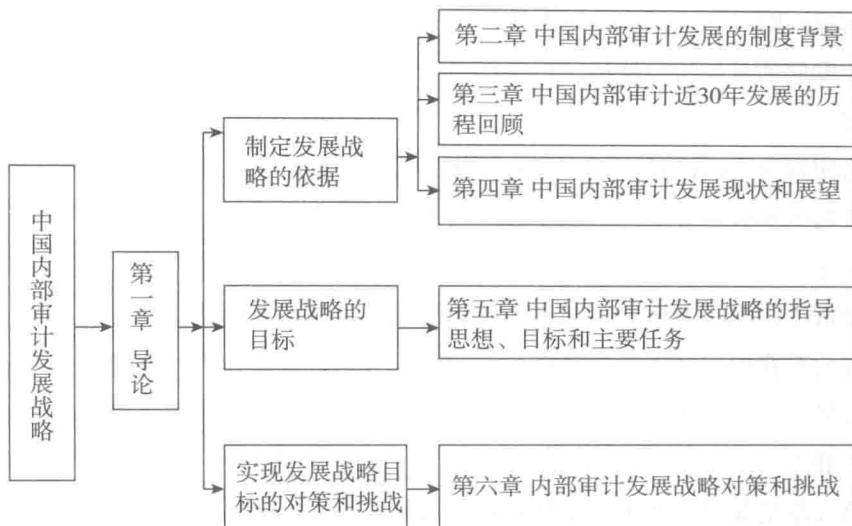


图 1-1 内部审计发展战略的研究框架和内容

第一章为文章导论。该章介绍了本书的研究背景、意义和研究框架，本章指出研究内部审计发展战略有助于总结过去我国内部审计发展的经验和规律，有效地分析现阶段我国内部审计面临的优势和困境，更好地筹划和指导我国内部审计行业的未来发展。同时，为了更好地对本书内容进行分析，我们在概念上对战略、规划和计划做了界定，回顾了目前已有的关于内部审计发展战略的研究，我们认为该项研究能丰富已有文献，补充了有关审计体系发展战略的研究。

第二章为中国内部审计发展的制度背景。回眸近 30 多年内部审计发展，内部审计是在改革开放的时代洪流中建立和发展起来的。为了更好地认清我国内部审计发展宏观环境和背景，我们着重分析了中国经济体制改革与组织发展，正是经济体制改革所带来的组织变化才导致了审计监督的出现，以及相伴而生的国家审计和内部审计的发展变化。

第三章为中国内部审计近 30 年发展历程回顾。相对第二章从宏观的角度分析经济环境和组织变化而言,本章重点分析了我国内部审计近 30 年来发展历程,我们将近 30 年内部审计发展划分为三个阶段:内部审计建立起步阶段、内部审计巩固提高阶段和内部审计转型发展阶段。在本章中,我们梳理了审计机关对内部审计发展的具体指导路径,较为详细地分析了内部审计协会对内部审计的行业管理。

第四章为中国内部审计发展的现状和展望分析。我们通过调查问卷的方式分析了我国内部审计建立与发展的影响因素,并细化从行政事业单位、国有企业和民营企业三个角度进行分析。同时,结合审计署与中国内部审计协会的调查研究,分析了我国行政机关、国有企业和民用企业内部审计发展的现状。在此基础上,我们对我国内部审计发展进行了 SWOT 分析,分析在现行环境下内部审计发展的优势、劣势、机会和威胁。最后,本章从微观企业角度对未来内部审计工作进行了展望。

第五章是我国内部审计发展战略的指导思想、目标和主要任务。结合前面关于内部审计的宏观和微观视角的分析,在总结我国近 30 年内部审计发展历程、认清现阶段我国内部审计发展现状及展望未来发展的基础上,第五章提出了内部审计发展的指导思想、目标和任务。同时,在前述对行政事业单位、国有企业和民营企业论述的基础上,文章分别提出了不同组织的内部审计发展战略和主要任务。

第六章为内部审计发展战略对策和挑战。文章提出未来的内部审计发展需不断完善内部审计行业管理体制,充分发挥审计机关和协会的作用,强化单位负责人的认识,为内部审计工作创造良好环境和条件,要加强审计人才队伍建设,实施职业化发展,不断拓展国际交流与合作。最后,文章分析了内部审计发展存在的挑战。