

内部控制 评价应用

阎金锴 陈关亭 著

中国人民大学出版社



中财 80090455

内部控制评价应用

阎金锴 陈关亭 著

02.27/25

中央财经大学图书馆藏书章

登录号 458529

分类号 F239.45/9

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

内部控制评价应用/阎金锴, 陈关亭著.

北京: 中国人民大学出版社, 1998

ISBN 7-300-02639-7/F·816

I. 内…

II. ①阎…②陈…

III. 财务管理-内部-控制-评价

IV. F239.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 07730 号

内部控制评价应用

阎金锴 陈关亭 著

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮码 100080)

经 销: 新华书店

印 刷: 中国人民大学印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 5.875

1998 年 7 月第 1 版 1998 年 7 月第 1 次印刷

字数: 144 000

定价: 8.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

在评价内部控制系统基础上抽取样本进行实质性审计，将审计导向由经济业务资料转换为内部控制系统，从根本上引发了审计方法、程序以至审计观念和实践的全方位改变，而被视为传统审计发展为现代审计的重要标志。当前我国审计工作面临的挑战——审计任务越来越重和审计资源相对不足的矛盾日益突出，但目前采用的详细审计或抽样审计方式，却难以在确保审计质量的前提下降低审计负荷，这正是西方当初探索内部控制评价方法的动因；而国外实施内部控制评价基础审计所取得的成效——提高审计效率、保证审计质量和有效地帮助企业改善经营管理，则正是我们今天迫切希望达到的目标。因此，在评价内部控制系统基础上进行抽样审计，标明了中国审计发展的必然方向。

历史赋予审计人员的重要使命是，借鉴国外经验，结合我国国情，探索具有中国特色的内部控制评价基础审计模式。为此，中国审计学会曾将内部控制系统评价作为重点课题，在山东省审计系统进行了长期理论研究和应用试点。在参加该课题研究的基础上，我们结合博士研究生专题教学和论文写作，专门对内部控制评价在审计工作中的应用问题进行了深入研究，本书体现了这些研究成果和最新观点。其主要为：第一章内部控制概论，在考察西方内部控制产生和发展的基础上，对我国内部控制现状加以科学定位，按照中国国情概括阐述了内部控制概念、内容、形式、作用及其局限性；第二章结合国内外内部控制评价的理论和

实践，详细设计了比较规范的内部控制评价程序、内部控制评价方法和内部控制评价模式；第三章针对通常关于内部控制评价应用的狭义认识，全面提出了其在审计工作中应用的多种途径、操作规程及其现实价值；第四章以前述内容为理论基础，结合试点案例，具体演示了在评价内部控制基础上开展实质性审计的全部过程。

本书由阎金锴、陈关亭著。在研究和撰写过程中，凝聚了我国审计界众多专家学者和审计工作者的智慧和辛劳，在此，谨向审阅本书稿的杨树滋、阎达五、张以宽、孙宝厚、李爽，参加该课题研究的方向、王泽青、李敦嘉、郭彤，以及资助本书出版的中国人民大学出版社表示诚致谢意。

鉴于水平限制，疏误在所难免，敬请批评指正。

作者

1998年2月

目 录

导 言	1
第一章 内部控制概论	5
一、内部控制的产生与发展	5
(一) 萌芽期——内部牵制	6
(二) 发展期——内部控制	7
(三) 成熟期——内部控制结构	14
二、内部控制的定义	17
(一) 国外关于内部控制的定义	18
(二) 内部控制定义的要素	19
(三) 内部控制的定义	21
三、内部控制的内容	22
(一) 组织结构	23
(二) 岗位责任	23
(三) 业务流程	23
(四) 处理手续	24
(五) 业务记录	24
(六) 检查标准	25
(七) 人员条件	25
(八) 内部审计	25
四、内部控制的形式	26

(一) 内部控制按其控制内容的不同, 可划分为基础控制和应用控制.....	27
(二) 内部控制按其控制目的的不同, 可划分为会计控制和管理控制.....	28
(三) 内部控制按其控制地位的不同, 可划分为主导性控制和补偿性控制.....	29
(四) 内部控制按其控制功能的不同, 可划分为预防式控制和侦察式控制.....	30
(五) 内部控制按其控制过程的不同, 可划分为预先控制、过程控制和结果控制.....	30
(六) 内部控制按其控制目标的不同, 可划分为财产物资控制、会计信息控制、财务收支控制、经营决策控制、经济效益控制和经营目标控制.....	31
五、内部控制的作用及其局限性	32
(一) 内部控制的作用	32
(二) 内部控制的局限性	35
 第二章 内部控制评价	37
一、内部控制评价程序	37
(一) 健全性测试和评价	37
(二) 符合性测试和评价	40
(三) 综合性评价	43
二、内部控制评价方法	44
(一) 健全性评价方法	44
(二) 符合性评价方法	53
三、内部控制评价模式	55
(一) 内部控制评价模式的设计原则	55

(二) 内部控制评价模式的划分方式·····	58
(三) 内部控制评价模式的表现形式·····	59
(四) 内部控制评价模式的内容结构·····	59
(五) 内部控制评价模式的具体设计·····	63
第三章 内部控制评价应用理论·····	109
一、内部控制评价方法在审计中的应用·····	109
(一) 早期详细审计的背景及其局限性·····	111
(二) 资产负债表审计的产生导致了抽样审 计技术的应用·····	111
(三) 财务报表审计向抽样审计方法提出了 新的挑战·····	113
(四) 内部控制评价奠定了抽样审计技术的 基础·····	115
(五) 内部控制评价基础审计的理论基础·····	117
二、内部控制评价程序在审计中的应用·····	121
(一) 计划阶段·····	121
(二) 实施阶段·····	123
(三) 报告阶段·····	124
三、内部控制评价模式在审计中的应用·····	125
四、内部控制评价结果在审计中的应用·····	126
(一) 根据管辖区域内被审单位的评价结果, 制定总体审计计划·····	127
(二) 根据具体审计项目评价结果, 确定实 质性审计的范围、重点和方法·····	127
(三) 根据具体审计项目评价结果, 提出改 进内部管理的建议·····	128
五、内部控制评价形式在审计中的应用·····	130

(一) 内部控制评价, 作为实质性审计的基础, 构成全程式内部控制评价基础审计	130
(二) 内部控制评价, 作为独立的审计形式, 形成阶段性内部控制评价专项审计	130
六、内部控制评价应用的意义	132
(一) 在我国审计工作中评价内部控制的条件已基本成熟	132
(二) 评价内部控制, 能够更好地发挥审计的职能作用	133
(三) 实施内部控制评价, 是在保证审计质量的前提下提高审计效率的科学审计方法	133
(四) 实施内部控制评价, 可以帮助被审计单位改进内部管理, 提高经济效益	134
 第四章 内部控制评价应用实务	135
一、计划阶段	136
二、实施阶段	138
(一) 健全性测试和评价	138
(二) 符合性测试和评价	156
(三) 综合性评价	171
(四) 实质性审计	173
三、报告阶段	174
(一) 提交审计报告	174
(二) 出具审计意见书	174
(三) 下达审计决定	176

导 言

1983年我国恢复审计监督制度以来，随着社会经济的改革发展和审计工作的深入开展，审计任务越来越重和审计人员相对不足的矛盾日益突出，传统审计方式产生的下列棘手问题使审计人员深感困惑：详细审查企事业单位的全部会计资料，虽然能够保证审计质量，但所耗费的人力和时间却使审计人员难以承受；而抽取部分会计资料进行审查，无论是凭经验抽样还是按概率抽样，虽然减少了业务数量，节约了审计资源，但却无法保证审计结论的可靠性。所以，如何在保证审计质量的前提下提高审计效率，便摆在了审计工作的议事日程，探索现实可行的审计方法也就成为我国审计界面临的一项亟待研究解决的重大课题。

也就在这期间，我们从国外资料中了解到，当西方审计界在本世纪中叶面临上述同类问题时，曾探索出一种称之为“以内部控制系统为基础的审计”（Internal Control System—Based Auditing）。这种有别于以经济业务检查为基础的科学审计方法，既能提高审计效率，又能保证审计质量，并成为传统审计转变为现代审计的一项重要标志。于是，我们开始了题为《内部控制系统评价方法》的课题研究。在各级领导的指导下和课题组其他成员的配合下，本书作者对该课题进行了长期深入研究，并主笔或合作撰写了《内部控制系统测试及评价》、《内部控制系统评价及其在审计工作中的应用》等课题报告以及《内部控制系统评价方法》、

《内部控制系统评价》等著作，得到了审计界领导和专家的好评。

上述研究成果固然是重要的，但仍是初步的。因为：

首先，近年来国外内部控制评价又有许多新发展。其主要体现在四个方面：第一个新发展是内部控制评价在审计工作中的地位显著提高。近年来，西方国家审计工作从以财务审计和效益审计为主发展到财务审计、合同审计、内控评审和决策审计并举，其中内部控制评审具体包括三个方面的内容：一是对新设内部控制进行评审，凡是新设的内部控制系统都要经过内部审计部门评审，主要审查其控制点和控制措施是否齐全；二是对现行内部控制进行评价，就是审计部门在日常审计工作中定期或不定期对现行内部控制进行评价，主要评价其健全性和有效性；三是对薄弱内部控制进行溯查，就是对重大损失浪费项目、贪污盗窃案件进行专项审计，并追查是哪项控制系统、因何种措施失控而致使这些错弊问题得以产生。第二个新发展就是评价模式的出现。最近澳大利亚和美国开始用标准评价模式来评价控制点是否齐全，这意味着不再是依靠经验来判断内部控制是否健全，而是用规范模式来保证内部控制评价质量。第三个新发展就是在评价方法上有所改进。评价方法逐渐由流程图法转为流程图法和调查表法并重。这是因为调查表作了改进。以前会计公司用调查表所调查的内容非常广泛，也比较复杂，而现在调查表则主要是针对控制点进行设计，相对简化；过去调查表由被调查者填写，而现在则由审计人员根据调查情况填写。所以，调查表开始在澳大利亚和美国等国家的审计部门中普遍得到应用。第四个新发展是审计人员评价内部控制的内容从会计控制发展到管理控制。这是审计内容从财务会计资料扩展至经营管理活动的必然结果，譬如爱迪生电汽公司审计部门主要就是对管理控制进行审查。国外有关内部控制的这四个变化是近年来才产生的，人们对内部控制的认识已大为改变。因此，我国研究内部控制评价课题也要与之相

适应。

其次，近年来国内内部控制评价出现了许多不同观点。随着我国审计界对内部控制评价重要性认识的日渐提高，近年来在北京、山东、上海、南京等省市的审计组织和大专院校，先后对内部控制评价进行了研究和试点，并提出了若干颇具参考价值的观点。在对此给予充分肯定的同时，也应指出，其中不乏尚需规范、考证和商榷的观点。例如，关于内部控制制度的提法是否准确，内部控制评价模式的设计是否规范，内部控制评价在审计中如何应用，以及内部评价基础审计如何开展，等等，均出现了似是而非甚至大相径庭的观点。对此，每位审计理论研究者都肩负着“去伪存真，去粗存精”的神圣使命。

再次，近年来我国财税制度和管理实践发生了重大变革。1993年我国财务会计制度进行了全面改革，1994年又全面实施了新的税收制度，这期间还推行了现代企业制度改革。所有这一切，都对企事业单位的财务会计和经营管理活动产生了重大影响，理所当然也波及内部控制系统。但我们对内部控制系统评价课题的研究，多是在这些改革之前进行的。这就有必要根据新制度和新实践发展该课题。

最后，也是最重要的是，我们对该课题的应用研究比较薄弱，而实践却逐渐提出了强烈的应用要求。该课题应用研究的薄弱性主要表现在：一是没有准确设计内部控制评价模型；二是没有全面理解内部控制评价在审计中的应用（例如，没有界定内部控制评价步骤在审计程序中的位置，没有揭示内部控制评价模型与审计要点的关系，没有定量研究内部控制评价结果与审计重点和范围的关系）；三是没有对内部控制评价实务提出可供操作的做法；此外，该课题应用研究的重要性，除了前已述及的可以提高审计效率和保证审计质量外，还在于能够满足社会各界的下列要求：一是这些年来发生的重大经济案件无不与内部控制薄弱有

关系，社会各界急需通过内部控制评价来防范经济罪案，保护国家、集体和他人财产安全完整；二是被审单位在上次审计中被查处的问题，在下次审计时还会发现，在以后经济活动中也不会杜绝，社会各界急需通过评价内部控制来解决治标与治本的问题；三是审计建议过于笼统，审计部门需要（甚至被审计单位也期望审计人员）通过评价内部控制，以提出针对性强、操作性强的具体建议，以确实帮助企事业单位改进管理。

基于以上原因，本书将根据国外内部控制评价的新发展并针对国内内部控制评价的薄弱点，在阐述内部控制、内部控制评价、内部控制评价应用等基本理论问题的基础上，结合实例探讨内部控制评价应用实务。

第一章 内部控制概论

现代内部控制，是在长期的经营实践中，随着企业对内加强管理，对外满足社会需要，而逐步产生并发展起来的自我检查、自我调整和自我制约的系统，其中凝聚着世界上古往今来的管理工作经验。在不同的历史阶段或不同的国家地区，受当时或当地特定经营实践和管理制度的影响，它往往具有不同的内容、形态和作用。应该看到任何事物都是在特定条件下，基于某种客观需要而产生，并遵循一定规律向前发展演进的。研究任何一门学科，都不应割断历史与现实的联系，而要从历史研究中，汲取总结前人的经验，为现实服务。根据这一论断，本章拟在考察现代内部控制产生和发展历史的基础上，对我国内部控制现状加以科学定位，然后参照与我国当前状况相吻合的国外内部控制理论和实践，准确界定符合中国国情的内部控制概念、内容、形式、作用和局限性。

一、内部控制的产生与发展

内部控制，是在内部牵制的基础上，由企业管理人员在经营管理实践中创造、并经审计人员理论总结而逐步完善的产物。在其漫长的产生和发展过程中，大体经历了萌芽期、发展期和成熟期三个历史阶段。

（一）萌芽期——内部牵制

内部控制，作为一个专用名词和完整概念，直到本世纪中叶才被人们提出、认识和接受。但在此前的悠悠人类社会经济发展史中，早已存在着内部控制的基本思想和初级形式——这就是内部牵制。

最初的内部牵制实践，可以追溯到公元前 3600 年前的美索不达米亚文化时期。据考证，在当时极为粗糙的财物管理活动中，经手钱财的人就用各种标志来记录钱物收入与支出情况，并对清单进行核对^[1]。这表明简单的内部牵制措施，已经出现在原始的会计实践中。

据赫曼霍特（Chuemhotl）墓石的记载^[2]推测，在法老统治的古埃及，已存在内部牵制的萌芽。当时，每当将货币存入银库时，首先要由记录官在银库外加以记录，然后接受银库出纳官的监察和登记。同样，每当收获季节将谷物运进谷仓前，则先由监察官当场监视谷物的装运情况，并作好记录；进仓时再由记录官登记每批谷物的数量和种类。这种钱币和谷物的入库过程，需经记录官、出纳官和监督官几个环节的做法，实际上就蕴藏着内部牵制的最初形式。

在古罗马时代，会计帐簿设置和分类的改进，尤其是“双人记帐制”的出现，丰富了会计工作中内部牵制的技术措施。据史料稽考，在罗马帝国的和平时期，宫廷库房规定，一笔经济业务发生后，应由两名记帐人员同时在各自己的帐簿上加以反映，然后定期把双方帐簿记录进行对比考核，审查有无记帐差错或舞弊行为，从而达到了控制财产收支的目的。这表明利用内部牵制来保证会计信息的思想，在古罗马时代已溶入会计实践中。

到我国西周时代（公元前 1100 年至前 770 年），内部牵制制度已基本形成。周王朝统治者为了防止掌管财物的官吏贪污盗窃或弄虚作假，对其实施了严密的分工牵制和交互考核等方法，达

到了“一毫财赋之出入，数人耳目之通焉”^[3]的程度。对此，著名史学家 M·查特菲尔德教授曾给予高度评价：“在内务管理、财政预算以及审计程序方面，古代世界几乎没有别的国家可以和中国周代相伦比”^[4]。

15 世纪末，借贷复式记帐法在意大利的出现，标志着内部牵制走向成熟。对管理钱、帐、物的不同岗位进行分离，并利用其勾稽关系进行交互核对，直到 19 世纪末叶，一直被认为是保证所有钱物和帐目正确无误的理想牵制方法。这期间，在资本主义经济发展较快的国家中，绝大多数企业都程度不同地按照内部牵制的思想建立健全了各项内部管理制度，不少国家的有关会计著作（如《柯氏会计辞典》、《蒙氏审计学》第四版）也对内部牵制进行了专门论述，从而使其日臻完善。

纵观该历史时期的内部牵制，它基本是以查错防弊为目的，以职务分离和帐目核对为手法，以钱、帐、物等会计事项为主要控制对象。其概念基本如《柯氏会计辞典》（Kohler's Dictionary for Accountant）的定义，即“为提供有效的组织和经营，并防止错误和其他非法业务发生而制定的业务流程。其主要特点是以任何个人或部门不能单独控制任何一项或一部分业务权力的方式进行组织上的责任分工，每项业务通过正常发挥其他个人或部门的功能进行交叉检查或交叉控制”。人们对上述内部牵制概念长期以来没有根本的异议，以致在现代的内部控制理论中，内部牵制仍占有相当重要的地位，并成为现代内部控制理论中有关组织控制、职务分离控制的雏型。

（二）发展期——内部控制

进入本世纪后的 70 余个春秋中，内部控制得到了突飞猛进的发展。在这期间，内部控制的发展又以 40 年代为分水岭，经历了实践塑造和理论完善两次历程。

1. 内部控制在管理实践中产生并发展

随着资本主义经济的初步发展，企业、公司等经济组织相继步入经济舞台，管理人、财、物及组织供、产、销，逐步成为企业的主要经济活动。尤其是在 19 世纪中叶至 20 世纪初叶，工业革命相继在英美等国家完成后，资本主义经济逐步从自由竞争阶段向垄断阶段过渡，推动生产关系和生产力发生了重大变化，促进了社会化大生产程度的发展，加剧了企业间的竞争，并最终导致企业内外加强管理的呼声更加强烈。一方面，资本家为了提高管理效益，攫取高额利润，迫切需要在企业管理上采用比内部牵制更为完善、更为有效的控制措施；另一方面，资本主义国家政府为了适应当时社会经济关系的要求，也以法律的形式要求强化对企业财务资料以及各项经济活动的内部管理，以保护投资者和债权人的经济利益。在这种形势下，与手工工场相适应并局限于会计事项的内部牵制，显然已难以满足日益复杂的工业化生产需要，于是各级管理人员开始了进行全面企业管理的探索。

美国工程师泰罗（Taylor），在 1911 年发表的《科学管理原理》中，率先提出了科学管理的基本原则，其中既有制定标准操作方法和时间定额、按标准操作方法对工人进行训练的内容，又有对管理工作进行分工、明确划分计划职能与执行职能以及实行例外管理的原则。这些原理的提出，既反映了建立内部控制的基本要求，又为内部牵制过渡为内部控制奠定了理论基础。在泰勒管理理论的指导下，企业经营管理者从内部牵制原则出发，尝试着在组织结构、业务程序、处理手续等方面采取了一系列控制措施，对其所属部门的人员及工作进行组织、制约和调节。于是，以职务分工和帐户核对为主要内容的内部牵制，逐渐演变成由组织结构、职务分离、业务程序、处理手续等因素构成的控制系统。

第二次世界大战后，资本主义经济发展中出现了许多新的变