

# 第一章 内部审计概述



## 学习目标

了解内部审计的发展历史;了解国外知名认证资格;熟悉内部审计产生与发展的理论分析;掌握内部审计的定义、特征和作用。

## 第一节 内部审计历史

### 一、内部审计的发展历史

内部审计自其产生至今,经历了古代内部审计、近代内部审计和现代内部审计三个阶段。

#### (一)古代内部审计阶段

内部审计源于奴隶社会,当人类步入奴隶社会以后,私有制开始出现,财产的所有权和经营管理权出现了分离。于是,财产所有者往往会委派自己信任的人作为第三者受托进行经济监督,从而产生了古代的内部审计。

奴隶制国家,如古中国、古罗马、古希腊,对内部审计组织及活动均有记载。在古罗马,人们采用“听证账目”的方式来检查负责财务的官员有无欺诈、舞弊行为,即检查人听取不同人员对同一事项记录的口头汇报,审计(audit)一词就来源于拉丁文“听账人(auditus)”。大约在公元前 510 年,古罗马庄园奴隶主通常派“亲信或管家”监督管理庄园的代理人,奴隶主和代理人之间由此产生了“委托受托责任关系”,此举被视为内部审计的萌芽,但当时的“亲信或管家”并非专职“内部审计”,只是兼职。《周记》记载,西周时期,周王朝设有“司会”和“宰夫”两种官职。“司会”可以从日成、月要、岁月三个方面勾考皇室的财政收支,保管书契、版图及副本,实际是行使会计稽核和控制的职责,可谓原始意义上的内部审计。“宰夫”则独立于财会部门之外,行使“考其出入,以定刑赏”的职责,可谓我国政府审计的雏形。

封建社会时期的内部审计继承了古代早期内部审计的思想,并且有了长足进展,主要标志是出现了独立的内部审计人员。在这一时期,内部审计主要采用了寺院审计、行会审计、银行审计和庄园审计等形式。

#### 1. 寺院内部审计

这是指西欧寺院经济的审计制度。11 世纪以来,基督教寺院在西欧极为普遍,一些寺院兴办了各种类型的手工作坊,拥有大量的财产。为加强管理,寺院配备了各种专职管理人员,为监督管理人员经济责任的履行情况,还适当配备了具有一定专业会计知识的人充当审计人

员,负责对财务收支和会计账目进行检查。

## 2. 行会内部审计

在英国,11至12世纪就已经出现了行会,每个行会一年要召开1~4次总会,议事内容是选举产生理事和审计人员。理事是行会的执行机构,主要负责征收会费和罚款、记录并反映行会经济业务的会计事项、调查行会的财产状况和仲裁会员间的经济纠纷。审计人员从行会成员中选举产生,是行会成员的代表,主要职责是定期检查理事报送的会计账簿,并在大会上向全体成员报告审查的结果。

## 3. 银行内部审计

在文艺复兴时期,商品经济在意大利北部城市,如威尼斯、热那亚和佛罗伦萨得到迅速发展。佛罗伦萨是当时意大利的金融中心,在西欧各地,到处有佛罗伦萨金融行业的代理店,为了对这些分店加强控制,银行家们采用内部审计的形式。

## 4. 庄园内部审计

庄园既是封建制度下的政治单元,又是独立的经济单位。庄园主不再亲自参与庄园的管理,而将直接管理庄园的责任委托给数名庄园管理者,其中就包括审计人员。审计人员负责对庄园财务总管编制的反映庄园经济事项的会计账簿进行定期检查,并根据审查的结果提出审计意见,然后呈送庄园主或向其作口头汇报。

通过对几种内部审计形式的介绍可以看出,在封建时代就出现了独立的内部审计人员,但它的审计目的仍然是查错防弊,审查单位内部承担经济责任者的诚实性。

# (二)近代内部审计阶段

股份有限公司的出现客观上要求会计把重点从经营角度放在财产的所有权和损益的计算上,企业的股东和债权人为了维护自己的利益,需要审计人员对企业的会计资料进行审查,并陈述审计意见。但在这一时期,实行内部审计的企业不多,而且没有设置专职机构。19世纪末20世纪初,资本主义发展进入垄断阶段,托拉斯、康采恩等垄断企业经营规模庞大、经营地点分散、经营业务复杂,实行分权管理和多级控制。日常管理职责的履行状况如何、各部门的经营活动是否合规合理以及各分支机构的经营目标能否实现,客观上需要有一个专门的职能部门去审查、评价和报告,即进行信息反馈。这样,在企业内部就形成了一个与业务控制并列的相对独立的控制系统——内部审计。

1875年,德国最大的军火制造商克虏伯公司开始设置内审部门,开展财务合规性审计。在美国,具有显著规模经济性的铁路行业则最先配备内审人员,巡视各路站,检查公司制定的财务制度的遵守情况和有关会计记录的真实性、正确性。此后,这些国家的其他行业和其他国家的大型企业也相继实行了内部审计制度。这时,内部审计的主要目标在于保护资产的安全与完整,检查并揭示舞弊或其他不规范的行为。其工作范围主要是审查反映经济活动的财务会计资料,也从事一些较低水准的会计和管理程序的遵循性检查,并逐步向经营管理领域延伸。

# (三)现代内部审计阶段

## 1. 国外现代内部审计的发展

20世纪40年代以后,企业的内部结构和外部环境进一步复杂化,尤其是跨国公司的迅速崛起,管理层次的分解比以往任何时候都更加迅速,企业管理者对于降低成本、提高经济效益的要求也更加迫切。这种新的发展使企业管理当局和外部审计人员对内部审计更加关注,并从各自的角度促进内部审计的发展。

1941年是现代内部审计发展的一座重要里程碑,这一年在美国发生了两起对现代内部审

计兴起有着重大影响的事件。

一是在约翰·瑟斯顿(John B. Thurston)的领导下,24 位有识之士倡导成立了内部审计师协会,它是目前世界上唯一致力于推动内部审计和内部审计人员向前发展的国际性组织,通常称为国际内部审计师协会(简称 IIA)。该组织的成立大大推动了内部审计的发展。它是世界范围的内部审计师组织,在联合国经济和社会开发署享有顾问地位,是最高审计机关国际组织的常任观察员,是国际政府财政管理委员会、国际会计师联合会的团体会员。该协会现有 196 个分会,分布在一百多个国家和地区,全球现有会员七万多人。中国内部审计学会于 1987 年加入该协会,成为国家分会。

二是维克多·布林克(Victor Brink)出版了第一部论述内部审计的专著《内部审计——程序的性质、职能和方法》,该书的出版标志着内部审计学的诞生。

## 2. 国内现代内部审计的发展

1949 年新中国成立后,一大批大型工业、交通等方面的生产单位迅速建立起来,并且在内部实行了管理责任和权力的纵向与横向的分解,从而为这些单位内部审计的产生创造了主要的内部条件。但由于当时采用苏联管理模式,将内部审计的一部分职能分散到计划、财务等部门,由这些部门结合其本职业务一并实施,因此只有极少数生产单位和银行系统设有力量不强的内部审计(银行称为财务稽核)机构,开展一部分简单的审计业务。

1983 年 7 月国务院 130 号文件规定:“我国拥有数十万个国营企业和大量的行政事业单位,审计对象多、范围广、任务重,建立和健全公司的内部审计是搞好国家审计监督的基础。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。”130 号文件成为我国建立内部审计制度的法律依据,从此,我国内部审计拉开了制度化建设的序幕。

### (1) 我国内部审计的起步阶段(20 世纪 80 年代初至 80 年代末)

在我国企业内部审计的起步阶段,绝大多数企业没有设立专职的企业内部审计机构,只是将审计机构设在财务科(处),放在统计部门或在厂长、经理的领导下工作,企业内部审计机构的领导多、受限制多、缺乏独立性,在企业中没有地位。企业内部审计的目标只是传统的企业内部审计目标,主要是以保护财产、查错防弊(财务审计)为主。其职能主要是:以监督为主,通过对审计对象的会计资料及其所反映经济活动的审查,监督其是否真实、正确、合理、合法,督促被审计单位纠错防弊、自觉遵守各项方针政策,促进各项业务健康地向前发展。

### (2) 我国内部审计的发展阶段(20 世纪 90 年代初至 90 年代中后期)

20 世纪 90 年代初期是我国企业内部审计“加强、改进、发展、提高”时期。这一时期,内部控制制度纷纷在各大中型企业中建立并得到健全与发展。内部控制制度在实际工作中保证了企业经营目标的实现;提高了会计记录及其他资料的可靠性;限制了不利于企业自身发展的各种活动,为企业提高生产效益作出了成绩。这个时期,我国内部审计涉及的范围与起步阶段相比更广泛,除了开展传统的财务审计外,还有经营决策审计、投资决策审计、经济效益审计、内部控制评审等现代审计内容。

### (3) 我国内部审计的新阶段(20 世纪 90 年代末至今)

1998 年至今,内部审计正式步入职业化发展的道路。在这一时期,发生了两起对内部审计职业化发展影响重大的事件。

一是 1999 年 7 月出台新的《中华人民共和国会计法》。该法第二十七条作出了针对内部审计的规定,明确了内部审计是单位内部会计监督制度的重要组成部分,各单位应当建立健全

内部审计制度,内部审计机构应当对公司会计资料实行定期审计并且要明确和规范审计的办法与程序。

二是中国内部审计师协会成立。由于这一时期国务院实施了机构改革和落实政企分开原则,审计署在机构改革中撤销了审计管理司,决定将对内部审计的具体管理职能转移给社会组织。这样,在政府改革与内部审计现实发展的影响下,决定将中国内部审计学会改建为中国内部审计师协会,实行内部审计行业的自律管理。因此,2000年1月,在中国内部审计学会第四次会员代表大会上,决定将中国内部审计学会更名为中国内部审计师协会。这次会议通过了《中国内部审计师协会章程》,并选举了理事会。这样,内部审计师协会的成立揭开了中国内部审计发展的新的里程碑。

在研究现代企业内部审计的发展时,一般以20世纪70年代为界将其划分为两个时期。

20世纪40年代到70年代属于现代企业内部审计的初期,以财务审计居于主要地位,企业内部审计的目标同近代企业内部审计相比没有太多的变化,还只是一个过渡阶段,直到1941年,才有关于内部审计的理论《内部审计学》一书出现。另外,许多国外学者认为这一时期是绩效审计、经营审计等一系列新兴审计项目的萌芽阶段。

20世纪70年代后,绩效审计、经济责任审计、3E审计(经济、效率、效果)、5E审计(经济、效率、效果、合理、环境审计)等新兴审计项目发展起来,逐渐取代了财务审计的主导地位。内部审计在企业中受到了前所未有的重视,企业内部审计机构直接隶属于企业最高权力机构,向总经理、董事长参加的或董事会领导的审计委员会负责;审计目标除了要加强经营管理、提高经济效益外,还要考虑如何为企业在竞争中防范风险方面发展。因此,企业内部审计的职能也由原来的防护性职能转变到建设性职能;在审计方法方面,国外大力开发计算机辅助审计,对软件的研究开发投入大量资金;企业内部审计人员的素质也比以前任何时期都有较大的提高,他们不仅要掌握会计、审计、定量分析、商法、内部控制、计算机电子数据处理等方面的知识,而且还要懂得现代企业管理的基本知识、方法和其他一些相关领域的知识。

从内部审计的发展史中可看出,最初审计产生的原因是由于财产受托责任。当委托人将财产经营委托给受托人进行管理时,为了监督受托人是否履行了受托责任,就需要聘请独立的第三方对受托人的受托责任进行验证,于是就产生了审计。随着历史的发展,组织形式日趋复杂化、规模化和多层化,特别是发展到现今大规模的跨国公司、企业集团,为了按照目标一致的管理原则实现反映企业整体受托责任的经营目标,就必须赋予各层次管理人员以一定的责任和权限,从而使受托责任多极化。为了控制各职能部门和管理层受托责任的有效履行,内部审计的职能范围就不断地扩大,直至发展到现今以风险为导向的内部审计。

## 二、主要国家内部审计的比较

在我国目前建立和完善内部审计准则之际,研究比较各国内部审计,具有特别的现实意义。

### (一)澳大利亚内部审计

澳大利亚是一个法制比较健全的国家,审计地位较高、信誉较强、方法科学、技术先进,在国民经济运行中发挥着重要的作用。审计署、内部审计和民间审计三者既各自独立、自成体系,又互相补充、相互关联,构建了一张覆盖整个经济社会的监督大网。澳大利亚审计制度发展迅速,特别是20世纪70年代以后,审计机构广泛吸收美国、加拿大和欧洲一些国家的经验,在绩效审计领域取得了引人注目的成绩,受到各国的重视。



在澳大利亚,无论是政府部门还是公司,都认为在当前复杂的经济环境下是不能没有内部审计的。虽然法律只要求上市公司必须设立内部审计机构,但很多政府机构和私营企业都开展了内部审计。特别是在经历了很多大企业的倒闭后,内部审计的作用越来越受重视,内审人员工作的角色越来越多元化,正在从监控向风险管理顾问方向发展。

澳大利亚内部审计协会成立于1952年,有两千多名会员,分别来自澳大利亚的公有或私有机构。协会的董事会由7位从各州选举的主席构成,协会建立了与各内部审计机构负责人联系的网络,有自己的网站,方便与内审人员进行沟通和交流。内审协会的主要工作是为内部审计执业者、执行管理者、董事会和内审委员会提供各种规范的标准、指导和信息服务,包括内审政策的制定、及时更新审计实务标准、提供更新知识的服务、保证内审专业水准不断提高。协会的主要作用是制定、检查审计标准执行,组织开展交流,推广先进经验,培训审计人员,促进内审工作职能的发挥。内审协会不受政府审计部门的任何管理,协会开展工作的经费来源主要是会员缴纳的会费。

在澳大利亚,内部审计广泛运用风险基础审计方法。企业机构里的内部审计人员对高级管理层和内审委员会负责,有的直接向主要的财务主管汇报;政府部门里内部审计人员向审计委员会和审计署负责报告工作。由于信息化水平较高,一般企业的内部审计人员人数不多,只是在大的银行机构里才可能有上百个内部审计人员。国际注册内部审计师(CIA)资格在澳大利亚比较流行,越来越多有志于从事内部审计工作的人员报名参加CIA考试。内部审计目前已从查错纠弊发展到更细致的工作,从着重财务审计扩展到人力资源、市场运作审计等,并将重点转移到上述审计领域。一些内审机构,如昆士兰州自然资源及矿产部非常注重“全部审计、突出重点”,在不断完善组织风险管理机制的基础上,尝试采用问卷方式向被审计对象了解情况,或让其进行自我审计,审计人员则重点关注风险较大的问题,从而在人力资源有限的条件下扩大了审计的范围,取得了明显的成效。

## (二)奥地利内部审计

奥地利是欧洲小国,地处欧洲南部。国土面积8.4万平方公里,人口约800万人。奥地利经济发达、技术先进,工业、农业、畜牧业、旅游业构成该国的经济主体。很多国际机构设在奥地利。

一般情况下,职工数超过1 000人的奥地利企业都会设立内部审计机构,有些几百人的公司也设有内部审计,这是企业的自我要求,国家法律没有要求。奥地利内部审计有如下一些特点:

(1)独立性。在审计机构设置上,奥地利一般由企业总裁或董事会或审计委员会直接领导,对总裁或董事会负责;在审计计划制订上,每年的审计工作计划由董事会讨论通过,其他部门和人员不得干涉,只有监事会可以向董事会提出进行审计事项和要求。独立性是保证审计客观、公正的一个重要条件。

(2)公开性。奥地利内部审计不是封闭的,其活动和结论要向社会公开,上市公司尤其如此。股民可通过审计报告了解公司的财务信息和审计意见。这既是对被审计组织的一种压力和促进,也是对审计工作者的一个压力和促进,有利于监督和评价审计的客观性与公正性。

(3)目的性。奥地利内部审计的目的性明确。内部审计对于每个审计事项,在审计目的上都明确应当包括目标、规划、决策、执行、监督五个控制环节。奥地利内部审计强调各组织或机构对资源使用的经济性、效率性、效果性。经济性是指节约;效率性是指收入和产出的比率;效果性是指最后的成果,强调遵守预算的义务,强调用最少的资源实现最好的效果。

(4)丰富性。审计项目和内容丰富,包括企业生产经营的全过程和与之相关的各种要素,如合同、合同依据、采购、付款、成本费用、财务过程、资本流转、产品或者服务、销售及人力资源的培训使用等,甚至包括考察经理人的工作胜任程度、福利情况、医疗保险等。

### (三)德国内部审计

1871年普鲁士统一德国后,随着经济的发展,其产业结构和经营机制发生了巨大变化,企业规模扩大,管理制度更加严格。但是,这些制度是否得到认真贯彻执行、贯彻执行中存在问题以及企业经营状况如何,企业领导若要掌握真实情况以便及时采取措施,外部审计难以达到管理的目的。因此,德国一些大企业从内部挑选具有经营管理知识和能力的人员对企业内部分支机构进行审计和监督。此后,内部审计在德国大型企业中陆续实行,迄今已成为企业内部管理的重要组成部分。

1875年,德国最大的企业之一的克虏伯公司率先实行内部审计制度。现阶段德国内部审计的主要特点有:

(1)总经理领导的内部审计机构是主要形式,少数企业在董事会下设置隶属于董事会的内部审计机构,西门子公司就是如此。

(2)内部审计人员有专职审计人员和监事两种。其中,专职审计人员是主体。对内部审计人员的学历、专业和经验没有专门法律规定,但实际上对内部审计人员的素质要求很高,一般要求为大学以上学历,熟练掌握外语和计算机技术。但对内部审计人员的专业背景没有严格限制,可以来自经济、金融、会计专业。这一方面是为了适应广泛的内部审计范围的需要,另一方面是为了发挥不同专业的协同效应。

(3)审计范围涉及财务收支审计、内部控制审计、经营审计、人事审计、管理绩效审计、舞弊审计、环境保护审计等。

(4)在审计方法与程序方面,德国的内部审计是风险导向的典型代表,内部审计根据企业各个领域发生风险的概率大小来确定审计对象、内容和时间,而且内部审计部门还要对审计项目的风险水平与审计投入产出进行分析,力求在确保控制企业主要风险的前提下,实现内部审计的经济效益。注重企业目标,讲求实效,必须做到合法、安全、经济。

### (四)法国内部审计

法国内部审计具有一百多年历史。其内部审计的目标是帮助企业发现存在的风险并提出规避风险的意见和建议,换句话说,就是要为企业的生存献计献策,帮助企业提高经济效益。这一目标贯穿法国企业内部审计工作的始终。内部审计从风险分析开始,到对风险领域进行审计,最后与管理层相互协商,提出规避风险的建议,并实施所提出的建议。法国内部审计的主要职责是服务。法国铁路公司内审目标中有一条是帮助组织中各层次人员实现其工作目标,可见内部审计部门与管理层是伙伴关系,而不是通常人们所理解的“警察与小偷”的关系。法国内部审计部门已成为一个直接创造价值的部门。

法国企业内部审计的独立性十分突出。法国大企业都设有独立的审计部门,内审负责人直接对董事长负责,向董事会、审计委员会报告工作,企业其他部门不得干涉内审部门的工作。内部审计计划由董事会批准实施,不列入企业的其他计划中,从而保证内审部门独立、客观、公正地履行审计职责。在法国企业中,内审部门具有很高的权威性,内审部门可以对企业任何部门、个人进行审计,各级管理人员、总经理,甚至董事、董事长都必须接受审计,不得拒绝,不得设置障碍。对于审计报告中提出的意见和建议,被审计单位要在限期内予以实施。

法国企业内部审计不再是单纯财务意义上的账簿、报表审计,审计内容涉及企业所有领

域,包括人事、市场营销、生产、技术、工程、信息技术、商务等各环节,内部审计对企业管理的全过程进行审计评估,及时发现和避免各种风险。在当前市场竞争日趋激烈的情况下,企业面临的风险越来越大,风险评估已成为法国内部审计的主要内容,内部审计已成为企业风险管理的一个重要环节,存在风险的领域就是内部审计的重点。内部审计工作已从事后审计向事前和事中审计发展,以便及早确认风险,最大限度地减少风险。

法国企业对内部审计人员的素质要求比较高,内审人员一般是大学以上学历,具有良好的专业知识和组织能力,熟练掌握 1~2 门外语及计算机技术,同时具有良好的道德品质。内审人员要定期接受培训,不断更新知识、提高能力。在人员配备上,法国企业内审部门不仅有财务、管理方面的专家,而且有技术领域、计算机、法律等方面的专业人才,很多审计人员是复合型人才。法国许多企业的内审部门定期或不定期地实行岗位轮换制,内审人员在内审工作岗位上工作 3—5 年后,要到企业其他管理岗位工作,以确保内审人员具有较高的独立性和工作活力。较高的人员素质和合理的人员配备及流动保证了内部审计工作的质量。

### (五) 英国内部审计

11 至 12 世纪,英国就已经存在行会,每个行会一年要召开 1~4 次总会,议事内容包括选举产生理事和审计人员。理事会是行会的执行机关,它必须在召开总会之时将行会账户提交出来供审计人员审查。审计人员审查的重点是作为受托人的理事在处理经济业务方面的诚实性。

英国的现代内部审计是在 20 世纪 40 年代以后发展起来的。1948 年,英国在伦敦成立了国际内部审计师协会(IIA)的分会,即英国内部审计师协会。该协会的成立大大促进了英国内部审计的发展。

英国内部审计的形式有三种:由公司内部设置的审计组织进行审计、联合审计和由社会力量进行审计。这三种形式各有其优缺点,但仍以第一种为主,其优点是能够保证审计人员对组织的忠诚、维护整个组织的利益、熟悉组织的目标和需要等。联合审计虽较好地体现了内部审计组织的独立性,但在忠诚、保密等方面存在问题。

英国内部审计师协会是英国和爱尔兰的一个专业机构,成立于 1948 年,是 IIA 的分会。该协会对促进英国内部审计职业的发展发挥了重要作用。它曾经制定了一套普遍运用的内部审计准则和自己的考试制度以及会员注册程序,还成立了 EDP 协会,从而有助于内部审计人员及时适应新的环境。英国内部审计师协会对内部审计人员的录用和培训非常重视并有明确的要求:内部审计师主管应建立一套能付诸实施的录用和培训内部审计机构工作人员的程序。这些都为内部审计组织的发展和内部审计人员适应新的审计环境创造了良好的条件。

为了有效地开展内部审计工作,英国还就各类人员的职责加以规定,这些职责包括内部审计师或经理的工作职责、内部审计师职责、合同审计师职责等。英国内部审计的工作内容主要包括:

(1) 公司审计。公司审计的目标是保证管理系统的有效运行,包括内部控制的广度和深度是否恰当、成本耗费是否有效,是否合理运用内部控制。具体内容有公司计划、资本成本、现金管理、人力资源管理和股票交易。公司审计是英国内部审计的一项重要业务。

(2) 财务安全性审计。其首要目标是保证企业的资源得到充分的保护和控制。其内容包括资产确认及符合性测试、债权审计、流动负债审计、长期负债和或有负债审计等。

(3) 经营审计。英国的经营审计是对企业整个经营过程中的经济性、效率性和效果性进行审计。经济性是衡量投入的标准;效率性是衡量投入与产出关系的标准;效果性是衡量产出的标准。



其他还包括制度评价与遵循、合同审计、信息管理审计和计算机安全性审计。由此可见,英国内部审计所涉及的领域是非常广泛、全面的。

### (六)美国内部审计

美国内部审计可以追溯到 20 世纪初,当时在铁路系统开展了内部稽核。内部审计是美国审计的重要组成部分。在历史上,内部审计置于财务、会计部门的管辖之下,由公司财务副经理或主计长领导,因而内部审计的独立性受到限制,难以充分发挥作用。在实践中,企业的决策者、管理者越来越清醒地认识到,要使内部审计在改善经营管理、健全完善内部控制制度以及提高经济效益方面发挥更大的作用,必须得提高其地位。因此,美国现行的内部审计从财务、会计部门独立出来,与其他职能部门处于同等地位。有的企业是由总经理领导内部审计,有的企业是由董事会或董事会所设的审计委员会领导内部审计。为了维护内部审计的独立性,保证审计人员的职务行为不受外来干扰,美国《内部审计实务准则》要求企业董事会、总经理支持内部审计的工作,并规定内部审计主任应向本企业的权威领导者负责,与董事会保持经常的联系,并每年向董事会和总经理提出全年工作报告和全年审计任务报告。这些措施和规定大大地提高了内部审计的地位、权威,为内部审计工作的开展创造了良好条件。

大公司一般设有内部审计机构,小公司、小企业一般不设内审机构,但它们的财务报告必须经注册会计师鉴证,税务等部门才予以认可。

在美国,内部审计已发展成为一个社会公认的专门职业,因此,对其工作人员有最基本的要求。这些要求包括:注册内部审计师和内部审计师在内的审计人员要具备丰富的专业知识;注册内部审计师资格必须经过资格考试获得;专业人员必须严格遵守注册内部审计师协会制定的职业道德准则;内部审计人员还应具备相应的知识体系。

美国现代内部审计的特色有:(1)内部审计已经发展成为一种公认的专业职业;(2)建立了世界上第一个内部审计师职业组织,并发展为国际性组织;(3)要求审计师必须具备丰富的专业知识,必须经过注册内部审计师资格考试,严格遵守职业道德标准;(4)内部审计组织具有较高的地位和较强的独立性;(5)开拓了经营审计,以提高效率、降低成本、增加利润。

## 三、内部审计产生与发展的理论分析

### (一)审计的本质

从历史的角度分析,对审计本质的解释先后经历了查账论、方法过程论、经济监督论、经济控制论。目前,在理论界有广泛影响的是经济监督论和经济控制论。

#### 1. 经济监督论

经济监督论认为审计的监督是一种经济监督,该观点是我国 20 世纪 80 年代出现的一种观点,这一观点克服了以往对审计本质的解释侧重于对事物现象描述的特点,开始接近审计的本质。该观点存在的问题是:第一,经济监督论并未揭示审计所固有的、内在的特殊性,它无法区分审计与其他经济监督;第二,经济监督论无法回答一些审计实践问题,如内部审计侧重于完善企业管理、加强内部控制、提高经济效益的作用等;第三,经济监督论无法涵盖审计的全部职能,很难解释除经济监督以外的其他审计职能。

#### 2. 经济控制论

经济控制论认为审计的本质是经济控制。蔡春教授在其博士论文《审计理论结构》中指出:审计在本质上是一种确保受托经济责任全面、有效履行的特殊经济控制。一般的经济控制是对经济行为的控制,即保证系统在变化着的外部条件下达成某种有目的的行为,而审计控制



是对受托经济责任履行过程的控制,其目的在于保证受托经济责任的全面、有效履行;而受托经济责任的履行过程本身就是受托人实施其经济行为的过程。蔡春教授经济控制论的提出与确定具有重大的意义,它更深刻、更准确地揭示了审计的本质,有利于将控制论、信息论和系统论等现代科学新成就有机地运用于审计理论的研究中。

## (二) 内部审计产生和发展的根本原因

### 1. 受托责任概念及其基本要素

受托责任就是按照特定要求或原则经管受托经济资源并报告其经管状况的义务。我们可以从以下几个方面理解这一概念:

(1) 受托责任依存于委托与受托管理关系。在这种关系中,存在着委托人(资源的所有者或较高层次的管理者)和受托人(资源的管理者或较低层次的管理者)两方。前者授予后者管理资源的权力和管好、用好这些资源的责任,后者接受前者的授权(即委托)并承担起履行相应责任的义务。

(2) 受托责任包括行为责任与报告责任。行为责任是指受托人按委托人的特定要求对受托资源实施有效管理的责任,也就是受托人按照保全性、合规性、经济性、效益性和控制性等要求管理受托资源。报告责任是指如实说明行为责任的责任,是依据公允性或可信性原则,采用报告或报表的形式,实事求是地说明受托资源管理状况的责任。

(3) 受托责任就是受托人按照委托人的特定要求,管理受托资源并报告其管理情况。这种特定要求是委托人对受托人的管理行为的期望,反映的是委托人的需要。委托人需要的层次与水平是不断提高和发展的,因此,受托责任的内涵也在不断扩展。

(4) 作为企业内部审计目标的受托责任的履行情况,应具有可计量性。可以制定经济、技术等若干方面的指标或标准,对受托责任的履行情况进行衡量,并采用一定的方式(如财务报告或其他有关工作报告)向委托人报告衡量结果。报告的形式也是随着受托责任内涵的变化而变化的。

### 2. 受托责任是内部审计产生和发展的根本原因

从内部审计的发展史中可看出,最初审计产生的原因是由于财产受托责任。当委托人将财产、经营委托给受托人进行管理时,为了监督受托人是否履行了受托责任,就需要聘请独立的第三方对受托人的受托责任进行验证,于是就产生了审计。随着历史的发展,组织形式日趋复杂化、规模化和多层化,特别是发展到现今大规模的跨国公司、企业集团,为了按照目标一致的管理原则实现反映企业整体受托责任的经营目标,就必须赋予各层次管理人员以一定的责任和权限,从而使受托责任多极化。为了控制各职能部门和管理层次受托责任的有效履行,内部审计的职能范围就不断地扩大,直至发展到现今以管理为导向的管理审计。

## (三) 影响内部审计产生和发展的因素

### 1. 外部因素——企业外部竞争的压力

19 世纪上半叶,英国的股票市场尚处于初级阶段,很不规范,高度的投机性业务使许多公司破产。为维护自己的切身利益,股份公司的股东和债权人要求对公司的会计资料进行审计并陈述审计意见。面对这些情况,英国议会于 1844 年颁布公司法规定,公司应设立由董事以外的第三者出任的“监事”职务,并从中推选出会计师,由他们对公司的财务报表进行审查,向股东大会提出关于资产负债表与账务处理的合理性和准确性的报告。这从法律上初步确立了企业内部审计的地位。后来,许多国家纷纷在有关法律中要求其企业建立内部审计制度。随着企业外部竞争的日益加剧和市场环境的不断变化,管理当局迫切需要了解关于企业生产经

营的大量信息以辅助决策。要使大量的信息能为决策所用,首先必须对其质量提供一定的保证,该需求决定了内部审计的职能范围由财务审计发展到经营审计直至管理审计。外部的竞争压力使内部审计的发展获得了企业管理当局的支持,这不仅使其业务范围日益得到扩展,而且加强了内部审计部门的权威性和独立性,为进行高质量的内部审计提供了保障。

## 2. 内部因素——职业界的不懈努力

### (1) IIA 所做的努力

IIA 分别于 1947 年、1968 年和 1978 年相继颁布了《内部审计师职责说明书》《内部审计师职业道德规范》和《内部审计职业实务准则》,之后又在实践中不断地充实原有理论,探索新的方向。IIA 从 1971 年开始,在协会教育委员会下成立了一个分会,由罗伯特·戈贝尔(Robert E. Gobeil)领导,以建立和发展职业所需要的一般知识结构。经过该委员会的努力,建立了包括会计、财务、审计、行为科学、交流、计算机系统、经济、商法、数量分析以及系统科学在内的职业所需要的一般知识体系。自 1973 年开始,协会推行了注册内部审计师(CIA)考试和授证制度。CIA 考试现已演进为一种国际性的职业水平考试,在遴选和造就优秀的内审人员方面发挥了重要作用。

### (2) 内部审计部门自身所做的努力

为了更有效地服务于企业,内部审计部门十分重视对自身的组织、计划、人事和质量管理。例如,在组织管理方面,基本上已改变了以往仅凭企业领导口头指示开展工作的做法,而用经过董事会核准的内部审计章程来明确规定内审部门的职责、权利和目标;在计划管理方面,很多内审部门已制订了由长期战略计划(确定审计频率)、年度项目计划(配备审计资源)和项目执行计划(安排项目实施)三个层次构成的审计计划体系;在人事管理方面,已建立了一套严格的审计人员选拔、任用、培训和业绩评价的制度,保证和提高了审计人员的素质(全美天然气协会和爱迪生电力协会早在 1989 年的调查中显示,美国公用行业内审人员中具有学士学位的已达 73%,具有硕士或博士学位的已达 20%,其中取得注册会计师、注册内部审计师、注册信息系统审计师等各种专业证书的高达 53.5%);在质量管理方面,大多数企业的内审部门已建立起健全的质量保证体系,该体系一般包括项目负责人进行的现场监督、未参与该项目的其他高级审计人员进行的内部审查(复核审计工作底稿,检查审计工作程序执行)以及聘请注册会计师、管理咨询顾问等外部专家对内审部门工作质量和业绩进行的独立评价。

## 3. 思想因素——内部控制思想的发展

组织变革所带来的内部控制管理思想的演进,对内部审计的影响是显而易见的。总体来说,内部控制思想主要经历了以下几个阶段:

### (1) “内部牵制”阶段

20 世纪 40 年代以前,人们通常使用“内部牵制”概念。《柯氏会计辞典》将内部牵制定义为:以提供有效的组织和经营,并防止错误和其他非法业务发生的业务流程设计。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。

### (2) “内部控制制度”阶段

20 世纪 40 年代以后,审计理论与实务工作者和职业团体都把注意力转移到内部控制上,内部控制制度包括组织机构的设计和企业内部采取的所有协调方法和措施。这些方法和措施旨在保护企业的资产、检查会计信息的准确性和可靠性,从而提高经营效率,推动企业既定的管理政策。内部控制制度按其特点分为内部会计控制和内部管理控制,内部会计控制是内部

控制的核心。

### (3)“内部控制结构”阶段

1988年,美国注册会计师协会发布的第55号《审计准则说明书》提出了内部控制结构的概念,并将内部控制定义为:为合理保证公司实现具体目标而设立的一系列政策和程序。该说明书认为内部控制结构由下列三个要素组成:控制环境、会计系统、控制程序。

### (4)“内部控制框架”阶段

1992年9月,美国注册会计师协会、国际内部注册会计师协会、财务经理协会、美国会计协会和管理会计协会共同组成的专门委员会(COSO,即美国反对虚假财务报告委员会的赞助组织委员会)发布了《内部控制——整体框架》的研究报告,提出了“内部控制框架”的概念。COSO提出,内部控制是由企业董事会、经理阶层和其他员工共同制定并予以实施的过程。控制的目标是提高经营效率,取得好的经营效果;合理保证财务报告的可靠性;遵循有关的法规制度。控制的构成要素包括:控制环境(Control Environment)、风险评估(Risk Assessment)、控制活动(Control Activities)、信息与沟通(Information and Communication)、监控(Monitoring)。

纵观内部控制概念的演进历史,我们可以看出,内部控制概念的演进和审计理论与实践的发展是相互促进的。一方面,人们对内部控制认识的不断深化既是社会经济发展的需要,又来自审计活动的要求;另一方面,内部控制概念的每一次扩展都对审计产生了重大影响,特别是体现在审计方式和审计内容的变革上。在审计方式的变革上,不论是从账目基础审计(Transaction-based Auditing)发展为制度基础审计,还是由制度基础审计发展为目前为审计界广泛关注的风险基础审计,在很大程度上是由于人们在内部控制概念认识上的深化所引起的。

## 四、国外知名认证资格简介

### (一)国际注册内部审计师

国际注册内部审计师(Certified Internal Audit, CIA)不仅是国际内部审计领域专家的标志,而且是目前国际审计界唯一公认的职业资格。IIA自1974年起在全球指定地点举行注册内部审计师资格考试,给考试合格者颁发注册内部审计师证书,授予“注册内部审计师”称号。目前全球已有一百多个国家和地区举办了这项考试,4万多人获得CIA资格。1998年,中国内部审计协会(简称CIIA)与IIA签订协议,将IIA在国际上举办的国际注册内部审计师考试引入中国,并取得成功,已经在全国二十多个城市设立考点。

### (二)特许公认会计师公会

特许公认会计师公会(The Association of Chartered Certified Accountants, ACCA)成立于1904年,是目前世界上最大和最有影响力的专业会计师组织之一,也是在运作上通向国际化及发展最快的会计师专业团体。目前已在世界上各主要国家和地区设立了分部、办事处及联络处。在一百六十多个国家共设有三百多个考点,拥有学生和会员超过25万人。ACCA课程全面、完善及先进兼备,现已被联合国采用作为全球会计课程的蓝本。

自1990年开始,ACCA便积极参与中国会计专业人才的培训工作。截至2021年,已在全国40个城市开设了考点,每年都有许多人参加ACCA考试。这些城市分别是保定、北京、长春、长沙、成都、重庆、大连、福州、广州、贵阳、海口、杭州、哈尔滨、合肥、呼和浩特、济南、金华、开封、昆明、兰州、绵阳、南昌、南京、宁波、青岛、秦皇岛、上海、沈阳、深圳、石家庄、苏州、天津、武汉、无锡、厦门、西安、烟台、郑州、镇江、珠海。ACCA还在上海、天津、武汉、大连及广州等地与当地大学合作开设培训班,赞助及辅导学生参加ACCA课程考试。全国现有六万余名学

生,会员已达两千多人。

### (三)加拿大注册会计师协会

加拿大注册会计师协会(Certified General Accountants Association of Canada,CGA)是经加拿大国会批准成立的会计专业团体,是国际会计标准委员会(IASC)、泛美会计学会(IAA)、亚太会计师联合会(CAPA)和国际会计师联合会(IFAC)四个国际性会计师组织的活跃成员。CGA 专衔享有极高的国际公信力,协会会员可在加拿大执业,独立签署审计报告;或在世界各地从事高级财务及企业管理等工作。加拿大注册会计师协会作为一个有着多年发展历史的会计专业团体,不仅在加拿大,在世界许多国家和地区都享有很高的公信力,除加拿大外,在加勒比海地区、百慕大群岛、中国都有会员和学员。

### (四)注册舞弊检查师协会

注册舞弊检查师协会(Association of Certified Fraud Examiners,ACFE)成立于 1988 年,拥有美国和加拿大等一百多个国家和地区 28 000 名会员。注册舞弊检查师必须具有侦查白领职员贪污行为的能力和较高职业道德水平,并通过统一注册舞弊检查师考试,才能申请成为协会会员。注册舞弊检查师的主要来源是审计师、会计师,以及刑事犯罪侦察员和防止损失专家。目前,注册舞弊检查师在美国人才需求排行榜上位居第一。

## 第二节 内部审计的定义、特征、职能和作用

### 一、内部审计的定义

关于什么是内部审计,不同的机构和组织对内部审计有着不同的定义。

#### (一)国外的看法

IIA 自 1941 年成立以来,已发表了多次内部审计的定义。

##### 1. 1947 年第一次定义

内部审计是建立在审查财务、会计和其他经营活动基础上的独立评价活动。它与管理提供保护性和建设性的服务,处理财务与会计问题,有时也涉及经营管理中的问题。

##### 2. 1957 年第二次定义

内部审计是建立在审查财务、会计和经营活动基础上的独立评价活动。它与管理提供服务,是一种衡量、评价其他控制有效性的管理控制。

##### 3. 1971 年第三次定义

内部审计是建立在审查经营活动基础上的独立评价活动,并为管理提供服务,是一种衡量、评价其他控制有效性的管理控制。

##### 4. 1978 年第四次定义

内部审计是建立在以检查、评价组织为基础的独立评价活动,并为组织提供服务。

##### 5. 1990 年第五次定义

内部审计工作是在一个组织内部建立的一种独立评价职能,目的是作为对该组织的一种服务工作,对其活动进行审查和评价。

##### 6. 1993 年第六次定义

内部审计的目的是协助该组织的管理成员有效地履行他们的职责,从而解决了为组织服



务是为谁服务的问题。

#### 7. 2001 年第七次定义

内部审计是一种独立、客观的保证和咨询活动。其目的在于为组织增加价值和提高组织的运作效率。它通过系统化和规范化的方法,评价和改进风险管理、控制和治理过程的效果,帮助组织实现其目标。

内部审计是一种旨在增值和改善机构运营状况的独立的、客观的保证和咨询活动。它通过引入系统化、严谨的方法来评价和改善风险管理、控制和治理程序,帮助所在机构实现其目标。

#### 8. 2004 年修订的专业实务标准中的定义

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。

(1)增加价值——内部审计师在提供确认和咨询服务的过程中,通过以下方式来增加价值:改进实现组织目标的机会,确认运营的改进,或者降低风险。

(2)确认服务——为了对组织的风险管理、控制或治理过程进行独立评价而客观地审查证据的行为。例如,对财务、绩效、合规性、系统安全和应尽责任的审查等。

(3)咨询服务——提供建议以及相关的客户服务活动,这种服务的性质与范围是与客户协商确定的,目的是在内部审计师不承担管理层职责的前提下,增加价值并改进组织的治理、风险管理以及控制过程,如顾问、建议、协调、培训等。

### (二)国内的看法

#### 1. 中国内部审计协会

中国内部审计协会(CIIA)在 2013 年《内部审计基本准则》第一章第二条中将内部审计描述为:“内部审计是一种独立、客观的确认和咨询活动,它通过运用系统、规范的方法,审查和评价组织的业务活动、内部控制和风险管理的适当性和有效性,以促进组织完善治理、增加价值和实现目标。”

#### 2. 中华人民共和国审计署

中华人民共和国审计署于 2003 年 4 月颁发了第 4 号令——《审计署关于内部审计工作的规定》,在该规定中,审计署将内部审计定义为:“内部审计是独立监督和评价公司及所属单位财政收支、财务收支、经济活动的真实、合法和效益的行为,以促进加强经济管理和实现经济目标。”

#### 3. 中国银保监会

银行业和保险业对于风险管理和内部控制的要求非常高。无论从银行、保险公司自身的要求,还是行业监管的要求,在合规经营的基础上,守住不发生重大系统性风险的底线是银行和保险公司的根本任务。银保监会对银行、保险公司的合规、风险管理、内部审计下发了一系列的制度要求。银保监会也在逐步建立监审联动机制。2019 年 12 月 26 日,银保监会正式公布《中国银保监会现场检查办法(试行)》(以下简称《办法》),该办法自 2020 年 1 月 28 日起施行。

《办法》进一步强调相关部门、各级监管机构之间的信息共享和联动机制,提升检查效率,形成监管合力。对于大型企业集团来说,审计部门往往还下设审计分部或审计中心以及职能处室,这就需要各审计作业单位与职能单位形成联动机制,达到资源共享,成果整合的效果。《办法》确立“未经立项审批程序,不得开展现场检查”,明确“分级立项、分级实施”原则,突出现场检查立项的严肃性、科学性和公平性。《办法》中银保监会及其派出机构可以建立现场检查

正向激励机制,对于检查能力突出、查实重大违法违规问题、发现重大案件或重大风险隐患的检查人员,可以给予表彰奖励。

此外,审计部门还可以通过《银保监会现场检查办法》来完善自身的审计规范、指引和制度,使审计作业更符合外部监管的要求。审计部门日常可以收集外部监管部门现场检查后的处罚结果,汇总、分类、分析后,与审计发现结果进行对比,发现审计检查流程还有哪些未涵盖外部处罚风险,从而进一步完善审计检查流程。审计部门还可以从外部检查中借鉴好的做法,运用到内部的审计检查中去。

## 二、内部审计的特征

一般而言,内部审计具有以下几个特征:

### 1. 审计服务的内向性

内部审计的目的在于促进公司经营管理和经济效益的提高,因而内部审计既是公司的审计监督者,又是根据公司管理要求提供专门咨询的服务者。服务的内向性是内部审计的基本特征。

### 2. 审计工作的相对独立性

内部审计同外部审计一样,都必须具有独立性,在审计过程中必须根据国家法律法规及有关财务会计制度,独立地检查、评价公司及所属公司的财务收支及与此相关的经营管理活动。另一方面,由于内部审计机构是内设的机构,内部审计人员是公司的职工,这就使内部审计的独立性受到很大的制约;特别是在遇到国家利益与公司利益冲突的情况下,内部审计机构的独立决策可能会受到公司利益的限制。因此,内部审计的独立是相对的独立。

### 3. 审计程序的相对简化性

内部审计的程序主要包括规划、实施、终结和后续审计等阶段。由于内部审计机构对公司的情况比较熟悉,在具体实施审计过程中,各个阶段的工作都大为简化:一是规划阶段中的许多工作,往往可以结合日常工作进行,从而使规划工作量得以减少,时间也大为缩短。审计项目计划通常由内部审计机构根据上级部门和本公司的具体情况拟定,并报公司领导批准后实施。二是内部审计的实施过程,针对性比较强,许多资料和调查都依赖于内部审计人员的平时积累。三是内部审计机构提出审计报告后,通常由所在部门出具审计意见书或作出审计决定。四是被审计部门对审计意见书和审计决定如有异议,可以向内部审计机构负责人提出。

### 4. 审查范围的广泛性

内部审计主要是为公司经营管理服务的,这就决定了内部审计的范围必然要涉及公司经济活动的方方面面。内部审计既可进行内部财务审计和内部经济效益审计,又可进行事后审计和事前审计;既可进行防护性审计,又可进行建设性审计。

### 5. 审计实施的及时性

内部审计机构是公司的一个部门,内部审计人员是公司的职工,因而可根据需要随时对公司的问题进行审查。一是可以根据需要,简化审计程序,及时开展审计;二是可以通过日常了解,及时发现管理中存在的问题或问题的苗头,并且可以迅速与有关职能部门沟通或向公司最高管理者反映,以便采取措施,纠正已经出现和可能出现的问题。

从以上特征可以看出,随着内部审计的发展,内部审计的作用已经不再单单只是局限于财务收支的审查,它可以深入公司内部管理的各个方面,充分发挥参谋与助手作用、咨询建设作用、风险管理作用、保护作用、调节协调作用甚至对外提供咨询服务等。

### 三、内部审计的职能

传统上,企业内部审计职能可以确定为监督、评价、控制和咨询四项。

#### 1. 监督职能

内部审计部门是企业内部一种独立的经济监督主体,其基本职能就是经济监督。监督职能是指以财经法规和制度规定为评价依据,对被审计对象的财务收支和其他经济活动进行检查和评价,衡量和确定其会计资料是否正确、真实,反映的财务收支和经济活动是否合法、合规、合理和有效,有无违法违纪和浪费行为,从而督促被审计对象遵守财经纪律,改进经营管理水平,提高经济效益,使企业自身的经营活动与国民经济和社会发展协调一致,从而实现自我完善和自我约束。

#### 2. 评价职能

所谓评价职能,就是通过履行审核检查程序,评价部门、单位的计划、预算、决策、实施方案是否先进可行,经济活动是否按照既定的决策程序和目标进行,经济效益的好坏以及内部控制制度是否健全和有效等,从而有针对性地提出意见和建议,促进企业改善经营管理,提高经济效益。

#### 3. 控制职能

内部审计人作为企业内部控制系统中一个重要的组成部分,是对企业内部控制的再控制,因其受企业主要负责人的直接领导,所以能够站在企业发展的全局来分析和考虑问题,对企业的生产经营活动实行有效控制,可以提供直接的技术支持,并检查控制程度和效果,提出控制中存在的不足和问题,实现控制系统的最终目标。

#### 4. 咨询职能

内部审计机构有义务和责任对企业的各项经营活动提供政策咨询服务,将自身特有的专业优势融入企业经营管理的各个方面,在工作中发现问题,对制度、管理和经营控制等方面有针对性地提供咨询服务,预防出现大的经营波动和管理漏洞;同时,还可以开展一些包括顾问、建议、协调、流程设计和培训等工作,为企业各管理层提供扎扎实实的服务。

### 四、内部审计的作用

内部审计的作用是随着内部审计的内容、范围、职能的发展而逐渐扩大的。在社会主义市场经济条件下,内部审计具有双重任务:一方面要对部门、单位的经营活动进行监督,促使其合法、合规;另一方面要对部门、单位的领导负责,促进经营管理状况的改善、经济效益的提高。具体地说,内部审计的作用主要包括以下几个方面:

#### 1. 监督各项制度、计划的贯彻情况,为本部门、本单位领导经营决策提供依据

现代内部审计已经从一般的查错防弊,发展到对内部控制和经营管理情况的审计,涉及生产、经营和管理的各个环节。内部审计不仅可以确定本部门、本单位的活动是否符合国家的经济方针、政策和有关法令,而且可以确定部门内部的各项制度、计划是否得到落实,是否已达到预期的目标和要求。通过内部审计搜集到的信息,如生产规模、产品品种、质量、销售市场等,或发现的某些具有倾向性、苗头性、普遍性的问题,都是领导作出经营决策的重要依据。

#### 2. 揭示经营管理薄弱环节,促进部门、单位健全自我约束机制

在社会主义市场经济条件下,各部门、单位的活动不仅要受到国家财经政策、财政制度和法令的制约,而且要遵守本部门、本单位内部控制制度的规定。内部审计机构可以相对独立地

对本部门、单位内部控制情况进行监督、检查,客观地反映实际情况,并通过这种自我约束性的检查,促进本部门、本单位建立和健全内部控制制度。

### 3. 促进本部门、本单位改进工作或生产,提高经济效益

内部审计通过对经济活动全过程的审查和对有关经济指标的对比分析,揭示差异并分析差异形成的因素,评价经营业绩,总结经济活动的规律,从中揭示未被充分利用的人、财、物的内部潜力,并提出改进措施,可以极大地促进经济效益的提高。

### 4. 监督受托经济责任的履行情况,以维护本部门、本单位的合法经济权益

同外部审计一样,所有权与经营权的分离是内部审计产生的前提,确定各个受托责任者经济责任履行情况也是内部审计的主要任务。内部审计通过查明各责任者是否完成了应负经济责任的各项指标(诸如利润、产值、品种、质量等)、这些指标是否真实可靠、有无不利于国家经济建设和企业发展的长远利益的短期行为等,既可以对责任者的工作进行正确评价,又能够揭示责任人与整个部门、单位的正当权益,有利于维护有关各方的合法经济权益。

### 5. 监控财产的安全,促进部门、单位财产物资的保值增值

财产物资是部门、单位进行各种活动的基础。内部审计通过对财产物资的经常性监督、检查,可以有效及时地发现问题,指出财产物资管理中的漏洞,并提出意见和建议,以促进或提醒有关部门加强对财产物资的管理,努力保证财产物资的安全、完整并实现其保值增值。

## 五、内部审计与外部审计的区别和联系

### (一)内部审计与外部审计的区别

#### 1. 审计性质不同

内部审计属于内部审计机构或专职审计人员履行的内部审计监督,只对本单位负责;外部审计则是由独立的外部机构以第三者身份提供的鉴证活动,对国家权力部门或社会公众负责。

#### 2. 审计独立性不同

内部审计在组织、工作、经济方面都受本单位的制约,独立性受到局限;外部审计在经济、组织、工作等方面都与被审计单位无关系,具有较强的独立性。

#### 3. 审计方式不同

内部审计是根据本单位的安排进行审计工作的,具有一定的任意性;外部审计则大多是受委托施行的。

#### 4. 工作范围不同

内部审计的工作范围涵盖单位管理流程的所有方面,包括风险管理、控制和治理过程等;外部审计则集中在企业的财务流程及与财务信息有关的内部控制方面。

#### 5. 审计方法不同

内部审计的方法是多样的,应结合组织的具体情况,采取各种不同的方法,其中也可以包括外部审计的一些程序;外部审计的方法则侧重于报表审计程序。

#### 6. 服务对象不同

内部审计的服务对象是单位负责人;外部审计的服务对象是国家权力机关或各相关利益方。

#### 7. 审计报告的作用不同

内部审计报告只能作为本单位进行经营管理的参考,对外不起鉴证作用,不能向外界公开;国家审计除涉及商业秘密或其他不宜公开的内容外,审计结果要对外公示;社会审计报告则要向外界公开,对投资者、债权人及社会公众负责,具有社会鉴证的作用。



#### 8. 审计对象不同

国家审计以各级政府、事业单位及大型骨干企业的财政与财务收支及资金运作情况为主；社会审计对象则包括一切营利及非营利单位；内部审计的对象是本单位及所属单位财政收支、财务收支、经济活动。

#### 9. 审计权限不同

国家审计代表国家利益，对被审计单位的违法违纪问题既有审查权，又有处理权；社会审计只能对委托人指定的被审单位的有关经济活动进行审查、鉴证；内部审计有审查处理权，但其内向服务性决定了其强制性和独立性较国家审计弱，其审查结论也没有社会审计的社会权威性高。

#### 10. 审计监督的性质不同

国家审计属于行政监督，具有强制性；社会审计属于社会监督，国家法律只能规定哪些企业必须由社会审计组织查账验证，而被审计企业与社会审计组织之间则是双向自愿选择的关系；内部审计则是单位自我监督。

#### 11. 依据的审计准则不同

国家审计所依据的准则是审计署制定的国家审计准则；社会审计依据的审计准则是中国注册会计师协会制定的独立审计准则；内部审计所依据的则是 CIIA 制定的内部审计准则。

### (二) 内部审计与外部审计的联系

内部审计可以利用外部审计提供的相关资料提高审计效率，可以委托社会审计协助完成内部审计工作任务，甚至可以与有实力、信誉好的社会审计机构结成战略合作联盟，进一步加大对单位内部的审计监督力度；外部审计可以向内部审计了解情况，在工作中得到内部审计的配合与支持，也可以利用内部审计成果提高审计工作效率。

内部审计与外部审计的协调工作，要在单位负责人的支持下，由内部审计机构负责人组织实施，紧紧围绕内部审计与外部审计协调的目的开展。协调的具体方式，可以通过定期会议、不定期会面或其他沟通方式进行。内部审计机构负责人要定期对内部审计与外部审计的协调工作进行评估，并根据评估结果及时调整，改进协调工作。其中，应着重做好以下两个方面的工作：

第一，内部审计与外部审计要在以下五个方面注意沟通：一是知识沟通，注意相互交流工作经验、学习专业知识，收集政策法规及管理信息，讨论管理薄弱环节，明确审计工作措施；二是审计范围沟通，外部审计机构在制订审计计划时，应考虑双方的工作，最大限度减少重复性工作；三是审计工作底稿沟通，内部审计与外部审计在必要的范围内交流相关工作底稿，以便在审阅后相互评价工作量，利用对方的工作成果提高审计工作效率；四是审计结论和管理建议沟通，外部审计通常应就可能影响内部审计的重大事项与被审计单位管理当局沟通；五是具体审计程序和审计方法沟通，内部审计应与外部审计探讨审计程序和审计方法的缺陷，并及时提请对方改正，以降低审计风险。

第二，内部审计与外部审计要注意在以下四个方面加强合作：一是在内部控制方面，内部审计的首要目标是评价和评估内部控制系统，它通过风险评估来进行内控系统的审计。外部审计则需要对会计系统和控制环境进行初步的评估，进而进行内部控制测试并决定实质性审计的时间、范围和程序。会计系统和内部控制受到内部审计和外部审计的共同关注，当外部审计认为内部审计采用了适当的方法进行风险评估并能提供内部控制健全性的保证时，外部审计可以据此决定审计程序和重点范围，从而提高审计的效率。二是在揭示和防止舞弊方面，内部审计和外部审计都有责任防止和发现舞弊。在这方面内部审计比外部审计有着更宽的角

色,它可以执行系统审计,包括对内部控制的健全性和有效性进行审计,像考虑财务经营系统审计的常规风险一样考虑舞弊的风险,内部审计也可以参与任何特定的舞弊的调查。外部审计则更为关注舞弊可能引起的财务报表重大误报的风险,外部审计在评估财务报表舞弊的风险时应考虑内部审计关于舞弊的检查活动。三是在改进建议方面,提供整合治理报告内容方面的保证是对内部审计的要求,同时内部审计还可能对整合治理的程序进行检查和报告;外部审计则需要对整合治理的报告中有内部财务控制方面的陈述进行检查。因此,内部审计在编制整合治理报告中所起的作用和其关于整合治理方面的控制系统的意见,都会被外部审计在执行检查中加以考虑。四是在相互利用审计成果方面,外部审计关于单位内部控制制度的评审结果,特别是外部审计所指出的薄弱环节,内部审计要进行跟踪调查与核实,看其是否已采取改进措施等。内部审计要利用外部审计发现的问题线索,确定审计的重点领域。内部审计要向外部审计提供所需要的审计成果,及时沟通情况,做到信息共享,扩大审计影响。

通过以上分析,可以看出内部审计与外部审计各具特色,既不能相互替代,又不能相互排斥,两者既有区别又有联系,因此,应该而且可以相互协调、相互补充。

### 第三节 审计关系

#### 一、审计关系概述

审计分为内部审计和外部审计:内部审计有审计委员会和内部审计机构;外部审计有民间的会计师事务所和国家审计部门。审计外部关系涉及股东和其他投资者、债权人、国家监管部门、外部独立审计师、社会公众、大众媒体等;审计内部关系涉及董事会、首席执行官、财务总监、各个被审计单位等。审计关系如图 1-1 所示。

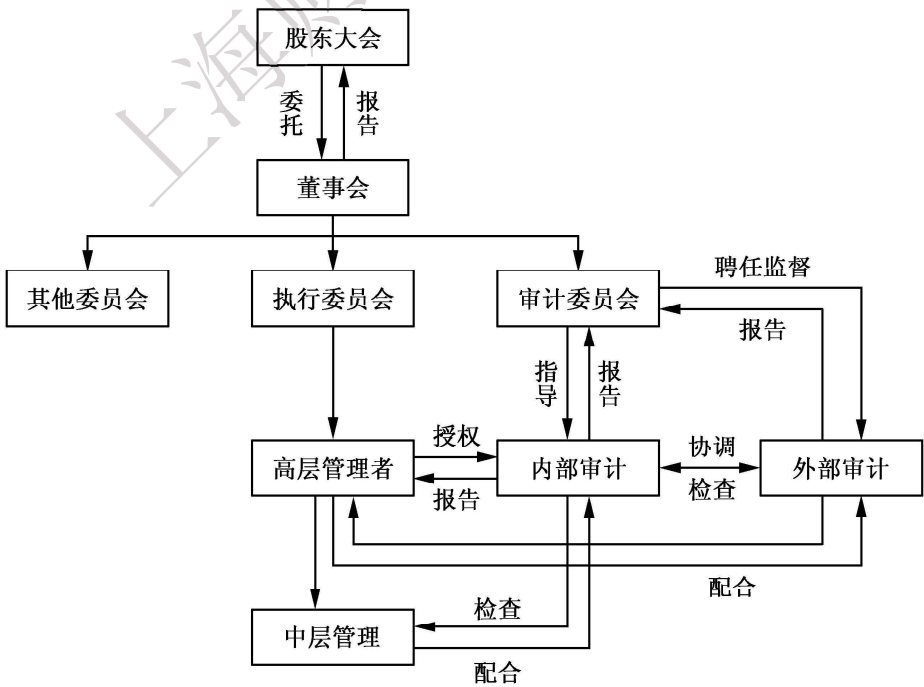


图 1-1 审计关系

## 二、审计委员会

审计委员会是董事会下设的一个专门议事机构,其基本职责在于促进公司对外进行充分公允的信息披露,实现对公司经营权的制衡和监督。投资者以充分公允的信息,对公司经营行为的适当性做合理判断,并作出理性选择。

审计委员会代表的是股东利益,代表董事会对公司管理层履行监督职能,减少因信息不对称而带来的公司管理层“内部人控制”现象。审计委员会并不进行审计监督工作,而是依靠工作程序来保证内部审计和外部审计的独立性、客观性和有效性。审计委员会从公司董事会内部建立起一个对公司的内部审计、外部审计、会计信息质量、对外信息披露的控制机制。审计委员会成员一般由独立董事担任,具有丰富的经验和专业财会知识。设立审计委员会的根本目的是加强对上市公司财务信息的监督,提高公司对外信息披露的质量。

2018年3月,中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》。方案称:为加强党中央对审计工作的领导,构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,更好地发挥审计监督作用,组建中央审计委员会,作为党中央决策议事协调机构。

改革审计管理体制,组建中央审计委员会,是加强党对审计工作领导的重大举措。要落实党中央对审计工作的部署要求,加强全国审计工作统筹,优化审计资源配置,做到应审尽审、凡审必严、严肃问责,努力构建集中统一、全面覆盖的审计监督体系,更好地发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。

中国共产党中央审计委员会的主要职责是,研究提出并组织实施在审计领域坚持党的领导、加强党的建设方针政策,审议审计监督重大政策和改革方案,审议年度中央预算执行和其他财政支出情况审计报告,审议决策审计监督其他重大事项等。中央审计委员会办公室设在审计署。

习近平被任命为中央审计委员会主任;李克强、赵乐际被任命为中央审计委员会副主任;胡泽君被任命为中央审计委员会办公室主任。

## 三、内部审计机构

公司内部审计职能部门在管理层的领导下,具体开展内部审计监督工作,防范舞弊与风险,提高经济效益,实现公司战略目标,并积极配合审计委员会的工作,与外部审计机构协调沟通。

内部审计机构应向董事会或最高管理层报请批准的事项包括:内部审计章程、年度审计计划、人力资源计划、财务预算、内部审计政策的制定及变动。

内部审计机构应与董事会或最高管理层保持有效的沟通,除了向董事会或最高管理层提及项目的审计报告外,还应当定期提交工作报告。内部审计机构应定期向董事会或最高管理层提交工作报告,一般每年至少一次。

## 四、监事会

我国的《公司法》规定监事会行使下列职权:

- (1)检查公司财务;
- (2)对董事、经理执行公司职务时违反法律、法规或者公司章程的行为进行监督;
- (3)当董事和经理的行为损害公司利益时,要求董事和经理予以纠正;

- (4)提议召开临时股东会;
- (5)公司章程规定的其他职权;
- (6)列席董事会会议。



## 本章小结

内部审计是一种独立、客观的监督、评价和咨询活动,是企业内部控制的重要组成部分。内部审计具有服务的内向性、工作的相对独立性、程序的相对简化性、范围的广泛性和实施的及时性等特征。审计分为内部审计和外部审计,内部审计有审计委员会和内部审计机构,外部审计有民间的会计师事务所和国家审计部门。审计委员会是董事会下设的一个专门议事机构,其基本职责在于促进公司对外进行充分公允的信息披露,实现对公司经营权的制衡和监督。内部审计与外部审计在独立性、审计目标、重点领域、业务范围、审计标准与专业胜任能力的要求方面存在区别。



## 案例赏析

### 《中华人民共和国审计法》的修订

#### 一、修订背景

《中华人民共和国审计法》(以下简称《审计法》)于1995年施行,2006年2月根据第十届全国人大常委会第二十次会议决定做了修改。审计法实施二十多年来,对于保障审计机关依法独立行使审计监督权,促进国家重大决策部署贯彻落实,维护国家经济安全,推进廉政建设发挥了重要作用。但是,随着我国经济社会发展日新月异,审计环境、审计对象以及审计内容等都发生了很大变化。党中央、国务院对审计工作提出了更高要求,社会各界对审计工作有了更多期盼,审计理论和实践也不断创新发展,现行《审计法》已经不能完全适应形势发展,亟须对其进行修改完善。党的十八大以来习近平总书记对审计工作做出一系列重要指示批示。党的十九大以来,党中央做出改革审计管理体制的重大决策部署,组建中央审计委员会,加强党对审计工作的集中统一领导;整合优化审计监督力量,将国家发展改革委的重大项目稽查、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国资委的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署。党中央、国务院印发多个重要文件,要求完善审计制度,保障审计机关依法独立行使审计监督权,更好地发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。

为此,有必要将党中央、国务院对审计工作的有关要求转化为法律规定,对现行《审计法》进行相应修改完善。按照全国人大常委会和国务院立法工作计划,审计署在广泛调研、听取各有关方面意见并向社会公开征求意见的基础上,起草了《中华人民共和国审计法(修订草案送审稿)》(以下简称送审稿)。司法部充分征求各方面意见,会同审计署对送审稿做了修改完善,形成了《中华人民共和国审计法(修正草案)》(以下简称草案)。草案已经国务院常务会议讨论通过。

修改的总体思路:一是贯彻落实党中央、国务院关于审计工作决策部署的需要。党的十九大以来,党中央做出了改革审计管理体制的重大决策部署,强调构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,组建了中央审计委员会。党中央、国务院印发多项重要文件,要求完善审计制度。目前,有关审计监督的顶层设计正顺利推进并取得明显成效,因此需要通过法定程序使党的有关主张成为国家意志,把审计管理体制改革成果上升为法律。二是更好服务经济社会发展和推进国家治理现代化的需要。审计是党和国家监督体系的重要组成部分,在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中具有十分重要的作用。随着审计监督范围不断拓展,现行《审计法》规定的审计机关职责已不能适应审计全覆盖实践需要,因而应当按照党中央要求,根据宪法精神作出明确界定,为审计机关更好地发挥作用提供坚实的法律保障。三是审计机关依法履职的需要。依法审计是审计监督的基本原则,通过修改《审计法》,一方面解决现有审计权限和手段难以保障全面履行审计监



督职责,制约审计监督作用充分发挥的问题;另一方面加强对审计机关和审计人员的监督制约,规范审计权力运行。同时,各级审计机关在工作中大胆探索创新形成的一些成熟经验做法,也需要以法律形式固定下来。

2021年10月23日,十三届全国人大常委会第三十一次会议表决通过关于修改《审计法》的决定。该决定自2022年1月1日起施行。新修改的《审计法》为强化审计监督、完善审计制度提供法治保障。

## 二、修订的主要内容

### (一)坚持党对审计工作的领导

规定:坚持中国共产党对审计工作的领导,构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系(第一条)。

### (二)扩展审计范围

一是在现行《审计法》第二十二条规定审计机关对政府投资和以政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算进行审计监督的基础上,增加规定:审计机关对其他关系国家利益和公共利益的重大公共工程项目的资金管理使用和建设运营情况,进行审计监督(第十一条)。二是明确将国有资源、国有资产、公共资金纳入审计监督范围,规定:审计机关对国有资源、国有资产进行审计监督,对政府部门管理的和其他单位受政府委托管理的社会保险基金、全国社会保障基金、社会捐赠资金以及其他公共资金的财务收支进行审计监督(第十二条)。三是在现行《审计法》第二十条规定对国有资本占控股地位或者主导地位的企业、金融机构进行审计监督的基础上,增加规定:为维护国家经济安全和公共利益,经国务院批准,审计署可以对其他金融机构进行专项审计调查或者审计监督(第十条)。四是发挥审计对促进国家重大决策部署落实的保障作用,规定:根据审计项目计划安排,审计机关可以对被审计单位贯彻落实国家重大经济社会政策措施情况进行审计监督(第十三条)。

### (三)加强审计队伍建设

一是建设高素质专业化审计队伍,规定:审计机关应当建设信念坚定、为民服务、业务精通、作风务实、敢于担当、清正廉洁的高素质专业化审计队伍;审计机关应当加强对审计人员执行职务和遵守法律情况的监督,督促审计人员依法履职尽责;审计机关和审计人员应当依法接受监督(第四条)。二是加强审计工作的专业保障,规定: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人员参加审计工作(第五条)。

### (四)赋予审计机构履行职责所必需的权限

在现行《审计法》有关审计机关权限规定的基础上,规定:一是审计机关对取得的电子数据等资料进行综合分析,需要向被审计单位核实有关情况的,被审计单位应当予以配合(第十六条)。二是国家政务信息系统和数据共享平台应当按照规定向审计机关开放(第十七条)。三是审计机关进行审计时,有权检查被审计单位信息系统的安全性、可靠性、经济性(第十八条)。四是扩大审计机关查询被审计单位违规存款的范围,将现行《审计法》第三十三条规定的“审计机关有证据证明被审计单位以个人名义存储公款的,经县级以上人民政府审计机关主要负责人批准,有权查询被审计单位以个人名义在金融机构的存款”修改为“审计机关有证据证明被审计单位违反国家规定将公款转入其他单位、个人在金融机构账户的,经县级以上人民政府审计机关主要负责人批准,有权查询有关单位、个人在金融机构与审计事项相关的存款”(第十九条)。五是明确审计机关可以对被审计单位依法应当接受审计的事项进行全面审计,也可以对其中的特定事项进行专项审计(第二十五条)。

### (五)严格规范审计行为

一是审计机关和审计人员不得参加可能影响其依法独立履行审计监督职责的活动,不得干预、插手被审计单位及其相关单位的正常生产经营和管理活动(第六条)。二是审计人员对在执行职务中知悉的国家秘密、工作秘密、商业秘密和个人隐私负有保密的义务;审计机关取得的保密商务信息、个人信息等资料不得用于审计以外的用途(第七条、第十九条)。三是审计机关通过政务信息系统和数据共享平台取得电子数据等资料能够满足需要的,不得要求被审计单位重复提供(第十七条)。

### (六)明确审计整改和监督责任

一是被审计单位应当按照规定时间整改审计查出的问题,将整改情况书面通知审计机关,同时向本级人民政府或者有关主管机关、单位报告,并按照规定向社会公布(第二十九条)。二是各级人民政府和有关主管机关、单位应当督促被审计单位整改审计查出的问题;审计机关应当对被审计单位整改情况进行跟踪检查;审

计结果以及整改情况应当作为考核、任免、奖惩领导干部的重要参考;对拒不整改或者整改时弄虚作假的,依法追究责任(第二十九条)。三是审计机关履行审计监督职责,发现经济社会运行中的风险隐患,应当及时向本级人民政府或者有关主管机关、单位反映(第二十六条)。

此外,草案规定:领导干部经济责任审计和自然资源资产离任审计,依照本法和国家有关规定执行;审计机关和军队审计机构应当建立健全协作配合机制,按照国家有关规定对涉及军队经济事项实施联合审计(第三十二条、第三十三条)。同时,对法律责任做了相应修改,对部分条款的文字表述做了调整。

(资料来源:<https://www.zhuangpeitu.com/article/34980463.html>。)

上海财经大学出版社

## 第二章 内部审计准则体系



### 学习目标

了解内部审计准则的含义；掌握中国内部审计准则规范体系。

### 第一节 内部审计准则概述

准则是言论、行动、思想等依据的原则，是行为或道德所遵循的标准或准则。内部审计准则是内部审计职业发展的必然产物，是内部审计职业化的重要方面，同时也是推动内部审计职业规范化的重要力量。

内部审计准则的制定、公布与实施，为保证内部审计质量、指导内部审计行为、评价内部审计工作业绩提供了基础，对于发挥内部审计及为组织增加价值的作用，确保组织目标的实现、取得组织管理层与治理层的信任、巩固内部审计职业的社会地位、改善内部审计信息的沟通都发挥着重要的作用。

#### 一、内部审计准则的含义

内部审计准则是指各类企业、各级政府机关以及其他单位的内部审计人员进行内部审计工作时所应遵循的原则，是衡量内部审计工作质量的尺度和准绳，主要来源于审计实践活动、审计理论研究、借鉴国外成果、审计环境影响等，对于提高内部审计工作质量和工作效率、促进内部审计理论与实务的发展具有重要的意义。内部审计准则是内部审计工作领域中重复性事务和概念的统一规定，是以科学技术和实践经验的综合成果为基础，经过协商和主管机构的批准、发布，作为内部审计共同遵守的准则和依据。

内部审计准则的作用机制从总体上看主要为自律，但从局部上看也存在他律的作用机制。内部审计人员在学习内部审计准则时，对内部审计准则的理解过程就是一种他律的作用机制，内部审计职业界为保证审计准则的有效实施而定期进行的质量外部评估，也是一种来自内部审计机构之外他律的作用机制。

#### 二、内部审计准则的作用

作为内部审计的行为规范，内部审计准则是内部审计职业界对内部审计行为提出的技术性要求，是内部审计人员在审计工作过程中必须遵守的操作标准，也是各利益相关方评价内部审计人员质量的重要依据。内部审计准则的作用主要表现在以下五个方面。

### 1. 为规范和指导内部审计工作提供依据

内部审计准则体现了内部审计的最新发展,是内部审计理论在实践中的具体化。内部审计准则为内部审计实务操作提供了具体的技术规范,是内部审计人员在内部审计活动中必须遵循的执业标准。

### 2. 衡量内部审计工作质量的标准

内部审计是一项特殊的专业服务,具有无形、同步等特点,其服务质量的高低取决于每一个被审计单位的感受。因而,很难对具体审计结果进行直接的质量测定。对内部审计质量的统一社会评价主要依靠对内部审计人员和内部审计过程中的专业行为进行的评价,内部审计准则提供了这种评价的尺度和标准。

### 3. 明确内部审计责任,降低风险

内部审计准则规定了内部审计职业责任的最低要求。内部审计人员若违背了内部审计准则,不仅说明其未能切实履行应尽的职责,而且应对其所造成的后果承担必要的责任。另外,内部审计的职业责任体现在对审计结果所提供的合理保证上,内部审计准则明确界定了内部审计人员的责任界限,该责任界限或为保护内部审计人员免受不公正指责的重要保证,也降低了内部审计工作不到位的风险;同时,内部审计准则也为解决内部审计的争议提供了仲裁标准。

### 4. 利于内部审计机构与利益相关方的沟通,增强审计结果的可理解性

很多内部审计活动涉及复杂的专业行为。借助于内部审计准则,各利益相关方可以了解内部审计工作的基本内容和工作质量的基本标准,增强审计的可理解性。同时,通过让各利益相关方参与内部审计准则的制定,职业界也可以了解其对内部审计的需求及其变化。这种沟通还可以促进内部审计更好地满足各利益相关方的需要。

### 5. 完善内部审计机构内部管理的基础

内部审计机构想要不断加强和完善其内部管理,提高内部审计的质量与效率,必须以科学、合理、明确的内部审计准则为基础。内部审计准则是内部审计人员的行为指南,是评价内部审计人员业绩的标准,是进行内部审计职业教育的根据,为内部审计职业发展和后续教育确定了方向和努力目标。内部审计机构制定出各种内部管理和质量控制制度的目的是保证内部审计活动达到内部审计准则的要求。

综上所述,内部审计准则的作用已远远超出了内部审计业务工作的范围,从某种意义上起到了促进整个内部审计事业发展的作用。内部审计准则在很大程度上反映了内部审计专业的水平,内部审计准则的建立和完善已经成为内部审计职业发展的重要方面。

考察世界范围内部审计准则发展的历史和现状,可以发现各国的内部审计准则正在不断趋向统一,国际化已经成为内部审计准则发展的必然趋势。内部审计准则国际化的发展趋势源于社会需求的国际化、内部审计准则的技术特性以及国际内部审计组织的积极贡献。

## 第二节 国际内部审计准则

### 一、国际内部审计职业团体

IIA 是由内部审计人员组成的国际性审计职业团体。成立于 1941 年。其前身为美国内部审计师协会。1947 年制定《内部审计职责说明》,是协会最早颁布的重要文件,对内部审计



及其职责下了定义。1968年首次颁布内部审计人员《职业道德准则》，是协会会员和注册内部审计师必须遵守的行为规范。它的制定和颁布被认为在提高内部审计人员的地位和作用方面是一个很大的进步。协会在1978年制定和颁布了《内部审计实务标准》。它的颁布为内部审计这一特殊职业制定了职业规范和判断标准，对外树立了一定的质量标准和可信性；对内要求内部审计机构和人员承担一定的责任，提高自己的可信性。从而为人们承认它是一种职业创造了条件，因为一种职业没有一套被公认的标准是不能自立的。

迄今为止，IIA先后颁布了六个《内部审计职责说明书》(SRIA)，先后于1993年、2001年、2009年和2012年和2016年对《内部审计实务标准》进行了五次较大的更新与修订，对《国际内部审计专业实务框架》(IPPF)的最近一次修订是在2016年，修订后的准则自2017年1月1日开始实施，其具体内容如表2-1所示。

表 2-1 国际内部审计准则体系及演变过程

内部审计职责说明书及实务标准、框架文件	内部审计的主要范围	内部审计的目的
1947年 SRIA No. 1	主要涉及会计和财务事项，也可以适当涉及业务事项	帮助管理者有效管理
1957年 SRIA No. 2	会计、财务及其他业务事项	帮助所有管理者履行职责
1971年 SRIA No. 3	各种业务活动	帮助所有管理者履行职责
1976年 SRIA No. 4	各种业务活动	帮助所有管理者履行职责
1978年内部审计实务标准	各种业务活动	帮助所有管理者履行职责
1981年 SRIA No. 5	本组织活动，包括经济性、效率性和项目结果	为本组织提供服务
1990年 SRIA No. 6	本组织内部控制系统适当性和有效性，以及在完成指定的责任过程中的工作效果	帮助本组织成员有效履行职责
1993年内部审计实务标准	本组织内部控制系统适当性和有效性，以及在完成指定的责任过程中的工作效果	帮助本组织成员有效履行职责
2001年内部审计实务标准——专业实务框架	内部控制、风险评估和治理程序	帮助组织增加价值，改善组织营运效果
2009年国际内部审计专业实务框架	内部控制、风险评估和治理程序	帮助组织增加价值，改善组织营运效果
2013年国际内部审计专业实务框架	风险管理、控制和治理过程	帮助组织增加价值，改善组织营运效果
2016年国际内部审计专业实务框架	风险管理、控制和治理过程	帮助组织增加价值，改善组织营运效果

2016年IIA再次对《国际内部审计专业实务框架》进行了完善和修订，与2013年发布的《国际内部审计专业实务框架》相比，修订后的《国际内部审计专业实务框架》由《内部审计的使命》《强制性指南》和《推荐性指南》三个部分构成。《内部审计的使命》是新增内容，描述了内部审计发挥作用的路径、任务和希望在组织内部达成的目标；《强制性指南》新增了《内部审计实务的核心原则》，阐释了内部审计如何实现有效性以及提升内部审计价值的新理念、新任务和新要求，同时对《国际内部审计专业实务标准》进行了一系列修改；《推荐性指南》取消了原来的实务公告，将内容整合为新的执行指南，原来的实务指南、全球技术审计指南(GTAG)和IT风险评估指南(GAIT)等内容则统称为补充指南，立场公告不再作为其正式组成部分。修订后的《国际内部审计专业实务框架》的框架结构和内容表述更加清晰准确，及时反映了内部审计环

境和有关监管要求的变化。

二、国际内部审计专业实务框架内容

《国际内部审计专业实务框架》(IPPF)是 IIA 发布的权威性指南的概念框架,由强制性指南和强力推荐的指南两部分构成。

强制性指南包括三个组成部分:内部审计定义、职业道德规范和国际内部审计专业实务标准。遵循强制性指南的要求对于内部审计师和内部审计部门有效地履行职责是必须且重要的。《内部审计实务标准》的强制性质通过使用“必须”一词来表示期待相关要求得到遵守,除非根据专业判断所涉情形允许偏离《内部审计实务标准》的要求。强制性指南适用于提供内部审计服务的个人或机构。

在强制性指南中,在“内部审计定义”的内容里明确了内部审计定义、目标和根本属性。《职业道德规范》的目标是在内部审计职业中推广的一种道德文化。作为对内部审计在风险管理、控制和治理中进行客观保证的信任基础,《职业道德规范》对于内部审计职业是必须的和恰当的,它是 IIA 会员和注册内部审计师必须遵循的行为规范。而《内部审计实务标准》是评估、衡量内部审计机构工作的准绳,旨在提供内部审计实务的正确做法。不论内部审计处于哪种类型的组织,《内部审计实务标准》的目的就是服务于整个内部审计行业。《内部审计实务标准》由属性标准、工作标准以及实施标准三个部分构成。属性标准说明了开展内部审计活动的机构和人员特点;工作标准描述了内部审计活动的流程,并提出了衡量内部审计活动开展的质量准绳;实施标准是属性标准和工作标准在特定类型业务中的具体体现。前两者是对内部审计活动的总要求,实施标准是其在特定类型业务中的具体指导。

强力推荐的指南包括立场公告、实务公告和实务指南三个部分。强力推荐的指南是通过正式的批准程序取得 IIA 认可的,由 IIA 国际技术委员会按照规定的流程制定。这类指南不具有强制性,但它有助于对《内部审计实务标准》进行解释,或将《内部审计实务标准》应用于特定内部审计环境中。它具体说明了在实务中对内部审计的概念界定、职业道德规范和国际内部审计专业实务标准的执行。强力推荐的指南可以由胜任的内部审计师凭借专业判断加以运用。《国际内部审计专业实务框架》(IPPF)具体包括的内容如表 2—2 所示。

表 2—2 《国际内部审计专业实务框架》的结构和内容

框架结构		内 容
强制性指南	内部审计定义	阐明内部审计的基本宗旨、性质和工作范围
	职业道德规范	阐明开展内部审计活动的个人或机构需要遵循的原则和行为规范,表明了对执业行为规范的最低要求,而不是具体活动
	内部审计实务标准	以原则为导向的强制性要求,为实施和推动内部审计提供了框架,其组成内容包括关于内部审计专业实务和评价内部审计工作效果的基本要求的条款,这些要求普遍适用于全球范围内的组织和个人
强力推荐指南	立场公告	立场公告表明国家内部审计师协会关于内部审计在特定事项汇总的角色、职责、所站的立场及所持有的观点。立场公告有助于对内部审计感兴趣的社会各界了解重大治理、风险或控制事项以及内部审计在其中扮演的角色和作用
	实务公告	实务公告主要帮助内部审计师适用内部审计定义、《职业道德规范》和《内部审计实务标准》,同时推动良好的实践。实务公告涉及开展内部审计的方式、方法和需要考虑的因素,但是不包括详细的过程和程序。实务公告包含的内部审计实务与跨国、国内或特定行业的事项、特定业务类型以及法律法规事宜相关
	实务指南	实务指南为开展内部审计活动提供详细的指引,包括具体的过程和程序

### 第三节 中国内部审计准则

#### 一、中国内部审计准则框架

##### (一) 中国内部审计准则综述

中国内部审计准则是中国内部审计规范体系的重要组成部分,由内部审计基本准则、内部审计具体准则和内部审计实务指南三个层次组成。如图 2—1 所示。

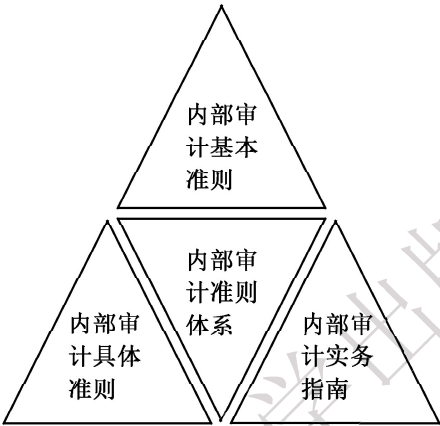


图 2—1 内部审计准则体系的组成部分

中国内部审计协会(CIIA)自 2000 年开始着手制定中国内部审计准则,于 2003 年正式发布了《内部审计基本准则》《内部审计人员职业道德规范》和 10 项具体准则。随后又陆续发布了 7 批审计准则,至 2011 年共发布《内部审计基本准则》和《内部审计人员职业道德规范》以及 29 个内部审计具体准则,此外还有 5 个实务指南。为了更好地适应内部审计的最新发展,发挥内部审计准则在规范内部审计行为、提升内部审计质量方面的作用,2013 年,CIIA 对 2000 年以来发布的内部审计准则进行了全面、系统的修订,并于同年 8 月发布《中国内部审计准则》,自 2014 年 1 月 1 日起施行。

修订后的中国内部审计准则由内部审计基本准则、内部审计人员职业道德规范和 20 个具体准则组成。新修订的准则,一是保持原有准则体系的连续性和稳定性,二是增强准则体系的逻辑性和系统性,三是突出准则的适用性和前瞻性。我国内部审计准则适应于各类组织的内部审计机构、内部审计人员及其从事机构的内部审计活动。此后,CIIA 又陆续进行了准则的更新,截至 2021 年 12 月 30 日,对比 2013 年的准则体系新增了两个内部审计具体准则,也即目前我国的内部审计准则包括内部审计基本准则、内部审计人员职业道德规范和 32 个具体准则。

内部审计基本准则对内部审计机构和内部审计人员的基本资格条件、工作方式和方法以及内部管理制度进行了基础性的概括规定。为了使内部审计机构和内部审计人员对这些概括性规定进行更好的理解和贯彻,内部审计准则体系设计了具体的准则和实务指南。具体准则对基本准则中提及的各项原则要求进行了具体的解释和详细的说明,实务指南准则选择了内部审计实务中经常实施的内部审计类型进行了更加有针对性的专项解释和说明。具体准则是

根据基本准则制定的,而实务指南是根据基本准则和具体准则制定的。因此,内部审计机构和内部审计人员既可以通过阅读具体准则更加明确地理解基本准则的规定和要求,又可以通过阅读实务指南对各项具体的内部审计业务类型形成更加明确的操作指导。

## (二)中国内部审计准则体系的层次设计

内部审计准则体系中的三个不同层次,具有不同的约束力和权威性。基本准则,是内部审计准则体系的第一层次,是内部审计准则的总纲,具有最高的权威性和法定约束力。基本准则、具体准则是内部审计机构和人员进行内部审计的执业规范,内部审计机构和人员在进行内部审计时应当遵照执行。具体准则的权威性虽低于基本准则的权威性,但要高于实务指南的权威性,并有法定约束力;而实务指南是给内部审计机构和人员提供操作性的指导意见,不具有法定约束力和强制性,内部审计机构和人员在进行内部审计时应当参照执行。

在分类的基础上,我国对内部审计准则体系采取四位数编码进行编号,其中,千位数代表准则的层次,百位数代表准则在某一层次中的类别,十位数和个位数代表某具体准则在该类中的排序。新的编号方式借鉴了国际内部审计准则的经验,体现了准则体系的系统性和准则之间的逻辑关系,为准则未来的发展预留了空间。

### 1. 准则体系的第一层次

我国内部审计准则体系的第一层次是内部审计基本准则和内部审计人员职业道德规范。其编码为 1000,内部审计基本准则为第 1101 号,内部审计职业道德规范为第 1201 号。

### 2. 准则体系的第二层次

我国内部审计准则体系的第二层次是内部审计具体准则。作为准则体系的第二层次,其编码为 2000,内部审计具体准则分为作业类、业务类和管理类三大类。其中,内部审计作业类编号为 2100,属于这一类别的 9 个具体准则编码分别为第 2101 号至 2109 号;内部审计业务类编号为 2200,属于这一类别的 5 个具体准则编码分别为第 2201 号至 2205 号;内部审计管理类编号为 2300,属于这一类别的 8 个具体准则编码分别为第 2301 号至 2308 号。

### 3. 准则体系的第三层次

我国内部审计准则体系的第三层次是实务指南。作为准则体系的第三层次,其编码为 3000。第 3101 号为审计报告指南,第 3201 号至第 3204 号分别为建设项目审计指南、物资采购审计指南、高校内部审计指南和企业内部经济责任审计指南。

## (三)制定中国内部审计准则的主要目标

我国内部审计协会在制定现代内部审计准则时确定的目标是:(1)贯彻落实《中华人民共和国审计法》及相关法律法规,使内部审计工作做到依法审计、适法而为;(2)规范内部审计机构和人员的执业行为和执业过程,保证内部审计质量,提高内部审计效率;(3)明确内部审计机构和人员的责任,发挥内部审计在加强内部控制、改善风险管理和完善公司治理方面的功能;(4)建立与国际内部审计惯例相衔接、与民间审计和政府审计准则相协调的中国内部审计准则,实现内部审计的制度化、规范化和执业化。

## 二、中国内部审计准则具体内容

### (一)内部审计基本准则

内部审计基本准则是内部审计准则的总纲,是内部审计机构和人员开展内部审计活动时必须遵循的基本规范,是制定内部审计具体准则、内部审计实务指南的基本依据。新修订的内部审计基本准则由原来的 27 条调整为 33 条,内容包括一般准则、作业准则、报告准则和内部



管理准则。考虑到基本准则的简练性和重要性,将其具体条款介绍如下。

### 1. 一般准则

基本准则中的一般准则对内部审计人员的基本资格条件和工作方式进行了规范,是内部审计人员合理确定审计目标、设计审计程序、形成审计结论的前提保证。目前,基本准则中一般准则包括以下六条。

(1)组织应当设置与其目标、性质、规模、治理结构等相适应的内部审计机构,并配备具有相应资格的内部审计人员。

(2)内部审计的目标、职责和权限等内容应当在组织的内部审计章程中明确规定。

(3)内部审计机构和内部审计人员应当保持独立性和客观性,不得负责被审计单位的业务活动、内部控制和风险管理的决策与执行。

(4)内部审计人员应当遵守职业道德,在实施内部审计业务时保持应有的职业谨慎。

(5)内部审计人员应当具备相应的专业胜任能力,并通过后续教育加以保持和提高。

(6)内部审计人员应当履行保密义务,对于实施内部审计业务中所获取的信息保密。

### 2. 作业准则

基本准则中的作业准则是内部审计准则的核心,从如何根据审计目标了解被审计单位以充分识别和评估审计风险开始,到对评估的审计风险实施应对措施,即既定的审计目标选择适当的审计证据,设计适当的审计程序,配置适当的审计测试,再到内部审计技术方法的具体运用和审计计划方案的具体实施,实现了对整个审计证据收集过程的技术性规范。目前,基本准则中作业准则包括以下 10 条。

(1)内部审计机构和内部审计人员应当全面关注组织风险,以风险为基础组织实施内部审计业务。

(2)内部审计人员应当充分运用重要性原则,考虑差异或者缺陷的性质、数量等因素,合理确定重要性水平。

(3)内部审计机构应当根据组织的风险状况、管理需要及审计资源的配置情况,编制年度审计计划。

(4)内部审计人员根据年度审计计划确定的审计项目,编制项目审计方案。

(5)内部审计机构应当在实施审计 3 日前,向被审计单位或者被审计人员送达审计通知书,做好审计准备工作。

(6)内部审计人员应当深入了解被审计单位的情况,审查和评价业务活动、内部控制和风险管理的适当性和有效性,关注信息系统对业务活动、内部控制和风险管理的影响。

(7)内部审计人员应当关注被审计单位业务活动、内部控制和风险管理中的舞弊风险,对舞弊行为进行检查和报告。

(8)内部审计人员可以运用审核、观察、监盘、访谈、调查、函证、计算和分析程序等方法,获取相关、可靠和充分的审计证据,以支持审计结论、意见和建议。

(9)内部审计人员应当在审计工作底稿中记录审计程序的执行过程,获取的审计证据,以及作出的审计结论。

(10)内部审计人员应当以适当方式提供咨询服务,改善组织的业务活动、内部控制和风险管理。

### 3. 报告准则

基本准则中报告准则的规范重点在内部审计的结论上,规范了内部审计结论的表现形式,

包括内部审计报告的编写要求和内容,也规范了内部审计人员在形成审计结论过程汇总的具体要求。目前,基本准则中报告准则包括以下4条。

(1)内部审计机构应当在实施必要的审计程序后,及时出具审计报告。

(2)审计报告应当客观、完整、清晰,具有建设性并体现重要性原则。

(3)审计报告应当包括审计概况、审计依据、审计发现、审计结论、审计意见和审计建议。

(4)审计报告应当包含是否遵循内部审计准则的声明。如存在未遵循内部审计准则的情形,应当在审计报告中作出解释和说明。

#### 4. 内部管理准则

基本准则中的内部管理准则是对内部审计机构构建内部管理制度和质量控制体系的具体规范,其目的也在于确保内部审计目标的更好实现。目前,基本准则中内部管理准则包括以下8条。

(1)内部审计机构应当接受组织董事会或者最高管理层的领导和监督,并保持与董事会或者最高管理层及时、高效的沟通。

(2)内部审计机构应当建立合理、有效的组织结构,多层级组织的内部审计机构可以实行集中管理或者分级管理。

(3)内部审计机构应当根据内部审计准则及相关规定,结合本组织的实际情况制定内部审计工作手册,指导内部审计人员的工作。

(4)内部审计机构应当对内部审计质量实施有效控制,建立指导、监督、分级复核和内部审计质量评估制度,并接受内部审计质量外部评估。

(5)内部审计机构应当编制中长期审计规划、年度审计计划、本机构人力资源计划和财务预算。

(6)内部审计机构应当建立激励约束机制,对内部审计人员的工作进行考核、评价和奖惩。

(7)内部审计机构应当在董事会或者最高管理层的支持和监督下,做好与外部审计的协调工作。

(8)内部审计机构负责人应当对内部审计机构管理的适当性和有效性负主要责任。

#### (二) 内部审计具体准则

内部审计具体准则是依据内部审计基本准则制定的,是内部审计机构和人员在进行内部审计时应当遵循的具体规范。新修订的内部审计具体准则分为作业类、业务类和管理类三大类。

作业类准则涵盖了内部审计程序和技术方法方面的准则,具体包括审计计划、审计通知书、审计证据、审计工作底稿、结果沟通、审计报告、后续审计、审计抽样、分析程序九大具体准则。

业务类准则包括内部控制审计、绩效审计、信息系统审计、对舞弊行为进行检查和报告、经济责任审计五个具体准则。

管理类准则包括内部审计机构的管理、与董事会或者最高管理层的关系、内部审计与外部审计的协调、利用外部专家服务、人际关系、内部审计质量控制、评价外部审计工作质量、审计档案工作八个具体准则。

#### (三) 内部审计实务指南

内部审计实务指南是依据内部审计基本准则、内部审计具体准则制定的,为内部审计机构和人员进行内部审计提供了可操作性的指导意见。

目前形成的五个实务指南既包括重要但在基本准则和具体准则汇总未能凸显其特点的行业审计指南(高校内部审计),又包括具有重要性、专业特殊性的重要业务审计指南(建设项目审计、物资采购审计、企业内部经济责任审计),同时还对审计过程中重要的作业环节进行了拓展性的概述(审计报告),使其能更好地发挥指导内部审计实践的功能。

基本准则、具体准则和实务指南的综合作用,体现了我国内部审计准则体系的系统性和适用性,是对国际内部审计准则的深化、拓展和传承。随着内部审计理论与审计实践的不断发展,准则体系也会不断修订与完善并逐渐丰富。内部审计准则的修订和发布,是我国内部审计规范化建设的一件大事,是完善内部审计规范体系的重要举措,对提升内部审计在组织中的地位、规范内部审计机构和内部审计人员的行为、保证审计质量、防范审计风险、促进内部审计事业健康发展具有积极的意义。

新准则体系编码及简称如表 2—3 所示。

表 2—3 新准则体系编码及简称

层 次	编 号	准则内容
第一层次——内部审计基本准则及职业道德规范	1101	内部审计基本准则
	1201	内部审计人员职业道德规范
第二层次——内部审计具体准则	2101	审计计划
	2102	审计通知书
	2103	审计证据
	2104	审计工作底稿
	2105	结果沟通
	2106	审计报告
	2107	后续审计
	2108	审计抽样
	2109	分析程序
	2201	内部控制审计
	2202	绩效审计
	2203	信息系统审计
	2204	对舞弊行为进行检查和报告
	2205	经济责任审计
	2301	内部审计机构的管理
	2302	与董事会或最高管理层的关系
	2303	内部审计与外部审计的协调
	2304	利用外部专家服务
	2305	人际关系
	2306	内部审计质量控制
	2307	评价外部审计工作质量
	2308	审计档案工作
第三层次——实务指南	3101	审计报告
	3201	建设项目审计
	3202	物资采购审计
	3203	高校内部审计
	3204	企业内部经济责任审计



## 本章小结

内部审计准则是指各类企业、各级政府机关以及其他单位的内部审计人员在进行内部审计工作时所应遵循的原则,是衡量内部审计工作质量的尺度和准绳,主要来源于审计实践活动、审计理论研究、借鉴国外成果、审计环境影响等,对于提高内部审计工作质量和工作效率、促进内部审计理论与实务的发展具有重要的意义。考察世界范围内部审计准则发展的历史和现状,可以发现各国的内部审计准则正在不断趋向统一,国际化已经成为内部审计准则发展的必然趋势。内部审计准则国际化的发展趋势源于社会需求的国际化、内部审计准则的技术特性以及国际内部审计组织的积极贡献。《国际内部审计专业实务框架》(IPPF)是 IIA 发布的权威性指南的概念框架,由强制性指南和强力推荐的指南两部分构成。中国内部审计准则是中国内部审计规范体系的重要组成部分,由内部审计基本准则、内部审计具体准则和内部审计实务指南三个层次组成。



## 案例赏析

### 从万达高管被抓聊聊内部审计的“免疫作用”

2018年8月1日上午,北京建国门外的万达总部,两名万达高管尹建武、金震因涉嫌利用职务便利谋取私利被朝阳警方带走。

据了解,万达内部负责侦查此案件的部门正是令人又怕又敬的内部审计部门。可见,在经济发展日趋迅猛的今天,风险和机遇并存是所有企业共同面临的生存环境,而内部审计作为企业的一种自我约束机制,其不仅有助于对企业实施监督管理,而且有助于企业健康稳定发展。

我们非常荣幸请到知名内审的行业专家、德勤校友、曾担任动向体育集团(KAPPA)等多家国内外上市集团公司内审负责人——闫云鹤先生,让他带大家真正认识一下内部审计。

记者:闫先生,十几年来,您在很多国际知名的企业负责内审工作,您能谈一下对内审的理解吗?

闫云鹤:内部审计是现代企业制度组成部分之一,具有预防、揭示、抵御企业运行中的各种矛盾和“病害”的功能,可以说是企业经济运营中的一个重要“免疫系统”。在企业的经济运行中,有效地实施内部审计,不仅能够完善公司治理、健全内部控制机制,而且能提高运营效率、促进企业可持续发展,并最终实现企业的发展目标。

记者:那内部审计主要有什么功能?

闫云鹤:一般来说,内部审计的功能主要包括三个方面:一是审计预防功能。预防是审计免疫系统功能作用的前提,即通过审计预防及早发现带有苗头倾向性的问题,及早感知风险,提前发出警报,起到预警的作用。二是审计揭露功能。揭露是审计免疫系统功能的核心,通过审计揭露违规、违纪、违法等行为以达到惩戒目的。三是审计抵御功能。抵御是审计免疫系统功能的重点,通过对审计查出的问题深入分析产生的原因,研究提出解决问题的对策及建设性意见和建议,以便完善制度、强化管理、防范风险、提高企业的经济运行的质量。

记者:您觉得内部审计和内部控制在功能上有什么区别吗?

闫云鹤:很多集团公司的内审和内控合规是分开的两个部门,内审会肩负“反舞弊调查”的职责,就像我们刚说的第二个功能。而内控合规,会是在上述三个功能之外,更多的负有“标准化手册”的功能。这项工作早在2000年“安然事件”之前是没有的,是随着《萨班斯法案》的合规性工作的开展而产生的职能。只要企业的管理层愿意,内控合规部门所做的工作底稿,特别是流程描述和控制点描述部分,和ISO体系下要求的各业务部门所必需撰写的标准工作手册,是有很大的共通性的。我在数个成熟运作的国企里都见过将这两种文档统一归口管理的情况。大大地提高了职能部门对于业务的熟悉程度,同时加强了内控合规这个概念在业务部门里的传递。



记者:您认为企业的内审制度中,最重要的是什么?

闫云鹤:我认为对企业来说,确保内部审计机构的独立性和合理性是最重要的。独立性对审计非常重要,设立内部审计机构的首要原则就是确保其独立性。审计机构在企业的地位越高,越受到重视,其独立性也就越强,这也是国际内部审计界的共同经验和基本主张。只有确保内部审计机构的独立性,才能保证其能够不受干扰,正确地行使其职能,确保审计过程的独立有效。当然,内审人员的素质也是非常重要的。我们通常开展的财务收支审计、经济责任审计和会计信息质量审计已经不能满足企业发展的需要和社会进步的需要,内部审计人员必须以发展的眼光实施审计,运用合理的方法进行审计分析,为经营者、管理者的决策提供真实有效的信息。

记者:您能详细说一下内审人员应如何提高自身能力吗?

闫云鹤:首先,在掌握先进的审计理念和操作技能的基础上,内审人员要广泛涉猎与企业健康、稳步发展有关的知识,并适时地与审计分析有机结合,不断提升审计分析的质量和深度。如法律法规知识、企业管理知识、人力资源管理知识、市场经济知识等与审计过程和审计分析有机结合,有助于拓宽内部审计人员的工作思路和分析范围,有助于提高审计分析的质量和深度。其次,内审人员要深入了解企业的组织管理结构和安全生产业务流程诸环节,分析各职能部门是否充分发挥职能,是否存在不需要的机构和冗岗、冗员,是否有应设而未设立的机构。通过分析组织机构设立的科学性和各环节的健全有效性,提高内部审计人员的思考能力。最后,通过开展企业内部绩效审计和内部控制制度提高审计能力。绩效审计应针对企业生产业务诸环节的实效性、企业的创收能力、盈利能力和发展能力进行审计分析,同时结合国家的产业政策和市场大环境展开分析,通过不断拓宽分析范围,提高自身能力。

简而言之,企业最不需要的一类审计人员,是“问题指出型”,或者说是“挑刺型”。这一类人员往往看到的都是浅层的表象和企业各部门压力不平衡情况下常见的“解压点”,不能理解背后的根源问题,也不能提出真正解决问题的方案,会让业务部门的管理人员非常苦恼。面对内部审计机构指出的问题,不做答复不是,要解决问题又不是一朝一夕,甚至不是自己能力范围内的事情。内审人员应该具备较高的情商和面对难题的表象抽丝剥茧的耐心和细致。向对的层级询问对的问题,将解决不同层级问题的要求向不同层级的业务负责人提出。

记者:可否追问一下,如果在审计过程中遇到一时无法解决的问题该怎么办?就是那种,领导会顾左右而言他的问题。

闫云鹤:小时候上学学过的,矛盾时时在,矛盾处处在。内部审计解决问题,是要依靠业务部门,也时常要依靠自己的上级领导去推动。这不等于,我们这一轮审计中发现的问题就要在这一轮解决掉,一次审计、一次内控梳理之后,企业一潭清水,那才真的会出大问题。

遇到大的困难,说得再直接一些,如果到了主管领导和业务领导都回避的程度,内部审计就要做好“记录者”和“持续观察者”的工作,不要也学领导去“言他”,领导都不管我也不管,这不符合独立性。矛盾集中的“解压点”,要看泄了多少,造成的破坏有多大。同时,准备好应急的预案,这才是我们前面说的“免疫系统”。

记者:最后一个问题,遇到内部审计人员常见的业务部门不配合的情况,闫总您的建议是什么?

闫云鹤:回到你问的第四个问题里我强调的,独立性。我们作为审计,是独立于整个体系的观察者和检查者,这是一个基本属性,这个和前面说的去帮助领导分担压力,帮助企业解决问题不矛盾。如果一个业务部门拒不配合工作,内部审计就要回到基本属性上,独立地如实客观地描述这个业务部门负责任的所有言行,完成记录和汇报的职责就好了。今年是2018年,不是1998年,还说不懂什么叫内控、内审,不明白为什么要向你们交代工作,那就不是简单的认识不到位的问题,而是基本的岗位胜任力上的问题了。

(资料来源: [https://www.360kuai.com/pc/9e94dd1384d72c424?cota=4&tj\\_url=so\\_r。](https://www.360kuai.com/pc/9e94dd1384d72c424?cota=4&tj_url=so_r。))

## 第三章 内部审计机构



### 学习目标

了解内部审计机构的设置原则；了解内部审计机构的职责与权限；熟悉内部审计机构的设置模式。

内部审计机构是指为了增加价值并改善机构的运营而提供独立、客观的确认与咨询活动的部门，它通过系统化、规范化的方法，对风险管理、控制与治理程序进行评价，进而提高它们的效果。如同其他组织一样，内部审计目标的实现和职能的有效发挥有赖于良好的管理。内部审计机构管理是内部审计有效发挥作用、提高审计的质量、增加组织价值的保障。对内部审计机构管理的内容和方法进行规范，是规范内部审计机构的管理工作、保证审计质量、提高审计效率的必然要求。

内部审计组织机构不仅是审计人员的办公场所，更是发挥审计作用的重要组织保障机制。其内容涉及内部审计机构组织形式、审计权限、管理制度、工作章程等方面。

### 第一节 内部审计机构设置原则

#### 一、内部审计机构概述

内部审计机构是指根据我国《审计法》的有关规定，国务院各部门和地方人民政府各部门、国有的金融机构和企业事业组织，应当按照国家有关规定建立健全内部审计制度。内部审计机构在本部门、本单位主要负责人的直接领导下，对本部门行业、本单位及其所属单位进行内部审计监督。各部门、国有的金融机构和企业事业组织的内部审计，应当接受审计机关的业务指导和监督。

#### 二、内部审计机构设置的原则

##### （一）独立性原则

尽管内部审计是相对独立的，但独立性是内部审计的基本特征，设立内部审计机构必须符合审计独立性的要求。无论是部门中的还是企业单位中的内部审计机构，都必须保持其组织上和业务上的独立性。既不能把内部审计机构附设在财务部门中，也不能附设在其他职能部门中；否则，丧失了它的独立性，就难以客观、公正地进行审计。独立性是内部审计机构设置的

前提要求。

### (二) 专职、高效原则

所谓专职,是指内部审计部门及人员应该是专门从事审计工作的机构和人员,它完全置身于其他具体的业务活动之外。所谓高效,是指内部审计机构的设置应该精干,因事纳人。专职、高效是内部审计机构设置的基本要求。

### (三) 权威性原则

只有具有一定的权威,才能顺利开展内部审计工作。审计署在《关于内部审计工作的规定》中指出,内部审计是国家授予的权力部门,单位在设立内部审计机构时,应就内部审计的职责和权限作出明确规定,并强调内部审计的权威性,以利于工作的进行。内部审计机构自身也要通过审计成果的科学性来增强其权威性。

### (四) 法定性原则

无论是国家机关还是金融机构、企业事业组织、社会团体,无论是国有单位还是非国有单位,都应当按照国家有关规定建立健全内部审计制度。法律、行政法规规定设立内部审计机构的单位,必须设立独立的内部审计机构。

### (五) 实效性原则

表面上看,内部审计机构不是直接产生效益的部门,但现代企业,尤其是在内部审计制度比较健全的西方市场经济国家中,内部审计在企业价值增值过程中的作用非常明显。如果内部审计机构的设置只是增加了公司的管理费用,而没有对公司的经营管理产生实际的作用,就违背了实效性原则。

### (六) 适应需要性原则

鉴于我国需要建立内部审计制度的单位涉及国家机关、金融机构、企业事业组织、社会团体等社会经济的各个领域,部门之间、单位之间、行业之间存在诸多不可比因素,因此,在内部审计机构的设置上应从实际需要出发,根据不同情况进行。并且,内部审计机构的设置要与国家政策环境、公司历史沿革、公司组织框架、公司管理层对内部审计的认知、公司从股东到基层职工对内部审计的期望相适应,滞后会削弱内部审计的作用,而超前又会造成公司一定程度上的管理混乱,反而会阻碍内部审计的发展。

## 第二节 内部审计机构设置模式

外包是近几年发展起来的一种新的经营策略。即企业把内部业务的一部分承包给外部专门机构。随着经济全球化进程的深化,企业面临的竞争日益激烈,使得人们对内部审计的期望也随之发生了改变。内部审计作为现代企业制度的重要组成部分,是一种为改善组织经营而设计的独立的、客观的确认与咨询活动,这已成为强化企业经营管理的重要手段。

### 一、内部审计机构外包模式

内部审计外包又称内部审计外部化(Outsourcing the Internal Audit Function),是指企业将内部审计职能全部或部分地委托给会计师事务所或其他专业人员来实施。内部审计外部化最先是由安达信、安永、毕马威等全球知名的咨询机构提出的。20世纪90年代开始,内部审计外包引起了越来越多的关注,已经有为数不少的企业或事业单位实行内部审计外包。这些

企业遍布各行各业;而在尚未实施内部审计外包的企业中,分别还有三成和四成以上的企业打算在未来进行内部审计外包。

外包主要包括以下几种方式:(1)补充式外包:将部分内部审计职能赋予第三方。例如,在一些关键性的内部审计项目中聘请外界专业人士提供帮助。又如,在审计外地的分公司时,聘请懂当地语言或熟悉当地习俗的审计人员提供帮助。另外,在审计特殊领域(如电子数据处理系统)时,企业也可聘请这方面的专家参与审计。(2)审计管理咨询:主要是指请咨询机构帮助企业确定企业内部审计机构设置、人员数量及配备情况,并有可能促进内部审计计划的形成和改进。审计管理咨询服务还包括对内部审计人员的招聘工作、帮助管理层定义主要的审计风险领域等。(3)内审职能全部外包:在这种外包形式下,企业不设内部审计部门,但是为了进行合理的经营性审计,就将内部审计职能全部外包给会计师事务所或咨询机构。(4)内外成员结合审计,也可称合作内审。在这种外包形式下,内部审计工作由一个统一的项目和审计工作组来完成,成员包括内部审计师和外部审计师,但内部审计师和外部审计师对这种结合审计分别承担不同的责任。

## 二、内部审计机构内置模式

内部审计机构内置是指依据《审计署关于内部审计工作的规定》《中国内部审计准则》等相关法规,在企业内部设立专职的内部审计机构,执行内部审计职责。内部审计机构的内置模式主要有单一领导组织模式和双重领导组织模式两种。

### (一)单一领导组织模式

在单一领导组织模式下,内部审计机构只对一个上级主管负责,具体又分为三类。

#### 1. 内部审计机构设在管理层

##### (1)内部审计机构隶属于财务部门

这是内部审计的较早阶段普遍采纳的一种模式,该模式符合内部审计初级阶段财务收支审计的目标。在这种“归口管理”模式下,总会计师或主管财务的副总经理既管财务工作,又管审计工作,尽管业务协调上有所便利,但实际上形成了自己监督自己的局面,难以保证内部审计机构及其人员开展业务的实质性独立。内部审计机构及其人员在制订审计计划、实施审计程序乃至最后提出审计建议和意见时易受干扰,难以保持应有的客观、公正的态度。在这种模式下,内部审计只是进行一些日常性的审计工作,难以从企业整体层面为企业出谋划策,不能直接为经营决策服务。

现代内部审计要求为企业提供整体经营的建议,解决的问题涉及企业经营的各个环节,需要不同领域的人员通力合作,提供全面的审计意见。特别是随着近年来内部审计向“服务导向型”的转变,现代内部审计的职能已逐步拓展为监督、评价、控制与咨询服务,审计的重点也逐步转向以绩效评价为主的管理审计,这种机构设置模式更显得捉襟见肘、不合时宜。

##### (2)内部审计机构与纪检监察合署办公

与纪检监察合署办公一般是指纪检、监察、审计三种职能融为一体,相关机构合署办公,一般受纪委书记领导。这种组织模式在以前的国有企业中比较常见,突出了内部审计的监督性质,但从某种程度上制约了内部审计的权限和作用的发挥。纪检部门是党的办事机构,内部审计归属于行政监督,合署办公易造成党政不分、政企不分的职能混乱,影响其独立性。并且,内部审计与纪检监察合署办公着重关注的是监督职能,并没有真正认识到现代内部审计的实质,会导致管理审计的开展较为困难。但内部审计和纪检监察有机结合,在审计过程中全程配合



协作,可以缩短信息沟通距离,深度推动内部审计与纪检监察工作的有效开展。这种内部审计机构设置模式是将内部审计作为纪检监察部门办案和监察工作的延伸和补充,提高了纪检监察与审计沟通的效率。

### (3) 内部审计机构隶属于总经理等高级管理层

在这种模式下,内部审计通常是接受总经理的委托,对下属单位各项经营活动进行检查、监督和评价。总经理作为股东的代理人承担着为股东财产保值增值的职责,并将股东财富最大化作为企业的发展目标。在管理过程中,总经理要将自身承担的责任和目标在企业内部层层分解、逐步落实。

内部审计机构隶属于管理层,其职能定位立足于“服务主导型”,力图通过内部审计机构和管理层的良好沟通,帮助改善经营管理,提高管理水平。内部审计机构由总经理管理和负责,是基于总经理与下属部门之间的委托代理关系而产生的,有效的内部审计可减少下属部门的逆向选择和道德风险,降低总经理对下属的监督约束成本。

总经理领导的模式有利于总经理掌握内部审计的详细情况与动态发展,对企业部门进行监督管理。其优势在于:一方面,内部审计能获得一定程度的独立性和较高的级别地位,可以对企业日常的全面经营管理活动进行监督、评价,可以及时向企业高级管理层反映问题、建议纠正措施和提供决策咨询服务;另一方面,内部审计机构也可以从企业高级管理层获得连续、及时的信息反馈,并且由企业高级管理层协调内部审计机构和其他中级管理部门之间的关系,有利于内部审计实现提高经营管理水平和经济效益的目的。

由于隶属关系的限制,这种模式也有其自身的局限性。基于“理性人”假设,总经理在实际工作中很有可能更多地为自身利益考虑,脱离增加股东价值的轨道。总经理领导的模式使总经理凌驾于内部审计之上,内部审计的控制范围被无形缩小于总经理的权限范围以内。内部审计难以审查企业高级管理层,无法对总经理的经济责任进行独立的监督和评价。特别是企业中级管理部门的很多活动是由总经理授意或控制的,当内部审计对这类活动进行检查时将难以保持独立性以及在审查和评价中的客观性。如果被审计对象所体现的总经理意志违反了相关内部控制制度、法律法规或职业道德等,则内部审计活动还可能受到来自企业高级管理层的阻碍和影响。因此,这种模式对降低股东和总经理(高级管理层)基于委托代理关系而产生的信息不对称毫无帮助,未能使内部审计达到应有的独立水平,不能完全保证内部审计职能的有效履行。

### 2. 内部审计机构设在监督层

在这种模式下,内部审计机构由监事会领导,并作为监事会的具体办事机构,向监事会报告工作。监事会是公司的监督机构,由股东代表和职工代表组成,职权主要是对董事、经理执行公司职务时违反法律、法规或公司章程的行为进行监督,是企业内部与董事会相互制衡的机构。

将内部审计机构隶属于监事会的优势在于:内部审计机构完全以监督者的身份出现,与企业高级管理层甚至董事会脱钩,具有很高的权威性与独立性,监督透明度大,有利于保障内部审计的独立性和公正性,而且监事会关注内部审计作用的发挥,也期望通过内部审计揭示的问题作出其职权范围内的判断,两者有共同的关注点。这种模式适合于企业产权关系易发生紊乱的企业,如国有资产股权比重较大、管理层次复杂的大型企业,采用这种模式有利于强化内部经济监督,保证国有资产增值保值。如果企业不存在内部人控制,内部审计机构隶属于董事会或监事会就是等价的。但事实是企业普遍存在着内部人控制现象,在这种情况下内部审计

机构隶属于监事会权威性更高。这种制度安排不仅有利于内部审计职能的发挥,而且有利于监事会监督职能的发挥。

将内部审计机构隶属于监事会的局限性在于:由于监事会不能兼任企业的经营管理职务,没有经营管理权,内部审计作为监事会的直属机构就不能及时根据经营管理需要开展专项工作,不能随时为企业经营决策提供咨询服务,对审计中发现的问题也难以立刻向企业高级管理层反映和作出纠正建议。此外,监事会的工作重心在于监督董事会、总经理及其他管理者的行为是否偏离岗位要求,侧重于合规性与合法性,而内部审计则侧重于审查过程与效果,促进价值最大化,其工作重点在于经营的效率与效果。将内部审计机构设在监事会下,在实际工作中往往会将两者的工作混为一谈从而削弱彼此的作用。该模式下的内部审计不利于促进企业改善经营管理、提高经济效益,不能有效发挥内部审计对企业经营管理的服务职能。

### 3. 内部审计机构设在治理层

内部审计机构设在治理层是指内部审计机构隶属于董事会或其下属的审计委员会。董事会由股东大会选举产生,直接对股东大会负责,负责执行股东大会的决议和决定企业的生产经营策略以及任免总经理等。董事会作为股东代表大会的常设机构,代表股东监督管理人员的工作和企业目标的实现情况。审计委员会是董事会下设的一个专门委员会,由董事会任命,一般由具有企业管理、财务会计、工程技术、市场营销等专业知识和工作经验的独立董事组成。

内部审计机构直接隶属于董事会或其下设的审计委员会。其优势在于:内部审计机构具有较强的独立性、权威性和较高的组织地位,可以确保内部审计独立、客观地对企业全面经营管理活动进行审查以及对企业高级管理层进行有效的监督和评价。其不足之处在于:董事会或者审计委员会都不能随时、及时地召开会议对内部审计工作进行集体讨论,从而难以对内部审计工作进行日常监督和指导;同时,当内部审计在遇到意外情况时也常常缺乏及时和充分的指示和反馈,降低了内部审计的工作效率,也削弱了内部审计作用的发挥。

### (二)双重领导组织模式

双重领导组织模式是指在业务上向审计委员会报告业绩,在行政上向经理层负责并报告工作。这种双向负责、双轨报告、保持双重关系的组织形式是理论界目前备受推崇的模式,与IIA《内部审计专业实务标准》的要求相一致。

双重领导组织模式的优势如下:能够最大限度地体现内部审计的独立性和权威性。独立性和权威性的强弱取决于内部审计机构的隶属关系和领导层次的高低。领导层次越高,独立性和权威性越高;反之,则越低。董事会和经营管理机构是企业的主要领导机构,因而在其领导下的内部审计机构能够较好体现它的相对独立性和权威性,从而为内部审计工作顺利开展奠定良好的基础;有利于保证现代企业制度下内部审计职能的发挥。从西方现代内部审计工作的开展情况来看,其重心已转移到评价、鉴证和建设性功能的发挥,这同样也是我国内部审计的发展趋势。

在实践中,内部审计组织的设置直接受到企业管理理念、企业规模、内部质量结构、人员水平和胜任能力等各方面因素的影响。特别是我国企业股权结构、治理模式处于不同的现状,在设置内部审计机构时要遵循科学性、适应性和可操作性原则。对于特殊类型的企业或在管理上具有特殊要求的企业,其可根据自己的实际情况、考虑成本效益原则灵活设置,但要考虑兼顾内部审计的独立性、专业性、高效性和权威性。

## 第三节 内部审计机构职责与权限

### 一、内部审计机构的职责

职责是指为了在某个关键成果领域取得成果而完成的系列任务的集合,它常常用任职者的行动加上行动目标予以表达。

《审计署关于内部审计工作的规定》明确了内部审计机构的职责,内部审计机构按照本单位主要负责人或者权力机构的要求,履行下列职责:

- (1)对本单位及所属单位的财政收支、财务收支及其有关的经济活动进行审计;
  - (2)对本单位及所属单位预算内、预算外资金的管理和使用情况进行审计;
  - (3)对本单位内设机构及所属单位领导人员任期的经济责任进行审计;
  - (4)对本单位及所属单位固定资产项目进行审计;
  - (5)对本单位及所属单位内部控制制度的健全性和有效性以及风险管理进行评审;
  - (6)对本单位及所属单位经济管理和效益情况进行审计;
  - (7)法律、法规规定和本单位主要负责人或者权力机构要求办理的其他审计事项。
- 内部审计机构每年应当向本单位主要负责人或者权力机构提出内部审计工作报告。

### 二、内部审计机构的权限

权限是指为了保证职责的有效履行,任职者必须具备的、对某事项进行决策的范围和程度。

《审计署关于内部审计工作的规定》明确了内部审计机构的权限:单位主要负责人和权力机构应当制定相应规定,确保内部审计机构具有履行职责所必需的权限,主要包括:

- (1)要求被审计单位按时报送生产、经营、财务收支计划、预算执行情况、决算、会计报表和其他有关文件、资料;
  - (2)参加本单位有关会议,召开与审计事项有关的会议;
  - (3)参与研究制定有关的规章制度,提出内部审计规章制度,由单位审定公布后施行;
  - (4)检查有关生产、经营和财务活动的资料、文件,现场勘查实物;
  - (5)检查有关的计算机系统及其电子数据和资料;
  - (6)对与审计事项有关的问题向有关单位和个人进行调查,并取得证明材料;
  - (7)对正在进行的严重违法违规、严重损失浪费行为,作出临时制止决定;
  - (8)对可能转移、隐匿、篡改、毁弃会计凭证、会计账簿、会计报表以及与经济活动有关的资料,经本单位主要负责人或权力机构批准,有权予以暂时封存;
  - (9)提出纠正、处理违法违规行为的意见以及改进经济管理、提高经济效益的建议;
  - (10)对违法违规和造成损失浪费的单位和人员,给予通报批评或者提出追究责任的建议。
- 单位主要负责人或者权力机构应在管理权限范围内授予内部审计机构必要的处理、处罚权。

### 三、不同层次审计人员的职权范围

#### (一) 审计长

审计长的职权范围主要包括：

- (1) 负责整个部门的行政与事务并接受上级领导；
- (2) 制订审计政策与整体审计计划并积极推动实施；
- (3) 核准审计报告；
- (4) 协调与政府审计和民间审计的关系。

#### (二) 审计经理

审计经理的职权范围主要包括：

- (1) 负责单位或地区的部门行政工作；
- (2) 协调与其他部门的关系；
- (3) 在职责范围内制订审计计划；
- (4) 制定审计作业考核标准与审计手册；
- (5) 改进审计方法,提高审计效率与质量；
- (6) 确定审计风险与重要性水平；
- (7) 复核审计报告并提交审计长。

#### (三) 高级审计人员

高级审计人员的职权范围主要包括：

- (1) 拟订具体审计计划、审计任务与审计进度,指挥审计小组作业；
- (2) 归集、分析、判断审计资料,提出审计建议,改进审计程序与方法；
- (3) 复核工作底稿与审计日志,草拟审计报告；
- (4) 考核审计人员绩效。

#### (四) 一般审计人员

一般审计人员的职权范围主要包括：

- (1) 执行高级审计人员分配的任务,进行现场作业；
- (2) 编制工作底稿、审计日志、控制作业进度；
- (3) 就审计过程中发现的问题报告上级并提出建议；
- (4) 就其审计工作的范围草拟相关报告。

### 四、内部审计章程

内部审计章程是开展内部审计工作的“基本法”,它代表了组织最高管理当局的有效授权,是内部审计人员开展审计活动的依据,对整个组织都具有约束力。内部审计章程是组织的主要法律文件。

内部审计章程一般由内部审计机构起草,起草的内容要与组织目标和内部审计准则相一致,然后报给高级管理层批准通过。内部审计章程要明确内部审计的目标,限定内部审计的活动边界,界定内部审计活动的内容和方式。内部审计章程的主要内容如下：

#### (一) 宗旨

内部审计机构的宗旨是:通过开展独立、客观的保证与咨询服务,运用系统化和规范化的方法对内部控制、风险管理和治理过程进行评价,以增加组织价值,提高运作效率,帮助组织实



现其目标。

## （二）组织机构

审计机构是组织内重要的职能部门,从内部审计的性质来说,应保证内部审计机构的相对独立性。各单位可根据具体情况设立相应的内部审计机构。

## （三）权力

在批准的章程范围内,内部审计机构有权审计所有工作,有权接触所有记录、人员和与实施审计工作有关的部门。在提供保证和咨询服务过程中有权与管理层交换意见。有权根据管理层的要求灵活安排审计项目的范围、时间和深度。对发现的重大风险,有权向高级管理层和审计委员会报告。内部审计人员应当独立于其所评价的活动或管理,不应参与任何有可能降低其独立性的活动。

## （四）职责

内部审计机构和人员的职责包括:按照《职业道德规范》和《内部审计准则》的要求开展审计工作;根据风险大小确定审计的重点和先后次序;在执行审计过程中保持应有的职业谨慎;在提交审计报告之前,应核对事实,征求被审计人员的意见,以便包含不同的资料或观点。

## （五）审计人员

审计人员必须熟悉有关法律法规、公司章程;掌握审计、会计相关知识;有一定的会计、管理、审计工作经验,通晓经营管理和相关生产、技术知识;有较强的组织协调、调查研究、综合分析能力;在审计过程中遵守职业道德和专业标准。

## （六）术语和说明

对术语的解释有利于内部审计人员有共同的认识,详尽的说明有利于各方的沟通及章程的完整性。

# 五、内部审计制度

内部审计制度包括:审计机构应享有的调查权、检查权、建议权和处罚权,各部门应无条件接受审计人员监督;定期审计制度,监督企业各项管理制度的贯彻落实,发现问题及时解决;审计建议落实制度,定期检查审计建议的落实情况;违规处罚制度,对于违规者以重罚,使其一日受罚、终生不为。健全完善的内部审计控制制度有利于保证审计质量,因此,为实现内部审计工作的规范化、制度化,明确审计人员、主审人员、项目负责人、部门负责人的责任,必须制定和完善内部审计的质量控制制度。这些制度包括审计工作制度、质量检查考评制度和责任追究制度。

## （一）审计工作制度

审计工作制度是审计工作过程的规范性要求,要明确各个责任人的具体权力、责任和义务,涉及审计立项制度、人员委派制度、计划编制规定、主审竞聘制度、主审负责制度、外勤工作管理规定、取证注意事项、工作底稿编制复核制度、审计报告编制复核制度、督导制度、重大问题请示报告制度、审计报告制度等。

## （二）质量检查考评制度

质量检查考评制度是对正在进行或已经完成的审计业务进行监督、评价,从而了解审计状况、提高审计质量,是一种事中和事后的监控制度。审计质量的检查可以是企业内部审计部门的自查与互查,也可以是企业内部高层组织的、专门针对内部审计质量的专项检查,也可以是内部审计协会质量检查委员会的外部督促检查。科学考评内部审计质量,应该建立考评指标

体系,包括定性指标和定量指标,并以此为依据,作为奖惩的基本依据。

### (三)责任追究制度

责任追究制度是一种事后补救的质量控制措施,目的在于促使各级内部审计人员明确各自责任,强化责任意识,降低审计风险。实施责任追究制度,在对违规者进行处罚的同时,也对遵循者实施保护,是确认和解除审计人员审计责任的一种有效机制。

## 第四节 集团公司内部审计机构设置

企业集团的股权结构不同于单一法人企业,在结构形式上,表现为以大企业为核心、诸多企业为外围、多层次的组织结构,其中母公司既是一个由投资者、债权人、管理者、员工等一组不同利益相关者组成的联合组织,又是以法人形式出现的委托者;子公司既是独立的法人又是母公司的代理者。这种交叉重叠的委托代理关系使得企业集团内部的委托代理关系更为复杂,因此,企业集团对内部审计机构的设置要求也有所变化。

长期以来,我国企业集团建立的内部审计体制多为分级管理模式,即各级企业按需设置审计机构,对各自管辖的企业和部门实施审计工作。这种模式最开始起到了一定的作用,但随着我国经济的发展和市场化的深入,企业集团的规模逐渐扩大,层级更多,这种分级管理使得内部审计机构设置不再匹配集团的发展需求,现代企业集团内部审计管理模式逐渐走向集中管理。

内部审计机构的合理设置和职能的有效发挥,有利于企业集团治理结构的优化。通过构建尽可能集中的集团公司内部审计体系,可有效防范集团企业的内部失控,增强集团控制力,合理配置资源,使集团财富增值。目前,我国多层级企业集团内部审计管理模式主要分为以下四种。

### 一、分级管理模式

分级管理模式是指集团公司及其所属法人单位根据自身需要设立本单位内部审计机构,内部审计机构在行政上对本单位负责并报告工作,即各单位所配置的审计人员。其人事、行政、经费都由本单位管理层管理,在审计业务上,在接受上一级审计机构指导的同时以本单位管理层管理为主,以“分级管理、下审一级”的方式对下属单位进行审计监督的模式。

分级管理的模式使集团内各法人单位的内部审计活动具有较好的适应性、灵活性和针对性,但内部审计机构受本单位的领导,导致内部审计的独立性较差,内部审计信息可能会背离集团总发展目标和管理要求。

### 二、垂直管理模式

垂直管理模式是指内部审计机构设置在集团公司总部,各层级的下属单位都不再设立内部审计机构,集团总部分区域向下逐级派出审计机构(或审计专员),派出机构根据委派机构的要求派驻单位实施审计监督,派出机构和人员纳入委派单位编制,对委派单位负责并报告工作的模式。

垂直管理模式的主要特征是“上审下”,适合于上下级单位业务内容比较统一,管理体系本身就是垂直控制的企业,例如银行等。其是逐渐兴起的一种组织管理模式,银保监会更是以制

度规定的形式将其在商业银行广泛推行。

### 三、集中管理模式

集中管理模式是指只在集团公司设置内部审计机构,下属单位均不设立内部审计机构,审计机构对集团公司管理层负责并报告工作,由专门派出的审计人员对下属单位进行审计监督、提供审计服务的模式。

在集中管理模式下,内部审计派出人员对下属单位具有较高的权威,其独立性程度也较高。但在组织审计工作时,要加强审计工作的计划性,要深入基层,了解下属单位的实际经营情况。

### 四、组合式管理模式

组合式管理模式也就是上述模式的组合形式,如分级管理和垂直管理相结合的模式,即在总部设立审计机构(局)并下设审计分支机构(中心或分局)负责审计业务,其所属企业仍设审计机构,由总部和本单位高级管理层双重管理,以总部管理为主,“上审下”和“同级审”的特征同时存在;集中管理与分级管理相结合的模式,即总部设立一个功能完善的审计中心。下属各层级管理层根据需要设置审计机构。审计中心对下级审计机构的审计计划实行统筹管理,统筹调配审计资源;分级管理与垂直管理相结合的方式,即总部和二级单位都设置审计机构,二级单位内部审计机构执行总部 80% 以上的审计任务。各二级单位的审计机构对本级管理层负责,并且根据需要对三级单位实行派驻制,或设置审计联络员。三级及以下单位基本不设置审计机构,这一模式中二级企业审计力度加大。

总之,审计机构的设置是有弹性的,有时候集中管理模式、分层管理模式、垂直管理模式不能截然分开、相互独立,可以根据公司的实际情况进行设置,或使用组合式管理模式。

## 本章小结

内部审计机构是指根据我国《审计法》有关规定,国务院各部门和地方人民政府各部门、国有金融机构和企业事业组织,应当按照国家有关规定建立健全内部审计制度。内部审计机构的设置包括外包和内置两种模式。内部审计章程一般由内部审计机构起草,起草的内容要与组织目标和内部审计准则相一致,然后报给高级管理层批准通过。内部审计制度包括审计机构应享有的调查权、检查权、建议权和处罚权。

## 案例赏析

### 美国通用电气公司(GE)的内部审计

GE 公司是美国最大的产业公司之一,也是世界上最大的电气公司。该公司有十二大类产品和服务项目,包括家用电器、广播设备、航空机械、科技新产品开发、销售服务等。

#### 一、GE 内部审计目标与内容

GE 为其公司审计署规定了即使在美国公司中也可以说是标新立异的工作目标:超越账本、深入业务。这一措施的运用使得他们在检查和改善下属单位的经营状况、保证投资效果符合公司的总体战略目标和培养企业管理人才方面开创了极为成功的范例。

GE 的内部审计包括两类:首先是下属企业财务部门自己的审计,重点审查其自身经营情况和财务活动

是否符合总公司的规定;其次是总公司一级的审计。最能代表 GE 特色的是其公司审计署的审计。

## 二、GE 内部审计的特色

GE 认为,要做好审计工作,有两个关键性的因素必须解决:一个是共同接受的会计标准和原则;另一个是双重报告系统。

总公司财务部保存有一套国家出版的会计标准和原则,每级财务部门的职责就是坚持贯彻这些原则。公司的财务部提供了一个基本的会计结构,各个企业围绕此结构运行。此结构有助于坚持共同的会计标准和原则,审计主要监督的就是各下属企业是否认真遵守了这些标准和原则。

处理审计工作的另一个重要问题是双重报告原则。每个产业集团的财务负责人不仅要向本企业的负责人报告,而且要直接向总公司的财务副总裁报告。

在审计工作中,审计人员首先从查账入手,但绝不止步于单纯查账,而是花费更多的时间和精力去研究可能有问题的业务,包括业务流程和有关的策略、措施,意在从中发现经营效果、公司内部资源的开发利用、产品质量和服务等各个方面有无可以改进之处。他们对于风险大、一般利益也大的方面尤其注意。因为人们习惯于在风险面前明哲保身,往往出现低效率、浪费、不求进取等种种弊端,而这些领域又恰好是审计人员应当关注的重点。

## 三、GE 内部审计的人员结构

GE 内部审计人员绝大多数是工作过几年的年轻人,其中,大约 80%的人有财会方面的学历;15%的人有相关产业知识背景和管理等方面的经验;5%的人是搞信息处理的。公司每年从几百个报名者中精心挑选几十名进入审计署,同时从审计署中输送同样数量的人去充实 GE 各业务集团的管理干部队伍,包括副总裁在内的各级管理干部中有相当数量的人有审计工作经历,整个 GE 中级以上财会管理人员中有 60%~70%是由公司审计署输送的。每年离开审计署的人员中约有 40%可以直接提升为中级以上管理人员。

## 四、GE 内部审计工作过程

在审计工作开始之前,审计小组要做的工作是了解和研究情况,倾听其他有经验成员的各种想法和建议,他们形象地把这种调查研究称为对自己大脑的一次知识和概念的“轰炸”,在此之后才确定本次审计的目标。

在审计中,审计小组对整个审计工作负有全权,召开调查会、进行个别谈话、收集情况和资料等活动都由他们自主安排。在这之后是分析情况、理清头绪,衡量各种问题间的相互影响。为了实现审计目标,他们可以做他们认为需要做的任何工作,目的只有一个:找出问题的解决方案。

即便找到了解决办法,事情也远未结束。实施方案的具体建议一般由审计小组提出,而且他们总是要把新方案变成一种日常工作,具体落实后才肯罢手,以便在他们离开后能够坚持下去。在这一过程中,审计小组要与被审计部门的领导和业务人员打无数次交道。

总体来说,GE 公司内部审计已远远不是我们一般人所认为的审计概念了(一般人可能认为审计往往带有事后性质,而且也只是财务性质的),它成了 GE 对下属企业进行强有力控制的最有效的工具,也是 GE 对其下属企业所有权的具体体现和保证。

## 五、GE 内部审计特点分析

### 1. 具有独立性和权威性

公司内部审计部门直接向 GE 总公司的“第三把手”报告,增加了内部审计机构意见的分量和权威性,内部审计人员自己也觉得“说话的声音格外响”,审计工作也往往因此更能得到被审计部门领导的积极配合。

### 2. 内部审计人员的选用严格、组成结构合理

在选用内部审计人员时,GE 并不过多考虑审计人员原先所学的专业,而是注重人的素质和才能。他们要求每个新人能给审计部门带来他人所没有的或无法做到的新贡献、新思想。进入审计署的人员有着各种各样的学历背景,而且见解往往与众不同。不同的经历和见解有助于问题的发现和解决。有幸入选的审计人员大多能保持这一机构传统的献身精神。他们工作专注,有极高的自觉性、积极性和创造性,而且不知疲倦。

### 3. 在审计工作安排上独具匠心

审计人员平均每三个月便接受一项新使命,每次都是不同的审计对象、不同的组成人员以及不同类型的业务问题。审计人员互相吸收营养,往往在对比中就能发现问题。在设计解决方案时,自然又会将其他审计



对象的好经验融入方案,无形中提高了内部审计的效率和效果,促进了内部审计价值的实现。

GE的这些做法表面上看起来很奇怪,但内部审计的内容被他们创造性地加以发挥并由此获益。GE的经验告诉我们,企业再大也是可以控制的,关键是要找到一个既符合现代企业管理精神又切实可行的办法,强化内部审计职能、提升内部审计价值就是一个不错的选择。

(资料来源:<http://yan007212.blog.163.com/blog/static/33204055201262514443108>。)

上海财经大学出版社