

论开展内部控制制度审计

阎洪钰

内部控制制度对提高审计工作效率的巨大作用,是本世纪30年代以来,逐渐被审计界所认识的。自从人们认识到内部控制对审计的巨大作用后,对内部控制制度的评审逐步成为许多国家的审计人员实施审计时广泛执行的一项审计程序。

内部控制制度是现代化大生产的产物,是各企业为了提高其竞争能力,在企业内部制定的一系列协调和监督机制,包括内部会计控制和内部管理控制两部分。内部管理控制制度是管理者根据企业的最高方针,从企业整体着眼,制定的一系列计划、组织、执行、监督、协调措施;内部会计控制是会计部门在筹措、分配、使用资金及处理经济业务过程中,有关各方应遵守的规则,是以保护企业资财安全完整、保证会计记录正确可靠、保证财务收支合规合法为目的的活动。相比而言,内部会计控制与审计的关系更为密切。本文拟从开展内部控制制度审计的必要性及如何开展内控制度审计两方面加以论述。

一、开展内控制度审计的必要性

传统的审计方法是详细审计。本世纪初,审计方法由传统的详细审计发展到抽样审计,当时的抽样审计为任意判断抽样,即完全依靠审计人员的职业经验选取并检查样本,然后根据样本检查结果推断总体,作出审计结论。由于完全凭审计人员的经验和直观判断确定样本,致使审计风险增大,这种方法很快便被更为科学的统计抽样所替代。统计抽样的基础是被审单位内部控制制度的可靠性。因为这时人们已经认识到:企业的内控制度愈健全,经济业务处理就愈合理,会计记录就愈准确,审计人员就可以依赖和利用内部控制制度提供的信息,有针对性地进行抽样审计,在尽可能短的时间内,做出正确的审计结论,提高审计工作效率。因此,在审计界,许多人将内控制度在审计工作中的运用视为近代审计和现代审计的分水岭。自从审计人员将评价被审单位的内部控制制度纳入审计程序以后,现代的抽样审计便有了科学的基础,审计工作效率进而大大提高。

就我国审计工作的现状来看,虽然有些审计机关已将对被审单位的内控制度进行评审纳入了审计工作计划,但这种做法还不普遍,也不规范,更没有形成制度,从而大大影响了审计工作效率。笔者认为,在我国,无论是国家审计机关,还是内部审计机构、社会审计组织,都有必要开展内控制度审计。

1. 国家审计机关。作为国家的经济监督部门,其主要职责应是对国有大中型企业、各级政府机构进行审查。就国有大中型企业而言,由于这些企业往往是国民经济的支柱,其经营状况通常对国家的经济实力具有重大影响。近十年来,虽然我国扭亏增盈工作年年抓,国

有企业的亏损现象却依然故我，甚至有增无减。按1993年7月1日实施新财务制度后的口径统计：1992年全国预算内工业企业亏损达11453户，比上年增加2488户，亏损面达31.8%，比上年上升7.3%；这些企业的亏损总额为319.1亿元，比上年增加21.3亿元，比上年上升7.2%。亏损原因调查表明：因政策性、宏观环境因素造成亏损所占比重愈来愈小，而因企业自身经营管理不善造成亏损的比重愈来愈大（经济发达地区已占80%以上）。如何才能使这些企业加强控制、改善管理、提高效益（或扭亏增盈）？需要从各个方面努力。就国家审计机关来说，在对国有大中型企业进行审计时，应建立一套规范化的审计制度，将对被审单位内控制度的评价纳入审计工作计划，这样，通过内控制度的评价，一方面可以从生产、经营、管理各个方面发现问题、堵塞漏洞，提高被审单位的经济效益，保证国民经济的持续高速增长；另一方面，实行规范化的审计程序，能够提高审计人员的业务素质和审计机关的工作效率。就各级政府机构而言，由于市场经济体制在我国确立不久，计划经济模式的影响还未完全消除，政府职能还没有彻底转变过来；同时，由于受“经商”大潮、社会分配不公、官僚主义等不良风气的影响，各级政府机关内积弊严重，具体表现在机构雍肿、办事效率低下、行业不正之风盛行，这些都直接影响政府的形象。为了充分发挥政府机关的各项服务职能，防止各种腐败现象滋长，确保财政资金的合规，有效使用，国家审计机关应在加强对这些部门的审计时，将评价其内控制度纳入审计工作计划，尤其要重视评价内部管理控制，以督促其有效地发挥各项服务职能。这样，既完成了具体的审计任务，又充分发挥了审计机关的宏观调控作用。

2. 内部审计机关。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出，要建立现代企业制度，继续贯彻《企业法》和《转换经营机制条例》，切实加强对国有企业资产的监督管理，从各方面堵塞漏洞，确保国有资产及其权益不受侵蚀。要达到上述目的，必须建立和健全企业的内控制度，作为内控制度一部分的企业内审机构将发挥更为重要的作用。众所周知，内审人员的特殊地位决定了他们只能站在企业的立场上，为加强企业经营管理、提高经营效率服务。如何才能保证本单位的生产经营处于高效状态呢？内审人员可充分发挥自己熟悉企业生产经营运行机制的优势，协助企业领导设计科学的内控制度，监督各部门按计划履行职责，同时，对各职能部门的工作业绩进行评价，进而全面评价本单位的经济效益。经济效益提高了，内部控制健全了，就可以保证企业各项资财的保值和增殖。因此，由内部审计人员对企业内控制度进行评审，是加强企业经营管理，提高经济效益的要求，对企业内控制度进行评审也是内审人员必须做的一项基础性工作。最终会使企业的经济效益得到提高。至于行业内部审计机关，其职责类似于国家审计机构，也应重视对下属企业的内控制度进行评价。

3. 社会审计部门。随着市场经济体制在我国的确立，各种行政性监督逐渐为经济性监督所替代。社会审计，做为一种有效的监督手段，在现阶段也得到了大力发展。社会审计人员从事的主要工作是财务报表的检查验证，在对会计报表的真实性、正确性、公允性进行检查和评价时，可充分依赖客户的内控制度。如果能首先对客户的内控制度进行评价，就可以有重点地进行数据真实性检查，在尽可能短的时间内做出正确的审计结论。同时，由于社会审计部门的工作范围基本上是不变的，不象国家审计机关和内审部门，要围绕国家各个时期的重点和上级机关的安排调整自身的工作重点，这就使得社会审计机关能够在其单位内部，建立一套行之有效的内控制度评审程序，将这套程序不断改进，形成本单位的通用审计程

序。在国外，以内控制度的评审为基础的财务审计被称为“制度基础审计”。开展制度基础审计，对社会审计机关这个盈利性组织来说，既可以提高本身的工作效率，又可提高本单位的经济效益。

二、内控制度的评审方法

既然各种审计机构和人员都有必要对被审单位的内控制度进行评审，那么，应如何对内控制度进行评审呢？笔者认为，应注意抓好以下几个问题。

（一）严格执行对被审单位内控制度进行评审的程序。现在，审计人员对被审单位进行审计时，往往只注意审查存在的问题，不寻找产生问题的根源，不对被审单位的内控制度进行评价。这样，既使查出了问题，进行了处理，也不能从根本上杜绝类似错误的重复发生。因此，外部审计人员在对被审单位进行审计时，一定要首先评价被审单位的内部控制制度，根据内控制度的强弱决定进一步审计的性质、范围和时间。内部审计人员，更应该将对企业内控制度的评价放在首位，以当好领导的助手和参谋。具体说来，对内控制度进行评审时，应遵循以下工作步骤：1. 了解被审单位的内控制度，并用流程图或表格形式将了解到的情况记录下来，为评价和测试内控制度做好内容上的准备；2. 对内控制度进行初步评价，以判断内控制度设计的合理性和健全性；3. 进行符合性测试，检查经济业务的执行与内控制度要求相符合的程度，据以确定审计人员对内控制度的信赖程度。按照以上程序对被审单位的内控制度进行评价后，就可进行真实性测试，即对被审单位的会计数据的真实性、正确性等进行审查，搜集确凿证据，做出审计结论。在审计报告阶段，还应将对被审单位内控制度的改进意见写在审计报告或“致管理当局函”中，帮助被审单位加强控制、改进管理，提高经济效益。

从以上工作程序可以看出，对被审单位的内控制度进行评价既是基础，也是手段，还是目的。审计人员要在对被审单位内控制度进行评价的基础上，依赖被审单位的内控制度完成审计工作任务，最后还要帮助被审单位建立健全内控制度，堵塞产生漏洞的根源。

（二）对被审单位内控制度的评价一定要分“两步走”。如前所述，对内控制度进行评审时应首先评价内控制度的健全性，然后才能对制度的执行情况进行测试检查，这两步是内控制度评审的核心之所在，既不能省去任何一步，也不能合二为一。对内控制度的健全性评价通常称为“初步评价”，对制度的可靠性进行评价通常称为“符合性测试”。其各自的要点为：

1. 初步评价。主要评价被审单位的内控制度是否健全、合理。这一评价是在对被审单位内控制度进行充分了解的基础上进行的。评价时应掌握以下原则：①系统性。即一个单位的内控制度应该是完整的、全面的、成龙配套的，应该控制的地方都应设立相应的控制制度，诸如计划、组织、执行、协调、检查等各方面都不偏废。②适用性。即被审单位的内控制度应该是最适应本单位的特点和要求的。不同类型的企业，相同类型但规模大小、人员素质及经济技术条件等不同的企业，都要求有不同的控制措施。因此，审计人员在了解、评价被审单位的内控制度时，一定要检查被审单位是否根据自身的特点制定了相应的控制措施。③配合性。即被审单位的各项控制措施应该是相互配合，协调一致的。一个企业的总体经营目标确定下来后，一切活动都是围绕这一目标而展开的，制定相应的内控制度也是为了保证

这一目标的实现。同时,由于企业的内控制度具有不同的层次,每个控制措施都有自己的特定目的,因此,为了保证总体目标的实现,低层次的控制措施要服从高层次措施的需要。审计人员在对被审单位的内控制度进行评价时,应注意检查被审单位的内控制度是否与企业的总体目标相配合,低层次的内控制度是否与高层次内控制度相配合等。上述三个标准,是贯穿在具体的评价过程中的。

掌握了评价原则后,就可对内控制度的健全性进行评价。评价时,有三种方法可供选择:①理想控制模式。审计人员根据内控制度的基本原理并结合被审单位的特点,设计出一种能够产生真实、正确结果的规范化控制模式,称为“理想控制模式”。将该模式用文字、表格或流程图的形式记叙下来(一般与调查时所记述的方法一致),然后将被审单位的内控制度与理想控制模式进行比较,对其内控制度的健全性进行评价。②概率模式评价法。一个单位内控制度的健全性,不仅取决于制度本身的设计是否合理、严密、科学,还受评价该制度的审计人员的业务水平及审计程序科学性的影响。因此,审计人员在对内控制度的健全性进行评估时,应充分考虑到上述三种因素的影响程度,综合计算内控制度的健全性。③行为科学模式评价法。内控制度是由人设计的,控制制度的性质和形式便会受到设计这些制度的人的行为观念的深刻影响。因此,审计人员在对被审单位的内控制度的健全性进行评估时,应首先考虑设计这些制度的人的可靠性,只有对制度设计者的各种动机、目的、所处环境等了解清楚后,才可能对他们设计的制度的可靠性作出恰当评价。这里,对内控制度进行评价主要是利用行为科学中的有关理论,如动机理论、激励理论、团体行为理论、领导行为理论、需求理论等进行的,故称为行为科学模式评价法。

2. 符合性测试。由于种种原因,企业制定的内控制度并不一定在实践中发挥了预定的控制功能;写在纸上,印在手册中、挂在墙上的控制制度不一定不折不扣地被执行,这样就会影响内控制度发挥其正常的控制功能。因此,审计人员不能仅仅依据前述的健全性评价结果就对内控制度的可靠性作出判断,审计人员所依赖的必须是正在发挥作用的内控制度。所以,在了解了被审单位的内控制度并对这些制度的健全性进行评价后,还必须对制度的实际执行情况和执行结果进行检查,这就是进行“符合性测试”。符合性测试主要是运用属性统计抽样方法抽取部分经济业务进行检查,看其是否与制度要求相符合。对样本进行符合性检查时,一般有下列三种方法:①观察法。审计人员到现场实地观察、检查内控制度的执行情况。如实际观察被审单位的存货盘点,以判断其存货的内控制度是否执行;观察出纳员的工作,以了解出纳员是否担任现金和银行存款以外的记帐职务,是否每天结计余额、核对库存现金余额等。②审阅法。审计人员通过对被审单位的各种凭证、帐表及有关文件资料进行审阅,以检查内控制度是否实际执行。如对购货业务的内控制度进行检查时,可以审阅有关的购货发票及附件,看其日期是否与购货合同所规定的日期接近,是否附有验收入库单、付款是否经过有关人员的批准,款项的结算是否合规、合法,付款和记帐是否由不同的人执行等。内控制度的执行情况大多可以通过凭证、帐册、报表及有关文件资料反映出来。故审阅法是一种行之有效的符合性测试方法。③实验法。即由审计人员选择几项经济业务,按照被审单位规定的业务处理程序,从头到尾做一遍,并对结果进行评价,以验证控制制度的功能是否得到充分发挥。例如,对销售的控制制度进行检查时,可以选择一批货物,从开具销货发票,到仓库提货、发运货物、办理收款、会计记录等全过程做一遍,与被审单位的处理结果进行核对,以验证被审单位是否按照销货的内控制度要求进行处理。实验(下转第44页)

因可能是多方面的,是否企业已经资不抵债,亏损这么多怕负责。银行怕企业破产,所有向企业的贷款造成现实的亏损。政府部门考虑是否会影响财政收入,具体到企业职工怎么办,谁对他们负责,等等。但是我们应该面对现实,这一问题必须解决。这是对国家负责,对人民负责,是堵塞国有资产流失的必要措施。在清产评估的基础上,由投资银行代替国家执行所有者的职能,将企业核实资金作为投资银行的贷款贷给企业,由企业负责经营,把过去的上下级的隶属关系改为信用关系,由行政约束改为信用机制约束。企业除了照章纳税外,只向投资银行交利息,不再向国家交利润。这样就使国家与企业的关系法制化和规范化,解决了讨价还价,鞭打快牛和苦乐不均的现象,解决了两权分离和政企不分的问题。按不同行业,不同企业确定贷款利息率,应区别对待,体现产业政策,不应千篇一律。根据以上原则所建立起来的企业应当是独资公司,按公司原则进行管理,投资银行为了贷款的安全,要经常关注企业的经营状况。在这种情况下,企业负债经营,使企业有一定的压力,就能

加强企业的责任心。

不论是何种公司,都应按公司原则来进行管理。在企业内部实行两权分离,三足鼎立的格局。不论哪类公司都应建立董事会,执行法人所有权的使命,对投资者负责,维护企业的长远利益,制定企业的发展战略和决定分配原则,招聘厂长和经理。企业的厂长或经理是企业的经营管理者,在董事会的授权下自主经营,对企业负责,他们的基本任务是实现企业的利润最大化。工会应成为职工利益的代表者,维护职工的利益,可派一定数量的代表参加董事会。这样在企业内部就形成三个利益主体,董事会代表所有者维护企业的长远利益,经营者代表企业维护企业的利益,工会代表职工维护职工的利益。三者利益上必然出现争执,就会出现一种均衡,就能避免利益倾斜和企业的短期行为。

这应当成为我们建立现代企业制度的一种形式,建立现代企业制度是社会主义市场经济体制的需要,是国有企业振兴发展的需要,在进一步深化改革的今天,现代企业制度的建立已刻不容缓。

(责任编辑 徐云鹏)

(上接第86页)法也是一种重要的符合性测试方法。

3. 针对审计人员和被审单位的实际情况,选择合适的内控制度评价方法。如前所述,不同的单位,不同的内控制度、不同的执行人员,由不同的审计人员进行审计,不可能得出完全相同的审计结论。因此,在对被审单位的内控制度进行评价时,一定要综合考虑被审单位的实际情况、有关人员的业务素质等各项因素,选择适当的内控制度评价方法。笔者认为,在现阶段,如果审计人员的素质较高,可以在进行健全性评价时,采用“理想模式法”或“概率模式法”,若审计人员的业务经验丰富,也可只采用理想模式评价法。当被审单位为大中型企业时,可运用“理想模式法”或“概率模式法”进行健全性评价,若被审单位是小型企业,一般只宜采用“理想模式法”进行评价。当然,无论审计人员的素质如何,被审单位规模大小如何,审计人员都应对被审单位的业务性质及特点有充分的了解,否则便不能设计出“理想的”控制模式。在进行符合性测试时,应将观察法、审阅法和实验法结合使用,得出可靠的评价结论。如果对被审单位内控制度的评价不准确,据此确定的真实性审计计划就不科学,审计人员就难以搜集足够的审计证据,这种审计风险最终将会影响审计人员做出正确的审计结论,妨害审计工作效率的提高。

(责任编辑 余玉苗)