

内部审计的发展

L. B. 索 耶

内部审计发展历史

古代时期

内部审计在古代就有其根源。但只有到近代这棵大树才开始根深叶茂。现代内部审计的历史，从古至今经历了一个缓慢而艰苦的过程。直至1941年内部审计师协会的成立才真正算得上初露端倪，从那时起，一个独特的行业开始蓬勃发展。

对财务事项进行验证——这在现时只是内部审计工作的一部分——可以追溯至五千五百年以前。公元前三千六百年，在美索不达米亚时期，就有关于在财务事项的批注标记的记录。这种圈点、标记和验勾的标记，描绘出了一个验证的系统。一位书记员进行财务事项的汇总，而另一位书记员则加以验证。职责分工与验证的控制系统，有可能从这时起源。

早期的埃及、波斯和希伯来的记载也显示有类似的系统。例如，埃及人在谷物进仓时要进行验收，并要求对收条进行验证。

古希腊人也非常重视对财务活动进行控制。他们的记录表明了财务事项需要经过核准和验证。他们的控制系统包括一种独特的直接方法。希腊人宁愿用奴隶而不用自由民做记帐员，因为可以对奴隶施以刑罚，使他们讲实话。根据野蛮的逻辑，希腊人认为要了解情况，上刑是比让自由民发誓更为可以信赖的方法。

古罗马采用“帐目听证会”的方法。一名官员将其记录与他人进行比较。进行这种口头验证是为了防止掌管钱财的官员进行舞弊。这种听证会就是审计（audit）一词的兴起。审计这个词是从拉丁文auditus（听证会）演变而来的。Quaestors（质询官）负责检查政府官员的帐目，检查是否存在舞弊和滥用资金的现象。

中世纪

罗马帝国崩溃后，财务控制系统也遭受了同样的命运。直到中世纪统治者才要求检查应收的收入是否都已收齐。开始是由男爵和执法官进行审计，后来是由受委派的官员进行。

当十三世纪时，意大利商业的发展，要求创立一种更高级的记帐方法。为满足这一重要的要求，产生了复式记帐法。复式记帐法帮助商人控制与顾客及供货商的交易，并

检查雇员的工作。那时审计很受重视。一名代表伊莎贝拉王后的审计师，曾经陪同哥伦布去过“新大陆”。

工业革命

审计，正如我们现在所知道的，是在英国工业革命时发展起来的。那时公司雇请公共会计师对帐目进行检查。审计验证越来越少地倾向于针对个人的责任，而更多地倾向于检查书面帐目，将帐目与凭证加以比较。审计的对象主要是帐目本身而不是编制帐目的会计人员。

近代

十九世纪英国大量向美国投资，审计也随之飘洋过海被带到了美国。当时英国的资本家对美国的公司，特别是对酿酒业进行了为数可观的投资。因此，他们要求对投资情况进行独立的检查。英国的审计师带去了他们的审计方法和程序，美国对此加以吸收，使之为己所用。英国的公司法中有关于向投资者承担会计责任的规定，这是英国方面对审计的要求。美国则没有这方面的规定，因此，审计提供了企业家所需要的服务。这些需要导致资产负债表审计的产生，这种审计更强调对帐目的分析。

美国的审计

第一次世界大战以后，美国的经济逐步增长。尽管没有对其提出要求，许多公司还是公布了经过审计的财务报表。但是，在更主要的方面，审计是为银行家服务的。银行家们担心资产负债表上的数字过分乐观，他们需要对其可靠性进行独立的验证。

铁路业最先采用了内部审计项目，铁路业的经理需要保证各站的管理人员恰当地使用分配给的资金。

议会的法律规定

美国国会曾通过了一系列的法律，包括1933年的《证券法》，1934年的《证券和交易法》，1935年的《公共控股公司法》，1940年的《投资公司法》。这些法律的通过大大推动了审计事业的发展。这些法律的目的是使市场证券交易规范化，并将会计和审计作为达到这一目的的手段。

公司并不能完全依赖外部公共会计师，因为有时需要进行进一步的深入分析，而公共会计师由于所处的地位并不是总能在这方面提供服务。因此，公司雇用内部审计师来协助进行会计帐目的验证，并确定是否符合会计控制的要求。

内部审计师为其地位进行的斗争

当时外部审计师的地位通常是在内部审计师之上，后者只是前者的影子，一个只有很低地位和声望的影子。

在1941年，内部审计师协会的成立，现代内部审计才开始发展起来。从那时以后，检查仅限于会计帐目的框框才开始被打破，内部审计师才有了真正的地位，不再屈居于外部的职业会计师之下。

对某些内部审计师协会的创始人来说，“内部审计”和“内部审计师”这两个名词的含义有些模糊不清，名不符实。他们试图采用一个名称或词语能够更好地表述内部审计师日益扩大的作用和职责范围。但是，并没有出现，正如内部审计师协会的创始人之一，约翰·舍斯顿（John B Thurston）在1941年曾说过下面一番话：

“大家都承认，‘内部审计师’这个名称是很不贴切的，也许前些年这个名称还能令人满意地说明我们先驱者的工作性质，但在今天，审计，仅就其字面的意义而言，只是内部审计师职能的一部分。内部审计师协会的组织委员会曾多方努力寻求另一个名称或词语来代替，但最后的结论是，我们不得不遵从历史上的惯例”。

内部审计师协会的创始人认为，采取行动比文字说明更有助于提高内部审计师的地位。但是在1941年还未有一位智慧女神从天而降，而仅仅是在这些创始人的心目中产生这样的设想，即内部审计的活动更多地侧重于管理，而不只是验证会计事项。这个设想预兆着一个充满活力的新生命——以管理为方向的审计工作——它一直在稳定地向前发展。

这种发展过程，是从内部审计师的职责由1947年至1976年的变化中显示出来的。

定 义

内部审计曾被许多名称所代替，它被称为管理审计、经营审计、项目审计、业绩审计、经营评价，等等。但是内部审计这个名称表明其职能，它总括了内部审计师在一个单位内部进行的种种评价活动，为本单位提供服务。

我们认为，最好地表述现代内部审计师所进行的范围广泛的评价活动的定义是：

在一个组织内部对各种经营活动与控制系统的独立评价，以确定既定的政策与程序是否贯彻，建立的标准是否遵循，资源的利用是否经济和有效，以及单位的目标是否达到。

这个定义包括权利和责任两者在内。它扩大了内部审计的视野，它需用一种以管理为方向的方法进行审计评价。

这个定义有以下这些内容：

一、在组织内部具有专业的客观性和地位，俾使审计结果得到重视，并对其建议采取改进措施。

二、一个广大的职权和业务范围。足以接近一切有关的文件、财产和人员，而不受到限制。

三、不仅检查规章制度是否遵循，还要评价制度本身是否完善、恰当，并能贯彻执行本单位现行的目标。

四、检查对内部和外部的法律与规章的遵守情况，财务活动是否恰当地进行，以及财务和经营报告是否准确、及时、明确。

五、检查对人员、资金、物资的管理，发现缺乏效率和不经济的现象，使能作出改进措施；同时，对优良的业绩提出报告和表扬。

六、评价计划任务与项目方案，以检查预期的目标和活动是否能够获得。

七、保证内部审计师的工作方向与组织中所有管理部门协调一致。

这个定义阐述的内容大大超出了传统的内部审计师概念的旧框框。它显示了对管理方面的伸展，不仅仅是管理者的耳目，而是好的参谋助手。以管理为方向的内审师

期望其工作不再局限于仅仅是查找差错，不仅仅是觉察法规的贯彻与记录的准确，还要发现规章是否适当，记录是否需用。当然，他们关心的是这些工作(经济和效率)是否做好，甚于此者，更关心这方面的工作(效果)是否做好。

审 计 业 务

许多内部审计机构的工作已经进入他们单位之中的非财务领域。许多单位达到第一流的水平，以管理为方向的审计工作在整个领域中不再与财务审计相联系。但是，他们对这些审计工作的成就寄予的热心，不应当走得太远，他们切不可忽视了财务记录与财务事项这些老本行的审计工作。

事实上，财务活动仍是单位经营活动中的重要组成部分。财务系统是神经中枢，对财务系统的控制也是最基本的控制。内部审计师们，不管怎样地变成以管理为方向，一定要把检查会计控制系统的适当性和有效性包括在一系列的程序表以内。他们仍需对控制系统加以必要的检查和测试，向管理部门报告其是否适合与执行良好，或是需要采取措施加以改进。

同样，内部审计师切不可因其在单位中所处的地位面对自己失去控制。虽然他可以直接向最高的行政首脑提出报告，甚至作为董事会主席的耳目，而他仍只是一个僚属，并非指挥人员。他没有经营的权力和责任。他没有发号施令的权利。他不能强制业务人员执行其审计建议，而只能要求他们对提出的建议采取改进措施。

内部审计和有关职业

内部审计师有时很难表明自己的职能。当被审单位听到内部审计这个名词时，通常会说：“哦，你是查帐的”。当内部审计师试图表明其扩大了的业务范围时，又可能这样评论：“我看，你是一个管理专家”。

现代内部审计师并非上述二者中的任何一个。内部审计是一项特殊的职业，现代内部审计的目的和范围，它所期望的成果，都与上述二者并不相同。

内部审计与外部审计

外部审计的责任

内部审计经常从公共会计师中招收工作人员。为数很多的内部审计师都有过从事公共会计师业务的经验。这种经验是很有价值的，它对编制审计程序，评估控制系统，开展业务分析和确定薄弱环节都很有帮助。但是，如果这些从会计事务所转来的审计师将他们原来的审计技术一成不变地用于内部审计，效果可能不会理想，他们可能会抓不到要点。内部审计和外部审计这两种职业在某些方面有共同之处，例如都要检查会计控制是否完善；但是，由于二者的目标不同，总的来说，它们之间的区别大于共同之处。

独立的公共会计师最基本的职责是检查公司的财务报表，其目的是确定报表是否公

正地反映了公司当年的财务状况和经营成果。如果报表符合公认的会计原则并与前期报表的处理方法一致，公共会计师就再不能挑剔什么了。

近年来的一些法律，例如美国的外国公司破产法特别强调财务控制。一些受了影响的外部审计师认为内部审计师涉足于非财务的经营活动是浪费时间。内部审计师应主要对内部会计控制进行检查。这种观点完全无视了内部审计已扩展了的工作范围。

二者的区别

对内部会计控制的检查是一项很重要的工作，也是内部审计师的一项重要职责。但这并不是内部审计师工作的全部。由于生产、工程、市场销售和存货管理等方面管理不善而造成的损失比由于侵吞公款而造成的损失要大得多。近些年来，财务控制得到了很大的加强，但其它方面的控制就不一定如此。贪污现象能损害一个企业，但管理不善却能使其破产。外部审计和以管理为方向的内部审计之间的区别也就在于此。前者范围较窄，后者则范围很广。

不可否认，外部审计师也提供管理方面的服务，向管理部门提交报告，建议改进管理系统和控制制度。但总的来讲，外部审计还是侧重于财务方面，偶尔涉及非财务领域时，其深度也不如内部审计；因为后者是在单位内部工作，对本单位的系统，工作人员和经营目标都非常熟悉。

外部审计对于那些对财务报表无重大影响的浪费和舞弊现象——用会计术语说是“不重要”——并不十分关注。而内部审计师则关注所有的浪费和舞弊，不论它是多么小。千里之堤，溃于蚁穴。一个微小的差错可能不会对拥有亿万资产的公司的财务报表产生实质性的影响，但在有经验的内部审计师看来，差错就可能不是偶然的，可能是系统不完善，政策不妥当，对管理部门的方针发生误解的标志。

内部审计和外部审计应相互协调一致。二者的财务审计技术可能是相似的，但目标则不同。这两种不同的职业应当相互尊重，相互协调、相互学习，建立起一种稳固而持久的关系。下面对内部审计师和外部审计师进行现金审计所用的方法进行一个比较。外部审计师通常采取以下几个步骤：

- 从原始凭证到会计帐簿最终平衡的全部处理程序进行追踪；
- 检查现金库存额是否合理；
- 检查款项是否及时存入银行；
- 检查现金支出额的增减情况；
- 清点库存现金；
- 与银行核对存款数额是否正确；
- 验证银行对帐单计算上有无差错；
- 直接从银行取得一份对帐单，将其和企业的对帐单进行核对；
- 将会计人员已核对过的项目与银行对帐单进行比较；
- 将与银行对帐单不符的项目与现金支出记录进行比较；
- 检查去年与银行对帐单不符的项目的用途。

如果怀疑有舞弊现象，则应采取措施进一步检查。但一般来说外部审计所用的审计技术就如上述。内部审计师进行现金审计时所采用的步骤和外部审计相同，或者他们协

助外部审计师进行这些工作。但是这些基本的步骤还不能完全满足内部审计师的要求。下面举两个例子：

一、一个公司要支付大量的营业税，同时营运资金需要量很大。怎样才能既按税法规定纳税同时又保留一定的现金呢？内部审计师通过一番努力解决了这一问题。

在一些州里允许分期支付税款。审计师提出了一个适当的付税方法，即分期支付而不是一次大量支付。

有些税款支付得比较早以取得折扣。但现金的价值在上升，短期投资能取得更佳的效果。审计师指出了这一点，因此取消了提前付款。

结果公司有了能每年获利5万美元的营运资金。

二、一名内部审计师认为除了要对现金加以保护外，还应视其为不能赢利的资产。银行中的闲置资金应控制到最低限度。他发现通过准确的现金预算和与银行的密切联系可以做到这一点。同时还发现管理部门并未意识到这一问题。因此内部审计师取来了近二年来的关于现金收支的计算机储存资料，对现金库存进行检查。

通过检查，发现银行帐户上有几百万美元，大大超出日常经营的需要。单位还在一些地方银行设立了无利息的“商誉”帐户以便本单位职工将支票兑换为现金，但仅有少数职工需要这种服务。公司也没有应用在周末将所有资金进行短期投资的方法。投资仅限于购买美国政府债券，但如果购买其它商业有价证券收入可能更高。

内部审计师将审计结果和建议报告给高级管理人员，经理们大受震动，采纳了这些建议，通过对程序的改变，公司从短期投资中每年增加了40万美元的收入。

关于内部审计和外部审计的区别，总的来说可以通过下列表格来表示：

<u>内 部 审 计</u>	<u>外 部 审 计</u>
一个单位内部的雇员	一个独立的订约人
为管理部门和董事会服务	为第三方提供可靠的财务资料
在一个单位内部检查所有经营活动与控制系统的经济性、效率性和效果性	检查资产负债表和利润表，对内部控制系统和经营业务进行检查以确定测试的范围和财务数据的可靠性
直接关注防止任何业务中任何形式任何程度的舞弊现象	直接关注财务报表有无实质性的差错，一般来说仅在偶然情况下才关注发现和防止舞弊现象
独立于受审的业务活动，但要响应各级管理部门的需要和要求	从业务上和态度上都独立于管理部门和董事会
连续不断地对业务活动进行检查	定期对与财务报表有关的记录进行检查，一般一年一次

以管理为方向的方法

上面讨论过的内部审计师进行的两个现金审计案例超出了一般的检查范围。但这才仅仅是个开始。随着管理部门和董事会对内部审计的重视日益增加，内部审计还大有用武之地。内部审计师影响管理部门的决策和企业高层人物为内部审计举行听证会，这在四十年代和五十年代都是不曾有过的。从1942年至1955年，蒙哥马利·沃德公司拥有的现金

和短期投资从一千万美元上升到三亿二千五百万美元。同时西尔·罗伯克公司尽最大限度利用闲置资金以扩大销售和巩固市场上的地位。在那时如果内部审计师提出蒙哥马利·沃德公司应当采用西尔公司的方法充分利用资金，他的建议会遭到拒绝。但在今天，内部审计日益为董事会所接受和重视，同时又有审计委员会，内部审计师关于充分利用闲置资金的建议会得到赞同和尊重。

上述现代内部审计师关于现金审计的例子显示了对于内部审计来说以管理为方向的审计方法的重要性。这和以财务为方向的审计方法是一个鲜明的对比。这两种方法都是重要的和必需的，各自提供不可或缺的服务。但二者全然不同。他们代表两种不同的专职，而当他们了解到各自具有的职能时，是能够相互促进、相互协调，有效而和谐地一块进行工作的。

内部审计师和工业工程师

区别

内部审计师和工业工程师——后者曾被一度被称为管理效率专家——代表两个不同的专业。内部审计师不是管理工程师或管理效率专家，尽管有时他们使用后者的技术。

管理工程师或管理效率专家的涵义，有如某个专家对方法、程序和工作进行分析，以设计一种能充分提高设备和人员效率的方法。管理工程师在职业阶梯上处于较高的位置。梅纳德为管理工程学下了如下定义：它是工程智能与实务的一个分支，分析、衡量和改进岗位分工的方法，设计和建立更佳的综合岗位分工体系，并确定、预测和评价其获得的成果。

内部审计师也进行某些上述活动。他们进行分析、衡量并对提高完成任务绩效的方法提出建议。但他们并不设计和制定制度，在制度的设计阶段，他们可以提出应加进某些必要的控制。在制度建立以后，内部审计师可以对其进行评价，检查这些控制是否正常地发挥作用。但设计制度不是内部审计师的职责，参与设计会破坏内部审计的客观性。

共同之处

内部审计师能从管理工程师和管理效率专家那里有许多值得学习的东西。时间动作研究的先驱者曾有一个共同的目标：对一项任务进行研究，使操作更为简单和容易，取消不必要的操作，减少疲劳，缩短完成任务所需的工作时间和成本。在这方面法朗克和李利安·吉尔伯斯、大卫·波特和亨利·甘特的研究值得引起内部审计师的注意。对一切进行核算以提高利润——是内部审计师极为关心的事情。当制造方法得到改进、人工和材料得到节约，浪费得到防止，操作误差得以减少，产品质量得到提高，工作条件得到改善，事故得到减少，不必要的记录被取消，设备利用更有效率，提高生产率的方法得到采用，利润就得到增加。

上述这些内容都是内部审计工作的重要方面。当然，改进某些职能和更经济、更有效率地生产某些产品是有用的；但是，内部审计师必须提出另一个问题：该项职能和该项产品是真正需要的吗？这就超出了经济性和效率的问题而牵涉到效果。内部审计师还要问另外一些问题，例如这项工作为什么在此地做？为什么在此时做？它真的有利于实现公司的目标吗？这项工作继续在进行是因为真正需要它还是因为管理部门忘掉了它在

这里存在?

下面举两个在非财务领域进行改进的例子,这两个例子和管理工程师所关注的问题很相似,但此项改进建议是由内部审计师提出的。

一、一名州审计师发现在一项街道拓宽系列工程中有延误现象。在一项工程中,公用设施及其标志杆没有被及时移走,工程进展没有正确地予以安排。第一、那些标志杆影响了另一项街道拓宽工程的进行,第二,由于设施未移走,该工程的总包工人继续拿了一年的佣金,每月600美元,共7,200美元。这些延误现象使所有工程的成本大大增加。产生这一现象的原因是市政府管理当局未能有效地进行安排和协调。内部审计师提出了建议,合同条款中应包括各街道施工现场的计划安排,协调公共事业公司和包工人的工作。

二、一名内部审计师发现,由于最后工序中价格昂贵的生产设备有故障,产品被顾客退货。在关键岗位上工作的是一些没有生产经验的工人。他建议,既然有大量工人从事生产,只应从中选出有经验的人到关键岗位工作,将贵重设备交给没有经验的工人是荒唐的。这项建议被采用后,预计第一年就可节省八万美元。

内部审计师的有关活动

内部审计师可以学习外部审计师和管理工程师的方法,并将其用之于内部审计工作但内部审计师的职能比他们更全面,目标也与他们不同,除了财务和生产以外,内部审计师的工作范围还包括计划、组织、市场、研究和开发、采购、工业关系、工程和其它活动。总之,一切管理部门的工作都与内部审计有关。

这就是为什么把现代内部审计师当做一个公共会计师或是当做一个管理工程师在整个观点上都是错误的。

结 论

内部审计是一种特殊的专职。其产生的根源与独立的公共会计师相似,但发展方向却全然不同,这两种专职的工作能够而且应该协调一致,但二者的目标是不一样的。

内部审计师的工作和所谓管理专家(或工业工程师)的工作是不同的。二者可以相互学习、相互帮助,但他们的工作范围和职责并不一致。管理工程师的任务是建立程序和制度,内部审计师的任务则是在制度建成以后对其进行评价。内部审计主要从管理角度而不是从工程角度看问题。

上述几种专职都是共同为企业的效益服务,但如果将内部审计与其它二者混淆起来,内部审计师就不能有效地工作。

(本文由国际内部审计师协会于1986年10月提供给中国审计学会。原作者为Lawrence B. Sywyer:《The Practice of Modern Internal Auditing》,1983年第2版。黄义潮译,杨树滋校,)