

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920121150279

UDC_____

厦门大学

硕士学位论文

福州海关内部控制体系优化研究

Research on the optimization of the internal control in
Fuzhou customs

丁洁

指导教师姓名: 王宇颖 副教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2017 年 10 月

论文答辩日期: 2017 年 月

学位授予日期: 2017 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2017 年 10 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

本人声明该学位论文不存在剽窃、抄袭等学术不端行为,并愿意承担因学术不端行为所带来的一切后果和法律责任。

声明人 (签名):

指导教师 (签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

内部控制作为一种理念，通过一系列制度、措施和程序来管控风险、防止舞弊、提高效率，在管理学中的地位日益凸显，政府部门同样需要运用内部控制来改善治理。中国海关从 2003 年起开始探索研究 COSO 内控框架，派员赴荷兰等外国海关实地考察其内控体系设计，从而总结和提炼出具有中国海关特色的内部控制模式，使之与海关的执法和管理实践相适应。福州海关作为全国 42 个直属海关之一，关区范围内既有沿海海关，也有内陆山区海关，海岸线长，岛屿众多，海情复杂，监管点分散，业务门类齐全，地缘优势使得福州海关还拥有独特的对台小额贸易业务，在中国海关中具有一定的典型性。

本文以福州海关内部控制体系作为研究对象，在梳理国内外理论研究的基础上，综合运用查阅文献、理论归纳、研究文件、案例分析、问卷调查、比较分析等方法，总结福州海关开展内控机制建设的实践成果，介绍目前福州海关内部控制现状，审视福州海关内控机制建设中存在的问题和薄弱环节，查找福州海关内控节点指标的设计缺陷和监控盲区，借鉴商业银行内部控制改革的成功经验，提出优化福州海关内部控制体系的对策和建议。

关键词：海关；内部控制；优化

Abstract

Internal control, as a concept, takes the advantage of a series of systems, measures and procedures to control risks, prevent fraud, and improve efficiency. Its status in the management science is becoming increasingly prominent and the government departments also need to use internal control to improve governance. The China customs began to explore COSO internal control framework since 2003. Staffs were sent to Holland and other foreign customs to investigate the internal control system design, in order to summarize and refine the internal control model with Chinese customs characteristics, and make it compatible with customs law enforcement and management practices. As one of the 42 direct Customs, the Fuzhou customs covers both of the coastal and inland mountainous areas, being with long coastline, numerous coastal islands, and complex sea condition. The supervision points are dispersed, and the business categories are complete with wide coverage, which include the unique small trade with Taiwan by geographical advantage. It has certain representativeness in China's Customs.

In this paper, on the basis of combing the theoretical research at home and abroad, by using literature review, theoretical induction, research papers, case analysis, questionnaire survey, comparative analysis and other methods comprehensively, we take the internal control system of Fuzhou customs as the research object to summarize practical results of internal control mechanism construction in Fuzhou customs, introduce the current status of internal control, examine the problems and weak links in the construction of internal control mechanism, investigate design defects and monitoring blind areas of internal control node index. Then we will draw lessons from the successful experience of internal control reform in financial institutions, putting forward countermeasures and suggestions to optimize the internal control system of Fuzhou customs.

Keywords: Customs; Internal Control; Optimization

目 录

一、绪论	1
(一) 研究背景与意义	1
1. 研究背景	1
2. 研究意义	1
(二) 文献综述	2
1. 国外文献综述	2
2. 国内文献综述	4
3. 简评	6
(三) 概念界定与理论基础	7
1. 概念界定	7
2. 理论基础	7
(四) 研究内容、方法与技术路线	8
1. 研究内容	8
2. 研究方法	9
3. 技术路线图	9
(五) 创新与不足	10
1. 可能的创新点	10
2. 不足之处	11
二、福州海关内部控制历史沿革与现状	12
(一) 福州海关概述	12
1. 基本概况	12
2. 组织架构	12
(二) 内部控制历史沿革	13
1. 各自探索阶段（90年代末至2003年）	13
2. 初步构建阶段（2004年至2009年）	13
3. 规范发展阶段（2010年至2012年）	15
(三) 内部控制建设现状	17
1. 制度基础	17

2. 监督检查.....	21
3. 控制活动.....	24
4. 信息系统.....	33
5. 队伍建设.....	34
三、福州海关内部控制体系存在问题与原因分析.....	36
(一) 人员配备.....	36
1. 组织机构不健全.....	36
2. 内控部门人员紧缺.....	36
3. 岗位轮换显露弊端.....	37
4. 业务能力有待提高.....	37
(二) 机构设置.....	38
1. 组织不独立.....	38
2. 人员不独立.....	39
3. 经费不独立.....	39
(三) 内控意识.....	39
1. 基层海关主动意识不强.....	39
2. 职能部门主体意识不强.....	40
3. 职能部门指导力度不够.....	40
4. 监督部门培训力度不够.....	40
(四) 控制措施.....	41
1. 实用性不强.....	41
2. 体例编排繁琐.....	41
3. 指标展示不直观.....	41
4. 更新维护滞后.....	42
5. 奖惩机制缺乏.....	42
6. 监督存在盲区.....	42
7. 问题屡查屡犯.....	43
(五) 信息系统.....	44
1. 系统功能单一.....	44

2. 数据无法共享.....	44
3. 信息化程度低.....	44
四、福州海关内部控制体系优化建议.....	45
（一）加强人员配置.....	45
1. 修订兼职内控人员制度.....	45
2. 提高内控人员综合素质.....	46
3. 运用手段降低人力需求.....	46
（二）增强机构独立性.....	47
1. 垂直型内部审计模式的可借鉴性.....	47
2. 督审监督事权体系重构.....	48
（三）优化控制活动.....	50
1. 优化节点指标的展示方式.....	50
2. 推进节点指标的合理瘦身.....	50
3. 改进节点指标的设计理念.....	51
4. 完善节点指标的绩效管理.....	52
（四）推进信息化建设.....	53
1. 强化科技控权.....	53
2. 推进数据共享.....	54
五、结束语.....	55
参考文献.....	56
致谢.....	58
附录 福州海关内部控制体系评估调查问卷.....	59

Contents

I. Introduction	1
i Research background and significance.....	1
1. Background.....	1
2. Significance.....	1
ii Literature review.....	2
1. Review of the foreign literature	2
2. Review of domestic literature	4
3. Brief comment.....	6
iii Definition and theoretical basis	7
1. Concept definition.....	7
2. Theoretical basis	7
iv Research contents, methods and technical route	8
1. Research contents.....	8
2. Research methods.....	9
3. Technology roadmap.....	9
v Innovations and deficiencies.....	10
1. Possible innovations.....	10
2. Deficiencies.....	11
II. History and current situation of internal control of Fuzhou customs.....	12
i Overview of Fuzhou customs	12
1. Basic situation	12
2. Organizational structure	12
ii The history of internal control	13
1. Separate exploration phase (from the end of 90s to 2003)	13
2. Preliminary construction phase (2004 to 2009)	13
3. Specification development phase (2010 to 2012)	15

iii	The current situation of internal control construction	17
	1. Institutional basis	17
	2. Supervision and inspection	21
	3. Control activities	24
	4. Information systems	33
	5. Team building.....	34

III. Problems and reasons analysis of internal control system.....36

i	Staffing.....	36
	1. Unsound organization	36
	2. Personnel shortage in the internal control department	36
	3. Disadvantages in job rotation.....	37
	4. Business capacity needs to be improved.....	37
ii	Organization setting.....	38
	1. Independent organization.....	38
	2. Independent persons.....	39
	3. Independent funding.....	39
iii	Internal control consciousness.....	39
	1. Weak initiative consciousness in grassroots customs.....	39
	2. Weak subject consciousness in functional departments	40
	3. Weak guidance for functional departments	40
	4. Weak training for supervision department	40
iv	Control measures	41
	1. The practicability is weak	41
	2. Tedious style arrangement.....	41
	3. Unintuitive indicators display	41
	4. Update maintenance delay	42
	5. Lack of reward and punishment mechanism.....	42
	6. Blind zone in surveillance.....	42
	7. Repeated problems	43

v	Information system	44
1.	Simple function in the system	44
2.	Data cannot be shared	44
3.	Low degree of informatization	44
IV.	Fuzhou customs internal control system optimization proposals	
.....	45
i	Strengthening personnel allocation	45
1.	Revising part-time internal control personnel system	45
2.	Improving the overall quality of internal control personnel	46
3.	Using means to reduce manpower demand	46
ii	Enhancing the independence of the mechanism	47
1.	Vertical internal audit model can be used for reference	47
2.	Reconstruction of the power system of supervision over trial and supervision	48
iii	Optimizing control activity	50
1.	Optimizing display method of node index	50
2.	Promoting the reasonable weight reduction of node index	50
3.	Improving design idea of node index	51
4.	Improving performance management of node index	52
iv	Informatization construction promotion	53
1.	Strengthening the control of science and technology	53
2.	Promoting the data sharing	54
V.	Conclusion	55
	References	56
	Acknowledgements	58
	Appendix Fuzhou customs internal control system assessment	
	questionnaire	59

一、绪论

（一）研究背景与意义

1. 研究背景

中华人民共和国海关是国务院直属机构之一，进出境监管、征收关税和其他税费、查缉走私、编制海关统计是海关法赋予的4大传统职能，作为口岸执法部门之一，海关还承担禁毒、反恐、环境保护、知识产权保护等非传统职能。伴随着社会经济的快速发展，中国海关面对的执法环境日益复杂，社会公众对海关的执法规范化要求越来越高，内、外因共同影响导致海关的廉政风险日趋加大。经历1998年廉政风暴洗礼而遭受沉重打击的中国海关，十余年来痛定思痛，一方面抓执法水平，不断加强制度基础建设，业务改革逐步深化；另一方面同步抓队伍素质，不断强化关风廉政建设，内部管理逐步规范，在行政执法工作连创佳绩的前提下，队伍建设能够保持总体稳定的良好局面。

基于对内部管理状况的清醒认识和对外部环境的正确判断，有效防控执法、管理和廉政风险，是海关始终的工作重心。海关内控机制建设对于强化海关内部管理，防控“三大风险”，保障海关改革与建设的顺利进行发挥了重要作用。随着海关全面深化改革的逐步推进和深入，内控机制建设也面临诸多新情况、新问题，如何应对这些机遇和挑战，使海关内部控制“免疫系统”作用得到充分发挥，将会是一个中长期研究课题。

2. 研究意义

对于政府来说，内部控制实际上就是对公权力的一种监督，保证政府在行使人民赋予的权力时，能够按人民的利益行事，减少因政府官员的自利、官僚等行为而产生的成本，通过约束规范权力使用，促使政府机关廉洁高效。同时，外部压力促使政府机关推动自身内控建设，因为政府内控制度不完善、内控设计不科学、内控执行跟不上、监督流于形式等引发了一系列问题，如政府决策效益不高，造成重复建设和不必要的开支；反腐形势严峻，队伍局部塌方，严重影响政府形象和公信力；政务公开不及时，信息沟通不顺畅，危机处置能力差，激化社会矛盾。因此建立完善的内部控制制度，不仅关系到提高政府治理水平，确保政府管

理目标的实现，也关系到整个国民经济能否持续健康发展。

近年来，随着政府加快内部控制建设步伐，在一定程度上规范了办事流程、简化了办事手续、提高了办事效率、优化了服务水平、加大了信息公开力度、增加了内部监督、制约了权力寻租空间，但由于政府缺少实施内部控制的内生动力、自身体制和管理模式较为特殊、内控规范化建设起步较晚、可参考和学习的渠道有限等原因，目前我国政府的内控建设水平普遍不高，进展相对缓慢，在制度建设和实际执行中都存在着很多问题，不利于政府职能转变和风险防控。

上世纪末，海关总署率先启动内控机制建设，在国家政府机关中处于领先，通过成功引入 COSO 内控框架和荷兰海关内控设计理念，使得海关在业务指标和税收收入大幅提高、通关一体化改革全面铺开的同时，服务水平显著提高，队伍整体保持了廉洁稳定，海关内部控制在其中发挥着举足轻重的作用，中纪委和审计署也对海关内控工作表示肯定¹。目前，中国海关已形成了比较完整的内控机制框架和运作模式，但必须清醒认识到，海关内部管理还存在很多缺漏之处，如 2015 年 12 月至 2016 年 3 月，审计署对海关总署 2015 年度预算执行等情况进行了审计，涉及海关总署本级和所属深圳海关、大连海关等 10 个单位，共查发各类问题 18 个，涉及金额破亿元²，甚至在个别地区抱团腐败案件屡有发生，造成的后果触目惊心，究其原因，除了规章制度不完善以外，还受到内外部环境复杂、执行不力、监督缺位等多重因素的综合影响。

综上所述，中国海关内部控制建设任重而道远，本文将通过对海关内部控制体系建设的现状进行分析，查找薄弱环节并提供改进建议，促使海关内部控制体系能够切实发挥“免疫系统”防控风险、改善治理的作用，保障机构运行健康有序，不但对海关的发展有着重要的研究价值和实践意义，也能够作为案例供其他相关政府机关内部控制改革参考和借鉴。

（二）文献综述

1. 国外文献综述

从全球范围来看，美国是首批开展政府内部控制理论与实践研究的国家之

¹ 张晓瑜. 充分发挥内部审计职能, 服务海关改革发展大局——访海关总署党组成员、副署长邹志武[J]. 中国内部审计, 2014 (06): 4-7.

² 审计署. 2016 年第 5 号公告: 中央部门单位 2015 年度预算执行等情况审计结果[Z]. 2016-06-29.

一，通过持续不断革新，目前发展水平全球领先，对迄今逾 200 年时间的美国政府内部控制发展史划分阶段，我们不难发现，国会、预算管理总局（OMB）和审计总署（GAO）这三者共同发挥着举足轻重的作用，国会行使立法权，预算管理总局和审计总署则根据各自职责出台配套的规章和制度。

从 18 世纪 80 年代末颁布的《1789 年法案》到 1921 年《预算与会计法案》以及 1950 年《会计与审计法案》，对内部控制权责重新划分，不再归属于财政部，而成为审计总署的工作之一，并规定了联邦政府的主要部门和机构都应当建立起有效运行的内控系统，但在实践中上述法案并没有得到足够重视。

1981 年至 1984 年是美国政府内部控制发展史上具有深远意义的时期，国会、预算管理总局、审计总署持续发力，陆续出台了《督察长法案》（1978 年）、A-123 号通告《管理层责任与控制》（1981 年）³、《联邦管理者财务诚信法案》（1982 年）⁴、《联邦政府内部控制准则》（1983 年）、《单一审计法案》（1984 年），这一系列法案的诞生，标志着美国政府内部控制制度框架初步建立。其中《联邦管理者财务诚信法案》要求各联邦机构的负责人每年向总统和国会述职时，应陈述本机构内部控制系统运行状态⁵，同时根据该法案，审计总署有权发布内部控制准则，后诞生 1983 年版《联邦政府内部控制准则》。

九十年代以来，得益于内部控制理念在企业管理过程中获得的实践经验，1992 年 9 月 COSO 委员会首次发布了《内部控制——整合框架》，该框架精炼简洁，学术性强。1999 年 11 月，审计总署在充分借鉴 1992 年 COSO 报告的基础上进行《联邦政府内部控制准则》修订，比如 1983 年版准则的参照标准是《联邦管理者财务诚信法案》，其对控制目标的分类和表述与《联邦管理者财务诚信法案》基本一致，而 1999 年修订准则时，有关控制目标的内容不再参考《联邦管理者财务诚信法案》，转而选择与 1992 年 COSO 内控框架趋同。2001 年安然假账事件曝光，随后接二连三爆出的财务舞弊丑闻，直接导致国会在 2002 年颁布《萨班斯·奥克斯利法案》⁶。紧接着，预算管理总局吸纳了 COSO 报告和 SOX 法案的理念，于 2004 年修订 A-123 号通告。至此 COSO 委员会、预算管理总局、

³ 1981 年预算管理总局（OMB）发布第 123 号通告“受托管理责任和控制”。

⁴ 1982 年国会颁布《联邦管理者财务诚信法案》（简称 FMFIA）。

⁵ 刘玉廷，王宏．美国加强政府部门内部控制建设的有关情况及其启示[J]．会计研究，2008（03）：3—10+95．

⁶ 《萨班斯·奥克斯利法案》是美国国会根据安然公司、世界通讯公司等一系列财务欺诈事件所暴露出来的公司和证券监管问题所制定的监管法规，简称《SOX 法案》。

审计总署三者 in 审视内部控制时保持同一视角，正是基于同一视角，2014 年 9 月审计总署第二次修订《联邦政府内部控制准则》，其目的是与 2013 年重新修订后的《内部控制——整合框架》相配套、保持一致。

国外学者在政府内部控制领域也有所突破、有所建树，研究视角趋于多样化，如 David J Kidera、Stephen M Fletcher（1991）调查发现全美范围内共 14 个州已建立内部控制程序，占比 28%，并且州与州之间内部控制程序的结构和要素均比较相似。Kerry Brown、Jennifer Waterhouse 和 Christine Flynn（2003）认为公共管理可以在绩效管理、引入竞争机制方面吸收借鉴企业成功经验。Annukka Jokipii（2010）揭示 COSO 框架五要素之间的关联性。

2. 国内文献综述

我国的内部控制萌芽于西周时期。春秋战国时期，虎符劈为两半，同时拥有的持符者才能获得调兵遣将权，充分体现了内部牵制的思想。宋朝时期，知府或知州是地方最高行政长官，而通判仅相当于其副职，但重要公文必须与通判联署才有效，且通判具有监察职责，直接向皇帝本人负责，两种官职起到了互相牵制作用。上述事例展示了内部控制的初级实践形态在中国古代社会的政治、经济生活中如何发挥作用。由于我国封建时代农耕经济占主体，转型期间没有经历过工业革命的洗礼，所以新中国成立前的内部控制实践没有体现在企业管理中，而是体现在统治阶级对政权的操控中。

新中国成立后，历史原因所限，我国政府内部控制研究工作起步较晚，上世纪 80 年代起，政府内部控制领域的学术研究才逐步兴起。截至 2016 年 12 月，笔者从 CNKI 平台的中国学术期刊网络出版总库和硕博学位论文全文数据库中，以政府内部控制为篇名、主题分别进行搜索，直接符合的文章均不足 100 篇，几乎都是在 2005 年以后发表的研究成果，一定程度上反映出政府内部控制作为新兴研究领域，还有待进一步深入探索。

近年来，国家层面出台颁布的一系列政策法规，成为指引政府内部控制研究发展方向的指南针和灯塔。2003 年 11 月，国家审计署在融合 1992 年 COSO 报告核心理念的前提下，出台了《审计机关内部控制测评准则》。2006 年，作为国家审计署年度十大重点研究课题之一，由审计署科研所组织开展的“政府部门内部控制及其测评”课题，重点研究了政府部门内部控制及其测评的现状、特点、

目标和内容；测评的方法、程序、结果及其运用；测评准则的研究开发；内部控制的完善措施等内容，2006年的《中国审计研究报告》中刊登了课题组的相关研究成果⁷。2012年11月，财政部印发《行政事业单位内部控制规范（试行）》，是我国行政事业单位建立适合自身实际情况的内部控制体系的权威指南，实际上企业内部控制规范早在2008年颁布，且2010年还出台了相关配套指引，侧面反映出我国政府内部控制研究发展相对滞后。

有一些学者侧重从政府内部控制的内涵、外延、意义、要素、结构等角度进行理论研究。如董小红（2008）指出政府内部控制是政府治理的重要组成部分，二者之间相互作用、相互促进，政府治理水平作为内部控制的实施环境，良好的政府治理保障内部控制顺利开展，充分的内部控制能显著提高政府治理成效。王光远（2009）将政府为有效履行公共受托责任而建立的控制流程、机制、制度体系总称为内部控制，可以起到防范舞弊、遏制职权滥用、控制浪费等不当行为的作用。张弛（2011）从动态和静态两方面对政府部门内部控制概念内涵进行阐述，认为政府部门内部控制不能等同于政府内部控制，政府部门内部控制隶属于政府内部控制，同时认可“政府部门内部控制研究”课题组采用的COSO框架分类标准。《行政事业单位内部控制规范（试行）》对内部控制的定义、分类、目标、作用的阐述都与“政府部门内部控制研究”课题组的观点一致。刘永泽、张亮（2012）认为政府部门内部控制需要全员参与；在外延方面认可张弛的观点；在目标层次划分方面不同于财政部的角度，划分为治理层次和管理层次，其中治理层次目标是指政府部门实现自身发展战略，管理层次目标则包括执法、资源、财务三个方面。刘永泽、况玉书（2015）提出政府内部控制的范围目前仍以政府经济活动为边界，属于部分控制，应有计划、有步骤、分阶段推动政府内部控制建设逐步向全面控制发展；政府内部控制的目标定位除了COSO报告提出的三个目标之外，还应包含资产目标（保护资产安全的目标）和战略目标；政府内部控制的设计视角是多元化的，至少应包括基于绩效导向、基于风险导向和基于战略导向三种；政府内部控制的制度建设应当是基于原有制度，并结合内外部环境进行再创新。况玉书在其博士论文《政府内部控制理论框架构建及应用对策研究》（2015）中，为了厘清研究界限，防止出现相关概念混淆的情况，在对四个内部

⁷ 审计署审计科研所. 中国审计研究报告 2006[M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2007: 36-79.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库