

ZHONGGUO NEIBU KONGZHI GAIGE YU FAZHAN

中国内部控制改革与发展

刘玉廷 朱海林 王 宏 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国内部控制 改革与发展

刘玉廷 朱海林 王 宏 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国内部控制改革与发展 / 刘玉廷, 朱海林, 王宏著.

—北京: 经济科学出版社, 2010. 9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9895 - 0

I. ①中… II. ①刘…②朱…③王… III. ①企业管理 - 研究 - 中国 IV. ①F279.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 177712 号

责任编辑: 党立军

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

中国内部控制改革与发展

刘玉廷 朱海林 王 宏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京联兴盛业印刷股份有限公司印装

787 × 1092 16 开 17 印张 370000 字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9895 - 0 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

2010年4月《企业内部控制配套指引》的发布，连同2008年5月发布的《企业内部控制基本规范》，标志着我国企业内部控制规范体系基本建成。这是我国内部控制发展史上新的里程碑。当前，学习贯彻企业内部控制规范的热潮正在上市公司、大中型企业乃至全国范围内展开。作为企业内部控制规范体系的主要起草者，作者结合多年来致力于内部控制体系建设全过程的深入探索，将相关研究成果进行梳理总结并形成本书。

本书分为六章，包括第一章总论、第二章内部会计控制、第三章企业内部控制、第四章金融企业特殊业务内部控制、第五章行政事业单位内部控制、第六章我国内部控制未来发展。本书体现了作者长期以来对内部控制研究所付出的艰辛和努力，不仅全面总结了我国内部控制的过去和现在，而且科学展望我国内部控制的未来发展；不仅生动展现我国内部控制的发展历程，而且剖析揭示发展进程中的深层次问题；不仅摘要回顾会计控制和工商企业内部控制，而且延伸涉猎金融企业特殊业务内部控制和行政事业单位内部控制。本书侧重于内部控制理论，同时兼顾具体实践，提供了若干具有指导性的内部控制案例。

希望本书能对各单位贯彻实施企业内部控制规范提供有益参考，能对构建我国非企业单位内部控制规范体系提供有益借鉴，并对广大读者深入研究我国内部控制问题提供有益帮助。

值本书出版之际，写下以上的话，与读者朋友们共勉，并请大家不吝指正。

目 录

第一章 总论	1
第一节 内部牵制	1
第二节 会计控制	10
第三节 全面风险控制	24
第四节 内部控制的未来发展	31
第二章 内部会计控制	34
第一节 内部会计控制规范框架体系	34
第二节 内部会计控制基本规范	35
第三节 内部会计控制具体规范	42
第四节 内部会计控制规范与企业内部控制规范的有机衔接	88
第三章 企业内部控制	90
第一节 企业内部控制本质	90
第二节 内部环境	97
第三节 风险评估	102
第四节 控制活动	127
第五节 信息与沟通	132
第六节 内部监督	137
第七节 内部控制外部监督	145
第八节 小企业内部控制	154
第四章 金融企业特殊业务内部控制	159
第一节 银行业务内部控制	159
第二节 证券业务内部控制	183
第三节 保险业务内部控制	202
第五章 行政事业单位内部控制	219
第一节 研究制定行政事业单位内部控制规范的重要意义	219

第二节	行政事业单位内部控制国际发展概览	221
第三节	我国部分地区推进行政事业单位内部控制的做法和经验	240
第四节	建立并实施我国行政事业单位内部控制规范体系的构想	253
第六章	我国内部控制未来发展	257
第一节	上市公司率先实施	257
第二节	非上市大中型企业分步实施	258
第三节	金融企业的加快实施	260
第四节	抓好试点全面推开	262
第五节	非企业领域的内部控制	262
第六节	注册会计师行业的内部控制	263
第七节	审计机关的重要作用	264
第八节	内部控制与反腐倡廉	264
第九节	内部控制的宏观评价	265

第一章 总 论

任何一个组织，无论是企业还是非企业单位，无论是国有还是民营，无论是在国内还是在国外，也无论是在城市还是在农村，只要这些组织从事生产经营或开展活动，谋求生存与发展并实现其发展目标，都需要进行管理。管理就要有制度；没有管理制度，其活动就是无序的；没有好的管理制度，就不能实现组织的协调发展甚至走向反面。微观管理是这样，宏观管理也不例外；尤其是在现代社会的激烈市场竞争中，组织协调运行并实现发展目标在很大程度上取决于内部管理制度。这里所说的内部管理主要是指内部控制。俗话说，“三分技术七分管理”。组织的失败往往不是由于技术原因而在于内部管理混乱，古今中外的无数案例证明了这一事实。

公司治理和内部控制是当今世界各国永恒的主题。新中国成立以来，我国在企业管理方面积累了不少经验，比如“三老四严”、“两参一改、三结合”、“经济责任制”、“指标分解”、“班组核算”等等。所有这些管理经验往往都离不开会计。马克思早对会计下过定义，“过程的控制和观念的总结”。从这个意义上说，会计本身就是管理。中国财政部依法管理全国会计工作，同时也是宏观经济综合管理部门，从计划经济到市场经济，始终高度重视各单位的会计管理和内部控制制度建设。尤其是改革开放 30 年以来，财政部先后制定并在全国范围内实施了加强各单位内部会计管理方面的一系列规章制度，对我国经济社会的健康发展发挥了十分重要的作用。企业内部控制规范就是这系列规章制度的主要组成部分，它是适应我国经济社会不同发展进程而逐渐形成的，大体经历了内部牵制、内部会计控制和全面风险控制三个阶段。

第一节 内部牵制

20 世纪 70 年代末至 80 年代，计划经济占主导地位，内部牵制受到重视。1978 年 9 月 12 日，国务院颁布《会计人员职权条例》，明确要求“企业的生产、技改、基建等计划和重要经济合同，应由总会计师会签”。1984 年 4 月 24 日，财政部发布《会计人员工作规则》（以下简称《规则》），要求各单位“建立会计人员岗位责任制，切实做到事事有人管，人人有专责，办事有要求，工作有检查；会计人员岗位责任制要同本单位的经济（经营）责任制相联系，以责定权，责权明确，严格考核，有奖有惩”；“出纳人员不得兼管收入、费用、债权、债务账簿的登记工作以及稽核工作和会计档案保管工作”等等。财政部会计司当时为会计制度司，在部领导和有关专家的指导下，我们有幸参与了《规则》的调研、起草、定稿和发布实施的全过程，从调研、起草到形成文件经历了两年多时间。《规则》在全国范围内实施后，

成为各单位会计基础工作实现达标升级的唯一标准，对于建立科学的会计工作秩序，确保会计人员正确行使国家赋予的职权，提高单位会计管理水平，夯实经济建设基础，发挥了基础性作用。

《规则》中的内容至今仍然具有实用和参考价值。《规则》适用于企业、事业、机关、团体、部队等一切有会计工作的单位，同时成为广大会计人员的工作手册。《规则》中规定了各单位的会计工作要建立岗位责任制，明确了使用会计科目、填制会计凭证、登记会计账簿、编制会计报表、管理会计档案和办理会计交接等工作要求，同时附录了《〈工业企业会计人员岗位责任制〉（参考方案）》。

根据该附录，工业企业会计人员岗位一般可分为：会计主管、出纳、流动资金核算、固定资产核算、材料核算、工资核算、成本核算、利润核算、往来结算、总账报表、稽核、综合分析。这些岗位，可以一人一岗，一人多岗或一岗多人。

各个岗位的职责内容和要求，简要说明如下：

1. 会计主管岗位

(1) 具体领导本单位的财务会计工作。

对各项财务会计工作要定期研究、布置、检查、总结。要积极宣传、严格遵守财经纪律和各项规章制度。要把专业核算与群众核算紧密结合起来，不断地改进财务会计工作。

(2) 组织制定本单位的各项财务会计制度，并督促贯彻执行。

制定的各项财务会计制度，要贯彻经济核算的原则，便于群众参加管理和核算，有利于提高经济效益。要随时检查各项制度的执行情况，发现违反财经纪律、财务会计制度的，要及时制止和纠正，重大问题并应向领导或有关部门报告。要及时总结经验，不断地修订和完善各项财务会计制度。

(3) 组织编制本单位的财务成本计划、银行借款计划，并组织实施。

财务成本计划和银行借款计划要根据上级下达的控制指标，结合本单位的经济预测和经营决策以及生产、经营、供应、销售、劳动、技术措施等计划，按年、季、月进行编制，并将各项计划指标分解下达落实，督促执行。

(4) 会同有关部门组织固定资产和流动资金的核定工作。

根据生产经营发展和节约资金的要求，组织有关人员，合理核定资金定额，加强对固定资产和流动资金的管理，提高资金使用效率。

(5) 负责完成各项上交任务。

对于应该上交的税金、利润等款项，要按照国家规定进行严格审查，督促办理解交手续，做到按期足额地上交，不得挤占、挪用、拖欠、截留。

(6) 开展财务成本计划完成情况的分析，提高经济效益。

按月、季、年分析计划的完成情况，找出管理中的漏洞，提出改善经营管理的建议或措施，进一步挖掘增收节支的潜力。

(7) 参加生产经营管理会议，参与经营决策。

充分运用会计资料，分析经济效果，提供可靠信息，预测经济前景，为领导决策

当好参谋助手。

(8) 审查或参与拟定经济合同、协议及其他经济文件。

对于违反国家法律和规章制度,损害国家和集体利益,以及没有资金来源等的经济合同和协议,应拒绝执行,并向本单位领导报告。对重要的经济合同和协议,要积极参与拟订,加强事前监督。

(9) 负责向本单位领导和职工代表大会报告财务状况和经营成果,审查对外提供的会计资料。

要定期或不定期地向领导和职工代表大会报告各项财务收支和盈亏情况,以便领导进行决策,动员群众参加管理。要按照会计制度和上级规定,及时报送会计报表。报出的会计报表和其他会计资料,都要经过认真审查,保证真实可靠。

(10) 组织会计人员学习政治理论和业务技术,负责会计人员的考核,参与研究会计人员的任用和调配。

要建立学习制度,不断提高会计人员的政治业务水平。定期召开生活会议,开展批评与自我批评,表扬先进,帮助后进。要制定对会计人员的考核办法,按期进行考核。对不适合做会计工作的人员,要提出建议,进行调整;对不能胜任会计工作的人员,要帮助培养提高,或者另行安排适当的工作。

2. 出纳岗位

(1) 办理现金收付和银行结算业务。

严格按照国家有关现金管理和银行结算制度的规定,根据稽核人员审核签章的收付款凭证,进行复核,办理款项收付。对于重大的开支项目,必须经过会计主管人员、总会计师或单位领导审核签章,方可办理。收付款后,要在收付款凭证上签章,并加盖“收讫”、“付讫”戳记。

库存现金不得超过银行核定的限额,超过部分要及时存入银行。不得以“白条”抵充库存现金,更不得任意挪用现金。

严格控制签发空白支票。如因特殊情况确须签发不填写金额的转账支票时,必须在支票上写明收款单位名称、款项用途、签发日期,规定限额和报销期限,并由领用支票人在专设登记簿上签章。逾期未用的空白转账支票,要及时收回注销。不得将空白支票交给其他单位或个人签发。对于填写错误的支票,必须加盖“作废”戳记,与存根一并保存。支票遗失时,要立即向银行办理挂失手续。

(2) 登记现金和银行存款日记账。

根据已经办理完毕的收付款凭证,逐笔顺序登记现金和银行存款日记账,并结出余额。现金的账面余额要同实际库存现金核对相符。银行存款的账面余额要及时与银行对账单核对。月末要编制“银行存款余额调节表”,使账面余额与对账单上余额调节相符。对于未达账款,要及时查询。

要随时掌握银行存款余额,不准签发空头支票。不准将银行账户出租、出借给任何单位或个人办理结算。

出纳人员不得兼管收入、费用、债权、债务账簿的登记工作以及稽核工作和会计

档案保管工作。

(3) 保管库存现金和各种有价证券。

对于现金和各种有价证券,要确保其安全和完整无缺。如有短缺,要负赔偿责任。要保守保险柜密码的秘密,保管好钥匙,不得任意转交他人。

(4) 保管有关印章、空白收据和空白支票。

出纳人员所管的印章必须妥善保管,严格按照规定用途使用。但签发支票所使用的各种印章,不得全部交由出纳一人保管。

对于空白收据和空白支票必须严格管理,专设登记簿登记,认真办理领用注销手续。

3. 流动资金核算岗位

(1) 拟订流动资金管理与核算实施办法。

要划清各项资金的界限,根据管用结合和资金归口分级管理的要求,拟定流动资金管理与核算实施办法,并组织有关部门贯彻执行。

(2) 会同有关部门核定流动资金定额。

根据本单位的生产经营计划和上级下达加速资金周转的要求,会同有关部门分别核定各项资金定额,并层层落实。

(3) 编制流动资金计划和银行借款计划。

根据供、产、销等各项计划,按照“以销定产、以产定购、以购定资”的原则,在审核平衡的基础上,按年、季、月分别编制流动资金计划和银行借款计划。

(4) 负责流动资金调度,组织流动资金供应,考核流动资金使用效果。

经常深入有关部门和车间、仓库,了解流动资金占用情况,掌握流动资金动态。定期召开资金调度会议,研究筹措资金的措施,合理供应资金。

定期考核各个环节流动资金的占用水平和周转状况,提出挖掘资金潜力的建议,不断加速资金周转。

(5) 上交各种款项。

应该上交财政和上级的各种款项,要及时办理解交手续。

(6) 负责流动资金核算,编制流动资金报表。

对流动资金的增减变动情况,要及时记账,按照规定编制报表,正确反映资金动态。

(7) 办理有关流动资金的报批手续。

清查盘点中发现的盘盈、盘亏和毁损的流动资产,经过审查核实,按照规定的审批权限和程序,办理审批手续,根据批准文件,进行账务处理。

4. 固定资产核算岗位

(1) 会同有关部门拟订固定资产管理与核算实施办法。

要正确划分固定资产与低值易耗品的界限,编制固定资产目录,对固定资产进行分类编号,加强管理。

(2) 参与核定固定资产需用量,参与编制固定资产更新改造和大修理计划。

会同有关部门根据本单位生产经营的需要,认真核定固定资产需用量,并随着生

产情况变化进行调整。要经常深入实际,了解固定资产的新旧程度和完好状况,为编好固定资产更新改造和大修理计划提供资料。

(3) 负责固定资产的明细核算,编制固定资产报表。

对购置、调入、内部转移、租赁、封存、调出的固定资产,要督促有关部门或人员办理会计手续。要根据会计凭证登记固定资产账卡,定期进行核对,做到账、卡、物相符,并按期编报固定资产增减变动情况的会计报表。

(4) 计算提取固定资产折旧。

根据计提折旧的有关规定,编制折旧计划,按月计提固定资产折旧,不得多提、少提、漏提或重提;同时做好固定资产折旧的分配。

(5) 参与固定资产的清查盘点。

会同有关部门定期对固定资产轮番盘点,年终进行全面清查。发现盘盈、盘亏和毁损等情况,要查明原因,弄清责任,按规定的审批权限办理报批手续。发现有多余、闲置以及保管、使用、维护不当的固定资产,要及时向领导报告,并提出改进意见。

(6) 分析固定资产的使用效果。

会同有关部门对固定资产的使用状况进行分析,促进固定资产的合理使用,加强维护保养,挖掘潜力,提高固定资产的利用率。

5. 材料核算岗位

(1) 会同有关部门拟定材料管理与核算实施办法。

对于原材料、燃料、包装物、低值易耗品、委托加工物资等各类材料的收发、领退和保管,都要会同材料管理部门规定手续制度,明确责任。

(2) 审查汇编材料采购用款计划,控制材料采购成本。

根据生产经营计划、财务成本计划,结合材料库存和供应情况,认真审核材料供应计划和供货合同,并结合核定的资金定额,审查汇编材料采购用款计划,严格执行,防止盲目采购,宽打窄用。对超计划用款,要经过批准。

(3) 负责材料的明细核算和有关的往来结算业务。

要认真审核各类材料的收发凭证,分别按材料的保管地点、类别、品种、规格,登记明细账。

要协助使用部门建立低值易耗品的领用和报废的登记、以旧换新、损坏赔偿、定期盘点等制度。对出租、出借的包装物,要按规定收取租金和押金。加强对低值易耗品和包装物的管理。

对购入的材料,要认真审查发票、账单等结算凭证,及时办理结算手续,核算采购成本和费用。对在途物资要督促清理催收,对已验收入库尚未付款的材料,月末时要估价入账。

(4) 配合有关部门制定材料消耗定额。

制定的材料消耗定额要先进合理,要随着生产技术条件的改变,及时加以修订,促进合理节约使用材料。

(5) 会同有关部门编制材料计划成本目录。

采用计划成本进行材料日常核算的单位，要制定材料计划成本目录。材料计划成本要尽可能接近实际。如果国家统一调整材料调拨价格，或者材料的实际成本与计划成本相差较大，要及时进行调整。

(6) 参与库存材料的清查盘点。

要定期、不定期地对材料组织轮番盘点，年终要进行全面清查。对盘盈、盘亏和报废的材料要查明原因，分别不同情况，经过批准后进行处理。

(7) 分析材料库存的储备情况。

要经常深入仓库了解材料的储备情况，对于超过正常储备和呆滞积压的材料，要分析原因，提出处理意见和建议，督促有关部门处理。对于材料保管不善和挪用库存材料造成损失浪费的，要向领导报告，追查责任。

6. 工资核算岗位

(1) 监督工资基金的使用。

根据批准的工资基金计划，会同劳动人事部门，严格按照规定掌握工资基金和各种奖金的支付，分析工资基金计划的执行情况。对于违反工资政策，超过工资基金计划，以及不按规定滥发津贴、奖金的，要予以制止，或向领导和有关部门报告。

(2) 审核发放工资、奖金。

根据实有职工人数、工资等级和工资标准，审核工资计算表，办理代扣款项，计算实发工资。根据规定审查奖金计算表。按照车间和部门归类，编制工资、奖金汇总表，填制记账凭证，经审核后，会同出纳人员提取现金，组织发放。发放的工资、奖金，必须由领款人签名或盖章。发放完毕后，要及时收回工资、奖金计算表，装订成册，注明记账凭证编号，妥善保管。

(3) 负责工资分配的核算。

按照工资支付对象和成本核算的要求，编制工资分配表，填制记账凭证，并向有关核算岗位提供工资分配的明细资料。

(4) 负责工资的明细核算。

按照工资总额的组成和支付工资的资金来源，根据有关凭证，进行工资、奖金的明细核算。

(5) 计提职工福利费和拨交工会经费。

根据国家规定正确计算应提取的职工福利费和应拨交的工会经费，并进行账务处理。

7. 成本核算岗位

(1) 拟订成本核算办法。

根据国家发布的《国营企业成本管理条例》和成本核算的有关规定，结合本单位生产经营的特点和管理的需要，拟订本单位的成本核算办法。

(2) 编制成本、费用计划。

根据本单位的生产经营计划和国家下达的成本降低任务，结合本单位的实际情

况,挖掘降低成本、费用的潜力,编制成本、费用计划,并按年、季、月将指标分解,层层落实,实行归口分级管理,组织成本、费用计划的实现。

(3) 加强成本管理的基础工作。

积极会同有关部门,建立健全各项原始记录、定额管理和计量检验等制度,为正确计算成本,加强成本管理提供可靠的依据。

(4) 核算产品成本。

严格按照成本核算办法的规定,正确归集、分配生产费用。根据实际产量、实际消耗的材料、人工、费用,计算产品的实际成本。采用计划成本、定额成本进行日常核算的,应正确计算成本差异,并应按照规定办法按月调整为实际成本,不得以计划成本、估计成本、定额成本代替实际成本。要划清本期产品成本和下期产品成本的界限,不得任意待摊和预提费用。要划清在产品成本和产成品成本的界限,不得任意压低或提高在产品成本。要划清可比产品成本和不可比产品成本的界限,不得虚报可比产品成本降低额。凡是《国营企业成本管理条例》规定不准列入成本的开支,都不得挤入产品成本。

按照规定的成本、费用项目和成本核算对象,登记成本、费用明细账。

(5) 编制成本、费用报表,进行成本、费用的分析和考核。

根据账簿记录、成本计划和上年的成本、费用等有关资料,按照规定编制各种成本、费用报表,并分析成本、费用计划的执行情况和升降的原因,预测成本发展趋势,对照同行业的成本、费用资料,提出降低成本、费用的途径和加强成本管理的建议。

(6) 协助管理在产品和自制半成品。

协助有关部门建立在产品台账和半成品登记簿,在产品的内部转移和半成品的出库入库,都要认真登记。对在产品 and 自制半成品要定期盘点,做到账实相符。

(7) 开展部门、车间和班组经济核算。

根据分解下达的成本、费用计划指标,层层落实到班组或个人,采取多种形式,开展部门、车间、班组的群众性经济核算,贯彻经济责任制。

(8) 负责控制社会集团购买力的审查报批和登记工作。

8. 利润核算岗位

(1) 编制利润计划。

根据上级下达的利润控制指标和本单位的销售计划、成本计划等有关资料,按年、季、月编制利润计划,并落实到有关部门,经常督促检查,保证计划的实现。

(2) 办理销售款项的结算业务。

认真审查销售业务的有关凭证,严格按照销售合同、国家规定或国家政策允许的价格和银行结算制度,及时办理销售款项的结算,催收销售货款。对任意提价、削价等非法行为,要加以制止,并向领导报告。发生销售纠纷,货款被拒付时,要通知有关部门及时处理。

(3) 负责销售和利润的明细核算。

根据销货发票等有关凭证,正确计算销售收入、成本、费用、税金和利润以及其

他各项收支,按照国家有关规定,严格审查营业外支出和用利润归还的各种专项借款。按规定计算利润分配,计算应交税金、应交利润和企业留利,登记有关明细账。要经常核对产成品的账面余额和实际库存数,核对销货往来明细账,做到账实、账账相符。

(4) 编制利润报表,进行利润的分析和考核。

根据账簿记录和有关资料,编制有关的利润报表。分析考核利润计划的执行情况,找出偏离计划的原因,预测市场销售情况和增加利润的前景,提出扩大销售、增收节支和增加利润的建议和措施。

(5) 协助有关部门对产成品进行清查盘点。

要建立健全产成品的出入库和保管制度。要经常深入仓库,协助有关部门对库存产品平时进行轮番盘点,年终进行全面清查。对产成品的盘盈、盘亏和报废、要认真核实,按照批准权限和审批程序办理报批手续,进行账务处理。

9. 往来结算岗位

(1) 建立其他往来款项清算手续制度。

对购销业务以外的暂收、暂付、应收、应付、备用金等往来款项,要建立必要的清算手续制度,加强管理,及时清算。

(2) 办理其他往来款项的结算业务。

对购销业务以外的各种应收暂付款项,要及时催收结算;应付暂收款项,要抓紧清偿。对确实无法收回的应收款项和无法支付的应付款项,应查明原因,按照规定报经批准后处理。

实行备用金制度的单位,要核定备用金定额,及时办理领用和报销手续,加强管理。

对预借的差旅费,要督促及时办理报销手续,收回余额,不得拖欠,不准挪用。要按照规定的开支标准,严格审查有关支出。

(3) 负责其他往来结算的明细核算。

对购销业务以外的各项往来款项,要按照单位和个人分户设置明细账,根据审核后的记账凭证逐笔顺序登记,并经常核对余额。年终要抄列清单,并向领导或有关部门报告。

10. 总账报表岗位

(1) 登记总账。

根据规定的会计科目,设置总账账户。按照采用的会计核算形式及时记账。月份终了,要编制总账科目余额表试算平衡,并与有关明细账核对,保证账账相符。

(2) 编制会计报表。

每月终了,要根据总账和有关明细账的记录,编制会计报表,有对应关系的数字必须保持一致。核对无误后,将各种会计报表连同财务情况说明书,加具封面,装订成册,提交领导审核签名或盖章,及时报出。

(3) 管理会计凭证和账表。

对各个岗位记账凭证的编号、整理、装订,提出规格化的要求。每月终了,要整

理各个岗位的会计凭证和资料，集中保管。年终办完决算后，应将全年的会计资料收集齐全，整理清楚、分类排列，以便查阅。需要归档的会计资料，应按有关规定及时归档。

11. 稽核岗位

(1) 审查财务成本计划。

按照上级规定的要求，审查各项计划指标的计算是否正确，指标之间是否衔接平衡，计划是否切实可行。发现问题，要提出修改的意见和建议。

(2) 审查各项财务收支。

根据财务收支计划和财务会计制度，逐笔审核各项收支，对计划外或不符合规定的收支，应提出意见，并向领导汇报，采取措施，进行处理。

(3) 复核会计凭证和账表。

复核凭证是否合法，内容是否真实，手续是否完备，数字是否正确。对于记账凭证，还要复核其记账分录是否符合制度规定。对账簿记录要进行抽查，是否符合记账要求。复核各种会计报表是否符合制度规定的编报要求。复核中发现问题和差错，应通知有关人员查明更正和处理。

稽核人员要对审核签署的凭证、账簿和报表负责。

12. 综合分析岗位

(1) 综合分析财务状况和经营成果。

收集、整理本单位和同行业的有关会计资料，定期、不定期地进行综合分析和专题分析。针对影响财务状况的重大问题，会同有关人员深入实际调查研究，找出存在问题的原因，提出改进经营管理的措施和建议。

(2) 编写财务情况说明书。

根据制度规定，按年、季编写财务情况说明书，说明报告期内财务收支情况和生产经营成果，连同会计报表一并上报。年度财务情况说明书，要全面详细；季度财务情况说明书，要有重点地作扼要说明。月份中间如有重大问题，也应在月报中附送简要说明。

(3) 进行财务预测，提供经营决策资料。

根据综合分析和专题分析的资料和有关的经济信息，进行财务预测；对专项工程项目和新产品试制项目，应会同有关部门进行技术经济论证和可行性研究，向领导提供经营决策资料。

在我国企业内部控制规范体系建成并颁布实施的今天，重读 1984 年财政部发布并在全中国范围内实施的《规则》及所附的工业企业会计人员岗位责任制，可以看出，这些内容大都没有过时，而且对各单位仍具有指导意义。《规则》不仅代表了我国内部控制规范体系发展历史的初级阶段——内部牵制，而且为会计控制和全面风险控制奠定了基础，同时也为制定和修订《中华人民共和国会计法》（以下简称“《会计法》”）提供了重要参考。

第二节 会计控制

20 世纪 90 年代,我国开始建立市场经济体制和现代企业制度,经济社会由计划经济向市场经济加速转型,国内生产总值(GDP)连续数年以 10% 以上的速度增长,大批国有企业改制上市,资本市场迅速发展,整个社会充满了生机和活力,呈现了欣欣向荣的景象。然而,进入 90 年代末期,在我国资本市场高速发展的同时,也出现了一些不尽如人意的现象,以“琼民源”为代表,连续出现了包装上市、会计造假以及转移资金、投资移民、公款炒股等恶性案件,加之亚洲金融危机,对我国资本市场和市场经济带来了负面影响,引起了社会各有关方面的广泛关注。1996 年,财政部发布《会计基础工作规范》,要求各单位进一步建立健全包括但不限于内部牵制制度的内部会计管理制度。1997 年,财政部发布实施了第一项具体会计准则——关联方及其交易的披露,旨在吸取“琼民源”等教训,遏制企业改制上市中利用关联交易进行会计造假等行为;此后陆续发布了若干具体会计准则。朱镕基同志“不做假账”的题词和建立国家会计学院的决策主要是基于上述背景。根据当时的经济环境和国务院领导的指示精神,启动了《会计法》的第二次修订工作。1999 年 10 月 31 日,第九届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修订通过了《会计法》。第二次修订通过的《会计法》在一些重大问题上实现了突破,其中之一涉及会计控制问题。修订后的《会计法》第二十七条规定:“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度。单位内部会计监督制度应当符合下列要求:(一)记账人员与经济业务事项和会计事项的审批人员、经办人员、财物保管人员的职责权限应当明确,并相互分离、相互制约;(二)重大对外投资、资产处置、资金调度和其他重要经济业务事项的决策和执行的相互监督、相互制约程序应当明确;(三)财产清查的范围、期限和组织程序应当明确;(四)对会计资料定期进行内部审计的办法和程序应当明确。”上述加强单位内部会计监督的法律要求,体现了内部会计控制的本质。此外,《会计法》还特别明确了单位主要负责人应当对本单位的会计工作和财务报告的真实性的负责。这一时期,财政部会计司在全国范围内组织开展了大规模的《会计法》宣传培训和执行情况检查。

一、“如何加强单位会计控制”

在《会计法》的宣传培训工作中,我们编写了《单位负责人会计法必读》一书,“如何加强单位会计控制”成为其中的重要组成,其内容概要如下:

(一) 对本单位实行严格的内部会计控制制度,强化内部管理

1. 什么是内部会计控制

内部会计控制是内部控制的主要组成部分,是经济社会发展到一定阶段的产物,其内容是以会计控制为核心强化单位内部管理、对外满足社会需要而不断丰富和发展起来的。内部会计控制的初始阶段为内部牵制,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,从而使该项业务

权力通过发挥其他个人或部门的职能进行交叉检查或交叉控制。内部牵制基于这样一种假设,即:两个或两个以上的个人或部门无意识地犯同样错误的机会是很小的,有意识地合伙舞弊或作假的可能性也是很小的。内部牵制侧重于单位组织分工的控制,是内部控制的最初形式。

随着经济的发展,在内部牵制的基础上产生了内部控制。

内部控制是一个综合的术语,有着极为丰富的内涵。当时认为:内部控制是指一个单位的各级管理层,为了保护其经济资源的安全、完整,确保经济和会计信息的正确可靠,协调经济行为,控制经济活动,利用单位内部分工而产生的相互制约、相互联系的关系,形成一系列具有控制职能的方法、措施、程序,并予以规范化、系统化,使之成为一个严密的、较为完整的体系。

内部控制按其控制的目的不同,可分为会计控制和管理控制。会计控制是指与保护财产物资的安全性、会计信息的真实性和完整性以及财务活动的合法性有关的控制;管理控制是指与保证经营方针、决策的贯彻执行,保证经营活动的经济性、效率性、效果性以及经营目标的实现有关的控制。会计控制与管理控制并不是相互排斥、互不相容的,有些控制措施既可以用于会计控制,也可用于管理控制。

2. 内部会计控制的目标

早期内部控制的目标是比较狭隘的,多局限于资金和财产的保护,防止欺诈和舞弊行为。

(1) 保护单位各项资产的安全和完整,防止资产流失。保护资产一般指对本单位的现金、银行存款和其他货币资金,支票、汇票、合同等重要单据证明,股票、债券等有偿证券,商品、产品以及其他重要的实物资产的安全和完整进行保护。资产管理混乱,就可能被盗或占为己有,或者被滥用、损坏。如果一个单位出现资产经常被盗或流失,就足以说明该单位缺乏科学有效的内控制度。管理层包括高级管理人员在内,单靠其道德水平和觉悟水平的自我约束是远远不够的,必须受到本单位内部控制的约束,这是现代科学管理的要求。

(2) 保证业务经营信息和财务会计资料的真实性、完整性。对一个单位的管理层来说,要实现其经营方针和目标,保护资产,需要通过各种形式的报告及时地占有准确的资料和信息,以便作出正确的判断和决策。这些资料和信息主要包括两大类:一类是经营管理及业务活动方面的报告信息,这些报告信息往往没有固定格式,具有灵活性和及时性的特点,在会计上属于管理会计的范畴。现阶段,会计人员应当在管理会计方面有所作为,多做贡献。一个优秀的领导者,在当前激烈的市场竞争环境下,迫切需要随时掌握本单位各个环节经营活动的信息。这些信息的真实性和可靠性需要通过内部控制得以实现,因为虚假的信息会导致管理层的决策失误。另一类主要指财务会计报告。财务会计报告在国家统一的会计制度中规定了固定的格式和内容,比如资产负债表、损益表、现金流量表和财务情况说明书等。这类报告主要有两方面的作用,一方面是单位对外部如股东、债权人以及政府有关方面提供,以便有关方面进行正确的投资、贷款和其他决策。另一方面,这类报告对本单位管理层加强经营管