

企 业 内 部 控 制 构 建

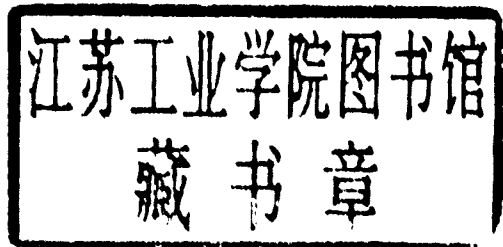
邹惠平 于吉永 闻佳凤 编著

The Construction of
Enterprise Internal Control System

石油工业出版社

企业内部控制构建

邹惠平 于吉永 闻佳凤 编著



石油工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制构建/邹惠平,于吉永,闻佳凤编著.

北京:石油工业出版社,2004.8

ISBN 7-5021-4751-9

I.企…

II.①邹…②于…③闻…

III.企业管理

IV.F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 080074 号

企业内部控制构建

邹惠平 于吉永 闻佳凤 编著

出版发行:石油工业出版社

(北京安定门外安华里 2 区 1 号 100011)

网址:www.petropub.com.cn

总机:(010)64262233 发行部:(010)64222241

经销:全国新华书店

印刷:扬州师范学院印刷厂印刷

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 开本 1/32 印张:10.375

字数:252 千字 印数:1~1100 册

书号:ISBN 7-5021-4751-9/F·229

定价:22.00 元

(如出现印装质量问题,我社发行部负责调换)

版权所有,翻印必究

序

我国国有企业改革从上个世纪 70 年代末开始,至今已走过了一段很不平常的路程。起初,我们的理论准备不足,各方面对改革的认识都谈不上明晰、到位。经过不断探索,走走停停,停停走走,终于在 1993 年确立了建立现代企业制度的改革目标。应当说,这一目标是无可置疑的。然而,如何实现这一目标,还远不是那么明确的。这些年国企改革实践中暴露出的种种问题,事实上说明了这条道路是艰难曲折并充满风险的。在这艰难的改革历程中,理论界应当加强对改革实践的研究并提供切实有益的指导。令人高兴的是,不少同志在这方面作出了很大的努力,提供了富有意义的启示。邹惠平、于吉永、闻佳凤同志的近作《企业内部控制构建》就向我们充分展示了从一个重要方面研究并进而指导改革实践的一条有效途径,即在理论与现实的结合上把握实践,开掘理论,提出有价值的设想。

学术研究中历来强调“理论联系实际”,然而在具体的研究工作中各人的理解则很不一样。有人在具体研究中往往以有限的经过筛选的经验材料为基础去构筑理论,并以此为满足,对“理论高于实践”作了片面化的理解;或者忽视理论逻辑,满足于经验事实材料的一般整理,把种种零散的缺乏联系的经验性结论归纳组合为理论,对“理论来源于实践”作了片面化的理解。事实证明,这两种做法都是不好的、无益的。本书虽然没有就“理论联系实际”问题展开专门讨论,但从全书不难看出,作者对这一问题的认识掌握得比较好。在这方面,我们可以从该著作中学到很多东西。该书事实上向我们昭示了这样一个实实在在的道理:“理论联系实际”

必须具备两种本领——一种是理论分析与综合概括的本领，一种是从实际调查研究的本领。这两种本领缺一不可都是跛足的。我们不仅要在学术研究中重视解决这一问题，也应在教育和研究生培养中重视解决这一问题。

本书是作者数年悉心研究的结晶。从书中可看出作者具有丰富的实践经验、深厚的理论功底和充分扎实的调查研究功夫。这与作者一直注意在理论积累和调查研究这两方面下功夫是分不开的。正是有了这样的努力，才使我们看到了书中作者对种种理论关系有条不紊、丝丝入扣的分析；对现实中种种问题的关系的把握比较全面；对理论与现实的矛盾的分析与概括，展示了规范研究与实证研究相结合的生命力。本书对所涉及的理论问题和现实问题的来龙去脉作了详细说明，对一些制度变迁的史料钩沉和对各种现实资料的搜集整理都作出了很大的努力。

本书的写作意图定位在理论与实务两个方面。从理论部分来看，作者显示出了广阔的学术视野，不是就内部控制而谈内部控制，而是在通盘把握企业改革有关理论关系的基础上来讨论内部控制的一系列实务问题。

通览全书，我感到一方面是内部控制的一系列理论和现实问题都得到了深入而又具体的分析，另一方面，这些分析由于一直是被放置在企业改革和建立现代企业制度这个整体框架中进行的，因而这些分析获得了有力支撑，其意义也获得了加强和放大。由此不难看出作者的真正用心：从内部控制切入到企业的有效治理结构，并深入剖析治理结构问题的实质，进而揭示真正具有实质意义的企业管理制度创新。这种探讨在今天应予以充分肯定。

张卓元

2004年4月20日

前 言

为了指导各单位建立内部控制制度,自2001年6月起,财政部相继出台了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》、《内部会计控制规范——货币资金(试行)》、《内部会计控制规范——采购与付款(试行)》、《内部会计控制规范——销售与收款(试行)》及《内部会计控制规范——工程项目(试行)》等规范。财政部颁布的内部控制规范是继试行会计人员委派制、修订新《会计法》之后,治理会计信息失真等问题的又一个重要思路。

会计信息大面积失真现象与长期以来忽略会计控制职能有关。近些年来,不少企业由于内部控制薄弱从而导致经营状况不断恶化,甚至倒闭的事件时有发生,先后出现的“琼民源”、“亚细亚”以及“银广夏”等问题无一不与内部控制失效有关联。

从实践方面看,加强内部控制具有以下必要性:

1.是保证会计及其他核算资料真实有效的需要。

企业出现的会计秩序混乱等问题,除了有关人员故意违法违规外,内部控制失效也是重要原因之一。因而,建立包括内部牵制、核对及盘点等内容在内的内部控制制度,可以确保会计及其他核算资料能够真实地反映企业生产经营活动的实际情况,并能够及时纠正各种错误和弊端,保证会计及其他核算资料真实有效。

2.是实现科学管理的需要。

科学管理要求建立和完善包括科学的领导制度和组织管理制度在内的企业内部管理制度,而会计管理制度是企业管理制度的重要组成部分,并且,会计管理涉及企业生产经营的各个环节、各项经营活动。建立一套科学的内部控制制度,不仅能够提升会计管

理水平,也会极大地推动企业物资采购、生产及产品销售等方面的管理,从而有力地推动企业管理整体水平的提高,保证企业科学管理要求的实现。

3.是贯彻落实新《会计法》的需要。

目前,财务会计工作出现的诸多问题都与会计控制不力紧密相关。为此,新《会计法》对建立会计控制制度做出了原则性的规定。比如,要求重要经济业务事项所有过程的人员做到相互分离、相互制约;重要经济业务事项的决策执行要明确相互监督、相互制约的程序;明确财产清查的范围、期限和组织程序;明确对会计资料定期进行内部审计的程序等。企业会计控制制度就是要充分体现会计人员相互分离和相互制约的原则,体现一般经济业务事项处理的规范原则和重要经济事项处理的决策原则。会计控制制度是对新《会计法》的具体化、程序化及制度化,是贯彻落实新《会计法》的具体体现。

4.是与国际惯例接轨的需要。

从经济立法情况看,一些发达国家和地区为了应对国内外的激烈竞争,提高经营管理效率,早已对内部控制问题做出了明确的规定。美国在1977年颁布的《反国外行贿法》即明确规定:每个公司必须保持完整而准确的会计记录,设计和建立有效的会计控制制度。新加坡《公司法》规定:每个公共公司和公共公司的子公司应该设计并保留一套能够提供充分合理保障的内部账目控制系统。因此,建立内部控制制度是进一步与国际惯例接轨的需要。

基于上述情况,我们编写了《企业内部控制构建》一书,目的在于为企业内部控制的构建提供理论与操作思路。

本书按照1992年美国“反对虚假财会报告委员会”所属的内部控制专门研究委员会发起机构委员会提出的内部控制五要素思路撰写。我们认为,按照五要素构建内部控制是内部控制的发展方向,尽管企业规模、文化背景存在差异,其内部控制具体内容不同,

同一企业不同发展阶段,其内部控制的内容也有所区别,但作为一个公司制企业,只要其内部控制科学有效,最起码要按照内部控制整体框架提到的五要素进行构建。

在内部控制活动的主要内容——会计控制部分,我们注意体现会计控制的特色。我们认为,应当将财务控制与会计控制加以分开。现在人们已经越来越多地认识到,财务与会计各有特定的工作对象,二者存在明显的区别。考虑到实践中不少企业并没有将这两者明确区分的现状,我们在书中极少数地方兼纳了部分财务控制的内容,比如筹资控制等。此外,体现出财务会计控制的特色。管理会计是会计的一个重要分支,人们对此已经进行了相当深入的研究,比如标准成本控制等。为此,我们着重对财务会计控制进行阐述。具体内容涉及货币资金控制、采购与付款控制、存货控制、生产控制、固定资产控制、对外投资控制、成本费用控制以及销售与收款控制。在控制活动具体内容安排上,按照财政部颁布的《内部会计控制规范——基本规范(试行)》中提到的会计控制内容设置,逐一进行分析。

本书由中国石化集团公司邹惠平、于吉永、闻佳凤共同编写。在编写过程中,我们参照了不少关于控制问题研究的资料,由于文献较多,未能一一加以列举,在此一并表示由衷的谢意。由于时间仓促,书中难免存在疏漏之处。恭请专家、学者指正。

作 者

2004 年 4 月

目 录

第一章 内部控制的基本原理

第一节	内部控制的产生与发展	(1)
第二节	内部控制的概念与作用	(11)
第三节	内部控制的分类与内容	(17)
第四节	内部控制的功能与局限	(30)
第五节	内部控制的原理与方法	(35)
第六节	内部控制的原则与前提	(48)

第二章 控制环境

第一节	公司治理结构	(55)
第二节	组织结构	(63)
第三节	董事会与审计委员会	(74)
第四节	管理哲学、风格及企业文化	(79)
第五节	其它控制环境的因素	(82)

第三章 风险评估

第一节	企业风险的特征与内容	(86)
第二节	企业风险的识别与衡量	(92)
第三节	企业风险的防范与控制	(97)
第四节	会计信息与企业风险	(117)

第四章 控制活动

第一节 预算控制	(126)
第二节 货币资金控制	(130)
第三节 采购与付款控制	(144)
第四节 存货控制	(159)
第五节 生产控制	(174)
第六节 固定资产控制	(187)
第七节 筹资控制	(202)
第八节 对外投资控制	(212)
第九节 成本费用控制	(222)
第十节 销售与收款控制	(238)
第十一节 人员控制	(258)

第五章 信息与沟通

第一节 信息与沟通的目标	(265)
第二节 信息处理与组织结构	(268)
第三节 部门冲突与协调	(277)
第四节 信息保障与预算管理	(283)

第六章 监督

第一节 内部审计机构的构建	(287)
第二节 内部审计的职责和权限	(292)
第三节 内部审计监督与评价方法	(295)
第四节 主要业务内部控制监督与评价	(302)

参考文献	(320)
------------	-------

第一章 内部控制的基本原理

本章着重讨论内部控制的一些基本理论问题。具体内容涉及内部控制的产生与发展、内部控制的概念与作用、内部控制的分类与内容、内部控制的功能与局限、内部控制的原理与方法及内部控制的原则与前提。

第一节 内部控制的产生与发展

一、内部控制的产生

内部控制是单位内部强化管理以及适应外部激烈竞争的需要而产生和发展的。

内部控制的最初源头是内部牵制。现代内部控制思想产生于 18 世纪产业革命以后,它是企业规模扩大和资本大众化的结果。18 世纪末,美国铁路公司率先对遍及各方的客货运输业务采用内部稽核制度,由于效果显著,被各大企业纷纷仿效。20 世纪初,随着股份公司规模的扩大,所有权与经营权的进一步分离,为了查错纠弊的需要,在西方一些企业逐步出现了一些组织、调节、制约和监督生产经营活动的方法,出现了简单的内部控制制度。

20 世纪 30 年代,世界性的经济大危机迫使许多企业普遍加强了对生产经营活动的控制,企业内部牵制制度得到了进一步的

发展,内部牵制的范围超越了会计及财务范围,延展到了企业所有部门及整个业务活动。在内部控制内容日益丰富的同时,人们对内部控制的认识也得到了极大的提高:内部控制并不是因为审计师的需要,而是由于组织本身及其管理部门的需要而存在的;内部控制不仅仅是审计工作的基础,也是一切管理工作的基础。内部控制正是这样一种工具,它帮助管理部门尽可能地实现业务活动有条不紊地进行,保证组织目标得到合理地实现;内部控制对于大小企业同样需要,内部控制伴随企业规模的扩大、工作的复杂而越来越有必要。

内部控制实践的完善促进了内部控制理论的发展。1929年美国注册会计师协会(AICPA)和联邦储备委员会修订发布了《财务会计报表的验证》,这是最早涉及内部控制的专业文献。最早定义内部控制概念则是1936年发布的《独立公共会计师对会计报表的审查》,该文献认为,内部控制是“为了保护公司现金和其它资产的安全、检查账簿记录准确性而在公司内部采用的各种手段和方法。”1963年美国审计程序委员会在其发布的“审计程序第23号文件”中进一步将内部控制划分为会计控制与内部管理控制。

近代内部控制不仅在美国得到了迅速发展,同时也被其他一些发达国家重视并迅速推广应用。英国注册会计师协会在1961年提出了完整的内部控制概念。加拿大、澳大利亚的一些学者对内部控制理论问题也进行了深入的探讨。日本企业界则认为,随着企业破产逐渐成为社会问题,对企业内部管理层面的审查也应当严格起来,即使企业在经营效果上达到了考核标准,但从内部管理角度来看,需要彻底加以评价的方面也还有很多,应当把加强内部控制作为改善企业素质的重要措施来看待。

我国在周朝曾出现“一毫财赋之出入,数人耳目之通焉”的记载。1990年后,我国开始在理论上广泛研究内部控制。同时,政府也加大内控建设的推动力度:1996年财政部发布《独立审计具体

准则第9号——内部控制与审计风险》;1997年中国人民银行颁布《加强金融机构内部控制的指导原则》;1999年证监会发布上市公司完善内部控制的规定;2000年7月人大通过修订《会计法》,提出建立内部会计监督制度的要求;2001年财政部颁布系列会计控制规范;2002年中国人民银行发布《商业银行内部控制指引》;2002年证监会发布《证券投资基金管理公司内部控制指导意见》等。

由上可知,内部控制制度是人类社会生产力发展到一定阶段的产物。随着社会生产力的不断发展,企业规模的扩大,企业一方面必须对生产经营活动进行科学的计划和组织,使人力、财力及物力得到合理配置和有效利用;另一方面必须加强对生产经营活动的控制和调节,明确企业内部各个部门的职责和权限,使企业生产经营活动有序地进行。为此,企业就需要建立能够保证实现上述管理目标的业务控制方法、措施和程序。

二、内部控制的发展

内部控制是一个动态的发展过程,这一发展过程有多种归纳方法。有的将其分为萌芽期、发展期及成熟期三个阶段。有的分为内部牵制、内部控制制度、内部控制结构及内部控制整体框架四个阶段。有的分为内部牵制、内部控制制度、内部控制结构、内部控制整体框架及内部控制自我评估五个阶段。我们采用四个阶段分类法。

(一)“内部牵制”阶段

内部牵制早在古罗马时代即已经出现,当时对会计账簿实施“双人记账制”,某笔经济业务发生后,由两名记账人员同时各自的账簿上加以登记,然后定期核对双方的账簿记录,以检查有无记

账差错或舞弊行为,进而达到控制财物收支的目的。内部牵制的内容主要包括:

1.体制牵制

体制牵制指通过组织规划与结构设计,把各项业务活动按照其作业环节划分后,交由不同的部门或人员,实行分工负责,相互制约。比如,将会计与出纳人员相互分离进行制约等。

2.簿记牵制

簿记牵制指在账簿组织方面,利用复式记账原理和账簿之间的勾稽关系,做到互相制约。比如,原始凭证与记账凭证之间的核对等。

3.实物牵制

实物牵制指由两个或两个以上人员共同掌管必要的实物工具,共同操作才能完成一定程序的牵制。比如,同时由两名人员共同掌管保险柜钥匙等。

4.机械牵制

机械牵制指利用既定的标准或业务处理程序对各个部门、岗位或人员进行控制。比如,对会计凭证处理程序和处理路线作出规定,将单、证、账、表记录系统连接起来,使其对单位各项经济业务活动的全部过程作出及时、完整及准确的反映。同时,把各个职能部门连成一个相互制约、相互监督的有机整体,达到相互牵制。

内部牵制以查错防弊为目的,以职务分离和账目核对为手法,以钱、账、物等会计事项为主要控制对象。《柯氏会计辞典》将其特点归纳为“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利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”。即任何个人或部门不能够单独拥有一项业务的所有权力。一项或一部分业务必须经过至少两个人或两个部门来完成,在其间进行责任分工,就可以在很大程度上减少无意识地出现差错和有意识地营私舞弊行为发

生的可能性。

内部牵制的这些设想是合理的，内部牵制机制确实有效地减少了错误和舞弊行为，因此在现代内部会计控制理论中，内部牵制仍然占有相当重要的地位，成为有关组织机构控制及职务分离控制的基础。

（二）“内部会计控制与内部管理控制”阶段

1949年，美国审计程序委员会下属的内部控制专门委员会发表了题为《内部控制、协调系统诸要素及其对管理部门和注册会计师的重要性》的专题报告。该报告认为：“内部控制是企业所制定的旨在保护资产、保证会计资料可靠性和准确性、提高经营效率、推动管理部门所制定的各项政策得以贯彻执行的组织计划和相互配套的各种方法及措施”。

这一定义在当时被普遍认为是内部控制这一重要概念的重大贡献。但该报告定义的内部控制概念内容十分宽泛，尤其是加重了审计人员的职责。对此，该委员会又将内部控制划分为“会计控制”和“管理控制”两大类。前者由组织计划以及与保护资产和保证财务资料可靠性有关的程序和记录构成。后者包括但不限于组织计划以及与管理部授权办理经济业务的决策过程有关的程序及其记录。这一划分方法称为内部控制的“制度二分法”。

（三）“内部控制结构”阶段

美国注册会计师协会(AICPA)的文献界定了会计控制概念，而公司经理们在实践中运用着管理控制概念。为了协调这一矛盾，1988年4月，AICPA发布《审计准则公告第55号》文告，首次以内部控制结构一词取代“内部控制”一词，该文告的颁布可以视为内部控制理论研究一个新的突破性成果。以“财务报表审计对内部控制结构的考虑”为题的《审计准则公告第55号》指出：“企业的内部

控制结构包括为合理保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序”，并且明确了内部控制结构由以下内容构成：

1.控制环境

控制环境指对建立、加强或削弱特定政策和程序效率发生影响的各种因素。具体内容包括：管理者的思想和经营作风；企业组织结构；董事会及其所属委员会，特别是审计委员会发挥的职能；确定职权和责任的方法；管理者监控和检查工作时所用的控制方法，包括经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计；人事工作方针及其执行、影响本企业业务的各种外部关系。

2.会计制度

会计制度规定各项经济业务的鉴定、分析、归类、登记和编报的方法，明确各项资产和负债的经营管理责任。健全的会计系统应当有助于这些目标的实现：鉴定和登记一切合法的经济业务；对各项经济业务进行分类，作为编制财务报表的依据；将各项经济业务按照适当的货币价值计价，以便于列入财务报表；确定经济业务发生的日期，以便于按照会计期间进行记录；在财务报表中恰当地表述经济业务并对有关内容进行揭示。

3.控制流程

控制流程指管理层制订的用以保证达到一定目的的方针和程序。具体内容包括：经济业务和经济活动的批准权限；明确各人员的职责分工，防止对正常业务错弊隐藏行为的发生。

上述内部控制结构概念正式将内部控制环境纳入内部控制的范畴，同时不再区分会计控制和管理控制。这些改变反映了 20 世纪 70 年代后期以来内部控制实务操作和理论研究的新动向。

根据我国《内部控制与审计风险》准则的规定，内部控制也包括控制环境、会计系统和控制流程三个方面，只是将会计制度改为

了会计系统。

(四)“内部控制整体架构”阶段

1992年,美国“反对虚假财会报告委员会”所属的内部控制专门研究委员会发起机构委员会(简称 COSO 委员会),在进行专门研究后提出《内部控制整体架构》这一专题报告(又称 COSO 报告)。该报告经过两年的修改,到了 1994 年,COSO 委员会提出对外报告的修改篇,扩大了内部控制的涵盖范围,增加了与保障资产安全有关的控制,得到了美国审计署的认可。与此同时,AICPA 则全面接受 COSO 报告的内容,于 1995 年发布了《审计准则公告第 78 号》,并自 1997 年 1 月起取代了《审计准则公告第 55 号》。

COSO 报告指出,内部控制是一个过程,受企业董事会、管理层和其他员工的影响,旨在保证财会报告的可靠性、经营的效果和效率以及对现行法规的遵循。内部控制整体架构主要由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通及监督五种成分构成。

1.控制环境

控制环境提供企业纪律与架构,塑造企业文化并影响企业员工的控制意识,是所有其它内部控制组成要素的基础。控制环境要素包括:员工的诚实性和道德价值观,比如有无描述可接受的商业行为、利益冲突及道德行为标准的行为准则;员工的胜任能力,比如员工是否能够胜任质量管理要求;董事会或审计委员会,比如董事会是否独立于管理层;管理哲学和经营方式,比如管理层对人为操纵或错误记录的态度;组织结构,比如信息是否到达合适的管理阶层;授予权利和责任的方式,比如关键部门经理的职责是否明确规定;人力资源政策和实施,比如是否具有关于雇用、培训、提升和奖励员工的政策等。

2.风险评估

风险评估就是分析和辨认实现有关目标可能发生的风险。风