

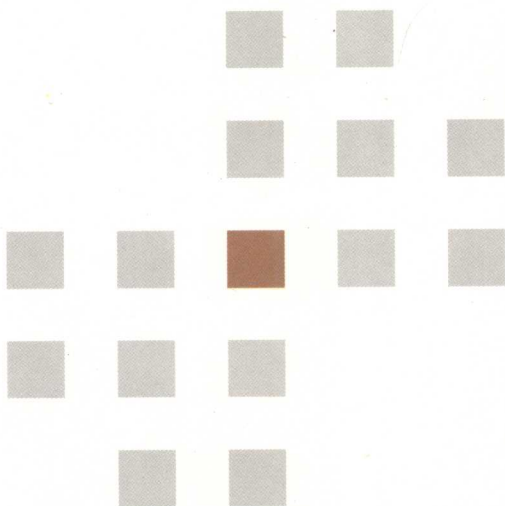


百家文库
BAIJIA WENKU

高职院校内部 会计控制建设研究

GAOZHI YUANXIAO NEIBU KUAIJI KONGZHI
JIAN SHE YANJIU

齐绍琼 著



湖南大学出版社

内容简介

高职院校内部会计控制建设研究

齐绍琼 著

定价：(CIP) 百圆捌角肆分

湖南大学出版社

内 容 简 介

本书系统介绍了内部会计控制的基本理论,分析了高职院校内部会计控制的现状及问题,并在此基础上重点介绍了高职院校内部会计控制的框架设计与实证设计。全书共分为九章,主要内容包括:内部控制概述、高职院校内部会计控制的理论基础、高职院校内部会计控制的发展、高职院校内部会计控制的现状及问题分析、高职院校内部会计控制的原则和主要内容、高职院校内部会计控制的框架设计、高职院校内部会计控制的实证设计、高职院校内部会计控制的评价以及高职院校内部会计控制的保障措施。

本书可供高职院校财务部门、内部控制与风险部门、审计部门和教育行政管理等部门的管理和技术人员学习、参考。

图书在版编目(CIP)数据

高职院校内部会计控制建设研究/齐绍琼著. —长沙:湖南大学出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5667 - 0287 - 6

I. ①高… II. ①齐… III. ①高等职业教育—技术学校—内部审计—研究 IV. ①F239. 66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 299930 号

高职院校内部会计控制建设研究

GAOZHI YUANXIAO NEIBU KUAJJI KONGZHI JIANSHE YANJIU

作 者: 齐绍琼 著

责任编辑: 陈建华 责任校对: 全 健 责任印制: 陈 燕

印 装: 长沙国防科大印刷厂

开 本: 710×1000 16 开 印张: 14 字数: 259 千

版 次: 2013 年 3 月第 1 版 印次: 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5667 - 0287 - 6/F · 322

定 价: 35.00 元

出 版 人: 雷 鸣

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731 - 88822559(发行部), 88821327(编辑室), 88821006(出版部)

传 真: 0731 - 88649312(发行部), 88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com>

电子邮箱: presschenjh@hnu.edu.cn

版权所有, 盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系

序

在高职院校的发展和管理过程中，风险无处不在，但由于长期身处学校中的人们对周边环境和内部管理的逐渐习惯，往往无法察觉风险向危机的转化。高职院校要可持续发展，必须要对风险保持清醒的认识，并且建立与学校风险相对应的内部会计控制体系。如果学校逐渐习惯于实施良好的内部会计控制的管理方法，高职院校的风险就会大大地降低，从而远离危机，稳步发展。

近年来，在高职院校改革和快速发展过程中，特别是在招生、收费、资金使用、物资设备采购、工程项目建设等经济活动中，逐渐暴露出内部管理松弛、内部会计控制不健全、内部会计控制意识淡薄、内部会计控制评价及监督力度不够等问题，出现了一些违法违纪行为和经济案件。虽然有些经济案件发生的原因是复杂的，但是高职院校必须在提高教学质量的同时，实行有效的内部会计控制，规范经济行为，加强经济核算，提高办学效益，保障高职院校的持续发展。加强高职院校内部会计控制研究和设计，已经成为摆在我们面前紧要而急迫的问题。

据我所知，齐绍琼女士自2000年以来就涉足内部控制及审计领域，并对其进行了深入的研究，期间还得到了湖南省科学研究项目立项资助。这本书是她持续研究的成果。这本专著可以用四个词来概括其特点：一是“创新”，即系统地阐述了内部控制的理论体系，并结合高职院校的基本特征，创新性地提出了基于高职院校的内部会计控制的新思想、新举措、新方法。二是“实用”。本书对高职院校的关键控制点进行了实证研究，从目标、要点、流程及管理等方面进行了整体设计，将具体措施和实操方法有机结合，以及对内部会计控制长效机制和保障措施进行了探索，这些内容为高职院校管理者及财务人员、审计人员提供了参考，是一本实用性很强的书。三是“简洁”。该书在语言表达上言简意赅、通俗易懂、趣味性强，充分体现了改革开放以来国家出台的有关新方针、新政策、新规定的精神，吸收了已推广应用的最新研究成果和先进经验，反映了时代进步的要求。

目前国内外对内部会计控制和内部管理控制的研究进入了一个较快的发展时期,无论是理论和方法,还是应用领域,都有人在潜心踏实地工作。齐绍琼女士就是其中的一位,她是一位好学多思、勇于探索的青年学者,在长期从事管理学的教学与研究的同时,涉足较多新的学科,并经常深入企业进行课题研究,具备良好的科研素养。正因如此,作者对内部会计控制的若干问题进行了理性思考,提出了有针对性的和切实可行的思路。本书便是这些年来齐绍琼女士智慧与汗水的结晶。

本书虽然字数不多,篇幅不大,但其结构上的完整、方法上的创新及信息量的丰富是值得我们经济学人学习和研究的。我相信,本书的出版问世不论是对内部会计控制的理论研究,还是对内部会计控制的实践指导,都将会起到积极的推动作用。

有控则强,失控则弱,无控则乱;学问无先后,理论无禁区;只要肯探索,必定有收获。在《高职院校内部会计控制建设研究》一书出版之际,谨作此序与作者共勉。

陈 跃

2012年6月于株洲

前 言

高职教育的快速发展为高职院校带来了发展的机遇，同时也带来了挑战。近年来，高职院校之间竞争的态势已经形成，加之国外高校抢滩国内教育市场，更加剧了竞争的激烈程度。随着《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的出台，明确了高职教育的战略发展目标，在竞争的环境中，高职院校不仅需要有良好的教育质量和信誉，也同样需要有良好的内部管理。

高职院校规模迅速扩张，资金流量成倍增长，经济活动复杂多样，现有的内部管理制度已不能很好地满足学校发展和管理需要。现实告诉我们，当组织越来越大、职工越来越多时，有效的管理实务就转变为指导工作者以及更多地对工作者行为进行控制了。所有这些都需要我们深入研究高职院校的内部会计控制理论，探索科学的内部会计控制体系，加强各项经济业务活动的控制，使我国高职院校真正实现科学、健康、持续的发展。

美国内部控制的历史较早，相关的理论研究也富有成效。内部控制紧跟其中，其发展大致可分为内部牵制阶段（20世纪40年代前），内部控制制度阶段（20世纪40年代末至70年代），内部控制结构阶段（20世纪80年代至90年代），内部控制整体框架阶段（20世纪90年代以后）。1992年由美国“反虚假财务报告委员会”（Treadway委员会）下属的美国会计学会（AAA）、注册会计师协会（AICPA）组成的COSO委员会提出了《内部控制—整合框架》，并于1994年进行了增补，这就是著名的“COSO报告”。这份报告堪称内部控制发展史上的又一里程碑，标志着内部控制理论与实践进入了整体框架的新阶段。我国相应的研究起步较晚，到20世纪80年代，学术界才开始了这一领域的探索和研究。随着改革开放的不断深入，特别是20世纪90年代以来，随着我国社会主义市场经济体制的确立，我国的会计和审计事业得到了前所未有的发展，研究人员也逐渐从审计的角度来讨论内部控制理论与实践发展并站在企业甚至高校的立场来讨论内部控制对风险防范和规避的作用。

2006年7月15日，财政部、国资委、证监会、审计署、银监会、保监会

联合发起成立了企业内部控制标准委员会,由财政部牵头,着手研究制定一套完整公认的企业内部控制指引。目前已完成基本规范,包括总则、内部环境、风险评估、控制措施、信息与沟通、监督检查、组织实施和附则。内部会计控制是依据内部控制理论特别是经济控制理论建立起来的,并依据控制的基本方式来应用的,它是一种比较科学而合理的管理工具。但是,以上相关的理论与实证研究大多基于企业或行业,专门针对快速发展的高职院校系统性的内部会计控制研究几乎没有。而高职院校的管理体制发生了重大变革,由此带来学校投资主体的多元化、经济利益的多面化、财务工作多层次化的新局面。切实加快推进高职院校内部会计控制建设,已是大势所趋,潮流所向。

作者在阐述内部会计控制基本理论的基础上,以高职院校内部会计控制建设为主,介绍了内部会计控制的基本理论,分析了高职院校内部会计控制的现状及问题,并在此基础上重点介绍了高职院校内部会计控制的框架设计与实证设计。全书共分为九章,主要内容包括:内部控制概述、高职院校内部会计控制的理论基础、高职院校内部会计控制的发展、高职院校内部会计控制的现状及问题分析、高职院校内部会计控制的原则和主要内容、高职院校内部会计控制的框架设计、高职院校内部会计控制的实证设计、高职院校内部会计控制的评价、高职院校内部会计控制的保障措施。全书构建了高职院校内部会计控制建设的内容体系,以推动高职院校内部会计控制的进一步研究和应用。

本书是湖南省教育厅科学研究项目《基于高职院校的内部会计控制研究》(课题批号 11C0878)主要成果的一个总结。本书在写作过程中,参考了不少资料,作者已经尽可能详细地在参考文献和脚注中列出,在此对这些专家和学者表示深深的谢意。虽然我们尽量避免疏忽,但仍可能有些引用资料的出处没有标出,对此表示万分的歉意。由于作者水平有限,写作中的疏漏和不足在所难免,请广大读者批评指正。

齐绍琼

2012年6月

目次

第一章 内部控制概述

第一节 内部控制的基本概念和理论基础	1
第二节 内部控制的演变和发展	5
第三节 内部控制各发展阶段的比较	15
第四节 内部控制构成要素	16
第五节 内部会计控制的内容	21
第六节 内部控制与内部会计控制	25

第二章 高职院校内部会计控制的理论基础

第一节 高职院校内部会计控制概述	27
第二节 高职院校内部会计控制产生的理论基础	37

第三章 高职院校内部会计控制的发展

第一节 高职院校内部会计控制的起源	42
第二节 高职院校内部会计控制的框架	47

第四章 高职院校内部会计控制的现状及问题分析

第一节 高职院校外部环境的影响	56
第二节 高职院校内部会计控制的现状	60
第三节 高职院校内部会计控制存在的问题分析	64

第五章 高职院校内部会计控制的原则和主要内容

第一节 高职院校内部会计控制的原则	76
第二节 高职院校内部会计控制的内容	79
第三节 高职院校内部会计控制的环境建设	97

第六章 高职院校内部会计控制的框架设计	
第一节 高职院校内部会计控制框架设计的原则	100
第二节 高职院校内部会计控制框架设计的特征	103
第三节 高职院校内部会计控制的框架设计	106
第七章 高职院校内部会计控制的实证设计	
第一节 货币资金控制	111
第二节 收费项目控制	118
第三节 经费支出控制	123
第四节 筹资内部控制	131
第五节 采购与付款控制	133
第六节 实物资产内部控制	138
第七节 工程项目内部控制	153
第八节 对外投资内部控制	160
第九节 担保内部控制	167
第八章 高职院校内部会计控制的评价	
第一节 内部会计控制评价的一般内容	176
第二节 内部会计控制评价的流程与方法	178
第九章 高职院校内部会计控制的保障措施	
第一节 落实内部会计控制职责	185
第二节 完善体系化的内部会计控制制度	188
第三节 内部审计	190
第四节 会计委派控制	208
参考文献	213
后 记	215

第一章 内部控制概述

第一节 内部控制的基本概念和理论基础

一、内部控制的基本概念

控制，乃驾驭、支配之意，是指控制者掌握住对象不使其任意活动或超出范围，或指使其处于自己的占有、管理或影响下。控制由控制主体、控制客体、控制目标和控制过程等要素组成。

从控制主体的角度看，控制有内部控制和外部控制两种。

内部控制目前并没有统一的概念，众说纷纭。归纳起来主要从内部控制范围、内部控制手段、内部控制目的三个方面去定义。

从内部控制的范围看，主要有“部分控制论”和“全部控制论”两大观点。“部分控制论”观点认为，内部控制只包括与处理经济业务有关的内部会计控制，只与资产管理有关，与行政、业务管理无关。“全部控制论”观点认为，内部控制应当包括全部管理控制，涉及经营的各个方面和管理的全过程。

从内部控制的手段看，主要有“牵制论”和“组织方法论”两种观点。“牵制论”观点认为，内部控制仅包括相互联系、相互制约的“管理制度”或“责任分工制度”。“组织方法论”观点认为，内部控制不仅包括牵制制度，而且包括组织、方法、手续等其他手段。

从内部控制的目的看，主要有“三目的论”和“四目的论”两种观点。“三目的论”观点认为，内部控制是为了保护单位的财产安全、保证会计记录的准确可靠和及时提供可靠的财务信息。“四目的论”观点认为，内部控制除了保护单位资产安全和保证财务信息准确可靠之外，更重要的是为了贯彻执行既定的管理政策，以达到系统的目标，同时还为了提高经营效率和经济效果。

随着内部控制理论和实践的发展，人们从最初普遍认可“部分控制论”、“牵制论”和“三目的论”的观点，转而逐步接受了“全部控制论”、“组织方

法论”和“四目的论”。

美国注册会计师协会（American Institute of Certified Public Accountants, 简称 AICPA）的程序委员会在 1949 年的《内部控制：系统调节的要素及其对管理部门和独立公共会计师的重要性》特别报告中，首次正式提出了内部控制的定义：内部控制包括一个企业内部为保护资产，保证审计会计数据的正确性和可靠性，提高经济效益，坚持既定管理方针而采取的组织计划及各种协调方法和措施。该委员会 1998 年在第 55 号《审计准则公告》（Statement of Auditing Standards, 以下简称 SAS No. 55）中又将内部控制定义为：为了对实现特定公司目标提供合理保证，而建立的一系列政策和程序。《世界最高审计机关组织内部控制准则》中则规定：内部控制系为达成管理目标，提供合理保证的工具。内部控制包括组织计划，一级为达成合理组织任务，保护资源，遵守法律、规章及各项管理作业规定，提供值得信赖的财务及管理资料而采取的管理态度、方法、程序及评量措施。1992 年 9 月，美国注册会计师协会与美国会计学会、财务执行官协会共同组成的资助组织委员会（Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission, 以下简称 COSO 委员会）发布了题为《内部控制——整体框架》（Internal Control——Integrated Framework, 以下简称 COSO 报告），报告中将内部控制定义为：内部控制是由企业董事会、管理层以及其他员工为达到财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循等三个目标而提供合理保障的过程。1995 年的加拿大 COCO 报告中认为：内部控制系指为支援组织成员达到营运的效果效率、内部与外部报道的可信赖程度、遵循相关法规以及内部政策办法等目标，而由组织资源、系统、过程、文化、结构等元素组成。

我国 1997 年实施的第 9 号《独立审计准则》中指出，内部控制是企业为了保证业务活动的有效进行，保证资产的安全和完整，防止、发现、纠正错误与舞弊，保证会计资料的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序，由环境、会计系统和控制程序构成。2001 年财政部发布的《内部会计控制规范》（试行）中指出：本规范所称的内部会计控制是指单位为了提高会计信息质量，保护资产安全、完整，确保有关法律法规和规章制度的贯彻执行等而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序。中国证监会 2001 年发布的《证券公司内部控制指引》中指出：公司内部控制包括内部控制机制和内部控制制度两个方面。内部控制机制是指公司的内部组织结构及其相互之间的运行制约关系；内部控制制度是指公司为防范金融风险，保护资产的安全与完整，促进各项经营活动的有效实施而制定的各种业务操作程序、管理方法与控制措施的总称。

二、内部控制的理论基础

内部控制有着科学的理论依据,主要是控制论和系统工程论。

1. 控制论

控制论 cybernetics 一词来自希腊语,原意为掌舵术,包含了调节、操纵、管理、指挥、监督等多方面的涵义。

控制论是研究各类系统的调节和控制规律的学科。它是自动控制、电子技术、无线电通讯、神经生物学、生物学、心理学、数理逻辑、计算机技术、统计力学等多种学科相互渗透形成的一门横断性学科。它研究技术装置、生物机体和人类社会组织等系统之中的控制和通信的一般规律。控制论是现代科学技术的一个新的边缘学科。1948年美国数学家维诺的《控制论》的出版,宣告了这门科学的诞生。他把控制论定义为“关于在动物和机器中控制和通信的科学”。机器的自动控制或动物在自然界的活动,都可以看成是其各组成部分间信息的传递过程。控制论撇开对象的物质和能量的具体形态,撇开过程的物质或能量交换的方面,仅从生物机体和技术装置中控制的功能类比方面,研究各组成部分间信息的传递过程。在控制论中,信息概念是一个基本的概念,控制论是建立在信息论基础之上的。信息论的反馈原理在控制论中占有很重要的地位,几乎一切控制都包含反馈——系统输送出去的信息,作用于被控对象后产生的结果,再输送回来,并对信息的再输出发生影响。20世纪50年代以后,控制论向自然科学和社会科学的各个领域渗透,广泛地应用于心理学、管理科学、领导科学等学科。

经济控制论是应用现代控制理论和方法来研究经济系统的演变规律和最优控制的学科,是控制论的一个重要分支,其内容包括经济系统的建模、仿真、辨识、估计以及最优控制或次优控制等。经济控制论强调用整体的、动态的、相互联系和协调发展的观点来研究经济系统。它不仅适用于宏观经济系统,用以加强国民经济的宏观控制和调节,而且也适用于微观经济系统,用来加强企业的科学管理。

经济控制论的研究内容主要包括四个方面:

- (1) 经济控制系统的结构理论;
- (2) 宏观经济系统的控制和调节;
- (3) 微观经济系统的控制和协调;
- (4) 经济大系统的递阶控制和分散控制。

用经济控制论的方法来研究微观经济的控制和协调,对于组织微观经济、促进企业发展、加速现代化管理等,具有重要的推动作用。内部控制正是以控

制论和经济控制论的科学方法,分析研究每个具体组织内部经营管理过程,研究每个单位如何发挥管理功能,如何对管理过程进行有效地调节和控制。

2. 系统工程论

所谓系统,是由相互联系、相互作用的许多要素结合而形成的具有特定功能的统一体。

对于系统来讲,整体与构成系统的部分是相对而言的,整体中某些部分可以被看成是该系统的子系统,而整个系统又可成为一个更大系统的子系统或一个组成部分。系统具有以下属性:集合性,即系统由许多相互区别的要素组成;相关性,系统的要素与要素、要素与系统、系统与环境之间都存在着联系;层次性,每一个大系统中都包含着许多层次;整体性,系统是作为一个整体出现的;涌现性,系统的各个组成部分组成一个整体后,就会产生各部分原来没有的某些功能或要素,这就是系统作为整体的涌现性;目的性,系统都具有特定的目的性,对于环境的适应性,系统与环境之间具有物质的、能量的和信息的交换。

系统工程是为了更好地达到系统目标而对系统构成要素、组织结构、信息流动和控制机制等进行分析和设计的技术。系统工程的任务就是提高系统的功能。系统工程以系统为研究对象,要求全面地、综合地考虑问题,研究系统的目标是实现系统总体效果最优,同时实现这一目标的方法和途径也达到最优。

系统工程的思想贯穿在内部控制理论体系中。按照系统工程的思想,在对一个比较复杂的事物进行研究时,要将其作为一个整体或系统,对它的各个组成部分(或要素)要纳入到总体中去分析和考虑,要重视要素之间的相互关系和组织结构,要运用科学的方法设计和调整系统的结构,以提高系统的功能。由此可见,系统工程论是内部控制的重要理论基础。

三、内部控制的特征和功能

内部控制包含的内容十分丰富,但是概括起来讲,主要包括控制目标和控制手段两大基本内容。控制目标是指单位通过内部控制所要达到的目的;控制手段是指为了达到内部控制的目标所采取的各种规划手段和相应措施。

1. 内部控制的特征

(1) 全面性。即内部控制是对企业组织一切业务活动的全面考核和控制,而不是局部性控制。

(2) 经常性。即内部控制不是阶段性或突击性工作,它涉及各种业务的日常作业与各种管理职能的经常性检查考核。

(3) 潜在性。即内部控制并不是独立于一般管理工作之外的专门工作,而

是隐藏和融汇在其中。不论采取何种管理方式,执行何种业务,均有潜在的控制意识与控制行为。

(4) 关联性。即企业的各项控制活动彼此都是相互关联,相互影响的。一种控制行为的建立,均可能导致另一种控制的加强、减弱或取消。

2. 内部控制的功能

(1) 调节功能。内部控制的根本目的就是要控制单位的既定目标实现,而在目标实现的过程中,由于各种因素的影响总会有偏离目标的情况出现,因此,要通过内部控制不断地平衡偏差,或者排除干扰,以保证目标的实现。这就是内部控制的调节功能。

(2) 反馈功能。反馈是控制论中的重要概念,是控制者与控制系统之间的连接。为了保证目标的实现,要将管理目标的执行情况、差异存在情况、应采取的措施等及时准确地报告给有关管理者。因此说,内部控制具有反馈功能。

(3) 防护功能。单位为了实现目标,需要制定总体计划或中长期规划、年度计划和作业计划,这是内部控制的依据。各类计划在实施前,要根据过去的计划执行情况的资料,对计划的科学性进行分析和鉴定,使计划更加正确可靠,更有利于制约管理过程中的各种消极因素。这就是内部控制的防护功能。

第二节 内部控制的演变和发展

从历史演进的角度讲,内部控制思想和概念的演变,可划分为四个阶段:

第一阶段:内部牵制(internal check)——20世纪40年代末之前。

根据历史资料记载,人类的内部控制活动源远流长。早在公元前3600年左右的美索不达米亚文明时期,便出现了用各种标记和符号对钱、财、物的使用情况进行核对和记录的简单内部控制实践。在法老统治的古埃及,将货币存入银库时,首先要由记录官在银库外加以记录,然后接受银库出纳官的监察并登记。同样,当收获季节结束,将谷物运进谷仓之前,由监察官监视谷物的装运情况,并做好记录;进仓时,由记录官登记每批谷物的数量和种类。这种谷物和货币入仓须经记录官、出纳官和监督官几道环节的做法,实际上就是内部控制的最初形式——内部牵制制度。

在古罗马时代,会计账簿设置和分类的改进,尤其是“双人记账制”的出现,丰富了会计工作中内部牵制的技术措施。据史料稽考,在罗马帝国的和平时期,宫廷库房规定,一笔经济业务发生后,应由两名记账人员同时各自的

账簿上加以反映,然后定期把双方账簿记录进行对比考核,审查有无记账差错或舞弊行为,从而达到了控制财产收支的目的。这表明利用内部牵制来保证会计信息正确的思想,在古罗马时代已融入会计实践中。

到我国西周时代(公元前1100年—前770年),内部牵制制度已基本形成。周王朝管理者为了防止掌管财务的官吏贪污盗窃或弄虚作假,对其实施了分权控制的方法、九府出纳制度和交互考核制度,达到了“一毫财赋之出入,数人耳目之通焉”的程度。15世纪,借贷复式记账法在意大利的出现,标志着内部牵制走向成熟。对管理钱、账、物的不同岗位进行分离,并利用其勾稽关系进行相互核对,直到19世纪末,一直被认为是保证所有钱物和账目正确无误的理想牵制方法。这期间,在资本主义经济发展较快的国家中,绝大多数的企业都不同程度的按照内部牵制的思想建立了内部管理制度,不少国家的有关会计著作,如《柯氏会计辞典》(Kohler's Dictionary for Accountant)、《蒙氏审计学》(第四版)等,也对内部牵制进行了专门论述,从而使其日臻完善。

美国会计史学家迈克尔·查特菲尔德指出:“私人财富的积累导致了受托责任会计的产生。这种会计不仅应保护物质财产的安全,而且应证明管理这些财产的人是否适当地履行了他们的职责。调查受托者的诚实性和可靠性的需要,使内部控制成为所有古代簿记制度的主要特征。”综观这一历史时期的内部牵制,它基本是以查错防弊为目的,以职务分离和账目核对为手段,以钱、账、物等会计事项为主要控制对象。根据《柯氏会计辞典》,内部牵制是指:“为提供有效的组织和经营,并防止错误和其他非法业务发生而制定的业务流程。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,每项业务通过正常发挥,对其他个人或部门的功能进行交叉检查或交叉控制。设计有效的内部牵制以便使各项业务能完整正确地经过规定的处理程序,而在这规定的处理程序中,内部牵制机制永远是一个不可缺少的组成部分。”

早期内部牵制机制的设计,大致可分为实物牵制、机械牵制、体制牵制和簿记牵制四类。见表1-1。

表 1-1 早期的内部牵制机制

形 式	机 制
1. 实物牵制	例如,把保险柜的钥匙交给两个以上的工作人员持有,除非同时使用这两把以上的钥匙,否则保险柜就打不开
2. 机械牵制	例如,保险柜的大门若不按正确程序操作就打不开
3. 体制牵制	例如,采用双重控制预防错误和舞弊的发生
4. 簿记牵制	例如,定期将明细账与总账进行核对

这一时期内部牵制机制的设计,是基于两个设想:一是两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误要比单独一个人或部门犯错误的机会小;二是两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性,大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性。实践证明,这些设计思想是合理的,内部牵制机制确实有效地减少了错误和舞弊行为。因此,在现代的内部会计控制理论中,内部牵制仍占有相当重要的地位,是有关组织规划控制理论的基础。

随着资本主义经济的发展,企业、公司等经济组织相继步入经济舞台,管理人、财、物及组织供、产、销,逐步成为企业的主要经济活动。尤其是在19世纪中叶至20世纪初,产业革命相继在英、美等国家完成后,资本主义逐步从自由竞争阶段向垄断阶段过渡,推动生产关系和生产力发生了重大变化,促进了社会化大生产程度的发展,加剧了企业间的竞争,并最终导致企业内外加强管理的呼声更加强烈。一方面,资本家为了提高管理效益,攫取高额利润,迫切需要在企业管理上采用比内部牵制更为完善、更为有效的控制措施;另一方面,资本主义国家政府为了实现当时社会经济关系的要求,也以法律的形式要求强化对企业财务资料以及各项经济活动的内部管理,以保护投资者和债权人的经济利益。在这种形势下,与手工工场相适应并局限于会计事项的内部牵制,显然已难以满足日益复杂的工业化生产需要,于是各级管理人员开始进行全面企业管理的探索。

第二次世界大战后,资本主义经济发展中出现了许多新的变化。诸如科学技术和生产自动化程度迅速发展,企业规模继续扩大,巨型公司不断出现,市场竞争异常激烈,许多复杂产品和大型工程需要大量高素质人员在分工协作、检查验收和评价督促的良好管理环境下才能完成。所有这些都对企业管理提出了建立人员条件、检查标准和内部审计等控制措施的要求,并促使内部会计控制从对经济活动进行单项控制为主,向对全过程进行系统控制为主发展,进而形成了包括组织结构、岗位职责、业务程序、处理手续、检查标准、人员条件和内部审计在内的涵盖范围更广、运行机制更为严密的控制系统。这意味着,内部控制在这期间已在一部分企业的管理实践中完成了其主体内容的塑造过程,但各项构成要素和控制措施只是散见在企业各项管理制度、惯例和实务中,没得到很好的理论总结。

内部会计控制作为管理活动不可缺少的组成部分,一直被归为管理范畴。直到20世纪初,习惯于详细审查经济业务的审计人员,才在改进审计方法的探索中,逐步认识到内部控制对审计工作的重要性——既能提高审计效率,又能保证审计质量。于是,从开展审计业务的实际需要出发,审计人员开始把它从企业管理活动中分离出来,进行专门的研究与探讨。随着对内部会计控制的

理解和认识的不断深化,审计人员不断地赋予内部控制以新的含义,逐步推动内部控制从实践上升为理论。因此,“内部控制”一词,最早见诸文字,是作为审计术语出现在审计文献之中的。1936年,美国会计师协会(AICPA的前身)在其发布的《注册会计师对财务报告的审查》文告中,首次正式使用了“内部财务控制”(internal financial control)这一专门术语,其中指出:“注册会计师在制定审计程序时,应考虑的一个重要因素是审查企业的内部牵制和控制,企业的会计制度和内部控制越好,财务报表需测试的范围则越小。”

早期内部会计控制的发展,还与审计人员法律责任不断加强有密切联系。资本主义经济发展使所有权和经营权分离,企业投资者和债权人迫切要求管理当局提供真实可靠的财务报表。为此,许多国家制定的证券法规均规定凡证券上市企业,必须提供由外部审计师(注册会计师)审查签署过的财务报表,以保证其财务报表的真实性和可靠性,同时也规定了注册会计师因审查行为过失而造成委托人财产损失应负有的法律责任。例如,1933年美国《证券法》规定,审计人员如被发现所审查并签署的财务报告含有不实的重大事项或漏列导致误解的重大事项,必须对委托人由此造成的损失负责。20世纪30年代,美国曾发生了著名的麦克逊·罗宾药材公司案件。该公司为取得贷款,伪造了存货和应收账款金额分别达1000万美元和900万美元,而负责审查的普赖斯·华特豪斯(Price Waterhouse)会计公司竟予以签署证实,结果贷款方朱利安·汤普逊公司投诉于法庭。这一案件经公开听证,确认麦克逊·罗宾公司的欺诈行为,是由于经理部门共同串谋造成的,会计公司已按一般公认程序进行了审计,对此不应负法律责任。但最后,该会计公司仍以退回40多万美元审计费用了结此事。事后,审计人员检讨了原有审计程序,发现缺少了对内部控制和会计处理程序的审查步骤。

美国会计师协会的审计程序委员会1939年10月公布了《审计程序公告第1号》,对修改后的标准化审计报告首次增加了对内部控制审查的内容;翌年10月,美国证券交易委员会正式要求审计人员在签署的审计报告中,增加以上类似的审计程序内容;1946年,该委员会在公布的《制度S—X准则2—02》中又明确规定:审计人员在决定审计范围时,需要适当考虑内部控制的适当性,应当检查会计人员是否遵守规定的审计程序;1947年,美国会计师协会的审计程序委员会还颁布了《审计准则暂行公告》,在“现场工作准则”第二条中规定:“有必要研究和评价现行内部控制,以作为信赖内部控制和确定其后审计测试范围的基础。”上述案件的发生和有关法令的颁布,进一步增强了注册会计师的法律责任,促使其更加注重内部会计控制,并将内部控制的审查作为一项法定的审计步骤。其结果一方面使审计人员从避免职业风险的角度