



中华会计网校
www.chinaacc.com

梦想成真 系列辅导丛书

正保远程教育旗下品牌网站

美国纽交所上市公司(代码:DL)

会计继续教育辅导教材

最新行政事业单位内部控制实务 ——操作指南

■ 中华会计网校 编



经济科学出版社



中华会计网校
www.chinaacc.com

梦想 |

会计继续教育辅导教材

最新行政事业单位内部控制实务 操作指南

■ 中华会计网校 编



经济科学出版社

责任编辑：刘 瑾

图书在版编目（CIP）数据

最新行政事业单位内部控制实务操作指南 / 中华会计网校编.

—北京：经济科学出版社，2013.2

ISBN 978-7-5141-3003-4

I. ①最… II. ①中… III. ①行政事业单位-内部审计-中国
IV. ①F239.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 028900 号

最新行政事业单位内部控制实务操作指南

中华会计网校 编著

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

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京泽明印刷有限责任公司印刷

开本：880 毫米×1230 毫米 32 开 9.5 印张 235 千字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-3003-4 定价：28.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

权威师资阵容，多位名师课程随意听

★ 选报中华会计网校网上辅导，相应科目该班次下所有名师主讲课程全部开通，同时感受多位名师授课风采！

 徐经长 大师风范、功底深厚 讲解精辟透彻、高屋建瓴	 叶青 授课思路清晰、生动易懂 化繁为简、让人如沐春风	 杨闻萍 讲课细致、循循善诱 通俗易懂、深入浅出
 陈华亭 深邃命题规律与趋势 授课生动形象、通俗易懂	 郭建华 行云流水、脉络清晰 干脆利落、激情四射	 游文丽 法理讲解见长、治学严谨 生动形象、分析到位
 杭建平 学者风范、授课温文儒雅 精炼严谨、讲义入木三分	 赵俊峰 功底深厚、生动严谨 授课风趣幽默、饱含激情	 高志谦 幽默风趣、生动形象 总结全面、通俗易懂
 李玉华 讲课幽默、富有激情 素有“考神”之美誉	 徐永涛 谈吐风趣幽默、思路清晰缜密 重点明确清晰、举例通俗易懂	 魏红元 擅长总结与归纳 学习口诀独到、形象、生动

★ 百位名师独家授课，每一位教师均为各专业领域权威专家，在业界享有极高的声望和影响力！

徐经长 叶青 杨闻萍 陈华亭 郭建华 游文丽 徐永涛 高志谦 杭建平
赵俊峰 奚卫华 黄胜 施平 魏红元 李玉华 陈楠 施元冲 杨军……

▶ 初级会计职称考试网上辅导

课程名称	特色班	通关班	精品班	实验班	主讲老师
经济法基础	220元/门	350元/门	600元/门	1200元/门	叶青 赵俊峰 奚卫华 侯永斌
初级会计实务					杨闻萍 吴福喜 赵玉宝

▶ 中级会计职称考试网上辅导

课程名称	特色班	通关班	精品班	实验班	主讲老师
中级会计实务	280元/门	420元/门	800元/门	1600元/门	徐经长 郭建华 高志谦 魏红元 施元冲 路国平
经济法					游文丽 赵俊峰 李玉华 苏苏
财务管理					陈华亭 施平 魏红元 黄胜 达江 李斌

▶ 注册会计师考试网上辅导

课程名称	特色班	精品班	实验班	英语特训班	主讲老师
会计	300元/门	1000元/门	2000元/门	150元/门	徐经长 郭建华 高志谦 施元冲 魏红元
审计					杨闻萍 徐永涛 陈楠 李景辉
税法					叶青 奚卫华 杨军 于芳芳
经济法					游文丽 赵俊峰 李玉华 苏苏
财务成本管理					陈华亭 施平 黄胜 李斌
公司战略与风险管理					杭建平 陈楠 李百兴
综合阶段	1000元	2500元	4500元	——	叶青 杨闻萍 陈华亭 游文丽 高志谦 杭建平

★ 注册会计师、注册税务师、会计真账实训、纳税申报实训、财税实务培训面授班已经全面招生，详情请登录中华会计网校（www.chinaacc.com）进行查询。

▶ 高级会计师考试网上辅导

课程名称	特色班	精品班	实验班	主讲老师
高级会计实务	800元	1500元	2500元	徐经长/陈华亭/高志谦
高级会计师评审指导	100元	——	——	侯永斌
论文写作指南	200元	——	——	王保平
一篇论文辅导及推荐发表+《高级会计师评审指导》+《论文写作指南》=4000元 增加一篇论文加收2500元, 论文推荐发表不成功全额退还学费!				

▶ 注册税务师考试网上辅导

课程名称	特色班	精品班	实验班	主讲老师
税法(一)	300元/门	1000元/门	2000元/门	叶青 刘丹
税法(二)				杨军 于芳芳
财务与会计				高志谦 陈楠
税收相关法律				赵俊峰 李素贞
税收实务				奚卫华 赵珊

▶ 注册资产评估师考试网上辅导

课程名称	特色班	主讲老师
财务会计	基础学习班 + 习题精讲班 + 冲刺串讲班 = 300元/门	郭建华
经济法		苏苏
资产评估		黄胜
机电设备评估基础		达江
建筑工程评估基础		朱允伟

▶ 经济师考试网上辅导

课程名称	特色班	通关班	精品班	实验班	主讲老师
初级经济师	320元/门	450元/门	800元/门	1500元/门	奚卫华 杭建平 王竹梅
中级经济师	320元/门	450元/门	800元/门	1500元/门	奚卫华 杭建平 王竹梅

▶ 职称英语考试网上辅导

课程名称	特色班	精品班	实验班	主讲老师
综合类	400元/门	600元/门	1000元/门	周 涵 张 艺 郭俊霞
理工类				
卫生类				
五大班次：基础学习班 + 强化冲刺班 + 语法词汇精讲班 + 预科班 + 英语零起点班				

▶ 无纸化考试模拟系统/机考模拟系统

*网校全新推出初级、中级会计职称无纸化考试模拟系统(网络版和软件版), 注册会计师机考模拟系统(网络版和软件版), 系统专门为考生精心设计, 旨在通过全真模拟训练, 提高考生应考水平, 从而让考试变得游刃有余、得心应手。

班次	初级会计职称	中级会计职称	注册会计师
模考系统(网络版或软件版)	100元/门	120元/门	150元/门
特色班+模考系统	300元/门	350元/门	380元/门

会计实务网络面授培训班——考生轻松走上实务岗位、提升实务技能的必备之选!

多种辅导班型 满足不同需求

班型	面向学员	上课时间	价格
企业会计真账实训网络面授班	有会计基础知识、想全面掌握会计技能,快速入门上岗,或想去大中型企业做财务工作的相关人员	周末班:每周六或周日(6周)	1200元
纳税申报真账实训网络面授班	有会计基础知识、想了解税务会计,想学纳税申报、提升纳税技能的相关人员	周末班:每周六或周日(6周)	1500元
最新出口退税实务操作网络面授班	涉及出口退税工作的财务相关人员,以及欲了解出口退税政策和实务的人员	周末班:每周六或周日(1周) 脱产班:正常工作(2天)	980元
小企业会计真账实训网络面授班	零基础,或基础较薄弱、想掌握会计实务基本技能,快速入门上岗,或想去小企业做财务工作的相关人员	周末班:每周六或周日(5周) 脱产班:周一至周五(5天)	800元

实务学习全新体验:网络直播即时互动 同步操作生动易学 足不出户身临课堂



直播教学

足不出户 身临课堂



同步操作

师生同步 手工做账



全真演练

动手演练 全程真账



实时互动

可及时与老师沟通



配套用具

方便齐全 贴心实用



结业证书

上岗就业资格证明

【为什么选择中华会计网校?】

- **实力** 上市公司品质,一流远程教育平台
- **经验** 十三年辅导经验,会计培训知名品牌
- **效果** 卓越培训效果,超高的考试通过率
- **师资** 权威师资阵容,百位名师联袂主讲
- **教学** 科学的课程体系,专业化教学管理
- **答疑** 高效率教学答疑,一答一审双重保障
- **练习** 全方位练习测试,高含金量模拟试题
- **交流** 特色直播交流,学员访谈经验分享
- **技术** 领先的课件技术,完美的虚拟课堂
- **服务** 强大的管理平台,完善的客户服务



课程免费开通
七天满意再付费



中华会计网校奖学金等你拿!

正保远程教育旗下品牌网站



中华会计网校
www.chinaacc.com



医学教育网
www.med6.com



建设工程教育网
www.jianshe99.com



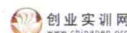
法律教育网
www.chinalawedu.com



职业培训教育网
www.chinatat.com



ITAT教育网
www.itatedu.com



创业实训网
www.chinapen.org



中小学教育网
www.g12e.com



自考365
www.zikaos365.com



成人高考教育网
www.chengkao365.com



考研教育网
www.cnedu.cn



外语教育网
www.forees.com



财考网
www.ck100.com



正保教育开放平台
www.chinatel.com

声明:若本宣传单规定事项与中华会计网校网站公布的内容不一致,则以网站公布内容为准。

编委会成员名单

(按姓氏笔画先后顺序排列)

叶 青	陈华亭	陈 楠	李玉华
杭建平	杨闻萍	施元冲	施 平
赵俊峰	郭建华	高志谦	奚卫华
徐经长	徐永涛	游文丽	路国平
薛 钢	魏红元		

前 言

2008年6月28日，国家财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》，并要求自2009年7月1日起先在上市公司范围内施行，同时鼓励非上市的其他大中型企业执行。2010年4月26日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会今天联合发布了《企业内部控制配套指引》。该配套指引包括18项《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》，连同此前发布的《企业内部控制基本规范》，标志着适应我国企业实际情况、融合国际先进经验的中国企业内部控制规范体系基本建成。为确保企业内控规范体系平稳顺利实施，财政部等五部门制定了实施时间表：自2011年1月1日起首先在境内外同时上市的公司施行，自2012年1月1日起扩大到在上海证券交易所、深圳证券交易所主板上市的公司施行；在此基础上，择机在中小板和创业板上市公司施行。随着市场经济的发展和企业环境的变化，单纯依赖会计控制已难以应对企业面临的市场风险，会计控制必须向风险控制发展；同时，各部门之间的内控要求也有待于进一步的协调，以便为进行内部控制自我评估和外部评价提供统一标准。

与企业相比较，行政事业单位的内部控制制度建设相对滞后。行政事业单位作为国家政策的直接贯彻和执行者，其收入基本来源于财政资金，由于经济业务较企业简单，因此在内部控制制度建设上普遍存在一些问题，制约了行政事业单位的工作效率，影响了行政事业单位健康、可持续的发展。尤其近几年，一些违法违纪案件和资产损失浪费案例的频频发生，使得我国当前行政事业单位的内部管理工作中存在的问题和不足凸显的越发明显，加

强和完善行政事业单位内部控制制度已刻不容缓。为引导行政事业单位正确运用内部控制工具，财政部于2012年11月29日以财会〔2012〕21号印发《行政事业单位内部控制规范（试行）》，此规范将于2014年1月1日起施行。该《规范》分总则、风险评估和控制方法、单位层面内部控制、业务层面内部控制、评价与监督、附则6章65条，自2014年1月1日起施行。

为帮助行政事业单位管理者及相关人员恰当解读该《规范》内容，合理运用相关原理管理行政事业单位，中华会计网校（www.chinaacc.com）特组织了一批内部控制方面的专家、学者，耗时数月，精心编写了这本“梦想成真”系列丛书之《最新行政事业单位内部控制实务操作指南》。另外，我们将《行政事业单位内部控制规范（试行）》的条文作为附录附于本书最后，供大家学习参考。

“梦想成真”系列丛书自推出以来，受到广大读者的一致好评。丛书所涉内容，无论是对参加考试，还是对实务工作，都具有很强的指导性。

《最新行政事业单位内部控制实务操作指南》分为两大篇共包括十章的内容，全面介绍了行政事业单位内部控制管理的各个环节。总括篇包括总则、风险评估和控制方法、单位层面内部控制及评价与监督；业务篇包括预算业务控制、收支业务控制、政府采购业务控制、资产控制、建设项目控制及合同控制。全书将理论与实务相结合，在透彻分析相关理论的同时结合实务案例进行分析，并在每章配备“操作提示”和“相关阅读”小栏目，具有更强的可理解性、趣味性和可操作性，对实务工作者而言是一本不可多得的实用手册。

本书适合于广大财会工作者、内控研究人员等作为专业参考用书，也可以作为高校相关专业学生学习参考资料。

虽然我们力求完美，但由于时间有限，书中难免存在不足和遗憾，希望广大读者多提宝贵意见。

本书编委会



目 录

总括篇

绪 论	3
第一章 总 则	21
第一节 行政事业单位内部控制概述	26
第二节 内部环境	33
第二章 风险评估和控制方法	45
第一节 风险评估	46
第二节 控制方法	55
第三章 单位层面内部控制	63
第一节 职能部门控制	64
第二节 重大事项及关键岗位控制	70
第三节 会计信息控制	74
第四章 评价与监督	81
第一节 内部控制自我评价	82
第二节 内部监督	90

业务篇

第五章 预算业务控制	95
第一节 行政事业单位预算控制概述	96
第二节 预算编制控制	101
第三节 预算执行控制	107



第四节	预算调整控制	110
第五节	决算管理	116
第六节	预算绩效管理	121
第七节	实务案例讲解	127
第六章	收支业务控制	131
第一节	行政事业单位收入控制	132
第二节	非税收入管理	139
第三节	票据管理	144
第四节	行政事业单位支出控制	148
第五节	实务案例讲解	154
第七章	政府采购业务控制	157
第一节	政府采购控制概述	158
第二节	付款流程及控制要求	162
第三节	政府采购关键内部控制	169
第四节	实务案例讲解	176
第八章	资产控制	185
第一节	货币资金控制	186
第二节	固定资产控制	200
第三节	对外投资控制	213
第四节	实务案例讲解	219
第九章	建设项目控制	231
第一节	建设项目控制概述	232
第二节	立项与招标控制	238
第三节	建设与验收控制	245
第四节	实务案例讲解	249
第十章	合同控制	259
第一节	合同控制概述	260
第二节	行政事业单位合同控制	260
第三节	合同风险应对策略	273
第四节	实务案例讲解	277
附录	行政事业单位内部控制规范（试行）	281



总 括 篇

《行政事业单位内部控制规范（试行）》的出台给行政事业单位内部控制管理指明了方向。一直以来，行政事业单位的内部控制建设都没有一个明确的指导政策，近年来，由于行政事业单位一些违法违纪案件和资产损失浪费案例的发生，也恰恰说明了我国当前行政事业单位的内部管理工作仍存在着一些问题和不足。因此财政部此次出台的该规范旨在进一步提高行政事业单位内部管理水平，规范内部控制，加强廉政风险防控机制建设。

本篇介绍了内部控制的起源、我国内部控制的发展情况、内部控制应遵循的原则、经济活动风险定期评估机制、八大内部控制方法、单位层面内部控制以及评价与监督系统。



绪 论



一、内部控制的起源与发展

（一）内部控制的起源

内部控制的起源通常与独立审计师的需求联系在一起。没有人能说清内部牵制或内部控制的真正起源，但一般都认为，作为一种审计方法的内部控制源于以职责分工为特征的“内部牵制”，其目的是保护单位组织内部现金资产的安全和账簿记录的准确。例如：根据赫曼霍特墓石记载，当时每次货币存入银库时，首先要有记录官在银库外加以记录，然后接受银库出纳官的监察和登记。同样，每当收获季节结束将谷物运进谷仓之前，都要由监督官当场监视谷物装运情况，并做好记录；进仓时，有记录官登记每批谷物的数量和种类。这种谷物和货币入库须经记录官、出纳官和监督官几道环节的做法，实际上就是内部牵制控制。19世纪末和20世纪初，“内部会计控制”的概念得以提出和使用。内部会计控制相对于内部控制来说要狭义一些，它主要关注财务报表审计，更适合于当时的审计人员。

（二）内部控制的发展

内部控制在世界范围的发展可以追溯到20世纪的几个主要发展阶段：第一个阶段是20世纪20年代到40年代；第二阶段是40年代到80年代；第三个阶段是90年代以后直到21世纪。每一个阶段都有标志性的事件，促成内部控制理论和实务的发展。



第一个阶段：20 世纪 20～40 年代的内部控制

1929～1933 年的经济大萧条以后，美国各界纷纷致力于治理会计秩序和财务报告，美国证券交易委员会（SEC）的成立推动着会计和审计实务朝着标准化方向发展。但是，尽管 SEC 和会计职业界做出了很多努力，会计和财务报告还是面临一次又一次的挑战。1938 年，轰动美国的商业丑闻——“麦克森—罗宾斯丑闻”引发了 SEC 和会计职业界对审计中内部控制问题的极大关注。

麦克森—罗宾斯是一家从事化学与制药的大型公司，1937 年对外提供的资产总额达到 1 亿美元，在当时具有相当规模，对麦克森—罗宾斯公司进行审计的是普华永道会计师事务所（Price Waterhouse Coopers）。它的股票在纽约证券交易所进行交易。1938 年 12 月，证券交易所停止了该公司股票的交易。随后美国证监会（SEC）的调查发现，该公司虚构了 2000 万美元的存货和应收账款，占全部资产的 20%，在当时的大萧条时期数额是相当巨大的。

在对麦克森—罗宾斯公司的调查报告中，SEC 对当时的内部控制实务进行了研究，并认为“全面了解客户的内部审查和控制体系的必要性是再怎么强调也不为过的”。SEC 同时注意到，对内部牵制系统的审查不应仅仅局限在某些特定的会计职能方面，而应扩大到对交易方式的全面了解。随后的实践也表明，对内部控制的研究必须超出会计职能的范畴。

第二个阶段：20 世纪 40～80 年代的内部控制

1949 年，美国注册会计师协会（AICPA）出版了第一本审计学意义上的内部控制研究专著《内部控制——协作体系的要素及其对于管理层和独立公共会计师的重要性》，并首次给内部控制下了定义：“内部控制包括在组织内部采用的，以保证资产安全性、核查会计数据的准确性和可靠性、提高运营效率、促进管理政策的贯彻和实施为目的的计划，以及所有与之相协调的方法和措





施。”

1958年，AICPA下属的会计程序委员会（CAP）在其发布的第29号《审计程序公告》（SAP）中，从广义上将内部控制解释为以会计或管理为特征的控制活动，包括会计控制和管理控制两部分。后来在1963年发布的第33号SAP中，又提出“独立审计师主要考虑与会计有关的控制”，并认为“会计控制和财务记录的可靠性有直接和重要的联系，要求审计师做出评估。管理控制一般间接地与财务记录有关，因此无需评估。但是，如果审计师确信特定的管理控制与财务记录的可靠性之间有重要关联，则可以对其进行评估”。

从上述定义的演变可以看出CAP不再像1949年那样为内部控制下一个具有广泛内容的定义，而是通过引入“会计控制”和“管理控制”，从审计人员在审计过程中应关注研究的方面，即会计内部控制着手进行定义，这样有助于审计人员明确并限制内部控制审查的范围。

1974年AICPA成立了审计师责任委员会，即著名的科恩委员会，以研究审计师的职责。科恩委员会的一个重要的建议是公司管理层应在出具财务报告时再出一份报告，以披露公司内部控制系统的状况。另外一个建议是要求审计师对管理层出具的内部控制报告进行评价并报告。在发布了科恩委员会报告之后，财务经理人协会（FEI）给其成员发了一封信，在信中FEI认可了科恩委员会管理层出具内部控制报告的建议，同时，为帮助其成员实施该建议，FEI还出具了指南。这些管理层的报告目前已经越来越多地出现在公司提交给股东的年度报告中。科恩委员会和FEI的行动得到了SEC的响应。1979年，SEC发布了征求意见稿，以广泛征求对于管理层就公司内部会计控制报告的强制性要求的意见。这些征求意见稿同时也要求外部独立审计师对管理层的内部会计控制报告出具评价报告。征求意见稿认为，设置并维持公司的内



部控制系统应成为管理层的重要职责之一。而且，征求意见稿还表明，关于内部控制系统有效性的信息，对于投资者更好地评价管理层的经营业绩和职责是非常必要的，正如内部的或其他未经审计的财务信息的可靠性一样。虽然征求意见稿后来被撤销——因为其实施的成本、报告信息的非相关性，同时由于对遵守法律的要求与《反国外贿赂法》（FCPA）联系太密切，从而遭受批评——但它倾向更加强调管理层对于内部和其他未经审计财务信息设置并维持有效的内部控制系统的职责。

也许部分地由于对 FCPA 立法和内部控制报告建议的反应，AICPA 于 1979 年成立了内部控制的特别顾问委员会（Minahan 委员会），以对建立和评价内部控制提供指南。Minahan 委员会在 FCPA 颁布实施之后不久成立，但却填补了内部控制指南方面的空白。现存的指南主要包含在职业审计的文献中，并被审计师改进、完善。附加的指南被认为对帮助管理层履行其内部控制职责是非常必要的。虽然 Minahan 委员会并不是特地为这个目的而成立的，但 Minahan 委员会认为，此指南对于管理层和董事在考虑他们的公司是否符合 FCPA 有关内控的条款的要求时，应该会有很大帮助。

从 1980 年到 1985 年，在审计界，关于内部控制的专业准则得到了很大的发展，并逐步精练。1980 年，美国 AICPA 发布了外部独立审计师对内部控制进行评价报告的准则。1982 年，美国 AICPA 发布公告，该公告包含了一个修改过的指南，该指南要求外部独立审计师在财务报表审计中研究和评价内部控制。1983 年，内部审计师协会发布准则，该准则提出并修改了外部独立审计对内部控制特点、参与者在内控的建立、维持和评价方面的职责的指南。1984 年，美国 AICPA 发布了指南附录，考虑了内部控制过程中计算机的影响。

然而，直到 1985 年，公众的注意力才聚焦在内部控制上。由

