

国有建设单位 内部会计控制

张满军 著



经济科学出版社

国有建设单位内部 会计控制

张满军 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有建设单位内部会计控制 / 张满军著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8111 - 2

I. 国… II. 张… III. 基本建设会计 - 内部审计 IV. F239.45 F285

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 045631 号

责任编辑: 谭志军

责任校对: 徐领弟

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

国有建设单位内部会计控制

张满军 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

总编室电话: 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

北京新丰印刷厂印装

880 × 1230 32 开 3.5 印张 80000 字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8111 - 2 定价: 10.00 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

2001年6月，财政部根据《中华人民共和国会计法》等法律法规，制定了《内部会计控制规范》，自颁布至今已有多年。《内部会计控制规范》的颁布，起到了促进各单位内部会计控制建设，加强内部会计监督，维护社会主义市场经济秩序的作用。在共和国刚刚纪念完改革开放30周年，又将迎来60年华诞之际，为应对国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展，围绕保增长、保民生、保稳定，中国政府迅速出台了四万亿元经济刺激计划。基本建设投资是国民经济增长的强大拉动因素，几乎所有的国家都会在经济不景气的时期，将基本建设投资作为刺激经济增长的工具。加大基本建设投资的规模，既可增加就业机会和国民可支配收入、扩大内需，又可以直接带动当前经济的增长，为新一轮的经济增长奠定物质基础。

在当前背景下加强国有建设单位的内部会计控制制度建设就显得尤为突出和重要。内部控制制度是现代企业制度的核心，是企业生命力的重要保证，是现代企业进行有效管理、实现经营目标的重要手段，是企业能够生存和发展的保证。因此，内部控制在实现企业经营管理目标的过程中具有重要地位，充分发挥内部控制的作用，有利于企业在和谐的环境中落实发展战略，实现可持续发展；有利于提升企业的诚信度和公信力，维护企业良好的声誉和形象。国有建设单位一定要正确处理好金融危机和蕴涵机遇的关系，把困难估计得更加充分，把应对措施考虑得更加周密，既要把握机遇、

用好政策，又要考虑到企业实际情况，冷静分析、慎重决策，以适应形势的发展变化，维护好社会主义市场经济秩序和社会公众利益。

本书从以城市基础设施建设为重点的国有建设单位角度出发，着重从货币资金控制、工程项目控制、对外投资控制、成本费用控制、担保控制等方面对国有建设单位的内部会计控制制度进行阐述。本书的写作，得益于本人近十年来的实际工作经验，也得益于单位领导和同事们的大力帮助，同时我也大量地研读了学者老师们的相关文献，在此向他们表示衷心的感谢！

需要指出的是，鉴于内部会计控制理论与实务的不断发展，也由于本人的水平有限，因此，书中肯定存在不少的不足，甚至是错误，恳请大家批评指正！

张满军

2008年12月13日于北京

目 录

第一章 内部控制概述	(1)
第一节 内部控制概念及目标	(1)
第二节 内部控制原则和内容	(3)
第三节 内部控制方法和设计	(6)
第二章 国有建设单位内部会计控制	(16)
第一节 基本建设财务管理概述	(16)
第二节 国有建设单位会计制度概述	(18)
第三节 国有建设单位内部会计控制发展状况	(21)
第三章 货币资金控制	(28)
第一节 货币资金内部控制概述	(28)
第二节 货币资金业务内部会计控制要点	(30)
第三节 货币资金业务内部会计控制方法	(33)
第四章 工程项目控制	(39)
第一节 工程项目内部控制概述	(39)
第二节 工程项目业务内部会计控制要点	(45)
第三节 工程项目业务内部会计控制方法	(64)

第五章 对外投资控制	(66)
第一节 对外投资内部控制概述	(66)
第二节 对外投资业务内部会计控制要点	(68)
第三节 对外投资业务内部会计控制方法	(72)
第六章 成本费用控制	(74)
第一节 成本费用内部控制概述	(74)
第二节 成本费用内部会计控制要点	(75)
第三节 成本费用内部会计控制方法	(80)
第七章 担保控制	(82)
第一节 担保内部控制概述	(82)
第二节 担保业务内部会计控制要点	(84)
第三节 担保业务内部会计控制方法	(89)
第八章 内部会计控制评价	(93)
第一节 内部会计控制评价概述	(93)
第二节 内部会计控制的评价方法与步骤	(95)

第一章

内部控制概述

第一节 内部控制概念及目标

一、概念

所谓内部控制，是指企业为了保证各项业务活动的有效运行，确保资产的安全完整，防止欺诈和舞弊行为，实现经营管理目标而制定和实施的一系列具有控制职能的方法、措施和程序。内部控制作为一项重要的管理职能和市场经济的基础工作，是随着经济和企业的发展而不断发展的动态系统。内部控制包括内部会计控制和内部管理控制两个子系统。而内部会计控制是一项十分重要的管理手段，包括授权与批准制度、职务分离控制、实物控制和内部审计等。它通过一系列制度的制定、工作组织的规划、程序的编排以及采取恰当的措施，来保证会计主体的财产不受损失和有效使用，保证会计数据的完整可靠，保证国家财经政策和内部管理制度的贯彻执行。作为内部控制的核心——会计控制尤为重要。内部管理控制它的重点是业务控制，包括对各种业务活动的授权与业务执行结果的控制，它通常与经营效率和贯彻管理方针有关。

二、内部会计控制的目标

内部控制目标是内部控制所要实现的目的或收到的效果，是内部控制目的的具体体现。内部控制的目标不仅是企业管理经济活动、实施内部控制所要达到的标准，也是外部审计人员或社会中介机构评价企业内部控制系统的的重要依据。主要包括如下几方面：

1. 实现单位的经营方针和目标。单位的经营方针和目标是核心，单位的一切工作都围绕这一核心。内部控制由一系列控制方法、制度、措施和程序所组成，其目的首先是为了实现管理层的经营方针和目标。内部控制制度渗透于一个单位经营管理活动的各个方面，可以说，凡存在经营管理活动的环节，都需要有相应的内部控制，企业经营管理活动的各环节都要围绕着其总的经营方针和目标执行，完善的内控制度，对单位经营方针和目标的实现提供了有力的保证。

2. 规范会计行为，保证会计资料的真实完整。健全有效的内控制度通过制定和执行恰当的业务控制程序，科学合理地划分职责范围，建立相互协调、相互制约的机制和及时、畅通的信息反馈系统等，可以保证提供及时准确的经营管理信息。

3. 保护单位资产的安全和完整。内控制度可以堵塞漏洞，消除隐患，防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为。

4. 保证国家法律、法规的贯彻执行。国家为加强宏观经济控制，为规范市场经济的运作，为博弈提供一个公平公正的环境，相应地制定了有关的方针、政策，颁布了相应的法律、法规和规章等。贯彻执行国家的法律、法规是各单位的法定义务，是鉴定其经济活动是否合法的准绳。而建立和实施内部控制制度，就可以及时地监督、检查、揭示和纠正经营管理中的执法偏差、避免或减少违法乱纪行为的发生，从而有效地保证国家法律、法规在

单位内部的贯彻执行。

第二节 内部控制原则和内容

一、内部会计控制的原则

内部会计控制的原则是指企业建立和设计会计控制系统并且在实施时应当遵循并依据的客观规律和基本法则。内部会计控制原则的制定必须以会计控制的目标为依据，并要有助于目标的实现；同时，原则的制定要有助于切实指导会计控制的方法，成为会计控制系统顺利运行、控制工作顺利开展的保障。从会计控制在现代公司治理结构和企业内部管理中的地位来分析，会计控制应当遵循以下原则：

1. 合法性原则。内部会计控制的设计和实施应当符合国家有关法律、法规的规定和单位内部实际情况。

2. 广泛性原则。广泛约束性是指内部会计控制制度对单位内部每一位成员都有效，都必须无条件地被遵守，任何人都无权游离于它之外或凌驾于它之上。单位内部会计控制制度作为单位内部的“法律”，一旦制定实施，上至单位负责人，下至普通职工，就必须人人遵守。单位管理层尤其是单位负责人必须带好头，以身作则，大力宣传，形成一个良好的氛围，以实际行动充分调动各个部门和每位员工的主动性和积极性。真正做到人人、事事、时时都能遵循内部会计制度。否则，内部会计制度即使制定得再合法、完美，也只是一纸空文，发挥不了内部会计控制的作用。

3. 全面性原则。会计控制是对企业内部一切与会计相关活动的全面考核控制，并非是对会计工作质量的局部性控制，因而不能“就会计论会计”，否则就会影响会计管理职能的发挥。因此，在

设计会计控制系统时应以会计为中心，覆盖生产经营、管理等各环节，实施全面控制。

4. 重要性原则。作为企业的高层管理人员，应当将注意力集中于那些在业务处理过程中发挥作用较大、影响范围较广、对保证整个业务活动的控制目标至关重要的关键控制点上，抓住了关键点，就等于抓住了全局。因此，重要性原则就是要选择关键控制点，实施重点控制。

5. 内部牵制原则。内部牵制是指在部门与部门、员工与员工及各岗位间所建立的互相验证、互相制约的关系，其主要特征是将有关责任进行分配，使单独的一个人或一个部门对任何一项或多项经济业务活动无完全的处理权，必须经过其他部门或人员的查证核对。从纵向来说，至少要经过上下两级，使下级受上级的监督，上级受下级的牵制，各有顾忌，不敢随意妄为；从横向来说，至少要经过两个互不相隶属的部门或岗位，使一个部门的工作或记录受另一个部门工作或记录的牵制，借以相互制约。

会计控制体系的设计应当保证凡涉及企业内部会计机构、岗位设置及职权划分事项，坚持不相容职务相分离的原则，确保不同机构和岗位之间权责分明、相互制约、相互监督。

6. 成本效益原则。成本效益原则是从事任何经济活动都要遵循的一项基本原则。单位建立和实施会计控制所花费的代价不应超过因此而获得的收益，即力争以最小的控制成本获得最大的经济效益。管理当局在设计会计控制时，要有选择地控制，并要努力降低因控制所引起的各种耗费。

7. 动态的信息反馈原则。任何企业的会计控制都是针对企业所处的特定的内、外部环境和正常的经营活动所设计的，其作用很可能因环境的变化和业务性质的改变而削弱或失效。因此，必须对现行会计控制中的薄弱环节或存在的缺陷及不再适用的规章制度、措施、方法等进行修正、完善，以确保其有效性。

二、内部会计控制的内容

按照《内部会计控制规范——基本规范（试行）》的规定，内部会计控制的内容主要包括：货币资金、采购与付款、销售与收款、工程项目、对外投资、成本费用、担保等经济业务的会计控制。

1. 货币资金控制。货币资金是单位资产的重要组成部分，是流动性最强的一种资产。因此，货币资金的管理自然是内部控制的重点内容之一。对货币资金的控制，最主要的目标是保证货币资金的安全、完整。企业应建立良好的货币资金内部控制制度，并正确地加以记录和反映；所有货币资金的支出均能按照经批准的用途进行，并及时正确地予以记录；库存现金和银行存款等记录报告准确，并得以恰当保管；正确预测单位正常经营所需的现金收支额，确保有充足又不过剩的现金余额。

2. 采购与付款控制。单位应当合理设置采购与付款业务的机构和岗位，建立和完善采购与付款的会计控制程序，加强请购、审批、合同订立、采购、验收、付款等环节的会计控制，堵塞采购环节的漏洞，减少采购风险。

3. 销售与收款控制。单位应当在指定商品或劳务等的定价原则、信用标准和条件、收款方式等销售政策时，充分发挥会计机构和人员的作用，加强订立、商品发出和账款回收的会计控制，避免或减少坏账损失。

4. 工程项目控制。单位应当建立规范的工程项目投资决策的责任制度，加强工程项目的预算、招投标、质量管理等环节的会计控制，防范决策失误及工程发包、承包、施工、验收等过程中的舞弊行为。

5. 对外投资控制。单位应当建立规范的对外投资决策机制和程序，通过实行重大决策集体审议联签等责任制度，加强投资项目

立项、评估、决策、实施、投资处置等环节的会计控制，严格控制投资风险。

6. 成本费用控制。单位应当建立成本费用控制系统，做好成本费用管理的各项基础工作，制定成本费用标准，分解成本费用指标，控制成本费用差异，考核成本费用指标的完成情况，落实奖罚措施，降低成本费用，提高经济效益。

7. 担保控制。单位应当加强对担保业务的会计控制，严格控制担保行为，建立担保决策程序和责任制度，明确担保原则、担保标准和条件、担保责任等相关内容，加强对担保合同订立的管理，及时了解和掌握被担保人的经营和财务状况，防范潜在风险，避免或减少可能发生的损失。

第三节 内部控制方法和设计

一、内部会计控制方法

内部会计控制方法即是指内部控制所采取的手段、措施及程序等。内部控制的方法多种多样，针对不同的经济业务和不同的控制内容可以采取不同的内部控制方法，即使同样的经济业务，不同的单位、不同的时期，所采用的控制方法也不完全相同。此外，对同一经济业务或控制内容，也可同时采用不同的控制方法。

《内部会计控制规范——基本规范》中提到内部会计控制的方法包括：不相容职务相互分离控制、授权批准控制、会计系统控制、预算控制、财产保全控制、风险控制、内部报告控制、电子信息技术控制等。

1. 不相容职务相互分离控制。这种控制方法要求单位按照不相容职务相互分离的原则，合理设计会计及相关工作岗位，明确职责权限，形成相互制衡机制。

所谓不相容职务是指那些如果由一个人担任，既可能发生错误和舞弊行为，又可能掩盖其错误和舞弊行为的职务。换言之，对不相容的职务，如果不实行相互分离的措施，就容易发生舞弊等行为。不相容职务分离的核心是“内部牵制”假设。因此，单位在设计、建立内部控制制度时，首先应确定哪些岗位和职务是不相容的，其次要明确规定各个机构和岗位的职责权限，使不相容岗位和职务之间能够相互监督、相互制约，形成有效的制衡机制。

不相容职务主要包括：授权批准、业务经办、会计记录、财产保管、稽核检查等职务，要求公司、单位按照不相容职务分离的原则，合理设置会计及相关工作岗位，明确职责权限，形成相互制约机制。

2. 授权批准控制。授权批准是指单位在办理各项经济业务时，必须经过规定程序的授权批准。这种控制方法要求单位明确规定涉及会计及相关工作的授权批准范围、权限、程序、责任等内容，单位内部的各级管理层必须在授权范围内行使职权和承担责任，经办人员也必须在授权范围内办理业务。

授权批准形式通常有一般授权和特别授权之分。一般授权指授权批准处理常规性的经济业务，这些规定在管理部门中采用文件形式或在经济业务中规定一般性交易办理的条件、范围和对该项交易的责任关系；特别授权指授权处理非常规性交易事件，比如重大的筹资行为、投资行为、资本支出和股票发行等。特别授权也可以用于一般授权限制的交易。

3. 会计系统控制。这种控制方法要求单位依据《会计法》和国家统一的会计制度，制定适合本单位的会计制度，明确会计凭证、会计账簿和财务会计报告的处理程序，建立和完善会计档案保管和会计工作交接办法，实行会计人员岗位责任制，充分发挥会计的监督职能。

会计系统控制主要是通过对会计主体所发生的各项能用货币计

量的经济业务进行记录、归集、分类、编报等而进行的控制。其内容包括：(1) 建立会计工作的岗位责任制，对会计人员进行科学合理的分工，使之相互监督和制约；(2) 会计业务处理流程；(3) 设计良好的凭证格式，规定合理的传递流程；(4) 账簿格式、登记规则和程序，账簿体系和勾稽关系；(5) 报表格式、体系、勾稽关系，编报要求和方法、结账规则和程序；(6) 会计科目体系及核算内容的说明；(7) 成本计算方法及核算程序。

4. 预算控制。其又称之为“全面预算控制”，是内部控制的一种重要方法，它要求单位加强预算编制、执行、分析、考核等环节的管理，明确预算项目，建立预算标准，规范预算的编制、审定、下达和执行程序，及时分析和控制预算差异，采取改进措施，确保预算的执行。预算内资金实行责任人限额审批，限额以上资金实行集体审批，严格控制无预算的资金支出。

5. 财产保全控制。这种方法要求单位限制未经授权的人员对财产的直接接触，采取定期盘点、财产记录、账实核对、财产保险等措施，确保各种财产的安全支出。

财产保全控制主要包括接近控制、定期盘点控制、妥善保管会计记录和保险等。

接近控制主要是指严格限制无关人员对资产的接触，只有经过授权批准的人员才能接触资产。接近控制包括对资产本身的接触和通过文件批准方式对资产使用或分配的间接接触。一般情况下，对货币资金、有价证券、存货等变现能力强的资产必须限制无关人员的直接接触。

定期盘点是指定期对实物资产进行盘点，并将盘点结果与会计记录进行比较，盘点结果与会计记录如不一致，可能说明资产管理上出现错误、浪费、损失或其他不正常现象，应当及时采取相应的措施加强管理。

妥善保管会计记录首先要限制接近会计记录的人员，其次应妥善保管，减少被盗、被毁的机会，再次对重要记录要备份。

保险是指通过财产保险减少损失。

6. 风险控制。风险控制要求单位树立风险意识,针对各个风险控制点,建立有效的风险管理系统,通过风险预警、风险识别、风险评估、风险分析、风险报告等措施,对财务风险和经营风险进行全面防范和控制。

7. 内部报告控制。这种办法要求单位建立和完善内部报告制度,全面反映经济活动情况,及时提供业务活动中的重要信息,增强内部管理的时效性和针对性。

8. 电子信息技术控制。这种办法要求运用电子信息技术手段建立内部会计控制系统,减少和消除人为操纵因素,确保内部会计控制的有效实施;同时要加强对于财务会计电子信息系统开发与维护、数据输入与输出、文件储存与保管、网络安全等方面的控制。

电子信息控制的内容包括两个方面:一是实现内部控制手段的电子信息化,尽可能地减少和消除人为操纵的因素,变人工管理、人工控制为计算机、网络管理和控制;二是对电子信息系统的控制。具体讲既要加强对系统开发、维护人员的控制,还要加强对数据、文字输入、输出、保存等有关人员的控制,保障电子信息系统及网络的安全。

二、内部会计控制的设计

(一) 内部会计控制设计的特征

通常一套有效的内部会计控制制度至少应具备以下几个特征:

1. 具有标准性

内部会计控制制度应该有一个考核评价的标准,它既能作为衡量各岗位及人员工作业绩的主要依据,也适用于内部会计控制制度有效性的考核和评价。

内部会计控制制度的标准可以分为定量标准和定性标准两大类：(1) 定量标准。主要有实物标准、价值标准、时间标准；(2) 定性标准。定性标准一般都难以量化，如组织机构设施是否合理就很难量化。尽管如此，为了使定性标准便于掌握，有时也应尽可能采用一些可度量的方法，建立有效的控制标准。

管理者在设计内部会计控制制度时，必须建立和确定内部会计控制制度的目标和标准，对每一项具体的工作都应有明确的时间、内容、要求等方面的规定，包括综合性、概括性的目标和具体的分类目标，如利润计划、时间定额、标准成本等，以确保内部会计控制制度整体效用的发挥。为此，一是要尽量建立客观的衡量方法，对绩效应用定量的方法记录并加以评价，同时对定性的内容也应尽可能具体化；二是管理人员要从企业整体的角度来观察和分析问题，避免个人的偏见和成见，特别是在绩效的衡量阶段。

2. 具有适用性

由于各个单位的管理目标、性质、特点及具体任务不同，单位的规模、组织结构、人员构成与素质也各不相同，其内部会计控制制度就有很大的区别。还有，大中型企业与小型企业组织结构、经营业务内容存在较大的区别，这就决定了其内部会计控制制度的繁简程度也不一样。

因此，管理当局在建立内部会计控制制度时，既要考虑到国家在一定时期的经济发展水平和宏观调控政策，更要根据本单位的经营业务特点与内外环境的实际情况，决不能生搬硬套、盲目采用，否则，必将影响内部会计控制的有效性。

3. 具有全局性

企业作为一个有机整体，内部会计控制作为管理过程的一部分，应该与整个管理过程相结合，并对企业的整个管理活动进行监督和控制。因此，管理当局在设计和实施内部会计控制制度时，要从企业的整体利益出发，着眼于全局，注意内部会计控制制度的严密性与协调性，以有效组织、协调各业务活动及有关各方为单位整