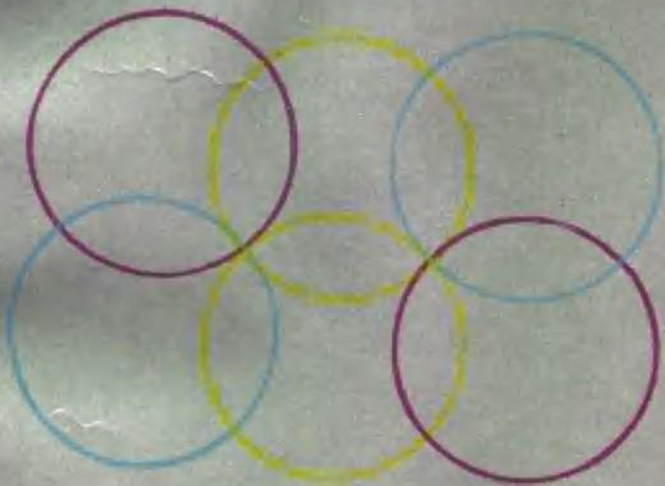


# 内部控制学

李凤鸣 著



中国商业出版社

(京)新登字073号

责任编辑：蓝垂华

卢化仁

封面设计：耿默

**内部控制学**

李凤鸣 著

中国商业出版社出版发行

(北京复兴门内大街45号)

邮政编码：100801

新华书店总店科技发行所经销

北京市朝阳科普印刷厂印刷

850×1168毫米32开17.625 印张439千字

1992年10月第1版 1992年10月第1次印刷

印数：1—4000册 定价：11.50元

ISBN 7-5044-1489-1/F·972

# 前 言

在高等财经院校统编教材《内部控制设计》一书的基础上，为了进一步满足从事经济管理与监督实务工作者的迫切需要，我撰写了中国这第一部《内部控制学》。潜心研究，笔耕五年，不仅仅是为了创立一门新学科，填补某一方面的空白，而是为了把现代管理科学的新成果、新方法、新技术传播给广大经济工作者，希望助其更新传统的管理思维与管理方式，以便更好地驾驭改革开放的骏马。

内部控制，是指企、事业单位和机关团体为了提高其经营效率，充分有效地获取和使用各种资源，达到既定的管理目标，而在内部实施组织管理、计划管理和程序管理，以促使各个经营环节充分发挥其相互制约、相互调节作用的管理方法，是企业经营管理的重要组成部分，是管理的基本职能之一，又是现代化企业最重要的任务及管理方式，并是有效地执行组织策略，实现高效化、专业化、规范化、科学化与自动化管理的基本条件。早在20世纪初期，西方一些国家就已开始试行内部牵制组织的方法，1949年，美国就提出了“内部控制”的概念。随着外部审计师的需要和企业管理当局的认识更新，近几十年来，内部控制已在世界各国得到推广和应用，成为大中型企业进行有效管理必不可少的技术。1950年，美国国会在其制定的预算及会计程序法案中规定，“各机关应负责对各种款项、财产及其他资产的有效控制，会计记载等应经由适当的内部稽核”。这是世界上第一次将内部控制列入政府立法；1978年，美国又在有关法令中指出，在管理方面迫切需要完成的主要任务，是对内部控制要有合适的制度。

日本企业界认为，随着企业破产成为社会问题以来，对企业内部管理方面的审查也严格起来，即使企业在经营效果上达到了考核的标准，但从内部管理角度看，需要重新彻底加以评价的企业还是很多的，理应把加强内部管理和控制作为改善企业素质的重要措施。适当运用控制制度，可帮助企业合理而更有效地发展，减少错误，防止弊端，安定人心而激励进取。

虽然内部牵制的思想早已渗透在我国会计制度与会计工作中，但是大多数经济工作者对内部控制却还十分陌生，没有意识到控制处于管理的中心地位，更接近于管理本质；或者没有想到内部控制是管理当局的一种职责，建立与维护行之有效的内部控制制度，是决策部门及其管理机构的重要任务。特别是在竞争激烈的商品经济社会中，任何企业单位如不具有适应经营环境的活力，就不可能立于不败之地。企业单位的活力最终来源于自我控制与自我调节的能力，均需借助于内部控制来健全企业运行机制，实现企业化条件，进行现代化管理，制约不正当的经营行为，纠正偏离经营目标的差异。《内部控制学》的主旨在于探讨整体控制的基本理论，内部控制制度的结构、运行及设计；重点阐述了管理控制、会计控制和审计控制的实务。其基本目的是为了建立中国式的内部控制体系。对该书原稿，魏振雄教授曾评价：取材丰富、内容新颖、结构严谨、体系合理、层次清晰、观点明确，论述繁简适中，分析深入透彻，有一定的理论深度；在借鉴外国经验的基础上，能紧密联系我国实际，很有中国特色；该书文字简洁流畅、论例清楚、通俗易懂，论述方法深入浅出……。为了无愧于魏老师的厚爱，在这次修改、扩充中，特别注意体现改革、开放的需要，既讲求理论上的科学性，又讲求实务上的可操作性。

《内部控制学》继《内部控制设计》一书之后能与广大读者见面，我十分感谢财政部教材编审委员会和财政部教育司教材处的专家以及全体工作同志所给予的支持与帮助，更令人不能忘怀

的是曾得到石成岳、魏振雄、吴青澧、谷祺、易庭源、朱信诚、郭盛儒等教授的面教。还值得提出的是，在最后定稿与出版过程中，审计署驻商业部审计局卢化仁会计师，根据经济管理的经验与需要，提出了宝贵的修改意见，启迪了思路，使该书大为增色，在此一并致谢。

《内部控制学》属于现代管理学、会计学和审计学交叉的一门边缘新学科，其中还涉及到很多自然科学研究成果的应用，不仅我国没有这方面的专著，一些发达的资本主义国家也还没有这方面的专著，自然给作者的研究带来很多困难，加之作者才疏学浅，书中不免会有错漏之处，恳请同行专家和广大读者赐教。

作 者

一九九二年六月一日

# 目 录

## 第一篇 内部控制概论

第一章 内部控制的基本原理	(1)
第一节 内部控制的概念	(1)
第二节 内部控制的演进	(8)
第三节 内部控制的地位	(16)
第四节 内部控制的原则	(26)
第五节 内部控制的功能	(39)
第六节 内部控制的必要性	(46)
第二章 内部控制的体系结构	(55)
第一节 内部控制的结构	(55)
第二节 内部控制的种类	(63)
第三节 内部控制的程序	(70)
第四节 内部控制的方法	(79)
第五节 内部控制的标准	(91)
第六节 内部控制的组织	(99)
第七节 内部控制的评价	(109)
第三章 内部控制制度及设计	(118)
第一节 内控制度涵义与特征	(118)
第二节 内控制度设计原则	(124)
第三节 内部牵制组织设计	(132)
第四节 内控制度文件设计	(141)
第五节 小型单位内控制度设计	(153)

## 第二篇 管理控制设计与实务

第一章 管理控制设计	(162)
第一节 管理控制设计依据	(162)
第二节 管理控制设计内容	(171)
第三节 管理控制设计方法	(182)
第二章 管理控制实务	(194)
第一节 整体计划控制	(194)
第二节 组织人事控制	(208)
第三节 行政领导控制	(226)
第四节 资产存量控制	(241)
第五节 生产作业控制	(255)
第六节 行销作业控制	(274)

## 第三篇 会计控制设计与实务

第一章 会计控制设计	(291)
第一节 会计控制设计依据	(291)
第二节 会计控制设计内容	(299)
第三节 会计控制设计方法	(305)
第二章 会计控制实务	(315)
第一节 会计组织机构控制	(315)
第二节 会计工作规则控制	(323)
第三节 会计科目控制	(340)
第四节 会计凭证控制	(352)
第五节 会计帐簿控制	(371)

第六节	会计报表控制	(384)
第七节	核算程序控制	(418)
第八节	成本管理控制	(436)
第九节	会计管理控制	(450)
第十节	电算化会计控制	(458)

## 第四篇 内审控制设计与实务

第一章	内审控制设计	(472)
第一节	内审控制的性质与范围	(472)
第二节	内审控制组织的设计	(481)
第三节	内审人员培养的设计	(492)
第二章	内审控制实务	(503)
第一节	内审控制的目标	(503)
第二节	内审控制的程序	(513)
第三节	内审控制的方法	(528)
第四节	内审控制的记录与报告	(542)



# 第一篇 内部控制概论

## 第一章 内部控制的基本原理

### 第一节 内部控制的概念

人类社会各方面的活动都需要进行调节与控制，大至一个国家的社会活动和经济活动，小至一个企、事业单位的业务活动和经济收支事项，无不例外。控制是驾驭、支配的意思，就是要使人类的一切行为（活动），都处于掌握、支配之中，不超出其统一、协调的范围和界限。从当代管理学角度来解释，所谓控制，就是操作、管理、指挥、调节的意思。任何单位，无不希望自身的业务活动能在有条不紊的高效率的方式下开展，并能及时地获得各项可靠的经济信息，尤其是包括财务会计在内的管理信息，以供自身和其它方面使用；任何单位，无不希望自身的业务活动能有良好的控制措施，以保障决策无误，工作少出差错。当这种控制措施在单位系统内部实施时，通常就称其为内部控制。为了区别于社会宏观控制，也可把它称为单位内部控制，简称“内部控制”，或叫做“小宏观控制”。一般地说，内部控制是指企、事业单位和机关团体等为了提高经营效率，充分有效地获取和使用各种资源，达到既定的管理目标，而在内部实施组织管理、计划管理和

程序管理，以促使各个经营环节充分发挥其相互制约、相互调节作用的一种先进的管理方法。实质上，它是一种管理控制，是有效地执行组织策略的必备工具。

内部控制的主体，即内部控制设计、执行和考核评价的主体，是单位内部的行政领导、职能部门及其有关工作人员。内部控制的客体是单位内部的经济、业务管理活动。为了控制客体，即控制单位内部的一切生产经营活动、财政财务收支活动和各种行政业务管理活动，就必须针对其具体环节，建立内部控制制度，制定一套相互联系、相互制约的程序和方法，使之能严格按照计划规定的预期目标，有秩序、有效率地进行。内部控制以责任、牵制、程序、手续等项制度为控制依据，建立健全合理的组织机构，明确部门和个人的职权范围及其责任界限，规定授权处理程序及相互联系、相互制约的办事手续和方法。内部控制的主要目的是为了领导、组织、协调、监督企事业单位和机关团体内部的各项管理活动，促其认真贯彻执行管理部门制定的方针政策，准确、可靠地取得各种管理信息（资料），确保财产安全、完整，不断提高经营管理水平，如期实现管理目标。

内部控制体系的建立、执行、检查、测试和评价，是现代管理学和现代审计学共同关心的问题。因此，内部控制学属于新兴的边缘学科。有关内部控制的含义，国内外专家众说纷云，他们从内部控制的范围、内部控制的手段、内部控制的目 的等不同角度，各自为内部控制下定义，所下的定义就多种多样，归纳如下：

### **一、按照控制范围划分**

#### **（一）部分控制论**

其一，认为内部控制，只应包括与考核经营活动、确保会计资料正确性有关的内部管理控制。1970年，日本会计研究学会所属的审计特别委员会认为：内部控制是企业经营者为了维护企业资产、确保会计记录的正确性和可靠性，综合地计划、调整和考核

经营活动而规定的制度、组织、方法及手续的总称。这里所指的有关管理控制包括预算控制制度、内部审计控制制度等制度；包括会计组织、帐户组织、内部牵制组织等组织；包括资产管理方法、各种文件管理方法等方法；包括货物收付手续、会计手续等手续。

其二，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。持这种观点的人认为，内部控制与经济业务处理有关，与资产管理和会计管理有关；而与行政、业务管理无关，把内部管理控制排斥在内部控制之外。

其三，认为内部控制，只包括内部牵制和内部稽核两大部分。台湾学者张永康认为，内部控制作为企业的管理制度，是近代增加管理效能的一种方法，籍以维护资产安全，核对会计资料是否可靠，有利于提高业务效能，并有助于执行管理政策。不论错误属“有意的”抑或“无意的”，若内部控制发生效力，自能发觉。内部控制包括内部牵制及内部稽核两大部分。台湾学者许成也认为，控制制度一般包括内部牵制及内部稽核。前者系设计在业务处理过程中，使业务适当分解，或经由特定程序而自能产生牵制作用，其间或基于主管阶层的管理监督，或基于业务关系的自动证实；后者则为特置的专业人员，依据企业目标或既定的计划规章，就企业内部各单位的业务执行情形，定期或不定期地予以查核，提出意见。两者的有效配合，即为现代管理的内部控制制度。虽然两位学者的观点不尽一致，但都没有超脱会计控制论的观点，因为内部牵制与内部稽核都属于会计控制的范畴。

## （二）全部控制论

西方和我国的一些管理学家和审计学家认为，内部控制应当包括全部管理控制。持这种全部控制论观点的人，由于各自观察的角度和论述的方法不同，又可分为制度论，组织协调论，程序、方法论和管理、监督论等四种不同的观点。

其一，制度论。美国的库克和温克尔认为，内部控制是公司里的一种制度。它包括公司的组织规划，任务和责任的委派，帐户和报表的设计，以及为保护公司资产，保障会计及其它业务资料和报告的正确、可靠所采取的措施。内部控制是推动和判断公司经营效率，传达管理方针，并促进和衡量其遵循情况等方面的措施和方法。内部控制的内容远远多于会计控制的内容，它包括了诸如人员的雇佣和训练实习、质量控制、生产计划、销售方针和内部审计等事项。1986年，智利审计署在最高审计机关国际组织第十二次大会上表明，内部控制实质上是由企业所应拥有或应建立的各种程序和秩序组成的一种制度，其目的是为了企业实现目标。内部控制也是保证企业行政管理的规定得以贯彻执行，以及保证所提供的信息合适有用的一种制度。这种制度还能使资源使用经济有效，而且又不违反法纪。内部控制不仅仅是在经济业务处理过程中，企业管理部门和各个职能部门的工作人员之间相互联系而又相互制约的职责分工制度，而且还包括实现企业目标而实施的一切控制的方法和措施。我国的一些学者也认为，内部控制是企业、事业、机关、学校、团体的一种管理制度……随着经济的发展和科学技术的进步，内部控制制度的作用已经远远超越了单纯防止舞弊行为的范围，并已经远远超越了陈旧的会计概念的范围。现代内部控制包括的内容很广泛，诸如预算控制、统计分析、工序改进、质量管理等内容。

其二，组织、协调论。加拿大R·J·安德逊认为，内部控制包含企业管理部门设置的全部协调系统和组织计划，尽可能实用地，有条不紊和高效率地进行业务活动，保证达到管理目标。

“全部协调系统”一词，强调在典型的组织中存在许多单独的系统，每个系统都有自身的控制。一些控制本身可以独立地达到某种控制目标，同时，一项控制本身的力量会加强或减弱另一项控制的有效性，而另一些控制则是相互关联的，只有相关的控制联合起来才能达到一定的预期控制目标。澳大利亚的R·D·怀特

和R·J·麦克威卡认为，内部控制由组织计划和企业管理人员为管理上尽可能有秩序地达到业务目的而建立的所有协调制度组成。“所有协调制度”一词，强调在典型的组织内，存在许多本身具有控制作用的单个制度。有些控制，彼此间存在着内部联系，以共同达到预期的控制目的；有些则可能是独立的，某一种控制的性质既不提高，也不削弱另外一种制度的作用。1984年10月，最高审计机关国际组织在维也纳召开的第六次学术讨论会文件中表明：内部控制是指单位为了保护资财的安全，检查财务资料和管理资料的准确性和可靠性，提高经营效率，鼓励执行既定的政策，达到预定的计划、目的和目标，而在内部正式通过的计划、进行协调的方法和程序。

其三，程序、方法论。美国会计师学会审计程序委员会认为，内部控制包含企业内部的组织计划和与计划相配合的各种方法及措施，借以保证各项资产安全，会计数据正确、可靠，增进工作效率，鼓励职工贯彻执行已规定的管理政策。加拿大的一些专家认为，内部控制是管理当局承认采纳的程序，以及管理当局为了比较有效地达到管理目标所采取的各种方法。内部控制是为了防止和发现差错和舞弊行为而提出的。瑞典的专家也认为，内部控制可定义为机构内部的组织和程序。

其四，管理、监督论。1961年，美国注册会计师协会认为，内部控制不仅是内部牵制和内部审计，而且是指对企业财务和其它方面的全部管理，以便搞好企业经营活动，维护其财产完整，尽可能确保其会计记录正确、可靠。我国一些学者认为，内部控制是一种管理体系，是领导和组织经济单位经济活动，建立联系程序，使之分工协调，彼此衔接，互相监督检查，纠正错误，提高工作效率，贯彻方针政策，提高经济效益，保护财产安全的一种方式。它是提高管理效能的一种方法。……内部控制体系可分为内部管理控制和内部会计控制。还有一部分学者认为，内部控制概念的范围最广，它是企事业单位等经济组织内部管理局

所采取的监督和指导经营的各种手段，其中包括内部会计控制，也包括了为达到企业经营目标而实行的各种业务控制，如质量管理、统计分析、人事管理等。它应该是企业经理、厂长习惯使用的概念。从广义上说，内部控制应当是企业内部各种形式管理控制的总称。加拿大E·M·戴伊认为，内部控制是管理人员对于整个管理过程的监督过程；或者说，整个的内部控制是一个管理、监督过程。它要对企业的整个经营进行控制，对整个经营过程进行平衡。

## 二、按照控制手段划分

### （一）牵制论

持“牵制论”观点者认为，内部控制只包括相互联系、相互制约的“管理制度”或“职责分工制度”。如有人认为，内部控制就是企业各个职能部门的工作人员，在处理经济业务过程中相互联系、相互制约的一种职责分工制度。还有人认为，在各级政府机关、财政金融机构和企业、事业单位中，凡有财政、财务收支活动的地方，其行政领导部门的有关工作人员处理各种财政、财务活动，总有一定的相互联系和相互制约的关系……这种相互关系、相互制约的管理制度，称之为内部控制制度。不难看出，牵制论一般从属于部分控制论观点。

### （二）组织方法论

持“组织方法论”观点者认为，内部控制不仅包括牵制制度，还包括组织、方法、手续等其它手段。如有人认为，内部控制是采用一定的方法，对单位的业务活动进行组织、制约、考核和调节。还有人认为，内部控制是企业内部所建立的各种控制措施和办法的总称，其控制方法，由建立程序、牵制、观察、检查、记录、验证、分析、考核、预测、调整和报告的方式组成。不难看出，组织方法论一般从属于全部控制论的观点。

## 三、按照控制目的划分

### （一）“三目的”论

“三目的”论者认为，内部控制是为了保护企业财产，保证会计记录的准确可靠和及时提供可靠的财务信息。“三目的”论一般从属于部分控制论的观点。

## （二）“四目的”论

“四目的”论者认为，内部控制除了保护资产和检查财务资料的准确可靠性外，更重要的是为了贯彻执行既定的管理政策，以达到系统的计划和目标，同时还为了提高经营效率和经济效益。内部控制的目的总是和内部控制的内容相联系的，一般说来，有什么样的控制目的，便需要有什么样的控制内容和范围，否则，控制目的便无法实现；倒过来说，有什么样的控制内容，便会产生与之相适应的什么样的目的，否则，对任何内容的控制便会失去意义。“四目的”论一般从属于全部控制论的观点。

无论人们对内部控制有多少种看法，全部控制论的观点已越来越为更多的人所接受。从现代管理实践中，逐渐地可以认识到：内部控制是一种管理体系，是经营管理进入新阶段以来行之有效的管理方式，是现代分权管理控制的重要手段，已成为业务繁杂的大中型企业进行有效管理必不可少的技术。显然，它是提高管理效能的一种先进方法，是实现组织管理高效化、专业化、规范化、自动化的基本条件。

内部控制的全过程，实际上就是单位内部的管理人员，在实现单位目标中借以保证获得资财，以及有效地利用资财的管理过程，其实质，就是有效地执行经营策略的一种管理控制。在延续不断，反复发生的过程中，管理人员在特定的环境和期限内，按照内部控制的要求，以最经济有效的方式去完成作业任务，实现整体经营策略与目标，这就是内部控制的作用。我们还可以把内部控制看成是经济管理当局用以规定和指导其经营活动的各项制度的一个组成部分，它涉及到经营单位包括财务、会计收支事项在内的一切经营活动，具有很强的管理功能。有了良好的内部控制，不仅能使行政领导依赖各级经营管理者，上级单位信赖下级

单位的管理人员及职工，而且各级管理人员及职工也能充分理解和执行上级的意图，进而取得良好的经营效果。因此，无论是企业的领导者，还是政府机关的负责人，都该应高度重视内部控制，建立、健全内部控制制度。

## 第二节 内部控制的演进

从理论上讲，人类自从有了群体活动，就有了一定意义上的控制，早期西方的议会控制，我国古代的御使制度，均属控制制度的演变。内部控制的事实，可以追溯到远古文明时期对公共资金的管理，在古埃及、古希腊、古罗马的历史遗迹中都有发现，中国在《周礼》中也有记述。但其真正的产生还是本世纪的事。内部控制首先得到了外部审计师的重视，审计师从其对审计的影响及重要作用方面去关注它；后来才得到企业管理人员的承认，企业管理者从其对管理目标的达成和经营效率的提高方面去关心它。在本世纪40年代以后，西方一些国家才开始应用“内部控制”一词，对内部控制制度进行测试、评价的历史也只有30—40年。内部控制源于“内部牵制”，它是企业现代化管理的产物。

### 一、内部控制的历史事实

根据中外大量史料的记载，当人类社会活动发展到需要管理的时候，控制和监督的因素也便应运而生，因为控制是管理的必要手段，管理不可能脱离控制而独立存在。控制的主体和客体，从其所处的地位和环境来看，内外有别，宏观和微观有别；从其基本及根本目标来看，共同一致；从其产生和发展来看，相互影响、互为条件。因此，从古代文明社会起，只要有了社会控制（宏观控制）存在，就有了一定意义上的内部控制因素，只是在不同的社会制度和生产力条件下，处在不同的地位，其表现形式不同而已。由此，可以说，内部控制是在长期的社会管理实践中产生和发展起来的。



远在公元前3600年前的美索不达米亚文化时期，就存在着极简单的内部牵制的实践。在当时，经手钱财的人要为付出的款项提出付款清单，并且另由记录员将这些清单汇总报告，在汇总报告时，记录员要核对付款清单，并在付款清单上打上“点、勾、圈”等核对符号。

古埃及在法老统治时期，就设有监督官负责对全国各级机构和官吏是否忠实地履行受托事项，财政收支记录是否准确无误加以间接管理和监督。国家银库的实物收发实行了较为严格的手续制度，对于入库的银子、谷物及其它实物，由一名记录官记录，由另一名记录官在仓库顶上观察记录倒进库里的数量，由第三名记录官将前两个人记录的数字进行核对。当时，仓库的收、发、存记录要由仓库管理官的上司定期进行审查。

在公元600年左右，古埃及在记录官、出纳官和监督官之间就建立了比较完善的内部牵制制度。例如谷物进出仓库，须经记录官、出纳官和监督官几道环节，他们各负其责，相互监督，以防差错和舞弊。记录官在王宫、国库神殿、大农庄等处管理经济收入事项，是监督行政部门的重要职掌；监督官是为了加强对各项收支的监督。配备在仓库的官员，其主要职责是：管理仓库，分发仓库的收支命令，没有监督官的证书，任何东西不得出库，连官吏向国库领取每年的燃料也一样；审查记录官编制的计算书，如发现差错和舞弊，轻者处以笞刑，重者以断肢或死刑处之。国库长官，其主要职责是：一方面根据王令授与祭神供品，发放官吏的工资；另一方面到各地监督国库收入征收。神的出纳官，其主要任务是监督贵重物品的运输。古埃及并规定纳税收据须经官吏二人共同签署，以资相互牵制。

古代罗马帝国宫廷库房采用“双人记帐制”，即每一笔财产收付要有两个记帐员同时记载，然后定期或不定期（周末、岁末）地将两本帐册进行核对。如记录一致，说明财产库存是正确的，如果记载不一致，则表明财产失真或有舞弊行为。到纪元以