

财政部财会〔2001〕41号文发布，2001年6月22日起实施

内部会计控制规范

《内部会计控制规范》

课题研究组 编著

操作实务

- 重点解说
- 制度设计
- 指导操作

中国商业出版社

878

√-233
- 115

内部会计控制规范操作实务

《内部会计控制规范》课题调研组 编著

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

内部会计控制规范操作实务/《内部会计控制规范》课题组编著.
—北京:中国商业出版社,2001.8
ISBN 7-5044-4402-2

I. 内… II. 内… III. 会计-工作条例-中国 IV. F233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 060723 号

责任编辑:马一波

中国商业出版社出版发行
(100053 北京广安门内报国寺1号)
新华书店总店北京发行所经销
北京市朝阳区印刷厂印刷

※

850×1168 毫米 32 开 11.40 印张 290 千字

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

定价:28.00 元

※ ※ ※ ※

(如有印装质量问题可更换)

前 言

2001年6月22日,财政部以财会[2001]41号文件发布了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》和《内部会计控制规范——货币资金(试行)》。两个规范作为《会计法》的配套措施,是解决当前一些单位内部管理松弛、控制弱化的重要创举,也是适应我国加入WTO的客观要求。这两个规范的发布实施,对于深入贯彻《会计法》,强化单位内部会计监督,整顿和规范社会主义市场经济秩序,具有十分重要的促进作用。

为帮助广大财会人员、审计人员及各单位领导准确理解和把握《内部会计控制规范》的各项规定,尽快建立健全本单位的内部会计控制制度,我们撰写了《内部会计控制规范操作实务》一书。本书具有以下三个特点:

第一,注重理论性。本书以当代管理控制理论的最新成果和会计研究的最新成果为指导,系统阐明内部会计控制的原理、方法、原则和内容。力求使广大财会人员、审计人员不仅知其然、更知其所以然。

第二,突出可操作性。本书根据财会人员、审计人员实际工作的需要,给出各会计循环内部控制的制度设计范例、控制要点和控制方法,力求使财会审计人员读完就能用。

第三,具有前瞻性。实际上财政部[2001]41号文仅给出了一个会计循环——货币资金的规范,其他会计循环的规范还未发布。但单位的内部会计控制不能等待。因此,我们将涉及会计工作的

十几个循环的控制都写入书内。另外,本书还特别关注加入 WTO 对我国会计工作的影响,在书中介绍了一些发达国家的做法和案例。

由于时间仓促,编写水平有限,难免有错误之处,敬请广大读者批评指正。

《内部会计控制规范》课题研究组

2001 年 8 月

目 录

第一章 内部控制概论	(1)
第一节 建立内部控制的必要性	(1)
第二节 财政部发布《内部会计控制规范》总体说明	(4)
第三节 内部会计控制的产生和发展	(16)
第四节 内部控制的定义	(25)
第五节 内部控制目标	(28)
第六节 内部控制的局限性	(32)
第七节 内部控制的结构	(35)
第八节 内部控制种类	(47)
第二章 建立内部控制的原则和准备工作	(53)
第一节 建立内部控制制度的基本原则	(53)
第二节 内部控制制度设计的基本思路	(58)
第三节 内部控制的重点内容	(79)
第四节 内部控制制度建立前的准备工作	(92)
第三章 货币资金的内部会计控制	(105)
第一节 货币资金的内部会计控制概述	(105)
第二节 现金的内部会计控制	(107)
第三节 银行存款的内部会计控制	(114)
第四节 其他货币资金的内部会计控制	(118)
第五节 货币资金的基本业务流程控制设计	(120)
第四章 实物资产的内部会计控制	(128)
第一节 实物资产的内部会计控制概述	(128)
第二节 实物资产内部会计控制设计	(134)

第五章 采购与付款循环的内部控制	(151)
第六章 销售与收款的内部控制	(166)
第七章 成本的内部会计控制	(188)
第一节 成本控制的意义和要求	(188)
第二节 建立控制标准	(191)
第三节 成本差异分析	(214)
第四节 业绩评价	(221)
第八章 工程项目内部会计控制	(244)
第一节 工程项目的概念	(244)
第二节 工程项目管理的形成和发展	(246)
第三节 工程项目管理的类型和特点	(249)
第四节 工程项目内部会计控制制度设计	(253)
第九章 筹资与投资的内部控制	(268)
第十章 担保业务内部会计控制	(286)
第十一章 内部会计控制的检查	(298)
第一节 企业内部审计	(298)
第二节 外部中介机构对企业内部会计控制的评价	(316)
第十二章 计算机犯罪防范	(322)
第一节 计算机犯罪防范的必要性	(322)
第二节 网络系统及管理方面常见的漏洞	(327)
第三节 网络安全的解决方案和管理方面解决 的办法	(333)
附 录	
财政部关于印发《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)》的通知	(349)
附件 1: 内部会计控制规范——基本规范(试行)	(350)
附件 2: 内部会计控制规范——货币资金(试行)	(356)

第一章 内部控制概论

第一节 建立内部控制的必要性

内部控制是指为实现单位内部控制目标而建立和实施的各种方法、政策、程序和控制措施等的总称。当前我国企业、事业单位等经济效益普遍较差,会计造假行为严重,财会信息严重失真,各种违法违纪现象也愈演愈烈,造成这一问题的原因很多,但内部控制不健全则是重要原因之一。因此,建立健全内部控制显得尤为必要。

一、贯彻新《会计法》等法律法规,加强会计核算,提高会计信息质量的必然要求

当前我国正处于新旧体制的转轨阶段,单位经营中的低效率、低效益以及人为的损失浪费现象较为普遍,有章不循、无章可循、弄虚作假、违规操作等不正当行为时有发生,有些企业为了一时的私利,实行“两本账”或“多本账”,私设小金库,偷逃税款,甚至有的单位领导授权、指使内部会计人员篡改账目、粉饰财务报表等,这些都严重损坏了国家相关法律法规的严肃性和权威性,扰乱了正常的社会经济秩序。对此,有关部门应该予以严格控制和取缔,以创造秩序良好、公平竞争的市场环境,使单位在保证自身利益的同时,确保整个社会经济效益的提高。而从内部来说,建立健全内部控制制度则不失为一剂良方。内部会计控制对于及时发现和纠正单位的各种舞弊现象和不法行为有着特殊作用。

而且,为进一步规范单位的会计核算行为和相关信息的披露,加强单位的会计监督,提高会计信息的相关性和可靠性,推动证券市场乃至整个市场经济的发展,我国已相继颁布和实施了有关会计行政法规、企业会计制度、企业会计准则、行政单位会计制度、事业单位会计制度等,并对《会计法》进行了较大的修订,初步形成由《会计法》、会计准则和会计制度等组成的会计法律法规体系。其中《会计法》明确要求各单位必须加强内部会计监督,建立健全内部会计控制制度以保证会计信息的真实性和合法性。因此,建立和实施有效的内部会计控制制度也是贯彻落实《会计法》等相关法律法规的必然要求。

二、加入 WTO, 参与国际竞争的迫切需要

随着社会生产力的发展和科学技术的进步,信息技术高度发展,全球经济一体化的进程加速,各单位所面临的风险也逐渐加大。加入 WTO 后,我国各种经济组织将面临众多国外同业的激烈竞争和有力挑战;跨国公司在海外也将遇到与国内不同的政治、经济、文化等风险。而且由于跨国经营、国际税务问题以及外汇交易等造成单位经济业务的复杂性与以往也大不相同。面对来自外部世界特别是跨国公司的激烈竞争,我国各种经济组织的压力越来越大,面临的挑战越来越严峻。因此,如何提高自身的竞争力,如何以一种更积极的姿态参与到世界竞争的潮流中去,将是我国各种经济组织当前面临的首要的问题和难题。这一经济现实迫切要求各种经济组织必须尽快建立健全有效的内部会计控制,提高经营管理的效率和效果,以便在激烈的国际竞争中立于不败之地。

三、转换经营机制, 建立现代企业制度, 切实加强企业管理, 提高单位经济效益的客观需要

在市场经济条件下,建立以“产权清晰、权责明确、政企分开、

管理科学”为基本特征的现代企业制度,切实转换企业经营机制,使企业真正成为“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我完善”的市场经济竞争主体,是我国企业改革的一项根本任务和长远目标。内部控制是现代企业管理的重要组成部分,它对确保企业各项工作的正常进行和经营管理水平的提高有着十分重要的作用。要使企业产权关系明晰,保证权责明确、政企分开,就必须建立和完善相应财产物资的核算、监督、保管等内部管理制度,明确资本保值增值的目标和责任,处理好受托经济责任和利益分配关系;所谓管理科学,就是要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,其中也必然包括科学的内部会计控制制度,通过加强财务、成本、资金管理,以确保企业生产经营活动能够协调、有序和高效运行。可见,建立科学、合理的内部会计控制制度是建立现代企业制度的客观要求。

更为重要的是,内部会计控制制度能够协调所有者和经营者之间的利益冲突,使双方建立起相互信任关系,从而保证现代企业制度的顺利实施。公司制是现代企业制度的一种典型的、有效的组织形式,其基本特征是所有权和经营权相互分离。依照现代企业理论,在公司制度下,所有者和经营者在经济上的联系表现为一种契约关系。对于所有者来说,其最关心的是其投入:资本的安全性和收益性,即实现资本保值、增值的目标,而这一目标的实现必须有有效的内部会计控制制度作保证。所有者通过对经营者所提供的财务会计信息等的分析,来了解和掌握企业的财务状况和经营情况,从而对经营者进行必要的干预;如果没有有效的内部控制制度,经营者就可能恣意歪曲财务会计信息,所有者的利益必然受损。对于经营者而言,内部控制制度也是其履行受托经济责任,实现企业目标的重要保证。但由于签订契约的委托人和受托人或代理人之间存在着信息不对称和利益不对称,受托人或代理人就可能作出逆向选择和道德风险,为此委托人就必须

通过建立和健全内部会计控制制度来激励和约束受托人或代理人，以减轻信息不对称可能造成的损失。因此，通过建立健全有效的内部会计控制制度，不但能够规范经营者的行为，而且能够促使所有者建立一种科学合理的激励与约束机制，以调动经营者管理好企业、赚取利润的积极性，从而促使现代企业平衡、稳定、协调地发展。

此外，建立健全内部会计控制还有助于提高会计信息质量，有效遏制不正当行为的发生，并能与国际惯例接轨。目前从世界有关国家或地区的情况来看，已有对内部会计控制问题作出规定的先例。例如，为确保会计信息质量，防止单位领导人以不懂会计知识而推卸责任，美国曾于 1997 年颁布了《反国外行贿法》（Foreign Corrupt Practices Act 简称 FCPA），该法明确规定：每个公司必须保持完整而准确的会计记录，设计和建立有效的内部控制。该法案在其会计标准条款（Accounting Standards Provision）中还规定，如果达不到审计委员会提出的内部控制目标，将对违背规定的公司或管理人员处以 1 万美元的罚款或 5 年以下的监禁。新加坡的《公司法》规定“每个公共公司和公共公司的子公司应设计并保留一套能提供充分的合理保障的内部账目控制系统”。我国台湾地区则规定股份公司要定期发布《内部控制声明书》，声明本公司对重视程度和制度建设情况。因此，从长远发展和国际经验来看，建立内部控制也是一种必须选择。

第二节 财政部发布《内部会计控制规范》总体说明

2001 年 6 月 22 日，财政部以财会〔2001〕41 号文件发布了《内部会计控制规范——基本规范（试行）》和《内部会计控制规

范——货币资金（试行）》。两个规范作为《会计法》的配套措施，是解决当前一些单位内部管理松弛、控制弱化的重要创举，也是适应我国加入 WTO 的客观要求。这两个规范的发布实施，对于深入贯彻《会计法》，强化单位内部会计监督，整顿和规范社会主义市场经济秩序，必将发挥十分重要的促进作用。

一、发布和实施《内部会计控制规范》的背景

（一）《内部会计控制规范》作为《会计法》的配套规章，是深入贯彻实施新《会计法》的一项举措。

新《会计法》第二十七条规定，“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度。单位内部会计监督制度应当符合下列要求：①记账人员与经济业务事项和会计事项的审批人员、经办人员、财物保管人员的职责权限应当明确，并相互分离、相互制约；②重大对外投资、资产处置、资金调度和其他重要经济业务事项的决策和执行的相互监督、相互制约程序应当明确；③财产清查的范围、期限和组织程序应当明确；④对会计资料定期进行内部审计的办法和程序应明确。”上述规定是新《会计法》的重要突破。单位内部会计监督与内部会计控制虽不完全等同，但是这些职责明确、相互分离、相互制约、相互监督的一系列法律要求，充分体现了内部会计控制的本质。因此，新《会计法》是财政部制定并发布《内部会计控制规范》的基本法律依据，《内部会计控制规范》构成了新《会计法》的配套规章，对于深入贯彻实施新《会计法》、强化单位内部会计监督，具有十分重要的现实意义。

（二）《内部会计控制规范》针对当前一些单位内部管理松弛、控制弱化问题，要求单位加强内部会计及与会计相关的控制，形成完善的内部牵制和监督制约机制，以堵塞漏洞、消除隐患，保护财产安全，防止舞弊行为，促进经济活动健康发展。

改革开放以来，我国的国民经济出现了前所未有的增长速度，人民安居乐业，生活水平不断提高，综合国力大大增强。但不容忽视的是，在经济高速发展的同时，特别是在新旧体制转换过程中，经济环境趋于复杂，人们的思想意识多元化，一些单位内部控制薄弱，管理松弛的情况逐渐暴露，出现了一些新型的经济犯罪案例。比如，携巨额公款外逃，到国外办理“投资移民”；挪用公款赌博，私自将巨额资金调到澳门或国外的赌场进行豪赌；用公款炒股，动用巨额资金在资本市场上买卖股票，谋取个人私利；利用改组、改制、拍卖、租赁等产权变动的机会中饱私囊；还有的在办理采购、销售、投资、工程项目等业务中损公肥私，捞取巨额回扣，等等。剖析这些经济犯罪案件，原因是复杂的，而单位内部会计监督不健全，管理和控制弱化，是其中的一个重要因素。有些案例的产生，往往是由于单位缺乏最基本的内部会计控制，将支付款项所需的全部印章及相关票据交由一人保管所致。因此，在新的形势下，必须高度重视单位内部会计控制建设问题，强化单位内部涉及会计工作的各项经济业务及相关岗位的控制，严格约束各单位内部涉及会计的所有人员，保证单位内部涉及会计的机构、岗位的合理设置及其职责权限的合理划分，真正做到不相容职务相互分离、相互制约、相互监督。只有这样，才能从源头和制度上治理腐败，防范风险，遏制和打击经济犯罪行为，促进社会主义市场经济的健康发展。

（三）重视和强化单位内部会计控制建设是市场经济国家的通行做法。

20 世纪初至今，内部控制在国际上有了很大的发展，从理论到实务内容不断丰富。早期的有关内部控制的文献将内部控制定义为：“为了保护公司现金和其他资产的安全、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。”20 世纪 40 年代以后，随着市场竞争的加剧，对企业内部控制扩大到企业内部各

个领域。1949年美国注册会计师协会将内部控制定义为：“企业为了保证财产的安全完整，检查会计资料的准确性和可靠性，提高企业的经营效率以及促进企业贯彻既定的经营方针，所设计的总体规划及所采用的与总体规划相适应的一切方法和措施。”20世纪90年代，由美国会计学会（AAA）、美国注册会计师协会（AICPA）、财务经理协会（FEI）等多个职业团体参与的“发起组织委员会（COSO）”对内部控制作了如下描述：内部控制是由企业董事会、经理阶层和其他员工实施的，为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。

国外内部控制的发展除了反映企业内部管理的要求外，政府的推动也是重要因素。在美国，从20世纪70年代到80年代，政府通过一系列措施推动内部会计控制的实施。1977年美国国会制定了《反国外行贿法案》（FCPA），该法规定每个企业应当建立内部控制制度。80年代一些舞弊性财务报告和企业“突发”破产事件导致了对上市公司内部控制恰当性的关注，并成立了Treadway委员会（即反对虚假财务报告委员会）。这个委员会的目标之一是增加内部控制标准和指南。该委员会的工作成果之一是著名的COSO报告。

我国政府有关部门从20世纪90年代起开始注意推动企业内部控制建设。中国人民银行、中国证监会等先后发布过部门或系统的有关内部控制的行政规定。1999年新修订的《会计法》从法律的角度对内部控制作出规定。此次财政部新发布的两个内部会计控制规范，适用于国家机关、社会团体、公司、企业、事业单位和其他经济组织，可以说，这是我国重视并加强单位内部控制建设的里程碑，同时也是适应即将加入WTO的客观要求。

二、制定《内部会计控制规范》的总体思路

财政部此次制定并发布的《内部会计控制规范》，是以《会计法》为依据，以会计核算和会计监督为中心、以会计及相关工作中最薄弱的环节为重点，研究制定操作性强，便于监督检查，既借鉴国际惯例，又符合我国实际的内部会计控制规范体系。总体思路是：

（一）《内部会计控制规范》作为新《会计法》的重要配套规章，属于国家统一的会计制度的范畴，由财政部制定并发布。各单位应当根据国家有关法律、法规和财政部制定的《内部会计控制规范》，结合部门和系统有关内部会计控制的规定，建立适合本单位业务特点和管理要求的内部会计控制，并组织实施。

（二）《内部会计控制规范》采取分布制定实施的方式。针对当前会计及相关工作中最薄弱的环节，先制定最迫切需要的《内部会计控制规范》，如货币资金、工程项目、采购与付款、销售与收款等环节的控制，成熟一个发布一个，逐步建立起与我国经济发展相适应、满足不同单位经营管理需求的内部会计控制体系。

三、《内部会计控制规范》的形成过程

财政部此次制定并发布的两个规范，在一年半的时间内，经过调查研究、起草初稿、征求意见、定稿发布等四个阶段。

（一）调查研究阶段。2000年年初，财政部会计司组成了内部会计控制研究小组，就内部控制规范的指导思想、总体思路等问题进行研究。4月份，财政部会计司以财会函字〔2000〕18号印发了《关于研究制定单位内部会计控制制度的总体思路（讨论稿）》和《关于加强货币资金会计控制的暂行规定（讨论稿）》，并向社会征求意见。11月份，财政部会计司在南京召开了企业

内部会计控制高级研讨会，就我国的企业内部会计控制体系建设问题进行了研讨。会议期间，国家电力公司、江苏电力公司、黑龙江斯达造纸有限公司、中国印钞造币总公司、东北制药股份有限公司、上海市财政局财务会计管理中心、中大华正会计师事务所、京都会计师事务所，以及上海财经大学、东北财经大学和安永会计师事务所的领导和专家，介绍了经验和国内外内部会计控制建设的进展情况。

2001年1月，财政部会计司和中国会计学会考察团赴英国和法国相关机构，考察了一些单位公司治理与内部控制问题。2月份，财政部会计司内部控制研究小组对邯郸钢铁厂、黑龙江斯达造纸公司、新兴铸管、广东大亚湾核电站、深圳华为公司、广东省佛山市财政局等单位的内部控制问题进行了实地调研，为起草和完善《内部会计控制规范》奠定了较为扎实的基础。

(二) 起草初稿阶段。2001年，财政部会计司将研究制定并发布实施内部会计控制规范列入当年工作重点。2月份，内部会计控制研究小组以2000年4月印发的《关于研究制定单位内部会计控制制度的总体思路（讨论稿）》和《关于加强货币资金会计控制的暂行规定（讨论稿）》为蓝本，在深入调查研究的基础上，参考国内外大量有关内部会计控制的规定和做法，重新起草了《内部会计控制基本规范（征求意见稿）》和《加强货币资金会计控制的若干规定（征求意见稿）》，以财会便〔2001〕4号文件印发，再次向社会各界广泛征求意见。

(三) 征求意见阶段。两个征求意见稿发出后，财政部会计司共收到了来自全国各地的近200份书面材料，对两个征求意见稿发表修改意见。反馈意见的来源既有行政机关、事业单位、国有企业、金融机构，又有高等院校的教授、讲师、研究生、社会中介机构的执业人员，还有普通读者。这些意见和建议对进一步修改两个规范起到了重要的参考作用。

(四) 定稿发布阶段。2001年6月,财政部会计司根据社会各界的反馈意见,对两个征求意见稿进行了修改,并定位为以内部会计控制为主体,同时兼顾与会计相关的控制,最终形成了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》(以下简称“基本规范”)和《内部会计控制规范——货币资金(试行)》(以下简称“货币资金规范”)。2001年6月22日,财政部以财会[2001]41号文件正式发布,从发布之日起试行。

四、《内部会计控制规范》的主要内容

(一) 关于“基本规范”

“基本规范”共六章三十一条,明确了单位建立和完善内部会计控制体系的基本框架和要求,在整个单位内部会计控制体系中起统驭作用,是制定货币资金、工程项目、采购与付款、销售与收款等具体业务控制规范的依据。财政部在具体业务会计控制规范尚未全部完成的情况下,各单位可以根据“基本规范”,结合本单位的实际情况,建立并实施本单位的具体业务会计控制制度。

第一章“总则”。主要规定了内部会计控制的定义、目的、制定依据、适用范围等相关内容,明确了单位负责人对本单位内部会计控制的建立健全及有效实施负责。

第二章“内部会计控制的目标和原则”。内部控制的目标是比较广泛的,就内部会计控制而言,“基本规范”主要围绕提高会计信息质量、保护财产安全完整和确保法律法规规章制度的贯彻执行等规定了三项基本目标,包括:“规范单位会计行为,保证会计资料真实、完整;堵塞漏洞、消除隐患,防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为,保护单位资产的安全、完整;确保国家有关法律、法规和单位内部规章制度的贯彻执行。”

内部会计控制应当遵循哪些原则呢?“基本规范”规定,各