

会计人员继续教育系列教材

内部会计控制制度 讲 解

《内部会计控制制度》课题组 编著

北京科学技术出版社

会计人员继续教育系列教材

内部会计控制制度讲解

《内部会计控制制度》课题组 编著

北京科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

内部会计控制制度讲解/《内部会计控制制度》

课题组编. - 北京:北京科学技术出版社,2002.4

ISBN 7-5304-2648-6

I. 内… II. 内… III. 会计--工作条例--解释

IV. F233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 020418

内部会计控制制度讲解

《内部会计控制制度》课题组 编著

*

北京科学技术出版社出版

(北京市西直门南大街 16 号)

邮政编码:100035

各地新华书店经销

北京交通印务实业公司

*

850 毫米×1168 毫米 32 开本 12 印张 279 千字

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

印数 1-8800 册

定价:25.00 元

(凡购买本社图书,如有缺页、倒页、脱页者,
本社发行科负责调换。联系电话:66161952)

前 言

由内部会计控制制度课题组组织编写的《内部会计控制制度讲解》一书现已面世,这既是内控理论界的一大喜事,也是一切关心、爱护内部控制研究的单位和个人的一大幸事。

不言而喻,内部控制已成为社会各界普遍关注的热点和焦点问题。完善而有效的内部控制,对加强单位经营管理、保护单位财产安全、保证单位会计信息真实、完整等具有积极推动和促进作用。在单位经营管理比较混乱、内部控制比较薄弱的现实情况下,人们深切呼唤能有一本既具有理论价值、又具有实践价值的优秀教材,期望它能对各单位合理设计、快速建立和有效执行内部控制制度发挥强有力的指导作用。

本书历经反复琢磨和推敲、在业内人士的再三催促下,终于出版发行了。该书由理论篇、实践篇、规范篇三篇组成,是我国内部控制研究领域的最新权威力作。该书扼要介绍了内部会计控制的基本原理,在此基础上,结合各单位普遍适用的 9 个控制环节,详尽地讲述了具体的控制要点和有效的控制方法,并辅之以 50 多个最新案例予以对照和剖析。该书还精心选择、有针对性地收录了财政部、中国人民银行、中国证监会、中国注册会计师协会等部门加强内部会计控制的有关规章、制度,使读者能更全面地了解我国内部会计控制的现状与未来。该书融理论、实务、规范于一体,讲原理深入浅出,生动诙谐;评案例细致入微,入木三分,具有极强的政策性、指导性、实用性,必将对各单位建立健全内部会计控制制度产生积极的推动和促进作用。

内部会计控制制度课题组

2002 年 4 月

目 录

理 论 篇

第一章 内部控制概述	(3)
第一节 内部控制概念及其作用	(3)
第二节 内部控制的产生和发展	(9)
第三节 内部控制的目标	(15)
第四节 内部控制的内容	(17)
第五节 内部控制的方法	(29)
第二章 内部会计控制制度的建立	(34)
第一节 建立内部会计控制制度的基本原则	(34)
第二节 建立内部会计控制制度的程序	(40)
第三节 内部会计控制制度重点内容设计	(42)
第三章 内部会计控制环境与局限	(47)
第一节 内部会计控制环境	(47)
第二节 内部会计控制局限	(53)
第四章 内部会计控制评价	(57)
第一节 内部会计控制评价概述	(57)
第二节 内部会计控制评价程序	(60)
第三节 内部会计控制评价方法	(64)

实 践 篇

第一章 货币资金控制要点、方法与实践	(75)
第一节 货币资金控制要点与方法	(75)
第二节 工商银行武汉营业部某储蓄员春节期间作下惊天案卷走巨款等 5 个典型案例	(85)
第三节 案例剖析及思考	(89)
第二章 实物资产控制要点、方法与实践	(96)

第一节	实物资产控制要点与方法	(96)
第二节	9·11 事件后,世贸中心可获巨额保险等 6 个典型案例	(103)
第三节	案例剖析及思考	(114)
第三章	对外投资控制要点、方法与实践	(122)
第一节	对外投资控制要点与方法	(122)
第二节	春都何以跌入困境等 10 个典型案例 ...	(127)
第三节	案例剖析及思考	(141)
第四章	工程项目控制要点、方法与实践	(146)
第一节	工程项目控制要点与方法	(146)
第二节	“工程上马干部下马”天津修 37 公里路倒 37 名干部等 7 个典型案例	(161)
第三节	案例剖析及思考	(169)
第五章	采购与付款控制要点、方法与实践	(172)
第一节	采购与付款控制要点与方法	(172)
第二节	广东核电:程序至上、内审先行显神威等 5 个典型案例	(178)
第三节	案例剖析及思考	(191)
第六章	筹资控制要点、方法与实践	(193)
第一节	筹资控制要点与方法	(193)
第二节	PT 网点:“破网”难补等 7 个典型案例 ...	(201)
第三节	案例剖析及思考	(213)
第七章	销售与收款控制要点、方法与实践	(216)
第一节	销售与收款控制要点与方法	(216)
第二节	黎明股份虚拟销售对象、假账真算等 5 个 典型案例	(227)
第三节	案例剖析及思考	(234)
第八章	成本费用控制要点、方法与实践	(238)
第一节	成本费用控制要点与方法	(238)
第二节	联想集团:以信息化降成本倍增企业竞争 力等 8 个典型案例	(245)

第三节	案例剖析及思考	(258)
第九章	担保控制要点、方法与实践	(261)
第一节	担保控制要点与方法	(261)
第二节	ST 九州,“都是担保惹的祸”等 6 个典型案 例	(266)
第三节	案例剖析及思考	(277)

规 范 篇

附录一	中华人民共和国会计法	(286)
附录二	财政部《内部会计控制规范——基本规范(试行)》等 5 项规章或规范性文件	(296)
附录三	加强金融机构内部控制的指导原则	(330)
附录四	中国证监会《证券公司内部控制指引》	(341)
附录五	内部控制审核指导意见	(352)
附录六	国家经贸委《国有大中型企业建立现代企业制度和 加强管理的基本规范(试行)》	(363)

理 论 篇

第一章 内部控制概述

第一节 内部控制的概念及其作用

一、内部控制的概念

21 世纪是“知识经济”时代。日新月异的科学技术,加速发展的全球经济一体化进程,使得科学管理对任何单位来讲都愈加重要。内部控制作为加强单位内部管理的重要手段和方法也越来越受到社会各方面的关注和重视。那么,什么是“内部控制”呢?要了解这一概念,必须先明确什么是“控制”。

所谓控制,按照现代系统论和控制论的观点讲,就是指“施控主体对受控客体的一种能动作用,这种作用能够使受控客体根据施控主体的预定目标而动作,并最终达到这一目标。”按照现代管理学的理论,控制是“为了确保组织目标以及为此而拟订的计划能够得到实现,各级主管人员根据事先确定的标准或因发展的需要而重新拟订的标准,对下级的工作进行衡量、测量和评价,并在出现偏差时进行纠正,以防止偏差继续发展或今后再度发生,或者,根据组织内外环境的变化和组织发展的需要,在计划的执行过程中,对原计划进行修订或制订新的计划,并调整整个管理工作过程”(《哈佛管理全集》)。可以说,控制作为一种管理职能是普遍存在的,是为实现组织目标而服务的。实施控制,要采取一系列特定的方法和手段。不同的组织、不同的层次,由于经营管理的性质不同,要达到的控制目的不同,所采取的控制方法、手段等也各不相同。广义而言,控制的目的是有两个,一是要“维持现状”,即保持系统原有的状态,如果系统在运行过程中出现偏差,及时采取必要的纠正措施,使系统朝着既定目标运行。比如,企业确定了一个时期

的费用定额,那么对费用发生的控制就是要使其在定额之内,如果经营过程中有可能突破费用定额,就应及时采取措施,降低费用开支等,使其最终不能突破定额。二是“改变现状”,即引导系统由原有的状态变到一种新的预期的状态。比如,企业确定了一个时期的销售目标,但经过一段时间的经营后,为了扩大企业的市场占有率,需要扩大销售额,为此,就需要通过增加产量、拓宽销售渠道、采取更加灵活的销售政策等来增加销售额。

所谓内部控制,是指单位为了保护资产的安全、完整,提高会计信息质量,确保有关法律法规和规章制度及单位经营管理方针政策的贯彻执行,避免或降低各种风险,提高经营管理效率,实现单位经营管理目标而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序。

由此可见,内部控制是单位内部的一种管理制度,但又不是一般的管理制度,而是一种特殊形式的管理制度。一般管理制度是以管理某种经济事项为内容的一种规章制度,而内部控制制度则是以一个企业、一个单位的经济活动为总体,采取一系列专门的方法、措施和程序对所属控制系统建立内部控制体系的一种特殊管理制度。它与一般的管理制度相比,具有以下显著特征:

1. 内部控制是在系统理论的指导下,把一个企业或一个单位作为一个总体,并把构成总体的各个组成部分(要素)看成是一个个系统。例如,对一个企业来讲,其生产经营活动是一个总体,而构成生产经营活动的人、财、物、信息、技术、供、产、销以及会计、统计、计划、预算、审计等各个因素,都是这个总体的所属系统,并以各个所属系统来建立内部控制制度。再如,对一个机关而言,其行政管理活动是一个总体,机构设置、人事管理、决策、执行、检查、反馈等行政管理内容或环节构成了总体的所属系统,即按这些系统来建立和实施内部控制制度。

2. 内部控制的主体只能是单位内部人员。内部控制的主体,即由谁来实施内部控制。由于内部控制属于单位内部管理制度,因此,内部控制的主体只能是单位内部人员,尽管外部审计人员等也关心、研究并发挥监督和完善单位内部控制制度的作用,但并不承担设计和具体实施内部控制制度的职责和义务,因而只能属于

影响单位内部控制系统运行的环境因素。由于内部控制制度的制定和执行均须单位内部员工的齐心协力和协调配合,因此包括经营管理者以及广大职工群众在内的所有员工即构成了内部控制的主体,但以各级管理者为主。在内部控制主体中,由于各自所处的地位不同,其控制的任务也不同。一般来讲,高层管理者履行的主要是例外的、非程序性的控制,而中、低层管理者执行的主要是常规性、程序性的控制活动。

3. 内部控制以单位内部的经济活动(或经营管理活动)为客体。内部控制的客体即是指内部控制的实施对象,它是内部控制系统中的受控系统,体现为单位内部的人、财、物等基本要素及其在经营管理过程中所形成的一系列组合关系和组合方式。从横向看,组织内的人、财、物、信息、技术等都是内部控制的对象;从纵向看,组织中的各个层次,如企业中的分部(厂)、车间、班组等也都是内部控制的对象;从控制的阶段来看,组织内不同的业务阶段和业务范围也是内部控制的对象。内部控制要求根据单位内部各项经济活动过程的环节,按其所属系统制定一套完善而又严密的纵横联系的程序和方法,使各项经济活动在各个职能部门和环节之间保持分工、协调、均衡和衔接,自动监督检查,纠正错误,使各项经济活动按照既定的方针、政策、计划的要求正常进行,以完成计划,实现预定的目标。

需要说明的是,内部控制的主体和客体的划分并不具有互斥性。例如,企业的每一个员工既是内部控制的主体,同时又是内部控制的客体,既要对其负责的作业实施内部控制,又要受到他人或有关法规制度的制约和监督,他们既有权力和责任制定并执行内部控制制度,又有义务遵守这些制度,是主体和客体的统一。

4. 内部控制的手段和方法多种多样。内部控制的手段和方法是为实现其目的而采取的各种具有控制功能的方法、程序和措施的总和。针对不同的控制对象和要达到的控制目的,可以采用不同的控制手段和方法;即便是同样的控制内容,在不同的单位或不同的时期所采取的控制手段和方法往往也有差别。在单位内部,只要是以职责分工为基础设计控制手段来对经济业务活动进行制

约和协调的各种方法和措施都属于内部控制的范畴。例如,企业内部普遍实行的部门或岗位责任制、目标责任制、钱账物分管制度、预算制度、经济活动或业务处理规程等等都是具体的内部控制手段。以职责分工为基础设计控制手段是内部控制的一大特点,也是使之区别于其他控制的重要标志。

5. 内部控制从其本质上讲属于单位内部的管理制度。关于内部控制的本质,有不同的看法。有的认为,内部控制是审计活动的组成部分,属于审计学的范畴;有的认为内部控制是单位经营管理活动的组成部分,属于管理学的范畴,等等。从系统的观点来看,内部控制是企业或单位整个管理系统的一个子系统,其主体是单位的经营管理者,其目标和实现目标的手段和方法最终都要服从于整个企业或单位管理目标的需要。因此,我们说内部控制实质上是一种内部管理制度。

二、内部控制的作用

现代内部控制作为一种先进的单位内部管理制度已经普遍被企业所采用,它在现代经济生活中发挥着越来越重要的作用。企业内部控制制度的完善严密与否,执行情况的好坏,直接关系到企业的兴衰成败、生死存亡。一个企业建立了完善、严密的内部控制制度,并严格地加以执行,必然会使企业内部组织合理、分工明确;职责清楚、奖惩分明;权限适度、紧密配合;管理科学、秩序井然;堵塞漏洞、减少损失;提高效益、促进发展。反之,如果一个企业没有建立良好的内部控制制度,或者内部控制制度仅仅是停留在纸面上、口头上,那么必然会造成组织混乱、职责不清;滥用职权、缺乏制衡;跑冒滴漏、损失严重;效益低下、丧失竞争。无数事实也证明,凡是经济效益好、竞争能力强、有发展后劲的企业,大都建立有一套完备的内部控制制度并严格地贯彻执行。而那些经济效益差、缺乏竞争能力和发展后劲、甚至破产倒闭的企业大都与内部控制薄弱有密切的关系。

具体讲,完善而又严密的内部控制制度具有以下重要作用:

1. 有利于建立岗位责任制度。科学的内部控制制度,要求合理设置单位内部的机构和岗位,并明确各个职能部门或工作人员

的职责范围和权力,做到部门与部门、个人与个人之间分工明确、职责清楚,从而做到责任分明、纪律严格、相互协调、效率提高;同时,科学合理而又明确的分工也便于部门、个人的相互监督检查,自动纠正错误,发生问题或差错也便于发现和追究责任。

2. 有利于形成良好的工作环境和秩序。完善的内部控制制度可以促进各个职能部门之间业务活动的紧密衔接,使单位内部各部门之间的业务活动协调、均衡地发展,形成良好的工作秩序,保证各项计划和任务的完成,从而使企业的一切活动有节奏地进行,提高控制能力。

3. 有利于提高经济效益。完善的内部控制制度,有利于加强经济核算,加速资金周转,提高资金的使用效率,增收节支,减少损失和浪费,降低成本,增加利润,提高企业的经济效益。

4. 有利于保护财产物资的安全完整。完善的内部控制制度可以有效地防止贪污、挪用、盗窃等违法违纪行为的发生,防止各种舞弊行为,从而保证财产物资的安全与完整。

5. 有利于单位部门经营管理决策的有效执行和信息的沟通。完善的内部控制制度可以有效地保证最高管理当局制定的经营管理决策得到及时、有效的贯彻执行,并能通过记录控制系统等,及时反馈执行的情况、结果及存在的问题,从而使管理当局及时采取措施,加以控制。

6. 有利于充分发挥员工的积极性和创造力。内部控制制度十分重视人的创造力。通过建立完善而又严密的内部控制制度,采取奖惩分明的措施,可以调动广大员工的积极性,激励大家刻苦钻研,去进行各种创造性的工作。同时,完善的内部控制制度要求科学地设置内部岗位,并根据员工的自身素质“量才施用”,从而做到“人尽其才,物尽其用”。

7. 有利于建立现代企业制度,完善公司治理结构。现阶段我国深化企业改革的核心是要建立现代企业制度,完善公司治理结构。公司治理结构是指一组联结并规范所有者(股东)、经营者(董事会、经理)、使用者(职工)相互权利和利益关系的制度安排,进而解决公司内部权利主体之间的监督、激励和风险分配等问题。为

了保证出资人利益和公司的有序运转,必须完善公司治理结构,明确所有者、经营者、使用者的委托代理关系和权责关系,而建立健全内部控制制度,是完善公司法人治理结构的重要组成部分。通过有效的内部控制,记录、反映经营者的经营过程和经营业绩,借以考核经营者的受托责任,是公司治理结构不可或缺的内容。

科学、有效的内部控制制度不仅对单位内部管理有着重要的作用,对有效地开展审计工作也具有重要的作用。

第一,有利于确定合理的审计程序,提高审计效率。审计工作的最终结果是根据收集到的充分恰当的审计证据,作出审计判断和审计结论,编制审计报告。执行不同的审计程序,获得审计证据的数量和质量将有所不同。因此,如何设计和优化审计程序,是审计决策中的一项重要内容。内部控制既是被审计单位对其经济业务活动进行组织、制约、考核和调节的重要工具,也是审计人员科学、合理地制定审计计划、评估审计风险,以制定和实施相应审计程序的重要依据。通过对被审计单位内部控制的研究与评价,能够了解被审计单位经营管理的基本情况及其内部控制的健全性和有效性;如果一个单位具有良好的内部控制,外部审计人员一般可以通过对内部控制制度的评价和建立在内控评审基础上的抽样审计来完成审计任务;相反,如果一个单位的内部控制制度不健全,或虽健全但执行不力,审计人员就必须通过完整的审计程序获取审计证据,作出审计结论,编制审计报告。

第二,有助于确定审计程序的实施程度。审计程序的实施程度即审计的方法、抽查重点及审计范围等。审计程序确定以后,应收集多少证据(如存货项目、应收账款项目等),主要取决于被审计单位内部控制制度的建立和执行情况。如果内部控制制度健全而有效,则被审计单位的资料的可信度就高,审计人员就可以采取抽查的办法,获取少量的审计证据即可;反之,如果单位的内部控制制度不健全,或没有得到有效的执行,则审计人员就需要进行详细审计,获取较多的审计证据。由此可见,内部控制制度的完善与否及其执行情况直接制约着审计工作量的大小。

第三,可以保证审计测试的质量。在审计测试中,无论是符合

性测试还是实质性测试,都存在抽样误差。如果被审计单位内部控制制度健全,且执行情况良好,则抽出样本的代表性就强,审计结论的风险就小;反之,如被审计单位没有健全的内部控制制度,或内部控制制度没有得到有效的执行,那么,抽样测试所得出的审计结论可能会有较大的风险。

第二节 内部控制的产生和发展

内部控制制度是社会经济发展到一定阶段的产物,是随着单位对内强化管理,对外满足社会需要而不断丰富和发展起来的。

追溯其发展历史,可以说,人类自从有了群体活动,就有了一定意义上的控制。我国古代的御使制度,西方早期的议会制度,均属于控制制度的演变。内部控制的实例,可以追溯到远古时代的公共资金管理等活动。但现代意义的内部控制制度,其产生仅仅是近几十年的事。它是在长期的实践过程中,随着企业对内加强管理和对外满足社会需要而逐渐产生并发展起来的自我检查、自我调整和自我约束的系统。在不同的国家或地区,在不同的历史发展阶段,受当地或当时特定的社会政治、法律、经济环境和管理制度的影响,内部控制的内容、形态、方法和作用等也会存在或多或少的差异。大体上可以将内部控制的产生和发展分为以下几个阶段:

一、“内部牵制”阶段

“内部牵制”是以账目间的相互核对为主要内容并实施岗位分离,这在早期被认为是确保所有账目正确无误的一种理想方法。

“内部牵制”制度的出现最早可追溯到数千年之前。早在公元前 3600 年以前的美索不达米亚文化时期,就已经出现了内部牵制的一些做法。在当时极为简单的财物管理活动中,经手钱物的人就用各种标志来记录财物的生产和使用情况,以防止财物的丢失和私自挪用,如经手钱财者要为付出款项开出付款清单,并由另一记录员将这些清单汇总报告等。同时期,在古埃及、古罗马,均出

现了相类似的内部牵制的做法。

在我国,有关内部牵制的一些做法早在西周时代(公元前 1100 年——前 770 年)就得以应用。当时的统治者为防止掌管和使用财赋的官吏弄虚作假甚至贪污盗窃所采用的分工牵制和交互考核办法,即是内部牵制制度的运用体现。

15 世纪末,随着资本主义经济的初步发展,内部牵制制度也发展到了一个新的阶段。随着复式记账方法的产生和应用,内部牵制制度也渐趋成熟。以账目间的相互核对为主要内容并实施一定程度的岗位分离,在当时一直被认为是确保所有钱财和账目正确无误的一种理想方法。18 世纪产业革命以后,企业规模逐渐扩大,公司制企业开始出现。当时,美国铁路公司为了对遍及各方的客货运输业务进行控制与考核,采用了内部稽核制度,由于效果显著,各大企业纷纷效仿。20 世纪初,西方资本主义得到迅猛发展,股份有限公司公司的规模也随之迅速扩大,生产资料的所有权与经营权逐渐分离。美国的一些企业逐渐摸索出一些组织、调节、制约和检查企业生产经营活动的方法。基于以下主观设想:两个或两个以上的人或部门无意识犯同样错误的机会可能性很小;两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性也大大低于一个人或部门舞弊的可能性,于是逐渐建立了“内部牵制制度”,规定有关经济业务或事项的处理不能由一个人或一个部门总揽全过程。

二、“内部控制制度”阶段

进入 20 世纪后,生产的社会化程度空前提高,股份公司也相应迅速发展起来,并逐渐成为西方各国主要的企业组织形式。随着市场竞争的日益加剧,企业要想在竞争中赢得主动,就必须加强管理,采取更加完善、更为有效的控制方法。同时,适应当时社会经济关系的要求,保护投资者和债权人的经济利益,西方各国纷纷以法律的形式要求强化对企业财务会计资料以及各种经济活动的内部管理。在这种形势下,早期的内部牵制制度显然难以满足加强企业管理的需要,促使人们研究探索适应新形势要求的加强企业管理的制度。“二战”之后,随着世界经济的恢复和发展以及科学