

21st

世纪财经类大学基本用书

ESHUYISHIJI CAIJINGLEI DAXUE JIBENYONGSHU

NEIBU
KONGZHIXUE

内部控制学

李凤鸣 著



北京大学出版社

21 世纪财经类大学基本用书

内部控制学

李凤鸣 著

北京大学出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

内部控制学/李凤鸣著. —北京: 北京大学出版社, 2002. 3

ISBN 7-301-05503-X

I. 内… II. 李… III. 企业管理-高等学校-教材 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 007289 号

书 名: 内部控制学

著作责任者: 李凤鸣 著

责任编辑: 王煜玲 林君秀

标准书号: ISBN 7 301 05503-X/F·0504

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 出版部 62754962 发行部 62754140 编辑部 62752027

电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 兴盛达打字服务社

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 34 印张 631 千字

2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

凡购买北京大学出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等
质量问题,请与所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

作者简介

李凤鸣教授，安徽桐城人，1967年毕业于安徽商学院，先后在安徽财贸学院、中山大学执教、研究生导师。现任南京审计学院副院长，中国内部审计协会学术委员会副主任，江苏省优秀学科带头人，并享受国务院政府津贴。他从事审计教学与研究廿年，撰写学术论文80余篇，各类著作30余部，先后获省部级科研成果奖6项。他在内部控制系统研究方面填补了我国空白，并创立了一门新学科，从1987年在财政部统编教材规划中夺标后，躬耕于内部控制领域十五载，先后著述有《内部控制学》、《内部控制设计》、《内部控制与风险防范》和《政府控制学》。《内部控制学》于1994年和1995年分别获江苏省哲学社会科学优秀成果三等奖和国家教育部人文社科优秀成果二等奖。《政府控制学》被列为江苏省“九五”规划重点课题。

内 容 简 介

本书是作者根据风行于世界各国的 COSO 报告整体架构,修改其十年前出版的《内部控制学》一书而成。

本书分上、中、下三篇共十章,论述了内部控制的基本理论、目标要素、程序方法、组织过程、基础设计、管理过程设计、交易循环设计、评价方式、评价工具及作业评价等。其中二、四、七、八、九、十 6 章内容均为新作。

本书是审计学专业自学考试指定教材,同时,本书也可作为财经类大学本科生教材。本书还适合我国各级的政府官员、企事业单位主管、审计界人士阅读。

改版《前言》

政府机关、商业机构及宗教团体的早期领导者在长期的管理失利中逐渐察觉到加强控制的重要性。他们基于指导与监督之需,设立控制,尝试借内部控制而保证单位各项管理目标的实现。

随着时间的推移,不仅企业领导人感觉到内部控制对企业成功的重要,其他许多人也感觉到内部控制的重要性。有些人依赖内部控制来解决领导人当初未曾想到的问题。

自上个世纪 70 年代起,美国政府机构、民间机构及专业团体就十分注意内部控制,并就内部控制议题做出建议或颁布规定。这些活动产生多种不同的哲学,并使人们对内部控制的性质、目的及达成有效内部控制的方法,持有不同的观点。

对内部控制看法的改变,可能是因为另一种新看法的出现:可靠的资讯系统是有效控制不可或缺的工具。越来越多的管理阶层认为,在控制其企业活动时,使用财务及非财务资讯越来越重要,企业的制度可用以改进其资讯的有用性及可靠性。此外,管理阶层也发现,当组织越来越庞大、员工越来越多时,指导及限制员工的随意性就变得越来越重要。有效的管理实务就转变为指导员工及更多地对员工行为进行控制。

从审计的观点看,如果某个单位有健全、有效的内部控制,则审计工作从评价内部控制开始,则能有效地提高审计的效率。美国从 1940 年开始,外部审计与内部审计专业组织就已经发表许多报告、指引及准则,讨论内部控制对审计的影响。这些文献也谈及内部控制的定义、要素、评估技术,以及不同人士对内部控制的责任。

在 70 年代中期,与内部控制有关的活动,大部分集中于制度设计与审查上,其焦点,在于改进控制方法以及审计对其最佳的评估方式上。由于 1973 年至 1976 年美国对“水门案件”的调查,立法机构与行政机关开始注意内部控制。因为调查结果显示,美国过去有不少大公司曾进行违法的国内捐赠、可疑或违法的国外支付(包括贿赂外国政府官员)。针对上述调查结果,国会举行听证会,草拟法案,并通过立法,即 1977 年通过的《国外腐败实务法》(简称 FCPA)。FCPA 除有反贿赂条款,还有与会计及内部控制有

关的条款。其内容是:要求公司管理阶层设立能够精确及公允表达公司交易及处分资产的账册、记录以及会计科目,设计并维持能完成某些目标的适当的内部控制制度。该法案显示,一个健全的内部控制,其关键精神就是能有效阻止不法支付的发生。FCPA 公布以后,企业设立内部控制的活动如潮涌般发生。许多上市公司扩大具有内部审计功能组织的规模与职权,并仔细检查其内部控制制度。若干专业团体及主管机关也就内部控制的不同层面进行研究,发布提案与指南。

1974年,美国会计师协会(AICPA)成立查核人员责任委员会,研究查核人员的责任。并于1978年提出报告,其中一个建议是公司的管理阶层在提出其财务报表的同时,另外提出一个揭露公司内部控制制度情况的报告书;另一个建议是查核人员对管理阶层的报告书提出报告。此后,财务负责人协会(FEI)致函其所属会员,表示赞同关于管理阶层报告书的建议,并建议其会员将上述建议付诸实施。自此以后,这种管理阶层报告书在公司致股东的年度报告中出现的次数逐年增多。

1979年,美国证监会采取了更为积极的做法,拟订了强制公司对内部会计控制提出报告书的法令。这份拟议的法令也要求独立会计师对客户的管理阶层报告书提出报告。证监会的此项建议,其意图要管理阶层对于期中及未经查核资讯具体承担维持有效内部控制之责任。

1979年,AICPA为对《国外腐败实务法》及证监会的建议作出回应,成立了内部控制特别咨询委员会,提出设立及评估内部控制的建议。特别咨询委员会的宗旨是,针对当前关于内部控制缺乏指导的问题提出看法。

在FCPA立法后,财务负责人研究基金会延聘一研究小组,研究美国公司内部控制的现状。该研究小组在1980年发表其研究报告,提出一个列示内部控制特征、状况、实务及程序的一览表,也广泛地辨认对内部控制的定义、性质、目的及如何达成有效内部控制的不同看法。财务负责人研究基金会(FERF)在1981年发表了第二个相关研究报告,辨认评估内部控制的观念性标准。

自1980年至1985年的这段时间内,美国审计界颁布及修订的与内部控制有关的准则有:①1980年,AICPA发布审计准则公报第30号《对内部会计控制的报告》;②1982年,AICPA发布审计准则公报第43号《含多个项目的审计准则公报》,修改了独立查核人员在财务报表审计中研究、评估内部控制的责任;③1983年,内部审计师协会(IIA)发布了内部审计准则第1号《控制、观念及责任》;④1984年,AICPA发布审计准则公报第48号《电脑处理资料对财务报表检查的影响》。

在一连串企业经营失败和被指责审计失败的事件引爆之下,到了1985年,人们对内部控制的关注程度与以往更加不同。美国国会的一个次级委员会就有关事件对上市发行公司召开了一些听证会,就管理阶层的行为、财务报导的适当性及独立审计的有效性等问题进行了听证。听证会中,就财务报导等问题提议修改有关立法条文。提议的法案中,包括要求公司的管理阶层评估内部控制的有效性并提出报告的条文,也包括要求独立查核人员对管理阶层报告书出具意见的条文。

1985年美国由美国会计师协会及内部审计师协会等五家协会组成了全国不实财务报导委员会,其宗旨是,辨认引起不实财务报导的因素,以及对如何减少不实财务报导做出建议。该委员会于1987年发布报告,其内容包括对公开发行的管理阶层及董事会、会计师界、证监会、主管机关、立法机构及学术界的建议。该委员会提出许多直接针对内部控制的建议,它强调控制环境、行为守则、能干及积极的监督委员会与活跃而客观的内部审计功能的重要性,它也重新呼吁管理阶层针对其内部控制的有效性提出报告。此外,该委员会还呼吁其赞助机构共同合作,以整合不同的内部控制观念及定义,并发展出一套共同可用的参考标准。标准可以帮助公司改进其内部控制制度,并衡量内部控制是否有效。基于上述建议,一个以COSO为名的工作小组成立。开始为提出一个可行且能被广泛接受的标准而进行研究。于1992年发布COSO研究报告。

与内部控制有关的规范还有:①AICPA审计准则委员会在1988年颁布的审计准则公报第55号,后被1996发布的第78号公报所取代。②证管会在1988年建议,管理阶层应出具其对内部控制担负的责任及其评估内部控制制度是否有效的报告书;另外,还建议要求独立查核人员,有限度地涉及管理阶层报告书。③立法者与主管机关从1988年开始制订若干与内部控制有关的法案。这些法律,有些限于特定产业,例如:银行、存放款信用机构、国防契约承揽人;有些则可以影响所有公开上市公司。立法内容有:管理阶层必须评估其内部控制的有效性,并提出报告书;独立查核人员必须签证管理阶层的内部控制报告书等。1991年颁发了与银行有关的联邦存款保险公司改进法。

1991年,内部审计人员研究基金会发布的报告是:制度的可稽核性及控制;美国判刑委员会在同年通过了判刑指引,这个指引允许法官在企业设有能够预防及侦出违法的有效制度的情况下,大幅减低企业的责罚。该指引所涉及的内容,大部分可视为与遵循法令有关的内部控制。

政府机构及民间组织对内部控制注意力的增加,使单位管理阶层、内外

审计人员、立法者、主管机关、学术界及一般大众对使用有效内部控制来管理及控制单位活动的敏感程度提高。

我之所以把内部控制在美国的一些发展状况当前言介绍给广大读者,无非是要引起广大读者的注意:无论是企业管理还是政府管理,我国的现状和上个世纪 70 年代美国“水门案件”发生时状况都有很多类似之处,为什么就没有引起我国政府部门、立法机关、主管单位、企事业组织以及专业团体、学术界的足够重视呢?为什么就不知道借鉴在国外已经行之有效的内部控制的现代管理方法呢?如果说十年前我写《内部控制学》,是发于学术上的灵感,而今改版《内部控制学》,却出于我国经济的发展对内部控制的需要,期望能与我国各级政府官员、各级企事业单位的主管、审计界同仁、学术界同僚共同研讨内部控制在我国的应用。

李凤鸣

辛巳年十二月初六于太湖水秀

初版《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,而且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,是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,西方一些国家就已经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之中,但是大多数经济工作者对内部控制还十分陌生,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、魏春澧、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

1992年6月1日

目 录

上篇 内部控制架构

第一章 内部控制基本理论	(3)
第一节 内部控制的概念	(3)
第二节 内部控制的演进	(6)
第三节 内部控制的地位	(15)
第四节 内部控制的原理	(27)
第五节 内部控制的功能	(37)
第六节 内部控制的性质	(43)
第二章 内部控制目标与要素	(51)
第一节 内部控制的目标	(51)
第二节 内部控制的要素	(58)
第三节 控制环境	(71)
第四节 风险评估	(77)
第五节 控制活动	(86)
第六节 资讯与沟通	(93)
第七节 监督	(98)
第八节 内部控制种类与类型	(104)
第三章 内部控制程序与方法	(114)
第一节 内部控制程序	(114)
第二节 内部控制方法	(118)
第三节 内部控制策略	(128)
第四节 内部控制标准	(132)
第四章 内部控制组织与过程	(139)
第一节 内部控制的组织	(139)
第二节 内部控制的责任	(146)
第三节 内部控制的建立	(154)

第四节 内部控制的执行与监督·····	(161)
---------------------	-------

中篇 内部控制设计

第五章 内部控制基础设计 ·····	(169)
第一节 内部控制制度涵义与特征·····	(169)
第二节 内部控制制度设计原则·····	(172)
第三节 内部控制制度设计方法·····	(178)
第四节 内部牵制组织设计·····	(188)
第五节 内部控制制度文件设计·····	(195)
第六节 小型单位内部控制制度设计·····	(212)
第六章 管理过程控制设计 ·····	(220)
第一节 整体计划控制设计·····	(220)
第二节 组织人事控制设计·····	(231)
第三节 行政领导控制设计·····	(244)
第七章 交易循环控制设计 ·····	(256)
第一节 销货及应收账款的控制·····	(256)
第二节 采购及应付账款的控制·····	(276)
第三节 生产和成本会计系统的控制·····	(293)
第四节 薪工控制·····	(312)
第五节 融资控制·····	(320)
第六节 固定资产控制·····	(338)
第七节 投资控制·····	(345)
第八节 电脑化资讯处理控制·····	(350)

下篇 内部控制评价

第八章 内部控制评价方式 ·····	(369)
第一节 内部控制评价步骤·····	(369)
第二节 内部控制评价方法·····	(382)
第三节 内部控制自我评价·····	(405)
第四节 内部控制风险评估·····	(414)
第九章 内部控制评估工具 ·····	(429)
第一节 评估工具概述·····	(429)

第二节 控制环境评估	(440)
第三节 目标风险评估	(448)
第四节 控制活动评价	(453)
第五节 资讯与沟通评价	(459)
第六节 监督评价	(462)
第十章 内部控制作业评价	(465)
第一节 主要作业评价	(465)
第二节 基础作业评价	(477)
第三节 管理作业评价	(482)
第四节 控制作业评价	(491)
附录 1 国际审计准则 6	(503)
附录 2 INTOSA(世界最高审计机关组织)内部控制准则	(509)
附录 3 内部会计控制规范——基本规范(试行)	(523)
附录 4 内部会计控制规范——货币资金(试行)	(528)
后记	(532)

上 篇

内部控制架构

♦

第一章 内部控制基本理论

第一节 内部控制的概念

人类社会的各方面活动均需要进行调节与控制,大至一个国家的社会活动及经济活动需要控制,小至一个企事业单位的业务活动和收支也需要控制。控制,乃驾驭、支配之意,也即使人类的一切活动处于掌握、支配之中,不超出一定的范围和界限。从当代管理学角度来解释,所谓控制即操作、管理、指挥、调节的意思。任何组织都非常希望在一种有条不紊的高效率的方式下开展业务活动,提供可靠的财务会计信息和各项管理信息供自身和其他方面使用,它们需要一些控制来尽量减少决策的失误和工作中的缺陷。当这种控制在组织系统内部实施时,通常称其为内部控制。内部控制,是指组织为了提高经营效率和充分有效地获取和使用各种资源,达到既定的管理目标,而在内部实施的各种制约和调节的组织、计划、方法和程序。其实质是一种管理控制,是有效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。

关于内部控制的含义,国内外专家有几十种不同的说法,归纳起来他们主要从内部控制范围、内部控制手段、内部控制目的三个方面去进行定义。