

审计基础知识丛书

内部控制制度及其评审

余文男 编著

中国审计学会主编

中国审计出版社

SHEN JI JI CHU
ZHI SHI
CONG SHU

1

里192

审计基础知识丛书
内部控制制度及其评审

徐政旦 朱荣恩编著

中国审计出版社出版
(北京市白石桥路甲4号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
北京市京丰印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 3印张 61500字
1989年6月第1版 1989年6月北京第1次印刷
印数: 1—12,000 定价: 1.20元
统一书号: ISBN 7-80064-021-3/C 5

一套促进中国审计建设的丛书

——《审计基础知识丛书》代序

于明涛

《审计基础知识丛书》第一辑出版了。这是一件广大的审计工作者和从事经济工作的同志们盼望已久的大事。《丛书》是中国审计学会组织了几十位从事审计研究的学者、专家、教授和审计工作者编写的。这是中国审计学会一、二届理事会的一项计划。

我认为《丛书》的出版，有特殊的意义。

首先，审计是一门崭新的学科。我国审计制度有着悠久的历史。但是，建立社会主义的审计是在一九八二年五届人民代表大会五次会议上定下来的，写进了中华人民共和国宪法。到现在才有五年多的历史。因此，什么是审计？为什么需要审计？它的基本任务和促进中国实现现代化的作用等等，人们还不象对其他部门那么熟悉。虽然，国家已发布了《审计条例》，几年来也写过不少专论审计的文章，但是把审计变成群众熟悉的东西，自觉执行审计的规定，还要作大量的宣传普及工作。因此，编写这套系统、简明、而又适用的丛书，以通俗的语言，宣传审计条例，普及审计知识，的确，就非常需要了。

其次，《丛书》反映了中国社会主义审计理论发展的若干方面。特别是党的十一届三中全会以来，随着改革、开放政策的实施而逐步发展的审计实践，是《丛书》编写的基础。例如对于中国审计的性质、对象、职能、定义就是经过

了几年的多次讨论，并不断根据实践中出现的新问题，丰富了这方面的内容，才有了《丛书》所提出的学术成果。同样《丛书》中所阐述的各项学术成果，也都有理论与实践的基础，因此，《丛书》有较大的适用性。《丛书》反映了中国审计是按照中国的国情而建立的有特色的审计制度，它不同于西方国家，也不同于别的社会主义国家。

第三，《丛书》对发挥审计在治理、整顿和深化改革中的作用，会有积极的效果。六届人大七次会议规定治理整顿深化改革的工作方针，对审计提出了新的要求，审计要成为宏观调控的一个重要方面。如何适应当前新的形势是摆在面前的一个十分重要的问题。很明显，审计队伍要不断提高素质，提高审计的效能，担当起历史赋予的重任。需要强化审计制度的建设，努力来实现经常化、制度化、规范化。促进立法，强化经济部门的内部制约机制等等。上述各方面，《丛书》都可以提供必需的知识，对推动事业的发展起到积极的效果。

第四，《丛书》表现了在审计理论方面勇于探索的精神。这在今后也是要继续发扬的。实践证明，百家争鸣的作法有益于探索的深入，可以使提出的各个问题，日臻完善。对新的问题不断发现，提出理论上的新课题，如事前审计，效益审计，承包经营审计，基建跟踪审计，都有变化了的新因素。我们不断发现，又不断研讨，不仅可丰富《丛书》的内容，并且可为指导实践，提供有益的东西。

最后，预祝这套《丛书》对促进中国审计制度的建设产生积极的效果。对各位撰稿的专家、学者、教授、审计工作者和参与《丛书》编辑工作的同志们表示感谢。

前 言

内部控制制度是企业加强经济管理，提高经营效率，保护财产安全，实现经营方针和目标的有效工具和手段。在经济发达国家的企业中，内部控制制度被广泛采用，并日趋完善，在企业管理中发挥着积极的作用。同时随着审计职能和审计方法的发展，内部控制制度的评审工作已成为现代审计的重要组成部分。在我国社会主义经济建设和经济体制改革不断发展和深入的今天，建立起具有中国社会主义特色的内部控制制度及其评审方法，已成为从事经济管理和审计工作人员的一项迫切任务。

本书力图从历史唯物主义和辩证唯物主义观点出发，介绍内部控制制度产生和发展的历史过程及原因，揭示建立内部控制制度的基本原理；并联系我国实际，阐述我国企业中实施内部控制制度的作用和应遵循的原则，较为系统地提出内部控制制度的基本方式以及内部控制制度评审的步骤和方法。此外，为了帮助读者加深理解内部控制制度，理论联系实际，学以致用，作者还编写了主要经营业务内部控制要点和流程，以便读者据以举一反三，在实际工作中加以运用。

建立具有中国特色的内部控制制度，提高我国经济管理水平，促进我国审计事业的蓬勃发展，是作者编写此书的愿望和目标。由于作者水平有限，加以编写时间仓促，书中有缺点或错误之处，请读者批评指正。

徐政旦 朱荣恩

1989年4月

目 录

第一章 内部控制制度的意义和作用·····	(1)
一、内部控制制度产生和发展·····	(1)
二、内部控制工作原理·····	(11)
三、内部控制制度的作用·····	(17)
四、实行内部控制制度的原则·····	(20)
第二章 内部控制制度的内容·····	(24)
一、内部控制制度的基本方式·····	(24)
二、电算系统内部控制方法·····	(38)
第三章 主要经营业务内部控制的要点和处理流程··	(43)
一、货币资金业务内部控制的要点和处理流程··	(43)
二、财产物资业务内部控制的要点和处理流程··	(51)
三、采购业务内部控制的要点和处理流程·····	(63)
四、销售业务内部控制的要点和处理流程·····	(67)
五、生产业务内部控制的要点和处理流程·····	(70)
第四章 内部控制制度的评审·····	(75)
一、内部控制制度评审的作用·····	(75)
二、内部控制制度评审的步骤和方法·····	(76)

第一章 内部控制制度的意义和作用

一 内部控制制度产生和发展

内部控制制度 (Internal Control System) 是人类社会生产力发展到一定阶段的产物。

自从社会生产力的发展,出现了劳动者之间的分工和协作之后,就产生了管理的需要。社会生产力的进一步发展,劳动分工与协作越加精细,企业的规模日趋扩大,生产社会化程度越高,社会联系更加广泛,因而管理也显得愈加重要。一方面,企业必须对生产经营活动加以科学的计划和组织,使人力、物力、财力得到合理的配置和有效的利用;另一方面,企业必须加强对生产经营活动的控制和调节,明确企业内部各部门的职责权限,保证企业经营方针和目标的贯彻执行,及时发现纠正生产经营活动中出现的各种错误和偏差,使企业保持有秩序地进行生产经营的状态。为此,企业不仅要建立健全实现上述管理目标的业务处理方法、措施和程序,而且还要建立健全的保证实现上述管理目标的业务控制方法、措施和程序。例如,在工业企业的供产销生产经营活动中,为了实现管理目标,必须制定包括采购物资、结算料款、收料入库、投料生产、计算成本、销售产品、收入货款和进行利润的计算及分配等一系列的业务处理方法、措施和程序。同时,为了保证管理目标的实现,又必须采取包括采购物资

前的申请批准、支付货款前的审核、收料入库时的检查验收、生产投料的限额领用、费用支出的预算和审核、产品成本的计划、计算和考核、销售发货及货款收入结算的审核等一系列的业务控制方法、措施和程序。所谓内部控制制度，就是企业在生产经营活动中，为明确内部各部门的职责权限，提高工作效率和质量，保护财产安全和完整，确保会计数据的真实可靠，保证经营方针和目标的实现，而采取的一系列具有组织、制约、协调功能的业务控制方法、措施和程序的总称。

内部控制制度的最初形式是“内部牵制制度”(Internal Check System)，即凡涉及财产和货币资金的收付、结算及其登记的任何一项工作，规定须由二人或二人以上分工掌管，以起到相互制约的作用。现代意义的内部控制制度，约在本世纪四十年代才逐步建立起来。例如，美国著名审计学家蒙哥马利(Montgomery)所著的《审计学》，从1912年的第二版到1934年的第五版，均只提“内部牵制”，直到1940年的第六版才开始论述内部控制制度。但是，对内部控制制度作出权威性定义的要首推美国注册会计师协会(ALCPA)所属的审计程序委员会(The Committee on Auditing Procedure)。该委员会在1949年公布的一份《内部控制、协调制度要素及其对管理当局和独立公开执业会计师的重要性》专提报告中，对内部控制制度作了如下阐述：

“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护企业的财产，检查企业会计信息的准确性和可靠性，提高经营效率，推动

企业坚持执行既定的管理方针。”^①该定义涉及的范围比较广泛，既有会计方面的内容又有管理方面的内容。为了确定审计工作的范围，该委员会又在1958年10月发表了《审计程序公告第29号》(Statements on Auditing Procedure No 29)，把内部控制制度划分为内部会计控制 (Internal Accounting Control) 和内部管理控制 (Internal Administrative Control) 两类^②，其中指出：

(1) “内部会计控制包括组织机构的设计以及涉及直接与财产保护和财务记录可靠性有关的所有方法和程序。这些方法和程序一般包括授权和批准制度、责任分离制度（有关财务记录和会计报告等工作必须与经营业务或保管财产等工作责任实行分离），对财产的实物控制和内部审计等”。

(2) “内部管理控制包括组织机构的设计，以及涉及经营效率、管理方针的机行，和财务记录仅有间接联系的各种方法和程序。这些方法和程序一般包括统计分析、时动研究、工作报告、雇员训练计划和质量管理等各种控制。”

1972年12月美国审计准则委员会正式公布《审计准则公告第1号》(Statements of Auditing Standards No.1)，提出了内部控制制度的以下四项目标：^③

(1) 按管理当局的一般的或特定的授权进行业务活动；

(2) 经济业务的记录必须做到：编制财务报表要遵循公

^① Internal Control, Elements of a Coordinated System and Its Importance to management and Independent Public Accountant, Special Report of the Committee on Auditing Procedure, American Institute of Accountants, New York, 1949.

^② “Codification of statements on Auditing standards”, Nos. 1 to 21, AICPA, N. Y. 1978, P41 and 42.

认会计原则，或适用于这些报表的其它标准，保持资产会计责任的记录；

(3)只有按管理当局授权才能接近资产；

(4)账面载明的资产要和实存资产在合理的间隔期间进行核对，对发生的任何差异采取适当的措施。

上述有关内部控制制度定义和目标已为许多其它西方国家所接受和应用，有的还被国际会计组织所采纳。

近一、二十年来，内部控制制度在西方发展较快。在理论研究方面，国外有关内部控制制度的书籍可以说是汗牛充栋，所提出的控制方式也多种多样。例如，在内部控制类别上，有按控制目标划分(资产的保护、记录的可靠等)，有按控制范围划分(会计、管理)，有按控制方式划分(预防式、检查式)，有按一般性质划分(组织控制、授权控制等)；对内部控制构成内容名称的提法，有的称之为要素(Elements)，有的称之为特征(Characteristics)，有的称之为因素(Factors)等等。有的学者试图用数学的方法，研究内部控制制度与错误弊端因果之间的数量关系。特别是电子计算机系统引入企业管理领域后，又开辟了内部控制制度研究的新领域，并取得了一定的成果。在实务工作方面，西方企业内部普遍实行了内部控制制度，各种控制方法、措施和程序日趋丰富和完善。许多企业还将有关内部控制制度的内容编成手册，作为管理人员工作的指南。

现代内部控制制度在西方之所以受到如此重视，以致其发展如此迅速，影响如此广泛，是有着深刻的经济和社会背

① <The Auditor's Study and Evaluation of Internal Controls>.
AICPA Professional Standards Au § 320, 28.

景的。

首先,资本主义经济制度下财产所有权与管理权的分离,决定了内部控制制度存在的必然性。

在资本主义经济体系中,由于企业普遍采用股份有限公司形式,财产所有权和财产管理权相分离,国家对企业无严格的统一会计制度约束,而是以公认会计原则加以指导。许多资本主义国家的法律允许企业在恪守公认会计原则的前提下可以各行其是。因此,作为企业投资者、债权人以及国家税收机关必然关心企业是否贯彻执行公认会计原则,企业向外部使用的会计报表是否真实可靠地反映其财务状况和成果,权益人的财产是否有保障、是否受到侵占和损失。从而,他们对企业内部控制制度是否健全给予极大的关注,并以此作为衡量企业的管理是否有效,会计报表是否真实可靠的依据。尤其在1977年美国发生了“水门事件”。在此案的调查中,发现了许多企业曾贿赂外国政府官员以争取订单的丑闻。这给美国社会很大的震惊。为此,美国国会通过了《外国行贿法案》(Foreign Corrupt Practices Act, 简称FCPA),该法案除了规定禁止美国企业为争取国外业务订单而付款给外国政府官员外,还规定每个企业应建立内部控制制度。即如,该法案在会计标准条款中(accounting standards provision)引用了1972年美国审计准则委员会提出的内部控制制度四项目标(见p.1-5),并规定企业如达不到这些目标,可被罚款一万美元和受五年以下的监禁。^①由此可见,内部控制制度是西方企业管理中不可缺少的组成部分,建立

^① 见《Miller's Comprehensive GAAS Guide》, 1984, P.7.03 ~7.04

内部控制制度已成为西方企业应履行的一种法律责任。

其次，企业内部加强管理的要求促使现代内部控制制度的发展。

自从十八世纪八十年代，资本主义社会发生了工业革命以后，生产力获得迅速发展，出现了管理和体力劳动的分离，企业经营管理从主要由资本家进行逐步过渡到由资本家的代理人、专职的经营管理人员（经理、厂长、监工和领班）进行。这段时期企业管理还是低水平的，主要靠个人的经验和判断，还没有完全摆脱小生产经营方式的影响。到了十九世纪末二十世纪初，随着资本主义从自由竞争阶段向垄断阶段过渡，资本主义的生产关系和生产力都发生了重大变化，企业管理水平也随之提高，并产生了资本主义科学管理理论。其主要代表人物是美国的工程师泰罗（Taylor），他在1911年发表了《科学管理原理》一书，提出了科学管理的基本原理，其中除了要求制定标准操作方法和时间定额、按标准操作方法对工人进行训练外，还包括对管理工作进行分工，明确划分计划职能与执行职能和实行管理的“例外原则”，要求上层领导把日常事务授权给下级处理，上级只解决下级所不能解决的例外问题。^①这些原理的提出既开创了科学管理的新阶段，而且也从另一个侧面反映了建立内部控制制度的基本要求。从二十世纪四十年代开始，特别是第二次世界大战后，生产的迅速增长和科学技术的飞速发展，使西方资本高度集中和积聚。一方面，跨国公司大量涌现，拥有众多的子公司，成为跨越国界的经济垄断集团。由于控制跨度的增

^① 《经济大辞典——工业经济卷》上海辞书出版社1983年版，第518页。

加、经营地点的分散、控制权力层次的变化，使得跨国公司面临的管理任务更加艰巨；另一方面，由于企业规模的扩大和内部职能部门的增多，更需要企业内部协调一致，节约资源，防止工作差错和舞弊，提高经营效率，以便在竞争中可立于不败之地。因此也使企业客观上要求建立完善的包括组织结构、业务程序在内的具有自我控制和自我调节功能的管理机制。于是，现代内部控制制度作为强化管理的一种手段，各种控制方法、措施和程序应运而生，并在实务中得到进一步的发展。

再次，审计方法的演变和审计法律责任的增强，进一步推动了现代内部控制制度的发展。

在审计发展的初期，审计方法是详细审查，即详细检查企业全部会计凭证、计算复核明细帐和总帐的余额，进行帐证、帐帐核对。十八世纪下半叶开始，由于社会生产力的发展，企业规模和业务活动的日益繁复，使详细审查方法受到挑战，于是出现了抽样审查的方法，即根据会计报表中有关项目余额抽取部分凭证、帐册样本审查，根据抽样结果推断会计报表的可信程度。

抽样审查方法虽然在一定程度上缓和了审计任务日益增多难以进行详细审计的矛盾，但是，在抽样审查方法使用早期，由于抽样依据只是凭籍审计人员主观甚至是任意的判断，并且又是直接抽查部分帐册凭证，这样就难免以偏概全。

如前所述，内部控制制度不仅保证企业管理职能的有效发挥，而且能保障会计凭证、帐册记录的质量，从而保障会计报表的真实性和可靠性。在审计实践中，人们逐渐认识到抽样审查的重点应与内部控制制度的是否健全相联系，如果

审计工作从评价企业内部控制制度是否健全着手来确定抽样重点、范围和程度，就可以事半功倍，取得较为满意的审查结果。1929年，美国注册会计师协会发布了题为《财务报表检查》公告，提出审计人员“检查范围可以根据不同情况来确定……，在内部牵制好的地方，只需要抽查”。^① 1936年该会又发布了《独立注册会计师对财务报表审查》的公告，首次提出：“审计师在制定审计程序时，应考虑一个重要的因素是审查企业的内部牵制和控制，企业的会计制度和内部控制越好，需测试的范围越小”。并指出“在大型企业中，抽查测试范围要由审计人员根据审计专业知识和内部牵制和控制的范围来决定。”^② 上述公告的发表，对西方审计实务产生很大影响，从而出现了“制度基础审计”(System-Based Auditing)方法，即在审计中首先重点审查内部控制制度，然后根据审查结果决定抽查的重点、范围和程度。1949年，美国注册会计师协会公布“十项公认审计准则”(GAAS)，^③ 其中“现场工作准则第二条”规定：“必须对现存内部控制制度进行适当研究和评价，并以此作为可以信赖的依据，用于确定审计程序中测试工作可以限制到什么程度。”^④ 这表明了现代审计方法已从主观任意的抽样审查发展到以内部控制制度为基础的审查，并作为公认审计准则加以确定，成为审计人员应予恪守的规范。

① Silvaso Bauer: <Auditing>, 2nd, Ed, P.102, 1965.

② 同①

③ 1947年美国AICPA下属审计程序委员会制定出九条公认审计准则，于1948年在AICPA会员大会上获得通过，1949年增补了一条公认审计准则并获AICPA会员大会通过，故称之为“十项公认审计准则”。

④ AICPA Professional Standards, Volume 1, AU § 150.02

制度基础审计方法不仅在保证审计质量的前提下减少了审计时间，使有限的审计人员能够承担并完成更多的审计任务，而且也因节约了审计人力和物力，可以适当减轻企业因委托审计而需支付昂贵审计费用的负担。这对于年末必须委托注册会计师审查财务报表真实性和可靠性的西方企业来说，也正是所希望的。因而，企业管理当局与审计人员在加强内部控制制度问题上，要求是一致的。

西方现代内部控制制度的发展，还与审计人员法律责任的不断加强有着密切的联系。如前所述，现代资本主义经济发展的重要标志之一是企业所有权和经营权进一步分离，随之而来的是企业投资者和债权人要求企业管理当局提供真实可靠的财务报表和其它经营状况的呼声日益高涨。为此，许多西方国家制定的有关证券法规中规定，凡证券上市的企业必须提供由外部审计师（注册会计师）审查签署过的财务报表，以提高上市企业证券的信誉。同时，也规定了注册会计师因审查行为过失而造成委托人财产损失，应负有法律责任。例如，1933年美国证券法（Securities Act）规定，审计人员如被发现所审查并签署的财务报表中含有不实的重大事项或漏列导致误解的重大事项，必须对委托人由此而蒙受的损失负责。三十年代，美国曾发生了麦克逊·罗宾（Mekesson&Robbin）药材公司案件。该公司为取得贷款，伪造了存货和应收帐款的帐目，分别达一千万美元和九百万美元，而负责审查的普赖斯·华特斯会计公司竟予以证实。结果贷款方朱利安·汤普森公司投诉法庭。这一案件经公开听证，确认麦克逊·罗宾公司的欺诈行为，是由于经理部门共同串谋所造成的，该会计公司按注册会计师制定的一般公

认程序进行，其主要责任不在会计公司。但最后，会计公司仍以退回五十万美元审计费用了结此事。事后，审计人员检讨了原有审计程序，发现缺少了对内部控制制度和会计程序的审查步骤，应予修正。所以，美国注册会计师协会的审计程序委员会于1939年10月在公布的《审计程序公告第1号》中，对修改后的标准化审计报告中首次加进了对内部控制审查的内容。翌年10月，美国证券交易委员会（SEC）正式要求审计人员在审计报告中，应增加以上类似的审计程序内容。1946年，该委员会在公布的《制度S—X准则2—02》中又明确规定：审计人员在决定审计范围时，需要适当考虑内部控制制度的适当性，应当检查会计人员遵守的会计程序，并通过适当衡量，判断其实际被执行的程度。以上案件的发生和法令的颁布，进一步增强了注册会计师的法律责任，促使他们更加注重内部控制制度，使他们从审计职业的保险角度考虑，将被审企业内部控制制度是否健全作为能否接受委托审计的重要前提条件。企业如果没有完善的内部控制制度，注册会计师可以拒绝接受委托审计或提出保留性审计意见，以避免因审计行为过失而承担更大的法律责任风险。特别是随着审计范围逐步从财务方面扩展到管理领域后，检查内部控制制度不仅成为审计程序中一个必要步骤，而且也成为审计工作中的一个重要组成部分。1977年，美国国会在《国外行贿法案》（FCPA）中，明确规定了注册会计师有责任将企业内部控制制度薄弱环节向企业管理当局报告。从而表明了，注册会计师的法律责任不再囿于审查财务报表是否真实可靠，而且还包括及时反映企业内部控制制度及其执行情况。

由于审计人员法律责任的增强，对现代内部控制制度的发展起了推动作用。

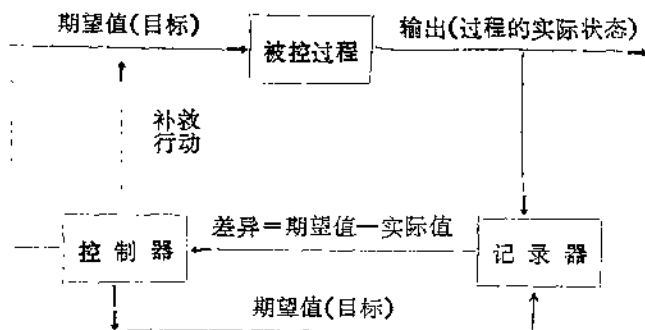
二 内部控制工作原理

内部控制制度是人们在长期的管理实践中逐步形成和完善起来的。在这个历史演进中，控制论的产生起着积极的指导作用。1948年，美国数学家诺伯特·维纳（Norbert Wiener）发表了《控制论，或在动物和机器中的控制和通讯》一书，从而创立了控制论这门学科。这是一门研究系统调节和控制的一般规律的学科。它的诞生为内部控制制度工作原理的研究提供了有效的手段。

内部控制工作原理包括闭环反馈控制、开环控制和防护性控制三种。

（一）闭环反馈控制原理

一个闭环反馈控制系统的工作原理如（图1—1）所示：在（图表1—1）中被控制的期望值是由控制器（企业管



（图1—1）