

◎ 陈元芳 编著

内部会计控制

NEIBU KUAIJI KONGZHI

华中科技大学出版社

<http://www.hustp.edu.cn>

内部会计控制

陈元芳 编著

华中科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

内部会计控制/陈元芳 编著

武汉:华中科技大学出版社,2005年9月

ISBN 7-5609-3503-6

I. 内…

II. 陈…

III. 企业-会计制度

IV. F275

内部会计控制

陈元芳 编著

责任编辑:曾 光

封面设计:刘 卉

责任校对:代晓莺

责任监印:熊庆玉

出版发行:华中科技大学出版社

武昌喻家山

邮编:430074

电话:(027)87557437

录 排:武汉万卷鸿图科技有限公司

印 刷:荆州市翔羚印刷有限公司

开本:787×1092 1/16

印张:22

字数:500 000

版次:2005年9月第1版

印次:2005年9月第1次印刷

定价:33.00元

ISBN 7-5609-3503-6/F·285

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

序

前几年,中国股票市场所发生的“银广厦”等一系列令人震惊的舞弊事件,以及在美国发生的安然事件,这些为我国现阶段的会计工作敲响了警钟。不少专家学者在对其形成原因进行分析和研究时均从多个角度涉及会计与审计问题,而内部会计控制制度的不尽完善则是一个相对直接的原因。为了规范现阶段我国不同单位的内部会计控制行为,财政部从2001年起陆续发布了《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)》、《内部会计控制规范——采购与付款(试行)》、《内部会计控制规范——销售与收款(试行)》和《内部会计控制规范——工程项目(试行)》等一系列会计控制规范,并要求从发布之日起在各单位试行,这是中华人民共和国成立以来首次以专项法规的方式所发布的涉及内部会计控制的规范性文件,它是我国重视和加强内部会计控制制度建设工作的一个重要里程碑。

新的会计法规、制度的出台,需要会计理论工作者在进行理论研究的同时,对法规、制度进行阐释宣讲,并对会计法规、制度执行的会计实践进行总结和理论提升。该书作者作为一名长期从事会计理论教学与研究工作的会计专业教师,在认真研究内部会计控制理论、学习内部会计控制法规、深入实际进行调查研究的基础上,编著了这本《内部会计控制》。粗阅此书,我认为它具有三个方面的显著特点。

第一,理论剖析有观点。理论的生命力在于对实践的指导并接受实践的检验。在我国,内部会计控制的制度建设与理论研究起步较晚,理论成果不多,有些理论观点不尽一致甚至相互对立。如何将这些理论成果推介到会计实务之中,需要理论工作者本着实事求是的态度进行分析研究,并对适合实际需要、对会计实务具有指导意义的理论成果进行介绍。作者在阐述内部会计控制的内容、内部会计控制的基本框架、内部会计控制的基本方法等理论问题的有关观点时,不仅介绍了原作者的基本观点,而且还在对这些观点进行认真分析评价的基础上,提出了自己的见解与观点。这种从实际出发、本着实事求是的精神进行理论探索的学风值得提倡。

第二,法规阐释有新意。中共十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标,这是20世纪中国共产党为中华民族的进步与发展做出的又一伟大创举。市场经济从一定意义上讲就是法制经济。近年来,国家陆续出台一系列会计法规与会计制度,为规范会计行为、提高会计信息质量提供了强有力的法律和制度保证。会计理论和会计教育工作者,有责任将会计法规、会计制度在自己的论著与课堂上进行阐释和宣讲。作者正是本着这一精神,依据财政部发布的内部会计控制规范,编著了本书。作者在对内部会计控制规范进行阐释时,既忠实于规范,又不拘泥于规范。而是在全面理解的基础上进行阐释与发挥,颇有新意。如作者对内部会计控制的业务循环所做出的界定,就是一例。这种不唯书、不唯上、不照抄照搬,以及勇于创新的风气,应当发扬。

第三,实际案例有分析。理论来源于实践,实践是理论的力量源泉。理论工作者不但要坚持用现有的理论指导实践,更要善于通过对生动活泼、丰富多彩的实践进行总结与提炼,由此上升到新的理论高度,再接受实践的检验并用于指导实践。作者在对会计管理与核算实践进

行调查研究的基础上,结合搜集的相关资料,编写出的制度范例与案例分析,就是对会计实践所进行的很好总结与理论提升。正如作者所言,尽管由于各种原因,书中的范例也许不能起到应有的示范效应,但作者这种投身会计实践、理论联系实际的作风,理应坚持。

综观全书,我认为该书是一本较好的理论、法规和实务相结合的会计专业论著,很值得一读,故特向读者推荐,并相信不同层次的读者在阅读此书后均会有不同的收获与感受。

许家林

二〇〇五年孟夏于武昌竹苑

前 言

会计是经济管理的重要组成部分,承担着对经济活动进行核算与控制的重要使命。在我国社会主义市场经济体制不断完善,国家经济逐渐溶入全球经济的今天,加强和完善会计核算与控制,特别是加强和完善单位内部会计控制,显得尤为必要。

内部会计控制在我国是一个古老而年轻的话题。据会计史学家的考证,我国早在西周时期,作为内部会计控制先驱的内部牵制制度,就已经在会计领域产生和运用。后来,由于历史与社会的原因,内部会计控制长期被忽视,停留在内部牵制甚至停止阶段。近年来,在国际经济大循环,以及我国加入 WTO 的大背景下,随着我国会计制度与国际惯例的接轨,恢复、建立内部会计控制,得到了各级政府的高度重视。1999 年修订的《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》),首次将内部会计监督纳入到会计范畴。明确规定“各单位要建立内部会计监督制度”,并对内部会计监督制度的本质特征“职责明确、相互分离、相互制约、相互监督”进行了概括。随后,财政部又陆续颁发了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》等项规范性文件。为我国企业事业及其他单位的内部会计控制,从法律法规上作出了明确规定,提出了具体要求。单位如何贯彻上述法律法规,切实加强和完善单位内部会计控制,需要理论上的探讨和实践上的探索。作者正是出于上述考虑,在学习有关会计法律法规,参考有关会计审计及其他管理方面的文献,进行调查研究的基础上,完成了本书的写作。

本书力求从理论、法规与实务相结合的原则出发,对内部会计控制理论进行探讨,对内部会计控制法规进行解说,对内部会计控制实务进行介绍,为读者提供一本理论、法规与实务相结合的内部会计控制读本。全书共分 13 章,第一章介绍了内部会计控制的基本理论与基本知识,第二章介绍了内部会计控制的基础工作,第三章至第十三章,较为全面地介绍了单位内部会计控制各个业务循环的控制内容与控制要点及方法。本书从第二章到第十三章,在介绍内部会计控制的理论与方法的同时,结合内部会计控制实际,对工业企业、商贸企业、宾馆、学校等企事业单位的内部会计控制制度范例作了适当介绍,对典型案例进行了评析。

在本书完稿之际,要特别感谢中南财经政法大学博士生导师许家林教授,是他的鼓励、指导和对全书的审阅,使本书得以完成、完善和提高;要感谢提供会计管理制度和内部会计控制范例与案例的企事业单位的负责人及财务人员,本书是在借鉴他们辛勤劳动成果的基础上,使实际知识得以充实,更富有实践性;要感谢所引用文献的作者,是他们的理论、思想及其成果,使本书的理论观点得以丰富多采,更富有启发性。

本书可供财经类会计专业学生及在职财会人员在校学习,财会人员继续教育和自学时参考,也可供会计理论工作人员和实际工作者参考。

作者深知内部会计控制课题之艰深,如何编撰一本理论、法规与实务相结合的内部会计控制读本,已经超出了作者理论水平与实践能力的可控范围,但作为一名长期从事会计理论教育的工作者,为了进一步加强和完善我国单位内部会计控制,理当应尽自己绵薄之力。在此,真诚欢迎读者对本书提出批评意见。

作 者

二〇〇五年季春于古城荆州

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 内部控制与内部会计控制	(1)
第二节 内部会计控制的基本目标	(10)
第三节 内部会计控制的基本方法	(12)
第四节 建立内部会计控制的基本原则与步骤	(16)
第二章 内部会计控制基础	(21)
第一节 建立健全内部会计管理制度	(21)
第二节 会计系统控制	(23)
第三节 内部会计管理制度范例	(26)
第四节 内部控制案例分析	(47)
第三章 预算控制	(50)
第一节 预算循环	(50)
第二节 预算业务中的常见弊端与控制目标及要求	(56)
第三节 预算控制要点与方法	(57)
第四节 预算控制范例	(74)
第五节 预算控制案例分析	(82)
第四章 货币资金控制	(84)
第一节 货币资金循环	(84)
第二节 货币资金业务中的常见弊端与控制目标及要求	(88)
第三节 货币资金控制要点与方法	(90)
第四节 货币资金控制范例	(99)
第五节 货币资金控制案例分析	(107)
第五章 采购与付款控制	(112)
第一节 采购与付款循环	(112)
第二节 采购与付款业务中的常见弊端与控制目标及要求	(115)
第三节 采购与付款控制要点与方法	(117)
第四节 政府采购控制要点与方法	(128)
第五节 采购与付款控制范例	(132)
第六节 采购与付款控制案例分析	(139)
第六章 销售与收款控制	(141)
第一节 销售与收款循环	(141)
第二节 销售与收款业务中的常见弊端与控制目标及要求	(145)
第三节 销售与收款控制要点与方法	(147)
第四节 销售与收款控制范例	(159)
第五节 销售与收款控制案例分析	(162)
第七章 存货控制	(166)
第一节 存货循环	(166)
第二节 存货业务中的常见弊端与控制目标及要求	(170)

第三节	存货控制要点与方法	(171)
第四节	存货控制范例	(184)
第五节	存货案例分析	(188)
第八章	对外投资控制	(191)
第一节	对外投资循环	(191)
第二节	对外投资业务中的常见弊端与控制目标及要求	(196)
第三节	对外投资控制要点与方法	(197)
第四节	对外投资控制范例	(207)
第五节	对外投资控制案例分析	(208)
第九章	工程项目控制	(213)
第一节	工程项目循环	(213)
第二节	工程项目业务中的常见弊端与控制目标及要求	(217)
第三节	工程项目控制要点与方法	(218)
第四节	工程项目控制范例	(225)
第五节	工程项目控制案例分析	(231)
第十章	长期资产控制	(236)
第一节	长期资产循环	(236)
第二节	长期资产业务中的常见弊端与控制目标及要求	(242)
第三节	长期资产控制要点与方法	(244)
第四节	长期资产控制范例	(257)
第五节	长期资产控制案例分析	(261)
第十一章	筹资控制	(265)
第一节	筹资循环	(265)
第二节	筹资业务中的常见弊端与控制目标及要求	(271)
第三节	筹资控制要点与方法	(272)
第四节	筹资控制范例	(285)
第五节	筹资控制案例分析	(286)
第十二章	成本费用控制	(292)
第一节	成本费用循环	(292)
第二节	成本费用业务中的常见弊端与控制目标及要求	(296)
第三节	成本费用控制要点与方法	(297)
第四节	所得税控制	(310)
第五节	成本费用控制范例	(315)
第六节	成本费用控制案例分析	(325)
第十三章	担保控制	(328)
第一节	担保循环	(328)
第二节	担保业务中的常见弊端与控制目标及要求	(330)
第三节	担保控制要点与方法	(332)
第四节	担保控制范例	(336)
第五节	担保控制案例分析	(337)
参考文献		(342)

第一章 概述

内部会计控制是内部控制的重要组成部分,是会计管理与控制的重要手段。本章介绍内部控制与内部会计控制;内部会计控制的基本目标;内部会计控制的基本方法;建立内部会计控制的基本原则与步骤。对于内部控制与内部会计控制,着重介绍了内部控制、内部管理控制及内部会计控制的概念、作用、特点、内容、发展与演进,以及我国内部会计控制的演变。

第一节 内部控制与内部会计控制

会计,作为一项以提高经济效益和社会效益为基本目标的管理活动,具有进行会计核算、实施会计监督(控制)两项基本职能。通过会计核算,可以为投资者和债权人及社会公众提供所需要的财务信息;通过会计监督(控制),可以促使单位的各项经济活动符合国家的有关法律、法规,遵守财经纪律,执行国家的各项方针政策,杜绝违法乱纪行为。

会计还可以促进单位的各项财务收支符合特定对象的财务收支计划,有利于预算目标的实现,为增收节支、提高经济效益严格把关。可见,会计既是管理的一种工具,为单位内部管理服务,其本身又是一项管理活动,对单位内部的各项经济活动实施管理与控制。

一、内部控制

单位和组织(以下统称单位)为了建立和维护正常的运行秩序,防止和减少决策失误与工作缺陷,如期完成生产经营与业务活动,实现既定目标,必须建立和健全内部管理系统,并运用一定的手段对生产经营与业务活动施加影响,使之能按照预定的目标或计划进行。因而,与之相适应的内部控制系统应运而生。

可见,所谓内部控制,就是指单位内部的管理控制系统。它是单位为了保证生产经营与业务活动正常进行、保护财产安全、检查有关数据的正确性和可靠性、提高生产经营与服务效率、贯彻既定管理方针所采取的一系列必要的措施与行为。内部控制不仅包括单位管理当局用来授权和指挥生产经营与业务活动的各种方式、方法,还包括对单位的生产经营与业务活动进行综合计划、控制和评价而制订的各项规章制度。它是一系列方法、程序和制度的总称,是一个能实现自我检查、自我调整和自我制约的系统。

(一) 内部控制的作用

内部控制是现代组织管理的一项重要制度与措施,建立和实施内部控制可以发挥以下几个方面作用。

(1) 保护财产物资的安全完整。内部控制对财产物资的保管和使用采取各种控制手段,可以防止和减少财产物资的损坏,杜绝浪费、贪污、盗窃、挪用和不合理使用等问题的发生。

(2) 提高会计信息的正确性和可靠性。正确、可靠的会计信息是单位管理当局了解过去、预测未来、决策当前、控制现在的必要条件,内部控制系统通过制定和执行业务处理程序,科学地进行职责分工,使会计信息能够在相互牵制的条件下产生,有效地防止错误和弊端的发生,保证会计信息的正确可靠。

(3)保证国家对单位宏观控制的实现。国家制定的一系列财经法规及纪律,都要求单位通过内部控制予以落实。单位通过建立和实施内部控制,以进行自我约束,遵循国家的财经法规和纪律,实现国家对单位的宏观管理与控制。

(4)保证单位高效率经营。科学的内部控制,对单位内部各个职能部门和人员能够合理地进行分工控制、协调和考核,促使单位各个部门及人员履行职责、明确目标,保证单位的生产经营与业务活动有序、高效地进行。

内部控制虽然具有上述四个方面的积极作用,但并非万无一失。任何内部控制几乎不可能完全杜绝不正常情况的发生。即使是设计完善的内部控制,也可能会因为执行人员的粗心大意、精力分散、判断失误以及对指令的误解而失效;或者是因为两个以上执行人员相互串通、共同舞弊,而使内部控制的控制机制失去应有效力;或者是因为单位负责人蓄意违反国家财经纪律,如虚增成本、隐瞒收入等,导致凭借职务分离而产生的内部控制机制,因集体舞弊而解体。所以,实际工作中,应在充分发挥内部控制作用的同时,加强对内部控制的再监督与再控制,使业务活动中的错误与弊端减少到最低程度。

(二) 内部控制的演进

内部控制的形成,经历了一个逐步演进和发展的过程,其每个发展阶段都对内部会计控制,尤其是对审计产生着重要的影响。内部控制的演进与发展经历了内部牵制、内部控制、内部控制结构和内部控制整体框架等四个阶段。

1. 内部牵制阶段

美国会计学家 R. H. 蒙哥马利 1912 年在他出版的《审计——理论与实践》一书中首次提出内部牵制概念。他认为内部牵制就是一个人不能完全支配账户,另一个人也不能独立地加以控制,某岗位职员的业务与另一岗位职员的业务必须是相互弥补、相互制约的关系。也就是要进行组织上的责任分工和业务上的交叉检查与交叉控制,以便相互制约,防止发生错误或弊端。最早的内部牵制由职责分工、会计记账、人员轮换三个要素组成,它是内部会计控制的雏形。

内部牵制产生的思想基础是,两个以上的人或部门无意识地犯同样错误的机会是很小的;两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性。

2. 内部控制阶段

20 世纪 20 年代以后,随着西方国家经济的迅猛发展,股份有限公司的规模不断扩大,企业生产资料的所有权与经营权逐渐分离,组织结构也相应发生了变化。为了适应企业组织结构变化与管理的需要,内部控制也由以职责分工、会计记账、人员轮换为主要内容的内部牵制制度,发展成为由组织结构、岗位职责、人员条件、业务处理程序、检查标准和内部审计等要素构成的较为严密的内部控制系统,内部控制也就随之产生。

1949 年,美国注册会计师协会所属的审计程序委员会发表了一份题为《内部控制:系统协调的要素及其对管理部门和独立公共会计师的重要性》的特别报告,首次正式提出了内部控制的定义。

内部控制理论认为,随着生产的社会化程度提高,企业组织结构形式的复杂化,以查错防弊为目的的内部牵制制度已很难适应管理的需要。因此,有必要扩展控制内容和范围,提高控制标准与要求。所以,内部控制不仅包括内部会计控制,而且包括内部管理控制;不仅要求保证财产安全与会计记录的准确性、可靠性,而且要求贯彻执行管理方针和提高单位经营效率。

3. 内部控制结构阶段

1988 年美国注册会计师协会在其发布的《审计准则公告第 55 号》上用“内部控制结构”

取代了“内部控制”概念,而且不再将内部控制区分为内部会计控制与内部管理控制。他们认为,内部控制结构包括为提供取得特定目标的合理保证而建立的各种政策与程序,它由“控制环境、会计制度和控制程序”三个要素组成。其中,控制环境是指对建立、加强或削弱特定政策与程序的效率有重大影响的各种因素,如管理者的思想、经营作风与组织结构,等等;会计制度是指确认、计量、记录和报告各项经济业务,明确资产与负债的经营责任而规定的各种方法;控制程序是指企业为保证目标的实现而建立的政策和程序,如经济业务的适当授权、明确各个职员的责任分工,等等。

相对内部牵制与内部控制而言,内部控制结构特别强调管理者对内部控制的态度、认识与行为等控制环境的重要作用,并认为这些环境因素是实现内部控制目标的重要环境保证。

4. 内部控制整体框架阶段

进入 20 世纪 90 年代,内部控制理论有了新的发展。美国注册会计师协会与美国会计学会等组织联合制定并颁布了《内部控制——整体框架》、《审计准则公告第 78 号》等文件,既加强了对内部控制实践的指导性,又对内部控制理论进行了修订和完善。文件认为,内部控制整体框架是指内部控制由企业董事会、经理阶层以及其他员工实施的,为财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。它包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控等五个相互联系的要素。

可见,内部控制整体框架为关注内部控制的管理者、投资者、债权人和会计审计人员,提供了比以往任何一个内部控制概念都要广泛的框架体系,拓宽了内部控制的视野与作用领域,更有利于内部控制的作用发挥。

二、内部管理控制

内部管理控制是指根据一定的生产经营与业务方针,合理、有效地进行生产经营与业务活动而设定的各种管理。它不仅包括组织计划以及有关的措施、方法和记录,而且包括与实现组织目标有关的一切管理部门的职能。它是对经济业务进行内部会计控制的起点。其主要目的是为了保证组织目标的实现、管理政策的实施、生产经营与业务活动效率的提高,以及为内部会计控制提供基础。

(一) 内部管理控制的特点

内部管理控制的特点在于,它是一种主要作用于人、旨在帮助单位员工在单位的规章制度下,实现单位目标并获得个人发展的控制;是一种将所有管理责任与管理目标融为一体的控制;是一种既包括建设性——指导生产经营与业务活动目标,又包括防护性——减少业务差错措施的控制。所以,相对内部会计控制而言,它更为广泛、更加全面。

(二) 内部管理控制的内容

内部管理控制的主要内容包括预算控制、信息与报告控制、操作与质量控制、员工组织与培训控制、业务核算与统计核算控制,以及其他管理控制等。

(1) 预算控制。主要通过建立健全预算控制制度,对生产经营与业务活动实施预测、决策、预算编制、预算执行、预算调整、预算分析与预算考核等进行控制。

(2) 信息与报告控制。主要通过为生产经营与业务管理服务的内部报告制度、信息管理制度进行控制。

(3) 员工培训与组织控制。主要是通过组织机构的建立与分工、人员的选择与配备、人员

训练计划、职务考核与分析、职务评价、工资管理等进行控制。

(4)操作与质量控制。主要通过时间定额研究、操作规程研究以及工程管理与质量管理等进行控制。

(5)业务核算与统计核算控制。主要通过有关的业务核算、业务统计报告的编制和分析、业务预测与决策等进行控制。

(6)其他管理控制。如工程项目控制、对外投资控制、采购与付款控制和销售与收款控制,均属于与管理相关的其他管理控制。

三、内部会计控制

关于内部会计控制,R. H. 蒙哥马利是这样描述的:“所谓内部会计控制,是指企业建立的控制程序,用于保证会计数据的准确性和可靠性,并保护资产。内部会计控制的目标是:完整性、有效性、正确性、管理和实物安全五个方面。”^①

我国《内部会计控制规范——基本规范(试行)》指出:“内部会计控制是指单位为了提高会计信息质量,保护单位资产的安全、完整,确保有关法律法规和规章制度的贯彻执行等而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序”。内部会计控制不仅包括内部牵制,而且包括为保证会计信息质量而采取的控制方法、措施与程序。

(一) 内部会计控制特点

从上可知,内部会计控制与内部管理控制虽然同属内部控制系统,但它们毕竟是同一系统的两个分支,具有各自的特点。内部会计控制同内部管理控制相比,具有以下特征。

(1)在控制范围上,主要限于单位中那些能够用货币计量的生产经营与业务活动,不能用货币计量的生产经营与业务活动主要属于内部管理控制的范畴。

(2)在控制手段上,内部会计控制主要是通过会计程序及其他会计控制标准来实施;内部管理控制主要是通过方针、政策和制度来实施。

(3)在控制目标上,内部会计控制主要是从会计管理的角度,保证会计资料的真实、完整,保护单位资产的安全、完好,确保国家有关法律、法规和单位内部规章制度的贯彻执行;内部管理控制主要从单位内部的各个方面,保证单位生产经营与业务活动的正常运行,从而保证单位的生产经营与业务目标的实现。

(二) 内部会计控制内容

从理论上讲,内部会计控制内容就是会计核算与监督的内容及其会计行为,即单位中那些能够用货币计量的生产经营与业务活动及其所产生的会计核算与监督行为。因此,严格意义上的内部会计控制,不仅包括对资产、负债、所有者权益、收入、成本费用和利润等会计要素的具体内容实施的控制,还包括对会计核算与监督行为实施的控制。

从财政部制定并颁发的《内部会计控制规范》来看,我国内部会计控制的主要内容是按照“以内部会计控制为主,同时兼顾与会计相关的控制”^②设计的,其具体内容包括:货币资金控制、存货控制、固定资产控制、对外投资控制、工程项目控制、采购与付款控制、筹资控制、销售与收款控制、成本费用控制、担保控制和预算控制等11个项目。

^① 许家林主编.西方会计学名著导读.北京:中国财政经济出版社,2004.578

^② 刘玉廷.内部会计控制规范:新形势下加强单位内部会计监督的里程碑.会计研究,2001.9.3

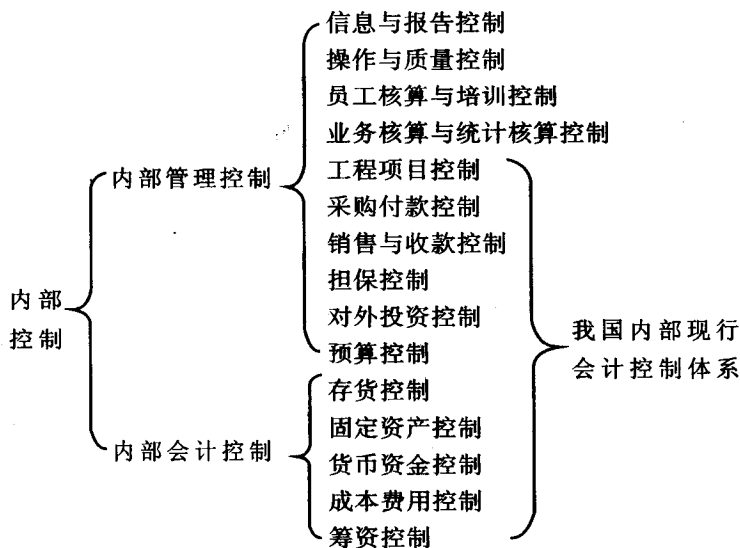
可见,上述内容不仅涵盖了内部会计控制的全部内容,而且还包括一部分与会计相关的内部管理控制内容,如对外投资控制、工程项目控制、采购与付款控制、销售与收款控制、担保控制和预算控制等。所以,我国的内部会计控制就其控制范围而言,是一种介于内部控制与内部会计控制之间的泛内部会计控制。

关于内部会计控制的内容,中南财经政法大学许家林教授从制定内部会计控制规范的角度,对内部会计控制的内容进行了概括。他指出:“内部会计控制规范就应当是一个体系。从结构上看,它可以分为两个层次:第一层次是内部会计控制基本规范,它主要是就涉及内部会计控制的目标、原则、内容、方法、检查、督导和实施等问题予以规范;第二层次是内部会计控制具体规范,它主要是对单位内部的各种具体会计工作进行规范。从内容上看,它可以从五个不同的角度来进行规范设计:第一,是具体经济业务的内部会计控制规范,如工程项目、采购与付款、销售与收款、对外投资、筹资、担保、成本费用的发生与支付等;第二,是具体会计要素项目变动的内部会计控制规范,如货币资金、实物资产、证券资产、无形资产等;第三,是具体会计业务处理岗位的内部会计控制规范,如出纳、记账、报表、保管、经销、采购、收款等;第四,是具体会计管理岗位和管理环节的内部会计控制规范,如授权、执行、质检、验收、审核、付款等;第五,是会计业务处理手段的内部会计控制规范,如手工会计处理系统和电子数据处理会计系统等。通过制定不同的内部会计控制规范,形成一个相对完善的体系,才能对规范单位内部的会计控制工作起到重要的促进作用。”^①

许教授的上述观点,既为构建一个完整的内部会计控制规范体系提供了理论指导,又为单位内部会计控制的制度建设与具体实施指出了努力方向。

综上所述,内部控制的种类、内容,以及我国内部会计控制系统的涵盖范围,如表1-1所示。

表 1-1 内部会计控制构成示意图



本书将综合上述观点,以财政部颁布的内部会计控制规范内容为基础,在“以内部会计控

^① 许家林.我国内部会计控制规范建立及其运行的基础.中国会计网,2004.10.4

制为主,同时兼顾与会计相关的控制”的前提下,以会计要素为主线,按照相近与相关原则,对业务活动进行归类,设计内部会计控制的内容,介绍内部会计控制的基本理论、基本方法与基本知识。

四、我国内部会计控制的演变

(一) 内部控制制度建设

我国内部会计控制的建设,从全国范围来看,起步于 20 世纪 90 年代,有关部门相继出台了若干涉及内部控制的文件。

1. 审计准则的颁布

1996 年 12 月,财政部发布了《独立审计准则第 9 号——内部控制和审计风险》,对内部控制作出了权威性解释,即“是被审计单位为了保证业务活动的有效进行,保证资产的安全完整,防止、发现、纠正错误与弊端,保证会计资料的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序”^①,并提出了内部控制“三要素”(控制环境、会计系统和控制程序),帮助注册会计师判断是否信赖内部控制,以确定审计的性质、时间与范围。

这是我国第一个关于内部控制的行政规定,它的发布标志着我国内部控制建设拉开了序幕。

2002 年 2 月,中国注册会计师协会,为了规范注册会计师执行内部控制审核业务,明确内部控制审核业务的工作要求,保证内部控制审核的执业质量,制定并发布了《内部控制审核指导意见》。其中,第三条明确指出:“按照国家有关法规的要求,建立健全内部控制并保持其有效性,是被审核单位管理当局的责任。按照本意见的要求,了解、测试和评价内部控制,出具审核报告,是注册会计师的责任。”第二条对内部控制审核进行了界定:“本意见所称内部控制审核,是指注册会计师接受委托,就被审核单位管理当局对特定日期与会计报表相关的内部控制有效性的认定进行审核,并发表审核意见。”

2. 行业内部控制制度的出台

1997 年 5 月,中国人民银行总行发布了《加强金融机构内部控制的指导原则》(以下简称《原则》),就银行、保险公司等金融机构内部控制的目标、原则、要素、基本要求等作出了规范。同年 12 月发布了《关于进一步完善和加强金融机构内部控制建设的若干意见》,对《原则》作了进一步的补充说明。

《原则》的发布,标志着我国行业内部控制建设的开端。

随着金融体制改革的进一步深入与中国加入 WTO 带来的冲击,我国商业银行的内部控制面临更加严峻的挑战,上述《原则》已经明显不适应形势发展的需要。为此,2002 年 9 月,中国人民银行总行发布了《商业银行内部控制指引》(以下简称《指引》),就商业银行内部控制的目标、原则、基本要求,以及授信、资金业务、存款及柜台业务、中间业务、会计、计算机信息系统的内部控制和内部控制的监督与纠正,作出了规范,取代了 1997 年发布的《原则》。

《指引》的发布,不仅标志着我国银行内部控制的理论建设与制度建设进入到一个崭新的阶段,而且突破了《内部控制——整体框架》有关内部控制目标的定式,突出了银行业高风险性和防止银行风险的重要性,将“确保风险管理体系的有效性”(《指引》第三条第二款)纳入内部控制的目标。

^① 中国注册会计师协会. 中国注册会计师独立审计准则汇编. 北京:中国财政经济出版社,2001. 75

2000年11月,中国证监会发布了《公开发行证券公司信息披露编报规则》,要求公开发行证券的商业银行、保险公司、证券公司建立健全内部控制,并在招股说明书正文中说明内部控制的完整性、合理性和有效性,同时,要求注册会计师对被审计者的内部控制及风险管理的“三性”(完整性、合理性和有效性)进行评价和报告。

2001年1月,中国证监会发布了《证券公司内部控制指引》,要求所有的证券公司建立和完善内部控制机制和内部控制。其中第二条对证券公司内部控制作出了明确解释:“本指引所指证券公司内部控制是指证券公司为实现经营目标,根据经营环境变化,对证券公司经营与管理过程中的风险进行识别、评价和管理的制度安排、组织体系和控制措施。”第三条对内部控制的要素作了约定,即“内部控制应充分考虑控制环境、风险识别与评估、控制活动与措施、信息沟通与反馈、监督与评价等要素。”

3. 内部会计控制的法律规定

1999年修订并于2000年7月1日起正式实行的《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当明确”。^①

可见,《会计法》对单位内部会计监督明确提出了:“职责明确、相互分离、相互制约和相互监督”的四项要求。这是我国第一次在法律文件上对内部会计控制提出明确要求。

4. 单位内部会计控制规范的颁布

修订后的《会计法》实施不久,财政部根据《会计法》的上述精神,在调查研究、征求意见的基础上,陆续制定并发布了一系列单位内部会计控制规范。

2001年6月,财政部发布了《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)》,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,以及货币资金内部控制的要求。

上述两个《内部会计控制规范》的发布,为我国加强单位内部会计监督与控制的理论与制度建设,树立了一个具有时代意义的里程碑,同时也标志着我国会计法规建设进入了一个新的、更高境界。

按照财政部会计司的规划,“《内部会计控制规范》采取分批分步制定实施的方式。针对当前会计及相关工作中管理最为薄弱的环节,先制定迫切需要的《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,在此基础上,经过几年的努力,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规范体系”^②。

2002年,财政部又发布了《内部会计控制规范——采购与付款》和《内部会计控制规范——销售与收款》两个试行稿。之后,又相继发布了《内部会计控制规范——担保》、《内部会计控制规范——对外投资》,以及《内部会计控制规范——工程项目》等三个试行稿,要求各单位建立适合本单位业务特点和管理要求的采购与付款、销售与收款、担保、对外投资及工程

① 李适时. 中华人民共和国会计法释义. 北京:中国法制出版社,1999. 273

② 刘玉廷. 内部会计控制规范:新形势下加强单位内部会计监督的里程碑. 会计研究,2001. 9. 3

项目内部会计控制,并认真组织实施。

此后,财政部又陆续印发了《内部会计控制规范——成本费用》、《内部会计控制规范——预算》、《内部会计控制规范——存货》、《内部会计控制规范——固定资产》和《内部会计控制规范——筹资》等五个征求意见稿。

上述内部会计控制规范的试行稿与征求意见稿的发布,表明我国单位内部会计控制进入到系统化、完善化阶段。

(二) 内部控制理论建设

从我国内部控制的概念演变中,可以折射出内部控制理论建设的发展进程。就现有资料看,我国内部控制概念的演变主要有内部牵制、内部控制、内部会计监督及内部会计控制几种表述。

1. 内部牵制

长期以来,我国有关内部控制的理论阐述,较多地见诸于审计教材、专著,以及与审计有关的文章,而且在较长时间内一直认为内部控制就是内部牵制。如潘序伦、顾询两位先生民国期间编著的《审计学》一书,该书第四章专门论述“内部牵制组织”时指出:“内部牵制组织者,即企业之内部,对于款项之收支,货物之进销,以及会计上一切事务之处理,使各职员分配适当,彼此互相牵制,使其错误或弊端,得以自动检证,自行防止之组织也。”^①

由上述内部控制的演进发展阶段可知,两位先生是将内部牵制作为内部控制来阐述的。在当时,这种表述与国际上的内部控制发展阶段是相吻合的。但是,我国将内部控制视为内部牵制的理论现象,一直延续到20世纪70年代末期。

2. 内部控制

在20世纪70年代末80年代初,不少会计学家开始引进发达国家关于内部控制的理论,并在审计教材中介绍这方面的内容。

1980年,湖北省会计学会以《会计学大辞典》为名,翻译了日本1979年4月出版的《新版会计学大辞典》的主要内容。书中介绍了美国注册会计师协会在1949年发表的《内部管理》、英国注册会计师协会1961年发表的第1号审计意见书《关于审计的一般原则》,以及日本会计研究学会所属审计特别委员会1970年发表的《对财务报表审计中的内部管理的研究》的报告中有关内部控制的定义。不过译者当时将内部控制译作“内部管理”^②,后来才译作“内部控制”^③。

1982年在11月—12月召开的五届人大五次会议,将各级政府设立审计机关、开展审计活动载入《中华人民共和国宪法》。使我国停顿了30多年的审计工作得以恢复,从而大大地推动了审计理论建设的发展。随着改革开放的深入,西方审计理论的引进,我国内部控制的范围逐渐扩大,其概念也随之发生变化。内部控制概念也被引入到审计教材之中。

20世纪80年代初,原湖北财经学院李成章教授编译的《财务审计基础》一书,介绍了美国与澳大利亚等西方国家的内部控制。书中说:“内部控制是组织计划和达到确定的管理目标而采用的所有方法和程序,它涉及企业的管理方针,资产的保护,弊端和错误的防范和发现,会计记录的正确性和完整性,以及及时地编制可靠的财务资料等控制措施和手段上。内部控制

① 李鸿寿等. 审计学参考资料. 北京:中央广播电视大学出版社,1985. 225

② 司徒淳. 会计学大辞典. 武汉:湖北省会计学会编印,1981. 464

③ 司徒淳. 新版会计学大辞典. 北京:中国展望出版社,1986. 373

还扩展到直接关系会计制度功能以外的事情。从总的方面讲,会计制度也包括在内部控制之中,是企业的重要的内部控制”^①。

1984年,王文彬、黄履申两位先生合著了一本《审计学》,该书第四章专门介绍了内部控制审计。从该书的编写时间看,它是我国较早介绍内部控制的一本自编审计教材。书中说,内部控制是指“企业内部在行政领导和各个职能部门的有关工作人员之间,在处理生产业务活动时相互联系和相互制约的一种管理体系。所以内部控制包括联系和制约两个方面。前者就是指财产、物资资金发生增减变化时有关人员如何联系,如何互相通气,以明确职责分工,使生产业务活动得以顺利进行;后者是指这些人员之间如何相互制约,也就是如何相互牵制,以便相互监督,相互促进,既防止贪污舞弊,又可以督促对方按照制度办事,以保证生产业务活动不致于因种种原因而中断”^②。

嗣后,张以宽教授在他编著的《审计学基础》一书中指出:“审计学中所讲的内部控制,主要是指和审计工作有密切关系的那一部分,结合我国企业情况,一般应当包括下列各项制度的部分或全部内容,即①责任控制;②内部牵制;③内部审计”^③。

1986年,上海财经大学娄尔行教授主编的《审计学概论》认为:“所谓内部控制,就是各级管理部门,为了保护本单位的财产安全完整,确保会计及其他数据的正确可靠,保证国家财经纪律和本单位所订方针、政策的贯彻执行,利用单位内部因分工而产生的相互制约、相互联系的关系,形成一系列具有控制职能的方法、措施、程序,并予以规范化系统化,使之组成一个严密的控制机制”^④。

可以看出,上述有关内部控制的概念,分别代表了我国目前关于内部控制的两大基本观点——“职责分工论”和“管理控制论”。

由于上述内部牵制和内部控制的理论与方法,一直是站在制度基础审计的角度上,主要从划分审计师责任的立场,提出审计师负责审查内部会计控制,并非从加强与指导单位进行内部会计控制建设的角度谈及内部会计控制。所以,我们认为,上述内部牵制论和内部控制论实质上是将内部控制看成审计学科的组成部分,没有将内部控制纳入会计学科。事实上,会计学科与审计学科是存在着明显区别的。

3. 内部会计监督

如前所述,1999年第二次修订的《会计法》出台,第一次正式将内部会计控制作为内部会计监督,纳入到会计范畴。该法第二十七条明确规定“各单位要建立内部会计监督制度”,并对内部会计监督制度的本质特征“职责明确、相互分离、相互制约、相互监督”进行了概括。

据我们所知,这是在会计文章、著作与法律法规中,首次对内部会计监督提出明确要求。此前,会计文章、书籍及有关法律法规中较多地是讲会计监督或会计控制,没有提及内部会计监督。而且在会计文章、书籍及法律法规中所说的会计监督与会计控制,并不包括对会计的监督和控制,即内部会计监督与控制;而是指对会计对象——生产经营活动的监督与控制。因为,内部会计监督与控制不仅包括对会计对象的监督与控制,而且应当包括对会计行为的监督与控制。

① 李成章. 审计学基础. 武汉:湖北财经学院会计系,1983. 74

② 王文彬,黄履申. 审计学. 上海:上海社会科学出版社,1984. 85

③ 张以宽. 审计学基础. 北京:中国商业出版社,1984. 88

④ 娄尔行. 审计学概论. 上海:上海人民出版社,1987. 142