

The internal control for medium & small-sized enterprises

中小企业内部控制

经济与管理系列研究丛书

楼德华 傅黎瑛 编著



上海三联书店

The internal control for medium & small-sized enterprises

中小企业内部控制

经济与管理系列研究丛书

丛书主编 孙伯良

楼德华 傅黎瑛 编著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

中小企业内部控制 / 楼德华, 傅黎瑛编著. — 上海:
上海三联书店, 2005. 5

(经济与管理系列研究丛书)

ISBN 7-5426-2058-4

I. 中… II. ①楼…②傅… III. 中小企业—企业
管理 IV. F 276.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 020967 号

中小企业内部控制

编 著/楼德华 傅黎瑛

责任编辑/刘宏伟

装帧设计/范峤青

监 制/林信忠

责任校对/张大伟

出版发行/上海三联书店

(200031) 中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yaboo.com.cn

印 刷/上海印刷四厂有限公司

版 次/2005 年 5 月第 1 版

印 次/2005 年 5 月第 1 次印刷

开 本/890×1240 1/32

字 数/262 千字

印 张/10.5

印 数/1—3000

ISBN7-5426-2058-4/F·422

定价 22.00 元

“经济与管理系列研究丛书”总序

蒋学模

自从党的十一届三中全会拨乱反正,制定了坚持以经济建设为中心和坚持改革开放的基本路线,成功地走上了建设有中国特色的社会主义道路以来,我国的经济运行从高度集中的计划经济体制逐步向社会主义市场经济体制转变,国民经济得到前所未有的持续、高速发展,人民的生活水平得到了显著提高。目前,我国的经济总量排在世界第六位,已经成为一个发展中的经济大国,但还不是经济强国。因为这20多年的高速发展是粗放型的增长,是以资源耗费巨大、环境污染严重为代价得来的,从长期看,也是难以为继的。党的十六大以后,以胡锦涛同志为总书记的新一代中央领导集体,在总结改革开放以来的实践经验基础上,提出以人为本,全面、协调和可持续发展的科学发展观,目的就是要改变粗放型的增长方式,把我国引向以人的全面发展为目标、让发展的成果惠及全体人民的集约型经济增长方式。这一转变的关键就是要统筹城乡发展,统筹区域发展,统筹经济社会发展,统筹人与自然的和谐发展,统筹国内发展和对外开放。这是一条走向生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展之路。

贯彻科学发展观要依靠科学技术进步和创新,更要有一套经济管理方面的新方针政策和工作措施以及有效的制度和机制创新。从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,曾引起宏观经济管理体制和微观经济运行方式的巨大变化。现在,科学发展观指引下的从粗放型经济增长方式到集约型经济增长方式的转

变,要求进一步改善宏观经济管理体制和微观经济运行机制。孙伯良同志主编的这套“经济与管理系列研究丛书”,正是在这样的时代背景下诞生的。

这套系列研究丛书是由四组经济和管理方面的研究丛书组成的。第一组是金融与财政理论研究丛书,包括《当代货币政策:理论与实践》、《金融创新与经济发展》、《微观金融管理前沿》、《公共财政与农民增收》和《在发达中反贫困——相对发达地区农民反贫困财政政策选择》5本书。第二组是产业与企业经营管理研究丛书,包括《虚拟经营战略》、《区域产业竞争力评价与实践研究》、《营销致富:农产品营销策略论》和《民企老板管理突围》4本书。第三组是财务会计研究丛书,包括《民营企业的财务战略》、《租赁会计研究》、《上市公司盈余管理问题研究》和《中小企业内部控制》4本书。第四组是创业研究丛书,包括《成功创业研究》、《大学生创业》和《创业经纬》3本书。

这套丛书的作者多数是中青年学者。他们基础理论扎实、思想敏锐、勇于创新,对涉及的专题进行了深入、细致的研究,旨在把经济管理理论与实践方面较新的知识介绍给读者,帮助读者开阔视野。

这套经济与管理系列研究丛书的共同特点是:坚持以马克思主义经济学基本原理为指导,反映我国经济建设过程中特别是改革开放以来的实践经验,吸收西方现代市场经济理论和实践中对我们有用的东西,注重新知识和新观念的介绍,力求做到资料最新,阐述系统、全面、清晰,观点鲜明,内容准确、实用,分量适中。

2004年12月22日

目 录

第一章 企业内部控制概述	(1)
第一节 企业内部控制的涵义及其发展	(1)
第二节 企业内部控制要素及其内容	(11)
第三节 企业内部控制的设立原则	(22)
第四节 内部控制的设计步骤	(24)
第二章 中小企业内部控制的整体考虑	(29)
第一节 中小企业及其内部控制的特点	(29)
第二节 中小企业内部控制的内容及其强点和弱点分析	(34)
第三节 中小企业内部控制环境的优化	(44)
第四节 中小企业内部控制的风险评估	(47)
第五节 中小企业内部控制的局限	(53)
第三章 货币资金控制	(55)
第一节 货币资金概述	(55)
第二节 货币资金的内部控制	(58)
第三节 货币资金内部控制设计参考	(71)
第四章 采购与付款控制	(81)
第一节 采购与付款概述	(81)

第二节	采购与付款的内部控制	(85)
第三节	采购与付款内部控制设计参考	(98)
第五章	收入和收款控制	(106)
第一节	收入与收款概述	(106)
第二节	收入与收款的内部控制	(109)
第三节	收入与收款内部控制设计参考	(120)
第六章	生产过程控制	(128)
第一节	生产过程概述	(128)
第二节	生产过程的内部控制	(134)
第三节	生产过程内部控制设计参考	(149)
第七章	对外投资、工程项目、固定资产控制	(171)
第一节	对外投资的内部控制	(171)
第二节	工程项目的内部控制	(179)
第三节	固定资产的内部控制	(190)
第四节	对外投资、工程项目和固定资产内部控制设计参考	(203)
第八章	筹资和担保的内部控制	(215)
第一节	筹资的内部控制	(215)
第二节	担保的内部控制	(227)
第三节	筹资和担保内部控制设计参考	(239)
第九章	中小企业人力资源控制	(249)
第一节	人力资源概述	(249)
第二节	中小企业人力资源控制	(256)
第三节	中小企业人力资源控制设计参考	(275)

第十章 中小企业内部审计	(290)
第一节 内部审计概述	(290)
第二节 中小企业的内部审计	(303)
第三节 中小企业内部审计设计参考	(316)
主要参考文献	(327)

第一章 企业内部控制概述

第一节 企业内部控制的涵义及其发展

一、企业内部控制的涵义

关于内部控制,由美国预防财务报告虚假委员会的赞助委员会(Committee of Sponsoring Organization of Treadway Commission,简称 COSO)所提出的定义是目前最为权威的。该报告对内部控制作出了如下表述:“内部控制是受企业董事会、管理者以及员工的影响,目的在于实现财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果以及所适用法规的遵循性等目标而提供合理保证的过程。”这个定义强调内部控制受企业董事会、管理当局及其员工的影响;从另一角度看,强调了内部控制是以董事会、经理层及其员工之间的有效治理为基础的。显然,它更适用于现代意义的股份制公司和控股集团公司。

依据我国财政部关于《内部控制基本规范》^①第二条所述:“本规范所称内部控制是指单位为了保证各项业务活动的有效进行,确保资产的安全完整,防止欺诈和舞弊行为,从而实现经营管理目标而制定和实施的一系列具有控制职能的方法、措施和程序。”比较上述两个内部控制的定义,我们认为需要针对以下几方面的问题展开讨论:

1. 关于内部控制的目标。COSO 定义认为内部控制必须有助

^① 以下简称“规范”。

于财务报告的可靠性、经营的效率和效果性、法规的遵循性等三方面的目标；而“规范”则提出了内部控制的总目标和具体目标。总目标是为了实现经营管理，具体目标在于：保证各项业务活动的有效进行；确保资产的安全完整；防止欺诈和舞弊行为。美国著名的企业史学家钱德勒教授认为，会计制度及其一切基本方法、处理及分析这些数据的审计部门和审计员等的建立都是为了适应现代工商企业的管理需要。可见，包括内部会计控制、内部审计等在内的内部控制的总目标就是为了满足企业管理的需要。而 COSO 所指的保证财务报表的真实可靠、确保经营的效率和效果、遵循各项法律法规这三项内容，就是对企业管理内容的高度概括。对这三方面提供合理保证的过程，就是确保企业管理得以有效实现的过程。相对而言，“规范”提到的具体目标虽然具体，但不够全面。因为它只强调资产的安全性、经营的效率性和单位内部的舞弊现象，对会计信息的质量以及法规的遵循性等目标则未作强调，这容易导致企业在遵照法规的过程中产生理解上的偏颇。反观当前我国中小企业内部控制的现状，企业关注更多的就是资产的安全性问题、舞弊和欺诈问题以及业务的效率问题，会计信息质量以及法规的遵循性目标常常遭到轻视。

2. 关于内部控制的性质。COSO 强调内部控制是一种合理保证过程，其定义并没有对这种“合理保证”以及“过程”作进一步的解释。“规范”则更具体地将内部控制描述为一系列具有控制职能的方法、措施和程序。虽然 COSO 在后文中对内部控制的性质作出过进一步的说明，即“经营过程是指通过规划、执行及监督等基本的管理过程对企业加以管理。这个过程由组织的某一个单位或部门进行或由若干个单位或部门共同进行。内部控制是企业经营过程的一部分，与经营过程结合在一起，而不是凌驾于企业的基本活动之上，它使经营达到预期的效果，并监督企业经营过程的持续进行。内部控制只是管理的一种工具，并不能取代管理”，但 COSO 对内部控制所

下的定义体现了该委员会无意将内部控制的性质及其内涵界定得过于死板。在他们看来,现代内部控制不仅是一种制度、措施和办法,更是一种机制,更是一种理念,它与企业管理互为糅合。尤其是针对多管理层级、多经营单位的现代意义的大型企业而言,内部控制绝不仅仅是如“规范”所界定的“一系列具有控制职能的方法、措施和程序”。当然,针对中小企业的经营特点而言,更为详细和具体的描述便于理解,并且易于成为实务操作的导向。

3. 关于内部控制的主体和客体。内部控制由谁执行控制,又是对谁实施控制? COSO 认为,董事会、管理当局以及员工既是控制的主体,又是控制的客体。但这基本上只是一个理想的安排。一个现实的问题是,由谁来对董事会实施控制? 这是实际运用中的难点。就中小企业而言,它们大都是所有权和经营权高度统一的家族企业或合伙制企业,企业内部的管理层级比较简单,一般不存在所有者和经营者之间的委托代理关系,只有企业内部科层结构的委托代理关系。其内部人员不外乎所有者(即管理者)、内部管理人员以及一般员工这三个层面。因此,控制的主体可能是所有者和内部管理者,控制的客体是内部管理者和一般员工。当然,从理论上讲,迫切需要解决的一个现实问题是在企业内部,由谁来对企业所有者实施控制。因为内部控制是企业内部一个自我监督和自我调整的体系,一个完善而科学的内部控制系统,应该是对企业的所有经营环节、企业内部的所有人员都控制到位的系统。

对于企业内部控制的认知,不应仅仅局限于上述的定义。这对企业发展过程中及时地调整内部控制政策,建立一套适合发展中国企业经营规模和经营特点的内部控制系统至关重要。对于企业内部控制的进一步理解应包括以下几个方面:

第一,内部控制是控制制度、控制机制和“软控制”。控制就是凭借某种特定的条件使特定的对象依照自己的意识运行的存在方式。

“自己的意识”体现的是控制目标;“特定的对象”是控制客体,不仅指人,还包括各种可控的业务活动;“某种特定的条件”则指控制的内容和方式。一般而言,控制应具备两方面的条件:控制机制和控制制度。此外,这种控制还可能是种“软控制”,而且,有时这种“软控制”更为关键。“软控制”强调的是企业内部属于精神层面的事物,如管理风格、管理哲学、企业文化、内部控制意识等。也就是说,内部控制过程不可忽视人的因素,应注重对人的价值理念的提升,注重良好企业文化的培育。

第二,内部控制是一种自律系统。内部控制中的“内部”,是空间范围局限在企业内部,还是控制主体或控制客体的内部性?按层级划分,企业内部的人员包括董事会、管理当局及其员工,他们既是控制者,又要不同程度地接受控制,这种“内部”隐含的是企业内部人员的自我控制。因此,企业内部的人员,从董事会到管理当局到员工,他们都会充当控制与被控制的双重角色。内部控制是一个自律系统。

第三,内部控制以公司治理为基础,与企业管理互为糅合。现代企业是指由一组支薪的中、高层经理人员所管理的多单位企业(钱德勒,1977)。企业发展到最终阶段必然是具有规范公司治理的现代企业。公司治理结构是企业所有权安排的具体化,是有关公司控制权和剩余权分配的一整套法律、文化和制度性安排,这些安排决定了公司的目标、行为,决定了在公司的利益相关者中在什么状态下由谁来实施控制、如何控制、风险和收益如何分配等有关公司生存和发展的一系列重大问题。公司治理为内部控制的建立和实施提供了一个必要的环境基础。现代企业内部控制如果脱离了规范的公司治理这一基本前提,内部控制的实际运用将流于形式。同时,内部控制是管理的一种工具,但不能取代替管理,也不能单纯将它理解为管理的一部分。在现代企业的内部控制中,管理和控制的职能与界限很难明确

区分,事实上,管理和控制已经糅合在一起。现代企业的内部控制是以有效的公司治理为前提的与企业管理相互糅合的自律系统。

第四,内部控制是合理保证而非绝对保证。根据经济学原理,设置一个制度、一个系统存在着成本收益问题,即必须面对其所费成本不应超过预期所得的收益这样一个现实的经济问题。内部控制的目的是防止或发现错误或异常,但是完全地防止或发现错误或异常将是非常“昂贵”的,并且在实践中也是不可能实现的。再则,由于内部控制是“以人为本”,这就必须承认在其实施过程中一些固有的因素将会限制其潜在功能的发挥。诸如人对指令的误解、判断的错误以及个人的担心、分心或能力不足。另外,企业内外人员的串通舞弊以及管理当局对某些政策或程序的干预都将影响内部控制的保证程度。

二、企业内部控制的发展沿革

内部控制是因管理的需要而产生,是由企业管理人员在经营管理实践中创造的,但它的发展却是多方面力量共同推动的结果。在其漫长的产生和发展过程中,内部控制大体经历了萌芽期、发展期和成熟期三个历史阶段。

(一) 萌芽期

内部控制,作为一个专用名词和完整概念,直到 20 世纪 30 年代才被人们提出、认识和接受。但在此前的人类社会发展史中,早已存在着内部控制的基本思想和初级形式,这就是内部牵制。例如,在古罗马时代,对会计账簿实施的“双人记账制”,即某笔经济业务发生后,由两名记账人员同时在各自的账簿上加以登记,然后定期核对双方账簿记录,以检查有无记账差错或舞弊行为,进而达到控制财物收支的目的,是一种典型的内部牵制措施。

根据《柯氏会计辞典》的定义,内部牵制是指“为提供有效的组织

和经营,并防止错误和其他非法业务发生而制定的业务流程。其主要特点是以任何个人或部门不能单独控制任何一项或一部分业务权利的方式进行组织上的责任分工,每项业务通过正常发挥其他个人或部门的功能进行交叉检查或交叉控制”。内部牵制以查错防弊为目的,以职务分离和账目核对为手法,以钱、账、物等会计事项为主要控制对象。其中职责分离是内部牵制的一个基本特征。通过职责分离,任何一个人进行偷盗或类似行为将更为困难,这有助于减少员工的舞弊。例如,保管现金的人员不应该同时做会计记账的工作,调整银行对账单的人不应该同时保管现金和会计记账工作,实物的保管和会计记账不能同时由一人完成等等。一般而言,内部牵制包括簿记牵制、实物牵制、机械牵制等多种形式。

与此同时,管理理论的发展,又使内部控制在内部牵制制度的基础上不断地得到完善。在 20 世纪初,虽然管理学理论界已经认识到了内部控制的重要作用,但往往将控制视为预防性的。在随后的管理理论发展中,由于对控制的认识加深,人们意识到控制不应是套在人们身上的枷锁,而应成为管理人员的助手。正是在这些管理理论的指导下,企业经营管理者从内部牵制原则出发,沿袭相互制约、相互检查和相互协调的思想,尝试着在组织结构、业务程序、处理手段等方面采取了一系列控制措施,对其所属部门的人员及工作进行组织、制约、激励和调节,形成了许多新的管理控制方法。这些行之有效的管理控制方法逐渐被确定下来,并在经营管理实践中发挥越来越大的组织和调节经济活动的作用。

内部牵制制度虽然对于企业管理起了很大作用,但随着企业规模进一步扩大,经济进一步发展,其不完善之处也愈加显露出来。尤其是 20 世纪 30 年代出现的世界性经济大危机,迫使许多企业加强了对生产的控制与监督,促使企业的内部控制工作进一步超越会计及财务范畴,深入到企业所有部门及整个业务活动。20 世纪 40 年代,特别是第

二次世界大战后,西方一些国家由于资本过于集中、市场国际化、贸易国际化,使企业规模迅速扩大,业务日益繁杂。企业管理者不可能事必躬亲,必须建立健全与之相适应的管理制度和控制制度,使企业各项经济业务程序化、标准化,人员职责分工制度化,一切经济手续执行规范化,以做到相互促进,相互制约,防止错误和舞弊发生。而且,随着分支机构的出现,也要求企业建立内部控制,以确保会计程序的统一性和运用会计程序的一致性,及验证各分支机构的经济业务和利润中心的报告。所有这些都对企业管理提出了建立健全人员条件、检查标准和内部审计等控制措施的要求,并促使内部控制从对单项经济活动进行独立控制为主转向对全部经济活动进行系统控制为主发展,进而形成包括组织机构、岗位责任、人员条件、业务程序、处理手续、检查标准和内部审计在内的严密的控制系统。

(二)发展期

在内部牵制的基础上,对推动企业内部控制发展起重要作用的是一些外部力量。1934年美国《证券交易法》,首先提出了内部会计控制的概念。其中指出:证券发行人应设计并维护一套能为下列目的提供合理保证的内部会计控制系统:a. 交易依据管理部门的一般和特殊授权执行;b. 交易的记录必须满足按照 GAAP 或其他适当标准编制财务报表和落实资产责任的需要;c. 接触资产必须经过管理部门的一般和特殊授权;d. 按适当时间间隔,将财产的账面记录与实物资产进行对比,并对差异采取适当的补救措施。

1936年美国会计师协会(AICPA)发布的《注册会计师对财务报表的审查》文告,以及1947年《审计准则暂行公告》(TSAS),出于改进审计方式的需要,提出了以内部控制为基础的审计程序。1949年,AICPA审计程序委员会下属的内部控制专门委员会发表了题为《内部控制、协调系统诸要素及其对管理部门和注册会计师的重要

性》的专题报告,对内部控制首次做出了一个权威定义。该定义称:“内部控制是企业所制定的旨在保护资产、保证会计资料可靠性和准确性、提高经营效率,推动管理部门所制定的各项政策得以贯彻执行的组织计划和相互配套的各种方法及措施。”此定义强调,内部控制不只限于与会计和财务部门直接有关的控制方面,它还包括预算控制、成本控制、定期报告经营情况、进行统计分析并将统计报告送交有关部门、制定培训计划以培训有关人员使其能够履行职责,以及设立内部审计部门以保证管理部门所制定的各种程序的准确性,并保证其得到贯彻执行等内容。此外内部控制还包括其他领域的一些活动,例如,具有工程性质的时动分析以及在检查系统中运用的质量控制,基本上属于生产部门的活动。

1953年10月,审计程序委员会(CAP)又发布了《审计程序公告第19号》(SAP No. 19),对内控制制作了如下划分:“广义地说,内部控制按其特点可以划分为会计控制和管理控制。(1)会计控制由组织计划和所有保护资产、保护会计记录可靠性或与此有关的方法和程序构成;会计控制包括授权与批准制度;记账、编制财务报表、保管财务资产等职务的分离;财产的实物控制以及内部审计等控制。(2)管理控制由组织计划和所有为提高经营效率、保证管理部门所制定的各项政策得到贯彻执行或与此直接有关的方法和程序构成。管理控制的方法和程序通常只与财务记录发生间接的关系,包括统计分析、时动研究、经营报告、雇员培训计划和质量控制等。”把内部控制分为会计控制和管理控制,是为了按照公认审计标准来规范内部控制检查和评价的范围。对此,1963年,审计程序委员会在《审计程序公告第33号》的结论是:独立审计师应主要检查会计控制。会计控制一般对财务记录产生直接的、重要的影响,审计人员必须对它作出评价。管理控制通常只对财务记录产生间接的影响,因此,审计人员可以不对其作评价。但是,如果审计人员认为,某些管理控制对财务

记录的可靠性产生重要的影响,那么他要视情况对它们进行评价。

1973年,AICPA准则委员会对内部控制系统进行了修订。其主要内容是:内部管理控制包括但不限于组织计划以及与管理部門授权办理经济业务的决策过程有关的程序及其记录,这种授权活动是管理部门的职责,它直接与管理部門执行该组织的经营目标有关,是对经济业务进行会计控制的起点;会计控制由组织计划以及与管理资产和保证财务资料可靠性有关的程序和记录构成,旨在保证:①经济业务的执行符合管理部门的一般授权或特殊授权的要求;②经济业务的记录必须有利于按照一般公认会计原则或其他有关标准编制财务报表以及落实资产责任;③资产的取得只能根据管理层的授权;④每隔适当的期间应将财产记录与实物财产相核对,一经发现差异,应采取相应的补救措施。

1978年美国国会颁布的《反国外贿赂法》(the foreign corrupt practices act,FCPA)是内部控制的发展的又一个转折点。该法案鉴于许多公司因为内部控制的缺陷导致了不道德交易的产生,强调企业必须保持充分的内部控制。美国证监会(SEC)进一步要求上市公司在年报中向管理层报告披露内部控制,管理层应在年报中对公司内部会计控制是否为FCPA中所定义的内部控制目标提供合理保证作出报告,要求注册会计师应审查管理层报告,并对管理层报告是否与公司内部会计控制一致发表意见。

但是,这种以会计控制为主的定义,虽为独立审计界认可,企业管理者却认为有其局限性。内部会计控制过多地放在纠错防弊上,过于消极和狭窄。企业管理者主张应将内部控制范围和目标予以扩展,以便它们更能够适应管理部门的需要。尤其是一些内部会计控制的环境因素如组织计划、责任的确定和授权、预算程序和预算控制、员工雇用计划和财务人员培训计划等。从管理人员(和其他有关第三方)的角度来看,会计控制和管理控制之间的区别并不大,甚至