

内部控制系统评价

方向 主编

中国审计出版社

内部控制系统评价

方 向 主 编

2. 4. 3

中国审计出版社

图书在版编目(CIP)数据

内部控制系统评价/方向主编. —北京:中国审计出版社,
1995. 8

ISBN 7—80064—365—4

I. 内… II. 方… III. 企业管理—系统工程—控制系
统一研究 IV. F270.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 09945 号

内部控制系统评价

方 向 主 编

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

山东新华印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 12 印张 295 千字

1995 年 12 月北京第 1 版 1995 年 12 月济南第 1 次印刷

印数:5000 册 定价:15.00 元

ISBN7—80064—365—4/F·235

前 言

将内部控制系统评价作为审计工作中不可或缺的部分，是二十世纪审计发展中一个里程碑式的突破，也是衡量审计工作是否实现现代化的一个重要标志。我国审计工作开展伊始，广大审计工作者就开始了在审计实务中应用内部控制系统评价的探索，并在实践中积累了宝贵的经验。为加快我国审计工作现代化的步伐，推动审计工作中内部控制系统评价的广泛应用，以适应改革开放和经济发展的要求，1989年，中国审计学会将内部控制系统评价及其应用作为重点课题，成立了以山东省审计厅厅长方向为组长，南京审计学院教授程能润为副组长，有理论研究人员和审计工作者参加的课题组，对该课题进行科研攻关。

在几年的研究过程中，课题组收集、编译了300多种中外有关资料；对四户大中型企业进行了调查；在山东省范围内组织了众多业务骨干在上百家企业实施了内部控制系统评价试点，并针对研究和试点中遇到的新情况、新问题，召开了七次研讨会。经过课题组成员的不懈努力和广大审计工作者的艰苦探索，课题组于1991年初步完成了研究工作，并向中国审计学会提交了课题研究成果。

1991年11月，中国审计学会、中国内部审计学会联合召开了内部控制系统评价研讨会，组织有关专家对课题研究成果进行验收评审。专家们认为，课题组的研究工作是卓有成效的，在探讨有中国特色的内部控制系统评价的理论和方法方面都取得了突破性的进展。主要表现在：第一，这一成果既追踪了国外内

部控制系统评价理论及技术的最新发展,又体现了我国社会主义审计工作的特点和要求;第二,这一成果特别注重了理论与实践的结合,实用性强,便于操作;第三,这一成果经过了实践的检验,证明可以在审计工作中推广应用。

此后,课题组根据中国审计学会的要求,一方面,继续扩大内部控制系统评价试点,进一步丰富和完善研究成果;另一方面,结合新颁布的《企业财务通则》、《企业会计准则》和相关行业会计制度,组织有关人员编写了《内部控制系统评价》这部专门著作,供审计理论研究人员和实际工作者学习参考,以求对内部控制系统评价的研究及其在审计工作中的应用作一点微薄贡献。

本书由方向主持编写。第一、二、三章由王泽青、郭彤执笔,第四、五、九、十二、十三章由陈关亭执笔,第七、八、十一、十四章由郭彤执笔,第六、十章由刘兵执笔。山东省枣庄市审计局、青州市审计局提供了案例。本书的编写得到了中国审计学会和中国内部审计学会祁田、王宸生、杨树滋等领导同志的关怀和指导,山东经济学院王汉雄教授给予了热情帮助。该书作为《内部控制系统评价及其应用》课题研究的成果之一,凝聚了众多专家学者和审计工作者的辛劳和智慧。为此,谨向所有关心、支持和帮助本书编写的同志表示衷心的感谢。

编 者

1995年3月于济南

目 录

第一章 内部控制概论	1
第一节 内部控制的概念	1
第二节 内部控制构成要素与内部控制系统	5
第三节 内部控制的分类	10
第四节 内部控制的作用及其局限性	13
第二章 内部控制与审计	18
第一节 内部控制系统评价是审计发展的 必然要求	18
第二节 内部控制系统评价的理论基础	24
第三章 内部控制系统评价的程序和方法	29
第一节 内部控制系统评价的程序	29
第二节 内部控制系统评价的方法	34
第三节 内部控制系统评价应用的现实意义	44
第四节 内部控制系统评价应用的方式	46
第四章 会计处理内部控制系统评价	49
第一节 会计处理业务流程	49
第二节 会计处理控制模式	52
第三节 会计处理内控系统审计要点	61
第五章 货币资金内部控制系统评价	62
第一节 现金内部控制系统评价	62
第二节 银行存款内部控制系统评价	72
第六章 结算业务内部控制系统评价	83

第一节	应收款项内部控制系统评价	83
第二节	应付款项内部控制系统评价	94
第七章	存货内部控制系统评价	103
第一节	材料采购业务内部控制系统评价	104
第二节	材料存储业务内部控制系统评价	113
第三节	材料领用业务内部控制系统评价	122
第八章	产品生产内部控制系统评价	132
第一节	生产费用内部控制系统评价	132
第二节	产品成本核算内部控制系统评价	142
第九章	产品销售内部控制系统评价	152
第一节	产品销售(非托收承付)内部控制 系统评价	152
第二节	产品销售(托收承付)内部控制系统评价	161
第十章	对外投资内部控制系统评价	170
第一节	短期投资内部控制系统评价	170
第二节	长期投资内部控制系统评价	179
第十一章	固定资产内部控制系统评价	188
第一节	固定资产购置内部控制系统评价	189
第二节	固定资产退出内部控制系统评价	199
第三节	固定资产折旧内部控制系统评价	206
第十二章	财务成果内部控制系统评价	214
第一节	销售利润内部控制系统评价	215
第二节	营业外收支内部控制系统评价	222
第三节	利润分配内部控制系统评价	228
第十三章	投资效果内部控制系统评价	238
第一节	投资决策内部控制系统评价	238
第二节	投资运用内部控制系统评价	249
第十四章	产品质量内部控制系统评价	266

第一节	产品开发设计内部控制系统评价.....	267
第二节	生产制造质量内部控制系统评价.....	278
附录		288
案例一	××市化工二厂内部控制评价案例.....	288
案例二	××市百货大楼内部控制评价案例.....	363

第一章 内部控制概论

人类社会自产生了管理活动,就出现了内部控制的思想,但在人类社会漫长的发展进程中,还没有将内部控制与审计实务联系在一起的文字记录。进入本世纪以来,审计工作者才逐渐认识到内部控制与审计工作的内在关系,并由此产生了审计技术方法史上的重大突破。要准确、全面地理解内部控制与审计的关系,就必须首先正确理解内部控制。

第一节 内部控制的概念

一、内部控制的产生与发展

内部控制是伴随着人类社会生产实践活动的产生而产生的,并随着人类社会生产实践活动的发展而发展。只要有人类社会的群体活动,就必然会有内部控制的存在。只是在不同的人类发展阶段,内部控制的简繁程度及其重要性不同而已。

最初的内部控制的实践,可以追溯到公元前 3000 年以前的美索不达米亚文化时期。当时,人们就用各种标志来记录生产成果的生产与使用情况,以防止物品的丢失或私自挪用。在我国西周时代,当时的统治者为了防止掌管财务的官吏贪污盗窃或弄虚作假,就开始实施了分工控制和交互考核等方法,达到了“一毫财赋之出入,数人耳目之通焉”的程度。但早期的内部控制,仅限于简单的内部牵制,不能从根本上杜绝官吏们的贪污盗窃行为的发生。

到了 15 世纪,资本主义经济得到了初步发展,复式记帐方法开始出现,内部控制也发展到了一个新的阶段。以帐目间的相互核对为主要内容、实施岗位分离的内部牵制开始得到广泛的应用,并在当时被认为是保证所有帐目正确无误的一种理想的控制方法。在这期间,资本主义经济发展较快的国家中,绝大多数企业都程度不同地按照内部牵制的原则形成了企业内部的各项管理制度。

工业革命的爆发,推动了社会经济的迅速发展。社会化大生产要求促进企业规模进一步扩大,生产技术更加复杂,市场竞争日趋激烈,这时,与手工工场相适应的局限于会计事项完整性的内部牵制已难以满足日益复杂的工业化生产的需要了。因此,一方面,资本家为了提高竞争能力,攫取高额利润,在企业管理上采用了比内部牵制更为完善、更为有效的管理和控制措施;另一方面,适应当时社会经济关系的要求,资本主义国家也以法律的形式要求强化对企业财务资料以及企业各项经济活动的内部管理和控制,以保护投资者和债权人的经济利益。于是,内部控制伴随着科学管理理论的形成,发展到了对企业各项经济活动及相关财务资料进行全面监督和控制,手段更复杂、范围更广泛的内部控制阶段。

第二次世界大战后,资本主义经济发展中出现了许多新的变化:科学技术和工业生产迅速发展;企业的规模继续扩大,巨型公司不断出现;生产过程的自动化和连续化程度空前提高;市场竞争异常激烈;生产社会化程度得到进一步发展,许多复杂的产品和工程需要组织极大规模的分工协作、需要极其复杂的管理和控制。这些都对企业管理提出了更高的要求,促使内部控制从以相互独立的经济活动控制为主向对整个企业各项经济活动进行系统控制为主发展,开始形成了涵盖范围更广、运行更为严密的内部控制系统。特别是系统论和控制论的形成和不断完善,

进一步促进了内部控制系统从理论上的健全完善,并使之具有科学的理论基础。内部控制已不再是相互孤立、互不联系的各种控制措施的集合体,而是由相互作用、互相依赖的各项控制措施构成的相辅相成的具有保障功能的有机整体。

二、内部控制的含义

内部控制活动是所有经济组织管理活动的一部分,并一直被认为是管理活动中不可分割的组成部分而与管理活动紧密地结合在一起。直到本世纪初,审计人员才逐渐认识到内部控制对审计工作的重要性,并把它从企业管理活动中抽象出来,进行独立的研究与评价。随着对内部控制的理解和认识的不断深化,审计人员不断地赋予内部控制以不同的含义。

早在 1936 年,美国会计师协会出版的《独立职业会计师对财务报表的检查》中首先提出了内部控制的概念,其中指出:

“内部牵制和控制这一术语是指为了保护公司现金和其他资产,检查簿记事务的准确性,而在公司内部采用的手段和方法。”

在 1949 年,美国会计师协会又在出版的《内部控制——协调系统的要素及其对管理当局和独立职业会计师的重要性》中对内部控制进行了阐述:

“内部控制是指一个经济实体的组织计划和该组织为了维护财产、检查会计资料的准确性和可靠性,提高经营效率以及促进既定管理政策的贯彻执行而采用的所有协调方法和措施。”

经过几十年的实践和理论研究,最高审计机关国际组织在 1986 年 4 月第十二届国际审计会议上发表的《总声明》中又对内部控制作出了权威性解释。该声明指出:“内部控制作为完整的财务和其他控制体系,包括组织结构、方法程序和内部审计。它是由管理当局根据总体目标而建立的,目的在于帮助企业的经营活动合法化,具有经济性、效率性和效果性,保证管理决策

的贯彻,维护资产和资源的安全,保证会计记录的准确和完整,并提供及时的、可靠的财务和管理信息。”

从上述关于内部控制的不同表述中使我们可以看到,内部控制是与特定的社会历史条件相联系的,并受到企业性质、管理制度及管理水平以及管理实务的特点等诸多因素的影响,同时,也受到人们的认识水平的限制。因此,我们不能照搬照抄国外的经验和做法,而必须从我国国情出发,通过借鉴和吸收国外现有的先进合理的经验和做法,研究确定适合中国特点的内部控制概念。为此,还需要弄清这样几个问题:

1. 内部控制的主体。所谓主体,是指由谁来实施企业的内部控制。内部控制产生于企业管理的需要,存在于企业生产经营活动之中,是企业内部管理的一个重要组成部分,这就决定了内部控制的主体只能是企业的管理者。审计人员之所以关心和研究内部控制,只是出于审计工作的需要,是为了更有效地进行审计工作。

2. 内部控制的客体。所谓客体是指内部控制的实施对象,也就是说在什么范围内对什么内容进行控制。从范围上来说,企业内部控制只是对企业的各项活动进行控制。企业的主要活动包括内部的生产活动和涉及外部的经营活动两个方面,是两者的有机统一。因此,内部控制主要是对企业的生产经营活动所进行的控制。企业生产经营活动就是内部控制的客体。

3. 内部控制的目的。内部控制本身不是目的,而是实现目的的手段。综合国内外实施内部控制的经验,内部控制的目的可以归纳为以下几点:(1)维护财产物资的完整性;(2)保证会计信息的准确性;(3)保证财务活动的合法性;(4)保证经营决策、方针的贯彻执行;(5)保证生产经营活动的经济性、效率性和效果性;(6)保证经营目标的实现。

根据上述几点认识,可对内部控制的定义表述如下:

内部控制是企业为维护资产完整,保证会计信息正确和财务活动合规、合法,贯彻经营决策,实现经营目标,促进经济活动的经济性、效率性和效果性,而在企业内部建立并实施的、对各项经济活动进行系统地监督、检查和调整的制约机制。

需要指出的是,内部控制并不仅限于企业,同样也存在于其他各类经济组织中,只是作为一个经济组织,企业这种形式比较典型,具有代表性,因而,我们主要以企业为对象研究内部控制,但其原理及评价的方法同样也适用于其他类型的经济组织。

第二节 内部控制构成要素与内部控制系统

内部控制是内容与形式的高度统一。内部控制的内容就是构成内部控制的各项要素,而内部控制诸要素按照一定的结构有机地结合起来,并构成完整的系统就是内部控制的外在表现形式。从内容和形式的角度来分析内部控制,有助于深化对内部控制的认识。

一、内部控制构成要素

任何事物都是由一定的要素构成的,这些要素及其构成方式决定事物的特性,内部控制也不例外。企业类型、规模不同,其内部控制也不尽相同,但每个企业的内部控制都有不可缺少的构成要素以保证该企业的内部控制发挥作用。对内部控制构成要素的认识,目前的看法尚不完全一致。总的来说,健全、完善的内部控制应该包括以下几个方面的因素。

1. 组织结构。主要是指企业内部的机构设置以及责任与权力的分配。每个企业都应按照相互牵制、相互作用的原则,并考虑企业规模、业务特点等因素设计企业内部的组织结构,使每一项生产经营业务的全部处理过程或过程中的重要环节,不是由一个部门单独完成,而是由两个或两个以上的部门在相互协调、

相互制约的基础上完成。对各部门的权力和责任应明确加以规定,既要避免权力重叠,也要防止出现权力真空,使每项业务处理的各个环节都有相应的机构负责。合理的组织结构既是社会化大生产的需要,也是实行有效的内部控制的前提,它不仅有利于实行专业化分工、提高工作效率,而且也可以起到进行相互检查和制约,防止和纠正各种错弊的控制作用。

2. 岗位责任。主要是指企业在合理的组织结构基础上,将各部门的业务活动再划分为若干具体的工作岗位,并赋予各个岗位以相应的任务、权限和责任。岗位责任是组织结构的具体化,因此,岗位责任的设置也应贯彻相互牵制的原则,对不相容的职务实行分离,使不同的岗位之间形成一种相互检查、相互控制的关系,以减少舞弊或差错发生的风险,如实行钱帐分管、帐务分管等等。同时企业也应明确规定各个工作岗位的权限和责任,使每个岗位既有适当的权限开展工作,又有相应的责任保证所承担各项任务的顺利完成,使权限和责任相对应。

3. 人员素质。是指企业职工对本ze工作的适应能力,主要包括两个方面:一是职工的专业知识和工作能力;二是职工的道德素养。企业的职工是企业内部控制的具体执行者,因此职工素质是决定内部控制效果的决定性因素之一。即使内部控制不完善,如果有了认真负责的有能力的人员也会产生好的效果;而一个设计良好的内部控制,也会因有意舞弊者或无能之辈失去作用。因此,企业应从人员录用、培训、调整和提拔等方面建立有效机制,以保证人员素质适应企业发展和加强内部控制的需要。

4. 业务流程。指企业在明确岗位责任的基础上,为保证生产经营业务活动顺利进行而制定并实施的在业务处理过程中必须遵循的流转环节和处理手续。每项业务活动的完成都需要一定的流转环节。如在材料采购业务中,需要定货、接收、入库、付款、记录等一系列环节才能完成材料采购业务。在每个环节中要

有一定的手续,如材料入库就需要有验货、点数、开单等手续。业务活动进行过程中的这些环节和手续既是完成业务活动所必须的,也是保证业务活动按预定目标进行所必须的。所以,每个企业都应根据自身业务特点和企业组织结构及岗位责任的情况合理设计并实施业务流程,以保证每项业务活动既能以最快的速度、最少的消耗得以顺利完成,又能避免和防止业务活动中可能出现的错弊。

5. 业务记录。是指企业为反映和控制各项生产经营业务而以文字形式对生产经营业务活动的发生、进展和结束的全过程所进行的记载,如业务活动的批准和接收记录、生产调度单、会计凭证、帐簿及各种报表等等。准确、及时、完整、系统的业务记录是有效地实施内部控制的必要条件。没有恰当的业务记录,就无法反映各项活动的运动轨迹,也就不可能对其进行有效的控制。如没有存货记录和收发记录,就难以保证存货的安全完整;没有业务发生的批准和授权记录,也难以证实业务活动的合法性。因此,企业应设计恰当的业务记录方式反映并通过它们来控制企业内部所发生的各种生产经营业务活动。

6. 规章制度。指企业为控制和调节内部各项生产经营活动而制定的行为规范,也是企业开展各项生产经营活动的依据和标准。制度规章是实施内部控制的基础。一项业务规定越明确,业务活动实现各项控制目标的可能性就越高,对业务活动的控制也就越容易。企业的规章制度涉及面广、内容庞杂。每个企业都应根据国家有关的政策和法律并结合自身特点制定企业各项活动的规章制度,使企业的所有人员都应明确了解在各种情况下应该做什么、不该做什么。对于内部控制而言,有关组织结构、岗位责任、业务流程及处理标准等方面的规章制度是实施和评价内部控制的主要依据。

7. 内部审计。这是企业为对各项生产经营活动和经济情况

进行独立的评价、监督和鉴证而专门设立的实施经济监督的职能机构。企业内部审计机构并不从事业务活动,也不负责对这些企业的业务活动的日常控制。它主要是通过其职能,代表企业管理部门对企业日常的生产经营活动及各部门的控制功能的发挥进行监督,以保证企业的各项内部控制措施得以有效实施,并通过检测和评价督促企业各部门不断地改进和完善内部控制。因此,可以说内部审计是企业内部控制系统中一个特殊的构成因素,是对内部控制的再控制。每个企业都应充分地认识到内部审计在内部控制中的特殊地位和作用,并通过强化内部审计来进一步加强和完善企业的内部控制。

二、内部控制系统

如上所述,内部控制是由多项要素组成的,不同的要素有着不同的功能和作用,分析和研究这些要素有助于加深对内部控制的理解。但是,内部控制并不是这些要素的简单相加,各要素之间也不是相互独立、互不联系的,相反,构成内部控制的各个要素之间是相互联系、相互制约、相辅相成的,并按照一定的结构组成一个完整的系统。只有这样,内部控制才能充分发挥其应有作用。因此,我们还必须从系统的角度来分析和研究内部控制。

任何生产经营业务都表现为一定的过程,这一过程又包含着密切相关的两个方面:一方面是生产经营的处理程序,即按生产经营活动进展的先后顺序完成该项业务的过程。如在材料项目的有关经营业务中,收、发、存等一系列环节就构成材料业务的处理程序;另一方面,为了保证生产经营业务按照预先确定的要求完成,就必须在生产经营业务处理程序中采用一系列相互关联的控制措施,形成一个控制系统。如在材料业务中所采取的批准、签收、审核、验收、核对等等多项控制措施。因此,各项生产经营业务的过程都表现为处理程序和控制系统两个方面的有机

统一。生产经营业务的处理程序是控制系统的载体,内部控制系统则是处理程序的保障,只有健全完善的内部控制系统才能保证生产经营业务的处理程序得以顺利完成。

内部控制是一个完整的系统,这一系统又是由一系列相互补充、相互影响、又具有不同控制功能的控制点所构成的。这是由于生产经营业务的处理程序是按照一定的环节有序进行的。不同的环节,有着不同的内容,可能产生的错弊也不同。因此,必须根据业务处理程序的不同环节、特点,有针对性地运用相应的控制措施才有可能预防和发现各种错弊。我们把这些针对某一业务处理环节而运用的各种控制措施概括为控制点,它集中反映了在该项业务处理中所应用的各种控制措施。如销售业务中的“审核”,这个控制点体现了业务执行与业务检查职务相分离的要求,体现了在发货票据上开票人员与审核人员之间的责任分担,也反映了按照有关制度对业务活动实施检查的控制措施。不同的控制点所控制的业务内容不同,所要实现的控制目标不同,所体现的控制措施和控制功能也不相同。因此,在业务处理程序的各个不同控制环节中,应根据业务活动的特点和可能引发的错弊选择应用相应的控制措施,以保证该业务环节能够准确无误地顺利运转。从这个意义上说,不同的业务环节所设置的控制点在控制目标、控制措施等方面是有区别的。

为保证生产经营业务顺利进行,每项业务过程的控制系统都是由若干个控制点构成的。这些目标不同、措施不同的控制点在每项业务处理程序的控制系统中发挥着不同的作用,并且相互补充、相互配合,从不同的环节和角度保证整个业务处理程序各项控制目标的实现。从重要性方面看,控制系统中的这些控制点发挥作用的程度也不尽相同。那些处在业务处理程序中的关键环节的控制点,对于保证整个业务活动的控制目标的实现起着至关重要的影响,是整个控制系统中各个控制点的重点,一般