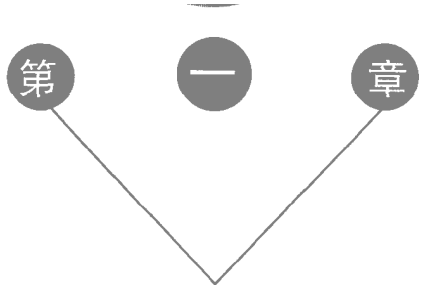
会计监督篇

第一篇



会计监督系统综述

所谓‘监督’是指监察和督促。而所谓会计监督，就是对会计组织、会计人员、会计活动和会计信息等进行的监察和督促。严格地说，会计监督是指行为主体依照法律和国家各项财经政策、规章制度，对各部门或单位的经济业务活动，以及会计工作本身所实行的经济监督，并利用正确的会计信息对经济活动进行全面地、综合地协调、控制、检察、督促，以达到提高经济效益的目的。新《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》）指出：会计监督系统具有内部与外部两个层面。既有内部会计监督系统，也有外部会计监督系统。内部会计监督系统主要是指单位内部以内部控制、内部审计等一系列的制度、程序和方法对本单位的会计工作和会计资料及所体现的经济活动进行必要的监督。外部会计监督系统主要是指国家有关部门（包括财政、审计、银行、证券等部门）、中介组织（如注册会计师、注册

资产评估师）等在被授权或委托的情况下，对本单位的会计工作或会计资料及所体现的经济活动进行的监督。

会计监督的方法可以通过如下渠道实施。首先，抓住会计制度设计环节，强调控制前瞻性并积极容括内部控制制度的核心内容与程序。具体包括在货币资金业务设计、企业销售业务和生产业务设计、企业投资业务和融资业务设计、材料采购、领发及保管业务等设计中广泛应用内部控制思想。其次，可在会计机构和人员设计、会计科目设计、会计凭证设计、会计账簿设计、会计报表设计等方面强调基础性控制，彻底贯穿内部控制制度和控制程序的精要。再次，有效利用企业内部审计的监控职能。包括财会业务的内部审计、绩效内部审计、人力资源内部审计、环保内部审计等。最后，充分发挥外部会计监督系统的控制功效。包括政府各个职能的审计监督(财政、税务、证券、保险等部门)、中介机构的审计监督两种。

实质上，会计监督与会计控制属于同一问题的两个方面，并且会计监督应属于会计控制的大范畴。监督的目的是为了控制；控制制度的建设是保证更好的监督。

企业的内部控制，可划分为内部会计控制和内部管理控制两种。内部会计控制是指组织内部应用会计等方法对财务、会计工作和有关的经济业务所进行的控制。具体包括合法性控制、完整性控制、正确性控制三种。内部管理控制是指制定组织的计划和为提高经营效率、保证企业既定的管理政策实施而采取的所有措施和方法。具体包括计划控制、信息控制、操作控制、质量控制、人员控制、统计控制等。

企业的内部控制活动可以通过对人、财、物各个方面进行直接或间接的影响。内部控制的实践或实施，也是建立在这三者有

机结合的基础上来实现的。所谓对财或物的管理，是指对企业现有的财力和物力资源进行的有效配置和组合，而对人的管理则是利用组织行为科学、团队管理科学等充分激励并合理约束人的各项管理活动，使之能够完成组织的各项既定目标。内部控制的核心应当是对人的控制；“信赖人”的总括内容中包含着了解人的基本思想；“用人”的潜在涵义中涵盖着识别人的基本假设。有着 200 多年悠久历史的巴林银行倒闭后，其破产事件告诉后人 任何有效的控制程序都不能忘记员工永有的贪婪的特点。

第一节　会计法与会计监督

2000 年 7 月 1 日,新修订的《会计法》正式实施。除了对会计核算基本内容进行了规范以外，突出强调了会计监督与会计控制的核心内容。新《会计法》真正把建立内部控制机制摆到了议事日程上，并将会计监控作为公司治理的首选策略。

新《会计法》对会计监督作出了五个方面的具体规定。包括单位内部会计监督制度、相关人员在单位会计监督中的职责、对违法会计行为的检举、会计工作的社会监督、会计工作的国家监督。新《会计法》首次提出了建立健全会计监督体系的有关规范。

一、《会计法》中规定的有关会计监督的内容

《会计法》的颁布和实施是规范会计行为的重大举措。随着社会主义市场经济的发展以及我国对外开放格局的不断扩大，会计工作出现了一系列的新情况和新问题，从而对会计工作也提出了更为严峻的挑战。经济越发展，会计越重要。作为重要经

济管理基础的会计工作，必须严格规范会计行为，坚持在法制化轨道上充分发挥核算、监督、参与决策的职能作用。新《会计法》针对会计监督进行了如下阐述：

(一)应当建立、健全本单位的内部会计监督制度。

《会计法》规定的会计监督制度，其本质应当属于内部控制制度的范畴。各个单位内部的会计监督制度，是一个单位为了保护其资产的安全完整，保证其经营活动符合国家法律、法规及内部规章的要求，提高经营管理效率，防止舞弊和减低控制风险等目的，而在单位内部采取的一系列相互联系又相互制约的制度和方法。

单位内部会计监督制度应当符合下列要求：

1. 记账人员、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十分明确，各自相互分离，而且也要求相互制约。要避免因为职责不清而相互扯皮、推委，甚至越权和侵权的行为，防止管理失控。

2. 重大对外投资、资产处置、资金调度和其他重要经济业务的决策和执行程序应当明确，要做到制度化、规范化，应当建立相互监督和相互制约机制。防止权限过于集中，也要防止政出多门、各行其是。

3. 不仅要建立财产清查制度，而且要明确财产清查的范围、期限和组织程序应当明确。

4. 对会计资料进行定期内部审计的方法和程序应当明确。内部审计是内部控制的一个重要组成部分，又是评价和测试内部控制的完整独立系统。内部审计是对会计确认的再确认，也是对会计计量的再计量，内部审计是监督和评价会计资料的有效手段，也是保证会计资料真实、完整的重要措施

（二）各单位负责人负有保证建立、健全内部会计监督制度的重要责任。

单位负责人有责任保证内部会计监督制度的建立、健全并发挥有效作用。凡是在实际工作中，出现种种针对内部控制中的固有局限性,如形式主义作风严重、权欲过盛、相互串通等,单位负责人要承担主要责任。此外，单位负责人在重视建设内部会计监督制度的同时，还要支持和保证会计机构、人员依法履行职责，除为其撑腰并解决实际困难，更要创造一个实行会计监督的良好环境。单位负责人要以身作则、带头执法，不能授意、指使、指令会计机构和人员违法办理会计业务。

（三）会计机构和人员对违法会计事项，有权拒绝办理或按照职权予以纠正。

会计法授予会计机构和人员相应的职权。如果会计机构、会计人员不行使或者不认真行使这一职权，以及其他人员阻挠其行使职权都是违法行为，单位负责人要加以制止和纠正，有关管理部门也有权加以干预。会计机构和人员有权监督会计资料、财产物资。各个单位要建立账簿、账项和实物稽查制度，保证账账相符、账款相符、账实相符、账表相符。会计人员对账实不符的情况要及时作出处理。包括查明原因、提出处理意见，还可以及时报请单位负责人作出处理，以保证会计资料的真实、完整和财产的安全。

(四)任何单位和个人都有权检举违反《会计法》和国家统一会计制度的行为。

我们应该把检举权看作是有益于社会公众监督的内容。接受检举的部门主要应当包括 财政、审计、银行、证券监督管理部门、保险监督管理部门以及其他行政监察、党的纪检部门。各级

各部门应当按照有关法律规定和部门职责分工及时作出处理；超出该部门职责权限的，应当及时移交其他有处理权限的部门处理，不得延误或留存不转。

（五）会计工作应当接受严格的社会监督和国家监督。

有关法律规定须经注册会计师审计的单位，应当如实提供会计资料、会计账簿、财务会计报告和其他有关资料。任何单位和个人不得用任何方式要求注册会计师出具不实、不当的审计报告。财政部门有权对会计师事务所出具审计报告的程序和内容进行监督。财政部门行使国家监督职能，可以代表国家，依据法律、行政法规和部门的职责权限，对有关单位的会计行为、会计资料进行监督检查。包括检查监督各单位是否依法设置会计账簿 会计资料是否真实、完整 会计核算是否符合法定要求 会计人员是否具有从业资格等。

二、建立会计监督机制是一项涉及制度文化的根本建设

道德文化与制度文化是约束会计职业人员的底线。制度作为制约、规范人们行为的一种规则，能够使人们在调整自己行为的同时，也能够预测或制约其他人的行为，从而降低各种不确定性的控制风险。人们在经历了各种技术变革、组织再造和过程控制以后，往往发现文化和道德方面的问题是一个最基本问题。这也是一只‘ 看不见的手 ”,在沉淀、浓缩和提炼之后,无形地约束着人们的各种行为举止。

制度文化是一种非正式的规范，潜移默化、根深蒂固，具有极强的生命力。它往往比正规的条文、正式的书面制度更具有影响力。好像开车的人们遇到了人行横道线会自觉地停下来等待行人通过，也好像人类像爱护眼睛一样去爱护动物和大自然。制

度文化是一种来自外界反射的种种目光，有厌恶、有憎恨；制度文化也是一种极力崇尚的文明，有赞美、也有流芳百世。有了这种强大的自律精神，将会减少超市的窃贼，也会自觉用纸捡起自家的宠物在公众场所丢下的粪便。

监督与控制制度是预防和治理腐败的重要手段。从制度文化角度审视，如果从本质上充分建立起这种规范体系，国家的公务员将会自觉或不自觉地返还对方的“红包”或回扣，并努力加快办事效率；建筑工程会通过公开招标与投标程序的监督、政府采购将进入公开市场准入程序、领导干部会培养起廉洁自律精神。但制度文化也需较长时间才能建立并保留，形成各种新旧文化碰撞、中外文化交融，并最终形成一股巨大的约束力量。

建设制度文化的重要作用就是减少“交易成本”和“改革成本”。制度文化可以防止人与人扯皮，防止“脸难看、话难听、事难办”的事情发生；防止慷国家之慨并形成地区或局部利益；制度文化还是防止责任推委、侵蚀国家和社会利益的重要手段。

2002 年 1 月，矗立在长江河道之中的湖北省武汉市外滩花园耗资 2 亿多人民币、占地 7 万多平方米的住宅在一片爆炸声中轰然倒地。明明属于违法建筑，却取得了武汉市所有行政部门的建筑许可，也取得了关键的水利部门的许可。有百姓呼吁：谁应该对这些违法建筑承担最终责任？专家说：人民需要“制度文化”的约束。

建立制度文化具有一切行政法律和法规不可替代的基础功效，当中国加入世界贸易组织以后，透明办公、依法行政、市场准入、行业自律的重要性愈加明显，政府机关一定要谨慎运用人民赋予的权力，为民办事、为民说话。从一定意义上讲，监督与控制制度就是一种对“权力”的约束。大凡权欲过盛的管理者都蕴涵

着舞弊和欺诈的潜在动机。急功近利、粉饰报表、包装管理业绩的做法，使有效的内部控制形同虚设，并造成组织控制中极大的“形式主义”危害。如我国的外经与外贸企业常常出现骗取出口退税的案件，其实质无疑不与所在单位领导个人权力欲望膨胀有关。正因为如此，江泽民总书记在庆祝建党 80 周年大会上告戒全党同志说：“所有党员干部必须真正代表人民利益掌好权、用好权，而绝不允许以权谋私、绝不允许形成既得利益集团”。

第二节　会计监督系统的种类和构成

会计监督系统属于一个公司综合治理的大范畴。完整的公司治理应当包括公司内部治理和公司外部治理两个层面。公司内部治理系统是一个基础性治理阶段，往往涉及会计监督、审计监督、物价监督、法律监督、统计监督、人事监督、产品质量监督体系等内容。而公司外部治理则是一个环境治理的阶段。包括银行监督、财政税务监督、国家审计监督、证券机构监督、公安和法院监督、民间审计监督等。公司或组织的内部监督与外部监督共同构成了规范和约束企业各种经营活动的监督与控制体系。公司治理综合系统如图 1-1 所示。

一、内部会计监督系统

所谓内部会计监督系统，是指来自组织内部，覆盖于微观经济管理领域，从组织职能角度或者从专业技术角度进行的各种监督活动。包括 在会计、审计、法律、人力资源管理、质量管理、统计管理等方面发挥监督与控制职能。内部会计监督可以

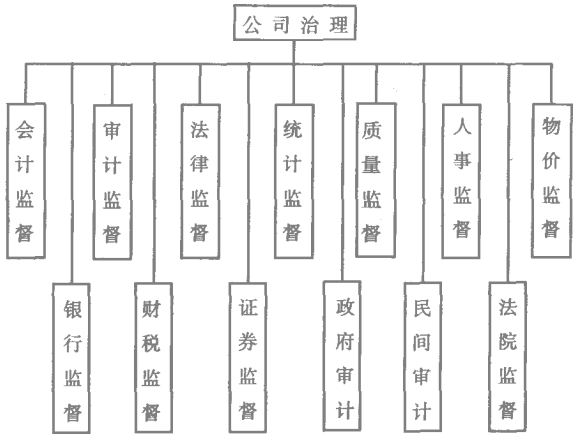


图 1－1 公司治理综合系统图

从以下几个具体方面详细把握：

1. 从会计监督内容上理解，内部会计监督是指由企业管理者、各级职能部门和财务会计部门以外的机构与人员，对本企业的财务会计活动进行的监督检查。例如，上市公司的监事会接受股东大会的委托，对财会部门的会计账簿和会计报表进行监督检查。检查董事会和经理人员有无违反法律、法规和公司章程的行为；有无隐瞒收入和进行不正当利润分配的情况。如果发现值得怀疑的地方，监事会可以用公司的名义委托会计师事务所、政府审计机关等进行严格的复审。

2. 从会计监督对象上理解，内部会计监督可以监督和检查企业的劳动分配原则、可以监控组织的统计指挥系统，还可以分析与评价公司的责权对等关系，甚至监督检查组织的各种控制幅度。例如，内部审计机关应当对会计部门报送的工资与福利数据进行严格检查，提请管理当局纠正不当的利益分配措

施；还可以对跨国集团的分部会计报表进行仔细的研究与分析，评估各种分支机构的收益与支出结构和数据，防止不讲整体效益和责任推委的情况发生。此外，人力资源管理部门可以进一步验证会计部门的会计账簿和会计报表，评价和检查各级职能部门的责任预算与决算，分析其权利和责任对等情况，防止无效激励措施以及承包方案缺乏科学性与可行性的局面出现。

3. 从会计监督方法上理解，如果财会部门从自发的角度实施这些方法，也完全能够充分发挥对组织各项经营活动的有效监督控制作用。会计机构和人员充分利用的监督方法可以划分为几种：即对财务数据进行监督的方法、对物资流动进行监督的方法、对现金流动进行监督的方法、对人力资源流动进行监督的方法、对信息流动进行监督的方法等。例如，会计机构和人员首先应当自发设计一套“钱、财、物”分管制度进行有效监督，可以通过现金预算制度控制企业各种违法支出，还可以借助内部审计部门分析和测评产品成本报表的科学性与合理性。此外，会计机构和人员还可以对材料或物资利用最优定货批量方法进行监督、对物资保管和领用制度，以及信息处理程序中的各个环节进行严密的监督。

4. 从监督会计循环程序方面理解，紧紧围绕会计系统的本质功能开展各项会计监督。会计管理可以理解为是一种系统管理，包括科学设置各级会计岗位并合理进行会计分工、严格审查会计凭证的填置与复核、有效控制会计账簿的登记与保管、严密预防实物和现金上的各种违法行为、认真履行财务收支制度控制的专责、审慎监督各项会计报表的真实性及合理性。例如，财会部门可以通过财产清查手段，对物资保管情况进行控制与监督，还可以对企业重大的投资和筹资决策进行可行性研

究与分析，对企业正当利润分配和依法纳税数据进行法律咨询或调查。总之，只要会计人员充分利用会计循环中的各个环节实施有效的监督控制，完全能够把一套合理科学的预警体系建立起来。

二、外部会计监督系统

来自组织外部、通过宏观经济管理手段，对组织主体所从事的各项活动进行会计监督和控制的机制或框架就称为外部会计监督系统。外部会计监督的目的是为了有利于国家法律法规、政策的真正贯彻执行，有利于社会主义市场经济秩序的健康发展和整个政府宏观管理水平的不断提高，这种会计监督具有强烈的社会性。显而易见，外部会计监督与内部会计监督进行比较，独立性、公正性要强，见效快。但也比内部会计监督主动性差、滞后性较明显。外部监督系统如果与内部监督系统一同实施，从内到外、从表到本，共同作用于组织整体，从对会计信息的初次确认到再次确认，从初次计量到再次计量，从初次控制到再次控制，则层层把关，经线与纬线相互交织，建立一套审慎且严密的监督网络。“法网恢恢，疏而不漏”，各种违法行为、各种违规操作都将被消灭在萌芽之中。

综观外部会计监督系统，可以归纳为以下几种：

(一)政府会计监督。

财政部部长助理冯淑萍女士指出：财政监督的指导思想应当以有关法律制度为依据，以会计监督为中心，针对会计工作最为薄弱的环节，制定适合中国经济发展水平的控制体系。

在世界大家庭中，中国是社会主义公有制国家，占有绝对统治地位的经济主体就是国有经济。我国的经济体制与资本主义

私有制有着本质区别，因为，国有企业始终处于市场体系中占绝大比重的组织方式。从这种状况出发，政府会计监督应当是为了保护国有经济利益，保证国有资产的保值增值，保障社会民主权益不断得到提高。正因为如此，政府会计监督具有鲜明的政治立场，强大的威慑权力，绝对服从等显著特点。

政府会计监督体系可以包括：财政监督、国家审计监督、税务监督、证券监督、保险监督、银行监督、公检法监督等形式。

1. 财政和税务监督。财政部门是我国会计工作的法定管理部门，财政部门也是推动会计监督系统实施的最为重要的机构。财政部门的会计监督可以从几个方面入手：从会计人员从业资格方面进行的监督，从会计账簿设置方面进行的监督，从会计资料的真实、完整性方面进行的监督，从会计核算程序的合规性方面进行的会计监督。

财政部门为了加强会计监督建立了一套严格的法规和制度体系。包括：《会计法》、《会计准则》(既有基本准则，也有具体准则)、《企业会计准则》、《企业财务会计报告条例》、《会计档案管理办法》、《会计基础工作规范》等。

税务监督是指国家税务机关依照相关税法、公司法的有关规定，对组织或单位的会计资料进行的监督与控制。现行税法明确规定：税务机关有权对纳税人的财务、会计和纳税情况进行检查，各级纳税人必须据实报告和提供有关资料，不得隐瞒或者拒绝。税务机关可以监督检查纳税主体的生产经营活动、财务管理活动、成本核算工作，以及资金的有效运营等方面内容。为了检查和监督纳税单位自觉地履行纳税义务，进一步保证社会公共资金的可靠来源，各级国家税务机关和地方区域税务机构，都可以依法执行检查职能，对各种企业组织的税务登记情况、账簿和

凭证的管理情况、纳税申报程序等进行检查。

2. 政府审计监督。国家审计机关代表政府依法行使审计监督的职能。政府审计主要监督检查各级政府部门收支，以及财政收支和公共资金的收支、运用情况。我国目前的审计机关由政府绝对领导，分中央和地方两个层次。我国宪法规定，审计机关独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

政府审计监督具有如下职责：检查监督政府预算、决算的执行情况，检查中央银行的财务收支情况，检查国有金融机构的资产、负债、损益确认及计量结果，检查国有企业事业单位财务收支，以及国有资产保值、增值情况，检查国家基本建设项目预算的执行情况，检查社会保障基金、社会捐赠资金的使用情况等。

3. 证券监督和保险监督。《中华人民共和国证券法》和《中华人民共和国保险法》明确规定，由证券监管部门和保险监管机构，依法对相关单位的会计资料进行监督和检查。证券监督范围包括对证券发行人、上市公司、证券交易所、证券公司、证券登记结算机构、证券投资基金管理机构、资信评估机构的证券业务活动进行监督管理；监控证券发行和交易信息公开披露情况。监管机构有权查阅、复制当事人与被调查单位的各项交易记录，登记过户记录、财会资料及其相关法律文件的基本数据。保险监督范围包括：由保险监督管理委员会（简称中国保监会）及其派出机构，依法监督保险公司的经营业绩、财务状况及资金使用情况，保监会有权责令各级保险公司在规定的期限内提供有关的检查资料和文件。保监会有监督的权力，保险公司有接受检查的义务。2001 年 2 月,证监会正式颁布实施了《证券

公司内部控制指引》，标志着证券行业的监督控制体系步入了新的轨道。

4. 银行监督。银行监督包括中国人民银行对金融企业的监督和银行机构对非银行企业(如对工业、商业、建筑业)的监督两种。中国人民银行具有对金融机构的会计资料进行监管的职责。我国《中华人民共和国银行法》规定,中国人民银行有权要求金融机构按照规定报送有关资产负债表、损益表，以及其他财会报表数据,并对金融机构的存款、贷款、结算、呆账等情况随时进行严格稽查、监督检查。

对非金融企业的监督，可以由各级金融机关承担，可通过存款、贷款和结算渠道，对这些被调查企业进行检查和控制。包括依据有关《库存现金管理条例》、《银行票据结算办法》、《外汇管理条例》等基本规范，对企业的备用现金、银行存款、短期借款、长期借款等会计数据和各种信息资料进行监督检查。严格防止坐支现金、透支存款、挪用银行借款、违反银行专用资金使用规定的现象发生。此外，金融机构还可以对企业非法拆借资金、资产抵押和担保活动进行严格检查监督。

5 工商、海关、稽查特派员监督。依据《国务院稽查特派员条例》规定，特派员小组有权对相关的国有重点大中型企业的会计资料实施监督检查。工商行政管理机关可以依法对企业的注册登记情况、合法经营范围、商标注册情况、产品质量管理情况等进行监督检查；海关部门可以对企业的出口退税申报数据、出口进口指标和单证，以及进口设备使用情况等进行严格的审查和监控。

(二)社会会计监督。

社会会计监督应当由民间审计监督、社会舆论监督两部分

构成。民间审计监督主要是指由注册会计师（也包括资产评估师）事务所及个人进行的会计监督，而社会舆论监督主要是依靠社会道德、信仰、文化品德等精神因素来影响会计专业人员的行为举止，建设一种会计监督控制的环境背景。社会舆论监督实质上可归结为诚信文化建设。诚信文化是公司治理之本、是会计行业的道德底线、是所有违法违规事件的关键症结所在。

1. 民间审计是监督上市公司的主力军。民间审计又称为注册会计师审计，是指经过政府批准注册成立的会计师事务所开展的审计活动。为了保护投资者和债权人的利益，为了监督检查经营者的管理活动，为了预防各种上市公司的经营舞弊现象，注册会计师审计机构依法接受委托，对被审计单位进行相关审计。该审计监督的主要特点是：以企业资产负债表和损益表为中心的全部会计报表及相关会计资料作为审计对象，审计的主要目的是对会计报表发表审计意见，以确定会计报表的可信性和公正性。对企业公布的会计报表进行技术鉴证的内容也包括了检查相关的内部控制制度执行情况，并最终对企业会计信息提供各种社会鉴证。随着我国市场经济逐步规范化，注册会计师审计监督将成为上市公司治理结构中的重要环节。

1994 年 1 月 1 日，《中华人民共和国注册会计师法》正式实施，以后又相继颁布了各个独立审计准则，在国家法律法规的保障下，我国的注册会计师行业得到了飞速发展，其为我国的改革开放，为国有企业转换经营机制和社会主义市场经济建设，以及经济体制的正常运行都发挥了积极作用。

2. 诚信文化建设是公司治理之本。“真诚到永远”是中国海尔跨国集团具有浓重伦理思想的座右铭。有人说，深谙如何开