

第一章 会计制度设计概述

【内容提示】会计制度是会计方法和程序的总称，是会计工作的规范。会计制度是会计控制的载体，它是内部控制的主要内容。本章主要介绍内部控制、管理控制、会计控制、会计制度及会计制度设计等基本概念，同时也阐述了会计制度设计的内容、原则和方法。

第一节 内部控制涵义与要素

一、内部控制涵义

内部控制是现代企业、事业单位以及其他有关的组织在其内部对经济活动和其他管理活动所实施的控制。具体地说，它是指一个组织为了提高经营效率和充分地获取和使用各种资源，达到既定的管理目标，而在内部正式实施的各种制约和调节的组织、计划、方法和程序。它是有效执行组织策略的必要工具，是现代化企业重要的任务及管理方式与手段，是实现高效化、专业化、规范化和自动化的最基本条件。之所以要设置内部控制，一是促使企业达成获利目标，并把意外损失减到最小程度；二是促使单位管理层有能力适应快速改变的竞争环境，满足顾客需求，调整适应需求的优先顺序，并为未来的发展留出空间；三是以利于提高效率，减少资产损失的风险，保证财务报告的可靠性和法令的遵循。

正因为内部控制可用来达成许多重要的目标，所以被愈来愈多的人所重视，它被认为是解决单位各种各样潜在问题的根本方法。无论怎样对内部控制定义，它都必须满足两个前提：一是要满足不同团体的需求；二是要提出评估和改善的标准。同时，内部控制还要为单位营运的效果及效率、财务报告的可靠性和相关法令的遵循提供合理的保证。如果一个单位的内部控制能使管理阶层了解其营运目标被达成的程度，对外财务报告的编制是可靠的，相关法令被严格遵循，那么该单位的内部控制是有效的，也即是达到了内部控制目标。

将内部控制的内容和方法以文字或流程图形式做出具体规定，并付诸

实施使其连续执行和制度化即是内部控制制度。内部控制制度的内容、种类、方式取决于内部控制。内部控制制度，是组织内部管理工作的组成部分，是为满足该单位的组织、业务和管理目标的需要而设计的。它应当包括与保护资产安全、确保各种信息资料的可靠、有利领导决策、促进管理方针的传达和贯彻、提高工作效率和经济效益有关的内部管理控制。它的主要任务是控制单位内部一切经济活动严格按照计划规定的预期目标进行，以保证计划任务的完成以及经营效率的提高。有效的内部控制应起到以下几个方面的作用：

(1) 保证单位的一切业务活动按其计划目标进行，可以及时发现和纠正偏离目标的行为。

(2) 保证国家的财经政策、法令制度得到贯彻执行，便于及时发现、查明和处理问题。因为内部控制制度确定了各部门遵纪守法的责任制度与检查制度。

(3) 保证会计资料和其他经济资料的可靠性。因为通过批准授权等各种控制制度可使业务处理合理、凭证有效、记录完整正确并且有必要的稽核检查做保证。

(4) 保证财产安全完整，堵塞漏洞、防止或减少损失浪费，防止和查明贪污盗窃行为。因为有了不相容职务分离、职务轮换、定期盘点和加强保管、限制擅自接触等制度予以保证。

(5) 保证各种核算质量，提供有用的会计与管理的信息。因为各种核算通过有关人员的处理、复核、核对及检查可以保证其真实有效。

(6) 保证工作效率的提高。因为实行内部控制，使各种工作程序化、规范化避免混乱现象。

(7) 有利于提高工作人员的素质。制度的制约可以增强工作人员的责任心和促使其努力提高办事能力。

一般说来，内部控制制度不是一种独立存在的制度，它渗透在单位管理环节的各个方面 寓于各项管理制度之中 因此 它具有非独立性特点。内部控制制度又是各种控制方式和控制手段的组合，而且根据不同的控制目标有多种多样的组合方式，因此，内部控制又具有组合性特点。内部控制制度旨在预防和查明差错 但它又不是万能的 它具有一定的局限性。内部控制只能为管理人员达到其目的提供一定的帮助 但不能提供绝对的保证。因为它有以下几个方面局限性：

(1) 管理人员要求每一项控制是有成本效果的，即控制费用不应与因

弊端或错误所造成的可能损失不相称。因此，控制受到成本效果的限制。

(2) 内部控制只适用于对正常反复出现的业务事项进行控制，而不能对例外事项进行控制。

(3) 内部控制对于工作人员因粗心、精力不集中、身体欠佳、判断失误或误解指令而造成的人为错误无能为力。

(4) 对工作人员合伙舞弊或内外串通共谋无法控制。

(5) 对管理人员不能正确使用权力或滥用职权无法控制。

(6) 因情况变化使原来的控制措施失效，而导致错误和弊端的发生也无法控制。

事实上内部控制的实质不在于消除一切风险，而在于限制管理上已经意识到的风险的发生。

二、内部控制要素

内部控制包括五个相互有关联的组成要素，它们源自管理阶层经营企业的方式，且与管理的过程相结合。

(一) 控制环境

控制环境是其他内部控制组成要素的基础，是所有控制方式与方法赖以存在与运行的环境。它对于塑造企业文化、提供纪律约束机制和影响员工控制意识有重要作用。影响控制环境的因素有四个方面：企业人员的操守、价值观及能力；管理阶层的管理哲学与经营风格；管理阶层的授权方式及组织人事管理制度；最高管理当局及董事会对单位管理关注的焦点及指引的方向，如他们对内部控制是否持肯定和支持态度等。

(二) 风险评估

每个企业均应评估来自内部和外部的不同风险。评估风险的先决条件是订定目标，各不同层级的目标，必须保持一致性。风险评估系指辨认并分析影响目标达成的各种不确定因素。风险评估是决定风险应如何管理的基础。由于经济、产业、主管机关和营运环境不断变化，风险也因变化而来，因此，辨认并处理这些风险自然就有必要。

(三) 控制活动

控制活动是指确保管理阶层指令实现的各种政策和程序。它是指针对影响单位目标实现的各种制约措施和手段。单位各个阶层与各种职能均渗透有不同的控制活动，如核准、授权、调节、审核营业绩效、保障资产安全

以及职务分工等等。由于单位性质、规模、组织方式等不同，其控制活动也有所不同。

（四）资讯与沟通

每个单位必须按照一定的方式和时间规定，辨识和取得适切的信息，并加以沟通，以便于员工更好地履行其职责。单位资讯系统能产生各种报告，包括与营运、财务及遵循法令有关的资料和信息，这些资讯反映了单位业务运行状况，便于管理者采取控制措施。资讯系统不仅处理单位内部所产生的资讯，同时也处理与外界事项、活动及环境等有关的资讯，这些资讯同样是单位制订决策及对外报道所必不可少的。有效沟通的含义，包括组织内部上下沟通及横向沟通，也包括与外界沟通。单位所有员工必须自最高管理阶层开始，清楚接获须谨慎承担控制责任的各种讯息；必须了解自己在内部控制制度中所扮演的角色，以及每个人的活动对他人工作的影响，单位必须有向上沟通重要资讯的方法，也应有向顾客、供应商、政府主管机关和股东等进行沟通的方式。

（五）监督

监督是一种随着时间的经过而评估内部控制制度执行质量的过程。监督的方式有持续监督、个别评估及综合监督等。持续监督是指在营运过程中的监督，包括例行管理和监督活动，以及其他职工为履行其职务所采取的行动。个别评估的范围及频率，应根据评估风险的大小及持续监督程序的有效性而定。持续监督和个别评估一起进行，称之为综合监督。各种监督中发现的内部控制的缺失必须向上级呈报，严重者，则须向最高管理阶层及董事会呈报。

上述五个要素相互关联与配合，形成一个整合系统。这个系统可对改变中的环境做出动态反应。

内部控制是因单位的基本业务需求才存在，与单位的营业活动交织在一起。只有当内部控制能纳入单位的基础建设之内，而且是单位机体的一部分时，才最为有效。也只有纳入营运活动的控制，才能帮助单位提高管理水平和管理质量，才能避免不必要的成本，才能对改变的环境做出快速反应。单位的三类目标是单位所追求的对象，组成要素则代表达成目标所必须的条件。对于每一类目标来说，与所有的组成要素都是相关的。

三、内部控制基本方法

尽管各个单位的性质和经营特点有差异，但在建立内部控制制度时总

是根据实际情况把各种控制方式、方法有机地组合起来 形成一个系统的控制以实现控制的目标。内部控制的方式、方法多种多样 但其基本的控制方式有目标控制、组织控制、人员控制、职务分离控制、授权批准控制、业务程序控制、措施控制与检查控制。

（一）目标控制

目标控制是指一个单位的内部管理工作应该遵循其创建的目标，分期对生产、经营、销售、财务、成本等方面制定切实可行的计划 并对计划执行情况进行控制。目标控制是一种事前控制方式，其主要过程包括确定目标，执行控制，测查执行成果与目标比较，进行测查结论反馈。

（二）组织控制

组织控制是指对组织内部的组织机构设置的合理性和有效性所进行的控制。组织控制也是一种事前控制方式，其主要手段包括采用合理的组织方案，采用合理的组织结构和建立组织系统图等。

（三）人员控制

人员控制是指采用一定的方法和手段对职工的思想品德、业务技能和工作能力进行控制，以保证组织各级人员具有与他们所负责的工作相适应的素质，从而保证任务的完成。工作质量、人员素质控制应做到：根据各级人员政治与业务素质委派工作，使各级人员能胜任自己的工作；进行上岗前业务考核并建立职工技术业务的考核制度；建立管理人员业绩考核制度，调离不胜任本职工作的管理人员；建立职业道德和业务技术轮训制度；建立激励、奖惩制度 建立职务轮换制度等。

（四）职务分离控制

职务分离控制指对于组织内部的不相容职务必须进行分工负责，不能由一个人同时兼任，以减少差错和舞弊的发生。任何单位应做到授权批准与执行分离 执行与审查、稽核分离 执行与记录分离 保管与记录分离 保管与清查分离，总账记录与明细账或日记账记录分离等。出纳人员不得兼任稽核、会计档案保管和收入、支出、费用、债权、债务账目的登记工作。

（五）授权批准控制

授权批准控制指组织内部各级工作人员必须经过授权和批准才能对有关的经济业务进行处理，未经授权和批准，这些人员不允许接触和处理这些业务。这一控制方式使经济业务在发生时就得到了有效的控制。授权方式可分为一般授权和特殊授权。

（六）业务程序控制

业务程序控制指采用规范化、标准化的手段对重复发生的业务处理过程进行控制，因此也叫做标准化控制。程序控制也是一种事前控制，主要规定凭证传递程序，记账程序，供产销及主要经济业务处理程序等。程序控制还包括了将业务处理过程的程序、要求、注意事项等编制成书面文件，便于有关人员执行。

（七）措施控制

措施控制指以特定的控制目标为其控制对象的控制措施，如方针政策控制、信息质量控制和财产安全控制等。

方针政策控制实质上是一种纪律控制，主要以单位的方针、政策、计划、预算、定额等作为控制的手段，以保证单位合法、合规的经营。

信息质量控制，即采取一系列的措施和方法，以保证会计信息的真实、及时、可靠和准确，保证会计信息能够满足组织内部和外部使用人的需要。信息质量控制的手段主要包括凭证审核、凭证连续编号、复核、核对、签章、传递与分析等。

财产安全控制是指为了确保财产物资的安全完整而采取的各项措施和方法。直接与财产安全有关的控制措施和方法有及时登记、限制接近、永续盘存制、财产清查制、出库入库手续、职务轮换等。

（八）检查控制

指对内部控制制度的贯彻、执行情况进行监督检查，以保证控制功能的充分发挥。检查控制又可分为专业检查和群众检查两种。内部审计是一种专业检查，是组织通过建立内部审计部门对组织的各项业务进行审计检查的一种监督手段。

根据我国实际情况，内部控制的基本方法有授权控制、职务分工控制、业务记录控制、财产安全控制、人员素质控制、书面文件控制和内部审计控制等。其中书面文件控制是指在业务处理过程中，把单位对于经营管理的要求、有关注意事项等编制成书面文件，并且下发给各级工作人员。书面文件控制能够使员工更好地了解单位的各项要求，在业务处理中随时参照执行，并且使各级人员的责任更为明确。书面文件控制的主要内容与方针政策及程序控制的内容相似。

第二节 管理控制与会计控制

仅从会计角度出发,有人认为内部控制可分为内部牵制和内部稽核;但从整个管理经营出发,内部控制又可分为管理控制和会计控制两大类。

一、管理控制

一个单位的管理部门不仅会对会计和财务方面的控制感兴趣,同时对单位的生产经营、购销活动及人员组织等也感兴趣。因此,单位内的管理部门应当建立管理制度,藉以保持生产经营的效率,以及保证各个部门贯彻执行既定的政策。根据一定的经营方针,为合理而有效地进行经营活动而设定的各种管理,即为管理控制。把经营效率和管理方针的程序和方法作为其特征。它是单位内部除会计控制以外的各种控制,是建立会计控制的基础,而与财务只有间接的关系。管理控制不仅包括单位的计划及有关的措施、方法和记录,而且包括与该单位实现目标有有的管理部门的一切功能。管理控制的主要目的是为了保证实现单位目标,实施管理政策,提高经营效率和为会计控制提供基础。

管理控制的范围很广,它包括了一个单位内部除会计控制以外的所有控制,其主要内容有以下几个方面:

(1) 计划控制:预算控制制度、标准成本计算制度、利润计划、资金计划、设备投资计划等。

(2) 信息、报告控制:服务于经营管理的内部报告制度、信息管理制度等。

(3) 操作与质量控制:时间定额研究、操作规程研究、工程管理、质量管理等。

(4) 人员组织与训练:机构建立与分工、人员配备与选择人员训练计划、职务考核与分析、职务评价、工资管理等。

(5) 业务核算与统计核算:有关的业务核算、经营统计的编制和分析,销售预测等。

二、会计控制

确切地说,会计控制主要是指单位内部应用会计方法和其他有关方法,对财务、会计工作和有关经济业务所进行的控制。会计控制不仅包括内部牵

制 即为了保护财产所实行的控制 而且还包括为了保证会计信息质量而采取的控制。会计控制内容包括组织机构的设计(单位的计划)以及与财产保护和财务记录的可靠性有关的各种方法和程序。会计控制 不仅包括了狭义的会计控制 还包括了资产控制和为保护财产而实行的内部牵制。同时把会计控制作为单位管理的一种主要手段,其目的在于保护单位资产,确保财务记录的真实可靠,为攫取最大限度的剩余价值服务。会计控制是提高社会组织管理素质的一种主要手段。

我国实行会计控制的主要目的在于保证国家经济方针和经济法规的贯彻执行;促进经济计划和财务预算的顺利执行;促进廉政建设,减少经济犯罪,维护社会主义财产的安全;提高会计信息的质量和会计工作效率。

会计控制包括组织规划及有关维护资产安全、财务记录可靠的程序与记录。因此,它对有关事项应提供合理的保证,如依照管理当局的一般授权或特别授权执行各种交易,杜绝非授权交易的发生;交易记录必须依照一般公认会计原则或其他适当的标准编制财务报表,并有保护资产的会计责任;须经管理当局授权,才能动用资产;在合理期间内,将资产记录与实有资产相互比较 如有差异 即采取适当的行动。

会计控制的主要内容,在资产管理方面包括资产收付保管业务、资产维护手续和资产维护手段等。资产收付保管业务 系指应根据对现金、票据、支票、有价证券、商品、材料物资和固定资产等的收付、保管及其他业务所做的规定或已建立的手续,来正确地处理业务;资产维护手续,系指从制度上保护资产和保证权利的各种手续,系指以确保资产的完整性而采取的人的维护手段或设施的维护手段 使资产免遭舞弊、差错、盗窃、火灾和其他损害。在会计管理方面,主要是健全并有效地运用会计制度,如:健全会计核算规程和成本计算规程等;确立账簿组织、账目组织、凭证组织等;现金日报表、银行账户调节表及各种报表的编制;现金、物资盘存的制度化等。

会计控制一般分为合法性控制、完整性控制与正确性控制三种形式。合法性控制的目的是确定只有正当的事项可入制度;其控制方式是进行授权、正确核对与比较三种。完整性控制的目的就是保证应该记录的都进行了记账 没有遗漏和隐藏 其控制方式是进行顺序编号、控制合计数、掌握档案与备忘录四种。正确性也受上述一些确保合法性及完整性的方法所控制。同时 还有双重核对与事先控制两种 另外还包括划分职务与限制接近两种形式的控制。划分职务的控制,即规定每一个人不得兼任不相容的两种职务;限制接近控制 即规定接近实物、账簿应限于胜任的人。划分职务与限制接

近的控制，在 1940 年至 1970 年之间称之为“内部牵制”现在称之为“纪律控制”。

会计控制的主要方法是：

1. 基础控制

指通过设计程序来保证完整、正确记录一切合法的经济业务及时觉察处理过程和记录中出现的错误。通过该种控制以实现会计控制的完整性、合法性、正确性和一致性的目标及保证获得可靠的财务信息。基础控制包括下述四种控制：

(1) 完整性控制。保证发生的一切合法性经济业务均记入控制文件。主要通过顺序编号、总额控制、从不同的来源测定数据的一致性、登记账簿、掌握档案并运用备忘录等方法来保证记录的完整。

(2) 合法性控制。用各种方法检查所记录的经济业务以保证其能如实反映经济事项。主要通过熟悉制度的人员审查会计文件，确定所记录的业务是否如实发生，其处理过程是否与规定的程序相一致；查明业务处理是否通过授权与批准，有无越权行事；有无进行严格的比较与核对等。

(3) 正确性控制。是为了确保每笔经济业务的发生，都能用正确的金额及时记入账户的一种控制。主要通过建立发生额计算、转登及余额计算检查、账户分类检查、双重核对、事先控制与牵制等方法来保证记录的正确。

(4) 一致性控制。是保证会计记录一致性的控制。主要通过盘存、调账、追究不符原因、相互核对等方法来实现会计记录的一致性。

2. 纪律控制

为了保证基础控制能充分发挥作用的控制为纪律控制。纪律控制具有监视、强制和约束会计工作的特征。严格的基础控制本身并不能说明会计控制的有效性，只有基础控制得到如实实施才能发挥作用。纪律控制能够确保会计程序和基础控制程序永远按设计的那样去发挥作用。同时，也能保证及时发现错误与查明错误。纪律控制主要通过职务分工、监督检查的方法来实现。实行职务分工，有利于不相容职务的制衡，有利于及时发现差错和防止串通舞弊；实行监督检查，有利于查明会计制度中的弱点与及时纠正差错，没有适当的监督检查，再好的会计制度和基础控制也有发生差错的风险。

3. 实物控制

指维护实物安全与完整的控制。它主要是通过限制非授权人员接近资产，并采取有效的防范维护措施及实行永续盘存制等方法来实现的。不是所有的实物控制都是会计控制，有的实物控制属于管理控制的范畴，如果缺少

某种实物控制，不引起计算方面错误，那么这种控制就是管理控制。

也有人认为会计控制则指经由文书、会计凭证等流程上的控制。会计控制必须以管理控制为基础，方能行之有效。

第三节 会计制度与会计制度设计

会计是对于一个组织用货币作为主要计量单位来搜集、归总、分析与报告资料的一个系统，其本质是一种管理活动。任何一种社会分工，一种行业存在的意义根本不在于其功能的多少，而在于其社会的需要，会计正是应社会对经济事项反映与监督的需要而产生的，其基本任务也只是围绕着反映与监督功能的实现而进行的经济业务记录、计算、会计信息的整理加工和报告。具体地说，一是用货币计量单位来记录和计算单位日常发生的经济事项；二是将这些记录的事项，整理加工为有用的信息；三是以财务报表的形式将有用信息反映给信息接受和利用的对象。会计和簿记之所以不同，因为它不仅要记录数据，而且还要进行信息分析与信息报告。

一、会计制度

制度一般是指要求成员共同遵守的办事规程或行动准则，如工作制度。会计制度即是会计人员的工作制度，它是政府机关、社会团体及各种性质的企业、事业单位在处理其会计事务时制订的一种方法，它是会计方法和程序的总称，是会计工作的规范。企业或经济个体及其他单位，为了迅速获得正确可靠的会计情报或会计资料，防止内部发生舞弊或资源浪费，监视各部门对管理当局既定政策的贯彻情况，考核各部门的经营绩效，就有必要将会计资料有规律地予以汇集、记录和报告，这一系列工作系统用来正确处理其经济事项并作为保持与分析报告财务记录的一种手段，也即是会计制度。会计制度应当包括对经济业务的确认、计算、分类、登账、汇总和提出报告。以有效的管理控制作为补充的会计制度能够为管理人员在保护资产、防止随意使用和处理资产方面，及以可靠的财务记录编制许可的财务资料方面，提供合理的确信。

我国会计制度按其内容可分为三类：一是有关会计工作的制度，如会计档案管理办法。二是有关会计核算和会计监督的制度，如企业会计准则。三是有关会计机构和会计人员管理的制度，如会计人员职权条例等。

会计制度按其性质又可分为预算会计制度和企业会计制度两类。预算

会计制度以预算管理为中心，是国家财政和行政事业单位进行会计核算的规范。其中的财政总预算会计制度适用于中央和地方财政总预算的会计核算；行政单位会计制度适用于一切国家机关的会计核算；事业单位会计制度适用于教育、科研等事业单位的会计核算。企业会计制度是以生产经营管理为中心，是各类企业和其他经济组织进行会计核算的规范。按照过去国家对企业实行的行业划分，我国已制定了一系列的指导性会计制度，如工业企业会计制度、商品流通企业会计制度、旅游、饮食服务企业会计制度、交通运输企业会计制度、邮电通信企业会计制度、施工企业会计制度、房地产开发企业会计制度、对外经济合作企业会计制度、金融企业会计制度、农业企业会计制度、民航企业会计制度、铁路运输企业会计制度和保险企业会计制度等。此外，随着我国股份制经济的发展，国家还制定了股份有限公司会计制度。

改革开放前，我国传统的会计制度是按照不同所有制，分不同部门和行业设计制定的。这种会计制度由于体现着不同所有制与国家之间不同的经济利益分配关系，体现不同的部门利益和习惯，不同的会计制度在会计处理方法和程序上存在很大的差异，导致不同单位提供的会计资料缺乏可比性。这种制度既不能满足国家加强宏观经济管理和调控的需要，也不利于改革开放政策的贯彻执行。1992年党的“十四”大召开，确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济。市场调节经济的作用明显增强，有力地推动了我国生产力的发展。但是，与此同时，一些单位受到利益的驱动，随意改变会计核算方法和程序的情况越来越严重，以致造成一些单位会计工作秩序混乱，假账泛滥。由于国家宏观调控和经济决策得不到真实、完整的会计数据的支撑，使国家出台各项经济方针政策可能偏离经济运行的正确轨道，导致各种经济杠杆失灵。

为了克服传统会计制度所存在的弊端，整肃会计工作的混乱和制约会计信息的失真，更好地发挥会计的作用与宏观调控服务，1993年我国对企业会计制度进行了重大改革，改变了过去按所有制形式，分不同部门设计制定会计制度的做法，加大统一会计制度的力度，相继制定了一批全国性的统一的会计制度，形成了比较完备的会计核算制度体系。会计制度已成为各单位进行会计核算和会计监督的重要规则和宏观经济调控机制的重要组成部分。但是，随着改革开放的不断深化和社会主义市场经济的快速发展，会计工作中潜在问题明显地暴露出来，有些情况还十分严重。如一些单位受到利益驱动，在会计数据上“做文章”，假账真做、真账假做，造成假账泛滥，会计

信息失真已经成为社会公害。一些单位负责人为了粉饰政绩 谋取私利或者小团体利益 打着“关心”、“重视”会计工作的幌子 违法干预会计工作 授意、指使、强令会计机构、会计人员篡改、伪造、变造会计数据 提供假财务会计报告，对国家出台有效的经济政策和调控手段构成威胁。一些单位的会计人员作为单位的一名普通职工履行监督职责缺乏必要的法律环境，由此受到刁难和打击报复；也有一些会计人员受个人利益驱使，放弃职守、知情不报 或者共同作弊 或者监守自盗。不少单位会计基础工作不扎实、不规范，缺乏健全而科学的内部控制制度。为了进一步规范会计行为，保证会计资料真实、可靠 为了加强经济管理和财务管理 提高经济效益 为了维护社会主义市场经济秩序 从 1997 年到 2000 年 已发布了 9 项具体会计准则和《股份有限公司会计制度》 其中现金流量表、债务重组和非货币交易准则 适用于所有企业 其他 6 项具体会计准则适用于上市公司。在此期间，上市公司执行《股份有限公司会计制度》和已发布的 9 项具体会计准则；未上市公司执行《股份有限公司会计制度》和已发布的适用于所有企业的 3 项具体会计准则；其他企业仍执行行业会计制度和 3 项具体会计准则。财政部门对会计核算制度改革的目标是逐步建立完整的企业会计准则体系。随着我国加入世界贸易组织的需要，会计改革步伐已进一步加快，过去的十几个行业会计制度已在 2000 年进行合并、修订和统一，形成了统一的综合的会计制度——《企业会计制度》并于 2001 年 11 月颁布了《金融企业会计制度》。此外，对小型企业也要制订统一的会计制度。经第九届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过，重新修订了会计法，更加完善了我国新时期会计工作的总纲。1999 年 9 月 22 日，中国共产党第十五届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，提出加强和改善企业管理 必须“建立健全全国统一的会计制度”。实践证明，在市场经济条件下，会计制度作为法制化经济管理手段的重要组成部分，必须强化，必须统一。国家统一的会计制度主要包含以下三层含义：

1. 国家统一会计制度是由国务院财政部门统一制定并在全中国范围内实施

国务院财政部门作为全国会计工作的主管部门，制定国家统一的会计制度是其一项非常重要的职权。国家统一的会计制度由国务院财政部门统一制定 可以保证我国会计制度的统一、完整和权威 也有利于执行。同时，国家统一的会计制度由国务院财政部门统一制定，并不排除国务院有关部门以及中国人民解放军有关部门依照会计法，以适应有些部门和行业对会

计核算和会计监督的特殊要求。但是 省级人民政府财政部门不得制定实施统一会计制度的具体办法，目的在于强化国家统一的会计制度，保障国家统一的会计制度的有效实施。

2. 国家统一的会计制度应当依据会计法制定

会计法是我国会计核算、会计监督和会计管理的基本法律 比国家统一的会计制度具有更高的法律效力，因此，国务院财政部门制定国家统一的会计制度，应当以会计法为依据，不得与会计法的规定相违背和抵触。

3. 国家统一的会计制度是关于会计核算、会计监督、会计机构和会计人员以及会计工作管理的制度

国家统一的会计制度并不是由一个规范构成的，而是由一系列规范构成的，这些规范分别规范会计核算、会计监督、会计机构和会计人员以及为会计工作管理的一个或者几个方面。会计法颁布实施以来，特别是 1992 年我国实行会计制度改革以来，国务院财政部门制定了一系列的准则、制度、办法，使我国的会计制度逐步得到补充和完善。其主要内容包括以下几个方面：

(1) 会计核算制度，主要是有关会计核算的基本原则、会计科目的设置与要求、财务会计报告的格式与要求等规范。

(2) 会计监督制度，是指有关会计机构、会计人员对单位的会计活动进行监督的制度，主要包括会计机构和会计人员对本单位的会计凭证、会计账簿、财务会计报告、实物与款项、财务收支及其他会计事项的监督。

(3) 有关会计机构、会计人员的制度，主要包括会计机构的设置、会计人员配备和会计机构、会计人员的职责权限等制度。

(4) 会计工作管理制度，主要是指各级人民政府财政部门对会计工作的指导、监督和管理等制度。

会计制度是会计控制的载体，是企业管理的必备工具。会计制度是单位所有管理制度中最根本的制度，没有健全的会计制度，所有的管理都失去了依据。会计有财务的功能、成本的功能、管理的功能和社会的功能 而这些功能，必须经由会计制度的规定而实现，因为会计制度规定了会计科目的设置 会计凭证的填制 会计账簿的记录与结算 以及会计报表的编制 和会计事务的处理程序等，只要按照会计制度规定办理，即可保证会计业务顺利运行 也就能实现会计各方面的功能 所以说会计制度是管理的工具。一个健全的会计制度 不但能使单位的会计业务圆满推行 而且能够促使会计事务处理的合理化；促进内部控制的健全与有效；有利于保证固定资产管理完

善 存货控制适宜 现金、票据及有价证券保管安全 能提供适当的预算管理
办法 能正确表达及公平考核经营绩效 能使会计资料帮助管理者解决管理
中的问题。因此说，健全的会计制度，是企业成功的重要因素。

会计制度是会计管理的重要组成部分，它对于做好会计工作和加强内
部控制具有重要的作用。会计制度是会计理论指导下使会计工作规范化、程
序化的基本形式。只有通过会计制度的规范化文件，才使会计理论能够指导
会计工作；如果没有会计制度，就不可能使会计理论和会计实践相结合，也
就不可能实现会计的目的和任务。由此可见，会计制度在会计中处于何等重
要的地位。会计制度是会计控制的载体，它体现了会计控制的内容和方法。
会计控制又是内部控制的重要组成部分，管理控制虽然是会计控制的基础，
但强化了会计控制，也有助于管理控制效能的发挥。作为内部控制制度一
部分的会计制度本身就具有控制功能，它对于保护财产安全和提高会计信息
的可靠性具有不可替代的作用 同时 运用确认、计量、记录、分类、截止期、
披露等特殊的手段，也有利于管理当局既定政策的贯彻执行，国家各项
法规的遵循和经营效果的提高。由此可见，会计制度在内部控制中也处于至
关重要的地位。

二、会计制度设计

对于基层单位来说，会计制度设计是以会计法和国家统一的会计制度
为依据 用系统控制的理论和技术 把单位的会计组织机构、会计核算、会计
监督和会计业务处理程序等加以具体化、规范化、文件化，以便据此指导和
处理会计工作的过程。

在高度集中的计划经济条件下，会计制度设计只是国家财政部门或上
级主管部门的职责，基层单位的会计机构与会计人员具有执行既定会计制
度的义务，而没有设计会计制度的动机和愿望。随着我国经济体制改革的深
入和市场经济体系的建立，企业的经营范围、经营方式也发生了重大变化。
在这种情况下，迫切需要会计制度管理体制的改革，即由主管部门制定行业
统一的会计制度逐步转变到在会计准则的指导下由企业自行设计会计制
度。按照财政部对会计制度改革的规划 第一步试行会计准则和行业会计制
度并行的双轨制；随着我国新的会计制度管理体制的建立以及国家统一的
会计制度的不断完善，基层单位必须根据会计法和国家统一的会计制度的
要求 结合自身经营管理具体情况 自行设计出适用本单位的会计制度。有
人认为既然有了国家统一的会计制度，各单位也就没有必要再去设计会计

制度。问题正好相反，所谓国家统一的会计制度是指由国务院财政部门根据会计法的规定对会计工作共同遵循的规则、方法程序加以总结的规范性文件的总称，它不可能涉及所有行业、所有基层单位会计制度所应包含的具体要求和具体内容，要想使国家统一的会计制度得到落实和贯彻，各基层单位很有必要设计一套符合统一会计制度要求的单位会计制度。只有这样，才能使单位会计制度满足国家宏观调控的需要，满足有关各方了解单位财务状况和经营成果的需要，满足单位内部经营管理需要。由此可见，会计制度设计不再单纯是财政部门或行业部门的工作，而且逐步成为每个独立核算、自负盈亏的企业加强会计管理，规范会计工作，提高经济效益的自觉要求。同时，设计适应单位管理需要的会计制度也是建立现代企业制度的一个重要条件。

单位自行设计会计制度，可以为会计人员有条不紊地进行会计工作提供可靠的基础和良好的环境，有利于全面地、具体地规范会计人员的行为和提高会计信息的可信度。同时，单位自行设计会计制度，也为会计信息使用者了解和理解会计信息提供了依据。

第四节 会计制度设计的内容

会计制度按其所包括的内容来划分，一般有两种分法。其一，是把会计制度分为会计业务制度、综合性会计制度和会计人员的制度。所谓会计业务制度，主要是指国家对会计科目及说明、会计账簿组织、会计报表等的统一规定；综合性会计制度，主要是指企业会计核算工作规程等某些基本规定；有关会计人员方面的制度主要是指《会计人员职权条例》等。其二，是把会计制度分为普通会计制度与成本会计制度。普通会计制度，主要是指财务会计制度方面的内容；而成本会计制度，则指成本计算方面的规定，是侧重于管理会计方面的制度。会计制度最普通的一种分类方法，是按照不同经营特点的行业来划分，由于社会制度不同，划分粗细的指导原则不同，各个国家行业划分也不一致，因此，其会计制度也有差异。

一、会计制度的基本内容

会计控制主要通过会计制度的设计、实施和检查来实现，在设计上就应该充分考虑会计制度应包括的内容。健全的会计控制制度应包括会计所能涉及的领域和必须实施的全部手段，也即包括会计组织、会计程序方法、会

计手续等主要内容。会计制度设计理应包括会计组织机构设计以及与财产保护和财务记录可靠直接有关的各种措施。一般有如下一些基本内容：

1. 总则

说明制度的总体要求 如说明设计目的、实施范围、实施组织、起用时间等。

2. 会计科目和使用说明

规定总分类账户和二级账户的名称、编号、类别和核算内容等。

3. 会计凭证、会计账簿和会计报表的格式及应用

原始凭证和记账凭证的种类格式；日记账、总分类账和明细账的种类、格式及使用说明，对外和对内会计报表的种类、格式及说明。

4. 会计核算形式

即账簿组织、记账程序和记账方法配合的方式。应用账簿的种类、格式和各种账簿间的关系；审核编制凭证、登记账簿和提供报表所需资料等的程序和方法，这些内容按不同的方式组合，就构成了不同的会计核算形式。

5. 会计处理程序手续

对主要经济业务处理程序和应办手续的说明。

6. 成本计算规程

应规定生产秩序、成本分类（材料成本、人工成本、间接成本）、产品成本计算、销售成本、成本控制与考核和成本报告等。

7. 电算化会计制度

二、会计制度主要内容说明

美国一些会计学者认为 会计制度是企业管理者为完成汇集、处理及编报在其指挥监督下所从事的业务成果的工具。会计制度包括凭证、账簿、处理程序 以及记录、汇总、编报业务与财务资料所用的方法、设备 通过此项业务及财务资料，企业管理者用来控制业务活动并及时对外界有关人士说明企业经营状况。有的学者认为完整的会计制度应包括企业基本原则、企业经营政策、企业组织、企业经营业务、会计报表、会计科目或账户、账簿、会计事务处理程序及所用表单格式、分录举例及其他事项等十项内容。如果会计制度与管理制度一道设计，前四项内容应置于管理制度设计之中，会计制度就不必再重复管理制度的内容。一般来说，会计制度必须确定的事项有：

(1) 制度制定的依据及实施范围；

(2) 制定单位的组织与业务；

- (3) 会计组织系统图；
- (4) 会计报表格式及编制说明；
- (5) 会计科目的种类及使用说明；
- (6) 会计账簿格式及记账规则；
- (7) 会计凭证格式及填制说明；
- (8) 会计事务的处理程序；
- (9) 内部稽核的处理程序；
- (10) 其他规定的事项。

会计制度应该包括哪些内容 应该根据单位性质、业务范围、所属机构、人员、设备及管理需要等因素认真加以选择与综合，使之尽量适合单位需要而成为简明有效的管理办法。会计制度设计有五个方面主要内容，即会计制度总则、会计资料设计、会计事务处理准则、主要会计事务处理程序和附则或其他应行规定事项等。

（一）会计制度总则

会计制度总则，也即是会计制度内容概述部分。这一部分内容具有很大的弹性，多少完全依据设计者的意志。如果与管理控制制度一道设计，其主要内容应该包括制定会计制度的依据、意义及适用范围，单位会计机构组织与会计工作任务 会计人员岗位责任制 会计核算一般规则、记账方法、计量单位与会计年度规定，会计档案的建立与保管及会计制度实施日期等。如果单独设计会计制度，在上述内容前还应加上单位管理原则、管理政策、经营业务及组织等项内容。

（二）会计资料设计

任何最简单的会计制度 都应该有会计报表、会计科目、会计凭证、会计账簿及会计事务处理程序五个部分，前四项是四个独立的个体，也即是会计制度的核心——会计资料部分，而由会计处理程序把它们联结成一项完整制度。

会计资料处理流程，是说明会计工作自审核原始凭证开始，经编制记账凭证、登记、结账至编制成各种会计报表的整个过程，一般均以图式表示。制度设计者应根据实际情形，区别于人工记账与机器处理的不同资料流程，同时要区别于不同的会计核算形式导致的资料的不同流程（图 1-1）。