

基层小型行政事业单位 内部控制指南

目录

使用说明	3
1 引言	4
1.1 内部控制建设与实施原则	4
1.2 实施内部控制主要方法	4
1.3 内部控制建设与实施步骤	6
2 风险评估	8
2.1 风险评估范围	8
2.2 风险评估组织架构	8
2.3 风险评估工作机制	8
2.4 风险评估主要内容	9
3 单位层面内部控制	10
3.1 组织架构	10
3.2 关键岗位管理	11
3.3 议事决策机制	12
3.4 内部控制制度管理	13
3.5 信息与沟通管理	14
4 业务层面内部控制	16
4.1 预算业务	16
4.2 收支业务	27
4.3 采购业务	33
4.4 资产业务	48
4.5 合同业务	54
5 内部控制评价与监督	58
5.1 内部控制评价与监督内容	58
5.2 内部控制评价与监督职责	58
5.3 内部控制评价与监督实施	59
5.4 内部控制评价与监督结果应用	60

使用说明

为贯彻落实党中央关于推进国家治理体系和治理能力现代化和《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24号）的精神，指导基层小型行政事业单位（简称“单位”）建立和有效实施内部控制，提高内部管理水平，加强廉政风险防控机制建设，根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国会计法》《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称“内控规范”）等，我厅制定《基层小型行政事业单位内部控制指南》（以下简称“内控指南”或“本指南”）。

本指南适用的“单位”是指职能单一、经济业务较为简单、经费来源以财政拨款为主、人员较少的行政事业单位。各单位可参考本指南，在单位负责人领导下，积极落实内部控制建设的主体责任，建立健全适合本单位实际的内部控制体系并有效实施。本指南未列示的经济活动，单位应根据内控规范等相关法律法规和文件要求，结合单位实际情况加以拓展，以便更好地满足内部管理需求。

为解决单位内部控制制度流程的完整性、合规性问题，确保经济活动领域各项法律法规能够为各单位准确理解并落地执行，我厅在制定内控指南的基础上，还制定了《基层小型行政事业单位内部控制制度参考》，指引单位逐步实现“管理规范、规范制度化、制度流程化”，各单位应结合实际，健全完善内部控制制度体系。

1 引言

1.1 内部控制建设与实施原则

单位建立与实施内部控制，应当遵循下列原则：

（一）风险导向原则。内部控制应当以防范风险为出发点，重点关注对实现内部控制目标造成重大影响的风险领域。

（二）适应性原则。内部控制应当符合国家有关规定和单位的实际情况，并随着外部环境的变化、单位经济活动的调整和管理要求的提高，不断修订和完善。

（三）实质重于形式原则。内部控制应当注重实际效果，而不局限于特定的表现形式和实现手段。

（四）内外监督结合原则。内外部监督的结果应当相互结合，形成协同监督与制约机制。

1.2 实施内部控制主要方法

针对单位的特点，实施内部控制的主要方法一般包括不相容岗位分离控制、内部授权审批控制、预算控制、财产保护控制、会计和单据控制、信息公开等。

（一）不相容岗位相互分离

通过合理设置内部控制关键岗位，明确划分职责权限，实施相应的分离措施，形成相互制约、相互监督的工作机制。各项经济活动通常分为事项申请、内部审核审批、业务执行、信息记录和内部监督等岗位。每一项经济活动的发生与完成，通过两个或两个以上

的人员分离，进行相互检查和核对。

不相容岗位未能有效分离，单位应充分评估风险的影响程度，必要时采取专项审计和定期轮岗等替代程序。

（二）内部授权审批控制

明确各岗位办理业务和事项的流程、职责与权限，建立重大事项集体决策和会签制度，各岗位人员应在授权范围内行使职权、办理业务。属于“三重一大”的事项，应实行集体决策审批机制，任何人不得单独进行决策或者擅自改变集体决策意见。

（三）预算控制

预算控制是要求单位各项经济活动事前计划、事中控制和事后反馈。

（四）财产保护控制

通过建立资产日常管理制度和定期清查机制，采取资产记录、实物保管与维护、定期盘点、账实核对、处置报批等措施，确保资产安全完整。

（五）会计和单据控制

通过健全财务管理制度，规范会计处理，明确界定各项经济活动所涉及的表单和票据要求，要求相关人员按照规定填制、审核、归档和保管单据，及时向集中核算组织或财务部门（岗位）申报。

（六）信息内部公开

建立健全经济活动相关信息内部公开机制，确定信息公开的内容、范围、方式和程序。通过信息公开，加强内部监督，促进沟通

协调，提高工作效率。

1.3 内部控制建设与实施步骤

内部控制建立与实施是一项系统工程，通常分为启动阶段、建设阶段、运行阶段、评价与监督四个阶段。

（一）启动阶段

1.制订内部控制实施方案

内部控制实施方案一般由单位负责人指定熟悉业务、了解《内控规范》的部门（岗）牵头编制，并充分听取业务部门（岗）的意见，必要时可征求外部专家、上级主管部门建议。实施方案编制完成后，应提交相关负责人审核，经集体研究决策通过后发布实施。

2.明确内部控制组织架构与职责

根据单位实际情况，确定内部控制实施人员，明确单位负责人、内部控制牵头部门（岗）、业务部门（岗）、内部控制评价与监督组织（岗）的职责。

3.召开建设启动会

召开内部控制建设启动会，下发内部控制建设方案，单位负责人就内部控制的重要性、必要性等进行动员讲话，落实全员掌握内部控制基本理念，知晓需要配合的环节，形成联动机制，营造内部控制建设工作良好氛围。

（二）建设阶段

1.风险评估

梳理本单位的风险并进行风险分析与评估，提出风险应对策略

与措施，形成风险评估报告。

2.编制内部控制流程

绘制相关经济活动业务流程图，确定关键环节控制措施。

3.完善内部控制相关制度

结合风险应对策略与措施，建立健全与单位内部控制相匹配的内部控制相关制度及配套表单等，形成完善的内部管理制度体系。

（三）运行阶段

1.全员宣贯与培训

内部控制建设成果经集体决策审批通过后，通过发文程序正式下发实施，并由单位负责人进行宣贯动员，通过培训强化全员内控主体责任意识。

2.动态调整持续完善

强化内部控制执行力，当内外部环境和管理要求发生变化时，及时调整政策、程序和措施，不断完善内控体系。

（四）内部控制评价与监督

科学设置奖惩机制，将内控评价与监督结果纳入绩效考核，促进单位内部控制管理能力持续提升。

2 风险评估

2.1 风险评估范围

风险评估是系统识别、分析经济活动中与实现管理目标相关的风险，研判风险等级，合理确定风险应对策略的过程。风险评估分为全面评估和专项评估。全面评估包括单位层面、业务层面、评价与监督工作的评估。专项评估是针对单位层面、业务层面、评价与监督工作的某一事项开展风险评估。风险评估是合理设置内部控制措施与方法的基础和前提。

单位层面重点关注组织架构、关键岗位管理、议事决策机制、内控制度管理、信息与沟通管理等。

业务层面重点关注预算业务、收支业务、采购业务、资产业务、合同业务等。

评价与监督工作重点关注内部控制评价与监督内容、职责、实施及结果应用等。

2.2 风险评估组织架构

风险评估工作由内部控制牵头部门（岗）负责，组织成立风险评估小组，风险评估小组由单位负责人担任组长，工作成员包括但不限于分管负责人、业务骨干、财务岗位人员等。

2.3 风险评估工作机制

风险评估工作机制包括制定风险评估计划、开展风险识别与评估、出具风险评估报告。

单位应当建立定期风险评估机制,对单位存在的风险进行全面、系统和客观评估。当内外部环境、政策与管理要求等发生重大变化时,应及时组织再评估。例如:关键岗位人员状况异动或调动,新的政策、法律法规的发布,上级主管部门、财政部门要求变化等。

2.4 风险评估主要内容

单位应建立风险定性与定量评估标准,对风险进行逐一识别与分析,确定风险类型,形成风险清单。

上级主管部门可在系统内组织风险清单的收集,分析研判共性风险,定期发布与动态更新本系统通用类型风险清单。

财政部门可利用专家资源,定期发布与动态更新通用类型风险清单。

风险评估小组依据风险评估标准对识别的风险确定风险等级,编制风险评估报告。

单位应建立风险应对机制,包括常规风险应对机制和突发风险应对机制。对发现的不符合内控规范要求的风险,应做到应改尽改。

3 单位层面内部控制

3.1 组织架构

3.1.1 组织架构管控要求

单位的组织架构按照决策、执行和监督相分离的原则，分为决策机构、执行机构和监督机构。决策机构主要对重大事项进行决策；执行机构主要是业务部门在本职范围内开展工作；监督机构主要负责内控评价与监督。

单位负责人是单位内部控制建设工作的第一责任人，对内部控制的建立健全和有效实施负责；单位应当明确内部控制牵头组织（岗），负责组织协调单位内部控制建立与运行工作；同时发挥业务部门（岗）、监督与评价组织（岗）在内部控制中的作用。

本指南文字描述部分涉及括号里内容均表示“或者”非“并列”关系。为了描述统一性，在组织架构和业务流程图说明时，以部门（岗位）职责性质统称代替单位具体部门或岗位名称。

编号	内部控制机构（岗位）	内部控制工作主要职责
1	单位负责人	对单位内部控制的建立健全和有效实施负责。
2	内部控制牵头组织（岗）	组织协调内部控制建设工作，拟订内部控制实施方案，组织成立风险评估小组，协调单位内部跨部门（岗）的内控实施工作，跟踪并反馈内部控制建设进度、内部控制缺陷整改进度等。
3	业务部门（岗）	参与单位内部控制建设，对本部门（岗）涉及的经济活动流程进行梳理，提出改进建议，执行单位内部控制管理制度，落实内部控制相关要求等；配合内控评价与监督工作等。

3.1.2 组织架构管理主要控制措施

单位应当从机构设置、权责分配、内部控制职责设置等关键环

节明确组织架构的主要控制措施。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据
1	机构设置	单位各项活动涉及的决策权、执行权、监督权在机构设置上明确分离，确保业务流程顺畅，有效制衡。	组织架构及部门（岗位）职责；三定方案等
2	权责分配	明确划分各环节、各岗位的权力和责任，确保各项职责权限在严格控制下履行。权力和责任的分配应有书面说明。不相容职责的分离政策不能有效执行时，应考虑采取专项审计、定期轮岗等替代程序。	权力清单；岗位职责说明；专项审计报告；定期轮岗计划及执行记录等
3	内部控制职责设置	明确单位负责人为内部控制第一责任人；明确内部控制建设牵头组织（岗）职责；明确内部控制评价与监督组织（岗）职责；明确业务部门（岗）的内控职责。	内部控制实施方案发文等

3.2 关键岗位管理

3.2.1 关键岗位管控要求

单位应当根据业务特点和实际情况，确定关键岗位，建立健全内部控制关键岗位责任制，明确职责分工、轮岗周期。实施轮岗时，要落实交接手续，按照单位有关规定办理交接手续。若不具备轮岗条件，应当采取专项审计等替代控制措施。

内部控制关键岗位人员应当加强职业道德教育和业务技能培训，具备与其工作岗位相适应的资格和能力，将关键岗位人员参加教育、培训情况纳入绩效考核。

3.2.2 关键岗位管理主要控制措施

单位应当从关键岗位划分、关键岗位人员管理、关键岗位考核及关键岗位轮岗等关键环节明确关键岗位管理的主要控制措施。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据
1	关键岗位划分	通过岗位的重要性、工作复杂性、任职条件等识别与划分关键岗位，形成关键岗位清单并明确岗位职责；单位财务岗应作为关键岗位人员进行管理。	关键岗位清单；关键岗位职责等
2	关键岗位人员管理	对关键岗位人员建立遴选（聘）标准，进行必要的背景调查与信息公开。对拟选（聘）关键岗位人员公开学历、从业经验、专业技术水平、奖惩情况等，接受群众监督。将职业道德修养和专业胜任能力作为选（聘）任用的重要标准，确保选（聘）人员具备与其工作岗位相适应的资格和能力，加强培训，提高关键岗位人员的专业能力和职业道德水平。	关键岗位选（聘）标准；背景调查记录；信息公开公告；培训和教育记录等
3	关键岗位考核	制定考核制度，并严格执行，秉持客观公正精神，将考核结果与奖励、人事任免等结合起来，使关键岗位责任制起到鼓励先进、激励后进、提高工作效率的作用。	绩效考核制度；绩效考核指标表；绩效考核结果；奖惩文件等
4	关键岗位轮岗	对关键岗位进行轮岗或安排替代程序，包括但不限于专项审计等。	轮岗计划与执行表；专项审计报告等

3.3 议事决策机制

3.3.1 重大事项议事决策机制

重大决策事项应当由单位集体决策组织研究决定，在重大经济活动决策过程中财务岗人员列席参加并提供财务专业建议。单位重大经济事项一般包括预算编制与调整、大额资金使用、大宗资产采购、重要资产处置等。单位重大经济事项的认定标准应根据实际情况，结合有关规定确定，不得随意更改。重大决策事项应建立与上级主管部门、财政部门及专业人士参与的研讨与咨询机制。

3.3.2 议事决策问责机制

议事决策会议应事前确定议题、准备材料、酝酿意见，会议中应充分讨论、逐项表决，最后做出决定、形成会议记录与纪要进行

归档，并按档案管理要求进行保管。

单位应对未按集体决策要求履行决策程序的行为进行问责、追责，上级主管部门应加强管理，确保决策合规、科学与民主。

3.3.3 议事决策机制管理主要控制措施

单位应当从重大事项议事决策、议事决策问责等关键环节明确议事决策机制的主要控制措施。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据
1	重大事项议事决策	建立“三重一大”决策管理制度，明确重大经济活动议事决策事项范围、议事决策工作程序、责任追究等；重大经济活动事项安排财务岗人员参与讨论；上级主管部门通过定期列席单位决策会议，对其控制重点领域和关键环节的重大风险实施动态指导；关系群众利益重大决策事项，应事先收集群众意见和建议；议事决策会议应事前确定议题、准备材料、酝酿意见，会议中应充分讨论、逐项表决，最后做出决定、形成会议记录与纪要进行归档，并按档案管理要求进行保管。决策会议应详尽记录全体参会人员意见，做好参会人员发言记录，形成会议记录与纪要及时归档；不涉及保密事项的决策，应将决策结果内部公开。对于上级主管部门有要求的重大决策事项，应按要求做好决策备案管理。重大决策事项决策形成后，及时编制实施具体计划，组织跟进，保证决策得到全面落实。当发现决策方案有偏差或客观情况发生了重大变化，应及时调整。	“三重一大”决策制度；议事决策会议通知、记录与纪要；重大决策事项信息公告；决策事项实施具体计划；决策事项调整方案等
2	议事决策问责	建立“三重一大”决策事项责任追究范围，根据相关法律法规认定个人责任与集体责任。单位应设置并公开举报电话和信箱，对未按程序履行集体决策行为，纳入领导干部绩效考核，对给单位造成损失的个人和集体，进行问责追责。	举报电话和信箱；绩效考核文件及表单；问责追责处罚文件；批评教育或诫勉谈话记录等

3.4 内部控制制度管理

3.4.1 内部控制制度管控要求

单位应建立科学有效的内部控制制度体系，涵盖单位层面、业务层面、评价与监督的全过程管理，通过对制度持续检查和改进，

以适应内外部环境的变化，特别是新的法律法规和监管要求，以保证内部控制制度体系持续有效。

3.4.2 内部控制制度管理主要控制措施

单位应当从制度建设、制度运行、制度评价与监督等关键环节明确制度管理的主要控制措施。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据
1	制度建设	根据制度分级分类要求，明确各类制度的归口管理组织（岗）；制度应涵盖单位的风险评估管理、组织运行、关键岗位管理、“三重一大”决策管理、内控制度管理、信息公开管理、预算管理、收支管理、采购管理、资产管理、合同管理、评价与监督管理等。行业特点的制度应结合业务特点编制。通过流程梳理，明确业务流程、权责分配，完善相关制度及表单。制度设计过程可咨询上级主管部门或外部专家。重要制度应经分管负责人、单位集体决策组织审议通过后发布。	部门（岗）职责；各类制度、流程图、表单；制度发文通知等
2	制度运行	制度归口管理组织（岗）负责收集制度运行、评价与监督过程发现的问题，跟踪制度的修订完善工作，内外部环境、新的法律法规和监管要求变化时，应及时组织对制度有效性进行检查并落实修订完善。	制度修改意见相关材料，包括通知、审计、监督、内控自我评价发现问题等
3	制度评价与监督	将制度设计与运行有效性纳入内控评价与监督范围，将评价与监督结果纳入领导干部绩效考核。对于发现的内控缺陷，提出整改方案，完善相关制度及表单。	内控评价报告；下达的整改通知等

3.5 信息与沟通管理

3.5.1 信息与沟通管控要求

单位应及时、准确地收集、传递与内部控制相关的信息，确保信息及时有效沟通，促进内部控制有效运行。单位在信息沟通中发现的问题，应当及时报告加以解决。

3.5.2 信息与沟通主要控制措施

单位应当从预算报告、内部报告、反舞弊和信息系统等关键环

节明确信息与沟通主要控制措施。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据
1	预算报告	财务岗应主动反馈各业务部门预算执行进度及异常情况 况分析结果；业务部门应及时查明原因，并反馈预算 执行偏差调整方案与计划。	预算分析报告；预算偏差 调整方案与计划等
2	内部报告	单位应建立内部报告的会议机制，明确各类会议议事 范围，议事流程、会议留痕记录要求等。会议包括但 不限于：重大决策会议、党支部委员会会议、安全生 产专项会议、月度经营会议、各类专题会议等。	各类会议管理规范文件及 执行情况记录等
3	反舞弊	单位及上级主管部门设置公开举报电话和举报信箱， 纪检监察组织对发现违规线索应及时核查并按规定的 程序汇报。	举报电话和举报信箱等
4	信息系统	相关职能部门(岗)以单位业务系统、财务核算系统、 资产管理系统、政府采购平台系统、预算管理一体化 平台系统、内控填报平台系统等为抓手，对数据在各 系统间的一致性进行核对，提高预算、资金、资产规 范化管理水平，不断提升资金流、业务流、信息流等 数据质量。	各系统相关数据及数据比 对记录等

4 业务层面内部控制

本指南业务层面内部控制包括预算业务、收支业务、采购业务、资产业务、合同业务。

本指南职能部门（岗）名称规范如下：“财务岗”是指单位财务工作职责落实到具体经办人员的统称；“出纳岗”是指单位资金收支经办人员的统称；“业务岗”是指业务部门涉及经济活动事项的业务经办人员；“经办人员”是指单位任一部门涉及经济活动事项的业务发起人员；“分管负责人”是指单位分管不同职责的负责人统称；“单位负责人”是指单位负责全面工作的人员；“单位集体决策组织”是指代表单位履行集体决策职责的人员统称；“上级主管部门”指负责汇总编制预算的单位统称。

4.1 预算业务

4.1.1 基本要求

本指南预算业务是指单位根据工作目标和计划编制的年度财务收支计划。预算业务一般由收入预算和支出预算组成，反映预算年度内单位的资金收支规模和资金使用方向。

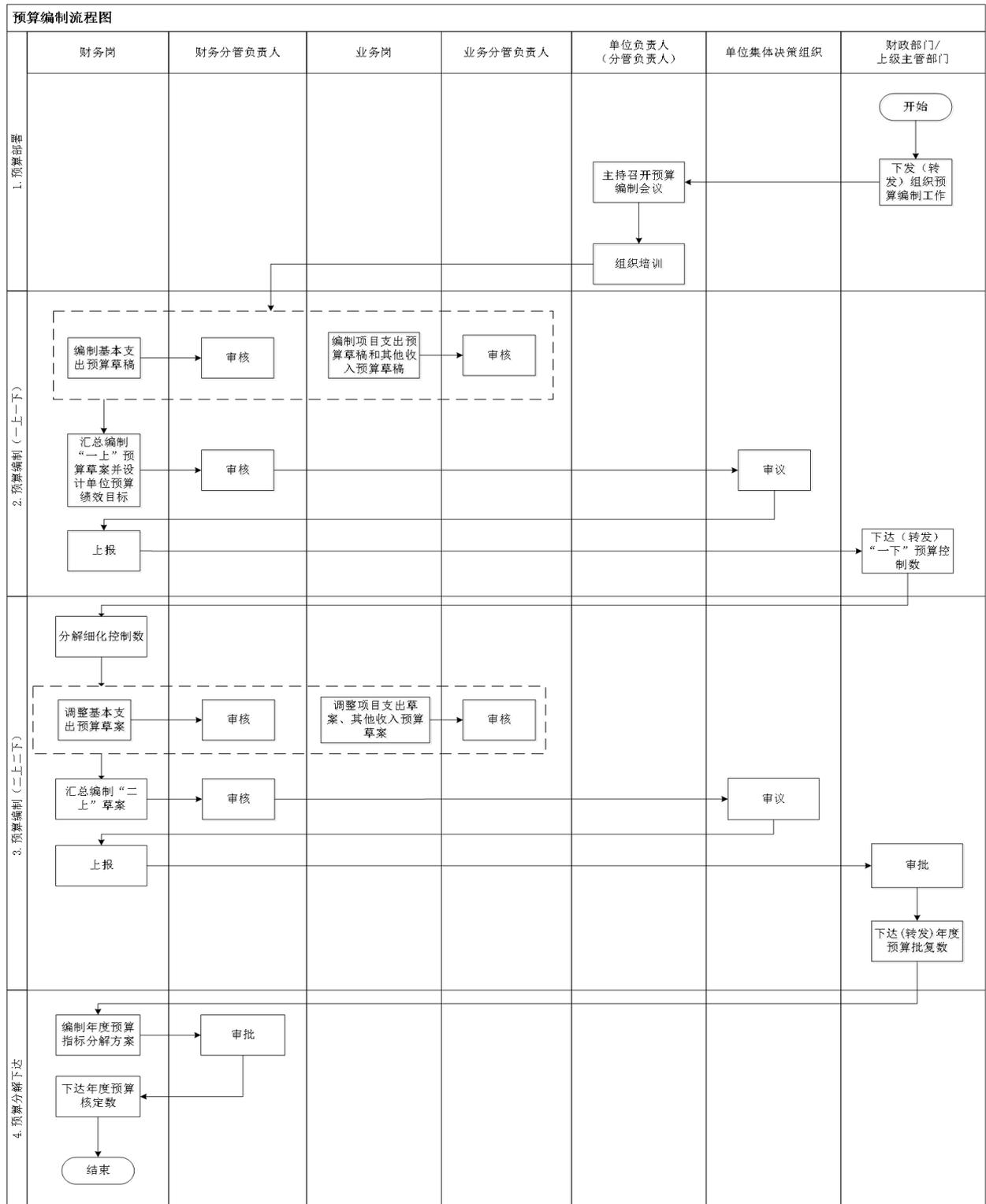
本指南预算业务主要包括预算编制、预算执行、预算调整、决算管理、预算绩效评价等内容。

单位应当建立预算管理机制，促进预算管理的制度化、规范化、科学化建设，有效提高资源的利用效率及管理服务水平。

4.1.2 基本流程与主要控制措施

一、预算编制

(一) 流程图



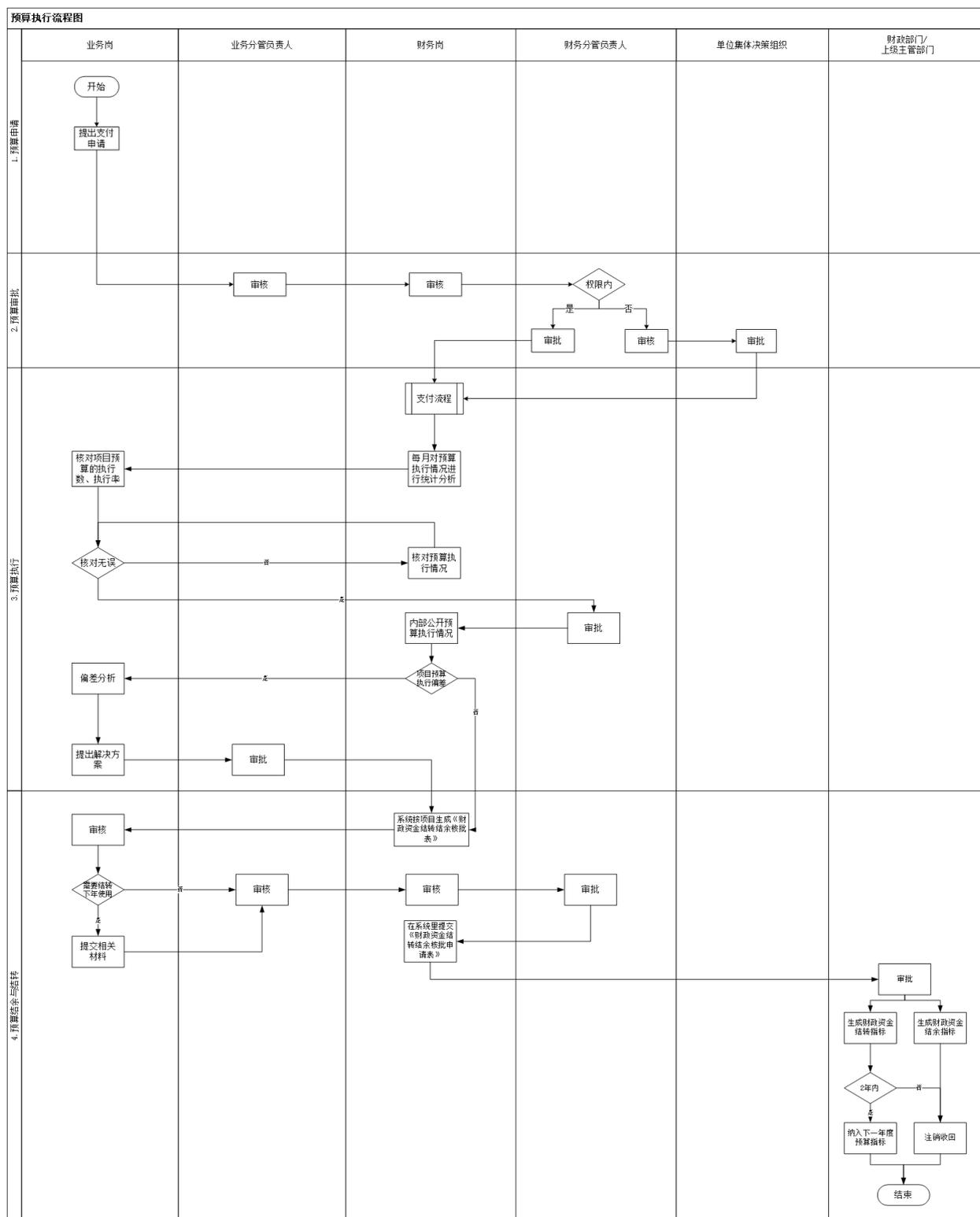
（二）主要控制措施

单位应当从预算部署、预算编制“一上一下”、预算编制“二上二下”、预算指标分解下达等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	预算部署	财政部门下发或上级主管部门转发预算编制工作通知；单位负责人（分管负责人）主持召开预算编制会议，传达年度预算编制工作要求，组织预算编制政策与方法培训。	预算编制工作通知书；年度预算会议通知；预算培训材料；预算会议记录、纪要等	按年
2	预算编制“一上一下”	财务岗根据定额指标、在岗在编人员情况编制基本支出预算草稿，财务分管负责人审核；业务岗根据单位事业发展规划和年度目标任务在规定时间内，结合历史数据及项目情况，重大政策和重大项目要经过内部论证，合理编制项目支出预算草稿和其他收入预算草稿，业务分管负责人审核后，由财务岗汇总编制“一上”预算草案，合理设计单位预算绩效目标，经财务分管负责人审核，通过单位集体决策后财务岗上报“一上”预算草案；财政部门下达或上级主管部门转发“一下”预算控制数。	集体决策会议通知及会议记录与纪要；“一上”预算草案等	按年
3	预算编制“二上二下”	财务岗分解细化“一下”预算控制数，业务岗与财务岗进行研讨，在控制数下试算平衡内部预算指标；财务岗调整基本支出预算草案，财务分管负责人审核。业务岗调整项目支出草案、其他收入预算草案，业务分管负责人审核后，由财务岗汇总编制“二上”预算草案，经财务分管负责人审核，通过单位集体决策后上报；财政部门审批后下达或上级主管部门转发年度预算批复数。	“二上”预算控制数研讨会通知；预算“二上”草案集体决策会议通知、会议记录及纪要；“二上”预算草案；年度预算批复通知书等	按年
4	预算指标分解下达	财务岗对“二上”预算草案数与“二下”下达批复数进行分析比对，将预算指标层层分解细化，细化落实到具体预算项目，形成可执行的预算指标分解方案，报财务分管负责人审批后，财务岗及时下达年度预算指标核定数至各部门。	“二下”预算指标分解方案；年度预算指标核定通知书等	按年

二、预算执行

(一) 流程图



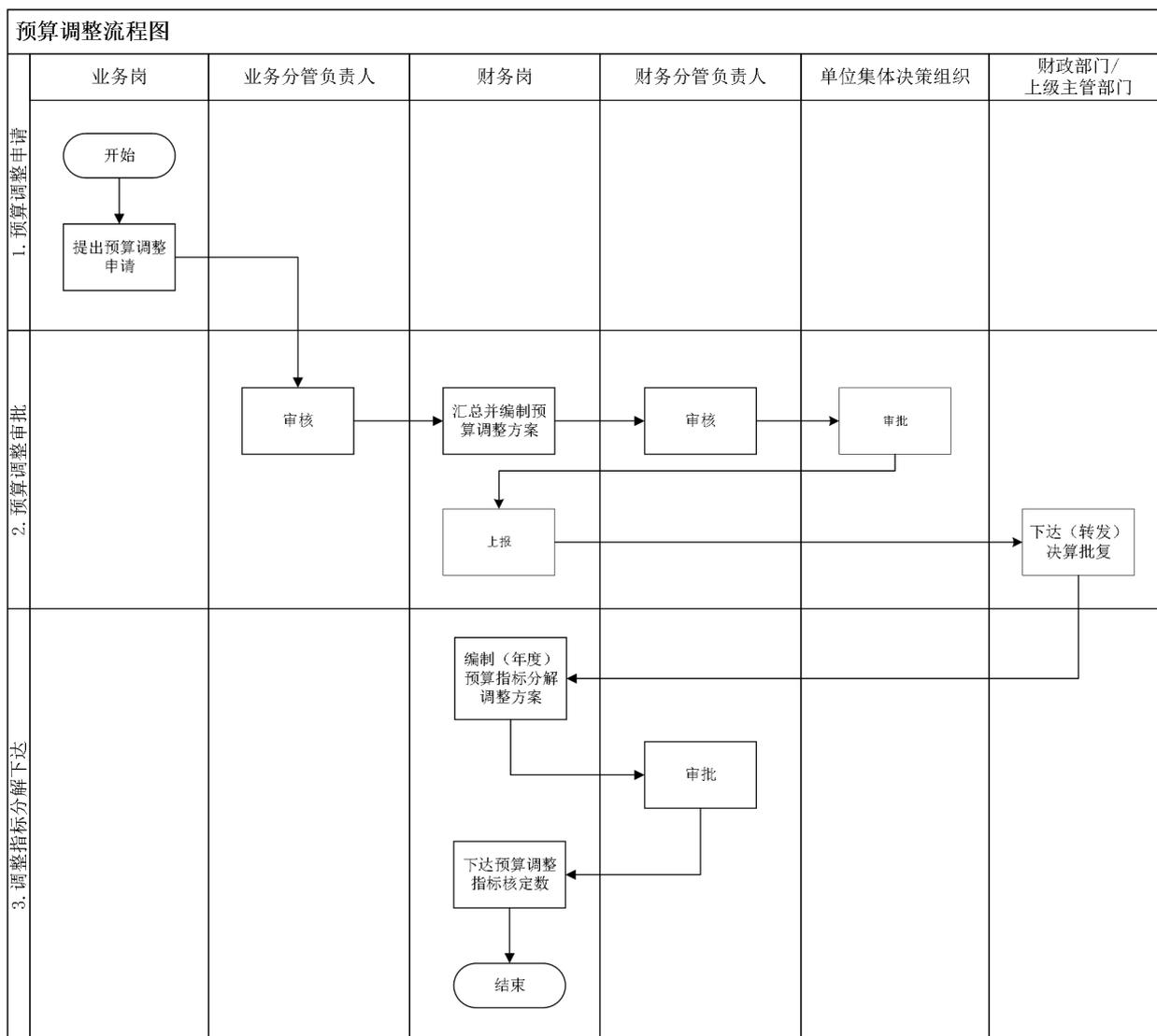
（二）主要控制措施

单位应当从预算申请、预算审批、预算执行、预算结余与结转等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	预算申请	业务岗根据业务需要，结合专项资金预算情况提出预算执行申请，并根据单位管理规范要求，提供支撑材料及单据；各项预算执行均应纳入预算体系，非预算内或超预算支付应先进行预算调整审批流程。	预算管理制度；支出管理制度；支撑材料及附件等	按次
2	预算审批	单位应规范预算执行业务审核审批的内容、范围、程序、权限；业务分管负责人对业务事项的真实性、合理性进行审核；财务岗检查预算执行事项是否在预算内，采购结算方式、付款方式是否合理，所附凭证及单据内容是否完整、合法，财务分管负责人在授权范围内进行审批；超出审批权限的事项应提交单位集体决策组织进行决策。	预算执行申请单；“三重一大”会议通知、记录及纪要等	按次
3	预算执行	财务岗依据资金支付业务管理相关规范履行资金支付程序。财务岗每月应对预算执行情况进行统计分析，业务岗核对项目预算的执行数、执行率核对无误后，财务分管负责人审批，财务岗在单位内部公开。对于项目预算执行偏差，业务岗应查找原因，提出解决方案，报分管负责人审批后执行。	预算执行申请单；预算执行统计与分析表；预算偏差应对方案等	按发生时 （资金支 付）/按月 （预算分 析）
4	预算结余与结转	预算年度结束后，财务岗在系统里生成的《财政资金结转结余核批表》，由业务岗审核，项目资金需结转下年继续使用的，需提交未执行完毕的合同等相关材料，业务分管负责人审核，财务岗审核，财务分管负责人审批后，财务岗系统里提交《财政资金结转结余核批申请表》，上级主管部门/财政部门审批后，系统生成财政资金结转指标和财政资金结余指标。财政资金结余指标由财政部门注销收回；财政资金结转指标，纳入单位下一年度预算指标，连续结转两年及以上的资金按规定由财政部门注销收回。	财政资金结转结余核定申请表等	按年

三、预算调整

(一) 流程图



(二) 主要控制措施

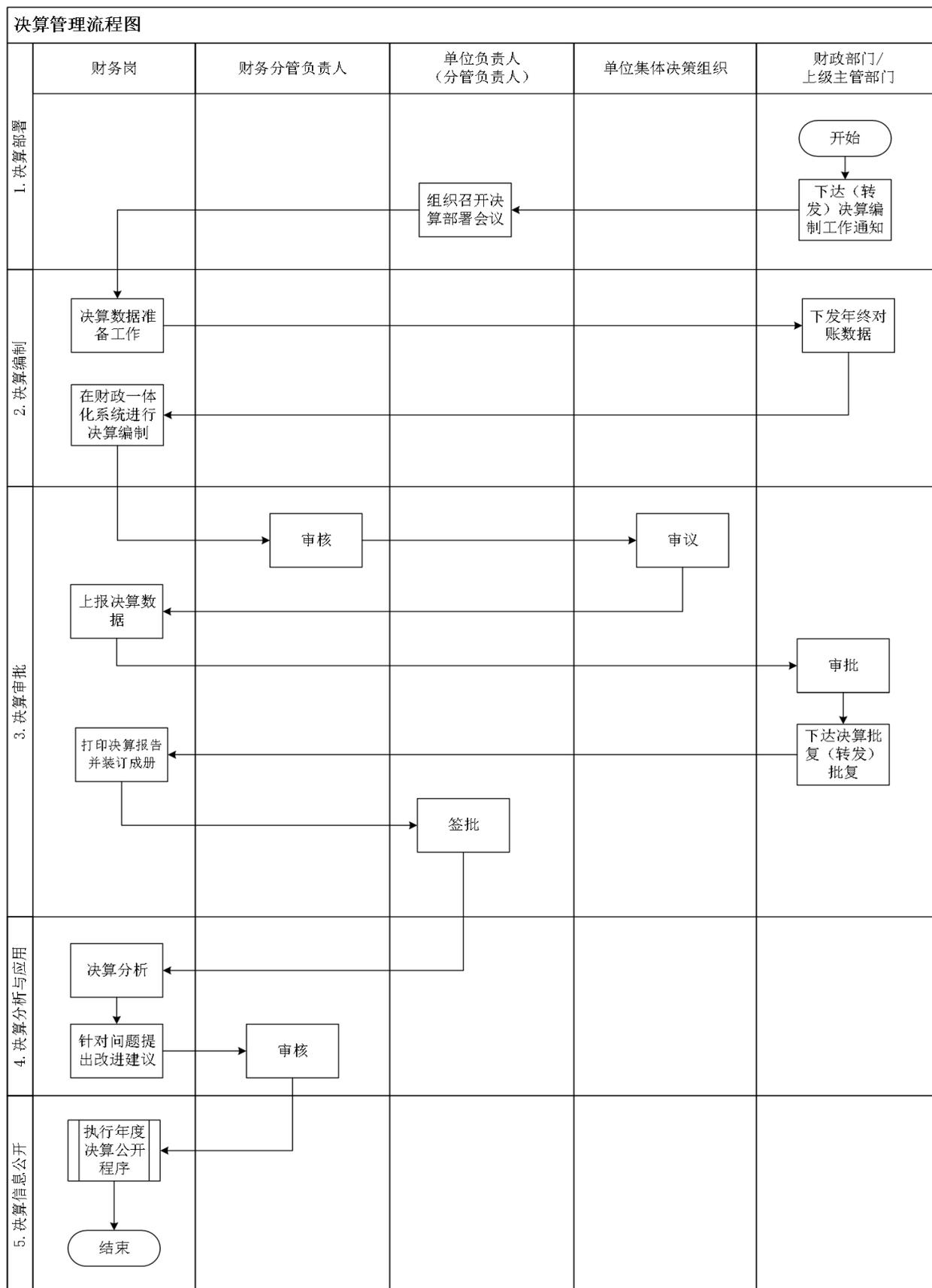
单位应当从预算调整申请、预算调整审批、调整指标分解下达等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	预算调整申请	单位应明确预算调整事项的范围、预算调整审核审批程序；业务岗根据工作部署变动、国家有关政策法规发生变化等实际情况提出预算调整申请。	预算调整申请等	按年

2	预算调整审批	业务分管负责人审核通过后，财务岗汇总编制预算调整方案，财务分管负责人审核，通过单位集体决策后财务岗上报预算调整方案，财政部门下达或上级主管部门转发年度预算调整核定数。	预算调整会议通知、会议记录与会议纪要；预算调整草案、年度预算调整核定通知书等	按年
3	调整指标分解下达	财务岗对预算调整核定数指标进行分解细化，细化落实到具体预算项目，形成可执行的（年度）预算调整指标分解方案，报财务分管负责人审批后，财务岗及时下达预算调整指标核定数至各部门。	预算指标分解方案；年度预算指标核定通知书等	按年

四、决算管理

(一) 流程图



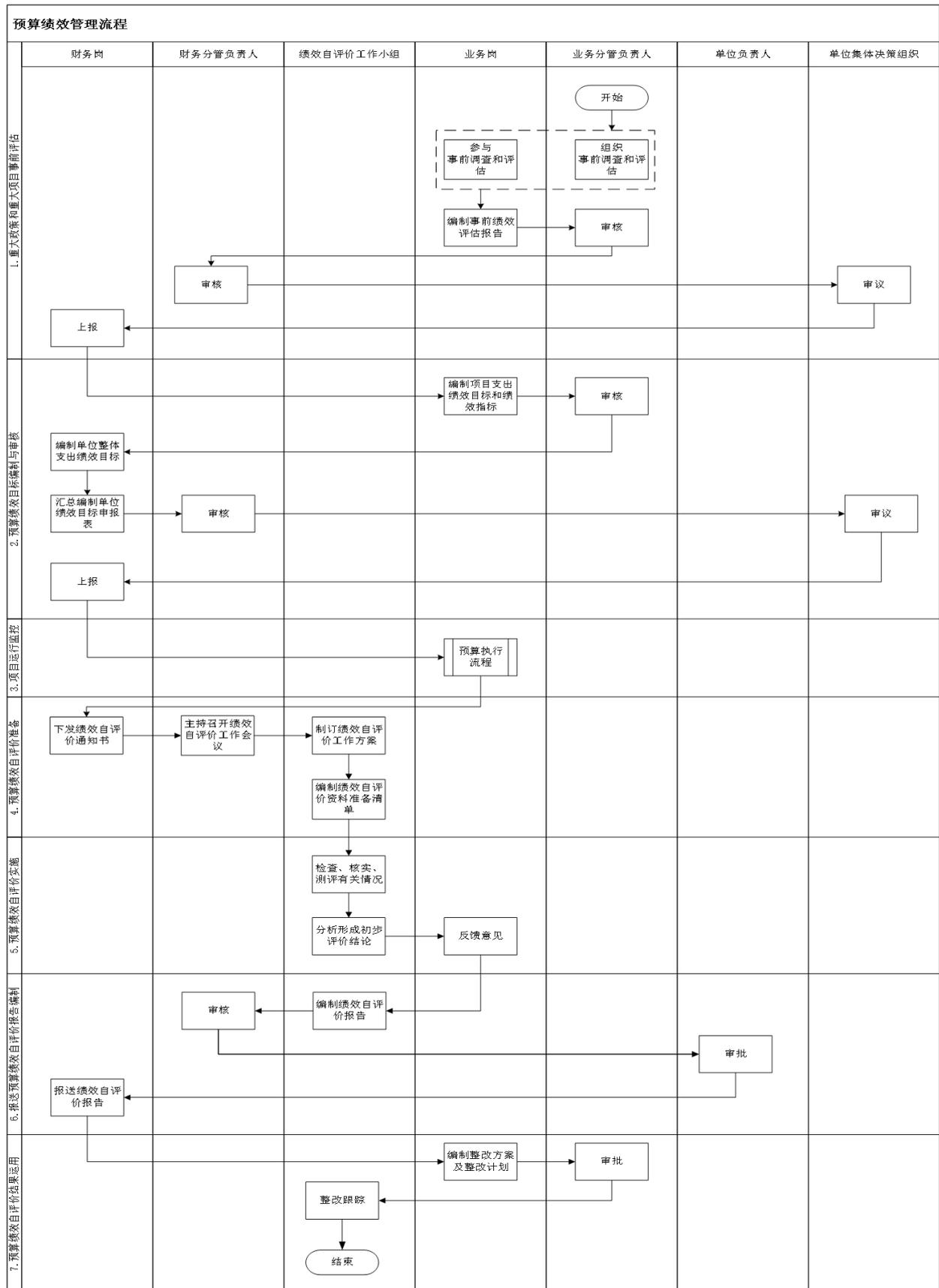
（二）主要控制措施

单位应当从决算部署、决算编制、决算审批、决算分析与应用、决算信息公开等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	决算部署	财政部门下达或上级主管部门转发部署决算编制工作通知；单位负责人（分管负责人）召集决算工作部署会议，落实决算工作的职责，必要时可以请上级主管部门予以指导。	决算工作部署会议通知；会议记录与纪要等	按年
2	决算编制	财务岗根据预算执行结果做决策数据准备工作与核对，预算收入、预算支出、预算结余与结转核对无误后，在财政一体化系统内编制决算报表及报告。决算审核应采取人工核对与财务核算系统数据比对相结合方式，财务分管负责人审核、单位集体决策组织审议，对编制范围、编制方法、数据等内容进行全面的审核，必要时可咨询上级主管部门。	会计账簿；决算表等	按年
3	决算审批	决算审核应采取人工核对与财务核算系统数据比对相结合方式，财务分管负责人对编制范围、编制方法、数据等内容进行全面的审核，必要时可咨询上级主管部门。决算数据集体决策会议审议通过后，财务岗上报决算数据，财政部门审核通过后下达决算批复或上级主管部门转发批复；由财务岗打印决算报告并装订成册，交单位负责人签批。	会议记录与纪要；决算报告等	按年
4	决算分析与应用	财务岗对年度预算执行情况、资金和实物资产使用情况进行分析，针对反映出来的问题提出改进建议，财务分管负责人审核。	决算分析报告等	按年
5	决算信息公开	财务岗按财政部门和单位信息公开制度规定在统一平台和单位官网公开决算信息，接受公众监督，公开内容和时间符合规范。	网站公布的单位决算报告等	按年

五、预算绩效管理流程

(一) 流程图



（二）主要控制措施

单位应当从重大政策和重大项目事前评估、预算绩效目标编制与审核、项目绩效运行监控、预算绩效自评价等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	重大政策和重大项目事前评估	业务分管负责人应组织业务岗对重大政策、重大项目开展事前调查和评估，必要时应咨询外部专家，上级主管部门、财政部门。事前评估应就可能发生的风险进行识别、分析与评估，事前确定风险应对策略与措施。业务岗应编制事前绩效评估报告，经业务分管负责人、财务分管负责人审核，单位集体决策组织审议通过后，财务岗报送上级主管部门、财政部门。	事前评估报告；“三重一大”会议记录与纪要、会议决议等	按年
2	预算绩效目标编制与审核	业务岗结合项目管理目标，编制项目支出绩效目标和绩效指标，业务分管负责人审批；财务岗依据事业规划和年度计划，结合当年重点工作，编制单位整体支出绩效目标，全面反映单位决策、管理、产出与效益，并汇总编制单位绩效目标申报表，经财务分管负责人审核、单位集体决策组织审议通过后财务岗报送上级主管部门、财政部门。	整体预算绩效目标；项目预算绩效目标；绩效目标申报表等	按年
3	项目运行监控	项目预算执行监控依据预算执行程序执行。	预算执行统计与分析表；预算偏差应对方案等	按项目

4	预算绩效自评价	<p>预算绩效自评价准备：依据财政部门或上级主管部门要求，确定预算自评价的对象，财务岗下发预算绩效自评价通知书；财务分管负责人召开预算自评价工作部署会议；确定绩效自评价工作小组名单，绩效自评价工作小组制定绩效自评价工作方案、编制绩效自评价资料准备清单等，必要时可聘请外部专家或委托中介机构。预算绩效自评价实施：绩效自评价小组根据预算项目总体绩效目标及预算政策文件要求设计绩效评价指标；通过检查、核实、测评等方法梳理各项绩效指标完成情况、预算执行情况、未完成绩效目标或偏离绩效目标较大的原因分析及相应的措施等。预算绩效自评价报告编制：绩效自评价小组在形成分析初步结论基础上，征求业务岗、外部专家意见后编制预算绩效评价报告初稿，财务分管负责人审核，单位负责人审批后，财务岗在规定时间内上报上级主管部门、财政部门。预算绩效评价报告按照决策、过程、产出、效益等方面设置评价指标、发现存在的问题，提出相关完善或整改建议。预算绩效自评价结果运用：责任部门业务岗编制整改方案及整改计划，经责任部门业务分管负责人审批，绩效自评价工作小组负责跟踪整改进度与效果。绩效评价结果应当按照政府信息公开有关规定在一定范围内公开。在财政支出绩效评价工作中发现的财政违法行为，依照《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究责任。</p>	<p>绩效自评价工作部署会议通知、会议记录与纪要；绩效评价小组组成名名单；绩效评价方案；绩效评价资料准备清单；绩效自评价委托合同；预算批复文件；绩效自评价指标设计表；绩效自评价工作底稿；绩效自评价报告；整改计划与执行情况报告；跟踪整改反馈材料；违规处罚相关文件</p>	<p>按年（项目）</p>
---	---------	---	--	---------------

4.2 收支业务

4.2.1 基本要求

本指南收入是指单位在开展专业业务活动及其他活动依法取得的非偿还性财政资金。本指南支出是指在开展专业业务活动及其他活动中发生的资金耗费和损失。

本指南收支业务主要包括财政拨款收入、支付业务等内容。

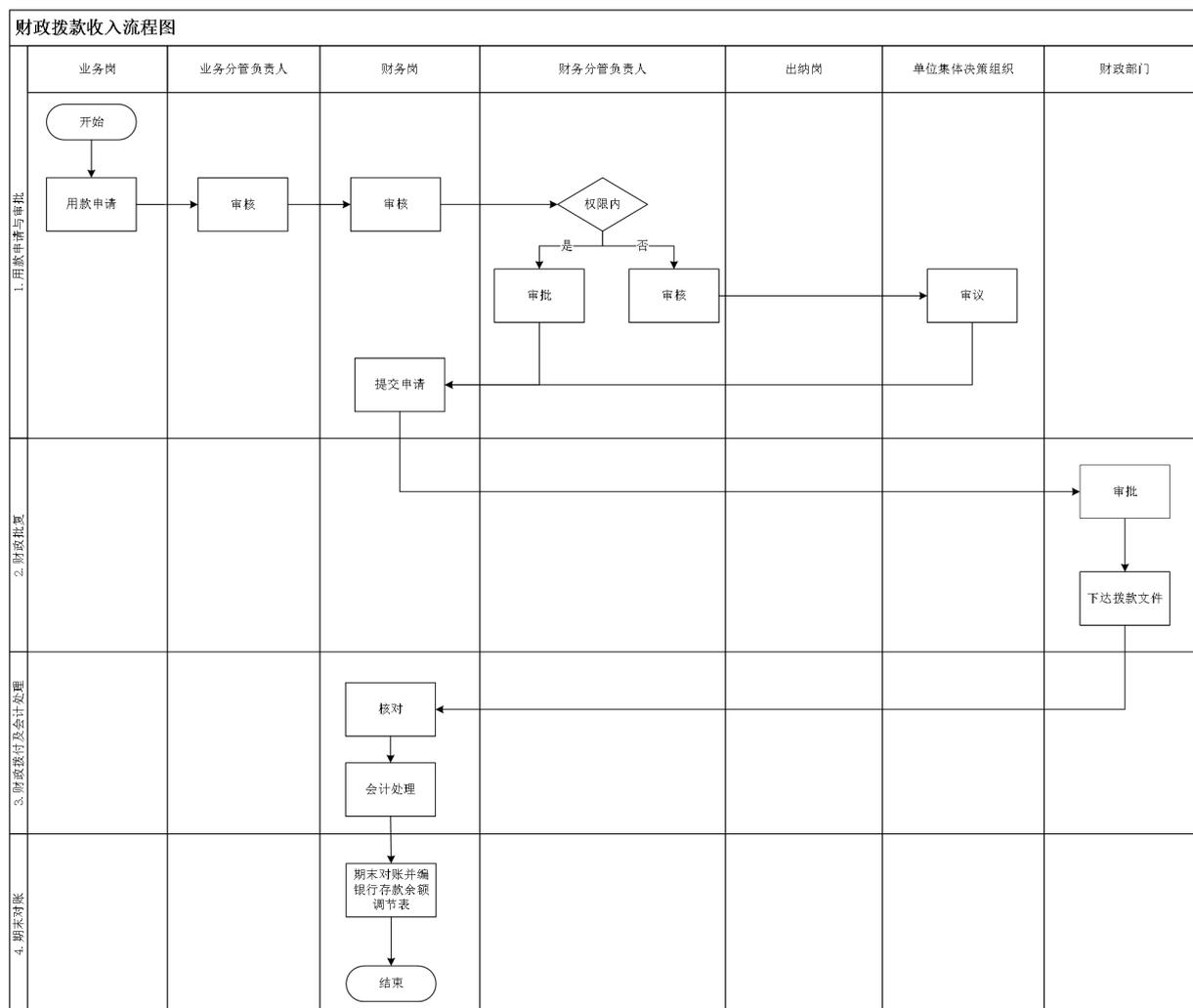
单位应当建立健全收入、支出管理制度，开展的收支活动应符合国家有关法律法规、财经纪律及相关政策要求，依据《政府会计

制度》要求对收入、支出等活动进行科学、全面、准确的会计处理和会计披露。

4.2.2 基本流程与主要控制措施

一、财政拨款收入

(一) 流程图



(二) 主要控制措施

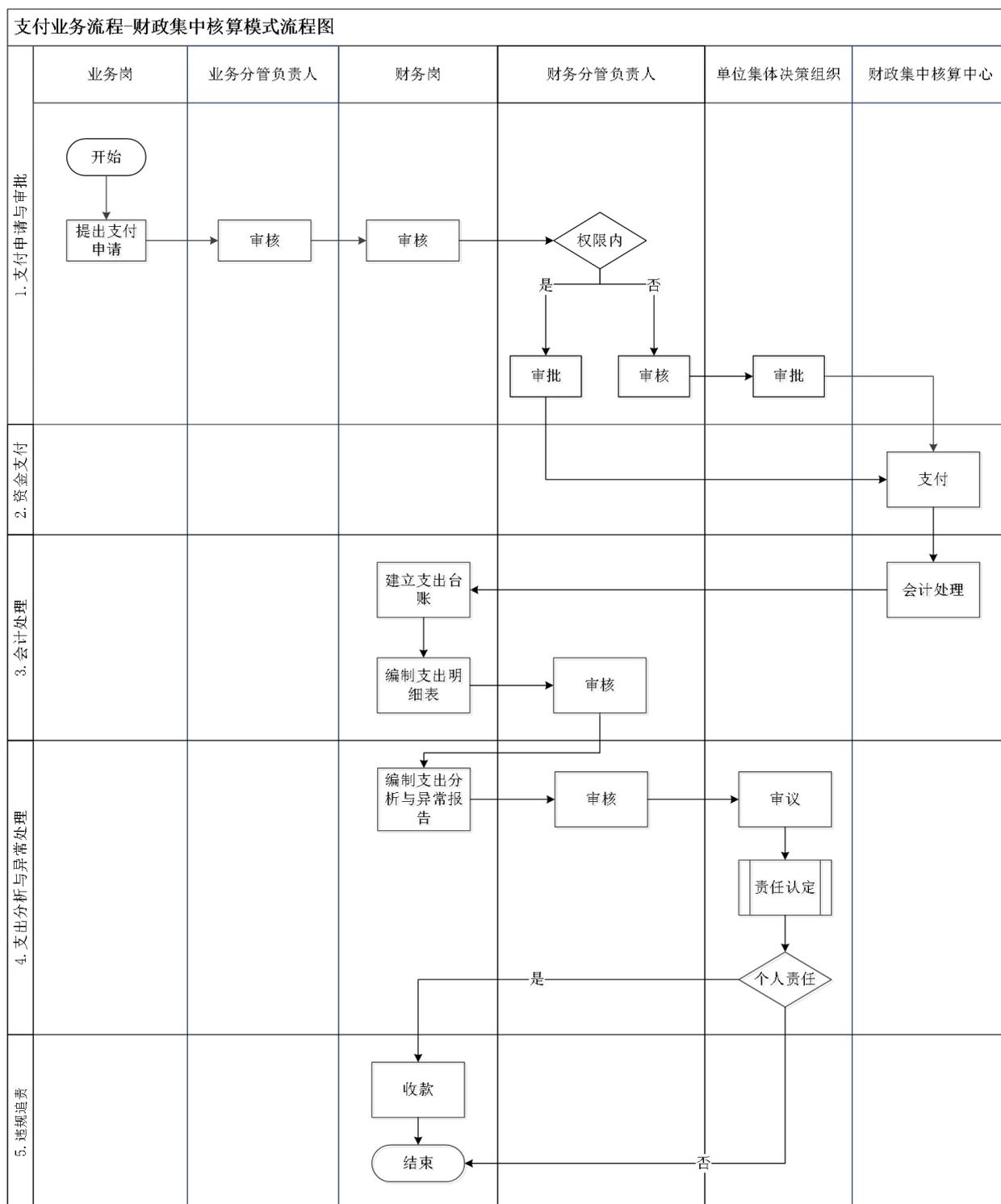
单位应当从用款申请与审批、财政批复、财政拨付及会计处理、期末对账等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	用款申请与审批	业务岗提出用款申请，业务分管负责人对真实性、合理性进行审核，财务岗进行预算审核，财务分管负责人在权限内对程序合规性进行审批（审核），超出权限情况，经单位集体决策会议审议，由财务岗提交财政部门用款申请。	用款申请表等	按次
2	财政批复	经财政部门审批后，下达《预算单位用款计划表》。	预算单位用款计划表等	按次
3	财政拨付及会计处理	财务岗获取财政拨款文件后，应核对拨款指标、授权支付额度、预算项目、功能分类等业务信息处理平台额度到账通知单与“财政直接支付入账通知书”或“财政授权支付额度到账通知书”及相关原始凭证信息一致性、预算项目、功能分类与拨款文件一致性、核实收入资金到账情况；按政府会计制度要求进行收入核算，集中核算组织或单独核算单位财务岗应设置财政拨款收入台账。	代理银行收款单据；财政直接支付入账通知书；财政授权支付额度到账通知书；银行账户对账单；财政拨款收入台账等	按次
4	期末对账	月度终了，单位银行存款日记账账面余额与银行对账单余额之间如有差额，财务岗应当逐笔查明原因，落实收款责任。按月编制“银行存款余额调节表”，调节相符。	银行账户对账单；银行存款余额调节表；银行存款差异原因分析及建议等材料	按月

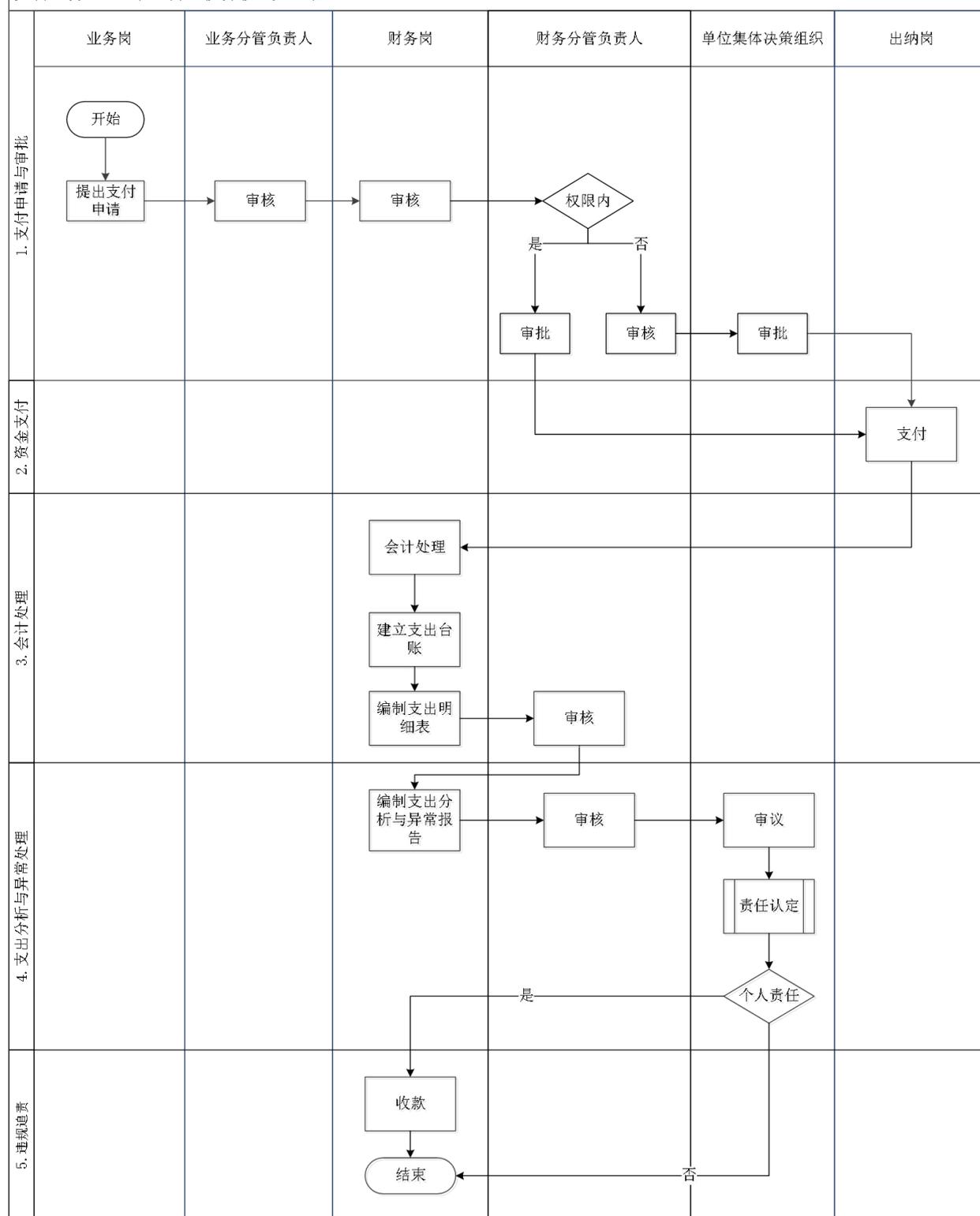
二、支付业务

本指南支付业务主要包括财政集中核算模式的支付、单位自主核算模式的支付，其所需资金来源于财政拨款收入。

(一) 流程图



支付业务流程-单位自主核算模式流程图



(二) 主要控制措施

单位应当建立支出管理规范，从提出支付申请与审批、资金支付、会计处理、支出分析与异常处理、违规追责等关键环节明确控

制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	支付申请与审批	单位应明确支出业务审核审批的内容、范围、程序、权限，明确应纳入预算体系的各项支出，非预算内或超预算支付应先进行预算调整审批；业务岗根据业务需要，结合专项资金预算情况提出支付申请，并根据单位支付管理规范要求，提供支付业务应附单据，业务分管负责人对真实性、合理性进行审核；财务岗检查支出事项是否在预算内，结算方式是否合理，所附凭证及单据内容是否完整、合法、支付信息是否完整、支出是否符合单位有关规定、是否按照支付流程、权限进行审核，对业务分管负责人签字样式进行真实性核对，对有异常事项有权要求业务岗做出解释；财务分管负责人对支出业务的程序合规性、合理性进行审核，对支出异常事项提出质疑，督促业务岗查明原因，财务岗负责跟踪。财务分管负责人在授权范围内进行审批，超出审批权限由单位集体决策组织审议批准。	支付申请单及附件；支付申请单；“三重一大”会议记录及纪要；原始凭证；会计凭证等	按次
2	资金支付	财政集中核算模式： 财政集中核算中心应对单位财务分管负责人签名样式进行备案；收到支付申请单时，应核对签字的真实性、专项支出预算指标的符合性、凭证及附件完整性进行检查并由财政集中核算中心出纳岗办理支付； 单位自主核算模式： 单位出纳岗应对单位财务分管负责人签名样式进行备案；收到支付申请单时，应核对签字的真实性、凭证及附件完整性进行检查，符合规定情况下予以办理支付。	签名备案文件；银行汇款单据；每月支出明细账等	按次/按月/按次/发生时
3	会计处理	财政集中核算模式： 财政集中核算中心应及时准确记录财务会计、预算会计账簿，按照财政直接支付、财政授权支付方式分别记账。单位财务岗应建立支出台账，每月将支出明细报财务分管负责人； 单位自主核算模式： 单位财务岗应及时准确记录财务、预算会计账簿，按照财政直接支付、财政授权支付方式分别记账，并建立支出台账，每月将支出明细报财务分管负责人。	会计账簿；支出台账；支出明细报表等	按次
4	支出分析与异常处理	单位财务岗应对预算执行的异常情况进行分析，包括支出项目类型、预算资金额、当期累计执行进度、与历史对比等；对于发现存在数据异常、提供虚假支付凭证或可能存在的舞弊风险等情况，编制支出分析与异常报告，经财务分管负责人审核后，报送单位集体决策组织审议。如发现有串谋风险，应向上级主管部门予以反映。	支出分析与异报告等	按次

5	违规追责	单位应建立责任追究机制，对于支付过程中的违规行为，严格按制度要求进行追责问责，经单位集体决策组织审议认定责任，财务岗应及时将应由个人承担赔偿责任的资金予以追回并及时入账。	集体决策会议通知、会议记录与纪要；违法追责的文件材料；资金入账银行通知单等	按次
---	------	---	---------------------------------------	----

4.3 采购业务

4.3.1 基本要求

本指南采购业务是指以合同方式有偿取得货物、服务的行为。采购业务主要包括采购申请与审批、采购执行、采购验收与结算、采购质疑与投诉、采购档案管理等内容。

采购业务组织形式包括政府采购及自行采购。

本指南政府采购方式主要包括框架协议采购、网上商城采购。

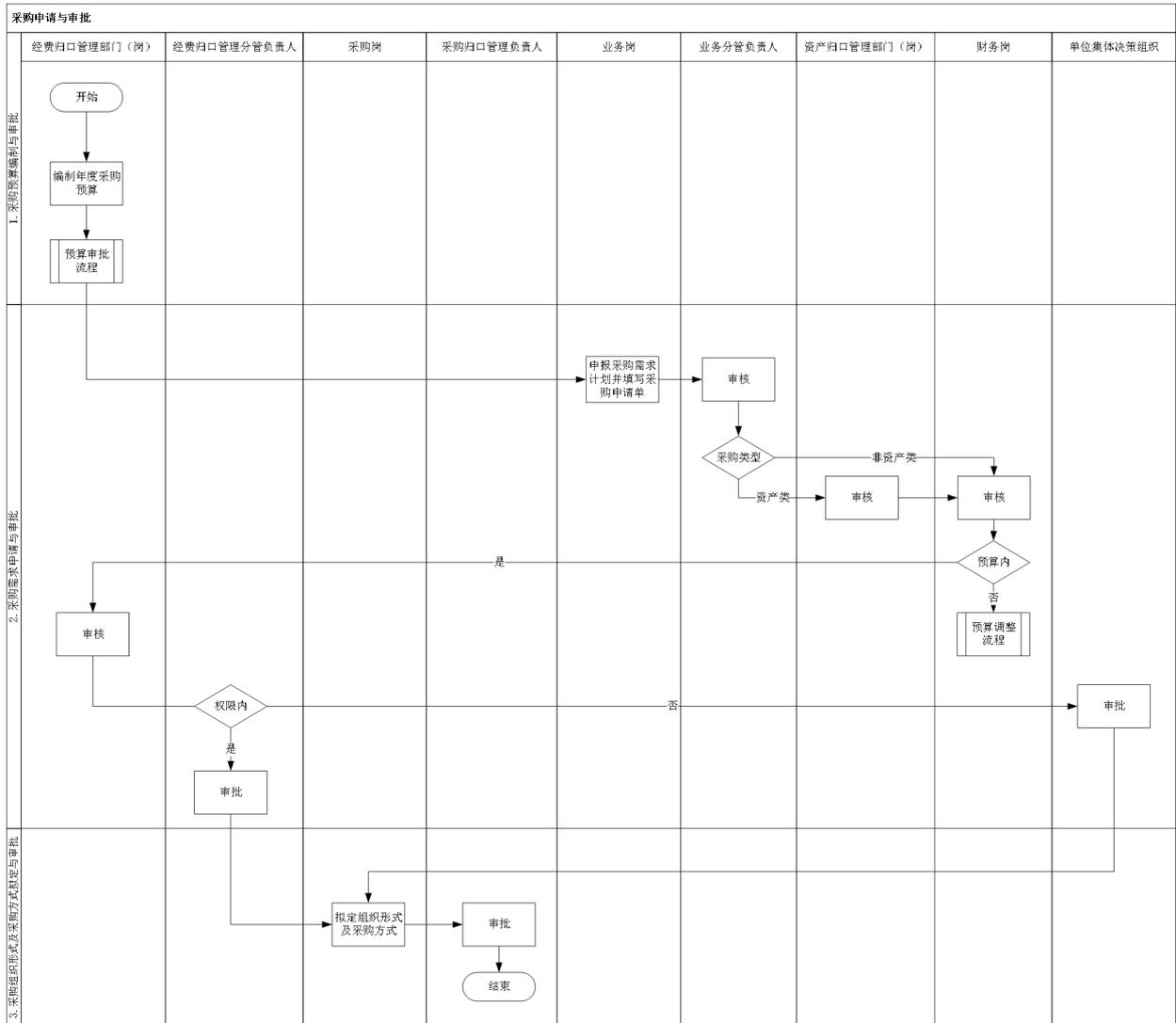
本指南自行采购方式主要包括自行招标、自行邀标、竞争性谈判、询价、单一来源采购。

单位应建立完善的采购管理制度，明确采购业务归口管理部门或岗位，本指南未明确的采购方式，单位应依据政府采购法及实施条例、地方政府采购管理相关文件规定，建立合规且符合单位实际的采购管理要求和程序，保证单位采购程序依法、合规。

4.3.2 基本流程与主要控制措施

一、采购申请与审批

(一) 流程图



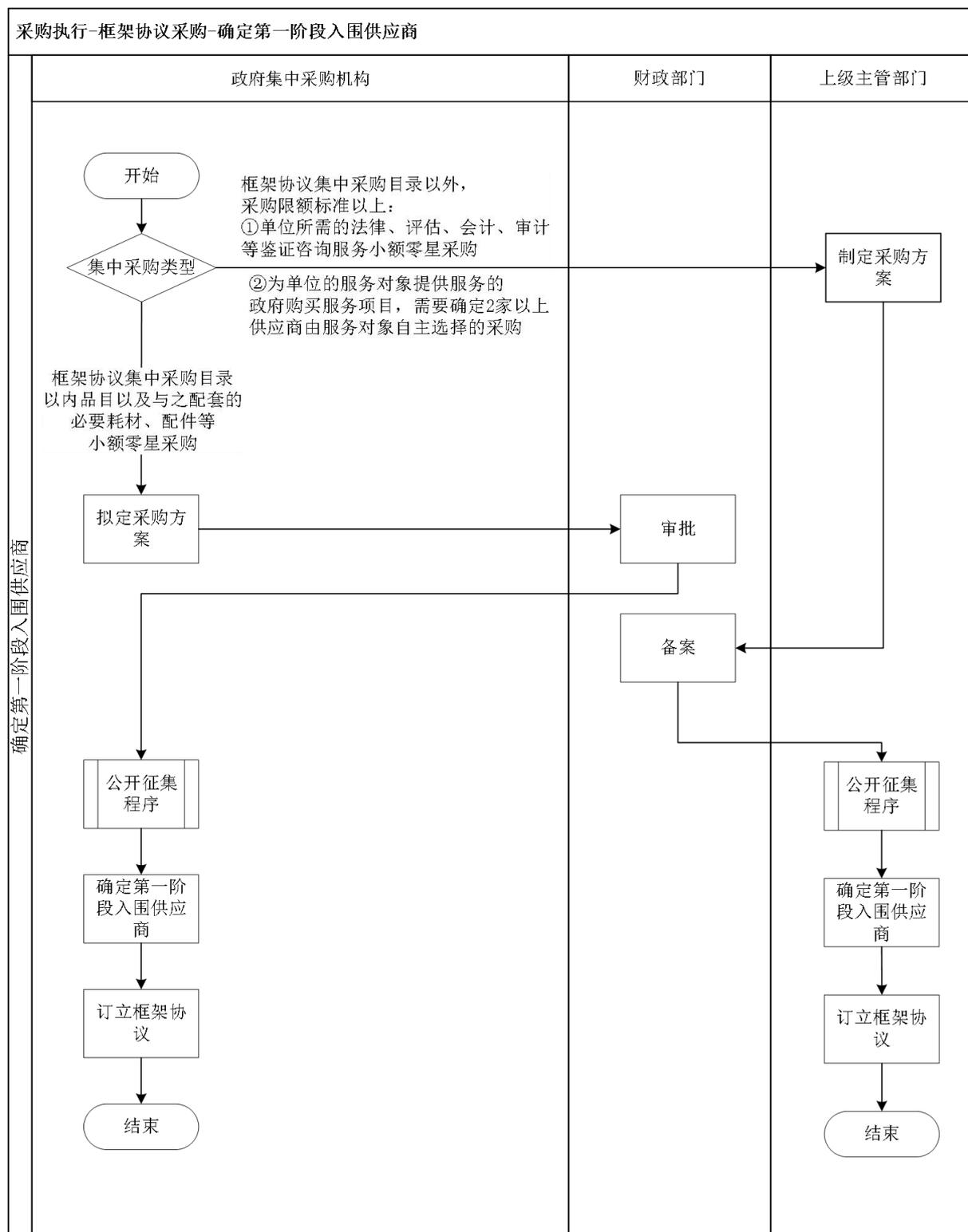
(二) 主要控制措施

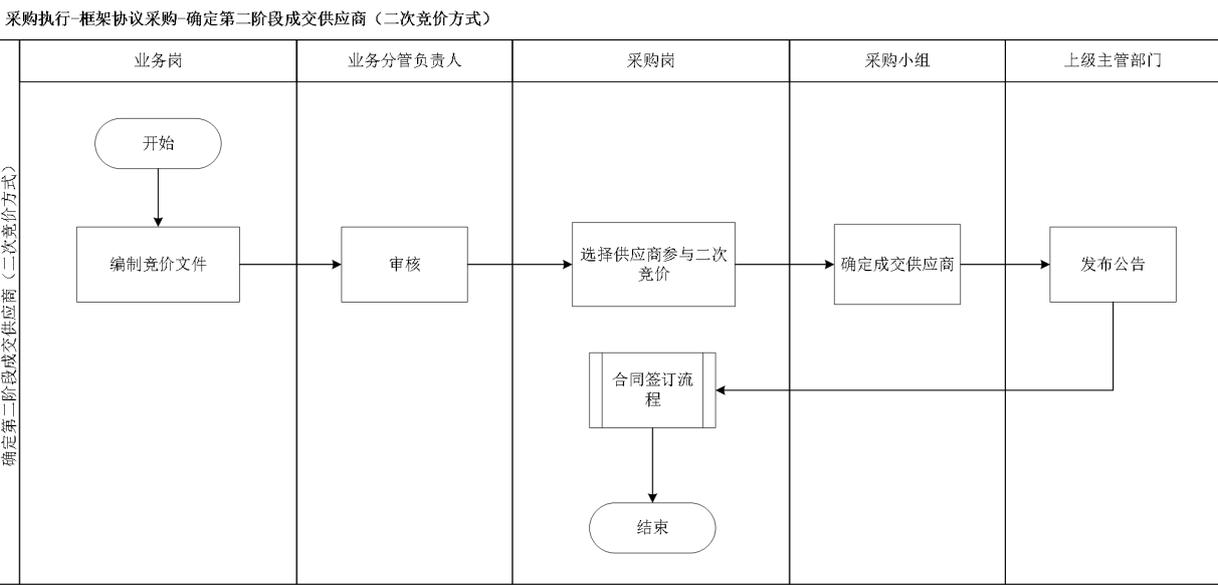
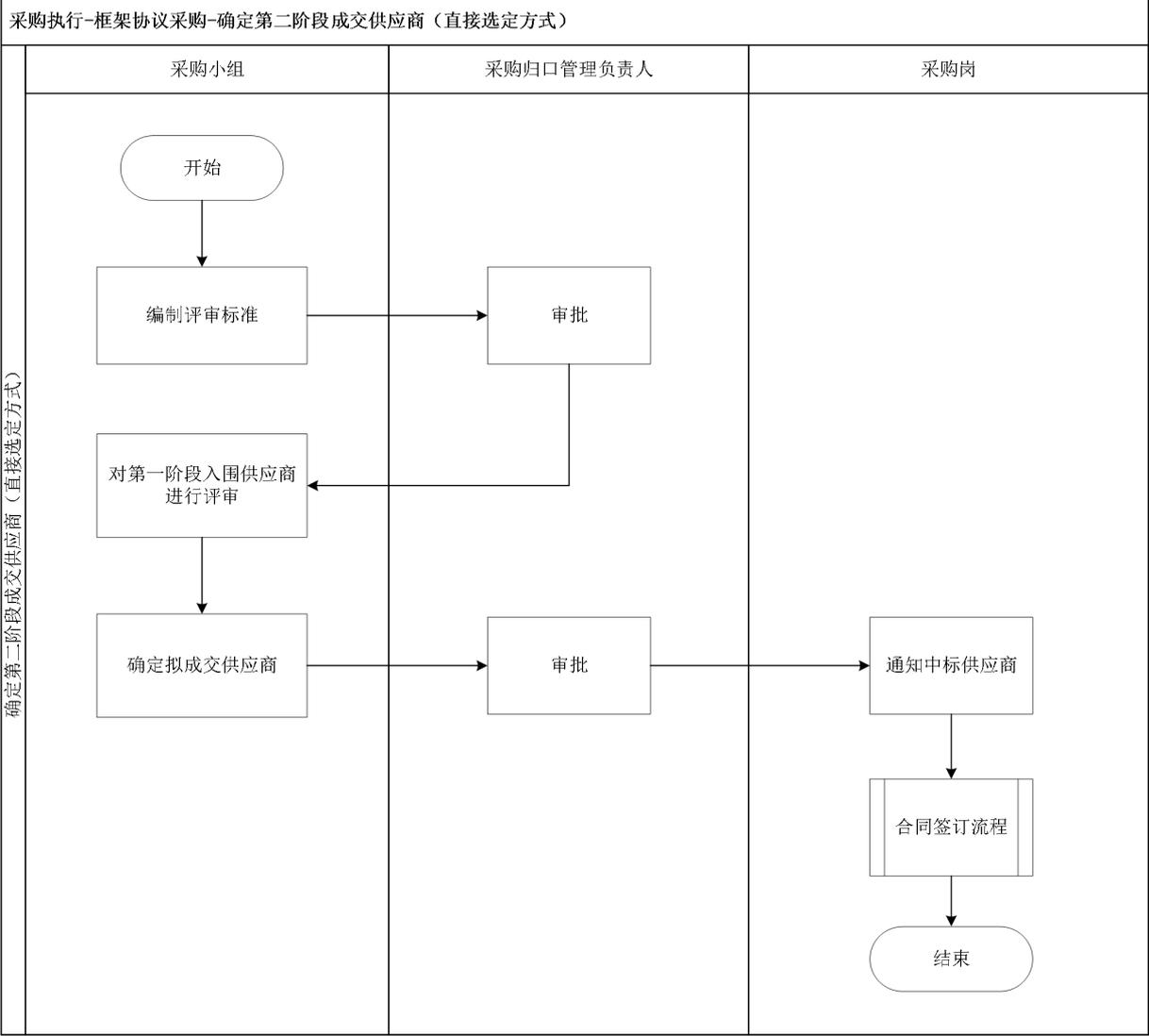
单位应当从采购预算编制与审批、采购需求申请与审批、采购组织形式及采购方式拟定与审批等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	采购预算编制与审批	经费归口管理部门（岗）按照上级主管部门/财政部门及单位预算管理相关规定编制年度采购预算，必要时履行相关可行性论证和需求调研，按单位预算审批流程履行审批手续。	年度预算等	按年
2	采购需求申请与审批	业务岗根据单位组织分工及各条线的工作计划和业务需要申报采购需求计划并填写采购申请单，业务分管负责人审核采购需求的真实性、合理性。服务类采购需求，应审核是否经过事先调研，评估服务事项的技术难度，是否属于在岗位人员应具有的能力范围与工作职责范围，避免不必要的服务采购。资产类与物资类采购需求，应掌握“非必要不采购”的原则；财务岗应审核经费来源是否有预算，是否在预算额度内，超出预算的采购事项，应先履行预算调整审批程序；凡是资产类采购需求，还应由资产归口管理部门（岗）结合单位资产台账，查看在用或库存现状，审核购置业务合理性，避免重复采购。经费归口管理部门（岗）审核，经费归口管理分管负责人在权限内审批，超出权限应履行集体决策程序。	年度预算；采购申请单；资产台账；集体决策通知、会议记录及纪要等	按次
3	采购组织形式及采购方式拟定与审批	单位应遵守相关法律法规，明确采购组织形式及采购方式的适用条件及授权审批的权限。采购岗根据采购类型、采购支出预算金额，拟定采购事项适用的组织形式及采购方式，采购归口管理负责人审批。	采购申请单等	按次

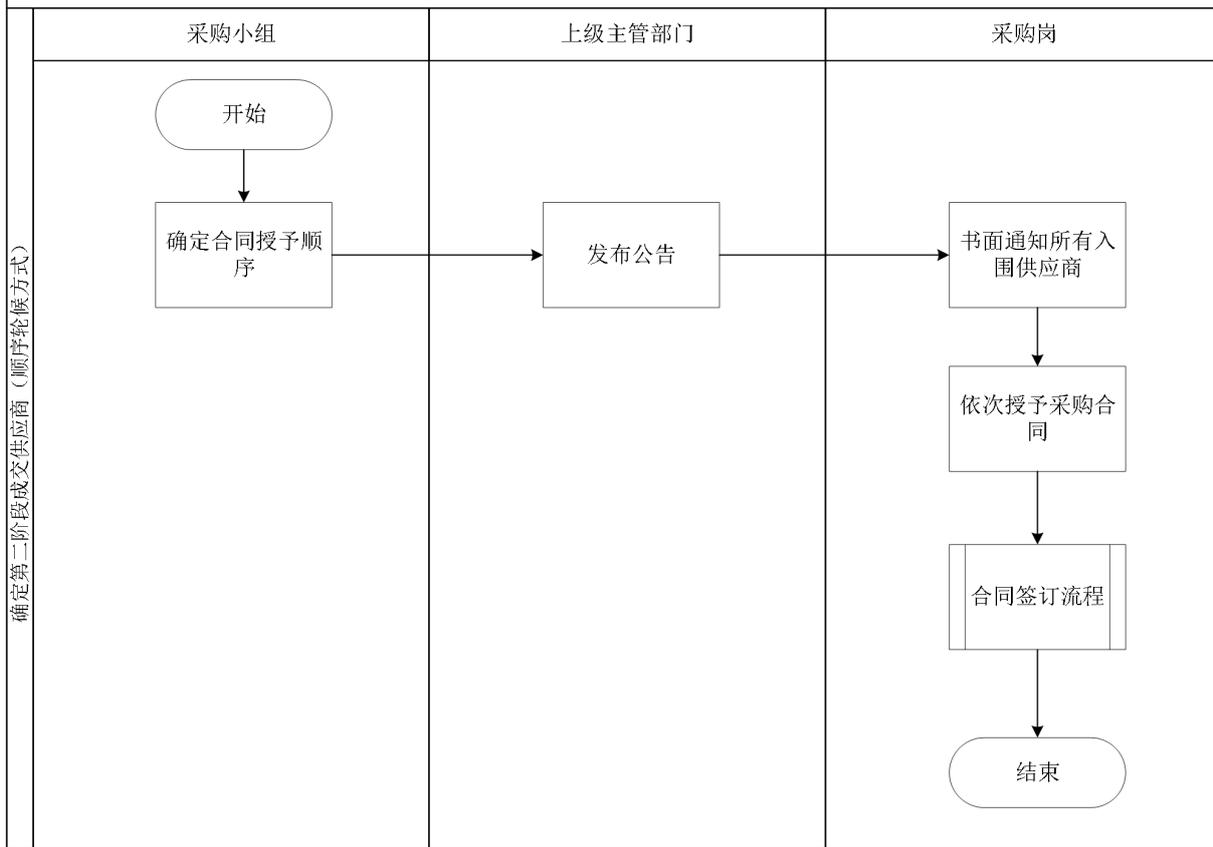
二、采购执行

(一) 流程图

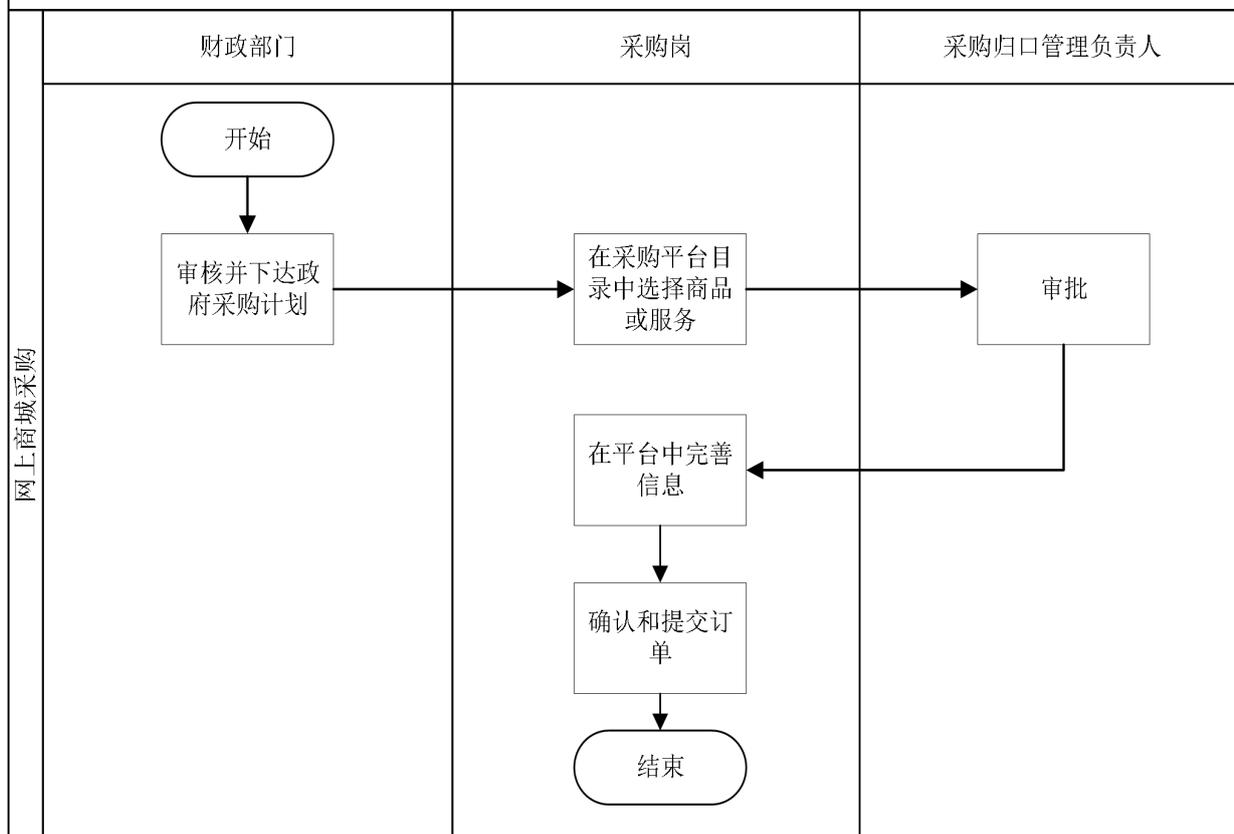




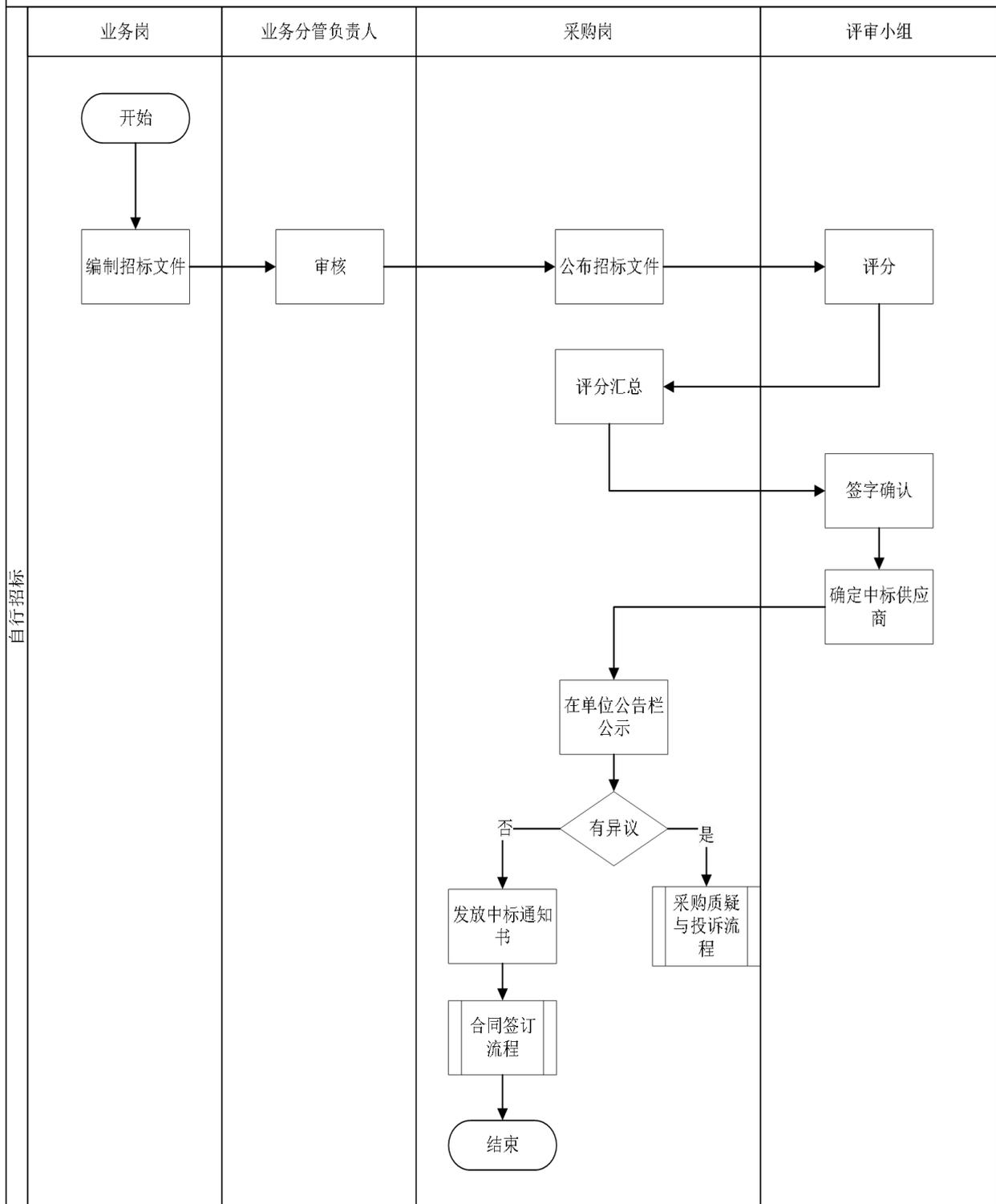
采购执行-框架协议采购-确定第二阶段成交供应商（顺序轮候方式）



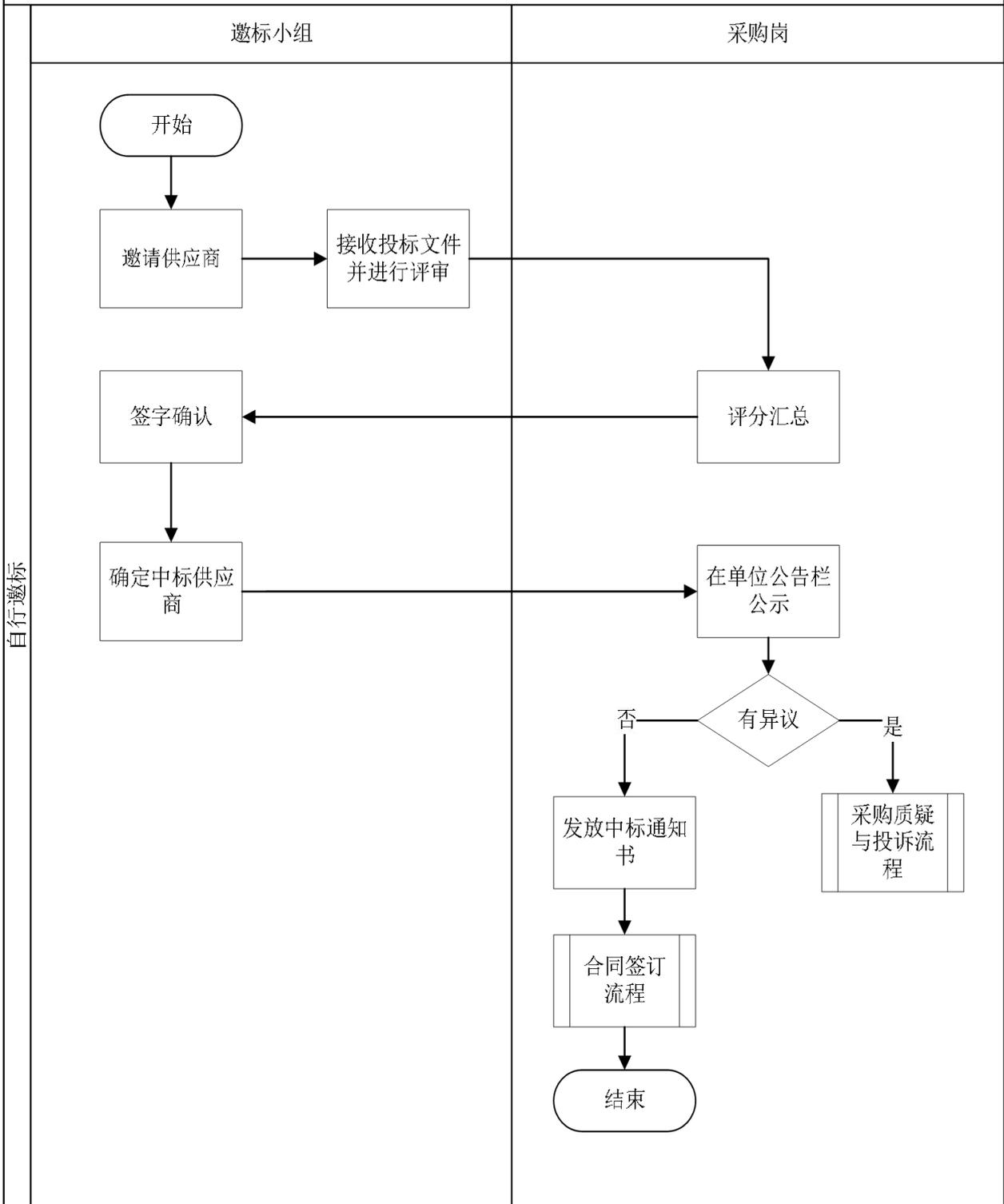
采购执行-网上商城采购



采购执行-自行采购-自行招标

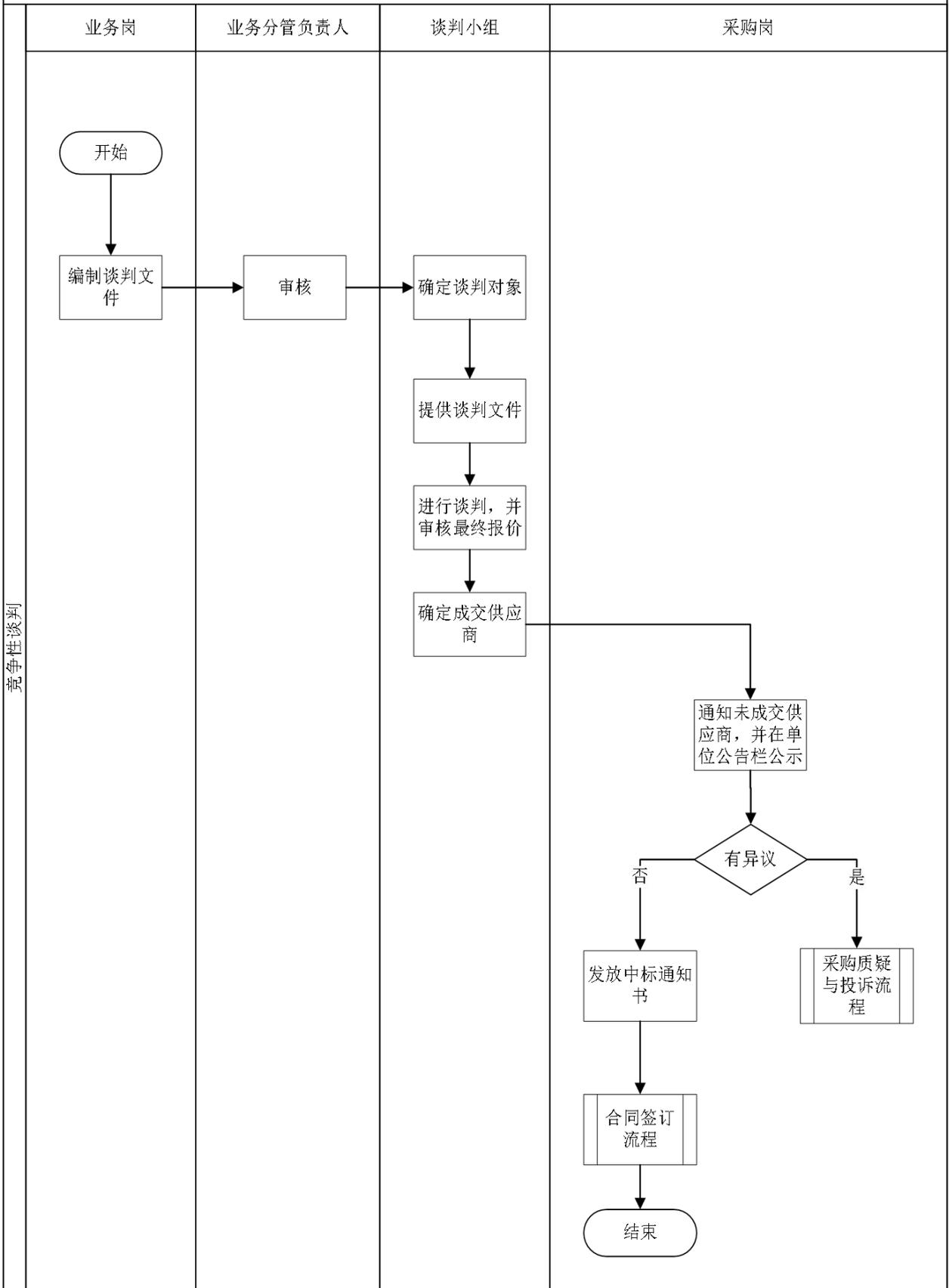


采购执行-自行采购-自行邀标



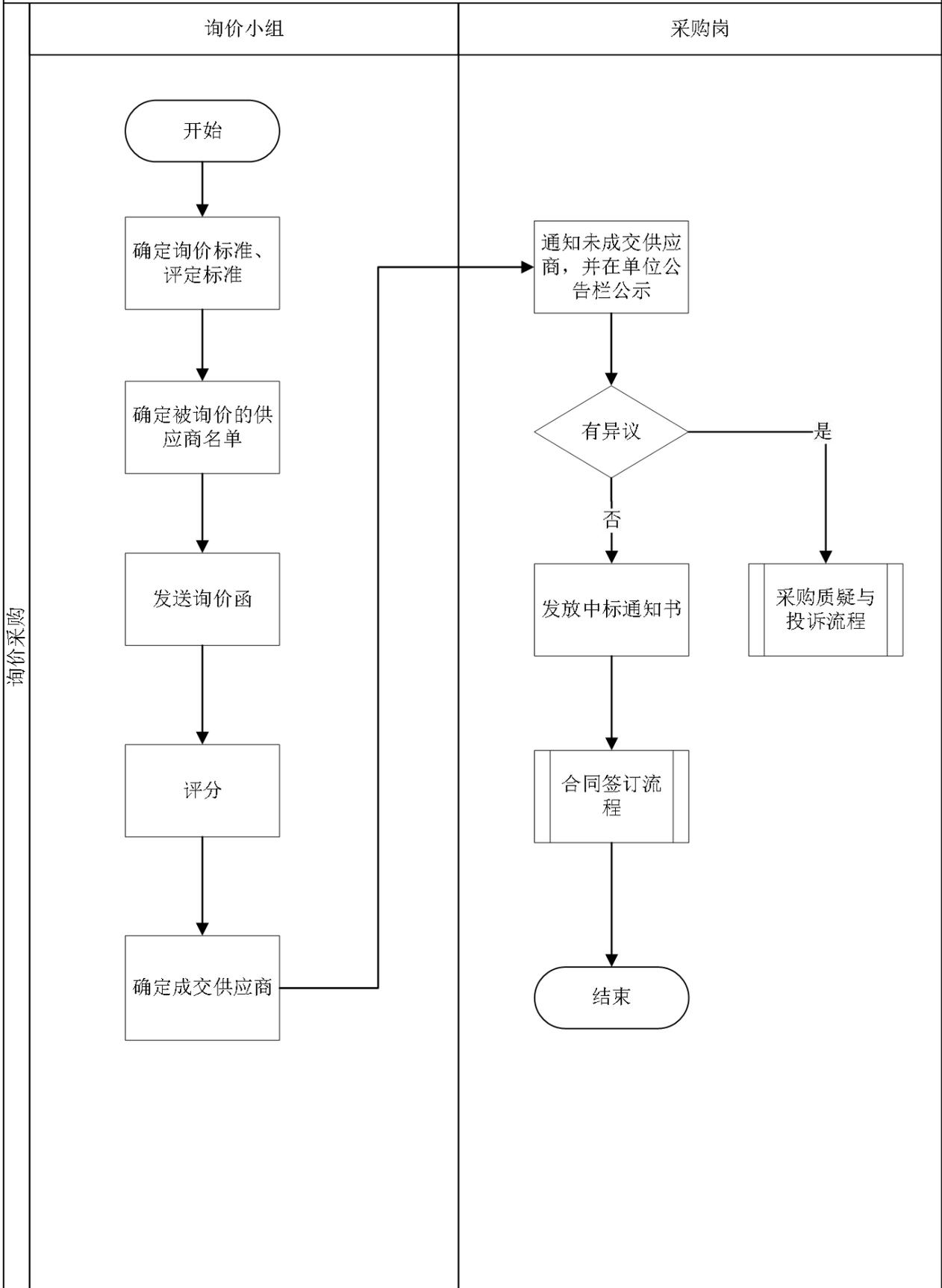
自行邀标

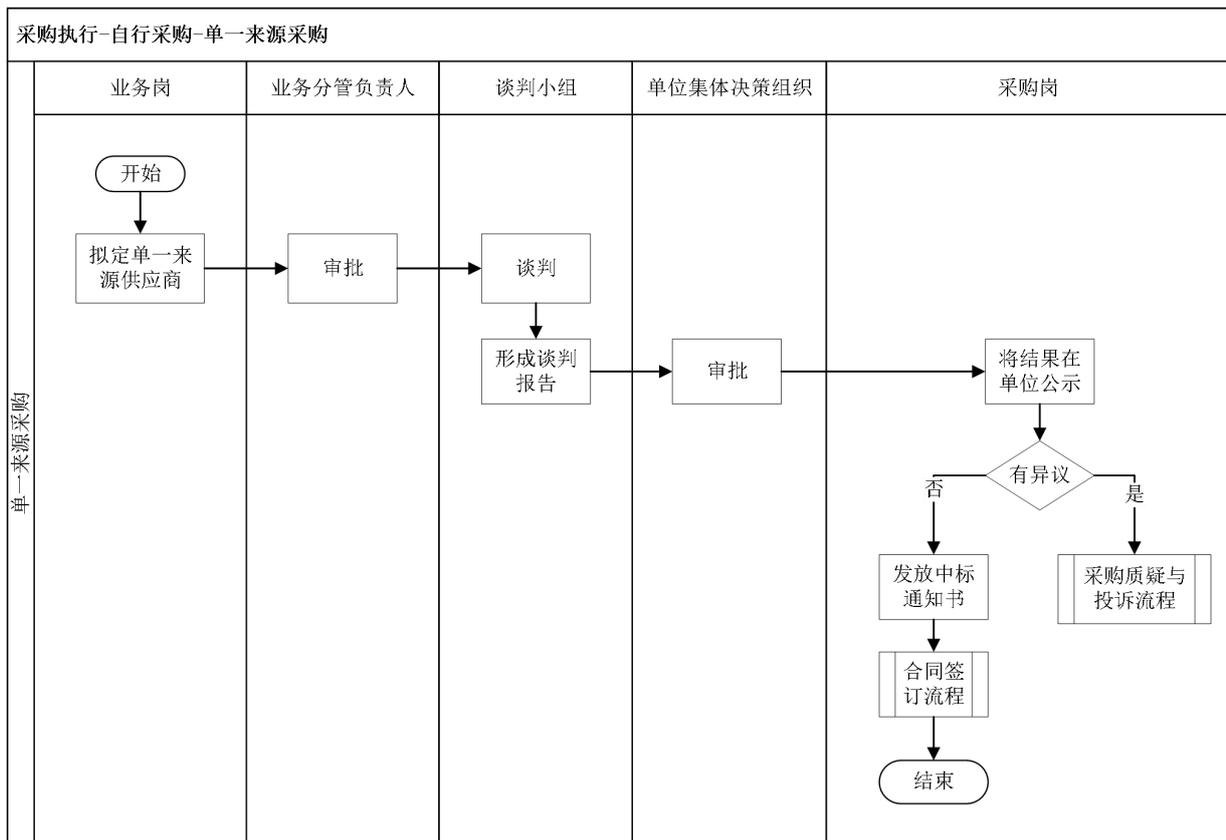
采购执行-自行采购-竞争性谈判



竞争性谈判

采购执行-自行采购-询价采购





(二) 主要控制措施

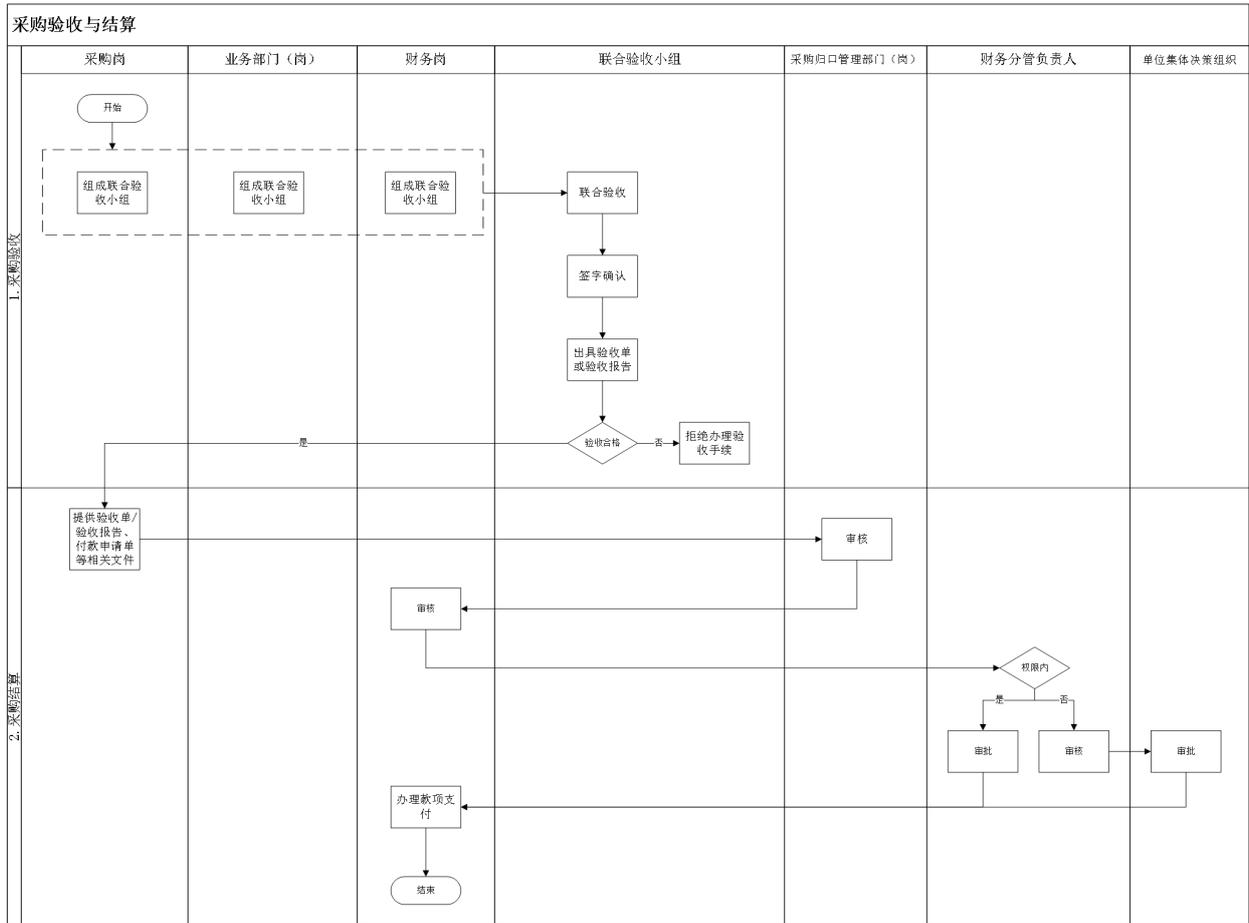
单位应当对框架协议采购、网上商城采购、自行招标、自行邀标、竞争性谈判、询价、单一来源采购方式的关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	框架协议采购	<p>单位应根据财政部门公布的政府集中采购目录内的框架协议采购品目，明确框架协议采购的范围、流程、职责及权限。框架协议集中采购目录以内品目以及与之配套的必要耗材、配件等小额零星采购：政府集中采购机构拟定采购方案，经财政部门审核后，公开征集程序，确定第一阶段入围供应商并订立框架协议。</p> <p>集中采购目录以外，采购限额标准以上，单位所需的法律、评估、会计、审计等鉴证咨询服务小额零星采购以及为单位的服务对象提供服务的政府购买服务项目，需要确定2家以上供应商由服务对象自主选择的采购：上级主管部门制定采购方案，经财政部门备案后，公开征集程序，确定第一阶段入围供应商并订立框架协议。</p> <p>框架协议确定直接选定方式采购：单位应成立采购小组，对入围产品价格、质量以及服务便利性、用户评价等事项做出规定，编制评审标准，经采购归口管理负责人审批后，对第一阶段入围供应商进行评审，采购小组根据评审规则确定拟成交供应商，采购归口管理负责人审批后，采购岗通知中标供应商并与其办理签订合同手续。</p> <p>框架协议确定二次竞价方式采购（一般适用于采用价格优先法的采购项目）：业务岗根据采购需求编制竞价文件，经业务分管负责人审核，采购岗从入围供应商中选择所有符合竞价需求的供应商参与二次竞价，采购小组根据报价最低原则确定成交供应商，上级主管部门发布公告后，采购岗与成交供应商办理签订合同手续。</p> <p>框架协议确定顺序轮候方式采购（一般适用于服务项目）：采购小组根据框架协议确定的轮候顺序规则确定合同授予顺序，上级主管部门发布公告后，采购岗书面通知所有入围供应商并依次授予采购合同。</p>	<p>第一阶段入围供应商名单；集采系统公告或媒体公告；网上平台框架协议；评审文件、竞价文件等</p>	按次
2	网上商城采购	<p>单位应根据财政部门公布的网上商城采购目录内的采购品目，明确网上商城采购的范围、流程、职责及权限，对于相同商品未上架或在其他市场价格更低的，应在报销时提供网上商城卖场价格截屏。单位应指定专人办理网上商城采购事项，做好用户账号、工作流程、操作权限的配置维护，具体采购流程、合同模板、合同签订形式等环节以系统设定为准。经财政部门审核并下达政府采购计划后，采购岗登录采购系统进入电商网上采购平台，在目录中选择商品或服务，在同等条件下优先选购价格更低的商品或服务，经采购归口管理负责人审批后，在“确认订单”页面完善送货地址、收货人、联系方式、支付方式、送货时间、发票抬头等信息，并确认和提交订单。</p>	<p>网上商城采购平台系统中单据等</p>	按次

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
3	自行采购	<p>政府采购目录外，集中采购限额以下执行自行采购程序，单位应组成自行采购小组，根据采购类型、采购支出预算明确各类采购的范围、流程、职责及权限。</p> <p>自行招标：业务岗根据采购需求编制招标文件，经业务分管负责人审核，采购岗公布招标文件，业务岗、采购岗、财务岗等组成评审小组。各评审人员依据采购评审标准进行打分，由采购岗进行评分汇总，参与评分人员签字确认。根据评分汇总结果确定中标供应商，并将评审结果在单位公告栏公示，公示无异议后采购岗发放中标通知书及办理合同签订。</p> <p>自行邀标：业务岗、采购岗、财务岗等组成邀标小组，在政府采购平台上选择或通过推荐等方式邀请不少于三家供应商，在规定时间内接受供应商投标，邀标小组进行评审，由采购岗进行评分汇总，参与评审人员签字确认。根据评分汇总结果确定中标供应商，并将评审结果在单位公告栏公示，公示无异议后采购岗发放中标通知书及办理合同签订事宜。</p> <p>竞争性谈判：业务岗、采购岗、财务岗和有关专家（专家人数不少于成员总数三分之二）等组成谈判小组，业务岗根据采购需求编制谈判文件，经业务分管负责人审核，谈判小组从在政府采购平台上选择或通过推荐等方式确定不少于三家的供应商参与谈判，并提供谈判文件。谈判小组所有成员集中与单一供应商分别进行谈判，并审核所有参加谈判的供应商在时间内的最后报价文件，根据符合采购需求质量和服务相等且报价最低的原则确定成交供应商。采购岗将结果通知所有参加谈判的未成交供应商。采购岗应将谈判结果在单位进行公示；公示无异议后采购岗发放成交通知书及办理合同签订事宜。</p> <p>询价采购：业务岗、财务岗、采购岗等组成询价小组，确定询价标准及评定标准等事项，根据采购需求，在政府采购平台上选择或通过推荐等方式确定被询价的供应商名单，向三家或三家以上供应商发送询价函，询价小组依据评分规则进行相应评分，确定成交供应商。采购岗将结果通知所有被询价的未成交的供应商；并将询价结果在单位进行公示；公示无异议后，采购岗发放合作通知书及办理合同签订事宜。</p> <p>单一来源采购：业务岗拟定单一来源供应商，业务分管负责人审批，由业务岗、财务岗、采购岗等组成不少于三人以上的谈判小组，谈判结果形成报告，经单位集体决策组织审批后由采购岗应将结果在单位进行公示。公示如有异议，依据采购质疑与投诉流程执行。</p>	<p>自行采购小组的会议记录；评标标准；招标文件/邀标文件/询价函/单一来源集体决策会议通知、纪要；供应商参与投标文件/邀标响应文件/询价响应文件；结果公示通知；中标通知书/成交通知书/合作通知书等</p>	按次

二、采购验收与结算

(一) 流程图



(二) 主要控制措施

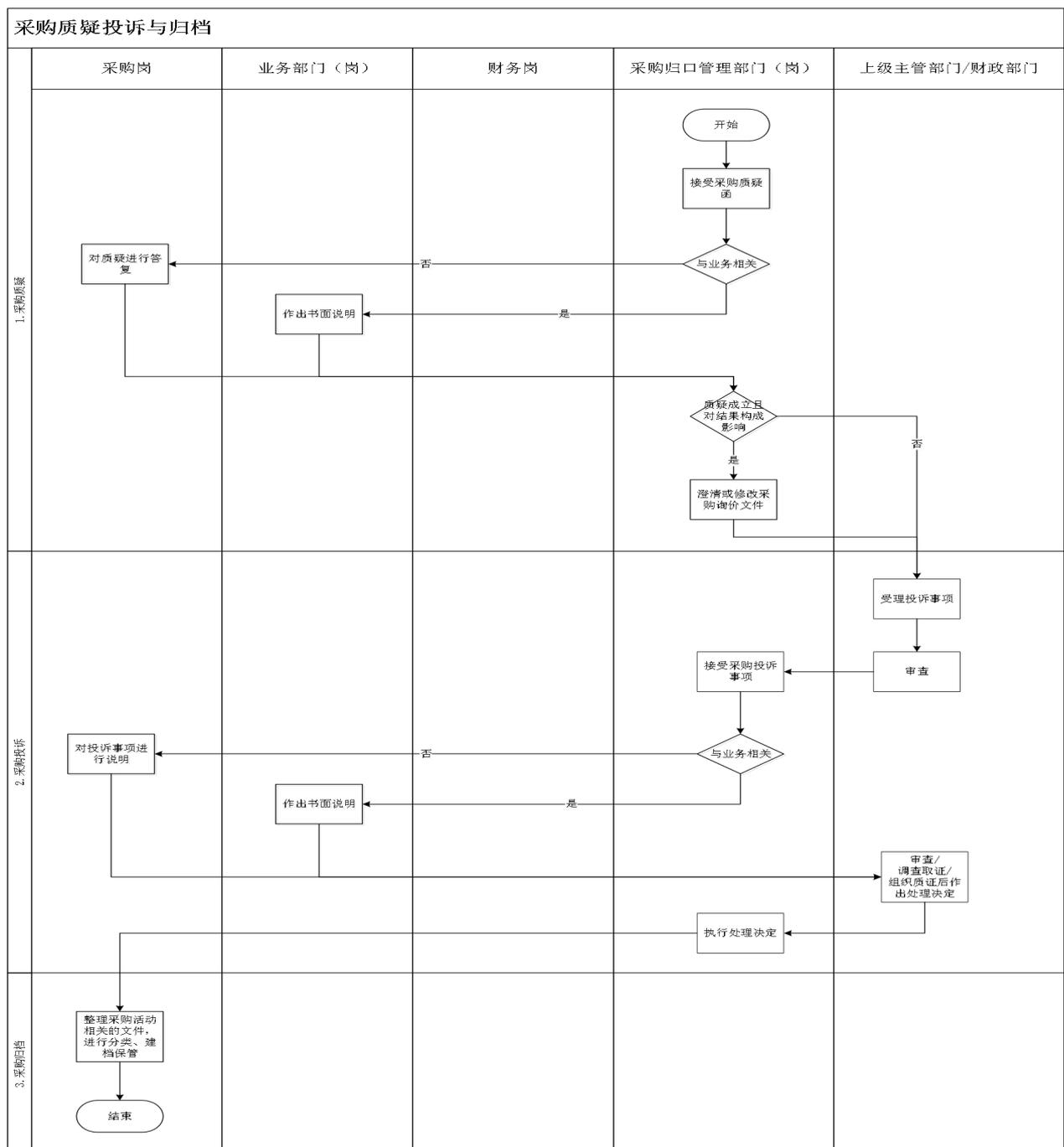
单位应当从采购验收、采购结算等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	采购验收	单位应采用验收人与采购人相分离机制，禁止单人验收，明确不同类型采购验收程序、验收内容和标准，对于技术难度高的采购类事项应建立中期或阶段性验收机制；采购岗应联合业务部门(岗)、财务岗，必要时可邀请专家组成联合验收小组，进行联合验收；验收完成后，联合验收小组所有参与验收人员应签字确认；验收合格联合验收小组应出具验收单或验收报告，对验收发现不合格的应拒绝办理验收手续，对给单位造成重大影响的，应提交监督组织(岗)进行处理。	联合验收小组名单；验收单/验收报告等	按次

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
2	采购结算	采购岗提供的验收单/验收报告、付款申请单等相关文件, 采购归口管理部门负责人审核、财务岗审核、财务分管负责人审批/审核, 超出权限的应当经单位集体决策组织审批后办理款项支付。支付方式包括: 在线支付、刷公务卡支付、授权支付等。	验收单/验收报告; 付款申请单; 银行对账单等	按次

三、采购质疑投诉与归档

(一) 流程图



（二）主要控制措施

单位应当从采购质疑、采购投诉、采购档案管理等关键环节明确控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	采购质疑	单位应明确受理采购质疑事项相关部门（岗）的职责及应履行质疑答复期限。采购岗负责接受采购质疑函，在规定的时限内，与业务相关的由业务部门（岗）作出书面说明，与业务无关，由采购岗对质疑进行答复。如质疑成立且对结果构成影响，由采购岗编制澄清或修改采购询价文件，经采购归口管理负责人审批后重新执行采购程序。	采购质疑函；质疑答复；澄清或修改的采购询价文件等	按次
2	采购投诉	单位应明确受理采购投诉事项相关部门（岗）的职责及应履行投诉说明的期限。上级主管部门/财政部门受理投诉事项，经审查通过后，采购岗接受采购投诉事项，在规定的时限内，与业务相关的由业务部门（岗）作出书面说明，与业务无关由采购岗对投诉事项进行说明。上级主管部门/财政部门经审查/调查取证/组织质证后作出处理决定；采购岗根据处理决定执行。	投诉说明；处理决定通知单等	按次
3	采购档案管理	采购岗应及时整理采购活动相关的文件，进行分类、建立采购档案台账并进行保管。采购档案包括但不限于：采购申请批复、政府采购登记表、招标文件、投标文件、质疑答复、中标通知书、合同项目成果、验收证明及其他有关文件资料。采购文件的保存期限为从采购结束之日起至少保存十五年。	采购档案；采购档案台账等	发生时

4.4 资产业务

4.4.1 基本要求

本指南资产业务主要包括货币资金、实物资产、无形资产等。

货币资金是指单位拥有的现金、银行存款、零余额账户用款额度和其他货币资金。

实物资产是指单位占有、使用、管理，依法确认为单位所有的各种实物经济资源，包括房屋及建筑物、通用设备、专用设备、文

物和陈列品、图书档案、家具/用具/装具、动植物、低值易耗品等。

无形资产是指单位占有、使用、管理，依法确认为单位所有的、没有实物形态的可辨认非货币性资产。

本指南货币资金管理主要包括银行账户管理、网上银行管理、票据管理、财务印章与银行密钥管理等。

本指南实物资产与无形资产管理主要包括资产配置、资产使用、资产盘点、资产处置等。

单位应当建立完善的资产管理制度，确保资产安全和完整，符合国家法律法规和单位内部管理要求，提高资产使用效率，防止资产损失和浪费。

4.4.2 基本流程与主要控制措施

一、货币资金管理

单位应当从货币资金收入、货币资金支付、银行账户管理、网上银行管理、票据管理、财务印章与银行密钥管理等关键环节明确主要控制措施、控制证据及控制频率。货币资金收入、货币资金支付管理见本指南 4.2-收支业务基本流程与主要控制措施。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	银行账户管理	财务岗申请办理银行账户开立、变更、注销等手续应经财务分管负责人、单位负责人审核，财政部门审批。	银行账户开立/变更/注销申请表等	按次

2	网上银行管理	单位应制定网上银行操作规范流程，严格执行网上交易、电子支付操作人员不相容岗位分离控制，明确经办、审核与审批操作人员权限；网上银行的交易和支付行为应纳入内部控制评价与监督范围，定期进行检查和监督。	网上银行操作规范流程；内控自我评价报告；内外部监督报告等	按发生时
3	票据管理	单位指定财务岗向财政、税务等部门申领或购买，并按规定使用，同时设立票据领用登记簿，对票据领用时间、票据名称、起止号码进行登记。票据领用时进行台账登记并签字。严禁使用自行印制非指定票据行为。票据核销缴回时，应办理相关审批手续，建立销毁清册。	票据领用登记簿；票据使用登记台账；票据销毁清册等	按发生时
4	财务印章与银行密钥管理	单位指定财务岗保管财务印章与银行密钥，未经授权的人一律不得接触；财务印章与银行密钥不得转借他人，禁止由一人保管单位所有预留银行印鉴章（财务专用章、单位负责人名章）与银行密钥。印章使用时进行台账登记并签字。	印章保管授权书；印章使用登记台账等	按次

二、实物资产与无形资产管理

单位应当从资产配置管理、资产使用管理、资产盘点管理、资产处置管理等关键环节明确主要控制措施、控制证据及控制频率。

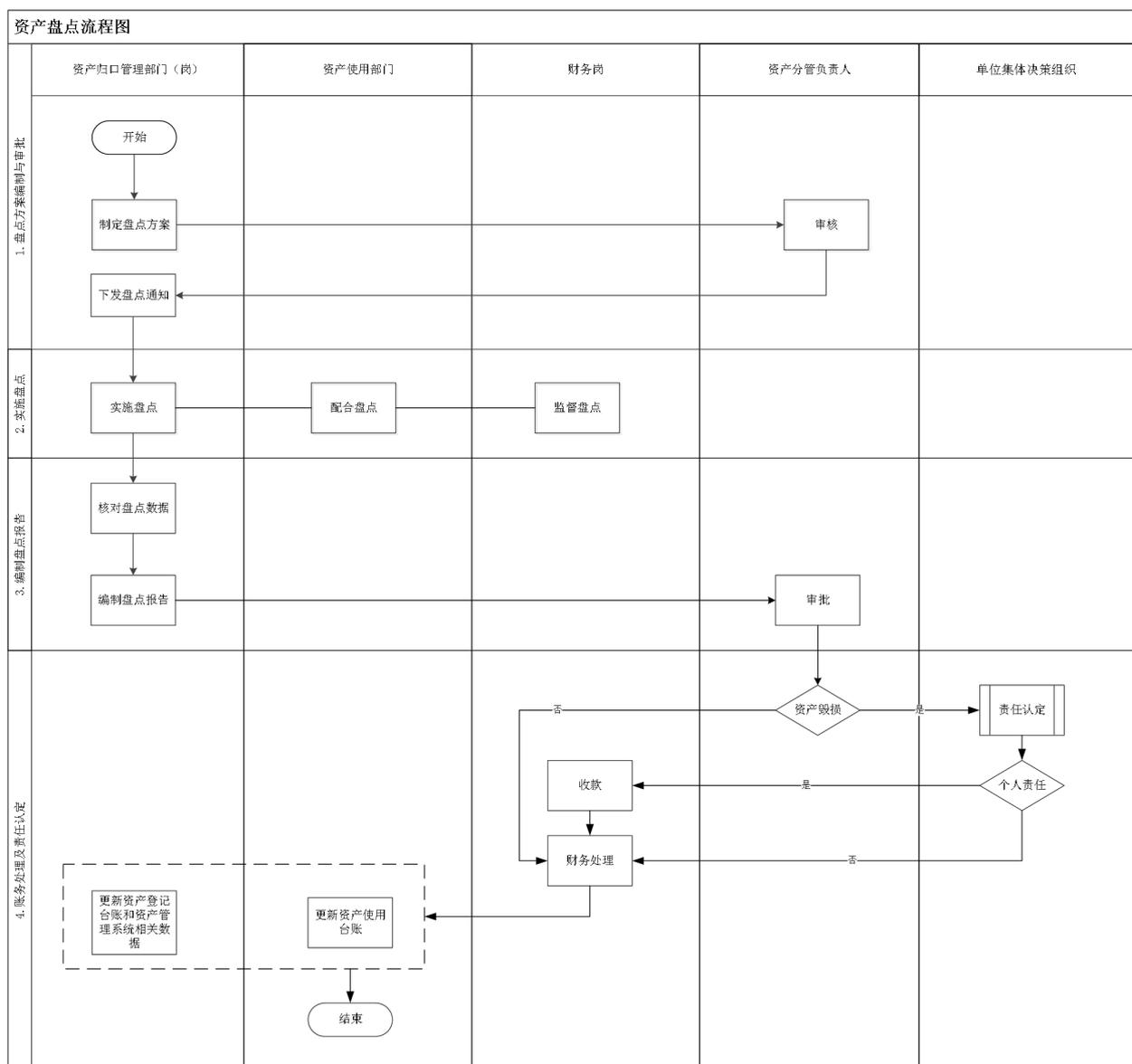
（一）资产配置管理

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	资产配置需求计划申请	部门对使用的存量资产质量、结构、分布和使用情况进行分析，业务岗应考虑存量资产情况，结合年度工作需要提出科学的资产配置需求计划，业务分管负责人对配置需求的真实性、科学性、合理性进行审核。	资产配置需求计划申请单等	按年
2	资产配置预算审核	财务岗进行经费来源、依据及预算审核、资产归口管理部门（岗）进行合理性审核、论证后报资产归口管理分管负责人审批，超出其审批权限的应经单位集体决策审批；财务岗根据资产配置需求计划和财务分管负责人审核意见，在资产管理信息系统和财政一体化系统中同步编制新增资产购置预算。	资产配置需求计划申请单；资产管理系统、财政一体化系统资产预算数等	按发生时

（二）资产使用管理

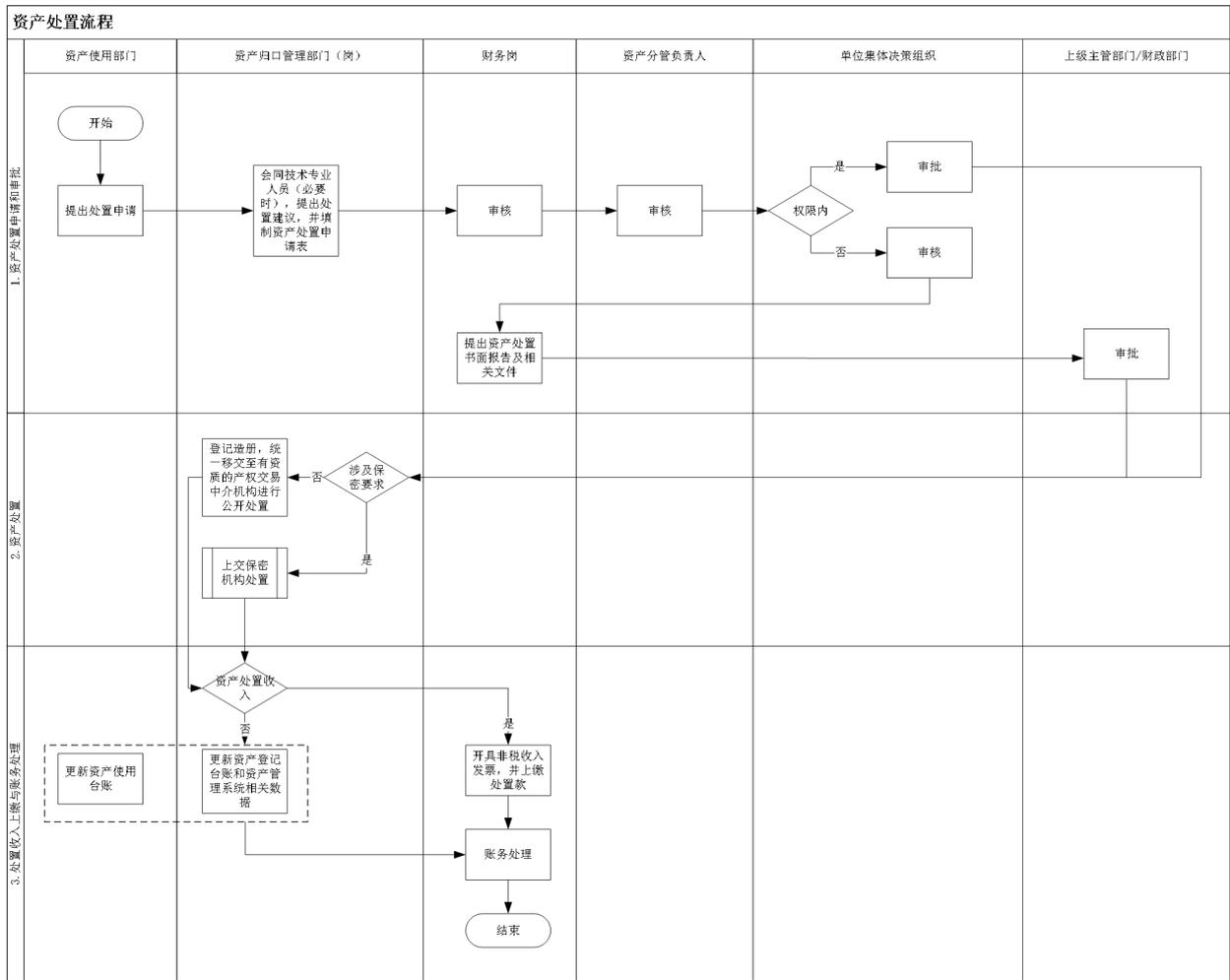
编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	资产领用管理	资产使用部门应指定专人负责登记资产使用台账；资产归口管理部门负责资产领用登记、日常维修等管理工作。	业务部门资产使用台账；资产归口管理部门资产使用台账等	按年
2	资产维修与保养	单位资产归口管理部门应建立资产维修、保养制度，制定年度维修保养计划，定期检查、及时消除隐患，落实维修保养职责。	资产管理制度；年度维修保养计划及执行记录等	按发生时

(三) 资产盘点管理



编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	盘点方案编制与审批	资产归口管理部门（岗）制定资产盘点方案，明确资产清查盘点范围、内容、基准日、盘点人与监盘人职责分工等内容。资产清查盘点方案提交资产分管负责人审核批准后，下发资产清查盘点通知。	资产清查盘点方案；资产清查盘点通知等	按年
2	实施盘点	资产归口管理部门（岗）对资产数量、使用性能等情况进行核对和查实，资产使用部门配合盘点，财务岗监督盘点。	资产清查盘点表等	按年
3	编制盘点报告	资产归口管理部门（岗）将盘点结果与财务账簿记录、资产管理系统记录进行核对，对各项资产盘盈、盘亏、损失进行逐项审核，分类整理汇总，编写资产清查盘点报告，提出相关处理建议，报资产分管负责人审批。	资产清查盘点报告等	按年
4	账务处理及责任认定	财务岗根据经批准的资产盘点报告批复，进行资产盘盈、盘亏账务处理；资产使用部门更新资产使用台账，资产归口管理部门（岗）更新资产登记台账和资产管理系统相关数据。对个人责任造成单位资产毁损，经单位集体决策组织研究并履行责任认定程序后，财务岗应对承担赔偿责任的当事人赔偿款进行收款。	集体决策会议通知、记录、纪要；资产损失责任认定文件；资产使用台账；资产登记台账；资产管理系统调整记录；资产账务处理记录等	按年

(四) 资产处置管理



编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	资产处置申请与审批	单位应确定资产处置的范围、申请程序与审批权限；资产使用部门提出处置申请，资产归口管理部门(岗)会同技术专业人员（必要时），提出处置建议，并填制资产处置申请表，提交财务岗进行审核。单位审批权限范围内的，由资产分管负责人审核，单位集体决策组织审批；超出单位审批权限范围的，财务岗应提出资产处置书面报告及相关文件、凭证、相关报表和资料，经上级主管部门、财政部门审批。资产处置的审批权限按地方《行政事业单位国有资产处置管理办法》执行。	资产管理制度；资产处置申请表；资产处置书面报告及有关文件、凭证、报表和资料等	按次
2	资产处置	经批准处置的资产，资产归口管理部门(岗)应登记造册，统一移交至有资质的产权交易中介机构进行公开处置。若处置资产涉及保密要求，单位应将资产交保密机构进行处置。	选聘资产评估机构的记录；资产评估报告；资产报废评估材料或鉴定材料；资产处置凭证等	按次

3	处置收入上缴与账务处理	若有资产处置收入，财务岗应及时开具非税收入发票，并将处置款及时上缴财政部门；资产使用部门和资产归口管理部门（岗）应及时更新资产使用台账和资产管理系统相关数据；财务岗应依据批复文件和有效凭证及时进行入账、调账、销账等相关账务处理。	资产使用台账；资产管理系统；非税收入发票；调整账务记录等	按次
---	-------------	--	------------------------------	----

4.5 合同业务

4.5.1 基本要求

本指南合同是指民事主体之间设立、变更、终止民事法律关系的协议，主要与经济活动密切相关，包含合同或协议（以下统称“合同”），一般以书面形式体现。

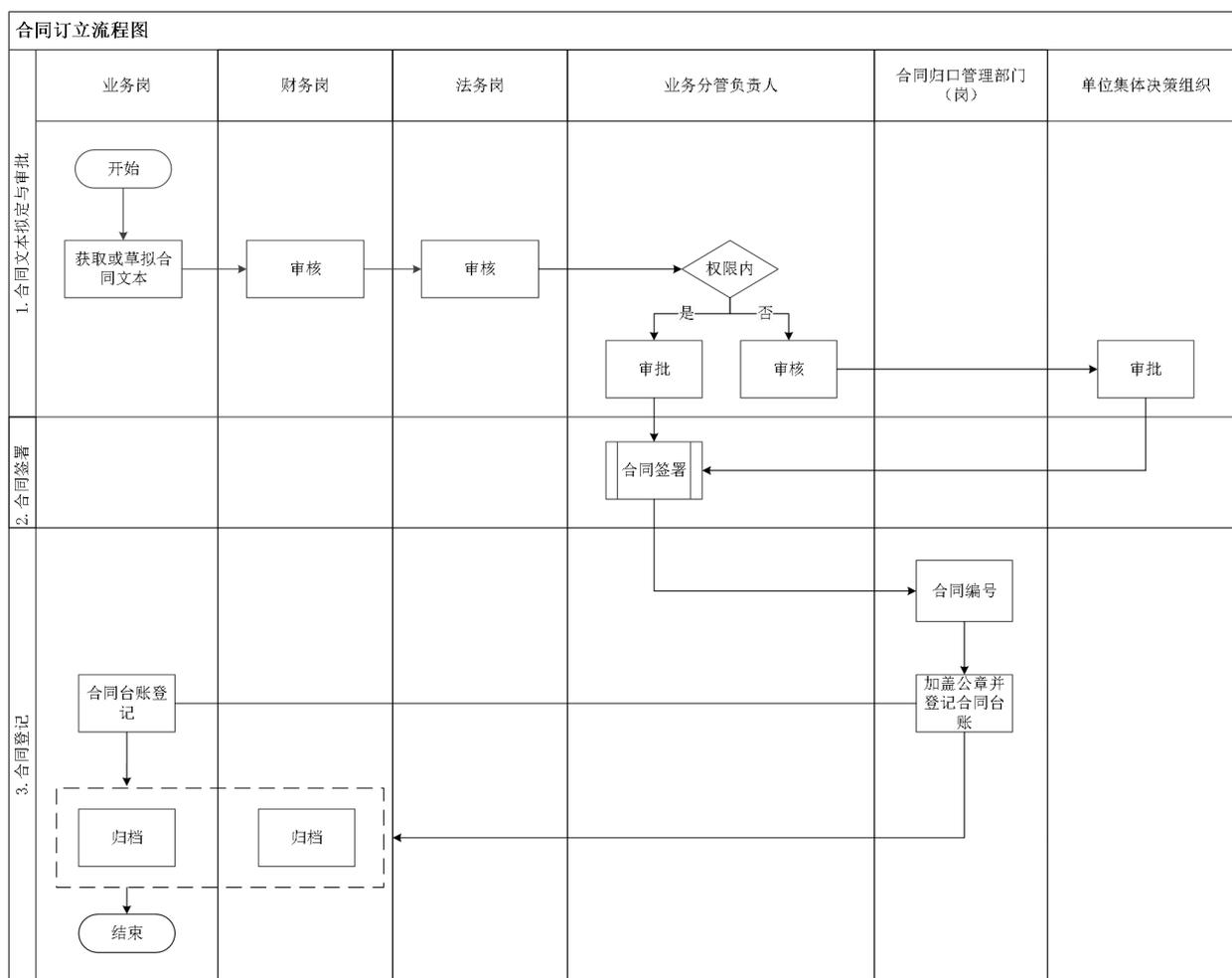
本指南合同业务主要包括合同订立、合同履行与监督、合同档案管理等内容。

单位应当建立完善的合同管理制度，明确各类合同的归口管理部门或岗位，建立合规且符合单位实际的程序，确保合同管理依法、合规。

4.5.2 基本流程与主要控制措施

一、合同订立

（一）流程图



(二) 主要控制措施

单位应当从合同文本拟定与审批、合同签署、合同登记等关键环节明确主要控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	合同文本拟定与审批	业务岗草拟合同，合同文本应优先选择单位标准文本。财务岗对收付款结算方式合理性、发票要求的规范性等审核，法务岗对合同内容完整性、合同双方权利义务、保密性要求、廉政要求、权利义务对等性、单位利益保护等方面进行审核，必要时单位可聘请外部法律顾问提供法律咨询服务。合同文本审核意见应留痕，业务岗对于未能全部采纳审核意见的情况，应提供合理解释，并就是否会给单位造成影响进行说明；单位应按合同金额、合同类别设置合同签署权限和授权签署程序。业务分管负责人在审批权限内对业务真实性、程序合规性审核，超出权限经单位集体决策。	合同文本；合同审核意见记录；相关审批权限规定文件等	按次

2	合同签署	履行合同审核与审批手续后，根据单位合同签订授权管理要求，由被授权人代表单位签订合同。	合同审批单；合同签订授权委托书等	按次
3	合同登记	单位统一制定合同编号规则，合同签署后，由合同归口部门（岗）对合同进行编号管理；合同印章管理部门（岗）应依据单位合同用印管理要求，加盖用印，并做好合同用印登记台账；业务岗及合同归口部门（岗）应建立合同管理台账，及时对合同进行统计、分类和归档，详细登记合同的订立、履行和变更情况，确保实现对合同的全过程封闭管理；合同应留一份交财务岗，业务岗、财务岗对合同进行归档管理。	合同用印登记台账；合同管理台账；合同归档记录等	按次

二、合同履行与监督

单位应当从合同履行监控、合同价款支付、合同纠纷处理等关键环节明确主要控制措施、控制证据及控制频率。

编号	流程节点	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	合同履行监控	合同归口管理部门（岗）定期或不定期检查合同执行情况，财务岗对于预算执行进度及时反馈，业务岗应及时跟进合同约定事项完成情况，合同执行完毕及时办理合同验收；业务岗对于无法继续履行的合同，应及时办理合同终止程序。	合同执行情况检查记录；预算执行分析报告；合同验收材料等	按次
2	合同价款支付	业务岗申请支付合同价款时，应严格执行合同价款支付条件，部门负责人审核、财务岗审核，根据单位权限设置要求经分管负责人审核（审批）、单位集体决策组织审批后支付；对未履行审批程序、不满足支付条件或未纳入资金支付计划的合同付款申请，财务岗应拒绝支付。	付款申请单；支付凭证等	按发生时
3	合同纠纷处理	在履行合同过程中发生纠纷的，业务岗应当在规定时效内与对方协商谈判。合同签约方、合同内容、时间要求、成果要求、技术要求、人员要求等发生变更或需提前终止的，应由业务岗发起合同变更/解除申请，合同变更/解除审批流程应与合同签订流程保持一致；合同文本中应设定合同纠纷处理的相关条款，如合同双方协商不一致，依据合同约定，业务岗应报请分管负责人审核，单位负责人审批后，可委托代理机构执行仲裁或诉讼程序。	合同变更/解除审批单；变更/解除的合同（协议）；合同纠纷处理申请审批表；委托代理合同等	按发生时

三、合同档案管理

单位应当从合同归档登记、合同保密管理、合同借阅等关键环

节明确主要控制措施、控制证据及控制频率。

编号	关键环节	主要控制措施	控制证据	控制频率
1	合同归档登记	业务岗应当将履行完毕的合同连同合同审批单、合同验收单等相关材料等进行整理，编制合同归档登记表，提交合同归口管理部门（岗）进行保管。合同归口管理部门（岗）应当检查合同归档材料的完整性，对照合同归档登记表内容进行检查验收并办理合同归档登记手续。	合同归档登记表等	按次
2	合同保密管理	单位应明确涉密国家机密或商业秘密事项的合同范围，涉密合同应按密级管理要求，相关人员履行保密要求；涉密合同应在合同上进行标识；对涉及违法保密规定的人员，应进行违规责任追究。	保密管理制度；合同密级标识；违规责任追究材料等	按发生时
3	合同借阅	单位应建立合同借阅和归还的审批程序，合同借阅时合同归口管理部门（岗）应登记合同借阅人、借阅日期、用途、归还日期等；	合同借阅登记台账等	按次

5 内部控制评价与监督

5.1 内部控制评价与监督内容

内部控制评价与监督是指定期或不定期对单位层面与业务层面内控设计、运行情况评价和监督检查，发现问题提出整改建议的过程。

（一）内控评价。由单位自行组织，定期对单位内部控制设计与运行的有效性进行评价，对发现的内控缺陷，形成评价结论，出具内控评价报告。

（二）内控监督。是单位监督组织（岗）、上级主管部门、财政部门、纪检监察等组织，定期或不定期地对单位内控控制设计与运行的有效性进行监督检查，对发现的问题，形成监督检查记录，出具整改通知。

5.2 内部控制评价与监督职责

单位应设置内控评价与监督小组，小组成员应选派专业能力与工作经验丰富的人员实施评价与监督。依据不相容职责分离原则，小组成员不得对其本人所在组织（岗）实施评价与监督。

（一）单位分管负责人。对内控评价与监督工作进行总体策划和组织领导，提供资源保障，对重大问题和缺陷组织研讨、深入分析，审核评价与监督报告。

（二）内控评价与监督组织（岗）。制定工作方案，依据经批准的方案开展实施工作，编制工作底稿、提出问题和缺陷，编制内控评价与监督报告。

（三）上级主管部门、财政部门、纪检监察部门。对单位内部控制的建立与实施情况进行日常监督和专项监督。

（四）各职能部门。接受有关调查、提供真实、全面的资料，配合访谈、抽样、分析，对本部门（岗）发现的问题与缺陷进行整改等。

上级主管部门可定期或不定期对其进行内控评价与监督工作，单位亦可委托独立第三方履行内控评价工作。

5.3 内部控制评价与监督实施

（一）制定工作方案

内控评价与监督小组应制定内控评价与监督工作方案，经分管负责人审批。工作方案应当明确组织形式、工作范围、任务构成、人员安排、时间计划、费用预算、工作机制等具体要求。

内控评价与监督小组应组织召开工作说明会，说明评价与监督工作计划与内容并明确相关部门（岗）应配合的具体工作要求。

（二）实施内控评价与监督

单位应建立内控缺陷等级认定标准，经集体决策组织批准后执行。

单位内控评价与监督实施小组应对发现的缺陷进行认定，并与相关部门（岗）分析缺陷形成原因，提出整改建议。

（三）编制内控评价与监督报告

内控评价实施人员应提交内控评价结果，编制内控评价报告，经单位负责人审批。

内控监督实施人员应依据监督检查结果，按规定程序报送相关负责人审批。

（四）档案管理

内控评价与监督实施人员应填写工作底稿并应将检查工作的记录、文件、信息等资料等进行归档管理，不得篡改、擅自销毁和遗失有关档案。

5.4 内部控制评价与监督结果应用

5.4.1 整改落实

内控评价与监督相关报告经审批后，对于认定的内部控制缺陷，分管负责人对于分管范围内的内控缺陷，应下发整改通知、确定整改方案、落实整改责任人。对已经造成损失或负面影响的当事人，单位应追究其责任。

5.4.2 绩效考核

上级主管部门应压实单位内控建设主体责任，将内控评价与监督结果纳入对单位和单位负责人的绩效考核，并对单位重大内控缺陷应进行问责。单位负责人应将分管负责人分管范围内的内部控制建设及执行情况纳入考核。

5.4.3 信息公开

单位及上级主管部门应将评价与监督结果进行公开，充分发挥监督职能。