

行政事业单位内部 控制工作基本指引

通用

吉林省财政厅

2014 年 4 月 20 日

目 录

第一部分：使用说明

第二部分：内部控制工作开展步骤及流程

一、工作步骤

二、工作流程图

三、主要经济活动的管理结构

四、制度框架

第三部分：经济活动控制

第一节 预算业务控制

一、工作步骤示意图

二、工作流程图

三、风险点及主要防控措施一览表

第二节 收支业务控制

一、工作步骤示意图

二、风险点及主要防控措施一览表

第三节 政府采购业务控制

一、工作步骤示意图

二、工作流程图

三、风险点及主要防控措施一览表

第四节 资产业务控制

一、工作步骤示意图

二、风险点及主要防控措施一览表

第五节 建设项目业务控制

一、工作步骤示意图

二、风险点及主要防控措施一览表

第六节 合同业务控制

一、工作步骤示意图

二、工作流程图

三、风险点及主要防控措施一览表

第四部分：相关法律法规规章制度一览表

第五部分：延续工作

第一部分 使用说明

为便于理解和掌握内控原理，具体操作实施路径和流程，引导各单位顺利完成内部控制制度建立和完善工作，我们提出了本指引。

1、本指引是按照内控规范要求对行政事业单位经济活动风险进行防范和管控的指导，单位的非经济活动要按照相关法律法规的规定和要求进行控制和管理。

2、本指引是根据行政事业单位内控规范要求，围绕行政事业内控机制和六项经济业务所建立的基本指引，对本指引内容，请根据本部门或单位的经济业务内容和规模参照使用。

3、对规模较小，经济业务简单的行政事业单位，在控制有效、保证经济活动安全的情况下，在机构设置、工作环节、制度建设上可在本指引基础上适度简化。

4、对规模较大、经济业务复杂的行政事业单位，在认真执行内控规范的基础上，如存在本规范未控制的经济业务，鼓励根据实际需要制定内控措施，提高单位的管理水平。

5、由于涉及行政事业单位的法律法规规章制度众多，本指引中第五部分“相关法律法规制度一览表”不能包含单位适用的全部，请各单位对本部分内容参照使用。

第二部分 内部控制工作开展步骤及流程

一、工作步骤

(一) 成立内部控制领导组织机构

单位要单独设置内部控制职能部门或确定常设的内部控制牵头部门，负责组织协调开展内部控制工作

(二) 开展单位层面内部控制

1、建立集体议事决策制度

主要内容：议事成员构成；决策事项范围；投票表决规则；决策纪要的撰写、流转和保存；决策事项的落实程序；监督程序、责任追究制度等

2、建立关键岗位管理制度

主要内容：单位内部控制关键岗位；关键控制岗位责任制；关键岗位轮岗制度和专项审计制度；关键岗位工作人员岗位条件及培训制度等

3、建立会计机构管理制度

主要内容：会计机构设置；会计人员配置及岗位责任制；财会部门与其他业务部门的沟通协调制度；会计业务工作流程等

4、按照单位的控制工作需要建立其他管理制度

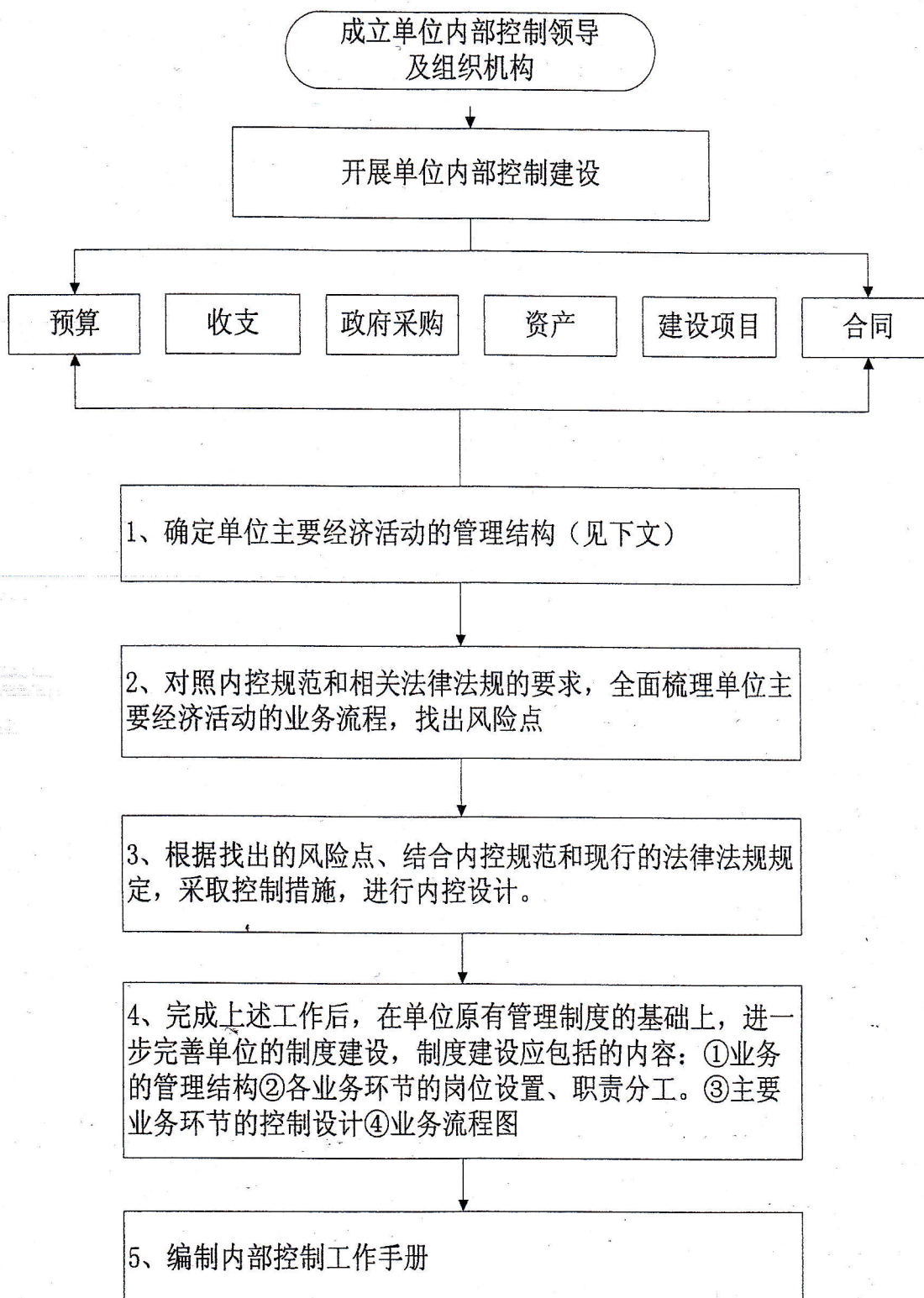
5、按照内控规范要求建立六项主要经济活动的管理结构(见下文)

(三) 开展经济活动内部控制

1、梳理单位六项经济活动的工作流程，明确工作环节，查找风险点

- 2、根据找出的风险点、采取控制措施，进行内控设计
- 3、进一步完善单位的制度建设，制定内部控制工作手册

二、工作流程图

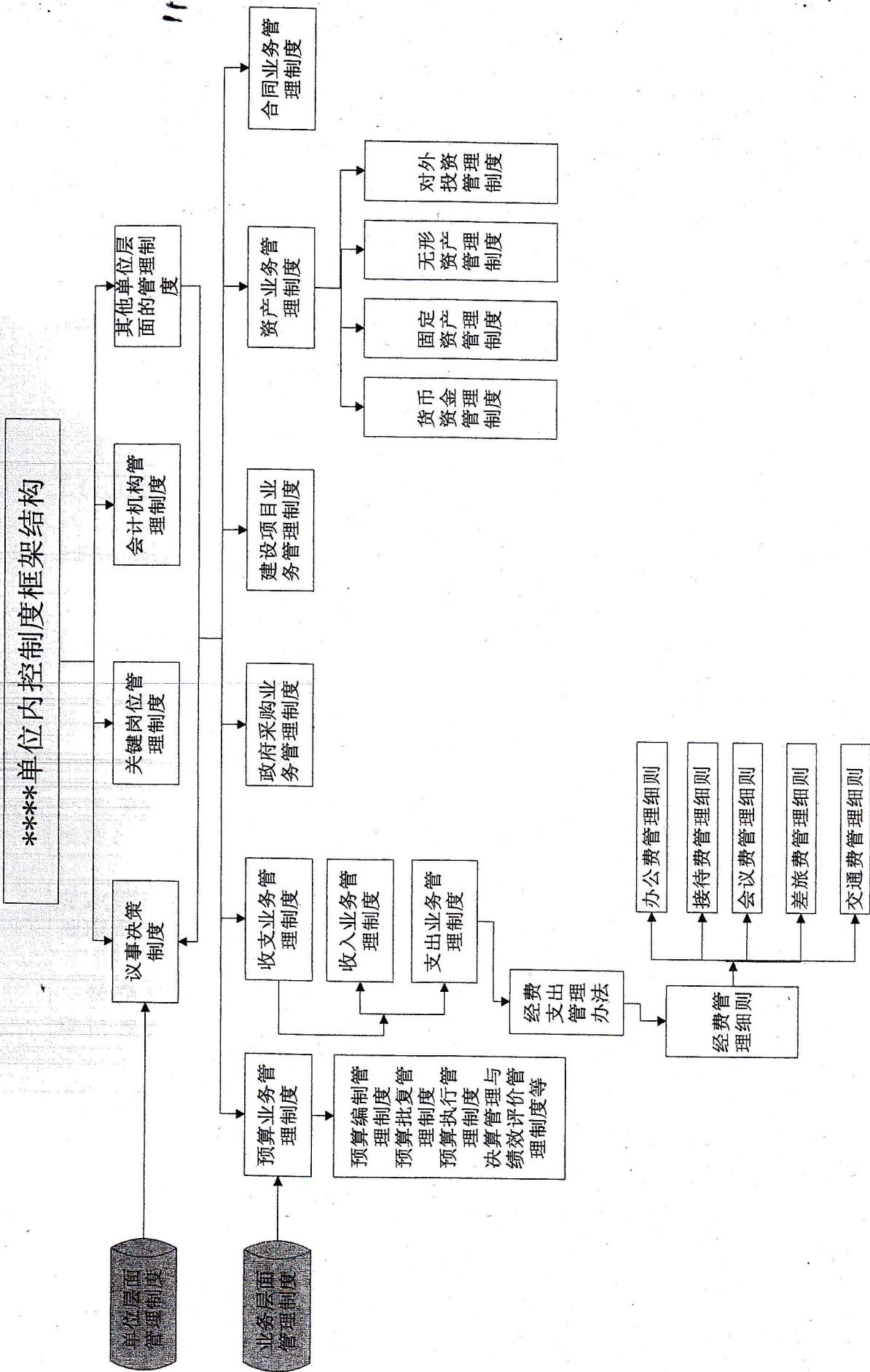


三、主要经济活动的管理结构

业务活动	管理部门	岗位设置	不相容岗位
预算业务	决策机构, 由单位领导班子, 部门负责人组成, 履行预算管理职能的决策机构。 管理工作机构, 设在财会部门, 履行预算日常管理职能 执行机构, 各业务部门, 执行审批下达的预算	设置预算编制、审批、执行监督、绩效评价等岗位, 明确各岗位职责权限	预算编制与预算审批; 预算审批与预算执行; 预算执行与分析评价
收支业务	指定的归口管理部门或财会部门 (一般应为财会部门)	设置收费、稽核、支出审批、审核、支付、核算和归档、票据、印章管理等关键岗位, 明确各岗位职责权限	收款与会计核算; 支出申请和内部审批; 付款审批和付款执行; 业务经办和会计核算等
债务业务	指定的归口管理部门或财会部门 (一般应为财会部门)	设置债务申请、审批、经办、对账检查等岗位, 明确各岗位职责权限	举债申请与审批; 债务业务经办与会计核算; 债务业务经办与债务对账检查
政府采购业务	决策机构, 成立政府采购领导小组, 由单位领导、政府采购归口部门, 财会部门和业务部门负责人组成。 实施机构, 由采购归口部门 (成立专门的政府采购部门或指定办公室为归口部门), 财会部门, 相关业务部门组成 监督机构, 内部审计部门	设置政府采购预算编制、采购活动执行、采购活动监督等岗位, 明确各岗位职责权限	政府采购预算的编制和审定, 政府采购需求制定与内部审批, 招标文件准备与复核, 合同签订与验收, 验收与保管, 付款审批与付款执行, 采购执行与监督检查等
资产业务	货币资金: 指定的归口管理部门或财会部门 (一般应为财会部门)	设置会计、出纳、稽核等资金管理岗位, 明确票据和印章管理责任人, 其中, 出纳不得兼任稽核、会计档案保管和收入、支出、费用、债权、债务账目的登记工作, 出纳岗位不得由临时人员担任。	货币资金支付的审批与执行; 货币资金的保管和收支账目的会计核算; 货币资金的保管和盘点清查; 货币资金的会计记录和审计监督
	实物资产:	设置资产预算编制、产权登记、资产记	

	设置专门的资产管理部门或指定归口管理部门	录、日常管理、统计分析等岗位,明确各岗位职责权限	
	对外投资: 指定的归口管理部门或财会部门(一般应为财会部门)	设置对外投资经办、审核、管理等岗位,明确各岗位职责权限	对外投资的可行性研究与评估、对外投资决策与执行、对外投资处置审批与执行等
建设项目业务	成立专门的管理部门或指定归口管理部门	设置项目前期工作管理、技术管理、基本建设施工管理、监督管理、财务管理和建设档案管理等岗位,明确各岗位职责权限。	项目建议和可行性研究与项目决策、概预算编制与审核、项目实施与价款支付、竣工决算与竣工审计等
合同业务	指定归口管理部门,一般为内设法制部门或办公室	设置合同拟定、审核、合同执行监督、合同核算与归档等岗位,明确各岗位的职责权限	合同拟定与审核;合同审核与审批;合同审批与订立;合同执行与监督等

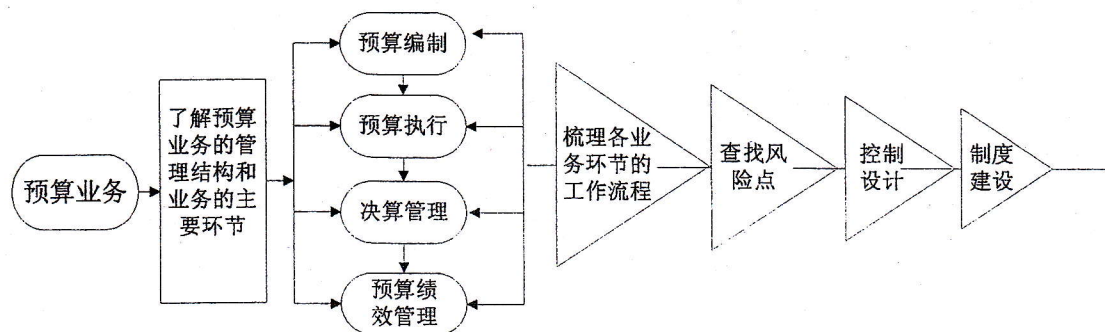
四、制度框架



第三部分 经济活动内部控制

第一节 预算业务控制

一、工作步骤示意图



二、工作流程图

(一) 预算编制及批复

一级预算部门编制本级部门预算并审核汇总所属下级单位上报的部门预算，形成本部门预算建议数，提报财政部门

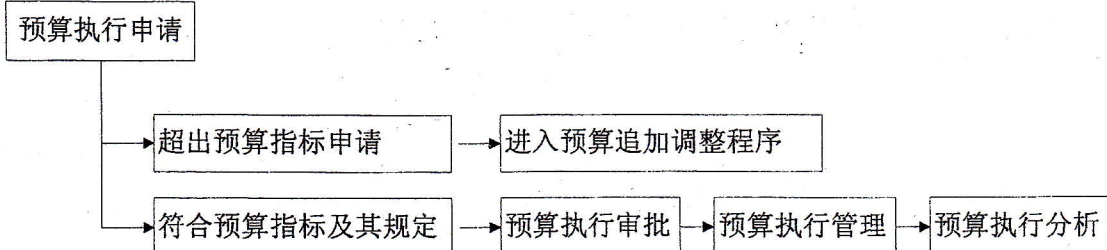
财政部门审核汇总后，下达预算控制数

一级预算部门根据预算控制数，编制本部门预算草案，提报财政部门

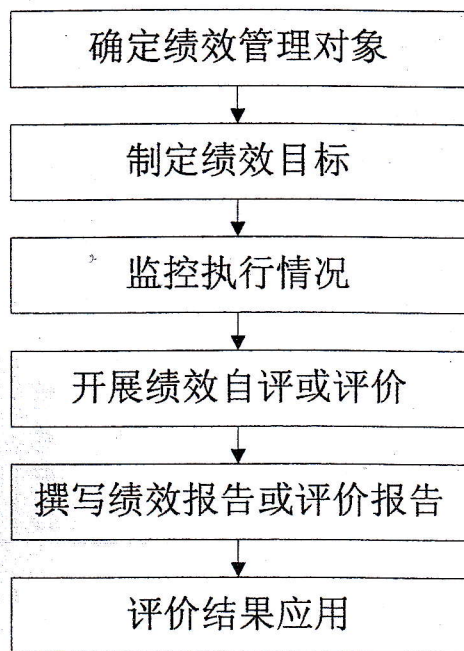
财政部门审核汇总各预算部门预算草案后，报经政府和人代会批准后，形成政府预算，并批复给一级预算部门

一级预算部门根据财政部门批复的部门预算，及时批复各所属单位预算

(二) 预算执行



(三) 预算绩效管理



三、风险点及主要防控措施一览表

(一) 预算编制及批复

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
预算编制及批复	提出新增需求、评审新增项目	提出的新增需求不真实，虚报人员、资产、业务工作内容，新增项目未经过科学论证和评审。	1、建立财政补助人员和资产基础信息数据库，加强需求审核； 2、建立和完善项目评审制，对于建设工程、大型修缮、信息化项目等专业性较强的重大事项，需先进行项目评审。	提出新增需求的业务部门
	按规定的预算编审程序进行预算编制	预算编制不科学，预算编制粗糙，不符合工作实际	1、召开预算编制会议，全面把握预算编制政策，细化预算编制； 2、建立预算编制、预算执行、资产管理、人事管理的沟通协调机制； 3、加强预算合理性和合规性审核。	预算编制部门
	预算批复	预算不进行内部批复，导致预算执行力度不足，预算约束力弱化。	单位将批复的预算在单位内部进行指标分解和审批下达。	预算管理委员会

(二) 预算执行

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
预算执行	预算支出管理	没有按照批复的预算安排支出、超预算指标安排预算支出	1、业务部门申请支出事项必须有预算指标,再履行预算支出审批手续; 2、无预算指标或超预算指标的事项应先履行预算追加调整程序; 3、明确单位内部预算追加调整程序。	单位负责人、预算管理委员会,财会部门,预算执行机构
	预算收入管理	没有按照规定足额收取收入并相应上缴财政	建立收入监控机制,按照进度组织收入并及时上缴	收入执收部门,财会部门
	预算执行效果管理	没有进行预算执行分析,没有建立有效沟通机制,可能导致预算执行进度偏快或偏慢	1、建立预算执行监控机制,运用信息系统对业务部门的预算执行情况进行监控; 2、建立预算分析机制,召开预算执行分析会议,定期通报预算执行情况,研究存在的问题,提出改进措施。	单位负责人,预算管理委员会,财会部门,预算执行机构

(三) 决算和预算绩效管理

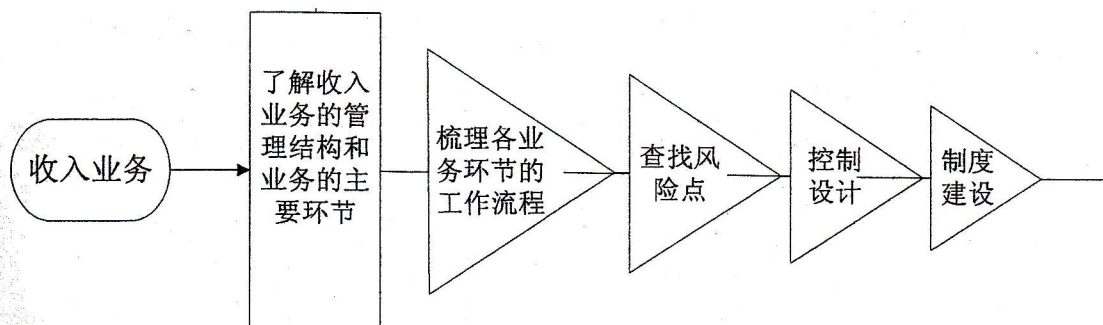
流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
决算和预算绩效管理	决算编制	决算与预算存在脱节、口径不一,难以及时反映预算执行情况,导致预算管理的效率低下	1、按照财政部门要求,按照规定的时间、格式、要求进行决算编制; 2、决算报表内容完整,数据准确,审核人员进行签字确认; 3、加强决算数据分析,收集数据资料,分析预决算差异原因,撰写预算结果报告; 4、将分析报告反馈各业务部门,查找问题,制定整改措施。	财会部门
	预算绩效管理	预算绩效管理机制不完善,可能导致绩效目标脱离实际,绩效监控不到位,绩效	1、建立绩效管理制度; 2、预算绩效目标的设定要经过调查研究和科学论证,目标要指向明确,细化量化,符合客观实际; 3、评价标准和评价方法科学	绩效考评组织单位和个人

		方法不科学， 评价结果流于 形式	合理、客观公正，要形成评价 报告； 4、评价结果要及时反馈并进 行一定范围的公开，作为改进 预算管理和安排以后年度预 算的重要依据。	
--	--	------------------------	---	--

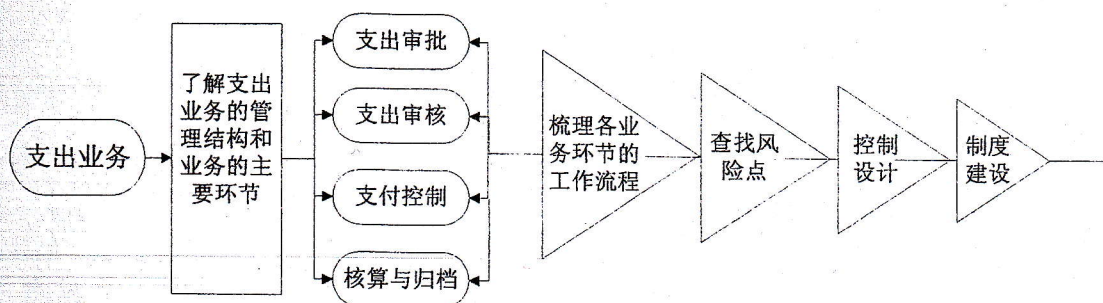
第二节 收支业务控制

一、工作步骤示意图

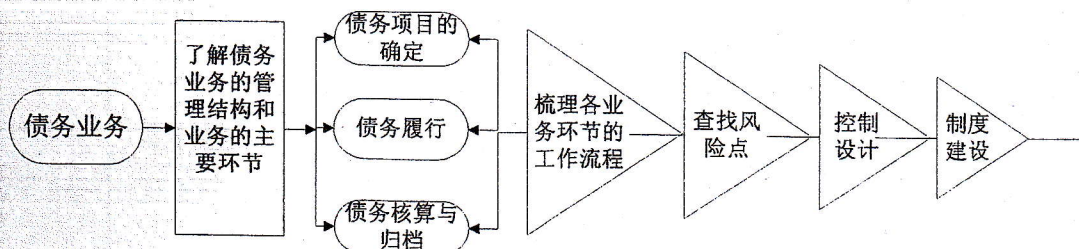
(一) 收入业务



(二) 支出业务



(三) 债务业务



二、风险点及主要防控措施一览表

(一) 收入业务

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
收入管理		截留、坐支、挪用非税收入，非税收入不开具缴款书，隐瞒应缴收入	1、建立非税收入定期稽查制度，落实收缴责任，严格责任追究； 2、建立收入征管信息系统，进行收入分析，财会部门定期与收入执收部门对账；	收入执收部门，财会部门

		截留、坐支其他收入	3、严格收费票据管理，开票和收款分离，收入和票据定期核对； 4、定期进行财务检查和内部审计监督，加强往来账的清理和检查工作。	
--	--	-----------	---	--

(二) 支出业务

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
支出管理	支出事项事前申请审核和审批	支出范围和开支标准不符合相关规定，导致预算执行不力，甚至发生支出业务违法违规的风险	1、申请支出事项必须有预算指标，无指标或超指标的支出不能进行申请； 2、财会部门进行预算指标审核； 3、申请支出部门按照单位内部授权审批权限进行逐级报批； 4、审核审批后，按规定开展支出业务。	申请支出事项部门，财会部门
	事后支出审批	支出事项缺乏事后监控，可能导致乱列支出，超指标列支出、虚假票据套取资金等风险	1、财会部门进行单据审核，签署审核意见； 2、根据支出事项数额及支出事项性质的审批权限由不同的审批人进行审批。	申请支出事项部门，财会部门
	支付控制	资金支付不符合国库集中支付、政府采购、公务卡结算等政策规定，导致支出违规风险	1、出纳人员进行复核； 2、按照规定的资金支付方式进行资金支付。	财会部门
	核算和归档控制	会计资料不全，导致责任确认不清	1、财会部门根据支出凭证及时准确登记账簿； 2、会计档案妥善保管、严防毁损、散失、泄密或不当使用。	财会部门

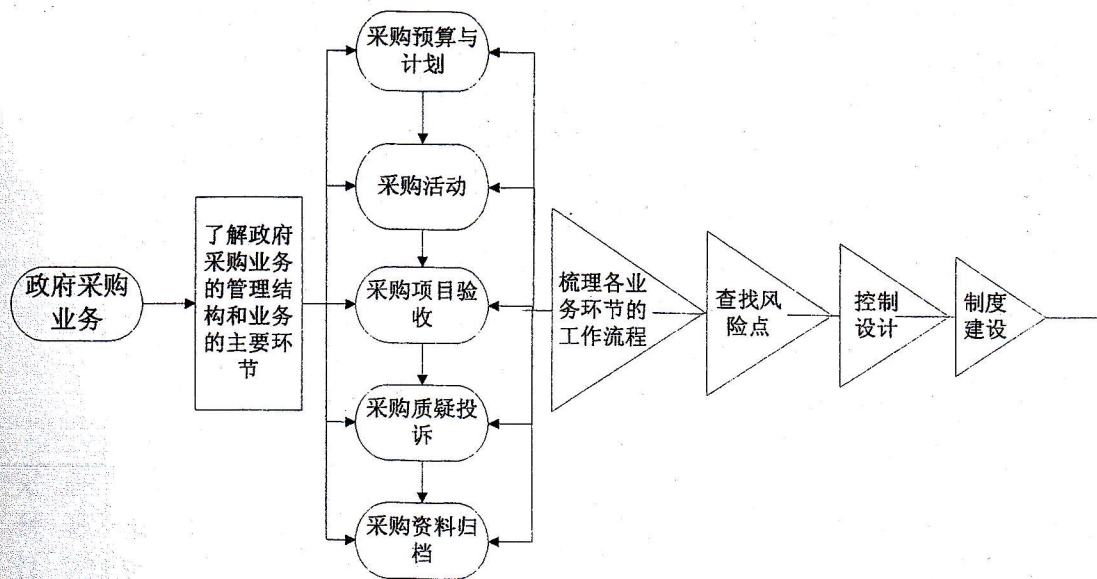
(三) 债务业务

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
债务业务管理	债务项目确定及审批	未经充分论证或未经集体决策，擅自对外举	1、进行债务项目论证和评估，财会部门编制债务融资和偿还方案；	单位负责人，债务业务归口管理

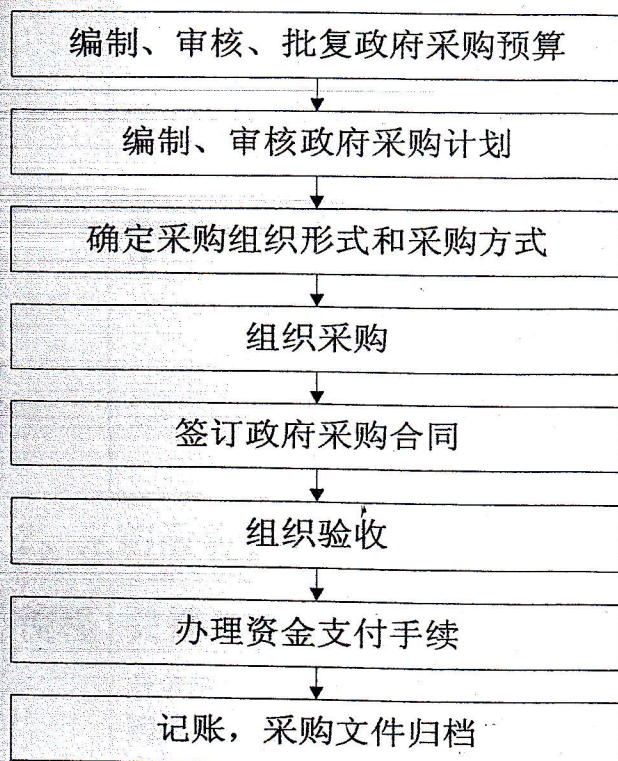
		借大额债务,可能导致不能按期还本付息,出现财务风险	2、大额债务在充分论证的基础上,由单位领导班子集体决定; 3、需报请主管部门和财政部门进行外部审批的,按照规定进行报批。	部门
	债务项目的履行	债务管理和监控不严,没有做好还本付息的准备,出现财务风险或单位利益受损	1、按照规定的用途使用资金; 2、财会部门按照债务融资和偿还方案按时还本付息,做好偿债准备; 3、财会部门定期核对债务余额,进行债务的对账和检查控制; 4、归口部门及时进行债务清理,防范控制债务风险。	单位负责人,债务业务归口管理部门,财会部门
	债务核算与归档	债务没有及时纳入账内核算,形成帐外债务和财务风险	1、财会部门及时进行债务业务的会计核算; 2、做好档案保管工作,妥善保管相关记录、文件和凭证。	财会部门

第三节 政府采购业务控制

一、工作步骤示意图



二、工作流程图



三、风险点及主要防控措施一览表

1、采购预算编制与计划管理

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
采 购 预 算 计 划 管 理	政府采购预算编制与审核	资产管理与预算编制部门之间缺乏沟通协调，政府采购活动与业务活动相脱节，出现资金浪费或资产闲置等问题	建立预算编制、政府采购和资产管理等部门或岗位之间的沟通协调机制，联合进行政府采购预算编制。	采购预算编制部门、财会部门、业务部门
	采购计划编制	超预算指标和内容编制采购计划，影响政府采购预算的执行效果	业务部门严格按照政府采购预算范围、数量、金额和要求等编制政府采购计划。	业务部门
	采购计划审核	政府采购需求审核审批不严格，未按政府采购预算进行采购，影响政府采购预算的严肃性和政府采购效果	1、政府采购部门审核采购计划的合理性：采购计划是否列入预算、是否与业务部门的工作计划和资产存量相适应；是否与资产配置标准相符； 2、专业性设备附有相关技术部门的审核意见； 3、财会部门对采购计划是否在预算指标额度内进行审核。	政府采购部门、财会部门
	采购计划审批		1、合理设置政府采购计划的审批权限、程序和责任； 2、经审核的政府采购计划按照相应程序进行审批； 3、审批后政府采购计划下达给各业务部门，作为业务部门办理政府采购业务的依据。	政府采购部门

2、采购活动管理

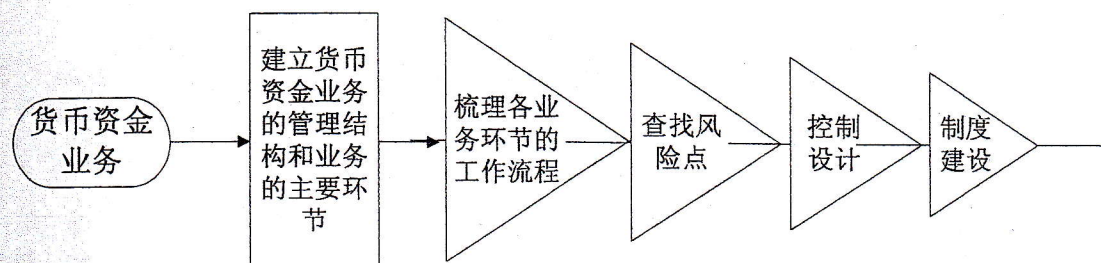
流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
采 购 活 动 管 理	业务部门采购的申请与审核	政府采购活动开展不规范，未按规定选择采购方式、发	1、业务部门应当以批复的政府采购预算和计划提出政府采购申请； 2、业务部门负责人进行复核	业务部门
	政府采购部门审核		政府采购部门对业务部门的政府采购申请进行审核； 1、审核重点是否符合政府采购计划，采购成本是否在预算	采购管理部门

		布采购信息，甚至化整为零或其他方式规避公开招标	指标额度内，采购组织形式是否合规等； 2、对采购进口产品、变更政府采购方式等事项加强审核和审批。	
	政府采购信息的发布		1、在政府指定的政府采购信息发布媒体上进行发布； 2、对招标公告；邀请招标资格预审公告；中标公告等信息依法公开。	采购管理部门、业务部门、外部采购中心
	采购项目验收		1、根据政府采购组织形式的不同，确定验收方式； 2、组建验收小组； 3、出具验收证明； 4、财会部门根据验收证明办理款项支付。	采购管理部门、财会部门
	质疑投诉处理	质疑投诉处理不及时，不规范，既不利于及时发现问题，发挥社会监督作用，也影响政府公信力	1、专人负责质疑投诉处理工作； 2、规定质疑答复工作的职责权限和工作流程； 3、答复中形成的各种文件由政府采购部门进行归档和保管； 4、根据质疑投诉问题进行定期梳理，发现问题，改进工作。	采购管理部门
采购活动管理	政府采购业务记录控制	政府采购档案管理不善、信息缺失，影响政府采购信息和财务信息的真实完整	1、建立政府采购业务工作档案； 2、定期分类统计政府采购信息； 3、内部通报政府预算执行情况、采购业务开展情况。	采购管理部门

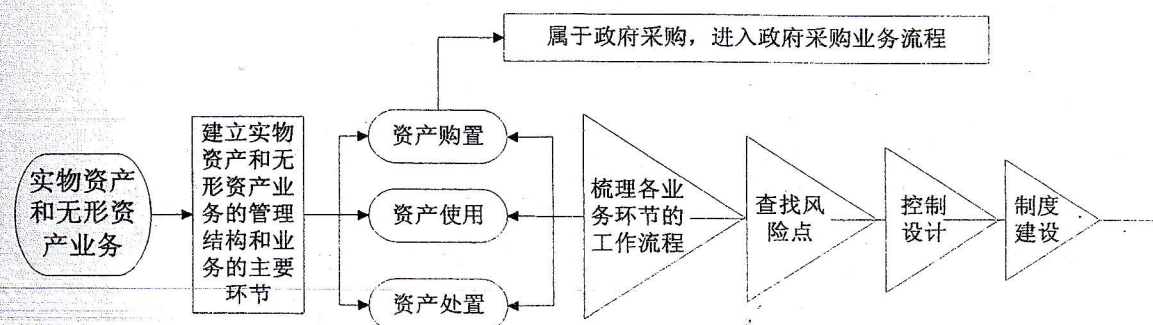
第四节 资产业务控制

一、工作步骤示意图

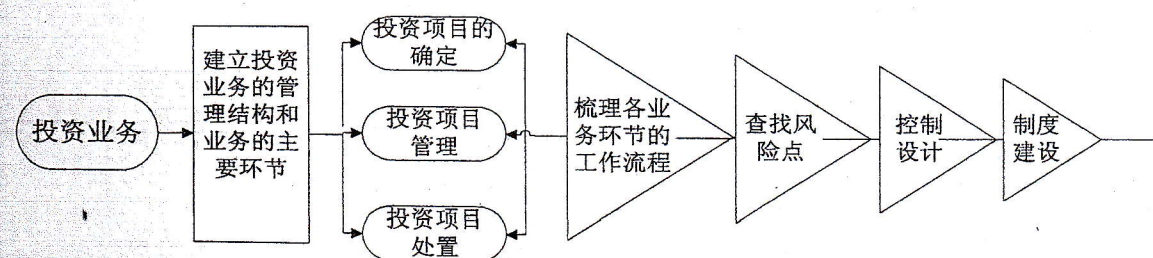
(一) 货币资金业务



(二) 实物资产和无形资产业务



(三) 对外投资业务



二、风险点及主要防控措施一览表

(一) 货币资金

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
	建立健全货币资金岗位责任制	岗位不健全，不相容岗位未实现有效分离，容	1、不相容岗位相互分离，未经授权的部门和人员不得办理货币资金业务或接触货	财会部门

现 金 管 理		易出现财会人员舞弊的可能	币； 2、出纳人员不得担任稽核、会计档案保管和收入、支出、费用、债权、债务账目的登记工作。出纳人员不得由临时人员担任； 3、财务专用章由专人保管，个人名章由本人或其授权人员保管。负责保管印章人员配备单独的保险柜等保管设备； 4、按照规定由有关负责人签字或盖章的，履行签字或盖章手续。	
	银行账户管理	银行账户管理不善，多头开户，不及时销户，为违规转移隐匿单位资金提供便利	1、严格银行账户开户程序 2、已开立未使用或长期不用的账户及时进行销户，对已销户的银行账户，应在办理销户后一个月，再由经办人员以外的会计人员向银行核实销户情况，确保销户已得到执行； 3、银行预留印鉴由不同人员分开保管，严禁一人保管所有预留印鉴； 4、防范网上支付的风险。	财会部门
	货币资金核查控制	资金清查制度不完善，可能导致资金丢失和会计人员舞弊风险	加强货币资金核查控制： 1、建立现金清查制度，指定不办理货币资金业务的会计人员定期不定期抽查盘点库存现金； 2、加强银行对账管理，指定不办理货币资金业务的会计人员核对银行存款余额，抽查银行对账单、银行日记账及银行存款余额调节表，核对是否账账相符，账实相符； 3、出具资金核查报告，对发现的问题及时进行分析和整改，堵塞管理漏洞。	财会部门

(二) 实物资产和无形资产

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
----	------	-----	--------	------

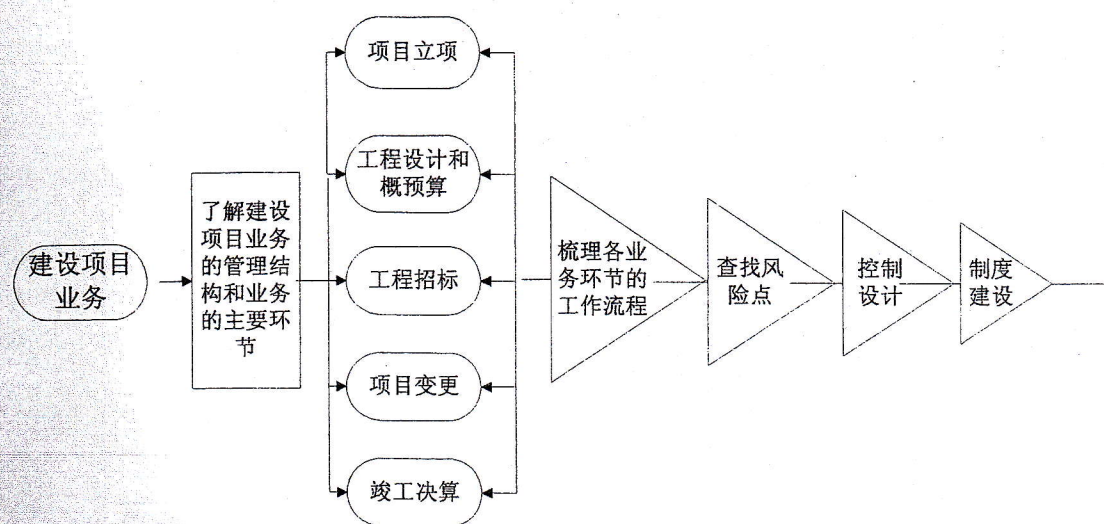
资 产 管 理	资产配置	超标准配置资产,造成资产损失浪费,资产配置不合理,影响工作运行。	1、资产预算编制参见预算业务预算编制控制; 2、资产购置参见政府采购业务活动控制; 3、资金支付参见收支业务控制。	预算编制部门、资产需求部门、政府采购部门、财会部门
	资产使用	资产保管不善、维护不当造成资产毁损浪费,缺乏资产有效记录和清查盘点制度,产生帐外资产、资产流失、资产信息失真、账实不符等问题	1、资产管理部门建立并使用资产信息管理系统对资产进行管理; 2、规定资产使用人在资产管理中的责任,对贵重资产、危险资产、有保密特殊要求的资产指定专人保管; 3、建立资产定期清查盘点制度,资产管理部门、财会部门和资产使用部门定期对资产进行账实核对,出具资产清查报告、报经资产管理部门审批; 4、及时做好资产统计、报告、分析工作,并进行资产信息的内部公开。	资产使用部门及人员、资产管理部门
	资产收益管理	资产收益未及时收取,导致,单位利益受到损失	1、资产收益的收取参见收入业务控制; 2、资产对外签订合同参照合同控制; 3、收益管理参见对外投资业务控制。	资产归口管理部门,财会部门
	资产处置	资产处置没有严格执行审核审批程序,未按照国家有关规定执行,有关人员徇私舞弊,可能导致资产流失、单位利益受损	1、重大资产处置,建立集体议事决策机制; 2、对资产的调剂、出租、出借、对外投资、处置等制定管理制度,明确处置程序和审批权限; 3、重大资产处置需要按规定进行资产评估或技术审核; 4、资产处置收益按照国家规定上缴或管理; 5、资产管理部门对处置的资产及时进行记录并提交财会部门进行账务处理。	资产管理部门,相关审批权限负责人,财会部门

(三) 对外投资

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
对 外 投 资	对外投资决策	未按规定进行对外投资决策程序不当, 未经集体决策, 缺乏充分可行性论证, 导致投资失败。	1、对外投资要进行可行性论证和集体决策; 2、重大对外投资实行专家评审制度; 3、对外投资必须按照管理权限履行审批手续; 4、财会部门详细记录投资决策过程、各方面意见, 与可行性论证报告等资料由资产管理部门归档保管, 以便落实投资决策的责任。	单位负责人
	对外投资追踪管理	对投资业务缺乏有效追踪管理, 未能及时根据外部环境变化调整投资策略或收回投资, 造成投资损失和资产流失	1、确定投资方案后, 财会部门编制投资计划, 按照投资计划进行对外投资; 2、投资签订合同的, 按照合同控制进行管理; 3、资产管理部门及时了解被投资单位情况, 进行动态监控; 4、财会部门加强对投资收益的会计核算和对外投资资料的归档管理; 5、建立责任追究制度, 对外投资出现重大决策失误的, 未履行集体决策程序和不按规定执行对外投资业务的部门及人员要进行责任追究。	单位负责人、资产管理部门、财会部门

第五节 建设项目业务控制

一、工作步骤示意图



二、风险点及主要防控措施一览表

(一) 项目管理

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
项目管理	项目决策	立项缺乏可行性研究或者可行性研究流于形式，决策不当、审核审批不严、盲目上马，导致建设项目难以实现预期目的，甚至导致项目失败	1、建设项目属于重大经济事项，决策应当由单位领导班子集体决定，适用集体研究、专家论证和技术咨询相结合的议事决策机制； 2、项目决策程序、相关责任、决策过程和各方面意见要形成书面文件，妥善保管，落实项目决策责任。	单位负责人
	项目审核	项目未经过有效审核，项目设计方案不合理，概预算脱离实际，技术方案不能落实等，导致建设项目质量存在隐患、投资失控的问题	建立项目审核机制 1、岗位设置上，建设项目文档的编制与审核应当相互分离； 2、审核工作由具备相关技术和专业知识的专家参与或委托具有相应资质的中介机构进行审核，出具评审意见； 3、负责审核工作的机构或人员应当对出具的审核意见或评审意见承担责任。	建设项目归口管理部门，项目审核机构
	招标管理	招投标过程存	1、建立建设项目招标管理制	

		在串通、暗箱操作或商业贿赂等舞弊行为,可能导致招标工作违法违规,以及中标人实际难以胜任等风险	度,明确招标范围和要求,规范招标程序,发布招标公告; 2、需要编制项目标底的,财会部门要对标底计价内容、计价依据进行审核; 3、对标底进行保密,落实保密责任; 4、开标要委托公证机构进行检查和公证; 5、组成评标小组负责评标,评审小组成员对出具的评审意见承担个人责任;小组成员名单保密; 6、及时向中标人发出中标公告,签订书面合同、明确权利和责任。	建设项目归口管理部门,财会部门
	建设项目变更	建设项目变更审核不严格,工程变更频繁,可能导致预算超支、投资失控、工期延误等风险	1、项目确需进行变更的,建设项目管理部门、项目监理机构要进行审核,并履行审批程序; 2、因设计变更造成价款支付方式及金额发生变动的,建设项目归口管理部门要提供完整的书面文件和其他资料; 3、财会部门要加强对建设项目设计变更所涉及到价款支付的审核。	建设项目归口管理部门、财会部门、项目监理机构
	建设项目档案管理	建设项目未及时处理资产及档案移交,资产未及时结转入账,可能导致帐外资产等风险	1、建设项目档案统一管理; 2、建设项目档案的归档与项目建设同步,工作任务结束后,及时移交给建设项目管理部门。	建设项目归口管理部门、财会部门

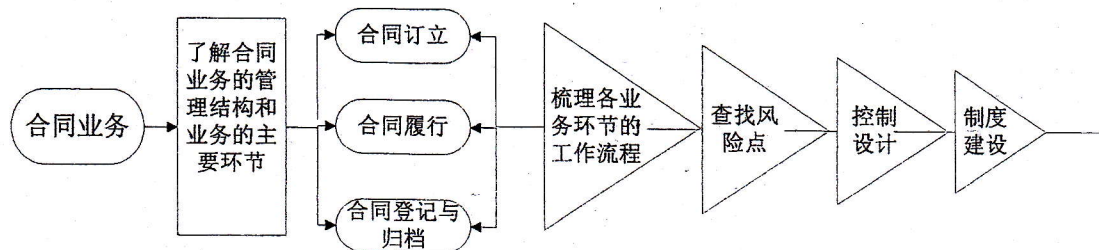
(二) 资金管理

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
资产项目资金管理	建设项目资金的支付	建设项目资金管理不严格,价款结算不及时,项目资金使用管理混乱,导致工程建设进度延迟或中断,资金损失等风险	1、单位要按照审批下达的投资计划和预算对建设项目资金实行专款专用; 2、财会部门及时掌握工程进度,根据工程进度支付工程款; 3、价款支付要取得监理机构的相关人员的签字确认。	财会部门
	建设项目资	金损失等风险	工程投资概算一般不允许调	建设项目归

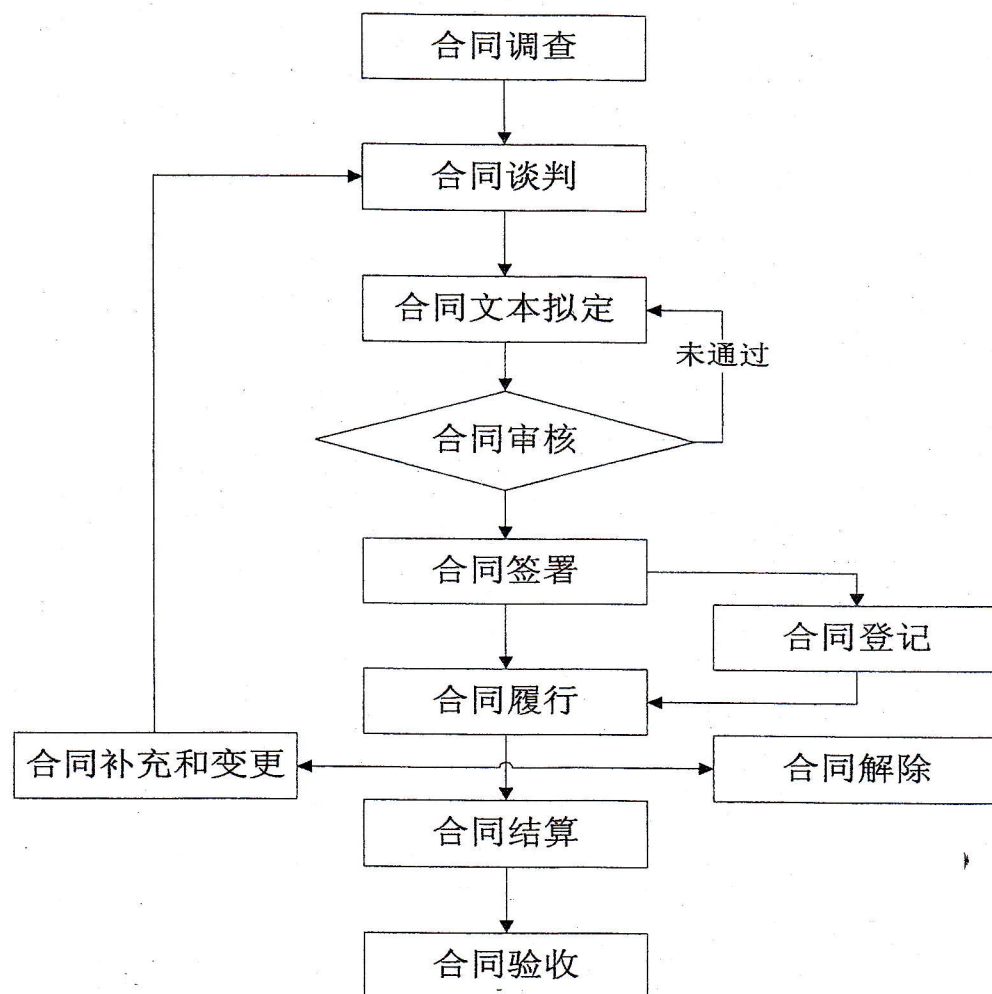
	金投资概算 变更		整，确需调整，应当履行审核 和审批程序，报经批准后才能 调整投资概算。	口 管 理 部 门，财会部 门
	建设项目竣 工决算管理	虚列建设成本 隐匿结余资金， 未及时办理竣 工验收，导致竣 工决算失真和 帐外资产等风 险	1、建设项目管理部门和财会部 门及时编制竣工决算； 2、及时提请主管部门或审计部 门进行竣工决算审计； 3、及时提请有关部门进行竣工 验收； 5、办理建设项目资产移交工 作，财会部门及时将资产入账。	建设项目归 口 管 理 部 门，财会部 门

第六节 合同业务控制

一、工作步骤示意图



二、工作流程图



三、风险点及主要防控措施一览表

(一) 合同订立阶段

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
合同订立	合同调查	调查结果与被调查单位的实际情况不符致	1、建立合同调查报告制度，合同签订前，必须	合同调查组织部门

阶段		使合同履行存在风险，单位利益受损	履行调查工作程序，出具调查报告； 2、建立牵制和复核机制，慎重选择调查成员。	
	合同谈判	与合同对方和谋在重大问题做出不当让步或泄露本单位合同谋略导致单位利益受损	1、实行合同谈判联席制度，法律、技术、财会人员联合进行谈判； 2、重大经济合同应聘请外部专家参与合同谈判； 3、建立责任追究制度，谈判的重要事项和各方意见，应当进行记录并妥善保存，作为追究责任的重要凭据。	合同谈判负责部门
	合同文本拟定	在合同拟定中故意隐藏重大疏漏和欺骗，导致单位利益受损	1、采用标准合同文本，订立书面合同； 2、重大经济合同应聘请法律顾问和第三方技术专家审查合同条款。	合同文本拟定负责部门
	合同审核	对合同条款、格式审核不严格，可能使单位面临诉讼的风险或造成经济利益损失	1、建立会审制度，归口管理部门、业务部门、财会部门联合审查； 2、审查人员对做出的审查结果负责，归口部门对合同审查结果负全部责任。	财会部门、业务部门、合同业务归口管理部门
	合同签订	授意或合谋串通签订虚假合同，谋取私利或套取、转移资金	1、严格各类合同的签署权限； 2、严格合同专用章保管制度； 3、采取恰当措施，防止已签署的合同被篡改。	合同签订经办部门

(二) 合同履行阶段

流程	关键环节	风险点	主要防控措施	责任主体
合同履行阶段	合同履行情况监控	发现合同履行中的风险不采取措施，合同纠纷处理不当致使国家利益受损	1、明确相关责任人在合同履行过程中的责任； 2、建立合同履行定期调查制度，检查分析合同履行情况及效果，敦促对方积极履行合同； 3、制定应急预案，对无	合同业务履行部门，合同归口管理部门

			法继续履行的合同，及时采取措施，降低损失。	
	合同履行监督审查	不按照规定的程序办理合同的变更、解除等程序，单位利益受损	建立合同履行监督审查制度： 1、合同补充、变更及解除需按规定进行报告和审查。 2、以书面形式变更和解除合同； 3、对造成的损失，及时提出索赔。	合同业务履行部门，合同业务归口管理部门
	合同价款支付	未按照合同规定的期限、金额和方式付款，可能导致单位经济利益遭受损失或面临诉讼的风险	1、建立合同管理信息系统，跟踪合同履行情况，在临近结算期限的合理时间提示财会部门进行资金结算提示； 2、合同承办人员及时收集凭证资料，经审批后在规定时间内提交财会部门办理结算； 3、财会部门对合同条款和经审批的结算申请资料进行审核； 4、未按合同条款履约或应签订书面合同而未签订的，财会部门在付款之前向单位负责人报告； 5、财会部门应当定期与合同归口管理部门核对，根据合同履行情况办理价款结算和进行账务处理，确保按合同约定及时结算相关价款。	合同归口管理部门，财会部门
	合同登记归档	合同登记归档环节的主要风险包括： (1) 合同及相关资料的登记、流转和保管不善，导致合同及相关资料丢失，影响到合同的正常履行和纠纷的有效处理。 (2) 未建立合同信息安全保密机制，致使	1、合同归口管理部门定期对合同进行统计、分类，登记合同的订立、履行、结算、补充或变更、解除等情况； 2、建立合同文本统一分类和连续编号制度； 3、合同终结应及时办理销号和归档手续； 4、明确合同流转、借阅	合同业务归口管理部门

		合同订立与履行过程中涉及的国家秘密、工作秘密或商业秘密泄露，导致单位或国家利益遭受损失。	及归还的职责权限和审批程序等有关要求； 5、签订合同保密承诺，未经批准，不得以任何形式泄露合同订立与履行过程中涉及的国家秘密、工作秘密或商业秘密。	
	合同纠纷处理	在合同订立、履行过程中，出现合同纠纷问题，如果处理不当，可能损害单位利益、信誉和形象。	1、明确合同纠纷的处理办法和处理责任，纠纷处理过程中，未经授权批准，相关经办人员不得向对方做出实质性答复或承诺； 2、在履行合同过程中发生纠纷的，单位应当在规定时效内与对方协商谈判； 3、合同纠纷协商一致的，双方应当签订书面协议确认； 4、合同纠纷经协商无法解决的，经办人员应向单位有关负责人报告，并根据合同约定选择仲裁或诉讼方式解决。	单位负责人，合同业务归口管理部门

第四部分 相关法律法规规章制度一览表

一、综合

序号	名 称
1	中华人民共和国公务员法（中华人民共和国主席令第 35 号）
2	中国共产党纪律处分条例（中发〔2003〕18 号）
3	中华人民共和国政府信息公开条例（国务院令第 492 号）
4	行政机关公务员处分条例（国务院令第 495 号）
5	规划环境影响评价条例（国务院令第 559 号）
6	关于实行党风廉政建设责任制的规定（中发〔2010〕19 号）
7	中国共产党领导干部廉洁从政若干准则（中发〔2010〕3 号）
8	国有企业领导人廉洁从业若干规定（中办发〔2009〕26 号）
9	关于实行党政领导干部问责的暂行规定（中办发〔2009〕25 号）
10	工程建设若干违法违纪行为处罚办法（建设部、监察部令第 68 号）
11	中央纪委、监察部、审计署关于纪检监察机关和审计机关在查处案件中加强协作配合的通知（中纪发〔2003〕19 号）
12	中共中央纪委、最高人民检察院、监察部关于纪检监察机关和检察机关在反腐败斗争中加强协作的通知（高检会〔1993〕31 号）
13	最高人民检察院、审计署关于建立案件移送和加强工作协作配合制度的通知（审法发〔2000〕30 号）

二、预算管理

序号	名 称
1	中华人民共和国预算法（中华人民共和国主席令第 21 号）
2	中华人民共和国预算法实施条例（中华人民共和国国务院令第 186 号）

3	财政违法行为处罚处分条例（国务院令〔2005〕第427号）
4	财政支出绩效评价管理暂行办法（财预〔2011〕285号）
5	财政部关于进一步加强预算执行管理的通知（财库〔2008〕1号）
6	财政部关于进一步做好预算执行工作的指导意见（财预〔2010〕11号）
7	财政部关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见（财预〔2010〕31号）
8	国务院办公厅转发财政部关于深化收支两条线改革 进一步加强财政管理意见的通知（国办发〔2001〕93号）
9	财政部关于加强政府非税收入管理的通知（财综〔2004〕53号）
10	财政部关于将预算外资金管理的全国性及中央部门和单位行政 事业性收费纳入预算管理的通知（财预〔2009〕79号）
11	财政部关于将预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知（财预〔2010〕88号）
12	财政部关于进一步提高地方预算编报完整性的通知（财预〔2008〕435号）
13	中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理办法（财库〔2002〕28号）
14	中央政府性基金国库集中支付管理暂行办法（财库〔2007〕200号）
15	关于部门预算批复前支付项目支出资金的通知（财库〔2009〕9号）
16	财政部关于深化地方非税收入收缴管理改革的指导意见（财库〔2009〕1号）
17	财政部关于中央预算单位2011年深化国库集中支付改革若干问题的通知 （财库〔2010〕138号）
18	财政部监察部关于进一步做好清理党政机关及事业单位用公款为个人 购买商业保险和清缴党政领导干部拖欠公款工作的通知（财金〔2005〕82号）
19	中央国家机关和事业单位差旅费管理办法（财行〔2006〕313号） 财政部办公厅关于印发《中央国家机关和事业单位差旅费管理办法有关问题解 答》的通知（财办行〔2006〕30号） 财政部办公厅关于印发《中央国家机关和事业单位差旅费管理办法有关问题解 答（二）》的通知（财办行〔2007〕49号）
20	关于严格控制一般性支出切实做到“四个零增长”的通知（财行〔2008〕575号）
21	中央国家机关会议费管理办法（国管财〔2006〕426号）

22	关于调整中央国家机关会议费开支标准的通知（国管财[2008]331 号）
23	临时出国人员费用开支标准和管理办法（财行[2001]73 号）
24	加强党政干部因公出国（境）经费管理暂行办法（财行[2008]230 号）
25	行政事业单位业务招待费列支管理规定（财预字[1998]159 号）
26	党政机关国内公务接待管理规定（中办发[2006]33 号）
27	中央国家机关出差和会议定点管理办法（财行[2006]312 号）
28	党政机关公务用车预算决算管理办法（财行[2011]9 号）
29	印发《省级预算部门财政拨款结转和结余资金管理暂行办法》的通知（吉财预[2013]847 号）
30	吉林省人民政府关于修订吉林省省级财政专项资金管理办法的通知（吉政发[2014]10 号）
31	印发《2013 年吉林省省级部门支出管理绩效综合评价方案（试行）》（吉财预[2013]527 号）
32	关于印发《省级财政贴息资金管理办法》的通知（吉财预[2012]442 号）
33	关于印发《吉林省预算绩效管理办法（试行）》的通知（吉财预[2011]600 号）

三、合同管理

序号	名 称
1	中华人民共和国合同法（中华人民共和国主席令第 15 号）
2	中华人民共和国劳动合同法（中华人民共和国主席令第 65 号）
3	中华人民共和国产品质量法（中华人民共和国主席令第 71 号）
4	中华人民共和国价格法（中华人民共和国主席令第 92 号）
5	中华人民共和国仲裁法（中华人民共和国主席令第 31 号）
6	中华人民共和国劳动法（中华人民共和国主席令第 28 号）

7	中华人民共和国担保法（中华人民共和国主席令第 51 号）
8	中华人民共和国劳动合同法实施条例（国务院令第 535 号）
9	违反和解除劳动合同的经济补偿办（劳部发[1994]481 号）

四、政府采购管理

序号	名 称
1	中华人民共和国政府采购法（中华人民共和国主席令第 68 号）
2	中华人民共和国合同法（中华人民共和国主席令第 15 号）
3	中华人民共和国招标投标法（中华人民共和国主席令第 21 号）
4	中华人民共和国预算法（中华人民共和国主席令第 21 号）
5	中华人民共和国产品质量法（中华人民共和国主席令第 33 号）
6	中华人民共和国反不正当竞争法（中华人民共和国主席令第 10 号）
7	政府采购代理机构资格认定办法（财政部第 61 号令）
9	国务院办公厅关于进一步加强政府采购管理工作的意见（国办发[2009]35 号）
10	关于政府采购进口产品管理有关问题的通知（财办库[2008]248 号）
11	财政部监察部关于印发《政府采购评审专家管理办法》的通知（财库[2003]119 号）
12	政府采购供应商投诉处理办法（财政部第 20 号令）
13	政府采购信息公告管理办法（财政部第 19 号令）
14	政府采购货物和服务招标投标管理办法（财政部第 18 号令）
15	财政部关于进一步加强政府采购管理工作的意见（国办发[2009]35 号）
16	财政部国家发展改革委关于印发《节能产品政府采购实施意见》的通知（财库[2004]185 号）
17	国务院办公厅关于建立政府强制采购节能产品制度的通知（国办发[2007]51 号）
18	财政部关于印发《政府采购进口产品管理办法》的通知（财库[2007]119 号）

19	机电产品国际招标投标实施办法（商务部令第 13 号）
20	财政部关于加强政府采购货物和服务项目价格评审管理的通知（财库[2007]2 号）
21	财政部 监察部关于印发《集中采购机构监督考核管理办法》的通知（财库[2003]120 号）
22	财政部、国家环保总局联合印发《关于环境标志产品政府采购实施的意见》（财库[2006]90 号）
23	国务院办公厅关于进一步规范招投标活动的若干意见（国办发[2004]56 号）
24	吉林省政府集中采购目录政府采购限额标准及公开招标数额标准的通知
25	吉林省省级政府采购工作中若干具体问题处理的暂行规定
26	省政府政务大厅开展省级政府采购招投标业务实施办法
27	吉林省省直政府采购若干规定
28	政府采购代理机构资格认定办法
29	关于印发《吉林省政府采购项目评审专家管理实施办法》的通知吉财采购（2005）2378 号
30	政府采购非招标采购方式管理办法

五、建设项目管理

序号	名 称
1	国有建设单位会计制度（财会字[1995]45 号）
2	基本建设财务管理规定（财建[2002]394 号）
3	关于解释基本建设财务管理规定执行中有关问题的通知（财建[2003]724 号）
4	建设工程价款结算暂行办法（财建[2004]369 号）
5	中央预算内基建投资项目预算调整管理暂行办法（财建[2006]689 号）
6	中央固定资产投资项项目预算调整管理暂行办法（财建[2007]216 号）

六、资产管理

序号	名 称
1	中华人民共和国审计法（中华人民共和国主席令第 48 号）
2	中华人民共和国预算法（中华人民共和国主席令第 21 号）
3	中华人民共和国会计法（中华人民共和国主席令第 24 号）
4	中华人民共和国国家金库条例（国发[1985]96 号）
5	中华人民共和国预算法实施条例（国务院令第 186 号）
6	现金管理暂行条例（国务院令第 12 号）
7	事业单位国有资产管理暂行办法（中华人民共和国财政部令 36 号）
8	中央级事业单位国有资产管理暂行办法（财教[2008]13 号）
9	中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法（财教[2008]495 号）
10	中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法（财教[2009]192 号）
11	中央行政事业单位国有资产处置管理办法（国管资[2009]168 号）
12	行政事业单位资产核实暂行办法（财办[2007]19 号）
13	行政事业单位资产清查暂行办法（财办[2006]52 号）
14	关于进一步规范和加强中央级事业单位国有资产管理有关问题的通知（财教[2010]200 号）
15	财政部关于中央行政事业单位所属企业国有资产监督工作归口管理的通知（财办[2010]35 号）
16	中央固定资产投资项目预算调整管理暂行办法（财建[2007]216 号）
17	中央国家机关通用资产配置管理暂行办法(国管办[2007]293 号)
18	财政部中国人民银行关于印发《中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理办法》的通知（财库[2002]28 号）
19	关于解释《基本建设财务管理规定》执行中有关问题的通知（财建[2003]724 号）
20	财政部关于印发《行政事业单位资产清查暂行办法》的通知（财办[2006]52 号）

21	财政部关于印发行政事业单位资产清查报表及编制说明的通知（财办[2006]56号）
22	吉林省财政厅关于印发《吉林省省直行政事业单位通用办公设备家具购置费预算标准（试行）》的通知（吉财产[2013]956号）
23	关于印发《吉林省行政单位国有资产处置管理暂行办法》《吉林省事业单位国有资产处置管理暂行办法》的通知（吉财产[2008]314号）
24	关于加强省直行政事业单位国有资产收益管理有关问题的通知（吉财产[2007]405号）
25	吉林省人民政府办公厅关于转发《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》的通知（吉政办函[2006]139号）
26	关于进一步规范省直行政事业单位资产出租出借及对外投资管理有关问题的通知（吉财产[2010]651号）
27	关于明确省直机关事务管理局行政事业单位国有资产管理范围和职责的通知（吉财产[2010]596号）
28	关于加强省直行政事业单位国有资产出租出借及对外投资管理有关问题的通知（吉财产[2009]789号）

七、货币资金管理

序号	名 称
1	中华人民共和国会计法（中华人民共和国主席令 24 号）
2	中华人民共和国审计法（中华人民共和国主席令第 48 号）
3	事业单位会计准则（中华人民共和国财政部令第 72 号）
4	事业单位会计制度（财预字[2012]22 号）
5	行政单位会计制度（财库[2013]218 号）
6	行政单位财务规则（中华人民共和国财政部令第 71 号）
7	事业单位财务规则（中华人民共和国财政部令第 68 号）
8	财政违法行为处罚处分条例（中华人民共和国国务院令第 427 号）
9	现金管理暂行条例（国务院令第 12 号）
10	现金管理暂行条例实施细则（银发[1988]288 号）
11	人民币银行结算账户管理办法（中国人民银行令[2003]第 5 号）
12	人民币银行结算账户管理办法实施细则（银发[2005]16 号）
13	中央预算单位银行账户管理暂行办法（财库[2002]48 号）
14	中华人民共和国票据法（中华人民共和国主席令[2004]第 22 号）
15	票据管理实施办法（中国人民银行令 1997 年第 2 号）

16	行政事业性收费和政府性基金票据管理规定（财综字[1998]104 号）
17	中华人民共和国发票管理办法（财政部令[1993]第 6 号）
18	中华人民共和国发票管理办法实施细则（国家税务总局令第 25 号）
19	关于发票专用章式样有关问题公告（国家税务总局公告[2011]第 7 号）
20	会计基础工作规范（财会字[1996]19 号）
21	会计档案管理办法（财会字[1998]32 号）

八、其他

序号	名 称
1	中华人民共和国担保法（中华人民共和国主席令第 50 号）
2	中华人民共和国商业银行法（中华人民共和国主席令第 47 号）
3	国务院办公厅《关于严禁行政机关为经济活动提供担保的通知》（国办发[1993]11 号）
4	关于深入发展“小金库”治理工作的意见（中办发[2009]18 号）
5	关于在党政机关和事业单位开展“小金库”专项治理工作的实施办法（中纪发[2009]7 号）
6	“小金库”治理工作举报奖励办法（财监[2009]26 号）

第五部分 延续工作

一、内控制度是对关于本单位有关规章制度的科学化、系统化整合，各单位要在原有内部管理制度的基础上对照分析，参照本指引，建立或完善本单位内部控制体系，并制定内控工作手册。

二、各单位在内控工作有效开展的基础上，还需建立内控工作的评估机制和监督机制，通过评估工作报告和发挥内部监督机制的监督作用，不断检验、修正和完善本单位的内控工作。

三、信息化为开展内控工作的有效手段，各单位要根据本单位的实际情况，探索将经济活动及其内部控制流程嵌入单位信息系统中，开展本单位的信息化工作，切实提高内控工作效果。