

## 山东省行政事业单位内部控制手册模板（试行）

本模板属于参考性文件，非强制性要求，目的是为指导不同规模、不同类型的行政事业单位开展内部控制体系的建立、实施、评价与改进工作。各行政事业单位应根据本单位内外部环境、发展阶段、业务规模等因素，建立符合本单位实际的内控操作手册。

# 引言

为了有效实施山东省行政事业单位的内部控制工作，加强风险防控机制建设，提高行政单位的经济活动管理水平，促进行政事业单位建立健全内部控制体系，依据《中华人民共和国会计法》、《行政事业单位内部控制规范（试行）》、《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》等法律法规和有关规定，特制定《山东省行政事业单位内部控制手册（模板）》（以下简称《手册》）。

## 一、制定依据

本《手册》依据《中华人民共和国会计法》以及财政部发布的《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》、《行政事业单位内部控制规范（试行）》等法律法规和有关规定，按照山东省财政厅《关于印发〈山东省贯彻〈行政事业单位内部控制规范（试行）实施意见〉的通知〉》（鲁财会〔2014〕4号）的要求制订。

为了便于分析和说明，本手册以省级行政事业单位 W 局为例，在组织架构和业务流程说明时以处室为例。

## 二、指导思想

实施内部控制规范，建立完善行政事业单位的内部控制制度，通过一系列的标准体系建设和流程设计，将每一个内部控制要求融合贯彻到各经济活动之中，用规范的工作制度来制约权力，逐步建立健全权力运行的制约和监督体系。

## 三、工作目标

实施内部控制规范，旨在实现以下目标：

1. 确保行政事业单位各项经济活动行为合法合规。
2. 确保行政事业单位资产安全，不断提高资产使用效益。
3. 规范行政事业单位财务会计行为，保证财务会计信息真实、准确、完整。
4. 堵塞漏洞、消除隐患，防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为，促进行政事业单位加强内部风险防控与廉政机制建设。

#### 四、工作原则

实施内部控制规范，应该遵循以下原则：

1. 全面性原则：涵盖行政事业单位内部各经济业务活动，并将业务处理过程中的风险控制要求，落实到决策、执行、监督等各个环节。
2. 重要性原则：重点针对行政事业单位重要业务、重要事项、高风险领域和高危险环节采取更为严格全面的控制措施，确保不存在重大缺陷和错漏。
3. 制衡性原则：行政事业单位在议事决策机制、部门岗位设置及权责配置、业务流程等方面应科学合理并符合内部控制的基本要求，确保不同部门、岗位之间权责分明，相互制约，相互监督。
4. 适用性原则：内部控制应当与行政事业单位的单位规模、业务范围和特点、风险水平及所处具体环境等相适应，并随着国家和本省的有关工作要求，以及内外环境的变化及时加以调整。

# W 局内部控制手册

## 前言

为了提高W局（以下简称“W”）经济活动管理水平，促进W建立健全内部控制体系，依据《中华人民共和国会计法》以及财政部发布的《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》、《行政事业单位内部控制规范（试行）》等法律法规和有关规定，特制定《W局内部控制手册》（以下简称“内部控制手册”或“手册”）。

内控手册作为W局内部控制建设与实施的有效管理工具，具有以下几个方面的意义：

1、通过建立适合本单位实际情况的内部控制体系，梳理各类经济活动的业务流程、明确业务环节、系统分析经济活动风险、确定风险点、选择风险应对策略等措施，充分利用内部控制“使其不能腐”的作用机理，使内控手册成为预防贪污腐败的有效手段。

2、通过对事前、事中、事后的全程控制，确保各级干部职工遵守有关法律法规，增强法制观念和道德意识，使内控手册成为保护干部职工的有效工具。

3、通过内部控制建设，重新审视和梳理现行的各项管理制度，进一步创新管理机制，强化、优化管理措施，提高及时发现和有效处置风险的能力，破解存在的内部监管薄弱问题，全面提升内部管理水平。

4、通过学习、培训内部控制风险管理工作，培育和塑造良好的内部控制风险管理文化，树立正确的内部控制风险管理理念，增强职工内部控制风险管理意识，将内部控制风险管理意识转化为职工的共同认识和自觉行动，促进单位建立系统、规范、高效的内部控制风险管理机制。

# 目 录

<b>第一章 总 则</b> .....	<b>1</b>
第一节 编制目的及意义.....	1
第二节 编制依据及原则.....	2
第三节 编制思路及适用范围.....	3
第四节 使用说明.....	3
第五节 局限性.....	4
第六节 内部控制总体架构与相关定义术语.....	5
第七节 内部控制流程图说明.....	9
<b>第二章 风险评估与控制</b> .....	<b>10</b>
第一节 风险评估.....	10
一、评估部门.....	10
二、评估周期及方法.....	10
三、评估步骤.....	13
第二节 风险控制.....	15
一、风险类别.....	15
二、控制环节.....	16
三、控制方法.....	17
<b>第三章 单位层面内部控制</b> .....	<b>19</b>
第一节 组织架构和归口管理.....	19
一、 组织架构.....	19
二、 归口管理.....	20
第二节 授权体系与三重一大.....	22

一、授权体系.....	23
二、重大事项的议事机制.....	23
第三节 制度建设和流程控制.....	24
一、制度建设.....	24
二、流程和表单控制.....	25
第四节 单位内部责任体系.....	26
一、部门职责.....	27
二、不相容岗位设置.....	28
第五节 信息系统建设与维护.....	30
<b>第四章 业务层面内部控制.....</b>	<b>33</b>
第一节 预算管理.....	33
一、预算业务综述.....	33
二、预算业务控制流程.....	34
三、预算业务风险控制矩阵.....	43
第二节 收支管理.....	46
一、收支业务综述.....	46
二、收支业务控制流程.....	47
三、收支业务风险控制矩阵.....	54
第三节 采购管理.....	58
一、政府采购业务综述.....	58
二、采购业务控制流程.....	59
三、采购业务风险控制矩阵.....	64
第四节 资产管理.....	67

一、资产业务综述.....	67
二、资产业务控制流程.....	68
三、资产业务风险控制矩阵.....	73
第五节 合同管理.....	78
一、合同业务综述.....	78
二、合同业务控制流程.....	79
三、合同业务风险控制矩阵.....	86
第六节 项目管理.....	91
一、项目管理综述.....	91
二、建设项目控制流程.....	92
三、建设项目风险控制矩阵.....	95
<b>第五章 内部控制评价与监督.....</b>	<b>98</b>
第一节 内部控制自我评价.....	98
一、内部控制自我评价综述.....	98
二、内部控制自我评价关注重点.....	99
三、内部控制自我评价工作组织与分工.....	100
四、自我评价方法与程序.....	102
五、自我评价报告内容要点.....	104
六、自我评价缺陷整改.....	105
第二节 内部审计.....	106
一、内部审计业务综述.....	106
二、内部审计关注重点.....	107
三、制定内部审计计划.....	107



四、组建内部审计项目组.....	107
五、实施内部审计工作.....	108
六、监督内部审计问题整改.....	109
七、内部审计档案归档.....	109
附录：相关法律法规、政策文件.....	110

# 第一章 总 则

## 第一节 编制目的及意义

依据财政部《行政事业单位内部控制规范（试行）》等有关规定，内部控制，是指单位为实现控制目标，通过制定制度、实施措施和执行程序，对经济活动的风险进行防范和管控。完整的内部控制体系和完善的内部控制制度是约束、规范单位管理行为的准则，是减少风险的重大措施。

《内部控制手册》是构建单位内部控制体系并保障其运行的基本制度和实施规范，是作为单位建立、执行、评价及验证内部控制的依据。

《内部控制手册》的编制具有以下几个目标与意义：

1. 合理保证单位经济活动合法合规。通过制定制度、实施措施和执行程序，合理保证单位的经济活动在法律法规允许的范围内进行，符合有关预算管理、收支管理、采购管理、资产管理、合同管理等方面的法律法规和相关规定，避免违法违规行为的发生。

2. 合理保证单位资产安全和使用有效。资产是单位正常运转的物资基础和财力保障，资产部安全、使用效率低下都将对单位各项工作的开展产生不利影响。所以，合理保证单位资产安全和使用有效是内部控制的重要目标。

3. 合理保证单位财务信息真实完整。按照国家规定编制和提供真实完整的财务信息是单位的法定义务，是提升内部管理水平的有效手段。所以，合理保证单位财务信息真实完整也是内部控制的重要目标。

4. 有效防范舞弊和预防腐败。科学运用内部控制的原理和方法，将

制衡机制嵌入到单位内部管理制度建设之中，强化内部监督，通过建立和实施严密的内部控制起到“关口前移”的效果，实现有效防范舞弊和预防腐败的目标。

5. 提高公共服务的效率和效果。提高公共服务的效率和效果是单位业务活动的总体目标，同时也是单位内部控制的最高目标。

## 第二节 编制依据及原则

本《内部控制手册》依据《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国预算法》、《行政单位财务规则》（财政部令第 71 号）、《事业单位财务规则》（财政部令第 68 号）、财政部下发的《行政事业单位内部控制规范（试行）》和山东省财政厅《关于印发〈山东省贯彻〈行政事业单位内部控制规范（试行）实施意见〉的通知〉》（鲁财会〔2014〕4 号）等法律法规和有关规定的要求制订。

实施内部控制规范，应该遵循以下原则：

1. 全面性原则：内部控制应当贯穿单位经济活动的决策、执行和监督全过程，实现对经济活动的全面控制。

2. 重要性原则：在全面控制的基础上，内部控制应当关注单位重要经济活动和经济活动的重大风险。

3. 制衡性原则：内部控制应当在单位内部的处室管理、职责分工、业务流程等方面形成相互制约和相互监督。

4. 适用性原则：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。

### 第三节 编制思路及适用范围

本《内部控制手册》从风险评估与控制、单位层面控制、业务层面控制、内部控制评价与监督四个方面，阐明风险评估的步骤与重点、单位及业务管理活动的各项控制要点、以及针对内部控制设计及运行情况的评价与监督，明确了建立和运行内部控制与风险管理统一执行的制度、标准和规范。

本《内部控制手册》适用于 W 局及下属行政事业单位。

### 第四节 使用说明

本《内部控制手册》作为单位构建内部控制体系并保障其运行的基本制度和实施规范，是单位建立健全内部控制体系的核心。

1. 内部控制手册的设计：手册中的各项内容由内部控制主管处室主导，各处室配合，以及在中介机构的专业指导下共同进行设计、编写，经过单位相关领导充分讨论后，由单位负责人批准签发后生效。未经单位统一批准，任何处室不得擅自发布、修改内控手册内容。

2. 内部控制手册的发放：内部控制主管处室确定发放范围；需向外单位提供本手册时，须经单位法人批准同意。

3. 内部控制手册的执行：各处室须认真组织学习，并在各项业务活动中严格执行手册中的相关要求，完善各项控制措施。各处室对内部控制的有效性负责，并对控制失效造成的重大损失承担责任。

4. 内部控制手册的监督：单位定期根据手册内容，对内部控制建立与实施情况进行监督检查，评价内部控制的有效性，发现内部控制缺陷，

并督促加以改进。

5. 内部控制手册的更新：内部控制手册生效后，内部控制主管处室根据国家内部控制的相关规定和要求、内外部环境变化、组织结构变更、内控管理中出现的新问题以及各处室反馈的意见及建议等组织修订，执行全面的定期复核更新制度，由单位相关领导和相关处室讨论后，按程序批准发布执行。各处室对《内部控制手册》日常使用过程中发现的问题，须书面记录并及时反馈给内部控制主管处室。

## 第五节 局限性

内部控制及风险管理存在其固有的、不可避免的局限性，只能为单位的控制目标实现提供合理而非绝对保证。一般而言，内部控制与风险管理的局限性主要表现为：

1. 手册中明确的控制措施是基于单位现有的风险评估结果而制定的可用控制措施，然而由于单位的风险及其评估结果可能发生变化，因此内部控制手册中的控制措施的重要性及其有效性也可能发生改变。

2. 手册中的控制活动可能因人员简单操作差错、人员串通舞弊、管理当局凌驾于内控体系之上以及控制成本效益限制等情况失效，从而无法为单位内部控制有效性以及风险控制提供合理保证。

3. 手册中的控制措施的实施依赖于单位职工对措施本身的理解，行使内部控制职能的人员素质不适应岗位要求，或对内部控制措施理解出现偏差等情况也会影响风险管理与内部控制功能的正常发挥。

## 第六节 内部控制总体架构与相关定义术语

### 一、内部控制总体架构

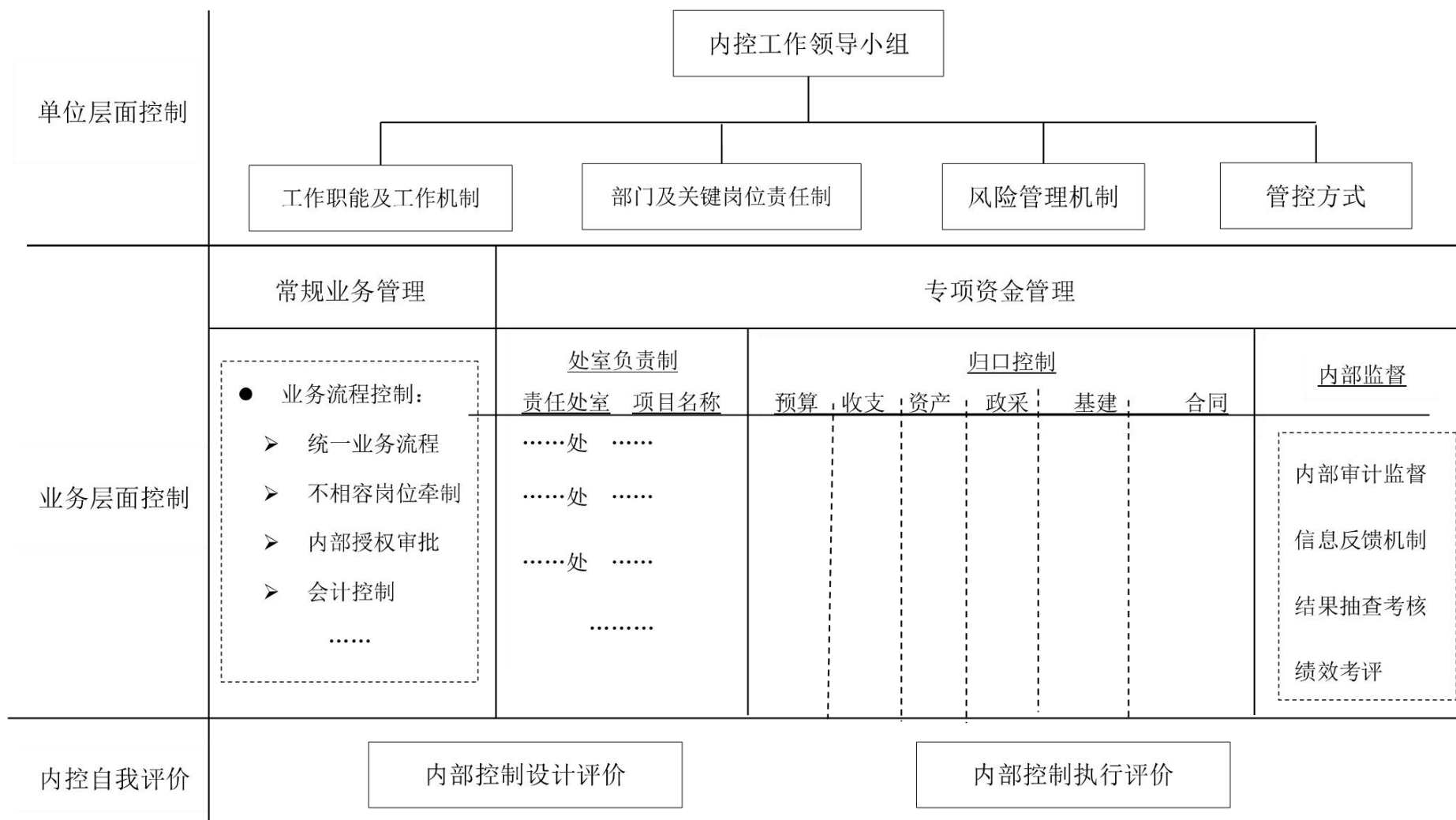
内部控制总体架构可以分为三个层次：单位层面控制、业务层面控制、内部控制自我评价。

在单位层面控制中，本单位成立内部控制实施工作领导小组，在实施小组领导下，明确全局职能和工作机制，制定部门及关键岗位责任制、建立风险管理机制，并设计相应的管控方式。

在业务层面控制中，对常规经济活动，采用流程控制，将制衡机制嵌入业务流程，对其预算管理、资产管理、政府采购、收支管理、合同管理等活动中存在的风险进行管控。

对专项资金，本单位建立了业务“处室负责制、归口控制、内部监督”三维控制体系，业务处室负责对处室内专项资金的纵向流程管控，归口部门或岗位负责对专项资金使用的不同环节进行归口控制，内部监督机构通过制定内部审计流程、建立信息反馈机制、抽查考核、绩效考评等方式对专项资金使用的全过程进行监督。建立三维管控体系，确保高质高效地使用专项资金。

在内控自我评价层面中，对内部控制设计有效性和内部控制执行有效性进行评价，不断完善我局内部控制体系。



内部控制总体架构图

## 二、相关定义与术语

1. 内部控制：指单位为实现控制目标，通过制定制度、实施措施和执行程序，对经济活动的风险进行防范和管控。

2. 风险：指未来的不确定性对单位实现其运营目标的影响。

(1) 影响是指与预期结果的偏离（积极或消极）。

(2) 目标可以有不同的方面，例如：财务、健康和安全、以及环境目标。目标同时可以适用于不同的层面，例如，战略、组织和过程。

(3) 风险经常被标注为潜在的事件、后果或者两者的结合、以及他们对期望达成目标的影响。

(4) 风险经常被解释为一个事件及其后果的结合，或一个状态的变化以及相关的发生可能性。

3. 风险源：指任何单独或联合的、具有内在潜力引起风险的事件。

4. 事件：指发生或改变一系列情况的事物（一个特定时期内，在一个特定地点所发生的事态）。通常，事件有如下几种解读：

(1) 一般来说，事件的特性、可能性和后果不能完全可知。

(2) 事件可以是一个或多个事件，也可以有多个原因造成。

(3) 与事件相关的可能影响是可以确定的。

(4) 事件可以由一个或多个未发生的情况组成。

(5) 有后果的事件有时被称为“事故”。

(6) 一个未发生损失的事件也可称为“隐患”。

5. 风险类别：是由属性相同的多个风险源或事件组成。风险类别反映了在进行风险分析时应该考虑的主要方向。进行风险分析时，通常以风险类别为起点来辨识每一个风险类别内的风险源或事件。随着时间和内外环境的变动，单位通常面临着上千个动态的风险源或事件。但是这



上千个动态的风险源或事件，通常可以归纳成几十个常态的风险类别。

6. 风险识别：指查找单位各业务单元、各项重要经济活动及其重要业务流程中有无风险，有哪些风险。

7. 风险分析：指对辨识出的风险及其特征进行明确的定义描述，分析和描述风险发生可能性的高低、风险发生的条件。

8. 风险评价：指评估风险对单位实现目标的影响程度、风险的价值等。

9. 风险承受度：指单位能够承担的风险限度，包括单位层面风险承受能力和业务层面的可接受风险水平。

10. 风险规避：指单位对超出风险承受度的风险，通过放弃或者停止与该风险相关的业务活动以避免和减轻损失的策略。

11. 风险降低：指单位在权衡成本效益之后，准备采取适当的控制措施降低风险或者减轻损失，将风险控制在风险承受度之内的策略。

12. 风险转移：指单位准备借助他人力量，采取业务分包、购买保险等方式和适当的控制措施，将风险控制在风险承受度之内的策略。

13. 风险承受：指单位对风险承受度之内的风险，在权衡成本效益之后，不准备采取控制措施降低风险或者减轻损失的策略。

14. 控制措施：包括不相容岗位分离控制、内部授权审批控制、归口管理、预算控制、财产保护控制、会计控制、单据控制、信息内部公开等。

15. 控制痕迹：控制痕迹即为“相关文档”，是指采取控制措施所留下的证据，可以是纸质书面文件、业务流转表单、会议纪要、电子文档记录等。

## 第七节 内部控制流程图说明

1.流程图纵向表示该流程的执行步骤。自上而下表示流程发展的时间或逻辑顺序。

2.流程图横向代表单位或职能部门。单位顺序从左至右按级别排序  
职能带中的部门顺序。

### 3.图例说明

序号	图例	名称	图例说明
1		职能带	表示职能部门
2		分隔符	表示流程中的主要环节
3		连接线	用来连接两个工作步骤；表示层层步骤在顺序中的进展；连接的箭头表示一个过程的流程方向
4		准备	流程的开始
5		进程	记录此控制点的工作内容简述
6		文档	表示以文本形式存在的文件、制度、表单等，内容为文件、表单的全称
7		判定	判断/决策的标志。用来表示过程中的一项判定或一个分岔点。
8		预先定义的进程	予流程。即：套取的其他流程
9		终结符	流程的结束
10	通过或不通过	逻辑符号	描述流程的逻辑

## 第二章 风险评估与控制

### 第一节 风险评估

风险评估是单位及时识别、系统分析经营活动中与实现管理目标相关的风险，合理确定风险应对策略的过程，是风险管理的基础与核心。

在风险评估中，既要识别和分析对实现目标具有阻碍作用的风险，也要发现对实现目标具有积极影响的机遇。风险评估的基本流程包括风险初始信息收集、风险的识别、分析与评价、风险管理策略与选择等。单位在日常经营中充分、连续搜集风险管理信息，根据自身业务特点，选用具备可兼容性的风险分析技术，对风险管理信息进行辨识、计量、评估、分析，采用适当的风险控制技术方法，并形成相关记录，为应对风险提供相应控制策略依据。

#### 一、评估部门

风险评估由内部控制主管处室负责计划、组织和安排具体工作；组织财会、资产管理、采购、基本建设、内部审计、纪检监察等处室或岗位工作人员成立风险评估小组，进行风险评估工作。评估人员在梳理各类经济活动的业务流程、明确业务环节的基础上，系统分析经济活动风险，确定风险点，并据此选择控制方法和应对措施。

#### 二、评估周期及方法

1.评估周期：单位对内部经济活动的风险评估至少每年进行一次，在全面、系统、准确分析单位各经济业务活动风险的基础上，绘制各业务事项的流程图，确定经济活动的风险点，剖析风险存在的原因，以及导致风险发生的可能性，以确保新的风险得到及时有效的控制。同时，

对预算、收支等高风险经济活动业务，开展不定期评估，建立风险预警系统，有效地防范和管控风险。

2.评估方法：单位内部控制的风险分析，采用以定性、定量相结合的方式，从风险可能性、风险影响度等方面进行评估。

(1) 可能性定性的测度

很可能：即在多数情况下预期可能发生。

可能：在某些时候可能发生。

不太可能：在多数情况下都不太可能发生。

表 1 风险评估的五级评分（示例）

评分 可能性	1	2	3	4	5
可能性定量分析	10%以下	10%~30%	30%~70%	70%~90%	90%~100%
风险可能性测度	不太可能		可能	很可能	
风险可能性测度的描述	极低	较低	中等	较高	极高
	一般情况下不会发生	在极少情况下才会发生	会在某些情况下发生	会在较多情况下发生	经常会发生
	在之后 10 年内发生的可能少于 1 次	在之后 5 至 10 年内可能发生 1 次	在之后 2 至 5 年内可能发生 1 次	在之后 1 年内可能发生 1 次	在之后 1 年内至少发生 1 次

(2) 影响程度分析的测度

重大：对目标实现有重大影响，如发生，将造成极大的损失。

次重要：对目标实现有中等程度的影响，如发生，将造成一定的损失。

不重要：目标实现不受影响，如发生，将造成较低损失。

单位应当基于自身的定位和特色，利用专业的评估工具对内外部风

险进行量化的分析，对风险可能发生的频率和后果赋值，计量风险的严重程度，同时设定本单位对风险的容忍限度，对诊断出的所有风险进行排序，随后建立相应的风险数据库和风险分析排序表，制定正确的风险应对策略。

表 2 风险评估的影响程度（示例）

评分 影响程度	1	2	3	4	5
风险影响程度 定量分析	损失低于 100 元	造成损失 100 元 ~2000 元	造成损失 2,000 元 ~10,000 元	造成损失 10,000 元 ~1000,000 元	造成损失 1,000,000 元 以上
风险影响程度 测度	极低	较低	中等	较高	极高
财务影响	极低的财务 损失	较低的财务 损失	中等的财务 损失	重大的财务 损失	极大的财务 损失
声誉影响	负面消息 未使单位 声誉受损	负面消息 造成单位 声誉轻微 受损	负面消息造 成单位声誉 中等受损	负面消息造 成单位声誉 重大受损	负面消息造 成单位声誉 灾难性受损
风险影响程度 测度描述	不会影响 单位的日 常活动	对单位日 常活动有 轻度影响，	对单位日常 活动有中度 影响	对单位日常 活动造成重 大影响	对单位日常 活动造成灾 难性影响

### (3) 风险识别矩阵

单位风险评估小组（或部门）根据风险分析的结果，结合风险承受程度，对各层面的分析进行排序分析，形成风险识别排序表和 risk 识别矩阵。风险识别排序表根据风险评分自高到低排序。风险识别矩阵对各类风险进行区分（如表 3），其中：风险影响度列为“重大”、可能性为“很可能”的风险列为一级风险，风险影响度列为“重大”或“次重要”、可能性为“可能”或“很可能”的风险列为二级风险，风险影响度列为“不重要”或“次重要”、可能性为“可能”或“不太可能”的风险列为三级风险。单位根据上述风险分析方法，分别确定各管理业务层面的风险点，并确定相应

的后续应对策略。

表 3 风险分析的识别矩阵（示例）

影响程度 \ 可能性			低		中	高	
			极低	较低	中等	较高	极高
			0~1	1~2	2~3	3~4	4~5
高	极高	4~5	二级	二级	一级	一级	一级
	较高	3~4	三级	二级	二级	一级	一级
中	中等	2~3	三级	三级	二级	二级	一级
低	较低	1~2	三级	三级	三级	二级	二级
	极低	0~1	三级	三级	三级	三级	二级

### 三、评估步骤

#### 1. 风险初始信息收集

(1) 内部控制主管处室负责对单位内、外部环境的相关信息进行系统收集、更新及维护。外部环境包括社会、政治、法律、经济环境，以及对组织目标有影响的关键驱动因素和发展趋势等；内部环境包括组织架构、角色和责任、组织文化、管理特色、财务因素、信息系统、信息流和决策过程等。

(2) 各有关职能处室负责收集与其职能相关的风险管理初始信息，并对收集到的风险管理初始信息进行更新和维护，由内部控制主管处室进行指导和监督。

(3) 单位通过内部讨论、数据收集、外部沟通等方式对信息进行收集。由于信息的多样性与广泛性，单位通过建立的相应规范流程与标准模板，对信息进行系统筛选、提炼、对比、分类和组合。同时，单位通过风险信息收集的汇报与监督机制，确保风险初始信息的收集充分、有效。

## 2. 风险的识别、分析与评价

(1) 风险评估小组针对风险分类、风险评估标准、风险模板、应对策略制定原则等内容，对各相关处室开展培训，并组织各处室的风险评估人员进行风险信息的收集以及风险事项的识别，分析风险的原因和后果，评价风险的重要性水平。由风险评估工作小组负责汇总、整理、排序各处室提交的风险评估结果，根据评估分值确定风险等级，汇总、整理出风险评估初步结果。

(2) 单位采用定性与定量相结合的方法对风险进行识别、分析、评价。定性方法包括问卷调查、集体讨论、管理层访谈、专家咨询、情景分析、政策分析、调查研究等。定量方法包括采用统计推论（如集中趋势法）、计算机模拟（如蒙特卡罗分析法）、失效模式与影响分析、事件树分析等。

## 3. 风险管理策略与选择

(1) 单位根据自身情况确定风险偏好和风险容忍度，通过正确认识和把握风险与收益的平衡，明确各项风险的管理策略，包括：风险规避、风险承受、风险转移、风险降低。

(2) 单位在确定优选顺序时，遵循风险与收益相平衡的原则。在风险评估结果的基础上，全面考虑风险与收益，首先解决“颠覆性的”风险问题，保证单位的持续发展。根据风险与收益平衡的原则，单位通过以下因素确定风险管理的优选顺序：风险事件发生的可能性和影响、风险管理的难度、风险的价值，或管理可能带来的收益、合法合规的需要、对单位人力、资金等的需求以及利益相关者的要求。

(3) 单位基本风险管理策略的制定遵循合规性、全面性、审慎性、适时性原则，以制度为基础、以流程为依托，将风险管理覆盖到单位经

营管理的各个环节和岗位中，并形成“事前防范、事中控制、事后评价”的风险管理机制。

(4) 风险评估小组负责风险应对的总体指导和协调，各处室完成应对策略及应对方案后，汇总报风险评估工作小组。

(5) 单位对已制定的风险管理策略的有效性和合理性进行定期总结和分析，随着单位经营状况的变化，经营战略、规划的变化，外部环境风险的变化，定期对风险管理策略进行调整，不断修订和完善。

## 第二节 风险控制

### 一、风险类别

风险类别反映了单位在进行风险分析时考虑的主要方向，根据单位的实际情况，本单位应对的常见风险分为以下几类：

1. 规划风险：因单位在规划决策的制订和实施上出现错误，或因未能随环境的改变而做出适当的调整，从而导致单位损失。

2. 监管风险：指因管理和制度上的原因，造成对单位各项活动的监督不到位，可能存在营私舞弊和腐败等方面的风险。

3. 业务管理风险：单位在业务管理过程中，由于外部环境的复杂性和变动性以及主体对环境的认知能力和适应能力的有限性，而导致的业务管理失败或使业务管理活动达不到预期的目标的可能性及其损失。

4. 财务风险：因单位财务结构不合理、资金使用不当，导致单位可能丧失偿债能力（丧失资金支付能力）而导致陷入财务困境的风险。

5. 法律风险：单位在经营过程中违反法律法规，签订合同的内容在法律上有缺陷或不完善而发生法律纠纷甚至无法履约，以及法律的不完



善或修订产生的不确定性等面临的风险。

## 二、控制环节

### （一）组织控制

确立本单位内部控制的职能部门和牵头管理部门，明确此项工作的分管领导。明确本事业单位各职能处室在内部控制工作中的职能、定位。明确与业务活动有关的各业务归口部门职责。

### （二）工作机制控制

#### 1. 决策

建立健全本单位内部重大经济活动议事决策机制，经济活动的决策、执行、监督相分离的工作机制。明确划分职责范围、审批程序和 related 职责。

单位经济活动的决策过程为授权审批过程。在办理经济活动的业务和事项之前，应当经过适当的授权审批，重大事项还需要经过集体决策和会签（会审）制度。任何个人不得单独进行决策或擅自改变决策的意见。

#### 2. 执行

重大经济活动事项的决议经审定后由分管局领导负责实施，由会议确定的责任部门具体执行。各责任部门按照“谁主管、谁负责”的原则，对决策执行实施责任分解，将责任落实到人。

#### 3. 监督

涉及单位经济活动事项应按规定接受内外监督。内部监督包括分管局领导定期检查、办公室督办、监督处开展执行质量检查、监察室效能检查、内部审计等方面；外部监督包括接受审计监督、省监察部门监察监督、信息公开与社会监督等。

### 三、控制方法

单位根据风险评估情况，形成风险数据库，并整理重大风险应对方案或应急计划。同时，单位针对各项风险制定了全面系统、科学合理的控制措施。单位对风险的控制方法归纳为以下几大类：不相容岗位相互分离、内部授权审批控制、归口管理、预算控制、财产保护控制、会计控制、单据控制、信息内部公开等：

1. 不相容岗位相互分离：对内部控制关键岗位进行合理设置，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。

2. 内部授权审批控制：明确各岗位办理业务和事项的权限范围、审批程序和相关责任，建立重大事项集体决策和会签制度。相关工作人员在授权范围内行使职权、办理业务。

3. 归口管理：根据本单位实际情况，按照权责对等的原则，采取成立联合工作小组并确定牵头处室或牵头人员等方式，对有关经济活动实行统一管理。

4. 预算控制：明确各责任单位在预算管理中的职责权限，强化对经济活动的预算约束，使预算管理贯穿于单位经济活动的全过程。

5. 财产保护控制：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、定期盘点、账实核对等措施，确保财产安全。严格限制未经授权的人员接触和处置财产。

6. 会计控制：严格执行国家统一的行政事业单位会计制度，建立健全本单位财会管理制度，加强会计机构建设，提高会计人员业务水平，强化会计人员岗位责任制，规范会计基础工作，加强会计档案管理，明确会计凭证、会计账簿和财务会计报告处理程序。

7. 单据控制：根据国家有关规定和单位的经济活动业务流程，在内部管理制度中明确界定各项经济活动所涉及的表单和票据，要求相关工作人员按照规定填制、审核、归档、保管单据。

8. 信息内部公开：建立健全经济活动相关信息内部公开制度，根据国家有关规定和单位的实际情况，确定信息内部公开的内容、范围、方式和程序。

## 第三章 单位层面内部控制

### 第一节 组织架构和归口管理

组织架构作为单位内部控制的有机组成部分，在单位内部控制体系中处于基础地位，是单位开展风险评估、实施控制活动、促进信息沟通、强化内部监督的基础设施和平台载体。

本手册旨在明确单位内部各层级的机构设置、职责权限、人员编制、工作程序和相关要求的制度安排，确保单位建立科学高效、分工制衡的组织架构，明确各项业务的归口管理处室，促使单位：自上而下地对风险进行识别和分析，进而采取控制措施予以应对；促进信息在单位内部各层级之间、单位与外部环境之间及时、准确、顺畅地传递；提升日常监督和专项监督的力度和效能。

#### 一、组织架构

本单位根据国家有关法律法规和规章制度，结合内外部环境，对单位组织架构和各业务岗位进行设置，明确单位各处室职责权限及相关岗位职责，形成符合单位战略、规划要求的科学有效的职责分工和制衡机制。

本单位的组织架构按照决策权、执行权和监督权相分离的原则，分为决策机构、执行机构和监督机构。决策机构主要是单位的党政领导及决策层的议事机构；执行机构主要是单位的职能处室；监督机构主要是单位的纪检、监察和审计等内部监督部门。决策机构要负责制定本单位的重大经济事项；执行机构是执行决策机构制定的各项决策，在本部门的职责范围内开展工作；监督机构行使监督权。

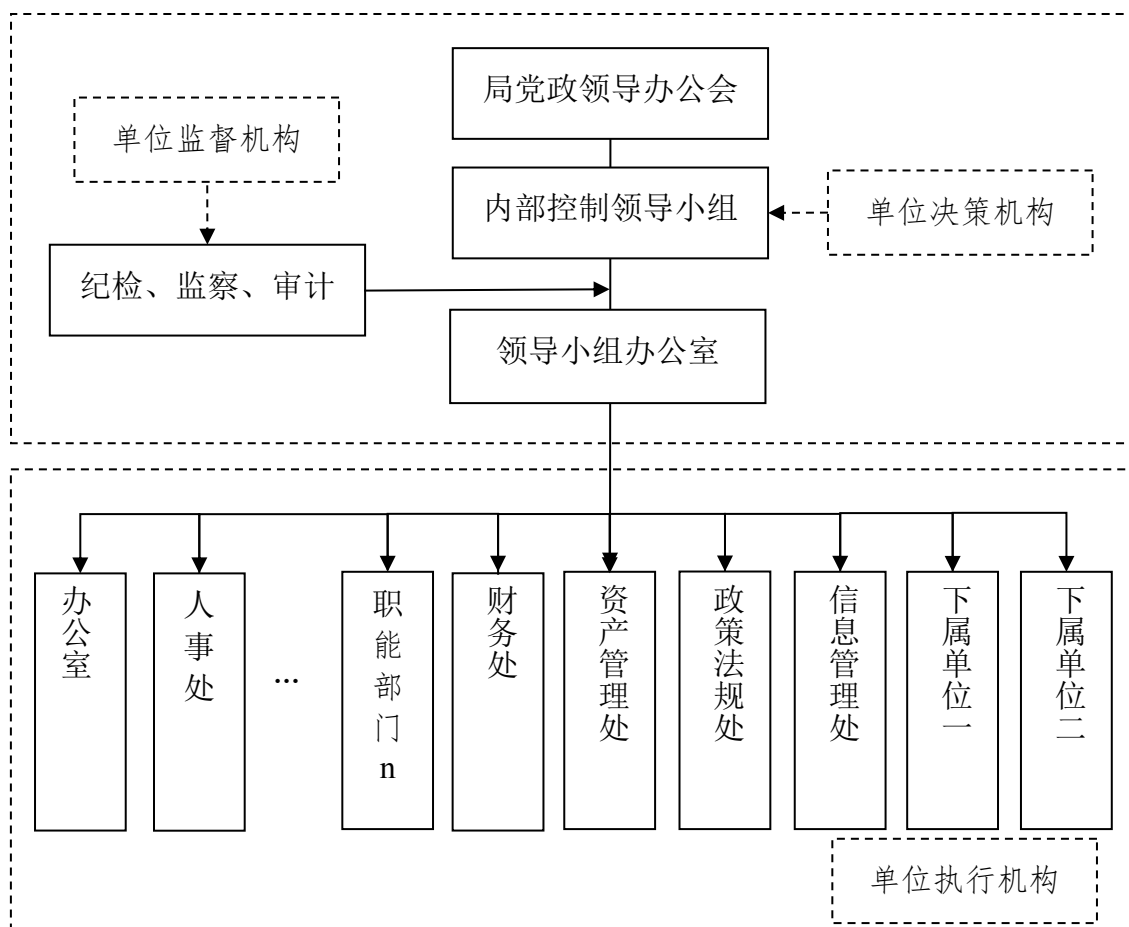


图 1 W 局组织架构示例

## 二、归口管理

### 1. 内部控制领导机构

内部控制领导小组作为内部控制的决策机构，统筹安排内部控制建设和执行的全面工作，将内部控制贯穿单位经济活动的决策、执行和监督全过程，涵盖单位的相关业务和事项，实现对经济活动的全面控制。

领导小组组长：W 局厅长、党组书记

领导小组副组长：W 局党组副书记、其他党组成员、副局长

领导小组成员：W 局各职能处室负责人

领导小组办公室设在财务处，办公室主任由财务处处长兼任。

### 2. 内部控制牵头机构

本单位明确内部控制牵头处室为财务处，负责内部控制相关工作，确保为内部控制的建立与实施工作提供强有力的组织保障。内部控制主管处室的工作包括：

- (1) 组织协调内部控制日常工作；
- (2) 研究提出单位内部控制体系建设方案或规划；
- (3) 研究提出单位内部跨处室的重大决策、重大风险、重大事件和重要业务流程的内部控制工作；
- (4) 组织协调单位内部跨处室的重大风险评估工作；
- (5) 研究提出风险管理策略和跨处室的重大风险管理解决方案，并负责方案的组织实施和对风险的日常监控；
- (6) 组织协调相关处室或岗位落实内部控制的整改计划和措施；
- (7) 组织协调单位内部控制的其他有关工作。

### 3. 内部控制执行机构

本单位建立财会、政府采购、基建、资产管理、合同管理等处室或岗位之间的沟通协调机制，确保设置有利于信息的上传、下达和各职能处室、岗位间的传递，充分发挥各相关处室或岗位的作用，为内部控制的建立与实施提供协助。相关处室或岗位的工作包括：

- (1) 配合内部控制主管处室对本处室相关的经济活动进行流程梳理和风险评估；
- (2) 对本处室的内部控制建设提出意见和建议，积极参与单位经济活动内部管理制度体系的建设；
- (3) 认真执行单位内部控制管理制度，落实内部控制的相关要求；
- (4) 加强对本处室实施内部控制的日常监控；
- (5) 做好内部控制执行的其他相关工作。

#### 4. 内部控制监督机构

本单位建立健全内部监督机制，及时发现内部控制建立和实施中的问题和薄弱环节，并及时加以改进，确保内部控制体系得以有效运行。其中，单位的审计处和纪检监察处作为内部监督的主要力量，主要做好以下工作：

- （1）组织对本单位的经济活动内部审计工作，开展绩效评价；
- （2）督促各部门和相关人员，对内部审计和绩效评价过程中发现的问题进行整改。
- （3）研究制定监督内部管理制度；
- （4）组织实施对内部控制的建立和执行情况及有效性的监督检查和自我评价，提出改进意见或建议；
- （5）督促相关处室落实内部控制的整改计划和措施；
- （6）做好内部控制监督检查和自我评价的其他有关工作。

### 第二节 授权体系与三重一大

制衡机制的设置是建立单位内部控制体系的核心内容。在进行权力分配时确保将单位决策权、执行权和监督权进行“三权分离”，能够有效防范舞弊和预防腐败，是实现科学决策、有序执行和有效监督的基本保障。

本手册旨在明确单位授权体系设置的相关要求，确保单位建立有效的制衡机制，保证单位建立良好的针对重大决策、重大事项、重要人事任免以及大额资金支付业务等事项的议事决策机制、高效的执行机制和有效的监督机制。

## 一、授权体系

本单位在设置授权体系暨制衡机制时，确保将单位决策权、执行权和监督权进行“三权分离”。其中：决策机构能够客观评估经济活动的风险，根据资源配置最优化要求做出科学决策，从起点上控制和约束执行机构；执行机构能够根据已有的决策，进一步细化执行过程中的职责和权限，协调有序地执行决策，并通过反馈以便决策机构实现决策的优化调整；监督机构以独立于决策和执行的身份，对决策机构是否做出科学合理的资源配置决策、决策执行机构是否严格执行已有决策进行监督，以及时发现单位内部控制中存在的问题，促进单位完善内部控制体系。

本单位在办理经济活动的业务和事项之前，必须经过适当的授权审批，特别是重大事项如大型采购、基本建设以及与之相关的大额资金支付业务等，还必须经过集体决策和会签制度，任何个人不得单独进行决策或者擅自改变集体决策的意见。

本单位通过对决策过程、执行过程的合规性以及执行的效果进行检查评价，确保经济活动的各业务和事项都经过了适当的授权审批，确保经办人员按照授权的要求和审批的结果办理业务。

## 二、重大事项的议事机制

本单位建立健全集体研究、专家论证和技术咨询相结合的决策辅助机制。

### （一）集体讨论

单位重大经济事项一般包括：大额资金使用、大宗资产采购、基本建设项目、重大外包业务、重要资产处置、信息化建设以及预算编制调整等。重大经济事项均应由领导班子集体研究决定。讨论过程中可以征



求相关职能处室负责人、经办人的意见。

## （二）民主集中

在局党组会议、局长办公会议决议前，相关经济活动事项应实现内部信息公开，相关工作方案（或决策建议）应在规定的范围内事先讨论、充分酝酿，让单位的党政领导都能够充分行使职权，发表意见；如有不同意见，应将不同意见记录在会议纪要，同时应按照少数服从多数的原则进行决策。

## （三）专业咨询

单位对经济活动事项进行决策，采取专家论证、技术咨询和群众意见相结合的方式。在做出重大经济活动事项部署时，对于一些专业性强的事项，可以适当听取专家的意见，必要时可以组织专业技术咨询；对于关系到群众切身利益的，要通过征求意见等方式充分听取群众的意见和建议。

### 第三节 制度建设和流程控制

#### 一、制度建设

内部控制是一个集控制制度、控制程序、控制环境为一体的动态过程。单位领导层高度重视本单位的制度建设，建立了一套科学有效的内部控制制度体系，为促进部门间的协作、规范管理、预防风险提供基准，指导和监督本单位各项制度的贯彻、执行情况。同时，单位建立了相关制度持续检查和改进程序，以适应内外部环境的变化、新的法律法规和监管要求，以保证内部控制体系的有效性。

表 4 W 局主要制度（示例）

分类	部分主要制度
单位层面制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• W局落实“三重一大”制度的实施办法</li> <li>• W局国有资产管理办法</li> <li>• W局内部控制管理办法</li> <li>• W局各级负责人经济责任制和授权控制管理办法</li> </ul>
业务层面制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• W局财务会计管理办法</li> <li>• W局二级单位财务管理办法</li> <li>• W局预算管理办法</li> <li>• W局基本建设管理办法</li> <li>• W局固定资产管理办法</li> <li>• W局票据管理办法</li> <li>• W局专项基金管理办法</li> <li>• W局物资和服务采购办法</li> <li>• W局合同管理办法</li> <li>• W局内部审计管理办法</li> <li>• W局二级单位责任人经济责任审计管理办法</li> </ul>

## 二、流程和表单控制

在内部控制建设过程中，只有每一个岗位的责任人理解和掌握操作规范，才能将内部控制落到实处。单位应通过编制内部管理手册，使全体职工掌握内部机构设置、岗位职责、业务流程等情况，明确权责分配，正确行使职权。本手册涵盖单位主要业务活动，包括业务流程综述及控制目标、明确控制要求的流程图、流程主要职责及对应岗位、不相容职责相分离要求、关键控制活动分析及说明、控制的制度依据、主要表单等。同时，内部管理手册中还应包括一套规范的、与业务流程相匹配的书面表单，反映相关责任人的职责履行情况。

表 5 W局部分主要业务流程及表单（示例）

分类	主要业务循环及流程	部分表单
单位层流程	<ul style="list-style-type: none"> <li>• W局制度起草、审议及发布流程</li> <li>• W局部门及岗位设置流程</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制度编制及发布审批单</li> <li>• 部门及岗位设置审批单</li> </ul>

分类	主要业务循环及流程	部分表单
业务层流程	<ul style="list-style-type: none"> <li>• W局预算业务控制流程</li> <li>• W局资产管理业务控制流程</li> <li>• W局政府采购业务控制流程</li> <li>• W局收支业务控制流程</li> <li>• W局基本支出（人员支出）管理业务控制流程</li> <li>• W局基本支出（公用支出）管理业务控制流程</li> <li>• W局项目经费管理业务控制流程</li> <li>• W局公务接待业务控制流程</li> <li>• W局基本建设业务控制流程</li> <li>• W局合同业务控制流程</li> <li>• W局信息公开控制流程</li> <li>• 内部审计业务控制流程</li> <li>• 监督检查业务控制流程</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 预算审批表、决算审批单</li> <li>• 资产入库单、维修审批单、资产处置审批单</li> <li>• 采购申请单</li> <li>• 票据申领单、报销单</li> <li>• 基建项目审批单</li> <li>• 合同签订流转单</li> <li>• 信息公开审批单</li> <li>• 审计项目审批单</li> <li>• 监督检查审批单</li> </ul>

#### 第四节 单位内部责任体系

单位的权责结构是形成单位纵向层级和横向处室体系的基础，是组织分工、组织法规和组织纪律的实际体现。单位通过明确内部各处室、人员的权利和所承担的责任，将权力与责任落实到各责任主体，为内部控制的有效实施创造良好条件。

本手册旨在规范单位权责结构的设置，保证单位内的职责分工科学、合理，单位内职能机构及岗位各司其职，且满足“不相容岗位相互分离”的控制要求。

## 一、部门职责

单位各职能处室为各类经济业务活动实施内部控制的工作主体，要配合内部控制归口管理部门对行政单位相关的经济活动进行流程梳理和风险评估，提出具体的内部控制措施和手段；认真执行内部控制管理制度，落实相关工作要求。对于未设立相应职能部门的行政单位，也应根据内部控制的需要设立相应的岗位。W局各职能部门的分工和责任如下：

1. 财务处。承担内部控制的归口管理工作，负责组织协调内部控制日常工作；研究提出行政单位内部控制体系建设方案；组织单位内部跨部门的重大决策、重大风险、重大事件和重要业务流程的内部控制工作；组织协调单位内部跨部门的重大风险评估工作；研究提出风险管理策略和跨部门的重点风险管理解决方案，并组织实施；组织协调相关部门或岗位落实内部控制的整改计划和措施。

财务处还负责组织本单位的财务会计制度的制定；负责组织本单位的预算编制，指导和监督各部门的预算执行；负责组织本单位的决算工作和财务报告的编制；负责财务报销和会计核算等。没有财务处的行政单位，则相应职能由办公室行使。

2. 资产管理处。负责对本单位的资产进行全面管理；根据国家规定制定本单位资产管理制度；制定本单位的资产配置标准；负责非现金资产的日常管理；负责组织本单位的资产的政府采购，维修和维护，资产的处置；负责与财务部门一起开展资产盘点和清查等。

3. 审计处。负责组织对本单位的经济活动的内部审计工作，开展绩效评价等；督促各部门和相关人员，对内部审计和绩效评价过程中发现的问题进行整改。

4. 政策法规处。负责对本单位的各项制度的起草、制定、审核和发布，并督促各部门遵照执行；负责对本单位的各项合同进行审核，评估经济活动的面临的法律风险；协调和解决本单位面临的法律纠纷；其他与政策和法律相关的事项。

5. 纪检监察处。负责研究制定内部监督管理制度；组织实施对内部控制的建立和执行情况及有效性的监督检查，并提出改进意见或建议。

6. 信息管理处。将行政单位内部控制业务纳入信息系统管理，做好系统开发、部署实施；建立覆盖部门、岗位职级的信息安全保障机制；加强日常维护和管理，确保信息系统运行的安全、有效。

## 二、不相容岗位设置

单位在各岗位职责定位和分工过程中，要充分体现“不相容岗位相互分离”的控制要求，确保不相容岗位相互分离、相互制约和相互监督，降低舞弊风险。常见的不相容岗位示例：

### （一）预算业务各环节的不相容职务岗位

1. 预算编制（含预算调整）与预算审批职务分离。预算编制岗位负责预算的编制工作。本单位由局党组会议的方式，审批单位年度预算方案，并在规定的时间内报送财政部门。经财政部门批复部门预算后，按规定执行。

2. 预算批复和预算执行职务分离。单位内部各职能处室具体负责本处室预算的编制、执行、控制、分析等工作，并对本处室和预算执行结果承担责任。

3. 预算执行与分析评价职务分离。预算执行人员不能同时担任预算考核人员。财务处（或办公室）负责按预算指标考核各部门，建立完

善配套的奖惩措施和相应的激励机制，贯彻奖惩制度。

(二) 收入和支出业务各环节的不相容职务岗位

1. 收入业务各环节的不相容职务岗位

(1) 收入预算的编制和批准岗位分离。

(2) 票据的使用与保管岗位分离。

(3) 收入征收与减免审批岗位分离。

2. 支出业务各环节的不相容职务岗位

(1) 支出标准、预算的编制与审批岗位分离。

(2) 支出的执行与审批岗位分离。

(3) 支出的执行与相关会计记录岗位分离。

(三) 政府采购业务各环节的不相容职务岗位

1. 政府采购预算的编制和审定岗位分离。

2. 政府采购需求制定与内部审批岗位分离。

3. 招标文件准备与复核岗位分离。

4. 采购合同的订立与审核岗位分离。

5. 合同签订与验收岗位分离。

6. 验收与保管岗位分离。

7. 审批与付款执行岗位分离。

8. 采购执行与监督检查岗位分离。

9. 采购、验收与相关记录岗位分离。

(四) 资产业务的不相容职务岗位

1. 货币资金

(1) 货币支付的审批和执行岗位分离。

(2) 货币资金的保管和收支账目的会计核算岗位分离。

(3) 货币资金的保管和盘点清查岗位分离。

(4) 货币资金的会计记录和审计监督岗位分离。

## 2. 非货币资产

(1) 非货币资产购置预算的编制、请购与审批岗位，审批与执行岗位分离。

(2) 非货币资产采购、验收与款项支付岗位分离。

(3) 非货币资产处置的申请与审批岗位、审批与执行岗位分离。

(4) 非货币资产的取得、保管及处置业务的执行与相关会计记录岗位分离。

### (五) 合同管理业务的不相容职务岗位

1. 合同的拟定与审核岗位分离。

2. 合同的审核与审批岗位分离。

3. 合同的审批与订立岗位分离。

4. 合同的执行与监督岗位分离。

### (六) 内部监督与日常管理的不相容职务岗位

单位内部监督工作与日常经济活动业务保持相对独立性，根据监督事项设立纪检监察、内部审计部门。单位内部审计工作与财务管理工作应归属于不同的部门，无法设立职能部门的行政单位，而设立内部审计岗位与财务管理岗位，应由不同人员担任，且归属于不同的部门或领导。

## 第五节 信息系统建设与维护

内部控制的信息化系统是指将内控理念、控制活动、控制手段等要素通过信息化手段固化到信息系统，实现内部控制体系的系统化、常态

化。通过信息化，可以提高信息的时效性和准确性、有效固化业务流程以减少人为因素的影响、提高不相容职务分离控制的执行力、提高授权审批控制效力及为单位提供更加有利的沟通环境。

本手册旨在明确单位信息系统建设与维护的相关要求，确保合理开展信息系统建设、保证系统安全运行，促进单位内部控制效率和效果的提高。

(1) 单位对信息系统建设实施归口管理，规范系统开发、运行和维护流程，建立用户管理制度、系统数据定期备份、信息系统安全保密和泄密责任追究制度等，保护信息安全。

(2) 单位根据自身情况，制定信息系统建设的相关规划。在进行规划时，充分调动和发挥信息系统归口管理处室与其他相关处室的积极性，使各处室广泛参与，充分沟通，提高规划的科学性、前瞻性和适应性。

(3) 单位根据自身情况明确信息化建设的方式，方式包括自行开发、外购调试、业务外包等。在建设过程中，单位必须明确建设需求，同时确保相关技术可行。

(4) 单位各经济活动业务流程通过信息化手段进行固化，自动记录和跟踪业务流程的运行状态，并将不相容职务相互分离和内部授权审批控制嵌入到信息系统中，减少人为操纵因素。

(5) 单位制定信息系统使用操作程序、信息管理制度以及相关操作规范，及时跟踪、发现和解决系统运行中存在的问题，确保信息系统按照规定的程序、制度和操作规范持续稳定运行。

(6) 信息系统归口管理处室切实做好系统运行记录，尤其是对于系统运行不正常或无法运行的情况，应对异常现象发生时间和可能的原



因作出详细记录。

(7) 单位关注因利用信息化产生的新的风险，根据风险评估情况制定相应的控制措施。

## 第四章 业务层面内部控制

### 第一节 预算管理

#### 一、 预算业务综述

本手册旨在规范预算管理的工作程序，明确年度预算的编制、预算执行、预算调整、决算控制和绩效评估等环节的管理要求，加强预算业务各环节的风险管控，促进预算业务在提高单位各项业务管理过程中发挥积极作用。

本手册所称“预算”是指年度财务收支计划的编制，是单位业务活动的财力支持和经济活动的基本依据。“预算管理”是指对单位各项业务的控制，包括对预算的编制、预算执行、预算调整、决算控制和绩效评估等五个环节实施的有效控制。

##### 1. 适用范围

适用于 W 局及下属行政事业单位。

##### 2. 主要职责分工

###### (1) 各职能处室

各职能处室是单位预算的编报和使用主体，负责提供编制预算的各项基础资料，根据本处室的工作计划提出预算建议数，对预算控制数进行分解、细化；负责按要求对预算控制数进行分解、细化，落实到具体工作及相关岗位；负责根据内外部环境变化、工作计划的调整及单位的预算业务内部管理制度，提出预算追加调整申请；负责根据预算批复结果和相关规则执行预算；对本单位预算执行结果进行监控及决算工作。

###### (2) 财务处

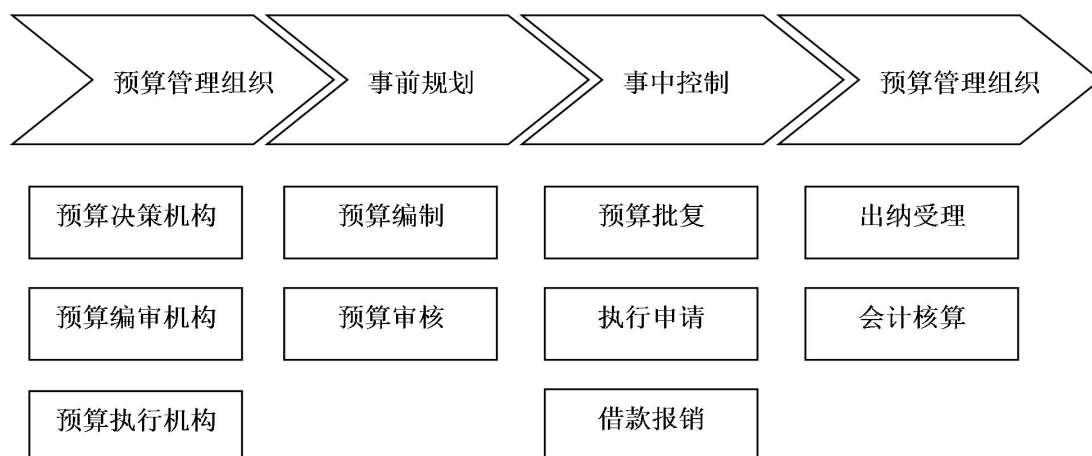
财务处是预算业务的归口管理处室，负责草拟预算业务内部管理制度，报预算工作小组审定后，督促各职能处室和岗位落实预算业务内部管理制度；负责拟定预算编制程序、方法和要求，报预算工作小组审定；负责组织和指导各职能处室开展预算编制工作；负责汇总、审核各职能处室提交的预算申报资料及预算草案；负责对财政/上级单位下达的预算控制数进行分解、细化，确定预算执行规则；负责制定本单位年度预算、决算草案；汇总审核各职能处室提交的预算追加调整申请，形成预算调整方案，报预算工作小组审议；负责对本单位年度预算执行情况进行监控分析和监督检查。

### （3） 预算工作小组

预算工作小组一般为非常设机构，主要通过定期或不定期召开预算工作会议开展工作。负责审定预算业务内部管理制度；确定单位预算管理的政策、办法和要求；研究审定单位预算草案，特别是重大项目立项和经费分配使用计划；听取预算执行情况分析报告，组织召开预算执行分析大会，督促各职能处室按照进度执行预算并改进预算执行中存在的问题；审批预算追加调整方案；审定单位决算和绩效评价报告。

## 二、 预算业务控制流程

### 1. 本流程总体结构



## 2. 本流程主要子流程划分

预算管理流程重点包括预算编制、预算批复、预算审批下达、预算指标分配发布、预算追加调整、预算执行申请、决算与绩效评价等子流程，贯穿于全局经济活动的各个环节。

### (1) 预算编制

预算编制是全局预算管理活动的起点，各预算单位（部门）应按预算编审办公室的部署和要求，依据本单位（部门）行政管理职责及工作规划，合理安排本单位（部门）业务活动，提出预算建议数，并填报基础数据资料，提交财务处。

预算编制的作用，一是加强计划管理，通过预算编制使各单位（部门）提前规划下一年度的工作安排；二是提供基础数据，通过各单位（部门）提交预算建议数及基础数据资料，可以使预算管理部门掌握各单位（部门）的实际情况，为预算后续审核及批复提供依据。

### (2) 预算分解

预算分解，是指把财政或上级部门下达的预算控制数或预算批复数按一定的原则分解细化到各个预算单位或部门，各预算单位或部门根据

经审批的细化数据调整细化单位或部门的预算额度。

通过预算分解，可以将财政或上级部门的预算控制数或批复数在全局内部各预算单位或部门之间进行综合平衡，保证各单位预算数据符合财政或上级部门的指导方向和编制要求。

### （3）预算审批下达

预算审批下达，是指将财政或上级部门的最终批复预算数据细化分解，经内部审批后下达各预算单位或部门的过程。

通过预算审批下达将全局的预算批复数据合理的分配到各个预算单位或部门，各单位应严格执行，非经规定的追加调整程序不得调整。

### （4）预算指标分配发布

预算指标分配发布，是指各预算单位或部门依据厅里下达的最终预算金额编制月度资金使用计划，汇总后形成全局的资金使用计划并与国库指标进行匹配，财政或上级部门批准后再下达到各预算单位或部门的过程。

通过预算指标分配发布，形成各预算单位最终细化的月度资金使用计划，各单位或部门应严格按计划用款。

### （5）预算追加调整

预算追加调整，是通过建立科学规范的内部预算追加调整工作模式。

对于无预算事项或超预算事项原则上不得执行，对于确需执行的，须按规定的追加调整流程，审核批准后方可执行。对于跨类项目，不允许调剂，同类项目间可以调剂，但须按规定的追加调整流程，审核批准后方可执行。预算准备金各单位不得直接使用，必须按规定的追加调整程序，经过审核批准后使用。

### （6）预算执行申请

预算执行申请，实际上是以此为管理手段，使全局的年度工作计划得以有效落实，确保最后工作结果符合整体规划要求。

通过预算执行申请可以保证各预算单位或部门的预算工作按照计划有序进行，通过执行审批也可以使局领导了解全局开展的各项工作。

### （7）政府采购

政府采购分为公开招标采购和协议及自行采购，是指各单位使用省级财政和其他财政性资金采购集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

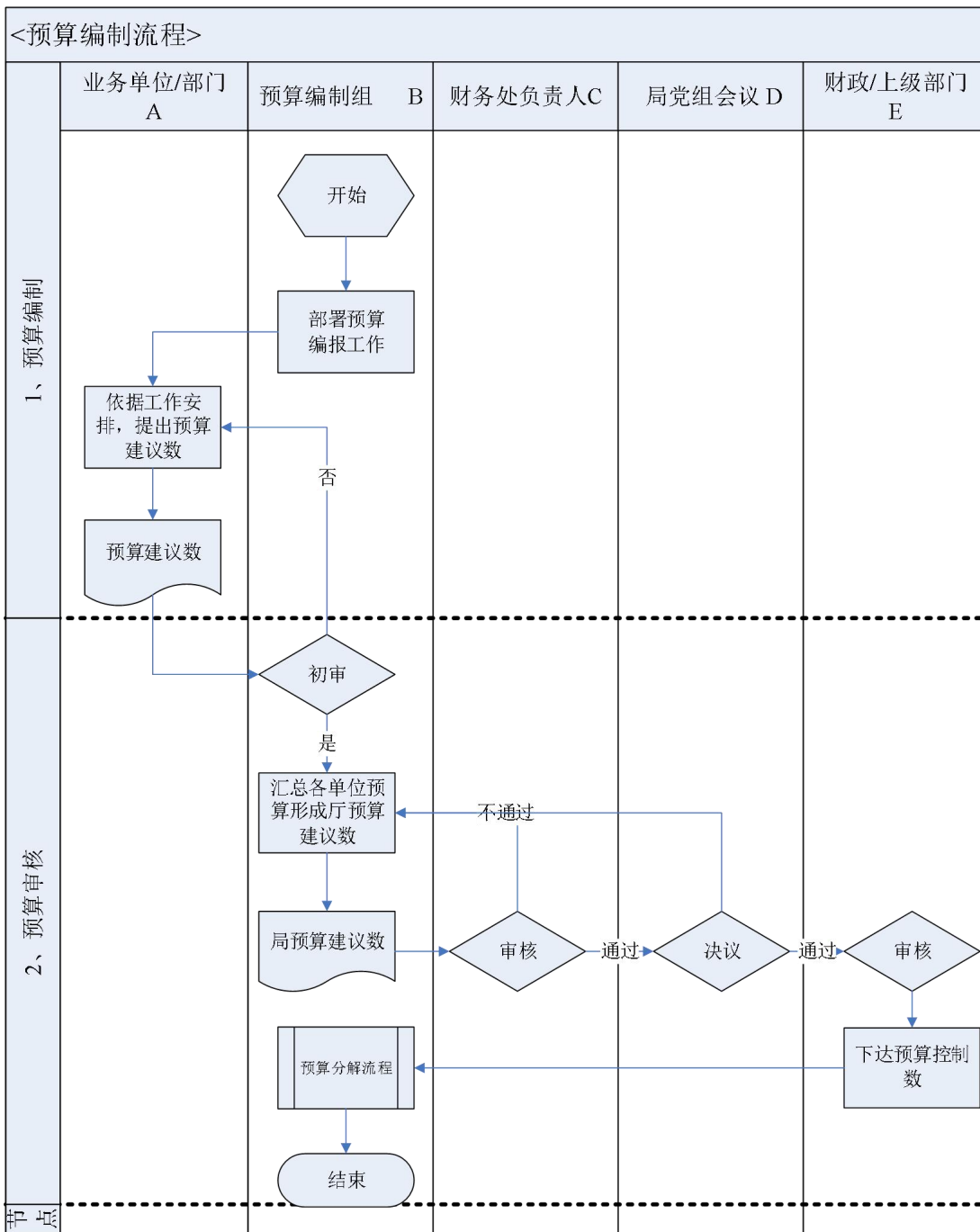
政府采购，除严格按照“先预算，后计划，再采购”的原则，遵照相关法规和要求开展工作外，还应进一步划清采购工作内部分工，明确工作职责，确保采购工作顺利开展。

### （8）执行分析、决算与绩效评价

执行分析、决算与绩效评价，是通过对各单位或部门的预算执行情况进行事中和事后管理的有效手段，通过定期编制预算执行月报及分析报告，使单位领导及上级部门及时了解预算的执行进度，通过编制年终决算对一年的工作成果进行总结分析，既年度绩效考评提供依据，也为下一年度预算编制提供基础数据资料。

## 3. 预算编制审批流程（示例）

### （1）预算编制子流程图



## (2) 预算编制子流程节点简要说明

节点	流程简要说明
B1	局财务处（预算编制组）根据上级预算要求，部署全局预算编报工作。
A1	各预算单位或部门按照预算编报要求，根据下一年度的工作计划，提出预算建议数，并提交申报基础数据等材料
B2	财务处预算编制组对各单位或部门提交的预算建议数及申报材料进行初审，汇总形成全局的预算建议数；
C2	财务处负责人对预算编制组上报的预算建议数进行审核，审核通过后提交局党组会议；
D2	局党组会议对财务处审核后的预算建议数进行决议；并将决议通过后的预算建议数上报财政部门及上级主管部门；
E3	财政部门及上级部门审核本单位提交的预算建议数，并依据财政资金安排，下达资金控制数。
B3	财务处预算编制组接收控制数对接预算分解流程。

## (3) 预算编制子流程关键流程节点的详细说明

流程节点：B1、A1

控制活动名称：预算建议数编制

说明：

财务处预算编制小组依据上级部门和省财政厅预算编报要求，统一部署预算编报工作。各单位按照局规定的预算编报责任、预算编制标准，以及下一年度工作安排，提出预算建议数以及基础申报数据，经单位负责人审核后，提交局财务处预算编制小组。

### 1) 年度收入预算编制

财务处依据上年度财务决算，对机关各处室、各事业单位取得的各项收入进行统计，合理测算年度自行组织收入的规模，将中央和省级财政拨款收入（含非税收入）、事业收入、经营收入、其他收入全部纳入



省局年度收入预算，明确预算收入落实责任主体，全口径编制当年收入预算。

## 2) 年度支出预算编制

### ①人员经费支出预算

各下属单位以当年11月30日为基准日编制下一年度人员经费支出预算，并于当年12月中旬前报局财务处；

财务处会同人事处根据人员变化情况，按照国家相关政策规定和工资津贴补贴发放标准，审核下属单位人员经费支出预算，编制局本级职工人员经费支出预算，于当年1月中旬完成全局人员经费支出预算编制工作。

### ②公用经费支出预算

各预算执行责任主体根据公布的公用经费定额标准和本部门下一年度工作计划编制下一年度公用经费支出预算，于上年12月中旬前报财务处；

财务处根据资产资源占有数量、省局年度工作要点和各部门一般性工作安排等基本情况，审核各预算执行责任主体公用经费支出预算，于当年1月底前完成公用经费支出预算编制工作。

### ③项目经费支出（含经常性业务经费支出）预算

结合上一年度项目预算安排情况，各预算执行责任主体编制项目经费支出预算，并于上年12月中旬前报局财务处。

当年1-2月份，财务处会同局财务联席会议成员单位和机关相关职能处室组成预算审核小组，对各预算执行责任申报的项目预算进行审核并提出预算安排建议。

财务处于当年2月底前编制完成全局年度项目经费支出预算。项目

支出预算按照资金来源和项目工作内容进行细化，实现经费来源与支出明细一一对应。

#### ④预算编制依据

国家和省有关法律法规，国务院、省政府及其有关部门行政规章；

省局机关处室及所属事业单位职能职责；

山东省财政厅以及本单位的有关规章制度；

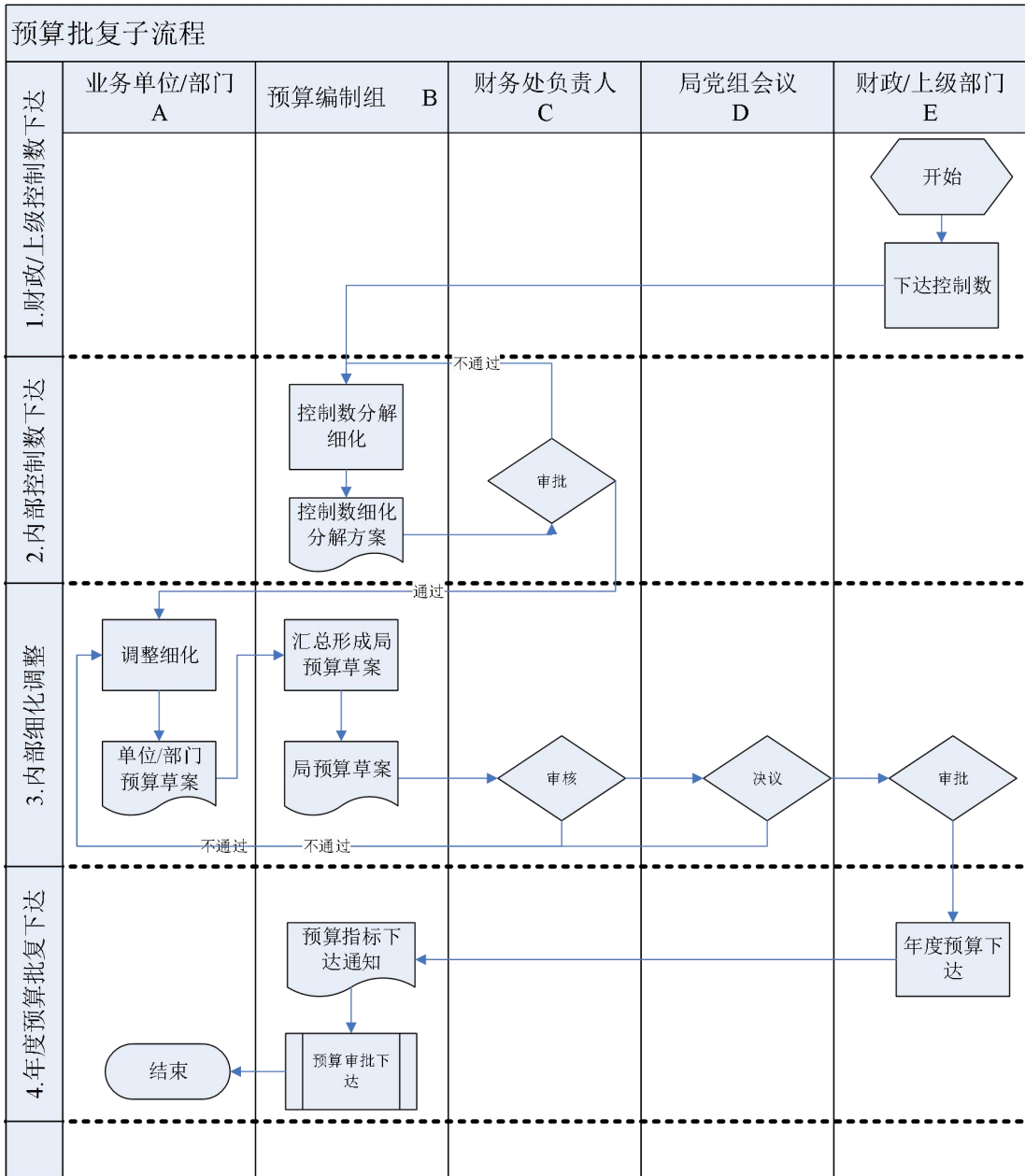
相关行业技术标准、定额和工作规范；

人员编制，编制内实有人数，资产、资源占用等基本情况；

相关规划计划、年度工作要点和其他工作任务；

以前年度预算执行情况、年度预算收支变化因素等。

#### (4) 预算批复子流程图



(5) 预算批复子流程节点简要说明

节点	流程简要说明
E1	财政或上级部门下达控制数作为预算分解工作起点；
B2	财务处预算编制组在下达的控制数的基础上分解细化，形成预算控制数分解细化方案，报财务处负责人；
C2	财务处负责人对控制数细化分解方案进行审批后下达各业务单位和部门；

A3	业务单位部门在预算控制数范围内，进行细化整理，形成本单位或部门预算草案，经单位/部门负责人审核后报财务处预算编制组；
B3	预算编制组收到各业务单位部门预算草案后，进行综合平衡，形成全局预算草案，报财务处处长审核；
C3	财务处负责人审核预算编制组上报的局预算草案，提交局党组会议决议；
D3	局党组会议表决通过预算单位预算草案，报财政或上级部门审批；
E4	财政或上级部门将批复的正式预算下达各单位执行
B4	财务处接收预算指标下达通知，对接预算审批下达流程

#### (6) 预算批复子流程关键流程节点的详细说明

从略

#### 4. 预算管理其他流程

预算管理除预算编制审批流程，还有预算执行、政府采购预算、预算调整、预算执行分析、决算等流程，本模板不再一一列举，仅列示纲目如下：

政府采购预算子流程：政府采购预算编制环节；政府采购计划编制环节；

预算追加调子流程：人员经费调整流程；公用经费调整流程；专项经费调整流程；

预算执行申请子流程：预算指标申请环节；预算指标分配发布环节；

预算执行分析与决算考评子流程：预算执行管理流程；决算上报批复流程；绩效考评管理子流程。

### 三、预算业务风险控制矩阵

#### 1. 预算编审流程风险控制矩阵（示例）

编号	子流程	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动 负责人岗位	控制实 施证据	控制文 件依据
01.0 1	预算 编制	预算编 制	按照山东省财政厅要求,合理提出本单位预算建议数	预算建议数不合理,影响预算编制的准确性。	一、省局各处室及下属单位根据工作职能,负责编制不同类型的预算建议数。 二、各单位按照省财政厅规定的预算编制标准,根据实际情况,结合下一年度工作规划和安排,提出本单位预算数。 三、各单位预算建议数在经本单位负责人审核后方可上报预算财务处	业务单位 (部门)负 责人	预算编 制表格	《山东 省W局预 算管理 办法》
01.0 2	预算 审核	预算审 核	各单位(部门)的预算建议数得到恰当地审核和审批	各单位(部门)的预算建议数未经过恰当的授权审批,影响	一、预算编制组对各单位或部门提交的预算建议数及申报材料进行初审,汇总形成全局的预算建议数。 二、财务处负责人对预算编制组上报的预算建议	预算编制 组、财务处 负责人、局 党组会议	预算编 制表格	《山东 省W局预 算管理 办法》

				预算建议数的准确性。	数进行审核，审核通过后提交局联席会议。 三、局党组会议对财务处审核后的预算建议数进行决议；并将决议通过后的预算建议数上报财政部门及上级主管部门。			
01.0 3	预算 批复	预算批 复	按照内部预算批复规则,分解细化财政控制数,形成各单位预算批复,实现事权和财权的合理匹配	预算批复不合理,导致事权和财权不合理,影响整体预算工作	一、财务处预算管理组在下达的控制数的基础上分解细化,形成预算控制数分解细化方案,报财务处负责人审批后下达到各业务部分或单位。 二、业务单位部门在预算控制数范围内,进行细化整理,形成本单位或部门预算草案,经单位/部门负责人审核后报财务处预算编制组进行综合平衡后,报财务处负责人审核,审核通过后提交局党组会议表决。	预算编制组、财务处负责人、局党组会议		《山东省W局预算管理办法》

## 2. 预算管理其他流程风险控制矩阵（从略）

# 第二节 收支管理

## 一、收支业务综述

本手册旨在引导和规范单位收支业务控制各环节的风险管控，促进收支业务控制在提高单位公共服务效率和效果的过程中发挥积极作用。

本手册所称“收支管理”是指收到的财政性经费额度或拨款应及时入账，各类收款行为应合法合规，及时入账，需上缴财政的应及时上缴；建立健全支出（人员支出、公用支出、项目支出等）执行机制，支出事项申报理由充分，实际开支符合有关规定，原始凭证合法有效，会计核算准确；严格各类付款审批，手续齐备，支付准确。

### 1. 适用范围

适用于W局及下属行政事业单位。

### 2. 主要职责分工

#### （1）各职能处室

职能处室指单位本级内设机构及下级单位，是单位收支业务实施的主体。负责编写收入事项请示、协商收入的具体事宜，开具收费通知单等；负责提交经费支出申请，编制重大业务事项方案等；

#### （2）职能处室分管负责人

职能处室分管负责人负责审核收入支出事项。

#### （3）财务处

财务处是收入与支出的归口管理处室，负责制定收支内部管理制度；全面掌握本单位各职能处室的收费项目，做好收费许可证的年检，

确保各项收费项目符合国家有关规定；要求各职能处室在涉及收支的合同协议签订后及时将合同等有关材料提交财务处作为账务处理依据，确保各项收支及时入账，严禁设立账外账；按照国家统一的会计制度规定对收入业务进行会计核算，及时、完整记录、反映单位的收支业务；对收支业务进行分析和对账工作，根据收支预算、所掌握的合同情况对收支情况的合理性进行分析，定期与职能处室进行对账，判断有无异常情况；对收入业务的检查，包括定期检查收入款项是否及时、足额缴存到规定银行账户，收入金额是否与合同约定相符，对应收未收项目查明情况，明确责任主体，落实催收责任。对支出业务的检查，包括定期检查支出款项是否按照预算要求进行支付，支付金额是否与合同约定相符。

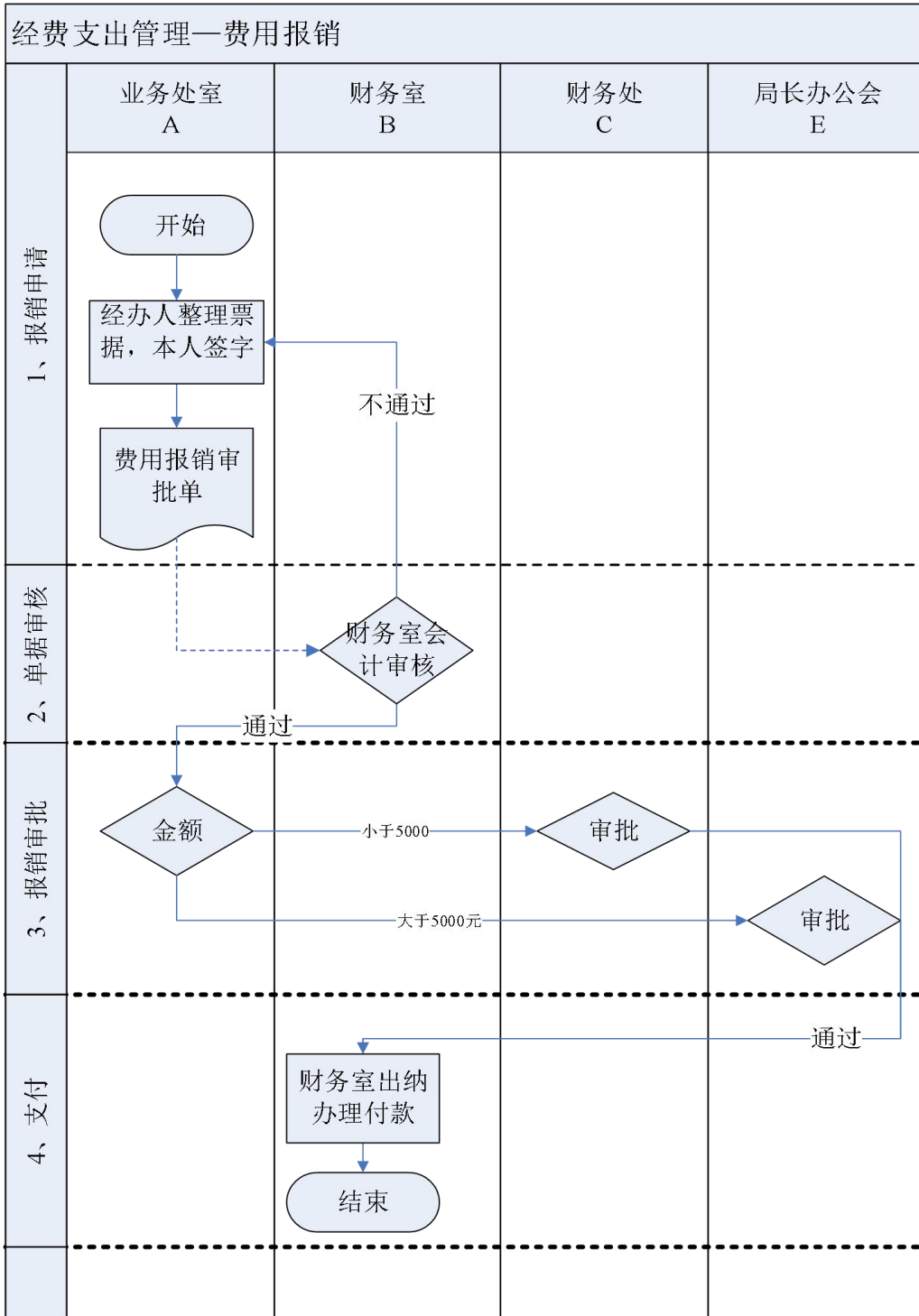
## 二、收支业务控制流程

由于收入流程相对简单，本模板仅以支出流程进行示例。支出流程主要明确了山东省W局经费支出流程的各个节点、岗位分工、管控要求，并对流程节点进行详细说明，同时，对经费支出、借款、差旅费、会议费、接待费、公务卡、培训费、出国（境）费、车辆维修费等重点管控制费用的流程节点、岗位分工、管控要求进行了规范。支出业务流程包括支出业务总流程、借款管理流程、经费报销流程和各项经费管理流程等流程，仅以经费报销进行示例。

### 1. 经费报销子流程（示例）

#### （1）经费报销流程图





## (2) 经费报销子流程节点简要说明

节点	流程简要说明
A1	经办人整理票据，填写《费用报销审批单》；
C2	财务处会计对报销单据进行审核；
B3	单笔支出金额在 5000 元以下的支出事项，按经费支出性质，分别由各业务处负责人、财务处审批；
C3	单笔支出金额在 5000 元以是的支出事项，由相关部门提出意见，报财务联席会审批；
D4	各单位（部门）的经费，小于 1 万元的，由各单位（部门）领导审批；
E3	各单位（部门）的经费，1 万元至 3 万元的，由单位（部门）提出意见，报单位（部门）分管局领导审批；
F3	各单位（部门）的经费，3 万元以上的，由单位（部门）分管局领导提出意见，报局长办公会审批。
C4	财务处出纳根据审批通过的《费用报销审批单》办理支付手续。

## (3) 经费报销子流程关键流程节点详细说明

流程节点：C2

控制活动名称：报销审核

说明：

局属机关处室费用报销时，经办人填写《费用报销审批单》，将部门、用途、金额等要素填写齐全，由经办人、证明人签字后，提交机关处室负责人审核。

机关处室负责人审核通过后，提报财务处审核，再报局财务处会计复核，无误后按照经费支出审批权限进行审批，出纳按照审批结果办理支付手续。

各下属单位（部门）费用报销时，经办人填写费用报销单，证明人签字后，经所在单位（部门）负责人审核之后，附上相关单据，提交局财务处会计进行复核。复核通过后，由分管局领导进行审批。按照单位

(部门)费用支出审批权限相关规定,应由局财务处审批,超标准由局办公会审议后,提报财务处,按照局审批权限履行审批,财务处出纳按照审批结果办理支付手续。

流程节点: D3、E3

控制活动名称: 报销审核

说明

依据各项经费支出审批权限进行报销审核,各项经费报销审批权限应按照局属机关处室和下属单位(部门)各项经费支出的审批权限执行。

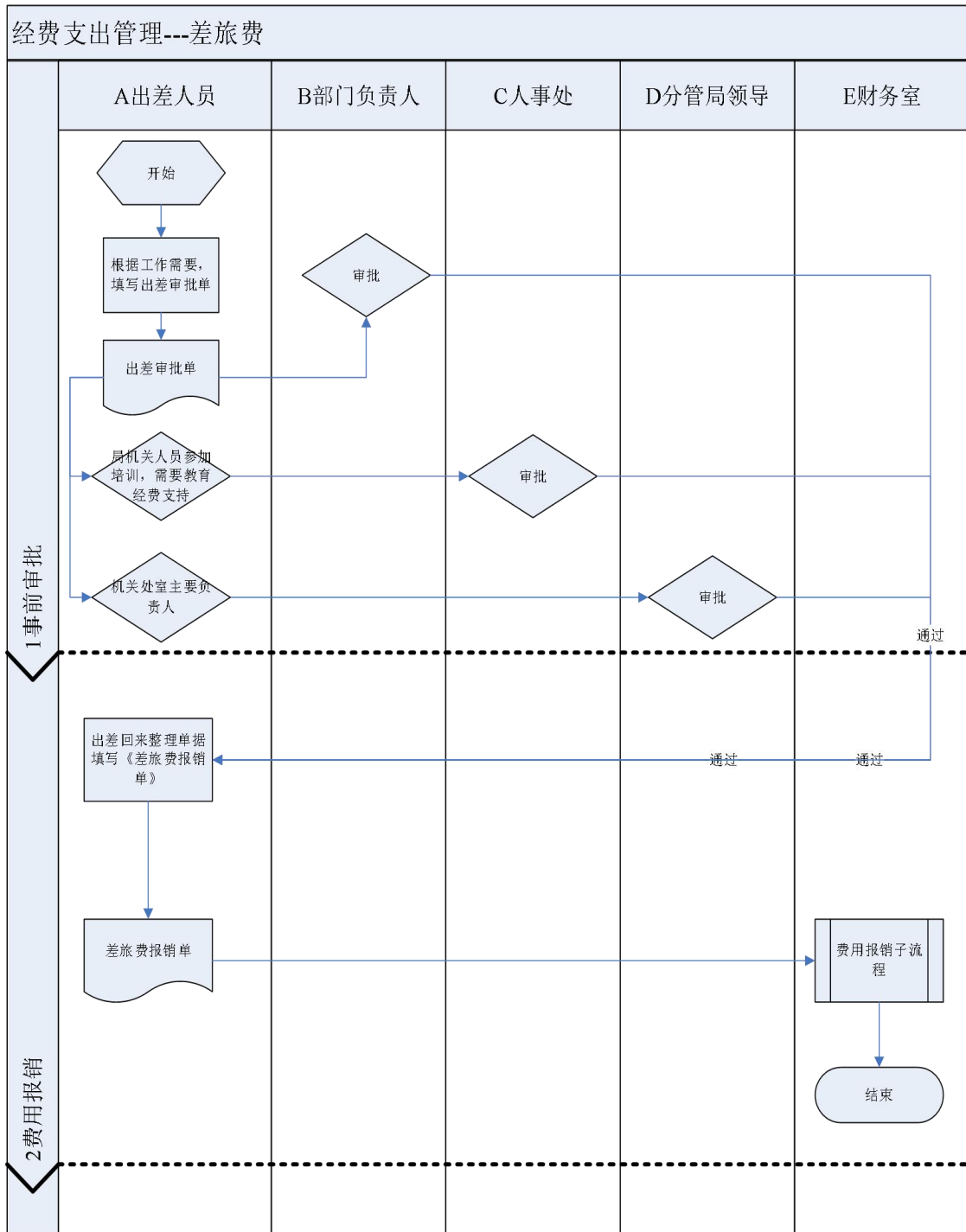
### 3. 差旅费管理子流程

#### (1) 差旅费管理流程图

见下图

#### (2) 差旅费流程节点简要说明

节点	涉及岗位	流程简要说明	输出文件
A1	出差人员	出差人员根据工作需要,填写《出差审批单》。	《出差审批单》
B1	部门负责人	出差审批单由本部门负责人审批。重点审查出差理由是否符合规定,是否合理	《出差审批单》
C1	人事处	省局机关人员参加培训,需要教育经费支持的,由人事处审批	《出差审批单》
D2	分管局领导	机关处室主要负责人出差的,由分管局领导审批	《出差审批单》
A2	出差人员	出差人员出差回来整理单据并填写《差旅费报销单》 根据报销审批程序找相关领导审批	原始单据
E2	财务处	财务处会计对出差报销的原始单据的合规性、真实性进行审核查验;合格的原始单据进行会计制单。出纳根据会计审核通过的记账凭证办理付款或报销手续;	资金支付单据



(3) 关键流程节点的详细说明

流程节点：B1、C1、D1

控制活动名称：出差的事前审批

说明

1) 出差实行事先审批管理程序

出差人必须按规定报经单位有关领导批准，从严控制出差人数和天数，严格控制差旅费支出规模。机关各处室、各单位不得组织无实质内容、无明确公务目的的差旅活动，不得以任何名义和方式变相旅游，不得组织异地部门间无实质内容的学习交流和考察调研。

出差人员应在出差前应填写《山东省W局工作人员出差审批表》，按照规定审批权限分级审批后方可出差。出差审批单属于报销的必备凭证。未经审批私自出差，差旅费用自理。

机关处室及各下属单位领导班子成员出差由分管局领导审批；其他人员由本处室、本单位负责人审批。机关处室及各下属单位领导班子成员出差前需向局办公室履行请假手续。局机关人员参加培训且需教育经费支持的，还需由人事处审批。

出差人员涉及多个处室、单位的，出差审批表由主办处室、单位填报，由出差人所在单位负责人共同审批。

## 2) 明确差旅费支出范围

差旅费支出范围包括交通费、住宿费、订票费、保险费、伙食及公杂费补助等，除以上费用外的其他费用，需事前经局领导批示单独核报。

## 3) 明确差旅费支出标准

参照省财政厅《关于印发〈山东省省直机关差旅费管理办法〉的通知》（鲁财行〔2014〕4号）、《关于调整山东省省直机关差旅住宿费标准等有关问题的通知》（鲁财行〔2015〕83号）、《关于印发〈山东省省直机关工作人员差旅住宿费标准明细表〉的通知》（鲁财行〔2016〕27号）执行。

流程节点：A2、E2

控制活动名称：差旅费报销

说明

1) 差旅费报销的时间要求

出差人返回单位后，应在一周内办理报销手续。

2) 差旅费报销程序规范

出差人员整理住宿费发票、飞机票、公务卡刷卡小票等票据，填制《差旅费报销单》，经本处室（部门）负责人审核后，到单位财务处办理报销程序。财务人员根据发生的差旅费所在预算项目进行核算。

3) 差旅费报销审核权限按照局《经费支出管理办法》中费用报销审批权限的相关规定执行。

4) 差旅费报销单据要求

差旅费报销应提供会议通知、批准出差的审批单、费用发票。不允许提供旅行社开具的发票。

5) 其他禁止性规范

出差人员应按规定标准如实报销有关费用，对虚假报销行为，经查实后，按局内有关规定进行处理。

4. 其他支出业务流程

其他支出业务流程，本模板不再一一列举，此处仅列出纲要。

借款管理子流程

会议费管理子流程

培训费管理子流程

公务接待管理子流程

出国出境费用管理子流程

资金支付子流程

报销冲账子流程

### 三、收支业务风险控制矩阵

1. 经费支出总流程风险控制矩阵（示例）
2. 收支管理其他流程风险控制矩阵（从略）

编号	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动 负责人岗位	控制实施证据	控制文件依据
2.0.1	支出结构	根据费用性质及管理要求，明确各项经费支出结构，准确、客观反映日常行政运行与履行职能、完成工作任务的各项支出情况，以加强对各项经费支出的管理。	缺少清晰、合理的经费支出结构，不能准确、客观反映各项经济行为的管控，可能导致单位经费支出混乱，资源浪费或无效配置。	<p>根据费用性质及管理要求，各项经费包括统筹支出、行政支出与项目支出三部分经费。</p> <p>(1) 局属机关统筹支出主要指用于全局、由局机关统筹使用的经费，主要包括培训费、出国（境）费；</p> <p>(2) 行政支出经费主要是指用于维护单位日常行政事务的经费，主要包括人员经费和日常运行经费</p> <p>(3) 项目支出经费主要是指各业务单位为履行其特定职能、完成工作任务而发生的项目性支出费用。</p>	财务处		山东省 W 局经费审批责任制实施细则



2.0.3	审批 权限	经费支出设置合理的审批权限	没有设置经费支出的审批权限,或者权限设置不合理,可能导致管理职责不明确。	<p>1、人员经费和正常的水、电、暖、通讯费支出,按省厅年度预算执行,不再审批。</p> <p>2、由财务部门管理的省局经费:</p> <p>A. 小于5千元的(指笔支出,下同),由财务处审批;</p> <p>B. 大于5千元的,报财务联席会议审批。</p> <p>各业务部门管理、需要再分配的经费:</p> <p>A. 小于5千元的,由各部门领导审批;</p> <p>B. 大于5千元的,由相关部门提出意见,报财务联席会审批。紧急情况下,可按签报程序办理,由分管局长和局长签字同意后及时下达。</p> <p>4、各单位(部门)的经费:</p> <p>A. 小于1万元的,由各单位(部门)领导审批;</p> <p>B. 1万元至3万元的,由单位(部门)提出意见,</p>	各业务处 室负责人 财务处负 责人 分管业务 处室的局 领导 各单位负 责人 分管各单 位的局领 导 局财务联 席会议	签报 单、 工作请 示等相 应的审 批单和 文件	山东省W 局经费审 批责任制 实施细则
-------	----------	---------------	--------------------------------------	---	--	--	------------------------------

			<p>报单位（部门）分管局领导审批；</p> <p>C.3 万元以上的，由单位（部门）分管局领导提出意见，报局长或局长办公会审批。</p> <p>5、按年度对下属单位的拨款，应当按照预算执行。特殊情况，按职责报有关职能部门，经财务联席会审批后执行。</p>			
--	--	--	--	--	--	--

## 第三节 采购管理

### 一、政府采购业务综述

本手册旨在规范政府采购业务流程，加强对政府采购活动管理，促进政府采购业务有条不紊实施，提高财政性资金的使用效益，保障政府采购质量。

本手册所称的“采购管理”，是指使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的物资和服务的行为。

#### 1. 适用范围

适用于 W 局及下属行政事业单位。

#### 2. 主要职责分工

##### (1) 采购管理处室

负责汇总审核各职能处室提交的政府采购预算建议数、政府采购计划、政府采购申请；负责按照国家有关规定确定政府采购组织形式和政府采购方式；负责指导和督促各职能处室依法订立和履行政府采购合同；负责组织政府采购验收；处理政府采购纠纷；负责保管单位政府采购业务相关资料，并进行内部通报。

##### (2) 财务处

负责汇总编制单位政府采购预算、计划、报同级财政处室批准后，下达各职能处室执行；及时转发财政处室的有关管理规定及政府采购相关信息；审核各职能处室申报政府采购的相关资料，确定资金来源；复核政府采购支付申请，办理相关资金支付；根据政府采购处室提供的政府采购合同和验收证明，根据国家统一的会计制度，进行账务处理；定

期与政府采购处室沟通并核对政府采购业务执行和结算情况。

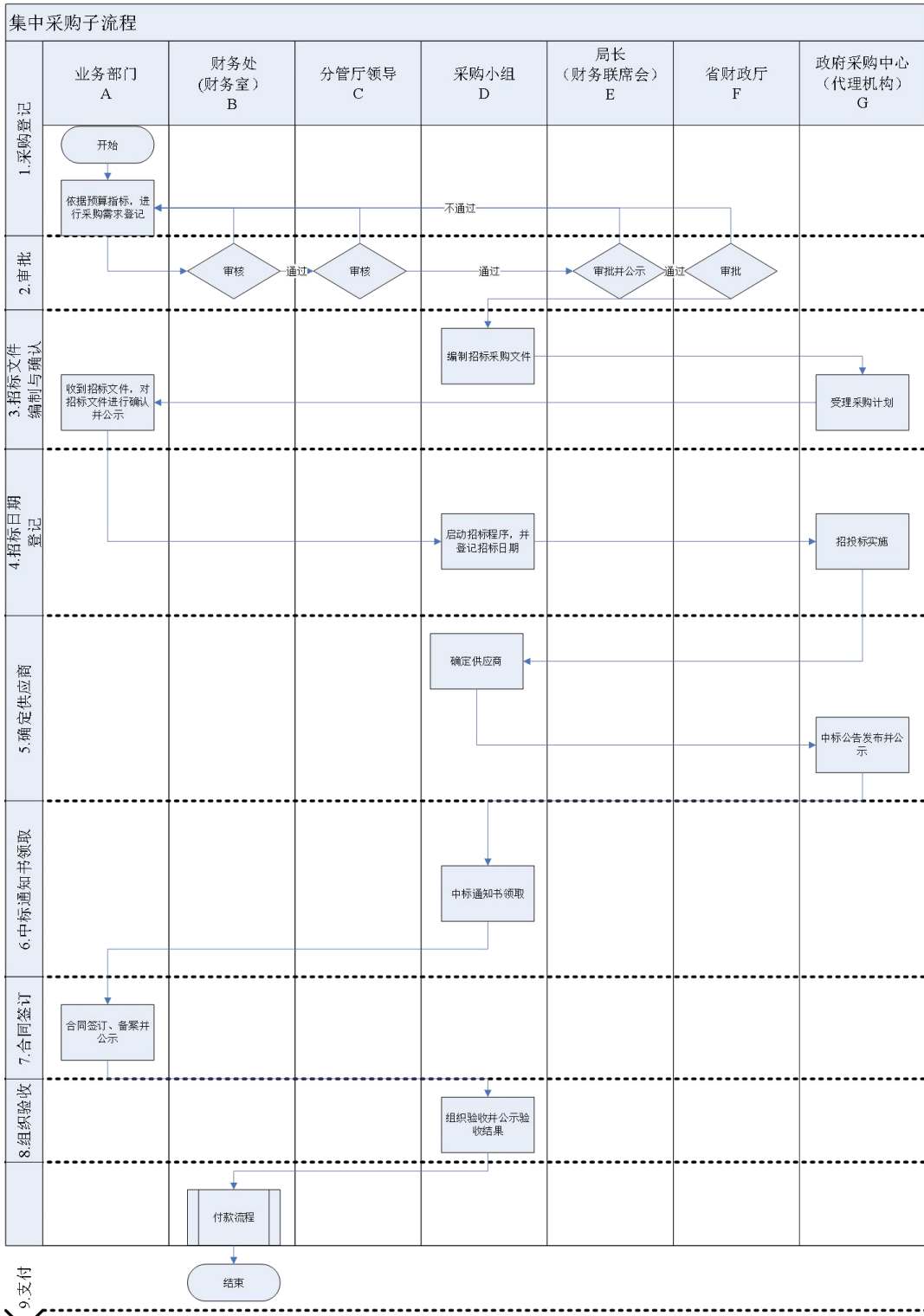
### （3）各职能处室

负责申报本处室的政府采购预算建议数，依据内部审批下达的政府采购预算和实际工作需要编制政府采购计划；进行政府采购需求登记，提出政府采购申请；对政府采购项目的中标结果进行确认，并依据成交通知书参与政府采购合同的签订；对政府采购合同和相关文件进行备案；提出政府采购资金支付申请。

## 二、采购业务控制流程

### 1. 政府采购业务子流程（示例）

#### （1）政府采购流程图



(2) 政府采购流程节点简要说明

节点	涉及部门	流程简要说明	输出文件
A1		业务部门填写《政府采购审批表》。	
B2		财务处审核。	
C2		分管局领导审核。	
E2		局长或财务联席会审批。	
F2		省财政厅审批。	
D3		采购小组编制招标文件。	
G3		政府采购中心或代理机构受理采购计划。	
A3		业务部门确认招标文件。	
D4		采购小组启动招标程序,并登记招标日期。	
G4		政府采购中心或社会代理机构进行招投标实施。	
D5		采购小组进行供应商确认。	
G6		政府采购中心或社会代理机构发布中标公告。	
D6		采购小组领取中标通知书。	
A7		业务部门对签订合同进行备案。	
D8		采购小组进行验收。	
B9		财务处进行资金支付。	

(3) 关键流程节点详细说明

流程节点：B2、 C2、 E2、 F2、

控制活动名称：采购审批

说明：

1) 审批授权：政府采购进行前，业务部门填写《政府采购审批表》经分管业务领导审核后报财务处进行审核。财务处负责审核：采购需求是否在预算之内；确定采购方式；公示采购需求；20万元以上设备组织专家进行论证。一般事项采购由局长审批，重大事项采购由财务联席会集体讨论决定。

2) 采购方式确定：

公开招标方式：使用中央财政预算资金单项或批量采购金额一次性达到120万元人民币以上的货物或者服务采购，200万元以上的工程项目采购应采取公开招标方式；使用省财政预算资金达到100万元以上的货物和服务项目（工程勘察、设计、监理项目单项合同估算金额为50万元及以上），以及200万元人民币以上的工程项目，原则上应采用公开招标方式

邀请招标方式：符合下列情形之一的货物或者服务采用邀请招标方式采购：具有特殊性，只能从有限范围的供应商处采购的；采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的。

竞争性谈判方式：符合下列情形之一的货物或者服务采用竞争性谈判方式采购：招标后没有供应商投标或者没有合格标的或者重新招标未能成立的；技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的；不能事先计算出价格总额的。

单一来源方式：单一来源采购方式需经过采购管理部门审批。符合下列情形之一的货物或者服务采用单一来源方式采购：能从唯一供应商处采购的；发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；必

须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的。

询价方式：采购的货物规格、标准统一、现货货源充足且价格变化幅度小的政府采购项目，可以采用询价方式采购。

协议采购方式：使用财政性资金，单次采购同一品目 50 万元（不含 50 万元）以下的协议供货范围内通用设备，实行协议采购管理，各采购人原则上应在协议供货中标产品范围内采购，不得采购协议供货范围外的产品。

定点采购方式：是指定点供应商按合同承诺为采购责任单位提供相关服务或商品的集中采购组织方式。

网上竞价方式：是政府集中采购目录内的项目在当地没有供应商或提供的货物不能满足要求的，在中央政府采购网上发布货物、服务和工程需求，进行公开竞价的采购组织方式

特殊情况政府采购主管部门审批

出现下列情况之一的，采购责任单位提出书面申请，经财务处审核后报省政府采购主管部门，批准后方可实施：

①应当采用公开招标采购方式，因情况特殊需要采用其他采购方式的；其中拟采用单一来源采购方式的，在报政府采购主管部门批准之前应当在省级以上财政部门指定媒体上公示，并将公示情况一并报采购主管部门，公示期不得少于 5 个工作日；

②公开招标中实质性响应的供应商不足 3 家造成废标，需要采用其他采购方式的；

③其他需报省财政厅审核同意的特殊情况；

④因特殊原因需采购进口国外产品的，须提交书面申请，并同时填



报《山东省 W 局进口产品申请表》、《山东省 W 局采购进口产品业务主管部门意见表》和《山东省 W 局政府采购进口产品专家论证意见》。

## 2. 政府采购业务其他流程

政府采购业务还有分散采购、采购服务等业务，其流程本模板不再赘述。

## 三、采购业务风险控制矩阵

1. 集中采购流程风险控制矩阵（示例）
2. 采购管理其他流程风险控制矩阵（从略）

编号	流程节点	控制目标	风险点	控制措施	控制负责人	控制实施证据	控制文件依据
03.01.01	采购前审批	设置合理的审批权限	审批权限不合理,控制制度流于形式。	<p>1、政府采购进行前,采购责任单位填写《山东省W局政府采购审批表》,主要登记采购项目名称和采购金额,同时需确定资金来源(部门预算、专项资金、其他资金)、需求登记日期、采购项目分类(货物类采购、服务类采购、工程类采购),并提交相应的需求文件,报发展与财务处审批。</p> <p>2、采购责任单位应当按照审批确定的采购范围和方式组织采购。</p> <p>3、财务处就如下事项进行审批:</p> <p>(1)采购项目和资金是否在采购预算范围内。</p> <p>(2)是否按要求履行了市场价格调查。</p> <p>(3)采购方式选取是否符合规范。</p> <p>(4)其他相关需审查的合规性内容。</p>	财务处 采购责任单位	《山东省W局政府采购审批表》	《政府采购法》、《山东省政府采购管理办法》(省政府令262号)等
03.01.03	招标文件审核	招标文件得到	(1)招标文件未得到恰当确认,导	<p>采购责任单位负责提出招标文件的技术要求和服务要求,并配合招标代理机构编写招标文件。</p> <p>编写技术要求和服务要求应遵循如下程序:</p>	采购责任单位负责人	招标文件	《政府采购法》、《招标投标法》、

	确定	及时、恰当的确定	<p>致招标文件与实际采购需要相脱节；</p> <p>(2) 招标文件未得到及时的确认,影响后续采购进程的实施；</p> <p>(3) 招标文件的确认未得到恰当的审批。</p>	<p>采购责任单位根据项目设计和市场产品状况,提出技术指标和服务等要求；</p> <p>局机关对口业务主管处室负责审定项目采购责任单位提出的技术指标和要求；对于采购数额较大、意义重大、技术复杂或者对技术指标意见不一致的采购项目,由财务处会同机关业务主管处室组织专家论证。必要时,可聘请熟悉该领域技术状况的局外专家参加论证,论证内容包括采购项目的技术指标、商务要求和评分细则等。</p> <p>3、招标文件商务部分由政府采购代理机构会同采购责任单位编制,财务处负责审核。</p> <p>4、招标文件一经确定,原则上不得变更；确需变更的,应重新履行审核程序。除招标采购方式外,其他采购方式的采购文件参照招标文件确认程序。</p>			
--	----	----------	--	--	--	--	--

## 第四节 资产管理

### 一、资产业务综述

本手册旨在规范资产管理的各项具体工作，对资产管理的各环节提出明确的要求，以确保资产的安全和使用有效。

本手册所称的“资产管理”是指单位对货币资金、票据管理、固定资产管理。

#### 1. 适用范围

适用于 W 局及下属行政事业单位。

#### 2. 主要职责分工

##### (1) 资产管理处室

负责根据单位实际情况制定资产管理相关制度及程序；负责对取得的资产进行验收并办理相关手续；负责对现有资产情况进行登记，完善资产管理信息系统；负责组织相关职能处室定期对资产盘点并编制报告、查找盘盈盘亏原因并落实责任；负责资产处置的相关事宜。

##### (2) 财务处

负责货币资金的日常管理，确保货币资金的安全；负责定期和不定期对货币资金进行核查；负责汇总资产预算并上报至相关主管部门审批；负责进行资产的日常会计记录；负责监控资产预算的执行；负责参与资产盘点确保盘点结果的真实有效；负责资产相关的账务处理工作。

##### (3) 各职能处室

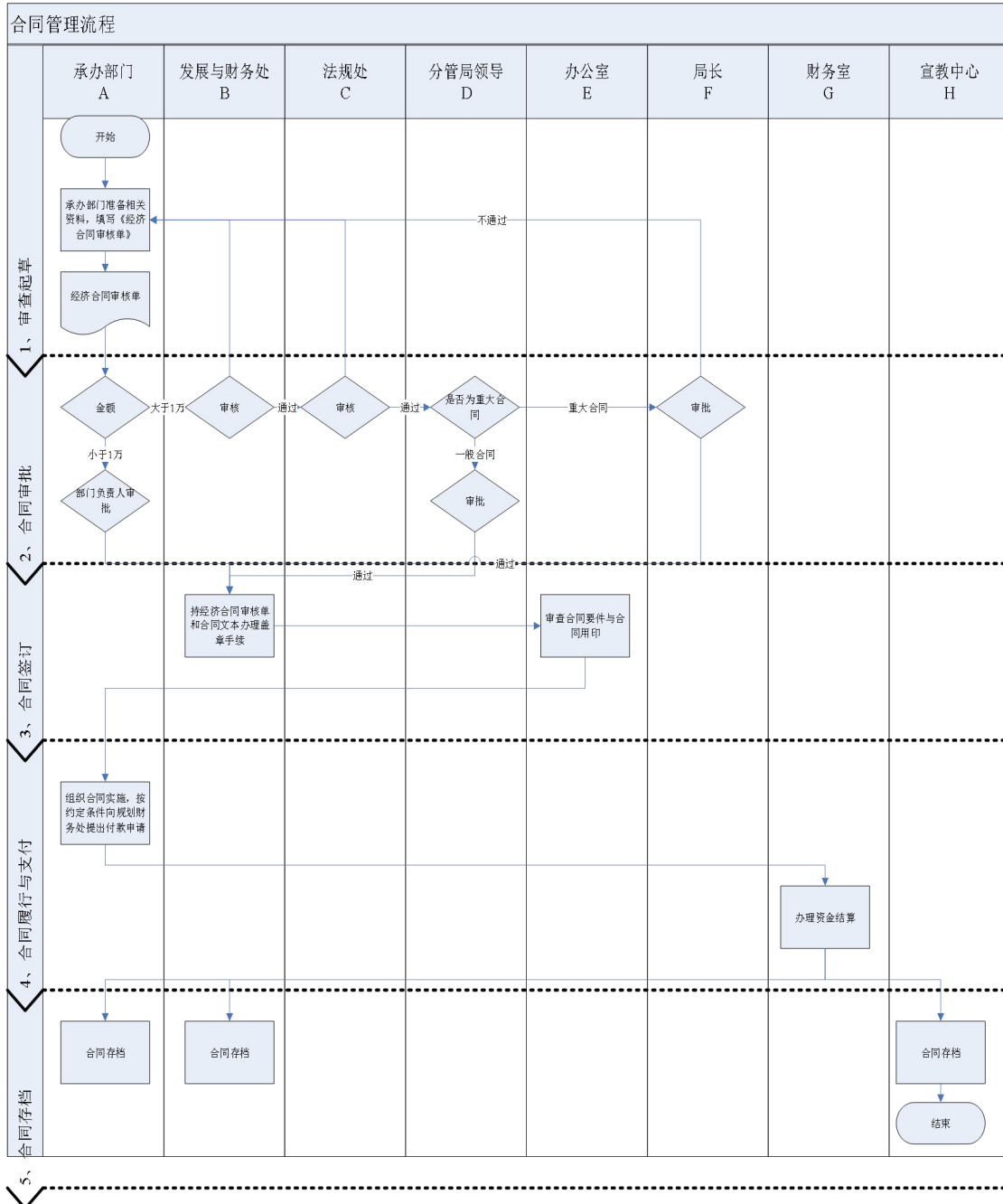
负责本处室实物资产的使用管理，维修维护申请和审核工作；负

责对本处室货币资金支付的申请和审核工作。

## 二、资产业务控制流程

### 1. 固定资产购置子流程（示例）

#### (1) 固定资产购置流程图



## (2) 固定资产购置流程节点简要说明

节点	涉及部门或岗位	流程简要说明	输出文件
A1		使用部门提出购置申请。	
B2、		固定资产管理部门对购置申请进行审核。	
C2、		财务处对购置申请进行审核。	
D2		分管局领导对购置申请进行审核。	
E2		20 万元以下设备局长进行审批。	
F2		20 万元以上设备局联席财务会论证审批。	
C3		公示购置审批结果。	
C4		对于不属于政府集中采购的资产项目，进行分散采购。	
G4		属于政府集中采购的资产项目，由政府采购中心组织采购，执行参照集中采购流程。	
B5		对所购置的固定资产验收。	

## (3) 关键流程节点详细说明

流程节点：A1

控制活动名称： 购置申请提出

说明：

业务部门提出请购申请，填写《固定资产请购审批单》，请购审批表应详细填写拟购买固定资产的名称、规格、型号、性能、预算金额以及购置原因等相关内容。拟购买固定资产必须在部门预算内。

流程节点：B2、C2、D2

控制活动名程： 固定资产购置审核

说明：

根据单位固定资产存量状况和有关资产配置标准，对申购事项进行审核。财务处审核购置项目是否在预算内以及采购方式是否得当。

流程节点：E2、F2、

控制活动名称：固定资产购置审批

说明：

一般固定资产由局长审批后按政府采购程序进行；对于价值 20 万元以上固定资产（仪器设备），要报经局联席财务会研究或专家组进行论证后方可采购。

流程节点：C3

控制活动名称：公示固定资产购置审批结果

说明：

财务处公示各业务部门所需购置固定资产的名称、数量、预算金额、采购方式等信息。

流程节点：C4、H4

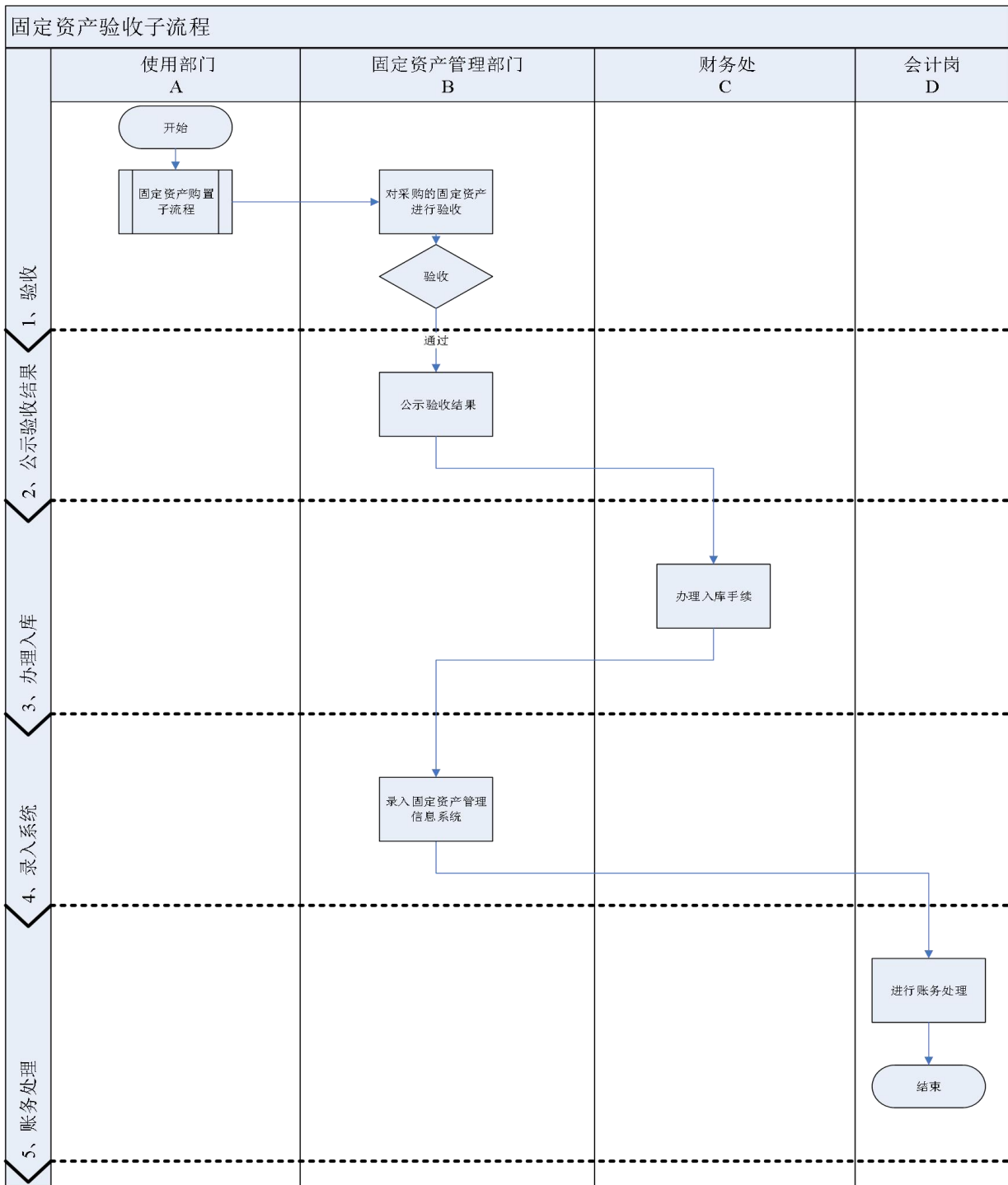
控制活动名称：固定资产购置

说明：

未列入年度政府采购目录且未达到限额标准，属于政府集中采购管理范畴以外，按照相关法律法规及规章制度允许单位分散采购。分散采购金额全局累计采购金额不得超过 20 万元。政府采购要严格按照要求进行，不得违反规定分散采购或者以化整为零等方式规避政府集中采购。凡是列入政府采购目录内、限额标准以上，或采购政府采购目录以外、限额标准以下但采购预算金额在 5 万元以上均进行集中采购。

## 2. 固定资产验收子流程（示例）

### （1）固定资产验收流程图



(2) 固定资产验收流程节点简要说明



节点	涉及部门或岗位	流程简要说明	输出文件
A1		启动固定资产验收工作。	
B1		固定资产管理部门对采购的固定资产进行验收。	
B2		公示验收结果	
C3		验收合格后，为新增的固定资产办理入库手续。	
B4		将新增固定资产录入固定资产管理系统。	
D5		对固定资产登记入账。	

### (3) 关键流程节点详细说明

#### 流程节点：B1

控制活动名称：固定资产验收

说明：

对所购置的固定资产必须进行验收、登记，办理相关产权证明。参与验收的人员应具备与采购项目相关的专业知识和实践经验。根据合同协议、供应商发货单等对所购固定资产的品种、规格、数量、技术要求及其他内容进行验收，出具验收单或验收报告。验收内容包括固定资产的品种、规格、型号、数量与请购单是否相符，运转是否正常，使用状况是否良好，有关技术指标是否达到合同规定的要求等。

#### 流程节点：B2

控制活动名称：公示验收结果

说明：

公示验收的项目购置来源、相关技术参数以及验收小组成员等信息

流程节点：C3

控制活动名称：固定资产入库

说明：

购置的固定资产，验收合格后，发展与财务处根据发票、资产明细表等凭证，办理固定资产入库，录入资产管理信息系统。对调入和自制、自建完工交付使用、接受捐赠或盘盈增加的固定资产。根据固定资产交接单、固定资产调拨单、发票、基建项目交付使用验收单据或固定资产盘盈报告单等凭证，填制固定资产增加通知单，办理有关入库，财务入账和使用单位领用手续。

流程节点：D5

控制活动名称：固定资产登记入账

说明：

财务处对所购置的固定资产评验收入库单据、相关购置申请、招标文件及批件、合同、验收报告等购置过程中发生的所有文件及资料及时进行财务处理，不得账外滞留。

3. 资产管理其他子流程（从略）

固定资产领用子流程；

固定资产清查子流程；

固定资产处置子流程。

三、资产业务风险控制矩阵

编号	子流程	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活 动负责 人	控制实施 证据	控制文件 依据
4.1	固定资 产购置	固定资 产购置申请	所有固定资 产的购置申 请应符合政 府部门资产 配置标准以 及财政部的 预算要求	固定资产购 置不符合资 产配置标准 或未纳入财 政预算,导致 合规风险	各部门国有资产的配置应当符合 以下条件:现有资产无法满足本部 门履行职能和业务需要;难以与其 他部门共享、共用相关资产	使用部门负责 人、财务处负责 人	年度固定 资产购置 预算、资 产采购计 划、 资产配置 情况统计 说明	《山东省W 局国有资 产管理办 法》  《山东省W 局部分通 用资产配 置标准(试 行)》

编号	子流程	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动负责人	控制实施证据	控制文件依据
4.2	固定资产购置	固定资产购置审批	固定资产的购置程序符合外部法定要求,并经过审批人的审批	资产取得未执行政府采购及招投标规定,审批程序不符合规定;资产配备超标准	1、固定资产配置按照《山东省W局部分通用资产配置标准(试行)》及国家部委、省市相关部门制定的标准执行的标准 2、属于政府采购范围内的资产必须依法依规实行政府采购流程。未列入年度政府采购目录且未达到限额标准,属于政府采购管理范畴以外,按照相关法律法规及规章制度允许单位分散采购、且采购预算金额在10万元以下。	资产使用部门、财务处	《固定资产购置申请》	《山东省W局国有资产管理办法》 《山东省W局部分通用资产配置标准(试行)》

编号	子流程	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动负责人	控制实施证据	控制文件依据
4.3	固定资产验收	固定资产验收	所有固定资产的取得和记录是真实有效的	验收组人员组成不符合规定;资产取得的手续不完整通过验收;资产数量及各项指标不符合要求通过验收不及时,或串通需求部门弄虚作假,造成账实不符或资产损失;	1.参与验收的人员应具备与采购项目相关的专业知识和实践经验。 2.根据合同协议、供应商发货单等对所购固定资产的品种、规格、数量、技术要求及其他内容进行验收,出具验收单或验收报告。验收内容包括固定资产的品种、规格、型号、数量与请购单是否相符,运转是否正常,使用状况是否良好,有关技术指标是否达到合同规定的要求等。 3.验收结果进行公示	资产使用部门负责人、财务处负责人	资产验收单	《山东省W局国有资产管理办法》

编号	子流程	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动负责人	控制实施证据	控制文件依据
4.4	固定资产验收	固定资产账务处理	固定资产的领用都以及及时、准确、完整的记录于适当期间，确保固定资产登记簿或主要文档数据及时更新	取得固定资产不入账不及时不准确	财务处凭验收入库单据、相关购置申请、招标文件及批件、合同、验收报告等文件资料及时进行账务处理	财务处会计人员	固定资产购置申请、招标文件、验收报告等	《山东省W局国有资产管理办法》

## 2. 资产管理其他流程风险控制矩阵（从略）

# 第五节 合同管理

## 一、合同业务综述

本手册旨在规范合同管理中的各项具体工作，促进单位加强合同管理，以规避法律风险的发生，确保经济活动合法合规地开展。

本手册所称的“合同管理”是平等主体的自然人、法人、其他组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议。

### 1. 适用范围

适用于W局及下属行政事业单位。

### 2. 主要职责分工

#### （1）各职能处室

职能处室负责按照单位的规定对合同对方的资质、资信等情况进行调查，并对调查资料妥善保管；负责收集合同谈判相关资料，并组织进行合同谈判，对合同谈判中的关键信息进行记录；负责根据国家及单位相关规定，合同谈判的内容拟定合同文本并递交至相关职能处室审核审批；负责对合同履行情况进行跟踪，发现问题及时向相关职能处室及领导汇报；参与承办合同纠纷的协商、调解、仲裁、诉讼的准备及善后工作。

#### （2）合同归口管理处室

负责建立和完善内部经济合同管理制度；负责参与重大合同的起草、谈判、审查和订立；负责管理合同专用章；负责参与或组织合同纠

纷的调节、仲裁、诉讼活动；负责对合同进行登记和归档；负责检查和评价合同管理中的薄弱环节，采取相应控制措施，促进合同的有效履行。

### （3） 财务处

负责组织做好拟签约对象的资信调查，由拟签约对象提供资信证明，由相关职能部门负责核实报财务处审核；负责对合同中的结算条款进行审核；负责按照合同条款的规定组织做好协议款项的收付工作。

### （4） 政策法规处室

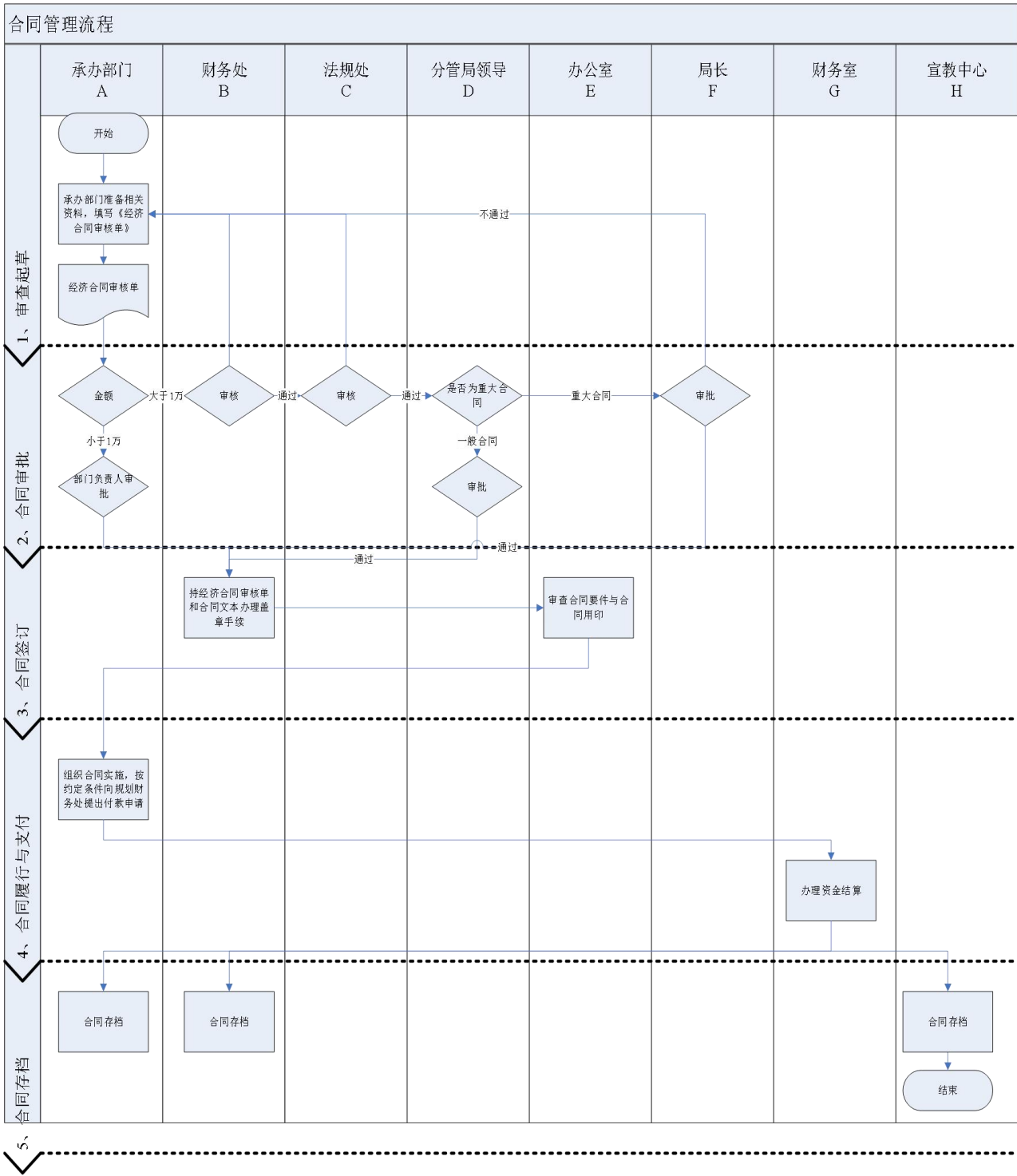
负责做好所签署合同协议的规范性、合法性审核；负责监督、指导各职能处室起草及修订合同协议文本，负责参与重大合同协议的谈判；协助单位相关职能处室处理合同协议中的纠纷；协助各职能处室依法签订、变更和解除合同协议。

## 二、合同业务控制流程

本流程主要明确了山东省 W 局合同流程的各个节点、岗位分工、管控要求，并对流程节点进行详细说明，同时，对合同的起草、审查、审批、签订、履行、监督、存档、结算等重点管控合同的流程节点、岗位分工、管控要求进行了规范。

### 1. 合同管理流程图（示例）





## 2. 合同管理流程节点简要说明

节点	涉及部门或岗位	流程简要说明	输出文件
A1		承办部门起草合同文本，提出申请，填写《经济合同审核单》。	
A2		1万元以下的为简易合同，由承办部门（单位）负责人审定。	
B2		财务处审核。	
C2		法规处审核。	
D2		分管局领导审批一般合同，审核重大合同报局长审批。	
F2		局长对重大合同进行审批。	
B3		财务处办理经济合同盖章手续。	
E3		办公室提供合同用印。	
A4		承办部门组织合同实施并按合同提出付款申请。	
G4		财务处按约定条件及审批情况办理收付款结算。	
A5、 B5、 H5		对合同文本、审核单及其他证明材料进行存档管理。	

## 3. 关键流程节点详细说明

流程节点：A1

控制活动名称：合同订立起草

说明：

(1) 承办部门在订立合同前，应严格审查对方当事人提供的主体资格、经营范围、履约能力、资信情况、委托代理权限等相关证明材料。杜绝与无资质的自然人、法人及其他组织签订合同。

(2) 合同内容应完整，合同的基本要素应齐全，即标的、数量、质量、价格或报酬、履约期限、地点和方式、违约责任、解决争议的方

法等条款应当明确具体，文字表达严谨。

(3) 承办部门向财务处送审合同文本，除提供《经济合同审核单》及合同文本原件外，还应提供以下相关材料：

①通过政府采购方式产生的合同，需提供招投标文件、中标通知书或招标纪要等相关材料。其中以询价方式采购的，需提供由询价人签字的询价记录；以本单位内部招标方式采购的，需提供参与人员签字确认的招标情况说明；

②不适宜招标的项目需提供经相关领导审签的情况说明；

③相关预算下达文件；

④其它前置性材料及补充说明。

⑤合同金额 20 万元及以上或关系群众切身利益及全局重要利益的合同，需提供与合同所涉事项的决策审批文件或会议纪要。

(4) 承办部门要严格审核合同内容。

(5) 合同订立应采用书面形式，采用双面打印、胶装或骑马钉装订方式。

流程节点： A2、B2、C2、D2、F2

控制活动名称： 合同审批权限

说明：

原则上，各项合同应按照《山东省 W 局经济合同管理办法》的有关规定，履行事前审批程序，并附上相应的事前审批文件。

合同审批权限：

(1) 必须签订经济合同的事项及金额下限

①物品购置、印刷、建设工程、修缮等经济活动，合同金额在 5000 元及以上的，原则上必须签订经济合同。

②房屋、土地和其他重要资产、设备的出租出借，必须签订经济合同。

③政府采购活动必须签订经济合同。

(2) 经济合同的审批权限

①合同金额在 1 万元以下的为简易合同，由承办部门（单位）负责人审定；

②合同金额 1 万元及以上、3 万元以下的为一般合同，由分管业务副局长、财务处审核，并由分管局领导最终审定；

③合同金额在 3 万元及以上的为重大合同，由财务处、分管局领导审核，报局长审定；

(3) 采用国家标准合同文本或我局统一文本的，可不经法规处审核。

流程节点：C3、E3

控制活动名称：合同签定程序

说明：

(1) 对方盖章后，承办部门持完成审核程序的《经济合同审核单》及合同文本到办公室办理编号、用印。

(2) 局办公室负责按照简易合同、一般合同及重大合同分类制定合同编号规则，并登记合同编号、对方名称、主要事项、金额、经办部门（单位）和经办人等合同要素。

(3) “山东省 W 局合同章”由局办公室负责管理。合同文本用印前，印鉴管理人员应认真审核各项手续是否齐全完备，合同落款处的甲乙双方名称、法定代表人或委托代理人签字、签署时间、联系电话等合同要素是否齐全。单份合同文本达两页以上的，必须加盖骑缝章。

(4) 局办公室印鉴管理人员定期将已经用印生效的经济合同审核表单、审定文稿、合同正本及各类证明材料移交至宣传教育中心，

流程节点：A4、C4

控制活动名称：合同履行与支付

说明：

合同签订后即具有法律效力，双方当事人应当全面履行。

(1) 承办部门经办人员，按合同约定条款组织实施。

(2) 承办部门的合同管理人员，记录合同执行情况，定期（至少一个季度）对本部门的经济合同进行清理，提示合同经办人员和对方单位及时履行合同，避免合同违约。

(3) 财务处对经济合同执行情况进行监督检查，确保保质、保量按期完成经济合同约定事项。

(4) 合同执行过程中发现对方履约困难、可能违约或已经违约的，承办部门应及时向财务处和本部门分管领导报告，及时研究变更、中止合同和追究对方违约责任等事宜。因本单位原因可能违约的，承办部门须在实际违约发生之前向发展与财务处和本部门分管领导报告，及时采取变更、中止合同等措施，最大限度减轻本单位责任。

(5) 变更或解除合同的，应填写《山东省W局合同变更申请表》，按照规定的审批权限进行审批。

(6) 承办部门按照合同约定条件向财务部门提出收（付）款申请。财务部门根据经济合同文本及相关部门审批情况办理资金结算。

遇下列情况之一时，财务部门有权拒绝办理资金结算：

①未提供与拟付款金额等额合规发票或者收据的；

②合同审批手续不完备的；

③资金结算单位与合同对方当事人名称不一致，且没有相关文件证明其合理合法性的；

④其他不符合资金结算条件的。

#### (7) 合同履行发生纠纷处理

①承办部门（单位）应与对方协商处理。

②比较重大的纠纷协商后无法解决的，承办部门（单位）应与局财务处、法规处协商提出是否提起仲裁或诉讼的意见，报局领导或者局专题会议研究决定后实施。

③合同承办部门（单位）在履行合同的过程中，发现对方涉嫌合同诈骗的（如合同对方提供假票据、假营业执照、假身份证等），应立即采取果断措施通知局财务部门停止合同款项支付，并向局领导报告，由局领导或者局财务联席会议批准后向公安机关报案。

#### (8) 其他事项

未经授权私自以机关处室和事业单位名义对外签订经济合同，或在经济合同签订过程中故意或过失审查不严，造成我局重大经济损失或其它损失的，我局将依照有关规定追究责任单位及责任人员的行政与经济责任，触犯法律的，移送司法机关追究法律责任。

流程节点： A5、B5、H5

控制活动名称： 合同存档

说明

留 3 份合同正本，宣传教育中心和承办部门（单位）各存档 1 份，1 份由承办部门（单位）随报账单存财务部门。宣教中心将已经用印生效的经济合同审核表单、审定文稿、合同正本及各类证明材料长期保存。

### 三、合同业务风险控制矩阵

本模板列示部分风险控制矩阵如下：

编号	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动负责人岗位	控制实施证据	控制文件依据
5.1	合同审查起草	合同符合本单位发展和业务目标	缺少清晰、合理的合同管理分工，不能准确、客观反映合同的管控，可能导致各单位责任混乱，缺乏有效管控，造成经济损失。	<p>承办部门是经济合同的责任部门，其主要职责：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 负责经济合同文本的起草、拟定、送审、报批等工作的部门。</li> <li>2. 订立和履行经济合同的责任主体，是经济业务事项的具体经办部门。</li> <li>3. 合同第一责任人是承办部门（主要负责人。要对合同内容的真实性、程序的正当性负责。</li> <li>4. 合同经办人应直接承担经济事项市场调研、招标谈判等工作。</li> </ol>	承办部门负责人		《山东省W局经济合同管理办法》



编号	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动负责人岗位	控制实施证据	控制文件依据
5.2	合同审批权限	设置合理的审批权限	没有设置合同的审批权限,或者权限设置不合理,可能导致管理职责不明确。	<p>1. 签订合同事项的金额下限</p> <p>①物品购置、印刷、建设工程、修缮等经济活动,合同金额在 5000 元及以上的,原则上必须签订经济合同。</p> <p>②房屋、土地和其他重要资产、设备的出租出借,必须签订经济合同。</p> <p>③政府采购活动必须签订经济合同。</p>	<p>承办部门负责人</p> <p>财务处负责人</p> <p>局领导</p>	<p>《经济合同审核单》、</p> <p>工作请示等相应的审批单和文件</p>	<p>《山东省 W 局经济合同管理办法》</p>

编号	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动责任人岗位	控制实施证据	控制文件依据
				<p>2. 合同的审批权限</p> <p>①合同金额在 1 万元以下的为简易合同，由承办部门（单位）负责人审定；</p> <p>②合同金额在 1 万元及以上、3 万元以下的为一般合同，由财务处、法规处、纪检监察审计处按各自职权审核，并由承办部门（单位）分管局领导最终审定；</p> <p>③合同金额在 3 万元及以上的为重大合同，由财务处、法规处、纪检监察审计处按各自职权审核，并由承办部门分管局领导审核后报局长审定；</p> <p>④合同金额 20 万元及以上或关系群众切身利益及全局重要利益的合同，需提供与合同所涉事项的决策审批文件或会议纪要。</p> <p>⑤采用国家标准合同文本或我局统一文本的，可不经法规处审核。</p>			

编号	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动负责人岗位	控制实施证据	控制文件依据
5.3	合同签订	合同设置了合理签定要求及程序,确保经济行为的必要性与合理性。	合同事项盖章存档程序缺失,可能导致合同管理混乱,经济行为混乱。	<p>1. 承办部门(单位)持完成审核程序的《经济合同审核单》及合同文本到办公室办理编号、用印和存档手续。合同用印须使用单位公章,不得使用其他印鉴替代。</p> <p>2. 办公室负责按照简易合同、一般合同及重大合同分类制定合同编号规则,并登记合同编号、对方名称、主要事项、金额、承办部门和经办人等合同要素。</p> <p>3. 合同文本用印前,印鉴管理人员应认真审核各项手续是否齐全完备,合同落款处的甲乙双方名称、法定代表人或委托代理人签字、签署时间、联系电话等合同要素是否齐全。单份合同文本达两页以上的,必须加盖骑缝章</p> <p>4. 保留3份合同正本,宣传教育中心和承办部门(单位)各存档1份,1份由承办部门(单位)随报账单存财务部门。</p>	<p>承办部门负责人</p> <p>财务处负责人</p> <p>办公室负责人</p>	《经济合同审核单》及合同文本,合同编号、合同印章	《山东省W局经济合同管理办法》

## 第六节 项目管理

### 一、项目管理综述

本手册旨在规范项目管理中的各项具体工作，促进单位加强项目管理，以规避法律风险的发生，确保建设项目活动合法合规地开展。

本手册所称的“项目管理”是本单位自行或者委托其他单位进行的建造、安装活动，包括建造房屋及建筑物、基础设施建设、大型设备安装和大修等。

（对于不存在建设项目的行政事业单位，可以删除本节内容。）

#### 1. 适用范围

适用于W局及下属行政事业单位。

#### 2. 主要职责分工

##### （1）基建办公室

负责全局及下属单位建设项目一体化规划统筹、设计统筹，建设项目设计一体化审查；负责所有设计审查，统筹初步设计和施工图设计审查工作。组织全局项目的前期工作和立项申报；拟定全局年度发展计划，组织拟定全局基建项目相关计划并监督实施。负责全局建设项目年度计划完成情况的统计、汇总、分析、评估、上报、反馈等工作；负责建设项目合同的谈判、签署和管理工作；统筹初步设计和施工图设计。负责全局基础设施建设的监督管理工作。指导监督工程施工质量，安全生产和施工现场的管理工作。承担全局工程项目招投标审查委员会日常工作。

负责工程质量监督、施工安全监督及造价管理工作以及全局建设的

后期维护工作。

(2) 财务处

负责全局建设资金的预算、监管等相关职责。

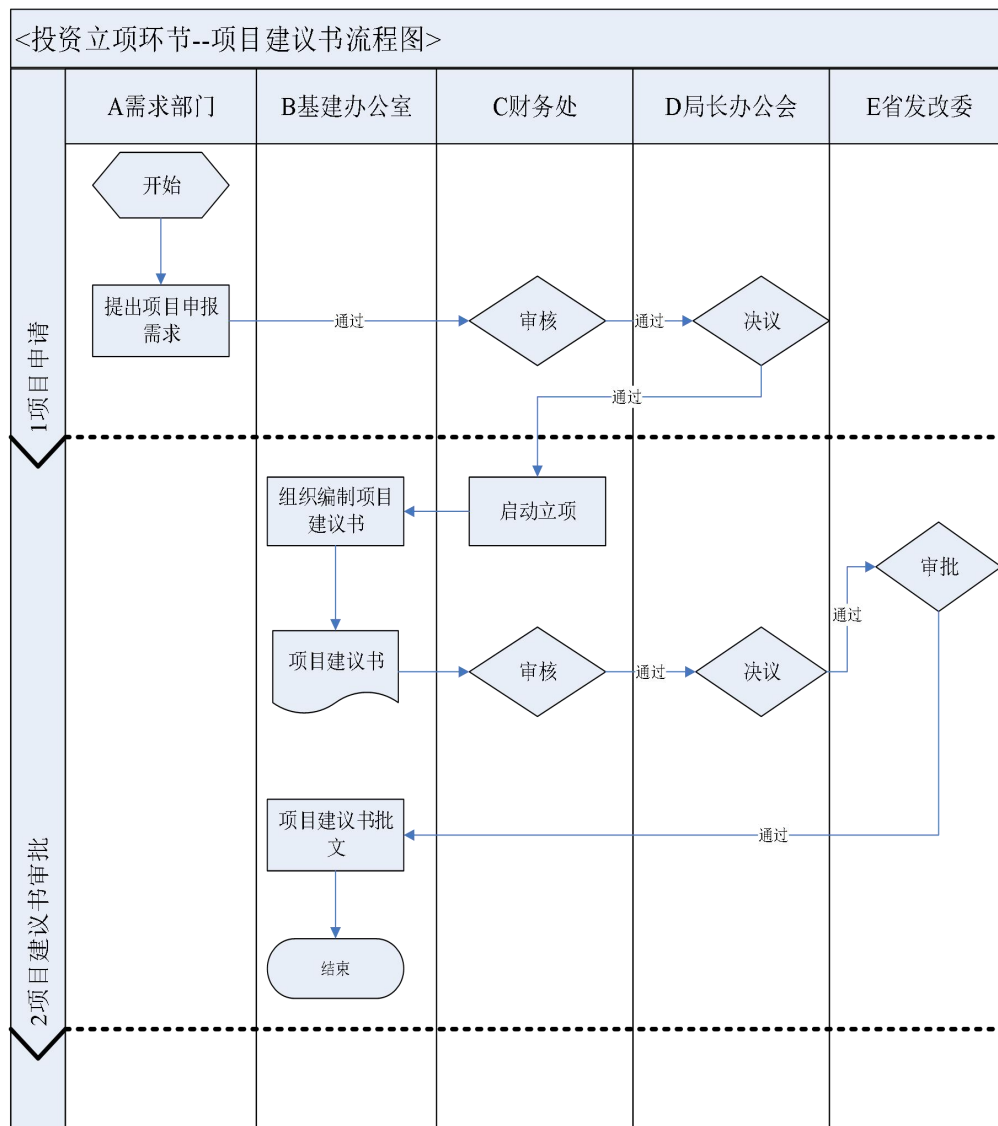
(3) 纪检监察审计处

负责全局建设项目的纪检、监察等职责。

二、建设项目控制流程

1. 项目立项建议书子流程（示例）

(1) 立项建议书流程图



## (2) 立项建议书流程节点简要说明

节点	涉及岗位	流程简要说明	输出文件
A1	需求部门	需求部门根据有关规定与要求，提出项目申报需求	项目申报需求
C1	财务处	财务处对需求部门提出的项目申报需求进行审核，审核重点主要是对项目建设的必要性、主要建设内容、拟建地点、拟建规模、投资匡算、资金筹措以及社会效益和经济效益等进行初步分析估算。	项目申报需求
D1	局长办公会	财务处审核通过的项目申报需求提交局长办公会讨论。讨论的重点主要是项目的发展方向、前途、项目的重要性与可行性、合规性等	决议书
C2	财务处	项目申报需求局长办公会决议通过后，由财务处负责启动立项，并组织成立基建办公室	成立文件
B2	基建办公室	基建办公室负责组织有资质的工程咨询机构编制项目建议书	项目建议书
C2	财务处	项目建议书编制完成后，由财务处审核，重点是投资估算、投资方式、资金来源、经济效益等进行初步估算，	项目建议书
D2	局长办公会	局长办公会讨论	项目建议书
E2	省发改委	政府发改部门对项目建议书进行审批	批复文件

## (3) 关键流程节点详细说明

控制活动名称：项目建议书

1) 项目建议书是根据单位中长期规划、产业政策、所在地的内外条件等，提出的某一具体项目的建议文件，是对拟建项目提出的框架性的总体设想。

2) 项目建议书主要从宏观上论述项目设立的必要性和可能性，把项目投资的设想变为概略的投资建议。项目建议书的呈报可以供项目审批机关作出初步决策。它可以减少项目选择的盲目性，为下一步可行性

研究打下基础。

### 3) 编制项目建议书的目的

①机会研究或规划设想的效益前途是否可信，是否可以在此阶段阐明的资料基础上伸出投资建议的决策；

②建设项目是否需要和值得进行可行性研究的详尽分析；

③项目研究中有哪一些关键问题，是否需要作专题研究；

④所有可能的项目方案是否均已审查甄选过；

⑤在已获资料基础上，是否可以决定项目有无足够吸引力和可行度。

流程节点：A1、C1、D1

控制活动名称：项目申请

说明

1) 全局各需求部门在提出项目申请需求前，必须是通过系统的调研，全面了解项目建设情况下，确保投资项目定位准确，项目建成后取得更好的经济效益。杜绝无谓投资的发生，提高项目的建设成功率。

2) 项目申报需求由财务处审核，审核重点主要是对项目建设的必要性建设内容地点、规模、投资匡算、资金筹措以及社会效益和经济效益等进行初步分析估算。

3) 项目申报需求由财务处审核通过后，提交局长办公会讨论。重点对项目建设的必要性和可行性进行讨论。

流程节点：B2、C2、D2、E2

控制活动名称：项目建议书编制与审批

说明

1) 基建办公室负责选定有资质的工程咨询机构作为编制项目建议

书的编制机构。应选择有甲级资质的工程咨询机构负责编制。

2) 项目建议书内容包括项目初步设想方案，对项目建设的必要性和可行性进行研究、项目建设内容、投资估算、投资方式、资金来源等进行初步估算。

3) 项目建议书编制完成后，由财务处审核，重点是投资估算、投资方式、资金来源、经济效益等进行初步估算。

4) 财务处审核通过后，由局长办公会讨论。局长办公会讨论通过后，上报省发改委审批。省发改委批准项目建议书后，基建办公室根据批复文件，组织开展可行性研究。

## 2. 项目管理其他流程（从略）

可行性研究子流程；

初步设计与概算子流程；

招标管理子流程；

施工管理子流程；

工程签证管理子流程；

竣工验收子流程；

财务决算子流程。

## 三、建设项目风险控制矩阵

本模板以立项建议书流程进行示例



编号	子流程	流程节点	控制目标	风险与影响	控制措施	控制活动负责人岗位	控制实施证据	控制文件依据
6.1.1	项目建议书流程	项目申请	项目属于必须、可行、合理。投资会产生一定的社会效益和经济效益	建设项目选择不当,会导致投资失误,资金流失	<p>财务处对需求部门提出的项目申报需求进行审核,审核重点主要是对项目建设的必要性、主要建设内容、拟建地点、拟建规模、投资匡算、资金筹措以及社会效益和经济效益等进行初步分析估算。</p> <p>财务处审核通过的项目申报需求提交局长办公会讨论。讨论的重点主要是项目的发展方向、前途、项目的重要性与可行性、合规性等。</p>	需求部门 财务处 局长办公会	项目需求申请	发改委相关文件
6.1.2	项目建议书流程	项目建议书编制	对项目建议书编制单位的选择科学、合理	项目建议书编制单位选择不当,可能导致项目建议书编制不规范	<p>基建办通过招标或直接委托方式确定项目建议书编制单位。项目建议书要对项目建设的必要性、主要建设内容、拟建地点、拟建规模、投资匡算、资金筹措以及社会效益和经济效益等进行初步分析,并附相关文件资料。项目建议书的编制格式、内容和深度应当达到规定要求。由国家发展改革委负责审批的项目,其项目建议书应当由具备相应资质的甲级工程咨询机构编制。</p>	基建办公室 工程咨询院	项目建议书	发改委相关文件

6.1 .2	项 目 建 议 书 流 程	项目建 议书审 查	对项目建议书 的完整性、客 观性进行技术 经济分析和审 查。确保立项 的科学性、合 理性，符合政 府要求	立项缺乏审查或 者审查不严格，决 策不当，可能导致 难以实现预期效 益或项目失败	财务处对项目建设的必要性、建设内容、 规模及主要技术标准、投资匡算等进行审 查审核，检查项目建议书内容是否符合政 府投资项目要求，文件资料形式是否满足 上报要求等，并报局长办公会决议通过	基建办公 室 财务处 局长办公 会	项目建议书 相关审查记 录	发改委相 关文件
6.1 .2	项 目 建 议 书 流 程	项目建 议书审 批	按照政府规定 应当报批的项 目建议书必须 及时报批并取 得有效批文	未按照规定及时 办理项目建议书 的报批工作，影响 工程施工进度，或 导致工程建设不 合规风险	内部审核通过的项目建议书，并附上相关 材料，报送省发改部门审批	省发改部 门	项目建议书 及相关材料	发改委相 关文件

## 第五章 内部控制评价与监督

内部控制评价与监督是单位内部控制得以有效实施的保障机制，是保证内部控制建设得以开展并有效实施的重要环节。本章根据财政部《行政事业单位内部控制规范（试行）》确立的内部控制评价与监督的约束机制，规范了单位实施内部控制评价与监督的内容、流程及实施步骤。内部控制评价与监督主要可以分为：内部控制自我评价工作与内部审计工作。

### 第一节 内部控制自我评价

#### 一、内部控制自我评价综述

内部控制自我评价是指由单位负责人负责实施的，对单位内部控制的有效性进行评价，形成评价结论，出具评价报告的过程。单位通过内部控制自我评价发现内部控制的高风险点和薄弱环节，有针对性的修补管控过程的漏洞，从而实现内部控制的不断完善。

本手册旨在确保单位内部控制自我评价的有效实施，建立内部控制自我评价制度，明确各有关处室及岗位在内部控制自我评价中的职责权限，并规范相关程序、方法和要求。

本章适用范围：适用于 W 局及下属行政事业单位。

单位财务处是内部控制自我评价的归口管理部门，负责组织本单位的各职能处室开展内部控制自我评价工作。各职能处室按照内部控制自我评价要求，配合财务处完成各项工作。

## 二、内部控制自我评价关注重点

### 1. 单位层面内部控制自我评价的重点

(1) 内部控制工作的组织情况：重点关注内部控制主管处室是否已经确定、是否建立单位各处室在内部控制中的沟通协调和联动机制，确保风险防范及内部控制体系在组织及人员方面有充分的保障、各相关处室有效的进行协作。

(2) 内部控制机制的建设情况：关注单位的经济活动的决策、执行、监督是否实现有效分离；权责是否对等、是否建立健全；关注单位的议事决策机制、岗位责任制、内部监督等机制。

(3) 内部管理制度的完善情况：关注单位内部管理制度是否健全、执行是否有效，单位是否建立完善内部管理制度，明确经济活动流程、岗位职责和审批权限，使单位经济活动有据可依、有章可循。

(4) 内部控制关键岗位工作人员的管理情况：关注单位对内部控制关键岗位工作人员的管理情况，包括是否建立工作人员的培训、评价、轮岗等机制，以及工作人员是否具备相应的资格和能力等。

(5) 财务信息的编报情况：关注重点财务信息的编报情况，包括是否按照国家统一的会计制度对经济业务事项进行账务处理；是否按照国家统一的会计制度编制财务会计报告；是否能够全面、客观、总括反映单位的所有经济活动。

(6) 其他情况：关注单位其他与经济活动风险有关的制度安排和机制设计。

### 2. 业务层面内部控制自我评价的重点

(1) 预算管理情况：包括但不限于在预算编制过程中单位内部各职能处室间沟通协调是否充分，预算编制与资产配置是否相结合、与具

体工作是否相对应；是否按照批复的额度和开支范围执行预算，进度是否合理，是否存在无预算、超预算支出等问题；决算编报是否真实、完整、准确、及时。

（2）收支管理情况：包括但不限于收入是否实现归口管理，是否按照规定及时向计财处提供收入的有关凭据，是否按照规定保管和使用印章和票据，是否有隐瞒收入的情况等；发生支出事项时是否按照规定审核各类凭据的真实性、合法性，是否存在使用虚假票据套取资金的情形。

（3）政府采购管理情况：包括但不限于是否按照预算和计划组织政府采购业务；是否按照规定组织政府采购活动和执行验收程序；是否按照规定保存政府采购业务相关档案。

（4）资产管理情况：包括但不限于是否实现资产归口管理并明确使用责任；是否定期对资产进行清查盘点，对账实不符的情况及时进行处理；是否按照规定处置资产。

（5）合同管理情况：包括但不限于是否实现合同归口管理；是否明确应签订合同的经济活动范围和条件；是否有效监控合同履行情况，是否建立合同纠纷协调机制。

（6）其他情况：包括单位在业务层面还存在的与经济活动风险有关的其他制度安排、内控措施设计及执行情况。

### 三、内部控制自我评价工作组织与分工

为了内部控制自我评价工作的有序、高效开展，单位明确了内部控制自我评价的组织机构。单位各处室在内部控制自我评价中的职责划分以分工制衡、协调工作、提高效率为宗旨。为了保证内控评价的客观性和公正性，保证单位决策权、执行权、监督权的相互制约、相互协调，

内控自我评价机构与内控建设机构相对独立。一般而言，参与单位内部控制自我评价的岗位和处室主要包括单位负责人、审计处和纪检监察处。根据实际情况，单位也可以成立跨处室的内控自我评价工作小组开展内控自我评价工作。各方的职责如下：

（1）单位负责人对内部控制自我评价承担最终责任，对内部控制自我评价报告的真实性和完整性负责。单位负责人需审议内部控制自我评价报告的内容，审定内部控制重大缺陷、重要缺陷整改意见，协调内部控制自我评价工作实施过程中的困难与问题。

（2）审计处作为内部控制自我评价的牵头机构，在单位负责人的授权范围内组织、领导、监督单位的自我评价工作。参与审议内部控制自我评价报告的内容，审定内部控制重大缺陷、重要缺陷整改意见，协调解决权限与能力范围的困难与问题，及时向单位负责人汇报自评工作进度与情况。

（3）纪检监察处侧重管理内部党员职工工作中违反党风廉政建设、贪污腐败的监督监察工作，从“管人”角度对参与单位各业务流程的内部控制环节之中的相关岗位人员进行监督。纪检监察处需审核内部控制自我评价报告，监督领导班子在建立与实施内部控制过程中的责任履行，监督重要及特殊事务的处理程序的规范。

（4）在单位管理成熟且条件允许的情况下，通过单位负责人的授权，可以组建内部控制自我评价工作小组来独立开展内控自我评价工作。内部控制自我评价工作小组可以由跨处室的人员组建，对单位内部控制设计及运行的有效性进行评价，出具内部控制自我评价报告，向单位负责人汇报内控评价的结果，督促内控缺陷的落实整改。

（5）单位内部控制自我评价工作必须得到单位领导班子的高度重视

视和大力支持，使单位内控自我评价机构有充分的权威性。同时，内控评价人员必须具备相关的专业胜任能力和职业道德素质。

(6) 在实践中，如果单位内部考虑到人手缺乏、力量单薄、专业胜任能力不足等因素，可以委托具有专业能力的中介机构实施内部控制评价。此时，审计处须加强对内部控制评价工作的监督与指导。从业务性质上讲，中介机构受托为单位实施内部控制评价是一种非保证服务，内部控制评价报告的责任仍然应由单位负责人承担。

#### 四、自我评价方法与程序

内部控制自我评价工作组通过对被评价单位进行现场测试，综合运用个别访谈、调查问卷、专题讨论、穿行测试、实地查验、抽样和比较分析等方法，充分收集被评价单位内部控制设计和运行是否有效的证据，按照评价的具体内容，如实填写评价工作底稿，研究分析内部控制缺陷。

内部控制自我评价程序一般包括：制定评价工作方案、组成评价工作组、实施现场测试、汇总评价结果、编报评价报告等。概括而言，主要分为以下几个阶段：

##### 1. 准备阶段

(1) 制定评价工作方案：内部控制自我评价机构须根据单位日常监督与专项监督情况和管理要求，分析单位经济活动管理过程中的高风险领域和重要业务事项，确定检查评价方法，制定科学合理的评价工作方案，经单位领导班子批准后实施。评价工作方案须明确评价主体范围、工作任务、人员组织、进度安排和费用预算等相关内容。评价工作方案既可以以全面评价为主，也可以根据需要采用重点评价的方式。

(2) 组成评价工作组：评价工作组是在内部控制自我评价机构领

导下，具体承担内部控制检查评价任务。内部控制自我评价机构根据经批准的评价方案，挑选具备独立性、业务胜任能力和职业道德素养的评价人员实施评价。评价工作组成员须吸收单位内部相关处室熟悉情况、参与日常监控的负责人或业务骨干参加。单位根据自身条件，建立长效内部控制评价培训机制。

## 2. 实施阶段

(1) 了解被评价单位基本情况：充分与单位沟通组织文化和发展战略、组织机构设置及职责分工、领导班子成员构成及分工等基本情况。

(2) 确定检查评价范围和重点：评价工作组根据掌握的情况进一步确定评价范围、检查重点和抽样数量，并结合评价人员的专业背景进行合理分工。检查重点和分工情况可以根据需要进行适时调整。

(3) 开展现场检查测试：评价工作组根据评价人员分工，综合运用各种评价方法对内部控制设计与运行的有效性进行现场检查测试，按要求填写工作底稿、记录相关测试结果，并对发现的内部控制缺陷进行初步认定。

## 3. 汇总评价结果、编制评价报告阶段

(1) 评价工作组汇总评价人员的工作底稿，初步认定内部控制缺陷，形成现场评价报告。评价工作底稿须进行交叉复核签字，并由评价工作组负责人审核后签字确认。评价工作组将评价结果及现场评价报告向被评价单位进行通报，由被评价单位相关责任人签字确认后，提交内部控制自我评价机构。

(2) 内部控制自我评价机构汇总各评价工作组的评价结果，对工作组现场初步认定的内部控制缺陷进行全面复核、分类汇总；对缺陷的成因、表现形式及风险程度进行定量或定性的综合分析，按照对控制目



标的影响程度判定缺陷等级。

(3) 内部控制自我评价机构以汇总的评价结果和认定的内部控制缺陷为基础，综合内部控制工作整体情况，客观、公正、完整地编制内部控制评价报告，并报送单位领导班子。

#### 4. 报告反馈和跟踪阶段

对于认定的内部控制缺陷，内部控制自我评价机构结合单位领导班子要求，提出整改建议，要求责任单位及时整改，并跟踪其整改落实情况；已经造成损失或负面影响的，追究相关人员的责任。

### 五、自我评价报告内容要点

单位每年至少进行一次全面性自我评价，以每年年末作为年度内部控制自我评价报告的基准日，于基准日后一定时间内与审计报告一同报出内部控制自我评价报告。

单位的内部控制评价报告是内部控制评价的最终体现，内部控制评价对外报告一般包括以下内容：

(1) 单位领导班子声明：单位领导班子对报告内容的真实性、准确性、完整性承担个别及连带责任，保证报告内容不存在任何虚假记载、误导性陈述或重大遗漏。

(2) 内部控制自我评价工作的总体情况：明确单位内部控制自我评价工作的组织、领导体制、进度安排。

(3) 内部控制自我评价的依据：说明单位开展内部控制自我评价工作所依据的法律法规和规章制度。

(4) 内部控制自我评价的范围：描述内部控制自我评价所涵盖的被评价单位，以及纳入评价范围的业务事项，及重点关注的高风险领域。内部控制自我评价的范围如有所遗漏的，须说明原因，及其对内部控制

自我评价报告真实完整性产生的重大影响等。

(5) 内部控制自我评价的程序和方法：描述内部控制自我评价工作遵循的基本流程，以及评价过程中采用的主要方法。

(6) 内部控制效果分析：分析内部控制实施后，对单位各项业务与内部管理提升的促进作用。

(7) 内部控制缺陷及其认定：描述适用本单位的内部控制缺陷具体认定标准，并声明与以前年度保持一致或做出的调整及相应原因；根据内部控制缺陷认定标准，确定评价期末存在的重大缺陷、重要缺陷和一般缺陷，并对缺陷进行分析，阐述发生原因与源头，提出详细的整改方式与计划。

(8) 内部控制缺陷的整改情况：对于评价期间发现、期末已完成整改的重大缺陷，须阐述单位的整改结果。对于评价期末存在的内部控制缺陷，须阐述单位拟采取的整改措施及预期效果。

(9) 内部控制有效性的结论与完善对策：对不存在重大缺陷的情形，出具评价期末内部控制有效结论；对存在重大缺陷的情形，不得作出内部控制有效的结论，并须描述该重大缺陷的性质及其对实现相关控制目标的影响程度，以及可能给单位未来运行带来的相关风险。自内部控制评价报告基准日至内部控制评价报告发出日之间发生重大缺陷的，单位须责成内部控制评价机构予以核实，并根据核查结果对评价结论进行相应调整，说明单位拟采取的措施。无论单位内部控制是否有效，都需针对本单位在内控建设中遇到的障碍与问题提出建议。

## 六、自我评价缺陷整改

单位对于认定的内部控制缺陷，及时采取整改措施，切实将风险控制可在承受度之内，并落实有关机构或相关人员的整改责任。

单位内部控制自我评价机构就发现的内部控制缺陷与各职能处室共同商议，提出整改建议，并报单位领导班子批准。获批后，各职能处室须制定切实可行的整改措施，包括整改目标、内容、步骤、措施、方法、期限和责任人等。整改期限超过一年的，整改目标须明确近期和远期目标以及相应的整改工作内容。

单位内部控制自我评价机构须跟进内控缺陷的整改情况，对整改效果进行评价，督促各职能处室不断完善自身的内控流程。

## 第二节 内部审计

### 一、内部审计业务综述

内部审计是单位内部开展的、独立的、客观的监督和评价活动，是内部控制的重要手段。内部审计通过应用系统的、规范的方法，评价并改善风险管理、控制及治理过程的效果，帮助单位实现其目标。

本手册旨在确保单位建立完善的内部审计工作机制，促进单位形成有效的经济活动监督机制；建立内部审计制度、审计标准，为内部审计工作的科学性、规范性提供支持；建立精干、高效的内部审计队伍，促进内部审计工作的有序开展。

本章适用范围：适用于 W 局及下属行政事业单位。

单位的审计处是单位内部审计的归口管理部门，负责根据本单位的业务特点开展内部审计工作，及时发现管理的薄弱环节和管理中存在的问题，进行不断改进和提升。各职能处室根据内部审计的要求，配合审计处开展工作。

## 二、内部审计关注重点

(1) 在内部审计工作准备阶段，应避免无内部审计计划、未能有序组织的内部审计工作，造成内部审计人力、物力的浪费，影响内部审计工作目标的实现。

(2) 在内部审计项目组建时，应当注意内部审计人员的甄选，避免未具备审计专业能力、素质水平要求的人员负责内部审计工作，影响内部审计工作质量。

(3) 在内部审计实施过程中，应当注意避免内部审计实施方案制定不完整，审计实施程序不明确，影响内部审计工作的实施。

(4) 在内部审计现场工作完成后，避免未能与被内部审计进行充分沟通，或没有针对内部审计问题进行反馈和改进，达不到促进相关部门和责任人进一步完善工作的目的。

## 三、制定内部审计计划

审计处每年初根据单位具体情况及相关负责人要求，确定审计重点，编制年度审计工作计划。内容包括：纳入内部审计范围的单位、责任人、经费类别等；时间安排；内部审计项目的组织形式，即自行评价、委托中介机构评价、其他方式的评价；拟聘内部审计项目的负责人。年度审计工作计划根据单位授权情况，经相关负责人审批后执行。

## 四、组建内部审计项目组

审计处根据经批准的年度审计工作计划，结合具体情况，确定审计对象，组织审计小组，并制定项目负责人。当审计处人员能力不足以完成工作任务时，可提出申请，由外聘专家或者其他专业人士协助完成审计工作，或经批准后委托中介机构独立完成。

## 五、实施内部审计工作

(1) 审计项目负责人在初步了解被审计单位的情况的基础上，编制项目审计方案，确定具体审计时间、范围和方式等内容，经相关负责人审批后执行。

(2) 审计处根据批准的项目审计方案，在项目审计开始前的规定时间，将审计的时间、范围、内容、方式、要求及审计人员名单等事项通知被审计单位。

(3) 审计小组依据工作计划，实施各项审计程序，收集审计证据。审计人员收集审计证据时需根据审计工作的具体要求，科学、严密地收集分析审计证据，认真编写审计工作底稿，记录审计过程，获取有价值的审计证据。审计工作底稿编制应做到内容完整、记录清晰、结论明确、客观公正。

(4) 审计处在对审计事项进行审计后，应进行综合分析，写出审计报告初稿，征求被审计单位意见。被审计单位应当自接到审计报告初稿之日起的规定时间内提出书面意见；在规定时间内未提出书面意见的，视同无异议。当被审计单位对审计结论有不同意见时，首先对事实和数据是否确切可以提出补充意见，经审计小组查明后修改或补充，对审计报告的法规依据，处理建议的内容也可提出不同的看法，审计处可以采纳或维持原报告结论。

(5) 审计处在征求被审计单位意见后，提出正式审计报告，由单位相关负责人审批后，相关负责人作出审计决定或由审计处作出审计意见书，抄送被审计单位并通知其执行；若需其他有关单位或职能处室协助执行的，应当制发协助执行审计决定通知书。被审计单位对审计结论和决议如有异议，可在规定时间内向相关负责人提出书面的复核申请。

## 六、监督内部审计问题整改

被审计单位或协助执行的有关单位、职能处室应当自审计意见书和审计决定送达之日起的规定时间内，将审计决定和执行情况书面报告审计处。审计处自审计意见书和审计决定送达之日起的规定时间内，检查审计决定的执行情况。被审计单位未按规定期限和要求执行审计决定的，审计处应当责令执行；仍不执行，提请单位相关负责人裁决。

## 七、内部审计档案归档

审计处办理的每一审计事项都必须按规定要求在审计结论和决定后的规定时间内建立审计档案，并妥善保管，以备考察。审计档案未经单位相关负责人批准不得销毁，亦不得擅自借其他单位和调阅。

（全文结束）

## 附录：相关法律法规、政策文件

（附录单独成册）