



区县财政内部控制 操作手册

QUXIAN CAIZHENG NEIBU KONGZHI
CAOZUO SHOUC

——南京市六合区财政局内控制度实例

楚琢玉等 编著



中国财政经济出版社

区县财政内部控制 操作手册

QUXIAN CAIZHENG NEIBU KONGZHI
CAOZUO SHOUC

——南京市六合区财政局内控制度实例

楚琢玉等 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

区县财政内部控制操作手册—南京市六合区财政局内控制度实例/楚琢玉等编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 9

ISBN 978 -7 -5095 -2367 -4

I. ①区… II. ①楚… III. ①地方财政 - 财务管理 - 中国 - 手册 IV. ①F812.7 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 142293 号

责任编辑: 樊清玉

责任校对: 王 英

封面设计: 郁 佳

版式设计: 康普宝蓝

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 16 开 20.5 印张 550 000 字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 55.00 元

ISBN 978 -7 -5095 -2367 -4/F · 1909

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

国务院向总理和副总理等领导人，以
“不可不防、防近不防、易于操作、防范有效”为原则，
经过一年多的努力，建立了这套对政府内部控制制度，
全面规范了政府管理活动，在制度创新和制度建设上作出了重要
探索，值得肯定和推广。

李：我国正处于改革发展的关键时期，希望中央
各部门认真学习贯彻国务院做法，把加强内部控制
制，作为一项固本之举，常抓不懈，使政府的管理活动，更
加规范和建设，规范行政行为，全面提高行政效率，
为全面建设小康社会创造良好的行政环境。

李 世 强

2004年6月

编 委 会

主任：楚琢玉

委员：贾如龙 史克兵 陈秀法 汪东辉
穆章敏 李 群 周云贵 陈宁康
张 伟 方 勇 陈伏林 余 洋
吴学昌 屠本忠 杜世言 王迎标
陈文林 时光荣 王家年 戴文斗
谢华锋 王玉春 杨为强 毛玉桃
李 明 唐国民

序 言

近年来，随着市场化、全球化、信息化进程的加快，内部控制问题成为政府、学界和企业单位关注的热门话题，内部控制规范化的工作也在快速推进。1999年修订的《会计法》，第一次以法律的形式，要求各企业单位建立健全内部会计监督控制制度。为落实《会计法》的规定精神，2001~2004年，财政部先后正式发布了7项《内部会计控制规范》，涉及基本规范及货币资金、采购与付款、销售与收款、工程项目、担保、对外投资等6项具体规范，还印发固定资产、存货、筹资、成本费用、预算等控制规范的征求意见稿。同时，中国人民银行、证监会、银监会、国资委等机构，也先后针对国内商业银行、上市公司和国有企业制定了有关内部控制的规范，提出了强化公司和银行内部控制的一系列要求。2006年十届全国人大四次会议上，温家宝总理所作的《政府工作报告》强调要“完善公司治理，健全内控机制”。2006年开始，财政部会同证监会、审计署、银监会和保监会等联合成立企业内部控制标准委员会，着手研究制定中国的内部控制规范。2008年，正式发布《企业内部控制规范——基本规范》。2010年4月26日，正式发布《企业内部控制配套指引》，包括18项应用指引、1项评价指引和1项审计指引。一套完整的内部控制规范的正式发布，标志着我国企业内部控制规范化建设跨入了新的发展阶段。

内部控制建设工作并未局限在盈利性的企业领域，非盈利性的行政事业单位的内部控制制度建设也取得了较快的发展。近年来，作为践行科学发展观和完善公共财政体系的重要举措之一，各地财政机关纷纷启动财政内部控制制度体系建设工程，积极谋求构建有利于财政科学发展的长效机制，不断提升财政改革管理水平。实践中，财政管理人员认识到，财政部门作为国家财政资金的归口管理部门，肩负着确保财政资金安全、高效的重要任务，而以“科学规范、运转高效、制衡有力”为目标的内部控制制度建设，是确保财政资金安全、高效的必经之路。“有控则强，失控则弱，无控则乱，不控则败”，以及通过制度和流程的科学化和系统化，增强制度的权威性和制度约束的“刚性”，实现从“人管人”到“制度管人”的重要转变，是对多年来财政管理工作经验的重要总结，也是财政管理工作的一般规律。

南京市六合区财政局在内部控制制度建设上应该说是先行者之一。在楚琢玉局长的带领下，该局从2007年9月份就开始了这项工作，到2009年3月，江苏省首个区县

财政内部控制的指导性和操作性手册——《南京市六合区财政局内部控制制度》（简称《内控制度》）——顺利完成。综观全套内控制度，至少有五个显著的特点：

一是完整性。《内控制度》分全局与科室两个层次进行系统梳理，归纳出8类全局业务和58类科室业务，使内部控制体系能够覆盖大财政与小财政的全部工作内容，包括财政基础管理、财政资金管理、财政局经费和资产管理、信息管理等，覆盖财政资金管理控制的全部项目、要素和内容。

二是重要性。《内控制度》以大财政业务为主，关注与财政资金流转相关的重点业务、重点部门、重点环节和重要风险，梳理并规范了410个主要风险点和410个主要控制措施。

三是系统性。《内控制度》以目标为导向，充分考虑财政内部控制五大要素的内容和要求，并将财政内部控制制度分为基本规范和业务规范两个层次。

四是规范性。从“应该怎么做”而不是“现在是怎么做的”角度，全面分析、审视和优化制度及流程。制度表达形式上做到规范，包括制度和流程的名称及编号、制度行文方式与结构等。

五是可操作性。《内控制度》是全局工作人员分工、合作的结晶，制定过程中进行了充分的实地调查与研究，反复地沟通与协商。更为重要的是，《内控制度》所规范的财政内控体系，在出发点选择和功能定位上选择的是“可接受的风险水平”而不是“风险最小化”，从而避免了程序繁琐，起到简化流程、便于操作的效果。

六合区的《内控制度》将内部控制的基本原理与区县财政业务实际有效结合，从内容到形式都作了很多创新：

系统研究并归纳了财政内部控制的基本原理。这体现在《六合区财政局内部控制基本规范》中。《基本规范》系统归纳了财政内控的目标、原则、内容、要素和基本方法等，等于是搭建了一个财政内部控制的概念框架，这在国内应当属于首创。《基本规范》将财政内控目标表述为“合理保证区财政管理活动合法合规、财政资金和国有资产安全高效、财政信息真实可靠，提高财政管理工作的效率。”关于财政内控体系的内容，《基本规范》结合目前财政部门的职责归纳为七大模块，即预算管理、资金管理、国有资产管理、财政政策管理、财政监督管理、会计事务管理和行政管理。关于财政内控要素和方法的总结，基本规范也都结合了财政业务的特殊性。

将风险分析与流程再造相结合。内控说到底控制风险的，因此，风险的识别和分析应该是内控体系建设的重要内容。实施中，六合区财政局的工作人员不是根据现有业务流程进行风险识别与分析，而是将流程再造或优化贯穿于内控设计的全过程，首先进行流程再造，再根据新的流程进行节点风险点的识别与分析，确定与新流程相适应的风险应对策略和措施，从而克服了根据现有流程进行风险评估和策略设计的弊端。

将制度条文与图表相结合，突出了图表的主体作用，也是《内控制度》在表达方式上的一个创新。整套内控制度，只有《基本规范》采用了“条文”的表达方式，具

体的业务规范均选择了图表的形式表达，共有 66 个流程图和 346 张控制表。业务规范将业务流程图与节点控制表结合起来，并将内控五大要素嵌入在节点控制表之中，既体现了内控的内涵，又简化了形式，提高了制度清晰度，有助于提升制度执行力。

《内控制度》的设计过程中，尽可能借鉴了现代企业管理的理念和经验，比如可接受的风险水平、流程再造等概念，并将公司治理和企业内部牵制的思想和机制应用于区县财政管理。

《内控制度》还超前统筹考虑内控制度和财政信息化结合的问题。

因此可以说，《内控制度》是融理论与实务于一体，将内容创新与形式革新结合，具有可操作性和应用价值的一套财政内部控制体系。这套体系的研究与设计是开创性的，并且对于推进区县财政内部控制制度建设，具有良好的示范作用和推广价值。

当然，财政体制在不断改革与完善之中，对财政内部控制的认识也会不断深化。因此，对财政内部控制流程的优化和内控环境的培育也是一个持续的过程。也许，南京市六合区财政局的这套内部控制制度范例会有很多不尽人意之处，但至少在目前情况下，它还是填补了区县财政内部控制标准的空白，并且是区县财政内部控制体系建设的一个良好的模板。

南京大学会计与财务研究院副院长、教授、博导

李心合

2010 年 8 月

前 言

内部控制与风险管理一直是国内外企业界关注的重要课题。如何将企业内控制度建设经验借鉴到公共财政管理中来，构筑财政管理的防火墙，是我们致力追求的目标。实际上，风险是具有普遍性的，内部控制与风险管理也应是所有盈利性组织与非盈利性组织、政府及企事业单位共同适用的管理机制。无论什么样的财政体系或模式，也不管是哪一级的财政部门，实际上都存在适应公共财政改革的要求，确立现代财政管理的理念和模式，全面规范财政基础工作和财政资金的收、支、管、查等活动的问题；都需要适应财政管理科学化、标准化的要求，明确全局及各部门的工作范围和依据，优化和固化业务流程和标准，全面规范财政管理活动，防范财政风险，促进财政管理的法治化建设；都要求通过制度和流程的科学化和系统化，增强制度的权威性和制度约束的“刚性”，实现从“人管人”到“制度管人”的重要转变。正是出于这样的考虑，我们南京市六合区财政局于2007年就开始策划区财政局内部控制制度的建设项目，并于2008年年初正式开始全面实施。

实施期间，恰逢全球性金融海啸的爆发。面对这次严重的金融危机和经济衰退，我国政府采取了积极的财政政策，在扩大政府财政支出、增加投资的同时，控制和压缩行政性经费支出，这对各级财政部门的内部控制制度建设又提出了新的要求。内部控制制度的健全与完善，实际上也是积极财政政策的重要组成部分，有利于发挥财政在扩内需、调结构、保增长、促就业中的积极作用。

我们六合区财政局内部控制制度的建设，力求体现五个基本要求：

一是全面性。内部控制是覆盖财政局内部全部职能和业务及所有部门的全面性工作。为使财政内部控制制度的设计体现全面性要求，避免出现疏漏，项目实施前首先分全局与科室两个层次，对全局业务和科室内部业务进行了系统梳理，共归纳出66项财政业务，其中全局性业务8项、科室业务58项，使内部控制体系能够涵盖财政预算管理、资金管理、公有资产管理、财政政策管理、财政监督管理、会计事务管理和行政管理等内容。

二是重要性。内控制度贯穿于财政管理的各个方面。内控制度的设计应在全面控制的基础上，兼顾效率与节约，更多地关注与财政资金流转相关的重点业务、重点部门、重点环节和重要风险。坚持实用、有效原则，将重要风险与次要风险、重要措施

与次要措施有效区分，不搞繁琐哲学。

三是系统性。也就是将内部控制视为一个系统，确立目标导向，体现层次性及内在联系。财政内部控制，其目标就是合理保证财政管理活动合法合规、财政资金和国有资产安全完整、财政信息真实可靠，提高财政管理工作的效率。实现这些目标，需要使财政内部控制体系结构的安排与内部控制的内涵及整体框架相对接，充分考虑财政内部控制的环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督检查五大要素的内容和要求，并将财政内部控制制度分为基本规范和业务规范两个层次。各层次间的内部控制制度及各业务间的内部控制制度，保持充分的协调，避免矛盾和冲突。

四是规范性。科学性与规范性是内部控制制度建设的基本要求。项目实施过程中，项目组成员针对每一项业务或流程，均从“应该怎么做”而不是“现在是怎么做的”角度，全面分析、审视和优化制度及流程。通过规范性分析，找出原有内部控制体系中存在的问题，并有针对性地提出了流程再造的具体意见和方案，在充分沟通的基础上，将流程再造的意见和方案体现在具体的管理办法、控制流程和实施细则之中。将流程再造与内部控制优化有机结合，是确保内部控制规范性的重要措施。除此之外，项目组还力求在内部控制制度表达形式上做到规范，包括制度和流程的名称及编号、制度行文方式与结构等。

五是可操作性。这是提高制度执行力的重要保证。为使财政内部控制制度设计具有可操作性，我们选择了恰当的组织与实施方式。在实施过程中，围绕实现流程优化与可操作实施两个目标的有机整合，充分地实地调查与研究，反复地沟通与协商，使内部控制体系更能反映区财政局的实际情况，简化流程、便于操作。

在区财政内部控制制度设计和优化过程中，我们注重四个结合：

一是内部控制基本原理与区财政业务实际相结合。在财政内部控制体系设计过程中，我们既尊重内部控制的一般原理，设定了四项财政内部控制基本目标，并从内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督检查五要素构造财政内部控制框架结构，又充分考虑区财政工作实际，在财政内控目标定位、控制内容界定和控制措施设计等方面，体现区财政业务管理的特点和要求。

二是风险分析与流程再造相结合。说到底，内部控制就是控制风险的，因此，风险分析与评估是内部控制设计中必不可少的环节。财政局的风险包括整体风险和业务风险两个层次，对其中业务风险的分析需要结合业务流程来实施。实施过程中，我们不是直接根据现有流程进行风险识别和评估，而是首先对流程进行再造，之后再根据新的流程进行节点风险点的识别与分析，确定与新流程相适应的风险应对策略和措施，体现了流程再造与风险管理的有机结合。为避免出现大小风险或措施一样对待、眉毛胡子一把抓的现象，实施中关注了风险重要性的分析与识别，并对重要风险和次要风险采取了不同的应对策略和措施。通过风险分析，我们梳理了区财政局内部与全局业务和科室业务有关的410个主要风险点和410个主要控制措施。

三是制度条文与图表相结合。过去，制度的制定清一色采取条文的形式。这次我

们改进了内控制度的表达方式，将条文和图表有机结合，形象直观，通俗易懂，便于操作。基本规范界定财政内部控制的目标、原则、内容和基本方法等，用条文形式表达，共10章52条；业务规范选择图表形式，将业务流程图与节点控制表结合起来，共设计了66个流程图和346张控制表，构成一套完整的业务控制规范体系，简化了制度，提高了制度清晰度。

四是内外结合。在组织上，借助外部专家的力量，突破行为惯性的束缚，重新审视和改造现有的工作流程。同时注重发挥局内部干部和员工的作用，让全局领导、全体中层干部和大部分员工都介入调研分析、沟通交流、起草修订等内部控制制度建设的全过程之中，既能使制度与流程的优化工作具有更广泛的群众基础，有利于提高制度公开透明性和可操作性，又能很好地锻炼和培养干部及员工。

在内部控制制度设计过程中，我们还力求在确保适用性的基础上，尽可能借鉴现代企业管理的理念和经验，并超前统筹考虑内控制度和财政信息化结合的问题。经过一年多的努力，我们制定了包括1项基本规范、15个科室职能、60个岗位职责、覆盖全局和科室的66项业务规范、66个流程图，包括410个风险点和410个风险控制措施的346张控制表在内的一套完整的区财政内部控制制度体系。这套制度的制定和实施，必将对全面落实科学发展观，规范区财政业务管理，提高区财政局依法行政、依法理财的能力和水平，提高财政管理工作质量和服务效率，防范财政内部风险，起到十分积极的作用。

在工作实践中，我们把管理视作财政工作的生命线，发扬首创精神，积极探索，拟定了这套区财政内部控制制度，力求从机制上保障财政资金安全。由于所从事的基层财政工作的局限性，这套内部控制制度尚有缺陷和不足，随着财政改革的推进，我们将在实践中不断调整修正，与时俱进，进一步完善内部控制制度。

楚琢玉

2010年8月

目 录

六合区财政局内部控制基本规范..... (1)

六合区财政局科室职能与岗位职责描述..... (8)

六合区财政局内部控制流程及描述..... (24)

全局业务

1. QJ001 部门预算编制..... (24)

2. QJ002 非税收入资金收支计划编制..... (30)

3. QJ003 预算指标管理..... (36)

4. QJ004 国库集中支付管理..... (42)

5. QJ005 财政实拨资金（非国库集中支付）管理..... (46)

6. QJ006 财政统一发放工资管理..... (49)

7. QJ007 财政总决算管理..... (52)

8. QJ008 政府性投资项目资金管理..... (56)

预算科

9. YS001 财政收支预算（草案）编制..... (60)

10. YS002 财政收入预算执行..... (64)

11. YS003 财政收支预算调整..... (67)

12. YS004 财政体制结算管理..... (71)

国库科

13. GK001 财政总预算会计核算..... (76)

14. GK002 财政专项资金专户会计核算..... (81)

15. GK003 财政往来资金管理..... (86)

16. GK004 财政专项资金拨付管理..... (90)

17. GK005 预算单位银行账户管理..... (93)

综合科

18. ZH001 非税收入征缴管理..... (96)

19. ZH002 非税收入资金拨付..... (99)

20. ZH003 非税收入政府统筹..... (101)

21. ZH004 非税收入预算缴库 (104)

22. ZH005 非税收入会计核算 (107)

23. ZH006 票据管理 (112)

24. ZH007 土地出让收入管理 (116)

25. ZH008 土地复垦资金管理 (122)

农业科

26. NY001 农口项目资金管理 (125)

27. NY002 农口项目资金会计核算 (130)

经建科

28. JJ001 粮食购销企业财政补贴资金管理 (135)

29. JJ002 城建资金会计核算 (138)

30. JJ003 基建决算编报 (143)

企业科

31. QY001 企业国有产权转让管理 (147)

32. QY002 企业国有资产评估管理 (150)

33. QY003 行政事业单位国有资产处置管理 (154)

34. QY004 外资企业财政登记证管理 (157)

35. QY005 企业报表编报管理 (160)

社保科

36. SB001 社会保障基金收支预算编制 (164)

37. SB002 社会保险基金收支管理 (168)

38. SB003 新型合作医疗基金收支管理 (174)

39. SB004 其他保障基（资）金收支管理 (178)

40. SB005 社会保障基金财政专户会计核算 (181)

41. SB006 社会保障基金决算 (187)

文行科

42. WX001 义务教育公用经费预算管理 (191)

43. WX002 公务用车货币化改革资金管理 (194)

农税科

44. NS001 财政涉农补贴资金发放管理 (197)

45. NS002 村级三项资金管理 (201)

46. NS003 耕地占用税征收管理 (205)

47. NS004 耕地占用税和契税票据管理 (209)

契税所

48. QS001 土地契税征缴管理 (212)

49. QS002 房产契税征缴管理 (215)

会计科

50. KJ001 会计人员信息管理 (219)

51. KJ002 会计人员继续教育管理 (222)

52. KJ003 会计从业资格及职称管理 (225)

监督检查科

53. CJ001 财政检查 (229)

54. CJ002 内部监督检查 (236)

55. CJ003 委托社会中介机构审计业务管理 (241)

56. CJ004 财政支出绩效评价 (245)

政府采购办

57. ZC001 政府采购预算编制 (249)

58. ZC002 政府采购预算执行 (253)

59. ZC003 政府采购资金支付 (258)

60. ZC004 政府采购资金会计核算 (262)

61. ZC005 供应商投诉管理 (267)

财政结算中心

62. ZX001 国库集中支付会计核算 (273)

63. ZX002 会计集中核算管理 (279)

64. ZX003 预算单位远程报账管理 (285)

65. ZX004 预算单位财务报告管理 (288)

66. ZX005 集中核算会计档案管理 (290)

附录一 南京市六合区财政局内部控制制度贯彻实施意见 六财字〔2009〕112号 (293)

附录二 构建地方财政内部控制机制 推进财政科学化精细化管理
——兼对南京六合区财政局内部控制的评述
..... 财政部财政科学研究所《研究报告》(295)

附录三 哪里有风险，哪里就牢筑“防火墙”
——南京市六合区探索建立财政内控机制纪实
..... 解希民 (307)

六合区财政局内部控制 基本规范

第一章 总 则

第一条 为加快公共财政体系建设，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》等法律法规，按照“规范、安全、高效”的要求，结合我区财政管理的特点，特制定本规范。

第二条 本规范所称财政内部控制，是由财政局全体工作人员共同制定、共同实施、共同遵守，旨在实现控制目标的过程。

财政内部控制的目标是合理保证区财政管理活动合法合规、财政资金和国有资产安全完整、财政信息真实可靠，提高资金使用效益以及财政管理工作的效率。

第三条 建立健全财政内部控制制度，是全面落实科学发展观，提高财政部门依法行政、依法理财能力和水平的重要措施，是提高工作质量和服务效率的有效途径。

第四条 本规范适用于南京市六合区财政局内部业务管理活动。

第五条 区财政局局长对财政内部控制制度的建立健全及有效实施负责。

第二章 基本要求

第六条 建立和实施财政内部控制制度应遵循如下原则：

（一）全面性原则。财政内部控制制度应覆盖财政局内部机构设置与职责界定、财政局内部管理和财政资金管理体系的各种业务、各个部门和全体工作人员。任何部门和个人都不拥有超越财政内部控制制度规定的权力。

（二）重要性原则。财政内部控制制度应在全面控制的基础上，关注重要业务事项和高风险领域。

（三）制衡性原则。财政内部控制制度应保证财政局内部涉及财政业务的机构、岗位的合理设置及其职责权限的合理划分，坚持不相容职务相互分离，确保不同部门和岗位之间权责分明、相互制约、相互监督，同时兼顾工作效率。

（四）规范性原则。财政内部控制制度应力求从“应该怎么做”的角度全面优化和规范财政局内部业务管理流程和标准，并在制度表达形式上规范化。

（五）协调性原则。各项财政内部控制制度之间及流程之间应相互协调配套，避免矛盾和冲突。

（六）适用性原则。财政内部控制制度应从“可接受的风险水平”出发，立足财政局现实，力求控制流程便捷、实用，避免程序繁琐。在确保适用性的基础上充分借鉴先进的企业管理理念，并超前统筹考虑内控制度和财政信息化结合的问题。

第七条 区财政局财政内部控制制度包括三个组成部分：

（一）内部控制基本规范；

(二) 科室职能与岗位职责描述;

(三) 内部控制流程描述。

第八条 建立和实施财政内部控制, 包括如下要素:

(一) 内部环境: 主要包括财政部门的职能定位和活动范围、组织架构与决策程序、领导班子的权力分配和承担责任的方式、工作人员的诚信和道德价值观等。

(二) 风险评估: 及时识别、确认在履行职能和开展业务活动过程中的风险, 并对各项活动的风险点进行识别和评估。

(三) 控制措施: 保证实现财政业务目标的政策、程序以及防范、化解风险的措施。

(四) 信息与沟通: 及时对各类信息进行记录、汇总、分析和处理, 并进行有效的内外沟通和反馈。

(五) 监督检查: 对内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通的有效性进行监督、检查、评价, 发现内部控制设计和运行的缺陷并及时改进。

第九条 建立和运用与财政管理相适应的信息系统, 促进内部控制流程与信息系统的有机结合, 实现对业务和事项的自动控制, 减少或消除人为操纵因素。

第三章 内部环境

第十条 根据国家有关法律法规和财政职能, 制定局长办公会的议事规则, 明确决策、执行、监督等方面的职责权限, 形成科学有效的职责分工。

第十一条 根据财政管理的特点和财政体制改革的需要设置内部机构, 明确职责权限。

通过编制《科室职能与岗位职责描述》和《财政业务内部控制流程及描述》, 使全体工作人员掌握内部机构设置、岗位职责、业务流程等情况, 明确权责分配, 正确行使职权。

第十二条 根据国家公务员法等有关规定, 结合区县财政自身实际情况, 在逐步理顺现有人员管理机制的基础上, 制定和实施科学合理的人力资源管理政策。包括:

(一) 工作人员的招录、培训、考核、晋升与奖惩。

(二) 关键岗位工作人员的强制休假制度和定期岗位轮换制度。

(三) 掌握重要秘密的工作人员离岗的限制性规定。

(四) 有关人力资源管理的其他政策。

第十三条 坚持德才兼备、以德为先的用人准则, 将职业道德修养和专业胜任能力作为工作人员考核与晋升的重要标准, 切实加强工作人员培训和继续教育, 不断提升工作人员素质。

第十四条 加强文化建设, 培育积极向上的价值观和社会责任感, 倡导诚实守信、爱岗敬业、开拓创新和团队协作精神, 树立现代管理理念, 强化风险意识和服务意识。

第十五条 加强法制教育, 增强全体工作人员的法制观念, 严格依法行政、依法理财、依法监督。

第四章 风险评估

第十六条 在办理财政业务过程中应重视对内部风险的识别和评估。

第十七条 在识别和评估风险时, 应结合财政业务办理时所经过的相关科室和岗位。

相关科室在识别风险时，应考虑财政业务在本科室的内部流转环节，并明确各业务流转环节的主要风险点。

第十八条 在识别内部风险时，应关注下列因素：

- （一）财政业务的性质、财政管理的要求、财政内部业务流程等管理因素。
- （二）业务经办人员的职业操守、专业胜任能力等人员因素。
- （三）信息技术运用、软件类型、硬件质量等相关因素。

第十九条 在识别内部风险时，应按照风险发生的可能性及影响程度等，对所识别的风险点按重要性程度进行分析和排序，确定关注重点和优先控制的风险。

进行风险重要性分析时，可以充分吸收外部专家，内外结合组成风险分析团队，按照严格规范的程序开展工作，确保风险分析的准确性。

第二十条 应建立风险预警机制，采取措施及时纠错，有效控制风险。

第五章 控制内容

第二十一条 财政内部控制体系由预算管理、资金管理、国有资产管理、财政政策管理、财政监督管理、会计事务管理、政府采购管理和行政管理八部分内容组成。

第二十二条 预算管理。指依据法律法规对预算资金的筹集、分配、使用进行的组织、协调和监督等过程的活动。主要包括预算编制、预算执行、预算调整、财政决算、预算指标管理等内容。

（一）预算编制管理。收入预算编制范围包括税收收入、非税收入和政府性资金收入等。相关科室和人员应按照国家有关法律法规，做好预算收入的预测、计划编制与分解、征收、考核、分析、退库、减免、调节基金筹集、专项资金征管等工作。支出预算编制在保障政府公共支出的前提下，按照综合预算和零基预算要求，统筹兼顾，确保重点，妥善安排好其他各类预算支出。编制的财政收支预算草案应坚持收支平衡原则，做到量入为出，量力而行，综合平衡，并根据相关要求和规定，报区政府审定、区人大审议批准。认真组织对部门预算的审核、汇总及上报政府批复等工作。

（二）预算执行管理。依照国家法律法规，及时足额征缴各项预算收入，做到依法征管，应收尽收。坚持先预算后拨款的原则，合理调度预算支出，严格按照预算安排和项目执行进度拨付资金。分析财政经济发展形势和预算执行情况。健全预算执行监控体系，规范预算执行。

（三）预算调整管理。根据预算收入执行情况、预算单位支出需求调整以及财力变化情况，提出年度财政预算收支调整建议，报区政府审定、区人大审议批准。

（四）财政决算管理。根据相关法规规定，组织实施年终财政决算和部门决算，反映年度财政收支成果，报区政府、市财政局审定。

（五）预算指标管理。根据有关政策和规定，科学合理地分配、下达、调整、核对、签发、结余结转，保证资金拨付的准确性，提高财政资金使用效率。

第二十三条 资金管理。指依据政府法规和政策合理分配和拨付财政资金，对财政资金使用过程进行监督等活动。包括预算资金、纳入专户的非税收入资金、财政专户资金、票据、银行账户和资金支付等管理。

（一）预算资金管理。预算资金是指为确保行政事业单位正常运转和履行职能、促进事业发展所必须的经费来源，包括基本支出拨款、专项拨款等。相关科室应严格按照预算管理的规定，合理分配、拨付和监督使用预算资金。预算资金中的专项资金应按照先指标后拨款的原则，根据核定的支出