

行政事业单位内部控制丛书

行政事业单位 财务问题责任追究读本

问题清单 责任清单
追责依据 相关法规

主编 许太谊

QUESTION LISTS, RESPONSIBILITY LISTS,
BASIS FOR ACCOUNTABILITY & REGULATIONS
OF ADMINISTRATIVE
INSTITUTIONS' FINANCE

单位领导 | 财务主管 | 业务人员
案头必备财务合规手册

把权力关进制度的笼子里

萃取问题清单，堵塞制度漏洞，避开财务雷区

预算决算 | 资金管理 | 资产管理 | 政府采购 | 项目管理
费用支出 | 内部控制 | 审计监督 | 会计基础

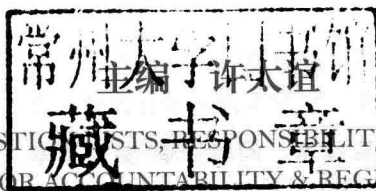


中国市场出版社
China Market Press

行政事业单位内部控制丛书

行政事业单位 财务问题责任追究读本

问题清单 责任清单
追责依据 相关法规



QUESTION LISTS, RESPONSIBILITY LISTS,
BASIS FOR ACCOUNTABILITY & REGULATIONS
OF ADMINISTRATIVE
INSTITUTIONS' FINANCE



中国市场出版社
China Market Press

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政事业单位财务问题责任追究读本: 问题清单 责任清单 追责依据 相关法规/许太谊主编. —北京: 中国市场出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5092-1560-9

I. ①行… II. ①许… III. ①行政事业单位-财务管理-中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 141379 号

行政事业单位内部控制丛书

行政事业单位财务问题责任追究读本: 问题清单 责任清单 追责依据 相关法规

XINGZHENGSHIYEDANWEI CAIWU WENTI ZEREN ZHUIJIU DUBEN: WENTIQING-DAN ZERENQINGDAN ZHUIZEYIJU XIANGGUANFAGUI

主 编 许太谊

责任编辑 钱 伟 张 瑶

出版发行  中国市场出版社
China Market Press

社 址 北京月坛北小街 2 号院 3 号楼 邮政编码 100837

电 话 编辑部 (010) 68032104 读者服务部 (010) 68022950

发 行 部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

总 编 室 (010) 68020336

盗版举报 (010) 68020336

邮 箱 474885818@qq.com

经 销 新华书店

印 刷 河北鑫兆源印刷有限公司

规 格 185mm×260mm 16 开本

版 次 2017 年 7 月第 1 版

印 张 23. 75

印 次 2017 年 7 月第 1 次印刷

字 数 560 千字

定 价 68.00 元

书 号 ISBN 978-7-5092-1560-9

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言

中央八项规定以来，有关部门出台或修订完善了公务接待、因公出国、会议、培训、出差等一系列财务制度，扎紧织密制度笼子，全面严肃财经纪律、严格财务管理。同时，加大了对财务方面违法违规违纪的检查和责任追究力度。然而从近年来财务检查、审计和巡视的结果来看，财务方面违法违规违纪问题仍很突出。一些人因此受到党纪和行政处分，甚至司法处理，教训极其深刻。

之所以出现上述情况，主要是由于一些单位和个人未给予足够的重视。长期以来存在这样一个误区，认为财务问题是财务人员或财务部门的事，其实不然，单位领导和业务部门人员大量地牵涉其中。单位财务方面出了问题，单位领导至少应当承担领导责任，视问题的性质和具体情况还可能承担主管责任或直接责任；还有一些问题直接责任往往是具体经办的业务部门承担。当然，财务人员特别是财务部门负责人，多数情况下对单位发生的财务问题应当承担监督责任，有些问题应当承担直接责任。

为了帮助有关人员了解和掌握在财务问题上应承担的责任，避免在财务方面违法违规违纪，我们对近年来行政事业单位财务方面的大量案例进行总结和归纳，提炼形成具有普遍指导意义的问题清单。按照问题导向、责任法定原则，编者查阅和研究了所有相关的法规制度，梳理出了本书的责任清单和追责依据。将问题精炼化、责任表单化、依据法定化，方便读者快速学习、精准查阅。

本书包括两大部分内容：第一部分分别从预算决算、资金管理、资产管理、政府采购、项目管理、费用支出、内部控制、审计监督、会计基础、其他共 10 个方面列示了问题清单、责任清单和追责依据。第二部分收录与责任清单和追责依据相关的主要法规，包括 6 部法律、13 个行政法规、29 个部门规章，以方便读者查阅。本书供行政事业单位负责人、财务部门和业务经办部门有关人员学习使用，也可供企业和社团组织有关人员参考。参加本书法规收集整理和编审工作的有（按姓氏笔画为序）：许太谊、朱爽、任晓琳、杜永勤、张少华、张金宝、孟可、闻燕、霍风。

本书资料的整理起初是为了研究落实财务问题责任追究，具有很强的实用性。本书编者多人查找也未能找到类似出版物和其他可供借鉴的资料，因此本书编者进行了很多探索性的工作。对于书中可能存在的问题和不足，敬请读者批评指正，以便今后修订时完善。

编 者

2017 年 7 月

目 录

第一部分 财务问题清单 责任清单 追责依据

一、预算决算常见问题、责任清单、追责依据	3
(一) 预算编制	3
(二) 预算执行	5
(三) 预算调整	6
(四) 预算绩效评价	7
(五) 部门决算	8
(六) 预(决)算批复	10
(七) 预(决)算公开	11
二、资金管理常见问题、责任清单、追责依据	12
(一) 大额资金管理	12
(二) 公务卡与现金管理	13
(三) 非税收入管理	15
(四) 财政票据管理	17
(五) 税务发票管理	19
(六) 账户管理	21
三、资产管理常见问题、责任清单、追责依据	23
(一) 资产配置	23
(二) 资产使用及处置	25
四、政府采购常见问题、责任清单、追责依据	27
五、项目管理常见问题、责任清单、追责依据	29
六、费用支出管理常见问题、责任清单、追责依据	31
(一) 出国经费支出管理	31
(二) 公务用车购置及运行费支出管理	34
(三) 公务接待支出管理	35

(四) 会议费支出管理	38
(五) 培训费支出管理	43
(六) 差旅费支出管理	45
(七) 其他费用支出管理	47
七、内部控制常见问题、责任清单、追责依据	49
八、审计监督常见问题、责任清单、追责依据	53
九、会计基础常见问题、责任清单、追责依据	55
(一) 会计人员及账簿设置管理	55
(二) 会计工作交接	58
(三) 会计监督	60
(四) 会计档案管理	62
十、其他常见问题、责任清单、追责依据	65

第二部分 相关法规

法律	69
中华人民共和国预算法	71
中华人民共和国商业银行法	86
中华人民共和国政府采购法	97
中华人民共和国审计法	107
中华人民共和国会计法	113
中华人民共和国行政许可法	120
行政法规	131
党政机关厉行节约反对浪费条例	133
财政违法行为处罚处分条例	143
中华人民共和国政府信息公开条例	149
建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要	155
现金管理暂行条例	164
中华人民共和国发票管理办法	168
机关事务管理条例	173
中华人民共和国政府采购法实施条例	178
党政机关公务用车配备使用管理办法	189
党政机关国内公务接待管理规定	192
关于严禁党政机关到风景名胜区开会的通知	195
中华人民共和国审计法实施条例	197
违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定	206

部门规章	209
行政单位财务规则	211
事业单位财务规则	218
中央部门结转和结余资金管理办法	226
财政支出绩效评价管理暂行办法	230
部门决算管理制度	236
中央预算单位公务卡管理暂行办法	243
关于实施中央预算单位公务卡强制结算目录的通知	249
关于中央财政科研项目使用公务卡结算有关事项的通知	252
政府非税收入管理办法	254
财政票据管理办法	259
中央预算单位银行账户管理暂行办法	265
人民币单位存款管理办法	271
现金管理暂行条例实施细则	274
人民币银行结算账户管理办法	278
行政单位国有资产管理暂行办法	289
事业单位国有资产管理暂行办法	295
中央行政事业单位国有资产管理暂行办法	303
基本建设财务规则	309
因公临时出国经费管理办法	317
因公短期出国培训费用管理办法	322
中央和国家机关会议费管理办法	325
中央和国家机关培训费管理办法	330
中央和国家机关差旅费管理办法	334
关于加强公务机票购买管理有关事项的通知	338
行政事业单位内部控制规范（试行）	340
会计基础工作规范	349
关于内部审计工作的规定	362
会计档案管理办法	365
设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为政纪处分暂行规定	369

01

财务问题清单 责任清单 追责依据

QUESTION LISTS
RESPONSIBILITY LISTS
BASIS FOR ACCOUNTABILITY
REGULATIONS

一、预算决算常见问题、责任清单、追责依据

(一) 预算编制

预算编制相关内容总结见表 1-1。

表 1-1

预算编制相关内容总结

常见问题	责任清单		追责依据
	单位负责人	财政部门 业务部门	
<p>1. 预算编制不完整，应纳入预算的项目或内容未纳入。</p> <p>2. 超范围编报预算，多报、重复申报或虚报项目或内容，多报、虚报在编人员“吃空饷”，项目预算未按要求细化。</p> <p>3. 应由本级承担的支出列入下级单位预算；应由行政单位承担的支出列入事业单位预算；以委托事项形式转移财政资金，或以虚高价格变相补助下属单位；违规代编预算。</p>	<p>1. 《中华人民共和国预算法》第三十二条……各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况，编制本部门、本单位预算草案。</p> <p>第三十六条……各单位应当依照本法规定，将所有政府收入全部列入预算，不得隐瞒、少列。</p> <p>2. 《党政机关厉行节约反对浪费条例》第七条 党政机关应当加强预算编制管理，按照综合预算的要求，将各项收入和支出全部纳入部门预算。</p>	<p>见单位负责人栏</p> <p>见单位负责人栏</p>	<p>1. 《中华人民共和国预算法》第九十二条 各级政府及有关部门有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任：</p> <p>(一) 未依照本法规定，编制、报送预算草案、预算调整方案、决算草案和部门预算、决算以及批复预算、决算的；……</p> <p>第九十五条 各级政府及有关部门、单位及其工作人员有下列行为之一的，责令改正，追回骗取、使用的资金，有违法所得的没收违法所得，对单位给予警告或者通报批评；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：</p> <p>……</p> <p>(二) 以虚报、冒领等手段骗取预算资金的；……</p>

续表

常见问题	责任清单		追责依据
	单位负责人	财务部门 业务部门	
<p>3. 《行政单位财务规则》 第十七条 行政单位的各项收入应当全部纳入单位预算，统一核算，统一管理。 第十九条 行政单位应当将各项支出全部纳入单位预算。 4. 《事业单位财务规则》 第十六条 事业单位应当将各项收入全部纳入单位预算，统一核算，统一管理。 5. 《中央部门结转和结余资金管理办法》(财预〔2016〕18号发布) 第九条 编制年度预算时，中央部门应充分预计和反映基本支出结转资金，并结合结转资金情况统筹安排以后年度基本支出预算。 第十四条 编制年度预算时，中央部门应充分预计和反映项目支出结转资金，并结合结转资金情况统筹安排以后年度项目支出预算。</p>	<p>2. 《财政违法行为处罚条例》 第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分： (一) 以虚报、冒领等手段骗取财政资金； …… 第七条 财政预算的编制部门和预算执行部门及其工作人员有下列违反国家有关预算管理规定的行为之一的，责令改正，追回有关款项，限期调整有关预算科目和预算级次。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级处分；情节严重的，给予撤职处分： (一) 虚增、虚减财政收入或者财政支出； (二) 违反规定编制、批复预算或者决算； …… 第二十条 单位和个人有本条例规定的财政违法行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。</p>		

(二) 预算执行

预算执行相关内容总结见表 1-2。

表 1-2 预算执行相关内容总结

常见问题	责任清单		追责依据
	单位负责人	财务部门	
<p>1. 无预算、超预算列出，擅自扩大开支范围或提高标准；自行调剂公用支出与人员支出、基本支出与项目支出、不同项目间支出预算。</p> <p>2. 项目准备不充分导致财政资金闲置；结余资金使用不符合规定，将项目支出结余资金结转使用。</p>	<p>1. 《中华人民共和国预算法》第十三条 ……各单位的支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。</p> <p>第五十三条 ……各部门、各单位是本部门、本单位的预算执行主体，负责本部门、本单位的预算执行，并对执行结果负责。</p> <p>第六十三条 各部门、各单位应当加强对预算收入和支出的管理，不得截留或者动用应当上缴的预算收入，不得擅自改变预算支出的用途。</p> <p>2. 《党政机关厉行节约反对浪费条例》</p> <p>第八条 党政机关应当遵循先有预算、后有支出的原则，严格执行预算，严禁超预算或者无预算安排支出，严禁虚列支出、转移或者套取财政资金。</p>	<p>见单位负责人栏</p>	<p>1. 《中华人民共和国预算法》第九十三条 各级政府有关部门、单位及其工作人员有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分：</p> <p>……</p> <p>(三) 截留、占用、挪用或者拖欠应当上缴国库的预算收入的；</p> <p>(四) 违反本法规定，改变预算支出用途的；</p> <p>……</p> <p>2. 《中央部门结转和结余资金管理办法》(财预〔2016〕18号发布)</p> <p>第十六条 ……项目支出结余资金原则上由财政部收回。</p> <p>第三十八条 中央部门在结转结余资金管理中出现违反本办法规定的，财政部应责成其进行纠正。对未及时进行纠正的，财政部可将有关资金收回。</p>

(三) 预算调整

预算调整相关内容总结见表 1-3。

表 1-3

预算调整相关内容总结

常见问题	责任清单			追责依据
	单位负责人	财务部门	业务部门	
未经批准调整预算，自行变更项目。	<p>1. 《中华人民共和国预算法》第七十二条 各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。严格控制不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金调剂，确需调剂使用的，按照国务院财政部门的规定办理。</p> <p>2. 《行政单位财务规则》第十二条 ……预算在执行中原则上不予调整。因特殊情况确需调整预算的，行政单位应当按照规定程序报送审批。</p> <p>3. 《事业单位财务规则》第十条 事业单位应当严格执行批准的预算。预算执行中，国家对财政补助收入和财政专户管理资金的预算一般不予调整。</p>	见单位负责人栏	见单位负责人栏	<p>《中华人民共和国预算法》第九十二条 各级政府及有关部门有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任：</p> <p>……</p> <p>(二) 违反本法规定，进行预算调整的；</p> <p>……</p> <p>第九十三条 各级政府有关部门、单位及其工作人员有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分：</p> <p>……</p> <p>(四) 违反本法规定，改变预算支出用途的；</p> <p>……</p>

(四) 预算绩效评价

预算绩效评价相关内容总结见表 1-4。

表 1-4 预算绩效评价相关内容总结

常见问题	责任清单			追责依据
	单位负责人	财务部门	业务部门	
1. 未按规定开展绩效评价。 2. 绩效目标未实现。	1. 《中华人民共和国预算法》第五十七条……各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。 2. 《财政支出绩效评价暂行办法》(财预〔2011〕285号发布)第三条……各预算部门(单位)是绩效评价的主体。	见单位负责人栏	见单位负责人栏	《财政支出绩效评价暂行办法》(财预〔2011〕285号发布)第三十五条 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》(国务院令 427号)等国家有关规定追究责任。

(五) 部门决算

部门决算相关内容总结见表 1-5。

表 1-5

部门决算相关内容总结

常见问题	责任清单			追责依据
	单位负责人	财务部门	业务部门	
<p>1. 预算决算差额较大且不能合理解释。</p> <p>2. 决算报表与财务账簿数额不一致。</p> <p>3. 决算编报不完整, 应纳入决算的项目或内容未纳入。</p>	<p>1. 《中华人民共和国预算法》</p> <p>第七十五条 编制决算草案, 必须符合法律、行政法规, 做到收支真实、数额准确、内容完整、报送及时。</p> <p>2. 《部门决算管理制度》(财库〔2013〕209号发布)</p> <p>第九条 各部门应当按照财政部门要求, 组织实施本部门的决算管理工作, 并对本部门决算数据的真实性、完整性负责。</p> <p>第五十四条 ……各单位负责人对本单位的决算真实性和完整性负责。</p>	<p>1. 《中华人民共和国预算法》</p> <p>第七十五条 编制决算草案, 必须符合法律、行政法规, 做到收支真实、数额准确、内容完整、报送及时。</p> <p>2. 《部门决算管理制度》(财库〔2013〕209号发布)</p> <p>第九条 各部门应当按照财政部门要求, 组织实施本部门的决算管理工作, 并对本部门的决算数据的真实性、完整性负责。</p> <p>第十七条 ……</p> <p>(三) 应当根据登记完整、核对无误的账簿记录和其他有关会计核算资料编制决算, 做到数据真实正确、内容完整, 账证相符、账实相符、账表相符、表表相符。</p> <p>第二十六条 ……各部门</p>	<p>1. 《中华人民共和国预算法》</p> <p>第七十五条 编制决算草案, 必须符合法律、行政法规, 做到收支真实、数额准确、内容完整、报送及时。</p> <p>2. 《部门决算管理制度》(财库〔2013〕209号发布)</p> <p>第九条 各部门应当按照财政部门要求, 组织实施本部门的决算管理工作, 并对本部门的决算数据的真实性、完整性负责。</p>	<p>《财政违法行为处罚处分条例》</p> <p>第七条 财政预决算的编制部门和预算执行部门及其工作人员有下列违反国家有关预算管理规定之一的行为, 责令改正, 追回有关款项, 限期调整有关预算科目和预算级次。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分; 情节较重的, 给予降级处分; 情节严重的, 给予撤职处分; ……</p> <p>(二) 违反规定编制、批复预算或者决算; ……</p> <p>第十八条 属于会计方面的违法行为, 依照会计方面的法律、行政法规的规定处理、处罚。对其直接负责的主管人员和其他直接</p>

续表

常见问题	责任清单			追责依据
	单位负责人	财务部门	业务部门	
		汇总的部门决算报表应当以所属行政事业单位上报数据为准，不得自行调整单位数据和科目，不得虚报、瞒报和随意结转。		责任人员，属于国家公务员的，还应当给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分。 第二十条 单位和个人有本条例规定的财政违法行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

(六) 预(决)算批复

预(决)算批复相关内容总结见表 1-6。

表 1-6

预(决)算批复相关内容总结

常见问题	责任清单		追责依据
	单位负责人	业务部门	
未按规定批复预算决算。	<p>《中华人民共和国预算法》 第五十二条 ……各部门应当在接到本级政府财政部门批复的本部门预算后十五日内向所属各单位批复预算。 第八十条 ……各部门应当在接到本级政府财政部门批复的本部门决算后十五日内向所属各单位批复决算。</p>	<p>财务部门 见单位负责人栏</p>	<p>《财政违法行为处罚处分条例》 第七条 财政预算的编制部门和预算执行部门及其工作人员有下列违反国家有关预算管理规定行为的，责令改正，追回有关款项，限期调整有关预算科目和预算级次。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级处分；情节严重的，给予撤职处分： …… (二) 违反规定编制、批复预算或者决算； …… 第二十条 单位和个人有本条例规定的财政违法行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。</p>