水利预算单位财务内部控制

工作手册

水利部预算执行中心　编

中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利预算单位财务内部控制

工作手册

水利部预算执行中心　编

中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn
·北京·

内 容 提 要

本书从内部控制知识问答、内部控制的信息化、内部控制相关制度汇编三个方面着手，为水利预算单位财务部门领导和财务从业人员提供内部控制完整的知识体系，以期为水利预算单位开展内部控制工作提供帮助和借鉴。

图书在版编目（CIP）数据

水利预算单位财务内部控制工作手册 / 水利部预算执行中心编. -- 北京 : 中国水利水电出版社, 2020.5
ISBN 978-7-5170-8543-0

Ⅰ. ①水… Ⅱ. ①水… Ⅲ. ①水利工程－单位预算会计－财务管理－手册 Ⅳ. ①TV512-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第073852号

书　　名	水利预算单位财务内部控制工作手册 SHUILI YUSUAN DANWEI CAIWU NEIBU KONGZHI GONGZUO SHOUCE
作　　者	水利部预算执行中心　编
出版发行	中国水利水电出版社 （北京市海淀区玉渊潭南路1号D座　100038） 网址：www.waterpub.com.cn E-mail：sales@waterpub.com.cn 电话：（010）68367658（营销中心）
经　　售	北京科水图书销售中心（零售） 电话：（010）88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排　　版	中国水利水电出版社微机排版中心
印　　刷	天津嘉恒印务有限公司
规　　格	170mm×240mm　16开本　22.5印张　398千字
版　　次	2020年5月第1版　2020年5月第1次印刷
印　　数	0001—1000册
定　　价	**88.00**元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

编　　委　　会

主　　审　赫崇成

主　　编　唐世青

副 主 编　逯毅瑾　张　艳　宋　峰

编委成员　马超群　张　婧　侯佳良　赵诗月

刘云裳　贾若昀　吕　雷　吴冰清

许　智　陈　栋　黄海涛　李忻悦

前言

为贯彻落实党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的有关精神，2012 年 11 月 29 日，财政部印发了《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21 号），从 2014 年 1 月 1 日起全面实施。《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称《内控规范》）是我国行政事业单位内部控制建设的纲领性文件。之后财政部又印发了《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24 号）等一系列文件，对行政事业单位建立健全内部控制进行部署和指导。

自 2012 年起，水利预算单位内部控制建设的序幕也正式拉开，水利预算单位按照财政部的有关要求，逐步开展了内部控制组织机构建立、管理制度建设、控制措施实施、控制程序执行、基础性评价开展等工作，有效地提高了水利预算事业单位的内部管理水平，同时强化了廉政风险防控机制建设。

经过多年的内部控制建设，水利预算单位内部控制正逐步向精准化、精细化方向发展。作为预算单位的财务部门，如何做好财务内部控制工作，如何更加精准地查找财务内部控制的关键环节，如何实现管理制度的更加精细化，是摆在财务部门负责人和财务从业人员面前的一项重要工作。

内部控制建设的生命力在于落实，同时也是一项持续性的长效工作。水利预算单位财务内部控制（以下简称财务内控）建设的相关人员必须熟练掌握内部控制建设思想、方法和基础知识等精髓，把财政部内部控制建设的相

关要求落实到实际工作中去，并作为防范风险的长效机制常抓不懈，只有这样，才能真正提高财务管理水平。

本书从内部控制知识问答、内部控制的信息化、内部控制相关制度汇编三个方面着手，为水利预算单位财务部门负责人和财务从业人员提供内部控制完整的知识体系，并结合水利预算单位的特点，提出了建立内部控制建设系统性解决方案，以期为水利预算单位的财务部门精准化、精细化开展内部控制工作、落实内部控制的各项要求提供帮助和借鉴。

内部控制建设是一项系统工程，只有吃透《内控规范》的精神，准确把握其内涵和要点，瞄准内部管理中的薄弱环节，将制衡机制嵌入内部管理制度之中，才能发挥内部控制的作用，为水利预算单位经济业务的安全运行提供合理保证。通过本书，我们希望能够实现以下的目标。

一是促进内部控制制度得到建立健全。内部控制制度包括单位层面内部控制制度、业务层面内部控制制度、内部控制监督与评价制度。通过《水利预算单位财务内部控制工作手册》（以下简称《工作手册》）的引导示范，促进水利预算单位通过内部控制建设，根据自身情况，按照内部控制的逻辑顺序，建立健全单位层面内部控制制度、业务层面内部控制制度和内部控制监督与评价制度，逐步建立健全有效的内部控制制度体系。

二是促进单位层面内部控制得到完善。单位层面内部控制包括内部控制工作组织、内部控制机制、内部管理制度建设、关键岗位人员管理、财务信息编报、信息化建设六个方面。通过《工作手册》的引导示范，促进水利预算单位在进行内部控制建设时，通过单独设置内部控制职能部门或者确定内部控制牵头部门，积极地发挥相关部门或关键岗位的作用，建立内部控制实施激励约束机制；决策、执行和监督三权分离，相互制衡；建立严格的授权审批控制和责任追究制度，健全内部控制关键岗位责任制，形成各司其责、各负其责、相互制约、相互协调的工作机制，使单位层面内部控制得以完善。

三是促进业务层面内部控制得到加强。业务层面内部控制包括

预算业务、收入业务、支出业务、债权债务、采购业务、货币资金、固定资产、无形资产、存货、建设项目和合同管理十一个方面。通过《工作手册》的引导示范，促进水利预算单位内部控制建设从以上十一个方面着手，通过加强预算、收支等主要经济活动内部控制的组织领导，建立健全相关内部管理制度，明确相关岗位的职责权限和沟通协调机制，不相容岗位相互分离，使业务层面内部控制得到加强。

四是促进内部控制各项目标得到实现。按照《内控规范》的要求，内部控制的目标是合理保证单位经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高公共服务的效率和效果。促进水利预算单位水利单位在建设内部控制时，重点关注经济活动的合法合规，重视公共服务的效率和效果，有效防范舞弊和预防腐败，在保证资产安全的基础上强调使用效率，真实完整地报告单位的财务信息，客观地反映预算执行情况，为单位领导决策提供可靠依据，使内部控制各项目标得到实现。

本书由水利部预算执行中心相关人员组成编委会完成编写，安徽省淮河会计学会相关人员协助编写。赫崇成负责全书的策划和审定，参与本书编写的人员包括唐世青、逯毅瑾、张艳、宋峰、马超群、张婧、侯佳良、赵诗月、刘云裳、贾若昀、吕雷、吴冰清、许智、陈栋、黄海涛、李忻悦。本书在编写过程中还得到了水利部财务司、水利部水利水电规划设计总院、水利部太湖流域管理局和南京水利科学研究院有关专家的指导，在此一并表示感谢！

本书在编写过程中，参阅了诸多文献，不能一一标注，谨对参阅文献的作者表示由衷的感谢！尽管我们想竭尽全力把内部控制的相关知识介绍给读者，但因编者水平有限和编写时间等其他主客观因素的影响，书中难免有疏漏或不当之处，敬请广大读者批评指正，以便日后修订完善。

编写委员会

2019 年 12 月

目录

前言

第一部分　内部控制知识问答

第一章　概述…… 3
一、财务内控的概念是什么？ …… 3
二、财务内控的目的是什么？ …… 3
三、财务内控的目标是什么？ …… 3
四、财务内控的构建原则是什么？ …… 4
五、财务内控构建的责任人是谁？ …… 4
六、单位负责人如何致力于财务内控体系的建立与执行？ …… 5
七、财务内控制度体系构建内容包括哪些？ …… 5
八、财务内控构建的方法是什么？ …… 5
九、财务内控的控制方法有哪些？ …… 5

第二章　单位层面财务内控…… 7
一、单位层面财务内控的目标是什么？ …… 7
二、单位层面财务内控的内容是什么？ …… 7
三、财务内控工作岗位如何设置？ …… 8
四、财务风险评估工作机制如何健全？ …… 8
五、财务决策机制如何健全？ …… 9
六、分工明确的财务内控执行机制如何健全？ …… 9
七、财务监督机制如何健全？ …… 10
八、财务部门在财务内控中应履行哪些职责？ …… 10
九、财务内控应建立哪些主要管理制度？ …… 11
十、财务关键岗位人员管理机制如何健全？ …… 12
十一、财务信息编报工作机制如何建立？ …… 12

十二、财务信息化工作机制如何健全？ …… 13
第三章　预算业务控制 …… 15
一、预算业务控制的目标是什么？ …… 15
二、预算业务控制应建立健全哪些制度？ …… 15
三、预算业务的不相容岗位主要包括哪些？ …… 16
四、预算编制如何控制？ …… 16
五、预算部门和业务部门等的沟通协调机制如何建立？ …… 17
六、预算在单位内部进行指标分解、审批下达等如何控制？ …… 17
七、预算调整如何控制？ …… 18
八、预算有效执行如何控制？ …… 18
九、预算执行分析机制如何建立？ …… 19
十、决算管理如何控制？ …… 19
十一、决算分析及结果运用的措施有哪些？ …… 20
十二、如何建立健全单位预算与决算相互反映、相互促进的机制？ …… 20
十三、如何建立预算绩效管理机制？ …… 21
十四、预算绩效管理的重点任务有哪些？ …… 21
第四章　收支业务控制 …… 23
一、收入业务控制的目标是什么？ …… 23
二、收入业务应建立的控制制度有哪些？ …… 23
三、收入业务的岗位如何划分和设置？ …… 24
四、政府非税收入的收缴管理如何控制？ …… 24
五、财政票据、发票等各类票据的保管和使用如何控制？ …… 25
六、支出业务的管理要求和控制目标是什么？ …… 26
七、支出业务应建立哪些控制制度？ …… 26
八、支出业务的岗位如何划分和设置？ …… 26
九、支出业务的内部审批环节如何控制？ …… 27
十、支出业务审核和会计核算环节如何控制？ …… 27
十一、支出业务的资金支付环节如何控制？ …… 28
十二、会计档案如何归档和保管？ …… 28
十三、债权债务业务控制的内容是什么？ …… 29

十四、债权债务岗位如何设置，岗位职责有哪些？ …… 29
十五、债权业务风险如何控制？ …… 30
十六、债务业务风险如何控制？ …… 31
十七、大额债务的举借和偿还如何控制？ …… 32
十八、坏账损失处理中的风险如何控制？ …… 32

第五章　政府采购业务控制 …… 34
一、政府采购业务控制的目标是什么？ …… 34
二、政府采购业务应该建立哪些内部控制制度？ …… 34
三、财务部门在政府采购业务中可发挥的职能作用有哪些？ …… 35
四、政府采购业务岗位如何设置？ …… 35
五、政府采购业务如何加强安全保密管理？ …… 36
六、政府采购预算和计划环节如何控制？ …… 36
七、政府采购方式确定环节如何控制？ …… 36
八、政府采购信息发布环节如何控制？ …… 37
九、政府采购文件编制环节如何控制？ …… 37
十、政府采购评标定标环节如何控制？ …… 38
十一、政府采购签订合同环节如何控制？ …… 38
十二、政府采购履约验收环节如何控制？ …… 39

第六章　资产控制 …… 40
一、资产控制的范围包括哪些？ …… 40
二、资产控制的目的是什么？ …… 40
三、资产管理应该建立哪些控制制度？ …… 41
四、货币资金管理岗位如何设置？ …… 41
五、实物资产控制岗位如何划分和设置？ …… 41
六、货币资金控制如何加强？ …… 42
七、实物资产和无形资产配置控制如何加强？ …… 43
八、实物资产和无形资产出租出借控制如何加强？ …… 43
九、实物资产和无形资产处置控制如何加强？ …… 44
十、对外投资如何设置不相容岗位？ …… 44
十一、对外投资立项环节如何控制？ …… 44

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

十二、对外投资管理环节如何控制？ …… 45
十三、对外投资如何进行责任追究？ …… 45

第七章　建设项目控制 …… 47
一、建设项目控制的目标是什么？ …… 47
二、建设项目应建立哪些控制制度？ …… 47
三、建设项目控制包括哪些关键环节？ …… 47
四、建设项目控制的关键岗位（部门）如何设置？ …… 48
五、建设项目控制的议事决策机制是什么？ …… 49
六、建设项目立项决策环节如何控制？ …… 49
七、建设项目概预算编制环节如何控制？ …… 50
八、建设项目预算管理环节如何控制？ …… 50
九、建设项目招标环节如何控制？ …… 51
十、建设项目资金管理使用如何控制？ …… 51
十一、建设项目价款结算环节如何控制？ …… 52
十二、建设项目成本管理环节如何控制？ …… 53
十三、建设项目竣工决算环节如何控制？ …… 53

第八章　合同控制 …… 56
一、合同控制的目标是什么？ …… 56
二、合同控制的环节有哪些？ …… 56
三、合同内部管理制度如何建立？ …… 56
四、合同订立环节如何加强控制？ …… 57
五、合同履行如何控制？ …… 58
六、合同价款结算如何控制？ …… 58
七、合同登记如何加强管理？ …… 59
八、合同补充和变更如何控制？ …… 59
九、合同解除或中止过程中的风险如何防控？ …… 60
十、合同纠纷如何妥善解决？ …… 60
十一、合同信息安全保密工作如何加强？ …… 61

第九章　评价与监督 …… 63
一、内部控制评价的目标是什么？ …… 63
二、内部控制评价应当遵循什么原则？ …… 63
三、内部控制评价中职责分工是怎样的？ …… 64
四、内部控制评价应当包括哪些内容？ …… 64
五、内部控制评价准备阶段包括哪些工作？ …… 65
六、内部控制评价实施阶段包括哪些工作？ …… 66
七、内部控制评价报告阶段包括哪些工作？ …… 67

第二部分　内部控制的信息化

第一章　内部控制信息化总述 …… 71
一、内部控制与信息化 …… 71
二、内部控制信息化的背景 …… 72
三、内部控制信息化的目标与内容 …… 74
第二章　内部控制信息化建设 …… 78
一、政府采购的信息化建设 …… 78
二、国库集中支付的信息化建设 …… 80
三、项目预算管理的信息化建设 …… 82

第三部分　内部控制相关制度汇编

第一章　内部控制类制度规定 …… 89
一、行政事业单位内部控制规范（试行） …… 89
二、关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见 …… 100
三、关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见 …… 104
四、关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知 …… 109
五、行政事业单位内部控制报告管理制度（试行） …… 124
第二章　预/决算类制度规定 …… 128
一、中华人民共和国预算法（略） …… 128
二、中华人民共和国预算法实施条例（略） …… 129
三、中央本级基本支出预算管理办法 …… 130

四、中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见 …… 134
五、部门决算管理制度 …… 139
第三章　基础财务类制度规定 …… 147
一、中华人民共和国会计法（略） …… 147
二、会计基础工作规范 …… 148
三、管理会计基本指引 …… 164
四、财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见 …… 167
五、现金管理暂行条例 …… 171
六、会计人员管理办法 …… 175
七、会计档案管理办法（略） …… 177
八、中华人民共和国票据法（略） …… 178
九、中华人民共和国发票管理办法（略） …… 179
十、《中华人民共和国发票管理办法实施细则》 …… 180
十一、行政单位财务规则（略） …… 184
十二、行政单位会计制度（略） …… 185
十三、事业单位财务规则（略） …… 186
十四、事业单位会计制度（略） …… 187
十五、事业单位会计准则（略） …… 188
十六、中央部门结转和结余资金管理办法 …… 189
十七、政府非税收入管理办法 …… 193
十八、政府综合财务报告编制操作指南（试行）（略） …… 198
十九、财政违法行为处罚处分条例 …… 199
二十、中央水利资金管理责任制度（略） …… 206
二十一、关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见 …… 207
第四章　基本建设项目类财务制度规定 …… 215
一、建设工程价款结算暂行办法（略） …… 215
二、基本建设财务规则 …… 216
三、基本建设项目建设成本管理规定 …… 225
四、基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法 …… 229
五、中央基本建设项目竣工财务决算审核批复操作规程 …… 233

六、水利部基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法（略） …… 240
七、水利部办公厅关于进一步加强基本建设项目竣工财务决算审查工作的通知 …… 241

第五章　国有资产类管理规定 …… 247
一、行政单位国有资产管理暂行办法 …… 247
二、事业单位国有资产管理暂行办法 …… 254
三、中央行政单位通用办公设备家具配置标准 …… 262
四、中华人民共和国资产评估法（略） …… 266
五、国有资产评估管理办法（略） …… 267
六、国有资产评估管理若干问题的规定 …… 268
七、中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法 …… 271
八、中央级水利单位国有资产管理暂行办法 …… 281
九、中央级水利单位国有资产管理实施细则 …… 295

第六章　政府采购及招投标类制度规定 …… 325
一、中华人民共和国采购法（略） …… 325
二、中华人民共和国招标投标法（略） …… 326
三、中华人民共和国政府采购法实施条例（略） …… 327
四、中华人民共和国招标投标法实施条例（略） …… 328
五、政府采购货物和服务招标投标管理办法（略） …… 329
六、政府采购信息公告管理办法 …… 330
七、政府购买服务管理办法（暂行） …… 335
八、政府和社会资本合作项目政府采购管理办法 …… 341

第一部分

内部控制知识问答

第一章

概　　述

一、财务内控的概念是什么？

财政部 2012 年 11 月颁布的《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称《内控规范》）第三条规定："本规范所称内部控制，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。"

财务内控就是水利预算单位为了实现财务控制目标，从加强财务管理的需要出发，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。

财务内控是单位内部控制的重要组成部分，财务控制应该服从单位内部控制的总体规划，单位内部控制协调财务内控同其他业务内部控制的关系，保证内部控制能够发挥约束和控制的作用。

二、财务内控的目的是什么？

加强财务内控的目的是：提高财务管理水平，规范财务行为，从财务管理层面，加强单位廉政风险防控机制建设。

三、财务内控的目标是什么？

以《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国预算法》《内控

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com