

附件

## 关于进一步加强行政事业单位 财务管理的指导性意见

为贯彻落实新《预算法》和厉行节约反对浪费相关要求，进一步规范财经秩序，明确主体责任，规范财务行为，保障财政资金安全，降低运行成本，提高资金使用效益，根据《会计法》、《行政事业单位内部控制规范（试行）》及行政事业单位财务管理制度等相关法律法规，结合我市实际，现就进一步加强全市行政事业单位（以下简称单位）财务管理工作，提出如下意见：

### 一、明确主体，构建单位财务管理责任体系

1. 加强单位财务管理，明确单位财务管理的主体责任，落实财政部门的监督责任，建立起权责明确、传导顺畅、问责有据、协同有力的财务管理责任体系。

2. 严肃财经纪律，加强制度建设，强化管理措施，健全责任传导机制，提高财务管理水平。按照《会计法》的规定，各单位的主要负责人对财务管理工作负主要领导责任，保证本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性。单位主要负责人要切实增强财经法制观念，严格履行法定的财务管理职责，建立健全各项财务管理制度，做到用制度管人、管事，以制度促进管理。分管负责人对财务管理工作负重要领导责任，财务机构和承办机构的负责人和经办人员对财务管理工作负直接责任。

3. 单位应当承担的财务管理主体责任具体包括：规范编制部门预算，强化预算执行，提高预算支出绩效；真实、准确、规范地编制部门决算；及时、完整、细化地公开单位预决算和“三公”经费信息；执行国家政策，规范支出行为，维护财经纪律；加强和规范单位资产配置、使用和处置管理，维护国有资产安全完整性；建立并落实职权分离、权责对等、风险可控、监督有力的内部控制制度。

4. 同级政府财政部门是单位财务管理的财政监督主体。财政部门负责：对单位部门预算编制、执行和绩效的监督管理；对国库集中支付和资产管理的动态监控；对会计管理事务、部门决算质量和会计信息质量的指导和监督；定期或不定期组织开展对单位财务管理情况的常规检查和专项检查，及时发现单位财务管理存在的问题，并提出整改意见，确保财政监督的常态化、制度化。

## **二、规范单位预算编制和执行，细化预决算公开**

5. 坚持完整性、科学性和公开性原则，合理编制部门预算。单位应当将各项收入和支出全部纳入部门预算管理，确保预算编制的完整性，压缩一般性支出，保障重大决策和中心工作的实施。单位应当按照部门法定职责科学设置支出项目，进一步推进项目的归并和整合。严格控制未细化到单位和项目的待分配资金规模。依法依规完整编制政府采购预算和政府购买服务预算。

6. 真实、准确、规范部门决算。切实履行部门决算的工作组织、编制审核、汇总报送、批复、信息公开、分析利

用、数据质量监督检查、数据资料管理以及考核评价等方面的管理职责，做到决算数据真实准确、内容完整、账证相符、账实相符、账表相符。有下属单位的部门收到同级政府财政部门决算批复数据后，应当在规定期限内向所属各单位批复部门决算。

7. 按照“谁主管、谁公开、谁负责”的原则，市级各单位作为预决算公开的主体负责本单位预决算信息公开及后续工作。坚持预决算信息公开为常态，不公开为例外，除涉密部门和涉密信息外，所有单位应当在《预算法》规定的时间内，按照同级政府财政部门的要求，向社会公开本单位（含下属单位）收支预算、决算，同时公开财政资金安排的“三公”经费（因公出国（境）费、公务用车购置和运行费、公务接待费）以及会议费、培训费等支出预算。部门预算应当公开到支出功能分类的项级科目，一般公共预算的基本支出要按经济分类公开到款级科目。

8. 建立“预算编制有目标、预算执行有跟踪、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制。单位应加强绩效目标管理，编制年度预算绩效目标；实施绩效跟踪，监控年度目标完成进度；开展绩效评价，并向同级政府财政部门提交绩效评价报告。针对绩效评价中发现的问题，完善管理制度，强化管理措施，提高管理水平。预算绩效目标、绩效评价结果等绩效管理信息依法及时公开。

### 三、加强政府非税收入管理，规范政府收支行为

9. 政府非税收入是指除税收收入以外，由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力，政府信誉、国有资源（资产）所有者权益取得的各项收入（不包括社会保险费和住房公积金）。具体包括：行政事业性收费收入、政府性基金收入、罚没收入、国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本收益、彩票公益金收入、特许经营收入、中央银行收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入、政府收入的利息收入、其他非税收入等。

10. 各单位应当严格按照已经设立的政府非税收入项目积极组织征收，并将政府非税收入收缴全部纳入统一的政府非税收入征收管理系统，确保应征尽征，应收尽收。同时各单位应严格执行国家、省关于取消、停征、缓征行政事业收费和政府性基金项目的有关规定，不得擅自减免。

11. 单位的政府非税收入应全部纳入预算管理，编入年度单位部门预算。政府非税收入预算一经批复下达，原则上不得调整，当年非税收入预算因政策性因素需要调整的，按相关操作流程办理。

12. 非税收入票据是征收非税收入的法定凭据和会计核算的原始凭证，是财政、审计等部门进行监督检查的重要依据。非税收入票据实行凭证领取、分次限量、核旧领新制度。非税收入票据使用单位不得转让、出借、代开、买卖、擅自销毁、涂改非税收入票据；不得串用非税收入票据，不得将非税收入票据与其他票据互相替代。非税收入票据使用完毕，使用单位应当按顺序清理票据存根、装订成册、妥善保

管，保存期限一般为5年，保存期满需销毁的，报经原核发票据的财政部门查验后销毁。

#### **四、加强支出管理，提高财政资金使用效率**

13. 单位应当强化财政支出管理责任，加强支出源头控制和支出精细化管理，保证各项支出的规范、安全、有效。强化预算刚性约束，严格执行先有预算、后有支出的原则。严禁无预算或超预算支出，不得擅自改变预算资金支出用途。严格控制和规范办理预算调整事项，努力缩小预决算差异。

14. 单位应当根据预算和项目实施进度认真编制用款计划，严格按照用款计划使用资金。单位应当建立预算执行进度考核机制，实施预算执行进度通报和监督检查制度，促进预算资金均衡使用。

15. 单位要严格控制开支范围和开支标准，不得超范围、超标准开支，严格执行国家工资和津贴补贴政策。严禁自行扩大发放范围，擅自设立发放项目和自行提高发放标准，不得借任何名义擅自发放各种津贴、补助和奖金。

16. 单位应当按规定比例提取工会经费和职工福利费，实行先提后用，总额控制。工会经费应独立核算，不得将工会账户并入单位预算经费账户。严格执行职工福利费规定的开支范围、开支项目和开支标准，不得变相违规发放职工福利。

17. 按照相关经费管理办法，从严控制会议费、培训费、公务接待费、车辆购置费、车辆运行费、因公出国（境）等

经费支出。

18. 严格执行会议管理办法。会议经费实行会前预算、总额控制的管理办法。严格会议审批程序，严格执行会议开支标准、控制会议规模、会议时间，严格执行会议费开支的纪律规定。坚持谁开会谁出钱的原则，不得转嫁、摊派会议支出。不得以训代会，不得突破规定的会议时间和扩大会议规模。会议费报销必须一事一结。报销时应提供会议审批文件、会议通知及实际参会人员签到表、会议定点场所出具的费用原始明细单据、电子结算单等凭证。对未按规定发生的会议费用，一律不得报销。

19. 严格执行培训计划编报和经费管理制度。培训计划经单位人事、财务部门审核后，报单位领导办公会议或党组（党委）会议批准。涉及下年度赴外地或调训管理权限以外的干部培训应于每年11月底前，报干部教育培训工作领导小组审批。培训费由培训举办单位承担，纳入部门预算管理，在各单位日常公用经费或专项经费中列支。培训举办单位不得向培训对象收取培训费，不得以任何方式转嫁或摊派培训费用。严格执行培训费开支标准和各项纪律规定。举办单位在培训结束后应当及时办理报销手续，一事一结。报销时应当提供培训通知、实际参训人员签到表、讲课费签收单以及培训机构出具的原始明细单据、电子结算单等凭证。对未履行审批程序的培训以及超范围、超标准开支的费用不予报销。

20. 严格执行公务接待管理制度。公务接待应当符合《江

《江苏省党政机关公务接待管理规定》苏办发〔2014〕9号、《党政机关厉行节约反对浪费条例》等要求，严格实行事前、事后双重审批，严格控制公务接待标准，严格控制接待范围和陪餐人数。报销时应提供事前审批单、派出单位公函、接待清单和财务票据等。单位应当加强公务外出的计划管理，科学安排和严格控制外出的时间、内容、路线、频率、人员数量，禁止异地部门间没有特别需要的一般性学习交流、考察调研，禁止重复性考察，禁止以各种名义和方式变相旅游，禁止违反规定到风景名胜区举办会议和活动。公务外出确需接待的，派出单位应当向接待单位发出公函，告知内容、行程和人员。接待单位应当严格接待审批程序，建立健全公务接待审批制度，对能够合并的公务活动统筹安排。经负责同志审批的接待方案，接待单位要严格执行，为公务活动提供服务保障。无公函的公务活动和来访人员一律不予接待。

21. 单位应当对因公出国（境）实行计划和经费总额双向控制。各单位内部因公出国（境）经费审核部门和外事审批部门要根据各自职责加强内控扎口管理，切实完善因公出国（境）计划和经费审批联动制度，确保出国（境）任务在财政部门年初核定的出国经费预算总额内先行审核。切实履行出国（境）计划报批手续，不得超预算或无预算安排因公出国（境）活动。严格执行因公出国（境）经费开支纪律和开支标准。财务部门应当对出访团组的出国（境）任务批件和有效费用明细票据进行认真审核，不得报销与出访任务无关的支出。凡使用财政资金的部门，组团单位应根据各团组

成员单位《因公临时出国任务和预算审批意见表》等资料，填写《溧阳市因公临时出国（境）审批表》。凡未经财政部门审批出国经费的，相关部门一律不予办理批件审批手续。

22. 单位应当按照公务用车制度改革的要求，严格执行公务交通补贴的发放范围和发放标准。加强改革后保留公务用车的使用管理和财务核算，确保车改后政策的落实。对于保留车辆，单位应当从严控制车辆更新购置及配备标准，控制公务用车运行经费。严格执行公务用车保险、维修政府采购协议供货制度。严禁公务人员既领取公务交通补贴，又违规乘坐公务用车。

23. 单位应当建立健全公务出差审批制度，出差必须按规定报经批准，从严控制出差人数和天数；严格差旅费预算管理，控制差旅费支出规模，不得在差旅费中报解除城市间交通费、住宿费、伙食补助、市内交通费之外的其他费用，未按程序履行审批手续不得报销各类费用；严禁无实质内容、无明确公务目的的差旅活动，严禁以任何名义和方式变相旅游，严禁异地部门间无实质内容的学习交流和考察调研。

24. 单位应当规范费用报销审核制度，严格开支范围和开支标准，确保支出行为合规、票据真实有效、审批手续和附件齐备。不得虚列事项套取现金，不得报销不属于本单位业务范围的票据，不得报销发票抬头为个人、发票单位名称不全的发票，不得使用假发票，不得违规使用行政事业单位资金往来结算票据、其他单位内部往来票据和白条入账。

## **五、加强国库集中支付管理，确保单位资金安全运行**

25. 单位应当规范银行账户管理。单位银行账户的开立、变更、撤销及年检业务应当严格实行财政审批备案、人行核准制度，不得违规开设账户。除基本存款账户（预算单位零余额账户）、党团工会食堂、非财政性资金基本建设项目、贷款转存款等账户外，单位原则上不得设立其他账户。

26. 单位应当按规定的用途使用银行账户，原则上不得通过零余额账户向本单位实有资金账户转拨资金，不得以本单位银行账户为其他单位和个人提供信用担保，不得将本单位银行账户提供给其他单位和个人使用，不得以个人名义存放单位资金。

27. 单位加强现金管理，严控现金支出，积极推行使用公务卡，并按国库集中支付制度和公务卡结算制度执行。属于公务卡强制结算目录内的支出，除按规定实行国库集中支付外，应当使用公务卡结算。

## **六、加强单位采购管理，按规定程序履行审批手续**

28. 单位应当严格政府采购预算管理，做到应编尽编，应采尽采，不编不采。严格执行政府采购管理办法，不得将采购项目化整为零，规避政府采购，不得违法、违规变更采购方式，不得以任何方式干预集中采购机构或采购代理机构招投标活动，不得指定或变相指定货物品牌和供应商。集中采购目录以内或采购限额标准以上的货物、工程、服务等，必须按规定由政府采购代理机构实行统一集中采购。

29. 单位在预算执行过程中，确因实际需要增加资产配

置或调整原采购预算项目的，应按照采购预算追加或采购预算调整操作流程，经财政部门相关业务科室审核同意后，再报采购计划进行采购。政府采购合同应当实施归口管理，财务部门与合同归口管理部门要建立沟通协调机制，实现合同管理与预算管理、收支管理相结合。

30. 严格执行基本建设项目审批程序，加强基本建设项目资金的审核、监督和管理。基建资金管理必须严格执行《基本建设财务规则》等相关规定，做好基本建设资金的预算编制、执行、控制、监督和考核工作，严格控制建设成本，减少资金损失和浪费，提高投资效益。建设单位应按规定设置独立的财务管理机构或指定专人负责基本建设财务工作；严格按照批准的概预算建设内容，做好账务设置和账务管理，建立健全内部财务管理制度。工程款要严格按照工程进度和施工合同约定的比例支付。基建项目竣工后，要及时办理工程结算和竣工财务决算。并按财政部门和项目主管部门批复后的竣工财务决算进行账务调整，属固定资产的办理资产结转手续。

## **七、加强资产管理，确保国有资产安全完整**

31. 认真贯彻落实资产管理要求，严格执行行政事业单位资产配置和资产使用处置申报、审批程序，未经批准，不得随意配置和处置国有资产。

32. 单位应当建立健全资产管理制度，加强和规范资产配置、使用和处置管理，维护国有资产安全完整。建立健全固定资产日常核算、登记、清查、报告制度。定期或不定期对本

单位资产进行清查盘点，对清查中发现的盈亏、毁损，要及时查明原因，并按规定申报处理，确保资产账、财务账、资产实物账账相符、账实相符。

33. 单位应当按照科学规范、从严控制、保障事业发展的需要原则合理配置资产，严格执行有关通用资产配置标准、办公用房建设装修标准。合理编制年度资产配置预算，随部门预算一并报同级政府财政部门审批，并将资产配置预算审批结果作为实施政府采购和国库集中支付的前置审核条件。年度新增资产应及时录入资产管理信息系统，做到财务账、实物台账、资产管理信息系统数据三相符。

34. 单位应当加强市级行政事业单位国有资产使用管理，规范国有资产的出租、出借行为，维护国有资产安全、完整，防止国有资产流失。出租、出借资产必须报同级政府财政部门批准，基层单位还应先报主管部门审核，未经批准审核，不得擅自出租、出借。经批准出租的国有资产，采取公开招租的形式，租金收入属于政府非税收入，一律实行“收支两条线”管理办法，按现有非税收入管理模式规范操作。不得坐支、截留、挪用国有资产收益。

35. 事业单位按照国家有关规定对外投资的，应当履行相关审批手续，不得使用财政性资金及结余对外投资，不得从事股票、期货、基金、企业债券等投资（国家另有规定的除外）。以非货币性资产对外投资的，必须按照国家有关规定进行资产评估，合理确定资产价值。

36. 单位处置资产应当按照管理权限处置，报同级政府

财政部门审批或备案，基层单位还应先报主管部门审核。资产处置应当按照规定程序，通过拍卖、招投标等公开方式进行。资产处置完成后，应当及时办理产权变动并进行账务处置。国有资产处置收入严格执行“收支两条线”，纳入一般公共预算管理，按照非税收入管理有关规定上缴同级国库。

## **八、规范财务管理，所有收支实行统一核算**

37. 进一步加强会计核算管理。各行政事业单位财务收支必须纳入单位法定账册，按照《会计法》和国家会计制度的有关要求实行统一财务管理和核算。单位应当以实际发生的经济业务或者事项为依据，将单位的各项收入和支出全部纳入会计核算。依法设置会计账簿，准确使用会计科目，按规定设置辅助核算，规范编制财务报告，确保会计核算的真实性、准确性和完整性。

38. 单位不得以虚假的经济业务事项或者资料进行会计核算，不得以任何形式私设“小金库”和“账外账”，不得伪造、变造会计凭证、会计账簿，不得编制虚假财务会计报告。单位内设机构不得独立建账和进行单独的财务收支核算。

39. 行政事业单位附属协会、学会等社会团体资金必须纳入单位财务管理，由单位财务部门单独建账；临时机构财务收支纳入所在单位财务实行统一核算和管理。

## **九、健全内控机制，推行单位财务公开**

40. 单位应当遵循全面性、重要性、制衡性、适应性和有效性的原则建立健全内部控制体系，强化对权力运行的制

约和监督，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。

41. 应当建立重大项目安排、大额资金使用的集体决策和内部监督机制，建立专项资金审批、安排和单位日常经费使用审批的流程。明确单位财务、内审、纪检监察及相关业务部门的职责，明晰各方在资金分配、使用的前期论证、执行过程的审核监督、事后的绩效评价等环节的责任边界。

42. 单位应当依法设置财务机构，配备合格的财务人员，明确财务机构职责。财务人员岗位职责，会计、出纳岗位必须分设，财务人员必须持会计从业资格证书上岗。加强银行账户预留印鉴的管理，财务专用章必须由出纳人员以外的专人保管，严禁一人保管支付款项所需的全部印章。定期对会计账簿进行核对，保证账证相符、账账相符、账实相符。

43. 各单位明确专人负责财务审核和财务审批，坚持先审核后审批原则，严格实行经办人签字、主办会计审核、主管财务的单位负责人“一支笔”审批的财务审批流程。在此基础上，可以结合本单位情况，增加复审程序，加大内部财务审核力度。大宗支出必须按财务制度规定经单位领导集体研究决定，需报上级主管单位批准的要履行相应报批程序。

44. 各单位要建立健全公开、透明、规范的财务监督机制，按照依法公开、实事求是、突出重点、注重实效的原则，推行单位财务公开工作并自觉接受监督。

45. 单位应当重点对预算管理、收支管理、政府采购管

理、资产管理、项目资金分配使用管理、重点建设项目管理、合同管理等经济活动的风险进行定期评估梳理，并研究制订风险的防范和管控措施。

46. 单位可根据自身机构规模、职能特色考虑建立和落实内部审计制度，设置独立的内部审计部门。内部审计部门应配备专职审计人员，不得由单位财务人员兼任。内部审计应当加强预算管理审计、内部控制审计、经济责任审计，加强对建设工程管理、采购管理、资产管理等重点领域的审计。条件不具备的单位，可以采取委托第三方机构审计的方法。

47. 单位应当加强对下属单位的财务指导，建立定期或不定期对下属单位的财务监督和财务检查制度。

## **十、强化问责机制，严肃财经纪律**

48. 单位应当树立“有权必有责、权责受监督、违法必追究”的理念，对本单位经济活动过程和结果负责。对单位及工作人员履行财务管理职责不善，导致国家利益、公共利益或公民、法人和其他组织合法权益受到损害，或者造成其他不良影响的，应当依法依规追责问责。

49. 对单位财务管理违纪违法行为实行追责问责，应当坚持实事求是、权责一致、依法有序的原则。同时按照《财政违法行为处罚处分条例》等规定予以处理。