乳财字〔2021〕6号

关于印发《乳山市财政局内部控制基本

制度（试行）》的通知

局属各科室、单位：

现将《乳山市财政局内部控制基本制度（试行）》印发给你们，请认真贯彻执行。

乳山市财政局

2021年2月2日

乳山市财政局内部控制基本制度（试行）

第一章 总则

**第一条** 为有效防范财政业务风险、廉政风险和其他风险，规范内部控制，进一步提高财政内部管理水平，根据有关法律法规规章及《财政部内部控制基本制度（试行）》，结合工作实际，制定本制度。

**第二条** 本制度所称内部控制是指通过查找、梳理、评估财政业务及管理中的各类风险，制定、完善并有效实施相关制度、流程、程序和方法，对工作风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正的动态过程和机制。

**第三条** 本制度适用于乳山市财政局所属各科室、单位（以下统称各科室）。

**第四条** 内部控制目标：

（一）严肃行政纪律，提高工作质量和效率，有效履行财政职能，贯彻落实好中央、省、威海市和乳山市各项决策部署。

（二）各项政策制度符合国家法律法规规章规定，并得到有效贯彻执行，各项财政业务活动合法合规。

（三）严格遵守廉洁从政规定，防范舞弊和预防腐败，提高财政资金的安全性、规范性、有效性。

（四）工作记录和其他管理信息、预决算报告和相关报告真实完整。

**第五条** 内部控制主要要素：

（一）内部环境。包括管理结构、机构设置及权责分配、内部监督检查、干部队伍建设、机关文化等。

（二）风险评估。及时识别分析工作中与实现内部控制目标相关的内部风险和外部风险，对风险进行评估、分级，合理确定风险应对策略。

（三）控制活动。根据风险评估结果，采取相应的控制措施，将风险控制在可承受范围之内。

（四）信息沟通。加强信息系统建设，及时准确全面地收集、处理、传递与内部控制相关的信息，确保信息在局内以及局和外部之间进行有效沟通和应用。

（五）内部监督。对内部控制机制的建立和运行情况进行监督检查，评价内部控制的有效性，及时发现内部控制设计和运行的缺陷并督促改进。

**第六条** 建立和实施内部控制，应遵循以下原则：

（一）全面性原则。内部控制贯穿于决策、执行、监督全过程，贯穿于局内各项业务流程和各个环节，覆盖所有科室和岗位，并由全体干部职工参与。任何决策或业务工作都应有案可查。

（二）制衡性原则。分事行权、分岗设权、分级授权，在管理结构、机构设置及职责分配、业务流程等方面实现决策、执行、监督既相互制约又相互协调。

（三）权责对等原则。各科室、各岗位人员在决策、执行、监督过程中行使的权力与承担的责任相一致。

（四）重要性原则。内部控制应在全面控制的基础上，重点关注关键业务、环节、岗位和重大风险。

（五）适应性原则。内部控制应与职责分工、业务范围、风险水平和人员构成等相适应，并根据新情况及时调整完善。

（六）有效性原则。内部控制存在的问题能够得到及时纠正和反馈，有效管控各类风险。

**第七条** 局内部控制制度体系包括：

（一）内部控制基本制度，即本制度，是指导各科室建立和实施内部控制的基本依据。

（二）专项风险管理办法。根据本制度及各科室职责制定的八类专项风险管理办法，即对法律风险、政策制定风险、预算编制风险、预算执行风险、公共关系风险、机关运转风险、信息系统管理风险、岗位利益冲突风险等分别进行识别、评估、分级（分重大风险和一般风险两级）、应对、监测和报告全过程管理的办法。

（三）内部控制操作规程。即各科室根据有关法律法规规章制度、内部控制基本制度和专项风险管理办法，在查找本科室风险并定级、完善工作流程、界定各环节各岗位责任基础上制定的内部操作规程。

**第八条** 内部控制组织管理：

（一）成立内部控制工作领导小组，成员由局长、分管局领导、各科室负责人组成，内部控制工作领导小组下设办公室，办公室设在财政监督检查办公室，财政监督检查办公室具体负责内部控制组织管理工作。

（二）各科室设置内控管理联络员。（详见附件1《乳山市财政局内部控制工作领导小组》）

**第九条** 牢固树立内控理念，将内控制度作为组织纪律的组成部分，倡导和推进内控文化建设，使内控意识贯穿于干部职工的日常工作中，并成为一种自觉和必然的行为准则。保持积极进取的精神状态，主动作为，坚决杜绝庸、懒、散和消极应付等不作为现象。

第二章 内部控制方法

**第十条** 不相容岗位（职责）分离控制。不相容岗位（职责），是指如果由一个人担任，既可能发生错误和舞弊行为，又可能掩盖其错误和舞弊行为的岗位。

（一）各科室应全面系统分析、梳理业务流程中所涉及的不相容岗位（职责），通过实施分离措施，明确细化责任，形成各司其职、各负其责、横向与纵向相互制约监督的工作机制。

（二）实行清晰的决策、执行、监督机构设置，并建立和实施相对独立的报告制度，体现职责明确、相互制约的原则。各科室各岗位应有正式、书面的岗位职责说明和清晰的报告关系。

（三）关键岗位应具备双保险机制，建立人员AB角制度，不同职务层级之间形成传帮带的机制，建立人才梯队。关键岗位应实行定期轮换制度。

**第十一条** 授权控制

（一）建立与组织机构、财政业务及管理相适应的内部授权管理体系，明确授权主体、范围与权限，规范授权管理与监督程序，科学分配权力，确保各科室及关键岗位人员在授权范围内开展工作。

（二）制定内部授权制度，对授权内容和程序作出规范，对所有授权事项进行统一管理，并根据业务性质与特点、管理层级、职责分工和工作需要对被授权人分级授权。各科室根据其职责制定具体授权方案，报分管局领导审核。

（三）授权一经确定，相关工作人员应当在授权范围内行使职权，办理业务。

（四）根据组织机构、财政业务及管理等发展变化、风险状况，审慎确定被授权人的权限，并对授权执行情况持续监控、定期评估和及时调整。

**第十二条** 归口管理。优化内设机构设置，合理划分、科学配置内设机构职能，对有关业务工作实行统一管理，构建权责一致、归口管理、协调配合、运转高效的职能体系，强化责任落实。

**第十三条** 流程控制。

（一）通过流程再造使所有控制在流程中解决，实现指标流、资金流、业务流的流程统一，形成顺向相互支撑、有效制衡，逆向真实反馈、有效监督的完整体系。

（二）将内控管理嵌入业务流程，对流程执行进行持续的监督、评价和优化，构建业务过程控制的自我完善机制。

（三）重点加强预算编制、执行、监督流程分级和模块化管理，制定预算编制、执行、监督管理制度，对相关流程进行规范管理。

（四）制定涵盖财政业务活动的书面流程，财税法规、规章和政策的研究、实施，以及预算编制、执行、监督流程应讲求实效性和风险可控。

**第十四条** 信息系统管理控制。通过财政信息化加强内部控制，将内控理念、控制活动、控制措施等嵌入信息系统，最大限度减少人为操纵因素。

第三章 内部控制主要内容

第一节 法律风险控制

**第十五条** 法律风险是指各科室及个人在履行行政职责、实施行政行为过程中，未遵循有关法律、行政法规规章等规定，引发法律不利后果的可能性。

**第十六条** 按照法律法规规章和中央、省、市有关政策规定，严格遵守法定权限和程序，制定财政规范性文件，健全财政法规制度体系，将法治财政建设理念内化为日常工作制度和流程。

**第十七条** 建立财政法规制度执行情况的监督和反馈机制，完善评估制度，根据评估结果及时提出修改完善、清理废止的建议。

**第十八条** 建立重大决策合法性审查制度，健全科学民主决策机制，提高决策的公开性、科学性，重大政策制定与调整，实行集体决策。需要公开征求意见的，应采取适当形式公开征求意见。

**第十九条** 建立法律顾问制度，根据工作需要，聘请法律专家、律师，提供法律咨询和法律意见，处理财政法律事务。

**第二十条** 加强财政行政执法管理制度建设，优化工作流程，规范工作程序，加大信息公开力度，建立健全监督制约机制，最大限度减少行政裁量权。

**第二十一条** 全面落实财政执法责任制，进一步梳理执法依据，分解执法职权，确定执法责任，规范执法流程和行为，建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的财政行政执法机制。

**第二十二条** 完善财政行政复议和应诉工作的协商机制，依法及时化解行政争议。行政诉讼涉及的科室应派人作为代理人参加应诉。

第二节 政策制定风险控制

**第二十三条** 政策制定风险是指因调查研究不扎实、决策层次较低、统筹考虑不够等，导致政策不符合实际、碎片化、不可持续等的可能性。

**第二十四条** 全面领会和准确把握中央、省、威海市和乳山市各项方针政策，明确制定政策的目标。在充分调查研究，全面掌握现实情况的基础上，综合考虑全市的差异程度，提高政策的指导性和可操作性。

**第二十五条** 坚持制度设计和问题导向相结合，既立足于解决当前突出问题，更着眼于建机制和可持续发展，增强政策的前瞻性、科学性。

**第二十六条** 健全政策制定层层把关制度，明确政策制定各环节的权责，最大限度减少自由裁量权。完善政策制定集体协商机制，加强信息沟通和统筹协调，对政策的科学性、可行性进行充分论证。

**第二十七条** 提高政策信息透明度，充分了解政策实施过程中利益相关方和社会公众的意见和建议，建立政策实施后评估机制，全面、客观评估政策执行效果，及时调整完善。

第三节 预算编制风险控制

**第二十八条** 预算编制风险是指因相关制度政策和工作机制不完善、执行不到位和预算安排依据不充分等，导致预算不科学、不准确、不细化等的可能性。

**第二十九条** 推进中期财政规划管理，建立跨年度预算平衡机制，强化规划对年度预算的约束。健全项目支出预算管理制度，改进项目库管理，规范预算项目设置，完善重大项目事前评审机制和绩效评估机制。

**第三十条** 预算编制应根据年度经济社会发展目标、宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，并按照规定程序征求有关方面意见。

**第三十一条** 推进预算支出标准建设，加快完善公用经费定额标准、通用项目分类支出定额标准和资产配置标准，合理确定民生支出保障标准。

**第三十二条** 加强预算编制审核，完善预算编制规程，加强局内预算管理相关科室之间的沟通协调。推进预算编制与预算执行、结转结余资金管理和部门决算的有机结合，提高年初预算到位率。

**第三十三条** 强化“全口径、一体化”预算编制，建立健全一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算定位清晰、分工明确、有机衔接、相互补充的政府预算体系，用足用好地方政府债务限额，做到“四本预算”与政府债务预算（计划）一体编报、同步审核。

**第三十四条** 构建和完善资产管理与预算管理、政府采购管理、财政国库管理之间有机衔接、有效制衡的工作机制和业务流程。建立健全以配置流程和配置标准为核心的行政事业资产配置管理体系。加强行政事业资产配置预算管理，规范资产有偿使用及处置行为。

**第三十五条** 结合事权和支出责任划分，优化转移支付结构。建立一般性转移支付增长机制，科学设置均衡性转移支付测算因素、权重。严格控制新设专项，健全专项转移支付定期评估和退出机制，改进和完善专项资金分配办法，推进专项项目审批权下放。

**第三十六条** 规范政府债务管理，建立政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度，推行权责发生制的政府综合财务报告制度。

第四节 预算执行风险控制

**第三十七条** 预算执行风险是指因相关管理制度和政策措施不完善等，导致预算刚性不足、部分支出进度较慢、资金安全性和效益不高等的可能性。

**第三十八条** 硬化预算约束，支出必须以经批准的预算为依据。减少和规范预算调整事项，不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金确需调剂使用的，按照有关程序和规定办理。

**第三十九条** 及时批复部门预算，严格按照财政预算、用款计划、项目进度、有关合同和规定程序及时办理资金支付。提高提前通知转移支付预计数的比例，加快转移支付预算下达进度。

**第四十条** 健全资金支付管理制度，完善内部岗位职责，建立各岗位间协调制约机制。建立贯穿资金支付全流程的动态监控机制，及时发现并解决资金支付中的疑点问题。

**第四十一条** 加强结转结余资金管理，加大结转结余资金统筹使用力度，建立健全预算编制与结转资金管理相衔接的约束机制。

**第四十二条** 健全预算支出责任制度和执行通报制度，加强预算执行动态监控。建立健全预算执行分析机制，适时召开会议研究解决存在的问题，提出改进措施。

**第四十三条** 建立完善全过程预算绩效管理机制，将绩效评价结果作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。

第五节 公共关系风险控制

**第四十四条** 公共关系风险是指在新闻宣传、交流合作等活动中，由于言行不当、沟通不力等，导致损害部门声誉、形象的可能性。

**第四十五条** 建立事前有预案、事中有应对、事后有跟踪的财政舆情管理机制，密切关注社会舆情热点，加强舆论引导。

**第四十六条** 严肃新闻宣传纪律。未经授权不得参加各种研讨会和接受记者采访，不得发表与中央、省、威海市、乳山市和局党组决定相违背的言论。严格遵守新闻稿件报批制度。

**第四十七条** 按照“以公开为原则、不公开为例外”的要求，依法、及时、全面、准确公开财政信息。健全信息公开申请办理的协调制度和会商机制，对没有明确规定的复杂、敏感、疑难申请，及时提出处理意见。

**第四十八条** 建立公共关系应急管理机制，制定相应的应急处置或补救方案，预防或减少对部门声誉、形象等的负面影响。

第六节 机关运转风险控制

**第四十九条** 机关运转风险是指日常工作中，在公文处理、档案管理、保密、安全保卫等方面存在隐患，导致影响机关正常运转的可能性。

**第五十条** 完善收文批示和分配制度，提高收文处理的准确性和时效性。严格按照批示和分配意见承办公文，严禁推诿扯皮。严格执行局机关公文处理有关规定，督促按时办结公文。

**第五十一条** 公文办理中，严格按照职责分工征求有关方面的意见，必要时可向社会公开征求意见。公文起草应符合国家法律法规、党的路线方针政策和市委、市政府的决策部署，所提政策措施和意见建议切实可行。会签、征求意见公文在回复意见或表态时要统筹考虑，充分说明理由。公文审核、签发、印制、分发、存档要严格执行现行相关规定。

**第五十二条** 参加威海市财政局、乳山市委、市政府研究重大问题的会议前，加强局内统筹协调，认真、全面准备意见材料。参加市直部门的会议，要全面了解情况和有关业务，表态要有理有据。参加会议后，及时报告会议情况，涉及局内其他科室的事项要及时向相关科室书面通报，重要事项向分管局领导书面报告。

**第五十三条** 强化档案分类管理，完善档案的收集、整理、保管、利用等制度和流程，实现档案管理的电子化、规范化，维护档案完整与安全，确保业务和管理活动有案可查。

**第五十四条** 完善保密制度，构建科室主要负责人、分管负责人和直接责任人“三位一体”的保密责任制和责任追究机制。加强各类保密设备的使用管理。加强保密要害部门、部位管理。定期或不定期开展保密检查，及时通报发现的问题，督促被检查科室整改。

**第五十五条** 制定安全突发事件处置预案，健全重要部位、重点环节的防控制度，加强督促检查，强化责任落实。健全群访事件处置协调机制，做好突发事件预防及与局外相关部门的联系工作。

第七节 信息系统管理风险控制

**第五十六条** 信息系统管理风险是指在信息系统建设和运行维护过程中，未完全遵循信息化建设制度、规划和标准或安全措施不到位、运行维护不规范，导致系统碎片化、系统故障、数据丢失、信息泄露、信息化辅助管理决策能力弱化的可能性。

**第五十七条** 信息系统建设坚持归口管理，实行统筹规划、统一建设，从财政改革发展全局出发，协调配合、分工合作、整合资源、实现一体化，发挥信息化建设对财政业务管理和辅助决策的支撑与促进作用。

**第五十八条** 强化流程控制，将业务流程固化在业务生产系统和办公自动化系统中，健全信息系统预警机制，加强风险揭示和自动控制。

**第五十九条** 建立财政数据应用与管理机制，促进信息对称和数据公开，实现局内各科室间信息共享；加强信息搜集，强化数据中心建设，实现局与各科室、市财政与各镇（街道、区）财政间的数据贯通。

**第六十条** 加强信息安全管理，做好信息安全分级和等级保护工作，强化信息系统运行维护安全和设备管理，加强信息系统权限管理，实现信息及系统操作留痕、存取可控、存储有效和数据完整。

第八节 岗位利益冲突风险控制

**第六十一条** 岗位利益冲突风险是指在履行岗位职责过程中，因私人利益与公共利益发生抵触或矛盾，导致权力滥用、权力寻租、以权谋私等行为从而影响公共利益的可能性。

**第六十二条** 根据国家法律法规和有关制度规定，完善岗位设置，健全干部轮岗交流、回避等制度，落实休假制度，建立防止岗位利益冲突的制度体系。

**第六十三条** 各科室按照职责分工确定岗位，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，确保不相容岗位（职责）相互分离，对资金分配和政策制定等高风险岗位的权力进行规范、限制，形成相互制约、相互监督的工作机制。

**第六十四条** 按照有关规定，规范开展干部轮岗交流工作，采取平职交流与提拔交流相结合、集中交流与个别交流相结合的方式，优化领导班子和干部队伍结构，提高干部综合素质和能力。

**第六十五条** 严格落实述职述廉、个人有关事项报告、廉政谈话等制度，加强对干部的管理和监督，促使干部公正履行职责。对存在需要回避情况的，按照干部管理权限，及时回避。对有需要回避的情况不及时报告或有意隐瞒的，应予以批评，情节严重的进行组织处理。

第九节 其他内部控制措施

**第六十六条** 完善人事管理制度，规范干部调配、教育培养、考核评价、管理监督、选拔任用等人事管理工作。

**第六十七条** 强化内部财务管理，建立财务授权审批制度和重大财务事项报告制度，加强财务监督。

**第六十八条** 加强内部采购与购买服务管理，规范流程和行为，实行采购与购买服务事项审批制度，强化管理、监督和绩效评价。

**第六十九条** 加强内部资产管理，明确资产调剂、租借、对外投资、处置的程序、审批权限和责任，采取资产登记、实物保管、定期盘点、账实核对等措施，确保资产安全完整。

**第七十条** 建立健全内部监督制度，各科室加强对服务预算单位财务收支、经济活动等的监督。

第四章 内部控制职责分工

**第七十一条** 局内部控制工作领导小组负责确立局内部控制政策，审定重大风险和重要业务流程的管理制度及内控机制，部署内部控制的重大事项和管理措施，指导和督促各科室建立和完善内部控制制度、程序和管理措施。

局内部控制工作领导小组适时召开会议，研究局内部控制工作情况，审议风险事件定级和责任追究建议，提出加强和改进的措施。

**第七十二条** 财政监督检查办公室承担局内部控制工作领导小组日常工作。主要职责包括：

（一）牵头拟订内部控制制度，审核八类专项内部控制办法与工作流程，审核各科室内部控制操作规程与工作流程，组织开展内控考评，对各科室内部控制存在的问题研究提出处理意见并向局内部控制工作领导小组报告。

（二）对各科室的内部控制情况实施监督，报告内部控制体系运行情况。

（三）组织对风险事件进行调查，提出解决方案并督促落实。

（四）建立有效的沟通协调机制，组织对内部控制中存在的问题进行研究并制定解决方案。

**第七十三条** 八类专项内部控制办法的拟订和组织实施，由牵头科室分别负责。分工由多个科室完成的任务，排在首位的为牵头科室。各牵头科室在拟订和组织实施专项风险管理办法、组织实施风险管理处置、开展内控考评中应当强化责任意识，发挥牵头作用。（详见附件2《八项专项内部控制办法制定分工明细》）

**第七十四条** 财政监督检查办公室要将各科室内部控制制度执行情况作为内部监督的重点，结合日常监督和对外检查发现的问题，对各科室内部控制有效性提出整改建议。相关科室应将纪检监察、审计或其他外部监督中发现的问题，以及廉政风险点排查、财政日常管理中发现的问题及时抄送财政监督检查办公室，凡经内控审核确认为重大风险点的，由财政监督检查检查办公室按期发布内控风险提示，并由相关科室完善管理制度，有针对性地加强内控管理。

**第七十五条** 各科室负责本科室职责范围内的内控管理工作。

（一）各科室要根据本制度和八类专项内部控制办法，制定本科室内部控制操作规程，做好内控工作。

（二）各科室业务职能发生变动、业务流程产生调整或梳理出新的风险点及防控措施时，均应自行修订完善内部控制操作规程，并报财政监督检查办公室备案。

（三）各科室主要负责人对本科室职责范围内的内控管理负总责。

（四）各科室内控管理联络员在本科室主要负责人的领导下，负责本科室的具体内控管理。包括协助本科室主要负责人完成其内控职责和科室职责范围内的内部控制制度和业务流程建设，向本科室主要负责人提出内控合规自查建议，报告内控管理隐患和风险事件。负责与内控办的工作联络，配合内控办的有关工作。

（五）各科室应及时向财政监督检查办公室备案内控联络员变动情况。

**第七十六条** 政工科、市纪委监委派驻第三纪检监察组按照局内部控制工作领导小组决定，负责对内部控制失职失察科室和干部职工违规行为进行责任追究。情节严重的，严格按规定进行组织处理或党纪政纪处分。

第五章 内部控制检查和报告

**第七十七条** 建立各科室内部控制情况报告制度。各科室应根据局各项制度要求，结合本科室内部实际情况，组织开展本科室内控日常检查，及时查找风险事件及内控薄弱环节。发现风险事件的，应迅速查明原因进行处置，并向相关牵头科室和财政监督检查办公室报告有关情况。

**第七十八条** 八类专项内部控制办法牵头科室应及时发现各类风险防控中存在的问题并提示有关科室；向财政监督检查办公室反馈发生的风险事件情况。财政监督检查办公室对风险事件进行分级，提出处理建议并向局内部控制工作领导小组报告。

**第七十九条** 财政监督检查办公室适时组织开展内控检查，及时发现内控薄弱环节，查找原因，堵塞漏洞。检查的主要内容包括各科室内控制度建设、执行、风险事件应对及处理等情况。

**第八十条** 各科室日常检查情况、财政监督检查办公室检查情况，由财政监督检查办公室向局内部控制工作领导小组报告。局内部控制工作领导小组根据需要将相关情况向局党组报告，财政监督检查办公室督促落实有关处理意见。

第六章 附则

**第八十一条** 本制度由局内部控制领导小组负责解释和修订。

**第八十二条** 本制度自印发之日起实施。

乳山市财政局办公室 　 2021年2月2日印发