

中华全国总工会文件

总工发〔2016〕38号

中华全国总工会关于加强工会财务管理、 资产监督管理和经费审查审计监督的意见

(2016年12月26日)

为进一步加强工会财务管理、资产监管，强化经费审查审计监督，不断提高工会经费使用效益和工会资产服务职工效能，提出以下意见。

一、加强工会财务管理，依法依规收好管好用好工会经费

(一) 坚持依法理财。各级工会要牢固树立依法理财的理念，严格按照《预算法》《会计法》《工会会计制度》和《关于加强基层工会经费收支管理的通知》等法律法规和制度

规定的要求，健全完善工会财务管理制度，依法依规开展财务工作。要进一步加强内部控制制度建设，使内部控制贯穿单位经济活动的决策、执行和监督的全过程，实现对经济活动的全覆盖。要建立重大事项决策、重大项目安排和大额度资金使用事项集体研究、民主决策机制，强化责任追究。

(二) 依法收缴经费。各级工会要依法收缴工会经费。要加强与税务部门的协调配合，加大委托税务部门代收工会经费工作力度，逐步实现企业工会经费全部委托税务部门代收；要密切与财政部门的沟通联系，切实抓好行政事业单位工会经费由财政部门统一划拨工作，使财政统发工资的行政事业单位的工会经费依法足额列入部门预算，通过国库集中支付到同级工会组织，确保行政机关和事业单位工会经费及时、足额收缴。要加大对暂不具备委托税务代收或财政划拨条件的企业、机关和事业单位的工会经费收缴力度，确保工会经费收缴单位全覆盖。省级工会要按照全国总工会关于加大对基层工会经费支持力度的要求，合理确定省级以下（含省级，下同）各级工会经费分成比例。省级以下工会必须按照经费分成比例，及时足额上解工会经费，任何单位不得截留、挪用。

(三) 严格预算管理。各级工会要将本级各项收支全部纳入预算，实行全面预算管理。要细化预算编制，提高预算编制的科学性、准确性。要加强预算执行管理，严禁无预算、

超预算支出。要严格控制预算调整，必要的追加预算，必须按照《工会预算管理办法》的规定，经有关部门审核，报工会委员会（常委会）或主席办公会议同意后，在预算内调整或动用预算预备费。县级以上（含县级，下同）工会要按照《工会预算支出绩效评价管理暂行办法》的要求，完善绩效目标和评价指标体系，逐步扩大工会经费预算支出绩效评价范围，强化评价结果应用，对工会资金使用进行追踪问效，违规追责。各级工会所属企事业单位要将全部收支纳入本单位预算管理，进行统一核算、统一管理。

各级工会要加强工会经费收支决算管理。全国总工会建立工会经费财务决算报告制度，全总财务部负责全国工会系统工会经费收支决算的汇总、分析。各省级工会要完整、准确汇总本地区或本产业、本系统工会经费收支决算，报全国总工会财务部审批。基层工会要按照工会经费财务决算报告制度的要求，及时、准确、完整地编报本单位年度收支决算，报上级工会审批。

（四）严控经费开支。各级工会要抓好《关于加强基层工会经费收支管理的通知》的贯彻落实，把工会经费用于为职工服务和工会活动，让职工群众和全体会员满意；要严格控制工会经费开支，不准将工会经费用于服务职工群众和开展工会活动以外的开支。不准用工会经费购买购物卡、代金券等，搞请客送礼等活动；不准违反工会经费使用规定，滥

发津贴、补贴、奖金；不准用工会经费支付高消费性的娱乐健身活动；不准单位行政利用工会账户，违规设立“小金库”；不准将工会账户并入单位行政账户，使工会经费开支失去控制；不准截留、挪用工会经费；不准用工会经费参与非法集资活动，或为非法集资活动提供经济担保；不准用工会经费报销与工会活动无关的费用。各级工会所属企事业单位的工资、津贴、补贴和奖励等项费用的开支应在主管工会核定的工资总额内，按规定的项目和标准发放，不得擅自提高标准、重复和超范围发放。

（五）坚持勤俭办会。各级工会要按照中央八项规定精神和党政机关厉行节约反对浪费条例的要求，不贪大求全，不铺张浪费，勤俭办会。要压缩工会机关行政经费，严控“三公”经费。要严格按照国家有关规定和标准开支相应的费用，严格执行会议、出差、公务接待等相关规定，严禁以会议、培训、委托课题为名虚列支出，转移、隐匿资金或向下级工会摊派、转嫁支出。要坚决贯彻中央关于严格控制办公用房维修改造的规定，严格履行审批程序，严禁用工会经费超标准改建办公用房，严禁豪华装修。

（六）做好核算工作。县级以上工会应当设置会计机构、配备专职会计人员。县级以上工会应当根据会计业务的需要设置会计机构或者在有关机构中设置专职会计人员。尚不具备独立核算条件的乡镇（街道）、开发区（工业园区）工会，

可实行由县级工会财务“上代下”会计核算管理模式。尚不具备独立核算条件的基层工会，应当委托经批准设立从事会计代理记账业务的机构代理记账或者聘请兼职会计。各级工会要根据实际发生的经济业务事项进行会计核算，填制会计凭证，登记会计账簿，编制财务会计报告；不得以虚假的经济业务事项或资料进行会计核算。要确保会计凭证、会计账簿、财务会计报表及其他会计资料的真实性、合法性。各级工会及所属企事业单位负责人对本单位收支情况、会计工作和会计资料的真实性、合法性负责。

(七) 加强经费监管。各级工会要对工会经费实行全面监管，决不允许任何转移、截留、挪用、改变资金用途等违法违纪违规问题的发生。要加强对各级财政用于困难职工帮扶的资金、劳模补助资金等专项资金的监管，确保专款专用。各级工会的经费收支情况，必须做到公开透明。要建立责任追究制度，对违反法律法规和制度的行为，依法依规追究相关人员的责任，并对负有领导责任的主要负责人或者有关领导干部进行严肃问责。

二、加强工会资产监管，确保工会资产安全完整

(一) 明确工会资产监管职责。按照“统一所有、分级监管、单位使用”的原则，加强各级工会资产监管机构建设，明确工会资产监管责任部门和监管职责，实现工会资产出资人到位。工会资产监管机构的主要职责是对工会行政资产和

企事业资产（包括工会企事业单位、社团组织及其所属的二级单位）进行统一归口管理，实现监管范围全覆盖；对工会资产配置、产权登记、资产使用、资产收益、资产处置等关键环节进行全过程监管；对工会企事业发展改革工作进行指导。

（二）改进工会资产监管机制。合理划分工会资产审批管理权限，建立分级审批机制。全国总工会负责对省级工会本级行政资产和企事业资产的产权变动、重大资产使用事项进行审批（备案），省级总工会受全国总工会委托负责对所属工会组织的工会资产产权变动和重大事项进行审批。具体审批权限按照全国总工会有关制度确定。建立上级工会对下级工会资产监督管理工作进行指导和监督检查机制。下一级工会每年应定期向上一级工会报告资产监督管理和运营情况，上一级工会每年应对下一级工会资产监督管理工作进行指导和考核评价，并定期进行监督检查。

（三）加强资产配置管理。建立资产管理与预算管理、财务管理相结合的机制，盘活存量，优化增量，科学有效配置资产。各级工会和工会事业单位应当根据工作需要，合理配置行政事业资产。工会企事业单位资产配置应符合工会企事业发展方向，与资产服务职工功能、单位职能相匹配。各级工会要加强基本建设投资管理，严格执行国家基本建设管理程序和审批规定，规范建设管理行为，控制项目建设风险，

提高管理水平和投资效益。要加强政府采购预算编制管理，进一步完善政府采购预算执行制度。

(四) 规范资产使用管理。工会资产使用包括单位自用和对外投资、出租、出借等方式。工会行政资产的出租、出借要严格遵照国家和全国总工会有关规定执行。工会企事业单位的对外投资、出租、出借等行为要严格管理，加强风险管控。各级工会主办的工人文化宫、工会院校、工人疗休养院、职工学校等单位不得整体出租。确需部分对外投资、出租、出借的，应当按照规定程序和管理权限履行报批程序，出租事项原则上实行公开竞价招租，确保过程公正透明。出租、出借收入和对外投资收益，应当纳入单位预算，统一核算、统一管理。建立工会资产有偿占用制度，工会企业及实行企业化管理的事业单位应向本级工会上缴收益，工会事业单位应缴纳经营性资产资产占用费。

(五) 严格资产处置管理。工会资产处置主要包括调拨划转、出让、转让、置换、货币性资产损失核销等方式。各级工会要按照全总制度要求加强资产处置事项管理，对资产评估、处置协议、产权归属等关键环节严格把关，并按照规定程序和管理权限履行报批程序，防止资产流失。因城市规划需要拆除工会房屋的，应当采取还建或异地置换的方式进行，先建设后拆除，且建设资金必须有保证，新址占地面积及土地评估价格不得低于原有占地面积及土地评估价格。

(六) 加强资产基础管理。各级工会要定期对本级工会资产开展全面清查，做好工会资产的占有、变更、注销登记工作，加大工会资产产权登记力度，进一步明晰产权。建立全国工会资产管理信息系统，对全国工会资产的存量、分布、运行情况和效益进行动态管理。强化工会资产统计分析，为工会资产管理宏观决策提供参考。

(七) 落实责任追究制度。坚持“谁主管，谁负责”的原则，各级工会领导班子及企事业单位要切实履行管好用好工会资产的主体责任，严格执行“三重一大”决策制度，重大事项必须经领导班子以会议形式集体决策，形成会议纪要，并按程序报批。工会企事业单位改组改制以及经营管理方面的重大问题、涉及职工切身利益的重大事项，应当通过职工（代表）大会听取职工群众的意见和建议。对未履行科学论证和集体决策程序的基本建设、合资合作、资产处置等项目不得审批。依法建立重大决策终身责任追究制度、风险防控机制和责任倒查机制，对违反资产管理规定、造成工会资产损失的要严肃查处、追究责任并予以公开通报。

三、加强审查审计监督，保障工会经费和资产安全完整效益

(一) 加强对预算的审查和对预算执行效果的审计。各级工会要加强对预算编制科学性、准确性和完整性的审查，加强对预算执行效果的审计，促进建立经费预算执行责任制

度和绩效管理制度，杜绝改变预算资金用途、无预算、超预算支出的现象，切实维护预算执行的严肃性，强化经审组织的预防、揭露和抵御的基础防线和“免疫系统”功能。

(二) 突出审计重点。各级工会要加强对重点领域、大额资金、重大建设项目的审计监督。要毫不放松地监督检查中央八项规定精神和党政机关厉行节约反对浪费条例等规定的贯彻落实情况，加强“三公”经费、会议费、培训费、集中采购等方面的审计，促进厉行节约和规范管理。加强对货币资金的审计，将函证银行存款余额、核对银行存款对账单作为必要的审计程序，防止贪污挪用工会经费。加强对票据的审计，防止利用假发票套取现金和设置“小金库”。加强对困难职工帮扶资金、劳模“三金”等专项资金的审计，确保专款专用，充分发挥资金使用社会效益。加强对基本建设和维修改造工程的竣工结算、决算审计，各级工会及其企事业单位要将规定金额起点以上的基本建设和维修改造工程全部纳入审计范围，及时将工程竣工结算、决算等资料送交经审会（经审办）审计，依据审计结果支付工程款；对投资金额大的建设项目要进行全过程跟踪审计，加强对工程招投标、合同管理、设备和材料采购、工程造价、财务管理等过程的审计和评价，最大限度地保证建设资金安全和效益。加强对工会企事业单位财务收支的审计，强化对资产管理运营绩效的监督，促进工会资产安全、完整和效益。深化工会领导干

部和工会企事业单位主要负责人经济责任审计，促进党风廉政建设。

(三) 提高审查审计工作质量和效率。各级工会要依法依规、运用科学方法开展审查审计工作，督促有关单位坚决纠正和处理发现的问题。要自觉接受经审监督、积极支持经审组织依法履行职责。凡是涉及管理、分配、使用工会经费和财政资金的部门、单位和个人，都要自觉接受审查审计、配合审查审计。有关部门和单位要按照规定及时提供审查审计所需的财务会计、业务管理等资料。对拒不接受审计监督，阻挠干扰和不配合审计工作，或威胁恐吓、打击报复审计人员，要依纪依法查处。要加快推进经审工作信息化建设，探索建立财务经审信息共享平台，开发计算机辅助审计软件，探索远程审计、实时审计。工会经审组织要积极运用大数据技术，加强业务数据和财务数据分析，单位数据与行业数据以及跨行业、跨领域数据的综合比对和关联分析力度，提高运用信息化技术查核问题、评价判断、宏观分析能力，不断提高审查审计工作的质量和效率。工会经审组织为充分履行审查审计职责，可以通过集中采购等方式购买审计服务、聘请特邀审计员参与审计工作，各级工会应当在经费等方面提供保障。

(四) 狠抓审查审计整改落实。各级工会要认真听取经审会的审计结果报告，按照审计报告或者审计决定的要求，

明确责任，制定措施，落实整改。被审计单位是审计整改的主体，被审计单位的主要负责人是整改第一责任人。对审计发现的问题和提出的审计建议，要认真、主动、及时地抓好整改。各级工会要按照有关规定切实开展审查审计整改督查工作。严肃整改问责追责，对整改不力、屡审屡犯、拒不整改的，给予通报批评直至追究相关人员的责任。要深化审查审计成果运用，将审查审计结果和整改情况作为考核、评价单位和个人的重要依据。

（五）推动经审工作改革创新。认真贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅〈关于完善审计制度若干重大问题的框架意见〉及相关配套文件的通知》，紧密结合工会工作实际，积极借鉴先进审计理念和审查审计方法，实现有重点、有步骤、有深度、有成效的全覆盖。做到应审尽审，凡审必严，严肃问责。大力加强经审干部队伍思想作风建设、业务建设，不断推进经审工作创新发展。

（此件发各省、自治区、直辖市总工会，各全国产业工会，中共中央直属机关工会联合会、中央国家机关工会联合会，全总各部门、各直属单位）

中华全国总工会办公厅

2016年12月27日印发
