

# 上海市民政局

沪民社管发〔2025〕1号

## 上海市民政局关于印发《上海市社会服务机构 财务内控管理工作指引》的通知

各区民政局，各社会服务机构：

根据《民间非营利组织会计制度》（财会〔2024〕25号），结合本市社会服务机构财务内控管理工作实际，我局制订了《上海市社会服务机构财务内控管理工作指引》，自2026年1月1日起施行，现印发给你们。鼓励具备条件的社会服务机构自印发之日起参照执行。

2025年8月12日

（此件主动公开）

# 上海市社会服务机构财务内控管理工作指引

为规范本市社会服务机构（以下简称“机构”）财务内控管理工作，明确财务内控管理具体要求和操作规范，为机构提供一套完整的财务管理指南，根据《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国慈善法》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《民间非营利组织会计制度》（财会〔2024〕25号）等法律法规和相关规定，结合本市实际，制定本工作指引。

## 一、一般规定

1. 机构应执行《民间非营利组织会计制度》《〈民间非营利组织会计制度〉若干问题的解释》（财会〔2020〕9号）、《民间非营利组织新旧会计制度有关衔接问题的处理规定》（财会〔2025〕6号）等国家财税和相关法规，依法进行独立的会计核算。

2. 机构经费来源一般包括：开办资金、政府资助、在业务范围内开展服务活动的收入、孳息、社会各界的捐赠、其他合法收入。

3. 机构所取得的收入除用于合理的工资薪金、福利支出和与本单位有关的合理支出外，全部用于登记核定或者章程规定的公益性或者非营利性事业。财产及其孳息不得用于分配，增值部分不得分红。

4. 机构应制定内部管理制度，包括《重大事项决策规则》《货币资金管理制度》《收支管理制度》《资产管理制度》《合同管理制度》《采购管理制度》，涉及财政项目资金的应制定《财政项目

资金管理制度》。

5. 货币资金管理、财务收支管理、财政项目资金管理、资产管理、合同管理均应归口管理，即有相应的经办责任人、内设责任部门和主管负责人。

6. 机构应按章程和内部管理制度规定集体决策，决策程序应符合规定，应建立决策失误问责制；机构党组织要对重要事项决策、重要业务活动、大额经费开支、接受大额捐赠、开展涉外活动等提出意见，党组织书记应参加或者列席有关会议，未建立党组织的机构，党建负责人或联络员应参加或列席有关会议。

7. 机构应配备专业的财务人员，会计不得兼任出纳，出纳不得兼任稽核，机构负责人的利害关系人不得担任会计、出纳。

8. 对取得的应纳税收入及其有关的成本、费用、损失应与免税收入及其有关的成本、费用、损失分别核算，并依法纳税。

9. 工作人员平均工资薪金水平不得超过税务登记所在地同行业同类组织平均工资水平的两倍，工作人员福利按照国家有关规定执行。

## **二、机构成立阶段财务内控管理**

1. 开办资金来自企业事业单位、社会团体、其他社会力量以及公民个人利用非国有资产的捐赠。

2. 需对开办资金进行验资。

3. 开办资金应计入净资产，并在现金流量表“收到的其他与业务活动有关的现金”项目中填列。开办资金的使用受到时间限制或用途限制的，在取得时直接计入限定性净资产；使用不受时间限制

和用途限制的，在取得时直接计入非限定性净资产。

4. 出资人可以举办者身份担任理事参与决策管理，但对出资不享有所有权、分配权。举办者可继续投入捐赠。

### 三、机构运行阶段财务内控管理

#### （一）货币资金管理

##### 1. 现金使用

（1）不应现金“坐支”、“白条”抵库。

（2）应制定现金管理制度，并规定结算起点。现金使用范围包括制度规定的结算起点以下的支出，如个人劳务报酬、根据国家规定颁发给个人的科学技术、文化艺术、体育等各种奖金、各种劳保，福利费用以及国家规定的对个人的其他支出、向个人收购农副产品和其他物资的价款、出差人员必须随身携带的差旅费、零星支出等。不得超范围使用现金。

（3）现金支付应经审批，并有领款人签字。

##### 2. 现金保管

（1）现金应存放在保险箱，不得私自保管。

（2）实行现金日清月结，不定期由非出纳人员抽盘并留存记录。

（3）现金账实应一致。

（4）现金收入应于当日送存开户银行，当日送存确有困难的，由开户银行确定送存时间，原则上不超过一周。

##### 3. 银行存款收支

（1）网银权限密码应独立设置保管，印鉴章应由专人保管。

(2) 会计主管应不定期抽查银行余额；应有非出纳人员每月核对银行对账单并编制银行余额调节表；应对银行异常未达账查明原因并处理。

(3) 银行久悬账户应定期清理。

(4) 银行结算支付应经审批。

## (二) 财务收支管理

### 1. 收入管理

(1) 收费标准应经规定，严禁设立“小金库”。

(2) 须按权责发生制入账，原则上禁止挂账往来款科目。

(3) 收入应完整缴入法定银行存款账户，并计入财务账簿。

(4) 应定期检查收款情况。

(5) 对应收未收的款项，应落实责任人，采取有效措施（含仲裁和法律诉讼）催讨，并留存催讨记录，对确无法收回的，应按相关法规核销处理。

### 2. 支出管理

(1) 支出应经审批，不得越级审批。

(2) 所附发票应合规。各类明细清单、劳务费结算清单、资产入库单、领用单等证明资料应完整。

(3) 支出不得超出章程规定的业务活动范围。

(4) 应制定差旅、劳务、招待等费用标准并严格执行，不得违规发放津补贴，兼职理事、监事参加决策、监督等履职行为时不得取酬。

(5) 不得违规对外担保。

(6) 发生关联方交易的应当在会计报表附注中披露，严禁通过虚构关联方业务、不合理定价等方式向关联方利益输送套取资金。

(7) 严控对外借款，借款资金需有决策程序、签订借款协议等，协议中对利息应有约定。

(8) 加强支付宝、微信等第三方支付渠道的核算管理。

### 3. 票据管理

(1) 应税收入应按照规定开具税务发票。

(2) 票据登记、核销、保管、开具须规范，应定期盘点票据。

(3) 作废票据应加盖作废标记，应保持完整联次；开票内容和金额应一致。

### 4. 往来款管理

一年以上往来款应及时核对与清理。

### 5. 财务档案管理

(1) 财务档案按照规定年限保存。

(2) 财务资料（账册、会计凭证、报表）应完整，不得缺失、遗失。

## (三) 财政项目资金管理

### 1. 项目核算管理

财政资金应专款专用，不得挤占、挪用、截留财政资金。

### 2. 项目资金执行

(1) 不得违法转包或者委托与机构负责人有直接利益关系的企事业单位或其它社会组织实施。

(2) 执行进度应符合约定。

(3) 涉及货物采购、服务采购、建设工程采购的应招标。

(4) 不得向与本项目有直接关系的购买主体人员支付专家咨询费、劳务费、讲课费等。

(5) 支出应有合法依据（应含发票，发票应合规，附件证明依据应充分，不得超规定标准支出）。

(6) 承接政府购买服务的，应严格履行合同义务，按时完成服务项目任务，保证服务数量、质量和效果，并严格遵守相关财务规定规范管理和使用项目资金，并建立服务项目台账。

### 3. 项目绩效管理

应达到预期绩效目标，应配合相关部门对资金使用情况进行监督检查与绩效评价。

### 4. 项目成果档案管理

应及时整理保存全过程档案资料（包括项目立项资料、合同、预算明细、会议记录纪要、图片、涉及招标业务的招投标资料等）。

### 5. 项目监督

应自觉接受财政监督、审计监督、社会监督以及服务对象的监督。

## （四）资产管理

### 1. 固定资产、无形资产、实物资产管理

(1) 采购须审批，验收后及时入账。

(2) 实际已投入使用的，财务应计入资产，不得挂账预付款或其他往来款科目。

(3) 固定资产盘点至少每年 1 次，形成盘点记录。

(4) 资产处置的残值收入应入账。待报废报损资产应在 2 年内及时处置，对处置程序复杂的资产（如历史类、文化类资产等），可申请延期处置。

## 2. 对外投资管理

(1) 对外投资应签订投资合同或协议，明确出资时间、金额、方式、双方权利义务和违约责任等。

(2) 不得超业务范围对外投资，重大投资须经理事会决议并向登记管理机关和业务主管单位（行业管理部门）报告。

(3) 应定期评估投资损益，及时收集被投资方经审计的财务报告等相关资料等内容，按规定权限和程序后履行投资合同或协议。

(4) 对外投资处置后如不能收回投资成本的，应查明原因。对存在主观过失的，启动问责机制。

## 3. 捐赠资产管理

(1) 捐赠资产须纳入法定账簿，使用须符合协议约定。

(2) 捐赠资产领用、使用应记录，应定期盘点。

(3) 申领公益事业捐赠票据的机构在接受应用于公益事业的捐赠财物时，应当向捐赠人开具公益事业捐赠票据；接受货币（包括外币）捐赠时，应按实际收到的金额填开公益事业捐赠票据；接受非货币性捐赠时，应按其公允价值填开公益事业捐赠票据。

## (五) 财务会计报告管理

1. 机构财务会计报告应包括资产负债表、业务活动表、现金流

量表，以及会计报表附注和其他应当在财务会计报告中披露的相关信息和资料。

2. 会计报表附注至少应包括下列内容：

(1) 会计报表编制基础及遵循民间非营利组织会计制度的声明。

(2) 理事会成员和员工的数量、变动情况以及获得的薪金等报酬情况的说明。

(3) 重要会计政策和会计估计及其变更情况的说明。

(4) 会计报表重要项目及其增减变动情况的说明。

(5) 资产提供者设置了时间限制或（和）用途限制的相关资产情况的说明。

(6) 受托代理业务情况的说明，包括受托代理资产的构成、计价基础和依据、用途等。

(7) 重大资产减值情况的说明。

(8) 公允价值无法可靠取得的受赠资产和其他资产的名称、数量、来源和用途等情况的说明。

(9) 文物资源（包括按照名义金额计量的文物资源）类型、数量、来源等情况的说明。

(10) 对外承诺和或有事项情况的说明。

(11) 接受服务捐赠情况的说明。

(12) 长期股权投资中，对被投资单位持有股份情况的说明，包括名称、股份取得方式、认缴金额及出资时间、实缴金额及出资时间、持股比例情况等。

(13) 对被投资单位具有控制、共同控制或重大影响的长期股权投资情况的说明，包括对被投资单位的影响程度及变动情况、被投资单位当年实现的净利润或发生的净亏损（财务会计报告报出日前未获得被投资单位经审计的净利润或净亏损金额的，可按估计值披露，同时注明为估计值，并在下一年度财务会计报告中披露当年实际值）等。

(14) 担任慈善信托的委托人和受托人的情况，包括参与的所有慈善信托的设立、变更、终止、信托事务处理情况和财产状况等。

(15) 出资设立其他民间非营利组织情况的说明。

(16) 资产负债表日后非调整事项的说明。

(17) 发生关联方交易的说明，包括关联方关系的性质、交易类型及交易要素等。交易要素至少包括交易的金额，未结算项目的金额、条款和条件，未结算应收项目的坏账准备金额，定价政策等。

(18) 发生的重大差错更正的说明。

(19) 有助于理解和分析会计报表需要说明的其他事项。

3. 可在附注中延伸披露机构设立或实际控制的经济实体的财务状况。

## **(六) 合同管理**

### **1. 合同签订审批管理**

(1) 应以机构名义对外签订合同。

(2) 合同签订应有审批程序，用印台账记录完整。已经签订的合同应有台账，对合同进行连续编号登记。

(3) 合同应有法定代表人或授权人签字，应有签订日期。不得

出现程序倒置情况。

(4)合同主要条款内容应清晰,合同签订主体权利义务应明确,应有规定违约条款和违约责任、赔偿责任。

(5)规定限额以上需要签订书面合同的应签订合同后才能按照合同付款。

## 2. 合同履行管理

(1) 应建立合同管理台账,台账主要信息内容(合同编号、标的内容、数量、金额、期限、付款方式等)应健全完整。

(2) 应按合同约定的期限、付款方式执行。

## 3. 合同档案管理

合同应交归口管理存档。

### (七) 财务人员管理

#### 1. 资质管理

(1) 机构设立财务负责人的,财务负责人宜具备会计师及以上职称。

(2) 会计与出纳应参加年度继续教育培训。

#### 2. 调动管理

财务人员调岗、离职等应办理交接手续,移交、接收、监交应有纸质证明。

### (八) 财务监督管理

1. 监事会应定期检查机构的财务状况并出具报告。

2. 接受业务主管单位(行业管理部门)、登记管理机关、审计

单位及社会公众监督，接受第三方评估机构进行项目评估和监测，及时整改问题。

#### 四、机构注销阶段财务内控管理

1. 机构应在理事会表决终止决议后 15 日内，在登记管理机关、业务主管单位（行业管理部门）和有关部门的指导下成立清算组，清理债权债务，处理剩余财产，完成清算工作。

2. 清算工作顺序：退还应退的服务性收费；支付本机构职工工资和缴纳社会保险等；偿还债务；注销审计；处理剩余财产；撰写清算报告。

3. 机构清算期间不开展清算以外的活动。如遇民事诉讼的，由清算组代表参与民事诉讼。

4. 机构剩余财产的处理：

（1）优先支付清算费用和清算组成员酬劳；

（2）办理税务注销、银行销户等，结清税款、利息；

（3）在登记管理机关、业务主管单位（行业管理部门）和其他职能部门的监督下，将剩余财产捐赠给与本组织性质、宗旨相同或相近的社会组织，并签订捐赠协议。

5. 机构应自完成清算之日起 15 日内，向登记管理机关办理注销登记。自登记管理机关发出注销登记证明之日起，即为终止。