

# 江苏省教育厅文件

苏教财〔2017〕2号

## 省教育厅关于印发《江苏省省属院校经济活动内部控制实施指南（试行）》的通知

各有关高校、中专校：

根据财政部《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）和省财政厅《关于全面推进行政事业单位内部控制建设指导意见的通知》（苏财会〔2016〕14号）要求，为全面推进省属院校（以下简称学校）内部控制建设，提高治理水平，省教育厅研究制定了《江苏省省属院校经济活动内部控制实施指南（试行）》，现印发给你们。

请各校主要负责同志高度重视内部控制建设，充分认识全面推进内部控制建设的重要性和紧迫性，明确内部工作职责，完善

工作机制，全面梳理经济业务流程，明确重点业务环节，找准风险控制点，建立符合本校实际的内部控制体系，确保高等教育事业健康有序发展。

请预决算纳入省教育厅管理的学校，于2017年5月底前报送内部控制建设方案。执行中有何意见，请及时与省教育厅财务处联系。



# 江苏省省属院校经济活动内部控制 实施指南（试行）

## 第一章 总 则

**第一条** 为全面推进省属院校（以下统称学校）内部控制建设，规范学校经济活动，加强廉政风险防控，提升学校治理水平，根据《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称“内控规范”）《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设指导意见的通知》《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》等规定，结合江苏实际，特制定本指南。

**第二条** 内部控制是指学校为实现控制目标，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。

**第三条** 内部控制实施指导思想：以大学章程为准绳，以全面执行《内控规范》为抓手，以规范学校经济活动有序运行为主线，以内部控制量化评价为导向，以信息系统为支撑，突出重点领域、关键岗位的经济活动运行流程、制衡机制和措施，规范学校内部经济和业务活动，全面推进学校内部控制体系建设，建立健全科学高效的制衡和监督体系，促进学校内部治理水平不断提高。

**第四条** 内部控制主要目标：确保学校经济活动合法合规，确保学校资金、资产安全和有效使用，确保学校财务报告及相关信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高经济活动的效率和效果，促进学校各项事业健康可持续发展。

**第五条** 内部控制实施基本原则：

(一) 全面推进，科学规范。学校应当全面建立和有效实施内部控制，确保内部控制覆盖校内所有经济活动和经济活动全过程，贯穿学校经济活动的决策、执行和监督全过程。学校应当结合本校实际，科学制定岗位职责、管理制度和业务流程，运用现代信息技术，将内部控制嵌入经济活动的各个层级、各个方面、各个环节和各个岗位。

(二) 问题导向，突出重点。在全面控制的基础上，学校应当重点关注预决算管理、资金管理、资产管理、采购管理、工程项目管理、经济合同管理等重要经济活动及其可能产生的重大风险(含所属法人单位)，细化经济活动运行流程，明确关键岗位、关键控制点和控制措施，提高内部控制的针对性和有效性。

(三) 共同治理，有效制衡。学校应当在岗位设置、职责分工、业务流程等方面形成相互制衡和相互监督的工作机制，充分发挥行政与党群的相互促进作用，充分发挥审计与纪检监察部门的监督作用。

## 第二章 基本要素

**第六条** 学校内部控制包括内控环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督五大要素。

**第七条** 学校应当加强和重视内控环境建设，内控环境一般包括发展规划、治理结构、人力资源、校园文化等。

(一) 发展规划。学校在制定中长期事业发展规划时，应当重视涉及经济活动的规划内容，并采取有力措施，确保发展规划有效实施。

(二) 治理结构。学校应当完善“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、依法治校、社会参与”的现代大学治理结构，明确内部各层级机构设置、职责权限、人员编制、工作程序等，

形成各司其职、各负其责、相互制衡、相互协调的工作机制。

（三）人力资源。学校应当重视经济活动及相关活动的人力资源建设，结合人力资源现状和需求，科学合理制定人力资源总体规划和能力框架体系，科学合理地配置人力资源。

（四）校园文化。学校应当积极开展符合本校特点的校园文化建设，积极营造遵纪守法、诚实守信、爱岗敬业、团结协作、奋发向上的文化氛围，为内部控制建设营造良好的校园文化环境。

**第八条** 学校应当建立经济活动风险定期评估机制，成立风险评估工作小组，对经济活动存在的风险进行全面、系统和客观评估，准确识别经济活动的重要风险。学校风险评估分单位层面风险评估和业务层面风险评估：

（一）单位层面风险评估主要包括内部控制工作组织情况、内部控制机制建设情况、内部管理制度完善情况、内部控制关键岗位工作人员管理情况、财务信息编报情况等；

（二）业务层面风险评估主要包括预决算管理、资金管理、资产管理、采购管理、工程项目管理、经济合同管理、所属法人单位管理等方面。

经济活动风险评估结果应当形成书面报告并及时提交校领导班子，作为完善内部控制的重要依据。

**第九条** 学校应当及时、准确收集和传递与经济活动内部控制相关的信息，确保信息在学校内部以及学校与外部之间有效沟通。

（一）学校应当明确经济活动内部控制的信息需求，建立健全相关信息的收集、加工、报告和传递流程，确保信息及时沟通，促进内部控制有效运行。

(二)学校应当重视经济活动信息化建设,健全经济活动信息化管理制度,加强对经济活动信息系统开发与维护、数据信息处理、网络安全等方面的管理,促进经济和业务活动的信息集成与共享,充分发挥信息技术在内部控制中的支撑作用。

**第十条** 学校应当建立健全内部监督制度,明确相关部门或岗位在内部监督中的职责权限,规定内部监督的程序和要求,对内部控制建立与实施情况进行监督检查。

(一)学校应当对经济活动内部控制建立与实施情况进行监督检查,通过日常监督和专项监督,检查经济活动内部控制实施过程中存在的突出问题、管理漏洞和薄弱环节,进一步改进和完善内部控制措施;

(二)学校应当健全内部审计制度,扩大内部审计覆盖面,规范内部审计工作流程,加快内部审计标准化建设和审计工作质量评估。实行审计问题清单制度,重视审计结果运用和审计整改工作,落实整改责任制,督促问题整改和管理建议的落实,提高审计工作效能。

### **第三章 控制方法**

**第十一条** 内部控制方法是指为了将经济活动风险控制在可承受的范围之内,根据内部控制原理和风险评估结果,针对风险点选择的措施和程序。

**第十二条** 不相容岗位相互分离控制。学校应当通过内设机构或岗位分设的方法,实现不相容岗位相互分离,明确划分职责权限,形成相互制衡、相互监督的工作机制。

**第十三条** 授权审批控制。学校应当全面梳理各项经济活动的审批权限,明确、合理设置校内机构或岗位办理经济活动事项的审批权限、审批程序、审批依据和相应责任,编制经济活动权

力清单，规范审批流程。学校内设机构或岗位应当在授权范围内行使职权并承担责任。

**第十四条** 归口管理控制。学校应当按照权责对等、各司其职的原则，采取成立联合工作组、确定牵头部门或牵头人员等方式，对有关经济活动实行统一归口管理。

**第十五条** 全面预算控制。学校应当实行全面预算管理制度，编制部门预算并分解落实到学校内部各部门，预算要覆盖到学校内部各层级单位，覆盖到各项经济活动及经济活动的全过程。要明确校内各部门在预算管理中的职责权限，规范预算的编制、审定、下达和执行程序，强化经济活动的预算约束。

**第十六条** 会计系统控制。学校应当严格执行国家统一的高校会计制度，依法设置会计机构和配备会计从业人员，加强会计基础工作，明确会计凭证、会计账簿和财务报告的处理程序，保证会计资料真实完整。

**第十七条** 财产保护控制。学校应当建立健全资产日常管理和定期清查机制，采取资产记录、实物保管、定期盘点、账实核对等措施，确保资产安全完整。学校应当严格限制未经授权的人员接触和处置财产。

**第十八条** 单据控制。学校应当明确界定校内各项经济活动所涉及的单据，并严格要求相关工作人员按照相关规定填制、审核、归档、保管单据。

**第十九条** 信息公开控制。学校应当建立健全经济活动相关信息内部公开制度，根据国家有关规定和单位的实际情况，确定信息内部公开的内容、范围、方式和程序。

**第二十条** 绩效考评控制。学校应当建立和实施经济活动绩效考评制度，科学设置考核指标体系，对涉及经济活动的部门和

岗位进行定期考核评价。

#### 第四章 主要任务

**第二十一条** 学校应当按照内部控制的要求，通过全面梳理预决算、资金、资产、采购、工程项目、经济合同、所属法人单位等经济业务流程，明确业务环节，分析风险隐患，完善风险评估机制，制定风险应对措施。

**第二十二条** 学校应当按照决策、执行和监督相互分离、相互制衡的要求，建立重大事项议事决策机制，根据分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗的原则，构建内部权力制衡机制，健全内部控制制度，规范内部权力运行。

（一）分事行权。对经济活动的决策、执行、监督，必须明确分工、相互分离、分别行权，防止职责混淆、权限交叉。

（二）分岗设权。对涉及经济活动的相关岗位，必须依职定岗、分岗定权、权责明确，防止岗位职责不清、设权界限混乱。

（三）分级授权。对校内各管理层级和工作岗位，必须依法依规分别授权，明确授权范围、授权对象、授权期限、授权与行权责任、一般授权与特殊授权界限，防止授权不当、越权办事。

（四）定期轮岗。对重点领域的关键岗位，通过明确轮岗范围、轮岗条件、轮岗周期、交接流程、责任追溯等要求，建立干部交流和定期轮岗制度。不具备轮岗条件的学校应当采取定期或不定期专项检查等方式，加强监管。

**第二十三条** 学校应当建立健全内部控制自我评价制度，检查和评价内部控制实施过程中存在的突出问题、管理漏洞和薄弱环节，进一步改进和加强内部控制体系建设。学校应当将内部控制自我评价结果纳入领导干部经济责任审计内容与干部考核体系，其评价结果应当与个人考核挂钩，实行追责问责，促进内部



控制规范有效执行。

**第二十四条** 学校应当积极推进内部控制信息公开，逐步建立健全内部控制自我评价报告公开制度，公开内部控制相关信息，逐步建立规范有序、及时可靠的内部控制信息公开机制，更好地发挥信息公开对内部控制建设的促进和监督作用。

**第二十五条** 学校应当加强对所属法人单位的监管，对不同类型的所属法人单位可以实行不同的经济监管方式，这些方式包括但不限于会计委派、会计报表审核、内部审计、委托社会审计等。学校应当认真履行出资人职责，加强对所属法人单位的监管，维护学校及出资人权益，规范其经济行为。

## **第五章 组织保障**

**第二十六条** 学校党委要充分发挥在学校内部控制建设中的领导作用；校（院）长是内部控制建设工作的第一责任人，对内部控制的建立健全和有效实施负责；学校领导班子其他成员要抓好各自分管领域的内部控制建设工作；学校内部各部门负责人对本部门的内部控制建设承担具体责任。

**第二十七条** 学校要成立由党委书记或校（院）长担任组长的内部控制建设领导小组，负责领导内部控制建设工作。领导小组的主要职责是：规划和制定学校内部控制建设的基本思路、工作重点、建设计划等；组织全校各部门开展内部控制建设；建立健全学校内部控制建设组织体系和制度体系，推动内部控制建设常态化。

**第二十八条** 学校要成立或明确牵头部门，负责组织协调全校的内部控制建设与实施工作。其主要职责是：组织梳理学校各类经济活动的业务流程，明确业务环节，系统分析经济活动风险，确定风险点，选择风险应对策略，建立健全学校各项内部管理制度。

度并督促相关人员认真执行。

**第二十九条** 学校应当成立由分管校领导、纪检监察及审计部门组成的内部控制建设监督检查工作小组，对学校内部控制建设及实施情况开展内部监督检查，每年对学校内部控制的完善性、有效性等做出客观评价，并于6月底前上报省教育厅。学校自我评价报告也可以委托社会中介机构进行。

**第三十条** 学校应当不断改进和完善内部控制体系，明确财务、纪检监察、人事、采购、基建、资产、科研管理和审计等部门在内部控制建设、实施与监督检查中的职责权限，将内部监督、自我评价与干部考核、追责问责相结合，并将监督、评价结果采取适当的方式在校内公开，强化自我监督、自我约束的自觉性，促进学校内部治理体系不断完善。

## 第六章 附 则

**第三十一条** 学校应当按照本指南及配套指南要求，结合学校实际情况，建立健全本校内部控制实施细则，并报省教育厅备案。

**第三十二条** 本指南适用于省属高校、中专校及其所属法人单位经济活动。市县属高校、民办高校及省教育厅直属事业单位参照执行。

**第三十三条** 本指南由省教育厅负责解释。

**第三十四条** 本指南自颁布之日起试行。

附件：江苏省省属院校经济活动内部控制配套指南

# 预决算业务控制

## 第一章 总 则

**第一条** 预决算业务是指学校预算编制、审批、执行、调整及决算报告、预决算分析和绩效考评等活动的总称。

预算,是指学校根据事业发展规划和计划编制的年度财务收支计划,是学校进行各项财务活动的前提和依据。

决算,是指学校根据预算执行结果编制的年度报告,包括年度决算报表和财务情况说明书。

财务报告,是指反映学校一定时期财务状况和事业成果的总结性书面文件,包括月度报告和年度报告。

**第二条** 学校预决算管理应当重点关注下列风险:

(一) 预算与学校事业发展规划、年度计划不匹配,预算与资产配置计划相脱节,可能导致学校事业发展目标难以实现的风险;

(二) 预算编制前期准备以及论证不充分,编制过程简单,方法不科学,部门间缺乏有效沟通,可能导致预算与业务活动脱节的风险;

(三) 未将所有收入、支出纳入预算,导致不能全面反映学校收支的风险;

(四) 预算指标分解不合理,可能导致财权与事权不匹配,影响部门职责履行和资金使用效率的风险;

(五) 预算执行不规范,预算调整未按规定程序进行审批,存在无预算、超预算支出,或者预算执行进度严重滞后等情形,可能导致预算控制失效的风险;

(六) 决算信息不真实、不准确、不完整、不及时, 可能导致预算管理效率低下、财务信息无法客观反映学校实际情况, 导致决策失误的风险;

(七) 预算执行情况分析不及时, 预算绩效评价机制不完善, 可能导致预算资金配置或使用效益低下的风险;

(八) 编制财务报告违反会计法律法规和国家统一会计制度, 提供虚假财务报告, 可能导致学校接受相关处罚以及承担法律的风险。

**第三条** 学校应当加强预决算工作的组织领导, 明确预决算管理体制, 预决算执行单位的职责权限、授权批准程序和工作机制, 建立健全预决算编制、审批、执行、评价、监督、检查以及财务报告编制等各项规章制度, 全面梳理和分析预决算管理和财务报告编制各环节的风险, 完善内部控制措施。

## 第二章 职责分工

**第四条** 学校预决算管理应当体现决策、执行和监督相分离的原则, 学校财务部门为预决算业务归口管理部门, 具体负责预决算编制、预算调整、预决算执行分析等工作, 学校其他业务部门具体负责预算申报、执行等工作

**第五条** 学校应当设立预算管理委员会或类似机构, 负责拟定预算目标, 制定预决算管理的政策和具体措施, 组织编制、审议、综合平衡年度预算或预算调整草案, 协调解决预算编制和执行中的问题, 开展预算绩效考核和预决算分析评价等。

**第六条** 学校应当建立与编制、对外提供和分析利用财务报告的相关制度和流程, 财务管理部门负责财务报告的具体编制工作, 校(院)长对财务报告的真实性、准确性、完整性负责。

**第七条** 预决算管理和财务报告编制不相容岗位包括但不

限于：预算编制与预算审批，预算审批与预算执行，预算执行与预算考核，决算编制与审核，决算审核与审批，财务报告的编制、审核与审批等岗位。

### 第三章 预算编制

**第八条** 学校应当根据学校事业发展规划和年度工作计划，参考上年预算执行情况、有关政策的变化、基础信息变化及结转结余等情况，对本年收支进行分析、测算，按照上下结合、分级编制、逐级汇总的程序，采用科学、合理的方法编制部门预算。

**第九条** 学校应当建立预算编制的沟通协调机制，财务管理部门与预算执行单位要充分沟通，确保预算编制及时、合理、科学。

**第十条** 学校财务管理部门应当综合测算预算年度各项收入，对校内各单位预算建议数进行审核、汇总、分析、论证、沟通，确保收支平衡。

**第十一条** 学校在编制预算时，应当与基本建设工程、大型修缮工程、信息化建设等重大项目以及资产配置相衔接，对预算的必要性、可行性以及合理性等进行科学论证，必要时应当组织相关专家进行论证。

**第十二条** 学校应当建立健全预算审批管理制度，明确预算审批权限。学校财务管理部门编制的预算草案应当经过学校预算管理委员会或类似机构审议后报学校决策机构审定，经审定的学校预算应当及时上报主管部门和财政部门审批。

**第十三条** 学校应当根据中长期发展规划和年度计划，结合年度预算执行情况，编制三年收支规划，建立健全跨年度预算平衡机制。

### 第四章 预算执行和调整

**第十四条** 学校应当将批复后的预算收入任务和支出指标进行分解，及时下达到校内预算执行单位。下达任务或指标时应明确每一笔预算资金的经济责任人，确保财权与事权结合。

**第十五条** 学校应当重视并认真做好预算执行工作，制定政策，盘活存量资金，加强对结转结余资金管理，建立健全预算统筹调剂机制。

**第十六条** 学校应当依法依规组织收入，履行支出审批程序，严格按照法律法规对收入和支出活动开展会计核算和会计监督。

**第十七条** 学校应当严格预算调整申请与审批程序，对确需增加、减少或取消预算的，应当严格履行审批程序。

**第十八条** 学校应当建立预算执行情况分析制度。财务管理部门应当定期对预算执行情况进行全面分析并形成分析报告；对预算执行中存在的问题应当提出解决方案，按规定程序提交学校预算决策机构研究审议。

**第十九条** 学校应当建立预算编制和执行情况内部审计制度，通过定期或不定期开展审计监督，及时发现和纠正预算编制和执行中存在的问题。

**第二十条** 学校应当通过教代会、校园多媒体等多种信息公开渠道公开预算及预算执行情况，接受内部监督。应当在预算批复后10个工作日内，主动向社会公开预决算情况及财务报告，接受社会监督。

## 第五章 预算绩效评价

**第二十一条** 学校应当加强预算绩效管理，建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制。

**第二十二条** 学校应当在预算编制时对项目支出和整体支出设置绩效目标。项目支出绩效目标由业务职能部门根据专项发展规划目标设定，整体支出绩效目标由学校根据发展规划目标和年度目标设定。

**第二十三条** 学校应当根据主管部门要求建立预算绩效评价和考核机制，对照预算编制确定的绩效目标开展绩效评价，绩效评价结果应当作为合理配置资源和优化预算支出结构的重要依据。

## 第六章 决算管理

**第二十四条** 学校应当加强对决算工作的组织领导，各方统筹协调，落实工作责任。建立由财务管理部门牵头、其他相关部门密切配合的决算编制审核制度，明确报表编制和资料提供的责任主体、审批权限和时间要求等，确保决算真实、完整、准确、及时，并符合有关法律法规规定。

**第二十五条** 学校应当在编制年度财务报告前对固定资产、债权债务、对外投资、收入费用、报表资料等进行必要的清查、清理、核实等工作，确保财务信息真实完整。

按规定编制的决算报表、附注和说明，应当做到内容完整、数据准确，全面、真实反映学校年度财务状况和收支情况。

**第二十六条** 学校应当加强对决算数据的分析及结果的运用，对学校年度财务收支和财务状况，采用因素分析、比率分析、比较分析等方法从定量和定性两个方面开展分析，充分反映学校财务现状、发展趋势和存在的问题，为学校决策提供依据。

**第二十七条** 学校决算报告编制完成后应当按照规定程序审批后报主管部门批准，应当在决算批复后10个工作日内，主动向社会公开决算情况及财务报告，接受社会监督。。

## 第七章 财务报告与分析

**第二十八条** 学校应当按照主管部门的规定，科学编制资产负债表、收入支出表、财政拨款收入支出表、固定资产投资决算报表等财务报表以及财务情况说明书等。

**第二十九条** 学校应当按照财务报告编制流程，充分利用信息技术手段，及时编制财务报告，确保财务报告内容完整、数字真实、计算准确。

**第三十条** 学校应当从预算管理、财务风险管理、支出结构、财务发展能力等方面开展财务分析工作。

**第三十一条** 学校应当通过预算收入执行率、预算支出执行率、财政专项拨款执行率等指标评价学校预算管理水平及财政项目补助支出执行效率。

**第三十二条** 学校应当通过资产负债率、流动比率等财务风险管理指标评价学校的债务风险及偿债能力。

**第三十三条** 学校应当通过人员支出、公用支出、项目支出、人均基本支出等比率分别评价学校的支出结构、支出水平以及支出的合理性。

**第三十四条** 学校应当通过总资产增长率、净资产增长率、固定资产净值率等指标，评价学校的发展能力和发展潜力。



## 资金管理业务控制

### 第一章 总 则

**第一条** 资金业务是指包括学校收入、支出、货币资金、债务、项目资金以及与资金相关的其他业务等活动的总称。其他业务包括票据业务、印鉴业务、电子支付业务和税收业务。

**第二条** 学校应当加强对资金业务的管理，按规定设置资金业务管理岗位，建立健全各项资金业务管理制度，科学设计并严格执行资金业务管理流程，采取现代信息技术手段，加强对资金业务的管控，有效防范各类资金业务风险，不断提高资金业务管理水平。

### 第二章 收入管理

**第三条** 学校收入是指学校为开展教学、科研及其他活动依法取得的各项非偿还性资金，包括财政补助收入、事业收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、经营收入和其他收入。

**第四条** 学校收入管理应当重点关注下列风险：

（一）收入业务未归口学校财务管理部门统一管理、集中核算，相关政府部门文件、项目立项任务书、经济合同未及时提交学校财务管理部门，可能导致收入应收未收、收入金额不实以及私设“小金库”的风险；

（二）违反有关规定擅自设立收费项目、提高收费标准、扩大收费范围，导致违规收费的风险；

（三）未严格执行“收支两条线”管理规定，未按规定及时足额上缴各类非税收入，可能导致违规截留、挤占、挪用资金的风险；

（四）收入核算不规范，收入长期挂账，未及时、准确地确认收入，导致学校收入不完整、不真实的风险；

（五）收入业务不相容岗位未实现相互分离，可能导致发生错误或产生舞弊的风险。

**第五条** 收入控制活动的不相容岗位包括但不限于：收款与收费审查、收入核算、结算分配等岗位，收费审查和监督与收入核算、结算分配等岗位，票据管理与收入核算、结算分配等岗位。

**第六条** 各项收入必须纳入学校预算管理，收入款项必须全额缴入学校指定的银行账户或财政专户，由学校财务部门统一管理与核算。

**第七条** 各项收入的取得应当符合有关法律、法规和政策规定，具体的收入项目、范围与标准，应根据政府部门文件、项目立项任务书、经济合同等确定。业务管理部门应当及时将上述有关材料提交财务管理部门作为取得收入及账务处理依据，确保各项收入应收尽收、及时入账。财务管理部门应当会同相关业务管理部门，定期检查收入金额是否与政府部门文件、项目立项任务书、经济合同约定相符；对应收未收项目应查明情况，明确责任主体，落实催收责任。

**第八条** 学校应当加强各类非税收入管理。严格按照规定的收费项目和标准收费，按照规定开具财政票据。所收取的各类非税收入，应当及时、足额上缴国库或财政专户，做到收缴分离、票款一致，不得以任何形式截留、挪用或者隐瞒收入。

**第九条** 学校应当建立健全收入退付管理制度。对确需全部或部分退回原交款单位或个人的款项，应当严格履行相应的审批程序。

### 第三章 支出管理

**第十条** 学校支出是指学校开展教学、科研及其他活动发生的资金耗费和损失。

**第十一条** 学校支出管理应当重点关注下列风险：

（一）支出未纳入预算或超预算，可能导致经费滥用或无效使用的风险；

（二）支出授权审批制度不完善，重大项目和大额资金支出未履行集体决策程序，可能导致资金损失或舞弊的风险；

（三）业务经办人未提供真实、合法票据，或提供的票据与实际业务不符，可能导致舞弊的风险；

（四）支出业务不相容岗位未实现相互分离，可能导致发生错误或产生舞弊的风险。

**第十二条** 学校应当建立健全支出管理制度，明确各项支出的开支范围和开支标准；合理设置相关岗位，明确支出审批权限；规范和加强支出管理，确保支出内容真实合规，票据来源合法，使用正确，严格执行国库集中支付制度和政府采购制度等有关规定。

**第十三条** 学校应当全面审核支出业务。重点审核支出事项是否纳入预算，是否与预算相符，是否超出开支范围或开支标准等，是否按规定履行审批程序等。

**第十四条** 学校应当加强对支出业务所涉及各类票据的审核，对超出规定标准的支出事项进行重点审查，确因业务开展需要必须发生的，应当由经办人员书面说明原因并按规定办理审批手续。

**第十五条** 学校应当完善支付流程，正确选用支付方式并规范使用，严格执行公务卡结算制度和国库集中支付制度，严格现金结算使用范围。

## 第四章 货币资金管理

**第十六条** 货币资金是指学校拥有的以货币资金形态存在的资产，主要包括现金、银行存款和其他货币资金。

**第十七条** 货币资金管理应当重点关注下列风险：

（一）资金使用计划编制不合理，出现资金短缺或较大溢余，可能产生资金链断裂或影响资金使用效率的风险；

（二）现金管理制度不健全或管理存在漏洞，可能导致舞弊的风险；

（三）银行账户管理不善，可能导致资金被非法挪用，资金存放分散、不能统一集中使用，造成资金使用效率低下的风险；

（四）银行存款调度未建立审批制度，大额资金调度未实行集体决策，可能导致资金被挪用或舞弊的风险。

**第十八条** 货币资金业务的不相容岗位包括但不限于：货币资金支付的审批与执行、货币资金的保管与盘点清查、货币资金的会计记录与审计监督、银行对账单的取得和对账等。

**第十九条** 学校应当建立支付申请、审批、审核、复核、付款的货币资金支付制度与流程。

**第二十条** 学校应当加强库存现金管理，超过库存限额的现金应当及时存入银行。不属于现金支付范围的业务应当通过银行办理转账结算，不得坐收坐支。学校应当定期或不定期进行现金盘点。

**第二十一条** 学校应当加强对银行账户的管理，开立、变更或撤销银行账户要严格按照规定报批、备案。学校应当指定专人定期核对银行账户，每月至少核对一次，并编制银行存款余额调节表。银行对账单应当由学校财务管理部门和审计管理部门负责人“双签”。

**第二十二条** 学校应当建立健全对资金调度逐级审批权限制度，加强资金调度管理。

## 第五章 债务管理

**第二十三条** 学校债务仅指学校向银行等金融机构借入的各类款项。

**第二十四条** 学校债务管理应当重点关注下列风险：

（一）举借债务未进行充分论证和风险评估，未经学校领导班子集体研究决定和主管部门批准，可能导致筹资决策不当、违规举借债务的风险；

（二）举借债务与学校事业发展规划、财务规划不衔接，资金未按审批用途使用，可能导致融资成本过高或资金使用效益低下的风险；

（三）未建立债务定期清查和核对制度，可能导致学校不能按期还本付息产生违约风险和信用风险；

（四）债务业务未能及时登记入账，无法全面、真实反映学校财务风险。

**第二十五条** 学校债务业务不相容岗位包括但不限于：债务方案的拟订与决策、债务合同或协议的审批与订立、债务偿付的审批与执行、债务的核算和清理。

**第二十六条** 学校应当建立健全财务风险控制机制和财务预警系统，妥善处理存量债务和新举债务的关系，严格履行审批程序，严格按照借入资金的拟定用途使用，及时登记、对账、检查和清理，保证各项债务在规定期限内偿还，严防发生债务违约。

**第二十七条** 学校应当从严控制新增债务，严格遵守省级教育财政部门制定的借贷款审核制度，未经批准一律不得举借债

务，并承担债务偿还的主体责任。

**第二十八条** 学校应当建立风险监测和预警指标体系，债务风险评价指标超过预警值的，应当采取停止举债、加大偿债力度等措施将债务风险降低到安全程度。

**第二十九条** 学校应当与银行等金融机构明确相关的权利义务和违约责任等内容，并签署借款合同。涉及合同事项应当按照《江苏省省属院校内部控制配套指南——合同管理控制》执行。

## 第六章 项目资金管理

**第三十条** 项目资金是指学校获得的各级财政专项资金以及承接的各类科学研究资金。

**第三十一条** 项目资金管理应当重点关注下列风险：

（一）学校管理制度不健全，责任落实不到位，项目资金未能专款专用，可能导致项目资金滥用、挪用的风险；

（二）项目执行违反制度规定，擅自变更项目内容、未按规定管理与使用资金或挪用资金，导致检查与验收不合格的风险；因项目执行不力，导致项目资金不能按期使用的风险；

（三）未按批复的项目预算，或未按合同约定使用项目资金，造成项目资金被收回或减少后续拨款的风险；

（四）财政专项资金项目立项程序不符合规定，预算论证评审不充分，决策程序不符合规定等因素，导致项目重复立项，资金重复配置的风险，或应纳入财政专项资金支持的项目未及时列入，无法实现项目预期建设目标的风险；

（五）科研项目合同签订不规范、信息虚假、合同条款存在缺陷，可能产生经济损失和法律纠纷的风险。

**第三十二条** 学校应当建立健全“统一领导、分级管理、责任到人”的项目管理体制，明确学校、院（系）、项目负责人在项

目管理方面各自的职责和权限。

**第三十三条** 学校应当全面梳理各个环节可能存在的风险点，规范项目立项、项目建设、项目验收与项目绩效评价等环节的工作流程。

**第三十四条** 学校应当建立健全项目资金决策、执行与监督相互分工、相互制衡的机制。按照不同类型项目的特点与建设要求，明确各类项目的归口管理部门及其管理范围和职责。

**第三十五条** 学校应当建立健全项目关键岗位管理制度，按照不相容岗位相分离原则合理设置岗位。项目资金管理的不相容岗位包括但不限于：项目预算编制与审核、项目招标与采购、项目实施与付款、项目验收与评价等。

**第三十六条** 学校应当建立项目评审制度，项目归口管理部门应当组织校内外专家或委托具有相应资质的专业机构对拟立项项目进行论证与评审，并以此作为项目决策的重要依据。

**第三十七条** 学校应当加强对项目实施过程的监管，项目归口管理部门应当积极跟踪和推进项目实施，确保项目按时实现预定建设目标。

**第三十八条** 学校应当加强项目预算控制，确保支出内容与项目内容的一致性，防止截留、挪用和无预算、超预算、超范围使用资金。

**第三十九条** 学校应当建立健全项目管理机制，在项目实施过程中，如发生项目变更、终止的，必须按照规定的程序报批，并根据批复进行相应的调整。重大的项目变更应当按照项目决策和预算管理的有关程序和要求重新履行审批手续。

**第四十条** 学校应当加强科研项目资金外拨业务的管理，项目外拨资金应当以合作（外协）项目合同约定的外拨经费额度、

拨付方式、开户银行和账号为依据，履行审批程序后办理资金外拨。

**第四十一条** 学校应当严格按照相关规定加强项目资金结转结余的管理，及时办理项目资金决算与结账。

**第四十二条** 学校应当加强项目绩效评价工作，并注重对评价结果的应用，建立追责问效和奖惩机制。

## **第七章 其他业务管理**

**第四十三条** 其他业务是指与学校资金管理相关的其他业务，包括票据业务、印鉴业务、电子支付业务和税收业务。

**第四十四条** 学校其他业务控制应当重点关注下列风险：

（一）未按规定的范围、标准使用票据，票据管理不善，造成票据遗失、被盗或被非法使用，票据申购、保管、领用、校验、核销等岗位未有效分离，导致学校经济受损或发生舞弊的风险；

（二）印鉴管理未建立授权审批负责制，或者授权不合理，导致印鉴管理未能有效管控；印鉴的保管、使用、审核、登记、检查等不相容岗位未实行有效分离，导致资金损失或舞弊的风险；

（三）电子支付未建立权限管理制度或权限管理制度不合理，导致电子支付管理未能有效管控；电子支付的申请、审核、复核等岗位未实现有效分离，导致资金损失或者舞弊的风险；电子支付密码、密钥管理不规范，导致密码、密钥被盗用，造成资金损失或舞弊的风险。

（四）学校纳税意识和对待税收风险认识不足，未按照税法规定完全履行代扣代缴义务，未按照税法规定完全履行纳税义务，导致学校违反法规遭受处罚的风险。

**第四十五条** 学校应当建立健全资金其他业务关键岗位管



理制度，按照不相容岗位分离原则合理设置岗位。

**第四十六条** 学校应当建立健全票据管理制度，明确规定财政票据、税务发票等各类收入票据的使用范围，以及申领、启用、保管、核销、销毁应当履行的手续。

**第四十七条** 学校不得违反规定转让、出借、代开、买卖财政票据、税务发票等收入票据，不得擅自扩大票据适用范围，不得开具虚假票据。

**第四十八条** 学校应当建立印鉴管理的授权审批负责制，合理设定逐级审批权限。按规定需要有关负责人签字或盖章的经济业务，必须严格履行签字或盖章手续。

**第四十九条** 学校财务专用印章应当由专人保管，个人名章必须由本人或其授权人员保管。严禁一人保管支付款项所需的全部印章。

**第五十条** 学校应当建立电子支付系统的安全保护制度，实现对支付系统的有效安全保护机制。要防范系统信息丢失，确保信息系统数据的完整性和真实性。

**第五十一条** 学校应当规范电子支付密码、密钥的管理，有效防控密码、密钥被盗和遗失的风险。

**第五十二条** 学校及其教职工应当增强依法纳税意识，按照相关税法规定依法纳税。学校应当依法进行纳税筹划，严格控制纳税筹划风险。

**第五十三条** 学校应当做好税收业务风险识别、评估和分析工作，合理设计税收业务管理流程和控制方法，全面控制税收风险。

## 配套指南之三

# 资产管理业务控制

## 第一章 总 则

**第一条** 学校资产是指学校占有或者使用的能以货币计量的经济资源，包括各种财产、债权和其他权利。学校的资产主要包括流动资产、固定资产、在建工程、无形资产和对外投资等。货币资金由《江苏省省属院校内部控制配套指南——资金管理业务控制》规范。在建工程中基本建设工程、修缮工程管理由《江苏省省属院校内部控制配套指南——工程项目管理控制》规范。

**第二条** 学校资产管理应当重点关注下列风险：

（一）资产管理不善，账账不符、账实不符，造成资产流失的风险；

（二）资产配置不合理、使用不当、维护不力或处置不符合规定，导致资产价值贬损、使用效能低下、出现安全隐患或者资源浪费的风险；

（三）无形资产缺乏核心技术、权属不清、技术落后、存在重大技术安全隐患，可能导致法律纠纷、缺乏可持续发展能力的风险；无形资产漏记、少记，归口管理部门缺失或缺位，造成无形资产流失或损失的风险；

（四）对外投资论证不足，投资科学性、合理性受限，可能导致投资权属存在隐患，投资无效益或负效益，资产的安全、完整无法保障的风险；

（五）资产对外投资、出租出借缺少评估环节或评估方法不当、作价不合理、审批程序不规范、经营合同年限过长，造成国有资产损失的风险；

(六) 债权资产管理不善，可能导致坏账损失的风险。

**第三条** 学校应当加强各项资产管理，全面梳理资产管理流程，及时发现资产管理中的薄弱环节，切实采取有效措施加以改进，不断提高资产管理水平。

## 第二章 职责分工

**第四条** 学校应当按照“统一领导、归口管理、分级负责、责任到人”的原则，设置相应的资产归口管理部门对资产进行管理，其主要职责至少包括：

(一) 对学校国有资产进行统一管理，负责资产的配置、使用和处置、保值增值、绩效考核等工作，负责各类资产信息的归口统计与上报等工作；

(二) 建立健全各类资产管理制度，按照归口管理和不相容岗位相分离的原则，合理设置资产管理岗位，明确相关岗位的职责权限，确保资产安全和有效使用；

(三) 建立健全债权资产、存货、固定资产、无形资产和对外投资控制环节中相关部门和岗位的职责范围，明确资产的调剂、租借、对外投资、处置的程序、审批权限和责任；

(四) 建立健全资产清查盘点制度，定期或不定期开展清查盘点工作，为确保账实相符，学校资产盘点每年至少一次。对账实不符的，应当及时查明原因，并按照相关规定处理；

(五) 建立健全资产管理信息系统，加强对实物资产的动态管理，确保资产管理与资金管理相结合，做好实物资产的统计、报告、分析工作。

**第五条** 资产管理业务的不相容岗位包括但不限于以下方面：

(一) 债权资产不相容岗位至少包括：应收及预付款项的审

批与执行、应收及预付款项的收款与记账、应收及预付款项的记账与核销；

（二）固定资产业务不相容岗位至少包括：固定资产的预算编制与审批、审批与执行，固定资产的采购、验收与款项支付，固定资产处置的申请与审批、审批与执行，固定资产的取得、保管及处置业务的执行与相关会计记录；

（三）存货业务的不相容岗位至少包括：存货的请购与审批、存货的审批与执行、存货的采购与验收、存货的采购与付款、存货的保管与相关记录、存货发出申请与审批、存货发出申请与相关记录、存货处置申请与审批、审批与执行；

（四）无形资产业务不相容岗位至少包括：无形资产的预算编制与审批、审批与执行，无形资产的采购、验收与款项支付，无形资产处置的申请与审批、审批与执行，无形资产的取得、保管及处置业务的执行与相关会计记录；

（五）对外投资业务不相容岗位至少包括：对外投资的可行性研究与评估，对外投资的决策、执行与监督，对外投资处置的审批与执行，对外投资业务的执行与相关会计记录。

### **第三章 存货管理**

**第六条** 学校应当加强存货采购管理，严格执行存货采购的相关制度，规范存货验收程序和方法，对入库存货的数量、质量、技术规格等方面进行查验，验收无误方可入库。存货采购量较大的学校可建立全校统一的采购平台，由归口管理部门统一进行采购管理。

**第七条** 学校应当加强存货使用管理，建立健全存货领用和审批流程。贵重、有危险性、有保密等特殊要求的存货，应当指定专人保管、专人使用，并规定严格的保管和使用审批程序，日

常领用和使用要有相关记录。

**第八条** 学校应当建立存货盘点清查制度，结合本校实际情况确定盘点周期、盘点流程等相关内容，核查存货数量、质量。学校至少在每年年度终了开展存货盘点，盘点清查结果应当形成书面报告。盘点清查中发现的存货盘盈、盘亏、毁损、闲置以及需要报废的存货，应当查明原因、落实并追究责任，并按照规定权限批准后处置。

#### **第四章 固定资产管理**

**第九条** 学校应当加强固定资产采购计划和预算编制管理，校内单位应当根据学校事业发展规划提出采购计划，资产部门、财务部门会同相关部门对需购置资产品名、规格、数量等进行充分论证，按规定程序批准后纳入年度预算，贵重仪器及大型设备的购置还应当组织专家进行可行性论证。

**第十条** 学校应当加强固定资产的采购管理，固定资产采购应当建立完善的采购流程和严格的审批制度并严格执行。符合政府采购条件的，应当严格执行政府采购制度。采购金额达到招标条件的，应当严格执行招标采购制度。固定资产的采购应当建立严格的验收、交付制度，验收工作由资产归口管理部门牵头，申购单位、资产管理部门、采购管理部门、财务管理部门等相关部门共同实施。

**第十一条** 学校应当加强固定资产的使用管理，明确资产使用、保管部门及责任人，落实资产使用人在资产管理中的责任。建立固定资产台账，加强资产的实物管理，完善固定资产管理信息系统，做好资产的统计、报告、分析工作，确保资产的有效使用。

**第十二条** 学校应当加强固定资产的出租出借管理，对外出

租、出借固定资产的，应当按照主管部门要求履行报批或备案手续。学校应当选择适当的招标方式，公开择优选择承租方，出租收入应当按照规定及时上缴。

**第十三条** 学校应当建立固定资产盘点制度，明确资产盘点的范围、期限和组织程序，定期或不定期地进行清查盘点。发现账实不符的，应当编制资产盘盈、盘亏表并查明原因和责任，按照规定权限批准后进行账务处理。

**第十四条** 学校应当建立固定资产的报废、处置制度，每年定期组织相关部门和专业人员对固定资产的报废申请、处置依据、处置方式等进行鉴定和审核，按照国有资产管理规定由学校审核后报主管部门批准或备案。学校收到批复后，及时对报废资产、处置资产按照规定的方式进行处置，并及时进行账务处理。处置收入按照规定及时上缴。

## 第五章 无形资产管理

**第十五条** 学校应当加强对品牌（包括校名、校徽等）、商标、专利、专有技术、土地使用权等无形资产的管理，分类制定无形资产管理办法，落实无形资产管理责任，确保无形资产有效利用。

**第十六条** 学校应当加强无形资产的登记管理，全面梳理外购、自行开发以及其他方式取得的各类无形资产的权属关系，按取得成本或名义价格登记入账。加强无形产权益保护，防范侵权行为和法律风险。无形资产具有保密性质的，应当采取严格保密措施，严防泄露商业秘密。学校购入或者以支付土地出让金等方式取得的土地使用权，应当取得土地使用权有效证明文件。

**第十七条** 学校应当定期对专利、专有技术等无形资产的先进性进行评估；应当定期对校名、校徽的使用情况开展清查。

**第十八条** 学校应当建立无形资产处置的相关制度，加强无形资产对外转让或投资管理，明确归口管理部门、资产评估、合理作价和审批程序等。

## **第六章 对外投资管理**

**第十九条** 学校应当严格对外投资管理，建立严格的对外投资审批制度。学校不得使用财政拨款及其结余进行对外投资，不得从事股票、期货、基金、企业债券等高风险的金融产品投资，国家另有规定的除外。按照有关规定可以对外投资的，应当履行有关审批程序，以实物、无形资产等非货币性资产对外投资的，应当按照有关规定进行资产评估，合理确定资产价值。

**第二十条** 学校应当加强对外投资立项与决策环节的控制，审慎选择对外投资项目，组织相关部门或专业人员对投资建议项目进行分析与论证，对投资项目进行可行性研究，对可行性研究报告进行独立评估，实行集体决策并按规定程序报主管部门审批，任何个人不得擅自决定对外投资或者改变集体决策意见。

**第二十一条** 学校应当加强对外投资执行控制。制定对外投资实施方案，明确出资时间、金额、出资方式及责任人员等内容。对外投资实施方案及方案的变更，应当履行相应的审批程序。

**第二十二条** 学校应当加强对外投资处置控制。对外投资的收回、转让与核销，应当经集体审议批准并按规定程序报主管部门审批或备案。应收回的对外投资，要及时足额收取。转让对外投资的应当进行评估，合理确定转让价格，并按照规定履行审批程序。对按规定需要进入公开市场交易的，应当进入公开市场进行交易。核销对外投资，应取得因被投资单位破产、注销等原因不能收回投资的法律文书和证明文件。

**第二十三条** 学校应当加强对外投资监督，建立对外投资内

部控制的监督检查制度，明确监督检查机构或人员的职责权限，定期或不定期地进行检查。对监督检查过程中发现的问题，应当及时报告，查明原因，采取措施加以纠正和完善。

**第二十四条** 学校应当建立对外投资责任追究制度，应当对在对外投资中出现重大决策失误、未履行集体决策程序和不按规定管理对外投资业务的部门及人员，追究相应的责任。

## **第七章 债权资产管理**

**第二十五条** 学校应当加强应收及预付款的管理，建立严格的授权审批程序，明确相关部门和人员的职责。

**第二十六条** 学校财务管理部门应当加强应收及预付款项的账龄分析，每年年末及时清理应收及预付款项。应收及预付款项已到期的，财务部门应及时提醒相关部门还款或报销核账。对于逾期三年以上，有确凿证据无法收回的应收及预付款项，履行审批程序后及时办理核销手续。对到期无法收回的应收及预付款项，应当建立责任追究制度。



## 配套指南之四

# 采购业务控制

## 第一章 总 则

**第一条** 采购业务是指学校利用纳入预算管理的资金，采购集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、服务及支付采购款项活动以及与采购相关的招标业务。

**第二条** 采购业务应当重点关注下列风险：

（一）采购计划编制不科学，没有按照规定权限和流程审批，可能导致采购参数的制定缺乏公平公开透明的制衡机制和专业管理的风险；

（二）采购项目和预算安排不合理，采购与招标、资产管理、预算编制以及业务部门之间缺乏沟通协调，采购项目可行性论证不充分，重复立项，采购与实际需求脱节，导致资金浪费或资产闲置的风险；

（三）采购活动不规范，未按规定方式和程序招标、发布采购信息，甚至以化整为零或其他方式规避公开招标，对采购、招标缺乏有效的监督，导致影响学校正常业务活动开展的风险；

（四）采购验收不规范，付款环节审核不严格，实际接收产品与采购合同约定有差异，导致学校利益受损的风险；

（五）采购业务档案管理不善，售后服务信息缺失，导致学校无法享受应有的权利，造成学校利益受损的风险。

**第三条** 学校应当针对采购业务的主要风险，结合实际情况，建立健全计划管理与采购预算、采购活动管理、供应商管理、采购验收管理和付款管理等内部管理制度，并采取有效控制措施，有效防范舞弊和预防腐败，确保采购的货物和服务满足学校

各项工作需要。

## 第二章 职责分工

**第四条** 学校应当合理设置采购与招标业务归口管理机构，一般应当包括采购与招标业务决策机构、实施机构和监督机构。

**第五条** 学校应当成立招投标管理委员会，作为采购与招标业务决策机构，其主要职责包括：

（一）审定采购与招投标的内部管理制度；

（二）研究决定重大采购事项，审定采购计划、预算以及招投标范围、条件、标准和流程；

（三）督促采购实施机构办理采购与招标业务，协调解决采购与招标业务执行中的重大问题。

**第六条** 采购业务实施机构包括采购管理部门和相关业务管理部门等。采购管理部门主要职责包括：

（一）拟定采购业务的内部管理制度及细则，并根据有关规定及时更新和调整；

（二）汇总审核业务管理部门提交的采购计划、采购申请，按照有关规定确定采购组织形式和采购方式；

（三）实施学校可自行组织的采购与招标业务，组织或指导依法订立和履行采购合同，组织实施采购验收，组织实时处理采购纠纷；

（四）妥善保管采购业务相关档案资料，定期对采购业务信息进行统计和分类，并在内部通报。

**第七条** 学校纪检、监察及审计管理部门应当对采购活动全过程实施监督。

**第八条** 学校采购业务不相容岗位包括但不限于：采购预算的编制与审定、采购需求制定与内部审批、招标文件准备与复核、

合同签订与验收、验收与保管、付款审批与付款执行、采购执行与监督检查等。

### **第三章 采购计划与预算**

**第九条** 学校应当统筹安排采购计划，合理确定采购批次，提高采购效率，降低采购成本，并按批准的采购组织形式和招标方式执行，不得随意追加或调整采购项目。如确需追加或者调整的采购项目，经采购管理部门主管领导同意后，按原采购审批程序执行。

**第十条** 学校应当加强对采购预算的管理，建立预算编制、采购和资产管理等相关部门或岗位之间的沟通协调机制，实现部门之间的信息共享，避免出现重复购置或应购未购情况。

### **第四章 采购方式与选择**

**第十一条** 学校应当建立采购活动部门之间相互协调、相互制衡的机制，学校采购管理部门应当加强对采购活动的管理。

**第十二条** 学校采购管理部门应当根据法律法规选择公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价采购、单一来源谈判以及竞争性磋商等采购方式。符合公开招投标范围和标准的采购活动，学校必须组织公开招投标，并应当做好招标方案制定、招标机构选择与沟通、供应商评价与管理等工作，防止公开招标可能产生的风险。选择非公开招投标方式的采购，应当按照规定的程序、流程严格履行审批。

采取单一来源采购方式的，应当将采购项目信息和唯一供应商名称在规定的媒体公示，重大项目单一来源采购，还应将专家论证结果一并公示。

### **第五章 采购过程管理**

**第十三条** 学校应当建立采购申请制度，依据采购的货物或

服务的类型，确定归口管理部门，并明确职责权限及相应的请购程序。采购专业、大型设备应当经过可行性研究和专家论证，确保请购需求依据充分、采购项目参数公正可靠。

**第十四条** 学校应当建立采购信息发布制度，并在指定的范围和公共媒介上发布采购信息，提高采购活动的透明度。发布的采购信息主要包括公开招标公告、邀请招标资格预审公告、中标公告等。

**第十五条** 学校应当加强采购合同的审查管理，对签订合同供应商的主体资格、信用状况等进行风险评估，尤其是采取预付款方式的，应当按照规定权限和流程签署采购合同。对于影响重大、涉及较高专业技术或法律关系复杂的合同，应当组织法律、技术、财务等专业人员参与谈判和签订。

**第十六条** 学校应当建立严格的采购验收制度，明确验收归口管理部门或验收工作小组，加强对采购项目验收的管理。归口管理部门或验收工作小组应当根据验收制度和采购文件，对所购货物或服务的品种、规格、数量、质量和其他相关内容进行验收，并出具验收证明。

**第十七条** 采购发票、合同、中标通知书、验收证明等相关内容是支付采购资金、办理资产交付使用的必要文件，应当及时传递给财务管理部门和资产管理部门，确保采购资金及时支付和资产及时入账。财务管理部门在办理付款业务时，应当对采购合同约定的付款条件、付款审批程序、采购发票和验收证明等相关凭证和内容的真实性、完整性、合法合规性及有效性进行严格审核，审核无误后按照合同规定付款

**第十八条** 学校应当建立科学的供应商准入和评估制度，建立健全供应商管理信息系统，对供应商提供货物或服务的质量、

价格、交货及时性、供货条件及其资信、财务状况等进行实时管理和综合评价，并根据评价结果对供应商进行合理选择和动态调整。

**第十九条** 学校应当加强对采购业务的记录控制。妥善保管采购计划与预算、各类批复文件、招投标文件、评标文件、合同文本、验收证明等资料，防止资料遗失、泄露。采购档案的保存期限按有关规定执行。

**第二十条** 学校应当加强对采购与招标业务质疑投诉答复的管理，指定归口部门，针对质疑投诉事项查清原委，并依据相关规定对实名投诉人做出正式答复。

**第二十一条** 学校在采购过程中出现异常情况，应当查明原因并及时处理，对不符合约定条件的货物或服务，相关部门依据检验结果办理退货、索赔等事宜。对延迟交付货物或提供服务造成学校损失的，纪检监察管理部门应当督促采购管理部门按照合同约定索赔。对未能履行相应职责，给学校造成经济损失的，依据相关规定对直接责任人进行相应处罚。

## 工程项目管理控制

### 第一章 总 则

**第一条** 工程项目是指学校自行或委托其他单位进行的各种建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及相关的装修、拆除、修缮、安装等基本建设、大型修缮以及基础设施建设和改造工程。

**第二条** 学校工程项目管理应当重点关注下列风险：

（一）缺乏科学论证，未按规定进行集体决策或决策不当，工程项目立项准备不充分和工程项目立项无审批，盲目上马，可能导致工程失败、难以实现预期目标甚至违纪违规的风险；

（二）设计方案不合理，技术方案未能有效落实，施工图不够准确、完整，概预算缺失或编制不科学，导致项目存在质量隐患、进度无法保证以及投资失控等风险；

（三）采取分拆等方式规避招标，招标工作组织不当，招标过程存在舞弊，招标流于形式，导致招标违法违规、中标人难以胜任的风险；

（四）相关部门监管不力，存在舞弊行为，造成工程质量低劣，导致项目存在质量隐患、安全隐患的风险；

（五）工程项目变更审核不严格、不合规，变更频繁，导致预算超支、投资失控、工期延误的风险；

（六）工程项目价款结算管理不严格，价款结算没有按照合同付款，项目资金不落实，资金使用管理混乱，导致进度延迟或中断、资金损失等风险；

（七）工程项目竣工验收不规范，把关不严，导致工程交付使用后存在重大安全隐患的风险；

（八）工程项目竣工决算不及时，或未办理竣工决算审计，导致竣工决算失真的风险；

（九）工程项目未及时办理资产及档案移交，资产未及时结转入账，未及时办理产权登记，形成账外资产，可能导致国有资产流失、工程项目后续维护维修困难等风险。

**第三条** 学校应当建立健全工程项目的各项管理制度，全面梳理各个环节可能存在的风险点，规范工程项目立项决策、招标、概预算编制、项目实施、价款支付、竣工决算等环节的工作流程，明确相关部门和岗位的职责权限，做到不相容职务相互分离，强化工程项目全过程的有效控制，确保工程项目的质量、进度和资金安全。

## 第二章 职责分工

**第四条** 学校应当明确工程项目归口管理部门及岗位，建立岗位责任制，明确相应的职责权限，确保不相容岗位相互分离、相互制衡。其主要职责包括：

- （一）拟定学校的工程项目管理制度；
- （二）组织开展工程项目的可行性研究和论证，拟订建设方案；
- （三）组织编制项目建议书、概预算；
- （四）组织或委托工程项目招标，组织合同谈判；
- （五）办理工程开工手续，组织工程项目施工，进行现场管理；
- （六）办理工程价款结算、组织工程竣工验收和资产移交。

**第五条** 工程项目的不相容岗位包括但不限于：项目建议和可行性研究与项目决策、概预算编制与审核、项目实施与招标、项目实施与价款支付、竣工决算与竣工审计等。学校不得由同一

部门或一人办理工程项目业务全过程。

### 第三章 项目管理

**第六条** 学校应当对工程项目立项进行可行性研究，依据相关部门批准的校园建设总体规划，结合实际工作及发展需要，进行前期调研和评估，自行组织或委托有资质的机构编制项目建议书及可行性研究报告。

**第七条** 学校应当建立健全与工程项目相关的决策机制，重大工程项目立项和变更应当由学校领导班子集体决策，严禁任何个人单独决策或者擅自改变集体决策意见，决策过程及各方面意见应当形成书面文件，并与相关资料一同归档保管。需要报主管部门批准的基本建设项目必须履行报批手续。建立工程项目决策失误责任追究机制。

**第八条** 学校应当加强工程项目招标管理。根据项目性质和标的金额，明确招标范围和要求，规范招标程序，不得人为拆分工程项目规避招标。达到招标金额规定的工程项目必须按规定公开招标，择优选择具有相应资质的工程项目勘察、设计、施工、监理等单位。招标应当按照招标法和工程项目招投标的规定组织实施，确保招标过程公开、公正、透明。

**第九条** 学校应当加强工程项目施工现场管理，建立健全施工管理制度，明确岗位职责，建立岗位责任制，对施工进度、安全、工期以及施工质量等进行监督和管理。

工程项目应当实行严格的工程监理制度。工程监理人员应当深入施工现场监控工程进度和质量，及时发现和纠正建设过程中的问题。

**第十条** 学校应当加强对竣工验收的组织管理，对符合竣工验收条件的工程项目及时办理竣工验收，按照规定的时限及时办



理竣工决算，组织竣工决算审计，并根据批复的竣工决算和有关规定办理工程项目档案和资产移交等工作。

**第十一条** 学校应当建立项目完工后评价制度。根据有关要求，结合实际情况，对项目建成后所达到的实际效果进行绩效评价，并以此作为绩效考核和责任追究的依据。

#### **第四章 造价管理**

**第十二条** 学校应当加强工程造价的事前控制，明确工程项目造价归口管理部门或委托具有相应资质的招标代理机构、工程造价咨询单位编制工程量清单和招标控制价（标底）等文件，并由校内审计管理部门或委托其他具有资质的单位对编制的工程量清单和招标控制价（标底）进行审核。重大的或有疑义的工程量清单和招标控制价，应当另委托独立第三方进行复核。

**第十三条** 学校应当重视工程造价和成本管理，加强设计概算、施工图预算的编制和审核管理，工程变更应当组织跟踪审计，工程竣工验收后应当及时组织决算和决算审计，并做好工程成本分析与报告工作，有效控制工程造价。

（一）加强对工程价款结算的管理，明确价款结算的条件、方式和金额等内容，确保工程款项按合同约定或工程进度支付，做好工程结算价款审计；

（二）严格控制工程变更。确需变更的工程项目，应当按照规定的权限和程序进行审批。

#### **第五章 资金管理**

**第十四条** 学校所有工程项目的资金都必须纳入预算，专款专用，工程款支付实行分管基本建设和分管财务工作的校（院）领导“两支笔”会签制度，并根据工程项目进度，严格按照计划、合同办理价款结算。不得超合同或超进度提前付款。实行国库集

中支付的工程项目，应当按照国库集中支付管理规定支付资金。

**第十五条** 学校应当根据有关会计制度规定，对工程项目资金进行核算和管理，建立健全工程项目财务管理制度，明确工程项目资金支付流程、支付条件、支付方式和审批权限。

**第十六条** 学校应当加强工程竣工结算的审核，按规定办理结算、预留质保金。质保金到期支付应当履行审批手续，质保金不得提前支付。

**第十七条** 学校应当加强对工程项目变更的管理，任何单位或者个人不得擅自变更工程项目，工程项目实施内容和设计变更应当按照有关规定履行相应的审批程序。

## 合同管理控制

### 第一章 总 则

**第一条** 合同是指学校开展教学、科研及其他活动时，与自然人、法人及其他组织等平等主体之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议。

学校与教职工签订的劳动人事合同，不适用本指南。

**第二条** 学校合同管理应当重点关注下列风险：

（一）合同内部管理制度不健全，归口管理部门不明确，未经授权或未按规定的程序签订合同，合同印章管理不规范，可能导致经济资源无法正常流入或形成额外的支付义务的风险；

（二）合同内容和条款不合法、与招标文件不相符，或在重大问题上做出不当让步，导致学校合法利益受损或承担额外的法律责任的风险；

（三）合同生效后，合同执行主体未严格恰当地履行合同中约定的义务，或未能及时发现合同对方当事人未严格恰当地履行约定义务并采取相应措施，可能导致合同无法正常履行，学校无法取得应有的经济利益的风险；

（四）合同保管不当，泄露合同订立与履行过程中涉及的国家秘密、工作秘密或商业秘密，导致学校乃至国家利益受损的风险；

（五）合同纠纷未得到妥善处理，可能导致学校经济利益遭受损失或面临法律诉讼的风险。

**第三条** 学校应当建立健全合同内部管理制度，根据合同类型分类确定归口管理部门和合同执行部门。明确签订合同的业务

和事项范围以及合同授权签署权限。明确合同拟定、审批、执行、登记保管等环节的程序和要求。完善合同信息管理系统，加强对合同履行情况的监控。定期检查和评价合同管理中的薄弱环节，采取相应控制措施，促进合同有效履行，加强合同信息安全保密工作，切实维护学校的合法权益。

## 第二章 职责分工

**第四条** 学校应当根据合同管理需要，设立专门机构或专门人员，对合同实施归口管理。

**第五条** 学校应当设置专门岗位分别负责合同的起草、审核、审批、签订、执行、核算、保管和归档，并落实岗位责任制。

**第六条** 学校应当聘请具有法律背景的专业人员负责起草、修改、审查重大合同，参与重大合同谈判，参与合同纠纷的调解、仲裁、诉讼等。重大合同或法律关系复杂的特殊合同应当实行会审制度。

**第七条** 合同不相容岗位包括但不限于：合同签订、合同执行和付款审批，合同签订和合同专用章保管等。合同专用章应当由专人妥善保管和使用。不得由同一人办理合同签订、收付款业务。

## 第三章 合同订立

**第八条** 学校对外发生经济行为，除即时结清方式或按规定可不签订合同外，应当订立书面合同，明确双方权利义务。

**第九条** 学校不得签订经济担保合同，未经批准不得签订投资合同和借贷合同，严禁未经授权擅自以学校名义对外签订合同。

**第十条** 学校在合同订立前应当充分了解合同对方的主体资格、资质证明、信用状况、生产能力等有关内容，评估对方当

事人具备履约能力。

**第十一条** 对于影响重大、专业技术或法律关系复杂的合同，学校应当组织法律、技术、财务等专业人员参与谈判，必要时可聘请外部专家参与相关工作。

协商或谈判过程中的重要事项和参与谈判人员的主要意见，应当予以记录并妥善保存。

**第十二条** 国家或行业有合同标准文本的，应当优先选用，但对涉及权利义务关系的条款应当进行认真审查，并根据实际情况进行适当修改。合同文本须报经有关主管部门审查或备案的，应当履行相应程序。

**第十三条** 正式对外订立的合同，应当由学校法定代表人或由其授权的代理人签名或加盖有关印章。授权签署合同的，应当签署授权委托书，未经授权不得签署合同。

**第十四条** 学校应当加强合同印章的管理，合同经编号、审批及法定代表人或由其授权的代理人签署后，方可加盖合同印章。

**第十五条** 学校应当加强合同信息安全保密工作，未经批准，不得以任何形式泄露合同订立与履行过程中涉及的商业秘密或国家机密。

#### **第四章 合同的履行**

**第十六条** 学校应当建立合同履行监督审查制度，对合同履行实施有效监控，督促对方执行合同，确保合同全面有效履行。

**第十七条** 合同生效后，学校对履行中的合同签订补充合同或变更、解除合同等应当按照有关规定进行审查。

**第十八条** 在合同履行过程中发现有显失公平、条款有误或对方有欺诈行为等情形，或因政策调整、市场变化等客观因素，

已经或可能导致学校利益受损，学校相关合同执行主体应当立即采取相应措施，按规定程序及时报告，按照规定权限和程序办理合同补充、变更或解除事宜。

变更或补充后的合同视同新合同，需重新履行相应的审批程序。

**第十九条** 学校财务管理部门办理结算业务并进行账务处理时应审核合同有关付款条款，按照合同约定付款。未按合同条款履约或应签订书面合同而未签订的，财务管理部门有权按照相关规定处理款项的支付，并及时向学校有关负责人报告。

**第二十条** 学校应当建立合同纠纷处理的有效机制，加强合同纠纷管理。合同纠纷经协商无法解决的，应当根据合同约定选择仲裁或诉讼方式解决。

学校处理合同纠纷时应当书面授权有关部门或个人办理，未经授权不得向对方做出实质性答复或承诺。

## **第五章 合同检查与保管**

**第二十一条** 学校合同归口管理部门应当加强合同登记管理，充分利用信息化手段，建立合同文本统一分类和连续编号制度，定期对合同进行统计、分类和归档，详细登记合同的订立、履行和变更等情况，实行合同的全过程封闭管理。合同终结应及时办理销号和归档手续。

**第二十二条** 学校合同归口管理部门应当规范合同管理人员职责，明确合同流转、借阅和归还的职责权限及审批程序。

**第二十三条** 学校合同管理应当定期对合同签订与履行情况进行检查监督，编制合同签订与履行情况的检查监督报告，对检查监督中发现的不足，应当及时加以改进。

**第二十四条** 学校应当健全合同管理考核与责任追究制度。

对合同订立、履行过程中出现的违法违规行为，应当追究有关机构或人员的责任。

## 配套指南之七

# 所属法人单位管理控制

## 第一章 总 则

**第一条** 所属法人单位是指学校所属企业、教育基金会以及独立学院等具有独立法人资格的其他独立核算单位。

所属企业是指学校投资设立的国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司。

所属教育基金会是指学校经批准筹资成立并在民政部门备案的法人团体。

所属独立学院是指由学校或其教育基金会参与举办的进行本科层次教育的高等教育机构。

**第二条** 学校对于所属法人单位经济活动的内部控制应当重点关注下列风险：

（一）内部控制体系不健全或者存在重大缺陷，可能导致所属法人单位内部管理混乱，学校因此遭受经济损失，无法实现国有资产的保值增值，以及由此可能承担监管或连带责任的风险；

（二）所属法人单位在资产、资金使用、股权转让、工程项目、合同管理、采购等业务方面的内部控制体系不健全或者存在重大缺陷，可能发生腐败和舞弊问题，学校因此承担监管责任或承受经济损失的风险。

（三）学校未采取切实有效措施对所属法人单位经济活动进行控制，或者未切实履行出资人职责，可能导致未及时发现所属法人单位经济活动中存在的问题，由此而承担监管责任或连带责任的风险。

（四）资金投融资活动中决策失误，引发盲目扩展或丧失发



展机遇，可能导致投资效益低下、流动性不足或资金链断裂；资金管控不严可能导致资金被挪用、侵占或抽逃的风险；

（五）所属教育基金会缺乏与学校目标一致的发展战略或因主观原因频繁变动，导致教育基金会发展方向偏离所属教育基金会章程规定，或出现重大失误的风险；

（六）学校对所属独立学院投入的办学固定资产或无形资产未经评估作价，可能导致国有资产流失；学校与所属独立学院未签订办学协议或办学协议履行不到位，可能导致学校合法经济利益受损的风险；所属独立学院未按照法律法规和章程要求开展教学科研活动，或超范围开展其他业务，可能导致学校声誉受损或牵涉法律纠纷的风险。

**第三条** 学校应当依照有关法律、法规和合作协议的规定行使出资人职责，通过建立健全所属法人单位内部治理体系，派出管理层或股权代表，督促所属法人单位建立健全内部控制，对所属法人单位重大经济事项进行监管，建立所属法人单位财务信息定期报送制度，定期对所属法人单位财务状况和收支情况进行审计监督。

## **第二章 对企业的管理**

**第四条** 学校所属企业应当根据国家有关法律法规的规定建立公司章程，并按章程设立股东大会、董事会、监事会等公司治理结构，确保公司按章程运转。

**第五条** 学校所属企业董事会、监事会和经理层的产生应当合法合规，其人员构成、知识结构、能力素质应当满足履职的要求。学校应向独资或控股所属企业推荐或任命符合任职条件的人选。

**第六条** 学校所属企业的重大决策、重大事项、重要人事任

免及大额资金支付业务等，需按章程或协议的规定经董事会或股东大会决议通过方可实施。

**第七条** 学校应当加强对所属企业负责人履职考核和薪酬管理，建立健全对所属企业的经营考核机制，将投资的保值增值、内部控制的健全有效等作为考核的重要内容，并在业绩考核的基础上确定所属企业主要负责人的薪酬水平。

**第八条** 学校所属企业应当根据《企业内部控制基本规范》《企业内部控制应用指南》《企业内部控制评价指南》等企业内部控制规范性文件的要求，在所属企业内部全面开展内部控制规范建设。

### 第三章 对基金会的管理

**第九条** 基金会应当根据国家有关法律法规制定基金会章程，设立理事会和秘书处，由学校提名理事长，并推荐理事、监事，明确其职责。

**第十条** 教育基金会的重大决策、重大事项、重要人事任免及大额资金支付业务等，应实行集体决策审批或联签制度；严格执行不相容职务相分离制度，确保可行性研究与决策审批、决策审批与执行、执行与监督检查的分离，有效控制各类风险。

**第十一条** 教育基金会应当根据基金会战略目标和发展规划制定筹资方案。接受的捐赠收入必须确保其公益性，严格区分交换交易收入和捐赠收入。严禁将属于学校的财政拨款、教学科研等事业收入转为基金会捐赠收入。

**第十二条** 教育基金会所收取的货币资金以及非货币性资产应当及时入账。取得的非货币性资产还应当配备专人进行登记和管理。

**第十三条** 教育基金会接受捐赠过程中，如果涉及学校建

筑、设施、场所的冠名事项以及学校内部机构冠名事项的，应当经过学校批准。

**第十四条** 教育基金会应当建立规范的投资决策议事规则，投资计划经理事会决策后报告学校，投资结果必须向理事会汇报，投资责任由理事会承担。

**第十五条** 教育基金会应当指定专人对投资项目进行跟踪管理，关注被投资方的财务状况、经营成果以及投资合同的履行情况，发现异常情况应及时报告并妥善处理。

**第十六条** 教育基金会应当按规定向理事会和学校报送并向社会公开经过审计鉴证的年度财务报告。基金会在接受社会审计过程中发现的重大问题，应当及时向理事会和学校报告。

#### **第四章 对独立学院的管理**

**第十七条** 参与举办独立学院的学校应当与社会组织或者个人签订合作办学协议。合作办学协议应当明确办学宗旨、培养目标、出资数额和方式、各方权利义务、合作期限、争议解决办法等内容。

**第十八条** 学校应当依照有关法律法规和合作办学协议，通过任命独立学院主要负责人、督促其建立健全内部控制等方式，对其重大经济事项实施审批与监管。

**第十九条** 学校用固定资产、无形资产投入办学的，应当依法评估作价。

**第二十条** 独立学院应当按章程设立理事会或董事会作为决策机构。重大决策、重大事项、重要人事任免及大额资金支付业务等，须经理事会或董事会决议通过并报告其所属学校。

**第二十一条** 独立学院应当设立单独的财务机构，并足额配备具有专业资格的财会人员，财务负责人应由所属学校委派，依

照国家财经法律法规的规定开展财务业务。

**第二十二条** 独立学院应当定期向主管部门和所属学校报送财务报告及相关财务资料，年度预决算和重大经济事项应及时上报所属学校。

# 信息化管理控制

## 第一章 总 则

**第一条** 信息化管理控制是指学校运用现代信息技术手段，将经济活动的主要流程、关键控制环节嵌入学校管理信息系统，减少或消除人为操纵因素，实现对经济业务和与经济业务相关事项的风险进行更有效控制的过程。

**第二条** 学校经济活动信息化管理应当重点关注下列风险：

（一）与经济活动相关的各信息系统间缺乏统一规划和归口管理或规划不合理，存在信息孤岛或重复建设，造成数据无法共享，影响数据分析的准确性，可能导致学校管理效率低下、决策失误、相关措施难以落实的风险；

（二）经济活动信息系统的开发与内部控制流程结合不紧密，权限设置与授权管理不当，可能导致无法实现利用信息系统对经济活动进行有效控制，降低信息系统应用价值的风险；

（三）系统运行与维护、变更和安全措施不到位，可能导致信息泄漏或毁损，系统无法正常运行，影响学校经济活动正常开展的风险。

**第三条** 学校应当重视信息化管理在内部控制中的作用，根据内部控制要求，全面评估经济活动各环节的信息化程度，制定信息系统整体规划，加大投入力度，有序组织系统开发、运行与维护，优化管理流程，防范风险，全面提升学校信息化管理水平。

## 第二章 职责分工

**第四条** 学校应当明确专门机构或专门人员，将经济活动信

息化建设纳入学校管理信息系统统一规划，对各类经济活动信息系统实施归口管理。归口管理部门应当在学校信息化建设总体规划的框架下，负责协同建设、对接和整合不同经济活动信息系统工作。

**第五条** 学校应当设立专门的信息化技术支撑部门，具体负责与经济活动相关的各类信息系统的建立、维护和安全保障；负责建立统一规范的数据共享平台；负责统一与经济活动相关信息系统间的数据标准，实现各系统间数据共享。

**第六条** 学校经济活动涉及的财务、人事、教务、科研、资产等主要业务管理部门具体负责本部门信息系统建设、实施和维护，并负责将本部门信息系统纳入归口管理部门的统一管理与协调之内，负责本部门涉及的数据和接口符合标准化要求。

**第七条** 学校应当明确相关部门职责，建立归口管理部门、技术支撑部门、业务管理部门相互合作与制衡的工作机制。

**第八条** 学校信息化管理不相容岗位包括但不限于：信息系统规划论证与审批、系统设计开发与系统验收、运行与维护与系统监控等。

### 第三章 建设规划

**第九条** 学校应当根据学校发展战略和经济活动需要编制中长期信息化建设规划以及年度工作计划。

**第十条** 学校在规划过程中，要充分调动和发挥信息化归口管理部门与业务管理部门的积极性，使各部门广泛参与，充分沟通，提高规划的科学性、前瞻性和适应性。

**第十一条** 学校信息化归口管理部门应当制定统一的数据共享与交互标准。各经济活动信息系统应当按统一标准建设以实现数据共享与交互。对于时效性要求较高的数据，应当采用实时

共享或交互模式。

**第十二条** 学校相关部门及人员应当在业务流程中严格按照岗位操作规范要求，遵守相关业务流程及数据标准。

**第十三条** 学校应当加大信息化建设方面的投入，包括基础硬件改造、基础网络建设、信息系统软件投入以及师生信息化应用技能培训等。

#### **第四章 系统建设**

**第十四条** 学校信息化归口管理部门应当根据经济活动管理部门提出的开发需求和关键控制点，规范开发流程，明确系统设计、编程、安装调试、验收、上线、运维等全过程的管理要求，严格按照建设方案、开发流程和相关要求组织开发工作。

**第十五条** 学校应当充分评估自行开发、联合开发、直接外购、委托定制等信息化系统开发方式及运行维护风险，并做好风险管理预案。

**第十六条** 学校应当建立方案设计评审制度和方案设计变更控制流程，方案设计应当将经济活动管理流程、关键控制点和处理规程嵌入系统程序，并充分考虑信息化建成后的控制环境。

**第十七条** 学校应当加强外包信息系统开发全过程的跟踪管理，及时发现和解决外包业务日常管理中存在的问题，督促外包方按照建设方案、计划进度和质量要求完成外包工作，并定期对外包服务商进行考评。具备条件的学校，可以引入监理机制，降低外包服务风险。

**第十八条** 学校应当建立信息系统验收及上线运行机制，应当组织专家评审小组及相关部门对信息系统进行测试、评估、验收。涉及新旧系统转换的，还应当制定详细的数据迁移计划，确保新旧系统顺利转换和平稳对接。

相关业务部门应对操作员进行全面培训，保证数据录入的真实性、及时性和完整性，避免误操作风险。

## 第五章 运行与维护

**第十九条** 学校应当加强经济活动信息系统运行与维护的管理，制定信息系统工作程序和各模块子系统的具体操作规范，及时跟踪、发现和解决系统运行中存在的问题，确保信息系统按照规定的程序、制度和操作规范持续稳定运行。

**第二十条** 学校应当根据业务性质、重要性程度、涉密情况等确定信息系统的安全等级，建立不同等级信息的授权使用制度，实行严格的授权管理。

学校应当建立用户管理制度，加强对重要经济活动系统的访问权限管理，避免授权不当或存在非授权账号，禁止不相容职务用户账号的交叉操作。严禁设置全功能的超级用户，严格控制系统维护的临时用户。所有操作人员在权限范围内进行操作，并对本人的账号、密码严格保密。

**第二十一条** 学校应当建立信息化管理部门和经济活动管理部门两级维护机制，对系统进行定期维护。

**第二十二条** 学校应当建立标准流程，实施和记录系统变更和升级，确保变更和升级过程得到授权与批准。信息系统操作人员不得擅自进行软件的删除、修改等操作，不得擅自升级、改变软件版本，不得擅自改变软件系统的环境配置。

**第二十三条** 学校应当健全信息化管理制度，规范信息系统的数据收集、整理、输入、加工、存储、报告、传递、利用、归档、保密等工作。

## 第六章 安全保障

**第二十四条** 学校应当建立信息系统安全保密和泄密责任



追究制度。强化全体员工的安全保密意识，特别要对重要岗位员工进行信息系统安全保密培训，并签署安全保密协议。委托专业机构进行维护管理的，应当审查该机构的资质，并与其签订服务合同和保密协议。

**第二十五条** 学校应当综合利用防火墙、路由器、漏洞扫描、入侵检测、远程访问安全策略等软硬件防控技术，防范网络攻击和非法入侵。学校应当对通过网络传输的涉密或关键数据采取加密措施，确保信息传递的保密性、准确性和完整性。

**第二十六条** 学校应当建立系统数据定期备份制度，明确备份范围、频度、方法、责任人、存放地点、有效性检查等内容。备份周期最长不得超过一个月。备份数据应当做到异地存放，责任人应当定期检查备份数据是否正常可用。

**第二十七条** 学校应当建立信息系统相关资产的管理制度，指定专人进行信息系统关键设备管理，保证电子设备的安全。未经授权，任何人不得接触关键信息设备。

## 内部控制评价

### 第一章 总 则

**第一条** 内部控制评价是指学校对内部控制的实施及执行的有效性进行评价，形成评价结论并出具评价报告的过程。

**第二条** 学校应当结合学校内部控制实施与运行的实际情况，制定具体的内部控制评价办法，规定评价的原则、内容、程序、方法和报告形式等，有序开展内部控制评价工作。

**第三条** 学校实施内部控制评价应当至少遵循下列原则：

（一）全面性原则。评价工作应当包含内部控制的设计与运行，涵盖学校及其附属单位的各类经济业务和事项。

（二）重要性原则。评价工作应当在全面评价的基础上，关注重要业务单位和岗位、重大业务事项和高风险领域。

（三）客观性原则。评价工作应当立足于学校的实际情况，准确地揭示学校内部管理的风险状况，如实反映内部控制设计与运行的有效性。

（四）针对性原则。评价工作应当针对学校内部管理薄弱环节和风险隐患，明确内部控制设计与运行的方向与重点。

**第四条** 学校应当建立健全内部控制评价制度，规范评价内容和程序，实行内部控制评价报告和问责制度，促进学校内部控制体系建设和内部控制制度的有效实施。

### 第二章 职责分工

**第五条** 学校内部控制评价工作应当由学校纪检监察及审计部门或者委托社会中介机构组织实施，主要职责：

（一）制定内部控制评价管理制度并督促实施；

- (二) 拟订内部控制评价工作方案;
- (三) 组织实施内部控制评价工作;
- (四) 分析、认定内部控制缺陷;
- (五) 编制、披露或报送内部控制评价报告。

**第六条** 内部控制评价工作不相容岗位包括但不限于: 评价工作方案拟定与审批、评价工作底稿编制与复核、内部控制缺陷分析认定与审核、评价工作报告编制与审批等。

**第七条** 学校应当吸收学校相关部门业务骨干参加评价工作。评价工作组成员对本部门的内部控制评价工作应当实行回避制度。

**第八条** 为学校提供内部控制设计服务的中介机构, 不得同时为学校提供内部控制评价服务。

### 第三章 评价内容

**第九条** 学校应当根据《江苏省省属院校内部控制实施指南》以及本校的内部控制制度, 围绕内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等要素, 确定内部控制评价的基本内容, 对内部控制设计与运行情况进行全面评价。

**第十条** 学校组织开展内部环境评价, 应当综合考虑学校发展战略与规划、治理结构、机构岗位设置及权责分配、人力资源政策、会计系统、信息系统、校园文化等因素, 结合本校内部控制制度, 对内部环境的设计与运行进行认定和评价。

**第十一条** 学校组织开展风险评估机制评价, 应当以《江苏省省属院校内部控制配套指南——风险分析与报告》中所列主要风险为依据, 结合本校的内部控制制度, 对日常管理过程中的风险识别、风险分析、应对策略等进行认定和评价。

**第十二条** 学校组织开展内部控制活动评价, 应当以《江苏

省省属院校内部控制实施指南》中所列控制措施为依据，结合本校的内部控制制度，对相关控制措施的设计和运行情况进行认定和评价。

**第十三条** 学校组织开展信息与沟通评价，应当以《江苏省省属院校内部控制实施指南》有关信息与沟通的要求为依据，结合本校的内部控制制度，对信息收集、处理和传递的及时性、反舞弊机制的健全性、财务报告的真实性、信息系统的安全性，以及利用信息系统实施内部控制的有效性等进行认定和评价。

**第十四条** 学校组织开展内部监督评价，应当以《江苏省省属院校内部控制实施指南》有关内部监督的要求，以及有关日常管控的规定为依据，结合本校的内部控制制度，对内部监督机制的有效性进行认定和评价，重点关注纪检监察管理部门、内部审计机构等在内部控制设计与运行中是否有效发挥监督作用。

**第十五条** 内部控制评价工作应当形成工作底稿，详细记录学校执行评价工作的内容，包括评价要素、主要风险点、采取的控制措施、有关证据资料以及认定结果等。评价工作底稿应当设计合理、证据充分、简便易行、便于操作。

#### **第四章 评价程序**

**第十六条** 学校应当制定评价工作方案，组建评价工作组，实施现场测试、认定控制缺陷、汇总评价结果、审批及报送评价报告、后续评价及评价报告应用等内部控制评价程序，有序开展内部控制评价工作。

**第十七条** 学校内部控制评价牵头部门应当拟订评价工作实施方案，明确评价范围、工作任务、人员组织、进度安排和费用预算等相关内容，报经学校审批后实施。

**第十八条** 学校内部控制评价牵头部门应当根据批准后的

评价方案，组成内部控制评价工作组，具体实施内部控制评价工作。

**第十九条** 内部控制评价工作组应当对被评价单位进行现场测试，综合运用个别访谈、调查问卷、专题讨论、现场测试、实地查验、抽样和比较分析等方法，充分收集被评价单位内部控制设计和运行是否有效的证据，按照评价的具体内容，如实填写评价工作底稿，研究分析内部控制缺陷。

## 第五章 缺陷认定

**第二十条** 学校应当对内部控制实施缺陷和运行缺陷进行认定，以日常监督和专项监督为基础，结合年度内部控制评价，由内部控制评价部门进行综合分析后提出认定意见，按照规定的权限和程序进行审核后予以最终认定。

**第二十一条** 学校内部控制评价工作组应当根据现场测试获取的证据，对内部控制缺陷进行初步认定，并按其影响程度分为重大缺陷、重要缺陷和一般缺陷。

重大缺陷，是指一个或多个控制缺陷的组合，可能导致学校严重偏离控制目标，严重影响学校的事业发展。

重要缺陷，是指一个或多个控制风险的组合，其严重程度和经济后果低于重大缺陷，但仍有可能导致学校偏离控制目标，影响学校的事业发展。

一般缺陷，是指除重大缺陷、重要缺陷之外的其他缺陷。

重大缺陷、重要缺陷和一般缺陷的具体认定标准，由学校根据上述要求自行确定。

**第二十二条** 学校内部控制评价部门应当编制内部控制缺陷认定汇总表，对内部控制缺陷及其成因、表现形式和影响程度进行综合分析和全面复核，提出认定意见，并以适当的形式报学

校。重大缺陷应当由学校决策机构最终认定。

**第二十三条** 学校对于认定的重大和重要缺陷，应当及时采取应对策略，切实将风险控制在可承受范围之内，并追究有关部门或相关人员的责任。

## 第六章 评价报告

**第二十四条** 学校应当根据年度内部控制评价结果，结合内部控制评价工作底稿和内部控制缺陷汇总表等资料，按照规定的程序和要求，及时编制内部控制评价报告。

**第二十五条** 内部控制评价报告应当重点关注内部控制评价工作开展情况、内部控制缺陷认定及整改情况、内部控制有效性的结论等相关内容。评价报告至少包括以下内容：

- （一）对内部控制报告真实性的声明；
- （二）内部控制评价工作的总体情况；
- （三）内部控制评价的程序和方法；
- （四）内部控制评价的范围；
- （五）内部控制评价的依据；
- （六）内部控制缺陷及其认定情况；
- （七）内部控制缺陷的整改情况及重大或重要缺陷拟采取的处理措施；
- （八）内部控制有效性的结论。

**第二十六条** 学校应当以每年的12月31日作为年度内部控制评价报告的基准日，内部控制评价报告至少每年编制一次，并于6月底前以适当的方式进行公开并报上级主管部门。

**第二十七条** 学校应当关注内部控制评价报告基准日至内部控制评价报告报送日之间是否发生影响内部控制有效性的因素，并根据其性质和影响程度对评价结论进行相应调整。

**第二十八条** 学校应当重视内部控制评价报告的应用，督促、检查缺陷整改情况，持续改进内部控制的实施与运行。

## 风险分析与报告

### 第一章 总 则

**第一条** 风险分析与报告是指对辨识出的经济活动风险及其特征进行明确的定义描述，分析并报告风险发生可能性的高低、风险发生的原因、风险应对的措施等。

**第二条** 学校应当建立经济活动风险定期评估、分析机制，对经济活动存在的风险进行全面、系统和客观评估、分析与报告。

### 第二章 职责分工

**第三条** 学校风险分析与报告工作实行“归口管理、分级实施”的管理制度。

**第四条** 学校应当明确风险分析与报告的归口管理部门，学校各业务部门应当结合本部门工作职责具体实施相关的风险分析与报告工作。

**第五条** 学校风险分析与报告归口管理部门主要职责：

（一）制定风险分析与报告制度，拟定年度工作计划，督促制度落实及工作计划实施；

（二）牵头组织学校各业务部门开展风险分析与报告工作，汇总、梳理、评估各业务部门的分析报告；

（三）编制学校综合风险分析报告，及时提交学校领导班子作为风险防控的决策依据。

**第六条** 学校业务管理部门应当结合本部门经济业务活动特点及工作职责，分别开展本部门的风险分析工作，及时向归口管理部门提交风险分析报告。

**第七条** 风险分析与报告不相容岗位包括但不限于风险评



估与风险分析、风险分析报告编制与风险分析报告审核、内部控制评价与风险分析、风险清单编写与风险清单审核。

### 第三章 风险分析内容

**第八条** 学校风险分析的内容包括学校层面风险分析和业务层面风险分析两部分。

**第九条** 学校进行学校层面的风险分析时，应当重点关注以下方面：

(一)经济活动内控机制。决策、执行、监督是否实现有效分离；是否建立健全议事决策机制、岗位责任制、内部监督等机制等。

(二)内部管理制度。经济活动管理制度体系是否健全；制度执行是否有效等。

(三)关键岗位工作人员管理。是否建立工作人员的培训、评价、轮岗等机制；工作人员是否具备相应的资格和能力等。

(四)财务信息编报。是否按照国家统一的会计制度对经济业务事项进行账务处理；是否按照国家统一的会计制度编制财务报告等。

(五)重大事项调整。相关法律法规出现重大变化、重大事故发生、重要资产处置等是否开展专项风险分析等。

**第十条** 学校进行经济活动业务层面的风险分析时，应当重点关注以下方面：

(一)预决算管理。预算编制与学校发展规划及年度工作计划是否相符，预算编制与资产配置是否相结合，是否按照批复预算执行，是否存在无预算、超预算支出等问题，决算编报是否真实、完整、准确、及时等；

(二)资金业务管理。是否实行“收支两条线”管理；收入是否

及时上缴学校财务管理部门；是否按照规定保管、使用印章和票据等；支出是否按照规定审核各类凭据的真实性、合法性；支出是否按照规定授权审批等；

(三)采购管理。是否按照预算和计划组织采购业务；是否按照规定组织采购活动和执行验收程序；是否按照规定保存采购业务相关档案等。

(四)资产管理。是否实现资产归口管理并明确使用责任；是否定期对资产进行清查盘点；是否按照规定及程序进行资产配置、使用、管理、处置等；

(五)工程项目管理。是否按照概算执行投资；是否严格履行审核审批程序；是否建立有效的招投标控制机制；是否及时办理竣工决算及资产移交手续；是否按照规定保存与工程项目相关档案等；

(六)合同管理。是否实现合同归口管理；是否明确应签订合同的经济活动范围和条件；是否有效监控合同履行情况，是否建立合同纠纷协调机制等。

#### **第四章 风险分析方法**

**第十一条** 学校应当采用定性与定量相结合的方法，按照风险发生的可能性及其影响等，对识别的风险进行分析和排序，确定关注重点和优先控制的风险。

(一)定性方法可采用问卷调查、集体讨论、专家咨询、情景分析、政策分析、工作访谈和调查研究等；

(二)定量方法可采用统计推论、计算机模拟、失效模式与影响分析、事件树分析等。

**第十二条** 学校风险的识别、分析和评估应当尽可能使用定量分析和量化指标。采用定量方法分析风险时，学校应当利用过

去可观察事项的数据确定风险可能性和影响估计值，注重利用数量指标和财务报表数据对风险开展分析。

**第十三条** 学校应当关注风险之间的自然对冲、风险事件发生的正负相关性对风险的影响。

## **第五章 风险分析程序**

**第十四条** 学校应当按照搜集信息、识别风险、分析与评价风险、编写提交风险分析报告等步骤实施风险分析与报告工作。

**第十五条** 学校应当搜集相关的外部 and 内部信息，并根据所搜集的信息，识别和判断影响战略目标和年度目标实现的潜在风险事项。

**第十六条** 学校应当区分产生正面影响的机会与产生负面影响的风险，特别关注对目标实现带来负面影响的风险事项以及事项之间相互依赖性和传递性的识别。

**第十七条** 学校应当及时、全面识别相关的主要风险点，编写包含风险点名称、风险点分布环节、风险描述以及风险评估等级等内容的风险清单。

**第十八条** 学校应当根据风险发生可能性和后果对风险重要性等级进行评估。

**第十九条** 学校应当严格按照规范的程序开展风险识别、分析和评估工作，确保风险分析的准确性。

## **第六章 风险分析报告**

**第二十条** 学校应当及时编写专项风险分析报告和综合风险分析报告。专项风险分析报告由学校相关业务部门负责编制并提交相关校领导；综合风险分析报告由学校归口管理部门负责编制并提交学校领导班子。

**第二十一条** 学校风险分析报告至少包括基本情况、风险评

估范围、事项描述、主要风险点及风险评级、主要风险应对措施等方面的内容。

**第二十二条** 学校风险分析报告内容应当完整、准确、客观，突出重点，报告形式应当使用图、表等分析工具。

**第二十三条** 学校应当加强对风险分析报告的应用，采取切实有效措施防范风险发生。

**第二十四条** 经济活动风险评估至少每年进行一次；外部环境、经济活动或管理要求等发生重大变化，应及时对经济活动风险进行重估。

---

抄送：省财政厅、省审计厅

江苏省教育厅办公室

2017年2月6日印发

---