

# 江苏省财政厅文件 江苏省教育厅

苏财会〔2026〕9号

## 关于印发《江苏省省属高校内部控制建设指引 (试行)》的通知

各省属高校，各有关单位，各设区市财政局、教育局：

为推动省属高校进一步加强内部控制建设，根据《关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见》等文件精神，结合我省实际，省财政厅、省教育厅研究制定了《江苏省省属高校内部控制建设指引（试行）》，现印发给你们，请结合实际建立健全省属高校内部控制体系并有效实施。

附件：江苏省省属高校内部控制建设指引（试行）



信息公开选项：依申请公开

---

江苏省财政厅办公室

2026年2月6日印发

---

附件

# 江苏省省属高校内部控制建设指引（试行）

## 第一章 总 则

**第一条** 为进一步推动省属高校（以下简称“学校”）加强内部控制建设，规范学校经济活动及相关业务活动，维护学校经济秩序，有效防控廉政风险，提升内部治理能力和治理水平，促进高等教育事业高质量可持续发展，根据《中华人民共和国会计法》《关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见》等相关规定，结合江苏实际，制定本指引。

**第二条** 本指引适用于省属高校。市县属高校参照执行。

**第三条** 学校内部控制是指学校为实现控制目标，通过制定制度、执行程序、实施措施，对经济活动及相关业务活动的风险进行防范和管控。

**第四条** 学校内部控制建设，应遵循下列原则：

（一）全面性原则。内部控制应贯穿学校经济活动及相关业务活动的决策、执行和监督全过程，与各类监督有机贯通融合，实现对经济活动及相关业务活动的全面控制。

（二）重要性原则。内部控制应在实现全面控制的基础上，重点关注学校重要的经济活动及相关业务活动的高风险领域、流

程和环节。

(三)制衡性原则。内部控制应完善经济活动及相关业务活动的管理制度、标准和流程,在部门管理、岗位设置、职责分工、业务流程等方面形成相互制约和相互监督的工作机制。

(四)适应性原则。内部控制应符合国家有关规定和学校的实际情况,并随着外部环境的变化、学校经济活动及相关业务活动的调整和管理要求的提高,不断修订和完善。

**第五条** 学校应根据教学、科研等业务范围及其组织机制等实际情况建立内部控制体系并组织实施。具体工作包括明确内部控制组织体系,系统梳理学校各类经济活动及相关业务活动内容,明确流程环节,评估分析风险,确定风险点,选择风险应对策略,建立健全相关内部控制制度与措施,督促各部门(单位)和相关人员认真落实,定期对内部控制体系的有效性进行评价,并依据评价结果强化内部控制监督、推进问题整改,实现内部控制体系的动态完善与持续优化。

## 第二章 组织架构与职责

**第六条** 学校应充分发挥党委在内部控制建设中的领导作用，内部控制相关重要议题应提请党委决策审议。校（院）长是内部控制首要责任人，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负责各自分管领域的内部控制工作，校内各部门（单位）负责人对本部门（单位）的内部控制负责。内部控制工作应纳入学校领导班子年度履职清单。

**第七条** 学校应成立内部控制建设领导小组，由校（院）长为组长，分管校领导为副组长，党委办公室、校（院）长办公室、纪委办公室和组织、人事、财务、资产、基建、科研、审计等相关部门主要负责人为小组成员。

**第八条** 学校内部控制建设领导小组负责领导内部控制建立、实施、评价、监督等工作，其主要职责包括：

（一）审议批准内部控制建立、实施、评价、监督的总体规划、年度工作计划和重大政策。

（二）组织和推动校内各部门（单位）开展内部控制建立、实施、评价、监督工作。

（三）审议内部控制工作中的重大事项，包括但不限于内部控制制度建设、内部控制风险评估报告、年度内部控制报告和内部控制评价报告等。涉及内部管理制度修订、部门岗位职责调整、内部控制组织机构调整等符合“三重一大”决策范围的事项还应

提交校（院）长办公会或党委常委会审议决策。

**第九条** 学校应建立健全内部控制建设机制，明确牵头部门和参与部门，开展以下工作：

（一）拟订内部控制建设的工作重点、建设计划等方案并组织实施。

（二）组织协调学校各部门（单位）开展内部控制建设。

（三）组织开展内部控制建设相关业务学习与培训。

（四）组织内部控制管理手册的修订、汇编和宣贯。

（五）组织开展年度内部控制风险评估工作。

（六）组织年度内部控制报告的编报工作。

（七）组织收集并整理内部控制工作汇报。

（八）组织协调内部控制的其他相关工作。

**第十条** 学校应根据部门职责对经济活动及其相关业务活动实施归口管理。各归口管理部门负责本部门（单位）职责范围内的内部控制相关工作。其主要职责包括：

（一）组织开展本部门（单位）经济活动及相关业务活动内部控制的内容、流程及关键岗位等分析梳理。

（二）组织开展本部门（单位）经济活动及相关业务活动有关风险识别与评估等工作。

（三）组织开展修订、完善本部门（单位）经济活动及相关业务活动的内部控制制度、标准和流程等。

(四) 贯彻落实本部门(单位)经济活动及相关业务活动内部控制相关制度要求,确保内部控制落地见效。

**第十一条** 学校应建立健全内部控制评价监督机制,明确监督评价部门,开展以下工作:

(一) 评价和监督学校内部控制的建立与实施情况,对学校内部控制设计和运行有效性等作出评价,出具独立、客观的评价报告。

(二) 定期或不定期向内部控制建设领导小组汇报评价与监督中发现的问题及整改进展情况。

(三) 督促学校或各部门(单位)内部控制的有效实施和持续改进。

### 第三章 风险评估

**第十二条** 学校应完善风险评估机制，明确风险评估的实施部门，至少每年组织一次风险评估，必要时组织专题风险评估。学校组织风险评估时要明确风险点，分析风险发生可能性和风险影响程度，确定风险清单，形成书面风险评估报告。学校应充分关注内外部环境变化对风险的影响，当外部环境、经济活动、业务活动或管理要求等发生重大变化时，及时对经济活动及相关业务活动的风险重新进行评估。风险评估报告应作为选择风险应对策略、健全与完善内部控制的依据。

**第十三条** 风险评估应包括单位层面和业务层面的评估工作。

（一）单位层面风险评估，应重点关注以下方面：

1.内部控制工作组织情况，包括确定牵头部门、建立部门联动机制等。

2.内部控制机制建设情况，包括议事决策机制、内部监督机制等。

3.内部管理制度完善与执行情况。

4.内部控制关键岗位人员管理情况，包括培训、评价、轮岗等。

5.财务信息的编报质量。

6.发展战略的制定与实施、文化建设等对内部控制的整体影响。

(二) 业务层面风险评估，应重点关注以下方面：

预决算管理、收支管理、采购管理、资产管理、建设项目管理、合同管理、债务管理、对外合作管理、科研项目管理、财政专项项目管理、非学历教育办学管理、所属企业管理、附属单位和校内独立核算单位管理、教育基金会管理以及信息系统管理等资金规模较大或廉政风险较高的领域。

**第十四条** 学校应加强风险评估结果应用。在全面分析学校内外部环境、管理现状和风险管理水平的基础上，根据风险评估结果，选择风险规避、风险降低、风险分担、风险承受等应对策略，制定风险控制措施，实现对风险的有效控制。

## 第四章 内部控制环境

**第十五条** 学校应结合发展愿景、专业分布、资源条件以及经济社会发展等制定五年事业发展规划和专项业务发展规划,有效实现学校资源配置的科学化和制度化,确保发展规划的切实可行。

**第十六条** 发展规划应确定每个发展阶段的具体目标、工作任务和实施路径,按照规定程序批准后实施。年度工作计划和重点任务举措应有效衔接发展规划,并加强对发展规划的实施监控与定期评估,按规定程序及时调整优化,保障发展规划的有效落实。

**第十七条** 学校应强化内部控制文化建设,将其与党风廉政建设、师德师风建设等工作有机融合,组织内部控制学习交流,开展典型案例警示教育活动,提高全体教职工的风险意识,增强内部控制理念,持续营造全员参与、主动防控的内部控制氛围。

**第十八条** 学校应建立健全经济活动及相关业务活动的决策、执行和监督的相互分离机制,明确机构内部议事决策规则和工作程序。加强“三重一大”事项的事前决策论证,制定校院(部门)两级“三重一大”事项清单和决策机制,建立健全集体研究、专家论证和技术咨询相结合的议事决策机制。

**第十九条** 学校应建立健全经济活动及相关业务活动的内部控制关键岗位责任制。

(一) 制定关键岗位职责清单，确保不相容岗位相互分离。

(二) 实行内部控制关键岗位轮岗制度，明确轮岗周期，不具备轮岗条件的岗位应采取专项审计等控制措施。

(三) 加强内部授权审批控制，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。

(四) 推进内部控制关键岗位工作人员业务培训和职业道德教育。

(五) 建立关键岗位人员离岗交接制度，明确交接内容、监交程序和责任，确保工作连续性。

**第二十条** 学校应建立健全履职考核机制，将内部控制纳入相关人员履职考核范围，并将内部控制建设情况纳入部门(单位)主要负责人经济责任审计范围。

## 第五章 业务层面内部控制

**第二十一条** 学校业务层面的内部控制包括但不限于预决算管理、收支管理、采购管理、资产管理、建设项目管理、合同管理、债务管理、对外合作管理、科研项目管理、财政专项项目管理、非学历教育办学管理、所属企业管理、附属单位和校内独立核算单位管理、教育基金会管理以及信息系统管理等经济活动及相关业务活动的内部控制。

经济活动及相关业务活动应随着其范围和类型的变化而不断调整、拓展、细化。

**第二十二条** 学校应科学选择内部控制方法、采取措施，加强业务层面内部控制。内部控制方法包括但不限于：

（一）不相容岗位相互分离。合理设置内部控制关键岗位，明确划分职责权限，实施相应的分离措施，形成相互制约、相互监督的分工协作机制。

（二）内部授权审批控制。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，建立重大事项集体决策和会签制度。相关工作人员应在授权范围内行使职权、办理业务。

（三）归口管理。根据学校实际情况，按照权责对等的原则，采取成立（联合）工作小组并确定牵头部门或牵头人员等方式，对有关经济活动及相关业务活动实行统一管理。

（四）预算控制。强化对经济活动及相关业务活动的预算约

束，使预算管理贯穿于学校经济活动的全过程。

（五）财产保护控制。建立资产归口管理机制，健全日常管理制度，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、高效使用。

（六）会计控制。建立健全财务会计制度，明确会计机构设置与人员岗位职责、会计核算要求、会计凭证账簿及财务报告的处理程序，以及会计档案的移交、保管、查阅与销毁等关键事项，确保会计基础工作规范、核算信息真实完整、档案安全可溯。

（七）单据控制。根据国家有关规定和学校的经济活动及相关业务活动流程，在内部管理制度中明确界定各项经济活动所涉及的表单和票据，要求相关工作人员按照规定填制、审核、归档、保管单据。

（八）信息内部公开。建立健全经济活动及相关业务活动相关信息内部公开制度，根据国家有关规定和学校实际情况，确定信息内部公开的内容、范围、方式和程序。

## 第一节 预决算管理

**第二十三条** 预算管理是指学校根据事业发展目标和计划，对未来一定时期内财务收支规模、结构和来源进行的测算、规划、审议、报批与下达等综合性管理活动；决算管理是指学校在年度终了后，对年度预算执行结果进行系统编制、审核分析与报告，以全面反映预算最终结果和绩效的综合性管理活动。

**第二十四条** 学校应建立预决算管理内部控制制度，健全预决算内部控制机制，明确预算编制、审批、执行、追加与调整、评价、决算编制与审核、预决算信息公开等关键事项，确保预决算工作合法合规、资源配置科学合理、资金使用安全高效。

**第二十五条** 学校应建立健全预决算管理业务的风险识别与评估制度，明确预决算业务风险的识别与评估工作。预决算管理业务可能存在的风险包括但不限于：

（一）预算编制环节。预算编制与学校发展规划不匹配、与年度工作计划不适应、与内外部环境不吻合、与业务活动任务相脱节，预算编制范围不全面、指标分解不合理、预算编制依据和标准不科学、预算绩效目标设定不科学等风险。

（二）预算审批环节。预算审批超越流程、超越权限、超越范畴等风险。

（三）预算执行环节。预算执行超越程序、超越权限、超越额度，预算执行滞后、预算控制失效等风险。

（四）预算追加与调整环节。预算追加或调整未按规定程序进行申请、审核和审批，调整不科学等风险。

（五）预算绩效监控与评价环节。预算绩效监控不完整、不及时，评价不科学、不客观、不完善及评价结果未准确应用等风险。

（六）决算编制与审核环节。决算信息不真实、不准确、不完整、不及时，决算审批超越程序、超越权限、不及时、不完备等风险。

（七）预决算信息公开环节。预决算信息公开不及时、不完整、不准确等风险。

**第二十六条** 学校应明确预决算管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。预决算管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：预算编制与审批，预算审批与执行，预算执行与评价，决算编制与审核，决算审核与审批。

**第二十七条** 学校应建立健全预算编制管理制度。明确预算编制的依据、范围、程序、时间、权限和责任等关键事项，确保预算编制程序规范、方法科学、数据准确，并强化绩效导向与资源统筹使用。

**第二十八条** 学校应建立健全预算审批管理制度。通过实施分级授权机制，明确预算审批的主体、依据、程序等关键事项，落实审批责任，确保预算审批合规合法、科学合理。

**第二十九条** 学校应建立健全预算执行管理制度。明确预算指标分解、执行程序、审批权限等关键事项，压实预算执行责任，坚持“无预算不支出”原则，强化预算刚性约束，确保预算严格有效执行。

**第三十条** 学校应建立健全预算追加与调整管理制度。明确预算追加与调整的申请、论证、审核、审批等关键事项，确保预算追加与调整依据充分、程序规范。

**第三十一条** 学校应建立健全全过程预算绩效管理制度。明确预算绩效目标设定、监控方法与程序、评价方法与程序、评价结果的反馈、应用与公开等关键事项，确保预算绩效管理科学规范、结果可信与应用有效，将预算绩效目标与学校事业发展规划、业务部门核心任务挂钩，将评价结果作为业务部门资源配置、考核评价的重要依据，形成“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”的管理闭环。

**第三十二条** 学校应建立健全决算编制与审核管理制度。明确决算编制的依据、范围、审核、审批、批复、应用与公开等关键事项，确保决算报告真实、完整、准确、及时，强化决算分析工作，形成单位预算与决算相互反映、相互促进的机制。

**第三十三条** 学校应建立健全预决算信息公开管理制度。明确信息公开的程序、内容、时间、责任主体等关键事项，确保信

息发布的及时性、准确性与完整性。

## 第二节 收支管理

**第三十四条** 收入管理是指学校通过开展教学、科研及其他活动获取非偿还性资金的管理活动。学校收入包括但不限于：财政补助收入、教育事业收入、科研事业收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、经营收入、捐赠收入和其他收入。

**第三十五条** 学校应建立收入管理内部控制制度，健全收入内部控制机制，明确各项收入项目立项与审批、价格核定与标准管理、款项收取与上缴、票据管理、退款管理、会计核算等关键事项，实施收入管理业务的全流程管理，确保收入完整，各项收入全部纳入单位预算，及时入账，统一核算与管理。保障收入管理业务活动合法合规，有效防范收入风险，全面提升收入管理效能。

**第三十六条** 学校应建立健全收入管理业务的风险识别与评估制度，明确收入管理业务风险的识别与评估工作。收入管理业务可能存在的风险包括但不限于：

（一）收入项目立项与审批环节。违反有关规定擅自设立收费项目、扩大收费范围和提高收费标准等风险。

（二）价格核定与标准管理环节。未严格遵循相关法律法规、定价依据不科学、执行流程不规范、监督机制不完善等风险。

（三）款项收取与上缴环节。收入未应收尽收、收入金额不实，存在收入截留、收款票据管理混乱等现象，未严格执行“收

支两条线”管理规定，非税收入未按规定及时足额上缴国库或者财政专户等风险。

（四）票据管理环节。票据滥用、票据损坏、票据丢失、票据核销不及时、票款收入未核对等风险。

（五）退款管理环节。退款申请依据不充分、审批权限与程序不当、虚假退款、退款处理不及时等风险。

（六）会计核算环节。收入确认不及时，核算不规范、不准确等风险。

**第三十七条** 学校应明确收入管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。收入管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：收入项目的立项与审批、印章管理与收款、票据开具与收入核算、款项收取与收入核算。

**第三十八条** 学校应建立健全收入项目立项和审批管理制度。明确立项和审批的依据、内容、程序、权限与责任等关键事项，确保程序规范、科学合理。

**第三十九条** 学校应建立健全价格核定与标准管理制度。明确定价依据、核定权限、审批流程、公示要求等关键事项，确保定价依据科学充分、收费项目合法合规、标准执行规范统一。

**第四十条** 学校应建立健全款项收取与上缴管理制度。明确收款的依据、标准、方式、时间和非税收入上缴的依据、类型、标准等关键事项，确保款项收取准确、及时、完整，非税收入票

款一致、上缴及时。

**第四十一条** 学校应建立健全票据管理制度。明确各类票据的申领、使用、保管和核销等关键事项，确保票据管理的全过程安全、合规与高效。

**第四十二条** 学校应建立健全退款管理制度。明确退款的申请、审核与审批等关键事项，确保退款依据充分、流程规范、退还及时。

**第四十三条** 学校应建立健全收入的会计核算管理制度。明确收入会计核算的科目设置、账务处理等关键事项，确保会计核算信息完整、真实、准确、及时。

**第四十四条** 支出管理是指学校对开展教学、科研及其他活动发生资金耗费和费用支出的管理活动。学校支出包括但不限于：事业支出、经营支出、对附属单位补助支出、上缴上级支出、其他支出。

**第四十五条** 学校应建立支出管理内部控制制度，健全支出内部控制机制，明确各项支出的预算编制、审核审批、支出报销与核算、资金支付等关键事项，确保支出合法合规，防范各类支出风险，提高资金使用效益。

**第四十六条** 学校应建立健全支出管理业务的风险识别与评估制度，明确学校支出管理业务风险的识别与评估工作。支出管理业务可能存在的风险包括但不限于：

（一）支出预算编制环节。预算编制不科学、测算不合理、审核不严格、绩效目标设置不明确等风险。

（二）支出审核审批环节。支出管理业务授权审批制度不完善、审批程序不规范、审批职责不明确、未履行“三重一大”集体决策程序等风险。

（三）支出报销与核算环节。报销单据不合规、原始凭证不完整、票据不规范、所载经济业务不真实，会计核算科目使用不规范、金额记录不准确、账务处理不及时等风险。

（四）资金支付环节。支付审批不全、支付对象或账户错误、重复支付、资金安全防护不足等风险。

**第四十七条** 学校应明确支出管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。支出管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：支出申请和审批、支出审核和复核、付款执行和会计核算。

**第四十八条** 学校应建立健全支出预算编制管理制度。明确预算编制的依据、内容、程序与权责等关键事项，确保支出预算编制科学、合理。

**第四十九条** 学校应建立健全支出审核审批管理制度。明确支出申请、审核、审批各环节的岗位职责、权限划分、业务程序、关键控制点以及所需的书面记录等关键事项，确保支出审核审批程序规范、权责明晰、控制有效。

**第五十条** 学校应建立健全支出报销与核算管理制度。明确支出报销的依据、流程与支出会计核算的科目设置、账务处理等关键事项，确保支出报销依据充分、票据合法、附件齐全、审批完整、操作安全、及时准确，会计核算信息真实、完整、准确、及时。

**第五十一条** 学校应建立健全资金支付管理制度。明确资金支付的申请条件、审批程序、操作规范等关键事项，确保支付依据充分、审批规范、操作安全。

### 第三节 采购管理

**第五十二条** 采购管理是指学校为开展教学、科研及其他活动以购买、租赁、委托等方式依法依规获取货物、工程和服务的管理活动。学校采购管理业务包括日常办公、科研试剂等金额小但品类多的零星采购，科研设备、耗材和服务的采购，以及金额大、专业性强的专用设备、信息系统、委托（购买）服务、工程物资等各类采购。

**第五十三条** 学校应建立采购管理内部控制制度，健全采购内部控制机制，明确采购预算编制、需求管理、采购执行、合同签订、采购方式选择、履约验收、质疑投诉答复、档案管理等关键事项，确保采购管理规范、资金使用效益提升、业务风险有效防范。

**第五十四条** 学校应建立健全采购管理业务的风险识别与评估制度，明确采购管理业务风险的识别与评估工作。采购管理业务可能存在的风险包括但不限于：

（一）采购预算编制环节。未编制采购预算，预算编制不科学、依据不充分、审批不严格等风险。

（二）采购需求管理环节。可行性论证不充分、采购与实际需求脱节、重复采购、技术参数或资格条件存在排他性或倾向性、采购预算（或最高限价）设置不合理等风险。

（三）采购执行环节。文件编制审查不严、落实支持中小企

业发展等政府采购政策功能不到位、采购方式与采购程序不合规等风险。

（四）合同签订环节。合同文本存在疏漏、未经核对与审核、合同印章使用不规范等风险。

（五）采购方式选择环节。依据不充分、程序不规范、审批不严格等风险。

（六）采购履约验收环节。程序不规范，标准不明确，审核不严格，未对货物、服务、工程的质量、数量、性能及合同关键条款履行情况进行严格核验等风险。

（七）采购质疑投诉答复环节。质疑投诉答复不及时、理由不充分、形式不合规等风险。

（八）采购档案管理环节。档案管理不规范、归档不及时、内容不完整、保管责任不明确等风险。

**第五十五条** 学校应明确采购管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。采购管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：采购预算的编制与审核、采购需求制定与采购合同审核、采购文件编制与审核、合同签订与履约验收、付款审批与付款执行、采购执行与采购监督。

**第五十六条** 学校应建立健全采购预算管理制度。明确采购预算编制的依据、标准和审批程序等关键事项，确保采购预算编制科学、约束有力。

**第五十七条** 学校应建立健全采购需求论证管理制度。明确采购需求论证的依据、范围、程序和时间等关键事项，确保采购需求科学、合理，与学校发展规划和实际工作需要相匹配。

**第五十八条** 学校应建立健全采购执行管理制度。明确采购计划报批、采购信息发布、供应商资格审查、采购文件编制与审查、评审专家抽取与评审环节纪律监督、采购方式和采购程序、中标（成交）结果确认与公告等关键事项，确保采购执行合法合规、公平公正。

**第五十九条** 学校应建立健全合同签订管理制度。明确合同内容、审批权限、用章流程与归档程序等关键事项，确保合同订立程序规范、内容完整、权责清晰。

**第六十条** 学校应建立健全采购方式变更管理制度。明确采购方式变更的申请、审核、论证和审批等关键事项，确保变更合法合规、科学合理。

**第六十一条** 学校应建立健全采购履约验收管理制度。明确验收小组的组建与职责、验收申请、验收标准与方案、过程控制和结果确认、验收报告的形成与争议处理等关键事项，确保采购履约验收程序规范、结果准确。

**第六十二条** 学校应建立健全采购质疑投诉答复管理制度。明确答复渠道、内容和时间等关键事项，确保质疑投诉处置合法合规、答复有理有据。

**第六十三条** 学校应建立健全采购档案管理制度。明确采购档案归档格式、内容、时间和责任人等关键事项，确保采购档案归档及时、完整。

#### 第四节 资产管理

**第六十四条** 资产管理是指学校对依法直接支配的各类经济资源进行配置、使用、调剂、保管、维护、清查和处置等管理活动。学校资产包括但不限于：流动资产、在建工程、固定资产、无形资产、对外投资、文物文化资产。

**第六十五条** 学校应建立“统一领导、归口管理、分级负责、责任到人”的资产管理内部控制制度，健全资产管理内部控制机制，明确各类资产的日常管理、资产清查盘点、出租出借、对外投资、折旧摊销和处置等关键事项，确保资产管理合法合规、安全有效。

**第六十六条** 学校应建立健全资产管理业务的风险识别与评估制度，明确资产管理业务风险的识别与评估工作。资产管理业务可能存在的风险包括但不限于：

（一）货币资金管理环节。账户开立、变更、撤销未经规范审批，资金被非法挪用、侵占，资金使用、存放计划编制不合理，货币资金存放与调度、支付管理制度不健全，网银U盾未分离保管，大额支付未执行双复核等风险。

（二）应收预付款项管理环节。应收款项相关会计处理缺乏有效的价格核定与信用评估，预付款项支付依据不充分、审批程序不合规，坏账核销程序不规范等风险。

（三）实物资产管理环节。资产被私自占用或擅自出借、未

按规定进行定期检修和保养、盘点不及时或流于形式、未经审批擅自处置等风险。

（四）无形资产管理环节。无形资产未被识别，权属不清，价值计量不准确，授权不当、流失或被盗用，未及时进行无形资产减值测试并计提减值准备，处置决策随意、程序不合规等风险。

（五）对外投资管理环节。投资论证不充分、决策程序不规范、合同协议存在疏漏、投资后监管缺失、投资退出机制不健全等风险。

（六）文物文化资产管理环节。资产鉴定与价值评估不准确，保管条件不达标，清查盘点流于形式，内部借用、外部展览、科研取样等过程审批手续不全、责任不清、记录缺失等风险。

（七）资产清查盘点环节。清查盘点计划不规范、标准不清晰、责任不明确，盘点过程流于形式，盘盈盘亏资产处理不及时、不合规，清查结果未能有效应用于后续管理等风险。

（八）资产出租出借环节。出租出借决策程序不规范，授权审批不当或越权审批，租金定价不公允、不透明，合同条款不完整、不严谨，资产移交手续不清、过程管理缺失或失控，租金未能及时、足额收缴入账，资产收回不及时、验收不严格等风险。

（九）资产折旧摊销环节。折旧政策不适用，折旧方法使用不当、计提不及时或不完整，账面价值不实等风险。

（十）资产处置环节。资产处置依据不充分，授权审批不当，

鉴定评估流于形式，处置方式、程序不合规，档案管理缺失等风险。

**第六十七条** 学校应明确资产管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。资产管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：货币资金支付的审批与执行、资产采购与验收、资产保管与清查、对外投资的可行性研究与决策、资产处置的申请与审批、应收预付款项的核算与催收。

**第六十八条** 学校应建立健全货币资金管理制度。明确现金管理、银行存款管理、单位账户管理、资金存放管理和支付审批等关键事项，规范单位账户开立、变更、撤销流程，确保货币资金存放安全、支付合规、账户管理规范。

**第六十九条** 学校应建立健全应收预付款项管理制度。规范款项确认、计量、催收、清理与核销等关键事项，确保款项真实合规、账务清晰。

**第七十条** 学校应建立健全实物资产管理制度。明确实物资产配置、使用、调剂、保管、维护、清查盘点和处置审批等关键事项，确保实物资产安全完整、使用有效。

**第七十一条** 学校应建立健全无形资产管理制度。明确无形资产的识别确认、权属登记与价值计量、使用授权和处置等关键事项，确保无形产权属清晰、价值准确、使用与授权规范。

**第七十二条** 学校应建立健全对外投资管理制度。明确对外

投资可行性研究、决策审批、协议签订、投后管理、退出和责任追究等关键事项，确保对外投资决策科学、程序合规、风险可控。

**第七十三条** 学校应建立健全文物文化资产管理制度。明确文物文化资产登记、建账、统计、保管、利用、清查、保护、修复、报损等关键事项，确保资产来源清晰、保管妥善、账实相符。

**第七十四条** 学校应建立健全资产清查盘点管理制度。明确资产清查盘点的范围、周期、程序与标准、差异处理和结果应用等关键事项，确保资产账实相符、账账相符。

**第七十五条** 学校应建立健全资产出租出借管理制度。明确资产出租出借的决策审批、租金定价、合同签订与履行、资产收回验收和收益管理等关键事项，确保出租出借过程规范、风险可控。

**第七十六条** 学校应建立健全资产折旧摊销管理制度。明确资产折旧摊销政策、范围、年限、方法和资产减值处理等关键事项，确保资产折旧摊销政策适当、方法正确、计提准确，资产价值计量准确、财务信息真实。

**第七十七条** 学校应建立健全资产处置管理制度。明确资产处置的申请、评估鉴定、审批授权与处置、资产核销和档案管理等关键事项，确保处置程序合规、公开透明。

## 第五节 建设项目管理

**第七十八条** 建设项目管理是指学校对自行或委托其他单位进行的各类建设、改造工程的组织、协调、监督等管理活动。学校建设项目包括但不限于：建筑物与构筑物的新建、改建、扩建，以及为恢复、改善功能或提升标准而实施的大型修缮、装饰装修、拆除、基础设施建设和改造。

**第七十九条** 学校应建立建设项目管理内部控制制度，健全建设项目内部控制机制，明确建设项目规划、立项、招标、施工、变更、验收、资产移交、质保维护，以及概算、预算、结算与决算、归档等关键事项，确保建设项目管理规范、高效、可控。

**第八十条** 学校应建立健全建设项目管理业务的风险识别与评估制度，明确建设项目管理业务风险的识别与评估工作。建设项目管理业务可能存在的风险包括但不限于：

（一）建设项目规划环节。建设目标不明确，时间安排不合理，项目规划脱离实际，投资估算编制不科学，项目库信息不准确、不完整，项目筛选机制不健全、决策依据不充分等风险。

（二）项目立项与设计环节。项目立项缺乏可行性研究与论证、设计不深入导致概预算编制不科学、未严格履行审批备案程序等风险。

（三）项目招标环节。招标计划编制不周密、招标文件不清晰、招标程序不规范、定标决策过程不透明且缺乏有效监督、合

同签订不及时或合同条款存在疏漏等风险。

（四）项目施工环节。施工进度计划与实际脱节、进度监控不到位、质量检查流于形式、安全责任未有效落实等风险。

（五）项目变更环节。工程变更依据不充分，未按规定提交变更申请，变更申请审核、审批不严格等风险。

（六）竣工验收环节。竣工验收准备不充分、验收标准不明确，验收组成员构成不合理、专业能力不足，验收程序流于形式等风险。

（七）资产移交环节。资产清单编制不完整、权证办理不及时、移交双方责任划分不清、后续维保责任未明确等风险。

（八）质保维护环节。质保责任界定不清、质保金管理不规范、维保响应不及时、供应商履约监督缺失等风险。

（九）概算、预算、结算与决算环节。概算编制与控制缺失或流于形式，预算编制不准确，结算资料报送不及时、不完整，结算审核不严格，未及时办理财务决算等风险。

（十）项目归档环节。项目归档责任未落实，文件资料收集不完整、整理不规范、保管不妥善，资产移交和产权登记不及时等风险。

**第八十一条** 学校应明确建设项目管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。建设项目管理业务控制活动中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、招标文件的编制与审核、项目实施与价款支付、竣工决算与竣工审计。

**第八十二条** 学校应建立健全建设项目规划管理制度。明确建设项目目标、范围、资源需求、遴选机制、规划编制等关键事项，确保建设项目规划科学合理、项目储备充分有序、建设实施稳步高效。

**第八十三条** 学校应建立健全建设项目立项管理制度。明确项目可行性论证、立项申请、审核与审批等关键事项，确保立项依据充分、程序合法合规。

**第八十四条** 学校应建立健全建设项目招标投标管理制度。明确招标范围确定、招标文件编制、供应商资质审查和合同签订等关键事项，确保招标投标过程公开公平公正、合同订立合法合规。

**第八十五条** 学校应建立健全建设项目施工过程管理制度。明确施工进度、质量、安全以及款项支付、成本控制等关键事项，确保施工过程符合设计要求、质量达标、安全受控、投资在控。

**第八十六条** 学校应建立健全建设项目变更管理制度。明确变更申请、论证、审批、过程监督和责任追究等关键事项，确保建设项目变更事由充分、程序规范。

**第八十七条** 学校应建立健全建设项目竣工验收管理制度。明确验收标准、程序、责任主体、验收问题整改、资产和资料移交等关键事项，确保项目质量达标、功能实现，并保障交付及时、

资产交接清晰。

**第八十八条** 学校应建立健全资产移交管理制度。明确资产移交的原则、条件、程序以及各方职责权限等关键事项，确保资产交接过程权责清晰、账实相符、资料完整。

**第八十九条** 学校应建立健全质保维护管理制度。明确质保维护的责任主体、适用范围、期限、执行流程等关键事项，确保质保维护及时高效开展、责任有效落实。

**第九十条** 学校应建立健全建设项目概算、预算、结算与决算管理制度。明确建设项目概算、预算编制与审核、工程价款结算审核与支付、决算编制、审核与审批、竣工造价结算与决算审计等关键事项，确保建设项目结算准确完整，决算真实规范。

**第九十一条** 学校应建立健全建设项目归档管理制度。明确归档权责、标准、范围、时间节点、保管和查阅借阅审批等关键事项，确保项目档案完整、安全、可追溯。

## 第六节 合同管理

**第九十二条** 合同管理是指学校对订立的各类合同，从订立、履行、监控、纠纷处理及归档备案的管理活动。学校与教职工签订的劳动人事合同，以及其他法律法规或学校制度另有规定的合同，不适用本规定。

**第九十三条** 学校应建立合同管理内部控制制度，健全合同管理内部控制机制，明确合同订立、履行、变更与解除、归档等关键事项，确保合同订立规范、履行有效、风险可控，保障学校合法权益与经济安全。

**第九十四条** 学校应建立健全合同管理业务的风险识别与评估制度，明确合同管理业务风险的识别与评估工作。合同管理业务可能存在的风险包括但不限于：

（一）合同订立环节。未对合同相对方主体资格、信用状况及履约能力进行必要审查，合同订立的范围和条件不明确、合同要素不全、内容和条款不合法、程序不规范、审核审批不严格等风险。

（二）合同履行环节。合同履行过程监控不力、缺乏持续评估、未及时识别对方或己方违约情形、合同纠纷未及时妥善处理等风险。

（三）合同变更与解除环节。合同变更与解除必要性论证不充分、流程不规范、内容不合理、审批不严格等风险。

（四）合同归档环节。合同归档材料不完整、不及时，档案保管不善、检索困难、销毁程序不合规等风险。

**第九十五条** 学校应明确合同管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。合同管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：合同文本的起草与审核、合同审核与审批、合同审批与签订、合同履行与监督、合同履行与付款审核。

**第九十六条** 学校应建立健全合同订立管理制度。明确合同相对方资格审查、业务与财务可行性论证、文本起草、合法性及合规性审核、分级审批与签订等关键事项，对于重大合同，应建立法律顾问审核和集体决策机制，确保合同订立合法合规、内容完备。

**第九十七条** 学校应建立健全合同履行管理制度。明确定期与不定期的过程监控、履约情况报告、风险预警、异常情况报告与处理、纠纷应对等关键事项，确保合同履行持续受控，纠纷处理及时、合规。

**第九十八条** 学校应建立健全合同变更与解除管理制度。明确合同变更与解除的必要性论证、申请、协商、审核与审批等关键事项，确保合同变更与解除依据充分、程序规范。

**第九十九条** 学校应建立健全合同归档管理制度。明确合同归档、登记、保管、借阅、销毁等关键事项，确保合同档案完整、安全、规范。

## 第七节 债务管理

**第一百条** 债务管理是指学校在履行报批程序、符合财政监管要求的前提下,为合理保障办学资金需求、有效控制财务风险,通过举借债务方式筹措资金,并对债务的举借、使用与偿还、清理与归档等全过程开展的规范化管理活动。学校债务包括但不限于:银行贷款、地方政府专项债券(本单位承担偿还义务的部分)、其他经国家批准的融资款项。本指引所述债务,不包括因日常活动、项目采购等产生的应付账款、预收账款等日常往来款项。

**第一百零一条** 学校应建立债务管理内部控制制度,健全债务管理内部控制机制,明确债务举借、使用与偿还、清理与归档等关键事项,确保债务管理合法合规、风险可控。

**第一百零二条** 学校应建立健全债务管理业务的风险识别与评估制度,明确债务管理业务风险的识别与评估工作。债务管理业务可能存在的风险包括但不限于:

(一)债务举借环节。举借计划可行性论证与风险评估不充分、举借方案未经集体研究、举借方案与学校事业发展规划及财力不匹配、举借程序未经审批、筹资方式和举债规模违规,违法违规举借等风险。

(二)债务使用与偿还环节。未按约定用途使用债务资金或资金闲置浪费或被挪用、未建立有效的债务风险预警机制和动态监控体系、债务管理岗位职责不清、未持续评估还款资金来源的

稳定性和充足性、未及时对账和清偿债务、未经授权偿还债务等风险。

(三)债务清理与归档环节。债务档案归档不及时、不完整,档案保管期限不清,以及档案销毁程序不规范等风险。

**第一百零三条** 学校应明确债务管理的相关部门与工作职责,确保不相容岗位相互分离。债务管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于:债务方案的拟定与决策、债务合同或协议的拟定与审批、债务资金使用的申请与审批、债务偿付的审批与执行、债务的核算与清理。

**第一百零四条** 学校应建立健全债务举借管理制度。明确债务举借的可行性论证、风险评估、方案制定、分级审核与审批等关键事项,确保债务举借规模合理、方式合规。

**第一百零五条** 学校应建立健全债务使用与偿还管理制度。明确资金使用范围与审批、还款资金来源、偿付计划与审批等关键事项,确保资金使用合法合规、本息偿还及时。

**第一百零六条** 学校应建立健全债务清理与归档管理制度。明确债务对账、核销、台账登记、资料归档与销毁等关键事项,确保债务信息准确完整、可追溯。

## 第八节 对外合作管理

**第一百零七条** 对外合作管理是指学校在人才培养、科学研究、社会服务、文化传承等领域，与地方政府、企事业单位等合作主体建立并实施战略性、综合性合作，并对其进行规范、控制与监督的管理活动。

**第一百零八条** 学校应建立对外合作管理内部控制制度，健全对外合作内部控制机制，明确对外合作项目立项审批、对外合作合同订立、过程管理、考核监督、经费管理、退出和档案管理等关键事项，确保对外合作活动合法合规、风险可控。

**第一百零九条** 学校应建立健全对外合作管理业务的风险识别与评估制度，明确对外合作管理风险的识别与评估工作。对外合作管理业务可能存在的风险包括但不限于：

（一）立项审批环节。合作项目战略必要性及可行性论证不充分、审批程序不合规、合作方资质与信誉调查不到位等风险。

（二）对外合作合同订立环节。合同条款不完备、合法性审查不严格、合同签订主体资格未经授权、合同用印不规范等风险。

（三）过程管理环节。合作项目跟踪管理不到位、合作内容随意变更、新增或变更的重大事项未经集体研究决策等风险。

（四）考核监督环节。合作项目考核监督机制不健全、评价标准不明确、考核过程流于形式等风险。

（五）经费管理环节。合作项目预算编制不科学，资金拨付、

收入确认不及时，经费使用不规范，项目结束后经费清理不及时等风险。

（六）退出机制环节。合作项目退出机制不健全，合作终止未履行报批手续，合作终止时未按规定进行资产（包括无形资产）清算与交接，合同未明确合作终止时双方权利义务关系、知识产权归属、数据备份与销毁责任以及资产债务归属等风险。

（七）档案管理环节。合作项目归档不及时、不完整，档案管理不规范等风险。

**第一百一十条** 学校应明确对外合作管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。对外合作管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：对外合作项目立项与审批、合作方资质审核与合同审核、合同审核与合同签订、资金审批与支付执行、合作项目执行与监督。

**第一百一十一条** 学校应建立健全对外合作项目立项审批管理制度。明确对外合作项目可行性论证、合作方评估、审查、决策审批与合同签订等关键事项，确保合作项目立项依据充分、审批合规、合同签订规范。

**第一百一十二条** 学校应建立健全对外合作合同订立管理制度。明确合同订立、审核、审批与签订等关键事项，确保合同订立程序规范、内容完备。

**第一百一十三条** 学校应建立健全对外合作项目过程管理制

度。明确对外合作项目任务落实、过程跟踪、重大事项报告、变更控制等关键事项，确保合作项目执行有序、风险可控。

**第一百一十四条** 学校应建立健全对外合作项目考核监督管理制度。明确对外合作项目的考核标准、程序、实施与结果应用等关键事项，确保考核监督客观公正、反馈及时。

**第一百一十五条** 学校应建立健全对外合作项经费管理制度。明确不同合作模式与资金来源下经费的预算、收入、支付、监督与清算等关键事项，确保所有合作经费纳入学校预算与收支统一管理，实现收入收缴及时完整、支出使用合规合理、资金运行安全可控。

**第一百一十六条** 学校应建立健全对外合作项目退出管理制度。明确合作终止时应履行的报批手续、双方权利义务关系、资产债务归属、清算与交接等关键事项，确保合作项目退出机制权责明晰、程序规范。

**第一百一十七条** 学校应建立健全对外合作项目档案管理制度。明确对外合作项目材料的收集、整理、归档与保管等关键事项，确保合作项目档案完整、安全、可追溯。

## 第九节 科研项目管理

**第一百一十八条** 科研项目管理是指学校对科研项目立项（承接）、实施、结题、成果转化与归档等进行的管理活动。

**第一百一十九条** 学校应建立科研项目管理内部控制制度，健全科研项目管理内部控制机制，明确科研项目立项（承接）、实施、资金管理、结题验收、成果转化、奖励与档案管理等关键事项，确保科研项目顺利完成，维护学校和科研人员合法权益。

**第一百二十条** 学校应建立健全科研项目管理的风险识别与评估制度，明确科研项目管理风险的识别与评估工作。科研项目管理可能存在的风险包括但不限于：

（一）立项（承接）环节。对申请人、合作方审查不严格，项目论证不充分，立项决策不合理，合同内容未经审核或审核不严等风险。

（二）实施环节。项目实施过程监督缺失或流于形式，项目实施内容随意变更且未经审批或备案，未按要求报送项目执行情况以及项目合作管理不健全等风险。

（三）资金管理环节。项目经费到款不及时、拨付不准确不及时、预算执行与使用不规范等风险。

（四）结题验收环节。科研项目结题验收不及时、不规范，结题材料不真实、不完整，项目成果未完成等风险。

（五）成果转化环节。缺乏评估、决策审批、必要的内部公

开或公示程序，成果转化权责不明晰、收益归属不明确等风险。

（六）奖励环节。奖励政策不完善、奖励分配与发放不规范等风险。

（七）档案管理环节。档案管理制度缺失，各类项目材料收集、整理和移交不及时、不规范，档案利用与保密管理不当等风险。

**第一百二十一条** 学校应明确科研项目管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。科研项目管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：项目申请与立项（承接）审批、项目实施与监督、经费使用审批与支付审核、项目结题验收与审计。

**第一百二十二条** 学校应建立健全科研项目立项（承接）管理制度。明确科研项目申请、可行性论证、立项（承接）评审与审批等关键事项，确保项目立项（承接）依据充分、合法合规、客观公正。

**第一百二十三条** 学校应建立健全科研项目实施管理制度。明确科研项目任务落实、过程跟踪、变更审批、合作协作与监督等关键事项，确保项目实施进度可控、流程合规。

**第一百二十四条** 学校应建立健全科研项目资金管理制度。明确科研项目的预算、使用范围与标准、支付审批、报销与决算以及资金拨付等关键事项，确保项目经费使用合法合规、安全高

效。

**第一百二十五条** 学校应建立健全科研项目结题验收管理制度。明确科研项目结题的申请、材料审核、验收评审与结论审批等关键事项，确保验收程序规范公正、评审科学严谨、验收结论客观准确。

**第一百二十六条** 学校应建立健全科研项目成果转化管理制度。明确科研项目成果转化的评估、决策审批、协议签订、收益分配与权益保护等关键事项，确保成果转化的规范有序，保障学校和科研人员的合法权益。

**第一百二十七条** 学校应建立健全科研项目奖励管理制度。明确科研项目的奖励条件、标准、分配方案的审批与发放等关键事项，确保项目奖励公平公正、合法合规。

**第一百二十八条** 学校应建立健全科研项目档案管理制度。明确科研项目档案的收集、整理、归档、保管与利用等关键事项，确保科研项目档案完整、安全、可追溯。

## 第十节 财政专项项目管理

**第一百二十九条** 财政专项项目管理是指学校为实现特定事业发展目标，对财政专项项目的申报、立项、实施、绩效评价、验收归档等进行的管理活动。

**第一百三十条** 学校应建立财政专项项目管理内部控制制度，健全财政专项项目管理内部控制机制，明确财政专项项目立项申报、项目入库管理、项目实施、资金管理、变更与绩效评价、验收归档等关键事项，确保财政专项资金使用规范有效、风险可控，保障项目目标如期实现。

**第一百三十一条** 学校应建立健全财政专项项目管理的风险识别与评估制度，明确财政专项项目管理风险的识别与评估工作。财政专项项目管理可能存在的风险包括但不限于：

（一）立项申报环节。立项申报程序不合规、论证依据不充分、审批流程不规范等风险。

（二）项目入库管理环节。项目排序依据不科学、动态调整不及时、清理程序不规范、出入库管理不严格等风险。

（三）项目实施环节。项目预算失控、进度滞后、质量不达标、管理混乱，导致项目目标偏离等风险。

（四）资金管理环节。项目预算编制不科学、未按规定管理与使用专项资金或挪用资金、资金使用进度缓慢等风险。

（五）变更控制环节。项目变更依据不充分、变更审批不严

格或未经审批、项目信息更新不及时等风险。

（六）绩效评价环节。绩效目标设置不清晰、不科学，绩效监控不及时、不完整，绩效评价程序不规范、评价方法不合理，评价结果未能有效应用等风险。

**第一百三十二条** 学校应明确财政专项项目管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。财政专项项目管理业务控制活动的不相容岗位包括但不限于：项目立项申报与审批、预算编制与审核、项目实施与验收、项目实施与绩效评价、项目付款审批与执行。

**第一百三十三条** 学校应建立健全财政专项项目立项管理制度。明确项目申报、立项目标、范围、预算编制、预期成果、审核、审批程序等关键事项，确保立项项目符合学校发展战略和财政资金支持方向。

**第一百三十四条** 学校应建立健全财政专项项目入库管理制度。明确项目入库评审、排序、动态调整与出入库管理等关键事项，确保项目储备充足、排序科学、进出有序。

**第一百三十五条** 学校应建立健全财政专项项目实施管理制度。明确项目实施的时间进度、组织协调、任务分解、工作步骤、资源配置、监督检查、信息报告和档案管理的关键事项，确保项目按计划有序推进，实现预期目标。

**第一百三十六条** 学校应建立健全财政专项项目资金管理制度

度。明确项目预算编制、资金拨付、付款审批、使用监控与决算等关键事项，确保项目资金使用规范、安全、高效。

**第一百三十七条** 学校应建立健全财政专项项目变更管理制度。明确项目变更的申请、论证、审核与审批等关键事项，确保项目变更合理必要、程序规范。

**第一百三十八条** 学校应建立健全财政专项项目绩效评价管理制度。明确绩效目标设定、评价执行与数据审核、结果反馈与应用等关键事项，确保绩效评价科学合理、结果可信可用。

## 第十一节 非学历教育办学管理

**第一百三十九条** 非学历教育办学管理是指学校对在学历教育之外，面向社会举办的以提升受教育者专业素质、职业技能、文化水平或满足个人兴趣等为目的的各类培训、进修、研修、辅导等的管理活动。

**第一百四十条** 学校应建立非学历教育办学管理内部控制制度，健全非学历教育办学管理内部控制机制，明确非学历教育办学立项、收费、过程管理和经费使用等关键事项，确保办学行为合法合规、风险可控。

**第一百四十一条** 学校应建立健全非学历教育办学的风险识别与评估制度，明确非学历教育办学风险的识别与评估工作。非学历教育办学可能存在的风险包括但不限于：

（一）立项环节。归口管理部门权责不清、项目立项缺乏充分调研或科学论证、立项程序不规范、审批标准不统一等风险。

（二）收费环节。违规收费、乱收费，收入未纳入学校预算，隐瞒、截留、占用、挪用收入，坐收坐支，私设“小金库”等风险。

（三）过程管理环节。招生宣传违规，对合作方背景、资质审核不严，合同条款不明晰，责任权利划分不清，教学过程监管缺失，教学质量评价流于形式，学校声誉受损等风险。

（四）经费使用环节。预算编制不科学、不准确，经费报销

审核不严、依据不充分，超标准或超范围开支等风险。

**第一百四十二条** 学校应明确非学历教育办学管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。非学历教育办学管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：办学项目立项与审批、审批与执行、教学实施与成绩认证、招生与收费、教学实施与教学质量监控。

**第一百四十三条** 学校应建立健全非学历教育办学立项管理制度。明确项目论证、立项审核、审批等关键事项，确保立项依据充分、程序规范、决策科学。

**第一百四十四条** 学校应建立健全非学历教育办学收费管理制度。明确收费项目与标准审批、收费执行、收入上缴和核算监督等关键事项，确保收费合法合规、收入及时足额上缴。

**第一百四十五条** 学校应建立健全非学历教育办学过程管理制度。明确项目方案规划、合作方遴选、教学组织、质量评价与合同管理等关键事项，确保教学过程规范、质量可控、风险防范有效。

**第一百四十六条** 学校应建立健全非学历教育办学经费使用管理制度。明确预算编制、支出审批、报销审核等关键事项，确保经费管理规范、使用合法合规。

## 第十二节 所属企业管理

**第一百四十七条** 所属企业管理是指学校作为出资人，对所属独资、控股或参股企业实施的，以履行出资人职责、维护出资人权益为核心所进行的管理活动。

**第一百四十八条** 学校应建立所属企业管理内部控制制度，健全所属企业管理内部控制机制，明确企业国有资本经营预算管理、公司治理与管控、投资与退出管理、国有资产监督、经济业务往来、债务与担保管理、考核评价和薪酬分配等关键事项，确保各方权责清晰，维护学校合法权益，促进所属企业规范运行和高质量发展。

**第一百四十九条** 学校应建立健全所属企业管理的风险识别与评估制度，明确所属企业管理风险的识别与评估工作。所属企业管理可能存在的风险包括但不限于：

（一）国有资本经营预算环节。预算编制不全面、不科学，预算编制与发展战略脱节，预算执行不严格，预算绩效评价体系不完善等风险。

（二）公司治理与管控环节。对所属企业的股东会、董事会、监事会管理缺位，委派的股东代表、董事、监事履职不力或未按学校指令表决，导致学校出资人意图无法落实、治理结构形同虚设等风险。

（三）投资与退出管理环节。对所属企业新投项目论证不充

分、决策程序不合规，投后管理缺失、无法及时识别投资亏损，投资退出机制不健全，导致低效、无效投资无法及时清理止损等风险。

（四）国有资产监督环节。未及时识别所属企业长期闲置、低效资产，所属企业已形成的对外投资和资产出租出借等项目未经可行性论证、未履行审批程序，重大资产处置审批把关不严等风险。

（五）经济业务往来环节。定价机制不合理、不完善，资质审查流于形式，后续对账、催收和审计流程不规范等风险。

（六）债务与担保管理环节。所属企业过度举债、违规对外担保，可能引发重大债务风险，甚至牵连学校承担相应责任等风险。

（七）考核评价及薪酬分配环节。所属企业绩效指标不全面、不科学，评价方法不适用，薪酬分配不合理、不规范等风险。

**第一百五十条** 学校应明确所属企业管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。所属企业管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：投资决策与投资执行、企业事项决策与执行、投资业务执行与监督、绩效评价与薪酬核定、预算审批与预算执行。

**第一百五十一条** 学校应建立健全所属企业国有资本经营预算管理制。明确预算编制、审批、执行、监督与绩效评价等关

键事项，确保预算编制科学合理、执行规范可控、绩效评价结果客观公正。

**第一百五十二条** 学校应建立健全所属企业公司管理制度。明确股东代表、董事、监事的选派、职责、履职要求与报告机制，以及通过股东会、董事会、监事会行使出资人权利的程序等关键事项，确保出资人权利规范行使、意志有效贯彻。

**第一百五十三条** 学校应建立健全所属企业投资与退出管理制度。明确投资项目的可行性研究、决策审批、投后管理、绩效评估与退出机制等关键事项，确保投资行为规范、风险可控，有效提升资本回报。

**第一百五十四条** 学校应建立健全所属企业国有资产监督管理制度。明确资产使用、出租出借、处置、评估和收益等关键事项，确保国有资产安全完整、保值增值。

**第一百五十五条** 学校应建立健全所属企业经济业务往来活动管理制度。明确关联交易定价机制、协议审查、对账催收和内部审计程序等关键事项，确保经济业务往来合法合规、风险可控。

**第一百五十六条** 学校应建立健全所属企业债务与担保管理制度。规范债务规模审批、融资渠道、风险监控与报告程序等关键事项，明确对外担保的条件和决策程序等，确保所属企业债务水平合理、债务风险可控。

**第一百五十七条** 学校应建立健全所属企业考核评价和薪酬

分配管理制度。明确评价指标体系、评价方法、评价程序、薪酬分配方案和决策程序等关键事项，确保绩效评价公平公正、薪酬分配科学合理。

### 第十三节 附属单位和校内独立核算单位管理

**第一百五十八条** 附属单位管理是指对除学校所属企业、教育基金会和独立学院之外的其他附属于学校的、具有独立法人资格的单位所进行的管理活动。附属单位包括但不限于：附属医院、研究院、附属中小学。

**第一百五十九条** 校内独立核算单位管理是指学校对内部设立的不具有独立法人资格、但需单独核算收支的单位所开展的规范化管理活动。校内独立核算单位包括但不限于：后勤集团（含下属食堂）、校医院、培训中心、实训中心。

**第一百六十条** 学校应建立附属单位和校内独立核算单位管理内部控制制度，健全附属单位和校内独立核算单位内部控制机制，明确附属单位和校内独立核算单位内部控制建设、实施、重大经济事项审计与监督等关键事项，确保内部控制机制得到有效执行，防范内部控制风险，维护学校合法权益。

**第一百六十一条** 学校应建立健全附属单位和校内独立核算单位管理的风险识别与评估制度，明确附属单位和校内独立核算单位管理风险的识别与评估工作。附属单位和校内独立核算单位管理可能存在的风险包括但不限于：

（一）内部控制建设环节。内部控制制度设计不完善、机制不健全、环境薄弱，内部岗位职责不明确、权责不清，业务流程不规范等风险。

（二）内部控制实施环节。内部控制制度体系流于形式，对下属单位关键业务环节监督指导不力，内部控制信息报告不及时、不完整，未能及时识别并推动纠正内部控制缺陷等风险。

（三）重大经济事项审计与监督环节。对大额资金支付、大额招标采购、对外投资、资产处置等重大事项存在监管缺失、监督不力等风险。

**第一百六十二条** 学校应明确附属单位和校内独立核算单位管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。附属单位和校内独立核算单位管理业务控制活动中不相容岗位包括但不限于：业务事项决策与执行，业务事项执行与监督审核，财务事项审批与资金支付，采购申请与审批，资产保管与会计记录。

**第一百六十三条** 学校应建立健全附属单位和校内独立核算单位内部控制建设管理制度。明确其关键业务的管理与操作流程、授权与审批程序、风险管控措施等关键事项，确保内部控制建设全面、科学、有效。

**第一百六十四条** 学校应建立健全附属单位和校内独立核算单位的内部控制实施管理制度。明确内部控制实施的监督、检查和定期评价等关键事项，确保内部控制运行和风险防范全面有效。

**第一百六十五条** 学校应建立健全附属单位和校内独立核算单位重大经济事项审计与监督管理制度。明确重大经济事项的业务类别、金额标准、审批程序、专项审计与监督等关键事项，确

保重大经济决策科学规范、监督有效、风险可控。

#### 第十四节 教育基金会管理

**第一百六十六条** 教育基金会管理是指学校作为业务主管单位，对所属教育基金会实施的规范、监督与指导等管理活动。

**第一百六十七条** 学校应建立教育基金会管理内部控制制度，健全教育基金会内部控制机制，明确筹资与捐赠、资金使用与项目执行、业务活动与往来、对外投资、信息公开与监督等关键事项，确保教育基金会管理合法合规、资金使用高效，促进学校教学、科研、人才培养等公益事业的发展。

**第一百六十八条** 学校应建立健全教育基金会管理的风险识别与评估制度，明确教育基金会管理风险的识别与评估工作。教育基金会管理可能存在的风险包括但不限于：

（一）筹资与捐赠管理环节。筹资项目论证不充分，渠道管理混乱，捐赠流程不合规，捐赠协议订立不规范、权利义务不明确，冠名事项管理不到位等风险。

（二）资金使用与项目执行环节。资金使用不合规、效率低，支出审批不严格，公益项目未能达到预期效益等风险。

（三）业务活动与往来环节。业务定价机制不合理、不完善，合作方资质审查流于形式，合同订立不规范，后续对账、催收和审计流程缺失等风险。

（四）对外投资管理环节。投资决策程序不规范、权责不清晰，投资决策未经评估和可行性论证，投后监控管理不严格等风

险。

（五）信息公开与监督环节。信息公开不及时、不完整，公开渠道不恰当，内部监督与审计机制不健全等风险。

**第一百六十九条** 学校应明确教育基金会管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。教育基金会业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：可行性研究与决策审批、决策审批与执行、执行与监督检查。

**第一百七十条** 学校应建立健全筹资与捐赠管理制度。明确捐赠意愿对接、项目立项、协议审核、捐赠票据管理、收入核算、捐赠者信息服务及冠名事项监督等关键事项，确保筹资与捐赠行为合法合规、风险可控、捐赠者权益得到保障。

**第一百七十一条** 学校应建立健全资金使用与项目执行管理制度。明确公益项目预算编制、项目立项与审批、资金支付申请与审批、项目执行过程监控、项目结题验收与绩效评价等关键事项，确保资金使用合法合规、公益项目有效执行、资金使用效益达到预期目标。

**第一百七十二条** 学校应建立健全业务活动与往来管理制度。明确关联交易及一般业务的定价机制、合作方资格审查、合同审查、对账催收和内部审计监督等关键事项，确保各类业务活动合法合规、风险可控。

**第一百七十三条** 学校应建立健全教育基金会对外投资管理

制度。明确对外投资遵循安全、稳健原则，并做好事前评估、可行性论证、决策审批、权责划分、投后监控、流动性管理与绩效管理等关键事项，确保对外投资科学规范、风险可控。

**第一百七十四条** 学校应建立健全信息公开与监督管理制度。明确信息公开内容、程序、渠道、内部审计与监督机制以及监督反馈机制等关键事项，确保信息公开及时完整、内外监督有效。

## 第十五节 信息系统管理

**第一百七十五条** 信息系统管理是指学校为支持教学、科研、管理和服务等，通过对信息系统进行全生命周期管理，保障其安全、稳定、高效运行，并促进其持续优化与价值实现所进行的管理活动。

**第一百七十六条** 学校应建立信息系统管理内部控制制度，健全信息系统管理内部控制机制，明确信息系统的可研与立项、采购与实施、验收与付款、运维与安全防护、评价与改进等关键事项，确保信息系统的安全性、可靠性、经济性和运行效率，确保数据的准确性、完整性和保密性。

**第一百七十七条** 学校应建立健全信息系统管理的风险识别与评估制度，明确信息系统管理风险的识别与评估工作。信息系统管理可能存在的风险包括但不限于：

（一）可研与立项环节。项目立项缺乏战略匹配性、可行性论证不充分、审批程序不规范，决策依据不足等风险。

（二）采购与实施环节。采购程序不合规，采购方式不合理，实施过程管理不规范，在需求、设计、开发、测试等关键活动中失控，监控不严格等风险。

（三）验收与付款环节。验收程序不规范、标准不明确、验收流于形式，付款审核不严，未将验收结果作为付款的关键依据，支付进度与合同不匹配等风险。

（四）运维与安全防护环节。系统日常监控、巡检、维护和应急响应机制不健全，网络安全体系薄弱，数据安全保护措施不足，身份认证与访问控制失效等风险。

（五）评价与改进环节。未建立常态化的绩效评价机制，评价结果未能有效应用，升级或退出决策不科学，系统运行低效或技术滞后等风险。

**第一百七十八条** 学校应明确信息系统管理的相关部门与工作职责，确保不相容岗位相互分离。信息系统管理业务控制活动中的不相容岗位包括但不限于：项目立项论证与审批、采购申请与审批、业务需求提出与系统开发测试、系统运维与监控、权限审批与权限管理。

**第一百七十九条** 学校应建立健全信息系统可研与立项管理制度。明确项目可行性研究、战略符合性分析、立项申请与审批等关键事项，确保项目决策科学、依据充分。

**第一百八十条** 学校应建立健全信息系统采购与实施管理制度。明确采购需求制定、采购方式选择、合同签订以及项目实施过程监控等关键事项，确保采购与实施合法合规、质量达标、成本可控、符合需求。

**第一百八十一条** 学校应建立健全信息系统验收与付款管理制度。明确验收的组织、标准、程序，以及付款申请、审核与审批等关键事项，确保系统开发成果合格、付款合规。

**第一百八十二条** 学校应建立健全信息系统运维与安全防护管理制度。明确系统日常监控、巡检、维护、应急响应，以及网络安全、数据安全、身份认证与访问控制等关键事项，确保系统持续、稳定、安全运行。

**第一百八十三条** 学校应建立健全信息系统绩效评价与改进管理制度。明确评价指标体系、评价周期与程序、评价结果的应用与反馈，以及系统优化、升级或退出的决策机制等关键事项，确保信息系统的持续改进与价值提升。

## 第六章 内部控制信息管理

**第一百八十四条** 学校应加强内部控制信息化建设，充分利用信息化技术手段，将内部控制要求嵌入各类经济活动及相关业务活动信息系统，逐步实现管理制度化、制度流程化、流程表单化、表单信息化、信息智能化的建设要求。

**第一百八十五条** 学校应推动内部控制要求与业务活动管理信息系统深度融合应用。通过信息系统固化业务流程和审批规则，确保经济活动及相关业务活动全过程留痕、可追溯、可控制，有效防范人为干预与操作风险。

**第一百八十六条** 学校应加强信息系统整合与数据共享。通过统筹规划，推动各类经济活动及相关业务活动信息系统的互联互通和数据交换，实现资金流、实物流、信息流、数据流、审批流有效匹配与顺畅衔接，确保内部控制的有效性。

**第一百八十七条** 学校应加强数据分析应用。运用大数据分析等技术，对经济活动及相关业务活动进行风险研判与预警，精准识别风险并及时采取应对措施。

**第一百八十八条** 学校应加强网络安全与数据治理。通过强化身份认证、账户与权限管理，建立系统操作日志和实时监控预警机制，制定并落实数据分类分级保护制度等措施，保障网络、信息系统及数据全生命周期的安全，防止数据泄露和网络攻击。

## 第七章 评价与监督

**第一百八十九条** 学校内部控制评价与监督工作由学校内部控制建设领导小组统一领导，并指定专门的内部控制评价监督小组负责具体实施。

**第一百九十条** 学校应建立健全内部控制评价办法，至少每年进行一次内部控制自我评价，形成内部控制评价报告。学校根据需要可以委托第三方机构协助实施内部控制评价，但提供内部控制建设服务的第三方机构不得同时为同一学校提供内部控制评价服务。

**第一百九十一条** 学校开展内部控制评价，应采取定性与定量相结合的方式。评价工作应形成规范的工作底稿，详细记录全过程，并综合运用询问、问卷、专题讨论、穿行测试、重新执行程序、实地查验、抽样和比较分析等方法，收集有效证据，实施测试，以确保评价结果客观、公正。

**第一百九十二条** 学校单位层面的评价内容主要包括议事决策机制、内部控制组织架构、会计核算与财务报告、内部控制监督制度、内部控制信息系统建立与实施等情况。

**第一百九十三条** 学校业务层面的评价内容主要包括预算管理、收支管理、采购管理、资产管理、建设项目管理、合同管理、债务管理、对外合作管理、科研项目管理、财政专项项目管理、非学历教育办学管理、所属企业管理、附属单位和校内独立核算

单位管理、教育基金会管理和信息系统管理等经济活动及相关业务活动的内部控制制度、流程的建立与实施，以及相关风险评估结果应用与应对措施的有效性等情况。

**第一百九十四条** 学校应加强对内部控制评价中发现问题的整改，落实整改责任，及时制定整改措施，不断完善内部控制制度，实现内部控制工作闭环管理。

**第一百九十五条** 学校应按照财政部门和上级主管部门要求，及时、完整、准确报送内部控制报告，加强内部控制报告审核工作，提高内部控制报告质量。

**第一百九十六条** 学校应建立健全内部控制评价结果应用机制。将内部控制评价结果作为绩效管理、监督问责、年度考核等工作的重要依据，提高广大干部职工对内部控制的重视程度。

**第一百九十七条** 学校应建立内部控制监督制度，明确内部监督主体，规范日常监督与专项监督。日常监督应聚焦关键业务与核心岗位的常态化运行，专项监督应针对高风险领域与重要事项进行深入检查，并将结果纳入考核与问责体系。

**第一百九十八条** 学校应建立健全内部控制监督的联动机制，将内部控制的建立、实施、评价情况与财会监督、审计监督、巡视巡察、纪检监察等监督工作相衔接，形成监督合力。

## 第八章 附 则

**第一百九十九条** 本指引由江苏省财政厅负责解释。未尽事宜，按照《中华人民共和国会计法》《关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见》和国家、江苏省相关规定执行。

**第二百条** 学校应按照本指引要求，结合学校实际情况，建立健全并有效实施本校内部控制体系。

**第二百零一条** 本指引自发布之日起施行。省教育厅印发的《江苏省省属院校经济活动内部控制实施指南（试行）》（苏教财〔2017〕2号）同时废止。