



# 发展规划动态

2016 年第 8 期

(总第 115 期)

兰州大学发展规划处编印

刊号: LKZ-16

## 本 期 目 录

### 【内控建设】

- 教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）……………1
  - 内部控制实施指南……………1
  - 内部控制应用指南……………3
  - 内部控制评价指南……………42

### 【依法治教】

- 孙霄兵：推进大学章程实施 提高高校治理水平……………44

### 【聚焦双一流】

- 瞿振元：积极推动一批大学和学科跻身世界一流……………49

## 【内控建设】

### ●教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）

#### 内部控制实施指南

##### 第一章 总则

第一条 高校内部控制是指学校为实现办学目标，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。高校内部控制的目标主要包括：保证学校经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高资源配置和使用效益。

第二条 高校内部控制建设要紧紧围绕学校办学目标和事业发展规划，坚持服务于学校人才培养和科学研究。通过规范管理、有效控制、追责问效、防范风险，支持学校的可持续发展。

第三条 高校党政领导班子及其各级领导干部要高度重视内部控制建设，要将建立健全内部控制作为高校健全治理体系和提高治理能力建设的重要组成部分，列入学校长期规划，常抓不懈。

第四条 高校内部控制建设应当遵循下列原则：

（一）全面性原则：内部控制应当贯穿学校经济活动的决策、执行和监督全过程，实现对经济活动的全面控制。

（二）重要性原则：在全面控制的基础上，学校应当关注重要经济活动及其可能产生的重大风险。

（三）制衡性原则：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约和相互监督的工作机制。

（四）适应性原则：内部控制应当符合国家有关法律法规和学校实际情况，并随着外部环境变化、经济活动特点和管理要求提高，不断修订和完善。

##### 第二章 组织架构

第五条 高校党委要发挥在学校内部控制建设中的领导作用；校长是内部控制建设工作的首要责任人，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。

第六条 高校要成立由校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，推动内部控制建设常态化。

第七条 高校要成立专门负责内部控制建设的职能部门，或者明确内部控制建设的牵头部门，负责组织协调全校的内部控制建设。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，在此基础上根据国家有关规定建立健全学校各项内部管理制度并督促相关人员认真执行。

第八条 高校要成立由内部审计部门或相关部门牵头组成的内部控制建设监督检查工作小组，负责对全校内部控制建立与实施情况开展内部监督检查，并定期组织编制学校风险评估报告，对学校内部控制的完善性、有效性等做出评价。

第九条 高校应当明确财务、纪检监察、人事、采购、基建、资产、科研管理和审计等部门或岗位在内部控制建设、实施与监督检查中的职责权限，以及内部控制建设、实施与监督的程序和要求，并充分发挥各职能部门在内部控制建设、实施与监督检查中的作用。

### 第三章 建设任务

第十条 高校应当按照内部控制的要求，在内部控制建设领导小组的领导下通过全面梳理预决算、收支、采购、资产、建设项目、合同等各项经济业务流程，明确业务环节，分析风险隐患，完善风险评估机制，制定风险应对策略；有效运用不相容岗位相互分离、内部授权审批控制、归口管理、预算控制、财产保护控制、会计控制、单据控制、信息内部公开等内部控制基本方法，加强对学校层面和业务层面的内部控制，实现内部控制体系全面、有效实施。

第十一条 高校要按照决策、执行和监督相互分离、相互制约的要求，建立重大事项议事决策机制。要根据确保不相容岗位相互分离、相互制约和相互监督的原则，科学设置机构及岗位，明确各岗位职责权限和权利运行规程，切实做到分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗。对重点领域的关键岗位，在健全岗位设置、设定任岗条件的基础上，选用适合人员，并建立干部交流和定期轮岗制度，不具备轮岗条件的应当采用专项审计等内控措施。

第十二条 高校应当建立健全内部控制的监督检查和自我评价制度，通过日常监督和专项检查，检查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；通过自我评价，评估内部控制的全面性、重要性、制衡性、适应性和有效性，进一步改进和完善内部控制。同时，高校要将内部控制监督检查、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、将评价结果与个人考核挂钩，实行追责问责，促进内部控制规范有效执行。

第十三条 高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,通过面向学校内部和外部定期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。

第十四条 高校应加强对附属单位的监管。学校对不同类型的附属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制、会计报表审核、内部审计、委托社会审计等。对于独立的事业法人、企业法人、社团法人等,学校应通过合法有效的形式履行出资人职责、维护出资人权益,规范附属单位经济行为。

## 内部控制应用指南

### 第1号—控制环境

#### 第一章 总则

第一条 本指南所称控制环境,是指高校内部控制存在和发展的空间,是实施内部控制的基础,直接影响、制约着内部控制的建立和执行,主要包括发展规划、内部控制组织架构、运行机制、关键岗位与人员、会计及信息系统等方面。

第二条 高校内部控制应重点关注控制环境中的下列风险:

(一) 发展规划不明确,或规划实施不到位,可能导致学校盲目发展,脱离实际,造成资源浪费,难以形成竞争优势,丧失发展机遇和动力。

(二) 治理结构不完善,缺乏科学决策、良性运行机制和有效执行,可能导致高校事业发展停滞或缓慢,难以实现发展目标。

(三) 内部机构设计不科学,权责分配不合理,可能导致机构重叠、职能交叉或缺失、推诿扯皮,运行效率低下。岗位设置不合理,岗位职责不明确,可能导致关键岗位缺失控制和监督,产生控制风险。

(四) 会计与信息系统建设不到位,人力资源政策不合理,缺乏积极向上的大学文化等,可能造成内部控制建设贯彻落实不到位。

第三条 控制环境建设应当全面考虑学校经济活动的决策、执行和监督全过程,关注重要经济活动及其可能产生的重大风险。

#### 第二章 发展规划

第四条 发展规划是指高校结合自身定位,在对现实状况进行综合分析和对未来趋势进行科学预测的基础上,制定并实施的长远发展愿景与发展计划。

第五条 高校应当设立或指定相关机构负责发展规划的制定与落实工作,明确部门职责、议事规则和岗位要求。

第六条 高校根据发展愿景制定战略规划,发展愿景的制定应在充分调查研

究、科学分析预测和广泛征求意见的基础上进行。发展规划应当确定每个发展阶段的具体目标、工作任务和实施路径。

第七条 高校发展规划方案按照学校法定程序批准后实施。需报送教育部审批的,应在报经教育部审批后方可实施。

第八条 学校应当根据发展规划编制年度工作计划;同时完善发展规划贯彻落实的保障制度,确保发展规划的有效实施。

第九条 高校规划管理部门应当加强对规划实施情况的监控,定期收集和分析相关信息,对于明显偏离发展规划的情况应及时报告;确需对发展规划做出调整的,应当按照规定权限和程序调整发展。

### 第三章 组织架构

第十条 组织架构是指高校按照国家有关法律法规、大学章程,结合高校实际,明确内部各层级机构设置、职责权限、人员编制、工作程序和相关要求的制度安排,包括组织机构和岗位设置等。

第十一条 高校应当按照科学、精简、高效、透明、制衡的原则,综合考虑发展战略、管理要求和学校文化等因素,合理设置组织机构,明确各机构的职责权限、人员任职条件、议事规则和工作程序,避免职能交叉、缺失或权责过于集中。

第十二条 高校党委应切实负起对学校内部控制工作的领导责任,按规定权限集体研究决定经济活动重大事项,支持校长依法自主负责地开展内部控制建设。

第十三条 校长在党委领导下全面负责学校的内部控制各项工作。校长办公会议按规定权限对学校经济活动重要事项进行决策。党政领导班子其他成员按照“一岗双责”的要求,根据分工抓好职责范围内的内部控制工作。

第十四条 高校应对现有治理结构和内部机构设置进行全面梳理,并对内部机构设置的合理性和运行的效率性等定期进行评估,及时进行调整、消除存在的缺陷。

第十五条 高校应将内部控制与组织机构设置有机联系起来,确保组织机构设置科学、机制运行顺畅、控制监督有力。

第十六条 高校应当单独设置内部控制职能部门或确定内部控制牵头部门,负责组织协调内部控制工作,为内部控制的建立与实施工作提供强有力的组织保障。

第十七条 高校应当根据内部控制的总体要求,合理划分校内各部门的职能,厘清各部门在组织层面和业务层面内部控制中的角色和分工,确定具体岗位、职责和工作要求等,明确各个岗位的权限和相互制衡关系。

第十八条 高校在确定岗位职责和分工的过程中,应当体现不相容职务相互分

离的要求。不相容职务通常包括：可行性研究与决策审批；决策审批与执行；执行与监督检查等。

第十九条 高校应当制定组织结构图、业务流程图、岗（职）位职责和权限指引等内部管理制度或相关文件，使教职工了解和掌握组织架构设计及权责分配情况，正确履行职责。

#### 第四章 运行机制

第二十条 运行机制是指包括决策机制、执行机制、协同机制、监督机制等在内的保证高校内部控制目标实现的内部运行和制衡机制。

第二十一条 高校的重大经济决策、重大经济事项、大额资金支付业务等，应当按照规定的权限和程序实行集体决策审批或者联签制度，并应以记实方式记录集体决策过程。对于重大事项，任何个人不得单独进行决策或者擅自改变集体决策意见。

重大经济决策、重大经济事项、大额资金支付业务的具体内容或标准由高校根据实际情况自行确定。

第二十二条 高校应建立并完善包括不相容岗位相分离、内部授权审批控制、归口管理、预算控制、资产保护控制、会计控制、单据控制、信息公开控制、信息技术控制等措施在内的内部控制执行机制。

第二十三条 高校应当建立健全“以预算为主线、资金管控为核心”的业务流程协同机制，积极发挥财务、政府采购、基建、资产管理、科研、合同管理等与经济活动相关部门或岗位的作用，保证内部控制在分权的基础上充分高效地运行。

第二十四条 高校应充分发挥内部审计、纪检监察部门的作用，通过内部控制评价和内部审计监督及时发现内部控制建立和实施中的问题和薄弱环节，并及时改进，确保内部控制体系得以有效运行。

#### 第五章 关键岗位与人员

第二十五条 高校内部控制关键岗位主要包括预算业务管理、收支业务管理、政府采购业务管理、资产管理、建设项目管理、合同管理以及内部监督等经济活动的重要岗位。

第二十六条 高校应当明确关键岗位职责权限、任职条件和工作要求，切实做到因事设岗、以岗选人、避免因人设事或设岗。并遵循德才兼备、以德为先和公开、公平、公正的原则，通过公开招聘、竞争上岗等多种方式选聘具备与关键岗位相适应的资格和能力，能够胜任岗位职责要求的优秀人才。

第二十七条 高校应当加强内部控制关键岗位工作人员的职业道德教育和业

务培训,不断提高工作人员的职业道德水平和综合素质,不断提升员工的专业技能及业务水平。

第二十八条 高校应当制定关键岗位人员定期轮岗制度,根据学校实际情况明确轮岗范围、轮岗周期、轮岗方式等。对暂不具备轮岗条件的,应当采取专项审计等控制措施替代轮岗制度,确保关键岗位工作人员认真依法履行岗位职责。

第二十九条 高校应当建立健全关键岗位人员退出机制,明确退出的条件和程序,确保退出机制得到有效实施。高校内部控制关键岗位人员离职前,应根据有关法律法规和单位规定进行工作交接、离任审计等。

第三十条 高校应当建立和完善关键岗位人员考核奖惩机制,定期对关键岗位人员履职尽责情况进行考核与评估,并根据考核与评估结果实施奖惩。

## 第六章 会计与信息系统

第三十一条 高校的会计与信息系统,包括会计系统和信息系统,其中会计系统是指高校会计机构、会计人员和会计工作的有机组合,信息系统是指高校利用计算机和通信技术,对经济活动过程中产生的数据进行集成、转化和提升所形成的信息化管理平台。

第三十二条 高校应当按照《会计法》等法律法规要求,建立健全会计机构,明确会计机构的职责和权限,依法合理设置会计工作岗位,进行岗位授权和职责分工,配备具备资格条件的会计工作人员,加强会计人员专业技能培训,明确学校会计工作的责任主体,为会计管理工作有序运转提供组织和人员保障。

第三十三条 高校应当根据《会计法》等法律法规,结合学校实际建立内部会计管理制度,制定会计工作的基础规范,明确会计管理要求,确保会计工作有章可循、有据可依。

第三十四条 高校应当按照《会计法》等法规的要求,对学校发生的各项经济业务进行记录、归集、分类和编报,完善会计业务处理流程,充分发挥会计系统的控制职能。

第三十五条 高校应当根据内部控制相关要求,结合组织机构、业务过程、技术能力等因素,制定信息系统建设总体规划,健全信息管理系统程序,设置信息管理系统管理岗位,明确信息管理系统管理责任,对信息系统实行归口管理。

第三十六条 高校应当充分运用现代科学技术手段加强内部控制,将经济活动及其内部控制流程嵌入信息系统中,并确保各重要信息系统之间的互联互通、信息共享和业务协同。以减少或消除人为操纵因素,提高办事效率和管理水平,促进信息公开和廉政建设,增强经济活动处理过程与结果的透明和公正。

第三十七条 高校要强化信息系统的安全管理,建立用户管理制度、系统数据定期备份制度、信息系统安全保密和泄密责任追究制度等措施,确保重要信息系统安全、可靠,增强信息安全保障能力。

## 第2号—预决算管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所称预算,是指高校根据事业发展规划和计划编制的年度财务收支计划。

本指南所称决算,是指高校根据年度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。

第二条 高校预决算管理应当重点关注下列风险:

(一) 预算与事业发展规划不匹配,预算与资产配置计划相脱节,预算编制资料不充分,编制方法不专业等原因可能导致预算无法获得批准,影响学校年度工作计划的完成,或事业发展目标实现的风险。

(二) 预算执行不规范,出现无预算、超预算开支,或者预算执行进度严重滞后等情形,可能造成资金浪费或闲置的风险。

(三) 预算调整未按程序执行,可能导致预算控制失效或产生相关舞弊行为的风险。

(四) 未开展或实施规范的预算绩效评价工作,可能导致预算资金配置或使用效益低下的风险。

(五) 会计决算信息不真实、不完整、不准确、不及时,可能导致财务信息无法客观反映高校实际情况和决策失误的风险。

第三条 高校应建立健全预决算管理体制和运行机制,明确各相关部门的职责权限、授权批准程序和工作协调机制,制订和完善预决算管理各项规章制度。全面梳理和分析预决算管理各环节的风险,并采取合理手段进行有效控制。

### 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应当建立健全预决算的议事决策机制和监督检查制度,确定预决算归口管理部门和预算执行主体,明确各自职责、分工和权限。高校预决算机构一般包括决策机构、执行机构和监督机构。

第五条 高校应设立预算管理委员会或类似机构,负责拟定预决算政策,审议年度预算及具体分解方案,协调解决预算编制、调整与执行过程中出现的问题,组织开展预算绩效考核和预决算结果分析评价等工作。

总会计师或分管财务工作的校领导应协助学校主要负责人开展预决算管理工

作。

第六条 高校应当合理设置预决算管理岗位，明确相关岗位的职责权限，确保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、决算审核与审批等不相容岗位的分离。

### 第三章 预算编制

第七条 高校应当在正确评价历年预算执行结果，合理预计当年收支规模的前提下，围绕学校事业发展规划、年度工作计划确定预算编制原则，明确预算绩效目标，并将绩效目标按职能或任务分解、下达到校内各个预算执行部门。

第八条 高校应按照上下结合、分级编制、逐级汇总的程序，综合考虑结转和结余情况，按照上级主管部门要求，采用科学、合理的方法编制预算。

第九条 高校财务部门应综合测算预算年度各项收入，对各单位预算建议数进行审核、汇总，经过充分论证、反复沟通实现收支平衡。

对于基本建设工程、大型修缮工程、信息化项目和大宗物资采购等重大事项，应组织对项目的必要性、方案的可行性以及金额的合理性等进行科学论证，必要时应组织相关专家进行论证。

第十条 高校应当建立健全预算审批管理制度，明确预算审批权限；严格执行“三重一大”程序，逐级审批。学校预算履行审批决策程序后方可上报教育部。

### 第四章 预算执行与调整

第十一条 高校应将上级批复的预算收入任务和支出指标分解后，下达到预算执行单位。下达任务或指标时应明确每一笔预算资金的经济责任人，确保事权与收入、支出责任相结合。

第十二条 高校应重视并认真做好预算执行工作，加快预算执行进度；加强对结转结余资金管理，制定政策盘活存量资金，建立预算统筹调剂机制。

第十三条 高校应严格按照法律法规组织会计核算和开展会计监督。监督内容包括各预算执行单位是否依法依规组织收入，各类支出是否符合依据、标准、审批权限和使用要求，项目支出预算是否专款专用等。

第十四条 高校应定期提供预算执行情况分析报告，提请预算委员会或类似机构研究预算执行中存在的问题，并提出解决问题的建议方案，按规定程序提交预算决策机构研究审定。

第十五条 高校应建立“先有预算、后有支出”的预算支出机制，保持预算的稳定性和严肃性。同时，高校应当建立健全校内预算调整申请与审批程序。对于工作任务变动等客观因素导致确需增加、减少或取消预算的，应当严格按有关

规定履行相应的预算调整审批程序。

## 第五章 决算

第十六条 高校应建立决算编制审核制度,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,符合有关法律法规要求。

第十七条 高校在编制年度财务报告前,应当进行必要的固定资产盘查、债权债务核实、对外投资核对、费用清算、收入催缴等工作,确保财务信息真实完整,全面、如实反映学校年度财务状况和收支情况。

第十八条 高校应当加强对汇总报表资料来源单位的财务管理和监督,确保其会计资料和财务报表的真实性、准确性。

第十九条 高校应当加强决算数据分析和分析结果运用工作,科学设置财务分析指标,对学校财务状况、学校与校内各部门财务收支等进行横向与纵向比较,为学校决策提供依据。

第二十条 高校应按规定编制决算报表附注和说明,做到内容完整、数据准确、分析到位。

第二十一条 高校决算报告编制完成后,应按规定进程序审批后报教育部批准。经教育部批复后的决算应及时整理归档,永久保存。

## 第六章 预算绩效管理

第二十二条 高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。

第二十三条 高校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。

绩效目标应能清晰反映预算资金的预期产出和效益。绩效指标应尽量进行定量表述,不能以量化形式表述的,可采用定性表述,但应具有可衡量性。

第二十四条 预算执行结束后,高校应根据主管部门要求对照确定的绩效目标开展绩效自评,形成相应的自评结果,作为学校预、决算的组成内容和以后年度预算申请、安排的重要基础。

高校应建立对预算绩效目标完成情况的考核机制,并将评价结果与年度考核挂钩,与以后年度预算分配挂钩。

## 第七章 预算监督

第二十五条 高校应组织对年度预算收支执行情况进行审计,并将预算收支审计和绩效评价结果纳入校内各部门主要负责人年度考核和经济责任审计范畴。

第二十六条 高校应通过教代会、校园网等多种渠道向校内公开预决算信息,接受内部监督;应按照教育部规定主动公开预决算报表及说明,接受社会监督。

### 第3号—资产管理

#### 第一章 总则

第一条 本指南所称资产是指高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。高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。在建工程中基建工程、修缮工程管理由《应用指南第9号—工程项目管理》规范,购置的需安装的设备管理由《应用指南第8号—采购管理》规范。

第二条 高校资产管理应当重点关注下列风险:

(一) 内部控制不完善,货币资金可能被挪用或贪污等对高校造成损失。

(二) 实物资产配置不合理、验收盘点不及时或手续不全、使用不当、维护不力、出租出借管理不规范和处置程序不合规等,可能导致资产价值贬损、使用效能低下、资产遗失、出现安全隐患或者资源浪费。

(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。

(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。

(五) 应计提折旧的固定资产未按规定计提折旧或无形资产未按规定摊销,导致财务信息不真实、不完整。

第三条 高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,采取切实有效措施加以改进,不断提高资产管理水平。

#### 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应当合理设置资产管理岗位,确保关键岗位人员合理配置,切实做到资产业务不相容岗位相互分离、制约和相互监督。

第五条 高校应当合理设置资产管理业务涉及的货币资金、固定资产、存货、无形资产和对外投资控制环节中相关部门和岗位,明确其各自的职责范围、审批权限、工作要求等,并严格落实岗位责任制。

第六条 货币资金业务的不相容岗位至少包括: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。

实物资产业务不相容岗位至少包括：实物资产的预算编制、审批与执行；实物资产的采购、验收与款项支付；实物资产的保管与会计记录；实物资产的处置审批与执行。

无形资产业务的不相容岗位至少包括：无形资产的预算编制、审批与执行；无形资产的取得、验收与款项支付。

对外投资业务不相容岗位至少包括：对外投资项目可行性研究与评估；对外投资的决策与执行；对外投资处置的审批与执行。

### 第三章 货币资金

第七条 高校应当按照规定的程序办理货币资金支付业务。

(一) 支付申请。单位有关部门或个人用款时，应当提前向审批人提交货币资金支付申请，注明款项的用途、金额、预算、支付方式等内容，并附有效经济合同或相关证明。

(二) 支付审批。审批人根据其职责、权限和相应程序对支付申请进行审批。属于“三重一大”事项的，还应实行集体决策和审批。

(三) 支付复核。复核人应当对批准后的货币资金支付申请进行复核，复核货币资金支付申请的批准范围、权限、程序是否正确，手续及相关单证是否完备，金额计算是否准确，支付方式、支付单位是否妥当等。复核无误后，交由出纳人员办理支付手续。

(四) 办理支付。出纳人员应当根据复核无误的支付申请，按规定办理货币资金支付手续，及时登记现金和银行存款日记账。

第八条 高校应当加强现金库存管理，超过库存限额的现金应及时存入银行。合理确定现金开支范围，不属于现金开支范围的业务应当通过银行办理转账结算。现金收入及时存入银行，不得坐收坐支。借出款项必须执行严格的授权批准程序，严禁擅自挪用、借出货币资金。

高校应当定期和不定期地进行现金盘点，确保现金账面余额与实际库存相符。发现不符，应查明原因，及时做出处理。

第九条 高校应当加强银行账户的管理，开立、变更或撤销银行账户要严格按照规定报批、备案。指定专人定期核对银行账户，每月至少核对一次，编制银行存款余额调节表，做到银行存款账面余额与银行对账单调节相符。如调节不符，应查明原因，及时处理。

第十条 高校取得的货币资金收入必须及时入账，不得私设“小金库”，不得账外设账，严禁收款不入账。

第十一条 高校应当加强与取得货币资金相关的票据的管理,明确各种票据的购买、保管、领用、背书转让、注销等环节的职责权限和程序,并专设登记簿进行记录,防止空白票据的遗失和被盗用。

第十二条 高校应当加强银行预留印鉴的管理。财务专用章应由专人保管,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。实行电子支付的高校必须确保系统安全,且建立健全支付权限管理制度,加强分级支付额度管理,银行网银盾和用于财务系统支付的专用密钥及密码必须由本人保管。

#### 第四章 固定资产

第十三条 高校应当加强固定资产购置预算编制与支出管理。资产管理部门应根据学校事业发展规划,会同其它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组织专家进行充分论证。

第十四条 高校应当加强固定资产采购和审批管理。固定资产申请购置部门、资产管理部门、采购管理部门、财务部门、主管校领导等需严格履行资产购置流程并经相关部门审批。符合政府采购条件的,应当执行政府采购。

第十五条 高校应当建立严格的固定资产交付使用验收制度,验收工作由基本建设、资产管理、监察审计、使用单位等相关部门共同实施。

第十六条 高校应当建立健全固定资产账簿登记制度和资产卡片管理制度,完善资产信息管理系统,做好资产的统计、报告、分析工作,确保资产账账、账实、账卡相符,并实现对资产的动态管理。财务部门、资产管理和使用部门应当定期核对相关账簿、记录、文件和实物,发现问题应及时报告和处理。

贵重资产、危险资产及有保密等特殊要求的资产,应当指定专人保管、专人使用,并规定严格的接触限制条件和审批制度。

第十七条 高校应当建立固定资产维修保养制度,保证资产正常运行,控制资产维修保养费用,提高资产使用效率。

固定资产使用部门负责固定资产日常维修、保养、定期检查,及时消除风险。固定资产需要大修的,应由资产管理部门、使用部门共同组织评估,提出维修方案,经单位负责人或其授权人员批准后实施。

第十八条 高校应当建立健全固定资产出租出借管理制度,明确归口管理部门,建立严格的出租出借审批程序。凡需报上级主管部门备案或审批的,应按规定及时办理备案或报批手续。

第十九条 高校应当建立固定资产定期盘点制度,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盘点。发现账实不符的,应编制资产盘盈、盘亏表并查明原因,追究责任,妥善处理。

第二十条 高校应当加强固定资产处置控制。组织相关部门或专业人员对固定资产的处置依据、处置方式、处置价格等进行审核,处置价款应当及时、足额地收取并及时入账。处置价款扣除相应税金、费用等后,应当及时上缴中央国库,实行“收支两条线”管理。

## 第五章 无形资产

第二十一条 高校应当加强对品牌、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制,促进无形资产有效利用,充分发挥无形资产对提升高校核心竞争力的作用。

第二十二条 高校应当全面梳理外购、自行研发以及其他方式取得的各类无形资产的权属关系,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。高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。

第二十三条 高校应当定期对专利、专有技术等无形资产及校名、校誉的使用情况进行清查和规范,切实维护 and 提升高校的社会认可度。

## 第六章 对外投资

第二十四条 高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及评估,实行集体决策并书面记录。严禁任何个人擅自决定对外投资或者改变集体决策意见。

第二十五条 高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,应当经学校最高决策机构审查批准,由其授权人员执行。按规定应当报教育部审批或备案的,应当履行相应程序。

加强对外投资项目的追踪管理,及时、全面、准确地记录对外投资的价值变动和投资收益。同时加强投资收益的控制,对外投资获取的股利、股息以及其他收益,均应纳入学校财务核算,严禁设置账外账。

第二十六条 高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权限报批报备。对应收回的对外投资资产,要及时足额收取;转让对外投资应进行评估以合理确定转让价格,并报授权批准部门批准;

核销对外投资,应取得因被投资单位破产等原因不能收回投资的法律文书和证明文件。对外投资按规定应当报教育部审批或备案的,应当履行相应程序;处置收入应当上缴国家的,应当及时上缴国库。

第二十七条 高校应当加强对外投资监管。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。

第二十八条 高校应当建立对外投资责任追究制度。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执行对外投资业务的部门及人员,追究相应的责任。

## 第七章 其他资产

第二十九条 高校原则上应将耗用数量多、价值大的原材料、办公用品、低值易耗品、大宗物资等作为存货管理。明确相关部门和岗位的职责,做到不相容岗位相互分离。规范存货出入库管理流程,防范存货管理风险。

第三十条 高校应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。财务部门应加强应收及预付款项的账龄分析,及时提醒相关部门履行职责。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,按规定的权限和程序报批后予以核销。建立责任追究制度,对到期无法收回的应收及预付款项,严格按制度追究责任。

## 第4号—债务管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所指债务,是指高校向银行等金融机构借入的各类款项,以及高校利用学校资产向非银行金融机构开展融资等活动取得的款项。

高校所承担的能以货币计量,需要以资产或劳务偿还的应付及预收款项、应缴款项、代管款项等其他债务,以及高校财务账上未反映的、且在未来需支付的工程款项等,不纳入本指南范围。

第二条 高校债务管理应当重点关注下列风险:

(一) 债务的举借和偿还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,可能导致筹资决策不当、筹资成本过高或偿债压力过大。

(二) 债务的举借和偿还与高校事业发展规划、中期财务规划不衔接,资金未按审批用途使用,可能融资成本过高或资金使用效益低下。

(三) 债务管理岗位职责不明确,未能定期核对和检查债务,及时还本付息,可能导致学校承担额外的付款义务。

(四) 债务业务未能及时登记入账, 无法全面、如实反映高校财务风险。

第三条 高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。

## 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应当建立健全与债务相关的决策机制。拟筹资项目的建设方案(含用款计划)、筹资方案和还本付息方案等需经学校集体决策批准后, 按规定程序报教育部和财政部核准。

第五条 高校应当明确债务业务归口管理部门, 分别负责拟筹资项目的建设方案(含用款计划)、筹资方案和还本付息方案的起草和可行性论证以及债务的举借和归还。涉及合同签订的, 还应按照《应用指南第7号-合同管理》执行。

第六条 高校应当设置岗位分别负责债务核算和债务清理, 两者为不相容岗位。

## 第三章 债务的形成

第七条 高校应当在对拟筹资项目的可行性进行充分论证的基础上, 严格审核筹资方案和还本付息方案, 评估学校的偿债能力和财务风险控制水平。

第八条 筹资方案发生重大变更的, 应当重新进行可行性研究并履行相应审批程序。

第九条 高校应当在批准的筹资方案内, 结合建设项目用款需求, 确定具体借款时点和金额, 严格按照规定使用借款资金。

第十条 高校应当与银行等金融机构进行洽谈, 明确相关的权利义务和违约责任等内容, 并签署借款合同, 依合同办理相关借款业务。

## 第四章 债务的使用与偿还

第十一条 高校应当及时确认债务, 分类登记入账, 如实反映债务情况。

第十二条 高校应当严格按照审批用途使用资金, 防范和控制资金使用风险。

第十三条 高校应当按照筹资方案或合同约定的本金、利率、期限、汇率及币种, 准确计算并按时还本付息。

第十四条 高校应加强债务偿还管理, 对偿还本息等作出适当安排, 设立还本付息准备金, 在贷款期限内每年安排还本付息准备金, 用于到期偿还贷款本息。确实无法偿付的, 应及时登记入账。

## 第五章 债务的清理和档案保管

第十五条 高校应当加强债务的对账和检查控制, 定期与债权人核对债务余

额。

第十六条 高校应当建立债务统计台账,构建债务基本情况动态数据库,实时反映债务信息。

第十七条 高校应当加强对债务业务的记录控制,妥善保管借款合同、收款凭证、还款凭证等资料,及时整理归档。

## 第5号—收入管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所指收入,是指高校为开展教学、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。

第二条 高校收入管理应当重点关注下列风险:

(一) 收入业务未归口财务部门统一收取及集中核算,相关收入合同未及时提交财务部门,票据、印章管理制度不严,可能导致高校收入应收未收、收入金额不实、或者存在私设“小金库”的情形。

(二) 违反规定擅自增设收费项目、提高收费标准或扩大收费对象,导致发生违规收费收入。

(三) 未按规定及时上缴各类非税收入,可能导致违规截留、挤占、挪用各类非税收入。

(四) 收入核算不规范,收入长期挂账,未及时、准确地确认为收入,导致学校收入不完整、不真实。

(五) 收入业务相关岗位设置不合理,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。

第三条 高校应加强收入管理,建立健全收入管理制度,严格按照国家有关规定合法合规地组织收入;各项收费应严格执行国家规定的收费范围和标准;各项收入应全部纳入财务部门统一核算与管理;按规定及时足额上缴各类应缴国库或财政专户的资金;应定期或不定期地检查收入实现情况,建立收入管理责任追究制度,确保各项收入应收尽收。

### 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应当建立健全与收入相关的管理机制和监督检查制度,确定收入归口管理部门和收入执收主体,明确各自职责、分工和权限。

第五条 高校财务部门作为收入归口管理部门,负责收费项目立项与标准核定、收入确认、收入核算与结算分配、收款和票据管理等工作。高校其他业务部

门作为收入执收主体,负责根据财务部门批准的收费项目与标准收费,及时向财务部门递交相关收入业务合同,按时完成各项收入预算等。

第六条 高校的收款与收费审查、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、结算分配等岗位为不相容岗位,应分别设置并相互分离,以形成相互制衡机制。

### 第三章 收入的管理

第七条 高校各项收入的取得应符合国家有关法律、法规和政策规定。具体的收入项目、范围与标准,应根据政府部门的文件、项目立项任务书、经济合同等确定。

第八条 高校的各项收入都要纳入学校预算管理,收入款项必须全额进入学校规定的银行账户,实行统一管理,统一核算,做到全面、真实、准确。

第九条 高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、挪用或者私分。

第十条 高校各业务部门应当严格按照合同管理要求签订合同,并在签订涉及收入的合同协议后,及时将合同等有关材料提交财务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。财务部门应当定期检查收入金额是否与合同约定相符;对应收未收项目应查明情况,明确责任主体,落实催收责任。

第十一条 高校应当建立健全收入退付管理制度。将收取的款项退回交款单位或个人时,应当严格执行相应的审批程序。

第十二条 高校不得“以收抵支”,严禁设立账外账,严禁以个人名义取得学校收入。

### 第四章 收入票据管理

第十三条 高校应建立健全收入票据管理制度。明确规定财政票据、税务发票等各类收入票据的使用范围,及其申领、启用、保管、核销、销毁应履行的手续。

第十四条 高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,不得擅自扩大票据使用范围,不得开具虚假票据。不得超范围出具票据或重复开具票据。

第十五条 高校应建立健全收入票据管理制度,明确规定收入票据保管、登记、使用和检查的责任。对收入票据实行专人、专账、专柜管理。票据专管人员应配置单独的保险柜等保管设备,并做到人走柜锁,建立票据台账,做好票据的保管和序时登记工作。

## 第6号—支出管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所指支出,是指高校开展教学、科研及其他活动发生的资金耗费和损失。

第二条 高校支出管理应当重点关注下列风险:

(一) 支出业务未纳入预算或超过预算规定的范围、标准,可能导致经费滥用或无效使用。

(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浪费。

(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,可能导致资金被套取或浪费。

(四) 财务报销审核不严格,支付控制不到位,可能导致资金损失或浪费,或者出现私设“小金库”的情形。

(五) 应收或预付款长期挂账未清理,可能导致支出不真实、不完整。

第三条 高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;防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为。

### 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应当建立健全与支出相关的决策、审批与监督机制。年度支出预算、重大项目和大额资金使用等应按规定权限履行审批程序。

第五条 发生支出业务的部门或项目组为支出归口管理单位,支出归口管理单位负责人对本部门(或项目)经费的使用和管理负责。支出归口管理单位应当根据事业发展规划、项目任务书等编制支出预算;严格按批准的预算使用资金,确保预算执行进度与业务开展进度相匹配;及时报告特殊支出事项,按规定编制经费决算。

第六条 高校财务部门应合理设置审核、复核和出纳等岗位。根据管理需要,也可设置会计稽核岗位。

支出申请和内部审批、付款审批和付款执行、业务经办和会计审核、会计审核和会计复核、会计复核和会计稽核等为不相容岗位。

### 第三章 审批

第七条 高校应当建立健全各单位支出的内部审批权限、程序、责任和相

控制措施。重大财务决策、重要项目资金安排和大额资金的使用，必须实施集体决策。

第八条 各级审批人应当在授权范围内审批，不得越权审批。根据需要可在财务负责人签字批准前设立业务负责人审签制度。在项目负责人为业务负责人或经办人时，实行复签制度。

第九条 高校应当设立大额资金分级审批制度，根据支付金额大小分别由各级财务人员、总会计师（分管财务工作校领导）、校长审批确认。

#### 第四章 审核

第十条 高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。

第十一条 高校应当加强和规范支出业务涉及的各类单据的审核。重点审核单据来源是否合法，内容是否真实、完整，使用是否准确，签章是否齐全、完整，是否能够如实反映经济活动，是否存在使用虚假票据套取资金等情形。发现虚假发票的，应查明原因，根据情节轻重及时报告处理。

第十二条 高校应当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，应由经办人员书面说明原因并按规定办理审批手续。

第十三条 高校应当明确界定各项经济活动所涉及的表单、票据和合同协议等，要求相关人员按照规定填制、审核、归档和保管，与支出业务相关的合同等材料应当及时提交财务部门作为账务处理依据。

#### 第五章 支付

第十四条 高校应当完善付款流程，明确付款审核人的责任和权力，加强付款的管理。

第十五条 高校支付款项时应核实使用资金的类型，正确选用支付方式并规范使用。应当严格按照规定范围使用现金结算，严格执行公务卡结算制度和国库集中支付制度。

第十六条 高校应当对已经签发的支付凭证及时、准确进行登记。

第十七条 高校应当重视工程、设备采购付款的过程控制和跟踪管理，发现异常情况的，应当拒绝付款，避免出现资金损失。

#### 第六章 核算和归档

第十八条 高校应当按照会计制度将支出事项准确、及时地进行确认和计量。

第十九条 高校应当妥善保管支出业务相关合同或协议、付款凭证等票据，及时整理装订成册归档。

## 第7号—合同管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所指合同,是指高校开展教学、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。

高校与职工签订的劳动合同,不适用本指南。

第二条 高校合同控制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。

(二) 合同内容和条款不合法、不合规,或在重大问题上做出不当让步,合同履行期过长,导致学校合法利益受损或承担额外的法律责任。

(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履行约定业务并采取措施,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。

(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,导致高校乃至国家利益受损。

第三条 高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,加强合同信息安全保密工作,切实维护高校的合法权益。

### 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应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、保管和入档,并落实岗位责任制。

第五条 合同专用章应当由专人妥善保管和使用。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分别为不相容岗位。不得由同一人办理合同签订、收付款业务。

### 第三章 合同订立

第六条 高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。

高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。

第七条 高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,确保对方当事人具备履约能力。

第八条 对于影响重大、专业技术或法律关系复杂的合同,高校应当组织法律、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。

第九条 合同文本一般由业务承办部门起草、法律部门审核,重大合同或法律关系复杂的特殊合同应当由法律部门参与起草,并实行会审制度。

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。

学校可根据管理需要确定制式合同的范围、内容等,经法律部门审核后使用,如无修改,可不再重复审核。

合同文本须报经国家有关主管部门审查或备案的,应当履行相应程序。

第十条 高校应当加强合同印章的管理,并只为经编号、审批及法定代表人或由其授权的代理人签署的合同文本加盖合同印章。

#### 第四章 合同的履行

第十一条 高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,敦促对方积极执行合同,确保合同全面有效履行。

第十二条 合同生效后,高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国家有关规定进行审查。

第十三条 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,将损失降到最低。

变更或补充后的合同视同新合同,需重新履行相应的合同管理程序。

第十四条 高校财务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,财务部门有权拒绝付款,并及时向学校有关负责人报告。

第十五条 高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。

高校处理合同纠纷时应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 合同归档

第十六条 高校应当加强合同信息安全保密工作, 未经批准, 任何人不得以任何形式泄露合同订立与履行过程中涉及的国家机密、工作秘密或商业秘密。

第十七条 高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, 合同终结应及时办理销号和归档手续。

第十八条 高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和审批程序等有关要求, 实施合同管理的责任追究制度, 并对合同保管情况进行定期和不定期的检查。

第十九条 高校应当建立合同履行情况评估制度, 至少于每年年末对合同履行的总体情况和重大合同履行的具体情况进行分析评估, 对分析评估中发现合同履行中存在的不足, 应当及时加以改进。

## 第8号—采购管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所称采购管理, 是指高校利用纳入预算管理的资金购买货物、服务及支付采购款项等相关活动。

第二条 高校采购管理应当重点关注下列风险:

(一) 采购申请审查不严, 无采购计划、无预算, 或采购计划和预算编制不合理, 可能导致资源的重复购置或闲置浪费。

(二) 采购方式不合规, 招投标或定价机制不科学, 供应商选择不当, 授权审批程序不规范, 可能导致采购货物和服务质次价高, 出现舞弊或遭受欺诈。

(三) 合同对方的主体资格和履约能力等未达要求, 采购合同存在重大疏漏或欺诈, 可能导致高校合法权益受损。

(四) 政府采购验收不规范, 付款审核不严, 可能导致采购货物、资金损失或信用受损。

(五) 采购结束后售后服务不到位, 与采购相关的档案保管不当或丢失, 可能导致学校无法享受应有的权利或支付额外费用, 造成学校利益受损。

第三条 高校应当结合实际, 全面梳理采购业务流程, 完善采购业务相关管理制度, 统筹安排采购计划, 明确预算、审批、采购、验收、付款等环节的职责和审批权限, 按照规定的审批权限和程序办理采购业务, 定期检查和评价采购过程中的薄弱环节, 采取有效控制措施, 确保货物和服务的采购满足学校各项工作需要。

## 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校应当设置专门的采购管理机构或明确归口管理部门,统一管理学校的采购业务活动。并建立采购管理、资产管理、财务、审计、纪检监察等部门或岗位相互协调、相互制约的机制。

第五条 高校应当设置采购计划编制、采购预算审批、采购执行、合同审查、验收、付款、档案管理、采购监督等采购业务管理岗位,并明确采购业务管理中相关岗位的职责与权限。

第六条 高校应当确保采购计划制定与预算审批、招标文件准备与复核、合同签订与验收、预算审批与付款、验收与保管、采购执行与采购监督等不相容岗位相互分离。

## 第三章 计划与预算

第七条 高校应当建立健全采购申请审批制度,明确相应的请购和审批程序。

第八条 高校采购管理部门应当根据实际需求和相关标准,统筹安排采购计划,合理确定采购批次,提高采购业务效率,降低采购成本。对贵重资产的购置应当组织专家组进行论证,不得超出实际需求超标准配置。

第九条 高校财务部门应当加强对采购计划的预算审查,重点关注采购计划是否经归口管理部门确认,是否列入预算范围内等。

## 第四章 采购

第十条 高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、竞争性磋商采购、单一来源采购、询价等政府采购方式。对于变更政府采购方式的事项,应当加强内部审核,严格履行审批手续。

第十一条 高校对大宗货物和服务采购应当采用公开招标方式。高校采购管理部门要加强对单一来源采购方式的审查,严格程序,将采购项目信息和唯一供应商名称在指定的媒体公示。

第十二条 高校应当建立科学的供应商准入和评估制度,建立与完善供应商管理信息系统,对供应商提供物资或劳务的质量、价格、交货及时性、供货条件及其资信、经营状况等进行实时管理和综合评价,根据评价结果对供应商进行合理选择和动态调整。

第十三条 高校采购管理部门应当科学合理确定采购业务的价格选择机制和招标评标方法。对技术、服务等标准统一的货物和服务项目,应当采用最低价评标法;对技术、服务相对复杂、要求高的货物和服务,可采取综合评分法。

第十四条 高校应当根据《应用指南第7号—合同管理》要求,加强对采购合

同的审查管理,对拟签订合同的供应商的主体资格、信用状况等进行风险评估,按照规定权限签署采购合同。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。

第十五条 高校对涉密的采购业务项目,应当加强安全保密管理,与相关供应商或采购中介机构签订保密协议或者在合同中设定保密条款。

第十六条 高校应当按照法律法规严格对采购进口产品进行审查并严格履行审批手续。

## 第五章 验收

第十七条 高校应当建立严格的采购验收制度。大型或者复杂的采购项目,应当邀请国家认可的质量检测机构参加验收工作。

第十八条 对于验收过程中发现的异常情况,验收机构应当查明原因并及时处理。对于不合格货物,相关部门依据检验结果办理退货、索赔等事宜。对延迟交货造成教学科研等损失的,采购管理部门要按照合同约定索赔。

## 第六章 付款

第十九条 高校应当加强采购付款的管理,完善付款流程,严格审核采购预算、合同、相关单据凭证、审批程序等相关内容,特别是采购发票等票据的真实性、合法性和有效性,审核无误后按照合同规定付款。

第二十条 高校应当重视采购付款的过程控制和跟踪管理,涉及大额或长期的预付款项,应当定期进行追踪核查,及时办理核销手续。发现有疑问的预付款项,应当及时采取措施,尽快收回款项;发现其他异常情况,应当拒绝向供应商付款,避免出现资金损失。

## 第七章 归档

第二十一条 高校应当加强对采购业务的记录控制,制订学校采购业务档案管理制度,明确相关采购业务的归档范围和保管期限,确保采购过程的可追溯性。

第二十二条 高校应当妥善保管采购预算与计划、各类批复文件、招投标文件、评标文件、合同文本、验收证明等采购业务相关资料,不得伪造、隐匿或者销毁。

# 第9号—工程项目管理

## 第一章 总则

第一条 本指南所称工程项目是指高校自行或者委托其他单位所进行的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 实施工程项目应当重点关注下列风险:

(一) 校园建设总体规划、整体修建性规划未获批,立项缺乏可行性研究或者可行性研究流于形式,工程项目仓促上马,可能导致工程项目更改、失败或难以实现预期目标和效益。

(二) 工程项目设计方案不合理,技术方案未能有效落实,施工图不够准确、完整,概预算脱离实际,可能导致工程项目质量存在隐患,投资失控。

(三) 工程项目招标存在串通、暗箱操作或商业贿赂等,可能导致中标人实质上难以承担工程项目、中标价格失实及相关人员有舞弊行为。

(四) 项目资金不落实,资金使用混乱,结算管理不严格,可能导致工程进度延迟或中断、资金损失。

(五) 工程项目施工管理、工程监理不到位,工程变更频繁,可能导致工程质量低劣、预算超支、投资失控、工期延误。

(六) 工程项目竣工验收不规范,把关不严,可能导致工程交付使用后存在重大安全隐患。

(七) 工程项目未及时办理竣工决算;决算时虚报项目投资完成额或者隐匿结余资金,竣工决算内容不准确,可能导致竣工决算失真。

(八) 竣工项目未及时办理产权登记,资产未及时结转入账,形成账外资产,可能导致国有资产流失。

(九) 竣工项目建设档案不及时整理和移交,导致工程项目后续维护维修困难。

第三条 高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,规范立项、招标、造价、建设、验收等环节的工作流程,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。强化工程建设全过程的监控,确保工程项目的质量、进度和资金安全。

## 第二章 岗位设置与职责

第四条 高校应建立和完善与工程项目相关的决策、执行与监督相互分离、相互制约机制。工程项目立项、概预算等与工程项目相关的重要事项,应按照规定权限和程序由学校领导班子集体决策。决策过程应有完整的书面记录。任何个人不得单独决策或者擅自改变集体决策意见。

第五条 高校应当明确基建和修缮工程归口管理部门和岗位的职责权限,按照不相容岗位分离原则合理设置岗位。工程项目不相容岗位包括: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。

### 第三章 项目管理

第六条 高校应当委托有相应资质的单位编制校园建设总体规划,并将其作为开展工程项目建设的基本依据。校园总体规划的编制应当经过科学论证、集体决策,并依照有关规定经相关部门批准后报教育部备案。

第七条 高校基本建设工程应当严格履行教育部规定的基本建设程序,在项目实施前委托具有相应资质的专业机构,对项目实施的必要性与可行性进行研究与论证,形成项目可行性研究报告报教育部审批。并根据教育部批复的可行性研究报告编制项目设计任务书、设计方案和项目概预算。高校应当在获得立项批复后才能实施基本建设工程。

第八条 高校的大型修缮以及基础设施建设和改造工程在实施前应根据相关规定,组织相关专家开展必要的可行性研究与论证,制定具体实施方案,并按规定经学校或有关政府部门批准后方可实施。

第九条 高校应加强工程项目招标管理。凡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。招标应按招投标法和工程项目招投标相关的规定组织实施。

第十条 高校应按照《应用指南第7号—合同管理》加强工程项目的合同管理。高校应在规定的期限内与中标人订立书面合同,明确双方的权利、义务和违约责任。合同应涉及合同主体、质量标准、安全、进度、结算、变更、工程价款、履约担保、索赔、保修等核心条款。

第十一条 高校应当加强工程造价管理,明确初步设计概算和施工图预算的编制方法,按照规定的权限和程序进行审核批准,确保概预算科学合理。

高校应组织工程、技术、财会等部门的相关专业人员或者委托具有相应资质的中介机构对工程项目的概预算进行审核,重点审查编制依据、项目内容、工程量的计算、定额套用等是否真实、完整和准确。工程项目概预算按照规定的权限和程序审核批准后执行。

第十二条 高校应当严格按照批复文件实施工程项目,依法委托具有相应资质的监理单位对工程项目进行监理,并加强对工程监理单位的监督。

高校应严格控制项目变更,确需变更的,应按照规定的权限和程序进行审批。重大的工程变更应按照项目决策和概预算控制的有关程序和要求重新履行审批手续。

第十三条 高校应当及时组织工程项目竣工验收。对符合竣工验收条件的工程项目,组织施工、设计、使用单位、监理单位及校内相关职能部门进行竣工验收。

根据有关规定需要进行专项验收的,应配合相关部门做好专项验收工作。

第十四条 工程项目竣工验收后,高校应当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。

工程项目已实际投入使用但超时限未办理竣工决算的,高校应根据项目的实际投资暂估入账,转作相关资产管理。

第十五条 高校应当建立完工项目后评价制度。根据有关规定要求,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 资金管理

第十六条 高校应实行严格的工程投资控制与概预算管理。经批准的项目概算是项目投资的最高限额,不得随意突破。如必须调整,应按照规定报批。

第十七条 高校应加强建设项目资金管理,所有工程项目资金纳入学校预算管理,资金实行专款专用,严禁截留、挪用和超批复内容使用资金。

第十八条 高校应建立健全工程款支付管理办法和审批程序,实行工程款项支付“两支笔”会签制度。并根据合同条款规定和项目实施进度,按照规定的审批权限和程序及时办理价款结算。实行国库集中支付的建设项目,应按照财政国库管理制度规定支付资金。

第十九条 因工程项目实施内容变更等原因造成价款支付方式及金额发生变动的,应当严格执行国家有关管理规定,及时签订工程项目合同价款补充协议,并对工程变更价款的支付进行严格审核。

### 第10号—科研项目管理

#### 第一章 总则

第一条 本指南所称科研项目是指高校承担的各级政府项目,承接的企事业单位技术开发、技术咨询和服务等科学研究和技术服务项目。

第二条 高校科研项目管理应当重点关注下列风险:

(一) 管理制度不健全,责任落实不到位,管理混乱,可能导致科研项目经费流失,或被滥用、挪用的风险。

(二) 申报立项论证不充分,项目重复申报立项,可能造成项目无法完成,形成资金浪费。

(三) 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。

(四) 科研经费到款不及时,影响科研工作进度,可能无法按时完成科研任务,造成后续科研经费不能按合同约定到位。

(五) 未按批复的项目预算,或未按合同约定的使用科研项目经费,支出审核不严,项目无法通过验收,可能造成科研经费被收回或减少后续拨款,导致学校信誉受损。

(六) 对技术成果及档案保护措施不力,高校合法权益被侵害。

第三条 高校应当全面梳理科研项目的申请、立项、执行、验收、结题结账、成果保护等关键环节可能存在的风险点,建立架构清晰、职责分明的科研项目管理的内部控制,明确相关部门和岗位的职责权限。

## 第二章 岗位设置与职责

第四条 高校应当建立健全“统一领导、分级管理、责任到人”的科研管理体制,明确学校、院(系)、项目负责人在科研项目管理方面各自的职责和权限。

第五条 高校应当建立健全科研项目归口管理制度,科研项目申报、科研项目任务书或科技合同的签订等应由学校科研管理部门归口管理,科研经费应由学校财务部门归口管理。

第六条 高校应当合理设置科研项目管理岗位,确保项目申报、论证、立项审批、合同管理、经费管理等不相容岗位相互分离。

## 第三章 项目管理

第七条 高校应围绕学校事业发展规划,结合学校科研保障条件和科研能力,组织开展科研项目申报和科研合作。在选择具体科研项目时,应组织必要的可行性论证,确保科研方向准确、技术可行、预算合理、目标可实现,并确保申请材料内容真实、准确。

第八条 高校应按照《应用指南第7号—合同管理》加强科研项目的合同管理。科研项目任务书和科研合同应由科研管理部门归口审核与签订。重大科研项目合同或条款应组织财务、资产、法律等部门进行会审。

第九条 高校应加强对科研项目研究过程的管理,学校要依据项目合同(任务书)的预期目标和要求,督促科研人员按进度完成研究内容。对于涉及项目实施过程中研究目标、研究内容、研究进度和执行期、主要研究人员、合作单位等重大事项的变更,要组织专家论证,并按规定办理审批手续。

第十条 高校应建立和完善项目检查和验收制度,应按有关规定或合同的要求,督促项目负责人按时提交验收或结题申请,认真审核验收材料,按时组织开展科研项目结项验收,保证按期完成结题验收工作。

第十一条 高校应规范科研项目资料档案管理。确保科研项目资料档案的完整性、准确性和系统性。并在符合国家相关规定的前提下,建立科研档案资料的共享机制。

第十二条 高校应注重成果与知识产权管理,积极创造条件,鼓励科研项目成果的保护、转化、应用及申报知识产权。建立健全知识产权申报、转让、使用信息登记制度,保障学校和研究人员的合法权益。

第十三条 高校应建立健全科研绩效评价制度。要建立以创新质量和贡献为导向的科研项目考核、评价和奖励制度,并通过合理运用绩效评价结果,激发科研人员的热情,提高科研经费使用效益。

#### 第四章 资金管理

第十四条 高校所有科研项目资金应按《应用指南第5号—收入管理》的要求,作为学校收入纳入预算,由财务部门归口管理与核算。科研管理部门应及时将已批复或已签订的科研项目任务书或合同交财务处,以确保项目经费按时全额到位。项目负责人必须确保已开具收入票据的各类科研项目资金,及时拨入学校指定的银行账户。

第十五条 高校应加强科研项目预算编制、执行与调整的管理。科研项目申报前应按照目标相关性、政策相符性和经济合理性的原则,科学、合理、真实地编制项目预算。

对于重大科研项目,学校应建立预算评审制度,组织校内相关职能部门、咨询专家或中介机构对项目预算进行评审,提出预算审核建议。

科研项目立项后,高校应严格执行批复的项目预算。对于确需调整预算的科研项目,学校在规定权限范围内应按规定明确项目预算调整范围、金额和审批流程及审批权限。

第十六条 高校应按《应用指南第6号—支出管理》的要求,完善与强化科研项目资金支出管理。严格执行科研项目支出预算,明确各类科研支出审批流程与权限。严格履行支出申请、审批、招标采购、资产验收等程序,按照经费开支范围和标准使用科研项目资金。

第十七条 高校应加强科研项目资金外拨业务的管理。应对科研合作单位资质进行审查,并按《应用指南第7号—合同管理》的要求,与通过资质审查的合作单位签订书面合作研究合同。科研项目外拨资金应当以合作(外协)项目合同为依据,严格按照合同约定的外拨经费额度、拨付方式、开户银行和账号等条款办理。

第十八条 高校应加强科研项目结转结余资金的管理。科研项目未结项验收前,其资金收支余额应作为项目结转资金继续使用。项目验收结项后,高校应及时办理科研项目资金决算与结账手续,科研项目的结余资金应按规定及时处理。

第十九条 高校应建立健全科研经费的监督检查机制。健全包括审计、监察、财政、科技等学校职能部门,主管部门和社会中介机构在内的科研经费监督体系,建立科研项目的财务审计与财务验收制度。

## 第11号—财政专项项目管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所称财政专项项目,是指高校用中央高校改善基本办学条件、中央高校教育教学改革专项、中央高校基本科研业务费、中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项等财政专项资金开展的各项项目。高校承担的、纳入中央财政专项的其他科学研究项目,由《应用指南第10号—科研项目管理》规范。

第二条 高校财政专项项目管理应当重点关注下列风险:

(一)在项目立项阶段,因立项程序不合规,项目论证、预算评审不充分,决策程序不合规等因素,导致项目重复立项,资金重复配置,或应纳入财政专项资金支持的项目未及时列入,无法实现项目的预期建设目标。

(二)在项目执行阶段,因违反制度规定,擅自变更项目内容、未按规定管理与使用专项资金或挪用资金,导致检查与验收不合格的风险;因项目执行不利,进度缓慢,导致项目资金不能按期使用的风险。

(三)在项目验收阶段,因项目验收与绩效评价操作不规范、不严格,可能导致未达到绩效目标的风险。

第三条 高校应当建立健全各类财政专项项目的管理体制与制度,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,强化项目全过程监控,确保项目建设取得成效。

### 第二章 岗位设置与职责

第四条 高校应当建立健全财政专项项目决策、执行与监督相互分工,相互制约的管理体制。按照不同类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。

第五条 高校应当建立健全项目关键岗位管理制度,按照不相容岗位分离原则合理设置岗位。项目管理的不相容岗位包括:项目立项与决策、预算编制与审核、项目招标与采购、项目实施与价款支付、项目验收与评价等。

### 第三章 项目立项

第六条 高校应当建立健全项目立项管理制度。根据学校事业发展规划,结合各类项财政专项资金投入方向,科学规范项目设置,避免重复立项与重复建设。应明确各类项目建设内容、建设重点,明确项目申请、评审、立项和审批程序。

第七条 高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。

第八条 高校应当健全与项目相关的议事决策机制,按照规定的权限和程序对项目进行授权决策,重大项目的立项,由学校集体研究决策。

严禁任何人单独决策或者擅自改变集体决策意见。项目决策失误应当实行责任追究制度。

第九条 高校应当建立项目库管理制度,经立项、评审、决策的项目应当按要求纳入项目库,项目库实行动态管理,建立项目清理与退出机制。各高校应根据年度工作计划,按轻重缓急、择优遴选,进行合理排序。

### 第四章 项目实施

第十条 高校应当加强对项目实施过程的监控,各归口管理部门应加强人员配备,保障资金,落实责任,积极跟踪和推进项目实施进度,确保项目按时实现预定建设目标。

第十一条 高校财务管理部门应当按照项目批复及时下达预算,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、挪用和超预算、超批复内容使用资金。

第十二条 高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。

### 第五章 项目绩效评价

第十三条 高校应当按规定制定项目绩效评价实施办法,做好项目绩效评价工作,并注重对评价结果的应用,建立追责问效和奖惩机制。

第十四条 高校应当制定项目绩效评价结果的信息公开制度,将项目绩效评价结果在一定范围内公开。

### 第六章 监督检查与验收

第十五条 高校应当建立健全项目的监督检查和验收制度,对项目实施的全过

程和完成结果进行监督、检查与验收。

第十六条 高校应按规定建立项目档案管理制度,及时收集、整理项目立项、论证、中期检查与项目验收、绩效评价等各环节的文件资料,保障项目档案的完整性、规范性。

## 第12号—经济活动信息化管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所称经济活动信息化,是指高校运用现代信息技术手段,将经济活动的主要流程、关键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 高校经济活动的信息化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,缺乏有效整合,存在重复建设或真空区域,导致管理效率低下。

(二)与经济活动相关的各业务信息系统的实施与内部控制流程结合不紧密,权限设置与授权管理不当,可能导致无法利用信息技术实现对经济活动的有效控制。

(三)与经济活动相关的各信息系统间业务协同程度低、缺乏基础数据的标准化,造成数据无法共享,影响数据分析的准确性,可能导致决策失误、相关管理措施难以落实。

(四)信息系统的安全保障不到位,可能导致信息泄漏或毁损,系统无法正常运行,影响高校经济活动的正常开展。

第三条 高校经济活动信息化应根据事业发展需要,全面评估经济活动各环节的信息化程度,统筹规划,有序开发,将经济活动及其内部控制流程全面嵌入信息系统;制定符合内部控制要求的标准化规范,促进业务协同,确保内部控制环节健全,内部控制流程通畅。

### 第二章 岗位设置和职责

第四条 高校经济活动信息化建设应纳入学校管理信息系统的统一规划,对各类经济活动涉及的信息系统实施归口管理。归口管理部门应在学校信息化总体规划的框架下,负责完成不同经济活动信息系统间的协同建设、对接与整合工作。

第五条 高校应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开发、运行、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 高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 高校在经济活动信息化建设中，应明确不相容部门的职责，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约的工作机制。

第八条 高校经济活动信息化建设工作中，信息系统规划论证与审批，运行维护与系统监控，系统设计开发与系统验收等为不相容岗位。

### 第三章 标准化建设

第九条 高校应当规范各类经济活动的业务流程，理清业务流程所涉及的岗位职责，同时兼顾成本与效益原则，将业务流程的关键环节合理地嵌入信息系统中。

第十条 高校信息系统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，并加强其准确性管理，发生错误时应及时有效地纠正。

第十一条 高校经济活动信息化过程中，相关部门及人员应当在业务流程中严格按照自身岗位操作规范要求，遵守相关业务流程标准及数据标准，并承担相应的责任。

### 第四章 系统规划与设计开发

第十二条 高校应当从全局角度对经济活动（包括资产、财务、审计、采购、基建、工程、合同等）的信息化建设进行整体规划，充分考虑经济活动内部控制环节及未来业务发展变化，在整体框架下，进一步优化已有信息系统，及时开发业务需要的新系统，实现不同系统间的信息共享，提高工作效率，防范风险。

第十三条 高校开发经济活动信息系统，可以采取部门自行开发、校内多部门联合开发、直接外购商业软件、委托外单位定制开发等方式。高校应当充分评估选定方式的开发及维护风险，并做好风险处理预案。

选定外购商业软件、委托外单位定制开发方式的，应当按规定择优确定供应商或开发单位。

第十四条 高校应当建立信息系统验收及上线运行机制。

高校应组织专家评审小组联合经济活动相关业务部门对信息系统进行测试、评估、验收。涉及到新旧系统切换的，应制定详细的数据迁移计划，建立应急预案，确保新旧系统顺利切换和平稳衔接。

经济活动相关业务部门应对经办人员进行全面的培训，以保证数据录入的真

实性、及时性和完整性，避免人为操作风险。

## 第五章 系统运行与维护

第十五条 高校应根据业务性质、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、授权申请及审批。各岗位权限应合理控制并相互制约，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。所有操作人员应在权限范围内进行操作，并对本人的账号、密码严格保密。

第十六条 高校应建立技术支撑部门和业务管理部门两级维护机制，对信息系统进行定期维护。

技术支撑部门负责信息系统的一般维护，及时对计算机硬件和通讯设备进行检修，积极采取预防性措施，确保系统运行环境的稳定性。业务管理部门负责系统数据的更新和检查，确保数据的及时性、准确性和完备性。要有定期维护制度，并做好运行维护记录和应急事故处理记录。

第十七条 高校经济活动信息化建设应根据学校经济活动实际管理和相关部门业务变更等要求及时进行升级改造。升级改造需注重实用性和兼容性，避免出现各部门重复建设的浪费现象。

第十八条 高校应运用信息化管理工具对系统的合理性，数据的准确性，操作的规范性进行监控和反馈。系统升级改造、数据更新和有关经济活动关键环节的系统操作应当自动保存不可删除的可追溯的记录。

## 第六章 安全保障

第十九条 高校应当建立服务器托管机制，设立统一集成的服务器管理中心，由技术支撑部门负责统一管理和维护。经济活动相关的各业务部门负责维护本部门的客户端机器及相关设备，确保相关物理环境能够达到要求，并指定专人负责检查和及时处理异常情况。

第二十条 高校应明确数据备份范围、频度、方法、责任人、存放地点、有效性检查等内容，根据各类经济活动的业务要求选择适当的备份频度备份系统数据，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。

第二十一条 高校应适当建立局域网运行环境安全管理机制。保密要求较高的信息系统，应当通过相对独立的局域网运行，严格管理局域网内的服务器、客户端、网络设备等相关硬件，不得安装接入与信息系统无关的软硬件设备，并定期检测局域网内病毒等恶意软件。

第二十二条 高校应当建立有效的网络安全机制。可以利用防火墙、路由器等网络设备,使用访问授权控制等方式,加强网络安全。在符合保密规定前提下,可以引入拥有相关资质的第三方专业机构对高校网络安全进行定期检测。

对于通过网络传输的涉密或关键数据,高校应当通过加密验证等方式,加强各部门间数据共享接口的安全管理,防止相关数据接口被非法访问,确保信息传递的保密性、准确性和完整性。

## 第13号—所属企业管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所称所属企业,是指高校投资设立的国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司和国有资本参股公司及其各级子企业。

第二条 高校对于所属企业经济活动的内部控制应当重点关注以下风险:

(一)所属企业的内部控制体系不健全或者存在重大缺陷,可能导致所属企业内部管理混乱,影响所属企业正常运行,高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。

(二)所属企业在资产、资金使用、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,高校因此承担监管责任或承受经济损失。

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

第三条 高校应当建立健全对所属企业的管理体制和制度,明确归口管理部门及其职责,并依照有关法律、法规、公司章程或投资协议的规定,采取切实有效措施履行出资人职责,维护出资人权益。

### 第二章 岗位设置与职责

第四条 学校应当按照《应用指南第3号—资产管理》的规定,加强对学校对外投资行为的管理,建立健全学校对外投资管理决策、执行和监督相互分离,相互制约的管理体制。

第五条 学校应当设立国有资产管理委员会或类似机构代表学校对所属企业行使出资人职能。应明确管理所属企业的归口管理部门及其职责与权限。应合理设置归口管理部门的岗位,确保相关不相容岗位相互分离、相互制约。

### 第三章 管理内容

第六条 高校应加强对所属企业负责人履职待遇和薪酬管理,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。

第七条 高校对所属企业内部控制应重点关注下列工作：

（一）所属企业应按法律、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。

（二）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。

（三）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，需按章程或协议规定经董事会或股东大会决议通过方可实施。

（四）所属企业应根据《中华人民共和国会计法》的规定建立会计机构，配备具有相应资格和能力的会计人员。内部控制关键岗位工作人员应当具备与其工作岗位相适应的资格和能力。

（五）所属企业应根据《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》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14号—教育基金会管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所称教育基金会（以下简称基金会）是指高校经批准筹资成立，并在国家民政部门备案的法人团体。除按国家法律法规接受监督检查外，基金会还应接受主办高校的管理和监督。

第二条 高校对基金会管理应当重点关注下列风险：

（一）基金会缺乏科学决策和良性运行机制，导致既定的发展目标难以实现。基金会内部权责分配不合理，可能导致机构重叠、职能交叉、运行效率低下。

（二）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。

（三）缺乏与学校目标一致的发展战略或因主观原因频繁变动，导致基金会发展方向偏离基金会章程规定，或出现重大失误。

### 第二章 组织机构及运行

第三条 基金会应根据国家有关法律法规制定基金会章程，设理事会和秘书处，由学校提名理事长，并推荐理事、监事，明确其职责。

第四条 基金会应设立单独的财务机构,配备具有专业资格的财务人员。接受业务主管单位和学校财务审计部门的业务指导和监督。

第五条 基金会所属的分支机构、代表机构、专项基金以及各项业务活动应统一管理。

第六条 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的分离制度,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。

第七条 学校在职人员担任基金会理事、监事或在基金会任职的,履职情况和效果应当纳入学校人员绩效考评范围。

### 第三章 筹资业务

第八条 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。严禁将属于高校的教学科研等事业收入转为基金会捐赠收入。

第九条 基金会获得的各类收入应当及时足额地纳入账户核算。基金会接受现金捐赠,收款人和开票人应当由两人以上分别承担,所收取的现金应及时入账;取得的非现金资产,应配备专人进行登记和管理,做到账实相符、账表相符。

第十条 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,应当获得学校批准。

### 第四章 投资业务

第十一条 基金会应当建立规范的投资决策议事规则,投资计划必须经过理事会决策,投资结果必须向理事会汇报,投资责任由理事会承担。

第十二条 基金会应当建立健全重大投资项目审批制度,关注投资风险,合理确定投资规模和投资结构。

第十三条 基金会应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。

### 第五章 信息公开与监督

第十四条 基金会应建立健全审计制度,每年必须接受外部审计,并根据审计意见调整内部控制制度。

第十五条 基金会应推动分支机构、代表机构的内部控制制度建设,确保内部控制体系的健全性和有效性。

第十六条 基金会应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。

第十七条 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,并进行整改。

## 第15号—其他附属单位管理

### 第一章 总则

第一条 本指南所称其他附属单位(以下简称附属单位)是指除高校所属企业和教育基金会之外的,其他附属于高校的具有独立法人资格的单位,包括附属医院、研究院、独立学院和附属中小学等。

高校对所属企业和教育基金会的内部控制分别由《应用指南第13号—所属企业》和《应用指南第14号—教育基金会》规范。

第二条 高校对附属单位经济活动的内部控制应当重点关注下列风险:

(一)附属单位在内部治理体系、组织架构、关键岗位设置与权责分配、经济活动决策与运行机制等单位层面的内部控制体系不健全或者存在重大缺陷,可能导致附属单位内部管理混乱,影响附属单位正常运行,高校因此遭受经济损失,承担监管或连带责任。

(二)附属单位在资产、财务收支、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,可能导致附属单位发生腐败和舞弊问题,高校因此承担监管责任。

(三)高校未采取切实有效措施对附属单位经济活动进行控制,可能导致未及时发现问题,由此而承担监管责任或连带责任。

第三条 高校应当依照有关法律、法规和合作协议的规定,通过建立健全附属单位内部治理体系,任命其主要负责人,督促其建立健全内部控制,对其重大经济事项实施审批与监管,建立附属单位财务信息定期报送制度,定期对其财务状况和收支情况进行审计和监督等措施加强对附属单位经济活动的控制,切实维护高校权益。

第四条 附属单位开展经济活动时不仅应遵守国家的相关法律法规,而且同时还应主动接受其所属高校的管理和监督。

### 第二章 对附属医院的内部控制

第五条 高校对附属医院经济活动的内部控制应当重点关注下列风险:

(一)附属医院在资产、财务收支、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,可能导致附属医院发生腐败和舞弊问题,高校因此承担监管责任。

(二)附属医院重大经济事项未履行相关决策程序,可能导致因决策失误造

成国有资产损失,高校因此承担监管或连带责任。

(三)附属医院收费管理混乱,超范围、超标准收费,存在私设“小金库”现象,可能导致高校因此承担监管责任。

(四)附属医院的重大对外投资活动事先未经充分论证,投资过程管理混乱,可能因投资失败导致损失,高校因此承担连带责任。

第六条 高校对其附属医院经济活动的内部控制应重点关注下列工作:

(一)附属医院应当按照规定设立专门的财务机构并配备专职人员,三级医院须设置总会计师。医院的财务活动应在医院负责人及总会计师领导下,由医院财务部门实施集中管理。

(二)附属医院应当建立健全本单位内部控制体系并组织有效实施,接受高校对其内部控制的建立及实施情况进行的监督检查。

(三)附属医院的重大决策、重大事项、重要人事任免及大额资金支付业务等,应实行集体决策或联签制度,并按规定报其所属高校审批或备案。

(四)附属医院财务预决算等财务信息应经医院规定的决策机构审议通过后上报主管部门,并报所属高校备案。

(五)附属医院应严格执行国家物价政策,建立健全各项收费管理制度。附属医院的各项收入应当及时全额纳入规定账户管理。

(六)附属医院应在保证正常运转和事业发展的前提下,严格控制对外投资。投资范围仅限于医疗服务相关领域。投资必须经过充分的可行性论证,并报主管部门和财政部门批准,同时报其所属高校备案。

附属医院应遵循适当投资回报、严格防范风险、全程跟踪管理等原则,对投资效益、收益与分配等情况进行监督管理,确保国有资产的保值增值。

### 第三章 对研究院的内部控制

第七条 高校对研究院经济活动的内部控制应当重点关注下列风险:

(一)对设立研究院的必要性、可行性和科学性事先未经充分论证,可能导致其对学校教学、科研事业发展未起到促进作用,学校由此承担监管责任。

(二)研究院章程未明确合作各方的出资额,或对合作各方权利义务的规定出现缺陷或重大差错,导致产生合同纠纷,难以保障高校合法经济利益。

(三)研究院存续期间,由于内部管理不善,外部监管不力,导致占用、浪费学校资源,并且未实现预期目标。

(四)研究院未按照国家法律法规和章程要求开展研究活动,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。

第八条 高校对研究院经济活动的内部控制应重点关注下列工作:

(一) 研究院应按相关规定建立其章程,并按章程设立理事会等机构作为研究院的决策机构。

(二) 研究院的重大决策、重大事项、重要人事任免及大额资金支付业务等,应按章程规定程序决策,按规定报其所属高校备案。

(三) 研究院应设立独立的财务机构,配备具有专业资格的财务人员,按照国家财经法律法规的规定开展财务工作。必要时,可以由所属高校委派会计或会计主管。

(四) 研究院应当严格控制对外投资,不得举借债务。在保证研究院正常运转和事业发展的前提下,投资活动须经理事会决议通过,并按国家法规和章程要求履行相关审批程序,按规定报所属高校审批。

(五) 研究院应当加强和完善会计基础工作,建立财务信息定期报送制度。在每个会计年度结束时,年度财务报告应按时报送其所属高校备案。

#### 第四章 对独立学院的内部控制

第九条 高校对独立学院经济活动的内部控制应当重点关注下列风险:

(一) 高校投入办学的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。

(二) 办学协议履行不到位,或在办学协议中未明确出资数额及各方权利义务,出现合同纠纷,可能导致高校合法经济利益受损。

(三) 未按照国家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,可能导致高校声誉受损或牵涉法律纠纷。

(四) 未按规定设置专门的财务机构,未配备具有专业资格的财务人员,财务制度不健全,管理混乱,可能出现腐败和职务犯罪,高校因此承担监管责任。

第十条 高校对独立学院经济活动的内部控制应着重关注下列工作:

(一) 参与举办独立学院的高校与社会组织或者个人,应当签订合作办学协议。合作办学协议应明确办学宗旨、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。

(二) 独立学院存续期间,举办者不得抽逃办学资金,不得挪用办学经费。举办者的出资须经依法验资,并按规定时间过户到独立学院名下。高校投入办学的无形资产,应当依法评估作价。

(三) 独立学院应建立学院章程,并按章程设立理事会或董事会作为决策机构。

(四) 独立学院应实行“统一领导、集中管理”的财务管理体制。以董事会或理事会授权为前提, 法定代表人对独立学院财务工作应承担全部经济责任。

独立学院应设立独立的财务机构, 并配备具有专业资格的财会人员, 在法定代表人的统一领导下, 按照国家财经法律法规的规定开展财务工作。

(五) 独立学院的重大决策、重大事项、重要人事任免及大额资金支付业务等, 须经理事会或董事会决议通过, 必要时报其所属高校备案。

(六) 独立学院应当定期向主管部门和所属高校财务部门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高校备案。

## 第五章 对附属中小学校的内部控制

第十一条 高校对附属中小学经济活动的内部控制应当重点关注下列风险:

(一) 附属中小学超标准、超范围收费, 或收费未按规定上交财务部门入账, 存在私设“小金库”现象, 可能导致其所属高校因此承担监管责任。

(二) 附属中小学未按规定用途使用专项资金, 预算执行未到达预期目标, 可能导致高校因此承担监管责任。

(三) 附属中小学资产转让、出租、出借及对外投资、对外举借债务未经集体决策或审批、备案, 可能导致出现资产流失、投资损失、无力偿还债务等问题, 造成经济损失, 可能导致高校因此承担监管责任或连带责任。

(四) 附属中小学未按规定设置专门的财务机构, 未配备具有专业资格的财务人员, 财务制度不健全, 管理混乱, 可能出现腐败和职务犯罪, 高校因此承担监管责任。

第十二条 高校对附属中小学经济活动的内部控制应着重关注下列工作:

(一) 附属中小学财务管理实行校长负责制, 应单独设置财务机构并配备具有专业资格的财务人员, 建立和完善会计人员岗位责任制。学校的财务活动在校长的领导下, 由财务部门统一管理。

(二) 附属中小学应当建立健全内部控制体系并组织实施, 接受所属高校对其内部控制的建立及实施情况进行的监督检查。

(三) 附属中小学的重大决策、重大事项、重要人事任免及大额资金支付业务等, 应实行集体决策或联签制度, 并报其所属高校备案。

(四) 附属中小学组织收入应当合法合规, 各项收费应当严格执行国家规定的收费范围、收费项目和收费标准, 使用符合国家规定的合法票据。各项收入应全部纳入学校预算, 统一核算, 统一管理。严禁设立“小金库”, 严禁账外设账, 严禁公款私存。

(五) 附属中小学应当严格控制对外投资, 不得违反规定举借债务, 不得提供担保。在保证学校正常运转和事业发展的前提下, 按照国家有关规定可以对外投资的, 应当履行相关审批程序, 并报所属高校备案。

义务教育阶段学校不得对外投资, 严禁举借债务。

(六) 附属中小学应当定期向主管部门和所属高校财务部门报送财务报告及相关财务资料, 年度预决算应及时上报所属高校审定或备案。

## 内部控制评价指南

### 第一章 总 则

第一条 为规范高校内部控制评价与监督, 促进高校内部控制不断完善并有效实施, 根据《行政事业单位内部控制规范(试行)》和有关法律法规, 制定本指南。

第二条 本指南所称内部控制评价, 是指高校自行对自身内部控制建立和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。

本指南所称内部控制监督, 是指教育、财政、审计、纪检监察及高校内部审计与监察部门, 对高校内部控制建立和实施情况进行的监督。

第三条 高校应统筹安排内部控制评价与监督工作, 充分发挥内部控制评价报告和内部控制监督意见、建议的作用, 不断完善高校内部控制体系, 提高内部控制建立与实施的有效性。

第四条 高校应当根据《内部控制实施指南》和《内部控制应用指南》, 结合学校风险评估情况, 制定内部控制评价办法, 规定评价的原则、内容、程序、方法和报告形式等, 明确相关机构或岗位的职责权限, 落实责任制, 有序开展内部控制评价工作。

第五条 高校内部控制评价与监督工作应由内部审计部门及纪检监察部门负责组织。高校可以委托具备资质的中介机构实施内部控制评价。

为保证评价与监督的独立性, 负责内部控制建设和评价监督的校内负责部门应适当分离, 为学校提供内部控制建设或内部控制审计服务的中介机构, 不得同时为学校提供内部控制评价服务。

### 第二章 内部控制评价内容

第六条 高校内部控制建立的有效性评价应主要考虑以下方面:

(一) 合法合规性。内部控制的建立是否符合《行政事业单位内部控制规范(试行)》、《内部控制实施指南》、《内部控制应用指南》及国家相关法律、法规的

规定。

(二) 全面性。内部控制的建立是否覆盖了学校及所属单位所有的经济活动、经济活动的全过程、所有内部控制关键岗位、各相关部门及工作人员和相关工作任务。

(三) 重要性。内部控制的建立对重要经济活动和经济活动的重大风险是否给予足够关注，并建立相应的控制措施。是否重点关注了学校的各关键部门和岗位、重大政策落实、重点专项执行和高风险领域。

(四) 适应性。内部控制的建立是否根据国家相关政策、学校经济活动的调整和自身条件的变化，适时调整内部控制的关键控制点和控制措施。

第七条 高校内部控制执行的有效性评价应主要考虑以下四方面：

(一) 各项经济业务控制在评价期内是否按规定运行。

(二) 各项经济业务控制是否得到持续、一致的执行。

(三) 相关内部控制机制、内部管理制度、岗位责任制、内部控制措施是否得到有效执行。

(四) 执行业务控制的相关人员是否具备必要的权限、资格和能力。

### 第三章 内部控制评价方法

第八条 负责内部控制评价工作的部门或具有资质的中介机构，应当对校内被评价部门进行现场调查，综合运用个别访谈、调查问卷、专题讨论、实地查验、抽样和比较分析等方法，充分收集被评价部门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，研究分析内部控制风险。

第九条 负责内部控制评价工作的部门或具有资质的中介机构，应当根据现场调查获取的证据，对内部控制风险进行初步认定，按影响程度分为重大风险、重要风险和一般风险。

重大风险，是指一个或多个控制风险的组合，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。重要风险，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风险，但仍有可能导致学校偏离控制目标，影响学校事业发展。一般风险，是指除重大风险、重要风险之外的其他风险。

第十条 负责内部控制评价工作的部门或具有资质的中介机构，应当编制内部控制风险认定汇总表，对内部控制风险及其成因、表现形式和影响程度进行综合分析和全面复核后提出认定意见。

对内部控制风险的认定，应当以日常监督和专项监督为基础，结合年度内部控制评估，由内部控制评价部门进行综合分析，按照规定的权限和程序进行审核

后予以最终认定。

第十一条 负责内部控制评价的部门或机构在完成评价工作后,应出具内部控制评价报告。内部控制评价报告至少应当包括真实性声明、评价工作总体情况、评价依据、评价范围、评价程序和方法、风险及其认定、风险整改及对重大风险拟采取的控制措施、评价结论等内容。

第十二条 评价报告应提交给学校负责人和内部控制归口管理部门。高校的内部控制归口管理及相关部门应根据评价报告及时进行整改。

第十三条 高校应当以每年的12月31日作为年度内部控制评价报告的基准日,并于6个月内形成内部控制评价报告。

第十四条 高校应当建立内部控制评价工作档案管理制度。内部控制评价的有关文件资料、工作底稿和证明材料等应当妥善保管、及时归档。

#### 第四章 内部控制监督

第十五条 高校应加强内部控制的监督工作,主动接受校内外监督部门的检查,确保内部控制制度有效实施。

第十六条 高校负责内部监督的部门或岗位应定期或不定期检查学校内部控制体系的完善与内部控制规范的执行情况,以及内部控制关键岗位及人员的设置情况等,及时发现内部控制中存在的问题并提出改进建议。

第十七条 高校应当根据学校实际情况确定内部监督检查的方法、范围和频率,日常监督可以选择重点业务、重要经济事项,全面监督检查原则上一年不能少于一次。

第十八条 高校应依法接受教育、财政、审计、纪检监察等部门对学校内部控制建立和实施情况进行的监督检查。

第十九条 高校应当高度重视外部监督部门审计检查中发现的内部控制风险和提出的整改意见建议,积极进行整改落实,提高内部控制体系的健全性和有效性,促进高校持续健康发展。(摘编自教育部文件)

## 【依法治教】

### ●孙霄兵:推进大学章程实施 提高高校治理水平

高等学校章程建设是一项开创性的工作,也是一项系统工程。章程的制定核准工作已经取得了重要的进展,使中国的大学实现了学校章程从无到有的突破;章程的实施,使章程从纸面上落实到实践中,是推动高等学校依法办学、提高治理水平的重要途径。

## 章程建设促进高校自主办学

章程是现代大学的基本要素，是落实高等学校法人地位的基石和标志。教育规划纲要明确提出建设中国特色现代大学制度，并明确要求加强高等学校章程建设。教育规划纲要颁布以后，中组部和教育部制定了《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》，教育部制定了《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》《高等学校学术委员会规程》《普通高等学校理事会规程（试行）》等规章和《全面推进依法治校实施纲要》《中央部委所属高等学校章程建设行动计划（2013-2015年）》，为高等学校章程建设提供制度支撑，并对有关工作进行了统一部署。各省制订了所属高校章程建设的工作计划，积极推动所属高校章程建设工作。在各方面的共同努力下，我国高等学校章程建设从自发行动到统一要求，从个别高校到全面铺开，成为近年来高等教育改革的一大亮点。

目前，高校章程建设取得了重大进展，全国本科高校章程已基本完成起草核准工作。根据有关工作要求，今年要全部完成公办本专科高校章程的制定核准工作。我国高校将告别无章程办学的历史。高校章程核准发布以后，得到了社会舆论的高度关注和普遍认可，形成了数次舆论报道高潮，各方面普遍认为章程建设成为促进高校自主办学的重要成果，是新一轮教育综合改革的重要标志。

### 积极推进章程的实施工作

章程的生命力在于实施，章程的尊严也在于实施。章程核准通过以后，关键要做好实施工作。有章程而不遵行，其危害大于无章程。根据我们对全国112所“211工程”高校的调研，我们很高兴地看到，各高校在章程核准通过以后，积极推进章程的实施工作，形成很多好的经验做法。

一是深入开展章程的学习宣传。所有高校都采取多种不同渠道来宣传章程，包括宣讲团宣讲、专题讲座、集体学习、校报登载、校园广播、校园网络、橱窗展示等。比如，《中南大学章程》核准生效以后，学校大力推进章程进课堂，在新生第一课、党课培训、思想政治课程中引入大学章程相关内容，主要领导亲自主讲相关课程。中央财经大学、上海财经大学、复旦大学、湖南大学、山东大学、吉林大学等高校编制章程单行本，全校师生人手一本，努力做到人人知晓章程、尊重章程、运用章程。

二是广泛进行文件清理和“立、改、废、释”工作。调查显示，96%的受评估高校已经按照教育部要求，以章程为准则，通过“存、废、改、并、立、释”，全面系统地梳理学校规章制度，形成了健全、规范、统一的制度体系。比如，上

上海交通大学制定了《上海交通大学规范性文件制定办法》。《办法》详细规定了该校规范性文件的制定、修改、废止、解释和清理的程序、标准,确定法律事务室是负责建章立制规范化的专门机构,规定规范性文件草案必须通过合法性、适当性、协调性审查后,才能提交决策机关审议或者由校领导签发。截至2015年底,该校针对规范性文件草案共提出了超500条、近6万字的修正意见,并完成了对552件规范性文件的清理,确认其中310件继续有效,62件宣告废止或失效,180件应予修改。对于继续有效的,全文公布于信息公开网,并编印成《上海交通大学规范性文件汇编》。武汉理工大学根据章程明确的治理结构,将学校制度划分为决策制度、党的工作制度、行政管理制、学术组织制度和民主管理与监督制度等5大类制度,包含30个制度子类、93个制度群组和若干个具体制度,对有关制度进行了清理,提高了规章制度设计的科学性、内容的合法性以及制度之间的一致性。

三是健全了学校内部治理结构。调研表明,90%以上的高校已按照建设有中国特色现代大学制度的总体愿景,实现“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”,努力探索有本校特色的学校治理结构及其运行机制。比如,同济大学则是结合章程建设,建立和完善了一些学校党委和行政层面重要的议事规则,如《中共同济大学委员会常务委员会会议事规则》《同济大学校长办公会议事规则》《同济大学关于贯彻落实“三重一大”决策制度的实施办法》等;重新组建了新一届的学术委员会,制定完善了《同济大学学术委员会章程》,着力实现教授治学的原则要求;健全了《同济大学校务委员会章程》《同济大学董事会章程》等,以充分发挥校内外各方面力量在学校发展及决策过程中的咨询作用;修订了《同济大学教职工代表大会实施办法》,依法保障教职工参与学校民主管理和监督等。

四是明确章程监督执行机构,积极推进章程实施。章程的实施需要机构和人员的保障。北京大学章程明确学校设立章程委员会,负责对本章程提出解释说明文本,组织制定章程实施细则,监督本章程的执行情况,依据章程审查学校内部规章制度、规范性文件;提出本章程的修订动议,起草修订案。华中师范大学将学校政策法规研究室作为“立法”把关的协调机构,凡是校内规章制度,都必须由学校政策法规研究室统一依据章程进行“合法”审核,才能提请学校会议进行审议,否则不能直接上会。

### 以实施章程为核心提高学校治理水平

2015年,国务院印发了统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案。中国的高等教育在数量急剧扩大、在学总规模世界第一的情况下,如何进一步提高

质量,如何走向一流?根据国际上的一些排名,我们有一些大学、一些学科已经非常靠前了。比如,英国《泰晤士报高等教育副刊》(*Times Higher Education*)2015年3月11日发布了“2015年度全球大学声誉排行榜”,清华大学第26位,北京大学第32位。清华大学的工程类专业在美国US News世界大学排名中力压欧美知名理工院校位居第一。从这些数据来看,中国有些大学排名已经较为靠前,有的学科甚至排到了第一。但是同世界一流的大学相比,还有一些差距。一个大学的声誉和地位,不仅要有一流的投入,一流的校舍,一流的师资,一流的学生,而且还要有一流的制度,一流的管理,有一流的气派,一流的文化。而高等学校的章程,正是一个学校制度的核心和文化的载体。要通过章程的实施工作,构建一流的大学制度,营造一流的大学文化。

一是通过章程实施,健全高等学校规则、制度体系。纵观世界各国,一流的大学都有自己的章程,而且围绕章程构建了自己的治理体系。学校章程的核淮是学校朝着建设一流的现代大学制度方向迈出的第一步。要通过章程实施,坚定不移、支持以恒地向前推进,构建一流大学应有的制度文明。章程是大学的“基本法”,要围绕章程,制定学校各个方面的“部门法”,还要有具体的实施细则。以章程为中心,理顺政府、学校、社会的关系,处理好决策、执行、监督、救济的关系,明确学校和学院、学院和系之间的关系,实现学校运行的制度化、规范化、高效化。

二是通过章程实施,营造一流的大学文化。一流的大学,要有一流的大学文化,有经过历史沉淀又独具特色的文化内涵与人文精神,这是一所大学的精髓和灵魂之所在。大学章程就是大学文化最好的载体。一流的大学文化,应该体现公平、民主、自由、平等的法治理念,应该体现尊重、宽容、自律、活泼、创造的精神,应该体现师生的主体地位和人本精神。我们在核淮大学章程的过程中,发现很多学校的章程对学校的文化进行了很好的归纳和描述,展现了学校的使命、愿景、价值追求和文化品格。要把这些要求融入到学校的各个主体的思想意识之中、贯穿到学校办学的全过程,通过章程实施,营造文化氛围、积淀文化底蕴。

三是通过章程实施,实现一流的管理和服务。现代大学不同于古典大学,学校规模小,结构简单,功能单一。现代大学的功能作用也发生了很大的变化,从边缘日益走向中心,从象牙塔逐步变为社会的助推器、甚至发动机。大学自身的组织特性也发生了很大变化,大学体量大,动辄数万人,内部结构也更加复杂。必须通过科学、高效的管理,才能保障学校有序运行,实现组织目标。要通过章程的实施,完善学校的管理和服务体系,形成一流的管理和服务,保障一流大学

建设。当前，国家正在深入推动落实高校办学自主权。政府是否给高校放权，也要把学校章程实施情况和内部治理的情况作为重要的因素予以考虑。

### 进一步推进“放管服”改革，为章程实施营造制度环境

章程经过政府的核准，成为规范双方权利义务关系的文件。要进一步简政放权，给学校营造更好的自主管理的空间。政府要严格按照章程管理学校，尊重学校依照章程自主管理的权利。同时，政府要改善监管方式，推进基于法律和章程的监督评价体系。

一是进一步推进简政放权，落实高等学校办学自主权。目前，根据国务院要求，教育部正在起草关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见，在高等学校学科专业设置、编制及岗位管理制度、进人用人、教师职称评审、薪酬分配、经费使用等方面。通过进一步加大放权力度，为高校依法依规自主管理营造环境。没有制定高校章程的，不纳入放权范围。

二是制定教育部权力清单、责任清单和规范性文件清单，厘清政府权力边界和行为依据。目前政府和学校权责不清，政府管得过多过细，管了很多不该管的事。这也导致学校的治理主体地位和责任主体地位没有充分落实。目前，根据国务院要求，教育部正在制定规范性文件清单。要通过这次清理，明确现行有效的规范性文件目录，目录之外的文件，一律不得作为行政管理的依据。同时，要根据规范性文件清单，制定权力清单和责任清单，真正做到法无规定不可为，法律责任必须为，把政府行为法定化、规范化、程序化。

三是建立高校章程实施的评估和监督机制。高校章程的实施情况是体现高等学校治理水平的重要方面，也是学校办学水平的体现。要把章程实施情况纳入对高校评估的内容和对高校领导干部考核评价的内容。同时，要开展章程实施情况的专项评估，委托第三方开展有关调研和评估，并向社会发布，推动高等学校以章程为核心完善制度体系，切实推动形成依法依规自主办学的格局。

抓章程实施，非一日之功，贵在持之以恒。能否抓好这项工作，抓出成效，是衡量高校领导同志领导力和执行力的重要指标，也是衡量一个高校治理水平和办学水平的重要指标。让我们全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面推进高等学校章程实施工作，为创建世界一流的中国大学而努力奋斗。(作者：孙霄兵 教育部政策法规司司长 摘编自《中国高等教育》2016年第19期)

## 【聚焦双一流】

### ●瞿振元：积极推动一批大学和学科跻身世界一流

“双一流”是在“211”“985”基础上进行的

当前进行的一流大学和一流学科建设（简称“两个一流建设”）是在“211工程”“985工程”取得丰硕成果的基础上进行的。

1995年开始实施的“211工程”，即面向21世纪重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科的建设工程，是新中国成立以来由国家立项在高等教育领域进行的规模最大、层次最高的重点建设工作，是我国政府实施“科教兴国”战略的重大举措，也是高等教育事业的系统改革工程。在“211工程”基础上，根据江泽民同志在庆祝北京大学建校一百周年大会讲话中提出的“为了实现现代化，中国要有若干所具有世界先进水平的一流大学”的要求，国家决定重点支持北京大学、清华大学等部分高校创建世界一流大学和高水平大学，并以讲话时间（1998年5月）命名为“985工程”。

“211工程”和“985工程”的相继实施，重点建设高校112所（含985高校39所），累计投入资金1100亿元。20年的持续重点建设，使“211工程”“985工程”高校的整体水平和学科水平显著提升，大大缩小了我国高水平大学与世界一流大学的差距，并且以探索办学道路和育人模式的经验和示范作用带动了我国高等教育整体水平的迅速攀升。“两大工程”也产生了重要的国际影响，在其后，日本、韩国、新加坡及欧洲多国政府也相继推出了类似的重点建设计划。“两大工程”的实施，成绩巨大，功不可没。那些否定“两大工程”成绩的观点是轻率且不合实际的。

显然，这“两大工程”从一开始就是在中央统一领导下由政府主导的有计划的重点建设工程。在一个经济、文化比较落后的国家，怎样发展教育事业，怎样以教育现代化推动国家走向全面现代化，是一个十分重大的发展战略问题。这里，可以有多种路径选择。我们选择了发挥制度优势、重点建设一批、带动整体进步的发展战略。应该说，这是一个正确的战略选择。我们能够以大基数、高速度、低成本为特征迅速走过高等教育大众化并即将进入普及化，能够在这一历史进程中快速缩小我国高水平大学与世界一流大学的差距，与这个正确的发展战略密不可分。其中的建设经验弥足珍贵。

现在，统筹推进“两个一流建设”，是党中央、国务院做出的又一重大战略决策，是提升我国高等教育水平的新的标志性工程。应当明确，“两个一流建设”是在“211工程”“985工程”的成绩和经验的基础上一种整合和继承性推进。以往

成功的经验应当继承和发挥,不足的方面予以补足和完善,做到前后平滑过渡、范围有所扩大、机制更加完善,成效愈益显著。

### 全面理解一流大学和一流学科的辩证关系

一流大学建设与一流学科建设是何关系,这是应当明确的一个问题。

在一所大学里,存在多个学科,综合性大学如此,即使在单科性大学里也事实上存在多个学科,只是数量相对较少而已。在大学里,学科是局部,学校是整体。局部不能代替整体。学校里有大量并不归属于某个学科的公共设施、基础条件和服务平台,更有学校的精神、风尚和文化,它们不能简单地用学科来代替。学科犹如树木,生长在学校的土壤里,不能只想摘学科的果实而不给土壤浇水、施肥和改良,只孤立的抓学科而不管学校,学科很难成长,更建不成一流。

学校也不是几个学科的简单累加。一个学校的学科往往具有很大的关联性,它们相互支持,形成学科群乃至学科生态。割裂学科的内在联系,往往会妨碍学科发展;孤立地发展某个学科,往往会欲速而不达;没有重点,搞“大而全”“小而全”则没有特色、形不成优势。可以说,在一个学校内如何进行学科建设,也是一门学问。

学科是学校的基础,而且是学校最重要的基础。因为学校开展的人才培养、科学研究、社会服务等各项活动的依据是“高深知识”“精深学术”。一所学校的学科状况代表着学校学术水平的高下,是学校竞争力的核心要素。但是,一个学校的整体水平还包括育人质量、管理水平、社会贡献以及文化精神等诸多要素。

加强学科建设,是学校的责任;或者说,学校是学科建设的责任主体。学校决定抓哪些学科和解决怎样抓学科建设的问题。政府根据经济社会发展需要和世界科技发展趋势,提出学科建设的宏观规划,提供加强学科建设的资金和政策支持,对学校抓学科建设的状况进行督促和检查,并且建立动态调整的科学机制。学科水平的评价则是作为“第三方”的专业评价机构的责任。其实,学科水平的评价是一件很难的事情,只有相对性的意义,不能简单化、绝对化,如同不能简单评价爱迪生与爱因斯坦哪个学术水平更高。学科评估要坚持客观性、公正性和导向性,发挥学科评估对学科建设的积极作用,防止功利化倾向。

2009年5月,习近平同志在考察北大、人大等高校后与首都部分高校党委书记座谈,强调要把科学发展观的要求转化为高校科学发展的正确思路和自觉行动。其间,我汇报了中国农业大学“建一流学科、创和谐校园”的工作情况,习近平同志当即肯定了建设世界一流大学就要抓好一流学科建设的工作思路。今天,我们要全面理解一流大学和一流学科的辩证关系,以正确的思路统筹推进“两个一

流建设”。

### 明确学科建设和专业建设的关系

学科建设与专业建设是何关系,也是一个应当明确的问题。按照百科全书的解释,学科是相对独立的知识体系。学科用于学术分类时,是指一定科学领域或一门科学的研究分支;学科用于教学科目时,是指依据一定教学理论组织起来的知识体系;学科还用于特指高校教学、科研等功能单位,是对教师教学、科研业务隶属范围的相对界定。2011年4月,教育部发布的《学位授予和人才培养学科目录(2011年)》,将我国高校的学科门类分为13个,包括哲学、经济学、法学、教育学、文学、历史学、理学、工学、农学、医学、军事学、管理学、艺术学。在学科门类之下,又根据科学研究对象、范式、知识体系和人才培养的需要,把具有共同理论基础或研究领域相对一致的学科集合,构成110个一级学科。当然,学科也是发展的,其核心是知识的发现和创新。随着知识的增长和认识的深化,学科分类也会相应调整,但任何一个学科都有其相对稳定的研究领域。

与学科是相对于知识体系而言不同,专业则是就社会分工而言的。广义的专业是指特定的社会职业。大学里的专业,是指大学根据经济社会发展状况,以及科技进步对人才的要求而划分的能够满足一定社会分工体系中不同领域和岗位职责要求的学业门类。不同专业具有各自不同的培养目标和规格,各自不同的教学计划和课程体系。专业建设的着眼点是人才培养。

可见,在一所大学里,学科和专业两者并存,相伴相生。一个专业的建设、一个专业的人才培养,几乎毫无例外地都需要多个学科的支撑,而一个学科又可以在多个专业中发挥作用。专业是学科人才培养的基地,学科是专业持续发展的基础。专业更加侧重人才培养,学科更加侧重知识创新,恰当地处理两者的辩证关系,则能够相互促进。当然,这种关系并不是自然而然的、与生俱来的相互促进,由于两者的主体功能、利益取向的差异,在日常工作中常表现为教学和科研的矛盾,重科研轻教学现象屡见不鲜就是这一矛盾的表现。为此,需要科学的管理、合理的政策来调节其中的利益关系,领导者要对容易被忽视但十分重要的方面更加重视和关心,解决靠自发性解决不了的问题,才能使两者良性互动。显然,重学科建设轻专业建设也不符合“两个一流建设”的本真,因为育人性是大学最本质的和首要的属性。

### 以“双一流”推进高教强国建设

建设世界一流大学和一流学科与建设高等教育强国的关系,也是需要我们明确的重要问题。

显然，高等教育强国必须有世界一流大学和一流学科，但有世界一流大学和一流学科，并不等于就是高等教育强国。现在，世界上已有30多个国家宣布要建设世界一流大学，表明对发展高等教育的重视是世界性的潮流，是共同的梦想。但是少有国家提出建设高等教育强国的目标，因为建成高等教育强国并不容易。对我们这样的大国，只有若干世界一流大学和一批一流学科是远远不够的，需要做强各类高等教育，需要全国2500多所大学的共同提高和进步。为此，既要抓好重点，也要抓好统筹，要增强我国高等教育系统发展的协调性和可持续性，整体提升我国高等教育水平，这样建设高等教育强国，就有了比较好的基础。

从本质上说，建设高等教育强国就是建设有中国特色、世界水平的现代高等教育体系。这是一个拥有先进教育理念和系统教育思想的体系，是一个拥有强大育人能力，既能够源源不断地培养杰出人才，又能以多样化的教育供给满足普通群众教育需求的体系，是一个拥有世界领先的知识创新能力、引领国家创新发展的体系，是一个具有很强国际理解力、国际沟通力和国际亲和力、为人类命运共同体建设做重要贡献的体系，是一个拥有完善的治理体系和治理能力、能够不断自我更新和持续发展的体系。这样的高等教育强国，是伟大中国梦的必要的有机组成部分。

在这样的高等教育强国体系中，每个高校都要有自己的定位和特色，都可以做出自己的独特贡献，在这个意义上说，都要并可以争创一流。政府要对高校分类管理，引导各类高校办出特色、提高水平。只有每个高校都朝着准确定位、办出特色、办出水平的方向各按步伐、共同前进，高等教育才能提供有质量的、丰富的供给，以满足人民群众日益增长的多样性需求。

建设高等教育强国，是中央政府的责任，也是地方政府的担当。在继续发挥中央政府作用的同时，要特别注意发挥省级人民政府对本地高等教育发展的统筹作用。最近，一些省市在“十三五”规划中不仅进一步加强基础教育，而且加大高等教育投入，重点建设若干国内一流大学和一流学科。我们还看到，社会力量举办高等教育的积极性也在增长，相应的政策法规正在陆续到位。我们坚信，在各方力量的共同努力下，高等教育强国梦一定能够实现。（作者：瞿振元，中国高等教育学会会长 摘编自《中国教育报》2016年9月29日）

主 编：吴国军

副 主 编：武建龙 罗 云

编 辑：辛 颖 尚 胜 辛江龙 郭 芮

本期责编：郭 芮

兰州大学发展规划处

地 址：贵勤楼223室

电 话：8914093

邮 箱：fgc@lzu.edu.cn

网 址：<http://fgc.lzu.edu.cn>

本期刊印时间：2016年10月26日