高等学校内部控制实施指南

辽宁省教育会计学会 编著

东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

高等学校内部控制实施指南

辽宁省教育会计学会 编著

东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press
大 连

图书在版编目（CIP）数据

高等学校内部控制实施指南 / 辽宁省教育会计学会编著. —大连 ：东北财经大学出版社，2018.12

ISBN 978-7-5654-3237-8

Ⅰ. 高… Ⅱ. 辽… Ⅲ. 高等学校-学校管理-指南 Ⅳ. G647-62

中国版本图书馆CIP数据核字（2018）第298745号

东北财经大学出版社出版

（大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025）

网 址：http：//www.dufep.cn

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：170mm×240mm 字数：499千字 印张：25.25 插页：1

2018年12月第1版 2018年12月第1次印刷

责任编辑：李 彬 王芃南 孟 鑫 责任校对：齐 心

赵 楠 时 博

封面设计：张智波 版式设计：钟福建

定价：68.00元

教学支持 售后服务 联系电话：（0411）84710309

版权所有 侵权必究 举报电话：（0411）84710523

如有印装质量问题，请联系营销部：（0411）84710711

序

辽宁省教育厅将省属高校内部控制制度建设与实施，确定为2018年十项重要工作之一，并委托辽宁省教育会计学会开展专题研究。因此，省教育会计学会成立了以会长宋述龙为组长的辽宁省内部控制建设实施指南课题组，负责编著《高等学校内部控制实施指南》。受辽宁省教育会计学会邀请，本人有幸担任《高等学校内部控制实施指南》一书的总顾问，并亲自参与了该书的编写过程。本书课题组吸收了中国内部控制研究中心、辽宁省高校总会计师和财务负责人等20多名专业人员。历时近一年，课题组全体人员先后召开4次会议反复论证和研究，广泛地征求和采纳了辽宁省各高校的意见，最终形成了近50万字的《高等学校内部控制实施指南》一书。本书体现了理论和实践的结合，具有很强的理论和实用价值，对于规范高等学校内部控制建设具有重要的指导意义。

在本书编写过程中，课题组对高校法规制度进行了梳理，并在内容中融合了党和国家的政策性要求，将其转化为高校内部制度性要求和流程内的管控节点，有助于高校管理人员更好地理解法规制度并实现落地，重点关注风险高发领域和节点，有助于高校管理人员明确如何设计、执行内部控制制度和管控要求。

本书具有较强的创新性。本书中篇在传统内部控制规范的六大业务之外，增加了债务管理内部控制，是为适应财政部《关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》中提出的相关要求；下篇是其他业务内部控制实施指南，明确了高校不同于其他事业单位的其他业务如何进行内部控制的建设和推进，涵盖了财政专项、科研管理、招生管理、学生管理、人事管理、教务管理以及高校教育基金会管理等内容，扩展了高校内部控制的业务范围，具有创新性，有助于高校管理人员更好地理解内部控制的相关理论和具体业务如何结合，并根据具体业务的特点进行内部控制的设计和执行。

本书具有较强的操作性，是对《行政事业单位内部控制规范（试行）》等规范和制度的细化，同时包含了制度和流程图及节点说明，流程图提供了更具体和清晰的岗位职责和管控节点，为高校建立健全各业务内部控制制度提供了参考。本书的编写借鉴了相关领域专家的研究成果，并对高校进行实地调研，更贴近高校的实际情况，有利于更全面地指导高校内部控制的建设工作。

本书具有较强的规范性，主要表现在以下几方面：第一，研究的规范性。本书的内容将政策、理论和实务相结合，每部分内容都具有政策依据，并对高校内部控

制相关理论进行了归纳和总结，且在考虑高校实际情况的基础上编写，使内容具有更大的理论价值和实践指导意义。第二，组织的规范性。本书是在教育厅的指导下，委托辽宁省教育会计学会承担的专题研究，课题组由中国内部控制研究中心成员和辽宁省教育会计学会成员共同组成，因此课题组同时具备牢固的理论研究基础和丰富的实践经验，使本书的内容具有理论意义，更符合高校实际情况。第三，文字的规范性。在本书的编写过程中，利用近一年的时间对文字和表述反复修改和推敲，具有较强的规范性。

本书是在辽宁省教育厅的指导和课题组全体成员的共同努力与协作配合下完成的，凝结了内部控制相关领域研究人员的智慧，虽以辽宁省高校为基础进行编写，但其价值却不局限于此。本书对于政策法规的细化，对内部控制相关理论的研究和融合，对全国范围内的高校都具有很大的参考价值，对于推进全国教育行业内部控制的建设具有重要意义。

中国内部控制研究中心

刘永泽

2018年11月

前　言

全面开展行政事业单位内部控制建设工作，是党的十九大报告中“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的制度落地，是深入贯彻落实党的十八届四中全会报告提出“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用”精神的改革举措，对于实现国家治理体系和治理能力现代化、建设现代法治政府具有重要意义。为了加强行政事业单位内部控制体系完善和制度建设，财政部于2012年11月正式发布了《行政事业单位内部控制规范（试行）》，从2014年1月1日开始在全国范围内的行政事业单位中正式实施。随后辽宁省转发《财政部关于印发〈行政事业单位内部控制规范（试行）〉的通知》（辽财会〔2013〕35号），指出了推进内部控制工作的重要性并布置了相关工作。2016年6月，财政部发布了《关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》，进一步要求各单位在2016年年底前完成评价工作，通过内部控制评价工作，明确内部控制建设重点和内容。对于高校而言，为实现管理使用办学资源，防范经济风险，建立内部控制制度并有效执行至关重要。2016年4月，教育部出台了《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》，指导高校内部控制建设工作。为加强高校财务管理，规范财务行为，推动高校提高财务管理水平，辽宁省财政厅和教育厅于2014年下发了《关于进一步加强高等学校财务管理的通知》，强调要进一步加强高校内部控制建设，使有限的教育资源发挥最大的事业效果。

辽宁省教育厅将省属高校内部控制制度建设与实施，确定为2018年十项重要工作之一，并委托辽宁省教育会计学会开展专题研究。2018年年初，学会组成了以会长宋述龙为组长，包括学术研究和实务操作两方面专家的“辽宁省高校内部控制制度建设”课题组，并聘请中国会计学会副会长、东北财经大学会计学院原院长、中国内部控制研究中心主任刘永泽教授为本课题顾问专家。课题组会同中国内部控制研究中心和大连外国语大学制订了本课题研究方案，经省教育厅同意后，全面组织实施。我们参阅了国内外大量的文献和资料，借鉴了相关专家的研究成果，深入辽宁省高校内部，对单位组织架构和业务流程进行潜心研究，并对大连外国语大学等辽宁省高校内部控制建设情况进行实地调研，积累了一定的实务经验。现在呈献给读者的《高等学校内部控制实施指南》是本课题组近一年来的研究成果。

本书紧密联系高校实际情况，具有可操作性强的特点。为易于理解和操作，本书针对每项业务详细讲解了该模块的内部控制制度设计，并基于风险管理的思想，按照业务规范说明——流程图落实——关键管控节点的脉络进行每一部分结构的设计。

本书共十八部分，分上中下三篇。上篇由高校内部控制概述、单位层面内部控制和内部控制评价与监督三部分组成。中篇为基本业务内部控制实施指南，由预算、收入、支出、债务、采购、合同、基本建设项目、资产八项常规业务管理的内部控制组成。下篇为其他业务内部控制实施指南，由财政专项、科研、招生、学生、人事、教务、高校教育基金会七项教育行业特色业务管理活动的内部控制组成。

本书由中国财政科学研究院应用经济学博士后、中国内部控制研究中心主任助理、东北财经大学会计学院唐大鹏副教授任主编，大连外国语大学原总会计师金传一和大连外国语大学财务处副处长徐锋任副主编，负责大纲的拟定及总纂，课题组审定编写大纲及定稿。第一部分至第十一部分由唐大鹏副教授执笔；第十二部分由大连大学经管学院周守亮副教授执笔；第十三部分由东北财经大学财务处傅丹处长执笔；第十四部分由大连外国语大学财务处苗春红处长执笔；第十五部分和第十六部分由徐锋执笔；第十七部分和第十八部分由金传一执笔。东北财经大学会计学院2018级硕士生党金凤、2016级博士生武威及大连外国语大学财务处李兆琪对本书进行了文字整理和校对。

辽宁省各高等学校对本书提出了宝贵修改意见，在此表示衷心谢意，同时本书借鉴和参考了大连外国语大学内部控制体系构建的相关成果，一并表示感谢。

本书虽力求完善，然而由于高校类型和规模有所区别，业务种类繁多，内容上还不够全面和具体。囿于时间仓促及能力所限，本书编写中难免存在不足之处，敬请各位学者、专家和读者批评指正！

课题组

2018年11月

目　录

上篇　高校内部控制总论

第一部分　高校内部控制概述 …… 3
一、高校内部控制建立与实施的意义 …… 3
二、高校内部控制的概念 …… 4
三、高校内部控制的范围 …… 4
四、高校内部控制的目标 …… 5
五、高校内部控制的原则 …… 6
第二部分　单位层面内部控制 …… 7
一、组织架构分工 …… 7
二、内控组织领导 …… 8
三、决策内控机制 …… 9
四、关键岗位设置 …… 10
五、会计胜任能力 …… 11
六、信息系统建设 …… 11
第三部分　内部控制评价与监督 …… 13
一、内部控制评价与监督概述 …… 13
二、内部控制评价与监督机构设置和职责分工 …… 14
三、内部控制评价与监督的内容 …… 14
四、内部控制评价与监督的方法 …… 14
五、内部控制评价与监督的步骤 …… 16
六、内部控制评价与监督结果的应用 …… 17

中篇　基本业务内部控制实施指南

第四部分　预算管理内部控制 …… 21
一、预算管理内部控制概述 …… 21
二、预算管理机构设置和职责分工 …… 21
三、预算编制管理 …… 23
四、预算批复与下达管理 …… 30

五、预算执行管理 …… 32
六、预算追加调整管理 …… 37
七、决算与绩效评价管理 …… 43
八、预算监督管理 …… 48
第五部分 收入管理内部控制 …… 50
一、收入管理内部控制概述 …… 50
二、收入管理机构设置及职责分工 …… 50
三、非税收入收缴管理 …… 51
四、财政补助收入管理 …… 53
五、事业收入管理 …… 54
六、经营收入管理 …… 56
七、票据管理 …… 58
八、财务印章管理 …… 69
第六部分 支出管理内部控制 …… 70
一、支出管理内部控制概述 …… 70
二、支出管理机构设置及职责分工 …… 71
三、支出申请管理 …… 71
四、借款管理 …… 76
五、公务卡管理 …… 78
六、报销审批管理 …… 81
七、资金支付管理 …… 84
八、支票管理 …… 86
九、银行票据管理 …… 88
第七部分 债务管理内部控制 …… 89
一、债务管理内部控制概述 …… 89
二、债务管理机构设置及职责分工 …… 89
三、债务的形成 …… 90
四、债务的使用与偿还 …… 91
五、债务的清理和档案保管 …… 93
第八部分 采购管理内部控制 …… 94
一、采购管理内部控制概述 …… 94
二、采购管理机构设置及职责分工 …… 95
三、采购预算及计划编制 …… 96
四、采购执行申请与审核管理 …… 99
五、采购组织形式确定管理 …… 99
六、采购方式确定及变更管理 …… 101

七、采购合同管理 …… 121
八、采购验收与付款管理 …… 122
九、采购质疑与投诉管理 …… 124
十、采购记录与归档管理 …… 124
第九部分 合同管理内部控制 …… 126
一、合同管理内部控制概述 …… 126
二、合同管理机构设置及职责分工 …… 127
三、合同订立管理 …… 128
四、合同履行管理 …… 133
五、合同履行后续事项管理 …… 138
第十部分 基本建设项目管理内部控制 …… 141
一、基本建设项目管理内部控制概述 …… 141
二、基本建设项目管理机构设置及职责分工 …… 142
三、基本建设项目立项管理 …… 143
四、基本建设项目设计与概预算管理 …… 149
五、基本建设项目招投标管理 …… 156
六、基本建设项目实施管理 …… 158
七、基本建设项目资金支付和竣工验收管理 …… 163
八、基本建设项目后续管理 …… 171
第十一部分 资产管理内部控制 …… 177
一、资产管理内部控制概述 …… 177
二、资产管理机构设置及职责分工 …… 178
三、货币资金管理 …… 178
四、实物资产管理 …… 191
五、对外投资管理 …… 202
六、无形资产管理 …… 209
七、校办企业管理 …… 213

下篇 其他业务内部控制实施指南

第十二部分 财政专项管理内部控制 …… 223
一、财政专项管理概述 …… 223
二、财政专项管理机构设置和职责分工 …… 224
三、财政专项立项管理 …… 225
四、财政专项经费调整管理 …… 232
五、财政专项结项管理 …… 235
六、财政专项绩效评价管理 …… 237

第十三部分 科研管理内部控制 …… 240
一、科研管理概述 …… 240
二、科研管理机构设置和职责分工 …… 240
三、科研项目管理 …… 242
四、科研项目资金管理 …… 250
五、其他科研工作管理 …… 252
六、科研管理工作的监督 …… 259
第十四部分 招生管理内部控制 …… 260
一、招生管理概述 …… 260
二、招生管理机构设置和职责分工 …… 260
三、本科生招生管理 …… 261
四、研究生招生管理 …… 266
第十五部分 学生管理内部控制 …… 277
一、学生管理概述 …… 277
二、学生管理组织架构及职责分工 …… 277
三、本科生管理 …… 279
四、研究生管理 …… 318
第十六部分 人事管理内部控制 …… 335
一、人事管理概述 …… 335
二、人事管理机构设置和职责分工 …… 335
三、人事业务管理 …… 336
第十七部分 教务管理内部控制 …… 353
一、教务管理概述 …… 353
二、教务管理机构设置和职责分工 …… 353
三、教务管理 …… 354
第十八部分 高校教育基金会管理内部控制 …… 379
一、高校基金会管理概述 …… 379
二、高校基金会管理机构设置和职责分工 …… 379
三、资金筹集 …… 381
四、投资管理 …… 384
五、捐赠资金的使用 …… 385
六、资产管理 …… 386
七、免税资格手续办理 …… 386
八、信息公开与监督 …… 387
九、基金会设立和注销 …… 388
十、基金会章程修订 …… 392

上篇

高校内部控制总论

第一部分

高校内部控制概述

一、高校内部控制建立与实施的意义

（一）推进内部控制建设，提升高校总体治理水平

财政部2012年印发《行政事业单位内部控制规范（试行）》旨在提高行政事业单位内部管理水平，规范内部控制，加强廉政风险防控机制建设。随后，辽宁省财政厅转发了该通知并要求各部门要充分认识推进内部控制工作的重要性，切实加强组织领导，确保相关工作落到实处。教育部2016年印发《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》，旨在推动部属各高等学校进一步完善内部控制，提高内部管理水平。推进高校内部控制建设，有利于提升高校治理水平，这也是响应党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。内部控制体系的全面建立，将有效提升高校的运行活力和发展空间，调动人员积极性，是促进高校有效治理的推动力量，也是落实监督与制约机制、提升高校治理水平的重要保障。因此通过建立内部控制制度，可有效规范预算、收支、采购、合同、基建、资产、科研等业务流程，显著提升高校总体治理水平，进而提高办学效益和治理效率。

（二）建立廉洁自律体系，深化高校反腐机制

党的十九大报告中指出，“只有以反腐败永远在路上的坚韧和执着，深化标本兼治，保证干部清正、政府清廉、政治清明，才能跳出历史周期率，确保党和国家长治久安”。建立廉洁自律体系，深化高校反腐机制，可以在扩大高校办学自主权的同时，及时纠正违纪违规行为。健全高校的内部控制制度是从根源上预防腐败、做好高校党风廉政建设的有效保证，对于采购和建设项目等风险高发的业务更为重要。2016年财政部发布关于完善中央单位政府采购预算管理和中央高校、科研院

所科研仪器设备采购管理有关事项的通知，旨在加强高校采购全过程管理，为落实财政部要求，高校有必要根据自身业务特点，合理设置机构及权责分配，强化业务流程控制，对业务全过程进行管控和跟踪，有效地预防腐败。因此建立与实施内部控制对加强廉政风险管控而言具有重大意义。

（三）强化专项资金使用管理，推动高校全方位发展

财政部、科技部、教育部和发展改革委2017年联合发布《关于进一步做好中央财政科研项目资金管理等政策贯彻落实工作的通知》，旨在促进中央财政科研项目的资金管理。同时教育部于2016年印发的《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》，也为专项资金的管控指明了方法。内部控制“以预算为主线，以资金管控为核心”的业务流程协同机制对于提高高校资金的使用效益、保证高校全方位发展、实现办学目标具有重要意义。高校是科研重地，近年来，高校承担的科研项目以及使用的专项资金呈大幅度上涨趋势，高校教师承担了大量的横向课题与纵向课题，通过建立科学高效的内部控制制度对高校资金的使用进行规范和监督，在实现教学目标的同时严格各项开支、削减不必要的支出，有利于提高资金的使用效率，推动科技成果向现实生产力转化。

二、高校内部控制的概念

高校内部控制是指学校为实现资源配置高效、报告真实准确、风险防控有力等控制目标，通过制定制度、实施机制、设计程序和利用工具等方法和步骤，对学校经济活动和权力运行的风险进行防范和管控的过程。

三、高校内部控制的范围

内部控制的客体，即内部控制的控制范围，主要包括两部分：即经济活动和权力运行。

（一）经济活动

高校内部控制主要是指对高校的预算、收支、采购、资产、合同、基建等经济活动的风险进行防范和监控，同时对经济活动中的权力运行进行有效的监督，构建“以预算为主线，以资金管控为核心”的内部控制体系。

（二）权力运行

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出：“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。”高校的内部权力主要包括党委权力、行政权力和学术权力。近年来，随着国家加大对高等教育的投入，

高校可支配的资源越来越多，办学的自主权不断扩大，校内领导的权力也相应增加。因此，建立科学的权力运行和监督机制就显得至关重要。内部控制是保障权力规范有序、科学高效运行的有效手段。通过高校内部控制可以强化对内部权力运行的制约，防止内部权力滥用，建立科学高效的制约和监督体系，促进高校公共服务效能和内部治理水平不断提高，为实现国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础、提供有力支撑。

四、高校内部控制的目标

（一）合法合规

学校经济活动和权力运行必须在法律法规允许的范围内进行，严禁违法违规行为的发生，这是高校内部控制最基本的目标，是其他四个目标存在的前提和基础。高校内部控制适用的法律法规确定了其最低的行为准则，学校须将合法合规目标纳入内部控制目标之中。学校需要制定政策和程序来处理相关法律法规要求的事项。

（二）资产安全

该目标强调了要保证学校资产的安全和有效利用，以保证其使用效率。学校资产管理一直是管理中的重点和难点问题，保证学校在建工程项目及时转为固定资产，保证固定资产账实相符，都是学校内部管理的重要方面。因此若要加强学校资产管理，保障资产的安全和完整，就必须从资产采购预算、资产配置标准、资产采购计划、资产采购实施、资产验收入账、资产使用和盘点到最后的资产处置等各个环节入手，加强资产控制的过程管理。因此，强调保证资产的安全和有效，就是要加强学校以预算为中心的资产管理。

（三）信息准确

该目标与会计报告和相关信息的可靠性有关，强调学校要提供真实可靠的会计报告和相关信息。会计报告和相关信息反映了学校的运行管理情况和预算的执行情况，是学校财务信息的主要载体。因此，学校必须合理保证会计报告和相关信息的真实完整，客观地反映部门的运行管理情况和预算的执行情况，为决策提供可靠依据。学校编制的报告既是学校管理的要求，也是一种有效的监督机制，有利于学校履行职责，完成工作任务。

（四）防范腐败

学校在分配资源和资金的过程中，应该按照公平、公开、公正的态度，廉洁奉公，采用一系列程序化的办公流程，达到资源的优化配置。内部控制最基本的原则是权力制衡，学校应该充分运用内控的制衡原理，在校内发挥流程控制作用，有效地预防腐败，因此，内部控制制度是防范腐败制度的重要组成部分。防范腐败有助于学校实现内部控制的最高目标，作用于学校各个组织层级和业务层级。

（五）提高效率

学校要对各业务所需资金和学校内部正常工作开展所需经费进行预算管理。只有将本校的预算按照自身职能投向，公平、公正地批复给内部各单位（部门），才能有效地实现财权与事权的匹配，发挥预算的引导和监督作用，才能将有限的公共资源投向正当合理的方向，作为学校提供公共服务的财力保障。

五、高校内部控制的原则

高校内部控制建设应当遵循下列原则：

（1）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，实现对经济活动和权力运行的全面控制。

（2）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和重要权力运行及其可能产生的重大风险。

（3）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。

（4）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。

（5）易操作性原则：学校内部控制建设要具备便于操作的特点，制度设计要易于理解，规程绘制要突出实用性和可操作性，真正落实到学校的实际工作中。