

---

上海石化工业学校  
内部控制操作手册  
(试行)

---

# 目 录

引 言 .....	1
一、制定依据 .....	1
二、指导思想 .....	1
三、工作目标 .....	1
四、工作原则 .....	2
<b>第一章 风险识别及分析 .....</b>	<b>3</b>
<b>第一节 风险评估 .....</b>	<b>3</b>
一、评估部门 .....	3
二、评估方法及周期 .....	3
三、评估步骤 .....	4
四、风险应对 .....	6
<b>第二节 学校的主要风险和控制环节 .....</b>	<b>7</b>
一、学校的主要风险 .....	7
二、主要风险的控制环节 .....	7
（一）组织控制 .....	7
（二）工作机制控制 .....	8
<b>第二章 组织架构和责任体系 .....</b>	<b>10</b>
<b>第一节 组织架构和工作机制 .....</b>	<b>10</b>
一、组织架构 .....	10
二、重大事项的议事机制 .....	11
三、制度建设和流程控制 .....	12
四、信息化管理 .....	14
<b>第二节 学校内部责任体系 .....</b>	<b>15</b>
一、部门设置 .....	15
二、内部控制不相容岗位设置 .....	17
<b>第三节 岗位职责与分工 .....</b>	<b>20</b>
一、岗位职责 .....	20
二、授权审批 .....	20
三、人员管理 .....	21
<b>第三章 预算业务控制 .....</b>	<b>23</b>
<b>第一节 预算业务分析 .....</b>	<b>23</b>
一、    预算业务描述 .....	23
二、    业务的主要风险 .....	23

---

三、    控制要求 .....	24
四、    主要控制环节和关键岗位 .....	24
<b>第二节 预算业务控制流程 .....</b>	<b>25</b>
一、    预算编制 .....	25
二、    预算执行 .....	31
(四) 控制措施 .....	33
三、    预算调整 .....	34
四、    决算控制 .....	38
<b>第四章 收支业务控制 .....</b>	<b>41</b>
<b>第一节 收支业务分析 .....</b>	<b>41</b>
一、    收支业务描述 .....	41
二、    业务的主要风险 .....	41
三、    控制要求 .....	42
四、    主要控制环节和关键岗位 .....	43
<b>第二节 支出业务控制流程 .....</b>	<b>44</b>
一、    基本支出—人员支出 .....	44
二、    基本支出—公用支出 .....	48
三、    项目支出 .....	52
四、    支出费用报销 .....	56
<b>第五章 采购和政府采购业务控制 .....</b>	<b>60</b>
<b>第一节 政府采购业务分析 .....</b>	<b>60</b>
一、    政府采购业务描述 .....	60
二、    业务的主要风险 .....	60
三、    控制要求 .....	61
四、    主要控制环节和关键岗位 .....	62
<b>第二节 采购业务控制流程 .....</b>	<b>63</b>
一、    购置货物 .....	63
二、    购置服务 .....	69
三、    购置工程 .....	74
<b>第六章 资产业务控制 .....</b>	<b>78</b>
<b>第一节 资产业务分析 .....</b>	<b>78</b>
一、    资产业务描述 .....	78
二、    业务的主要风险 .....	78
三、    控制要求 .....	79
四、    主要控制环节和关键岗位 .....	79
<b>第二节 货币资金与票据管理 .....</b>	<b>80</b>
一、    货币资金 .....	80

---

二、票据业务 .....	82
<b>第二节 实物资产 .....</b>	<b>84</b>
一、存货 .....	84
二、固定资产 .....	90
<b>第七章 建设项目业务控制 .....</b>	<b>95</b>
一、建设项目业务描述 .....	95
二、业务主要风险 .....	95
三、控制要求 .....	96
四、主要控制环节和关键岗位 .....	97
五、业务流程 .....	98
六、控制措施 .....	103
<b>第八章 合同业务控制 .....</b>	<b>105</b>
一、合同业务描述 .....	105
二、业务的主要风险 .....	105
三、控制要求 .....	105
四、主要控制环节和关键岗位 .....	106
五、业务流程 .....	106
六、控制措施 .....	108
<b>第九章 内部控制的自评价和内部审计 .....</b>	<b>109</b>
<b>第一节 内部控制自我评价 .....</b>	<b>109</b>
一、内部控制自我评价业务描述 .....	109
二、内部控制的评价要素 .....	109
三、内部控制的评价方法 .....	110
四、评价工作流程 .....	111
<b>第二节 内部审计 .....</b>	<b>112</b>
一、内部审计业务描述 .....	112
二、业务的主要风险 .....	112
三、控制要求 .....	113
四、主要控制环节和关键岗位 .....	113
五、业务流程 .....	113
六、控制措施 .....	116

---

# 引 言

为了有效实施上海市事业单位的内部控制工作，加强风险防控机制建设，提高学校的经济活动管理水平，促进学校建立健全内部控制体系，依据《中华人民共和国会计法》、《行政事业单位内部控制规范（试行）》等法律法规和有关规定，《上海市事业单位内部控制操作指导手册》（以下简称《手册》），特制定《上海石化工业学校内部控制操作手册》（试行）

## 一、制定依据

本《手册》依据《中华人民共和国会计法》以及财政部发布的《事业单位财务规则》、《行政事业单位内部控制规范（试行）》等法律法规和有关规定，按照上海财政主管部门《关于印发〈关于本市贯彻执行行政事业单位内部控制规范的实施意见〉的通知》（沪财会〔2013〕52号）的要求和《上海市事业单位内部控制操作指导手册》制订。

## 二、指导思想

实施内部控制规范，建立完善学校的内部控制制度，通过一系列的标准体系建设和流程设计，将每一个内部控制要求融合贯彻到学校的各项经济活动之中，用规范的工作制度来制约权力，逐步建立健全权力运行的制约和监督体系。

## 三、工作目标

实施内部控制规范，旨在实现以下目标：

1. 确保学校各项经济活动行为合法合规。
2. 确保学校资产安全，不断提高资产使用效益。
3. 规范学校财务会计行为，保证财务会计信息真实、准确、完整。

---

4. 堵塞漏洞、消除隐患，防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为，促进学校加强内部风险防控与廉政机制建设。

#### 四、工作原则

实施内部控制规范，应该遵循以下原则：

1. 全面性原则：涵盖学校内部各经济业务活动，并将业务处理过程中的风险控制要求，落实到决策、执行、监督等各个环节。

2. 重要性原则：重点针对学校重要业务、重要事项、高风险岗位和高危险环节采取更为严格全面的控制措施，确保不存在重大缺陷和错漏。

3. 制衡性原则：学校在议事决策机制、部门岗位设置及权责配置、业务流程等方面应科学合理并符合内部控制的基本要求，确保不同部门、岗位之间权责分明，相互制约，相互监督。

4. 适用性原则：内部控制应当与学校规模、业务范围和特点、风险水平及所处具体环境等相适应，并随着国家和本市、本区的有关工作要求，以及内外环境的变化及时加以调整。

---

## 风险识别及分析

学校的内外部环境具有不确定性，只有通过风险评估，才能采取有效的控制措施。学校应结合自身的特点，开展风险评估的工作。并根据不同的风险级别采取应对措施。

### 第一节 风险评估

为及时发现学校在经济活动中存在的风险，学校应定期对相关经济活动存在的风险进行全面、系统和客观的评估。

#### 一、评估部门

风险评估工作分为学校层面的风险评估和业务部门的风险评估。内部控制归口管理部门负责计划、组织和安排具体评估工作；组织财务科、总务处、教务处、内部审计、纪检监察等部门或岗位工作人员进行风险评估。评估部门或人员在梳理各类经济活动的业务流程、明确业务环节的基础上，系统分析经济活动风险，确定风险点，并据此选择控制方法和应对措施。

#### 二、评估方法及周期

学校对内部经济活动的风险评估，至少每年进行一次。应在全面、系统、准确分析学校各经济业务活动风险的基础上，完成绘制各业务事项的流程图，确定经济活动风险点，剖析风险存在的原因，以及导致风险发生的可能性。

学校每年应定期进行风险评估分析工作，以确保新的风险得到及时有效的控制。同时，学校对预算、收支等高风险经济活动业务，开展不定期评估，建立风险预警系统，有效地防范和管控风险。

### 三、评估步骤

学校内部控制的风险分析，采用以定性、定量相结合的方式，从风险可能性、风险影响度等方面进行评估。

#### 1. 可能性定性的测度

很可能：即在多数情况下预期可能发生。

可能：在某些时候可能发生。

不太可能：在多数情况下都不太可能发生。

表 1 风险评估的五级评分

评分	1	2	3	4	5
可能性					
可能性定量分析	10%以下	10%~30%	30%~70%	70%~90%	90%~100%
风险可能性测度	不太可能		可能	很可能	
风险可能性测度的描述	极低	较低	中等	较高	极高
	一般情况下不会发生	在极少数情况下才会发生	会在某些情况下发生	会在较多情况下发生	经常会发生
	在之后 10 年内发生的可能少于 1 次	在之后 5 至 10 年内可能发生 1 次	在之后 2 至 5 年内可能发生 1 次	在之后 1 年内可能发生 1 次	在之后 1 年内至少发生 1 次

#### 2. 影响程度分析的测度

重大：对目标实现有重大影响，如发生，将造成极大的损失。

次重要：对目标实现有中等程度的影响，如发生，将造成一定的损失。

不重要：目标实现不受影响，如发生，将造成较低损失。

学校应当基于自身的定位和特色，利用专业的评估工具对内外部风险进行量化的分析，对风险可能发生的频率和后果赋值，计量风险的严

重程度，同时设定学校对风险的容忍限度，对诊断出的所有风险进行排序，随后建立相应的风险数据库和风险分析排序表，制定正确的风险应对策略。

表 2 风险评估的影响程度

评分 影响程度	1	2	3	4	5
风险影响程度 定量分析	损失低于 100 元	造成损失 100 元 ~2000 元	造成损失 2,000 元 ~10,000 元	造成损失 10,000 元 ~1000,000 元	造成损失 1,000,000 元 以上
风险影响程度 测度	极低	较低	中等	较高	极高
财务影响	极低的财 务损失	较低的财 务损失	中等的财 务损失	重大的财 务损失	极大的财 务损失
声誉影响	负面消息 未使单位 声誉受损	负面消息 造成单位 声誉轻微 受损	负面消息造 成单位声誉 中等受损	负面消息造 成单位声誉 重大受损	负面消息造 成单位声誉 灾难性受损
风险影响程度 测度描述	不会影响 单位的日 常办学	对单位日 常办学有 轻度影响，	对单位日常 办学有中度 影响	对单位日常 办学造成重 大影响	对单位日常 办学造成灾 难性影响

学校根据风险分析的结果，结合风险承受程度，对各层面的分析进行排序分析，形成风险识别排序表和 risk 识别矩阵。risk 识别排序表根据 risk 评分自高到低排序。risk 识别矩阵对各类 risk 进行区分（如

表 3），其中：risk 影响度列为“重大”、可能性为“很可能”的 risk 列为一级 risk，risk 影响度列为“重大”或“次重要”、可能性为“可能”或“很可能”的 risk 列为二级 risk，risk 影响度列为“不重要”或“次重要”、可能性为“可能”或“不太可能”的 risk 列为三级 risk。学校根据上述 risk 分析方法，分别确定各管理业务层面的 risk 点，并确定相应的后续应对策略。

表 3 风险分析的识别矩阵

影响程度 \ 可能性			低		中	高	
			极低	较低	中等	较高	极高
			0~1	1~2	2~3	3~4	4~5
高	极高	4~5	二级	二级	一级	一级	一级
	较高	3~4	三级	二级	二级	一级	一级
中	中等	2~3	三级	三级	二级	二级	一级
低	较低	1~2	三级	三级	三级	二级	二级
	极低	0~1	三级	三级	三级	三级	二级

#### 四、风险应对

风险应对是在风险识别和风险分析的基础上进行风险排序，制订应对措施和整体策略。常用的应对策略包括：风险规避、风险降低、风险转移和风险承担。

##### 1. 风险规避

风险规避是指学校采用适当的措施避免损失，规避风险。通常，完全规避风险是不现实的。只有部开展业务或者终止某项业务，才不会发生风险。因此，合理的决策过程是非常必要的。

##### 2. 风险降低

风险降低包括两个方面，一是减低风险事件发生的概率，而是降低风险事件产生的损失。

##### 3. 风险转移

风险转移是通过签订协议、购买保险等方式，将风险转移给其他单位和个人风险应对方式。

---

#### 4. 风险承担

风险承担是指学校在无法采取风险规避、风险降低、风险转移方式应对风险的时候，而承担风险事项导致的损失。

### 第二节 学校的主要风险和控制环节

#### 一、学校的主要风险

学校内部控制应对的主要风险包括：

1. 违法违规风险。学校的经济活动，缺少必要的措施保证，从而使得相关经济活动存在违法违规风险。

2. 资产盗失风险。学校在实物资产管理和基本建设工程采购过程中，因缺少相关过程管理手段和约束，可能导致资产管理效率低下、配置不合理等风险。

3. 财务信息失真风险。因财务核算方法、手段不规范、不可信或人为因素，而导致学校财务信息质量不真实、不完整的风险。

4. 监管缺位风险。管理和制度上的原因，造成对学校各项经济活动的监督不到位，可能存在营私舞弊和腐败等方面的风险。

5. 法律风险。因经济业务活动而可能引发涉及学校的涉法涉诉方面的法律风险，以及后续引发的学校信誉方面的诚信风险。

#### 二、主要风险的控制环节

##### （一）组织控制

确立学校内部控制的职能部门和牵头管理部门，明确此项工作的分管领导。明确学校各职能科室在内部控制工作中的职能、定位。明确与

---

业务活动有关的学校各业务归口部门职责。

## （二）工作机制控制

### 1. 决策

建立健全学校内部重大经济活动议事决策机制，经济活动的决策、执行、监督相分离的工作机制。明确划分职责范围、审批程序和相关职责。

学校经济活动的决策过程为授权审批过程。在办理经济活动的业务和事项之前，应当经过适当的授权审批，重大事项还需要经过校务会议或教代会集体决策和会签（会审）制度。学校任何个人不得单独进行决策或擅自改变决策的意见。

### 2. 执行

重大经济活动事项的决议经审定后由学校分管领导负责实施，由会议确定的责任部门具体执行。各责任部门按照“谁主管、谁负责”的原则，对决策执行实施责任分解，将责任落实到人。

### 3. 监督

涉及学校经济活动事项应按规定接受内外监督。内部监督包括学校分管领导定期检查、办公室督办、监督处开展执行质量检查、监察室工作效能检查、内部审计等方面；外部监督包括接受审计监督、区监察部门工作监察监督、信息公开与社控制的监督等。

内部监督和外部监督，对学校经济活动决策过程、工作过程的合规性和相关工作效果进行检查评价，以确保经济活动的各业务和事项都经过了适当的授权审批，确保经办人按照授权的要求办理业务。

---

# 组织架构和责任体系

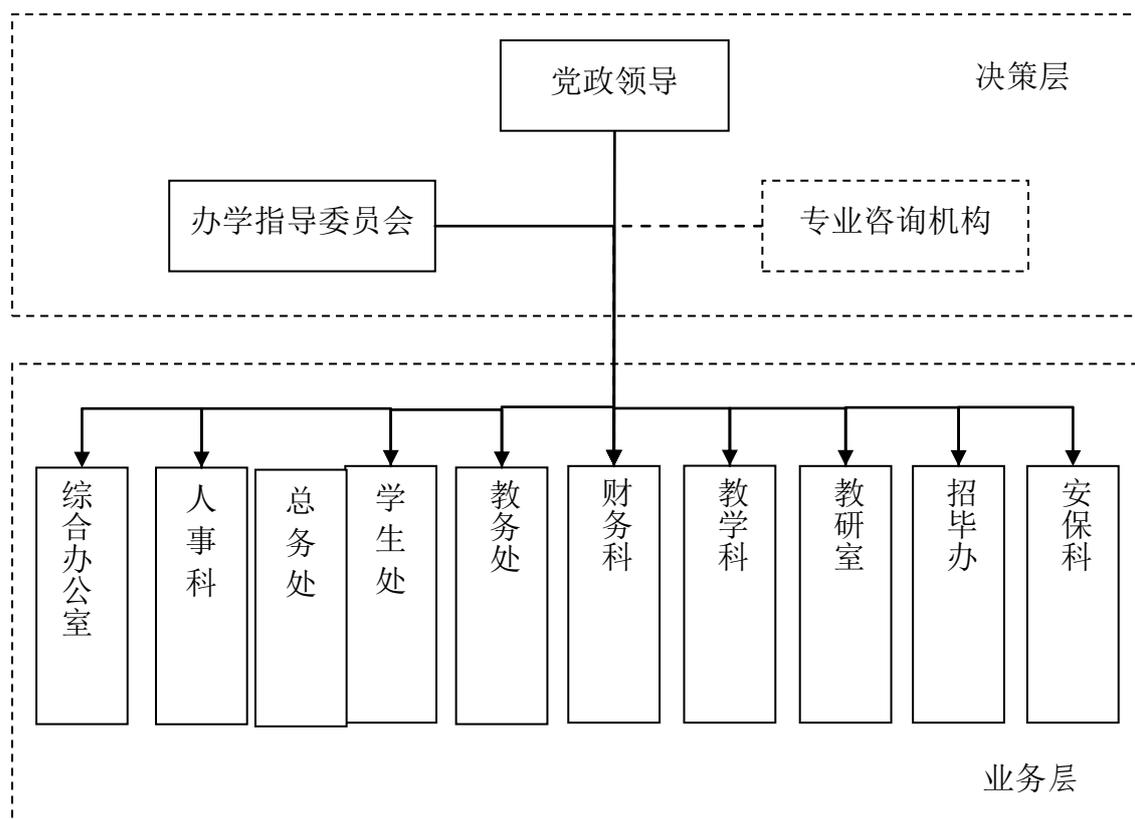
## 第一节 组织架构和工作机制

### 一、组织架构

#### (一) 组织的层次

组织架构是学校开展内部控制工作的基础，负责对学校的业务活动进行规划、执行、控制、监督。良好的组织架构应对关键业务活动建立责任部门，适应学校的有效开展业务的需要。

图 1 学校组织架构



（备注：1、综合办公室包含信息中心，总务处包含设备采购，基建、物资；建议以后单独设置。

2、审计、政策法规、纪检暂设在综合办公室。

---

### 3、实训中心建议今后单独设置。)

学校的组织架构分为两个层级，一是决策层，主要是学校的党政领导及决策层的议事机构；二是业务层，主要是学校的职能科室。决策层主要负责制定学校的重大经济事项；业务层是执行决策层制定的各项决策，在本部门的职责范围内开展工作。

#### (二) 决策层和专业管理委员会

学校的组织架构，应符合领导权、执行权、监督权分立的制衡机制的要求，并有明晰的管理层次，形成包括学校决策层、专业委员会（如内部控制管理委员会）、业务层（含职能部门和教学科室）在内的内部控制管理责任体系。

1. 明确决策层的职责。对学校的重大决策、重大经济事项、重要人事任免及大额资金支付业务等，按照规定的权限和程序实行集体决策审批或联签制度。任何个人不得单独进行决策或擅自改变集体决策意见。

2. 设立专业委员会。充分发挥本单位专业委员会的决策支撑作用，对于影响大、专业性强的工作，如学校制定发布的重大决策、学校的内部控制、资产管理、预算决算等工作，应经学校专业委员会讨论后形成专业性意见。

## 二、重大事项的议事机制

学校应当建立健全集体研究、专家论证和技术咨询相结合的决策辅助机制。

#### (一) 集体讨论

学校的重大经济事项一般包括：大额资金使用、大宗资产采购、基本建设项目、重大外包业务、重要资产处置、信息化建设以及预算编制

---

调整等。重大经济事项均应由校务会议集体研究决定。讨论过程中可以征求相关职能处室负责人、教学科室、经办人的意见。

## **（二）民主集中**

在学校党委会、校务会议决议前，相关经济活动事项应实现内部信息公开，相关工作方案（或决策建议）应在规定的范围内事先讨论、充分酝酿，让学校的党政领导都能够充分行使职权，发表意见；如有不同意见，应实行少数服从多数的决策原则。

## **（三）专业咨询**

学校对经济活动事项进行决策，采取专家论证、技术咨询和群众意见相结合的方式。学校在做出重大经济活动事项部署时，对于一些专业性强的事项，可以适当听取专家的意见，必要时可以组织专业技术咨询；对于关系到群众切身利益的，要通过征求意见、听证会等方式充分听取群众的意见和建议。

# **三、制度建设和流程控制**

## **（一）制度建设**

内部控制是一个集控制制度、控制程序、控制环境为一体的动态过程。学校领导要高度重视学校的制度建设，建立一套科学有效的内部控制制度体系，为促进部门间的协作、规范管理、预防风险提供基准，指导和监督学校各项制度的贯彻、执行。同时，学校领导要对制度进行持续检查和改进，以适应内外部环境的变化、新的法律法规和监管要求，以保证内部控制体系的有效性。

表 4 学校主要制度

分类	部分主要制度
学校层面制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学校落实“三重一大”制度的实施办法</li> <li>• 学校国有资产管理办法</li> <li>• 学校内部控制管理办法</li> <li>• 学校各条线负责人经济责任制和授权控制管理办法</li> </ul>
业务层面制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学校财务会计管理办法</li> <li>• 成教中心财务管理办法</li> <li>• 学校预算管理办法</li> <li>• 学校基本建设管理办法</li> <li>• 学校固定资产管理办法</li> <li>• 学校票据管理办法</li> <li>• 学校专项资金管理办法</li> <li>• 学校物资和服务采购办法</li> <li>• 学校合同管理办法</li> <li>• 学校内部审计管理办法</li> <li>• 学校条线责任人经济责任审计管理办法</li> </ul>

## (二) 流程和表单控制

在内部控制建设过程中，只有每一个岗位的责任人理解和掌握操作规范，才能将内部控制落到实处。学校应通过编制内部管理手册，使全体教职员工掌握内部机构设置、岗位职责、业务流程等情况，明确权责分配，正确行使职权。内部管理手册应涵盖主要业务，包括业务流程综述及控制目标、明确控制要求的流程图、流程主要职责及对应岗位、不相容职责相分离要求、关键控制活动分析及说明、控制的制度依据、主要表单等。同时，内部管理手册中还应包括一套规范的、与业务流程相匹配的书面表单，反映相关责任人的职责履行情况。

表 5 学校部分主要业务流程及表单

分类	主要业务循环及流程	部分表单
学校层流程	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学校制度起草、审议及发布流程</li> <li>• 学校部门及岗位设置流程</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制度编制及发布审批单</li> <li>• 部门及岗位设置审批单</li> </ul>
业务层流程	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学校预算业务控制流程</li> <li>• 学校资产管理业务控制流程</li> <li>• 学校政府采购业务控制流程</li> <li>• 学校收支业务控制流程                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 学校基本支出（人员支出）管理业务控制流程</li> <li>• 学校基本支出（公用支出）管理业务控制流程</li> <li>• 学校项目项目经费管理业务控制流程</li> </ul> </li> <li>• 学校公务接待业务控制流程</li> <li>• 学校基本建设业务控制流程</li> <li>• 学校合同业务控制流程</li> <li>• 学校信息公开控制流程</li> <li>• 学校内部审计业务控制流程</li> <li>• 学校监督检查业务控制流程</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 预算审批表、决算审批单</li> <li>• 资产入库单、维修审批单、资产处置审批单</li> <li>• 采购申请单</li> <li>• 票据申领单、报销单</li> <li>• 基建项目审批单</li> <li>• 合同签订流转单</li> <li>• 信息公开审批单</li> <li>• 审计项目审批单</li> <li>• 监督检查审批单</li> </ul>

#### 四、信息化管理

内部控制实施在保留纸质审批流程的前提下，需要借助于信息化实现。学校要利用既有的预算管理系统、综合办公系统、政府采购系统等信息系统，将业务层面内部控制建设所形成的流程图、岗位职责配置、分级权限审批控制、各个环节的控制措施和要求等，固化到信息系统中，逐步打通各系统分散隔离的状态，汇集各系统中学校的相关数据，从而实现经济活动决策、控制、分析、核算和监督的科学化、规范化、信息

---

化。

学校的信息中心牵头负责学校的信息化管理。各职能科室的系统操作人负责在权限范围内进行操作，做好系统安全管理和日常维护。信息中心的系统复核人，负责综合审核和分析业务数据，避免操作人员对数据进行不当修改和删除。信息中心的系统管理员负责系统运行环境建立和日常管理工作；系统档案员负责信息系统各数据资料、账表、凭证等备份和存档保管工作。

## 第二节 学校内部责任体系

学校的校长、书记是学校内部控制工作的主要责任人，要对学校的内部控制体系的建立、运行有效负责。

学校应明确内部控制体系中的各部门和岗位责任人的职责分工，将内部控制的各项要求融入学校的日常管理中。对于重要业务活动要明确归口管理部门、相关业务科室及关键岗位的职责体系，对内部控制工作的组织、协调、执行、监督等权责进行分配。

### 一、部门设置

#### （一）部门设置原则

1. 结合学校的管理职能，科学合理地设置职能科室和岗位，按照不相容职务分离的要求，设置职能科室和岗位的名称、职责和工作要求，明确各科室和各岗位的权限和协作机制。

2. 建立分级授权、权责统一、逐级负责的管理体制。组织结构的设计应有利于信息的上传、下达和各职能科室、岗位间的传递，加强信息沟通。

---

3. 人员配置规模要符合学校的人员配置标准；对人员的选聘应建立公正、公开的选拔和聘用程序，明确选聘人员的选拔和任用标准，并进行任前公示。关键管理人员的技能和素质要符合岗位要求，应具备执行其业务必备的知识、技能、经验，并应接受适当培训。

## （二）部门职责

学校各职能科室为各类经济业务活动实施内部控制的工作主体，要配合内部控制归口管理部门对学校相关的经济活动进行流程梳理和风险评估，提出具体的内部控制措施和手段；认真执行内部控制管理制度，落实相关工作要求。学校职能科室的分工和责任如下：

1. 综合办公室。由于内部控制工作涉及与决策层和各部门的协调，可由学校办公室承担内部控制的归口管理工作。该部门可以承担负责组织协调内部控制日常工作；研究提出学校内部控制体系建设方案；组织学校内部跨部门的重大决策、重大风险、重大事件和重要业务流程的内部控制工作；组织协调学校内部跨部门的重大风险评估工作；研究提出风险管理策略和跨部门的重点风险管理解决方案，并组织实施；组织协调相关科室或岗位落实内部控制的整改计划和措施。

2. 财务科。负责组织学校的财务会计制度的制定；负责组织学校的预算编制，指导和监督各科室的预算执行；负责组织学校的决算工作和财务报告的编制；负责财务报销和会计核算等。

3. 总务处。负责对学校的资产进行全面管理；根据国家规定制定学校资产管理制度；制定学校的资产配置标准；负责非现金资产的日常管理；负责组织学校的资产的政府采购，维修和维护，资产的处置；负责与财务部门一起开展资产盘点和清查等。

4. 综合办公室（审计）。负责组织对学校的经济活动的内部审计工

---

作，开展绩效评价等；督促各部门和相关人员，对内部审计和绩效评价过程中发现的问题进行整改。

5. 综合办公室（政策法规）。负责对学校的各项制度的起草、制定、审核和发布，并督促各部门遵照执行；负责对学校的各项合同进行审核，评估经济活动的面临的法律风险；协调和解决单位面临的法律纠纷；其他与政策和法律相关的事项。

6. 综合办公室（纪检监察）。负责研究制定内部监督管理制度；组织实施对内部控制的建立和执行情况及有效性的监督检查，并提出改进意见或建议。

7. 信息中心。将学校内部控制业务纳入信息系统管理，做好系统开发、部署实施；建立覆盖科室、岗位职级的信息安全保障机制；加强日常维护和管理，确保信息系统运行的安全、有效。

## 二、内部控制不相容岗位设置

学校在各岗位职责定位和分工过程中，要充分体现“不相容岗位相互分离”的控制要求，确保不相容岗位相互分离、相互制约和相互监督，降低舞弊风险。

### （一）预算业务各环节的不相容职务岗位

1. 预算编制（含预算调整）与预算审批职务分离。预算编制岗位负责预算的编制工作。在学校内部由校务会议形式，审批事业单位年度预算方案，并在规定的时间内报送教育局计财科。经教育局批复预算后，按规定执行。

2. 预算批复和预算执行职务分离。学校内部各职能科室具体负责本科室预算的编制、执行、控制、分析等工作，并对本科室和预算执行

---

结果承担责任。

3. 预算执行与分析评价职务分离。预算执行人员不能同时担任预算考核人员。办公室负责按预算指标考核各科室，建立完善配套的奖惩措施和相应的激励机制，贯彻奖惩制度。

## **(二) 收入和支出业务各环节的不相容职务岗位**

### **1. 收入业务**

(1) 收入预算的编制和批准岗位分离。

(2) 票据的使用与保管岗位分离。

(3) 收入征收与减免审批岗位分离。

### **2. 支出业务各环节的不相容职务岗位**

(1) 支出标准、预算的编制与审批岗位分离。

(2) 支出的执行与审批岗位分离。

(3) 支出的执行与相关会计记录岗位分离。

## **(三) 政府采购业务各环节的不相容职务岗位**

1. 政府采购预算的编制和审定岗位分离。

2. 政府采购需求制定与内部审批岗位分离。

3. 招标文件准备与复核岗位分离。

4. 采购合同的订立与审核岗位分离。

5. 合同签订与验收岗位分离。

6. 验收与保管岗位分离。

7. 审批与付款执行岗位分离。

8. 采购执行与监督检查岗位分离。

9. 采购、验收与相关记录岗位分离。

---

#### **(四) 资产业务的不相容职务岗位**

##### **1. 货币资金**

- (1) 货币支付的审批和执行岗位分离。
- (2) 货币资金的保管和收支账目的会计核算岗位分离。
- (3) 货币资金的保管和盘点清查岗位分离。
- (4) 货币资金的会计记录和审计监督岗位分离。

##### **2. 非货币资产**

- (1) 非货币资产购置预算的编制、请购与审批岗位，审批与执行岗位分离。
- (2) 非货币资产采购、验收与款项支付岗位分离。
- (3) 非货币资产处置的申请与审批岗位、审批与执行岗位分离。
- (4) 非货币资产的取得、保管及处置业务的执行与相关会计记录岗位分离。

#### **(五) 建设项目业务的不相容岗位**

1. 建设项目的建议和申请与项目决策岗位分离。
2. 建设项目概预算编制与审核岗位分离。
3. 建设项目的实施与价款支付岗位分离
4. 建设项目的竣工决算与竣工审计岗位分离。

#### **(六) 合同管理业务的不相容职务岗位**

1. 合同的拟定与审核岗位分离。
2. 合同的审核与审批岗位分离。
3. 合同的审批与订立岗位分离。
4. 合同的执行与监督岗位分离。

---

## （七）内部监督与日常管理的不相容职务岗位

学校内部监督工作与日常经济活动业务保持相对独立性，根据监督事项设立纪检监察、内部审计部门。学校内部审计工作与财务管理工作应归属于不同的部门或领导。

### 第三节 岗位职责与分工

#### 一、岗位职责

学校的内部控制是一项全局性的工作，与每个岗位和每一位工作人员密切相关。学校应建立起工作岗位责任制，在岗位分工的基础上明确各岗位职责，按不相容职务相分离、相互制衡的要求，设置岗位职责，严禁需要相互监督的岗位由一人独自操作全过程。

综合办公室应依据国家有关法律、法规和规章制订规范化的内部控制工作操作流程和岗位职责手册，明确界定每个岗位的权力、责任和义务。

#### 二、授权审批

学校各项经济活动事项实行授权审批制度，根据学校的业务特点、经济事项的规模，明确经济活动的授权批准的范围、权限、程序、责任等，并进行清晰地描述（如表 6）。审批人根据规定，在授权范围内进行审批，不得超越审批权限。经办人应在职责范围内，按照审批人的批准意见办理业务。对于审批人超越权限范围审批的业务，经办人有权拒绝办理，并及时向审批人的上级授权领导报告。

表 6 业务授权审批表

责任人 事项	业务科室 负责人	财务科负责 人审	学校分管领 导	学校法人	党政联席会 审议、校务会 议
支出报销	X<500	X<500	500<X <3000	3000<X <50000	50000<X
资产请购	X<300	X<300	300<X <3000	3000<X <100000	100000<X
.....	.....	.....	.....	.....	.....
资产处置	0< X	0<X<1000	1000<X <5000	5000<X <100000	100000<X

注：1、X 代表交易或事项的金额，金额为元；各级授权审批权限因学校的具体情况而设定。

2、资产处置由教育局统一执行，学校只有申报权；

### 三、人员管理

#### （一）建立人员上岗标准

在内部控制体系中，每个岗位都应配备胜任岗位工作的人员。学校应对各岗位设置人员上岗标准，明确每个岗位工作人员应具备的能力、素质、技能和专业资质。需具备专业资质才能上岗的岗位，不得配备不具备专业资质的工作人员。例如：财务会计岗位必须具备会计从业资格证书和与其岗位相适应的会计专业技能。法律事务管理岗位，需要掌握法律专业知识，熟悉法律法规，具备胜任岗位工作的能力。

此外，内外部的环境的变化对工作人员的业务能力和专业水平都提出了更高的要求，人事科和各职能科室要制定人员培训计划，加强对会计人员的教育和培训，使其业务能力得到持续提升，从而保证工作效率。

#### （二）岗位轮换

对于经济活动中重要的岗位、高风险业务对应的岗位，应建立定期轮换机制。通过岗位轮换，由不同的人员承担重要工作和高风险工作，

---

有利于降低舞弊，减少错误，不断改进和创新。

学校工作人员因轮岗、调动工作或离职，而不再承担相应工作，必须完成交接工作，才能转换岗位或办理离职手续。交接工作需由转岗或离职人员与该岗位的下一任工作人员进行交接，由科室负责人（或上级相关部门）监交。

---

# 预算业务控制

## 第一节 预算业务分析

### 一、预算业务描述

预算工作是学校开展经济活动的起点，是对学校的人员、经费、物资、设施等各项资源的预先安排，是实现学校资源优化配置，合理、有效使用的基础。预算业务包括编制、审批、执行、决算与评价等环节，通过建立编制及时、程序规范、方法科学、内容完整的预算工作机制，才能强化、落实经费和资源管理责任，提高资源使用效率。

财务科是预算业务的归口管理部门，负责组织学校的预算编制、预算调整，监督各职能科室的预算执行进度，以及决算工作。学校应设立预算工作小组，对于涉及学校的部门预算编制，重要任务的预算等进行讨论和集体决策。各职能科室负责编制和执行本科室的预算。

### 二、业务的主要风险

1. 预算编制的过程短，准备不充分，预算编制质量较低；预算项目不细化，随意性大，可能导致预算约束不够。
2. 学校内部预算指标分解批复不合理，可能导致内部各职能科室财权与事权不匹配。预算调整缺乏严格控制，可能导致预算约束力不足。
3. 未严格按照批复的预算安排各项收支，预算执行缺乏分析，未建立沟通机制。
4. 决算与预算存在脱节、口径不一，难以及时反映预算执行情况；预算评价机制不完善，缺乏有效监督。

---

### 三、控制要求

建立健全学校的的预算管理制度；预算安排有序、审批程序规范；科学组织预算项目申报，对于重大预算项目进行申报论证，预算项目申报材料齐全、内容完整；完善预算执行机制，使预算到有效执行；各科室与学校定期编制预算执行分析报告，客观分析科室与学校预算执行情况，对出现的预算执行偏差进行原因分析并提出整改意见；根据预算执行分析提出预算调整方案，调整理由充分。

### 四、主要控制环节和关键岗位

#### （一）归口管理及关键控制岗位

财务科是预算业务的归口管理部门，负责组织学校的预算编制、预算调整，监督各科室的预算执行进度，以及决算工作。学校应设立预算工作小组，对于涉及学校的科室预算编制，重要任务的预算等进行讨论和集体决策。各职能科室负责编制和执行本科室的预算。

预算业务的关键岗位包括：学校主要领导；财务科负责人，财务科预算岗；各职能科室主要负责人、各职能科室的预算管理员。

#### （二）主要控制环节和表单

预算业务的主要控制环节包括：预算编制、预算审批、预算执行分析、预算调整、决算及预算绩效评价。

预算业务的主要表单：预算申报表等。

---

## 第二节 预算业务控制流程

### 一、预算编制

#### （一）基本要求

预算编制是制定筹集和分配预算资金年度计划的预算活动，是《中华人民共和国预算法》规范的主要内容。预算编制应当遵守编制预算的原则，按照编制办法和程序进行。预算编制控制是对预算编制程序、预算编制执行、预算编制项目、预算编制报表等进行规范化控制，防范编制风险。

学校应明确各职能科室的预算编制职责和岗位设置。财务科是预算业务的归口管理部门。学校应按照“人员经费按实际、公用经费按定额、专项经费按项目库管理，实行零基预算”的预算管理模式的预算管理，将全部收入、支出纳入科室预算管理，加强预算编制管理、完善预算控制措施。

#### （二）控制目标

1. 编制及时：预算工作应在下年度开始之前完成。
2. 程序规范：有清晰、规范的预算编制和逐级审批流程。
3. 内容完整：涉及收入支出的各个层面。
4. 项目细化：将所有收入、支出因素都考虑进来，编制科学、合理、清晰、量化的项目绩效目标。
5. 数据准确：预算所涉及的项目数据应真实准确。
6. 方法科学：在考虑预算编制因素时，需要进行科学的测算。

预算编制过程中内部各职能处室间进行充分沟通协调，实现预算与资产配置相结合、与具体工作相对应，根据工作计划细化预算编制，提高预算编制科学性。

---

### （三）业务流程

财务科会同各职能科室负责编制学校年度预算。预算编制中应统筹安排资金，保证基本支出，确保收支平衡。科室预算编报流程如下。

#### 1. 科室编制“零基预算”

各职能科室根据单位的发展目标，科室发展需求，教学需要等综合考虑，在财务科的指导下，编制本科室的收入和支出预算。并将各项目按重要性排序，以便学校合理安排支出。

#### 2. 部门预算“一上”审批

财务科根据区财政和教育局的部署，召开全校预算编制会议，学习、领会预算编制有关政策。公布各科室编制的“零基预算”及汇总数据。根据“量入为出”原则，经科室长、财务、分管校长及校长共同讨论各科室项目的必要性，将各科室的初步预算进行合理增删。财务将讨论后定稿汇总，从而形成学校的收入预算、公用经费支出预算、政府采购预算，人员经费支出预算，项目经费支出预算，即学校次年度部门预算（“一上”草案），报学校校务会议审批后，由学校主要领导签发后按规定程序报送。

#### 3. 部门预算“二上”审批

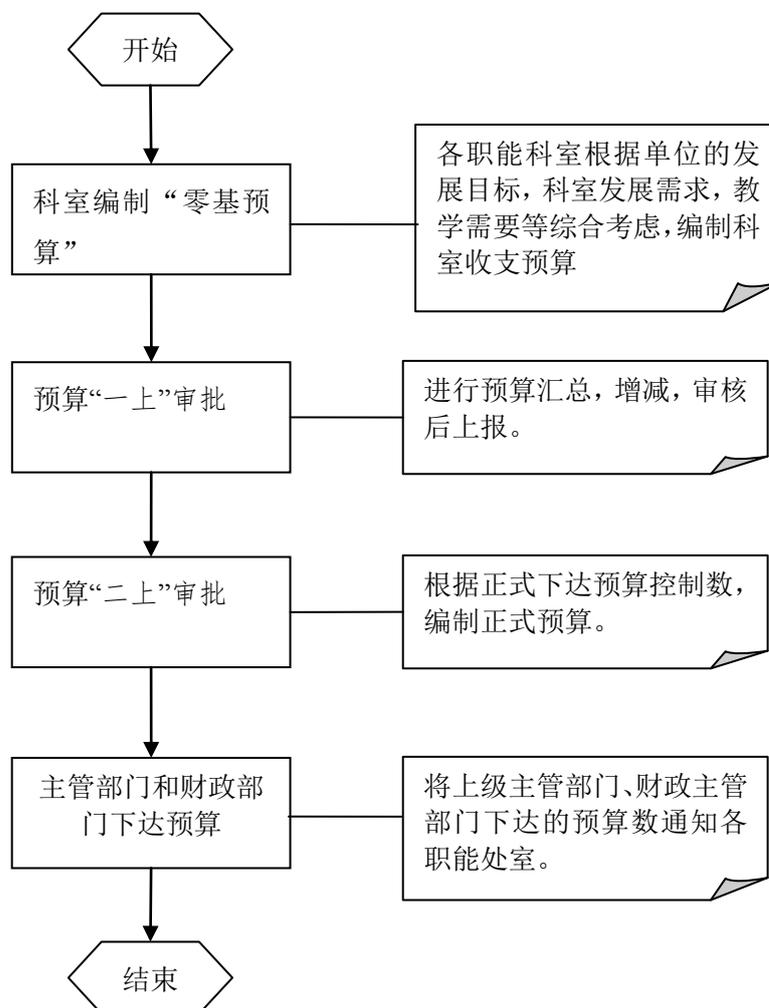
根据预算工作部署，财务科根据教育局下达的预算控制数，编制正式科室预算，经分管领导及学校主要领导审核及签发后，将正式科室预算（“二上”预算）按规定程序报送。

#### 4. 科室预算下达

学校的正式科室预算经教育局批复后，财务科应及时将预算信息通报各有关项目实施科室，并下达预算核定通知书。

具体流程详见工作流程图（图2）。

图 2 预算业务流程



#### (四) 控制措施

##### 1. 落实编制责任

各职能处室由专人负责预算编制工作，根据历年项目经费支出需求，结合处室工作规划，测算年度项目支出预算，早计划，多调研、多论证，预算准备充分。

##### 2. 采用有效方法确保预算编制科学、合规

---

(1) 掌握政策。依据《中华人民共和国预算法》以及财政部、财政主管部门的有关政策要求和预算管理规定，科学编制预算。

(2) 加强部门间沟通协调。各职能处室要加强与财务科的沟通协调，克服预算编制与己无关的错误思想，重视预算工作，主动学习预算业务，防止预算编制草率、粗糙、缺乏科学性。

### 3. 落实审核责任

财务科根据法律法规和财务制度等规定，严格审核各项预算和绩效目标，确实做到精打细算，把钱花在刀刃上。

### 4. 加强监督检查

综合办公室（审计）根据控制目标与风险点，进行定期或不定期监督检查。监督检查具体内容有：是否落实预算编制责任；是否按有关政策要求和预算管理规定，科学编制预算；是否落实各项审批、批复制度；预算编制与预算执行，预算管理与资产管理、政府采购和基建管理等经济活动是否脱节。

## （五）具体业务流程

为了落实业务控制的要求，学校应结合本校的具体情况将预算业务流程细化到职能部门、财务科及相关岗位，并用业务流程图进行说明（图3）；对重要的业务环节的关键控制措施，需要进行解释和说明（

表7）；提供预算编制相关的表单样式及填报要求，表单的审批等要求；提供预算编制业务的制度和工作要求的索引，便于相关人员参照。财务科作为归口管理部门，应对各职能科室的预算编制工作，予以及时指导；对于预算编制过程中出现的问题，应予以及时沟通和解决。

其他业务环节的流程图和控制要求，也按预算编制的业务的方式进行编制。

图 3 预算编制业务具体控制流程图

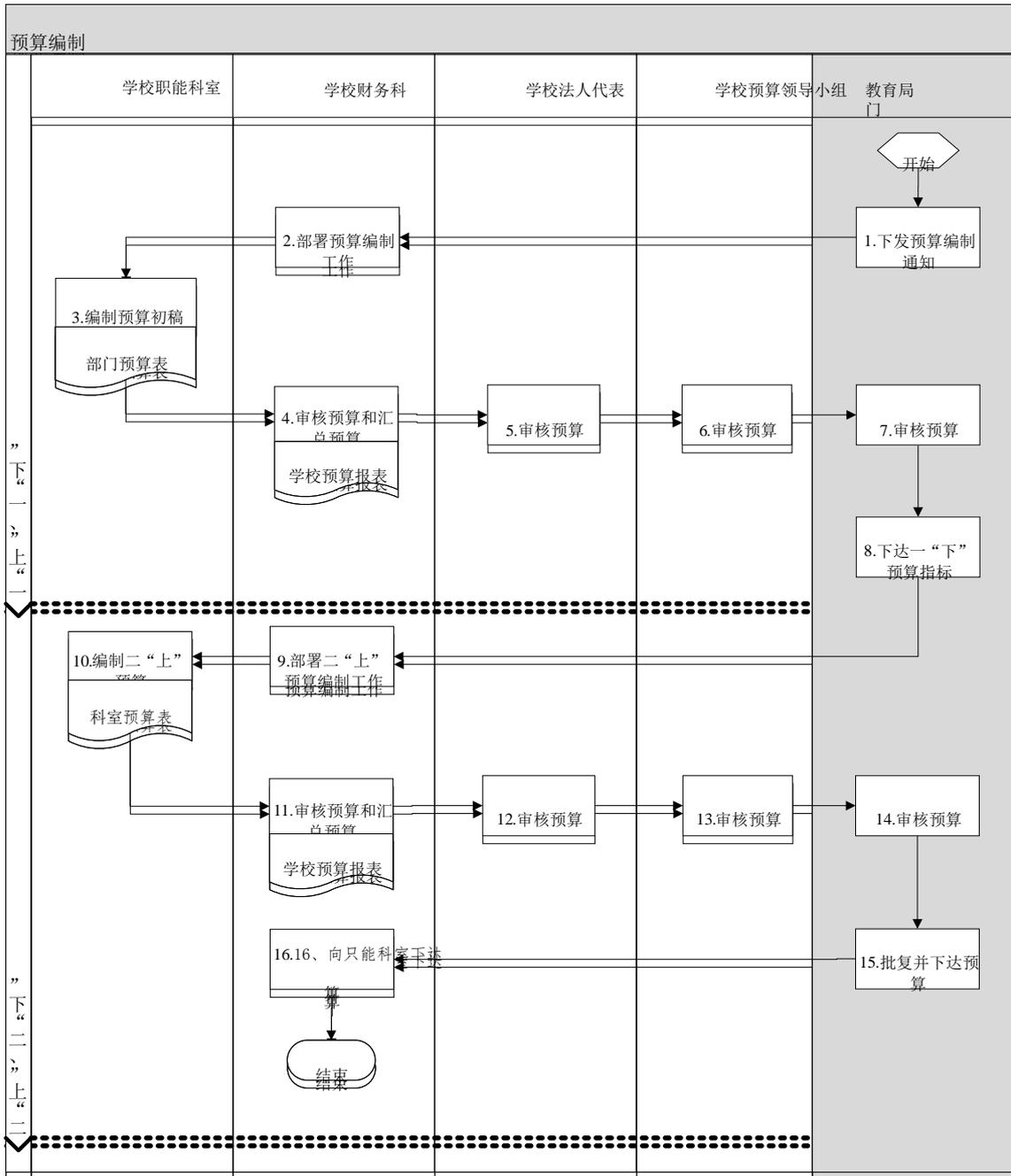


表 7 预算编制业务部分控制要求

流程 序号	责任 部门	业务控制要求
2	财务科	<p>1. 部署学校的预算编制工作：</p> <p>(1) 财务科应结合教育局和区财政主管部门的预算编制要求，制定学校的预算编制工作计划。</p> <p>(2) 向学校相关部门的责任人传达有关预算编制的方针、政策和工作要求，预算编制程序。</p> <p>(3) 向学校相关部门提供相关项目收支信息，及时更新和通告项目开支范围、开支标准和开支情况。</p>
3	各职能 科室	<p>2. 做好预算编制前的准备工作。</p> <p>(1) 充分搜集、准备预算编制的基础性资料。主要包括：</p> <p>①学校的机构和人员编制数、实有数和人员结构、资产的占用与使用情况。</p> <p>②学校科研工作基本情况，发展方向、目标，需要解决的主要问题与方案、经费预算及效益预测等。</p> <p>(2) 分析学校的财务收支和工作任务等情况，根据有关政策、制度规定的开支范围和开支标准，按基本支出的内容，测算人员经费和日常公用经费定额。</p> <p>(3) 结合学校的工作需要，事业的发展规划，提出项目计划，对项目开展前瞻性研究、科学论证，经遴选分轻重缓急排序，纳入学校的预算项目库，并实行滚动管理。</p> <p>(4) 结合上年预算执行情况，分析财务收支、业务活动和有关变化，找出影响本期预算的有关因素，以及年度工作计划对预算的要求，预测总体收支规模，提出预算支出的重点与安排建议。</p>
4	财务科	<p>1. 财务科进行预算审核的基本要求：</p> <p>(1) 完整性审核：各科室提交的预算是否完整，能够全面反映学校的收入预算和支出预算。</p> <p>(2) 规范性审核：各科室的预算编制是否符合教育局和区财政部门提供的依据、标准，是否严格按照规范的程序进行编制；是否经部门责任人审批。</p>

流程 序号	责任 部门	业务控制要求
		<p>(3)合理性审核：分析各科室的预算与以前年度的预算的差异，对于年度间的差异，是否能提供合理的解释。</p> <p>(4)重点项目审核：对项目经费预算的材料是否齐全；是否进行前期论证或是否符合申报要求。</p>

## 二、预算执行

### （一）基本要求

预算执行是指经法定程序审查和批准的预算的具体实施过程，是把预算由计划变为现实的具体实施步骤。预算执行工作是实现预算收支任务的关键步骤，也是整个预算管理工作的中心环节。

预算经过指标分解，审批下达至各职能科室后，各职能科室应当根据下达的预算安排各项收支，确保预算严格有效执行。预算执行控制就是为维护学校预算管理的严肃性，杜绝预算执行过程中违规行为的控制。

### （二）控制目标

1. 经费使用部门根据批复的预算安排各项收支，严格按照批复的预算金额和用途安排各项支出，确保预算严格有效执行。

2. 建立预算执行分析机制，定期通报各职能科室预算执行情况，提高预算执行的有效性。

3. 建立重点项目支出绩效跟踪机制，保障项目绩效目标的实现。杜绝无预算、超预算支出等问题。对预算执行中发现的问题应及时解决和改进。

### （三）业务流程

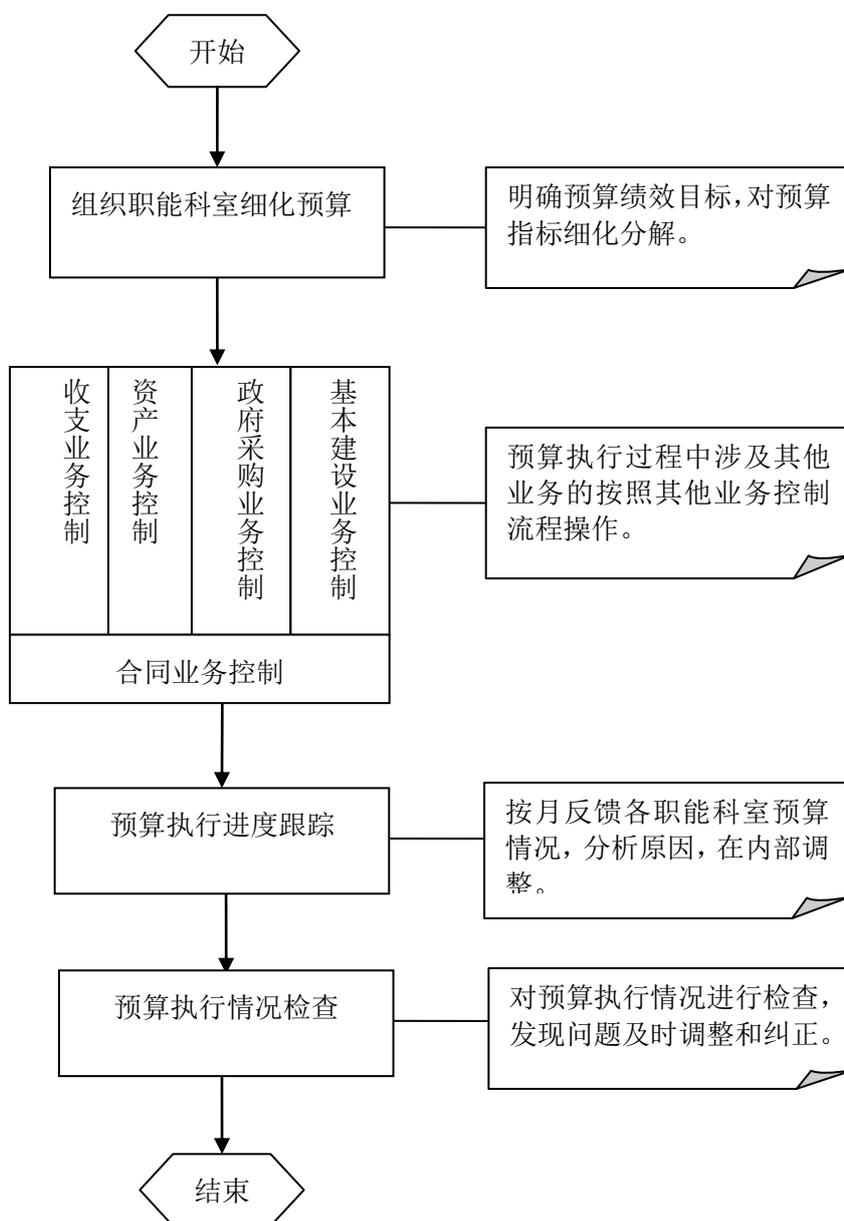
各职能科室按照“先有预算、后有支出；没有预算、不得支出”的原则严格执行。项目启动前，各职能科室应将项目实施方案及经费使用情

况报学校分管领导、分管财务的学校领导审批，审批同意后启动项目。项目实施后，各职能科室凭相关审批手续，报销项目经费。

财务科负责每月按照区财政通过国库单一账户支付系统下达的人员经费、公用经费额度安排支出；每季度会同有关项目实施科室编制项目用款计划并通过预算编审系统报送上级主管部门，根据上级主管部门审批的用款计划安排项目支出。

具体流程详见工作流程图（图4）。

图4 预算执行业务流程



---

## （四）控制措施

### 1. 落实预算执行进度责任制

人员经费预算执行进度，由人事科与财务科根据预算批复和每月实有人数及有关工资发放标准共同落实；公用经费预算执行进度由财务科和各职能科室根据预算批复以及各职能科室需求共同落实；项目经费预算执行进度由财务科和项目实施科室根据预算批复及工作进展情况具体落实。

### 2. 采用有效方法确保预算执行的严肃性、科学性

（1）明确预算执行方式。预算执行方式分为三种：一是直接执行，适用于在预算内部审批下达阶段已经明确预算指标、支出标准和支出方向的业务事项，如支付物业费、水电费等。相关职能处室应当严格按照预算指标、支出标准和支出方向办理，财务科在支付款项前应当加强支付审核控制。二是依申请执行，适用于预算总额确定但具体内容需随着工作开展逐步明确的业务事项（如部分委托业务等专项经费）和支出金额不明确的业务事项（如突发事件等）。相关职能科室应采取一事一议的方式，在预算总额内提出预算指标申请和预算执行申请，经批准后，方能支付相关款项。三是政府采购执行，适用于按照政府采购有关政策规定、政府采购预算和计划，经办理政府采购业务后方能支付的款项。

（2）加强对预算执行申请的审核。对依申请执行业务事项，相关职能科室必须在确定的预算指标下提出执行申请。对预算执行申请额度超过执行预算指标的，相关职能科室应当先申请预算调整，增加可执行预算指标后，再提出预算执行申请。

### 3. 建立预算执行监控机制

---

财务科和各职能科室应加强沟通，运用财务信息和其他相关资料对各职能科室预算执行情况进行监控，及时发现和纠正预算执行中的偏差，对大宗物资采购等重大预算项目，财务科应跟踪实施进度和完成情况。

#### 4. 建立预算执行分析机制

财务科应定期通报各职能科室预算执行情况，研究解决预算执行中存在的问题，提出改进措施，提高预算执行的有效性。

#### 5. 加强监督检查

学校内部审计根据控制目标与风险点，进行定期或不定期监督检查。监督检查具体内容有：是否落实预算执行责任；是否严格按照预算执行进度使用各项经费，是否年底突击花钱；是否建立预算执行的分析和沟通机制。

### 三、预算调整

#### （一）基本要求

预算调整是指经过批准的各级预算，在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入的变更。预算调整包括申请追加新的项目、申请追加已批准项目的预算资金、申请已批准项目间预算资金的调剂使用等。预算调整控制是对预算调整环节的控制，保证预算调整依据充分、方案合理、程序合规。

各职能科室负责提出预算调整方案，经科室主要负责人审核后报分管领导。财务科负责统筹安排预算调整项目，并与科室负责人沟通，报学校分管领导和学校主要领导审批后上报教育局计财科和区财政主管部门。各职能科室经办人和财务科预算管理人员具体负责预算调整工

---

作。

## （二）控制目标

规范预算调整程序，严格控制预算追加，发挥预算对经济活动的约束作用。

## （三）业务流程

各职能科室需调整预算时，应编制预算调整方案，依次报科室主要负责人、分管领导审核后送财务科汇总，财务科对有关科室预算调整方案作统筹安排。

### 1. 部门预算总额内调整

（1）项目调整，是指一级项目内容的变化或金额的增减（人员经费、公用经费视作一级项目）。在年度预算执行中，每个项目只能进行一次项目调整。项目调整经科室主要负责人审核后需报分管领导审批。

（2）指标调整，是指一级项目内容和金额不变的前提下，其二级项目构成内容的变化或金额的增减，以及经费拨付方式、政府采购形式、政府采购方式、支出功能科目等构成预算指标的要素变化。主要包括：二级项目构成的新增或取消、二级项目构成之间预算金额的相互调剂。指标调整经科室主要负责人审核后需报学校分管领导和分管财务的领导审批。

（3）明细调整，是指二级构成项目内容和金额不变，以及经费拨付方式、政府采购形式和方式、支出功能科目等构成预算指标的要素不变的前提下，其三级明细内容的增加或减少并相应修改已有的明细数据。明细调整由各职能科室主要负责人审核后报财务科负责人审核。

### 2. 待分配预算使用

待分配预算主要用于解决年度预算执行中中央和市委、市政府新出

---

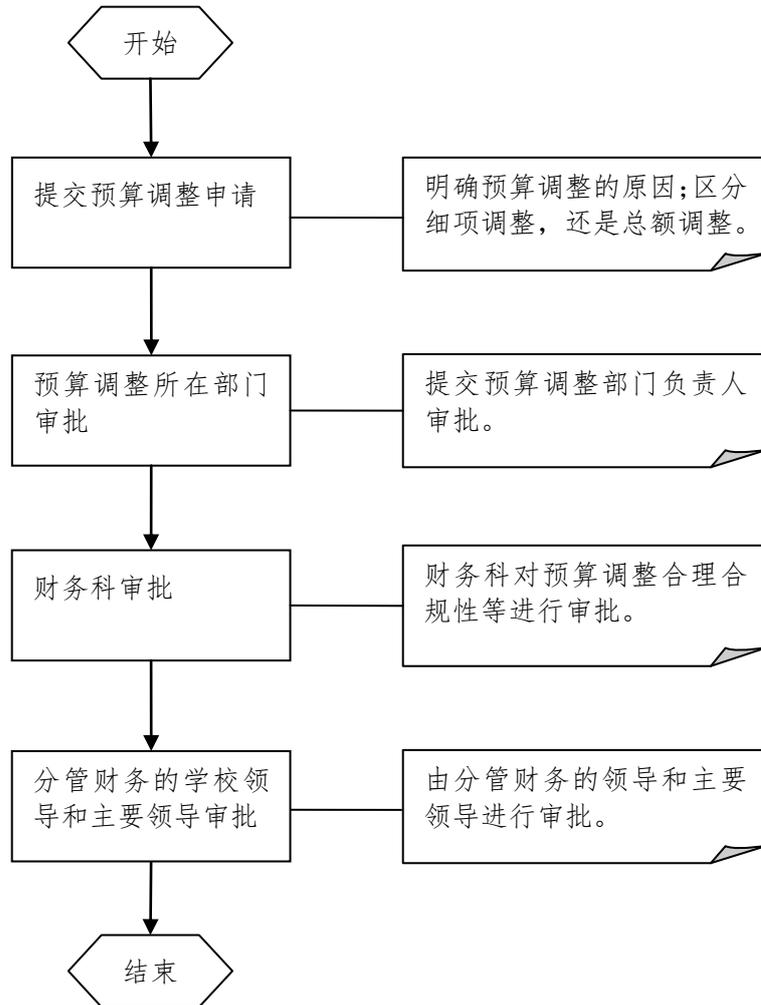
台政策，以及年初难以预计的支出需求。待分配预算使用，按《关于进一步加强市级部门待分配预算使用管理的通知》（沪财预〔2012〕23号）执行。待分配预算使用由财务科负责人审核后报分管财务的学校领导审批。

### 3. 预算追加

部门预算追加是指年度预算执行中，因发生确需安排的新增支出必须追加当年度的部门预算。预算追加应报市政府批准。预算追加经科室主要负责人审核后，报学校分管领导、分管财务的学校领导和学校主要领导审批。

具体流程详见工作流程图（图5）。

图 5 预算调整业务流程



#### (四) 控制措施

##### 1. 落实责任

项目经费的调整由项目实施科室负责；公用经费支出预算、政府采购预算的调整由财务科负责；人员经费支出预算由人事科负责。

##### 2. 采用有效方法确保预算调整的合理性、严肃性。

编制年度预算前应对全年工作进行充分预测和详细规划，明确项目名称和预算经济指标列支内容。年中开展的新增工作或新设立的项目，在预算调整前需结合年初预算，再研究预算调整方案。

##### 3. 加强部门间沟通协调。

---

相关职能科室提出项目预算调整方案应与财务科加强沟通，财务科应在年度预算内通盘考虑。

#### 4. 落实审核责任

财务科根据法律法规及财务制度，严格审核各项预算调整，按规定程序办理报批手续，确实做到精打细算，保障重点工作的顺利实施。

#### 5. 加强监督检查

内部审计部门根据控制目标与风险点，进行定期或不定期监督检查。监督检查具体内容有：是否落实预算调整责任；预算调整是否合法合规；预算调整的审批程序是否符合规定。

### 四、决算控制

#### （一）业务概述

决算报告是全面、真实地反映学校全年财务状况和财务成果的综合性的信息资料，是国家宏观经济管理和学校经营决策的重要依据。决算控制就是学校应当加强决算管理，确保决算真实、完整、准确、及时，加强决算分析工作，强化决算分析结果运用，建立健全学校预算与决算相互反映、相互促进的机制。

财务科负责学校决算工作，编制年度决算报表，全面分析决算结果。

#### （二）控制目标

决算真实、完整、准确、及时，决算分析工作全面有效、决算分析结果与学校预算相互反映、相互促进。

#### （三）业务流程

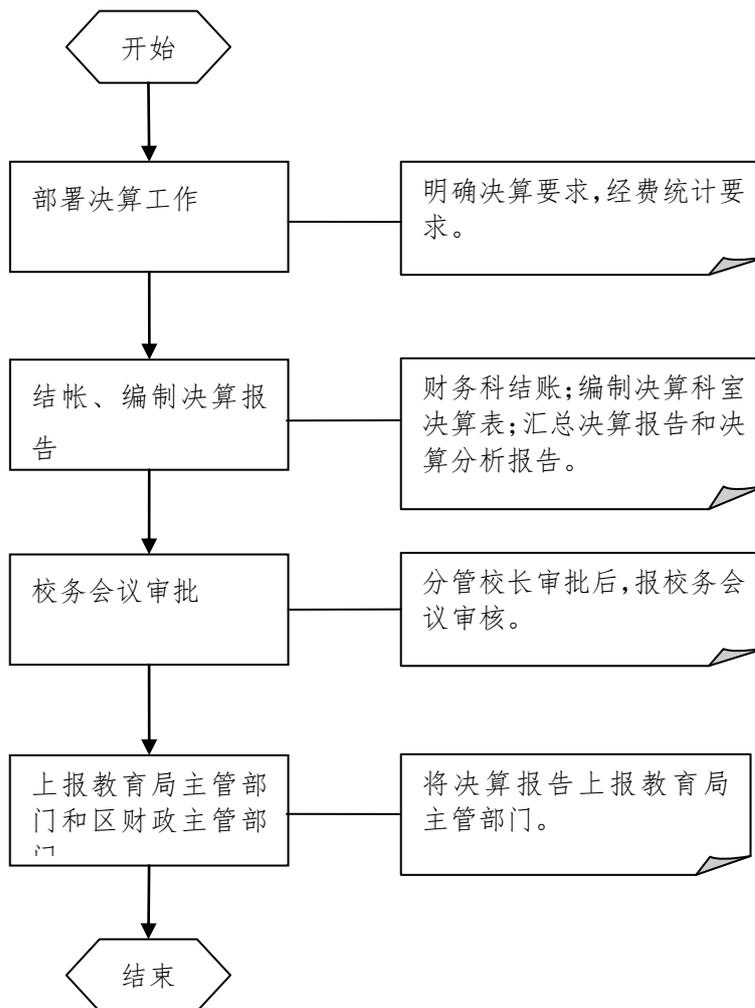
1. 财务科部署年终结账和决算工作。
2. 财务科负责单位年度财务收支决算工作。

3. 财务科将决算报告报分管财务的学校领导、学校主要领导审批。

4. 财务科将决算报告按规定程序报送教育局主管部门。

具体流程详见工作流程图（图 6）。

图 6 决算业务流程



#### （四）控制措施

1. 落实岗位责任制，做好决算报表编报和分析准备工作。

（1）财务科应当合理设置决算报表的编制岗位、审核岗位和分析岗位，落实岗位责任制。

（2）落实决算报表编制和分析责任。财务科根据教育局主管部门

---

的决算编制要求从会计信息系统提取相关信息编制决算报表和分析报告。

(3) 建立决算工作培训机制，确保相关工作人员及时掌握决算报表的编制要求。

(4) 要建立健全决算报表编制、审核和分析的工作制度，规范工作程序，提高决算工作质量。

## 2. 加强决算数据分析和运用

通过加强决算分析工作，分析预算执行情况、资金和实物资产的使用情况，针对存在的问题提出改进建议，建立决算与预算有效衔接、相互反映、相互促进的机制，进一步提升内部管理水平，提高财政资金使用效益。

## 3. 加强监督检查

内部审计部门根据控制目标与风险点，进行定期或不定期监督检查。监督检查具体内容有：是否按规定编报决算报表；决算报表是否经规定的审批权限审批；是否进行决算分析工作，决算分析结果是否得到有效运用，单位预算与决算是否相互脱节等。

---

# 收支业务控制

## 第一节 收支业务分析

### 一、收支业务描述

学校应加强收支业务的管理，建立健全收支业务内部管理制度。收到的财政性经费额度或拨款应及时入账；各类收款行为应合法合规，及时入账，需上缴财政的应及时上缴。建立健全支出执行机制，支出管理制度得到有效执行；支出事项申报理由充分，实际开支符合有关规定，原始凭证合法有效，会计核算准确；严格各类付款审批，手续齐备，支付准确。

收支业务包括收入和支出两个方面。收支业务应由财务科归口管理。

### 二、业务的主要风险

#### （一）支出业务的主要风险

1. 未建立健全支出管理制度和岗位责任制，不相容职责未分离，可能导致支出管理混乱，滋生舞弊风险，造成资金损失。
2. 支出的内部审批、审核、支付、核算和归档等关键环节权责不清晰，业务操作程序不明确，可能滋生舞弊风险，造成资金损失。
3. 支出申请不符合预算管理要求，支出范围及开支标准不符合相关规定，基本支出与项目支出之间相互挤占，可能导致学校预算失控或者经费控制目标难以实现的风险。
4. 各职能科室未落实支出责任，预算编制不合理，预算执行不到位，并可能存在舞弊的风险；科室负责人审核职责把关不严，未落实处

---

室支出的审核职责，造成资金使用效率不高和浪费等风险。

5. 支出未经适当的审批，重大支出未经学校领导班子集体研究决定，可能导致错误或者舞弊的风险。

6. 支出不符合国库集中支付、政府采购、公务卡结算等国家有关政策规定，可能导致支出业务违法违规的风险。

7. 采用虚假或者不符合要求的票据报销，可能导致虚假发票套取资金等支出业务违法违规的风险。

## **(二) 货币资金的主要风险**

1. 未实现不相容岗位相互分离，出纳人员既办理资金支付又经管账务处理，由一个人保管支付款项所需的全部印章，可能导致货币资金被贪污挪用的风险。

2. 货币资金的核查控制不严，未建立定期、不定期抽查核对库存现金和银行存款余额的制度，可能导致货币资金被贪污挪用的风险。

3. 未按照有关规定加强银行账户管理，出租、出借账户，可能导致学校违法违规或者利益受损的风险。

4. 未建立健全票据管理程序和责任制度，对各类票据的申领、启用、核销、销毁缺乏明确的规定，未建立票据管理台账，可能导致票据管理混乱。

5. 未设置专人对票据进行登记管理，可能导致票据丢失、相关人员发生错误或舞弊的风险，造成资金损失。

## **三、控制要求**

### **(一) 支出业务**

支出管理制度合规健全，并根据业务发展进行完善；建立健全支出

---

执行机制，支出管理制度得到有效执行；支出事项申报理由充分，实际开支符合有关规定，原始凭证合法有效，会计核算准确；严格各类银行票据支付审批，手续齐备，支付准确。

## （二）货币资金

现金收支合规，按法定限额存放现金，按时结账与定期清查，保证账实相符；银行账户开立（变更、销户）申请合理，办理程序规范，对银行账户进行动态监控，定期核对银行对账单，动态追踪未达账项；财务印章分人保管，职责明确，依据授权审批加盖财务印鉴。

# 四、主要控制环节和关键岗位

## （一）归口管理及关键控制岗位

财务科是学校收支业务的归口管理部门，负责对学校基本支出经费（人员支出、公用支出）、项目支出经费的收款、付款审核、报销及会计核算等工作。各职能科室负责本科室的收支业务的申请和审核，按经费管理使用的有关规定使用各类经费。

### 1. 收支业务

收支业务控制的关键岗位：学校主要领导，分管财务的学校领导；财务科负责人，财务科的会计岗位，财务科的出纳岗位；各职能科室主要负责人、各职能科室预算业务和财务报销的工作人。

### 2. 货币资金

货币资金业务控制的关键岗位：学校主要领导，分管财务的学校领导；财务科负责人，财务科的会计岗位，财务科的出纳岗位；各职能科室主要负责人、各职能科室发生货币业务的工作人员。

---

## （二）主要控制环节和表单

### 1. 收支业务

收支业务的主要控制环节：支出管理制度制定、支出管理制度执行、支出事项申报、报销与核算、银行付款结算。

收支业务的主要表单：报销单。

### 2. 货币资金

货币资金业务的主要控制环节：现金收支、存放、结账与清查；银行账户办理、收付、监控与对账；财务印鉴保管与使用。

货币资金业务的主要表单：付款审批单、报销单。

## 第二节 支出业务控制流程

支出是指学校为保障教育教学正常运转和完成工作任务所发生的资金耗费和损失，包括基本支出和项目支出。

### 一、基本支出—人员支出

#### （一）基本要求

基本支出的使用要保障学校正常运转和完成日常工作任务，包括人员支出和公用支出。人员支出是指维持机构正常运转且可归集到个人的各项支出。

人事科负责学校教职工工资薪金的管理工作；财务科负责工资薪金的发放，个人所得税扣缴和公积金的缴纳。

#### （二）控制目标

1. 确保学校教职工工资薪金的正常按时发放。
2. 确保学校教职工个人所得税、社保金及公积金及时缴纳。

### (三) 业务流程

1. 人事科编制人员情况表。人员情况表要全面反映所有人员的职级、薪酬标准，以及在岗、休假等情况。

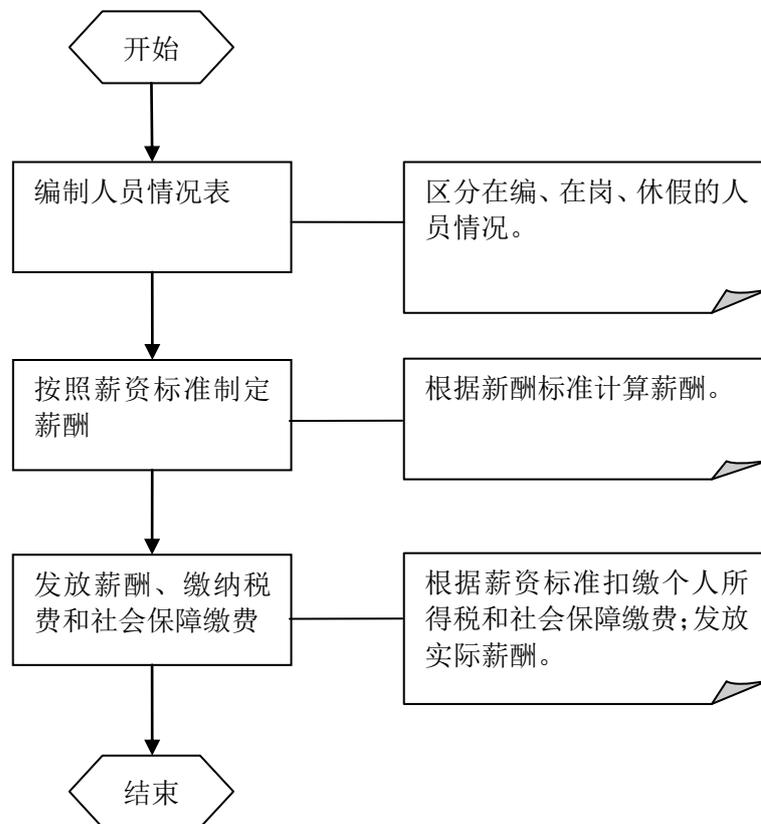
2. 人事科根据人员情况表，以及薪酬标准，核定人员工资，社会保障缴费等。人事科审核后，上报学校领导审批；需教育局行政部门审批的，上报教育局主管部门审批。

3. 经校领导和教育局主管部门审批后，交财务科填制扣缴个人所得税报告表及明细表。

4. 财务科根据薪资标准扣缴个人所得税和社会保障缴费，发放实际薪酬，向税务局保税，向社会保障部门缴纳各种社会保障缴费。

具体流程详见工作流程图（图 7）。

图 7“基本支出—人员支出”业务流程



---

#### （四）控制措施

1. 人事科根据薪酬标准核定有关人员的薪酬总额。
2. 人事科与财务科建立定期沟通机制，及时了结人员的变动和调整和薪酬发放标准，确保人员薪酬发放准确、及时。
3. 财务科及时代扣代缴个人所得税、社保金及公积金等社会缴费。

#### （五）具体业务流程举例

为了落实业务控制的要求，学校应结合学校的具体情况将“基本支出——人员支出”业务流程细化人事科、财务科等部门和岗位，并用业务流程图进行说明（图8）；对重要的业务环节的关键控制措施，需要进行解释和说明（

表7）；提供“基本支出——人员支出”业务相关的表单样式及填报要求，表单的审批等要求；提供“基本支出——人员支出”业务业务的制度和工作要求的索引，便于相关人员参照。人事科归口管理部门应对各职能科室的人员支出工作，予以及时指导；对于“基本支出——人员支出”业务过程中出现的问题，应予以及时沟通和解决。

图 8 “基本支出——人员支出”业务控制流程

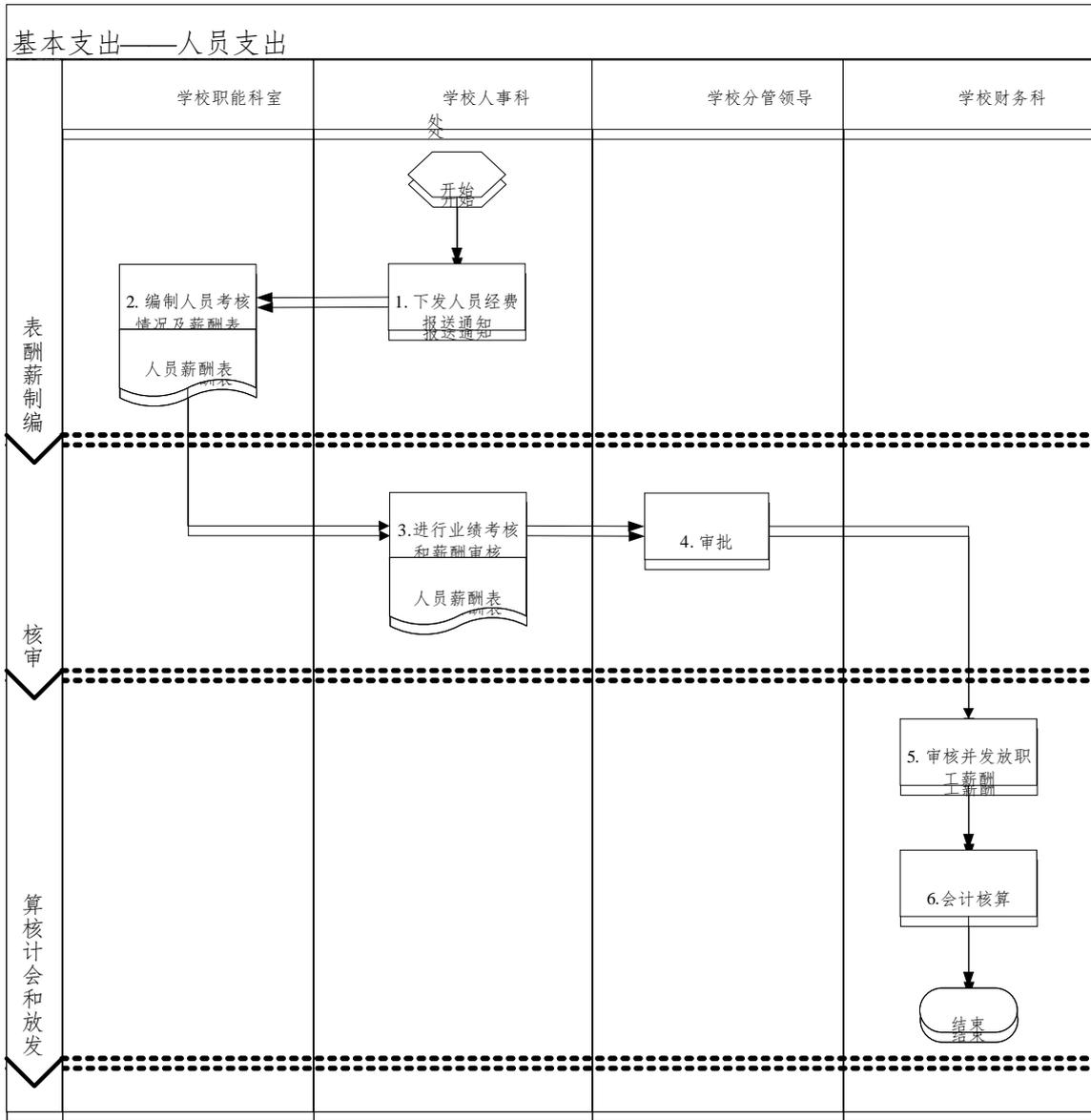


表 8 “基本支出——人员支出”业务部分控制要求

流程序号	责任部门	业务控制要求
1	人事科	1. 下发人员经费报送通知 人事科要明确薪酬报送的时间、要求。
2	职能科室	2. 编制人员情况和薪酬表 职能科室结合人员的在岗情况、业绩情况编制薪酬表，经本科室负责人审核后报人事科。
3	人事科	3. 进行业绩考核和薪酬审核 根据职工的岗位、职级、考勤和业绩等情况审核人员薪酬。

流程序号	责任部门	业务控制要求
5	财务科	<p>5. 审核并发放薪酬</p> <p>(1) 财务科及时代扣代缴个人所得税、社保金及公积金等社会缴费。</p> <p>(2) 根据薪资标准扣缴个人所得税和社会保障缴费，发放实际薪酬，向税务局保税，向社会保障部门缴纳各种社会保障缴费。</p>

## 二、基本支出—公用支出

### (一) 基本要求

公用支出的经费，用于维持机构正常运转，不能归集到个人的各项支出。

公用支出的使用科室负责提出用款计划。财务科进行用款计划审核。超范围、超额度的公用支出，由学校分管领导审批，如需根据授权审批程序进一步审批的，还需按规定执行。

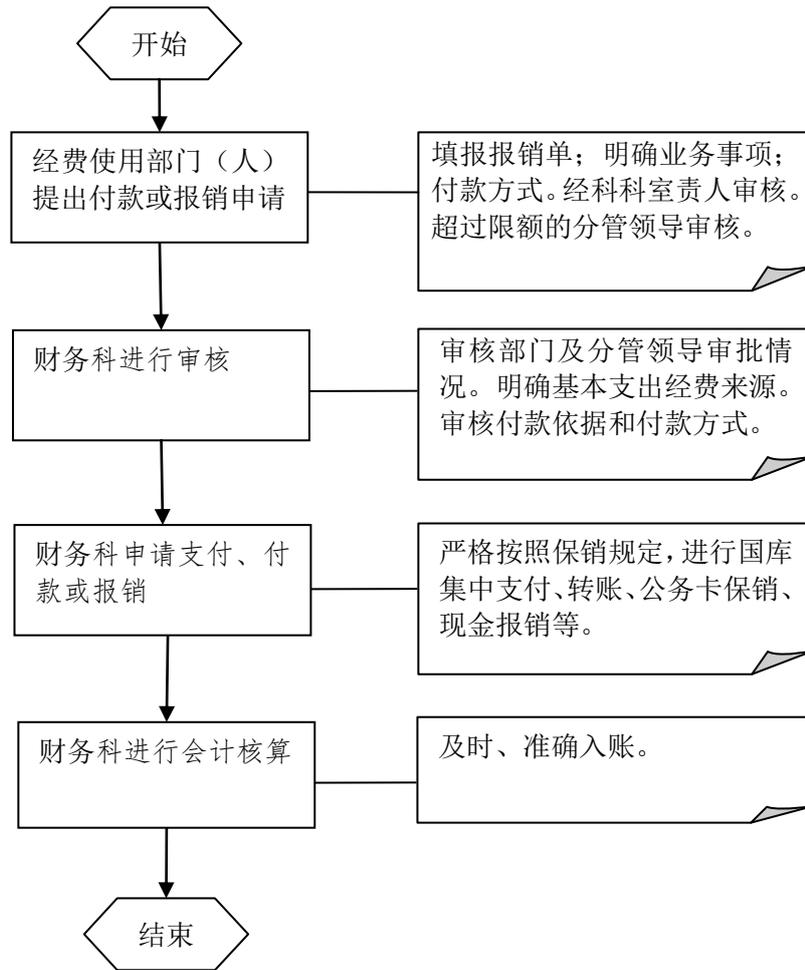
### (二) 控制目标

1. 公用支出符合国家相关法律法规的规定，包括开支范围和标准等。
2. 公用支出符合规定的程序与规范，审批手续完备。
3. 公用支出真实合理。

### (三) 业务流程

各职能科室发生日常公用支出，经办人应按费用报销流程规定办理报销手续。财务科在额度范围内予以报销，凭相关原始凭证进行会计核算。

图 9 “基本支出—公用支出”业务流程



教育局计财科对学校下达公用经费年度预算额度后，学校要根据各职能科室的职责和分工划分各职能科室的公用经费额度。若当月公用经费额度不足，学校可在预算管理系统中提前申请以后月份的额度。如额度不足，需按照预算调整的程序，申请调整预算，获得审批后，再进行经费报销。

具体流程详见工作流程图（图 9）。

#### （四）控制措施

1. 学校应建立健全支出业务各项规章制度；
2. 明确各项支出事项的开支范围和开支标准；
3. 严格审批程序，各项审核审批手续齐全。

---

4. 加强监督。公用支出要严格按预算管理的要求支出，“三公”经费是否在标准范围内列支；公用支出与项目支出要严格区分。

#### **（五）具体业务流程**

学校的公用经费只能用于学校的基本运转，不得用于发放人员经费。公用经费由财务科归口管理，各科室按照业务分工对公用经费的预算、使用进行管理；对于超过科室的公用经费，需要由分管领导进行审批，具体环节图 10 。

图 10“基本支出——公用支出”业务控制流程

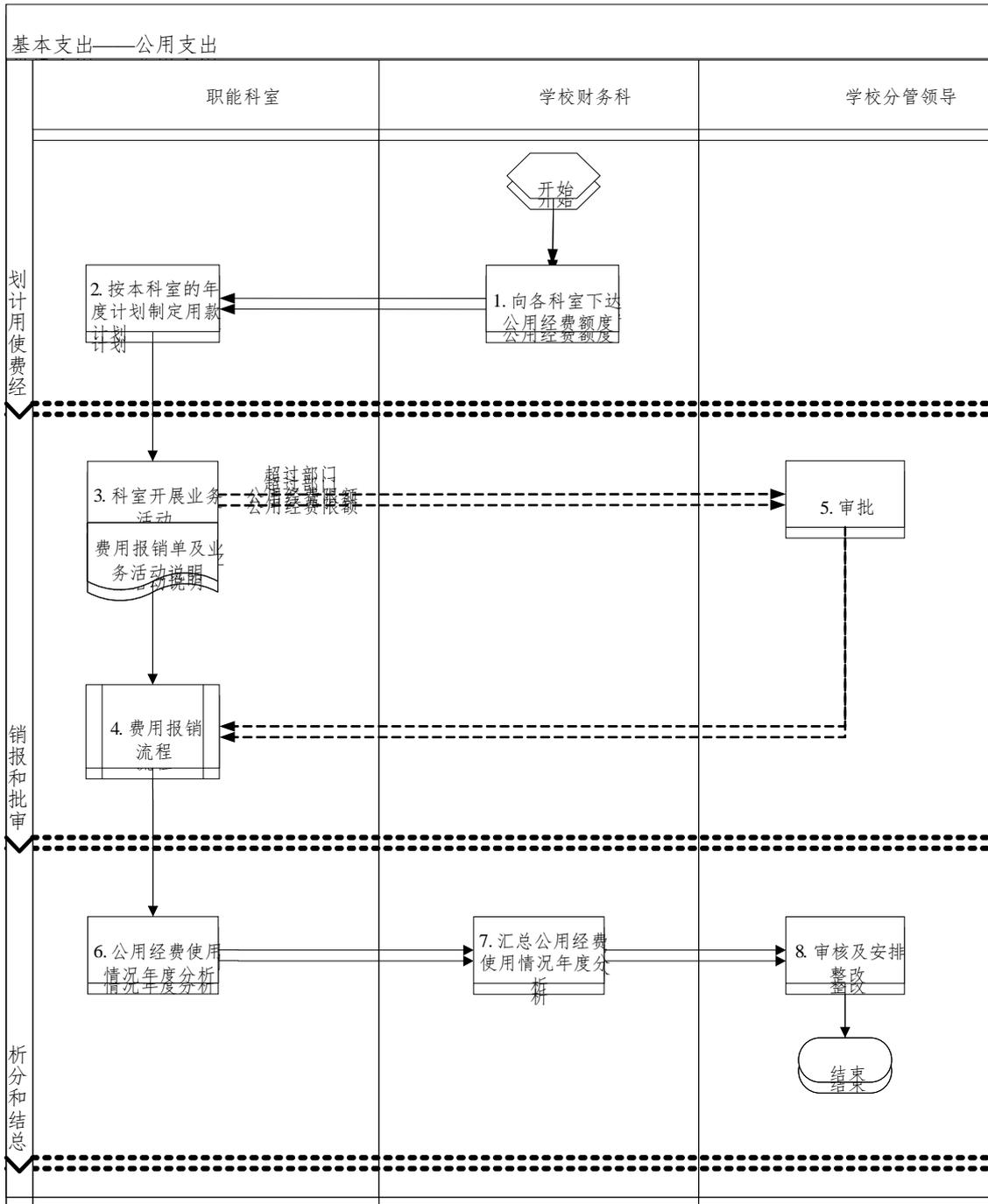


表 9“基本支出——项目支出”业务控制要求

流程序号	责任部门	业务控制要求
1	财务科	1. 向各科室下达公用经费额度 根据科室的业务特点、人员情况等核定各科室的公用经费额度。

流程序号	责任部门	业务控制要求
3	职能科室	3. 开展业务活动 职能科室按照计划开展业务活动；正常业务活动的经费超过限额，需经分管领导进行审批。
6	职能科室	6. 公用经费年度使用情况分析 年末，职能科室应对本科室的公用经费的使用情况进行分析，区分外部因素和管理因素，提高公用经费的管理水平。

### 三、项目支出

#### （一）基本要求

项目支出是指学校为完成特定的工作任务而发生的支出。项目支出的使用要按照批准的项目和用途使用，保证专款专用、实行单独核算，加强检查监督，保证项目支出的合理使用，提高项目资金的使用效益。

各职能科室负责本科室项目支出经费的用款申请、执行；财务科负责对用款计划的复核、执行进度跟踪；各职能科室分管领导负责项目支出经费申请、执行检查情况的审批工作。

#### （二）控制目标

1. 项目支出符合国家相关法律法规的规定，包括开支范围和标准等。
2. 项目支出符合规定的程序与规范，审批手续完备。
3. 项目支出真实、合理。

#### （三）业务流程

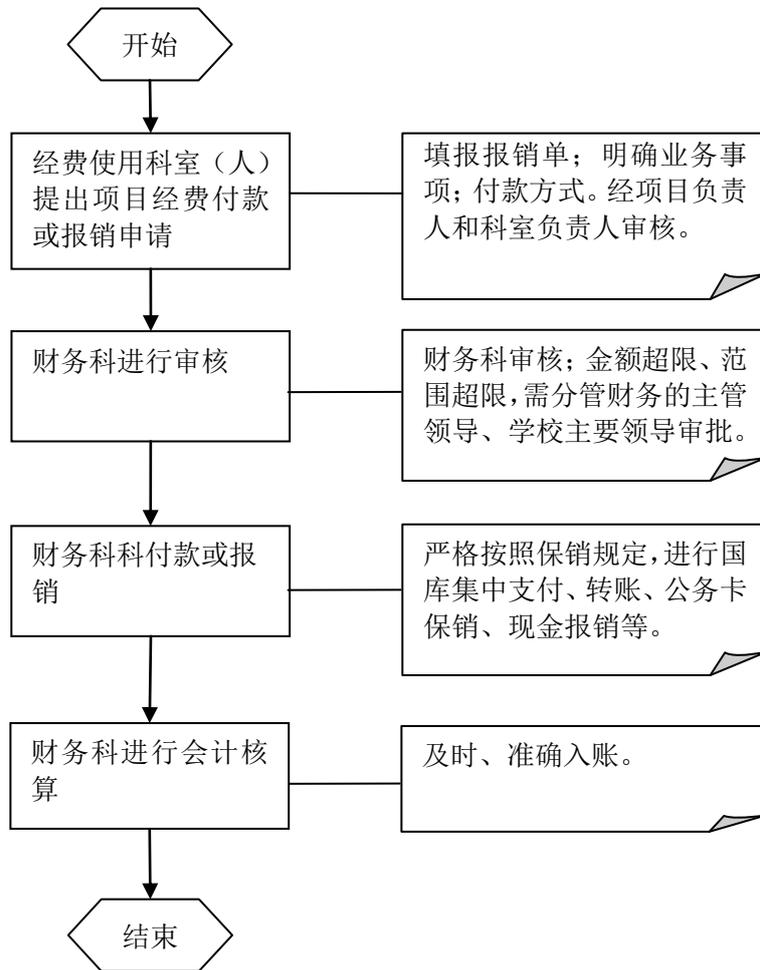
各职能科室发生项目支出，经办人应按费用报销流程规定办理报销手续。财务科在额度范围内予以报销，凭相关原始凭证进行会计核算。

##### 1. 报销申报

经费使用人完成业务和工作，应及时进行报销。经费使用人提出经

费报销申请，准备真实、完整的报销凭证。

图 11 项目支出业务流程



## 2. 预算审核

报销申请由项目负责人和项目归口科室进行审核；需财务科负责人审核，分管归口科室的单位领导、分管财务的学校领导以及学校主要领导审核的，应完成审批程序后报销。

财务科负责复核各职能科室上报的项目支出事项的预算情况。对于列入预算的事项，予以正常报销；对于尚未列入预算的事项，应先立项，再按照项目支出流程进行报销。

## 3. 费用报销

---

经批准的项目支出，财务科在额度范围内予以报销，凭相关原始凭证进行会计核算。

具体流程详见工作流程图（图 11）。

#### （四）控制措施

1. 建立健全支出业务各项规章制度。

2. 明确各项支出事项的开支范围和开支标准。项目支出要严格按预算管理的要求支出；未作预算安排需要按相应的预算调整流程处理。基本支出与项目支出要严格区分。项目支出内容是否与类款项一一对应。

3. 严格审批程序，各项审核审批手续齐全。

4. 加强监督检查。项目支出是否严格按预算管理的要求支出，未作预算安排的是否已按相应的预算调整流程处理。基本支出与项目支出是否严格区分。项目支出内容是否与类款项一一对应。项目支出是否经过分管财务的学校领导签字审批。

#### （五）具体业务流程

学校的项目支出具有专门用途。对于非基建项目，除了项目经费的使用环节，完整的项目管理还涉及项目立项和审批、项目预算编制、项目支出、结项考核等环节。项目立项和审批阶段，如需外部专家的，应组织外部专家的咨询和论证，确保项目的立项合理。

非基建项目业务控制流程及控制要求见图 12 和表 10。

图 12 非基建项目业务控制流程

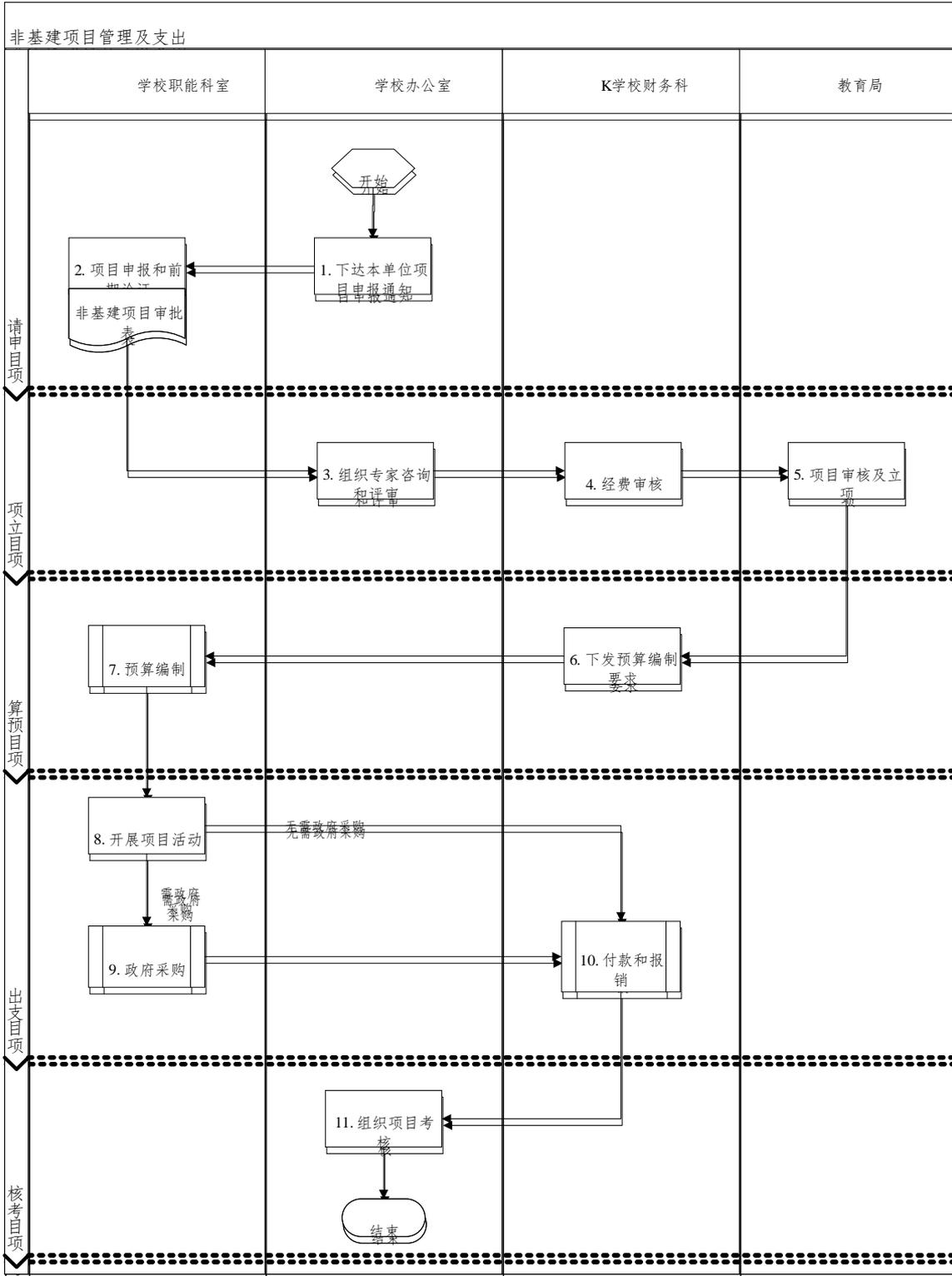


表 10 项目支出业务控制要求

流程序号	责任部门	业务控制要求
2	职能科室	1. 项目申报和前期论证 职能科室根据学校的事业规划及业务需要，拟定重点项目；在申报前，需进行必要的论证，对经费进行初步测算。
3	办公室	3. 组织专家咨询和评审 对申报项目进行论证和分析；专业性项目咨询专家，或组织专家评审。
8	职能科室	8. 开展项目活动 开展项目活动过程中会购买资产、服务、工程等，达到政府采购要求的按照政府采购程序执行；未达到政府采购要求的，按照付款和报销流程执行。
11	办公室	11. 组织考核 项目结束，由办公室组织对项目进行考核，考核内容包括：项目实现成效的评价、经费使用情况评价、项目的社会效益等。

## 四、支出费用报销

### （一）基本要求

学校要合法合规安排各项收支，节约使用各项资金，提高资金的使用效益。学校的经费报销或付款，可以按照国库集中收付制度的规定进行支付、公务转账、采用公务卡报销和现金报销等方式。

1. 国库集中收付制度是指由财政部门代表政府设置国库单一账户体系，所有财政性资金均纳入国库单一账户体系收缴、支付和管理的制度。国库集中收付制度分为财政授权支付和国库直接支付两种形式：

（1）财政授权支付应按照《上海市市级财政资金国库集中支付管理办法》核定的用款计划，由学校自行开具支付令，通过国库单一账户体系将资金支付到收款人（商品、服务和劳务供应商）。

---

(2) 国库直接支付是指按《上海市市级财政资金国库集中支付管理办法》核定的用款计划，由财政主管部门开具支付令，通过国库单一账户体系，直接将财政资金支付到收款人（商品、服务和劳务供应商）。

2. 公务卡是指学校职工所有的，可以用于学校日常公务支出和财务报销的个人信用卡。

经费使用科室负责经费转账或国库集中支付申请；经费使用人负责公务卡的报销申请。经费使用科室负责人和分管领导对付款及报销申请进行审批。财务科负责财政支付系统管理、财政授权支付的申请和国库直接支付的申请审核。

## **(二) 控制目标**

1. 各项支出取得的原始凭证符合相关规定，相关资料完整，审批手续完备。

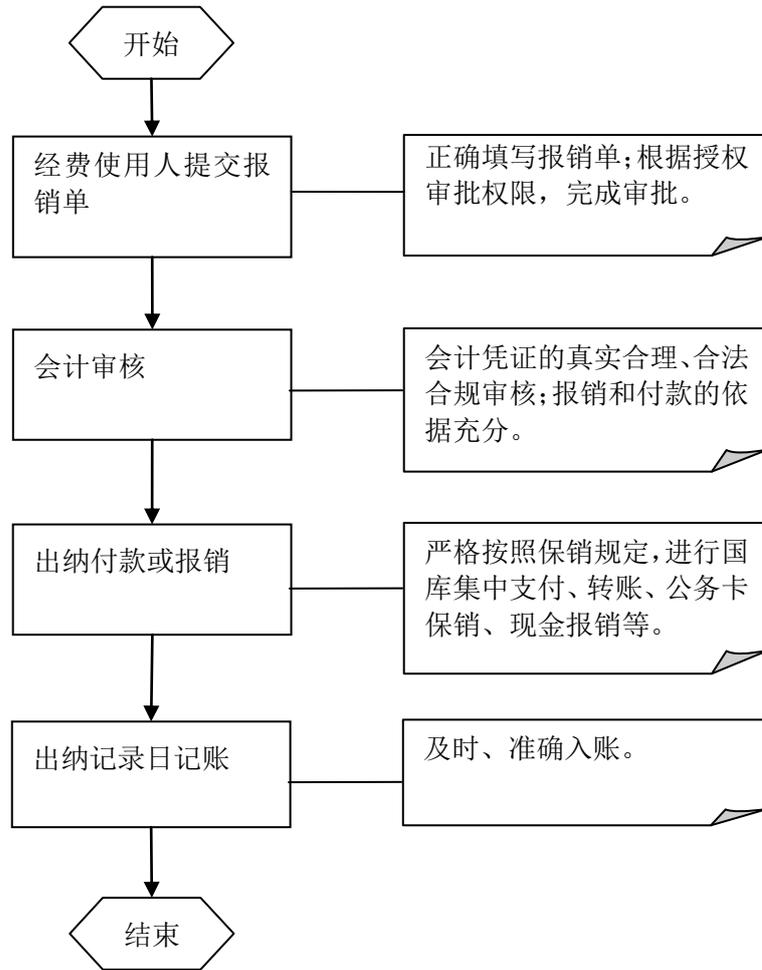
2. 确保货币资金和相关印章的保管和使用符合国家有关法律法规的规定。账实相符，银行、出纳和会计三方账务调节平衡，确保学校资金安全，避免发生资金被贪污和挪用等情况。

## **(三) 业务流程**

1. 各职能科室根据实际发生的支出事项及时取得相关原始凭证和资料，由经办人及时填写报销单据，并附原始凭证和资料，经科室主要负责人审核后，有归口科室的交由归口科室审核，经归口科室主要负责人审核后，报财务科审核。无归口科室的直接交由财务科审核。

2. 财务科会计岗位审核相关原始凭证。对不真实、不合法的原始凭证不予接受；对记载不准确、不完整的原始凭证予以退回，并按要求更正、补充。超过财务科审核的报销限额，应审核后报学校分管领导审批。

图 13 财务报销业务流程



3. 财务科出纳根据批准的报销申请费用支付方式。财政授权支付部分，在预算管理系统中录入相应收款人信息，匹配相关计划额度，打印银行票据，加盖银行印鉴章后交银行支付款项。支付给相关学校的款项，应通过银行转账方式支付。支付给个人的款项，凡超过学校限定金额的，应当使用公务卡结算；不超过限定金额及无刷卡条件支付的部分可以现金报销。财政直接支付部分，由出纳填写财政直接支付申请单据，经财务负责人签字审核并加盖财务科公章后，连同相关原始凭证复印件，上报教育局主管部门审核。教育局主管部门审核后报财政主管部门审批。

---

4. 报销费用支付后，出纳凭相关原始凭证登记日记账。出纳应定期核对零余额账户，确保零余额账户与预算系统授权支付统计表相应额度情况相符。定期核对银行存款账户，确保银行存款账户余额与银行对账单相符。定期盘点现金，确保库存现金与日记账账实相符。

具体流程详见工作流程图（图 13）。

#### （四）控制措施

1. 建立健全学校支出业务各项规章制度、不相容岗位分离和货币资金业务的岗位责任制，明确各岗位职责权限，确保不相容岗位相互分离、制约和监督。

2. 加强对各类票据的审核，确保凭证来源合法、内容真实、金额正确、审批手续齐全。

3. 严格按照规定办理资金支付手续。及时登记账目，及时核对账目。做到日清月结，账账、账实相符。

---

# 采购和政府采购业务控制

## 第一节 政府采购业务分析

### 一、政府采购业务描述

学校根据业务需要开展采购各类物资和服务。符合政府采购规定的各类采购，应遵守政府采购的规定。具体而言，政府采购是指学校使用财政性资金，按照《中华人民共和国政府采购法》规定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。政府集中采购目录和采购限额标准依照采购法规定的权限制定。

采购，是指以合同方式有偿取得货物、服务和工程的行为，包括购买、租赁、委托、雇用等。采购货物，是指采购各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。采购服务，是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。采购工程，是指建设工程，包括对建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。

学校应当明确相关岗位的职责权限，确保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、验收与保管等不相容岗位相互分离。学校可以由资产管理处作为采购、政府采购的归口管理部门。财务科负责对采购金额、预算执行等环节进行审核。

### 二、业务的主要风险

1. 未编制采购预算，采购计划安排不合理，未详细掌握学校对资产的实际需求和相关配备标准，可能导致资产配置闲置或浪费。

2. 通过“化整为零”等方式规避政府采购，规避政府采购监督，可能导致采购业务违法违规。

---

3. 未采用恰当的招标方式，或者在招投标中存在不规范甚至违法、舞弊等问题。

4. 供应商选择不当，采购方式不合理，招投标或定价机制不科学，采购审批不规范，可能导致舞弊行为或遭受欺诈。

5. 采购验收不规范，付款审核不严，可能导致实际接受物资与采购合约有差异、资金损失或信用受损。

6. 工程项目无可行性研究或者可行性研究流于形式，可能导致浪费财政资金。

7. 设计方案不合理，设计不周全，可能影响工程项目质量或造成安全隐患。

8. 未严格执行当年度集中采购目录范围和采购限额标准，通过压低等方式规避政府采购，施工过程中再追加预算，可能导致采购业务违法违规。

9. 招标过程中未做到公平、合理，施工单位资质不符合要求或挂靠、冒用他人名义投标；未采用恰当的采购方式，或在招投标中存在违法违规行为，可能导致舞弊行为。

10. 施工现场控制不当，施工材料以次充好，可能导致工程质量低劣；施工监理不到位，可能导致施工安全隐患。

11. 竣工验收不规范，把关不严，可能导致交付使用的工程质量不过关。

12. 竣工财务审计流于形式，可能导致竣工决算失真。

### **三、控制要求**

1. 建立完善的政府采购内部管理制度，明确采购业务的内部实施

---

机构，明确各参与科室和人员的职责。

2. 根据学校的有关规定编制采购预算，合理安排采购计划。

3. 严格执行《中华人民共和国政府采购法》等法律法规，保证应当纳入集中采购的项目都采用集中采购程序。

4. 规范招投标行为，规范采购验收程序。

5. 项目立项科学合理，决策过程合法规范，建立与基本建设项目相关的审核制度，招标过程合法合规，建设过程控制有效，竣工验收和资产移交合法合规。

6. 会计核算确定，档案管理完备。

#### **四、主要控制环节和关键岗位**

##### **(一) 归口管理及关键控制岗位**

总务处是采购业务的归口管理部门，负责对学校各类物资、服务及工程采购工作进行统筹、组织和管理，按照需求合理、程序规范的方式进行采购。各职能科室负责本科室各类物资、服务和工程采购的申请、论证工作。

政府采购业务控制的关键岗位包括：各职能科室的采购预算编制岗位；总务处的采购审批岗位、招标文件起草岗位、招标合同复核岗位、合同签订岗位、商品和服务验收岗位、商品保管岗位、采购执行岗位；财务科的采购付款岗位、会计记录岗位。

##### **(二) 主要控制环节和表单**

采购业务包括的主要控制环节包括：采购制度的制定、采购申请、采购审批、采购合同签订、采购过程控制、采购付款。采购预算的编报及批复、采购需求制定、采购方式确定、招投标管理、合同备案、验收

---

与款项支付。

涉及工程采购时，主要环节还包括：工程采购项目立项和可行性研究、工程设计、工程施工、工程建设政府采购招投标、工程竣工和决算、工程审价和监理。

采购业务的主要表单：采购申请和审批表；招投标审核表等。

## 第二节 采购业务控制流程

### 一、购置货物

#### （一）基本要求

“采购业务—购置货物”控制，指学校为了开展日常政务活动或为公众服务的需要，在财政监督前提下所采购货物业务的过程中，通过委托采购代理机构组织的政府采购、自行组织的政府采购和自行组织的零星采购等管理模式实现对货物的购买。学校可以根据采购对象，明确管理职责。

涉及信息化建设的物资采购，学校信息中心为归口管理部门。由信息中心统筹学校的信息化建设的物资采购需求，各职能科室根据信息化建设要求报送需求；财务科审核经费预算；总务处组织采购，与信息中心一同组织验收。

不涉及信息化建设的物资采购，总务处为归口管理部门。由各职能科室根据业务需要，报送采购需求；财务科审核经费预算；总务处组织采购、验收。

#### （二）控制目标

1. 安排的采购计划符合年度采购预算。

---

2. 严格执行政府采购法、合同法等法律法规，保证采购程序、采购方式合法合规。

3. 采购、验收程序规范，岗位有效分离。

### （三）业务流程

采购货物一般要经过采购准备，采购申请，确定采购方式，进行集中采购或分散采购，与供货方签订购置合同，验收入库和付款等环节。

#### 1. 采购准备

（1）年初已确定采购需求的，或者年初未确定采购需求但拟购货物属于年度政府采购集中采购目录范围的，由总务处根据业务需要提出货物采购需求后报办财务科。财务科审核货物采购预算。总务处按照年度政府采购集中采购目录范围和采购限额标准确定采购方式，并将货物采购的具体需求、采购方式、预算经费等上报分管财务的学校领导审批。

（2）在年度中提出货物采购需求，且拟购货物不属于年度政府采购集中采购目录范围的，由总务处拟写签报会签财务科，明确具体采购需求、确定采购方式和经费，并报总务处和分管财务的学校领导审批。其中，属于信息化设备的采购，还应由信息中心审核。

#### 2. 采购实施

##### （1）集中采购

##### ①确定社会采购代理机构

学校货物集中采购由总务处委托市政府采购中心代理采购。

##### ②确定采购方式

电子集市采购：采购的货物属于年度政府采购集中采购目录范围内集市采购的，由市政府采购中心定期招投标后在政府采购网上发布，按照协议采购网上供货，由总务处实行电子集市竞价采购；属定点采购的，

---

由总务处实行电子集市直购方式采购。

非电子集市采购：采购的货物属于年度政府采购集中采购目录范围内非集市采购的，由总务处委托市政府采购中心代理采购。

其中：采购的货物预算金额在规定限额以上的，由总务处委托市政府采购中心组织公开招标采购，相关招投标手续由市、区政府采购中心代理。采购货物预算金额在规定限额以下的，由总务处委托各级政府采购中心组织非招标采购方式采购，相关手续由各级政府采购中心代理。

### ③申请采购方式变更

#### a. 未经公开招标而直接申请变更采购方式的

达到公开招标数额的货物采购，未经公开招标而需要变更采购方式的，由总务处会同财务科提出采购变更方式意见，上报总务处、分管财务的学校领导审批。经学校领导审批后，由财务科上报教育局财政主管部门批准后会同资产管理处实施采购。

拟采用单一来源方式采购的，应按照规定进行公示，并在公示通过后，由总务处将公示材料与上述材料一并报送教育局财政主管部门。

#### b. 达到公开招标数额标准的货物采购项目，公开招标失败后申请变更采购方式

如公开招标发生流标的：由总务处会同财务科组织从政府采购专家库中抽取相关专家组，请专家对招标文件中是否有不合理条款进行评审；经专家评审后，由总务处和财务科报分管学校领导审核同意后，由财务科将采购方式调整意见上报教育局财政主管部门审批；经教育局财政主管部门审批后，由财务科按审批同意后的采购方式组织实施采购。

如公开招标发生废标的：由总务处会同财务科根据专家评审意见，将采购方式调整申请上报总务处及财务科的学校分管领导审批，并报经

---

教育局财政主管部门审批。经财政主管部门审批同意后，由总务处组织实施采购。

## （2）分散采购

### ①确定社会采购代理机构

如属于信息化设备，由信息中心按照信息化管理的有关规定，可在每年度需选择确定社会采购代理机构承担学校分散采购和其他采购形式的信息化设备政府采购代理招标工作。如属于非信息化设备，由总务处按照上述规定所产生的社会采购代理机构，承担通过分散采购和其他采购形式的非信息化设备政府采购代理招标工作。

### ②确定采购方式

采购的货物预算金额在规定限额以上的，且属于政府采购集中采购目录范围以外的，委托区政府采购中心或者具有政府采购代理资格的采购代理机构组织公开招标采购，相关招投标手续由区政府采购中心或采购代理机构代理。

采购的货物预算金额在规定限额以下，且属于政府采购集中采购目录范围以外，同时其采购货物单项预算金额在规定限额以上或者批量预算金额在规定限额以上的货物，由总务处委托具有政府采购代理资格的采购代理机构组织非招标采购方式采购，相关手续由采购代理机构代理。

### ③申请采购方式变更

分散采购发生采购方式变更的操作流程与集中采购相同。

## （3）确定中标供应商

采购货物委托市、区政府采购中心（或者具有区政府采购代理资格的其他采购代理机构）代理的采购项目，根据采购活动过程评定产生中

---

标候选供应商。

#### （4）零星采购

零星采购是指按规定可由科室实施采购的物品。如零星采购的货物达到固定资产标准的，由总务处会同财务科组织采购。

### 3. 合同签订

合同签订原则上按照“谁组织采购，谁负责签订”的原则执行。货物采购过程中，按照法律、法规规定需要起草合同文本的，由总务处草拟合同并与财务科、综合办公室（政策法规）会签后，报经学校领导审批后，与供应商签订合同。

### 4. 验收付款

在实施采购后，由请购部门会同信息中心、总务处进行验收，填写合同验收付款说明，由财务科按付款流程审批付款。

如相关货物不符合采购要求的，由总务处负责协调供应商落实采购要求，并由总务处重新上报学校分管领导审批同意后，由财务科按付款流程审批付款。

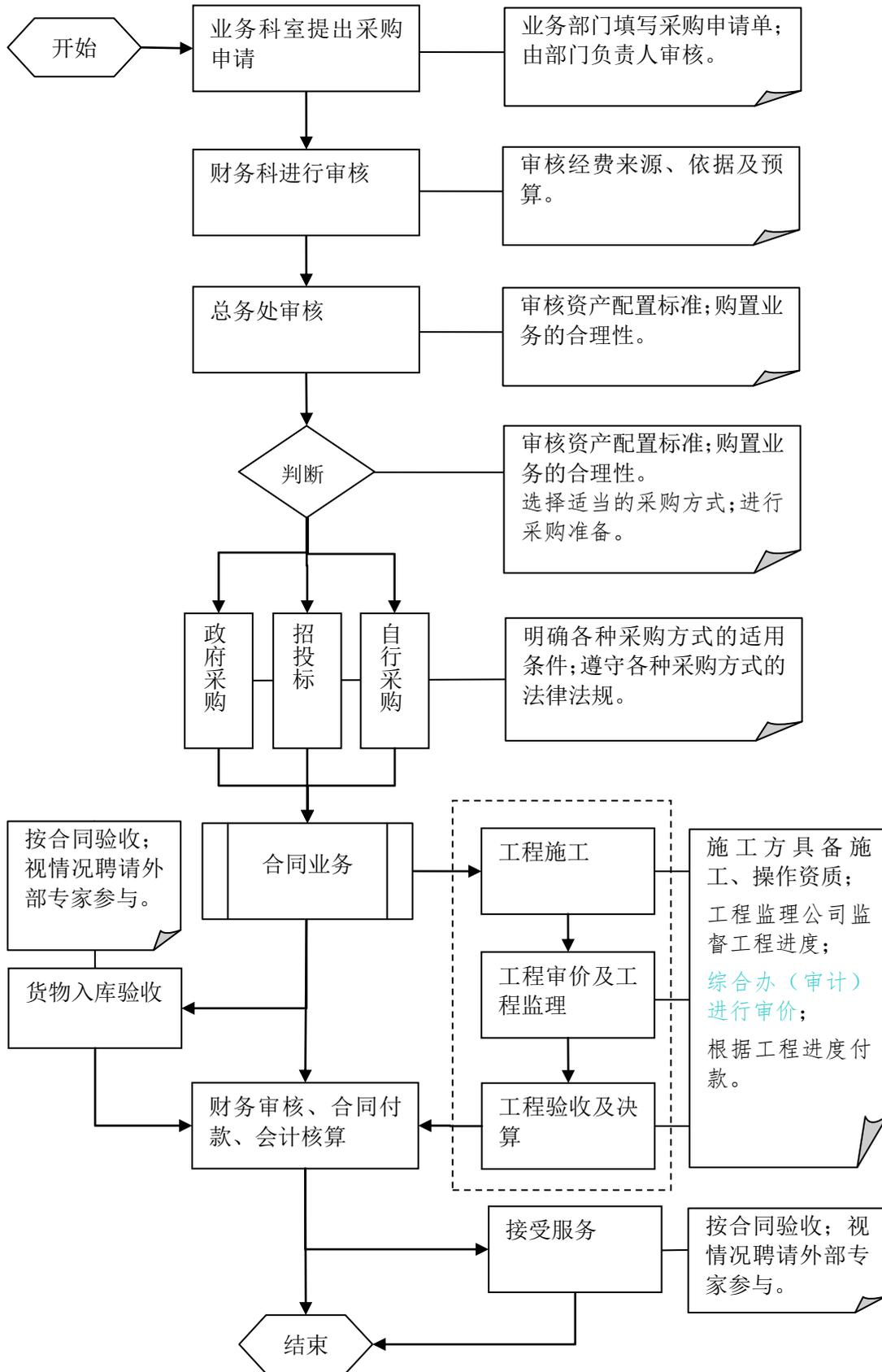
具体流程详见工作流程图（图 14）。

## （四）控制措施

1. 合理、科学编制年度采购预算。在全面调查学校在用办公设备等货物情况的基础上，编制年度采购预算。

2. 制定明确的采购需求。包括采购货物名称、采购金额、采购时限、资金来源等。所需采购的货物需由相关职能科室负责人审核并报学校分管职能科室的校领导审核同意。采购需求描述明确，属于信息化的货物需由信息中心明确规格型号。

图 14 采购业务主要环节



---

3. 确定采购方式。严格按照年度集中采购目录范围和采购限额标准，分别采取不同的采购方式进行采购。

4. 采购过程管理。委托区政府采购中心或其他采购代理机构代理公开招标和非公开招标的货物采购项目，参与采购活动的供应商数量和评审专家人数应符合规定，采购过程各环节应符合公开、公平、公正的原则，不得指定供应商为中标人。

5. 款项支付。支付货款应提供采购合同、验收报告及分管单位领导审批的相关材料。

## 二、购置服务

### （一）基本要求

“采购业务——购置服务”控制，指学校为了开展日常政务活动或为公众服务的需要，在区财政监督下开展采购服务业务，即通过委托采购代理机构组织的政府采购、自行组织的政府采购和自行组织的零星采购等管理模式实现对服务的购买。

1. 各职能科室负责提交服务采购申请，明确采购服务的基本需求；负责确定服务采购的供应商；负责拟订服务采购合同；负责验收采购服务。

2. 总务处负责服务采购的预算资金审核；按照年度政府采购集中采购目录和采购限额标准确定采购方式；组织实施政府采购工作；根据服务购置科室验收和合同履行情况支付货款。

3. 信息中心负责汇总、审核各职能科室提出信息化服务的采购申请，明确信息化服务的具体采购需求；负责拟订采购信息化服务的合同；负责信息化服务的验收工作。

---

## （二）控制目标

1. 安排的采购服务的计划符合年度采购预算。

2. 严格执行政府采购法、合同法等法律法规，保证采购程序、采购方式合法规范。

3. 采购、验收程序规范，岗位有效分离。

## （三）业务流程

### 1. 采购准备

由服务购置科室根据业务发展需要提出服务采购需求，拟写服务采购签报会签财务科，确定服务采购的经费预算、采购方式、资金渠道后，上报总务处和分管财务的学校领导审批。

注：信息化服务项目采购（如：软件运维服务等），可以由信息中心作为归口管理部门按上述流程作采购准备。

### 2. 采购实施

#### （1）集中采购

##### ①确定社会采购代理机构

集中采购由总务处委托市政府采购中心代理采购。

##### ②确定采购方式

电子集市采购：采购的服务属年度政府采购集中采购目录范围内集市采购的，由区政府采购中心定期招投标后在政府采购网上发布，按照协议采购网上供货，由总务处实行电子集市竞价采购；属定点采购的，由总务处实行电子集市直购方式采购。

非电子集市采购：采购的服务属于年度政府采购集中采购目录范围内非集市采购的，由总务处委托市政府采购中心代理采购。

其中：采购的服务预算金额在规定限额以上，且属于年度政府采购



---

## （2）分散采购

### ①确定社会采购代理机构

如属于信息化服务采购，由信息中心按照《上海市财政局信息化项目预算编制及采购管理办法》（沪财信〔2014〕3号）的要求，每年度需选择确定社会采购代理机构承担学校分散采购和其他采购形式的服务采购政府采购代理招标工作。如属于非信息化服务采购，由各服务采购处室按照上述规定所产生的社会采购代理机构，承担政府采购代理招标工作。

### ②确定采购方式

采购的服务预算金额在规定范围内，或者预算金额在规定限额以上但拟采购服务项目不属于年度政府采购集中采购目录范围内的，由总务处委托各级政府采购中心或者具有政府采购代理资格的采购代理机构组织采购，相关手续由采购代理机构代理。

其中：对于采购服务项目预算金额在 50000 元以上的，采用公开招标方式进行采购；预算金额在 50000 元以内的，采用非公开招标方式进行采购。

### ③申请采购方式变更

分散采购发生采购方式变更的操作流程与集中采购相同。

## （3）确定中标供应商

采购服务委托区政府采购中心或者具有政府采购代理资格的其他采购代理机构代理的采购项目，根据采购活动过程评定产生中标候选供应商。服务购置科室将评定结果报请服务购置科室学校分管领导审批同意后，确定中标供应商。

## 3. 合同签订

---

合同签订原则上按照“谁组织采购，谁负责签订”的原则执行。服务采购过程中，按照法律、法规规定需要起草合同文本的，由服务购置处室草拟合同并会签财务科、政策法规处，报总务处的分管学校领导审批后，与供应商签订合同。

#### 4. 验收付款

在实施采购后，由服务购置科室验收供应商提供的验收单据等相关资料，填写合同验收付款说明，由财务科按付款流程审批付款。

如相关服务验收工作不符合采购要求的，由总务处负责协调供应商落实采购要求，并由总务处重新上报学校分管领导审批同意后，由财务科按付款流程审批付款。

具体流程详见工作流程图（图 14）。

### （四）控制措施

1. 合理、科学编制年度采购预算。相关职能科室根据本科室的工作实际需求，编制年度采购预算。

2. 制定明确的采购需求。相关职能科室提出的购买服务申请，应明确描述采购需求内容，包括采购项目名称、采购金额、采购时限、资金来源等。

3. 确定采购方式。严格按照年度集中采购目录范围和采购限额标准，分别采取不同的采购方式进行采购。

4. 采购过程管理。委托区政府采购中心或其他采购代理资质的代理机构代理公开招标或非公开招标的服务采购项目，参与采购活动的供应商数量和评审专家人数应符合规定，采购过程各环节应符合公开、公平、公正的原则，不得指定供应商作为中标方。

5. 验收与款项支付。总务处申请付款时，需提供采购合同、验收

---

报告及分管财务的学校领导相关审批材料。

6. 加强监督检查。属于应报经区经信委审批的信息化服务项目是否办理了报批手续。政府采购方式是否符合法律法规的规定。按照政府采购信息公开要求，重点应监督检查公开招标公告、邀请招标资格预审公告、中标公告、竞争性谈判采购公告等公告的政府采购信息。

### **三、购置工程**

#### **(一) 基本要求**

“采购业务—购置工程”控制，指学校为了开展日常政务活动或为公众服务的需要，在财政监督下采购工程业务过程中，通过委托采购代理机构组织的政府采购、自行组织的政府采购和自行组织的零星采购等管理模式实现对工程项目的购买。

各职能科室负责提交采购工程申请，其中：学校的一般工程项目由总务处组织实施，信息化工程项目由信息中心负责组织实施。

总务处确定采购方式，组织实施政府采购工作。财务科负责工程采购的预算资金审核，负责根据工程采购的验收和合同履行情况支付货款。

#### **(二) 控制目标**

1. 安排的采购计划符合年度采购预算。
2. 采购工程计划与学校主管部门审批相吻合。
3. 规范招投标行为，确保招投标公开、公平、公正。

#### **(三) 业务流程**

1. 年度工程项目申报。工程项目申报经科室主要负责人、财务科负责人及分管各自业务的学校领导审核并报学校主要领导同意后（涉及

---

公开招标的工程项目，应报经校务会议或党委会议审定)，委托社会中介机构制作工程项目建议书和工程项目可行性研究报告，报送教育局主管部门审批。

2. 根据教育局主管部门批复，委托社会中介机构制作工程项目初步设计方案和项目概预算报告。财务科根据报告的概预算，以年度集中采购目录范围和采购限额标准为依据，将所需采购工程业务的采购方式进行分类，财务科负责人审核后，报分管财务的学校领导审批。

3. 工程项目招投标。采购的工程项目属于政府采购目录范围以外的，预算金额在 50000 元以下的，由职能科室将拟采购的工程报请其分管学校领导批准后，由总务处组织采购；预算金额在 50000 元内的，属于分散采购，由总务处委托具有政府采购代理资格的代理机构采购，相关招投标手续由代理机构代理。采购的工程项目预算金额在 50000 元以上的，采用公开招标方式采购。其中：采购的工程属于政府采购目录范围以内的，由总务处委托区政府采购中心代理采购活动，相关招投标手续由区政府采购中心代理；采购的工程属于政府采购目录范围以外的，由总务处委托具有工程招标代理资格和政府采购代理资格的采购代理机构代理采购活动，相关招投标手续由区政府采购中心或代理机构代理。通过招投标，确定工程项目施工单位、工程监理单位和投资监理单位，与相关单位分别签订合同。

#### 4. 中标供应商的确定

工程项目委托区政府采购中心或者具有政府采购代理资格的采购代理机构代理的，由区政府采购中心或采购代理机构代理组织相关政府采购的招投标工作，评定中标候选供应商。总务处将评定结果报请学校分管领导审批同意后，确定中标供应商，并在中标通知发出后的 30 日

---

内与中标供应商签订采购合同。

5. 总务处在主管部门发放工程项目施工许可证后，正式组织工程项目实施并根据工程施工进度支付工程施工进度款。

6. 工程竣工后，由总务处组织工程验收并根据审价报告进行财务决算，支付工程余款。

具体流程详见工作流程图（图 14）。

#### （四）控制措施

1. 对工程项目建议和可行性研究报告应确保项目决策科学、合理。

2. 工程设计、施工监理、施工审价单位应当具有相应的资质。

3. 采购方式严格按照年度集中采购目录范围和采购限额标准，分别采取不同的采购方式进行采购。不得人为分解工程项目，规避招标程序。

4. 委托政府采购部门或具有政府采购代理资格的代理机构代理组织的政府采购，代理机构应当根据“公开、公正、公平”的原则组织招投标活动，不得指定供应商作为中标方。评标结果应该有充分评标记录作为依据，充分体现公开、公正、公平。

5. 建立严格的工程项目监理制度，监理人员深入施工现场，客观公正执行各项监理任务。准确把握工程进度，根据合同约定，及时正确地提请支付工程款。

6. 建立竣工决算环节的控制制度，未经竣工决算审计，不得办理资产验收和移交手续。总务处申请付款时，需提供采购合同、验收报告、及学校分管领导的相关审批材料。

7. 加强监督检查。项目建议书、可行性研究报告是否经主管部门审批。工程设计、施工监理、施工审价等中介服务单位资质是否符合要求，委托程序是否合法合规。工程项目采用的招投标方式是否遵守合同

---

法、政府采购法等规定。

---

# 资产业务控制

## 第一节 资产业务分析

### 一、资产业务描述

学校的资产是学校开展业务的资金和物质基础。学校应当建立健全资产内部管理制度，资产管理符合国有资产管理的有关规定。结合自身业务特点，对资产实行分类管理和过程管理；明确相关部门和岗位的职责权限，强化对配置、使用和处置等关键环节的管控。

按照学校目前现状，资产控制主要涉及对货币资金、实物资产的管理、无形资产的管理。

### 二、业务的主要风险

#### 1. 货币资金

未按规定严格管理货币资金，可能造成货币资金被挪用和贪污等安全风险。

#### 2. 实物资产

(1) 资产配置分析不到位，未编制预算或者按照资产购置标准编制购置预算，可能造成资产搁置或重复配置。

(2) 资产采购未履行应有的审批手续，新增资产验收程序不规范，资产登记内容不完整，可能造成资产信息失真。

(3) 资产领用手续不严，可能造成资产使用效率低下。资产处置未按照国家规定执行，可能造成资产处置行为不合法、不合规或者舞弊情形。

---

### 三、控制要求

#### 1. 货币资金

确保货币资金和相关印章、票据管理和使用符合国家有关法律法规的规定，银行账户的开立和管理符合国家有关规定；保证货币资金安全完整，避免货币资金被盗窃、贪污和挪用等情况；账实相符，不存在白条抵库等情况，确保银行、出纳和会计三方账务调节平衡；货币资金管理有效，提高资金的使用效率。

#### 2. 实物资产

制定资产管理制度，并进行不断完善；学校应建立健全资产管理制度执行机制，资产管理制度得到严格执行；资产领用、处置手续齐全，正确进行账务处理，定期清查在用资产，确保账实相符。

### 四、主要控制环节和关键岗位

#### （一）归口管理及关键控制岗位

总务处是实物资产业务的归口管理部门，负责对学校实物物资的使用、维护、处置等工作进行统筹、组织和管理，确保实物资产的完整和正常使用。货币资金由财务科归口管理，负责对学校货币资金的收款、支付、日常管理。各职能科室负责本科室实物资产的使用管理，维修维护申请和审核工作；负责对本科室货币资金支付的申请和审核工作。

资产业务控制的关键岗位包括：学校主要领导及各相关职能科室学校分管领导；总务处负责人，固定资产管理岗位；各职能科室负责人、各职能科室资产保管人和使用人；财务科负责人、会计、出纳等。

#### （二）主要控制环节和表单

##### 1. 货币资金

---

货币资金的主要控制环节：资金支付申请、支付审批、支付复核、支付环节。

货币资金业务的主要表单：付款申请表；货币资金盘点表；银行对账单等。

## 2. 实物资产

实物资产的主要控制环节：资产配置预算、实物资产管理、资产验收入库、实物资产领用、实物资产日常保管维护、实物资产处置、实物资产清查盘点。

实物资产业务的主要表单：物资领用申请表；资产处置申请表；资产盘点表等。

## 第二节 货币资金与票据管理

### 一、货币资金

#### （一）基本要求

货币资金是流动性最强的流动资产，控制风险较高。现金管理控制是指学校应加强现金管理，严格按照国家相关规定的标准和范围使用现金，确保学校资金的安全完整。学校的货币资金是指学校拥有的现金、银行存款、零余额账户用款额度和其他货币资金等。

零余额账户是指学校经区财政部门批准，在国库集中支付代理银行和非税收入收缴代理银行开立的，用于办理国库集中收付业务的银行结算账户。

银行账户管理控制是指通过严格控制并规范银行账户，加强预算管理，强化资金监管，确保学校资产的安全完整和保障学校各项工作正常

---

运转。

财务科出纳负责现金管理工作；财务科负责人负责资金收付业务的审核；超过限额的应经过学校财务主管领导审批。

## （二）控制目标

1. 确保资金安全完整，避免资金被盗窃、贪污和挪用等情况发生。
2. 账实相符，不存在白条抵库、私设“小金库”等情况。确保“收支两条线”，不得坐支现金。
3. 资金运转管理有效，不存在流动性风险，提高资金的使用效率。
4. 银行账户的开立和管理符合国家有关法律法规的规定，确保相关印章保管符合相关规定。
5. 确保学校资金安全，避免发生资金被贪污和挪用等情况。

## （三）业务流程

1. 日常库存现金。财务科出纳根据日常现金使用情况，填写“现金库存限额核定书”，报财务科负责人审核批准后，报银行审批。银行核定现金库存金额。

2. 现金收取。财务科出纳收到现金后应当面清点，及时入账。如收到的款项属于往来款项，财务科开具往来结算票据；属于“八项收入”的款项，财务科应开具《非税收入一般缴款书》，将收入及时上缴国库。

3. 提取现金。使用人填制提取现金使用表，说明现金用途，由出纳初审后，报财务负责人审核；超过限额的报学校分管领导审核。出纳收到现金后，应当面清点，确认金额正确后签字收款。出纳凭原始凭证登记日记账。

## （四）控制措施

1. 严格控制库存现金，除丧葬抚恤金等特殊资金需求外，不得超

---

过银行批准的现金库存限额核定数。

2. 建立健全内部管理制度，实行不相容岗位分离。

3. 明确由财务科归口管理收款业务。不得截留、挪用、私分应缴财政的收入，严禁私设“小金库”、账外账。

4. 银行账户的开立和管理符合国家有关法律法规的规定，根据教育局财政主管部门的批复书办理银行账户开立、变更、注销等手续。

5. 确保相关印章保管符合相关规定。银行印鉴章应由财务科出纳人员以外的专人保管，财务专用章由专人保管，个人名章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。

6. 确保单位资金安全，避免发生资金被贪污和挪用等情况。

## 二、票据业务

### （一）基本要求

财政票据是指学校依法征收政府非税收入或者从事有关财务活动，向公民、法人及其他组织开具的凭证。

学校要进行票据控制，加强票据管理，确保会计核算、账务科理等财务管理工作中使用的票据来源合法，列示内容真实，杜绝使用虚假票据。

出纳负责票据管理；财务科负责人负责对票据业务的审核。

### （二）控制目标

1. 确保票据的保管、使用、核销等符合国家有关法律法规的规定。
2. 确保票据的安全，避免票据被遗失、盗窃、挪用。

### （三）业务流程

1. 财务科根据实际需要，分别向财政票据管理部门和银行提出票

---

据购买申请。财政票据管理部门或银行审核相关材料，按规定出售相关票据。财务科在取得票据后应妥善保管并及时登记入库。

2. 财务科应设立登记簿用以记录支票及往来结算票据的购入、使用、作废等情况。财务科根据财政票据管理部门或银行开具的付款凭证支付票据购买款项。支票和往来结算票据应设立登记簿用以记录收、发、存情况。除支票、往来结算票据以外的其他票据，按实际需要购买。财务科出纳凭相关原始凭证登记日记账。

3. 财务科严格按相关金融制度规定使用各类票据，严禁开具空白支票。

4. 对已使用的和作废的往来结算票据使用完毕后，需填写《上海市行政事业性收费票据购买核销审核表》，向财政票据管理部门办理核销手续。作废的银行票据不得随意销毁，应按相关规定归档。

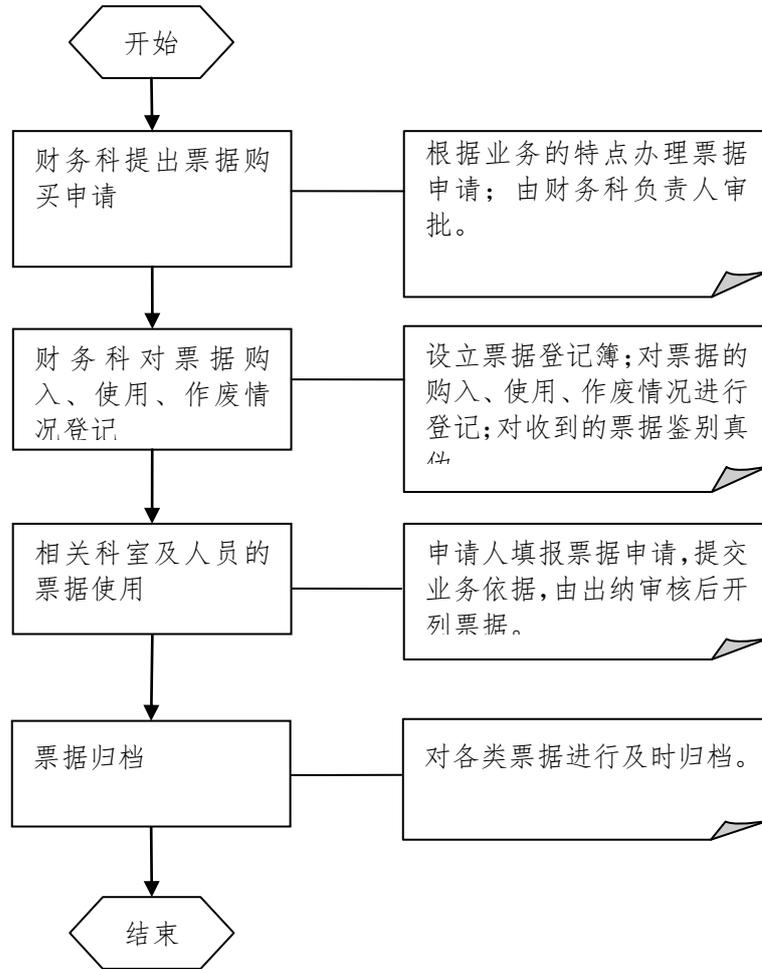
具体流程详见工作流程图（图 15）。

#### （四）控制措施

1. 各类票据的申领、启用、保管、核销、销毁均应履行规定手续。应按规定设置票据保管员，建立票据登记簿，做好票据的保管和序时登记工作。票据应当按照序号使用，不得拆本使用，做好废旧票据管理。

2. 不得违反规定转让、出借、代开、买卖票据，不得擅自扩大票据的适用范围。

图 15 票据业务控制



## 第二节 实物资产

### 一、存货

#### (一) 基本要求

学校应加强对业务活动中使用的各类材料、物资的管理；采用先进的存货管理技术和方法，规范存货管理流程，明确存货取得、验收入库、仓储保管、领用发出、盘点处置等环节的管理要求，充分利用信息系统，强化会计、出入库等相关记录，确保存货管理全过程的风险得到有效控制。

---

学校应当建立存货管理岗位责任制，明确内部相关科室和岗位的职责权限，切实做到不相容岗位相互分离、制约和监督。学校内部除存货管理、监督部门及仓储人员外，其他部门和人员接触存货，应当经过相关部门特别授权。

## （二）控制目标

1. 保证资产的安全完整，提高资产使用效率。
2. 坚持谁使用、谁保管、谁负责的原则，定期清点盘点，做到账实相符，防止资产流失。
3. 合理配置和有效利用资产，避免资产闲置或浪费，提高资产使用效率。

## （三）业务流程

### 1. 存货购置

各职能科室根据预算批复，提交存货购置申请，经本科室负责人审核后交总务处；总务处根据各职能科室申请，编制存货的综合采购计划，经科室负责人审批；报财务科进行经费审核；属于重大采购的，应由学校分管领导审核。经审核后，由总务处进行采购，应由区政府采购的，按照政府采购流程处理；应签订合同的，应按照合同业务流程处理。具体程序见采购和政府采购业务控制。

### 2. 存货验收

学校应当重视存货验收工作，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。

外购存货的验收，应当重点关注合同、发票等原始单据与存货的数量、质量、规格等核对一致。涉及技术含量较高的货物，必要时可委托具有检验资质的机构或聘请外部专家协助验收。

---

### 3. 存货保管

(1) 学校应当建立存货保管制度，定期对存货进行检查；按各类物资所要求的储存条件贮存，并健全防火、防洪、防盗、防潮、防病虫害和防变质等管理规范。

(2) 对暂存、受托加工的存货，应单独存放和记录，避免与学校的存货混淆。

(3) 结合学校实际情况，加强存货的保险投保，保证存货安全，合理降低存货意外损失风险。

### 4. 存货领用

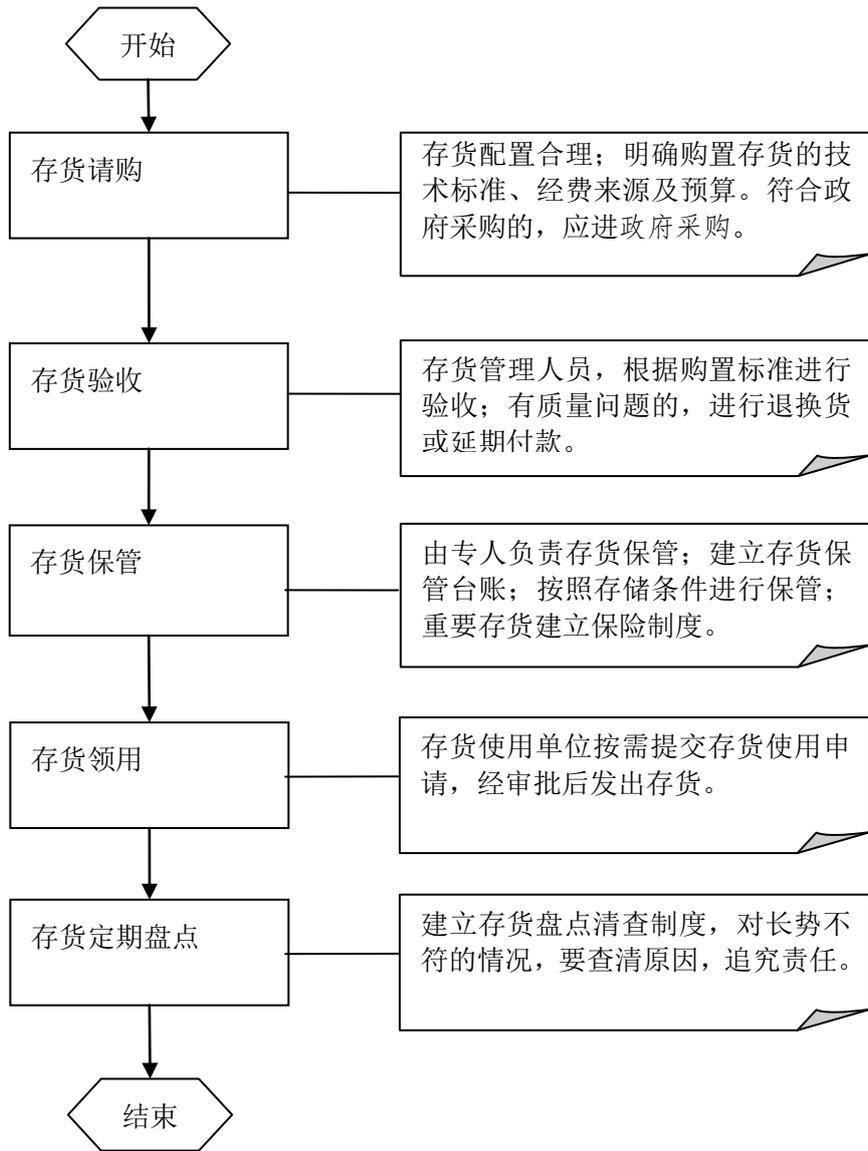
学校应当明确存货发出和领用的审批权限，大批存货、贵重物品或危险品的发出应当实行特别授权。总务处应当根据经审批的通知单发出货物。

### 5. 存货定期盘点

(1) 学校应当建立存货盘点清查制度，结合学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，及时发现存货减值迹象；至少应当于每年年度终了开展全面盘点清查，盘点清查结果应当形成书面报告。

(2) 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，按照规定权限批准后处置。

图 16 存货业务控制



#### (四) 控制措施

1. 全面调查在用的资产，规范资产配置标准。设立资产购置审批权限，重大资产购置应经校务会议集体决策。

2. 学校应当制定固定资产目录，对每项固定资产进行编号，按照单项资产建立固定资产卡片，详细记录各项固定资产的来源、验收、使用地点、责任部门和责任人、运转、维修、改造、折旧、盘点等相关内容；严格操作流程，对重要资产实行岗前培训和岗位许可制度，确保设

备安全运转。

3. 资产管理处按照年度集中采购目录范围和采购限额标准，分别采取不同的采购方式进行采购。

图 17 存货业务控制流程

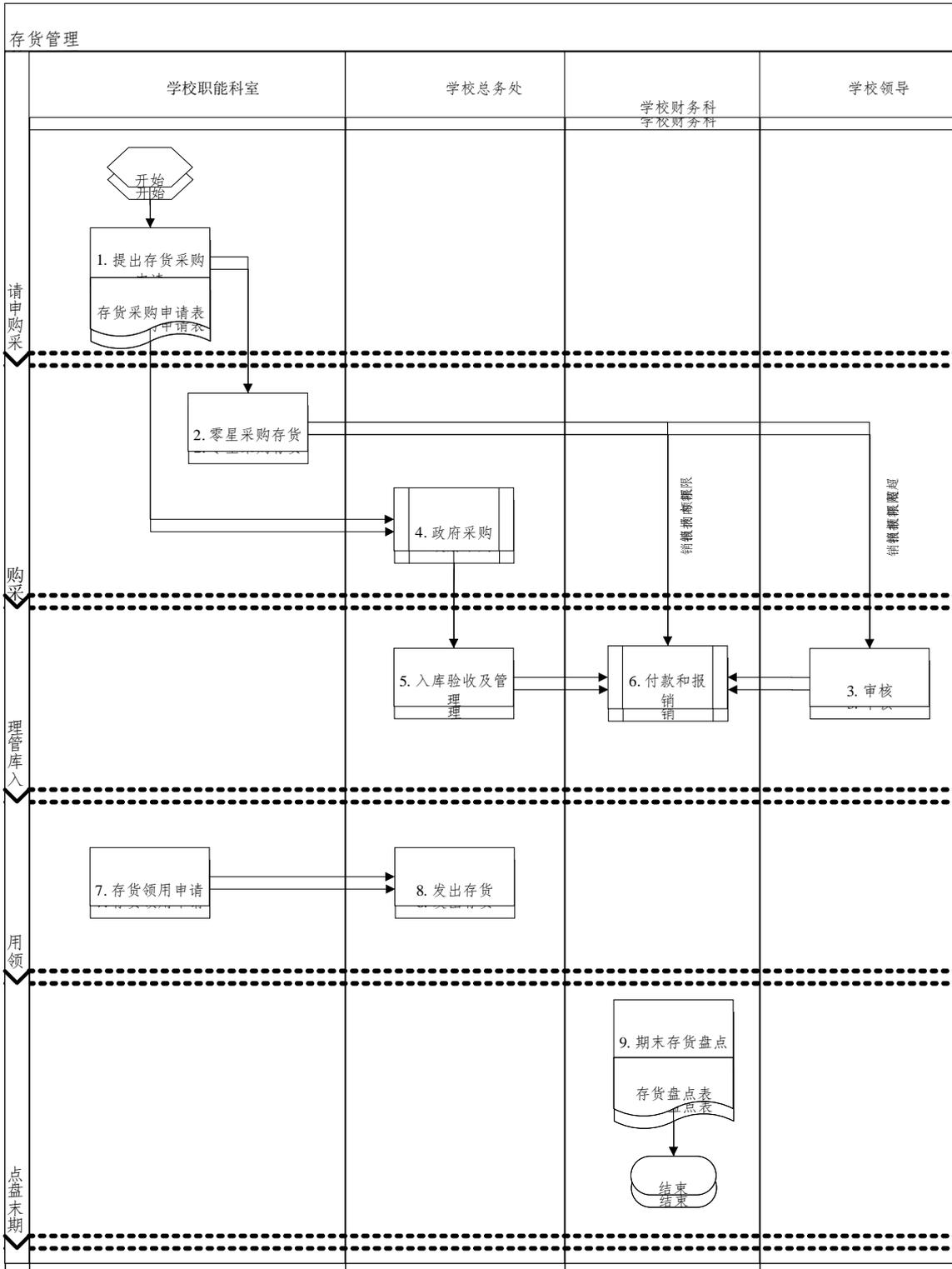


表 11 存货业务控制要求

流程序号	责任部门	业务控制要求
2	职能科室	2. 提出存货采购申请 申请人根据职能科室业务需要，提交存货采购申请，明确采购存货的类别、数量、金额、用途，由科室负责人审批。需要通过政府采购的存货，按政府采购流程执行。
5	总务处	5. 入库验收及管理 总务处对入库存货的类别、数量、型号等进行验收。需要专业技术人员验收的存货，应与专业技术人员一同验收。
9	财务科	9. 期末存货盘点 财务科应每年至少组织一次存货盘点，对库存存货类别、数量、型号等进行确认。

4. 建立严格的资产验收制度，确保资产数量、质量等符合要求。

5. 加强资产日常保管和维护保养制度，保证资产的正常运行，提高资产使用效率。

6. 定期对资产进行盘点，确保账账、账实相符。

7. 对申请处置的资产应由总务处委托相关部门进行技术鉴定，按规定程序审批后进行报废处理。残值收入应该及时、足额上缴。

### （五）具体业务流程

存货是学校使用的常用物资、物料。完整的存货业务流程包括存货采购、存货领用、日常管理、期末盘点等环节。学校业务活动涉及存货的类别多，符合政府采购的要求的，需要按照政府采购流程执行。

存货业务控制流程及控制要求，分别见图 17 和表 9。

---

## 二、固定资产

### （一）业务概述

学校固定资产是指一般设备单位价值在 1000 元以上，专用设备在 1500 元以上，并在使用过程中基本保持原有物质形态的资产。一般分为房屋及构筑物、通用设备、专用设备、文物和陈列品、其他固定资产。固定资产是学校国有资产最重要的部分，是日常工作的物质保障。

学校应当加强机器设备、房屋建筑物等各类固定资产的管理，重视固定资产维护保养，切实消除安全隐患，积极促进固定资产处于良好运行状态。

### （二）控制目标

1. 保证固定资产的安全完整，提高资产使用效率。
2. 坚持谁使用、谁保管、谁负责的原则，定期清点盘点，做到账实相符，防止资产流失。
3. 合理配置和有效利用资产，避免资产闲置或浪费，提高资产使用效率。

### （三）业务流程

#### 1. 资产请购

各职能科室根据预算批复，提交固定资产购置申请，经本科室负责人审核后交总务处；总务处根据各职能科室申请，编制存货的综合采购计划，经科室负责人审批；报财务科进行经费审核；属于重大采购的，应由学校分管领导审核。经审核后，由总务处进行采购，应由政府采购的，按照政府采购流程处理；应签订合同的，应按照合同业务流程处理。

#### 2. 采购和验收

---

财务科根据预算金额和数量要求，按照年度集中采购目录范围和采购限额标准，分别采取不同的采购方式进行采购。信息化设备由信息中心负责验收，非信息化设备由总务处负责验收。设备验收后，由总务处办理登记入库手续，并登记固定资产实物账和资金账。

### 3. 资产领用

总务处负责所购资产的发放工作。资产使用科室填写领用单，注明所领用资产名称、规格型号等基础信息和使用科室经办人、负责人签字确认。

### 4. 资产盘点

由总务处牵头，使用科室配合，组织学校资产盘点工作。使用科室根据盘点结果，在总务处提供的盘点登记表上签字确认。对在盘点过程中出现的账实不符的情况，及时查明原因并提出处理意见报请学校领导审批。总务处实物资产管理人和财务人员定期进行资产进行检查与核对。

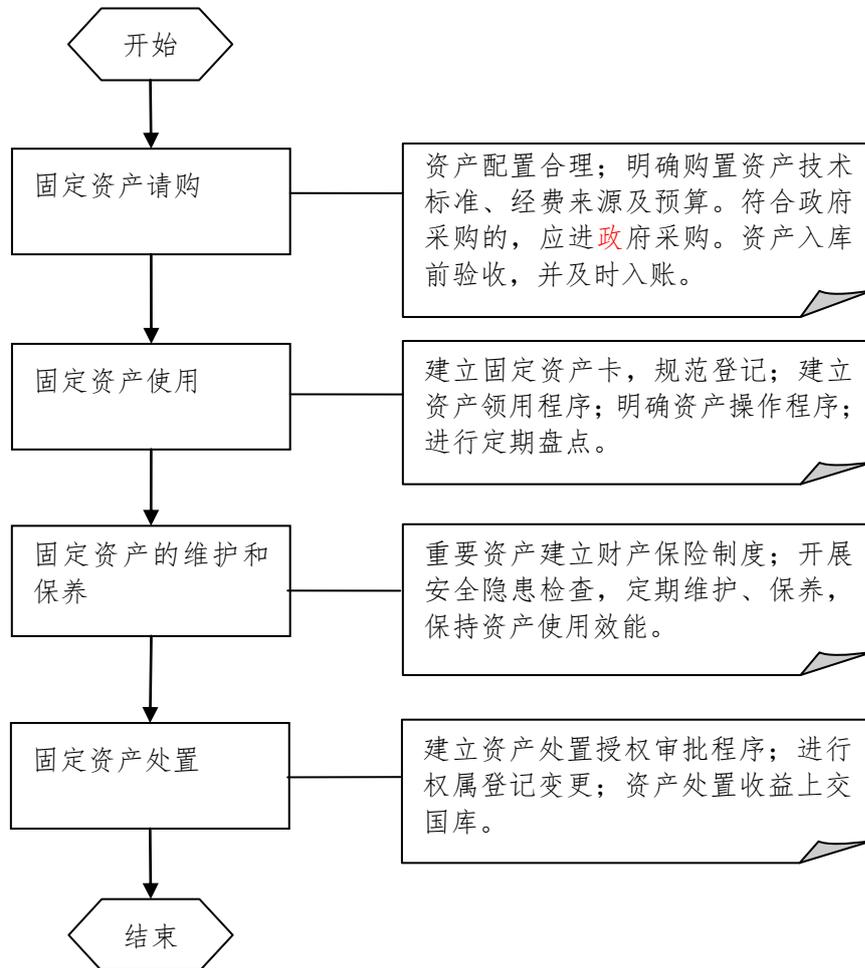
### 5. 资产处置

一般性资产经使用科室申请，财务科审核、社会中介机构鉴定后，由总务处对符合报废条件的资产办理处置手续；信息化资产经使用科室申请，总务处会同信息管理处审核、社会中介机构鉴定后，属学校审批权限范围内的资产处置由总务处报请分管财务的学校领导审批，信息化资产由总务处会同信息中心分别报请分管总务的学校领导和分管信息中心的学校领导审批；超过学校审批权限范围的，由财务科报请分管财务的学校领导（信息化资产由财务科会同信息中心分别报请分管财务的学校领导和信息中心的分管学校领导）审批后上报教育局主管部门审批。报废资产由教育局主管部门指定单位按照“公开、公正、公平”原则

进行公开拍卖，拍卖后的残值收入按照“收支两条线”及时上交国库。

具体流程详见工作流程图 18。

图 18 固定资产业务控制



#### (四) 控制措施

1. 全面调查在用的资产，规范资产配置标准。设立资产购置审批权限，重大资产购置应经单位集体决策。

2. 学校应当制定固定资产目录，对每项固定资产进行编号，按照单项资产建立固定资产卡片，详细记录各项固定资产的来源、验收、使用地点、责任部门和责任人、运转、维修、改造、折旧、盘点等相关内容；严格操作流程，对重要资产实行岗前培训和岗位许可制度，确保设备安全运转。

3. 总务处按照年度集中采购目录范围和采购限额标准，分别采取不同的采购方式进行采购。

4. 建立严格的资产验收制度，确保资产数量、质量等符合要求。

5. 加强资产日常保管和维护保养制度，保证资产的正常运行，提高资产使用效率。

6. 定期对资产进行盘点，确保账账、账实相符。

7. 对申请处置的资产应由总务处委托相关部门进行技术鉴定，按规定程序审批后进行报废处理。残值收入应该及时、足额上缴。

图 19 固定资产处置业务控制流程

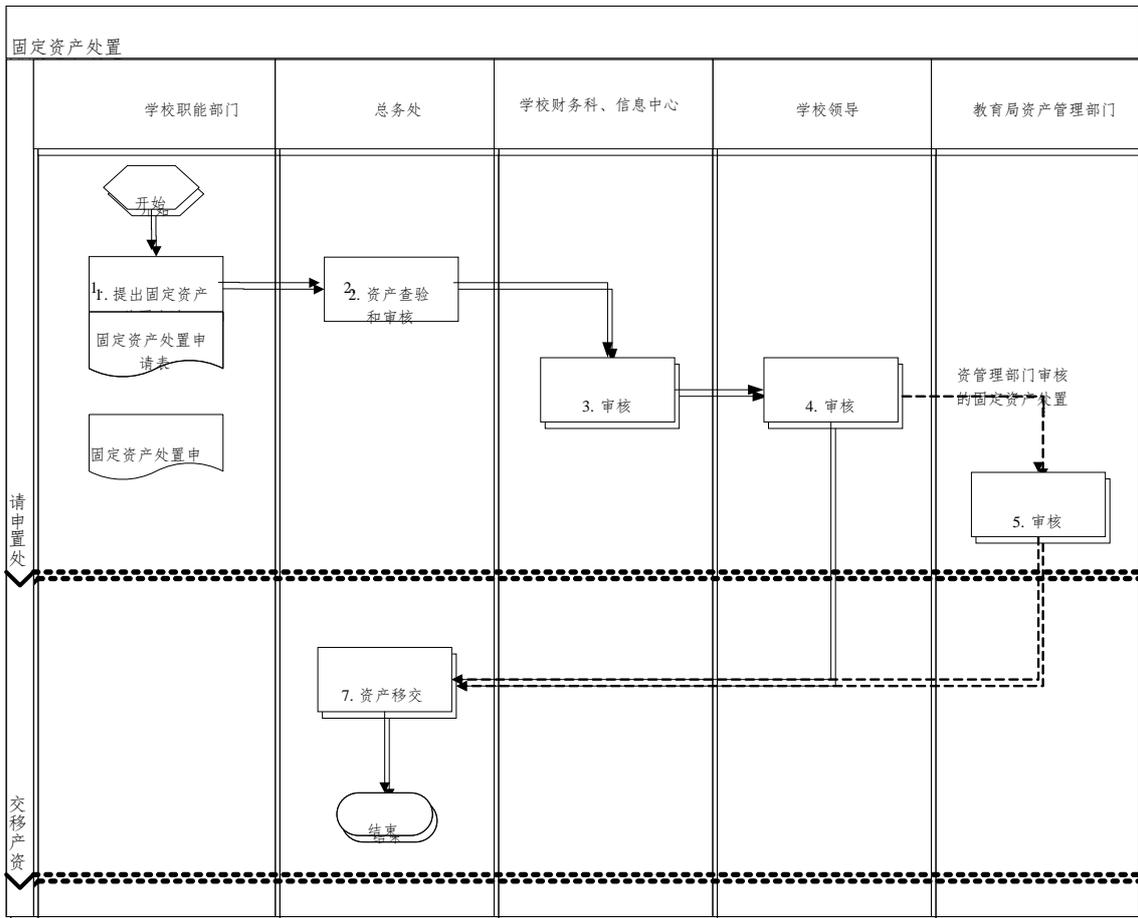


表 12 固定资产处置业务控制要求

流程序号	责任部门	业务控制要求
2	职能科室	<p>1. 提出处置申请</p> <p>(1) 申请人根据职能科室根据固定资产的壮状态，提交资产处置申请，明确处置资产的类别、数量、金额、用途、处置类别，由科室负责人审批后由总务处、学校领导审批。</p> <p>(2) 总务处需对被处置资产的处置方式进行明确，需其他机构处置的，按照规定选取提供处置服务的第三方机构。</p> <p>(3) 需教育局主管部门审批的，需进一步报教育局主管部门审批。</p>
7	资产管理处	<p>7. 资产移交</p> <p>由总务处组织资产移交。</p>

### (五) 具体业务流程

固定资产是学校使用的常用物资、物料。完整的固定资产业务流程包括固定资产采购、固定资产领用、日常管理、固定资产的维修维护、期末盘点、固定资产处置等环节。学校业务活动涉及存货的类别多，符合政府采购的要求的，需要按照政府采购流程执行；可以自行采购的，职能科室自行采购后，按照付款和报销流程处理。

固定资产处置业务控制流程及控制要求，分别见图 19 和表 12。

---

## 建设项目业务控制

### 一、建设项目业务描述

学校的建设业务是指学校自行或者委托其他单位进行建造、安装活动。建造活动主要是指各种建筑的新建、改建、扩建及修缮活动；安装主要是指设备的安装工程。建设项目主要包括项目前期阶段、项目建设实施阶段和项目竣工阶段。

一般而言，建设项目的金额大、周期长，属于学校的重大决策。学校应建立与建设项目相关的议事决策机制，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，与相关资料一同妥善归档保管。

### 二、业务主要风险

1. 建设项目缺乏可行性研究或者可行性研究流于形式、决策不当、审核审批不严、盲目上马，导致建设项目难以达到预期目标，甚至导致项目失败。
2. 违规或超标建设楼、堂、馆、所，可能导致财政性资金极大浪费或学校违纪。
3. 建设项目设计方案不合理，设计不周全，概预算脱离实际，可能导致工程项目质量或安全存在隐患、投资失控等风险。
4. 招投标过程中存在串通、暗箱操作或商业贿赂等舞弊行为，可能导致招标工作违法违规，以及中标人难以胜任等风险。
5. 建设项目价款结算管理不严格，价款结算不及时，项目资金使用管理混乱，可能导致工程进度延迟或中断、资金损失等风险。
6. 项目变更审核不严格、工程变更频繁，可能导致预算超支、投

---

资失控、工期延误等风险。

7. 施工现场控制不当，施工材料以次充好，可能导致工程质量低劣；施工监理不到位，可能导致施工安全隐患。

8. 竣工验收不规范、最终把关不严，可能导致工程交付使用后存在重大隐患。

9. 虚报项目投资完成额、虚列建设成本或者隐匿结余资金，可能导致竣工决算失真。

10. 建设项目未及时办理资产档案移交、资产未及时结转入账，可能导致存在账外资产等风险。

### 三、控制要求

1. 建立健全建设项目内部管理制度，明确建设项目的归口管理部门和相关科室的权限和职责、建设项目的业务流程。

2. 建立建设项目的集体议事决策机制，确保建设项目的论证充分、决策科学。

3. 建立建设项目的审核机制，对项目建议书、可行性研究报告、概预算、竣工决算报告等，由具备评审能力和资质的专业人员和中介机构进行审核，出具评审意见。

4. 按照国家有关规定组织建设项目招标工作，并接受有关部门的监督。

5. 加强建设项目资金管理，严格执行建设项目预算，对建设项目资金实行专款专用；严格根据建设项目的进度和合同的约定，办理价款结算。

6. 加强对建设项目档案的管理。做好相关文件、材料的收集、整

---

理、归档和保管工作。

7. 建设过程中需调整投资概算、需进行工程设计变更等，应当按照有关规定履行相应的审批程序。

8. 加强建设项目的过程控制，确保建设工期、质量等符合设计要求。

9. 建设项目竣工后，学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建设项目档案和资产移交等工作。

10. 建设项目已实际投入使用但超时限未办理竣工决算的，学习哦啊应当根据对建设项目的实际投资暂估入账，转作相关资产管理。

#### **四、主要控制环节和关键岗位**

##### **(一) 归口管理及关键控制岗位**

总务处是建设项目的归口管理部门，负责对学校基础设施规划；组织建设项目的前期论证工作；负责建设项目招投标、合同签订；负责与建设单位工程进度确认和结算；负责与建设单位、工程监理单位进行沟通协调；负责建设形象设计，统计、竣工验收及项目竣工后的资料归档工作等。财务科负责根据总务处与建设单位确认的完工进度和合同的约定，进行付款。综合办公室（审计）负责对建设项目的跟踪审计。

学校应设立建设项目工作小组，对于涉及学校建设项目立项、概预算编制等进行讨论和集体决策。建设项目业务的关键岗位包括：学校主要领导及建设项目学校分管领导；总务处负责人、规划管理岗、项目投资岗、项目管理岗；财务科负责人、会计、出纳等。

---

## （二）主要控制环节和表单

建设项目业务控制的主要环节：建设项目前期阶段，包括项目建议书编制与审核、项目前期费用的申请和审批、工程可行性研究报告的编制与审核、初步设计评审及概算的审批等环节；项目建设实施阶段，包括项目招标、工程施工、工程变更、交工验收、工程结算等环节；项目竣工阶段，包括竣工验收、竣工决算、竣工审计、项目档案移交、项目完工评价等环节。

建设项目业务的主要表单：基建项目审批表；建设项目合同审批表；工程款申请批复单；基建合同备案表等。

## 五、业务流程

### 1. 建设规划的编制与项目论证

（1）学校要根据国家有关法律、规范、标准，结合学校发展规划编制建设规划。

（2）学校结合事业发展需要和发展趋势提出建设项目，要进行充分论证，确保其经济性、合理性和科学性。

### 2. 建设项目决策与审批

（1）根据学校的建设规划和经费情况，拟定建设方案，明确建设项目的必要性、建设内容和规模、使用功能、资金来源、资源利用和生态环境影响、项目效益等方面进行分析研究；建设项目需进行债务融资的，要进行债务风险评估，制定偿债方案。

（2）健全内部民主管理机制和科学决策机制，在重大基建项目论证时，要多方听取意见，经专家和专业性中介机构进行评估评审、经校务会议和党委会集体讨论后慎重决策，防止因盲目建设造成浪费。

---

(3) 根据建设项目的建设规模、性质和资金来源，按照有关规定准备报批材料，报行政主管部门、财政主管部门、建设项目审批部门审批。

### 3. 工程设计

(1) 学校应严格按照建设项目审批文件和建设项目的有关规定，组织建设项目方案设计招标投标工作，并主动接受行政主管部门、财政主管部门、建设项目主管部门的监管。

(2) 方案设计中标单位应根据中标方案进行初步设计，初步设计方案报建设项目主管部门审批；项目设计与项目批复文件有差异，学校应及时按原程序向教育局主管部门、财政主管部门、建设项目主管部门报批同意后方可进行调整。

(3) 学校和设计部门必须在批准的初步设计的基础上，组织施工设计，并按照有关规定进行施工图审查。建设项目必须先勘察、后设计、再施工，严禁边勘察、边设计、边施工。

### 4. 招投标及合同签订

(1) 学校应组织有资质的单位如实编制工程量清单，严格按照项目设计概算控制工程预算。

(2) 学校应当严格按照招标投标法及政府采购的有关规定，对工程的勘察、设计、施工、监理及重大设备材料的采购进行采购。

(3) 学校的工程项目招标文件及合同，在发布前，应征求学校财务、综合办公室（审计、纪检监察、法律事务）等部门的书面意见。合同一经签订，不得再转包或肢解分包，并报有关管理部门备案，办理建设施工许可相关手续。

### 5. 工程施工与质量安全

---

(1) 学校的工程项目必须严格履行招投标、施工图审查、施工许可或开工报告、委托监理、质量安全监督、工程竣工验收备案和工程技术档案移交等法定建设程序。

(2) 学校在施工过程中应严格执行施工图纸、施工合同和工程概算，严格控制设计变更，严禁擅自扩大建设规模，提高建设标准，增加建设投资。

(3) 加强施工质量管理，全面执行建筑工程质量规范标准，确保建设工程质量。加强安全管理，严格执行安全建设规范，确保建设工程顺利实施。

(4) 学校应建立基本建设重大事项报告制度，在建设项目实施中，发生重大质量、重大安全事故、重大经济损失、重大违纪违法案件等，应及时上报相关部门，并认真做好应对处理工作。

## 6. 工程验收及档案归档

(1) 学校应当严格按照工程进度和合同约定支付资金，并预留一定比例的工程质量保证金，待工程竣工验收一年质保期到期后结清。

(2) 学校应当自工程竣工验收合格后，应及时向教育局有关管理部门提交有关工程竣工验收备案所需文件。

(3) 学校建立健全工程项目的档案，按照国家有关规定及时归集项目从筹划到竣工验收各个环节的文件、合同、资料和图纸等，形成完整的建设工程档案，移交学校档案室存档。

## 7. 合同执行及资金管理

(1) 学校要建立严格的合同管理，及时认真检查各项合同约定条款执行情况，发现问题及时处理。

(2) 学校要严格实行建设项目的预算管理，实行建设资金专款专

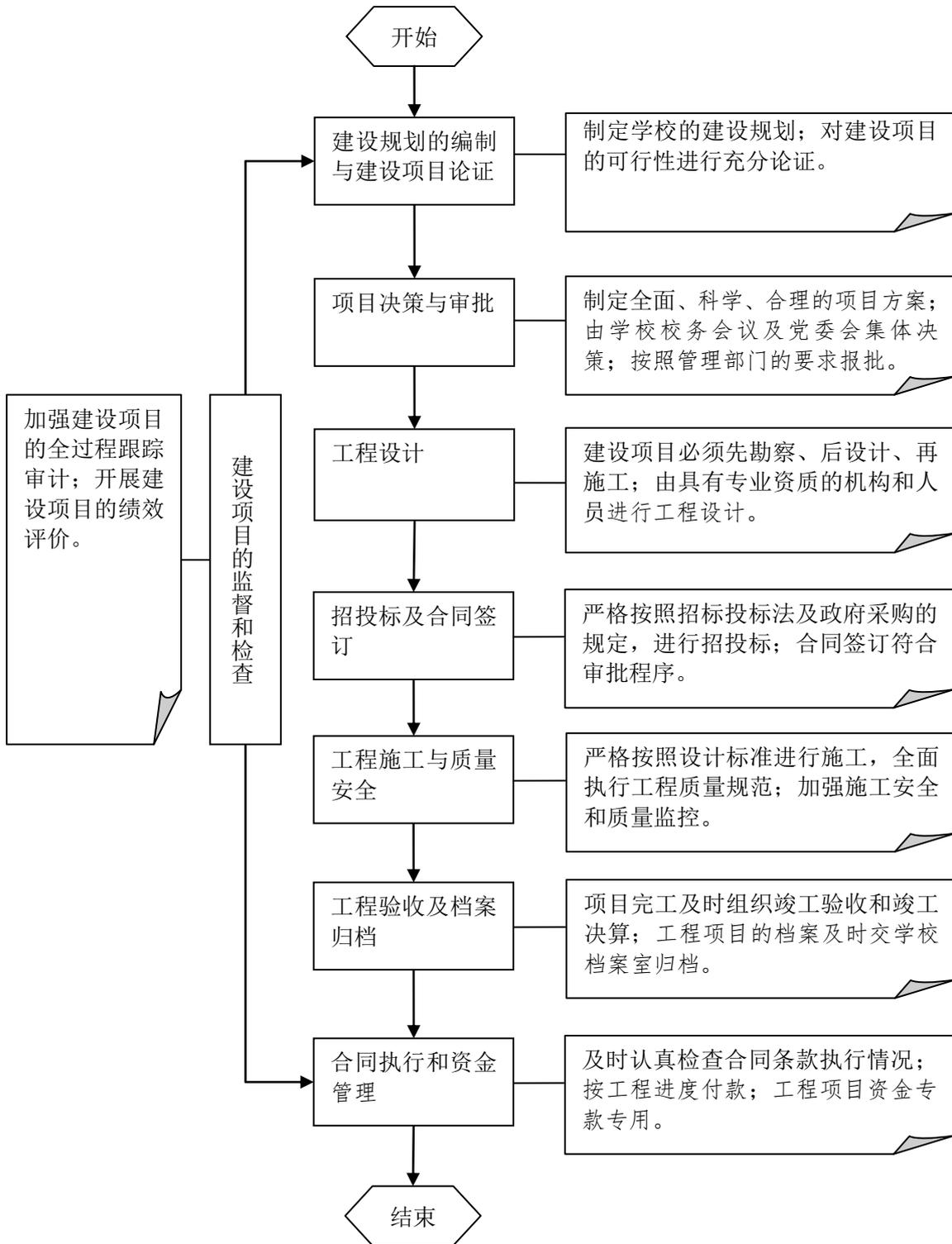
---

用，按合同约定和工程进度支付工程款，付款手续要齐全，财务监督要到位。

#### 8. 基本建设管理监督与检查

(1) 建设单位内部审计机构（综合办公室），应按规定对建设项目实行全过程跟踪审计，及时发现建设项目管理存在的问题，及时纠正和整改；涉及违法违规的情况，及时查处。

图 20 建设项目业务控制



(2) 加强建设项目的绩效评价。通过对建设项目完成的能效与预期目标进行比较分析，作为绩效考评和责任追究的基本依据。

具体流程详见工作流程见

---

图 20。

## 六、控制措施

1. 在建设项目决策、招投标等重要环节，要通过校务会议及党委会集体研究、专家论证、技术咨询相结合的议事决策机制，确保项目决策科学、合理。

2. 项目审核时，要结合不同环节进行重点审核。项目是否获得国

---

家批准的有关文件；方案设计单位及有关人员是否具有专业资质；报送材料是否符合建设项目的国家标准；建设项目是否在质量、功能、工期、概预算等方面符合要求等。

3. 招投标过程要严格、保密，由综合办公室（纪检监察）全程监督。评标小组要独立、客观进行评标。

4. 加强工程物资的管理。由承建单位采购工程物资的，学校应加强监督，确保工程物资采购符合设计标准和合同要求，严禁不合格的工程物资投入工程项目建设；学校自备工程物资的，学校需建立相应的控制程序，强化工程物资采购、验收和付款控制。

5. 加强建设项目的资金控制，实行专款专用，严禁截留、挪用、超批复内容使用资金。加强与项目承建单位的沟通，准确把握工程进度，加强价款的支付审核。

6. 建设项目档案应由总务处统一管理；建设项目的归档应与项目建设同步，各相关职能科室的工作人员应当在各自职责范围内做好建设项目文件、材料的收集、整理、归档、保管工作。

7. 学校应严格控制建设项目的设计变更；经批准的投资概算是工程投资的最高限额，未经批准也不得突破。

8. 项目竣工后，应及时组织设计、施工、监理等有关单位进行竣工验收，明确验收依据和验收程序，确保建设项目符合设计要求。对验收合格的建设项目，应及时编制财产清单，办理资产移交手续，并加强对移交资产的管理。

---

## 合同业务控制

### 一、合同业务描述

合同控制是指学校与企事业单位及其他经济组织通过协议形式明确平等主体之间设立、变更、终止等民事权利义务关系。

综合办公室（政策法规）是合同业务的归口管理部门。各职能科室根据业务需要，在职责和权限范围内起草协议，交综合办公室（政策法规）审批，经分管合同业务的学校领导和校长审批后进行签约。

### 二、业务的主要风险

1. 应当签订的合同没有签订，可能导致学校利益受损。
2. 合同对方主体资格审查不严，或未经授权私自对外签订合同，可能导致签订的合同无效或存在风险。
3. 合同未经政策法规处审查，可能存在合同文本的合法性缺陷而导致有损学校利益。
4. 对合同内容和条款在执行过程中把关不严可能导致学校利益受损。

### 三、控制要求

1. 建立健全合同对方主体资格进行调查制度，减少合同履行风险。
2. 建立健全合同授权审批制度，对拟订的合同进行合法性审查，确保合同的基本要素齐全。
3. 建立健全合同纠纷处理机制，合理、依法解决合同履行中出现的各项纠纷。

---

## 四、主要控制环节和关键岗位

### （一）归口管理及关键控制岗位

学校综合办公室是学校合同业务的归口管理部门，负责建立和完善内部经济合同管理制度，负责对各职能科室草拟合同的审核，用印管理及归档；加强对合同履行的监控和评价。综合办公室（政策法规）对合同的条款进行审核。各职能科室负责对学校合同的起草。

合同业务的关键岗位包括：各职能科室的负责人，合同岗人员；综合办公室（政策法规负责人，法律审核岗人员）；分管合同业务的学校领导和校长。

### （二）主要控制环节和表单

合同业务的主要控制环节包括：合同订立环节、合同履行环节、合同纠纷处理环节等。

合同业务的主要表单：合同订立审批表等。

## 五、业务流程

### 1. 合同订立

科室拟订的国库管理类合同中的市本级财政资金定期存款合同、债务管理类合同和贷款管理类合同经综合办公室（政策法规）对合同文本的合法性审查后报呈报校长、科室分管学校领导和综合办公室（政策法规）分管学校领导审批，由区政府授权的签署人、校长签署并加盖学校公章；对国库管理类合同中的学校银行结算账户管理协议、信息化项目合同、日常事务合同和其他专项工作委托合同经综合办公室（政策法规）对合同文本的合法性审查后科室主要负责人呈报校长审批、签署并加盖学校合同专用章。

## 2. 履行合同

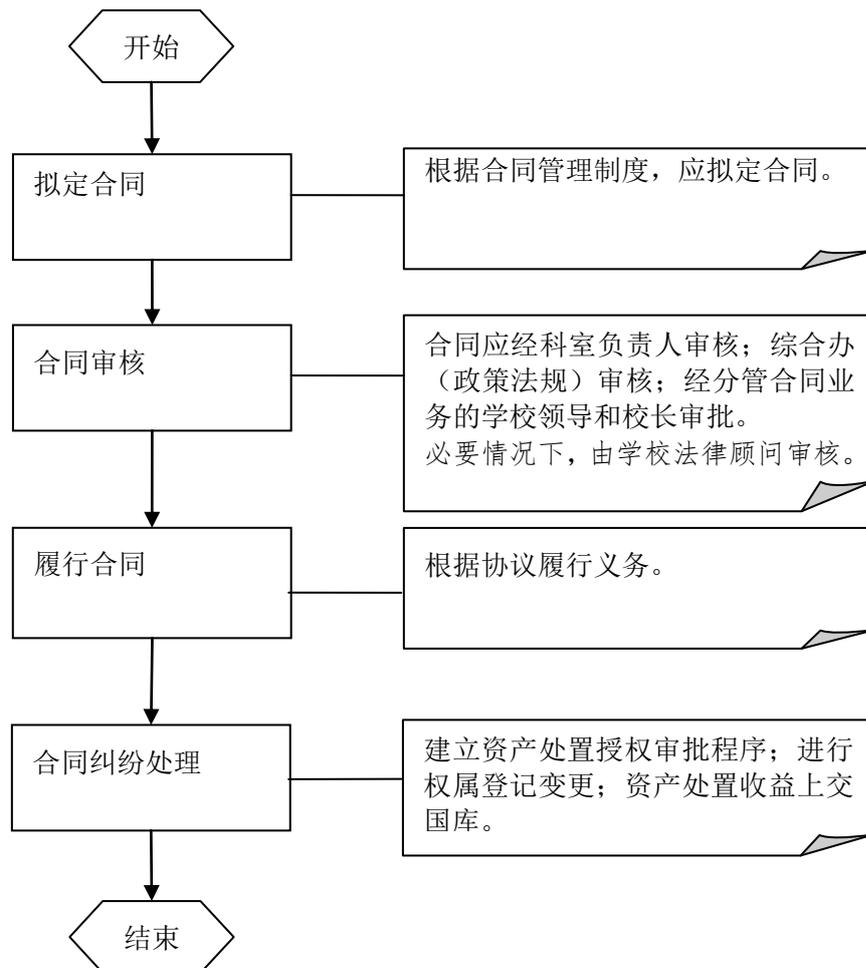
科室全面适当履行合同义务，敦促对方认真积极履行合同，确保合同全面有效地履行。在合同执行过程中如需出现合同补充、变更等情形的，应在合同双方协商一致的情况下，办理签订补充协议等相关手续。财务科根据科室付款申请，按照合同约定付款。

## 3. 合同纠纷处理

如合同双方协商不一致，科室报请分管学校领导同意后，通过仲裁或诉讼来处理合同纠纷，执行裁决和诉讼结果。

具体流程详见工作流程图（图 21）。

图 21 合同业务控制流程



---

## 六、控制措施

1. 合同订立前，应当充分了解合同对方的主体资格，信用状况，确保对方当事人具备履约能力。
2. 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、财会等专业人员参与谈判，必要时聘请外部专家参与谈判。
3. 对于国家或行业有合同示范文本的，可以优先选用，但对于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。
4. 正式对外签订合同，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。
5. 学校应当建立合同专用章保管制度。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，方可加盖合同专用章。
6. 学校应当建立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于履行过程中涉及的商业秘密或国家机密。

---

## 内部控制的自我评价和内部审计

内部控制的评价与内部监督是确保学校内部控制建设得以有效实施的重要环节。本章根据财政部《内部控制规范》确立的内部控制自我评价的约束机制，规范了学校实施自我评价的内容、流程及实施步骤，以确保《手册》有效贯彻执行。

### 第一节 内部控制自我评价

#### 一、内部控制自我评价业务描述

内部控制自我评价，是学校内部各职能科室为实现内部控制目标，保证遵循财经法律法规和规章制度，保护资产安全完整，提高学校经济业务活动效率而制定和实施相关政策、程序和措施的过程。学校内部控制自我评价体系，由控制环境、风险评估、控制措施、信息与沟通和监督检查五部分组成。学校内部控制自我评价科室应当重点对控制环境、风险评估、控制措施、信息与沟通、监督检查等内部控制要素进行检查评价，发现内部控制缺陷，及时加以改进，促进学校内部控制机制的健全和完善。

学校综合办公室是内部控制自我评价的归口管理部门，负责组织学校的各职能科室开展内部控制自我评价工作。各职能科室按照内部控制自我评价要求，配合学校综合办公室完成各项工作。

#### 二、内部控制的评价要素

##### （一）控制环境

控制环境主要指学校各职能科室负责人和工作人员对内部控制重视程度、工作胜任能力、行为规范和内部工作流程制定、岗位职责确定、

---

人员培训、制度建设等内部控制环境。

## （二）风险评估

风险评估主要指学校各职能科室识别、监测、评估外部和内部风险，以及确定各种应对措施的过程。

## （三）控制措施

控制措施主要指学校各职能科室有关授权批准、岗位职责分离、财务资料保管、查验与核对、业绩考核、工作督导等方面的制度和程序的建立与有效执行。

## （四）信息与沟通

信息与沟通主要指学校各职能科室及时、准确地收集、传递与内部控制相关的信息，并确保信息在学校内部、学校与外部相关部门之间进行有效沟通。

## （五）内部评价

内部评价主要指对内部控制体系的其他组成部分进行评估，包括对建立并执行内部控制的整体情况进行评价，对内部控制的某一方面或者某些方面进行专项检查，以及提交相应的评估报告、提出有针对性的改进措施等。

# 三、内部控制的评价方法

## （一）流程调查

流程调查是按照内部控制的主要流程，对其各个控制点的实际执行情况进行全面检查。通过内部控制执行情况的流程检查，验证各项业务是否按规定的程序处理，业务处理程序中规定的各项措施是否真正发挥了控制功能。评价人员在全面评价各个控制点的执行情况、发挥的作用、

---

存在的问题及整个控制制度体系的有效性基础上，得出评价结论。

## **（二）重点检查**

重点检查是针对学校各职能科室内部控制中的关键控制点，采取重复验证、证据检查、实地观察等方法，来判断控制点贯彻执行与发挥作用的程度。

## **四、评价工作流程**

学校内部自我评价流程一般包括制定评价工作方案、组成评价工作组、实施现场测试、汇总评价结果、编写评价报告等。

### **（一）制定评价工作方案**

学校综合办公室作为学校内部控制自我评价机构首先分析学校经济业务管理活动中的高风险领域和重要业务事项，选择合适的检查评价方法，制定具体工作方案，报经学校综合办公室分管学校领导批准后实施。具体工作方案应当包括评价主体、工作任务、人员组织、进度安排和费用预算等相关内容。

### **（二）组成评价工作组**

学校综合办公室根据经综合办公室分管学校领导批准的方案，挑选具备独立性、业务胜任能力和职业道德素养的评价人员组成评价工作组。具体人员由熟悉学校内部工作运行情况、参与日常监控的负责人和有关人员组成。

### **（三）实施现场测试**

评价工作组根据评价人员分工，综合运用各种评价方法对内部控制设计与运行的有效性进行现场测试检查，填写工作底稿、记录测试结果，对发现的内部控制缺陷进行初步认定。

---

#### （四）汇总评价结果

评价工作组汇总评价人员的工作底稿，形成现场测评意见。工作底稿经相关负责人审核后确认并上报综合办公室分管学校领导。

#### （五）编写评价报告

评价报告应源自汇总测评结果，充分评估风险情况。对于认定的内部控制缺陷，内部控制自我评价机构应当结合管理层、综合办公室（审计和纪检监察）的要求，提出整改建议并及时落实整改要求。

### 第二节 内部审计

#### 一、内部审计业务描述

内部审计是指学校内部开展的一种独立客观的监督和评价活动；通过应用系统的、规范的方法，评价并改善风险管理、控制及治理过程的效果，帮助学校实现其目标。

学校的办公室（审计）是学校内部审计的归口管理部门，负责根据学校的业务特点开展内部审计工作，及时发现管理的薄弱环节和管理中存在的问题，进行不断改进河提升。各职能处室根据内部审计的要求，配合审计处开展工作。

#### 二、业务的主要风险

1. 避免无计划、无组织的内部审计工作，造成人力、物力的浪费。
2. 避免未具备能力、素质水平要求的人员负责内部审计工作，影响内部审计工作质量。
3. 避免内部审计后没有反馈和改进，达不到促进相关部门和责任人进一步完善工作的目的。

---

### 三、控制要求

1. 建立完善的内部控制审计工作机制，促进学校形成有效的经济活动监督机制。
2. 建立内部审计制度、审计标准，为内部审计工作的科学性、规范性提供支撑。
3. 建立精干、高效的内部审计队伍，促进内部审计工作的有序开展。

### 四、主要控制环节和关键岗位

#### （一）归口管理及关键控制岗位

综合办公室（审计）是内部审计的归口管理部门，负责对学校内部的运营管理情况、内部控制情况进行监督评价。

内部审计业务控制的关键岗位包括：分管审计业务的学校领导和主要领导、综合办公室（审计）负责人、审计项目组负责人、审计人员。

#### （二）主要控制环节和表单

内部审计业务的主要环节包括：编制内部审计计划；成立内部审计项目组；实施内部审计；监督审计问题整改。

内部审计业务的主要表单：审计任务书；内部审计报告等。

### 五、业务流程

#### 1. 制定内部审计计划

综合办公室（审计）根据本年度的工作重点制定内部审计项目实施计划，内容包括：纳入内部审计的部门、责任人、经费类别等；时间安排；内部审计项目的组织形式，即自行评价、委托中介机构评价、其他方式的评价；拟聘内部审计项目的负责人。

---

## 2. 内部审计计划审批

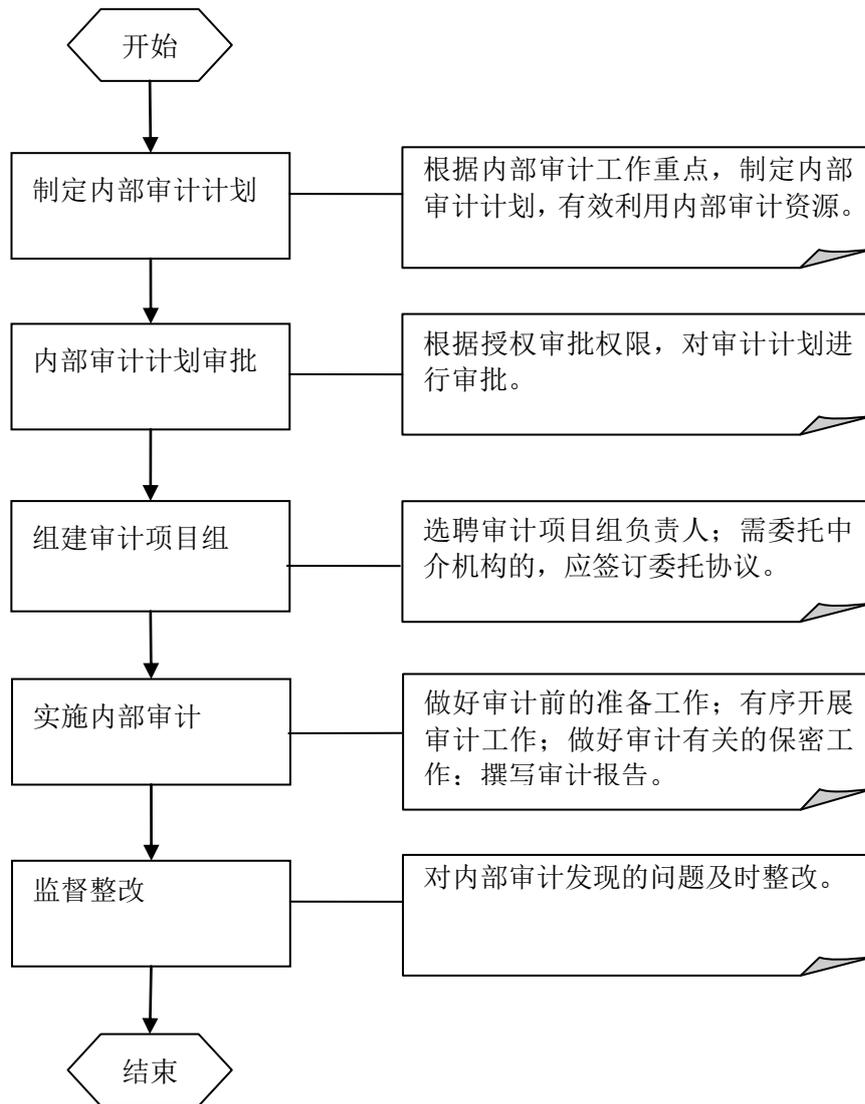
综合办公室（审计）应将内部审计项目实施计划，根据审批权限，由审计处负责人、分管审计业务的学校领导和校长审批后方可执行。

## 3. 组建审计项目组

（1）确定内部审计项目负责人。内部审计项目负责人可由审计处工作人员、外聘专家及委托中介机构项目负责人担任。项目负责人应具备专业胜任能力。委托中介机构的内部审计项目，应按照合同管理程序签订委托协议。

（2）选派项目组成员，明确工作职责、工作要求、工作纪律。

图 22 内部审计业务



#### 4. 实施内部审计

(1) 做好内部审计的前期准备工作，有序开展审计工作；做好审计有关的保密工作。

(2) 撰写内部审计报告。审计处将内部审计项目开展工作的总体情况进行汇总，对发现的问题、整改情况进行进一步分析，形成决策建议，报学校领导进行审核。

#### 5. 监督审计问题整改

针对审计发现的问题，与相关责任部门进行沟通，提出改进建议，

---

督促责任部门积极整改。涉及全局性的问题，要报告给校长，并建立制度约束。

## 六、控制措施

1. 明确内部审计的目标和范围、审计人员的责任、职能部门和有关责任的责任，建立标准的内部审计报告。

2. 制定内部审计计划，明确时间、范围、审计重点、人员及责任分工等安排事项。

3. 内部审计过程中采用恰当的方法和技术，获取充分、适当的证据，为发表内部审计意见提供合理保证。

4. 提高内部审计人员的综合素质，提高内部审计质量。

5. 加强对内部审计结果的利用，对内部审计过程中发现的职能部门和相关责任人的责任进行追究。

6. 开展内部审计过程中发现相关人员有违规、违纪现象，应将有关情况报纪检部门，由纪检部门进一步处理；发现违法情况，应报公安机关，由公安机关进一步处理。

建议：1、根据内控机制组织控制，建议学校设置按内控机制职能部门，包含：内部审计、纪检监察、政策法规等，明确此项工作的职能，牵头做好此项工作，确保内控机制正常运行；

2、学校其它部门的设置也需根据内控机制的要求进行，包括实训中心、物质部门、信息中心等。

（全文结束）