



# 安徽商贸职业技术学院

## 内部控制规范指引

安徽商贸职业技术学院内部控制建设领导小组

二〇一九年



## 前 言

2012年12月，财政部颁布了《行政事业单位内部控制规范》(试行)(以下简称《内控规范》);2015年12月财政部颁布了《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(以下简称《指导意见》);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)》(以下简称《指南》)。《内控规范》明确要求，从2014年开始，包括高等学校在内的行政事业单位开始实施《内控规范》，并从单位层面和预算、收支、资产、采购、基建、合同六大业务层面提出了内部控制建设的主要内容和要求。

为了更好地落实和执行《内控规范》《指导意见》和《指南》，提高风险防范意识，认识、把握和防范内部控制的主要风险点，建立和完善内部控制的基本制度规范体系，在学校主要领导的大力支持和指导下，学校成立了安徽商贸职业技术学院内部控制建设领导小组和工作组，由财务处牵头，办公室、后勤处、国有资产管理办公室等部门相互配合，完成制定了《安徽商贸职业技术学院内部控制规范指引》(以下简称《指引》)。

本指引既是对《内控规范》《指导意见》和《指南》要求在高校进一步落实的具体化，也是对我校近年来对内部控制研究的成果和经验的总结。本指引在制定过程中，参阅了大量的文献和资料，借鉴了相关专家的研究成果，组织专家进行座谈，吸收了高校成功的经验与做法。

本指引内容结构包括三章，每个章节均包括了业务概述、内控目标与主要风险、业务岗位权利分配、业务流程各节点、岗位设置与职责说明、业务流程图、业务风险点梳理与防控措施和参考法律法规等7方面的内容。第一章主要介绍了学校单位层面内部控制相关内容，第二章分别介绍了学校主要经济活动内部控制相关内容，第三章介绍了学校内部控制的评价与监督的内容。

本指引是“安徽商贸职业技术学院创新发展行动计划和高水平大学项目——提高经费保障和服务水平”(项目编号:2016cx39)和安徽商贸职业技术学院2017年校级科学研究一般项目“基于审计巡视常态化下安徽省高职院校内部控制框架体系构建及应用研究”(项目编号:2017KYR02)的研究成果。

本指引力求完善，但由于时间仓促，水平有限，难免出现不足之处，请广大教职工批评指正。

安徽商贸职业技术学院内部控制建设领导小组

2018年12月30日



# 目 录

第一章 单位层面内部控制.....	1
一、单位层面内部控制概述.....	1
二、单位层面内部控制目标与主要风险.....	1
三、单位层面内部控制岗位权利分配情况.....	1
四、单位层面内部控制目标与业务流程梳理.....	3
五、单位层面内部控制业务流程图.....	4
六、单位层面内部控制业务风险点梳理与防控措施.....	5
七、相关法律法规规章制度.....	8
第二章 业务层面内部控制.....	10
第一部分 预算业务控制.....	10
一、预算业务概述.....	10
二、预算业务控制目标与主要风险.....	10
三、预算业务岗位权利分配情况.....	10
四、预算业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	12
五、预算业务流程图.....	15
六、预算业务风险点梳理与防控措施.....	21
七、相关法律法规规章制度.....	23
第二部分 收支业务控制.....	25
第一节 收入业务控制.....	25
一、收入业务概述.....	25
二、收入业务控制目标与主要风险.....	25
三、收入业务岗位权利分配情况.....	25
四、收入业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	27
五、收入业务流程图.....	30
六、收入业务风险点梳理与防控措施.....	32
七、相关法律法规规章制度.....	35
第二节 支出业务控制.....	36
一、支出业务概述.....	36
二、支出业务控制目标与主要风险.....	36

三、支出业务岗位权利分配情况.....	36
四、支出业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	39
五、支出业务流程图.....	41
六、支出业务风险点梳理与防控措施.....	42
七、相关法律法规规章制度.....	45
第三节 债务业务控制.....	46
一、债务业务概述.....	46
二、债务业务控制目标与主要风险.....	46
三、债务业务岗位权利分配情况.....	46
四、债务业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	48
五、债务业务流程图.....	54
六、债务业务风险点梳理与防控措施.....	58
七、相关法律法规规章制度.....	64
第三部分 政府采购业务控制.....	65
一、政府采购业务概述.....	65
二、政府采购业务控制目标与主要风险.....	65
三、政府采购业务岗位权利分配情况.....	65
四、政府采购业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	67
五、政府采购业务主要环节流程图.....	69
六、政府采购业务风险点梳理与防控措施.....	71
七、相关法律法规规章制度.....	73
第四部分 资产业务控制.....	75
第一节 货币资产业务控制.....	75
一、货币资产业务概述.....	75
二、货币资产业务控制目标与主要风险.....	75
三、货币资产业务岗位权利分配情况.....	75
四、货币资产业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	77
五、货币资产业务流程图.....	79
六、货币资产业务主要风险点梳理与防控措施.....	80
七、相关法律法规规章制度.....	85
第二节 非货币资产业务控制.....	86

一、非货币资产业务概述.....	86
二、非货币资产业务控制目标与主要风险.....	86
三、非货币资产业务岗位权利分配情况.....	86
四、非货币资产业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	88
五、非货币资产业务流程图.....	90
六、非货币资产业务主要风险点梳理与防控措施.....	93
七、相关法律法规规章制度.....	96
第五部分 基本建设项目业务控制.....	98
一、基本建设项目业务概述.....	98
二、基本建设项目业务控制目标与主要风险.....	98
三、基本建设项目业务岗位权利分配情况.....	98
四、基本建设项目业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	101
五、基本建设项目业务流程图.....	109
六、基本建设项目业务风险点梳理与防控措施.....	119
七、相关法律法规规章制度.....	132
第六部分 合同业务控制.....	134
一、合同业务概述.....	134
二、合同业务控制目标与主要风险.....	134
三、合同业务岗位权利分配情况.....	134
四、合同业务流程各节点、岗位设置与职责说明.....	136
五、合同业务流程图.....	140
六、合同业务风险点梳理与防控措施.....	141
七、相关法律法规规章制度.....	150
第三章 内部控制的评价与监督.....	152
一、内部控制评价与监督概述.....	152
二、内部控制评价与监督目标与主要风险.....	152
三、内部控制评价与监督岗位权利分配情况.....	152
四、内部控制评价与监督业务流程梳理.....	155
五、内部控制评价与监督业务流程图.....	157
六、内部控制评价与监督业务风险点梳理与防控措施.....	159
七、相关法律法规规章制度.....	163





# 第一章 单位层面内部控制

## 一、单位层面内部控制概述

本手册所称单位层面内部控制是指对组织情况、权利制衡机制、关键岗位责任制、人员资质和能力、财务体系建设及信息与沟通等方面提出的总的控制思路和控制框架。单位层面内部控制主要包括组织情况、权力制衡机制、关键岗位责任制、人员资质和能力、财务体系建设、现代信息技术的利用六个环节。

## 二、单位层面内部控制目标与主要风险

### （一）单位层面内部控制目标

1. 制定单位领导班子议事决策程序等有关制度，完善议事决策机制。
2. 建立健全内部控制关键岗位责任制，明确岗位职责及分工。
3. 建立积极有效的人力资源政策。
4. 单位领导带头，积极营造遵纪守法、诚实守信、爱岗敬业、团结协作、奋发向上的文化氛围。
5. 采取有效措施完善财务体系。
6. 积极推进信息化建设。

### （二）单位层面内部控制主要风险

1. 内部控制工作的组织情况。是否确定了内部控制职能部门或牵头部门；是否建立了各部门在内部控制中的沟通协调机制和联动机制。
2. 内部控制机制的建设情况。经济活动的决策、执行、监督是否实现有效分离；权责是否对等；是否建立健全议事决策机制、岗位责任制、内部监督等机制。
3. 内部管理制度的完善情况。内部管理制度是否健全；执行是否有效。
4. 内部控制关键岗位人员的管理情况。是否建立工作人员的培训、评价、轮岗等机制；工作人员是否具备相应的资格和能力。
5. 财务信息的编报情况。是否按照国家统一的会计制度对经济业务事项进行账务处理；是否按照国家统一的会计制度编制财务会计报告等。
6. 其他情况。

## 三、单位层面内部控制岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
内部控制领导小组	①内部控制方案 ②内部控制体系的建立、完善和运行 ③内部控制其他重要事项		
财务处		提高会计人员素质，建立完善的财务管理体系，按照国家法律制度编制财务会计报告，反映单位真实的经济活动	
组织人事处		①建立先进的人力资源制度，包括招聘制度、不相容岗位分离制度、培训制度、关键岗位轮岗制度等	

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
组织人事处		②建立有效的激励约束制度，考核过程中公平、公正，奖惩结合	
其他业务部门		建立本部门的内部控制制度，与其他相关部门建立良好的沟通	
监察审计处 外部监督机构 安徽省教育厅			①定期对单位层面内部控制有效性进行检查 ②及时报告问题 ③提出改进意见，跟踪整改完成情况

## 四、单位层面内部控制目标与业务流程梳理

业务环节	业务子环节	业务流程图	控制目标
组织情况	①单位领导高度重视内部控制建设 ②明确内部控制职能部门或牵头部门 ③建立单位各部门在内部控制中的沟通协调和联动机制		<p>1. 制定单位领导班子议事决策程序等有关制度，完善议事决策机制。单位建立议事决策机制应当符合以下要求：集体研究与专家论证、技术咨询相结合；明确实行集体决策的重大经济事项的范围；做好记录备案，注重决策落实。</p> <p>2. 建立健全内部控制关键岗位责任制，明确岗位职责及分工。在建立岗位责任制时，应当确保不相容岗位相互分离、相互制约和相互监督。</p> <p>3. 建立积极有效的人力资源政策，包括以下两点：把好人员入口关，采取措施不断提高人员综合素质；实行内部控制关键岗位人员的轮岗制度，明确轮岗周期。</p> <p>4. 单位领导带头，积极营造遵纪守法、诚实守信、爱岗敬业、团结协作、奋发向上的文化氛围。</p> <p>5. 采取有效措施完善财务体系。建立健全财务部门；理顺财务管理体制；完善财务管理制度；依法依规开展会计工作。</p> <p>6. 积极推进信息化建设，对信息系统建设实施归口管理，在日常办公、财务管理、资产管理等领域，尽快实施信息化。将经济活动及其内部控制的流程和措施嵌入单位信息系统中，减少或消除人为因素，保护信息安全。</p>
权力制衡机制	①经济活动的决策、执行、监督实现有效分离 ②建立健全议事决策机制	集体决策申请流程图 (图 1-1)	
关键岗位责任制	①各部门职责明确、权责匹配 ②建立关键岗位工作人员轮岗制度，明确轮岗周期		
人力资源政策	①建立工作人员的培训、评价、轮岗等机制 ②工作人员具备相应的资格和能力		
财务体系	①按照国家统一的制度对经济事项进行账务处理 ②按照国家统一规定编制财务报告		
信息与沟通	①内部报告体系 ②工作任务分解及监督机制 ③横向信息沟通体系 ④信息化技术的运用		

## 五、单位层面内部控制业务流程图

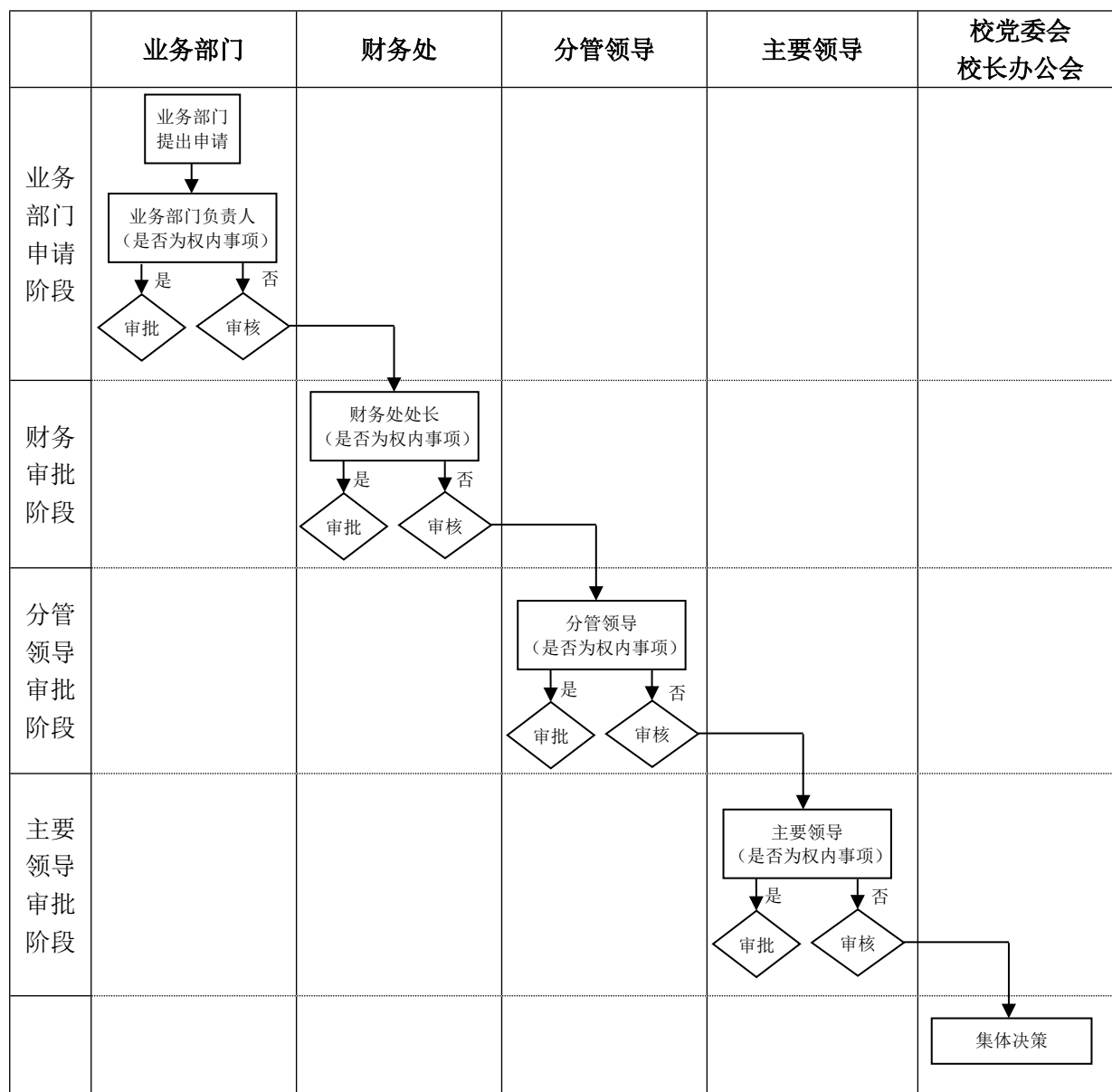


图 1-1 集体决策申请流程图

## 六、单位层面内部控制业务风险点梳理与防控措施

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
组织情况	单位领导高度重视内部控制建设	DWKZ. 01. F01 单位领导不了解并且不重视内部控制的建设	安徽省教育厅出台高校内部控制规范,规定单位负责人对本单位内部控制的建立健全和有效实施负责。	单位主要领导内控意识不强
		DWKZ. 01. F02 没有组建内部控制建设领导小组,单位负责人未担任组长		
	明确内部控制职能部门或牵头部门	DWKZ. 01. F03 没有组建内部控制职能部门或者明确牵头部门	各单位根据本单位实际情况制定内部控制实施办法,明确各部门在内部控制实施过程中的责任和义务,不同部门之间的沟通机制	未明确内控牵头部门
		DWKZ. 01. F04 没有制定相应的内部控制建设实施办法		没有建立内部控制建设实施办法
	建立单位各部门在内部控制中的沟通协调和联动机制	DWKZ. 01. F05 没有建立包括财务、资产、审计、纪检等部门参加的内部控制建设沟通协调机制		内控各部门之间没有沟通协调机制
权力制衡机制	经济活动的决策、执行、监督实现有效分离	DWKZ. 02. F01 经济活动的决策、执行、监督没有有效分离	决策权、执行权和监督权分离,归属到不同的机构,达到权力制衡的效果	决策权、执行权和监督权三权没有分离
	建立健全议事决策机制	DWKZ. 02. F02 没有制定领导班子议事规则等制度	制定领导班子议事规则	未建立领导班子议事规则,单位领导一人决定重大事项
		DWKZ. 02. F03 决策议事制度不科学、参与人员构成不合理、职责权限设置不当或者实施集体决策事项范围不合理,决策议事制度未能达到应有的效果	规范重大事项议事决策程序,明确实行集体决策重大事项的范围,完善议事决策机制	不按规范的决策议事制度执行
		DWKZ. 02. F04 没有规定重大经济活动实行集体决策,并明确重大经济活动的范围	制定“三重一大”相关制度明确规定重大经济活动的范围,对重大经济活动实行集体决策	未建立“三重一大”制度

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
权力制衡机制	建立健全议事决策机制	DWKZ. 02. F05 执行机构未按党委会或校长办公会的决策组织实施	责任部门对决策执行的效率和效果进行跟踪评价，建立责任追究制度，对经济活动中出现的重大决策失误、未履行集体决策程序和不按照决策执行业务的人员，追究相应的责任	不对决策执行效果跟踪评价
		DWKZ. 02. F06 没有建立独立的内部监督部门	设置独立的内审部门或者内审岗位，发挥审计的监督作用	内部审计业务不独立
关键岗位责任制	各部门职责明确、权责匹配	DWKZ. 03. F01 部门职责不明、权责不匹配	明确各内设机构、下属单位和岗位的职责分工，理清各部门在组织层级和业务层级内部控制中的角色和分工	没有明确规定部门在内部控制建设中的责任及义务
	建立关键岗位工作人员轮岗制度，明确轮岗周期	DWKZ. 03. F02 没有为内部控制关键岗位制定岗位责任书并由责任方签字确认	对内部控制有重要影响的关键性岗位应明确其岗位职责权限，签订岗位责任书，并按照规定的工作标准对其进行考核及奖惩	关键岗位不签岗位责任书
人力资源政策	建立工作人员的培训、评价、轮岗等机制	DWKZ. 04. F01 没有为工作人员建立正常的学习培训机制	建立先进的人力资源制度，包括培训机制、绩效考核机制、轮岗机制	没有规范的培训机制
		DWKZ. 04. F02 没有建立有效的考核评价机制		考核标准模糊，无法量化
		DWKZ. 04. F03 关键岗位人员没有定期轮岗		关键岗位人员长期不变
	工作人员具备相应的资格和能力	DWKZ. 04. F04 存在不符合持证上岗的情况	把好人员入口关，将职业道德水平及专业能力作为选拔和聘用员工的重要标准，财务、内部审计等部门负责人必须具备与工作岗位要求的专业背景、工作经历和工作能力	工作人员不具备相应资质或者经验
DWKZ. 04. F05 没有对关键岗位人员的聘用进行必要的能、道德评估和背景调查				

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
财务体系	按照国家统一的制度对经济事项进行账务处理	DWKZ. 05. F01 没有建立财务机构并配备会计人员	根据《会计法》规定建立会计机构, 配备具有相应资格和能力的会计人员	财务机构不健全
		DWKZ. 05. F02 未按照国家统一的会计制度对经济业务事项进行账务处理	①制定完善的财务管理制度, 包括财务管理办法、经费支出办法、差旅费管理办法等, 按照国家统一的会计制度进行账务处理, 编制财务会计报告 ②内审机构或者第三方机构定期对年度报表进行审计, 及时发现不合规事项	不按规定进行账务处理
	按照国家统一规定编制财务报告	DWKZ. 05. F03 历年编制的财务报告存在较大漏洞		不按规定编制财务报告
		DWKZ. 05. F04 存在故意造假行为		
信息与沟通	①内部报告体系	DWKZ. 06. F01 内部信息沟通渠道不畅	明确各岗位职责, 报告对象及与其他岗位部门的沟通协调机制	信息报告渠道不通
	②工作任务分解及监督机制	DWKZ. 06. F02 工作任务分工不明确		没有明确工作分工
	③横向信息沟通体系	DWKZ06. F03 岗位之间、部门之间沟通不畅		横向信息沟通渠道不畅
	④信息化技术的运用	DWKZ. 06. F01 信息化技术运用处于较低水平	利用先进的信息技术, 并将内部控制的要求和措施嵌入单位信息系统, 实现自动控制	信息技术落后, 未固化经济业务流程及内控要求
		DWKZ. 06. F02 系统开发不符合内部控制要求, 授权管理不当, 可能导致无法利用信息技术实施有效控制	规范信息系统开发、运行和维护流程各处室提出信息化需求, 由专门部门进行汇总, 委托信息中心组织专家论证, 选择专业机构完成开发, 开发过程中须全过程跟踪	系统开发不征求使用人的意见
		DWKZ. 06. F03 系统运行维护和安全措施不到位, 可能导致信息泄漏或毁损	建立信息系统安全保密和泄密责任追究制度	没有建立安全保密制度

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《财政部关于印发〈行政事业单位内部控制规范（试行）〉的通知》（财〔2012〕21号）
2	《教育部关于做好〈行政事业单位内部控制规范（试行）〉实施工作的通知》（教财函〔2013〕142号）
3	《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24号）
4	《关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》（财会〔2016〕11号）
5	《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（教财厅〔2016〕2号）
6	《教育部、财政部关于“十一五”期间进一步加强高等学校财务管理工作的若干意见》（教财〔2007〕1号）
7	《财政部、教育部关于印发〈高等学校财务制度〉的通知》（财教〔2012〕488号）。



## 第二章 业务层面内部控制

### 第一部分 预算业务控制

#### 一、预算业务概述

本手册所称预算是指学校根据事业发展目标和计划编制的年度财务收支计划。预算业务的主要环节包括：预算编审、预算执行、预算调整、决算和绩效评价五个环节。学校预算管理的基本原则是：统一领导、分级管理、责权结合、收支平衡。学校预算管理的主要任务是：建立健全预算管理体制和运行机制；制订和完善预算管理办法及实施细则；科学合理地编制预算，积极组织收入，统筹安排支出；组织预算实施，监督预算执行，分析报告预算执行情况。

#### 二、预算业务控制目标与主要风险

##### （一）预算业务控制目标

1. 预算编制过程中，学校各归口预算部门与财务处之间充分沟通协调，实现预算与资产配置相结合、与具体工作相对应，根据各归口预算部门的工作计划细化编制预算，保证预算编制的及时性、完整性和科学性。

2. 对已批复的预算在学校内部进行指标分解，审批下达。规范预算调整程序，保证预算的严肃性和权威性，充分发挥预算对校内各项经济活动的管控作用。

3. 合理安排收支，保证预算有效执行。严格按照批复的预算额度和用途安排各项支出。建立预算执行分析机制，定期通报预算执行情况，提高预算执行的效率。杜绝无预算、超预算支出等问题。

4. 决算真实、完整、准确、及时。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。

##### （二）预算业务主要风险

1. 预算编制不完整、不科学，可能导致学校收支缺乏约束，无法保证资金的使用效益；高校预算分配不合理，可能导致资源浪费和事业发展目标难以实现。

2. 预算执行不规范，存在不按预算额度执行和超范围开支的情况，可能导致预算编制与执行各行其道，造成资金浪费及实际支出与预算内容不相符。

3. 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。

4. 财务信息无法客观反映学校真实情况，可能导致决算不真实、不准确。

5. 未建立预算绩效评价机制或机制不健全，评价结果难以实现有效应用，可能导致预算挂不哭流于形式。

#### 三、预算业务岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
校党委会 校长办公会	决定预算管理政策		
	审批学校年度预算草案		
	审批学校预算调整方案		
	审批学校年度财务决算等		
预算管理委员会		审议学校预算管理政策	
		审议学校年度预算草案	

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
预算管理委员会		审议学校预算调整方案	
		审议学校年度财务决算等	
财务处处长		审核学校预算管理政策草案	
		审核学校年度预、决算草案	
		审核学校预算调整方案	
财务处预算科		拟定学校预算管理制度	
		部署预算编制工作	
		主持预算日常工作	
		初审汇总各归口预算部门的预算草案	
		初审预算调整草案	
		编制学校年度预、决算草案	
		分析和考核预算执行情况	
各归口预算部门		编制本部门年度预算方案	
		组织实施经批复的年度预算	
		提出年度预算调整方案	
		提交年度预算执行情况报告	
监察审计处 (会计师事务所)			监督预算执行进度
			考评预算执行情况
			对预算进行审计并及时报告
			提出整改建议

#### 四、预算业务流程各节点、岗位设置与职责说明

业务环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
预算编审	学校预算编制应当真实准确、科学规范、公正透明、及时明晰。学校在预算编制过程中，各归口预算部门与财务处之间充分沟通协调，实现预算与资产配置相结合、与具体工作相对应，根据各归口预算部门的工作计划细化编制预算，保证预算编制的及时性、完整性和科学性。保证已批复的预算指标在学校内部层层分解，审批下达。	预算编制和审批流程图（图 2-3）	召开预算编制工作会议，具体部署具体预算编制工作	①财务处预算科长	①部署预算编制工作 ②准备上年度预算考评结果及本年度学校事业发展目标	
				②各归口预算部门负责人	①准备预算基础资料	
			各归口预算部门按照预算编制的要求，提出预算建议数，并将基础数据（含论证报告）等材料提交财务处预算科	①各归口预算部门负责人	①各归口预算部门负责编制年度预算	
			财务处预算科对提交的资料进行预审，对未通过预审的，返回原部门进行修改，修改完毕后再次提交	①财务处预算科长	①初审汇总各归口预算部门提交的部门预算 ②编制学校年度预算草案	
				②财务处处长	①审核学校年度预算草案	
			提交预算管理委员会审议	①预算管理委员会	①审议学校年度预算草案	
			提交校党委会、校长办公会议审批	①校党委会、校长办公会	①审批学校年度预算草案	
			下达预算金额	①预算管理委员会 ②财务处处长 ③财务处预算科长	①组织预算下达 ①分配预算指标	

业务环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
预算执行	严格按照批复的预算额度和用途安排各项支出。建立预算执行分析机制，定期通报预算执行情况，提高预算执行的效率。杜绝无预算、超预算支出等问题。	预算执行流程图 (图 2-4)	各归口预算部门按照批准的预算执行，财务处预算科负责监督	①各归口预算部门负责人	①组织实施经审批的年度预算	
				②财务处处长	①财务处监督预算执行情况	
				③财务处预算科长		
预算调整	规范预算调整程序，保证预算的严肃性和权威性，充分发挥预算对校内各项经济活动的管控作用。	预算调整流程图 (图 2-5)	各归口预算部门提出预算调整方案	①各归口预算部门负责人	①各归口预算部门负责编制预算调整方案	
				②预算管理委员会	①审批学校预算调整方案	
决算	决算真实、完整、准确、及时。	决算流程图 (图 2-6)	召开决算工作会，具体部署决算工作；财务处预算科编制决算报告	①财务处处长	①部署决算编制工作	
				②财务处预算科长	①编制学校年度财务决算	
绩效评价 (1)	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。	绩效评价流程图 (图 2-7)	监察审计处（会计师事务所）对各归口部门预算执行进行审计	①各归口预算部门负责人	①负责提供预算编制、执行等业务资料	
				②监察审计处处长（会计师事务所项目负责人）	②对审计提出的问题进行整改	
				③财务处处长	①审查预算流程中的有关问题，并提出整改意见	
					①负责提供预算编制、执行等财务资料	
				①监察审计处处长（会计师事务所项目负责人）	②对审计提出的问题进行整改	
	①建立科学的评价体系					
	②收集评价资料					

业务环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
绩效评价 (2)	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。	绩效评价流程图 (图 2-7)	结合各归口预算部门自我评价，监察审计处（会计师事务所）提交预算执行评价报告，预算管理委员会审议评价结果	①各归口预算部门负责人	①自我评价	
				②监察审计处处长（会计师事务所项目负责人）	①负责考评预算执行情况	
					②负责分析预算执行差异，提出解决方案。	
③预算管理委员会	①通报预算评价结果					

## 五、预算业务流程图

### （一）校内预算流程图（图 2-1）

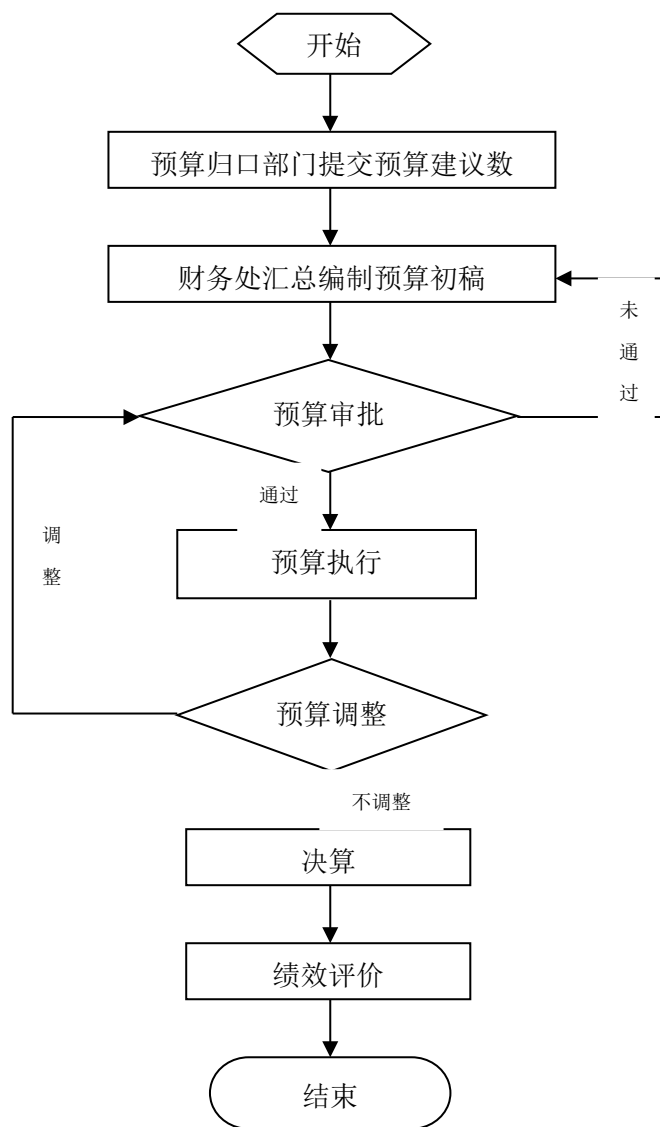


图 2-1 校内预算流程图

(二) 部门预算流程图 (图 2-2)

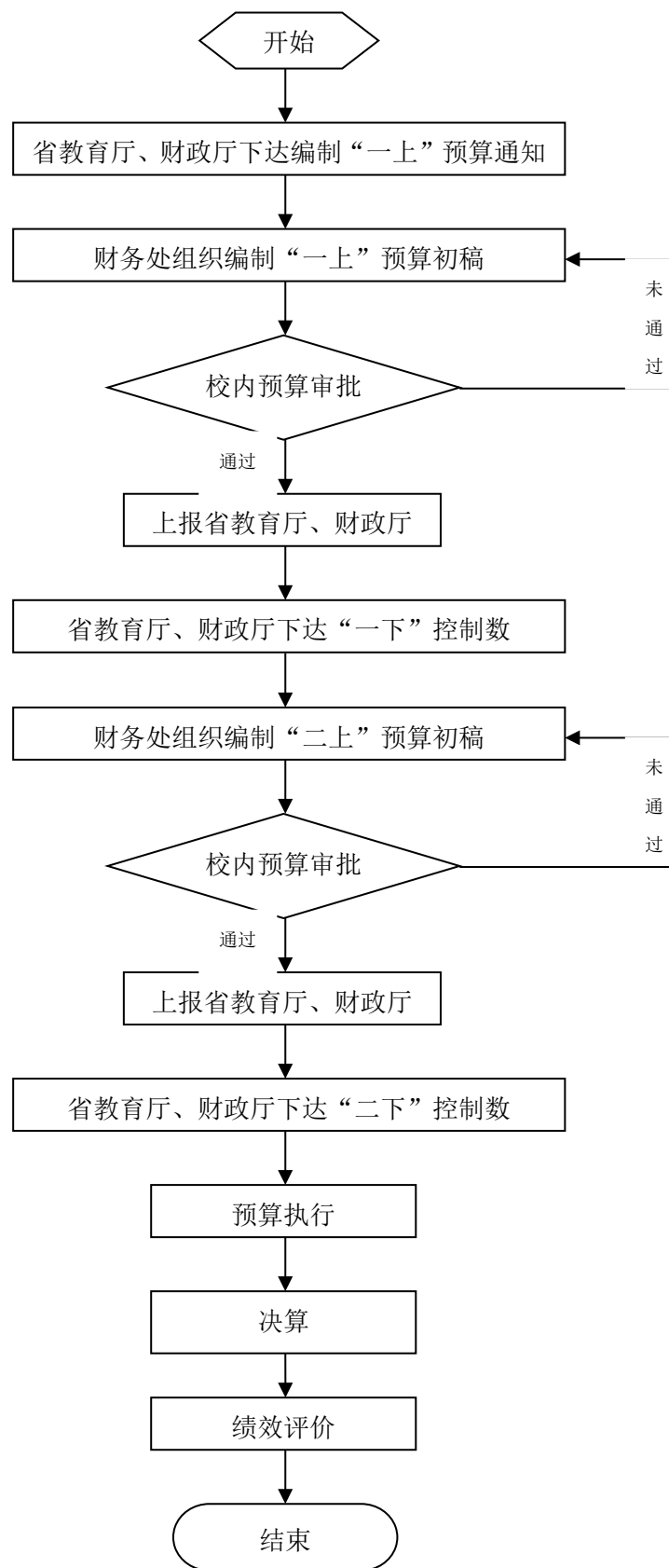


图 2-2 部门预算流程图

### （三）预算业务各环节流程图

#### 1. 预算编审环节（YSKZ.01）（图 2-3）

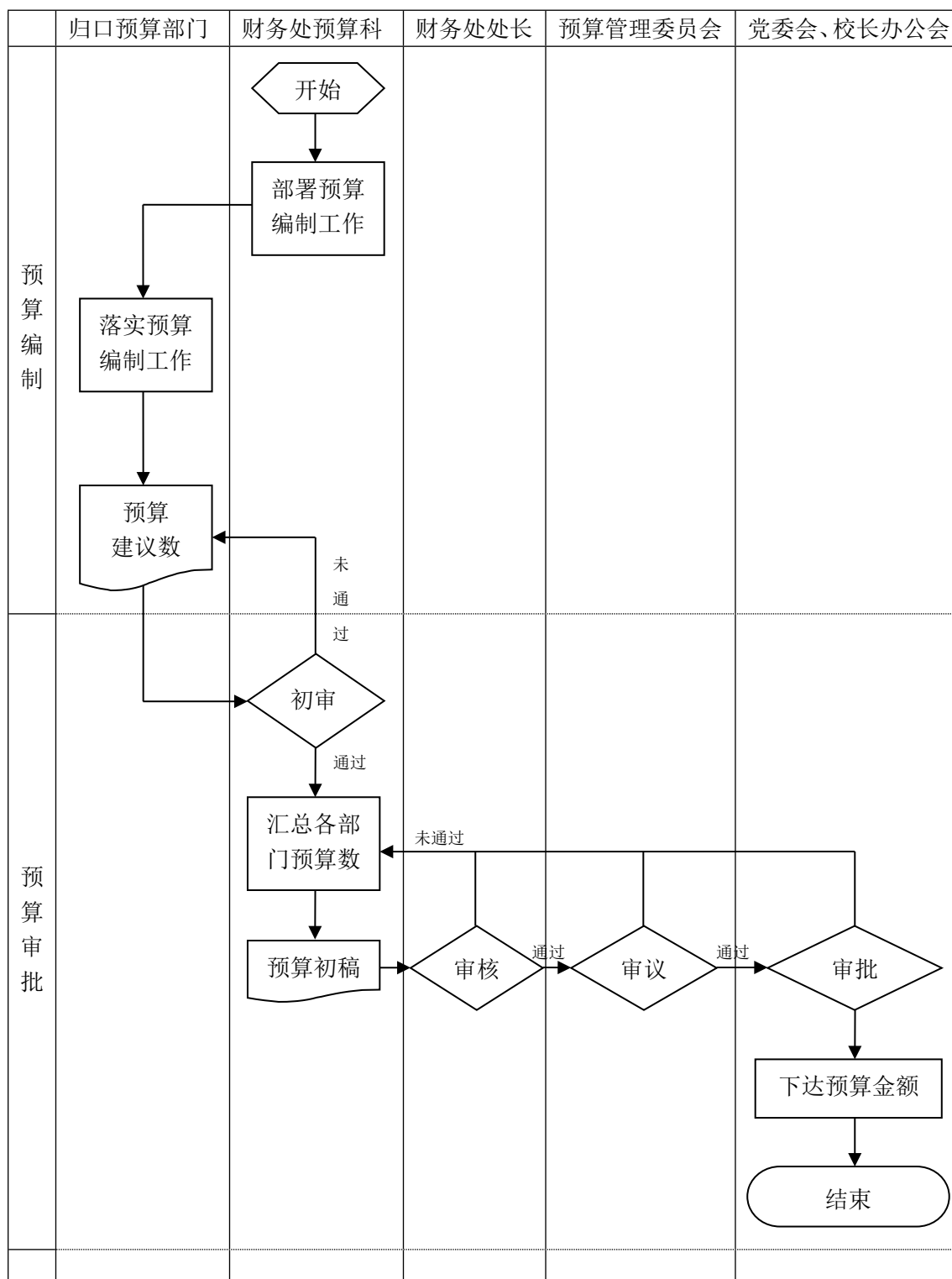


图 2-3 预算编制和审批流程图



## 2.预算执行环节（YSKZ.02）（图 2-4）

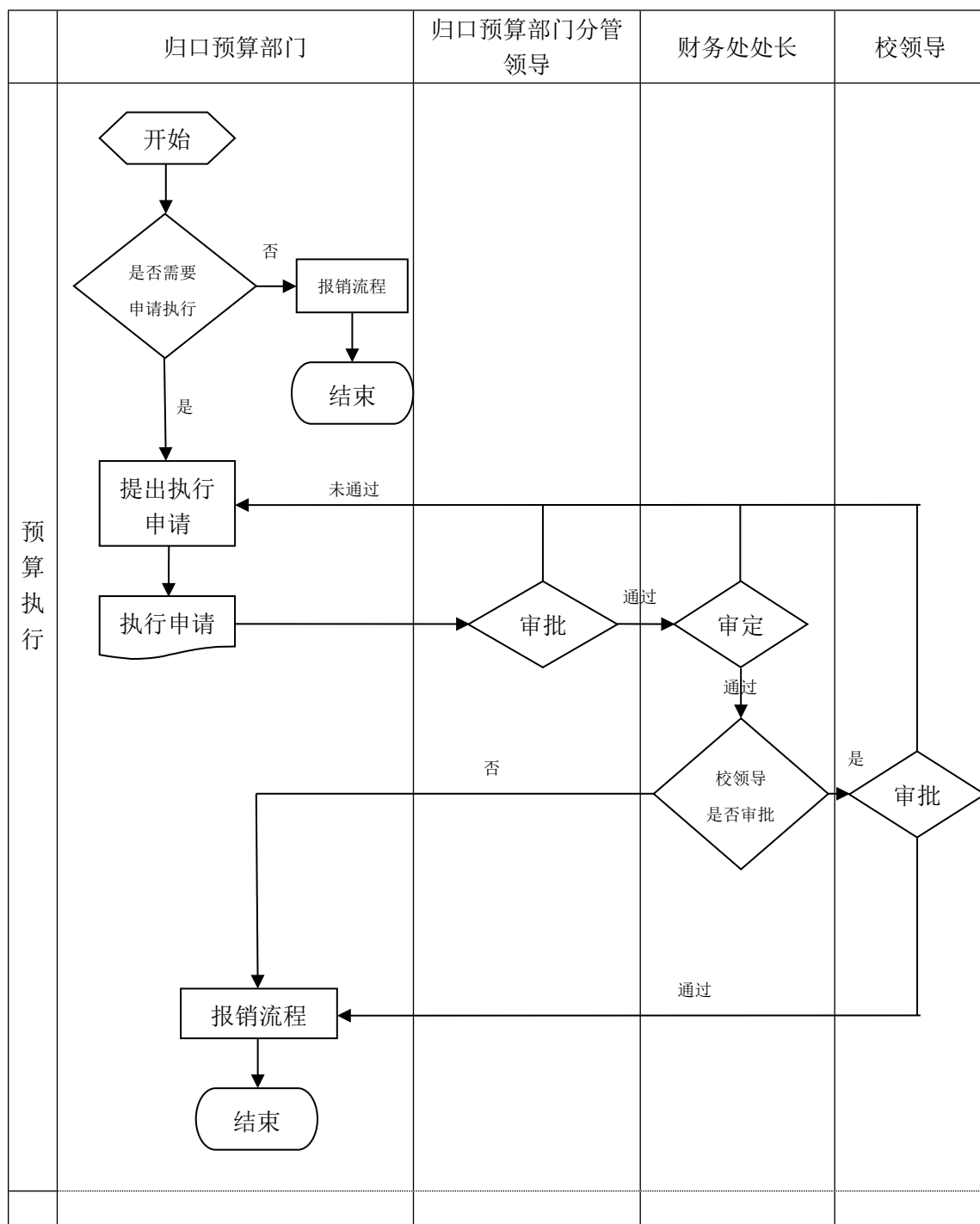


图 2-4 预算执行流程图

### 3. 预算调整环节（YSKZ.03）（图 2-5）

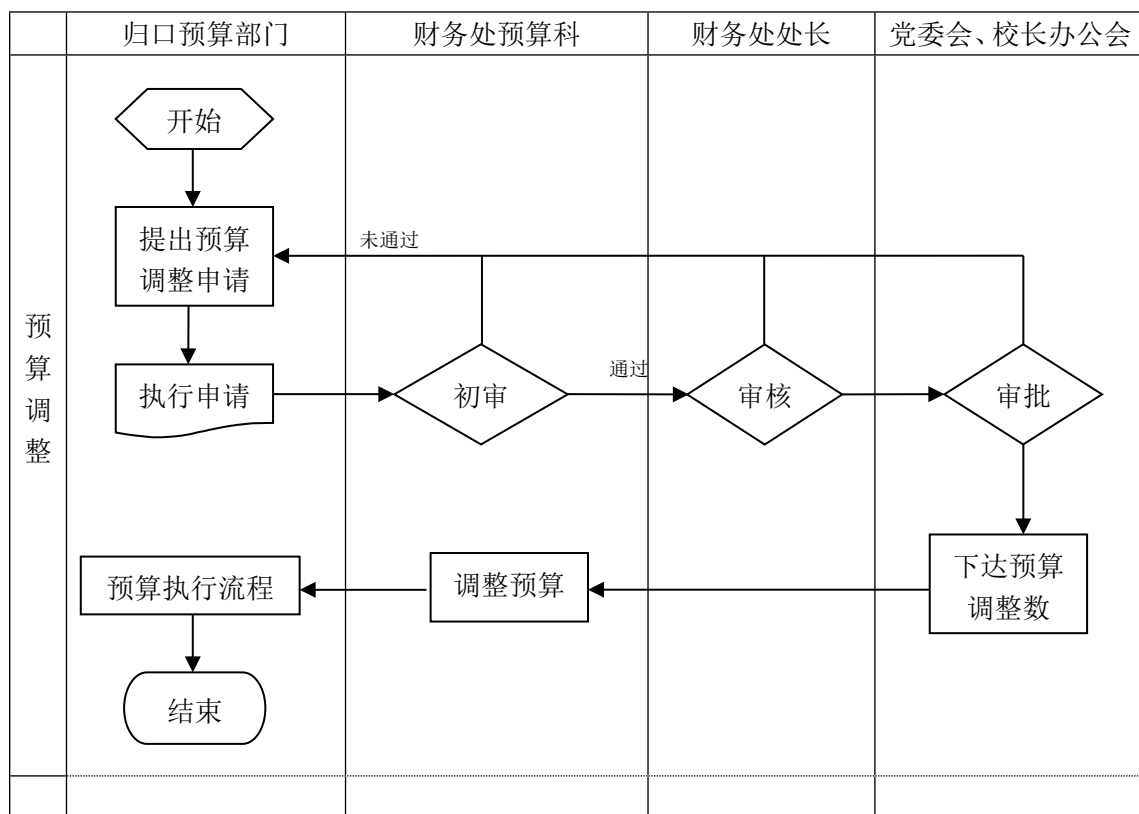


图 2-5 预算调整流程图

### 4. 决算环节（YSKZ.04）（图 2-6）

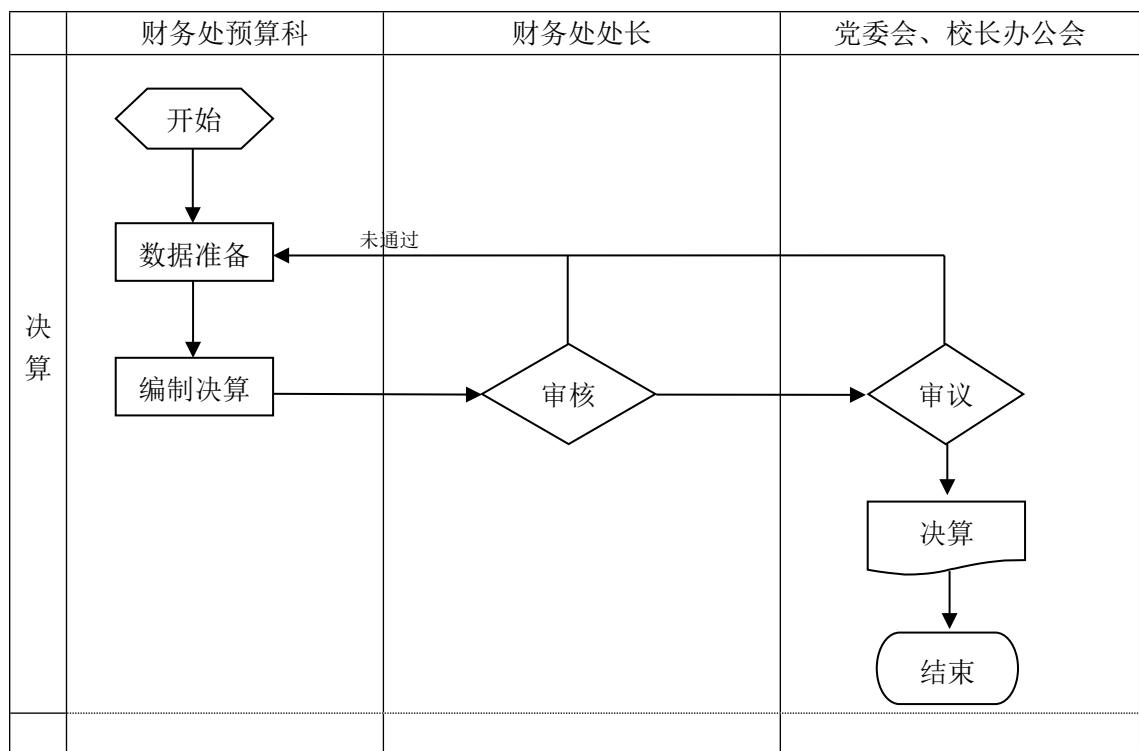


图 2-6 决算流程图

### 5.绩效评价环节（YSKZ.05）（图 2-7）

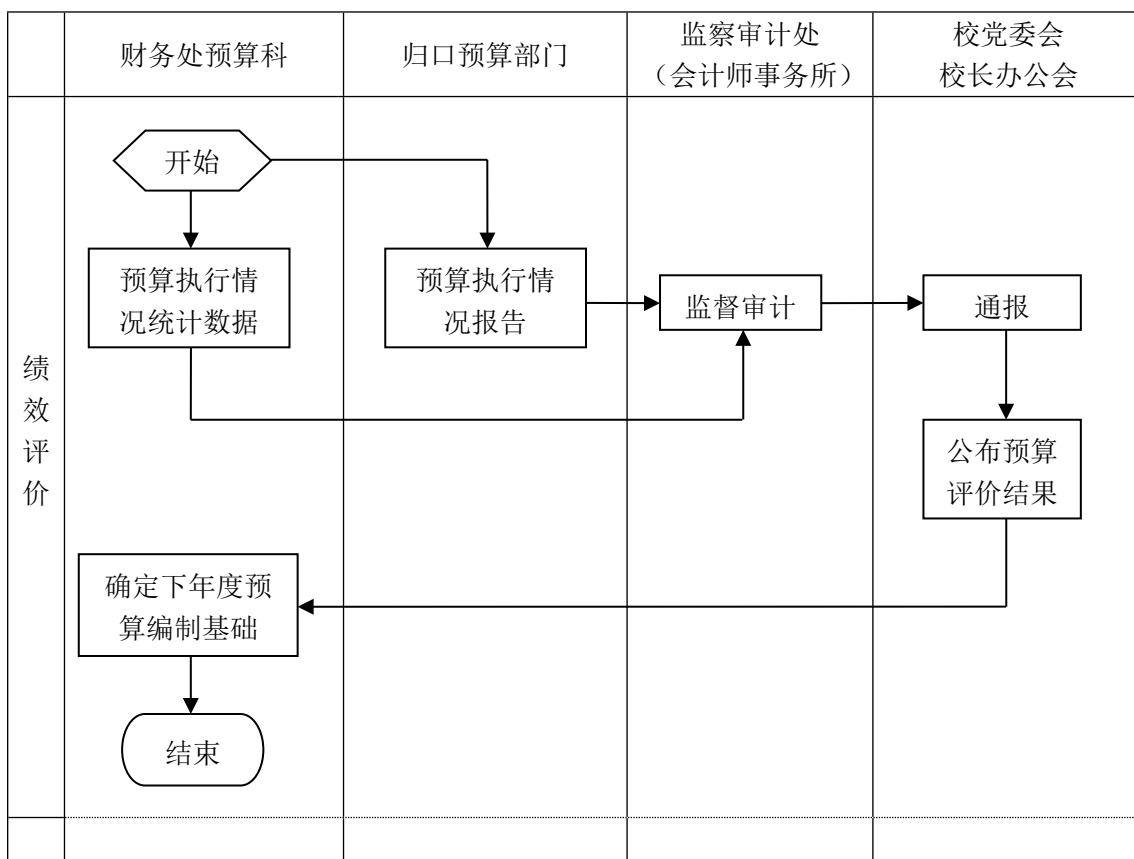


图 2-7 绩效评价流程图

## 六、预算业务风险点梳理与防控措施

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
预算编审	YSKZ.01.F01 校领导、各归口预算部门负责人等对预算编制不够重视	强化校领导、各归口预算部门负责人等对预算编制的领导责任，使预算编制与学校事业发展目标相结合	各归口预算部门不经学校主要领导审批直接上报
	YSKZ.01.F02 财务处内部、财务处与各归口预算部门间缺乏有效沟通	财务处应该加强对各归口预算部门的业务指导，建立沟通协调长效机制	
	YSKZ.01.F03 预算编制缺乏合理的编制依据	深入分析各归口预算部门的具体业务情况，加强预算编制前期的调研工作，重大预算项目要进行立项论证	
	YSKZ.01.F04 预算编制方法不科学	预算编制应在评价上年度预算执行的基础上，对各项收入与支出分类进行分析	盲目申报预算
	YSKZ.01.F05 预算编制与资产配置不匹配	财务处与国有资产管理办公室加强沟通，做好资产配置论证工作	资产重复购置
	YSKZ.01.F06 预算编制与具体工作不对应	财务处预算科加强审核，预算申报与部门业务分工相一致	预算申报与部门业务分工相分离
	YSKZ.01.F07 一岗多能、岗位舞弊	加强对财务处内部人员的思想教育，进行自我监督、相互监督	一岗多能，岗位舞弊
	YSKZ.01.F08 预算审批未按程序执行	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	不经审批或越权审批直接执行，重大预算项目联签审批
	YSKZ.01.F09 预算下达不及时，内容传达不到位	预算经审批后以书面或电子等多种形式立即下达；完善预算下达资料，明确预算金额、内容和执行要求	未按批示的金额下达，随意更改预算
预算执行	YSKZ.02.F01 各归口预算部门未按预算编制的内容和进度执行	各归口预算部门要明确自己的预算执行责任，严格按照预算执行	未按预算执行
	YSKZ.02.F02 缺少专门预算管理机构；预算管理机构执行监督时不严格	预算管理机构监督要刚性执行，确保各归口预算部门按照预算执行；建立预算批复和执行工作的信息反馈机制	

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
预算执行	YSKZ.02.F03 实际支出与预算内容不一致	加强预算管理与会计核算相互衔接	无预算、超预算支出
	YSKZ.02.F04 预算执行过程中，可能出现国家或省内新出台（或调整）制度与政策的调整	及时了解国家或省内新出台（或调整）制度与政策，预算要与现行制度和政策相对应	违反国家或省内颁布的各项法律法规执行预算
预算调整	YSKZ.03.F01 预算调整没有依据	预算调整要有充分的必要性；按预算调整事项的重要性进行排序	未经申请直接调整
	YSKZ.03.F02 预算调整程序不规范	明确预算追加的相关制度和审批程序；按重要性原则调整	不经审批或越权审批直接调整
决算	YSKZ.04.F01 数据不真实、不准确；编制不及时；内容不全面	规范会计核算，确保决算数据真实、完整、准确和及时；决算内容和预算执行结果相对应	数据弄虚作假
	YSKZ.04.F02 没有履行审议和审批程序	建立健全预算审批管理制度，明确决算审批权限；严格执行“三重一大”程序，逐级审批	不经审批直接上报
绩效评价	YSKZ.05.F01 预算审计不健全，对预算审计检查出的问题未及时处理	审查报表与了解情况相结合；预算编制审计与专项审计相结合；预算执行审计与日常审计调查相结合；查处问题与分析研究问题相结合	无预算审计专项工作
	YSKZ.05.F02 评价体系不健全、不完善	建立科学的评价体系，不仅要评价项目资金落实、使用及财务管理情况等，更要评价项目实施的经济效果、社会效益是否达到预期效果	
	YSKZ.05.F03 绩效评价结果不科学、不完整，约束力弱	建立完善的预算考核机制；建立各归口预算部门项目立项与预算分配相挂钩，各归口预算部门负责人经济责任履行相挂钩，各归口预算部门预算执行考核结果与部门年度考核相挂钩；分析预算执行偏离原因，提出解决方案；决算结果实行通报制度，实现双向控制；预决算实行公开制度	部门预、决算未公开

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《中华人民共和国预算法》（2015年1月修订）
2	《中华人民共和国预算法实施条例》（1995年11月22日发布）
3	《中华人民共和国会计法》（2017年11月4日修订）
4	《高等学校财务制度》（财教〔2012〕488号）
5	《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（财会〔2017〕25号）
6	《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）
7	《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（教财厅〔2016〕2号）
8	《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）
9	《安徽省省级财政专项资金管理办法》（皖政办〔2014〕29号）
10	《安徽省省级预算管理办法》（皖政办〔2012〕4号）
11	《安徽省财政厅关于全面推进预算评审论证工作的通知》（财预〔2015〕478号）
12	《安徽省省级预算评审论证实施暂行办法》（财预〔2014〕1100号）
13	《安徽省省级部门决算编制管理暂行办法》
14	《安徽省省级预算公开评审暂行办法》
15	《安徽省省级部门项目支出预算编制管理办法》
16	《安徽省预算支出绩效考评实施办法》
17	《安徽省省级基本支出预算编制管理办法》
18	《安徽省省属高等院校预算管理暂行办法》（教计〔2005〕21号）
19	《安徽商贸职业技术学院预算管理办法（试行）》（商职院字〔2017〕208号）

## 第二部分 收支业务控制

### 第一节 收入业务控制

#### 一、收入业务概述

本手册所称收入业务是指学校开展教学、科研及其他活动依法取得的非偿还性资金。学校收入主要包括：财政拨款收入、事业收入（教育事业收入、科研事业收入）、上级补助收入、附属单位上缴收入、经营收入和其他收入。收入业务的主要环节包括：收入项目与标准确定、票据开具与管理、收入收缴、收入退付、合同管理、会计核算等六个环节。

#### 二、收入业务控制目标与主要风险

##### （一）收入业务控制目标

1. 遵循法律法规。学校各项收入应当遵循相关法定程序和管理规范，如各项收入收支范围与审批程序、严格执行“收支两条线”管理规定及时全额上缴财政专户等。

2. 资金收入的效率和效果。学校各项收入来源应建立在真实合理的业务基础上，对收入项目、收费依据进行控制，避免不合法、不合理的收入项目出现，确保收入入账及时、准确和完整。

3. 财务报告及相关信息的真实可靠。学校应对各项收入进行准确的会计记录，编制真实可靠的财务报告，确保财务信息的公开、透明，为领导科学决策提供依据。

4. 防范舞弊风险。学校收入控制应严格遵守相关财经纪律和管理规定，防止资金体外循环，防范舞弊等行为。

##### （二）收入业务主要风险

1. 岗位设置不合理、岗位职责不清，收款、开票和会计核算等不相容职务未有效分离。

2. 各项收入未按照获批的收费许可项目和标准收取，导致收费不规范或乱收费。

3. 各项收入未由学校财务处统一收取，其他部门和个人未经批准办理收款业务。

4. 违反“收支两条线”管理规定，截留、挪用、私分收入。

5. 收入不入账或设立账外账，形成“小金库”，导致资金体外循环。

6. 各项收入退付未经适当授权与审批，可能存在错误或舞弊。

7. 对于各类票据的保管、领取、使用、核销、销毁等缺乏有效控制。

8. 对于印鉴（章）保管和领用缺乏有效控制。

9. 收入核算不规范、不及时、不准确，导致财务报告不真实或不准确。

10. 各项收入缺乏定期分析与监控。

#### 三、收入业务岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
校长办公会 财经工作领导小组	审阅并确定学校对外报送行政事业性收费项目的名称、收费范围和标准		
	审批各类使用学校资源收费标准（如培训班收费）		
财务处 预算科		编制预算收入	检查预算收入执行情况
		核对实际收入金额与预算金额、合同金额是否相符	

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
财务处 会计科		审核业务部门收费申请	
		印鉴（章）、票据由专人分别保管，注意内部牵制	
		收入及时入账，确保财务信息真实、准确、完整	
业务部门		根据收费许可或合同文件提交收费申请	
		核对收入是否按照预算、合同等及时、足额收取	
监察审计处 (会计师事务所)			监督是否按照规定项目、标准和范围收费，有无乱收费
			检查收入是否按照预算、合同足额收缴并及时入账



## 四、收入业务流程各节点、岗位设置与职责说明

业务环节		控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
收入项目与标准确定(1)	财政拨款收入	与预算批复和拨款单相符	图 2-1 图 2-2	学校从同级财政部门取得的各类拨款	财务处预算科	根据同级财政部门按照预算下达的拨款文件规定的支出功能分类及项目名称，判断收入的具体性质	
	上级补助收入	与预算批复和拨款单相符		学校从主管部门或上级部门取得的各类拨款	财务处预算科	根据主管部门或上级部门按照预算下达的拨款文件规定的支出功能分类及项目名称，判断收入的具体性质	
	事业收入	①收费项目、标准要经过审批或者备案		教育收费项目和标准要通过当地政府物价部门审批或备案，并向社会公示，及时办理年检	财务处会计科	加强教育收费管控工作，依法依规收费，坚决制止乱收费现象	
		②在收费项目内，按标准收费		严格按照批复的收费项目、范围和标准进行收费	财务处会计科		
		③与预算批复和拨款单相符		学校用事业收入预算安排的各类收入	财务处预算科	严格按照预算批复，加强教育事业收入的使用管理	
		④与合同或协议相符		科研项目负责人负责与委托方编制科研合同或协议，学校授权科研部门具体负责审核和签订科研服务合同并进行管理	科研处	负责学校科研活动的组织、管理和服务工作，并签订科研合同	
附属单位上缴收入	与预算批复或者合同、协议相符	附属单位根据审议通过的学校预算上缴应缴的收入	财务处会计科	核对附属单位应缴的收入，按时足额催缴收入			

业务环节		控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
收入项目与标准确定(2)	经营收入	与预算批复或者合同、协议相符	图 2-1 图 2-2	根据不同性质的经营活动设立不同的项目进行收入核算	归口预算部门 财务处会计科	根据归口部门预算管理，对企业化管理经济活动取得的收入进行管理	
	其他收入	与预算批复或者合同、协议相符		根据合同、协议等资料，进行收入核算	归口预算部门 财务处会计科	根据归口部门预算管理，对社会化管理（如培训班收入等）经济活动取得的收入进行管理	
票据使用与管理		正确使用票据，规范票据的保管、申领、启用、核销、销毁等手续	图 2-1 图 2-2	根据规定开具行政事业性收费收据、往来资金结算票据、增值税发票或其他票据	财务处会计科	①遵守国家有关规定，规范票据的保管、申领、启用、核销、销毁等登记并由专人保管 ②票据开具的内容必须与经济业务的内容一致，严禁擅自改变票据开具内容 ③加强税务管理，准确计量税额并按时足额纳税	
收入收缴		严格按照“收支两条线”管理规定，及时足额上缴收入，不存在截留、挪用、私分收缴收入	图 2-1 图 2-2	①根据同级财政部门、主管部门或上级部门按照预算下达的拨款文件规定的支出功能分类及项目名称分别确认财政拨款收入、上级补助收入 ②根据收取学生学费、住宿费等及时上缴国库或财政专户，并确认事业收入 ③根据签订的合同、协议等，及时足额收取，并确认相关收入	财务处会计科 归口预算部门 项目负责人	①收取学生学费、住宿费等及时上缴国库或财政专户 ②及时梳理和统计欠费学生情况，并反馈给有关部门 ③科研处负责科研合同、协议的签订并与财务处做好款项结算与核查工作 ④学校各类科研经费应该全部纳入学校财务进行集中管理和使用，并编制预算 ⑤项目负责人应对所承担的科研经费使用的真实性负责	

业务环节		控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
收入退付	财政拨款收入	按照批复的预算或者调整文件要求	图 2-1 图 2-2	财政厅根据学校提出申请，对经费预算进行调减，根据退回的拨款确认收入退回项目，并按规定金额退回原拨款单位	财务处会计科 归口预算部门	①各归口预算部门要做好备案登记工作 ②退款给单位时，收款单位名称必须与原缴款单位一致，如不一致，必须由收款单位出具单位明处变更的公函或说明	
	事业收入	依据相关部门退付通知、协议或者符合退付手续规定		退款申请人提出申请，说明退费理由，经审批同意后交财务处，由财务处统一处理			
合同管理		遵照合同管理规定		收入合同管理主要涉及科研项目、资产出租出借合同管理等，具体参考《合同业务控制》部分	办公室		
会计核算		收入核算及时、准确、真实、完整		根据原始单据入账	财务处会计科	根据有关制度规定和收入项目类型，及时、准确、真实、完整地进行收入的确认和计量，保证所有收入全部入账以及财务信息的真实完整	

## 五、收入业务流程图

1.财政拨款收入、上级补助收入业务流程图（图 2-1）

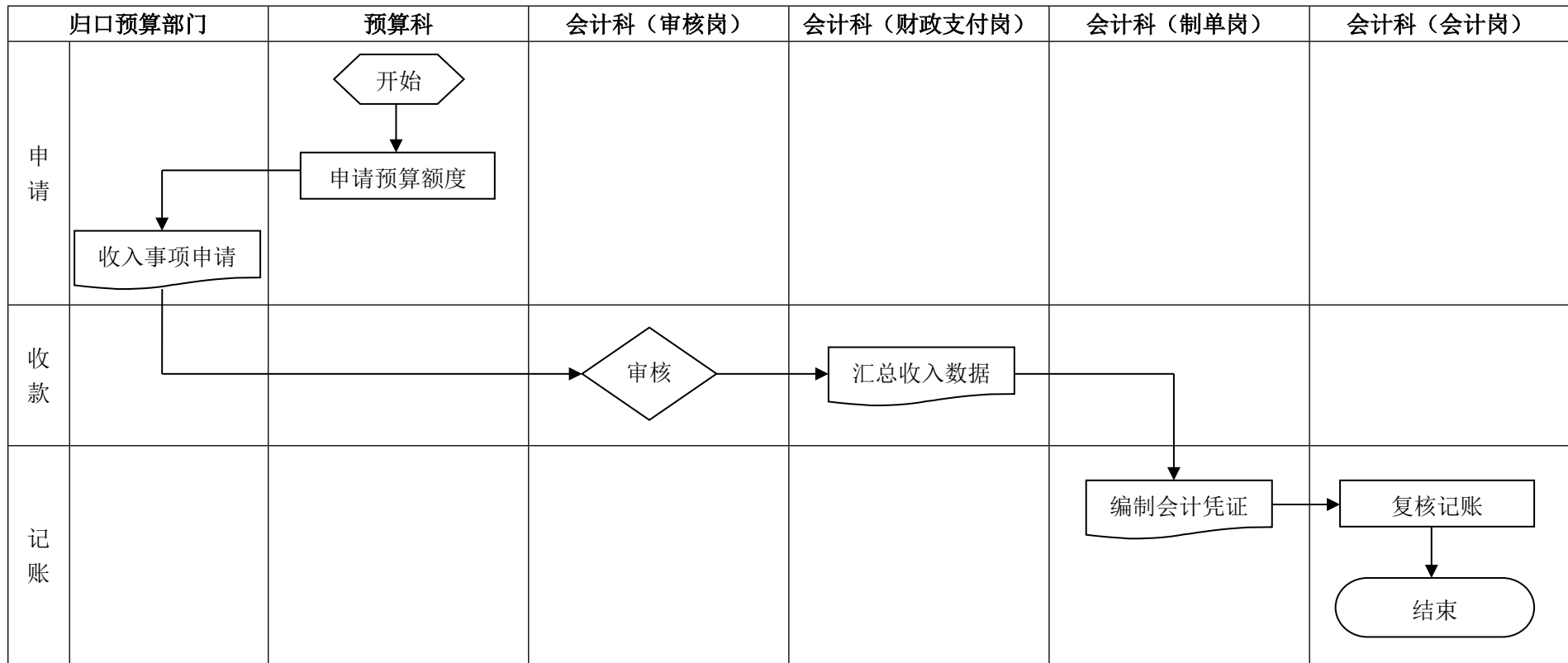


图 2-1 财政拨款收入、上级补助收入业务流程图

2. 事业收入、附属单位上缴收入、经营收入、其他收入业务流程图（图 2-2）

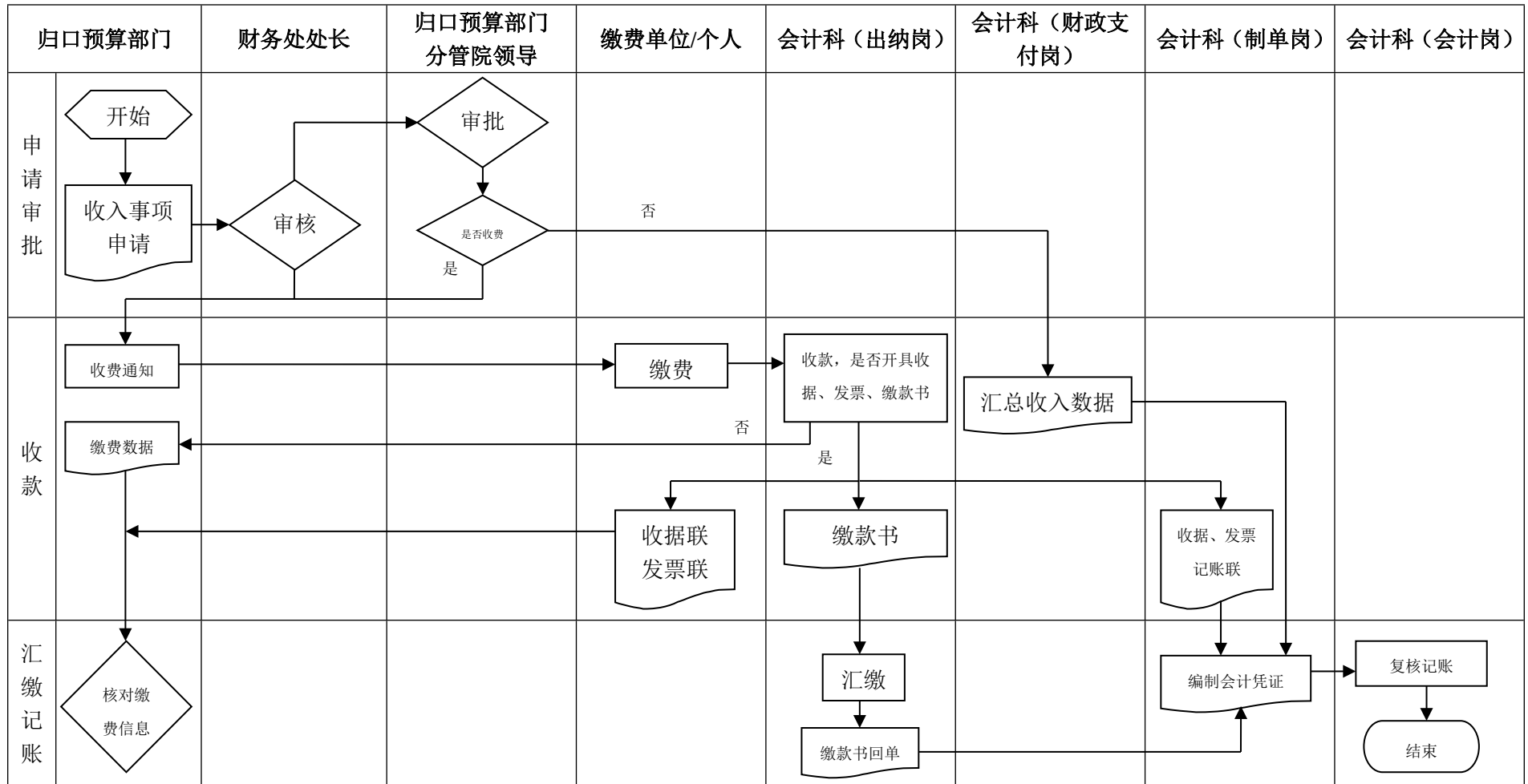


图 2-2 事业收入、附属单位上缴收入、经营收入、其他收入业务流程图

## 六、收入业务风险点梳理与防控措施

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
收入项目与标准确定	<p>SRKZ.01.F01 各项收入未按照批准的收费许可项目和标准收取，导致收费不规范或乱收费</p> <p>SRKZ.01.F02 未严格按照收入来源入账，导致收入核算混乱或不完整</p> <p>SRKZ.01.F03 归口预算部门未及时将合同交付财务处，造成财务处无法确定入账金额、项目类型</p> <p>SRKZ.01.F04 财务处定期清理收费项目、范围及标准，确保各个收费项目符合有关政策规定</p> <p>SRKZ.01.F05 学校教育收费项目、范围、标准等财务信息未公开或未及时公开，导致收费行为受到质疑</p>	<p>①合理设置内部控制关键岗位，明确划分职责权限，不相容岗位分离控制</p> <p>②明确各岗位办理业务和事项的权限范围、审批程序和相关责任，严格执行“三重一大”制度内</p> <p>③严格按照收入入账流程进行操作，保证收入入账准确完整，保证学校资金安全</p> <p>④建立健全收入预算管理，按照上级主管部门的要求，全面、科学地编制收入预算</p> <p>⑤在规定时间内按照要求公开学校教育收费项目、范围、标准与投诉方式信息</p>	<p>①收费项目未批准或未按标准收费，超项目、超范围、超标准收费，存在乱收费现象</p> <p>②收入未按照来源分别入账核算，部分收入不入账或不如收入账</p> <p>③未按照合同金额收到全部账款</p> <p>④学校教育收费项目、范围、标准与投诉方式信息未公开或未及时公开</p>
票据使用与管理	<p>SRKZ.02.F01 未明确各类票据开具范围，存在票据混用现象，导致票据使用不规范</p> <p>SRKZ.02.F02 未严格按照具体业务开具相应票据，导致无法准确反映学校不同类型收入的真实金额</p> <p>SRKZ.02.F03 票据开具内容与实际业务不符，导致无法保证会计核算的真实性</p> <p>SRKZ.02.F04 票据保管、领用、核销、销毁等缺乏有效控制，导致票据流失，收入核算不完整</p> <p>SRKZ.02.F05 预借发票管控缺失，导致资金安全</p> <p>SRKZ.02.F06 不得违反规定转让、出借、代开、买卖财政票据、发票等票据，不得擅自扩大票据的适用范围</p>	<p>①各类票据的保管、领用、核销、销毁等均应履行手续，专人管理并建立台账；严禁拆分整本票据使用，作废票据应妥善保管</p> <p>②严格按照经济活动的内容和性质，开具合规票据，防止票据混用</p> <p>③不得违反规定转让、出借、代开、买卖财政票据、发票等票据，不得擅自扩大票据的适用范围</p> <p>④严禁使用外购收据或自制收据收费，避免出现“小金库”或资金体外循环情况</p>	<p>①收费票据混用</p> <p>②未严格按照具体业务开具相应票据，导致无法准确反映学校不同类型收入的真实金额</p> <p>③转让、出借、代开、买卖财政票据、发票等票据，擅自扩大票据的适用范围</p> <p>④票据开具内容与实际业务不符</p> <p>⑤预借发票没有管控措施</p> <p>⑥外购收据或自制收据收费，设立账外账，导致“小金库”的形成和资金体外循环</p>

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
收入收缴	<p>SRKZ.03.F01 各项收入未由财务处统一收取</p> <p>SRKZ.03.F02 各项收入不入账或设立账外账，导致“小金库”的出现和资金体外循环</p> <p>SRKZ.03.F03 违反“收支两条线”管理规定，截留、挪用、坐收坐支、私分收入等</p> <p>SRKZ.03.F04 属于非税收入征收范围的收入，必须按照规定项目和标准征收，并及时、足额上缴财政专户</p> <p>SRKZ.03.F05 国有资产处置收入扣除相关税费后，未全额纳入应缴国库征收范围，存在隐匿、截留收入等</p> <p>SRKZ.03.F06 未经学校批准，附属单位擅自缓交或少交上缴附属单位收入</p>	<p>①明确各项收入只允许财务处统一收取，并办理资金收入和会计核算；严禁学校其他部门私制或购买收据收费，设立“小金库”</p> <p>②严格执行“收支两条线”管理规定，符合非税收入征收范围的收入，必须按照规定项目和标准征收，并及时、足额上缴财政专户或国库，不得以任何形式截留、挪用或变相私分收入</p>	<p>①各部门或个人有未经批准办理收款业务现象，各项收入未及时交到财务部门入账</p> <p>②收入不入账，形成“小金库”，造成资金体外循环</p> <p>③不符合“收支两条线”管理规定，截留、挪用、坐收坐支、私分收入等</p> <p>④属于非税收入征收范围的收入，必须按照规定项目和标准征收，并及时、足额上缴财政专户</p> <p>⑤国有资产处置收入扣除相关税费后，未全额纳入应缴国库</p> <p>⑥未经学校批准，附属单位擅自缓交或少交上缴附属单位收入</p>
收入退付	<p>SRKZ.04.F01 各项收入退付未经学校适当授权与审批，导致舞弊或错误发生</p>	<p>收入退付必须由缴款单位或个人提交申请，经审批后，交财务处审核退付，要求退付单位名称应与原付款单位一致，避免舞弊或错误</p>	<p>①未经审批，直接办理退付</p> <p>②收入退回单位与原付款单位不一致</p>
合同管理	<p>SRKZ.05.F01 项目负责人未经授权签订合同</p> <p>SRKZ.05.F02 合同签订不规范，导致产生经济纠纷</p> <p>SRKZ.05.F03 合同审核不规范，导致不合法、不合理的收入入账</p> <p>SRKZ.05.F04 合同变更未及时通知财务处，导致会计核算不一致，给学校带来经济损失</p> <p>SRKZ.05.F05 合同对应收款项催款责任不明确，催款工作不到位，导致实际收入与合同金额不符</p>	<p>①所有经济合同必须由办公室负责审核，大额合同签订需符合“三重一大”制度规定</p> <p>②所有涉及收入的合同，应交存财务处作为账务处理依据，确保收入合规完整、核算准确</p> <p>③财务处应定期对收取金额与应收金额是否一致，对于应收未收项目应查明情况，明确责任主体，落实催收责任</p>	<p>①项目负责人未经授权签订合同</p> <p>②合同签订不规范</p> <p>③合同审核不规范</p> <p>④合同变更未及时通知财务处</p> <p>⑤合同对应收款项催款责任不明确</p>

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
会计核算	SRKZ.06.F01 不相容岗位未有效分离，部分岗位分工不明确、职责不清 SRKZ.06.F02 收入核算不规范，收入分类不准确，导致财务报告不真实或不准确 SRKZ.06.F03 收入入账不及时，导致资金使用效率低下	①根据拨款文件或合同，核对已入账的收入项目是否与文件或合同对应，避免收入科目或项目使用错误 ②定期对账，对检查发现的问题及时作出处理 ③加强银行账户管理和监督，确保所有的收入及时足额地收缴到指定账户	①为有效实施不相容岗位分离 ②收入计量、确认错误，核算不规范 ③收入没有及时入账



## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《财政票据管理办法》（财政部令第 70 号），2013 年 1 月 1 日起施行
2	《高等学校收费管理暂行办法》（教财〔1996〕101 号）
3	《教育部、财政部 关于严禁截留和挪用学校收费收入加强学校收费资金管理的通知》（教财〔2003〕94 号）
4	《教育部、国家发展改革委、财政部 关于进一步规范高校教育收费管理若干问题的通知》（教财〔2006〕2 号）
5	《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》（国务院令第 281 号），2000 年 2 月 1 日起实施
6	《高等学校信息公开办法》（教育部令第 29 号），2010 年 9 月 1 日起试行
7	《高等学校信息公开事项清单》（教办函〔2014〕23 号）
8	《安徽省教育厅、物价局、财政厅 关于进一步完善我省高校收费政策有关问题的通知》（教计〔2006〕15 号）
9	《安徽商贸职业技术学院财务管理办法（修订）》（商职院字〔2017〕205 号）

## 第二节 支出业务控制

### 一、支出业务概述

本手册所称支出是指学校开展教学、科研及其他活动发生的资金耗费和损失。学校支出主要包括：事业支出、经营支出、对附属单位补助支出、上缴上级支出和其他支出。支出业务的主要环节包括：审批、审核、核算、支付和归档五个环节。

### 二、支出业务控制目标与主要风险

#### （一）支出业务控制目标

1. 建立健全支出管理制度，明确开支范围和开支标准。
2. 规范和加强支出管理，严格执行规定的开支范围及开支标准，严格执行国库集中支付制度和政府采购制度等有关规定。
3. 支出审批权限明确、程序规范。
4. 支出内容真实合理，不虚列虚报支出。
5. 支出绩效评价良好，资金使用有效性较高。
6. 做到票据来源合法、内容真实、使用正确。

#### （二）支出业务主要风险

1. 经费支出未纳入预算或超过预算规定的范围（或标准）。
2. 业务未真实发生或发生的业务与取得的票据不一致。
3. 未履行支出审批程序。
4. 支出事项不符合预算批准的范围或标准。
5. 取得不合规发票支出事项超出规定的开支范围或开支标准。
6. 会计处理不符合会计制度基本规定。
7. 未按规定使用公务卡结算。
8. 因职责不明确导致国库直接支付工作延误或申报错误信息。
9. 未及时登记账簿。
10. 凭证整理装订成册归档未按规定及时、准确地形成会计档案。

### 三、支出业务岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
党委会 院长办公会	按“三重一大”规定权限，集体审议批准限额内资金支出		
	审议批准学校内部财务管理制度		
	审议批准国家有关财务规章制度没有统一规定的开支范围和标准		
总会计师	按“三重一大”规定权限，审批限额内资金支出		
	按“三重一大”规定，对财务处会签后的资金使用申请提出审核意见		

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
财务处处长	按“三重一大”规定权限， 审批限额内资金支出 对归口预算部门资金使用 申请提出审核建议	负责落实经批准的支出管 理制度和资金使用申请	
财务处会计科科长		不定期编制支出分析报告 和支出评价报告	监督检查支出信息是 否真实完整，国库集中 支付制度和政府采购 制度是否严格执行，专 项资金是否专款专用
财务处预算科		审核资金支出申请是否纳 入预算 审核资金支出申请是否符 合预算	
财务处会计科审核岗		审核资金支出单据是否来 源合法、内容真实、使用 正确、合规有效 审核支付方式或采购方式 等是否正确应用 审核支出业务所附资料是 否齐备	
财务处会计科出纳岗		负责办理转账支付手续 （使用公务卡结算的，负 责在公务卡管理系统核销 相关消费记录；采用网银 支付方式的，负责提出支 付指令）	
财务处会计科制单岗		进行会计处理	
财务处会计科会计岗			审核审核岗的审核情 况、制单岗的会计处理 是否准确 审核出纳岗的支付申 请，复核无误的，同意 支付（采用网银支付方 式的，负责发送支付指 令）

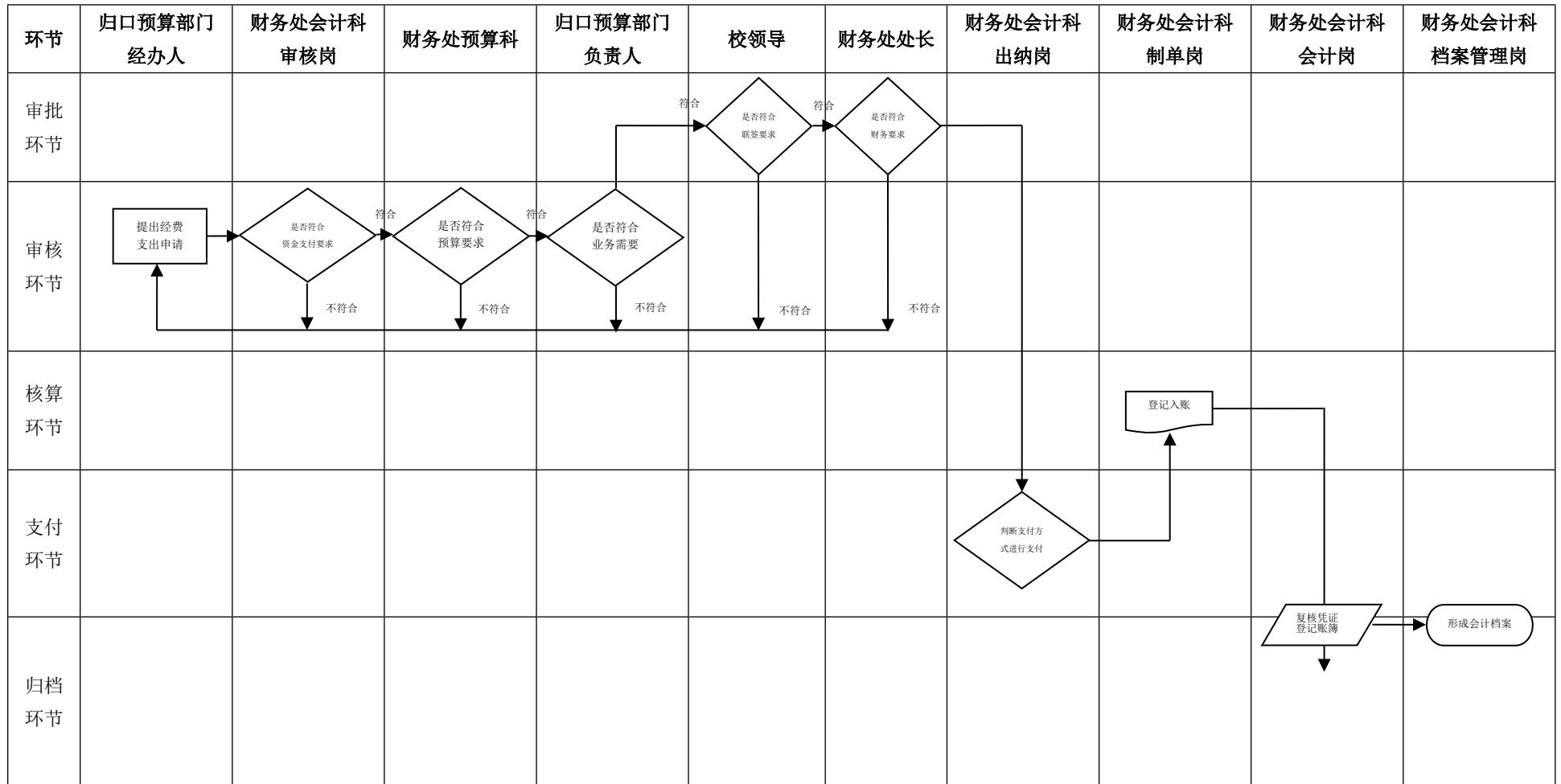
岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
归口预算部门		提出资金使用申请，履行本部门资金支出审批程序，按规定使用批复的资金，掌握支出进度，分析支出执行，报告支出特殊事项	
报销人		负责整理反映经济活动的各类票据、合同等凭据，确保凭据来源合法、内容真实、手续完备，对经济活动开展真实性、合法性、必要性负责	
监察审计处 (会计师事务所)			监督财务各项支出，重点抽查“三公经费”“科研经费”等使用情况，对支出情况进行考评并提出改进意见

## 四、支出业务流程各节点、岗位设置与职责说明

业务环节	业务子环节	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
审批环节	财务处处长审核同意经费支出申请	财务处处长签批经费申请	财务处处长	负责审核经济业务是否纳入预算，与经济活动相关的凭据是否合法、真实、完整	
	校长和总会计师负责大额资金支付联签手续	大额资金审批	校长 总会计师	按规定权限审批	
审核环节	归口预算部门经办人提出经费支出申请	归口预算部门经办人持开展业务相关材料申请付款	归口预算部门经办人	负责整理反映经济活动的各类票据、合同等凭据，确保凭据来源合法、内容真实、手续完备	
	归口预算部门负责人审核经费支出申请	归口预算部门负责人确认属于本部门预算经费	归口预算部门负责人	负责确认经济业务的真实性、合法性、必要性	
	审核资金支出申请是否纳入预算	审核归口预算部门提交的资料	财务处预算科	负责审核原始资料的完整性、合法性、合规性、真实性	
	审核资金支出申请是否符合预算				
	审核资金支出单据是否来源合法、内容真实、使用正确、合规有效				
	审核支付方式或采购方式等是否正确应用				
	审核支出业务所附资料是否齐备				
	审核支出是否超出开支范围或开支标准		财务处会计科 审核岗		

业务环节	业务子环节	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
核算环节	进行正确的会计处理	依照《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》进行会计处理	财务处会计科制单岗	使用正确的会计科目、项目进行确认和记录	
			财务处会计科会计岗	审核审核岗的审核情况和制单岗的会计处理是否准确	
支付环节	核实使用资金的类型	选择不同的资金支付方式	财务处会计科出纳岗		
	使用国库集中支付方式的，核实支出类型、功能分类、经济分类、项目代码，并向省财政厅提交申请	完成国库集中支付申请程序		在财政一体化系统中填写支付申请并进行申报	
	使用自有资金以非现金方式结算	正确使用支票、电汇、网银等方式		正确填写支票、电汇单等，进行网银支付	
	使用公务卡结算的，核销公务卡管理系统消费记录	核销公务卡系统对应记录		根据审定的支出核销相应公务卡消费记录	
	使用现金结算的，正确使用现金支付	零星现金支付		正确使用现金支付	
归档环节	及时登记账簿	经过复核的记账凭证定期登记入账	财务处会计科会计岗	负责定期将经过复核的记账凭证登记入账	
	支出凭证整理装订成册归档	形成会计档案	财务处会计科档案管理岗	负责将完整的记账凭证及其原始凭证整理装订成册	

### 五、支出业务流程图



## 六、支出业务风险点梳理与防控措施

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
审批环节	财务处处长审核同意经费支出申请	ZCKZ. 01. 01. F01 财务负责人因不熟悉部门工作计划及相关预算,以及各类资金使用的范围和要求,导致经费无法支付	制定《安徽商贸职业技术学院财务制度汇编》	超权限审批
	校长和总会计师负责大额资金支付联签手续	ZCKZ. 01. 02. F01 未按规定权限审批 ZCKZ. 01. 02. F02 未履行审批程序 ZCKZ. 01. 02. F03 未发现可能存在的不符合国家政策和法律法规要求事项	严格履行审批程序; 大额资金的应当进行集体决策	超权限、超预算审批
审核环节 (一)	归口预算部门经办人提出经费支出申请	ZCKZ. 02. 01. F01 经费支出未纳入预算或超过预算规定的范围(或标准)	严格规范事项事前申报手续, 纳入预算并严格按照预算执行; 业务不得由一人经手, 或虽由一人经手但取得了外部人员的证明; 取得的票据采用在税务网站上验证等方式验真	业务未纳入部门工作计划, 或超范围、超预算
		ZCKZ. 02. 01. F02 业务未真实发生或发生的业务与取得的票据不一致		业务经办人用虚假业务或与实际业务不符的虚假票据骗取资金
		ZCKZ. 02. 01. F03 取得的票据经验证为假票据 ZCKZ. 02. 01. F04 报销经手人丢失支出涉及的全部或部分凭证且无法再次取得		增加、减少、更换原始单据, 伪造相关签章
归口预算部门负责人审核经费支出申请	ZCKZ. 02. 02. F01 分管负责人因不了解具体业务内容, 无法对其真实性负责	发生支出的业务属于业务部门工作计划的范围	超权限审批	
审核资金支出申请是否纳入预算	ZCKZ. 02. 03. F01 支出事项未纳入预算 ZCKZ. 02. 03. F02 支出事项未纳入政府采购预算	未纳入预算的不予报销或要求履行预算审批程序	违反财经纪律和相关规章制度	



业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
审核环节 (二)	审核资金支出申请是否符合预算	ZCKZ. 02. 04. F01 支出事项不符合预算批准的范围或标准	按照预算批准的范围和标准报销，确需报销的，要求重新履行预算审批程序	违反财经纪律和相关规章制度
	审核资金支出单据是否来源合法、内容真实、使用正确、合规有效	ZCKZ. 02. 05. F01 原始凭据未正确地签字或盖章 ZCKZ. 02. 05. F02 原始凭据与业务内容不匹配 ZCKZ. 02. 05. F03 原始凭据所盖印章与相关资料不符 ZCKZ. 02. 05. F04 取得已过期等不合规发票	严格审查原始票据；对特殊事项的要求进行说明并按照审批权限逐级审批	
	审核支付方式或采购方式等是否正确应用	ZCKZ. 02. 06. F01 支出事项未按执行政府采购； ZCKZ. 02. 06. F02 采用的政府采购方式不恰当	严格按照政府采购规定执行	
	审核支出业务所附资料是否齐备	ZCKZ. 02. 07. F01 支出事项的原始凭据未能反映或说明实际情况； ZCKZ. 02. 07. F02 支出事项的原始凭据未能反映事项全貌；	严格执行支出事项对应的单据控制清单	
	审核支出是否超出开支范围或开支标准	ZCKZ. 02. 08. F01 支出事项超出规定的开支范围或开支标准	严格按照规定的开支范围或标准执行	
核算环节	进行正确的会计处理	ZCKZ. 03. 01. F01 会计处理不正确	设置专人进行支出事项的复核，可根据学校实际设置后台再稽核制度	违反高等学校会计制度、会计基本工作规范等

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
支付环节	核实使用资金的类型	ZCKZ. 04. 01. F01 缺乏必要财务知识的支撑或误将使用资金的类型判断错误	制定各类资金对应的货币资金支付类型	违规使用现金结算；违反国库集中支付制度、公务卡制度
	使用国库集中支付方式的，核实支出类型、功能分类、经济分类、项目代码，并向省财政厅提交申请	ZCKZ. 04. 02. F01 缺乏必要财务知识的支撑因职责不明确导致工作延误或申报错误信息	设置专人做好稽核工作	
			设置国库集中支付岗定期对账	
			规范财政直接支付工作流程，明确岗位职责	
	使用自有资金以非现金方式结算	ZCKZ. 04. 03. F01 未严格履行审批手续		
使用公务卡结算的，核销公务卡管理系统消费记录	ZCKZ. 04. 04. F01 未按规定使用公务卡结算 ZCKZ. 04. 04. F02 未将公务卡消费记录在公务卡管理系统进行核销 ZCKZ. 04. 04. F03 核销的公务卡消费记录与实际不一致	严格按照规定执行公务卡制度，规范公务卡核销工作流程		
使用现金结算的，正确使用现金支付	ZCKZ. 04. 05. F01 未按规定用现金结算	严格按照规定执行现金限额；		
归档环节	及时登记账簿	ZCKZ. 05. 01. F01 未及时登记账簿	明确账簿登记时间及责任人	记账凭证长期未记入账簿
	支出凭证整理装订成册归档	ZCKZ. 05. 02. F01 未按规定及时、准确地形成会计档案	明确归档流程及责任人	丢失、污损、遗漏记账凭证及原单据，未按规定装订记账凭证，按规定程序查询、复制、借阅会计档案

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《中华人民共和国预算法》（2015年1月修订）
2	《中华人民共和国预算法实施条例》（1995年11月22日发布）
3	《中华人民共和国会计法》（2017年11月4日修订）
4	《高等学校财务制度》（财教〔2012〕488号）
5	《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（财会〔2017〕25号）
6	《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）
7	《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（教财厅〔2016〕2号）
8	《会计基础工作规范》
9	《中央和国家机关会议费管理办法》
10	《因公临时出国经费管理办法》
11	《中央和国家机关会议费管理办法》
12	《因公短期出国培训费用管理办法》
13	《关于加强公务机票购买管理有关事项的通知》
14	《国家社会科学基金项目经费管理办法》
15	《教育部关于进一步加强高校科研项目管理的意见》
16	《教育部关于进一步规范高校科研行为的意见》
17	《安徽商贸职业技术学院差旅费管理办法（修订）》（商职院字〔2017〕207号）
18	《安徽商贸职业技术学院采购及招标投标管理办法（修订）》（商职院字〔2017〕206号）
19	《安徽商贸职业技术学院财务管理办法（修订）》（商职院字〔2017〕205号）
20	《安徽商贸职业技术学院财务报销细则（修订）》（商职院字〔2017〕204号）
21	《安徽商贸职业技术学院公务卡管理办法（试行）》

## 第三节 债务业务控制

### 一、债务业务概述

本手册所称债务是指学校所承担的能以货币计量，需要以资产或劳务偿还的负债。学校负债主要包括：短期借款（或长期借款）、应付及预收款项、应缴财政款、代管款项等。债务业务的主要环节包括：形成、核算、清理三个环节。

### 二、债务业务控制目标与主要风险

#### （一）债务业务控制目标

1. 建立健全财务风险控制机制和财务预警系统，严格执行审批程序
2. 区分不同负债，实施分类管理。
3. 规范和加强短期借款（或长期借款）管理，合理确定筹资规模和筹资结构、选择筹资方式，降低资金成本，防范和控制风险。
4. 及时清理，按规定办理结算。
5. 保证各项负债在规定期限内归还。
6. 不得违反规定提供担保。

#### （二）债务业务主要风险

1. 未按规定履行“三重一大”集体决策程序。
2. 债务管理岗位职责不明确。
3. 债务业务分类不准确。
4. 债务业务未能及时登记入账，未能如实反映负债情况。
5. 未能定期核对债务、检查。
6. 债务管理岗位职责不明确，清理缺乏力度、不及时。
7. 债务档案缺失。

### 三、债务业务岗位权利分配情况

岗位名称/ 权利分配	决策	执行	监督
党委会 院长办公会	①集体审议确定项目建设方案（含用款计划）、借款方案、还本付息方案和担保方案 ②按“三重一大”规定权限，集体审批因债权人放弃权利等原因清理应付及预收款项方案		
财务处处长	①审定应缴财政款上缴数额和上缴时间 ②确定代管款项的具体核算内容 ③组织及时办理借款在省教育厅、财政厅的审批和备案手续	①审核项目建设（含用款计划）、借款、还本付息和担保草案 ②审核因债权人放弃权利等原因清理应付及预收款项草案 ③负责组织办理前述两条中学校领导班子已批准方案的上级部门审批手续并监督方案执行 ④建立健全财务风险防范和控制体系	

岗位名称/ 权利分配	决策	执行	监督
财务处 会计科		①根据业务部门提出的项目用款计划，结合高等学校情况，提出借款草案、还本付息草案，并及时办理借款在教育厅、财政厅的审批备案手续 ②因债权人放弃权利等原因，草拟应付及预收款项清理草案 ③提出应缴财政款上缴数额和上缴时间的草案 ④提出代管款项的具体核算内容 ⑤根据批准的方案执行借款和还本付息手续 ⑥根据批准的方案清理债权人放弃权利等原因可转作收入的应付及预收款项 ⑦根据批准的方案做好应缴财政款上缴工作 ⑧按规定做好债务业务核算工作	监督检查前两条中的草案执行情况以及应缴财政款上缴情况、代管款项核算情况
后勤处 财务处		①提出项目建设用款计划或担保计划 ②涉及工程（或设备）尾款或质保金、保证金、押金，因债权人放弃权利不需支付的或需退还的，提供相关证明 ③提供与应付职工薪酬等应付款项的相关资料 ④提供预收款项转作收入的相关资料 ⑤提供应缴财政款相关资料 ⑥提供代管款项收支相关资料	
监察审计处 会计师事务所			①全过程监督借款或担保方案的拟定审批、执行、清理或结束全过程 ②监督和防范财务风险 ③提出改进意见

## 四、债务业务流程各节点、岗位设置与职责说明

### （一）短期借款（或长期借款）

业务环节	业务子环节	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
形成环节	ZWKZ（JRKX）01.01 项目单位提出项目建设资金需求	项目已获批准，提出资金需求	项目建设部门	编制项目建设期间资金需求及年度资金计划	
	ZWKZ（JRKX）01.02 财务管理部门据此提出编制借款、还本付息草案	配置所需资金	财务处会计科	根据资金规划和年度计划，结合学校财力可能，草拟方案	
	ZWKZ（JRKX）01.03 提请领导班子集体审议，并按规定上报教育厅、财政厅	按“三重一大”程序集体决策后报教育厅、财政厅	财务处处长	提请领导班子审议方案并将通过的方案上报教育厅、财政厅	
	ZWKZ（JRKX）01.04 财务管理部门按照批准的方案拟定借款合同	需要按计划办理借款手续	财务处会计科 出纳岗	拟定借款合同，明确借款金额和期限	
	ZWKZ（JRKX）01.05 借款合同经法律顾问审定	法律顾问就合同条款进行审核	法律顾问	审核合同条款，规避法律风险	
	ZWKZ（JRKX）01.06 借款合同经学校领导班子批准	按“三重一大”程序集体决策	财务处处长	提请领导班子审议通过具体借款合同	
	ZWKZ（JRKX）01.07 签订合同，办理银行相关手续	按合同约定办理手续	财务处会计科 出纳岗	根据审议通过的合同办理手续	
核算环节 （一）	ZWKZ（JRKX）02.01 登记入账	收到款项后登记入账	财务处会计科 出纳岗	及时、准确反映短期借款（或长期借款）	

业务环节	业务子环节	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
核算环节 (二)	ZWKZ (JRKX) 02.02 按期偿付利息	按合同约定时间和利率支付利息	财务处会计科 出纳岗	计算应付利息并提请支付	
			财务处处长	审定应付利息并同意支付	
			财务处会计科 审核岗	核对应付利息并办理支付手续	
清理环节	ZWKZ (JRKX) 03.01 到期偿还本金	按合同约定时间偿还本金	财务处会计科 出纳岗	提请偿还本金	
			财务处处长	同意偿还本金	
			财务处会计科 审核岗	核对并办理支付手续	
	ZWKZ (JRKX) 03.02 办理合同归档手续	按要求办理合同归档手续	办公室 档案室	①定期对合同进行统计、分类和归档 ②遵守保密规定，不得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	

## （二）应付款项

业务环节	业务子环节	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
形成环节	ZWKZ（YFKX）01.01 业务部门提出支出申请	应付票据、应付职工薪酬、应付工程款、应付设备款	业务部门	确定按合同应当在未来某一时点需支付的款项	
核算环节	ZWKZ（YFKX）02.01 登记入账	记入相应科目	财务处会计科制单岗	按规定确认和计量应付款项	
清理环节	ZWKZ（YFKX）03.01 到期支付	发放职工薪酬；支付工程或设备款项	业务部门	提请支付应付款项	
			财务处处长	审定并决定是否支付	
			财务处会计科审核岗	审批同意后办理支付	
	ZWKZ（YFKX）03.02 确定长期无法支付的，提出清理方案	三年及以上未支付的款项，或有明确迹象表明无需支付的	财务处会计科科长	提出清理方案	
	ZWKZ（YFKX）03.03 提报校长办公会议审议	按“三重一大”规定权限审议	财务处处长	审定方案并上报学校	
ZWKZ（YFKX）03.04 按审议通过方案执行，确认学校收入	将应付款项转为学校收入	财务处会计科制单岗	确认相关收入		



## （三）预收款项

业务环节	业务子环节	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
形成环节	ZWKZ（YSKX）01.01 收到款项	收到现金、汇款、支票等	财务处会计科 出纳岗	将取得的现金、汇款支票等进行确认	
核算环节	ZWKZ（YSKX）02.01 登记入账	记入相应科目	财务处会计科 制单岗	及时记入相应科目	
清理环节	ZWKZ（YSKX）03.01 业务部门认领款项	确认预收款项用途、主责单位或个人	业务部门	提请确认预收款项	
			财务处会计科 出纳岗	核定并确认	
	ZWKZ（YSKX）03.02 确定长期无法找到主责单位或个人的，提出清理方案	三年及以上未确定主责单位或个人的款项，或无法退还的押金、保证金等	财务处会计科 科长	提出清理方案	
	ZWKZ（YSKX）03.03 提报校长办公会议审议	按“三重一大”规定权限审议	财务处处长	审定方案并上报学校	
	ZWKZ（YFKX）03.04 按审议通过方案执行，确认学校收入	将预收款项转为学校收入	财务处会计科 制单岗	确认相关收入	

## （四）应缴财政款

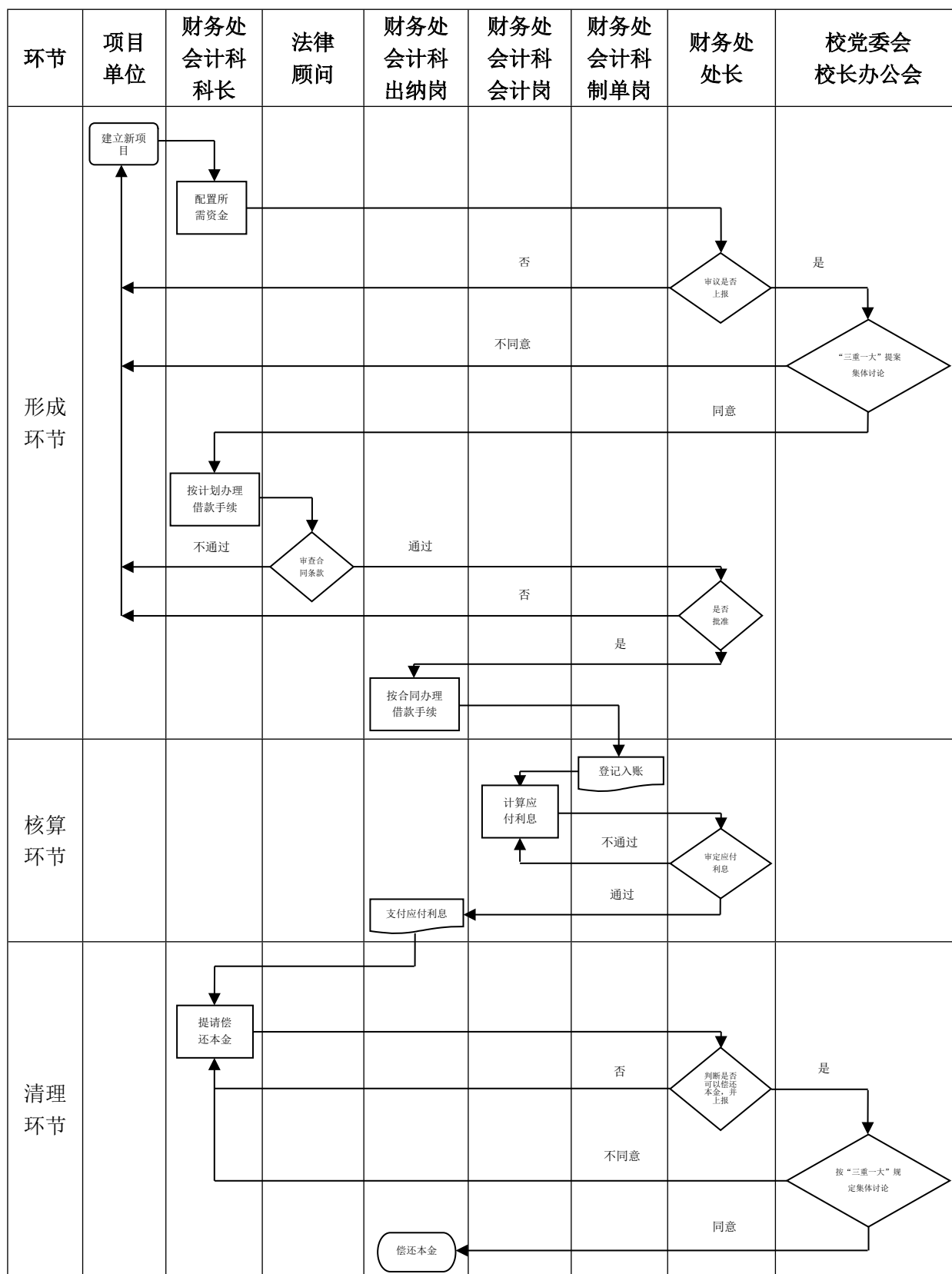
业务环节	业务子环节	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
形成环节	ZWKZ（YJKX）01.01 收到应缴财政款或根据收入等计算出应缴税费	国有资产处置净收入（含国家要求上交的土地转换款）；行政事业性收费；增值税、营业税及附加，房产税，土地使用税等业务	财务处会计科 出纳岗	将取得的现金、汇款支票等进行确认	
核算环节	ZWKZ（YJKX）02.01 登记入账	记入相应科目	财务处会计科 制单岗	及时记入相应科目	
清理环节	ZWKZ（YJKX）03.01 上缴国库或财政专户或交至税务机关	按教育部规定时间上缴财政专户；及时上缴国库；按月缴纳税款	财务处会计科 科长	提出应缴财政专户数额；提请上缴国库数额	
			财务处会计科 税务管理岗	提出应缴税额	
			财务处处长	审定并决定是否缴纳	
			财务处会计科 制单岗	办理上缴手续，上缴国库或国库的应通过专用系统进行	

## （五）代管款项

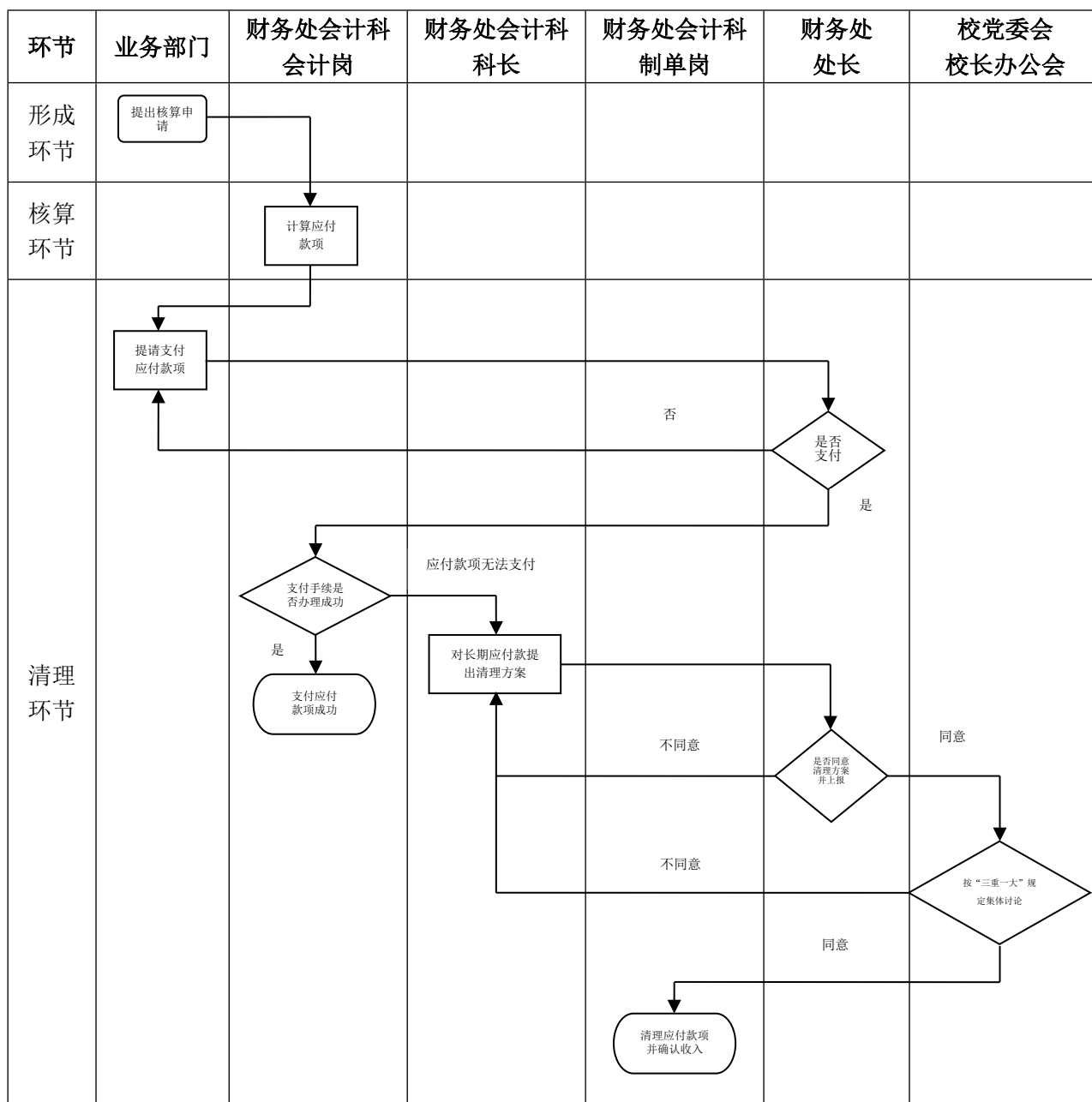
业务环节	业务子环节	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
形成环节	ZWKZ（DGKX）01.01 业务部门提出申请	组织人事处提出代管党费申请；团委提出代管团费申请；	组织人事处 团委	提出代管申请	
	ZWKZ（DGKX）01.02 财务处确定代管属性	根据规定明确属性	财务处处长	审批申请	
核算环节	ZWKZ（DGKX）02.01 收到党费、会费等款项	记入相应科目	财务处会计科 出纳岗 制单岗	及时登记入账，开具相应票据	
	ZWKZ（DGKX）02.02 开展业务活动支付款项；按规定上缴上级部门党费	减少相应科目	财务处会计科 出纳岗 审核岗 制单岗	核查业务合法性、真实性，及时登记入账	
清理环节	ZWKZ（DGKX）03.01 业务部门提出申请	因政策调整等原因不需要学校进行代管	业务部门	提出解除代管申请	
	ZWKZ（DGKX）03.02 财务处解除代管	根据规定审批申请	财务处处长	审批申请	
	ZWKZ（DGKX）03.03 转出剩余款项	将代管剩余款项依审定的申请转出	财务处会计科 出纳岗	依审定的申请办理汇款手续	

## 五、债务业务流程图

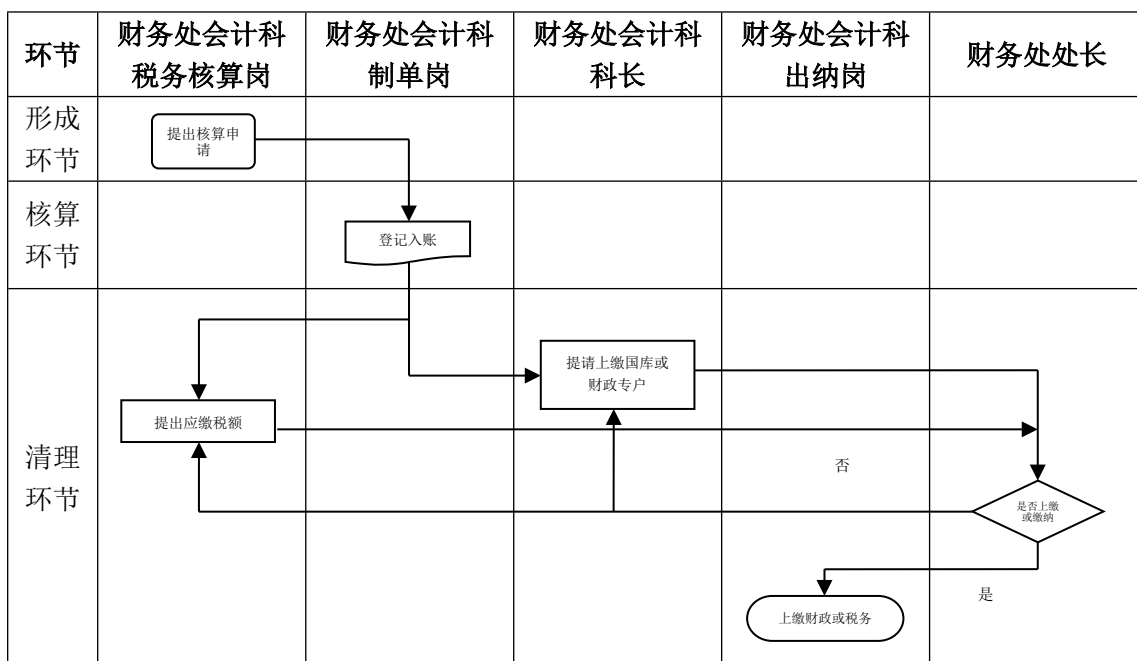
### （一）短期借款（或长期借款）



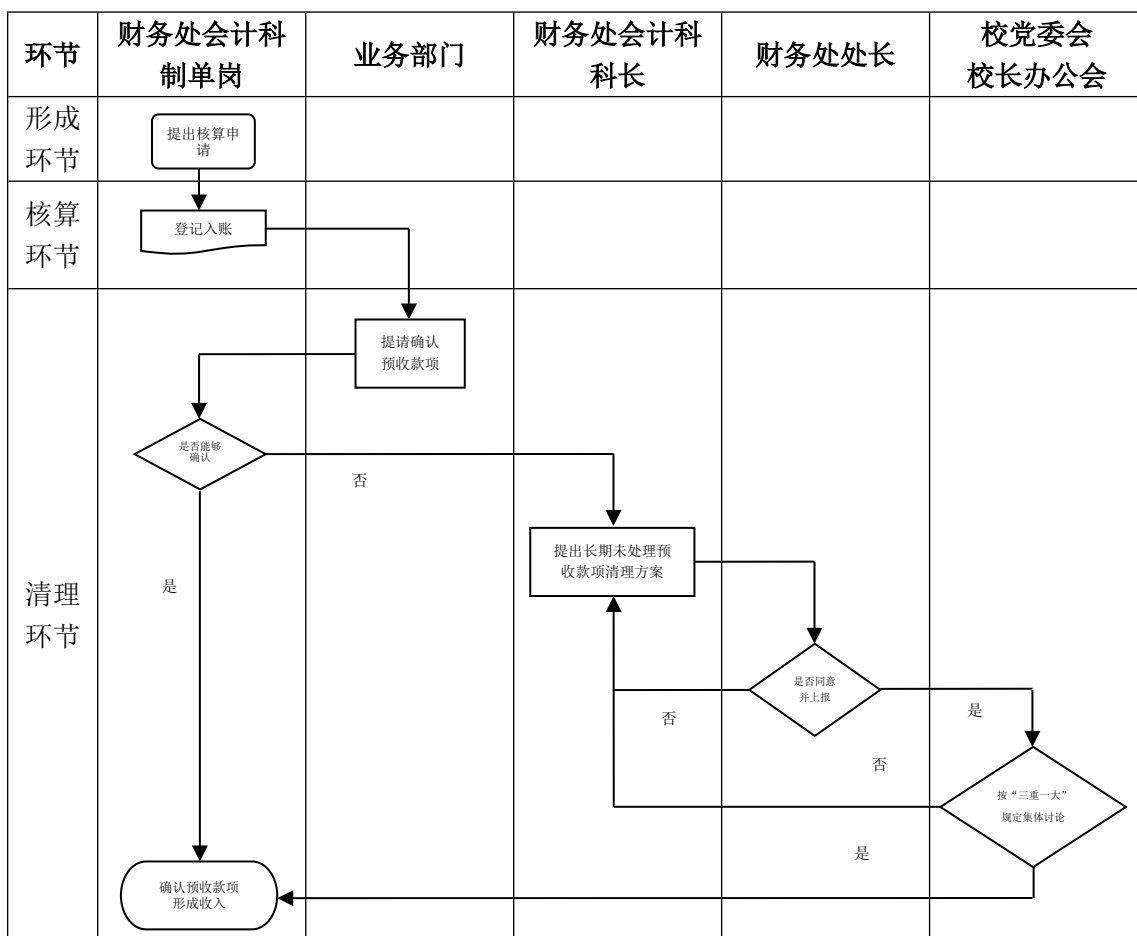
（二）应付款项



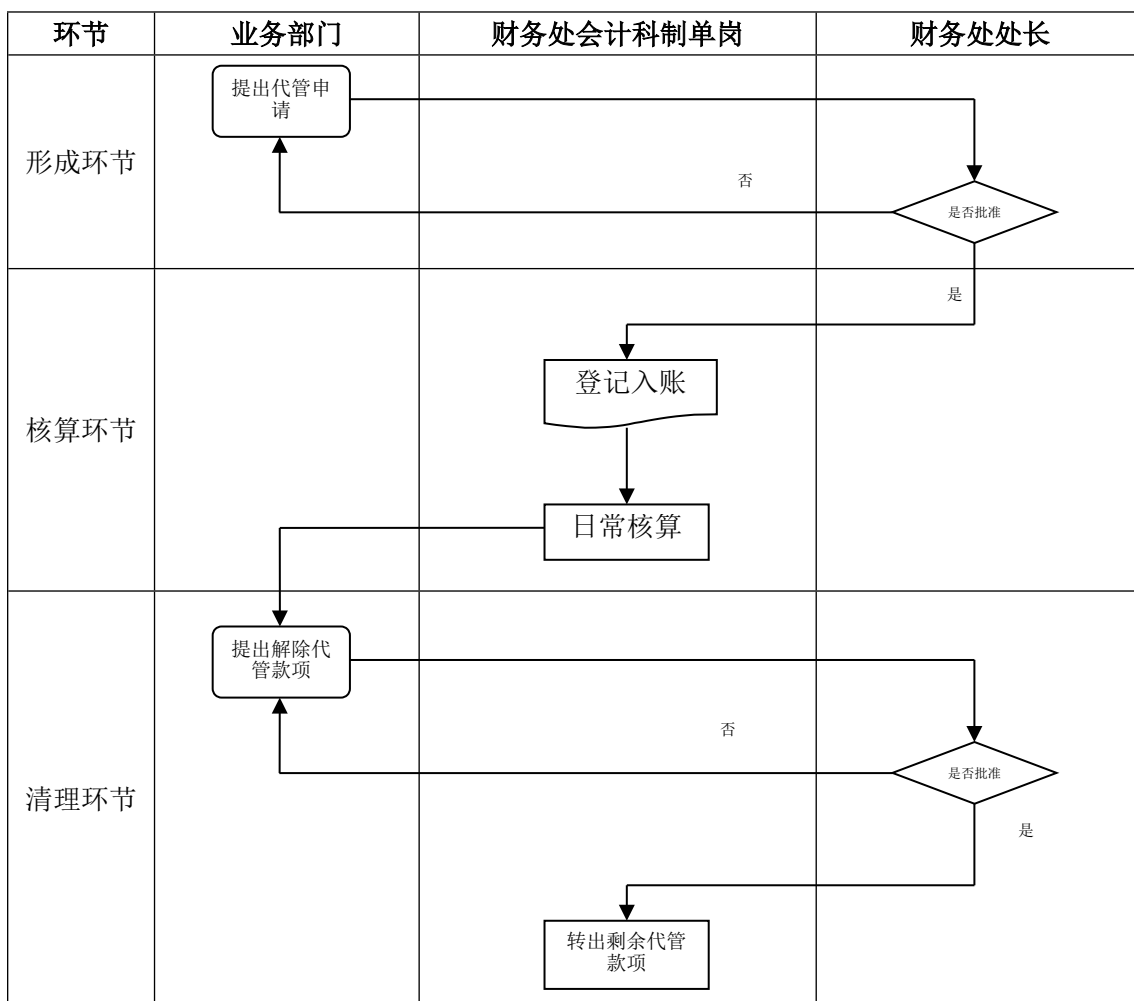
### （三）应缴财政款



### （四）预收款项



（五）代管款项



## 六、债务业务风险点梳理与防控措施

### （一）短期借款（或长期借款）

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
形成环节 (一)	1. 项目单位提出项目建设资金需求	ZWKZ (JRKX) .01.01.F01 项目建设草案未经论证或论证不充分 ZWKZ (JRKX) .01.01.F02 项目建设草案用款计划与实际执行情况相脱节, 造成借款不足或富余, 增加用款成本 ZWKZ (JRKX) .01.01.F03 项目建设草案内容存在重大缺陷	组织业务精湛、素质结构合理的草案拟定小组; 进行科学严密的可行性研究; 聘请技术专家、法律专家等进行前期论证; 追踪项目执行和经批准的方案的差异	1. 未经教育厅、财政厅批准, 学校举借银行借款 2. 学校为还款责任主体, 未做好还本付息方案并按规定及时归还本息 3. 将长短期借款作为往来款项核算 4. 学校各级管理层对财务风险认识不够、控制失效
	2. 财务处据此提出编制借款、还本付息草案	ZWKZ (JRKX) .01.02.F01 因对高校实际和未来情况判断存在偏差, 而导致草案无法满足实际需求, 增加融资成本和财务风险 ZWKZ (JRKX) .01.02.F02 缺乏技术法律和财务知识的支撑而导致可行性估计偏高 ZWKZ (JRKX) .01.02.F03 未发现可能存在的不符合国家政策和法律法规要求的事项	提高财务管理人员业务门素质和对学校财务状况的把握能力; 聘请技术专家、法律专家等进行论证; 追踪项目执行和经批准的方案的差异, 及时进行调整	
	3. 领导班子集体审议, 并按规定上报教育厅、财政厅	ZWKZ (JRKX) .01.03.F01 因基础资料的不完整、不完善导致对草案的误判; ZWKZ (JRKX) .01.03.F02 因缺乏技术法律和财务知识的支撑而导致对草案的误判; ZWKZ (JRKX) .01.03.F03 因完成某些特定目标而导致对草案的误判	提高领导班子集体决策水平	
	4. 财务处按照批准的方案拟定借款合同	参见《合同业务控制》	参见《合同业务控制》	



业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
形成环节 (二)	5. 借款合同经法律顾问审定	参见《合同业务控制》	参见《合同业务控制》	
	6. 借款合同经学校领导班子批准	参见《合同业务控制》	参见《合同业务控制》	
	7. 签订合同, 办理银行相关手续	参见《合同业务控制》	参见《合同业务控制》	
核算环节	8. 登记入账	ZWKZ (JRKX) .02. 01. F01 未能及时入账造成财务风险无法准确反映	及时入账	
	9. 按期偿付利息	ZWKZ (JRKX) .02. 02. F01 因财务状况较差, 无法按合同规定支付利息	提前做好利息偿付工作, 无法偿付的及时安排筹措资金	
清理环节	10. 到期偿还本金, 办理合同归档手续	ZWKZ (JRKX) .03. 01. F01 因财务状况较差, 无法按合同规定偿还本金	提前做好本金偿付工作, 无法偿付的及时安排筹措资金	

## （二）应付款项

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
形成环节	业务部门提出支出申请	ZWKZ (YFKX) .01.01.F01 未按规定将应付款项予以确认，无法反映未来经济资源的流出	掌握高等学校财务制度和会计制度，提高财务人员业务素质	1. 虚列支出，将款项转移至应付款项中反映 2. 将应纳入收支的款项在往来款项中反映
核算环节	登记入账	ZWKZ (YFKX) .02.01.F01 款项未能及时、准确入账 ZWKZ (YFKX) .02.01.F02 擅自扩大应付款项核算范围	参照制度定期核查负债具体内容	
清理环节	到期支付	ZWKZ (YFKX) .03.01.F01 业务部门提供的依据不足以进行支付	明确业务部门对应付款项应当提供的依据清单	
	确定长期无法支付的，提出清理方案	ZWKZ (YFKX) .03.02.F01 未将应清理的事项纳入清理范围	排查每个达到清理期的应付事项	
	学校审议	ZWKZ (YFKX) .03.03.F01 未按规定履行审批手续	按照“三重一大”规定履行决策程序	
	按审议通过方案执行，确认学校收入	ZWKZ (YFKX) .03.04.F01 纳入清理范围的事项清理后，却发现不应清理的事项	制定预案，处理好不应清理但已清理事项带来的影响	

## （三）预收款项

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
形成环节	收到款项	ZWKZ (YFKX) .01.01.F01 未按规定将预收款项予以确认，无法反映经济资源的流入	及时核对银行账户往来情况，重点排查行收我未收事项	1. 未确认的款项不及时入账 2. 预收款项长期挂账，不确认收入 3. 应纳入收支的款项在往来款项中反映
核算环节	登记入账	ZWKZ (YFKX) .02.01.F01 款项未能及时入账	掌握高等学校财务制度和会计制度，提高财务人员业务素质	
清理环节	业务部门认领款项	ZWKZ (YFKX) .03.01.F01 业务部门提供的依据不足以确认收入	掌握高等学校财务制度和会计制度，提高财务人员业务素质	
	确定长期无法找到主责单位或个人的，提出清理方案	ZWKZ (YFKX) .03.02.F01 未将应清理的事项纳入清理范围	排查每个达到清理期的预收事项	
	学校审议	ZWKZ (YFKX) .03.03.F01 未按规定履行审批手续	按照“三重一大”规定履行决策程序	
	按审议通过方案执行，确认学校收入	ZWKZ (YFKX) .03.04.F01 纳入清理范围的事项清理后，却发现不得清理的事项	制定预案，处理好不应清理但已清理事项带来的影响	

#### （四）应缴财政款

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
形成环节	收到应缴财政款或根据收入等计算出应缴税费	ZWKZ (YJKX) .01.01.F01 未按规定计算应缴税费或应缴国库(财政专户)款	核对与纳税义务相关的收入和应缴税费的逻辑关系；核查应缴财政专户和应缴国库款的准确性和及时性	1. 未严格执行财政管理的有关国库集中收缴的规定及时足额上缴，隐瞒滞留、截留、挪用和坐支 2. 未按税法相关规定及时、足额缴纳税款
核算环节	登记入账	ZWKZ (YJKX) .02.01.F01 款项未能及时入账		
清理环节	上缴国库或财政专户或交至税务机关	ZWKZ (YJKX) .03.01.F01 未能按规定时间足额上缴	定期清查应缴财政款余缴额，及时清理	

### （五）代管款项

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
形成环节	业务部门提出申请	ZWKZ (DGKX) .01.01.F01 擅自扩大代管款项范围	掌握高等学校财务制度和会计制度,参照制度定期核查代管款项具体内容	1.擅自扩大代管款项核算范围 2.将应纳入收支的款项在代管款项中反映 3.在代管款项中形成“小金库” 4.把代管款项当作往来款进行核算
	财务部门确定代管属性			
	收到党费、团费等款项	ZWKZ (DGKX) .01.02.F01 款项未能及时、准确入账	掌握高等学校财务制度和会计制度,提高财务人员业务素质	
核算环节	开展业务活动支付款项;按规定上缴上级部门党费、团费等	ZWKZ (DGKX) .02.01.F01 款项未能及时、准确入账		
清理环节	业务部门提出申请	ZWKZ (DGKX) .03.01.F01 未能及时解除代管关系	及时按批准的申请将剩余款项转出	
	财务部门解除代管			
	转出剩余款项			

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《高等学校财务制度》（财教〔2012〕488号）
2	《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（财会〔2017〕25号）
3	《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）
4	《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（教财厅〔2016〕2号）
5	《关于进一步完善高等学校经济责任制，加强银行贷款管理，切实防范财务风险的意见》（教财〔2004〕18号）
6	《安徽商贸职业技术学院财务管理办法（修订）》（商职院字〔2017〕205号）

## 第三部分 政府采购业务控制

### 一、政府采购业务概述

本手册所称政府采购是指学校为完成教学、科研、后勤保障等任务，使用财政性资金以及自筹资金购买政府采购目录以内的或采购限额标准以上的货物、工程或服务的行为。政府采购业务的主要环节包括：预算、采购、验收、质疑与记录、涉密管理五个环节。

### 二、政府采购业务控制目标与主要风险

#### （一）政府采购业务控制目标

促使学校建立健全政府采购内部控制制度，明确采购主管部门、采购单位、参与部门及人员的相关职责，确保采购业务合规合法、采购环节科学合理、采购结果公开公平公正，采购物资质量有保证，确保资金安全以及最大效用，提高采购资金的使用效益。

#### （二）预算业务主要风险

1. 没有编制采购预算，采购预算编制不合理，没有详细掌握学校对于资产物资的实际需求和相关配备标准，导致采购失败或者资金浪费资产闲置等问题。

2. 超预算指标和内容编制采购计划，影响政府采购预算的执行效果。

3. 政府采购活动开展不规范，未按规定选择发布采购信息，甚至采用化整为零或其他方式规避公开招标，规避政府采购监督，可能导致采购业务违法违规。

4. 没有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行为，可能导致舞弊行为。

5. 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，授权审批不规范，可能导致采购物资质次价高，出现舞弊行为或遭受欺诈。

6. 未按合同规定的条款验收，付款审核不严，可能导致实际接收物资与采购合同约定的有差异、资金损失或信用受损。

7. 政府采购档案管理不善、信息缺失，影响政府采购信息和财务信息的真实完整。

### 三、政府采购业务岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
校党委会 校长办公会	集体审议确定大宗物资设备或重大服务采购，重大采购事项需通过学校“三重一大”规定程序		
财务处处长		审核《安徽商贸职业技术学院政府采购计划汇总表》	
财务处预算科		①审核政府采购部门提交的预算申报材料 ②审查采购资金来源 ③下达采购预算批复 ④按国家政府采购付款的有关规定办理付款	
国有资产管理办公室 招投标科		①根据具体项目，委托集中采购机构或招标代理机构组织采购活动 ②保存采购文件、编报采购信息统计	

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
业务采购部门		①审查各单位提出采购项目的可行性、技术指标和服务要求等，汇总采购计划	
		②根据财务处预算批复，编制《安徽商贸职业技术学院政府采购计划汇总表》	
		③审定政府采购组织形式、采购方式并报国有资产管理办公室招投标科	
		④确认中标结果	
		⑤签订采购合同	
		⑥组织政府采购的验收	
监察审计处 (纪委办公室)			监督采购过程



#### 四、政府采购业务流程各节点、岗位设置与职责说明

业务环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
预算环节	建立完善的政府采购内部管理制度，明确采购业务主管机构，明确各参与部门和人员在政府采购业务中的责任	预算环节流程图 (图 3-1)	学校各部门申报采购计划；归口预算部门汇总并上报财务处	①各部门负责人	各部门负责人对本部门上报采购项目的可行性、技术指标和服务要求等内容进行审查并签署意见。	
	根据财政部门有关规定编制采购预算，合理安排采购计划，保证政府采购计划科学合理，具有财力保障		财务处审查《安徽商贸职业技术学院政府采购计划汇总表》	②各归口预算部门负责人	各归口预算部门负责对申请采购的项目或物品进行汇总并报财务处	
采购环节	严格执行《政府采购法》等法规，保证应当纳入集中采购的项目都采用集中采购程序		确定政府采购组织形式、采购方式并报政府采购组织机构	①国有资产管理办公室（招投标科）	协助采购机构组织采购工作	
	规范招投标行为，确保招投标公开、公正、公平		审核招投标文件，监督采购机构的采购工作			
验收环节	采购结果符合预期，价格不高于市场同类产品水平		组织验收	①国有资产管理办公室（国有资产管理科）	①组织政府采购的验收	
	采购验收程序规范，资产接收和验收岗位有效分离，根据完备手续付款，确保采购和资产保管责任明确，采购过程规范		办理付款	①财务处会计科	①根据国家政府采购付款的有关规定办理付款	

业务环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
质疑与记录	做好采购业务质疑投诉答复工作及采购业务记录管理		质疑投诉回复	①纪委办公室（监察审计处） ②国有资产管理办公室（招投标科）	纪委办公室（监察审计处）牵头，相关职能部门配合按照国家规定做好质疑投诉回复工作	
			保存采购文件，做好档案资料管理	①国有资产管理办公室（招投标科）		保存采购文件、编报采购信息统计
做好涉密采购项目的安全保密管理			①国有资产管理办公室（招投标科）	与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		
涉密管理						

## 五、政府采购业务主要环节流程图

（一）预算环节流程图（图 3-1）

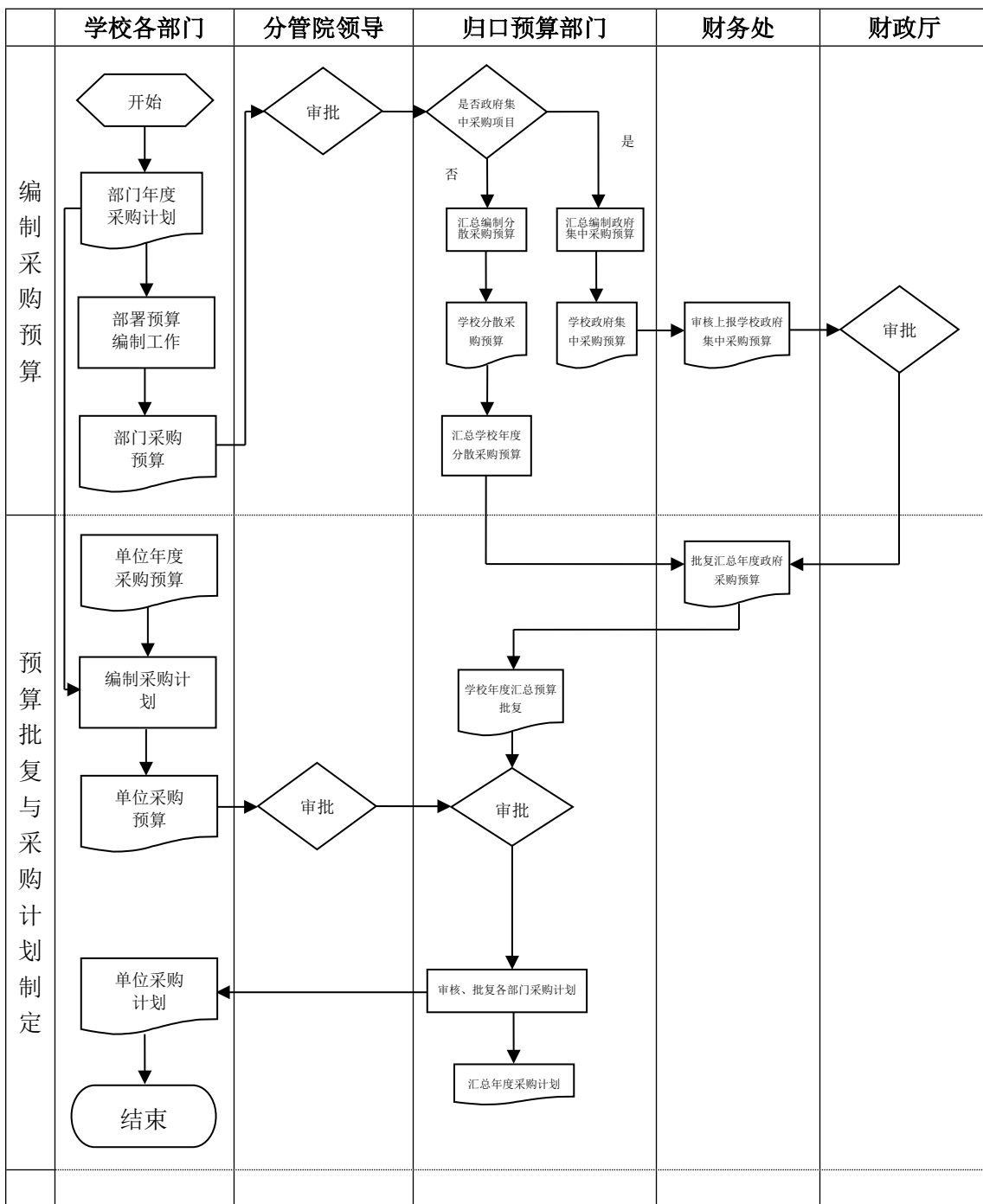


图 3-1 预算环节流程图

（二）采购实施和验收结算环节（图 3-2）

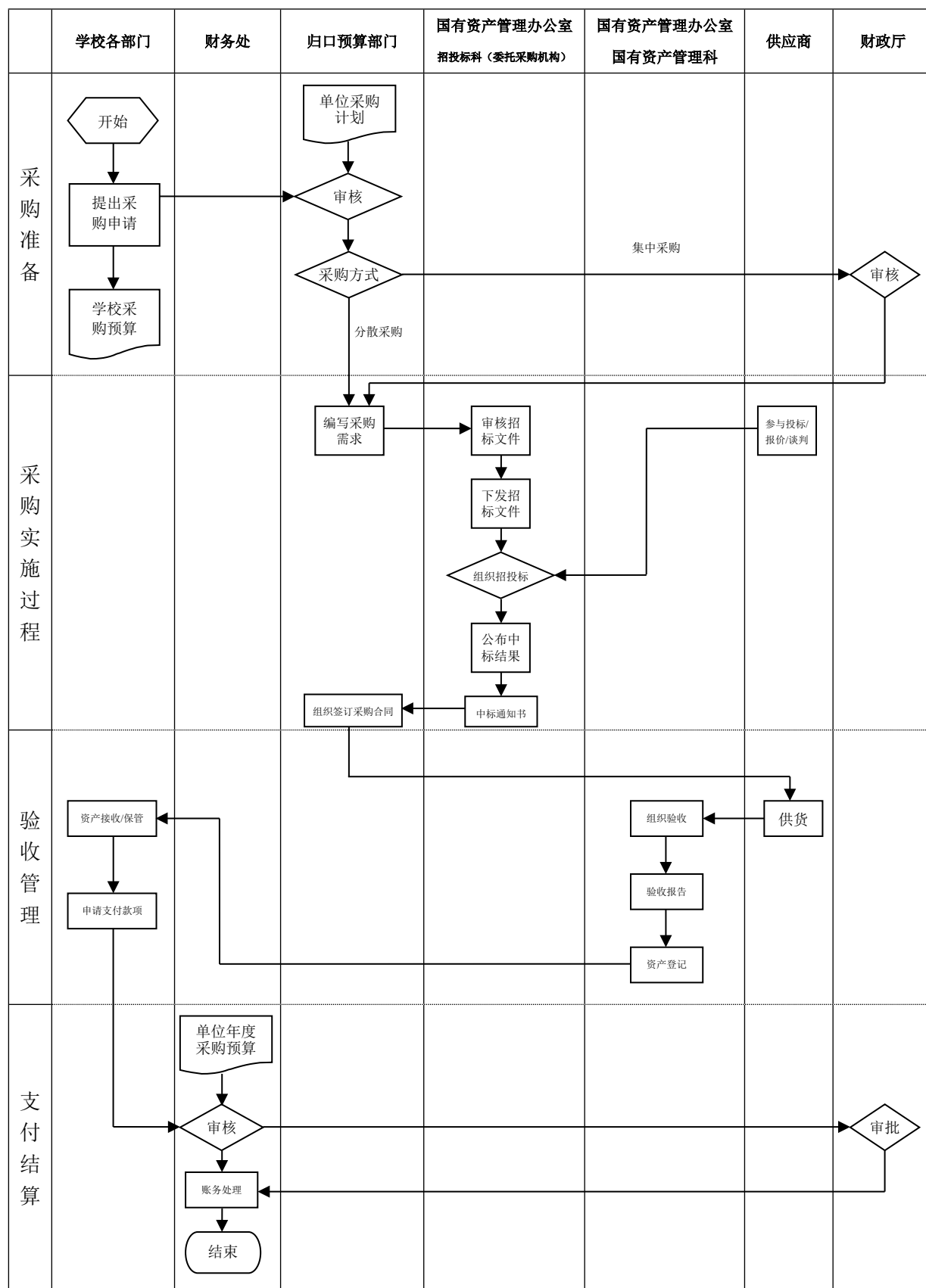


图 3-2 采购实施和验收结算环节流程图

## 六、政府采购业务风险点梳理与防控措施

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
预算环节	CGKZ. 01. F01 没有编制采购预算；采购预算编制不合理	加强预算控制：做好“源头控制”，规范采购预算编制，完善预算编制程序，按实际需求编制采购预算	不编制采购预算
	CGKZ. 01. F02 采购预算审核随意性大，不严谨；采购预算批复不合理、不合规	加强审批控制：规范审批程序、内容及明确相关责任	没有审批约束
	CGKZ. 01. F03 没有制定采购计划；采购计划制定不合理	在采购预算指标批准范围内编制本部门计划	无采购计划
	CGKZ. 01. F04 采购计划审批机制不合理	不相容岗位相互分离：建立采购需求单位内部的分权和岗位分离机制，采购计划评审设置不同岗位进行管理	没有审批约束
采购环节	CGKZ. 02. F01 未提出采购申请；采购申请与预算批复不符；确定的采购方式不合规	规范采购申请申报；相关部门严格审核采购方式及按程序要求审批	严禁无采购申请行为
	CGKZ. 02. F02 招投标过程不规范，未按规定选择发布采购信息，甚至化整为零或其他方式规避公开招标；采购定价不合理	规范招投标过程管理，在政府指定的政府采购信息发布媒体上进行发布，对招标公告、邀请招标资格预审公告、中标公告等信息依法公开。委托政府采购代理机构进行采购的，应当加强对代理机构的监督	严禁采用不恰当的招标方式，在招投标中有不规范甚至是违法、舞弊行为
	CGKZ. 02. F03 政府采购评审专家构成不合理，有些专家不了解采购物资性能，有些专家甚至与投标商勾结等，影响采购质量	不断充实、更新评审专家库，规范评审专家的选择，提高政府采购工作质量	
	CGKZ. 02. F04 供应商选择不当，没有供应商评价、加入、退出机制	规范供应商的选择，建立供应商评价制度，由学校的采购、使用、财务、资产管理及监督等相关部门共同对供应商进行评价，充分了解和掌握供应商的信誉、供货能力等有关情况，并按规定的授权批准程序确定供应商	
	CGKZ. 02. F05 合同签订不规范，擅自追加条款或调整合同，合同签署未能体现双方权益	推行合同标准文本，严格按照采购文件确定事项和中标、成交供应商签订书面合同；明确合同备案审核程序，按照“对口审核、集中登记、统一归档”的原则进行，增强各岗位责任意识	
业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单

验收环节	CGKZ. 03. F01 未按合同规定的条款验收；验收人员组织不科学	加强验收管理，根据政府采购组织形式的不同，确定验收方式，科学合理组织验收人员，并出具验收报告	随意验收
	CGKZ. 03. F02 采购资金支付程序不规范	加强会计控制：制定、完善采购资金支付程序，严格按照采购合同约定的付款时间和额度予以支付，并对采购发票等相关凭证的真实性、完整性、合法性及合规性进行严格审核。不能无故拖延，也不能提前支付，避免造成财务风险；建立预付账款的授权批准制度和退货管理制度，加强对采购定金的管理。加强应付账款和应付票据的管理，由专人定期与供应商核对应付账款、应付票据、预付账款等往来款项。如有不符，应当查明原因，及时处理及时办理建设工程财务决算，保证预算执行的客观完整	支付审核不严
质疑与记录环节	CGKZ. 04. F01 没有建立质疑投诉答复机制，质疑投诉处理不及时，不规范，不利于及时发现问题，影响学校公信力	加强对政府采购业务质疑投诉答复的管理，专人负责质疑投诉处理工作，规定质疑答复工作的职责权限和工作流程，答复中形成的各种文件由业务采购部门进行归档和保管，质疑投诉问题要进行定期梳理报告，发现问题，改进工作	未建立质疑投诉答复机制
	CGKZ. 04. F02 未妥善保管采购过程相关记录资料，信息缺失，影响政府采购信息和财务信息的真实完整	加强档案管理：制定政府采购相关档案管理办法，明确各部门职责，保证文件资料真实完整、安全保密，为政府采购的统计分析、总结经验教训、接受监督检查、处理纠纷、制定相关政策等工作提供客观依据。管理制度应包括档案要有专职人员或部门负责，要建立档案审核、立卷、归档、贮存和管理制度；要建立借阅制度；要明确保管期限；要建立归档、保存和销毁的规范程序等	无明确、完善的采购记录管理
涉密管理	CGKZ. 05. F01 涉密项目没有签订保密协议，也没有在合同中备注	建立涉密项目管理机制，加强涉密项目采购管理，确保涉密项目真正做到安全保密	涉密项目保密协议

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《中华人民共和国政府采购法》（2003年1月起施行）
2	《中华人民共和国政府采购法实施条例》（2015年3月1日起施行）
3	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（2017年10月1日起施行）
4	《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）
5	《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（教财厅〔2016〕2号）
6	《关于印发安徽省2018-2019年政府集中采购目录及采购限额标准的通知》
7	《安徽省财政厅关于进一步做好政府采购信息公开工作有关事项的通知》（财购〔2017〕732号）
8	《安徽省财政厅关于进一步做好省级政府采购有关工作的通知》（财购〔2017〕193号）
9	《安徽省财政厅关于推广网上商城政府采购有关工作的通知》（财购〔2017〕52号）
10	《安徽商贸职业技术学院采购及招标投标管理办法（修订）》（商职院字〔2017〕206号）

## 第四部分 资产业务控制

### 第一节 货币资产业务控制

#### 一、货币资产业务概述

本手册所称货币资产是指学校在日常运转过程中停留于货币形态的资产,主要包括现金、各种存款、零余额账户用款额度。货币资产业务的主要环节包括:申请、审核、审批、资金收付、记账、对账等六个环节。

#### 二、货币资产业务控制目标与主要风险

##### (一) 货币资产业务控制目标

1. 安全性: 确保单位货币资产安全, 避免货币资产被盗窃、挪用。
2. 完整性: 确保单位货币资产完整, 确保收到的货币资产全部及时入账, 禁止私设“小金库”, 避免侵占单位收入等违法行为发生。
3. 合法性: 确保单位货币资产和相关印章、票据保管和使用符合国家法律规定及单位内部规章制度。
4. 真实性: 账实相符, 不存在白条抵库等行为, 确保会计记录完整清楚, 能够如实反映货币资产各项收支活动。
5. 效益性: 加强货币资产有效管理, 提高货币资产的使用效率。

##### (二) 货币资产业务主要风险

1. 单位内部申请审批流于形式, 对于申请业务的真实性与合法性没有做到有效监管。
2. 支付申请时不明确注明支付用途、单位、金额、预算、限额、支付方式等内容, 或者在上述内容但是没有附有效原始单据或相关证明。
3. 业务单位收入申请无法提供经过归口主管部门负责签订的经济合同或者是经过物价部门批准的收费许可, 对于申请业务的真实性与合法性无法提供有效依据。
4. 经济合同签订归口管理部门审核把关不严, 导致签订了关联事项的经济合同。
5. 财务处审核人员没有按照审核工作规范要求资金使用申请人或收入申请人提供相应的收付信息, 如收款单位名称、付款单位名称、金额、支付方式等。
6. 大额现金收付存在巧立名目骗取并长期占用学校现金或私设“小金库”的风险; 存在超范围经营或乱收费的风险。
7. 对于大额的支付申请没有实行集体决策(“三重一大”)和审批。
8. 出纳和会计岗位没有有效分离, 导致资金管理失控。

#### 三、货币资产业务岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
校党委会 校长办公会	“三重一大”决策	召开相关会议进行集体决策, 并将会议纪要下达学校财务处, 以便执行	
财务处处长		依权限对大额经济业务或特殊业务的收付申请进行复核审批	
财务处预算科		对资金使用申请人提交的收付申请的预算管理情况进行审核	



岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
财务处会计科 审核岗		对资金使用申请人提交的收付申请的票据的真实性、合法性、完整性进行审核	
财务处会计科 出纳岗		出纳人员根据审核通过后凭证收付资金，或复核审核人员已审核的银行转来的各类资金收付回单；每天盘点，保证现金余额与账面库存现金余额一致，做到日清月结	
业务部门	①根据业务收入情况进行立项申请决策； ②根据业务支出情况签订合同	①提出本部门收付申请； ②收款必须提供收费许可证或合同等收费依据，合同支付须提供合同； ③重大经济活动须通过本部门相关主管审批	
监察审计处 财务处			①财务处需定期或不定期对出纳经管的现金进行抽查盘点 ②银行对账单“双签”制度，财务处和监察审计处签字后的银行对账单和银行存款余额调节表应单独装订保存； ③监察审计处监督所有符合“三重一大”原则管理的经济活动是否经过管理层集体决策，是否有相关会议纪要

#### 四、货币资产业务流程各节点、岗位设置与职责说明

业务环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
申请环节	经费开支必须真实合法，并视情况，根据业务金额签订相关合同，保证交易对方为守法企业，同时符合经费预算	货币资产业务流程图（图 4-1）	由报销人提供相关收付资料（如各类支付合同、收费许可证等），根据业务所应支付额度提出支付申请，并依照校内报销签批范围进行逐级审批	①各归口预算部门负责人 ②报销人	归口预算部门负责人负责经济业务的真实性、合法性、合理性，满足预算要求。	
审核环节	根据不同经费管理要求进行审核，避免超预算开支范围、超预算额度类型的支出，同时要严格审核相关合同、票据，保证收支均有合法依据，避免侵占学校收入或挪用资金等意外情况发生		①财务处预算科对资金使用申请人提交的收付申请的预算管理情况进行审核 ②财务处会计科对资金使用申请人提交的收付申请的票据的真实性、合法性、完整性进行审核	①财务处会计科审核岗 ②财务处预算科预算管理岗	严格按照有关经济管理制度进行审核	
审批环节	审核大额资金收付的合法性，掌握及控制学校各级大额资金收付，对于符合“三重一大”决策条件的经济业务必须经过领导班子集体决策才能进行		①学校分管院领导对审批权限内的经济业务的收付申请进行审批 ②超过审批权限的经济业务或特殊业务的收付申请需要校长和总会计师进行联签 ③大额经济业务或特殊业务的收付申请必须遵守“三重一大”原则	①学校各院领导	学校各院领导根据审批权限和不同经费相关规定进行审批，重大经济活动必须遵守“三重一大”决策	
资金收付环节	严格按照合同、票据进行收付，不得出现收付款单位与票据开具单位不一致情况出现		出纳人员收付资金并复核银行转来的各类资金收付回单	①财务处会计科出纳岗	保证收取票据与支付单位一致，保证开具票据与收款单位一致，并保证收付金额与票据金额一致，避免侵占、挪用学校资产的情况发生	

业务环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
记账环节		货币资产业务流程图 (图 4-1)	①财务处会计科制单岗根据已审批及支付完毕的收付申请，编制会计凭证 ②财务处会计科会计岗应及时审核会计凭证并进行记账	①财务处会计科制单岗 ②财务处会计科会计岗	保留所有原始单据以备查阅，及时记账并保证记账完整	
对账环节			财务处对账人员根据“银行对账单”核对银行存款账面余额和银行对账单余额的差异，并编制“银行存款余额调节表”；现金应每天盘点，保证现金余额与账面库存现金余额一致，做到日清月结。财务处需定期或不定期对出纳经管的现金进行抽查盘点	①财务处会计科对账人员	对账人员应保证银行、现金余额账实相符，如发现如必须及时处理并查找原因	

## 五、货币资产业务流程图

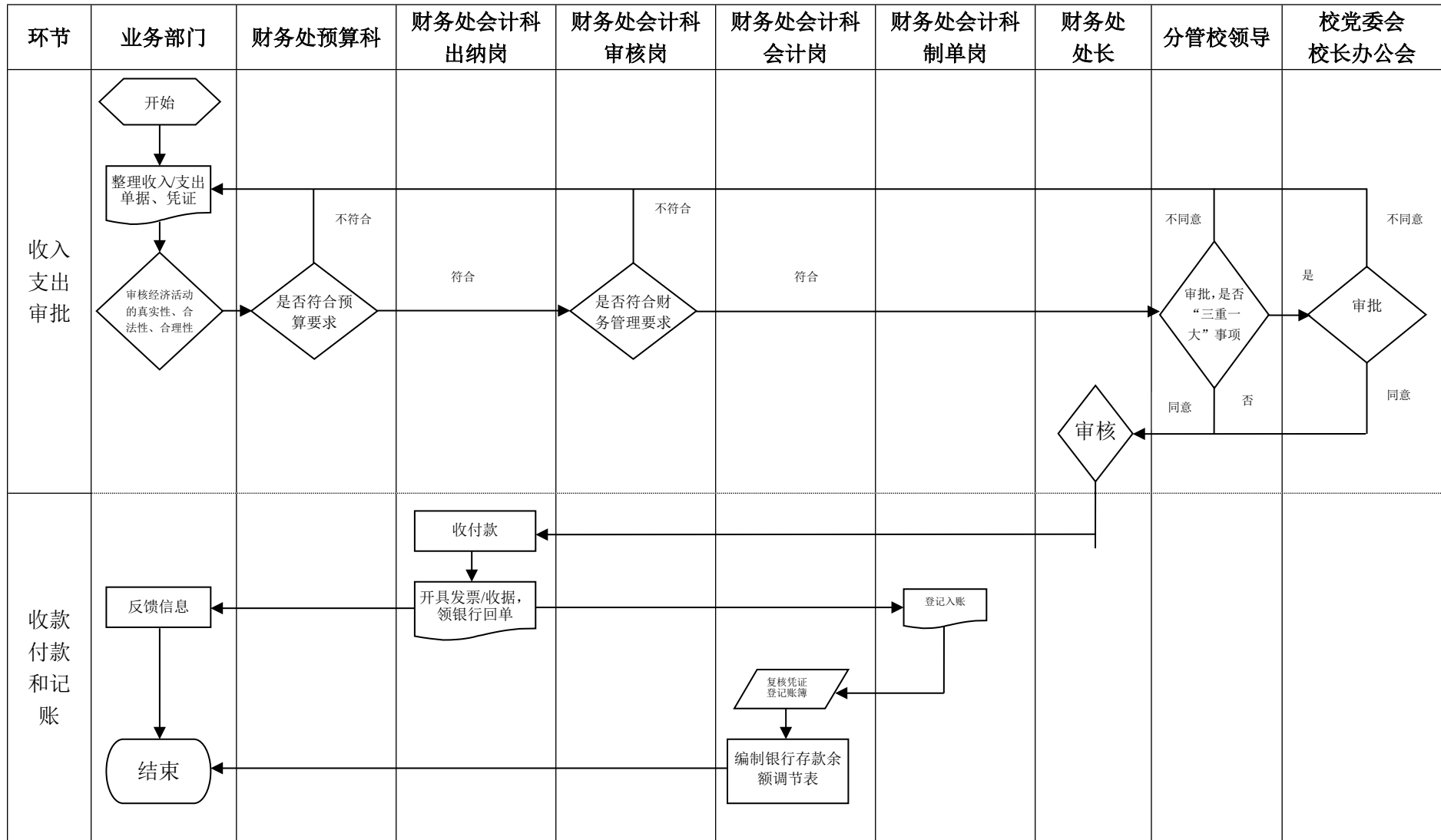


图 4-1 货币资产业务流程图

## 六、货币资产业务主要风险点梳理与防控措施

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
申请环节 (支付)	HBKZ. 05. F01 申请支付用途与实际用途不符: 申请支付单位与实际收款单位不符	1. 授权审批控制。 (1) 建立货币资产授权制度和审核批准制度。 (2) 经办人员应在职责范围内, 按照审批人的批准意见办理货币资产业务。 (3) 经济合同签订实行归口管理, 明确各类交易金额达到规定限额必须签订合同并严格执行。 (4) 严格复核、审批资金使用申请人提供经济合同的合法性、合规性、公允性及关联交易等。 (5) 明确经费使用人的责任:对经济业务和相关证明材料的真实性负责, 对票据的合法性和真实性需提供证明材料。 2. 岗位分工控制。 (1) 学校应建立货币资产业务的岗位责任制, 明确不同部门和岗位的职责权限, 实行货币资产业务不相容岗位相互分离、制约和监督。 (2) 有关货币资产业务应由两人以上分工管理, 严禁一个人全程办理货币资产收支业务或保管支付款项所需的全部印鉴。 (3) 建立回避制度。资金使用申请人与审批人员、会计、出纳人员应避免关联关系 (4) 建立轮岗制。 3. 票据管理控制。 票据控制是指各种票据的购买、保管、领用、归还、核销等应在票据管理信息系统或专设的票据登记本中进行记录, 防止空白票据的丢失、被盗现象。(接下页)	1. 申请支付时支票上收款单位与发票上收款单位不一致。 2. 逃避监管, 拆分交易金额, 不按国家和学校相关规定程序签订合同 3. 单位经济责任制度规定不明确, 无法保证各类经济活动能在相关制度下合理顺利进行 4. 经济合同签订主管部门未严格进行合同审批工作, 导致无效合同产生, 给学校带来经济损失并影响科研工作。 5. 借款时注明的用途、金额与报销时提供的发票完全不一致
	HBKZ05. F02 单位内部申请审批流于形式, 对于申请业务的真实性与合法性没有做到有效监管		
	HBKZ. 05. F03 规避监管, 拆分交易金额, 不按国家和学校相关政策、制度规定签订正规合同		
	HBKZ. 05. F04 经济合同归口管理制度不完善, 没有建立完整的经济合同管理体系		
	HBKZ. 05. F05 经济合同签订主管部门审核签订程序不严密, 导致无效合同产生		
	HBKZ. 05. F06 支付申请时不明确注明支付用途、单位、金额、预算、限额、支付方式等内容, 或者有上述内容但是没有附有有效原始单据或相关证明		

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
申请环节 (收入)	HBKZ. 05. F07 业务单位申请入账的收入项目与其业务范围不符	(1) 应明确不同票据使用范围，严禁票据之间混用。避免票据使用不当、票据丢失或不完整。	1. 超范围经营 2. 无收费许可即进行收费 3. 纵向科研经费经外拨再返回学校变为横向科研经费 4. 捐赠收入无法提供捐赠协议 5. 无法提供委托协议的经费，作为代管经费入账
	HBKZ. 05. F08 业务单位收入申请无法提供经过归口主管部门负责签订的经济合同或者是经过物价部门批准的收费许可，对于申请业务的真实性与合法性无法提供有效依据	(2) 开票人员不得超范围使用票据。 (3) 出纳人员签发支票项目必须填写齐全，不得随意开具印章齐全的空白支票。积极推广电子支付形式的应用，减少现金使用，提高办公效率，确保资金准确无误到位，避免资金被动转让。	
	HBKZ. 05. F09 经济合同签订归口管理部门审核把关不严，导致签订了关联事项的经济合同	(4) 领用票据的下级单位必须按规定及时足额上交各类收费，严禁票据领用单位长期持有票据、不及时上缴收取的款项，避免“小金库”“公款私存”等侵占、挪用行为的发生。领用人归还票据时要求有效票面金额与上缴金额一致，如有作废票据应保证一式三联齐全，同时加盖作废章。领用人换岗或离职前必须将未使用完的票据归还财务处，并同时上缴已收取的款项，移交不清的禁止调动或离职。	
	HBKZ. 05. F10 个人或单位捐赠没有提供和学校或学校授权委托部门签订的捐赠合同	(5) 若发生票据丢失，应及时到主管部门办理挂失，并书面报告情况，协助有关部门查明原因，并公示。	
	HBKZ. 05. F11 校外单位委托学校代管的财务事项，无法提供完整的书面委托申请或经相关部门批准的材料		
审核环节 (一)	HBKZ. 05. F12 财务处审核人员没有按照审核工作规范要求资金使用申请人或收入申请人提供相应的收付信息，如收款单位名称、付款单位名称、金额、支付方式等	4. 印章管理控制 (1) 印章的刻制。严禁私自刻制印章。 (2) 印章的使用。单位相关人员使用印章时，应填写印章使用申请，说明使用印章的理由，加盖印章个数及申请人等内容。申请经过单位负责人审批后，连同需要使用印章的材料等一同交予印章保管人员盖章，不得随便委托他人代用印章。印章的使用应在单位内部进行，不可携带印模外出用印。因特殊原因确需外出用印的，必须经过财务处处长同意后方可带出，并在事（接下页）	1. 审核人员没有认真核对原始票据与支付申请相关信息，导致收款单位与发票单位不一致，业务内容不一致等 2. 审核人员没有认真审核合同，导致无效合同进行了支付 3. 审核人员超权限审核经济业务 4. 大额现金收付没有按照（接下页）
	HBKZ. 05. F13 财务处审核人员没有按照严格的审批程序对资金收付申请进行审核，如合同的合法性、完整性，确认金额的准确性，票据的真实性及相关审批手续的完备性等		

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
审核环节 (二)	HBKZ. 05. F14 财务处审核人员没有严格按照管理权限向上级递交资金收付申请进行进一步复核	情办完后立即送回单位。	学校相关规定进行入账，导致“小金库”出现，或者公款私存长期占有学校资产的现象出现 5. 下级单位上缴财政时不及时，金额不完整 6. 校内其他人员上缴现金收入时，审核人员没有认真核对票据与上缴现金金额是否一致，导致资产流失
	HBKZ. 05. F15 大额现金收付存在巧立名目骗取并长期占用学校现金或私设“小金库”的风险；存在超范围经营或乱收费的风险	(3) 印章的保管。单位财务专用章及银行预留公章应由专人分别保管，个人名章应由本人或授权人员保管。严禁一人保管支付款项所需的全部印章。严禁私自借出或擅自使用印章。财务人员调动时，必须将保管的印章及相关文件交接。	
审核环节 (二)	HBKZ. 05. F16 下级单位上缴收入时，没有严格按照时限上缴，导致收入上缴不及时，造成国有资产被占用的情况	5. 现金管理控制 (1) 高校取得的各类现金收入必须及时入账，不得直接用于支付学校支出 (2) 出纳人员缴存或提取现金，均应写明用途并由相关负责人签字盖章，经审核人员审核并通过银行缴存或支取 (3) 学校任何人不能以任何理由私借或挪用公款，不准以白条冲抵现金 (4) 明确规定现金借支业务报销周期，对于巧立名目长期借用现金不还的资金使用申请人应积极采取措施催报 (5) 建立盘点清查制度。单位应定期或不定期对库存现金情况进行清查盘点，保证货币资产安全完整，避免“白条抵库”“私借挪用公款”等情况发生 (6) 单位取得的货币资产必须及时入账，不得私设“小金库”，不得设账外账长，严禁收款不入账。	学校相关规定进行入账，导致“小金库”出现，或者公款私存长期占有学校资产的现象出现 5. 下级单位上缴财政时不及时，金额不完整 6. 校内其他人员上缴现金收入时，审核人员没有认真核对票据与上缴现金金额是否一致，导致资产流失
	HBKZ. 05. F17 校内其他人员上缴现金收入时，财务处没有严格核对票据的金额合计，造成票面金额与上缴金额不一致。核销票据中存在作废发要联次保存不完整等情况		
审批环节 (一)	HBKZ. 05. F18 资金支付申请没有经过专人进行复核或者经过审批以后没有经过复核便由出纳人员办理资金支付	6. 银行账户和银行对账管理控制。 (1) 严格按照中国人民银行颁布的《人民币银行结算账户管理办法》开立银行账户并办理银行业务。 (2) 按照开户银行的名称和存款种类，分别（接下页）	1. 复核人员未按照经济责任制度规定进行复核工作。 2. 大额支付申请没有实（接下页）

业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
<p>审批环节 (二)</p>	<p>HBKZ. 05. F19 对于大额的支付申请没有实行集体决策（“三重一大”）和审批 HBKZ. 05. F20 接受捐赠单位所提供的捐赠合同未经过复核审批便办理入账手续 HBKZ. 05. F21 业务部门所提供的科研研究或科技服务合同未经过复审便办理入账手续</p>	<p>设置银行存款日记账。银行存款日记账和银行账户至少每月核对一次，并编制银行存款余额调节表，对未达账项，应查明原因，及时处理。认真落实银行对账单“双签”制度，签字后的银行对账单和银行存款余额调节表应单独装订保存。出纳人员不得从事银行对账单获取、银行存款余额调节表的编制等工作。</p>	<p>行集体决策（“三重一大”）。 3. 捐赠合同未经上级主管部门审批备案即入账 4. 科研合同未经科研主管部门审批备案即入账</p>
<p>资金收付 环节</p>	<p>HBKZ. 05. F22 出纳和会计岗位没有有效分离，导致资金管理失控 HBKZ. 05. F23 出纳岗位或会计岗位没有及时登记现金或银行存款日记账，导致库存现金余额与现金日记账余额不符，银行存款余额与银行账户余额不符 HBKZ. 05. F24 资金支付申请人没有提供完善的支付手续，出纳人员给予办理资金支付 HBKZ. 05. F25 出纳人员没有严格按照资金使用申请人提供的原始票据上显示的收款单位名称填写收款单位名称，导致资金流向与原始票据单位不一致 HBKZ. 05. F26 出纳人员没有严格遵守出纳岗位工作规范的规定，出现擅自挪用公款、白条抵库、公款私存等情况 HBKZ. 05. F27 出纳人员没有严格按照会计审核人员确定的支付方式进行支付，导致银行账户余额或库存现金与实际情况不符</p>	<p>7. 校园卡管理控制。 （1）校园卡具有身份认证及消费功能，需明确各部门职责 （2）确定发卡和业务管理机构，明确管理部门、持卡人和商户的权利与义务。 （3）加强账户和交易管理，避免学校、持卡人、商户的合法权益受到损害 （4）加强校园卡交易对账管理，设专人进行校园卡交易对账，做到日清月结，并定期或不定期进行抽查核对。 8. 国库集中支付实施管理控制。 （1）严格按照《中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理办法》编制用款计划 （2）严格按照国库集中支付流程办理业务。 9. 公务卡管理控制。 高校应严格按照公务卡管理的相关规定进行公务卡的申办、开卡、领取、使用、报销、对账、监督等一系列工作。 10. 货币资产收付具体业务的流程控制。 （1）收付申请。 ①收入申请：有关部门或项目负责人收到款项时，应向审核人提交该款项业务的内容、来源、项目性（接下页）</p>	<p>1. 出纳和会计岗位为同一人，导致资金管理失控 2. 记账不及时，导致账实不符 3. 出纳人员没有严格按照支付顺序办理资金支付，导致不符合支付条件的资金完成收付 4. 出纳人员没有认真核对支付单位名称与原始票据单位名称，导致资金支付单位与发票单位不一致 5. 出纳人员没有严格遵守现金管理制度，导致“白条抵库”、公款私借等现象发生 6. 出纳人员没有严格按照审核人员确定的支付方式进行付款，导致账实不符</p>



业务环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
<p>资金收付环节</p>		<p>质、开具票据类型等资料，并附有效合同或相关文件。</p> <p>②支付申请:有关部门或个人用款时，应当提前向审核人提交货币资产支付申请，注明款项用途、金额、限额、支付方式、收款单位等内容，并附有效原始单据或合同等相关证明。</p> <p>（2）收付审核。资金收付应严格履行授权分级审核制度。审核人根据其职责、权限和相应程序对收付申请进行审阅，审核业务的真实性、金额的准确性以及申请人提交票据或合同文件的合法性、合规性，严格监督资金收付。对于不符合规定的资金收付申请，审核人应当拒绝支付和收取。</p> <p>（3）收付审批。对于重要的货币资产收付业务，应当实行集体决策和审批，并建立责任追究制度，防止贪污、侵占或挪用资金的行为</p> <p>（4）资金收付。出纳人员根据经审批、复核无误的收付申请，按规定办理货币资产的收付手续，及时登记现金日记账和银行存款日记账。</p>	

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《高等学校财务制度》（财教〔2012〕488号）
2	《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（财会〔2017〕25号）
3	《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）
4	《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（教财厅〔2016〕2号）
5	《现金管理暂行办法》（2011年1月8日修订）
6	《人民币结算账户管理办法》（2003年9月1日执行）
7	《安徽省省级财政国库集中支付管理办法》（财库〔2015〕2120号）
8	《安徽省省级国库集中支付动态监控管理办法》（财库〔2015〕2127号）
9	《安徽商贸职业技术学院公务卡管理办法》

## 第二节 非货币资产业务控制

### 一、非货币资产业务概述

本手册所称非货币资产是指货币以外的资产，是学校占有、使用的，依法确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总称。按照资产的价值形态，非货币资产主要分为实物资产、在建工程、无形资产和对外投资等（本手册仅以实物资产作为重点进行说明）。非货币资产业务的主要环节包括：实物资产的分工与授权、取得与验收、使用与维护、处置与转移等四个环节。

### 二、非货币资产业务控制目标与主要风险

#### （一）非货币资产业务控制目标

1. 权责分配和职责分工应当明确，机构设置和人员配备应当科学合理。
2. 实物资产取得依据应当充分适当、决策和审批程序应当明确。
3. 非货币实物资产取得、验收、使用(领用)、维护、盘点、处置和转移等环节的控制流程应当清晰，对实物资产购置(投资)预算、供应商的选择、验收使用、维护保养(保管)、内部调剂、盘点、重要材料设备实施的接触条件以及报废处置的原则及程序应当有明确的规定。
4. 避免资产流失或浪费，有效维护实物资产的安全、完整。
5. 实物资产的价值核算、处置等会计处理方法应当符合国家统一会计制度的规定。
6. 为学校教学、科研发展提供基本物质条件和经济保证。

#### （二）非货币资产业务主要风险

1. 部门及岗位职责不清，管理混乱，监管不力，导致资产流失或浪费。
2. 资产配置可行性分析不到位，预算不当、预算不严而造成项目搁置或重复浪费。
3. 验收程序不规范，导致资产质量不符合要求。
4. 登记内容不完整，可能导致资产流失、资产信息失真、账实不符。
5. 固定资产失修或维护过剩，可能造成资产使用效率低下、资源浪费。
6. 因长期闲置造成资产损毁，失去使用价值。
7. 实物资产改造论证不实、虚构冒领。
8. 资产财务账与实物账账实不符。
9. 对于专用类实物资产报废淘汰未进行技术论证。
10. 实物资产报废处置程序不规范，残值收入未上缴，可能造成国有资产流失。
11. 评估方式和程序不合理、不规范，可能导致国有资产流失、舞弊现象。

### 三、非货币资产业务岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
校党委会 校长办公会	①审批资产使用、处置申请，资产使用变更方案 ②重大的资产使用应集体决议		上级对下级日常监督
财务处		①审核实物资产预算 ②审核资产配置标准与财务方案 ③审核具体资产预算执行方案 ④检查监督预算执行情况	

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
国有资产管理办公室		①建立国有资产使用管理制度，负责资产日常管理工作，组织定期清查盘点，委托专业机构进行资产评估 ②审核资产配置预算和配置标准 ③具体化资产预算催办执行 ④界定、登记产权，调解产权纠纷 ⑤建立资产登记档案 ⑥按规定报送资产统计报告	
资产使用部门		①提出资产使用申请、资产处置申请、资产使用变更申请 ②资产的使用与维护 ③定期报告资产使用状况	
纪委办公室 (监察审计处)			①定期或不定期检查资产对外投资、出租出借情况，评价资产的使用效率、效果 ②对未按规定进行资产决策和使用者问责

## 四、非货币资产业务流程各节点、岗位设置与职责说明

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
取得与验收	预算管理	①资产配置合理，为高校教学、科研发展提供基本物质条件和经济保证	实物资产的取得与验收业务流程（图 4-2）	配置标准与预算管理	财务处 国有资产管理办公室	审核资产配置预算	
	采购	②取得依据充分适当，决策和审批程序明确 ③取得与验收环节的控制流程清晰，对资产购置（投资）预算、供应商选择、验收使用的原则及程序有明确的规定		资产使用部门请购——国有资产管理办公室审核——组织采购等流程	资产使用部门 国有资产管理办公室	审核采购需求，执行采购任务	
	验收入库	④资产价值核算等会计处理方法符合国家统一会计制度的规定		由国有资产管理办公室、资产使用部门及相关部门共同实施	国有资产管理办公室	根据协议、供应商发货单等对所购资产进行验收，合格后建卡、登记入库	
使用与维护	领用使用	①资产使用（领用）、维护、调剂、更新、改造、盘点等环节的控制流程清晰，对资产维护保养、内部调剂、盘点清查、重要材料物资的接触条件等原则及程序有明确的规定 ②有效维护资产的安全完整，避免资产流失或浪费 ③确保资产合理配置和有效利用	实物资产的使用与维护业务流程（图 4-3）	注明领用资产用途、存放地点并经使用单位负责人签字确认后领用	资产使用部门 国有资产管理办公室	审核领用资产用途、存放地点等	
	日常维护			资产归口授权使用、维护，贵重或危险实物资产应指定专人保管、专人使用		建立资产台账；负责资产日常使用、维护和授权归口管理	
	内部调剂			审核调入、调出部门的资产调剂业务	国有资产管理办公室	负责学校内部的实物资产调拨	
	更新改造			对使用部门提出资产大修需求，进行审核论证	资产使用部门 财务处	制定实物资产合理的日常维修和大修计划；组织论证、实施实物资产大修	
	清查盘点			定期开展资产盘点、清查，对账实不符、盘亏、盘盈资产登记审核	国有资产管理办公室	定期组织开展资产盘点、清查工作	

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
处置与转移	报废淘汰	①实物资产的处置和转移环节的控制流程清晰，对实物资产的报废处置的原则及程序有明确的规定 ②有效维护资产的安全、完整，避免资产流失或浪费 ③实物资产处置的会计处理方法符合国家统的会计制度的规定	实物资产的处置与转移业务流程（图 4-4）	使用部门提出申请， 国有资产管理办公室、财务处审核、报批	财务处 国有资产管理办公室	负责审核、上报报废、淘汰资产清理程序	
	处置			对确认、获批的淘汰、报废资产依照有关程序履行处置程序		负责履行资产处置程序，对回收残值做会计处理	
	出租出借			对使用单位提出的投资出租资产，履行评估、报批程序		负责审核、上报投资出租资产程序	

### 五、非货币资产业务流程图（一）实物资产的取得与验收业务流程

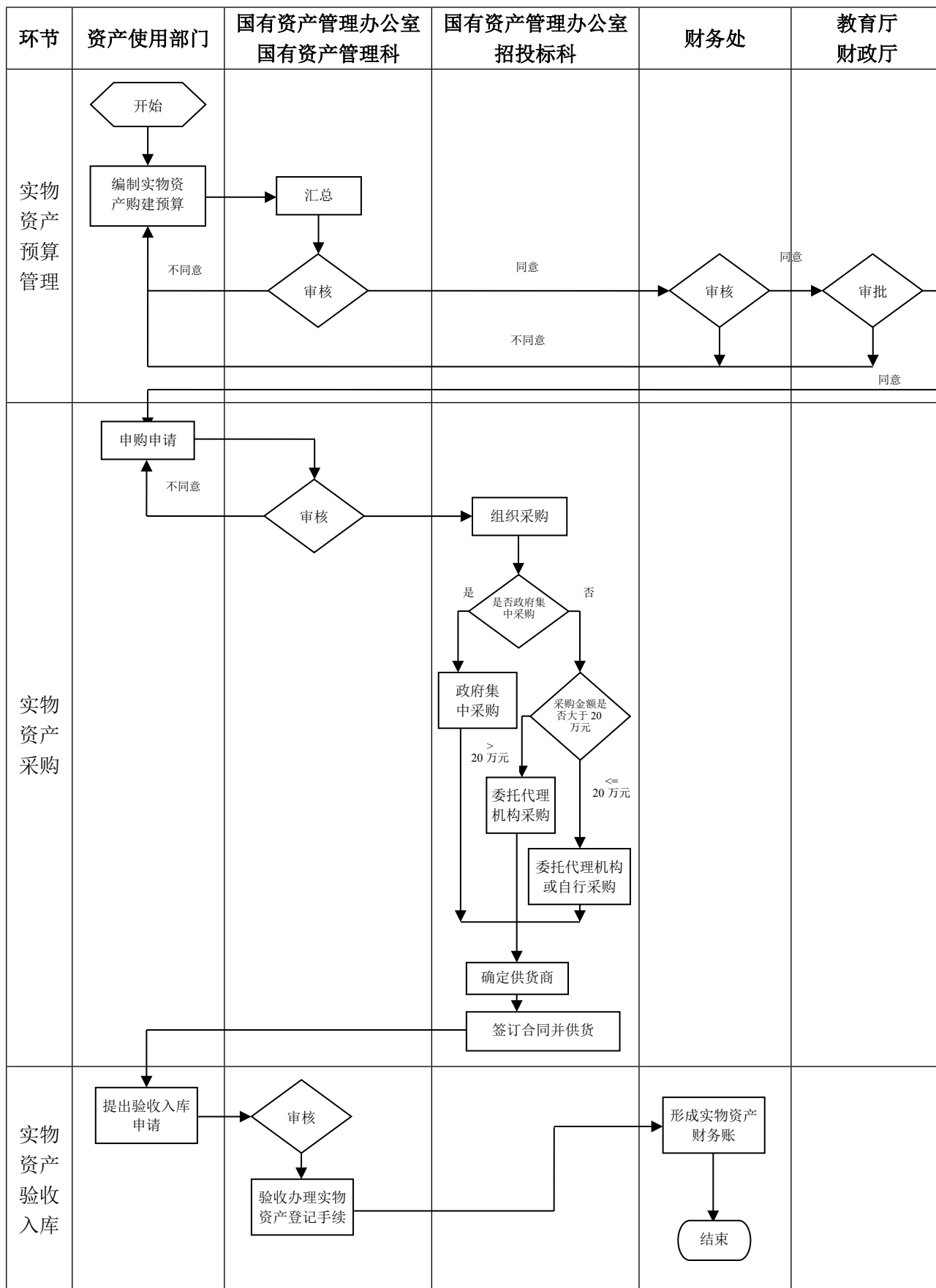


图 4-2 实物资产的取得与验收业务流程

(二) 实物资产的使用与维护业务流程

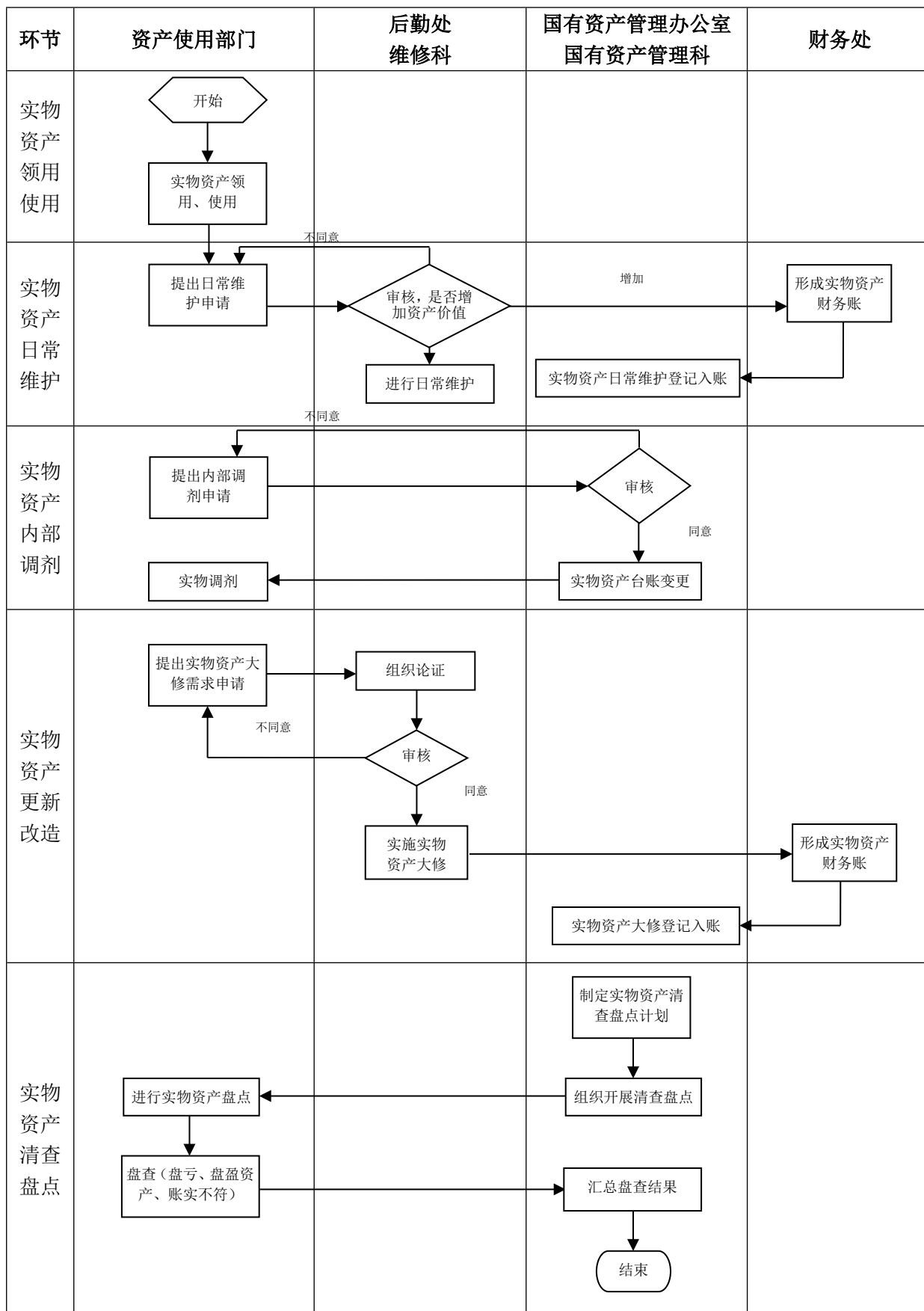


图 4-3 实物资产的使用与维护业务流程



(三) 实物资产的处置与转移业务流程

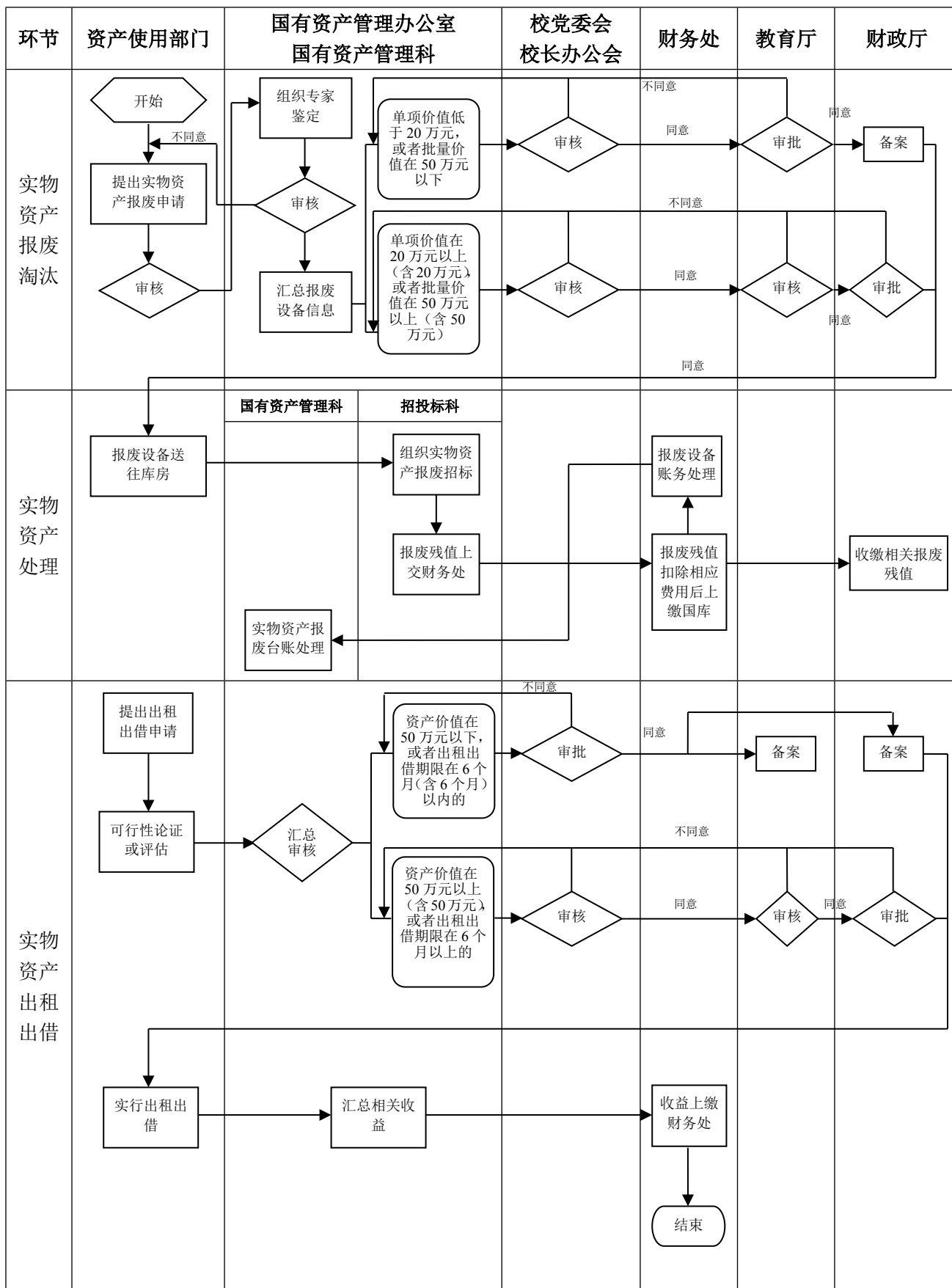


图 4-4 实物资产的处置与转移业务流程

## 六、非货币资产业务主要风险点梳理与防控措施

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
分工与授权		SWKZ. 01. F01 部门及岗位职责不清,管理混乱,监管不力, 导致资产流失或浪费	①授权审批 ②归口管理 ③岗位分工	没有授权审批、不相容岗位分离等制度要求
取得与验收	预算管理	SWKZ. 02. F01 资产配置可行性分析不到位, 预算不当、预算不严而造成项目搁置或重复浪费 SWKZ. 02. F02 没有编制预算或没有按照资产购置标准编制购置预算, 缺乏资产使用现状	①国有资产管理办公室会同相关部门审核实物资产存量以及使用人相关信息 ②资产使用部门、财务处、国有资产管理办公室共同编制实物资产预算, 杜绝数量与单价的超标购置 ③重大固定资产投资, 应考虑聘请独立的中介机构或专业人士进行可行性和评价, 并实行集体决策和审批 ④实物资产预算支出编制、执行、调整等, 应严格履行相关程序	资产配置与预算理脱钩、没有衔接
	采购	SWKZ. 02. F03 授权审批不健全、岗位分工不合理而产生的舞弊行为风险	①资产请购的使用部门、国有资产管理办公室、财务处、主管校领导、上级单位等履行资产请购流程 ②对于一般固定资产采购, 应由国有资产管理办公室采取比质比价的办法确定供应商, 对于重大固定资产采购, 应实行政府采购和招投标	不执行政府采购管理办法; 没有实物资产采购授权审批权限, 未建立相应的岗位分工
	验收入库	SWKZ. 02. F04 验收程序不规范, 导致资产质量不符合要求 SWKZ. 02. F05 登记内容不完整, 可能导致资产流失、资产信息失真、账实不符	①建立严格的实物资产交付使用和验收制度; ②验收工作由国有资产管理办公室、使用部门及相关部门共同实施	没有实物资产验收程序
使用与维护	领用使用	SWKZ. 03. F01 领用单的填制与审批不规范 SWKZ. 03. F02 领用后资产使用部门缺少登记和台账管理	①建立严格的实物资产领用流程和审批机制 ②资产使用部门领用后应及时登记在用实物资产	没有实物资产领用登记程序

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
使用与 维护	日常维护	SWKZ. 03. F03 实物资产因保管不善、操作不当引起的被盗、损毁、事故等 SWKZ. 03. F04 固定资产失修或维护过剩,可能造成资产使用效率低下、资源浪费 SWKZ. 03. F05 因长期闲置造成资产损毁,失去使用价值 SWKZ. 03. F06 未及时办理保险或投保制度不健全,可能导致投保资产未投保、索赔不力	①授权具体部门或人员负责实物资产的日常使用和管理维护,贵重、危险或有保密要求的实物资产,应指定专人保管、专人使用,以及制定维修保养制度 ②定期或不定期核查资产明细和标签,存放地点变更应有授权	没有实物资产领用登记程序,未建立实物资产日常使用责任制
	内部调剂	SWKZ. 03. F07 实物资产调拨单的编制、审核与确认程序不清 SWKZ. 03. F08 接受实物资产的资产管理责任人对调入资产的确认不合规定	①内部调拨应履行调拨程序 ②跨部门、跨级次调拨应严格履行上报,审批流程	未建立实物资产内部调拨程序
	更新改造	SWKZ. 03. F09 固定资产的更新改造不够,可能导致资产老化影响工作效率; SWKZ. 03. F10 实物资产改造论证不实、虚构冒领	①应组织相关部门进行可行性论证; ②实物资产大修需履行资产、财务等相关审批流程	没有实物资产更新改造审批程序
	清查盘点	SWKZ. 03. F11 资产财务账与实物账账实不符 SWKZ. 03. F12 实物资产丢失、损毁造成账实不符或资产编制严重 SWKZ. 03. F13 清查方案、清查报告的编制、审核 SWKZ. 03. F14 盘亏盘盈处理	①建立资产台账,定期核对账实相符 ②定期对实物资产进行清点和盘查,编制资产盘盈、盘亏表并确认 ③按照管理权限履行上报手续	没有实物资产定期盘点制度,不开展盘点对账工作
处置与 转移	报废淘汰	SWKZ. 04. F01 实物资产使用价值估值不准确 SWKZ. 04. F02 对于专用类实物资产报废淘汰未进行技术论证	①对于使用期满、正常报废的实物资产,履行正常报废流程 ②对于使用期未满、非正常报废的实物资产,应组织进行技术论证	未建立实物资产处置相关流程

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
处置与转移	资产处置	SWKZ. 04. F03 实物资产报废处置程序不规范,残值收入未上缴,可能造成国有资产流失 SWKZ. 04. F04 处置方案的编制和审核、处置报告的编制和审核不规范	①处置流程按程序履行 ②残值收入及时上缴国库	未建立实物资产处置相关流程
	出租出借	SWKZ. 04. F05 实物资产出租出借程序不当 SWKZ. 04. F06 评估方式和程序不合理、不规范,可能导致国有资产流失、舞弊现象	①建立严格的决策程序和机制 ②对实物资产进行评估并出具资产评估报告 ③报请上级主管部门备案	未建立资产出租出借相关流程

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《事业单位国有资产管理暂行办法》（财政部令第 36 号）
2	《行政事业单位国有资产管理信息系统管理规程》（财办〔2013〕51 号）
3	《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21 号）
4	《教育部直属高校经济活动内部控制指南（试行）》（教财厅〔2016〕2 号）
5	《财政部关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》（财资〔2015〕90 号）
6	《安徽商贸职业技术学院固定资产管理办法》（商职院字〔2016〕117 号）
7	《安徽商贸职业技术学院国有资产出租出借管理实施办法》（商职院字〔2017〕131 号）
8	《安徽商贸职业技术学院国有资产管理暂行办法》（商职院字〔2010〕100 号）
9	《安徽商贸职业技术学院国有资产处置办法（暂行）》（商职院字〔2011〕91 号）

## 第五部分 基本建设项目业务控制

### 一、基本建设项目业务概述

本手册所称基本建设项目业务主要是指学校建筑物与构筑物的新建、改（扩）建等，学校的大型修缮工程参照执行。基本建设项目根据程序可分为项目立项、前期准备、工程施工、竣工验收与决算、项目后续评估五大环节。

### 二、基本建设项目业务控制目标与主要风险

#### （一）基本建设项目业务控制目标

1. 建设行为合法合规。
2. 项目立项科学、合理。
3. 建设成果满足建设目标要求。
4. 财务数据真实完整。

#### （二）基本建设项目业务主要风险

1. 立项缺乏可行性研究或者可行性研究流于形式致基建项目决策失误，使项目难以实现预期效益甚至失败。
2. 领导干部违反规定插手基建项目或不作为，致使出现违规招标、腐败、经济犯罪等情形，可能导致项目效益低下，相关人员涉案。
3. 项目组织流程不科学、技术方案不落实，致使工程变更频繁，最终导致基建项目预算失控，“三超”现象严重。
4. 工程物资质次价高，工程监理不到位，可能导致工程质量低劣。
5. 项目资金不落实，可能导致基建项目进度延迟或中断。
6. 竣工验收不规范，交付不规范，可能导致工程交付使用后存在重大隐患。

### 三、基本建设项目业务岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
校党委会 校长办公会	①决策校园基本建设规划和资金计划		
	②决策基本建设项目建议书		
	③决策可行性研究报告		
	④决策初步设计和投资概预算		
	⑤决策工程重大变更		
	⑥决策其他重大事项		
基建工作领导小组	①审核项目建议书	协调建设项目管理	
	②审核可行性研究报告		
	③审核初步设计和投资概预算		
	④审核重大设计与施工变更		
	⑤审核其他重大事项		

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
后勤处		①根据事业发展目标，组织论证和拟定校园基本建设规划和资金计划	
		②组织相关部门从规划、资金、技术等方面对建设项目需求进行论证	
		③提出建设项目总体资金需求，并按年度提交建设项目资金预算	
		④筹备项目的立项报批和前期准备	
		⑤组织编制设计任务书、委托设计及编制投资资金概算	
		⑥办理建设项目报建手续	
		⑦负责工程的造价、质量、工期、安全、环保等的管理工作	
		⑧组织建设项目工程验收，办理验收手续	
		⑨负责建设项目预付款、进度款、结算款等各类款项的审核	
		⑩负责建设项目资料的收集、整理和归档，向资产管理部门交付竣工验收的工程	
国有资产管理办公室 招投标科		①组织基建项目相关的工程、货物、服务等采购招标工作	
		②根据招标结果签订合同	
资产使用部门		①提出功能需求	
		②对涉及功能需求的设计变更进行审核	
		③参与竣工验收	
国有资产管理办公室 国有资产管理科		①参与验收	
		②接收已完工工程并办理房屋产权证等相关手续，并登记资产信息	
财务处		①负责建设项目的资金筹集、预算安排和核算	
		②审核并支付建设项目预付款、进度款、结算款等各类款项	
		③编制建设项目竣工财务决算	
后评估小组		①组织进行建设项目后续评估工作	

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
<p>纪委办公室 (监察审计处)</p>			<p>①选择合适的审计方式对建设项目的工程造价、项目管理，以及管理责任的落实情况进行审计，并检查审计意见的落实和整改情况</p>
			<p>②监督检查建设项目管理相关制度的建立情况</p>
			<p>③监督检查建设项目管理相关部门的工作</p>
			<p>④督促整改建设项目管理存在的问题</p>



#### 四、基本建设项目业务流程各节点、岗位设置与职责说明

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
项目立项	校园总体规划	符合学校建设规划	基本建设项目立项流程图 (图 5-1)	①后勤处组织资产使用部门、国有资产管理办公室、财务处等部门对项目投资需求进行评审，形成项目建议书	①后勤处处长	①后勤处处长对项目与学校总体规划、校园建设规划规划的一致性及技术可行性进行评审	
	项目建议	项目建议书论证充分、内容完整合理		②基建工作领导小组审核项目建议书通过后，提交校党委会（或校长办公会）决策，政府有关部门或单位批复	①后勤处处长 ②国有资产管理办公室主任 ③财务处处长	①国有资产管理办公室主任对项目的合理性和必要性进行评审 ②财务处处长对拟建项目资金的可得性进行评审	
	立项决策	①决策程序规范 ②及时取得批复		后勤处将评审通过的可研报告报基建工作领导小组审核、校党委会（或校长办公会）决策、政府有关部门批复	①后勤处处长	经办可研报告的报审、报送	
	可行性研究	可行性研究充分、科学		后勤处委托有资质的机构对项目进行可行性研究，并出具可行性研究报告	①后勤处处长	①委托第三方机构对拟建项目进行可行性研究 ②组织评审可研报告的完整性、合理性、充分性	
前期准备	勘察设计	①施工勘察充分、完整 ②通过监管部门评审	无	后勤处按照规定的程序委托符合资质要求的勘察机构对拟建项目进行勘察，并组织评审后报送政府部门审查	①后勤处处长	①组织第三方机构对拟建项目周边进行勘察 ②组织对勘察报告的评审，并按照规定将勘察报告报送政府相应部门审查	

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
	工程设计	①设计单位选择规范、合理 ②初设文件符合项目需求与概算 ③设计深度符合要求	基本建设项目初步设计流程图 (图 5-3)	后勤处处长向项目使用部门确认需求，在“限额设计”的原则下组织设计单位进行设计，并审核初设文件通过初步审核的初设文件报基建工作领导小组审核、校党委会（或校长办公会）决策、安徽省教育厅审批	①后勤处处长	①组织相关方确认项目需求 ②明确设计任务并组织评审初设文件 ③经办初设文件的报审、报送	
前期准备	工程设计	①施工图设计科学、完整 ②施工图深度符合要求 ③施工图预算编制合理、受控	基本建设项目设计流程图 (图 5-3)	后勤处处长与设计单位确认施工图设计的深度、具体要求等，并组织审核施工图设计文件。通过初步审核的设计文件报基建工作领导小组审核、校党委会（或校长办公会）决策。后勤处组织根据施工图纸编制施工图预算作为招标的依据	①后勤处处长	①明确设计深化、细化要求，并组织评审设计文件 ②经办施工图文件的报审、报送	
	工程招标	招标方式选择合理	基本建设项目招标类型确认流程图 (图 5-4)	国有资产管理办公室（招投标科）根据拟建项目的投资规模、资金来源、法律法规、学校的要求确定招标类型与方式	①招投标科科长	①依据法律法规与学校规定确定招标类型与方式 ②若要改变招标类型或招标方式，需办理相关的批复手续	

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
前期准备	工程招标	招标文件编制程序规范、内容完整、内容清晰	基本建设项目学校公开招标流程图 (图 5-5)	国有资产管理办公室（招投标科）沟通确认招标要求，组织编制招标文件。招标文件至少包括招标项目的技术要求、对投标人资格审查的标准、投标报价要求和评标标准等所有实质性要求和条件以及拟签订合同的主要条款等，并根据需要报送有关部门审批或备案	①招投标科科长 ②后勤处处长	①招投标科科长与后勤处明确招标要求，并组织对基建部门提交的招标文件进行审核论证 ②后勤处处长组织编制招标文件	
		①招标信息发布程序规范 ②招标信息发布渠道适当		国有资产管理办公室（招投标科）组织发布招标公告，公告需明确投标有效期限或投标截止日期	①招投标科科长	①发布招标信息 ②组织截标工作	
		开标程序规范		国有资产管理办公室（招投标科）组织开标工作，并将招标信息告知学校监察部门	①招投标科科长	①向学校监察审计处通报招标信息 ②组织参与开标会	
		①评标委员会组成规范、合理 ②评标程序规范、科学 ③评标结果客观中立		国有资产管理办公室（招投标科）组织评标工作，对评标结果进行审核	①招投标科科长	①向学校监察审计处通报招标信息 ②组织评标工作	

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
前期准备	工程招标	①定标程序规范； ②中标单位最优	基本建设项目学校公开招标流程图 (图 5-5)	招投标科科长审核确认评标报告，并在适当的渠道上对中标信息进行公示，通过公示后方可发送中标通知书	①招投标科科长	①审核评标报告的完整性、合规性 ②公示中标信息并接受质询； ③发布中标通知书	
		①中标合同签订程序规范； ②中标合同条款完整、清晰、规范		国有资产管理办公室（招投标科）后勤处与中标单位就合同条款进行协商谈判，在招标文件的框架下商定合同文本，经办合同审核签署程序	①招投标科科长	①发放中标通知书，并与中标单位进行合同谈判； ②经办拟定合同文本的内部审核审批及签署手续	
	项目报建	设计交底充分	基本建设项目施工管理流程图 (图 5-6)	基建部门组织设计单位、监理单位、施工单位对施工标准与要求进行沟通确认	①后勤处处长	①组织项目各方对施工图疑点、重点、难点进行沟通、确认 ②保管设计文件	
		施工前期准备完善		基建部门按照要求办妥施工前所有准备工作，包括取得许可文件，确认基现场施工条件，做好人员安排和技术准备工作，委托质量安全监督及组织监理招标等	①后勤处处长	①按照法律法规要求及学校规定取得施工所需要的许可文件 ②确认施工现场“三通一平”或“五通一平”工作完成，适于施工 ③搭建合适的管理团队，配备适当的人员负责施工现场管理	

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
工程施工	施工组织设计和施工方案	施工组织设计与施工方案编制符合技术标准和项目要求	基本建设项目设计变更流程图（图 5-7） 基本建设项目施工组织设计变更流程图（图 5-8）	后勤处和监理单位督促施工单位收到完整施工图后尽快细化、完善施工组织设计及施工方案。后勤处和监理单位专业工程师对其进行评审	①后勤处处长	①会同监理单位督促施工组织设计和施工方案的编制； ②组织施工组织设计和施工方案的会审 ③保管审核记录和文件	
	工程变更	①设计变更合理； ②设计变更程序规范		参建各方根据需要提出工程变更后，后勤处组织相关方进行沟通确认，根据学校的相关规定，重大变更分别报送基建工作领导小组、校党委会（或校长办公会）批准	①后勤处处长 ②现场项目管理岗	①根据需要提出工程变更 ②对变更需求进行沟通确认 ③对重大变更，分别报基建工作领导小组、校党委会（或校长办公会）审议批准	
	工程签证	签证确认程序规范	基本建设项目签证管理流程图（图 5-9）	项目现场主管审核经监理审核过的工程签证，按照签证金额提交至学校相应领导或审核决策机构	①后勤处处长 ②现场项目管理岗	①现场核关经济签证涉及工程的完成情况 ②经办签证在校内的审核审批程序	
	工程进度管理	工程进度得到有效控制	无	后勤处需组织落实执行合同约定的甲方义务，按照项目建设总计划控制施工进度，及时查明并纠正无故延误施工进度的行为	①现场项目管理岗	①审核施工单位提供的施工进度文件 ②及时纠正无故拖延进度的行为 ③根据需要，协调相关方以保证施工进度	

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
工程施工	工程质量 管理	工程质量满足要求	无	后勤处需督促施工监理按照相关法律法规采取必要的控制及检查措施保证工程的质量	①现场项目管理岗	①检查工程监理的工作 ②现场查看工程质量规定的执行情况并采取措施及时纠正不符合要求的行为	
		建设材料质量、梳理符合要求	无	确认进场的材料与设备均有相应的质量保障	①现场项目管理岗	与监理单位共同进行材料及设备的验收工作	
		①阶段性验收程序规范 ②项目各部分质量满足要求	无	监督监理单位按照设计文件及技术方对阶段性工程组织验收，不通过验收的不得进行下一阶段施工	①现场项目管理岗	①组织有关单位或人员进行阶段性验收 ②监督检查未通过验收工程的整改情况	
	工程安全管理	无安全事故	无	后勤处需定期或不定期检查施工现场的安保设施、措施，并检查施工监理的履职情况，及时纠正存在安全隐患的情况	①现场项目管理岗	①审核施工单位提供的安全措施文件 ②走访施工现场，及时纠正存在安全隐患的行为	
	工程款控制	①项目资金使用得当； ②项目款项支付程序合理 ③项目款项支付真实、准确	基本建设项目款项支付流程图 (图 5-10)	按照合同要求及合同履行情况施工进度，由合同单位提出申请并提供材料，经监理单位、现场管理岗确认后，提交学校内部办理项目资金支付程序	①现场项目管理岗 ②后勤处处长 ③分管校长（基建） ④财务处处长 ⑤总会计师	①项目现场管理岗对施工单位提出的申请进行审核，并经办学校资金支付的审核审批程序 ②后勤处处长对进度支付进行审批，对权限外的支付进行审核 ③分管校长（基建）对超出后勤处处长审批权限的付款事项进行审核批准 ④财务处处长进行权限内的资金支付审核 ⑤总会计师审批超出财务处处长权限的资金支付	

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
竣工验收与决算	竣工验收	①工程验收程序规范 ②工程质量符合要求	基本建设项目竣工验收流程图 (图 5-11)	项目竣工后，建设单位组织编制竣工验收方案，按照验收方案组织各参建单位、使用部门、资产管理部门、规划、公安消防、环保等部门进行验收，并将验收报告及相关部门的认可文件报送至当地建设行政主管部门备案	①现场项目管理岗	①项目现场管理岗审核施工单位、监理单位的验收资料，确认竣工验收条件已满足 ②后勤处处长制定验收方案、组织成立验收小组 ③验收小组开展工程竣工验收工作，得出验收结论	
	竣工结算	①项目造价资料真实、准确、完整； ②项目造价审计充分； ③项目结算款支付合理	基本建设项目竣工结算审计流程图 (图 5-12)	后勤处处长组织对施工单位提供的竣工结算资料进行审核，审计部门组织工程的审计工作，财务部门根据审计结果及款项支付情况办理工程结算	①后勤处处长 ②财务处处长 ③监察审计处处长	①后勤处处长审核施工单位提供的竣工结算资料 ②后勤处处长组织基建项目的造价审核工作 ③审计主管组织工程结与算审计 ④后勤处处长根据审计结果及款项支付情况办理工程结算 ⑤财务处处长根据审计结果支付工程款项	
	工程决算	①项目决算结果真实、准确、完整 ②项目决算及时	基本建设项目决算及评审流程图 (图 5-13)	后勤处根据财务处的需要提供必要的资料和支持，财务处根据项目资料进行财务决算，编制财务决算书，审计部门组织对财务决算进行评审	①后勤处处长 ②财务处处长 ③监察审计处处长	①后勤处处长根据财务决算工作的需要提供资料和支持 ②财务处处长根据项目资料进行财务决算，编制财务决算书 ③审计主管组织对财务决算书进行评审，出具评审报告	

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
竣工验收与决算	项目资料归档	①项目资料归档完整、真实、准确； ②项目档案得到妥善保管	基本建设项目竣工验收流程图 (图 5-11)	基建部门收集整理建设项目资料，及时归档并向有关政府部门移交备案	①后勤处处长	①收集整理建设项目资料 ②编制档案目录，将档案移交至学校档案管理部门 ③按照要求向有关政府部门移交备案	
	资产交付	①项目及时交付使用 ②落实管理部门		后勤处组织资产管理部门、使用部门办理建设项目所涉已完工工程的交付使用手续	①后勤处处长 ②国有资产管理办公室主任	①后勤处处长协助资产管理部门办理已完工工程交付使用手续 ②国有资产管理办公室主任办理交付使用及其他手续	
项目后评估	项目后评估	①项目后评估及时、完整 ②项目管理经验教训得无以总结利用	基本建设项目后评估流程图 (图 5-14)	项目后评估小组对交付使用之后的建设项目进行评估	①后勤处处长	①组织并协调相关部门开展建设项目后评估工作 ②组织编制后评估报告	



## 五、基本建设项目业务流程图

（一）基本建设项目立项流程图（图 5-1）

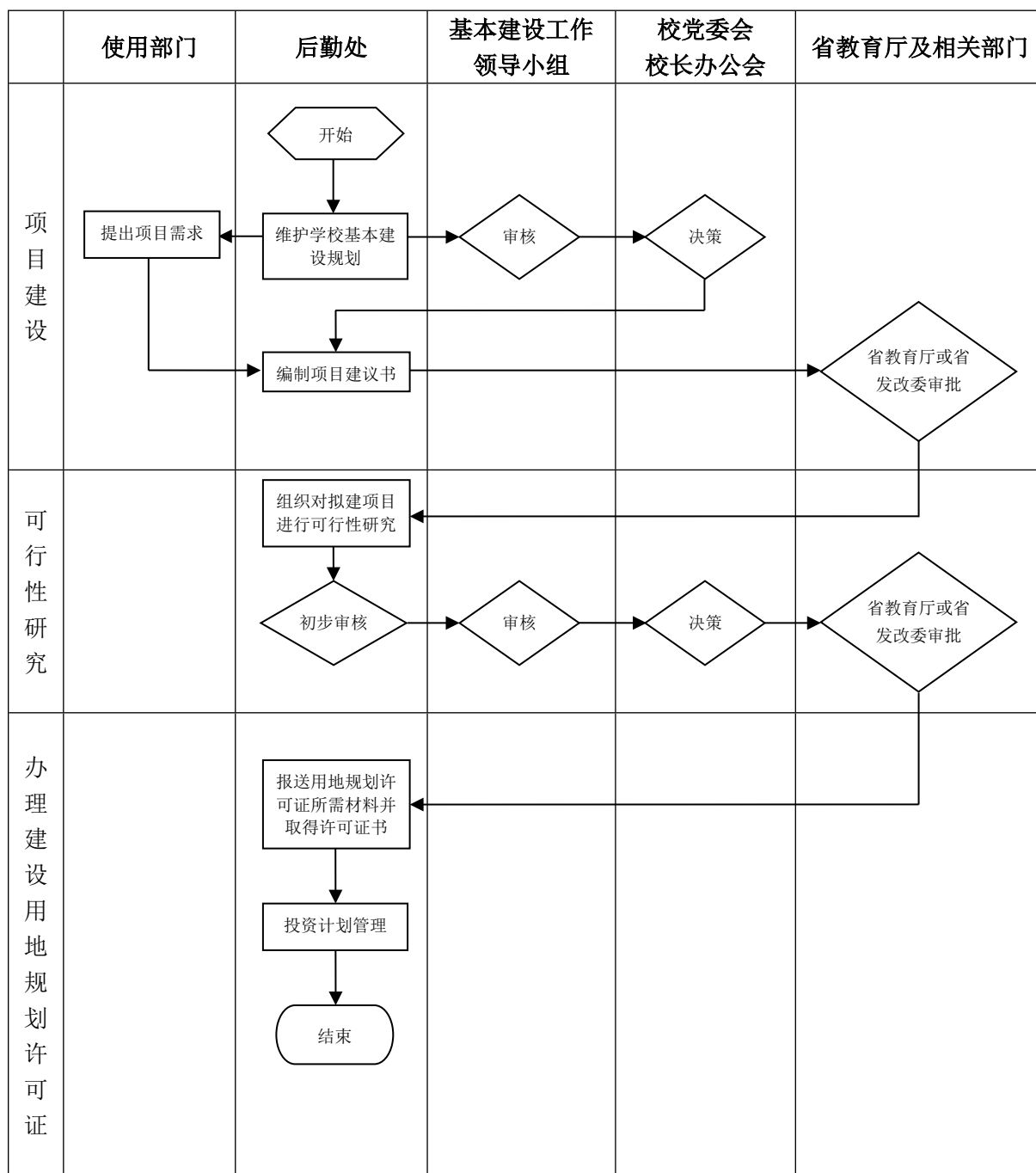


图 5-1 基本建设项目立项流程图

(二) 基本建设项目投资计划管理流程图（图 5-2）

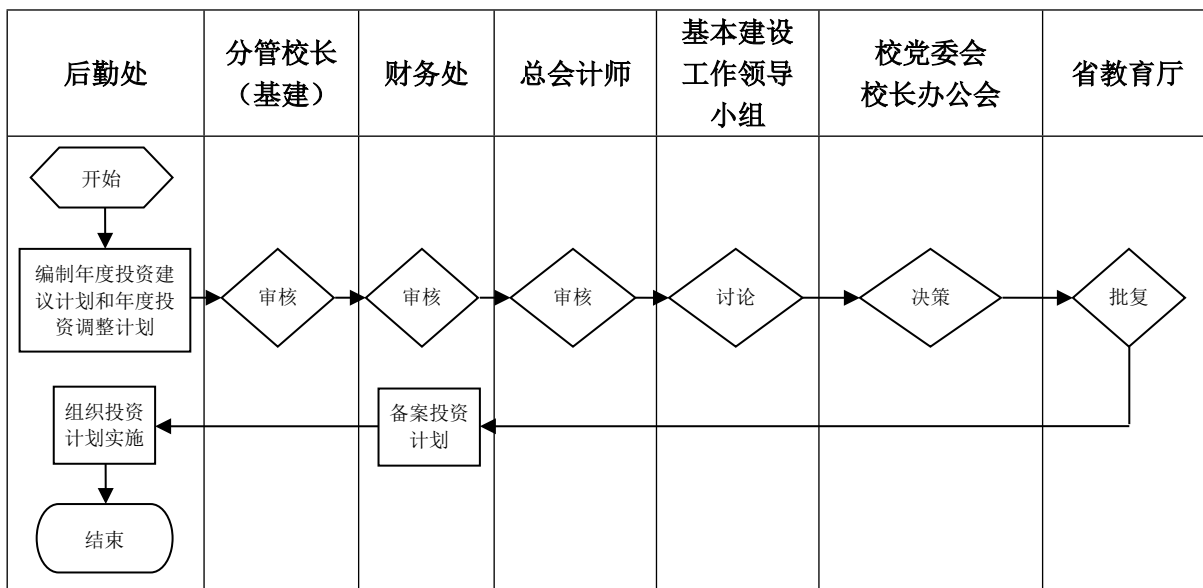


图 5-2 基本建设项目投资计划管理流程图

(三) 基本建设项目初步设计流程图（图 5-3）

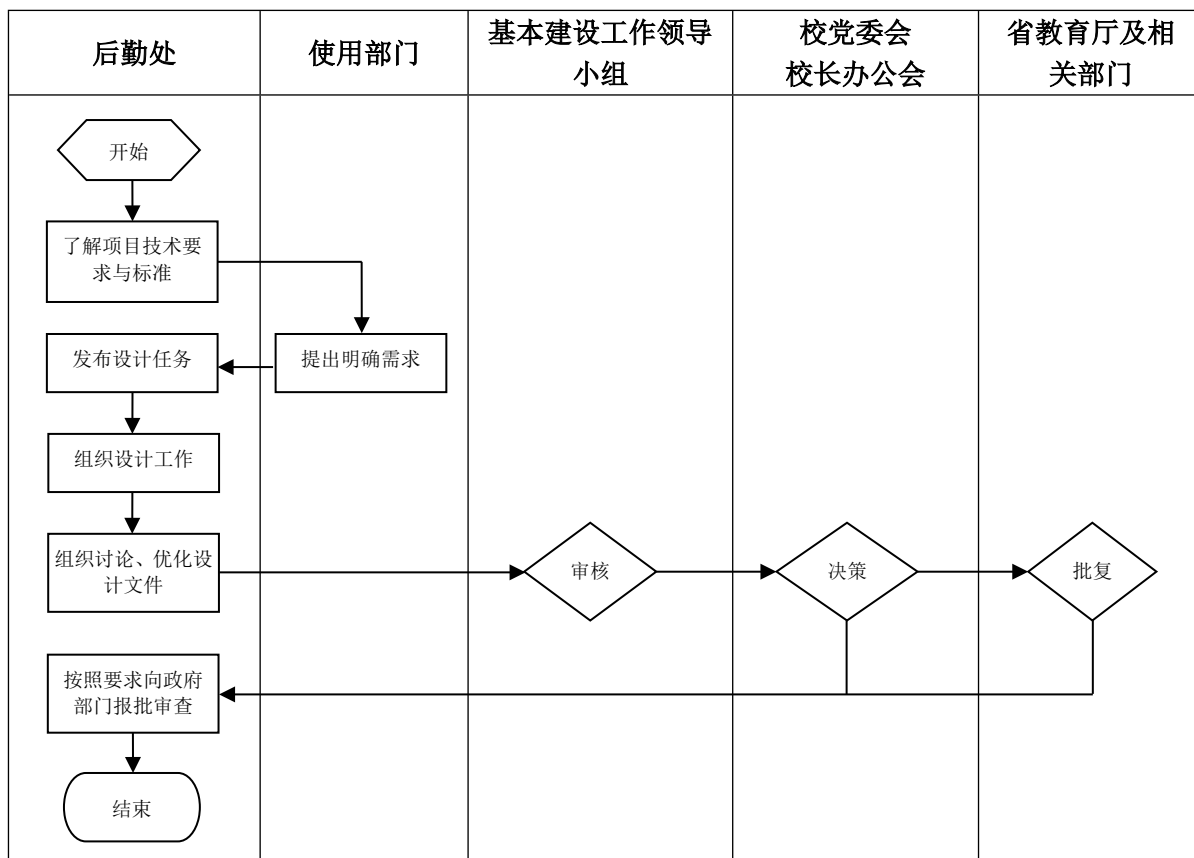


图 5-3 基本建设项目初步设计流程图

（四）基本建设项目招标类型确认流程图（图 5-4）

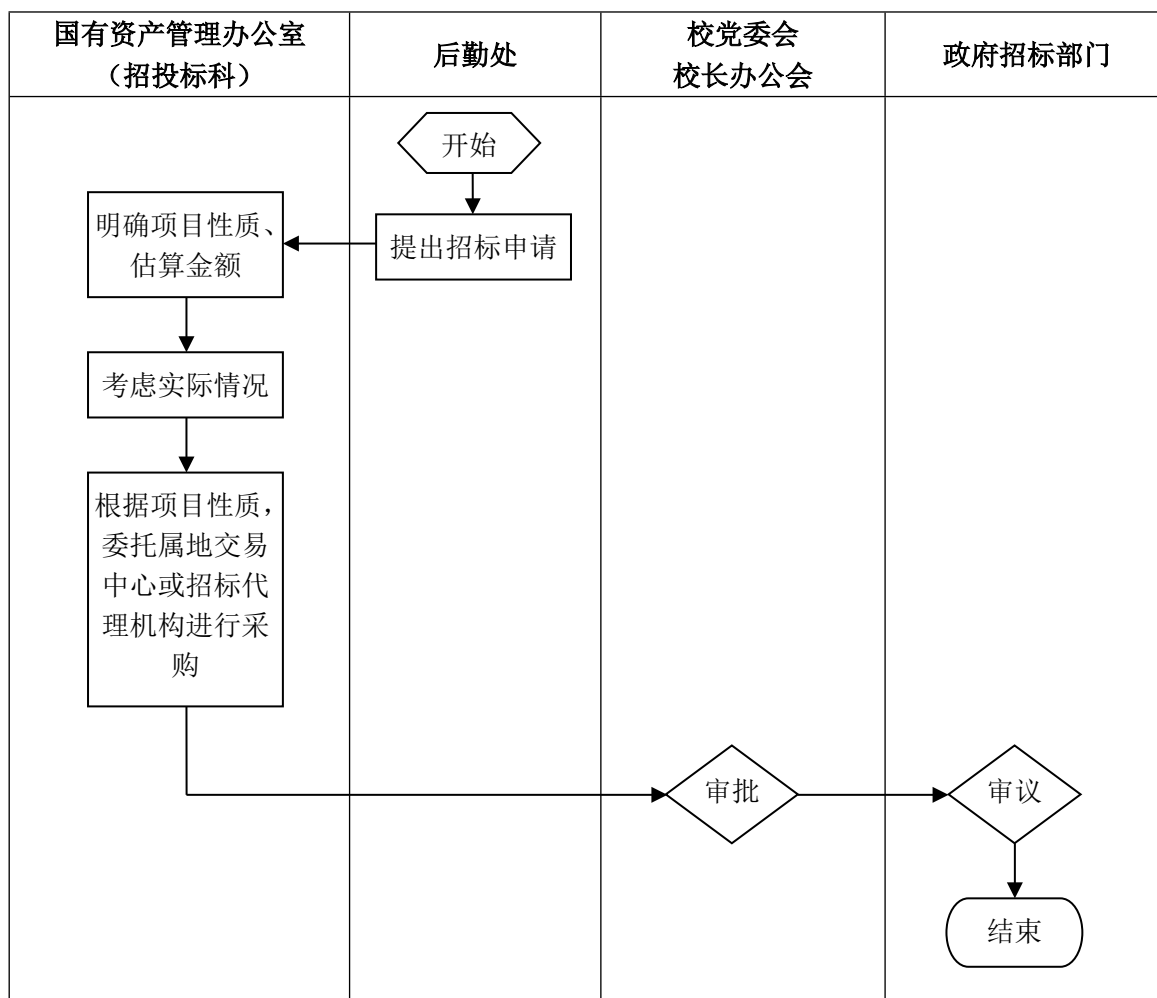


图 5-4 基本建设项目招标类型确认流程图

（五）基本建设项目学校公开招标流程图（图 5-5）

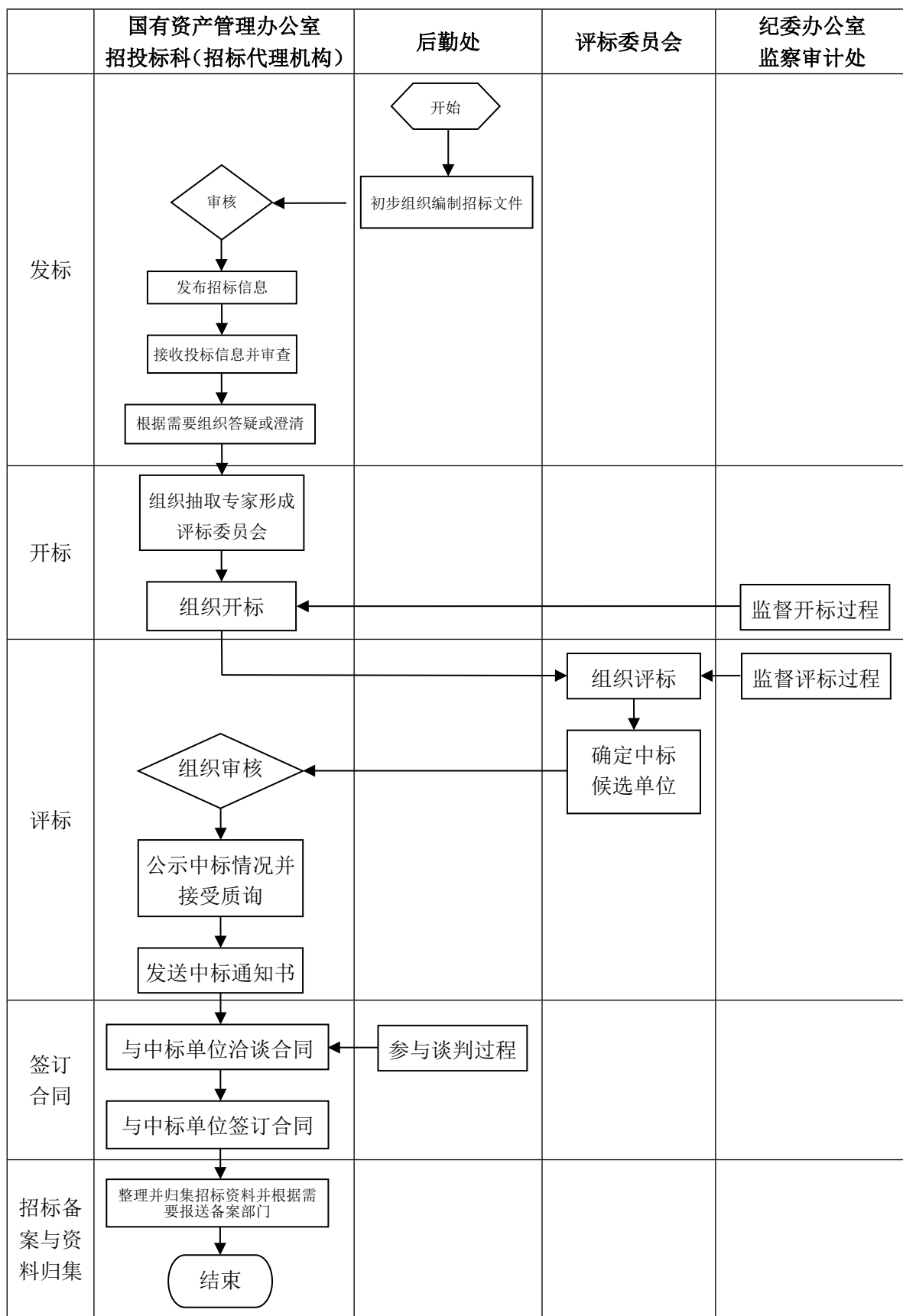


图 5-5 基本建设项目学校公开招标流程图

(六) 基本建设项目施工管理流程图 (图 5-6)

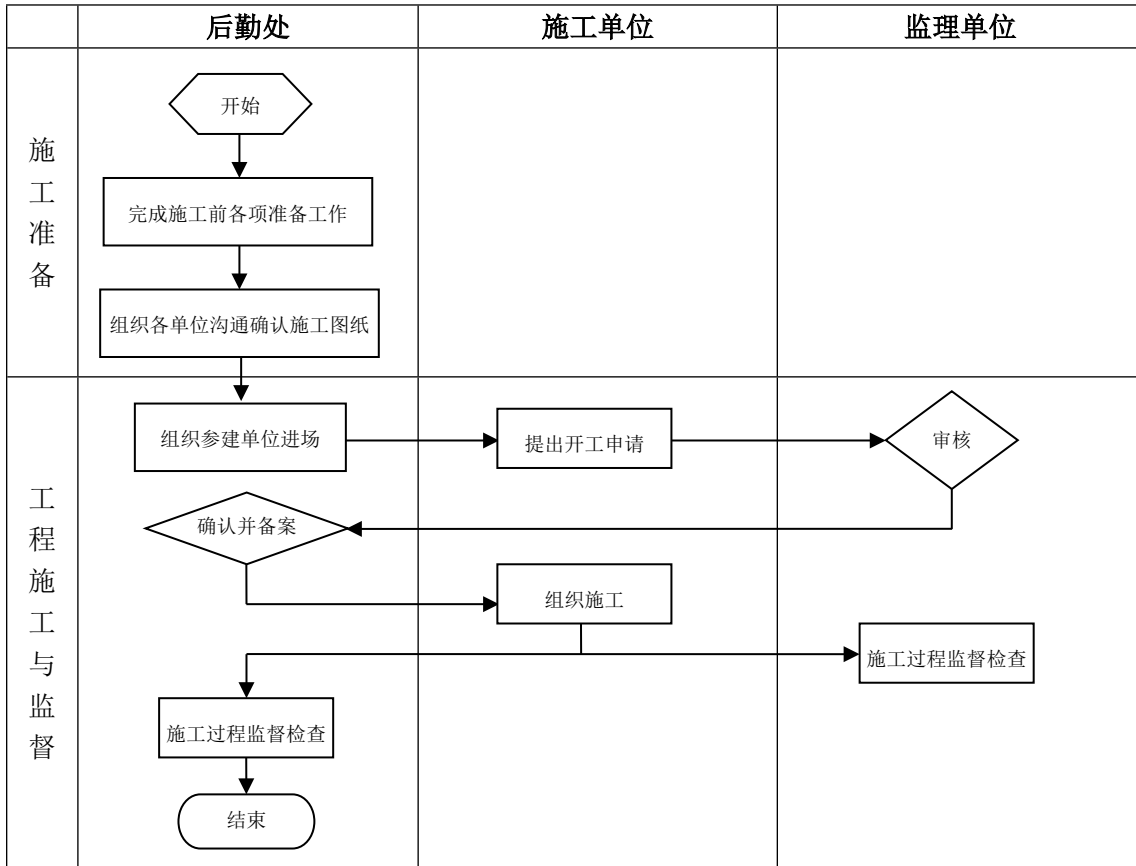


图 5-6 基本建设项目施工管理流程图

(七) 基本建设项目设计变更流程图 (图 5-7)

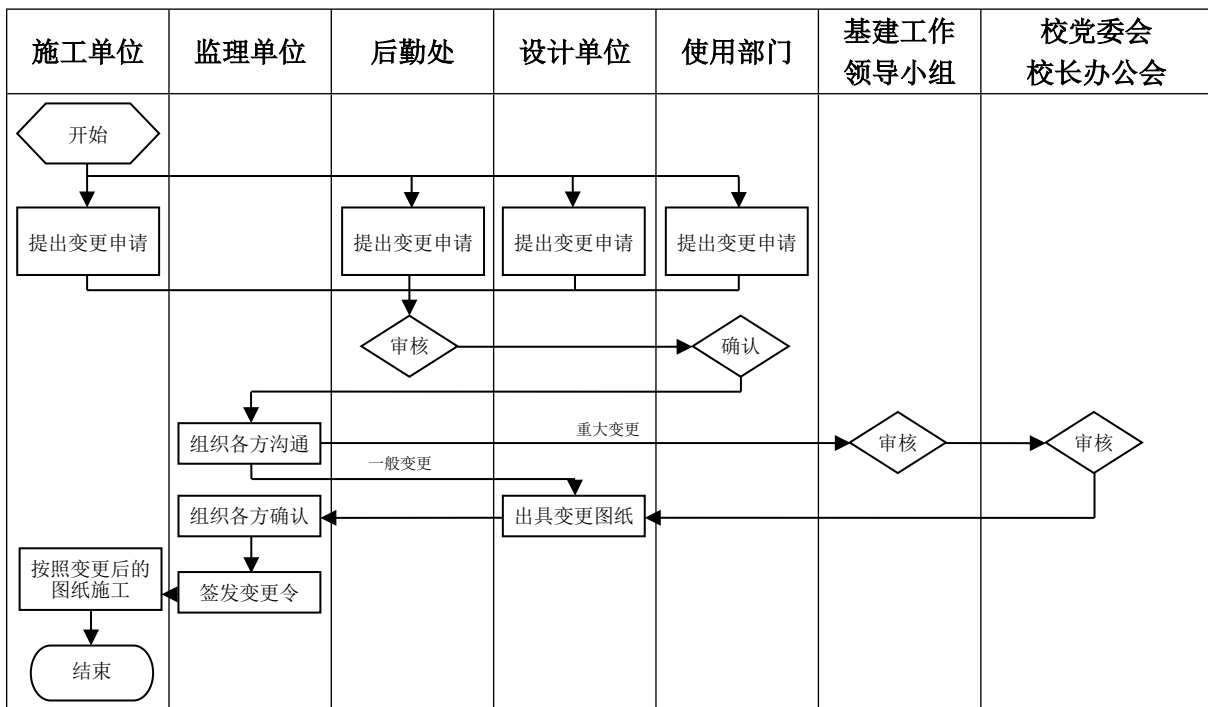


图 5-7 基本建设项目设计变更流程图

（八）基本建设项目施工组织设计变更流程图（图 5-8）

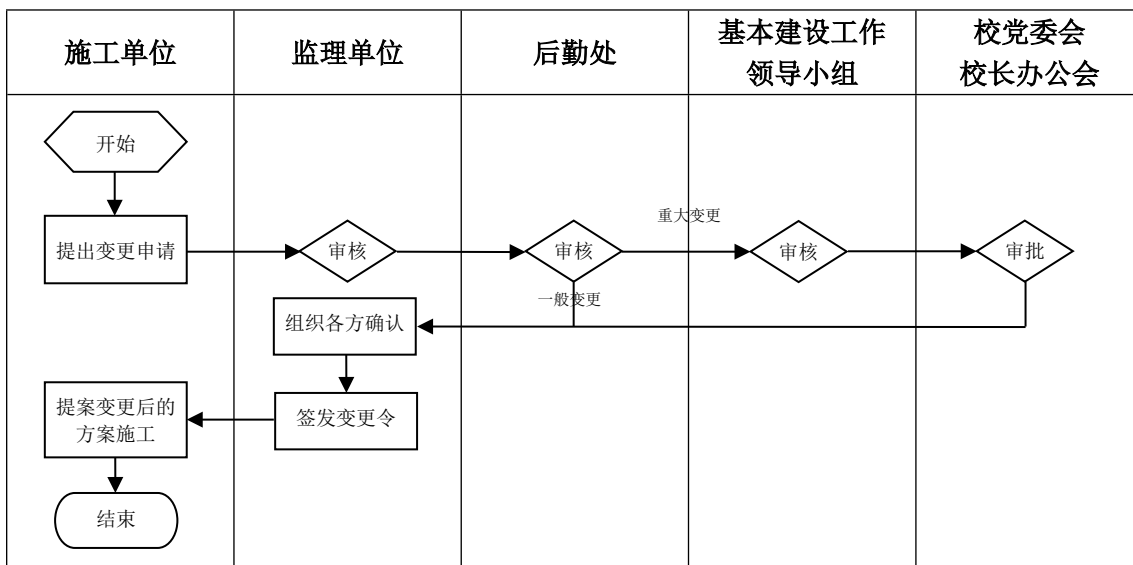


图 5-8 基本建设项目施工组织设计变更流程图

（九）基本建设项目签证管理流程图（图 5-9）

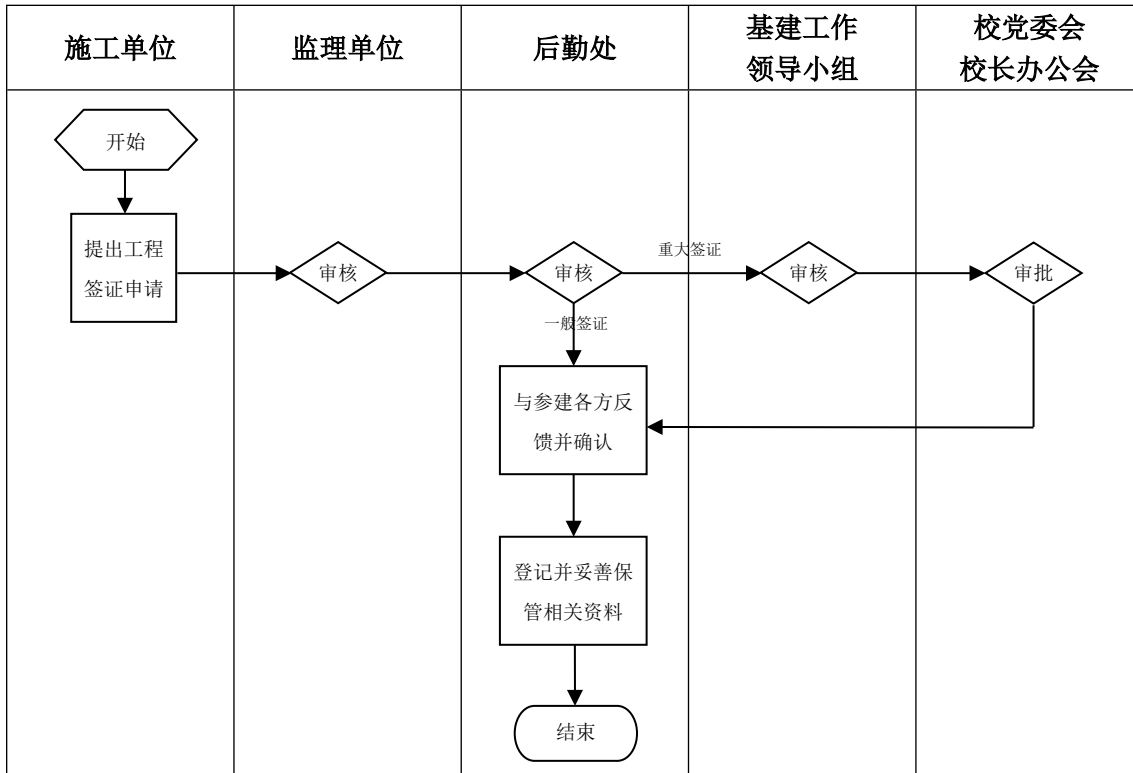


图 5-9 基本建设项目签证管理流程图

(十) 基本建设项目款项支付流程图（图 5-10）

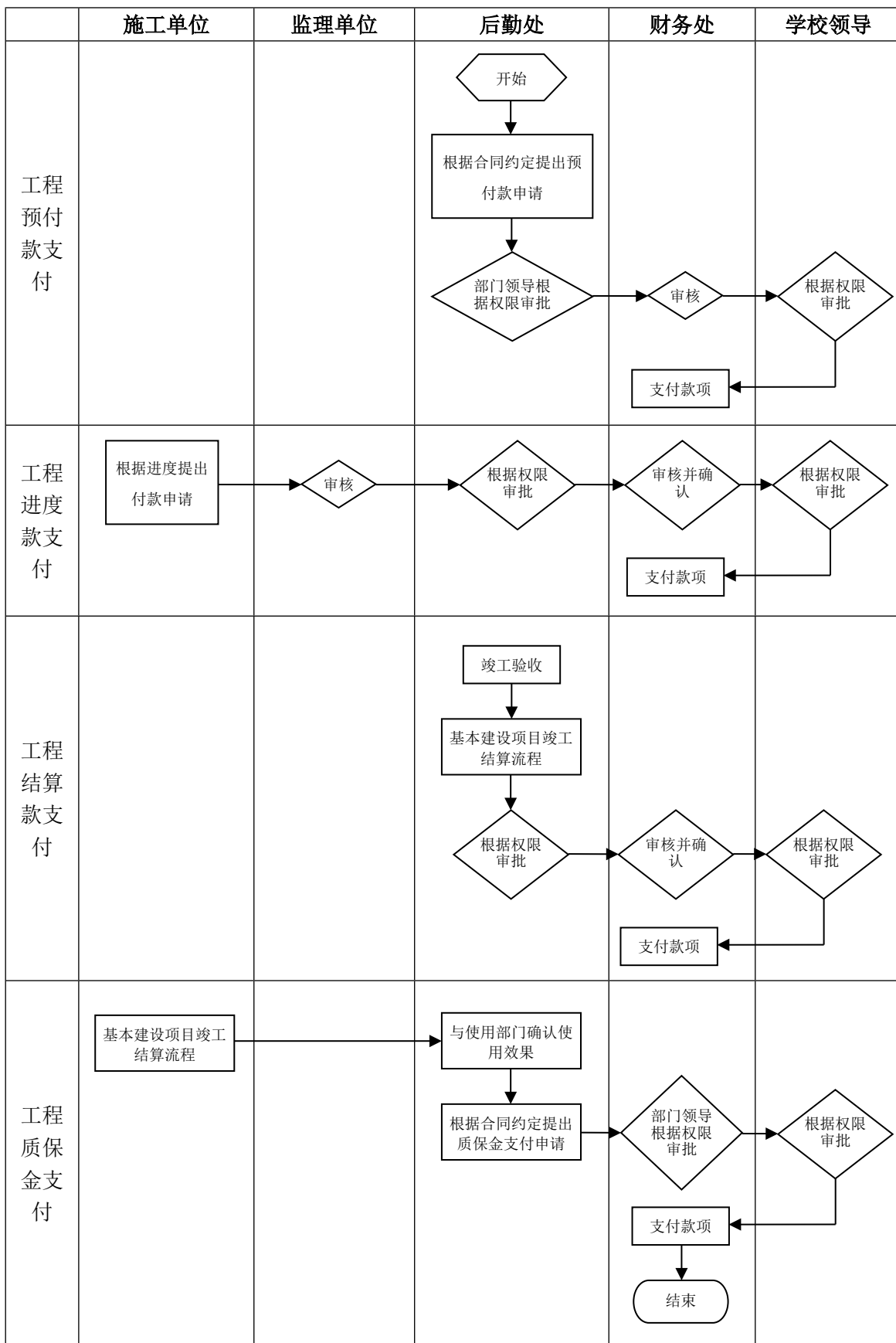


图 5-10 基本建设项目款项支付流程图

(十一) 基本建设项目竣工验收流程图（图 5-11）

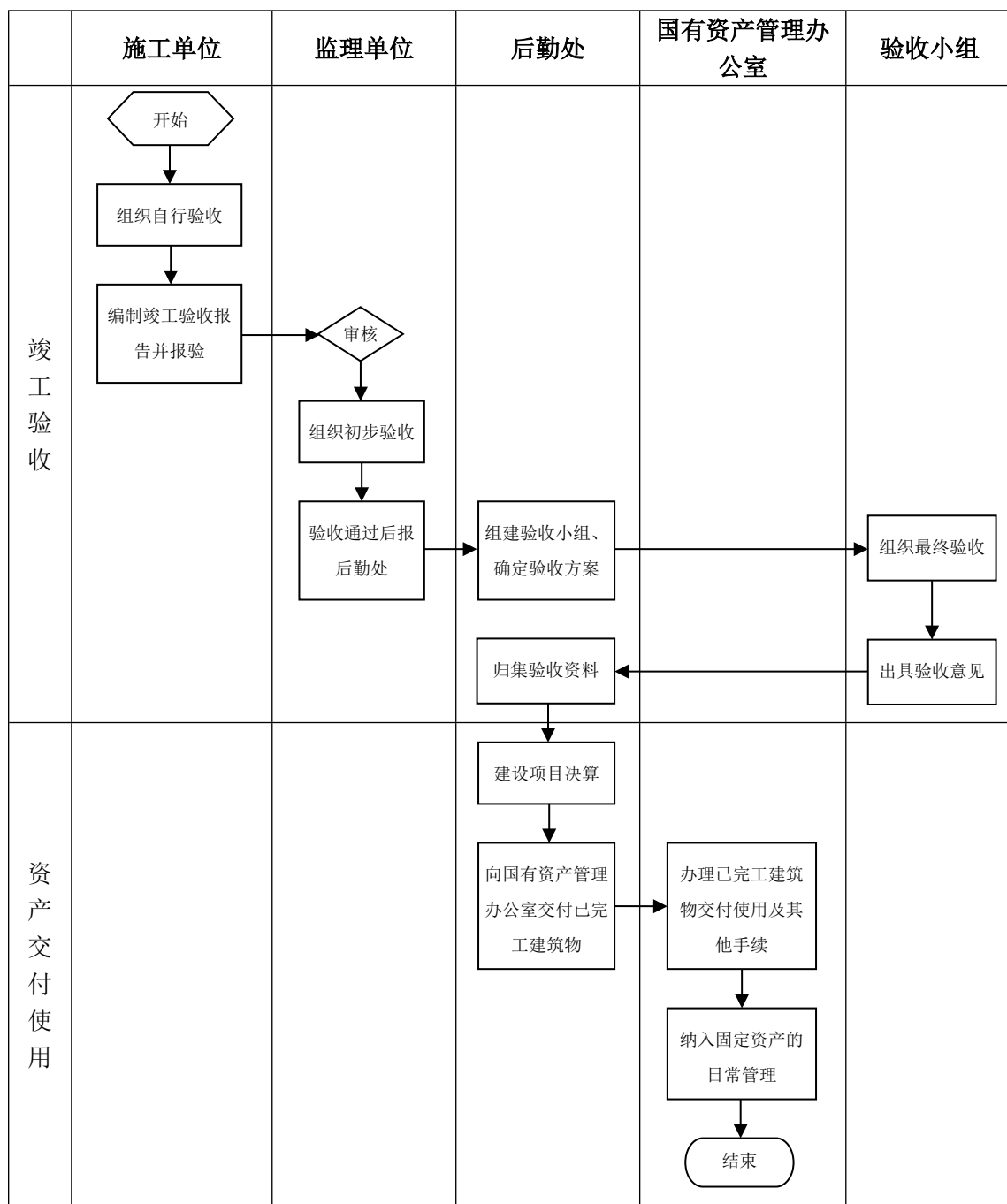


图 5-11 基本建设项目竣工验收流程图



(十二) 基本建设项目竣工结算审计流程图（图 5-12）

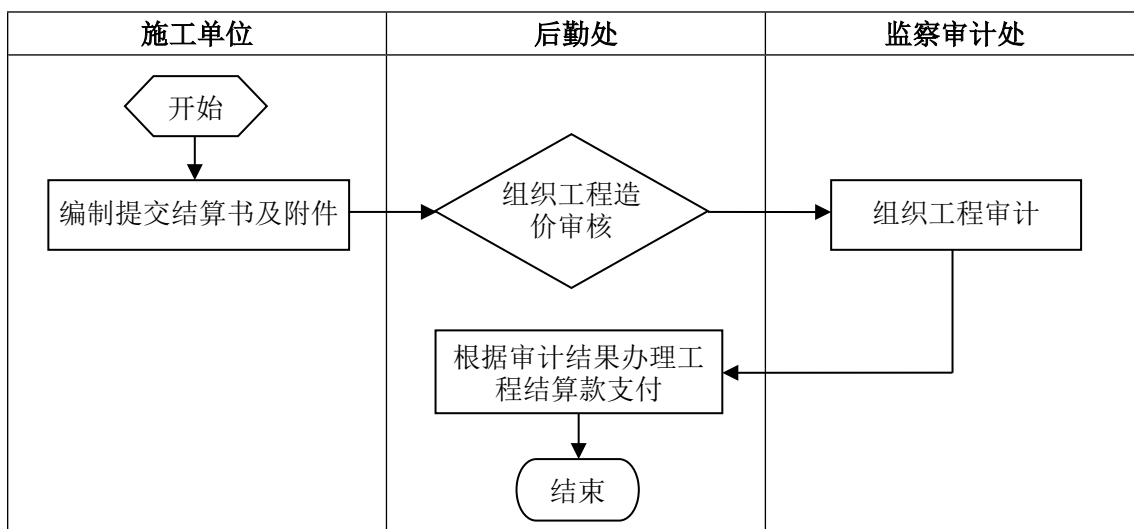


图 5-12 基本建设项目竣工结算审计流程图

(十三) 基本建设项目决算及评审流程图（图 5-13）

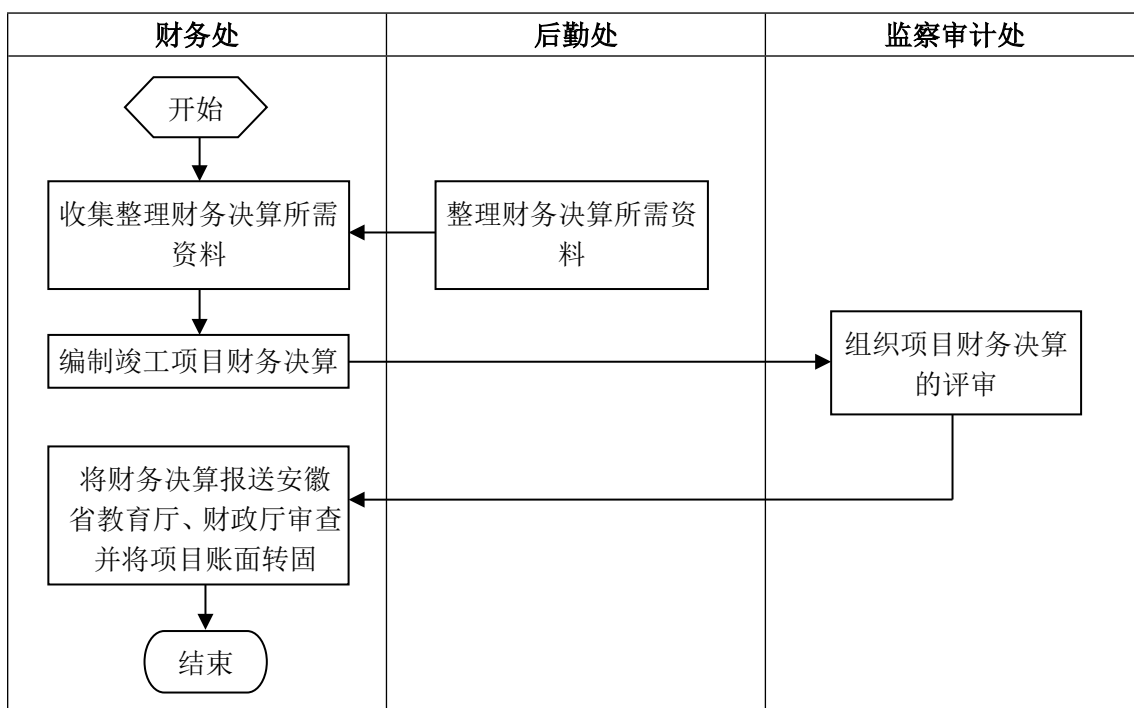


图 5-13 基本建设项目决算及评审流程图

（十四）基本建设项目后评估流程图（图 5-14）

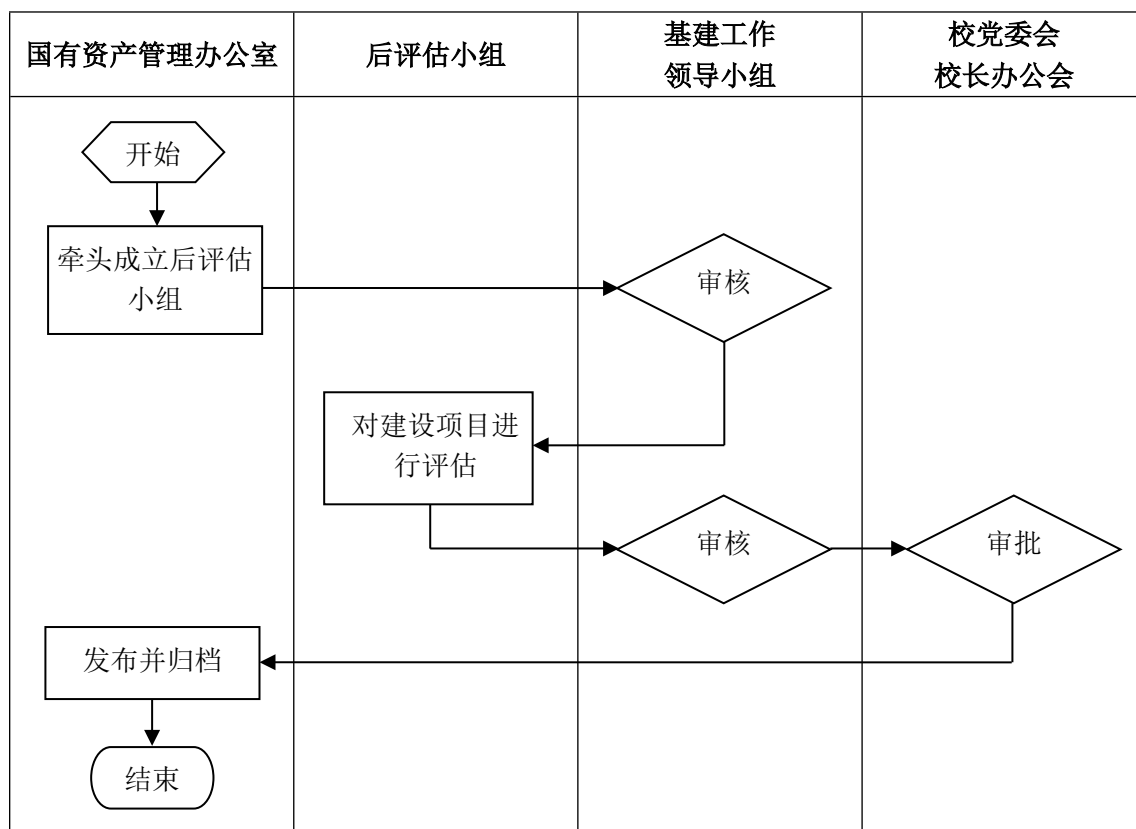


图 5-14 基本建设项目后评估流程图

## 六、基本建设项目业务风险点梳理与防控措施

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
项目立项	项目建议	JBJS. 01. F01 功能定位、建设规模或建设标准不清晰，导致项目不符合单位整体规划或计划	使用部门根据实际需要或学校的规划提出建设项目需求，规划管理部门组织国有资产管理办公室、后勤处等相关部门对需求进行必要性、合理性的论证，通过初步论证的项目，由后勤处填写《项目建议书》，说明投资建设的必要性、依据、规模、投资估算等内容，经学校基建工作领导小组审议后，提交校党委会（或校长办公会）学校决策，通过决策的报送省教育厅审批	基建项目不符合学校建设规划；基建项目未经充分调研评估即实施
	可行性研究	JBJS. 01. F02 项目可行性研究不全面、不严谨，或研究分析深度不够、估算不实，可能导致项目决策不合理	基建项目建议经教育部批准后，后勤处委托有资质的第三方机构对项目进行可行性研究，对拟建项目的功能定位、技术可行性、建设规模、建设年限、建设方案、投资概算、资金筹措、组织保障、使用效果分析等方面进行研究，以对项目决策提供足够的支撑。根据项目实际的情况可委托勘察单位进行可行性研究阶段的勘察	基建项目未经充分调研评估即立项实施
	立项决策	JBJS. 01. F03 项目立项未经相应集体决策，或评审程序不规范，未对项目存在风险和问题予以充分提示，导致项目决策失误，或项目未被及时批准甚至未被批准	后勤处对第三方机构编制的《可行性研究报告》进行初审，审核通过后提交基建工作领导小组审核讨论，讨论通过后提交校党委会（或校长办公会）决策。审核或决策不通过的，后勤处需组织第三方机构修改报告，直至通过各决策机构的审核	基建项目未进行充分调研评估即实施；项目漏报、错报
		JBJS. 01. F04 项目未按规定上报上级主管单位或政府部门审批，可能导致项目中止甚至终止，或学校遭到行政处罚	项目批复及取得许可：后勤处按照规定将拟建项目的《项目建议书》《可行性研究报告》及时上报给教育厅审批或经教育厅初审后报省发展和改革委员会审批。拟建项目取得上级主管单位或部门的批复后，及时向当地相关政府部门报送材料，以取得《建设用地规划许可证》	项目未取的政府相关部门许可擅自施工

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
前期准备	施工设计	JBJS. 02. F01 未对施工地质进行勘察或勘察不到位，导致对项目施工的条件评价结论不客观、不准确，影响项目的质量、安全和投资目标的实现	项目勘察：后勤处按照规定选择符合资质要求的勘察单位，对建设场地的地形地貌、地层土壤岩性、水文条件等自然地质条件，做出鉴定和综合评价，对建设项目的选址、工程设计和施工提供科学可靠的依据	项目未进行勘察或勘察不到位即设计或施工
	工程设计	JBJS. 02. F02 设计任务要求与勘察结论不一致，或设计要求不清晰，导致设计效果不理想，影响项目的顺利开展	设计任务明确：后勤处与使用部门沟通确认具体、明确的功能需求与投资规模、建设标准，后勤处结合勘察结论编制书面的《设计任务书》，对拟建项目的功能需求、设计范围、设计标准、工程费用、地质勘察情况等方面进行说明，并与设计单位进行沟通确认	项目边设计边施工
		JBJS. 02. F03 设计单位选择过程不规范、不合理，导致设计文件不符合要求	设计单位选择：后勤处与招标管理部门根据基建项目的规模、复杂性，对照法律法规要求明确对设计单位的资质要求，按照相关规定的程序与方式确定适当的设计单位，并签订设计合同	未按照法律法规或学校规定程序确定设计单位
		JBJS. 02. F04 初步设计方案不合理、设计出现重大疏漏，不能据以进行施工图设计，可能导致建设项目质量存在隐患、投资规模失控以及投入使用后运行成本过高	初步设计及审核： ①初步设计文件深度需满足以下要求：符合已审定的设计方案、能据以确定土地征用范围、能据以准备主要设备及材料、能提供工程设计概算、能作为审批确定项目投资依据、能据以进行施工图设计、能据以进行施工准备 ②设计单位出具的初步设计文件需经后勤处初步审核，审核通过后提交基建工作领导小组审议、校长办公室决策、教育部批准。审核或决策未通过的，后勤处需组织设计单位修改设计文件，直至通过各决策机构的审核	设计不符合规范要求

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
前期准备	工程设计	JBJS. 02. F05 施工图设计不合理、存在缺陷，深度不足，无法指导施工单位进行施工，可能导致后续变更频繁，增加建设项目管理的质量风险和投资风险	施工图设计及审核： ①设计单位根据已审核通过的初步设计的设计原则，对设计方案、技术决定进一步具体和深化，施工图设计文件需要满足以下要求：确定设备选型和各部位材料要求，满足地质勘察报告要求，符合市政接口条件，在规划、消防、人防、节能等方面满足报批审查条件，以促成《建设工程规划许可证》的取得； ②施工图编制完成后，后勤处组织编制施工图预算，经初步审核后提交基建工作领导小组审议、校长办公室决策。审核或决策未通过的，后勤处需组织设计单位修改完善设计文件，直至通过各决策机构的审核	设计不符合规范要求
		JBJS. 02. F06 概预算严重超出项目投资估算，难以及时落实资金，可能导致项目中止甚至终止	投资控制： 基建项目的投资控制贯穿项目全过程。 ①项目设计、施工、材料采购等严格按照要求采用招投标制度； ②推行限额设计，做好图纸审查工作，尽量减少图纸中的错漏现象，减少设计变更的可能性； ③做好施工图预算和工程招标标底的审查工作	概算严重偏离估算；造价严重偏离概预算
		JBJS. 02. F07 设计文件或对应的概预算未能及时上报至上级单位或部门，导致概预算不符合上级单位或部门的要求，导致项目中止甚至终止	设计及概预算上报： ①后勤处按照规定将拟建项目的初步设计文件(含项目概算)及时上报给教育部审批或教育部初审后报国家发展和改革委员会审批，未得到批复不能进行下一步工作 ②拟建项目取得上级主管单位或部门的批复后，及时向当地相关政府部门报送材料，以取得《建设工程规划许可证》	擅自提高项目标准

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
前期准备	工程招标	JBJS. 02. F08 招标类型或方式选择不恰当，或规避招标，导致中标结果不理想，同时存在法律风险或遭受经济处罚	<p>招标类型与方式确定：</p> <p>招标管理部门按照法律法规及本校规则制度，根据拟建项目的规模与复杂性确定采用政府集中采购招标还是非政府集中采购招标；并结合拟建项目的实际情况确定公开招标还是邀请招标。若符合政府招标的条件但是拟非政府集中采购招标的，需取得当地政府相关部门批准；若符合非政府集中采购招标条件而要采用邀请招标的需经得校长办公会的审核、政府招标部门的批准方可变更招标方式。严禁为了规避招标程序将整体的基建项目分拆</p>	未按照法律法规或学校规定采用合适的招标方式
		JBJS. 02. F09 招标文件中的要求与实际需求不符、表述不清，影响投标人的响应，导致招投标的实际达不到预期效果，影响单位的采购质量	<p>招标文件编制：</p> <p>后勤处根据可行性研究报告与设计文件，并结合使用部门的意见确定招标需求，组织编制招标文件，提交招标管理部门审核，审核通过后发布招标信息。招标文件包括招标文件主体、工程量清单、补充条款、答疑纪要等组成部分，均须报建设行政主管部门备案</p>	<p>①未按照法律法规或学校规定采用合适的招标方式</p> <p>②招标人以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人的</p>
		JBJS. 02. F10 招标信息发布方式或渠道不合理，导致部分有意向、有资质的单位无法获得招标信息不能参与投标，影响招标效果	<p>招标信息发布：</p> <p>招标管理部门按相关规定发布招标信息</p>	<p>①未按照法律法规或学校规定采用合适的招标方式；</p> <p>②招标人向他人透露潜在投标人的名称、数量等信息</p>
		JBJS. 02. F11 未及时、有效对招标文件不清晰内容进行答疑或澄清，导致投标单位对投标文件的理解不准确，影响招标工作的效率效果	<p>招标答疑与澄清</p> <p>若招标管理部门根据拟建项目的实际情况或潜在投标单位的询问反馈，需要对已发出的招标文件进行必要的澄清或者修改的，在投标文件截止时间至少 15 日前，以书面形式通知所有招标文件收受人，且该澄清或者修改的内容为招标文件的组成部分</p>	无

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
前期准备	工程招标	JBJS. 02. F12 开标过程不规范、开标记录不完整，未能及时发现无效投标，影响招标结果效率效果	<p>招标开标：</p> <p>招标管理部门组织工程项目招标的开标工作，按照招标文件的要求邀请所有投标单位参与开标会，根据实际情况或需要可要求政府公证部门进行公证。参与开标的人须公正、客观地确认投标文件的密封情况及实际的投标情况</p>	<p>①投标单位数量不满足要求即开标评标</p> <p>②跳过开标程序直接评标</p>
		JBJS. 02. F13 评标方法与招标文件不一致或不合理，导致中标人不是最佳中标人，影响单位招标效果或因违规而致项目暂停	<p>评标方法选择：</p> <p>在招标文件中明确评标方法与标准，一般情况下选择综合评标法，招标管理部门可根据拟建项目的实际请选择其他更合适的评标方法。实际评标过程采用的评标方法必须与招标文件的评标方法及评标标准一致</p>	评标方法与招标文件不一致
		JBJS. 02. F14 评标内容不完整，存在缺项、漏项或无意义项，导致中标人不是最佳中标人，影响招标效果	<p>评标内容要求：</p> <p>评标委员会对投标文件的符合性与完整性、商务标、技术标进行评审。不满足招标文件要求的投标直接作废，不再进行商务标和技术标的评审。技术标评审内容包括但不限于对施工组织设计内容的完整性、办法可行性、技术先进性、工艺可靠性、人员配备是否合适、企业保证实力等方面</p>	评标内容不完整不统一、不完整
		JBJS. 02. F15 评标委员会组成不合理，存在不符合资质或利益冲突的现象，影响招标的公正性、客观性	<p>评标委员会要求：</p> <p>评标委员会由业主代表与有关技术、经济等方面的专家组成，成员人数为5人以上单数，其中技术、经济等方面的专家不得少于成员总数的2/3；参加评标委员会的专家由招标管理部门组织从专家库中随机选择，并筛选掉与投标单位有利害关系的人选</p>	评标委员与投标单位存在利益冲突；评标委员会成员的名单在中标结果确定前被泄露

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
前期准备	工程招标	JBJS. 02. F16 评标过程不规范、不合理，导致评标结果有失公允，影响单位招标效果	评标会组织： 评标委员会所有成员严格按照招标文件进行独立地合理地、科学地评审打分。若发现串标、挂靠围标等不正当竞争行为需及时中止评标，评标委员会全体成员确定处理方式。一旦评审出现分歧，则应采用少数服从多数的表决方式，表决时必须署名。所有评标参与人员需对整个评标过程保密	随意泄露评标过程信息；投标人不得与招标人串通投标
		JBJS. 02. F17 中标结果与评标结果不一致，招标工作流于形式，影响单位招标效果	中标单位确定： 原则上以综合评分最高者为中标单位。评标委员会根据开标、评标情况编制评标报告，确定中标单位	中标单位与评标结果不一致
		JBJS. 02. F18 招标结果未按照规定进行公示，不能及时发现并处理非正常中标现象	招标结果公示： 公开招标结束后须在学校信息公开网、财政部门指定的政府采购信息发布媒体上公告。公告内容应当包括招标项目名称、中标供应商名单、评标委员会成员名单、招标采购单位的名称和电话。投标单位对中标公告有异议的，招标管理部门在收到书面质疑后7个工作日内，对质疑内容做出答复。通过公示的，招标管理部门方可向中标单位发送中标通知书，约定合同洽谈时间、地点等	无视招标结果公示期间的投诉及质疑
		JBJS. 02. F19 未签订书面合同或合同条款有瑕疵，无法保障单位相关权利，容易产生法律纠纷	合同审核与签订： ①通过招标公司后，招标管理部门组织与中标单位按照招标要求进行洽谈、拟定合同； ②合同签署前需按照学校的规定履行内部审核审批流程，经相关部门会签、具有权限的领导审批后方可签订	①合同条款严重偏离招标文件； ②合同未经单位内部审核直接签署



业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
前期准备	工程招标	JBJS. 02. F20 与中标单位签订的合同及招标要求或中标结果不一致，影响单位招标效果	合同条款要求： 原则上，与中标单位签订的合同及招标文件的格式、合同内容一致，并根据中标项目的实际情况与要求明确专用条款	合同条款严重偏离招标文件
	施工前准备	JBJS. 02. F21 施工图未充分交底，或交底记录未经各方确认，影响工程质量和进度	设计交底： 后勤处组织设计单位、监理单位、施工单位对施工图进行沟通、确认，以加深施工单位和监理单位对设计文件特点、难点、疑点的理解，掌握关键工程部位的质量要求，确保工程质量	设计未交底即施工
		JBJS. 02. F22 建设项目报批手续不全，未及时取得相关权利机构的审核批复文件，导致遭受相关部门处罚或被强制中止	项目报建： 后勤处严格执行建设项目报建程序，接受地方政府的监督和管理，根据拟建项目的需要及时办理规划许可、施工许可、质量监督、安全监督等前期手续，做到合法施工、规范施工	项目报建手续不全即开工
		JBJS. 02. F23 “三通一平”工作不到位，导致施工单位未能顺利组织施工建设，影响施工进度，或增加额外费用	“三通一平”： 后勤处负责施工场地外的“三通一平”工作，并经监理单位、施工单位确认，以保证施工单位能够顺利进场并进行施工	无
		JBJS. 02. F24 项目资金筹集或安排不到位，或安排不合理，影响工程款项支付，导致项目中止	资金筹集及计划安排 学校财务处配合后勤处按照批复的可行性研究报告中的资金筹措方式落实资金。后勤处根据批复的可行性研究报告编制年度投资建议计划经基建分管校领导审核后，转交财务处、总会计师审核，均审核通过后依次提交预算委员会、校党委会（或校长办公会）审议，审议通过后后勤处提请教育厅批复，财务处按照批复的年度投资计划安排建设项目资金	建设项目专项资金被挪作他用

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
前期准备	施工前准备	JBJS. 02. F25 项目管理人员资质不符合工程管理要求，难以对项目形成有效监督管理，影响施工进度和质量	人员配备： ①后勤处按照拟建项目的特点及现有人员状况配备必要的项目管理人员，负责执行施工现场管理； ②后勤处督促监理单位按照合同要求配备适当的工程师进驻施工现场开展工程监理工作	建设项目管理人员缺失或资格能力不足
工程施工	施工前准备	JBJS. 03. F01 施工组织设计和施工方案存在漏洞，不符合项目整体要求，影响施工进度和质量	施工组织设计和施工方案： ①后勤处和监理单位督促施工单位收到完整施工图后尽快编制施工组织设计及施工方案，施工方案的编制必须在施工组织设计的总体规划和全局部署下进行； ②后勤处和监理单位专业工程师组织评审，提出审核意见。审核时，注意与国家及地方颁布的技术标准、法律法规相吻合	①施工方案编制脱离施工组织设计 ②施工组织设计不符合国家和地方技术标准和项目技术要求
	变更与签证	JBJS. 03. F02 设计频繁变更，导致不能按照计划完成施工，影响施工进度和成本控制	设计变更 已交付的施工图纸不可随意变更，如在施工过程中建设单位、施工单位、监理单位或设计单位根据实际情况确定确需变更的，在保证施工质量、满足项目需求的原则下，提出设计变更申请。变更事项需经参建各方包括使用部门充分沟通、确认，由设计单位根据沟通确认情况出具变更图纸并经各方确认后，由监理单位签发。若为重大变更经基建工作领导小组审核后，提交校党委会（或校长办公会）审批后方可实施变更	超标准、超规模建设；随意变更设计

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
工程施工	变更与签证	JBJS. 03. F03 施工方案变更不合理，影响工程进度、质量或资金的使用效率	施工方案变更： 施工单位按照经过审批的施工方案施工，若根据工程现场的实际确需变更方案的，需提出书面申请，提交监理单位审核，若为一般变更，后勤处批准即可变更；若是重大变更，基建部门审核后需提交学校审核机构审核、校党委会（或校长办公会）决策	随意变更工程方案
		JBJS. 03. F04 施工过程的签证控制不到位，未能避免不必要的签证，增加工程成本、影响工程进度	施工签证控制： 施工单位根据施工情况需要签证的，需填写书面的《工程签证单》，经监理单位审核后，若为一般事项的签证，由后勤处审批后即可确认生效；若为重大事项的签证经后勤处审核后，提交基建工作领导小组审核，审核通过后提交校党委会（或校长办公会）审批后方可确认生效	①认可虚假签证 ②造价远超预算
	工程进度管理	JBJS. 03. F05 项目进度把控不力且未进行有效处理，导致项目拖延严重	进度控制： 要求施工单位施工前编制施工进度计划，每月编制建设项目月月报表，说明施工进度及下月计划。后勤处与监理单位监督检查施工进度，对由施工单位单方面原因造成的进度拖延，责令施工单位限期整改，不能及时整改的，按照合同的约定扣减合同金额	项目开工或竣工时间超过政府部门批复
	工程安全管理	JBJS. 03. F06 未严格执行工程现场进行安全、环保和员工健康等防护措施，导致出现施	安全管理与检查 施工单位设立安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员，依法建立安全生产、文明施工管理制度，细化各项安全防范措施。监理单位按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理，并对建设工程安全生产承担监理责任。后勤处定期或不定期对施工现场进行安全检查，及时纠正不利于安全施工的行为	发生较严重的安全事故

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
工程施工	工程安全管理	JBJS. 03. F07 未对工程安全进行检查监督或检查出的问题未及时整改，可能导致工程安全事故多发	安全隐患整改 在监理单位实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，下达安全整改通知单，要求施工单位限期整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告后勤处。监理单位或后勤处对施工单位整改效果实施验证	发生严重的安全事故
	工程质量管理	JBJS. 03. F08 工程相关材料和设备验收不到位、不严格，导致工程材料或设备不符合工程质量要求	项目物资验收： 物资进场时需经监理单位质量验收，出具质量验收报告。重要的物资需由后勤处组织外部专业机构验收，出具质检报告	工程物资质次价高
		JBJS. 03. F09 阶段性验收不到位、出现验收不合格时未进行整改就重新报验并通过，影响工程质量	阶段性/隐蔽工程验收： 按照项目的设计技术文件、施工方案等的要求，监理单位组织后勤处进行分部分项等阶段性、隐蔽性工程验收，必要时需使用部门参与验收。验收未通过的，不得继续开展后续施工	项目施工过程验收机制缺失
	工程款控制	JBJS. 03. F10 工程进度款支付依据不充分、程序不规范，导致支付不准确、不合理	进度款支付： ①编制资金使用计划并严格执行，定期地对投资实际支出与计划目标进行比较，发现偏差，分析产生偏差的原因，采取纠偏措施； ②施工单位根据合同履行情况，在满足进度款支付条件时提出进度款支付申请，经监理单位确认、后勤处审核后提交学校具备相应金额权限的领导审批。财务处审核原始资料、审批手续完整真实后付款	①进度款支付超过工程进度； ②项目资金被挪作他用
竣工验收与决算	竣工验收	JBJS. 04. F01 工程竣工验收组织、程序不合理，可能导致工程验	竣工报验： 工程完工后，达到竣工验收的条件时，施工单位经自行	
业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单

竣工验收与决算	竣工验收	收流于形式，无法发现建设项目存在的质量问题	验收合格后，收集整理工程竣工资料，提交工程竣工报告和工程竣工报验单，监理单位组织各专业监理工程师，依据有关法律、法规、工程建设强制标准、设计文件、施工合同注意依据的先后顺序，对承包单位报送的竣工资料进行审查，并对工程质量进行预验收。对存在的问题，及时要求承包单位整改。整改完毕后，由总监理工程师签署工程竣工报验单，并在此基础上提出工程施工质量评估报告，交至后勤处	工程竣工验收未通过即交付使用
		JBJS. 04. F02 未能编制竣工验收方案或竣工验收方案不合理，导致竣工验收未能顺利进行或难以形成实质性验收，影响项目的预期效果	验收方案制定及验收小组组成： 后勤处收到工程竣工报验单后，对符合竣工验收要求的工程，组织勘察、施工、设计、监理等单位和其他有关方面的专家组成验收小组，制定验收方案，报经基建工作领导小组审批	
		JBJS. 04. F03 未及时报请质量监督部门参与竣工验收，导致项目不能交付使用	验收方案制定： 建设单位在验收方案中明确的工程竣工验收7个工作日前将验收的时间、地点及验收组名单通知负责监督该工程的质量监督机构	
		JBJS. 04. F04 验收不全面、不严谨，导致交付的项目质量不符合要求，使单位利益受损	竣工验收组织： 后勤处、设计单位、施工单位、监理单位、使用部门分别向验收小组汇报工程合同履行情况和在工程建设各个环节执行法律、法规和工程建设强制性标准的情况。验收小组审阅后勤处、设计、施工、监理单位提供的工程档案资料，查验工程实体质量，对工程施工、设备安装质量和各管理环节等方面做出总体评价，形成竣工验收意见，参验人员签字确认	
业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单

竣工验收与决算	竣工结算	JBJS. 04. F05 未对项目结算资料进行严格审核，未能及时发现虚假、不合理的结算证据，造成结算不准确	结算资料审核： 竣工验收后，施工单位收集整理结算资料，提交监理单位，审核结算资料的完整性、真实性后，经后勤处进行审查	结算资料虚假
		JBJS. 04. F06 项目未经审计即与施工单位结算，导致单位经济利益受损	项目结算： 项目竣工后，后勤处委托第三方对项目进行造价审核，根据造价审核结果可与施工单位进行结算，并将审计报告作为支付申请的附件之一，未审计项目财务处可以资料不全为由拒绝付款。审计部门根据项目实际情况可重新委托第三方造价咨询单位进行复审，根据复审结果及学校的规定与施工单位结算	①结算依据不实； ②未及时结算致违约引发诉讼
		JBJS. 04. F07 审计依据不全面、不充分，工程审计不到位，导致工程审计未能达到审计目标	项目审计： 审计部门组织基建项目的审计工作，审计的依据包括但不限于以下信息：施工合同及补充协议、竣工突击有关说明、经确认的结算书、工程变更及现场签证、执行的定额标准	办理竣工验收手续前未实施竣工决算审计
	财务决算	JBJS. 04. F08 工程竣工决算不及时，未进行工程竣工决算审计可能导致竣工决算不完整、不合规、不真实，影响到财务报告的真实性	财务决算： 工程竣工验收后在一个月由财务处根据项目可行性研究报告、设计文件及概预算、历年投资计划和预算下达文件、项目相关合同、工程签证单、监理报告、工程价款结算清单等编制财务决算，后勤处根据需要提供必要的支持，财务决算需经第三方机构评审。财务决算需按照安徽省教育厅、财政厅、审计厅的规定及时报送	办理竣工验收手续前未实施竣工决算审计
<b>业务环节</b>	<b>业务子环节</b>	<b>主要风险点</b>	<b>控制措施</b>	<b>主要负面清单</b>
竣工验收	财务决算	JBJS. 04. F09 建设项目附属固定	项目转固及交付：	建设项目未准确、及时入账

与决算		资产达到预定可使用状态后，未及时进行估价、结转	财务处取得财务决算的评审结果后，根据评审结果调整在建工程，同时，调整其固定资产价值。借记“固定资产”科目，贷记“在建工程”“应付工程款”等科目。资产管理部门负责办理固定资产实物入账及项目产权证书，并及时向使用部门交付	
	工程资料归档	JBJS. 04. F10 建设项目资料归档不完整、不及时，导致部分重要工程资料遗失，不利于对工程理事后的检查和分析	资料归档： 审计结束一个月内，后勤处按照国家、行业要求及学校要求及时整理、归档，形成建设项目档案目录，将档案移交至学校办公室档案科，并按照规定向有关政府部门移交备案	建设项目档案遗失、虚假
JBJS. 04. F11 工程资料保管方式不合适，导致重要工程资料损坏，不利于对工程理事后的检查和分析		档案保管： 档案管理部门需安装恒温、恒湿、防火、防盗、防渍、防有害生物等必要设施，档案管理部门定期排查安全隐患，及时处理保管事故，确保档案安全		
项目后评估	项目后评估	未对建设项目的建设进行后评估，难以形成对工程建设管理进行经验教训的有效总结，同时不利于责任的追究	项目后评估： 建设项目正式投产运行一段时间后，资产管理部门牵头成立后评估小组，编制后评估方案，经基建工作领导小组审核后，后续评估小组对项目的预期目标达成情况、使用效率效果、项目管理等方面进行评估，后续评估报告提交基建工作领导小组、校党委会（或校长办公会）讨论审查	无

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《中华人民共和国建筑法》（1997年11月全国人大常委会通过，1998年3月实施，2011年4月修订）
2	《建筑工程施工许可管理办法》（2014年9月住建部常务会通过，2014年10月起施行）
3	《安全生产许可证条例》（2004年1月国务院常务会议通过，2004年1月施行，2013年修订）
4	《建设工程安全生产管理条例》（2003年11月国务院常务会议通过，2004年2月施行）
5	《建设工程质量管理条例》（2000年1月国务院常务会议通过，2000年1月起施行）
6	《房屋建筑工程质量保修办法》（建设部2000年6月常务会议讨论通过，2000年6月30日发布并施行）
7	《中华人民共和国招标投标法》（1999年8月全国人大常委会通过，2000年1月实施）
8	《中华人民共和国招标投标法实施条例》（2011年11月国务院常务会议通过，2012年2月起施行）
9	《工程建设项目施工招标投标办法》（2003年3月发改委等七部委第30号令，2003年5月施行，2013年修订）
10	《安徽商贸职业技术学院基本建设工程管理办法》（商职院字〔2016〕145号）
11	《安徽商贸职业技术学院基建维修工程管理办法（修订）》（商职院字〔2018〕48号）
12	安徽商贸职业技术学院基本建设项目管理实施办法



## 第六部分 合同业务控制

### 一、合同业务概述

本手册所称合同业务主要是指经济合同，是指为实现一定的经济目的，以学校或学校授权的职能部门为主体，与其他平等主体的自然人、法人及其他组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系所订立的书面协议。高校合同主要包括采购合同、工程合同、科研项目合同、合作办学合同、对外投资合同、成果转让合同、租赁合同、借款合同、财产保险合同等。

合同业务根据其程序与内容，可分为合同授权、合同订立、合同履行、合同后续管理四个阶段。其中，合同订立阶段包括合同策划、合同调查、合同谈判、合同文本拟定、合同审核、合同签署六个环节；合同履行阶段包括合同履行，合同变更、解除和终止，合同结算，合同纠纷处理五个环节；合同后续管理阶段包括合同登记、合同档案管理、合同评价三个环节。

### 二、合同业务控制目标与主要风险

#### （一）合同业务控制目标

确保合同管理、合同执行、合同审查、合同监督和合同评价的规范性。

#### （二）合同业务主要风险

1. 合同管理体制不健全，未明确合同管理的归口管理部门及职责，审批程序不清晰，导致合同管理混乱，可能会出现擅自以学校名义与对方签订合同或擅自修改合同内容的问题，造成学校经济利益受损。

2. 对合同对方的主体资格、资信状况、履约能力未作调查，或在合同调查过程中对对方当事人主体资格、资信状况、履约能力做出不当评价，可能会导致合同无效或引发潜在的风险。

3. 合同内容违反国家法律法规和政策规定，合同内容和条款存在不完备、不严密、不合理或文字表述不清，可能导致重大误解或造成学校经济损失。

4. 在合同履行过程中，未能及时发现已经或可能导致学校利益受损情况，或未能采取有效措施制止。

5. 合同生效后，对合同条款未明确约定的事项未及时协议补充，导致合同无法正常履行，或合同变更未经相应的管理程序，导致合同变更行为不当或无效。

6. 未建立合同纠纷处理的有效机制，纠纷处理不当，可能导致学校利益受损。

7. 合同保管不当，导致合同丢失或无法履行；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，导致学校或国家利益受损。

### 三、合同业务岗位权利分配情况

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
学校领导（法定代表人或由其授权的代理人）	审批合同的签订、履行、修改、补充、变更、解除、转让及纠纷解决方案等		
财务处处长		①审核合同的签订、补充、修改、变更、解除、转让 ②合同结算	

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
业务部门		①合同策划、调查、谈判， 拟定合同文本 ②签署、履行合同 ③解决合同纠纷	
法律顾问		①审查合同文本 ②审核合同的补充、修改、 变更、解除、转让 ③合同纠纷的协商、调解、 仲裁、诉讼准备及善后	
纪委 监察审计处			定期进行合同履行情况评价

## 四、合同业务流程各节点、岗位设置与职责说明

业务环节	业务子环节	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
合同授权			学校根据业务归口，分别授权相关部门对合同进行管理，并明确各部门合同审明确各部门合同审批权限	办公室	①制订学校合同管理的基本规章制度 ②为校内各单位办理合同事务提供一般法律咨询服务 ③受学校委托参与有关重大合同的洽谈等工作 ④负责对专项归口管理以外的其他合同进行法律审核，依法提出法律意见 ⑤统一保管并按规定出具学校法定代表人授权委托书 ⑥负责对专项归口管理以外的其他合同进行备案 ⑦协助及督促合同履行和合同纠纷处理	
				组织人事处	负责学校人事合同、劳动合同的管理	
				继续教育学院	负责学校成人学历教育、继续教育及各类专业培训等合同的管理	
				学生工作处（部）	负责学生资助等合同的管理	
				科研处	负责自然科学及人文社会科学类纵向及横向科研、协作、技术开发、技术咨询、技术服务及科技成果转化等合同的管理	
				国有资产管理办公室（国有资产管理科）	负责房屋及设备租赁、土地合作建设、对外投资、资产处置等合同的管理	
				后勤处	负责给水、排水、用电、用气、道路、园林、环卫、房屋及建筑物以外维修工程等合同的管理	
				财务处	负责融资合同、保险合同、对外投资合同、以独立法人主体形式运作的对外合作办学以及未列入其他单位授权范围的合同的管理	
				后勤处	负责建设工程设计、工程招标代理、工程咨询、工程勘察、工程施工工程监理、建筑材料及工程配套设备采购等合同的管理	
			图书馆	负责图书购置、图书捐赠等合同的管理		

业务环节	业务子环节	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
合同授权				国有资产管理办公室（招投标科）	负责大宗设备和材料物资采购合同及其他需办理招标采购手续合同的管理	
				各系、部	负责与政府、企业、事业单位或社会团体联合开展进修、培训等合同的管理	
合同订立	合同策划		学校根据常见的合同业务，统一印制标准格式的合同文本。业务归口部门根据工作需要，进行合同策划			
	合同调查	合同业务流程图（图 6-1）	合同调查人员对对方的主体资格、信用状况等有关状况，初步选择合同对方	合同调查岗	①详细审查合同对方的身份证件、法人登记证书、资质证明、授权委托书等证明原件，必要时可通过发证机关查询证书的真实性和合法性； ②关注授权代理人的行为是否在其被授权范围内、拟签订的合同内容是否在对方的经营范围之内，在充分收集相关证据的基础上评价主体资格是否恰当； ③负责获取调查对象经审计的财务报告、以往交易记录等财务和非财务信息，分析其获利能力、偿债能力和营运能力，评估其财务风险和信用状况，并在合同履行过程中持续关注其资信变化，建立和及时更新合同对方的商业信用档案； ④负责对合同对方当事人进行现场调查，实地了解和全面评估其生产能力、技术水平、产品类别和质量等生产经营情况，分析其合同履行能力； ⑤负责与被调查对象的主要供应商、客户、开户银行、主管税务机关和工商管理部门等沟通，了解其生产经营、商业信誉、履约能力等情况	

业务环节	业务子环节	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
合同订立	合同谈判	合同业务流程图 (图 6-1)	合同双方当事人磋商合同内容和条款，最后达成一致意见			
	合同文本拟定		以书面文字形式表述协商谈判结果，草拟合同文本	合同文本拟定岗	①负责按照国家及学校有关规定起草合同文本； ②对于国家或行业有合同标准文本的，必须使用标准文本； ③对于没有标准文本的合同，应保证条款不漏项，文字表达严谨； ④负责根据合同审查人员提出的改进意见修改合同，纠正合同中的不当内容和条款	
	合同审核		法律顾问、财务处处长对合同内容和条款进行审核	法律顾问 财务处处长	①负责对合同文本的合法性、经济性、可行性和严密性进行重点审核 ②审核合同的主体、内容和形式是否合法，合同内容是否符合学校的经济利益，对方当事人是否具有履约能力，合同权利和义务、违约责任和争议解决条款是否明确等 ③审核人员对做出的审查结果负责，对于合同审核的意见必须得到严格落实后方可进行签署	
	合同签署		经审核后，由业务归口部门与对方签订合同，并在合同上加盖双方单位合同专用章。合同签署后般一式两份，由业务部门及办公室分别保管			
合同履行	合同履行		业务归口部门按照合同约定履行合同			
	合同结算		业务归口部门根据合同约定，向财务处提			

业务环节	业务子环节	业务流程图	流程节点说明	岗位设置	岗位职责	备注
合同履行		合同业务流程图 (图 6-1)	交结算申请, 同时将合同正本提交财务处作为结算依据			
	合同变更 转让和终止		由于一定法律事实的出现, 经合同双方当事人协商改变原合同内容; 合同当事人一方将其合同的权利、义务全部或部分转让给第三方; 因一定的法律事实的出现, 使合同确立的权利义务关系消灭。合同变更条款审批权限与合同审批权限应保持一致			
	合同纠纷 处理		对因合同的生效、解释、履行、变更、终止等行为而引起的合同当事人的所有争议进行处理			
合同后续 管理	合同登记		业务归口部门对合同的订立、履行、变更、终止等情况进行详细登记	合同登记与 保管岗	①负责对合同的订立、履行、变更、终止等情况进行详细登记; ②定期对合同进行统计、分类和归档; ③及时将与学校经济活动相关的合同交存财务处; ④遵守保密规定, 不得泄漏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	
	合同归档 保管		合同终止后, 由业务归口部门办理销号和归档手续			
	合同评价		办公室对合同执行情况进行评价	合同评价岗	负责对合同执行情况进行评价, 并提出改进意见	

## 五、合同业务流程图

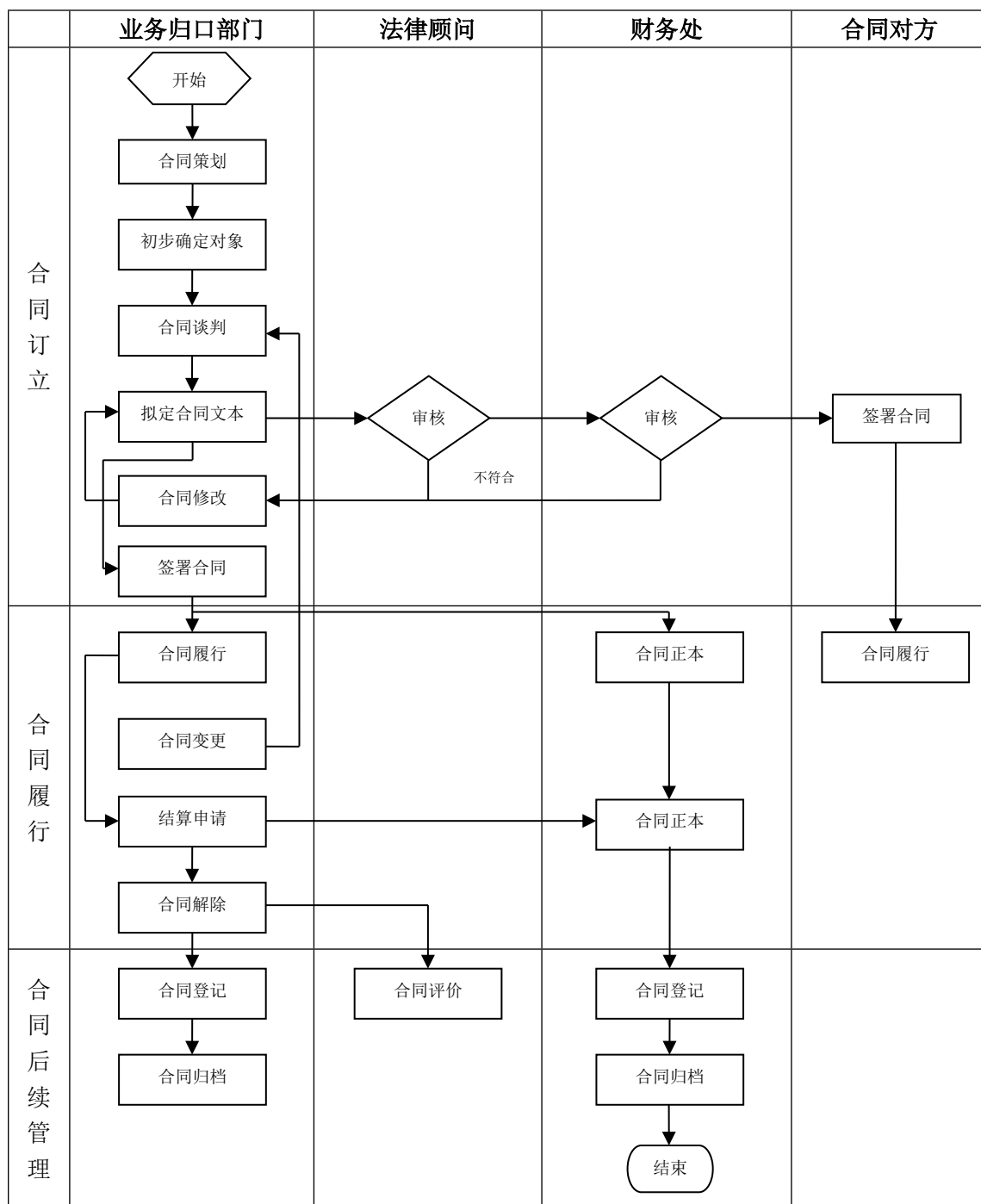


图 6-1 合同业务流程图

## 六、合同业务风险点梳理与防控措施

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
合同授权		HTKZ. 01. F01 合同由未经授权的相应职能部门和人员签订 HTKZ. 01. F02 合同的签订和修改未经过规定的审批程序 HTKZ. 01. F03 超过一定金额或业务范围的合同未经相关负责人审批 HTKZ. 01. F04 未经授权，擅自调整已签订合同的内容	①明确合同管理的归口管理部门及职责。 ②明确经济业务和经济活动的分类及归口管理和批准权。 ③明确归口管理部门岗位设置及岗位职责。 ④对合同的签订和修改中需要授权的事项和批准的权限做出具体规定，明确规定相关的审批程序。	①未制订合同管理制度 ②合同管理制度未明确规定合同业务授权方面的内容，未授权相应职能部门进行合同归口管理 ③合同归口管理部门及岗位职责不清 ④对合同签订和修改需授权的事项未做出具体规定 ⑤对合同签订和修改需审批的权限未做出具体 ⑥合同的签订和修改未遵守规定的审批程序和业务范围
合同订立	合同策划	HTKZ. 02. F01 合同策划的目标与高校事业发展战略目标和业务目标存在矛盾或不相符 HTKZ. 02. F02 故意规避合同管理的相关规定 HTKZ. 02. F03 各个合同在内容、单位、技术、时间上没有协调好	①严格审核合同策划目标是否与学校的战略目标和发展规划一致。 ②明确应当签订合同的业务和事项范围，凡是应当签订合同的业务和事项都要签订书面合同，以明确双方权利义务。 ③应当在合同管理制度中明确规定不得将需要招标管理或需要较高级别领导审批的重大经济合同拆分成金额较小的若干不重要的经济合同，并建立相应的责任追究制度。 ④加强计划管理，防止因签订合同导致超计划投资、超成本支出。	①忽视合同策划环节，未将合同策划作为合同管理的重要环节 ②合同策划无明确目标，或与学校事业发展目标不符 ③应签订合同的业务和事项，未签订书面合同 ④未在合同管理制度中明确规定需招标管理的重大经济合同事项 ⑤未在合同管理制度中明确规定不得将重大经济合同拆分成金额较小的若干不重要的经济合同 ⑥缺乏计划管理意识，签订合同后导致超计划投资、超成本支出
业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单



合同订立	合同调查	<p>HTKZ. 02. F04 未调查合同对方的当事人的主体资格、资信状况及履约能力</p> <p>HTKZ. 02. F05 与不具备代理权或越权代理的主体签订合同，导致合同无效，或引发潜在风险</p> <p>HTKZ. 02. F06 在合同签订前错误判断被调查对象的信用状况</p> <p>HTKZ. 02. F07 在合同签订时正确判断了对方当事人的信用状况，但在合同履行过程中未持续关注对方的资信变化，致使学校蒙受损失</p> <p>HTKZ. 02. F08 对被调查对象的履约能力做出不当评价，将不具备履约能力的对象确定为合同对象，或将具有履约能力的对象排除在合同对象之外</p>	<p>①调查人员应当由专业素质高和责任心强的工作人员担任。</p> <p>②详细审查合同对方的身份证件、法人登记证书、资质证明、授权委托书等证明原件，必要时可通过发证机关查询证书的真实性和合法性，关注授权代理人的行为是否在其被授权范围内、拟签订的合同内容是否在对方的经营范围之内，在充分收集相关证据的基础上评价主体资格是否恰当。</p> <p>③获取调查对象经审计的财务报告、以往交易记录等财务和非财务信息，分析其获利能力、偿债能力和营运能力，评估其财务风险和信用状况，并在合同履行过程中持续关注其资信变化，建立和及时更新合同对方的商业信用档案。</p> <p>④对合同对方当事人进行现场调查，实地了解和全面评估其生产能力、技术水平、产品类别和质量等生产经营情况，分析其合同履约能力。</p> <p>⑤与被调查对象的主要供应商、客户、开户银行、主管税务机关和工商管理等部门等沟通，了解其生产经营、商业信誉、履约能力等情况。</p>	<p>①未组织合同调查工作</p> <p>②合同调查人员专业素质不高，责任心不强；</p> <p>③未在充分收集相关证据的基础上评价对方当事人主体资格是否恰当</p> <p>④未持续关注合同对方的资信变化</p>
业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单

合同订立	合同谈判	<p>HTKZ. 02. F09 忽略涉及合同内容和条款的核心部分、关键细节或在重大问题上做出不当让步，导致学校利益受损；</p> <p>HTKZ. 02. F10 忽略可能存在的不符合国家法律法规和政策要求的事项</p> <p>HTKZ. 02. F11 未组织熟悉技术、法律和财务知识的人员参与谈判，导致学校利益受损；</p> <p>HTKZ. 02. F12 泄露学校谈判策略或相关信息，导致学校在谈判中处于不利地位</p>	<p>①收集谈判对手资料，充分熟悉谈判对手情况，做到知己知彼；研究国家相关法律法规、行业监管、产业政策、同类产品或服务价格等与谈判内容相关的信息，正确制定本单位谈判策略。</p> <p>②关注合同核心内容、条款和关键细节，具体包括合同标的的数量、质量或技术标准，合同价格的确定方式与支付方式，履约期限和方式，违约责任和争议的解决方法、合同变更或解除条件等。</p> <p>③对于影响重大、涉及较高专业技术或法律关系复杂的合同，组织法律、技术、财务、审计等专业人员参与谈判，充分发挥团队智慧，及时总结谈判过程中的得失，研究确定下一步谈判策略。</p> <p>④必要时可聘请外部专家参与相关工作，并充分了解外部专家的专业资质、胜任能力和职业道德情况。</p> <p>⑤加强谈判过程中的保密工作，严格责任追究制度。</p> <p>⑥对谈判过程中的重要事项和参与谈判人员的主要意见，予以记录并妥善保存，作为避免合同舞弊的重要手段和责任追究的依据。</p>	<p>①组织合同谈判工作</p> <p>②未收集谈判对手资料，不熟悉谈判对手情况</p> <p>③未正确制定本单位谈判策略</p> <p>④对于影响重大、涉及较高专业技术或法律关系复杂的合同，未组织法律、技术、财务、审计等专业人员参与谈判</p> <p>⑤未加强合同谈判的保密工作</p> <p>⑥未制定合同谈判保密责任追究制度</p> <p>⑦未对谈判过程中的重要事项和参与谈判人员的主要意见，予以记录并妥善保存</p>
<b>业务环节</b>	<b>业务子环节</b>	<b>主要风险点</b>	<b>控制措施</b>	<b>主要负面清单</b>
合同订立	合同文本拟定	HTKZ. 02. F13 未按照有关规定签订书面合同	①高校对外发生经济行为，除即时结清方式外，应当订立书面合同。发现违反规定以口头合同进行交易的，及时签	①对于应订立合同的经济事项，未签订书面合同

		<p>HTKZ. 02. F14 属于学校招投标管理规定需要进行招标采购或上网竞价采购的项目,未按照规定通过招标采购或上网竞价采购方式签订合同</p> <p>HTKZ. 02. F15 选择了不恰当的合同形式</p> <p>HTKZ. 02. F16 合同内容违反国家法律法规和政策规定</p> <p>HTKZ. 02. F17 合同内容和条款存在不完备、不严密、不合理或文字表述不清,可能导致重大误解或造成学校经济损失</p> <p>HTKZ. 02. F18 故意拆分合同,规避合同控制的有关规定,或应当签订合同的业务未签订合同</p> <p>HTKZ. 02. F19 违规签订担保、投资和借款合同,可能导致学校利益受损</p> <p>HTKZ. 02. F20 对于合同文本须报国家有关主管部门审查或备案的,未履行相应程序</p>	<p>订书面合同。</p> <p>②严格审核合同需求与国家法律法规、产业政策、学校整体战略目标的关系,保证其协调一致;考察合同是否以学校收支预算、项目立项书等为依据,确保完成具体业务目标。</p> <p>③合同文本一般由业务承办部门起草,办公室审核,重大合同或法律关系复杂的特殊合同应当由办公室参与起草。国家或行业有合同示范文本的,可以优先选用,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。各部门应当各司其职,保证合同内容和条款的完整准确</p> <p>④有标准文本的必须使用标准文本。没有标准文本的,应做到合同条款不漏项,明确标的、质量、数量、结算方式、交货地点、违约责任等内容,文字表达严谨准确,合同起草后要认真进行检查。</p> <p>⑤通过统一归口管理和授权审批制度,严格合同管理,防止通过化整为零等方式故意规避招标的做法和越权行为。</p> <p>⑥由签约对方起草的合同,学校应当认真审查,确保合同内容准确反映学校诉求和谈判达成的一致意见,特别留意“其他约定事项”等需要补充填写的栏目,如不存在其他约定事项时注明“此处空白”或“无其他约定”,防止合同后续被篡改。</p> <p>⑦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。</p>	<p>②合同文本内容与国家法律法规、产业政策、学校整体目标相抵触,未以学校收支预算、项目立项书等为依据</p> <p>③有标准文本的合同未使用标准文本</p> <p>④合同内容不完整,文字表达不准确,合同条款有漏项</p> <p>⑤重大合同或法律关系复杂的特殊合同未由办公室参与起草</p> <p>⑥各部门之间缺乏沟通协作,未按照各自职责对合同的内容和条款进行审核</p> <p>⑦未对故意拆分合同、规避合同控制的行为采取有效的防范措施</p> <p>⑧未认真审查签约对方起草的合同</p> <p>⑨未采取措施防止合同后续被篡改</p> <p>⑩须报经国家有关主管部门审查或备案的合同文本,未履行相应程序</p>
<p>业务环节</p>	<p>业务子环节</p>	<p>主要风险点</p>	<p>控制措施</p>	<p>主要负面清单</p>

合同订立	合同审核	<p>HTKZ. 02. F21 合同文本拟定后,未经有关部门审查人员审核</p> <p>HTKZ. 02. F22 合同审查人员因专业素质或工作态度原因,未能发现合同文本中的不当内容和条款</p> <p>HTKZ. 02. F23 合同审查人员虽然通过审查发现问题,但未提出恰当的修订意见</p> <p>HTKZ. 02. F24 合同起草人员未根据审查人员的改进意见修改合同,导致合同中的不当内容和条款未被纠正</p>	<p>①审核人员应当对合同文本的合法性、经济性、可行性和严密性进行重点审核,关注合同的主体、内容和形式是否合法,合同内容是否符合学校的经济利益,对方当事人是否具有履约能力,合同权利和义务、违约责任和争议解决条款是否明确等。</p> <p>②建立会审制度,对影响重大或法律关系复杂的合同文本,组织财务处、监察审计处、办公室、业务关联的相关部门进行审核,各相关部门应当认真履行职责。</p> <p>③慎重对待审核意见,认真分析研究,慎重对待,对审核意见准确无误地加以记录,必要时对合同条款做出修改并再次提交审核。</p> <p>④每位审核人员对各自做出的审查结果负责,合同控制部门对合同审查结果负全部责任。</p>	<p>①合同管理制度未规定合同审核程序</p> <p>②审核人员未对拟定后的合同文本进行审核</p> <p>③审核人员在对合同文本进行审核时,未发现存在的问题</p> <p>④对影响重大或法律关系复杂的合同文本,未组织相关部门会审</p> <p>⑤对审核人员提出的审核意见未予以理睬</p> <p>⑥合同文本的内容和条款修改后,未再次提交审核</p>
	合同签署	<p>HTKZ. 02. F25 签订后的合同内容被篡改</p> <p>HTKZ. 02. F26 合同印章管理不善,为不符合管理程序的合同加盖了合同印章</p> <p>HTKZ. 02. F27 合同签订手续不全,导致合同无效</p> <p>HTKZ. 02. F28 合同内容存在重大疏漏和欺诈,导致学校利益受损</p> <p>HTKZ. 02. F29 合同双方当事人未全部在合同上签字或盖章</p>	<p>①严格划分各类合同的签署权限,按照规定的权限和程序与对方当事人签署合同,严禁超越权限签署合同。对外正式订立的合同应当由高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。</p> <p>②严格合同专用章保管制度,合同经编号、审批及学校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,确保只为符合管理程序的合同文本加盖合同印章用印后保管人应当立即收回,并按要求妥善保管,以防止他人滥用。保管人应当记录合同专用章使用情况以备查,如果发生合同专用章遗失或被盗现</p>	<p>①各类合同的签署权限不明确</p> <p>②未按照规定的权限和程序与对方当事人签署合同</p> <p>③对外正式订立的合同,未由高校法定代表人或其授权的代理人签名或加盖有关印章</p> <p>④对于授权签署合同的事项,未签署授权委托书</p> <p>⑤合同专用章保管不善,合同专用章遗失或被盗,未采取妥善措施</p>
业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单

合同订立	合同签署	<p>HTKZ. 02. F30 合同签署后被送到了不相关的部门，或收到合同的相关部门未采取妥善措施处理合同</p> <p>HTKZ. 02. F31 已经签订的合同发生超过合同控制范围的事项，未按照主合同签订的审批程序签订补充合同</p>	<p>象，应当立即报告高校负责人并采取妥善措施，如向公安机关报案、登报声明作废等，以最大限度消除可能带来的负面影响。</p> <p>③采取恰当措施，防止已签署的合同被篡改，如在合同各页码之间加盖骑缝章、使用防伪印记、使用不可编辑的电子文档格式等，防止对方单方面改动合同文书。</p> <p>④合同必须由双方当事人当面签订。</p> <p>⑤按照国家有关法律、行政法规规定，需办理批准、登记等手续之后方可生效的合同，高校应当及时按规定办理相关手续。</p>	<p>⑥合同专用章使用不当，未按照管理程序在合同文本上加盖合同印章</p> <p>⑦合同专用章使用后未记录使用情况</p> <p>⑧合同未由双方当事人当面签订，未采取恰当措施防范合同对方单方面改动合同文书</p> <p>⑨对于按照有关规定应办理批准、登记手续之后方可生效的合同，未按规定办理相关手续</p>
合同履行	合同履行	<p>HTKZ. 03. F01 学校或合同对方当事人未严格恰当地履行合同中约定的义务</p> <p>HTKZ. 03. F02 合同生效后，对合同条款未明确约定的事项未及时协议补充，导致合同无法正常履行</p> <p>HTKZ. 03. F03 在合同履行过程中，未能及时发现已经或可能导致学校利益受损情况，或未能采取有效措施制止</p>	<p>①强化对合同履行情况及效果的检查、分析和验收，全面、适当执行本单位义务，敦促对方积极执行合同，确保合同全面有效履行。</p> <p>②对合同对方的合同履行情况实施有效监控，一旦发现违约可能或违约行为，应当及时提示风险，并立即采取相应措施将合同损失降到最低。</p> <p>③合同履行出现异常的，应根据需要及时补充、变更甚至解除合同。一是对于合同没有约定或约定不明确的内容，通过双方协商致对原有合同进行补充；无法达成补充协议的，按照国家相关法律法规、合同有关条款或者交易习惯确定。二是对于显失公平、条款有误或存在欺诈行为的合同，以及因政策调整、市场变化等客观因素已经或可能导致学校利益受损的合同，按规定程序及时报告，并经双方协商一致，按照规定权限和程序办理合同变更或解除事宜。三是因对方当事人提出中止、转让、解除合同造成学</p>	<p>①未对合同履行情况进行跟踪，未敦促对方积极执行合同</p> <p>②未对合同对方的合同履行情况实施有效监控</p> <p>③合同对方发生违约行为，未立即采取有效措施将合同损失降到最低</p> <p>④合同履行过程中，对于合同没有约定或约定不明的内容，未与对方协商补充原合同内容</p> <p>⑤合同履行过程中，对于显失公平、条款有误或存在欺诈行为的合同，以及因政策调整、市场变化等客观因素已经或可能导致学校利益受损的合同，未按规定程序与对方协商办理合同变更或解除事宜</p> <p>⑥因对方当事人提出中止、转让、解除合</p>
业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单

合同履行	合同履行		校经济损失的，应向对方当事人书面提出索赔。	同并造成学校经济损失的，未向对方当事人书面提出索赔
	合同结算	HTKZ. 03. F04 违反合同条款，未按合同规定期限、金额或方式付款 HTKZ. 03. F05 疏于管理，未能及时催收到期合同款项； HTKZ. 03. F06 在没有合同依据的情况下盲目付款	①财务处应当在审核合同条款后办理结算业务，按照合同规定付款，及时催收到期欠款。指定专人负责合同履行，建立合同履行信息管理台账，掌握合同履行进展状态，在临近付款期限的合理时间进行提示；合同承办人员收集发票、交货凭证等资料并在规定时间内提交资金结算人员办理结算。 ②未按合同条款履约或应签订书面合同而未签订的，财务处有权拒绝付款，并及时向学校有关负责人报告。 ③付款必须有业务经办人、业务部门负责人、财务处负责人、单位领导在申请付款审批单上的签字，同时要加盖合同审核专用章。 ④财务结算系统与合同管理系统应实现数据对接。	①财务处在办理结算业务时未审核合同 ②财务处审核合同后，未按合同条款规定办理结算业务 ③未指定专人负责合同履行 ④未建立合同履行信息管理台账 ⑤财务结算系统与合同管理系统未实现对接 ⑥合同承办人员未在规定时间内将发票、交货凭证等资料提交资金结算人员办理结算业务 ⑦财务人员发现未按合同条款履约或应签订合同而未签订的现象，既未拒绝付款，也未及时向学校有关负责人报告 ⑧付款时，业务经办人、业务部门负责人、财务处负责人、单位领导在申请付款审批单上签字手续不全，未加盖合同审核专用章
	合同变更、转让和终止	HTKZ. 03. F07 合同生效后，对合同条款未明确约定的事项未及时协议补充，导致合同无法正常履行； HTKZ. 03. F08 应当变更合同内容或条款，但未采取相应的变更行为	①发现合同条款不明确的，及时就有关问题与对方协商并签订补充变更协议，完善条款内容。 ②发现学校内部人员未经授权签订合同的，如果履行合同可能给学校造成损失，应与对方协商，修改合同内容或解除合同。 ③变更或转让后的合同视同新合同，需行相应的合同管理程序。	①发现不明确的合同条款，未与对方协商签订补充变更协议 ②合同变更、转让和终止未履行相应的管理程序 ③发现未经授权签订的合同可能给学校造成损失，未与对方协商修改合同内容或解除合同
业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单

合同履行	合同变更、 转让和终止	HTKZ. 03. F09 合同变更未经相应的管理程序,导致合同变更行为不当或无效 HTKZ. 03. F10 合同转让行为未经原合同当事人和合同受让人达成致意见,使合同转让行为无效 HTKZ. 03. F11 合同转让未经相应的管理程序,导致合同转让行为不当或无效 HTKZ. 03. F12 未达到终止条件的合同终止 HTKZ. 03. F13 合同终止未办理相关的手续	④发现未办理解除合同审批、登记手续的,要求合同承办人员在规定时间内去主管机关办理。	④解除合同未办理合同审批、登记手续
	合同纠纷 处理	HTKZ. 03. F14 未建立合同纠纷处理的有效机制,纠纷处理不当,可能导致学校利益受损 HTKZ. 03. F15 未及时向相关领导报告合同纠纷和拟采取的对策 HTKZ. 03. F16 未及时采取有效措施防止纠纷的扩大和发展 HTKZ. 03. F17 未与对方有效协商合同纠纷的解决办法,或合同纠纷解决办法未得到授权批准 HTKZ. 03. F18 未收集充分的对方违约行为的证据,导致本学校在纠纷处置过程中处于举证不力的地位 HTKZ. 03. F19 未按照合同约定追究对方的违约责任,可能导致学校应享有的利益受损	①在履行合同过程中发生纠纷的,应当依据国家相关法律法规,在规定时效内与对方当事人协商并按规定权限和程序及时报告。 ②合同纠纷经协商一致的,双方应当签订书面协议;合同纠纷经协商无法解决的,根据合同约定选择仲裁或诉讼方式解决。 ③学校内部授权处理合同纠纷,应当签署授权委托书。 ④纠纷处理过程中,未经授权批准,相关经办人员不得向对方当事人做出实质性的答复或承诺。	①未明确规定合同纠纷的处置办法 ②未明确各类人员在合同纠纷处置中的责任 ③发生合同纠纷,未按规定权限和程序向学校报告 ④未选择适当的方式解决合同纠纷 ⑤未经授权批准,相关经办人员向对方当事人做出实质性的答复或承诺
合同后续 管理	合同登记	HTKZ. 04. F01 合同的订立、履行和变更情况未登记或未详细登记	①合同管理部门应当加强合同登记管理,充分利用信息化手段,定期对合同进行统计、分类和归档,详细登记合同的订立、履行和变更、终结等情况,合	①未利用信息化手段定期对合同进行统计分类和归档 ②未详细登记合同的订立、履行和变更、终结等情况,合同终结未及时办理销号和归档手续;

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
合同后续管理	合同登记		同终结应及时办理销号和归档手续，以实行合同的全过程封闭管理。 ②建立合同文本统一分类和连续编号制度，以防止或及早发现合同文本的遗失。 ③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。 ④规范合同管理人员职责，明确合同流转、借阅和归还的职责权限及审批程序等有关要求。	③未建立合同文本统一分类和连续编号制度 ④未加强合同信息安全保密工作 ⑤未明确规定合同管理人员职责 ⑥未明确合同流转、借阅和归还的职责权限及审批程序等有关要求
	合同归档保管	HTKZ. 04. F02 合同保管不当，导致合同丢失或无法履行 HTKZ. 04. F03 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，导致学校或国家利益受损 HTKZ. 04. F04 合同被滥用	①明确规定合同管理人员的职责 ②规定合同借阅的审批程序 ③实施合同管理的责任追究制度 ④对合同保管情况进行定期和不定期的检查	①未规定合同借阅的审批程序 ②未实施合同管理的责任追究制度 ③未对合同保管情况进行定期和不定期的检查
	合同评价	HTKZ. 04. F05 未对合同执行情况进行评价 HTKZ. 04. F06 在合同评价过程中未按照规定兼顾全面和突出重点	①制定合同执行情况的评价制度 ②建立合同执行情况评价的操作指南 ③实施责任追究制度	①未制定合同执行情况的评价制度 ②未建立合同执行情况评价的操作指南



## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《中华人民共和国合同法》，1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过，1999年10月1日起施行
2	《中华人民共和国担保法》，1995年6月30日第八届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过，1995年10月1日起施行
3	《中华人民共和国物权法》，2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过，2007年10月1日起施行
4	《中华人民共和国招标投标法》，1999年8月30日第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，2000年1月1日起施行
5	《中华人民共和国招标投标法实施条例》，2011年11月国务院常务会议通过，2012年2月起施行
6	《政府采购非招标采购方式管理办法》（中华人民共和国财政部令第74号），2013年10月28日财政部部务会议审议通过，2014年2月1日起施行
7	《安徽商贸职业技术学院合同管理办法》（商职院字〔2013〕104号）

## 第三章 内部控制的评价与监督

### 一、内部控制评价与监督概述

根据《行政事业单位内部控制规范(试行)》的规定,内部控制监督分为单位内部控制自我评价、内部审计监督、外部监督三个层次。本手册仅反映高校实施的内部控制自我评价和内部控制审计的内部控制监督活动。

单位内部控制自我评价是指由高校管理层负责实施的,对学校内部控制的有效性进行评价,形成评价结论并出具评价报告的过程。内部控制审计是指高校内部审计机构对学校内部控制设计合理性及运行的有效性进行的审查和评价活动。

内部控制自我评价业务按其程序和内容,可分为计划准备、实施、报告和整改三个环节,具体包括制定评价工作方案、组成内控评价工作小组、被评价单位自查、开展现场测试、编制评价报告、整改计划及跟踪等步骤;内部控制审计工作可分为计划准备、实施、终结三个环节,具体包括编制审计方案、组成审计组、实施现场审查、认定控制缺陷、汇总审计结果、编制审计报告等步骤。

### 二、内部控制评价与监督目标与主要风险

#### (一) 内部控制评价与监督的目标

高校内部控制评价与监督的目标是对学校内部控制有效性进行监督检查和评价,内部控制有效性包括内部控制设计的合理性和内部控制执行的有效性。

#### (二) 内部控制评价与监督的主要风险

##### 1. 内部控制自我评价

- (1) 内部控制自我评价制度不健全。
- (2) 未明确内部控制自我评价工作牵头部门。
- (3) 内部控制自我评价的执行力和全员参与度、独立性不足。
- (4) 评价方案不全面或不科学,可操作性不强或不符合学校实际。
- (5) 对内部控制有效性发表的意见不恰当。

##### 2. 内部控制审计

- (1) 内部控制审计制度不健全。
- (2) 未建立专职审计部门或明确专职审计人员。
- (3) 内部审计人员不具有职业胜任能力和独立性。
- (4) 未按照内部审计准则要求进行审计并在工作底稿进行记录。
- (5) 未对整改计划落实情况进行跟踪。
- (6) 对内部控制有效性发表的意见不恰当。

### 三、内部控制评价与监督岗位权利分配情况

#### (一) 内部控制自我评价

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
内部控制建设 领导小组	① 审定内部控制自我评价方案 ② 指派内控评价工作小组成员 ③ 审定内部控制评价表等评估文件 ④ 审定内部控制自我评价报告		上级对下级日常监督

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
内部控制评价部门	①审核内控测试工作底稿 ②审定整改计划	①拟定内部控制自我评价方案 ②审核内部控制评价表 ③拟定内控评价工作小组人员名单 ④撰写内控缺陷认定汇总表 ⑤撰写内部控制自我评价报告 ⑥根据内部控制自我评价报告持续跟进问题整改	对内控评价工作小组成员评价工作开展情况进行监督
内部控制工作小组		①拟定内部控制评价表 ②运用各种测试方法，执行现场内控测试 ③编制现场测试工作底稿 ④与被评价单位进行沟通反馈	
被评价单位	针对内控缺陷制定整改计划	①按内部控制评价表进行自查，并提交自查报告 ②配合内部控制评价工作小组现场测试工作 ③持续整改	
安徽省教育厅 安徽省财政厅 安徽省审计厅			对单位内部控制的建設情况，包括内部控制自我评价工作开展情况进行监督检查

(二) 内部控制审计

岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
校党委会 校长办公会	①审定年度审计工作计划 ②指示开展内部控制审计项目 ③审定审计报告		上级对下级日常监督
监察审计处	①审定内部控制审计方案 ②审定内部控制审计计划 ③审定内部审计工作小组人员名单 ④审核审计报告	拟定年度审计工作计划	监督内部控制小组开展审计工作
内部控制审计小组主审		①拟定内部控制审计方案 ②拟定内部控制审计计划 ③发送审计通知 ④执行现场审计 ⑤审核审计工作底稿	主审监督组员开展审计工作

		⑥编写审计报告	
岗位名称/权利分配	决策	执行	监督
内部控制审计小组成员		①运用各种审计方法，执行现场审计 ②编制现场测试工作底稿	
被审计部门	针对审计报告反映的问题制定整改计划	①按要求提交审计资料 ②配合审计小组现场审计工作，并及时反馈 ③持续整改	

## 四、内部控制评价与监督业务流程梳理

### (一) 内部控制自我评价

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点业务说明	岗位设置	岗位职责	备注	
计划准备环节	制定评价工作方案	对内部控制有效性发表意见, 内部控制有效性包括内部控制设计的合理性和内部控制执行的有效性	8-1	内部控制评价部门制定的内部控制自我评价工作方案, 并经内部控制建设领导小组审批	内部控制评价部门	拟定内部控制自我评价方案		
	组成内部控制评价工作小组			内部控制评价工作小组人员名单应由内部控制评价部门拟定, 并经内部控制建设领导小组审批	内部控制建设领导小组	审定内部控制自我评价方案		
	制定内部控制评价表			在充分征询学校相关业务单位意见的基础上, 内部控制评价工作小组制定内部控制评价表, 并经内部控制建设领导小组审批	内部控制评价部门	拟定内部控制评价工作小组人员名单		
					内部控制建设领导小组	审定内部控制评价工作小组人员名单		
				被评价单位自查	在充分征询学校相关业务单位意见的基础上, 内部控制评价工作小组制定内部控制评价表, 并经内部控制建设领导小组审批	内部控制评价工作小组	拟定内部控制评价表	
					被评价单位自查后应提交自查报告	内部控制评价部门	审核内部控制评价表	
实施环节	内部控制测试进点会议			通过进点会议了解被评价单位情况。	内部控制建设领导小组	审定内部控制评价表		
	开展现场测试			编制现场测试工作底稿, 初步认定内部控制缺陷并汇总。	内部控制评价工作小组。	按内部控制评价表的要求开展内部控制测试, 编制工作底稿, 初步认定内部控制缺陷	了解被评价单位内部控制基本情况。	
	内部控制测试沟通会议			工作小组与被评价单位对测试中发现的内部控制缺陷进行现场反馈沟通				现场沟通反馈测试结果与内部控制缺陷, 初步认定情况
	报告和整改环节			汇总评价结果	内部控制评价部门在审核内部控制评价工作小组工作底稿的基础上, 汇总完成内部控制缺陷认定汇总表	内部控制评价部门	审核工作底稿, 编制内部控制缺陷认定汇总表。	
编制评价报告				内部控制评价部门根据内部控制缺陷认定汇总表和工作底稿, 编写内部控制自我评价报告	根据内部控制缺陷认定汇总表编写评价报告			
报告审批与反馈				评价报告经审批后反馈给被评价单位	内部控制建设领导小组	审定内部控制自我评价报告		
整改计划及跟踪		被评价单位针对内部控制缺陷制定整改计划, 内部控制评价部门持续跟踪整改完成情况	被评价单位	制定整改计划				
				内部控制评价部门	跟踪被测部门整改情况			

(二) 内部控制审计

业务环节	业务子环节	控制目标	业务流程图	流程节点业务说明	岗位设置	岗位职责	备注
计划准备环节	成立内部控制审计小组	对内部控制有效性发表意见，内部控制有效性包括内部控制设计的有效性和内部控制执行的有效性	8-2	指派内部控制审计小组人员，确定主审	监察审计处处长	①审核审计方案，审计计划 ②指派审计小组成员，确定主审	
	制定审计方案、审计工作计划			形成审计方案与计划，并经监察审计处处长审批	内部控制审计小组主审	制定审计方案、审计计划	
	审计通知			发送审计通知	内部控制审计小组主审	发送审计通知	
实施环节	审计资料准备			被审计单位准备审计资料	被审计单位	按审计通知要求准备并提供审计资料	
	现场审计			开展现场审计并编制工作底稿	内部控制审计小组	按内部审计准则等制度要求开展内部控制审计，编制工作底稿	
	现场沟通反馈			现场审计结束前与被审计单位就初步审计结果现场沟通		向被审计单位现场沟通反馈初步审计结果	
终结环节	审核工作底稿			主审审核工作底稿，汇总审计结果	内部控制审计小组主审	审核工作底稿，汇总审计结果	
	编制审计报告征询意见稿			主审编制审计报告征询意见稿并提交监察审计处处长审核	内部控制审计小组主审	编写审计报告征询意见稿	
	征询审计意见并修订				被审计单位就审计报告征询意见稿进行回复，监察审计处根据反馈情况确定是否需要修订审计报告	监察审计处处长	审核审计报告征询意见稿
				审计报告审批与签发	被审计部门	就审计报告征询意见稿进行反馈回复	
	整改跟踪	单位领导对审计报告进行审批，监察审计处签发审计报告并报送相关部门	内部控制审计小组主审	根据反馈情况修改审计报告			
			监察审计处处长	审核审计报告			
	单位领导	审批审计报告					
	监察审计处处长	签发审计报告并报送相关部门					
	被审计部门形成整改计划，监察审计处跟踪被测试部门整改情况	内部控制审计小组主审	跟踪被测试部门整改完成情况				

## 五、内部控制评价与监督业务流程图

(一) 内部控制自我评价业务流程图

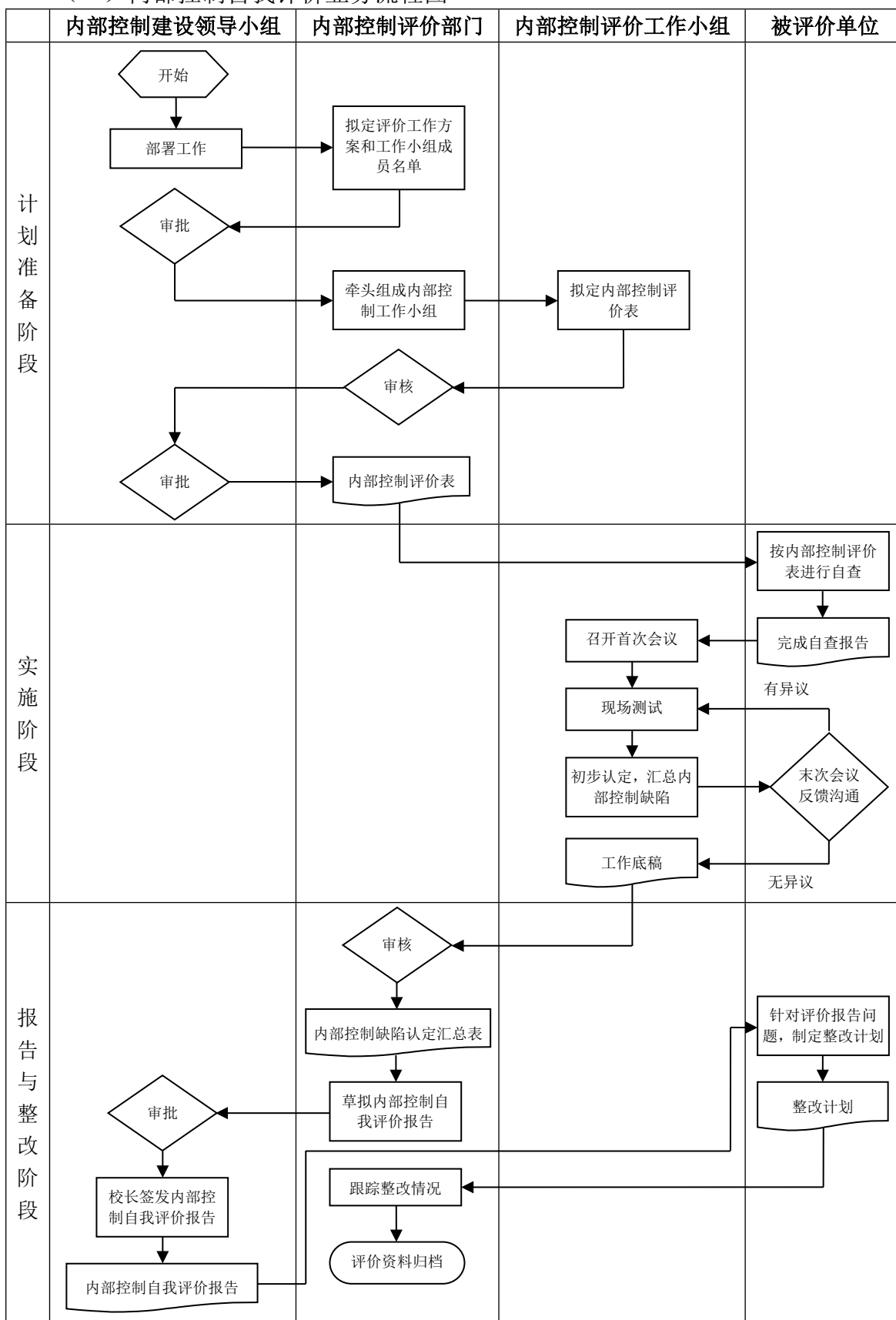


图 8-1 内部控制自我评价业务流程图

(二) 内部控制审计业务流程图

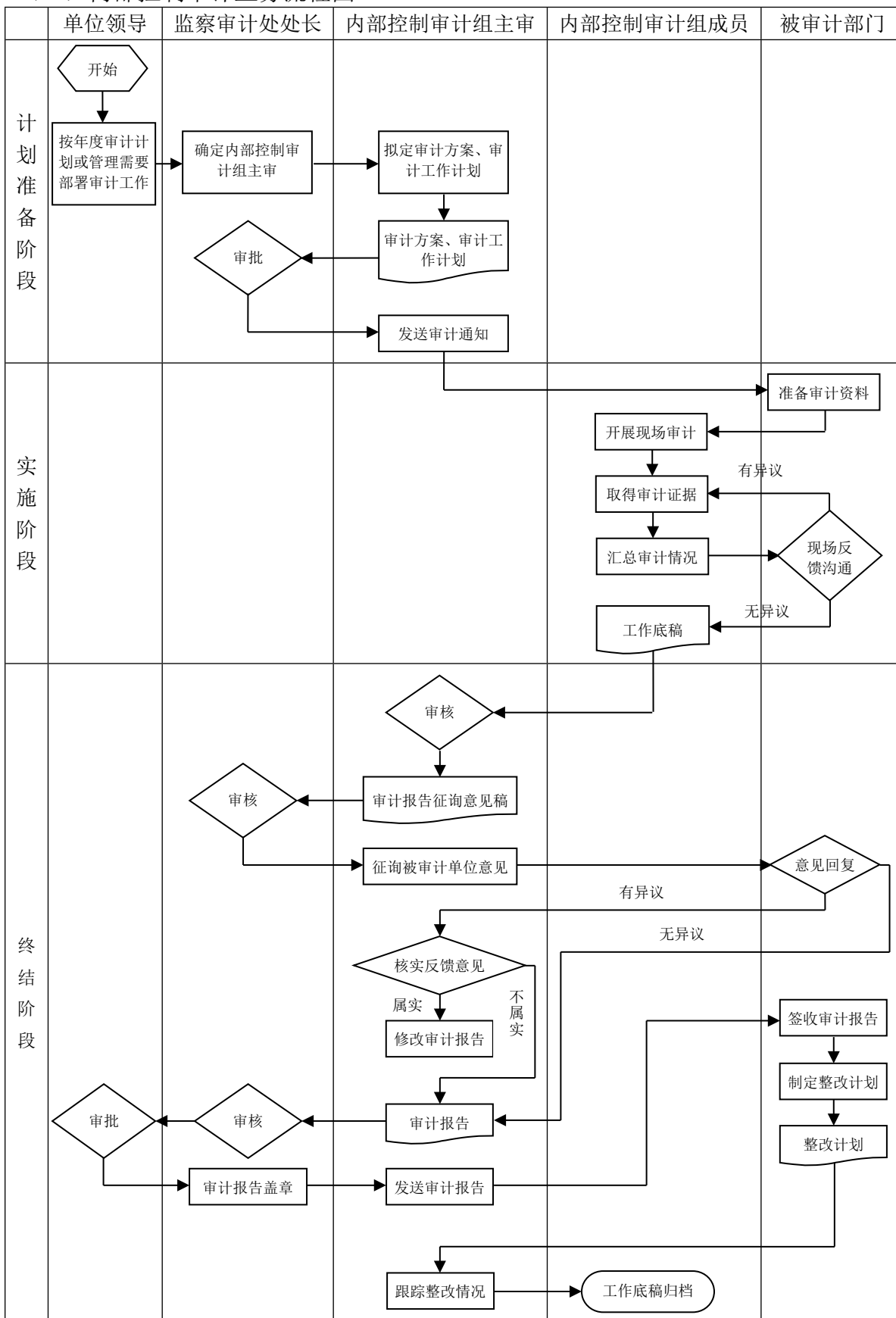


图 8-2 内部控制审计业务流程图



## 六、内部控制评价与监督业务风险点梳理与防控措施

### （一）内部控制自我评价

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
计划准备环节	制定评价工作方案	NKPJ. 01. F01 评价方案不全面，不符合学校实际，不具有可操作性	内部控制建设领导小组和内控评价部门应以内部控制目标为依据，结合本校内部情况和管理要求，分析高风险领域和重要业务事项，制定科学合理的评价工作方案。评价工作方案应明确评价主体范围、工作任务、人员组织、进度安排和费用预算等相关内容	①单位建立并实施内部控制未遵循制衡性原则、重要性原则、适应性原则以及成本效益原则 ②单位进行经济活动风险评估时，未重点关注以下风险：单位是否建立内部监督机制，对经济活动的重要环节开展定期或不定期检查，是否对内部控制设计和运行的有效性进行评价
	组成内部控制评价工作小组	NKPJ. 01. F02 内部控制自我评价的执行力和全员参与度、独立性不足	吸收高校内部熟悉情况的相关职能部门、参与日常监控的业务骨干参加；负责内控设计和评价的人员应适当分离，以保持内控评价的独立性	①单位经济活动的决策、执行和监督未相互分离 ②内部控制评价工作未与内部控制设计和实施工作保持独立性 ③内控关键岗位的设置、人员配备等不符合国家有关规定和内部控制要求
	制定内部控制评价表	NKPJ. 01. F03 内部控制评价表中所反映的关键控制点不全面，内部控制评价表可操作性不强	在制定内部控制评价表的过程中，应以相关制度为依据，充分征询学校相关业务单位意见，以保证关键控制点的全面性和内部控制评价表的可操作性	
实施环节	被评价单位自查	NKPJ. 02. F01 被评价单位自查执行力不够	按内部控制评价表要求逐条进行，并提交自查底稿和报告	
	内部控制测试进点会议	NKPJ. 02. F02 对被评价单位情况不了解	请被评价单位详细介绍基本情况与自查情况	未对执行内部控制成效显著的内部机构和人员提出表彰建议，未对违反内部控制的内部机构和人员提出处理意见

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
实施环节	开展现场测试	NKPJ. 02. F03 经验不足, 执行不力	①组织素质结构合理的测试团队并加强培训和现场督导 ②按内部控制评价表要求逐条实施 ③内控评价工作小组负责人对工作底稿进行复核	①内控关键岗位的设置、人员配备等未符合国家有关规定和内部控制要求 ②内控关键岗位人员未定期接受培训, 没有及时掌握国家有关各项规定以及单位相关的内部管理制度 ③内控评价工作小组负责人未对工作底稿进行复核
	内部控制测试沟通会议	NKPJ. 02. F04 被评价单位对内控缺陷存在异议, 对内部控制自我评价报告揭示问题不认可	由内控评价工作小组负责人向被评价单位现场沟通反馈测试结果及内控缺陷初步认定情况, 以利于内控缺陷的现场讨论与认证核实	未与被评价单位沟通反馈测试结果
报告和整改环节	汇总评价结果	NKPJ. 03. F01 对内控缺陷的评价不全面、不真实	内控评价部门在复核评价现场测试工作底稿的基础上, 对工作组初步认定的内控缺陷进行全面复核, 分类汇总, 对缺陷的成因、表现形式及风险程度进行定量或定性分析, 按照对控制目标的影响程度判定缺陷等级, 形成内控缺陷认定汇总表	
	编制评价报告	NKPJ. 03. F02 对内部控制的有效性发表不恰当评价意见	内控评价部门应在内控缺陷认定汇总表基础上, 结合内部控制自我评价工作底稿, 及时编制内部控制自我评价报告	内部控制评价的结果未形成书面报告; 报告评价意见不恰当
	报告审批与反馈	NKPJ. 03. F03 报告未经审批	内部控制自我评价报告应提交内部控制建设领导小组审批	
	整改计划及跟踪	NKPJ. 03. F04 内控缺陷整改不到位	内部审计等内按评价部门应持续跟踪整改情况	①未对发现的内部控制设计缺陷分析原因, 提出改进方案 ②未对整改情况进行监督或跟踪关注

(二) 内部控制审计

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
计划准备环节	成立内部控制审计小组	NKSJ. 01. F01 内审小组人员不具备应有的执业能力和独立性	①审计人员应具备内审人员资格 ②审计人员办理审计事项，与被审计单位或审计事项有直接利害关系的，应当回避	审计人员不具备应有的执业能力；审计人员办理审计事项，与被审计单位或审计事项有直接利害关系的，未回避
	制定审计方案、审计工作计划	NKSJ. 01. F02 审计方案、审计工作计划不符合项目需要和实际	内审部门负责人审核审计方案、审计工作计划	审计方案、审计工作计划未经相应层级审批
	审计通知	NKSJ. 01. F03 审计通知未能送达被审计单位	审计通知采用书面形式并要求被审计单位签收	审计通知未采用书面形式并要求被审计单位签收
实施环节	审计资料准备	NKSJ. 02. F01 被审计单位准备不充分	提前通知被审计单位	未按照规定时间提前书面通知被审计单位
	现场审计	NKSJ. 02. F02 无法取得充足的审计证据支撑审计结论 NKSJ. 02. F03 被审计单位提供虚假审计资料	①组织素质结构合理的审计团队并加强培训 ②按内审准则和实务指南要求实施审计 ③做好审计工作底稿 ④要求被审计单位对资料的真实性提供声明书	未按照相关准则与制度规定实施审计程序
	现场沟通反馈	NKSJ. 02. F04 被审计单位对审计问题存在异议	由内审小组成员向被审计单位现场沟通反馈审计初步结果，便于审计问题的现场讨论与认定	审计组在实施审计时，未听取被审计单位干部和职工的意见，未对审计过程进行记录
终结环节	审核工作底稿	NKSJ. 03. F01 审计问题反映不全面、不真实	项目主审在复核工作底稿的基础上，对工作组现场初步认定的审计问题进行全面复核，分类汇总	审计组在完成审计方案提出的审计目标后，未整理检查和复核审计工作底稿
	编制审计报告征询意见稿	NKSJ. 03. F02 对内部控制的有效性发表不恰当审计意见 NKSJ. 03. F03 报告编制不及时 NKSJ. 03. F04 报告未经审批	①监察审计处处长在工作底稿复核基础上，审核审计报告 ②规定外勤审计后编制审计报告的时限	①在实施审计过程中，对审计工作的质量情况和审计中发现的重大问题，审计组未及时向监察审计处处长请示汇报 ②审计报告未经监察审计处处长审批

业务环节	业务子环节	主要风险点	控制措施	主要负面清单
终结环节	征询审计意见并修订	NKSJ. 03. F05 被审计单位对审计报告不认可	①被审计单位收到征询意见稿无论是否同意应在一定时间内回复 ②如有不同意见应在回复中写明 ③对不同意见审计小组应当重新核实，并与被审单位沟通	审计报告未征求被审计单位意见
	审计报告审批与签发	NKSJ. 03. F06 审计报告未经相应层级审批	规定审计报告的审批权限，并按规定执行	审计报告未经相应层级审批
	整改跟踪	NKSJ. 03. F07 审计整改不到位	必要时实施后续审计	未对审计事项进行后续审计，未检查被审计单位对审计发现问题和审计建议采取的纠正措施及其效果，未制定整改制度与责任追究制度

## 七、相关法律法规规章制度

序号	名称
1	《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会〔2012〕21号), 2012年11月财政部发布, 2014年1月起施行。
2	《中华人民共和国审计法》, 1994年8月全国人大常委会通过, 1995年1月起施行, 2006年2月修订。
3	《中华人民共和国审计法实施条例》, 1997年10月国务院常务会议通过并公布, 2010年5月起施行, 2010年2月修订。
4	《中华人民共和国国家审计准则》, 经审计署审计长会议通过, 2010年9月1日公布, 2011年1月起施行。
5	《审计署关于内部审计工作的规定》, 2003年2月审计署审计长会议通过, 2003年3月发布, 2003年5月起施行。
6	《教育系统内部审计工作规定》, 2004年3月部长办公会议通过, 2004年4月发布, 2004年6月起施行。
7	《中国内部审计准则》, 2003年4月发布, 2013年8月修订, 2014年1月1日起施行。
8	《内部审计实务指南第4号——高校内部审计》, 2009年7月7日(中内协〔2009〕19号)发布