

集美大学文件

集大财〔2019〕14号

关于印发《集美大学内部控制实施办法（试行）》 的通知

全校各单位：

《集美大学内部控制实施办法（试行）》已经集美大学 2019 年第 9 次校长办公会议研究，集美大学 2019 年第 13 次党委常委会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

集美大学

2019 年 6 月 27 日

集美大学内部控制实施办法（试行）

第一章 总则

第一条 为加强和规范学校内部控制，提高内部管理水平，有效防控廉政风险，防止内部权力滥用，根据《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国预算法》和《行政事业单位内部控制规范（试行）》等法律法规，结合学校实际，制定本办法。

第二条 本办法所称内部控制，是指学校为实现办学目标，通过制定制度、实施措施和执行程序，对经济活动的风险进行防范和管控。

第三条 本办法对学校的经济活动进行内部控制，具体包括预算管理、收支管理、采购管理、资产管理、建设项目管理以及合同管理等。

第四条 学校内部控制的主要目标：合理保证经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高管理和服务效率，提升教学和科研水平，更好地服务于地方经济社会发展。

第五条 学校建立与实施内部控制，遵循下列原则：

（一）全面性原则。学校全面建立、有效实施内部控制，确保内部控制覆盖学校经济和业务活动的全范围，贯穿内部权力运行的决策、执行和监督全过程，规范学校内部各部门、各层级的全体人员。

（二）重要性原则。在全面控制的基础上，内部控制应当重点关注学校重要经济活动和经济活动的重大风险。

（三）制衡性原则。内部控制应当在学校内部的部门管理、职责分工、业务流程等方面形成相互制约和相互监督机制。

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

第二章 职责与分工

第六条 学校党委在学校内部控制建设过程中起领导作用；校长是内部控制建设工作的首要责任人，对学校内部控制体系的建立健全、有效运行和监管负责；学校领导班子其他成员负责抓好各自分管领域的内部控制建设工作；学校内部各部门（学院）负责人对本部门（学院）的内部控制建设承担直接责任。

第七条 财务处是学校内部控制工作的牵头部门，为落实内部控制建设各项工作，学校成立内部控制领导小组和内部控制工作小组，具体构成及职责如下：

（一）内部控制领导小组由校长、分管财务副校长及相关职能部门负责人组成，总体负责学校内部控制工作，主要职责有：

1. 任命内部控制工作小组成员及负责人；
2. 组织、指导内部控制工作；
3. 协调组织学校资源，推进内部控制工作；
4. 审定内部控制评价与监督管理办法；

5. 审定内部控制年度报告;
6. 其他有关内部控制全局性、方向性工作。

(二) 内部控制工作小组由学校办公室、财务处、资产与设备管理处、基建与后勤管理处等职能部门工作人员组成, 挂靠财务处, 负责组织开展内部控制具体工作。主要职责有:

1. 负责组织协调学校内部控制日常工作;
2. 制定内部控制实施办法;
3. 协调、解决内部控制建设中发现的问题, 重大问题向领导小组汇报;
4. 完成内部控制年度报告并报领导小组审定;
5. 组织协调学校内部控制的其他相关工作。

第八条 学校办公室、财务处、资产与设备管理处、基建与后勤管理处等职能部门在内部控制工作中应积极履行职责, 配合内部控制工作小组开展工作, 主要职责有:

(一) 对本部门业务流程进行梳理和整改, 明确业务环节, 系统分析经济活动风险, 确定相关业务关键风险点, 选择风险应对策略。

(二) 及时修订、完善本部门经济活动的管理制度, 出台防控措施, 降低廉政风险。

(三) 认真执行学校内部控制管理制度, 落实内部控制的相关要求。

(四) 对本部门的内部控制建设提出意见和建议, 积极参与学校经济活动内部管理体系的建设。

（五）加强对本部门实施内部控制的日常监督。

（六）做好内部控制执行的其他相关工作。

第九条 内部控制工作流程：

（一）梳理各类经济活动的业务流程。相关职能部门对本部门负责的各项经济业务流程进行全面梳理，对各项业务特点进行总结和归纳，明确各项业务的控制目标、工作内容、责任人及操作流程等相关信息。

（二）明确业务环节。相关职能部门按照业务实现的时间和逻辑顺序，将各项业务中的决策机制、执行机制和监督机制融入到业务流程中的每个业务环节，做到分事行权、分岗设权、分级授权，细化业务流程中各个环节的部门和岗位设置，明确其职责范围和分工，形成权力清单和责任清单。

（三）开展风险评估工作。各相关职能部门负责对本单位经济活动开展风险评估。主要包括：系统分析经济活动风险；确定风险点；选择风险应对策略。

（四）建立健全学校内部管理制度。相关职能部门根据各类经济业务的控制目标、操作流程、业务环节及风险应对策略，制定、完善相关业务管理制度。

第十条 学校发展规划处、人事处、教务处、科研处、研究生处、招生办等职能部门及相关教辅机构应充分重视内部控制工作，加强内部治理，认真执行学校内部控制管理制度，落实内部控制的相关要求，积极配合内部控制工作小组开展工作；梳理本部门

各类业务流程，进行风险评估，分析相关业务关键风险点，及时修订完善相关业务管理制度，出台防控措施。

第十一条 学校所属资产经营有限公司及其下属企业、后勤集团及其下属各中心等企业化运营的单位应建立健全公司治理机制，根据《企业内部控制基本规范》《企业内部控制应用指引》《企业内部控制评价指引》等企业内部控制规范性文件的要求，全面开展内部控制建设。各单位主要负责人对本单位内部控制相关工作承担直接责任。

第三章 风险评估和控制方法

第十二条 学校层面风险评估应当重点关注以下方面：

- （一）内部控制工作的组织情况。
- （二）内部控制机制的建设情况。包括经济活动的决策、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、岗位责任制和内部监督等机制。
- （三）内部管理制度的完善情况。包括内部管理制度是否健全；执行是否有效。
- （四）内部控制关键岗位工作人员的管理情况。包括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。
- （五）财务信息的编报情况。包括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。

第十三条 经济活动业务层面的风险评估应当重点关注以下方面：

（一）预算管理情况。包括在预算编制过程中学校内部各部门间沟通协调是否充分，预算编制与资产配置是否相结合、与具体工作是否相对应；是否按照批复的额度和开支范围执行预算，进度是否合理，是否存在无预算、超预算支出等问题；决算编报是否真实、完整、准确、及时。

（二）收支管理情况。包括收入是否实现归口管理，相关单位是否按照规定及时向财会部门提供收入的有关凭据，是否按照规定保管和使用印章和票据等；发生支出事项时是否按照规定审核各类凭据的真实性、合法性，是否存在使用虚假票据套取资金的情形。

（三）采购管理情况。包括是否按照预算和计划组织采购业务；是否按照规定组织采购活动和执行验收程序；是否按照规定保存采购业务相关档案。

（四）资产管理情况。包括是否实现资产归口管理并明确使用责任；是否定期对资产进行清查盘点，对账实不符的情况及时进行处理；是否按照规定处置资产。

（五）建设项目管理情况。包括是否按照概算投资；是否严格履行审核审批程序；是否建立有效的招投标控制机制；是否存在截留、挤占、挪用、套取建设项目资金的情形；是否按照规定保存建设项目相关档案并及时办理移交手续。

（六）合同管理情况。包括是否实现合同归口管理；是否明确应签订合同的经济活动范围和条件；是否有效监控合同履行情况，是否建立合同纠纷协调机制。

第十四条 内部控制实施过程中应选择合适的控制方法，内部控制方法主要有：不相容岗位相互分离、内部授权审批控制、归口管理、预算控制、财产保护控制、会计控制、单据控制、信息内部公开。

第四章 学校层面内部控制

第十五条 学校层面内部控制是指学校内部控制存在和发展的空间，是实施内部控制的基础，直接影响、制约着内部控制的建立和执行，主要包括发展规划、内部控制组织架构、运行机制、关键岗位与人员、会计及信息系统等方面。

第十六条 学校层面内部控制应重点关注下列风险：

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

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

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

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

第十七条 发展规划处负责学校发展规划方案的制定与落实工作。发展规划方案根据学校的发展愿景拟定，发展愿景的制定应在充分调查研究、科学分析预测和广泛征求意见的基础上进行。发展规划方案要明确每个发展阶段的具体目标、工作任务和实施路径。

学校应完善发展规划贯彻落实的制度保障，确保发展规划的有效实施。发展规划部门应加强对规划实施情况的监控，定期收集和分析相关信息，对于明显偏离发展规划的情况应及时报告；确需对发展规划做出调整的，应当按照规定权限和程序调整方案。

第十八条 学校应当按照科学、精简、高效、透明、制衡的原则，根据内部控制总体要求，综合考虑发展规划、管理要求和学校文化等因素，合理设置组织机构，明确各机构的职责权限、人员任职条件、议事规则和工作程序，避免职能交叉、缺失或权责过于集中；同时，定期对内部机构设置的合理性和运行的效率性等进行评估，及时进行调整、消除存在的缺陷。

第十九条 学校重大经济决策、重大经济事项、大额资金支付业务等，应当按照规定的权限和程序实行集体决策审批或者联签制度，具体按《集美大学关于落实“三重一大”决策制度的实施办法》办理；应当建立健全“以预算为主线、资金管控为核心”

的业务流程协同机制，积极发挥财务管理、资产管理、项目管理、合同管理等与经济活动相关的部门或岗位的作用，保证内部控制在分权的基础上充分高效地运行。

第二十条 学校内部控制关键岗位主要包括预算业务管理、收支业务管理、采购业务管理、资产管理、建设项目管理、合同管理以及内部监督等经济活动的重要岗位。

学校应当明确关键岗位职责权限、任职条件和工作要求，切实做到因事设岗、以岗选人、避免因人设事或设岗；要制定关键岗位人员定期轮岗制度，根据学校实际情况明确轮岗范围、轮岗周期、轮岗方式等，对暂不具备轮岗条件的，应当采取专项审计等控制措施替代轮岗制度，确保关键岗位工作人员认真依法履行岗位职责；要建立健全关键岗位人员退出机制，明确退出的条件和程序，确保退出机制得到有效实施。

第二十一条 学校应当根据《中华人民共和国会计法》的规定建立会计机构，配备具有相应资格和能力的会计人员；要根据实际发生的经济业务事项按照《政府会计制度》及时进行账务处理、编制预算报告和财务报告，确保财务信息真实、完整。

第二十二条 学校信息化管理部门应当根据内部控制相关要求，结合组织机构、业务流程、技术能力等因素，制定信息系统建设总体规划，健全信息管理系统管理程序，设置信息管理系统管理岗位，明确信息管理系统管理责任，对信息系统实行归口管理；要充分运用现代科学技术手段加强内部控制，将经济活动及其内部控制流程

嵌入信息系统中，并确保各重要信息系统之间的互联互通、信息共享和业务协同。

第五章 业务层面内部控制

第二十三条 财务处负责建立健全包含预算编制、分解下达、执行与调整、预算绩效管理等内容的预算管理制度。预算管理制度重点管控以下风险：

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

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

（三）预算调整未按程序执行，可能导致预算控制失效或产生相关舞弊行为的风险。

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

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

第二十四条 财务处负责建立健全包含收入依据、票据管理、收款和核算等内容的收入管理制度，建立健全包含支出审批、审核、支付和核算等内容的支出管理制度。收支管理制度重点管控以下风险：

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

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

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

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

（五）收入业务相关岗位设置不合理，不相容岗位未实现相互分离，可能导致发生错误或产生舞弊。

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

（七）支出授权审批制度不完善，重大项目和大额资金支出未履行集体决策程序，可能导致资金损失或浪费。

（八）业务经办人未提供真实、合法票据，或提供的票据与实际业务不符，可能导致资金被套取或浪费。

（九）财务报销审核不严格，支付控制不到位，可能导致资金损失或浪费。

（十）应收或预付款长期挂账未清理，可能导致支出不真实、不完整。

第二十五条 资产与设备管理处负责建立健全包含采购预算与计划、采购活动（含工程项目招标）、验收、反馈和记录等内容的采购管理制度。采购管理制度重点管控以下风险：

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

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

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

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

（五）采购验收不规范，付款审核不严，可能导致采购货物、资金损失或信用受损。

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

第二十六条 资产与设备管理处应当对资产实行分类管理，建立健全实物资产、无形资产（不包含专利权和著作权）和对外投资等资产管理制度。资产管理制度重点管控以下风险：

（一）内部控制不完善，学校资产可能被挪用或贪污等对高校造成损失。

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

（三）对外投资论证不足，投资科学性、合理性受限，可能导致投资权属存在隐患，投资无效益或负效益，资产的安全、完整无法保障。

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

第二十七条 科研处负责建立健全专利权、著作权等无形资产管理制度，重点管控缺乏核心技术、权属不清、技术落后、存在重大技术安全隐患，可能导致法律纠纷、缺乏可持续发展能力等风险。

第二十八条 基建与后勤管理处负责建立健全包含决策、审核、调整、竣工入账和结算管理等内容的基本建设和修缮工程项目管理制度。项目管理制度重点管控以下风险：

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

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

（三）资金使用混乱，结算管理不严格，可能导致工程进度延迟或中断、资金损失。

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

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

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

（七）竣工项目建设档案不及时整理和移交，导致工程项目后续维护维修困难。

第二十九条 学校办公室负责建立健全包含授权、订立、履行、结算和保管保密等内容的合同管理制度。校内相关制度有规定或经学校法人授权，校内各单位方可代表学校对外签订合同。

合同管理制度重点管控以下风险：

（一）合同内部管理制度不健全，归口管理部门不明确，未经授权或未按规定程序签订合同，合同印章管理不规范，可能导致经济资源无法正常流入或形成额外的支付义务。

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

（三）合同生效后，合同执行主体未严格恰当地履行合同中

约定的义务，或未能及时发现合同对方当事人未严格恰当履行约定业务并采取措施，可能导致合同无法正常履行，学校无法取得应有的经济利益。

（四）合同保管不当，泄露合同订立与履行过程中涉及的国家秘密、工作秘密或商业秘密，导致高校乃至国家利益受损。

第六章 评价和监督

第三十条 学校审计部门负责起草学校内部控制评价与监督管理办法，报内部控制领导小组审定。内部监督与内部控制的建立和实施保持相对独立。

第三十一条 学校审计部门负责对学校内部控制建立与实施情况进行监督检查和评价。

学校审计部门应当检查学校内部管理制度和机制的建立执行情况，以及内部控制关键岗位及人员的设置情况等，及时发现内部控制存在的问题并提出改进建议。

学校审计部门负责对单位内部控制的有效性进行评价并出具学校内部控制评价报告。

第七章 附则

第三十二条 本办法由财务处负责解释。

第三十三条 本办法自发布之日起执行。