

# 关于印发《关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见》的通知

财会〔2024〕16号

党中央有关部门，国务院有关部委、有关直属机构，最高人民法院，最高人民检察院，有关人民团体，有关高等学校，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、教育厅（教委、教育局），新疆生产建设兵团财政局、教育局：

为贯彻落实《中华人民共和国会计法》和中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强财会监督工作的意见》有关要求，推动高等学校进一步加强内部控制建设，促进高等教育事业健康发展，我们制定了《关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见》，现予印发，请遵照执行。

附件：关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见

财政部 教育部

2024年11月19日

## 附件

# 关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见

为贯彻落实《中华人民共和国会计法》和中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强财会监督工作的意见》有关要求，推动国家举办的高等学校进一步加强内部控制建设，提升高等学校内部治理能力和水平，现提出如下意见。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面规范高等学校经济活动及相关业务活动，建立健全科学有效的内部制约机制，有效防控高等学校经济活动及相关业务活动风险，全面提升高等学校治理水平，为推动高等学校高质量发展、深入实施科教兴国战略提供有力支撑。

——**坚持党的领导。**充分发挥党的领导政治优势，把党的领导落实到高等学校内部控制建立、实施与评价监督的全过程，确保党中央、国务院重大决策部署有效贯彻落实。

——**坚持统筹推进。**高等学校内部控制要确保覆盖各项经济活动及相关业务活动，贯穿决策、执行、监督全过程，

与各类监督有机贯通融合，实现对经济活动及相关业务活动的全面控制。

——**坚持风险导向。**针对高等学校重点业务和高风险领域，查找风险隐患，提出风险应对措施，建立健全风险评估体系，完善内部控制制度、标准和流程，建立长效机制，突出重点，讲求实效，切实提高内部控制工作的针对性和有效性。

——**坚持动态适应。**高等学校内部控制建设应当符合国家有关规定和高等学校的实际情况，并随着外部环境的变化、高等学校经济活动及相关业务活动的调整和管理要求的提高，不断优化完善内部控制，建立健全科学有效的内部控制体系，适应新时代新环境新变化的需求。

到 2026 年，基本建立制度健全、权责清晰、制衡有力、运行有效、风险可控、监督到位的内部控制体系，严肃财经纪律，合理保证高等学校经济活动及相关业务活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐败，提高资源配置和使用效益，推动高等学校高质量发展。

## **二、主要任务和措施**

### **（一）持续优化高等学校内部控制环境。**

1. 充分发挥高等学校党委在内部控制建设中的领导作用，内部控制相关重要议题应提请党委决策审议。明确高等

学校校长是内部控制建设和实施工作的首要责任人，明确学校领导班子其他成员是各自分管领域内部控制建设与实施的负责人。内部控制工作应纳入高等学校领导班子年度履职清单。

2. 建立健全高等学校内部控制工作机制。明确高等学校内部控制建设的牵头部门和监督评价部门，内部控制监督评价部门应当与内部控制建设牵头部门相互分离；高等学校内部各部门（学院）是本部门（学院）内部控制建设和实施的责任主体，部门（学院）负责人对本部门（学院）的内部控制有效性负责。

3. 建立健全高等学校内部控制制衡机制。完善高等学校议事决策机制，明确“三重一大”事项的具体内容和标准，严格履行“三重一大”事项集体决策程序；强化内部控制关键岗位责任制，制定关键岗位职责清单，确保不相容岗位相互分离；实行内部控制关键岗位轮岗制度，明确轮岗周期，不具备轮岗条件的岗位应当采取专项审计等控制措施；加强内部授权审批控制，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。

4. 制定并实施切合学校实际的发展战略和规划，有效实现学校资源配置的科学化和制度化。加强对战略规划实施情况的评估，需要对战略规划作出调整的，应当按照规定的权限和程序予以调整。

5. 强化高等学校内部控制文化建设。创新方式方法，定期组织高等学校领导班子和干部职工学习内部控制知识，开展内部控制典型案例的学习交流，提高全体教职工对高等教育领域共性风险及本校个性风险的认识，增强内部控制理念，持续营造全员深度参与内部控制的良好氛围。

6. 加强高等学校内部控制人才队伍建设。鼓励设立内部控制工作岗位，配备工作人员，通过交流研讨、专题培训、以干代训等方式，提升高等学校内部控制岗位人员的专业技能和综合素质，为内部控制建设提供人力资源保障。

## （二）切实加强高等学校风险评估工作。

7. 健全完善定期风险评估机制。成立风险评估工作小组或明确开展风险评估的实施部门，至少每年组织一次风险评估，明确风险点，分析风险发生可能性和风险影响程度，确定风险清单，形成书面风险评估报告；充分关注内外部环境变化对风险评估的影响，当外部环境、经济活动、业务活动或管理要求等发生重大变化时，及时对经济活动及相关业务活动的风险重新进行评估。

8. 鼓励有条件的高等学校聘请具有专业胜任能力的第三方机构开展风险评估工作。

9. 强化高等学校重点经济活动和相关业务活动的风险评估。在开展单位层面风险评估的基础上，加强对科研、采购、工程项目、资金管理、资产管理、对外办学、基金会、

附属单位、信息化建设等资金规模较大或廉政风险较高领域的风险评估工作。

10. 重视高等学校风险评估结果应用。在全面分析高等学校内外部环境、管理现状和风险管理水平的基础上，运用风险规避、风险降低、风险分担和风险承受等风险应对策略，制定控制措施，实现对风险的有效控制。

（三）着力完善高等学校重点业务及高风险领域的内部控制措施。

11. 加强预算管理。科学编制预算，建立健全预算执行、分析和调整机制，强化预算刚性约束，坚持“无预算不支出”原则；加强决算分析工作和结果应用，建立健全单位预算与决算相互反映、相互促进的机制；落实全过程预算绩效管理，科学设定绩效目标，强化预算执行绩效监控和评价，完善评价结果应用，强化预算执行监督，提高资金使用效益；加强资源统筹，在编制预算时统筹考虑结转结余资金；落实财政教育、科研等各类经费预算管理主体责任，构建责任体系，明确责任分工，实施动态监管，确保经费合理规范使用。

12. 强化收支管理。依法依规组织各类收入，加强票据管理，规范各类收费事项，保证收入完整，各项收入应全部纳入单位预算，及时入账，统一核算，统一管理；规范各类支出的分层分级审批流程，明确资金流向和使用范围，进一步明确各类支出的关键控制点，严禁设置“小金库”，严禁

资金挤占挪用、滥发乱花、损失浪费；加强银行账户管理，定期清理排查实有资金账户中长期沉淀的往来款和应缴未缴财政的资金等。

13. 加强采购管理。按照“谁采购谁负责”原则，明确职责划分与归口管理，建立健全采购管理制度，科学划分类型，实施分类管理，严格落实国家对科研急需设备、耗材和服务的采购政策，确定日常办公、科研试剂等金额小但品类多的零星采购，以及金额大、专业性强的专用设备、信息系统、委托（购买）服务、工程物资等采购过程中的关键管控环节，细化采购执行中需求管理、政策落实、履约验收、信息公开等重点环节的控制措施。

14. 强化资产管理。明确职责划分与资产预算归口管理，完善资产管理制度，严格按照规定程序和标准配置资产，规范耗材、用具、设备等验收入库、仓储、出库的日常管理，落实定期清查盘点制度，规范资产出租出借和处置，严格控制对外投资，明确对外投资的可行性评估等相关内容；推动大型科研仪器设备等资产共享共用，促进长期低效运转、闲置资产调剂使用；加强货币资金管理，强化无形资产单列管理和合理利用。

15. 加强建设项目管理。完善全生命周期控制，按规定程序编制校园建设总体规划，规范新增建设项目和修缮项目必要性与可行性研究与论证，严格履行审批备案程序，加强

建设项目投资控制与概预算管理，按规定进行招标，加强工程变更、工程签证和工程造价管理；严禁未批先办、未批先调，及时组织竣工验收和竣工决算，实施全过程跟踪审计，及时办理项目档案、资产移交和产权登记等工作。

16. 完善合同管理。明确合同管理归口部门、合同各相关部门职责权限，规范各类合同的分级分层审批流程、签署权限及程序，明确合同经合法性审查的具体内容和标准；加强授权管理、合同订立、合同用印、合同档案管理，强化对合同履行情况的监控，确保合同全面有效履行。

17. 规范债务管理。严格执行债务举借的事前论证与风险评估程序，科学评估学校偿债能力，严控债务规模，严禁违法违规举债，严格落实偿债资金来源，妥善处理存量债务和新举债务的关系；严格履行审批程序，按拟定用途使用资金，建立债务预警机制，及时对账和清偿债务，严防债务违约风险。

18. 加强对外合作管理。建立健全校地、校企等合作管理制度，明确归口管理部门以及审批程序，规范合作中就业实践、冠名、场地、机构与人员、资产与财务、考核与监督以及退出机制等内容。

19. 强化科研管理。明确科研项目管理职责划分与归口部门，规范开展科研项目申报和科研合作；完善科研项目和科研经费使用管理制度，强化科研项目资金日常管理与监



督，优化科研项目资金管理标准与程序，确保科研自主权接得住、管得好；完善科研项目成果保护与转化机制，维护高等学校和科研人员合法权益。

20. 加强财政专项项目管理。规范立项程序，做好项目评审，建立项目库动态管理机制，严格按财政专项资金管理办法要求用好资金，加强对项目实施过程监控，严格履行项目变更审批手续，建立项目全过程绩效管理机制。

21. 规范非学历教育办学行为。全面落实高等学校办学主体责任，坚持“管办分离”原则，明确归口管理部门，严格立项审批，严格控制非学历教育合作办学，建立覆盖非学历教育立项、研发、招生、收费、教学、评价等各环节的管理监督体系，办学收入全部纳入学校预算，经费支出符合国家和学校管理规定。

22. 强化所属企业管理。坚持以管资本为主，健全所属企业管理体制机制和制度，加强所属企业国有资产监管，规范高等学校与所属企业开展的经济业务活动及其资金往来。采取切实有效措施履行出资人职责，维护出资人权益，指导企业聚焦主业，坚持服务高等学校发展定位，强化企业风险管理能力和内部控制建设，完善企业考核评价和薪酬分配体系，健全企业监督机制，防止国有资产流失，促进企业高质量发展。

23. 规范附属单位和校内独立核算单位管理。推动幼儿

园、中小学等附属单位和后勤部门等校内独立核算单位进一步建立健全其内部控制，对其内部控制的建立和实施情况进行监督检查，对其重大经济事项实施监管，定期对其财务、资产、招标、采购等活动进行审计和监督，加强对附属单位和校内独立核算单位经济活动及相关业务活动的控制，切实维护高等学校权益。

24. 加强教育基金会管理。规范设置教育基金会组织机构与权力运行机制，强化学校和理事会对基金会的双重领导，规范教育基金会与高等学校之间开展的经济业务活动及资金往来，规范基金会的筹资与投资行为，各类收入及时足额纳入账户核算，捐赠冠名需符合相关规定，避免形成变相摊派。建立投资决策议事规则，重大投资项目履行审批手续，加强对投资项目过程跟踪管理。

#### （四）全面提升高等学校内部控制的信息管理水平。

25. 充分利用信息化技术手段，加强高等学校内部控制建设，逐步实现管理制度化、制度流程化、流程表单化、表单信息化、信息智能化的建设要求。

26. 推进内部控制建设融入高等学校各项业务系统，将岗位职责、业务标准、制度流程、控制措施以及数据需求嵌入各项业务系统，通过系统予以固化，确保各项业务活动可控制、可追溯，有效防范违规操作。

27. 加强高等学校信息平台化、集成化建设。做好统筹

规划，避免重复浪费，积极探索打通各类信息系统之间的壁垒，保障高等学校信息系统互联互通、信息共享，实现各类经济活动及相关业务活动的资金流、实物流、信息流、数据流、审批流有效匹配、顺畅衔接；加强数据分析应用，运用大数据技术进行风险研判和预警分析。

28. 加强高等学校网络安全与数据治理。强化账户授权管控要求，鼓励嵌入实时监控和预警模块，建立数据分类分级保护制度，保障网络信息存储安全，以及数据的产生、传输和使用过程中的安全，防止信息泄露和外部网络攻击。

#### （五）强化高等学校内部控制评价与监督。

29. 建立健全内部控制评价办法，定期对内部控制体系建立与实施情况进行自我评价，形成评价报告；高等学校根据需要可以委托第三方机构协助实施内部控制评价，提供内部控制建设服务的第三方机构不得同时为同一高等学校提供内部控制评价服务。

30. 对内部控制评价中所发现的问题，要落实整改责任，及时制定整改措施，不断完善内部控制制度，实现内部控制工作闭环管理。

31. 按照财政部门 and 上级主管部门要求，及时、完整、准确报送内部控制报告，加强内部控制报告审核工作，提高内部控制报告质量。

32. 加强内部控制评价成果应用。鼓励将内部控制评价

结果作为绩效管理、监督问责、年度考核等工作的重要依据，提高广大干部职工对内部控制的重视程度。

33. 完善内部控制监督的联动机制。进一步加强高等学校财会监督工作，将内部控制建立、实施与评价情况与审计、巡视巡察、纪检监察等监督有效联动，充分利用党和国家各项监督体系成果，形成监督合力。

### **三、保障措施**

（一）加强组织领导。各级财政部门要发挥统筹协调作用，加强对高等学校内部控制建设的政策指导及成果分享和应用。各级教育部门和其他主管部门要加强对高等学校内部控制的指导和督促，确保高等学校内部控制建设有效落地。各级财政部门、教育部门和其他主管部门要探索建立有效的反馈与沟通机制，形成工作合力。

（二）持续完善制度。财政部要加强顶层设计，适时修订行政事业单位内部控制规范，完善行政事业单位内部控制报告制度，制定出台行政事业单位内部控制评价办法。省级及以下财政部门、教育部门和其他主管部门要立足地区和行业特点，积极研究制定加强高等学校内部控制建设的具体办法和措施。高等学校要根据学校特点和实际情况，制定完善内部控制手册，持续更新学校内部控制制度。

（三）抓好贯彻落实。高等学校要按照本指导意见确定的总体要求和主要任务，结合本单位实际情况，制定工作方

案，明确任务分工，健全工作机制，加大保障力度，层层压实责任，充分利用信息化手段，积极推动内部控制在本单位的落地见效。

（四）强化监督检查。各级财政部门、教育部门和其他主管部门要按照有关规定和各自职责分工，加强对高等学校内部控制建立与实施情况的监督检查，针对监督检查中发现的内部控制问题和薄弱环节，督促高等学校及时制定整改措施，建立长效机制，持续优化内部控制体系。同时加强监督检查结果应用，推动内部控制与绩效考核、奖惩机制、责任追究等挂钩，确保内部控制体系在高等学校内部见行见效。

（五）加强宣传引导。各级财政部门、教育部门、其他主管部门和各高等学校要加大宣传教育力度，加强政策指导及业务培训，广泛宣传内部控制建设的必要性和重要意义，积极推广内部控制建设的先进经验和典型做法，引导高等学校广大干部职工自觉提高风险防范和权力规范运行意识，为全面推进高等学校内部控制建设营造良好的环境和氛围。