

江苏省教育厅文件

苏教财〔2015〕20号

省教育厅关于省属高校落实财务管理 领导责任严肃财经纪律的若干意见

省属各高校：

党的十八大以来，省属各高校认真贯彻落实中央八项规定、“三严三实”要求和省委十项规定，在加强财务管理、促进内涵发展等方面取得明显成效。但从近年来的巡视、监察、审计和检查发现，省属高校在财务管理方面还存在不少问题，有的问题还相当严重。问题成因主要是财务管理领导责任不落实、管理制度不健全、执行纪律不到位、责任追究不严格。为深入贯彻落实“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”要求，严守党的政治纪律和政治规矩，根据《教育部关于直属高校落实财务管理领导责任严肃财经纪律的若干意见》（教财

〔2015〕4号)精神，现就省属高校落实财务管理领导责任、严肃财经纪律提出如下意见。

一、全面落实财务管理领导责任

高校党委要严肃认真地担当起对学校财务管理工作的领导责任。党委书记要抓好班子，带好队伍，管好自己，做严守财经纪律、廉洁从政治校的表率，带领党委班子全体成员，全面贯彻执行党和国家的财经方针政策及决策部署，坚持不懈贯彻落实中央八项规定及省委十项规定，率先垂范并认真督促党委班子成员认真履行“一岗双责”，系统学习、严格遵守国家财经法律法规，严格按照民主集中制和党委议事规则与决策程序，慎重决定事关学校改革发展稳定的重大财经事项。要强化对资金、资产支配权力运行的制约和监督，切实加强对全体党员干部遵守财经纪律与廉洁从政的教育、监督、检查，真抓真管，使财经纪律真正成为带电的高压线。要严格执行省委省政府出台的有关办公用房和公务用车规定。要积极配合上级主管部门做好总会计师委派工作，并依照《中华人民共和国会计法》规定的资历条件和忠于职守、坚持原则、熟悉业务、廉洁奉公等条件，选好用好财务机构负责人。已经设置总会计师的高校，应严格执行教育部、财政部制定的《高等学校总会计师管理办法》和我省的相关制度，依法保护总会计师的职权不受削弱和侵害，充分发挥总会计师在学校财经工作中的作用，提高财务和资产管理专业化水平，并承担相应的领导和管理责任。大力支持校（院）长和总会计师（或分管财务的校、院长）及财务机构负责人、财务人员依法履行职责，支持

内部审计工作,支持纪检监察部门查处违反财经法律法规和财经纪律问题。

校(院)长是学校的法定代表人,依照国家法律、法规代表学校行使职权,全面承担学校财经工作责任,全面负责学校财务管理工作。校(院)长应严格执行财经法律法规和政策、制度,组织拟订和实施重大决策事项、重大项目安排、大额资金使用(即“三重一大”)、预算安排、重要财经管理制度及信息公开工作,及时组织制定中央和省出台的财经政策制度在本校的实施办法,建立健全全面、系统、规范的财务管理制度及长效工作机制,重视并切实加强财务队伍建设,强化财务管理和内部审计监督,加强国有资产管理,防止国有资产流失。对从巡视、监察、审计、检查和信访举报等渠道发现的问题,应按要求及时组织整改,详细列出“整改清单”和“整改时间表”,确保整改落实到位,并注重结果运用,举一反三,切实防范和纠正一切违反财经法律法规和财经纪律的问题。要定期向学校党委报告重大财经决议执行情况,及时向教职工代表大会报告学校重大财经事项和年度财务工作。

二、建立健全财务管理体制和运行机制

健全财务管理体制。高校应根据《高等学校财务制度》(财教〔2012〕488号)要求,实行“统一领导、集中管理”的财务管理体制,规模较大的学校实行“统一领导、分级管理”的财务管理体制。学校财务机构在校(院)长和总会计师或分管副校(院)长的领导下统一管理学校的财务工作。

规范财务管理决策机制。高校应建立健全党政领导班子、财经管理领导小组（管理委员会）的议事规则，建立完善重大问题集体决策制度、专家论证咨询制度和决策责任追究制度。高校讨论决定、拟定实施重大财经决策时，必须按照“三重一大”决策程序，认真组织缜密论证，必要时应进行专业咨询。学校领导就重大财经事项决策召开集体会议，应做好会议记录，形成规范的会议纪要，实行相应的决策签字负责制。决策过程的原始记录、会议纪要及书面文件等相关资料应一同存档备案。要明确财务、审计、纪检监察及相关业务部门的职责分工，要进一步明晰资金投入的前期论证、执行过程的审核监督、事后的绩效评价等环节的责任边界，形成决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的运行机制。

建立健全财务管理责任制。高校应按校内各管理层级分别建立健全校（院）长、总会计师或分管财务工作的校领导、财务处长、二级单位主要负责人和基层财务人员等若干层级的财务管理责任制。财务管理责任制的内容应贯穿于学校财经工作的全过程，主要包括：日常预算收支、财经管理制度制定与调整、国有资产管理、重大支出项目安排、对外投资、内部控制等。高校经费的各级审批人对经费收入、支出的合法合规性和完整性负直接责任。高校应加强对附属单位和独立核算单位财务工作的监管，并对其财务负责人实行委派制。高校附属单位和独立核算单位的重要经济活动，如财政拨款之外的大额收入、对外投资、重大项目及支出安排、银行贷款、资产处置等应报经学校审定并按规定

程序办理。

三、大力推进内部控制制度建设

加强内部控制制度体系建设。要把建立和完善内部控制制度作为大学治理结构体系的核心内容,作为扎紧制度笼子的关键举措来抓。要按照《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会〔2012〕21号)要求,成立由学校主要领导人牵头、纪检监察财务审计等有关负责人参加的内部控制领导小组,加快推进内部控制制度体系建设。要对照内部控制规范要求,系统梳理学校制度建设情况及存在问题,及时完善相关管理制度。要重点围绕科研经费、国有资产、基本建设、所属企业、财政资金分配使用、政府采购等领域,按照分事行权、分岗设权、分级授权的要求,科学合理设置机构和岗位权责。制定学校各类经济活动和行政事务活动的业务流程,明确各项业务控制环节与相关责任。要按照权责一致、有效制衡的原则,实现决策、执行和监督相互分离。每年进行一次风险评估,检查漏洞,发现问题,及时加以改进,确保制度有效执行。

重视和加强经济合同(合作协议)管理。高校要建立健全经济合同管理制度,对经济合同实施归口管理,明确经济合同的授权审批和签署权限,经济合同的签署人一定要是熟悉相关业务、严格审核把关的明白人。严禁未经校(院)长正式授权擅自以学校名义对外签订经济合同,严禁违规签订担保、投资、借贷、股票买卖和理财产品合同。加强对经济合同订立的管理,明确合同订立的范围和条件。对于利益重大、涉及较高专业技术或法律关

系复杂的合同,应当组织法律、技术、财会等工作人员参与谈判,必要时可聘请外部专家参与相关工作。要建立经济合同归口管理部门与财务部门的沟通协调机制,实现经济合同管理与预算管理、资产管理、收支管理的紧密结合,涉及经济活动方面的合同应当同时提交财务部门作为账务处理的依据。

严格落实基建项目管理规定。基本建设项目决策应执行“三重一大”程序,符合省主管部门批准的校园建设总体规划,严格按照国家、省规定的基本建设管理办法和基建程序办事,严格执行招投标规定。学校基本建设项目立项前,首先必须要落实项目建设资金,并报省教育厅、省发改委审批。未经规定程序批准,学校不得上马新的基本建设项目,学校不得脱离自身财力实际进行基本建设尤其是非基本办学条件的建设项目,债务已临近或达到财政部、教育部规定警戒线的,学校不得提出基本建设项目申请。基本建设项目投资概算经批复后,应严格遵照执行,不得擅自调整建设功能、建设规模、建设标准等。对擅自建设、擅自更改上级批复而上项目、搞建设、借新债的,将追究学校主要领导人的责任。基建财务应按规定纳入学校事业财务核算体系。经批准实施的基本建设项目严格实行工程款支付“两支笔”会签制度,按照年度计划拨付建设资金。学校大中型建设项目,应按规定实施全过程审计。在建工程已可交付使用时,应当及时按照有关规定办理工程竣工财务决算和资产交付使用手续。

四、切实加强预算管理和绩效考评

全面加强预算管理。要严格遵守《中华人民共和国预算法》,

坚持依法理财，规范理财行为，实施全面规范、公开透明的预算管理制度，学校内各部门、各单位的所有收支必须统一纳入学校预算。预算编制应遵循“统筹兼顾、收支平衡、勤俭节约、量力而行、讲求绩效”的原则。要结合国家和省财政支出政策、学校事业发展需要和财力可能，科学编制学校发展规划和经费预算，确保事业发展规划与财力相匹配。要据实填报学校教职工、学生、资产等预算编制基础数据，严禁套取财政资金。要切实加强预算执行管理，重点做好各类重大专项和科研项目的预算执行工作，提高预算执行效率，有效降低财政拨款结转结余资金规模。要强化预算约束，严格执行批准的预算，严格控制预算追加和调整事项，不得发生未列入预算的经费支出。

完善绩效考评制度。要按照“花钱必问效，无效必问责”的原则与要求，大力推进“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有运用”的管理模式。进一步完善绩效考评机制，开展事前、事中、事后全过程的绩效管理，特别要加强对中央和省级重点专项的资金管理和绩效考评工作，每个预算年度结束后各校都要认真做好专项资金使用自我评价工作。积极构建以绩效为导向的资源配置机制，推行财政拨款与经费绩效考评结果相结合的财政拨款机制，对绩效显著的项目，在安排下一年度经费时予以倾斜；对执行效率低、绩效较差或违规使用资金的项目，在安排下一年度经费时应予以减少或不再安排，并追究其相关部门的责任。

五、严格规范收入和支出管理

依法组织收入。行政事业性收费应当严格执行国家和省规定的收费范围和标准，不得擅自设立收费项目或提高收费标准。学校所有收入必须全部纳入学校财务，统一核算，集中管理。要严格执行“收支两条线”管理规定，按规定上缴国库或财政专户的资金，应及时足额上缴，不得隐瞒、截留、挤占、挪用、坐支或者私分。坚决禁止以任何形式和理由设立“账外账”或“小金库”。要建立健全票据管理制度，财政票据、税务发票等各类票据的申领、启用、核销、销毁均应履行规定手续。要按照规定设置票据专管员，建立票据台账，做好票据的保管和序时登记工作。

严格支出管理。高校必须将各项支出全部纳入学校预算，建立健全支出管理制度。各项支出必须严格执行国家和省有关财务规章制度规定的开支范围及开支标准，明确审批、审核、支付等支出各关键岗位的职责权限，明确支出报销流程。严格执行国库集中支付和政府采购等有关规定。严禁违规将财政资金从国库转入本单位其他账户或所属下级单位账户。严禁虚列支出。依法加强各类支出凭证、票据的审核把关，不得违反规定转让、出借、代开、买卖财政票据、税务发票等票据，不得擅自扩大票据适用范围。要严格执行党的十八大以来国家和省出台的有关厉行节约的各项规定，不得超标准超范围发放津贴补贴，严格控制“三公经费”支出，严格执行会议费、培训费、差旅费等经费管理办法，严禁在风景名胜区召开会议、违规转嫁或摊派费用以及借会议培训之名组织会餐、安排宴请、公款旅游等。严格控制一般性支出。加快推进公务卡制度改革，逐步实行无现金结算。严格执行国家

税收政策，依法纳税。

六、严格管好科研经费

高校应按照《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》（国发〔2014〕11号）、《省政府关于深化省级财政科研项目和资金管理改革的意见》（苏政发〔2015〕15号）和《江苏省省属高校科研经费管理办法》（苏教规〔2013〕4号）等文件要求，加快建立适应科技创新规律、职责清晰、监管有力的学校、院系、项目负责人三级科研经费管理体制，落实各级管理责任。科学合理地编制科研项目预算，完善评估评审工作机制，统筹考虑可能从不同渠道获得的资金情况，实事求是地按照需要申请各类财政资金支持。学校获取的各类科研经费要全部纳入学校财务统一管理，集中核算，专款专用，结题的项目应及时结账。要严格执行科研项目预算与合同，规范支出管理，严禁编造虚假合同、编制虚假预算、使用虚假票据套取科研资金，严禁购买与科研项目无关的设备、材料等，严禁虚报冒领或者违规发放“三助”津贴、劳务费和专家咨询费。严禁将科研经费在合同（任务书）约定之外转拨、转移到有关关联关系的单位或个人。

七、全面加强国有资产管理

规范国有资产管理。要树立“像管理资金一样管理资产”的理念，按照“统一领导、归口管理、分级负责、责任到人”的原则，建立专门机构归口统一管理学校所有资产。资产管理应当与预算管理、财务管理、绩效管理相结合，资产配置应统筹考虑存量资产、实际需要和财力可能，加强论证，从严控制。资产使用应首

先保障教育事业发展的需要，确需对外投资、出租、出借的，应当加强合法合规审核和监管，履行报批报备手续，做好风险控制和跟踪管理，确保国有资产安全。建立健全固定资产管理制度，严格资产购置、使用、保管、清查、处置等环节的审批程序。要规范和加强无形资产管理，高校财务、资产管理及科研部门应对本校无形资产的开发、利用、转让以及收益分配进行严格的检查监督，防止无形资产流失。非经营性固定资产转经营性资产，要进行科学、严密的可行性论证，按照有关规定严格审批，确保资产的安全、完整。要充分利用高校资产信息管理系统，做好资产的统计、报告、分析工作，实现对资产的动态管理。

规范政府采购管理。要严格执行《政府采购法》、《政府采购法实施条例》和《江苏省省级预算单位网上商城采购卡管理试行办法》（苏财库〔2015〕号54号）等各项规定。科学编制政府采购计划和采购预算，严格执行经费支出和资产配置标准，不得无预算超预算采购。按规定确定采购方式，执行采购程序，对达到公开招标限额标准的项目，必须实行公开招标，严禁拆分项目规避公开招标。认真执行批量集中采购相关规定。要进一步规范评审专家抽取、采购信息发布、采购方式变更和进口产品采购等工作。严禁在采购活动中违规收受回扣、手续费等。加强对采购需求、采购效果的管理，提高资金使用效益。推进政府采购管理信息系统建设，对采购预算、采购程序、采购结果实施动态监管。

强化对所属企业国有资产监管。高校应按照《中共中央国务

院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》（中发〔2015〕8号）要求，逐步实现高校与下属公司剥离，今后高校原则上不再新办企业。在国家有关剥离具体方案出台前，学校要按照教育部《关于进一步规范和加强直属高等学校所属企业国有资产管理的若干意见》（教财〔2015〕6号）要求，依法依规办理企业国有资产报批报备手续，规范国有产权转让行为，防范国有资产流失。学校要以管资本为主加强对所属企业国有资产的监管。加强企业负责人薪酬待遇管理。加强企业经营业绩考核，加大考核结果应用。规范高校领导干部在所属企业兼职任职，严格按照《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》等有关规定执行。校办产业必须按照国家有关法规从事生产经营活动，进行严格的成本核算，切实提高国有资本收益。

严格控制对外投资。高校的对外投资（包括对校办产业的投资）应当根据国家有关规定，经过严格、科学的可行性论证和专家评议，经学校领导集体讨论决策，并按规定报主管部门和财政部门批准后实施。不得使用财政拨款及其结余进行对外投资，不得从事股票、期货、基金、企业债券等投资。学校要加强对投资项目的追踪管理，及时、全面、准确地记录对外投资的价值变动和投资收益情况。建立责任追究制度，对对外投资中出现重大决策失误、未履行集体决策程序和不按规定执行的，应当追究相应的责任。

八、切实加强财务队伍和信息化建设

努力提升财务专业化水平。高校要高度重视财会队伍建设，充分尊重财务工作的专业性、特殊性，将财会队伍建设纳入学校专业人才培养规划，切实提高专业化水平。要按照《会计法》和《行政事业单位内部控制规范（试行）》不相容岗位相分离和相互制衡的要求，配齐配足财会人员，有计划地补充骨干力量充实管理队伍，防止出现人员断层现象，配备的财务、资产等部门负责人应具有相关专业背景。学校所有财务人员必须按《会计法》要求持有会计人员上岗资格证书。要采取切实措施，进一步优化财务队伍结构，提升财务队伍专业化水平。科学制订财务骨干人才培养培训方案，支持财务人员参加继续教育。加强学校财会队伍党风廉政建设、工作作风建设和财务部门文化建设，建设一支业务精湛、视野开阔、作风过硬的教育财务队伍。

加快财务管理信息化建设。高校要做好财务管理信息化的顶层设计，系统开发会计核算、财务监管、决策支持、财务公开、接受监督的统一技术平台。要加强学校内部信息系统之间的互联互通与信息共享，提高学校管理信息化水平。要做好财务管理信息化人才队伍建设，保障财务信息系统的安全、高效、稳定运行。做好信息安全和保密工作，根据国家信息安全等级保护的要求，完善信息系统综合防护体系建设。

九、强化财经纪律约束与责任追究

严格遵守财经纪律。高校要按照中央和省委、省政府的要求，树立强烈的法治观念，把守纪律、讲规矩摆在更加重要的位置，增强红线意识和底线思维，严守“四条底线”，即法律底线、政策

底线、纪律底线和道德底线。要坚持问题导向，坚决纠正违反财经纪律的行为，切实加强对本单位执行财经纪律情况的自查和对下属单位的检查，自觉维护财经纪律的严肃性。

严格监督问责。高校要建立领导班子重大事项决策全程纪实、责任倒查追究及纠错纠偏制度。财务制度和财经纪律执行情况应作为高校内管干部经济责任审计的重要内容。对存在违法违规违纪行为的高校，省教育厅将采用约谈、责令整改、通报批评、公告、追回财政资金、1-3年内禁止申报相关财政专项资金等措施，依法依规依纪处理。对违反财经纪律的行为，将按照《中国共产党纪律处分条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》《财政违法行为处罚处分条例》等规定严肃处理。对财务管理责任落实不到位，发生顶风违纪，出现窝案、大案、要案和重复性案件的单位和部门，坚持“一案双查”，既追究当事人责任，又倒查追究相关领导责任，包括主体责任和监督责任。

十、加大信息公开力度

加快实施“阳光财务”。高校应严格执行《高等学校信息公开办法》（教育部令第29号）和《江苏省教育厅关于做好我省高校财务信息公开工作的通知》（苏教财〔2013〕15号），定期主动公开预决算信息，不断扩大公开范围，细化公开内容。高校收费项目、依据、标准与投诉方式；资产与财务管理制度；仪器设备、图书、药品等物资设备采购和重大基建工程的招投标以及学生奖助学金、学费减免、助学贷款与勤工俭学的申请、发放情况和管理规定，公务出国情况等应及时在校园网公开，主动接受

广大师生员工和全社会的监督，确保高等学校财务信息的透明度。建立健全依申请公开工作机制，依法依规做好财务信息依申请公开工作。各类专项及科研项目承担单位应当在学校内部公开项目立项、主要研究人员、资金使用、大型仪器设备购置等情况，接受内部监督。

省属各高校应根据本文精神，结合实际，制定本校实施办法，并在2016年1月底之前报省教育厅备案。省属各中等专业学校参照执行。



抄送：省财政厅、省审计厅，市县教育局。

江苏省教育厅办公室

2016年1月6日印发
