

# 山东省教育厅 山东省财政厅

鲁教财字〔2021〕14号

---

## 山东省教育厅 山东省财政厅 关于加强高等学校财务治理的意见

各高等学校：

为全面提升高校财务治理现代化水平，更好服务和促进高等教育高质量发展，现就加强我省高等学校财务治理提出以下意见：

### 一、充分认识**加强财务治理**的重要性紧迫性

财务治理是高校内部治理的基础和重要支柱，是现代大学制度建设的关键环节，事关学校改革发展全局。全面加强和改进高

校财务治理，是统筹推进高水平大学和学科建设的必然要求，是有效激发高校办学活力、增强经费筹措能力的内在需要，是优化资金资源配置、提高资金使用绩效的重要手段。各高校要充分认识加强财务治理的重要性紧迫性，主动适应新时代新形势新要求，坚持党的领导、坚持依法理财、坚持全员共治、坚持绩效导向、坚持底线思维，切实落实主体责任，全面提升财务治理体系和治理能力现代化水平，为高等教育高质量发展提供有力支撑。

## 二、完善财务治理责任体系

（一）健全决策机制。学校党委是高校财务治理的最高决策机构，审议决定学校重要财经制度建设、预决算报告和预算调整、重要资源配置和资产债务处置、重大项目立项、大额资金使用、薪酬体系和收入分配等重大财经事项。在国家统一财经规章制度框架下，学校党委为推动事业发展，结合学校实际做出的创新性决策和改革举措，可作为审计等监督检查的依据。学校党委要严格执行议事规则和决策程序，审议决定重要事项前应充分听取相关咨询委员会意见，进行合规性审查和风险评估，必要时征求主管部门和财政、审计等部门的意见。在学校党委统一领导下，建立分级决策机制，明确各级决策事项、权限和标准，提高决策效率。民办高校涉及重大经济事项的，董（理）事会在作出决定前，要征得学校党委同意。

（二）完善执行机制。校长要切实担负起财务治理执行第一责任人的职责，在党委领导下全面负责学校财务治理。分管校领

导或总会计师是高校财务治理执行工作的专职负责人，协助校长开展财务治理日常工作。学校财务部门具体负责财务治理执行工作，向党委报告重大财经事项执行情况，向教职工代表大会报告学校年度财务预算安排及执行情况。二级学院、校内各部门单位负责人及项目负责人对本单位、项目的经济行为承担主体责任，并对其真实性、合规性、有效性负责。

（三）强化监督机制。落实党委审计委员会制度和校内巡察机制，发挥内部审计、纪检监察的监督作用。切实发挥财会监督职能，构建财会监督与审计监督、纪律监督等联动协作机制和信息共享机制，凝聚监督合力。加大财务公开力度，有效发挥师生员工的民主监督作用。严格落实监督问责制度，强化监督结果运用，对监督发现的问题，依规依纪依法追究有关单位和人员的责任。

### 三、深入推进全面预算管理

（四）加强预算刚性约束。学校各项收支应当全部纳入部门预算，统一管理、统一核算，切实编实编细预算。要按照应编尽编、完整规范原则，编制收入预算；按照量入为出、收支平衡、突出重点、勤俭节约原则，编制支出预算，不得编制赤字预算。要强化预算执行管理，突出预算刚性约束，严格按照预算确定的支出项目、范围、标准和时间执行，早谋划、早决策、早支出，从严控制预算调整事项，切实避免预算和执行、预算和决算“两张皮”现象。要按照事业发展规划与学校财力相匹配原则，科学

编制三年中期财政规划，强化中期财政规划对年度预算的约束性和指导作用。加强预算一体化系统应用和基础信息管理，确保预算编报数据真实、完整、准确。

（五）做实项目库管理。将项目作为预算管理的基本单元，做实做细校内项目库，对项目研究谋划、评审论证、入库储备、排序优选等进行规范化、程序化管理，充分发挥项目库对预算的约束和支撑作用，未入库项目原则上不予安排预算。健全项目入库评审机制，细化明确项目立项依据、支出内容、资金需求、绩效目标、实施期限等。建立项目库滚动管理机制，实行常态开放、动态储备，根据项目条件形势变化及时优化调整。纳入项目库储备管理的项目应完成可行性论证、实施计划制定等前期工作，做到预算一经批准即可实施。

（六）推进支出标准体系建设。高校要增强成本意识，根据不同学科专业特点、二级学院办学性质和各部门业务特点，分级分类确定运行成本构成要素，科学设置成本核算体系和账簿体系，积极开展运行成本核算。充分发挥支出标准在预算管理中的基础支撑作用，合理确定公用经费支出标准，分院系、分部门编制资产配置标准，加快推进后勤服务标准、学生资助标准、项目支出标准建设。以成本管控为导向建立校内资源有偿使用机制和成本分担机制，全面提高资金使用效益。

#### **四、主动开源拓展筹资渠道**

（七）全面增强筹资能力。高校要树立广开财源的理念，正

正确处理学校与政府、社会、市场之间的关系，充分发挥学科优势、科研优势、人才优势，主动服务国家重大战略和区域经济社会发展，加强校地、校企合作，推进科教、产教融合，做大做强科研服务和成果转化、社会培训、咨政咨询等，多渠道增加收入来源。充分发挥校友会、基金会作用，广泛吸引社会捐赠。切实按照规定的项目和标准落实各项收费政策，有效筹集收费收入。大力盘活闲置资产资源，挖掘释放内部潜力，提高使用效益。

（八）建立目标责任制度。高校要科学合理制定年度收入总体目标，并根据二级学院办学性质和各部门业务特点进行分解细化，下移理财重心，明确各项收入的责任单位和具体任务，层层建立目标责任制和考核机制，完善薪酬分配办法和奖惩激励制度，充分调动各基层单位开源增收积极性，推动“学校办学院”向“学院办学校”转变。对各责任单位经济行为实施严格监管，除财政拨款、政策性收费外，其他经济行为都须以学校名义签订有效经济合同，确保收入合法合规。

## 五、大力调整优化支出结构

（九）积极稳妥安排人员经费支出。高校要编实编细人员经费支出预算，并确保资金充足，保障工资及时足额发放。绩效工资水平和人员经费总量应与学校办学层次水平、财务承受能力相匹配。健全完善与岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密联系的绩效工资分配机制，优化人员支出结构，突出业绩和贡献导向。对高层次人才的薪酬分配要充分体现知识、技术等创新要素价值，

并同步健全约束机制、退出机制和考核奖惩措施。统筹人员经费安排，避免重复奖励、重复发放。

（十）聚焦重点加大内涵建设支出。扎实做好中央及省委、省政府重大决策部署和重点项目的财力保障，集中力量办大事。聚焦内涵建设，稳步加大对人才培养、教学科研、学科建设、师资队伍等方面的投入力度，逐步提高支出占比。落实科研经费“放管服”政策，充分释放创新活力，调动科研人员积极性。对高层次人才引进要坚持尽力而为、量力而行。严格控制校区扩建、异地办学，严禁超越财力可能搞建设、铺摊子、上项目。

（十一）厉行节约控制行政后勤支出。学校行政运行实行标准化、定额化管理，不折不扣落实过紧日子要求，严控一般性支出。推行后勤服务智能化、信息化，降低管理成本，避免闲置浪费；实行水电暖等日常消耗支出分户计量，将支出责任分解落实到各部门。响应节能减排号召，积极创建节能校园、生态校园。

## 六、全面实施预算绩效管理

（十二）构建全方位管理格局。高校要推进整体绩效管理，赋予校内各二级学院、部门更多的管理自主权，以预算资金为主线，从运行成本、管理效率、履职效能等方面，综合衡量二级学院、部门整体绩效和核心业务绩效。要将学校各项政策和项目全面纳入绩效管理，聚焦过程、产出、效益等关键指标，评价项目实施和资金使用效果。健全管理制度体系，明确事前评估、目标编制、运行监控、绩效评价、结果应用等工作流程，强化机构、

人员等组织保障，促进预算绩效管理制度化、规范化。

（十三）完善全过程管理链条。高校要构建事前、事中、事后“三位一体”预算绩效管理闭环系统，对新出台重大政策、重点项目开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、目标合理性、方案可行性、经费可能性，并将评估结果作为预算安排的必备条件。合理设置绩效目标，不得明显拔高或矮化目标设置，因预算调整或政策变化等客观因素影响预期绩效的，学校要及时按规定进行目标调整。对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，及时发现和纠正问题。全面实施绩效自评和重点评价，客观评判绩效目标完成情况，评价结果作为资源配置、政策调整和管理改进的重要参考。

（十四）完善全覆盖管理体系。高校要将所有经济事项都纳入预算绩效管理。在收入方面，重点关注收入目标完成情况、创收收入成本效益、创收激励政策效果；在支出方面，重点关注预算资金使用效益、资源配置效率、支出规范性，特别是重大政策、重点项目的实施效果。切实加强非学历教育、合作办学、所属企业、附属医院等领域的绩效管理，指导所属独立法人单位实施绩效管理，并将实施情况作为学校考核评价依据，推动独立法人单位发展与学校发展有效衔接。

## 七、加强经济活动风险管控

（十五）强化风险排查管控。高校要定期分析研究学校财务状况，建立财务风险预警机制。高度重视与市场主体联系紧密的

后勤、资产、采购、招投标、基建、继续教育、科技成果转化、对外合作、附属医院、所属企业等领域的风险点，建立风险定期评估机制，制定风险防范和管控措施。建立健全合作办学、对外投资、科研合作等项目退出机制，切实维护学校利益。严格控制债务规模，未经审批不得新增银行贷款，债务率在60%以上的高校，要从严控制贷款规模和成本，防范财务风险。高校不得新增除银行贷款、地方政府专项债券之外的其他类型债务，严禁利用或变相利用流动资金贷款发放人员经费。

（十六）推进内控体系建设。高校要紧盯核心业务和关键环节，构建岗位设置、权责分配、业务流程等方面相互制约、相互监督的制衡机制，全面加强关键领域和薄弱环节治理，要将学校党委决策事项等重大事项纳入内控体系，实现对学校经济活动的全过程、全方位控制。逐步建成与学校治理体系和治理能力现代化相适应的，权责一致、制衡有效、运行顺畅、执行有力、管理科学的内部控制体系，实现用制度和系统管人管钱管事。

（十七）加大财务公开力度。坚持“公开为常态，不公开为例外”，及时按规定向社会公开预决算、财务报告、收费、绩效管理等信息，有效回应各方关切，提高财务治理透明度。推进校内财务信息公开，明确信息公开内容、范围和形式，建立健全财务工作向教职工代表大会报告制度，主动接受师生员工监督。

## 八、加快推进财会队伍建设

（十八）加强财务机构建设。高校财务、资产、招标采购等内设部门，作为学校财务治理的专业机构，应当分工明确、责任清晰，工作中要协同联动、密切配合、共同发力。高校要根据财务治理需要，积极整合部门职责，强化归口管理，避免分散和多头管理，切实提高治理效能。在财务部门中单设机构（岗位）专门负责学校绩效管理工作。以服务决策为导向，推进财务信息系统与资产、基建、教学、科研、人事、学生、合同管理等业务信息系统的对接，打破“信息孤岛”，建立与财务治理现代化相适应的业财一体化信息系统。

（十九）重视人员选拔配备。高校要落实总会计师制度，落实财务、资产、内部审计等部门人员专业化要求，原则上按照教职工人数 1.5-3%的比例和不相容岗位相分离原则配齐配足在编财会人员，并建立财会人员定期补充机制，后勤等部门的关键岗位也要安排一定数量在编财会人员。财务机构负责人原则上应具有财务、会计、经济、管理专业背景，一般具有 3 年以上财经、会计、审计、资产等管理岗位工作经历。积极推进省属高校间总会计师、财务机构负责人选拔任用和交流任职机制。

（二十）健全约束激励机制。高校要加强对财会人员的监督管理，督促财会人员严守职业道德、坚守法律底线、依法依规履职。要在职称晋升中向财会人员倾斜，评审标准注重业绩考核，要与教学科研及其他教辅人员区分开来，可参照省财政厅制定的评审标准执行或直接委托省财政厅评审，通过单设指标、单设标

准、单设系列等方式，确保财会人员在高级职称岗位评聘中占一定比例。要定期组织财会人员学习培训和继续教育，支持财会人员参加注册会计师考试、高端会计人才培养工程等全省选拔性学习活动，支持财会人员开展与财务管理有关的科研活动，对新入职财会人员做好入职培训。积极推荐财会人员参加主管部门组织的挂职锻炼及巡视、审计、检查等专项活动。有计划、有针对性的安排财会骨干人员在学校不同部门和岗位之间轮岗交流。

山东省教育厅      山东省财政厅

2021年12月28日

---

抄送：各市教育（教体）局、财政局。

---

山东省教育厅办公室

依申请公开

2021年12月28日印发

---

校对：陈原

共印60份