

附件

江苏省中小学（含幼儿园）基本建设 廉政风险防控手册

江苏省教育厅

2017 年 12 月

前 言

按照中央、省委决策部署，全面贯彻落实党的“十九大”、十八届中央纪委七次全会、省十三届纪委二次全会和习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕教育事业发展的实际，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，以规范和监督权力运行为核心，以岗位风险防控为基础，以加强制度建设为重点，着力构建风险清、定位准、责任实、制度明、受监督、好问责的廉政风险预警防控体系，扎紧织密制度的笼子，不断提高预防腐败工作科学化、制度化和规范化水平，推进我省中小学校基本建设持续健康发展。

为进一步强化中小学（含幼儿园，下同）基本建设规范管理，织密扎紧制度牢笼，推进中小学基本建设廉政风险防控工作，省教育厅组织有关专家，分析研判中小学基本建设领域的防控重点和关键环节，并以基本建设项目的建设流程为主线，对可能产生的廉政风险点进行逐一梳理，明确提出每个廉政风险点防控措施，编印了《江苏省中小学（含幼儿园）基本建设廉政风险防控手册》（以下简称《防控手册》）。

各地、各中小学在基本建设过程中要严格遵循《防控手册》的工作要求，不断总结经验，创新防控措施，建立健全工程优质、资金安全、干部廉洁、群众满意的基本建设廉政风险防控长效机制。

目 录

（一）结构说明.....	4
（二）标示说明.....	4
（三）应用说明.....	5
二、中小学校基本建设项目总流程图.....	6
三、各工作内容流程图、廉政风险点及防控措施一览表...	7
（一）立项审批.....	7
（二）勘察设计.....	9
（三）项目报建.....	11
（四）工程招标.....	13
（五）合同管理.....	16
（六）质量控制.....	18
（七）安全管理.....	20
（八）工期控制.....	22
（九）变更控制.....	24
（十）竣工验收.....	26
（十一）资金管理.....	28
（十二）结算、决算、审计.....	30
（十三）资产交付.....	32

一、使用说明

（一）结构说明

《防控手册》以中小学基本建设项目周期为主线，按照基本建设工作流程，逐一排查项目建设各环节中的廉政风险点，标示风险等级，提出防控措施。

主要内容分为三部分：

第一部分：使用说明，包括手册的结构说明、标示说明和应用说明。

第二部分：中小学基本建设项目总流程图，涵盖前期工作、施工过程管理、资金资产和决算审计管理 3 个阶段，共计 13 项工作内容。

第三部分：各工作内容流程图、廉政风险点及防控措施一览表，防控措施与廉政风险点并非完全一一对应，一项防控措施可能对应多个风险点，多项防控措施也可能对应一个风险点。

（二）标示说明

为了突出重点和便于区分，廉政风险点及防控措施一览表中采用不同符号对风险点进行标示。针对风险点，根据权力的重要程度、权力行使的频率、自由裁量权的大小、腐败现象发生的概率及危害程度等因素，廉政风险分为“高”、“中”、“低”三个等级，分别用“★★★”、“★★”、“★”进行标示；未标示的，为一般风险。

（三）应用说明

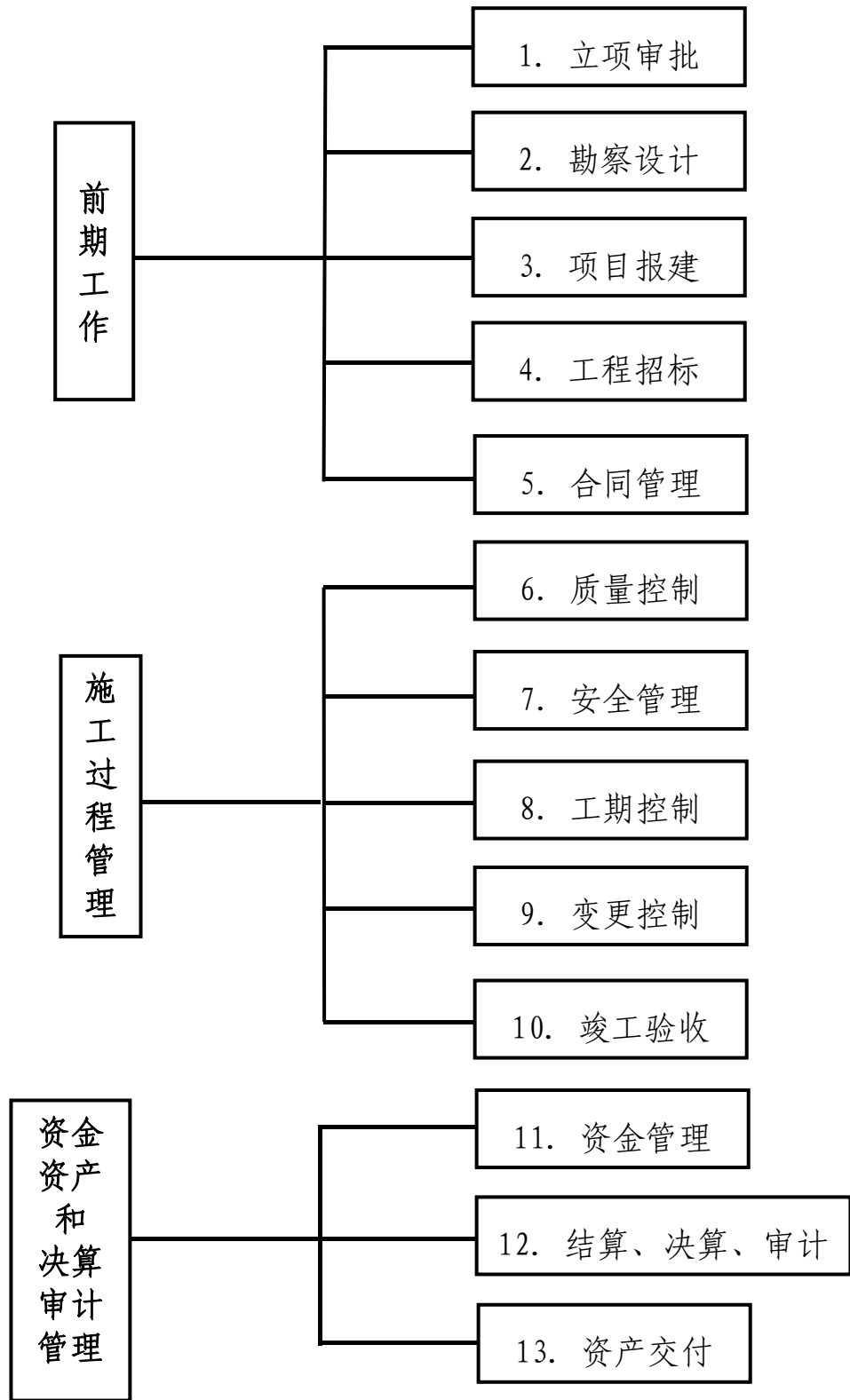
1. 适用范围

本手册适用于中小学基本建设领域，维修工程廉政风险防控可参照本手册执行。各地可能因机构设置和责任分工有所不同，在具体应用时应进一步明确每个风险点的防控责任主体。

2. 应用方式

本手册提供了廉政风险防控的基本框架，各主体单位应在此基础上按照防控措施要求，结合实际进一步细化和完善相关规定，建立健全对责任事项和责任主体追究相关制度，使基本建设廉政风险防控工作更具有针对性、操作性和实效性。

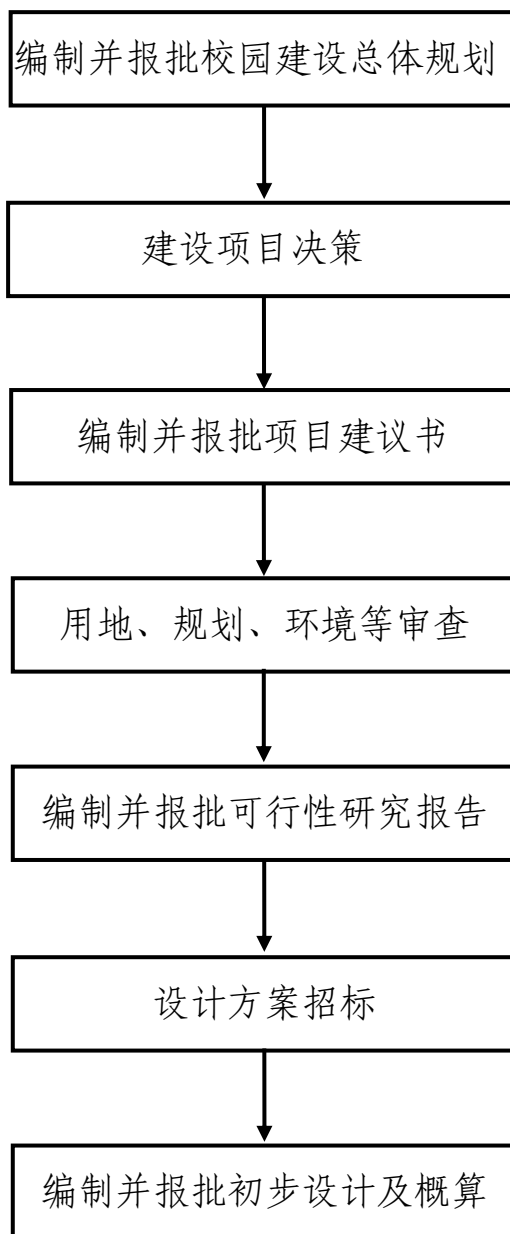
二、中小学校基本建设项目总流程图



三、各工作流程图、廉政风险点及防控措施一览表

（一）立项审批

1. 立项审批流程图

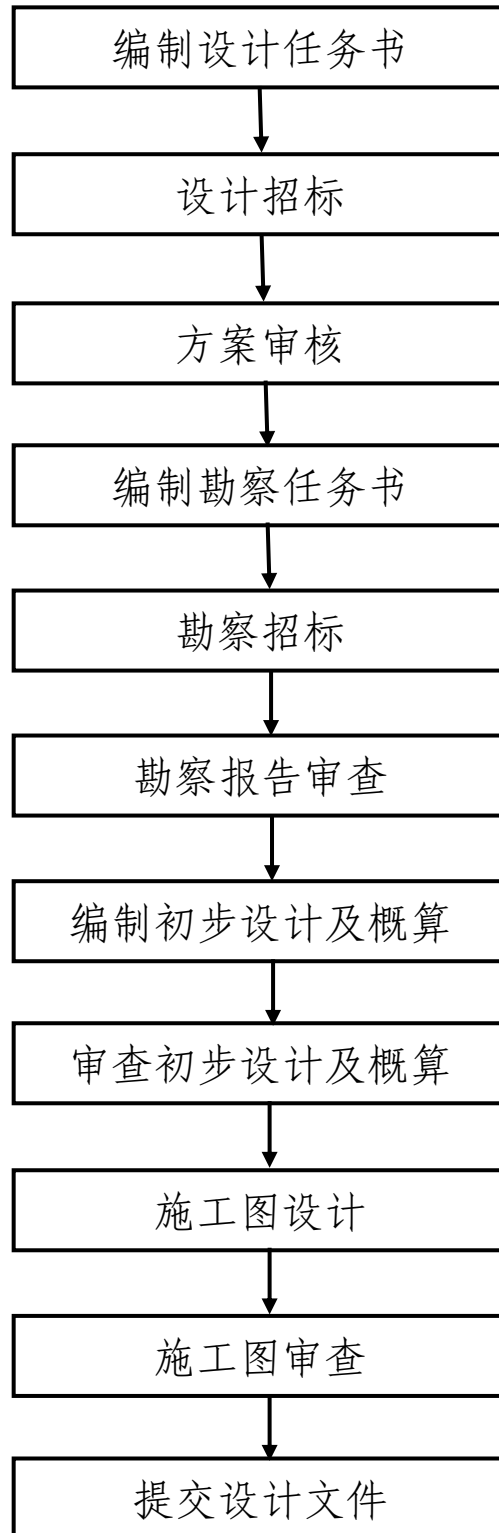


2. 立项审批廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
立项审批	校园建设总体规划	校园建设项目前期缺乏有效论证	★★	科学论证，集体决策，严格执行“三重一大”制度
		校园建设规划未经集体决策	★	
		校园建设规划未按要求进行公开	★	
		校园建设规划未经教育主管部门审批	★	
	项目建议书	建设项目与校园建设总体规划不符	★	
		建设项目未按基本建设程序报批	★	
		项目建设未经集体决策	★	
		未按国家要求选择相应资质的单位编制		
		文件编制深度不够		
	项目可行性研究报告	报批前未完成环保、交通、社会稳定、节能等项目评估	★	严格按照程序进行各类评估
		可研报告确定建设或投资规模超过项目建议书批复规模的比例不符合国家有关规定时未经集体决策并履行相关手续	★	经集体决策并及时履行相关调整手续
		未按国家要求选择相应资质的单位编制		严格按照国家规定
		文件编制深度不够		严格按照编制要求
	项目初步设计及概算	未按国家要求选择相应资质的单位编制	★	严格按照国家规定
		未按可研批复编制设计任务书	★	严格执行国家关于建设工程勘察设计的法律法规
		未按设计任务书设计方案	★	严格执行国家关于建设工程勘察设计和投资管理的法律法规
		项目初步设计及概算编制机构不具备相应资质。		
		项目初步设计或概算文件深度不够		
		初步设计建设规模或概算规模超过可研报告批复规模的比例不符合国家有关规定时未经学校集体决策并履行相关手续	★	

（二）勘察设计

1. 勘察设计流程图

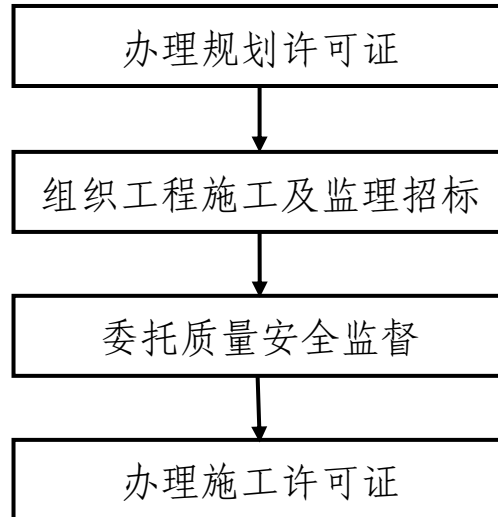


2. 勘察、设计廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
勘察、设计	编制设计任务书	设计任务书编制不全面，未达到国家规定的深度要求		严格执行可研批复，设置审核环节。
		设计任务书编制与可研批复规模、标准不一致	★	
	设计招标	设计单位选择办法未向主管部门报备，未在规定范围内公开	★★	严格执行行业资质相关管理规定；严格审查资质文件。
		设计单位资质不符合要求	★	
		有意肢解、缩小工程规模规避招标，直接签订设计委托合同。	★★★★	严格执行《招标投标法》
		直接签订设计委托合同（非特定领域）	★★★★	
		选择有利益关系的潜在投标人参与竞标。	★★★★	
	方案审核	设计方案不符合设计任务书要求	★	1. 设置审核环节； 2. 设计方案报规划部门审批。
		擅自提高设计标准，方案中故意埋下变更伏笔	★★	
	编制勘察任务书	勘察任务书不符合勘察规定要求，有意扩大勘察范围。	★	按规定编写审核勘察任务书
	勘察招标	勘察单位选择办法未向主管部门报备，未在规定范围内公开	★★	1. 严格执行行业资质相关管理规定；严格审查资质文件； 2. 严格执行《招标投标法》。
		勘察单位资质不符合要求	★	
		直接签订勘察委托合同（非特定领域）	★★★★	
		选择有利益关系的潜在投标人参与竞标。	★★★★	
	勘察报告审查	勘察报告内容不全面	★	严格执行勘察设计规范，加强报告审查验收
	初步设计施工图设计	对设计图纸审查把关不严；	★★	1. 实行初步设计和施工图设计专家审查制度； 2. 严格按合同进行设计管理； 3. 建立健全设计管理制度。
		设计预算超概算，概算超估算	★★	
		授意选用有利益关系厂家的设备和材料	★★★★	
		不按合同约定支付设计费。	★★	
	施工图审查	未通过消防、人防、防雷等专项审查。	★	严格执行相关管理规定

(三) 项目报建

1. 项目报建流程图

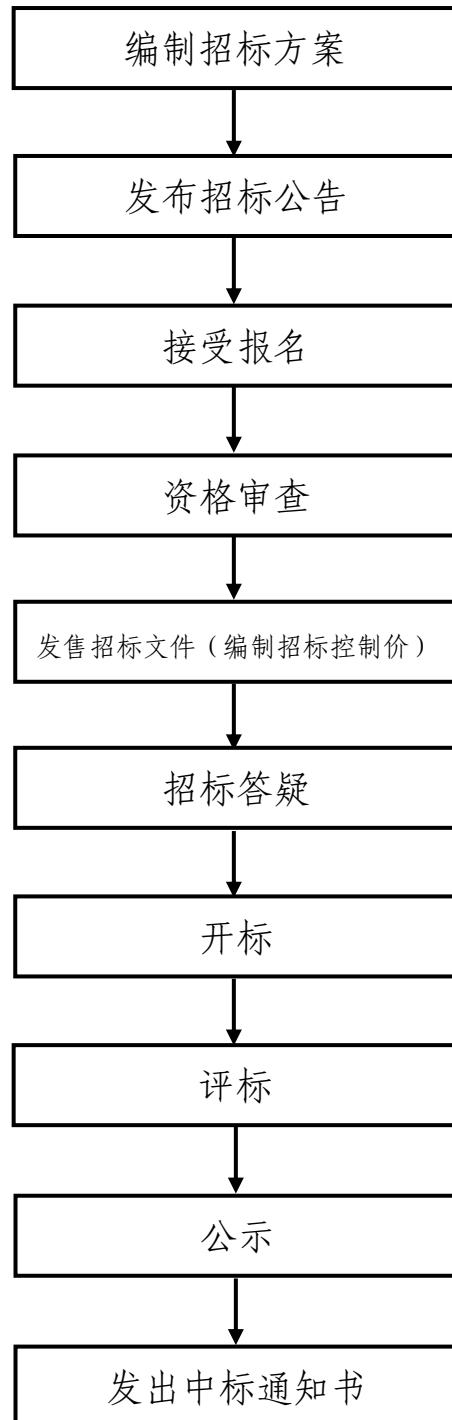


2. 项目报建廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
项目报建	办理规划许可证	未按规定办理规划许可证		严格依法依规办理报建手续
	委托质量安全监督	未按规定办理质量安全监督手续		
	办理施工许可证	未按规定办理施工许可证		

（四）工程招标

1. 工程招标流程图



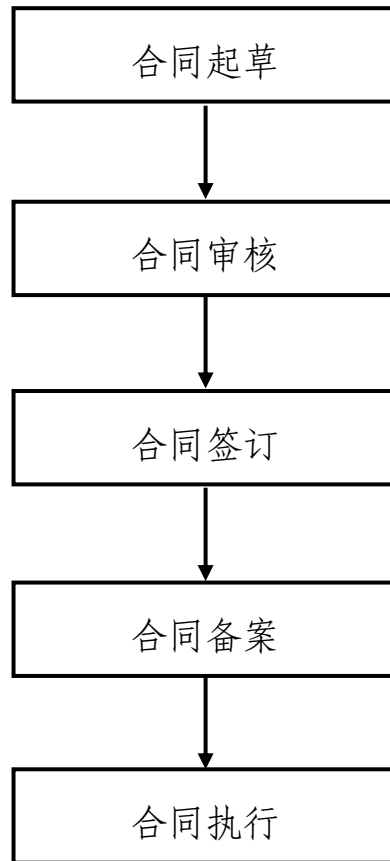
2. 工程招标廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
工程招标	编制招标方案	应招标而不招标，或规避招标	★★★★	1. 严格执行招投标管理制度； 2. 建立招标方案审核机制； 3. 建立健全招投标监督机制。
		将项目拆解规避招标	★★★★	
		未经有关部门核准邀请招标	★★★★	
		违规设置不合理的条件，排斥潜在投标人	★★★★	
	发布招标公告	应当发布公告而未发布	★★★★	1. 严格执行招投标管理制度； 2. 公告发布前需向招标监督机构备案。
		发布招标公告不符合有关规定，未在教育主管部门官方网站或校园网发布招标事项信息。	★★	
	报名	人为因素干扰投标报名	★★★★	推行网上公开报名，排除人为干扰。
		超时接受报名	★★	
		透露投标人信息	★★	落实招标保密制度
	资格审查	未按资格审查条款审查资格	★★★★	1. 建立监督复核机制； 2. 要求投标人提供基本账户信息及资质原件。
		投标企业挂靠、借用资质。	★★	
	发售招标文件	泄露购买招标文件单位信息	★★	1. 落实招标保密制度； 2. 建立完善工程量清单审核机制； 3. 加强对招标代理机构的管理。
		未按规定进行工程量审核	★★	
		向特定投标人泄露潜在投标人的信息	★★	
	招标答疑	对招标文件的说明或解释，不通知或不及时通知所有招标文件收受人。	★★	招标文件发布后产生招标文件的实质性改动，需以书面形式备案，并以书面形式发送给所有招标文件收受人。
	开标	未检查标书密封情况		规范开标操作程序
		未按法定标准开标	★	
	评标	授意围标、串标，帮助特定投标人中标。	★★★★	规范开标操作程序，规范评标过程
		擅自改变评标标准和办法	★★	经集体研究，并报主管部门备案
		非法干预、影响评标过程和结果	★★★★	严格执行招投标管理制度
		对中标候选人附加苛刻条件、故意刁难	★★	
	公示	未按规定公示评标结果	★★	1. 严格执行公示规定； 2. 联合纪检监察部门、行政监管部门共同调查。
		不受理依法依规的投诉举报或受理后不认真调查。	★★	

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
工程招标	发出中标通知书	未按照评标委员会推荐的中标候选人顺序确定中标人；	★★★	1. 严格执行《招标投标实施条例》； 2. 在法定时限内办理中标通知书备案。
		招标人未按相关规定发出中标通知书。	★	
	招标代理监督	未采取措施督促代理方切实履行相关职责	★	加大监督力度，加强制度保障。

（五）合同管理

1. 合同管理流程图

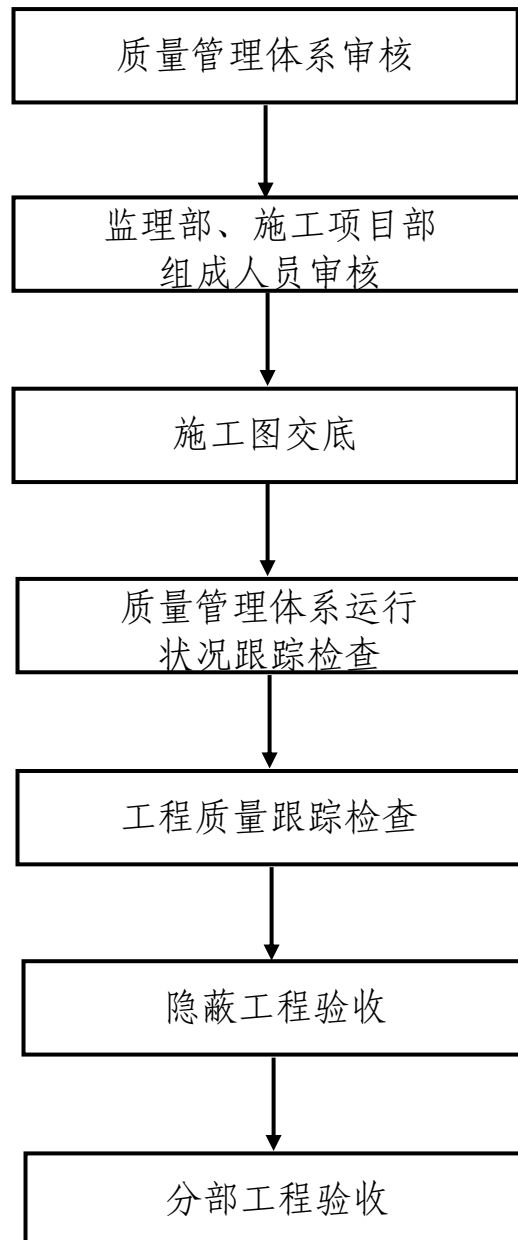


2. 合同管理廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
合同管理	合同起草	起草合同无依据	★★★★	依据中标通知书、招投标文件、会议纪要、批复等支撑文件起草
		合同条款模糊、不完善，给合同执行带来潜在风险。	★★★★	对涉及合同主体、质量标准、安全、进度、结算、变更、工程价款、支付方式、履约担保、索赔、保修等核心条款必须明确。
		合同内容与现行国家规定存在明显冲突	★★★★	执行现行国家规定
		设置显失公平的条款	★★★★	1. 规范合同审核程序； 2. 建立专业人员、法律顾问合同审核制。
	审核合同	合同审核流于形式	★★★★	
		发现问题不及时	★★★★	
	合同签订	不及时签订合同	★	设定合同签订时限
	合同备案	不及时备案		明确工作人员职责
		备案文档不完整		
	合同执行	不严格执行合同内容	★★	建立健全基建、审计、财务等部门合同执行监管机制
		背离原合同实质性内容签订补充协议	★★	

（六）质量控制

1. 质量控制流程图

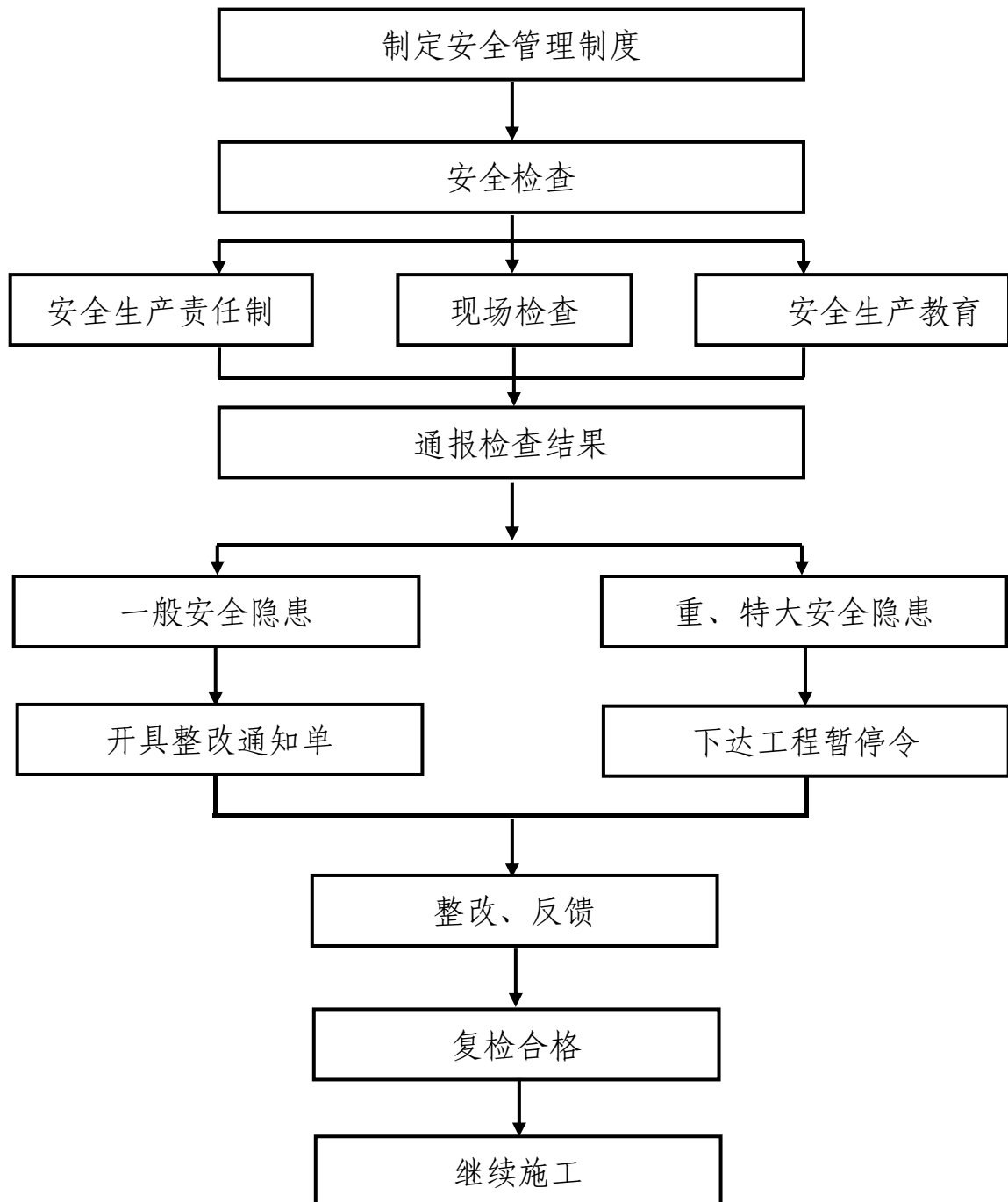


2. 质量控制廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
质量控制	质量管理体系审核	1. 不审核或审核流于形式 2. 发现问题未及时纠正	★	1. 严格督促施工单位及监理单位按程序进行审核; 2. 实行审核备案签字制度。
	监理单位、施工单位组成人员审核			依据投标文件,严格监督管理人员持证上岗。
	施工图交底	未及时组织施工图交底	★	形成交底会议纪要,完备签字备案制度。
		交底流于形式	★	
	质量管理体系运行状况跟踪检查	管理人员不到位	★★	明确管理人员工作职责,实行巡回检查制度。
		未督促执行质量管理体系	★★	
	工程质量跟踪检查	工程质量监督不到位	★★	1. 严格督促监理、施工单位履行职责; 2. 督促执行材料进场验收制度和工序“三检”制度。
		分包单位资质审核不严	★★	
		对材料进场验收程序把关不严	★★	
		对检验程序审核不严	★★	
		授意指定有利益关系的分包单位或材料供应商	★★★★	签订廉政责任书,规范管理人员行为。
		纵容或默许违法分包、转包及使用不合格材料	★★★★	
		插手采购和分包等环节	★★★★	
		明示或暗示设计施工单位违反强制性标准	★★★★	
	隐蔽工程、分部工程验收	对工程各环节把关不严,对发现的问题不及时处理	★★★★	建立监督、责任机制
		不及时参与主要分部分项工程验收	★★	1. 严格按照规划、标准和程序,及时参与工程验收; 2. 完善相关制度,保存检查影像、文字等原始资料。
		授意对不合格工程通过验收	★★★★	
		明示或暗示改动、编造实测数据	★★	

（七）安全管理

1. 安全管理流程图

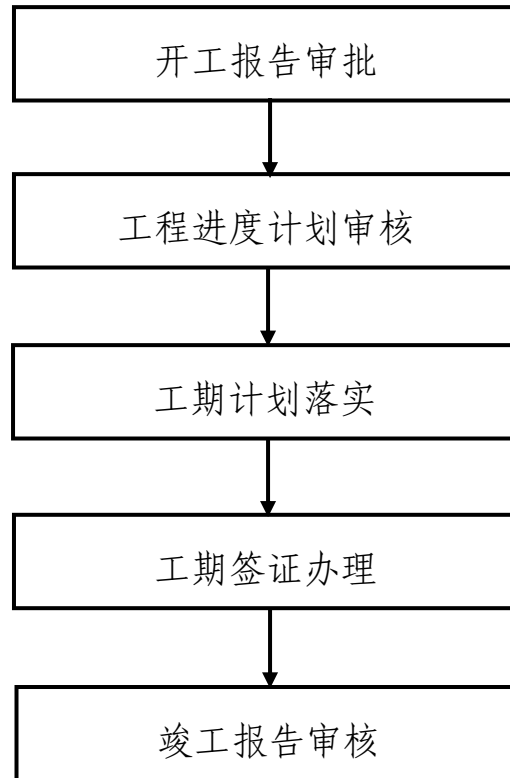


2. 安全管理廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
安全管理	安全检查	未按制度规定的范围、工程节点等内容组织施工、监理等相关单位实施检查	★	1. 成立安全检查组，明确责任； 2. 督促施工企业落实保险制度； 3. 落实定期安全检查措施。
		对项目安全不监督检查或检查时降低标准	★★	
	通报检查情况	故意隐瞒检查中发现的安全隐患	★★★	1. 及时公布检查结果并限期整改； 2. 对整改结果进行复查并备案。
		未及时督促施工单位消除安全隐患	★★	
	复检	复检流于形式	★★	严格复检工作程序，督促监理单位进行复查，审核复查记录。
		对施工单位整改不到位的，帮其隐瞒过关。	★★★	

（八）工期控制

1. 工期控制流程图

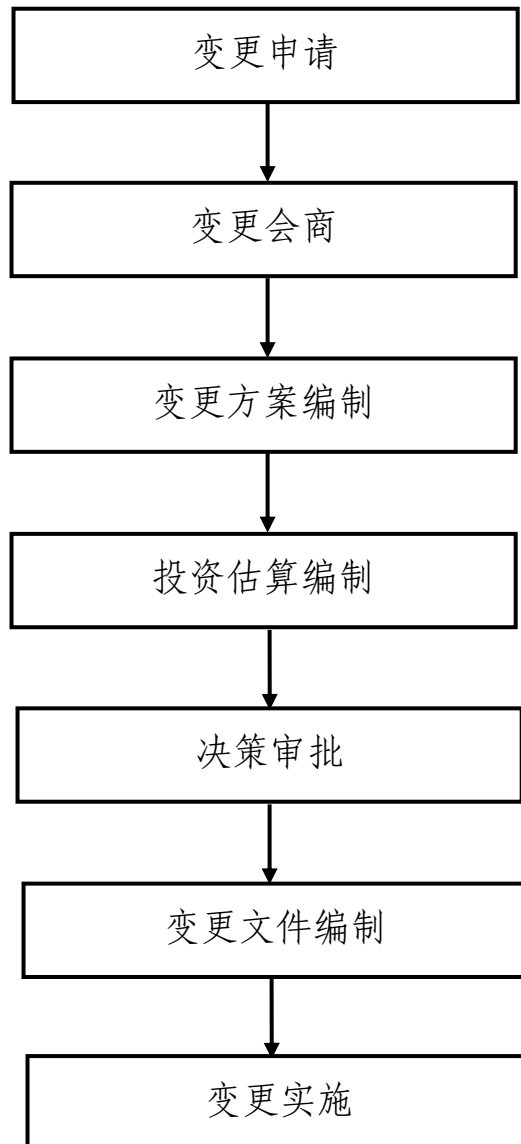


2. 工期控制廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
工期控制	开工报告审批	开工报告未及时批准	★	严格按施工管理程序执行，及时批准开工报告。
		不具备条件擅自批准开工	★	
	工程进度计划审核	未审核进度计划	★	严格按施工组织设计对进度计划进行审核
		批准不合理的进度计划	★	
	工期计划落实	未定期检查进度计划的执行情况	★	建立进度计划检查制度并落实
	工期签证办理	随意办理工期签证	★★	做好工期索赔或反索赔的证据积累与收集保存
	竣工报告审核	接受资料不齐备的竣工报告	★	应按规定建立符合要求的竣工资料清单，并对照查验竣工报告。

（九）变更控制

1. 变更控制流程图

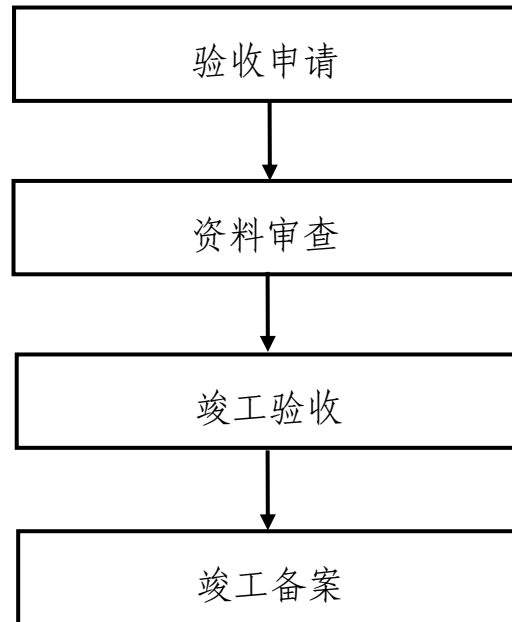


2. 变更控制廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
变更控制	变更申请	擅自改变项目规模、内容、标准	★★★	1. 建立变更审批机制； 2. 严格按照设计图纸施工； 3. 严禁相关责任人干预工程建设，随意提出变更。
		通过变更为利益相关单位谋取不正当利益	★★★	
	决策审批	不按程序和权限审批变更	★★★	1. 建立变更审批会签制度，集体研究决定； 2. 严格按变更审签程序执行； 3. 加强现场监督管理，杜绝未批准先实施行为。
		在变更审批之前，默许实施变更造成既成事实	★★★	
		不及时审批变更，造成工期延误和资源浪费	★★★	

（十）竣工验收

1. 竣工验收流程图

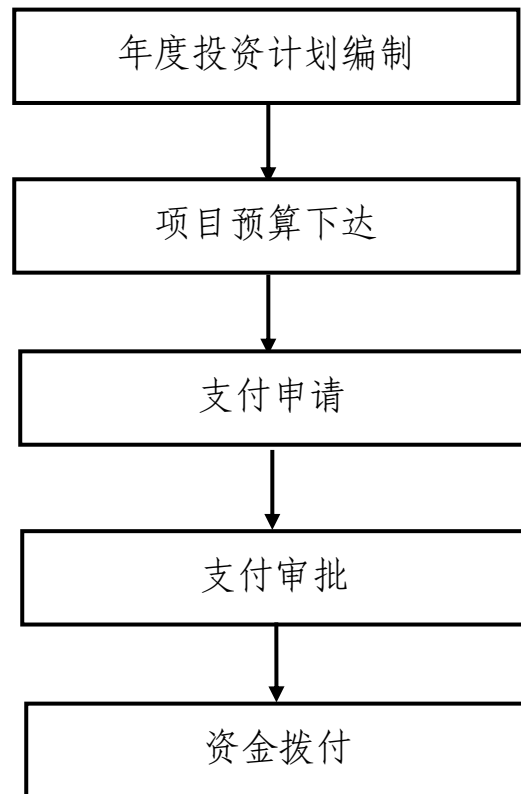


2. 竣工验收廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
竣工验收	验收申请	接受不具备验收条件的申请		实行逐级监督机制
		有意拖延具备验收条件的申请		
	资料审查	不严格要求监理单位审查竣工资料	★★	严格按照《建筑工程质量管理条例》审查竣工资料
	竣工验收	未按规定组织验收	★★	1. 严格执行验收程序； 2. 督促邀请各方责任主体参加； 3. 全面检查实体质量； 4. 各种工程（设备）建立专家验收制度； 5. 各方责任主体发表验收意见，落实相关责任。 6. 发现问题，及时通报、限期整改。
		规避工程缺陷、隐瞒未完工内容、降低验收标准。	★★	
	竣工备案	以违规手段获取竣工备案文件		依法依规办理竣工备案

（十一）资金管理

1. 资金管理流程图

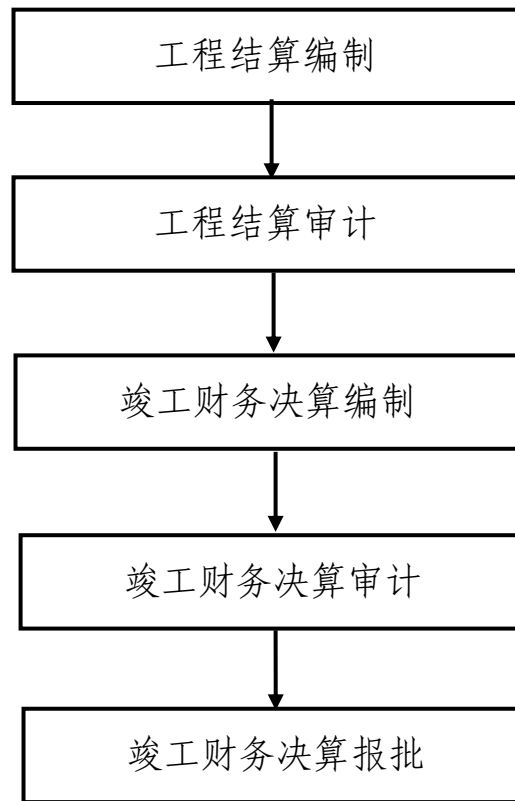


2. 资金管理廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
资金管理	年度投资计划编制	未及时编制或据实编制投资计划	★★	按实际需求编制投资计划,控制建设成本。
	项目预算下达	未落实或挪用、挤占、截留、滞留、贪污项目资金	★★★★	建立专用账户,专款专用。
	支付申请	授意施工、监理单位超进度申请进度款	★★★★	建立审计跟踪制度
		利用虚假项目套取资金	★★★★	
	支付审批	未按合同或形象进度审核支付申请	★★★★	1. 制定资金拨付审批制度,明确资金拨付审批程序; 2. 对建设项目实行全过程跟踪审计。
		批准手续不完备的支付申请	★★★★	
		有意拖延审批时间	★★★★	
		审核不严谨,未核减应扣减款项,造成资金超付。	★★★★	
	资金拨付	有意拖延支付	★★★★	制定财务内控制度,明确财务人员岗位职责,建立财务人员相互制约机制。
		未经审批提前支付以及超前、超额支付	★★★★	

（十二）结算、决算、审计

1. 结算、决算、审计流程图

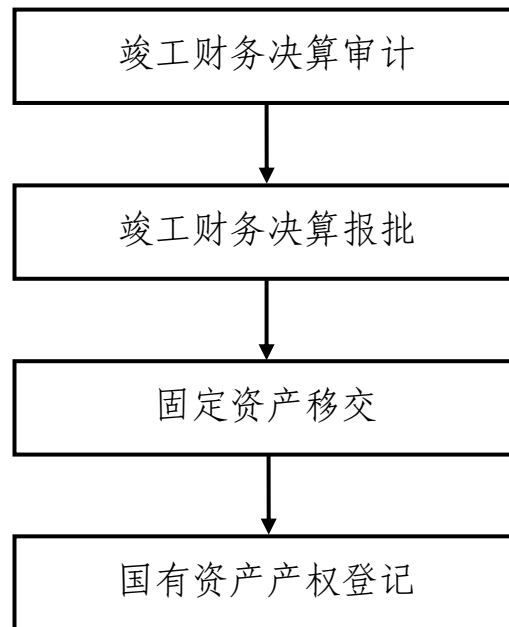


2. 结算、决算、审计廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
结算、决算、审计	工程结算编制	未及时督促施工企业编制工程结算		建立内控复核制度
		未严格审核结算资料的完整性和真实性	★	
	工程结算审计	未按规定委托具有相应资质的咨询机构审计	★	1. 完善审计咨询机构遴选机制； 2. 强化审计监督过程。
		未及时完成审计工作		
		对审计过程监管不到位，导致“串审”	★★	
		未按合同约定严格审核结算造价	★	
		纵容施工单位虚报和伪造工程结算文件骗取工程款项	★★	
	竣工财务决算编制	不及时办理竣工决算	★★	1. 规范竣工决算编制程序； 2. 明确财务人员职责。
		内控制度、立项批复、招投标资料、项目合同、财务支付凭证等财务决算资料不完整	★★	
		编制虚假决算报表	★★★	
	竣工财务决算审计	未按规定委托具有相应资质的咨询机构审计		完善审计咨询机构遴选机制
		未及时向审计机构提供完整的审计资料		

（十三）资产交付

1. 资产交付流程图



2. 资产交付廉政风险点及防控措施一览表

流程	风险环节	廉政风险点	风险等级	防控措施
资产移交	固定资产移交	项目竣工财务决算获批后未及时办理固定资产移交手续	★	建立内控制度，规范工作程序，落实岗位职责
		已移交固定资产未及时按有关规定组织申报国有资产产权登记		