

关于佛山市 2021 年度市级预算执行 和其他财政收支的审计工作报告

——2022 年 8 月 29 日在佛山市第十六届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

佛山市审计局局长 伍志强

主任、各位副主任，秘书长，各位委员：

我受市政府委托，向市人大常委会报告 2021 年度市级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

根据审计法规定和市委审计委员会批准的审计项目计划安排，市审计局组织对 2021 年度市级预算执行、决算草案和其他财政收支情况进行了审计。审计结果表明，在市委、市政府正确领导下，各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚决落实省委“1+1+9”工作部署和市委、市政府中心任务，锚定市委“515”高质量发展战略目标，认真执行市十五届人大六次会议有关决议，切实践行新发展理念，聚焦高质量发展，坚持稳中求进工作总基调，全力推动经济社会平稳健康发展，“十四五”实现良好开局，2021 年市级财政预算执行和其他财政收支情况总体良好。

——聚焦财政收支管理，积极提升管财理财水平。深入挖掘收入增长潜力，突出保障重点支出，2021 年全市一般公共预算

收入和支出分别同比增长 7.09%和 3.67%；推进直达资金改革，依托“佛山扶持通”平台，构建“秒速直达+限时直达”措施体系，截至 2021 年底扶持通平台累计发放补贴资金达 112 亿元，其中超 17 亿元资金“秒到”企业群众。

——持续保障民生福祉，抓牢抓实民生实事。优化配置教育资源，支持扩大学前教育、义务教育学位资源供给，2021 年市本级教育支出 23.37 亿元；持续推动稳就业促就业，稳步提高低保对象基本生活保障标准，保障落实基本公共卫生服务资金，市本级全年社会保障和就业支出 21.54 亿元、卫生健康支出 11.15 亿元。

——加快创新驱动发展，推动制造业转型升级。坚持制造业立市不动摇，综合运用财政奖补等政策工具引导制造业企业加快数字化改造、智能化生产；加快创新驱动发展，市本级全年科学技术支出 51.06 亿元，推进合作共建科研平台发展，鼓励培育高新技术企业，支持企业加大核心技术攻关，提升科技实力和自主创新能力。

——审计查出问题的整改成效显著。市政府高度重视上年度审计工作报告反映的问题，专题研究部署审计整改工作。截至 2022 年 6 月底，上年度审计工作报告反映的 137 个问题已完成整改 114 个，整改完成率达 83%。其中，已上缴各级财政资金 1.78 亿元，盘活资金 6.77 亿元，拨付滞留资金 3.27 亿元，归还原渠道资金 4063.39 万元，根据审计建议完善各项规章制度 70 项。

一、财政管理审计情况

（一）市级财政管理审计情况

市审计局实施了市级财政预算执行、决算草案审计。2021年，市本级一般公共预算总收入 338.94 亿元，总支出 294.47 亿元；政府性基金预算总收入 324.98 亿元，总支出 314.69 亿元；国有资本经营预算总收入 2.33 亿元，总支出 2.29 亿元；市级统筹社保基金收入 269.28 亿元，支出 261.91 亿元。审计结果表明，市财政局持续提升财政管理能力，积极发挥财政保障作用，助推经济社会发展。审计发现的问题是：

1. 年初预算编制不完整。未按规定将上级财政提前下达的 42 项专项转移支付项目共 13.62 亿元编入年初预算，影响预算编制的完整性。

2. 预算执行管理不到位。拨款控制不严格，19.34 亿元资金滞留项目单位，其中超进度拨付项目资金 4.64 亿元。45 项上级转移支付项目未按规定在 30 日内下达，涉及资金 7.69 亿元。6.47 亿元滞留区财政局或项目单位，影响财政资金使用效益。市、区财政衔接不顺畅，多计全市一般公共预算收入 7912.72 万元。财政专户结余资金 7644.62 万元超过两年未及时清理统筹。

3. 专项债券项目推进未达预期。下达给区的 6 个专项债券项目建设进度未达预期，债券资金 4.41 亿元沉淀在项目单位。

（二）部门预算执行及单位财务收支审计情况

市审计局结合市本级财政预算执行审计项目，对市本级 80 个部门单位 2021 年度预算执行情况同步开展审计。审计结果显

示，相关部门单位预算执行情况总体良好。审计发现的问题是：

1. 部门预算编制不够完整准确。73 个部门单位存在未将上年结余结转资金编入部门预算等问题，涉及金额 12.31 亿元。

2. 部分单位预算执行不严格。12 个部门预算单位违规向下级单位拨付转移支付资金共 3.85 亿元，造成拨付资金脱离财政预算监管。1 个部门前期工作专项经费预算安排未考虑工作进度，预算执行率低，涉及金额 2600 万元。

3. 部分政府采购和招投标项目管理缺失。1 个部门和 1 家所属单位的服务合同没有按规定履行政府采购程序，涉及合同金额共 1.05 亿元。1 个部门违规采用直接委托的方式确定项目实施单位，涉及合同金额 3646.15 万元。2 个部门存在违规设定招标条件、未及时签订采购合同等问题，涉及金额 650.7 万元。2 个部门和 2 家所属单位 6 个项目未达支付条件即提前支付项目款 94.26 万元、14 个项目未完成却已全额支付合同款。

4. 财务管理不严格。1 个部门和 1 家所属单位存在公款私存、往来款长期挂账未清理等问题，涉及金额 752.68 万元。1 个部门未经审批通过合作银行筹集资金建设信息系统，部分项目开展和资金使用没有相关部门审批，形成 763.16 万元资产未进行登记管理。

5. 部分企业扶持资金分配使用管理不到位。8 个部门存在项目评选条件设置不严谨、项目审核不严格、未按项目进度分期安排资金、资金使用效果不理想等问题，涉及金额 6.77 亿元。

6. 公务用车管理不规范。6 个部门存在购置支出未纳入“公

务用车购置”科目核算，未按规定喷涂公务用车统一标识及安装车载卫星定位终端等问题。

7. 部分单位资产管理不到位。8 个部门和 2 家所属单位存在资产未登记入账、资产长期闲置、待报废资产未及时申请报废等问题，涉及金额 5809.23 万元。2 个部门物业资产管理不到位，存在拆迁补偿资产闲置、违规长期出租公有周转住房给非本单位人员使用等问题。1 个部门违规将 192 节铅蓄电池的危险废物交由无资质企业处理。

8. 部门履职尽责不到位。市水利局、市残联、市农业农村局未完成本领域市级“十三五”规划部分目标任务。市水利局、市残联未能及时落实部分上级下达任务。市委军民融合办（市人防办）未及时修改不符合上级文件规定的制度，造成 3 个不符合规定的项目的防空地下室易地建设通过审批。市残联康复服务工作不够到位，没有及时核查处理康复定点服务机构违约问题。市社保局未经集体研判和风险评估对社保卡增加非接触芯片功能，造成大额支出未发挥资金效益；部分保险资金保值增值工作不到位，市直城乡居民基本养老保险和团体险部分时段未存放定期存款。市农业农村局未严格按市政府文件规定对水产良种场进行扶持；推动现代农业发展的部分措施未达到预期目标，部分农业园区建设项目扶持资金未能真正发挥效益；履行监管职责不到位，未能及时发现个别区生猪养殖与屠宰环节存在的违法违规行为。市科技局对科技创新团队项目的监管不严格，2 家企业未履行投入自筹资金责任，涉及资金 2595.42 万元。

（三）下级财政管理和其他财政收支审计情况

2021年，市审计局组织开展了市级转移支付资金管理及政策落实情况专项审计调查和南海区财政管理及收支审计。审计发现的问题是：

1. 市级转移支付资金管理及政策落实专项审计情况

大额市级转移支付资金滞留区级财政，至2021年10月底结余9.43亿元未使用。3个区未按规定与扶持企业签订约束条款，1个区未明确拨付条件即拨付扶持资金至企业，1个区资金扶持对象不符合规定，涉及金额共3.16亿元。2个项目推进缓慢，8165.83万元市级资金结余在镇级财政部门。2个区1586.28万元不需使用的市级资金滞留区镇两级财政未及时上报市财政局。

2. 南海区财政管理及收支审计情况

（1）财政预算管理不到位。南海区18.39亿元支出安排未报经区人大审批；8个预算项目未根据实际资金需求编制或调整预算，至年末指标结余6.88亿元；未按规定将市提前下达的专项转移支付资金纳入年初预算编制，合计5.85亿元；1项2021年预算安排的市级资金至2022年3月底仍有229.45万元尚未拨付至资金使用单位。

（2）非税收入管理不规范。南海区未及时收取地块土地出让金、污水处理费等合共24.46亿元；通过将往年资产转让、租金收入款计入当年收入，增大当年一般公共预算收入合计4.07亿元；区、镇重复计算年度非税收入7620.84万元；与13家非税收入代理银行签订的服务合同条款不清晰，且对代理银行履约监

管不到位，存在非税收入划缴国库不及时的情况。

(3) 财政统筹管理有待加强。2010年至2013年向镇(街)拨付28.12亿元用于基础配套设施建设，至2022年2月底结余1.88亿元，资金沉淀10年，使用效益低下。

二、重点民生项目和资金审计情况

围绕民生实事落实情况，市审计局开展了2021年社会保险基金预算执行审计、市2019年至2021年6月科教专项资金管理使用情况审计和市2021年度公共卫生专项资金及相关物资管理和使用审计。审计发现的问题是：

(一) 社会保险基金预算执行审计情况

1. 社保基金预算编制和执行不到位。城乡医疗救助资助收入预算编制不准确，且未作预算调整，执行率为184.60%。南海区未及时上缴财政代缴居民养老保险参保资金184.51万元。

2. 社保基金业务管理不规范。社会保障部门监督工作机制不完善，高明区发生多起骗取社保待遇案件，涉及金额818.59万元；部分社保数据未在省大集中社保系统反映，系统数据不完整。南海、顺德、三水、高明区社保局向67人重复发放社会保险死亡待遇和居民养老保险待遇合共53.92万元。禅城、顺德、三水、高明区社保局存在未及时追回重复发放的居民养老保险待遇等问题，涉及金额31.37万元。

(二) 科教专项资金管理使用审计情况

1. 科研平台建设资金管理方面。市科技局未与科研平台建立年度工作目标与经费拨付挂钩的考核机制，2亿多元建设经费

闲置超过 1 年；部分科研平台重大事项未经理事会批准；1 家科研平台对科技成果出资未按规定评估作价和办理账务处理，涉及资金 750 万元。1 家科研平台的 2 个研究场地装修工程未进行招标，涉及金额 426.11 万元；院企联合开发项目未按规定约定科技成果的权益分配方式；在未达到合同约定条件的情况下向 4 家院企合作项目承载公司支付经费 720 万元；242.88 万元院企合作项目经费使用不符合约定用途，117.3 万元科研设备被其他公司无偿使用。

2. 高新技术企业培育专项资金管理方面。市科技局未规范设置申报条件，导致 1 个未达要求的高新技术创新联盟得到培育资助资金 50 万元，且存在未按规定对该联盟进行评审、擅自降低验收标准、未行使合同权利进行管理的问题；对高新技术企业审核推荐把关不严，存在现场核查不严、未严格核查科技人员真实性以及知识产权与企业主营业务关联度等问题。

3. 教育专项资金管理方面。市教育局对 5 所公办学校设施建设补助资金计算不准确，涉及资金合共 88.17 万元；高校科技成果发展扶持项目评审工作方案不完善，未规定评审专家的回避措施及相关领域专家人数；拨款成立的 2 所高校合作办学机构未按时完成招生规模，未能有效发挥资金效益。

（三）公共卫生专项资金及相关物资管理和使用审计情况

1. 部分公共卫生应急管理项目建设缓慢。市疾控中心能力提升项目总投资 1.66 亿元，项目推进缓慢，不能如期在 2022 年底完成。禅城、三水区级医院需配置的传染病区 275 张病床截至

2022年4月底尚有100张未建成。

2. 医疗保障防治制度不健全，落实不到位。市卫健局未牵头制定院前医疗急救服务的实施方案；对中学生结核病防治干预工作落实不到位，5所市直学校入学新生中有32名在校学生缺检或未排除疑似病例。市血站用血费用减免规则不完善，造成重复报销用血费用。

3. 部分项目采购不合规、资金支出管理不规范。市急救指挥中心和市血站通过签订背离招标文件实质性内容、违反合同约定的付款方式，提前支付采购项目合同款1343.14万元；部分项目采购合同未按招标文件约定事项签订，以及合同条款不完善，涉及金额3888.72万元。市四医院有3个采购项目的采购文件设置倾向性条款，涉及金额1080.35万元；在项目未实施的情况下，一次性支付全部设备采购合同款118.8万元，形成虚假列支。市疾控中心在设备不具备使用场所的情况下，提前购买检测设备180.14万元，造成设备闲置。

4. 配送血液和对外检测服务管理不到位。市血站未及时收回医疗机构用血款项约1148.62万元；血液检测服务费管理不规范，送检手续不完善，存在责任风险。

5. 部分单位内部控制存在薄弱环节。市血站部分物料领用超过实际需要，会计信息没有全面反映物料实际使用和结存情况；对四区血站历年调用血液款核算管理不规范。市疾控中心未在财务账上核算非低值易耗品库存情况，形成账外资产。

三、重大政策措施落实情况跟踪审计情况

2021年，市审计局先后开展了改革创新实验区建设情况专项审计和促进就业优先、优化营商环境专项审计，并实施了财政直达资金和城区养老服务业政策措施落实情况跟踪审计。审计发现的问题是：

（一）改革创新实验区建设专项审计情况

顺德区在改造、拆除村级工业园旧厂房过程中，未按省实施方案要求建立危旧厂房综合性评价标准，无法核实危旧厂房的拆除面积数。南海区部分拆旧复垦项目选址不够科学，无法形成农业空间集聚，不符合省实施方案中有关农业空间连片集聚的要求。

（二）养老服务业政策措施落实审计情况

1. **养老机构服务体系不完善。**高明区未建立养老服务需求评估制度和居家社区养老服务指导工作机制，也未建立向社会购买养老服务制度。顺德区未按规定委托第三方对9家养老机构的入住老年人开展综合能力评估。

2. **部分养老机构管理不到位。**部分养老机构未健全消防安全管理制度，未配备有职业资格的消防管理人员，且存在养老护理人员短缺、从业人员培训工作不到位等问题；9家养老机构未按规定安装视频监控设施，监控记录不全；3家养老机构未严格制定疫情防控措施；14家养老机构未落实老年人入院评估工作要求，未建立健全入院评估管理制度。

（三）财政直达资金管理使用审计情况

1. **直达资金分配下达不及时。**市财政局未按规定在30天内分配下达中央财政城镇保障性安居工程补助资金4550.84万元。

禅城区 19 个需二次分配的项目，未按规定在收到上级指标后 30 日内分解下达到资金使用单位，涉及资金 586 万元。

2. 直达资金项目管理不到位。市、区财政局未及时将补助补贴发放信息导入直达资金监控系统。退役优抚对象管理不规范，禅城区、南海区、高明区、三水区存在部分优抚对象因资料不齐等原因未能完成审批流程。

3. 超范围使用直达项目资金。市直 1 家、高明区 3 家和禅城区 9 家学校在城乡义务教育经费中超范围列支人员经费、公用经费等，涉及金额 39.12 万元。

（四）2020 年促进就业优先、优化营商环境专项审计情况

1. 促进就业优先方面。高明区人社部门审核通过提交资料不全的创业小额担保贷款及贴息项目申请，涉及贷款本息 94.31 万元；南海区预算金额共 3357.94 万元的 10 个就业补助项目支出执行率均低于 30%。

2. 促进优化营商环境方面。市工程建设项目审批管理系统有 3184 笔工程建设项目审批逾期；市一体化在线政务服务平台未及时在大部分村居行政服务点推广应用，且审批事项线下等候办理时间较长；市政务系统数字化基础工作不到位，20.34%的政务服务事项未完成省市政务服务事项基础要素的对接，电子证照的开通率和发放率较低。

四、国资国企审计情况

2021 年，市审计局对原佛山市公用事业控股有限公司(现更名为佛山市投资控股集团有限公司)进行了审计，审计发现的问

题是：

原佛山市公用事业控股有限公司投资未能够聚焦企业主责主业，过于追求规模效应，投资回报及效益不够理想，大量资金投入商业地产项目，投资存在潜在重大风险；投资非主业经营项目的贸易性公司，投入资金量大，营收规模超 80 亿元但净利率只有 1.79%。且未执行投资全过程风险管理和内控报告制度，风险防控不到位。另外，原佛山市公用事业控股有限公司的部分下属公司招投标管理方面不够规范；下属 1 家企业超过 5500 平方米物业空置，未采取有效措施盘活。

五、公共投资项目审计情况

2021 年，市审计局对季华路西延线、禅西大道南延线、市第二人民医院新院区、粤剧文化园等 4 个建设项目进行了审计，概算总投资约 121.12 亿元。审计发现的问题是：

（一）投资控制不严格

一是投资计划编制不实。季华路西延线工程存在多列不需要的贷款利息及未实施限额设计等问题，导致工程投资规模增大。二是预算编制虚高。季华路西延线、禅西大道南延线工程因钢筋水泥等主要材料价格选用建筑行业的材料指导价，未选用交通行业的指导价，以及定额套用不合规等原因，导致预算虚高。三是开展不必要的工程科研项目。季华路西延线、禅西大道南延线工程委托开展不必要的工程科研项目共 10 项，增加工程支出合共 2022.26 万元。

（二）资金管理不合规

一是资金使用效益不佳。季华路西延线工程因征拆进度滞后，部分征拆资金留存区级征拆部门，闲置一年以上。二是建设单位管理费核算不规范。季华路西延线工程约 587 万元建设单位管理费未纳入项目专账核算，禅西大道南延线工程挤占其他项目管理费 148.77 万元。

（三）工程建设管理不到位

一是设计管理不到位。季华路西延线工程超出实际需要多设计清表、清淤工程约 935 万元；二是计量管理不到位。禅西大道南延线工程多付清理现场和借土填方工程款约 219 万元；三是对参建单位人员管理不到位。粤剧文化园工程 EPC 联合体项目总负责人等 9 名管理人员、全过程工程咨询单位项目总负责人等 4 名主要管理人员缺席全部共 84 次工地周例会；市第二人民医院新院区工程未督促施工单位按合同约定配齐安全员。

（四）招投标及合同管理不规范

一是招标文件编制不合规。季华路西延线工程、禅西大道南延线工程均违规在招标文件评分项目中，设置与项目实际需要不相适应的排他性条款，以及干预承包人自主委托工程档案咨询业务的条款；粤剧文化园工程违规要求 EPC 联合体向建设单位无偿提供工程业务车辆。二是合同管理存在漏洞。季华路西延线工程 EPC 合同条款设置不合理，导致优化设计不能节约工程成本；粤剧文化园工程舞台工艺工程分包单位不具备相应资质，涉及分包合同金额 2550.78 万元，且重复委托基础监测等 12 项工程服务，涉及合同金额约 110.8 万元。

六、审计移送的违法违规问题线索情况

2021年7月至2022年6月期间，市审计局共移送案件问题和线索38项，移送涉及人员71名，发挥审计在反腐倡廉中的利剑作用。移送事项主要集中在政府采购、工程招投标等方面的滥用职权和利益输送行为。

七、审计建议

（一）提升财政管理水平，强化预算绩效约束。做好预算管理“一体化”的全面推广实施，提高预算管理科学化和精细化水平。抓好预算源头管控，提高预算编制的准确性和合理性。规范非税收入收缴行为，保证非税收入及时足额上缴国库，做到应收尽收；健全专项资金定期评估和动态调整机制，持续完善预算绩效管理 and 加大考核结果运用，强化预算绩效约束力。

（二）加大财政资金资源统筹盘活力度。认真落实“过紧日子”要求，全面清理盘活各类结余结存资金资源，统筹用于重点领域保障支出。健全转移支付制度，完善各部门对转移制度资金的沟通协调机制，加强对转移支付项目实施全生命周期管理，最大限度推进转移支付资金发挥实效。

（三）推动重大政策措施落地落实。加强各项政策措施的统筹协调和有序推进。围绕创新驱动发展战略，加强科研平台监管力度，推动科技成果转化，不断完善科技创新体制机制。围绕人才强市任务目标，优化完善人才扶持政策，强化事中事后考核，推进各项人才政策有效落实。

（四）规范工程项目管理，提高政府投资效益。做好工程项

目前期谋划工作，科学确定工程投资规模，准确编制工程预算，规范工程资金管理。健全完善工程造价监督机制，修订财政资金投资建设项目工程概算预算结算决算审核管理办法，加大市财政部门对工程概算预算结算决算审查力度。加强工程建设管理，规范工程招投标和合同管理，压实建设单位主体责任和行业主管部门监督责任，督促参建单位严格履行合同义务，确保工程优质安全有序推进。

对本审计工作报告反映的具体审计情况市审计局已依法征求了被审计单位意见，出具审计报告；报告反映的问题正在得到整改和纠正，对涉嫌严重违法违纪线索，已按有关规定移交相关部门进一步查处；对违反财经法规的问题，已作出处理意见；对制度不完善、管理不规范的问题，已建议有关部门单位建章立制，切实加强内部管理。下一步，市审计局将按照市委市政府的要求督促有关地区和部门单位认真整改，整改情况将按规定向市人大常委会专题报告。