

关于苏州市 2019 年度本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2020 年 8 月 25 日在市十六届人大常委会第二十八次会议上

市审计局局长 顾浩

各位组成人员：

我受市人民政府委托，报告苏州市 2019 年度本级预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

按照审计法及相关法律法规，市审计局对苏州市 2019 年度本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计中，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，认真贯彻全国、全省审计工作会议和省委、市委审计委员会会议精神，按照市委十二届九次全会的要求，积极落实市人大常委会的审议意见，聚力对重大政策措施落实、财政资金提质增效等开展审计，依法全面履行审计监督职责，努力发挥常态化“经济体检”作用。

审计结果表明，2019 年，各部门坚持稳中求进工作总基调，市本级财政预算执行和其他财政收支情况总体较好，全年经济社会发展主要目标任务较好完成，“强富美高”苏州实践取得阶段性成效。

——财政政策加力提效，财政运行稳中提质。市本级一般公

共预算收入和支出分别增长 2.57%、7.39%，税收占比 90.59%；全市财政收入总量、税比继续保持全省第一；进一步落实减税降费各项政策，积极涵养可持续增长税源，有效提高制造业发展质量；支持创新驱动发展战略，激发企业创新活力，优化营商环境。

——重点支出集中保障，社会民生持续改善。积极盘活存量资金，不断优化支出结构，足额保障基本民生，市本级民生支出占比 75.31%，较上年提升 0.46 个百分点；农林水支出、卫生健康支出、教育支出分别较上年增长 40.96%、34.36%、15.57%；持续推进精准脱贫，市级投入薄弱村帮扶解困资金 1 亿元，完善低收入人群医疗救助制度，全力做好政府债务风险防控和污染防治。

——财税改革持续深化，审计查出问题整改效果较好。推进财政事权与支出责任划分改革，稳步提升基本公共服务均等化水平，全面实施预算绩效管理工作稳步推进，完善预算执行动态监控体系；2019 年，全市共审计（调查）293 个项目单位，同比增长 23%，查出各类违规资金 11.67 亿元，促进增收节支 16.84 亿元，获采纳审计建议 1046 条，促进制定整改措施和相关制度 217 项。

一、市本级决算草案和预算管理审计情况

市本级决算草案表明，2019 年度一般公共预算收入 450.53 亿元，支出 573.17 亿元；政府性基金预算收入 402.66 亿元，支出 332.34 亿元；国有资本经营预算收入 15.63 亿元，支出 15.14 亿元。部分事项未在决算草案中反映，主要是市级滞缴非税收入 52.41 亿元，截至 7 月底已缴 28.53 亿元，园区滞缴国企股权转让

收入 1.05 亿元；市级有项目支出 0.9 亿元转入财政专户，未形成实际支出。审计发现的主要问题：

（一）市级预算管理情况。

1. 部分预算安排与实际需求衔接不够。2019 年预算执行中，有“建筑垃圾归集点建设管理”等 18 个预算项目，合计 1.41 亿元，资金使用率低于 50%，其中：“教育应急保障费用”等 11 个项目合计 917.7 万元，资金使用率为 0。

2. 预算调整和下达仍不够规范。一是政府性基金追加土地前期开发支出等 6.81 亿元，当年未下达，2020 年 3 月，已拨付。二是截至 2020 年 3 月底，部分地区尚有博物馆西馆建设项目资金等 2.9 亿元市级追加资金，未形成有效支出。

3. 预算绩效管理精细化程度还不够。一是绩效目标设置还不够科学。部分项目设置了无需考核的绩效目标；部分结果目标、影响力目标的目标值设置过低。二是绩效自我评价和再评价工作仍不够到位。部分预算单位自我评价报告内容不完整；部分再评价未核查资金实际使用情况；个别再评价报告指出问题未得到及时修正，部分再评价报告考核指标评分原则不一致。

4. 转移支付管理仍不够到位。一是有交通发展专项资金等 21 项省级专项转移支付资金 6.80 亿元未按规定时限下达。此外，至 2019 年底，有 1.65 亿元尚未下达；年初预算中有 16.73 亿元市级转移支付资金未在规定时限内下达，占比 44.17%。二是 2019 年市级预算安排对所属市、区专项转移支付中有 24.43 亿元未细

化到地区，占比 65.65%。三是至 2020 年 3 月底，部分地区尚有 13.24 亿元市级专项转移支付资金，未形成有效支出，占比 24.92%。

5. 专项资金管理仍不够完善。一是科教兴卫等 3 项专项资金管理办法执行已超过 3 年，最长的已超过 7 年，未及时更新。二是有 5 项涉企专项资金未通过管理平台申报、审批，专项资金信息管理系统使用率不高。

6. 国有资本经营预算管理仍不到位。一是至 2019 年底，除苏州市国资委监管的 12 家市属国有企业，苏州市广播电视总台和苏州日报社 2 家企业化管理的事业单位及所属国有企业外，其他市级行政事业单位所属的国有企业尚未纳入国有资本经营预算范围。二是 2019 年国有资本经营预算安排苏州日报社融媒建设项目资金 5060.96 万元，资金主要用于购置报刊用纸及油墨等原辅材料等日常经营性支出，预算安排与国有资本经营预算支出范围不符。

（二）园区预算管理情况。

1. 预算编制不够细化。年初一般公共预算中有专项资金 19.8 亿元，预算安排未细化到具体项目。

2. 部分预算安排与实际需求衔接不够。86 家预算单位有 268 个项目，资金使用率低于 50%，金额合计 8.87 亿元；7 家预算单位有 8 个项目追加预算 2202.29 万元，当年未使用。

3. 存量资金未及时清理。15 项连续结转两年以上的上级专项

转移支付资金合计 1251.48 万元，未及时清理。

4. 部分专项资金管理不到位。一是高等教育发展资金等 3 项管理办法过期后未及时更新。二是有 9 家企业获得园区科技领军人才补贴、购房补助等资金 309.25 万元，但未达到考核指标要求或实际运营状况欠佳。

二、市级部门预算执行审计情况

今年继续对市级预算单位实行审计全覆盖，并对 27 家一级预算单位进行了现场审计。审计结果表明，2019 年，各部门加强预算执行，预算管理总体较好。2019 年市级预算单位决算收入 318.43 亿元，增长 8%；决算支出 317.30 亿元，增长 9.74%；“三公”经费和会议费、培训费支出 1.18 亿元，减少 5.6%。审计发现的主要问题：

（一）预算执行还不够规范。有 12 家单位 69 个市立项目（含上年结转）当年资金使用率低于 50%，金额合计 3.01 亿元；2 家单位 3 个项目 1299.80 万元，追加预算未使用或未充分考虑上年结转资金；1 家单位专项资金 15 万元未及时拨付用款单位；3 家单位历年财政性存量资金 537.88 万元未及时上交财政统筹使用。

（二）资产和会议费管理存在薄弱环节。有 2 家单位 9 个已投入使用的工程建设项目长期未办理竣工决算，涉及投资总额 15.33 亿元；3 家单位部分房产、设备等未记入固定资产，涉及资金 8595.51 万元；4 家单位同时保留多个基本建设用银行存款账户，涉及账户 16 个，银行存款 1.53 亿元；2 家单位个别会议费

超标准支出 16.20 万元；2 家单位存在报销附件缺失、会议费结算不及时等情况，涉及金额 16.14 万元。

（三）政府购买服务政策执行不够到位。有 1 家单位编制《具备承接政府职能转移和购买服务条件的社会组织目录》，不利于社会组织公平参与承接政府购买服务；2 家单位将 3 个属于货物工程类的项目 3393.04 万元，按购买服务项目进行政府采购；4 家单位 6 个购买服务项目 493.25 万元，未按规定办理政府采购手续；4 家单位建设的 5 个电子政务信息系统 886.93 万元，存在项目未实行监理制、项目验收流程不合规等情况；7 家单位 10 个项目 1229.45 万元，存在承接主体不合规、项目合同金额提前支付等情况。

三、重大政策措施落实跟踪审计情况

（一）政府债务和隐性债务风险防范跟踪审计。根据省审计厅的统一部署，组织对全市 2019 年度政府债务和隐性债务风险防范情况进行了审计，审计结果表明，我市各地区积极化解存量债务，努力提升债务资金使用效能，债务管理进一步规范，债务风险总体可控。审计发现的主要问题：

一是部分债务对应资产金额反映不够准确，存在漏报资产或债务已偿还，未及时调整对应资产的情况；个别债务对应资产变现程度填报不合理。二是由于征收补偿条件调整、地块规划变动以及项目建设进度慢等原因，截至 2019 年底，全市有 48.67 亿元新增专项债券资金结存于项目单位，尚未使用。

（二）省东西部扶贫协作资金和项目跟踪审计。按照审计署、省审计厅统一部署，组织全市对江苏省对口帮扶的省东西部扶贫协作（贵州省铜仁市）资金和项目情况进行了跟踪审计。2018年至2019年，全市共投入东西部扶贫协作资金9.27亿元，实施帮扶项目809个，审计结果表明，省对口帮扶铜仁工作队以脱贫攻坚为主线，多措并举、务实推进，扶贫协作取得良好成效，为助力贫困地区打赢脱贫攻坚战发挥了重要作用。审计发现的主要问题：

一是产业扶贫项目协议到期后，涉及帮扶资产后续权属、收益及与贫困户的利益联结方式等，尚无明确管理制度规定。二是部分易地移民搬迁配套学校项目未经消防验收投入使用，存在安全隐患。三是少数县（区）未对帮扶资金实行专账管理、专项核算。审计后，铜仁市及省对口帮扶铜仁工作队高度重视、从严从快落实审计整改，修订完善了《铜仁市东西部扶贫协作资金和项目管理办法》，对扶贫协作资金投入形成的资产补充了制度规定，从政策设计上保障了扶贫资金和资产的安全运营，涉及的易地移民搬迁配套学校项目已全部补充完善了消防验收手续，审计指出的问题已逐一整改到位。

（三）对口支援西藏发展资金和项目跟踪审计。根据审计署和省审计厅的统一部署，对我市对口支援的西藏林周县2018年度发展资金和项目开展了现场跟踪审计，2018年度“省前方指挥部”共拨付林周县援藏项目资金2.14亿元，实际使用1.47亿元。审

计结果表明,苏州援藏工作组精心统筹推进项目建设等各项工作,项目进展良好,对改善林周农牧民生产生活条件,夯实林周脱贫攻坚产业支撑,推动林周经济社会发展,促进维护林周社会稳定和长治久安发挥了积极的作用。审计发现的主要问题:

一是工程建设管理存在薄弱环节。援藏项目工程变更尤其是重大变更管理,缺乏统一规范的审批备案制度。部分援藏项目实际付款进度与合同约定不一致,存在一定的法律风险。二是人才交流项目计划调整和资金使用效率有待进一步加强。2018年个别民族交流交往交融项目未能按计划实施,也未按规定进行调整报批。审计后,苏州援藏工作组积极落实审计整改,完善援藏项目跟踪审计制度,制定出台《林周县援藏项目变更管理办法(试行)》,统一规范合同管理,将人才交流专项结余资金统筹纳入2020年交流项目,进一步提升援藏资金和项目绩效水平。

四、重点项目和专项资金审计情况

(一)企业职工基本养老保险专项审计。对2017年至2019年苏州市企业职工基本养老保险基金制度运行、政策执行以及基金的筹集、使用、管理等情况开展审计,2017年至2019年,苏州市区养老基金收入1251.71亿元,支出730.14亿元,2019年底累计结余1401.27亿元。审计结果表明,苏州市认真贯彻落实中央决策部署和省委、省政府要求及各项政策规定,采取全面对接省级政策标准等多项措施,促进企业养老保险制度可持续发展。审计发现,因未能及时与相关部门比对核实死亡人员信息,至

2019 年底，苏州市区向 41 名已死亡人员发放养老金 51.60 万元、向 59 名已死亡的遗属发放定期救济费 5.47 万元。

（二）环境保护和污染防治专项资金审计。对市级环境保护和污染防治专项资金开展了审计，2017 年至 2019 年市级共安排资金 2.84 亿元，支出 2.54 亿元。审计结果表明，环保专项资金投入增强了监测能力，提高了环保监管信息化水平。审计发现的主要问题：

1. 环保专项资金实际预算安排和使用投向与该专项资金管理办法的设定存在偏差。环保专项资金近三年的支出中 71%用于环境监管能力建设、生态文明宣传教育、环境评估奖励等，主要由市生态环境局及其下属事业单位支配；办法中“区域性、流域性水污染防治项目”等三类项目连续 3 年均未安排支出。

2. 部分专项资金使用绩效不高。如 2016 年至 2018 年“阳澄湖生态优化行动考核奖励”3000 万元，截至 2020 年 5 月底仅 1056 万元落实项目，其余 1944 万元未使用，已由同级财政收回统筹；“环保科技专项支出”已设立达 10 年，项目立项标准、成果评定等事项未能细化和制度化，职能管理类科研课题占近半，科技实体研究项目鼓励不够，参与单位少影响面小；历年来自建信息系统 24 个（投资约 2500 万元），部分信息系统利用率不高，存在信息缺失、无更新和闲置停用等情况。

3. 部分专项资金使用还不够规范。近三年，共邀请百余名专家参与建设项目环境影响评价等评审工作，支出专家费 91.85 万

元，目前尚未出台专家管理办法或公开专家遴选及管理标准等相关制度。此外，审计抽查中标价格 947.52 万元的生态环保宣传教育基地项目，该项目中标单位和前期咨询单位存在利益关联，影响招标公正性。

（三）水利工程建设管理专题审计。为不断提高区域水资源配置能力，努力提升城市水环境质量和生态文明品质，我市不断加大水利工程建设力度，投资规模逐年攀升，2017 年到 2019 年，市级水利水务项目财政投入从 9.38 亿元增至 17.05 亿元，各参建主体克服困难积极推进项目建设，建设成效逐步显现。审计发现的主要问题：

1. 部分开工两年以上的项目至今基建审批手续未完成。如黄埭西片和浒墅关镇河道水系连通工程、苏州城市中心区管网完善及修复工程于 2017 年开工，至今两个项目尚缺建设用地、初步设计及概算批复。

2. 部分项目合同价格虚高。部分工程由于标底编制、审核不严，主要材料的中标报价和合同价格严重偏离市场正常水平，如阳澄中湖生态修复工程的芦苇、香蒲两种材料由于标底定价不合理，导致合同价格虚高。

3. 部分水利工程中绿化景观项目管理问题相对突出。如合同造价 2638 万元的七浦塘拓浚整治工程中阳澄湖枢纽水土保持绿化项目，存在监理单位对苗木进场报验把关不严，施工单位未按图施工的严重问题，项目仍然通过了完工验收。

4. 变更管理制度执行不严。如七浦塘拓浚整治工程市本级负责建设部分共有 127 份 2474.15 万元变更备案滞后，东太湖生态示范基地、水利水务信息调度指挥中心等项目，未履行变更备案手续或变更备案滞后。

（四）苏州市政府投资项目代建制执行情况审计调查。为规范我市政府投资项目建设管理，2017 年 6 月市政府出台了《苏州市市级政府投资项目代建管理办法（试行）》（苏府〔2017〕69 号）。至 2020 年 1 月底，录入苏州市政府投资项目代建管理系统的代建项目共计 89 个，计划总投资 353.3 亿元。审计结果表明，管理部门和代建单位总体能较好地履行代建管理办法规定的管理和代建职责，政府投资项目建设管理的专业化水平不断提高。审计发现的主要问题：

1. 部分项目未按规定实行代建。如桃花坞旅游集散中心等 3 个项目投资规模已达到代建标准，仍由项目（法人）单位直接实施，未实行代建管理；个别单位申报立项的两个项目建设地点相同、建设时间和内容相近，存在规避代建的现象。

2. 项目建设管理存在薄弱环节。部分代建合同对工期控制、违约金等责任条款约定不清，代建奖惩措施缺乏操作性；部分代建项目基建程序前期手续滞后；部分项目工程变更备案制度执行不严；纳入代建管理系统的 89 个项目中 45 个项目工期延期或进度较计划滞后，其中 73% 的项目影响进度的原因中涉及设计方案调整、管线迁移等前期工作。

3. 部分代建项目资金闲置或超付。由于征收、管线迁改等影响，桐泾路北延工程实际进度与建设资金申请拨付进度不符，截至 2019 年 12 月底，项目资金结余 5.8 亿元。个别项目存在未完成代建目标而提前支付代建奖励费、代建管理费支付进度、工程进度款支付比例超过合同约定等问题。

五、上年度审计工作报告中未完成整改事项的跟踪监督情况

上年度审计工作报告反映的未整改到位问题共 13 个，截至今年 5 月底，“苏苑东街工程”等项目 1.22 亿元资金闲置等 5 个问题已基本完成整改，涉及的项目建设资金已基本拨付使用，应清退的全市各类工程保证金和农民工工资保证金已基本完成清退等；大额增值收益尚未分配、维修资金所属业主信息陈旧失真等 8 个问题仍在整改中，我们将持续跟踪监督，推动整改落实到位。

六、审计建议

（一）继续优化财政资源配置，提升财政预算绩效。加强预算统筹管理，加强预算与规划、项目的对接，做实做细做准项目库，统筹好预算编制、项目库管理、预算执行监控等工作，压实预算单位主体责任，强化预算编制与财政支出政策的有效衔接，优化财政支出结构，提高预算编制质量和预算执行规范化水平；进一步完善转移支付管理，及时下达上级转移支付，提高资金分配的精准度和有效性；推进全面实施预算绩效管理，加强绩效目标管理，健全支出预算标准化体系建设，完善绩效评价及结果运用，切实推进财政资金提质增效。

（二）持续强化政策措施落实，服务重大政策目标实现。积极稳妥化解存量债务，准确填报隐性债务对应资产，做好新增专项债券项目的统筹衔接，用足用好新增债券资金，提高偿债资金使用效益；强化扶贫资金和项目管理，多措并举促进项目建设成效，增强地区自身造血功能，为保障和改善民生发挥更大效用。

（三）强化重点领域监管，推动高质量发展。完善国有企业法人治理结构，加快形成以管资本为主的国有资产监管体系；加强对政府投资项目代建管理，规范代建合同、工程变更等管理，全面加强事前、事中、事后监管，进一步规范各方行为，不断完善代建管理工作机制；加强对水利工程建设领域的有效管控，加强水利基础设施建设，提升城市功能品质。

（四）加强民生资金和项目管理，实现公共服务新发展。加大对重大决策、重点支出、民生项目的保障力度，推动企业养老保险费征缴信息多方共享，不断健全完善统筹区内社会保险主管部门间的联动协作机制，规范企业养老保险参保行为，切实保障企业养老保险安全、可持续发展；及时调整污染防治专项资金投向，促进经济发展与生态环保双促双进。

有关地区、部门、单位对以上审计发现的问题正在进一步整改落实中，市审计局将认真督促整改，市政府将在年底前专题向市人大常委会报告整改结果。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，新冠肺炎疫情发生后，市委、市政府将疫情防控作为头等大事来抓，根据审计署和

省审计厅的统一部署，我们组织对全市疫情防控资金和捐赠款物开展了专项审计，及时发现问题，及时推动整改，全力支持和配合疫情防控工作，重点审计了145家疾病预防控制中心等政府机构、单位，22家红十字会、慈善组织和10家企业，涉及70958.3万元财政资金、31119.31万元捐赠资金，核查专项再贷款资金6000万元。

从审计情况看，苏州市各级财政、卫健、商务等部门快速筹措疫情防控应对资金，加强疫情应对处置物资的采购、使用和管理，确保疫情防控工作迅速、有效地开展；苏州市各级红十字会、慈善总会及时筹措了大量捐赠款物，全力驰援湖北抗击疫情，积极支持本地疫情防控，为疫情防控各项工作的顺利开展提供了物质保证，但还存在一些不足。对于审计发现的一线疫情防控人员补助款未及时发放、采购物资未得到规范管理和高效使用、捐赠款物分配和使用不及时等问题，有关单位及时整改，加快发放补助款及下拨使用各类资金1011.95万元，规范采购物资和捐赠款物的管理。部分问题尚在整改中，我们将继续督促相关单位整改到位。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，今年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，是“强富美高”新江苏建设再出发的起步之年。我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧扣苏州开放再出发，依法全面履行审计监督职责，为苏州争当“强富美高”新江苏建设先行军排头兵，推动高质量

发展走在时代前列作出新的更大贡献。

以上报告，请予审议！