

区十六届人大常委会

第四十一次会议文件（2）

关于长宁区 2020 年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告

长宁区审计局 徐姗姗

主任、各位副主任、各位委员：

我受区政府委托，向区人大常委会报告长宁区 2020 年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

根据审计法及相关法律法规，对 2020 年度预算执行和其他财政收支情况进行了审计。2020 年，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二中、三中、四中、五中全会精神，全区各部门围绕市委、市政府和区委总体决策部署，坚持稳中求进工作总基调，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，统筹推进疫情防控和经济社会发展，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，加快建设具有世界影响力的国际精品城区，推动长宁高质量发展。从审计情况来看，长宁区预算执行情况总体较好，财政管理不断加强，财政保障能力进一步增强。

——财政收入好于预期，财政支出确保重点。2020 年区财政部门面对国内外形势的复杂变化，在全力支持抗击疫情，有效激发市场活力的基础上，继续发挥财政的职能作用，保持经济运行在合理区间，为全区经济社会发展提供了有力保障。全年完成区级一般公共预算收入 129.03 亿元，政府性基金收入 31.22 亿元，国有资本经营预算收入 1.13 亿元。调整优化财政支出结构，更有力支持实体经济发展和创新创业，增强重点领域和基本民生领域财力保障等。

——聚焦疫情防控和“六稳”、“六保”，专项资金直达基层、直接惠企利民。为做好本区疫情防控经费保障工作，2020 年我区追加疫情防控相关经费支出 2.48 亿元，全力支持抗击新冠肺炎疫情，保障各类防控疫情和复工复产资金需求。获得中央直达资金 12.32 亿元，依规及时用于援企稳岗、基础设施建设、教育卫生和抗疫相关支出等，确保资金直达区镇基层、直接惠企利民。

——深化财政管理改革，促进“紧平衡”下财政资金提质增效。推进全方位、全过程、全覆盖实施预算绩效管理，进一步完善我区预算绩效管理制度体系；加强资金资源资产统筹盘活，清理盘活各类财政存量资金，探索建立公物仓管理机制，财政管理改革更加深化。落实过“紧日子”要求，全年压减一般性支出幅度达到 20%以上，年内对一般公共预算、政府性基金、国资经营预算项目支出进行压缩调减。

——审计监督不断强化，从严从实推进审计整改。助力经济社会发展和改革攻坚任务，聚焦审计主责主业，深入推进区级预算审计全覆盖，规范预算行为，努力提高财政资金使用效益。强化审计结果运

用，进一步加强对审计整改“清单式”“全过程”管理，完善制度，堵塞漏洞，做到应改尽改、按时整改。各部门、单位共制定整改措施 80 项，建立健全规章制度 8 项，促进增收节支近 1277 万元。截至目前，2020 年度向人大常委会汇报的整改工作报告中的全部 26 个问题，除个别部门的部分项目结余尚未上缴外，其余 25 个方面的问题已经全部整改。

一、财政管理审计情况

按照《预算法》规定，对区财政局编制的长宁财政决算草案在上报区政府前进行了审计。结果表明，2020 年度我区决算收支基本真实，预算管理情况总体良好。

2020 年我区一般公共预算收入 129.03 亿元，加上市级财政与本区结算净收入 20.06 亿元、上年结转收入 2.22 亿元、调入资金 0.34 亿元、本区地方政府一般债务转贷收入 7.4 亿元，一般公共预算实际可用财力总计 159.05 亿元，支出合计 159.05 亿元，收支执行平衡。

我区政府性基金收入 31.22 亿元，加上市级财政与本区政府性基金结算净收入 9.15 亿元、动用政府性基金历年结余 0.02 亿元、本区地方政府专项债务转贷收入 6.50 亿元，政府性基金实际可用财力总计 46.89 亿元，支出总计 46.40 亿元，当年收支结余 0.49 亿元。

我区区级国有资本经营预算收入 1.13 亿元，转移支付收入 0.01 亿元，合计可用财力 1.14 亿元，支出总计 1.05 亿元，当年收支结余 0.09 亿元。

区审计局对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算开展了审计，对全区预算单位的 2020 年财政数据加强分析。从审计情况看，区财政局等部门进一步加强预算管理、优化支出结构，积极推动全区各项目标任务完成。审计发现的主要问题有：

1.部分项目预算编制与项目推进进度匹配性有待提高

全区有 13 家单位的 28 个项目 2020 年实际支出金额低于 2019 年未执行完毕的结转金额，涉及 2019 年结存资金 1.23 亿元，2020 年预算又安排 1.16 亿元，实际仅支出 8,098.16 万元。

2.部分专项资金未发挥使用效益

（1）部分专项当年执行率较低。2020 年度全区 16 家单位的 44 个 50 万以上专项预算安排合计 1.38 亿元，当年实际零支出。

（2）部分追加预算项目后续执行不佳。全区有 7 家单位的 10 个项目年初无预算，2020 年调增项目后，上述项目到年底均为零支出，涉及预算金额 1,633.81 万元。

（3）上年结存资金消化不够理想。2019 年部分项目结存资金在 2020 年支出为零，涉及全区 24 家单位结存资金 30 万元以上的专项 59 个，结存金额合计 2.04 亿元。

3.存量资金盘活使用效率有待提升

（1）部分盘活资金安排的项目未按规定使用完毕。2019 年盘活资金安排项目中有 3 个项目资金在 2020 年未使用完毕，截至 2020 年底，尚结存资金 4,949.01 万元。

（2）部分单位历年资金长期结存未及时清理上缴。 审计抽查发现，有 4 家单位的结存资金长期挂账在往来款项，未及时清理，金额合计 625.04 万元。

4.推广公物仓制度有待加快

根据行政事业单位国有资产报表反映，截至 2020 年末，我区行政事业性国有资产共计 379.51 亿元。2020 年区财政局在全区试行公物仓管理机制，截至 2021 年 4 月，全区公物仓入仓仅 477 件资产，金额合计 280.24 万元。

5.部分单位落实预算绩效管理的主体责任不到位

审计发现，去年对 2019 年区级财政预算审计中揭示出“未按规定时间完成绩效跟踪和绩效自我评价填报和提交”的问题已大为好转、基本杜绝。本次审计共抽查了 9 家单位的 268 个项目的绩效自我评价工作开展情况，发现其中有 47 个项目绩效自我评价的有效性不足，主要存在以下问题：有 5 家单位的 34 个项目绩效指标自评结果未有效与实际实施情况匹配，自我评价得分存在不严不实的情况；有 3 家单位的 13 个项目绩效指标设置不够细化明确，产出目标设置单一，缺乏数量目标和质量目标的相关指标，指标体系有待完善。

审计揭示问题后，区财政局、区审计局牵头督促指导相关部门积极落实审计整改措施，区财政局修订完善了《关于进一步规范长宁区追加、调整财政经费审批的实施意见》等，并通过上门沟通或专题会议等形式，督促相关部门加快项目推进，依规及时清理本部门存量资金，有针对性地研究提出本部门提高预算编制准确性、强化预算执行

的整改方案。区财政局根据预算决策、编制、执行、决算和信息公开“五位一体”的预算绩效管理机制建设要求，不断强化各部门、各单位预算绩效管理的主体责任，围绕财政资金提质增效，加强对各部门、各单位预算绩效管理工作的业务指导。

二、部门预算执行及决算草案审计情况

对区文化旅游局、区商务委、区妇联、区投促办、区司法局、区民防办等 6 个预算部门及下属 6 家单位 2020 年度预算执行及决算草案开展了审计。从审计情况看，预算执行总体较好，提供的决算草案报表基本真实地反映了年度收支和资产负债情况。审计发现的主要问题有：

1.预算管理不到位

（1）6 家单位部分专项预算执行不理想。如区文化旅游局 2020 年的文博宣传展示等 4 个专项执行不理想，涉及预算金额共 1,209.5 万元，当年仅执行 361.49 万。

（2）区民防工程管理所部分非税收入管理不到位。有个别公用民防工程设施租金应收未收，涉及 2020 年租金达 192.94 万元。

2.法规制度执行不够严格

（1）2 家单位购买服务项目采购程序和管理不规范。如区司法局的 2 个法律纠纷调解服务项目存在先实施后招标的情况，合同金额合计 200 万元。

(2) 3家单位的经费管理使用不合规。如区商务委差旅费支出等未按公务卡强制结算目录的规定使用公务卡结算, 8笔金额合计0.66万元。

(3) 5家单位集体决策制度执行不严格。如区民防办有民防教育培训等8个购买服务项目存在大额度支出先实施后决策情况, 合计金额73.47万元。

3.内部控制管理有待强化

(1) 5家单位资产管理欠规范。如区艺术中心截至2020年末固定资产账面价值为13,460.92万元, 但固定资产均未按规定粘贴资产标签, 无法对资产进行有效的实物盘点。

(2) 4家单位合同管理存在薄弱环节。如区商务委有5个事项存在合同服务期尚未开始或尚未过半就全额支付款项的情况, 金额合计31.68万元; 2个事项存在先实施后签合同的情况, 涉及金额120万元。

(3) 4家单位政府采购制度制定和执行有待完善。如区妇联未结合本单位实际情况制订政府采购限额标准以下的服务类采购内控管理制度。区司法局、区文化旅游局存在购买服务项目未经比价或比价流于形式问题。

4.个别部门支出核算不规范影响决算

区少儿图书馆以“质保金”名义向服务提供商收取押金并挂账“其他应付款”科目, 导致当年支出金额不准确, 影响决算报表真实性、准确性。

三、重大政策措施落实跟踪审计情况

围绕就业优先、苏州河沿岸公共空间建设和保障性安居工程重点民生项目和政策措施在本区的贯彻落实情况开展了政策跟踪审计。

1.长宁区就业优先相关政策落实审计情况

对长宁区就业优先相关政策落实情况开展了审计。审计调查结果表明：2017至2019年，长宁区认真贯彻落实市级相关政策，配套制定区级政策，持续推动区内促进就业相关政策落地见效。

但审计也发现：一是部分初创期创业组织政策落实审核不严格，涉及重复帮扶金额71万元。二是创业孵化基地建设效果不理想，未能有效创造就业岗位。三是创业见习政策推进效果不佳，创业者见习基地呈不断减少趋势，部分见习基地设置的见习岗位技能比较单一，与创业关联度不大。四是企业地方教育附加培训补贴管理机制不健全，培训项目审核不严格，企业开展的自行培训项目能级不高。

区人社局及区就促中心落实整改，加强创业扶持资金的审核发放工作，细化完善申请标准和流程；优化创业孵化基地的绩效评估目录，着力提高入驻的初创组织质量；牵头制定新的《长宁区地方教育附加专项资金开展职工职业培训工作实施办法》和《长宁区使用地方教育附加统筹资金开展职工职业培训工作操作办法》等。

2.长宁区苏州河沿岸公共空间建设管理审计情况

对长宁区苏州河沿岸公共空间建设管理情况开展了审计。审计调查结果表明：我区各部门协同合作，基本完成长宁段的贯通，并因地

制宜提升沿岸空间的景观，推进沿岸公共空间的运营管理，打造贯通开放的沿河空间。

但审计也发现：一是绿道标识牌便民性不强。长宁区苏州河沿岸公共空间的绿道标志牌上基本无公共厕所、服务驿站、公共交通服务等便民信息的指示。二是一体化养护合同中养护范围表述不精准，存在管理和履约风险，且招标文件未明确工程量清单的具体养护范围。

区建管委正在积极整改，在 2021 年度的苏州河健身步道一体化养护中，已在养护合同中明确苏州河全线养护平面图纸，规范界定了养护范围。

3.长宁区 2020 年保障性安居工程审计情况

对长宁区 2020 年保障性安居工程情况开展了审计。审计结果表明，我区认真贯彻落实中央关于保障性安居工程的相关政策要求，进一步健全住房保障体系，积极推进老旧小区改造、保障性住房建设等各项安居工程，加大民生保障力度，促进经济发展和社会和谐。

但审计也发现：一是部分廉租住房空置超过一年。二是公租房改建项目中部分设备、服务采购不规范，未按照规定进行比选，均是直接采购。三是部分精品小区改造项目施工现场协调不顺畅，如部分小区自来水、煤气公司进场时间较晚，损坏已施工好的污水管、路面而造成重复施工。四是个别住房租赁资金补贴项目资金拨付时间早于网签备案。

区房管局积极整改，已将部分空置一年以上的房源作为实物配租工作的储备用房；在当前精品小区建设中进一步加强与通信运营商、

水电煤公司的沟通和对接，努力形成有效对接机制。区公租房公司已对采购制度进行了修订，规范采购行为，努力提高财政资金效益。

四、长宁区区属国有企业集团审计情况

聚焦区属国有企业改革发展、防范运营风险，审计了区属上海万宏工业投资（集团）有限公司，延伸审计到下属二、三级公司 20 家单位。审计发现的主要问题有：

1.部分投资管控不到位

一是个别重大经济决策变更管控不严。万宏集团下属长宁橡胶于 2015 年开始投资建设的金山厂区项目，因项目投资前期调研不充分，导致投资规模不断追加、突破。二是个别下属企业境外投资监管缺失。万宏集团下属上海高罗公司于 2017 年在美国投资成立销售公司，但对美国销售公司的经营状况和销售情况不掌握。

2.资产管理不到位

万宏集团下属长宁橡胶金山厂区两年连续盘亏原材料和存货，未查明原因直接作账面核销。下属上海科艺和上海嘉鹰以远低于评估价低价处置资产。部分资产存在闲置浪费，万宏集团下属长宁橡胶金山厂区于 2017 年购入 3 台生产设备，至审计结束仍闲置。

3.财务核算不规范

万宏集团及下属企业共有 13 套产权房未纳入财务账。对外投资成立嘉兴达旺输送装备有限公司等 4 家企业，未纳入集团合并报表范围。下属国表厨卫等 4 家企业，长期股权投资账面仍挂账已注销或减资企业。

五、区级投资项目审计情况

对上海市同仁医院（原上海市长宁区中心医院）加层扩建门急诊楼工程、中新泾公共绿地（二期）工程、凌空1号公园及防护绿化带工程等3个区政府投资项目开展了审计，涉及投资额合计12.9亿元，核减资金961.44万元、核增27.27万元。主要问题有：

1.投资费用控制不严

3个项目均存在多计工程款或相关费用的情况，核减资金共计961.44万元，涉及多计工程量、多计待摊投资等。

2.招投标工作不规范

应公开招投标而未公开招投标，如中新泾公共绿地（二期）工程地下清障工程未采用公开招标方式确定实施单位，涉及合同金额388.27万元。先实施后招标，如同仁医院加层扩建门急诊楼工程的方案设计、施工监理、空调工程、弱电工程等5个施工及服务项目在招投标之前均已实施。招投标流程不规范，如凌空1号公园及防护绿化带工程未按规定使用经审查的施工图进行施工招标造成招标工程量差异、漏项。

3.项目管理不规范

建设过程中核价审核不到位，如中新泾公共绿地（二期）工程土方和泥浆外运单价先实施后核价，存在倒置。工程重大变更未按程序报批，如同仁医院加层扩建门急诊楼项目的外立面装饰、内墙面装饰内容变化未经报批且增加造价约1600万元。工程实施过程中存在返工而增加工程造价，如同仁医院加层扩建门急诊楼项目由于不同分项

工程之间施工协调不到位,增加工程费用约 16.63 万元。临空 1 号公园未完成应急避难场所专项竣工验收。

六、审计建议

以上问题产生的原因,有些是制度不健全、政策落实不到位、部门间协同配合不力,也有些是主体责任不落实、监督管理不严等,需进一步推进重要领域和关键环节改革,完善相关配套措施和机制制度,提高财政资金的配置效率,推动问题根本解决。结合审计反映的情况与问题,财政资金在提质增效方面还有空间。为此建议:

1.全力保障民生和助力高质量发展,推动重大政策落地生效

一是持续聚焦防控疫情、生态环境、“六稳”“六保”民生实事等重大决策部署,着力推动积极财政政策提质增效、可持续,保障重大政策精准落实到位及财政资金支出效率。二是加强相关政策间的融合与衔接,有效发挥政策合力,实现有限公共资源与政策目标的有效匹配。三是提升政府投资、城市维护等项目精细化管理程度,重点聚焦民生重点领域,加强项目统筹规划,强化资金监管,进一步增强便民为民意识,优化细化政策措施,切实推进政策和项目全过程管理的有机衔接,促进财政资金运行更加规范有序,为改善人民品质生活保驾护航。

2.推进财政预算管理改革,促进财政资金提质增效

一是在当前财政运行“紧平衡”情况下,坚持以收定支、量入为出,进一步优化支出结构,确保收支平衡。坚持“保基本、保重点、保民生”的原则,统筹财力聚焦民生改善、经济转型、城区功能提升

和社会事业发展等领域，有效保障各项重点支出，不断提高财政资金效能。二是持续加大存量资金资源资产的统筹盘活力度，健全预算执行均衡科学与预算编制衔接挂钩机制，从严控制资金的存量和增量，全面清理各类结余结存资金，促进减少财政资金沉淀，强化资源统筹使用。三是树立过紧日子的理念，不断增强预算刚性，推动建立健全全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。全面落实预算绩效管理工作要求，探索建立绩效评价与预算安排相衔接的有效工作机制，推进绩效和预算管理一体化。

3.完善国有资产监督管理，提升资产资源配置效能

一是聚焦国资国企改革任务，着力完善国有企业法人治理结构，优化管理手段，提高管理效率，加强企业核心竞争力和风险防控能力建设，防范重大经营风险。二是建立健全行政事业性国有资产管理机制，加强对本级行政事业性国有资产的管理，有效执行内部控制，推动实现实物管理与价值管理，资产管理与预算管理、财务管理相结合。三是统筹规划有效推进国有资产共享共用工作，加大推行公物仓制度，持续推进国有资产共享、共用管理，推进资产管理和预算管理相结合，提高公物仓调配使用的绩效。建立配置合理、使用规范、监督到位、运行有效的国有资产管理机制，加强固定资产盘点，对行政事业单位长期低效运转、闲置以及超标准配置的资产，及时纳入公物仓集中管理、统筹调剂。

对长宁区预算执行和其他财政收支审计发现的问题，区审计局已依法出具审计报告；区审计局将继续加大审计整改情况的跟踪检查力

度，确保审计整改取得实效。目前起草了关于进一步深化审计整改工作的管理办法，结合具体审计整改情况，区政府将于今年年底前向人大常委会作出报告。

以上报告，请予审议。