

关于宝山区 2021 年度本级预算执行和 其他财政收支的审计工作报告

——2022 年 8 月 31 日在宝山区第九届人民代表大会
常务委员会第四次会议上

宝山区审计局局长 刘德安

主任、各位副主任、各位委员：

我受区政府委托，报告 2021 年度本级预算执行和其他财政收支的审计情况。

根据审计法及相关法律法规，区审计局对 2021 年度区本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计结果表明，全区各部门在区委、区政府的坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻执行区委、区政府的决策部署，坚持稳中求进的工作总基调，坚定不移推进“上海科创中心主阵地”建设，实现了经济持续健康发展和社会大局稳定。

——**财政收入稳中有进。**在疫情变化和外部环境存在诸多不确定性的情况下，聚焦重点区域、重点行业、重点企业，加强收入组织，实现财政收入恢复性增长。全年完成一般公共预算收入 172.9 亿元，同比 2020 年增长 13.03%。

——**重点领域保障有力。**全年民生领域投入 139.58 亿元，占一般公共预算支出的 50.13%，其中卫生、社会保障和就业等支出分别比上年增长 12.96%、7.57%。拨付顾村拓展区建设资金 7.5 亿元、城中村建设资金 32.28 亿元、减量化资金 11.86 亿元。

同时加紧落实科创发展相关政策，出资 4 亿元设立上海宝山科创产业股权投资基金，并加大对生物医药、先进材料、机器人等产业的支持力度，全年共拨付产业扶持资金 3.72 亿元。

——**财政管理不断完善**。区财政加快预算管理一体化系统建设任务；加强直达资金管理，强化资金监测调度；稳步推进预算绩效管理，对重大项目开展财政重点绩效评价，规范委托第三方机构参与预算绩效管理行为。

——**审计整改持续跟进**。对上年度审计工作报告指出的问题，区政府高度重视，要求相关单位认真落实审计整改。区审计局全面开展审计整改跟踪检查，反复督促被审计单位整改突出问题，促进增收节支共计 5.87 亿元。

一、区本级财政管理审计情况

区审计局重点审计了区本级财政预算执行和政府决算草案编制情况。审计结果表明，本级预算执行情况总体良好，决算草案真实反映了当年度财政收支情况，但审计也发现了一些问题：

(一) **预算编制分类不细化**。121 家预算单位共编列“商品和服务支出”10.36 亿元，其中“其他”类占比 86.93%，超过区财政局最高限定 30% 的要求。

(二) **绩效指标设置不科学**。部分预算单位的绩效目标未设定客观的、与业务相结合的量化指标来评价工作完成的数量、进度、效率、质量，而是采用“已完成”、“大幅度提高”、“较好”等笼统的定性表述。一是缺乏量化指标。如某 APP 客户端运维项目设置的效益指标仅为宣传力度“强”，而未设置 APP 用户数

量、宣传稿件数量等能够反映宣传效果的量化指标。二是指标与业务结合度不高。如某预算单位为新办企业“免费刻章”项目，仅以预算经费 100% 拨付刻章企业作为产出指标，而未考虑服务新办企业数量、刻章质量等因素。

(三)政府综合财务报告部分信息不准确。各预算单位在合并政府部门财务报告时，由于信息和数据核对不及时、会计处理方式不同等原因，导致一些部门与部门之间、主管部门与下属单位之间的历年往来款未完全抵销，资产和负债数据有重复，影响到政府资产负债的真实性。

(四)预算主管部门内部控制机制不健全。近年来全区 75 家预算主管部门推进内部控制建设，取得初步成效。但审计发现，19 家单位未建立风险定期评估机制，未对经济活动相关风险进行全面、系统评估；21 家单位未建立关键岗位干部交流和定期轮岗制度，未充分落实不相容岗位相互分离原则。

对上述问题，建议区财政局强化部门预算编制与执行情况的监管，提高绩效管理、政府综合财务报告质量，加强对预算主管部门内部控制建设情况的监督检查，防范和管控经济活动风险。

二、部门预算执行及决算草案审计情况

区审计局对区发展改革委、区规划资源局、区体育局、区商务委、区工商联、区行政服务中心等 6 个预算主管部门及区融媒体中心等 10 个基层预算单位 2021 年度预算执行和决算草案以及其他财政收支情况进行了审计，上述单位共收到财政预算拨款 2.44 亿元，审计抽查其中 2.32 亿元（占 95.2%）。审计结果表明，各单位预算

执行和决算草案情况总体较好，但审计也发现一些问题：

(一)预算执行不严格。3家单位存在项目预算执行率较低、项目资金自行调剂使用等问题，涉及金额共计97.44万元。

(二)政府采购不规范。2家单位购买复印纸、记账服务等未通过电子集市采购，涉及金额共计12.17万元；2家单位商品采购未执行内部规定的比价程序或比价流于形式，涉及金额共计23.8万元。

(三)存量资金未上缴。3家单位项目结余资金、利息收入等未及时上缴，涉及金额共计117.91万元。

(四)支出依据不充分。3家单位发放退休人员慰问品等未附签收记录，涉及金额共计7.71万元；1家单位未按实列支打印费，涉及金额共计7.93万元。

(五)合同管理制度不健全。2家单位未建立合同管理制度，合同审核不严，存在决策倒置、合同要素不全等问题。

对上述问题，一是建议区财政局督促预算主管部门加强预算管理，严格按照预算批复执行；加强政府采购等制度执行情况的监督检查；继续加大对部门历年存量资金的清理力度，及时清理收缴结余资金。二是建议预算主管部门完善内部管理，健全内控机制，加强对所属单位资金使用的监管，规范、健全费用支付依据和手续。

三、重大政策措施落实和专项审计情况

(一)区统筹投资促进工作推进和落实情况跟踪审计调查。

2020年11月我区出台《宝山区关于进一步统筹投资促进工

作推进科创中心主阵地建设的实施办法》，从招商机制、规划布局、产业准入等六个方面指导全区投促工作开展。审计调查结果表明，我区各部门能找准职能定位，在推进投资促进、优化营商环境等方面发挥了积极作用，但审计调查也发现一些问题：

1.未达约定税收的项目后续措施不明确。截至 2021 年 10 月底，我区纳入土地全生命周期监管的 41 个用地类项目中，有 6 个项目已达产期，但其中 4 个项目未达合同约定税收的 50%，缺乏有效的制约措施。

2.改造转型类产业项目准入审批不严。抽查发现，由于有关部门未形成有效的联动协调机制，部分改造转型产业项目在未取得区级产业准入评估意见的情况下，已办理建设等相关手续。同时，项目因缺乏准入把关，未明确产值、税收等经济指标，后续监管缺乏抓手。

3.代办服务精准度不高。自 2021 年 3 月起，我区出台政策对重点企业提供引进落户、用地审批、竣工投产、人才服务等全过程的代办服务。抽查 2089 家代办制服务企业发现，有 34 家企业已注销、5 家企业名称有误、无法查询或非企业。

对上述问题，建议各有关部门明确协调工作机制，细化工作流程，形成工作合力；完善准入工作链，确保项目投资强度和能级水平，提升产业用地的经济密度；加强代办服务的指导和监督，促进提升服务效果。

(二) 困难群众救助补助资金专项审计。

根据市审计局统一部署，区审计局对本区困难群众救助补助

资金开展专项审计。2020年1月至2021年9月，本区困难群众救助共计支出3.2亿元。审计结果表明，相关单位积极落实区委、区政府的工作部署，兜牢基本民生保障底线。但审计也发现一些问题：一是个别不符合条件人员违规享受救助待遇；二是流浪乞讨人员救助机构个别救助物资账实不符；三是个别街道多申请特困人员日常供养金。

对上述问题，建议区民政局等相关单位对个别不符合条件人员进行清理，终止其救助待遇；区救助站将盈余物资补记入账，并完善救助物资管理措施；相关街道扣回多拨资金。

（三）服务业发展引导资金审计。

结合部门预算执行、领导干部经济责任审计工作，区审计局抽查了2020年至2021年本区服务业发展引导资金使用管理情况。审计结果表明，专项资金对我区金融服务、商贸服务等新兴服务业发展和创新型服务业企业引入起到积极推动作用。但审计也发现一些问题：

1.部分租税联动扶持资金使用效率不高。截至2022年6月底，4个街镇库存租税联动扶持资金尚未使用，涉及金额共计514.71万元，其中库存1年半以上52.83万元，半年以上461.88万元，未能及时发挥专项资金的政策效应。

2.服务业引导资金项目评分不够细致。区商务委委托第三方对服务业引导资金项目开展专家评审，合同金额45万元/年。抽查发现，部分专家仅给出总分，未按明细指标逐项评分，与评审工作要求不符。

对上述问题，建议区商务委加强对专项资金的监管，督促街镇（园区）及时拨付扶持资金，做实做细委托评审工作。

四、国有资产管理审计情况

区审计局在各项审计中继续关注企业、行政事业、自然资源等3类国有资产管理使用情况。

（一）企业国有资产审计情况。 2021年，区审计局对1家区属国有企业进行了审计，并延伸审计了9家下属公司。至2020年底，公司合并资产25.58亿元，负债14.02亿元，所有者权益11.56亿元，2019年、2020年国有资本保值增值率分别为108.29%、92.36%。发现的主要问题：

1.部分资产账实不符。 清退4个租户收回的资产未入账，涉及评估价值165.08万元。经抽查，其中3.47万元资产已去向不明，15.58万元资产已作为垃圾处置。

2.部分资产租赁业务管理不严。 14户房屋招租未公开信息，2处商业经营用房超过规定最长租赁年限，6处房屋场地和1处经营娱乐场所房屋出租事项未按规定报备，个别租户擅自改变租赁用途。

对上述问题，建议区国资委督促企业全面清查账外资产，查清资产真实去向，加强集团上下内部控制监管，堵塞管理漏洞，确保国有资产安全完整。

（二）行政事业性国有资产审计情况。 在本区财政审计和7个单位预算执行审计中，对相关行政事业性国有资产管理使用情况开展审计，发现的主要问题：

1.行政事业性资产管理基础工作仍较薄弱。2家单位未落实盘点制度、未贴固定资产标签、台账无资产存放地点，导致无法准确盘点相关资产；1家单位的专业设备底数长期不清，无明细台账，涉及金额共计2412.72万元。

2.公共基础设施未全面反映。3家单位未对环卫设施、垃圾处理设施、公共健身器材、以前年度存量排水管道等公共基础设施进行会计核算，未在政府财务报告中反映。1家单位2018年底前已投入使用的6个排水系统（14.81亿元）未转公共基础设施。

3.在建工程未及时转固定资产。经抽查，2家单位已投入使用的20个工程项目未转固定资产，涉及金额共计2.19亿元。

对上述问题，建议各主管单位夯实行政事业性资产的基础管理工作；建议区财政局加强行政事业单位资产管理的指导，继续开展公共基础设施入账、在建工程转固等工作，提高政府综合财务报告的信息质量。

（三）自然资源资产审计情况。2022年，围绕宝山“北转型”中生态宜居宜业的目标定位，对我区建筑固体废弃物处置和资源化利用情况进行审计调查，发现的主要问题：

1.建筑垃圾源头监管尚未全面覆盖。抽查发现21个项目的建设单位未向区绿化市容局申报办理建筑垃圾处置证，委托无建筑垃圾运输资质的企业清运渣土。

2.部分运输车辆管理存在漏洞。一是建筑垃圾专营运输企业租赁的车辆未纳入GPS监控系统；二是专营运输企业的装修垃

圾运输车辆存在超载。

3.装修垃圾处置管理存在环保和安全风险。一是未按照环保验收时确认的数量设置和开启雾炮除尘机，降尘环保措施落实不到位；二是骨料堆场的部分围挡墙严重损坏、坍塌，存在安全隐患。

4.垃圾处置基础设施未纳入资产管理。2020年6月资源化中心正式运行，区绿化市容局账面支出工程款3147.85万元，尚未编报竣工财务决算，未及时转为公共基础设施。

对上述问题，建议区绿化市容局推动部门协同合作，将建筑垃圾全面纳入监管范围；加强运输车辆的监管，落实跟踪监控措施；尽快办理竣工财务决算，规范国有资产管理；督促资源化中心落实环保与安全措施。

五、重大政府投资项目审计情况

（一）罗店大居美兰湖路等4个市政道路项目竣工决算审计。

截至2021年12月31日，美兰湖路实际完成投资1.43亿元，陆翔路实际完成投资1.63亿元，罗南路实际完成投资1.01亿元，年吉路实际完成投资1.02亿元。审计结果表明，该项目会计核算和财务管理基本遵循了相关制度和规定。但审计也发现一些问题，一是由于公用管线等预估不足等原因，项目超概算投资5844.98万元，未履行报批手续；二是多计建设单位管理费5.07万元；三是个别工程款9.24万元长期未结算。

对上述问题，建议区建管中心按我区政府投资项目管理的相关规定履行概算调整程序，将多计建设单位管理费上缴区财政，

积极与相关单位落实结算工作。

(二) 罗店大居公交站等 2 个公建配套项目竣工决算审计。

截至 2021 年 12 月 31 日，公交站项目实际完成投资 303.47 万元，行政中心和派出所项目实际完成投资 3867.37 万元。审计结果表明，该项目会计核算和财务管理基本遵循了相关制度和规定。但审计也发现一些问题，一是由于功能需求提升、水电煤预估不足等原因，项目超概算投资 1183.34 万元，未履行报批手续；二是多计渣土外运等项目建设成本 45.35 万元；三是未办理施工许可证、竣工备案等建设程序。

对上述问题，建议区建管中心按我区政府投资项目管理的相关规定履行概算调整程序，据实调整工程结算价款，完善项目建设程序。

六、审计建议

(一) 优化部门预算管理，提高财政资金质效。严格落实过紧日子要求，坚持节用裕民。进一步加强部门预算编制与执行的监管，完善预算绩效管理体系。强化财政资金过程监管，增强预算刚性约束，将财经制度落到实处。加大财政资源统筹力度，及时盘活存量资金，促进财政资金提质增效。

(二) 发挥政策引导效应，促进惠企利民政策落地。压实产业项目和资金管理责任，完善政策措施，提高资金使用效率；加强部门间统筹协同和信息共享，增强产业政策的实效性，推动宝山的产业转型和城市功能转型。严把政策入口关，确保资金精准直达，兜住兜准兜好民生救助底线。

(三)健全内部控制机制，注重防范化解重大风险。强化底线思维，压实主管部门监管责任，进一步推进内部控制建设，细化决策机制和操作规程，强化资金监管，防范风险隐患。强化政府投资项目管理，推动项目预算精准化。摸清国有资产家底，规范各类资产管理，提高国有资产使用效益。

对本次审计工作报告中反映的问题，区审计局已依法出具审计报告或作出审计决定，有关部门和单位对部分问题已积极完成整改，部分问题正在整改中。区审计局将继续抓好审计整改的跟踪检查，促进审计整改落到实处。区政府已对有关问题整改提出要求，将在年底前向区人大常委会专题报告整改情况。