

厦门市 2021 年度市本级预算执行和其他财政收支审计情况的公告

2022 年 6 月 28 日，受市政府委托，市审计局局长黄珠龙向市十六届人大常委会第五次会议作了《厦门市人民政府关于 2021 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，有关审计情况如下：

2021 年，各部门各单位坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对福建、厦门工作重要指示批示精神，特别是在福建考察时的重要讲话精神，全力落实“六稳”“六保”工作任务，认真执行市十五届人大第六次会议批准的财政预算，经济运行延续平稳增长态势。市本级预算执行和其他财政收支情况总体较好，全市地区生产总值增长 8.1%，一般公共预算总收入、地方一般公共预算收入分别增长 13.2% 和 12.4%。

一是进一步深化预算管理制度改革。深化零基预算改革，扩大政府保障清单编制范围，基本实现全覆盖。推进财政投融资项目竣工财务决算，防止资产流失。开展公共基础设施政府会计核算和财政存量资金统筹盘活工作。加强预算绩效管理，覆盖绩效目标编制、公开和执行监控各环节，对

产业投资基金等 11 个重点项目开展绩效评价。

二是统筹做好疫情防控和经济社会发展。有序开展城市更新和重点片区提升项目，加快进出岛通道建设，实施一批岛外旧村改造和新城公建配套项目。加强普惠性民生建设，保障 48 项为民办实事项目完成，深化职业技能提升行动，新增就业 32 万人，新增中小学和幼儿园学位 5 万个，推动名校跨岛发展，增加医疗资源供给，医疗保障体系更加健全。面对突发疫情和常态化防控局面，财政资金及时、足额投入隔离场所管理、核酸检测、物资保供、纾困减负等重点领域，为疫情防控提供有力保障。

三是着力推进招商和产业做大做强。整合产业扶持资金，制定个性化惠企政策，做大做强主导产业，推动天马六代线、厦门时代等重大项目建设投产。完善“基金+项目”招商机制，加大力度利用产业投资基金撬动社会资本投资厦门，培育产业龙头企业，引进国内头部基金，带动一批高成长性总部项目落户。通过技改奖补资金和技改服务基金，发挥财政资金引导作用，改造提升传统产业，促进工业稳增长和转型升级等工作受到国务院通报表扬。

一、市本级财政管理审计情况

审计了市财政局具体组织市本级预算执行情况。2021 年，市本级一般公共预算收入 607.24 亿元，完成预算的 96.95%；支出 571.60 亿元，其中当年预算支出 539.99 亿元，完成预算的 97.62%。

市本级政府性基金预算收入 744.88 亿元，完成预算的 97.87%；支出 754.40 亿元，其中当年预算支出 731.88 亿元，完成预算的 93.72%。

市本级国有资本经营预算收入 22.47 亿元，完成预算的 125.15%；支出 21.89 亿元，完成预算的 100%。

全市社会保险基金预算收入 200.52 亿元，完成预算的 100.36%；支出 169.88 亿元，完成预算的 93.87%。

市本级新增债券 246.99 亿元，主要用于保障房建设以及新机场主体工程、片区产业园区、新体育中心、污水处理等基础设施项目建设。年末市本级政府债务余额 1,067.30 亿元，其中：一般债务 251.51 亿元，专项债务 815.79 亿元。

审计发现的主要问题：

（一）部分事业单位经营性收支未纳入预算管理。4 家事业单位未将经营性收支申报 2021 年度预算，当年经营收入合计 5,920.93 万元，经营支出（费用）合计 4,555.86 万元。

（二）部分预算项目绩效目标设定不符合要求。对 235 个预算项目的支出绩效目标进行审查发现，部分部门将目标值设定为“持续推进”“有所提高”“有效促进”等，未按要求做到具体量化。

（三）新校区开办费未建立支出标准。2021 年，市教育局下属 6 所市直属学校支出新校区开办费合计 10,953.48 万元，主要涉及设施设备购置、信息化建设、配套工程、装修改造等事项。截至 2022 年 4 月底，市教育局、市财政局尚

未制定新校区质量标准、配置标准及经费安排标准，预算安排主要参考往年新校开办费情况实行年度总额控制。

二、部门预算执行审计情况

审计了 12 个部门（单位）2021 年预算执行情况，并延伸审计了 10 家下属单位及相关事项。从审计情况看，各单位认真落实过紧日子要求，积极压减非急需非刚性支出，财政拨款预算执行率 97.38%。同时，去年下半年结合领导干部经济责任审计，审计了 18 个行政事业单位，涉及 2021 年度财政收支问题的有 3 个单位。发现的主要问题：

（一）部分资金未及时清理或收缴。个别部门（单位）存在结余资金、利息收入、租金收入、清算收益未及时清理上缴财政，往来款长期挂账未清理，未及时收取租金、培训费，未及时清退代收代管学生服装费的问题。

（二）部分单位预算编制不够准确。1 所学校因统计在籍学生数及专业分类不准确、捐赠收入配比奖励条件不符合规定等，多申报预算。1 家单位的 1 个项目在上年结转足够使用的情况下，2021 年仍安排预算。

（三）部分单位预算管理存在薄弱环节。3 个部门和 4 家下属单位的 20 项专项资金支出进度慢，未达到序时进度要求。个别部门（单位）存在专项资金未支出，相关收费优惠的报批程序不完善，未及时撤销未发生资金往来业务的银行账户，专项收入未通过收入专户收款，同时该收入专户违规用于水电费等支出的情况。

（四）部分单位重复采购政府网站运维服务。对 2016 至 2022 年由信息主管单位统一采购政府网站运维服务的 60 多家单位排查发现，有 11 个部门（单位）向同一运维服务商重复采购。

（五）部分单位资产管理不规范。个别单位出租出借资产管理不规范，存在违规出借、未公开招租、出租资产被改扩建或改变用途等问题。个别部门房产未办理产权登记或产权变更登记，自管用房未按规定移交有关部门。个别部门（单位）存在固定资产账实不符、未定期开展资产清查盘点、未及时核算入账、多计固定资产等问题。

三、政策措施落实审计情况

（一）城乡义务教育补助经费使用及绩效方面。去年下半年，组织对我市 2019 至 2020 年城乡义务教育补助经费进行审计，涉及资金 22.39 亿元，其中：中央财政资金 4.27 亿元，市级财政资金 3.67 亿元，区级财政资金 14.45 亿元。重点关注经费的管理、使用及绩效情况。发现的主要问题：

1. 中央补助经费分配不均衡。市属学校普遍高于区属学校，未统一按照学生数分配。

2. 部分资金超范围开支。5 所学校在生均公用经费中超范围列支临聘人员、自聘人员、派遣人员等人员工资和节日慰问品、考评奖等。2 所中心小学占用所属小规模学校专项经费，列支本校午晚间管理劳务费、维修费等。

3. 营养改善计划政策执行方式各异。各区、各学校执

行营养改善计划政策时，执行标准、餐补方式各异，有的直接发放现金，且将供餐限制在“学校自办食堂供餐”范围内。

审计指出问题后，相关单位积极落实整改，市财政局已于今年起按学生数分配下达补助经费，各区成立营养改善计划工作领导小组，制定实施方案，确保政策落实到位。

（二）优化营商环境政策措施落实方面。去年下半年，组织对我市政务服务、执法监督、市场环境等情况开展审计，重点抽查了市发改委等 10 个部门，延伸了 6 个区，涉及资金 180 多亿元。审计结果表明，各部门认真贯彻落实国家、省、市工作部署，有效推动了我市营商环境的优化提升。发现的主要问题：

1. “双随机、一公开”监管还有提升空间。市双随机事中事后监管综合执法平台入驻单位较少，未实现全覆盖，截至 2021 年 7 月底，还有 14 个部门的双随机工作未在执法平台中开展。未使用执法平台的部门的检查对象名录库未实现实时更新。执法平台检查人员名录库不够完整。部分双随机抽查事项存在高频检查。

2. 部分政府采购项目招标文件评审因素设置不完善。审计抽查的 51 个政府采购项目中，有个别项目的评分条款与采购的实际需求不相适应，或在评审因素设置“完整”“较完整”等定性指标，未进行细化量化。

审计指出问题后，相关单位已落实整改。相关部门已将双随机工作纳入执法平台。市财政局出台强化落实政府采购

促进中小企业发展政策要求的相关文件，强调政府采购不得对中小企业实施差别待遇或歧视待遇。

（三）助企纾困政策落实方面。今年上半年，围绕市政府 2021 年 10 月出台的关于积极应对新冠肺炎疫情影响助力企业纾困减负若干措施，从金融支持、减税降费、降低企业成本、支持企业用工、促进受影响行业加快恢复、加强信用和法律服务等 6 个方面开展审计调查。**审计结果表明**，相关部门认真执行纾困减负相关政策，截至 2022 年 3 月底，落实各类“减免缓补”资金 192.78 亿元，在推动企业复工复产方面发挥了积极的作用。但审计调查也发现：

1. **“延长拓展线上销售政策实施期限”“派员参加境内会展营销推介活动”“鼓励影视剧组来厦拍摄”等 3 项扶持政策，无企业申报。**上述政策所涉及的直播电商、境内会展营销推介、影视拍摄等，需在人员大规模聚集和流通的前提下才能实施，相关部门在制定政策时研判不足，导致政策未能取得实效。

2. **个别政策细则条款不够完善，导致资金无法审核拨付到位。**1 家行业主管部门出台的助力企业纾困减负若干措施，对建设（代建）单位疫情防控专项费用予以补助，但未对项目申报材料截止时间作出规定，部分已上报项目一直未提交具体申报材料，导致无法进行下一步的资金审核和拨付工作。

（四）个别民生政策落实方面。今年上半年，结合部门

(单位)预算执行审计,重点关注部门(单位)所涉及的相关政策落实情况。发现的主要问题:

残疾人相关办学经费补助政策有待完善。2017年,相关市直部门(单位)出台的《关于对厦门市残疾人和困难残疾人家庭子女实施就学补助的通知》,规定普通高等院校专门为残疾人开办大专班、本科班,可享受办学经费补助每生每年8000元。审计发现,全市范围内符合普通高等院校且开设残疾人专班条件的可受助教育机构有限,帮扶政策可操作性不强。

四、政府投资项目工程招投标审计调查情况

审计调查了市建设局等8个部门和单位管理的2021年度完工、在建和拟开工的392个政府投资项目,涉及招标项目1289个,中标金额总计1,077.13亿元。重点关注政府投资项目的招标政策、标前审批、招标过程及标后监管情况。发现的主要问题:

(一)现行的招标评标办法择优竞价不够充分。现行的简易招标法、经评审的最低投标价中标法、综合评估法3种评标方法,更多解决程序公平问题,择优竞价不够充分。简易招标法对过多投标人的淘汰方法大多靠抽签确定,没有充分体现择优。中标价下降的幅度,受招标人自主选择的下浮区间影响大。

(二)“评定分离”模式的竞价机制还有提升空间。2021年,我市试点评定分离办法。该办法在资格评审确定入围投

标人环节，采用择优竞价原则成效显著。但在经评审合格成为定标候选人之后的定标环节，未引入价格竞争机制，竞价不够。

（三）工程投资成本控制有待加强。代建、设计和监理等单位节约成本的正向激励机制尚需进一步落实落细。我市相关部门虽出台了完善代建激励约束机制、优化政府投资项目勘察设计的费用管理等规定，但激励节约成本的具体配套措施、差别化考核细则尚需进一步落实落细。

（四）标后监管有待加强。一是项目经理频繁更换影响招标投标市场秩序，部分投标人频繁利用同一项目经理的业绩加分，在中标后即更换项目经理，在较短的时间内中标多个项目。二是因征地拆迁补偿安置、项目变更、历史遗留问题等原因，部分建设项目施工工期滞后。三是部分已竣工的市级政府投资项目未及时办理竣工财务决算。

五、国有企业审计情况

去年下半年，组织对5家国有企业8名主要领导人员开展经济责任审计。去年底，组织对全市国有企业资产闲置情况开展专项审计调查。发现的主要问题：

（一）存在部分低效无效资产。因资产存在缺陷、市场需求弱、经营环境发生变化等原因，部分国企存在资产闲置问题。个别国企应收账款压控不到位，下属单位长期亏损或处于无营业状态，未进行有效盘活或处置。2022年3月，市里已出台工作方案，加快推进全市国有企业闲置资产盘活去化。

（二）部分企业经营风险防控不够到位。3个国企对外投资项目未开展投资后评价，4个国企项目投资前尽职调查不充分，项目实际投资效果与预期目标有较大差距。1家国企工程建设管理不到位，存在未按规定分包工程等问题。1家国企在没有现货交易情况下，进行跨期套利交易。

（三）资产管理不规范。个别国企存在未及时收取出租房产租金，出租房产被转租的问题。

（四）财政资金管理不到位。1家国企未按规定对中央专项资金设立专户管理，1家国企未及时上缴市财政拨付的专项资金结余，1家国企未将财政性资金理财利息收入上报市财政。

审计指出问题后，相关国企积极落实整改。部分企业开展应收账款清查，出台应收账款催收制度，推进“一非两资”清理工作，制定相关企业可持续性经营方案，积极盘活国有资产；部分企业对相关投资项目已开展后评价，修订投资管理制度，完善股权投资决策程序；部分企业修订资产出租管理办法、承租人信用评分和不诚信负面名单规则等，加强招租和承租人履约管理，收回租金；部分企业已设立专户管理中央专项资金，相关项目结余资金已上缴财政。

六、审计建议

（一）深化预算管理改革，提高预算的科学化和精细化水平。进一步贯彻落实国务院关于深化预算管理制度改革的有关部署，积极运用零基预算理念，实行先有项目后有预算

的编制方法，调整完善部分重点支出的预算编制程序。**推进支出标准体系建设**，在公共教育等社会事业领域根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等制定地方支出标准。**强化事业单位的预算管理**，对非财政拨款收入统筹管理，未纳入预算的收入不得安排支出。**继续推动预算绩效管理**，探索建立专家评审机制，提高绩效目标设定的合理性和可评价性。

（二）优化招投标和政府采购管理制度，提高财政资金使用效益。坚持公平公开公正的原则，加强工程招投标、政府采购等基础性制度建设，从机制上推动择优竞价、降本提效。加强日常监管，建立信息化预警监督机制，提高监督效率，防范围标串标、转包分包等违规行为。

（三）加强对政策落实的跟踪问效，充分释放政策红利。用好用足上级各项政策，及时出台配套措施，做好政策衔接和统筹协调，预防局部合理政策叠加产生负面效应。建立健全政策事前评估、跟踪调整和到期清理机制，及时调整撤销效益不高的政策，增强政策设计的有效性。

（四）拓展国企改革成果，持续推动提质增效。加快国有企业转型升级步伐，完善法人治理结构，实现规范的企业治理。**加快供给侧结构性改革**，有序退出不具备竞争发展优势的产业，积极稳妥处置“僵尸”企业，实现“瘦身健体”。**加快推进我市国有企业闲置资产盘活去化**，将其转化为服务城市发展、产业转型、招商引资的宝贵资源，切实提高国有资产运营效益。**加强经营风险管控**，强化对外投资项目的事

前、事中、事后跟踪监督，严禁非金融国有企业通过投资金融资本违规开展高风险业务，防止国有资产流失。