

关于苏州市 2021 年度本级预算执行和其他财政收支的审计报告

——2022 年 8 月 24 日在市十七届人大常委会第三次会议上

市审计局局长 沈璐

各位组成人员：

我受市人民政府委托，报告苏州市 2021 年度本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》及相关法律法规，市审计局对苏州市 2021 年度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，我市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江苏、苏州工作系列重要讲话指示精神，全面落实市委市政府部署和市人大决议，紧扣“强富美高”总目标，坚持稳中求进工作总基调，统筹疫情防控和经济社会发展，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，年度主要目标任务较好完成，实现“十四五”良好开局。

——财政收入运行平稳，积极财政政策加力增效。2021 年，全市完成一般公共预算收入 2510 亿元，增长 9%，其中税收收入 2166.7 亿元，增长 8.1%，税比 86.3%，总量保持全国第四、总量增量全省第一，圆满完成全年收入目标任务；持续推进减税降费工作，抓实抓细延续实施和新出台的税费优惠政策，对受疫情影

响的中小微企业加大帮扶力度，稳定市场预期，培育涵养税源。

——财政支出有保有压，重点民生领域保障有力。落实常态化疫情防控部署，全市安排疫情防控资金 23 亿元；优化支出结构，严把支出关口，按照 10% 比例压减一般性支出，继续加大对民生保障等重点领域投入力度，2021 年全市完成一般公共预算支出 2583.7 亿元，其中民生支出完成 2046.8 亿元，增长 15.8%，占比 79.2%。

——政策功能持续放大，经济转型发展稳步推进。2021 年全市财政科技支出 235.1 亿元，占公共预算支出比重 9.1%，规模和占比全省第一；服务长三角一体化战略部署，加强交通运输等领域资金保障，协同长三角各地做好一体化财税政策研究；服务“苏州制造”品牌建设，有力推进制造业智能化改造和数字化转型，向 383 家企业给予智能化专项贷款授信额度 248.7 亿元。

——构建多元协作机制，审计整改质效持续提升。持续加强审计整改协作机制，增强整改合力。2021 年，有关部门单位和地区压实整改主体责任，通过审计整改，促进增收节支 3.54 亿元，促进资金拨付 1.1 亿元，盘活存量资金等方式整改 8.38 亿元，完善政府和主管部门制度 24 项，完善被审计单位内部制度 39 项。

一、市本级预算管理审计情况

根据决算草案反映，2021 年，市级一般公共预算收入 83.92 亿元，完成预算的 102.21%，支出 334.6 亿元，完成预算的 97.62%；政府性基金预算收入 455.07 亿元，完成预算的 123.39%，支出

204.5 亿元，完成预算的 73.21%；国有资本经营预算收入 6.80 亿元，完成预算的 100%，支出 6.73 亿元，完成预算的 99.6%；社会保险基金预算收入 376.17 亿元，完成预算的 110%；社会保险基金支出 306.78 亿元，完成预算的 95.4%。

2021 年，园区一般公共预算收入 400.06 亿元（含苏相合作区 8.56 亿元），完成预算的 100.82%，支出 268.80 亿元，完成预算的 96.64%；政府性基金预算收入 211.86 亿元，完成预算的 114.87%，支出 195.66 亿元，完成预算的 82.03%；国有资本经营预算收入 10.85 亿元，完成预算的 102.21%，支出 8.14 亿元，完成预算的 100%；社会保险基金预算收入 19.81 亿元，完成预算的 119.5%，支出 15.07 亿元，完成预算的 101.5%。

部分事项未在决算草案中反映，主要是 2021 年市级滞缴非税收入 33.86 亿元，截至 2022 年 6 月底已全部缴库。审计发现的主要问题：

（一）预算编制细化不到位。一是 2021 年一般公共预算支出中有 19.65 亿元市立项目“款”级编为“其他”，未细化到具体项目。二是部分应由部门编制的预算由财政代编，且部分代编预算资金下达较晚。如生物医药产业“1+N”发展项目由财政代编，项目资金 0.84 亿元。代编预算资金原则上应在 6 月底前下达，2021 年代编预算资金中，6 月 30 日以后下达的有 11.65 亿元，占 29.28%，如 2021 年特色田园乡村建设奖补资金 0.39 亿元，11 月 17 日下达。

（二）部分重大项目预算安排统筹不够。永方路工程项目资金上年结余 0.3 亿元，当年安排预算 0.45 亿元，当年支出 0.44 亿元，年底结余增至 0.31 亿元；胥涛路对接横山路工程项目资金上年结余 0.3 亿元，当年安排预算 0.5 亿元，当年支出 0.5 亿元，年底结余 0.3 亿元。

（三）部分预算项目执行率偏低。一是部分年初预算项目执行率较低。截至 2021 年底，市财政年初安排的丰备义仓整体修复保护工程等 69 个项目执行率低于 50%，涉及资金 5.72 亿元，其中桃花坞木版年画博物馆建设项目等 57 个项目当年未执行，涉及资金 4.98 亿元。二是部分追加预算未使用。追加的大龄就业困难人员物价补贴等 6 个项目，涉及资金 1666.28 万元，至年底未使用，其中 900 万元年底已收回。三是财政结转资金统筹管理不到位。园区 3 个项目连续结转两年未用完，涉及资金 185.98 万元，审计期间已收回 16.32 万元。

（四）推动全面实施预算绩效管理仍有薄弱环节。一是张家港市未开展部门整体绩效评价试点工作；相城区未开展政府绩效评价试点工作。二是昆山市项目预算绩效信息未按要求公开，部分项目预算绩效信息公开数据不准确或要素不完整；未对科技创新专项资金开展绩效评价工作。三是吴中区等 3 个地区未按要求及时开展绩效问题整改情况“回头看”。

（五）部分专项资金管理不够规范。一是科技创新专项资金部分项目审核机制不到位。苏州市研发资源共享服务平台仅根据

单位自填报数量作为入网仪器数量的依据，未对仪器所有权等信息进行核实，且入网仪器数量未完成年度目标；项目评审时，部分指标主要靠申报单位自填，核实机制不到位。二是部分金融改革发展专项资金奖励政策申报主体信用审核机制不健全；部分地区资金拨付不及时，涉及资金 829.38 万元。三是部分项目信息公开不到位。主要是园区相关资金公示内容不完整、信息公示不准确等。

二、市级部门预算执行审计情况

审计对 2021 年度部门决算报表编制范围内的市级 357 家预算单位在财政业务管理系统中的数据进行了分析，对 21 家一级预算单位实施了现场审计，并就有关事项延伸检查了 38 家下属单位。审计发现的主要问题：

（一）财政统筹有待加强。1 家单位非税收入未及时上缴财政，涉及金额 106.4 万元；7 家单位结余及结转两年以上资金未及时上缴财政，涉及金额 2021.57 万元。

（二）执行财经纪律和过紧日子要求意识有待加强。2 家单位超预算、超范围支出 63.28 万元；2 家单位 5 个项目未编制政府采购预算，涉及金额 639.79 万元；5 家单位政府采购存在超进度付款、合同验收不合规等问题；3 家单位存在会议费使用超预算、提前列支加油卡充值费用等问题。

三、重大政策措施贯彻落实跟踪审计情况

（一）优化营商环境政策落实专项审计。组织全市审计机关

在开展市管地方党政领导干部经责审计和部门预算执行审计等项目中对优化营商环境政策落实情况进行了审计。审计结果表明，我市深入推进营商环境建设，全力打造最优营商环境取得较好成效。审计发现的主要问题：一是面向中小企业预留采购份额政策执行有偏差。市级6家部门未按要求统筹制定本部门政府采购项目面向中小企业预留采购份额的实施方案；2家部门76个适宜由中小企业提供的采购项目，未按规定面向中小企业预留采购份额，金额合计5094.75万元。二是个别地区仍存在违规收取工程类保证金等情况。三是个别地区部分项目存入农民工工资专户资金未达规定比例或未按合同约定支付工程款。

（二）公共停车收费管理情况审计。按照省、市公共停车收费管理专项整治工作要求，组织全市审计机关开展了公共停车收费管理专项审计，审计重点关注了停车收费管理规范性及停车收费风险防范。审计发现的主要问题：一是个别停车场延期近两年完成备案，价目牌收费标准与发改部门核定标准不一致，少数停车场实际划线车位数大于备案数。二是停车设施管理与停车服务有待提升，少数停车场价目牌设置不规范、不完整，停车现场维护管理不到位，部分停车场未纳入智慧停车系统。审计后，上述问题已全部整改。

（三）政府债务和隐性债务风险防范专项审计。组织全市审计机关对我市2021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，我市各地区稳步开展隐性债务化解，全

市债务管理总体较好。审计发现的主要问题：一是部分债券资金支出进度较慢，沉淀在项目建设单位或代建单位账户；二是个别地区部分专项债券项目未开展资金绩效评价工作。

（四）农村人居环境整治相关政策和资金审计。对常熟市2018年以来农村人居环境整治相关政策和资金进行了审计。审计结果表明，常熟市优化村庄风貌和土地资源空间布局，农村人居环境整治成效明显。审计发现的主要问题：一是农村分散式污水处理设施存在水质监测覆盖不全和不能稳定达标等运营管护不到位的问题。二是农村公厕设施设备管理存在缺陷。三是畜禽养殖污染监管存在未将规模以上养殖场纳入“双随机、一公开”监管系统等不足。四是项目建设管理存在拖欠或违规使用承兑汇票支付工程款等不规范现象。审计后，常熟市政府积极落实审计整改，上述问题已全部整改。

（五）数字经济等重点工作任务推进情况审计。对数字经济和数字化发展三年行动计划中2021年苏州工作任务的完成情况等进行了审计。审计结果表明，我市积极推进数字经济和数字化转型工作，取得较好成效。审计发现的主要问题：张家港市、相城区等地区未完成制定的数字经济和数字化发展行动计划中的2021年网络零售额等5项任务指标。

四、重点民生资金和项目审计情况

（一）失业保险基金专项审计。对苏州市区失业保险基金2021年度的收支余等情况进行了审计。审计结果表明，失业保险基金

覆盖面不断提高，保障水平不断提升。审计发现的主要问题：

1. 有 4 家不符合条件的企业获得困难企业稳岗返还补贴，合计 26.99 万元。审计后，相关部门采取措施，追回了其中 2 家企业的违规所得 4.68 万元，并对另 2 家企业提起诉讼。

2. 培训政策执行不够规范。苏州市级、姑苏区、苏州高新区、苏州工业园区将户籍地为苏州的职工纳入“留苏优技”政策范围，而上述政策的享受人群应为外地职工。审计后，相关地区采纳审计建议，已对“留苏优技”享受人群进行了追加调整。

（二）全市中小学教育经费管理使用情况专项审计调查。江苏省审计厅组织对苏州市本级、昆山市、姑苏区、吴江区、相城区、高新区 2018 至 2020 年中小学教育经费管理使用情况进行了专项审计调查。审计调查结果表明，我市教育经费投入稳步增长、教育资源供给不断扩大、教育改革创新持续推进，教育事业取得了积极进展。审计调查发现在财政资金使用方面存在的问题主要有：

1. 教育经费投入和使用管理不完善。部分地区财政未足额拨付民办学校生均公用经费；部分学校未规范使用教育专项资金及公用经费。

2. 工程建设和教育设施采购不够严格。个别地区学校零星工程未委托政府采购代理机构实施；个别地区学校校园建设项目招标设置不合理条件排斥潜在投标人；部分项目建设资金沉淀在学校及代建单位基建户；部分项目未按工程进度及合同约定支付款

项。

审计后，市委、市政府高度重视，安排部署各级教育、财政部门及相关学校认真排查、积极整改。截至 2022 年 2 月底，审计调查发现的问题已整改到位。

（三）生态环境保护专项资金审计。组织全市审计机关对全市 2019 年至 2021 年生态环境保护专项资金进行了审计。审计结果表明，我市明确部门生态环境保护职责，健全生态环境治理体系，持续推进生态环境治理能力现代化。审计发现的主要问题：部分财政专项资金闲置，未充分发挥效益，涉及昆山市省级太湖流域水环境综合治理专项资金 1732 万元和中央土壤污染防治资金 298 万元，吴中区省级环保引导资金 73.5 万元。

（四）财政涉粮专项资金审计。按照涉粮问题专项巡视反馈意见的整改要求，组织全市审计机关对 2021 年全市财政涉粮专项资金进行了审计。审计结果表明，涉粮资金管理风险隐患较为突出，有待进一步规范。审计发现的主要问题：

1. 承储企业截留占用各类储备粮补贴资金。苏州国储库多占原粮保管费 48.94 万元；张家港市多拨付地储粮贷款利息补贴 271.54 万元；吴中区粮食总公司截留占用储备粮基地补贴 224.76 万元。

2. 储备粮管理不够规范。常熟市储备粮信贷资金未按规定专户封闭运行管理；相城、太仓等地承储企业自有仓储承储能力不足，存在租仓储存现象；部分库点储备粮出入库内控管理薄弱，

吴江区库点质量安全检验机构与检验人负责制执行不到位，吴中区胥口粮库、木渎粮库磅单人为制单、无编号，实际入库数量无法监控。

3. 部分稻谷补贴申领不实。常熟市 2 个镇 10 个村 2021 年多领取补贴资金 15.31 万元，涉及面积 1531.04 亩。

（五）惠民惠农财政补贴资金管理情况审计。组织全市审计机关对 2021 年苏州市惠民惠农财政补贴资金管理情况进行了审计。审计结果表明，我市积极落实惠民惠农财政补贴资金“一卡通”管理方案任务要求，建立健全监管长效机制，推动各项惠民惠农政策落地见效，不断增强人民群众获得感、幸福感。审计发现的主要问题：

1. 制度建设有待完善。一是补贴项目梳理存在漏项，7 个部门（地区）35 个补贴项目未纳入清单管理，涉及资金 2.1 亿元。二是补贴政策更新不及时，2 家单位在上级出台新政策后未及时清理修订本级政策文件。

2. 补贴资金发放不规范。一是基础工作不扎实，基础信息存在差错，申报、审核、审批等环节操作规范有待提高。二是部分资金发放范围、标准、时限有偏差，未能将补贴政策精准惠及相关人员。三是“一户多卡”、“卡出多行”、“卡外发放”等问题仍存在，增加了监管难度。

（六）轨道交通建设管理情况专项审计。市审计局结合市轨道交通集团领导任期经济责任审计，开展了轨道交通建设管理情

况专项审计。审计结果表明，市轨道交通集团较好地完成了市委、市政府交办的建设任务。审计发现的主要问题：部分线路土方运输变更立项和备案不及时，土方监理履职情况监督不到位。审计后，市轨道交通集团制定了相应的整改措施，提升管理水平。

（七）京杭大运河苏州段堤防加固工程预算执行情况审计。组织全市审计机关对京杭大运河苏州段堤防加固工程预算执行情况进行了审计。审计结果表明，加固工程有效解决了原沿线堤防等方面的安全隐患，保障了苏州段沿线的防洪安全和社会经济发展。审计发现的主要问题：

1. 设计费计取不合理。存在计费基数与规定不符、设计内容及设计深度未达到合同要求等造成多计设计费的情况。

2. 项目建设管理存在薄弱环节。存在未按合同约定提交履约保证金、联合体履约监管不到位、施工现场关键岗位管理人员缺位、水利工程变更备案迟缓、竣工图编制审核不严以及工程竣工验收后未及时移交养护等情况。

五、国资、国企审计情况

（一）国有企业资产管理审计情况。对苏州新城投资发展有限公司、苏州报业传媒集团有限公司、苏州市轨道交通集团有限公司开展了经济责任审计。审计发现的主要问题：

1. 部分企业内控制度不健全。未建立资产出租管理制度，仓库保管、物料领用及采供管理等内部规定未正式发文；部分下属子公司尚未制定资产内控制度；已离职员工工作卡及临时卡未及

时规范处理；劳务外包合同条款设置不合理，对支付、考核和资质审核等合同履行环节的监管不到位。

2. 部分资产管理不规范。部分房产长期处于闲置状态，涉及面积 393.55 平方米；个别公司建设移交物资库存去化缓慢，部分物资库龄超 5 年仍在继续采购，收发管理、废旧处置和报废审核等环节存在漏洞。

（二）行政事业单位资产管理审计情况。在市级部门预算执行审计中，对相关行政事业性资产管理使用情况开展审计。审计发现的主要问题：

1. 国有资产基础管理存在薄弱环节。5 家单位资产未准确核算，涉及金额 756.05 万元；1 家单位 1 个基建项目建成已投入使用未计入固定资产，涉及金额 1.23 亿元。

2. 个别国有资产使用处置不合规。1 家单位经营性房产出租收入未及时收取，涉及金额 10.4 万元；1 家单位超标准配置办公设备，涉及金额 28.14 万元。

（三）国有自然资源资产审计情况。组织全市审计机关对 9 个地区和部门 14 名领导干部开展自然资源资产离任（任中）审计。审计发现的主要问题：

1. 水资源管理政策落实不够有力。一是河长制执行管理不到位。部分镇、街道存在河长制交办单断号、未建立台账、部分巡河记录内容相似或不符实际等问题。二是排水许可证办理尚存不足。部分镇、街道工业污水接管企业无排水许可证。三是排水户

后续管理不到位。部分镇、街道未对餐饮、建筑等其他类型排水户开展抽测工作，未对排水许可执行情况进行抽检。

2. 环境保护和治理力度有待加强。部分镇、街道“四个一批”¹专项行动执行不到位，仍存在已停产化工企业未变更营业执照和未提供土壤检测报告情况。

3. 自然资源资产及生态环境保护相关资金征收及使用不规范。一是部分专项资金未安排具体项目。个别镇、街道的年度市化工企业综合奖补资金、转供给侧结构性改革去产能行动计划奖补资金以及美丽村庄建设以奖代补资金等均未安排具体项目。二是水资源费征收不及时。个别镇、街道水资源费缴费通知单送达90日后仍未缴纳。三是污水处理费征收不规范。对部分自备水源企业，未按规定征收污水处理费。

审计后，上述问题已全部整改。

（四）市属国有企业对外股权投资管理及效益情况专项审计调查。市审计局对19家市属国企对外股权投资管理及效益情况开展专项审计调查。审计调查结果表明，市属国企积极稳妥发展股权投资业务，为企业转型升级和投资效益增长做了大量工作。审计发现的主要问题：

1. 部分国企压减投资层级、清退低效投资等任务未完成。
2. 部分国企未制定投资管理制度、制定的制度内容不完整。
3. 投资审批程序不规范。部分国企开展投资时未按规定向主

¹ “四个一批”专项行动：关停一批、转移一批、升级一批、重组一批。

管部门报告；未经党组织前置研究、董事会决议等；未按规定开展投资项目后评估工作。

4. 投资风险防控不到位。部分国企投资的项目存在论证不充分、决策不审慎、市场研判不准确、风险应对措施不足等问题；个别境外投资项目管理不到位。

六、审计建议

（一）进一步聚焦高质量发展，推动政策措施尽早落地生效。深入贯彻落实中央、省、市各项决策部署，有效打通政策落实“最后一公里”。积极推进数字经济、长三角一体化发展等工作任务落实，促进项目提速增效；加强地方政府债务风险防范，强化政府性债务实施监测，督促专项债券尽快形成实物量；切实履行自然资源资产管理和生态环境保护责任，有序推进自然资源资产开发利用；继续加大农村人居环境整治力度，助力乡村生态振兴；切实承担优化本地区营商环境职责，以最优营商环境护航高质量发展。

（二）进一步深化预算管理改革，不断提升财政管理水平。深化预算管理制度改革，落实落细预算单位主体责任，提升预算编制的科学性和规范性，强化预算执行的严肃性；继续落实过紧日子要求，优化支出结构，全面清理盘活结余结存资金，统筹保障重点领域支出；强化预算执行监管，规范部门单位公务支出，严格项目招标和政府采购管理；加强对各类国有资产管理，转变国资监管职能，推动国有资本和国有企业做强做优做大；强化专

项资金监管，推动实施全面预算绩效管理，促进提高资金使用绩效。

（三）进一步完善民生保障机制，着力打造民生幸福标杆。坚持民生优先，着力办好惠民实事，加大对就业、社保、教育、医疗等重点民生领域投入力度，压紧压实重点民生项目和资金管理责任，抓实抓细政策落实，不断增强人民群众幸福感、获得感、安全感；贯彻执行国家粮食安全战略决策，严格落实粮食安全责任制，全面夯实粮食安全基础；加大对轨道交通、公共停车场等公共资产运营管理的监督力度，加强项目建成后续管理，确保公共投资项目取得良好的经济效益和社会效益。

有关地区、部门、单位对以上审计发现的问题正在积极整改，市审计局将严格落实整改长效机制，持续督促整改，年底前专题向市人大常委会报告全面整改情况。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，今年是我市全面落实省、市党代会部署的开局之年，是实现“十四五”规划的关键之年。我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧扣推动高质量发展主题，依法严格履行审计监督职责，自觉接受市人大监督，为苏州扛起“争当表率、争做示范、走在前列”的光荣使命，加快建设展现“强富美高”新图景的社会主义现代化强市做出新的更大贡献，以实际行动迎接党的二十大胜利召开！

以上报告，请予审议！