

关于苏州市 2023 年度本级预算执行和其他财政收支的审计报告

——2024 年 8 月 27 日在市十七届人大常委会第十六次会议上

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 2023 年度本级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

2023 年是全面贯彻党的二十大精神开局之年，也是三年新冠疫情防控转段后经济恢复发展的一年。全市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大、二十届二中全会和中央经济工作会议精神，深入学习贯彻习近平总书记对江苏、苏州工作重要讲话重要指示精神，紧紧围绕市委、市政府决策部署和确定的年度目标任务，严格执行苏州市十七届人大二次会议有关决议，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。

——财政运行稳中有进，服务保障经济回升向好。2023 年，面对复杂性、严峻性、不确定性持续上升的外部环境，我市积极落实减税降费政策，全面落实新增减税降费及退税缓税减费超 500 亿元，发放稳岗返还资金超 13 亿元、各类促就业补贴超 9 亿元，以有力的财政政策和资金保障护航经济平稳运行。全市完成一般公共预算收入 2456.81 亿元，增长 5.5%，总量和增量稳居全

省第一，税比 85%，比上年提高 3.5 个百分点。

——民生投入持续加大，重点项目保障坚实有力。落实过紧日子要求，全市大力压减非刚性、非重点支出，经济发展、民生保障等重点领域投入力度持续加大，2023 年全市用于民生的城乡公共服务支出 2125 亿元，同比增加 129 亿元，占一般公共预算支出 81.1%，高质量完成市人代会票决的民生实事项目，推动实现更高水平的“民生七有”发展目标。持续理顺市、区在教育、科技、交通等重点领域财政事权和支出责任，积极运用地方政府专项债等政策工具，有力保障重点项目资金需求。

——“四链”融合有效推动，新质生产力培育持续发力。聚焦科技创新和产业升级，加大资金投入，全市安排科技支出 270 亿元，占一般公共预算支出的比重达到 10.3%，支出规模和占比均列全省第一。全力服务保障苏州实验室高质量入轨运行，支持南大苏州校区、中国中医科学院大学等高校建设。全年新增科创项目超 1 万个，国家科技型中小企业入库数超 2.6 万家、高新技术企业超 1.7 万家，认定“独角兽”培育企业 200 家，遴选瞪羚企业 800 家，培育一批制造业单项冠军和专精特新“小巨人”企业。

——风险防范持续发力，财政管理改革不断深化。地方债风险防范化解有力，债务结构持续优化，风险等级继续保持在低风险区间。2023 年新增债券 300.62 亿元，再融资债券 180.94 亿元。截至 2023 年底，政府债务余额 2046.12 亿元，控制在债务限额以

内。规范行政事业性国有资产管理，清查盘活低效闲置资产。在医疗、教育和行政办公领域逐步开展政府集中采购，2023年集采项目总体节约率29%，财政管理水平进一步提升。

——审计整改持续强化，监督闭环效能日益增强。把审计整改“下半篇文章”与揭示问题“上半篇文章”摆在同等重要位置一体推进，全面整改、专项整改、重点督办相结合的审计整改总体格局更加成熟定型。落实市委问题工作清单制度，编制审计问题清单，加强督促整改。2023年，全市共开展199个审计（调查）项目，促进落实整改金额79.35亿元，制定完善制度253项，移送处理事项35件；2023年市级组织内部审计人员52人次“以审代训”参与18个项目审计，开展4次内审培训，累计培训人员350余人，全市内部审计促进落实整改金额44.92亿元，制定完善制度1748项。上年度审计工作报告中指出的4个方面17项146个问题已全部完成整改。对于屡审屡犯的公务接待支出不规范、少数公务用车成本高等问题，相关地区和单位已通过完善制度、组织培训等方式加强整改。

一、市本级预算管理审计情况

根据财政决算草案反映，2023年市级一般公共预算收入65.14亿元，按财政体制结算的市级可用财力364.46亿元，支出334.65亿元；政府性基金预算收入245.36亿元，支出181.16亿元；国有资本经营预算收入8.39亿元，支出10.11亿元；社会保险基金预算收入521.83亿元，支出535.21亿元。2023年工业园

区一般公共预算收入 411.11 亿元，支出 293.7 亿元；政府性基金预算收入 199.64 亿元，支出 215.06 亿元；国有资本经营预算收入 10.31 亿元，支出 6.88 亿元；社会保险基金预算收入 8.37 亿元，支出 9.15 亿元。

重点审计了市本级预算执行、决算草案编制、专项资金管理等情况，发现的主要问题：

（一）财政资源统筹不够到位。

1. 存量资金清理盘活不到位。市交通局等 228 家预算单位历年结余存量资金 10.41 亿元，市财政未按规定清理盘活统筹使用。

2. 个别项目预算安排统筹不到位。政府性基金预算安排苏州市城乡建设档案馆建设项目资金 3800 万元，一般公共预算中又安排 190 万元。

（二）财政预算管理不够规范。

1. 部分预算资金下达不及时。市财政收到上级下达的 37 项专项转移支付资金 15.92 亿元中，有 8.48 亿元未在规定的 30 天内分解下达，当年底仍有 6 项 8539.27 万元资金未分解下达；市级有 2 项代编预算支出项目 1047.1 万元，未按规定在当年 6 月 30 日前下达。

2. 综合财务报告编报不够准确。市财政出借给苏州市政府引导基金管理中心 3 亿元，综合财务报告编报时未抵消内部债权债务，多计其他应收款 3 亿元。

3. 决算草案编报不够完整。市级滞缴非税收入 52.71 亿元，

未在决算草案中反映。截至今年6月底已缴库47.81亿元。

（三）社保基金使用管理不够严格。

1.个别银行未按照规定优惠利率结付存款利息。市医疗保障基金个别支出户2023年四季度按照规定优惠利率应结利息262.86万元，实际结付118.44万元，少结付利息144.42万元，审计指出后已结付到位。

2.个别支出户存在长期未达账情况。2023年底市医疗保障基金支出户有16笔1年以上未达账项308.38万元；工业园区企业职工养老保险基金等4个基金存在1年以上未达账项5.51万元。

（四）科技创新专项资金管理不够完善。

1.部分科创资金拨付不及时。市级科创资金有1723.11万元滞留在吴江汾湖高新区财政，审计指出后已拨付到位。

2.个别地区项目跟踪管理不到位。高新区个别姑苏创业领军人才存在违法行为，项目未及时按规定终止，涉及金额50万元。

二、部门预算执行和决算草案审计情况

在全面分析2023年度部门预决算数据的基础上，对市级和工业园区32家一级预算单位实施了现场审计，延伸审计了39家下属单位。发现的主要问题：

（一）部分预算资金统筹盘活不够到位。市水务局等6家单位的10个项目预算614.72万元实际执行率低于50%；市住建局等3家单位非税收入531.53万元未及时收缴；市统计局等3家单位65.86万元预算调剂不规范；市农科院等5家单位的结余资金

2145.17 万元、娄葑街道以前年度结余资金 37.21 万元未及时上缴财政，审计指出后已上缴。

（二）部分政府采购和项目管理不够规范。市园林绿化局未制定面向中小企业预留采购份额的实施方案；市疾控中心个别服务外包未履行政府采购程序，涉及金额 137.64 万元；市农业农村局等 4 家单位提前支付合同价款 227.18 万元。工业园区阳澄湖船舶停靠码头重建项目未按合同及时支付工程款；斜塘民众服务中心工程变更累计超过 10%，未按规定组织专家对变更的必要性及可行性进行论证。

（三）部分预算绩效管理不够精准。市拙政园管理处等 3 家单位绩效目标指标设置不合理，存在未设置满意度指标、部分绩效目标未细化量化、个别指标权重低于规定要求等问题；市交通执法支队等 2 家单位 3 个项目部分指标自评价结果与实际不符；工业园区自贸区综合协调局 2 个项目追加预算后绩效目标未作相应调整。

三、重大政策措施贯彻落实跟踪审计情况

（一）产业强链补链延链政策落实及相关资金绩效审计情况。组织对全市产业强链补链延链政策落实及相关资金绩效进行审计。2021 年至 2023 年，我市安排使用省工业和信息产业转型升级专项资金 19.75 亿元，市打造先进制造业基地专项资金 17.6 亿元。审计结果表明，我市聚焦强链补链延链，积极推进新型工业化建设，智改数转网联成效显著，产业集群建设扎实推进。发现的主

要问题：一是部分专项资金拨付不及时，吴江区有 2511.34 万元滞留在镇级财政；吴中区有 296.61 万元滞留在区级财政，320.5 万元滞留在镇级财政。二是个别产业链关键核心技术攻关项目延期完成，未按规定扣减补助资金 12 万元。三是相关主管部门审核不严，个别企业在省“英才名匠”产业人才培养项目中多申报获得补贴资金 8.1 万元。四是部分项目目标值设置过高或过低且未动态调整，导致实际完成情况与绩效目标出入较大。审计指出后，吴江区相关乡镇已拨付专项资金 1063.78 万元；吴中区 296.61 万元已拨付到位，滞留镇级财政资金已拨付 211.2 万元；延期完成项目市工信局已按规定扣减。

（二）稳外贸稳外资相关专项资金绩效审计情况。组织对全市稳外贸稳外资相关专项资金绩效情况进行审计。2021 年至 2023 年，我市安排使用省、市两级商务专项资金共计 13.1 亿元。审计结果表明，市相关部门按照省、市商务高质量发展相关政策措施要求，积极支持外贸稳中提质，促进外资提质增效。发现的主要问题：一是部分专项资金拨付不及时，省级专项资金经市级财政下达后，有 244 笔 1761.42 万元超过半年拨付至项目单位。二是部分项目资金使用进度较慢，截至 2024 年 3 月底，独墅湖医院等 3 个单位合计 486.5 万元专项资金未及时使用，审计指出后，其中 1 个单位涉及的 100 万元已整改到位。三是市商务局 2023 年度自贸区试验建设项目绩效自评价缺少必要的证明材料。

（三）金融支持小微企业发展政策执行情况专项审计调查情

况。组织对苏州市地方金融管理局等 18 家主管部门及金融机构执行金融支持小微企业发展政策情况进行专项审计调查。审计结果表明，各部门较好地贯彻落实金融支持小微企业政策，进一步发挥财政资金在风险共担和降费让利机制中的引导作用，持续撬动金融资本投向小微企业。发现的主要问题：**一是**面向体育产业的“体融通”推广效果不佳，客户数量及产品规模偏小。**二是**个别商业银行执行政策不到位，未及时减免部分评级较高的融资担保机构保证金。**三是**“服务通”等三类“政银担”产品未纳入金融服务平台进行管理，不同金融服务平台未实现数据共享。除“体融通”产品尚未达到推广目标外，其他问题均已完成整改。

（四）国有企业稳增长及防风险情况专项审计调查情况。组织对苏州市及昆山市、苏州高新区国有企业（不含金融企业）2020 年至 2022 年稳增长及防风险情况进行专项审计调查。审计结果表明，苏州市积极推动国企改革，优化国资监管，努力促进国有资产保值增值，不断厚植国企高质量发展优势。发现的主要问题：**一是**个别企业“瘦身健体”力度不够，4 家低效无效企业清理不及时。**二是**个别开发区监管制度不健全，未制定国有企业主业管理、股权投资等制度。**三是**部分项目投资决策程序不规范。6 家国企的 9 个投资项目投前研究论证不充分，7 家国企的 7 个投资项目未按规定程序决策或报备。**四是**部分国企改革不够深入。8 家国企未制定党委前置研究讨论重大事项制度，20 家国企董事会建设不完善。**五是**防范风险措施不到位。3 家国企存在集团内部

担保未进行风险评估、借款未签订合同等情况；1家国企融资租赁业务单一客户的融资集中度超出规定。

（五）太湖生态岛建设相关政策和资金跟踪审计情况。组织对太湖生态岛建设相关政策和资金进行跟踪审计。截至2023年12月底，太湖生态岛建设共筹集专项资金5.83亿元，其中苏州市级4.61亿元，吴中区级配套1.22亿元。审计结果表明，吴中区加强组织保障，努力克服困难，持续推进项目建设。发现的主要问题：一是太湖生态岛建设资金支持保障力度有待进一步加强。主要是吴中区级资金配套落实不足，致使部分重点项目推进缓慢，43个重点项目中20个不同程度进度滞后，16个项目拖欠工程款2230万元，市、区两级传统村落保护、省级绿美村庄等奖补政策亦未兑现。二是农村污水治理形势依然严峻，仍有14%的民宿（农家乐）厨房油污直排河道、未按要求限期整改，38.5%的农村污水独立处理设施排放达标情况不稳定，相关的污水治理重点建设项目推进缓慢。三是部分项目实施管理不规范，未按要求实行集中建设，部分项目未履行施工许可等基本建设程序，新能源汽车推广补贴资金发放过于迟缓，部分申请人申领补贴后违规短期内转让车辆，涉及10人12.40万元。审计指出后，吴中区已清理支付了拖欠的工程款2230万元和新能源车补贴557.82万元，追回或取消了违规申领的补贴资金，制定完善了相关的管理制度。

（六）大运河自然资源资产和文化遗产保护利用情况审计情况。组织对我市2021年至2023年大运河自然资源资产和文化遗

产保护利用情况进行审计。审计结果表明，市相关部门和地区认真贯彻落实上级文件要求加强整体规划和文化传承利用，重点打造“运河十景”等标志性景点，积极推动大运河文化带和国家文化公园项目建设。发现的主要问题：**一是**码头违规占用岸线，有11个码头占用大运河岸线未办理涉河建设方案审批手续，其中相城区3个、姑苏区2个、高新区6个。**二是**管网覆盖存在空白区域，保护范围内的个别小区污水没有纳入市政管网。**三是**基本建设程序履行不到位，预计投资6.2亿元的黎里国际生态文旅示范项目基本建成，但尚未办理初步设计及概算批复。

四、重点民生资金和重大项目审计情况

（一）公立医院药品和医用耗材设备采购及使用情况专项审计调查情况。组织对6个县级市（区）8家公立医院药品和医用耗材设备采购及使用情况进行专项审计调查。审计结果表明，2021年以来，苏州市相关公立医院逐步完善医院采购制度，努力提升医疗服务能力水平，积极打造现代医院急救体系。发现的主要问题：**一是**部分医院发票审核不严，将供应商提供的虚假发票作为财务凭证入账，涉及金额2545.01万元。**二是**部分医院临时采购药品和医用耗材未履行审批程序，涉及金额168.93万元。**三是**部分医院接受捐赠资产未入账处理，涉及资产838.1万元。**四是**部分药品和医用耗材未经遴选进入供应目录，已发生采购金额133.93万元。**五是**个别医院医用设备处于闲置状态，涉及资产456万元。

(二)住宅专项维修资金审计情况。组织对苏州市本级和姑苏区住宅专项维修资金政策落实和管理使用情况进行审计。审计结果表明，市住建局和姑苏区住建委采取各项举措加强监管，积极优化维修资金审批流程，规范维修资金使用管理。发现的主要问题：**一是**首期维修资金归集机制尚不健全。姑苏区部分房屋已办理产权登记，首期维修资金未按规定归集到位。**二是**维修资金使用过程中存在招标不规范、合同管理不到位、对第三方服务机构监管不力等问题。

(三)本级卫生系统医院工程建设管理情况专项审计调查情况。组织对2020年至2022年市级财政投资的新建、在建以及完工的医院工程建设管理情况进行专项审计调查，涉及项目概算总投资139.62亿元。审计结果表明，相关部门及单位积极推进各医院工程建设，助力苏州医疗资源扩容提质。发现的主要问题：**一是**部分项目工程变更管理不到位，有4个项目共840份变更签证已经施工未及时申报，涉及金额1.76亿元。**二是**个别项目设计方案论证不充分，参建单位沟通不够，导致部分工程返工、拆改，增加投资约654万元。**三是**参建单位履约情况管理缺位，个别施工总承包单位将合同不允许分包的机电安装工程擅自分包，部分项目存在参建单位主要管理人员更换、考勤管理不到位等问题。**四是**招标文件审核不严，个别项目违规指定材料品牌，材料特殊技术参数未明示，存在施工时以次充好、工程造价以低冒高的管理风险。审计指出后，相关主管部门及被审计单位积极落实整改，

目前推动市卫健委、市住建局发布加强管理的通知 2 项，医院、集中建设（代建）单位修订发布制度、通知 14 项，收取参建单位违约金等共 195.44 万元。

五、国有资产管理审计情况

（一）国有企业国有资产审计情况。结合城投集团、广电集团两家国有企业领导人员经济责任审计，对企业国有资产管理使用情况开展审计。审计结果表明，相关国企不断提高国有资产管理水平，努力实现国有资产保值增值，切实提升国有资产管理效能。发现的主要问题：**一是**部分资产闲置。城投集团投资 85 万元开发的类金融信息系统，因不符合业务需求而长期闲置；广电集团湖畔天城等 4 处房产长期闲置。**二是**资金风险管控不到位。城投集团内部出借资金，未按要求进行风险评估；广电集团备用金管理制度存在漏洞。**三是**应收账款收回不及时。城投集团下属子公司有应收股利 376.43 万元、广电集团下属子公司有应收广告款 28.25 万元，长期挂账未及时收回。

（二）金融企业国有资产审计情况。结合国发集团领导人员经济责任审计，对金融企业国有资产管理使用情况开展审计。审计结果表明，国发集团认真落实推动区域金融业发展责任，优化投、融资服务，助力地方实体经济发展。发现的主要问题：**一是**部分资产管理业务不规范。大额资金未全面通过集体决策或竞争性方式存放；个别重大资金运用未严格履行“三重一大”决策程序。**二是**市财政委托管理的投资本金及收益上缴不及时；个别不

动产产权不明晰、租金水平较低。三是集中采购机制不健全，部分业务信息系统开发建设台账不完整、个别系统利用率不高。

（三）行政事业单位国有资产审计情况。结合市级部门预算执行审计，对行政事业性国有资产管理情况开展审计。审计结果表明，各单位优化管理手段，提高管理效率，国有资产管理总体较为规范。发现的主要问题：一是管理机制不完善。市财政局未制定国有资产管理范围清单和职责清单，市级国有资产绩效管理制度不健全，未完全构建起科学合理的绩效评价体系。二是基础台账管理不到位。团市委等 6 家单位资产清查、盘点不规范，盘盈盘亏未按规定处理；市房产交易中心等 14 家单位会计核算不规范，资产账实不符，涉及金额 8.76 亿元；碑刻博物馆等 4 家单位文物文化资产未纳入资产报告编制范围。三是配置、使用和处置存在薄弱环节。市城管局等 3 家单位房产被占用，或出租、出借未履行批准程序；市枫桥景区管理处等 3 家单位房屋等资产闲置，涉及账面原值 3153.11 万元。

（四）国有自然资源资产审计情况

1. 自然资源资产审计。组织对常熟市等地区的 6 个乡镇开展了自然资源资产审计。审计结果表明，各地能够贯彻落实党和国家关于生态文明建设、环境保护政策的各项要求，落实“党政同责”和“一岗双责”。发现的主要问题：一是耕地“非农化”“非粮化”情况仍然存在。虎丘区、太仓市部分乡镇存在地块闲置抛荒的情况，涉及面积 184.44 亩；常熟某镇存在基本农田被废

弃物堆放占用、未种植粮食作物等情况，涉及面积 23.67 亩。二是河湖长制工作要求执行不到位。吴江个别湖泊未按全省湖长制工作要求设置镇级湖长、村级湖长；相城某街道河长巡查制度执行不到位，部分村级河道巡河频次不达标。三是临时用地未及时恢复。如常熟某镇 4 宗临时用地 14.65 亩未及时进行土地复垦。四是存在污水违规排放及雨水管网错口情况。

2. 苏州市土地储备中心土地收储成本审计。组织对苏州市土地储备中心的土地收储项目相关情况进行了审计。审计结果表明，苏州市土地储备中心对收储地块实行统一编制规划和计划、统一前期开发模式、统一制定经营性用地储备标准，逐步规范土地储备业务。发现的主要问题：一是部分收储地块及定销房日常管理不到位。如航运一村等 4 个地块存在检查记录要素缺失、考核打分无明确标准以及个别地块管护期内未进行考核等；部分房屋如南环东路 3 号等存量空置定销房被违规占用。二是个别临时用地管理不规范。如虎林路块等 3 个地块未及时签订临时租用合同；原化工厂电瓷厂等 3 个地块未及时办理相关退地手续。三是对账制度执行不到位，财务账与业务账不符。如西环新村等商业房涉及金额 2.19 亿元，未在业务台账体现。

六、审计建议

（一）进一步加大财政资源统筹力度，提高财政资源配置效率。优化财政预算管理，落实政府过紧日子要求，盘活存量资金，加强财政绩效管理；明确“四本预算”边界，完善现代预算管理

体系；加大零基预算改革力度，科学分配财政资源，强化预算刚性约束。加快转移支付和代编预算下达进度，提高预算分配的精准性。严格执行专项资金管理各项制度，建立全流程监督管理体系，提高专项资金的分配、管理、使用等各环节的规范性。

（二）进一步服务保障高质量发展，积极培育经济增长新动能。强化对重大项目落实、重点资金分配使用的监督检查，提高资金绩效，充分发挥各类财政专项资金的正向引导作用。强化产业体系打造，促进产业链加快转型升级，加快实施“1030”工程，壮大战略性新兴产业。构建双循环经济发展新格局，促进外资外贸质升量稳，巩固外贸基本盘，推进高水平对外开放。

（三）进一步防范化解重大风险，切实维护民生安全底线。防范企业经营、国企改革、金融监管、资源环境领域重大风险，积极推动历史遗留问题的解决，建立制度完善、执行有力的风险防控体系。落实大运河开发保护、沿太湖生态补偿政策，推动文化传承、生态保护、经济实现同步发展。不断完善医疗、住房等民生保障机制，守护民生资金安全，高效惠及人民群众，持续增进民生福祉。

（四）进一步规范国有资源资产管理，提升国资管理效能。明确国有资源资产管理责任，健全管理制度，推动构建高效有力的资源资产监管体系。加强资产全生命周期管理，夯实基础管理，落实定期清查盘点制度，及时盘活处置各类闲置资产，确保国有资产家底清楚、高效利用。规范企业资产运营和管理，严格落实

集体决策制度，提高决策的科学性，推动国有资产保值增值。树牢生态优先、绿色发展理念，推动自然资源资产高效保护、合理开发。

本报告反映的是此次市本级预算执行和其他财政收支审计发现的主要问题。对这些问题，市审计局依法征求了被审计单位意见，出具了审计报告并作出审计处理；对重大违纪违法问题，依纪依法移交有关部门进一步查处。有关地区、部门、单位正在积极整改，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整改结果。

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：今年是新中国成立75周年，是实现“十四五”规划目标任务的关键一年。审计机关将继续坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，紧扣“高质量发展”首要任务，全面把握新时代审计工作的新要求，立足经济监督定位，依法全面履职尽责，聚焦财政财务收支真实合法效益审计主责主业，坚持以改革视角揭示问题，以改革思路推动解决问题，以护航重大改革任务的落实推动全面深化改革向纵深发展，自觉接受市人大监督和指导，严格落实市人大常委会关于加强市级预算审查监督的相关决定，为谱写“强富美高”新江苏现代化建设苏州新篇章作出审计新的更大贡献！