

深圳市 2018 年度本级预算执行和其他财政收支审计工作报告

——2019 年 8 月在深圳市第六届人民代表大会常务委员
会第三十五次会议上

市人大常委会：

我受市政府委托，报告 2018 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

根据审计法律法规，市审计局对 2018 年度市本级预算执行和其他财政收支进行了审计。审计中，市审计局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记对广东工作、对审计工作的重要讲话和对深圳重要批示指示精神，按照审计管理体制改革后审计工作的新定位、新目标、新要求，围绕市委全会工作部署和市政府工作安排，特别是对照“城市质量提升年”“水污染治理决战年”具体要求，努力做到精准审计、查深查透，推动全面实施预算绩效管理，推动人大预算审查监督重点向支出预算和政策落实方面拓展，推动深圳朝着建设中国特色社会主义先行示范区的方向前行、努力创建社会主义现代化强国的城市范例。

2018 年，深圳市各部门认真执行市六届人大六次会议批准的财政预算，财政预算执行情况总体良好，财政收支管理能力进一步增强。一是财政收入持续稳定增长。受减税降费

等政策影响，财税收入增速有所放缓，但深圳拥有良好的产业结构和营商环境，民营经济持续壮大，先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业税收收入稳定，前海蛇口自贸区税收增长 31.3%。市本级一般公共预算收入同比增长 4.95%，税收收入同比增长 9.35%，占一般公共预算收入的 73.7%，财政收入结构较为合理，财政质量和规模继续稳步上升，为全市经济社会发展提供了有力保障。二是坚持落实积极财政政策。落实降费减负政策，涉企收费项目减至 12 项行政事业性收费和 6 项政府性基金。加大力度支持实体经济发展，给予工商业企业和规模以上先进高技术制造企业用电补贴 21.57 亿元。建立跨部门债务监测大数据平台，健全地方债务风险应急处置机制。发行 8 支地方政府债券，共计 52.4 亿元，其中 4 支专项债券试行分期还本机制。三是全面实施预算绩效管理。实行全市预算支出进度考核，及时跟踪掌握财政资金动态。继续开展国库集中支付改革，提高财政资金授权支付限额至 500 万元，为预算单位和财政部门提效。清理整合使用方向相同或类似的预算资金、专项资金，及时调整执行情况不理想、使用效益低下、政策效果不明显的资金，完善项目审批、绩效管理和资金监管等制度，提高财政资金使用效益。四是持续加大民生投入力度。全市九大类民生支出 2,772.4 亿元，包括教育、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、节能环保、城乡社区、农林水、

交通运输、住房保障等方面，占财政支出比重达到 64.7%。出台学前教育经费投入、部属高校合作办学协议经费投入等政策，推动教育均衡优质发展。提高市属公立医院基本医疗服务补助至每门急诊 42.6 元/人次、每张住院床 355.32 元/日，共建“健康深圳”。

对于上年度审计工作报告反映问题的整改情况，市审计局已于 2018 年 12 月向市政府报告，并按规定向市六届人大常委会第二十九次会议报告。各有关单位按照市政府的统一部署，认真组织整改，按照审计要求已上缴财政资金 1.83 亿元、调账处理资金 100.02 亿元，归还原渠道资金及采取其他整改方式处理资金 121.01 亿元，根据审计建议完善各项规章制度 26 项，依法依规处理 13 名责任人员。

一、市本级全口径预算审计情况

本年度审计进一步落实科技强审的要求，运用大数据手段全面分析核查公共资金，继续关注市本级一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算等全口径预算执行情况。市财政局提供的预算、预算调整方案及决算报表显示，市本级一般公共预算总收入 3,239 亿元，总支出 3,147 亿元，结转结余 92 亿元；政府性基金预算总收入 1,419.1 亿元，总支出 987.4 亿元，结转结余 431.7 亿元；国有资本经营预算总收入 55.15 亿元，总支出 48.17 亿元，结转结余 6.98 亿元；社保基金预算总收入 1,752.87 亿元，

总支出 757.01 亿元，当年收支结余 995.86 亿元。从审计情况看，预算公开透明度不断提高，国有土地使用权出让收支管理总体规范，国有资本经营主要经济指标总体呈增长态势，社保基金运行总体稳健，但政府性基金预算支出执行率仅为 78.35%。2018 年市本级全口径预决算情况一览表如下：

（一）一般公共预算执行情况

从审计情况看，一般公共预算收入中，增值税、企业所得税、专项收入、个人所得税居前四位，共占比 76.28%。一般公共预算支出中，科学技术、城乡社区、交通运输、教育居前四位，共占比 55.3%。审计发现的主要问题有：

1. 市本级财政转移支付管理不到位。截至 2019 年 4 月底，市财政局尚未制定系统规范的转移支付相关管理制度，市区两级金财系统也未实现互联互通和数据共享，导致区级财政部门超时下达市财政局转拨的转移支付资金。审计抽查发现，2016 至 2018 年，中央和省级财政部门下达的 735 条指标中，有 67 条受上述模式影响，导致区级财政部门延迟下达，涉及金额 4,687.38 万元。

2. 部分转移支付资金沉淀影响财政资金使用效益。2016 至 2018 年，中央和省级财政部门下达专项转移支付资金 291 亿元。由于前期准备工作不充分、未及时出台资金使用细则、

招标工作缓慢等原因，导致部分专项转移支付资金项目进展缓慢或终止，在项目单位沉淀资金 2.49 亿元。

3. 部分专项债券资金支出缓慢。2017 至 2018 年，市本级新增专项债券 7 支，总金额 59.4 亿元。审计抽查发现，截至 2018 年 12 月底，有 3 个债券项目资金使用效益不高，在项目实施单位沉淀 11.58 亿元，占总金额 28.4 亿元的 40.77%。

审计要求市财政局建立健全统一、规范、科学的转移支付制度，规范资金的分配、管理和使用；加快推进“智慧财政”建设，解决市区金财系统的信息壁垒问题；加强对转移支付资金的动态监控，按规定及时收回和统筹使用执行缓慢或终止的项目资金；与市水务局、住房建设局和深圳市地铁集团有限公司（以下简称地铁集团）等建立动态监测机制，推动项目实施单位充分考虑项目实施中的不可预见性，提高债券资金使用绩效。

（二）政府性基金预算执行情况

政府性基金包括港口建设费、国有土地收益基金、国有土地使用权出让金、彩票公益金、污水处理费等。本年度审计重点关注国有土地使用权出让收支情况，从审计情况看，2018 年国有土地使用权出让收入 1,328.5 亿元，完成计划的 112%；支出 903.87 亿元，完成计划的 89%，结余 424.63 亿元。审计发现的主要问题有：

1. 国有土地使用权出让收入未按合同约定时间收缴。截至 2018 年 12 月底，国有土地使用权出让收入未按合同约定时间收缴 34.78 亿元。其中，由于用地单位存在资金困难，3 个城市更新项目欠缴 8.21 亿元，2 个产业用地项目欠缴 22.37 亿元，拖欠最长时间达 171 天。

2. 部分专项资金支出预算完成率低。截至 2018 年 12 月底，国土前期费、规划国土监察、测绘地籍工程、地质灾害预防、基本农田建设和耕地保护等 5 类专项资金项目共有 627 个，其中 198 个执行率不到 50%；计划支出 4.95 亿元，实际支出 3.25 亿元，完成率为 65.66%。房屋征收资金项目共有 53 个，其中 20 个执行率不到 50%；计划支出 53 亿元，实际支出 41.41 亿元，完成率为 78.13%。

审计指出问题后，罗湖区城市更新和土地整备局、市规划和自然资源局南山管理局已开展整改，共收回国有土地使用权出让收入 20.16 亿元。审计要求市规划和自然资源局严格按照规定及合同约定条款，积极主动开展收缴工作，会同市发展改革委强化专项资金预算执行的主体责任，进一步提高执行进度。

（三）国有资本经营预算执行情况

从审计情况看，国有资本经营预算基本完成，在推进国有资本布局调整和稳定资本市场方面发挥了引领作用。不断加

大调入一般公共预算比例，推动国有资本经营收益用于保障和改善民生。审计发现的主要问题有：

国有资本经营预算收入编制范围不完整。国有资本经营预算收入编制范围包括 11 家国有独资企业和 14 家国有控股企业，但文化类企业深圳出版发行集团（以下简称出版发行集团）未被纳入。2018 年，该集团合并报表净利润为 7,999.39 万元。

审计要求市国资委严格按照预算法，将出版发行集团纳入国有资本经营预算收入编制范围。

（四）社保基金预算执行情况

从审计情况看，全市参保规模持续扩大，社保基金收入同比增长 15.4%。待遇保障稳步提升，将 17 种抗癌药纳入目录管理，肺结核纳入门诊大病范围。实施社保减负政策，2018 年减负 114.94 亿元，近三年累计减负 305 亿元。审计发现的主要问题有：

1. 部分社保基金项目预算执行率较低。一是由于定点医疗机构协议偿付标准的年度结算工作未完成，截至 2018 年 12 月底，结余奖励金仍无法发放，导致城乡居民基本医疗保险中其他支出的预算执行率较低，仅为 19.37%。二是由于部分区未按预算申报数使用资金，导致失业保险中促进就业专项经费预算执行率较低，仅为 52.88%。如盐田区该项经费预算 240 万元，实际完成 68.96 万元，预算执行率为 28.73%。

三是由于未考虑部分地方补充医疗保险药品已被纳入基本医疗保险，导致编制的地方补充医疗保险待遇支出预算偏大，预算执行率仅为 66.56%。

2. 个别医院存在套取医保基金行为。审计抽查发现，17 家较大的非公立医院中，有 5 家医院职工 2018 年入住本院比例偏高，其中 1 家住院职工人数占全部职工人数的 25.29%；有 6 家医院 11 名医生在本院住院期间，仍有正常上班的诊疗记录，涉嫌挂床住院，涉及医保基金 7.3 万元。

审计指出问题后，市医保局对涉嫌挂床住院的行为进行了核实，根据规定处理处罚了 6 家医院，收缴违规金、违约金 21.9 万元。审计建议市医保局充分考虑政策调整因素，提升预算标准的准确性、科学性，加强基金运行分析，及时发现风险隐患，为基金安全平稳运行提供坚实保障。市人力资源保障局要督促各区根据实际需求及上年度预算执行情况，编制促进就业专项经费预算，严格按批准预算执行。

二、部门预算支出审计情况

本年度审计利用大数据审计手段综合分析了市本级 126 个一级预算部门共计 500 个预算单位的数据，并在此基础上对 20 个一级预算部门共计 31 个预算单位的预算执行情况进行重点审计，包括 5 个区法院和区检察院、8 个民主党派市委等。2018 年，市本级 126 个一级预算部门基本支出和项

目支出合计 815.28 亿元。从审计情况看，各部门预算执行情况良好，支出程序较为规范。审计发现的主要问题有：

（一）部分部门预算执行不够规范。10 个部门超预算支出，涉及金额 78.55 万元。5 个部门违规扩大开支范围，在预算支出中列支与履职无关的费用 31.02 万元。1 个部门无预算支出，涉及金额 1.61 万元。

（二）部分公务经费支出管理不够规范。公务接待方面，9 个部门存在超范围接待、超标准用餐等问题，涉及金额 20.1 万元。公务用车方面，2 个部门报销未定编和超编制车辆保险、加油、修理等费用，涉及金额 0.68 万元。会议费方面，11 个部门未制定年度会议计划或计划制定不完善，涉及金额 352.09 万元；10 个部门超标准报销或报销附件不全，涉及金额 219.18 万元。培训费方面，11 个部门未制定年度培训计划或计划制定不完善，涉及金额 915.26 万元；11 个部门超标准报销，涉及金额 17.33 万元。差旅费方面，4 个部门存在超标准报销、超范围支付等问题，涉及金额 2.85 万元。

（三）部门购买服务和内部控制存在问题。一是 6 个部门未按规定执行货比三家的询价比价程序，涉及 33 项采购事项，涉及金额 569.69 万元。二是 2 个部门未制定自行采购相关制度。

（四）个别项目支出未建立动态调节机制。未对流动人员人事档案保管服务费的实际管理支出实现有效跟踪和动态

调节，项目净结余 632 万元，占中标价 3,546 万元的 18%，支出有进一步压缩空间。

审计指出上述问题后，3 个单位上缴违规扩大开支范围资金 0.98 万元，1 个单位上缴 1.14 万元培训费，1 个单位上缴 2.5 万元公务接待费、4.24 万元会议费。审计要求相关单位按照精简高效、厉行节约原则，认真执行内部控制制度，按程序按标准支出公务经费。尽快建立健全自行采购等内部管理制度，强化采购流程管理，完善监督制约机制，规范开展自行采购活动。严格遵守预算法，不得擅自改变资金用途。建立项目支出动态调节机制，制定更加科学合理的评价标准体系。

三、财政决算审计情况

本年度审计关注市、区、街道三个层级的财政决算等情况，审计了 2018 年度市本级财政决算草案，龙华区、大鹏新区 2017 年度财政决算，福田区园岭街道和沙头街道、罗湖区翠竹街道、大鹏新区葵涌街道等 4 个街道办事处 2017 年度财政管理情况。从审计情况看，龙华区政府、大鹏新区管委会和 4 个街道办事处不断加强财政资金统筹，保障辖区经济社会平稳发展。审计发现的主要问题有：

（一）市本级决算草案审计情况

1. 未准确反映市人大预算决议的落实情况。市人大计划预算委《关于深圳市 2017 年预算执行情况和 2018 年预算草

案的审查结果报告》（深常办函〔2018〕13号）提出，2018年预算执行工作要加大学前教育投入力度。2018年度决算草案显示，市本级教育支出186亿元，增长25.9%，增长原因主要是加大了学前教育投入力度，新建深圳大学等高校校区。但审计发现，市本级教育支出增加38.31亿元，主要是高等教育支出增加了37.2亿元，而学前教育支出只增加了0.19亿元。决算草案未按照市人大预算决议相关要求，准确反映市本级教育的实际投入、投入结构、取得成效和市人大预算决议的落实情况等。

2. 决算草案少计部分非税收入。部分2018年度市本级非税收入结存在财政专户中，于2019年1月才缴入国库，导致2018年度预算收入少计64.3亿元，影响2018年度收入的完整性。

审计指出问题后，市财政局已修改完善2018年度决算草案，全面反映了市区两级教育投入事权划分、市本级教育投入等情况。审计要求市财政局严格落实市人大预算决议，强化财政专户资金管理，及时将当年非税收入足额缴入国库。

（二）区级财政决算审计情况

1. 预算调整报批滞后且内容不完整。在未报批预算调整方案的情况下，龙华区先行向企业支付77.76亿元，用于购置地铁物业、产业用房和注资成立建设发展、人才安居等公司。在提请区人大常委会审议的2017年年终预算调整方案

（草案）中，龙华区未列明统筹使用资金的来源规模、支出安排及调整理由等。

2. 专项资金监管不规范。龙华区资助企业科技专项资金 130.83 万元，但企业违反规定变更注册地址，截至 2018 年 12 月 6 日，龙华区未收回资助款。大鹏新区扶持股份合作公司发展专项资金管理暂行办法与集体经济发展不适应，有 23 个不在扶持范围内的项目通过大鹏新区管委会审定，获得资金扶持，涉及金额 2,856 万元。

审计指出问题后，龙华区加强与相关企业的沟通协调，大鹏新区已修订印发《深圳市大鹏新区扶持股份合作公司发展专项资金管理暂行办法》（深鹏办规〔2018〕3号），明确扶持项目的标准和限额。审计要求龙华区政府遵循“先有预算、后有支出”基本原则，切实做到预算调整方案内容完整、数据准确。

（三）街道财政管理审计情况

1. 预算执行不够规范。翠竹街道部分预算项目经费以拨代支，虚列支出 193.85 万元。葵涌街道部分结余资金未及时上缴，涉及金额 63.17 万元。沙头街道个别预算项目超范围支出，主要用于购买物资、支付劳务费，涉及金额 23.18 万元。

2. 物业资产管理不够严格。截至 2018 年 6 月底，翠竹街道有 17 处物业资产未登记入账，涉及金额 1,620.92 万元；

未经审批将 1 处自有房屋与企业房屋置换，涉及面积 296.02 平方米。园岭街道未经审批租用 7 处物业，未按要求将 2 处物业移交统一管理，违规将 2 处办公用房变更为职工宿舍使用，涉及面积总计 2378.8 平方米。

3. 民生项目管理不够到位。沙头街道“民生微实事”经费超范围使用，涉及金额 207.81 万元。2015 年 4 月至 2018 年 7 月，园岭街道多发放高龄老人补贴 340 人次，涉及金额 27.1 万元。翠竹街道未跟踪“幸福老人计划”项目实施和资金使用情况，未通过政务公开栏公布收支情况。

审计指出问题后，葵涌街道已上缴结余资金 58.52 万元。翠竹街道已补记部分物业资产。园岭街道已移交 2 处物业，已追缴多发放补贴 6.8 万元，相关办公用房已补办手续。审计要求相关街道办事处要强化预算执行管理，合理统筹经费预算。严格进行资产处置，做好固定资产的登记、核算和管理工作。加强民生项目监管，规范资金开支审批，保障支出的合规性和效益性。

四、重大政策措施跟踪审计情况

本年度审计全面关注支持实体经济发展、营商环境优化和支持民营经济“四个千亿”等重大政策措施贯彻落实情况。从审计情况看，被审计单位能够认真贯彻落实中央和省市各项重大政策措施。支持民营经济发展“四个千亿”措施出台后，截至 2018 年 12 月底，通过税收减免、清理转供电加价、

降低社保缴存比例等，为企业减负 1,417.96 亿元。通过增加中小微企业银行贷款风险补偿资金池至 50 亿元，组建 30 亿元政策性融资担保基金，缓解企业融资难融资贵问题。出资 150 亿元撬动社会资本共同设立 1,000 亿元民营企业平稳发展基金，资助具备良好发展前景的民营企业。截至 2019 年 3 月底，已向 46 家上市公司提供债权资金支持 81.19 亿元，向 8 家上市公司提供股权资金支持 23.3 亿元。审计发现的主要问题有：

（一）支持实体经济发展政策落实方面

1. 违规向企业和个人转嫁服务费用。深圳市房地产信息系统是提供公共服务的电子政务平台，应由市规划和自然资源局向第三方认证服务供应商支付服务费用。但该费用被转嫁至使用系统的企业和个人承担，2017 年 3 月至 2019 年 3 月共转嫁 81.67 万元。

2. 工业用地可租赁供应政策执行效果未达预期。由于租用地块无法办理抵押融资，租用地块上的建筑物无法办理产权登记等，企业对工业用地可租赁供应的方式接受程度普遍不高，未达到降低工业用地成本的目标。截至 2018 年 12 月底，全市只有龙岗区挂牌出租了 1 块用地。

3. 转供电主体清理规范工作存在遗漏。截至 2019 年 2 月底，主管部门共清理出 1569 户转供电主体，检查规范了其中 146 户，仅占 9.31%。由于非业主不能在供电企业开户直

接用电，大部分租赁场地经营的企业通过转供电主体用电，转供电主体加价行为普遍存在，加价幅度平均为 30%，大部分转供电主体也未及时传导降价红利。

审计建议市规划和自然资源局严格执行《关于规范电子政务平台收费管理的通知》（财综函〔2011〕14号）有关规定，通过政府购买服务方式支付第三方电子认证服务费，积极研究完善工业用地可租赁供应政策。市发展改革委、市场监督管理局要全面清理规范转供电主体，督促供电企业提高服务意识，尽快实现直接供电。

（二）营商环境优化政策落实方面

1. 部分营商环境优化任务需提速增效。由于《深圳市关于加大营商环境改革力度的若干措施》（深府〔2018〕1号）部分任务目标不够明确，责任单位制定的实施方案不够具体，也未明确任务时间表。截至 2018 年 12 月底，已完成 48 项任务，其余 78 项仍在推进。

2. 主管部门未及时推动个别条例修订工作。《深圳经济特区城市供水用水条例》（深圳市人大常委会第 24 号）于 2004 年第二次修订，《深圳市供水行业服务规范》（SZDB/Z21-2009）于 2009 年制定，上述条例关于用水办理时限的规定与《广东省深化营商环境综合改革行动方案》（粤办发〔2018〕27 号）不符，关于收取滞纳金的规定未按要求取消，主管部门也未及时推动修订工作。

3. 燃气用气报装办理时间较长。审计抽查发现，16 个燃气用气报装申请平均办理时长为 14.22 个工作日，比规定时限 10 个工作日超出 4.22 个工作日，其中 12 个均超过了规定时限。

审计建议市发展改革委深入研究营商环境优化政策各项措施，督促责任单位制定具体的实施方案，明确职责分工和时间安排，把“放管服”改革和营商环境优化政策落到实处。市水务局要尽快推动供水用水条例和行业服务规范的修订工作。深圳市燃气集团股份有限公司要加快推动用气报装流程再造，进一步简化流程，压缩办理时间。

（三）社会保障政策落实方面

参保职工提升职业技能补贴工作未实际开展。2017 年 12 月，省人力资源社会保障厅、财政厅联合印发了《关于失业保险支持参保职工提升职业技能有关问题的通知》（粤人社规〔2017〕13 号），要求开展失业保险基金用于参保职工技能提升补贴相关工作。2018 年 8 月，深圳市正式印发相关文件，要求从当年 10 月起实施。但截至 2019 年 4 月底，由于申报信息系统尚不完善，该工作仍未实际开展。

审计要求市人力资源保障局推动职业技能提升补贴政策加快落地，为稳定就业提供资金支持。

五、重大专项审计情况

（一）重大专项资金管理使用情况

本年度审计关注市本级专项资金的管理和使用情况，对科技计划专项资金、深圳国家高技术产业创新中心(以下简称创新中心)专项资金进行重点审计。2018年，市本级安排专项资金316.41亿元，实际支出312.85亿元，结余3.56亿元，包括社会保障及公益事业、交通能源、产业发展和科技创新、农林粮食水利四大类共45项，详见下表。

从审计情况看，市本级科研项目资金、财政专项资金等管理办法出台后，资金投入、项目审批、绩效管理和资金监管等方式得到改善。创新中心积极打造高水平智库和技术支撑服务平台，增强战略性新兴产业和未来产业持续发展能力。审计发现的主要问题有：

1. 科技计划专项资金项目未得到严格监管。一是对项目的实施过程监管不到位。截至2019年4月底，有407个资助项目超期未验收。由于项目承担单位已无法联系、已倒闭或已清算，其中68个项目资金存在潜在损失，涉及金额4,533.5万元。二是对项目的验收管理不到位。截至2019年4月底，未按合同约定将超期未申请验收的项目视为验收不通过，涉及项目77个，涉及资金3,384万元。违规继续资助超期未验收项目的承担单位，涉及项目15个，涉及资金2,696.9万元。未按规定及时收回验收未通过项目的结余资金和孳生利息，涉及项目20个，涉及资金286.43万元。

2. 创新中心专项资金项目实施绩效不理想。一是有建设期的项目普遍延期。创新中心未定期向上级单位汇报项目进展，也未提交建设进度调整报告，其中深圳云计算应用开发测试公共服务平台项目延期长达4年1个月。二是2个项目未实现预期经济目标。创新中心预计深圳开放式云计算创客服务平台、深圳云计算应用开发测试公共服务平台等2个项目建成后，可实现收入460万元/年。截至2019年4月底，共投资1,765.17万元，均无任何收益。

审计要求市科技创新委按规定收回项目结余资金、孳生利息和违规继续资助资金，对超期未申请验收的项目视作验收不通过，探索建立科学的动态监控机制，确保项目承担单位认真履行职责。创新中心要合理制定项目预期目标，严格按照要求推进，提高实施效益。

（二）“三大攻坚战”推进落实情况

本年度审计继续聚焦打好“三大攻坚战”，关注深圳市引导基金投资有限公司（以下简称市引导基金公司）、深圳市投资控股有限公司（以下简称市投控公司）、深圳市赛格集团有限公司（以下简称赛格集团）等3家国有企业防范化解风险情况，以及对口支援和扶贫协作、污染防治等工作开展情况。从审计情况看，2015至2017年，深圳共投入对口支援资金190.94亿元，为新疆、西藏、四川、重庆、贵州、广西以及省内河源、汕尾等地的民生保障、产业发展、人才

培养等方面作出了贡献。大力实施“深圳蓝”可持续行动计划，为纯电动出租车超额减排奖励 13.89 亿元，为提前淘汰老旧车补贴 3.9 亿元，为提前淘汰传统泥头车补贴 1 亿元。审计发现的主要问题有：

1. 部分国有企业投资存在损失风险。一是引导基金投资存在损失风险。截至 2018 年 12 月底，市引导基金公司对外出资设立子基金 87 支，其中 20 支子基金的投资项目已收回资金 3.12 亿元。但该公司在年度报告中均未详细反映项目投资盈亏和持有期间收益分配等情况，信息披露不完整。市财政局作为主管部门，也未及时指出并要求补充上报。若出现隐瞒或转移财政资产情况，将增加察觉和后续追偿的难度和风险，可能造成财政资金损失。二是国有企业承担大部分投资风险。市投控公司、赛格集团的 3 家下属企业与其它公司共同投资了 3 家公司，涉及城市开发、体育教育等方面。3 家下属企业实际出资（含股东借款）6.27 亿元，另一方股东均未按持股比例出资到位或同比例提供股东借款，仅出资及借款 1,775 万元。由于另一方股东未履行同等义务，国有企业承担了大部分投资风险。

2. 部分对口支援和帮扶项目推进缓慢。一是对口帮扶项目推进较慢。截至 2018 年 6 月底，48 个帮扶汕尾地区社会民生项目中，完成 19 个，仅占 39.58%，还有 9 个尚未动工。二是部分援疆项目尚未启动或推进较慢。2015 至 2017 年，

有 9 个援疆项目实施进度缓慢或尚未启动，涉及总投资 6,831.4 万元。三是个别扶贫协作项目无法按计划实施。2017 年度广西 1 个帮扶基础设施建设项目投入资金 800 万元，计划于 2017 年 5 月至 2018 年 5 月实施。其中 5 个子项目中，有 3 个仍处于前期阶段，有 2 个已变更名称和内容，无法按原计划实施。截至 2018 年 6 月底，该项目仅支出 26.6 万元。

3. 部分污染防治项目进度滞后。22 个水质净化厂的提标改造项目中，有 7 个进度滞后，占比 31.82%。沙井污水处理厂二期上盖结构工程计划于 2018 年 11 月底完工，截至 2018 年 12 月底，工程量仅完成 70%。

审计指出问题后，市投控公司下属企业已督促合资股东出资 3,400 万元、提供股东借款 4,000 万元。审计要求市财政局切实履行主管职责，规范市引导基金公司的财务管理和信息披露工作。市投控公司和赛格集团要有效防范经营和财务风险，敦促其它股东及时按比例出资或同比例提供股东借款，做到风险共担、收益共享。深圳对口帮扶汕尾指挥部和援疆前方指挥部要提前做好项目前期论证规划，加大跟踪监督力度。省第二扶贫协作工作组要加强帮扶项目监督，督促做好前期统筹规划。市水务局要加强对建设单位的监管，尽快完成水质净化厂提标改造等工程。

六、国有企业审计情况

本年度审计重点关注深业集团有限公司（以下简称深业集团）、深圳市城市公共安全技术研究院有限公司（以下简称城市安全研究院）、深圳市粮食集团有限公司（以下简称深粮集团）、深圳市创新投资集团有限公司、地铁集团、赛格集团、市投控公司、出版发行集团等国有企业的财务管理、内部控制及境内外投资等情况。截至2018年12月底，国有企业总资产16,736.8亿元，比年初增长11.4%；实现营业收入2,013.8亿元，同比增长24.4%；利润总额515.6亿元，同比增长7%，共设立境外全资及控股企业158家。从审计情况看，国有企业改革全面深化，5家企业入选国家国有企业改革“双百企业”。国有企业开展支持民营上市公司稳健发展专项行动，为民营企业提供资金支持。审计发现的主要问题有：

（一）部分国有企业投资亏损较大。一是国有企业所投资的2家公司存在亏损。由于投资风险管控不足等，2017至2018年，市投控公司投资的1家金融类企业和1家通信类企业，分别亏损了4.4亿元、2.31亿元。按持股比例计算，共减少合并利润1.45亿元。二是下属企业因管理问题造成损失。赛格集团下属企业开发建设的1个地产项目中，因存在延期交楼、违章搭建等问题，赔偿了6,533.34万元。

审计要求市国资委督促国有企业加强经营管理，查明投资企业巨额亏损的原因，对责任人进行责任追究。相关企业要

加强投资管理，投向与经营关联紧密的、有良好经济效益的、有利于长远发展的产业或项目，提高经济效益。

（二）部分国有企业内部控制不严格。一是采购管理不规范。出版发行集团有7个项目未按规定公开招标或竞价择优采购，涉及金额549.4万元。城市安全研究院将1个项目分拆为4个项目，规避招投标，涉及金额180万元。二是内控制度不健全。深业集团未建立境外基金专项管理制度，对已投资3支境外基金的管理不够完善。深粮集团下属合资公司未完善采购、资金分级审批机制及操作流程，出现储备粮无法正常轮换出库的现象。城市安全研究院出台的专家管理办法仅对常聘专家、临聘专家的管理和考核作了规定，未对特聘专家作相应规定。

审计已将上述采购管理不规范事项移送处理。审计要求城市安全研究院规范采购事项的决策程序，制订科学合理的专家管理办法，并严格执行。出版发行集团要严格执行采购规章制度，追究相关人员的责任，促进内部自行采购规范化、透明化。深业集团要建立境外投资管理制度。深粮集团要督促下属合资公司完善采购、资金分级审批等内部管理制度。

（三）个别国有企业违规发放奖金补贴。2014年1月至2018年8月，出版发行集团违规发放奖金和车补187.47万元。2015年5月至2017年9月，地铁集团以资料费、评审费的名义，发放补贴128.41万元。

审计指出问题后，出版发行集团已收回违规发放的奖金和车补。审计已将地铁集团违规发放补贴事项移送处理，要求相关企业杜绝违规发放各类奖金补贴，认真调查和处理违规行为。

七、公共投资项目审计情况

2018年，《深圳经济特区审计监督条例》等法规修订后，市审计局不再承担政府投资项目的结（决）算审核职能，并设置2018年1月19日至12月31日为过渡期。过渡期间，市审计局按要求对7家建设单位利用中介开展结（决）算审核的工作质量开展审计监督，对45个工程项目实施竣工决算审计，对17个工程项目开展跟踪审计。2019年以来，市审计局进一步强化投资审计的监督职能，选取基础设施建设、生态环境保护等政府投资重点领域，审计了47个工程项目，并关注国有企业投资项目建设情况。从审计情况看，有关建设单位基本能够遵守招投标相关规定，其中国有企业承担全市重大项目60个，积极发挥基础设施供给侧结构性改革的主力军作用。审计发现的主要问题有：

（一）部分项目未遵循基本建设程序。审计的109个工程项目中，有27个未遵循基本建设程序。一是27个工程项目未批先建。如沙河西路快速化改造工程于2017年6月30日开工建设，但开工时未取得初步设计、概算批复、施工许可证等。二是22个工程项目边勘察、边设计、边施工。如前

海片区水环境建设工程项目中，由于边施工、边编制施工图总预算，有7个工程项目施工图总预算的审核（批复）时间滞后于开工时间500余天，不利于控制项目造价。

审计要求相关建设单位严格遵循基本建设程序，完善项目基建手续，加强项目管理。

（二）部分项目超计划投资。审计的109个工程项目中，有17个工程项目超计划投资，合计7.5亿元，不利于项目投资控制。如光明污水处理厂工程项目，因前期准备工作不充分等，导致超概算3,799.25万元，超出13.43%。

审计要求相关建设单位严格履行管理职责，加强投资控制，按项目规定的开支范围使用资金。

（三）建设单位推进结（决）算审核工作整体缓慢。从过渡期间的审计监督情况来看，7家建设单位开展结（决）算审核项目492个，其中364个正在审核，128个已完成审核。市审计局共收到审核报告249份，审核金额85.24亿元。相比2015至2017年，4家建设单位2018年审核项目的完成数量平均下降了34.05%，审核金额平均下降了47.74%。过渡期结束后，审核工作整体仍然缓慢。比如，截至2019年3月底，前海片区已竣工31个政府投资项目，其中19个已竣工超过660天，均未完成审核工作，涉及金额34.33亿元。

审计建议相关建设单位加大结(决)算审核工作推进力度。深圳市前海开发投资控股有限公司要细化管理制度和操作规程，依法依规管理项目。

八、绩效审计情况

本年度审计工作高度关注医疗卫生、住房保障、教育发展等三大民生领域，选取了市医疗卫生“三名工程”，盐田区、龙华区保障性安居工程，市本级中小学信息系统等开展绩效审计。从审计情况看，市医疗卫生“三名工程”启动以来，共引进四批 228 个高层次医学团队，2018 年资助 5.17 亿元，营造集聚名医（名科）、名医院、名诊所的医疗环境。不断探索优化住房保障体系，2018 年盐田区、龙华区公租房共开工 36097 套，建成 9168 套；棚户区改造共开工 1714 套，建成 1530 套；共筹集和安排资金 4.22 亿元，支出 4.13 亿元，在改善群众居住条件方面取得一定成效。加大基础教育信息化建设，2016 至 2018 年投入 3.42 亿元，信息化教育成果展示和竞赛活动分别获得国家级、省级奖项 315 个、199 个，教学模式进一步改革创新。审计发现的主要问题有：

（一）市医疗卫生“三名工程”绩效方面

1. 个别团队经费支出结构不合理。市医疗卫生“三名工程”主要通过引入先进的管理理念和医疗科研技术，建立人才梯队和学科团队等。其中，人才培养和团队建设是重要的经费支出内容，原则上设备经费不得超过总预算的 20%。但有

4 个团队经费中设备支出占比较大，2017 年、2018 年设备共支出 683.37 万元，占总支出的 50.64%。

2. 部分团队医疗服务效能较低。部分“三名工程”医学团队经费使用与团队成员来深实际工作天数不匹配，会议费、培训费和劳务费开支占比较大。经费使用率较高与专家在深时间严重不足形成反差，存在医疗服务效能较低的问题。2017 年，171 个引进医学团队中，有 3 个团队经费使用率较高，平均经费使用率高达 98.25%。但团队带头人来深工作时间未达标，所有成员当年累计在深工作时间不足 66 天，绩效评估等级仅为 D。

3. “三名工程”绩效评价机制不完善。一是绩效项目评价缺乏量化指标考核机制。“三名工程”医学团队绩效考评主要通过评审专家和委托第三方评审机构进行考评打分，主观评审缺乏具体评分指标。其中，合作任务书目标完成情况主要以图文报告的方式进行评审。二是评价指标设置不完善。“三名工程”绩效评价指标体系仅包括支持保障、建设任务、科技影响力三部分，对临床工作情况的量化考核指标相对较少，如三级、四级手术例数等临床工作情况，和团队核心成员在深工作时间等关键指标。

审计建议市卫生健康委考虑通过部门预算和项目立项渠道购置医疗设备，防止出现片面追求完成预算执行率、不讲效益开支经费的问题。优化“三名工程”专家来深工作时间

要求等管理办法及制度，完善绩效评价机制，研究将治疗重大疑难病症、实施高水平高难度手术等临床指标纳入绩效考核范围。

（二）保障性安居工程绩效方面

1. 安居工程建设管理不到位。一是个别棚户区改造项目超出改造范围。龙华区观澜旧村改造一期项目拆除范围为观澜街道第三工业区，拆除建筑为非住宅，不属于棚户区改造范围。二是公租房建设周期长。龙华区民治上塘工业区项目于2013年12月开工，因建设主体变更等长期停工，至2018年10月复工。截至2019年2月底仍未建成，涉及公租房1034套。龙华区松元厦社区旧改项目已于2017年12月18日竣工验收，但由于配建公租房包含装饰装修工程，截至2019年2月底，仍未进行竣工验收备案，184套公租房无法交付使用。

2. 保障房分配管理不规范。一是保障房长期空置。由于保障房预留、划转至主管部门或企业的房源分配不及时等原因，截至2018年12月底，盐田区有225套保障房空置1年以上，其中185套已空置3年以上。二是已分配公租房使用不符合规定。盐田、龙华两区共违规使用28套公租房。其中，15套作为物业管理用房，10套作为改扩建工程拆迁安置房源，3套作为在建保障房项目建设单位的工地食堂。三是已分配公租房长期未居住。盐田、龙华两区共有7套已分

配公租房长期无人入住，连续6个月无用水记录，用电量低于5度。

审计指出问题后，盐田区已将3套使用不符合规定的保障房调整为正常居住。审计要求龙华区政府严格按照棚户区改造界定标准开展改造，积极推进保障房建设。盐田区、龙华区政府要尽快收回和分配长期空置保障房，及时查处改变用途的行为，切实发挥住房保障作用。

（三）市本级中小学信息化建设绩效方面

1. “教育云”项目推进缓慢。“教育云”是由市教育局统一组织实施的信息化建设项目，2013年立项。截至2019年4月底，累计投资5,210.17万元，完成计划的50.58%。实施了20个单项工程，其中，6个工期延误，涉及金额1,079万元；2个已竣工验收，但存在经费测算等3个子系统未使用的问题。

2. 未跟踪监督“智慧校园”示范学校工作效果。2015至2016年，市教育局列支2,015万元，制定了相应经费管理办法，对100所“智慧校园”示范学校进行扶持，但未跟踪检查该笔资金的使用绩效，资金使用绩效情况不清晰。

审计要求市教育局积极推进“教育云”项目建设和推广试点工作，开展新系统培训，加强对“智慧校园”示范学校扶持经费的跟踪监督。

以上审计事项(不含政府投资审计)共涉及资金 6,442 亿元, 出具审计报告 35 份, 提出审计意见和建议 205 条, 出具审计决定书 15 份, 涉及问题金额 16.72 亿元; 共发出移送处理书 33 份, 移送违法违规问题线索 40 起, 涉及金额 24.44 亿元。共完成政府投资审计项目 33 个, 涉及资金 469.02 亿元, 发出审计报告 33 份, 提出审计建议 116 条, 为政府节约投资 1,790 万元。此外, 市审计局努力发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用, 围绕市委和市政府中心工作, 抽调审计力量 65 人次, 完成上级交办配合事项 13 件, 选派审计人员参与督查、巡察、异地交叉审计等工作, 并按要求提供审计报告等资料。

针对审计发现的问题, 被审计单位高度重视, 采取措施做好整改工作。截至 2019 年 6 月 30 日, 已整改 261 个问题, 涉及金额 71.42 亿元。下一步, 被审计单位将继续整改, 并在审计结束后的 3 个月内向市审计局报送整改情况。市政府将在市人大常委会审议后, 部署落实整改, 4 个月内向市委审计委员会、市人大常委会报告整改情况。

九、审计建议

从审计情况看, 上述问题产生的主要原因包括: 一是一些部门单位对贯彻落实中央和省、市重大政策措施认识不到位、理解不深刻, 制定的措施针对性、操作性有待加强, 导致政策落实效果未完全达到预期。二是一些部门单位对财政

预算的编制不够精准、审核不够严格、执行不够扎实，导致资金结存闲置、项目建设滞后。三是一些部门单位对审计发现问题的整改落实不到位，审计的保障和监督作用有待进一步发挥。为此，审计建议：

（一）提高站位，抓好重大政策措施贯彻落实。要始终把贯彻落实重大政策措施作为重大政治任务来抓。聚焦“一带一路”、粤港澳大湾区建设等重大战略实施，抓好“三大攻坚战”、营商环境优化、支持实体经济发展、“放管服”改革等重大政策落实，推进互联互通基础设施等重大跨区域项目建设，强化政策研究，在把握政策实质、吃透政策精神的基础上，加强财政运行全过程跟踪，确保每一分财政资金都用在“刀刃”上。

（二）加强管理，进一步提升财政预算绩效。各级财政部门要深入贯彻落实中央和省、市各项经济工作部署，做好扶贫、科技计划、人才扶持、国有资本等资金管理，进一步完善财政转移支付制度和政府债券动态监测机制；强化预决算编制，加强决算数据分析，准确反映本级人大决议的落实情况；加大财政专户管理力度，及时将非税收入上缴国库。各预算单位要强化绩效责任意识，建立健全内控管理制度，提高预算编制的准确性和科学性，提高财政资金的配置效率和使用效率。

（三）全面覆盖，注重发挥审计监督重要作用。按照党中央关于构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系的要求，各单位各部门要切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来，紧紧围绕市委工作部署和市政府工作安排，积极支持和配合审计工作，逐条逐项落实审计整改要求，主动公开审计整改情况，充分发挥审计“查病、治已病、防未病”作用。要按照市委审计委员会第一次会议的部署，以走在前列标准不断开创深圳审计工作新局面，注重把纪检监察、组织人事、巡视巡察等与审计监督贯通起来，打造“智慧审计”，加强对内部审计工作的指导和监督，形成监督合力，更好地发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。