

关于淮南市2023年度市级预算执行和其他财政收支的审计报告

(淮南市审计局 2024年7月19日)

按照市委、市政府决策部署，市审计局依法审计了2023年度市级预算执行和市卫健委、市经信局、市城管局、市数据局、市投促局等5家部门及市经开区管委会预算执行情况，并组织实施了生态保护和修复相关资金、公立医院医药耗材设备采购及管理使用情况、“老有所养”相关的养老服务体系建设、科技创新若干政策落实及资金管理使用情况、市属开发区招商引资优惠政策兑现及新签约项目落地情况、市属重点国有企业资产管理情况、政府性投资重点项目情况等专项审计和调查。审计结果表明：全市财政工作在市委、市政府的坚强领导和市人大常委会的监督指导下，紧紧围绕“三城三地”战略定位、“七个强市”奋斗目标，坚持稳中求进工作总基调，加力提效实施积极的财政政策，发挥财政职能作用，为全市经济实现量的增长和质的提升提供坚实的财力保障。

多措并举抓实收入，持续提升财政综合实力。2023年，市级税收收入完成32.7亿元，增长42.7%，占比68.6%；争取上级转移支付资金179.3亿元，市本级均衡性转移支付资金增量居全省第1位；争取发行新增专项债券、普通再融资债券68.8亿元、63.6亿元，较上年增加30亿元、26.6亿元；发行市本级一般性特殊再融资债券100.2亿元，居全省第1位，33个项目总投资130.9亿元非债债券进入财政部项目库。

全面落实“一改两为”，稳步推进积极财政政策。全年累计减轻企业税负负担45.6亿元；政策性融资担保机构新增贷款增长28.3%，在保余额67.4亿元，担保费率下降40%；发放创业担保贷款4.4亿元，兑现各类产业政策4.7亿元，推动经济运行持续好转；搭建覆盖全市的惠企政策“免申即享”平台，兑付惠企政策479项，涉及资金1.4亿元，营商环境考核居全省A档。

加强财政资源统筹，兜住兜牢基本民生底线。全年民生支出达263.3亿元，占财政支出83.3%；统筹41.6亿元实施50项民生实事；统筹就业补助资金1.2亿元，全市全年新增就业3.8万人；统筹16.3亿元实施542个乡村振兴项目，新建2.4万亩高标准农田；投入15亿元助力绿色生态宜居，完成采煤沉陷区生态修复2.7万亩，搬迁安置8500人。

巩固深化财政改革，持续提升财政治理效能。实施财政绩效提升三年行动，盘活国有闲置资产超10亿元；推进闲置土地盘活利用，通过土地变性补缴土地出让收入近30亿元；有效降低市级平台公司资产负债率约10个百分点；预算管理一体化系统实现全覆盖；扎实推进政府公务共用共享，提高资产使用效率。

一、市级预算执行及决算草案审计情况

此次重点审计了市级预算编制与执行、财政资源统筹、财政支出结构优化、零基预算改革、决算草案编制等情况。2023年，市级地方一般公共预算收入完成47.6亿元，加上级补助收入、债务(转贷)收入、调入资金等收入总计207.1亿元。市级一般公共预算支出121.8亿元，加上解上级支出及债务还本支出等支出总计207.1亿元。市级政府性基金预算上年结余2亿元，当年收入总计144.7亿元，支出总计143.7亿元，年终结余3亿元。市级国有资本经营预算上年结余65万元，当年收入总计116863万元，支出总计116771万元，年终结余157万元。市级社会保险基金预算上年结余63.9亿元，当年收入总计92.6亿元，支出总计88.5亿元，年终结余68亿元。

全市各级各部门认真贯彻落实市委、市政府决策部署，强化财政资源统筹，市级预算收入、分配和执行情况总体较好，重点支出得到有效保障。但审计也发现一些问题：

(一) 零基预算改革工作推动不够深入。2023年，市本级预算编制了公共服务类、产业扶持类政府重点保障事项清单，但未编制重点建设项目保障清单；清理统筹了乡村振兴专项资金、重大项目前期经费等，但对人才工作经费、信息化类、产业政策类等项目资金清理统筹还不彻底。

(二) 国有资产经营预算编制与执行不规范。市属一级国有企业中淮南交通控股(集团)有限公司、安徽华联商厦有限责任公司、淮南市昇元种子有限公司等9家国有企业未纳入国有资产经营预算编制范围；淮南交通控股(集团)有限公司、淮南中安水利建设有限责任公司、淮南市窑河创新渔业有限公司3家市属国有企业应缴未缴国有资产经营收益124.8万元。

(三) 非税收入收缴不及时。截至2023年末，市财政375.1万元非税收入未按时确认入账；市财政往来归集户利息收入741.61万元未按时缴入国库；市教体局及所属市二十四中、市经信局所属中小企业发展促进中心、市卫健委所属市马山传染病医院等4家单位国有资产出租收入合计306.63万元未收缴到位。

(四) 部分预算执行率低。2023年，市本级一般公共预算支出106.87亿元，完成调整预算的97.81%，其中：市经信局招商引资专班工作经费、市公安局交通警察支队交通科技信息化及交通基础设施维护费、市职教中心精品课程等32个项目预算安排2092.43万元，当年仅支付89.11万元。

(五) 资产管理平台部分数据与政府综合财务报告不一致。2022年资产管理平台中市本级行政事业单位固定资产净值、无形资产净值合计数分别比政府综合财务报告数据少11941.63万元、163.79万元。

(六) 部分项目绩效目标不细化、不清晰。如：2023年度地方粮食储备专项资金、经开区企业政策兑现资金、支持科技创新发展专项经费等重点项目绩效目标设定较为笼统，绩效指标不够具体、清晰，不能作为衡量的指标值。

(七) 经开区财政管理不规范。一是违规将财政资金转入实体账户。市经开区财政局年末将中央困难群众救助补助资金、外经贸发展经费等合计879.01万元转入5家预算单位往来归集户。截至2024年3月末，尚有517.23万元未按时使用。二是库款保障系数偏低。市经开区财政2023年度平均库款保障系数0.38，其中5个月低于0.3，最低为0.11，未能在0.3—0.8合理区间。

二、政府债务审计情况

(一) 部分专项债券项目未按期完工。2023年市级安排

7.72亿元专项债券用于煤化工园区、市中医院等8个项目，抽查发现，市中医院迁址新建项目2023年安排专项债券1.68亿元，其中：强电工程和医用气体工程分别超工期38天、178天；煤化工园区配套基础设施(一期)建设项目2023年安排专项债券2.5亿元，其中综合管廊项目已超工期75天，截至2024年3月末，上述项目尚未完工。

(二) 部分一般债券资金未及使用。大通区财政局、毛集实验区财政局于2023年11月分别收到一般债券资金1000万元，因项目前期准备不足，截至审计时以上资金尚未使用。

三、部门预算执行审计情况

市审计局对市本级一级预算单位预算执行情况进行了数据综合审计分析，同时对市卫健委等5家部门和市经开区管委会预算执行情况进行了重点审计。结果表明，部门预算执行总体相对规范，但审计也发现一些问题：

(一) 预算编制不完整、不细化。一是预算编制不完整。市数据局、市卫健委所属市马山传染病医院等3家单位未将当年项目资金、上年结余资金、出租收入134.6万元编入年初预算。二是预算编制不细化。市经信局、市城管局所属2家单位年初编制的制造园工资补、城管考核奖励市级配套等项目资金3674万元，未细化至具体经济科目。

(二) 部分支出不规范。一是基本支出管控不严。市投促局、市卫健委等4家单位会议费、办公费等基本支出超预算30.34万元。市经信局、市城管局等3家单位在培训费和会议费中列支慰问费、午餐补助等合计20.73万元。二是专项资金使用不规范。市经信局、市投促局等5家单位在促进经济发展、产业招商专班奖励等专项资金中列支岗位津贴、办公费等合计32.99万元。市卫健委所属市疾控中心中央重大传染病防治经费等760万元未及使用。

(三) 存量资金盘活使用不彻底。截至2023年末，市住建局、市经开区社会发展局等6家单位往来归集户中沉淀资金124.1万元，市经开区涉农专项资金53.02万元，市生态环境局、市城管局等3家单位项目结余资金407.01万元，以上合计584.13万元长期沉淀未及及时盘活使用。

(四) 部分单位内控制度不健全。市数据局的合同、无形资产及会计档案管理和市经信局的资产管理等内部制度尚未建立；市城管局公务接待制度规定与市政府办文件要求不符。市投促局、市卫健委未将大额资产处置和审计、巡视巡察、监督检查等重大事项纳入“三重一大”决策议事范围。

(五) 部分单位未按规定执行政府采购。市数据局及所属市信息中心、市民政局的政府协同办公系统租用、居家养老服务等政府采购项目合同到期后仍由原服务商提供服务，涉及金额394.27万元；市住建局所属市龙湖公园当年零星采购饲料费91.71万元，超过政府采购限额，且饲料费报销无发票。

(六) 涉企资金支付不及时。截至2023年末，市生态环境局、市住建局等5家单位未按时退还已到期或多收履约保证金、已到期质量保证金，涉及金额293.5万元。

(七) 国有资产监管薄弱。市经信局所属单位3间门面房被无偿占用、4处房产2981.3平方米未入账、1处房产137.1平方米长期闲置；市城管局环卫机械化作业设备及车辆5928.21万元未入账、所属单位垃圾处置设备原值1456.68万元长期闲置；市数据局电子安全监测平台等信息化项目资产3853.22万元未入账。

四、重大政策措施落实审计情况

(一) 科技创新若干政策落实审计情况

审计重点抽查了省级科技创新攻坚计划实施、全市科技创新投入、创新平台建设等若干政策落实及资金管理使用情况，发现主要存在以下问题：

1.政策落实与目标任务完成不到位。2023年，全省科技成果转化引导基金项目中，我市无1家企业入库，科技项目建设不足。近3年，市科技企业孵化器分别建设4个、6个和7个，居全省第14名、11名和13名，全省排名靠后。

2.科技资金分配呈“碎片化”。市科技局2023年共兑现市级科技计划项目资金447万元，涉及61家企业及院所，平均每家7.33万元，最少的1家仅获1万元，资金分配小而散，扶持重点不够明确，难以起到激励和支持科技创新发展作用。

3.项目评审及组织实施审核把关不严。一是部分科技项目任务书编制不完善。市科技局和安徽理工大学立项的多数科技项目任务书未明确产品销售、利润贡献等经济指标。二是个别项目立项不合规。市科技局将单位“淮南市创新型城市建设综合信息服务平台技术开发与服务”信息化建设项目列入2023年度科技计划项目，获得资助10万元。三是部分到期项目未按时验收。已到期的13个市科技计划项目中，除2个延期外，其余11个项目市科技局未按时组织验收。

(二) 全市林权制度改革审计情况

审计重点关注了全市林权制度改革推进，林权管理服务体系建设，林权登记、林权承包经营及资金拨付使用情况，发现主要存在以下问题：

1.林长制工作落实不到位。2023年省林业局对全省林长制工作进行考核，淮南市多项工作推动滞后，如：林长制平台上线率、巡护率、处置率较低，联系林业产业基地、经营主体等记录不完善，林业融资项目佐证材料不充分等。

2.涉林单位信息资源未实现共享。市市政道路、公路两侧、住宅小区等绿化树木信息登记及“城市绿地系统规划”实施分别由多个涉林部门负责，全市林业部门尚未形成有效的涉林信息资源共享机制，难以实现对林业情况的精细化监管。

3.部分县区林业资金闲置未及使用。截至2023年末，各县区2022年度安排的林业资金有1084.67万元尚未支付使用，其中：寿县107万元、凤台县180.46万元、潘集区179.52万元、毛集实验区76.88万元、田家庵区130.63万元、大通区351.16万元、八公山区8.17万元、谢家集区50.85万元。

(三) 高标准农田建设管理审计情况

2023年，对凤台县高标准农田建设管理情况开展了审计，重点关注了高标准农田建设规划、项目建设运营、资金分配管理使用、建成后管理管护等情况，发现主要存在以下问题：

1.规划编制不规范，建设未突出重点区域。一是未经现场勘察即编制高标准农田建设规划，且未经县政府常务会议研究批准，也未报省、市主管部门备案。二是未能集中力量优先在粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设高标准农田。全县“两区”面积共53.11万亩，截至2022年末，尚有18.98万亩未实施高标准农田建设，占两区面积35.74%。

2.项目建设管理不规范。凤台县2020年至2022年实施的7个项目未按设计和合同要求施工，存在偷工减料现象，涉及合同金额106.52万元，且项目验收不严格，实际数量比验收及竣工图数量少。

3.工程后期管护不到位。凤台县部分乡镇及村未建立管护工作档案及落实巡查制度，审计抽查2020年至2021年实施的4个项目后期管护情况发现，12条农渠、4条沟存在杂草丛生、堵塞渠道等问题，3座放水口、2条路面、4条农渠被损毁，部分树木存活率不高。

(四) 市属开发区招商引资优惠政策兑现及新签约项目落地审计情况

审计重点关注了近3年市属开发区招商引资优惠政策兑现合规性、招商引资企业履约及亩均效益、新签约招商引资企业落地建设等情况，发现主要存在以下问题：

1.优惠政策兑现资金回报率低。审计抽查了市高新区、经开区签约建成投产58家企业发现，其中41家企业未完成协议约定任务指标，同期企业缴纳税收3789.07万元，资金回报率仅12.27%。

2.优惠政策资金兑现不严谨。市高新区、经开区依据合同兑现8家企业有关优惠政策资金2486.81万元，但审计发现，上述企业拖欠房租944.2万元，园区兑现企业各类补贴时，仅单部门依据合同约定时间节点和条件兑现，存在资金损失风险。

3.招引企业亩均效益有待提升。市高新区、经开区签约入驻标准化工厂建成投产项目2023年度每平方米税收分别为36.17元、127.51元，低于每平方米300元的人园标准。煤化工园区新签约项目无1家企业建成投产；对以前年度签约已建成投产的1家企业兑现了优惠政策资金，该企业2023年度亩均税收7.81万元，低于入驻省级开发区每亩20万元的人园标准。

五、重点民生资金和项目审计情况

(一) “老有所养”相关的养老服务体系建设项目审计情况

审计重点抽查了2023年度“老有所养”省级补助资金、养老服务体系建设项目奖补资金、公办养老机构能力提升项目资金使用情况，发现主要存在以下问题：

1.政策落实与目标任务推进不力。寿县未按要求制定老城区和已建成居住小区养老服务设施配建具体工作方案。市高新区、经开区和毛集实验区未对照护不能自理老年人的家庭成员提供每年不少于1次的技能培训。八公山区和谢家集区部分养老机构用水、用气未享受居民价格。寿县、谢家集区、八公山区、毛集实验区部分养老机构重点部位视频监控未落实全覆盖。

2.部分资金管理使用不规范。田家庵区、市经开区“老有所养”专项资金合计329.65万元未及及时拨付使用；毛集实验区、潘集区、大通区未及及时发放养老机构建设和运营补贴279.76万元。寿县、田家庵区、潘集区累计向272名死亡人员发放高龄津贴，涉及金额4.67万元。

3.新建住宅小区配建居家养老服务用房闲置。截至2024年3月末，市高新区12个新建小区配建养老服务用房5294.19平方米，市经开区2个新建小区配建养老服务用房946.27平方米，均处于闲置状态。

(二) 全市公立医疗机构药耗材设备采购及管理使用审计情况

审计重点抽查了全市11家公立医院药品和医用耗材采购、医用设备采购管理、药品和医用耗材管理使用、医疗收费等情况，发现主要存在以下问题：

1.部分药品未完成约定采购量。审计发现，2021年至2023年，市五院、凤台县人民医院等3家医院低价药品未完成集中带量采购任务，涉及19个品种药品，但同时存在高价采购同药品或可替代药品现象。

2.部分医疗设备闲置或使用率不高。市中医院、寿县中医院于2022年采购部分医疗设备，涉及金额50.45万元，现场查看发现，上述设备闲置未安装或未开封使用。市第二人民医院于2022年2月采购发热门诊16层螺旋CT设备189.8万元，该设备近两年开机使用仅13次。

3.违规收费造成医保基金损失。2022年至2023年，市精神病院、凤台县中医院等4家公立医院违规收取重症监护、住院诊察费等医疗服务费，造成医保基金损失105.11万元。

(三) 全市生态保护和修复相关资金审计情况

审计重点关注了全市生态保护与修复相关政策落实、山水林田湖草沙一体化保护及历史遗留废弃工矿土地整治等项目建设、资金使用及绩效管理等情况，发现主要存在以下问题：

1.部分项目未按期建设。毛集实验区焦岗湖湖滨带建设及区域水生态修复工程应于2023年11月开工，但截至2024年3月仍未开工；谢家集区刺山废弃矿区(鑫达石料厂)地质环境治理修复工程、潘集区夹沟镇泥河伊河流域水生态修复工程等5个项目未按期开工。

2.部分项目工程造价管理不严或超进度审批工程款。一是八公山区孔李地区水环境整治、潘集区农村黑臭水体治理等5个项目控制价存在高套定额、计量错误、超概算审批等问题，多计金额约1244.43万元。二是八公山区孔李地区水环境整治部分已完工项目结算审核不严，多计费用约67万元。三是大通区高塘湖流域水环境综合治理工程(一期)、谢家集区瓦埠湖北岸生态缓冲带建设及湖滨带水生植物恢复工程EPC(一期)分别超进度审批工程款429.9

万元、518.46万元，合计948.36万元。

3.部分生态项目后期管护不到位。大通区仁康石料厂、谢家集区紫金山车路山修复项目部分树木枯死；凤台县山赵采石场项目林地被村民损毁并种植蔬菜等农作物面积达1.76亩，寿县陡涧河中心沟保义镇标段堤身和岸坡存在被耕种情况。

六、市属重点国有企业资产管理审计情况

2024年上半年，市审计局对市建发集团、产发集团、交控集团、华源控股集团、淮粮控股集团5家市属重点国有企业资产管理及运营情况开展审计，5家国有企业账面资产总额1587.03亿元、负债总额818.07亿元、国有资本权益768.96亿元，平均资产负债率51.55%。发现主要存在以下问题：

(一) 部分不动产闲置。审计抽查发现，截至2023年末，5家市属国有企业拥有房产719处346.91万平方米，账面价值114.34亿元，其中4家企业共闲置165处76.45万平方米；5家市属国有企业土地477宗3060.03万平方米，账面价值287.41亿元，其中闲置23宗126.73万平方米。

(二) 部分资产出租收入未及及时收回。审计抽查发现，截至2023年末，5家市属国有企业资产出租收入未收缴到位，涉及金额1652.54万元。

(三) 出中心企业资产未划转完成。淮南市共计149家国有下岗职工出中心企业资产应划转至市企业资产经营有限公司，其中房产71处(71家企业)、土地146宗(83家企业)。目前尚有61处房产52.19万平方米未予划转或处置，涉及企业65家；98宗土地98.81万平方米未处置也未移交产权，涉及企业55家。

七、政府性投资重点项目审计情况

2023年至2024年上半年，市审计局对S16合肥至周口高速公路寿县刘岗至保义段新建工程、山南综合医院PPP项目、市非正规垃圾堆放点治理PPP项目等5个重点建设项目开展跟踪审计和竣工决算审计，实施了城市绿化工程和大通区天泰花园项目及涉及土地情况2个专项审计(调查)，涉及投资71.78亿元，发现主要存在以下问题：

(一) 建设程序执行不严格。一是未及及时办理建设用地规划许可证。如凤台至毛集快速通道新建工程于2022年11月开工，2023年4月办理建设用地规划许可证，滞后开工时间约5个月。二是未按规定办理项目审批手续。如煤化工园区水系二期工程未编报可行性研究报告即开工建设。

(二) 招投标管理不规范。一是未按规定公开招标。如市市政园林建设处实施的煤化工大道绿化提升工程等3个项目通过化整为零规避公开招标，涉及合同金额2172.97万元。二是评标过程不规范。如安理大周边、高铁南站、中央公园等公共绿地景观工程项目评审专家中有一人为项目主管部门工作人员，未按有关规定进行回避。

(三) 工程建设管理不到位。一是关键岗位人员管理缺位。市交控集团对S16合肥至周口高速公路寿县刘岗至保义段项目关键岗位人员到岗履职监管不到位，导致4个标段施工单位项目经理及总工程师等投标关键技术人员长期不在岗。二是部分项目变更未履行手续。如凤台至毛集快速通道新建工程新增毛集涵洞道路以及凤城大道等交叉口改路等，未履行变更审批手续，预计增加投资1489.79万元。

(四) 工程养护机制不健全。一是绿化工程管养机制缺失。如市经开区管委会未制定养护管理制度，缺乏日常检查和考核机制，导致部分路段存在苗木养护不佳等情况。二是部分绿化工程养护不到位。大通区政府、市重点工程建设管理中心、市水利局和市产发集团未督促施工单位对大通区段背水侧生态廊道水土保持设计施工一体化工程等7个项目死亡苗木及时补种更换，涉及金额约202.53万元。

八、审计建议

(一) 深化零基预算改革，强化财政收支管理。将零基预算理念贯穿于各领域、各部门预算编制中，打破支出固化格局；强化预算管理主体责任，建立预算安排约束机制，完善项目库建设，将项目绩效结果与预算安排有机衔接，建立健全项目资金定期评估和退出机制；加强政府非税收入管理，实现应收尽收、应缴尽缴；坚决兜住“三保”底线，牢固树立“过紧日子”思想，压减非急需非刚性支出。严格财政专户管理，全面排查清理往来款项，加大存量资金盘活力度，加强库款监测和科学调度，保障财政平稳运行。

(二) 强化重点领域监管，促进政策落地见效。重点围绕养老、科技、教育、就业等民生领域，加大民生资金投入，加快民生资金进度，提升民生资金效能。健全完善各部门间协调沟通机制，加快推进促进营商环境优化、科技创新政策支持、养老服务体系建设等民生政策的落地落实以及基本民生兜底保障机制的不断完善。加强政府重点投资项目管理，强化项目前期统筹规划，落实工程建设管理责任，强化施工现场管理和成本控制，健全项目管护机制，提高政策落实效率与质量。

(三) 加大资源资产管理，防范化解重大风险。建立地方政府性债务风险预警机制，严格控制债务规模，巩固提升“降率脱红”成果；科学制定债务化解计划，妥善处置和化解政府债务存量；强化债券“借、用、管、还”全生命周期管理，持续加力重点项目建设，推动尽快形成实物工作量。夯实行政事业单位、国有企业国有资产管理基础，规范国有资产出租出借行为，优化整合和分类盘活存量、低效资产，促进国有资产保值增值；提高国企内控管理水平和抗风险能力，提升国有资产运营效率。

(四) 强化审计整改责任，提升审计整改实效。各部门单位主要负责人要切实履行整改主体责任，按照“谁主管、谁负责”的原则，确保重大问题、重大风险责任到人。结合审计部门建立的问题清单对账销号制度，将“当下改”和“长久立”结合起来，针对制度漏洞和薄弱环节研究解决措施，推动建立完善长效机制，防止屡查屡犯、反弹回潮。加强与纪检监察、巡视巡察、人大监督等各类监督的贯通协作，推动审计整改各相关方协同发力，形成更有效的审计整改合力，共同推动审计查出问题整改落实。