

关于 2023 年度市本级预算执行 和其他财政收支的审计报告

——2024 年 8 月 29 日在长沙市第十六届人民代表大会
常务委员会第二十四次会议上
长沙市人民政府

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将 2023 年度市本级预算执行和其他财政收支的审计情况报告如下。

根据审计法规定和市委审计委员会批准的审计项目计划，市审计局依法对 2023 年度市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：全市各级各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，锚定“三高四新”美好蓝图，认真贯彻党中央、国务院决策部署和省、市工作要求，奋力践行八个“走在前、作示范”和七个“坚定不移”要求，严格执行市十六届人大二次会议有关决议，全力推动高质量发展和现代化新长沙建设取得新的成效。2023 年市本级预算执行情况总体较好，财政运行总体平稳，稳中提质。

——**政策效应持续释放，发展动能不断增强。**落实减税降费、助企纾困政策，全年新增减税降费 271 亿元。投入资金 51.58 亿元支持打造“三个高地”，全社会研发投入强度首次超过 3%，跃居全国先进制造业百强城市第六位。完成信贷风险补偿资金（基金）整合，累计带动普惠信贷资金 337.49 亿元。充分发挥政府产业基金引导带动作用，基金矩阵已覆盖 13 个园区 17 条产业链。获批国家综合货运枢纽补链强链支持地区和首批中小企业数字化转型试点城市。

——**财政运行平稳有序，财政效能日益彰显。**加强收入统筹，持续推进“三资”盘活，不断增强财政综合实力。2023 年完成市本级一般公共预算收入 522.54 亿元，同比增长 10.49%（含望城区体制调整增量），获得上级补助收入 316.29 亿元。夯实财政基础管理，开展预算收支执行、库款运行情况同步分析，切实兜牢“三保”底线。优化财政评审职能，率先发布工程类、财务费用类评审操作规程。加强国企债务风险防范，建立全口径债务风险月报告制度。强化政府采购监管，对预算 200 万元以上的货物类、500 万元以上的服务类项目开展前置检查。深化财政“放管服”改革，实现非税收入全流程电子化收缴。

——**城市品质提档升级，民生保障更加有力。**长株潭都市圈建设加速推进。统筹资金 86 亿元，支持轨道交通、道路桥梁隧道等项目建设；安排城市管理资金 25.60 亿元，推进“百街千巷”环境

综合整治，提升城市精致管理水平；加大乡村振兴投入力度，安排资金 27.50 亿元建设农田水利设施、改善农村生态环境和扶持农业产业发展；投入资金 28 亿元深化医改和创建国家卫生城市等。安排资金 21.54 亿元支持稳岗就业和人才政策兑现。健全政府性融资担保体系，支持 3200 余户小微、“三农”等市场主体获得贷款 39.13 亿元。长沙连续 16 年获评中国最具幸福感城市。

——**审计整改一体推进，成果运用权威高效。**市政府召开专题会议部署审计整改，进一步压实审计整改责任；建立审计整改台账和重点问题清单，对审计发现问题持续跟踪督办。坚持问题导向和成果导向，进一步延伸审计整改链条，一体推进揭示问题、规范管理、促进改革。截至 2024 年 7 月底，上一年度审计发现的 244 个问题中立行立改的 102 个，已整改 101 个，整改率 99.02%；分阶段整改和持续整改的 142 个，均已采取有效措施，完成阶段性整改任务。已追缴和收回资金 14.69 亿元，促进统筹盘活和加快拨付资金 7.93 亿元，审计后避免或挽回损失 3.39 亿元，推动建立健全制度 50 余项，追责问责 40 人。

一、市本级财政管理审计情况

重点审计了市财政局¹具体组织 2023 年度市本级预算执行和决算草案编制等情况。2023 年，市本级一般公共预算收入及转移性收入等共计 1199.47 亿元²，支出 1179.27 亿元；政府性基金预算

¹ 本报告中涉及的市直部门单位统一用规范性简称。

² 含下级上解收入、债务转贷收入及调入资金等。

收入及转移性收入等共计 751.85 亿元，支出 693.45 亿元；国有资本经营预算收入及转移性收入等共计 9.99 亿元，支出 9.70 亿元；社会保险基金预算收入 281.20 亿元³，支出 190.97 亿元。预算执行情况总体较好，决算草案编制基本符合预算法及相关规定要求。但在预算编制及绩效管理、收支预算执行、财政综合管理等方面仍需进一步规范。发现的主要问题：

（一）决算草案编制方面

1. **决算草案个别收入科目编制不准确。**2023 年收入决算报表中的交通罚没收入填列数为 162 万元，应急管理罚没收入等 3 个科目的填列数为 0，该 4 个科目实际发生数为 4146.13 万元，差额 3984.13 万元均计入“其他一般罚没收入”科目。

2. **同一经济事项的支出科目列示不一致。**2023 年，市财政分 6 笔拨付某市属国企票价补贴 8.58 亿元，在 2 个不同的经济科目和 4 个不同的功能科目列示。

（二）收支预算执行方面

1. **部分非税收入缴库不及时或征收不到位。**2.25 亿元结存非税收入汇缴结算户的政府性基金收入、行政事业性收费收入、罚没收入等未及时缴入国库。5004.77 万元国有资产占用费及租金收入未收取到位。

2. **上级专项资金指标下达和拨付不及时。**49 笔金额共计 10.35

³ 与上年度同口径相比，不含由省级统收统支管理的工伤保险基金和失业保险基金。

亿元的上级专项资金指标，市财政未在政策规定的 30 天内分解下达。45 笔金额共计 3.56 亿元的上级专项资金下达至区县（市），有 3.10 亿元未及时拨付使用；21 笔金额共计 2.33 亿元的上级专项资金在区县（市）结转 1 年以上仍未使用，其中 2474.50 万元结转超过 2 年。

3. 部分公共项目预算执行率低或改变用途。11 个公共项目安排预算 5.17 亿元，实际支出 3803.68 万元，预算执行率仅为 7.36%。8 个项目预算安排 0.98 亿元，未按批复用途使用。

（三）财政综合管理方面

1. 债券资金管理有待加强。4 个项目单位 1202.07 万元专项债券利息收入未及时上缴财政。6 个已进入运营期的专项债券项目收入低于预期，存在偿付风险。

2. 非税收入清理划解不及时。截至 2023 年 12 月底，市财政非税收入汇缴结算户结存 1020.90 万元收入未及时上解或下划；结存学费、考试考务费等收入 1609.55 万元未及时缴入财政专户

3. 预算绩效管理有待加强。5 个专项的预算安排政策依据部分或完全失效，未作清理，仍安排预算 8739 万元。部分绩效评价等次为“中”及以下的项目，未调整下一年度预算，绩效评价结果应用有待加强。

二、部门预算执行审计情况

运用大数据对 103 个市本级一级预算单位实现审计全覆盖，

其中对 10 个部门开展现场审计，对其他单位开展审计事项核查。审计结果表明，通过连续多年的预算执行审计，市本级各部门单位预算执行情况总体较规范，但在预算编制和执行、资金拨付使用、资产管理等方面还需加强。发现的主要问题：

（一）部分项目预算执行率偏低。27 个预算单位 40 个项目 2023 年预算安排 19845.62 万元，实际支出 5254.69 万元，总体预算执行率为 26.50%。7 个预算单位 8 个项目在上一年度预算执行率低于 50%的情况下，2023 年仍安排预算 9482.87 万元，执行率为 27.95%，结余 6832 万元。

（二）专项资金管理使用有待加强。因部分项目前期准备不足，资金安排与实际需求不匹配，1201.29 万元专项资金闲置在项目单位 1 年以上，3881.20 万元专项资金使用进度缓慢。

（三）一般性支出控制不严。14 个单位无预算、超预算列支培训费、会议费共计 347.36 万元。4 个单位无预算、超预算购置公务用车，涉及金额 91.92 万元。

（四）资产管理有待加强。1 个单位及其下属机构代管的 27 处房屋或门面闲置，涉及面积 1.07 万平方米；43 处租赁资产在合同到期后未重新招标直接续租，涉及面积 6123.79 平方米。1 个单位 247 台水泵资产账实不符。

三、重大专项和民生审计情况

（一）市本级政府采购及政府购买服务专项审计

对市本级政府采购及政府购买服务情况进行了专项审计，重点关注采购政策执行、项目招投标及履约验收等方面情况。发现的主要问题：

1. 政府采购政策执行不到位。1家市直医院未经政府采购流程追加物业服务采购1821.24万元，为原合同金额的71.42%。5个单位超标准采购电子产品、家具及电器，涉及金额163.93万元。1个项目存在履约验收不严、考核标准低、扣费处罚条款未执行等问题。

2. 部分项目采购不规范。4个项目以不合理或高需求招标条件排斥潜在供应商，且中标单位实际派驻人员与投标文件不符，涉及合同金额1.38亿元。1个项目评标方式不合理，且设置不合理评分因素，涉及合同金额3099.52万元。2个项目招标条件设置不合理且采购价偏高，涉及合同金额3082.39万元。

3. 部分采购资金绩效不佳。智慧社区健身中心项目采购的200个智能沙袋因质量问题无法使用，配备的跨栏架等设备闲置，涉及金额78.80万元。

（二）林业资源保护和政策执行情况审计

对长沙市2020年至2022年林业资源保护和政策执行情况进行了专项审计，重点关注林业相关政策执行、林业资源保护、林业项目建设及专项资金分配管理使用等方面情况。发现的主要问题：

1. 部分目标任务未完成，林业行政执法不到位。505家茶油生产加工小作坊未按省、市相关要求完成升级改造或退出。森林资源管理保护不到位，存在违规占用林地、审批执法不严等问题。

2. 林业资金拨付把关不严，部分项目实施不规范。4个区县（市）虚报油茶项目、造林项目面积4553.73亩，涉及财政奖补资金688.40万元。部分项目单位通过以前年度项目虚报套取财政资金11.43万元。

3. 自然保护地和湿地保护有待加强。5个自然保护地总体规划编制滞后，部分自然保护地存在违规办理林木采伐许可等现象，涉及面积45.21公顷。1个湿地公园存在专项资金改变用途、部分湿地被违规侵占、水生植物存活率低等问题。

（三）市基层医疗卫生机构运行情况专项审计

对全市基层医疗卫生机构2021年至2023年运行情况进行了专项审计，涉及187家街道社区卫生服务中心和乡镇卫生院（统称“基层医疗机构”），重点抽查了49家基层医疗机构。发现的主要问题：

1. 部分基层医疗机构硬件配置不达标，人员配备不到位。截至2023年12月底，12家基层医疗机构的业务用房面积与服务人口数量或床位数量不匹配；3家基层医疗机构未配备DR（CR）机；50家基层医疗机构全科医生配备不足；20家基层医疗机构未配备公共卫生专业医师；6家基层医疗机构卫技人数未达到在岗职工总

人数 80%以上的规定。

2. 部分基层医疗机构业务开展不规范。43 家基层医疗机构违规收费造成医保基金损失 20.91 万元；40 家基层医疗机构违规将不予报销的中药饮片纳入医保报销，造成医保基金损失 43.21 万元；5 家基层医疗机构存在“挂床住院”等现象。

3. 对基层医疗机构的监管有待加强。部分区县（市）基本药物制度执行存在偏差，部分村卫生室基药补助资金被挤占挪用。对村卫生室的监管不到位，部分村卫生室存在药品管理不规范、财务核算不健全以及为病人看病不写病例、不开处方、无费用结算单等问题。

（四）城区闲置土地处置情况专项审计

对城区闲置土地处置情况进行了专项审计，重点关注城区闲置土地的底数、认定和处置等情况。发现的主要问题：

1. 部分闲置土地管理不到位。42 宗闲置土地长期未纳入监管，涉及面积 1961 亩。41 宗土地的出让合同或划拨决定书未约定开工时间，影响闲置土地认定和处置，涉及面积 3539 亩。

2. 闲置土地管理机制不够完善。城区闲置土地调查处置流程未对调查、认定、处置等关键环节的时限作出要求，执法过程中存在业务脱节、办理时限过长等情况，且未按要求公示闲置土地信息。

（五）就业补助资金和失业保险基金审计

对长沙市 2022 年度就业补助资金和失业保险基金进行了审计，重点关注公益性岗位开发、保险待遇及补助资金发放、就业困难人员认定等方面情况。发现的主要问题：

1. 相关政策措施未落实到位。8 个区县（市）未按上级要求开展创业培训学员生活费补贴工作。3 个区公益性岗位开发工作落实不到位。

2. 待遇发放和资金使用欠规范。418 家参保单位应退未退失业保险费 44.48 万元。部分不符合条件人员享受失业保险待遇。部分企业存在稳岗返还待遇、一次性留工培训补助、扩岗补助以及失业保险待遇未发放到位等问题。

3. 业务管理有待加强。一是信息系统控制存在缺陷，失业保险基金核算不及时、不准确。二是失业登记审核不严，动态管理不到位。各经办机构为未注销或吊销工商营业执照、不符合失业登记条件的 449 人办理失业登记；1461 名系统登记的失业人员实现再就业并缴纳社保后，未注销失业登记。

（六）养老服务体系建设情况审计

对 2020 年至 2022 年养老服务体系建设情况进行了专项审计，重点关注养老服务规划和保障体系建设、养老服务政策落实、养老机构建设运营管理等方面情况。发现的主要问题：

1. 部分养老优惠政策未落实到位。24 家养老机构水电气收费未享受优惠政策，增加支出 187.86 万元；3 家养老机构应享未享

租金减免。部分养老护理人员的护理岗位补贴未发放到位。

2. 部分项目实施和资金使用不规范。一是部分普惠养老项目补助安排不精准，绩效不佳。1个项目补助600万元运营2年后被拆除；1个项目补助120万元配置的60张床位闲置。二是养老机构补贴发放不规范。对部分设施设备建设未达标或处在装修期间的养老机构发放了补贴。三是部分项目使用率低或存在损失。3个项目投入资金329.94万元，因前期论证不充分，使用率低或已停用；2个区社会福利中心室内装修及附属设施项目，因设计变更，拆除部分主体工程，造成损失300.47万元。

3. 养老机构运营管理不规范，主管部门监管不到位。3个区县（市）社会福利中心运营租金未经评估，且少收运营方履约保证金、租金744.50万元。部分养老机构存在违规收取预收款、多收取或无依据收取护理费、场地闲置或挪作他用等问题。

（七）工伤保险基金审计

对2022年至2023年市级工伤保险基金筹集、使用及运行管理等情况进行了审计。发现的主要问题：

1. 部分工伤保险政策未落实到位或存在政策漏洞。一是部分基层快递网点、存在职业病危害的用人单位、部分建筑项目以及“老工伤”人员未依法参加工伤保险。二是部分参保企业缴费费率与行业规定费率不一致，348家劳务派遣企业未根据实际用工单位的行业风险类别确定缴费费率。三是“跨省参保”存在政策漏洞，增

加本级工伤保险基金支出负担。

2. 部分不符合条件人员享受工伤保险待遇。部分工伤人员扩大范围报销医疗费、重复享受诊疗待遇或领取基本养老保险后仍领取伤残津贴。8名工伤人员涉嫌以虚假离职证明违规领取一次性工伤医疗补助金21.63万元。部分已死亡人员或供养亲属领取工伤保险待遇，涉及金额28.16万元。

3. 工伤预防和劳动能力鉴定工作有待加强。一是工伤预防费用占比偏低。2022年和2023年，市本级工伤预防费用支出分别仅占基金总支出的0.30%和0.22%。二是劳动能力鉴定开展不规范。存在超期限作出工伤职工劳动能力鉴定结论等问题。

四、政府投资审计情况

对9个政府投资建设项目、2个PPP项目以及轨道交通建设运营情况进行了审计。发现的主要问题：

（一）项目前期工作不扎实，增加建设成本。轨道交通1号线北延一期工程部分站点可行性研究不充分，增加全寿命周期投资成本；4号线下穿2号线地质勘察与实际不符，调整保护方案增加工程造价；7号线勘察设计不充分，建设过程中设计调整较大，且存在虚增场地准备费、招标代理服务费等问题。健康长沙PPP项目1个子项目设计阶段不合理增设实验室及教学用房，超标准、超规模建设文化活动用房，增加建设成本；3个子项目可研报告财务盈亏平衡分析测算不准，与实际情况差异大。

(二) 工程建设监管缺失，建设投资控制不严。3个项目合同签订不严谨，存在多结算 1185.12 万元的风险。1个项目风险包干费计取原则与同期建设的同类项目不一致，多计费用 409.08 万元。轨道交通 1 号线北延一期工程因部分区间、站点设计方案调整，概算超投资估算；1-6 号线设备采购需求论证不充分，存在备品备件积压等问题；4、5 号线部分设施设备采购项目未响应招标文件，存在变更品牌、型号等现象，涉及合同金额 4830 万元；7 号线一期工程 2370.54 万元设计咨询未发挥优化设计和节约成本作用。部分地铁线路软件系统建设未统筹规划，标准不一，存在重复建设现象。

(三) 部分资产闲置，国有资产收益存在流失风险。轨道交通 3-5 号线段场内业务用房闲置率达 72.81%。1-5 号线有 60 台自动扶梯和电梯自线路开通后一直闲置，涉及金额 4182 万元。2 号线和 6 号线有 4597 平方米地下空间未评估确定经营权使用费，存在收益流失风险。5 号线 5000 平方米征用地被开发商无偿占用。轨道运营公司未及时收取电费、配线空间租金等 1835.25 万元。

五、审计移送问题线索情况

2023 年 8 月以来，审计共发现并移送违法违规违纪问题线索 32 起，其中移送纪检监察机关 14 起、主管部门 18 起。这些案件线索集中发生在园区招商引资、工程建设管理、政府采购等领域和环节，主要涉及工作人员失职或履职不到位造成重大损失浪费，

以及围标串标、利益输送等问题。目前相关部门正在依法依规组织核实处理。

六、审计建议

（一）进一步推动重大政策措施落实落地。一是健全完善相关体制机制。对就业、教育、医疗、养老等方面涉及群众利益的行业性系统性问题，坚持用深化改革、健全机制、完善制度的办法加以解决。同时，强化部门协同联动，破除信息壁垒，打通政策落地的堵点，推动各项政策措施落地见效。二是加强国有资产监管。进一步强化行政事业性国有资产日常管理，规范资产出租出借和账务核算，有效盘活闲置资产，切实提高资产使用效益。持续推进国资国企改革，强化成本费用控制，加大闲置或不良资产处置力度，确保国有资产保值增值。三是强化政府投资项目管。加强预算评审和事前绩效评估，做实项目前期可研和论证，强化项目全生命周期管理，加强投资成本管控，切实提高政府投资项目绩效。

（二）进一步推动财政资金提质增效。一是加大财政资源统筹整合。健全财政、税务和业务主管部门的协同共治体制，完善部门数据共享，堵塞征管漏洞，确保非税收入应收尽收、颗粒归仓。科学编制年初预算，深化零基预算改革，强化财政绩效评价结果应用，提高资金分配的科学性和精准度。强化预算执行管理，压实财政和资金主管部门责任，提高预算到位率和支出执行率，

督促加快项目建设进度,避免资金“趴账”。二是加强专项资金监管。增强对专项资金特别是惠农惠民惠企资金的信息化监管水平,完善大数据协查机制,杜绝虚报冒领、挤占挪用和闲置浪费等行为,推动民生实事落地见效,切实提高专项资金使用效益。三是树牢习惯过紧日子思想。严控一般性支出,持续压减非重点、非刚性支出和非必要的项目支出,压实采购人主体责任,合理确定采购需求,加强履约监管,提高采购项目绩效。

(三)进一步推动审计整改走深走实。一是健全完善长效机制。不断完善“市委领导、人大监督、政府落实”的审计整改工作格局,压实被审计单位的整改主体责任、主管部门的督促指导责任;对整改问题清单分类提出整改目标,实行建账、督办、销号全周期管理,确保审计整改闭环管控。二是深入推进标本兼治。对普遍性、行业性、典型性问题,强化系统研究,深入剖析根源,共同破解问题症结,达到“审计一点、整改一片、规范一面”的效果。三是加强贯通协同。立足深化审计成果运用,持续推进审计监督与各类监督贯通协同,对明知故犯、屡审屡犯的,加大责任追究力度,对整改不全面、不彻底、不到位,以及敷衍整改、整改不实的典型问题,坚决严肃查处,确保审计整改实效。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面深入学习贯彻党的二十大精神,认真贯彻落实习近平总书记关于湖南工作、审计工作的

重要讲话和重要指示批示精神，在市委、市政府的坚强领导下，自觉接受人大监督，依法全面履行审计监督职责，以高质量审计监督推动长沙经济社会高质量发展！