

# 深圳市 2025 年度绩效审计工作报告

——2025 年 12 月在深圳市第七届人民代表大会

常务委员会第四十二次会议上

市审计局

市人大常委会：

受市政府委托，现向市人大常委会报告深圳市 2025 年度绩效审计工作情况，请予审议。

## 一、基本情况

市政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面系统深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中、四中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，以及中央经济工作会议精神，根据《深圳经济特区审计监督条例》，经市委审计委员会审批，组织市审计局开展以全面深化改革推动高质量发展专题绩效审计。按照《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》要求和市委实施意见、市政府工作报告提出的工作安排，结合我市实际，本年度绩效审计工作报告共反映了五个方面的情况。一是构建支持全面创新体制机制方面。围绕统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，对市属中小学集团化办学改革、高等教育中外合作办学、基础研究机构培育等情况开展审计，推动进一步夯实创新驱动根基。二是完善经济治理体系方面。围绕统筹推进财税、

金融等重点领域改革，对街道基层财政管理、市属国企资产证券化项目等情况开展审计，推动加强财政资源和预算统筹，健全服务实体经济的激励约束机制。三是推动超大城市治理方面。围绕深化城市建设、治理、运营体制机制改革，对存量土地和低效用地管理利用、长期未竣工验收政府投资项目建设等情况开展审计，推动优化土地管理、提高政府投资效益质量，培育壮大城市高质量发展新动能。四是深化文化体制机制改革方面。围绕优化文化服务和文化产品供给机制，对市属文艺院团、文化企业经营管理等情况开展审计，推动完善公共文化服务体系。五是健全和改善民生保障方面。围绕更好满足人民对美好生活的向往，对养老服务保障体系建设、“瓶改管”工程等情况开展审计，推动现代化建设成果更多更公平惠及全体市民群众。市审计局针对上述审计项目分别出具审计报告，依法对相关问题做出审计处理。

市政府以绩效审计查出问题整改为抓手，持续提升政府绩效管理水平。针对上一年度绩效审计查出问题，有关整改情况已于2025年4月向市人大常委会报告并跟进落实，涉及整改事项111个，其中59个立行立改类事项已完成整改48个、取得阶段性整改成果11个；52个分阶段整改及持续整改类事项已完成整改18个、取得阶段性整改成果15个，正在整改19个。针对本次专题绩效审计，市政府召开党组会议、常务会议通报基础研究机构培育、闲置土地处置、长期未竣工验收项目等审计发现问题，部署整改工作。各有关单位认真履行整改主体责任，细化措施、明确

时限，提高整改实效。市政府将在本报告审议结束后的四个月内，向市人大常委会报告整改落实情况。

## **二、构建支持全面创新体制机制方面绩效审计情况**

### **（一）总体评价**

**1. 深化基础教育管理体制和办学模式改革方面。**重点审计市属中小学集团化办学体制机制建设、办学质量管理、办学行为规范、资金使用等方面。深圳市以“直管学校+委托管理学校”模式为主开展紧密型集团化办学，并积极探索松散型、单法人多校区、多法人组合等多种集团化办学模式，目前市属中小学教育集团9个，核心校和成员校覆盖全市所有行政区，覆盖学生数16.25万人。2023年1月至2025年5月，市财政下达市属公办中小学集团化办学专项经费预算金额共11,000万元。

**2. 推进高水平教育开放方面。**重点审计香港中文大学（深圳）[以下简称港中大（深圳）]、深圳北理莫斯科大学（以下简称深北莫）2所中外合作办学高校学科建设、科研成果、人才培养及主管部门监管履职等情况。市教育局持续加强对中外合作办学机构的监管，制定学科建设、人才管理等方面制度，推动高水平大学和学科建设。港中大（深圳）2022年至2025年录取分数线稳居广东省内高校首位，建成诺贝尔奖科学实验室等一批具有前沿性的创新科研平台。深北莫持续推进4个广东省一流本科专业和1个广东省基础学科“长基计划”建设，为中俄两国携手培养跨文化复合型人才提供基础。2022年至2024年，上述2所高

校获得财政资金 39.81 亿元。

**3. 加强基础研究战略性前瞻性体系化布局方面。**重点审计“十三五”以来基础研究机构的培育政策执行、监管情况，以及 7 家基础研究机构培育成效等内容。深圳市围绕加快建设具有全球重要影响力的产业科技创新中心战略目标，逐步完善基础研究机构培育管理体系，在量子信息、新材料、人工智能等领域产生了一批科技成果。2017 年至 2024 年，7 家基础研究机构获市财政稳定资助经费 59.5 亿元、专项任务经费 6.35 亿元，获得专利授权 1604 项，与高校联合培养学生 2621 人。

**4. 提高科技资源开放共享水平方面。**重点审计 2 所中外合作办学高校和 6 家基础研究机构的大型科研仪器设备开放共享及使用情况。截至 2024 年底，2 所高校拥有 50 万元以上大型科研仪器设备 212 台，涉及设备原值 2.8 亿元；6 家基础研究机构拥有大型仪器设备 391 台，涉及设备原值 8.42 亿元。

## （二）主要问题

**1. 集团化办学改革落实不到位。**一是主管部门未健全集团化办学机制。教育部门未完善部分学校集团化办学内部治理和运行机制，未规范教育集团成立程序等内容；对优质集团培育对象评审不严谨，未组织专家开展实地考察或仅以相关领导签批的方式代替专家评审。此外，未按要求建立集团化办学发展性考核评价、视导诊断等制度，也未完善管理人员考核评价机制。二是部分教育集团制度建设存在短板。4 个教育集团未制定集团总章程，

也未建立统一的绩效考核、培养培训、职称评审等制度。教育集团的核心校及成员校均未建立集团内部资源共建机制和资源共享平台；个别成员校重复购置设备并造成闲置，涉及金额合计122.73万元。三是优质教育资源的辐射带动作用发挥不明显。集团化办学资源配置不均衡，部分区资源分配倾向片区中心区域而非教育薄弱区域。8个教育集团核心校与成员校的教师职称结构存在不均衡，成员校职称在一级及以上的在编教师数量占比过低。集团核心校在特色课程的引领和辐射作用有待加强，各成员校联动机制不健全，未从制度层面对集团内课程规划以及课程资源进行统筹和整合。

**2. 中外合作办学部分任务未有效落实。**一是部分办学目标未实现、办学质量有待提高。1所高校临床医学学科建设期内的新增国家级人才数、本科在校生数、国际合作科研平台建成数等均未达《关于推进深圳大学等8所高校高水平大学建设总体方案（2022—2026年）》要求。1所高校2024年度2项学校建设目标、8项重点学科建设目标未完成；招生总人数、部分专业教育模式等办学指标未达办学协议要求，实际招生标准未达章程要求。二是科研项目管理不到位。科研成果转化数量少且价值较低，1所高校仅有5项专利转化至校外单位，合同金额合计117.38万元；1所高校19件发明专利授权中仅4件对外转让或许可，合同金额合计114万元。科研资金管理不严，1所高校违规向非科研项目人员发放科研绩效奖励、个别纵向科研项目存在重复申报、5

个非科研项目违规计提管理费、43 个科研项目结余资金未按规定统筹使用，涉及金额合计 266.57 万元。此外，1 所高校 104 个科研或人才的纵向、横向项目未按约定日期完成结题和验收，最长超期时间 5 年。

**3. 基础研究机构培育工作质效不高。**一是培育政策落实不到位。主管部门未将 6 家机构建设期建设方案报市政府审定，且在第一轮建设周期内未向机构下达建设期任务书，机构建设期资助总预算、绩效目标及考核方式不明确。建设评估、方案报批等部分环节滞后，培育效率较低，如 2 家机构于 2022 年底结束建设周期，但主管部门于 2024 年 2 月才完成周期评估工作。二是培育制度体系不完善。培育制度修订不及时，《深圳市新设基础研究机构建设管理办法（试行）》失效 26 个月后才修订出台新的管理办法，且制度未明确共建单位的责任，也未规定依托单位和共建单位的考核方式。主管部门一直未对依托单位和共建单位的履职情况进行监督和考核，也未建立科研机构分类绩效评价体系，考核结果运用不够充分。三是培育成效不明显。4 家机构承接国家重点项目较少，承接国家科技重大专项项目或国家重点研发计划项目占其国家级课题总数的 17.65%。部分机构横向课题与我市主导产业的结合度不强，服务“20+8”战略性新兴产业集群重点企业的课题数占比 12.62%。科研成果转化效率和培育人才能力偏低，1 家机构部分产品直接投入与产出比仅 3.01%、也未与高校联合培养学生。

4. 大型科研仪器开放共享及使用效益不高。一是开放共享制度不健全。1所高校未制定大型科学仪器设备开放共享规章制度，未编制年度开放共享方案，也未在市共享平台发布共享服务信息。1家机构未制定科研仪器设备开放共享管理内部制度，且缺乏信息化管理手段。二是部分仪器设备未及时共享、共享率低。1所高校165台设备中有164台（占比99.4%）均超时限在市共享平台完成注册登记，平均超期时长为307.96天，其中单台设备最长超期约4年；4台超50万元的设备未在市共享平台登记。5家机构设备共享使用时长占总使用时长比全部低于7%、最低为0.14%，个别机构98%以上的科研仪器设备未共享使用。三是部分科研仪器低效使用、闲置浪费。2024年，1所高校使用时长低于定额机时的比例达61.83%，10台设备到货后超过1年才投入使用，涉及资产原值2,308.41万元，闲置时间最长达1556天。1所高校使用时长低于定额时长50%的设备数量占比27.42%，涉及资产原值2,316.05万元；闲置设备数量占比9.67%，涉及资产原值384.48万元。

### （三）原因分析及审计建议

1. 对于集团化办学改革落实不到位的问题。主要原因是，市属中小学教育集团不同学校教学、人事、财务等事务管理权限和管理模式存在差异，教育主管部门对集团化办学整体规划和资源调配缺乏系统性，办学考核和激励制度建设相对滞后。各教育集团在集团化办学的制度建设、统筹协调和具体实施上存在短

板，干部和教师交流缺乏激励约束机制，未形成办学合力。审计建议，市教育主管部门应完善集团化办学制度体系，推动各教育集团制定总章程、建立校际联动机制，优化评审标准和评审流程，构建考核评价体系；会同各区教育主管部门均衡集团化办学资源配置。各教育集团应加强集团内教师统一管理，强化考核结果运用，搭建集团资源共享平台，充分发挥优质教育资源辐射带动作用。

**2. 对于中外合作办学部分任务未有效落实的问题。**主要原因是，高等教育管理体制机制不够顺畅，教育主管部门对高校经费开支的合法合规性和效益性监管不够，未进一步构建科学有效的内部监督体系。相关高校未健全内部控制体系，也未建立科学量化、结果导向的考核机制促进科研成果转化，缺乏科研诚信教育。审计建议，市教育主管部门应完善高校经费使用监督机制，构建经费使用全过程、规范化、常态化监管体系。各高校应落实上级教育主管部门的政策要求和办学协议，加强招生、师资、教学管理，完善内部控制建设；加强科研诚信教育，加强科研成果转化，营造风清气正的科研环境。

**3. 对于基础研究机构培育工作质效不高的问题。**主要原因是，市科技主管部门对基础研究机构后续培育政策执行刚性不足，未建立监督问责机制，对依托单位约束不足；也未搭建突出服务国家战略、我市主导产业和重点企业的绩效评价体系，缺乏具有可操作性的科研成果转化指引。审计建议，市科技主管部门



应严格落实基础研究机构培育政策，明确依托单位、共建单位的职责及考核方式，推进跨部门综合监管；出台进一步规范完善机构治理机制的制度文件，为机构自律建设提供顶层监管保障；会同依托单位加大对各机构的指导力度，加强产学研合作，建立健全科技成果转移转化工作机制和人才培养机制。

**4. 对于大型科研仪器开放共享及使用效益不高的问题。**主要原因是，研究机构 and 高校开放共享意识不强，相关制度不健全且缺少监督问责机制，在采购设备时可行性论证不充分，造成大型仪器设备使用率低或闲置。审计建议，主管部门应督促相关机构、高校加强大型科学仪器设备对外共享管理，及时制定规章制度、发布信息，提高大型科研仪器的开放共享程度和使用效率，避免造成资源浪费。

### **三、完善经济治理体系方面绩效审计情况**

#### **（一）总体评价**

**1. 提升街道财政资源统筹和配置效率方面。**重点抽查 11 个街道的基层财政预算管理、资源资产管理等情况。各区财政持续加强对街道的财力保障，各街道办全面实施零基预算改革，建立支出分类分级保障机制，基层财政财务管理水平不断提升，整体运行规范、有效。

**2. 深化金融体制改革方面。**重点审计市属国企不动产领域和知识产权领域资产证券化开展情况。市属国企积极探索通过资产证券化等创新金融工具赋能实体经济，在不动产资产证券化领

域，截至 2024 年底，已发行 5 只公募 REITs（不动产投资信托基金）产品，带动新项目投资 967.24 亿元，其中，鹏华深圳能源 REIT 为全国清洁能源行业首单；在知识产权证券化领域，截至 2024 年底累计发行 95 期规模合计 214.27 亿元的知识产权证券化产品，盘活知识产权 2758 项，“知识产权证券化特色品牌”作为综合改革试点的典型经验向全国推广。

## （二）主要问题

**1. 基层财政财务管理不规范。**一是基层财政支出标准不健全。部分街道办电动车配置使用缺乏标准，配置价格差异大，2022 年至 2024 年，11 个街道办两轮车购置最高价约为最低价的 3.65 倍、四轮车最高价约为最低价的 4.25 倍。二是基层资金使用管理不到位。部分街道办存量资金长期沉淀闲置，截至 2025 年 6 月，暂付款挂账 10 年以上的合计 4,385.5 万元，暂存款挂账 10 年以上的合计 2,362.89 万元。1 个区各街道办未清理、收回超范围发放的社区工作补助金 3,109.01 万元。三是基层资产管理薄弱。2 个街道办宿舍管理不规范，未收取宿舍租金。2 个街道办自有物业、公配物业存在闲置，涉及面积 5002.82 m<sup>2</sup>。6 个街道办政府投资项目结决算进度滞后或转固移交不及时，截至 2025 年 7 月，66 个政府投资项目结决算进度滞后，77 个项目所形成资产转固移交不及时。

**2. 未严格规范开展资产证券化项目。**一是个别 REITs 扩募资金闲置、拟投项目不符合要求。1 家国企全资子公司完成扩募

项目上市已 2 年，净回收资金处于闲置状态，涉及金额 1.83 亿元；且未对该拟投项目开展投资可行性研究论证工作。二是部分中介服务采购项目管理不规范。1 家国企公募 REITs 部分中介服务采购项目存在倒签合同情形，基金发行涉及的 4 笔中介服务采购未按规定在市属国企阳光采购平台录入采购公告、上传定标结果等信息，涉及采购金额合计 1,450 万元。三是知识产权证券化相关管理制度不健全。1 家国企子公司未制定知识产权质押融资业务制度，未对知识产权的价值评估、权属规定、质押率等进行规范，且未健全知识产权证券化产品发行管理制度，对资产证券化的审批程序、底层资产管理、重大信息披露等无明确规定。1 家国企子公司未建立有效的知识产权资产支持专项计划现金流闭环管理机制，存在公司自有资金与专项计划资金混同使用的情形。

### （三）原因分析及审计建议

1. 对于基层财政财务管理不规范的问题。主要原因是，部分街道办长期以来形成的“重安排轻监督、重争取轻管理、重使用轻绩效”的观念未转变，部分领域配置和支出标准不够完善；内部控制制度不健全，对往来款挂账等屡审屡犯问题未及时研究建立解决问题的长效机制。审计建议，各街道办应进一步夯实财务管理基础，主动作为解决往来款挂账等历史遗留难题，提升财务管理水平。区财政部门应会同相关主管部门，明确电动车等领域的配置标准和管理要求，切实保障资金安全和使用效益；相关

区应督促街道办加强政府物业的使用管理，及时办理政府投资项目工程结算、竣工决算。

**2. 对于未严格规范开展资产证券化项目问题。**主要原因是，部分国企未牢固树立合规经营理念，内部控制体系存在缺陷，采购流程控制不严，中介机构选聘不规范，募集资金使用缺乏科学规划，造成资金闲置、未能充分发挥资金效益。审计建议，相关国企应建立健全知识产权质押融资、知识产权证券化业务相关管理制度和风险控制制度，加强对拟投项目的筛选与论证，提升资金使用效能；建立资金闭环管理机制，规范中介机构选聘流程，确保风险隔离有效落实。

#### **四、推动超大城市治理方面绩效审计情况**

##### **（一）总体评价**

**1. 提升存量土地节约集约利用水平方面。**重点审计闲置土地、批而未供土地管理和低效用地再开发情况。深圳市持续推进批而未供和闲置土地处置，完成建设用地“增存挂钩”目标。2022年7月至2025年4月，全市处置闲置土地114宗、用地面积258.11公顷。截至2025年4月，全市共审批通过2.31万公顷建设用地，已供应1.83万公顷。此外，作为自然资源部低效用地再开发试点城市，深圳市2024年以来推进实施第一批33个低效用地再开发试点项目，涉及用地面积1.25平方公里，5个低效用地再开发项目已完成竣工验收。

**2. 提高政府投资效益质量方面。**重点审计42个已超合同工

期 3 年仍未完工、已完工 3 年仍未竣工验收以及 2024 年底前已竣工验收但未全部投入使用的项目等情况。上述项目 9 家建设单位均制定了推进项目建设、验收、投入使用的相关制度，涉及总投资 502.22 亿元，已支付 357.67 亿元。

## （二）主要问题

1. 未有效推进和规范处置存量土地及低效用地。一是闲置土地处置监管不到位。8 宗土地未严格执行“净地”出让规定，导致土地闲置后有偿收回，造成财政资金损失 1,503.89 万元。3 个区 16 宗土地存在 2 次及以上闲置处置，仅通过签订土地出让合同补充协议延长开工期限，未能有效盘活用地，涉及面积共计 24.06 公顷。3 个区未及时足额征缴 6 宗土地闲置费 44,639.11 万元。2 个区未将部分无偿收回的闲置土地及时收回土地储备库，涉及用地面积 49.55 公顷。3 个区和 1 家单位未督促用地单位按处置方案有效盘活闲置用地，也未及时查处土地在闲置期间长期违规出租获利的行为，涉及面积 39.73 公顷。二是建设用地供应程序不规范。2024 年以前，有 118 宗建设用地存在“未批先供”的问题，部分用地合同签订时未取得农用地转建设用地批复，涉及用地面积 151.87 公顷。截至 2025 年 6 月，5 个批次的建设用地批复未按要求在广东省自然资源厅进行备案，时间最长的已超 8 年。三是部分低效用地再开发建设滞后。2 个区 5 个低效用地再开发试点项目建设进度滞后，未能按原合同约定时间竣工。

2. 政府投资项目全生命周期管理缺位。一是部分项目推进

缓慢，超合同工期 3 年未完工。8 个项目的建设单位前期工作准备不充分，存在未及时明确使用需求、未提前申请用海手续等情况，影响项目建设进度。8 个项目的建设单位因全局性考虑不足、沟通协调不到位、未及时推进重点工作造成进度滞后。10 个项目关键环节把控不严，对勘察设计、施工组织、参建单位履约过程管理不到位，导致工期延误。二是部分项目验收工作滞后，已完工 3 年仍未竣工验收。2 个项目建设程序倒置，长期未履行变更手续。8 个项目因结算工作滞后，3 个项目因建设单位未在合同中明确参建单位提交建设资料的责任和违约条款，建设资料迟迟未能提交，造成不具备竣工验收条件。三是部分项目已竣工验收未投入使用，投资效益未有效发挥。1 个项目的建设单位未按规定在竣工验收前完成工程查验整改，1 个项目的项目单位投入使用准备工作滞后，导致上述项目均未及时投入使用。1 个项目因项目单位与使用单位前期沟通协调不到位，造成闲置。2 个项目建设规模与人口规模不匹配，导致运营工作推进困难，尚未投入使用。四是部分项目资金管理不到位。6 个项目超进度支付 5,245.14 万元。6 个项目未按规定及时结转在建工程。

### （三）原因分析及审计建议

1. 对于未有效推进和规范处置存量土地及低效用地的问题。主要原因是，各区政府及职能部门对闲置土地的处置措施不到位，未严格督促处置方案落实，对实际处置成效不高的闲置用地缺乏有效制约举措；市规划和自然资源局对建设用地审批备案事

项和供地程序的合法合规性管理不规范，部分区对低效用地再开发项目存在问题的推进解决力度不足。审计建议，市规划和自然资源局应加强对建设用地审批备案事项的监管，规范对供地程序合法合规性的管理。各区政府应压紧压实主体责任，做细做实土地供应前期工作，严格执行“净地”出让规定，强化闲置土地处置和监管，加快开发建设提高土地利用效率，盘活城市发展空间。

**2. 对于政府投资项目全生命周期管理缺位的问题。**主要原因是，建设单位“重建设轻管理”倾向明显，部分项目在推进中前期论证深度和系统性不足，对投用效益的绩效目标重视不够；跨部门协同与决策机制不畅，建设过程控制薄弱，勘察、设计、施工等关键环节缺乏质量管控。审计建议，各建设单位、项目单位、运营单位应加强规划建设和运营管理深度融合，实现“建设—运营”无缝衔接。建设单位应加大推进工程结算力度，加强对参建单位的管理，加快竣工验收进度；强化前期论证的系统性和建设过程中的协同，规范工程变更和主要建设内容调整程序，与项目单位及时办理资产移交和转固手续，避免资产长期闲置。

## **五、深化文化体制机制改革方面绩效审计情况**

### **（一）总体评价**

**1. 深化市属国有文艺院团体体制机制改革方面。**重点审计 6 家企业化管理的市属文艺院团经营管理情况。6 家文艺院团与深圳市投资控股有限公司（以下简称深投控）、市文化广电旅游体育局签订资产委托监管协议书，进一步理顺企业化管理体制机

制，探索线上与线下相结合的形式，积极开展公益惠民演出，提升高雅艺术的公共服务能力，原创精品舞剧《咏春》已在国内外 51 个城市、62 个剧场演出 265 场，累计观演人次约 36 万，并于 2024 年荣获中共中央宣传部第十七届“五个一工程”奖。

**2. 完善国有文化企业管理机制方面。**重点审计深圳报业集团（以下简称报业集团）经营及文博会运营管理情况。报业集团坚持党管媒体，不断巩固壮大奋进新时代的主流思想舆论，守好意识形态安全“南大门”，并与其下属深圳国际文化产业博览会有限公司负责全面落实文博会的具体承办和招商招展工作。

## （二）主要问题

**1. 市属文艺院团建设发展机制不完善。**一是部分文艺院团未完成个别经营目标。4 家文艺院团未能完成考核指标。4 家文艺院团市场营销能力不足，如 1 家 2022 年至 2024 年均未实现扭亏为盈，主要依靠财政补贴维持公司日常运营，1 家经营演出收入逐年下降。二是票务管理不规范。4 家文艺院团未建立赠票台账，对赠票用途、对象和类型等要素缺少完整记录。三是物业资产管理不规范。1 家文艺院团物业租赁未公开招租，涉及建筑面积 2370.39 m<sup>2</sup>。2 家文艺院团物业单次续租年限为 5 年，超过规定 3 年的限制。3 家文艺院团的租赁物业资产未录入市国资委阳光租赁平台，涉及租赁面积 15207.88 m<sup>2</sup>。四是财务核算管理不严。1 家文艺院团会计信息不真实，多计营业收入，少计营业成本、其他收益金额，导致 2022 至 2024 年度绩效考核结果不准确。



2. 个别文化企业经营管理不规范。一是对文博会运营管理工作不到位。2020 年投入 2,095.77 万元建成的“云上文博会”平台至今无交易成果，运营效果不佳。第二十届文博会未完成海外采购商邀请目标，目标名单中的 56 家采购商仅邀请到其中 12 家；海外展商占比 13.73%、海外观众占比约 1.73%，未达到国际化率 20%的要求。二是投融资管理不审慎。报业集团往年投资 2 个项目的遗留问题处置不及时，且未进行投资后评价，涉及金额 1.94 亿元；2 个投资项目未进行可行性研究、未组织专家评审，涉及金额 768 万元。报业集团旗下企业依据过期的尽职调查报告进行投资，涉及金额 4,000 万元。

### （三）原因分析及审计建议

1. 对于市属文艺院团建设发展机制不完善的问题。主要原因是，主管部门推动市属文艺院团改革监管力度不足，市属文艺院团也未建立健全绩效考核机制，运营、资产、财务等各项管理制度仍不健全，市场拓展不足。审计建议，市文化广电旅游体育局和深投控应加强对各市属文艺院团管理监督，督促完善各项管理制度，建立健全考核和问责机制，引导其继续加强文艺创作生产能力和公共文化服务能力，提高场馆运营能力。各文艺院团应提升市场经营能力，规范物业租赁管理，加强内部控制管理，提高财务核算水平和资金使用效益。

2. 对于个别文化企业经营管理不规范的问题。主要原因是，集团对资源性资产缺乏精细化管理，投资前未开展全面的市场调

研与可行性分析，未建立覆盖投资全流程的风险防控机制。审计建议，报业集团应进一步提升展务专业配套服务，推动文博会提升国际化、数字化水平；对拟投资项目应开展充分、全面的可行性研究和收益评估，规范投资决策，完善风险防控。

## **六、健全和改善民生保障方面绩效审计情况**

### **（一）总体评价**

1. 优化“老有颐养”服务供给体系方面。重点审计养老服务体系建设、设施布局与使用效益、老年人资助、机构运营管理等情况。深圳市坚持“政府主导、政策扶持、社会参与、市场运作”原则，除公共预算资金投入外，每年统筹不低于55%的福利彩票公益金用于养老服务体系建设，建有养老机构82家、社区养老服务机构339家、居家社区养老服务驿站2099家、长者助餐服务机构296家，“街道—社区—小区—家庭”四级养老服务网络基本形成。截至2024年底，全市（不含深汕合作区）60岁以上老年常住人口157.8万人，人口老龄化率为7.7%。

2. “瓶改管”重大民生工程建设方面。重点审计“瓶改管”项目推进和资金使用情况。根据《深圳市全面实施“瓶改管”工作的攻坚计划（2021—2023年）》，街道办作为辖区“瓶改管”工作的执行主体，居民用户改造项目按照区政府、燃气集团、个人三方共担，以区财政投入为主的基本原则实施。各区于2021年开始开展“瓶改管”二期工作，9个重点抽查街道办居民改造总任务数为27.67万户，项目总数55个、总概算18.48亿元，

其中政府出资 15.5 亿元，其余为居民出资。截至 2025 年 7 月，已安装 23.22 万户，点火率 81.68%。

## （二）主要问题

**1. 养老服务质效不高。**一是部分政策缺乏整体性、制度不完善。市级层面未统筹规范社区养老服务设施运营管理，部分区重建设轻管理，3 个区建设的 60 个中心（站点）服务内容模糊，服务效果难以评估。居家养老服务补贴制度不完善，准入标准未及时与国家新发布的老年人能力评估与规范接轨，导致部分老年人应享未享，且以简单的家政服务为主，服务内容和形式单一。二是部分养老服务设施建设较慢、使用效益较低。截至 2025 年 6 月，有 5 个街道未建立街道长者服务中心，未完成“每个街道至少设置 1 处街道长者服务中心”任务。2 个区共 12 处养老服务设施用房闲置未投入使用，最长闲置时长 4 年。三是养老服务资助资金管理不严。因主管部门监管不到位、信息共享程度不高，4 个区向 635 名不符合条件老人发放多项养老服务补助资金 173.55 万元。四是养老机构收费管理不规范。5 家养老机构未及时退还预收费 104.88 万元。部分养老机构额外加收费用、未公示部分养老服务（医疗护理服务）收费标准或具体内容，内部护理等级评定标准不合理。

**2. “瓶改管”工作落实不到位。**一是部分项目管理不规范。个别街道办监管不到位，施工单位肢解、转包“瓶改管”增补工程项目。二是部分项目工程款未及时追回、结决算进度滞后。1

个街道办超付“瓶改管”项目工程款 162.65 万元未及时追回。9 个街道办已完成结算的项目数占比 18.2%，已结算金额占项目总概算的 27.72%，其中 5 个街道办完成结算的项目数均不足三分之一。三是居民出资资金的收缴、管理、使用等缺乏指导和规范。部分街道收缴底数不清，资金存放账户未签订监管协议，存在挪用损失风险，如 2 个街道办居民出资主要采用股份公司和物业公司代收的方式，均未签订资金监管协议，涉及金额 3,342.69 万元。居民出资资金产生的利息归属约定不明确，7 个街道办所开立居民出资监管账户均为零利息账户。

### （三）原因分析及审计建议

1. 对于养老服务质效不高的问题。主要原因是，养老服务政策体系碎片化，制度设计缺乏对服务体系架构、资源配置、长期标准体系的系统性全周期规划。市区间、部门间政策协同性较弱，政策制定部门对执行过程的跟踪监测、监督评估力度不足，政策执行单位存在“重建设轻运营、重硬件轻服务、重投入轻效益”倾向，制约养老服务整体效能的提升与可持续发展。审计建议，市民政部门应建立全市统一、科学规范的服务标准，健全跨部门跨层级协作机制，相关区应适时完善区级运营管理规范，合力推动政策从“碎片化”向“体系化”转型；加强对养老机构预收费行为的日常检查和监管，以公开、透明为原则制定收费服务项目，持续提升规范化运营水平。各区政府应立足辖区人口特征，科学制定养老服务设施布局方案，加强对养老服务补助资金发放

的审核和监管，保障养老服务精准、高效。

2. 对于“瓶改管”工作落实不到位的问题。主要原因是，市、区主管部门对业主承担的居民出资资金收缴、存放、使用等环节缺乏指导性意见，未有效指导各街道办规范开展居民出资收缴管理工作；相关街道办对代收单位监管不到位，内部控制制度不健全，对政府采购等重点领域缺乏有效制约。审计建议，各区应进一步强化和规范居民出资资金管理，明确资金孳息归属等事项，用足用好居民出资资金，加快推进“瓶改管”项目结决算工作；督促相关街道加强招投标过程管理，严把项目资金支付审核关。

## 七、审计意见

（一）统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，全方位打造创新之城。深化教育综合改革，市教育局要会同各区各有关单位，坚持促进公平、提高质量、优化布局相协调，不断增加优质教育资源供给；持续推进高水平教育开放，深入推进义务教育集团化发展，进一步营造教育教学良好环境。深化科技体制改革，市科技创新局要会同相关单位进一步完善基础研究机构培育体系，加大机构全周期监管力度，更好激发基础研究机构的创新活力和内生动力，促进规范健康发展。

（二）健全推动经济高质量发展体制机制，引领发展新质生产力。加强财政资源统筹，市、区财政部门要深化预算管理制度改革，增强集中财力办大事和基层公共服务保障能力；会同相关

部门加快推进支出标准体系建设。支持创新金融工具赋能实体经济，推动存量资产盘活、放大国有资本，市发展改革委要会同市财政局、市委金融办等相关单位加大 REITs 项目培育储备工作力度，优质高效做好项目把关；市属国企要构建覆盖资产证券化业务全流程的内部控制体系，建立贯穿发行、存续、退出的全周期管理机制，提升资产持续盈利能力。

（三）践行人民城市理念，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。持续提升超大城市规划、建设、治理现代化水平，市规划和自然资源局要会同各区各有关单位，统筹抓好全市存量土地和低效用地的盘活工作，进一步加强规范化、信息化管理，强化督促检查，加快实施低效用地再开发项目，切实提高土地利用效率。市发展改革委要会同相关单位推动重大项目建设提质提速提效，规范市政府投资项目全链条管理，各建设单位要全面强化在工期、质量、投资、安全等方面的主体责任，更好发挥政府投资效益。

（四）深化文化体制机制改革，加快建设彰显国家文化软实力的现代文明之城。健全现代文化产业体系、市场体系和公共文化服务体系，市文化广电旅游体育局要会同各区各有关单位，着力激发文化创新创造活力，改进文艺创作生产服务、引导、组织工作机制，进一步擦亮深圳文艺创作与文化传播品牌；建立优质文化资源直达基层机制，提高文艺院团演出数量和演出质量，更好实现社会效益和经济效益相统一；健全社会力量参与公共文化

服务机制，探索文化和科技融合的有效机制，加快发展新型文化业态，进一步促进我市文化事业和文化产业高质量发展。

（五）健全保障和改善民生制度体系，更好满足人民对美好生活的向往。完善养老事业和养老产业发展机制，市民政局要会同各区各有关单位科学制定养老服务设施布局方案，优化资源配置，着力提升设施运营效率和服务质量，全面提升养老服务队伍的专业化、职业化水平，推动居家社区养老服务扩面提质。深化民生诉求综合服务改革，用心用情用力办好民生实事，各区政府要加快推进“瓶改管”等重大民生工程，确保居民用户安全用气。坚持尽力而为、量力而行，聚焦教育、养老、医疗、生态环境等民生领域推出系列改革措施，不断完善民生服务供给机制，持续提升市民获得感、幸福感、安全感。