

深圳市罗湖区审计局

审计报告

深罗审报〔2020〕4号

被审计单位：深圳市罗湖区住房和建设局

深圳市罗湖区水务局

深圳市罗湖区城市管理和综合执法局

深圳市罗湖区机关物业管理办公室

深圳市罗湖区建筑工务局

深圳市罗湖区政府采购中心

深圳市罗湖区黄贝街道办事处

深圳市罗湖保安服务公司

审 计 项 目：深圳市罗湖区政府合同监管情况绩效审计

根据《中华人民共和国审计法实施条例》第十五条和《深圳经济特区审计监督条例》第五条的规定，深圳市罗湖区审计局（以下简称“区审计局”）成立审计组，自2019年9月4日至12月20日，对罗湖区2018年1月至2019年6月政府合同监管情况进行了绩效审计，重点关注深圳市罗湖区住房和建设局（以下简称“区住建局”）、深圳市罗湖区水务局（以下简称“区水务局”）、深圳市罗湖区城市管理和综合执法局（以下简称“区城管局”）、深圳市罗湖区机关物业管理办公室（以下简称“区物业办”）、深圳市罗湖区建筑工务局（以下简称“区工务局”）、深圳市罗湖区政府采购中心（以下简称“区政府采购中心”）、深圳市罗湖区黄贝街道办事处（以下简称“黄贝街道办”）、深圳市罗湖保安服务公司（以下简称“罗湖保安公司”）等8个单位，对重要事项进行了必要的延伸和追溯。区住建局等上述单位对其提供的财务会计资料及其他相关资料的真实性和完整性负责。罗湖区审计局的责任是依法独立实施审计并出具审计报告。

一、基本情况

随着市场化改革加快与政府管理模式不断变革，越来越多公共服务以政府合同形式让渡给社会机构来满足公众需求，政府合同管理也逐步成为各级政府及其工作部门的一项常态化工作。相比之下，政府合同管理及制度规范相对滞后，普遍存在缺乏有效管理机制、履约监管效能差等缺陷，容易产生公共资源浪费，国

有资产流失，公共服务不到位等问题。因此，加强政府合同监管是保障财政资金使用效益、完善社会服务职能、切实维护公共利益、构建廉政风险防控机制的重要手段。罗湖区委区政府高度重视政府合同监管工作，2018 年成立了以区委书记贺海涛同志、区长罗育德同志为双组长的领导小组，把政府合同监管改革列入区重点改革项目，推动合同监管改革创新，取得了阶段性成果。

罗湖区政府通过调研全区政府合同执行及合同管理情况，找准监管漏洞，抓住政府合同集中备案、范本管理、合法性审查和履约监管等关键环节，出台《深圳市罗湖区政府合同监督管理办法》及配套文件，其中有许多在全国范围内均为首创性的制度条款，对合同磋商谈判、合法性审查、合同范本管理、履约监管、验收评价、监管问责等全流程予以规范，解决了上位法笼统、操作性不强、监管存在真空地带等问题。

罗湖区合同管理平台（以下简称“区合同平台”）于 2018 年 9 月在区电子政府一级平台正式上线运行，综合运用大数据、云计算、人工智能等新技术手段，实现了合同全覆盖备案，并与区国库支付中心对接，未经备案的合同不予支付相关款项。根据区财政局提供的数据，截至 2019 年 6 月 30 日，全区累计备案合同 10,403 份，金额合计 205.88 亿元，涉及服务商 3,730 家次，合同付款总进度 25.78%。其中服务类合同合计 7,107 份，占总备案数量的 68%，涉及金额 53.94 亿元。全区大部分单位存在购买

服务事项，服务类合同涵盖 35 个类别，涉及合同数量较多的类别为物业后勤、人力资源（含劳务派遣）、专业咨询、城市管理、宣传培训、社会服务、文化体育、印刷出版等。

为破解合同履行质量监督无力、分散管理、多头监管难题，区委区政府在区审计局设立政府合同监管科，进行合同履行专项检查；在机构改革时优化整合政府合同履行检查职能，成立罗湖区政府合同履行检查中心，创新采取合同平台实时监查、重点项目专项检查、采购项目随机抽查、跨部门联合检查等多元化检查手段，集中力量对各单位合同管理、履约、评价全过程进行监督，对履约检查中发现的重大问题，及时报送区纪委监委问责。

二、审计评价意见

审计结果表明，罗湖区政府合同监管改革坚持以问题为导向，在深调研的基础上，引入企业合同管理的先进理念，以系统思维看待合同整个生命周期的管理，在每个环节注入风险管控要点，实现合同监管“统一制度、统一平台、统一备案”。一是创新制度体系，实现全流程规范化管理。明确政府合同合法性审查事务办理规则，建立政府合同示范文本库，修订完善各行业领域合同履行评价监管制度等，让各单位缔约及履约“有章可循、有据可依”。二是创新监管平台，实现全过程智能化监管。承办单位对合同管理的 25 个环节全部实现电子信息化，全面纳管 197 个财政预算单位；运用最新的智能语义分析技术，建立罗湖监管

模式“321”效率，即3秒钟完成合同文本智能审核、2秒钟完成合同台账智能提取、1秒钟实现支付履约条款智能识别，识别准确率达70%以上；推动合同平台与政府采购、国库支付、“智慧财政”等系统互联互通，变单一部门监管为跨部门多系统业务协同，提高监管效率。三是创新结果运用，实现监督与问责同频共振。通过强化结果运用和问责追究，完成全过程闭环监管的最后环节。

在履约检查方面，2018年区审计局共检查131份政府合同，深入剖析政府合同管理资金使用与权力运行中存在的问题，拓宽对政府合同蕴含的政策目标与责任落实检查，发现问题45个；提出意见建议24条。履约检查专报得到区主要领导的重要批示，区政府主要领导及分管领导组织召开专题会议研究问题整改工作，取得了较好成效。例如：对环境卫生外包服务合同检查发现合同主体多头、责任不清，导致管理缺位，提出了改革管理模式，在招投标环节落实各街道办事处属地管理责任，罗湖区2019年摆脱城区环境卫生指数测评成绩连续多月排名垫底的局面，全年排名深圳市前三；对社区养老服务合同检查发现市、区系统对接不畅导致补助津贴对象覆盖漏洞，通过整改促进了养老服务规范化管理；对民生微实事服务合同检查发现制约项目开展的制度设计缺陷和监督机制不完善，促进了财政资金更多倾向老旧小区，更好发挥“惠民生、补短板”作用；对救援物资采购项目合同检

查发现货物类采购预算编制环节缺乏有效控制，存在“重采购、轻验收”现象，促进各单位加强预算编制及验收把关工作；对巡查服务项目合同检查发现以外包服务形式变相聘请人员的管理漏洞，推动区辅助性人力资源改革。

罗湖区政府通过加强合同监管和健全完善政府购买服务制度，推动各单位加强合同备案和履约信息管理，建立诚信评价联动机制，合同监管工作上了一个新台阶。但审计也发现存在项目计价不合理、合同履约监管整改落实时间较长等方面的问题。

三、审计发现的主要问题及处理意见

（一）政府采购方面的问题

1. 合同供应商不具备履约相关资质

区政府采购中心于 2017 年与深圳坚叶纺织品有限公司签订购买服务合同，约定由该公司提供软件维护及招标相关事宜服务。区政府采购中心在进行该项目采购时未规定供应商应具备相关资质，在合同履约期内，深圳坚叶纺织品有限公司不具备“提供软件维护及招标相关事宜”服务内容的资质。

上述事项不符合《深圳市罗湖区人民政府办公室关于印发深圳市罗湖区政府合同管理办法的通知》（罗府办〔2014〕40 号）第十一条“……合同承办部门应在签订合同前就合同项目进行可行性调查论证，调查合同对方当事人资质、资产、信用、履约能力等情况进行全面细致的调查……”的规定。

2. 部分定标工作不符合规定

审计发现，区住建局 2018 年政府投资建设工程预选企业库招标工作中部分组别定标人员和监督人员为同一人，监督小组成员不符合监督员条件。清标阶段发放监督员清标费用缺乏相关依据。

上述事项不符合《深圳市罗湖区政府投资建设工程定标专家库管理办法》（罗府办规〔2017〕13 号）第七条监督员基本条件要求和“监督员原则上不兼任定标专家”的规定。

黄贝街道办、区物业办和区政府采购中心应严格按政府采购相关规定规范政府采购行为，确保采购行为符合相关法律法规规定。区住建局应根据不相容岗位相互分离原则及相关规定完善定标专家和监督员管理制度，加强廉政风险防范。

（二）合同签订方面的问题

审计发现，区工务局东门联勤指挥部内部装修工程施工合同、区看守所医务室改造工程施工合同等 12 份合同在中标通知书发出 30 天后才签订，其中松泉中学边坡工程等 5 个项目在开工后才签订施工合同。

上述事项不符合《中华人民共和国招标投标法》第四十六条“招标人和中标人应当自中标通知书发出之日起三十日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同”的规定。

区工务局应规范合同签订的管理，及时签订合同，明确双方

的权利义务。

（三）项目计价、合同条款方面的问题

1. 预算单价编制不合理

在 2017 年罗湖区三防救援物资采购项目中，区水务局根据罗湖消防大队提供的物资技术参数及需求进行（A）包招标文件编制，部分货物预算编制单价存在严重偏离中标价格的情况。如 A 包中标供应商深圳市吉泰消防工程设备有限公司（以下简称“吉泰公司”）报价有 6 项货物的单价不到预算编制单价的 50%，总计低于预算编制价 975,370 元。其中多功能救生浮板最初 2016 年 8 月 9 日版本的参数与 2017 年 7 月 13 日最终招标文件的技术参数及要求差异巨大，但货物预算价格的变化未能与技术参数的变化保持同步，导致预算编制价格严重偏离中标价格，多功能救生浮板的预算编制价格为 50,000 元/个，成交价格为 7,600 元/个，仅此项差额达 508,800 元。

供应商报价单价不到预算编制单价 50%的货物明细表

序号	货物名称	采购数量	预算编制单价	中标供应商报价单价	单价差价	预算编制合价与实际报价合价差额
1	潜水泵	5	38,000	4,650	33,350	166,750
2	多功能救生浮板	12	50,000	7,600	42,400	508,800
3	5 米安全绳	30	400	100	300	9,000
4	绝缘多功能镰刀	3	3,300	960	2,340	7,020
5	水域救援网	12	7,500	2,600	4,900	58,800
6	吸油毯	300	1,200	450	750	225,000
合计金额						975,370

多功能救生浮板参数变化情况表

	《关于配置“三防”救援装备的请示》（深圳市公安消防大队罗湖区大队 2016 年 8 月 9 日）	《关于配置“三防”救援装备的请示》（深圳市公安消防大队罗湖区大队 2016 年 9 月 22 日）	罗湖区“三防”救援物资采购项目（A 包）预算编制文件（深圳市航招工程造价咨询有限公司 2017 年 6 月 2 日）	招标文件信息
参数	滑板为完全充气式结构，重量轻，便携式，既可充气又可放气。在水中可用作前进滑板，也可用于运输伤员。 性能特点： 重量轻，紧凑型设计。 行使平稳，安全可靠。 材料坚固耐用、耐磨，使用寿命长，返修率低。 快速部署，连接气瓶充气，2 分钟即可成型，适合快速救援紧急任务，提高救援效率。 胸部、腰部和腿部设有安全紧固带，可用作担架在水中运输伤员。 技术参数： 承载人数：1 长度（厘米）：203 宽度（厘米）：72 高度（厘米）：7 承重（千克）：150 重量（千克）：3 工作压力（巴）：6	技术参数： 1、尺寸：35*45 2、救生浮板呈长方形，像沙发垫，可轻易挂在胸前、背在后背，也可用手抓握或用手臂穿挽。 3、能在危险的第一时间快速溢出，漂浮于水面，为救生赢得了宝贵时间。	(1) 名称：多功能救生浮板 (2) 技术参数：救生浮板呈长方形，像沙发垫，可轻易挂在胸前、背在后背，也可用手抓握或用手臂穿挽 (3) 尺寸：35*45	技术参数： 1、尺寸：≤50*33*9cm。 2、材质：高密度 EVA。 3、救生浮板呈马蹄形，像沙发垫，可轻易挂在胸前、背在后背，也可用手抓握或用臂穿挽。
价格	70,000		50,000	项目预算金额 11,415,047.39 元，与航招公司出具的预算编制文件总价一致。
数量	10	未列明具体金额，但总金额与 8 月 9 日的请示一致，均为 10,313,300 元。	12	
合计金额	700,000		600,000	

上述事项不符合《深圳经济特区政府采购条例》第三条“政府采购应当遵循公开公正、公平竞争、节俭高效、诚实信用、物有所值的原则”的规定。

2. 合同金额与相关计费标准不符

区政府采购中心 2018 年与深圳市永明会计师事务所有限责任公司签订保证金专项清理合同，约定 60 个工作日完成全部清理工作，合同金额 198,000 元，项目实际指派一名中级会计师和一

名初级会计师负责。按《关于启用罗湖区会计中介服务预选供应商库的通知》（罗府购〔2018〕4号）规定，该项目应优先在预选供应商库中选择成交供应商。根据供应商库服务费用标准计算，该项目最高费用仅为97,200元，与项目实际合同金额相差较大。

3. 部分政府投资项目监理人数未达基本数量要求

审计抽查了83份工程监理合同，发现48份监理合同中约定的监理人数少于广东省建设监理协会、深圳市监理工程师协会等5家单位联合发文《关于印发〈广州、深圳、珠海、佛山工程监理费计费规则〉的通知》（粤建监协〔2015〕21号）（以下简称计费规则）中有关项目监理机构人员配备基本数量的要求。上述48份监理合同涉及工程项目投资总额489,879.54万元，监理服务酬金合同金额合计6,663.90万元，按照计费规则监理人员基本数量要求应为291人，合同约定配备监理人员合计162人，与基本数量要求相差129人。如罗湖区优质饮用水入户工程第二阶段项目投资总额142,500万元，计划改造511个小区和18个城中村，监理服务酬金合同金额1,802.25万元，工程施工监理期限778天，按照计费规则该项目监理人员基本数量要求为23人，但监理合同约定在现场配备5名监理工程师。

上述事项不符合《深圳经济特区建设工程监理条例》第三十一条“承担施工阶段监理业务的工程项目监理机构应当进驻施工现场，其派驻现场的监理工程师的人数和专业应当符合该阶段监

理业务的要求”的规定。

审计还发现，罗湖区优质饮用水入户工程第二阶段项目监理合同约定监理人员为5人。但实际监理日志记录只有两人，且不是监理规划所列人员，未严格履行合同。

上述事项不符合《深圳市罗湖区人民政府办公室关于印发深圳市罗湖区政府合同管理办法的通知》（罗府办〔2014〕40号）第三十四条“政府合同签订后，合同承办部门应负责合同的履行，对方当事人有义务严格按照约定履行合同义务。合同承办部门有义务对履行过程中的问题及时进行处理，并在合同对方当事人急于履行合同义务时，承担督促、监督对方当事人履行义务的职责，及时主张请求权”的规定。

4. 合同条款不具备可操作性

罗湖区10个街道办事处2019年6月新签订的环卫作业外包服务项目合同均采用区城管局下发的合同样本，且区城管局要求各街道原则上不能修订合同样本。10个街道办事处合同均有以下条款：“第十一条 权利和义务 （二）乙方的权利和义务 16. 乙方应安排员工参加业务技术的培训学习……员工应获得经深圳市清洁卫生协会考核合格后颁发的相关证书，新进员工必须在半年内获得从事相应岗位工作的证书”。审计发现，深圳市清洁卫生协会的颁证工作未覆盖到环卫工人，只颁发项目经理资格证书，以上合同条款在实际履约中不具备可执行性。

审计还发现，深圳市清洁卫生协会已于2015年将名称变更

为“深圳市环卫清洁行业协会”，但2019年的环卫作业外包服务项目合同样本相关条款仍使用“深圳市清洁卫生协会”的名称。

上述事项不符合《深圳市罗湖区人民政府关于印发深圳市罗湖区政府合同监督管理办法的通知》（罗府规〔2018〕6号）第二十五条“合同内容应约定明确、合法有效、具备可操作性……”的规定。

5. 未对合同关键要素进行约定

2018年罗湖区施工工地中午和夜间巡查服务项目合同服务期限为三年，金额322.88万元。审计发现，该项目合同未对关键要素进行约定，如巡查频率、巡查人数、巡查时间等关键条款。

上述事项不符合《深圳市罗湖区人民政府办公室关于印发深圳市罗湖区政府合同管理办法的通知》（罗府办〔2014〕40号）第十四条“政府合同内容应约定明确、合法有效、权利对等、义务相当，不得模糊不清、约定不明或者权利义务严重失衡。政府合同一般应包括当事人、标的、数量、质量……等基本内容”的规定。

区水务局和区政府采购中心应提高采购预算编制的准确性，合理有效控制合同价格。区物业办应制定相关制度对出租物业实行公开竞价招租。区工务局签订工程监理合同约定的监理人数应与项目要求相匹配，对监理项目加强履约监管。区水务局和区城管局制定合同应严谨推敲合同条款的合理性和可操作性，明确双

方的权利义务事项、违约责任等要素。

（四）合同履行方面存在的问题

1. 《罗湖区海绵城市建设三年达标方案》编制成果滞后，指导价值降低

审计发现，截至 2019 年 10 月 31 日，区水务局《罗湖区海绵城市建设三年达标方案》仍未通过专家评审和甲方验收，未出具正式成果。根据项目合同，此方案是作为指导 2018-2020 年内罗湖区海绵城市建设发展的依据，但截至 2019 年 10 月 31 日仍未出具正式成果，指导价值大大降低。

上述事项不符合“工作周期 6 个月.....完成初步成果编制并经甲方验收”的合同约定。

2. 工程完工后未按合同约定对竣工结算报告进行审核

审计发现，区物业办 2018 年修缮工程完工后未按合同约定对竣工结算报告进行审核，同类工程子目报价差距大，部分项目报价笼统。

上述事项不符合《广东省建设工程造价管理规定》（广东省人民政府令第 205 号）第十九条“建设工程结算由发承包双方依据建设工程合同文件、设计文件、施工方案、投标文件、标准规范、综合定额、施工过程中发承包双方已确认的工程量及其结算的合同价款、调整后追加（减）的合同价款等有效文件编制或者核对”的规定。

3. 施工工地中午和夜间巡查服务项目未按合同约定履约

该项目合同约定服务开始时间为 2018 年 5 月 1 日，但实际夜间巡查工作从 2018 年 5 月 25 日开始，中午巡查从 2018 年 8 月 11 日开始。

上述事项不符合《深圳市罗湖区人民政府办公室关于印发深圳市罗湖区政府合同管理办法的通知》（罗府办〔2014〕40 号）第三十四条“政府合同签订后，合同承办部门应负责合同的履行，对方当事人有义务严格按照约定履行合同义务”的规定。

4. 未严格按合同要求执行建设工期管理

区工务局 2018 年 1 月至 2019 年 6 月已完工的 55 个建设工程项目中，有 45 个项目存在工期延误，工期延误项目占比 81.81%，区工务局未严格按合同要求执行建设工期管理。

上述事项不符合《深圳经济特区政府投资项目管理条例》第二十七条“政府投资项目建设工期应当遵守工期定额的有关规定”及《深圳市罗湖区人民政府关于印发深圳市罗湖区政府合同管理办法的通知》（罗府〔2014〕40 号）第三十四条“政府合同签订后，合同承办部门应负责合同的履行，对方当事人有义务严格按照约定履行合同义务。合同承办部门有义务对履行过程中的问题及时进行处理”的规定。

（五）合同款应收未收、应付未付问题

截至 2019 年 8 月 25 日，区物业办出租物业应收未收租金合计 595.87 万元，其中欠收 3 个月以上租金额合计 365.72 万元。

截至2019年10月31日，罗湖保安公司未收回2018年1月至2019年3月被拖欠的安保服务费合计620.04万元。

上述事项不符合《深圳市罗湖区人民政府关于印发深圳市罗湖区政府合同监督管理办法的通知》（罗府规〔2018〕6号）第五十四条“政府合同履行过程中出现下列情形之一……合同承办部门应及时主张权利，做出相应对策或处理建议：（一）合同对方当事人不履行合同义务或履行合同义务不符合规定”的规定。

截至2019年11月30日，区工务局已完成竣工决算的政府投资项目中有142个存在应付未付工程款，金额合计3,604.36万元（不含未到期的质保金）。其中应付款账龄在3年以上的项目96个，未支付金额合计1,410.68万元。

上述事项不符合《基本建设财务规则》（中华人民共和国财政部令第81号）第二十八条“项目建设单位应当严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款”的规定。

区物业办应加大对欠收租金的追收力度，及时将租金足额收缴到账。罗湖保安公司应按合同约定落实措施追收被拖欠的安保服务费。区工务局应清理历年来政府投资项目应付未付工程款的相关资料，积极与区财政局等有关部门沟通，督促相关单位提供付款资料，尽快完成应付未付工程款的支付。

（六）政府合同履约监管其他事项

1. 履约抽检具体结果报告未公开公示

深圳市罗湖区政府采购网设置了“履约抽检”栏目对履约情

况现场抽检结果进行公示，但需通过秘钥登录才可查看履约抽检项目的具体结果报告，不具有实际公开公示效果。

审计期间，区政府采购中心已对需通过秘钥登录才可查询的设置予以解除。

2. 未及时公开公示履约检查情况

区政府采购中心 2018 年有 2 个项目的履约检查情况网上公示日期距离抽检报告出具日期超过 200 天，分别是 344 天和 298 天。

3. 采购单位落实整改工作时间较长

区政府采购中心作为对合同履行检查发现问题督促整改的责任单位，2018 年有 21 个项目的整改时间大于（含）100 天，其中 9 个项目大于 200 天。

4. 区政府采购中心对问题整改的认定不严谨

区政府采购中心以被检查供应商出资聘请的检测机构出具的复检报告作为依据，认定 2018 年的 5 个服务类项目已整改，认定依据存在客观性、真实性不高的风险。

区政府采购中心应及时公开公示履约抽检结果报告，加强对问题整改的督促力度，确保被检查单位真落实、真整改。

四、审计建议

（一）严格规范合同签订事项

各相关单位应理顺合同管理流程，加强合同签订管理，杜绝

合同签订时间晚于履约开始时间的情形。

（二）强化绩效理念，提高资金使用效率

各相关单位要牢固树立绩效理念，加强项目前期调研工作，科学合理编制项目预算，合同条款要紧密结合项目目标，结合供应商履约及绩效评价等情况，进一步完善合同管理，确保目标有效实现，提高资金使用效率，避免财政资金浪费。

（三）强化合同履约管理，保障合同履约效果

各相关单位应加强合同履约管理，并严格按照约定执行合同，加强履约监督，督促对方当事人严格按照约定履行合同义务，确保财政资金支出物有所值；工程项目应严格按照合同条款进行工程结算，加强对工期延误的管理。

（四）加强合同应收应付款管理，确保应收尽收、应付尽付

各相关单位应加强对合同应收款项的督促力度，做到应收尽收，确保国有资产收入不流失。区工务局应及时清理应付未付款项，尽快完成款项支付。

（五）督促落实整改工作，及时公开检查结果

区合同监管有关单位应提升监管效率，及时高效督促相关单位做好问题整改工作，做到履约抽检结果及时公开公示。

对本次审计发现的问题，请区住建局、区水务局、区城管局、区物业办、区工务局、区政府采购中心、黄贝街道办、罗湖保安公司等单位自收到本报告之日起 90 日内，将整改情况书面报告区审计局。

本报告及有关整改情况随后将以适当方式公告。

