

审计
新

417	2023	357
	1	47

上海市浦东新区生态环境局

浦环〔2023〕96号

关于《上海市九段沙湿地自然保护区管理事务
中心党政主要领导周敏杰同志任期
经济责任审计报告》的通知

上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心：

根据《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》《浦东新区区管党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计分类管理办法》的有关规定，区生态环境局派出审计组，对周敏杰同志 2018 年 11 月至 2020 年 08 月担任你单位党支部委员、副署长，2020 年 09 月至 2021 年 08 月担任你单位党支部书记、署长（试用期），2021 年 09 月至 2022 年 08 月担任你单位党支部书记、署长职务期间经济责任的履行情况进行了审计。现将审计报告抄送你单位，请自收到本报告之日起 30 日内提交审计整改工作方案，90 日内提交审计整改结果报告。

特此通知。

附件：上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心党政主要领导周敏杰同志任期经济责任审计报告

浦东新区生态环境局
2023年5月24日



（此件免于公开）

浦东新区生态环境局办公室

2023年5月25日印发

上海市浦东新区生态环境局内部审计

审计报告

被审计单位:上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心

被审计领导干部: 周敏杰

审计项目: 上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心周敏杰同志 2018 年 11 月-2022 年 08 月任期经济责任审计

根据中共中央办公厅、国务院办公厅《党政主要领导干部和国有企事业单位领导人员经济责任审计规定》《浦东新区区管党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计分类管理办法》的规定，区生态环境局于2022年11月16日至11月23日，对周敏杰同志2018年11月至2020年08月担任上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心（以下简称“九段沙”）党支部委员、副署长，2020年09月至2021年08月担任九段沙党支部书记、署长（试用期），2021年09月至2022年08月担任九段沙党支部书记、署长职务期间的经济责任履行情况进行了审计，对重要事项作了必要的追溯和延伸。九段沙对其所提供的审计所需资料的真实性和完整性负责，并作出了书面承诺。区生态环境局的责任是组织实施审计并出具内部审计报告。

一、基本情况

（一）任职情况。

周敏杰同志2018年11月至2020年08月担任九段沙党支部委员、副署长，2020年09月至2021年08月担任九段沙党支部书记、署长（试用期），2021年09月至2022年08月担任九段沙党支部书记、署长职务，全面主持中心的党务和行政管理工作。

（二）九段沙基本情况。

九段沙，法定代表人为周敏杰，住所为上海市浦东新区博山

东路 383 号, 开办资金为 56 万元, 举办单位为上海市浦东新区生态环境局, 宗旨和业务范围为: 主要承担九段沙湿地国家级自然保护区建设发展规划、自然资源调查监测、保护区巡护、栖息地管理以及科普宣传等具体事务。

截止 2022 年 08 月, 该中心单位编制 28 人, 实有人数 25 人。该单位设 4 个内设机构, 包括办公室、湿地保护科、湿地研发科、设施设备科。主要职责为: (一) 依照《中华人民共和国自然保护区条例》、《上海市九段沙湿地自然保护区管理办法》及有关法律、法规规定, 负责九段沙湿地国家级自然保护区日常管理工作。

(二) 负责对进入保护区的教学科研、开发利用活动进行审批或提出初审意见。(三) 根据《上海市九段沙湿地自然保护区管理办法》的规定, 对保护区实施有效的执法保护管理, 负责对保护区内的违法行为进行调查取证, 实施行政处罚, 进行行政审批检查落实。(四) 负责对保护区内的自然资源与环境进行日常监察巡护。(五) 组织开展九段沙保护区的科研规划、生态监测和生态建设。(六) 协调落实保护区生态建设和发展规划的编制、实施工作。协调落实保护区功能区域划分工作。(七) 设置保护区及功能区域的界标、警示牌、指示牌、航标灯浮等设施设备。(八) 完成上级部门交办的其他工作。

(三) 审计范围和方法。

本次审计围绕周敏杰同志在任期内履职情况,对九段沙进行了审计。查阅了九段沙的财务会计资料和相关业务、管理资料,有关会议记录、纪要等文件材料。

二、履行经济责任的总体情况

周敏杰同志在其任期内,在履行经济责任方面主要做了以下工作:

(一)坚决拥护党的路线、方针、政策,在思想和行动始终与党中央保持高度一致;严格贯彻执行国家、市区重大方针政策,工作中全力推进完善站各项管理制度,严格遵守法律法规,坚持依法依规办理站各项事务。

(二)积极履行自然保护区的自然生态环境保护职责,严厉打击破坏保护区的各种违反行为。完成保护区边界勘界和功能区优化调整,为自然资源确权提供必要的基础条件;开展保护区内生态监测,及时掌握自然生态环境质量情况;完成保护区总规(2021-2030)编制工作;严格落实长江大保护精神,认真实施长江十年禁渔的相关工作要求,通过自主执法、联合执法等手段基本完成保护区内水面、滩面、潮沟无渔网、渔船、无捕鱼人等工作目标;完成“九段沙”号科考执法船建造并正常投入使用,增强九段沙保护区巡护及生态监测能力;完成九段沙保护区信息化项目的前期项目审批工作,进入项目正式实施建设阶段;开展

附件：

保护区生态修复项目（互花米草治理），确保九段沙自然保护区生态环境质量得到有效提升。

（三）做好保护区日常业务工作开展所需的经费保障，预算执行和经济目标基本能按期完成。

（四）任期内基本确保国有资产正常使用，无发生资产流失和损坏，政府采购规范。

（五）建立内部控制制度，基本能按照制度执行，但还存在着执行不严的情况。

（六）严格贯彻“八项规定”，任期内无违反规定行为。三公经费从严使用，结余经费按规定上缴。

审计结果表明，周敏杰同志 2018 年 11 月至 2022 年 08 月任职期间，在本次审计范围内，根据提供的资料，未发现周敏杰同志存在违反廉洁从业规定的问题。本次审计也发现“三重一大”制度的制定及执行、内部控制制度的制定和执行、资产管理和使用、合同管理等方面存在问题。

三、审计发现的主要问题及审计意见

（一）“三重一大”制度的制定及执行

1、“三重一大”制度关于大额资金使用标准规定不全面。

根据《上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心 2022 年工作制度汇编》第四章“三重一大”决策制度（四）、大额资金

的使用，大额资金需上会讨论的标准为：（1）办公设备包括固定资产（一次性资金使用 5000 元以上）的购置和处置；（2）重要会议、省市级以上的公务接待和重要考察学习等（一次性资金使用 5000 元以上）。

该制度关于大额资金范围的规定过于狭窄，不够全面。

（二）内部控制制度建立和执行

1、采购制度规定不全面，可操作性不强。

经查阅九段沙的《上海市九段沙湿地自然保护区管理署规章制度》第二章、第一节、政府采购业务控制制度，制度规定“未达到公开招标限额的项目，采购人通过市政府采购网平台直接选定供应商议价”。该制度规定不全面，未区分公用经费、项目经费；货物、服务和工程类项目的具体采购方式，且部分采购项目可能无法通过市政府采购网平台采购，实际无法参照执行。

（三）资产管理和使用

1、固定资产管理未实现分级管理、责任到人。

根据九段沙的固定资产管理制度，需对固定资产实行“统一领导、归口管理、分级负责、责任到人”。九段沙除电脑、空调、家具等办公设备，其余大多为专用设备，办公设备由办公室管理，专用设备由各业务科室管理。目前除中心汇总的资产台账外（台账对固定资产所在地点标注不完整），未见各业务科室的资产管

理台账，部分专用设备无法获悉具体所在地及管理人。

2、资产台账部分固定资产难以与实物资产一一对应。

九段沙 2017 年 12 月 31 日入账固定资产-其他办公设备合计 385,547 元，固定资产的单位价值从 1,197 元到 249,264 元不等。由于资产名称均为“其他办公设备”，无法与实物一一对应。

(四) 合同管理

1、中心合同台账不完整。

九段沙 2021 年合同台账不完整，年度项目支出决算金额 1,155 万元，合同台账项目支出金额约 641 万元；2022 年无合同台账。无法直观获悉全年签订的经济合同数量及金额。

2、中心经济合同未系统归档。

经现场查阅，九段沙档案归档以项目为归口标准，项目执行完成后，由业务科室将项目的全过程资料，包括招投标资料、合同、项目成果性文件等移交档案管理人员。档案管理人员仅对档案资料录入，不做审核。因项目归档名称与经济合同名称存在差异，故现场抽查时查找不便，部分经济合同未能获取。

3、部分合同关键要素约定不明确。

2018 年 12 月 25 日与上海扬航水陆综合养护有限公司签订的《九段沙管理署船艇修理日常使用维护》合同，服务期限约定为 1 年，合同未规定起止时间。实际起止时间为 2018 年 12 月至

2019 年 11 月。

4、部分合同未按照合同约定提前付款，补充协议与实际情况存在出入。

(1) 2020 年 12 月 1 日与上海君阳建设发展有限公司签订的《建设工程施工合同》，合同价款 204 万元，合同约定合同签订后预付合同价的 80%，竣工验收合格、竣工结算审计结束后支付至工程审计结算总价的 97%。经查，九段沙中心于 2020 年 12 月 9 日支付君阳公司 174.25 万元（合同价的 85.4%），提前支付合同款。

(2) 根据九段沙与君阳公司签订的《付款补充协议》，工程项目进度达到 86%时，工程预付款可支付至合同价的 85.4%。经查阅上海宏渠工程咨询监理有限公司的《建设监理工作报告》，该工程项目实际于 2021 年 1 月 15 日开工，2021 年 3 月 10 日完成了全部工程量。于 2020 年 12 月 9 日支付 85.4%工程款时，工程项目进度并未达到 86%。

5、部分合同提前支付质保金。

2020 年 11 月 4 日与上海浦东蔡路建筑安装工程有限公司签订的《九段沙设施设备维护保养》合同，合同价款 64.34 万元。合同约定工程竣工结算审计结束并在财政资金到位后 28 天，支付至工程审计结算总价的 97%，留工程结算总价的 3%为质保金，

工程质保期满后 28 个工作日支付剩余质保金，在正常使用条件下，最低保修期间为 2 年。该项目的竣工结算书落款日为 2020 年 12 月 28 日，九段沙于 2020 年 11 月 25 日支付全部合同款。

6、部分服务跨期长或需要验收的合同采用合同签订后一次付款的方式。

2020 年 9 月 14 日与上海扬航水陆综合养护有限公司签订的《九段沙浦东码头、简易码头及观测站维护保养》合同，2020 年 9 月 28 日支付了全部合同款 51.02 万元；2021 年 6 月 10 日与上海益群物业管理有限公司签订的《九段沙浦东湿地、码头运行维护费》合同，2021 年 6 月 29 日支付了全部合同价款 134.56 万元。一次性支付全部合同价款，不利于对服务质量的监督。

注：以上合同付款条款约定，合同签订后一次性支付合同款。

7、部分合同签署时间晚于服务开始实际，系补签合同。

2021 年 9 月与上海浦兆文化传播有限公司签订的《九段沙湿地生态展示馆展品设施和科普宣传推广—科普活动》合同，服务期间为 2021 年度；2021 年 10 月经审批与上海沪船物业管理有限公司签订的《九段沙三甲港基地展示馆屋顶维修》合同，经查阅维修工程施工小结，该项目于 2021 年 9 月 16 日开工，10 月 6 日完工。

四、审计建议

1、应制定切实可行的“三重一大”大额资金使用制度，并严格执行。

2、建立健全内控制度，完善内部采购机制，并强化执行力度。

3、严格按照单位的资产管理制度对单位资产进行管理，做好资产实物与财务账面的衔接。

4、严格执行合同管理制度，完善合同管理的各个环节，尤其规范合同的付款及合同的监督，确保财政资金的效益。

5、加强对财务收支的审核。

对本次审计发现的问题，请上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心按照区委办、区府办《关于进一步加强审计整改工作的实施意见》（浦委办发〔2015〕26号）的要求，自收到本报告之日起30日内提交审计整改工作方案，90日内提交审计整改结果报告。

附件 1：问题清单

上海市浦东新区生态环境局

2023年05月



问 题 清 单

项目名称：上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心主要领导干部经责审计-2018年11月至2022年8月

单位：万元

序号	问题分类	问题定性	问题事项	问题金额							非金额计量问题（“√”）	边审边改情况
				违规金额					管理不规范金额	损失浪费金额		
				应上缴 财政收入	应退还被 侵占国有 资产	应退还 违法所得	罚 款	没收违 法所得				
1	“三重一大”制度的执行	领导责任	关于公用经费大额资金使用标准规定不全面。								√	
2	内部控制制度建立	领导责任	采购制度规定不全面，可操作性不强								√	
3	资产管理和使用	领导责任	固定资产管理未实现分级管理、责任到人								√	
4		领导责任	资产台账部分固定资产难以与实物资产一一对应								√	
5	合同管理	领导责任	中心经济合同台账不完整								√	
6		领导责任	中心经济合同未系统归档								√	
7		领导责任	部分合同关键要素约定不明确								√	
8		领导责任	部分合同未按照合同约定提前付款，补充协议与实际情况存在出入								√	
9		领导责任	部分合同提前支付质保金								√	
10		领导责任	部分服务跨期长或需要验收的合同采用合同签订后一次付款的方式								√	
11		领导责任	部分合同签署时间晚于服务开始实际，系补签合同								√	
小计												
合计												