

关于 2018 年度上海市市级预算执行和其他 财政收支的审计工作报告

——2019 年 7 月 24 日在第十五届上海市人民代表大会

常务委员会第十三次会议上

市审计局局长王建平

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

我受市人民政府委托，报告 2018 年度市级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

根据审计法及相关法律法规，市审计局对 2018 年度市级预算执行和其他财政收支进行了审计。我们始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻中央和市委审计委员会会议精神，认真落实《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，重点关注财政资金的使用绩效和政策实施效果。按照建立向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的相关要求，进一步加强对国有资产的审计监督。围绕“查问题、防风险、促改革、助发展”，大力推进审计全覆盖，依法全面履行审计监督职责，努力为上海加快提升城市能级和核心竞争力，加快构筑发展战略优势提供服务和保障。

2018 年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全市各部门认真贯彻中央和市委、市政府决策部署，坚持稳

中求进工作总基调，聚焦推动高质量发展、创造高品质生活，加快建设“五个中心”，全力打响“四大品牌”，紧紧围绕“更好为全国改革发展大局服务”和“三项新的重大任务”要求，推动改革开放向纵深发展。从审计情况来看，市级预算执行情况总体较好，财政管理不断加强，财政保障能力进一步增强。

——经济运行保持平稳增长，经济社会持续健康发展。全市经济运行总体平稳，符合预期。经济结构优化升级，质量效益稳步提升，财政政策在构建更高层次开放型经济新体制、聚焦支持自贸区改革创新、服务科创中心建设中的作用进一步增强，经济活力和动力进一步提升。

——财政支出聚力增效，营商环境持续优化。持续加大对科技重大专项等高质量发展的关键领域的财税支持力度，聚力支持长三角一体化发展全面提速，全力支持打好三大攻坚战，积极落实减税降费等各项政策，切实减轻企业负担。但支出刚性需求持续增长，财政收支“紧平衡”特征日益明显。

——民生投入不断加大，民生福祉持续改善。努力解决“老小旧远”等突出民生问题，平稳落实国家各项社会保险政策，实施积极就业政策，加大教育投入，大力推动基本公共服务均等化。统筹推进城市更新、旧区改造和大居配套建设。大力推进生态文明建设，打好污染防治攻坚战，积极落实强农惠农富农政策。

——审计整改持续推进，闭环管理机制日益完善。市政府召开专题会议研究部署审计整改工作，督促有关部门单位认真落实审计整改。市审计局加强对突出问题的整改检查力度，配合市人大开展跟踪调研，建立健全与相关部门的协调工作机制。截至目前，针对2018年度审计查出的问题，各部门单位共制定整改措施343项，建立健全制度171项，促进增收节支22.27亿元。

一、一般公共预算管理和重点专项资金审计情况

（一）一般公共预算管理审计发现的问题。

2018年，市本级一般公共预算收入共计5240.5亿元，支出共计5240.5亿元。市审计局对市本级一般公共预算管理和政府投资项目开展了审计。从审计情况看，市财政局等相关部门持续优化财政支出结构，预算管理水平和财政资金使用绩效不断提高，但也存在一些问题。

1. 部门决算中其他支出占比较高。2018年度部门决算经济分类科目中，其他支出占比达36.79%。主要原因是部分预算单位预算支出不细化，影响部门决算的准确性。

2. 预算安排未充分考虑以前年度执行情况。8家单位11个项目在连续两年预算执行率均低于50%的情况下，依然参照以前年度惯例编制2018年预算，实际预算执行率仍较低，涉及金额6249万元。

3. 政府建设项目投资控制不严。一是 13 个项目未按合同约定进行结算，多计工程结算价款 6066 万元。二是 9 个项目因相关单位履职不到位增加项目成本或造成损失浪费，涉及金额 4509 万元。三是 8 个项目超概算或概算外投资，涉及金额 3.73 亿元。

(二) 部门预算执行审计发现的问题。

市审计局利用信息化手段对全市预算单位的 2018 年数据进行分析，重点抽查了 17 家预算单位课题费、会议费、培训费等支出。从审计情况看，各单位部门预算编制质量进一步提高，预算执行情况较好，但也存在一些问题。

1. 课题费预算不完整，外包课题管理不严格。一是 3 家单位在课题费预算之外的“管理工作经费”等专项中，又安排课题 527 个，涉及金额 4006 万元。二是 3 家单位外包课题管理不严格，96 个外包课题未验收，48 个外包课题未按进度拨付资金，1 个外包课题被承接方转包。

2. 未严格执行会议费、培训费有关规定。一是 2 家单位在“综合部门重点工作”等 10 个专项中列支 36 项会议费及培训费，未按规定单独列报，涉及金额 211 万元。二是 3 家单位有 32 项会议费及培训费报销手续不完备，缺乏必要的原始单据，涉及金额 283 万元。

3. 信息系统运维费预算编制依据不足。4 家单位的信息系统运维预算事先未按规定报市经济信息化委审核，预算编制依据不足，涉及 4 个项目，金额共计 196 万元。

(三) 市级教育支出审计发现的问题。

2018 年，市教委系统收入总计 372.54 亿元，支出总计 368.78 亿元。市审计局对市教委本部及所属预算单位开展了审计，重点抽查了 8 家单位。从审计情况看，本市不断加大教育投入，深化财政教育经费投入机制改革，整合教育资源，促进教育事业快速、健康、可持续发展，但也存在一些问题。

1. 大量资金结存。一是建设项目资金结存。16 家单位对项目进度预估不足，未按进度拨付建设项目资金，造成资金结存 20.53 亿元。二是政府采购项目资金结存。为了提高预算执行率，市教委所属 16 家预算单位将采购款项支付给供应商后，再以收取超规定比例保证金的形式收回，造成资金结存，近三年涉及 665 个采购项目，金额共计 9942 万元。三是账面结存资金未及时清理。截至 2018 年底，市教委本部及个别所属预算单位超过 3 年以上未使用的资金共计 1.84 亿元。

2. 房屋资产管理不严。一是部分房产权属不清，涉及 56 家单位 1686 处房产，面积共计 549 万平方米，占市教委系统房产总面积的 44.75%。二是部分房产账实不符，涉及 40

家单位 726 处房产，面积共计 109 万平方米。三是部分房屋租金收取不及时，涉及金额共计 1374 万元。

3. 专项资金使用效率不高。5 个项目的专项资金投入分散，未实现财政资金的有效整合，涉及预算金额共计 1.23 亿元。如“大中小德育一体化建设工程”项目预算金额 1806 万元，分配至 45 家单位，其中最少仅 4 万元。

二、国有土地出让预算管理和环境保护政策落实审计情况

(一) 国有土地出让预算审计发现的问题。

2018 年，市本级国有土地出让收入共计 706.46 亿元，支出共计 567.98 亿元。市审计局对市本级国有土地出让收支预算情况开展了审计。从审计情况看，本市土地出让收支预算执行基本规范，但也存在一些问题。

1. 土地储备项目资金结存，使用效益不高。截至 2018 年年底，市土地储备中心有 34.23 亿元资金未及时安排使用，资金长期闲置，影响使用效率。

2. 储备地块收入未按规定缴入国库。部分市区联合储备地块划拨收入和土地临时利用收入，未按规定及时缴入国库，涉及金额共计 3.75 亿元。

3. 为开发商垫付的土地征收成本未及时结清。个别区在土地出让后，未及时进行征收成本认定和项目结算。截至 2018 年年底，应由开发商承担的征收成本 1.21 亿元尚未结清。

(二) 环境保护政策落实审计发现的问题。

市审计局对 9 个区农村生活污水处理设施管理、15 个区中小河道综合整治和环境保护监督管理等相关政策落实情况开展了审计。从审计情况看，相关区和部门采取有力措施推进自然资源管理和落实环境保护政策，努力打好污染防治攻坚战，但也存在一些问题。

1. 农村生活污水处理设施管理存在的问题。一是 8 个区污水处理工程建设计划与村庄布点规划缺乏有效衔接，部分刚建成的农村生活污水设施面临被拆除报废的风险。二是 2 个区农村生活污水处理设施出水超标排放。三是 4 个区污水处理设施后续管理养护不到位，形成二次污染。

2. 中小河道控源截污综合整治存在的问题。一是 8 个区部分河道周边存在违章搭建未拆除等影响河道水环境的问题。二是 2 个区部分河道周边工业企业，未按要求完成产业结构调整、污水纳管以及生活污水处理。三是 7 个区部分河道周边企业和居民，存在私设排污口致使雨污混排的情况，对河道造成污染。

3. 环境保护监督管理存在的问题。环境保护违法案件未按规定进行处理处罚，部分案件行政处罚裁量不当，12 家企业未按规定从重处罚。

三、社会保险基金预算管理和相关民生政策落实审计情况

(一) 社会保险基金预算审计发现的问题。

2018年，全市社会保险基金收入共计4429.67亿元，支出共计3951.48亿元。从审计情况看，本市平稳落实国家各项社会保险政策，规范社会保险基金预算管理，但也存在一些问题。

1. 社会保险信息系统数据审核不严，影响发放准确性。由于社会保险经办机构未对相关业务数据进行比对和审核，导致195名参保对象待遇的计算发放不准确，存在多发、少发等情况，涉及金额98万元。

2. 同一类培训项目在不同资金渠道列支，不利于预算的集中管理。高技能人才培训专项补贴资金，分别从失业保险基金和教育附加专项资金两个渠道列支，相关资金补贴渠道未理顺，涉及金额4599万元。

3. 工伤保险先行支付资金未及时清理。截至2018年底，相关经办机构未收回的工伤保险先行支付资金达1.35亿元，其中3年以上未收回的共计5968万元。

(二) 保障性安居工程政策跟踪审计发现的问题。

根据审计署的统一部署和要求，市审计局对市本级和6个区2018年保障性安居工程资金投入和使用绩效进行了审计。从审计情况看，本市贯彻落实中央关于保障性安居工程的政策要求，采取多项措施，着力改善困难群众的居住条件，但也存在一些问题。

1. 公共租赁住房房源配置不合理。一方面，截至 2018 年底，有 900 套房源由于适配性差等原因，空置 1 年以上。另一方面，个别小区房源存在申请对象排队轮候的情况，平均轮候时间 18 个月，最长 30 个月。

2. 保障房项目延期交房，增加政府征收成本。由于部分征收安置房源未按期交付，造成 3 个区 1916 户征收安置对象未能及时入住，政府额外支付逾期过渡费 9718 万元。

3. 保障性住房被违规占用和出租。5 个区存在保障性住房被违规用于经营、占用、出租、改变用途等情况，涉及房源 233 套。

4. 超标准安置动迁户。2 个区超标准、超范围发放动迁补偿款，涉及动迁安置户 266 户，金额共计 3127 万元。

5. 棚户区改造专项贷款资金用于商业项目。个别棚户区改造项目实施单位，将专项贷款用于其他商业住宅开发项目，涉及金额 3291 万元。

（三）“一卡通”惠农补贴政策落实审计发现的问题。

根据审计署的统一部署和要求，市审计局对 2 个区开展了“一卡通”惠农补贴情况专项审计。从审计情况看，本市积极落实强农惠农富农政策，财政支农投入力度不断加大，涉农补贴资金管理使用总体情况较好，但也存在一些问题。

1. 违规申领惠农补贴资金。个别人员以虚报、冒领等手段，违规申领、享受各类惠农补贴资金，涉及金额共计 25 万元。

2. 未按规定程序划拨补贴资金。2 个区未按规定将农村危房改造补贴资金直接划拨至农户，而是层层转拨资金，影响资金到位的及时性，涉及金额 878 万元。

3. 拖欠秸秆收购款。个别负责秸秆收集的农业合作社，未按协议约定及时支付收购款，拖欠 104 家农户和单位，涉及金额 265 万元。

四、国有资本经营预算管理和国有企业经营审计情况

(一) 国有资本经营预算审计发现的问题。

2018 年，市本级国有资本经营预算收入共计 132.77 亿元，支出共计 122.96 亿元。市审计局对市本级国资经营预算管理情况开展了审计，抽查了部分市属国有企业。从审计情况看，本市国资经营预算执行基本规范，预算支出对增强国有企业活力提供了进一步支撑，但也存在一些问题。

1. 企业少计利润影响国资收益收缴基数的准确性。5 家企业未按规定结转收支，造成少计利润共计 15.48 亿元，影响 2018 年及以前年度国资收益收缴基数的准确性。

2. 技术能级提升项目资金未有效使用。由于该项目实施主体发生变更，但相关企业未及时履行报告程序，结果造成 3580 万元支持资金滞留，未有效使用。

3. 重复申报补贴资金。个别国有企业在申报 2018 年专项补贴资金时，将以前年度已申领的补贴资金重复申报，涉及金额 1347 万元。

(二)部分国有企业经营管理审计发现的问题。

市审计局对部分市属国有企业开展了审计，从审计情况看，相关企业贯彻落实市委、市政府关于进一步深化国资国企改革的要求，立足核心主业，不断激发企业创新活力，但也存在一些问题。

1. 国有企业违规经营。一是3家企业下属公司在采购或销售环节违规与职工投资企业发生关联交易，涉及金额4519万元。二是个别国有银行下属分行违规办理个人贷款和票据业务，涉及金额5.67亿元。

2. 经营风险管控不到位。个别企业下属公司开展融资租赁业务，尽职调查流于形式，在未确认业务真实性的情况下提供融资，导致9211万元资金逾期未收回。

3. 薪酬、福利发放不规范。个别企业下属公司支付应由职工承担的补充住房公积金5214万元，超标准缴纳职工企业年金177万元，在规定薪酬外发放各类奖励439万元。

4. 拖欠民营企业工程账款。2家市属国有企业因建设资金不到位、工程进度款拨付不及时等原因，拖欠民营企业工程账款，涉及金额1.47亿元。

五、审计移送的违纪违法问题线索情况

市审计局围绕“查问题、防风险、促改革、助发展”，对内立足微观查处问题，对外强化监督合力，建立与市纪检监察机关、公安机关、主管部门的协调配合机制。一年来，共

移送各类违纪违法问题线索 20 项，主要涉及机关事业单位人员违反财经纪律，国有企业管理中违规操作，民生领域侵占群众利益，工程领域违规承发包等方面内容。

六、审计建议

从审计情况看，对标市委、市政府提出的着力推动改革开放向纵深发展、着力推动经济高质量发展等重点工作要求，财政资金在提质增效方面还有较大的空间。为此，应深入推进重要领域和关键环节改革，进一步完善相关配套措施和制度规则，在改革举措的落地见效上下更大功夫。

（一）继续深化财税领域改革，切实提高财政资源配置效率。优化财政预算安排和资金分配，着力加强以绩效为导向的预算支出效能管理，提高绩效评价的科学性和公信力，加大财政资金统筹力度，提高资金使用绩效。

（二）支持深化重点领域改革，切实加强国资国企监督管理。进一步盘活国有资产，强化国有资本收益管理，严格规范国有企业经营管理，加强国有企业经营风险防控，不断提升国有资产管理水平。

（三）切实强化民生领域监管，推进重大民生政策贯彻落实。加强环保、住房、惠农等各类民生资金使用及项目的监管，切实提高人民群众获得感和幸福感。加大对民生领域违规违纪问题的处罚力度，坚决纠正损害群众利益的行为。

(四)充分发挥政策引导效应,为助推改革提供有力的支撑和保障。按照激励创新和严格规范相结合的原则,研究出台相关领域政策措施和制度规则。强化制度执行,规范权力运行。完善政策措施,加强统筹协调,为确保重大政策贯彻落实、经济社会平稳健康发展保驾护航。

主任、各位副主任、秘书长,各位委员:

我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,在市委、市政府的坚强领导下,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神,认真落实中央和市委审计委员会会议精神,自觉接受市人大的监督,按照“治已病,防未病”的要求,坚持问题导向,依法履行审计监督职责,不断巩固和提升审计成果,努力为上海提升城市能级和核心竞争力,着力构筑发展战略优势,推动经济高质量发展作出新的更大贡献!

以上报告,请予审议。