

宁波市人民政府关于 2018 年度宁波市本级 预算执行和其他财政收支的审计报告

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告 2018 年度市本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的规定，市审计局组织对 2018 年度市本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。全市审计机关按照市委、市政府的部署和市人大常委会提出的要求，坚持依法审计、客观求实、鼓励创新、推动改革，及时揭示重大风险隐患，着力反映体制机制性问题，在推动新预算法贯彻落实、全面深化改革支持实体经济发展、聚焦打好“三大攻坚战”、推进“六争攻坚”等方面发挥了积极作用。

2018 年 7 月至 2019 年 6 月，全市审计机关共组织完成审计和审计调查项目 332 个，向社会公告审计结果 182 份，查出违规金额 16.54 亿元、损失浪费金额 0.23 亿元、管理不规范金额 69.74 亿元，审计处理处罚金额 49.78 亿元，促进国家增收节支 26.13 亿元，核减投资额 41.29 亿元，推动建立健全规章制度 214 项，提出审计建议被采纳 1123 条。

审计结果表明，在市委、市政府的坚强领导下，我市统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等各项工作，

经济运行总体平稳、稳中有进，市本级预算执行情况总体良好。

——推动实体经济健康发展。贯彻落实国家、省各项减税降费政策，出台支持民营经济发展系列政策，全年共为企业减免各项税费 452.8 亿元，民间投资增长 21.7%。促进制造业优化升级，战略性新兴产业增加值增长 12%，高新技术产业增加值占规上工业比重达到 50.2%。

——持续深化重点领域改革。“最多跑一次”改革扎实推进，出台打造一流营商环境 80 条措施。推进“亩均论英雄”改革，单位建设用地财政贡献、规上工业亩均税收和单位排放增加值均居全省第一。改进预算分配方式，推进预算支出标准体系建设，进一步强化国有资产监管。

——集中财力保障重点支出。坚持有保有压，集中财力办大事，重点支持打好三大攻坚战和实施“六争攻坚”专项行动。开工建设省市县长项目工程 34 个，超额完成年度目标。持续加大民生投入，重点保障民生实事工程实施和教育、医疗、社保等各项社会事业发展。

——有效推进问题整改落实。各单位按照市政府要求，认真落实整改主体责任，采取措施完善机制，市审计局持续跟踪督促，上年度审计查出的问题已整改金额 14.3 亿元，落实整改措施 88 项，完善相关制度 41 项。

一、本级预算执行审计情况

围绕预算法的贯彻实施，重点关注市级财政管理、市属开发园区预算执行和市级部门预算执行情况，促进加强预算管理，推进财政体制改革，提高财政资源配置效率。

（一）市级决算草案和预算执行审计情况。市级决算草案表明，2018年，市级一般公共预算收入合计934.13亿元，支出合计934.13亿元；市级政府性基金预算收入合计377.44亿元，支出合计377.44亿元；市级国有资本经营预算收入合计6.68亿元，支出合计3.02亿元；市级社保基金预算收入合计379.83亿元，支出合计326.84亿元。与向市十五届人大四次会议报告的预算执行数相比，收支差异主要是根据决算整理期清理结果作出的调整。审计结果表明，市财政局深化预算管理改革，强化财政支出管理，年度预算任务基本完成。审计发现的主要问题：

1. 项目未实现信息化动态管理。市级财政至2018年底还未建立项目库，全年纳入一般公共预算和政府性基金预算管理的细化项目数多达4785个，未对上述项目资金实施动态监管，不利于促进预算科学精准编制和规范高效执行。

2. 预算绩效管理仍存在不小差距。一是纳入预算绩效管理平台项目有1343个，但大多数项目没有申报可行性、必要性、长期绩效目标等内容。二是预算绩效评价的覆盖面较窄，2018年市财政开展绩效评价的项目仅43个。三是部分专项资金绩效不高。2016年至2018年，市财政拨付海绵城市建

设和房屋建设项目海绵补助资金共计 12.81 亿元，其中 5.59 亿元在项目建设管理单位沉淀，占 43.63%。

3. 转移支付管理还不完善。一是一般性转移支付占比仍较低。2018 年，市本级向区县（市）转移支付中，一般性转移支付占比 33.9%，未达到“2018 年一般性转移支付比例不得低于 45%”的目标。二是部分转移支付资金在下级沉淀。截至 2018 年底，市财政 2016 年拨付至各区县（市）财政的转移支付资金尚结余 3400.13 万元。

4. 政府采购预算调整幅度较大。2018 年市本级政府采购年初预算为 26.68 亿元，年中调增 20.10 亿元，调减 10.93 亿元，分别占年初预算的 75.34%和 40.97%。

5. 收入管理不规范。一是 100 项行政事业单位国有资产出租、处置收入 1.98 亿元作为政府性基金收入，未确认为一般公共预算收入。二是已取消的新型墙体材料专项基金 6221.71 万元、散装水泥专项资金 2986.86 万元未明确清缴、清退期限，挂账多年的其他资金 1654.36 万元未清理。

（二）开发园区预算执行审计情况。市审计局有计划地开展市属相关开发园区预算执行审计，进一步扩大预算执行审计的覆盖面，今年分别对宁波国家高新区、宁波杭州湾新区 2018 年度预算执行情况进行了审计。审计结果表明，2 个园区预算执行情况总体较好，各项财政收支基本符合现行财经法规和制度的规定，管理水平不断提升。

1. 宁波国家高新区预算执行审计情况。2018 年一般公共预算收入 44 亿元、支出 41.25 亿元，政府性基金收入 31.04 亿元、支出 35.95 亿元。审计发现的主要问题：一是预算编制不够完整。报人大的一般公共预算中上年结转数少反映 1.44 亿元。二是年初预算经费编制不够细化。高新区以“管委会专项”名义编制年初预留经费，涉及 34 个项目 9.74 亿元，至年底仍有 24 个项目结余，涉及资金 0.81 亿元。三是指标调剂比例较大。高新区全年预算调剂金额 10.63 亿元，占全年预算的 23.49%。四是部分上级转移支付资金执行率为零。243 个上级转移支付项目中有 87 个项目预算资金当年未使用。

2. 宁波杭州湾新区预算执行审计情况。2018 年一般公共预算收入 75.43 亿元、支出 73.13 亿元，政府性基金预算收入 114.82 亿元、支出 105.77 亿元。审计发现的主要问题：一是预算编制内容不全面。杭州湾新区有 7 家直属国有企业，但没有按照规定编制国有资本经营预算。二是预算编制不够完整。报人大的一般公共预算中上年结转数少反映 0.84 亿元。三是个别预算调整不合规。年初政府性基金预算安排的拨付土地储备中心收储成本 15.47 亿元调整为国有企业增资款。四是部分项目预算执行率为零。135 个项目当年未使用，涉及资金 7.37 亿元。

（三）部门预算执行审计情况。今年对市人力社保局、市体育局、原市安监局 3 个部门 2018 年度预算执行情况进行了审计。审计结果表明，2018 年 3 个部门能够按有关规定编制、调整和执行预算，预算执行总体较好，规范化程度进一步提升。审计发现的主要问题：一是部分专项资金当年使用率低。2018 年市体育局、原市安监局 2 个部门的 14 个项目，预算安排 3310.65 万元，实际支出 587.51 万元，预算执行率 17.75%。二是结余资金长期未清理。截至 2018 年底，市人力社保局、市体育局 2 个部门的就业专项资金、人才专项经费等 3 项历年结余长期挂账未清理，涉及资金 1623.56 万元。三是部分业务未按合同约定付款。原市安监局 3 个项目在未满足合同约定的情况下先支付了余款，涉及资金 50.67 万元。市体育局 7 个课题在尚未完成的情况下全额支付了课题经费，涉及资金 53.7 万元。

二、政策措施贯彻落实跟踪审计情况

重点审计了促进民营经济高质量发展财政扶持政策落实情况、社会救助政策落实情况。

（一）宁波市促进民营经济高质量发展财政扶持政策落实情况。我市出台的促进民营经济高质量发展实施意见，共 6 个方面 25 条政策。据统计，2018 年为全市的民营企业减免税负约 270 亿元。审计结果表明，我市积极加大降本减负力

度，提高营商环境质量，支持民营企业做大做强做优，推动民营经济高质量发展。审计发现的主要问题：

1. 亩产效益评价结果未在城镇土地使用税减免政策中得到落实。2018年，我市亩产效益综合评价结果为A类、B类的企业共有4856家，均未能享受到城镇土地使用税减免100%和80%的优惠政策。

2. 部分行业协会会费未按标准降低。宁波市玩具和婴童用品行业协会等14家行业协会的副会长以上会员单位的会费收取均在1万元以上，未按照现有标准减低50%的原则降低会费收取标准。

3. 涉企保证金清退不及时。余姚市有3年以上的应付工资保证金2430万元未清退，涉及46家无欠薪建筑企业。余姚市公共资源交易管理办公室等3家单位以前年度收取的保证金2168.40万元，超出履约期未退还。

（二）社会救助政策落实情况。2015年至2017年，我市财政支出社会救助38.42亿元，社会力量参与社会救助支出15.39亿元，救助136万人次。审计结果表明，我市建立了政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会力量参与的社会救助工作协调机制，资金投入逐年增长，政策落实工作规范有效。审计发现的主要问题：

1. 精准救助不到位。一是应救助未救助。320名在册残疾人未按规定享受残疾人两项补贴。二是救助不应救助的。6

个区县（市）40人申报条件不符合或失效后，仍然申领保障资金，2个区县（市）102人重复申领保障资金，共涉及资金45.47万元。

2. 动态跟踪不及时。198个已死亡人员违规享受低保金及残疾人两项补贴等，涉及资金42.58万元。88户家庭在收入、财产发生明显变化后未及时退出救助保障。2个补贴工作应用平台中有737人身份证号码不一致，省业务平台有281人身份证号码错误、558人残疾类型或残疾等级信息不一致。

3. 资金管理不规范。2015年至2017年余姚市医疗救助“一站式”结算452.61万元，仅占直接医疗救助总额的11.06%，时效和准确性有待提高。市本级对个别医保正常、有配偶和子女的人员先行使用应急救助资金，涉及资金47.28万元。个别养老机构的部分特困人员的供养补助资金被个人占用，用于购买余额宝或者理财产品，涉及资金7.72万元。

4. 政策措施不完善。一是部分社会救助政策缺乏约束性条款。我市实际执行的公益性岗位开发管理政策未对岗位补贴年限做出限定，特困人员救助政策对特困人员家庭财产限额认定标准不明确。二是道路交通事故社会救助政策不完善。截至2017年底，市本级及余姚市道路交通事故社会救助基金结余12308.97万元，由于救助门槛偏高、救助功能偏窄、救助手续偏繁、救助环节偏多等原因，市本级自2011年基金设立起仅垫付了122.7万元，基金使用效率低下。

三、民生和其他专项资金审计情况

重点对保障性安居工程资金、东西部扶贫协作、市中心城区公共厕所管理等情况进行了专项审计调查。

(一) 保障性安居工程资金审计情况。2018年, 我市完成棚改面积164.8万平方米、投资158.2亿元, 建成并交付保障性安居工程8375套, 新增分配使用政府投资公共租赁住房1540套, 新增发放低收入家庭租赁补贴1077户。审计结果表明, 我市保障性安居工程建设, 在改善困难群众居住条件、推进新型城镇化建设等方面发挥了重要作用。审计发现的主要问题:

1. 财政性资金大量闲置。北仑区违规将安居工程资金3亿元转存于非贷款银行的金融机构, 长达1年以上。镇海区2015年至2018年连续4年每年结存约2.3亿元财政性资金未使用。大榭开发区的市转移支付资金4128万元虽已分配到具体项目, 但未使用长达3年以上。

2. 安置房、公租房空置现象仍存在。由于供需不匹配、规划不合理等原因, 北仑区991套安置房空置1年以上, 空置率为7.8%, 其中564套空置3年以上; 镇海区空置率为15.02%, 163套公租房空置1年以上; 大榭开发区空置率为34.8%, 400套经济适用房、71套公租房空置1年以上。

3. 个别地区棚改拆迁年度目标未完成。由于国有建设用地选址难、配套难、拆迁难等因素, 宁波国际海洋生态科技城

2018 年完成城中村改造 1.55 万平方米，完成下达任务数的 38.74%；城市棚户区完成 11 户，完成下达任务数的 11%。

4. 保障房全过程管理不到位。镇海区 23 户不符合条件的住户，获得公共租赁住房分配，35 户家庭违规领取公共租赁住房补贴 11.39 万元。北仑区 56 户家庭在收入、住房等条件发生改善后，未按规定及时退出。部分保障性住房存在租金收缴困难情况。

（二）东西部扶贫协作审计情况。我市各级党委政府高度重视东西部扶贫工作，认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府有关东西部扶贫协作和对口支援工作部署，与贵州省黔西南州和吉林省延边州通力合作，扎实推进扶贫协作和对口支援工作。

2017 年至 2018 年，我市各级财政向黔西南州和延边州支付扶贫资金共计 54655 万元。其中：2017 年支付黔西南州 52 个扶贫项目资金 4655 万元，支付延边州 26 个扶贫项目资金 5000 万元；2018 年支付黔西南州 97 个扶贫项目资金 25000 万元，支付延边州 79 个扶贫项目资金 20000 万元。审计发现个别项目的帮扶资金下拨不够及时等问题，相关单位已整改。

（三）市中心城区公共厕所管理情况专项审计调查情况。截至 2018 年 7 月底，我市中心城区共有 1522 座公厕列入“公厕提质行动”监管考核范围，市六区共安排建设管理资金

5300.16 万元。审计结果表明，我市有序推进“公厕提质行动”，提升公厕整体数量和质量，改善老百姓“如厕难”问题。审计发现的主要问题：一是江北区、鄞州区、镇海区等 3 区公厕配置布点不够均衡，北仑区、奉化区等 2 区 11 座新建改建公厕男女厕位比不达标。二是 4 座公厕因地块改造拆除，未严格执行“先建后拆、拆一补一”的原则。三是公厕养护管理不规范，14 座四星级以上公厕未按要求免费提供厕纸，18 座公厕夜间标识存在不同程度的损坏，10 座公厕未安装有效的应叫器，菜场公厕“脏乱差”现象突出。

四、政府投资项目审计情况

围绕“六争攻坚”行动纵深推进的工作要求，加大公共投资项目审计监督力度，组织开展了 14 个重大项目的年度跟踪审计、3 个项目的竣工决（结）算审计，以及对口援疆建设资金和项目预算执行审计。审计结果表明，我市政府投资项目管理水平逐步提高，有效推进重大项目实施。审计发现的主要问题：

（一）决（结）算审核不严谨。报告期共核减投资 4.11 亿元（含建安及设备投资核减 3.13 亿元），其中轨道交通 2018 年度在建项目结算送审金额 63.9 亿元，因多计工程量、定额套用等原因核减建安投资 1.54 亿元。

（二）项目管理不够精细。以 PPP 方式实施的“三路一桥”项目，不注重管理细节，个别内容与协议不符，容易引起后

续争议。如中兴大桥及接线项目，工程进度款未按合同约定每月计量，影响建设期资金回报及运营期交通流量补贴计算。北环东路快速化改造工程的征迁费用结算方式与PPP项目协议及专题会议纪要不符。

（三）投资成本控制缺乏有效手段。轨道1号线的望春桥站因红线外带拆增加拆迁成本约6554万元。环城南路东段（河清路-东外环路）快速化改造工程的建设资金被红线外项目挤占，涉及资金4333万元。个别项目存在设计变更频繁，变更签证单不合理等现象。

（四）项目招标工作不规范。三门湾大桥及接线项目甲控材料水泥招标数量存在重大偏差，较原合同增加投资4796万元，超出率57.12%。东外环路快速化改造工程中咨询服务等4个项目未按规定进行公开招标，采用内部竞争性谈判方式进行发包，涉及金额382.06万元。

（五）合同履约执行不严。一是主要技术人员不到位。三官堂大桥及接线工程II标段项目经理作为注册建造师，同时担任两个建设工程的项目负责人；部分标段施工现场管理人员与投标文件承诺不符；部分标段监理单位现场管理人员注册证书注明的企业名称与实际参建单位名称不一致。二是施工管理不规范。钱湖宾馆项目由于设计方案调整等原因，个别施工内容存在返工现象，增加投资约231.6万元；宁波市

桃源水厂及出厂管线工程部分桩基的隐蔽资料记录内容与图纸不符。

五、市本级审计移送的问题线索情况

2018年7月至2019年6月，在各项审计中发现并移送重大问题线索15起，因审计移送被纪检监察等部门依法处理16人，罚款及追缴各类非法所得共计311.7万元。具体表现为以下几个方面：

（一）公职人员利用职权影响力，通过向管理服务对象无息借款、高息放贷或长期挪用集体资金等方式谋取私利。此类问题线索有3件，涉及公职人员8人，6人向管理服务对象累计借款2735万元，其中2405万元借款未支付利息，所借款项主要用于炒股、转贷、购房等；1人向管理服务对象放贷380万元，获取利息225万元；1人挪用村集体资金55万元达42个月。

（二）利用虚假失业证明，违规领取失业保险金。此类问题线索有2件，主要表现为部分人员在担任企业法定代表人或工商业主期间，仍办理失业登记并领取失业保险金；或在正常就业情况下，企业为其出具虚假劳动合同到期证明及失业人员登记证明等材料，协助其违规冒领失业保险金。

（三）个别企业通过虚列支出偷漏税款。此类问题线索有1件，涉及3家企业，主要表现为个别企业通过在工资清单

中列支多于实际发放数的工资支出，或通过非法冒用他人身份信息，虚列工资支出等形式偷漏企业所得税。

（四）工程领域管理不规范现象依然突出。此类问题线索有4件。主要表现为部分工程和服务类项目应公开招标未公开招标、部分工程中标后转包给个人施工、部分建设项目技术管理人员变更频繁；部分项目拆迁资金存在大额现金支出、残值收入管理混乱、大额拆迁资金转入个人账户、随意扩大安置范围或补偿依据不足等。

六、加强财政管理的意见

根据审计发现的问题，在抓好整改落实的基础上，全面贯彻落实新发展理念，完善各领域政策措施和制度规则，切实加强财政管理和监督，防范财政金融风险，保障我市经济社会健康发展。

（一）围绕推进“六争攻坚”行动，持续强化重点领域保障。贯彻落实市委、市政府的部署，发挥财政职能作用，强化“六争攻坚、三年攀高”行动的要素保障。聚焦打好三大攻坚战，加大对重大项目建设、重要试点示范、重点区块开发、重要改革创新、重点民生改善等领域的支持力度。以推进供给侧结构性改革为主线，着力推进减税降费相关政策措施落实，切实减轻企业负担。大力实施创新驱动发展战略，加快建设“246”万千亿级产业集群，努力推动我市走在高质量发展前列。

（二）加快推进预算管理改革，强化财政资金统筹力度。改进预算分配方式，细化预算编制，提高预算执行率。完善市对区县（市）转移支付制度，加快推进项目库建设，提高资金分配的精准度和有效性。进一步压减不必要的开支，梳理整合各类财政专项资金，盘活各类沉淀资金资产，集中财力办大事。

（三）全面实施预算绩效管理，切实强化绩效意识。坚持花钱必问效、无效必问责，健全绩效管理制度体系，改进绩效评价方法。加强绩效目标管理，将绩效目标设置作为预算安排的前置条件，绩效目标与预算同步批复下达。建立绩效评价结果反馈和整改制度，将绩效评价结果与预算安排相挂钩，逐步推动重大政策和项目绩效评价结果向社会公开。

（四）落实好市人大审议意见，强化全过程监督力度。紧密结合市人大常委会的监督要求，强化政府预算全过程、全方位监督。加大推进审计结果的公开力度，建立健全审计成果运用的长效机制。持续推动相关部门和单位开展整改、加强管理、完善制度，加强对审计发现问题整改的专项联合督查，更好地“治已病、防未病”。