

关于大连市 2018 年度市本级预算执行和其他财政收支审计结果的公告

根据《中华人民共和国审计法》的规定，大连市审计局对 2018 年度市本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。现将审计结果公告如下：

2018 年度市本级预算执行审计坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，紧紧围绕市委、市政府中心工作，积极拓展审计监督广度和深度，加大了对重大政策措施贯彻落实、重点民生专项资金和预算绩效管理等情况的审计力度。审计结果表明，2018 年度预算执行情况总体较好，主要体现在四个方面：

一是财政改革不断深化，体制机制持续完善。出台市与区市县（先导区）财政事权和支出责任划分改革实施意见，制定基本公共服务领域改革方案；严格执行财政存量资金定期清理机制，优化预算执行考核体系，加快财政支出进度；健全预算绩效管理制度体系，完善第三方机构重点评价，全面实施部门预算与绩效目标同步编制和批复。

二是积极落实减税降费政策，切实降低实体经济企业成本。严格实施增值税改革政策，降低增值税税率，全年减税 57.30 亿元；扩大小微企业所得税减半征收优惠政策范围，年应纳税所得额上限由 50 万元提高至 100 万元；继续清理

规范涉企收费，将排污费改为环境保护税征收，停征首次申领居民身份证工本费，降低残疾人就业保障金征收标准上限，全年降费 1.50 亿元。

三是全力补齐民生领域短板，让人民群众共享振兴成果。严格落实厉行节约有关要求，年初按照 10% 的比例压缩各部门公用经费支出预算；科学合理安排民生工程和项目，2018 年全市用于民生方面的支出 698.80 亿元，占财政总支出的比重达 70%；统筹各类财政资源，支持重点项目建设和重大政策落实，主要推进了城市道路维修、黑臭水体治理、农村通屯油路等项目建设。

四是强化审计整改落实工作，进一步规范了财政预算管理。市委、市政府高度重视审计整改工作，通过“问题清单销号机制”和“整改通报机制”，督促相关地区、部门和单位加大了审计问题整改落实力度，预算管理工作得到规范，相关制度进一步完善和健全。上年度审计报告反映的问题已整改 425 项，占比 72.03%，上缴入库 5.87 亿元，完善相关制度 160 余项。

但审计也发现在预算执行过程中，存在预算编制不细化、预算执行不严格、专项资金绩效不佳、重大政策落实不到位等问题。

一、市级预算执行及决算草案审计

审计了市财政局具体组织市级预算执行和决算草案编制情况，重点对预算的编制与执行、预算绩效管理、财政存量资金管理、转移支付等进行了审计。发现的主要问题：

1. 预算编制的完整性和细化程度有待进一步提高。一般公共预算、政府性基金预算部分科目年初未列预算，年终决算列支 50.16 亿元；中央、省提前下达转移支付资金合计 3.94 亿元，未编入本级年初预算；市级转移支付资金 46.68 亿元未纳入年初预算，占比 33.64%。受基建代编预算规模较大等因素影响，一般公共预算中部分支出未细化到具体部门和单位。

2. 预算执行效率还需提高。2018 年末，应付国库集中支付结余资金滚存规模 39.86 亿元，较 2017 年年末增长 7.26%；部门项目支出中有 6.8 亿元指标执行效果不佳，年末形成资金结转 3.17 亿元。

3. 预算绩效管理的范围需逐步扩大。2018 年有 120.86 亿元的项目资金未纳入了预算绩效管理，占当年项目资金总额的 42.65%；市级专项转移支付资金中有 37.63 亿元未纳入预算绩效管理。

4. 部分项目资金绩效状况不佳。部分专项因补助政策出台较晚、绩效目标设置不科学、项目推进力度不够，导致新能源汽车基础设施中央补助、供应链体系建设工作专项资金长

期沉淀未拨付使用，上述 2 个专项支出金额占指标总额比例分别为 11.55%和 8.77%，绩效目标未能实现。

5. 部门绩效自评和第三方评价质量不高。一是部分单位上报的绩效自评报告无法明确表述绩效目标完成情况。二是部分自评结果不准确。三是第三方评价质量不高，仍存在专家评价综合意见指导性不强，评价结果难以全面反映项目绩效实现情况等问题。

6. 财政资金统筹管理不到位。一般预算和基金预算有 6.97 亿元资金未能及时统筹使用，其中 3.94 亿元已结转超两年未及时进行清理；教育类支出结转结余规模较大，年末教育专户滚存结转结余 2.09 亿元，其中 2018 年当年形成结转结余 1.52 亿元，占年初预算的 36.33%。此外，抽查发现有 13 家单位预算结余和基本户结余资金 7301.12 万元未及时上缴财政。

7. 转移支付管理机制仍未健全。一是市级专项转移支付资金中有 10.78 亿元未开展定期评估。二是部分基建类市级转移支付资金未制定具体资金管理办法，涉及金额 27.68 亿元。

此外，还存在部分非税收入征缴不到位，部分上级专项转移支付资金未在 30 天内分解下达等问题。

二、部门预算执行情况审计

在今年的部门预算执行审计中，首次采集了全市所有一级预算单位 2018 年度财务数据，与财政预算管理数据和部门

预决算数据进行分析比对，实现了在数据分析层面对一级预算单位的全覆盖。同时，重点对 18 个一级预算单位进行了现场审计。审计发现的主要问题：一是部门预算编报科学化程度不够。185 家预算单位年初政府采购预算金额 9.89 亿元，实际中标金额 27.49 亿元，为年初预算 2.78 倍；有 15 个部门的设备采购、维修改造等项目支出未纳入年初部门预算，金额合计 6,322.60 万元。二是有 50 家单位 2018 年预算指标结转规模超过 1000 万元，与 2017 年相比呈增加趋势；且指标执行效率较低，为 39.63%。三是抽查 16 家预算单位，发现有 5 家存在资产账实不符、差旅费未使用公务卡结算、2 个专户未在部门决算报告中披露等管理不规范问题。

三、先导区预算执行及财政管理审计

对高新技术园区、长兴岛经济区和花园口经济区 3 个先导区审计中发现的主要问题：预算编制不科学、国库集中支付率低、往来款未及时清理等不规范问题依然存在；3 个先导区两年以上存量及专项结转结余资金合计 9442.39 万元，未及时收回统筹使用；部分项目未按期完工，财政资金未发挥应有效益；个别先导区还存在收购的楼宇闲置、部分债务资金闲置未使用等问题。

四、民生及重点专项资金审计

（一）城市学前教育专项资金管理和使用情况专项审计调查。审计发现的问题主要体现在两个方面：一是学前教育公

共资源有效供给不足。截至 2018 年末，公办园 535 所，占比 39.75%。与此同时，小区配套园建设落实不到位，存在未建、缩建、未及时移交、挪作他用等问题，涉及 86 个小区。二是 655 所民办普惠性幼儿园中，有 480 所未实施降价措施。三是幼儿园专任教师、保育员配备不到标，不达标率分别为 33.58%和 47.1%。四是部分地区存在学前教育补贴政策落实不到位问题，涉及 4 个区、补助资金 4428.59 万元。

（二）2018 年低保资金管理和使用情况审计。审计主要揭示了政策执行方面和资金管理方面的问题。在政策执行方面：一是未在规定时间内（2018 年年底前）出台推行政府购买服务加强基层社会救助经办服务能力支持政策。二是部分地区“一门受理、协同办理”执行效果不好。三是个别地区未能严格执行分类施保政策，部分人员未能享受到低保金上浮待遇。在资金管理方面：部分地区未按时发放低保金 926.21 万元；11 名已服刑人员仍领取低保金 6.65 万元；部分不符合低保救助条件的家庭享受了低保待遇，共计 249 户 341 人。

（三）大连市养老机构建设及运营情况审计调查。审计发现的主要问题：一是农村敬老院入住率低、房屋闲置现象严重。目前，农村敬老院核定床位共 9009 张，实际收住 3376 人，平均入住率为 37.47%，其中有 10 家敬老院入住率低于 20%。二是部分符合条件的困难老人未得到应有的保障。三是服务供给方式和服务项目未能满足困难老年人养老服务

需求。四是有 72 家农村敬老院服务用房未取得工程竣工验收等相关手续。此外，审计还发现有 31 家民办养老机构多领运营补贴资金 47.76 万元、全市养老护理员培训工作停滞等问题。

（四）全民健身体育场地设施及体育发展资金管理使用效益情况专项审计调查。审计发现的主要问题：在体育设施建设管理方面，体育场馆布局不均衡，市内各区公共体育场馆人均场地面积分别为中山区 0.07 平方米、西岗区 0.21 平方米、沙河口区 0.09 平方米、甘井子区 0.48 平方米，中山区、沙河口区人均占比较低；在资金管理方面，体育彩票公益金用于群众体育支出未达到不低于 70% 的要求，平均占比 41.08%；学校体育设施向社会开放补贴经费未按预算执行，涉及金额 1056 万元。

（五）人防工程专项资金管理使用情况审计。审计发现的主要问题：一是由于内控机制缺失，监督管理缺位，存在违规审核通过人防工程项目施工图设计文件审查结果，涉及人防工程 43 个、面积 34 万平方米、审查服务费 146.21 万元；二是 2 处人防工程被非法出售，面积 2366.04 平方米，出售收入 942.32 万元；三是截至 2018 年末，青泥洼桥地下商场等 7 项人防工程项目因承租单位以合同纠纷、资金紧张为由，拖欠人防工程工事使用费 1982.67 万元。

（六）其他专项资金管理使用及绩效情况审计。审计发现的主要问题：一是部分项目预算执行率低。技术创新示范企业补助等 4 个专项，预算安排 1360 万元，实际执行率为 22%；消费品工业“三品”战略等 8 个专项，预算安排 6921 万元，其中 3419.10 万元因各种原因无法继续执行被收回财政。二是个别专项资金使用监管不严，涉及资金 71.16 万元。三是 3 个专项资金未有效开展绩效考核评价，涉及资金 1.09 亿元。四是专项资金专家评审工作机制和制度不健全，无专项资金评审专家工作方面的制度和管理办法。

五、重大政策落实审计

（一）减税降费政策落实中存在的主要问题。一是 2 家执收单位继续收取已停征的药品检验费等收费项目 144.13 万元，涉及 56 家企业。二是部分单位应退未退涉企收费 5.74 亿元。主要是 1.34 亿元投标保证金未返还，涉及 289 家民营企业；建设工程劳保费 2.93 亿元未及时返还，涉及缴费企业 1000 家，未及时清算墙改基金 1.38 亿元，涉及 126 个建设项目。

（二）清理拖欠民营企业中小企业账款情况。审计抽查发现，各地区都不同程度存在拖欠账款问题，涉及政府所属的 54 个部门或机构、21 个事业单位、32 个国有企业，共计拖欠 41.75 亿元，其中工程建设类账款拖欠占比 66.35%。拖欠账款时间主要集中在 3 年以内，占 67.96%；拖欠 5 年以上的

账款占比 23.32%。市政府已全面启动清理拖欠民营企业中小企业账款工作，建立多部门联动清欠工作机制，并制定详细清欠计划和时间表，压实清欠责任；同时积极探索长效机制，着力杜绝“边清边欠”“清完又欠”等现象发生。

（三）乡村振兴相关政策执行和资金管理使用中的主要问题。一是部分环境治理类重点建设项目推进缓慢。其中，美丽乡村建设工作中的道路硬化工程，2017 年和 2018 年完成的工程量仅占任务量的 59.53%和 38.87%。二是资金效益未能有效发挥，有 7217.73 万元的涉农专项资金、3370.97 万元的惠农补贴，滞留闲置在县区财政部门。三是已建成的益农信息社由于发布的相关信息量较少，少有农户关注，信息进村效果不佳。此外，还存在部分惠农补贴未通过一卡通发放，部分建设项目存在管理不到位和验收不严格等问题。

六、政府投资计划管理和重大投资项目审计

2018 年全年累计下达投资执行计划 84.80 亿元，共涉及项目 344 个。此次审计在全面分析投资项目计划管理的基础上，重点对金州至普兰店湾城际铁路工程和大连新机场沿岸商务区建设 2 个重大项目进行了审计。审计发现的主要问题：一是 2018 年市级年初预算安排的基本建设资金未能落实到具体项目及单位，而是在年度政府投资计划执行过程中，随实际下达的投资计划分批确定；二是投资计划下达较晚。在 2018 年全年下达的 9 批计划中，12 月份下达 3 批，计划投

资额 26.58 亿元，当年安排资金指标 4.27 亿元，占计划投资额 16.11%；三是项目建设进展缓慢，金普城际铁路、新机场沿岸商务区均未按计划建成；四是财政资金使用绩效不高，存在金普城际铁路因现场管理不到位导致额外增加工程造价 221 万元，以及预付设备款长期滞留供销商，新机场沿岸商务区 12.8 万平方米已收储土地被其他单位占用等问题。

七、审计建议

从今年审计情况来看，部分以前年度发现的同类型问题依然存在，反映出有关部门预算执行不严格，预算管理改革不到位，相关制度不健全等深层次问题。主要表现在：一是预算管理基础性工作需要进一步加强，预算在编制过程中缺乏科学、合理测算，一定程度上仍沿用“基数+增长”的编制模式，导致预算不够细化，特别是专项资金大都采取代编方式，先确定预算规模，执行中再找项目，导致资金结转滞留，没有及早形成支出，影响了使用效益。二是部分主管部门对下属单位监管责任未有效落实，一些重大问题，特别是移送问题主要发生在部门所属的二级单位。三是“重分配、轻管理、重支出、轻绩效”的思维模式尚未根本扭转，一些预算项目没有设置绩效考核指标，或指标设置不科学；一些专项资金没有设定执行时间，缺乏定期评估，“只生不死”现象严重。因此，审计提出了四个方面的建议：一是完善预算管理体制机制，提升财政资源配置效率；二是规范财政资金

收支管理，强化部门主体责任；三是全面实施绩效管理，切实发挥财政资金效益；四是深入贯彻落实重大政策，进一步优化财政支出结构。

对 2018 年度市本级预算执行和其他财政收支审计发现的问题，市审计局已按照审计法等相关法律法规的规定出具审计报告和审计决定，对应上缴的资金予以收缴，对违纪问题依法移送相关部门进一步调查处理。有关部门和单位对审计发现问题高度重视，正采取有效措施进行整改。市审计局将对审计整改情况实施跟踪检查，确保审计整改工作落实到位。