关于北京市2018年预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告

——2019年11月26日在北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

北京市审计局局长 马兰霞

主任、各位副主任、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年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改情况。

　　市委、市政府高度重视审计整改工作。蔡奇书记在市委审计委员会第三次会议上强调，各区、各部门、各单位要认真检视问题，针对审计反映出的问题，主动认领、对号入座，深挖细剖、举一反三。要压实主体责任，狠抓整改落实，问题清单要成为整改任务清单，建立健全长效机制，把审计整改作为巡视内容。陈吉宁市长主持召开市政府常务会，听取审计工作汇报，要求深化审计整改工作，对于反复出现的共性问题要研究制定政策、建立工作机制切实加以解决，坚决避免类似问题再次发生。

　　市委办公厅、市政府办公厅在2016年印发《关于进一步加强审计整改工作的意见》（以下简称《意见》）基础上，2019年5月，又印发了《关于进一步深化审计整改工作的方案》（以下简称《方案》），提出“九深化”要求，即：深化专项整治、深化内部审计、深化台账管理、深化联合督查、深化约谈问责、深化审计创新、深化基础工作、深化整改结果运用和深化体制机制创新。8月，市政府首次组织召开了全市审计整改工作专题会，部署全市审计整改工作。会议强调，各区、各部门、各单位要进一步提高政治站位，把审计整改工作与“不忘初心、牢记使命”主题教育专项整治工作统筹推进，要牢固树立过“紧日子”的思想，改进预算安排的科学性、准确性、规范性，改出会花钱、会干事的能力水平，用改革创新的办法解决问题。进一步压实责任，加大审计结果运用和追责问责力度，对审计整改不力的，市审计局要依法依规进行约谈，造成重大影响及损失的，市纪委市监委将依纪依法追究相关单位和人员责任，并在一定范围内通报。审计整改情况已经作为市政府绩效管理考核的重要内容，市政府督查部门要加强审计整改督查督办。审计整改情况还将作为巡视内容，作为组织部门考核、任免、奖惩领导干部的重要依据，纳入领导班子民主生活会及全面从严治党工作考核的内容。9月，市政府组织审计整改联席会议成员单位和相关行业主管部门，针对审计发现的体制机制性问题、违反财经法规易反复发生问题和共性问题等，研究分析问题成因，提出解决措施或完善制度机制的具体意见，并部署专项整治工作。

　　各区、各部门、各单位认真学习贯彻《意见》《方案》，按照市委市政府统一部署，落实市十五届人大常委会第十四次会议关于“强化审计成果的运用，依法公开审计结果和审计查出问题整改情况，加大对违反相关财经法律法规行为的追责问责力度”的审议意见，扎实推进审计查出问题的整改工作，自觉接受审计跟踪检查。同时，以整改为契机，完善制度，加强管理，举一反三，建立健全长效机制。

　　一、审计整改工作总体推进情况和工作成效

　　（一）市审计局依法履职，积极推进审计整改

　　本次审计，共出具审计报告207份，下达审计决定42份。市审计局积极督促被审计单位落实审计决定和审计建议，共建立审计整改工作台账211份，实行“问题清单”与“整改清单”制度，对2018年市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告揭示的五方面问题，共311个具体整改事项进行动态管理，跟踪检查、对账销号。对照审计发现问题清单，组织未纳入审计范围的教育、科技、文物、城市管理4个行业所属124家基层预算单位，开展内部审计，促进举一反三，进一步推进行业所属基层预算单位审计全覆盖，实现审计部分基层预算单位、规范行业整体的目标。

　　（二）被审计单位认真落实审计整改主体责任

　　各部门、各单位对照整改清单逐项逐条研究整改措施，落实责任主体，层层压实责任。大部分部门和单位成立了由主要负责同志任组长的整改工作领导小组，通过召开党组（党委）会、专题会等研究部署整改工作，制定具体整改措施1481项。如，市扶贫支援办第一时间组织前方指挥部和挂职干部团队召开专门会议，逐条分析原因，制定整改措施，落实责任主体；市住房城乡建设委、市民政局等将审计整改工作纳入重点督办事项，及时跟进。被审计单位在整改问题的同时，深入剖析问题产生的原因，着力破除体制机制性障碍，堵塞管理漏洞，建立健全长效机制。

　　（三）主管部门切实履行行业主管责任

　　各相关主管部门加强指导监督，督促抓好本行业整改工作。如，市发展改革委会同各区、各部门采取多项措施，强化政府投资概算控制，推动政府投资项目决算工作；市财政局认真研究市审计局反馈的2018年市级部门预算执行和决算草案审计结果，在部署2020年预算编制工作时，与市审计局共同开展案例培训，向各预算单位发放《部门预算执行审计问题提示清单》，指导各单位防范屡查屡犯问题发生。同时，会同有关部门共同研究，推进优化和规范本市惠农补贴专项资金的管理使用，整合补贴，强化监督检查；市农业农村局在主管市领导带领下，市、区两级定期召开调度会，专题研究部署低收入农户帮扶工作专项审计整改；市城市管理委加强生活垃圾分类工作研究，统筹各区做好生活垃圾清运工作。市财政局、市教委等按照全市审计整改工作专题会的部署，针对预算编制、资产管理等方面存在的违反财经法规易反复发生问题和共性问题，积极开展专项整治。

　　（四）审计整改联席会议成员单位协作配合，加大追责问责力度

　　本次审计，共发现并移送问题线索23件，其中，个人或企业涉嫌骗取拆迁补助、医保基金、财政补贴等9件问题线索依法移送公安机关，公安机关正在就相关问题进一步收集证据；基层预算单位涉嫌违反中央八项规定精神、涉嫌利益输送等5件问题线索依法移送纪检监察机关，正在审核过程中；基层预算单位国有资产、公务用车管理等9件问题线索移送给主管部门。市审计局对涉及私存私放资金的单位作出了行政处罚决定。针对审计查出的问题，各相关单位严肃追究有关人员责任，对78名责任人予以问责处理。

　　总体来看，2018年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改取得较好成效。截至2019年9月底，311个具体整改事项中，有303个已经得到整改，审计问题整改率97%，其余3%、8个事项的整改工作正在持续推进中，相关部门已逐一制定整改方案，明确了整改时间和具体措施。各相关单位通过上缴国库、归还原资金渠道、统筹盘活、调账等，整改问题金额61.13亿元。同时，注重长效机制建设，目前，已推动制定完善市级制度17项，建立健全部门内部控制和财务管理等制度125项。

　　二、市本级预算执行和决算草案审计查出问题整改情况

　　（一）关于部分预算安排不够科学，个别项目预算编报批复不符合规定的问题

　　一是针对学前教育专项资金分配与实际需求衔接不够的问题，市财政局已收回2019年学前教育专项资金5亿元。市财政局会同市教委已对2019年相关补助政策进行了调整，提高了普惠性幼儿园生均定额补助标准，取消了扩学位补助必须新增教室的限制条件，确保政策落地。市教委建立“北京市学前教育综合管理系统平台”，依托信息化加强基础数据管理，进一步做实预算编制。在2020年预算资金分配中，市财政局将充分考虑各区实际需求、沉淀资金等情况，合理安排预算，降低提前下达比例，确保项目实施进度与资金拨付时序相匹配，同时，加强学前教育专项资金的成本控制和绩效管理，拟于2020年建立预算执行结果与资金分配挂钩机制。

　　二是针对居家养老服务专项资金分配未充分考虑绩效完成情况的问题，市财政局与市民政局拟印发《北京市老年人养老服务补贴津贴管理实施办法》，新增、修订困难老年人养老服务等3项补贴制度，整合现行居家助残补贴、老年人补助医疗等政策，进一步提高资金分配的针对性，降低运用因素法分配的资金规模。同时，建立各区养老服务专项转移支付资金统计监控机制，将预算执行结果和进度作为下一年预算分配的重要因素。

　　三是针对部分项目支出预算未按规定削减额度的问题，市财政局将部门预算执行情况和预算安排挂钩，对于2017年以来连续三年11月底部门预算累计支出进度低于时间进度的部门，原则上同比例核减部门项目预算总规模，对于单个项目年度结余资金超过原项目预算50%的，原则上2020年不再安排预算。

　　（二）关于政府投资年度计划与预算衔接不够，个别项目在计划下达后不具备开工条件的问题

　　一是针对部分政府投资计划未按年初预算批复安排的问题，市发展改革委将健全政府投资计划与基本建设预算衔接机制，会同市财政局编制全市统一的市级政府性投资年度计划。会同各区、各部门做细做实项目前期储备工作，增强项目资金计划安排与工程进度的匹配度，逐步提高第一批投资计划下达比率，压实计划执行和项目推进主体责任，确保重大项目按计划落地。

　　二是针对政府投资计划下达的个别项目不具备开工条件的问题，市发展改革委全面梳理2018年政府投资年初计划安排的项目工程进度、资金支出情况，针对回龙观医院科研教学康复楼工程等3个项目资金闲置问题，督促项目单位加快建设和资金支付进度。目前，1项工程正在办理前期审批，1项工程已实现开工建设，闲置资金预计年底前安排支出，1项工程尚不具备开工条件，按规定收回闲置资金。下一步，市发展改革委将会同各区、各部门重点加强对年初确定的重大项目统筹调度，加大服务协调工作力度，采取在线监测、现场核查等方式，加强对政府投资项目实施情况的监督检查，根据检查结果，及时调配项目建设资金安排，利用滞后项目资金保障其他超前及新增项目的资金需求。

　　（三）关于个别支出政策落实不够到位，个别社会保险补贴政策实施效果不明显的问题

　　一是针对“菜篮子”产品外埠基地建设政策落实不到位的问题，市农业农村局、市财政局已暂停本年度“菜篮子”产品外埠基地建设项目的执行，修改完善政策措施，进一步明确绩效目标。对因审核不严格而违规享受补贴的企业，暂停企业申报资格，收回发放的补贴资金，对经办人员批评教育，加强业务能力培训。

　　二是针对自谋职业（自主创业）社会保险费补贴政策效果不够明显的问题，市人力资源社会保障局、市财政局加大对全市自谋职业（自主创业）社会保险费补贴工作的研究，在编制2020年社会保险基金预算时，通过与市场监督管理部门信息共享，提高补贴人数预估的准确性，同时建立适时调整机制，整合经办工作流程，为申请者提供便利，促进提升补贴政策效果。

　　（四）关于国有资本经营预算支出绩效管理要求未落实，个别预算支出超范围的问题

　　一是针对国有资本经营预算支出绩效评价制度有待完善的问题，市财政局督促各国有资本经营预算单位尽快建立国有资本经营预算支出绩效管理制度，在开展绩效评价时，将统筹选取项目，使评价范围覆盖各国有资本经营预算单位。北京经济技术开发区已组织开展国有资本经营预算支出绩效自评工作。

　　二是针对个别预算支出超出规定范围的问题，中关村管委会完善了国有资本经营预算管理相关规定，加强了对下属企业编制国有资本经营预算的指导。

　　（五）关于非经营性资产分离移交工作管理不到位，部分财政补助经费在企业滞留的问题

　　审计期间，滞留企业的7.22亿元财政补助资金已向市级平台支付完毕。下一步，市国资委将明确专人跟踪督办，督促企业及时向市级平台拨付补助资金，并将资金拨付情况作为市国资委对企业的绩效评价内容。

　　（六）关于医疗保险基金预算执行中一些报销事项管理不够严格的问题

　　市医疗保障局加强医保信息系统建设，定点零售药店须核对电子信息与外配处方一致后方可配药，对处方开具时间与调剂时间超过3日的情况进行自动拦截，不予结算。

　　三、市级部门预算执行和决算草案审计查出问题整改情况

　　（一）关于预决算编制不规范的问题。其中，对预算基础数据不真实，多申领财政资金的问题，9个单位通过上缴市财政多申领的资金、申请核减下年度预算等方式完成整改；对项目在申报时未明确列示政策依据和申报内容不够细化的问题，51个单位加强了项目库建设和项目申报审核，对于无政策依据或政策依据不充分的项目不予纳入申报范围；对通过编制项目预算方式弥补基本支出不足的问题，2个单位已调整核算方式，并严格控制基本支出；对资产账实不符、少计收入等问题，20个单位调整了相关账目1.92亿元；对私存私放资金的问题，2个单位已将28.3万元私存私放资金纳入账内核算。市财政局在编制2020年部门预算时，将在全面审核部门申报预算的基础上，抽查部门填报的基础数据，对抽查发现问题的，适度核减下年度预算总体规模。

　　（二）关于少数单位预算执行和支出控制不严格的问题。其中，对项目审核不严格的问题，相关单位重新核定了补助企业资格，全面排查补助资金使用中存在的安全隐患，约谈项目实施单位负责人并送达了调查函；对虚列支出、虚假验收等问题，2个单位已收回转移至项目单位资金67.5万元，并针对管理漏洞，修订了项目管理内控制度；对超控制比例支出差旅费的问题，7个单位加强了统筹，严格控制差旅费支出规模；对项目现金超控制标准支出的问题，5个单位对部分事项采用银行划款的方式替代现金支出，严格控制现金支出总额。

　　（三）关于部分单位绩效目标管理还不到位的问题。其中，对未按规定公开绩效目标或公开数未达到规定比例的问题，27个单位补充编制部分项目绩效目标，并开展了项目支出绩效目标填报和公开等操作培训；对项目未按计划完成或未实现绩效目标的问题，相关单位深入分析问题成因，完善制度、加强前期研究、做细做实项目预算、优化内部流程，截至2019年9月底，7个具备条件的项目已经完成任务目标。市财政局也将对预算单位绩效目标实现程度和预算执行进行“双监控”，将绩效评价结果与预算安排挂钩。

　　（四）关于部分财政性资金沉淀闲置的问题。市财政局会同有关主管部门研究建立更加有效合理的经费投入模式和监督机制，制定资金处置方案。12个单位已将结余资金上缴市财政或安排支出，7个单位制定了结余资金使用计划，将逐步消化。同时，市财政局印发了《北京市财政局关于进一步加快支出进度和盘活存量资金的通知》（京财预〔2019〕275号），通过建立支出进度预测和分析机制、完善考核和通报机制、增加收回部门结余资金工作的频次等进一步盘活存量资金。

　　（五）关于部分资产低效无效的问题。6个单位对已不具备使用条件的资产进行了报废处理，压缩了购置设备计划，提高已有资产的使用效率。市财政局也将从严控制资产购置更新，强化政府资产内部调剂调拨，推进大型设备共用共享，盘活长期低效运转、闲置以及超标准配置的行政事业单位资产。

　　（六）关于“三公”经费和会议费、培训费管理不规范的问题。12个单位加强了因公出国（境）经费预算管理，规范公务接待审批流程，细化会议、培训计划，严格执行会议费、培训费管理要求；对公务用车管理混乱的问题，2个单位及时注销了报废车辆或多余的ETC卡，对2名责任人进行了调岗或辞退处理，相关单位已清退了违规发放的车管补贴和交通补贴3.97万元。

　　四、重大政策措施贯彻落实跟踪审计查出问题整改情况

　　（一）关于违法建筑拆除难度大，腾退空间未得到有效利用的问题

　　一是针对违法建筑拆除难度大的问题，大兴区制定村庄流动人口服务管理工作标准等，开展经营秩序整治，拆除违建和外接私搭乱建。下一步，将对列入市级城乡结合部整治的重点村分批次启动专项治理，持续加强拆违控违。

　　二是针对腾退空间未得到有效利用的问题，对腾退的地下空间，东城区和西城区结合街区工作和居民需求，有针对性地提出分类分步再利用意见，推进建立联席会议机制解决地下空间再利用的难点问题。目前，2个区腾退的区域性专业市场，有的已再利用，有的已启动装修改造工作。

　　（二）关于重大项目进度滞后的问题

　　一是针对2个工程建设项目未实现开工建设计划目标的问题，相关区、部门积极推动有关手续办理，已明确项目实施主体和资金来源，项目正在加快推进。

　　二是针对4项工程征地拆迁进度滞后，影响工程施工进度的问题，相关区、部门积极协调解决，全力推进征地拆迁工作，已完成了项目红线用地、施工临时用地、电力迁改用地等拆迁任务，保障了项目按期投运。

　　（三）关于个别贷款发放管理不规范的问题

　　相关银行已对投向不符合规定的贷款作出调整或要求偿还；对贷款延迟支付的问题，已对责任人员进行了通报批评、扣发了责任人绩效奖金，同时，优化信息系统功能，强化内部控制，严格实贷实付和受托支付。

　　（四）关于个别新增债券资金使用效益不高的问题

　　相关区已按规定将2017年新增债券结存资金调整用于其他项目支出。

　　（五）关于清理拖欠民营企业、中小企业账款工作还需加快推进的问题

　　相关区已制定清欠工作方案，补充完善了清欠台账数据。未按要求时限完成清欠工作的6个单位已完成所有款项的清偿工作。

　　（六）关于个别区普惠性民办幼儿园呈萎缩趋势的问题

　　市教委进一步加大对普惠性幼儿园的财政扶持力度，同时明确普惠性幼儿园的认定，加强过程管理与事后审计，确保普惠政策落地。海淀区民办园转普惠性幼儿园已增至16所。

　　五、重点领域专项绩效审计查出问题整改情况

　　（一）关于居民源头垃圾分类推广成本高，厨余垃圾末端资源化处理不到位的问题

　　一是针对居民源头垃圾分类推广成本高的问题，市城市管理委将会同市财政局专题分析基层垃圾分类购买服务现状，研究建立源头垃圾分类成本管控机制。市城市管理委已启动《北京市生活垃圾管理条例》的修订工作，制定了《北京市生活垃圾分类工作行动方案》，推动建立垃圾分类约束机制和引导机制，正在编制新版《北京市生活垃圾分类指导手册》，积极开展垃圾分类指导和宣传工作。

　　二是针对厨余垃圾末端资源化处理不到位的问题，市城市管理委调整本市部分生活垃圾物流，要求朝阳区、顺义区的厨余垃圾进入昌平区阿苏卫垃圾综合处理厂进行生化处理，不再填埋或焚烧。顺义区厨余垃圾处理设施建设已纳入循环产业园建设规划。

　　（二）关于部分扶贫协作和支援合作项目推进缓慢，项目资金拨付不及时的问题

　　一是针对“交支票”项目推进缓慢问题，北京援藏指挥部、北京援疆指挥部及受援地政府积极推动项目实施，65个未完工的项目，目前已全部完工。

　　二是针对受援地相关部门未及时拨付对口援建、对口帮扶“交支票”项目资金的问题，目前，受援地相关部门已将1.9亿元项目资金全部拨付至项目单位。

　　三是针对对口援建项目的变更、调整，未报市扶贫支援办审批的问题，目前，18个对口援建项目均已完成调整审批手续。

　　（三）关于少数低收入帮扶项目帮扶方式不合理，部分财政资金使用效率不高的问题

　　一是针对部分项目帮扶采取“直接输血”的方式，不具持续性的问题，各区已对产业帮扶项目进行全面核查，对违反市级产业政策规定的“直接输血”式项目予以叫停，收回帮扶资金。

　　二是针对2.23亿元帮扶资金未安排具体项目的问题，市农业农村局指导各区进一步完善项目库建设，简化项目审核程序，缩短审批周期，加快资金落实进度。目前，未安排项目的产业帮扶资金已收回财政1.01亿元，落实具体项目0.75亿元，剩余0.47亿元正在督促落实帮扶项目。

　　三是针对产业帮扶项目实施进度慢的问题，市农业农村局指导各区加快资金使用拨付进度，减少资金在各级财政的滞留，目前，资金拨付率已达78%。

　　四是针对低收入农户识别不精准的问题，延庆区已将享受帮扶政策的76名非低收入农户全部清退。各区对照低收入农户认定标准逐一核查后，已退出5804户。同时，进一步明确了相关事项认定标准。

　　（四）关于惠农补贴资金发放管理不规范，部分补贴资金闲置的问题

　　一是针对惠农补贴资金发放渠道各异，发放环节多的问题，市财政局牵头组织相关部门协同研究惠农补贴资金的安排、发放和监管等机制，将逐步搭建统一的财政补贴发放系统和资金监管平台，建立风险提示和责任追究机制，着力实现“一平台联通、一张网办理、一条龙办结”的管理目标。

　　二是针对部分补贴资金闲置的问题，市财政局加大督促力度，要求相关区财政及时收回达到使用年限的闲置资金，截至2019年9月底，已收回资金2744.5万元；市财政局和市农业农村局正在研究制定将“耕地地力保护补贴”和“菜田补贴”二合一的补贴政策，将补贴范围由原粮田扩展至粮菜田，明确补贴范围、补贴标准、补贴方式，加大闲置资金消化力度。

　　（五）关于保障性住房分配和使用管理不到位的问题

　　已不符合住房保障待遇条件，未按规定及时退出的49户、43套房屋中，已有42套通过清退、变更申请人等方式完成整改，退回补贴5.03万元，其余正在进一步核实资格或通过司法途径解决；长期闲置的50套公共租赁住房，已转为人才公租房，并初步对接符合人才引用要求的社会单位，正在研究确定最终用房单位；被违规改变用途使用的5套公租房已腾退；通过隐瞒住房、提供虚假证明骗取拆迁补偿资金的80户被拆迁人，已移送公安机关依法处理，追回被骗取的补偿款457.59万元。

　　（六）关于政府投资项目概算控制不够严格的问题

　　市发展改革委与市财政局联合印发了《关于加强市级政府性投资建设项目成本管控的若干规定（试行）》（京发改〔2019〕990号），明确概算控制标准、责任主体、调整程序以及违规行为责任追究等内容；进一步完善政府投资项目概算控制机制，启动了功能建设标准清单和投资造价指导清单编制工作；完善中介机构管理制度，规范审核论证标准，严格对中介机构的考核评价，提高概算评估审核质量；建立重大项目评估督导机制，及时制止和纠正违规超概算行为。

　　（七）关于政府投资项目决算管理尚需加强的问题

　　市发展改革委开展未决算项目专项清理，梳理未决算原因，分类加快推进，对已完成规划验收及竣工备案仅缺少个别手续的项目，采取容缺方式审批。2019年，已完成36个申报项目的决算手续。下一步，市发展改革委将健全决算审批与行业验收衔接机制，会同行业主管部门梳理行业验收条件，简化决算申报材料，调整决算报告编制时限；完善决算协同管理机制，会同相关部门协调推进解决制约项目决算的难点问题，加大对长期不申报决算项目的处理力度。

　　六、国有企业审计查出问题整改情况

　　（一）关于董事会等职责履行不到位的问题

　　相关企业通过派出股东代表、董事等措施强化对改制参股企业管理，严格执行董事会决议，修订完善了专业委员会议事规则，补齐了专业委员会成员。

　　（二）关于企业经营成果不实，薪酬管理不规范的问题

　　相关企业已调账处理33.03亿元，已将66家子企业纳入企业负责人经营业绩考核范围。

　　（三）关于房产管理不到位的问题

　　相关企业完善房产基础管理，采取资产月报、全面盘点等方法加强台账管理。已将账外房产登记入账。对被无偿使用、转租或低价出租的房屋，相关企业通过完善制度、腾退房屋、重新签订租赁合同等方式规范管理。对长期欠租的承租方，启动了诉讼程序。

　　下一步，我们将继续全面贯彻落实中央和市委审计委员会要求，持续深化审计整改工作，针对持续推进的审计整改事项，将继续加大跟踪检查力度，积极开展审计整改工作“回头看”，对审计整改不力的，约谈被审计单位负责人，确保被审计单位落实整改到位。同时，进一步强化长效机制建设，促进加快预算管理、投资管理、绩效管理方面的体制、机制创新，堵塞管理漏洞，防止问题再次发生，切实做到“治已病、防未病”，发挥审计的“经济体检”作用。按照市人大常委会审议意见要求，后续整改推进结果将按规定向市人大常委会报告。

　　以上报告，提请市人大常委会审议。