关于大连市2019年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2020年9月3日在市第十六届人大常务会第二十三次会议上

大连市审计局局长 张威

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据审计署、省审计厅以及市委市政府工作部署和审计法律法规，市审计局对2019年度市本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计中，市审计局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和十九届二中、三中、四中全会精神，紧扣国家、省、市各项决策部署，加大了对重大政策措施贯彻落实、财政资金提质增效、部门预算执行、重点民生资金、政府投资项目分配与管理等方面的审计力度，为做好“六稳”工作、落实“六保”任务，推进全市经济社会发展，切实履行了审计监督职能，较好发挥了“经济体检”作用。审计结果表明，面对国内外风险挑战明显上升、经济下行压力持续加大的严峻形势，各地区、各部门认真贯彻市委市政府“政府必须真正过紧日子”的要求，严格财政收支管理，着力提高财政资金使用绩效，2019年度预算执行情况总体较好。

­ --集中统筹各类财政资金，提升财政服务保障能力。一是通过清理盘活存量资金、优化整合当年预算、争取上级补助等措施，统筹财力以弥补减税政策形成的财力缺口。二是清理归并专项资金用途，提高财政资金配置效率。2019年将市本级97项产业类扶持资金清理归并为71项，进一步改进和提升了财政政策对产业发展的扶持作用。

--硬化预算约束，不断提高预算管理水平。大力压减一般性支出，市直部门一般性支出压减幅度达到15%，把有限的财政资金用在最困难、最急需的地方；印发了《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》，基本构建了预算绩效管理体系，持续推进预算执行绩效管理，促进财政资金提质增效。

--加大民生保障力度，切实兜牢“三保”底线。科学合理安排民生工程和项目，着力保障重点民生工程实施，支持打好精准扶贫和污染防治攻坚战，2019年民生方面支出占比达71.60%,努力补齐民生领域短板；建立库款保障应急调度机制，坚持“三保”支出优先，加大了对县区财政资金的调拨力度。

一、市本级预算执行及决算草案编制情况审计

主要审计了市财政局具体组织市级预算执行和决算草案编制、高新区等3个先导区预算执行情况。根据财政决算草案反映，2019年，市本级一般公共预算收入总量895.80亿元，支出总量895.80亿元；政府性基金收入总量283.70亿元，支出总量283.70亿元；国有资本经营收入总量0.89亿元，支出总量0.89亿元；社会保险基金上年结余724.70亿元，本年收入总量591.30亿元，本年支出总量1068.70亿元（含2019年按规定上缴省厅统筹的企业养老保险个人账户历年结余资金478.40亿元），年末滚存结余247.30亿元。审计结果表明，2019年财政部门强化统筹管理，克服可支配财力紧张、资金缺口加大等困难，不断提高预算管理水平、财政资金使用绩效和财政保障能力。

（一）市级预算执行及决算草案编制情况审计。

1.预算编制不够精准。一是有67个单位的135个项目呈现连续结转，其中41个单位的71个项目年初结转结余0.50亿元，2019年预算安排3.73亿元，年末形成结转结余1.44亿元，较年初增加0.94亿元；二是批复给县区的城市维护费64,180万元未及时编入提前下达专项转移支付预算。

2.预算执行效率有待提高。安排使用的存量资金中有39,069万元执行率低，已支付18,073万元，平均执行率46.26%；2019年度城市维护费计划（第三批）金额1332.70万元，于12月20日下达，下达后资金在年度内未支出，形成全额结转。

3.国有资本经营预算管理存在薄弱环节。部门所属的国有企业中有12家未纳入国有资本经营预算管理；有10家已常年不经营待注销的企业未进行清理；有3家国有企业分别是母子公司关系，未按文件规定合并上交国有资本经营收益。

4.预算绩效管理体系需进一步完善。主要表现在：一是部分事项未纳入预算绩效管理范围，涉及政府PPP建设项目8.39亿元、政府债务项目41亿元。二是绩效监控工作开展还不到位，有25个年初未落实到部门单位的项目，未纳入绩效监控范围。三是预算绩效管理与预算管理尚未相互衔接到位，部分项目发生预算调整、改变了资金用途，但涉及的项目绩效目标未同步进行调整。

5.转移支付制度执行还不严格。部分转移支付资金未及时分解下达。如，部分区市2019年6月收到的粮食风险价格补贴资金共29,451.43万元，分别在2020年3月、4月下达；2019年收到的大中型水库移民后期扶持资金、农村综合改革资金等5项省转移支付资金共1198.47万元，截至审计时仍未分解下达。

6.部分非税收入未做到应收尽收。一是个别单位的下属企业未将收入纳入财政预算管理，未按规定实行“收支两条线”，涉及2018至2019年收入合计1613.40万元。二是部分县区收取的渔业资源增殖保护费收入381.57万元未在当年及时缴库，而是于次年缴库。

7.国有资本股权投资核算不完整。2019年市政府向5家国有企业注入资本金49,317万元，未及时计入股权投资账面反映。

（二）先导区预算执行与决算草案编制情况审计。

1.预算编制不完整、不细化问题依然存在，预算执行效率还需提高。代编项目支出共87,695.94万元、一般公共预算和政府性基金预算支出140,354万元未落实细化到具体部门和项目。

2.转移支付资金未及时下达。如，个别地区2019年超过规定时间下达上级转移支付50项，涉及金额11,428.74万元，7个上级专项转移支付项目未下达，涉及金额693.62万元；2个转移支付项目未及时下达，涉及金额3780万元。

3.存量资金19,943.64万元统筹安排不到位。如，个别地区土地收储资金10,000万元自2009年至今闲置未使用，基建专户挂账以前年度收缴的征地补偿费和基础设施配套费7596.22万元未及时列作收入等。

4.财政绩效管理体系还不完善。如，有些地区尚未实现预算与绩效目标同步编制同步批复；部分专项转移支付项目未纳入绩效管理，涉及金额分别为1552万元、16,404.90万元。

5.资产管理基础工作还存在薄弱环节。有些地区部分政府性投资建设项目形成的资产未入账，如，部分回迁住宅未入固定资产账，涉及金额1418万元。个别地区财政核算中心未单独设立基建会计账套，导致基建类资产账面反映不完整、产权登记和资产入账不及时。

二、部门预算执行情况审计

按照审计署和省审计厅关于部门预算执行全覆盖审计工作部署，今年首次实现对政府37个组成部门和10个市委市政府直属事业单位现场审计全覆盖，对全市所有一级预算单位实现数据审计全覆盖。审计结果表明，2019年各单位部门预决算管理进一步规范，预算执行总体较好。审计发现的主要问题：

（一）部门预决算编制不准确、不完整等不规范问题依然存在。审计的47家预算单位中有18家存在预算编报不准确、不完整问题，涉及预算金额150,030.99万元。产生问题的主要原因是预算单位在编报预算时项目前期调研论证不充分，对项目当年进度把握不准确，以及未将政府采购、上级补助收入等资金纳入预算等。

（二）部门预算执行率低问题比较普遍。有33家单位的251个项目存在预算执行率低问题，占比70.20%，涉及金额136,806.38万元，其中有15个单位的108个项目执行率为0，涉及金额40,160.95万元。执行率低的主要原因：一是因机构改革各项工作未理顺，部分单位工作推进不顺畅；二是项目前期准备不充分导致项目停滞或进度缓慢、资金无法下达使用；三是预算编制不准确导致实际支出小于预算数等。

（三）项目预算资金绩效管理未实现全覆盖，部分项目资金使用效益不高。审计发现，由于预算单位绩效管理意识还不强，对全面绩效管理政策理解不到位，有4家单位8个项目未纳入绩效管理范围；因项目实施方案出台滞后、机构改革影响导致资金支付较慢等原因，有6家单位26个项目存在资金使用效益不高问题,涉及项目资金5956.23万元。

（四）预算单位结余结转资金管理不到位。47家单位中有29家单位存在结余结转资金应缴未缴财政问题，涉及应上缴资金合计17,468.66万元，主要是以前年度建设项目形成的结余资金和连续多年结转未使用的资金，对此我局已下达审计决定予以收缴。

（五）部分预算单位在资产管理、财务管理、内控制度执行，以及政务信息系统建设管理等方面还需加强。一是机构改革后有11家预算单位未完成资产划转，涉及资产价值135,696.12万元，8家单位存在资产闲置、以前年度资产未入账等问题；二是9家单位存在往来款长期挂账未清理、银行账户未及时清理问题，6家单位存在公务卡消费结算不规范、财务报销票据不规范问题；三是11家单位存在内控制度不完善问题，涉及三重一大制度、固定资产管理制度、预算编制程序等方面；四是抽查发现，因保密和安全意识不足，有3家单位的19个业务系统未按规定确定安全保护等级。

三、重点民生资金和项目情况审计

（一）基本医疗保险基金、新型农村合作医疗基金审计。

2019年我市城镇职工医保、城镇居民医保和新农合基金当年收入合计157.47亿元，支出合计148.15亿元，年末累计结余117.48亿元。审计结果表明，我市医保相关职能部门采取制定完善医保政策、提高财政补贴标准和资助困难群体参保等多项有效措施，积极推进了全民医保体系建设。审计发现的主要问题：

一是参保管理不完善。截至2019年末，我市有城镇居民医保和新农合重复参保人员29人；有55名城镇居民死亡后未及时取消参保资格，涉及财政补贴资金3.35万元。二是有些区市新农合基金账户未执行优惠利率，审计期间，有的区积极整改，基金开户银行已将利率从活期利率0.30%调整为1.10%，补息金额为108万元。三是个别区市新农合基金区级财政未配套到位资金。四是城镇居民大病保险追溯理赔不及时，涉及468人、100.82万元赔偿金未及时追溯理赔。五是定点医疗机构存在降低入院标准收住入院、多收取床位费、个别医院在门诊报销非新农合基金支付项目等问题。

（二）农村基层医疗卫生服务专项资金管理和使用情况专项审计调查。

审计调查了8个涉农地区，从审计情况来看，虽然我市初步建立了较为完善和覆盖全部农村的医疗卫生保障体系，助推基层医疗卫生机构疾病预防、保健、健康教育等功能有效发挥，但因财力保障困难，出现了软硬件建设不足、基层医疗服务功能弱化、基本药物制度执行不到位等诸多问题。具体表现在：

一是农村基层医疗服务政策执行不彻底，惠民效果未能有效体现。5个地区265个村卫生室尚未实行乡村卫生服务一体化管理和基本药物制度；3个区市实施基本药物制度的村卫生室有34个没有配备基本药物；抽查发现个别区市的村卫生室基本药物配备比例不足20%，远低于基本药物配比不低于80%的规定。二是2018年个别区市未及时将基本药物制度补助资金发放给乡医，涉及金额8.24万元。三是部分公共卫生服务项目未实行政府采购，如，个别区市购买基本公共卫生服务未履行政府采购程序，涉及4家民营医院，金额合计1564.31万元；妇幼保健院采购“两癌”筛查试剂未履行政府采购程序，涉及金额197.99万元。此外，部分地区因财力保障困难，存在未按要求建设乡镇卫生院、标准化村卫生室，基础医疗设备、医务人员配置不全，基本运转难以保障等问题。

（三）集中式饮用水水源地保护情况专项审计调查。

我市共有地级集中式饮用水水源地3个、县级集中式饮用水水源地10个、乡镇及以下集中式饮用水水源地241个，共服务人口560.21万人。此次重点审计了3个区市的集中式饮用水水源地保护规范化建设、违规建筑整治、水质达标等情况。审计发现的主要问题：

一是部分保护区内农业污染源尚未彻底整治，我市饮用水水源地一、二级保护区内共存在农业种植面积37.20万亩，涉及23处水源地，种植农作物施用的化肥、农药是部分水库总氮、总磷指标超标的主要原因。二是部分水源地保护区内存在违规建设的问题，个别水库一、二级保护区内存在7处违章建筑，个别村民违规侵占库区100余亩建设苗圃，2016年水源地一、二级保护区内已关闭的5家矿山企业，截至2019年9月末，尚未进行矿山修复治理，存在污染隐患。此外，审计还发现部分水源地隔离防护措施设置不到位、6处水源地一级保护区未采取隔离防护措施、水源地保护区日常监督管理工作不到位等问题。

（四）乡村事务管护资金使用及效益情况专项审计调查。

审计了6个区市，延伸调查了26个乡镇（街道）、136个村（社区），涉及管护人员6174人、管护补助资金13,777.11万元。审计发现的主要问题：一是未按规定设立管护岗位和聘用管护人员。抽查发现，3个区市165个行政村撤销建制后未能及时撤销管护岗位核减管护人员；6个区市中村两委成员违规兼任管护工作的有428人，一人兼任多类管护工作的有204人。二是管护资金管理使用不到位。4个区市管护补助资金未按时发放，涉及资金436.67万元；32名管护人员的补助资金40.80万元未按规定通过“一卡通”或银行卡发放。

四、重大政策措施落实情况审计

（一）乡村振兴相关政策落实情况审计。

按照省审计厅统一部署，审计了部分地区2018至2019年乡村振兴相关政策落实情况，涉及高标准农田建设、农村人居环境整治等四个方面资金89,964.65万元、项目36个。从审计情况看,乡村振兴战略的实施推动了农业供给侧结构性改革,促进了都市现代农业发展,改善了农村人居环境。审计发现的主要问题：

1.高标准农田建设方面。一是项目选址不合规，选定的高标准农田建设地块中有1130.01亩为非粮食生产地块，占比为11.93%。二是2018年的2个高标准农田建设项目超期未完工，截至2020年2月末，完成投资580万元，占合同额42.82%。

2.农村人居环境整治及生态环境治理方面。一是部分项目推进缓慢。如，2018年农村硬化亮化工程涉及41个行政村，截至2019年末仍有6个村未完工或未决算；2019年18个市级美丽示范村建设项目，截至审计时有9个仍在建设中，2个未开工；2018年的改厕任务4003座中，截至2019年末尚有1545座户厕未建成。二是农村垃圾治理体系运转不畅。由于运行维护经费不足、部门职能调整等原因，建成的11座垃圾中转站全部未运行，购置的222辆垃圾清运车辆中有167台处于闲置状态。

3.公共文化服务体系建设方面。2018至2019年，共收到用于村文化广场建设的专项资金256.40万元，截至审计时，该项目仍未开展。

（二）促进就业政策落实情况审计。

审计调查了2019年3项促就业专项资金，涉及金额46,629.31万元。各项促就业政策的出台和实施，确保了全市就业局势总体平稳，但在就业政策执行、资金使用管理以及使用效果等方面还存在一些不足。审计发现的主要问题：

一是创业担保贷款政策落实不到位。2019年我市仅一个地区发放了创业担保贷款147笔，共计1470万元；其他地区相关工作未有效开展。二是部分就业补助资金项目当年完成率低。2019年就业补助资金13项数量指标中，有7项指标完成率未达100%，共涉及42,449人。如，创业精英实体带动就业社保补贴指标完成率为9.59%；创业场地租金补贴指标完成率为20.87%；高效毕业生灵活就业社保补贴指标完成率为60%。三是部分就业补助资金发放不及时、不合规。截至审计时，部分地区和部门未及时发放就业政策相关资金合计1380.40万元。

（三）中小企业扶持政策落实情况专项审计调查。

审计调查了2017年至2019年我市制造业创新、外经贸企业发展、高新技术企业认定等财政扶持政策23项，涉及扶持资金78,242.44万元，扶持中小企业7252户次。调查结果显示，近年来我市在财政扶持政策、就业政策、营商环境建设方面不断加大工作力度，缓解了中小企业生产经营困难，但部分扶持政策落地、落实、落细仍不到位。一是中小企业服务体系不健全，缺乏统一的综合协调机制，政策多头管理，企业无法全面了解。二是部分政策缺乏针对性，“看得见、够不着”的现象仍然存在。三是扶持政策具体措施出台不及时，政策落实效率低，如，个别部门单位收到的2017年中央外经贸发展专项资金19,735万元、2016年鼓励外贸发展专项资金5000万元，至2018年末才完成政策制定并拨付使用。四是信息平台多而散，缺乏共享机制和统一入口，导致服务碎片化。

五、政府投资项目分配管理和重大投资项目审计

审计调查了我市2019年度政府投资项目分配、管理及建设情况，并对部分重大投资项目进行了跟踪审计。审计结果表明，政府投资计划科学性不够、重大投资项目推进缓慢等问题依然存在，投资计划管理、建设项目管理等方面还存在一些薄弱环节和管理漏洞。具体表现在：

（一）政府投资计划安排的科学性还不够。一是部分投资计划下达时间过晚影响项目执行，2019年下达的9批计划中，有3批共9.31亿元分别在11月底和12月底下达，由于计划下达近年底，部分项目已不具备施工条件。二是部分项目批复估算不准确，抽查个别单位2017年至2019年承接的36个项目，批复的总投资超过实际签订合同额50%以上。

（二）产业（创业）引导基金管理体制未理顺，投资未达预期。我市自2012年设立产业（创业）引导基金，截至2019年末，共向引导基金下达投资计划4.50亿元。一是引导基金的资金管理和业务管理工作由大连创业投资有限公司承担，未实现出资人和管理人的有效分离。二是引导基金绩效考评体系一直未建立，未实现绩效考评制度与引导基金管理费挂钩的激励目标。三是子基金投资的15个项目中有11个项目未达投资预期，有8个项目退出时涉及法院诉讼，收益存在不确定性。

（三）政府投资计划执行还未完全到位。一是部分市政项目未有效实施，抽查个别单位2017年至2019年承接的69个项目中，有23个项目未得到有效执行，其中17个项目未按计划完成，6个项目取消实施。二是部分污水处理项目实施缓慢和建后闲置情况较为普遍。如，个别区市污水处理厂提标改造工程2018年6月进入调试，因资金紧张，电气系统改造等部分工程尚未完成；有的区市污水处理厂及配套管网工程2018年已完工，因周边地区产生的污水量无法达到其正常运转所需的最低处理量，污水处理厂基本处于闲置状态。

（四）部分“智慧城市”类信息化项目未达到预期使用效果。如，2014年立项的“智慧安监”项目，计划投资额5648.41万元，截至2019年末仍未完成，无法投入使用； 2014年起实施的“智慧国土”项目，实际投资额2828.11万元，因机构改革系统暂停使用；“智慧东港”二期项目因资金和设计等问题尚未实施；“大连市城市建设空间决策支持系统”功能未完全实现。

（五）部分政府重大投资项目建设中存在的问题。一是项目推进缓慢。如，由于动迁等原因，部分工程仍未完工，有的工程已超期3年半未完成；有的工程计划在2018年10月竣工通车，截至2019年9月末主体工程11个标段均逾期，其中9个标段未完工，且因工程材料价格上涨，存在一定的索赔风险。二是基本建设程序履行不到位。如，部分工程多个标段在未取得施工许可等前置手续情况下即开工建设；有的工程边勘察、边设计、边施工，造成多个标段因勘察设计不到位、图纸不完善等原因发生设计变更，审计抽查的设计变更涉及增加造价4815.44万元；环评报告等前期咨询服务未履行政府采购程序，涉及金额775.49万元。三是项目管理不规范。如，部分工程劳务分包合同未履行备案手续，涉及合同额7531.74万元；个别标段与不具备资质条件的自然人签订劳务分包合同。有的工程征地动迁工作不规范，个别街道未签订补偿协议即支付动迁补偿款，涉及金额5618.11万元；个别回迁楼项目长期未竣工验收，不能按时回迁；部分已动迁土地撂荒、已补偿资产由施工单位自行处置等。

上述审计中发现的问题，有关部门和单位正在积极整改，截至目前，应上缴财政的存量资金已收缴16,939.75万元，发现的违法违纪问题已移送相关部门进行处理。下一步，我局将认真督促整改，并在年底前向市委市政府和市人大常委会报告整改情况。

六、审计建议

从审计发现的问题来看，有些是屡审屡犯的问题，有些是新出现的问题，其主要原因是管理机制不健全、预算约束力不强、绩效管理理念还未完全建立、相关制度规定执行不严格等，需要进一步理顺机制、优化管理、提高绩效、完善制度。为此审计建议：

（一）进一步加大财政资金统筹力度，提高财政资金保障能力和水平。一是优化支出结构，进一步压减低效无效支出，加大对重点领域支持力度；二是提高财政预算执行效率，对于预算未执行和结转结余形成的存量资金、单位实有账户长期沉淀资金应及时进行清理、统筹安排，用于急需资金的项目和领域；三是强化预算约束力，按照“无预算不支出、先预算后支出”的原则，科学编制财政收支预算，规范各部门、各单位支出事项和内容。

（二）进一步提高财政绩效管理水平，促进财政资金提质增效。采取有效管控措施，转变“重支出、轻绩效”理念，增强绩效管理意识；完善预算绩效管理机制，提高事前、事中、事后各环节绩效管理水平和监控能力，形成绩效管理的刚性约束；建立绩效评价结果与预算编报、预算调整的衔接机制，切实提高财政资金使用效益；完善绩效管理问责机制建设，做到花钱必问效、无效必问责。

（三）做好政府投资计划与财政预算衔接工作，提高项目管理水平。按照政府投资条例的有关规定，完善政府投资年度计划和本级预算衔接机制，提高政府投资计划编制的科学性，强化项目前期论证和可行性研究等基础性工作，提升投资计划执行效率和效果；有关部门应进一步梳理影响重大项目推进的因素，做好项目推进的统筹协调工作，确保项目早日建成并投入使用，回应市民关切和出行需求，切实发挥重大投资项目对经济的拉动作用和社会效益。

（四）强化重大政策贯彻落实和民生资金管理，将惠企利民政策落到实处。相关部门应紧紧围绕乡村振兴政策有关要求，建立和完善保障实施乡村振兴战略的体制机制，促进乡村振兴政策措施落实到位；优化中小企业扶持政策，加大宣传力度，精准施策，切实减轻企业负担，激发市场主体活力；压实社保、医疗等民生领域项目和资金管理责任，加大资金投入，规范建设管理，提高资金效益。

今年疫情发生以来,各地区、各部门积极响应市委市政府的号召，认真贯彻习近平总书记重要讲话、重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，快速响应，开展疫情防控工作。市审计局主动融入联防联控机制，自2020年2月17日起，派出市县两级审计人员60名，对全市疫情防控资金和捐赠款物开展专项审计。截至2020年3月31日，我市县两级财政共安排疫情防控资金40,903.49万元，实际使用25,719.37万元，尚未支出的主要是医院新建和改扩建、防疫物资周转金等，涉及金额15,184.12万元。市县两级共收到社会捐赠资金19,168.31万元，支出13,110.52万元，结余6057.79万元。审计情况表明，我市建立了较为完善的疫情防控相关制度，保证疫情防控资金物资规范管理、高效使用和信息公开。市审计局坚持以审促改、以审促建，促进恒力石化公司定向捐赠款2000万元于审计后即时拨付给大连市第六人民医院用于负压病房建设；促进相关单位规范了防疫物资管理，完善了捐赠物资管理、项目管理、定向捐赠管理制度等，推动防疫工作更加有序有效，发挥了审计监督保障作用。