省政府关于2019年度省本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2020年8月5日在辽宁省第十三届人民代表大会

常务委员会第二十次会议上

省审计厅厅长 陈勇

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

　　我受省政府委托，报告2019年度省本级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

　　按照省委、省政府和审计署部署，省审计厅依法审计了2019年度省本级预算执行和其他财政收支情况。结果表明，2019年，面对风险挑战明显上升和经济下行压力加大的复杂局面，全省各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，深入学习贯彻习近平总书记关于东北、辽宁振兴发展重要讲话和指示批示精神，全面贯彻落实省委、省政府决策部署，认真执行辽宁省十三届人大二次会议决议，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，推动高质量发展，省本级预算执行和其他财政收支情况总体较好，全年保持经济社会平稳健康发展，为全面建成小康社会打下坚实基础。

　　——统筹实施积极的财政政策，全年财政运行平稳。全年减税降费695.8亿元，发行地方政府债券1234.9亿元，争取中央转移支付2292.8亿元，争取企业职工基本养老保险中央调剂金462亿元，清理收回存量资金53.3亿元。全省一般公共预算收入增长1.4%，支出增长7.9%，省对下转移支付增长7%，“三保”因素下达财力性转移支付78.6亿元，切实增强县级财政保障能力。

　　——聚焦打好三大攻坚战，加大民生等重点领域财政支出保障力度。健全政府债务“借、用、还”、隐性债务“防、化、管”闭环管理体系，超额完成年度化债任务；拨付财政专项扶贫资金21.1亿元，同比增长40%，对10个省级贫困县均衡性转移支付分配系数提高5%；筹措污染防治和生态治理资金110亿元，同比增长29%。一般公共预算社保和就业支出、教育支出、卫生健康支出分别增长9.3%、7.4%、4%。

　　——深入推进财政体制改革，财政管理水平不断提升。推进省市财政共同财政事权和支出责任划分改革，深化县乡财政管理体制改革。全面实施预算绩效管理，加强预算执行监督，财政规范化管理水平不断提升。认真整改审计查出的问题，修订完善31项转移支付和专项资金管理办法。

　　一、省本级财政管理审计情况

　　主要审计了省财政厅具体组织省本级预算执行和编制决算草案情况。财政决算草案反映：2019年，省本级（不含沈抚示范区，下同）一般公共预算收入总计3906亿元，支出总计3906亿元；政府性基金收入总计457.10亿元，支出总计457.10亿元；国有资本经营预算收入总计65.60亿元，支出总计65.60亿元。社会保险基金收入522.23亿元，支出907.1亿元，缺口384.87亿元，通过调剂金弥补等方式，确保养老金及时足额发放。从审计情况看，在财政收支压力加大的情况下，省财政厅积极落实中央和地方重大财政政策，加大预算统筹管理，更加注重财政资金使用绩效。但财政管理方面的一些制度机制、部分基础性工作和对预算单位的监督指导还需要完善和改进。

　　（一）预算管理需要进一步加强。

　　1. 预算编制不够细化和精准。2个代编项目年初安排预算2.01亿元，年底结余1.96亿元；2个代编项目预算2902.6万元，年初未落实到部门；省直部门所属102个企业没有纳入国有资本经营预算范围。

　　2. 资金分配使用不及时和不规范。2个年初代编项目预算下达较晚，涉及资金372万元；2项中央转移支付项目分解下达不及时，涉及资金7.98亿元；向非本级预算单位拨款314.1万元；个别基本建设项目预算支出功能科目不一致，未能如实反映财政资金投向。

　　3. 资金监管需进一步完善。5个部门以非税收入为来源的7个预算项目，年底指标全部结余，9058.86万元资金闲置；13个部门超过1年结余资金3.09亿元未及时收回。

　　4. 预算绩效管理不够深化。抽查2018年上划省本级预算管理的部分基层检法机关发现，60个单位存在同一单位不同项目、不同单位同一项目、不同年度项目编制相同绩效目标或指标的现象；34个单位业务装备费等项目预算中未编制绩效目标和指标；3个单位6个项目预算绩效自评质量不高。

　　（二）省以上对下转移支付资金监管仍需加强。

　　1. 部分市预算管理不规范。5个市将省以上转移支付资金“以拨作支”到财政专户、在往来款挂账，虚列一般公共预算支出1.07亿元；1个市就业补助专项4.21亿元年初预算为市本级支出，实际市本级支出1.16亿元，对下转移支付支出3.05亿元；11个市66个专项资金11.99亿元下达不及时。

　　2. 部分市资金闲置。5个市“双一流”高校建设、新农合基金、“飞地经济”产业发展等专项资金结余5.22亿元；7个市城镇老旧小区改造和涉农项目进展缓慢，涉及资金4.43亿元。

　　（三）非税收入管理还需要进一步加强。

　　1. 收支管理还不到位。4个单位非税收入1.15亿元缴库不及时；1个单位将罚没收入1062.88万元填报为资产处置收入；3个单位待补票收入449.85万元长期未确认；1个市将未判决涉案款5.6亿元缴入本级国库（审计期间已整改）；6个单位以非税收入为来源的项目支出3690.25万元未达绩效目标；1个单位2个项目预算安排连续三年资金结转在2000万元以上；1个单位挤占项目支出12.89万元。

　　2. 票据管理等基础工作不扎实。2个单位机构改革撤并后结存5万余份财政票据、1250本非税收入统一收据、50本行政事业单位资金往来结算票据未及时清理；1个单位24份待作废票据联数不全，未向省财政厅备案；1个单位罚没收入未建立台账反映执收情况。

　　二、部门预算执行审计情况

　　重点审计了省本级38个单位预算执行和编制决算情况，对其余一级预算单位进行了大数据审计分析，针对相关问题线索延伸核查258个单位，实现了省本级一级预算单位审计全覆盖。结果表明，2019年，各单位强化预算执行，注重预算绩效，预算管理水平明显提升，财政拨款预算执行率92.7%，较上年提高0.45%。但一些单位预算执行质量和财务资产管理规范化水平需要提升。

　　（一）预算管理仍需强化。

　　28个单位预决算编报不够准确，涉及金额6.51亿元；35个单位未盘活存量资金3.21亿元；16个单位非税收入征缴不到位、2个单位少计收入2.61亿元；23个单位超预算、无预算支出3072.25万元；9个单位未按规定用途使用资金681.84万元；1个部门将经营性收入作为非税收入核算，虚增非税收入1651.3万元；5个单位采购车辆、设备或购买服务217.3万元未履行政府采购程序。

　　（二）项目资金管理不够规范。

　　40个单位152个项目执行进度缓慢、未完成年度绩效目标，资金结余结转8.39亿元；12个单位38个项目政府采购程序、招投标不规范，涉及金额3682.4万元；6个单位8个项目资金闲置或用于其他项目，涉及金额708.28万元。

　　（三）资产管理存在薄弱环节。

　　5个单位未办理不动产登记证，涉及金额3.99亿元，涉及房产7384.25平方米；5个单位基建项目竣工决算不及时或未结转固定资产，涉及金额2.37亿元；30个单位无形资产、固定资产账实不符，涉及金额1.71亿元，涉及房产2780平方米，涉及车辆5台；9个单位资产闲置，涉及金额1025.42万元，涉及房产2732.27平方米、车辆9台；5个单位资产划转不及时，涉及金额8289.84万元；3个单位违规出借物资涉及金额116.44万元，坐支房产出租收入38.5万元。

　　（四）财务管理不够严格。

　　7个单位往来款项长期挂账4059.52万元；3个单位无正规发票列支费用894.67万元；11个单位公务接待、差旅费、会议费等69.86万元报销审批不规范；36个单位账务管理不细化、不规范；15个单位财务审核等内控制度不完善；5个单位实有资金账户清理不到位；17个单位政府会计制度执行不规范，未按制度要求使用相关科目。

　　三、重大政策措施落实跟踪审计情况

　　对各部门、各地区贯彻落实国家和省重大政策措施情况开展了跟踪审计，按季度公告了审计结果。2019年下半年以来，围绕国家和省重大政策措施，重点审计了以下方面：

　　（一）优化营商环境政策落实方面。

　　主要跟踪审计了减税降费、清理拖欠民营企业中小企业账款、“放管服”改革等政策措施落实情况，相关地区和部门认真组织完成政策目标任务，有效激发市场主体活力，但具体执行中一些政策落实不够到位。一是在减税降费方面，3个市收费目录清单管理、减免社保缴费等减税降费政策落实不到位；5个市未及时清退矿山地质环境治理恢复保证金、违规征收基础设施配套费等1.97亿元。二是在清理欠款方面，10个市85个单位清偿进度慢，涉及拖欠金额5.57亿元；9个市22个单位清欠台账不完整、数据不准确，涉及拖欠金额3.37亿元；6个市9个单位还款计划不明确、不细化。三是在“放管服”改革方面，自贸区3个片区和1个新区管委会赋权承接、清单管理、相对集中许可权和投资审批改革不到位；13个市“一网通办”整合对接未完全落实，6个市政务服务延伸拓展不够；7个市“只进一扇门”目标未完全实现“应进必进”“中心之外无审批”要求，4个市政务服务线上线下融合不足；11个市“最多跑一次”政策涉及多部门事项共性材料尚未完全整合，8个市政务服务入口向基层延伸仍需大力推进。

　　（二）防范化解重大风险政策落实方面。

　　2019年第三季度对省本级和14个市债务资金管理使用情况进行了跟踪审计调查，结果表明，各地区、各部门有效控制债务增量，积极化解债务存量，风险总体可控，但在资金、项目管理和使用绩效上尚需进一步强化。一是债务资金管理不够规范。8个市未按规定用途使用债券资金112.66亿元；5个市未及时使用置换债券资金28.03亿元；4个市多计政府债务和隐性债务27.84亿元；3个市对债务投资情况动态监管不到位，债务支出台账少计3.84亿元。二是债务投资项目管理不到位。4个市建筑供热节能改造、道路整治工程等项目推进缓慢，债务资金闲置8.73亿元；14个市1239个债务投资项目没有按期完工，5090个项目没有按期决算，个别项目长期停建。三是债务投资形成资产未发挥效益。14个市1163个债务投资项目（总投资额1013.78亿元）没有如期正常使用、运行或已停用；196个经营性项目（总投资额约64.28亿元）2018年和2019年上半年均未实现经营收入。

　　（三）乡村振兴政策落实方面。

　　抽审了12个县（市、区）2018至2019年高标准农田建设、重要农产品生产保障、农村基础设施提档升级、改善乡村公共文化服务4个方面政策落实情况，结果表明，相关地区及部门积极推进完成各项任务，取得阶段性成效，但在资金和项目管理方面仍需加强。一是资金管理使用不规范。9个县（市、区）财政滞留专项资金6.91亿元；8个县（市、区）农村公路及高标准农田建设项目配套资金4866.02万元未到位；7个县（市、区）专项资金在项目主管部门闲置4320.27万元；6个县（市）超范围使用专项资金1472.11万元。二是项目管理不规范。8个县（市、区）高标准农田建设等28个项目推进缓慢，涉及专项资金5.47亿元；4个县（市、区）农业生产发展及农村人居环境等8个项目未按计划实施，专项资金4254.27万元未能发挥效益；6个县（市、区）农村环境连片整治、乡村振兴产业发展等8个项目建成后未发挥效益，涉及专项资金1301.4万元；5个县（市）25项高标准农田建成工程未按规定完成验收和数据入库工作。

　　（四）污染防治政策落实方面。

　　组织对各市集中式饮用水水源地保护政策落实情况进行了审计，结果表明，有关地区认真贯彻生态文明建设各项决策部署，强化自然资源资产管理和生态环境保护，取得较好成效，但一些工作仍需进一步加强。一是自然资源管理制度不完善。抽审地区19个水源地未建立日常巡查制度，未定期开展环境状况评估；80个水源地未建立危险化学品运输管理制度，没有专项应急预案或未开展应急演练；4个自然保护区管理机构、建设规划不健全。二是环境保护措施不落实。17个水源地保护区划定和勘界立标不规范；2个市5个水源地保护区内18家企业未清理；6个市6个水源地保护区内存在畜禽养殖环境整治不彻底问题；6个市14个水源地保护区内存在23处与供水和保护水源无关的建筑物或活动；1个市拖欠污水、污泥处理费用6963万元，8条长期重度污染河流治理缓慢；七成以上具备条件的医疗机构未集中处理医疗废物；4个产业园区未按规定开展环境影响评价跟踪工作。三是自然资源资产管理存在薄弱环节。1个市48个单位无证取水6567.48万立方米，相关企业拖欠水资源费4379.39万元；161宗违法用地应交未交罚款935.3万元，54宗依法应予没收土地执行不到位，涉及面积17.9万平方米。

　　（五）省属高校科技成果转化政策落实方面。

　　抽审了省属部分高校和科研院所2016年至2018年科技成果转化政策落实情况。结果表明，相关单位着眼推动创新驱动战略实施，促进高等教育和科研活动可持续发展，取得了较好成效，但在相关政策全面落实、科技成果有效转化等方面需进一步加大力度。一是推动科技成果转化的相关政策尚未全面落实。11所高校未落实“科技人员兼职、离岗从事科技成果转化有关职称评聘、岗位等级晋升等方面权利”相关政策；8所高校未落实“对省内成果转化的主要贡献人员，应获得不低于奖励总额的70%”相关政策；9所高校未落实“对科技成果转化作出重要贡献的技术转移机构可获得奖励”相关政策。二是实现科技成果转化的渠道还不够通畅。17所高校的22家校企联盟未建立科技信息供需台账，5所高校的7家校企联盟未建立校级服务平台；156个校企协同创新基地未开展成果转化，1172家校企联盟签约企业中只有187家企业实现成果转化；抽查7所大学科技园的369家在园企业，仅29家企业与高校开展科研项目合作，3家企业与高校联合成立了研发平台。三是促进科技成果转化的能力有待提升。审计涉及单位近三年发明专利转化率仅为4.82%；19所高校2816项专利因未缴纳年费失效，5497项专利未纳入“无形资产”核算。四是保障科技成果转化的体制机制尚未完全建立。9所高校未搭建知识产权信息平台；9所高校尚未建立创新资源向合作企业开放的机制；14所高校未将转化渠道建设情况纳入年度绩效考核体系，7所高校未将科技人员服务科技园业绩情况纳入年度绩效考核体系；10所高校未精简横向科研项目经费使用的审批流程。

　　四、重点民生资金和项目审计情况

　　组织全省审计机关着眼维护群众切身利益，积极开展民生资金、民生工程审计，促进各项惠民政策措施落到实处。

　　（一）医疗保险基金专项审计情况。

　　抽审了部分地区2019年度医疗保险基金筹集管理和使用情况，并延伸调查相关定点医疗机构、定点零售药店。结果表明，有关地区和单位不断推进医疗保障体系建设，建立健全医保救助机制，保障水平不断提升，但在政策落实、基金筹集和支出等方面一些工作仍需加强。3个市296名困难群众未参加基本医疗保险；4个市621名困难群众未及时享受医疗救助补偿，涉及金额259万元；3个市4个县（市、区）财政部门未及时拨付城乡医保补助1.09亿元；3个市医保账户未执行优惠利率，少得利息收入749.82万元；抽审地区有8879人重复参加医保，1540名死亡人员医保未及时停保，多发补助489.14万元；11个市443家定点医疗机构存在不合理医疗，涉及9735名患者，违规收费130.74万元。

　　（二）全省新型农村合作医疗基金专项审计情况。

　　审计了全省2018年度新农合基金征收管理和使用情况，结果表明，各市政府及有关部门注重基金监管，落实医疗扶贫政策，不断提高困难群众的医疗保障水平，但一些地区医疗价格政策、商业大病保险政策执行还不到位。7个市45家新农合定点医疗机构违规加价销售药品或器材，涉及金额1528.56万元；1个市因基数扣减不合理导致5928名参合患者少得大病补偿302.07万元；4个市因大病保险补偿与医疗救助顺序颠倒导致888名参合患者少得补偿152.75万元；2个市5378名参合患者大病保险赔付不及时，涉及金额5278.48万元。

　　（三）保障性安居工程资金专项审计情况。

　　抽审了部分地区2019年度安居工程投资、建设、分配、使用和后续管理等情况。结果表明，相关地区2019年共筹集和安排安居工程资金32.02亿元，加快公租房和棚改安置住房建设和分配，调整完善棚改货币化安置政策，加强公租房运营管理，保障了有关惠民政策落到实处，但在资金筹集管理使用和政策落实中一些工作还不够规范。6个市、县（市、区）58个老旧小区改造项目没有开工建设，涉及居民40158户；2个县（市、区）部分项目建设程序不规范，涉及中标金额1.54亿元；1个县存在违规征收基础设施配套费等税费、超额支付拆迁补偿款、虚列代建开发成本等金额570.98万元；4个市、县（市、区）存在欠缴公租房租金168.17万元；10个市、县（市、区）648户家庭违规享受公租房待遇；1个市2个项目实施进度缓慢导致拆迁居民无法回迁安置；1个市未将非本地户籍住房困难群体纳入住房保障范围。

　　（四）全省农村公路建设专项审计情况。

　　抽审了6个县（区）2016至2018年农村公路建设及管理情况。结果表明，相关地区政府及所属部门不断推进农村公路建设，农村公路交通得到进一步改善，但工程建设中还存在一些突出的违法违规问题。1个县存在虚假招标、未公开招标等问题，涉及金额2316.22万元；5个县（区）存在串通投标问题，涉及金额2.18亿元；4个县存在转包、违法分包或发包等问题，涉及金额4.07亿元；1个县未合理确定招标控制价，造成合同价格虚高269.29万元；4个县（区）存在工程偷工减料问题，测算金额约4368.34万元；4个县多计多付工程款135.46万元；6个县（区）存在未经批准调整计划或先施工后补计划问题，涉及资金4529.51万元；2个县存在套取或骗取资金问题，涉及金额111.4万元；5个县（区）挤占挪用工程专项资金9760.88万元；5个县（区）配套资金未到位，涉及金额2.01亿元；4个县（区）未及时进行工程结算，涉及金额5.21亿元；2个县大额提现等问题，涉及金额6025.94万元；1个县所属单位公款私存8714.09万元。

　　五、企业审计情况

　　重点关注了省属企业特别是新组建集团运营和管理情况。结果表明，省属企业持续深化改革，经营管理不断规范。但审计发现，4户企业规划指标或混改指标未完成；5户企业“三重一大”集体决策制度、绩效和薪酬制度不规范；9户企业资产权属登记或入账不及时，涉及672处房产、260宗土地等；5户企业6.15亿元潜亏未处理；3户企业存在涉诉案件221起，涉及金额3.07亿元，对外担保项目11个，涉及代偿风险金额3.5亿元；1户企业专项资金770万元长期闲置；部分企业存在资产不实、收入不实、应收款长期挂账问题；部分企业重大投资项目推进缓慢或未达预期。

　　六、审计发现问题整改情况

　　省审计厅全面贯彻落实省委审计委决策部署和《辽宁省审计整改工作暂行办法》（辽审委发〔2019〕2号）要求，健全完善工作制度，加强跟踪督办，着力推进审计整改全面落实，做好审计“后半篇文章”。2019年7月以来，共出具审计报告184份、综合性审计专题报告25份、审计调查报告18份、审计意见3份、下达审计决定书100份。共查出违规违纪金额67.64亿元，提出审计建议595条。截至目前，审计促进增收节支75.37亿元（含2019年7月以前部分审计项目整改金额，其中：已上缴财政9.94亿元，归还原渠道资金65.43亿元）；审计促进资金拨付到位36.06亿元；被审计单位采纳审计建议429条，建立健全规章制度89个。对审计发现的重大违法违纪违规问题，均移送有关部门进行处理。

　　七、审计建议

　　以上问题，有些是在经济社会发展中新出现的，也有些是同类问题在不同部门、不同时期重复出现的，反映出一些地区和单位在财政政策落实、预算管理监督和相关制度执行等方面还存在一些差距和不足，需要进一步深化相关领域改革，优化管理、提高绩效、推动源头治理。为此建议：

　　（一）着力推动积极财政政策落到实处。

　　统筹疫情防控和经济社会发展，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，聚焦积极财政政策重点支持方向，主动抓好项目对接工作，着力做好新增专项债券项目统筹衔接，督促相关政策尽早落地见效。认真贯彻减税降费政策，进一步清理拖欠民营企业中小企业账款，切实稳企业保就业，不断优化营商环境。完善转移支付制度，创新财政支持方式，健全政策落实评估和动态调整机制，推动提高产业（创业）投资引导基金等投资效率和效益，发挥好财政资金的杠杆作用。

　　（二）着力促进财政资金提质增效。

　　深化预算制度改革，完善预算支出定额标准体系，进一步提高预算管理精细化水平。强化财政绩效意识，合理确定支出绩效指标，改进项目绩效评价方法，探索建立绩效评价与预算安排相衔接的工作机制和有效办法。树牢过“紧日子”思想，优化财政支出结构，进一步压减非急需非刚性支出，盘活存量资金资产，促进财政资源科学配置。

　　（三）着力提升财政管理水平和保障能力。

　　严格依法行政、依法理财，加大监管指导力度，确保财政运行规范有序；紧跟项目实施和资金使用末端，压实部门管理责任，促进公共资源发挥最大效用；突出民生重点领域，强化市县保障责任，切实兜牢“三保”底线；坚持惩前毖后，对违法违规问题追责问责，维护财经法规和制度的严肃性。

　　本报告主要反映的是省本级预算执行和其他财政收支审计发现的问题，有关具体情况以附件形式印送各位委员，并依法向社会公告。审计指出问题后，有关地方、部门和单位正在积极整改。下一步，省政府将认真督促整改，并在年底前向省人大常委会专题报告整改情况。

　　主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

　　我们将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，认真落实省委、省政府各项决策部署，依法履行审计监督职责，自觉接受省人大的监督，为辽宁全面振兴、全方位振兴做出不懈努力和更大贡献！