

关于2020年预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告

2021年7月29日在市七届人大常委会第三十七次会议上

市审计局局长 向 洁

代理主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，报告2020年度市本级财政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，市审计局于2021年3月至5月对2020年度市本级财政预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计结果表明：市直各部门和区县在市委、市政府的坚强领导下，在市人大的监督下，积极应对疫情冲击和严峻形势等不利因素，紧紧围绕“三高四新”发展战略和“两地两区一龙头一家园”目标，进一步深化财税体制改革，完善预算管理机制，优化财政支出结构，推行财政预算公开，强化预算执行监督，提高资金使用绩效，为我市经济社会发展提供了有力保障，财政预算执行和其他财政收支情况总体较好。

克服困难积极作为，保持财政运行基本平稳。一是完成调整预算目标。市本级财政一般公共预算收入规模较上年有增长，其中上级补助收入16.97亿元，债务转贷收入6.64亿元，占当年收入的比例为65.7%，较上年决算增加8.39亿元，增长55.1%，有力支持了市本级各项事业的健康发展。二是收入水平稳中有升。加强对财政收入的执行监控，进一步规范非税收入管理，杜绝虚增空转，放错口袋，全市非税收入4.23亿元，比上年减少1.86亿元，占比为31.8%，较上年下降0.34个百分点，收入质量进一步提高。三是积极争取上级资金。瞄准国家、省出台的政策导向和资金支持方向，争取上级政策、资金倾斜支持，市本级争取到上级补助收入19.20亿元，比上年增加5.91亿元、增长44.5%；争取债务转贷收入21.41亿元，比上年增加2.32亿元、增长12.2%。

力保重点和民生领域投入，支出结构不断优化。2020年度市本级一般公共预算支出42.61亿元，年末决算数为46.09亿元，完成109.2%，较上年决算增加6.17亿元，增长15.5%。一是优化财政支出结构。市本级财政用于社会保障和就业、住房保障、医疗卫生、教育、交通运输、城乡社区、节能环保和农林水等民生领域的支出共计23.05亿元，较上年18.46亿元增加4.59亿元、增长24.8%，占年度总支出比例达50.0%，为稳定民生提供了有力的资金保障。二是防范化解政府债务风险。积极争取债券资金21.41亿元以缓解支出压力，强化债务动态监测，对市本级债务实行全口径管理，除市本级政府性债务之外，对所有国有企业举借的经营性债务也一并全部纳入动态监测范围。三是抢抓先机建章立制。在全省率先出台《张家界市本级地方政府专项债券资金管理暂行办法》，建立专项债券“借、用、管、还”全方位生命周期管理制度，得到省财政厅的高度肯定。四是全力助推精准扶贫和环保攻坚。全市投入产业扶贫资金9.76亿元，发放惠农补贴资金和扶贫补贴资金149项10.96亿元。市本级共安排各类环境治理资金1.52亿元，向上争取环保资金1.13亿元，完成流域横向生态补偿机制，与常德市政府签订澧水干流生态补偿协议，全市各区县政府集中签订流域横向生态补偿协议，助力守护好张家界的天、碧水、净土。

压减一般支出和推进预算绩效管理，财政管理不断规范。一是压减支出成效明显。全市“三公”经费总量继续保持“只减不增”态势。大力压减一般性支出和非急需非刚性项目支出，2020年全市年初一般性支出压减预算1.86亿元，非急需非刚性项目支出压减预算5.76亿元，促进全市财政实现收支平衡。二是开展财政资金绩效评价。全市评价财政资金支出项目135个，评价资金总额10.84亿元。编制2021年部门预算时，全市核减财政资金8.157万元，核减率为7.5%，切实做到“花钱必问效”。三是整合资源提升效率。建立财政、审计联动机制，出台《张家界市全面预算绩效管理工作中财政审计协同联动机制实施办法》，整合财政与审计部门力量，加强财政资金监督检查、信息共享、结果运用和整改落实等方面的职能协作。四是全面完成政府采购制度改革。制定出台《张家界市2020年政府集中采购目录及政府采购限额标准》，赋予采购单位更多自主权，市本级政府采购电子卖场正式上线并纳入“全省一张网”，平台交易开局良好。

加大审计整改力度，提升审计监督实效。市政府认真落实市七届人大常委会第三十一次会议的审议意见，督促相关部门单位和区县政府切实加强整改工作，去年审计工作报告反映的问题中，一些当时尚未完全整改到位的问题继续得到有效整改，至今6月底，审计指出问题已经整改金额5.07亿元，其中补缴入库增加财政收入2.66亿元，下拨资金0.67亿元，盘活存量资金0.12亿元。

一、市级预算执行审计情况

市级决算草案反映，2020年市本级一般公共预算总收入50.49亿元，决算支出51.06亿元，当年结余-0.57亿元，累计结余1.69亿元；市本级政府性基金总收入72.13亿元，总支出68.74亿元，当年结余3.39亿元，累计结余4.93亿元；市本级国有资本经营收入2.25亿元，支出1.90亿元，当年结余0.35亿元，累计结余1.30亿元；市本级社会保险基金预算收入4.04亿元，支出3.00亿元，当年结余1.04亿元，累计结余10.81亿元。决算草案编制总体符合预算法及相关规定，较好地反映了预算执行结果。但在财政管理和决算草案中仍存在一些问题，需通过继续深化改革、规范管理加以解决。审计发现6个方面15个问题，主要是：

（一）预算编制不完整。

1. 年初部门预算少编上年结余结转资金26,153.99万元。2020年，市本级有82家预算执行单位未将上年结余结转资金合理预计足额编入年初预算，少编上年结余结转26,153.99万元。

2. 年初预算增加专项公用经费未明确明细项目1,562万元。市财政编报2020年度各部门预算执行单位非项目专项公用经费时，在2019年度专项公用经费12,898万元基础上，增加13个部门预算执行单位的专项公用经费1,562万元，未列明具体的支出项目。

3. 预算公开不完全。2020年在政府门户网站未公开转移支付情况等。

（二）收入预算欠规范。

1. 非税收入应缴未缴金库或财政专户50,889.03万元。截至2020年12月底，非税专户收入7,461.23万元、

非税汇缴专户收入41,755.11万元、财政专户利息收入1,338.12万元应缴未缴金库。同时，非税汇缴专户收入应缴未缴财政专户334.57万元。

2. 欠征土地出让收入2,060.51万元。2020年度市本级出让土地中有1个建设项目地块结算应缴土地出让价款7,231.80万元，已缴5,171.29万元，欠缴2,060.51万元。

（三）支出预算执行超范围。

1. 预算支出指标安排不及时8,129.57万元。2020年度市财政超过30天以上安排上级专项转移支付指标3,613.40万元，2020年9月以后才安排非据实核算项目预留指标，涉及金额4,516.17万元，

2. 超范围安排财政支出1,702万元。在省财政厅已安排慈利和桑植两县专项转移支付资金的情况下，市财政同时给两县安排同类专项转移支付资金575万元；安排给两县城市基础设施配套费和水利建设专项收入1,127万元。

3. 以拨代支2,296.69万元。2020年12月，将国库资金2,296.69万元转入财政专户列为当年预算支出，实际结余在财政专户未使用，未形成实际支出，其中上级专款2,270.72万元、转移支付25.97万元。

4. 预算安排未与财政资金结存情况统筹挂钩，涉及预算资金3,258.83万元。未对上年末财政存量资金规模较大的地区或部门相应压缩下年财政预算安排规模，其中当年预算指标执行率不足50%，而第二年仍然安排单位同项预算指标共计3,258.83万元，即2019年安排市委党校等17个单位21项指标3,474.63万元，当年支付966.17万元，当年执行率27.8%，2020年仍安排同单位同项预算指标3,258.83万元，当年支付672.58万元，当年执行率20.6%，仍未达到50%。

（四）部分专项资金执行率低。部分专项资金存在执行率低问题。经抽查，2020年有12笔专项资金550万元，当年支付4.46万元，执行率仅为0.8%。其中，10笔专项资金482.94万元执行率为零，有2笔专项资金67.06万元执行率低于30%。

（五）财政决算草案编报不够准确。1. 财政决算草案编报内容不准确。决算报表反映的市本级一般公共预算支出数比市人大审议通过的预算支出数少7.67亿元，报表反映出预算调整数比批准预算数多5.57亿元；报表反映的政府性基金收入调整预算数比批准预算数少15亿元，报表反映的市本级职工基本医疗保险基金收入支出数均比实际多1.66亿元等。

2. 财政决算草案反映“三公”经费小于部门决算数678.77万元。2020年市本级财政决算草案反映“三公”经费1,812万元，部门决算报表反映“三公”经费2,490.77万元，财政决算草案比部门决算反映“三公”经费数额小678.77万元。

3. 项目结余资金应转未转预算稳定调节基金1,661.35万元。市财政2019年一般公共预算安排的项目结余资金1,661.35万元，2020年末结转下年而未转预算稳定调节基金。

（六）非税收入管理不到位。以前年度非税待查收未清理862.81万元。截至2020年12月，非税收入汇缴专户中结存2016年以前缴入的待查收收入有68笔862.81万元，单位未予清理、处理。

二、市直部门预算执行审计情况

审计部门依托“金审”工程三期信息平台，以大数据审计为基础，采取了现场审计和问题疑点送达核查相结合的模式，对121家市级一级预算单位实行大数据联合全覆盖。其中，对市机关事务管理局、市残疾人联合会、市林业局、湖南张家界监狱、市交通警察支队、市市场监管管理局等6个单位开展了重点审计，对其他单位进行了审计核查。发现了13类问题，主要是：

（一）有14个预算执行单位未将上年结余结转资金合理预计足额编入年初预算，少编结余结转资金5,310万元。

（二）有5家市直单位取得租金收入少计少缴各项税费21.87万元。

（三）有21个单位“三公”经费无预算、超预算支出1,307万元。

（四）有41个单位“三公”经费支出较上年有所增长，增长金额为594万元，主要是公务用车购置运行维护费。

（五）有3个单位超范围安排财政支出227万元。

（六）有5个单位挤占挪用专项资金用于日常经费支出108万元。

（七）有1个单位超标缴纳住房公积金5.26万元。

（八）有1个单位财政资金支付手续不合规44.86万元。

（九）有1个单位固定资产未入账核算15万元。

（十）有1个单位决算编制不准确，多反映支出169万元。

（十一）有1个单位非税收入与财政缴库数额不一致，报表数较缴库数少反映31.93万元。

（十二）市本级有6个单位8名财政供养人员涉嫌违规经商办企业10家，并担任相关注册公司法定代表人。

（十三）市本级有2个单位7名国家公职人员违规享受农村精准扶贫建档立卡户待遇。

三、张家界高新技术产业开发区预算执行审计情况

张家界高新区财政是隶属于市本级财政管辖，独立设立金库的区县级财政预算执行单位。其财政预算方案由市财政统一汇总报市人大批准后执行，年初预算包含一般公共预算和政府性基金预算，部门预算执行单位为张家界高新区管委会。2020年，张家界高新区一般公共预算收入34,960万元，一般公共预算支出33,820万元，上解支出343万元，结余797万元；政府性基金收入65,962万元，政府性基金支出54,920万元，调出资金11,000万元，结余42万元。发现了15类问题，主要是：

（一）支出预算编报不科学、不完整，一般公共预算支出年末决算数大于年初预算数3,366万元。

（二）未批复部门年初预算1,365万元。

（三）未对年度超预算项目调整预算24,732万元。

（四）违反预算缴库级次入库市本级税费收入105万元。

（五）非税收入未缴金库474万元。

（六）违规将非税专项收入用于平衡财政预算4,744万元。

（七）以拨代支支出3,000万元。

（八）违规退还入园企业缴纳税款1,333万元、土地出让金5,418万元。

（九）年度超收收入未按规定补充预算稳定调节基金1,077万元。

（十）决算草案编报不够准确，决算草案反映出与实际支出不相符金额4,485万元。未及时清理财政存量资金2,224万元。

（十一）财政管理存在薄弱环节。未建立财政指标管理系统，预备费管理使用不规范，未及时结算入园企业土地出让价款5,898万元，对缴库土地出让款未办理宗地结算27,599万元，违规给入园企业出借财政资金未收回余额1,649万元，应收未收资金利息和投资收益683万元，违规出借财政资金给所属融资平台9,300万元，未及时清理收回以前年度出借财政资金。

（十二）政府债务管理欠到位。违规举借政府性债务7,000万元、形成债务余额4,000万元，少计提偿债准备金5,352万元，提取偿债准备金1,303万元未专户储存。

（十三）部门预算执行不规范。部门预算编报不科学、不完整，其中高新区管委会2020年无预算支出1,076万元、超预算支出179万元；对2019年至2020年清退津补贴款项长期挂账未清理14万元。

（十四）所属企业对财政资金管理使用欠规范。所属开发建设有限公司对其下属创业中心银行账户未撤销，账户余额未纳入账目统一管理核算91万元；所属翠谷投资公司挪用债券专项资金2,050万元，转借给开发建设有限公司用于缴纳张家界高新区竞拍土地出让金；所属阳湖坪污水处理公司少计政府补助收入1,000万元，列入往来核算而未体现收益。

（十五）入园企业财政补助资金申报管理待改进。高新区对入园企业申请财政补助资金资料审核把关不到位，涉及6家入园企业专项补助资金780万元；有5家入园企业对财政补助收入未按规定体现收益15,526万元，涉嫌偷逃企业所得税行为。

四、专项资金审计情况

审计了市本级、永定区、慈利县2020年度基本养老和基本医疗保险基金筹集使用运行管理情况。发现了6类问题，主要是：

（一）市本级基本养老保险基金预算与一般公共预算未衔接涉及资金1,120万元，因企业类型划型不当而为不符合条件企业减免养老保险费752万元，全市欠征40家机关事业单位养老保险费122万元。永定区12名建档立卡贫困人员和特困人员未及时参加基本养老保险。慈利县有2,566名低保人员参加基本养老保险未及时获得财政补助等。

（二）市本级为23人不符合条件对象通过一次性补缴费用方式办理城镇职工基本养老保险参保手续。市本级及两区县违规将272名不符合条件人员（服刑人员、亡故人员）违规给予养老保险待遇46.24万元，给45人重复发放养老保险待遇21.49万元，对26名城乡居民养老保险个人账户未及时合并清理等。

（三）市本级养老保险基金存放未执行银行存款优惠利率，2020年有4个月企业职工养老保险基金结余达不到预留标准，基本养老保险参保人数等信息系统数据不准确，有1人跨省重复领取养老保险待遇11.11万元，养老保险基金收入核算欠及时等。

（四）市本级未将上级转移资金纳入基本医疗保险基金预算金1,330万元，阶段性减征政策落实到位而对5个单位超范围减免或应收未收医保基金。慈利县有39人重复纳入基本医疗保险，教育、卫生、工业园职工564人未纳入基本医疗保险等。

（五）市本级违规调剂职工基本医疗保险基金用于区县城乡居民大病保险费涉及金额3,575万元，3家定点医院机构违规收费22.65万元，市人民医院医保账务清理不及时金额5,200万元，城镇职工基本医疗保险个人账户信息录入不规范，按病种重复收费制度改革推进不力按病种付费种类仅占目标任务的23.6%，城乡居民大病保险社会监督措施未落实，医疗机构超限制使用医保药品，未计提市医级医保风险准备金等。

（六）市本级公立医院取消药品加成财政补助政策未落实到位，全市有14人跨省重复参保重复报销医保费用35.83万元。基本医疗保险基金定期存款未及时入账金额2.2亿元。永定区3家定点医院机构拖欠药品采购款6,922万元等。

五、重大政府投资项目审计情况

我局对26个政府投资建设项目进行决（结）算审计，送审金额49.47亿元，审计核减工程造价为政府结余资金8.75亿元，综合审减率为17.7%。发现了5类问题，主要是：

（一）合同外新增项目应招标而未招标。如市中心城区白马泉高架桥滨河景观工程项目，增加张国际酒店连接线工程和龙泉巷连接线工程未招标金额466万元等。

（二）未办理项目竣工验收备案手续。如白马泉高架桥滨河景观工程于2018年10月竣工验收，截至2020年12月未办理项目竣工验收备案手续等。

（三）部分较大设计变更，审批程序履行不到位。如慈利县澧洲交通建设有限公司实施的慈利县城至通津铺公路改建工程A04标段工程，设计变更较大的水中钻孔灌注桩等设计变更未经主管部门审批批准等。

（四）违反合同规定多支付工程款项。如仙人溪截污支干管建设二期工程（一标段）多支付工程款70万元等。

（五）材料询价不及时甚至拖延签证。如西溪坪杨家溪体育公园建设工程项目，工程生态木等多种材料暂估价及合同外材料价格未询价签证金额达1,400万元，审计督促未果后发函要求限期完成签证，但仍超期签证、拖延提供资料达7个月等。

六、国有资产审计情况

我局对市华瑞国有资产经营管理有限公司、市融资担保集团公司、市金盾保安服务公司、张家界报业传媒发展

公司等4家国有企业的资产管理和资本运营情况进行了审计。发现了3个方面15个问题，主要是：

（一）未严格执行国家财经法纪，贷款资金使用不合规。

1. 市华瑞国有资产经营管理有限公司改变建设项目贷款资金用途25,000万元，转给下属公司使用。

2. 市金盾保安服务公司违规出借银行账户，用于市华瑞国有资产经营管理有限公司套取银行贷款2,250万元。

3. 市金盾保安服务公司虚构业务合同，套取银行贷款1,000万元。

（二）企业会计信息不真实，核算不准确。

1. 市华瑞国有资产经营管理有限公司2019年末全面合并编报下属2家国有控股子公司财务报表，造成企业资产反映不真实。

2. 张家界报业传媒发展公司财务核算欠真实，少记主营业务收入423万元。

3. 市华瑞国有资产经营管理有限公司为下属公司垫付征地报批费用11,561万元，未将该款划转下属公司反映为土地开发成本。

（三）资本运营和资产管理欠到位。

1. 市华瑞国有资产经营管理有限公司和市金盾保安服务公司注册资本金不实分别为10,000万元、3,200万元。

2. 市华瑞国有资产经营管理有限公司未将收购改制的公司移交资产纳入企业财务管理，除对其银行存款16万元入帐外，其余的资产2,850万元、流动负债3,027万元、所有者权益-176万元等资产均未纳入财务进行核算管理。

3. 市华瑞国有资产经营管理有限公司未按合同约定收取出借资金利息和违约金260万元，本金700万元逾期未收回。

4. 市华瑞国有资产经营管理有限公司未及时清理核销固定资产568万元，其中已拆除房产原值353万元、固定资产清理支出215万元。

5. 市华瑞国有资产经营管理有限公司未经国资委批准核销已收购的2家改制清算企业不良资产，涉及金额4,187万元。

6. 市华瑞国有资产经营管理有限公司超过净资产额对外提供担保形成较大债务风险，涉及为子公司和其他市属国有企业提供9笔贷款担保额度9.72亿元，占公司同期净资产2.1倍。

7. 市融资担保集团公司少收履约保证金88万元、担保费51万元。

8. 市融资担保集团公司未及时清收欠款1,895万元。

9. 市金盾保安服务公司股东市华瑞国有资产经营管理有限公司占用公司资金1,020万元未归还。

七、审计问题线索移送情况

2020年，审计机关加强审计成果开发，发挥审计反腐倡廉的职能作用，全市审计机关共向纪检监察、司法机关和有关部门移送问题线索19件，其中：立案6人，给予党纪政务处分6人，诫勉谈话12人；配合市纪委监委开展工程建设招投标突出问题专项整治工作，借用省厅大数据分析平台，对全市抽查的招投标项目开展大数据分析筛查，发现多条问题线索，审计监督更有力度。

八、审计建议

（一）推动积极财政政策加力提效，提高资金使用效益。一是严格落实“过紧日子”要求，进一步细化实施党政机关过紧日子”的制度措施，压减不必要的行政开支，严格控制“三公”经费增长。二是严格执行财政负担范围规定，规范上级转移支付资金和本级预算资金对两县扶持原则和范围，不得超范围安排财政支出。三是加强部门支出预算管理，严格按照《党政机关厉行节约反对浪费条例》和国家财经法规规定开支经费，不得无预算超预算列支，不得挤占挪用财政专项资金。

（二）加强社保基金审核监管，确保基金运行安全。一是加强养老金发放管理，社保部门要完善和落实退休人员养老金领取资格认证制度，杜绝向不符合条件人员发放养老金待遇。二是加强医疗机构监督管理，加大对医疗服务情况检查力度，及时纠正医疗服务方面的违规、违约行为，切实保障参保人员合法权益。三是加强药品采购、配送的监管和指导，建立健全药品配送准入机制，加强药品和医用耗材集中采购招标管理，提高药品配送率。

（三）加强政府工程建设项目管理，提高政府投资效益。一是政府工程建设项目要严格执行招标投标法，应招标的项目必须进行招标，对工程建设项目招投标突出问题加强整治力度。二是严格按照批准的建设内容、建设标准、投资规模进行建设，不得擅自变更或调整，确需进行重大变更的，须报原审批部门批准。三是强化项目竣工验收和移交，项目建成后应及时完成工程结算和竣工决算，组织验收并及时办理固定资产移交及产权登记。

（四）坚持底线思维，防范化解政府债务风险。一是充分依托政府债务监测平台，强化债务动态监管，严控隐性债务增长，禁止通过新增隐性债务上新项目。二是强化对政府债务置换资金置换情况的监管，对未按规定置换到位的债务人，采取切实可行的措施，督促将债务资金置换到位。三是清理规范融资平台公司，剥离其政府融资职能。健全市场化、法治化的债务违约处置机制，坚决防止风险累积形成系统性风险。

本报告反映的是市本级财政预算执行和其他财政财务收支审计发现的主要问题，有关具体情况按规定以适当方式依法向社会公告。审计指出问题后，有关单位和区县正在积极整改，市审计局将加强跟踪督促，市政府将在年底前向市人大常委会报告全面整改情况。

代理主任、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，深入贯彻落实习近平总书记对审计工作的重要指示批示精神，坚持党对审计工作的集中统一领导，围绕市委、市政府工作重点，自觉接受市人大监督，依法全面履行审计监督职责，为“十四五”开好局、起好步，作出新的更大贡献。