

关于2022年张家界市本级预算执行决算草案和其他财政收支情况的审计工作报告

根据审计法及相关法律法规，市审计局于2023年3月至5月对2022年张家界市本级预算执行、决算草案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、各县区在市委、市政府的坚强领导下，在市人大的监督支持下，坚持稳中求进工作总基调，紧紧围绕“三高四新”战略定位和使命任务，全力服务首届湖南旅游发展大会，统筹疫情防控和经济社会发展，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，强化预算执行监督，提高资金使用绩效，财政预算执行和其他财政收支情况总体较好。

全力承办首届全省旅发大会，促进经济社会高质量发展。一是借2022年承办首届湖南旅游发展大会之机，争取上级资金支持，市本级全年争取上级资金55.08亿元，较上年增加6.08亿元。二是实现办会兴城目标。市财政统筹自身财力2.98亿元，保障76个旅游发展大会建设项目顺利实施，推动我市产品服务全面提质增效，促进旅游业加快发展。三是民生支出保障有力。安排民生支出30.26亿元，比上年增加7.40亿元，主要是交通运输支出7.34亿元，卫生健康支出2.99亿元，社保支出2.80亿元，教育支出1.59亿元，住房保障支出1.10亿元等，全力保障民生开支。

牢固树立过紧日子思想，压减一般性支出。一是严控三公经费，全年市本级一级预算单位三公经费支出0.33亿元，比年初预算0.41亿元减少0.08亿元、下降19.5%，比上年0.35亿元减少0.02亿元、下降5.7%。其中：因公出国（境）费6.64万元，公务用车购置及运行维护费2,562.91万元，公务接待费718.26万元。二是压减一般性支出，市直单位本年基本支出23亿元，比上年减少0.99亿元，下降4.13%。

持续深入推进财政改革，提高财政治理水平。一是全市落实减税降费及退税缓税缓费政策。办理增值税留抵退税14.54亿元、新增减税降费3.59亿元、缓税缓费1.13亿元。国有出租房屋免租292家、减免租金631.67万元。二是推行零基预算改革。坚持先有项目、再安排预算原则，做到预算支出以项目形式纳入项目库，实施全生命周期管理，对未入库项目不予安排预算。

不断加大审计整改力度，提升审计监督实效。认真落实市八届人大常委会第四次会议的审议意见，督促相关部门、单位和区县政府切实加强整改工作。特别是市审计局认真履行整改督促责任，采取上下联动、一体推进方式，开展问题整改情况专项审计，对全市难以整改、屡审屡犯的问题整改情况进行重点检查，督促问题整改到位。去年审计工作报告反映的64个问题，至2023年5月已立行立改、完成分阶段整改62个，整改问题金额3.44亿元，完善规章制度15项。

一、市本级财政预算执行、决算草案审计情况

市本级财政决算草案反映，2022年市本级一般公共预算总收入64.59亿元，总支出57.38亿元，结余7.21亿元；政府性基金总收入90.52亿元（主要是国有土地出让收益53.78亿元、债务转贷收入26.69亿元），总支出83.75亿元，结余6.77亿元；国有资本经营总收入0.44亿元，总支出0.41亿元，结余0.03亿元；五项社会保险基金总收入24.33亿元，总支出20.52亿元，当年结余3.81亿元。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。但在财政管理中仍存在一些问题，需通过进一步改革创新、规范管理加以解决。

（一）预算编制、调整和公开方面

1. 部门年初预算少编上年结转和结余资金。市本级一级预算单位年初结转和结余资金预算编制仅为76.64万元，而决算达42,534.85万元，预算比决算少42,458.21万元，少编金额较大。
2. 没有严格控制代编预算规模。市本级预算单位项目支出预算为75,657万元，其中预算到单位的有45,274万元，没有编制到具体单位的代编预算有30,383万元，代编预算金额占比项目支出预算总数的40.2%，较2020年占比上升了9.5个百分点。
3. 财政代编预算不够准确。市人大批准2022年财政预算草案市本级可用财力安排的支出为292,922万元，市财政下达支出为290,152.35万元，比人大批准数少下达2,769.65万元，主要是代编预算不准所致。
4. 部分预算事项未按要求公开。2022年度上级转移支付安排的社保就业、社会救济补助、扶贫补助、教育补助、住房保障等支出共计62,581万

元，未及时在市财政局门户网站公开。

（二）收入预算执行方面

1. 土地出让金未按时清收到位。截至2022年底，市本级还有逸臣盛世、逸臣中央项目等29宗已出让的地块欠缴土地出让金58,682.42万元。土地出让金拖欠时间长，清收效果不佳，其中拖欠金额较大且时间较长的是2012年江与城项目欠缴5,733.63万元。
2. 非税收入未按时缴库。2022年市财政局各执收单位缴纳的非税待查收入资金滞留于非税收入汇缴过渡户，至2023年5月还有4,082.98万元尚未缴库。

（三）支出预算执行方面

1. 预算支出指标安排不及时。市本级年初预算支出4,833.10万元，上级专项转移支付417.78万元，未及时调整资金指标合计5,250.88万元。
2. 拖欠企业工程款。至2023年4月，市本级行政事业单位和国有企业在且在岗路、无事溪截污次干管二期建设等66个市政工程项目中拖欠中小企业账款25,021.46万元。
3. 违规借出财政资金。2022年市财政从土地出让收入中给市交投公司借款20,000万元用于企业资金周转。至2023年5月，借款尚有余额8,000万元未归还。
4. 将预备费用于单位工作经费。2022年未按规定用途用于预备费，将其中485.15万元安排用于预算单位基本运转工作经费等日常开支。
5. 超范围安排财政支出。市财政超过规定范围安排转移支付资金给慈利县1379.47万元、桑植县713.56万元。

（四）专项资金分配使用方面

审计抽查上级外贸促进资金、对外投资合作资金，市级流通产业及外经贸发展专项资金的分配使用情况发现：

1. 改变专项资金用途。2022年某乡镇将市财政安排的市级流通产业及外经贸发展专项资金10万元用于日常公用经费开支。
2. 资金未拨付或闲置。市财政安排市级流通产业及外经贸发展专项资金给一村5万元，资金仍然滞留在县商务局账上未拨付；安排给某村5万元、某乡镇5万元，上述资金仍然滞留在乡镇财政账上未使用。

3. 资金使用绩效低。依据张家界海关提供的年度外贸进出口总额统计表，市财政给8家外贸企业分配外经贸专项资金447.5万元，但這些企业大都不在我市开展生产经营业务，资金监管难以到位且投入绩效低，上述8家企业中仅有3家企业两年内在我市纳税17.64万元，对本市带动就业和经济发展贡献十分有限。

（五）财政决算草案编报方面

1. 工伤保险预算编报口径不一致。2022年度，市本级工伤保险基金收入决算超预算4,395万元、支出决算超预算4,290万元，原因是预算填报口径为市本级情况，而决算口径为全市情况。
2. 财政借出款项未安排支出长期挂账。市财政总会会计账目借出款项2022年底余额10,000万元，为多年前成立市担保公司时的资本金和银租钜整借借款，应予列支而一直挂账未处理。

（六）财政管理方面

1. 土地专户往来长期挂账未清理。其中，土地出让预缴价款挂账324,236万元，涉及2015年以来已出让地块56宗，因成本底数不清未办理结算；涉及土地出让暂付款23,133万元，主要是2015年以前的预拨土地款、土地整理垫资等。
2. 少计提政府偿债准备金。2022年市本级有4宗出让土地未及时计提偿债准备金1,961.44万元。
3. 临聘人员占比大，形成较大的支出压力。至2022年底，市财政编报部门预算市直属单位临聘人员共2632人，占在编人员的46%。市财政预算安排临聘人员经费6,826万元、人平2.59万元，人员经费缺口和公务经费靠单位自筹解决。抽查4个单位临聘人员经费支出情况发现，4个单位临聘人员共36人，经费支出229万元，人平6.4万元。减去财政支出经费后缺口合计112万元、人平3.1万元，形成较大的财务负担。
4. 国有资产闲置难盘活。抽查发现，市本级有5宗301.69亩国有土地未盘活，5宗109.67亩园区土地批而未供、9宗131.97亩园区低效用地未处置。
5. 国有资产管理信息录入不完整。市财政国有资产处置审批台账未录入国有资产处置价值等要素，国有资产处置的合理性无法核实。
6. 重点绩效评价结果利用率不高。2022年市本级财政资金支出重点

绩效评价指出2021年度市工业及中小企业发展专项资金、乡村振兴农业发展专项资金存在未经审批改变资金用途、项目申报材料不实、不全面等问题还未整改，财政部门、主管部门未及时发现督促，在以后的资金预算安排、分配中也未与绩效评价结果挂钩，绩效评价未落实落地。

7. 政府综合财务报告编制不完善、不准确。保障性住房等资产、政府债券未进行财务核算，仅在需要说明的其他事项中披露；政府债券转贷形成的资产未向相关管理部门移交，也未登记入账核算，致使政府综合财报资产负债信息失真。

二、市直部门预算执行审计情况

运用大数据技术对119家市直一级预算单位实现了审计全覆盖，重点对市交通局、市应急管理局、生态环境局、市卫健委4个部门开展了现场审计。发现的主要问题：

（一）预算编制不完善。某单位未将上级专项转移支付资金36,725万元纳入年初预算。2个单位未将上年结余资金进行合理预测编入年初预算，涉及资金239.22万元。某单位上年结余结转资金、政府采购等支出480.66万元，未编入年初预算。2个单位公务接待费年初预算共60万元，实际全年支出1万元等。

（二）三公经费无预算、超预算支出。16个单位公务用车运行维护费、公务接待费无预算、超预算支出97.52万元。

（三）政府采购管理不规范。3个单位政府采购、政府购买服务支出超预算236.68万元。8个单位存在采购电脑、打印机等办公设备超过限额现象。

（四）挤占挪用专项资金。6个单位挤占专项资金用于日常公用经费开支271.73万元。

（五）财务核算管理不规范。某单位以其他会计科目列支接待费181.46万元。2个单位对2022年往来款75.88万元未及时处理。某单位在往来账务中核算支出26.54万元、虚列支出18.29万元。某单位专项资金结余29.14万元未上缴财政。某单位决算报表未合并反映二级机构支出97.25万元。

三、重点专项审计情况

对本级交通建设资金、生态环保资金、招商工作经费进行了审计。发现的主要问题：

（一）交通建设资金审计情况

1. 挤占挪用交通专项资金。某单位截留国省补助资金4,581万元，2个单位挪用省道建设补助资金共1,083万元用于支付武陵山大道PPP项目征地拆迁费。
2. 交通建设资金闲置。某项目进展缓慢，资金闲置8,841.40万元。4个项目进展缓慢，某项目暂停实施，资金闲置1,903.68万元。
3. 部分项目建设监管缺失。某项目未按规定向采购设备，项目未验收合格即投入使用导致部分设备不能正常使用，但全额支付了质保金。某建设项目，直接指定工程施工单位和监理单位，将10个投资额在400万元以下项目直接发包给某公司，涉及金额2,390万元。
4. 预算绩效目标未完成。某项目对应的工作数量和时效指标未达标、遗留问题未解决，而该项目前期工作经费60万元用于弥补机关经费不足，该单位同时用高速公路协调工作经费50万元也用作弥补机关经费不足，相应绩效目标未完成。
5. 部分重点工作任务指标不实。将以前年度已建修好的农村三路项目作为2022年度任务指标，涉及10个项目30.74公里；将发改部门实施的以工代赈项目作为交通系统农村三路项目项目进行绩效考核，涉及公路里程5.41公里。

（二）生态环保资金审计情况

1. 违规招投标。某项目违规确定参加项目前期工作、编制实施方案的单位中标，涉及标的260万元。某项目的943万元，有3家公司参加投标，其中有2家公司不具备招标要求资质。
2. 项目推进缓慢，资金闲置现象严重。某区实施的10个中央预算内投资项目共投资15,140万元，均未按要求开工。2022年下达的省级大气污染防治专项资金、省级流域生态保护补偿资金210万元，至年底未发生实质性支出。2021年中央专项治理项目某县2个项目，至2023年3月，资金使用进度分别为14%、9%。
3. 系统数据长期 趴窝 未用，致使投资低效无效。2020年以来，购置机动车尾气遥感监测系统及运行维护支出共681.36万元，但单位一直未

制定监测数据管理、利用相关制度，对监测超标车辆未提出整改要求，未向公安等机关推送监测结果，数据未得到有效利用，系统形同虚设。

4. 资金分配随意性较大，使用不合理。2022年省级大气污染防治、流域生态保护补偿等专项奖励资金的初步分配方案，未按照规定的因素法或项目法或考核结果分配资金，分配随意性较大。某村将省级大气污染防治等专项资金，用于控违拆违等开支47.62万元。

（三）招商工作经费审计情况

2022年，市财政安排工业招商秋季攻势活动东莞前线指挥部工作经费500万元，支出367.17万元，结余132.83万元；安排驻长三角地区招商引资联络处工作经费100万元，支出99.63万元，结余0.37万元；安排驻粤港澳大湾区招商引资联络处工作经费50万元，支出46.18万元，结余3.82万元。

1. 差旅费违规支出或报销审批把关不严。2个单位报销市内差旅费9.73万元，无出差地点和事由，也无公务出差证据。某单位超标报销高铁一等座费用1.37万元，没有出差审批单报销差旅费13.89万元。
2. 接待费支出审批手续不全。某单位无接待函、审批单、接待清单报销接待费用1.73万元。
3. 办公用品管理不到位。某单位购置笔记本、打印机等办公用品价值2.45万元，未履行政府采购程序，也未纳入固定资产核算反映。

四、重点民生资金审计情况

对市住房公积金归集管理使用、市人民医院涉及民生事项、市本级教育专项资金管理使用等情况进行了审计。发现的主要问题：

（一）市住房公积金审计情况

1. 未按规定基数和比例缴存住房公积金，超退休年龄缴缴公积金。2021年，有104人超过最高目标缴存限额超额缴存住房公积金25.18万元，主要涉及部分央企等。对12名超法定退休年龄人员、3名退休返聘人员缴缴公积金8.43万元。
2. 违规审批提取住房公积金。为不符合条件的人员办理住房公积金提取手续，涉及122人1,093.82万元。
3. 多头开设住房公积金银行账户。在原有的5家国有商业银行之外，又在其他4家银行开设账户办理公积金业务。同时在2家非委托银行进行定期存款。
4. 非公企业公积金覆盖面较低。2020年、2021年，全市非公企业缴存人数占缴存住房公积金总人数的比例分别为9.2%、10.4%。

（二）市人民医院涉及民生事项审计情况

1. 违规收费和实施不必要检查增加患者负担。2019年至2022年，医疗服务项目累计超标收费33.18万元，单胎顺产和剖宫产病种超范围收费5.16万元，违规扣留不应由收款方负担的银行转账手续费6.81万元。抽查就诊的30位3岁以内儿童和70岁以上老人住院患者，医院实施不必要的检查加重患者负担3.59万元。2021年产科患者合并症、并发症未退出按病种收费，向患者收取应由医院承担费用，导致单胎顺产、剖宫产平均费用超标逾2645元、1757元。
2. 将药品盘盈直接冲减医院管理费用。将因药品分拆、患者付款未取药等原因导致药品净盘盈727.74万元，在未查明并溢具体原因情况下，直接结转冲减医院管理费用。
3. 违规收取供应商履约保证金。4年累计收取医疗设备和医用耗材供应商履约保证金1,047.86万元。
4. 医保结算办理不到位。医院与慈利县医保、桑植县医保结算只办理至2018年。对已办理结算协议的医保拒付款1.88亿元未及时核销。桑植县医保确认协议拒付款0.8亿元，双方未签订补充协议。

（三）市本级教育专项资金审计情况

1. 基础教育资金管理不严。某单位2020年未按规定用途使用教育专项资金，而用于弥补机关经费不足201.32万元。2个学院发放大学贫困生物价临时补贴时，滞留14.90万元未发放。
2. 学生减负政策落实不到位。2020至2021年，某学校未报主管部门审核违规收取课后服务费1,538.46万元，且收费资金管理混乱，由各年级组自行保管，主要用作了发放补助等支出。将升学情况与奖励挂钩，从行政经费中向相关人员发放高考奖金、初三升学奖金112.24万元。
3. 学校大宗食品采购未按规定方

式选定供货商。某学校2020年采购米、面、油等大宗食材，未通过公开招标、集中采购、定点采购方式确定食堂供货商，涉及采购金额280万元。

五、国有资产管理审计情况

对市汽车运输有限责任公司国有资产管理情况和国有资本运营情况进行了审计。发现的主要问题：

1. 资本运作不规范。未履行必要决策和审批等程序，将13,022.02万元资产划转给各分公司。长期股权投资底数不清，涉及金额252.23万元。对控股子公司监管不力，股权变更未履行法定程序，导致国有权益丧失。
2. 债权债务和成本费用管理不到位。企业贷款未履行审批程序，未按合同约定使用贷款资金5,200万元。往来款项超亿元未及时处理，长期挂账，其中其他应收款15笔2466万元。某分公司违规签订班车承包合同，列支合同未约定费用172.09万元，形成经济损失。违规采购车站保洁服务76万元。另一方面，公司累计欠缴员工社会保险费913.75万元、住房公积金30.72万元。
3. 国有资产监管缺失。市汽运公司违规签订租赁合同，允许某分公司临街门面承包人在企业临街建筑上实施加盖建设2,400㎡，并超期签订35年期限租赁合同，侵占国有资产。某分公司签订阴阳合同，擅自将委托管理的某汽车客运站资产经营权承包给个人，用作非法建设牟利，涉及建设面积约5130㎡。对外出租资产，未进行资产评估，累计欠收租金361.29万元。
4. 建设工程管理混乱。某分公司建设项目，擅自扩大建设规模623㎡，招标清单外增加建设项目未公开招标金额835.21万元，通过编制虚假签证、虚报工程量多结算工程款55.25万元。违规将公司资金对外拆借480万元，违反合同约定预付超付工程款、虚开发票套取资金用于公款吃喝。

六、重大建设项目审计情况

（一）首届湖南旅游发展大会系列项目造价审核情况

市审计局和市财政局组成专班对首届湖南旅游发展大会项目资金进行了审核，审核62个项目，送审总额39,992万元，核审审定总额29,180万元（概算18,465万元，预算10,284万元，结算431万元），核减金额10,812万元。发现的主要问题：

1. 未履行立项批复程序的项目占比大。62个项目中，有41个项目未履行立项批复程序。
2. 部门批复投资金额不一。市发改委批复澧水两岸环境提质改造项目估算9,024万元，市住建局批复该项目概算14,332万元，两者差异较大。
3. 部分项目造价控制欠缺。存在多计工程量、价格偏高、取费计算错误等问题。如，某建设项目的屋面装饰面积多计3000㎡，某维修加固工程增加不必要的施工围堰及混凝土冷凝管，某环境整治项目送审未按合同约定取费等。

（二）建设工程项目征拆资金审计情况

对市中心城区岩塔、官黎坪、大庸桥、新码头、南门口二期等5个棚改项目征拆资金进行了审计调查。发现的主要问题：

1. 房屋合法面积认定弄虚作假。拆迁房屋合法性面积认定弄虚作假，涉及虚假确权4,372㎡，造成资金损失2,874万元。虚假共建和认定架空层，涉及补偿资金104万元。
2. 住改非 房屋确认不真实。抽查530户住改非 拆迁房屋中，仅有4户有营业执照，其余住改非的真实性难以界定。违规认定住改非房屋，涉及补偿资金104,822万元。
3. 违规办理分户多付补偿款和拆迁补偿奖励。以各种理由违规分户给兄弟、姐妹、岳父母、朋友等，套取限价商品房购买指标224个，多付补偿款1,609万元，违规发放补助272万元。
4. 违规支付提前搬迁奖励。所有房屋拆迁均普惠式享受了提前搬迁奖励，其中违规多付奖励资金12,375万元。
5. 资金管理不到位，资金缺口大、支付及上缴不及时。征收补偿资金筹集不到位，截至2022年5月，某征拆项目征收补偿结算资金缺口为1.43亿元。未及支付被征收人补偿款5,490万元。应缴未缴罚款补证非税收入1,434万元。
6. 支出和成本管理审核把关不严。某建设项目地块出让收入与成本倒挂，按照已付征收补偿款4.83亿元计算，项目出让土地50.55亩收入

2.14亿元，收入与成本 倒挂 2.69亿元；按照征收补偿结算送审金额亩均征收补偿成本1,202.77万元计算，倒挂 金额3.94亿元。宗地开发成本核算失真，将不属本项目拆迁范围内支出3,788万元列为成本。

（三）政府投资建设项目决（结）算审计情况

2022年对武陵山大道建设工程（景区段）等12个政府投资建设项目决（结）算情况进行了审计，送审金额32.63亿元，审减工程造价7.73亿元，综合审减率为23.7%。发现的主要问题：

1. 违反程序规定进行招投标和政府采购。如，某建设项目，将项目化整为零规避公开招标采购。某项目未批先建、未办工程施工许可证，虚假招标准。
2. 项目超概算投资。如，某建设项目超概算投资6,395.99万元、超概算比例为55.7%，某项目超概算投资4,297.61万元、超概算比例为22.8%，某项目超概算投资1,912.46万元、超概算比例为66%。
3. 工程签证不及时。如，某工程项目外弃土石方运输距离未据实签证，涉及金额5,935万元等。
4. 未按合同约定支付工程款、超付工程款。如，某项目建设单位未按约定支付工程款，由施工单位全额垫资建设。某项目多付工程款524.60万元。

七、审计问题线索移送情况

2022年，市审计局服务经济社会高质量发展，围绕重点领域、重点资金、重点项目开展审计监督，发挥审计反腐利剑作用，向纪检监察、司法机关和有关主管部门移送问题事项22件，截至今年5月底，相关部门已经办结6起。移送问题处理效果明显，如纪委监委机关根据审计移送的征地拆迁领域问题线索，迅速启动调查，对1名当事人采取留置措施，追缴违法所得2,400多万元。

八、审计建议

（一）进一步拓宽财源清收欠款，努力增加财政收入。一是严格执行全口径预算制度，将财政往来核算专户的单一资金结余纳入年初预算。二是及时清理非税汇缴缴算账户内非税收入，做到应收尽收。三是盘活国土专户往来账款，加大招拍挂土地出让款项清欠力度，加快完成土地出让项目结算，按规定计提各类专项资金。

（二）进一步规范债券资金管理，提高资金使用效益。一是严格使用债券资金，严禁超范围列支债券资金。二是压实财政、主管部门和项目单位责任，加快推进项目实施进度，确保项目及时完工投入使用。三是强化债券资金监管，严肃查处截留、挤占、挪用债券资金的行为。四是多元筹措建设资金，保障项目资金需要。

（三）进一步规范财政收支管理，严格执行财经纪律。一是加强部门收支预算管理，确保收入全部纳入财政预算，防止无预算超预算支出、挤占挪用专项资金问题发生。二是严格落实过紧日子要求，严格控制三公经费增长，严禁超范围超标报销费用。三是规范行政事业单位国有资产配置管理，严格执行办公设备配置标准和最低使用年限要求。

（四）进一步深化改革规范管理，提高财政资金绩效。一是加强部门预算编制，将单位全部收支纳入合理预算编制入年度预算，避免预算与决算两张皮现象。二是压缩代编预算规模，提高预算准确性，促进预算的公平公正。三是建立部门预算基本支出标准体系，缩小实际支出与预算的差异。强化预算约束，未经批准不得随意调整预算。

（五）进一步加快投资审计改革，杜绝以审代结现象。一是杜绝审计机关参与项目建设管理行为，着力推动投资审计转型，回归审计监督本位。明确投资审计对建设单位结算、决算等实施审计监督的职责定位，杜绝以审代结现象。二是强化对建设单位项目实施履职尽责情况审计评价和责任界定，对弄虚作假、履职不到位导致高估冒算等行为，依法依规提出处理意见。

本处报告反映的是市本级预算执行、决算草案和其他财政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，有关部门、单位和区县正在积极组织整改。市审计局将按照要求加强督促检查，市政府将在年底前向市人大常委会报告全面整改情况。