

# 关于陕西省 2018 年度省级预算执行和其他 财政收支情况的审计报告

——2019 年 7 月 29 日在陕西省第十三届人民代表大会常务  
委员会第十二次会议上

陕西省审计厅厅长 赵宝田

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省人民政府委托，我向省人大常委会报告 2018 年度省级预算执行和其他财政收支审计情况，请予审议。

去年 7 月以来，全省审计机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照中央审计委员会和省委审计委员会的安排部署，聚焦党中央重大政策落实、打好“三大攻坚战”和常态化“经济体检”，以体制改革为契机，推进审计全覆盖，加强审计项目和组织方式统筹，依法履行审计监督职责，到今年 6 月，共对 6883 个单位、项目进行了审计和审计调查。结果表明，全省各级各部门牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，深入贯彻落实党中央国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，紧扣追赶超越和“五个扎实”要求，大力发展“三个经济”，实现了经济持续健康发展和社会大局稳定。通过审计，促进增收节支 109.03 亿元，挽回损失 22.78 亿元，核减工程建设资金 62.66 亿元；向司法、纪检监察机关和有关部门移送处理事项 754 件，移送处理人员 639 人，涉及金额 23.82 亿元。

## 一、财政预算执行审计情况

省审计厅认真贯彻落实“努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系”和“坚持科技强审，加强审计信息化建设”的要求，首次对省级一级预算单位部门预算执行情况进行了全覆盖审计，对省财政厅具体组织预算执行和省级决算草案编制、省发改委组织分配省级财政投资情况和部分市县财政收支情况进行了重点审计。

全省一般公共预算收入 2243.14 亿元，加上中央补助收入等收入总计 6205.17 亿元；全省一般公共预算支出 5302.44 亿元，加上上解支出等支出总计 5918.45 亿元；年终结余 286.72 亿元全部作结转下年支出，净结余为零。全省政府性基金预算收入总计 2326.76 亿元，支出总计 2176.39 亿元。全省国有资本经营预算收入总计 48.81 亿元，支出总计 47.42 亿元。

省级一般公共预算收入 621.68 亿元，加上中央补助收入等收入总计 4048.32 亿元；省级一般公共预算支出 888.32 亿元，加上上解支出等支出总计 3958.56 亿元；年终结余 89.76 亿元全部作结转下年支出，净结余为零。省级政府性基金预算收入总计 946.61 亿元，支出总计 936.04 亿元。省级国有资本经营预算收入总计 24.11 亿元，支出总计 23.73 亿元。

审计结果表明，2018 年省级预算执行情况总体是好的，省财政厅、省发改委能够贯彻执行中省各项决策部署，积极推进供给侧结构性改革，加快建立现代财政制度和省级投资

项目建设；省级部门不断提高预算执行、财务管理和内部控制水平，压缩“三公”经费等一般性支出，取得了较好成效。也发现了一些问题：

（一）具体组织预算执行及编制决算草案方面。

1. 预算分配管理和财政决算草案编报有待进一步规范。一是部门预算追加多，省级一级预算单位普遍存在追加财政拨款，预算追加1倍以上的单位有34个。二是支出绩效管理还不够高。省级部门支出绩效管理整体较上年有所提高，但一些省级部门管理的财政专项资金至今未制定全面实施绩效管理的办法，个别绩效考核指标完成不理想。三是省财政厅收到的矿业权出让价款省级分成收入7.32亿元未及时缴入国库。四是政府股权投资未在决算报表中披露。省财政对34家企业（单位）的股权投资和25项投资基金的出资，未在年终资产负债表“股权投资”和“资产基金”中反映。

2. 省级项目投资分配管理有待进一步加强。一是部分省级重点建设项目推进缓慢。省发改委下达的303个重点建设项目中有54个年度投资完成额不足计划的80%。二是新增千亿斤粮食生产能力规划田间工程建设项目投资计划下达时间比国家发改委规定晚62天。

3. 部分政策措施落实不到位。一是6个市（区）政府性融资担保增资目标未达到2017年《陕西省政府性融资担保体系建设行动计划》的规定。二是省级政府投资基金管理不规范，未能发挥引导作用。部分投资基金募集规模过大，

财政以外其他资本出资严重不足，其中4支基金的出资到位率不足募集总规模的5%。三是部分公共资源项目交易未按规定纳入省级公共资源交易平台。

## （二）省级部门单位预算执行方面。

通过大数据审计分析系统，对126个省级一级预算单位1422万条数据记录进行了分析，筛选出26类审计疑点数据，针对12类问题集中的疑点数据，选取27个部门单位进行了重点审计，组织对其他单位进行了疑点核查。

对27个部门单位重点审计发现的主要问题是：5个单位预算编制不完整、不细化；11个单位应缴未缴财政收入1.44亿元；2个单位擅自调整预算368万元；5个单位部分项目支出预算执行率低；8个单位无预算、超预算支出2073万元；3个单位违规向非零余额账户转款等4286万元；14个单位挤占、挪用项目支出1.04亿元；4个单位滞留财政专项资金9744万元；2个单位未及时清理存量资金1931万元；11个单位未严格执行公务卡制度720万元；16个单位未严格执行政府采购8536万元；23个单位往来款项长期挂账5.68亿元；9个单位项目建设管理不到位，存在超概算投资、违规招投标等问题。

对其他一级预算单位疑点数据审计核查发现的主要问题是：3个单位未及时清理上缴存量资金205万元；8个单位违规从零余额账户转款、提现等956万元；22个单位会议费、接待费等科目列支其他费用435万元；14个单位超限额、超范围使用现金2381万元；31个单位往来款项长期挂账

2.14 亿元。

此外,还对 3 所省属高校预算执行情况进行了全面审计,发现的主要问题是:3 所高校未执行收支两条线管理 2661 万元,未执行政府采购 1.28 亿元,往来款项长期未清理 1.43 亿元;2 所高校挤占济困助学金等 89 万元,收支核算不实 8191 万元,资产核算不实 2.64 亿元。

(三) 下级政府财政收支方面。

对 6 个市(区)县政府财政收支情况审计发现的主要问题是:2 个县财政预算编制不完整;2 个县财政未编制项目支出预算;6 个市(区)县应缴未缴非税收入 2.74 亿元;2 个市(区)县预征税款及附加 3004 万元;4 个市(区)县少征税费基金及附加 7485 万元;2 个县无预算、超预算支出 9583 万元;4 个市(区)县向非本级预算单位拨款 4798 万元;4 个市县滞留财政专项资金 7.22 亿元;4 个市(区)县存量资金未及时清理盘活 3.69 亿元。

## 二、重大政策措施落实跟踪审计情况

全省审计机关将贯彻落实习近平总书记重要指示和推动党中央重大政策落实情况跟踪审计作为首要政治任务和重中之重,积极开展审计工作。

(一) 追赶超越目标任务落实方面。

对全省各市(区)2018 年追赶超越目标任务落实情况跟踪审计的结果表明,绝大多数单位和部门能够认真贯彻落实省委、省政府的决策部署,扎实推进追赶超越各项工作,取得了较好成绩。发现的问题是:5 个市(区)经济发展目标

完成不理想；7个市（区）66个建设项目未按计划开工建设；6个市122个项目建设进展缓慢；3个市（区）38个项目建设程序不合规、手续不完善；6个市（区）财政资金拨付不及时、未落实减免补贴资金2.82亿元。

#### （二）“六稳”政策措施落实方面。

对全省落实中央“六稳”政策情况审计发现的主要问题是：8个市（区）的部分县（区）促进就业类补贴、贷款资金共计4290万元兑付不及时；3个市公益性岗位补贴资金支出超过当地本年就业资金总额30%限额；3个县（市）未及时收取农民工工资保证金；4个市仍存在小微企业融资困难问题；2个市外资准入、外贸增长工作进度缓慢；5个市建设项目进展缓慢，预算资金未发挥效益。

#### （三）减税降费政策措施落实方面。

对全省减税降费政策措施落实情况跟踪审计发现的主要问题是：7个市税务机关减税降费宣传力度不够，部分纳税人税收减免意识弱、可享受政策优惠未享受；2个市税务机关部分业务工作管理和衔接不到位，企业办税效率受影响，未及时享受减税政策；5个市（区）存在无依据收费、未及时公布收费目录清单问题。

#### （四）营商环境提升方面。

对全省2018年提升营商环境情况跟踪审计后发现：4个市（区）营商环境基础设施建设进展慢、“互联网+政务服务”推进缓慢；4个市工作措施落实不到位；5个市（区）的部分县（区）行政审批事项放权不彻底，承接不到位；3个市

政务服务标准化、便利化水平不高；2个市的个别单位和部门未及时退还企业缴纳的保证金等。

（五）拖欠民营企业中小企业账款清理方面。

对205个政府部门和国有企业拖欠民营企业中小企业账款情况审计调查后发现：5个项目因资金未落实而开工建设，拖欠账款33.4亿元；3个区（市）未及时拨付财政资金，拖欠账款3.54亿元；部分企业流动资金紧张，逾期账款20.3亿元；部分单位工程变更资金不到位，无法拨付3749万元；部分完工项目未及时进行工程决算，拖欠账款7.49亿元；部分单位未严格履行合同约定，拖欠账款1.48亿元。

三、打好“三大攻坚战”审计情况

省审计厅精心组织、统筹安排，持续开展防范化解重大风险、精准脱贫、生态环境保护情况审计，助力我省打好“三大攻坚战”。

（一）防范化解重大风险方面。

1. 防范和化解地方政府性债务风险审计情况。

对审计署下发涉及7个市本级和66个县（区、市）的7220条地方政府债务与隐性债务数据进行了审计核查，发现的问题有：一是未来五年内偿债压力较大，存量隐性债务中有34.9%需在2020年前偿还。二是个别市县新增政府债券资金使用慢，效益没有及时发挥。1.27亿元在财政部门闲置一年以上，0.3亿元在项目单位闲置一年以上。三是个别市、县未及时出台债务管理风险预警制度和偿债准备金制度。

2. 防范和化解地方金融风险审计情况。

对 4 家地方商业银行的审计调查表明，我省地方商业银行资产规模持续增长，资产实力和抵御风险能力不断增强，总体风险可控，但也存在一些问题：一是区域性不良贷款风险显现，农村金融机构风险突出。融资性担保贷款风险上升；农村金融机构“关注”类贷款占比较高，所属独立法人机构中高风险机构数量持续增加，从 2015 年的 11 家增加到 2017 年的 23 家。二是信贷资产风险分类不准确。逾期 90 天以上贷款 15.35 亿元、已出现明显还款风险的贷款 6.66 亿元未划分为不良贷款，借新还旧或展期贷款 16.79 亿元未划分为“关注”类。三是服务实体经济有待加强。受国际贸易形势影响，在贸易融资大幅下降情况下，2018 年底较上年同比只回升了 1.58%；一些机构通过理财方式变相向房地产项目融资 1.2 亿元。

## （二）精准脱贫方面。

按照省委、省政府的统一部署，持续开展了“以案促改”、巡视整改、成效考核整改和部分县（区）扶贫资金使用等情况的审计。重点审计了 38 户精准扶贫试点企业，取消了不符合准入条件的 27 户企业试点资格，追回了投入的财政资金；保留 11 户企业的试点资格，并严密关注其运营、分红情况和带动脱贫效果。

根据省委巡视、成效考核两个整改《方案》要求，全面排查出近三年中央督察组、九三学社中央委员会、审计署指出的我省扶贫领域资金管理不规范类问题、违规招投标等项目建设管理不规范类问题。截至目前资金管理不规范类问题

已整改 99.83%; 违规招投标等项目建设管理不规范类问题已整改 186 个, 剩余 2 个正在整改。移送的 52 件案件线索已全部办结。

对 19 个县(区)扶贫资金使用及“一卡通”惠农补贴情况采取“立查立改, 边查边改”的方式进行了审计, 发现的主要问题: 一是一些县(区)的产业、金融、移民搬迁等扶贫政策落实不到位。6 个县(区)在移民搬迁工作中旧宅基地腾退慢、易地扶贫搬迁安置入住率低等。个别县(区)有扶贫贷款发放率低等现象。二是一些扶贫建设项目管理不到位, 存在建设程序不规范、超付工程款、监管不力等问题, 涉及资金 2.88 亿元; 一些扶贫项目实施进展缓慢, 产业扶贫项目绩效不佳。三是惠农补贴政策执行不到位、不规范。8 个县(区)惠农补贴兑付发放不规范、不及时; 14 个县(区)存在“一户多卡”现象。

### (三) 生态环境保护方面。

落实省委要求, 组织开展了 13 个县(区)的秦岭生态环境保护专项审计, 重点审计了专项整治完成、部门履职和专项资金管理使用等情况。审计结果表明, 13 个县(区)能够按照中央和省委部署, 积极推进违建别墅整改和秦岭生态环境保护工作, 破坏秦岭生态环境的行为已得到有效遏制, 秦岭生态环境保护成效已经显现。抽查核对了 752 个《秦岭生态环境突出问题整治工作台账》上的问题和 205 个审计新发现问题, 这 957 个问题中已完成整改 741 个, 正在整改 192 个, 未整改 24 个。主要有: 一是专项整治后续工作不到位。

8个县（区）的部分违建未拆除或拆除不彻底，恢复治理后续工作不到位；8个县（市、区）存在非法乱采乱挖问题，地质保护与恢复治理不彻底；4个县存在乱排乱放污水和垃圾问题；3个县的工程项目建筑材料和垃圾等清理不到位，存在环境安全隐患。二是部分县级部门履职不到位。10个县（区）未按《陕西省秦岭生态环境保护条例》和省市文件要求及时出台相关措施；8个县（市、区）的部分部门监管不严、违规执法，重罚款轻治理；10个县（区）相关生态环境整治类项目建设中存在未批先建、手续不全等问题。三是秦岭生态环境保护专项资金管理不到位。4个县（区）滞留专项资金4510万元，最长滞留2年以上；2个县（区）少配套项目资金2308万元；4个县（区）少收水资源税、排污费等2321万元。

#### 四、重点民生资金和项目建设审计情况

##### （一）重点民生项目方面。

对全省保障性安居工程开展了跟踪审计，抽查了63个市、县（区）1017个安居工程项目的建设管理情况，出具移送处理书6份。发现的主要问题是：15个市县财政资金14.67亿元闲置超过2年；9个市县挪用安居工程资金1.28亿元；7个市县擅自扩大城市棚户区改造范围；69个项目未批先建等；3个棚改项目优惠政策落实不到位1.12亿元；2个市县拖欠工程款8259万元；7个市县融资资金闲置损失利息1.58亿元；4个市县棚改项目逾期未安置，支付过渡费4.78亿元。

##### （二）重点项目建设方面。

对 7 个投资项目审计核减投资 5.56 亿元，发现的主要问题是：5 个项目超概算、概算外投资 6.23 亿元；3 个项目擅自变更设计、提高标准等增加投资 4.41 亿元；4 个项目未严格执行基建程序；7 个项目未招标或违规、不规范招投标 11.19 亿元；3 个项目挤占、挪用项目支出 2827 万元；3 个项目未按规定缴纳劳保统筹 2173 万元。

#### 五、国有企业、金融机构审计情况

省审计厅在推进省属企业计算机审计全覆盖过程中，对省属企业财务、经济运行情况试行了审计分析，针对数据分析发现的突出问题，开展了几项重点审计和专项调查。

对 24 户省属国有企业“三供一业”分离移交情况专项审计调查发现的主要问题：一是部分企业“三供一业”未实现实质性分离，资产权属未实质性划转。有的企业将分离移交涉及的部分水、电、气、暖业务移交至其所属全资子公司，未实现完全分离。二是部分企业无依据承担“三供一业”分离移交费用。三是分离移交职工的个人住宅维修基金建立、移交及权属确认等问题已显现，分离移交市场化运营、社会化管理的后续可持续发展难度较大。

对 4 户省属企业资产负债损益情况审计发现的主要问题是：2 户资产负债率较高，债务风险较大；2 户未严格执行国家社保和用工等政策；3 户重大事项未经审批；2 户让利系统内关联企业 3605 万元；2 户投资不慎形成损失或潜在损失 2.11 亿元；2 户违规招投标 1236 万元。

对 2 户金融机构审计发现的主要问题是：内部控制制度

不健全、执行不到位；经营管理不到位，发放的 11.32 亿元贷款被挪用于偿还借款企业在其他金融机构的借款；会计核算不实 8520 万元。

## 六、领导干部履行经济责任和自然资源资产离任审计情况

省审计厅按照“党政同责、同责同审”和“审计全覆盖”要求，突出审计重点，加大审计力度，对省级部门、企业、单位和部分市的 34 名领导干部履行经济责任情况开展了审计，直接对县（市、区）党政主要领导干部任职期间经济责任履行情况开展了审计试点，对 300 多个村级组织负责人经济责任审计扩大试点。全省审计机关对 1180 个单位 1284 名党政主要领导干部和国有企业领导人员进行了审计，查出违规金额 17.04 亿元，损失浪费金额 0.15 亿元，移交纪检监察机关和司法机关处理 15 人。

对 5 名党政领导干部任职期间自然资源资产管理和生态环境保护责任履行情况进行了审计，发现的问题是：一是水污染防治进展慢。汉、丹江流域污水处理厂提标改造和全省工业集聚区水污染治理进展缓慢，部分污水处理厂管网建设滞后。二是土壤污染防治难度较大。土壤污染超标区、污染问题突出区、疑似污染地块涉及各设区市；5 市 15 个县（区）耕地安全利用实施工作未有效推进。三是森林资源保护有待加强。2018 年春季，陕南 18 个县、129 个乡镇发生松材线虫病疫情，面积 40.52 万亩，病死树木 28.95 万多株。

## 七、审计发现问题原因分析与审计建议

审计发现的上述问题有的已整改，有的正在整改。尽管每个问题产生的原因不尽相同，但主要成因却是相同的。主要有：一是体制机制改革有待进一步深化。一些工作机制和制度设计不够健全；配套政策体系不够完善，政策协调不够；有的不具体、不细化，有的不符合工作实际，操作性不强，甚至难以执行。二是一些部门单位责任担当不够。贯彻落实中省决策部署不够用心、不够务实、不够尽力。三是少数党员领导干部党纪政纪法纪意识不够强，执行规章制度的自觉性和主动性不够。

针对审计发现的问题及其产生的深层次原因，我们建议：

（一）继续深化改革，完善政策体系和运行机制。各级各部门要在机构改革完成后，继续在健全政策体系、优化运行机制上下功夫。既要坚决贯彻落实党中央、国务院政策决策的原则要求和精神实质，又要结合实际修改制定具体的落实措施和实施细则，积极清理、废止、修改不利于改革发展和干事创业的制度措施，及时修订不适应追赶超越的政策规定，及时细化量化有关规定，及时制定针对性强的新政策，堵塞机制漏洞，填补政策空白，不断健全引导、支持和激发干部群众干事创业的政策体系。

（二）强化政治担当，推动党中央重大政策落地生根。各级各部门要提高政治站位、强化政治责任，坚决做到“两个维护”，坚决落实党中央重大政策措施和省委的安排部署。要及时精确、不折不扣落实各项减税降费政策，切实减轻企

业负担。要深化放管服改革，加快政府职能转变，大力营造良好营商环境，持续激发微观主体活力，持续增强实体经济活力。

（三）加强绩效管理，提高财政资源配置效率。要强化部门预算管理，进一步提高预算编制标准化、科学化、精细化水平，从源头上解决资金结余沉淀和支出混用等问题；要优化支出结构，保障必要的刚性支出，压缩不必要的行政开支，盘活各类沉淀资源资产，加大对重点领域、重点项目的支持力度；要强化绩效意识和绩效管理，加快将全面预算绩效管理推进到资金使用最后环节，真正做到花钱必问效、无效必问责。

（四）持续精准发力，打好“三大攻坚战”。要严格实施地方政府债务化解方案，稳妥化解存量，严格控制增量；加强新增债务资金使用管理，提高债务资金支出效率。要健全现代金融企业制度，完善和加强对金融市场、机构和业务的监管，增强金融服务实体经济能力。要聚焦“两不愁、三保障”目标，深化扶贫资金绩效管理，补齐精准扶贫短板，建立健全稳定脱贫和防止返贫长效机制，确保如期完成脱贫任务。要补齐生态环境保护和污染防治基础设施建设短板，巩固生态环境保护和污染防治阶段性成果，加大监管力度，凝心聚力打赢污染防治和环境保护攻坚战。

（五）严格执纪问责，推动公共权力规范运行。各级各部门要深入贯彻落实中央八项规定精神和省委实施办法，严格执行相关制度规定，坚决压缩不必要的行政支出；要进一

步严肃财经纪律，严格财务管理，完善内控制度，规范财务收支行为，控制行政运行成本；要加大对公共资金使用、公共资源交易、公共资产运营等重点领域和关键环节权力运行的监督力度，严格执纪，严肃问责，推动公共权力规范运行。

在一年来的审计工作中，我们坚持边审边改，狠抓整改。对 2017 年度预算执行和其他财政收支审计发现的问题，有关部门单位已基本整改到位，今年 3 月经审计委员会同意，已向省人大常委会作了整改情况的报告。对审计新发现问题，审计机关根据国家有关法律、法规和政策已经或正在处理；并已有针对性地提出了审计建议，有关部门正在按照审计意见和建议落实整改；对涉嫌违纪违法和经济犯罪的案件线索，已按有关规定移送纪检监察和司法机关处理；对部分行业、专项资金的审计和审计调查情况，向省政府提交了专题报告。

7 月 19 日，省委审计委员会召开第二次会议，听取并研究了《陕西省 2018 年度省级预算执行和其他财政支出情况审计报告》。省委书记、省委审计委员会主任胡和平和省长、省委审计委员会副主任刘国中充分肯定了全省审计机关一年来的工作，要求各级各部门积极整改，举一反三，完善制度。同时，要求省审计厅持续跟踪审计整改情况，及时如实向省人大常委会报告整改结果。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，开展预算执行审计是国家审计的法定职责和永恒主题。审计机关将在省委、省政府的领导下，在省人大及其常委会的监督指导下，

紧紧围绕省委、省政府决策部署的贯彻落实，依法全面履行审计监督职责，充分发挥审计在促进全省经济高质量发展、全面深化改革、权力规范运行和反腐倡廉方面的重要作用，为陕西追赶超越做出新的更大贡献。

以上报告，请予审议。