

青海省人民政府关于 2018 年度省本级预算 执行和其他财政收支的审计报告

2019 年 7 月 29 日在青海省第十三届人民代表大会

常务委员会第十一次会议上

省审计厅厅长 朱清

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，报告 2018 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。

根据审计法律法规及省委审计委员会年初批复的 2019 年度审计项目计划，省审计厅对 2018 年度省本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计，完成审计项目 41 个，主要审计或审计调查了 143 个地区、部门和单位，延伸审计 558 个所属单位。审计中，我们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、三中全会精神，认真落实习近平总书记在中央审计委员会会议上的重要讲话和李克强总理对审计工作的重要指示，以及省委审计委员会第一次会议精神和省人大常委会审议意见，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，主动适应新时代新要求，依法全面履行审计监督职责，严肃揭示重大违法违规问题并督促整改落实，着

力维护财经秩序，促进经济社会持续健康发展。现将审计结果报告如下：

2018年，在省委省政府、省委审计委员会的正确领导和省人大常委会的监督指导下，全省各地各部门认真贯彻落实中央和省委省政府决策部署，深入实施“五四战略”，奋力推进“一优两高”，着力强化政策措施，各项工作取得积极成效，经济社会发展总体平稳、稳中有进。

——不断强化预算管理。全省地方一般公共预算收入完成272.9亿元，较上年增长10.8%，超目标任务3.3个百分点。全年争取中央各类补助资金1231.1亿元，较上年增长10.1%。省财政不断加大预算执行力度，及时下达预算指标，积极采取垫支、预拨、盘活存量等措施加快支出进度，确保了全省重点项目顺利实施和生态保护、民生等领域资金需求。2018年，全面推行预算绩效管理，清理政府隐性债务，建立健全预算绩效和政府债务管理制度，为提高预算绩效管理、防范系统性债务风险奠定了基础。

——积极落实财政政策。下达资金359.5亿元，重点支持和保障公路、铁路、机场、水利、保障房、东部城市群、藏区基础设施建设等重大项目实施，较好地发挥了政府投资对全省经济发展的支撑作用。下达资金99.7亿元，支持以提高农牧产品供给质量、推动适度规模经营为主的特色农牧业发展，以新兴产业培育、非公经济发展、降低要素成本、科

技创新和节能减排为主的工业企业结构调整，以促进外经贸、商贸流通和电子商务为主的社会消费增长，以重点景区设施建设、旅文体经产业融合为主的旅游业加快发展。

——切实保障民生支出。下达资金 63.9 亿元，全力支持脱贫攻坚，重点聚焦深度贫困地区，支持实施产业扶贫、易地搬迁、乡村振兴试点及连片特困地区特色优势产业发展。下达资金 33.5 亿元，落实草原、林地、湿地生态效益补偿等政策，支持实施国家公园、三江源二期、祁连山“山水林田湖草”生态修复等重点生态工程，加大以污染防治攻坚战为核心的环境保护投入，蓝天、碧水、净土保卫战取得阶段性成效。下达资金 465.4 亿元，支持实施积极的就业政策，坚持教育优先发展，完善社会保障制度体系，持续改善城乡居民住房和生产生活条件，推动文化体育事业繁荣发展。

——稳步推进财税改革。进一步深化部门预算改革，以预算编制为抓手，先后出台项目库管理、预算调整和调剂、基本支出和项目支出预算编制等制度办法，强化预算约束。加快财政事权和支出责任划分改革，出台了财政事权和支出责任划分改革实施意见，稳妥有序推进省对下基本公共服务、医疗卫生等分领域财政事权和支出责任划分改革。印发了省对下专项转移支付目录清单，进一步完善省对下专项转移支付体系。扎实推进税制改革，实施环境保护费改税，深化增值税改革，落实提高个人所得税起征点政策。

审计结果表明，2018年省本级预算执行情况总体较好，财政改革稳步推进，但也存在部分预算执行不规范、部分项目建设不合规、部分政策落实不到位、部分财政资金使用绩效不高等问题。

一、省本级财政预算执行审计情况

省财政厅编制的省级决算草案表明，2018年省本级一般公共预算总收入798.4亿元，剔除发行的置换一般债券，省本级实际总财力624.2亿元，较上年增加37.6亿元。一般公共预算支出533.3亿元，较上年增长8.5%；省本级政府性基金总收入88.5亿元，政府性基金支出74.1亿元；省本级国有资本经营预算总收入3.03亿元，国有资本经营预算总支出1.9亿元；省本级社会保险基金当年收入299.3亿元，社会保险基金支出282.3亿元。审计结果表明，省财政厅等部门大力组织财政收入，保障民生和重点项目，不断提升财政管理水平。审计发现的主要问题：

（一）省本级预算编制方面存在的问题

1. 省本级支出预算不够细化。2018年初省本级安排的省级城乡社区基本建设支出、节能环保支出等支出预算3933561万元未细化到部门。

2. 部门收入预算不完整。2018年省级部门的事业收入、事业单位经营收入等收入985389万元未纳入年初部门预算。

（二）预算绩效管理中存在的问题

1. 省本级部分预算单位未按规定提交自评报告。省本级 207 家预算单位应对预算项目支出绩效目标进行自评，21 家预算单位未提交自评报告。

2. 省本级部门预算绩效目标管理考评结果应用工作还需加强。2018 年省财政厅将省本级部门预算绩效目标考评情况反映在省本级部门预算管理综合绩效考评中，根据考评结果进行奖补，绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制尚未完全建立。

（三）政府投资基金运营中存在的问题

1. 基金运营效益不高，未充分撬动社会资本。截至 2018 年 6 月 30 日，13 支政府投资基金中有 8 支已实际运营，政府投资基金撬动社会资本的总比率约为 1:1.4，撬动比率较低。

2. 部分政府投资基金长期闲置，造成损失浪费。省财政厅于 2016 年、2017 年下达并拨付 3 支基金注册资本金 259900 万元，截至 2018 年 6 月 30 日 3 支基金尚未发起设立。

（四）地方政府债券资金安排使用中存在的问题

1. 新增债券部分资金未按照省人大批准的预算执行。2018 年省财政厅在提交省人大的调整收支预算报告中安排的大数据中心债券项目资金 10000 万元，但实际未下达。

2. 新增债券资金 49736.18 万元未按照规定用于公益性资本支出。2018 年省财政厅将新增一般债券资金 49736.18 万元安排用于非公益性资本支出。

审计指出问题后，省财政厅通过强化预算编制和管理、统筹整合政府投资基金、规范债券资金管理等措施进行了积极整改。

二、省级部门预算执行审计情况

2019年首次开展部门预算执行全覆盖审计，对89家省本级一级预算单位进行了大数据分析，重点核查了63家部门和单位，涉及财政预算拨款110.81亿元。审计结果表明，2018年度省级部门预算管理不断加强，预算执行总体较好，财政资金使用规范程度有所提高。审计发现的主要问题：

（一）部门决算编报不准确、不完整

6个部门少列各项经费支出2220.78万元。

（二）无预算、超预算支出

5个部门无预算、超预算支出449.4万元，其中3个部门无预算支出196.41万元，2个部门超预算支出252.99万元。

（三）“三公”经费和会议费管理使用不规范

6个单位隐匿、超预算列支“三公”经费及会议费48.8万元。22个单位未在定点饭店办会，涉及金额116.60万元。

（四）应缴未缴财政资金4325.89万元

10个部门结转结余资金4142.58万元未按规定上缴财政；4个部门应缴未缴非税收入183.31万元。

审计指出问题后，相关单位正在积极整改。

三、重大政策措施落实跟踪审计情况

2018年下半年以来，全省审计机关紧盯减税降费、拖欠民营企业 and 中小企业账款、“放、管、服”改革等政策落实情况，跟踪审计613个项目、493个单位，涉及资金61.36亿元。总的来看，各地各部门认真贯彻落实稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，政策措施落实取得一定成效。审计发现的主要问题：

（一）涉企违规收费依然存在，营商环境还不够优化

1个部门借助下属单位收取雷电防护装置检测费等4646.18万元；3家企业未清退逾期投标保证金2449.09万元；4个区城市管理综合行政执法局违规收取押金、各类保证金941.54万元；部分区（县）农民工工资支付保证金2217.62万元未退还；未及时清退矿山地质环境治理恢复保证金29600万元。

（二）部分市（州）清理拖欠民营企业中小企业账款不及时

部分市（州）政府部门和国有企业拖欠民营企业和中小企业账款共计256921.65万元，清理不及时，最长拖欠工程款长达120个月，影响民营企业正常生产经营。

（三）“放、管、服”改革政策措施落实不到位

在已进驻省政府政务服务大厅的38个行业部门中，8个部门尚未完成数据对接工作；已完成数据对接的部分单位由

于缺乏统一数据共享标准和接口规范，导致对接后数据缺失、无法共享。

（四）部分民生项目未开工或推进较慢

8个县（区）农村牧区饮水安全巩固提升工程项目建设中的39个项目未开工，46个项目进展缓慢。6个县（区）水质检测设备自2016年购置以来一直闲置。8个县（区）水质检测中心建设项目未组织竣工验收。

通过审计，推动下达落实和统筹安排资金4958.93万元，促进减少和清退收费331.69万元，推动新开工或加快进度项目85个，促进建立健全规章制度7项。

四、生态环境保护建设项目及资金管理使用审计情况

（一）青海湖周边生态环保项目及资金管理使用审计情况

主要抽查审计了青海湖周边3县农牧、水利、林业、环保等部门实施的113个生态环保项目，涉及资金65014.66万元。总的来看，青海湖周边3县政府和有关部门重视生态环保项目建设，生态环境持续向好，人居环境有所改善，财务收支及核算基本合规。审计发现的主要问题：

1. 1个县水源地保护项目实施缓慢。截至2019年4月30日，1个县水源地保护项目因征占用草原前期工作未完成，导致项目至今未实施，未完成目标考核任务。

2. 污水处理厂提标改造不及时。1个县污水处理厂2014年11月投入运行，截至2019年3月尚未进行提标改造。

3. 部分项目进展缓慢。截至 2019 年 3 月，1 个县的生活垃圾填埋场改造等 7 个项目尚未开工建设或进展缓慢。2017 年山水林田湖 9 个历史遗留矿山治理工程项目 54 处治理点中的 30 处尚未完工。

审计指出问题后，相关政府及部门正在全力推进项目建设，积极整改相关问题。

（二）领导干部自然资源资产任中审计情况

重点抽查了 1 个州 5 个州直部门及所属 5 个县。审计结果表明，相关地区和领导干部认真落实自然资源资产管理和生态环境保护责任，生态环境质量有所改善。审计发现的主要问题：

1. 部分基础设施建设项目未按规定办理草原征占用手续。草原管理部门和土地管理部门执法联动、协调工作机制未落实和部门履职不到位，导致项目建设单位违规征占用牧草地。

2. 饮用水水源地保护区存在安全隐患。截至 2017 年底，6 个水源地中的水源保护区存在村级道路穿越水源地、农业种植、牧民居住、畜牧业养殖场等问题。

3. 河长制工作未落实到位。截至 2018 年 5 月，249 个河湖（段）未安排巡河员或保洁员。因人员配备不到位，无法保障河湖动态监管工作落实到位。

审计指出问题后，饮用水水源地保护区存在安全隐患问题、河长制工作未落实到位问题已整改，其他问题正在整改。

五、重大专项资金和民生工程审计情况

（一）扶贫政策落实和资金管理审计情况

全省组织实施了 11 个贫困县的扶贫审计和 2 个市本级及所属 9 个县东西部扶贫协作资金审计，抽查 117 个乡镇、212 个行政村、993 户家庭，涉及资金 67.31 亿元。总的看，各地区各部门积极贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，脱贫攻坚取得重大进展，贫困地区生产生活条件显著改善，贫困群众获得感明显增强。审计发现的主要问题：

1. 落实精准扶贫政策措施方面。一是 6 个县（市、区）贫困户到户产业发展资金缺乏安全保障。二是 4 个县扶贫资金阳光化管理制度执行不到位。三是个别县财政涉农资金统筹整合政策落实不到位，资金仍由原主管部门按原途径安排使用或未按规定纳入整合范围。四是部分县存在将不符合条件的牧民纳入易地扶贫搬迁安置范围、重复享受易地扶贫搬迁政策、非建档立卡贫困户纳入“雨露计划”培训等帮扶不精准问题，涉及金额 3076.74 万元。

2. 扶贫资金安全效益方面。一是 6 个县扶贫资金闲置，未及时发挥效益，涉及金额 1001.4 万元。二是 2 个区县贷款资金闲置，造成 577.19 万元损失浪费。三是 2 个县未将财政补助资金及时发放给农牧户，涉及金额 171.25 万元。四

是3个县市未严格坚持扶贫标准，超标准超范围发放或享受扶贫补贴，涉及金额91.02万元。五是3个县违规将扶贫资金或扶贫贷款用于非扶贫领域，涉及金额9576.73万元。

3. 扶贫项目绩效方面。一是10个区县的易地扶贫搬迁、扶贫产业园等31个项目进展缓慢，涉及金额13762.41万元。二是3个县的扶贫产业园等4个项目建成后效益不佳，涉及金额3217.54万元。

4. 扶贫项目建设管理方面。一是3个县的10个建设项目涉嫌虚假招标，涉及金额7593.72万元。二是7个县的12个项目未按规定执行政府采购或招投标程序不合规，涉及金额3120.48万元。三是1个县的2个建设项目涉嫌串标，涉及金额2004.3万元。四是3个县虚报扶贫项目工程量和进度，多支付工程款，涉及金额803.22万元。

审计指出问题后，促进有关部门和地方扶贫政策落实到位13项，11个项目开工或加快进度，推进建成后项目实现收益或闲置项目投入使用3个，促进挽回损失128.72万元，归还原资金渠道947.17万元，上缴财政资金1070万元，盘活统筹使用闲置资金82.71万元，促进地方配套资金拨付到位1126.2万元，促进补助资金发放到位282.43万元，处理处分4人。

（二）保障性安居工程跟踪审计情况

全省重点审计了 2 个市（州）本级及 15 个市（县）的 198 个棚户区改造项目、542 个公共租赁住房项目，涉及投资 560 亿元，调查了 85 个相关单位和 1360 户家庭。从审计情况看，各地各部门强化政府主体责任，加强建设和管理，困难群众居住条件得到改善。审计发现的主要问题：

1. 部分地区安居工程资金使用绩效不高。部分县由于项目调整、设计不符合实际以及地方融资困难等原因，致使保障性安居工程资金 683.91 万元闲置两年以上未使用。

2. 部分地区公租房实际未建成。截至 2018 年底，抽审的 17 个地区 10394 套住房已开工超过 3 年且超过施工合同等约定竣工期限仍未建成。4 个市（县）以前年度安居工程住房建设任务 1058 套实际未完成。

3. 部分地区安居工程住房被违规分配使用或闲置。12 个地区 4295 套安居工程住房建成后空置 1 年以上。16 个地区 911 套公共租赁住房，因保障对象在当地拥有商品住房或名下有高档车辆，未实行动态管理。

审计指出问题后，违规资金已上缴财政 662.79 万元，补充安排或盘活资金 26.46 万元，补充完成住房建设任务 120 套，复工或加快工程建设住房 415 套。

（三）城乡困难群众基本生活保障资金审计情况

全省重点审计了 46 个县（市、区、行委）政府所属财政、民政等部门，调查了 2079 户城乡低保家庭、745 户临时救助

对象、549名特困供养人员。从审计情况看，全省各级政府及相关部门不断完善社会救助体系，健全困难群众基本生活保障制度，但在政策落实和资金使用方面还存在以下问题。一是财政供养、拥有多套房产或车辆、有工商注册或出资办企业等收入明显超过低保标准的人员，以及因死亡户籍被注销人员违规享受低保待遇。二是违规确认特困供养人员212人。三是部分区县改变城乡困难群众基本生活保障资金用途424.31万元。四是部分县平均分配或集中时段发放临时救助资金126.35万元。

审计指出问题后，各级民政及相关部门及时跟进整改，现已取消43877人低保待遇、违规确认特困供养人员96人，收回低保金1045.91万元，归还原资金渠道349.31万元。

（四）旅游发展专项资金审计情况

审计抽查了1个管理局及3个市(州)本级和10个区(县)，延伸审计了8家企业。2017年，下达旅游专项资金32330万元，审计抽查金额25681万元，抽查率79.43%。从审计情况看，全省各级旅游管理部门采取多项措施，促进了全省旅游业转型升级和提质增效。审计发现的主要问题：一是套取旅游发展专项资金246万元。二是旅游发展专项引导资金管理制度办法不完善。三是2个建设项目前期准备工作不充分，进展缓慢。

审计指出问题后，相关部门已将违规资金 246 万元上缴财政，并抓紧完善制度。

六、政府投资重点建设项目审计情况

重点审计了 6 个项目建设、竣工决算等情况，涉及投资 112.3 亿元。审计结果表明，项目建设单位基本能够执行财务管理制度和基本建设程序，项目管理基本规范。审计发现以下问题：

（一）1 个建设项目业主单位未认真履职，导致建设资金被骗取，涉及金额 344.27 万元

（二）1 个建设项目多计工程价款 1704.45 万元

（三）1 个 PPP 建设项目存在合同签订不细致，影响该项目整个投资期经济效益的发挥，并增大政府投资及法律风险等问题

审计指出问题后，相关地区及部门正在着手研究制订整改措施，对相关领导和当事人依纪依法进行了处理。

七、经济责任审计情况

对 11 个省直（单位）开展了领导干部经济责任审计，延伸审计了 65 家所属单位。审计结果表明，领导干部责任意识进一步增强，履职能力进一步提升，但监督管理不到位、守纪守法不严等问题依然存在。

（一）执行政策法律法规不够严格

3家单位未严格履行政府采购相关规定，涉及金额3578.17万元；7家单位违规发放各类津补贴、评审费等111.7万元。

（二）资金资产管理不够规范

1.2个部门应缴未缴、应征未征房屋出租收入和森林植被恢复费，涉及金额24651.85万元。

2.5个部门和单位已完成建设项目未及时办理交付使用手续且未纳入固定资产管理或国有资产转入企业、个人名下，涉及金额9980.91万元。

3.2家单位违规在所属企业摊派费用或公职人员在所属企业领取报酬，涉及金额157.13万元。

4.2家部门及所属单位未经批准擅自改变专项资金用途，涉及金额1203.25万元；2家部门和7家所属单位扩大专项资金支出范围，超范围列支奖金、培训费，涉及金额197.46万元。

（三）投资事项等存在风险隐患

3家单位对外投资或代偿贷款等存在投资无收益或代偿资金无法收回的风险隐患，涉及金额3581.35万元。

审计指出问题后，已清退违规发放津补贴、评审费和公职人员领取报酬等60.01万元，将扩大支出范围的资金归还原渠道58.79万元，收回并盘活闲置资产，其他问题正在整改之中。

八、金融和企业审计情况

主要审计了1家金融机构和1家企业主要领导人员经济责任履行情况。审计结果表明，企业领导人员基本能够贯彻执行党和国家决策部署，落实省委省政府下达的各项任务指标，完善内部管理制度。审计发现的主要问题：

（一）执行国家政策和业务经营方面。存在企业发放委托贷款过程中管控不力，未落实委托贷款“三查”和贷款分级、分类管理及计提坏账准备等规定及相关管理措施等问题。

（二）财务收支方面。存在企业对外担保业务中抵押物价值与代偿本息差距大、变现能力欠缺。违规将企业资金存入个人银行储蓄账户等问题。

（三）内部管理方面。存在董事会运作程序不规范、股东会违反公司章程议事、总经理办公会越级行使董事会权力和各类风险管理职责未全方位落实到管理部门等问题。

审计指出问题后，上述企业从加强制度建设、规范经营行为等方面进行了整改落实，新建制度12项、修订制度32项、废除制度8项，撤销个人账户并将余额转入对公账户，计提未到期责任准备金、补提贷款损失准备等。

九、审计移送的违纪违法问题线索情况

上述各项审计中，省审计厅及时将发现的一些违纪违法线索移送纪委监委和相关主管部门，主要有以下特点：

（一）侵害群众、集体利益问题亟待整治。一是在城乡最低生活保障资金管理中存在履职不到位、编制虚假城镇低保人员信息等问题。二是在项目征地拆迁补偿款支付依据中存在弄虚作假，公职人员及主要领导履职不到位导致财政资金损失的问题。三是村干部涉嫌贪污扶贫专项资金。

（二）涉税违法问题不容忽视。企业存在漏缴企业所得税及相关附税的行为，涉及金额 2038.67 万元。

（三）涉嫌贪污问题仍然存在。财务人员利用职务之便，套取、截留财政资金并转入其个人银行账户的问题。

（四）工程建设领域招投标问题多发。一是建设项目涉嫌组织串通工程勘察投标、工程设计投标、工程建设投标。二是建设项目存在先开工建设后履行招标手续的问题，涉嫌虚假招标。三是建设项目不履行招投标程序。

以上问题线索已移送至相关纪委监委、主管部门依法依规进行处理。

十、审计建议

上述问题的存在，有改革推进过程中出现的新问题，也有屡审屡犯的旧问题，问题的产生有一定的代表性、隐蔽性和复杂性，究其原因，既有体制机制不健全的缺陷，也有政策措施落实不到位的因素；既有不作为的原因，也有认识不到位的问题；既有监管不到位的漏洞，也有查处力度不够的短板。针对审计发现的问题，省审计厅提出以下建议：

（一）细化年初预算安排，加强预算绩效管理。一是强化预算编制工作，进一步细化年初预算，提高预算到位率，督促各部门、各单位将所有政府收入全部列入预算，提高部门预算编报的真实性和完整性。二是加强预算绩效目标管理，规范绩效目标监控和评价制度，扩大预算绩效目标管理再评价范围，提高绩效评价质量。三是建立健全绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制，将评价结果作为安排下年预算和年度部门预算管理综合绩效考评的主要依据，形成预算编制有目标、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用的预算绩效管理工作机制。

（二）强化部门职能履行，切实发挥资金和项目效益。一是增强各级领导干部履职意识，做到依法正确履职尽责。加强各级领导干部法制意识教育，按照经济规律办事，遵守预算法律法规，进一步提高依法行政能力和水平。二是规范项目建设程序，提高项目建设效益。各项目主管单位和项目建设单位应依法加强和规范项目管理，严格落实项目法人责任制、招标投标制、合同管理制和工程监理制度，切实规范预算内投资行为，加强政府投资项目管理，发挥建设项目效益。

（三）积极采取有效措施，推动各项重大政策措施贯彻落实。各级政府及有关部门切实增强贯彻落实中央和省委省政府各项决策部署的自觉性和主动性，特别是要抓住脱贫攻坚、简政放权、减税降费、涉企收费、防范重大风险等重大

政策落实的关键领域环节，积极采取有效措施，强化政策执行监管，切实协调解决在行政审批、项目建设、资金保障等方面存在的问题，持续优化营商环境，进一步激发市场活力，确保各项政策措施落地见效，促进经济实现高质量发展。

（四）强化财务资产管理，严肃财经纪律。一是各预算单位进一步提高会计信息填报质量，确保所填列会计科目、摘要等重要信息与实际发生的经济活动相匹配。财政部门加强会计信息质量监管，切实提高会计信息的规范性和真实性。二是各预算单位进一步完善国有资产产权登记，规范国有资产处置、出租出借管理，确保底数清晰，与财政部门共同推进资产管理工作，防止国有资产流失，提高国有资产收益。三是各预算单位严格按照人大批复的预算执行，强化内部控制，加强对下属单位的检查指导。严肃财经纪律，对屡审屡犯、弄虚作假以及拒不整改的，严肃追究有关人员责任。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，我们将诚恳接受省人大常委会的指导和监督，按照省委的决策部署和中心工作，依法履行审计监督职责，狠抓审计发现问题的整改，为推动青海经济社会持续健康发展发挥应有的作用！