

关于佛山市 2016 年度本级预算执行 和其他财政收支的审计工作报告

——2017 年 8 月 16 日在佛山市第十五届人民代表大会
常务委员会第四次会议上

佛山市审计局局长 何内

佛山市人民代表大会常务委员会：

我受市政府委托，向市人大常委会报告 2016 年度我市本级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

根据《中华人民共和国审计法》和有关法律法规，2016 年，市审计局在市委、市政府和省审计厅的领导下，围绕党委和政府中心工作、重大政策和重大决策部署，着力推进审计制度改革，依法独立行使审计监督权，努力实现审计监督全覆盖，实施各类审计及审计调查，大力推进重大政策措施落实情况跟踪审计，强化民生资金和重点项目审计，充分发挥审计在政府治理和改革发展中的基石和保障作用。

根据财政决算报表等资料反映，市本级一般公共预算总收入 165.47 亿元，总支出 147.49 亿元，年终结余结转 17.98 亿元；政府性基金预算总收入 73.28 亿元，总支出 65.89 亿元，年终结余结转 7.39 亿元；国有资本经营预算总收入 0.48 亿元，总支出 0.41 亿元，年终结余 0.07 亿元；市级统筹社

保基金当年收入 332.48 亿元，支出 268.05 亿元，年终滚存结余 626.33 亿元。审计结果表明，各部门、各地区认真执行市十四届人民代表大会第六次会议批准的财政预算，2016 年市本级财政预算执行良好，财政收支管理总体规范。

——经济发展步入新常态，财政收入实现稳增长。积极运用财政政策，助力推动产业转型和城市升级，实现经济社会持续稳健发展。2016 年，市级地方一般公共预算收入完成 121.96 亿元（含各区上解市的税收地方收入），完成年初预算的 109.31%，比上年增收 11.54 亿元，增长 10.45%。

——关注重点项目资金，切实保障民生。2016 年，市级财政重点督促关乎民生保障的项目支出进度，全市完成省十件民生实事支出 40.77 亿元，其中市本级完成 7.40 亿元，充分发挥财政资金对社会发展的导向作用。

——深化预算管理改革，提高财政管理水平。贯彻落实《预算法》，细化完善预算编制，探索建立跨年度预算平衡机制，建立结余结转资金定期清理制度，合理控制库款规模，建立抓支出的长效管理机制，并深入推进国库集中支付电子化管理模式，推进财政改革发展事业再上新台阶。

对上年度审计工作报告反映的问题，有关地区和部门单位按照市政府的部署和要求，认真组织整改。截至 2017 年 7 月底，按照审计要求已上缴、追回或归还各级财政资金 1321 万元，减少财政拨款或补贴 960 万元，归还原渠道资金 3774 万元。同时，市审计局深化结果提炼和运用，提交专题、综

合性报告及信息 45 篇，提出审计建议 115 项。对涉嫌严重违纪违规的问题及时移交相关部门，移交纪检监察等部门线索、事项 17 件，涉及相关责任人员 90 人。

一、财政管理审计情况

市审计局围绕预算法全面深化全口径财政审计，实现对市、区、镇三级财政“全过程、全链条”审计监督，依法组织实施市本级及南海和三水 2 个区的财政审计，并对西樵、乐从和明城 3 个镇的财政财务收支情况进行了审计。结果表明，我市各级财政部门积极做好各项工作，实现财政收入持续平稳增长，调整优化支出结构，较好发挥财政保障职能。审计发现的主要问题是：

（一）市本级财政管理审计方面。

1. 财政存量资金盘活工作仍有待加强。

至 2016 年底，市本级有 1.23 亿元财政存量资金未盘活使用，有 7 个已经执行完毕或终止实施的项目预算结余共 4061 万元未收回总预算。

2. 部分预算项目执行率低，部分预算资金超范围使用。

“公益性设施提升经费”专项预算 1760 万元，至 2016 年末没有支出。2015 年拨付的 1 亿元优债资金未按预算用途归还相应债务。“高水平理工科大学建设经费”有 1100 万元支出超过市政府批准的用款范围。

3. 市本级国有资本经营预算编报不合规，部分预算支出进度缓慢。

市本级国有资本经营预算未包含传媒和粮食系统的 2 家

企业。未按规定口径编制收入预算，少预估利润收入 982 万元。未审核企业实际国有资本收益，造成 2 家企业少上缴和未及时上缴 2015 及以前年度国有资本经营收益 1 亿元（2016 年 12 月已补缴）。有 3734 万元支出到 2016 年 12 月才办理当年的申请和划拨手续，有 2016 年安排的 3 项专项经费共 527 万元至年底仍未支出。

（二）区级财政管理审计方面。

1. 财政管理不完善。1.31 亿元上级专项执行不理想，其中 2015 年一个 1.60 亿元的新增债券转贷项目，截至 2016 年底的支出进度仅为 31.27%，2015、2016 年 8 个共 1668 万元的上级专项由于项目进度滞后等原因未支出。设置预备费超过标准 1054 万元。2 个涉及民生专项资金未足额编入年初预算，年中需调增项目预算 1080 万元，调整幅度为预算的 59.21%。

2. 招商引资工作不规范。4 个项目未严格执行招商引资协议及土地出让合同约定的相关条款，其中三水区 2012 年的一个招商项目受让约 25 亩土地并获得专项扶持资金 3725 万元，但未按投资协议在土地出让的两年内投入运营。

（三）镇（街）财政财务收支审计方面。

1. 预算管理薄弱。西樵镇、明城镇未将全部预算收支纳入预算并报人大审议，西樵镇、乐从镇未按规定编制国有资本经营预算。明城镇未建立政府性债务管理和监督机制。乐从镇 2014 年和 2015 年期间将已列支出的 5.70 亿元转为暂

付款，致使财政支出不实。

2. 财政收支管理不合规。西樵镇、乐从镇的部分资产处置、出租收入等未按规定纳入镇财政管理，涉及金额 1.52 亿元。西樵镇、明城镇存在通过镇属企业出借资金，多支付财政资金，未足额配套上级专项资金等问题，涉及金额 1.66 亿元。

3. 土地出让管理亟待完善。乐从镇、明城镇存在土地出让过程中违规返还国有土地出让金，设置限制性条款和未按规定征收土地闲置费等问题，涉及金额 4660 万元。如明城镇违规返还国有土地出让金，造成财政资金潜在损失 482 万元。

4. 公有资产处置管理不规范。3 个镇（街）公有资产经营管理制度不完善，监管缺失，部分物业存在移交、出租手续不合规，未收取租金，长期闲置等问题，涉及金额 3407 万元。如明城镇耗资 562 万元接收的 7 项资产处于闲置状态。

5. 政府采购及招投标制度执行不规范。乐从镇违规将 38 个工程项目拆分为 137 个小项，合同价（中标价）共计 7527 万元；5 项勘察、设计、监理等工程服务存在拆分规避公开招标程序问题，涉及合同金额 681 万元。

6. 工程建设管理不严格。3 个镇（街）有 272 项工程推进滞后，未能按计划时间完成；125 项工程的部分基本建设程序没有履行。西樵镇、乐从镇部分工程发包不合规或没有履行招投标程序，涉及金额 3658 万元。乐从镇决策失误造成 2 项工程因征地问题延误，并因此支付施工方补偿费用共

330 万元。明城镇未履行配合实施沧江河堤加固工程项目职责，造成工程中止和 3949 万元项目借款资金闲置，累计支付借款利息约 900 万元。

7. 违规发放补贴。明城镇 2013 年至 2015 年期间以多种名义违规发放补贴 514 万元。

8. 招商引资项目效果不理想。乐从镇、明城镇的 3 个招商引资项目存在项目停滞或者未按合同约定履行义务的问题，涉及金额 7.97 亿元。

二、部门预算执行及单位财务收支审计情况

2016 年市审计局积极实施部门预算执行和财务收支审计，对市教育局、安监局、国资委、团市委、佛科院、市文联、市科协、市供销社等部门单位进行了审计。审计结果显示，相关部门单位预算执行和资金使用总体情况良好。审计发现的主要问题是：

（一）部门预算编制不够完整、细化。市教育局、市科协、佛科院有历年结余和收入共 5235 万元未编入部门预算。佛科院、市文联有支出预算共 9787 万元未细化具体支出用途。

（二）项目预算执行不理想。市教育局共 2062 万元的 3 个项目在尚未启动的情况下已先行将资金拨出，财政资金未能发挥使用效益。

（三）未收回或多申领财政资金。市国资委土储中心、市教育局和佛科院存在应收而未收回的财政资金 3.87 亿元。如市国资委土储中心应收未收 5 宗土地的出让款和征用补偿

款约 3.79 亿元，有 13 宗储备土地租金收入未按规定上缴财政。市供销社未如实申报物业收益，致使市财政多承担离退休人员费用 217 万元。

（四）部门单位未严格执行财务、管理等有关规定。市安监局、市国资委和市科协购买设备或服务未严格履行招投标及政府采购制度，涉及金额 379 万元。佛科院、团市委、市文联未严格执行公务卡结算制度，其中佛科院 2015 年度使用现金报销 2776 万元，使用公务卡结算只有 10 万元。市供销社违规给 7 名在编人员发放个人膳食补贴共 2.03 万元。

（五）资产管理问题。佛山一中、市国资委和市供销社存在资产未纳入固定资产管理、账实不符、资产捐赠不合规等问题，涉及金额 3.21 亿元。市供销社有 48 项共 4.60 万平方米物业未登记入账；持有物业众多，却另租 758 平方米的私企物业办公，需支付办公场地租赁费 46 万元。耗资 2.75 亿元的华英新校园工程大楼投入使用 11 年仍未办理产权证，存在国有资产流失风险。

（六）部分重大事项决策程序不规范。市供销社因未经集体审议联签、决策失误等原因造成损失共 107 万元。

（七）内部管理不完善。市文联、市供销社和市科协部分支出存在报账手续不合规、支出依据不充分的问题，涉及金额 302 万元。

（八）国有企业管理不到位。市公控公司以增资扩股方式投资企业 1.09 亿元，入股作价评估结果偏高。

（九）下属单位管理亟待加强。市文联、市供销社的下

属机构财务管理不严格，存在将部分收入以提现方式使用、资产处置不合规等问题。

三、重大政策措施跟踪审计情况

2016年市审计局按照上级审计机关的统一部署组织开展重大政策措施落实跟踪审计，重点审计“三去一降一补”行动计划推进落实情况等。审计结果表明，我市各级政府认真落实国务院和省政府各项重大政策措施，明确工作目标，出台相应的实施方案和政策文件，各项工作取得了阶段性的成效。审计发现的主要问题是：

截至2016年6月，佛山市未及时实施失业保险支持企业稳定岗位政策。

新能源汽车充电设施项目建设进展缓慢，截至2016年12月，项目投资完成率低于50%。

四、重点民生项目和专项资金审计情况

2016年，市审计局开展了市级统筹社会保险基金审计调查、禅城区住宅专项维修资金审计调查，省审计厅统一组织佛山市保障性安居工程跟踪审计、医疗保险基金审计。审计结果表明，我市切实保障和改善民生，社会民生事业发展总体情况良好。审计发现的主要问题是：

（一）市级统筹社会保险基金审计方面。

12名退休人员死亡后仍有领取养老待遇共20万元。57人死亡后仍有享受医疗待遇共24万元。411人没有缴纳职工医疗保险基金而享受医疗待遇共180万元。禅城区没有执行满2年需对再就业培训定点机构重新认定的规定。2家培训

机构不属早期认定的定点培训机构。南海区向参与劳动能力鉴定的医学专家支付底薪的方式不符合规定。

（二）医疗保险基金审计方面。

有 2 家医疗机构超过国家规定的加成比例销售药品和医用耗材，涉及金额 10 万元。

（三）保障性安居工程跟踪审计方面。

有 2.14 亿元安居工程资金未及时使用，至 2016 年底已闲置达 1 年以上。

（四）禅城区住宅专项维修资金专项审计方面。

1. 住宅维修金使用效益不高。2015 年度，禅城区住宅维修金收入共 2.69 亿元，支出 293 万元，资金使用率为 1.09%

2. 住宅维修金增值能力不足。住宅维修金活期存款金额较大，定期存款在存放期限、存放金额上未根据实际支出情况作中长期合理安排。

五、重大投资项目审计情况

2016 年，市审计局深入开展市粮食储备库、妇女儿童医院等项目的全过程跟踪审计，出具 30 份跟踪审计意见单，及时有针对性地提出 391 条审计意见，并纠正和规范了项目建设。同时，还开展了重大基础设施建设项目跟踪审计调查、佛科院新校区（北院）建设项目资金筹集使用和建设管理情况审计。审计结果表明，我市政府大力推动基础设施建设以及城市品质稳步提升，取得了良好的成效。审计发现的主要问题是：

（一）部分重大工程进度滞后。

6 项重大基础设施建设项目推进缓慢，未能按计划完成。如顺德新港一期工程计划 2012 年 8 月完工的顺德新港一期工程进度严重拖延，最新完工时间调整至 2017 年 5 月。而且，工程预算投资超概算 45.97%。

（二）工程管理不规范。

佛科院新校区（北院）建设项目合同条款设置矛盾，存在涉及工程造价约 2000 万元的造价争议；个别工程砌块材料未经检验已使用；部分现场工程存在质量问题；房建一、二标施工实际劳务分包单位未按规定登记备案；未按规定做好现场安全教育，出现个别施工安全漏洞。

（三）资金拨付管理不到位。

佛科院新校区（北院）建设项目未按合同规定及时扣回预付款 1529 万元；部分工程项目未按实际施工情况，提前计量支付工程进度款 1561 万元；市代建中心未完成相关变更预算等程序，已支付桩、外墙保温层等变更工程款 719 万元。

对本报告反映的具体审计情况，市审计局已依法征求了被审计单位意见，出具审计报告，下达审计决定；对涉嫌严重违法违纪线索，已按有关规定移交相关部门进一步查处；对违反财经法规的问题，已作出处理处罚意见；对制度不完善、管理不规范的问题，建议有关部门单位建章立制，切实加强内部管理。下一步，市审计局将按要求督促有关部门单位（地区）认真整改，全面整改情况将按规定向市人大常委会专题报告。

六、加强财政管理等意见建议

（一）深入推进财政管理改革，进一步提高财政资金管理
水平。

一是进一步规范预算编制。做好项目预算立项论证工作，提升财政预算的精度和准确性，逐步建立跨年度预算平衡机制。二是强化预算执行的刚性约束。严格按照预算、项目进度和程序拨付财政资金，增强预算约束力和执行力，提高财政资金的使用效益。

（二）严格执行财经法纪，加强财政资金管理的主体
责任和跟踪问效机制。

一是强化镇（街）基层政府管理。针对审计查出的突出问题，有针对性地完善各项制度建设，把权力关进制度的笼子。同时加大对资产处置、国土出让等过程中的违规行为的查处力度，防范权力运行中的廉政风险。二是完善国有资本经营预算制度。进一步加强国企的利润上缴约束性，规范各项管理，提高其对国有资产和公共资源的管理水平，切实防范国有资产的流失。

（三）加大对重大基础设施建设项目的推进和管理力
度，有效发挥项目对城市建设和经济发展的推动作用。

一是重点推进重大基础设施建设项目。针对影响项目实施的根源性问题制定有针对性的解决措施，保证按时、保质推进重大投资项目。二是加强对重大投资项目工程和资金监管。切实执行工程招投标、工程设计、监理和合同管理制度，

严格按照相关制度和合同控制工程资金支付，保证工程建设规范和工程资金的安全。