

关于佛山市 2017 年度本级预算执行 和其他财政收支的审计报告

——2018 年 7 月 30 日在佛山市第十五届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

佛山市审计局局长 何 内

主任、各位副主任，秘书长，各位委员：

我受市政府委托，向市人大常委会报告 2017 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，2017 年，市审计局在市委、市政府和省审计厅的正确领导下，围绕“法治、改革、发展、反腐”的工作主线，贯彻落实习近平总书记对广东工作提出“四个走在全国前列”的要求，主动做好审计机关人、财、物管理改革，着力推动审计新作为，持续开展重大政策落实情况跟踪审计，依法履行审计监督职责，全面完成当年审计任务，为我市全面建成高水平小康社会、率先基本实现社会主义现代化作出积极贡献。

根据财政决算草案等资料反映，市本级一般公共预算总收入 177.98 亿元，总支出 158.02 亿元，年终结转及安排预算稳定调节金 19.96 亿元；政府性基金预算总收入 136.48 亿元，总支出 132.81 亿元，年终结余结转 3.67 亿元；国有资本经营预算总收入 0.89 亿元，总支出 0.83 亿元，年终结余 0.06 亿元；市级统筹

社保基金当年收入 362.84 亿元，支出 303.48 亿元，当年结余 59.36 亿元，年终滚存结余 687.37 亿元。审计结果表明，各部门、各地区认真执行市十五届人民代表大会第一次会议批准的财政预算，2017 年市本级财政预算执行良好，财政收支管理总体规范。

——主动适应新形势，财政收入实现稳中向好。着力强化“三个支撑”，充分发挥财政资金引导作用，推动我市经济发展迈上新台阶。2017 年，市级地方一般公共预算收入完成 125.62 亿元（含各区上解市的税收地方收入），比年初预算增收 9.12 亿元。

——加大社会民生投入，切实增强民众获得感。2017 年，市级财政深入贯彻以人民为中心的发展思想，不断加大社会民生投入，全市完成省十件民生实事支出 53.6 亿元，其中市本级完成 6.21 亿元，推动社会民生事业取得新进步。

——推动财政管理创新，增强改革发展活力。深化预算管理改革，着力推进权责发生制政府综合财务报告试编工作，加速绩效管理改革，完善绩效管理制度建设，推动财政管理水平实现新提升。

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审计整改工作会议的部署和要求，认真组织整改。截至 2018 年 6 月，已上缴各级财政资金 1.98 亿元，盘活资金 4.74 亿元，拨付滞留资金 0.73 亿元，归还原渠道资金 1.15 亿元，调整会计账目资金 5.89 亿元，根据审计建议完善各项规章制度 37 项，处理有关责任人 10 人，对 1 个行政单位给予警告的行政处罚。

一、财政管理审计情况

市审计局依法组织实施市本级及 1 个区的财政审计，并对 6 个镇（街）的财政管理及其他财政收支情况进行了审计。结果表明，我市各级财政部门坚持稳中求进工作总基调，统筹推进抓收支、促发展等各项工作。但在审计中也发现一些问题，需要引起各级政府的关注。

（一）市本级财政审计情况

1. 财政存量资金盘活方面。截至 2017 年末，市本级公共财政预算和政府性基金预算有 231 项合共 9214 万元连续结转两年或以上；财政专户管理的福利彩票公益金结余和福利彩票公益金城乡医疗救助资金结余合计 833 万元，已挂账超过三年，造成财政资金闲置。

2. 财政资金收支管理方面。已停征的散装水泥专项资金共 1007 万元截至 2018 年 3 月仍未清算，长期滞留于市住建局专户内。

3. 政府投资基金管理方面。2015 年至 2017 年累计斥资 2 亿元成立的市产业发展股权投资基金，截至 2018 年 3 月未实际进行项目投资；产业金融引导基金的 2 个投资项目的业绩未达到协议规定，却未执行约定的补偿条款。

（二）区级财政管理审计情况

1. 财政资金管理方面。延伸审计发现高明区欠缴 2017 年市级税收分成 2.88 亿元和以前年度顶峰发电财政补贴资金 1464 万元。禅城区财政局在相应地块还未取得土地出让收入的情况下，

预拨镇（街道）土地出让分成 13.87 亿元；39 项上级专项转移支付资金合共 1.26 亿元连续结转两年以上；区国土城建和水务局对已停征的散装水泥专项资金 1086 万元截至 2018 年 3 月仍未办理清算。

2. 国土出让管理方面。禅城区国土城建和水务局应收未收一宗于 2013 年 7 月出让土地的出让金 6459 万元。

（三）祖庙、张槎、九江、陈村、龙江、大塘 6 个镇（街） 财政管理审计情况

1. 预决算管理方面。2 个镇（街）未按规定编制国有资本经营预算，且预算调整审批程序不规范，2012 年至 2016 年累计 7.90 亿元的预算追加支出在报经人大批准前已安排使用；1 个镇（街）编制年初预算时部分事项未细化到具体部门或具体项目，且部分部门的公务接待费、会议费支出决算不真实。

2. 财政收支管理方面。3 个镇（街）镇属部门或公司把关不严，存在多支付收购补偿款、支付补偿款依据不足等问题，涉及金额 1174 万元；2 个镇（街）未按合同约定超额结算或结算依据不足，涉及金额 33 万元；2 个镇（街）对拨付的财政资金失于监管，存在已出资成立的基金会未办理注册登记、划拨至行业协会（商会）扶持资金的管理不规范等问题，涉及金额 2492 万元；2 个镇（街）超范围动用预备费、地方教育附加资金未按规定范围使用、挤占农业园区贷款资金建设市政道路，涉及资金 8016 万元。

3. 土地出让管理方面。1 个镇（街）在三块土地出让中违规设置限制性条件；1 个镇（街）违规以签订招商协议的方式先行确定出让 22 宗土地的使用者；2 个镇（街）未严格执行“净地”出让规定，造成受让人无法按期建设而出现土地闲置；3 个镇（街）未严格按照合同，提请区相关部门收回土地使用权或收取延期动工违约金、竣工验收违约金、建设保证金、土地闲置费、土地使用费等，涉及金额 1.46 亿元；1 个镇（街）支付投资人购地履约保证金利息 114 万元依据不足。

4. 公有资产处置管理方面。2 个镇（街）16 宗公有资产、74 宗土地、207 宗房产、市值 409 万元股票和境外公司约 1245 平方米物业未登记入账；1 个镇（街）91 宗房产和 30 宗土地未办理产权证；3 个镇（街）公有物业出租管理不到位，存在未实行公开招租、公有物业及土地出租期限超过法定最长 20 年、承租人未按合同约定使用租赁物或擅自转租等问题；3 个镇（街）个别公有物业存在租金减免不合理、应收未收物业租金及管理费等问题，涉及金额 199 万元；1 个镇（街）174 处可出租出售公有物业（17.96 万平方米）处于闲置状态，闲置率为 27%。

5. 政府采购及招投标制度执行方面。3 个镇（街）6 项工程违规肢解拆分，规避公开招投标或立项审批管理，涉及金额 3253 万元；2 个镇（街）政府采购管理混乱，存在违规多派人员参与项目招标评审、采购方式不合规、未经政府采购直接签订租赁合同等问题，涉及金额 162 万元。

6. 工程建设管理方面。1 个镇（街）4 项镇级重点投资项目未按计划目标完成；4 个镇（街）部分工程项目未执行基本建设程序，存在未办理环评手续、未办理施工许可证、施工图纸未经审查即进行施工等问题；2 个镇（街）工程核算不严谨，存在多计工程费用、项目重复发包并支付费用、在施工图纸外擅自增加施工内容等问题，涉及金额 124 万元；2 个镇（街）23 项工程管理混乱，存在工程项目违规验收、施工合同签订不规范、工程管理制度不健全等问题。

7. 招商引资项目效果方面。2 个镇（街）对招商项目管理不到位，存在部分招商项目未按规定进行建设项目竣工环保验收、专项资金管理使用不规范等问题；1 个镇（街）对招商引入企业的监督管理缺失，且自定招商引资税收优惠政策，每年给予纳税总额 22.50% 的产业扶持专项资金，存在财政资金损失风险。

二、部门预算执行及单位财务收支审计情况

2017 年市审计局对市地震局、法制局、铁投集团（轨道交通发展有限公司）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。审计发现的问题是：

（一）项目预算执行方面。市法制局 2 个项目超预算支出 60 万元；1 个项目进展缓慢，预算执行率仅为 27.06%。

（二）财务管理方面。市地震局服务平台建设项目招投标文件审核不严，招标公告与招标文件中关于是否允许联合体投标人投标的条款相互矛盾。市铁投集团未于规定时间 2017 年 10 月底

前处置公务用车；部分直接委托服务（施工）项目程序不规范，确定直接委托单位及定价依据不足。

（三）决策程序方面。市铁投集团 144 万元的投资事项未提交领导班子会议讨论，且领导班子会议决议的个别事项没有执行。

三、重大政策措施落实跟踪审计情况

2017 年以来，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，重点审计珠江西岸先进装备制造业、经济运行风险等 4 个方面政策措施落实情况。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。审计发现的问题是：

（一）珠江西岸先进装备制造业政策措施落实方面。顺德区预拨至区属国有企业的专项资金中有 9582 万元闲置近一年；三水区 5 个项目因投资方资金不足取消投资或动工计划、7 个项目因土地招拍挂进度缓慢导致项目推进滞后；三水工业园区获得的扶持资金使用进度滞后于原计划，截至 2017 年 8 月底专款结余 5894 万元；顺德区一个 8714 万元股权投资项目的申报评审及公示未能在规定的 40 日内完成，另一项股权投资违反规定，在股权投资计划下达前就与项目企业签订协议。

（二）经济运行风险方面。顺德区 2016 年置换债券资金至 2017 年 9 月仍有 0.21 亿元滞留在国库，未支付至债权人；截至 2017 年 11 月高明区仍未制定配套 PPP 模式的相关管理制度。

（三）去产能、补短板行动计划落实方面。南海区 2014 年建设并投入运营的 14 个充电桩功率过小，难以满足公交车快速充电要求，使用率较低。

（四）佛山市“放管服”改革推进落实情况方面。佛山市建设工程施工图审图市场竞争不够充分，2017 年全市 2180 宗审图业务全部由目前仅有的 5 家审图机构承担，其中给排水工程审图只有 1 家。

四、重点民生项目和专项资金审计情况

2017 年，省审计厅统一组织实施了佛山市 2017 年保障性安居工程跟踪审计，市审计局开展了 2016 至 2017 年佛山市企业职工基本养老保险基金审计和 2013 至 2016 年广佛跨界河流水环境治理情况专项审计调查。审计结果表明，我市切实保障和改善民生，积极推进水环境治理，加快建设幸福美好佛山。但也发现了一些需要进一步改进的问题。

（一）市企业职工基本养老保险基金审计情况

经抽查 25 家参保企业发现，市地税局对其中 20 家企业征缴工作不到位，合共 4499 人应参加未参加企业职工基本养老保险；截至 2018 年 3 月底，有 9661 个参保人，合共 1614 万元的已征缴数据滞留在中间库，未能及时进入社保业务系统记账，造成市社保局部分当期参保人员参保信息不完整。

（二）2017 年保障性安居工程跟踪审计情况

1. 安居工程资金管理方面。五个区的部分安居工程专项资金闲置，涉及金额 4.92 亿元。

2. 安居工程优惠政策落实方面。禅城区及南海区部分部门向保障性安居工程项目收取应免收的行政事业性收费和政府性基金，涉及金额 439 万元。

3. 安居工程建设管理方面。顺德区一个已基本建成规模 1690 套的保障性安居工程项目由于前期建设手续不全等原因，无法办理竣工验收备案超过一年以上。

4. 保障性住房使用和运营方面。截至 2017 年底，禅城、南海和顺德区合共 1783 套已竣工验收的保障性住房空置超过一年，未发挥效益；禅城区和高明区合共 2768 套公租房已竣工验收尚未办理产权登记。

（三）2013 至 2016 年广佛跨界河流水环境治理专项审计调查情况

1. 跨界河流整治工作方面。三水区 3 座生活污水处理厂、禅城区 5 项污水收集管网工程、南海区 13 项污水收集管网工程及 5 项其他工程项目未按计划时间完成；禅城区、南海区各 1 家污水处理厂由于配建管网和管理措施不完善，部分一般的河涌水、地下水进入污水处理厂一并处理；南海区部分管网和个别污水处理厂因质量问题影响污水的收集和处理；三水区对污水处理厂监管不力，没有督促纠正污水处理厂生产异常及水质监测数据差异。

2. 水环境治理建设工程管理方面。三水区在建的 2 个污水处理厂施工现场存在基坑周边开裂、防护措施不严等安全隐患；南海区 2 项工程违反招标条件订立或修改合同，导致计价公式或

完工时间与招标文件不一致；南海区 1 项污水治理工程的工程费用中包含与建设项目无关的建设内容，多计工程成本 410 万元；南海区 9 项工程和禅城区 8 项工程建设程序不规范。

3. 水环境治理资金管理方面。禅城区部分污水处理费缴库不及时，2013 年至 2016 年迟缴入库金额四年累计达 5.80 亿元；工程款和水环境治理资金结余合共 6989 万元留存项目单位未缴回财政，滞留时间超过一年。

五、重大投资项目审计情况

2017 年，市审计局深入开展了市粮食储备库、妇女儿童医院等项目的全过程跟踪审计，已提出审计建议 134 条，及时纠正和规范项目建设。同时，还开展了广佛肇高速公路广州石井至肇庆大旺（佛山段）工程项目和城市轨道交通 3 号线工程等项目审计。审计结果表明，市政府大力推动基础设施建设，改善城市面貌、完善城市功能，取得了良好的成效。审计发现的问题是：

（一）工程进度方面。轨道交通 3 号线工程进度对比省、市年度目标已显滞后，截至 2017 年末投资额仅完成市投资任务的 64% 。

（二）工程管理方面。广佛肇高速公路工程发生工程设计概算偏差超出约定比例、总监理工程师变更、施工场地建设未按时完成等合同约定处罚事项，但未对责任单位进行处罚；工程履约担保和开工预付款的银行保函已过期，且未重新提供相关保函。轨道交通 3 号线工程违反管理办法，同意施工图审查单位的母公司参与设计；监管不力，现场使用盾构机不是新购机械，与投标

承诺不符。

（三）招投标管理方面。轨道交通3号线工程1个土建标段的招标代理机构与中标人存在关联关系；违反规定允许设计咨询单位投标及实施施工图审查；违反公司管理办法，直接使用轨道3号线工程初步设计项目潜在投标人提供的咨询资料和成果进行初步设计招标。

（四）资金管理方面。广佛肇高速公路工程114万元征收土地补偿费用支出缺乏依据，未能提供土地权属依据的相关证明材料。

六、加强财政管理等的意见建议

（一）规范政府财政收支，强化预算支出硬约束

一是细化年初预算编制，进一步提高预决算编制的科学、完整及准确性，杜绝无预算和超预算拨款；二是强化镇街财政资金监管，建立资金分配、使用和管理全过程的监督约束机制，加强国有资产管理，合规合理确定租赁期限与价格；三是规范政府投资基金管理，提高基金运营效率，充分发挥各项基金促进地方社会经济发展的作用。

（二）关注民生实事及资金，推动重大政策措施落实

一是切实履行社会保险费征收职责，督促用人单位按规定及时参保及缴纳社会保险费，建立社保基金征缴和管理岗位问责机制，切实维护参保人合法权益；二是加强对住房保障现状的摸排，统筹考虑各区保障房空置情况，并根据实际需求合理安排财政资金，提高财政资金的使用效益；三是推动完善水环境整治，压实

水环境整治职责，严控任务目标完成节点，落实污水收集管网排查，保证污水处理厂高效运转，明确专项资金用途，及时收回专项结余资金，打好污染防治攻坚战；四是督促相关部门单位针对重大政策落实及时出台配套措施，形成政策合力，确保重大政策落实到位。

（三）加强政府投资项目管理，切实发挥工程项目效益

一是强化招投标及合同管理，加强招标文件的事前审核工作，确保招标结果合法、公正，杜绝规避公开招投标的行为，加大对合同价款等主要条款的审查和跟踪监管，强化合同刚性约束；二是加强对投资建设项目管理，严格执行工程基本建设程序；三是强化政府投资项目各方管理责任，建设、勘察、设计、施工、监理等单位应各司其职、各负其责，确保工程质量。