

大同市人民政府关于大同市 2021 年度 市本级预算执行和其他财政收支 情况的审计报告

——2022 年 6 月 30 日在大同市第十六届人民代表大会
常务委员会第三次会议上

大同市审计局党组书记、局长 王 伟

谷主任，各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，我向市人大常委会报告大同市 2021 年度市本级预算执行和其他财政收支审计情况，请予审议。

根据《审计法》及相关法律法规规定，市审计局依法组织了对 2021 年度市本级预算执行和其他财政收支情况审计，对 12 个部门单位进行了现场审计，并延伸审计了 36 个二级预算单位，共出具审计报告 12 份，审计决定书 9 份，提出审计建议 38 条，收缴违规及存量资金 1.65 亿元，为近年来最多。审计中，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕市委、市政府决策部署，贯彻新发展理念，以服务我市经济社会高质量发展为目标，聚焦审计主责主业，依法全面履行审计监督职责，对重大政策落实、重大项目实施、重点资金使用和重点民生保障实施了审计，揭示了财政资金运行管理中存在的突出问题和风险

隐患，确立了“两统筹”“一盘棋”和边审边改、立行立改的工作思路，有效整合统筹审计项目和审计资源，不断加大审计力度，提升审计质量，较好地发挥了常态化“经济体检”作用。本次审计工作报告涵盖了2021年6月至2022年5月底的审计结果，主要包括市本级财政管理审计情况、部门单位预算执行审计情况等7个方面。现将具体情况报告如下：

2021年，在市委、市政府的坚强领导下，我市财政工作认真贯彻中央和省委、市委经济工作决策部署，按照“积极的财政政策要提质增效、更可持续”的要求，多措并举增收节支，保障全市发展大局，持续推动民生改善，加快深化改革步伐，着力防控财政风险，为全市高质量转型发展和经济社会稳定提供了有力支撑。

一、市本级财政管理审计情况

对市财政局实施2021年度市本级预算执行和决算草案情况的审计结果表明，2021年市本级一般公共预算收入完成97.49亿元，加上级补助收入和债务转贷收入等83亿元，支出执行130.63亿元，加债务还本等支出49.86亿元，当年实现收支平衡；政府性基金收入34.16亿元，加上级补助收入和专项债收入等30.26亿元，支出47.09亿元，加债务还本支出等14.84亿元，年终结余2.49亿元；国有资本经营预算收入2791万元，加上级补助收入等14.87亿元。当年支出4.86亿元，加调出资金和预算转移支付5188万元，年终结余9.77亿元；社会保险基金收入76.2

亿元，支出执行 120.93 亿元。全市新增中央直达资金共计 42.93 亿元，其中下达县区 32.57 亿元，市本级 10.36 亿元。截至 2021 年底，市本级资金已支付 10.02 亿元，市财政结存 3405.85 万元。

总体上看，2021 年市本级预算执行和财政管理得到进一步规范和完善，财政体制改革逐步推进，财政收入保持稳中有进，财政支出结构持续优化，较好地保障了重大项目和重点领域的资金投入。同时，受宏观经济增速放缓和政策性减税降费的影响，市财政在新发展阶段还面临着诸多方面的困难和挑战。主要表现为：

一是财政自身保障能力弱，刚性支出压力大。2021 年，市本级一般公共预算收入 97.49 亿元，支出 130.63 亿元，自有财力仅能支撑公共预算总支出的 74.6%，财政自身保障能力弱。市本级需负担的刚性支出达 79.7 亿元，占到市级一般公共预算收入的 81%。

二是非税收入占比增高，财源结构不均衡。2021 年市本级非税收入 27.07 亿元，占一般公共预算收入的 27.77%，较上年增长 3.94 个百分点。税收收入仍严重依赖以煤炭为主导的传统行业，2021 年全市煤炭开采洗选业、交通运输及仓储和邮政业、电力生产供应业等 3 个行业完成税收收入 169.99 亿元，占当年全市全口径税收的 59.04%；全市战略新兴产业完成税收收入 10.54 亿元，同比增长 23.83%，占全市全口径税收的 3.66%，还未成为我市经济收入的支撑点。

审计发现的主要问题有：

（一）落实重大政策和措施方面的问题。

PPP项目财政支出责任超过风险提示警戒线，部分项目进展缓慢，个别项目协议有关条款不符合相关规定。

一是市本级PPP项目投资总额145.55亿元，财政未来付费总额277.17亿元，支出责任占一般公共预算支出的比例已超过7%的风险提示警戒线。二是6个PPP项目进展缓慢，短期内难以实现预期目标，其中：城市棚户区改造及配套基础设施建设等3个项目土地、施工手续不完善；国际会展中心项目未确定社会资本方；云中E谷产业园项目未签订合同；教育建设项目中的部分子项目需进行调整。三是文瀛湖生态公园PPP项目协议有关条款不符合相关规定，且未对使用者付费最低限额和使用者付费核减政府付费作出明确约定。

（二）财政预算管理方面的问题。

1.政府性基金预算收入编制不实。

2021年，市财政在上年度国有土地使用权出让收入完成数仅为48.35亿元的情况下，当年为该项收入编报年初预算96亿元，实际仅完成27.42亿元，占年初预算的28.56%。

2.财政项目库建设不完善。

市财政在建设项项目库时，只设置项目单位、项目名称、预算安排金额等基本内容，未设置结转结余资金、绩效评价结果等信息。

3.预算编制不够细化，财政预留资金较多。

2021年市本级安排一般公共预算支出和政府性基金预算支出中有43.72亿元未安排到具体部门单位，占预算支出的27.63%。

4.中期财政规划编制不科学。

一是对财政收入分析预测不够全面，尤其是部分税制改革政策和减税降费政策对财政收入的影响。二是对财政重点支出分析研判不够深入，与政府国民经济和社会发展规划纲要、发展现状及主要经济指标结合不够紧密，对社会保障、医疗卫生支出等重点支出的增长因素考虑不足。

5.全市财政预算绩效评价工作未能有效开展。

2021年，全市财政预算绩效目标设置、运行监控、绩效评价及结果应用管理工作不到位。事前绩效评价方面，仅对市住建局的一项金额为1200万元的工程进行了评估，占全市年度项目支出130.64亿元的0.1%；事中绩效监控方面，仅有129个项目8.53亿元由建设单位报送了监控报告，占全市年度项目支出的7%；事后续绩效评价方面，截至2022年4月底，相关部门和单位正在进行自评工作，财政部门正在开展再评价工作，未出具再评价报告。

（三）财政收支方面的问题。

1.应缴未缴财政收入9494.68万元。

7家单位未将国有资本经营收益、房屋差价款等非税收入9494.68万元上缴财政，分别是市不动产登记中心查档费和网签

费 2121.60 万元，云冈区、平城区土地和房屋征收补偿部门账户结存房屋差价款、利息和回购款等 3551.65 万元，市商贸国有资产经营有限责任公司、市交通建设国有资产经营有限责任公司和市国钰企业管理有限公司国有资本经营收益 3165.19 万元，市土地储备交易中心土地交易手续费 656.66 万元。

2.超范围安排国有土地使用权出让收入。

2021 年市财政将国有土地使用权出让收入 1.36 亿元安排用于办公电脑购置、工作经费、专项奖金和安全生产目标责任奖励资金等支出。

3.市属国有破产企业当年欠缴各项社会保险费 1.6 亿元。

2021 年市属 381 户国有破产企业欠征欠缴各类社会保险费 1.6 亿元，其中：欠缴企业城镇职工养老保险企业部分 1.44 亿元，欠缴工伤保险企业部分 987.32 万元，欠缴失业保险企业部分 628.35 万元。

4.统筹使用存量资金不到位，涉及资金 15224.96 万元。

一是截至 2021 年底，市财政收回的 8264.14 万元存量资金未及时使用。二是部分部门和单位 6960.82 万元闲置资金形成存量未上缴财政，分别是大同华润燃气有限公司“三供一业”项目结余 3150.07 万元、市交通建设国有资产经营有限责任公司和市商贸国有资产经营有限责任公司等单位结存无法发放的破产企业职工安置费 1806.77 万元、市土地储备交易中心结存教育 PPP 项目土地补偿费 977.5 万元、市住房事务中心结存职工住房货币

补贴 747.6 万元、市体育局及其下属市体育运动学校和市体育项目训练中心结存项目经费 137.1 万元、市文化和旅游局结存项目经费 35.8 万元；市教育局结存项目经费 34.45 万元、市民政局结存项目经费 25.73 万元、市不动产登记中心结存经费 16.77 万元、市农业农村局结存项目经费 14.88 万元、市规划和自然资源局开发区分局结存项目经费 9.05 万元、市桦林背林场结存项目经费 3.61 万元、市应急管理局结存项目经费 1.49 万元。

5.财政资金拨付到预算单位实有资金账户进行列支。

2021 年市财政将应通过零余额账户核算的 978.08 万元财政资金，拨入 8 个预算单位实有资金账户进行列支。

6.上级专项转移支付资金 1.67 亿元未及时分解下达。

2021 年底，市财政一般公共预算结转资金中有 2.69 亿元上级专项转移支付资金未分解下达，截至 2022 年 4 月 20 日，仍有 1.67 亿元未分解下达。

7.未按规定撤并财政专户。

截至 2021 年底，市财政本级共有 24 个专户，其中有 2 个非税收入户连续两年均未发生业务往来，按照相关规定应将其撤销。

8.财政部门未清理收回到期借款。

截至 2021 年底，市财政未清理收回 20 个预算单位以前年度到期借款 1.13 亿元。

二、部门单位预算执行审计情况

对市发展和改革委员会、市教育局和市民政局等 12 个部门进行了预算执行审计。审计发现的主要问题：

（一）财务收支管理方面的问题。

1.部分部门和单位财务管理不规范。

一是 2 个部门及其 6 家下属单位经费支出报销凭证要素不全；二是 1 个部门未及时撤销下属单位 2 个长期闲置账户；三是 2 个部门的 3 家下属单位未按合同约定提前支付项目款 125.22 万元；四是 2 个部门及其下属单位存在少计收入和支出、科目核算不规范和账表不符的问题。

2.部分单位资产管理不规范。

一是 3 个部门及其 6 个下属单位新增办公设备 123.09 万元和 7 辆公务用车未登记入账；二是 4 个部门及其 2 个下属单位固定资产闲置，涉及国有企业资产 1 处，房屋资产 2553.4 平方米，汽车 5 辆；三是 2 个部门的 2 个下属单位出租资产管理不规范，未履行审批手续；四是 1 个部门的下属单位机构改革后 24 辆公车隶属关系未理顺、管理不规范。

3.部分部门单位内控制度不健全，内审机构未充分发挥作用。

一是 9 个部门内部审计工作不到位，其中 5 个部门未设立内审机构，4 个部门虽设立了机构，但内审工作未有效开展；二是 2 个部门及 1 个下属单位未建立公务用车登记台账；三是 1 个部门的 2 个下属单位在物品购置、领用等方面执行内控制度不严

格；四是1个部门个别大额资金支出未经局党委会议集体研究；五是1个部门的3个下属单位由“一把手”直接分管财务工作。

4.个别部门和单位执行政府采购制度不严格。

一是1个部门对已列入政府购买服务改革的2家下属单位未办理采购手续。二是3个部门及下属4个单位装修修缮、专用设备购置等未实行政府采购，涉及金额52.5万元。

（二）部门预算管理方面的问题。

1.部分部门预算编制不规范。

一是4个部门未将项目资金细化明确具体用途；二是2个部门的2个下属单位在编报预算时存在少编预算和少体现收入的情况；三是1个部门当年追加预算1591.44万元，占年初预算数的57.5%；四是1个部门的福彩公益金连续三年分配社会公益事业支出方面占比均超过10%。

2.一些部门未按规定时间公开部门预算。

85个市级部门中有18个部门2021年预算公开时间晚于法定时间，占比21.18%。

（三）部门预算执行方面的问题。

1.部分民生保障措施实施不到位。

一是1个部门委托市冷藏储运公司储备的冻猪肉未能及时补库；二是1个部门未实现惠民殡葬政策城乡所有居民全覆盖；三是原由市属国有企业负担管理费用的45个职工家属区5992户“三供一业”维修改造工作未开展；四是1个部门及其2家下属

单位安全生产监管和应急救援物资管理工作不到位，存在煤矿检查频次未达到规定要求、企业整改复查未按照规定时限实施、应急演练动用救灾物资、救灾物资储备库维修不及时、矿山救护基本装备配备未达标准要求等问题。

2.部分部门单位存在超范围列支现象。

4个部门及其4个下属单位超范围列支142.20万元。其中：挤占项目经费137.14万元，超预算支出5.06万元。

3.部分工程项目实施缓慢，存在手续不齐全等问题。

一是5个部门的38个项目由于前期准备不充分、资金不到位以及未开工等多种因素造成项目实施缓慢；二是1个部门的1个下属单位代建的部分道路建设工程未办理建设工程规划许可证及建设用地手续；三是1个部门的1个下属单位项目实施方案要素不全，作业地块坐标不详。

4.个别部门绩效管理不完善，项目未达预期效果。

一是1个部门未组织开展年度中期绩效运行监控；二是1个部门的6个项目1035.10万元资金未使用。

三、重点民生资金和项目审计情况

（一）阳高县乡村振兴审计情况。

组织开展了对阳高县2018年至2020年农村人居环境整治资金项目审计。发现的主要问题有：

一是25个村569个农村户厕改造任务未按期完工，11个乡镇少建公厕160座。

二是 7 个乡镇 13 个村存在垃圾就近倾倒现象，5 个乡镇的 10 个非正规垃圾堆放点清理整治不到位。

（二）耕地保护项目和土地出让金专项审计情况。

组织开展了全市耕地保护项目资金使用情况和 2019、2020 年土地出让金专项审计。重点审计了浑源、灵丘、广灵 3 个县，对市本级、开发区及其他 7 个县区采取数据比对、疑点核查和抽查重点事项的方式进行了审计。发现的主要问题有：

一是 10 个县区存在基本农田、高标准农田“非粮化”的问题，占用基本农田 44.18 万亩、高标准农田 4.2 万亩，阳高县等 9 个县区 2350.39 亩基本农田沙化。

二是耕地存在“非农化”的问题。10 个县区违法违规占用耕地 5.46 万亩，7 个县区公园绿地占用耕地 220.88 亩，6 个县区 2019-2020 年实施的部分高标准农田与“十二五”验收入库的高标准农田项目重叠，涉及面积 3607.07 亩。

三是 3 个县的 92 家企业未预存土地复垦费 2.16 亿元。

四是部分专项资金未能充分使用。1 个县历年土地整治项目专项资金结余形成存量 150.4 万元；2 个县部分土地整治项目未实施，造成资金闲置 703.07 万元；1 个区滞留高标准农田建设资金 243.31 万元。

四、企业审计情况

组织开展了对市经建投、经发投等 4 户市属国有企业的资产负债损益情况审计。发现的主要问题有：

(一) 资产权益核算方面存在企业权益虚高不实、资产管理不善等问题。

1.企业资产权益虚高不实。一是1户企业的所属子公司以工程未决算为由,将道路建设工程支出74.89亿元和所有权已转移的保障性住房项目支出87.47亿元长期挂账。二是1户企业所属子公司将评估价值35.50亿元的太阳宫行政办公楼列入投资性房地产项目,增加企业实收资本。

2.资产管理不善,长期闲置未盘活。1户企业所属子公司采购的3860万元航空综合培训中心设备闲置,未发挥作用。

3.资产划转不彻底。划转给1户企业的同煤集团、晋能公司股权未登记入账。

(二) 投资决策存在部分投资款未得到股权确认的问题。

2户企业所属2个子公司2019年投资的1150万元,至今未确认股权。

(三) 经营管理方面存在财务管理不规范的问题。

一是1户企业未按规定及时收取物业费950.73万元。二是1户企业将惠民西城综合办公楼抵押,致使无法为购房人办理产权登记手续,赔偿购房人利息1312.50万元。三是1户企业违规代个人支付土地增值税106.54万元。四是1户企业将应上交财政的2516.81万元用于企业运营。

五、市属国有收费公共停车场专项审计情况

组织开展了对28家市属国有收费公共停车场专项审计,涉

及我市政府投资建设的18个保障性住房项目配套建设的23个地下停车场，发现11类31个问题，移送市纪委监委、主管单位处理事项3件，提出审计建议5条。发现的主要问题有：

1.产权主体单位不明确。1户企业代政府建设的保障性住房建设项目配套的地下停车场15.46万平方米，没有落实产权主体单位。

2.管理主体责任未落实。1户企业管理运营的3个小区3处地下停车场，在实际管理运营中，未按市政府文件规定要求落实管理主体责任。

3.部分停车场经营管理不规范。5个地下停车场未经国有资产管理部门授权经营，由物业管理公司自主经营或委托其他主体经营。

4.停车位收费项目不统一、收费依据不充分。3个物业公司对地下停车场的收费均超出了规定的收费标准，收费依据不充分，且对超出部分，未明确开具收取租金的票据，存在以车位管理费的名义收取车位租金的现象。

5.3个小区地下停车场未启用，长期闲置，2个小区停车场闲置率高。

6.财务管理不规范。一是2户企业将代管政府资产车位租金收入记入企业营业收入568.54万元。二是1户企业预收地下车位订金15万元长期挂账。三是1户企业已办理产权的10处停车场未计入固定资产账。

六、审计发现问题整改情况

对去年审计工作报告指出的问题，市政府召开专门会议研究部署，各地各部门认真落实整改，健全完善预算和财务管理制度31项，下达审计决定书24份，收回违规及存量资金5722.41万元。截至目前，上年度审计发现的问题，除个别问题未完成整改外，其他问题已整改到位。今年审计发现的问题还未到3个月整改期，有关单位正在积极推进整改中。下一步，市审计局将继续加大跟踪督促力度，关注整改进度。

七、改进本级预算执行和其他财政收支管理工作的建议

（一）推进积极财政政策提质增效。围绕“六稳”“六保”工作目标，不断优化营商环境，完善财政资金直达基层机制，着力稳企业保就业。进一步完善财政支持方式，以重大政策落实和资金拨付使用为主线，着力推进乡村振兴、教育、社保、医疗、环保等民生领域重点投资、重大项目建设。加强预算与规划、项目的对接，加大对重点领域资金监管，用好地方政府专项债券，确保重大政策措施执行有力、效果明显。

（二）全面深化财政预算管理改革。要进一步加强财政预算管理一体化建设，提高预算管理质量和信息化水平，促进财政管理规范、透明、高效。要依法依规完整准确编制年度预算，细化支出项目，完善财政支出标准体系；要强化预算刚性约束，减少年中追加事项；要加大财政资金统筹力度，及时核算和登记固定资产，积极清理盘活存量资金资产；要牢固树立过“紧日子”思

想，严控“三公”经费，取消低效、无效支出；要加强预算编制与执行衔接，强化中期财政规划对年度预算的约束，不断提高预算执行的规范化、科学化、标准化水平。

（三）着力提升预算绩效管理。结合财政预算管理一体化建设要求，要切实强化绩效管理意识，尽快形成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，强化财政运行分析和监测，对财政资金的事前、事中和事后全过程监管，既要做到财政资金应收尽收、正确及时使用，也要做好后续跟踪问效，努力提高资金的效益性和安全性，有效推动财政资金更加聚力增效。

（四）加大审计发现问题整改力度。加强对审计发现问题整改工作的领导，各部门要进一步落实整改主体责任。深入分析问题产生的原因，针对制度漏洞和薄弱环节研究解决措施，切实防止屡审屡犯。强化内部审计作用，加强源头治理，形成监督合力。健全完善审计整改问责工作机制，对屡审屡犯、落实整改不力、虚假整改的严肃追责问责。进一步完善财审联动机制，提升财审联动力度，推动审计整改更好落地落实。

谷主任，各位副主任、秘书长、各位委员：

开展预算执行审计是审计机关的法定职责和永恒主题。我们将在市委、市政府的坚强领导下，在市人大及其常委会的监督指导下，深入学习贯彻习近平总书记关于审计工作的重要指示批示精神，按照中央和省委、市委的各项决策部署，紧紧围绕“奋斗两个五年，跨入第一方阵”目标，依法全面履行审计监督职责，

常态化开展“经济体检”，为大同全方位推动高质量发展贡献审计力量，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

报告完毕，请大会予以审议。