

# 济南市人民政府

济政字〔2015〕 39 号

---

## 济南市人民政府 批转市审计局关于济南市 2014 年度 市级预算执行和其他财政收支情况的 审计结果报告的通知

各县（市）、区人民政府，市政府各部门：

市政府同意市审计局《关于济南市 2014 年度市级预算执行和其他财政收支情况的审计结果报告》，现批转给你们，望结合实际，认真抓好整改落实。市政府督查室要将整改落实情况纳入督查督办事项。市审计局要加强对各有关单位整

改情况的监督检查，并于年底前向市政府写出书面报告。

济南市人民政府

2015年9月28日

# 关于 2014 年度济南市市级预算执行和 其他财政收支情况的审计结果报告

市审计局

(2015 年 9 月 8 日)

市政府：

根据《审计法》及《济南市市级预算审查监督条例》规定，我局组织开展了 2014 年度市级预算执行和其他财政收支情况审计。从审计情况看，各部门单位紧紧围绕市委、市政府决策部署，综合施策，主动作为，着力稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，全市经济社会发展呈现出稳中有进的良好态势，较好地完成了市十五届人大三次会议批准的预算任务。

——财政收入稳步增长。全市财税部门强化责任，加大措施，广开财源，较好地完成了财政收入任务。2014 年度市级一般公共预算收入 228.36 亿元，比上年增长 12%，完成预算 227.06 亿元的 100.57%。

——财政支出结构不断优化。面对经济下行压力大、财政减收增支因素多的严峻形势，通过压减一般性支出、加快预算支出进度、清理结余结转资金等一系列措施，全年清理

盘活存量资金 10 亿元，高于全省平均水平 10 个百分点。

——保障改善民生取得新进展。全市社会保障和就业支出 69.8 亿元、医疗卫生和计划生育支出 51.4 亿元、教育支出 98.4 亿元、文化事业支出 6.06 亿元，提高了城乡居民养老保险、新农合及居民医疗保险政府补助标准，改善了贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，保障了各级图书馆、文化馆、博物馆等向公众免费开放，支持了文物和非物质文化遗产保护工作。

——预算管理制度改革扎实推进。先后制定了市级预决算及“三公”经费公开暂行办法、市本级财政支出绩效评价管理暂行办法等一系列制度，从制度上规范创新预算管理。市本级政府预决算、部门预决算和“三公”经费预决算全部公开，10 个县（市）区和济南高新区也全部实行预算公开。

## 一、市级预算资金管理使用审计情况

（一）市财政局组织预算执行审计情况。2014 年度，市财政局全面深化财税改革，不断创新财政管理，各方面工作都取得了积极成效，但在预算编制、转移支付资金分配管理等方面仍然存在一些薄弱环节。

1. 部分结余资金和非税收入未编入部门预算。一是市本级部门预算未全面反映公共预算结转结余资金。2013 年底，市本级一般公共预算结转结余中仍有 65652.89 万元未编入 2014 年度部门预算，占 18.48%。二是 2014 年仍有

7489.82 万元的非税收入未纳入部门预算管理，涉及 91 个单位 22 项收入，分别占执收单位及收费项目个数的 24.93% 和 12.29%。

2. 年初预算批复率有待进一步提高。一是 2014 年 1 月，市人代会批准安排市本级公共财政支出预算后，市财政于 30 日内预算批复率为 70.6%。有 24.74% 的预算是在年度执行中通过细化预算方式分配到具体部门和项目。二是市人代会批准安排济南高新区全口径财政支出预算后，济南高新区财政未及时批复各单位预算，直到 5 月份高新区主任办公会研究确定后才予以批复，且 30 日内批复率仅为 65.31%。

3. 对预算单位实有资金账户清理不到位。一是部分单位仍存在违规转款问题。2014 年度，市本级 16 个行政及全额拨款事业单位违规将零余额账户资金转至本单位其他账户 80755.17 万元。二是部分预算单位银行账户未做及时清理。如市土地储备交易中心开设的 3 个专户，原用于土地成本核算，截至 2014 年底未作清理，累计结余 17736.74 万元未上缴财政。

4. 转移支付中专项用途补助资金占比仍然较高。2014 年度，市本级将专项转移支付资金项目由 341 个压减至 291 个，一般性转移支付比重提高至 46.55%，但市财政对区县一般性转移支付 36.41 亿元中，仍有 26.15 亿元明确了支出

分类，占 71.82%。

（二）市地税局税收征管审计情况。2014 年度，市地税局科学判断收入形势，深入挖掘税源潜力，税收收入实现稳定增长，全市共实现地税收入 419.73 亿元，较上年增长 11.5%，增收 43.3 亿元，但在税收征管方面还存在一些问题，需要加以纠正和改进。

1. 小微企业税收优惠政策没有完全落实到位。一是 3369 户小微企业未能享受营业税减免政策，涉及税款 145.32 万元；二是 57 户小微企业未能享受企业所得税优惠政策，多预征企业所得税 6.97 万元。

2. 少征收 199 户企业税费 1960.05 万元。其中主要有少征收 32 户企业土地使用税 779.64 万元，少征收 11 户企业营业税及附加 582.80 万元，少征收 14 户企业契税 298.40 万元，少征收 2 户企业耕地占用税 183 万元，少征收 88 户企业增值税附征税费 57.93 万元等。

3. 信息共享机制不完善，“以地控税、以税节地”作用未能有效发挥。由于我市土地交易信息和城市综合配套费缴纳信息未能与税务部门实现实时共享，无法进行关联比对和税源核查，造成土地使用税和契税征收管理存在漏洞。如通过审计比对相关数据信息发现，15 户企业已办理土地证或 2013 年已缴纳耕地占用税，但 2014 年应缴未缴土地使用税 436 万元；同时，闲置和低效用地等情况也不能及时发现，

个别企业通过拍卖取得土地使用权后，逾期未缴纳土地价款长达半年，影响了土地利用效率。

## 二、部门预算执行审计情况

重点审计了 9 个市级一级预算单位及所属 29 个二、三级预算单位，对 31 个市直部门单位的公务支出和公款消费进行了专项审计调查，审计资金总量 366219 万元。审计结果表明，2014 年市直有关部门较好地执行了年度部门预算，资金管理和使用进一步规范，但在预算执行和公务支出等方面仍存在一些亟待改进的问题。

### （一）部门预算编制和执行方面。

1. 6 个单位 15801.89 万元预算资金编报不细化、不完整。主要有市水利局 1073.6 万元预算收入未编入当年预算、局机关及下属单位共计 7980 万元专项资金未细化到具体项目；市人防办及下属单位 2000 万元项目资金未细化到具体项目、211.64 万元上年结余资金未编入下年度预算等。

2. 3 个单位未按规定征收、缴纳预算收入 2449.73 万元。主要是市城乡建设委应收未收新型墙体材料专项资金 1131.32 万元、应缴未缴出租收益 1073.01 万元。

### （二）公务支出和公款消费方面。

1. “三公经费”超预算问题仍然存在。一是市编办、文联等 11 个单位公车购置及运行经费支出超预算 676.81 万元；二是市城市园林局、档案局等 6 个单位出国（境）经费

超预算 34.82 万元；三是市金融办、济南幼儿师范高等专科学校等 3 个单位公务接待费超预算 9.66 万元。

2. 部分单位“三公经费”支出审核、报销仍不规范。如市科协、社科院等 4 个单位存在会议费开支无明细清单、资料不全等情况，涉及金额 13.02 万元。

### （三）专项资金管理使用方面。

1. 7 个单位闲置专项资金 32304.5 万元。主要有市人防办闲置项目资金 18546.17 万元；市科技局及下属单位项目结余资金 2162.07 万元闲置等。

2. 2 个单位违规改变资金用途 4594.02 万元。主要是市水利局擅自变更项目改变资金用途 4317.8 万元。

## 三、专项审计调查情况

（一）大气污染防治“十大行动”实施方案贯彻落实审计调查情况。为贯彻落实市委、市政府关于开展大气污染防治“十大行动”决策部署，我局组织开展了大气污染防治“十大行动”实施方案贯彻落实情况跟踪审计，主要对机动车污染治理、扬尘治理等情况进行了重点调查。总的看，自 2014 年 11 月“十大行动”开展以来，各牵头部门按照实施方案要求，通过强力推进机动车污染治理、加大黄标车淘汰治理、狠抓扬尘源头治理等措施，我市大气环境质量得到改善，综合防治初见成效。存在的主要问题：一是污染治理行动亟需各类资金跟进。我市 2015 年预算安排了工业污染源

达标提升和机动车污染治理等 7 项专项资金 3.93 亿元，但仍有成品油品质保障、清洁能源推广等方面未安排资金，投资渠道单一且力度明显不足；个别项目因没有启动资金进展缓慢，如东部老工业区搬迁改造淘汰落后产能项目，现行政策是企业先搬迁后处置土地，但在土地未处理前，企业因没有启动资金而难以实施。二是机动车尾气污染日益加重，监管机构及治理手段亟待加强。目前机动车尾气排放已成为我市空气污染主要来源之一，占全市污染物总量的 11.7%，但至今我市仍未按要求设立机动车污染防治监管专职机构，机动车污染防治监管工作由市环境监测站、市环境监察支队等部门抽调人员负责，人员及软硬件建设配套不足；机动车尾气排放的检测监督手段仍停留在每年 1 次的静态检测状态，尚不具备动态检测条件，很难达到理想的治理效果。三是黄标车淘汰回收拆解率低，部分任务未达标。2014 年共淘汰黄标车 40491 辆，但实际回收拆解仅有 11347 辆，占实际淘汰数量的 28%。市级机关及所属单位黄标车未按要求在 2014 年底前完成淘汰，目前已淘汰黄标车 532 辆，仍有 135 辆未淘汰，占 20.3%。四是扬尘污染依然未能得到有效解决，监管手段滞后，未形成部门治理的有效合力，部分建筑工地仍存在渣土未全部覆盖、渣土垃圾长期不清理、渣土撒漏及随意倾倒等问题。

（二）城镇保障性安居工程跟踪审计情况。我市积极推

进棚户区改造等各项保障性安居工程建设，2014年共筹集和安排城镇保障性安居工程资金732169.69万元，完成了上级下达我市安居工程的开工和建成任务，对稳增长、惠民生发挥了积极作用。存在的主要问题：一是安置房相关管理制度不健全，缺乏有效的定期审核和动态管理机制。历下区、长清区10户家庭在收入、住房等条件发生变化后仍继续领取廉租住房补贴4.58万元；市本级50人涉嫌提供虚假信息获取优先选房资格；章丘市2个小区1232套保障房产权仍未明确登记等。二是抽查的2个县（市）区有17个小区2707套已建成保障性住房空置未用超过1年。如济南高新区2个公租房项目住宅空置1722套，其中2013年底完工的港源新居项目1173套至今仍未入住。三是5个县（市）区滞留保障房专项资金13929万元；3个县（市）区保障房应收未收租金388.18万元，已收取租金收入223.10万元未按规定上缴财政。四是6个项目在勘察、设计、施工、监理等环节未依法进行招投标，涉及合同金额57250.42万元。

（三）县级公立医院综合改革推进审计调查情况。2012年12月，按照省政府部署，章丘市和平阴县7家医院启动首批县级公立医院综合改革试点工作。2014年9月，济阳县和商河县4家医院启动第二批县级公立医院综合改革试点工作。4个县（市）政府及有关部门高度重视，较好地坚持了县级公立医院的公益性质，各级财政共向11家试点医院

投入改革资金 12136.4 万元，围绕保基本、强基层、建机制的基本原则，统筹推进了公立医院价格机制、医保制度、监管机制等方面综合改革，取得了积极成效。存在的主要问题：一是试点公立医院管理制度改革方面。平阴县未将公立医院综合改革推进情况纳入政府考核体系；济阳县未制定县域卫生规划；章丘市等 3 个县（市）未制定新增债务责任追究制度。二是人事、分配制度改革方面。11 家试点医院用人自主权落实不到位；3 个县未按要求制定薪酬制度改革方案，尚未建立收入分配激励约束机制。三是政府对试点公立医院投入方面。2014 年，平阴县政府利用县人民医院作为融资平台借款 6000 万元，造成医院偿债风险加大；章丘市大型医用仪器设备历史债务 2861 万元未纳入政府债务平台管理，仍由医院偿付。四是药品采购供应改革方面。2014 年，平阴县和商河县 4 家医院部分药品未经集中采购；部分医院基本药物使用率、基本药物和常用药物使用率未达到规定比例。五是医保支付制度改革方面。试点医院垫付医保资金压力较大，截至 2014 年底，平阴县 2 家试点医院垫付医保资金 5897.83 万元，平均占当年医疗总收入的 18%。

（四）就业专项资金管理使用及绩效审计调查情况。就业专项资金主要包括职业培训补贴、社会保险补贴、公益性岗位补贴、创业岗位开发补贴、一次性创业补贴、小额贷款担保基金、小额担保贷款贴息等。2012 年至 2014 年我市可

使用的就业资金规模分别为 25440.34 万元、21905.72 万元、20214.54 万元。市就业办认真贯彻落实中央、省、市有关就业扶持政策，较好地推动了就业援助、就业培训以及创业带动就业等工作，受益人群逐年增加。存在的主要问题：一是对就业培训机构前期审核把关和后期监管不严。市就业办未能提供审计抽查 253 家培训机构的考核评估、组织评标的业务资料，培训机构认定存在一定的随意性，且对部分培训机构后期监管不到位，存在违规转包培训业务问题。二是把关审核职责履行不到位，造成 2075 名不符合条件人员领取就业补贴资金 1033 万元。其中，向 341 名非享受低保或持有残疾证人员发放补贴 190 万元，向已领取个人营业执照的 1625 名不符合条件人员发放补贴 810 万元等。三是就业资金累计结余过大，影响了资金使用效益。至 2014 年底，全市就业资金共结余 24536.14 万元，其中市本级结余 4769.7 万元，各县（市）区结余 19766.44 万元。造成结余过大的主要原因是社会保险补贴领取门槛标准过高，符合条件的人员较少；一次性创业补贴标准过低，还要履行一定审批程序，创业人员领取补贴的积极性不高；资金拨付和业务办理紧密度不够，实际办理业务与年度计划存在较大差异等。

#### **四、审计发现的违法违纪案件线索情况**

审计中共发现违法违纪问题和经济犯罪案件线索 19 起，

其中移送司法机关和纪检监察部门 12 起，移交其他有关部门 7 起，各有关部门正在依法查处。涉及的主要问题有：

（一）利用虚假发票贪污公款。主要是个别单位负责人或财务人员利用虚假发票，通过捏造虚假支出业务套取资金，据为己有。

（二）挪用公款、公款私存。主要是个别单位财务人员利用本单位账户管理中的薄弱环节，通过公款私存的形式挪用公款，用于个人理财、炒股或发放奖金福利等。

（三）个人侵占集体所得。主要是个别人员违规多计补偿面积，侵占应属于集体的拆迁补偿款等。

（四）违规处置国有资产。主要是个别单位未按规定程序或低于成本价出让国有资产，造成国有资产流失。

对本次预算执行和其他财政收支审计发现的问题，我局依法出具了审计报告，下达了审计决定。对违法违纪问题，已移送有关部门处理；对管理不规范问题，已要求有关部门按规定尽快整改；对政策制度不完善问题，已向有关部门提出建议。

## **五、加强和改进财政管理的意见**

（一）进一步深化财政改革，提高依法理财水平，提升财政政策执行力。结合简政放权，进一步完善事权与支出责任相匹配的财税体制。继续盘活各领域财政沉淀资金，探索建立财政资金统筹使用机制。改革和完善转移支付制度，改

进专项资金分配方式，建立动态调整机制。扩大公务卡使用范围，推动公务卡强制目录。健全预算绩效管理机制，定期进行项目绩效评估，提高财政资金的使用绩效。

（二）进一步加强信息化管理工作，提高税收征管水平。认真贯彻落实各项税收优惠政策，继续提高收入质量，防范执法风险。加快完善相关部门之间信息共享机制，利用信息化技术手段，促进提高税收征管水平。牢固树立“依法征税，应收尽收”理念，加强对重点行业、重点领域的日常监督检查，坚决制止不规范税收征管行为。

（三）进一步推动部门单位履职尽责，强化内部控制。各部门单位要强化法制意识和预算控制意识，完善预决算编报、专项资金使用、资产管理核算等规章制度，增强“三公”经费透明度，降低行政成本。加强对下属单位的指导、管理和监督，加大内部审计工作力度，特别是加强重点岗位和关键环节的监督，确保国有资产和财政资金的完整安全。

（四）进一步推进反腐倡廉，维护良好财经秩序。认真落实预算单位和负责人员遵守财经法纪的主体责任，建立健全财政资金分配、使用和监督相分离的制约机制，加强从项目申报、资金拨付到验收评估的全过程监督，加大对骗取财政资金、侵占国有权益等严重违法乱纪行为的打击力度，严格责任追究，严肃财经法纪，建立良好财经秩序。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南  
警备区，市法院，市检察院。  
各民主党派市委。

---

济南市人民政府办公厅

2015年9月28日印发

---