

济南市人民政府

济政字〔2017〕 61 号

济南市人民政府
批转市审计局关于济南市 2016 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 2016 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

2017 年 9 月 26 日

关于济南市 2016 年度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

市政府：

根据《中华人民共和国审计法》及《济南市市级预算审查监督条例》规定，我局组织开展了 2016 年度市级预算执行和其他财政收支情况审计。主要审计了市级财政管理、决算草案和部门预算执行，保障性安居工程、扶贫等重大政策措施落实，解决城镇普通中小学大班额问题，山体绿化建设管理等方面的情况。从审计情况看，各部门（单位）紧紧围绕我市“打造四个中心，建设现代泉城”中心任务，聚焦“453”工作体系，综合施策，主动作为，扎实推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项任务，全市经济运行总体平稳，较好地完成了市十五届人大五次会议批准的预算任务。

——财政收入结构进一步优化。全市一般公共预算收入实现质量和增幅“双提升”，税收比重较上年提高 2.7 个百分点，税收收入增幅 13.8%，增幅均居全省首位。

——重点民生支出持续增加。全年投入约 557 亿元用于教育、文化、就业和医疗卫生等民生及社会重点事业方面，占一般公共预算总支出的 75.23%。

——政府债务规模得到有效控制。将债务收支全部纳入预算管理，建立存量债务逐步化解偿还机制，不断优化债务结构，较好地发挥了维护经济平稳运行职能。

各部门（单位）主动适应经济发展新常态，健全内控制度，加强财务管理，积极促进创新驱动发展、经济转型升级，预算执行规范性和刚性约束有较大提升。但一些领域仍存在违纪违法和管理不规范问题，特别是有些方面体制机制尚不完善、法规制度和运行规则未及时调整，影响相关政策措施有效落实和充分发挥作用。

一、市级预算资金管理使用审计情况

（一）市级财政管理审计情况。2016 年度，市财政局积极组织财政收入，强化支出管理，加大民生投入，较好地履行了组织市级预算执行职能。但在预决算编制、资金分配管理等方面仍然存在一些薄弱环节。

1. 决算草案编报存在的问题。一是未按照相关要求，在决算草案中报告预算绩效目标实现情况。二是一般公共预算支出决算数和预算数相比，部分科目支出调整幅度较大，如商业服务业支出、其他支出等 4 类科目调整幅度超过人大批准预算数 60% 以上。

2. 国有资本经营预算管理还不完善。一是部分企业未纳入预算管理范围。截至 2016 年末，132 户市属企业中仍有 63 户未纳入国有资本经营预算管理。二是未按要求实行项目库管理。2016 年市本级国有资本经营预算支出 7175 万元中，除由市国资委统筹安排的费用性支出 1775 万元外，5400 万元全部拨付至预算收入缴纳单位，未按要求实行项目库管理。另外，有市属企业监管职责的 7 个预算单位中，6 个单位未按要求编报“预算建议草案”。

3. 部分财政资金沉淀闲置。一是 43 个预算单位的 72 项政府采购预算 4777.42 万元当年未使用。二是抽查的 19 个预备费支出项目 4795.09 万元中，年末结转（结余）金额为 1853.84 万元，占比为 38.66%，未能充分发挥预备费资金的应急作用。

4. 济南高新区非税收收入管理不规范。济南高新区财政局违规设立过渡户核算非税收收入，截至 2016 年末，有 25501.24 万元滞留至过渡户未及时上缴国库，直至 2017 年 5 月底才陆续上缴完毕。

（二）税收征管审计情况。2016 年度，全市地税系统密切关注经济发展、政策调整等因素的动态变化情况，科学判断收入形势，加大税收分析力度，共组织各项收入 437.45 亿元，同口径增长 17.18%，较好地发挥了助推地方经济发展的职能作用。但审计发现在税收征管等方面仍存在一些问

题。

1. 少征收各类税费 9000.5 万元。经延伸审计 115 户纳税企业发现，10 个县区地税部门少征收 45 户企业各类税费共计 9000.5 万元，主要是契税 5859.46 万元、土地增值税 799.65 万元、企业所得税 735.66 万元、城镇土地使用税 682.82 万元。

2. 个别镇存在“引税”现象。2014 年至 2016 年，章丘区个别镇将非本辖区税款引征入库 9020.66 万元，当地政府以奖励形式返还给相关企业 3188.33 万元。经延伸审计发现，其中有返还资金 148.2 万元转至个人账户，该问题已移交市检察院查处。

二、部门预算执行和其他财政收支审计情况

主要审计了 10 个市级一级预算单位及所属 22 个二、三级预算单位，审计资金总量 22.84 亿元。审计发现主要存在以下四个方面问题：

（一）4 个单位预算编制不规范，涉及金额 16710.53 万元。一是市教育局改善办学条件项目管理费等项目资金 16090 万元未落实到具体项目；二是市体育局等 4 个单位上年结余资金 620.53 万元未按规定编入次年预算。

（二）10 个单位财政资金滞留闲置，涉及金额 13014.84 万元。一是市国资委国有资本预算收入 7648 万元未安排使用；二是由于主管部门资金分配拨付不及时、部分单位合并

等原因，市学生资助管理中心等 9 个部门或项目单位资金滞留闲置 4799.84 万元。三是市畜牧兽医局对已取消和拟取消项目的建设资金未及时收回，涉及 3 个项目计 567 万元。

（三）3 个单位违规改变资金用途 144.75 万元。主要为：市民政局未经财政批准调整拥军优属、民间组织管理和基层政权及社区建设 3 个项目间预算 97.27 万元；市畜牧兽医局在下属单位列支聘用司机工资及辞退补贴、道路通行等费用 38.37 万元；市地震局将项目资金 9.11 万元用于支付司机工资和发放车补。

（四）济南高新区预算单位实有资金账户未清理，资金沉淀过大。2016 年度，济南高新区纳入财政统一核算的预算单位中仍有 135 个实有账户未及时清理，资金余额达 32789.21 万元。

三、重大决策部署和政策措施落实跟踪审计情况

（一）保障性安居工程跟踪审计情况。截至 2016 年年底，全市共筹集资金 118.29 亿元，通过货币化安置、新建安置住房等方式实施棚户区改造，保障棚户区家庭 41601 户；通过发放租赁补贴、配租配售保障性住房等方式，保障中低收入住房困难家庭 19735 户；通过农村危房改造保障农村贫困家庭 2352 户。我市各项指标全面或超额完成省下达的安居工程目标任务，在改善困难群众居住条件、推进新型城镇化建设等方面取得明显成效。存在的主要问题：一是济

南高新区、长清区、历城区和商河县公共租赁住房项目进展缓慢，其中济南高新区涵园新居、长清区双泉钧达和历城区协和学院公共租赁住房项目开工三年以上未建成，影响住房保障效果；二是部分安居工程项目基本建设相关手续不完备，涉及 21 个项目 28781 套住房；三是部分公共租赁住房闲置一年以上未分配，其中市住房保障管理局于 2014 年收购部分商品房转化为公共租赁住房使用，有 102 套因面积较大超出标准，至审计日仍处于待分配状态；四是 198 户保障对象因家庭收入、住房等条件发生变化按规定应退出而未退出。此外，济阳县 4 户农村危房改造对象不符合改造条件。

（二）精准扶贫政策落实及资金管理使用跟踪审计情况。2016 年，我市不断加大脱贫攻坚工作力度，筹集财政扶贫资金 32194.77 万元，实施产业脱贫项目 962 个，扶持建档立卡贫困户 1.77 万户、3.67 万人，精准扶贫工作有序开展。存在的主要问题：一是统筹整合涉农资金、雨露计划和小额扶贫信贷等政策落实不到位，影响项目建设及贫困户脱贫进度。如我市统筹整合使用财政涉农资金支持脱贫攻坚的相关政策于 2016 年末出台，影响了当年财政涉农整合工作开展；未按要求安排贫困户雨露计划资金，市级贫困家庭子女未能享受该项政策补助。二是部分项目设计不科学，弱化了财政扶贫效果。全市 288 个光伏扶贫项目中有 38 个由于树木、房屋遮挡等因素影响扶贫收益；有的项目建成后对

外招商和租赁效果不佳，影响了项目效益。三是部分项目还存在审核批复时间长、实施进度缓慢、招投标及政府采购程序不规范等问题。

四、专项审计调查情况

（一）重点项目资金筹集及监管审计调查情况。通过对2015、2016年度由市财政负担的58个公益性重点项目资金筹集情况调查发现，尚有900余亿元资金缺口需要财政负担，约占概算的40%。存在的主要问题：一是重点项目投融资规划缺乏制度性安排，部门联动少，不利于集中财力办大事。在立项环节，未能建立发改、财政、项目单位等多部门联合协商机制，与财政中长期规划、政府与社会资本合作（以下简称PPP）项目库设立、新增债券发行等工作不衔接。上级下达我市的新增债券50.2亿元中，只有29.68%用于市级公益性项目。另外，PPP项目偏少，截至2016年末，58个项目中仅有2个项目开展了PPP模式，融资额仅占总概算的5.17%。二是对投融资平台、医院、学校等企事业单位融资行为的管控体系不完善，对其承担的公益性项目支出责任界定不够清晰，尚未建立重点项目融资和资金缺口的规划筹集机制，风险处置预案体系构建不够完善。三是济南产业发展投资集团项目推进缓慢，资金形成“二次沉淀”。2016年3月，市财政局拨付该集团5亿元重点产业投资发展基金，在增加实收资本未使用的情况下，2017年又拨付其10

亿元，截至审计日累计达 15 亿元财政资金沉淀未使用。

（二）农村无害化卫生厕所改造资金审计调查情况。2016 年度，全市共安排农村无害化卫生厕所改造奖补资金 13951.38 万元，专项用于农村旱厕卫生条件改造。本次延伸审计项目资金 5019.87 万元，占当年安排资金量的 35.98%，并实地调查了平阴县、商河县和章丘区 11 个镇（街道）133 户村民的厕所改造情况，3 个县区改厕工作进展顺利，均超计划完成任务。存在的主要问题：一是平阴县、商河县违规向尚未验收的改厕项目提前拨付奖补资金 3010.04 万元；商河县未按要求配套补助标准资金 619.83 万元。二是管护制度不到位，影响项目使用效果。3 个县区均未出台农村改厕工作后续维护管理制度办法，对日后厕所设备维护、能否真正实现无害化粪渣回收和资源化利用目标带来不确定性。实地调查的 133 户村民中，有 28 户村民厕所改造后由于厕具设备损坏等原因未正常使用，新建厕所成为摆设，占调查户数的 21.05%。三是项目验收工作履职不到位。平阴县对已完工改厕项目未及时组织统一验收；商河县、章丘区部分项目未严格履行验收职责，填制的每户《改厕验收表》不规范，验收工作流于形式。

（三）解决城镇普通中小学大班额问题审计情况。截至 2016 年 9 月底，全市解决城镇普通中小学大班额问题完成投资 20.15 亿元，新建学校 22 所、改扩建学校竣工 21 所，

新增 908 个班、42405 个学位及 2048 名教师。各级政府坚持聚焦突出问题和明显短板，解决大班额问题工作取得明显进展。存在的主要问题：一是历下区等 4 个县区的 5 个新建或改扩建项目规划缺乏充分论证，导致无法实施，需调整规划方案变更项目。二是部分县区项目建设及教职工招录进度缓慢。天桥区等 7 个县区的 19 个新建或改扩建项目未按期开工建设或未按规划时间竣工，拖期最长达 10 个月；全市解决大班额问题规划教职工需求 7658 人，至审计日时间过半，仅完成招录 2048 人。三是历城区等 3 个县区未及时将省、市、县专项资金 10527.33 万元拨付项目，造成资金闲置。另外，槐荫区和长清区有 13 所中小学存在大班额问题，但未纳入上报的规划方案。

（四）城区山体绿化项目建设管理及绩效审计情况。截至 2016 年 6 月底，全市完成城区山体绿化项目 44 处、绿化面积 9481.75 亩，完成投资 37908.01 万元。我市有关部门通过规范项目工程建设、加强技术指导，进一步改善了泉城生态环境。存在的主要问题：一是部分项目未按规划实施。大小狼峪、围子山及回龙山等 25 处城区山体绿化项目虽已列入全市 2014 至 2016 年度阶段性绿化目标，但未纳入年度建设计划，至审计日尚未开工建设。二是济南高新区、历城区和长清区未按要求投入城区山体绿化项目资金，仅依靠市级奖补资金维系项目建设。另外，部分项目存在未严格履行招

投标制度或未及时进行工程结算问题。三是完工项目尚未建立后期养护标准制度，养护标准、模式选择和养护类别划分难以确定，后期养护资金仅通过山体绿化指挥部统筹奖补资金调剂，无正常资金来源。

（五）停车建设运营管理审计情况。截至 2016 年 11 月底，全市向社会公示收费主次干道 176 条、14268 个道路停车泊位，实际收费道路 127 条、约 6800 个道路停车泊位。市停车办等有关单位完善基础数据，规范基础设施，在发挥停车管理助推城市交通拥堵治理方面的作用逐步增强。存在的主要问题：一是停车泊位供求矛盾日益突出。全市机动车保有量高达 179.20 万辆，停车泊位仅 63.67 万个。二是停车设施建设滞后。由于历史原因，中心城区、老旧小区等配建停车设施几乎为零；新建小区地下车位（库）只售不租问题较为突出。三是停车资源仍需整合。我市停车设施总体构成中，单位内部和住宅小区配建停车泊位的使用率普遍偏低，多数仅为本单位、本小区的车辆提供停车服务，导致大量车位未得到充分利用，白天时段小区内停车泊位闲置，夜间时段单位内部停车场空闲。

五、原四大投资集团资产负债损益审计情况

截至 2016 年末，原济南西城投资开发集团、济南城市建设投资集团、济南滨河新区建设投资集团、济南旧城开发投资集团（以下简称原四大投资集团）注册资本总计 153

亿元，总资产 2178.17 亿元，净资产 689.78 亿元。原四大投资集团能够认真贯彻市委、市政府工作部署，大力开展政府授权范围内土地的征收、熟化和开发，积极承担政府指令性投资建设任务，通过举债融资，为城市基础设施和重大民生工程等建设项目顺利实施提供资金支持。存在的主要问题：一是资产不实。各投资集团由于资产管理机制不够健全，导致城市拆迁、土地熟化或资产置换所形成的资产未能及时入账，涉及资产总量 58910.72 万元；各投资集团因办理贷款、多计费用或记账有误，导致资产虚增 420860.65 万元。二是部分安置房闲置。各投资集团在安置房建设管理过程中受安置房划拨用地性质制约，存在闲置和办证困难问题。据统计，安置房长期闲置达 5000 余套，最长闲置达 8 年。此外，因大量安置房未办理居民房产证影响了差价收缴。三是现金存量过大，增加融资成本。各投资集团由于资金运行模式、置换债务及主观意愿等原因所致，在大规模融资贷款的同时，又有大量资金闲置。截至 2016 年末，原四大投资集团货币资金总额达 384.33 亿元，占贷款总额的 31.10%，在一定程度上增加了融资成本。四是多元化经营效益不高。部分下属公司经营不佳，存在长期亏损现象，有的投资集团纳入合并报表的下属企业 40 家，经营亏损 29 家（其中无经营收入或投资收益 23 家），有的还存在违规建设、决策失误及多承担税费情况。

六、审计发现的违法违规问题线索情况

审计中共发现违法违规问题和经济犯罪案件线索 14 起，其中移送司法机关和纪检监察部门 4 起，移交其他有关部门 10 起，各有关部门正在依法查处中。

（一）套取财政资金，挪用公款。主要是个别单位通过提供虚假工程结算资料、办理银行承兑汇票等方式挪用、套取财政资金，用于单位日常招待、公用支出及个人归还欠款。

（二）跨区域转交税款收取税收返还，公款私存。主要是部分财险公司与地方政府签订协议，跨区域转交税款，按约定比例收取税收返还，个别负责人将部分税收返还存于个人名下。

（三）违规核销贷款，建筑施工企业非法出借资质。主要是个别银行违规核销财政供养人员贷款及担保贷款，重复处置不良贷款；个别建筑施工企业非法出借资质并收取管理费。

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。对违法违规问题，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。对于全面整改情况，我局将向市政府作专题报告。

七、加强和改进财政管理的建议

（一）提高预决算草案编报管理水平，加大资金统筹使用力度。严格落实新预算法等法律法规，构建全面规范、公开透明的预算管理制度。提高预算编制的合理性和预见性，进一步细化支出预算，对各项资金的分配做到依据充分、标准合理。加大全口径预算的统筹力度，对不同预算资金均安排支出的项目，实行统一的资金管理办法。进一步规范决算草案编制，确保财政收支真实准确。

（二）明确专项资金主管部门责任，提高财政资金使用绩效。优化支出结构，严控一般性支出，对准备不充分的项目不安排预算，提高财政资金使用绩效；强化部门（单位）在预算管理中的权责，健全配置合理、职责清晰、运转高效的财政管理体系。针对专项资金使用问题多发领域和关键环节，深入开展专项治理，依法严厉查处各类违纪违法行为。

（三）强化政务执行力，保障重大政策措施落实。进一步增强大局意识，确保政令畅通，全面落实好国务院关于“稳促调惠防”各项政策措施；进一步强化行政执行力，对国家出台的重大战略部署、重大政策措施等，快速反应、迅速落实。加快完善相关考核激励机制，确保考核目标与重大发展规划和各级各层次考核指标协调衔接。

（四）拓宽资金筹集渠道，提高风险防范意识。市政府牵头设立投融资决策机构，调动全市力量对重点项目投资、融资进行决策。结合财政中长期规划、PPP项目库、新增债

券发行等工作，设立重点项目池、资金池，做大做实扶持实体经济产业基金群，发挥杠杆作用，撬动社会资本。尽快研究建立财政承受能力整体评估制度和整体风险处置预案机制。

（五）提升统筹运营能力，做大做强投融资平台。以市级投融资平台整合为契机，加大资产管理力度，建立健全资产管理制度，盘活安置房资产，防止国有资产流失。强化经营性资产管理，提升企业运营能力。在推进多元化经营和开发的同时，注重市场调研、科学决策和防范投资风险。制定集团经营性融资机制，发挥集团的规模优势，实现融资成本最小化。

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

2017年9月26日印发
