济南市人民政府

济政字〔2016〕41号

济南市人民政府
批转市审计局关于济南市2015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2015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。市政府督查室要将整改落实情况纳入督查督办事项。

济南市人民政府

2016 年 8 月 13 日

关于济南市2015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《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2015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，各部门单位按照市委、市政府决策部署，积极推进稳增长、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、稳中有进，市级预算执行取得良好效果，较好地完成了市十五届人大四次会议批准的预算任务。

——财政收支平稳向好。2015年，全市一般公共预算收入完成614.3亿元，增幅13.1%，并列全省第一位，税收比重同比提高0.2个百分点，实现了规模和质量双提升。财政支出重点突出，各项民生和社会重点事业支出比重达到75.13%。大力压减一般性支出，全市“三公经费”支出同比再降19.65%。

——财政政策加力增效。出台稳定增长促进发展的若干政策措施，支持大众创业、万众创新和公共服务设施建设，

有力促进稳增长、转方式、调结构。

——财税改革稳步推进。积极推进营改增试点。大力推进国库集中支付改革向乡镇延伸，在全省率先取消实拨资金的拨款方式。调整完善市级土地出让收入分配办法。

——预算管理不断规范。将国有资本经营预算收入按10％的比例调入一般公共预算，政府债务收支纳入预算管理，全口径政府预算体系进一步完善。以教育资金为切入点，扎实推进预算绩效管理。全面实行政府债务限额管理，完善风险预警机制和政府债务考核约束机制。

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。2015 年，市财政局全面深化财税改革，进一步加强预算管理，加大财政资金统筹使用力度，各方面工作都取得积极成效。但在预算编制、资金分配管理等方面仍存在一些薄弱环节。

1. 预算公开内容不够全面。2015 年度市级预算公开了一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算和国有资本经营预算的收支情况，但未按要求公开市本级安排的一般公共预算支出中专项转移支付项目、政府采购以及预算草案关于举借债务等情况的说明。

2. 济南高新区部门预算批复率较低。2015 年 4 月，市人代会批准市本级公共财政支出预算后，济南高新区财政局一般公共预算 20 日内批复率仅为 55％。有 67 个部门单位

的24亿元资金在年度执行中细化分配到具体部门。

3. 部分项目预算执行进度缓慢，部门预算约束力不够强。截至2015年底，182个部门24类专项资金的结余额占年初预算金额的50%以上，共计5.1亿元。其中，77个部门18类年初预算专项资金当年未使用，全部结转下年，涉及金额1.65亿元。

4. 落实惠民“一本通”政策不到位。一是部分县（市）区未按要求将孤儿基本生活保障、农村低保供养等10个项目资金纳入“一本通”管理，涉及金额1.54亿元。二是部门之间信息沟通不畅，存在以死亡、迁出等人员信息领取财政补助的问题，共涉及4414人次，金额249.13万元。三是主管部门审核把关不严，有33名财政供养人员通过惠民“一本通”违规领取财政涉农资金补助12.04万元。

（二）市地税局税收征管审计情况。2015年，全市地税系统积极应对经济下行压力大、“营改增”影响广、房地产市场波动冲击大等复杂局面，加大税收征管力度，深入挖掘税源潜力，共组织各项收入464.90亿元，同比增长10.76%，较好地发挥了职能作用。但在税收征管方面还存在一些问题，需要加以纠正改进。

1. 提前征收纳税企业税款6940.7万元。2015年12月底，在山东中烟工业有限责任公司没有缴纳增值税和消费税的情况下，济南高新区地税分局向该公司提前征收附征税费

6940.7 万元。

2. 纳税人申报不实，导致税务机关当期少征税款2287.61 万元。主要是山东融世华租赁有限公司、山东宝恒房地产开发有限公司等 9 家纳税企业未据实申报，造成商河县地税局等 6 个地税分局少征当期税款共计 2287.61 万元，影响了年度收入的真实性和完整性。

3. 土地相关税款征收力度仍需加强。我市实施“以地控税、以税节地”征管模式以来，土地相关税收管理逐步成熟、完善，但在审计抽查中仍存在少征、漏征的情况。主要为济阳县地税局等 4 个分局负责征管的 45 家纳税企业应缴未缴城镇土地占用税、耕地占用税、契税等共计 1321.07 万元。

二、部门预算执行和其他财政收支审计情况

主要审计了 11 个市级一级预算单位及所属 38 个二、三级预算单位，审计金额 236.87 亿元。审计结果表明，市直有关部门认真执行厉行节约反对浪费的有关规定，严格控制和压缩“三公”经费，完善财务和预算管理制度，较好地执行了年度部门预算。但在审计中，也发现以下四个方面的问题。

（一）部门预算编制方面。市交通运输局等 4 个单位上年结余的 2.99 亿元未按规定编入次年预算；市人力资源社会保障局预算编制不科学，高校毕业生就业专项经费等 5 个

项目在年初已结余950.9万元的情况下，继续编制预算申请专项拨款544.65万元，而2015年实际仅支出474.09万元。

（二）部门预算收入方面。市市政公用局等4个单位利息收入、补偿款收入、房屋处置及租赁收入未及时上缴财政，涉及金额1.14亿元。

（三）部门预算支出方面。市发改委等2个单位将项目资金518.6万元用于日常经费、办公设备购置和车辆维修等支出；市食品药品监管局等2个单位无预算或超预算支出291.64万元；市渣土管理处将公用经费10.42万元支付职工宿舍防水工程款。

（四）资金绩效管理方面。市土地储备中心等6个单位1.81亿元资金长期沉淀、闲置；市农业局等5个单位1.78亿元应收账款长期未收回，影响资金使用效益。

三、重大决策部署和政策措施落实跟踪审计情况

2015年以来，全市审计机关强化措施、创新方法，不断加大对中央和省、市重大决策部署和政策措施落实情况的跟踪审计力度，取得良好效果。

（一）落实精准扶贫、减少农村贫困人口政策措施审计情况。2015年，我市共投入市级以上财政扶贫资金9993万元，其中投资性扶贫5000万元，让100个特困村集体经济有了稳定收入。全市917个贫困村实现了“第一书记”全覆盖，为做好扶贫工作奠定了良好基础。但也存在一些问题：一是

“三位一体”扶贫机制未有效发挥作用。2015年，我市扶贫工作机制尚不健全，在协调行业、社会扶贫工作上还存在不足。扶贫信息系统运行不畅以及贫困户信息数据不够准确等，给精准识别工作带来诸多困难。二是扶贫资金分配不均衡。2015年，全市382个贫困村获得财政扶贫资金扶持，仅占全市917个贫困村的41.7%，且有7.25万非贫困村的贫困人口未得到扶持，占全市贫困人口的31.1%。三是多数县区未投入专项财政扶贫资金。2015年，除章丘市列支扶贫资金1214万元外，其他县区未将扶贫资金纳入年度预算。四是多数扶贫项目进展缓慢。2015年，全市259个省级产业扶贫项目中，有209个项目未完工，占比80.7%。

（二）落实财政支持大众创业万众创新政策措施审计情况。2015年，我市出台了支持小微企业成长发展若干政策，进一步激发创业创新热情，释放创业创新活力。存在的主要问题：一是创业投资引导类资金投资效率较低。2013—2015年，我市财政累计投入创业投资引导类资金17.33亿元，截至2016年3月底，仍有6.75亿元未完成对外投资，占资金总额的38.95%。二是小额担保贷款放款规模偏小。2015年，测算我市小额担保贷款可放款规模为15.66亿元，而实际投放贷款3.22亿元，占比20.56%。三是创业创新类专项资金利用率不高。由于资金门槛设置过高和宣传力度不足等原因，2015年我市小微企业一次性创业补贴共发放201.6

万元，仅占当年资金预算安排的6.24%；小微企业创新券补助资金发放26.97万元，仅占当年资金预算安排的4.5%。四是创新谷建设推进缓慢。2013年9月，济南创新谷与合作单位签订协议，计划分别于2014年底和2015年底建设完成孵化器1号楼和3号楼。2014年9月，建设方完成1号楼的主体施工后停工，直至2016年2月才恢复建设，未达到建设预期目标。

（三）落实简政放权、转变政府职能政策措施跟踪审计情况。截至2016年5月底，我市53个部门单位共保留行政权力事项3771项，其中行政审批330项。与2015年7月底相比，行政权力事项增加42项，行政审批经下放承接调整后减少11项。市级共有326项行政审批、139项其他行政权力和公共服务事项进驻市政务服务中心，一站式审批、现场办结率达80%以上。行政审批时限缩短，审批效率提高，政策推进成效明显。存在的主要问题：一是我市尚未按照国务院有关规定，在全市范围内对个体工商户、未营业企业、无债权债务企业全面实行简易注销程序试点工作。二是部分行政许可下放事项下级部门承接困难。审计发现，农作物种子生产许可（审核）等4项行政许可事项已经下放至相关县（市）区，但由于缺少相应机构、编制和人员等问题，目前仍由市农业局统一代办。三是承接的下放权力事项业务量偏低。2013年以来，市本级承接的105项行政审批事项（含

子项）中，全年承办数量在10件以内的有84项，占承接审批事项的80%，其中67项下放事项承办数量为0，无事可办的情况比较普遍。四是下放事项处于磨合期，个别单位对政策理解有误。市畜牧兽医局误承接了应由市农业局承接的“蚕种生产、经营许可审批”事项；市经济和信息化委将承接的“研制无线电发射设备使用工作频率和频段审查”事项，误认为属于2007年已取消的事项。

四、专项审计调查情况

（一）贯彻落实大气污染防治“十大行动”实施方案跟踪审计调查情况。为尽快改善我市大气环境质量，市委、市政府多次召开专题会议研究部署，创新实施“啄木鸟在行动”、24小时巡查制度等措施，各牵头部门按照“十大行动”方案部署，全力推进各项工作贯彻落实，我市大气环境质量有所改善，但防治工作任务依然艰巨。存在的主要问题：一是“十大行动”总体推进方面。推进力度仍需加大，存在重视程度不够和个别行动方案制定不够科学严谨等问题。2015年，我市安排市级以上大气污染治理资金12.18亿元，较上年增加8.25亿元，但在“十大行动”推进过程中，资金问题仍是制约绿色屏障建设等行动开展的瓶颈，也是阻碍东部老工业区搬迁改造推进的主要因素。二是扬尘治理与渣土整治行动方面。目前，我市扬尘污染治理实行多头管理、各自为战，多部门联防联动仍未形成合力。渣土倾倒

场地严重不足，且监管存在盲区，建筑工地扬尘污染问题依旧突出。三是餐饮油烟集中整治行动方面。露天烧烤、油烟污染严重，部分餐饮企业（单位）未安装油烟净化设施或净化效果较差。环保部门排查的5033家餐饮企业（不含烧烤业）中，有1670家未安装油烟净化设施，在抽查的20家已安装油烟净化设施的企业中，13家企业的净化设备无环保认证；部分学校和幼儿园食堂未安装油烟净化设施。四是东部老工业区搬迁改造及淘汰落后产能方面。按照有关要求，2014—2016年为搬迁改造第一阶段，计划完成38家企业搬迁改造，截至目前，仅有13家企业实现搬迁、14家企业关停。五是机动车污染治理行动方面。车辆环检执法力度不够，监管力度仍需加大，已取得环保检验标志的车辆尾气排放仍然存在不达标的情况；低速货车、三轮车及摩托车的尾气排放尚未纳入监管范围。六是绿色屏障建设行动方面。近两年，我市投入财政资金3.3亿元用于城区内20座山体公园建设和24座山体绿化提升，但有关县（市）尚未开展山体公园建设，城区外山体绿化和乡村道路绿化也进展缓慢。

（二）市本级土地储备资金管理及使用绩效审计调查情况。我市土地储备制度体系日趋完善，区域化管理、全口径覆盖的组织构架基本形成。近三年，市本级共完成土地收储近7.1万亩，截至2015年底，市本级土地储备存量为1万余亩。存在的主要问题：一是土地收益基金使用效益不高，

且存在未按合同规定用途使用的问题。我市国有土地收益基金通过借款方式拨付土地收储机构使用72.83亿元，但只收回5.3亿元，借款收回率仅为7.3%，土地收益基金的周转使用率不高，资金使用缺乏良性循环；在出借资金中，有16.8亿元未按合同规定用途使用。二是土地收购制度有待进一步细化完善。目前，我市只对评估收购和土地出让分成收购做了细致规定，但土地置换等方式没有相应规定，造成此类土地收购业务缺少制度引导和操作规范，影响了土地收购进度。三是储备机构的运作模式不够科学，不利于履职能力的发挥。配属市级投融资平台的4个土地收储机构，在人员、经费、业务开展等方面均未实现独立，土地的整理、熟化等环节基本依赖投融资平台开展工作，存在责任厘定不清等隐患。四是熟化主体收益分配“旱涝不均”。按照现行规定，市级和各投融资平台按照市级国有土地出让收入的2:8比例分成，这种“一刀切”的分配模式造成各平台间土地收益差异较大，不利于全市土地储备工作均衡发展。

（三）小清河综合治理项目建设及运营绩效审计调查情况。小清河综合治理工程是集防洪、治污、改善民生、推进经济社会发展为一体的重大综合性工程，建设内容包括水利工程、截污治污及水质保障、道路及桥梁建设、管线复建、景观绿化及房屋拆迁。截至目前，小清河工程约完成投资83.37亿元，基本完成各项工程建设任务。存在的主要问

题：一是河道水质截污治污效果不理想。小清河截污治污未实现当初制定的近期目标，仍存在污水直排小清河和干流水质不达标的情况。二是河道泄洪防洪除涝能力受限制。小清河下游济青高速公路桥位置处河道断面未能有效拓展，严重影响上游洪水排泄，给整体防洪除涝造成不利影响。三是小清河旅游经营亏损逐年增加。已开通的旅游观光线路经营效果不理想，游船经营呈亏损状态；沿岸配套服务设施的出租经营较为平淡，经常出现中途退租和租金收取困难的情况。四是公益性资产管理不够规范。小清河工程竣工后，其河道管护、排污治污、生态补水及河岸绿化等公益性管理工作未移交相关专业部门，管理水平难以做到精细化和专业化。五是项目建设融资还款压力较大。截至审计日，小清河综合治理工程贷款利息支出已达 29.75 亿元，贷款本息余额高达 96.87 亿元，已到期贷款全部是通过借新还旧的方式予以归还，按目前贷款余额和贷款利率估算，每年将产生贷款利息 5—6 亿元，融资还款压力较大。

五、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案件线索 17 起，其中，移送司法机关和纪检监察部门 10 起，移交其他有关部门 7 起，各有关部门正在依法查处。

（一）套取财政资金，私设小金库。主要是部分单位通过套取、转移财政资金设立小金库，将资金用于日常招待、

走访、购置车辆并落于个人名下。

（二）骗取银行贷款和财政补贴。主要是个别银行员工和企业法人利用工作和职务便利，通过顶冒名贷款的方式骗取银行贷款，并最终造成损失；个别人员通过控制企业涉嫌骗取财政资金。

（三）兼职取酬或利用职务之便为他人谋取利益。主要是个别领导干部利用职务之便为公司介绍业务，收取费用；个别领导干部违规出国并在其他公司兼职取酬。

（四）串标、违规转包工程。个别县区安居工程中，部分施工单位涉嫌串标并违规转包工程。

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。对违法违纪的问题，已移送有关部门处理；对管理不规范的问题，已要求有关部门按规定尽快整改；对政策制度不完善的问题，已向有关部门提出建议。

六、加强和改进财政管理的意见

（一）强化问责，健全整改工作长效机制。有关部门应加大整改工作的督查督办力度，完善约谈机制，把审计结果及整改情况作为考核的重要依据，对整改不力的实行追责问责。被审计单位主要负责人应切实履行整改第一责任，认真落实审计意见，及时纠正存在的问题，完善相关制度，堵塞管理漏洞，确保审计查出问题整改到位。

（二）强化整合意识，推进财政资金统筹使用。根据实际需求，有效整合资金，统筹安排，支持重点行业、产业转型升级，建立健全规范管理、灵活适用的预算调整机制，有效发挥财政政策的积极作用。严格遵守“依法征税，应收尽收”的组织收入原则，强化日常征管，跟进后续检查，不断推进综合治税工作。

（三）转变财政管理方式，充分发挥政策扶持资金的实效性和普惠性。结合我市实际，进一步完善各项惠民政策的细化配套，适当降低部分扶持补偿政策的门槛，让更多的弱势群体和小微企业享受到政策支持的红利。加大政策支持实体经济发展力度，增强措施的协调性和有效性，更多地利用贷款贴息、政府采购等方式支持实体经济。

（四）完善专项资金有效管理机制，切实提高财政资金使用效益。进一步建立健全各类专项资金的具体管理办法，规范各个环节的操作程序和执行标准，加强对预算执行部门的监督管理。大力推进专项资金绩效评估工作，以上一年度专项资金的使用情况和考核结果作为安排下一年度专项资金预算的重要依据，盘活存量，用好增量，确保财政资金安全高效运行。

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　　2016年8月13日印发