

# 关于山东省 2018 年度省级预算执行和 其他财政收支的审计工作报告

——2019 年 7 月 23 日在山东省第十三届人民代表大会

常务委员会第十三次会议上

山东省审计厅厅长 孙成良

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省政府委托，向省人大常委会报告 2018 年度省级预算执行和其他财政收支审计情况，请予审议。

根据审计法律法规，按照省委、省政府要求，省审计厅对 2018 年度省级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。工作中，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大精神，认真落实省十三届人大常委会审议意见和省人大财经委审查意见，坚持稳中求进工作总基调，以供给侧结构性改革为主线，聚焦新旧动能转换、三大攻坚战等发展战略，依法履行审计监督职责，服务新时代现代化强省建设。一是对省财政厅组织预算执行情况、省发展改革委参与预算资金分配管理情况进行了审计。二是运用大数据分析方式对省级 123 个一级预算单位进行了全覆盖审计，对 19 个部门及 50 个所属单位预算执行和绩效管理情况进行了重点审计。三是对推进新旧动能转换重大工程、乡村

振兴、减税降费、“一次办好”、清理拖欠民营企业中小企业账款等政策落实情况进行了跟踪审计。

### 一、省级预算管理和决算草案审计情况

2018年，省委、省政府围绕提高财政资源配置效率和使用效益，出台了《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》，以及深化省级预算管理和省以下财政体制改革等制度；省财政聚焦新旧动能转换、乡村振兴、脱贫攻坚、环境保护等重点领域和重点工作，进一步加强预算管理，优化支出结构，着力促进经济高质量发展。总的看，省级预算执行和其他财政收支情况是好的。2018年省级预算执行结果表明，省级一般公共预算收入3819.97亿元、支出3770.5亿元，政府性基金收入1089.31亿元、支出1077.19亿元，国有资本经营预算收入20.73亿元、支出14.91亿元，社会保险基金收入592.95亿元、支出605.17亿元、滚存结余663.19亿元。截至2018年底，省级地方政府债务余额917.3亿元，控制在财政部核定的938.5亿元限额之内。发现的主要问题：

#### （一）全口径预算管理方面

1. 预算编制不细化。一是一般公共预算对下转移支付资金1104.98亿元，未按要求分地区编制预算；专项转移支付资金629.92亿元，未按要求分项目编制预算。二是政府性基金预算和国有资本经营预算分别安排对下转移支付资金73.74亿元、868万元，均未落实到具体地区。

2. 国有资本经营预算编制不精准。省财政在编制 2018 年省级国有资本经营预算草案时，未能充分考虑省属企业利润收入大幅增长因素，只编制了 6.94 亿元收入预算，实际完成 12.1 亿元，超收的 5.16 亿元当年不能安排支出。

3. 各类预算之间统筹安排不到位。一是在国有资本经营预算上年结转 1.47 亿元的情况下，从一般公共预算中安排重点国有资产监管工作经费等 1700.75 万元。二是在一般公共预算和政府性基金预算中，分别安排体育运动会备战经费等同类项目支出 2.37 亿元、5.12 亿元。三是 2018 年彩票公益金结余资金 1925 万元，未按规定调入预算稳定调节基金统筹使用。四是国有资本经营预算调入一般公共预算的比例为 13.89%，未达到 20%的统筹要求。

4. 黄河三角洲农业高新技术产业示范区作为省财政直接管理的一级单位，存在预算编制不细化、不准确，人为调整预算支出情况，省财政未进行有效监管，也未对预算执行差异率较大的支出情况，向省人大作出细化说明。

## （二）财政资金统筹盘活方面

省政府 2015 年制发推进财政资金统筹使用实施方案，要求盘活各领域财政沉淀资金，但在实际执行中，因预算编制与执行不够统筹协调，资金清理盘活未得到有效落实。

1. 存量资金盘活不到位。一是截至 2018 年底，67 个预算单位的基本支出结余 1.52 亿元，56 个预算单位结转 2 年以

上的项目资金 4219.12 万元，均未收回财政统筹使用。二是省财政使用以前年度存量资金，安排给 32 个单位的支出预算年底仍结转 3.47 亿元，其中安排给 15 个单位的 1.45 亿元支出预算全部结转。

2. 预算安排与存量资金统筹盘活衔接不够。一是对 99 个上年财政拨款结转率超过 10% 的部门单位，在安排 2018 年预算时，未按规定核减支出预算。二是对 27 个部门单位的 32 个支出项目，在 2017 年调减预算 2098 万元的情况下，2018 年继续安排资金导致当年又调减预算 6587.7 万元。三是对 33 个部门单位的 34 个支出项目，在 2017 年预算执行率低于 50% 的情况下，2018 年继续安排预算 4845.84 万元，当年执行率也未达到 50%，结转下年 3961.47 万元。

3. 年底追加预算未形成有效支出。2018 年第四季度，省财政向 379 个部门单位追加 411 个项目支出预算 74.2 亿元，年底结转 13.06 亿元，占追加预算的 17.6%，其中有 116 个部门的 136 个项目当年未发生支出，涉及资金 7.22 亿元。截至 2019 年 3 月底，仍有 87 个单位的 102 个项目未发生支出，涉及资金 4.57 亿元。

### （三）财政资金分配管理方面

1. 专项转移支付与一般性转移支付界限仍然不明晰。省财政下达市县一般性转移支付中有 823.74 亿元限定了专项用

途，占 57.67%。此外，省财政将 224.71 亿元专项转移支付资金，通过一般性转移支付下达。

2. 部分转移支付资金未按规定提前下达。省级自有财力安排对下转移支付预算 1067.55 亿元，提前下达 592.54 亿元，占 55.5%，未达到 70%的规定比例。

3. 转移支付资金分配不及时。一是省级预算经省人大批复后，有 29.25 亿元一般性转移支付资金未按规定在 30 日内下达，68.59 亿元专项转移支付资金未按规定在 60 日内下达。二是财政部分配我省的转移支付资金中，有 92.14 亿元未在 30 日内下达。

4. 部分债务资金未及时发挥效益。2018 年省财政用一般债券资金安排本级支出预算 53.71 亿元，因项目规划变动等原因，截至 2018 年底有 5.09 亿元未支出，占 9.48%。

#### （四）省本级决算草案编制方面

1. 支出预算级次混淆。将应直接下达给市县财政的转移支付资金 1.24 亿元，通过 127 个省直部门单位列支，多计省本级支出。

2. 国外贷款管理不严格。一是未按规定将政府负有偿还责任的国外贷款收支纳入一般公共预算管理。二是部分市县错报国外贷款金额，造成 2018 年全省债务余额少计 2.03 亿元。

3. 决算草案编制不规范。一是省财政政府投资基金出资情况，未在决算草案中单独反映。二是专项转移支付支出未按

具体项目进行反映。三是收取的国家电影事业发展资金未按规定上缴中央财政，造成多计省级收支 4930.5 万元。

## 二、预算内投资和专项资金分配管理审计情况

2018 年省发展改革委积极争取中央投资补助，加快基础设施等重大项目建设，助力我省经济社会高质量发展。当年参与分配预算资金 172.34 亿元，其中中央预算内投资 160.18 亿元（不含青岛市）、省预算内投资 10 亿元，省级服务业发展引导资金 2.16 亿元。发现的主要问题：

（一）资金分配不规范。一是省预算内投资对项目支持效果不明显。21 个项目省预算内投资占项目总投资的比例低于 10%，5 个项目低于 1%。二是对切块下达各市的 1.22 亿元省级服务业发展引导资金，在实施方案备案环节增加审核程序，影响资金使用效率，有 3051.75 万元资金当年未安排使用，占 25%。

（二）部分项目推进缓慢，资金闲置。一是由于项目前期准备工作不充分等原因，2018 年安排的 1362 个预算内投资项目中，有 181 个未按期开工，占 13.29%，涉及预算内投资 37.33 亿元；截至 2019 年 3 月底，仍有 84 个项目未开工，涉及预算内投资 11.33 亿元。二是截至 2018 年底，中央预算内投资有 86.24 亿元未支出，占 53.84%，其中在财政部门滞留 38.83 亿元、在项目单位闲置 47.41 亿元；省级预算内

投资有 3.76 亿元未支出，占 37.5%，其中在财政部门滞留 1.48 亿元、在项目单位闲置 2.28 亿元。

（三）部分项目市县投资和项目单位自筹资金未到位。截至 2018 年底，17 个中央预算内投资项目，由于地方财力紧张、融资困难等原因，7.93 亿元地方投资未按承诺落实到位，占项目总投资的 17.92%。

（四）项目建设管理不严格。一是未按要求建立省预算内基本建设投资项目储备库。二是未制定政府投资项目代建制管理办法，对项目代建单位选择标准、程序以及建设资金管理等方面作出规定。三是在实施省科技馆新馆等 8 个代建制政府投资项目时，未通过公开招投标选定项目代建单位，涉及总投资 20.43 亿元、合同代建费 2255 万元。

### 三、部门单位预算执行审计情况

从审计情况看，各部门单位基本能够认真执行财经法规制度，违反中央八项规定及其实施细则精神等问题明显减少，财政资金使用绩效有所提升，预算执行总体较好。2018 年，123 个部门单位当年预算共计 669.92 亿元，实际支出 621.99 亿元，总体预算执行率为 92.85%，其中项目支出预算 371.59 亿元，实际支出 325.98 亿元，执行率为 87.73%。发现的主要问题：

#### （一）中央八项规定及其实施细则精神贯彻落实方面

1. 个别部门单位“三公”经费管理仍不严格。主要是在所属单位报销因公出国费用以及报销手续不完备，未严格执行定点加油或维修制度，未认真落实节假日期间公车封存停驶规定，公务接待次数和陪餐人员超标、无公函接待等，涉及6个部门和8个所属单位，金额60万元。

2. 有的部门单位未严格执行会议、培训相关制度规定。主要是未编制会议或培训计划，未按规定在内部会议室或定点饭店召开会议，向下级单位等转嫁会议费、培训费，在其他科目列支或超协议价格结算会议费等，涉及7个部门和4个所属单位，金额232.26万元。

## （二）预决算编制和执行方面

1. 预决算编报不规范。一是2016年至2018年，21个部门单位连续三年未编报其他收入预算，但部门决算反映其他收入分别为2.39亿元、2.31亿元、2.35亿元。二是4个部门和10个所属单位编报预算时，少编、漏编上年结转资金等5799.71万元。三是9个部门和8个所属单位编报决算时，人为调整支出或隐瞒收入等，造成决算不实7680.79万元。

2. 预算执行不严格。一是6个部门和1个所属单位因预算编制不细化，支出测算不准确，导致预算执行率低或调整较多，涉及金额2488.46万元。二是10个部门和10个所属单位有90个支出项目，因前期论证不充分等原因，导致资金结转5.74亿元，占预算的83.92%。三是3个部门和3个所

属单位存在无预算、超预算支出以及往来款长期挂账未清理等问题，涉及金额 9461.28 万元。四是 2 个部门对参与分配资金监管不到位，向不符合条件的项目或同类项目重复安排资金，有些资金滞留在市县财政部门未及时拨付，涉及金额 7586.65 万元。

3. 存量资金资产未有效盘活。一是财政资金结转结余规模逐年增加。部门单位决算反映，2017 年、2018 年年底财政资金结转结余 51.61 亿元、62.84 亿元，分别比上年增长 3.69%和 21.76%。二是行政单位银行账户资金沉淀较多。省级行政单位 2016 年至 2018 年银行存款余额分别为 15.74 亿元、16.98 亿元、16.54 亿元。三是参公和公益一类事业单位 2016 年至 2018 年事业基金、专用基金余额分别为 28.36 亿元、37.93 亿元、37.11 亿元，未按规定盘活。

4. 政府购买服务管理不规范。一是 2 个部门的 12 项政府购买服务项目有的购买主体为下属协会，有的承接主体为公益一类事业单位或学会，不符合相关要求。二是 4 个部门未对政府购买服务事项进行绩效考核。三是 3 个部门对 20 项政府购买服务项目后续监管不到位，有的将承接的政府购买服务事项转包给其它单位实施。

5. 部分改革事项推进缓慢。6 个部门承担的 13 项改革任务和重点改革事项未按规定时限推进完成，主要涉及分级诊

疗制度落实、新一代信息技术产业规划编制，以及办公用房和企业资产划转等方面。

### （三）预算绩效管理方面

1. 部分项目未编报绩效目标。5 个部门和 2 个所属单位的 53 项投资发展类项目资金未编报绩效目标，涉及金额 2.79 亿元。

2. 专项资金未充分发挥效益。6 个部门和 2 个所属单位的 3 项参与分配资金和 15 项项目资金，因设立前未进行充分论证等原因，部分项目无法实施或推进缓慢，造成 1.09 亿元专项资金未能及时有效使用。

3. 绩效评价工作不到位。3 个部门未制定本部门绩效评价管理制度；2 个部门和 1 个所属单位未对本单位投资发展类项目支出情况开展绩效自评，涉及金额 6109.78 万元。

### （四）资产管理方面

1. 已完工工程未及时转为固定资产。截至 2018 年底，10 个部门单位已竣工验收或交付使用的工程项目，未及时计入固定资产，涉及金额 7.59 亿元。

2. 资产出租和对外投资不规范。2 个部门和 4 个所属单位存在未及时收取出租收入、出租定价随意、代承租方缴纳水电费以及对外投资无法收回等问题，涉及金额 227.56 万元。

3. 资产管理不到位。5 个部门和 2 个所属单位固定资产未入账 6836.56 万元；4 个部门存在资产未及时划转、部分房产和办公设备闲置，以及报废资产未进行账务处理等问题。

#### （五）网络安全和信息系统建设方面

1. 网络及信息系统建设管理存在薄弱环节。5 个部门的 16 个信息系统存在较多漏洞，未及时修复；5 个部门缺乏专业技术人员，运维服务较多依赖外包公司；2 个部门的 2 个信息系统数据存放在开发单位，存在信息泄漏风险；4 个部门投资 4223.9 万元建设的 6 个信息系统，建设进度慢或建成后利用率低，未实现预期效果。

2. 网络安全防护措施不完善，存在风险隐患。6 个部门缺少防病毒网关等关键安全设备，或设备授权过期；5 个部门使用的 32 个信息系统未按期开展等级保护测评；4 个部门未制定信息安全应急预案或未开展应急演练，6 个部门未开展网络安全教育培训。

3. 部门单位财务管理软件版本众多。截至 2018 年底，123 个省级一级预算单位应用的财务管理软件，涉及 9 家软件公司的 35 种软件版本，不利于信息共享和规范化管理。

### 四、新旧动能转换重大工程和重点项目审计情况

#### （一）新旧动能转换重大工程审计

2019 年 3 月至 5 月，组织对 5 个省直部门及 7 个市新旧动能转换重大工程和省重点项目建设情况进行了审计调查。

从审计情况看，各市政府及有关部门认真贯彻省委、省政府决策部署，按照任务分工，制定实施意见和规划，完善考核办法，新旧动能转换工作有序推进。发现的主要问题：

1. 部分政策措施未落实到位。临沂市、滨州市及省工业和信息化厅未按时完成智慧物流、新能源汽车等 19 个产业专项规划；烟台市未按要求制定支持邮轮旅游的相关政策措施和海洋生物医药产业集群实施方案；枣庄市未按要求制定企业绘制专利、人才地图、开展知识产权专利导航补助实施细则；济宁市未按要求制定支持民营资本开展并购重组相关政策措施。

2. 对省重点建设项目缺乏后续管理。省发展改革委对当年未完工的省重点建设项目，以后年度不再调度，无法掌握项目后续进展和绩效情况。2017 年跨年度重点建设项目 109 个，投资 3829.51 亿元，2018 年以来未再进行有效监管，分别占项目总数和总投资的 90.83% 和 91.18%。抽查其中 14 个项目发现，有 8 个项目应于 2018 年底前完工，但截至 2019 年 3 月底仍未完工。

3. 项目建设进展缓慢，资金拨付不及时。一是因化工类项目审批暂停、建设单位资金紧张等原因，6 个项目未按期开工，3 个项目建设进度缓慢。二是 3 个市的新认定高新技术企业奖补资金、省级工程技术研究中心奖补资金、工程机械

产业集群发展资金等，因主管部门组织申报不及时等原因，未及时拨付相关企业，涉及资金 3460.69 万元。

## （二）新旧动能转换基金管理审计

2019 年 3 月至 5 月，对 2018 年以来新旧动能转换基金的管理使用情况进行了审计调查。经省新旧动能转换基金决策委员会批准成立基金 27 只，计划认缴规模 1775 亿元，其中省财政首期认缴 217.25 亿元。发现的主要问题：

1. 基金投资项目落地慢，造成资金闲置。一是截至 2019 年 4 月中旬有 12 只基金注册成立，其中仅有 6 只实现项目投资；省新动能基金管理公司收到省财政出资 59 亿元，对 6 只基金的 10 个项目投资 11.05 亿元，其余 47.95 亿元闲置，占 81.27%。二是对新旧动能转换重大工程审计涉及的 7 个市审计调查发现，滨州市尚未设立新旧动能转换基金，其余 6 个市共注册成立新旧动能转换基金 27 只，认缴规模 248.03 亿元，其中财政认缴 63.95 亿元，实缴资金 14.76 亿元，对 21 个项目投资 7.9 亿元，占 53.52%。

2. 部分基金撬动社会资本作用不明显。4 只省新旧动能转换基金的认缴出资中政府投资和省属国有企业出资占比为 80.52%，民营企业、省外企业参与程度较低，其中鲁信新旧动能转换创投基金和土地发展乡村振兴基金，认缴规模分别为 10 亿元和 50 亿元，全部为省财政引导基金和省属国有企业出资。

### （三）财政支持加快发展“十强”现代优势产业集群审计

2019年3月至5月，组织对省本级和各市财政支持加快发展“十强”现代优势产业集群情况进行了审计调查。从审计情况看，有关市县及部门单位采取积极措施，促进“十强”产业发展。发现的主要问题：

1. 配套制度办法滞后，造成部分扶持政策难以兑现。2018年7月，省委、省政府出台《关于支持发展“十强”现代优势产业集群财政政策的实施意见》，要求根据企业对地方财政贡献等考核评估结果，实行财政资金奖补政策。截至2019年4月底，由于相关考核奖励办法或实施细则尚未出台，奖补政策无法落实落地。此外，4个市和29个县也未结合当地实际，制定促进产业集群发展的财政政策或实施细则等。

2. 财政资金未向“十强”产业倾斜。一是截至2019年5月底，“十强”产业中除高端化工、新能源新材料、现代农业、高端装备等4个产业外，其余产业均没有基金投入，未达到每个产业至少有1只基金保障的要求。二是2个市和5个县未在2019年财政预算中安排促进产业集群发展的专项资金。

3. 资金下达不及时。一是2019年省财政预算安排重点行业优化升级等5项专项资金1.48亿元，1个市和8个县预算安排促进产业集群发展专项资金5.73亿元，因未明确到具体项目，造成资金分配不及时，影响政策实施效果。二是因

政策不衔接、前期论证不充分等原因,10个市和56个县4.58亿元专项资金滞留闲置。

## 五、乡村振兴与脱贫攻坚审计情况

### (一) 乡村振兴政策与资金审计

2019年1季度,组织对10个市及所属10个县乡村振兴相关政策落实和资金管理使用情况进行了审计。从审计情况看,有关市县均已出台《关于实施乡村振兴战略的意见》,进一步明确工作思路、重点任务和路径措施,推进乡村振兴战略实施。发现的主要问题:

1. 项目资金管理使用存在薄弱环节。一是1个市和9个县因项目前期论证不充分、选址失误、未按进度拨款等原因,1.97亿元涉农资金在财政部门或主管部门滞留闲置,最长时间达2年以上。二是2017年至2018年,3个县6个项目通过虚报工程量,套取涉农资金327.72万元。

2. 财政涉农补贴发放管理不严格。一是截至2018年底,9个县仍存在财政涉农补贴资金未通过齐鲁惠农“一本通”平台发放问题。二是4个县的7项财政涉农补贴发放不及时,滞留在财政部门或主管部门1225.17万元。三是7个县293名村干部和1家公司通过虚增耕地面积、借用他人身份信息购买农机具等方式冒领补贴86.42万元。四是2017年至2018年,10个县因工作人员履职不到位,审核把关不严等,导致

向不符合规定的人员、已死亡人员发放低保、五保等 7 项财政涉农补贴 370.43 万元，涉及 1508 户。

3. 涉农项目建设运营不规范。一是 7 个县的 20 个涉农项目进展缓慢，影响资金效益。二是 10 个县的 22 个项目和 67 个农村污水处理设施，因论证不充分、后期管护不到位，被拆除、损毁或闲置等，涉及资金 2250.92 万元。三是截至 2018 年底，4 个县已办理工商注册的 7779 家农民专业合作社和家庭农场中，有 2828 家未开展经营或已停止经营，占 36.35%。

针对审计发现的问题，有关市县党委政府和部门单位高度重视，坚持边审边改，即查即改。截至 2019 年 5 月底，已追回被套取或超范围发放的涉农资金 322.26 万元，促进拨付到位资金 1.48 亿元，停发低保、五保等待遇资格 1481 人（户），推动涉农政策落实和规章制度完善 86 项，149 人受到党纪政务处分。

## （二）精准扶贫政策落实及资金管理审计

2018 年 8 月至 11 月，组织对有扶贫任务的 124 个县精准扶贫政策落实及资金管理使用情况进行了审计。从审计情况看，有关市县及部门单位高度重视脱贫攻坚工作，制定出台相关制度办法，不断健全完善扶贫工作机制，脱贫攻坚工作取得新进展。发现的主要问题：一是部分建档立卡贫困户未享受应有的扶持政策。15 个县 418 名建档立卡贫困家庭学生未享受雨露计划补助资金；泰安市 43665 名建档立卡贫困人

员未享受医疗保险财政补贴，涉及资金 742.3 万元。二是财政专项扶贫资金管理不规范。7 个县通过个人账户管理扶贫资金 170.93 万元；22 个县财政扶贫专项资金 2.65 亿元拨付不及时。三是产业开发项目绩效较差。71 个县 554 个扶贫大棚等项目，因运营不善，导致收益低或闲置，涉及财政专项扶贫资金 11.49 亿元；菏泽市牡丹区 214 个扶贫车间有 82 个闲置，闲置率 38.32%。审计指出问题后，有关市县党委政府和部门单位高度重视。截至 2019 年 5 月底，建档立卡贫困家庭学生和未享受医疗保险补贴的贫困人员，已全部纳入保障范围；通过个人账户管理的扶贫资金已进行清理，滞留的财政专项扶贫资金已拨付到位。

### （三）黄河滩区居民迁建和易地扶贫搬迁审计

2018 年 7 月至 10 月，组织对 9 个市黄河滩区居民迁建和“十三五”易地扶贫搬迁情况进行了审计。从审计情况看，各市县高度重视黄河滩区居民迁建及易地扶贫搬迁工作，截至 2018 年 9 月底，规划建设的 27 个外迁安置社区，已开工 26 个；28 个就地就近筑村台项目全部开工建设；46 个易地扶贫搬迁项目，建成安置住房 1.4 万套已分配入住。发现的主要问题：

1. 部分项目执行迁建政策不到位。4 个易地扶贫搬迁项目在原址重建或紧靠搬迁村庄原址建设，涉及 1009 户 2987 人；

3 个县的 6 个黄河滩区居民迁建安置项目，因迁建方案未通过审批、资金困难等原因未能实施。

2. 部分项目审批和建设进度缓慢。济南市长平滩区护城堤项目因建设方案占用基本农田 1715.85 亩，未通过审批，未能开工建设；4 个已完工并分配入住的易地扶贫搬迁项目，原规划建设社区服务中心、幼儿园等配套设施尚未开工，给搬迁群众的生产生活造成不便。

3. 资金使用管理不严格。2 个县获得的易地扶贫搬迁项目专项贷款中，有 7758.6 万元闲置并提前偿还，累计支付贷款利息 477.92 万元；2 个县相关部门未经认真审核，违规发放补偿款 50.66 万元。

针对审计发现的问题，省政府办公厅制定了《黄河滩区居民迁建和易地扶贫搬迁政策落实情况审计调查发现问题整改落实分工方案》，有效推动整改落实，截至 2019 年 6 月中旬，上述问题已基本整改到位。

## 六、防范化解重大风险审计情况

### （一）政府债务管理审计

2018 年 9 月，组织各级审计机关采取“上审下”和“交叉审”方式，对全省地方政府债务和隐性债务情况进行了审计。从审计情况看，各级党委政府对债务风险防控工作重视程度进一步提高，大部分市县积极采取措施规范债务管理。发现的主要问题：一是部分市县政府债务规模增长过快，债

务率较高，超出当地财政承受能力，存在较大风险隐患。二是由于项目进展缓慢等原因，部分债务资金和新增债券资金未及时安排使用。三是推进融资平台公司市场化转型较慢，有些以前年度注入的公益性资产未剥离，大部分平台公司经营状况较差。审计指出问题后，省政府对政府债务规模较大、风险较高的5个市和18个县政府主要负责同志进行了约谈。目前各地正按照省委、省政府部署要求，积极稳妥做好化解政府债务风险工作。

## （二）国有企业发展质量状况审计

2019年3月至5月，组织对全省108户国有企业发展质量状况进行了审计。从审计情况看，我省国有企业坚持深化供给侧结构性改革，公司法人治理结构逐步完善，国资监管体系进一步健全，总体效益稳步提升。发现的主要问题：

1. 不良资产金额较大。截至2018年底，108户企业5年以上未收回的应收款项128.34亿元，33户企业积压库存、停工闲置资产、待处理资产损失等202.31亿元；2户企业处置“僵尸”企业损失137.38亿元挂账未处理。

2. 债务负担较重。一是36户企业资产负债率超过75%，29户超过80%，13户超过90%，2户超过100%。二是企业融资成本较高。2018年底银行贷款8636.71亿元，平均利率5.07%，累计支付利息771.86亿元；非银行金融类机构借款

7224 亿元，平均利率 5.29%，累计支付利息 501.15 亿元，其中 276.74 亿元借款年利率高于 8%。

3. 盈利能力不强，对外参股性投资回报率低。一是 108 户企业 2018 年总资产报酬率 4.18%，低于同期融资成本 5.16% 的水平。二是截至 2018 年底，108 户企业投资 2417.84 亿元参股 2556 户企业，其中亏损和非持续经营企业 1117 户，占 43.7%；近三年无分红的参股企业 1969 户，占 77.03%。

## 七、自然资源资产和生态环境保护审计情况

### （一）自然资源资产审计

2018 年，组织对 5 个市及 15 个县省管党政主要领导干部自然资源资产管理和生态环境保护责任履行情况进行了审计。从审计情况看，有关市县认真贯彻省委、省政府关于生态文明建设的部署要求，积极采取措施加强资源保护，推动生态环境改善。发现的主要问题：

1. 土地资源资产管理方面。一是 3 个市和 7 个县存在总体规划不衔接及土地利用总体规划执行不到位等问题。二是未严格落实耕地保护制度。2 个市和 3 个县对国家督察济南局下发的不实耕地整改不到位，涉及面积 2307.66 公顷；1 个市和 5 个县建设项目占用、破坏基本农田 629.9 公顷。三是土地节约集约利用率低。3 个市和 7 个县批而未供超过 2 年的土地面积 8777.29 公顷，5 个市和 9 个县闲置土地 1008.1 公顷。

2. 水资源资产管理方面。一是 3 个县未按规定编制本行政区域的水土保持规划，3 个县未进行水域纳污容量和限排总量核定。二是 2 个市和 8 个县存在无证取水、超计划取水等问题；1 个市和 5 个县公共供水管网覆盖范围内仍有企业用自备井取水；3 个市和 4 个县再生水资源循环利用水平低。三是 4 个市和 13 个县部分水功能区、河流断面、饮用水水源地等水质不能稳定达标。

3. 森林资源资产管理方面。1 个市和 5 个县林地调查数据不准确，将 1734.44 公顷非林地划为有林地，造成有林地面积不实。4 个市和 7 个县存在未经审批占用林地 409.57 公顷，用于大棚建设等；4 个县对滥伐林木等行为处罚不到位，未按规定进行植被恢复。

4. 矿产资源资产管理方面。1 个市和 2 个县存在未办理采矿许可证，违规开采地热资源的问题；3 个市和 4 个县对关停矿山地质环境恢复治理工作推动不力，矿山治理率、土地复垦率等未达到目标要求。

5. 大气污染防治方面。3 个市和 13 个县未全面完成空气质量改善目标，部分大气污染物年均浓度未达到要求；2 个市和 7 个县对企业超标排放废气监管、城市扬尘污染控制、环保问题监督处理等不到位。

省委、省政府主要领导对审计结果作出批示，要求切实抓好整改，有关市县高度重视审计整改工作，对部分问题已依法进行了处理处罚。

## （二）自然保护区建设管理审计

2018年9月至11月，组织对8个市44个自然保护区建设管理情况进行了审计调查。从审计情况看，有关市县及部门单位认真落实省委、省政府关于自然保护区突出生态问题整治工作各项要求，积极开展监督检查专项行动，取得阶段性成果。发现的主要问题：

1. 管理制度不健全。5个自然保护区尚未编制总体规划，18个自然保护区总体规划未完成报批。16个省级及以上自然保护区未起草颁布保护区内部管理规定、办法或实施细则。

2. 管控能力不足。13个省级及以上自然保护区管理机构不完全拥有保护区内土地、水域使用权，且未签订共管协议，不利于自然保护区长远发展。

3. 专项资金使用效益偏低。因项目实施方案内容变更、进度慢等原因，7个省级及以上自然保护区的8518.62万元专项资金未及时使用。

4. 项目建设管理不严格。3个自然保护区的3个能力建设等项目未按期完工；4个自然保护区内的5个建设项目缺少环境影响评价等审批手续。

针对上述问题，省政府办公厅印发了《山东省自然保护区问题整治工作方案》，8个市及44个自然保护区管理机构认真落实整改要求，已建立健全规章制度15项，促进资金有效使用2985万元。

## 八、优化营商环境和民生保障审计情况

### （一）推进“一次办好”改革和减税降费政策落实情况审计

2019年3月至4月，组织对13个市和96个县推进“一次办好”改革和减税降费政策落实情况进行了跟踪审计。从审计情况看，有关市县及部门单位以“一次办好”改革为突破口，加大简政放权和减税降费力度，进一步优化营商环境。发现的主要问题：

1. 政务信息共享整合不到位。一是7个市和45个县发展改革、民政等部门的审批系统没有接入政务服务网，不动产业务办理等事项无法实现“一网通办”。二是3个市和11个县食品经营许可证办理、建筑业企业资质审批等事项除通过网络提交资料外，还需要通过其他方式提交纸质资料，未实现“全程网办”。三是4个市和13个县部门之间审批流程未能实现网上“一链办理”，涉及多部门联合审批事项，仍由服务窗口统一受理后，再由人工分送各部门审批。

2. “一次办好”部分基础工作不完善。一是1个市和22个县基层政务综合服务网点因论证不充分，资源配置、网点

布局不合理，部分窗口业务量“冷热不均”，造成群众办事不够方便快捷和公共资源浪费。二是5个市和17个县部门之间工商注册、身份认证、不动产、涉税等数据不共享，“信息孤岛”现象仍然存在。三是2个市和12个县项目立项、规划许可、评估评审等投资项目审批事项，未实现多评合一、多图联审、联审联办，难以在45天内办结。

3. 减税降费政策落实不到位。一是2个市未按要求制定减征城市基础设施配套费实施细则；1个市和4个县未严格执行城市基础设施配套费按70%征收的优惠政策，多收132.71万元。二是省公共资源交易中心以及2个市和2个县未退还向企业收取的政府采购履约保证金等，涉及金额2.24亿元。三是3个市和8个县的19个单位向68个安居工程项目违规征收应减免的税费1.04亿元。

## （二）保障性安居工程资金投入使用绩效审计

2018年12月至2019年3月，组织对4个市和45个县2018年度棚户区改造和公共租赁住房（以下简称安居工程）资金投入和使用绩效情况进行了审计。从审计情况看，2018年我省及时调整棚改安置政策，加强风险防控，建立提示、督办、问责等推进机制，推动政策和项目落地落实。发现的主要问题：

1. 目标任务未完成。一是2个市和13个县未完成2018年棚改开工任务，涉及住房3.6万套，占其任务数的40.86%。

二是 2 个市和 6 个县未完成 2018 年棚改基本建成任务，涉及住房 2.5 万套，占其任务数的 68.2%。

2. 政策落实不到位。一是违规扩大棚改范围。1 个市和 3 个县将因道路拓展、房地产开发等进行房屋拆迁的 6 个项目上报为棚改项目，涉及住房 1417 套；2 个市和 1 个县将不符合条件的居民楼纳入棚改，涉及 3 个项目 213 套住房。二是部分已开工项目长期未建成。3 个市和 15 个县的 38 个项目，已超过合同约定竣工期限仍未建成，涉及住房 1.32 万套；1 个市和 8 个县的 13 个棚改项目因建设进度缓慢，导致 4311 户居民不能按协议约定如期安置。三是分配管理不规范。2 个市和 8 个县的 4614 套保障性住房，被作为商品房销售或用作物业办公等；2 个市和 17 个县 1.21 万套保障性住房，因户型、选址等不符合居民需求，闲置超过 1 年。

3. 专项资金滞留闲置。一是截至 2018 年底，2 个市和 14 个县有 10.06 亿元财政资金，未按规定及时分配到安居工程项目。二是 5 个县 3 亿元安居工程财政补助资金，因项目进展缓慢未支付使用，截至 2018 年底已闲置超过 2 年。三是 2 个市和 8 个县安居工程项目贷款 12.55 亿元，截至 2018 年底闲置超过 1 年，多支付利息 7265.55 万元。

审计期间相关市县积极采取措施进行整改，截至 2019 年 5 月 10 日，取消保障对象资格或调整保障待遇 202 户，清退违规分配使用的住房 138 套，将 921 套闲置住房投入使用，

3500 套住房已复工或加快工程建设，720 套住房进行盘活处置。

### （三）清理拖欠民营企业中小企业账款审计

2019 年 1 月，组织对各市县清理拖欠民营企业中小企业账款情况进行了审计调查。从审计情况看，有关市县及部门单位按照统一部署，明确任务，落实责任，积极开展清理拖欠工作。审计期间督促偿还民营企业中小企业账款 6905.56 万元。发现的主要问题：一是有些市县由于工作不认真、对填报口径理解不准确等原因，存在未按时上报、漏报、多报拖欠账款问题。二是有些国有企业经营困难、资金紧张，有的单位预算安排不到位、资金拨付不及时，长期拖欠工程款等问题比较突出。三是部分省属国有企业未及时清理保证金。为确保按期完成清欠任务，省政府专门成立协调推进小组和工作专班，督导各地完善台账，加大清欠力度。省审计厅将按照省政府统一部署持续跟进审计。

对审计查出的各类问题，审计机关均依法出具了审计报告，下达了审计决定，同时移送问题线索 91 件，报送乱作为、不作为、慢作为典型问题 37 项，省领导就抓好问题整改作出批示 41 件次，有力推动了整改。

## 九、审计建议

（一）加强预算管理，优化财政资源配置。一是认真落实省委、省政府全面推进预算绩效管理和深化省级预算管理改

革意见，按照“全口径、一体化”的原则，进一步提高预算编制标准化、科学化、精细化水平，建立重大政策和支出项目事前绩效评估制度，强化预算绩效目标约束，改进绩效评价方法，加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。二是建立预算安排与存量资金盘活统筹衔接机制，对部门单位长期沉淀闲置、按原用途难以使用的资金，及时收回财政统筹用于重点支出。三是牢固树立过紧日子思想，建立完善公务支出公款消费监管制度，从严控制“三公”经费，进一步压减不必要的行政开支。

（二）大力推进改革创新，推动高质量发展。一是进一步推进放管服改革和减税降费相关政策落实，加大对实体经济支持力度，优化营商环境，充分激发各类市场主体活力。二是着力推进新旧动能转换重大工程实施，加强重大工程和重点项目监管，确保资金和项目落地，加大财政支持力度，强化要素保障，强化科技创新支撑，推动制造业高质量发展，促进新动能加快发展壮大。三是全力打好三大攻坚战。强化政府债务管理，建立完善地方政府和国有企业债务风险监测预警、应急处置机制；统筹推进脱贫攻坚和乡村振兴，强化资金安全绩效管理，注重形成实用管用长效机制，确保如期完成脱贫攻坚任务，打造乡村振兴齐鲁样板；加强生态文明建设，压实各级各部门生态环境保护责任，推进经济发展和生态环保双促双进。

（三）落实“担当作为、狠抓落实”有关要求，激励干事创业。一是落实激励干部担当作为的有关措施，深入推动“七赛七比”，鼓励大胆探索、大胆创新，营造支持改革、激励创新的浓厚氛围。二是落实党中央关于为基层减负的工作部署及省委、省政府有关要求，加强部门间监督检查统筹衔接，改进监督方式，避免重复检查和监督盲区，坚决整治形式主义、官僚主义。三是深入贯彻“三个区分开来”重要要求，合理界定容错情形和条件，及时容错免责，纠错防错，鼓励领导干部按照党中央方针政策和工作部署创造性地开展工作。

（四）压实整改责任，强化审计整改。一是加强各级党委对审计查出问题整改工作的领导，各级政府每年专题研究部署整改工作，落实被审计单位、主管部门和审计机关相关责任，加强部门间协调配合，形成推进整改落实合力。二是加大审计发现问题通报公开力度，推动相关部门单位举一反三，建章立制。三是建立完善审计整改责任追究机制，对落实整改不力、虚假整改、敷衍整改、屡审屡犯的，加大追责问责力度，情节严重的依纪依法进行处理。

本报告反映的是省级预算执行和其他财政收支审计发现的主要问题，详细问题清单以附件形式印送各位委员，并依法向社会公告。下一步，省审计厅将认真督促整改，省政府将按要求向省人大常委会专题报告整改情况。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我们将深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，坚持党对审计工作的集中统一领导，坚持依法审计，自觉接受省人大的指导和监督，不忘初心，牢记使命，担当作为，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用，为全面开创新时代现代化强省建设新局面作出更大贡献！

[本报告涉及的县级行政区统称为县]