

关于 2018 年度西藏自治区本级预算执行和其他财政收支的审计报告

——2019 年 9 月 23 日在西藏自治区第十一届人民代表大会
常务委员会第十四次会议上

自治区审计厅副厅长 王洪勇

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受自治区人民政府委托，向自治区人大常委会报告 2018 年度自治区本级预算执行和其他财政收支审计情况，请予审议。

根据自治区党委、政府部署，审计厅依法审计了 2018 年自治区本级预算执行和其他财政收支情况。审计结果表明，2018 年，在自治区党委的坚强领导下，各级各部门增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，积极践行新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，深入推进供给侧结构性改革，全力服务经济发展和社会稳定，认真执行自治区人大会议批准的财政预算，全年预算执行情况总体较好。

——有效实施积极财政政策。全区一般公共财政预算总收入同比增长 12.94%，总支出同比增长 13.35%，保障了我区经济社会和重点领域发展需要。加快实施乡村振兴战略，加大财政支农投入力度，积极发挥投资拉动作用，落实减税降费政策，支持实体经济发展，加大特色产业扶持力度，促

进产业提质增效，全面保障了我区经济和社会的发展。

——着力打好“三大攻坚战”。积极清理政府债务，实行政府债务常态化和动态化监管，强化地方政府债务限额管理，债务风险总体可控。积极发挥财政资金主导作用，统筹整合本级财政涉农资金 143.7 亿元，向深度贫困地区聚焦发力，全力保障脱贫攻坚资金需求。切实保障污染防治经费，推进城乡环境综合治理，加快美丽西藏建设。

——全力保障和增进民生福祉。持续增加民生投入，提高保障改善民生水平，优先教育事业发展，深化医药卫生体制改革，实施积极就业政策，完善公共文化服务体系，社会保障不断提标扩面，切实增强了民生政策的公平性和可持续性，人民幸福感不断提高。

一、自治区本级决算草案和预算管理审计情况

自治区财政收支决算草案反映，2018 年，自治区一般公共预算总财力 2005.81 亿元，总支出 1946.06 亿元，结转结余 59.75 亿元；政府性基金预算总财力 43.24 亿元，总支出 40.47 亿元，结转结余 2.77 亿元；国有资本经营预算收入 6.52 亿元，总支出 2.12 亿元，结转结余 4.4 亿元。审计发现的主要问题：

（一）决算草案编制不够准确

2018 年少计一般公共预算收入 2.92 亿元；未按规定准确反映政府股权投资基金形成的资产和权益，涉及资金 2.66 亿元，影响了决算草案的准确性。

（二）年初收支预算到位率较低，预算编制工作仍需加

强

2018年，区本级财政一般公共预算收入和支出年初预算到位率分别为37.07%和48.42%。财政代编预算规模较上年有所下降，但仍占区本级年初预算的44%。预算编制不完整，年初预算少列中央提前告知等资金3.15亿元。

（三）预算分配和执行管理存在薄弱环节

上级转移支付资金和本级代编预算203.95亿元未按规定在30日内和6月底前分解下达。项目结余资金未按规定补充预算稳定调节基金41.04亿元。存量资金7.38亿元清理盘活不到位。政府采购预算执行率较低，全年仅为33.08%。收回的2亿元政府投资基金未按规定纳入预算管理。新型农村合作医疗保险基金累计结余超过当年筹集基金总额的25%。

（四）国库集中支付管理需要进一步加强

区本级国库集中支付动态监控预警不完善。授权支付大额转账和当日累计提取大额现金等动态监控功能失效，未能发挥预警作用；预算单位实有资金账户监管不到位，向单位实有资金账户拨款1131.11万元。

二、本级部门预算执行审计情况

在组织部门预算执行审计中，审计厅运用大数据审计技术，探索采用现场审计和非现场审计结合方式，对22家一级预算单位开展了“财政+部门预算执行”大数据审计。采集整理了指标数据、支付数据、财务数据等5大类120余万条数据；强化数据分析，形成了财政收支总量分析、预决算

编制、预算执行等审计模型，共发现 6 大类 213 个问题，涉及违规资金 11.11 亿元。大数据审计技术的应用大幅提升了审计效率，为实现一级预算单位审计全覆盖打下了坚实的基础。审计发现以下主要问题：

（一）部门预、决算管理亟待加强

1. 预决算编制不够完整和科学。10 家单位预算编制不完整，上级补助等收入 4222.82 万元未纳入预算管理；4 家单位年中预算追加比例较大，平均占年度预算 46.86%；9 家单位部分项目支出未细化，涉及资金 5.54 亿元。

2. 部门预算管理不够规范。一是水电费普遍超预算。由于预算定额设置偏低、预算单位管理不精细，18 家单位水费超预算 6 倍，11 家单位电费超预算 1 倍，电费最高 3 家单位年人均用电高达 8800 度，水费最高 3 家单位年人均用水高达 1200 吨；有的单位直接将基本支出列入项目支出编报预算。二是 9 家单位应缴未缴财政收入 1076.34 万元；8 家单位存在虚列支出、无预算列支和扩大开支范围等问题，涉及资金 349.29 万元。

3. 预算执行进度控制不严格，存量资金未及时清理盘活。18 家单位因项目前期工作不充分等原因，部分项目预算执行进度缓慢，涉及资金 19.50 亿元；2 家单位项目资金 1.94 亿元长期闲置；13 家单位未及时清理盘活结转两年以上存量资金 9060.44 万元。

4. 预算单位财务核算不规范，部分单位决算编报不准确。一是指标混用现象严重。由于预算编制不细化执行不严

格、财政授权支付控制不到位，有 22 家单位不同程度存在经济类科目支出金额不真实，混用或借用指标、基本支出挤占项目支出等问题；1 家单位利用决算报表管理和支付管理的漏洞，2015 至 2018 年虚列支出 850 万元，并存放于基本账户。二是部分单位决算编报不准确。抽审 5 家单位发现，单位按财政指标金额而非部门实际核算结果编报决算，涉及资金 1435.22 万元。

（二）财务管理不够严格

1 家单位未及时清理“小金库”186.04 万元；15 家单位往来款长期挂账未及时清理，涉及资金 1.03 亿元（其中借垫资金 1710.06 万元、应付资金 8541.07 万元）；4 家单位多头账户未按规定及时清理撤销；10 家单位公务卡使用率较低。

（三）国有资产登记不完整、管理不规范。

有 4 家单位未经审批，擅自出租国有资产，涉及年租金 194.27 万元，其中 1 家单位国有资产租期长达 20 年；6 家单位少计国有资产 4811.46 万元；7 家单位超编使用车辆 53 辆；1 家单位 8780 平方米门面房长期闲置，造成国有资产损失浪费。

三、“三大攻坚战”相关审计情况

（一）地方政府债务抽查核实审计情况

根据审计署统一部署，组织对 3 市政府债务管理情况开展抽查核实审计，从审计情况看，债务风险总体可控。审计发现的主要问题有：一是隐性债务数据尚不够完整和准确；

二是部分融资平台公司未剥离政府融资职能；三是 2 市 3.09 亿元地方政府债务资金长期闲置；四是 1 市 2018 年违规举借政府隐性债务 1.68 亿元。目前 3 市正在按照政府隐性债务化解实施方案积极化解存量隐性债务。

（二）扶贫政策落实和资金管理审计情况

审计厅组织对 27 县（区）2016 年至 2017 年精准扶贫精准脱贫政策落实情况进行了审计，发现以下主要问题：

1. 扶贫对象识别不精准，违规或未按规定兑现补助资金。有 25 县违规向 5283 名不符合条件的对象发放生态保护岗位补助资金 1614.53 万元；10 县违规向 228 名不符合条件的对象发放政策补助资金 29.34 万元；3 县违规向不符合条件的 10 个贫困户兑现易地搬迁补助资金 175.84 万元；2 县 192 名建档立卡大学生未享受免费教育补助资金 138.48 万元。

2. 产业项目管理粗放，项目运维能力有待提升。一是规划缺乏刚性约束、资金闲置。6 县产业项目规划制定、调整随意性大，最高调整率达到 60%；9 县产业发展等扶贫资金 6.6 亿元闲置长达 1 年以上。二是个别产业项目效益有待进一步提升。15 县 64 个产业发展项目未实施、闲置或运营后无效益，涉及资金 1.27 亿元；4 县 28 个产业项目未向贫困户分红或建立利益联结机制；5 县 17 个产业项目产权不清晰。三是违规使用扶贫资金。1 县违规使用扶贫产业项目资金购买理财产品 4646 万元，投资商品房 1000 万元。四是风险补偿金利用率不高。10 县风险补偿金 1.52 亿元长期闲置或利

用率不高。

3. 易地搬迁政策落实不严，安置房质量存在隐患。一是政策落实不严。8 县 2127 户易地搬迁安置房建设超面积 50183 平方米；2 县违规将 447 户 1808 名建档立卡边境线贫困人口纳入易地扶贫搬迁范围；2 县部分易地搬迁迁出地未开展生态修复工作；1 县未针对已易地搬迁的 384 户 1744 人开展就业帮扶。二是配套设施不到位。4 县由于基础设施、公共服务设施建设滞后，搬迁群众达不到入住条件，2146 户搬迁户还未搬迁入住。三是部分易地搬迁安置房质量较差。4 县部分易地搬迁施工单位擅自降低工程质量标准；2 县部分安置房存在墙体开裂、屋顶漏水和院内地基塌陷等质量问题。

4. 部分项目基建程序流于形式，建设管理亟待规范。一是违反基本建设程序。11 县部分扶贫项目工程建设存在未经公开招标、虚假招标、非法转包和未批先建等违反基本建设程序的问题，涉及资金 9.84 亿元。二是建设用地未经审批。7 县在扶贫项目建设过程中非法占用国有林地 21.89 亩、农用地 251.17 亩、草地 606.79 亩。三是建设部门履职不到位。1 市 4 县住建部门违规出具施工许可证等 25 个工程建设相关证书。

5. 扶贫和涉农资金管理不严格。一是挤占扶贫专项资金。1 县违规以孵化产业园名义修建楼堂馆所 3313.4 万元；1 县违规将易地搬迁建设资金 1029.97 万元用于征地补偿费用；1 县挪用涉农资金 770.37 万元用于市政基础设施建设。

二是“一卡通”政策执行不到位。3县未严格执行农牧民补贴“一卡通”制度，涉及资金1.45亿元。

审计指出问题后，自治区扶贫办积极组织相关责任单位进行整改，5类181个问题中已整改完成149个，其他问题正按计划整改当中。

（三）自然资源环境审计情况

组织对1市2县自然资源资产管理和生态环境保护情况进行了审计，发现以下主要问题：

1. 自然资源资产管理方面：一是未按规定编制规划。1市1县环境保护、草原、森林和土地利用等规划未按规定编制完成。二是国土资源管理有待加强。1市1县非法占用农用地和未利用地1.14万亩，非法占用草地2416.18亩，违规批准修建山地住宅25.53亩；1市重复申报建设项目用地64.35亩；1县流转土地用于非农业建设项目383.73亩；3县（区）2212.64亩国有土地使用未履行相关审批程序，存在批先建问题。三是水资源管理不严格。1市水资源费和采砂管理费未做到应收尽收；2县未按规定开展水资源费征收工作；3县存在无证采砂问题。四是自然环境保护机构设置不健全工作不到位。1市未成立草原防火专业应急队伍，境内21个县级自然保护区未设立管理机构；1县草原植被恢复费征缴不到位，草原管理基础数据滞后。

2. 生态环境保护管理方面：一是污水处理系统建设滞后。截至2018年底，1市12县（区）中有11个县（区）未建设污水处理及收集系统，49处排污口污水直排178.38万

吨；1市医疗废物集中处置中心未通过竣工环境保护验收违规投入运营，且未建设污水处理系统。二是森林公园和湿地自然保护区管理不到位。1市国家森林公园内违规实施22个建设项目，总投资3.59亿元。自治区级湿地自然保护区管理工作不到位，存在生活污水未经专业处理排入湖内，擅自开采地下水等问题；1县11个重点区域造林项目未达到规定成活率。三是执法监管不严。1市对非法采矿企业执法不严，部分矿山地质环境恢复治理工作进展缓慢。

四、重大政策措施落实跟踪审计情况

（一）政府投资计划和招商引资政策执行不到位

1市3县141个“十二五”期间项目未完成，涉及投资资金35.91亿元；1市2014年至2017年，违规变相返还税收6032.87万元；1县弄虚作假将本地12家企业纳入当年招商引资范围。

（二）企业减负降费及清欠民营企业账款政策落实不到位

1市某全额事业单位自立名目违规收取行政事业性收费1873.85万元、未及时清退投标保证金4316.02万元；2县少报拖欠中小企业和民营企业账款16.52亿元。

（三）部分民生政策未有效贯彻落实，资金管理不规范

一是惠民政策执行不到位。2县（区）相关职能部门城乡居民暨在编僧尼免费体检政策未全面落实；1县未及时兑现征地拆迁补偿资金7553.07万元；1县挪用边民资金271.06万元用于办公楼维修等支出；2县未按规定为1458

名低保等人员缴纳养老保险 14.48 万元。二是教育“三包”政策执行不到位。1 市 2014 年至 2017 年虚报学生人数 527 人，套取“三包”经费 320.62 万元，采购“三包”物资 2562.29 万元未按规定履行政府采购程序，校服和卧具等物资质量较差；1 县（区）牛奶等 8180.83 万元“三包”物资未按规定从供应商目录企业采购。

（四）国有土地使用权出让管理不规范

1 市 752.65 亩出让地块土地价格未按规定进行评估或评估不规范，有 15.01 亩国有土地使用权低于基准地价出售；1 县虚假招拍挂出让国有土地使用权 81.45 亩；1 县基准地价长达 11 年未按规定进行更新。

（五）违反中央八项规定精神

一是厉行节约政策执行不到位。有 3 家单位“三公经费”支出未做到逐年递减；5 县（区）超预算列支“三公经费”3811.32 万元。二是违规发放津补贴、加班费和购买土特产等。2 家单位加班费发放不规范 101.5 万元；2013 年至 2018 年，3 家单位违规发放津补贴及通讯费等 1688.33 万元；1 家单位购买高档电子设备 95 台；4 县（区）2014 年至 2017 年违规发放津补贴 7055.62 万元；2 县 2013 年至 2015 年违规购买土特产等礼品 16.54 万元。

五、社会保障项目审计情况

（一）取消药品加成及政府补贴政策落实审计情况

组织对 2 市 3 家医院取消药品加成及政府补贴政策落实情况进行了专项审计，发现以下主要问题：一是执行取消药

品加成政策不到位。3家医院违规药品加成35.86万元；1家医院违规超标准加成医用耗材费用843.16万元；2家医院78项医疗服务价格未按规定上调或下调，涉及资金73.46万元；1家医院采购药品有效期不符合有关规定，涉及资金104.87万元。二是政府补贴资金管理不到位。1家医院套取药品加成财政补贴资金12.12万元；2家医院所在地政府未按规定兑现医院取消药品加成等财政补贴资金485.01万元。

（二）城镇保障性安居工程审计情况

组织对2市2018年保障性安居工程进行了审计，发现以下主要问题：一是目标任务未按期完成。2市2018年城镇棚户区改造2808套建设任务未完成，开工1163套和以前年度开工176套任务未完成；1市违规将11座历史文物保护单位纳入棚户区改造范围，涉及面积11648.91平方米；2市2018年公租房建设项目进度缓慢，开工率仅为2.5%和33.92%。二是公租房管理不规范。2市240套公租房闲置；1县122套公租房未及时入住；1市1县12套公租房用于办公等非居住用途；1县公租房未实行公开配租，租金应收未收34.81万元。

六、政府投资审计情况

组织对国道318线林芝至拉萨段公路改造工程建设项目进行审计。主要发现以下问题：

（一）工程造价和项目建设管理方面。一是多付工程结算价款8.24亿元；二是基本建设管理不到位、程序不规范。部分工程中标企业非法转包或违法分包，涉及合同金额

37.57 亿元，收取管理费等 8222.72 万元；多家监理单位履职不到位，存在弄虚作假、审核把关不严等问题；评标专家履职不到位，违规评标涉及金额 7924.6 万元。

（二）征地拆迁资金管理使用方面。林拉公路征地部门挪用征地拆迁补偿资金 1.63 亿元；征地拆迁结余资金 1.58 亿元未上缴自治区国库；项目协调办从征地拆迁协调服务费中违规购买礼品、发放补助 43.33 万元。

七、重点高校审计情况

组织对西藏大学、西藏民族大学和西藏农牧学院 3 所区属高校进行了审计，发现以下主要问题：

（一）贯彻落实高校收费和奖助金等政策不到位。3 家单位违规收取重修费、工本费、食堂承包费 251.69 万元；1 家单位未清退历年多收教材费 532.69 万元；1 家单位未按规定计提奖助基金；1 家单位未建立绩效工资分配制度和教师兼职管理制度。

（二）教育经费预算管理不规范。2 家单位决算收入编报不完整 652.41 万元；1 家单位年中预算追加比例达 63.13%；2 家单位预算执行缓慢，涉及资金 8312.46 万元，扩大开支范围 242.7 万元，应缴未缴财政收入和周转房租金等 3016.62 万元，未按规定盘活存量资金 782.78 万元，政府采购程序不规范 762.87 万元；2 家单位少计固定资产 1.52 亿元。

八、市县财政决算审计情况

组织对 2 个市和 8 个县财政决算和其他财政收支情况进

行了审计，发现以下主要问题：

（一）预算编制不够细化和规范

1 市预算编制不够细化代编比例较高，占年初预算的 61%，预算结余 1927.03 万元未按规定补充预算稳定调节基金；1 市 3 县（区）擅自调整预算 32.63 亿元；5 县（区）未按规定设置预备费；4 县（区）预算体系不健全，或未编制政府性基金预算，或未编制国有资本经营预算等；2 县存在预算编制不细化、不科学和预决算未公开等问题。

（二）预算执行管理有待加强

1 市上级转移支付 23.28 亿元未在 30 日内分解下达，2015 年以前项目资金 15.61 亿元未及时拨付，违规采用先采购后下指标的方式开展政府采购，涉及资金 3.16 亿元；5 县（区）虚列财政支出 24.3 亿元；1 市 5 县无预算拨款 7005.46 万元；2 市 8 县滞留应缴财政收入 7334.09 万元；2 县虚增财政收入 4096.56 万元；1 市扩大开支范围 680.54 万元。

（三）国库资金管理不够规范

2 市 6 县（区）存量资金 7.75 亿元未按规定及时清理统筹盘活；2 市 1 县未严格执行国库集中支付，违规向单位实有资金账户拨款 22.81 亿元；1 市 6 县（区）未及时清理收回财政借垫款 11.28 亿元；1 市未按规定清理财政支出专户和预算单位多头账户 41 个。

九、审计移送的涉嫌违纪违法问题线索情况

审计发现涉嫌违纪违法问题线索 50 起，其中上报涉嫌重大违纪违法问题审计要情 6 件，涉及资金 7343 万元；移

送纪检监察机关问题线索 32 起，涉及公职人员 44 人，涉及资金 3.4 亿元；向有关主管部门移送管理类问题 12 起，涉及资金 43.7 亿元。主要特点：一是国有资产资源分配管理中失职渎职问题仍比较突出。违规决策、滥用职权、失职，造成国有资产重大损失，向民营企业输送利益，或者涉嫌贪污，涉及资金 3.7 亿元，其中土地交易领域线索占比 26.79%。二是损害群众利益问题依然存在。此类问题共 4 起，涉及资金 824.04 万元，主要为扶贫、医疗和涉嫌损害群众利益等民生领域问题。三是工程建设领域违规问题多发频发。近年来此类问题屡禁不止，2018 年共查此类问题 4 起，涉及资金 43.4 亿元，主要是转包、违法分包，串通投标、评标人员履职不到位等建设领域问题，严重扰乱建设市场秩序。

对于 2018 年 11 月向人大常委会专题报告审计结果整改落实情况时，尚未彻底整改到位的 43 项审计问题（共涉及资金 45.45 亿元），审计厅按照自治区人大常委会和人民政府的部署和要求，认真督促相关地方、部门和单位切实履行整改责任，持续加强整改，除往来款未及时清理等涉及历史遗留问题需逐年持续消化的问题，其他相关问题已全部整改到位。

十、审计建议

（一）持续深化预算管理制度改革，构建完善现代财政制度。财政部门应切实发挥预算管理主体责任，认真研究预算编制管理及定额设置的科学性、合理性，着力解决预算代编规模常年较大、部门水电费等普遍超预算的问题；进一步

完善预算编审、指标管理、国库集中支付和总预算会计等主要业务系统，加强相互协同，同步推动规范各预算单位的财务管理，促进提升预算管理水平；加强国库集中支付管理，堵塞国库支付系统预警功能失效等漏洞，确保财政资金安全。

（二）切实压实部门预算主体责任，提高财政资金使用效益。财政部门及各预算执行部门应加强预算编制管理，提升预算编制管理的精细化和科学化水平，提高年初预算到位率，夯实预算执行基础；加强预算执行管理，严格实行分类核算，统筹解决资金指标混用串用的问题，维护预算的刚性约束力；进一步严格执行结转结余资金清理回收制度，对于预算不合理、执行进度慢、绩效不佳等项目，压缩其预算规模或调整其用途，提高财政资金使用效益。

（三）强化民生领域政策监管，着力保障和改善民生。自治区相关主管部门及各地市应因地制宜、科学制定扶贫产业规划，有效实施产业项目，加强经营管理，建立完善利益联结机制，切实发挥好产业扶贫的支撑作用。要加大涉农补贴“一卡通”推进力度，规范补贴资金发放流程，切实维护群众利益；积极落实政府对公立医院的投入政策，采取有效措施规范药品、医用耗材加成管理，理顺医疗服务价格，切实减轻患者医疗负担；加快公租房建设进度，规范保障性安居工程运营管理，切实改善住房困难群众居住条件。

（四）加强资产和自然资源管理，强化政府投资监管。相关主管部门应加大对土地、草原等自然资源的监管力度，

进一步摸清底数，严格用地审批、草原征占用审核审批程序，确保程序合法、执行规范；强化国有资产出租管理，加快推进预算单位经营性资产集中管理，保证国有资产安全完整；强化政府投资监管责任，加强项目建设监管，完善制度机制，加大惩治力度，严肃查处非法转包、违法分包等建设领域违法违规问题，优化工程建设市场环境。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我们将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记在中央审计委员会第一、二次会议上的重要讲话精神，依法履行审计监督职责，创新审计方法，强化审计监督，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年！