

江苏省 2018 年度省级预算执行和其他财政收支情况审计结果公告

根据省委、省政府部署要求，省审计厅依法对 2018 年度省级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计中，审计机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻省委十三届五次全会和省委审计委员会第一次会议精神，认真落实省人大常委会审议意见，紧紧围绕高质量发展走在前列的目标定位，强化责任担当，注重工作统筹，聚焦重大政策和改革任务落地见效，聚焦打好“三大攻坚战”，聚焦财政资金使用绩效，聚焦切实减轻基层负担，按照“三个区分开来”要求，认真落实容错纠错机制，扎实履行审计监督职责，努力发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。

2018 年，全省各地各部门单位认真贯彻落实中央和省委、省政府决策部署，坚持稳中求进工作总基调，深入贯彻新发展理念，有效应对内外风险和挑战，统筹做好改革发展稳定工作，全省高质量发展实现良好开局。从审计情况看，各项政策措施落实和省级预算执行情况总体较好，财政管理改革稳步推进，财政保障和风险控制能力进一步增强。

——精准施策推动高质量发展。全面落实国家和省减税降费政策，降低企业成本超过 1200 亿元；认真贯彻省委、省政府“科技 30 条”“人才 10 条”政策，出台深化科技改革相关措施，推动建立以诚信为基础的科研经费管理体制；省财政安排 177 亿元用于现代综合交通运输体系等重点工程，支持重大基础设施建设；建立涉农资金统筹整合长效机制，设立改善苏北农村住房条件专项资金，推动实施乡村振兴战略；落实普惠性支出提标政策，推动民生十件实事全面完成。

——全力支持打好“三大攻坚战”。进一步规范政府举债融资管理，建立政府性债务应急处置协调机制，发行地方政府债券 2681.9 亿元，有效防控地方政府债务风险；按照精准识别、分类施策的要求，加大对重点片区、经济薄弱村、低收入群体以及产业富民项目的支持力度，确保脱贫攻坚任务按期完成；持续开展“263”专项行动，省财政安排治理污染排放引导资金 78 亿元，推动解决环境污染的突出问题。

——积极推进财政管理创新。全面落实国家财税改革政策，实施省对市县均衡性转移支付办法，适度向苏北等经济薄弱地区倾斜；加大专项资金统筹整合力度，推行“大专项+任务清单”安排资金；率先建立财政支持绿色金融发展政

策体系，支持政银合作融资，引导更多资金支持创业就业；持续推进预决算公开规范化，扩大政府财务报告编制试点，提高财政管理科学化水平。

——认真做好审计发现问题整改。省审计厅组织对全省近3年9415个审计项目的整改情况进行“回头看”，全省各地各部门单位高度重视，认真落实整改工作责任，加大问题整改力度，建立健全长效机制。共解决应改未改“存量问题”2789个，促进增收节支和减少损失浪费15.5亿元，推动重大政策措施落实200条、建立健全制度604项、制定管理措施880条，追究党纪政纪责任和约谈13人次。

一、省级财政管理和决算草案审计情况

重点审计了省级预算执行和决算草案编制，对12个市县（本报告对设区市统称为市，县（市、区）统称为县，镇（街道）统称为镇，村（社区）统称为村）专项转移支付进行了延伸。省级财政决算草案反映，2018年省本级一般公共预算收入267.7亿元、支出1973.5亿元；预算稳定调节基金年末余额573.9亿元；政府性基金收入124.4亿元、支出170.9亿元；国有资本经营收入27.3亿元、支出16.8亿元；社会保险基金收入741.3亿元、支出753.1亿元。从审计情况看，

省财政厅进一步加强预算管理约束，优化财政支出结构，保障重点项目实施，积极提升财政管理水平。审计发现的主要问题：

1. 决算草案收入反映不准确。一是未及时将部分非税收入缴库，导致少计收入 53 亿元，其中一般预算收入 47.8 亿元、政府性基金收入 5.3 亿元。二是审计抽查发现，省级财政将清理收回的部分省级部门单位以前年度财政性资金结余，作为政府性基金收入缴库，多计收入 1351.1 万元。

2. 一般公共预算支出进度不均衡，集中支出现象较为突出。2018 年省本级一般公共预算支出 1079 亿元，各月支出差异较大，存在前低后高、集中支出的现象。其中，11 月和 12 月的支出合计 372.4 亿元，占全年支出的 34.5%，而最低月份支出仅占 2.8%。

3. 部分财政资金分配下达不及时。一是 2018 年年初省级财政预算安排企业研发费用省级奖励资金 8 亿元，当年 12 月底下达市县财政，2019 年 4 月，市县财政才陆续拨付相关企业。二是延伸 12 个市县专项转移支付资金发现，有 103.4 亿元超过规定的 30 日批复下达，占比 35.8%；截至 2019 年 2 月底，仍有 27.8 亿元未分配下达，占比 9.6%。

二、省级部门预算执行审计情况

对省级 109 家一级预算单位和 569 家二、三级预算单位电子数据进行了总体分析，实现一级预算单位审计全覆盖，重点核查了 30 家部门单位，涉及决算支出 277.4 亿元，占比 28.6%。从审计情况看，各部门单位高度重视预算执行工作，预算管理不断加强，2018 年度部门预算执行情况总体较好，“三公”经费及会议费、培训费持续压减，较上年同比下降 14.6%。审计发现的主要问题：

1. 非税收入解缴不规范。一是 6 家单位的非税收入 2917.5 万元，未按规定上缴省财政。二是 5 家单位将经营性培训收入 190.3 万元作为非税收入缴库。

2. 部分资金管理不够规范。3 家单位往来款长期未清理，涉及金额 5829 万元；5 家单位在专项资金中列支无关费用，涉及金额 1226.6 万元。

3. 政府采购政策执行不到位。5 家单位部分项目未按规定进行公开招投标或政府集中采购，涉及金额 2082.9 万元。

三、财政资金使用绩效审计情况

紧扣省委关于全面实施预算绩效管理的要求和人大预算审查监督重点，加大对重点领域、重大专项的审计监督，密切关注财政资金使用绩效和政策实施效果。从审计情况看，省级支出预算和重大项目安排符合中央和省重大方针政策，资金使用和项目建设总体较好。审计发现的主要问题：

1. 部分财政资金闲置。11个市县结存省以上污染防治资金4.1亿元；39个县结余涉农惠农资金2.1亿元，其中2年以上资金4213.2万元；10个市县结存1年以上未使用的安居工程资金18.4亿元。此外，各级财政还不同程度地存在财政资金未按规定清理盘活的问题，如省级财政有6.7亿元、5个市县财政有1.2亿元未按规定清理盘活。

2. 部分已建成项目未实现预期效益。19个县已建成的农村畜禽粪污、生活污水处理等23个农业发展、人居环境整治类项目闲置未用，涉及财政资金7226.6万元，9个县农业大棚等11个项目已形成损失486.4万元；21个县信息进村入户工程大部分不能正常运营，涉及财政资金648万元；16个县农村改厕项目未达到预期目标，涉及财政资金553.2万元；27个县标准厂房等98个已建成的扶贫项目闲置，涉

及财政资金 1.4 亿元。

3. 部分财政专项资金未能有效发挥引导效应。审计省级现代服务业（文化、新闻出版广播影视）发展专项资金发现，有 22 个已完工项目，财政补助 2975 万元，计划带动投资 11.6 亿元，实际带动投资 3.6 亿元，仅为计划的 31%；有 16 个项目未按期完工或未完成阶段性任务，截至审计时止，资金支出进度仅为 30%。

四、“三大攻坚战”相关审计情况

按照“抓重点、补短板、强弱项”要求，聚焦全面建成小康社会，将推动打好“三大攻坚战”作为审计监督重点，持续开展地方政府隐性债务化解、精准扶贫、污染防治相关审计。

（一）地方政府隐性债务化解情况审计

2018 年组织全省审计机关对 109 个市县地方政府隐性债务进行审计，摸清了家底，为全省各地制定化债方案提供了依据，今年一季度又持续对政府隐性债务化解情况进行了跟踪审计。从审计情况看，各地各部门高度重视政府债务和政府隐

性债务管理，认真落实上级要求，及时出台相关制度，采取多种措施严控新增债务、化解存量债务，有效防控债务风险。审计发现的主要问题：

1. 隐性债务化解方案不够科学。少数地区前期化债比例安排偏低，导致化债任务和压力向后递延；个别地区因对化债政策理解有误，没有科学安排化债进度，而是简单地按照债务到期期限制订分年度化解计划，导致前几年化债比例安排过高，任务难以完成。此外，部分地区未将存量隐性债务利息纳入化债方案，实际化债任务更重。

2. 市场化改造化债方式有待规范。市场化改造化解债务制度不完善，审批监管不严，部分地区化债程序不够规范，未能取得债权人确认函。

（二）扶贫政策措施落实情况审计

在连续两年对 12 个省定重点帮扶县开展审计的基础上，今年又组织对全省 2016 年至 2018 年扶贫政策措施落实情况进行了审计，涉及 87 个县，扶贫资金 50.4 亿元，项目 1611 个。从审计情况看，省有关部门和地区认真贯彻打赢精准脱贫攻坚战的决策部署，坚决落实“两不愁三保障”政策措施，

对以前年度审计发现问题举一反三，积极整改，违纪违规问题明显减少。但审计也发现，部分扶贫政策未落实到位、扶贫造血功能不强等问题仍然存在。主要表现在：

1. 部分地区扶贫政策落实不到位。一是教育扶贫政策落实不到位。21个县11.2万人次建档立卡家庭困难学生未享受资助或资助不达标，涉及金额2843.2万元；12个县1837人次建档立卡家庭困难学生未享受高中阶段免学杂费政策，涉及金额166.3万元。二是医疗扶贫政策落实不到位。9个县2.1万名低收入人口未享受基本医疗个人缴费财政补贴政策，涉及金额315.8万元；14个县3.8万名低收入人口未享受“先诊疗后付费”、大病专项救治政策。

2. 少数地区脱贫基础不牢。审计抽查发现，107个经济薄弱村收入虽达标，但自主经营收入偏低，村集体稳定性收入来源主要依赖财政补助和捐赠，自身造血功能不强，脱贫质量不高。

（三）污染防治相关情况审计

为认真贯彻落实习近平生态文明思想和加快推进生态文明建设要求，助力打好污染防治攻坚战，去年省两办出台

《江苏省领导干部自然资源资产离任审计办法（试行）》，审计持续关注污染防治、生态环境保护及相关责任落实等。2018年全省审计机关共实施了130名领导干部自然资源资产离任审计，在完善管理机制、强化监控措施等方面发挥了积极作用。审计发现的主要问题：

1. 部分园区或项目未严格执行环境影响评价审批手续。4个市有21个工业园区和工业集中区未进行规划环评或环境影响跟踪评价；5个市有575个项目未取得环评批复。

2. 部分地区固体废物监管不严。个别市工业污泥集中处置设施建设滞后，一般工业固体废物缺乏有效监管，污水处理厂污泥农用缺乏主管部门跟踪监测。2个县有93家机动车维修企业产生的危险废物未纳入监管。

3. 部分地区污水收集和处理工作不到位。7个市因支管网建设不到位、未实施雨污分流等原因，导致部分企业污水直排，7个污水处理设施未运行，70家污水处理厂运行负荷率低。

五、乡村振兴战略实施审计情况

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是新时代做好“三农”工作的总抓手。2019年上半年，组织对87个县乡村振兴政策和资金进行了审计，重点审计耕地地力保护等6类惠农财政补贴发放到户情况，以及农业绿色发展等4方面政策措施落实情况，抽查财政资金393.7亿元，项目2930个；同步对全省农村“三资”管理使用情况进行审计，涉及1266个村，资产总额345.3亿元。全省各地坚决落实中央各项决策部署，按照“省负总责、市县抓落实”要求，建立起“五级书记抓乡村振兴”工作体制机制，认真谋划思路举措，聚合各种资源要素支持，乡村振兴战略实施取得初步成效。但审计也发现，部分地方对乡村振兴战略重视不够，主动担当作为不到位，存在慢作为、乱作为等问题，主要表现在：

1. 部分政策措施落实不到位。一是涉农资金“大专项+任务清单”未落实到位。42个县因决策不科学、论证不充分等，部分任务未能如期完成，涉及金额5.8亿元；8个县2017年下达的财政专项资金1902.3万元，截至2019年2月底仍未落实具体项目；17个县2017年已立项的42个项目尚未启动实施，涉及财政资金3287万元。二是部分新型农村经营主体有名无实。审计抽查6个县238个农民专业合作社发现，为了完成上级考核任务或享受各类优惠政策等，有85个成

立后未实际运营，成为“空壳合作社”，占比达**35.7%**。三是惠农补贴“一卡通”便民措施落实不到位。惠农补贴发放存在“一户多卡”的现象，最多的一个农户通过**11**张卡领取各类补贴，未能充分体现便民利民。

2. 部分地区违规获取或使用涉农惠农财政资金。一是**34**个县**193**家单位套取、截留或挪用涉农惠农财政资金**4926.3**万元，用于弥补工作经费、发放工资奖金等。二是**73**个县违规发放各类惠农补贴**4538.3**万元，其中：因审核把关不严、信息更新不及时等，向**8592**名已死亡人员继续发放各类补贴**1318.1**万元，向**2406**名不符合条件人员发放保障救助救济类补贴**504.5**万元。

3. 部分村级组织或村干部违规管理使用村集体资金。一是**15**个县**46**个村采取收入不入账、虚列支出套取资金等方式设置“小金库”**3209.6**万元，用于招待、慰问、工资补贴和村务支出等。二是**25**个县**81**个村以项目奖金、秸秆“两禁”津贴等名目，无依据或超范围、超标准发放村干部补助**424.6**万元。三是**14**个县**57**个村违规列支招待费、土特产等**290.9**万元。四是**18**个县**42**个村的**70**名村干部，通过收入不上缴、长期占用等方式，侵占集体资金**536.7**万元。

4. 部分基层单位不作为、乱作为，损害村集体利益。一是 43 个镇扣留村级征地拆迁资金 6.2 亿元，无偿调用资金 2444.4 万元，摊派费用、克扣收益等 2025.1 万元。二是 247 个村应收未收房产、土地租金等 2 亿元；60 个村 2.2 亿元债权逾期或长期未清收，有的已形成损失。

六、重大政策措施落实跟踪审计情况

（一）减税降费政策措施落实情况审计

组织对减税降费相关政策措施落实情况进行了跟踪审计，实地抽查 324 个部门单位，与 2423 家小微企业和科技型中小企业进行座谈。全省各地认真贯彻上级文件精神，扎实推进减税降费政策措施落实，总体情况较好。审计发现的主要问题：

1. 部分减税降费政策未执行到位。一是 6 个市县的民防局违规收取应免收或下调的防空地下室易地建设费 4729.5 万元。二是 19 个市县的房产管理处等单位违规收取已取消的房屋转让手续费等项目 656.7 万元。

2. 部分单位乱收费或向企业转嫁费用。一是 4 个市县

的民防局在规定收取防空地下室易地建设费之外，无依据收取人防工程平战转换费 7585.4 万元。二是 8 个市县的部分行业协会乱收费、乱摊派 1032.9 万元。

（二）清理拖欠民营企业中小企业账款情况审计

组织对截至 2018 年年底全省清理拖欠民营企业中小企业账款情况进行了专项审计调查，重点抽查 168 个政府部门及所属机构、139 家事业单位和 320 家国有企业，因资金不到位、企业改制、质量纠纷等原因，多年累计拖欠 5066 家民营企业中小企业账款 64.6 亿元。在摸清清欠底数、梳理甄别数据的同时，审计机关积极与工信、国资等相关部门沟通协调，构建起清欠工作综合监督体系，全面督查清欠工作推进情况。截至 2019 年 5 月底，上述重点抽查单位已清理拖欠资金 39.8 亿元，清欠率达 61.5%。审计发现的主要问题：

1. 部分地区少报拖欠款。审计抽查发现，一些地区对清欠工作重视不够，自查上报的拖欠数与审计抽查核实数存在较大差异，6 个市上报拖欠款 9.3 亿元，实际拖欠款 30 亿元，少报 20.7 亿元。

2. 部分地区因资金不到位造成拖欠金额较大。在审计

抽查的清欠总额中，13 个市拖欠金额 56 亿元，其中有 57.7% 是由于地方政府及融资平台公司投资建设的城市基础设施、公共事业等公益性项目资金未到位导致，地方政府清欠工作压力较大。

（三）保障性安居工程审计

组织对 4 个市本级和 21 个县棚户区改造、公共租赁住房的资金投入与使用绩效进行了审计。25 个市县 2018 年实际完成棚改开工任务 9.4 万套、基本建成任务 10 万套，均超额完成当年目标。审计发现的主要问题：

1. 部分棚改政策落实不到位。一是棚改货币化安置政策方面，2 个县 2018 年商品住宅消化周期在 6 个月以下，未按规定控制货币化安置比例。二是征收补偿政策方面，2 个县的 4 个棚改项目未做到先补偿后搬迁，391 户补偿资金 7573.6 万元未及时发放。三是用地政策方面，5 个市县 897 亩棚改用地手续不全就开工建设，涉及安置住房 8263 套。

2. 保障房建设管理分配不规范。2 个县多报以前年度公租房建设任务 1130 套；9 个市县的 1 万套保障房未按期建成或交付；3 个县未经批准将 1040 套公租房用于棚改安置；3

个县违规向社会销售 995 套保障房；7 个县有 1717 套公租房空置超过 1 年以上；8 个市县有 227 户已不符合条件的保障对象未按规定及时退出；3 个市县违规分配使用 25 套公租房。

（四）重大项目推进情况审计

组织对 2018 年度省重大项目推进情况以及投资领域“放管服”改革政策落实情况进行跟踪审计。共涉及 228 个省重大项目，2018 年计划投资 5240 亿元，实际完成投资 5412 亿元。全省各地高度重视重大项目推进工作，强化责任落实，建立领导挂钩联系制度，重大项目总体推进有序，特别是重大基础设施项目推进情况较好。同时，省有关审批部门按照规定下放、委托、取消、调整了相关投资审批事项，各市审批部门做到切实承接、落实到位。审计发现的主要问题：

1. 少数项目建设进度滞后。由于市场变化、投资方策略调整，以及土地、规划空间、环境容量等资源要素紧张等原因，4 个项目年内未开工；7 个项目开展了场地平整、附属设施施工，但未完成建设进度考核和计划投资目标。

2. 部分项目建设管理不规范。22 个项目建设单位履行基本建设程序不到位，建设工程规划许可、施工许可等手续

不全，个别已完工项目仍未办理相关手续；8个项目的部分事项未按规定公开招投标，涉及金额**6885.6**万元。

以上问题，审计机关依照法律法规分别提出了处理意见。相关地区和部门单位高度重视，对审计指出的问题立行立改，有的问题已经整改到位，如针对乡村振兴战略审计中发现的问题，已追回资金**4342.7**万元，推动各级出台和完善相关制度**110**项；针对减税降费政策跟踪审计中发现的问题，各地退还或上缴财政**9942.7**万元；针对保障性安居工程审计中发现的问题，有关地区复工或加快建设**6707**套，取消保障待遇**48**户，清退保障房**85**套。

七、审计建议

（一）统筹推进重大政策落实。一是省级主管部门要加强政策宣传解读，强化协作配合，对重大政策措施落实情况及时进行评估，梳理突出问题和短板弱项；二是市县政府要切实履行政策落实的主体责任，因地制宜完善各项衔接配套措施，努力破解改革进程中出现的突出问题，激发各类市场主体活力；三是省有关部门要加大对改革举措和政策落实情况的督查，确保重大政策措施和改革任务落地见效，切实增强人民群众的获得感。

（二）强化财政预算绩效管理。一是增强绩效管理意识，坚持花钱必问效、无效必问责，层层压实责任，提高财政资源配置和使用效率；二是进一步完善转移支付制度，加大一般转移支付力度，压缩专项转移支付，明确分类标准和退出机制；三是加快推进项目库建设，做好项目储备，避免“钱等项目”；四是清理盘活各类存量资金，加快推进项目实施，推动建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

（三）促进打好“三大攻坚战”。一是加强政府隐性债务监管，进一步完善化债方案，积极稳妥化解存量债务，严控新增政府隐性债务；二是精准落实各项惠民帮扶政策，强化扶贫资金和项目管理，增强地区自身造血功能，健全有效防范返贫的长效机制，打牢持续发展根基，巩固扶贫成果；三是加强污染防治，加大行政监管，完善相关机制，促进企业严格落实污染防治责任，确保生态环境质量总体改善目标按期实现。

（四）全力推动乡村振兴战略实施。一是强化乡村振兴规划引领，认真贯彻我省乡村振兴战略第一个五年实施规划，坚持有计划、有步骤、有重点地推进；二是改进涉农资金和项目管理，加大资金统筹整合力度，结合实际科学安排

项目，提高资金使用和项目实施效果；三是全面加强“三农”工作干部队伍建设，调动基层组织和基层干部的积极性和主动性，增强财经法纪意识，提高自我约束和自我管理能力，坚决纠正不作为、乱作为、慢作为，杜绝“微腐败”。