

市十五届人大常委会
第三十二次会议文件(十三)

关于北京市 2020 年度市级预算执行和 其他财政收支的审计报告

——2021 年 7 月 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第三十二次会议上
北京市审计局局长 马兰霞

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告本市 2020 年度市级预算执行和其他财政收支的审计工作情况。

根据《审计法》《北京市审计条例》规定，市审计局对北京市 2020 年度市级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，认真落实中央审计委员会和市委审计委员会要求，立足首都城市战略定位，准确把握新发展阶段、贯彻新发展理念、服务和融入新发展格局对审计工作的新要求，依法全面履行审计监督职责，做好常态化“经济体检”工作，较好地发挥了审计在推进首都治理体系和治理能力现代化中的重要作用。

审计工作以首都发展为统领，紧紧围绕促进首都高质量发展、

绿色发展、京津冀协同发展、以人民为中心发展、安全发展,始终做到“六个坚持”。

——始终坚持自觉服从服务首都发展大局,着力促进重大政策措施落地。紧扣北京市“十四五”规划纲要确定的目标和重点任务,聚焦加强“四个中心”功能建设,提高“四个服务”水平,扎实做好“六稳”工作,落实“六保”任务,持续开展重大政策措施落实情况跟踪审计,为推动党中央和市委决策部署有效落实发挥了重要监督作用。

——始终坚持依法履职,高质量推进审计全覆盖。深入推进市本级“四本预算”和市级一级预算单位审计全覆盖,坚持科技强审,充分发挥“经济体检”作用,积极探索运用预决算和财务管理指标数据对部门预算执行和管理综合效能开展审计评价。加大对重点行业、重点部门和基层预算单位的审计力度,坚持对重大问题查深查透,进一步突出系统性,提高整体性。

——始终坚持突出重点,促进财政资金提质增效。牢固树立过“紧日子”思想,紧扣中央和市委市政府关于全面实施预算绩效管理和人大预算审查监督工作要求,进一步加强对财政支出预算和政策审计监督,坚持从“小切口”入手,着力揭示和反映支出政策和项目资金使用绩效问题,更加注重质量和效益,将成本绩效审计内容贯穿审计工作全过程,促进提高财政资金使用绩效。

——始终坚持审计为民,促进保障和改善民生。围绕落实“七有”要求和“五性”需求,聚焦民生大事和群众身边的关键小事,组

织开展重大民生资金和项目专项审计,维护好最广大人民的根本利益,特别是特殊困难群体的生活保障,兜牢民生底线,促进在更高水平上保障和改善民生。

——始终坚持规范权力运行,促进反腐倡廉。聚焦资金使用和权力运行的重点领域、关键环节,加大审计监督力度。关注中央八项规定及其实施细则精神和市委实施意见落实,着重揭示重大违纪违法、重大损失浪费、重大失职渎职等问题,及时向有关部门移送问题线索。

——始终坚持推动审计整改落实,助力完善体制机制。更加注重推进解决问题,坚持从经济事项的真实合法效益入手,深入分析产生问题的原因,提出有针对性的审计建议,完善提示提醒工作机制,促进未病先防、未审先改。加大审计跟踪检查力度,严格执行对账销号机制。针对行业易反复发生问题和共性问题,组织行业主管部门开展专项整治,与纪检监察机关、巡视巡察机构、财政、国资等部门做好常态化沟通协调,发挥整改监督合力。2019年度审计报告揭示的问题,有关部门已制定完善市级制度、政策21项,建立健全部门内部控制和财务管理等制度83项。

审计结果表明,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,在市委的直接领导下,市级各部门、各单位深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神,顺利完成“十三五”规划主要目标任务,三大攻坚战取得决定性成就。统筹推进疫情防控和经济社会发展,扎实

做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务,把保市场主体作为保就业、保基本民生的关键,全力推动复工复产达产。2020年,市级一般公共预算收入3024.7亿元,完成调整预算的101.9%。财政支出保障了全市各项重点工作的推进。持续优化提升首都功能,扎实推进京津冀协同发展,深入实施创新驱动发展战略,全力打造国际一流营商环境,促进城乡区域协调发展,不断提升城市和谐宜居水平。紧扣“七有”“五性”改善民生,进一步增强人民群众获得感幸福感安全感。各部门、各单位认真贯彻落实中央八项规定精神,严控“三公”经费和会议费等一般性支出。总体看,财税改革不断深化,预算绩效管理逐步加强,财政收支运行平稳,2020年度预算执行和其他财政收支情况较好。

一、市本级预算执行和决算草案审计情况

2020年,市财政局、市发展改革委、市国资委、市人力资源社会保障局、市医保局等部门认真履行职责,落实积极财政政策,稳步推进各项财税改革和财政绩效管理工作,突出有保有压,强化资金统筹,为统筹推进首都疫情防控和经济社会发展提供了有力保障。

(一) 市级决算草案审计情况

根据《预算法》《北京市预算审查监督条例》规定,对市财政局编制的市级决算草案进行了审计。市级决算草案反映,2020年市级一般公共预算收入总量5326.9亿元;支出总量5236.9亿元;结转下年使用90亿元。政府性基金预算收入总量2744.5亿元;支

出总量 2682.6 亿元；结转下年使用 61.9 亿元。国有资本经营预算收入总量 75.4 亿元；支出总量 69.5 亿元；结转下年使用 5.9 亿元。社会保险基金预算收入 4137.7 亿元；支出 4027.8 亿元。

市级一般公共预算财力增加 180.9 亿元，其中：补充预算稳定调节基金 101.3 亿元，地方专项政策性结转下年使用 79.6 亿元。经国务院批准，2020 年本市发行地方政府债券 1676.3 亿元，其中：新增债券 1340 亿元，再融资债券 336.3 亿元。已按照市人大常委会关于预算调整方案的决议安排收支，主要用于交通、市政和产业园区基础设施建设、城镇老旧小区改造、生态环保、教育、医疗、乡村振兴建设，以及国家重大战略、推进京津冀协同发展和城市副中心建设等重点领域的工程或项目。

从审计情况看，2020 年决算草案编制总体符合《预算法》要求，一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保险基金预算的决算数与调整预算数的差异率分别为 12.37%、3.53%、15.77%、3.72%。一般公共预算的差异率继续收窄，较上年下降 0.67 个百分点；政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保险基金预算的差异率略有上升，分别提高 1.01、1.16 和 0.18 个百分点。审计分析差异成因，主要是应对突发疫情影响，部分支出使用方向做了调整，同时，加大了重点领域资金投入力度。市财政局已将差异情况在 2020 年市级决算草案中进行了说明。

（二）一般公共预算审计情况

2020年,本市围绕“两区”“三平台”建设,加快发展高端制造业和现代服务业,积极培育新的财政增收动力,加大对教育、社保、卫生等民生领域投入力度,有力保障了民生和社会稳定。审计发现的主要问题:

1. 部分公用经费定额亟待调整

市财政局对部分公用经费定额未做动态调整,有些公用经费定额标准已与实际情况存在较大差异。如邮电费定额标准已超过5年未调整,从近两年看,各预算单位该项定额预算执行率仅为35%左右。基础教育公用经费日常定额和专项定额中,对学生生活费和课外活动费的保障内容还有重叠。

2. 部分支出政策还需进一步清理完善

一是科学技术类经费支出政策需要集成整合。原市科委9个政策性支出类项目2.66亿元,依据7项资金管理办法分配,有的办法已沿用近15年。原中关村管委会61个政策性支出类项目16.94亿元,依据该委“1+4”政策框架分配,涉及4项资金管理办法,虽然明确了支出标准和范围,但相关政策框架下有48个独立运行的政策单元,每个政策单元平均支出不足4000万元,补贴项目聚焦重点不够。如中关村自主创新示范区一区多园协同发展政策,2018年至2020年共支出2.69亿元,涉及4个独立运行的政策单元,共支持24个领域的113个项目,最小的项目仅补贴1.09万元。

二是文化类支出个别政策需要进一步明确政策定位。近三

年,实体书店项目安排预算资金 2.59 亿元用于扶持 561 家书店。实体书店扶持政策虽然制定了针对房租、奖励等事项的补助标准,但对书店融合发展等不同业态扶持定位不清晰,扶持效果有待提升。抽查发现,有的书店主营业务为健身房、培训机构、茶馆等,有的书店在获取补贴后关停,有的开业仅 1 年。

三是城市管理类支出个别政策亟待细化。目前,本市虽然确定了进入市属生活垃圾处理设施的处理基准价格、补偿费用标准、结算价格,以及生活垃圾分类以奖代补标准等,但尚未对生活垃圾前端分类支出政策进行细化。2020 年,审计的 8 个区市区两级生活垃圾前端分类支出资金 7.72 亿元。其中,人工二次分拣费用占比近六成。且因管理不到位,存在垃圾桶前值守人员未进行分类指导,垃圾混装混投等问题。垃圾分类投入中还有不合理支出,个别街道购置的智能垃圾桶价格较高,但其人脸识别、刷卡等追溯管理功能未能实现。

(三)政府性基金预算审计情况

2020 年,市级政府性基金预算执行按照以收定支的原则,保障了轨道交通、城市道路建设等专项领域重点任务推进。审计发现的主要问题:

土地储备项目预算安排不细化。2020 年,在土地开发支出科目中安排的市级土地储备支出未落实到具体收储项目,由于以前年度结余资金基本满足当年收储资金需求,当年预算安排资金仅支出 3.65%。

(四) 国有资本经营预算审计情况

2020年,本市不断加大市级国有资本经营预算与一般公共预算统筹力度,按照30%的比例调入一般公共预算统筹使用20亿元,同时积极发挥功能作用,推动企业提升自主创新能力,支持国企参与疫情防控工作。审计发现的主要问题:

一是部分预算资金未落实到项目。2020年,市国有资本经营预算安排5亿元用于提升企业自主创新能力,由于未细化到具体项目和实施单位,项目评审工作开展较晚,相关资金年底前才拨付至企业,财政支出效率不高。

二是建设项目支持领域重点不突出。由于国有资本经营预算资金总体规模较小,且要发挥引领带动示范作用,2020年,市国有资本经营预算以资本金注入的方式,安排9个建设项目资本金8.26亿元,支持方向包括钢铁、生态环保、交通、车辆制造等9个领域。注入的资本金占项目资本金比例最高33.33%,最低1.66%。

三是支持科技进步资金需要整合。2020年,市国有资本经营预算安排支持科技进步支出3.65亿元,用于支持53个项目,有23个项目支持资金在100万元以下,占项目总投资的9.33%,最低的仅占项目总投资0.37%。

(五) 社会保险基金预算审计情况

2020年,本市落实国家政策要求,切实用好社会保险基金预算,支持企业应对疫情影响复工复产,充分发挥稳就业、保就业、防

失业方面的重要作用。审计发现的主要问题：

一是医疗保险基金收入预算编制不够完整。2020年，个别项目中央财政补助资金1.33亿元，未计入本市职工医疗保险基金预算收入。

二是一些社会保险支出政策需要进一步调整。失业保险基金、职业技能提升资金安排的职业指导培训补贴等3项社会保险政策不符合实际情况，政策受益面窄，政策目标无法实现。其中，职业指导培训补贴政策当年无人受益，其他2项政策受益面也仅占政策需求人群的0.44%和5.54%。

（六）市对区转移支付审计情况

2020年，市对区转移支付1553亿元，其中：税收返还和一般性转移支付1309亿元，占比84.29%，较上年增加了1.91个百分点。从审计情况看，转移支付资金投入为促进区域均衡和基本公共服务均等化作出了重要贡献。审计发现的主要问题：

一是部分专项转移支付整合不到位。节能减排及环境保护等3项专项转移支付资金已划入同一转移支付事项，但未按规定制定统一的资金管理办法，由不同部门各自分配，涉及资金46.77亿元。推进基础教育综合改革等2项专项转移支付资金支持的领域存在交叉，涉及资金5.58亿元。

二是部分专项转移支付未明确绩效目标和实施期限。市财政局在首都环境建设等3项专项转移支付资金尚未明确绩效目标时即下达预算，涉及资金12.09亿元。农业农村改革发展等3项专

项转移支付资金未按规定明确实施期限,涉及资金 24.45 亿元。

(七) 市级基本建设预算执行审计情况

2020 年,市政府投资计划安排政府投资 600 亿元,当年全部下达。相关资金投入在加快公共服务和基础设施补短板强弱项,促进城市功能、空间布局持续优化提升,助力战略性新兴产业迅速壮大等方面起到了较好的保障作用。审计发现的主要问题:

一是重大投资项目建设准备不充分,影响预算执行。根据《北京市预算审查监督条例》,2020 年,市人民代表大会审议的 6 个重大投资项目中,永定河平原南段综合治理与生态修复一期工程等 3 个项目不具备开工条件,老旧小区配电网改造工程进展缓慢,4 个项目年初预算安排 10.5 亿元,实际仅下达资金 3.36 亿元,截至 2020 年末,还有 2.68 亿元资金结存在项目建设单位。

二是政府投资项目成本管控规定落实不到位。2019 年,市发展改革委、市财政局联合发布了《关于加强市级政府性投资建设项目成本管控若干规定(试行)》,要求编制发布市级政府性投资项目功能建设标准清单和投资造价指导清单,政府投资项目监理单位应向有关部门报告工程投资控制情况,同时规定“一会三函”项目未批复初步设计概算的不得开展基础工程施工。但以上要求尚未有效落实,如城市主干道、城市公园、造林绿化等多个领域标准清单尚未编制完成。11 个“一会三函”项目在取得概算批复前就已开展基础工程施工,涉及资金 13.93 亿元。

二、市级部门预算执行和决算草案审计情况

今年继续对 202 个市级一级预算单位实行数据审计全覆盖，对 6 个部门本级及所属 50 个基层单位开展现场审计，组织 3 个部门对所属 24 个基层单位开展内部审计。2020 年，202 个市级一级预算单位收入预算 930.23 亿元，决算收入 1146.29 亿元，决算支出 1131.22 亿元。从预算编制管理、基本支出预算执行等五方面入手，运用 58 项数据指标对部门预算执行和管理情况开展审计评价。总的看，市级部门预算执行和管理综合效能不断提升。预算编制质量进一步提高，预算平均调整率 29.1%，较上年降低 5.76 个百分点。年初项目绩效目标编制率达 94.82%。行政运行成本进一步压缩，办公费人均支出较上年降低 5.09%，公务用车运行维护费支出降低 13.58%，维修(护)费支出降低了 23.31%。项目支出预算执行总体较好，机构运行保障经费类项目预算执行率 95.38%，其中 13 个单位执行率达到 100%；事业发展专项计划类项目预算执行率达到 99.4%，其中 17 个单位执行率达到 100%；政府购买服务支出中基本公共服务和技术性服务支出占比超过 50%，较上年提高近 5 个百分点。

本次审计共查出各类问题金额 17.89 亿元，主要集中在预决算编制不规范，涉及资金 3.39 亿元；预算执行和项目绩效管理不到位，涉及资金 6.75 亿元；财务管理不规范，涉及资金 6.55 亿元；资产管理不合规，涉及资金 1.2 亿元。从审计情况看，市级一级预算单位预算资金统筹力度不够，全口径预算管理仍需加强，委托事项和财务管理不规范问题较为普遍，一些单位成本管控不严，资金

使用绩效不高的问题比较突出,少数单位存在违法违纪问题。

(一)数据审计全覆盖方面发现的主要问题

一是非财政拨款资金统筹调度不够。2020年,202个一级预算单位取得事业收入、其他收入等非财政拨款49.69亿元,其中有64.96%未纳入年初预算统筹管理。从实际支出情况看,使用非财政拨款资金安排的项目预算执行率仅为47.72%,低于财政拨款项目的预算执行率46个百分点,其中58个单位的454个非财政拨款项目预算执行率低于10%,涉及资金3.58亿元,部分项目资金连年结转,统筹效果不好。

二是委托事项需要进一步加强管理。2020年部门决算报表显示,191个一级预算单位项目经费中委托业务费支出78.75亿元。委托事项支出内容较多,主要用于信息化运维、评审评估、监测检测、会议会展、法律服务等45类具体事项,有33个单位委托业务费占到项目支出总额的50%以上。有的支出缺乏约束,支出标准不统一,47个单位支出档案整理扫描费,每页单价最高与最低相差超5倍。部分委托业务费支出管理不规范,有的委托事项没有履行政府采购程序直接确定受托方,有的委托事项签订的合同中没有量化工作标准和绩效指标,有的以项目预算批复数作为合同金额“一口价”委托。

三是银行账户管理需要进一步规范。截至2020年末,202个一级预算单位共有银行账户688个(不含工会、党费和食堂账户)。其中,11个单位的22个账户应撤销未撤销,账户资金余额

4525.04 万元;9 个单位的 10 个账户未及时在市级银行账户管理系统办理备案,账户资金余额 1.79 亿元。

四是往来款项需要进一步加大清理力度。截至 2020 年末,202 个一级预算单位应收款合计 23.35 亿元,应付款合计 47.39 亿元,账龄三年以上占比分别为 20.43%和 14.83%,其中,有 16 个单位受历史遗留问题影响,4.44 亿元长期在往来款挂账。往来款核算也不规范,4 个单位 1613.61 万元收入在往来款核算,42 个单位 8422.26 万元财政性结余资金未上交财政,在往来款挂账。

(二)现场审计发现的主要问题

一是部分扶持奖励资金分配管理需规范,扶持效果有待提升。

2020 年,北京旅游商品扶持资金支出 1374.87 万元,主要用于扶持相关企业销售、研发旅游商品。其中销售环节扶持 48 个企业 646.2 万元,研发环节扶持 78 个企业 683.67 万元。从审计情况看,扶持销售环节的资金分配中,作为旅游商品扶持的一些生活日用品评审中对扶持范围、销售渠道没有具体标准,界定不够清晰。扶持销售的效果也不够显著,扶持近 900 种商品,平均每款商品年销售收入不足 4 万元。扶持研发环节的资金分配中,企业申报的 2600 多种商品大多以外协合作费用的形式申报研发支出。审计抽查,有 12 个企业虚构项目支出骗取扶持资金 227.73 万元。一些企业为获得研发补助,委托中介进行包装,抽查 2 个企业,支出中介咨询费 4.12 万元,占获得扶持资金的 20.97%。现行政策对研发环节的扶持也未与实现销售转化挂钩,有 3 个企业的 9 个

项目近三年获得扶持资金 200.85 万元,但相关商品尚未实现生产和销售。

2020 年,北京会奖旅游奖励资金支出 762.79 万元,共奖励 30 个单位 58 个项目,资金分配标准不够明确,存在同一会议重复申报奖励资金的现象。

二是在项目支出中还存在不计成本的现象。12 个单位 21 个项目存在这类问题,涉及资金 4540.38 万元。

在杂志运营方面,抽查 3 个编辑、出版、发行费全部由财政资金保障的单位,有的采用全彩印刷,标准较高,并附赠笔记本,单册印刷成本远高于定价,是最低发行价的 5 倍。有的宣传推广等相关费用达到出版发行经费的五成以上。

在提供公共服务方面,个别公共服务设施利用率较低,后续单位运维成本较高。24 小时自助图书馆近年来使用次数、人数逐年下降,按投入的运营费测算,单次借书成本已上升至每人 63 元。首都职工数字图书馆项目,已有存量登录账号 16.62 万个,在使用率低的情况下,又以单价 16.2 元新购登录账号 1 万个。2020 年每个账号年均访问系统仅 1 次。

在微信公众号运营方面,有的部门所属 3 个基层单位微信公众号的运维费用,全部由市级财政资金保障,有的微信公众号近 3 年支出运维费 153 万元,每年发表文章 80 篇左右,平均每年阅读量仅为 1.88 万次。有的与运营商签订的合同中未规定具体工作量。有的事项支出依据不充分。

在培训、活动类项目方面,2020年,个别单位组织的培训项目,未按照实际培训需求,而是按照财政规定的培训费预算综合定额与承办单位签订委托合同并支付培训费用,合同未对工作标准、服务数量和质量等进行约定,抽查发现直接培训成本仅占合同金额的三成左右,近五成的培训费用由承办单位转包给第三方进行课程录制和后期制作。

三是全面预算绩效管理要求落实不到位。18个单位存在这类问题,涉及资金2410.61万元。有的项目绩效目标设置较为笼统、定性目标不清晰,绩效目标是否实现难以衡量。有的单位部分新增事业发展类项目未按规定开展事前绩效评估工作,预算申报依据不充分。有的项目在执行中随意调整绩效目标。有的单位结余资金未按规定上交财政,部分资金闲置。有的单位还存在突击花钱的现象,为规避结余资金管理规定,个别单位一次性预存燃气费400万元,足够该单位使用2年。还有部分项目早于合同规定,在项目尚未验收情况下提前支付合同款。

四是违法违纪问题仍有发生。主要是私存私放资金、虚报多领财政资金和无依据收费等,涉及6个单位,资金185.08万元。

三、重大政策措施贯彻落实和重大项目跟踪审计情况

围绕中央重大战略决策和市委市政府重要部署,每季度组织开展重大政策措施落实情况跟踪审计,重点关注了促进财政资金提质增效、促进就业优先、促进优化营商环境、新增财政资金直达市县基层直接惠企利民等政策落实,“疏解整治促提升”专项行动

等重点任务和重大政府投资项目推进情况。审计共涉及重点政策120余项,重点项目700余个。通过审计,促进4.73亿元新增财政直达资金加快支出进度,20项工程项目加快施工进度。

从审计情况看,本市坚决贯彻党中央、国务院关于新增财政资金要“快速直达市县基层”的决策部署,市、区两级财政部门及时下达新增财政资金预算指标,已拨付的相关项目资金用途基本符合规定。新增财政资金的及时下达,有效缓解了基层财政困难、帮扶了市场主体、保障了基本民生,有力支持了常态化疫情防控、公共卫生体系和重大项目建设等,为做好“六稳”工作、落实“六保”任务,推动惠企利民政策落地见效发挥了重要支撑作用。“疏解整治促提升”专项行动、乡村振兴战略、回天地区三年行动、京津冀交通一体化、扶贫协作和支援合作、永定河生态补水和综合治理等重点任务持续推进,首都功能进一步优化,区域发展更加协调,绿色发展成效逐步显现。审计发现的突出问题:

一是疏解腾退空间利用不足,个别项目成本控制不到位。本市2018年以来拆违腾退的0.8万公顷建设用地,仅14%有新项目落地。2017年至2019年疏解的1706家企业,腾退出的1904.57公顷土地,利用率不足40%。背街小巷工程成本需要加强管控,存在建设标准不明确、部分同类环境整治内容成本差异较大、成本控制不严等问题。如,不同区相同建设内容单位造价存在明显差异,个别工程单价相差2倍。同一区相同建设内容单价也存在明显差异,有的街道之间胡同整治工程外墙面粉料结算单价

相差 1.5 倍。不同区域由于选择的建设标准不同,成本投入差异较大,如,不同街道种植同一树种,因选择的树木胸径标准不同,单价相差 4 倍;个别街道使用较高规格的花岗岩材质铺设路缘石,单价是混凝土材质的 2 倍。

二是乡村振兴部分任务落实不到位,资金分配不及时。2 个区高标准农田现状底数不清,3.4 万亩市级高标准农田建设任务未完成。数字菜田、“一村一品+电商”等 12 个乡村产业发展项目未能按期完工。个别区未建立乡村产业发展相关项目储备库,4631.66 万元农业改革发展资金未能落实到具体项目。

三是部分政府重大投资项目、重点工作进展缓慢,资金使用效率不高。2020 年政府投资安排的 38 个项目进展缓慢,前三季度下达的市级资金当年结存比例超过 50%,结存资金合计 59.71 亿元。京津冀互联互通建设中个别道路项目建设时序不同步,本市工程进度滞后。4 个区的 5 个政府投资项目,前期工作不到位,项目进展缓慢,存在市级资金多次下达、多次调整收回的情况。

四是永定河综合治理与生态修复工程项目及资金管理使用不规范。个别生态治理工程因选择在汛期开工,导致合同洽商变更增加工程造价 238.24 万元。《永定河综合治理与生态修复总体方案》发布后,2 个区仍在河道内安排造林项目,新增造林共计 2830.8 亩,涉及造林工程费用约 8500 万元,其中,498 亩林地已被河水冲毁。

五是扶贫协作和支援合作项目管理不精准。由于主管部门各

年度项目台账数据不衔接、统计不完整,以前年度 14 个跨年度续建项目未纳入后续年度计划,少安排资金 9879 万元,不足部分利用其他项目结余资金在计划外安排,8 个续建项目多安排资金 3176 万元并形成结余。此外,部分“交钥匙”项目完工后未及时向受援地移交,个别项目建成后被改变用途。

四、重点民生资金和项目审计情况

围绕落实“七有”要求和“五性”需求,聚焦群众的身边事,重点关注了本市 2020 年基本养老保险基金和基本医疗保险基金的筹集使用、运行管理以及政策落实情况,养老和助残等重点民生保障资金的使用情况,石景山等 8 个区及北京经济技术开发区保障性安居工程资金投入使用情况,本市 16 个区的 52 个街道、107 个社区基层治理资金管理使用情况。从审计情况看,养老保障水平继续提高,医保公共服务能力不断提升,养老保障体系建设和残疾人精准帮扶等有序推进,保障性住房任务总体完成较好,基层治理资金保障了“吹哨报到”各项创新举措落实落地。但审计发现,还存在政策不精准、部分任务推进缓慢和违规使用资金等问题。审计发现的突出问题:

一是基本养老保险基金和医疗保险基金运行中,重点人群参保未实现全覆盖,数据信息未实现有效共享。1.56 万名重点人群未参加基本养老保险,1620 名重点保障对象未按规定纳入北京市居民医保兜底保障范围。2 个区 56 个机关单位少缴医疗保险费 7909.28 万元。由于民政、医保等部门间数据不共享、审核把关不

严等,相关经办机构违规向已死亡人员等发放养老金和医保待遇942.74万元,向医疗机构支付超出医疗机构等级、医保目录限制性规定的费用1176.34万元。

二是养老和救助等重点民生政策需要完善、设施建设需要推进、资金使用绩效需要提升。养老服务驿站设定基本服务项目与老年人实际需求匹配度不足。区级养老服务指导中心、养老照料中心、残疾人社区温馨家园等尚未实现应建尽建。4个区的28家养老服务驿站或养老照料中心享受了补助资金,运营后不久即撤站或停业,共涉及资金1075万元。因审核不严,150.22万元养老、助残相关补贴发放给不符合条件的单位和个人,还有446.68万元被一些单位骗取或挪用。

三是保障性安居工程部分任务落实不到位,部分资金闲置或滞留。部分区老旧小区综合整治项目、政策性租赁住房项目未完成开工任务。804套公租房被违规占用或长期空置,275名承租人不符公租房配租条件,但未及时退出。由于项目推进缓慢、未及时办理竣工结算手续等原因,2个区共5.76亿元老旧小区综合整治专项资金、棚户区改造资金等闲置。

四是区级基层治理资金多头管理,资金使用管理不严格。基层治理资金主要包括基层自主经费、社区公益事业补助经费等4项经费,分别由各区财政、民政、组织部门负责管理,影响统筹使用。经抽查,截至2020年8月,1.23亿元资金在街道、社区结存,支出率不足55%,3945.55万元以前年度结余资金长期在街道滞

留。个别街道配置的办公用房、党群活动场所闲置，涉及资金896.76万元。9个区的部分街道、社区将1569.73万元资金用于弥补公用经费、人员经费不足，以及购置固定资产、办公场地建设装修等明令禁止性支出。

五、地方政府债务和金融风险防控相关审计情况

对全市16个区的政府债券资金管理使用情况，北京银行等3个地方商业银行贯彻落实党和国家金融政策、防范金融风险情况进行了审计。从审计情况看，全口径债务率比上年下降了25.78个百分点，风险管理制度机制日趋完善，“借、用、管、还”闭环管理体系基本形成，债券发行进度和资金使用效率进一步提高，政府债券资金聚焦基础设施建设、产业发展和改善民生等重点领域，充分发挥了稳投资、补短板、促发展作用。3个地方商业银行能够贯彻防控金融风险政策要求，强化疫情防控金融支出，进一步纾解小微企业困难。审计发现的突出问题：

一是政府债券资金长期闲置问题仍然突出。截至2020年10月末，8个区有14个项目、109.12亿元债券资金在主管部门或项目单位闲置一年以上，个别资金闲置超过3年。

二是金融风险防控措施执行不到位。3个地方商业银行存在贷前检查不严格，发放贷款依据不足，贷款实际用途与申请用途不符，被挪作他用或回流至借款人等问题。

六、审计查出问题初步整改情况

市委、市政府全面落实习近平总书记关于审计查出问题整改

工作重要批示精神,始终把审计整改作为规范财政财务管理,维护经济运行安全和推动落实首都功能定位,促进首都高质量发展的有力抓手。去年下半年以来,市委市政府主要领导多次对审计报告等作出批示,要求各区各部门认真组织整改,一一对账,逐个销号,并做到举一反三。市政府多次召开专题会议研究部署相关领域审计整改工作。各区各部门认真落实整改主体责任,加大审计整改工作力度。市审计局持续做好审计整改跟踪检查。

针对审计指出的问题,有的立行立改,有的已整改到位,有的正在采取有效措施积极推进。对涉及群众关心关注的热点问题和落实市委市政府重点工作中存在的问题,相关部门结合党史学习教育和“我为群众办实事”实践活动深入整改、推进工作。目前,通过审计整改,相关部门、单位已上交财政资金 13.66 亿元,归还原渠道资金 0.55 亿元,促进资金拨付到位 15 亿元,调账处理 5.82 亿元。如,市政府对区政府债务监管和风险防范化解情况专题调度,明确了有关部门和 16 个区的责任分工,市财政局建立完善“日统计、月通报、季报告”工作机制,积极督促指导各区加强债券资金管理,加快债券资金支出进度。审计整改“回头看”结果表明,在主管部门或项目单位闲置的债券资金中已有 45% 投入使用。市发展改革委正在认真研究优化政府投资项目决策机制,着力解决基本建设预算执行中存在的突出问题。市民政局完善了“社会福利综合管理系统”津补贴发放预警机制,向相关人员补发养老津补贴,已追回或核减多发放给服务机构或个人的补贴补助资金。按

照《北京市预算审查监督条例》和市人大常委会要求,市政府将在年底前向市人大常委会报告审计整改情况。

七、审计发现问题原因分析

对审计发现的问题进行分类,主要是四方面问题。

一是资金分配方面。主要是部分资金统筹力度不够,分配缺乏依据,有些支出标准尚需完善,一些资金分配“小、散、碎”现象还比较突出。同时,部分预算安排不够细化,未有效落实到具体项目。

二是任务落实方面。主要是部分重点项目推进慢,部分工作任务落实不到位,政策执行效果不显著,任务落实和政策落地“最后一公里”还存在梗阻。

三是成本绩效方面。主要是落实全面实施预算绩效管理要求不到位,资金投入不计成本,缺乏有效成本管控措施,行政运行成本控制不严格,财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费问题还时有发生。

四是预算执行和财务管理基础工作方面。主要是预算执行不规范,未严格遵守财务管理规定,会计核算不及时、不准确、不规范,部分问题反复出现。

剖析问题产生的原因,主要有以下五方面。

一是政策动态调整不够及时。部分政策已经不适合当前形势和任务要求,个别财政支出与政策目标不匹配,个别政策之间缺乏统筹协调,还需进一步清理、整合、完善。

二是预算分配方式改革还需要进一步深化。部分事权与支出责任不匹配,转移支付政策需进一步完善,一些预算编制缺乏科学论证和测算,没有支出标准,一些预算支出结构亟待进一步优化。

三是坚持过“紧日子”的意识和能力不强。成本绩效理念仍未牢固树立,一些部门和单位在预算申报、资金支出过程中缺乏全过程成本绩效理念。预算安排与事前绩效评估相脱节,支出不计成本,绩效运行监控还不够到位。

四是基础工作不扎实,工作推进力度不足。项目建设准备不充分,部分项目前期缺乏统筹规划,中期缺乏有效推动,造成项目进展缓慢。

五是个别单位遵守财经法纪的意识不强。单位内控制度不完善,监管不到位,管理责任未有效落实,未严格遵守财经纪律,廉政风险仍需要防范。

八、改进本级预算执行和其他财政收支管理工作的建议

(一)加强政策清理整合。注重系统性,强化统筹协调,加大财政政策统筹集成力度,力争做到财政政策与经济和产业政策相统筹。精准评估各领域财政政策的合理性和可持续性,通过政策的清理和整合,集中力量办大事。坚持一盘棋统筹、清单化管理、项目化推进,积极探索可复制、可推广的经验,为制定完善相关政策标准提供有力支持。

(二)加强预算管控。进一步加大预算收入统筹力度,增强财政保障能力。合理安排支出预算规模,优化财政支出结构,坚持量

入为出,坚持零基预算理念,打破支出固化僵化格局。进一步细化量化政府过“紧日子”要求,增强预算刚性约束。发挥好财政支出标准的基础引导作用,促进紧平衡下财政资金提质增效。

(三)加强资金成本管控。强化成本绩效意识,积极推动支出标准体系建设,动态调整定额标准,逐步建立不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系,将支出标准作为预算编制的基本依据。将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全链条,形成预算绩效管理闭环。

(四)加强政府投资管控。认真落实政府投资建设项目成本管控相关规定,科学制定造价标准。统筹专项规划和建设计划,强化项目储备机制建设,加强项目建议书、可行性研究报告、初步设计概算等环节评估评审,严格把控功能需求与建设规模。对政府投资项目出现超概算且过程中未调整变更的,要对相关责任人视情节轻重开展问责。

(五)加强风险管控。坚持底线思维,注重防范化解突出风险隐患。强化债券资金统筹,细化债券资金支出计划,建立健全债券分批发行机制,促进债券发行、使用与项目建设周期和用款需求相匹配,提高债券资金使用效益。加强对地方金融机构监管,牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。

(六)切实建立审计整改长效机制。深入落实市委、市政府《关于加强新时代审计工作的意见》,市委办公厅、市政府办公厅《关于进一步加强审计整改工作的意见》《关于进一步深化审计整改工作

的方案》和市人大常委会办公厅《关于进一步加强市人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的实施意见》，深化审计整改工作，推动“治已病、防未病”不断深入。各部门各单位要加强对审计查出问题整改工作的领导，切实履行审计整改主体责任，同时要深入分析问题产生的原因，研究解决措施，防止屡审屡犯。把推动整改与完善制度结合起来，加强源头治理，切实提高治理能力和治理水平。

以上报告，提请市人大常委会审议。