

关于山西省 2020 年度省本级预算执行和其他财政收支情况的审计报告

——2021 年 7 月 27 日在山西省第十三届人民代表

大会常务委员会第三十次会议上

山西省审计厅厅长 陈 磊

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，向省人大常委会报告 2020 年度省本级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

根据《中华人民共和国审计法》的规定，省审计厅组织对 2020 年度省本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计结果表明，2020 年，面对突如其来的新冠肺炎疫情，全省各地各部门认真贯彻党中央、国务院及省委、省政府决策部署，坚持稳中求进工作总基调，统筹疫情防控和经济社会发展，全力推动高质量转型发展，经济实现稳步向好。

——财政政策有效落实。认真落实中央和我省各项减税降费政策，全年累计减税降费 337 亿元。完善措施统筹资金支持新兴产业发展，为我省实施重大战略提供财力保障。筹集资金 56.7 亿元，及时足额保障疫情防控。加大力度缓解市县财政困难，对市县转移支付增长

21.6%，中央分配我省的直达资金全部按规定直达市县¹、惠企利民，保证基层财政平稳运行。

——支出结构持续优化。省本级重点支出较快增长，着力支持“三大攻坚战”、聚焦“六新”转型发展等重点任务。省级安排乡村振兴专项资金20亿元，统筹推动脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接。严格落实过“紧日子”要求，严格财政支出管理，省级年初预算压减一般性支出23.6亿元，在预算执行中压减收回非急需、非刚性支出40.7亿元，用于经济发展亟需领域。

——重点民生有力保障。加强财政资源统筹，集中财力保障重点民生支出，社保和就业支出、教育支出、卫生健康支出分别增长3.5%、18.3%、69.5%。保障就业资金持续稳定投入，建立普惠性民办幼儿园生均财政补助制度，提高城乡居民最低生活保障和基本公共卫生服务财政补助标准。下达救助补助资金68.91亿元，兜住困难群众基本生活底线。

——财政改革积极推进。推动教育、科技、交通领域省级与县级财政事权和支出责任划分改革，制定专项债券管理办法和省级基本支出预算管理、财政项目库和预算调剂管理办法，深化政府采购制度改革，加强预算绩效管理，支撑经济高质量转型发展。

¹ 本报告对地市级行政区统称为市，县区级行政区统称为县。

对上年审计工作报告指出的问题，省政府召开专门会议研究部署，各地各部门认真落实整改，健全完善预算和财务管理制度 44 项，补征补缴财政收入 2.95 亿元，下达应拨未拨财政资金 18.04 亿元，促进资金支付或归还原资金渠道等 50.55 亿元，处理 142 人。

一、省本级财政管理情况

对省财政厅具体组织省本级预算执行及编制决算草案情况进行了审计。2020 年，省本级一般公共预算收入 649.31 亿元、支出 919.23 亿元；省本级政府性基金收入 68.02 亿元、支出 272.84 亿元；省本级国有资本经营收入 161.98 亿元、支出 154.7 亿元；省本级社会保险基金收入 1004.57 亿元、支出 1118.02 亿元。

审计结果表明，省财政厅认真执行省人大批准的预算，积极落实财政政策，不断加强预算管理，防控财政金融风险，努力提升依法科学理财水平，预算执行情况总体较好。发现的主要问题：

（一）预算编制不够合理。2020 年，省财政有 27 个项目年初预算安排未充分考虑上年结转结余等因素，继续安排预算 4.09 亿元，导致项目当年预算执行率偏低。

（二）预算绩效管理有待改进。2020 年，省财政未对 2 个部门 7 个大项 19.03 亿元预算支出绩效目标实现程度和预算执行进度实行双监控；未督促 4 个部门提供重

点绩效评价整改结果；仅有 2.66% 的项目向人大报送绩效目标；当年开展的 33 个重点绩效评价结果均未向社会公开。

（三）部分专项资金使用绩效不高。截至 2020 年底，省财政累计投入 3.03 亿元用于山西清洁能源研究院运行管理及科研条件保障，实际支出 1.65 亿元（占 54.56%），未实现专项资金政策目标；省财政累计投入太行基金 40 亿元，应募集社会资本 80 亿元，报表反映募集 63.46 亿元，未达基金设立方案的比例要求。其中，2020 年，太行基金募集的 11.13 亿元社会资本，有 2.48 亿元为其母公司山西金控集团所属的 11 家控股企业投入。

（四）财政存量资金盘活不力。截至 2020 年底，应收回的省交通厅、省人社厅等 41 个部门单位 4.99 亿元存量资金未收回；收回的 17.25 亿元存量资金未统筹盘活使用；收回的 6404.72 万元存量资金又以原项目下达原单位，形成二次沉淀。

（五）部分债券资金使用效益不高。截至 2021 年 3 月底，省本级及分配尧都、文水等 13 个市县 32 个项目 18.53 亿元的债券资金未使用；分配忻州、清徐等 28 个市县 47 个项目 32.54 亿元的债券资金首次支出日期距离发行日期间隔 3 个月以上。

（六）国有资本管理仍需加强。2020 年，省财政在

核算股权投资时，将晋能集团有限公司等7户省属国有企业的永续债或少数股东权益计入股权投资总额，多计政府股权投资731.11亿元；截至2021年3月底，省财政仍未收回晋煤集团2016年欠缴的国有资本收益16.72亿元。

二、省级部门预算执行情况

对92个部门进行了全覆盖审计，其中现场审计22个部门，延伸审计二、三级预算单位179个。同时对部门管理的11项专项资金的分配、管理和使用情况进行了审计。从审计情况看，相关部门单位不断加强预算收支管理，预算执行情况总体较好，预算执行率90.5%，较上年提高1.17个百分点。发现的主要问题：

（一）部门预算编制不够完整准确。省退役军人厅、省科技成果转化服务中心等57个部门单位未将经营、房租等收入4.9亿元编入年初预算；省教育厅、省工信厅等28个部门单位编制的21个项目33.34亿元预算资金未细化或脱离实际；省自然资源厅、省农业农村厅所属7个单位编报不实人员信息多领取财政资金413.06万元；省生态环境厅、省政务服务中心多编制预算147万元。

（二）收入征管不够严格。省行政审批服务局、省排污权交易中心等3个部门单位应征未征矿业权出让收益、排污权出让收入等非税收入4.78亿元；省能源局、

省市场监管局等 12 个部门单位应缴未缴国有资产处置、房屋出租等收入 531.76 万元，其中运城学院、山西职业技术学院等 4 个部门单位直接坐支收入 162.32 万元，用于人员、公用经费等支出。

（三）过“紧日子”要求落实不力。省卫健委、省教育厅等 15 个部门单位通过以拨作支等方式虚列支出 5.93 亿元，其中省教育厅、省生态环境厅等 9 个部门单位年底突击花钱，通过提前支付合同款等方式虚列支出 5227.43 万元；省扶贫办、太原科技大学等 20 个部门单位扩大范围使用项目资金 1685.94 万元，其中省应急厅等 17 个部门单位将项目资金用于办公经费、未休假补助等基本支出 1031.44 万元。

（四）预算管理不够到位。预算绩效管理方面。省交通厅未对 6 个项目 4.23 亿元的预算资金设定绩效目标；省科技厅、省住建厅等 3 个部门 37 个项目 30.28 亿元的预算资金绩效指标设置不合理、未细化或脱离实际；省发展改革委未对 201 个项目 1.71 亿元的预算资金进行自评；省自然资源厅、省应急厅 4 个项目 2.74 亿元的预算资金自评结果不实。政府采购方面。省农业农村厅 1382.32 万元的 13 个项目无政府采购支出预算；山西能源学院、山西大学未严格履行政府采购程序，自行组织招标或直接采购设备等涉及资金 1481.29 万元；省政务

服务中心、省交通运输运行监测与应急中心等 5 个部门单位 1330.7 万元的 18 个项目先采购后补办手续。

（五）国有资产管理有待加强。省发展改革委、省数字政府服务中心等 4 个部门单位固定资产账实不符，涉及资产价值 2170.2 万元；省能源局、省荣军康复辅具中心等 4 个部门单位长期闲置土地和房产 3.88 万平方米、其他固定资产 2030.89 万元；山西经济管理干部学院、山西财经大学等 13 个部门单位未经审批或评估出租出借房屋及场地 8.17 万平方米；省发展改革委行政学院、运城学院未经审批自行处置车辆价值 95.64 万元。

（六）专项资金管理不规范。区域医疗中心建设、建设中医药强省 2 项专项资金未制定管理办法；农村公路建设、农业特色产业发展等 5 项专项资金存在预算编制不细化、分配方法不科学等问题，涉及资金 4.11 亿元；污染防治、外贸发展等 5 项专项资金有 13.11 亿元滞留在财政部门或项目单位；农村危房改造等 4 项专项资金有 2360.73 万元超范围使用；研发攻关等 3 项专项资金存在虚假招投标、审批手续不完善、项目验收不及时等问题，涉及资金 9.65 亿元。

三、重点民生资金和项目审计情况

（一）易地扶贫搬迁资金项目及后续扶持情况审计。组织对 5 个县“十三五”期间易地扶贫搬迁资金项目及

后续扶持情况进行了审计，延伸调查行政村和家庭 610 个、产业项目 200 个。发现的主要问题：一是部分扶贫产业项目效果欠佳。截至 2021 年 3 月底，受新冠肺炎疫情、市场价格波动等因素影响，吉县等 3 个县 15 个产业项目建成后闲置或亏损，涉及资金 1166.4 万元；汾西等 3 个县 6 个项目与搬迁群众利益联结不紧密，涉及资金 462.26 万元。二是资金使用不规范 5.4 亿元。省财政厅和兴县等 3 个县将 3.57 亿元的搬迁资金等用于平衡预算；汾西等 4 个县 1.83 亿元搬迁资金闲置超过 1 年。三是配套设施不完善。截至 2021 年 3 月底，汾西、天镇 2 个安置小区未供应燃气、安装水表等，涉及搬迁群众 985 户 2006 名；汾西、宁武 2 个安置小区因配套教育资源不足，459 名适龄儿童未能就近入学。

（二）高标准农田建设资金专项审计。组织对省农业农村厅 2019、2020 年度高标准农田建设资金进行了专项审计。发现的主要问题：一是部分项目选址不科学。吉县等 11 个县的 13 个 51.53 万亩高标准农田建设项目，选址在经济作物地类上的面积占比超过 50%；黎城等 13 个县的 20 个 46.84 万亩高标准农田建设项目，在“两区”²上实施的面积仅为 19.78 万亩。二是部分资金项目绩效不佳。截至 2021 年 5 月，隰县等 16 个县 2019 年建设项

² 两区是指粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。

目县级配套资金未到位 8274 万元，占比 58.49%；大地控股实施的 2020 年省级 100 万亩高标准农田建设项目因项目进展缓慢，4.66 亿元（占 62.4%）专项资金滞留 1 年以上。三是后续管护不力。平遥、洪洞 2 个县 2018 年前已建成的 145.47 亩高标准农田存在非农化问题。抽查繁峙等 3 个县的 6 个项目，田间防护林及道路、水井房设施等出现损毁。

（三）养老保险基金审计情况。组织对 10 个市（不含太原市）2020 年养老保险基金的筹集、使用及运行管理情况进行了审计。发现的主要问题：一是基金筹集方面。朔州、临汾等 9 个市有 2935 个单位拖欠养老保险费 14.96 亿元；长治、吕梁等 4 个市有 8 家劳务派遣公司未清退用人单位拨入的养老保险费减免 2623.31 万元；10 个市有 24226 名重点人群未参保。二是基金使用方面。运城、吕梁等 6 个市违规为 20 个单位 34 名不符合条件人员办理提前退休手续，多发养老金 365.51 万元；10 个市的养老保险经办机构违规向 16722 名死亡和服刑人员支付养老金 3052.42 万元；10 个市有 1587 名退休人员重复领取养老金 710.66 万元。三是运行管理方面。10 个市有 3448 名在职职工重复参加养老保险 1977.24 万元；9 个市的养老保险经办机构未及时清退 9102 名死亡 1 年以上人员个人账户资金 2606.96 万元。

（四）医疗保险基金审计情况。组织对 10 个市（不含太原市）2020 年医疗保险基金的筹集、使用及运行管理情况进行了审计，延伸调查 144 家定点医疗机构和药店。发现的主要问题：一是基金筹集不到位。太谷、介休等 10 个县财政部门累计欠缴职工医疗保险费 6.67 亿元；晋中、河津等 20 个市县有 393 家符合条件的企业未获或少获职工基本医疗保险费减免 237.34 万元；大同、临县等 73 个市县有 27351 名重点人群未参加基本医疗保险。二是基金使用不合规。吕梁、平定等 96 个市县的医保经办机构违规支付医疗机构不合规费用 1724.18 万元；大同、晋中等 9 个市有 85 家医保经办机构违规支付不符合条件人员医保待遇 405.96 万元；10 个市有 440 家定点医疗机构违规收取医疗费用 2146.77 万元，造成医保基金多支付 900.95 万元；朔州、繁峙等 24 个市县有 50 家定点医疗机构和药店套取医保基金 267.45 万元；朔州、代县等 5 个市县有 6 家定点机构通过虚开诊疗项目和药品骗取医保基金 20.17 万元。三是基金运行管理不严格。大同、盂县等 3 个市县有 3 家公立医院违规线下采购药品或高值医用耗材 942.69 万元；阳泉、盂县等 3 个市县有 5 家公立医疗机构未获或少获取消药品加成财政补助资金 891.54 万元。

（五）保障性安居工程审计情况。组织对吕梁、运

城、朔州 3 个市 2020 年安居工程资金管理使用和相关政策落实情况进行了审计，涉及项目 177 个、投资 114.29 亿元，延伸调查单位和家庭 3491 个。发现的主要问题：一是部分安居工程建设任务未完成。交城、稷山等 4 个县有 1600 套棚改开工任务未完成；兴县、方山县有 4 个棚改项目 2488 套未按期建成；离石、柳林等 3 个县有 25 个棚改项目未按期回迁安置 5272 户，支付逾期过渡安置费 5.84 亿元。二是资金管理不规范。怀仁、孝义等 5 个县有 1.29 亿元的工程建设补助资金未拨付到位；朔州、方山等 3 个市县有 3 个单位截留坐支安居工程房屋差价款、公租房出售等收入 3251.92 万元；朔州、柳林等 4 个市县违规向安居工程项目收取应减免的税费 8157.78 万元；朔州、交城等 17 个市县 47.44 亿元的安居工程专项资金闲置 1 年以上。

四、重大政策措施落实跟踪审计情况

2020 年 6 月以来，组织全省审计机关对全省各级政府及相关部门贯彻落实就业优先、优化营商环境和减轻企业负担、防范化解地方政府债务和隐性债务风险等重大政策措施情况进行跟踪审计，并对太原、平遥等 75 个市县的新增财政资金开展专项审计。发现的主要问题：

（一）就业优先政策未严格落实。截至 2020 年底，闻喜、和顺等 7 个县未落实高校毕业生就业稳岗、农民

工一次性创业补贴等 12 项稳就业政策措施；夏县、文水等 4 个县就业培训任务不达序时进度；运城、平遥等 17 个市县尚未拨付使用职业技能提升培训补贴等就业资金 5209.58 万元；榆次、平遥 2 个县应返未返 3 户企业失业保险稳岗补贴资金 62.34 万元；阳曲等 4 个县有 178 个建设项目未及时向有关企业收缴农民工工资保证金。

（二）优化营商环境和减轻企业负担政策落实不力。截至 2020 年底，太原、绛县等 17 个市县 139 个行政事业单位和国有企业未按要求减免 1923 户小微企业和个体工商户房租 5099.41 万元；和顺县未执行小微企业及个体工商户 2020 年下半年房租减半征收政策；长治、太原 2 个市有 3 个协会违规向市场主体收取考核、评审等费用 256.61 万元；长治、临县等 26 个市县有 47 个社会团体与行政机关脱钩不彻底。

（三）防范化解地方政府债务和隐性债务风险仍有短板。截至 2020 年底，清徐、阳曲等 3 个县未将 21 个 PPP 项目 101.73 亿元财政支出责任纳入财政中长期规划；临县、小店 2 个县 23.03 亿元的当年政府隐性债务化解任务未完成。

（四）新增财政资金分配使用不规范。截至 2020 年底，平城、云冈 2 个县在低保资金充足情况下，继续安排困难群众救助资金 898 万元，导致资金闲置；太原、

沁县等 8 个市县将 1.65 亿元直达资金违规拨付预算单位实有资金账户；临汾、翼城等 33 个市县已分配的 8.06 亿元直达财政资金未使用；长治、应县等 23 个市县直达资金监控系统存在预算指标与国库集中支付数据更新不及时、采集数据不够准确等问题，涉及资金 9.31 亿元。

（五）重大公共投资项目管理有待完善。高沁高速等 6 个重大公共投资项目存在工程造价结算不实问题，多计工程款 1.95 亿元；太原理工大学新校区项目投资控制不严，超概算 9.62 亿元；二青会场馆等 4 个项目存在工程违规招投标问题，涉及金额 5.12 亿元；高速公路建设单位存在违法占地、沿线政府截留挪用征地拆迁补偿资金问题，涉及土地 969.11 亩、资金 2197.43 万元。

五、全省 11 户未改制县级农村信用合作联社资产质量审计调查情况

组织对全省 11 户未改制县级农村信用合作联社资产质量进行了审计调查。审计结果表明，11 户未改制县级联社存在引入战略投资难、不良贷款清收处置难和资产质量差、操作不规范等问题，影响改制化险和经营发展。发现的主要问题：一是服务“三农”职能履行不到位。截至 2020 年底，11 户联社表内表外各类信贷资产直接投向“三农”250.04 亿元、占比 20.47%，服务“三农”的主责主业未得到有效发挥；太原城区等 5 户联社向房

地产行业发放项目开发贷款 15.83 亿元。二是资产风险管控不力。文水等 4 户联社违规发放贷款 78.46 亿元，形成风险 21.2 亿元；太原城区等 8 户联社通过“续贷通”、转同业投资、少计不良等方式掩盖不良贷款 63.93 亿元；文水等 9 户联社少计提贷款损失准备，虚增利润 43.16 亿元；太原城区等 8 户联社 16.21 亿元的抵债资产处置变现能力差，存在损失风险。三是贷款制度执行不严。太原城区等 5 户联社在未对抵押物进行登记评估等情况下发放贷款 5.66 亿元，全部形成不良；陵川等 2 户联社发放贷款后跟踪监管不到位、对抵押担保贷款未追偿、对从业人员不问责，导致 3.79 亿元贷款丧失诉讼时效形成损失。四是违规开展业务。天镇等 6 户联社违规发放借名贷款或向同一人贷款 2.99 亿元，形成不良 2.67 亿元；阳高等 3 户联社股东、职工从本联社取得贷款 1.75 亿元入股本联社；天镇等 7 户联社在未进行贷款担保追偿、无法律意见书的情况下核销不良贷款 7145.33 万元。

六、汾河流域水环境保护和污染防治专项审计情况

组织对汾河流域 2017 年至 2019 年水环境保护和污染防治情况进行了审计，查出违规资金 23.98 亿元，非金额计量问题 117 个。审计结果表明，汾河流域各市县生态环境保护政策落实基本到位，水环境保护和污染防控能力总体提升，汾河流域治理取得阶段性成果。发现的

主要问题：一是最严格水资源管理制度落实不严格。古交、河津等 5 个县不顾水资源承载力盲目上马耗水项目；闻喜、晋源等 30 个县违反地下水取用水总量控制规定，超过核定用水量使用地下水 1.91 亿立方米；古交、小店等 7 个县虚报关井压采量；6 市有 714 个用水单位无证取水 6.78 亿立方米，占流域取水总量的 7%。二是资金闲置较为严重。忻州、晋中等 15 个市县的 3.73 亿元汾河流域治理专项资金滞留在财政部门；吕梁、临汾等 36 个市县的 20.25 亿元专项资金闲置在项目单位。三是污染防治存在薄弱环节。45 家城镇生活污水处理厂中有 22 家负荷率超过 80%，占比 48.8%；沿岸 3 公里范围内 2000 人以上的 642 个村庄中，有 451 个村庄污水处理设施未建成，占比 70.25%；新增的 17 个省级以上工业集聚区，有 16 个总体规划及环评未能完成审批，11 个未同步建设污水集中处理设施，污染环境风险较大；太原、吕梁等 5 个市的 157 个入河排污口未列入排查确认范围进行整治。

七、审计移送的违纪违法问题线索情况

2020 年 5 月以来，省本级审计发现并移送违纪违法问题线索 62 件，涉及金额 46 亿元、94 人。一是公共资金资产管理中的以权谋私问题。共发现此类问题线索 30 多件、涉及金额 14 亿多元。主要是公职人员失职渎职，在公共资金使用、公共资源交易、国有资产处置、

重大政府采购中利用职权，非法侵占国有资金资产、违规入股企业、输送利益等。二是工程建设领域乱象突出。共发现违法转包、串通投标、虚假招标等问题线索 17 件、涉及金额 6 亿多元。主要是有的中标单位将工程非法分包或转包给其他施工单位或个人，或串通招标或“化整为零”规避公开招标等。三是金融领域违规经营问题多发。共发现内幕交易、违规放贷、高价收购股权等问题线索 5 件、涉及金额 20 多亿元。主要是一些金融从业人员利用内幕信息非法获取巨额利益，在明知企业贷款人出现信用风险和其他债务纠纷的情况下仍然放贷，违规向风险项目关联企业增发贷款，甚至高价收购股权，搞利益输送等。四是基层“微腐败”问题侵蚀群众获得感幸福感。共发现此类问题线索 7 件、涉及金额 6610 多万元。主要发生在拆迁补偿、危房改造、养老保险费管理等领域。一些基层干部履职不到位，侵害群众利益，虚报冒领、骗取套取财政补助资金。

八、审计建议

一是推动积极财政政策提质增效。全面落实中央减税降费、就业优先、扩大消费和投资等政策措施，积极争取中央支持，挖掘增收潜力，扩大有效投资，持续优化营商环境。完善转移支付制度体系，优化转移支付结构，加大省对市县转移支付力度，建立基层“三保”长

效保障机制，推动财力向困难地区倾斜，确保全省基层财政稳健运行。完善直达资金管理机制，优化分配流程，确保惠民利企。

二是促进提高财政管理水平。加强预算编制管理，推动预算安排与绩效评价结果、审计意见、执行进度挂钩，将支出标准作为预算编制的基本依据，强化资金和项目对接，切实编细编实部门预算。加强预算执行动态监控，建立分行业、分领域、分层次的预算支出体系，增强预算的刚性约束。全面实施预算绩效管理，健全绩效为导向的预算分配体系和绩效评价体系，科学设定绩效目标，推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开，促进提高资金使用绩效。加大财政资金统筹整合力度，有效盘活存量资金。加强国有资本经营收益的管理，按规定及时足额收取国有资本收益。

三是加强民生资金项目管理。压实民生领域各项资金和项目管理责任，研究加强医疗、养老等重点民生资金的管理措施，促进补齐民生领域的“短板”“弱项”。切实提高民生资金的使用效益，防止配套资金不到位造成项目推进缓慢等问题，避免“资金趴账”“钱等项目”等资金闲置问题，确保民生资金真正发挥效益。加大民生项目建设全流程管控力度，提高项目申报、勘察设计、招标投标、工程施工、竣工验收等全过程的精细化管理

水平。

四是防范化解财政金融风险。持续加强地方政府债务管理，强化债券发行使用管理和动态监测，推进债券资金项目库建设，保证重大项目建设需求。建立政府债务化解风险激励约束机制，引导和监督高风险市县尽快压减债务规模，稳步降低政府债务风险水平。按照市场化、法治化原则，做好城商行和高风险农信社改革化险工作，建立全覆盖、穿透式监管体系，有效防范化解金融风险。

本报告反映的是省本级预算执行和其他财政收支审计发现的主要问题，并依法向社会公告。审计指出问题后，有关市县、部门和单位正在积极整改。下一步，省审计厅将认真督促整改，省政府在年底前将向省人大常委会报告全面整改情况。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

今年是我省“十四五”转型出雏型的开局起步之年，做好审计工作意义重大。我们将在省委、省政府的坚强领导下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，自觉接受省人大监督，依法忠诚履行审计监督职责，充分发挥“经济体检”作用和“治已病、防未病”功能，为我省全方位推进高质量发展做出审计新贡献！