

（二）完善预决算管理制度

加快完善总预算会计制度，依法修订中央决算编报具体制度和办法。完善中央决算的报告内容，特别是要报告重点支出和重大投资项目资金的使用及绩效情况、转移支付资金使用情况和政府举借债务情况。2015年中央部门决算应当增加按经济性质分类编报的支出决算、重要项目绩效评价结果、调整预算情况等内容，提高部门决算的透明度。加快制定政府会计制度，积极推进在部分地区和部门开展以权责发生制为基础的政府综合财务报告编制试点。改进和加强国有资产基础管理，研究建立包括行政事业国有资产、企业国有资本在内的国有资产报告制度。

（三）提高财政资金使用绩效

要努力增收节支，依法加强收入征管，优化支出结构。依法加强对结转结余资金的管理，加大统筹使用力度。进一步清理财政专户。做好国债发行与预算执行、国库库款管理之间的统筹衔接，提高资金运转效率。积极推进财政系统信息化建设，形成完整统一的财政管理一体化信息系统。加强预算绩效管理的顶层设计，健全绩效评价结果与预算安排

有机结合的机制。

（四）加强地方政府性债务管理

要加快做好地方政府存量债务的清理甄别工作，制定科学的地方政府性债务风险预警办法，并向社会公开，接受社会监督。对现有债务要研究通过多种有效方式进行偿还，切实降低风险。要加强政府和社会资本合作（PPP）模式的法制化建设。要进一步采取措施制止地方政府违法违规举借债务。

（五）加大审计发现问题的整改力度

进一步深入开展对中央决算和其他财政收支的审计监督，加强对重点支出、重大政策执行及其绩效的审计，建立健全覆盖全部预算资金和预算管理全过程的审计监督制度。要加强审计成果的运用，针对审计发现的问题，有关部门要制定明确具体的整改方案、时间表、目标和要求，并建立健全有关制度。

以上报告，请审议。

（《全国人民代表大会常务委员会公报》

2015年第4号）

国务院关于2014年度中央预算执行 和其他财政收支的审计工作报告

——2015年6月28日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

审计署审计长 刘家义

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

2014年，各部门各地区在党中央、国务院领导下，认真执行十二届全国人大二次会议批准的财政预算和发展计划，扎实推进有关工作，财政保障能力进一步增强。

——财政收入稳定增长。统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，创新完善宏观调控的思路和方式，国民经济运行保持在合理区间。依法加强税收征管，实行定向减税和普遍性降费，中央一般公共预算收入完成100.2%、增长7.1%。

——重点支出得到较好保障。优化财政支出结构，从严控制一般性支出，持续增加民生投入，中央财政用于医疗卫生、住房保障、就业和社会保障、农林水的支出分别增长11%、9%、8.5%、8.4%。

——财税体制改革取得积极进展。配合完成预算法修订，制定实施深化财税体制改革总体方案，作出深化预算管理制度改革的决定，完善转移支付制度，建立地方政府性债务管理机制。大力推进简政放权，取消和下放行政审批事项246项，继续缩减投资项目核准范围。

对上年审计工作报告指出的问题，国务院常务会议专题部署整改。各部门各地区认真落实，促进增收节支和挽回损失等1000多亿元，制定完善制度3100多项；对审计移送的314起重大违法违纪问题，有关部门已依法依规处理1400多人。具体整改情况已向全国人大常委会报告，并向社会公告。

一、中央预算执行及决算草案审计情况

据财政部提供的中央决算草案报表，2014年一般公共预算收入总量65493.45亿元、支出总量74993.45亿元，赤字9500亿元，与预算持平；政府性基金预算收入总量5039.59亿元、当年支出4319.49亿元，结转下年720.1亿元；国有资本经营预算收入总量1563.1亿元、当年支出1419.12亿元，结转下年143.98亿元。

与向人大报告的预算执行情况的差异：一般公共预算决算收入增加3.44亿元，主要是整理期入库收入；支出减少13.25亿元，主要是税收返还减少；以上资金全部用于补充预算稳定调节基金。政府性基金预算决算收入增加10.57亿元，主要是整理期入库收入；支出减少0.05亿元，另有地方上解收入增加24.38亿元；以上资金全部结转下年。审计发现的主要问题：

2014年度中央决算收支情况

金额单位：亿元

预算分类	收入项目	金 额	支出项目	金 额
一般公共预算	当年收入	64493.45	当年支出	74161.11
	税收收入	60035.40	中央本级	22570.07
	非税收入	4458.05	补助地方	51591.04
	调入预算稳定基金	1000.00	安排预算稳定调节资金	832.34
	收入总量	65493.45	支出总量	74993.45
	赤字	9500.00		
政府性基金预算	上年结转	907.13		
	当年收入	4108.08	当年支出	4319.49
			中央本级	2963.87
			补助地方	1355.62
	地方上解	24.38	转结下年	720.10
	收入总量	5039.59	支出总量	5039.59
国有资本经营预算	上年结转	152.19	当年支出	1419.12
	当年收入	1410.91	转接下年	143.98
	收入总量	1563.10	支出总量	1563.10

(一) 决算草案报表体系不够完善。一是未包括资产负债表,且总预算会计核算发行国债取得资金时,未按规定计入负债类科目,而是作为债务收入,不能准确反映政府的资产和负债等情况。二是未按经济性质分类编列一般公共预算支出。

(二) 预算变更偏多。包括:中央本级支出调增724.47亿元、调减660.43亿元,税收返还和转移支付支出调增596.94亿元、调减879.87亿元。

(三) 未披露用以前年度超拨资金抵顶的支出。如直接使用“农作物良种补贴”等7个专项的以前年度超拨资金47.05亿元,抵顶2014年度应安排支出。

(四) 中央决算草案与部门决算草案衔接不够。如抽查的22个部门2014年度决算收入5657.19亿元,中央决算草案仅反映财政拨款收入2805.65亿元(占49.6%),未包括事业收入等。

二、中央财政管理审计情况

从审计情况看,2014年,财政部、发展改革委等部门注重加强宏观调控,积极推进财税改革,加大预决算公开力度,预算执行的规范化程度有所提高,但预算管理体系还不够完善,财政管理方式还不完全适应,部分财政资金被挪用,影响财政资金的安全和高效使用。

(一) 各本预算间收支划分不够清晰。

1. 政府性基金预算中包含非政府性基金项目。在2014年政府性基金预算核算的29个项目中,有11个不在基金目录中,当年收入1864.26亿元(占45%)。财政部2015年仅将其中3项转至一般公共预算核算,对无线电频率占用费等8项未作调整。

2. 一般公共预算和国有资本经营预算向中央企业安排支出存在交叉。如厂办大集体改革支出分别安排1.99亿元、11.05亿元,外贸发展专项支出分别安排6.89亿元、

41.51亿元。

3. 国有资本经营预算范围还不完整。2014年,中央部门和单位下属企业仍有4500多家未纳入实施范围,应结合事业单位和国有企业改革加快推进。

(二) 税费收缴执法不到位。

1. 征管不严造成税收流失。2013年至2014年,6个省的国税部门违规批准延期申报、缓缴、暂存过渡户等延压税款159.64亿元,其中2014年20.32亿元;10个省的国税部门纳税审核不严,少征37家企业税款3.18亿元;还有15个省的国税部门违规为

104家企业办理税收减免5亿元。

2. 发票监管不严,药品购销领域偷逃税仍较突出。抽查的65家企业虚开药品销售发票200多亿元,偷逃税60多亿元。税务机关对其中36家企业从未进行过稽查,对其他29家企业的稽查也不到位。有的企业是专门的开票公司,如辽宁省黑山县周宗武等人2年间在不足50平方米的同一场所重复注销、开设6家企业,涉嫌向100多家医药企业虚开增值税专用发票30多亿元。

3. 未及时足额收缴非税收入。至2014年底,中央非税收入有193.36亿元未收缴入库,包括:国际金融组织贷款还贷准备金利息等61.34亿元,探矿权采矿权价款中央分成128.76亿元,中央部门资产出租出借或处置收入3.19亿元。此外,抽查地方非税收入征缴情况发现,有3个省少征国有股权出让价款等27.27亿元,8个省收入过渡户中有30.81亿元未及时缴入国库。

(三) 预算批复下达不及时、不规范。

1. 部分预算下达不及时。一般公共预算中,本级支出有480.53亿元(占3.7%)未按要求在9月30日前下达,专项转移支付有2495.9亿元(占13%)未按要求在批准后90日内下达;国有资本经营预算12月支出411.45亿元(占29%),其中12月20日后支出310.06亿元。

2. 财政部批复的部门预算中个别事项不规范。一是63个部门年初预算少编报已确认结余1.94亿元。二是在项目单位未提交申报文本、未确定具体项目等情况下,直接安排39所高校专项资金44.76亿元。三是预算安排结构不合理,以公用经费等抵顶人员经费。如人力资源社会保障部下达银监会、证监会、保监会的工资总额,与财政部安排的人员经费存在差异,财政部2012年以来每年都在年初预算中安排这3家单位公用经费25亿多元,执行中再将4亿多元调整为人员经费。

3. 发展改革委安排的投资计划中个别事项不规范。一

是未严格按照投资计划的级次和投向安排资金,将274.79亿元对地方补助上划为中央本级;调减2个投向27.02亿元,调增3个投向65.71亿元。二是采取直接将投资补助分配到企业的方式,安排“产业转型升级”、“战略性新兴产业”等5个专项83.78亿元。三是在未公开标准或无规划的情况下分配“动物防疫体系建设”等专项1.3亿元,还向不符合条件的项目安排“煤矿安全改造”等专项2010万元。四是少数专项分配较随意,如对同处西部的两个“残疾人康复和托养设施建设”项目,安排补助占项目总投资的比例分别为80%、18%;“畜禽水产良种工程”专项补助的124个项目中,有101个项目的补助占比超过50%的规定上限,最高97%;超出建设规划安排8个省“农户科学储粮设施”51.6万套,最高超出90%。

(四)转移支付改革和规范还不到位。

1. 部分一般性转移支付有限定用途。其中:有9188.49亿元(占19%)指定用于专门事项,还有18个专项转移支付转入的140.56亿元(占0.3%)也有专门用途,地方难以统筹使用。

2. 专项转移支付清理整合不到位。近年清理归并工作取得一定成效,但仍存在“碎片化、部门化、司处化”现象。财政部2014年上报专项转移支付133个,执行中实际安排明细专项362个;抽查343个明细专项有43个部门参与分配,涉及123个司局、209个处室。如“公共卫生服务补助”专项细分为21个明细专项,其中卫生计生委疾病预防控制局有10个处参与13个明细专项的分配。

3. 部分专项转移支付分配审核不够严格。如财政部2014年自行分配应由农业部提出分配意见的“农林业科技成果转化与技术推广”专项41.04亿元、“农民培训”专项9000万元;未经评审下达9个项目“国家重点文物保护单位”专项5714万元;未经江苏省申报,将“文化体育与传媒事业发展”专项332万元,直接下达给“锦绣堂维修”等苏州吴中区金庭镇东村的3个项目。有的项目审核中掌握具体情况不及时,如财政部向一家公司下达“中小企业发展”专项190万元时,该公司已因非法集资被调查。

4. 部分专项资金被骗(套)取。审计发现,一些企业和个人采取伪造社保证明、签订虚假合同、虚报职工人数、重复申报等方式,骗(套)取专项资金12.6亿元。其中:“关闭小企业中央财政补助”1.03亿元(占抽查企业数的54%、金额的47%)、“国际服务外包业务发展专项”9181.24万元(占抽查企业数的40%、金额的39%)、“产业化经营中央财政补助”4210万元(占抽查企业数的39%、金额的37%)、“文化产业发展专项补助”7100万元(占抽查企业数的9.7%、金额的3.5%)、“产业振兴和技术改造”等中央投资专项2.13亿元(占抽查企业数的81%、金额的63%)、“农机具购置补贴”等涉农专项7.38亿元(占抽查金额的3.2%)。此外,还发现8个省的财政等部门挤占挪用或出借资金等29亿多元,用于楼堂馆所建设、发放补贴或招商引资奖励等。

(五)政府性债务管理需进一步加强。

1. 国债发行与库款管理衔接不够。一是短期国债占比低,2014年发行的短期国债占比不到7%,其灵活性高、成

本低的优势得不到充分发挥,也不利于国债市场培育和开展公开市场操作。二是发债筹资与预算执行、国库库款余额管理缺乏统筹,库款余额高、波动大,影响财政资金使用效益。如2014年10月13日至12月17日,在库款从5373.89亿元持续增至11784.25亿元的情况下,财政部19次发行国债筹资共4601.92亿元。

2. 主权外债项目审批管理还不够严格。主要是尚未建立规范透明的项目审批流程,抽查145个项目的审批过程未作详细记录,至2014年底尚有财政部垫款等14.82亿美元未能追偿。

3. 个别地方政府性债务偿债压力较大。至2013年6月底全国地方政府负偿还责任债务中,需在2015年偿还的有1.86万亿元(占17%)。重点抽查的9个省本级、9个省会城市本级和9个县,2014年底政府负偿还责任债务余额比2013年6月底增加46%;今年以来增速放缓,3月底比年初增长0.1%(县级下降3.5%),但这些地区上年综合财力呈负增长的有三分之一,大部分地方政府债券尚未发行,个别地区债务偿还出现困难。

三、中央部门预算执行审计情况

审计44个中央部门及303个所属单位,抽查财政拨款预算2213.49亿元(占其财政拨款预算总额的41%)。这些部门2014年度预算执行总体较好,“三公”经费和会议费支出比上年下降27%,部门本级公务用车改革基本完成。审计发现的主要问题:

(一)有的部门预算编报和执行还不够严格。农业部、司法部在部门预算中编报对地方专项转移支付6.14亿元;工商总局、文化部等8个部门和单位多申领人员经费或项目经费1635.19万元。预算执行中,国土资源部、交通运输部等7个部门和65个单位将项目经费或公用经费4.75亿元调剂用于人员支出,有的是事业单位分类改革中人员经费来源渠道尚不规范,有的是人员经费预算安排不足。此外,还发现政府采购、资产管理和账务处理不规范等问题金额39亿元。

(二)“三公”经费、会议费等管理使用中还存在违反财经纪律的问题。

1. 因公出国(境)方面。一是卫生计生委、贸促会等5个部门和单位的8个团组擅自更改行程或境外停留时间,如故宫博物院的5人团组在智利、巴西期间,擅自增加4个参观城市,还向审计提供虚假行程单。二是海洋局、新华社等26个部门和单位超范围、超标准列支或由企事业单位等承担出国(境)费用1105.33万元。

2. 公务用车和公务接待方面。一是科技部、文化部等33个部门和单位长期占用其他单位车辆,或以租赁方式变相配备公务用车122辆。二是贸促会、中科院声学研究所等21个部门和单位挤占其他支出用于车辆购置、运行维护,以及违规发放交通补贴等,共计1058.19万元。三是工程院、商务部等10个部门和单位超标准列支或由其他单位承担公务接待费169.66万元。

3. 会议费方面。一是国家民委、司法部等27个部门和

单位在京外、非定点饭店召开会议134个。二是环境保护部、工业和信息化部等26个部门和单位超标准支付、虚列支出或由其他单位承担会议费346.05万元。

4. 津补贴方面。一是住房城乡建设部、外交学院等40个部门和单位转移、挪用或套取财政资金等2.54亿元,用于发放劳务费、职工福利等。二是国土资源部、中国海事服务中心等36个部门和单位违规发放津补贴或奖金、实物等共计6466.41万元。三是环境保护部、税务总局等26个部门和单位的103名干部,违规在所属企业、社团兼职取酬473.18万元。

(三) 信息系统建设统筹规划不够。有24个部门尚未制定信息化发展总体规划,16个部门的578个信息系统未进行安全等级保护定级,22个部门的124个行业性或敏感信息系统数据存放在有业务往来的企业。部分信息资源共享程度不高,有31个部门的714个信息系统使用范围局限在处室或司局以内。有的单位还通过提供公共信息查询服务收费,如工商总局经济信息中心在“企业信息对比查询收费”项目取消后,改由下属企业提供查询服务并收费768.32万元,其中368.22万元上交经济信息中心使用。

四、财政存量资金审计情况

从审计情况看,由于相关规定未及时修改、统筹管理力度不够,各级财政均有大量资金结存未用。至2014年底,抽查的22个中央部门有存量资金1495.08亿元,18个省本级财政有存量资金1.19万亿元。至2015年2月底,上述中央部门按财政部要求应统筹安排的存量资金盘活97.86亿元;18个省应清理由中央统筹的专项结转资金上缴1800多万元。影响存量资金盘活的要素主要有:

(一) 预算中有专项用途的收入较多,按现行管理办法不能统筹安排。2014年,纳入一般公共预算管理但有专项用途的收入有6257.25亿元(占9.7%),如车辆购置税收入连年结转,在不断扩大支出范围的情况下,年底仍结转39.69亿元;政府性基金预算年底结转720.1亿元(相当于当年收入的17.53%)。

(二) 法定挂钩事项支出预算刚性增长,资金闲置量大。如中央本级科技支出至2014年底在财政部累计结转426亿元,超过一半结转5年以上;中央部门存量资金近一半是教育和科技资金。同时,这种挂钩事项“一刀切”的做法还造成区域间的不平衡。

(三) 一些改革措施或工作部署推进滞后,影响项目资金的有效使用。至2014年底,14个省2009年以来筹集的创业投资基金中有397.56亿元(占84%)结存未用,其中4个省从未支用;17个省82个未完工的“十二五”重金属污染综合防治项目中,有21个已停建或未开工,19个进度远滞后于计划,中央财政安排11个省的专项资金有3.38亿元(占11%)结存两年以上。

(四) 财政专户清理不到位,大量资金结存。地方财政存量资金清理范围未包括财政专户,18个省本级财政专户存量资金至2015年2月底有2145.69亿元,其中600多亿元结存超过2年。重点抽查的9个省本级在141个银行网点开

设专户175个,其中35个应取消;专户资金规模相当于同期国库存款余额的35%,其中4个省本级还虚列支出将国库资金667.08亿元转入财政专户。

五、政策措施贯彻落实跟踪审计情况

按照国务院部署,从2014年8月起,各级审计机关对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险政策措施贯彻落实情况进行跟踪审计,按季度上报审计情况,并督促及时整改。从今年1季度审计情况看,一些领域还存在推进不及时、执行不到位等问题。

(一) 部分重大投资项目审批周期长、开工不及时、建设推进慢。抽查600个项目(申报或计划投资9100多亿元)发现,至2015年3月底,有43个项目向中央主管部门申报超过半年未获批复,最长4年7个月,涉及能源、交通水利、节能环保、自主创新等领域;另557个已批准项目未按计划开工,其中56个是2013年及以前批准的。从在建项目推进情况看,46个重大水利工程2014年度投资计划(中央投资382.37亿元)至年底仅完成68%,其中4个低于20%;国家石油储备二期规划的8个基地中,有3个工期延长,最长延迟3年;还有6个铁路项目多报投资完成额29.31亿元(占25%),5个水利项目多报22.3亿元(占21%)。

(二) 一些部门和地方简政放权力度不够。至2015年3月底,质检总局、林业局、财政部、民航局等管理的12项行政审批事项尚未按要求取消或合并,15个省自行设置的133项职业资格许可认定事项尚未取消。有的部门单位还将行政审批相关事项直接委托或变相指定所属单位办理,2014年违规收费7.24亿元,其中11个中央部门和4个省的环保、住建部门违规收取评审、认证等费用2.77亿元,16家中央部门所属单位违规自定项目收费4.47亿元。

(三) 有关部门推进商事制度改革的具体措施不够协调。至2015年3月底,“三证合一”尚未出台全国统一办法,各地有“三证统发”、“一证三号”和“一照一码”等不同做法,造成跨区域办理业务困难。商事审批相关制度尚未修订完善,如在调整为后置审批的152项工商登记事项中,有18项涉及的14部法律尚未完成修订;在注册资本实缴改认缴、年检改年报等措施实行后,要求提交验资或年检证明的50多部规章未及时清理。

(四) 有关部门落实进出口通关服务便利化措施未完全到位。服务性收费方面,抽查80家进出口企业发现,2014年进出口环节服务性收费仍有81项,有的单笔业务涉及20项收费,有的收费额相当于货值的12%。免税方面,抽查59家企业办理重大技术装备关键零部件及原材料进口免税情况发现,审批涉及6个部门、周期5个月左右;审批期间这些企业按免税额提供担保2090笔,造成免税优惠缩水约25%。报关报检方面,海关与质检、口岸与产地之间尚未实现检验检疫结果全面互认,仍须分别办理。

六、重点专项资金审计情况

(一) 土地出让收支和耕地保护审计情况。审计了29个省本级、200个市本级和709个县。2008年至2013年,这些

地区批准建设用地 207.57 万公顷,取得土地出让收入 13.34 万亿元,支出 12.93 万亿元,为经济社会发展提供了重要基础和支持。这些地区至 2013 年底尚未供应或使用建设用地 86.66 万公顷,土地出让收入累计结余 5908.96 亿元。审计发现的主要问题:

1. 土地出让收支方面。主要是土地出让收入少征 3664.23 亿元,通过收入空转等方式虚增 1467.78 亿元;支出中违规用于弥补行政经费、对外出借、修建楼堂馆所等 7807.46 亿元;征地拆迁中,一些地方和单位少支付补偿 17.41 亿元,编造虚假资料等套取或骗取补偿 10.57 亿元。此外,一些地方土地出让收支核算不够规范,有 8358.75 亿元滞留在财政专户或直接坐支;有的地方为支持经济发展,减免或返还土地出让收入 7218.11 亿元。

2. 建设用地方面。主要是违规超计划或超规划审批、越权或拆分审批、少批多征或未批先征等批地征地 38.77 万公顷,违规协议出让、虚假“招拍挂”或“毛地”出让等供地 14.43 万公顷,违规以租代征、改变规划条件等用地 21.86 万公顷。一些管理人员为特定关系人低价购地、非法倒卖牵线搭桥,造成国有权益损失。

3. 土地利用和耕地保护方面。抽查 236 个城市新区中,有 88 个突破土地或城市规划,152 个占用的 12.21 万公顷(占规划的 8%)土地长期未用;1742 个地方开发区中,违规审批设立的有 1135 个(建成面积 69.1 万公顷),还有 553 个违规扩区 379.15 万公顷。耕地保护方面,至 2013 年底,抽查的 709 个县中有 67 个县的基本农田面积低于考核目标 7.25 万公顷(低 3%),划定基本农田中有非耕地 141.76 万公顷(占 4%);抽查的 1 万多个土地整治项目中,虚增耕地、质量不达标的分别占 10% 和 33%,整治资金被挤占挪用等 109.46 亿元。

审计指出问题后,各地盘活闲置土地 2.55 万公顷、闲置资金 2643 亿元,纠正违法用地 2.4 万起,处理 2500 多人,制定完善制度 2800 多项。审计已向有关部门移送重大违法违纪问题 397 起。

(二) 城镇保障性安居工程跟踪审计情况。2014 年,各级政府安排财政资金 5601.55 亿元,通过银行贷款、发行企业债券等方式筹资 10631.77 亿元,为安居工程建设提供了资金保障。审计发现,一些地方建设资金筹集与使用的统筹衔接不够、管理还不到位,有 92.48 亿元专项资金被挪用于出借、还贷、资金周转等,还有 6.2 亿元被套取或用于弥补经费不足等。待遇分配方面,有 4.4 万户不符合条件的家庭(占抽查享受待遇家庭的 1%)违规享受住房 2.55 万套、补贴 3612 万元;有 5895 套住房被违规用于经营或出售。审计指出问题后,有关地方追回资金或补贴 41.15 亿元,清理收回住房 8320 套,取消 2.84 万户家庭的保障资格。审计已向有关部门移送重大违法违纪问题 39 起。

(三) 彩票发行费和彩票公益金审计情况。审计了中央和 18 个省的彩票主管部门以及 228 个彩票销售机构、4965 个彩票公益金资助项目。从审计情况看,2012 年以来彩票发行规模快速增长,有力支持了社会公益事业发展,但一些地区彩票资金管理不严格,抽查发现虚报套取、挤占挪用等问

题金额 169.32 亿元(占抽查资金额的 26%),其中 31.47 亿元违规用于购建办公楼、培训中心等,4.55 亿元违规用于发放津补贴、购车、组织出国(境)旅游等,这些问题有 4.01 亿元发生在中央八项规定出台后,如江苏省常州市武进区福彩中心使用彩票公益金 2680 万元超标准购置办公用房,人均 100 多平方米;云南省福彩中心和体彩中心用彩票发行费向职工及其他单位公职人员违规发放津补贴等 1308.1 万元。审计还发现,有 17 个省未经财政部批准利用互联网销售彩票 630.4 亿元。审计指出问题后,中央 8 部门联合发文严禁违规利用互联网销售彩票,有关部门和地方已整改问题金额 145.1 亿元。审计已向有关部门移送重大违法违纪问题 90 起。

(四) 矿产资源开发利用保护及相关资金征管审计情况。审计的 14 个省近年不断加强矿产资源管理,开发利用效率有所提高,但一些地方矿产资源清理整治还不到位,抽查的 2448 宗矿业权中,地方矿产部门违规越权审批或办理矿业权登记 464 宗,以招商引资等名义违规协议出让 252 宗,违规定价出让收购 90 宗,还发现一些管理人员采取先定价再评估、隐瞒储量或编造资料等操控定价,内外勾结倒卖矿业权;抽查矿产相关资金征管使用情况发现,欠征 200.09 亿元、未按规定使用 106.39 亿元。审计指出问题后,有关地方已整改问题金额 106.13 亿元,制定完善制度 50 多项。审计已向有关部门移送重大违法违纪问题 170 多起。

七、金融审计情况

重点审计了交通银行、国家开发银行和中国出口信用保险公司,并继续跟踪调查重点商业银行贷款投放情况。这些金融机构不断加大对重点领域的支持,加强业务创新和风险管控,金融服务能力逐步提升。审计发现的主要问题:

(一) 一些分支机构违规经营、内部管理不到位。审计 3 家金融机构发现违规放贷 168 亿元,如交通银行武汉青山支行在银监部门提示钢贸业务骗贷风险的情况下,未认真核查武汉市佳创科工贸有限责任公司的钢贸业务贷款申请,使其利用伪造的合同和发票等骗贷 1.6 亿元,取得贷款后不足 1 个月企业即停业,造成银行损失 1.45 亿元。此外,3 家金融机构还在工资总额之外发放薪酬补贴、购买年金保险等 17.91 亿元。

(二) 对中小企业融资的支持力度还不够。抽查银行对 415 家中小企业的 268.11 亿元贷款,利率上浮幅度最高 75%;抽查转贷机构对 196 家中小企业的转贷款,转贷利率平均上浮幅度超过 75%。企业民间借贷风险也日益凸显,审计发现 10 起涉嫌地下钱庄、非法集资等问题金额巨大。

对上述问题,有关金融机构已整改 176 亿元,处理 260 人次,完善制度 110 项。审计已向有关部门移送重大违法违纪问题 49 起。

八、企业审计情况

主要审计了国家电网、南方电网、中远集团等 14 家中央企业。这些企业注重加强市场开拓和经营管理,多数企业财务报表反映经营规模和业绩持续增长。审计发现的主要问题:

(一) 一些企业违规决策、违规经营造成重大损失。抽查的474项重大经营决策事项中,有70项(占15%)存在未按规定程序决策、不符合产业政策、前期调查不充分等问题,造成损失浪费16.42亿元,形成亏损或资产闲置354.45亿元。审计移送的重大违法违纪问题中,有26起是集团公司及二级单位高级管理人员直接参与的,如上海市电力公司原总经理冯军在所属集体企业资产处置中,涉嫌违规决策、暗箱操作,使最优质的一家企业以最低溢价率定向转让给特定关系人。

(二) 一些企业财务和内部管理存在薄弱环节。审计发现,14家企业2013年收入、利润和资产不实金额分别为297.65亿元、193.57亿元和42.91亿元,还存在超标准配置公务车、在工资总额之外发放薪酬福利等问题金额8.57亿元;13家企业物资采购和工程建设中未执行招投标规定,涉及金额1598亿元。

审计指出问题后,相关企业补缴税款和挽回损失40亿元,建立健全规章制度800多项,处理250多人次。审计已向有关部门移送重大违法违纪问题56起。

九、审计移送的重大违法违纪问题情况

上述各项审计移送的重大违法违纪问题,主要有以下特点:

(一) 多发生在公共资金、国有资产和国有资源相对集中的领域。其中:土地和矿产处置方面问题567起,财政资金分配、信贷发放、企业改制等方面问题151起,有的涉及民生领域,如云南省第一医院原院长王天朝违规要求进口医疗设备供应商在中标后,将采购合同“委托”其亲属参股企业代理牟取暴利,并接受药品供应商出资购买的房产等财物。

(二) 多与公职人员滥用权力、内外勾结有关。审计移送的重大违法违纪问题涉及公职人员2200多名,以权谋私大都有中介撮合,主要采取“包装”申报材料、操纵资产评估、攻关采购招标、“搭桥”巨额融资等手法,公职人员则暗中支持或直接参与。如湖南省发展改革委原总经济师杨世芳等人利用审核中央投资补助的便利,通过亲属控制的3家中介承揽有关申报和评审等服务牟利,仅3个项目就涉嫌骗取中央投资补助1300多万元。

(三) 利用各种“软权力”牟利。主要是通过掌控国有资源储量、建设发展规划、证券市场交易等未披露信息,以及设定相关交易准入标准等不当获利,审计发现此类问题涉嫌个人非法牟利50多亿元。一些人员的亲友还“迂回”获取内幕信息牟利,如南方电网原副总经理肖鹏的亲属涉嫌利用多家电力供应商的内幕信息炒股,连续8年无一亏损、年均收益率近50%。

(四) 以社会公益事业、落实政策等为招牌暗箱操作。在新闻宣传、涉外招商引资等方面发现此类问题50多起,如中央电视台财经频道原总监郭振玺等人涉嫌利用组织有关评选活动的影响,以广告代理或接受赞助的名义牟取私利。有的还利用境外业务监管漏洞,或夸大境外矿产资源勘探规模,或以引进高新技术为名引入过时技术、废旧设备,从而骗取或侵占国有资金。

本报告反映的有关审计情况已向社会公告,并以附件形式印送各位全国人大常委会组成人员。下一步,我们将认真督促整改,全面整改情况将在年底前向全国人大常委会专题报告。

十、加强财政管理的意见

审计发现的问题,有些长期存在但尚未得到有效解决,影响积极财政政策的实施力度,也不利于重大改革措施的落实。一方面资金分散、管理“碎片化”现象还较突出,有的领域大量资金长期闲置;另一方面许多重点事项需要统筹推进,有的重点工作缺乏财力保障。究其原因,主要是相关体制机制还不健全,一些领域的具体制度规定未及时修改完善,特别是一些部门规章与改革发展形势不相适应,部分领域简政放权、职能转变不到位,迫切需要加快推进改革,从根本上予以解决。

(一) 进一步深化财税体制改革。结合简政放权,明确划分各级政府事权,改革和完善转移支付制度,健全事权与财权相匹配的财税体制。健全政府预算体系,按照功能定位清晰划分收入、科学安排支出,加大国有资本经营收益调入一般公共预算使用的力度。压缩专项收入的种类和规模,建立专项收入、专项转移支付目录清单,并向社会公开。

(二) 加快建立完善有关制度规定。完善商事制度等简政放权相关法律法规。在修订有关挂钩事项法律法规的同时,明确重点支出所需资金要优先保障。对决定取消、合并、调整的政府性基金、专项收入、专项转移支付等,应及时修订相关法律法规,增强财政统筹能力。制定决算编制有关办法,完善总预算会计制度,明确决算的编制内容、报表格式、上报程序和时限等。

(三) 提高财政管理绩效,切实防范各类风险。依法加强收入征管,清理财政专户,确保应收尽收,防止过头征税。优化财政支出结构,建立项目动态调整机制,推进重点财政资金统筹使用,切实盘活存量资金,增加公共产品供给。在保证支付需要的前提下合理安排国债发行期限和节奏,做好地方政府性债务过渡期政策安排,加快建立债务风险评估和预警机制,防范债务风险。

(四) 严格预算约束,严肃财经法纪。健全基本支出定员定额和项目支出标准体系,进一步细化预算,提高预算编制的准确性。加快财政资金拨付和重大项目实施进度,增强“三公”经费透明度,降低行政成本。健全财政资金预算、分配和监督相分离的机制,加强从项目申报到资金拨付的全过程监控,加大对骗取财政资金、侵占国有权益等问题的打击力度,严格责任追究。

我们将在以习近平同志为总书记的党中央领导下,全面贯彻落党党的十八大和十八届二、三、四中全会精神,诚恳接受全国人大常委会的指导和监督,按照党中央、国务院决策部署,围绕“四个全面”战略布局,依法履行审计监督职责,为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出应有贡献!

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2015年第4号)