

# 国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计报告

——2018年6月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上

审计署审计长 胡泽君

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，报告2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

根据党中央、国务院部署和审计法律法规，审计署对2017年度中央预算执行和其他财政收支情况进行了审计。审计中，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真执行十二届全国人大五次会议决议，落实全国人大常委会审议意见和全国人大财经委审查意见，贯彻新发展理念，落实“三个区分开来”的重要要求，聚焦打好三大攻坚战，着力推动供给侧结构性改革和“三去一降一补”任务落实，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，促进经济社会持续健康发展。现将审计结果报告如下：

2017年，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，全面深化改革，创新和完善宏观调控，高质量发展取得良好开端。从审计情况看，中央预算执行情况总体较好，财政保障能力进一步增强。

——经济保持平稳运行，质量效益持续提升。经济运行保持在合理区间，经济实力稳步提高。以供给侧结构性改革为主线，持续深化放管服改革，扎实推进“三去一降一补”，大力发展新兴产业，深入实施创新驱动发展战略，结构调整对经济发展的支撑作用明显。

——着力打好三大攻坚战，补短板强弱项取得明显成效。强化地方政府债务限额管理，加强金融监管统筹协调。中央财政补助地方专项扶贫资金比上年增长30.3%，1289万农村贫困人口实现脱贫。中央本级节能环保、社会保障和就业、教育等支出分别增长18.6%、12.4%、7%，享受国家重点生态功能区转移支付的县域增至819个。

——积极财政政策有效实施，财税体制改革不断深化。中央财政一般公共预算收入和支出分别增长7.1%、5.3%，保障了重点领域发展需要。“营改增”全面推开，小微企业税收优惠措施有效落实，全年为各类市场主体减负超1万亿元。13个省<sup>①</sup>制定了中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。

——审计查出问题整改成效较好，体制机制进一步健

全。对上一年度审计查出的问题，各地区、部门和单位按照党中央、国务院部署，认真落实整改主体责任，审计署按项、逐条跟踪督促。目前，审计查出的突出问题都得到了整改，推动制定完善规章制度2000多项。

## 一、中央决算草案和预算管理审计情况

重点审计了财政部具体组织中央预算执行和编制中央决算草案、发展改革委组织分配中央基建投资情况。财政部编制的中央决算草案列示的决算收支表明，2017年，中央一般公共预算收入总量82756.73亿元、支出总量98256.73亿元，赤字15500亿元；预算稳定调节基金年底余额4838.46亿元；政府性基金收入3824.77亿元、支出3669.19亿元；国有资本经营收入1244.27亿元、支出1001.71亿元。从审计情况看，财政部、发展改革委深化财税体制改革，加强预算和计划管理，优化财政支出结构，优先保障基本民生和重点项目，预算管理水平和财政资金使用绩效有所提高。存在的主要问题：

(一)中央决算草案编制不够准确完整。

1. 少计中央一般公共预算收支20.13亿元。一是以退库方式安排资金16.53亿元，未作收支反映；二是国际金融组织赠款未纳入预决算，涉及收支3.6亿元；三是核算不准确，将收回的农业保险保费补助支出3.01亿元，抵减税收返还支出3.01亿元。

2. 两个重大事项披露不充分。未单独反映政府投资基金中央财政2017年出资358.11亿元及收益分配，6964亿元中央特别国债2017年8月到期续作情况。

3. 部分收支事项列示不细化。收入方面，未分税种列示进出口环节增值税、消费税收入及退税情况。支出方面，执行中调整为补助地方支出的70.11亿元直接列入“其他支出”；中央基本建设支出中，部分本级支出只列示到类级科目，转移支付未按投资专项分项列示。

审计指出问题后，财政部在决算中增加了中央对地方税收返还3.01亿元，披露了政府投资基金注资和特别国债续作情况，细化了进出口环节税收及退税、补助地方其他支出以及中央基本建设支出等情况。

(二)预算分配管理存在薄弱环节。

1. 预算安排与存量资金盘活统筹衔接不够。一是财政部对累计结转42.3亿元的48个项目，仍安排预算49.01亿元，年底结转增至59.11亿元；13个部门及18家所属单位结余3.43亿元未及时上交。二是发展改革委安排支持的18个

<sup>①</sup>本报告对省级行政区统称为省，地市级行政区统称为市，县区级行政区统称为县。

项目无法按计划实施或超过1年未开工,地方未及时申请调整,导致中央基建投资2.55亿元闲置。三是17个部门未将4160个项目结转资金86.65亿元统筹纳入部门预算。

2. 预算分配标准不够明确或执行不严格。一是未明确规定分配因素或权重,涉及24项专项转移支付。二是分配标准不细化或不合理,涉及1项专项转移支付、3个投资专项,资金33.33亿元。三是分配中未严格执行规定的办法和标准,涉及一般性转移支付、7项专项转移支付、11个投资专项,资金2501.12亿元,如发展改革委超出标准向16个项目多安排4794.9万元,低于标准向23个项目少安排5163.4万元,向不符合条件的17个项目分配1.26亿元。

3. 部分预算安排和下达不够规范。一是预算级次不清,在5个部门的项目支出中安排补助地方支出20.86亿元;有133.38亿元对地方的基建投资,在执行中被调整为中央本级支出。二是预算编制不细化,22项专项转移支付预算编制时未落实到具体地区,其中11项连续2年以上未落实。三是预算下达不及时,9个部门的19个项目预算至12月才追加,下达的1.46亿元当年全部结转。转移支付中,财政部和发展改革委分别有3833.03亿元、212.18亿元未在规定时间内下达,40项专项提前下达比例偏低,其中24项全部未提前下达。

4. 国有资本经营预算范围不够完整。截至2017年底,中央部门所属事业单位的4900余户企业中,有4100余户(占83%)尚未纳入国有资本经营预算范围,当年净利润约240亿元。

5. 部门间对接还不够顺畅。发展改革委未及时将对地方的投资专项予以细化,财政部估算编制的年初预算与发展改革委实际下达计划差异较大,有18个地区多346.77亿元,其余18个地区少213.15亿元;财政部未及时将发展改革委安排的35.68亿元投资计划批复到部门年初预算,年底形成结转15.07亿元。抽查3519.61亿元投资发现,从下达计划到下达预算平均耗时74天。

### (三)转移支付管理仍不够完善。

1. 具有指定用途的转移支付占比仍较高。2017年中央对地方转移支付中,专项转移支付占比下降1个百分点,但一般性转移支付中有37项12434.42亿元资金指定了用途,加上专项转移支付,地方无法统筹使用的资金占比仍达60%。

2. 专项转移支付退出机制不完善。现有76项专项转移支付中,52项未明确规定实施期限或退出条件,支出项目只增不减的格局尚未根本改变。定期评估覆盖面较窄,2017年仅对32项专项转移支付开展评估,其中11项评估内容不完整。

3. 部分转移支付安排交叉重叠。主要是对同类事项或支出通过多个渠道安排资金。一是多本预算安排,如对旅游基础设施建设等事项,一般公共预算和政府性基金预算分别安排24.6亿元、29.76亿元。二是多个部门安排,如对11类具体事项,财政部、发展改革委分别安排1570.6亿元、472.6亿元。三是多个专项安排,财政部2项专项转移支付和发展改革委2个投资专项,均安排资金用于高标准农田建设;发展改革委2个投资专项安排同一地区重大项目前期工作经费,涉及1950万元。

(四)部分财税领域改革有待深化。

1. 预算绩效评价不到位。主要是实际推进中存在评价覆盖面小、指标不细化、自评不严格等问题。2017年,财政部对16个中央本级项目支出进行了绩效评价,项目资金覆盖面仅1.38%,结果也未全部公开;发展改革委未按要求对分配的中央本级项目开展绩效目标管理。抽查还发现,8个部门24个项目的绩效目标脱离实际或指标不够细化;8个部门14个项目自评结果不实,其中资金使用率自评100%的2个项目实际支出为零。

2. 中央政府投资基金管理不规范。由于基金设立采取一事一议方式,对政策目标、职能划分等缺乏统筹规划,审计发现国家新兴产业创业投资引导基金和先进制造产业投资基金分别投资同一公司4亿元、15亿元。个别基金未充分发挥政策引导作用,如中国政企合作投资基金2016年3月成立,截至2017年底到位资金中有639亿元(占88.7%)未投资项目,用于购买理财产品。

3. 税收优惠政策后续管理不到位。财政部尚未建立税收优惠政策定期评估机制,无法全面掌握执行效果,不利于政策调整完善。如固定资产加速折旧政策未覆盖一些新能源、新材料等新兴制造业,2017年由国税征管的制造业企业仅有1.71万户享受了此项优惠。

审计指出问题后,财政部出台了税收优惠政策定期评估相关规定。对其他问题,财政部、发展改革委等部门正在整改。

## 二、中央部门预算执行审计情况

重点审计了57个中央部门本级及所属365家单位,涉及财政拨款预算2115.99亿元(占这些部门财政拨款预算总额的35.28%)。审计结果表明,2017年度部门预算管理不断加强,预算执行总体较好,财政资金使用绩效有所提高。审计发现的主要问题:

一是预决算编报还不够准确。涉及35个部门和81家所属单位、金额35.04亿元。其中:6个部门和9家所属单位编报预算时,虚报项目内容或人员等多申领资金2.16亿元;11个部门和11家所属单位存在代编预算等问题12.62亿元;28个部门和64家所属单位的决算草案存在多列支出、少计收入等问题,涉及20.26亿元。

二是资金资产管理还不够规范。涉及23个部门和89家所属单位、金额11.25亿元。其中:1个部门和10家所属单位账外存放或通过虚假票据等套取资金4409.55万元;4个部门和11家所属单位违规理财或出借资金等2.58亿元;7个部门和31家所属单位未严格执行“收支两条线”规定,涉及租金等收入5.4亿元;16个部门和40家所属单位部分资产违规处置或闲置浪费等,涉及2.83亿元。

三是“三公”经费和会议费管理不严问题在一些部门依然存在。涉及34个部门和101家所属单位、金额5721.71万元。因公出国(境)方面,5个部门和1家所属单位超计划、超限量、超人数安排出国团组113个;4个部门和10家所属单位无预算、超预算列支或转由其他单位承担出国(境)费用852.86万元。公务用车方面,6家所属单位未按规定完成

公车改革；10个部门和25家所属单位超标准超编制、违规或变相配备、未按规定使用公务用车等240辆；2个部门和2家所属单位无预算、超预算、超标准支出公务用车购置及运行维护费649.76万元。会议和培训管理方面，11个部门和18家所属单位无计划、计划外召开会议或举办培训等578个；3个部门和17家所属单位违规在非定点饭店或京外召开会议98个；12个部门和12家所属单位超预算、超标准、超范围列支，或转由其他单位承担会议费、培训费2808.91万元。此外，还有10个部门和29家所属单位存在违规发放津贴补贴、违规兼职或取酬等问题，涉及1204.04万元。

四是一些部门和单位依托管理职能或利用行业影响力违规收费。涉及5个部门和75家所属单位、金额1.69亿元。其中：62家所属单位通过组织资格考试、开展检测等取得收入1.61亿元；5个部门和14家所属单位开展评比表彰、举办论坛等收费829.56万元。

审计指出问题后，有关部门和单位通过归还资金原渠道、上缴国库、调整账目等方式整改5.06亿元，清退超编制或违规占用其他单位公务用车10辆，出台和完善制度5项。

### 三、重大专项资金和民生工程审计情况

(一)乡村振兴相关资金审计情况。重点调查了9个省农村土地承包经营权确权、28个省农业信贷担保体系建设和8个省畜禽养殖业粪污资源化利用等3项重点工作的推进情况。截至2017年底，全国已完成土地确权面积11.59亿亩，投入584亿多元设立农业信贷担保机构528个，畜禽粪污处理综合利用率有所提高，但有些工作进展较慢，部分政策落实与要求还有较大差距。截至2018年2月底，9个省土地确权资金累计结存61.46亿元（占收到额的44%），部分闲置1年以上，7个省土地承包经营权证颁证率最高12%、最低为零；抽查7个省级农业信贷担保机构2017年5月后开展的66亿多元担保业务中，符合规定标准的仅占22%、最低7%；7个省未出台粪污资源化利用绩效考核办法，由于养殖业与种植业对接困难，抽查5个县2017年产生的1395.61万吨畜禽粪污中，仅34.2万吨（占2.5%）作为有机肥利用。审计指出问题后，有关地方和部门正在整改。

(二)医疗保险基金审计情况。截至2017年底，审计的9个省基本建立大病保险、疾病应急救助等制度，将4100多家医院纳入跨省异地就医结算系统，城乡居民政策范围内住院费报销比例比上年平均提高2个百分点，但一些地方统筹和保障还不到位，3个省尚未实现新农合与城镇居民医保药品目录、筹资政策等“六统一”；9个省43个市县的125.9万人未参加城乡居民医保或未能按政策享受新农合保费补贴。4个省21家企业的166.65万名职工医保基金未实行属地管理；2个省的3个市未及时拨付医保费用9500多万元。审计指出问题后，相关地方已拨付大病保险1319万元。

(三)工程项目薪酬发放审计调查情况。审计抽查了19个省188个工程项目，推动为3.4万余名农民工追回欠薪5.94亿元、问责182人。从抽查情况看，欠薪的原因主要是有的地方超财力投资工程、前期工作不到位、工程款拨付不及时；一些施工企业为竞揽工程，超越自身实力先行垫付建

设资金，后因资金不足而欠薪；落实工资保证金、工资专用账户等保障政策也不到位。

(四)结构调整专项奖补资金审计情况。重点抽查了22个省和2户企业收到的工业企业结构调整专项奖补资金管理使用情况。总的看，相关资金管理使用逐步规范，有力推动了化解过剩产能，但仍发现有4家地方单位和1户企业将7亿元违规用于偿债、理财、发放在职人员工资等，2户企业以虚假材料申报违规获取2954万元；有17个省多报或少报去产能职工安置人数5.07万人，加之有些地方未按要求明确奖补范围，导致16.91亿元结存或无法分配。审计指出问题后，有关地方和企业正在整改。

(五)全国保障性安居工程跟踪审计情况。重点抽查了全国1.77万个项目，涉及投资2.52万亿元。从审计情况看，各地积极探索建立和完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，大力推进项目建设，群众居住条件明显改善，但部分资金和住房仍存在被挤占挪用、违规获取或空置等问题，涉及资金30.84亿元、住房16.87万套，还有620.46亿元未及时安排使用。后续监管也未及时跟进，3.53万户不再符合保障条件的家庭仍享受住房2.75万套和补贴1384.43万元；1211个项目建成后因手续不完备无法办理竣工验收备案。审计指出问题后，有关地方已追回或盘活资金等26.07亿元，取消或调整保障待遇1.68万户，收回和加快分配住房8602套。

### 四、三大攻坚战相关审计情况

为贯彻落实党中央、国务院部署，审计署先后印发了关于加强审计监督推动打好三大攻坚战的3个实施意见，各项审计都高度关注相关重点任务推进情况。

(一)防范化解重大风险相关审计情况。重点关注了地方政府债务、金融运行和基本养老保险基金支付等风险及防范情况。

1. 地方政府债务风险防控情况。在2017年持续组织开展地方政府债务审计基础上，2018年一季度重点审计了5个省本级、36个市本级和25个县级政府债务的管理情况，截至2018年3月底这些地方出台债务管理制度132项。2017年7月全国金融工作会议后，相关地区风险防范意识进一步增强，举债冲动得到有效遏制，违规举债问题明显减少，目前债务风险正得到有序有效防控，但仍发现5个地区2017年8月以后违规举债32.38亿元，还有3个地区政府违规提供担保9.78亿元；11个地区发行的政府债券筹集资金中，有39.22亿元结存在财政部门，其中29.2亿元闲置1年以上。一些地方落实债务管理要求还不到位，有14个地区化解债务方式过于简单，造成重点项目建设资金接续不畅等；5个省本级尚未筹建债务大数据监测平台，14个市县未按要求全面摸排融资担保行为或未按时整改到位，5个市县未将政府购买服务等事项纳入监测范围。审计指出问题后，有关地方正在整改。

2. 金融风险防控情况。各项审计都关注了金融风险防范化解情况。从审计情况看，金融机构和有关企业风险防控工作持续加强，监管部门也加大了对高风险行业和领域整

治力度。审计发现,9家大型国有银行违规向房地产行业提供融资360.87亿元,抽查的个人消费贷款中也有部分实际流入楼市股市;一些金融机构通过发行短期封闭式理财产品吸收资金,用于投资长期项目等,存在期限错配风险。网络贷款领域风险管控还不到位,抽查在重庆注册的29家网络小额贷款公司中,有12家主要在浙江等地经营,以规避实际经营地区的准入审查,由此导致的网络客户信用识别不精准、非法冒用他人名义借贷等问题较突出;抽查60家“现金贷”机构发现,其中40家无从业资质,有的以学生为主要客户,存在较大隐患。审计指出问题后,有关方面正在整改,8家银行已收回贷款等45.86亿元。

3. 基本养老保险基金支付风险防控情况。截至2017年底,审计的9个省企业职工基本养老保险基金累计结余1.82万亿元,同比增长12.8%,总体收大于支,但省级统筹在一些地方落实还不到位,6个省有60个市2017年当期结余554.25亿元,而省内其他45个市当期缺口460.55亿元。32个市存在通过占用财政资金和失业保险基金、向银行贷款等方式弥补基金缺口的现象。还有4个省存在违规调整缴费基数下限等问题,造成少缴或欠缴保费11.94亿元。审计指出问题后,相关地方和单位已收回财政资金8000多万元。

(二) 扶贫政策落实和资金管理审计情况。组织重点审计了21个省的312个国定贫困县(含114个深度贫困县),抽查2500多个乡镇、8000多个行政村,走访2.9万多户家庭,涉及资金1500多亿元。总的看,各地区各部门积极贯彻落实党中央、国务院决策部署,脱贫攻坚取得重大进展,贫困地区生产生活条件显著改善,贫困群众获得感明显增强。审计发现的主要问题:

1. 一些地方扶贫工作还不够扎实。主要表现为形式主义、弄虚作假及违反中央八项规定精神。其中:37个县把10.92亿元投向企业、合作社和大户,但未与贫困户建立利益联结;13个县将3.21亿元产业扶贫等“造血”资金直接发放给贫困户;5个县将540多万元用于景观修建、外墙粉饰等;4个县在易地扶贫搬迁范围、建设标准等环节层层加码,形成资金缺口2.97亿元,原定任务也未完成;12个市县存在虚报脱贫数据等问题;12个市县扶贫工作中存在超标准接待问题,涉及1700多万元。

2. 有的扶贫政策落实不够精准。96个地区建档立卡数据不够完整、准确,50多万贫困户(人)未按规定享受助学金、危房改造等补贴2.86亿元;23个地区易地扶贫搬迁规划不合理、配套不齐全等,影响2万多贫困户(人)安置;30个地区脱贫标准把握不准或未按规定验收,将“两不愁、三保障”未落实的8万多贫困人口认定为脱贫。“三区”教师扶贫专项计划落实不到位,2017年有160多个贫困县未获安排支教教师,3万多名支教教师中有71%是从贫困县选派到贫困县。

3. 一些地方涉农资金统筹整合试点推进不畅。25个县19亿多元未按规定纳入统筹整合范围;23个县纳入统筹整合的70亿多元实际仍专款专用;4个县将已挪作他用的1.8亿元纳入统筹整合范围,影响数据真实性。

此外,部分扶贫资金和项目监管仍较粗放,有28.11亿元被骗取套取或挪用,举借的11.75亿元闲置,还有261个

项目(投资2.88亿元)长期闲置或未达目标。

审计指出问题后,有关部门和地方已追回或盘活6.64亿元,完善规章制度74项,处理处分231人。

(三) 污染防治资金和项目审计情况。重点开展了长江经济带生态环境保护审计和46个地区领导干部自然资源资产离任审计。审计结果表明,有关地区和领导干部认真落实自然资源资产管理和生态环境保护责任,长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”取得一定成效,生态环境质量有所改善,但仍发现一些问题:

1. 生态环境保护协同机制仍不够健全,跨地区、跨区域防控仍是难点。如湖北重要水源地王英水库地跨3市县,上游地区污染治理不够到位,下游虽多次通报上游,始终未有效解决。网络销售电鱼机等问题缺乏监管,影响对非法电鱼的打击整治效果,近4年非法电鱼案件年均增长8.8%,破坏长江流域水生态系统健康。

2. 开发管控不够到位,生态修复尚未达到预期。抽查发现,长江经济带11个省现有开发区中,8个是2016年以来未经批准新建的,62个坐落在国家重点生态功能区或与自然保护区等重叠,176个未建设污水集中处理设施或配套设施不完备;小水电开发强度较大,10个省累计建成2.41万座,平均每万平方公里118座,最小间距仅100米。持续整治的5个国家重要湖泊,由于统筹治理不到位等,2017年湖水水质仍为Ⅳ类及以下。

3. 部分资金和项目绩效不高。有关地区少征或违规使用相关资金177.25亿元,62.79亿元专项资金闲置1年以上;206个污染防治和生态修复项目未按期开(完)工,43个项目建成后效果不佳。

审计指出问题后,有关地方已整改14.14亿元,完善制度62项,处理处分105人。

## 五、重大政策措施落实跟踪审计情况

2017年以来,全国共跟踪审计7.53万个项目,抽查7.66万个单位,推动下达和落实、收回沉淀和统筹安排资金506.59亿元,促进减少或清退收费等122.08亿元,推动新开(完)工或加快进度项目5789个,促进建立健全规章制度1076项,相关地方和部门处理处分2514人。近期审计发现的主要问题:

(一) 制造业增值税抵扣链条还需进一步完善。调查“营改增”等落实情况发现,实施“营改增”试点以来,累计减税超过2万亿元,其中简易征收等过渡性优惠政策对于保证试点行业税负只减不增发挥了积极作用,但也增加了开具增值税普通发票的上游企业数量,使一些接受增值税普通发票的下游制造企业无法用于抵扣,相关政策还需进一步完善。

(二) 一些地方营商环境不够优化。11个部门和地区的11项放管服事项改革不到位,2个地区的3家单位违规继续征收行政事业性收费1387.74万元,12个省的27个部门向2000多家单位收取或转嫁审批前置中介等费用4.57亿元,还有9个地区的23家单位违规预留或未及时清退企业保证金16.72亿元。

(三) 一些重大工程项目推进较慢。对“十三五”规划纲

要中的20个重大工程项目(占规划总数的12%)审计发现,截至2018年3月底,由于未及时制定具体方案或任务清单、未分解落实责任、未出台配套政策等,10个项目的41项任务有部分具体事项进展较慢,不利于任务如期完成。

(四)创新创业相关制度还不完善。主要是科研项目预算和经费管理不完全适应科研创新的需要,科研考核评价机制难以有效发挥激励作用,重论文和外语、轻创新成果实际应用和转化的问题仍然存在。抽查4个高校双创示范基地2016年4614项专利授权发现,平均转化率不足7%。抽查11个省36支创业投资引导基金中,有6支从未对外投资,涉及资金7.8亿元。

(五)政务信息系统整合和安全管理要求未有效落实。2017年7月至9月,对71家中央部门3188个政务信息系统(总投资375.19亿元)审计发现,4个部门信息系统存在重复开发问题,416个系统仅在司局甚至处室内部应用,部分系统未确定安全等级或未按规定进行安全管理。

(六)淘汰落后产能不够到位。吉林1处30万吨/年煤矿产能未按规定退出;云南违规新增水泥产能450万吨。

审计指出问题后,有关地方和部门正在整改。

## 六、金融和企业审计情况

主要审计了9家大型国有银行和35户央企。结果表明,这些金融机构和企业能够贯彻落实相关政策措施,不断深化改革,完善法人治理结构,提升经营管理水平,实现国有资产保值增值。审计发现的主要问题:

(一)部分改革试点任务未及时完成。4户纳入国有资本投资运营公司试点、落实董事会职权试点或混合所有制改革试点的企业未及时制定有关工作方案或具体细则;4户未在规定时间内完成本企业全面深化改革实施方案的制定完善工作。

(二)违规决策和经营问题仍较突出。有3家大型国有银行违反程序、违规承诺等办理信贷、理财业务945.99亿元,违规向“两高一剩”行业等提供融资1222.29亿元,虚增存款规模45.1亿元。审计35户央企发现,2016年多计利润28.65亿元,占同期利润的0.77%;有175项重大经济决策事项涉嫌违规或盲目决策等,556项经营管理事项不够规范,共造成资产损失、损失风险和闲置等203.67亿元。

(三)违反中央八项规定精神等问题依然存在。30户央企和3家大型国有银行购买礼品、旅游和违规兼职取酬等3.06亿元;21户央企超标准购车3405.14万元、超标准乘坐交通工具768.32万元;7户央企下属单位的142人违反廉洁从业规定,存在经商办企业等问题,涉及金额6.4亿元。

审计指出问题后,有关金融机构和企业补缴税款9100万元,推动增收节支和挽回损失25亿元,制定和修订制度1742项,处理处分1883人。

## 七、审计移送的重大违纪违法问题线索情况

上述各项审计中,发现并移送重大问题线索300多起,涉及公职人员500多人,造成损失浪费340多亿元。主要特点:

(一)“微腐败”侵害群众利益。共发现此类重大问题线索

50多起,主要是侵占扶贫、涉农、社保、环保等民生资金,涉案人员多为基层公职人员。如扶贫审计发现,32个市县及有关单位的153名干部(其中乡镇村干部110人)利用职务便利优亲厚友等,侵吞扶贫资金等3700多万元。

(二)涉众类金融乱象亟待整治。共发现非法集资、地下钱庄等重大问题线索40多起,主要是一些不法团伙通过快速增值、保本高息等虚假承诺宣传,或幕后操纵标的物市场行情,诱骗社会公众参与,如善林(上海)金融信息服务有限公司及其关联企业非法高息集资数百亿元,审计移送后,公安机关已介入侦查。

(三)涉税违法问题不容忽视。共发现此类重大问题线索50多起,涉嫌偷逃税款270多亿元,集中在成品油、进口农产品、白酒、手机等领域,主要是利用税收征管漏洞,通过虚构销售业务、串通定价等,虚开发票抵扣以偷逃税款。特别是在成品油领域,相关涉案企业跨省联手操作,形成一套完整的虚假抵扣链条,相关监管核查也存在薄弱环节。

(四)国有企业管理中滥用职权违规操作等问题仍然存在。共发现此类问题27起,造成国有资产损失等60多亿元。主要是低价转让国有资产、违规开展融资性贸易或对外出借资金等,有的企业领导人员还利用职务之便为特定关系人谋取不当利益。

## 八、审计建议

从审计情况看,对照建设现代化经济体系、实现高质量发展的要求,财政资金提质增效尚有较大空间,一些基础性关键领域改革还需加快推进,重大任务相关配套措施还需健全完善,正向激励、容错纠错和约束管控等机制还需同步发力。为此,应进一步加大改革开放力度,完善各领域政策措施和制度规则,在改革举措的落地见效上下更大功夫。

(一)切实提高财政资源配置效率。一是统筹考虑中央与地方财政事权和支出责任划分、税收制度改革和税收政策调整,健全地方税体系,优化转移支付制度,健全专项转移支付定期评估和退出机制,加快转移支付立法,尽快修订预算法实施条例。二是进一步优化财政支出结构,加大对扶贫、污染防治、创新创业、民生等重点领域的支持力度。三是全面实施绩效管理,加大财政资金统筹力度,建立绩效评价结果与预算调整和政策调整挂钩机制,明确部门和地区主要负责人绩效评价考核第一责任人责任,切实推进财政提质增效。

(二)夯实基础推动高质量发展。一是巩固扩大放管服改革成效,切实遏制违规收费,完善“营改增”相关配套措施,加快推行营商环境评价体系,充分激发各类市场主体活力。二是建立健全各类国有资产监管法律法规体系,加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组,聚焦实体经济,突出和做强主业。三是深化科技体制改革,推动产、学、研融合,加大对领军企业牵头实施的重大科技项目的扶持力度,改进科研考核评价激励政策,提高科研成果转化效率。

(三)完善打好三大攻坚战相关措施。一是切实防范地方政府债务风险,积极稳妥化解存量、严控增量。结合金融监管机构改革,统筹抓好金融领域风险防范,完善金融机构

绩效评价体系,完善对问题金融机构、非法金融活动有序处置的相关法律法规,推进网络贷款领域风险专项整治。尽快建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度及配套措施,积极推进养老保险全国统筹。二是深入开展扶贫领域专项整治,严肃惩处贪污侵占、虚报冒领等行为,加强跨部门涉贫信息整合共享,精准施策、强化监管,提高扶贫资金和项目绩效。三是健全生态环境保护协同机制,进一步扩大横向生态补偿试点范围,强化生态环境修复源头治理。

(四)健全激励干事创业的相关配套制度。认真落实中共中央办公厅《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》要求,结合深化党和国家机构改革,一是全面清理、废止、修订不利于改革发展和干事创业的法规制度,对经过实践检验效果良好但尚未明确法律依据的事项,优先制定相关制度予以规范和扶持,尽快补齐制度短板。二是将完善容错纠错机制与整治不作为问题相结合,明确界定容错范围、严格落实纠错措施,进一步将“三个区分开来”的

重要要求落到实处。三是加快制定和完善权责清单,依法制权限权,切实加大追责问责力度。

本报告反映的是中央预算执行和其他财政收支审计发现的主要问题,有关具体情况以附件形式印送各位委员,并向社会公告。下一步,审计署将认真督促整改,国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告整改情况。

委员长、各位副委员长、秘书长,各位委员,我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神,自觉接受全国人大的指导和监督,依法履行审计监督职责,锐意进取、责任担当,为决胜全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗!

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2018年第4号)

## 国务院关于国家财政教育资金分配和使用情况的报告

——2017年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上

财政部部长 肖捷

全国人民代表大会常务委员会:

受国务院委托,我向全国人大常委会报告国家财政教育资金分配和使用情况,请审议。

### 一、近年来财政教育资金投入和使用的基本情况

教育是提高人民综合素质、促进人的全面发展的重要途径,是民族振兴、社会进步的重要基石,是对中华民族伟大复兴具有决定性意义的事业。党中央、全国人大、国务院历来高度重视教育工作,特别是党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,紧密结合形势发展变化,明确教育工作的大政方针、目标任务和政策措施,修订教育相关法律法规,指引我国教育的改革发展。教育投入是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资,是教育事业的物质基础,是公共财政的重要职能。按照党中央、国务院决策部署和全国人大有关要求,中央财政和地方财政把教育摆在优先发展的战略位置,重点投入,优先保障,并强化资金使用管理,提高资金使用效益。

(一)健全完善教育投入体制机制。根据教育发展面临的新形势和各阶段各类教育特点,逐步建立健全以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的体制机制。建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额,统一城乡义务教育学生“两免一补”

政策,统一中央与地方相关经费分担比例,实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。将学前教育作为重要公共服务纳入公共财政支持范围,坚持公办民办并举,建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理分担的投入机制。对普通高中实行以财政投入为主、其他渠道筹措经费为辅的机制。建立完善以改革和绩效为导向的职业院校生均拨款制度。构建科学规范、公平公正、导向清晰、讲求绩效的中央高校预算拨款制度,健全研究生教育投入机制,各地也结合实际改革完善地方高校预算拨款制度。建立健全了从学前教育到研究生教育所有学段全覆盖、公办民办学校全覆盖、家庭经济困难学生全覆盖的资助政策体系。同时,落实完善财政、税收等支持政策,鼓励和引导社会力量捐资、出资办学,调动社会力量兴办教育的积极性。

(二)不断加大财政教育投入。一是全国教育经费快速增长。2012—2016年,全国教育经费总投入(包括财政性教育经费和非财政性教育经费)累计接近17万亿元,其中2016年达到38888亿元,是2012年的1.36倍,年均增长7.9%。二是财政性教育经费居主导地位。2016年,全国财政性教育经费(主要包括一般公共预算和政府性基金预算安排的教育经费等)31396亿元,是2012年的1.36倍,年均增长7.9%,占全国教育经费总投入的80.7%,占GDP比例自2012年以来连续5年保持在4%以上(2016年达到4.22%)。其中,全国一般公共预算安排的教育支出28073亿元,是财政性教