决议要求，继续实施积极的财政政策，财政收入完成了预算，财政支出保障了重点支出需要，顺利完成了全国人大批准的2012年预算。财政经济委员会建议全国人大常委会批准国务院提出的《2012年中央决算（草案）》。

同时，财政经济委员会认为，2012年中央决算中也反映出一些问题，主要是：部分预算支出调整较多，尤其是政府性基金预算和国有资本经营预算约束力不强；预算管理体制制度不够健全，财政转移支付管理需要进一步规范；一些财政资金使用绩效不高，预算绩效管理需要加强等。审计署依法开展审计监督，在预算编制、预算执行和财政资金使用管理等方面，发现了一些问题，并从完善体制、制度方面提出了改进意见。建议国务院责成有关部门对存在的问题认真整改，严格问责，并在2013年年底前将整改情况和处理结果向全国人大常委会报告。

针对2012年中央决算反映出的问题，财政经济委员会提出以下建议：

（一）健全决算制度

要加强政府全口径预算决算管理，健全决算制度，规范决算编制。中央决算草案应当按批准的预算所列科目编制，按预算数、调整或变更数以及实际执行数分别列出，变化较大的要作出说明。严格依法调整预算。要建立预算绩效管理制度，反映重点和民生支出的绩效情况。

（二）深化财税改革

健全财力与事权相匹配的财政体制，进一步划分中央和地方的事权和支出责任，改革优化税制，调整政府间财政分配关系。加快推进财税改革，规范财政转移支付管理，预算安排应在清理整合的基础上，大幅度减少、合并中央对地方财政专项转移支付项目。将适合地方管理的财政专项转移支付的审批权和资金分配权下放地方。要进一步研究提出全口径预算决算管理的口径和范围，完善政府公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算制度。推进编制政府财务报告试点工作，建立政府财务报告制度。为增强预算的科学性、规范性和有效性，研究编制三年期滚动预算。

（三）加强审计监督

按照真实、完整、合法和效益的要求，依法加强对中央预算执行情况和部门决算的审计。加大对政府全口径预算管理情况、财政转移支付情况、重点民生支出绩效情况以及财政政策实施情况的审计监督力度。进一步发挥审计监督在推动健全财政体制和规范预算制度方面的重要作用。

（四）加强对地方政府性债务的监管

规范政府职能，充分发挥市场配置资源的基础性作用，严格控制地方政府举债行为，切实采取措施坚决制止地方各级政府及所属机关事业单位、社会团体、融资平台公司违法担保承诺或违规融资行为。明确界定政府性债务范围和种类，抓紧研究制定地方政府性债务监督管理办法，向同级人大报告地方政府性债务规模和管理使用情况。

以上报告，请审议。

（《全国人民代表大会常务委员会公报》2013年第4号）

国务院关于2012年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2013年6月27日在第十二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　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2012年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

2012年，审计署在党中央、国务院的领导下，依照宪法和审计法等法律法规，围绕党和国家工作中心，加强对重点领域、重点部门、重点资金、重大政策执行的审计监督。从审计情况看，各部门各地区认真执行十一届全国人大五次会议有关决议，努力推进各方面工作，保持了经济社会的平稳较快发展，完成了全国人大批准的2012年度预算任务。中央公共财政收入年初预算为55920亿元，预算执行报告数为56132.42亿元，决算草案报告数为56175.23亿元，加上年初从中央预算稳定调节基金调入2700亿元，使用的收入总量为58875.23亿元；中央公共财政支出年初预算为64120亿元，预算执行报告数为64148.27亿元，决算草案报告数为64126.31亿元，加上补充中央预算稳定调节基金248.92亿元，支出总量为64375.23亿元；中央公共财政赤字为5500亿元，与预算持平；年末中央财政国债余额为77565.7亿元，控制在全国人大批准的年度预算限额之内。

——实施积极的财政政策，财政的保障和调控能力不断增强。在加大结构性减税、扩大“营改增”试点的基础上，依法加强收入征管，中央公共财政收入比上年增长9.4%。优化财政支出结构，中央财政住房保障、农林水、节能环保、社保、医疗卫生和教育支出分别增长44.6%、25.3%、23.1%、22%、17.2%和15.7%，有效发挥财政政策在推动结构调整和协调区域发展中的作用。

——推进财政管理改革，预算的规范化和公开程度不断提高。完善县级基本财力保障机制，中央财政奖补资金比上年增长38.7%，基本消除了县级基本财力缺口。实行全口径预算管理，政府预算体系更加完善，纳入中央国有资本经营预算的企业增加到963户。预决算公开实现常态化、机制化，97个中央部门公开了部门预算，“三公经费”公开取得

中国财政杂志社

重要进展。

——依法整改上年审计查出的问题，财政财务相关制度建设不断加强。各单位和地区补征税款、追回资金、调整账目等涉及1056亿元，挽回和避免损失137亿元，纠正违规用地30多万亩；根据审计建议，制定完善规章制度1600多项；审计查出的112起案件线索移送有关部门依法查处后，已有660多人被依法处理。具体整改情况，国务院已向全国人大常委会专题报告，审计署已于2013年1月16日向社会公告。

一、财政管理审计情况

重点审计了公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算的执行情况，以及中央财政决算草案的编制等情况。从审计情况看，2012年，财政部和发展改革委等部门注重加强统筹管理，突出民生等重点支出，从严控制一般性支出，推进预算公开和投资项目公示制度，预算和投资管理水平有所提高。但财政管理制度还不够健全，预算执行中变动较多，财政资金的使用绩效也亟需提高。

（一）公共财政预算管理情况

1. 有些事项列报不规范。财政部向全国人大报告预算执行情况时，未报告中国清洁发展机制基金运营收入等5.95亿元。财政部在执行全国人大批准的预算中，下划本级支出129.08亿元，上划转移支付177.83亿元。

2. 年初部分预算仍未落实到项目和单位。据实结算项目中，科技重大专项预算146.46亿元仅列示了总数；批复的部门预算中，有118.92亿元是14个部门的43个“打捆”项目预算；在部门申报的预算之外，财政部还批复暂列发展改革委和能源局部门预算的项目支出2.5亿元。

3. 部分投资安排给不符合条件的单位或项目。发展改革委向不属于绿色农用生物产品高技术产业化、粮食现代物流专项范围的14个项目下达投资5200万元，向虚构申报材料或不符合条件的6个项目下达投资2420万元，还超出年度计划或补助申请向58个项目下达投资9.77亿元。

4. 有的项目多头安排投资、资金分配过于分散。2012年，发展改革委的两个司在4个专项中对12个锂离子正极材料项目都安排了投资共计9954万元，最低的仅300万元。同时，将12亿元国家服务业发展引导专项投资切块下达给各地的544个项目，平均每个项目220万元，中央投资在地区项目总投资中的占比最低仅1.3%，难以起到引导作用。

5. 未按程序下达投资计划159.64亿元。其中：14个专项的发展规划、具体补助范围或工作方案尚未确定，33个项目的可行性研究报告、初步设计、用地手续、概算调整或资金申请等尚未批复。

6. 部分预算和投资计划下达滞后。在追加的部门预算中有739.02亿元（占51%）、投资计划中有112.37亿元（占2%）未按要求于9月30日前下达；转移支付预算中有10900.7亿元（占27%）未按要求在全国人大批准后90日内下达。上述情况影响预算执行进度，抽查中央投资安排的12个项目，至2013年3月底有19.37亿元（占55%）未使用，其中3个项目尚未开工。

7. 区域性税收优惠政策较多，影响税收政策的统一性和公平性。至2012年底，已批准并正在执行的区域性税收优惠政策有16种，涉及各主要税种；还有70多个地区以“改革实验示范区”等名义申请区域性税收优惠等待审批。

（二）政府性基金预算管理情况

1. 基金支出预算采取以收定支方式编制，部分年初预算没有确定项目，与实际支出存在差异。一是中央本级代编的项目预算执行率低，其中8项基金代编预算112.97亿元全部未执行。二是执行中项目调增调减，涉及预算共计734.15亿元，相当于年初预算的60%。三是下达不及时，未提前告知各地基金转移支付预计数，且有88%的转移支付预算是6月30日以后才下达的；12月份还追加中央本级基金预算24.08亿元、追减4.26亿元。

2. 财政部向全国人大报告预算执行情况时，未细化报告用港口建设费超收收入安排新增支出4.33亿元，预算级次下划26.2亿元、上划10.75亿元；未分项报告各项基金的结转情况。

3. 国家电影事业发展专项资金需要清理规范。该项资金设立于1991年，目前按电影票房收入的5%收取。2012年收入7.69亿元、支出5.25亿元，其中先征后返各省及相关影院4.27亿元（占81%），补贴电影创作3650万元，至年底累计结余7.28亿元，大量资金未安排使用，对电影事业发展支持作用有限。

（三）国有资本经营预算管理情况

1. 预算范围不完整。至2012年底，还有约4000户中央部门所属企业（资产约占中央非金融企业的11%）未纳入国有资本经营预算。

2. 预算编报和执行不规范。国有资本经营年初预算有804.97亿元（占92%）没有细化落实到具体企业和项目，其中财政部代编183.97亿元，批复国资委的621亿元仅明确了支出分类；批复的56.6亿元预算的项目类型与用途不匹配。从执行看，国有资本经营预算按企业年报利润确定上缴收入再安排支出，受年报公布时间影响，2012年有97%的收入是9月以后入库的，有82%的支出是10月以后下拨的，影响当年预算执行。

3. 预算分配未能充分体现政策要求。按规定，国有资本经营预算主要用于国有经济布局和结构调整、国家战略和国家安全等关键领域及重点行业，但2012年安排企业的862.58亿元中，有22%投入了建筑、商业、旅游等非关键领域，还有11.46亿元新兴产业发展支出安排给不符合条件企业；部分资金分配较散，预算投入不足1亿元的有662个项目，如安排中国医药集团总公司13个项目的资金合计仅8万元。

（四）财政管理绩效情况

1. 中央本级财政资金闲置较多。2012年，公共财政预算收入中有近5%规定了专项用途，不能统筹安排使用，车辆购置税收入年底累计结余就达37.7亿元；104个部门本级有396.4亿元结余结转资金，其中22个部门项目支

中国财政杂志社

出结余结转超过当年预算的35%，最高达189%；政府性基金预算中，新增建设用地有偿使用费、彩票公益金、核电站乏燃料处理处置等基金连年结转，余额累计达339.24亿元。

2.绩效评价覆盖面较低。中央部门项目绩效评价工作从2006年就开始实施，但2012年开展绩效评价的项目仅381个、涉及资金139.38亿元，仅占部门项目预算的1.5%。

（五）转移支付管理情况

1.转移支付结构不够合理。2012年，中央转移支付占中央公共财政支出的比重为62.77%；专项转移支付加上一般性转移支付中具有限定用途的5项资金后，实际规定了专门用途的转移支付占中央转移支付的比重为64.42%。

2.转移支付管理不够完善。285项专项转移支付中，有31项尚未制定管理办法，有25项因投入市场竞争领域、投向交叉重复等需要清理整合；抽查的18个省本级有34%的中央转移支付未编入其年初预算，其中专项转移支付有53%未编入。

3.部分专项转移支付分配不够规范。有的多头分配，抽查质量技术监督补助等3个专项共计9.8亿元，由财政部和主管部门切块后分别分配，且分配方法和标准不同。有的资金使用分散，抽查的2290.31亿元中央专项转移支付，共分配给18个省的3.7万多个项目，其中50万元以下的项目占44%。

4.拨付地方的部分专项转移支付层层结存。抽查能源节约利用、可再生能源和资源综合利用三个款级科目转移支付资金在18个省的使用情况发现，至2012年底，这些地方当年收到的420.92亿元中央专项资金中，有177.45亿元（占42%）结存在各级财政或主管部门。同时，拨付到项目单位的资金有7.73亿元（占1.8%）被虚报冒领、挤占挪用；抽查的1908个项目中，有443个（占23%）实施进度慢或建成后未实现目标。

（六）预算收支基础管理情况

1.公共财政预算、政府性基金预算和国有资本经营预算功能界定尚不清晰。主要是交叉安排资金，如扶贫、医疗救助和防汛度汛等支出，公共财政预算和政府性基金预算分别安排577.76亿元、33.07亿元；对国资委管理的中央企业，国有资本经营预算、公共财政预算、政府性基金预算分别安排825.17亿元、1138.99亿元、128.19亿元，其中对20户企业的专项补助支持对象相同、项目内容基本类同。

2.账户管理不规范。中央本级的3个金融机构共管基金专用账户未按规定归口财政部国库司管理，而是由金融司管理；有5个部门仍使用过渡账户收缴30项非税收入109.87亿元。

3.将应通过财政直接支付方式支付到收款人或用款单位的财政资金采用授权支付方式，涉及21个部门、442.18亿元支出，其中部分资金被转入部门实有资金账户，影响国库集中支付管理的实际效果。

4.金财工程应用支撑平台已验收一年多，仍未通过平台实现中央与省级财政的数据交互和共享，中央预算编制等3个核心业务系统未纳入平台，对同一单位的编码不一致，数据库和编码体系不统一。

（七）决算草案编制情况

1.决算草案编制的程序、时限、方法以及调整事项等不够完善。

2.决算草案未分科目、分级次列报预算变更情况。对2012年公共财政预算执行中的变更，涉及预算增加3911亿元、减少2425亿元，均未在决算草案中详细列示。

3.决算草案未上报决算资产负债表，未反映国有股权、固定资产等资产及负债情况。

（八）对地方财政监管情况

对18个省财政审计发现，随着改革深化和发展方式转变，当前地方财政运行中出现一些矛盾和问题，相关管理体制和机制也不完全适应，主要体现在：

1.政府职能范围不够清晰。一方面，有的地方政府违规出台招商引资优惠政策或用财政资金补贴竞争性企业，18个省至2012年底仍在执行的自定财税优惠文件有760多份，近两年向企业减免或返还税费371.31亿元；还将75.25亿元财政资金用于补贴或兴办竞争性企业，其中8.05亿元补给了限制类行业。另一方面，一些地方民生等领域投入不足，抽查的54个县中有47个县的民生投入多项未达标。

2.各级政府间事权划分不够明确。18个省2011年公共财政支出中，地方行政管理、公检法支出等明确属于地方责任的仅占21%，而教育、卫生、支农等支出责任多数未明确。同时，明确支出责任的事项也存在交叉安排情况，如18个省各级财政2011年承担上级政府部门所属单位支出54.89亿元，而中央财政安排18个省行政事业单位工资等支出974.9亿元。

3.各级政府间财权划分不够合理。主要是地方政府缺乏收入及预算自主权。18个省2011年的省域税收中，中央财政分成52%，省、市、县各级分成9%、13%、26%；地方税体系建设相对滞后，地方各级税收收入不能满足其当年公共财政支出的一半，其中地方独享税仅够23%。地方支出又受达标增支政策的约束，其中教育、农业和科技等法定增长占公共财政支出的比例，省本级为25%、市本级和县分别为16%、28%，此外还要执行39项中央部门达标增支政策。

4.一些地方财政管理不够规范。审计18个省本级财政收支发现，少计收入535.62亿元、多计支出223.69亿元，还有3个省本级采取当年征收次年返还或以财政借款缴税等方式虚增公共财政等收入99.54亿元（占7%）。财政资金管理也不严格，18个省本级设立的财政专户多达478个、存款余额相当于其国库库款的44%，其中49个属违规开设；转作定期存款或理财产品的2795.84亿元财政资金中，没有管理制度、未报备或公开招标的，涉及1863.67亿元（占67%）；借给企业488.3亿元，而且有30%未签借款协议、44%逾期1年以上。

对审计指出的问题，相关方面正在研究完善制度，并收回和归还挪用资金3.63亿元，督促加快部分项目实施进度。

二、部门预算执行审计情况

此次共审计58个中央部门，延伸审计317个所属单位；

中国财政杂志社

审计预算支出2742.78亿元，占这些部门预算支出总额的27%。审计结果表明，这些部门普遍建立了预算执行进度公示和预算核减机制，预算执行情况总体较好，其中55个部门公用经费控制在预算内，45个部门制定完善会议费、出国费等管理制度130多项。但一些部门预算执行仍不到位，预算的约束力有待增强。

（一）预算执行未完全到位，有的单位还虚列支出、以拨作支。由于工作计划与预算安排衔接不够、年初预算未落实到具体项目、资金拨付晚等，此次审计涉及的部门预算有16%未执行，形成结转结余356.34亿元，其中基本支出结转25.24亿元。还有11个部门本级和2个所属单位将24.23亿元预算采取虚列支出等转入项目实施单位，实际并未使用。

（二）一些单位仍存在违反财经制度规定等问题。有8个部门本级和11个所属单位通过虚报人员或项目等方式多申领财政资金1.87亿元，10个部门本级和1个所属单位为非所属预算单位申报预算1.81亿元；10个部门本级和21个所属单位套取或挪用1.15亿元，用于发放津补贴、修建办公楼等；11个部门本级和17个所属单位自定项目收费或摊派3.29亿元。此外，还发现57.79亿元非税收入收缴、资产管理和会计核算不规范等问题。

（三）相关预算管理制度与实际不适应，难以有效发挥约束作用。有的支出范围规定过于笼统，特别是基本支出与项目支出划分不清，审计发现在预算科目和支出项目间调剂使用资金13.72亿元，还有4.26亿元基本支出在项目预算中列支。有的支出标准不完善，如国内公务接待无明确标准，外宾接待标准是1998年制定的，一些津补贴仍执行10多年前标准，形成超标准列支。

（四）政府采购和招投标制度执行不够严格。其中：20个部门本级和11个所属单位无预算、超预算采购7.12亿元；23个部门本级和28个所属单位未经批准采购进口产品或超标准采购等5.17亿元；12个部门本级和28个所属单位未按规定集中采购或公开招标采购7.46亿元。

（五）一些部门在计划外召开会议，有的超标准、超范围支出会议费。审计的45个中央部门本级2012年共举办会议8698个，包括三类及以上会议2036个、其他论证和评审等会议6662个，实际支出6.98亿元。审计发现，有31个部门计划外召开三类及以上会议1129个；抽查的5423个会议中，在非定点场所召开459个；抽查的5.33亿元会议费中，超标准列支3954.61万元，转嫁其他单位或挤占其他支出4036.5万元。

（六）因公出国（境）计划管理不严格，部分团组行程及经费使用不符合规定。审计的45个中央部门本级2012年因公出国（境）团组4609个，实际支出12.13亿元。审计发现，有33个部门的884个团组未纳入年初计划；重点抽查的2142个团组中，有277个存在出访人数、天数、地点超规定等问题；抽查的3.99亿元出国费中，无预算、超预算或超标准、超范围列支3902.93万元，还有20个部门将550.13万元出国费用转嫁给其他单位。

（七）部门决算草案部分内容编报不准确。审计部门决算草案编报情况发现，由于账务处理或报表填列不合规，42个部门的决算草案部分内容不够准确，涉及金额合计40.74亿元，占审计资金总量的1.44%。

此外，对中央预算单位是否实行部门预算管理还缺乏具体标准，2012年实行部门预算管理的166个中央一级预算单位中，有11家单位中央财政没有安排基本支出；在不实行部门预算管理的单位中，却有11家单位获得财政安排的基本支出31.14亿元。

对审计指出的问题，相关部门已整改9.25亿元，并完善了计划、审批和经费管理等办法。

三、地方政府性债务审计情况

从审计18个省本级及省会城市本级2011年以来政府性债务情况看，至2012年底，这些地方化解存量债务1.33万亿元，占2010年底余额的39%；清理后的223家融资平台公司资产负债率平均下降4.16个百分点。这些地方政府性债务余额为3.85万亿元，两年来增长13%，其中2011年以后举借的占46%。债务管理中还出现了一些新情况新问题。

（一）一些地方通过信托、BT（建设—移交）和违规集资等方式变相融资现象突出。这些地方两年间新举借的债务中，采用上述方式融资2180.87亿元（占16%），其中违规集资30.59亿元，融资成本普遍高于同期银行贷款利率，如BT融资年利率最高达20%，且不易监管，蕴含新的风险隐患。

（二）部分地区债务增长较快，有的过度依赖土地收入和举借新债偿还。审计的地区中，债务增长率超过20%的有4个省和8个省会城市本级，最高达65%；负偿还责任的债务率超过100%的有9个省会城市本级，最高达189%。从偿债看，4个省和17个省会城市本级政府负偿还责任的债务余额中，有55%承诺以土地收入偿还，但这些地方2012年需还本付息额已达其可支配土地收入的1.25倍。公路等行业债务大量靠借新还旧，2012年高速公路、政府还贷二级公路债务借新还旧额分别为453.85亿元、170.69亿元，其中6个省和1个省会城市本级二级公路债务借新还旧率平均67%。

（三）一些地方债务管理不规范，融资平台公司清理不到位。2011年至2012年，地方有关部门违规为817.67亿元债务提供担保，部分单位以虚假或不合规抵押融资262.38亿元；有378.16亿元债务资金被挪作他用，还有271.71亿元闲置2年以上。在转为“退出类”的61家融资平台公司中，有55家未完全剥离原有债务或公益性融资任务；这些地方223家融资平台公司2012年偿债资金中，有54%来源于财政和举借新债，有151家当期收入不足以偿债。

对审计指出的问题，有关地方正在研究完善债务管理制度，已归还挪用资金和违规集资等4.74亿元。

四、民生及资源环境审计情况

（一）全国城镇保障性安居工程跟踪审计情况。2012年，各级财政安排保障性安居工程资金4128.74亿元，通过贷

中国财政杂志社

款、发行企业债券等筹资4667.67亿元，全面完成了建设目标任务，但一些地方资金管理和保障分配还不够规范。审计发现，有57.99亿元专项资金被建设单位等挪作他用，有1.83万套住房被代建企业等违规出售，还有5333套被用于周转或出租等。抽查的保障对象中，有11.97万户的收入财产等超标或重复享受保障，涉及住房4.18万套、补贴1.74亿元。审计指出问题后，相关单位已追回资金12.71亿元，取消1.89万户家庭的保障资格，收回1500多套。

（二）农村中小学校布局调整审计调查情况。2006年至2011年，审计调查的1185个县撤并中小学9.6万所、新建和改扩建设施相对齐全的学校1.22万所，校均学生和专任教师分别增加17%、35%，进一步整合了教育资源，教学质量也有所提升。但有833个县（占70%）中小学生就学距离增加，其中270个西部县小学平均服务半径增至6.09公里、增加59%。校车和宿舍等设施配备也不到位，抽查的学校仅7%配备了校车，寄宿需求仅能满足84%，还有49.41万名小学三年级以下低龄学生寄宿。重点核实1155所学校2011年的辍学人数，比5年前增加1.1倍。审计指出问题后，有关部门和地方完善了30余项措施，恢复1099个教学点。

（三）节能减排政策执行审计情况。从审计10个省的情况看，2010年至2011年，中央和省级财政节能减排投入共计848.04亿元、支持项目2万多个。但一些地区节能减排措施执行还不到位，其中9个省的543个项目未按规定进行环境影响评价；抽查的114个建设项目中，有95个未经节能评估审查；抽查的1139个节能减排项目中，有44个未达预期效果，有2.7亿元专项资金被违规使用。审计指出问题后，有关方面完善了134个项目的环境影响评价，出台12项制度，追回或归还资金2.41亿元。

五、重大政府投资项目建设管理审计情况

（一）三峡工程竣工财务决算审计情况。审计结果表明，三峡工程建设及资金管理总体规范，各项建设任务如期完成，质量总体优良，投资控制较好，枢纽工程、输变电工程和移民资金竣工财务决算草案总金额2078.73亿元，比测算的动态投资减少406.64亿元。审计发现，由于多结算造价、多分摊建设成本等，造成决算草案多计投资7.55亿元、少计建设成本1.58亿元。据此调整后，决算总金额为2072.76亿元。

审计还发现，工程建设中，管理不到位造成增加投资8.08亿元，挪用移民资金2.79亿元，累计41.3亿元的项目未按规定招标。按审计意见，相关方面追回资金6.36亿元，完善制度57项。

（二）高速公路建设审计情况。对国家高速公路网5个干线区段的审计发现，由于缺乏充分统筹协调，一些高速公路省际衔接路段建设滞后，影响路网干线如期贯通；部分项目规划未考虑土地约束，抽查的5个省有8.32万亩高速公路用地受指标限制未办理审批；有的建设管理不规范，核查的5个高速公路区段中，有3个投资超概算47.33亿元、超出23%，还有合同金额56.1亿元的工程存在违规招标、转分包等问题，有6601万元建设资金被挪用。审计指出问题后，有关方面已追回资金6419.28万元。

（三）区域综合交通运输体系建设审计调查情况。从珠三角地区审计调查情况看，该地区通过优化布局，逐步提高了公路、轨道、水路、航空和管道等交通运输方式的综合效能，但由于体制未完全理顺，仍存在发展不协调的问题。从规划看，有12个地方交通项目与国家规划衔接不到位，个别区域跨界道路10车道与4车道对接，城乡间路网密度相差也较大。从运营看，主要是过度依赖公路运输，珠三角客、货运中公路分别占94%和69%，其他运输方式发展较慢。从筹资看，珠三角“十一五”交通投资中，银行贷款、财政投入分别占43%和30%，社会投资不足5%，一些在建项目筹资困难。对这些问题，有关部门正在研究改进。

六、国有金融机构审计情况

对5家银行贷款投放和3家银行资产负债损益的审计结果表明，这些银行积极推进经营转型和业务创新，整体实力持续提升。但有的分支机构在信贷政策执行和业务管理中还存在一些问题。

（一）部分信贷政策落实不到位，信贷管理有待加强。“三农”及中小企业的贷款分类标准不够清晰，差别化信贷政策执行不严格。审计发现，9家分支机构在小企业贷款及出口卖方信贷中额外收费4.21亿元，有的通过中间人以“统借统还”形式放贷，实际利率往往翻倍；27家分支机构向手续不全或担保不合规等项目放贷284.43亿元。此外，还有183.91亿元贷款被客户挪用；有22亿多元被转入民间金融市场，用于高利转贷或归还民间借款，其中13亿元已形成不良。

（二）一些分支机构为满足考核或规避监管，人为调节存款和信贷资产质量指标。审计发现，4家分支机构违规虚增存款11.63亿元，有的还将同业机构存款作为一般对公存款核算，以满足考核要求；有18家分支机构用新增贷款或通过第三方企业承接债务等方式置换逾期贷款76.36亿元，有的未按实际及时调整资产质量分类，以掩盖资产质量问题。

（三）银行间债券市场关联交易输送利益问题较为突出。审计共发现此类问题11起，涉及非法输送利益6亿多元，主要是一些工作人员利用主管或操作债券交易便利，以银行间债券市场价格波动为掩护，将其所在机构持有的债券低价卖给指定企业再加价回购，或由指定企业加价转售，特定关系企业基本是无本套利。

审计指出问题后，相关监管部门和银行制定完善制度100多项，已收回违规发放或挪用贷款220.3亿元，处理693人次。

七、国有企业审计情况

从审计调查53户中央骨干企业发展情况看，2008年以来，这些企业竞争力总体上明显增强，2012年底资产总额达25.47万亿元，营业收入、净利润年均增长超过15%，但经营绩效在2010年达高点后渐趋回落，净资产收益率从10.9%回落到6.4%。除受经济形势影响外，也反映出国有

中国财政杂志社

企业发展相关制度和机制还不健全。

（一）部分企业投资管理不规范，创新机制尚不完善。目前，对国有企业的考核监管偏重于资产增值和收入利润等，一些企业盲目跟风投资多晶硅、风电、煤化工等项目，有的片面追求做大，投资管理不够规范，审计发现45个建设项目未经国家有关部门核准就先行建设，截至2011年底实际完成投资583.37亿元。在科技创新上，53户企业科技投入增长总体滞后于生产经营规模发展，对重大技术攻关和推广应用的一些激励措施落实也不到位。

（二）法人治理结构尚不健全，一些企业会计核算不准确。53户企业中有21户未按公司法注册，仍实行总经理负责制；有45户内部层级超过4级、最多达11级，子公司不当及违规决策时有发生，此次审计发现1784项重大经济决策不合规，形成损失及潜在损失45.57亿元。一些企业为完成考核指标或少缴税款等，虚构销售或成本费用，影响会计核算的准确性，重点抽查的10户企业2011年收入不实46.65亿元、利润不实36.37亿元，还违规发放补贴、购买商业保险等5.57亿元。

对审计指出的问题，相关企业建立健全规章制度684项，补缴税款和挽回损失11.59亿元，并处理了71名责任人员。

八、审计发现的重大违法违规案件情况

在审计中，发现并移送重大违法违规问题和经济犯罪案件线索175起，涉及630多人，有关部门正在依法立案查处。这些案件涉众性强、利益链条长，多为“窝案”、“串案”，呈现出一些新特点：

（一）有的利用权力设租寻租。审计共发现此类案件21起，主要是在行政审批、工程建设、财政补贴、贷款发放、业务经营等过程中，有的公职人员通过违规插手招投标、协助“公关”甚至直接参与造假等方式，向特定关系企业或亲友输送利益，其中一些企业甚至随公职人员异地调动而长途迁移。

（二）有的借助内幕交易或关联交易侵权牟利。审计共发现此类案件9起，主要是有关人员利用掌握的矿产储量、上市公司业绩、基金投资策略等非公开信息，提前低价买入，等待市场估值高涨后再倒手卖出，从中牟利或向关联方输送利益80多亿元，参与倒卖探矿权的有关企业及个人实际不具备探矿资质和资金技术实力。

（三）有的实施方式网络化。审计发现，一些人员利用网上银行大规模转移资金，参与单位达5000余家，起核心组织作用的88户企业存在明确上下游分工，巨额资金跨地区多账户频繁划转，最终用于非法经营等。此外，由于对第三方支付平台等监管难度大，有的低俗网站、网络赌博及“钓鱼”诈骗等通常借助其进行资金结算或交易。

（四）有的侵害公众利益。审计发现的17起虚开药品增值税发票案件涉及金额15亿元，有关药品经销商在涉嫌偷逃税款的同时，还利用假发票套取资金用于支付回扣，诱使相关医院高价购买特定药品、开大处方。

对本报告反映的具体审计情况，除财政管理审计情况外，其余已向社会公告。下一步，审计署将继续做好审计结果公告工作，并认真督促整改。整改的全面情况，国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告。

九、加强财政管理的意见

当前，我国经济及财政收入高速增长势头放缓，民生等方面刚性支出不断增长，财政收支矛盾凸显，潜在风险不容忽视。上述财政管理及预算执行中的问题，很多是长期累积的一些深层次原因造成的，审计近年已多次指出。要从根本上解决，必须切实转变政府职能和发展方式，健全完善有利于科学发展的体制机制。

（一）加快推进改革，健全财权与事权相匹配的财政体制。当前重点：一是合理划分各级政府间事权，目前能明确的事权尽快通过法律法规确定，暂时不能明确事权的也应界定支出责任。二是按税种的经济属性划分中央与地方收入，充实地方税体系，保障其履行事权所需的财权。三是制定科学合理的转移支付分类标准，切实提高一般性转移支付比重，清理撤销不属于中央事权的专项转移支付，严格专项转移支付设立的审批权限和程序。

（二）加强制度建设，完善政府预算体系和会计制度。当前重点：一是加快健全统一规范的政府预算体系，将政府收支全面纳入预算管理，正税清费，促进各类预算有机衔接，强化预算约束。二是逐步建立政府财务报告制度，编制包括政府资产负债、现金流量等内容的政府财务报告，全面反映政府的财务状况和运营绩效。三是健全基本支出定员定额和项目支出标准，规范相关预算口径，加大预算公开力度，提高预算公开质量。

（三）优化收支结构，增强财政的宏观调控和公共服务能力。当前重点：一是注重增收节支，厉行勤俭节约，严格控制一般性支出和“三公经费”，降低行政成本，提高行政效能。二是突出政府的公共服务和社会管理职能，加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的收入再分配调节机制，提高公共服务均等化水平。三是强化对地方财政收支的监管，清理规范各级各类财税优惠，维护统一公平的市场竞争环境。四是加快制定并实施有利于促进主体功能区建设的财税政策，更好地推动转型发展。

（四）提高财政资金使用绩效，防范财政风险。当前重点：一是加强财政收支统筹协调和综合平衡，改进绩效管理，增强各项政策的可持续性，更加稳妥地实行积极的财政政策。二是继续清理财政专户，逐步将财政资金全面纳入国库统一管理，在保证支付的前提下合理安排国债发行的节奏和规模。三是加强地方政府性债务管理，进一步清理规范融资平台公司，抓紧建立和完善地方政府性债务规模管理和风险预警机制，实现对地方政府性债务的全口径管理和动态监控。

我们一定在以习近平同志为总书记的党中央领导下，忠实履行法定职责，为推进法治、维护民生、惩治腐败、推动改革、促进发展、实现伟大的中国梦作出更加积极努力！

（《全国人民代表大会常务委员会公报》2013年第4号）

中国财政杂志社