

向社会公开。完善部门决算审计、审签制度,扩大决算审签范围。进一步严肃财经纪律,对查出的违法违纪案件要依法严肃处理,追究有关人员责任,并向社会公开典型案件的查处情况。

#### (四) 严格政府债务管理

科学界定政府债务口径,核实并向全国人大常委会报告政府债务情况。地方政府举借债务应按照法律规定执行,并报同级人大审批。规范政府投融资行为,清理整合融资平台公司,健全地方政府债务的管理体制,建立政府债务信息披露制度。完善政府债务偿还机制,落实偿债责任,逐步清理化解存

量债务,严格控制债务规模,防范财政风险。

#### (五) 推进财政体制改革

健全公共财政制度,科学界定政府支出范围和各级政府的支出责任,建立与各级政府支出责任相匹配的财力保障机制。研究制订各级政府间财政支出责任划分、财力保障机制、转移支付和政府债务管理等法律法规。深化政府会计改革,完善基本建设、行政经费等财政信息统计制度,积极推进预算公开。

以上报告,请予审议。

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2010年第5号)

## 国务院关于2009年度中央预算执行和其他财政收支的审计报告(节选)

——2010年6月23日在第十一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2009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《中华人民共和国审计法》的规定,审计署对2009年度中央预算执行和其他财政收支进行了审计。今年的审计工作紧紧围绕应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展这个中心,加强对重大政策执行情况、重大投资项目和重点民生资金的跟踪审计,积极推进绩效审计,在严肃查处重大违法违规问题的同时,注重分析、揭示和反映体制机制方面的问题,着力保障中央宏观经济政策措施的贯彻落实,维护民生和国家经济安全,推进反腐倡廉建设和深化改革,在更高层次发挥了审计的“免疫系统”功能。

2009年,在党中央、国务院的坚强领导下,各地区、各部门全面实施应对国际金融危机的一揽子计划和政策措施,全力保增长、保民生、保稳定,克服了异常艰巨的困难,经济建设和社会事业发展取得新的重大成就,中央预算执行和其他财政收支情况总体较好,圆满完成了十一届人大二次会议批准的中央预算。中央财政收入35915.71亿元,完成预算的100.2%,从预算稳定调节基金调入505亿元,中央财政使用的收入36420.71亿元;支出43819.58亿元,完成预算的99.9%;赤字7500亿元,与预算持平;国债余额60237.68亿元,控制在全国人大批准的年度预算限额内。

——实施积极的财政政策,促进经济平稳较快发展。为迅速扭转经济增速下滑趋势,综合运用预算、国债、税收和信贷等政策工具,加强和改善了宏观调控;中央政府公共投资比上年增长119.8%,中央财政安排家电、汽车摩托车下乡等补贴支出320亿元,通过结构性减税等减轻了企业和居民的负担,有力推动了经济回升向好。

——进一步优化财政支出结构,重点保障和改善民生。中央财政用于教育、医疗卫生、社会保障和就业等民生方面的支出共计7422.56亿元,比上年增长31.7%;用于“三农”

的支出比上年增长21.8%,促进了农村基础设施建设和农民增收;从一般预算、基金预算和国有资本经营预算中安排1318.25亿元,加快推进了汶川地震灾后恢复重建。

——加大科技、环保和基础设施建设等方面投入,着力推动经济发展方式转变。中央财政用于科技、环保和交通运输等方面的支出分别比上年增长30%、10.7%和38.7%,实施十大重点产业调整振兴规划,大力支持企业技术改造和自主创新,推进重点节能减排工程、高速公路网、铁路和机场建设,为经济的可持续发展奠定了基础。

——继续深化财税体制改革,逐步健全公共财政体系。深入推进部门预算、国库集中收付和政府采购制度改革,优化和完善税制,取消和停征了100项行政事业性收费;探索建立县级基本财力保障机制,加快实施省直管县财政改革,强化基层财政建设;坚持厉行节约,压缩出国费等三项费用,“小金库”专项治理取得阶段性成果。

各部门各单位按照国务院的部署,在做好2009年各项工作的同时,依法认真整改去年审计发现的问题,被挤占挪用的资金已全部追回或归还,并根据审计建议完善了1222项制度规定。审计发现的119起涉嫌违法犯罪案件线索移送纪检监察部门和司法机关后,有31人被依法逮捕、起诉或判刑,60人受到党纪政纪处分,有的案件正在进一步依法查处中。去年审计查出问题的具体整改情况,国务院已向全国人大常委会专题报告,审计署已于2009年12月向社会公告。

### 一、中央财政管理审计情况

2009年,财政部和发展改革委等部门始终把保持经济平稳较快发展作为首要任务,组织实施积极的财政政策,深入推进财税体制改革和投资体制改革,中央财政的宏观调控和保障作用不断增强。财政部注重提高财政管理的精细化程度,积极推进资产管理与预算管理有机结合,实施新增资产配置预算专项审核。发展改革委注重加强中央投资的统一组织、统

筹协调和督促检查,改进投资计划管理方式,促进发挥了政府投资对经济增长的拉动作用。但中央财政管理中仍存在年初预算不够细化、资金分配不够规范等问题。

(一) 2009年,财政部代编160个项目预算1702.83亿元,代编预算规模仍较大。

(二) 财政部批复的中央部门年初预算中,有财政拨款之外的基本支出1793.05亿元未细化到人员经费和日常公用经费;有27个项目支出170.20亿元、6项政府性基金支出59.40亿元未落实到具体项目或单位,其中三峡工程建设基金等4项政府性基金只列了预算支出总额。

(三) 基本支出定员定额改革从2001年开始试点,目前中央财政尚未建立完善的定员定额体系,不利于规范预算分配和执行。

(四) 在卫生部所属的15家医院2007年和2008年修购基金年末结余分别为45.15亿元、49.99亿元的情况下,财政部2009年仍安排其新建固定资产等项目预算16.39亿元,这不利于统筹安排资金,提高资金使用效益。

(五) 发展改革委等5部门2009年1月下达天津、河北等6省市区2008年巩固退耕还林成果任务计划35.58亿元,财政部2009年6月才拨付资金,影响预算执行进度。

(六) 2009年12月,中央本级库款支出为2166.53亿元,是前11个月平均数的1.87倍,占全年支出的14.2%,预算执行进度不够均衡。

(七) 2009年,中央财政本级实际支付以前年度结转资金1343.10亿元,1至11月实际支付时均记列为当年预算支出,年末再一次性调减,使财政部向社会公布的1至11月中央本级财政支出数据不够准确。

(八) 2009年,发展改革委向尚未取得初步设计批复的中国铁道科学研究院城市轨道交通试验线等2个项目、未取得环境影响评价审批意见或征地手续的无锡国家大型涡轮叶片研发和检测中心等3个项目、未完成评估论证的兰州国家石油储备基地工程等下达投资计划共计6.37亿元。截至2010年3月,上述项目均未开工建设,资金全部闲置。

(九) 发展改革委在下达重点产业振兴和技术改造中央预算内投资计划时,将4.72亿元下达给了不属于该专项范围的22个建材项目和50个医药项目。

(十) 2009年,发展改革委下达重点流域水污染治理项目中央预算内投资计划30亿元,涉及314个项目。抽查其中124个项目发现,实际投资补助标准存在较大差异,同流域同省份实际补助标准不一致的项目有60个,涉及11个省,如陕西省8个项目的实际补助标准最高为30%、最低仅4.3%。

(十一) 因相关建设单位前期准备不充分等,截至2010年3月底,发展改革委下达的2009年农网完善工程等中央预算内投资计划79.79亿元中,有32.03亿元国家电网公司尚未向财政部申请使用,占40.14%;有11.03亿元滞留在省级电网公司未用。

(十二) 截至2009年底,发展改革委向国家文化和自然遗产地保护、抢救性文物保护设施建设等2个专项下达的中央投资分别占“十一五”规划项目任务的37.5%和52.36%。若按此投资进度,在规划期内很难完成建设。

(十三) 审计18个省中等职业教育基础能力建设和农村初中校舍改造两个专项的437个项目发现,发展改革委把关不够严格,向地方申报材料不真实的项目下达中央预算内投资5154万元,其中2081.21万元被挪用于偿还欠款或其他项目建设。由于前期准备不足、选址变更和配套设施不全等,截至2009年底,有13个项目未开工、9个项目建成后闲置,涉及中央投资5382万元。一些地方还存在转嫁配套责任等问题,有12个项目的1301万元配套资金被转嫁给下级政府和学校,另有4所学校向职工个人有偿集资1445.4万元。

(十四) 审计18个直属海关关税和进口环节税征管情况发现,截至2009年底,有11个海关对进口货物完税价格、适用税率以及减免税等审核把关不严,造成税款流失3664.55万元;有6个海关对13户企业擅自将尚在海关监管期内的免税进口货物移作他用的行为,未按规定要求企业补税或提供税收担保,涉及减免税款7.75亿元,存在税款流失隐患。此外,天津海关为调节收入进度,对22家企业2009年12月申报的进口货物,在符合征税条件的情况下,先以各种理由征收税款保证金8.01亿元,在2010年1月才转为税款入库。

对上述问题,财政部、发展改革委和有关部门正在逐项研究,加以整改。

## 二、中央部门预算执行审计情况

此次共审计56个中央部门,延伸审计310个所属单位;审计预算支出1224.83亿元,占这些部门预算支出总额的33.23%。2009年,这些部门重视和加强预算管理,不断完善财务管理制度,加大对财政资金使用的监督力度,在审计前对其本级和所属912个单位进行了自查,还有24个部门制定和完善了117项规章制度。审计结果表明,部门预算的执行力和约束力有所增强,预算管理水平有所提高,违纪违规问题明显减少。但预算执行和预算管理中也存在一些问题:

一是预算执行还不完全到位。56个部门中,有16个部门当年超预算支出8.74亿元,占这些部门预算支出的3.38%,主要是动用以前年度财政拨款结余等未编入本年预算,还有个别部门因人员经费定额偏低而使用其他经费弥补,造成实际支出超预算;有40个部门年末预算结余161.26亿元,占这些部门预算支出的16.69%,主要是一些部门的项目库建设滞后,项目论证不够充分,年初预算未按要求落实到具体项目,有的预算资金下达晚,造成预算执行进度慢,当年项目预算没有完成而形成结转资金。

二是预算管理还不够严格和规范。56个部门中,有16个部门存在以拨代支等问题,涉及金额5.60亿元;19个部门存在未严格执行政府采购规定的问题,涉及金额14.09亿元;23家受托代征单位未按规定征收或上缴港口建设费50.85亿元。

三是一些部门及所属单位仍存在违反财经制度规定的问题,涉及金额34.84亿元,具体是:

1. 挤占挪用财政资金和违规发放津贴补贴10.95亿元。其中:35个部门本级和83个所属单位因项目预算编制不够细化、执行不严格等,造成挤占和挪用预算资金9.22亿元;两个部门本级和25个所属单位未严格执行国家有关规定,新增

项目或提高标准发放津贴补贴1.73亿元。

2. 多申领财政资金或瞒报收入和资产等6.21亿元。其中：1个部门本级和6个所属单位采取虚报或重复申报项目等方式，多申领财政资金2962.68万元；14个部门本级和33个所属单位瞒报各项收入和资产等5.91亿元，未在法定账簿内核算。

3. 违规收费及未按规定征缴非税收入等16.26亿元。其中：1个部门本级和17个所属单位违规收费或摊派等2.44亿元；3个部门本级和10个所属单位未按规定征收和上缴非税收入13.82亿元。

4. 接受和使用虚假发票列支问题比较普遍。抽查56个中央部门已报销的29363张可疑发票中，有5170张为虚假发票，列支金额为1.42亿元。其中：8个部门本级和34个所属单位在无真实经济业务背景的情况下，利用虚假发票套取资金9784.14万元，主要用于发放职工福利补贴等；12个部门本级和37个所属单位对票据审核把关不严，接受虚假发票报账4456.66万元。

四是部门决算（草案）编报不够准确。在决算（草案）审计中发现，有49个部门决算（草案）反映的收入、支出、结余不够准确、资产不够完整，涉及金额25.21亿元，占报表反映资金总量的0.70%。对这些问题，审计长已签署意见，要求被审计单位在财政部批复决算前调整相关账目和报表。

目前，中央部门已纠正自查中发现的各类问题54.40亿元，整改审计中发现的问题2.94亿元，并制定了91条落实审计建议的具体措施。

各部门的审计结果将依法予以公告。

### 三、对地方财政和地方政府性债务管理的审计情况

审计结果表明，随着财政改革的不断深入，中央和地方各级政府逐步完善地方财政管理以及举债、用债和偿债等方面制度，积极采取措施化解普及九年制义务教育负债等历史债务，审计调查地区的政府性债务有96%用于交通运输、市政建设等公益性项目，促进了地方经济和社会事业的发展。但地方财政和政府性债务管理还不够严格和规范，尤其是地方政府性债务形成时间长，总体规模大，历史遗留债务负担仍比较重。

一是对地方预决算编报和税费管理不够严格，有的地方财政资金管理分散。审计调查的17个省区市2008年1月至2009年6月，应征未征非税收入等794.16亿元，有的地方还自定政策向企业或个人返还税费130.36亿元。这些地方省本级财政部门除国库存款账户外，在商业银行开设账户1197个，其中应清理归并的账户有920个，平均每个省50多个，这种分散存储状况，不利于财政资金的统筹管理和使用。

二是地方政府性债务总体规模较大，融资平台公司的政府性债务平均占一半以上。审计调查的18个省、16个市和36个县本级截至2009年底，政府性债务余额合计2.79万亿元。其中：2009年以前形成的债务余额为1.75万亿元，占62.72%；当年新增1.04万亿元，占37.28%。在这些新增债务中，仅有8.92%用于中央扩内需新增投资项目的配套资金，还有相当部分用于建设2008年前已开工的交通、市政等基础设

施。这些地区共有各级融资平台公司307家，其政府性债务余额分别占省、市、县本级政府性债务总额的44.07%、71.36%和78.05%，余额共计1.45万亿元。

三是部分地方政府偿债压力较大，存在一定的债务风险。上述地方政府性债务中，政府负有直接偿债责任、担保责任及兜底责任的债务分别为1.8万亿元、0.33万亿元和0.66万亿元，分别占债务总额的64.52%、11.83%和23.65%。从债务余额与当年可用财力的比率看，省、市本级和西部地区债务风险较为集中，有7个省、10个市和14个县本级超过100%，最高的达364.77%。从偿债资金来源看，2009年这些地区通过举借新债偿还债务本息2745.46亿元，占其全部还本付息额的47.97%，财政资金偿债能力不足。

审计指出上述问题后，有关部门和地方制定了整改措施，核实调整了预决算报表，已追缴入库非税收入714.67亿元，撤销合并银行账户100多个，正在研究完善政府性债务管理办法。

### 四、重大投资项目审计情况

按照中央关于加强工程建设领域突出问题专项治理工作的总体部署，审计署加大了对政府投资项目的审计力度，并重点组织对京沪高速铁路、西气东输二线工程西段、金沙江向家坝水电站和1981个扩内需投资项目等进行了跟踪审计和审计调查。结果表明，相关部门和地方积极安排扩内需投资，不断强化对投资项目的组织和管理，督促建设单位严格资金管理，确保工程质量，较好地完成了建设任务，也为经济的持续较快发展奠定了基础。但在建设项目的招投标、投资管理、执行土地和环境保护相关政策等方面仍存在一些较为突出的问题：

一是招投标管理不严格、违规转分包等问题比较普遍。目前，建设项目招投标由各行业主管部门负责监管，独立性和权威性相对较弱，加之尚未建立起各部门互通互联的工程建设信息系统，对招投标违规问题的处理处罚力度偏轻，审计抽查的投资项目中均不同程度地存在未严格执行招投标规定的问题。有的建设单位为获得价差收入，还将部分分项工程层层转分包给不具备相应资质的单位，影响到工程质量。如西气东输二线工程西段截至2009年5月，已签订的36亿多元施工合同中，有近80%未按规定招标，其中1.01亿元被违规直接发包，27亿多元合同的招标中存在人为拆分标段、违规确定中标人等问题。

二是部分项目投资管理不够规范。有的前期准备不足，初步设计批复和执行概算编制滞后，投资控制目标不明确，如金沙江向家坝水电站工程2008年底已完成投资96.36亿元，但至审计时尚未编制完成项目执行概算。一些工程建设和监理单位对施工单位上报的验工计价审核把关不严，财务核算也不够规范，在对京沪高速铁路和西气东输二线工程西段等项目的审计中，共发现超进度计价和多计工程款8.15亿元，建设成本中列支其他费用和用虚假发票报账等问题17.94亿元。

三是土地和环境保护等政策措施未完全落实到位。抽查17个省区市的1981个扩内需项目发现，有140个项目占用或征收土地审批手续不完备，占抽查项目总数的7%；有53个项

目不完全符合环保要求,占抽查项目总数的2.68%。有的工程建设对生态环境造成了一定影响,如西气东输二线工程西段在穿越甘肃、新疆等地的3个自然保护区时,施工单位违规采用机械开挖,擅自增加施工作业宽度,导致植被损毁面积增加110多万平方米。

目前,相关部门和单位已纠正验工计价中存在的问题7.25亿元,166个项目通过补办征地用地或环评手续、进行耕地复垦等方式进行了整改,并清理了违规分包的施工队伍。各地还出台了18项贯彻落实中央扩内需政策、加强政府投资项目管理的制度措施。

## 五、重点民生资金和民生工程审计情况

(一)对城市最低生活保障资金、政府投资保障性住房资金、农业综合开发资金和农村饮用水安全工程资金等民生资金的审计情况。2009年,在受国际金融危机影响财政收入增幅减缓的情况下,各级财政仍大幅度增加民生投入,着力提高社会保障能力和生产生活水平,相关地区收到中央财政安排的农业综合开发资金比上年增长21.02%,各级财政筹集的城市最低生活保障资金、廉租住房保障资金分别比上年增长25.58%和61.50%,对扩大内需、促进社会和谐稳定发挥了重要作用。从审计情况看,上述政策执行和资金管理中存在以下值得关注的问题:

一是部分政策在执行中存在偏差,影响相关政策目标的实现。按规定,中央财政新增农业综合开发资金的80%以上应集中于农业主产区特别是粮食主产区,但2007年至2009年,中央财政新增农业综合开发资金分配至全国农业主产区的比例分别为69.98%、76.97%和78.72%,其中分配至13个粮食主产省区的比例分别仅为61.84%、65.19%和69.12%。在城市最低生活保障资金、廉租住房保障资金的分配中,由于对保障对象的审核和监管机制不够健全,人口变动、收入财产等信息尚未实现共享,有194个区县向不符合条件的6.29万户家庭发放城市最低生活保障补助3.3亿元,其中向1.19万户登记拥有个人企业、车辆或2套以上住房的家庭发放7376.65万元;9个城市向705户不符合条件的家庭发放廉租住房租赁补贴86.89万元、分配廉租住房74套。

二是部分项目进展缓慢,有的未能达到预期效果。审计调查发现,有些地方简单按人口数量或行政区域平均分配资金,有的地方性工作与中央下达的年度计划未能有效衔接,加之普遍存在的地方配套资金不到位问题,影响到一些项目的实施进度。抽查19个省市的448个新建廉租住房和10个棚户区改造项目,截至2009年底,分别仅完成计划投资额的41%和42%,其中225个项目的地方配套资金落实率平均为44%;抽查19个省区的103个县,2006年至2008年计划内还有123.3万人的饮水不安全问题未解决,占计划的15.79%;抽查18个省区的156个农业综合开发产业化经营项目,有60个未能发挥预期效益,占38%。

三是部分项目管护措施落实不到位,后续管理尚需加强。随着廉租住房大批建成并逐步投入使用,一些地区出现了租金收取难、日常管理维护难和不符合保障条件的住户退出难等现象,不利于形成廉租住房入住和退出的良性循环机制。抽

查的1181处农村饮用水安全工程均未落实所有权,工程运营和后续维护前景堪忧,有的已建成工程存在供水水质合格率偏低、运营成本偏高、管理维护不到位和工程利用率不高等问题。

审计还发现套取、滞留、转移挪用或挤占财政资金等问题7.14亿元,其中:涉及农业综合开发资金3.57亿元、农村饮用水安全工程项目资金3.06亿元、城市最低生活保障资金0.51亿元。

针对农村饮用水安全工程资金审计反映的问题,水利部下发了《关于加强农村水资源保护工作的通知》(办资源函[2009]289号)等文件,并派出督导组前往19个省区市督促整改;针对城市最低生活保障资金审计发现的问题,有关地方进行了集中清理和核实,已归还被挤占资金824.98万元。

(二)汶川地震灾后恢复重建跟踪审计情况。按照国务院批准下发的《关于汶川地震灾后恢复重建审计工作实施意见》,审计署先后组织8000余名审计人员对1.3万个重建项目进行了跟踪审计,审计覆盖面分别占中央和地方投资额的60%和80%,并从审计署选派33名干部到重灾地区挂职。从审计情况看,有关部门和地方积极调配资源,注重加强统筹协调,保证了重建资金的安全完整和建设项目的顺利推进。但灾后重建中也存在一些问题:

一是中央重建基金结存于多个部门和单位,部分资金使用不够规范。重建项目多、资金来源广,由于缺乏统筹管理,资金拨付进度与重建进展衔接不够,一些项目建设进度较慢,造成部分资金结存。截至2009年底,8家中央单位结存中央重建基金51.79亿元,灾区各级财政部门和使用单位结存298.63亿元。此外,还有58.19亿元重建资金被违规用于规划外项目、日常经费支出和归还欠款等;一些地方通过重复申报、重复统计人数等方式多申领重建资金2.41亿元,部分已用于项目建设或发放给个人。

二是部分项目的规划内容与实际情况不尽相符,有的规划要求未完全落实。3个受灾省2009年下半年对重建规划进行中期调整后,仍有274个项目的规划内容与实际情况不符,占抽查数的24%。在规划落实方面,有82所学校的3967亩新增建设用地未办理审批手续;有28个项目超规模、超标准建设22.51万平方米,平均超出37.8%;有138个项目存在731项工程管理缺陷,158个项目的监理和施工技术管理人员未按合同要求到位。

在跟踪审计中,审计机关与各地各部门紧密配合,坚持边审计、边督促整改、边促进规范提高,推动改进了2649个项目的质量管理,加快了1692个项目的建设进度,节约重建资金和挽回损失14.71亿元,建立健全规章制度974项。审计机关还向社会发布了48期灾后恢复重建阶段性审计结果公告。

(三)玉树地震抗震救灾资金物资跟踪审计情况。青海玉树地震发生后,审计署紧急部署救灾资金物资跟踪审计工作。对18个中央部门单位、31个省区市及新疆生产建设兵团的审计情况表明,各地各部门按照党中央、国务院的部署,及时启动灾害应急预案,积极筹集调拨救灾款物,并对接受救灾捐赠的单位、捐赠资金的统计、汇缴和使用提出了明确要求,保证

了抗震救灾各项工作的迅速和有效推进。

总的看,救灾资金的拨付、使用和物资发放情况较好,审计尚未发现重大违纪违规问题。目前,审计署已制定玉树地震灾后恢复重建跟踪审计方案,将救灾资金物资审计与灾后恢复重建审计结合起来,实行全过程跟踪,并适时向社会公告审计情况。

## 六、资源环境审计情况

近年来,各地各部门认真贯彻中央关于节能减排和环境保护的政策要求,普遍实行了节能减排工作目标责任制,加强了土地规划、审批和执法监察等制度建设,资源节约和环境保护工作取得较好效果。但对18个省区的节能减排资金和11个省区的土地专项资金的审计发现,政策执行中还存在着一些问题:

一是部分地方违法违规用地问题仍较突出。重点检查的13个城市有10.19万亩土地存在未批先用、违规出让和擅自改变用途等问题,其中7个市的用地单位未批先用土地3.18万亩,包括0.72万亩耕地和0.27万亩基本农田。

二是部分地区节能减排项目建设进展较慢。抽查的18个省区中,有两个省2007年至2009年实施的十大节能工程项目,仅完成计划的69%;至2009年底,6个省的既有居住建筑供热计量及节能改造项目、15个省区的污水处理厂项目和垃圾处理场项目仅完成“十一五”规划要求的28%、62%和41%。

三是专项资金管理和使用不够严格和规范。此次审计发现,11个省区应征未征土地出让金等收入381.81亿元,未将683.99亿元土地专项资金纳入预算管理;16个省区滞留、闲置节能减排资金9.67亿元;还有20个省区挤占、挪用和套取土地专项资金77.85亿元、节能减排专项资金2.82亿元,主要用于公共工程建设和弥补公用经费等。

针对审计指出的问题,财政部、国土资源部等部门下发了《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》(财综[2009]74号),各地制定和完善了48项制度,已追缴、拨付和归还专项资金209.19亿元,收回土地或补办用地审批手续4.31万亩,并给予40名责任人员党纪政纪处分。

## 七、金融机构审计情况

对中国农业银行、中国农业发展银行和中国出口信用保险公司的审计结果表明,这些金融机构认真贯彻执行适度宽松的货币政策,加大了对重点领域和薄弱环节的金融支持力度;注重深化改革和加强信贷风险管理,保持了资产质量的持续稳定。同时,审计也发现,一些政策性金融机构近年来大力发展商业性业务,在一定程度上影响到政策性业务的深入开展,部分政策性信贷支持未能完全落到实处,违规操作或超范围经营问题也比较突出,涉及金额共计203.01亿元。如2006年4月至2007年6月,中国农业发展银行乌兰浩特市支行在已取得该市第三粮库经审计的财务报表的情况下,仍依据企业伪造的财务报表,向其发放粮食收购贷款2.85亿元,最终造成8236万元贷款损失。

跟踪审计中国工商银行、中国建设银行和中国银行2009年新增贷款的结构和投向发现,部分新增贷款结构不尽合理,

主要是中长期贷款占比高、房地产贷款业务增长快、对农业和小企业的信贷支持力度不够,还有部分贷款的投向不符合规定。

有关金融机构认真整改审计发现的问题,截至2010年3月底,中国农业银行已整改90项问题,整改完成率为93.75%,处理责任人员263人;中国农业发展银行已收回贷款7.03亿元,资产保全38.67亿元,处理责任人员463人;中国出口信用保险公司制定和完善了82项制度;商业银行制定了调整和优化信贷结构的措施,2010年1季度对农业和小企业的贷款增幅明显。

## 八、企业审计情况

审计中国航空集团公司、中国华电集团公司等10户中央企业的资产量共计1.2万亿元,占这些企业资产总额的62%。结果表明,这些企业认真贯彻落实中央宏观调控措施,积极应对国际金融危机,加快结构调整,经营稳步发展。但在财务收支和内部管理方面还存在以下问题:

一是重大经济事项决策不规范。抽查10户企业的重大工程项目投资、资产处置、资本运作等538项决策,发现违规决策30项,造成国有资产损失及潜在损失8.33亿元。

二是资产负债损益不实。10户企业资产不实89.13亿元,占资产总额的0.46%;负债不实80.39亿元,占负债总额的0.63%;损益不实56.22亿元,占利润总额的5.23%。还有8户企业的50家下属单位通过虚列成本、截留收益等方式,将7.49亿元在法定账簿外核算,主要用于发放职工补贴、代职工出资入股等,个别人员涉嫌职务侵占。

目前,相关企业全部纠正了资产负债损益不实的问题,并健全完善制度538项,对112名责任人员进行了处理处罚。

此外,受有关部门委托,审计署还对10名中央企业领导人员、6名省市市长和8名中央部门部长任职期间的经济责任履行情况进行了审计,并按规定向有关部门提交了审计报告。对其所在单位和地方存在的需要纠正和改进的问题,已依法下达审计决定。

## 九、重大违法违规问题揭露和查处情况

在以上各项审计中,审计署上报国务院或直接向有关部门移送重大违法违规问题和经济犯罪案件线索104起,涉案人员473人。这些案件主要有以下特点:

一是案件发生的环节和领域相对集中,主要涉及审批、决策、信贷发放和招投标等环节,其中发生在金融交易、国有股权转让和土地矿产资源管理这3个领域的有56起,占53.8%。

二是内外勾结牟取私利的“串案”、“窝案”仍较多。如吉林四平九丰酒业有限责任公司实际控制人李树岩、李树君两兄弟,伙同当地中国农业发展银行部分工作人员,采取编造虚假财务资料及收粮凭证等手段骗贷2.66亿元,部分资金被用于境外赌博挥霍等。

三是一些管理较为薄弱的政策性金融机构和事业单位违法违规问题日益显现。在39起金融案件中,有19起发生在政策性金融机构,占48.7%;在涉及行政事业单位的42起案件中,

有16起发生在出版社、咨询中心和科研院所等事业单位。如卫生部公报杂志社编辑部聘用人员傅捷、傅雪华等,以编辑部名义向全国医疗机构等征订广告,并印制刊登广告和不刊登广告两个版本的公报和年鉴欺瞒领导,2007年至2009年共骗取广告宣传费900余万元,全部转入傅捷担任法定代表人的公司。

四是犯罪手法更加隐蔽,呈专业化和高智能化。有的不法分子通过网上银行等便捷平台异地大规模转移资金,有的通过关联企业虚开信用证或增值税发票贴现等方式骗贷,有的利用内幕交易信息或专业知识背景操纵股市牟利。此类案件专业性和隐蔽性较强,很多交易甚至以合法形式出现,查处难度高,涉案金额也比较大。

上述案件移送后,有关部门正在依法立案查处,查处结果将在明年作审计工作报告时一并公告。今年,我们将对

2008年以来已结案的部分典型案件进行公告。

对本次中央预算执行和其他财政收支审计发现的问题,审计署依法征求了被审计单位意见,已出具审计报告、下达审计决定。各部门各单位认真整改,迄今已追缴或归还资金941.16亿元,挽回或避免损失53.38亿元,有790多人被追究责任,还根据审计建议完善了1700多项制度规定。最终整改结果,国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告。

对各部门和单位的审计结果和整改情况,审计署依法予以公告。

## 十、加强财政管理的意见(略)

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2010年第5号)

## 中央经济工作会议在北京召开

中央经济工作会议12月5日至7日在北京举行。

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝,中共中央政治局常委、全国政协主席贾庆林,中共中央政治局常委李长春,中共中央政治局常委、中央书记处书记、国家副主席习近平,中共中央政治局常委、国务院副总理李克强,中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强,中共中央政治局常委、中央政法委书记周永康出席会议。

胡锦涛在会上发表重要讲话,全面分析了当前国际国内经济形势,深刻阐述了加快经济发展方式转变的重要性和紧迫性,明确提出了明年经济工作的总体要求、重要原则、主要任务。温家宝在讲话中全面总结了今年经济工作,阐述了明年经济社会发展主要预期目标和宏观经济政策,具体部署了明年经济工作。

会议指出,2009年是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年。2008年第四季度以后,世界经济形势险象环生,国际金融危机持续扩散蔓延,世界经济严重衰退。受国际金融危机严重冲击,我国经济社会发展遇到严重困难。面对严峻复杂的经济形势,党中央、国务院全面分析、准确判断、果断决策、从容应对,团结带领全国各族人民坚定信心、迎难而上、共克时艰,努力化挑战为机遇,有效遏止了经济增长明显下滑态势,率先实现经济形势总体回升向好。我们隆重庆祝新中国成立60周年,极大激发了全国各族人民的爱国热情。我们对加强和改进新形势下党的建设作出全面部署,继续开展深入学习实践科学发展观活动,为推动经济社会又好又快发展提供坚强政治保证。经过全党全国共同努力,我国社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设和党的建设都取得了新的重大进展。今年我国经济社会发展取得这样的成绩极其不易。这是党中央、国务院科学应对、坚强领导的结果,是充分发挥中央和地方两个积极性,各地区各部门齐

心协力、扎实工作的结果,是充分发挥社会主义制度优势的结果,是全党全国各族人民团结一心、共同奋斗的结果。

会议强调,在应对国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展这场重大考验中,我们既取得了显著经济成果,又积累了在复杂经济环境中推动经济社会又好又快发展的重要经验。我们必须坚持市场机制和宏观调控有机结合,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,不断加强和改善宏观调控,通过推进改革为经济社会发展提供强大动力和制度保障;必须坚持长期发展目标和短期增长目标有机结合,注意把握好宏观经济政策实施的力度和节奏,增强政策针对性和有效性,着力提高经济增长质量和效益、提高可持续发展能力;必须坚持扩大内需和稳定外需协调发展,更加自觉、更加主动地坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针,实现内需和外需有效互补;必须坚持改善民生和扩大内需内在统一,更加注重围绕保障和改善民生来谋划发展,把增加居民消费作为扩大内需的重点,通过保障和改善民生促进经济结构优化、增强经济发展拉动力。

会议指出,在充分肯定成绩的同时,我们也要清醒地认识到,当前我国经济回升的基础还不牢固,积极变化和不利影响同时显现,短期问题和长期问题相互交织,国内因素和国际因素相互影响,保持经济平稳较快发展、推动经济发展方式转变和经济结构调整难度增大。从外部环境看,世界经济复苏基础并不稳固,国际金融危机影响仍然存在,全球性挑战压力增大。从国内环境看,经济回升内在动力仍然不足,结构性矛盾仍很突出,农业基础仍不稳固,就业形势依然严峻。全党全国既要增强必胜信心,又要增强忧患意识,努力在新的起点上把改革发展稳定各项工作做得更好。

会议强调,这场国际金融危机使我国转变经济发展方式问题更加突显出来。综合国际国内经济形势看,转变经济发展方式已刻不容缓。我们要把加快经济发展方式转变作为深入贯彻落实科学发展观的重要目标和战略举措,从制度安排入