

数额,及时通知各省、自治区、直辖市,以便地方政府纳入预算,统筹考虑其财力的分配使用和地方人大实施有效监督。地方各级政府要将上级的财政补助编入预算,报同级人大审查监督。科学规范的政府预算科目体系,对于加强预算管理具有重要意义,建议国务院及其财政部门按照建立公共

财政体制框架的要求,抓紧制定并推行新的政府预算收支科目体系。

以上报告,请予审议。

(《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2004年第5号)

关于2003年度中央预算执行和其他 财政收支的审计报告(摘要)

——2004年6月23日在第十届全国人民代表大会
常务委员会第十次会议上

审计署审计长 李金华

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员:

我受国务院委托,向全国人大常委会报告2003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》和《中央预算执行情况审计监督暂行办法》的规定,审计署对2003年度中央预算执行和其他财政收支进行了审计。按照十六大、十六届三中全会和国务院对经济工作的部署,今年的预算执行审计紧紧围绕加强宏观调控、推进依法行政、维护群众利益、促进提高财政资金使用效益开展工作,主要审计了财政部具体组织中央预算执行情况,国家发改委及中央其他部门预算执行情况,税务系统税收征管情况,教育、扶贫、救灾等专项资金管理使用情况,工商银行和原中国人寿保险公司资产负债损益情况,以及原国家电力公司领导班子的经济责任履行情况。

一、2003年度中央预算执行和其他财政收支审计情况

2003年,国务院及其各部门认真贯彻落实中央确定的各项方针政策,落实全国人大提出的要求,坚持扩大内需方针,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,针对经济运行中出现的新情况,及时采取措施进行宏观调控,有效促进了国民经济的持续快速协调健康发展。国务院各部门继续推进部门预算和“收支两条线”管理改革,坚持依法理财,加强内部管理,预算和财务管理水平不断提高。2003年,全国财政收入增加较多,首次突破2万亿元,比上年增长14.9%。财政支出重点向农村、科技教育、公共卫生等方面倾斜,有力保障了应对非典疫情、战胜自然灾害和加强社会保障等资金需要,社会事业投入显著增加,财政的宏观调控作用进一步加强。总的看,2003年度中央预算执行和其他财政收支情况是好的,但仍存在一些不容忽视的问题。

(一)中央预算管理中存在的主要问题

1. 预算外资金清理不够彻底,彩票公益金等财政性资金271.94亿元仍未纳入预算管理。其中:24个部门收取的行政事业性收费39.45亿元,仍存放在预算外中央财政专户;中央财政集中的彩票公益金135.75亿元,在收缴中央

财政专户后,直接拨付相关部门安排使用。财政部应尽快研究办法,将上述资金纳入预算管理。

2. 在中央本级支出年初预算中安排补助地方支出502.13亿元。2003年,财政部在批复和追加交通部预算时,同意交通部将车辆购置税435.2亿元直接拨付地方交通部门,用于公路建设;将中央本级基本建设资金39.77亿元,调整为补助地方支出;将补助地方的教育支出24.66亿元编入中央本级预算;将补助地方的卫生防疫专项经费2.5亿元列入农业部预算。这种做法,虚增了中央本级支出,同时也使这部分资金的使用脱离了地方政府、人大的管理和监督。

3. 采取退库、退税的方式,解决应由预算安排的支出282亿元。主要是对9家企业集团仍实行所得税超额或定额退还的“包税”方式,2003年共退付所得税254.55亿元,用于解决企业办社会和医疗卫生、社会保障等方面的支出。这种做法,虽然是在特定历史条件下形成的,但不规范,缩小了预算收支规模,影响了正常的分配秩序。财政部应按照“收支两条线”原则,对现行的退库、退税项目进行清理。

4. 中央部门上年累计结余资金589.38亿元未纳入当年部门预算予以安排。据部门决算反映,129个中央一级预算单位2002年底财政拨款结余646.03亿元,其中有些是预算编制不严格、管理不规范造成的,也有些是由于历史原因多年累积下来的。财政部在核定2003年部门预算时,仅将其其中56.65亿元纳入部门预算,其余589.38亿元仍沉淀在中央部门。这样不但导致财政资金大量闲置,也影响部门预算的真实完整,不利于深化部门预算改革。对此,财政部应深入调查研究,提出解决办法,报国务院审定。

5. 一些省对中央补助地方收入预决算编制不完整。据对17个省(区、市)的审计调整,这些省2002年本级预算共编报中央补助收入936亿元,仅为实际补助4149亿元的22.5%。有4个省根本没有编报中央补助收入。未编入预算的这部分中央补助资金,实际上脱离了地方人大的审查监督。造成上述问题的主要原因是,财政部年初没有把中央补助地方支出分解到地区和项目,加之省级预算在中央预算审查批准之前编报,地方难以对中央补助资金的数额作出预

计。同时,也与一些地方财政自觉接受政府、人大监督意识不强有关。有9个省在决算中也存在少报甚至不报中央补助收入的问题,2002年这9个省决算编报中央补助收入数仅占实际补助的26%。

6. 部分专项转移支付管理仍不够规范。审计发现,一是目前中央补助地方基本建设专项资金和其他19项专项转移支付资金,没有具体的管理办法或办法没有公开,涉及金额111.72亿元。二是在采用因素法分配的中央专项转移支付资金中,有11项没有严格按照规定进行分配,人为作了调整,调整率达11%,涉及金额33.07亿元。三是有些项目的预算安排与实际不符。专项转移支付管理不规范,使资金分配存在一定的随意性,缺乏透明度。

(二) 中央基本建设预算管理中存在的主要问题

1. 中央预算内投资年初预留比例过大。2003年,国家发改委安排中央预算内基本建设投资304.49亿元,年初审批下达228.36亿元,预留76.13亿元,占年度预算的25%。在年初审批下达的228.36亿元中,含有可研报告尚未批复和“打捆”项目投资54.96亿元,实际落实到项目的只有173.4亿元,仅占年度预算的57%。部分项目因特殊原因在年度执行中改变投向。国家发改委要进一步提高投资管理的科学性,认真落实预算管理的要求。

2. 部分中央预算内基本建设投资按基数法分配,不够合理。2003年,国家发改委按基数法分配63个中央部门和单位基本建设投资80.18亿元,其中超过1亿元的部门有13个,不足1000万元的24个,不足200万元的5个。这种分配办法,虽有一定的历史延续性,但容易与实际需要相脱节。国家发改委应尽快研究改进,按项目分配中央预算内基本建设投资。

3. 2003年,国家发改委安排的中央预算内补助地方基本建设投资为88.19亿元,共涉及11个行业、2040个项目,其中20万元以下的项目有809个。由于项目多、数额小,对项目难以作出客观判断。国家发改委应进一步研究改进中央预算内投资补助地方项目的管理办法。

4. 1994年国务院决定停止征收“国家轿车零部件横向配套基金”后,由于当时的客观原因,原国家计委未将此前已收取的基金上缴财政,截至2003年底,该基金本息合计8.58亿元。国家发改委应对这项基金进行清理,上缴中央财政。

5. 1994年,原国家计委批复同意所属宏观经济研究院等7个单位联建科研办公楼,截至2000年底,实际投资8.59亿元,建筑面积8.87万平方米。办公楼建成后,原国家计委并未全部交给所属单位使用,而是将其中部分面积用于出租,2001至2003年共收取租金3285万元,用于机关离退休干部医疗费超支等。国家发改委应对出租房产进行清理,报国管局研究处理。

(三) 中央其他部门预算执行中存在的主要问题

审计55个中央部门和单位2003年度预算执行情况,查出的突出问题是:

1. 7个部门采取虚报人员、编造虚假项目等方式,套取财政资金9673万元。如国家林业局调查规划设计院等4个单位编造、变造7份“林业治沙项目”贷款合同,套取财政

贴息资金415万元。

2. 41个部门挤占挪用财政专项拨款和其他有专项用途的资金14.2亿元,主要用于建设职工住宅、办公楼和发放各类补贴。如1999年以来,国家体育总局动用中国奥委会专项资金1.31亿元,其中用于建设职工住宅小区1.09亿元,用于发放总局机关工作人员职务补贴和借给下属单位投资办企业2204万元。

3. 一些部门预留预算资金问题比较突出。一是有预算分配权的部门年初大量预留资金。2003年,国防科工委共分配预算资金162.1亿元,年初预留62.91亿元,预留比例达38.8%;科技部在年初分配预算资金时,将科技三项费用17.01亿元全部预留,直到当年8至11月份,才采取追加的方式批复到有关地方和部门。二是22个部门在向所属单位分配预算资金时,年初预留223.69亿元,占财政部批复预算的13.65%。上述做法造成资金分配随意性大,不符合部门预算改革的要求。

此外,基本建设和事业发展专项资金闲置问题比较普遍。抽查23个部门管理的43个基本建设和事业发展专项资金项目,截至2003年底,财政部累计拨款31.14亿元,项目实施单位实际仅使用12.61亿元,资金闲置达18.53亿元,占项目预算拨款的64.74%。

根据全国人大常委会和国务院的要求,审计署还对国务院24个部门2003年度决算(草案)进行了审签。从审计情况看,部门决算编报不真实、不规范的问题仍然存在,主要是少报收入和结余、虚列支出、漏汇少汇部分资金等,涉及金额40.54亿元。对这些问题,审计长已签署意见,要求予以纠正。

(四) 税收征管中存在的主要问题

审计调查17个省(区、市)35个地(市)的税收征管质量,重点抽查了788户企业,发现少征税款问题比较突出。这些企业2002年少缴税款133亿元,2003年1至9月少缴税款118亿元。影响税收征管质量的主要问题是:

1. 人为调节税收进度。一些税务部门在完成税收计划的情况下,有税不征、违规缓征,甚至违规退库或利用税款过渡户人为调节收入。调查的788户企业中有近一半的企业存在这类问题,由此造成2002年底和2003年9月底分别少征税款106亿元和102亿元。如唐山市国税局2002年11月以来,在企业完全具备纳税能力的情况下,违规批准13家钢铁企业延期纳税10.63亿元,用于扶持地方钢铁企业扩大生产规模。

2. 有些税务机关征管不力,造成税收流失。有些税务机关对企业纳税申报审核不严,擅自扩大优惠政策执行范围,违规批准减免税,导致税收流失27.6亿元,涉及企业169户,占调查企业户数的21%。审计还发现,个别税务机关严重失职渎职,造成国家税款大量流失。如河南省许昌市地税部门对货运专用发票管理失控,向无货物运输业务的企业无限量发售专用发票,致使这些企业以收取手续费为目的,大量违规代开、虚开货运发票,受票企业用虚假的货运发票抵扣增值税,侵蚀国家税款。审计抽查6户企业,2001至2002年共代开、虚开货运发票1万多本,金额19.17亿元,从中收取手续费513万元。若这些发票全部抵扣,将造

成1亿多元的增值税流失。此案经审计发现后,河南省政府和有关部门进一步组织查处,已移送涉嫌犯罪案件62起,抓获犯罪嫌疑人39人,追缴入库税款8687万元。当地税务机关73名责任人受到处分,2人被移送司法机关处理。

3. 有些税收政策存在漏洞。如现行民政福利企业所得税优惠政策虽然在鼓励残疾人就业方面发挥了一定作用,但国家付出的代价过高,残疾人得到的实惠较少。审计调查的10个地(市)共有民政福利企业6438户,2002年1月至2003年9月,享受税收返还和减免103.49亿元,而同期这些企业支付给残疾人的工资福利只有12.3亿元,仅占退税总额的11.89%,大部分减免税成为企业的自有资金或被有关部门集中使用,违背了制定这项政策的初衷。而且由于福利企业监管难度较大,在实际执行中,部分企业弄虚作假,采取虚报、挂名等手法人为提高残疾人员的比例,骗取税收优惠。

(五) 专项资金管理使用中存在的主要问题

2003年,围绕“三农”、教育、安全生产等社会关注的热点、难点,审计署组织对国土出让金、扶贫资金、基础教育经费、社保资金、救灾资金、“大学城”开发建设情况以及武警消防系统财务收支进行了审计和调查,发现并纠正了一些侵害群众切身利益的突出问题。

1. 审计和调查10城市国有土地出让金管理使用情况,发现的主要问题是:一些地方非法买卖土地、乱占耕地的问题比较严重;征地补偿政策落实不到位,侵害农民利益。武汉市洪山区927亩集体山林地,先后4次被非法买卖,有关单位和个人从中牟利4000多万元。在对国家食品药品监督管理局预算执行审计中发现,2003年12月,该局机关服务中心与两个公司签订协议,擅自将国家无偿划拨给该局位于北京昌平区的216亩土地,以8500万元的价格转让给这两个公司,用于经营开发。上述土地转让未报有关部门批准,也未办理任何合法转让手续,违反了土地管理法和国务院关于整顿土地市场秩序的规定。审计以后,该局高度重视,正在研究纠正。

现行征地补偿标准明显偏低,实际补偿中又往往执行不到位。个别不法分子甚至大肆诈骗征地补偿款,严重损害农民利益。2001年4月,私营企业华海公司在得知武汉市政府准备征用江汉区后湖乡两个村805亩土地的情况下,通过该乡有关领导引荐,未经任何审批手续,分别与两村签订了对上述土地联合进行开发的合同,“特别”规定,如遇国家征用该地,华海公司保证对两村每亩地的补偿不低于10.8万元和12.5万元,若国家征地补偿高于上述价格,则超出部分的80%或全部归华海公司所有。同年8月,武汉市以每亩14.8万元和14.7万元的价格征用上述土地,华海公司从中攫取差额1801万元。华海公司在得到最后一笔资金两天后,即向工商部门申请注销。目前,该私营企业主在逃。

此外,我署还对南京、杭州、珠海、廊坊4个城市的“大学城”开发建设情况进行了审计调查,初步发现的问题:一是违规审批和非法圈占土地问题突出。如2001至2002年,东方大学城开发有限公司以建设大学城配套设施等名义,与廊坊市和北京市通州区的5个村村委会非法签订协议,

大量租用农民集体土地,并将其中的6007亩(含耕地5728亩)用于建设5个标准高尔夫球场。二是“大学城”建设贷款规模过大,存在偿贷风险。如南京市仙林、江宁和浦口新校区的12所高校建设项目,目前银行贷款为27.28亿元,占实际到位资金的71%。这些学校还本付息主要靠学杂费收入,按目前收费情况测算,今后每年还本付息额将超过学杂费收入的40%,个别甚至达到80%。

2. 审计21个省(区、市)592个国家扶贫开发工作重点县的扶贫资金,发现财政扶贫资金被挤占挪用问题比较突出,其中用于平衡预算等4.28亿元,用于买车和弥补行政经费等1.5亿元;扶贫贴息贷款投向不合理,主要投向了交通、工业、电力、通讯等基础性和竞争性行业,而用于扶持农户的小额贷款却逐年萎缩,不利于发挥扶贫资金的作用。如重庆市2002年9亿多元扶贫贴息贷款中,小额贷款280万元,仅占千分之三。吉林省安图县农业银行2000年发放小额贷款769万元,2001年下降到128万元,2002年再降至45万元。有些农民因申请不到扶贫贴息贷款,只得以为6%的年利率向信用社贷款,增加了农民负担。

3. 审计调查17个省(区、市)50个县的基础教育经费,发现的突出问题是:基础教育负债严重,增长过快,已成为县乡政府和学校的沉重负担;中小学乱收费问题尚未得到根本遏制;少数地方挪用挥霍教育经费问题比较严重。

50个县2001年底基础教育负债为23.84亿元,2002年底上升为31亿元,增长30%;到2003年6月底,仅半年时间又增长了25.7%,达38.98亿元。负债增长速度大大高于同期教育经费投入增长速度,负债总额相当于这些地方一年财政收入的80%,最高的四川省小金县负债达到地方财政收入的6倍多。同时教育负债面也很广,有些县80%以上的中小学都有负债,宁夏中宁县中小学负债面达96%。形成负债的主要原因是,目前基础教育实行以县为主的财政投入体制,而县级财政普遍困难,对基础教育投入不足;一些地方和学校过分追求超前发展和不适当的达标升级,目前的负债中有72.5%是因新建校舍和“普九”达标形成的。调查发现,负债形式主要是银行贷款、施工队垫款以及向教师和社会借款等,其中拖欠施工队垫款较为普遍。据对28个县的不完全统计,截至2003年6月底,拖欠施工队垫款达12.1亿元,约占负债额的50%。一些学校经常被债主强行封门逼债、官司缠身,影响正常的教学秩序。

50个县基础教育收费规模仍呈增长趋势。2002年收费总额23.2亿元,比上年增长7.8%,生均负担469元,增长4.68%。乱收费问题仍然存在,50个县中有45个县存在此问题,2001年以来共违规收费4.13亿元,其中地方政府及有关部门违规出台政策收费2.46亿元,中小学自行违规收费1.67亿元。江苏省溧水县10所中小学违规收费达3049万元,占同期全部收费的39%。

一些县的教育及财政部门“吃”教育问题十分严重。如2002年以来,广东省化州市教育局及各镇教办挪用学杂费等2561万元,主要用于建办公楼和办公、招待费开支;市财政局挪用400万元平衡预算。1999年以来,该市教育局还将中小學生订阅图书资料回扣款等1356万元,用于私分和吃喝,其中私分1103万元,招待费等支出253万元。吴

川市地处粤西地区, 财政十分困难, 但该市教育主管部门在 2002 至 2003 年 6 月的一年半时间里, “吃”“分”教育经费 600 多万元, 其中市教育局吃喝 209 万元, 人均近 3 万元, 是同期在职教师人均工资的近 1.5 倍; 17 个镇教办吃喝和发放补贴 402 万元, 人均 2.9 万元。

4. 审计 13 个省(区、市)基本养老保险基金和 8 个省(区、市)城镇职工基本医疗保险基金, 发现的突出问题是参保率不高。截至 2002 年底, 河北、河南等 8 省基本医疗保险参保率只有 58.5%, 还有 50 个县尚未启动基本医疗保险制度。四川省江油市基本养老保险企业参保率只有 22.6%, 广东省增城市虽达到 63.5%, 但已参保企业中有近一半从业人员未参保, 个体工商户参保情况更不容乐观, 两市的参保率分别仅为 5.8% 和 24.6%。

5. 审计 19 个省(区、市)武警消防系统财政财务收支, 发现各地消防基础设施建设滞后, 器材装备严重不足, 消防的安全防御和应急能力较弱, 给社会生产和人民生命财产安全带来隐患。一是消防站数量不达标。湖北、四川等 11 个省应建消防站 2 479 个, 实有 1 267 个, 仅占应建数的 51%。二是消防配套设施建设不足。甘肃、云南等 5 省有一半以上的市政消防栓应建未建, 其中甘肃省的应建未建率达到 72%。三是消防配备缺口较大。6 个中西部省份消防车的配备缺额 26.9%, 河南省特勤车辆配备缺额高达 83%。湖北、辽宁等 7 个省的消防救生、排烟等器材缺额 65%。造成上述问题的原因主要是, 目前武警消防系统的行政经费和消防事业费分别由中央和地方财政负担, 一些地方政府对消防建设重视不够, 投入不足, 有些地方的财政预算甚至没有安排消防事业费。

6. 审计淮河流域安徽、河南、江苏 14 个灾灾县的救灾资金, 发现一些地方虚报套取、甚至挪用私分的问题比较严重。有 9 个县采取重报、多报移民迁建户数等手法, 套取灾区群众建房补助资金 1.36 亿元, 占 9 县迁建补偿资金总额的 19%。安徽省霍邱县降低上级补助标准, 克扣 1 804 户灾民群众的建房资金 360 万元。阜南县 3 个乡镇的 17 名干部弄虚作假, 骗取并私分国家蓄滞洪区运用补偿资金 20 万元, 严重侵害农民利益。

审计去年云南大姚地震救灾资金管理使用情况发现, 救灾资金下拨进度缓慢, 截至 2004 年 3 月, 中央财政下拨的 1.2 亿元特大自然灾害救济补助费, 仍有 5 174 万元滞留在县级财政, 占 43%; 9 个地震灾区县中有 7 个存在上报灾情不实的问题, 共套取救灾资金 868 万元; 有关部门挤占挪用救灾资金 4 111 万元, 主要用于平衡预算、兴建楼堂馆所及招待费开支等。云南省抗震救灾指挥部还批准动用救灾资金 4 847 万元, 建造两个高标准的移民安置点, 计划搬迁 495 户, 户均补助近 10 万元, 是其他同类灾区群众户均补助的 20 倍。少数基层干部以权谋私, 借机为自己和亲友牟取高标准住房。抽查一个安置点的 40 户计划搬迁户, 发现有 20 户不符合搬迁条件。

(六) 财政资金投资效益方面存在的主要问题

审计和调查部分城市基础设施、公路、水利等项目, 发现投资效益不高的问题非常突出, 主要表现在:

1. 部分项目未按期建成投产。抽查的 28 个省(区、

市)利用国债建设的 526 个城市基础设施项目, 有 136 个未按期建成, 占 25%。工期延误的主要原因是, 项目前期准备不充分, 地方配套资金不落实以及项目建设管理不善等。概算投资 1.4 亿元的广西北海白水塘垃圾处理项目, 计划于 2000 年底建成投产, 由于选定的代理商没有进口设备代理资格以及进口合同多处违背国际惯例等, 导致已付款的关键设备供货中断, 工程拖延至今仍未完工。

2. 部分已建成项目运营效果差。抽查已建成的 320 个城市基础设施项目, 有 32 个没有投入运营, 18 个长期处于试运营或开开停停的状态, 69 个运营水平未达到设计能力。投资 22.79 亿元的国家重点建设项目河南省煤气化工程, 从立项到 2001 年竣工投产历时 16 年, 其间燃气市场供求发生重大变化, 但项目决策者和建设单位仍坚持按原定规划进行建设, 致使项目建成后只能按设计供气能力的一半运行, 经营陷入严重困境, 仅 2002 年度就亏损 2 亿多元。

3. 有的工程质量存在重大隐患。审计长江堤防隐蔽工程建设情况发现, 部分施工单位买通建设和监理单位, 采取各种手段弄虚作假, 偷工减料, 水下护岸抛石少抛多计, 水上护坡块石以薄充厚, 工程质量令人担忧。抽查 5 个标段发现, 虚报水下抛石量 16.54 万立方米, 占监理确认抛石量的 20.4%, 由此多结工程款 1 000 多万元, 目前部分堤段的枯水平台已经崩塌; 抽查 11 个重点险段发现, 水上块石护坡工程不合格的标段达 50% 以上。在该工程建设管理中, 有关责任人以权谋私、大肆受贿。此案上报国务院后, 有关部门立案查处, 目前已逮捕 21 人。

4. 挤占挪用建设资金及损失浪费问题严重。湖北省黄冈市政府及有关部门弄虚作假, 挪用明珠大道项目国债资金 1 167 万元, 侵占安居工程用地 110 亩, 兴建“形象工程”——东方广场, 挪用资金占该项目国债资金总额的 19.45%, 严重影响明珠大道的建设。合肥市北郊生活垃圾处理项目采用国际先进的焚烧、堆肥和卫生填埋相结合的处理工艺, 由于堆肥工艺对垃圾分类收集程度要求高, 目前国内不具备这个条件, 引进设备试运行 4 个月即被弃用, 垃圾处理改为单一填埋方式, 填埋库容迅速饱和, 致使投资 1.05 亿元、设计使用 25 年的垃圾处理场仅运行了 4 年就被迫关闭, 不得不另行选址建设。

(七) 金融机构资产负债损益中存在的主要问题

1. 审计工商银行总行及 21 个分行的资产负债损益情况, 查出的主要问题是: 违规发放贷款, 违规办理票据承兑和贴现。同时发现各类案件线索 30 起, 涉案金额 69 亿元。

一是信贷业务中出现了一些新的风险点。主要表现在个人消费贷款上。一些房地产开发商、汽车经销商和个人采取弄虚作假的手法骗取住房和汽车等个人消费贷款, 有的甚至内外勾结, 合谋骗取银行资金。如工行上海外高桥保税区支行向“姚康达”一人就发放个人住房贷款 7 141 万元, 这些资金被用于购买 128 套住房, 炒作房地产。审计抽查工行北京翠微路支行办理的 7.91 亿元汽车消费贷款发现, 4 家汽车经销商用虚假资料骗贷达 9 650 万元, 占 12%。

二是票据市场管理混乱。这次审计共发现工商银行违规办理汇票承兑和贴现 101 亿元。在一些地方, 无真实贸易背景的票据充斥市场, 甚至出现以提供虚假贸易合同、增值税

发票为主要“服务”内容的公司，专门对无真实贸易背景的银行承兑汇票进行“包装”，帮助套取银行资金，从中非法牟利。如洛阳芬莱商贸有限公司与银行工作人员内外勾结，2002年仅为大连实德塑料工业公司及其关联企业就“包装”银行承兑汇票4.92亿元。2001年以来，该公司通过此类“业务”共收取好处费216万元。

三是民营关联企业骗贷问题突出。审计发现，不少民营企业采取关联公司相互担保等方式，从商业银行套取巨额贷款，造成信贷资金严重损失。如广东省佛山市民营企业主冯某利用其控制的13家关联企业，编造虚假财务报表，与银行内部人员串通，累计从工行南海支行取得贷款74.21亿元，至审计时尚有余额19.29亿元。这些贷款有许多没有用于生产经营，而是大量转入个人储蓄账户或直接提取现金，有些甚至通过非法渠道汇出境外。经初步核查，银行贷款损失已超过10亿元。审计发现后，监察部等正在组织力量深入查处。

2. 审计原中国人寿保险公司资产负债损益情况，发现的主要问题：一是擅自改变保险费率、超额退保、非法代理保险业务等不正当竞争问题金额23.74亿元。二是将保险资金违规出借、投资和兴建办公楼等24.82亿元。审计还发现各类案件线索28起，涉案金额4.89亿元。这些问题发生在中国人寿保险公司改制前。审计结束后，人寿保险公司非常重视，随即开展全面整改，问题正在逐步得到纠正。

3. 对交通银行锦州分行进行专项审计调查，发现2000至2002年，锦州分行与锦州市中级法院、古塔区和凌河区法院联手作假，用伪造的法律文书上报交通银行总行核销175户企业的“不良”贷款2.21亿元。在上述联手作假过程中，法院不执行相关法律程序，直接向锦州分行提供假案号，由该行风险处起草、打印本应由法院办理的法律文书，共盗用案号236个，编造假案号110个。实际上，这些被核销贷款的企业根本不知情，有的还在继续归还贷款，归还的贷款本金及抵押资产的变现收入，被该行全部存入“小金库”。同时，法院从上述虚假诉讼中收取“诉讼费”，其中锦州市中院和凌河区法院将收取的85.3万元存入私设账户。审计机关将此案移交有关部门查处，已有7人被审查，1人被逮捕。

(八) 原国家电力公司领导任期经济责任审计情况

受中组部委托，审计署对原国家电力公司领导任期进行了任期经济责任审计，审计资产总额10150亿元，占该公司总资产的70%。发现的主要问题：

一是损益不实比较严重。该公司2002年决算报表反映当年利润总额的215亿元，经审计确认应为247亿元，净增加32亿元，调增15%。1998至2002年，累计少计利润78亿元。损益不实的原因，主要是少计收入、收益和多列成本。

二是决策失误造成重大损失。抽查该公司投资、借款、担保、大额采购和重大股权变动项目6818个，有损失或潜在损失的项目631个，金额78.4亿元，其中因个别领导人违反决策程序或擅自决策造成损失或潜在损失32.8亿元，占42%。主要是以前年度下属公司造成的。如1994至1996年，北京供电公司总经理赵某在公司不具备独立法人资格的

情况下，擅自为北京威克瑞公司提供担保，本息合计11.2亿元。由于威克瑞公司濒临破产，经法院判决，北京供电公司承担部分赔偿责任，造成损失4.57亿元。

三是国有资产流失比较严重。审计发现国有资产流失45亿元。其中，因违规处置资产、通过关联交易让利，造成国有资产向三产企业流失29.7亿元，占66%；因违规对外投资、借款、担保以及其他违法违规问题，造成流失15.3亿元。

这次审计查出该公司涉嫌个人经济犯罪案件线索12起，涉案金额10亿元。如原中国电力企业联合会副理事长（副部级）林某在任华中电业管理局局长、华中电力集团公司总经理期间，以权谋私，其女儿、女婿等在承包电力工程、向电力单位供货中暗箱操作，弄虚作假，非法牟利8300万元。此案正在进一步查处中，林某等35人已被逮捕。

这次中央预算执行审计结束后，审计署对查出的问题依法进行了处理。对违反财政财务法规的问题，已下达审计处理决定，要求有关单位予以纠正；对制度规定不完善、管理不规范的问题，有关部门根据审计署的建议，正在建章立制，完善内部管理；对执行国家政策中存在的问题和重要项目的审计情况，审计署及时向国务院作了报告，国务院责成有关部门研究整改；对涉嫌经济犯罪的案件线索，已按有关规定移送司法机关或纪检监察部门立案查处。这次审计查出问题的全面整改情况，国务院将在今年年底前向全国人大常委会作出专题报告。

二、加强中央预算管理的意见

(一) 细化中央补助地方支出预算，增强资金分配的透明度

当前中央补助地方支出已占中央财政总支出的一半以上，但财政部在每年编制和报告中央财政总预算时，未将其细化到地区和项目，使资金的分配缺乏透明度，也影响地方完整、准确地编报财政预决算，不利于政府和人大加强预算管理和监督。国务院已要求财政部采取积极有效的措施，进一步清理整合专项转移支付项目，控制专项转移支付规模，提高一般性转移支付的比重；要细化中央补助地方支出预算，编制分地区、分项目的详细预算，增强资金分配的透明度。地方各级财政应将上级补助收入及其分配使用情况，完整地编入本级预决算，接受同级政府和人大的监督。

(二) 完善政府投资管理和审批体制，提高资金使用效益

近年来，政府基础设施投资规模不断扩大，但在项目规划、决策、审批和管理中仍存在一些不容忽视的问题。国务院要求国家发改委等部门进一步研究完善政府投资的决策机制，合理划分中央与地方的投资事权，提高项目规划和决策的科学化水平；协调各职能部门合理安排投资计划，更好地履行宏观管理与调控职责；逐步建立健全政府投资项目绩效评估制度以及建设责任追究办法，加强对项目建设的监督检查，促进提高财政资金的投资效果。

(三) 改进税收管理机制，坚持依法治税

目前，各级税务机关仍采取“基数加增长”的模式确定税收计划，计划与实际往往存在较大出入，且将计划完成情

况作为考核和奖励税务机关的重要依据。这种计划管理和考核机制,导致一些税务机关根据计划完成情况,人为调节进度,严重影响税收收入的及时完整。从对788户企业税收征管情况的审计调查看,少征税款的80%左右是由税务机关人为调节造成的。国家税务总局将在认真调查研究的基础上,完善现行的税收管理机制,推行税收征管综合质量考核,引导各级税务机关严格依法治税,杜绝人为调节税收进度现象的发生。

(四) 强化国有商业银行内部控制, 防范和化解金融风险

从近几年审计情况看,国有商业银行重大违法违规问题和经济案件时有发生,而且呈现出新发案件多、涉案人员层

次高、涉案金额大的特点。究其原因,与银行的一些分支机构依法经营意识不强,内部控制机制不完善,特别是对一些分支行的“一把手”管理监督不力有很大关系。国有商业银行要结合深化金融改革,坚持依法经营,正确处理市场开拓与风险控制的关系,防止发生新的风险;商业银行及其内部各分支机构之间要建立行之有效的信息沟通机制,加大对企业跨地区、跨行办理贷款的监控力度,切实防范重大骗贷等案件的发生;要加强内部控制制度建设,狠抓对各级机构“一把手”的教育和监督,建立严格的领导责任追究制度,切实防止权力失控。

(《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2004年第5号)

中华人民共和国 2003 年国民经济和社会发展统计公报

中华人民共和国国家统计局

2004年2月26日

2003年,全国各族人民在党中央、国务院的正确领导下,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实党的十六大和十六届三中全会精神,沉着应对突如其来的非典疫情、多种自然灾害和复杂多变的国际形势带来的严峻困难和挑战,万众一心,奋力拼搏,实现了经济和社会发展的主要预期目标。国民经济较快增长,运行质量明显提高,经济活力进一步增强;结构调整取得积极进展,改革开放稳步推进;科技、教育、文化、卫生、体育等社会事业取得新成绩;城乡居民生活继续改善。

一、综合

国民经济较快增长。全年国内生产总值116 694亿元,按可比价格计算,比上年增长9.1%,加快1.1个百分点。其中,第一产业增加值17 247亿元,增长2.5%,减慢0.4个百分点;第二产业增加值61 778亿元,增长12.5%,加快2.7个百分点;第三产业增加值37 669亿元,增长6.7%,减慢0.8个百分点。在第三产业中,金融保险业增长6.9%,批发和零售贸易餐饮业增长6.6%,房地产业增长5.3%。

价格总水平有所上涨。全国居民消费价格总水平比上年上涨1.2%。其中,城市上涨0.9%,农村上涨1.6%(见表1)。居民消费价格中,食品价格上涨3.4%,服务价格上涨2.2%。商品零售价格下降0.1%。工业品出厂价格上涨2.3%。原材料、燃料、动力购进价格上涨4.8%。固定资产投资价格上涨2.2%。农产品生产价格上涨4.4%,其中,谷物上涨2.3%,棉花上涨35.3%,油料上涨19.4%,畜产品上涨1.8%。

就业人数增加。年末全国就业人员74 432万人,比上年末增加692万人。其中城镇就业人员25 639万人,增加859万人。全年有440万下岗失业人员实现了再就业。年末城镇登记失业率为4.3%,比上年末上升0.3个百分点。

表1 2003年全国居民消费价格比上年上涨情况

指 标	全国 (%)		
	城市	农村	
全国居民消费价格总水平	1.2	0.9	1.6
食 品	3.4	3.4	3.4
其中:粮食	2.3	2.3	2.2
烟酒及用品	-0.2	-0.2	-0.1
衣 着	-2.2	-2.6	-1.4
家庭设备用品及服务	-2.6	-3.0	-1.7
医疗保健及个人用品	0.9	-0.2	2.5
交通和通信	-2.2	-2.6	-1.4
娱乐教育文化用品及服务	1.3	0.5	2.8
居 住	2.1	2.8	1.0

国际收支状况良好。全年对外贸易顺差255亿美元,比上年减少49亿美元。利用外资继续增加。外汇储备大幅度增长,年末国家外汇储备达到4 033亿美元,比上年末增加1 168亿美元。人民币汇率保持基本稳定。

国民经济和社会发展中存在的主要问题是:农民收入增长缓慢;就业和社会保障任务较重;能源、交通供需关系紧张;固定资产投资规模偏大,部分行业盲目投资、低水平重复建设比较严重;部分社会成员收入差距过大,不少低收入居民生活还比较困难,资源环境压力增大等。

二、农 业

农作物种植结构继续调整。全年粮食种植面积9 941万公顷,比上年减少448万公顷;糖料种植面积165万公顷,