

## 国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2017年6月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

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2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

按照审计法及相关法律法规，审计署对2016年度中央预算执行和其他财政收支情况进行了审计。重点审计了中央财政管理和决算草案、部门预算执行、重大政策措施落实、扶贫等重点专项资金管理使用情况，以及部分金融机构和中央企业，共审计7900多个单位。我们牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，认真落实十二届全国人大四次会议有关决议以及全国人大财经委审查意见，始终坚持依法审计、客观求实、鼓励创新、推动改革，揭露重大违纪违法问题，揭示重大风险隐患和结构性矛盾，反映体制机制问题，在促进政策落实、维护国家经济安全、推动深化改革和经济发展、推进民主法治和反腐败等方面积极发挥作用。

2016年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门坚持稳中求进工作总基调，坚持以新发展理念引领经济发展新常态，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，适度扩大总需求，扎实推进各项工作，经济社会保持平稳健康发展。从审计情况看，中央预算执行情况总体较好，中央财政一般公共预算收入完成预算的100.02%，保障了发展需要。

——积极的财政政策力度加大。中央财政一般公共预算支出增长4.4%，坚持盘活存量、用好增量，增加的财政赤字主要用于减税降费和支撑实体经济发展。实行大规模减税降费，全面推开营改增试点。实施“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略，区域城乡协调发展质量提升。

——民生保障持续加强。全面推进脱贫攻坚，中央财政专项扶贫资金超过600亿元。深化创新驱动，中央本级科技、教育支出分别增长8.4%、6.6%。着力提升公共服务水平，中央本级医疗、农林水支出分别增长7.9%、5.1%，低保、优抚、退休人员基本养老金等标准提高，实现大病保险全覆盖。

——财税领域改革不断推进。持续深化“放管服”改革，取消165项国务院部门及其指定地方实施的审批事项，调整取消部分政府性基金。深化资源税改革，制定非税收入管理办法。推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，制定

实施中央与地方增值税收入划分过渡方案。健全地方政府举债融资机制，加强债务风险分类处置。

——预算管理进一步规范。健全预算管理制度，开展全国行政事业单位资产清查，初步建立中央部门项目支出绩效指标体系，大力推进中央和地方预算公开。有关部门和地方财经法纪观念明显增强，全面整改上年审计查出的突出问题，依法行政、依法理财水平不断提高。

### 一、中央财政管理及决算草案审计情况

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。从审计情况看，财政部和发展改革委认真落实积极的财政政策，围绕推进供给侧结构性改革要求，加强财政和投融资管理，深化预算管理制度改革，优化财政支出结构，加大关键领域和薄弱环节投入，财政资金使用绩效进一步提高。

中央决算草案表明，2016年，中央一般公共预算收入72365.62亿元，支出86804.55亿元；政府性基金预算收入4178.12亿元，支出3999.98亿元；国有资本经营预算收入1430.17亿元，支出1450.61亿元。从中央决算草案与向全国人大报告的预算执行情况的差异看，2016年比上年明显缩小，一般公共预算收支差异由123.54亿元降为94.11亿元，政府性基金收支差异由19.29亿元降为400万元，国有资本经营预算收支差异由3.04亿元降为0，反映出中央预算编制水平进一步提高，预算执行的规范化程度也进一步提升。在2016年度中央决算草案编制中，财政部进一步规范了决算编制的程序和内容，改进了决算报表和报告，但部分事项未在决算草案中反映，主要是：财政部滞缴的8个还贷准备金专户2016年利息收入6.43亿元，尚未缴入中央国库的煤炭开采水资源费0.91亿元，地方归还及中央减免地方的转贷主权外债余额180.86亿元，以及利用外国政府和国际金融组织贷款统借自还项目的年初年末余额，还少列报当年外债发生额0.32亿元。从财政管理和预算执行具体组织实施情况看，还存在一些需要改进的问题。主要是：

（一）部分预算分配和管理还不够规范。

一是部分项目预算安排未充分考虑上年执行情况。在财政部代编的预算中，对中央节能支出等上年执行率不足30%的6个项目，2016年仍安排预算27.45亿元、执行率仍

不足30%，其中2个项目预算连续两年未执行。批复的部门预算中，对50个部门5696个项目的结转结余434.86亿元，有46%未统筹纳入年初预算安排，其中16个项目结转结余7.24亿元全部未纳入；在14个部门24个项目结转41.94亿元的情况下，继续安排74.85亿元，年底结转增至53.8亿元。

二是部分预算安排方式与政策要求和实际情况不完全相符。有的直接投向了竞争性领域，其中财政部将文化产业发展专项21.17亿元、发展改革委将物流业转型升级专项2.5亿元直接投向了竞争性领域的781个项目。有的预算安排时项目尚未确定或不具备实施条件等，财政部批复10个部门的14个项目预算12.02亿元，由此当年仅执行1%；对5个已确定实施部门的项目，财政部仍代编预算62.17亿元。

三是有些预算收支在一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算中的归属还不够明确、安排不够合理。收入方面，对金融企业上缴收益，财政部在一般公共预算和国有资本经营预算中，分别列入627.42亿元、103.04亿元；支出方面，对大中型水库移民后期扶持专项，在一般公共预算和政府性基金预算中，分别安排36.4亿元、239.42亿元；在国有资本经营预算中，超范围安排1.86亿元，用于支付政府投资基金股息。

四是部分中央基建投资安排不规范、项目推进慢。发展改革委安排的中央基建投资中，有23.25亿元（涉及22个项目）存在重复申报、前期工作不完备等问题；有153.68亿元未按规定在全国人大批准后90日内下达；有115.4亿元对地方的基建投资，执行中被调整为中央本级支出。同时，发展改革委下达基建投资计划与财政部据以下达预算指标的间隔较长，2016年平均为52天，影响项目及时推进。抽查重大项目实施情况发现，至2016年底，有188个项目应开工未开工、244个逾期未完工、5个无法实施，导致中央基建投资58.47亿元（占安排投资总额的51%）闲置。

## （二）转移支付管理还不完全适应改革要求。

一是一般性转移支付与专项转移支付界限还不够明晰。一般性转移支付的7大类90个子项中，有66个具有指定用途，安排预算总额比上年增长13%；体制结算补助和固定数额补助中有76%指定了用途。对专项转移支付的认定也缺乏明确标准，如发展改革委负责分配的中央基建投资，2016年对地方转移支付预算3776亿元，执行中细分为84个子项、涉及19个类级科目，按72个具体办法分配，但长期作为一个专项转移支付管理。

二是专项转移支付退出机制还不健全。财政部上报2016年专项转移支付有94个，其中84个未明确实施期限或退出条件，已明确期限的10个中有的未按期退出。清理整合也不到位，94个专项转移支付执行中实际细分为279个具体事项，部分专项整合后仍按原渠道、原办法分配和管理。

三是有些专项资金安排交叉重叠。部门层面，财政部、发展改革委在其管理的专项转移支付中，设立水污染防治等4个相同或类似专项，分别安排预算276.8亿元、80.7亿元。部门内部司局层面，发展改革委投资司、农经司在不同专项中同时安排林区、垦区配套基础设施投资补助，地区司、环资司同时安排污水和垃圾处理设施建设补助。

四是有些专项转移支付管理不够严格。在94个专项转移支付中，有27个专项年初预算2023.11亿元全部未细化到地区，有29个专项预算全部未提前下达地方，有37个提前下达的比例也未达70%。有的专项分配不够规范，财政部分配就业补助等3个专项的674.29亿元预算时，未严格执行因素法等要求；发展改革委分配国有工矿棚户区改造等4个专项时，存在同一地区适用不同区域补贴政策等情况。

## （三）财税领域部分事项改革亟待深化。

一是营改增相关配套措施还不够完善。全面推开营改增试点对减轻企业负担、增强市场活力发挥了积极作用，但一些配套措施还不够完善，如随着增值税可抵扣范围扩大，有的行业或企业出现增值税进项与销项税率倒挂，导致新增进项抵税额超过销项税额，从而占压企业资金；由于向个人采购难以获得增值税专用发票，一些企业无法实现税款抵扣；对旨在减轻建筑施工企业税负的简易计税优惠政策，往往会造成业主单位可供抵扣进项税减少，执行中难以全面落实。

二是政府购买服务改革部分措施不到位。此项改革2014年即已启动，但至2017年4月底，中央部门政府购买服务指导性目录尚未出台；抽查的73家中央单位有44家未在预决算中反映政府购买服务情况；大多数省仅出台本级的指导性目录。

三是预算评审及绩效管理工作力度有待加强。中央部门项目支出预算评审覆盖面小，对2016年追加预算2381.21亿元涉及的2048个项目，财政部评审了661个（预算203.48亿元）。专项转移支付绩效管理方面，有68个专项的绩效目标未与预算同时下达；评价范围也偏小，实际仅评价14个专项。

对审计指出的问题，财政部、发展改革委等部门正在研究，采取深化改革、改进管理、完善制度等措施加以整改。

## 二、中央部门预算执行审计情况

审计73个部门及其332家所属单位，抽查财政拨款预算2517.61亿元（占其财政拨款预算的42%）。审计结果表明，这些部门2016年度预算执行情况总体较好，预算管理的规范化程度和财政资金使用绩效明显提高，“三公”经费和会议费持续压减，公务接待、因公出国（境）费用管理基本规范，但个别部门和一些所属单位预算管理还不严格、部分事项处理还不够规范，主要是：

（一）预算及资产管理还有薄弱环节。预算管理方面，三峡办等18个部门和中国交通通信信息中心等50家所属单位预决算编制不够准确，涉及12.87亿元；科技部等11个部门和中国医学科学院等8家所属单位为提高预算执行率等，虚列支出2.67亿元。资产管理方面，知识产权局等11个部门和中国测绘科学研究院等38家所属单位违规出租出借办公用房或设备等，取得收入8.86亿元。资金管理方面，国家信息中心等2个部门和国资委机械机关服务中心等19家所属单位使用虚假发票套取或账外存放9386.26万元；北京四海一家文化传播有限责任公司等8家所属单位将5.28亿元用于违规出借或购买理财产品等，存在安全隐患。此

外,还发现未严格执行政府采购规定、会计核算不规范等问题金额59.14亿元。

(二)个别部门公务用车、会议管理和办公用房清理等工作还不够到位。公务用车方面,沈阳铁路监督管理局等38家所属单位未按期完成公车改革,海南省国税局等16家单位无偿占用或超编超标配置公务用车69辆、超预算列支运行费114.51万元。会议管理方面,未编制年度会议计划或计划外召开会议1033个,其中中国中医药局等8个部门262个,水利水电规划设计总院等10家所属单位771个;在非定点饭店召开会议37个,其中银监会7个,环境保护部5个所属单位14个;转嫁或超标准列支会议费481.77万元,其中人力资源社会保障部123.62万元、住房城乡建设部信息中心74.83万元。办公用房方面,有3个单位存在未经批准新建或改扩建办公楼、办公用房超标等问题。

(三)利用部门影响力或行业资源违规收费问题仍然存在。此次审计发现,测绘地信局等5个部门和中国设备管理协会等26家所属单位违规收费2.31亿元,主要是违规开展资质认证、资格考试、评比表彰、中介服务或直接收取赞助等,如安全监管总局2家所属企业违规开展与部门行政审批权相关的安全评价服务,2016年收费1748.38万元;经过审批的221家检疫处理单位有175家是质检系统所属企业,抽查其中12家均未按要求降低收费标准。

审计指出问题后,有关部门通过追回资金、调整账目等整改5.42亿元,并完善了相关财务和预算管理制度,规范了相关管理流程。

### 三、国家重大政策措施落实跟踪审计情况

各项审计都关注了国家重大政策措施落实情况,并全力做好跟踪审计。从审计情况看,有关部门和地方能够贯彻落实党中央、国务院决策部署,加大简政放权力度、加快转方式调结构,加强资金盘活和统筹使用,推进供给侧结构性改革和“三去一降一补”任务落实,取得显著成效。我们坚持边跟踪审计、边督促整改,按季度报告和公告审计结果,推动大部分问题在审计中得到纠正,促进完善措施812项,取消、下放行政审批和资格认证等315项,停止或取消收费239项;纠正违规收费、收回沉淀资金等667.71亿元,处理处分4113人。近期审计发现的主要问题:

(一)“放管服”改革有些具体措施尚未完全落地。“放管服”改革极大激发了市场活力和社会创造力,但有些具体措施推进力度需进一步加大。审计发现,至2017年3月底,电力安全培训机构资格认可、信息系统工程监理工程师资格认定等21项审批认证等事项未按要求取消、下放;基本医疗保险定点零售药店资格审查等11项行政审批和中介服务事项下放或取消后,未能有效承接或监管未及时跟进,如限额以上项目进口设备免税确认事项取消后,有的企业仍需先缴纳税款担保金再通关,至2017年3月税款担保金余额21.24亿元,不利于企业及时抵扣进口环节增值税;部分能源项目审批、医院管理已建成网上办事系统,但在线办理效率不高,实际很多事项仍线下办理。

(二)涉企收费管理机制还不够健全。有关地方和部门

近年不断加强涉企收费治理,乱收费、乱摊派问题得到一定遏制,政府收费规范性有所提高,但有些领域收费的种类较多、标准偏高。有的地方违规自行设立项目收费,或对明令取消、停征、免征的项目继续收费,或未按规定标准和范围收费等,审计发现此类问题涉及收费1.97亿元。在收费管理上,经营服务类收费目录清单还不够细化,审批前置中介服务事项尚未建立完整的目录清单。

(三)个别地方和企业未严格落实淘汰化解产能相关要求。审计的20户中央企业中,有3户未按规定全面淘汰落后产能,其中中国建材未淘汰落后水泥产能600万吨,还租用外部水泥企业139万吨落后产能扩大生产。审计18个省发现,至2016年底,有3个省未按要求关闭或违规批复67处煤矿、涉及产能1259万吨,违规为在建项目办理备案手续,涉及炼铁产能133万吨。

(四)有的政府投资基金和支持小微企业措施未达预期效果。抽查的16个省至2016年底设立政府投资基金235只,实际到位资金中引入社会资本仅占15%;有的基金运作市场化程度不高,其中122只基金的管理公司由政府部门直接指定,103只基金的管理公司有342名高管或投委会成员由政府部门直接指定或委派。抽查的7支小微企业增信集合债券贷出的31.59亿元募集资金中,有28.25亿元(占89%)被发债企业违规转贷,投向偏离了政策目标。抽查20个省的149个政府和社会资本合作收费公路项目中,有91个(占61%)流标或终止。

(五)部分地方政府债务增长较快,有的还违规举债。至2017年3月底,审计的16个省、16个市和14个县本级政府债务风险总体可控,但政府承诺以财政资金偿还的债务余额,较2013年6月底增长87%,其中基层区县和西部地区增长超过1倍;7个省、6个市和5个县本级2015年以来,通过银行贷款、信托融资等形式,违规举借的政府承诺以财政资金偿还债务余额有537.19亿元。同时,有4个省、2个市和2个县尚未成立政府性债务管理领导小组。

对审计指出的问题,有关部门和地方正在研究整改。

### 四、扶贫资金审计情况

持续跟踪审计扶贫资金管理使用和扶贫政策落实情况,并重点抽查20个省的158个国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县,抽查扶贫资金336.17亿元,占这些地区2016年财政扶贫投入的44%,涉及1216个乡镇、3461个行政村和2508个单位,还走访贫困家庭1.66万个。总体上,全国各地贯彻落实中央脱贫攻坚部署,坚持精准扶贫、精准脱贫,加大扶贫投入和资金整合力度,农村贫困人口减少1240万,易地扶贫搬迁人口超过240万,贫困发生率下降到4.5%,贫困地区农村居民收入增幅高于全国平均水平,贫困群众生活水平明显提高,贫困地区面貌明显改善。从重点抽查的158个县看,脱贫攻坚任务还十分艰巨,扶贫资金在一些地方具体使用中尚需进一步精准聚焦,个别地方存在扶贫举措不实等问题。

(一)有些地方精准识别等基础工作还不够扎实。有105个县的11.34万名建档立卡贫困人口基本信息不准确或未及

时更新,有的已置办高档轿车、商品房等却未及时退出,个别村干部还采取分户拆户等方式将亲属纳入建档立卡对象。有些扶贫措施与困难学生资助、低保、医疗等政策衔接不够或数据不共享,有43个县的2.99万名贫困家庭子女未能按规定享受助学金等教育扶贫资助;有58个县的22.12亿元扶贫贷款和贴息补助未按规定使用;有55个县的367个易地搬迁和以工代赈项目存在前期论证不充分、扶助对象不精准、执行政策不严格等问题;健康扶贫政策在54个县未得到完全落实。

(二)有的地方存在追求短期效应倾向。有53个县的189个项目因脱离实际、管护不到位等,建成后改作他用或废弃,涉及扶贫资金1.41亿元;有24个县的56个项目与贫困户利益联结较弱,集中在龙头企业或合作社,存在“垒大户”、“造盆景”现象,涉及扶贫资金5643.68万元;有32个县的81个项目在资金分配中搞简单“平均主义”,涉及补助1.33亿元;19个县已脱贫人口中,有1.7万人存在多计预期收益或义务教育、基本医疗、住房安全“三保障”未落实等被提前脱贫问题。

(三)基层扶贫资金统筹和监管还未完全到位。有119个县财政涉农资金统筹整合试点推进慢,基本还按原渠道、原方式,分头申报、实施和管理,其中84个县形成闲置资金19.54亿元,有6.23亿元闲置两年以上。资金日常监管还不严格,有96个县发生骗取套取、违规使用等问题297个,涉及扶贫资金3.81亿元;阳光化管理要求未能有效落实,有41个县的568个项目未按规定公开公示。

审计指出问题后,有关地方和部门已追回或盘活扶贫资金6.48亿元,促进完善规章制度42项,处理处分44人。

## 五、重点专项资金审计情况

(一)全国医疗保险基金审计情况。各地持续加强全民医疗保险工作,异地就医结算等服务管理不断完善,医疗保障能力稳步提高,但一些地方落实政策还不到位,基金管理仍存在薄弱环节。审计发现,至2016年6月,有2.65万家人单位和47个征收机构少缴少征医疗保险费30.06亿元,还有95.09万名职工未参加职工医保;基金管理方面,有923家定点医疗机构、药店及少数个人涉嫌通过伪造诊疗资料、分解住院等骗取套取基金2.17亿元,有关单位还违规出借基金等1.2亿元;药价和收费也不尽合理,有474家医疗机构超过规定幅度加价销售药品和耗材5.37亿元,还有1330家医疗机构自定项目或重复收费等5.99亿元,加重了医保负担。审计指出问题后,有关地方和单位追回或补充安排资金15.64亿元,调整会计账目14.07亿元。

(二)全国保障性安居工程跟踪审计情况。2016年,各地各部门积极推进安居工程及配套基础设施建设,通过创新棚户区改造融资方式、增加专项建设资金和信贷资金投放规模等措施,筹集资金规模同比增长37%,货币化安置力度持续加大,城乡居民居住条件明显改善,但一些地方仍存在资金使用和项目管理不规范问题。审计发现,至2016年底,因安居工程资金筹集拨付与建设进度不匹配等,有532.3亿元超过1年未及时安排使用,其中321.49亿元(占60%)是

通过贷款、债券等筹集的;有10.31亿元被违规用于商品房开发、弥补办公经费、出借等;有4.21亿元被套取骗取或侵占。项目建设管理方面,有744个项目未严格执行设计、施工等招投标规定;有333个项目未严格执行监理、建筑强制性标准等要求,部分项目存在屋顶渗漏、墙面开裂等质量缺陷。

审计还发现,一些地方对保障对象的资格审核和后续监管不到位,有5.49万户不符合条件家庭得以通过审核,违规享受保障性住房1.57万套、补助1.61亿元;有3.36万户不再符合条件的家庭未及时退出,违规享受住房2.63万套、补贴1197.44万元;有5949套住房被违规转借、出租、销售或用于办公经营;还有12.87万套基本建成的住房因配套基础设施建设滞后,搁置1年以上无法交付使用。

审计指出问题后,有关地方和单位追回资金9.05亿元,取消或调整待遇1.91万户,清理收回住房3183套,处理处分315人。

(三)水利和粮食收储等涉农专项资金审计情况。从审计21个省和59个县相关资金管理使用情况看,随着财政投入力度加大,农业水利基础设施建设进度加快,粮食收储和价格形成机制逐步理顺,农业供给侧结构性改革稳步推进,但有些地方落实相关政策措施还未完全到位。抽查41个县的涉农水利建设项目中,有27个县的342个项目(涉及投资143.23亿元)建设未达计划进度,27个县已建成的105个项目(涉及财政投入15.01亿元)因管护不到位、配套设施不完备等效益不佳;抽查粮食收储情况发现,由于政策性粮食收储季短、手续繁琐,检验程序有的达到10道,走访的675户农民中仅有8户在收储点售粮;抽查的610.05亿元涉农资金中,发现违法违规和损失浪费问题78.8亿元(占13%),还有26.29亿元闲置,其中4.06亿元闲置两年以上。审计指出问题后,有关地方补发、追回专项资金等2.58亿元,统筹整合1116万元,处理处分12人,完善规章制度9项。

(四)自然资源资产管理和节能环保资金审计情况。从审计40个地区自然资源资产管理和18个省节能环保资金使用情况看,有关地方加强环境保护和生态修复,积极推进节能环保重点任务和重大项目建设,资源能源利用效率明显提高,局部环境质量趋于好转,但一些地方自然资源资产开发利用和管理还不够严格。审计的40个地区中,有29个未经批准占用2947.14公顷耕地和2.1万公顷草原、林地,进行房地产开发或采矿等;11个地区已出让的1256.25公顷土地长期闲置,或用于国家明令限制、禁止供地的项目;林地、草原等自然资源资产核算口径不够衔接,抽查地方国土与林业部门公布的林地面积,差异最大的近6成,甚至出现将已退耕还林土地重新确权为耕地等情况;全国草原面积数据自上世纪80年代普查后未再更新,与有些地方现实情况存在差异,影响草原生态保护政策实施及相关财政补助分配的准确性。

审计还发现,有些节能环保项目推进缓慢、未达预期效果。抽查的1053个项目中,受设计变更、资金不足等影响,有31个未按期开工、155个未按期建成,还有9个建成后未达设计目标;抽查新能源汽车推广应用补贴情况发现,一

些汽车产销企业采用自产自购、供应电池回购整车等手段获取财政补贴16.72亿元,延伸调查的66家企业中有30家年销量低于500辆;抽查相关专项资金管理使用情况发现,有1.86亿元财政资金被违规使用或套取,有31.58亿元资金闲置。

审计指出问题后,有关地方收回、归还、补拨和盘活资金11.09亿元,完善制度24项,恢复违规占用的草地、林地、耕地5749公顷,处理处分13人。

## 六、金融审计情况

从跟踪审计工商银行、农业银行等8家重点商业银行信贷投放情况看,这些银行加大重点领域信贷支持力度,加强风险监测预警和防控,金融服务能力进一步提升。审计发现的主要问题:

(一)资金投向仍需进一步优化。8家商业银行2016年信贷规模增长8.9%,但与企业生产经营联系密切的贸易融资有所下降,涉农贷款下降3.27%。办理续贷时部分银行出于风险控制的需要,要求先“还旧”再“借新”,贷款企业只得另行高息自筹资金过渡,延伸调查20家企业筹得过渡资金的年化利率平均27%。

(二)信贷发放和资产管理中存在违规操作问题。审计发现,8家银行的分支机构违规放贷和办理票据业务175.37亿元。在资产质量管理中,有些分支机构采用不及时调整贷款分类、新旧贷款置换、兜底回购式转让等方式,使不良资产信息披露不够充分。

此外,审计还发现,由于跨市场监管规则和标准还不衔接,个别保险公司与其他金融机构合作,通过万能险等筹资入市,影响资本市场秩序。

审计指出问题后,相关金融机构采取清收贷款、加固抵质押、完善手续等措施进行整改,修订制度和 workflows 13项,处理处分70人。

## 七、中央企业审计情况

主要审计了中国石油、中化集团、中船集团等20户中央企业。这些企业加快转型升级,改进经营管理,推动低效无效资产退出,竞争力和影响力明显增强。审计发现的主要问题:

(一)部分企业业绩不实、负担较重。审计20户企业发现,有18户企业采取虚构业务、人为增加交易环节、调节报表等方式,近年累计虚增收入2001.6亿元、利润202.95亿元,分别占同期收入、利润的0.8%、1.7%。至2016年10月,9户企业认定的下属187家“僵尸”和特困企业处置难度较大;抽查所属企业“三供一业”(家属区供水、供电、供热和物业管理)分离移交事项中,有1348项未有实质进展。

(二)部分企业投资经营风险管控比较薄弱。抽查20户企业842项境内重大投资、股权收购、工程建设等业务发现,因决策失误、管理不善等,造成风险605.88亿元;抽查155项境外业务发现,因投资决策和管理制度不完善、调研论证不充分、风险应对不到位等,有61项形成风险384.91亿元;还发现超标准办会、购车、高档消费等问题5.19亿元。

审计指出问题后,有关企业通过整改,增收节支和挽回损失6.9亿元,建立完善规章制度651项,处理处分309人。

## 八、审计移送的重大违纪违法问题线索情况

上述各项审计中,发现并移送重大违纪违法问题线索600多起,涉及公职人员1100多人。这些问题有以下特点:

(一)国有资产资源和公共权力集中领域问题较多。上述问题中有70%发生在财政资金分配、投资并购、信贷发放、上市融资等审批决策和管理中,多与以权谋私、违规操作有关。如广东省经信委产业发展处原副处长景修元与乡镇业务经办人员等3人,利用审核申报材料之便,骗取并私分中央财政关闭小企业补助1200多万元。

(二)农副产品、黄金、药品等领域偷逃税问题呈多发态势。审计中发现涉嫌偷逃税65亿多元。这类问题多具有团伙化、跨区域特点,通常涉及上下游企业上百家,有的短期集中套票虚开后迅速注销,另设空壳企业或走逃异地继续实施,如在广东、海南等地注册的153家企业,涉嫌冒用其他企业的农产品等海关进口缴款书信息,申报抵扣增值税14亿多元。

(三)非法集资、洗钱等问题影响范围广。审计发现此类问题30多起,大多涉及多个省区,影响人数众多,主要是依托网络和电子技术手段,假借支持“三农”、养老互助等公益名义,或通过商品期货、虚拟货币、衍生工具、跨境理财等“高端”金融产品,吸收公众资金。有些企业和个人还虚构交易,在多个境内外银行账户间快速划转资金,涉嫌洗钱。

(四)民生领域“小官贪腐”问题较为突出。在扶贫、社保、生态环保等审计中发现此类问题300多起,涉及基层经办人员450多人,一般单起金额小、发生频率高,有关人员在立项申报、资金支拨等出入口容假掺假、冒名截留,验收检查搞“走过场”。如江西省南丰县精神病医院在新农合基金结算中,涉嫌盗用患者信息骗取基金309万元,并向3个县的农医局原局长行贿;重庆市云阳县凤鸣镇5名乡镇干部将10个扶贫工程等项目违规发包,验收时明知资料不完整、工程未达标仍予付款,从中获取好处69万元。

## 九、审计建议

(一)继续深化财税领域改革。建议:一是结合“放管服”改革推进,进一步合理划分中央与地方收入范围,推动形成权责清晰、更加有利于调动中央和地方两个积极性的财税体制。二是完善营改增相关政策措施,推动结构性减税效应充分显现;清理规范政府性基金,加大涉企收费清理力度。三是完善转移支付分配办法,明确转移支付分类标准和退出机制,继续清理整合专项转移支付。

(二)切实加强重点领域监管和风险防范。建议:一是加强跨部门、跨区域监管协作和信息数据共享,增强监管规则的协调性和监管标准的一致性,利用大数据技术提高监管效能。二是依法加强对化解过剩产能、脱贫攻坚、环境保护、境内外重大投资等领域的事中事后监管,确保重大政策措施落实到位。三是重点防范地方政府债务、不良资产、债券违约、影子银行、互联网金融等风险隐患,强化风险评估、

预警和应急处置。

(三)着力提高财政管理水平和绩效。建议:一是加大财政资金统筹力度,预算安排时充分考虑结转结余和政策变化等实际情况,避免资金沉淀。二是优化财政支出结构,加大投入力度,着力解决制约经济发展和民生改善的短板,提高支出的精准度和有效性。三是严肃财经纪律,强化预算约束,不断健全财政支出绩效评价及反馈纠偏机制,对虚报冒领、贪污侵占、虚增业绩、铺张浪费等行为严肃问责追责。

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,有关具体情况作为附件印送各位委员,一并向社会公告。报告中的整改情况仅是截至目前的初步整改

结果,有关部门、单位和地方对其他问题正在进一步整改落实中,审计署下一步将认真督促整改,国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告整改的全面情况。

我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,自觉接受全国人大的指导和监督,开拓进取、尽责担当,依法履行审计监督职责,更加扎实地把党中央、国务院各项决策部署贯彻好落实好,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开!

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2017年第4号)

## 全国人民代表大会常务委员会关于 批准2016年中央预算调整方案的决议

(2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议听取了财政部副部长刘昆受国务院委托作的关于提请审议2016年中央预算调整方案(草案)的议案的说明、审查了《国务院关于提请审议2016年中央预算调整方案(草案)的

议案》,同意全国人民代表大会财政经济委员会提出的审查结果报告。会议决定,批准2016年中央预算调整方案。

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2016年第6号)

## 关于《2016年中央预算调整方案(草案)》的说明

——2016年10月31日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

财政部副部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会:

我受国务院委托,现就提请审议批准2016年中央预算调整方案(草案)的议案作如下说明:

### 一、调整2016年中央预算的必要性

按照党的十八届三中全会关于“保持现有中央和地方财力格局总体稳定,结合税制改革,考虑税种属性,进一步理顺中央和地方收入划分”的要求,同时考虑到税制改革尚未完全到位,推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革还有一个过程,经党中央、国务院批准并报全国人民代表大会

常务委员会备案(国函〔2016〕76号),从2016年5月1日起,与全面推开营改增试点同步实施调整中央与地方增值税收入划分过渡方案(以下简称过渡方案)。

过渡方案坚持保持现有财力格局不变、注重调动地方积极性、兼顾好东中西部利益关系的基本原则,主要内容:一是以2014年为基数核定中央返还和地方上缴基数;二是所有行业企业缴纳的增值税均纳入中央和地方共享范围,中央分享增值税的50%,地方按税收缴纳地分享增值税的50%;三是中央上划收入通过税收返还方式给地方,确保地方既有财力不变;四是中央集中的收入增量通过均衡性转移支付分