

国务院关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2020年6月18日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

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2019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，审计署依法审计了2019年度中央预算执行和其他财政收支情况。结果表明，2019年，面对国内外风险挑战明显上升的复杂局面，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，贯彻落实党中央、国务院决策部署，认真执行十三届全国人大二次会议有关决议，中央预算执行和其他财政收支情况总体较好，全年经济社会发展主要目标任务较好完成，为全面建成小康社会打下决定性基础。

——积极的财政政策加力提效，财政运行总体平稳。全年减税降费2.36万亿元，新增地方政府专项债券2.15万亿元。中央一般公共预算收入增长4.5%、支出增长6.9%，对地方转移支付增长7.4%，着力增强基层财政保障能力。

——支出结构不断优化，民生等重点领域保障有力。中央财政专项扶贫资金增长18.9%、污染防治支出3906亿元，有效防范化解财政金融风险，三大攻坚战取得关键进展。中央本级社保和就业支出、教育支出、科技支出分别增长5.6%、6%、12.5%。

——财税改革取得积极进展，审计查出问题整改效果较好。推进分领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，深化税制改革，全面实施预算绩效管理。认真整改审计查出的问题，健全相关规章制度1538项。

一、中央财政管理审计情况

主要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财政投资情况。中央决算草案反映，2019年，中央一般公共预算收入总量92503.47亿元、支出总量110803.47亿元，赤字18300亿元；中央政府性基金预算收入4039.78亿元、支出4178.84亿元；中央国有资本经营预算收入1635.96亿元、支出1108.8亿元；中央社会保险基金预算收入696.94亿元、支出663.31亿元，基本养老保险中央调剂基金收入6280亿元、支出6273.8亿元。审计结果表明，在财政收支压力较大的情况下，财政部、发展改革委等部门加强统筹管理，强化政策与预算衔接，注重结构调整和预算绩效。对审计指出的中央决算草案个别事项编报不完整等问题，财政部在编制决算时已作了调整。但财政管理的制度机制还不够完善，有些基础性工作不够扎实，资金使用绩效也需进一步提高。

（一）财政支出效率还不够高

1. 预算编制不够细化和精准。一般公共预算中，中央本级支出有1689.36亿元（占4.8%）年初未落实到单位，至年底仅下达42.5%；还有74.55亿元专项转移支付年初未分配到具体地区。国有资本经营预算中，有821.88亿元（占72.6%）年初未落实到具体项目。批复部门预算时，8个部门年初累计结转16.96亿元的16个项目，2019年又安排24.88亿元，至年底结转33.72亿元。

2. 资金分配使用中存在滞拨闲置等问题。主要表现：一是预算下达晚。财政部12月向10个部门拨付项目预算3.17亿元，有84.1%至年底未用；9月底向16个城市拨付134亿元用于住房租赁市场发展试点，有84.5%至年底未用。二是资金使用效率低。抽查安排13省（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）的公共卫生专项资金中，因分配方案滞后等，中央补助有40.01亿元滞拨或闲置。抽查13个知识产权运营服务体系重点城市，中央补助有10.57亿元（占54.2%）未使用。抽查142个电子商务进农村示范县，中央补助有10.96亿元（占50.2%）未使用。三是项目准备不充分。抽查19省实施中央投资专项支持的项目发现，有68个项目至年底未开工，涉及中央补助11.7亿元；有141个项目资金支付进度滞后，涉及19.51亿元。抽查的124个重大水利工程项目（涉及投资3241亿元）中，有52个项目未按期开工或进度滞后。

3. 资金下达拨付耗时较长。中央财政层面，有105.75亿元一般性转移支付预算和35.85亿元投资计划，未在规定时间内下达。抽查3848.76亿元中央投资专项，从发展改革委下达计划到财政部下达预算，平均用时65天。地方财政层面，19省收到23997.33亿元中央转移支付后，各级财政分解下达平均用时125天，至年底结存337.59亿元。具体到项目实施，抽查中央投资专项54.58亿元支持的320个项目，地方立项后至开工前各项审批平均耗时486天，影响资金使用效率。

（二）有些财政基础性工作还不够扎实

1. 基本支出定员定额管理有待完善。基本支出定员定额改革从2001年开始试点，至2019年仅有5335家中央预算单位（占35%）纳入定员定额管理范围。抽查还发现，由于基本支出和项目支出界限不够清晰，有2个部门和2家所属单位年初在项目预算中编报运维等基本支出1148.69万元。

2. 预算绩效管理精细化程度还需提高。主要体现在目标设定、绩效评价、信息公开等方面。抽查中央部门的248个项目中，有的关键指标设定低于规划要求，有的量化指标与项目内容无关，有的未按要求自评或未完工即自评满分。国有资

本经营预算中,国资委未将50亿元预算的绩效目标分解下达,部分已下达的也未开展自评。财政部开展绩效评价的35个项目,仅7个公开了评价报告;部门预决算公开列示的一级项目中,公开绩效目标和自评结果的分别仅占4.8%、14%。

3. 国有资本经营预算具体使用不够规范。3户央企未按要求将3.15亿元增加实收资本(股本)或变更产权,国有权益体现不充分。

(三)转移支付改革还未完全到位

1. 归类标准不一。一般性转移支付中,共同财政事权转移支付31845.69亿元(占51.9%)有指定用途,具有明显的专项转移支付特征。应列入一般性转移支付的11项财力性补助中,有2项(涉及200亿元,占6.6%)列入了专项转移支付。

2. 分配管理不够规范。有3项专项转移支付和3个投资专项未制定管理办法或分配标准需完善等,涉及524.5亿元。13省未按规定将27项专项转移支付中的22.39亿元纳入国库集中支付管理,而是直接转入122个财政专户或实有资金账户。

3. 预算安排存在重复。15项专项转移支付与15个中央投资专项的支持领域相同或类似,如1个老旧小区改造项目先后从投资专项和专项转移支付获得补助300万元、1212万元,而实际造价仅711.51万元。

二、中央部门预算执行审计情况

今年继续对中央一级预算单位实行审计全覆盖,并延伸审计290家所属单位。结果表明,2019年,各部门加强预算执行,注重预算绩效,预算管理情况总体较好,财政拨款预算执行率87.2%。对2019年底部门结转结余资金1271.12亿元,财政部已纳入2020年预算统筹安排。但一些部门执行财经制度还不够严格,预算执行质量有待提高。

(一)落实过“紧日子”要求还不够到位。发现政府采购无预算或超预算、“三公”经费支出超范围或超标准、虚列支出和多申领预算等问题金额40.48亿元,涉及63个部门和200家所属单位。如19个部门和41家所属单位虚列或超范围支出等2.23亿元;2个部门的4个因公出国(境)团组超员超期;3个部门和14家所属单位公务用车超编制或使用不合规等,涉及公务用车93辆。还有2个部门和8家所属单位违规收费、违规理财、账外核算等7.97亿元。

(二)项目支出“花旧补新”或往来账款长期未清理。16个部门和19家所属单位有50个项目连年结转、连年申领预算,使用时循环“花旧补新”,结转规模近3年未明显减少,有的甚至增加,至2019年底结转14.11亿元。25个部门和31家所属单位有18.07亿元往来账款长期未清理,影响收支的真实性和准确性。还有11个部门和11家所属单位的40个项目未及时办理竣工决算等,结存3.52亿元未能盘活使用。

(三)资产管理仍存在薄弱环节。主要是资产底数不清、违规处置或划转不及时等。包括:28个部门和18家所属单位存在固定资产账实不符或账账不符等问题,涉及16.86亿元;5个部门和50家所属单位违规出租(借)办公用房、资产处置不当及闲置等,涉及4.59亿元,其中2.09亿元出租处置收入未按规定上缴财政。

(四)部门信息系统建设绩效有待提高。涉及24个部门的

240个系统。其中:2个部门的信息系统建设存在统筹规划不够或整合共享不充分等问题;2个部门的6个信息系统应用频率较低,有的全年未使用;23个部门的234个信息系统管理还不到位。

三、重点民生资金和项目审计情况

(一)基本养老保险基金审计情况。至2019年底,审计的13省参保人数达4.69亿,基金累计结余3.46万亿元,养老金发放标准逐年提高。从审计情况看,实施降低城镇职工基本养老保险单位缴费比例、加大基金中央调剂力度等政策,减轻了企业缴费压力,均衡了地区间基金负担,但基金省级统收统支在有些地方推进不畅,有8省的企业职工基本养老保险仍实行市县统筹,还有10.72万人未参保。基金管理使用也不够严格,13省向不符合条件的1526人发放养老金4709.3万元;10省未按规定及时办理66.89万人的个人账户资金转移、清退,涉及19.52亿元。

(二)医疗保险基金审计情况。审计了30省的198个市县,并延伸调查1304家医疗机构和药店。结果表明,有关部门和地方注重加强医保管理,建立健全医保目录动态调整机制,稳步推进药品集中带量采购扩围工作,保障水平不断提升。但参保考核管理还不完善,未充分考虑人员跨地域流动参保等情况,有些市县为补齐人员流出缺口等,编造人员身份和缴费记录,或重复计算人数。抽查的5省由此多报参保832万人次,多获中央财政补助23.64亿元。欺诈骗保等问题仍然存在,发现62家医疗机构及药店、530名个人,通过虚假就医、分解住院等骗取套取基金6712万元;还有医疗机构通过重复或超标准收费等,导致基金多支出1.01亿元。

(三)保障性安居工程审计情况。审计的760个市县2019年共筹集保障性安居工程资金6496.61亿元,任务总体完成较好,但税费优惠和住房保障等政策在一些地方落实还不到位。一是税费优惠方面。67个市县对167个项目未按规定减免城市基础设施配套费、城镇土地使用税等3.5亿元;25家金融机构和融资平台公司对142个项目违规收取咨询服务费、管理费等3.87亿元。二是保障落实方面。由于审核把关不严等,206个市县的1.64万户不符合条件家庭享受了公租房或补贴等待遇,15个市县将22个项目的4551套不符合棚改条件的房屋纳入了棚改。从项目建设看,68个市县有8.28万套安置住房长期未建成,支付逾期过渡安置费7.04亿元;27个市县的3.25万套安置住房建成后,超过1年无法入住。三是资金使用方面。由于项目推进慢等,有158.44亿元财政资金和297.53亿元融资滞留或闲置,其中441.16亿元闲置超过1年。

(四)住房公积金审计情况。住房公积金制度建立以来,在满足职工基本住房需求、促进城镇住房制度改革等方面发挥了积极作用。但一些地方住房公积金管理运营较为粗放,此次审计17省共发现套取挪用、违规发放公积金贷款等涉及399亿元,政策落实中还存在一些偏差。一是公积金提取及贷款发放条件要求不一。13省将提取范围扩展至子女教育等领域,或放宽首付比例、缴存时间等贷款条件,涉及公积金和贷款305.79亿元;12省的21个市有2000多人为满足提取和贷款条件,通过77家中介机构,使用虚假购房资料和劳动合同

等,提取公积金及办理贷款5.09亿元。二是有些行业 and 单位未实现统筹。17省的92个石油、铁路等行业和省直单位未实现属地统一管理,出现城市公积金管理中心资金不足与其辖区内行业公积金管理分中心资金闲置并存的现象。

四、三大攻坚战相关资金审计情况

(一)扶贫审计情况。按照党中央关于打赢脱贫攻坚战的总体部署,2016年以来,审计署组织全国审计机关对832个国家级贫困县实行审计全覆盖。从审计情况看,各地区各部门围绕精准扶贫精准脱贫,聚焦重点任务,加大扶贫投入,脱贫攻坚取得决定性成就。至2019年底,全国建档立卡贫困人口减至551万人,贫困发生率降至0.6%，“两不愁”质量水平明显提升，“三保障”突出问题总体解决。审计中,推动整改问题6.7万多个,追回或盘活资金950多亿元,制定完善或落实相关政策措施2.06万项,向纪检监察、司法机关等移送问题线索2700多件。扶贫资金管理逐年规范,审计查出问题金额占抽查资金比例由2016年的25.8%降至1.5%,其中违纪违规问题占比降至0.19%。

此次审计135个贫困县(含全部52个未摘帽县)发现,6个县的2200多名贫困群众未纳入基本医疗保险,5个县的8个易地扶贫搬迁安置项目产业、就业等后续扶持措施未及时跟上,5个县的590名贫困学生因复学意愿不足等未在校就读;由于监管不严等,有1591.95万元扶贫资金被虚报冒领或骗取侵占,1.22亿元形成损失浪费。对这些问题,有关部门和地方在脱贫攻坚剩余任务推进中正加快解决。

(二)污染防治审计情况。从审计239.3亿元中央财政生态环保资金管理使用情况看,有关部门和地方持续加大投入,有力推进污染防治与生态修复相关工作,但部分资金分配还不够科学,有些治理与修复项目未达预期效果。一是多头分配。抽查10省的水污染防治相关资金,由生态环境、住房城乡建设、发展改革等部门分别安排,有的支持同一领域或重复支持同一项目。二是项目管理不够衔接,有的未达预期目标。抽查的生态环保资金中,有10.2亿元切块下达省级后,当年没有落实到具体项目。还有100个项目因前期准备不充分等未按期开(完)工,22个已建成项目未发挥预期效益。三是资金管理不够严格。8省未及时下达拨付资金共计11.89亿元,其中1.95亿元结存在市县财政超过1年;还有5家项目单位通过虚报冒领等多得1.49亿元,5家单位将1090万元专项资金用于发放奖金、日常开支等。

(三)防范化解重大风险审计情况。审计重点关注了地方政府债务管理、基层财政运转和金融风险防范化解情况。结果表明,有关方面积极化解存量债务,努力提高基层财政保障能力,信贷管理和风险管控不断加强,风险总体可控。一是地方政府债务管理方面。审计18省及所辖36个市县发现,由于项目安排不合理或停止实施等,有503.67亿元新增专项债券资金未使用,其中132.3亿元闲置超过1年;还有10个地区违规举债或担保83.99亿元,审计指出后已整改40.97亿元。二是基层财政运转方面。抽查24个县保基本民生、保工资、保运转情况发现,2019年有5个县相关支出未达当地标准,今年一季度末增至11个县,其中一些基层国库支付能力也不足。

三是金融风险防范化解方面。审计的10家中央金融机构2019年拨备后利润比上年增长6.87%,今年一季度末平均不良率1.43%,但未按期偿还贷款余额较去年同期增长8.26%;抽查的43家地方中小银行平均账面不良率2.48%,其中16家实际不良率超过账面值2倍。

五、重大政策措施落实跟踪审计情况

全年共抽查1.3万多个单位、9900多个项目,按季度公告了审计结果。近期,围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务,重点审计了以下方面:

(一)就业优先政策落实方面。从审计20省就业补助、职业教育资金和失业保险基金情况看,相关地方坚持就业优先,加强资金统筹优化,为城镇新增就业、就业困难和失业人员再就业提供了有力保障。但执行中存在相关工作对接不到位、具体措施衔接不够、信息不共享等问题,影响政策效果充分发挥。一是预算分配与工作任务对接不够精准。3省在高职百万扩招中,未相应安排78所院校的扩招生源生均经费、学生资助等预算3.1亿元;2省分配16.23亿元职业教育经费时,未按要求向先进制造业等亟需特需专业或贫困地区倾斜。二是有些资金发放使用不合规。17省有2.17亿元就业补助资金、创业担保贷款和职业教育资金等,发放给不符合条件的单位和个人,或用于发放津补贴、平衡预算等;还有1079.92万元被骗取套取。三是部分计划任务未按期推进。有39个职业教育、产教融合等项目未按期开(完)工,涉及9.14亿元;有60.42亿元职业教育质量提升、就业补助等资金未按时拨付或使用,最长超过2年。

(二)减税降费政策落实方面。更大规模减税降费效果明显,所有行业税负均不同程度下降,涉企收费有效规范,进一步优化了营商环境,激发了市场主体活力,但具体执行中还存在一些问题。一是有些优惠政策未完全落实。1.88万户企业未享受到研发费用加计扣除等税收优惠4683.21万元;8927户生活服务等企业未享受疫情防控期间收入免征增值税1657.7万元。二是有的部门和地方税费征管还不够规范。有278户企业被提前或多征税费51.4亿元;5省的7家单位违规收取行政事业性收费或开展中介服务收费等1.23亿元;3省的3家单位违规要求企业承担应由财政保障的费用5703.38万元。

(三)清理拖欠民营和中小企业账款方面。有关部门开展专项监督检查,推动完善台账,建立登记投诉平台,强化清欠约束机制,完成了至2019年底清偿一半以上的目标任务,但个别地方和单位清欠还不彻底。审计发现,有2省的7个地区未按规定逐笔制定清偿计划,涉及欠款33亿元;9省的20家单位和3户央企少报或多报欠款4.65亿元;4省的5家单位未完成清偿任务937.33万元;2省的11家单位虚报清偿额5438.81万元。企业上缴的农民工工资保证金退还也不够及时,抽查的3省有119个已完工项目的保证金6701.72万元未退还,有的项目竣工验收已超过6年。

(四)科技相关政策落实方面。科技体制改革近年取得重大进展,科技投入不断加大,科研经费和项目管理不断优化,但科技资金使用效益未充分发挥,科研配套保障有待加强。一是科技资源配置不够合理。抽查国家科技成果转化引导基金

发现,至2019年底有30.04亿元(占预算安排总额的34.8%)结转结余,其中21支子基金从受理到批复平均耗时16个月、最长超过2年。二是科技成果转化效率偏低。抽查46.41万件高校和科研院所的有效发明专利中,仅3.88万件(约占8.4%)发生过转让或许可;抽查的20个大学科技园中,有2个10多年来科技成果转化为零。三是科研设备开放共享不充分。抽查的5所高校有930台(套)科研仪器设备(总价值12.84亿元),未按规定纳入国家共享平台;已纳入的有些也未充分开放共享。

(五)乡村振兴相关政策落实方面。从审计15省的55个县高标准农田建设等4项重点任务实施情况看,这些地区2019年投入财政资金254.97亿元,积极推进各项任务,取得阶段性成效。审计发现的问题:一是高标准农田建设方面。主要是项目推进慢、建设质量不高、后续管护不到位,有的被违规占用,共涉及高标准农田506.66万亩、财政投入54.97亿元。二是粮食和生猪生产政策落实方面。有52个粮食生产保障项目未按期建成,4.17亿元补助发放不到位;有的地方在落实恢复生猪生产政策中,额外要求养殖户拆除设施并作出不在原址养殖等承诺,影响养殖户的积极性。三是农村人居环境整治方面。因规划统筹不够、管护不到位等,有14.17万个农村厕所和污水垃圾处理设施、250条农村道路未如期建成或无法使用,涉及财政投入1.63亿元。四是乡村公共文化设施方面。14个县部分文化书屋、电子阅览室、音乐体育器材等设施设备使用率低,有的被改作他用。

(六)政府投资基金相关政策落实方面。从审计情况看,政府投资基金的设立和运作,对支持创新创业、中小企业发展、产业转型升级等发挥了积极作用,但一些基金在设立阶段统筹不够、项目储备不足,难以及时落地形成有效投资。抽查8省47支政府投资基金实际到位的1272.74亿元中,有411.74亿元(占32.4%)未开展投资,其中21支基金的110.74亿元超过2年未实际投出,35支基金的管理公司仍按筹资金额计提管理费20.95亿元。抽查18个城市及开发区设立的中小企业创业投资基金发现,有54.6亿元(占40.1%)长期未使用;支持的1925家企业中,有489家(占25.4%)不属于中小企业。

六、金融和企业审计情况

重点关注了金融服务实体经济政策落实、国有企业“处僵治困”任务推进等情况。结果表明,相关金融机构加强普惠金融服务,着力缓解企业融资难融资贵问题;有关部门组织开展“僵尸企业”摸底调查和处置,工作进展总体符合预期。但审计发现,有51家银行2019年通过存贷挂钩、违规收费等,增加企业融资成本17.71亿元;16家地方银行未完成2019年小微贷款相关任务;部分“僵尸企业”处置质量还不够高,存在虚报处置进度、处置范围不完整等问题。

七、审计移送的违纪违法问题线索情况

上述审计共发现并移送违纪违法问题线索243起,涉及公职人员810多人。主要情形:

(一)公共资源管理领域的利益输送问题。审计发现此类问题线索134起。主要是利用财政资金分配、公共资源交易、信贷发放、国有资产处置、重大设备采购等权力,或设租寻租、

关联交易,或靠企吃企、利益输送,或内幕交易、套利牟利。如青岛国际机场集团原董事长焦永泉利用职权,在机场建设中违规操作,帮助企业中标,并涉嫌收受贿赂。

(二)基层民生领域的以权谋私问题。审计发现此类问题线索63起,主要发生在扶贫、养老、医疗、保障房、住房公积金等方面。有的基层单位和个人借工作便利,优亲厚友、吃拿卡要;有的与不法中介串通,篡改数据、买卖证书;有的利用制度漏洞内外勾结,虚报冒领、骗取套取、贪污侵占民生资金。如一家职业技能鉴定中心4名公职人员与9家社会培训机构串通,违规为2.4万人办理职业资格证书,从中收受钱款。

(三)涉众涉税领域的扰乱市场秩序问题。审计发现此类问题线索26起。有的以互联网金融、高科技新业态等名义虚假包装,涉嫌非法集资;有的虚构业务、虚开发票等,涉嫌偷逃税款;有的开设数百个银行账户短期流入流出巨额资金,涉嫌经营地下钱庄。如3个团伙在金融机构开立900多个账户,汇集全国上万个企业或个人转入的巨额资金后,进行跨境转移,涉嫌为网络赌博、偷逃税款等提供通道。

八、审计建议

以上问题,有些是经济社会发展中新出现的,有些是反复发生的,其主要原因是制度机制不完善、支出标准不健全、预算缺乏硬约束等,需进一步深化相关领域改革、优化管理、提高绩效,推动源头治理。为此建议:

(一)加快推进财税金融体制改革。优化政府间事权和财权划分,减少并规范中央和地方共同事权,相应规范转移支付的归类标准、功能定位和规模结构,健全地方税体系,完善政府举债融资机制,形成稳定的事权、支出责任和财力相适应的制度。深化金融供给侧结构性改革,强化金融服务功能,创新服务实体经济方式;健全部门间和央地间金融监管协调机制,强化综合监管,形成监管合力。

(二)加大力度实施积极的财政政策。进一步落实落细减税降费政策,巩固和拓展减税降费成效,限期清偿拖欠民营和中小企业账款,着力稳企业保就业。创新财政支持方式和科技经费管理机制,健全政策落实评估和动态调整机制,推动政府投资基金更有效地投向重点领域和薄弱环节,发挥好财政资金的杠杆作用。加强预算与规划、项目的对接,做实做细项目储备,重点做好新增专项债券项目的统筹衔接,督促尽早形成实物工作量。尽快建立健全特殊转移支付机制,完善监管体系,充分发挥在保居民就业、保基本民生、保市场主体等方面的作用。

(三)加快健全预算支出标准体系。积极推进中央本级基本支出定员定额改革,切实严控一般性支出。全面实施预算绩效管理,健全项目支出标准和绩效评价制度,为优化预算编制、改进项目管理、完善支出政策、落实支出责任提供依据,着力减少资源配置中的闲置浪费。压减无效低效开支,优化财政支出结构,将政府过“紧日子”要求落实落地,切实提高财政支出绩效。

(四)加强民生资金和项目管理。聚焦就业、住房、医疗、教育、社保等领域工程和资金管理使用情况,进一步压实项目和资金管理责任,严肃查处违法违规行。着力增强惠民政