

改的责任主体。主管部门与直接责任单位要上下联动，横向部门间要加强协调配合，形成整改工作合力。要依法依规依纪整改、限期整改，对明知故犯的要严肃查处，切实增强警示效果。要通过全面深化改革、完善体制机制、加强法律法规和制度建设，从源头上进行整改。审计机关要加强整改跟踪督促，

提高整改质量水平。要进一步落实审计结果公告和审计整改情况公开机制。要持续推进政府财务报告审计试点工作。

以上报告，请审议。

（《全国人民代表大会常务委员会公报》

2021年第5号）

## 国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计报告

——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上

审计署审计长 侯 凯

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，报告2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

按照党中央、国务院决策部署，审计署依法审计了2020年度中央预算执行和其他财政收支情况。审计结果表明：各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真执行十三届全国人大三次会议有关决议，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，统筹疫情防控和经济社会发展，我国经济运行逐季改善、逐步恢复常态，在全球主要经济体中唯一实现正增长，脱贫攻坚取得全面胜利，决胜全面建成小康社会取得决定性成就，交出了一份人民满意、世界瞩目、可以载入史册的答卷。

——积极的财政政策和稳健的货币政策取得明显成效。围绕市场主体急需制定和实施规模性纾困政策，稳住了经济基本盘。全年为市场主体减负超过2.6万亿元，金融系统向实体经济让利1.5万亿元；对新增2万亿元中央财政资金建立直达机制，省<sup>①</sup>级财政加大资金下沉力度，为市县基层及时补充财力；部署各地加快推进重大项目建设，合理扩大有效投资，全年固定资产投资（不含农户）增长2.9%，对经济恢复增长发挥了重要作用；中央对地方转移支付比上年增长12%，有力支持地方“三保”工作。

——人民生活得到切实保障。作为最大发展中国家，在巨大冲击下保持了就业大局稳定。全年城镇新增就业1186万人，向608万户企业发放失业保险稳岗返还1042亿元，惠及1.56亿人；启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，因疫情新纳入低保、特困供养近600万人，实施临时救助超过800万人次。中央本级卫生健康支出较上年增长38.4%。

——三大攻坚战取得决定性成就。中央专项扶贫资金连续第5年增加200亿元，960多万人易地扶贫搬迁建设任务全面完成，年初剩余551万人全部脱贫，52个贫困县全部摘帽，加强易返贫致贫人口监测和帮扶；深入实施山水林田湖草沙生态保护修复工程试点，继续打好蓝天、碧水、净土保卫战，

完成污染防治攻坚战阶段性目标任务；完善债务常态化监控机制，地方政府隐性债务风险得到缓释，安排2000亿元专项债券支持化解地方中小银行风险。

——审计整改力度进一步加大。至2021年4月，对2019年度审计发现的问题，有关部门单位和地方已整改2545.4亿元，制定完善制度3485项，追责问责722人；尚有192个问题未整改到位，涉及金额98.7亿元，主要是正在履行必要的行政和司法程序，或属于协调难度大的历史遗留问题。审计机关将持续跟进，督促加快整改。

### 一、中央财政管理审计情况

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情况。2020年，中央一般公共预算收入91650.72亿元、支出119450.72亿元，赤字27800亿元，与预算持平。中央政府性基金收入13743.17亿元、支出10439.87亿元。中央国有资本经营收入1929.7亿元、支出939.06亿元。中央社会保险基金收入8587.15亿元、支出8577.18亿元。

审计了发展改革委组织分配中央财政投资情况。2020年，发展改革委组织分配中央财政投资6000亿元，其中安排中央本级支出930亿元、对地方转移支付5070亿元。投向保障性安居工程、“三农”建设、公共卫生应急物资保障体系、重大基础设施建设、创新驱动和结构调整、“一带一路”建设和区域协调发展、社会事业和社会治理、节能环保和生态建设、中央本级建设等9大领域。

审计结果表明，财政部、发展改革委认真落实党中央、国务院决策部署，推动统筹疫情防控和经济社会发展，助力打赢三大攻坚战，财税体制改革进一步深化，预算和投资计划执行情况总体较好。对审计指出的中央决算草案个别事项编报不准确问题，财政部已对决算草案进行了调整。发现的其他主要问题：

（一）财政资源统筹工作有待改进。

1. 中央一级预算单位（以下统称部门）预算编制安排不合理。财政部在5个部门16个项目上年结转1.53亿元的情况下，

<sup>①</sup>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，省市县统称为地区。

继续向这些项目安排预算2.84亿元,至2020年底又结转1.65亿元;未按规定收回3个部门和31户央企结余资金25.61亿元。

2. 中央政府性基金和社保基金管理不到位。政府性基金目录清单未按要求公布基金征收方式和标准。2项未严格执行以收定支原则,在短收情况下列支1.16亿元。全国社保基金理事会的原行业统筹企业职工基本养老保险基金结余79.98亿元尚未统筹使用。

3. 国有资本经营预算相关改革推进不畅。一是覆盖面仍不完整。至2020年底,有62个部门所属的1257家企业(资产总额4793亿元)未纳入。中国印钞造币总公司等11家金融企业依托行政权力、国有资产资源取得的收入(2020年净利润131.66亿元)尚未纳入预算管理。二是上缴比例不达标,预算不细化。2家中央金融企业上缴国有资本经营收益比例偏低;中央国有资本经营支出预算438.46亿元(占36.6%)年初未细化到具体项目或单位。

(二) 财政支出标准的基础性作用发挥不充分。

1. 基本支出定员定额管理有待改进。2020年,应纳未纳入定员定额管理的部门及所属单位有1950家(占26.4%);已纳入的5436家中,有5347家(占98.3%)未实行实物费用定额管理。

2. 项目支出标准体系建设推进慢。至2020年底,未按要求明确标准化管理项目、共性项目范围等;78.4%的部门未按要求启动标准制定。已制定的128条专用标准仅适用33个部门,未达到基本覆盖所有部门核心职能活动的改革要求。

3. 事业单位补助政策有待完善。至2020年底,由于不同类型事业单位补助标准尚未建立,中央部门所属事业单位中,有705家公益一类及1104家公益二类事业单位基本沿用改革前补助政策。

(三) 中央与地方财政关系尚未理顺。

1. 共同财政事权转移支付管理不完善。为适应中央与地方财政事权和支出责任划分改革需要,财政部2019年设立54项共同财政事权转移支付,其中17项未出台对应领域财政事权与支出责任划分方案;部分已出台划分方案的仍沿用原专项管理办法,在项目设立、央地分担比例、资金分配等方面,未体现共同财政事权特征。

2. 转移支付分配不够规范严格。2020年,财政部管理的转移支付和发展改革委管理的投资专项分别为98项、74项。抽查发现其中42项在管理分配中存在以下问题:

一是分配中存在随意性。主要是未按规定办法分配、无明确标准调整分配规模,或对同类地区同类项目分配标准不一,涉及19项转移支付和5个投资专项。如老工业地区振兴发展投资专项向湖南省3个道路项目以投资总额30%比例补助3357万元,又以20%比例向该省另2个道路项目安排1148万元。

二是支持方向交叉雷同。涉及3项转移支付和9个投资专项。如财政部2项转移支付与发展改革委2个投资专项均包含城市管网、黑臭水体治理等项目。发展改革委2个投资专项均投向产业园区基础设施建设;财政部2项转移支付均安排南水北调生态补偿资金。

三是未及时向地方下达。涉及8项转移支付和3个投资专项。其中,3项转移支付未达到提前下达70%的规定比例;

4项转移支付预算154.5亿元年初未细化至具体地区;1项转移支付的14.62亿元资金下达后,要求地方使用时再次上报审核。3个投资专项211个项目的承建单位自发展改革委下达投资计划,至收到财政部门预算指标的平均时长114天。

3. 对地方财政管理不到位,未及时发现纠正地方错误或违规行为。财政部对47个地区的财政专户监控不到位,其中44个地区通过专户延压收入360.33亿元或虚列支出102.36亿元。发展改革委对地方自行缩减内容、未按期开(完)工或暂停的13个投资项目(涉及中央财政投资17.78亿元),未及时督促整改。

## 二、中央部门预算执行审计情况

审计了43个中央部门及所属439家单位,抽查财政拨款2314.33亿元(占31.44%)。从审计情况看,预算执行情况总体较好。有关部门和单位积极压减非急需非刚性支出,财政拨款预算执行率89.08%,比上年提高0.24个百分点。发现的主要问题:

(一) 部门预算不够完整准确,少(多)报预算、代编预算等问题依然存在。共涉及20个部门和98家所属单位、资金12.8亿元。其中,9个部门未将63家所属单位收支2.89亿元纳入年初预算;14个部门和93家所属单位未将投资收益、利息收入等8.94亿元纳入年初预算;3个部门和4家所属单位以同一项目等多申领预算1470.85万元;4个部门和4家所属单位代编预算8250.9万元。

(二) 违反中央八项规定精神和过紧日子要求。共涉及29个部门和176家所属单位、资金9.05亿元。

1. “三公经费”等管理不严。3个部门和28家所属单位超标配备公务用车、无偿占用下属单位车辆97辆,违规发放车补68.19万元;3家所属单位出国团组转嫁费用40.81万元。8个部门和13家所属单位无(超)计划召开会议1271个。8个部门和10家所属单位摊派或违规收(支)会议费1454.01万元。2个部门和17家所属单位违规发放津补贴等5440.4万元。3家所属单位超标配备办公用房1489.63平方米,2个部门违规装修办公楼,涉及761.29万元。

2. 依托部门职能或行业资源违规收费。7个部门和46家所属单位违规开展资质评审、评比表彰等,转嫁、摊派或收费3.92亿元;1个部门和15家所属单位通过出租期刊版面等获得收入5867.43万元。还有13家所属单位的190人违规投资入股企业,11人在行业协会等兼职或取酬5.85万元。

3. 年底突击花钱等现象有禁不止。一些部门抢在年底虚列预算支出,有9个部门和24家所属单位通过提前支付合同款等方式列支2.49亿元。还有10个部门和50个所属单位超预算超范围列支1.26亿元。

(三) 预算管理存在薄弱环节。政府采购方面,3个部门和7家所属单位政府采购预算(计划)不完整,涉及7451.98万元;16个部门和37家所属单位存在未公开招标、违规转分包等问题,涉及5.71亿元。资金管理方面,3个部门和16家所属单位违规将577.16亿元账外存放、大额提现或出借理财等;18个部门和54家所属单位8.29亿元存量资金未按时清理或上缴;2个部门和2家所属单位损失浪费5022.84万元。财务核算方

面,10个部门和34家所属单位少计或未按时上缴收入20.4亿元;7个部门和27家所属单位6.85亿元往来账款长期未清理;6个部门和19家所属单位存在会计核算不准确等问题19.88亿元。全面预算绩效管理方面,17个部门和245家所属单位的587个项目绩效目标不完整、未细化或脱离实际;7个部门和57家所属单位的153个项目未按规定开展绩效评价或自评结果不真实、不准确。

多年来,上述中央部门预算执行的不少问题屡次出现,所属二、三级单位尤为突出,反映出部门预算管理体制机制还不完善、制度执行还不到位。对照全国人大常委会关于健全完善审计整改长效机制的相关意见,具体分析如下:

一是预算编报和审核批复缺乏刚性约束。一些部门预算意识不强,编制预算时仍习惯于“基数+增长”,财政部门对各部门预算审核把关有待进一步加强,预算执行评估结果与下年度预算安排挂钩机制还需强化。

二是预算管理存在制度空白。随着预算管理体制改革的不断深化,一些预算相关领域旧制度已废止,但新制度未及时建立,出现管理盲区。

三是部门财务管理能力滞后。近年来,按照党中央、国务院部署要求,中央财政推出全面预算绩效管理、三年支出规划、预决算公开、政府会计制度等改革举措,但一些部门财务管理建设相对滞后,财务人员能力不适应,难以精准把握和落实政策意图。

四是追责问责制度执行不到位。预算执行链条长、环节多、涉及面广,很多违反财政法规的问题实际都是单位行为。实际工作中多以通报批评、下不为例为主,警示教育效果不明显。

### 三、重点专项资金和重大投资项目审计情况

(一)全国基本医疗保险基金审计情况。2020年,全国基本医疗保险(包括职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险)参保人数达13.61亿人,参保覆盖面稳定在95%以上,基金运行总体安全平稳。发现的主要问题:

1. 骗取套取花样翻新。8780家定点医药机构、中介机构及参保人员涉嫌骗取套取基金10.59亿元。与以往单一通过虚开药品多报销的手段相比,目前手段更加隐蔽、载体更加多样。一是虚开难以核实诊疗记录的项目。推拿、针灸等因不需耗材或缺乏计量标准等,被一些定点医疗机构大量虚开以提高结算基数。二是不法中介串联群体性骗保。一些不法中介利用定点医药机构多结算、参保人员多报销的利益趋同性,从中勾连助推以赚取手续费实现“三赢”。加之民政、医保等部门间数据不共享、报销单据审核手段有限,无法精准识别骗套行为,发现后也主要采取罚款、拒付等手段,难以起到震慑作用。

2. 统筹级次较低。至2020年底,全国共有578个职工基本医疗保险和561个城乡居民基本医疗保险统筹区,基本停留在市级统筹层面。

3. 部分医保政策未落实。28省17.82万人未在户籍所在地参保,10省8.44万人应获未获补助858.59万元;7省18家中央或省属单位未按要求纳入医保属地化管理,涉及260.43万

人;24省2865家公立医院违规线下采购药品耗材,或未按时支付带量采购货款等23.17亿元。

4. 违规收支71.55亿元。收入方面,22省81县少拨付中央医保补助或少安排地方补助30.18亿元;11省1万多家机关事业单位少缴欠缴医疗保险费24.21亿元。支出方面,16省36个单位挤占挪用等15.99亿元;28省330家经办机构违规支付工伤医疗等非基金承担费用1.17亿元。

(二)全国基本养老保险基金审计情况。至2020年底,全国基本养老保险(包括企业职工、城乡居民和机关事业单位3项)参保人数达9.99亿人。各级政府逐年加大财政补贴力度,职工养老保险待遇实现“十六连调”。发现的主要问题:

1. 应保尽保仍有漏缺。至2020年底,全国1551家单位的22万人未按要求纳入机关事业单位养老保险参保范围。26省28.2万人未在户籍所在地参加城乡居民养老保险,18省10.4万人未按时足额获得补助838万元。

2. 违规收支46.3亿元。收入方面,24省197家单位违规少缴或截留1.2亿元,18省359家单位应获未获保费减免1.6亿元。支出方面,全国4.62万人跨险种跨统筹区重复领取3.7亿元,17省挤占挪用39.8亿元用于日常经费、其他社会保障支出等。

(三)保障性安居工程审计情况。审计的6省6市及所辖66县2020年共筹集建设资金475.41亿元,至2020年底开工改造老旧小区962个、棚户区住房5.23万套,公租房在保户数达30.69万户。发现的主要问题:

1. 部分政策落实不精准。住房保障方面,5市5730套公租房被违规占用或长期空置,有7.27万人应获未获公租房保障。老旧小区改造方面,2市241个已改造小区不符合改造标准,138个小区符合标准未优先改造;抽查1207个已完工小区发现,365个未按规定配备专门物业、消防等设施时有损坏。

2. 资金违规使用或闲置。8县将19.49亿元用于弥补公用经费、非安居工程建设等,22县的79.73亿元闲置1年以上。

(四)城乡义务教育补助经费审计情况。2020年,审计的66个地区共安排城乡义务教育补助经费1217.05亿元(其中中央补助964.28亿元、本级预算252.77亿元)。审计发现,经费管理使用存在套取、挪用等问题,拖欠发放补助情况时有发生。3县通过虚报学生人数等套取8124.98万元;23个地区将1.97亿元挪用于平衡预算、偿还债务或人员经费等;1县1308.93万元闲置2年以上。5县184个校舍维修改造项目未按期开(完)工或建成后长期闲置。

(五)生态环保资金审计情况。重点抽审了20省2018年至2020年大气污染防治、退耕还林等7项生态环保资金3138.62亿元。结果表明,20省3年来共出台相关资金和项目管理制132项,淘汰燃煤锅炉等8万余座,消除黑臭水体1790条,新增造林面积1.49亿亩,生态环境持续改善。发现的主要问题:

1. 中央支出责任落实存在越位。根据相关改革方案,区域内污染防治由地方承担主要支出责任,中央财政可予适当支持,但部分领域实际高度依赖中央财政,2020年全国4854个土壤污染防治项目中,有80%的项目中央投入占比超过90%。

2. 政策激励和引导作用发挥不充分。一些专项资金定位多元、政策目标冲突。有的既作为专项转移支付改善生态,

又作为均衡性转移支付补充地方财力,实际分配范围逐步扩大。如18省3年将重点生态功能区转移支付530.78亿元(占31.85%),安排给894个非重点生态县域。部分退耕还林专项与耕地保护政策相冲突或脱离实情,6省将已享受退耕还林补贴的退耕土地重复申领农业支持保护补贴11.3亿元,3省因无耕地可退申请减少任务56.76万亩。

3.部分资金和项目绩效不佳。16省动用10.9亿元用于修建公园、雕塑等景观工程,17省38.17亿元被套取骗取或挤占挪用,7省的3.23亿元闲置资金未及时上缴财政或统筹使用,18省的112个项目未按时开(完)工或建成后效益不佳。

#### 四、重大政策措施落实跟踪审计情况

2020年7月以来,每季度选择若干项具有全局性、关键性的重大经济政策措施,集中开展落实情况跟踪审计。

(一)新增财政直达资金审计情况。组织全国审计机关对2万亿元新增财政资金进行跟踪审计。至2020年底,实行直达市县基层管理的1.7万亿元中,除40亿元结转下年、50亿元拨付2家中央部门外,其余1.69万亿元资金已全部下达地方;省级财政除预留少量资金外,其余1.66万亿元已全部下达市县基层;地方各级财政已支出1.56万亿元,尚未支出的均按程序结转下年。

审计结果表明,党中央、国务院作出新增财政资金直达市县基层直接惠企利民的重大决策部署,有力支持保障了大规模减税降费政策的落实到位,促进了上亿市场主体的生存发展,为做好“六稳”工作、落实“六保”任务特别是保居民就业、保基本民生、保市场主体,从而赢得各项工作主动权发挥了重要支撑作用。创新实施的特殊转移支付机制使资金下达更快捷、投向更精准、监管更有效,资金分配管理使用总体严格规范。但也发现部分地区资金分配不精准、下达支付不及时、扩大支出范围或虚报冒领、虚列支出或违规拨付等问题金额391.53亿元。至2020年底,有关地方已通过重新分配、收回资金、加快拨付等整改220.89亿元,促进新开工和调整项目1086个。

(二)金融服务实体经济审计情况。审计的19家金融机构不断加强普惠金融服务,企业融资难融资贵问题得到缓解。发现的主要问题:

1.信贷审查不严影响“房住不炒”政策落实。重点核查4家银行1121笔10.94亿元可疑的个人经营性贷款和消费贷款发现,由于信贷申请、发放和使用等环节审查管理不严,有353笔1.79亿元转入房地产企业,其中231笔明确备注“购房”等信息。

2.服务小微企业有偏差。5家金融机构通过存贷挂钩、违规收费等方式增加企业融资成本21.6亿元;2家金融机构违反政策要求,对受疫情影响的企业或个人抽回贷款或未办理贷款延期,涉及资金18.13亿元。

(三)政府债务风险审计调查情况。重点调查了17省本级、17市本级和21县共55个地区的政府债务管理情况,并延伸了其他地区。2020年底,重点调查的55个地区政府债务余额5.07万亿元,平均债务率较上年降低13个百分点。债务风险总体呈收敛态势,但仍存在专项债券重发行轻管理的问题。

至2020年底,55个地区专项债余额1.27万亿元中有413.21亿元(占3.25%)未严格按用途使用,其中5个地区将204.67亿元投向无收益或年收入不足本息支出的项目,偿债能力堪忧。

(四)税收征管和减税降费政策落实审计情况。对税务总局和17省市税收征管及其他相关情况的审计结果表明,有关部门和地区认真贯彻党中央、国务院部署要求,新出台实施40项减税降费政策,认真实施阶段性大规模减税降费措施,积极推行“非接触式”办税缴费,明显减轻市场主体负担,有力推动了保市场主体目标落实,但具体执行中仍存在一些问题:

1.税费优惠政策未全面落实。36个地区1.19万户企业未享受税费政策优惠108.16亿元,97户未及时享受优惠10.04亿元;12省41家单位违规收取已取消的行政事业性收费、依托行政资源转嫁费用1.87亿元;13省和24户央企向中小企业等多收电费、少减免房租8635.78万元。

2.违规退还税款造成财政收入流失。15省市以财政奖励等名义退还税款238.73亿元,返还比例大多为地方分成收入的90%以上。

3.违规征收过头税费增加企业负担。20个地区在应税事项未发生、缴税时限未到期等情况下,向111户企业多征预征税费20.9亿元;21个地区通过直接出台政策、作为工程款支付前置条件等方式,向1081户施工企业预征税款9.38亿元。

(五)脱贫攻坚和乡村振兴相关政策及资金审计情况。审计了28省137县乡村振兴政策落实及资金管理使用情况,共抽查资金903.28亿元、项目9251个,入户走访1.65万户家庭。结果表明,抽审地区99%有劳动力搬迁家庭实现了至少1人就业,77%的搬迁家庭获得产业扶持,农民增收渠道进一步拓宽,未发现规模性返贫风险。发现的主要问题:

1.易地搬迁后续扶持仍需加强。对照中央“稳得住、有就业、逐步能致富”要求,在以下3方面仍存薄弱环节:一是就业扶持方面。12县4000多户有劳动力的搬迁家庭未实现至少1人就业;43县存在就业技能培训与市场脱节、拼凑人数等问题;11县3.16万名搬迁群众应纳未纳入返贫致贫监测。二是产业扶持方面。35县投资11.41亿元的341个项目效益不佳,其中139个建成后闲置或废弃;38县投入14.18亿元的333个项目未与搬迁群众建立稳固的利益联结,有的未按约定吸纳搬迁群众就业或兑现分红承诺。三是配套设施方面。35县的417个集中安置小区水电暖供应、周边道路等配套不到位,影响5.09万户搬迁家庭;7县31个小区因配套教育资源不足等,3800多名适龄儿童未能就近入园入学。

2.乡村产业项目引领效应不够。抽查发现,8县30个农业园区在主导产业、建设内容等方面同质化严重,一定程度上分散了产业资源,难以发挥产业聚集效应;29县97个产业项目选址不当、管理不善,运营效益不佳,有的已面临拆除或倒闭,涉及投资7.22亿元;22县33个乡村产业项目偏离产业定位,2.41亿元被用于修建办公用房、公用经费等。

3.涉农资金下拨错配农时。抽查8省2年接收的1020.66亿元农业生产发展资金发现,涉农资金分配部门多、链条长,有579.42亿元在省级财政未按规定时限下拨,其中17.23亿元到达基层后已错过农时。

此外,农村人居环境整治仍需加大力度,51县14.56万座

已改造厕所因质量等问题无法使用；47县2469个污水或垃圾处理设施处理能力不足或未有效发挥作用，涉及投资6.34亿元。

## 五、国有资产审计情况

结合中央部门预算执行审计、经济责任审计、自然资源资产离任(任中)审计、政策跟踪审计等项目，重点审计了企业、金融、行政事业和自然资源等4类国有资产管理使用情况。

(一)企业国有资产审计情况。重点审计的11户央企2019年底账面资产总额20.27万亿元、负债总额13.6万亿元、国有资本权益4.06万亿元，国有资本保值增值率介于103.2%至123.4%之间。发现的主要问题：

1. 部分企业会计信息不真实。11户央企及236家所属单位资产不实389.36亿元(多计资产72亿元、少计资产317.36亿元)，占资产总额的0.19%。

2. 存在部分低效无效资产。6户收到的16.7亿元财政补助资金长期闲置；6户压控存货和应收账款不到位；4户存在资产损失(风险)58.5亿元。

3. 国有经济布局和结构调整聚焦主责主业不够。2户11个重大油气项目因论证不充分、未完成招标等进展缓慢，2户重组调整后仍存在产业布局重复、内部无序竞争等问题；3户科技创新和转型发展不足，如1家药企6年投入21.73亿元研发资金中，有93%用于升级产品外观等非新药研发技术。有的偏离主业投资，1户以产业园区名义投资非主业酒店项目，2户开展非主业金融投资等。

(二)金融企业国有资产审计情况。审计的5户中央金融企业和2户地方银行2019年底资产总额39.48万亿元、负债36.18万亿元，净资产收益率介于10.4%至22.7%之间。发现的主要问题：

1. 金融资源配置仍有脱实向虚倾向。2户未按要求对44.54万份农险保单降低费率；3户支持小微和民营企业的相关业务规模萎缩、占比过低或停滞不前。5户违规为地方政府及(类)融资平台提供融资580.65亿元，6户以信贷、理财等方式违规投入房地产领域744.68亿元。

2. 违规开展业务，涵盖存款、信贷、理财、信托、保险等多个业务领域。5户违规通过产品交叉投资、设置不合理条件等开展理财和信贷业务6594.93亿元；4户通过保费返还等不正当竞争手段开展保险业务等499.2亿元。6户2807个采购项目(合同金额381.49亿元)未公开招标或程序不合规。

3. 资产风险管控不严格。7户会计核算均不够真实和准确，合计多计利润46.99亿元；6户通过降低标准、虚假转让等方式掩盖不良资产1423.14亿元；4户13个投资项目形成亏损(浮亏)256.89亿元。7户信息系统不同程度存在安全性弱、功能不健全等问题。

(三)行政事业性国有资产审计情况。43个中央部门及所属单位和4所高校(以下统称单位)积极推进资产管理与预算管理的有机结合，健全国有资产管理体制，规范国有资产配置、管理和使用。发现的主要问题：

1. 国有资产报告范围不完整。2020年，财政部报告的2019年度国有资产管理情况中，漏报3个部门的固定资产等

786.96亿元和文物文化资产3062件。65家单位64.45亿元资产和264.94万平方米土地、房产，因未纳入合并报表或未办理产权登记等，造成账实不符。

2. 资产统筹调剂不到位。8家单位存在房产出租或闲置的同时又租入房产的情况，增加房租等支出2.25亿元。69家单位的239.12万平方米房产、土地及价值7766.5万元的设备等长期闲置；4所高校单价超50万元的174台科研仪器未对外提供服务，也未达到规定使用时，其中4台近3年使用机时为零。

3. 违规出租(借)或处置资产。41家单位未经审批出租出借资产，租金收入8.2亿元用于弥补日常经费等；9家单位自行变卖、报废或转让资产12.28亿元；17家单位无偿或低价出租出借资产；50家单位资产出租处置收入8566.4万元未按规定上缴财政。2家所属单位未履行报批程序对外投资1250万元。

(四)国有自然资源资产审计情况。对16个地区和部门25名领导干部自然资源资产离任(任中)审计结果表明，相关地区和单位及领导干部能够认真践行习近平生态文明思想，扎实推进自然资源开发保护。发现的主要问题：

1. 资源环境规划落实存在堵点。从规划出台“最先一公里”看，中央部门未对相关自然资源规划细化分解或制定配套措施，地方难以落实。从规划传导“中间段”看，部分地方未按要求编制区域规划或编制时自行降低标准。从规划落实“最后一公里”看，相关预算保障、目标考核等政策工具不够协同。

2. 高标准农田建设量质不同步。至2020年底，全国已建设的高标准农田中，抽查发现13个地区虚报完成量558.16万亩，30.33万亩“非农化”、“非粮化”。质量上也未全部达标，151.75万亩建在超标陡坡或因偷工减料质量差。因配套不完善或管护不到位，48县210个高标准农田项目的灌溉设施无法正常使用。

3. 不可再生资源规范化集约化利用程度不高。2省为条件不符的95家矿企违规办理采矿权延续；2省的176座矿山违规越界、超核定能力开采或未开展沉陷影响评估；5省三成以上的矿山地质环境重点治理区未启动生态修复；9个地区违规取水或超采地下水8.82亿立方米；2省6.53万眼非法灌溉机井尚未清理。

4. 部分生态文明建设改革任务推进不力。11省未按要求出台环保领域省以下财政事权和支出责任改革方案，其中3省59县近3年已为生态修复等举债108.05亿元。3省的2421条河流未严格落实河长制相关要求，2省生态环境损害赔偿制度改革尚未真正启动。

5. 生态环境风险隐患未消除。5省783座尾矿库未按要求关闭或进行环境评估、地下水监测。2省148万吨垃圾渗滤液和870万立方米建筑垃圾长期未处置。2省509家土壤环境重点监管企业未开展土壤环境监测，2省部分受污染耕地未实施安全利用措施或在土壤污染区开垦耕地。

## 六、重大违纪违法问题线索情况

2020年5月以来，上述审计共发现并移送重大问题线索192起，涉及1430多亿元、1160多人。

(一)公共资金资产损(流)失问题较突出。共发现此类问题线索80多起,涉及70多亿元,多与掌握资金分配、项目审批、资产管理、招标采购等权力的公职人员设租寻租有关。有的怠于监管甚至纵容造假,使漏洞明显、手法拙劣的申报材料屡屡通过审核;有的利用职权及影响力直接插手、居间协调或借道中介干预招投标等事项,向特定关系人入股企业输送利益。如上海浦东发展银行原副行长穆矢幕后操纵其配偶插手本行业务,违规为关联企业提供融资通道业务,涉嫌受贿2000万元,已接受纪委监委纪律审查和监察调查。

(二)基层微腐败侵蚀群众获得感。共发现此类问题线索50多起,涉及1亿多元,主要发生在安居、扶贫等民生领域和县乡镇等基层单位。一些基层工作人员在名额分配、资金管理、物资发放等环节,利用信息采集、现场勘查、数据录入等“末梢”权力贪污截留、收受贿赂或优亲厚友。如安徽省砀山县一乡镇干部指使他人通过伪造合同、虚开发票等手段,骗取扶贫资金135.5万元。

(三)金融乱象有所变异。共发现非法集资、传销等问题线索20多起,涉及1330多亿元。一些不法团伙不断升级诈骗手法以增强迷惑性,有的利用合法牌照开展灰色活动,有的披上高科技新业态外衣,有的假借评级机构或政府背景为其增信。如北京、深圳等地的10家公司,以养老、理财等名义非法吸收公众存款700多亿元,其中200多亿元存在兑付风险。

(四)涉税涉票问题依然存在。共发现偷逃税款等问题线索9起,涉及金额18亿多元。多发生在汽车销售、农产品采购、高收入群体个税缴纳等领域。有的企业跨省联手,通过虚构业务、串通定价等,短期内虚开大量发票抵扣税款并随即注销;有的高收入人员恶意出让转移资产,逃缴高额个税。

## 七、审计建议

当前,我国经济社会发展仍面临不少风险挑战,经济稳定恢复的基础尚不牢固。需立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,增强忧患意识,坚定必胜信心,坚持底线思维,推动经济持续恢复和高质量发展。按照党中央、国务院的决策部署,结合审计反映的情况与问题,审计建议:

(一)坚持稳中求进工作总基调,保持宏观政策连续性稳定性。一是着力推动积极财政政策提质增效、更可持续。落实好今年2.8万亿元财政资金直达机制,督促去年2万亿元直达资金和3.75万亿元地方政府专项债券结转资金尽快形成实物量;进一步明确界定、科学测算基层“三保”范围,既加大转移支付精准弥补缺口,又防止随意扩大支出范围或脱离实际过度保障;当前一些基层财政支出压力加大,要抓紧清理和规范部分地方违规返还税收行为,避免财政收入大量流失影响财政可持续性。二是着力推动稳健货币政策灵活精准、合理

适度。把金融服务实体经济放在更加突出位置,及时纠正金融资源脱实向虚问题,处理好恢复经济与防范金融风险的关系。多渠道补充银行资本金,严肃查处金融机构违规经营行为。

(二)深化财税改革,不断提升财政管理水平。一是加强财政资源统筹。加强一般公共预算与其他三本预算的衔接;进一步统筹盘活存量资金,切实提高国有资本经营预算的覆盖面和国有资本经营收益上缴比例。二是发挥好财政支出标准的基础引导作用。建立健全不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系并据实动态调整,将支出标准作为预算编制的基本依据;进一步细化量化政府过紧日子要求,不断增强预算刚性。三是优化财政支出结构。规范共同财政事权转移支付管理,加快出台相关领域财政事权与支出责任划分方案;对现行专项转移支付资金全面后评估,严格按照设立、退出制度和考核结果,调整专项转移支付相关政策,促进提高资金使用绩效。

(三)加强制度建设和统筹协调,增强重点领域改革规范性系统性。提升基本医疗保险统筹层次,补齐制度短板。辩证处理好改善生态和发展经济的关系,推动有序开展碳达峰、碳中和工作。按照建立现代财税体制的要求,改进重点领域财政管理方式,推进预算和绩效管理一体化。明晰企业、金融、行政事业和自然资源等4类国有资产的范围、边界、标准等,夯实中央政府综合财务报告编制基础。

(四)坚持底线思维,防范化解突出风险隐患。财政风险方面,加强地方债务实时监测,精准识别变相举借债务行为并严肃问责,有效遏制地方政府隐性债务。金融风险方面,指导地方加快推进国有金融资本集中统一管理,加强对区域内中小银行监管,防范发生区域性金融风险。生态及粮食安全方面,加强自然资源和环境保护执法检查,有效防止损害生态环境的风险隐患,扎实搞好粮食生产能力建设,确保粮食安全。

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,有关具体情况以附件形式印送各位委员并依法公告。审计指出问题后,有关地方、部门和单位正在积极整改,审计署将加强跟踪督促,国务院将在年底前向全国人大常委会报告全面整改情况。

今年是中国共产党成立100周年,也是“十四五”开局之年,做好各项审计工作意义重大。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,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,自觉接受全国人大监督,依法履行审计监督职责,为“十四五”开好局、起好步作出新的更大贡献,以优异成绩庆祝建党100周年!

(《全国人民代表大会常务委员会公报》

2021年第5号)