

国务院关于 2018 年度中央预算执行 和其他财政收支的审计工作报告

——2019 年 6 月 26 日在第十三届全国人民代表大会

常务委员会第十一次会议上

审计署审计长 胡泽君

委员长、各位副委员长、秘书长，各位委员：

我受国务院委托，报告 2018 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 2018 年度中央预算执行和其他财政收支情况。结果表明，2018 年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，认真执行十三届全国人大一次会议决议，落实全国人大财经委审查意见，坚持以供给侧结构性改革为主线，全力做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，全年经济社会发展主要目标任务圆满完成，决胜全面建成小康社会取得新的重大进展。

——供给侧结构性改革深入推进，营商环境进一步优化。取

消一批行政许可事项，全面实施全国统一的市场准入负面清单制度，全年为企业和个人减税降费约 1.3 万亿元。基础设施建设补短板力度不断加大。强化企业创新主体地位，重点领域创新实现新的突破。压减粗钢产能 3500 万吨以上、退出煤炭落后产能 2.7 亿吨，均提前两年完成“十三五”规划目标任务。

——财税体制改革持续深化，重点领域支出得到保障。出台基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案，在中央财政层面初步建立了项目支出为主的全过程预算绩效管理体系。中央一般公共预算收入和支出分别增长 5.3%、7.7%，中央财政均衡性转移支付增长 9.2%，更多向创新驱动、三农、民生等领域倾斜。

——三大攻坚战取得明显成效，重点任务进展顺利。严格地方政府债务限额管理，建立终身问责、倒查责任机制。金融市场总体平稳，金融乱象整治取得阶段性成效。中央财政补助地方扶贫资金增长 23.2%，贫困县涉农资金整合超过 3000 亿元，减少农村贫困人口 1386 万人，顺利完成 280 万人易地扶贫搬迁建设任务。中央财政支持污染防治攻坚战相关资金增长 13.9%，大气、水、土壤等污染防治投入持续加大。

——社会民生持续改善，发展成果惠及更多群众。及时出台稳就业举措，中央就业补助资金支出增长 6.8%，城镇新增就业 1361 万人。实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。跨

省*定点医疗机构实现县级行政区全覆盖。

——审计查出的突出问题有效整改，体制机制进一步健全。相关地方、部门和单位持续开展整改、加强管理、完善制度，防患于未然。上年度审计查出的问题已整改金额 3000 多亿元，完善相关制度 2900 多项，处理处分 3200 多人次。

一、中央财政管理审计情况

重点审计了财政部具体组织中央预算执行和中央决算草案编制、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，2018 年，中央一般公共预算收入总量 87909.46 亿元、支出总量 103409.46 亿元，赤字 15500 亿元；预算稳定调节基金年底余额 3766.44 亿元；中央政府性基金收入 4034.81 亿元、支出 4021.55 亿元；中央国有资本经营收入 1326.38 亿元、支出 1111.73 亿元。从审计情况看，财政部、发展改革委按职责进一步加强预算和投资计划管理，积极推进财税和投融资体制改革，预算执行和计划下达总体较好。发现的主要问题：

（一）中央决算草案未披露 3 个事项。一是以收入退库方式安排支出 120.21 亿元，直接冲减一般公共预算收入；二是为弥补 3 项基金因缴纳增值税减少的收入，从一般公共预算转列政府性基金预算 118.42 亿元，两本预算重复列收列支；三是中德财政合作伙伴基金 2018 年底余额 3.69 亿元。审计指出问题后，财政部在决算草案中披露了上述事项。

* 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。

（二）预算管理不够全面规范。

1. 预算安排未充分考虑资金结转结余情况。一是未将 3 个部门上年结转 22.02 亿元纳入部门年初预算，未及时清缴 11 个部门和 51 家所属单位结余 6.01 亿元；二是向 10 个部门和 6 家所属单位累计结转 25.7 亿元的 38 个项目继续安排预算 32.44 亿元，年底结转增至 33.36 亿元；三是中央财政投资专项（以下简称投资专项）安排的 11 个项目已超过 1 年未开工或无法实施，发展改革委未有效督促开工或调整计划，涉及 1.16 亿元。

2. 预算编制不够细化和合理。一是在年初预算中，6 项专项转移支付 322.74 亿元未落实到具体地区，批复 10 个部门的 43.2 亿元预算未细化到具体单位；二是向 7 个协会和非本部门所属 75 家单位安排 43.19 亿元。

3. 部分预算调整和下达不够规范及时。一是向尚不具备实施条件的 4 个项目追加预算 5.3 亿元，截至 2019 年 3 月未支出；二是 2018 年 11 月后才下达 7 个部门项目预算 21.8 亿元，当年全部结转；三是一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算转移支付中分别有 1380.83 亿元、43.16 亿元和 14.38 亿元，7 个投资专项 34.6 亿元未在规定时间内下达；四是 17 项转移支付未提前下达或提前下达未达规定比例。

4. 部分投资计划与预算下达对接时间较长。抽查发展改革委安排的 3404.68 亿元投资发现，从下达投资计划到财政部下达预算指标平均耗时 62 天，个别投资计划最长 224 天。

5. 国有资本经营预算管理存在薄弱环节。20 个部门所属事业单位设立的一级企业中，有 379 家（资产 433.14 亿元）未纳入预算范围。25.26 亿元预算资金因项目取消、推进慢等闲置，其中 16.48 亿元超过 2 年。还有 3.36 亿元项目资金未发挥效益。

（三）转移支付制度体系不够健全。

1. 一般性转移支付中指定用途资金占比仍较高。中央财政共下达一般性转移支付 38811.21 亿元，涉及 85 个项目，其中 10 个项目的 12164.67 亿元（占 31.34%）指定了用途。

2. 部分转移支付安排交叉重叠。财政部在 2 个部门预算中安排补助地方项目支出 17.73 亿元，又通过 2 项转移支付安排同类支出 96.88 亿元；财政部 11 项专项转移支付 1552.55 亿元，与发展改革委 7 个投资专项 1431.47 亿元，投向相同或类似；发展改革委 6 个投资专项的部分具体投向存在重叠，涉及 165.29 亿元。

3. 部分转移支付管理办法不完善或执行不严格。一是未明确实施期限、退出条件或因素权重等，涉及 24 项专项转移支付和 4 个投资专项、15105.69 亿元资金，还有 12 项专项转移支付未在预算编制前开展评估；二是分配标准或计算方法未经国务院批准即实施，涉及 2 项一般性转移支付、1468.46 亿元资金；三是未严格按照规定方法和标准分配，涉及 7 项专项转移支付和 4 个投资专项、671.5 亿元资金；四是因审核不严向不符合条件的 22 家单位和 38 个项目分配资金，涉及 1 项专项转移支付和 3 个投资专项、7.64 亿元资金。

（四）全面预算绩效管理机制尚不完善。

1. 绩效目标设定不够科学。政府性基金预算、国有资本经营预算 402.65 亿元未设立绩效目标，1 个投资专项未填报绩效目标表。已设立目标的 8 个投资专项存在评价标准偏低、缺少关键因素等情形；10 个部门 138 个一级项目（占抽查数的 53.9%）绩效量化指标偏少、定性指标偏多；有 9 个项目量化指标超出项目内容或低于已完成情况。有 17 项专项转移支付和 1 项政府性基金、17 个部门 273 个项目绩效目标设定不够明确，或相关管理规定要素不完整；12 项专项转移支付的绩效目标未与预算同步下达。

2. 绩效评价不够规范。3 项专项转移支付、8 个部门 19 个项目未按要求将以前年度绩效评价结果作为预算安排参考因素。6 个投资专项、24 个部门 87 个项目自评结果不够客观，有的未全面开工即自评满分；6 个投资专项未严格按设定目标自评，其中 1 个专项将量化指标自行变更为不可量化指标并自评满分；2 个投资专项自评内容不完整，缺少二三级指标的详细得分。

3. 绩效信息公开比例较低。财政部 2018 年向全国人大报告了 36 个一级项目的绩效目标，仅占中央部门向其提交数的 27.5%；尚未公开 21 项专项转移支付年度整体绩效目标，26 个项目的绩效评价结果只公开了 2 个。

二、中央部门预算执行审计情况

2018 年首次对中央一级预算单位实现审计全覆盖，并延伸审计了 256 家所属单位。结果表明，2018 年中央部门本级预算总体

执行率 88.1%，比上年提高 8.5 个百分点。审计发现的主要问题：一是预决算编报还不够完整准确，涉及 38 个部门和 109 家所属单位、金额 14.23 亿元；二是预算执行及资产管理还不够规范，涉及 37 个部门和 96 家所属单位、金额 77.47 亿元；三是“三公”经费及会议费等管理不够严格，涉及 43 个部门和 151 家所属单位、金额 5469.25 万元；四是一些单位依托管理职能或者利用行业资源违规收费，涉及 3 家所属单位、金额 120 万元。此外，还有 2 个部门和 4 家所属单位违规发放津补贴 1627.01 万元；3 个部门和 2 家所属单位 16 人未经批准兼职或违规兼职取酬 93.47 万元；48 个部门和 104 家所属单位存在会计核算不规范、未及时办理竣工决算等问题，涉及金额 21.84 亿元。

从审计情况看，上述问题有的反复出现，一些突出问题主要发生在二级单位，反映出有关部门预算执行不严格、对所属单位监督责任未有效落实，以及预算管理改革不到位、相关制度不健全等深层次问题，主要表现在：

一是预算编制管控基础尚未夯实。预算编制是预算管理全流程的管控起点和执行依据。一些部门预算意识不强，预算编制缺乏科学论证和测算，一定程度上还习惯于“基数+增长”的预算编制模式，导致预算编制不够完整、准确甚至脱离实际，由此带来资金结余沉淀、项目末期突击花钱等问题。基本支出和项目支出界限还不够清晰，近年来预算编报出现基本支出“项目化”倾向，有的将基本支出作为项目编报，有的还将预算资金在基本支出和

项目支出间自行调剂使用。

二是相关改革配套体系有待完善。近年来，按照党中央、国务院部署，中央财政推出一系列改革举措，但相关配套体系不够健全，影响了改革成效。法规体系方面，预算法实施条例等重要法规制度未及时修订出台，导致预算管理一些领域无章可循。事业单位管理方面，一些单位改革后仍承担相关行政职责；有的因没有合理确定机构编制和职能等，经费保障缺乏预算依据，一定程度导致依托管理职能或利用行业资源违规收费等问题。标准体系方面，目前部分部门对“三公”经费口径把握不够到位，且定员定额标准覆盖的支出范围较小，对部门差异和不可预见因素等考虑不够充分。工资政策方面，加班费、未休年假补贴等津补贴缺乏明确政策，导致发放依据不充分、发放差异较大、资金来源不合理等问题。

三是预算执行和绩效评价约束缺乏刚性。一些预算安排没有明确考核制度和评估标准，一些预算项目未设置绩效评价指标或指标设置不够科学，对执行情况缺乏评价基础和依据，对预算执行的动态监控也不够有效，有的支出随意性较大。一些部门对预算执行中出现的问题追责问责不到位，难以形成刚性约束。一些部门落实整改主体责任不到位，重审计查出具体问题的整改，轻举一反三、完善体制机制和推进相关领域改革，使得类似问题反复出现。

三、重点专项资金和项目审计情况

（一）就业补助资金和失业保险基金审计情况。重点审计了17省104.52亿元就业补助资金和161.64亿元失业保险基金的管理使用情况。总的看，相关地区认真贯彻落实积极就业政策，就业主要指标顺利完成。但还存在相关资金和项目管理不够严格和规范的问题：11省50家单位和69名个人骗取套取或挤占挪用5572.66万元；17省209市向不符合条件的单位和个人发放补贴或贷款3.3亿元；4省12市7.9亿元就业补助资金闲置超过2年。

（二）基本养老保险基金审计情况。对全国职工基本养老保险基金的审计结果表明，随着基金中央调剂制度的正式实施，相关地区支付风险有所降低。截至2018年底，全国企业职工基本养老保险基金累计结余约4.78万亿元，具备较强的支撑能力。但有16省未实现统一信息系统和数据省级集中存放；截至2019年3月底，已划转23户央企国有股权1132亿元充实社保基金，不到拟划转国有股权的10%，地方也仅有4省启动划转工作。基金管理也不够规范。2省27市县通过占用财政资金、贷款等方式筹集133.57亿元发放养老金；3省43家去产能企业的4200多名分流安置职工未参加养老保险或未及时缴纳职工保费2201.53万元；13省一些经办机构因信息不共享、审核不严等，违规向7.75万名不符合条件的人员发放养老金2.99亿元。

（三）医疗保险基金审计情况。截至2018年底，重点审计的9省城乡居民医保财政补助资金和人均补助标准分别较上年增长8.84%和9.59%，跨省异地就医住院费用直接结算达50.79万人次。

但医保监管能力建设仍相对滞后。目前对骗保行为大多仅采取罚款、拒付等手段，难以形成有效震慑，加之部分地区对相关医保数据缺乏共享和动态分析，无法提前预警和有效识别，使得骗保行为屡屡得手。如 2015 年至 2017 年，辽宁锦州一家医院虚开大量药品处方，以此向医保部门报销骗取基金 1012 万元，目前已移送公安机关查处。医保基金个人账户资金按规定应用于医疗保障相关支出，但 2 省和 1 市未作任何限制，9 省 10 市可用于健身、购买保健品等。还有 4 省未完全按筹资政策、保障待遇等“六统一”要求整合城乡居民医保；3 省 27 市的职工医保基金未实行市级统筹；7 省 35 个行业（企业）职工医保仍封闭运行，未纳入属地管理，涉及 481.33 万人。

（四）乡村振兴相关政策和资金审计情况。重点抽查了 13 省 52 县乡村振兴部分政策落实及资金管理使用情况，并对重点任务试点县进行了调查。上述地区 2 年来共安排财政资金 300.84 亿元，积极推进各项任务，乡村振兴战略开局良好。但一些任务未有效落实落地。17 县 46% 的农村厕所、9 县 90% 以上的污水处理和 6 县 2318 个垃圾堆放点未按时完成建设、改造或整治。31 县部分已完工农村厕所和污水垃圾处理设施闲置，17 县相关设施使用中还造成二次污染。97 县（含重点任务试点县）未完成黑土耕地质量提升、农业废弃物回收利用等目标任务。一些地方以行政指令推动短期大量设立合作社等，实际效果不佳，抽查发现 431 个合作社成立后未运营；18 县对县域内 1.53 万家合作社从未发放过贷

款，15 县部分合作社获得贷款后未享受贴息等扶持政策。35 县 157 个单位和个人挪用或骗取套取 12.57 亿元；41 县 335 个项目的 23.35 亿元滞留或闲置，其中 4.08 亿元闲置 1 年以上、最长超过 4 年；3726 个（占全国项目数的 35%）农产品初加工项目未按期开工。

（五）惠农补贴资金审计情况。重点审计了 29 省 179 县用于保障民生等 8 类惠农补贴资金 582.8 亿元，走访调查 2.18 万个农户。有 17 省全面推行了“一卡通”，保障资金及时发放。但惠农补贴散碎交叉情况较突出，8 类惠农补贴分由 10 余个部门管理，有的省又按受益人群身份逐级细化或增设项目，一些地方补贴细项超过 100 个，部分细项因内容交叉且信息不共享被重复享受甚至套取，如 2017 年至 2018 年，甘肃成县住建部门向 15 户农户发放危旧房屋改造相关补贴 26.3 万元后，该县民政部门再次向这 15 户农户发放其他类似补贴 8.6 万元。对不同来源的补贴，有 109 县要求受益人提供不同账户，有的农户持有 10 多张惠农卡（折）；有 90 县 89.38 亿元未按规定通过“一卡通”发放，采取现金兑付或他人代领等方式，难以有效核实发放真实性。部分补贴项目因需要受益人主动申报，加之宣传不够，影响政策实施效果。还有一些救助类等补贴在发放中擅自降低标准、搞平均主义等，涉及 4709.38 万元、3.02 万人（户）。94 县一些单位和个人骗取套取或违规使用 1.99 亿元，129 县超范围发放 1.56 亿元，120 县 32.12 亿元存在滞留等问题。

(六) 保障性安居工程跟踪审计情况。审计的 1118 市县 2018 年共筹集和安排各类资金 1.61 万亿元，棚户区改造新开工 250.47 万套、基本建成 195.4 万套，享受公租房保障家庭达 518.54 万户。主要发现 493 个项目扩大范围将园区开发、城市建设带来的拆迁安置和土地征收等纳入棚改；203.32 亿元棚改项目融资用于其他项目或出借等；656 个项目的 3.91 万亩土地手续不全、闲置或被挪用；还有 328 个项目未享受税费减免或多支付融资中介费 19.8 亿元。资金和项目管理不够严格，754.68 亿元资金未及时安排使用或分配不细化，85.44 亿元资金被套取挪用；24.47 万套公租房基本建成后超过 1 年仍未达到交付使用条件或空置未用；4.42 万套住房存在违规分配、未及时腾退或销售转租等问题。

(七) 重点机场建设项目专项审计调查情况。截至 2019 年 3 月底，调查的 17 个国家重点建设机场累计投资 1954.85 亿元（占到位资金 98%），项目建设正在积极推进。审计发现，17 个机场存在设置不合理招标条款、虚假招标、应招标未招标等问题；9 个机场不当增加投融资成本或造成损失浪费 8.59 亿元；9 个机场挤占挪用或多支付拆迁款 8.39 亿元；7 个机场通过高套定额等多获批概算 16.37 亿元；6 个机场 136.3 亿元资金闲置 1 年以上；因施工方案调整等，有 6 个机场无法按期投运、7 个机场的空管等工程建设缓慢，涉及投资 1425.46 亿元；12 个机场违规征地、土地闲置等 1.15 万亩。还有 7 个机场存在违规建设楼堂馆所、开发房地产或公务接待等问题，涉及 16.41 亿元、54.14 万平方米。

四、推动打好三大攻坚战相关审计情况

（一）防范化解风险相关审计情况。

1. 地方政府债务风险防控情况。对 18 省本级、17 市本级和 17 县共 52 个地区政府债务进行了审计。从审计情况看，有关地区风险防范意识增强，违规举债势头得到遏制，债务风险总体可控。审计发现，有 16 省未按要求对困难较大的市县制定风险应急预案；32 个地区上报的债务数据存在漏报、多报等情况；11 个地区有 170.78 亿元存量隐性债务没有制定化解措施，有些地区制定的债务化解方案缺乏可行性；35 个地区有 290.4 亿元债务资金因筹集与项目进度不衔接等原因闲置，其中 22 个地区 114.26 亿元超过 1 年。

2. 金融风险防控情况。总的看，2018 年以来宏观杠杆率有所下降，金融各市场走势可控，信贷资源配置有所优化。但仍发现 5 家商业银行将实体企业贷款与存款挂钩，或在授信中搭售理财产品等，变相降低企业实得融资，涉及授信 496.67 亿元。3 家银行违规向企业收取融资费等 2.3 亿元，1 家银行以“名股实债”方式开展债转股，未有效降低企业负担。部分地方金融机构不良贷款风险未有效化解。3 省部分金融机构通过虚假方式掩盖不良贷款 1005.84 亿元。23 家村镇银行实际平均不良率 4.94%，42 家农村金融机构不良率超过 5%。一些金融领域监管存在薄弱环节。小额贷款公司等 11 类由地方实施金融监管的机构中，有 5 类未制定专门监管规则、5 类监管规则不够明确。7 省普遍按机构所涉行

业指定监管部门，监管易出现盲区或重叠，如有的省对社会众筹等3类机构未明确监管部门，而个别省对交易场所类的监管部门则多达13家。

（二）扶贫审计情况。审计了296个贫困县（其中深度贫困县94个），抽查2372个乡镇、7346个行政村，走访2.61万户家庭，涉及单位4729个、资金1268亿元。结果表明，各地区各部门持续加大投入，积极推进扶贫重点任务，脱贫攻坚战取得决定性进展。此次审计发现问题金额占抽审资金的比例，较上年下降3.1个百分点。主要问题：

一是少数地方擅自拔高或随意降低脱贫标准。14县在易地扶贫搬迁和贫困群众医疗保障工作中，存在提高住房补助标准、过度医疗等现象；46县对未实现“两不愁、三保障”的3.24万名贫困群众作脱贫处理；2县对14.16万名脱贫群众存在摘帽即摘帮扶等问题；10县存在压缩任务年限、提前拨付资金等赶进度、搞冲刺现象，还有2县虚报集体经济收入和易地搬迁入住人口等数据。

二是扶贫领域腐败和作风问题仍然存在。39县187名干部利用职务便利优亲厚友，甚至贪污侵占等，涉及扶贫资金3292.54万元；46县6694.36万元扶贫资金被骗取套取。3县将309.3万元用于景观修建、外墙粉饰等“面子”和形象工程，如河北广宗县为迎接检查，花费176.93万元开展预演等；31县把1.7亿元信贷等资金投向企业、合作社和大户，未与贫困户建立利益联结；10县将4268万元产业扶贫等“造血”资金直接发放给贫困户。

三是一些市县扶贫主体责任落实不到位。296县多数未开展扶贫绩效评价工作；20县将人为分户、转移资产、隐瞒收入等“致贫”的6000多户认定为贫困户；10县145个行政村存在账务不规范等问题。

四是部分扶贫资金和项目管理绩效不佳。46县将22.11亿元扶贫资金用于房地产开发、市政建设等非扶贫领域，41个地区8.9亿元扶贫资金闲置1年以上。16县95个产业扶贫项目因缺乏充分论证和后期管护等种养存活率低，涉及资金3981.61万元；69县287个扶贫建设项目闲置等，涉及资金3.75亿元；24县150个易地搬迁和以工代赈项目存在未落实后续帮扶措施、未吸收贫困群众参与等问题。

（三）生态保护和污染防治相关审计情况。重点开展了环渤海生态环境保护审计和9个地区、部门领导干部自然资源资产离任（任中）审计。结果表明，各地区各部门认真贯彻中央关于打好污染防治攻坚战的决策部署，突出生态环境问题正有序解决，渤海水质总体有所改善。发现的主要问题：

一是污染源头治理不到位。1439个养殖场未按要求办理环评、处理废物或关闭搬迁。2省1市有58个化工园区未进行风险评估，12个沿海城市50%的新改扩建化工项目未按规定入园。2个港口将1615吨废水废物交由4家无资质企业处置，5家企业向175艘次船舶虚开2870立方米污染物接收证明以应付检查。

二是资源开发利用与生态修复不平衡。环渤海地区水资源开

发利用率高出全国平均水平 79 个百分点，4 省 3248 家单位 6 年来违规取水 5.94 亿立方米。生态修复效果未达预期，环渤海地区实施的蓝色海湾整治行动中，目前仍有 12 个项目（占计划 60%）未按期实施，部分护岸引水、清淤疏浚等工作进展不畅，近岸水质改善不明显。2 省 1 市 9 个地区有 752 处侵占入海河道的违规点位未清理。

三是部分生态文明重点任务未有效落地。截至 2018 年底，渤海主要污染物排海总量控制制度未实质推开，京津冀协同发展相关环评会商、统一监测等 5 项制度尚未建立；8 省 1 市生态文明建设考核机制不完善，有的未包含生态环保重要指标等。

此外，有 3 省少征或拖欠水资源费等 19.7 亿元，5 省结存专项资金 26.63 亿元，其中 3.04 亿元闲置 2 年以上；7 省 107 个项目未按期开（完）工。

五、重大政策措施落实跟踪审计情况

在全国范围内，共跟踪审计 4.1 万个项目，抽查 6.5 万个单位，推动取消、合并和下放行政审批、职业资格等 400 多项，减少或清退收费等 9 亿元，加快实施项目 4000 多个，落实、收回和统筹盘活资金 200 多亿元，建立健全制度 1500 多项，处理处分 1500 多人。近期发现的主要问题：

（一）减税降费政策措施落实方面。近年来，大规模减税降费有效降低了企业和个人负担、激发了市场主体活力。审计发现，截至 2019 年 3 月底，还有 3 省未完成去产能和调结构停产停业关

闭企业资格认定，2省因认定不及时尚无企业享受优惠；2省170家高新技术企业未享受研发费用加计扣除优惠政策；2省向56户企业多征税1887.32万元，1省向不符合条件单位减税1.2亿元；3省未及时退税3451.8万元，最长超期246天。违规收费依然存在。17省30家单位违规向企业收取检测评审等费用、征收已停征的行政事业性收费、向企业转嫁费用、应退未退涉企收费等5.27亿元；12省58家单位依托行政职权及影响力违规摊派或收取评比、中介等费用1.67亿元。

（二）民营、小微企业融资方面。近年来，有关金融机构持续加大支持民营和小微企业力度，授信覆盖面有所拓展，但融资难融资贵问题尚未得到根本缓解。银行融资方面，出于防范风险等考虑，仍存在门槛较高、环节多、周期长等问题。截至2019年3月底，抽查的18家银行民营企业贷款中信用贷款仅占18.36%（低于平均水平21个百分点），且抵质押时银行大多偏好房产等“硬”资产，专利权等“轻”资产受限较大。民间融资方面，渠道相对多元，但小额贷款公司利率一般为10%至20%，民间和网络借贷利率多高于30%。一些银行要求民营企业续贷时先还旧再借新，企业不得不通过民间借贷等高成本渠道筹集“过桥”资金，延伸调查的393家企业“过桥”借款年化利率最低36%、最高108%。

（三）“放管服”改革方面。7省9家单位未按规定取消或下放10项行政审批事项及前置条件；1个部门和2省2家单位存在

扩大审批范围、审批不及时等问题；10省32家单位在项目招标和政府采购等活动中设置地域、注册资本等不合理条件；2省18家单位对外资企业的备案事项进行违规审批或未按时限办理。还有11省36市推进“互联网+政务服务”中存在规定调整滞后、平台功能不完善等问题，如13市已建成电子证照库，但按其现行规定仍需现场提交原件。

（四）清理拖欠民营和中小企业账款方面。按照国务院统一部署，审计持续跟踪清欠工作进展情况，指出12部门和19省少报98.92亿元拖欠账款后，多数单位已整改。有的地方因财政困难，拖欠账款尚未有效解决。还有26省和8部门的159家单位违规收取或未及时清退35类保证金82.67亿元，1家单位限制使用银行保函方式缴纳保证金。

（五）科技成果转化方面。抽查69家科研院所2015年至2017年科技成果转让、许可及作价投资等合同（总金额52亿元）履行情况发现，32家3年成果转化低于1000万元，其中12家成果转化为零，相关制度不完善、落实不到位是成果转化率低的重要原因。现行政策对科技机构和科技人员界定偏窄，对科技成果转化投资公司、科技人员合伙企业等均按普通企业对待，不给予税收优惠，使3家单位3个项目的科研团队增加税负2957万元。科研机构及所属企业国有产权登记变更审批程序也较复杂，制约成果转化效率。多头监管和重复检查问题在科研管理领域仍然存在。审计调查的139所科研院校3年来共接受财政、教育、科技等部

门开展的财务检查、结题验收等各类检查 3385 次，其中 1204 次（占 36%）以“审计”名义开展（实际仅 12 次为国家审计）。如某高校 14 个月内连续接受 4 个部门对同一课题结题验收、经费使用等检查，且结果互不相认，影响正常科研和教学工作。

六、金融和企业审计情况

主要审计了 22 户央企和 5 家中央金融机构，同时调查了 23 家村镇银行和部分地方金融机构。截至 2017 年底，22 户央企和 5 家金融机构认真贯彻落实相关政策措施，完善法人治理结构，提升经营管理水平，资产总额同比分别增长 6.2%、7.2%。发现的主要问题：

（一）部分重点任务未及时完成。5 户央企研发投入未达规定比例，2 户央企未制定科技创新考核机制或创新激励措施不到位等。1 户央企未按要求关停煤炭产能 60 万吨，1 户央企违规新增火电装机容量 532 万千瓦。此外，部分央企厂办大集体和“三供一业”等历史遗留问题处置缓慢。

（二）“三重一大”制度执行不够严格。9 户央企 15 项重大决策事项存在违反程序、论证不充分、盲目决策等问题，造成损失 30.14 亿元；4 家金融机构 56 项重大决策违反程序或违规决策。

（三）企业经营和金融业务开展不够规范。8 户央企偏离主业违规开展房地产、金融业务，或向房地产领域提供融资等，涉及 38.76 亿元；1 户央企违规对外担保 2 亿元，形成损失 2.38 亿元；2 家金融机构违规开展信贷、同业、理财等业务形成损失 57.95

亿元；6户央企和2家金融机构违规采购物资和服务29.79亿元；22户央企和1家金融机构2017年多计收入90.7亿元、利润45.23亿元，分别占同期收入和利润的0.21%、1.09%。

（四）违反中央八项规定精神等问题依然存在。6户央企和2家金融机构违规取酬、发放津补贴等257.88万元；10户央企和4家金融机构超范围配备、未及时处置公务用车57辆，超标准乘坐交通工具1624.23万元。还有个别央企和金融机构下属单位的相关人员违反廉洁自律规定，存在经商办企业、本人或亲属持股企业与其所在企业发生经济往来等问题。

七、审计移送的违纪违法问题线索情况

各项审计共发现并移送问题线索478起，涉及公职人员810多人，造成损失浪费380多亿元。这些问题主要集中在以下方面：

（一）公共资金和国有资产损失问题不容忽视。共发现此类问题线索183起，多与掌握资金分配、信贷审批和资产管理权的公职人员滥用权力有关。有的怠于监管甚至纵容作假，使部分手法拙劣、漏洞明显的申报资料顺利过审；有的利用职权或影响力，直接插手、居间协调或借道中介干预项目实施、政府采购等，向特定关系企业或个人输送利益；有的为掩盖违规“滚动”操作，致使损失呈“雪球”效应。

（二）涉税涉票问题多发。共发现偷逃税款等问题线索66起。一些企业利用税收征管漏洞，通过虚构销售业务、串通定价等，短期内集中虚开大量发票抵扣以偷逃税款，随即注销或失联。如

2016年至2018年5月，273户空壳企业3个月内虚开电解铜、圆钢等增值税发票76.23亿元，同时虚构农产品收购业务进行对冲，涉嫌偷逃税款11.93亿元。

（三）涉众金融违法行为更具迷惑性。共发现地下钱庄、非法集资、内幕交易、网络借贷等问题线索32起。一些不法团伙通过包装宣传、升级集资手法诱骗公众，一些私募基金利用合法身份开展“灰色”活动。如2013年以来，4省4家公司及其关联企业滥用私募资质，或虚构政府项目背景，向4.7万余人非法集资388.68亿元，相关地方正在积极稳妥处置。

（四）基层腐败损害群众切身利益。共发现此类问题线索150起。一些基层工作人员在资金管理、物资发放等环节，利用现场勘查、数据录入等“末梢”权力贪污截留等。如2009年至2018年，4个地区4家社保经办机构的9名工作人员利用管理信息系统之便，冒领或篡改发放记录等，涉嫌贪污基本养老金1003万元。

（五）环保领域问题仍需持续关注。共发现此类问题线索22起，大多发生在生态保护、污染排放、危废处置、环保建设等领域。一些地方和企业为追求眼前经济利益，或在自然保护区内非法建设酒店，或向饮用水源地长期偷排，有的在环保建设中偷工减料引发地质隐患，危害生态环境和群众健康。

八、审计建议

（一）持续深化供给侧结构性改革。一是着力推进减税降费相关政策措施落实，切实减轻企业负担，激发微观主体活力。二

是继续深化“放管服”改革，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，推动营商环境不断优化。三是提升金融服务实体经济能力，完善激励和考核机制，切实缓解实体经济特别是民营和小微企业融资难融资贵问题。四是加快推进制造业高质量发展和创新驱动战略实施，支持引导企业加大技术创新投入，推动科技成果转化和推广应用，切实增强核心竞争力。

（二）推动积极财政政策加力提效。一是优化支出结构，进一步压减不必要的行政开支，盘活各类沉淀资金资产，加大对重点领域支持力度。二是强化绩效意识，坚持花钱必问效、无效必问责，改进绩效评价方法，加快将全面预算绩效管理推进到资金使用“最后一公里”。三是深化部门预算编制制度改革，按照“全面规范透明、标准科学、约束有力”要求，进一步提高预算编制标准化、科学化、精细化水平，从源头上解决资金结余沉淀、项目期末突击花钱等问题。四是积极推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，理顺中央和地方财政关系。

（三）全力打好三大攻坚战。一是加强财政、金融和就业优先政策协调配合。坚持结构性去杠杆基本思路，加强地方新增债务资金投向监管，建立完善地方政府和国有企业债务风险监测预警、应急处置机制。加强对金融市场、机构和业务的监管，提高地方金融监管能力。二是加强贫困地区基本公共服务能力建设，强化扶贫资金安全绩效管理，建立健全促进稳定脱贫和防止返贫长效机制，确保如期实现“两不愁、三保障”。做好扶贫与乡村振

兴战略衔接，坚持因地制宜，增强相关落实措施的针对性和有效性。三是积极推进经济发展和生态保护协同，加强污染防治重大科技攻关，落实企业污染防治责任。

（四）严格落实党中央关于为基层减负的有关要求。一是加强部门间监督检查统筹衔接，避免重复检查和盲区。改进监督方式，更多运用大数据、“互联网+”等方式，坚决整治形式主义、官僚主义。二是深入贯彻“三个区分开来”重要要求，鼓励基层干部创造性贯彻落实党中央方针政策和工作部署。三是建立健全问题整改长效机制，切实加强管理、完善制度和深化改革。

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，并依法向社会公告。审计指出问题后，有关地方、部门和单位正在积极整改。下一步，审计署将认真督促整改，国务院将在年底前向全国人大常委会专题报告整改情况。

委员长、各位副委员长、秘书长，各位委员：

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，高举中国特色社会主义伟大旗帜，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、三中全会精神，坚持党对审计工作的集中统一领导，自觉接受全国人大的监督，依法履行审计监督职责，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年！