《国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》

中央政府门户网站 www.gov.cn 2016-06-29 18:44 来源：审计署网站



国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2016年6月29日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

审计署审计长 刘家义

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

根据审计法及相关法律法规，审计署对2015年度中央预算执行和其他财政收支情况进行了审计。按照党的十八届五中全会精神和党中央、国务院关于经济工作的部署，审计工作以推动重大政策措施落实为主线，坚持依法审计、客观求实、鼓励创新、推动改革，审慎区分无意过失与明知故犯、工作失误与失职渎职、探索实践与以权谋私，严肃揭露重大损害群众利益、重大违纪违法和重大履职不到位问题，及时揭示重大风险隐患，着力反映结构性、体制机制性问题，主要审计了中央财政管理、预算执行和决算草案，地方政府债务、扶贫等重点资金和项目，重大政策措施落实，以及金融机构和中央企业等方面情况。

2015年，各部门、各地区在党中央、国务院的坚强领导下，认真落实十二届全国人大三次会议各项决议，积极应对复杂形势，克服多重困难，经济建设和社会事业发展取得新成就。总体上看，中央预算执行情况较好。

——经济发展稳中有进、稳中有好。面对经济下行压力，创新调控方式，加快结构调整和创新驱动，推进区域协调发展和新型城镇化，国内生产总值增长6.9%，居民可支配收入增长快于经济增速，城镇新增就业1312万人，农村贫困人口减少1442万。

——积极的财政政策加力增效。着力优化结构，盘活存量、用好增量，加大减税降费力度，扩大有效投资，中央一般公共预算收入和支出分别增长7.1%、8.4%。深化简政放权、放管结合、优化服务改革，取消或暂停征收57项中央级行政事业性收费，工商登记前置审批精简85%。

——财税改革稳步推进。研究推进中央与地方事权和支出责任划分改革，完善转移支付制度。推进营改增试点，扩大资源税从价计征范围，出口退税增量全部由中央财政负担。建立规范的地方政府举债融资机制，将债务分类纳入预算，实行限额管理。

——预算管理不断规范。推动实行中期财政规划管理，制定政府综合财务报告编制办法，完善国有资产管理体制机制，改进基本支出定额标准和项目支出管理。厉行节约，严控一般性支出，中央本级“三公”经费预算下降11.7%。

——整改问责进一步强化。国务院专门部署2014年度审计查出问题的整改工作，纳入了督办事项。有关部门、单位和地方把整改纳入“三严三实”专题教育，审计署按国务院要求加强了跟踪督促，整改效果历年最好。2015年12月，全国人大常委会听取了国务院关于整改情况的报告，提出了审议意见。有关部门、单位和地方认真落实，进一步加强整改，对历史遗留问题，深入核查、落实责任、妥善处置；对体制机制性问题，加快推进改革、完善制度。目前基本整改完毕，促进增收节支和挽回损失等增加到6083亿元，制定完善制度5947项，处理5500多人。

从今年审计情况看，有关部门、单位和地方财经法纪观念、深化改革意识进一步增强，能够贯彻落实党中央、国务院决策部署，推进改革创新，财政管理水平和资金使用绩效明显提高，但一些领域仍存在违纪违法和管理不规范问题，特别是有些方面体制机制尚不完善、法规制度和运行规则未及时调整，出现信息传导不畅、措施配合不够、监管不适应等问题，影响相关政策措施落地落实和充分发挥作用。

一、中央决算草案和预算执行审计情况

（一）中央决算草案审计情况。根据预算法的规定，审计署对财政部编制的中央决算草案在上报国务院前进行了审计。财政部编制的中央决算草案表明，中央一般公共预算收入69 267.19亿元，支出80 639.66亿元；政府性基金收入4118.19亿元，支出4363.42亿元；国有资本经营收入1613.06亿元，支出1362.57亿元。与向全国人大报告的执行数相比，一般公共预算收入决算数多33.2亿元，支出决算数少90.34亿元；政府性基金收入（含地方上解收入）决算数多12.29亿元，支出决算数多7亿元；国有资本经营收入决算数多0.14亿元，支出决算数多2.9亿元。上述收支差异主要是根据决算整理期清理结果作出的调整。审计发现的主要问题：

1．未报告预算级次变化情况。包括：将中央本级支出101.24亿元调剂为对地方转移支付支出，将对地方转移支付支出262.52亿元调剂为中央本级支出。审计指出后，财政部已在决算草案中对主要科目的预算级次调剂情况作了报告。

2．部分收入列报不够全面。主要是对已按规定向软件、资源综合利用企业等退增值税、消费税等937.48亿元，在决算草案中没有体现。审计指出后，财政部已在决算草案中增加了补充说明。

3．据实结算事项处理不够规范。主要是适用范围和标准不明确，有的清算期过长或清算不及时，有些用以前年度超拨资金抵顶当年支出，如2015年直接使用上年超拨的25.2亿元农林业保险保费补贴抵顶当年应安排的支出。

4．未按要求报告财政资金绩效情况。主要是预算中未报告相关政策内容和绩效目标，决算草案中未报告相关绩效目标的实现情况。

（二）财政管理审计情况。重点审计了预算分配和管理、资金安全和绩效、财政政策实施和财税改革推进情况。2015年，财政部、发展改革委等部门认真组织实施积极的财政政策，加大财政资金统筹使用力度，创新投融资体制，加快预算执行进度，预算和投资管理进一步规范。审计发现的主要问题：

1．预算安排统筹协调还不到位。

一是预算分配与项目确定衔接不够，有些项目确定滞后。近年一般公共预算年初细化比例不断提高，但2015年中央本级项目支出和专项转移支付分别有2052.75亿元（占13%）、6778.3亿元（占38%），年初仍未落实到部门或地区；中央预算内投资年初细化到地区的比例也有待提高。预算执行中，有120.61亿元预算下达时项目尚未确定或不具备实施条件，影响资金及时使用，其中追加3个部门的10.2亿元至年底全部结存；支持900个传统村落保护的27亿元于2015年4月下达30个省，当年仅确定491个村落（占55%）。

二是预算分配与专项规划衔接不够，有些专项规划之间也缺乏统筹协调。抽查18个省实施重点流域水污染防治“十二五”规划情况发现，地方在具体确定项目时，9个省纳入规划的1684个项目（占44%）未得到中央补助，而7个省不属于规划范围的2135个项目（相当于其规划项目数的63%）获得了补助。有些预算依据多个规划分配资金，这些规划目标要求不尽一致，不利于项目有序推进，如中央财政9个专项安排有高标准农田建设相关补助，预算分配依据的规划中仅全国性规划就有4个。

三是预算分配与制度规定衔接不够，有的专项没有管理办法或相关规定不够明确。发展改革委分配85个补助地方投资专项时，有32个依据管理办法，33个依据专项规划，8个依据实施方案，其他的依据内部签报、通知等；财政部分配的农村义务教育薄弱学校改造等3个专项的管理办法仅有原则性规定，实际分配时一事一议。有的制度执行不严格，发展改革委在地市级文化设施建设等3个投资专项中，超范围、超申请、超标准等安排补助7848万元。

四是几本预算划分不够清晰，对有些项目交叉安排支出。其中：对3个部门的53个项目，政府性基金预算和一般公共预算分别安排268.06亿元、29.46亿元；对电信普遍服务、未成年人校外活动场所改造2个事项，政府性基金预算、一般公共预算分别安排54.19亿元和3.8亿元。

2．转移支付制度亟待完善。

一是部分一般性转移支付仍有指定用途。2015年对地方转移支付中，一般性转移支付占57%，比上年下降2个百分点，其中1.35万亿元有指定用途，地方实际可统筹的仅占52%，特别是均衡性转移支付中有25%也指定了用途。财政部应加快推进转移支付改革，防止一般性转移支付“专项化”。

二是专项转移支付多头管理状况还需加大力度改进。有52项专项转移支付实际又分解为301个具体事项，大多仍按原事项渠道、原管理办法分配。抽查的农业综合开发专项实际分解成13个具体事项，其中3个由财政部分配，10个由财政部分别会同其他5个部门分配；引导地方科技发展专项整合了财政部两个司分配的2个专项，实际仍由这两个司按原有的两个管理办法分别分配。

三是专项转移支付管理薄弱。主要是分配环节多、管理链条长，“小、散、乱”状况长期得不到改变。抽查发展改革委向25个省安排的5806个乡镇卫生院周转宿舍建设专项补助中，单个项目仅5万元；抽查中央投资补助的41个项目中，有13个用虚假资料、违规多头申报等获得补助8637万元；抽查对69个县的农林水事务补助中，有13.83亿元（占5%）被骗取、侵占或损失浪费，如湖南省澧县一家保险公司与29个乡镇政府串通，通过虚假投保、虚假报案、虚假理赔，在2013年至2015年间骗取种植业保险保费补贴4061.03万元，乡镇政府通过“返还”获利1673.25万元。

3．财政管理绩效还需进一步提高。

一是有的预算安排未充分考虑结转结余。财政部对连续2年执行率低于60%的可再生能源发展等3个项目继续代编预算10.06亿元，年底结转8.89亿元（占88%）；在国税系统管理等5个项目上年结转1.42亿元的情况下，又安排预算1.31亿元，年底结转增至1.96亿元。

二是部分预算执行进度慢。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算安排的转移支付中，分别有2934.7亿元（占6%）、959.01亿元（占71%）、124.3亿元（占100%）未按规定时限下达。有的项目推进迟缓使大量资金结转，中央文化产业发展专项补助的18个项目年底结存1.99亿元（占补助总额的83%）；抽查的42个中央部门中，有6个部门和3家所属单位年底项目结转结余26.95亿元，还有1.77亿元通过以拨代支转入项目单位。

三是部分关税和进出口环节税征缴入库不及时。由于海关、银行和国库未全面联网，实行纸质税单核销，滞压税款规模逐年增长，2015年有194.68亿元税款滞压15天以上。抽查23个关区发现，有281户企业应转为税款的保证金7.09亿元超期未转，平均超期38天，其中1070.71万元超期3个月。

四是财政授权支付范围划分不够明细。主要是财政部将基本支出中的货物和服务类支出、项目支出中货物和服务的非政府采购支出全部划分为授权支付，不仅增加手续费支出，也不利于保障资金安全。抽查其中834.86亿元授权支付发现，给代理银行

的手续费相当于直接支付方式下手续费的22倍；有68.45亿元财政资金被预算单位违规转入实有资金账户，脱离财政监管。

（三）中央部门预算执行审计情况。审计了42个中央部门及241家所属单位，审计财政支出预算1891.62亿元、占这些部门支出预算总额的36%。总的看，这些部门能够认真执行预算，严格控制和压缩“三公”经费，加强结转结余资金管理，完善财务和预算管理制度，着力提高财政资金使用绩效，预算执行情况较好。审计发现的主要问题：

1．违规套取和使用资金问题还时有发生。主要是：司法部和国土资源部环境监测院、核与辐射安全中心等6家所属单位通过重复申报项目或多报人数等方式取得财政资金6694.59万元；教育部、发展改革委、人民银行等7个部门和中国水利水电科学研究院、中国国际电子商务中心等37家所属单位有9.24亿元未纳入部门预算管理，如昆明海关将走私物品处置收入1197.95万元存放账外，用于业务经费、发放福利等。此外，还发现未及时办理竣工决算、政府采购不规范等问题，涉及金额61.33亿元。

2．事业单位预算保障办法不够明确。主要是基本支出挤占项目支出、人员经费挤占公用经费问题较普遍，抽查的卫星环境应用中心、工商总局市场研究中心等19家事业单位，2014年至2015年挤占项目支出和公用经费等2.36亿元补充人员经费，有的单位人员经费超出财政拨款近4倍。

3．有的部门和所属单位利用部门权力或影响力取得收入。主要是：民政部、中国环境科学学会、老年人才信息中心违规开展评比达标或资格考试等活动，从中收费1351.48万元；中国交通通信信息中心、中国建筑业协会、中环联合（北京）认证中心等17家所属单位在受部门委托开展评审、评比、达标等活动的同时，又从参评单位取得咨询等服务收入5.78亿元，其中交通运输部科学研究院在受托开展“公交都市”称号评审、技术指导、验收审查工作时，以技术服务名义取得收入1630.9万元。

4．有的部门和单位执行“三公”经费和会议费等管理制度未完全到位。各部门重视加强“三公”经费和会议费管理，违规问题明显减少。此次审计发现的主要问题：

一是因公出国（境）方面。主要是：教育部留学服务中心、中国机电产品进出口商会等8家单位违规组织跨地区跨部门团组5个，存在变更路线或延长时间问题的团组8个；4个部门和11家所属单位无预算、超预算列支或转嫁出国（境）费用384.42万元，其中银监会114.07万元、全国妇联92.46万元。

二是公务用车方面。主要是：商务部机关服务局、中日友好环境保护中心、中国人口宣传教育中心等4家所属单位长期无偿占用其他单位车辆9辆，国资委等3个部门未及时清理上缴公务用车10辆；20家所属单位存在公务用车运行费超预算、超标准购置公务用车等问题，涉及金额623.27万元，其中国土资源部的3家所属单位125.56万元、民政部的2家所属单位59.8万元。

三是公务接待方面。主要是海关总署等3个部门和中国青旅集团公司、民族文化宫等16家所属单位超标准列支、转嫁接待费等240.98万元。此外，对中央八项规定等文件出台前购买的酒水等消费品的处置方式也不明确。

四是会议费方面。主要是：3个部门和21家所属单位超预算、超标准列支会议费1651.1万元，其中中国有色金属工业协会1081.84万元、中国农业科学院57.79万元；4个部门和20家所属单位在京外或非定点饭店召开会议263个，其中交通运输部的18家所属单位248个；3个部门和3家所属单位由其他单位承担会议费92.47万元，其中国家图书馆32.46万元、住房城乡建设部19.08万元。

对上述问题，有关部门正在积极整改，已上缴国库8496.84万元，追回或退还8916.92万元，调整账目23.13亿元。

二、重点专项审计情况

（一）地方政府债务审计情况。重点审计了11个省本级、10个市本级和21个县。从审计情况看，有关部门和地方建立健全举债融资和风险预警机制，完善了相关制度，政府债务管理得到进一步加强。至2015年底，11个省本级政府债务余额8202亿元，或有债务余额10 970亿元。审计发现的主要问题：

1．部分地方发债融资未有效使用。抽查发现，至2015年底，黑龙江、山东、湖南、北京、内蒙古和广东等6个省发行的置换债券中，有138.4亿元（占2%）未及时使用，主要是未达成提前还款协议或偿还手续办理滞后等所致；湖南、山东、河南和广东等4个省使用的置换债券融资中，有112.57亿元（占2%）未按规定的优先顺序偿债；内蒙古、浙江和湖南等3个省新增债券融资中，有24.23亿元（占4%）因项目未落实等尚未使用。

2．有的地区仍违规或变相举债。抽查发现，至2015年底，浙江、四川、山东和河南等4个省通过违规担保、集资或承诺还款等方式，举债余额为153.5亿元。有的地方出现一些隐性债务，内蒙古、山东、湖南和河南等4个省在委托代建项目中，约定以政府购买服务名义支付建设资金，涉及融资175.65亿元；浙江、河南、湖南和黑龙江等4个省在基础设施建设筹集的235.94亿元

资金中，不同程度存在政府对社会资本兜底回购、固化收益等承诺。

对上述问题，有关部门正在研究强化债务管理，相关地方正在积极整改。

（二）扶贫资金审计情况。审计了扶贫资金分配管理使用情况，重点抽查了17个省的40个县。这40个县2013年至2015年收到财政扶贫资金109.98亿元，审计了50.13亿元（占45%），涉及364个乡镇、1794个行政村和3046个项目。从审计情况看，这些地方认真贯彻扶贫工作有关要求，大力实施精准扶贫、精准脱贫，不断加大扶贫开发投入力度，加强扶贫资金管理，扶贫项目有序推进，取得积极成效。审计发现的主要问题：

1．部分资金分配未充分考虑建档立卡贫困人口情况。有的扶贫资金分配尚未与建档立卡贫困人口数据建立有效衔接机制，在具体扶贫项目实施中，有的地方也未严格按规定条件筛选扶贫对象，抽查云南省寻甸县2015年发放的1339笔扶贫到户贴息贷款6560万元中，仅有711笔3433万元（占52%）发放给了建档立卡贫困户。

2．有1.51亿元扶贫资金被虚报冒领或违规使用。其中：29个县的59个单位和28名个人通过伪造合同、编造到户补贴发放表、重复申报、假发票入账等，虚报冒领或骗取套取扶贫资金5573.13万元；14个县的财政、扶贫等部门和乡镇政府、村委会等违规将6091.35万元用于平衡预算、市政建设、宾馆改造等非扶贫领域；17个县的25个单位将2194.78万元用于弥补业务经费和发放福利等；7个单位在扶贫工作中违规收取项目推广费等1249.36万元，主要用于弥补经费。

3．有8.7亿元扶贫资金闲置或损失浪费。由于统筹整合不到位等，抽查的贫困县每年收到上级专项补助200多项，单个专项最少的仅4800元；抽查的50.13亿元扶贫资金中，至2016年3月底有8.43亿元（占17%）闲置超过1年，其中2.6亿元闲置超过2年，最长逾15年；17个县的29个扶贫项目建成后废弃、闲置或未达预期效果，形成损失浪费2706.11万元。

审计指出问题后，有关地方已追回资金1422.6万元，收回闲置资金6981.59万元。

（三）保障性安居工程跟踪审计情况。从全国审计情况看，2015年，各级财政对城镇保障性安居工程和农村危房改造的投入分别比上年增长17%、40.6%；享受住房保障待遇家庭和完成改造农村危房户数分别增长17%、62%，有效改善了城乡居民居住条件。审计发现的主要问题：

1．有关政策落实不到位。补助和待遇分配方面，有4.85万户非贫困或已享受补助家庭获得农村危房改造补助4.24亿元；有5.89万户不符合条件的城镇家庭享受保障性住房补贴6046.25万元、住房3.77万套。财税金融支持政策方面，有891个项目未按规定享受税费减免22.49亿元；棚改贷款等融资有258亿元被加收中间费用或未享受优惠利率。此外，审批绿色通道政策执行不到位，加之监管不严格，1339个市县有4287个项目（占抽查项目的29%）存在未批先建、非法占地、未依法招投标等问题。

2．有140多个单位和180多户补偿对象骗取套取财政资金。其中：41个基层经办机构和一些村镇干部以虚报冒领、截留克扣或收取“保证金”等方式骗取侵占农村危房改造补助1448.38万元；184户家庭和3个单位通过编造产权资料等骗取征地拆迁补偿9617.88万元；102个单位采取多报户数、重复申报、编造农户花名册等套取财政资金4.55亿元。

3．有866个市县存在资金闲置或住房利用不充分等问题。审计发现，至2015年底，有748个市县结存结转专项资金共计603.55亿元（相当于其当年投入的3%），其中478.6亿元闲置逾1年；有19万套保障性住房因配套基础设施建设滞后等不能及时交付使用，还有6544套住房被违规销售或出租经营等。

审计指出问题后，有关地方已统筹使用资金9.33亿元、追回1.18亿元，退还多收税费1.06亿元，取消或调整保障对象资格1.5万户，清理收回和分配使用住房7231套，处理352人。

（四）工伤保险基金审计情况。审计的17个省能够贯彻执行国家相关要求，不断扩大参保覆盖面，努力维护职工权益，但一些地方落实政策还不到位，基金发放和管理还有薄弱环节。抽查发现，有17万个单位未按规定为114.95万名职工办理工伤保险，6个省的10.36万名“老工伤”人员尚未纳入工伤保险；有1.41亿元基金被骗取套取、违规发放和使用，其中17个医疗康复机构和441人编造资料骗取或冒领基金6847.76万元，63个经办机构及有关单位向809人违规发放保险待遇1662.08万元，还将5596.71万元用于人员和办公经费等。此外，还发现财务管理不规范等问题2.45亿元。审计指出问题后，有关地方追回资金等6030.6万元，纠正财务管理不规范问题涉及1107万元。

（五）水污染防治及相关资金审计情况。审计的18个省不断加大投入，积极推动水污染防治项目建设，5年间区域内重点国控和省控断面水质达到三类及以上的增加33个百分点，五类及以下的减少32个百分点。审计发现的主要问题：

1．区域性水环境保护压力较大。抽查长江经济带沿江区域的23个市县，城市生活污水有12%（年均4亿吨）未经处理直排长

江；沿江373个港口中，有359个（占96%）未配备船舶垃圾接收点，260个（占70%）未配备污染应急处理设施。抽检89个市县的231个城乡集中式饮用水源地中，有124个（占53%）水质监测指标不达标；72个地下水水源中有27个（占37%）超采。

2．有397个项目未达到预期效果。至2015年底，抽查的883个水污染防治项目中，有276个（占31%）因前期准备不充分、配套设施不完善等未按期开（完）工；有121个（占13%）已完工项目未及时发挥效益。

3．有176.21亿元财政资金未能有效使用。至2015年底，抽查的财政资金中，中央专项补助有143.59亿元结存在地方财政部门，其中4.22亿元滞留超过2年；项目资金中有29.28亿元闲置在地方主管部门和项目单位，其中9.4亿元闲置3年以上；还有3.34亿元被违规套取或损失浪费。

对上述问题，有关地方推动77个项目加快了实施进度，拨付资金23.45亿元，盘活和统筹使用8.02亿元，归还2.6亿元。

（六）矿产资源开发利用保护及相关资金审计情况。从审计6个省1724宗矿业权及相关资金情况看，有关部门和地方不断加强矿产资源管理，规范相关资金征管，资源保障程度和资源开发利用水平有所提高。审计发现，一些地方监管执法不严，有391宗矿业权在审批、出让转让或开发管理中存在违法违规问题，其中：国土资源部门违规审批出让88宗矿业权；国有矿业企业违规转让或收购92宗矿业权及相关股权；国有地勘单位或个人利用掌握的地勘资料等内部信息介入104宗矿业权申报或交易，从中牟取私利；有关地方违规批准在禁采区内设立矿业权63宗，对自然保护区设立前已存在的44宗矿业权也未作退出安排。此外，还发现违规征缴使用矿业权相关资金35.81亿元，其中6.28亿元被用于对外投资、出借或人员经费等。审计指出问题后，有关地方通过追缴、没收违法所得等整改问题金额9.9亿元。

三、政策措施落实跟踪审计情况

组织各级审计机关持续开展跟踪审计，重点检查各部门各地区落实稳增长促改革调结构惠民生防风险政策措施情况。审计署直接跟踪审计29个省本级和36个中央部门单位，通过对23个方面80多项政策涉及的5200多个单位的审计，促进新开工、完工项目9408个，加快审批或实施进度项目9454个；促进财政资金加快下达5288.22亿元，收回结转结余资金1144.25亿元，整合和统筹使用资金732.1亿元；促进取消、合并、下放行政审批事项等134项，取消职业资格、企业资质认定等241项，停止或取消收费111项；促进完善制度50多项，出台风险防范措施20多项；有2138人受到撤职、停职检查等处理，有90多人被移送纪检监察和司法机关查处。审计发现，政策措施落实中存在一些值得关注的问题：

（一）一些领域的制度规则需加快建立完善。制度方面，有关影响专项资金清理整合规范、要求重点事项支出挂钩安排等法律法规未及时调整，支出的领域间、结构性失衡较为突出，预算执行中资金缺口大与部分资金趴在账上“睡大觉”并存的矛盾仍然存在。标准方面，涉农工程投资标准偏低，特别是在征地拆迁补偿和移民安置方面，一些涉农工程的补偿标准不足铁路、公路工程补偿标准的一半，导致征地难、拆迁难、移民安置难。考核方面，相关激励考核机制还不适应发展要求，下达的农村饮用水安全、农村土地整理、节能减排等目标任务与地方实际情况不完全相符。

（二）重大项目审批管理改革需加快推进。抽查11个省的172个高速公路建设项目，平均需办理审批手续26项、涉及9个部门，还需聘请中介机构进行可研报告、行业咨询等前置服务平均22项，有的事项由多部门重复审批或同一部门多次审批，审批周期平均为3年半。对审计反映的问题，相关部门进行了专题研究，已清理规范审批中介服务事项81项，但一些制约项目推进的因素仍未根除，有的建前建后重复审批；有的审批、评审互为前置陷入循环困局；有的审批改备案后未明确办理时限，反而影响进度。

（三）财政资金统筹整合相关政策措施亟需落实。国务院多次要求加大财政资金统筹整合力度，有关部门和地方积极采取措施，审计持续推动盘活存量和统筹整合，对不适应的具体制度规定多次提出修改或废止建议。审计发现，由于专项资金管理权限分散在不同部门，按项目下达、分条线考核，主管部门对统筹整合存在“三不愿”：担心失去行政管理权不愿整合、担心职能被调整不愿整合、担心机构人员编制缩减不愿整合，基层政府存在“三不敢”：怕失去专项支持不敢整合、怕得罪主管部门不敢整合、怕影响业绩不敢整合，导致财政资金统筹整合要求难以完全落实，也使大量财政资金无法发挥效益。

（四）政府投资基金支持创新创业的作用尚未得到有效发挥。至2015年底，中央财政出资设立的13项政府投资基金募集资金中，有1082.51亿元（占30%）结存未用。抽查创业投资引导基金发现，通过审批的206个子基金中，有39个因未吸引到社会资本无法按期设立，财政资金13.67亿元滞留在托管账户；已设立的167个子基金募集资金中有148.88亿元（占41%）结存未用，其中14个从未发生过投资。地方政府投资基金也存在类似现象，抽查地方设立的6项基金发现，财政投入187.5亿元中，有124亿元（占66%）转作了商业银行定期存款。

（五）科研投入管理机制与科技创新要求不适应。跟踪审计创新型国家建设、大众创业万众创新等政策落实情况发现，科

研项目和经费管理制度还不完善，科研经费管得过死，有形成本占比大，智力成本补偿不够，科研成果转化率低。从抽查11个中央部门单位科技资金使用情况看，仅扩大开支范围、利用假发票报账等问题金额就达3.17亿元，其中既有为保障必要支出不得不到处“凑”发票来报账的情形，也有个别人员借机骗取套取科研资金的问题。对此，近年审计持续关注，着力推动建立符合科研规律、有利于调动和保护科研人员积极性、鼓励创新和多出成果的相关制度。审计还发现，对科研单位和科研项目的检查繁多，加重了科研单位负担，如中科院所属85个院所2013年至2015年共接受各类检查评审3500多次，其中以“审计”之名进行的有760多次，在此期间审计署对中科院部门预算执行审计中仅重点延伸审计了15个院所。

对这些问题，需要进一步健全完善体制机制，逐步加以解决。

四、金融机构审计情况

对农业银行等5家金融机构进行了审计，持续跟踪8家重点商业银行贷款投放情况。这些金融机构能够贯彻执行国家宏观调控政策，加强经营管理和风险控制，保持稳健运行，金融创新和服务能力有所提升。审计发现的主要问题：

（一）实体经济融资难、融资贵和融资慢的问题仍未有效解决。2015年，实体经济融资困难总体上有所缓解，但抽查的8家重点商业银行在全部贷款增速为9.48%的情况下，法人贷款、涉农贷款、小微企业贷款的增速分别为3.64%、6.23%、8%。据调查，小微企业为获得信贷支持，不仅需要在利息之外承担其他费用，而且往往需增加担保和评估环节，延长了审核时间，不利于保证生产经营的资金需求。

（二）商业银行不良贷款处置和金融创新相关风险防控机制尚不健全。2015年，8家银行不良贷款余额和不良率呈双升趋势，由于这些商业银行风险偏好和信贷投向趋同，不良贷款发生领域趋于集中；不良贷款处置工作还需加强，新发生的不良贷款仅有33%批量转让给资产管理公司，而且8家银行拨备覆盖率有所下降，增加自身核销压力。金融创新相关风险防控不足，金融监管有待加强。

（三）违规经营问题仍较突出。此次审计发现，金融机构一些工作人员存在违规放贷、违规办理保险或债券、股票业务等问题，有18起涉嫌重大违纪违法；部分信贷业务风险防控需进一步加强，发现向已列入国家淘汰落后和过剩产能名单的部分企业等新增融资120多亿元；中央八项规定出台后，光大集团、农业银行、人保集团、国寿集团、太平保险5家金融机构存在超标准购车、在风景名胜区开会等问题7262.3万元。

对上述问题，有关金融机构已整改207.53亿元，修订完善制度103项，追责问责219人次。

五、中央企业审计情况

主要审计了中国石化、南航集团、中铝公司等10户中央企业，并抽查了中央企业部分境外业务管理情况。这些企业不断完善制度、加强管理、开拓市场，资产和收入规模持续增长。审计发现的主要问题：

（一）企业经营成果不实，有的存在违反廉洁从业规定问题。审计发现，10户企业资产、收入和利润不实分别为64.06亿元、585.82亿元和71.96亿元；工程建设、物资采购和投资中不规范问题涉及808.76亿元，造成损失浪费等20.84亿元。中央八项规定出台后，中国电子、中国海油、港中旅集团等7户企业所属的8家单位违规发放津补贴等591.23万元，涉及64名单位领导班子成员；10户企业所属的70家单位存在违规购建楼堂馆所、超标准办会购车、公款旅游、打高尔夫球等问题涉及11.16亿元。

（二）对企业追责问责制度机制不健全，违规决策等问题较为突出。对近年审计发现的企业失职渎职、违反相关政策规定和“三重一大”决策制度等造成损失问题，监管部门履行督促整改、追责问责、报告公告等职责不到位，也未明确企业重大损失确认和追责问责标准，主要依靠企业自行追责问责，造成约束薄弱，使一些问题屡审屡犯甚至积聚。此次审计抽查10户企业的284项重大经济决策中，有51项存在违规决策、违反程序决策、决策不当等问题，造成损失浪费等126.82亿元；发现47起重大违纪违法问题线索涉及295.02亿元，其中16起涉及金额均超过亿元，94名责任人员中有26名为企业负责人。

（三）企业境外业务管理薄弱。抽查的93项境外业务中，有62项（占67%）不同程度存在论证不充分、未按程序报批，以及对关键岗位人员监管和佣金支付等关键业务环节管控薄弱问题，其中的10起重大违纪违法问题线索，造成国有权益损失风险142.7亿元。

对上述问题，10户企业已追回资金27.43亿元，建立健全规章制度609项，处理453人次。

六、审计移送的重大违纪违法问题线索情况

上述审计查出并移送的重大违纪违法问题线索主要特点有：

（一）滥用行政审批和国有资产资源管理等公共权力谋取私利问题仍较突出。此类问题线索有287起，主要是有关领导干部直接或变相干预、违规审批、暗箱操作，向亲友或其他特定对象输送利益，并从中收受钱款、房产、股权等。上述线索移送纪检监察和司法机关后，已有270多人受到处理。

（二）基层管理人员内外勾结，“一条龙”式造假骗取套取财政专项资金。此类问题线索有55起，主要是县乡有关部门管理人员主动参与或协助企业、个人造假，通过伪造公文和印章、伪造银行资信证明、伪造合同或经营资料、盗用农户身份信息等方式，骗取农业综合开发、拆迁安置、扶贫等财政补助。如江苏省赣榆农村商业银行通过编造贷款台账、还款单据等虚增扶贫贷款规模，骗取套取扶贫贷款财政贴息补助、贷款奖励共计2000多万元，当地扶贫、财政等主管部门从中获取400多万元。有的还专门设立“基金”，用于“打点”项目申报审核和验收结算等环节工作人员。

（三）金融机构和有关企业工作人员非法利用内幕信息牟利。此类问题线索有59起，主要是利用掌握的债券发行、股票交易、停牌复牌、企业并购等内幕信息，直接或借用他人名义进行投机买卖，或者组织关联账户实施趋同交易，甚至推动特定股票价格波动从中获利。

（四）借助网络技术手段，有组织、规模化、跨区域实施非法集资、洗钱等活动。此类问题线索有32起，其中10起是通过注册系列空壳公司、建立专门网络平台、承诺高额回报，以会员互助、公益投资等名义进行非法集资；另外22起是利用虚构交易，通过轮替作业的银行账户链条，接受多地转入资金，实施账户间高频快速划转、反复切分整合，最后转给指定的境内外账户，涉嫌非法洗钱。

以上审计发现的问题，对违反财政财务收支法规的，已依法下达审计决定，要求有关单位予以纠正；对重大违纪违法问题线索和应当追究责任的，已依法移送有关部门查处；对管理不规范的，已建议有关部门建章立制，切实加强内部管理；对涉及政策、制度和法规的重要问题，已建议结合相关改革统筹研究解决。本报告反映的是审计发现的主要问题，具体情况通过单项审计结果公告向社会公布。下一步，我们将继续督促有关部门、单位和地方认真整改，整改的全面情况将于今年年底前报告。

七、审计建议

（一）强化问责和公开，健全审计查出问题整改长效机制。建议：一是有关部门和地区应将整改纳入督查督办事项，特别是主管部门应加强监管，把审计结果及整改情况作为考核和奖惩的重要依据。对未按期整改和整改不到位的，实行追责问责。二是被审计单位主要负责人应切实履行整改第一责任，及时纠正违纪违规问题，完善相关制度，防止同类问题再次发生；对审计反映的体制机制性问题和提出的审计建议，应及时组织研究，积极推动清理不适应的制度规定。三是被审计单位应将整改结果向同级政府或主管部门报告，及时向社会公告。

（二）加快推进改革，保障重大政策措施落地落实。建议：一是加快清理修订相关制度，既应修订废止不符合当前实际的政策规定，又应尽快建立健全适应改革发展要求的制度机制，完善相关配套政策法规。二是加快制定修订相关产业、行业、产品、网络及服务标准，建立健全梯次合理的企业标准、行业标准和国家标准体系，为创新发展、转型升级创造良好环境。三是加快完善相关考核激励机制，确保考核目标与重大发展规划协调衔接，中央与地方各级各层次考核指标协调衔接。四是加强对探索性做法的规范提升和总结推广，建立完善正向激励和容错免责机制。

（三）进一步优化财政资源配置，切实盘活存量、用好增量。建议：一是结合政府职能转变，进一步明确中央与地方的事权和支出责任，理顺部门在预算管理中的权责，健全配置合理、职责清晰、运转高效的财政管理体系。二是优化支出结构，着力支持去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，从严控制一般性支出，对没有准备好的项目不安排预算。三是转变财政管理方式，破除影响资金统筹的制度藩篱，增强吸引社会投资相关支持措施的协调性和有效性，更多地利用贷款贴息、政府采购等方式支持实体经济。

（四）积极采取措施缓解收支矛盾，防范和化解各种风险隐患。建议：一是加强财政收支的统筹协调，更加有效地发挥积极财政政策的作用。在继续减税降费的同时，依法加强税收征管，确保应收尽收，为重点支出提供财力保障，坚决遏制骗取套取、虚报冒领财政资金问题。二是继续强化地方政府债务管理，通过严格问责促进消化债务存量、严控增量，密切关注“明股暗债”、兜底回购、固化收益等可能增加政府债务的潜在风险点。三是密切跟踪金融业务创新情况，强化金融监管协作，严厉打击非法集资、网络诈骗、地下钱庄、内幕交易等犯罪活动，防范金融风险。

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同志为总书记的党中央周围，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，诚恳接受全国人大常委会的指导和监督，按照党中央、国务院的决策部署，依法履行审计监督职责，为推动经济社会持续健康发展作出应有贡献！

附件：已发布的审计结果公告（另行成册）

扫一扫在手机打开当前页

责任编辑：周楠



相关稿件

2014年审计工作报告提请审议——

民生投入稳增长 “沉睡”资金待盘活

审计署有关负责人解读2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

国务院关于2014年度中央预算执行
和其他财政收支的审计工作报告

点击排行

一天　一周　一月

1. 李克强会见越南总理：共同维护好南海地区和平稳定
2. 总理出访微镜头丨“中蒙一家亲”亲在哪儿？
3. 李克强分别与蒙古国总统、总理、国家大呼拉尔主席会见会谈
4. 李克强会见拉脱维亚总统：推动"16+1合作"走深走实行稳致远
5. 李克强对蒙古国进行正式访问并出席第十一届亚欧首脑会议

热词

亚欧首脑会议　总理视察防汛　川陕革命老区　铁路网规划　促进民间投资　支持实体经济
关爱困境儿童　营改增　失效文件　自主创新示范区　金融领域改革

国务院	总理	新闻	政策	互动	服务	数据	国情
领导动态	最新	要闻	文件库	督查	公民	指数趋势	宪法
常务会议丨视窗	讲话	专题	解读	我向总理说句话	企业	快速查询	国旗
全体会议	文章	政务联播	中央有关文件	高端访谈	外国人	数据要闻	国歌
组织机构	媒体报道	新闻发布	双创	文津圆桌	社会组织	商品价格	国徽
政府工作报告	视频	人事	公报	意见征集	政府权责清单	生猪信息	版图
	音频	滚动	法律法规		部门大厅	统计公报	行政区划
	图片库					数据说	直通地方

国务院部门网站 地方政府网站 驻港澳机构网站 驻外机构 媒体 中央企业网站

链接：全国人大 丨 全国政协 丨 最高人民法院 丨 最高人民检察院

中国政府网 丨 关于本网 丨 网站声明 丨 网站地图 丨 联系我们

版权所有：中国政府网 京ICP备05070218号 中文域名：中国政府网.政务

中国政府网 微博、微信