

国务院关于 2023 年度中央预算执行和 其他财政收支的审计工作报告

——2024 年 6 月 25 日在第十四届全国人民代表大会

常务委员会第十次会议上

审计署审计长 侯凯

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 2023 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

2023 年是全面贯彻党的二十大精神开局之年，也是三年新冠疫情防控转段后经济恢复发展的一年。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，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，全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，严格执行十四届全国人大一次会议有关决议，全面深化改革开放，加大宏观调控力度，我国经济总体回升向好，高质量发展扎实推进，全面建设社会主义现代化国家迈出坚实步伐。

——加力提效实施积极的财政政策，经济总体回升向好。延

* 本报告对省级行政区统称为省，副省和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；中央一级预算单位统称为部门。

续和优化实施部分阶段性税费优惠政策，全年新增税费优惠超过2.2万亿元。新增地方政府专项债券额度3.8万亿元。第四季度增发国债1万亿元。中央一般公共预算支出同比增长6.4%，对地方转移支付同比增长6.1%，保持财政支出强度和对经济恢复的支持力度。引导金融机构增加信贷投放，推动社会综合融资成本下降，延长普惠小微贷款支持工具期限。

——坚持保障和改善民生，持续治理生态环境。加大对地方“三保”支持力度。农村义务教育学生营养改善计划覆盖28省1567县，累计受益学生3.86亿人次。持续巩固拓展脱贫攻坚成果，拓宽农民增收致富渠道，大力建设农产品供应链体系，做好重要农产品保供稳价。持续打好蓝天、碧水、净土保卫战。

——深入贯彻总体国家安全观，有效防范和化解重点领域风险。支持地方调整优化房地产市场调控措施，支持金融机构满足房企合理融资需求，扎实推进保交楼工作。制定实施一揽子化解地方债务方案，压实地方主体责任，健全跨部门协同监管机制，严肃查处违规举债。

——审计整改总体格局日益成熟定型，“下半篇文章”进一步彰显权威高效要求。把审计整改“下半篇文章”与揭示问题“上半篇文章”摆在同等重要位置一体推进，全面整改、专项整改、重点督办相结合的审计整改总体格局更加成熟定型。制定关于完善纪检监察监督与审计监督贯通协同机制的工作流程。至2024年4月，针对2022年度审计查出问题已整改1.07万亿元，制定完善

规章制度 2840 多项，追责问责 2820 多人。

一、中央财政管理审计情况

2023 年，中央一般公共预算收入总量 107416.7 亿元、支出总量 149016.7 亿元，赤字 41600 亿元，与调整后的预算持平；中央政府性基金预算收入 4417.54 亿元、支出 5744.42 亿元；中央国有资本经营预算收入 2263.59 亿元、支出 1495.16 亿元；中央社会保险基金预算收入 3054.26 亿元、支出 3106.73 亿元，年末滚存结余 39.71 亿元。国家发展改革委管理分配中央财政投资 6800 亿元，其中安排中央本级支出 1800 亿元、对地方转移支付 5000 亿元，主要投向重大基础设施建设，重大战略、区域协调和生态文明建设，产业链供应链稳定安全等 7 个领域。

重点审计了税务和海关部门组织财政收入、转移支付和投资专项管理、积极的财政政策落实、中央决算草案编制、地方债务管理等 5 方面情况，发现的主要问题：

（一）**税务和海关部门组织财政收入不到位。**审计税务和海关部门税费征管、进口监管等履职情况发现：**一是征管不够严格和制度漏洞造成税款流失。**税务部门应征未征个人所得税、消费税、房产税、增值税等 449.42 亿元；海关单位少征关税、反倾销税、进口环节增值税等 58.9 亿元。**二是未全面落实减税降费政策。**2.75 万户符合条件企业应享未享留抵退税、支持科技创新、小微企业等税费优惠 1273.77 亿元；2568 户条件不符企业违规享受留抵退税、小微企业等税费优惠 24.03 亿元；海关总署等 23 个海关

单位对 1078 户企业未及时退还或多征收保证金、消费税、增值税等 65.47 亿元。三是人为调节征收进度影响财政收入真实性。有的税务部门为完成当年任务，多征收或提前征收企业所得税、消费税、土地增值税等 542.9 亿元；有的税务部门完成当年任务后，延压企业所得税、消费税、增值税等入库 947.9 亿元。

（二）转移支付体系仍不够健全完备。涉及财政部管理的 38 项转移支付和国家发展改革委管理的 25 项投资专项，发现的主要问题：

1. “体制结算补助”转移支付执行偏离设立初衷。该项转移支付本用于中央和地方机构划转、年终财政结算等事项；国务院 2019 年同意可用于解决一般性、共同财政事权和专项转移支付难以覆盖的特殊问题，并严控规模。2019 年至 2023 年，该项转移支付规模由 1305.33 亿元增加至 3742.71 亿元。目前包含的 69 个明细事项中，仅有 7 个（占 10.14%）与机构划转、年终财政结算等事项相关；有 16 个（占 23.19%）实际属于一般性、共同财政事权或专项转移支付。

2. 部分转移支付分配下达管理薄弱。主要表现在 2 个方面：一是分配不协同不合理，涉及 13 项转移支付和 15 项投资专项。如“造林补助”等 2 项资金与“重点区域生态保护和修复”投资专项，均用于支持地方营造森林资源。由于有关部门对任务量审核不协同，7 省 17 县获得资金支持的造林任务比这些地区造林绿化空间的总面积还多 23.51 万亩。二是下达不及时不科学，涉及 8

项转移支付和 17 项投资专项。如“重大品种推广补助”等 2 项转移支付，直至 2023 年 9 月才明确要求提供大豆等农作物的单产目标、种植记录，并以实际单产作为主要分配依据。但各地此时大豆等农作物已经收割，无法补录种植过程等并核实单产情况，资金分配缺乏依据，8 省收到的 16.25 亿元只得结转。

3. 绩效管理存在短板弱项。共涉及 8 项转移支付。一是**目标设置不完整不合理**。1 项转移支付未按规定设置绩效目标；7 项转移支付的 15 个绩效目标设置不合理，其中 13 个应量化未量化、2 个设置过低，未能有效发挥引导作用，如“大气污染防治资金”转移支付的绩效目标仅为各省 PM_{2.5} 浓度应完成年度目标的 90%。二是**对自评结果审核不严格**。在“水污染防治资金”转移支付绩效评价中，23 省在明确上报项目均尚未完工的情况下，仍将“产出数量”、“项目验收合规率”2 项指标自评满分，财政部在审核中未予纠正。

（三）积极的财政政策落实中出现偏差。突出表现在 2 个方面：

1. 促进稳外贸政策落实不够精准和严格。国家发展改革委、财政部、商务部未完整落实国务院 2023 年 4 月关于加快修订《鼓励进口技术和产品目录》的要求，7 类产品已无需鼓励进口，未从目录中剔除；40 类产品需鼓励进口却未纳入目录。**资金分配小而散**，14 个地区的 496 户企业和 2475 个项目获得资金不超 1 万元。

2. 扩投资相关举措未有效落实。中央财政投资项目推进不力，国家发展改革委安排的 721 个项目因进展缓慢等闲置资金 413.5 亿元，其中 18 个项目获得的中央财政投资和专项债资金，竟超出项目总投资 2.71 亿元。专项债项目安排不科学，国家发展改革委将 283 个未完成可研报告审批或不符合资本金比例要求的项目纳入准备项目清单，财政部将 522 个缺乏要素保障甚至已停工的项目纳入项目库。截至 2023 年底，其中 522 个项目 279.24 亿元债券募集资金当年即闲置或被挪用。部分专项债项目未发挥政府投资带动放大效应，52 个地区 597 个获得 2023 年专项债资金的项目，至 2023 年底政府累计投资 6006.34 亿元，很少吸引民营资本。

（四）中央决算草案编制个别事项不准确不细化。一是基本建设支出决算列报不完整不细化。财政部编制的《2023 年中央基本建设支出决算表》中，未列报财政部等部门分配的基本建设支出 588.51 亿元；列报的 12 个科目也未按规定细化列示重大投资项目。二是错列支出 11.84 亿元。财政部将应列入“资本性支出”的“国家科技成果转化引导基金”注资 11.84 亿元，错列入“商品和服务支出”。

（五）地方债务管理不够严格。按照党中央、国务院关于防范化解地方债务风险的决策部署，各地区全面摸排截至 2023 年 3 月底政府债务底数，认真制定化债举措并积极有序推进落实，取得阶段性进展。审计 19 省市发现，债务风险总体可控，但仍有 2 方面隐患：一是违规举借债务尚未全面停止。24 个地区所属国企

通过在金融资产交易所违规发行融资产品、集资借款等方式向社会公众融资，至 2023 年底余额 373.42 亿元，主要用于支付到期债务、发放人员工资等，形成政府隐性债务 112.58 亿元。**二是拖欠账款有所新增。**10 省市 56 个地区在按要求建立拖欠台账锁定存量后，2023 年 3 月以来又新增拖欠 76.31 亿元，其中 5 个地区在无预算安排、未落实资金来源的情况下安排车站等项目建设，新增拖欠 69.5 亿元。此外，还有 7 省 30 个地区通过直接销账、将无分歧欠款改为有分歧欠款等方式，虚报 2023 年完成存量清偿 53.28 亿元。

二、中央部门预算执行审计情况

重点审计的 41 个部门及所属 346 家单位 2023 年收到财政预算拨款 5824.04 亿元，此次发现各类问题金额 226.26 亿元。其中部门本级 36.29 亿元（占 16%），所属单位 189.97 亿元（占 84%），进一步印证了审计去年关于中央部门预算执行问题向所属单位转移下沉的判断。

（一）节庆论坛展会加重基层负担。按照党中央关于整治形式主义为基层减负的工作部署，持续加大对部门及所属单位违规举办节庆论坛展会（本段统称**活动**）的审计力度，同步关注了 19 省市活动管理举办情况，发现 24 个部门的 283 个活动和 217 个地区的 377 个活动存在下述问题，共涉及金额 25.32 亿元。**从审批程序看**，有的未经上级批准自行越权审批，有的报小开大规避审批。**从活动安排看**，有的违规发放高档礼品或支付高昂出场费。

从经费来源看，3 个部门及 43 家所属单位、社会团体以给予发言机会、安排媒体采访等作为条件，在 222 个活动中向参会单位收费或摊派 1.67 亿元；22 个地区的 21 个活动要求国企垫资建设会馆或拉赞助等 16.23 亿元。**从实际成效看**，一些活动效果不佳，部分达成投资额的框架协议，有的已作废、有的尚未正式签约。

（二）违规培训和评比表彰等活动屡禁不绝。13 家所属单位借助部门或行业影响力，以国家职业资格**目录外**的技术、技能为内容，与社会机构合作开展培训，有的还发放与**目录内**职业资格证书样式、字体极易混淆的“山寨证书”，共取得收入 3.47 亿元。10 家所属单位和社会团体等未经批准，借助部门行政影响力违规开展评比表彰等活动，并收费 1236.53 万元。

（三）利用政务数据牟利成为新苗头。按要求，部门应有序开放所掌握的全国性政务和公共数据，降低社会公众获取成本。但一些部门监管不严，所属系统运维单位利用政务数据违规经营收费。4 个部门所属 7 家运维单位未经审批自定数据内容、服务形式和收费标准，依托 13 个系统数据对外收费 2.48 亿元。

（四）违反中央八项规定精神和过紧日子要求。一是**超需求申领预算长期闲置**。7 个部门的 11 个项目超实际需求申领预算 6.92 亿元，其中 2.49 亿元连年结转。二是**一些单位存在三公经费胡支乱花等情况**。1 个部门和 9 家所属单位违规列支三公经费、修建楼堂馆所等 7.49 亿元。有的投资 5.45 亿元建设脱离实际需求的酒店，运营 9 年来累计亏损 1.97 亿元；有的违规公务接待，并

将接待费用 202.37 万元转嫁给关联企业。

（五）一些部属企业存在经营乱象。 审计 239 户部属企业发现：**9 户违规开展高风险业务**，从事融资性贸易、向亏损企业出借资金等，形成损失风险 13.69 亿元。**1 户盲目投资**，在自有资金不足的情况下，对下属企业认缴注册资本 8 亿元，面临连带偿还巨额债务风险。**2 户通过股权代持、虚假合资等方式**，帮助 870 户民企挂靠为假国企。

三、重大项目和重点民生资金审计情况

重点审计了重大引调水工程项目实施情况和教育、就业、乡村振兴重点帮扶县、乡村建设、畜牧水产品稳产保供等 5 项民生资金管理使用情况。

（一）重大引调水工程审计情况。 重点审计了《国家水网建设规划纲要》中的 8 个重大引调水工程建设运营情况，发现的主要问题：**一是部分工程立项脱离实际规模偏大。** 4 个工程立项时对人口增长预测过大或虚增供水需求等，如贵州夹岩工程 2014 年立项时，将已有充足水源的城区纳入供水范围、重复计算，虚增 34.7% 供水需求规模，有 7 条支渠因无受水需求成为“半拉子”工程，1.32 亿元前期投入形成损失。**工程规模越大，地方需配套资金越多。** 8 个工程涉及地方配套工程资金 2347.3 亿元，但至 2023 年 6 月底资金到位率不足 20%，造成大量水网“断点”。如引江济淮工程安徽段主体工程已于 2022 年建成，但应同步建成的配套工程尚未完工。**二是节水与运营维护管理不到位，影响工程良性**

运行。8省受水区的347家用水单位2020年以来超许可或无证取水2.87亿立方米；4省部分受水区城镇供水管网漏损率超过10%的国家标准。鄂北水资源配置工程近3年运维经费缺口达6.13亿元，36座调蓄水库中仅有1座参与调度，影响工程安全运行和效益发挥。

（二）重点民生资金审计情况

1. 农村义务教育学生营养改善计划专项资金审计情况。重点审计了13省159县2021年至2023年8月补助资金231.37亿元，占抽审县同期补助总金额的91%。发现的主要问题：**一是部分补助资金管理使用较为混乱。**有的被直接挪用，66县将19.51亿元用于偿还政府债务、基层“三保”等支出。**有的被变相挤占**，41县和1533所学校等通过压低供餐标准、虚构采购业务等变相截留挤占2.7亿元。**有的被串通套取**，5县教育部门与中标供应商合谋，通过供应商分红、捐赠等方式套取4216.02万元，用于发放福利等。**二是部分供餐单位违规经营。**147家供应商和部分学校食堂等供餐单位违规经营，偷工减料、以次充好供餐。**三是餐食采购招标和供餐监管等不够规范严格。**25县通过违规直接指定、设置不合理条款等方式，确定52家供应商向2605所学校供餐。78户企业或个人通过违规借用资质、伪造资料、围标串标等方式，中标35县的101个营养餐项目。**监管权力寻租**，相关监管部门和77所学校的工作人员，在供餐监管等过程中涉嫌徇私枉法，谋取个人利益。

2. **就业补助资金和失业保险基金审计情况。**重点审计了 193 个地区的就业补助资金 350 亿元、失业保险基金 613 亿元。发现的主要问题：**一是补贴资金发放不精准。**9 省对 10.9 万人应发未发社会保险补贴等，24 省 386 家单位通过虚构劳动关系等骗取套取各类补贴 1.3 亿元。**二是部分劳务派遣企业侵害劳动者权益。**2 省 6 户劳务派遣企业 2020 年以来，利用劳动者难以知晓用工单位支付的实际报酬，截留克扣劳动者报酬和社保费等 7558 万元。如贵州 1 家人力资源公司 2022 年至 2023 年 9 月从 1.95 万名劳动者报酬中抽成 4038 万元，占用工单位实际支付的 25%，高出其他劳务派遣企业收费标准 4 倍多。**一些劳务派遣企业偏离补充用工定位，串通用工单位非法经营。**有的表面抬高中介费、暗中将用工单位多付部分予以返还，被用工单位用于设立“小金库”；有的在未提供劳务派遣的情况下，为用工单位虚开增值税发票并收受好处费，如黑龙江 4 户劳务派遣企业在实际未提供劳务派遣服务的情况下，为 2 家信息科技公司虚开发票 1.5 亿元并从中收取好处费。

3. **乡村振兴重点帮扶县审计情况。**围绕巩固拓展脱贫攻坚成果**底线任务**和增加农民收入**中心任务**，重点审计了 11 省 73 个乡村振兴重点帮扶县，抽审帮扶项目 4232 个、资金 479.21 亿元，走访 4187 户。发现的主要问题：**一是防止返贫监测和农村低收入人口常态化帮扶未兜实兜牢。**16 县未按要求将 2.36 万名群众纳入排查范围；52 县主要监测收入，却未按规定监测大额刚性支出及负债等，影响监测准确性，有的在帮扶中还违规设置限制条件等，

应帮扶未帮扶 1.83 万人；50 县 9473 人帮扶措施脱离实际或成效不实，其中 1137 人帮扶措施与致贫原因不匹配，649 人被虚报完成帮扶但实际未采取任何措施。二是促进农民增收致富相关举措未落实或效果不佳。乡村公益性岗位、以工代赈、职业技能提升是促进农民就业增收的 3 项重要举措，但 25 县将部分公益性岗位异化为发福利，向 1893 名未实际在岗履职的企事业单位人员等发放补贴 280.89 万元；18 县以工代赈覆盖面偏窄，实施的 1806 个基础设施项目中仅 48 个采用该方式；21 县为完成任务凑人数，违规以 2167 名公务员、在校生等抵顶农户培训，浪费补贴 153.39 万元。引入社会资本下乡在一些地方跑偏。相关社会资本方拖欠 11.11 万户农户土地流转费等 2.13 亿元，将农民所投资金等 1843.65 万元卷款“跑路”，收购农产品时恶意压价等 560.64 万元。农民财产权益保障不到位。10 县 8598 户农户、62 个村集体的土地承包权未得到及时确认，影响正常耕种。3 县违规以行政手段强行流转土地等，侵害 292 户农户 941.25 亩承包地的自主经营权。69 县村集体资产 69.68 亿元管理运营不善，其中 26 县 5000.25 万元资产被村干部等侵占或无偿使用；27 县强行归集 1245 个村集体的财政补助 14.66 亿元，主要挪用于偿还债务或对外出借。

4. 乡村建设行动实施审计情况。重点审计了 16 省 46 县的乡村建设行动实施情况，涉及项目 1.81 万个，资金 1439.02 亿元，发现各类问题金额 135.85 亿元（占 9.44%）。发现的主要问题：一是一些村庄规划与实际不符。有 1783 个村庄规划偏离实际或流

于形式，其中：11 县 358 个村庄规划的部分内容不符合当地实际和农民需求，如广东阳春市统一要求 29 个村庄各自新建 3750 平方米幼儿园和小学，而有的村仅 37 名村民；6 县 297 个村庄规划存在缺项漏项、文不对题等低级错误，有的盲目照搬照抄，如吉林大安市 36 个村庄的规划由辽宁 1 家设计公司编制，其中 24 个规划出现辽宁、内蒙古等地名称及特色旅游、风格建筑等，与当地风貌明显不相符。二是农村基础设施建设和基本公共服务还存在薄弱环节。基础设施方面，投入 69.29 亿元建设的 2761 个项目因配套缺失、重建轻管等闲置，2460 户危房和 4190 个危桥危路未纳入摸排范围或整治不彻底；27 县 415 个项目烂尾或建成后即拆除，造成 6.31 亿元损失浪费；24 县投入 11.23 亿元给公路沿线民房刷墙加顶搞形象工程。基本公共服务方面，6595 个村卫生室违规诊疗，销售使用过期药品、超权限超剂量用药 33.83 万瓶(支)，或未严格执行医保结算等制度，农户无法正常报销药费；7 县违规出售 1404 个农村公墓或收取 95 名低保特困户殡葬费，获利 263.89 万元。三是未全面落实财政投入保障政策。土地出让收入和专项债券是乡村建设资金的 2 个主要来源，但 29 县在土地出让收入中少安排支农资金 172.54 亿元；17 县 30 个项目专项债券资金 20.9 亿元中，有 10.45 亿元被挪用于平衡财政预算等；46 县 71 个项目的 77.23 亿元债券资金长期闲置或收入难以覆盖利息等。

5. 畜牧水产品稳产保供相关资金审计情况。重点审计了农业农村部和 14 省 50 个地区生猪和水产品稳产保供情况，涉及项目

2052 个、资金 362.26 亿元，走访 1910 户。发现的主要问题：一是部分地方生猪产供存在风险。疫病防控方面，国家要求生猪强制免疫，由养殖户先行采打疫苗再由财政补贴，但 7 省仅有 7.7% 的规模养殖场获得“先打后补”补贴，影响养殖户防控成本和积极性；5 省 7 个地区所购 571.38 万毫升（占 66%）口蹄疫疫苗储存运输不当，失效风险较大。储备猪肉方面，5 省 17 个地区 3 年来少收储 2.11 万吨，约占收储任务的 70%，当地肉价大幅上涨时无力投放调控。二是部分地方水产品稳产保供基础薄弱。2 省 3 个地区对 334.35 万亩（占 43%）养殖用海占而不用，测算年均减少养殖量 190 多万吨；中央财政投入 11.42 亿元支持建设的 35 个国家级海洋牧场、1261 个深远海养殖网箱，未建好管好甚至闲置毁弃；7 省 21 个地区 3 年来 8.32 万亩（占 34%）淡水养殖池塘改造任务未完成，1.19 亿元补助资金闲置。

四、国有资产管理审计情况

按照中共中央《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和全国人大常委会《关于加强国有资产管理情况监督的决定》，在部门预算执行、国企国资、金融、经济责任等审计项目中，持续关注 4 类国有资产管理使用情况。

（一）企业国有资产审计情况。至 2022 年底，审计的 22 户央企账面资产总额 11.67 万亿元，负债总额 7.6 万亿元，国有资本权益 2.06 万亿元，平均资产负债率 65.12%。发现的主要问题：

1. 会计信息不实。22 户央企共计收入不实 1182.07 亿元、成

本费用不实 1549.88 亿元、利润不实 526.72 亿元。主要是：9 户央企内部关联交易抵销不准确等，造成多计收入 477.02 亿元、成本费用 475.54 亿元；20 户央企违规跨年度调节利润等，造成多计或少计收入 250.64 亿元、成本费用 230.44 亿元；15 户央企未足额计提减值准备或在资产无明显减值迹象的情况下多计提减值等，造成多计或少计利润 165.2 亿元。

2. 国有资产资金管理薄弱。主要表现为 3 个方面：**资产不实**，18 户央企因对财务报表“应并未并”、重复记账、清理核销不及时等导致资产不实 3406.32 亿元；5 户央企未将部分房产等资产纳入账内核算，涉及资产金额 109.77 亿元、房产等 7770.91 万平方米。**运营效益不高**，8 户央企的 158.87 亿元资金资产和 175.26 万平方米房屋、土地长期闲置，最长达 18 年；3 户央企套取或挪用信贷等资金 154.15 亿元。**违规处理处置**，10 户央企违规对外出租出借资产资质或提供品牌商标、字号、版权等；14 户央企违规对外出借资金或提供担保 1001.63 亿元，形成损失风险 50.99 亿元；13 户央企在资产存储、安全检查、权属办理等方面管控不力。

（二）金融企业国有资产审计情况。重点审计的 12 家国有金融机构资产总额 60.43 万亿元、负债总额 47.48 万亿元，净资产收益率 0.78% 到 18.57%。还审计了 4 家重点金融机构政策落实情况。发现的主要问题：

1. 信贷数据不实，偏离服务实体经济定位。6 家金融机构的信贷投放含金量不高，有的将其他类贷款违规变造为科技、绿色、

涉农等重点领域贷款。同时部分信贷投放虚增空转，其中 5167 亿元**即贷即收**，在考核前发放、考核后收回；还有的**等额存贷**，企业在贷款前存入等额存款或贷款后再以定期存款形式存回银行。

2. 金融资源供给结构不够优化。主要表现为 2 个方面：**重点领域“加”的成色不足**。4 家银行 680.59 亿元名义上投向科技创新领域的贷款被挪作他用或空转套利。**限制领域“减”的力度不够**。至 2023 年底，4 家银行未完成 2020 年底前出清任务，仍为 461 户“僵尸企业”等保有贷款余额 314.41 亿元，其中 34.84 亿元为 2023 年新发放；306.09 亿元风险资产通过“无效重组”、违规展期等方式虚假盘活，长期以“仍未不良”的虚假形态占用信贷资源。

(三) 行政事业性国有资产审计情况。结合部门预算执行、政务信息化建设等审计，重点关注了此类资产管理使用情况。发现的主要问题：

1. 基础性管理工作薄弱。主要表现为**资产底数不清、闲置浪费和划转缓慢等**，共涉及 33 个部门。17 个部门少计漏记 13.46 万平方米房产、151.54 亩土地、31.88 亿元设备物资或无形资产等；12 个部门的 2.59 亿元资产出租和处置收入未按规定上缴财政；4 个部门的 1.65 亿元房产租金等应收未收。8 个部门的 19.46 万平方米房产、874.14 亩土地、405 辆公务用车、1.04 亿元办公家具及仪器设备等资产使用效率低下或闲置，最长达 21 年。1 个部门自 2018 年机构改革以来涉及的 336.33 万元资产仍未划转。

2. 违规使用和处置资产。主要表现为未经审批、无偿或低价出租出借等，共涉及 16 个部门，房产 16.18 万平方米，设备等资产 9724.34 万元，其中 2 个部门因低价出租国有资产，造成国有资产收益损失 5056.57 万元。如 1 个部门 1132 平方米底商房产长期未收回管理，由外部单位及个人转租获利，造成国有资产收益损失。

3. 政务信息化建设管理存在短板。一是新型建管模式不规范。抽查 5 省 196 个“银政合作”项目发现，筹资中银行提供的 41.31 亿元建设资金均未纳入政府预算管理，2170.62 万元因随意支取形成损失；建设中 156 个项目借机规避立项、采购等程序要求，61 个项目被直接或变相指定承建单位；建成后除个别项目资产明确归属政府外，其余均权属不清，存在国有资产流失和公共信息泄露风险。二是部分系统建管成效不佳。抽查的 224 个政务信息系统中，有 85 个因功能缺陷等未达预期甚至成为摆设，涉及投资 27.92 亿元。

（四）国有自然资源资产审计情况。对 9 名领导干部开展自然资源资产离任（任中）审计，对黄河流域 8 省生态保护、15 省林业相关资金进行了审计。发现的主要问题：

1. 部分地区耕地保护不力，任务落实出现偏差。抽查 5 省市粮食主产区发现，有 795.17 万亩耕地用于非粮食作物种植等，甚至搭车搞商业开发。如山西晋中市太谷区 2021 年在承建国家农业高新技术产业示范区时，违规以 1.2 亿元出让土地 160.89 亩（其

中耕地 81.91 亩) 用于房地产开发。

2. 森林管护效果不佳，林木营造弄虚作假。科学绿化要求未落实，15 省未全面贯彻山水林田湖草沙系统治理的要求，近 3 年在耕地、河道等不符合规定的地块造林 142.15 万亩。造林成果底数不清，“三北”防护林部分造林成果的实际保有量、具体位置和存活状态底数不清；1871 万亩已变更为耕地、草地、建设用地等。13 省近 3 年虚报造林面积 161.67 万亩。审计的 188 个造林项目，涉及面积 208.08 万亩、资金 38.95 亿元，发现均存在弄虚作假：23 个在**招标**时直接内定实施单位；81 个在**设计**时将之前已有林地包装为新造林成果；107 个在**施工**时私自调减种植苗木的数量、品种；98 个在**验收**时主管部门走过场甚至伪造验收报告。部分林业资金管理不严，7 省 56 个地区通过虚报任务、面积等骗取 8.12 亿元；13 省 50 个地区挤占挪用 23.51 亿元，另有 153 个储备林项目的 226.88 亿元（占贷款总额的 46.8%）专项贷款被挪用于投资经营、平衡财力等；10 省 22 个地区的 7.22 亿元长期闲置。

3. 传统能源管理不规范，新能源开发利用缺乏统筹。一方面，2 省 114 家煤矿 2022 年超核定能力开采原煤 1.2 亿吨。另一方面，5 省部分地区不顾自身消纳、外送和配套保障能力上马新能源项目，个别已投产项目 2021 年以来已累计弃电 50.13 亿千瓦时。50 个“沙戈荒”大型风电光伏基地项目“碎片化”。401 个子项目中，有 385 个单体规模小于要求的 100 万千瓦，增加配套电网建设与并网难度。

五、重大违纪违法问题查处情况

2023年5月以来，审计共发现并移送重大违纪违法问题线索310多件，涉及1200多人。主要有以下特点：

（一）政商勾连结成利益集团造成区域性腐败。有的地方干部通过特定关系人充当“白手套”，向民企输送巨额利益，再经利益回流谋取政治资本，经济问题与政治问题相互交织。如辽宁某市一原区委书记2019年以来，经政治骗子牵线搭桥，帮助1户民企仅出资1亿多元就获得价值8亿多元的土地。其间，政治骗子以帮助该书记职务晋升等名义，向民企索要巨额好处费。

（二）套取政策红利妨碍政策措施落实。一些企业利用国家生态保护、高新产业等支持政策，勾结公职人员违规取得经营权，或弄虚作假骗取财政补贴，严重蚕食国家政策红利。如全国首台套首批次应用保险，由中央财政按保费的80%给予投保单位补贴，但有3家保险公司2019年至2022年伙同多户企业，通过投保、理赔等环节造假，或扩大保险责任等方式，骗取瓜分中央财政补贴3亿多元。

（三）腐败手段更加隐形翻新。随着反腐力度加大，借助信息技术、监管漏洞等腐败行为更趋隐蔽，新型腐败和隐性腐败开始显现。如金融监管部门某司级干部利用职务影响力，长期扶持特定民企提升行业竞争力，收取巨额钱款及股权，并通过同一网点先取后存、借用亲属银行账户、虚拟货币交易等“技术处理”，隐藏民企转款来源，呈现典型技术特征。

(四) 基层一些单位腐败问题性质严重。一些基层工作人员在专项工作中严重违规操作，通过拉拢腐蚀等广泛构织关系网，弄虚作假大肆侵占财政资金。如黑龙江某县林草局局长等人 2019 年以来，通过虚报人工造林面积等方式骗取套取财政资金 6000 多万元形成“小金库”，并以钱开道，腐蚀国家至乡镇 5 级林草、纪检、财政等单位 100 多名公职人员，打通造林申报验收、资金拨付、外部监督等各个环节。

六、审计建议

今年以来，面对极为复杂多变的国内外环境，各地区各部门在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，巩固和增强经济回升向好态势，经济运行整体实现“开门红”，但经济回升向好的可持续性有待增强。从审计掌握的情况看，经济社会发展中存在的一些问题，有体制机制制度还不够健全和完善的原因，也与一些地方财经法纪意识淡薄、缺乏担当实干精神、本领不够能力不足、落实改革发展举措不到位等相关。按照党中央、国务院部署要求，结合审计发现，建议：

(一) 强化宏观政策统筹兼顾，更好发挥制度优势。一是推动积极的财政政策适度加力、提质增效。财政收入方面要加大税费征管力度，完善部门数据共享，堵塞制度漏洞，做到应收尽收、颗粒归仓，巩固好财政收入恢复性增长态势。财政支出方面要着力优化支出结构，合理确定各类转移支付功能定位，避免不同渠道交叉重复安排；严格绩效评价及结果运用，更好体现奖优罚劣

和激励相容导向；更好发挥中央投资的带动作用，专项债券额度分配向项目准备充分、投资效率较高的地区倾斜；全面落实结构性减税降费政策。**二是推动稳健的货币政策灵活适度、精准有效。**提高重点领域“加”的成色，引导金融资源更多投向科技创新、绿色转型、普惠小微等领域。加大限制领域“减”的力度，督促商业银行尽快出清“僵尸企业”等保有贷款余额，避免信贷资金空转。督促国有大型商业银行发挥好“主力军”作用，畅通货币政策传导机制，更好满足实体经济有效融资需求。**三是加强各项政策之间协调配合。**把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，建立健全评估制度，防止出现相互掣肘、效应对冲或合成谬误。制定宏观政策要注重与市场沟通，打好提前量、留出冗余度，预计对经济发展有收缩性、抑制性效应的要缓出或不出。

（二）深化重点领域改革，健全完善相关体制机制。全面梳理近年来经济运行中反复出现、经常发生的问题，坚持用改革的眼光审视、用改革的办法解决。**谋划新一轮财税体制改革**，完善中央与地方财政事权和支出责任划分，加大均衡性转移支付力度，健全转移支付定期评估和动态调整、退出机制。对地方税费优惠政策进行评估和清理。**完善中国特色现代企业制度**，深入实施国有企业改革深化提升行动，探索建立国有经济布局优化和结构调整指引制度，推动国企做强做优主业，提高核心竞争力。**加快全国统一大市场建设**，制定全国统一大市场建设标准指引，对地方保护、市场分割、招商引资不当竞争等突出问题开展专项治理。

全面落实促进民营经济发展壮大的意见及配套举措，更好解决市场准入、要素获取、权益保护等方面问题。

（三）持续加力化解重大经济风险，为推动高质量发展提供坚实保障。完善重大风险处置统筹协调机制，压实企业主体责任、部门监管责任、地方属地责任。**对地方债务风险**，要建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制，完善专项债券项目穿透式监测。**对金融领域风险**，要健全地方主要领导负责的风险处置机制，完善金融风险监测预警和早期纠正机制，依法将各类金融活动全部纳入监管。督促国有大型商业银行合法稳健经营，完善公司治理和风险内控机制。**对国有资产损失流失风险**，要督促健全细化“三重一大”决策和执行机制，对违规决策造成重大损失的典型问题提级追责、穿透治理。

（四）切实践行以人民为中心的发展思想，保障和改善民生。**一是更加突出就业优先导向**。人力资源社会保障等部门要加大对毕业生、农民工等重点群体就业的帮扶力度；深化劳务派遣行业整治，督促地方严格落实日常监管等责任。**二是坚持不懈抓好“三农”工作**。锚定建设农业强国目标，学习运用“千万工程”经验，结合当地实情科学规划村庄建设，落实好财政投入责任，尽快补齐农村基础设施和基本公共服务短板。用心用情用力落实好暖民心行动，督促地方压实农村义务教育学生营养改善计划工作的主体责任，确保每一分钱都吃到学生嘴里；兜实兜牢低收入人口常态化帮扶，严格落实促进农民增收致富各项举措，切实保障农民

土地承包、集体资产收益等财产权益。牢固树立大农业观、大食物观，构建多元化食物供给体系，确保食品安全。

(五) 加强对权力运行的制约和监督，进一步严肃财经纪律。

一是加强对“关键少数”的监督。充分发挥审计在推进党的自我革命中的独特作用和反腐治乱方面的“尖兵”作用，深化经济责任审计，督促领导干部牢固树立正确政绩观，完整准确全面落实党中央对经济工作的重大决策部署，确保最终效果符合党中央决策意图；督促严格执行民主集中制，细化重大经济事项决策和审批权力运行流程。**二是推动党政机关习惯过紧日子。**各地区各部门都要专门制定相关办法，把落实过紧日子要求作为财政长期方针，继续严格精简压缩节庆论坛展会，实行总量控制、备案管理。从紧安排非刚性、非重点项目支出，腾出更多财政资源用于推动高质量发展、增进民生福祉。**三是严肃查处各类违反财经纪律问题。**纠正把违反财经纪律问题视为单位行为而忽视追究个人责任的倾向，对财经纪律严重松弛、问题相对多发的地区和单位开展专项整治，依法依规查处曝光一批，形成强大震慑，避免破窗效应。

本报告反映的是此次中央预算执行和其他财政收支审计发现的主要问题。对这些问题，审计署依法征求了被审计单位意见，出具了审计报告、下达了审计决定；对重大违纪违法问题，依纪依法移交有关部门进一步查处。有关地方、部门和单位正在积极整改。审计署将持续跟踪督促，年底前报告全面整改情况。

委员长、各位副委员长、秘书长，各位委员：

今年是新中国成立 75 周年，是实现“十四五”规划目标任务的关键一年。审计机关将更加紧密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，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉接受全国人大监督，更好运用规律性认识推动新时代审计工作高质量发展，在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业中贡献审计力量！