

国务院关于 2021 年度中央预算执行和其他财政收支的审计报告

——2022 年 6 月 21 日在第十三届全国人民代表大会

常务委员会第三十五次会议上

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 2021 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

2021 年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年。按照党中央、国务院决策部署，审计署依法审计了 2021 年度中央预算执行和其他财政收支情况。审计结果表明：面对复杂严峻的国内外形势和诸多风险挑战，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，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚决落实党中央、国务院决策部署，严格执行十三届全国人大四次会议有关决议，统筹疫情防控和经济社会发展，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，全年主要目标任务较好完成，“十四五”实现良好开局。

——宏观调控政策针对性和有效性进一步增强，经济保持恢

复发展。确保必要的财政支出规模，新增地方政府专项债券额度3.65万亿元。持续推进减税降费，全年新增减税降费超过1万亿元。常态化实施财政资金直达机制，基本实现中央财政民生补助资金全覆盖。落实过紧日子要求，节省资金用于支持基层“三保”。精准实施稳健的货币政策，两次全面降准，实施普惠金融发展示范区奖补政策，引导撬动更多金融资源流向中小微企业。港珠澳大桥等国家重大项目胜利竣工。圆满举办北京冬奥会和冬残奥会，全面兑现对国际社会的庄严承诺，再次向世界展示大国风采。

——常态化疫情防控有力有效，着力保障和改善民生。安排专项资金支持处置和化解局部地区疫情，加强疫情防控科研攻关经费保障。全国城镇新增就业1269万人，基本实现有劳动力的易地搬迁家庭至少1人就业。企业职工基本养老保险基金中央调剂比例提高至4.5%，优抚对象抚恤和生活补助标准提高10%左右。

——乡村振兴战略深入实施，生态文明建设取得明显成效。对160个国家乡村振兴重点帮扶县加大财政支持力度，在832个脱贫县延续实施涉农资金统筹整合试点。种业振兴行动加快实施。在13个粮食主产省*60%的产粮大县开展三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险。持续打好污染防治攻坚战，中央财政对大气、水、土壤污染防治资金稳步增长，实施黑土地保护利用试点

* 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；中央一级预算单位统称为部门。

和保护性耕作 6300 万亩，碳达峰碳中和工作有序推进。

——防范化解重点领域风险，地方政府债务管理更加规范。压实地方属地责任、部门监管责任和企业主体责任，对严重违法违规的大型企业集团和一些地方的高风险金融机构“精准拆弹”，金融风险总体继续收敛。加强跨部门跨区域协同监管，地方政府隐性债务风险进一步缓释。持续加强地方政府专项债券借用管还全流程管理，稳妥推进专项债券合理补充中小银行资本金。

——党中央对审计工作集中统一领导更加实化制度化，整改效果明显提升。2021 年 5 月至 2022 年 4 月，全国共审计 8.7 万多个单位，促进增收节支和挽回损失 3800 多亿元。出台《关于建立健全审计查出问题整改长效机制的意见》，建立计划、实施、审理、整改的工作闭环。至 2022 年 4 月，2020 年度审计发现问题已基本整改到位，完善制度 1520 多项，追责问责 8300 多人，整改责任意识明显增强。

一、中央财政管理审计情况

重点审计了中央决算草案编制、财政资源统筹、财政部管理分配的直达资金等转移支付和发展改革委管理分配的投资专项、地方政府债务管理等情况。

2021 年，中央一般公共预算收入总量 93405.41 亿元、支出总量 120905.41 亿元，赤字 27500 亿元，与预算持平；中央政府性基金收入 4419.9 亿元、支出 4003.31 亿元；中央国有资本经营收入 2420.3 亿元、支出 1077.8 亿元；中央社会保险基金收入 10621.37

亿元、支出 10602.99 亿元。

2021 年，发展改革委管理分配中央财政投资 6100 亿元，其中安排中央本级支出 1574.3 亿元，对地方转移支付 4525.7 亿元，主要投向保障性安居工程、“三农”和水利建设、重大基础设施、科技创新和结构调整、国家重大战略和区域协调发展、社会事业和社会治理、生态文明建设、其他重大项目等 8 大领域。

审计结果表明，财政部、发展改革委认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，加强重点领域财力支撑，深化财税和投融资体制改革，预算和投资计划执行情况总体较好。发现的主要问题：

（一）中央决算草案个别事项编报不够完整。主要包括：未按规定单独反映财政专户的资金情况，共计 1506.65 亿元；除财政部以外的中央部门代表国家定向无偿受赠的国际援助 1.85 亿元未在决算草案附表中列示。审计指出后，财政部已就相关事项作出调整。

（二）财政资源统筹仍需向纵深推进。近年来，按照中央要求，中央财政在加强财政资源统筹方面取得重要进展。但此次审计发现，财政资源统筹还有待挖深挖细。

1. 部分国有资本经营收益应缴未缴。2021 年，已纳入国有资本经营预算的 6 户部门所属企业（以下简称部属企业）未按规定申报缴纳国有资本经营收益 1487.81 万元。还有 58 个部门所属 679 户企业未按规定纳入预算管理，抽查其中 12 户应缴国有资本经营收益 3.59 亿元。

2. 项目结转结余资金统筹规定执行不严格。6个部门和13个所属单位项目结余资金9068.01万元未及时清理上交财政;2021年中央财政向已结转31.55亿元的7个项目,继续安排的11.2亿元仅使用3.72%,年底结转增至41.16亿元。已收回的164.19亿元未及时统筹使用。

3. 财政收支统筹兼顾不够。一方面,多申领预算。10个部门和18家所属单位在专项资金结存的情况下又申报同类资金,造成54.48亿元闲置;4个部门和4家所属单位在已有足额预算安排、无预算需求等情况下,多申领11.78亿元。另一方面,部分收入游离于预算之外。14个部门和150家所属单位未将事业收入、结转资金等34.36亿元纳入部门预算;8个部门未将24家所属单位纳入预算管理,涉及2021年收入7.26亿元;5个部门和15家所属单位5.03亿元非税收入未上缴财政。

4. 四本预算之间还不衔接。预算管理改革要求建立定位清晰、分工明确的政府预算体系,政府性基金预算、国有资本经营预算等应与一般公共预算衔接。发现的主要问题:一是国有资本经营预算与一般公共预算收支功能定位不够清晰。均安排对企业项目支出以及政府投资基金注资等,2021年共向36户企业拨款915.48亿元。二是政府性基金预算与一般公共预算部分支出项目重叠。2021年政府性基金预算中的彩票公益金,通过27个中央本级项目和8项转移支付安排191.63亿元,与一般公共预算相关支出项目重叠。

(三) 中央财政支出分配投向和使用效果还不够精准优化。

1. 中央本级部分支出效率不高。按照中央要求安排支出预算，保持支出强度，优化支出结构，开展重大支出政策后评价，但也发现一些应当改进的问题。

一是2项资金管理不精细。科研专项存在“钱等项目”问题。一些重点科研项目集中在5月至7月启动申报，但实际从项目申报到资金下达一般需6个月，2021年科研经费中有79.02亿元（占46.9%）12月才从部门所属的项目管理专业机构拨付，至年底大量结转。基本科研业务费支持范围未调整。此项经费主要用于支持科研院所开展符合公益职能定位、代表学科发展方向、体现前瞻布局的自主选题研究。2006年以来，该项目支持范围未作调整。抽查发现约三分之一的已经科技主管部门认定的非营利性科研机构未及时研究纳入。

二是部分支出管理有待加强。国有资本经营预算中，有543.83亿元（占50.4%）未具体细化，有52亿元分配不够精准。发展改革委向资金支出进度与计划下达不够衔接的77个中央本级基建项目安排投资55.67亿元，至年底46.09亿元未支出。

2. 转移支付分配管理不够精准合理。

一是少数直达资金使用效果有待提升。审计的18省共收到1.78万亿元、支出1.68万亿元。从审计结果看，常态化实施财政资金直达机制在推动积极财政政策提质增效、冲抵部分阶段性政策“退坡”影响、保障经济社会持续健康发展等方面发挥了重要

作用。但有 13 个地区 684.24 亿元资金分配下达不及时不精准，29 个地区违规将 56.28 亿元超进度拨付或拨付至财政专户等，22 个地区违规使用 9.1 亿元，12 个地区 36 个项目的 17.67 亿元闲置。

二是部分资金分配不规范。涉及 37 项转移支付 452.43 亿元和 9 个投资专项 15.34 亿元。**分配程序不严谨**。7 个部门未将转移支付资金分配事项纳入党组（党委）“三重一大”决策范围或执行不严格。部分资金分配出现基础数据错误等问题。**分配与实际脱节**。在 16 省市“医疗服务与保障能力提升补助”资金 3 年平均预算执行率低于 30%的情况下，2021 年仍将该项资金分配至上述地区。至年底该项资金在上述地区结存 24.69 亿元。**分配结果小散**。“外经贸发展资金”涉及的 2.05 万个项目中有 5616 个实获补助不足 1 万元，最少仅 114 元，难以有效发挥财政资金撬动作用。

三是中央投资专项下达不及时、跟进督促不到位。共涉及 32 个投资专项、资金 447.45 亿元。其中：有 11 个投资专项 410.93 亿元未按规定在全国人大批准预算后的 90 日内下达。对地方管理使用情况跟进督促不到位。有 77 个项目的 21.14 亿元下达后，基层存在滞留截留、挤占挪用等问题；有 77 个项目的 15.38 亿元下达后，因项目进度缓慢等闲置；9 省 15 个项目存在采购设备不达标、超限超概算建设等问题。

此外，地方政府专项债务管理中还存在问题。10 个地区违规将 136.63 亿元专项债券资金用于企业经营、人员工资等，33

个地区 217 亿元专项债券资金闲置 1 年以上。

二、中央部门预算执行审计情况

2021 年，审计的 41 个部门共收到财政预算拨款 5961.75 亿元，抽查其中 2100.16 亿元（占 35.2%）发现的问题主要是：落实过紧日子要求不严格，违反财经纪律的行为仍有发生，共涉及 25 个部门和 121 家所属单位资金 25.73 亿元。

（一）违规使用财政资金。7 个部门和 24 家所属单位无预算、超预算支出等 6908.34 万元；3 个部门和 17 家所属单位在年底前超进度支付、以拨作支等 5505.6 万元；6 个部门和 11 家所属单位通过挤占项目专项、转嫁摊派等方式增加一般性支出 2.68 亿元；2 个部门的 5 家所属单位未经批准违规出借资金、购买理财等 7.24 亿元；13 个部门和 26 家所属单位未公开招标、设定不合理招标条件等违规采购 13.63 亿元。

（二）依托部门职权或行业资源违规收费。1 个部门和 8 家所属单位依托部门职权或影响力等，通过强制开展培训、收取企业赞助等违规收费 6400.9 万元；1 个部门和 3 家所属单位未经批准违规举办论坛庆典、开展评比表彰等活动收费 501.79 万元；6 个部门所属的 6 家新闻出版单位通过有偿新闻等方式，收取版面费、赞助费等 2442.73 万元。

（三）公务用车改革仍需深化。相对于公务接待、公务出国已较规范的情况，公务用车管理还显薄弱。1 个部门和 8 家所属单位变相或超编制配备 60 辆；3 家所属单位超标准购置 26 辆；1

个部门和 11 家所属单位违规占用所属单位及民营企业 48 辆；5 个部门所属单位仍未完成公车改革，涉及公车 11 辆，有的已超时 5 年多。

三、重大项目和重点民生资金审计情况

（一）重大项目审计情况。北京冬奥会和冬残奥会、港珠澳大桥均是党中央确定的世纪性、战略性工程，对于提升我国国际形象、拉动内需意义重大。

1. 北京冬奥会和冬残奥会跟踪审计情况。自 2017 年 9 月，连续 5 年对北京冬奥会场馆建设、北京冬奥组委财务收支等情况进行跟踪审计。至 2021 年底，北京冬奥会和冬残奥会累计投资建设项目 145 个。审计共发现 549 个问题，至 2021 年底有关单位已基本整改完毕。在 5 年的跟踪审计中，审计按照党中央常态化“经济体检”和“治已病”、“防未病”的要求，一体推动揭示问题、规范管理和完善制度，推动各项筹办任务如期开展，推动党风廉政建设和反腐败工作在北京冬奥会和冬残奥会筹办工作中落地生根，有力保障了北京冬奥会和冬残奥会像冰雪一样纯洁干净。

2. 港珠澳大桥建设审计情况。港珠澳大桥 2011 年 1 月开始建设至 2018 年 10 月通车试运营。此次抽审了竣工决算投资的 80%。审计结果表明，在党中央坚强领导下，有关管理部门和参建单位认真落实粤港澳三地共建共管要求，积极筹措到位建设资金，严格工程建设管理，全力打造世界一流工程。发现的问题主

要是竣工决算草案编制和工程价款结算不准确、不真实，涉及金额 17.53 亿元。有关部门已根据审计结果调减决算投资 16.78 亿元、调增 0.75 亿元。

(二) 重点民生专项资金审计情况。重点审计了养老、就业、住房、救助、“三农”等民生资金管理使用情况。审计结果表明，各地区各部门聚焦群众急难愁盼问题，加大工作力度，人民群众的幸福感和获得感进一步增强。

1. 基层“三保”、就业补助审计情况。2020 年共安排全国县级国家标准“三保”支出 5.43 万亿元，采取发行抗疫特别国债、加大转移支付力度等方式支持基层“三保”，全力以赴稳就业保就业，就业局势总体稳定。发现的主要问题：一是 13 省 35 县未落实 12.53 万名“保基本民生”个人补助 10.14 亿元，7 省 12 县挤占挪用“保基本民生”经费 22.64 亿元。二是部分地方稳就业相关政策落实不严格。8 省 5294 名高校毕业生通过与企业签订虚假劳动合同、见习抵顶就业等方式虚假就业；5 省违规将 5.04 亿元就业补助资金和失业保险基金用于补充创业担保贷款基金、办公经费等；7 省 16 家中介或企业协助 996 人办理社保挂靠手续、虚构劳动关系，随即登记失业申领补贴，涉嫌骗取失业保险金等 1898.44 万元。

2. 困难群众救助补助资金审计情况。重点审计了全国 2925 个社会救助机构，抽查基本生活救助、急难社会救助和专项社会救助等资金共计 2038.35 亿元。各地均出台了《关于改革完善

社会救助制度的意见》的细化措施，初步将 5800 万人信息录入低收入人口动态监测信息平台。发现的主要问题：**一是一些民生救助底线未兜住兜准兜好。**未兜住底，31 省 7.48 万名符合条件人员应享未享生活救助，10.4 万名困难群众少获医疗救助 1.16 亿元。未兜准底，28 省向 3.41 万名收入财产超标人员发放救助 1.38 亿元，各地共向 6.92 万名已死亡等不符合条件人员发放救助 8919 万元，向 1.71 万人重复发放 2011 万元。未兜好底，一些地方在救助资金大量结余的情况下，未适度动态提高救助标准，而是用于城市建设、偿还债务等支出。**二是挤占挪用和骗取套取 19.74 亿元。**26 省 225 个单位编造虚假资料等骗取套取 5.43 亿元，28 省 594 个单位挪用 14.31 亿元用于偿还债务、基建工程等。

3. 住房公积金和住宅专项维修资金审计情况。重点审计了住房公积金和住宅专项维修资金归集管理及相关政策落实情况。2020 年至 2021 年 9 月底，重点审计的 11 省共缴存公积金 1.03 万亿元，发放个人贷款 5359.66 亿元，期末缴存余额 1.61 万亿元；代管的维修资金交存 732.39 亿元，使用 37.86 亿元，期末结存 3909.89 亿元。发现的主要问题：**一是 470 多亿元维修资金低息活期存储待改进。**按规定，维修资金只能在银行存储或在一级市场购买新发国债。至 2021 年 9 月，11 省结存余额中仅持有少量国债，471.89 亿元为活期存款，收益率偏低，亟待探索开展投资运营。**二是公积金违规放贷和维修资金多头管理。**9 省向购买第 3 套及以上住房的 3069 人发放公积金贷款 11.09 亿元；8 省向购买

第2套住房的2.78万人发放贷款时，未按规定上浮贷款利率，涉及贷款109.8亿元；10省违规向公积金贷款未结清的944人再次发放贷款2.53亿元。维修资金政府代管机构设置五花八门。11省共有739个代管机构，其中581个隶属住房城乡建设部门、27个隶属财政部门、131个隶属其他部门。

4. 巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接相关政策和资金审计情况。10省本级2021年共安排帮扶资金522.1亿元，抽查的52个国家乡村振兴重点帮扶县共排查识别和跟踪帮扶42.13万人。重点抽查帮扶资金266.94亿元，涉及5522个项目，走访5424户脱贫家庭，未发现规模性返贫风险。发现的主要问题：

一是一些地区防止返贫致贫工作不扎实。19县巩固“两不愁三保障”的力度有所放松，共涉及7.37万名群众。**住房保障上**，个别基层搞面子工程，如四川凉山州盐源县对379间危房仅采取墙面抹灰刮白等改造，未进行实质性加固，450.26万元帮扶资金实质浪费。**义务教育和医疗保障上**，4县未按规定向6.92万名困难学生发放生活补助3875.16万元；17县未按要求宣传动员，使4523名脱贫群众未及时缴纳保费，造成基本医疗保险“断保”。**一些地区帮扶工作出现偏差**，4县对773名易返贫致贫群众中有劳动能力的给予低保等兜底保障措施、丧失劳动能力的却安排就业；18县对纳入易返贫致贫监测的1894人未采取帮扶措施，却将其中1777人标注为“风险消除”。

二是部分产业就业帮扶项目效果不佳。产业帮扶重在群众受

益，但有 35 县投入 27.69 亿元实施的 771 个项目未与脱贫群众建立稳固的利益联结，或未足额分红，或未吸纳就业；41 县投入 17.6 亿元建设的 472 个项目效益较差，其中 206 个建成后闲置或废弃。就业帮扶措施执行走样，23 县 1958 个公益性岗位被吃空饷或顶岗，7 县拖欠 1.67 万名脱贫群众工资 2704.09 万元；11 县投入 4191.43 万元开展的 41 个就业培训项目存在凑人数现象。

三是少数政策衔接滑坡断档。按规定过渡期内要保持各级财政衔接资金投入总体稳定，对国家乡村振兴重点帮扶县予以倾斜。但有 3 县 2021 年接收和安排的地方衔接资金同比大幅下降，最高达 47.78%；2 县因机构职能调整等小额信贷工作停滞超 7 个月，新增规模同比下降 92.73%。

四是农厕整改存在形式主义和弄虚作假问题。重点调查了 11 省 28 县 8.57 万个农村户厕摸排及整改情况，发现 3 方面问题：**有的确定范围时搞选择性摸排**，将已毁损灭失的户厕从排查范围剔除，人为降低应上报问题户厕比例。**有的具体实施时搞纸面摸排**，在未按规定开展入户摸排的情况下，向基层乡镇下发摸排表格填报，全部按无问题上报，其中部分户厕实际不能使用。**有的上报结果时层层瞒报**。如哈尔滨市双城区摸排发现问题户厕 2168 个，向省级上报 1571 个，省级主管部门向中央部门上报 505 个，瞒报率达 76.7%。这些问题发生在基层，但反映出上级部门在安排工作时，不注重源头整治和强基固本，虚功多、抓落实少。

5. 种业发展相关资金和政策落实审计情况。对农业农村部、

科技部和9省种业发展情况及相关资金75.29亿元审计情况表明，有关地区和部门组织开展农业种质资源普查，初步形成种质资源保护体系，审定主要农作物品种1.68万个，实施七大农作物育种等重点研发项目，支持建设3大国家级育制种基地和152个良种繁育基地县。

一是种业振兴的基础工作还不扎实。主要表现在3个方面：**种质资源家底不清**。由于缺乏统一的登记编码和明确的逐级汇交制度，各省难以统计辖内种质资源，导致国家库无法确认是否完整收集了全国资源。**种质资源保管不善**。抽查38个种质资源库中有13个未及时监测种质活力，监测发现活力降低的部分种质未及时补充更新；抽查22个野生稻、土猪等保护区、保种场中有5个出现明显的面积下降或种群减少。**种质资源开发利用不足**。开发利用的公益性、外溢性不足，自管自用现象突出，抽查57个库（圃）中共享种质数量仅14%，且主要提供给本单位。

二是育种创新研发机制存在明显短板。**育种研发周期与项目周期错配**。研发周期一般7至15年甚至更长，但抽查的74个重点项目财政支持周期平均仅为4年，有37个项目为完成验收，用立项之前研发的206个品种、23个专利抵顶。**育种审定程序执行不严**。抽查6省通过审定的新育种品种发现，有2057个未开展必要检测或存在检测漏项，有的还在试验环节偷工减料。这与审定回避制度执行不严有关。2019年以来，国家农作物品种审定委员会有44位委员在品种申请单位或育种单位任职或参股。

三是种子稳产稳供能力亟待加强。抽查 9 省享受中央制种大县专项奖励的 36 个制种基地中，有 34 个较 2013 年资格认定时制种面积、产量平均分别下降 19%、31%，奖励效果不升反降。救灾备荒种子应急保障能力不足，全国有 9 省尚未开展省级储备，已开展的省级储备缺乏适宜灾后补种的蔬菜、杂粮豆等快熟种子，还有 21 户承储企业存在储量亏空、品种不实、违规动用等问题，涉及种子 1.69 万吨。

6. 农业保险费补贴资金审计情况。2018 年至 2021 年 6 月，审计的 10 省和北大荒农垦集团共安排农保补贴 773.02 亿元，相关保费收入 960.57 亿元、理赔支出 655.93 亿元。重点抽审了农保补贴 182.85 亿元，涉及 354 个农保管理部门及保险分支机构。发现的主要问题：**一是保险覆盖率和保额标准偏低，难以有效弥补受灾损失。**至 2021 年 6 月，3 省尚未按规定开展全部三大主粮的政策性保险，涉及 5882.71 万亩。9 省和北大荒集团部分保额标准低于国家规定，单位保额无法覆盖种子、化肥等直接物化成本。**二是部分地方政府履职存在越位失位，影响实际工作成效。**7 省通过直接指定保险机构、强制保险机构违规承保理赔等方式，违规干预具体保险事务；部分地方违反“农业保险愿保尽保”政策，直接或变相限制农户投保，如重庆 3 个生猪调出大县违规出台限制散户投保的规定，造成 12.33 万散户的 39.29 万头育肥猪无法投保。9 省和北大荒集团 2018 年以来存在未按规定足额配套、拨付结算不及时等问题金额 94.56 亿元，其中 28 县还违规提高自缴保

费比例，变相将 1.94 亿元配套责任转嫁给农户。三是挤占挪用、申领不实、骗取套取农保资金，损害农民利益。8 省和北大荒集团违规发放保险业务协办费等 5483.55 万元；4 省虚报多得中央农保补贴 2.95 亿元；7 省 11 家保险机构通过虚增保险标的等骗取农保补贴 1686.04 万元；19 家省级保险机构“拖赔惜赔”，未按时或足额支付投保农户理赔金 3.65 亿元；49 家省级保险机构“店大欺客”，未落实“无赔款优待”等惠民政策，变相增加农户投保负担。

7. 大中型灌区节水改造资金审计情况。大中型灌区是国家粮食和优质农产品的主要产区。此次审计重点抽查了 10 省 44 处大中型灌区改造和运行管护等情况，涉及相关资金 87.62 亿元，走访农户 375 户。从审计情况看，抽查灌区渠系运行情况有所改善，农业节水能力得到提升。发现的主要问题：一是灌区改造任务未完成且利用不足，实际灌溉面积不升反降。9 省 76 万余亩耕地因未完成 890.88 公里的病险骨干渠系改造任务，灌溉效果未改善；5 省 9 处灌区 442.39 万亩耕地，由于田间渠系设计不合理、改造不配套等未实现通水到田，其中 156.03 万亩已连续 5 年未灌溉，基本靠天吃饭；另有 10 省 23 处灌区的 2218.23 公里渠道出现淤积、滑坡现象，灌区内 377.93 万亩耕地被迫抽水灌溉。受上述问题影响，44 处灌区实际灌溉总面积不升反降，其中 10 处较“十二五”期末平均下降 52%。二是灌区水资源分配使用环节“重工轻农”、“与农争水”。由于工业等领域用水价格是农业用水的

5至10倍，部分地区为追求经济效益，大幅缩减农业灌溉用水量，其中5省2016年以来违规占用农业灌溉用水指标4.32亿立方米向工业、生态等领域供水，其中向景观工程供水7713.29万立方米。

8. 税收征管审计情况。对税务总局和17省市的审计情况表明，税务部门持续完善税费优惠政策直达快享机制，办税缴费事项全部实现“非接触式”办理，2021年组织税收收入17.12万亿元。发现的主要问题：**一是税收优惠红利释放不充分。**至2021年底，有9752户纳税人未按规定享受研发费用加计扣除或高新技术企业等优惠46.41亿元，8586户纳税人未按规定享受制造业中小微企业缓税优惠2.88亿元。**二是个人所得税征管执法不严。**2018年至2021年，22省市544名高收入人员通过隐瞒收入、弄虚作假等手段，偷逃个税47.22亿元。有的地方在近年来连续查处少数高收入群体偷逃税款的情况下，仍以财政扶持资金等名义，违规向10省市22县的高收入人员返还个税，有违个税调节收入差异、促进社会公平的初衷。**三是人为调节收入，影响财政真实完整。**2020年至2021年，收入形势好的地区完成任务后，延压入库1471.14亿元；收入形势差的地区为完成任务，征收过头税费91.97亿元。

四、国有资产管理审计情况

2021年，在各项审计中继续重点关注企业、金融、行政事业、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。审计了 34 户央企和 176 户部属企业。其中：34 户央企 2020 年底账面资产总额 31.2 万亿元、负债总额 23.51 万亿元、国有资本权益 4.4 万亿元，国有资本保值增值率介于 92.69%至 150.7%之间；176 户部属企业 2021 年底账面资产总额 4575.6 亿元、负债总额 2181.73 亿元、国有资本权益 1760.84 亿元。发现的主要问题：

1. 会计信息失真。34 户央企收入不实 414.15 亿元、成本费用不实 532.03 亿元、利润不实 229.62 亿元，其中多计收入 333 亿元、多计利润 116.2 亿元。2 户部属企业收入不实 1.24 亿元、成本费用不实 3360.95 万元，其中少计收入 9066.59 万元。

2. 违规经营导致国有权益损失风险。共涉及 33 户央企和 6 户部属企业 280.68 亿元。一是 26 户央企和 2 户部属企业违规或盲目决策等存在损失风险 198.82 亿元。二是 7 户央企和 4 户部属企业违规对外出借资金、提供担保等存在损失风险 38.76 亿元；19 户央企因违规垫付工程款、超比例承担亏损等存在损失风险 43.1 亿元。此外，577 户部属企业尚未办理国有资产产权登记，部分存在纠纷风险。

3. 境外经营存在亏损风险。18 户央企的 1427 户境外子企业中，有近 3 成出现亏损，其中有的连续 3 年亏损，有的境外事项“出血点”长期未止血，已拖累集团公司发展。还有的过度依赖境外非主业业务，可持续经营存在较大风险。

（二）金融企业国有资产审计情况。审计了 23 家地方中小

银行、20家地方资产管理公司和信达资产管理公司，至2020年底，44家金融企业账面资产总额12.46万亿元、负债11.31万亿元，除1家亏损外，43家净资产收益率介于0.03%至14.84%。对5家大型银行信贷资金流向进行了跟踪。发现的主要问题：

1. 中小金融机构存在经营风险。一是**资产质量不实**。23家中小银行少披露不良资产1709.62亿元。20家地方资产管理公司偏离主业违规对外融资，其中151.07亿元形成不良或逾期。二是**存在一定流动性风险**。23家中小银行有9家资本充足率不足，13家未按监管要求对流动性进行全面实时监测，8家流动性指标虚假或人为调节，6家出现流动性风险后采取高息揽储等短视行为。

2. 内部控制薄弱，外部监管不到位。一是**内部治理机制存在重大缺陷**。审计的23家中小银行和20家地方资产管理公司普遍存在治理结构不完善、治理制度不健全、监督制衡机制失效的问题，主要是董事会和经理层职责模糊，监事会职责悬空或走偏；内控合规形同虚设，授信管理、贷款“三查”等核心业务制度和内控流程缺失或执行不严。二是**外部监管尚需加强**。2018年以来，金融监管机构对23家银行开展现场检查176次，但有的检查过度依赖金融机构报送的“注水”材料，部分风险未被提早发现和纠正。20家地方资产管理公司中有9家从未接受过地方政府金融监管部门现场检查，其余11家平均2年不到1次。

3. 普惠金融政策执行中存在变形走样。中小银行普惠信贷不精准，中小银行的主责主业是支小支农，但23家中小银行至2021

年3月普惠小微企业贷款余额占比10.33%，仅为亿元以上大客户贷款占比的五分之一，其中6家涉农贷款余额也已连续3年下滑。**大型银行投放不精准**，4家大型银行通过人为调节贷款企业类型等虚增普惠小微企业贷款87.18亿元；有24.96亿元实际流向房地产或大型集团；抽查517户小微客户有364户无实际经营。**利用普惠信贷管理漏洞套取资金问题凸显**，2家大型银行的13.66亿元被一些个人或团伙通过注册空壳公司或虚构贸易背景等方式套取，用于购买商品、偿还债务等。

(三) 行政事业性国有资产审计情况。在41个中央部门预算执行审计中，对相关行政事业性资产管理使用情况开展审计。发现的主要问题：

1. 国有资产基础管理还存在薄弱环节。涉及26个部门的155.67万平方米房产和1.67万亩土地、24.01亿元资产。其中：16个部门共17.43万平方米房产等，以及1.42亿元对外投资、无形资产和设备等未入账，成为账外资产；11个部门的18个基建项目建成投用后应计入未计入固定资产账，涉及金额20.32亿元；5个部门136.71万平方米房产和1.66万亩土地未及时办理产权登记，时间久远后易产生产权纠纷；1个部门1.53万平方米房产和2.27亿元资产未及时进行划转。

2. 违规使用和处置国有资产。涉及26个部门的57.19万平方米房产和2.78万亩土地、3.52亿元资产。其中：19个部门无偿向外部单位等出借35.53万平方米房产、1495.71万元设备用于经

营等；20个部门未经批准或备案违规出租21.66万平方米房产和2.78万亩土地、1.15亿元资产，对外投资和处置资产1.55亿元；2个部门超标准配备办公设备1.03万台（件），涉及6734.44万元。

3. 部分国有资产使用效益低下。涉及9个部门的351.14万平方米房产、土地等。其中：1个部门机构改革后未按规定重新核定公务用车编制，全国所属278家二三级单位公务用车超出规定441辆；2个部门所属单位2470辆公务用车使用率较低，其中289辆2021年全年未使用。8个部门351.14万平方米房产、土地及3569.91万元设备长期闲置，有的还需按期支付物业管理费。

（四）国有自然资源资产审计情况。对9省市17名领导干部开展自然资源资产离任（任中）审计，对4省21个典型黑土区重点县黑土地保护等情况进行审计。审计结果表明，相关领导干部能够认真落实党中央关于生态文明建设决策部署，履行自然资源资产管理和生态环境保护责任。发现的主要问题：

1. 资源和环境保护相关制度执行不严格。2省87宗矿业权未按时关闭退出或完成环境恢复治理、化整为零分散审批填海造地3341.3亩。4省市519家单位无证或超量取水22亿吨。5省市61万亩林地被违规占用或采伐。5省应征未征土地出让收入、水资源费等53亿元，4省市违规筹集和使用生态环保资金48亿元。8省市268个污染防治和生态修复等项目未按期完工或未达预期效果。

2. 耕地严保严管要求未充分落实。3省1870万亩高标准农田建设任务未完成，其中虚报建成面积386万亩。5省市10.26万亩补充的耕地或建设的高标准农田分布在不能长期稳定利用或禁止开垦区域。新增高标准农田难以及时划入永久基本农田得到严格保护，17省已建成的高标准农田中，有1038万亩（占12.43%）未依法划为永久基本农田。

3. 黑土地保护治理责任落实不力。一是部分保护治理任务未完成。4省的657.51万亩黑土地未完成改善农田设施和提升地力年度任务、占22.6%，2.38万条侵蚀沟未开展治理、占81.46%，影响地力提升和水土流失防治目标实现。有的地方还人为调高耕作层厚度或土壤有机质含量监测数据，弄虚作假提高绩效评价结果。二是一些重点保护措施未落实。4省未全面落实建设占用耕地后将剥离的耕作层土壤用于中低产田改造等要求，有581个建设项目占用的4.73万亩黑土地未按要求剥离耕作层土壤，145个建设项目剥离的556.83万立方米黑土未用于中低产田土壤改良，有的长期露天堆放，造成黑土资源流失。三是相关保护措施未统筹。有123.39万亩黑土地上同时实施“秸秆离田利用”和“秸秆覆盖还田”2项内容截然相反的治理项目。18县的151.56万亩黑土地保护治理任务未统筹实施高标准农田建设、畜禽粪污综合利用等措施，导致建设内容不完整，影响治理效果。

五、重大违纪违法问题线索

2021年5月以来，审计共发现并移送重大违纪违法问题线

索 300 多起，涉及 1300 多亿元、3000 多人。

（一）利益团伙围猎做势问题日益突出。这类案件大多以一人或少数人为核心，以能调动的公共权力范围为半径，以经济利益为纽带，案件全链条往往牵扯多达数十人。如江西宜春 1 家生物能源公司 2019 年以来与中介机构合谋，通过伪造批复文件、冒用其他项目资质、虚构设立技术中心事实等手段，将自身包装成拥有 19 项专利的高新企业，已骗得中央相关补助 600 万元，并从中支付中介费 138 万元。期间，当地相关银行、工业和信息化等单位多名工作人员接受该公司围猎请托，为上述造假行为违规出借财政资金、出具贷款证明等“背书”。

（二）权钱交易的贪腐方式更加隐蔽多样。一些违纪违法事项往往貌似平等交易、合法合规，实则暗度陈仓、中饱私囊，且跨度广、持续时间长。如云南曲靖市人大常委会原副主任傅学宾在任该市麒麟区区长期间，通过多次商请市建设局扶持等“合法”方式，协助 1 家条件不符的民企违规获得预拌商品混凝土业务资质，使其 10 多年间获利 6.24 亿元。至 2020 年底，私下伙同其妻累计收受该民企“赠送”的价值 200 多万元的房产、车位及 10 余次外出游玩等。

（三）“靠山吃山”问题仍需加力治理。实质都是依托行政权力、优势地位、行业资源或职务之便，将所管理的公共资金、国有资产、国有资源等视为私有财产，大肆设租寻租，谋求个人私利。如 2010 年以来，中储粮所属 11 家单位的 18 名工作人员违

规经商办企业或在外兼职，所办企业、兼职企业与本人任职企业发生业务往来 4.31 亿元。其中有的还利用主管或具体经办粮食购销、存储的职务便利，内外勾结甚至监守自盗。

（四）基层单位和民生领域腐败加剧群众急难愁盼问题。主要发生在县乡（镇）等基层单位和医疗、住房、涉农等领域，涉及公职人员 500 多名。如山东济宁市微山县公共就业和人才服务中心原股长李斌在 2019 年至 2020 年，利用其具体审核失业保险待遇的职务之便，违规将不符合条件的 227 人编入发放名单，以此骗领一次性生活补助金 709.16 万元，有的已被其个人取现、消费等。

（五）违反中央八项规定及其实施细则精神和过紧日子要求。8 省市 29 个地区未有效压减一般性支出和三公经费，其中 3 个地区不降反升。个别行业或单位顶风违纪、性质恶劣。如北京植保系统及相关单位和镇村多名基层干部 2018 年以来，在工作中多次接受 3 户病虫害防控产品供应商的宴请、娱乐等安排并收受礼品，共涉及金额 164.93 万元。

六、审计建议

（一）推动宏观调控政策更加稳健有效。一是推动积极财政政策提升效能，更加注重精准、可持续。立足地方政府经济发展实际需求，保持财政支出强度，加快支出进度，确保地方政府专项债券实际使用形成的投资规模大幅增加；进一步优化财政支出结构，重点支持科技攻关、生态环保、基本民生、区域重大战略、

乡村振兴。**二是保持稳健的货币政策灵活适度。**充分发挥货币政策工具总量和结构双重功能，进一步疏通货币政策传导机制，有效扩大普惠金融覆盖面，推动普惠小微贷款合理增长，引导金融机构聚焦主责主业，加大对实体经济的支持。**三是加强财政政策与货币政策的协调联动。**注重与产业、投资、消费、区域等其他领域政策的协调，优化政策组合，实现宏观政策跨周期和逆周期调节有机结合，提升实施效果，避免政出多门、政策打架现象，形成保持经济运行在合理区间的合力。

（二）健全完善党中央重大决策部署落实保障机制，确保党中央对经济工作的集中统一领导更加细化实化制度化。**一是坚持系统观念，严格执行请示报告制度。**防止局部合理政策叠加起来造成负面效应，不能把分工负责变成只顾自己，不能在政策执行中搞“一刀切”、层层加码，坚决纠正有令不行、有禁不止行为，防止产生破窗效应。在重大项目的立项、规划、建设等关键环节遇到重大问题、重要情况，及时向党中央汇报。**二是统筹需要和可能，坚持在发展中保障和改善民生。**不好高骛远、吊高胃口，避免超越发展阶段，坚决兜住兜准兜好民生底线。

（三）防范化解重点领域突出风险隐患，严格规范重大经济事项决策权力运行。**财政金融领域，**重点要防范化解地方政府债务风险和不良资产处置、信贷资金审批等风险，更多运用市场化、法治化手段化解风险隐患。健全地方党政主要领导负责的金融风险处置机制，对中小银行加强党的领导，对违规举债情节严重的

地区和单位主要负责人倒查责任、终身追责。**国企国资领域**，针对经营不善、决策不当等造成重大投资损失的突出问题，应切实健全细化“三重一大”决策机制及操作规程，加快国有经济布局优化和结构调整，增强竞争力和抗风险能力。**资源环境领域**，落实好领导干部资源环境相关决策和监管履职情况的评价标准。进一步压实地方耕地严保严管责任，确保农田就是农田，而且必须是良田，强化农田水利建设和黑土地保护，切实保障粮食安全。**深化改革领域**，正确处理政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。为资本设置“红绿灯”，防止资本野蛮生长和无序扩张。

（四）进一步增强预算约束刚性，严肃财经纪律。**一是健全完善有利于财政资源统筹的体制机制**。加强四本预算衔接，打破支出固化格局，增强公共财政统筹能力；健全专项资金定期评估和动态调整机制，压缩资金分配中的自由裁量空间。严格部门预算管理主体责任，督促将全部收入和支出依法纳入预算。**二是继续压减非必要非刚性支出**。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，压实地方政府、央企主体责任和中央部门主管监督责任，把政府过紧日子作为常态化纪律要求，勤俭办事业，对财政资金损失浪费问题追责问效。**三是推进省以下财政体制改革**。在中央和地方分税制的原则框架内，划分省以下各级政府财政事权和支出责任，依据税种属性划分省以下政府间收入，健全省以下转移支付制度，推动建立县级财力长效保障机制。**四是加强各类监督**

的贯通协调。在监督计划、关注重点、组织方式等环节加强沟通协调，各有侧重、优势互补，利用好各类监督成果，探索严重违反财经纪律问题行刑衔接，形成监督合力。

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线索，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：

2022年是我国踏上全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军新征程的重要一年。我们将更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，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”，按照党中央、国务院决策部署，全面贯彻落实新修订的审计法，依法严格履行审计监督职责，自觉接受全国人大监督，以实际行动迎接党的二十大胜利召开！