

国务院关于 2024 年度中央预算执行和 其他财政收支的审计工作报告

——2025 年 6 月 24 日在第十四届全国人民代表大会

常务委员会第十六次会议上

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，向全国人大常委会报告 2024 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

2024 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。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*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、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，严格执行十四届全国人大二次会议有关决议，全年经济社会发展主要目标任务顺利完成，高质量发展扎实推进，新质生产力稳步发展，改革开放持续深化，重点领域风险化解有序

* 本报告对省级行政区统称为省，副省级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。

有效，民生保障稳固有力，中国式现代化迈出新的坚实步伐。

——促进积极财政政策提质增效，推动经济回升向好。加大财政支出强度，中央本级一般公共预算支出同比增长 6.5%；发行 1 万亿元超长期特别国债，专项用于“两重”建设和“两新”工作，保持对重点领域财力保障和对经济恢复支持力度。扩大地方政府专项债券投向领域和用作项目资本金范围，新增专项债务限额 3.9 万亿元，支持地方加大补短板力度。

——扎实推进重大项目，切实增进民生福祉。四大流域防洪减灾骨干工程等总体进展顺利，一大批灾后恢复重建和防灾减灾救灾能力提升项目按期建成。将城乡居民基础养老金最低标准每人每月提高 20 元，深入实施企业职工基本养老保险全国统筹，保障养老金按时足额发放。持续改善义务教育学校基本办学条件，义务教育发展更加均衡。大力支持新建和改造提升高标准农田，新建项目中央补助水平提高至每亩 2000 元以上。持续深入打好污染防治攻坚战，美丽中国建设成效明显。

——有效防范和化解重点领域风险，新质生产力稳步发展。一次性增加 6 万亿元地方专项债务限额置换存量隐性债务，其中 2 万亿元已发行，基本置换完毕。明确地方政府融资平台退出标准，平台数量进一步下降。稳妥推进地方中小金融机构改革化险。加快完善数据基础制度体系，印发国家数据基础设施建设指引，深入实施“东数西算”工程，大力培育全国一体化数据市场。

——审计整改总体格局进一步巩固深化，审计“下半篇文章”更加彰显权威高效要求。全面整改已形成分送转办、跟踪督促、汇总报告的工作闭环；专项整改与多个责任部门建立健全贯通协作机制，进一步形成整改合力；重点督办牵头承办部门进一步压实责任，查办力度和反馈时效明显提升。至2025年3月底，针对2023年度审计查出问题已整改问题金额6540多亿元，制定完善规章制度1710多项，追责问责4120多人。

一、中央财政管理审计情况

2024年，中央一般公共预算收入总量108844.06亿元、支出总量142244.06亿元，赤字33400亿元，与预算持平；中央政府性基金预算收入总量15126.64亿元、支出总量14711.77亿元；中央国有资本经营预算收入总量2359.42亿元、支出总量2305.2亿元；中央社会保险基金预算收入总量3005.6亿元、支出总量2959.73亿元，年末滚存结余85.58亿元。国家发展改革委管理分配中央预算内投资7000亿元，其中安排中央本级支出1635亿元，对地方转移支付5365亿元，主要投向建设现代化产业体系、新型城镇化和乡村振兴、区域协调发展、推进国家安全体系和能力现代化等8个领域。

重点审计了组织财政收入、零基预算、转移支付、国有资本经营预算、专项债券、中央决算草案等6方面情况，发现的主要问题：

（一）组织财政收入不规范，政策落实不到位。审计税务和海关部门税费征管等情况发现：一是征收“过头税费”等 889.97 亿元。28 省市税务部门向 631 户企业等，多征收或提前征收耕地占用税、增值税等税费及滞纳金 331.89 亿元；14 省市地方政府通过将无偿划拨土地变有偿划拨等方式，多收取土地出让收入等 558.08 亿元。二是未全面落实支持“两新”工作等减税降费政策。全国 2.1 万户符合条件企业未及时享受增值税留抵退税、专用设备企业所得税税额抵免、固定资产加速折旧、先进制造业企业增值税加计抵减等税费优惠 2806.31 亿元。三是协同治税等不到位造成 726.6 亿元税费流失。至 2025 年 3 月底，税务与海关、财政、自然资源等部门尚未建立有效的数据共享和利用机制，税务部门内部对涉税数据关联分析不够协同，2021 年以来共少征企业所得税、耕地占用税等税费 724.23 亿元。16 个海关单位对进出口商品归类、报价、原产地等审核不严，少征进口环节税或多退出口退税 2.37 亿元。

（二）财政支出固化问题仍较突出。主要是支出预算编制固化，执行中也未及时据实调整，仍按历史基数等因素安排 376.14 亿元。一是多安排国债发行手续费预算 6.25 亿元。该手续费按照“国债发行额×发行费率”安排预算，财政部于 2024 年 1 月将发行费率下调 20%至 25%后，仍按下调前费率多安排预算 6.25 亿元，至年底才收回。二是未据实调减预算 176.5 亿元。在中国储备粮

管理集团有限公司、国家粮食和储备局实际无法完成 2024 年储备任务的情况下，财政部未及时据实调减储备贷款利息和费用补贴预算 176.5 亿元，至年底全部结转。三是超项目建设进度下达中央预算内投资 192.86 亿元。国家发展改革委未充分考虑项目建设进度和年度资金需求，向跨年度实施的 318 个项目一次性下达 166.38 亿元；向结转 12.75 亿元的 2 个项目继续下达 26.48 亿元。上述 320 个项目至年底结转 148.06 亿元。四是按已失效规定安排高校肉食补贴等 5308.92 万元。中央高校预算拨款制度自 2015 年改革后，不再包含用于学生的“高校肉食补贴”等支出，而财政部 2024 年仍向 7 所高校安排此项补贴等 5308.92 万元，其中 4607.48 万元用于教职工体检等。

（三）部分转移支付管理不严格，资金分配未充分体现政策导向。共涉及财政部管理的 17 项转移支付和国家发展改革委管理的 32 项投资专项。一是 3 项转移支付的补贴标准偏低或分配因素未及时调整等，影响实效性。如“地膜科学使用回收资金”转移支付，旨在推广 2 种新型农用地膜，补贴标准分别为每亩 30 元、60 元，与抽查地区使用新型地膜每亩增加的 50 元、140 元成本差距较大，农户使用意愿不高。各省 2025 年 3 月上报完成数仅为推广任务的 65.8%。二是 4 项转移支付和 2 项投资专项分配存在人为调整、重复分配等情况，影响准确性。如财政部、工业和信息化部分配“电信普遍服务补助”时，自行增加“规模控制系数”分配因

素，向 2 省少分配 2715.64 万元，向另 2 省多分配 2715.64 万元。三是 4 项转移支付和 18 项投资专项绩效评价运用不充分等，影响客观性。如财政部依据 3 年前的绩效评价结果，分配 2024 年“农村环境整治资金”，若按应依据的 2023 年绩效评价结果测算，7 省多分配 1815.23 万元；国家发展改革委评价“粮食等重要农产品仓储设施”投资专项时，未完整掌握其中“支持新建仓容规模”指标实际完成情况，却将该指标评为满分。四是 8 项转移支付和 24 项投资专项未按规定时限下达，影响时效性。如“黄河流域生态保护和高质量发展专项奖补”在全国人大批准后 289 天才下达，远超 30 天的规定下达时限。

（四）国有资本经营预算编制不完整、分配不细化。至 2024 年底，财政部尚未将 15 个部门所属 112 户一级企业纳入国有资本经营预算，按利润 10% 的收缴比例测算，少收国有资本收益 2.28 亿元。抽查已纳入预算的 9 户央企近 2 年获批的 115 亿元发现，有 8 户 11 个项目的 63.5 亿元存在财政笼统切块分配、企业按切块拼凑申领的问题，执行中 48.33 亿元被挪用或闲置。其中 33.5 亿元未明确具体项目及实施内容，而是笼统按照战略性新兴产业发展等支出方向切块分配。个别企业为获得切块资金，连续 2 年通过虚增项目投资额、拼凑项目等方式申领预算 8 亿元，至 2024 年底全部用于理财等。

（五）对地方专项债项目全周期监控不严，未及时发现和纠

正地方管理使用中的问题。审计 9 省地方专项债券管理使用情况，发现各类问题金额 1325.97 亿元，主要情形：一是 9 个地区违规举借 20.29 亿元。主要用于亮化工程、楼堂馆所等禁止类项目。二是 7 省虚报支出完成情况 464.35 亿元。财政部地方专项债券监测系统缺乏不相容职责分离等机制，一个人即可完成自填、自审、自报等关键步骤，对上传支出凭证的真实性审核也不严格，7 省借此漏洞等虚报支出完成情况。如福建光泽县在未发生支出的情况下，将 2 张明显虚假的凭证上传至专项债券监测系统，虚报 2 个项目支出 1.15 亿元。三是 92 个地区挤占挪用 651.8 亿元。主要用于“三保”、偿还国企债务等。四是 70 个地区闲置或损失浪费 189.53 亿元。主要由于超需求发行债券、前期准备不充分、政策变化终止实施等，其中 21.57 亿元已产生利息 1.29 亿元。

（六）中央决算草案等部分事项编制不准确。

1. 少计债务还本和付息支出 8067.19 万元。财政部在全国人大常委会批准 2023 年中央决算后，才清算出中央财政垫付、地方财政已归还的国债本息 8067.19 万元，只能延至 2024 年冲减中央财政垫付本息，导致 2023 年多计 8067.19 万元，相应 2024 年少计 8067.19 万元。

2. 少收回政府投资基金本金 4.92 亿元。至 2024 年底，财政部应收回未收回 2022 年 4 月以来，对“国家科技成果转化引导基金”子基金的投资本金 4.92 亿元。

3. 错列科目 54.59 亿元。主要有 2 笔业务：一是财政部将应列入政府性基金预算的“超长期特别国债溢价发行收入”53.71 亿元，错列入一般公共预算的“其他收入”；二是财政部将应列入“机关商品和服务支出”科目核算的国家发展改革委 8823 万元中介咨询费等，错列入用于核算物资储备、设备购置等的“机关资本性支出”科目。

4. 中央政府综合财务报告少计股权投资 10.72 亿元。7 户央企将财政部 2023 年注入、应列入“实收资本”科目核算的 10.72 亿元资本金，错列入“其他应付款”等科目核算。财政部对此未及时纠正，并因此在 2023 年中央政府综合财务报告中，少列中央股权投资 10.72 亿元。

二、中央部门预算执行审计情况

重点审计了 42 个部门及所属 244 家单位 2024 年收到的财政预算拨款 6199.57 亿元，发现各类问题金额 281.46 亿元。其中部门本级 20.1 亿元（占 7%）、所属单位 261.36 亿元（占 93%）。对照以前年度审计情况，中央部门违纪违规问题向所属单位转移下沉的趋势尚未根本改变。主要是：

（一）公益性社会组织等偏离定位违规获取收入问题突显。从审计情况看，部门所属的协会学会、基金会、文化出版等单位，较之以往审计的中介、培训等单位，违规获取收入的手段更多样、性质更严重。一是 11 个部门的 12 家协会学会等，通过在论坛中

为企业品牌推介等不当获取收入 3.08 亿元。二是 3 个部门的 4 家基金会，打着慈善旗号营利等 3.41 亿元。三是 9 个部门的 13 家文化出版单位，通过贩卖书号版面、搞有偿新闻等谋利 9879.29 万元。

（二）创建示范和评比表彰活动清理优化成果尚不巩固。按照中办、国办关于清理优化创建示范和评比表彰活动的要求，10 家所属单位自 2024 年 3 月以来，已停止举办违规开展的评比表彰活动。此次又发现，11 个部门和 60 家所属单位通过违规开展活动收费 1.88 亿元。从审批程序看，9 个部门和 52 家所属单位的 100 个活动未经审批或规避审批。如农业农村部所属中国农业电影电视中心在专项清理后，通过把奖项中的“示范”、“典型”等敏感词改为“领跑”等方式，继续违规开展 3 项活动。从经费来源看，1 个部门和 29 家所属单位在 44 个活动中乱收费乱摊派 1.88 亿元。如中国人民银行所属北京国家金融科技认证中心 2018 年以来，会同 2 家省分行，强制要求 5655 家商业银行网点参评“服务达标认证”，并收费 3152.11 万元。从评选质量看，3 个部门和 6 家所属单位在 8 个活动中搞全员得奖、为资质较差者放宽评审条件等。如中国气象局主管监管的 6 家单位 2021 年以来，违规开展创建示范活动，在收取 1322.1 万元认证费后，向全部申报的 44 个农产品授予“气候好产品”、“生态气候优品”等称号。

（三）违反中央八项规定及其实施细则精神。主要是 8 家所

属单位存在“享乐主义”、“奢靡之风”，涉及金额 1819.43 万元。有的高价租赁娱乐场所，如中国科学院所属空天信息创新研究院下属公司 2023 年 8 月以来，支出 153.27 万元租赁一处 344 平方米的房产，用于员工活动和商务接待。有的办公用房严重超标，如中国人民银行所属中国金融电子化集团下属公司仅有 10 名员工，租赁办公用房面积却为 3937.03 平方米，人均 393.7 平方米。

三、重大项目和重大风险审计情况

重点审计了防洪减灾重点工程、灾后恢复重建和防灾减灾能力提升、“两重”建设和“两新”工作、数据资源和公共资源交易平台等重大项目，重点关注了地方政府债务、金融等重大风险。

（一）防洪减灾重点工程审计情况。审计的长江、黄河、淮河、海河四大流域，因部分项目尚未明确任务清单、具体措施和时间节点，均存在重点任务推进缓慢的问题。长江流域的重点任务之一是洲滩圩垸退出与整治，但中下游 350 个洲滩圩垸退出与整治工程，至 2024 年 9 月底逾期未开工，2020 年以来发生各类险情 1075 次。黄河流域的重点任务之一是修建拦沙水库，但上中游计划新建的 3 座水库，目前仅 1 座开工，使得下游部分河段泥沙持续淤积，行洪能力不断下降，其中三湖河口段主河槽面积 4 年缩减 23%。淮河流域的重点任务之一是增强上游高落差区的调蓄能力，但应于 2025 年前新建的 8 座大型水库中，有 3 座仍处于论证阶段，相关地区遇洪水只能启用蓄滞洪区承接。海河流域的

重点任务之一是河道疏浚清淤，但应于 2015 年底前完成疏浚清淤的 594 个行洪河段中，有 264 个至 2024 年 9 月底尚未完成。

（二）灾后恢复重建和防灾减灾能力提升审计情况。2023 年增发的 1 万亿元国债中，有 3527 亿元投向灾后恢复重建和提升防灾减灾能力等 3 大领域。审计 13 省 2066 亿元发现，一是 324 亿元下达后闲置或被挤占挪用。10 省将应于 2025 年至 2028 年完工的 115 个项目的建设资金需求，违规按 2024 年当年项目申报并获批，超需求多获得的 267 亿元国债资金一经下达即闲置。其中 3 省为完成支出考核，将 31 个项目的 48 亿元超进度拨付至施工等单位后沉淀。13 省违反专款专用等规定，将 57 亿元挪用于偿还贷款本息、“三保”或非国债范围项目。二是项目建设管理不严。12 省的 120 个项目存在未按规定招标、招标时违规设置限制性条款、中标后违法转分包等问题，涉及金额 83 亿元。9 省 50 个项目存在偷工减料、擅自调减建设内容、降低建设标准等问题。

（三）“两重”建设和“两新”工作重大项目审计情况。中央财政于 2024 年发行 1 万亿元超长期特别国债，其中 7000 亿元用于“两重”建设、3000 亿元用于“两新”工作。审计发现，部分资金分配使用不够规范和严格：申领环节有 37.91 亿元被虚报套取等，如厦门大学将价值 169.61 万元的体育馆跑步机、杠铃等设备，搭车纳入“先进教学及科技设备”清单申报并获批。分配环节有 7236.85 万元被超需求安排，4 个项目既获得地方财政安排的 2.18

亿元专项债券，又获得“两重”建设和“两新”工作资金 1.95 亿元，2 个渠道合计获取资金比 4 个项目总投资还多 7236.85 万元。使用环节有 153.68 亿元被虚列支出或挤占挪用，6 省通过以拨代支等虚列支出 83.08 亿元，4 省将 70.6 亿元挪用于“三保”或其他项目支出。少数企业涉嫌骗补，如云南 5 户家电销售企业，利用审核部门不核查商品物流信息等漏洞，通过安排员工及亲朋到店刷卡但不交付实物、再全额返现等手段，虚开大量销售发票、交易凭证等，以此骗领家电以旧换新补贴 171.21 万元。

（四）数据资源利用和公共资源交易平台运行审计情况。重点审计的 18 省市主要存在 2 方面问题：一是数据资源底数不清、共享应用存在梗阻。至 2024 年底，9 省市 1091 个政府部门的信息系统未按要求编制政务数据目录，9717 个政府部门已编制的数
据目录因未关联信息系统、未注明共享条件等，不符合规范要求，降低数据赋能作用。6 省市的 147 个数源部门以各种理由拒绝其他部门正当共享申请，或提供已过时失效数据等共计 577 项。5 省市的 134 个用数部门 375 个服务事项“应用未用”相关数据，相关地区在办理公积金缴存、中小学入学等民生事项时，仍需提交纸质材料或手工填报上传 10 余项证明材料，影响群众获得感。二是公共资源交易平台体系不健全、监管不严格、收费不规范。在平台整合共享方面，5 省 130 个县级平台未按要求整合至市级，其中 7 县还违规新设 7 个平台。部分平台对专家信息共享不充分，

一方面地方难以获取异地优质专家资源，另一方面造成“污点”专家继续参评。如天津有 43 人 2021 年至 2024 年 5 月被住房城乡建设、财政等部门处罚期间，仍参与了其他部门 292 个项目评标。在平台监管方面，5 省 6 个平台交易审查不严，363 项交易存在违规设置不合理限制性条件等问题，加剧行业垄断。7 省 10 个平台和 8 省部分行政监督部门未有效监测线上交易，部分项目涉嫌围标串标。4 省 5 个平台对存在国有资产挂牌价格畸低等异常交易情况的 70 个项目，未按要求向行政监督部门报告，相关国有权益面临损失风险。在服务收费方面，9 省 47 个平台借助行政垄断地位，直接或协助第三方企业违规收费等 7.47 亿元。如吉林省平台 2022 年至 2024 年 5 月，违规允许其建设厂商向在该平台开展电子保函业务的金融机构，按收入 45%至 50%的比例收取分成 2196.3 万元。

（五）重大经济领域风险审计情况。

1. 地方政府债务风险。重点审计的 9 省 2023 年 3 月以来，仍存在违规新增隐性债务的行为，主要用于政府投资、偿还债务、补充财力等。5 个地区指定国企垫资建设、承诺由财政资金偿还等，新增政府隐性债务 59.09 亿元。如山东临沂市兰山区 2023 年 3 月以来，指定区属国企垫资 16.01 亿元建设高校分校区，因财力不足，部分工程已停工。11 个地区 15 户融资平台等通过发行非标金融产品、借款等方式，向 1600 多人、45 家公益组织和村集

体融资，新增隐性债务 1.5 亿元。如福建晋江融资平台 2024 年 9 月以来，向慈善总会、见义勇为协会等省内 9 家公益组织借款 15.02 亿元，部分用于政府投资项目等形成隐性债务。此外，17 个地区的 18 户融资平台等国企借用多个村民、村集体等名义，违规归集各类涉农贷款 46.66 亿元，用于偿还自身债务本息等；6 个地区通过直接修改债务台账、将政府债务转为企业债务、以新债垫还旧债等方式，虚假化解政府债务 23.2 亿元。

2. 金融风险。从 7 家商业银行审计情况看，金融风险正在有效缓解和管控，风险总体可控，但仍存在一些薄弱环节：6 家银行 2022 年以来，违规向“四证”不全等房地产项目发放开发贷款等共计 209.68 亿元。7 家银行在支持房地产中长期转方式中，未严格落实有关部门关于区分房企整体风险与房地产项目风险等要求，放款时仍将房企整体风险作为评价单个项目授信的重要条件。5 家银行对账户资金异常流动监管不力，11 家地方融资平台借机向公众集资 247.43 亿元，主要用于偿还存量债务等，所承诺保底年化收益最高达 12%，使债务风险向涉众领域外溢。

四、重点民生资金审计情况

重点审计了教育、养老、高标准农田、惠农补贴等 4 项资金及相关政策落实情况。

（一）义务教育学校基本办学条件建设相关资金审计情况。紧扣国家 20 项保基本“底线要求”和进一步补短板要求，重点审计

的 11 省 159 县 6831 所义务教育学校中，有 2429 所仍存在薄弱环节。一是保基本已有成果未巩固。123 县 1668 所学校 2018 年以来上报达到“底线要求”后再度失守，有的教学楼或学生宿舍存在质量隐患，有的未配备开水供应设施，有的一铺多人或大通铺，有的水厕或无害化旱厕设置不达标。二是补短板应补未补与过度建设并存，“苦乐不均”。108 县 1038 所学校基本办学条件短板应补未补，有的教室漏雨；有的电脑报废后未再配备；有的因食堂无处摆放餐椅，学生长期站立用餐。93 县 519 所学校超需求过度建设，其中 15 县在未补齐短板的情况下，投入 1.67 亿元搞形象工程等。如四川达州市通川区在 1 所农村学校未补齐学生宿舍和餐厅短板的情况下，却于 2021 年花费 382.07 万元为另 1 所中学购买单价超过 1 万元的黄葛树、银杏等 190 株。山西怀仁市在 5 所农村寄宿制学校未补齐淋浴设施等短板的情况下，2021 年至 2023 年花费 238.91 万元为 2 所县城学校修建假山、凉亭等景观工程或安装彩灯等亮化工程。三是相关资金和项目管理薄弱造成“问题校园”。110 县通过直接挪用、虚列支出等手段侵蚀补短板资金 40.89 亿元，有的用于偿还政府债务，有的用于平衡预算，有的用于修建教师办公楼等。100 县的 909 个补短板项目管理薄弱，有的消防设施未配齐，有的验收走过场。

（二）养老保险基金审计情况。重点审计了 25 省企业职工、机关事业单位工作人员和城乡居民基本养老保险基金 4.14 万亿

元，发现各类问题金额 601.61 亿元。一是重点人群 297.43 万名漏保脱保等。其中：23 省的困难群体、灵活就业人员等 47.7 万名应保未保；21 省的 249.73 万名失地农民养老保险缴费补贴应补未补。二是 22 省未清理不符合全国统筹要求的“小政策”，不当增加基金支出责任 187.53 亿元。其中：9 省在国家统一的养老保险待遇项目清单外，自行保留“取暖费”等 16 个待遇项目，导致基金 2022 年至 2024 年多支出 167.23 亿元；20 省违反“对全国统筹前一次性缴纳保费的条件不符人员，由基金和地方按比例承担其统筹后增加的待遇支出”等规定，将统筹前条件不符的 26.36 万人在统筹后增加的 59.41 亿元待遇支出，全部由基金买单，比基金按承担比例多支出 20.3 亿元。三是 414.08 亿元被挤占挪用或骗取套取。13 省将 406.26 亿元城乡居民养老保险基金等，挪用于“三保”支出、偿还政府债务等。16 省 90 家中介 2009 年至 2024 年，通过伪造劳动合同、仲裁书等方式，帮助 2 万多名条件不符人员违规参保，以基金损失为代价，换取中介或个人谋利。如哈尔滨市阿城区一中介 2019 年以来，长期向 4 名公职人员行贿，通过在材料审核、劳动仲裁等环节造假，至少为不符合条件的 271 人违规办理参保，预计形成基金支出损失 1.15 亿元，该中介至少获利 400 万元。25 省的 2.83 万名职工通过提供虚假病历或篡改档案提前退休等方式，违规领取养老待遇 5.19 亿元，如山西蒲县疾控中心一职工的人事档案有 14 处涂改，“1 岁工作、22 岁退休”仍层层过审后“退

休”，一边领取养老金累计 69 万元，一边又在新单位工作取酬。

（三）高标准农田建设相关资金审计情况。重点审计了 20 省 101 县高标准农田建设相关资金 692.61 亿元。发现的主要问题：一是数量不实。41 县将以前年度已建成地块重复上报，87 县将未建成地块甚至非耕地直接虚报。二是质量不高。74 县选址在自然保护区、重金属污染区等法律限禁或不具备耕作条件区域；部分高标准农田建设中随意缩减建设内容、擅自降低用料标准等，或未与骨干渠系连通等无法正常灌溉。山东曲阜、邹平 2 县“造盆景”，在水源充足区域新建的 32 口机井，部分蓄水期深藏水中成为“水中井”；在远高于河面的地方新建 11 座泵站，建成后无法取水成为“悬空泵”。三是管护与利用不力。35 县相关水利设施损毁等，最长已停用 4 年，影响生产灌溉；73 县的 45.34 万亩被用于种植花卉等非粮作物、撂荒，或被公路等非农建设项目占用。

（四）惠农财政补贴审计情况。审计 20 省共发现问题金额 46.65 亿元。一是 16 省 175 县截留挪用 41.64 亿元，用于偿还当地政府债务、发放公职人员工资等。至 2024 年 6 月底，拖欠相关地区农户补贴资金平均 1 年，最长 9 年。二是 16 省 104 县不法人员恶意骗取 4.78 亿元。农机购置领域是骗补行为的多发区，主要是有关部门对农机售价、申领农户身份的真实性审核不严，为不法企业通过虚开销售发票、冒用农户信息等手段，骗取农机购置补贴留下操作空间。三是 3235 名基层干部虚报冒领 2329.66 万元。

乡村基层干部是补贴信息审核上报的第一道关口，有的借职务便利虚报冒领。如甘肃宕昌县狮子乡财政所原所长吕某 2018 年以来，编造 80 多户农户信息编入补贴发放名单，并伪造签字累计冒领补贴等 400 余万元，用于赌博等。

五、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、金融等审计中，持续关注企业、金融、行政事业、自然资源资产等 4 类国有资产管理使用情况。

（一）企业国有资产审计情况。至 2023 年底，重点审计的 13 户央企账面资产总额 28.84 万亿元、负债总额 19.55 万亿元、国有资本权益 5.45 万亿元，平均资产负债率 67.79%。发现的主要问题：

1. 会计信息不实。8 户央企因财务报表合并范围不完整、往来款项违规出表等，少计资产 1442.37 亿元、少计负债 1635.84 亿元。10 户央企通过不依据实际完工或履约进度核算、违规计提减值折旧等方式，造成收入不实 81.38 亿元、成本费用不实 186.32 亿元、利润不实 133.1 亿元。

2. 项目投资管控不力。11 户央企的 45 个项目因违规决策、前期论证不充分等，不当增加投资成本等 44.16 亿元；6 户央企的

45 个项目因违规施工、违法占地等，发生事故或被拆除等形成损失 37.1 亿元；8 户央企的 26 个项目运营未达预期、科研任务未按期结项等，涉及计划投资 841.1 亿元。

3. 资产资金管理薄弱，使用绩效不佳。主要表现在 3 方面：一是资产闲置浪费。5 户央企未采取有效盘活措施等，143.2 亿元资产和 57.69 万平方米房屋、土地闲置。二是违规转让出借。10 户央企违规转让或低价销售资产资源等，不当让利或形成损失风险 30.65 亿元；6 户央企违规出借字号、商标、资质、代理权等。三是资金管理不严。8 户央企违规垫付出借资金或提供担保等 607.4 亿元，形成损失风险 82.45 亿元；7 户央企违规套取挪用银行贷款、无充分依据对外支付等 265.73 亿元。

（二）金融企业国有资产审计情况。重点审计的 2 家政策性银行和 3 家国有保险公司，至 2023 年底资产总额 26.22 万亿元、负债总额 24.74 万亿元，净资产收益率 0.14%到 13.27%。还审计了 7 家商业银行金融政策落实情况。发现的主要问题：

1. 服务国家战略及实体经济数据不实。4 家金融机构多报保险保障金额、政策性贷款规模等 5084.37 亿元。如中国农业发展银行 2021 年将实际投向罐头加工基地等的 37.66 亿元贷款，违规纳入生猪贷款统计范围。中国人寿保险（集团）公司通过违规扩大统计范围等方式，多报 2023 年度服务实体经济规模 920.32 亿元。

2. 违规掩盖处置不良资产。中国农业发展银行、中国进出口银行在借款人实际已资不抵债、贷款欠息超 90 天等情况下，未按规定将符合认定标准的 193.8 亿元贷款下调为不良。3 家地方中小银行至 2024 年底，采取延长还款期限、调整还款计划等方式掩盖不良 318 亿元，还原后实际不良率达 2.77%，远高于全国同类银行平均水平。

3. 违规放贷揽储问题突出。如中国农业发展银行 2020 年 11 月至 2024 年疏于审核，向编造虚假资料等条件不符的 270 户企业发放贷款；中国进出口银行 2022 年 5 月以来，以存贷挂钩等违规方式揽储，存贷利差增加企业融资成本。

（三）行政事业性国有资产审计情况。在部门预算执行及所属单位财务收支等审计中，重点关注了此类资产管理使用情况。发现的主要问题：

1. 基础性管理工作存在薄弱环节。主要表现为资产底数不清、使用绩效低下甚至长期闲置等，共涉及 16 个部门。其中：8 个部门少计漏记 7953.36 平方米房产、4.39 亩土地、1328 项专利权等无形资产、20.35 万件文化资产。10 个部门的 22.5 万平方米房产和 1251.47 亩土地等，使用绩效不高或长期闲置。

2. 违规处理处置资产。主要表现为被非法侵占、无偿或低价出租出借等，共涉及 15 个部门的 5.21 万平方米房产、1715 台设备等。如有的部门的 2 名职工利用管理部内公房的职务便利，通

过虚构身份、伪造无房证明等方式，为本人或亲属侵占了 2 套公房。

3. 截留套取挤占挪用资金资产等。共涉及 8 个部门的 6432.68 万元。如有的部门 2010 年未报经审批，将无偿划拨取得的 1 处土地使用权，自行转让给外部企业，取得土地转让收入 3000 万元。至 2024 年底仍存放在下属企业，未按规定上缴国库。

（四）国有自然资源资产审计情况。对 16 名领导干部开展自然资源资产离任（任中）审计，对长江流域生态保护情况进行了审计，发现的主要问题：

1. 部分地区生态保护属地责任未压实。主要表现为 3 方面：一是保护措施粗放，一些地区虽制定了重点生态工程实施方案，但未细化分解至年度任务滚动推进，缺乏有效约束；一些地区对水源区污染治理治标不治本，主要依靠长期投放大量化学药剂的临时性措施，超标问题未根本解决；一些地区长期采用简单填埋方式处理磷石膏，对填埋地区的地下水和土壤等造成污染。二是虚报任务完成量，如一些地区 2021 年至 2023 年上报已完成的 2273.96 万亩种草造林等国土绿化面积中，有 145.23 万亩为虚报，虚报率 6.39%，实际上 2021 年、2022 年均未完成国家下达的相关绿化任务。三是未正确处理开发与保护的关系，如一些地区 2009 年以来，违规批准 45 户企业在 81 个采煤沉陷区治理项目中露天采煤，目前已形成 2.7 万亩的 48 个巨型深坑；一些地区 2021 年

至 2024 年在重点生态环境区域，超限额新增焦化、电石等高耗能高排放产能 820 万吨，违规占用 4.56 万亩基本草原，上马 365 个风电、光伏等项目。

2. 长江流域透支的生态环境未得到全面保护和修复。主要表现在 2 方面：一是“化工围江”仍未全面破解。部分省市落实化工园区和化工企业“两张清单”制度打折扣、搞变通。6 省擅自降低标准，将 71 个不合格园区通过认定取得“路条”；6 省缩减摸排范围等，至少 1243 户化工企业应纳未纳入清单管理。6 省违规在清单外园区新建 166 个化工项目；6 省 390 户清单内企业未按要求持证排污，或在关闭搬迁后未按规定开展土壤环境状况评估等必要措施，影响腾退土地后续安全利用。二是生态补偿机制建立和重点治理任务推进中存在短板。沿江 11 省市中，有 4 省市还未按要求建立干流横向生态补偿机制，影响上游地区改善水质的积极性。长江“双肾”鄱阳湖、洞庭湖治理任务推进不力，鄱阳湖计划总投资 120.3 亿元的 134 个生态整治项目，实际完成投资仅占计划总投资的 7.5%，其中 51 个逾期未开（完）工；洞庭湖的蓄滞洪区自 2014 年以来违规开工建设或批复 54 个化工园区等，并有 5 处存在重大污染隐患的化工厂房等一直未迁出。

六、重大违纪违法问题查处情况

2024 年 5 月以来，审计共发现并移送重大违纪违法问题 430 多起，涉及 1400 多人、630 多亿元。主要有以下特点：

（一）重点领域和关键岗位腐败易发多发。金融、国企、能源等权力集中、资金密集、资源富集领域仍是腐败重灾区，一些不法分子“靠什么吃什么”，在党的十八大后仍不收敛不收手。如国企上海信谊天一药业公司原总经理周某等人，在 2020 年至 2023 年间，未经集体决策和公开招标，利用负责商业谈判、合同审批的职务便利，审批决定引入 18 户民企进行药品推销，并以国有资金支付其中 7 户推广费 8300 多万元，周某等人收受这些民企实控人贿赂 2000 多万元，用于个人理财、消费等。

（二）一些民生领域乱象影响群众幸福感获得感。从审计情况看，医疗、教育、养老等领域群众身边腐败问题多发，“蝇贪蚁腐”、“小官大贪”禁而不绝；一些不法团伙利欲熏心，为牟取个人或小团体利益严重冲击社会秩序和民生底线。如山西一不法团伙 2012 年以来，先以股权收购、产品包销等方式获得少数原料药控制权，再通过市场垄断、高额分成等控制成品药生产企业，以此大幅抬高药价，共牟取暴利数十亿元，严重侵蚀医保基金和患者权益。

（三）新型腐败和隐性腐败花样翻新。有的借案件查办进行权力寻租，或搞政商“旋转门”、“逃逸式辞职”；有的在正常业务中层层嵌套，增加穿透式监管难度；有的以市场手段作伪装披上腐败“隐身衣”，或以他人代持设置行贿受贿“隔离带”。如一省证监局原局长凌某等人 2011 年以来，伙同 3 户企业实控人，先在上

市前借用亲属账户“卡点”突击入股，并采取银行票据背书转让等非现金、非常规转账方式隐匿入股资金来源，再在上市中为3户企业提供辅导备案、上市保荐，上市后凌某等人将购买的原始股已累计减持套现数亿元，且获利资金长期存放他人账户，只在使用时才转入个人名下。

七、审计建议

做好今年经济工作，关键是深入贯彻习近平经济思想，深刻理解和把握党中央提出的5对“必须统筹好”的重要关系，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，为实现“十五五”良好开局打牢基础。结合审计发现的问题，建议：

（一）加强宏观调控政策协调配合，增强政策合力。一是要推动更加积极的财政政策持续用力、更加给力。财政收入方面要严格依法治税，规范组织收入行为，全面落实支持“两新”工作等减税降费政策，大力整治征收“过头税费”、乱收费乱罚款等问题，营造良好营商环境；依法加强税费征管，堵塞制度漏洞，做到应收尽收。财政支出方面要优化支出结构，更加注重惠民生、促消费、增后劲；更加科学安排和有效使用“两重”建设和“两新”工作资金，“两重”建设项目要更加聚焦重点领域和关键环节。二是实施好适度宽松的货币政策。适时降准降息，综合运用多种货币政策工具，保持货币信贷总量合理增长；激励商业银行加大对科技创新、绿色发展、提振消费以及民营、小微企业等的支持；督促

政策性银行坚守定位和主责主业，发挥好政策性贷款引导作用。三是提高政策的协同性。加强财政、货币政策与其他民生、产业、区域等政策的协调配合，政策出台前要充分征求意见，落实好部门间协商反馈机制，防范合成谬误、分解谬误。

（二）深化经济重点领域改革，加快推动标志性改革举措落地见效。一是深化财税体制改革。深入推进零基预算改革，打破“基数”观念和支出固化格局；进一步健全完善转移支付评估调整机制；逐步扩大国有资本经营预算编制范围，提高分配精准性。二是完善国有企业治理制度。优化国有经济布局，督促国有企业突出主业、聚焦实业，加快建立国有企业履行战略使命评价制度；健全细化并严格落实“三重一大”决策和执行机制，对违规决策造成严重后果的要提级追责、穿透治理。

（三）有效防范化解重大经济风险，牢牢守住不发生系统性风险底线。一是进一步加强政府债务管理。做好超长期特别国债与其他中央财政资金、地方政府专项债券资金的统筹衔接，加强对地方专项债券的穿透式监管，严格审核地方化债成效，动态调整债务高风险地区名单。二是积极防范重点领域风险。压实地方主要领导的风险处置责任，统筹化解房地产、地方债务和地方中小金融机构3类风险，防止风险交织传导；强化央地监管协同，保持对非法集资等涉众风险的高压严打态势。

（四）践行以人民为中心的发展思想，更好保障和改善民生。

一是加快构建优质均衡的基本公共教育服务体系。督促有关地方巩固好保基本成果，补齐基本办学条件短板，防止超需求超标准建设，及时消除“问题校园”隐患。二是加强对养老保险基金的统筹管理。督促地方摸清重点人群参加养老保险及资金缺口情况，统筹财力逐步解决；清理规范“小政策”，严厉打击不法中介欺诈骗保等行为。三是坚持不懈抓好“三农”工作。强化高标准农田全流程管控，探索建立建档立卡管理机制，分类稳妥纠正种植非粮作物、用于非农建设等问题。加快建设惠农补贴数据库，完善“一卡通”平台功能，提升补贴发放的及时性、精准性。

（五）深入推进党的自我革命，严格落实中央八项规定精神。

一是坚定不移惩治腐败。把中央八项规定作为铁规矩、硬杠杠，深入推进风腐同查同治；坚持以政治监督为统领，各类监督贯通协同，深化经济责任审计结果运用。二是推动党政机关习惯过紧日子。要把过紧日子作为习惯和常态，严格限制新建、修缮和装修楼堂馆所，切实加强对部门所属单位的监督管理，严控财政供养人员规模及编制外人员经费支出。三是增强财经纪律执行刚性。对违反财经纪律负有责任的人员要依纪依规严肃问责，大力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。

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、提出了整改要求；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。

今年是“十四五”规划收官之年。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，坚决做到“两个维护”，不断深化和自觉运用党对审计事业的规律性认识，更加自觉接受全国人大及其常委会的监督，以高质量审计监督护航经济社会高质量发展，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出新的贡献！