## 全国人民代表大会常务委员会关于批准2021年中央决算的决议

全国人民代表大会常务委员会关于批准2021年中央决算的决议  
(2022年6月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议通过)

　　第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议听取了财政部部长刘昆受国务院委托作的《国务院关于2021年中央决算的报告》和审计署审计长侯凯受国务院委托作的《国务院关于2021年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。会议结合审议审计工作报告，对2021年中央决算（草案）和中央决算报告进行了审查。会议同意全国人民代表大会财政经济委员会提出的审查结果报告，决定批准2021年中央决算。

国务院关于2021年中央决算的报告  
--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  
财政部部长 刘 昆

全国人民代表大会常务委员会：  
　　我受国务院委托，向全国人大常委会提出2021年中央决算报告和中央决算草案，请审查。  
**一、**2021年中央财政收支决算情况  
　　2021年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年。以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，隆重庆祝中国共产党成立一百周年，胜利召开党的十九届六中全会、制定党的第三个历史决议，如期打赢脱贫攻坚战，如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，开启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。面对复杂严峻的国内外形势和诸多风险挑战，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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，按照党中央、国务院决策部署，严格执行十三届全国人大四次会议审查批准的2021年中央预算，完整、准确、全面贯彻新发展理念，有力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，沉着应对百年变局和世纪疫情，构建新发展格局迈出新步伐，高质量发展取得新成效，实现了“十四五”良好开局。在此基础上，财政改革发展各项工作扎实推进，中央决算情况总体较好。根据预算法有关规定，重点报告以下情况：  
　　（一）2021年中央一般公共预算收支决算情况。  
　　中央一般公共预算收入91470.41亿元，为预算的102.3%，比2020年增长10.5%，主要是经济保持恢复发展、工业生产者出厂价格指数（PPI）涨幅较高等因素拉动。加上从中央预算稳定调节基金以及中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入1935亿元，收入总量为93405.41亿元。中央一般公共预算支出117202.3亿元，完成预算的98.6%，下降0.9%。加上补充中央预算稳定调节基金3613.11亿元、向中央政府性基金预算调出90亿元，支出总量为120905.41亿元。收支总量相抵，中央财政赤字27500亿元，与预算持平。  
　　与向十三届全国人大五次会议报告的执行数相比，中央一般公共预算收入增加8.61亿元，主要是在库款报解整理期进口货物增值税、非税收入少量增加。中央一般公共预算支出减少63.6亿元，主要是年终实行据实结算项目的地方上解数额增加，相应抵减中央对地方转移支付。以上增收节支共计72.21亿元，已包含在上述补充中央预算稳定调节基金的3613.11亿元中。  
　　从收入决算具体情况看，税收收入88946.4亿元，为预算的101.7%，增长11.7%；非税收入2524.01亿元，为预算的126.2%，下降19.3%，超预算较多主要是专项收入等大幅超出预期，与上年相比下降较多主要是国有资本经营收入、国有资源（资产）有偿使用收入大幅减少。税收收入中，国内增值税31753.04亿元，为预算的100.5%；国内消费税13880.7亿元，为预算的104.3%，主要是成品油、酒、卷烟等行业消费税增加超出预期；进口货物增值税、消费税和关税合计20126.3亿元，为预算的107%，主要是大宗商品价格上涨以及一般贸易进口增长超出预期；企业所得税26605.34亿元，为预算的103.8%；个人所得税8395.99亿元，为预算的106.3%，主要是随着经济稳定恢复，居民收入增长较快；车辆购置税3519.88亿元，为预算的97%，主要是免税的新能源汽车销量增加，应税的传统燃油汽车销量低于预期；出口货物退增值税、消费税18158.35亿元，为预算的117.2%，主要是出口好于预期，以及办理出口退税进度加快。  
　　从支出决算具体情况看，中央本级支出35049.96亿元，完成预算的100.1%，下降0.1%；中央对地方转移支付82152.34亿元，完成预算的98.5%，下降1.3%。中央本级支出中，一般公共服务支出1572.7亿元，完成预算的107%，主要是信息化建设等中央预算内投资、海关系统新冠肺炎疫情防控支出增加；外交支出490.96亿元，完成预算的97.4%，主要是执行中收回部分以前年度结余资金，抵减当年支出；国防支出13557.58亿元，完成预算的100%；公共安全支出1890.05亿元，完成预算的102.1%；教育支出1690.35亿元，完成预算的101.6%；科学技术支出3205.53亿元，完成预算的99.3%；粮油物资储备支出1112.49亿元，完成预算的90.8%，主要是部分据实结算项目支出减少；债务付息支出5867.69亿元，完成预算的97.8%，主要是优化内外债发行计划，同时市场利率低于预期。  
　　2021年，中央预备费预算500亿元，实际支出400亿元，主要用于洪涝灾害灾后恢复重建和种粮农民一次性补贴，剩余100亿元全部转入预算稳定调节基金。  
　　2021年，中央一般公共预算支出结余1592.7亿元（含中央预备费结余100亿元），加上超收2020.41亿元，合计3613.11亿元，全部用于补充中央预算稳定调节基金。2021年初中央预算稳定调节基金余额278.32亿元，加上上述补充的3613.11亿元、按规定用中央政府性基金结转资金补充的34.79亿元，2021年末中央预算稳定调节基金余额为3926.22亿元，2022年调入一般公共预算2765亿元后余额为1161.22亿元。  
　　2021年，中央一般公共预算使用以前年度结转资金安排的支出667.01亿元，其中，中央本级使用377.99亿元，中央对地方转移支付使用289.02亿元。中央预算周转金规模没有发生变化，2021年末余额为354.03亿元，主要用于调剂预算年度内季节性收支差额。  
　　2021年，中央本级“三公”经费财政拨款支出合计26.81亿元（包括基本支出和项目支出安排的经费），比预算数减少25.06亿元，主要是中央部门落实过紧日子要求，厉行节约，从严控制和压缩“三公”经费支出，以及受客观因素影响，部分因公出国（境）、外事接待任务未实施，公务用车支出和公务接待支出减少。其中，因公出国（境）费0.76亿元，减少5.98亿元；公务用车购置及运行费25.29亿元，减少17.39亿元；公务接待费0.76亿元，减少1.69亿元。  
　　2021年，中央预算内投资支出6099.82亿元，其中，中央本级支出1563.62亿元，对地方转移支付4536.2亿元。进一步突出支出重点，主要用于保障性安居工程，水利、交通、能源等重大基础设施，粮食安全，区域协调发展，社会事业，以及环境保护和生态建设等方面。  
　　2021年，中央财政发行国债68683.96亿元，其中内债67922.28亿元、外债761.68亿元，筹措资金除用于到期国债还本外，其余均由中央财政统筹安排使用。国债还本44794.92亿元，其中内债44568.88亿元、外债226.04亿元。年末国债余额为232697.29亿元，包括内债余额229643.71亿元、外债余额3053.58亿元，控制在全国人大批准的国债余额限额240508.35亿元以内。  
　　（二）2021年中央政府性基金预算收支决算情况。  
　　中央政府性基金预算收入4087.69亿元，为预算的107%，主要是彩票公益金等增加较多。加上2020年结转收入、调入资金等，收入总量为4419.9亿元。中央政府性基金预算支出4003.31亿元，完成预算的98.6%，其中，中央本级支出3201.02亿元，对地方转移支付802.29亿元。调入中央一般公共预算1亿元。中央政府性基金预算收大于支415.59亿元，其中，结转下年继续使用380.8亿元，按规定补充中央预算稳定调节基金34.79亿元。中央政府性基金预算收入决算数比执行数减少0.02亿元，主要是库款报解整理期国有土地使用权出让收入退库；支出决算数与执行数相同。  
　　（三）2021年中央国有资本经营预算收支决算情况。  
　　中央国有资本经营预算收入2007.16亿元，为预算的114.6%。加上2020年结转收入413.14亿元，收入总量为2420.3亿元。中央国有资本经营预算支出1077.8亿元，完成预算的91.3%，其中，中央本级支出936.99亿元，对地方转移支付140.81亿元。调入中央一般公共预算984亿元。结转下年支出358.5亿元。中央国有资本经营预算收入决算数比执行数增加0.24亿元，主要是库款报解整理期机关社团所属企业上缴利润增加；支出决算数与执行数相同。  
　　（四）2021年中央社会保险基金预算收支决算情况。  
　　中央社会保险基金预算收入1317.75亿元，为预算的85%，其中，保险费收入749.3亿元，财政补贴收入549.64亿元。中央社会保险基金预算支出1308.47亿元，完成预算的82.9%。实施企业职工基本养老保险中央调剂制度，地方上缴9303.62亿元，中央拨付9294.52亿元（缴拨差额9.1亿元，主要是收支列入中央预算的新疆生产建设兵团参与地方调剂，以及分配调剂资金利息）。考虑该因素后，中央社会保险基金预算当年收支结余18.38亿元，年末滚存结余395.78亿元。中央社会保险基金收支决算数比执行数分别减少128.69亿元、121.23亿元，主要是受疫情影响，部分在京中央单位尚未完成机关事业单位基本养老保险实施准备期清算工作。  
　　按照预算法和国务院有关规定，对2021年中央财政部分收支事项实行权责发生制核算，包括预算已经安排当年应支未支的工资和社保资金、国库集中支付年终结余以及国务院批准的其他特殊事项等。有关具体情况向全国人大常委会专门报告。对上述资金，财政部将在预算执行中加强管理，及时拨付，尽快发挥资金效益。  
　　2021年中央一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的预算数、决算数及其对比分析，详见中央决算草案。草案在报党中央、国务院审批和提请全国人大常委会审查之前，已经审计署审计，并根据审计意见作了相应调整。  
**二、**积极的财政政策提升政策效能，保持对经济稳定恢复的必要支持力度  
　　2021年，宏观政策保持连续性、稳定性、可持续性，积极的财政政策提质增效、更可持续，优化和落实减税降费政策，保持适度支出强度，增强国家重大战略任务财力保障，在促进科技创新、加快经济结构调整、调节收入分配上主动作为，促进经济运行在合理区间。  
　　（一）有效实施财税政策，巩固经济恢复和发展基础。加强跨周期和逆周期调节。多渠道筹集资金、保持必要财政支出总量，同时调低赤字规模，赤字率下降至3.1%，不再发行抗疫特别国债，体现了财政政策的积极取向，并为今后应对新的风险挑战留出政策空间。持续加大投资补短板力度，优化中央预算内投资执行，新增地方政府专项债券额度3.65万亿元，根据经济形势变化合理把握节奏，带动扩大有效投资。建立常态化财政资金直达机制并扩大范围。将2.8万亿元中央财政资金纳入直达机制、规模明显大于上年，基本实现中央财政民生补助资金全覆盖。对直达资金单独调拨，进一步优化流程和监控体系，提高分配、拨付、使用和监管效率，预算下达加快，资金到达市县基层时间大幅缩短，总体上支出进度较快、使用安全规范。各地通过直达资金安排项目约43.2万个，累计支出占中央财政下达的95%，涉及保基本民生、保市场主体等多方面，为市县基层落实惠企利民政策提供财力支持。完善助企纾困政策。加强对小微企业、个体工商户和制造业的支持，将小规模纳税人增值税起征点从月销售额10万元提高到15万元，对小微企业和个体工商户年应纳税所得额不到100万元的部分，在现行优惠政策基础上，再减半征收所得税。继续执行阶段性降低失业保险、工伤保险费率政策，取消、免征或降低部分政府性基金和行政事业性收费，全年新增减税降费超过1万亿元。对煤电和供热企业给予缓税、注入资本金等政策支持，保障民生和生产用能。减税降费既助企纾困又涵养税源，2013年以来新增的涉税市场主体去年纳税达到4.76万亿元。缓解小微企业融资难融资贵问题。综合运用融资担保、贷款贴息、奖励补助等方式，引导撬动金融资源流向小微企业。在60个城市开展深化民营和小微企业金融服务综合改革试点，延长小微企业融资担保降费奖补政策，引导降低担保费率。国家融资担保基金全年新增再担保业务7542亿元、新增服务市场主体72.5万户，分别增长79%、165%。强化就业优先政策。统筹用好就业补助等资金，实施失业保险保障扩围、稳岗返还等政策，加大创业担保贷款贴息力度，支持开展大规模职业技能培训，促进高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业创业，全年全国城镇新增就业1269万人。  
　　（二）推动高水平科技自立自强，促进产业链创新链深度融合。改革完善科技投入与管理。把基础研究作为投入重点，中央本级基础研究支出720.91亿元、增长15.3%。建立适应关键核心技术攻关新型举国体制的财政资金管理机制，足额保障国家重大科研任务经费。推动出台改革完善中央财政科研经费管理的若干意见，坚持能放则放、应放尽放，提出大幅精简预算科目、下放预算调剂权、扩大经费包干制实施范围、完善科研项目经费拨付机制等7个方面25条政策举措，科研经费使用自主权更大、激励力度更强。强化国家战略科技力量。建立国家实验室经费稳定支持机制，支持首批国家实验室组建运行。加大对中央级科研院所和高水平研究型大学稳定支持力度，支持国际科技创新中心、国家科学中心、区域科技创新中心加快建设。安排专项经费支持打造一流科技领军人才和创新团队，着力培育国家战略人才力量特别是青年科技人才。提升产业基础能力和产业链韧性。延续执行企业研发费用加计扣除75%政策，将制造业企业加计扣除比例提高至100%，允许提前清缴核算让企业尽早受益，实施“十四五”期间支持科技创新进口税收政策，运用税收优惠机制激励制造业等行业企业加大研发投入，鼓励企业承担国家科技计划项目，提升企业创新能力。启动“专精特新”中小企业奖补政策，支持1300多家“小巨人”企业发展。统筹资金、税收等优惠政策，支持产业链补链强链，促进短板产业加快国产替代和技术迭代。继续实施新能源汽车推广应用补贴政策，全年新能源汽车产销量均大幅增长。  
　　（三）支持农业农村发展，落实区域协调发展战略和区域重大战略。保障粮食和重要农产品生产供给。落实藏粮于地、藏粮于技战略，支持新建高标准农田1亿亩、东北黑土地保护性耕作7200万亩，加大农机购置补贴力度。提高稻谷、小麦最低收购价，完善粮食主产区利益补偿机制，在13个粮食主产省份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，政策性农业保险为1.88亿户次农户提供风险保障。对种粮农民一次性发放200亿元补贴，应对农资价格上涨等影响，确保口粮绝对安全。大幅增加制种大县奖励资金，加快核心种源技术攻关，支持开展全国农作物种质资源普查，提升种业全链条发展水平。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。稳定主要帮扶政策，中央财政衔接推进乡村振兴补助资金规模比上年增加100亿元、达到1561亿元，对160个国家乡村振兴重点帮扶县加大支持力度。在832个脱贫县延续实施涉农资金统筹整合试点政策。着力支持欠发达地区培育特色优势产业，运用政府采购政策支持脱贫地区农副产品销售，促进脱贫人口就业和持续增收。继续做好易地搬迁后续扶持，加强农村低收入人口常态化帮扶，守住不发生规模性返贫底线。支持新建50个国家现代农业产业园、50个优势特色产业集群和298个农业产业强镇。围绕改厕、生活垃圾处理和污水治理等重点，接续实施农村人居环境整治提升行动。开展农村综合性改革试点试验，持续探索乡村全面振兴示范样板。深入实施区域重大战略。健全转移支付制度，加大对欠发达地区支持，缩小区域间人均财政支出差异。出台全面推动长江经济带发展的财税政策，落实好推进京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设等相关财税政策，支持革命老区、民族地区、边境地区加快发展。制定“十四五”时期支持新疆、西藏和四省涉藏州县财政政策。实行企业自用生产设备零关税等政策，推进海南自由贸易港建设。  
　　（四）持续推进生态文明建设，加快绿色低碳发展。加强重点生态保护修复。中央财政对重点生态功能区转移支付881.9亿元、增长11%，引导重点生态功能区保护生态环境、提供生态产品。支持10个山水林田湖草沙一体化保护和修复工程项目、15个海洋生态保护修复项目和20个国土绿化试点示范项目。实施新一轮草原生态保护补助奖励政策并扩大范围。推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，支持三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等首批5个国家公园正式设立和建设发展。出台深化生态保护补偿制度改革的意见，加快完善政府有力主导、社会有序参与、市场有效调节的生态保护补偿体制机制，推动在长江、黄河全流域建立横向生态保护补偿机制。稳步有序推进碳达峰碳中和。支持绿色低碳产业发展和技术研发，推动工业、交通运输等领域和钢铁、建材等行业节能减排。健全政府绿色采购标准，推进绿色低碳产品采购。扩大环境保护、节能节水等企业所得税优惠目录范围，培育壮大节能环保产业。深入打好污染防治攻坚战。坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配，中央财政大气、水、土壤污染防治资金分别增长10%、10.2%、10%，新增20个北方地区冬季清洁取暖补助支持城市，强化大气污染综合治理，加大重要流域污染整治，严格土壤污染源头防控。全国地级及以上城市空气质量优良天数比率达到87.5%，细颗粒物（PM2.5）平均浓度下降9.1%。  
　　（五）加强普惠性基础性兜底性民生建设，有力有效保障民生。强化疫情防控和自然灾害救助。及时安排补助资金处置局部地区聚集性疫情，支持疫情防控科研攻关、疫苗药物研发，实行全民免费接种，财政对医保基金负担的费用按比例给予补助。健全应急保障机制，第一时间下达救灾资金，救助受灾群众、恢复农业生产、加快灾后重建。促进教育公平与质量提升。完善教育经费投入机制，国家财政性教育经费占GDP比例保持在4%以上。加大农村义务教育薄弱环节建设力度，提高学生营养改善计划补助标准，3700多万学生受益。持续增加普惠性学前教育资源供给，改善县域普通高中学校基本办学条件，推动超额完成高职扩招三年行动目标，支持高等教育内涵式发展。国家助学贷款每人每年最高额度增加4000元，惠及500多万在校生。中央财政学生资助补助经费增长14.7%，3400多万人次受益。加大卫生健康投入。城乡居民基本医疗保险人均财政补助标准提高到580元，基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提高到79元。支持深化疾病预防控制体系改革，健全公共卫生应急处置体系，加强公立医院、基层医疗卫生机构、卫生健康人才队伍等方面建设。推动药品和高值医用耗材集中带量采购，把更多常见病等门诊费用纳入医保报销范围，住院费用跨省直接结算率达到60%。提高社会保障水平。退休人员基本养老金提高4.5%左右。企业职工基本养老保险基金中央调剂比例提高至4.5%。将低保边缘家庭重病重残人员纳入低保范围，做好困难群众帮扶救助。优抚对象抚恤和生活补助标准提高10%左右。安排资金向老党员发放一次性生活补助金。支持各地新开工改造城镇老旧小区5.6万个，惠及居民960多万户。推动文化体育事业发展。强化国家队经费保障，支持成功举办北京冬奥会和冬残奥会。通过国家艺术基金、国家出版基金等，鼓励创作生产了一批文艺精品。继续支持5万余个博物馆、图书馆、纪念馆等免费开放，推进新时代文明实践中心和县级融媒体中心建设，提高基本公共文化服务的覆盖面和适用性。  
**三、**深化财税体制改革，进一步提高财政管理水平  
　　2021年以来，财政部结合全国人大有关方面和审计署提出的意见建议，坚持问题导向、目标导向，围绕更好配置财政资源、提高资金效益、提升政策效能、增强财政可持续性，全面加强预算编制、执行、绩效以及债务管理、财会监督等重点工作，为落实党中央、国务院重大决策部署提供有力保障。  
　　（一）坚决落实过紧日子要求。将过紧日子作为预算管理重要方针，把严把紧预算安排和支出关口，厉行节约办一切事业。在保障部门正常履职需要基础上，从严控制一般性支出，从紧核定“三公”经费预算，推动精简会议、培训等公务活动，降低行政运行成本。执行中硬化预算约束，盘活财政存量资金和闲置资产，及时跟踪评估部门过紧日子情况，督促改进管理，堵住“跑冒滴漏”。在部门预决算公开中，对落实过紧日子情况作出说明。对有的地区不顾自身财力状况、违反财经纪律和管理制度兴建楼堂馆所问题，坚决查处、公开通报、督促整改。2021年中央本级支出继续负增长，节省的资金用于增强地方民生财力保障，兜牢兜实基层“三保”（保基本民生、保工资、保运转）底线。  
　　（二）持续加强预算绩效管理。落实全面实施预算绩效管理要求，强化督促指导，压实地方和部门主体责任，全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系基本建立。在预算管理全过程中始终突出绩效理念，推动预算和绩效管理一体化。对新出台或到期延续的重大政策、项目开展事前绩效评估，增强政策可行性。强化绩效目标管理，制定中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引。在绩效自评全覆盖基础上，加大自评结果抽查力度，出台第三方机构参与预算绩效管理的指导意见，上线绩效评价第三方机构信用管理平台，提升评价质量。扩大财政重点绩效评价范围，项目个数由上年40个增加到今年72个，将中央本级预算内投资项目、中央本级国有资本经营预算项目、地方政府专项债券项目等纳入，同时，新增工业和信息化部、生态环境部、农业农村部等部门开展整体支出绩效评价试点。积极推进绩效信息公开，进一步增加送全国人大常委会参阅的绩效评价结果数量。出台预算管理绩效考核办法，强化考核通报。对绩效评价较低的项目和考核结果较差的部门，在安排2022年预算时按照一定幅度分档压减，同时推动解决存在的问题，形成评价、反馈、整改、提升的良性循环。  
　　（三）强化地方政府债务监管。开前门、堵后门，坚持加强地方政府法定债务管理和防范化解隐性债务风险“两手抓”。优化专项债券限额分配政策，制定专项债券项目穿透式监测工作方案、专项债券资金投向领域禁止类项目清单、专项债券用途调整操作指引等制度，持续加强专项债券借、用、管、还全流程管理。保持高压监管态势，坚决遏制新增隐性债务，严禁违规变相举债上项目、铺摊子。压实地方责任，统筹资金、资产、资源和各类支持性政策措施稳妥化解存量隐性债务，逐步降低风险水平。健全监督问责机制，对违法违规举借债务、化债不实的，督促有关地方和部门严肃处理问责、形成震慑。支持北京、上海、广东等经济体量大、财政实力强的地区率先开展全域无隐性债务试点，为全国其他地区全面化解隐性债务提供有益探索。  
　　（四）深入推进财税体制改革。进一步深化预算管理制度改革的意见出台实施，着力在加强重大决策部署财力保障、加强财政资源统筹、规范预算支出管理、加强预算控制约束和风险防控等方面改革突破。加快预算管理一体化建设，提高预算管理信息化水平。研究推进省以下财政体制改革。加快落实税收法定要求，推进增值税、消费税、关税等税收立法相关工作，印花税法正式公布。完善个人所得税制度。持续做好政府财务报告工作，119个中央部门编制年度政府部门财务报告，36个地区实现分级次政府综合财务报告编制全覆盖，18个地区编制上下级合并的行政区政府综合财务报告。公布施行行政事业性国有资产管理条例。  
　　（五）严肃财经纪律。进一步加强财会监督工作，推动完善监督体系和工作机制。加大对财务造假、违规出具虚假审计报告等行为处罚力度。进一步规范财务审计秩序促进注册会计师行业健康发展，跟进健全行业基础性制度规范。依法整治行业内较为突出的会计师事务所无证经营、注册会计师挂名执业、网络售卖审计报告、注册会计师超出胜任能力执业等问题，建立行业诚信约束制度，建立统一的行业举报受理平台，加强社会监督。组织开展涉企违规收费专项检查，严肃查处擅自设立收费项目、提高征收标准、扩大征收范围、乱摊派等问题。  
　　（六）自觉接受人大监督。认真贯彻全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定精神，配合做好对政府预算全口径审查和全过程监管、预算初步审查、预算执行监督、预算绩效审查监督、地方政府债务监督等工作。严格落实全国人大及其常委会有关决议，对全国人大财经委、全国人大常委会预算工委提出的审查和分析意见，逐条研究落实举措。依法向全国人大常委会书面报告2020年度国有资产综合报告，完成报告审议意见的整改落实。结合办理全国人大代表提出的建议，加强与代表日常沟通交流，积极向代表汇报工作、倾听意见；全国两会期间通过网络视频、热线电话、简报等方式充分听取代表意见建议，及时回应代表关切，把代表的真知灼见更好体现到预算编制、财税改革和财税政策制定中。  
　　2021年决算情况总体较好，同时也存在一些问题需要进一步研究解决。各级财政部门高度重视，将采取有力措施整改，不断提高依法行政、依法理财水平。  
　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员，今年以来，面对百年变局和世纪疫情相互叠加的复杂局面，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门有力统筹疫情防控和经济社会发展，我国经济运行总体实现平稳开局。财政部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，十三届全国人大五次会议审查批准中央预算后，及时批复中央部门预算，加快下达中央对地方转移支付；政策发力适当靠前，4月份启动对增值税留抵税额提前大规模退税，4-5月合计退税约1.34万亿元，中央财政已经下达相关转移支付对退税资金等予以切实保障；用于项目建设的新增专项债券额度已全部下达，截至5月底已发行2.03万亿元，完成下达额度的59%，比去年同期增加1.4万亿元。  
　　当前，新冠肺炎疫情和乌克兰危机导致风险挑战增多，我国经济发展环境的复杂性、严峻性、不确定性上升，稳增长、稳就业、稳物价面临新的挑战。从财政收入看，1-5月累计，全国一般公共预算收入86739亿元，扣除留抵退税因素后增长2.9%，按自然口径计算下降10.1%。其中，中央、地方本级收入分别为40534亿元、46205亿元，扣除留抵退税因素后分别增长2.3%、3.4%，按自然口径计算分别下降11.4%、8.9%。由于受国内疫情多点散发、4月份开始实施大规模留抵退税等影响，4月、5月全国一般公共预算收入负增长，部分省份下降较多。从财政支出看，1-5月累计，全国一般公共预算支出99059亿元，增长5.9%，民生等重点领域支出得到有力保障。其中，中央本级支出12291亿元，增长5.4%；地方支出86768亿元，增长6%。从全年来看，财政收支平衡压力较大，完成预算需要付出艰苦努力。  
　　下一步，我们要认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照中央经济工作会议精神和《政府工作报告》部署，严格执行全国人大批准的预算，坚持稳字当头、稳中求进，落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的明确要求，高效统筹疫情防控和经济社会发展，加快落实已经确定的政策，加大宏观政策调节力度，谋划增量政策工具，靠前安排、加快节奏、适时加力，继续做好“六稳”、“六保”工作，有效管控重点风险，保持经济运行在合理区间。重点做好以下工作：  
　　一是落实落细组合式税费支持政策。加强政策宣传辅导，加快留抵退税政策实施进度，6月30日前基本退还符合条件的存量留抵税额，新扩围的批发零售业等行业可以自7月纳税申报期起申请退还留抵税额，全年退税减税总量约2.64万亿元。加强退税资金保障，逐月预拨、滚动清算，确保地方退税所需资金，确保退税资金直达市场主体，同时严密防范退税风险，严厉打击骗税行为。扩大国家融资担保基金、政府性融资担保机构对中小微企业和个体工商户的业务覆盖面。落实好对特殊困难行业精准帮扶的减税降费措施，支持地方在授权范围内依法出台税费减免政策。二是进一步加快财政支出进度。在今年中央对地方转移支付安排近9.8万亿元、增长18%的基础上，督促指导地方加快预算执行，尽快分解下达拨付资金，推动省级财政最大力度下沉财力到县区，全力保障县区财政平稳运行。完善财政资金直达机制，持续盯紧约4万亿元直达资金的分配使用，确保重点支出不留缺口。加大盘活存量资金力度，按规定收回结余结转资金。做好财政运行监测预警，将债务风险较高、库款保障程度较低、财力相对薄弱地区作为重点，加强资金调度和库款监测，及时发现和帮助基层解决实际困难，确保基层“三保”不出问题。三是加快地方政府专项债券发行使用并扩大支持范围。向项目准备充分地区倾斜。用好专项债券作为重大项目资本金的政策，带动更多社会资本投入。提高专项债券资金使用集中度，支持适度超前开展基础设施投资，推进交通、能源、水利等领域项目建设，将专项债券支持领域扩大到新型基础设施等，尽快形成实物工作量。四是加强重点风险防范和化解。强化部门信息共享和协同监管，坚决遏制新增地方政府隐性债务，支持地方有序化解存量隐性债务。巩固提升粮食生产能力，推进种业振兴和农业核心技术攻关，促进大豆油料增产，保障国家粮食安全。支持做好能源资源保供稳价工作。持续推进关键核心技术攻关，增强产业链供应链韧性和竞争力。五是切实保障和改善民生。支持做好常态化疫情防控和局部突发疫情处置，所需相关资金纳入“三保”范围予以保障，确保不因资金问题影响疫情防控和医疗救治。加大对企业稳岗扩岗的支持，发挥好失业保险基金作用，千方百计稳定和扩大就业。稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹，落实好教育、养老、医疗、优抚等提标补助政策，健全分层分类的社会救助体系，兜牢困难群众基本生活底线。六是深入整改审计查出问题。把审计整改与加强财政预算管理结合起来，严格落实责任，扎实整改到位。改进预决算报告和草案编报。加大预算收入统筹力度，提高支出精准性有效性。落实部门和单位预算管理主体责任，强化预算执行和绩效管理。坚持党政机关过紧日子，推动建设节约型机关、节约型社会。进一步严肃财经纪律，加强财会监督与其他监督的贯通协调，切实管好用好财政资金，确保党中央、国务院决策部署落到实处。整改结果向全国人大常委会报告，并向社会公开。  
　　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，深刻认识“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”，自觉接受全国人大常委会的监督，认真落实本次会议审查意见，在工作中有“时时放心不下”的责任感，积极发挥财政职能作用，担当作为，求真务实，为保持平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境、风清气正的政治环境作出贡献，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

国务院关于2021年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告  
--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

全国人民代表大会常务委员会：  
　　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，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[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。] 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，用于购买商品房、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部门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！