

——2004年6月23日在第十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 李金华

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2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

根据《中华人民共和国审计法》和《中央预算执行情况审计监督暂行办法》的规定，审计署对2003年度中央预算执行和其他财政收支进行了审计。按照十六大、十六届三中全会和国务院对经济工作的部署，今年的预算执行审计紧紧围绕加强宏观调控、推进依法行政、维护群众利益、促进提高财政资金使用效益开展工作，主要审计了财政部具体组织中央预算执行情况，国家发改委及中央其他部门预算执行情况，税务系统税收征管情况，教育、扶贫、救灾等专项资金管理使用情况，工商银行和原中国人寿保险公司资产负债损益情况，以及原国家电力公司领导班子经济责任履行情况。

一、2003年度中央预算执行和其他财政收支审计情况

2003年，国务院及其各部门认真贯彻中央确定的各项方针政策，落实全国人大提出的要求，坚持扩大内需方针，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，针对经济运行中出现的新情况，及时采取措施进行宏观调控，有效促进了国民经济的持续快速协调健康发展。国务院各部门继续推进部门预算和“收支两条线”管理改革，坚持依法理财，加强内部管理，预算和财务管理水平不断提高。2003年，全国财政收入增加较多，首次突破2万亿元，比上年增长14.9%。财政支出重点向农村、科技教育、公共卫生等方面倾斜，有力保障了应对非典疫情、战胜自然灾害和加强社会保障等资金需要，社会事业投入显著增加，财政的宏观调控作用进一步加强。总的看，2003年度中央预算执行和其他财政收支情况是好的，但仍存在一些不容忽视的问题。

（一）中央预算管理中存在的主要问题

1. 预算外资金清理不够彻底，彩票公益金等财政性资金271.94亿元仍未纳入预算管理。其中：24个部门收取的行政事业性收费39.45亿元，仍存放在预算外中央财政专户；中央财政集中的彩票公益金135.75亿元，在收缴中央财政专户后，直接拨付相关部门安排使用。财政部应尽快研究办法，将上述资金纳入预算管理。

2. 在中央本级支出年初预算中安排补助地方支出502.13亿元。2003年，财政部在批复和追加交通部预算时，同意交通部将车辆购置税435.2亿元直接拨付地方交通部门，用于公路建设；将中央本级基本建设资金39.77亿元，调整为补助地方支出；将补助地方的教育支出24.66亿元编入中央本级预算；将补助地方的卫生防疫专项经费2.5亿元列入农业部预算。这种做法，虚增了中央本级支出，同时也使这部分资金的使用脱离了地方政府、人大的管理和监督。

3. 采取退库、退税的方式，解决应由预算安排的支出282亿元。主要是对9家企业集团仍实行所得税超额或定额返还的“包税”方式，2003年共退付所得税254.55亿元，用于解决企业办社会和医疗卫生、社会保障等方面的支出。这种做法，虽然是在特定历史条件下形成的，但不规范，缩小了预算收支规模，影响了正常的分配秩序。财政部应按照“收支两条线”原则，对现行的退库、退税项目进行清理。

4. 中央部门上年累计结余资金589.38亿元未纳入当年部门预算予以安排。据部门决算反映，129个中央一级预算单位2002年底财政拨款结余646.03亿元，其中有些是预算编制不严格、管理不规范造成的，也有些是由于历史原因多年累积下来的。财政部在核定2003年部门预算时，仅将其中56.65亿元纳入部门预算，其余589.38亿元仍沉淀在中央部门。这样不但导致财政资金大量闲置，也影响部门预算的真实完整，不利于深化部门预算改革。对此，财政部应深入调查研究，提出解决办法，报国务院审定。

5. 一些省对中央补助地方收入预决算编制不完整。据对17个省（区、市）的审计调查，这些省2002年本级预算共编报中央补助收入936亿元，仅为实际补助4 149亿元的22.5%。有4个省根本没有编报中央补助收入。未编入预算的这部分中央补助资金，实际上脱离了地方人大的审查监督。造成上述问题的主要原因是，财政部年初没有把中央补助地方支出分解到地区和项目，加之省级预算在中央预算审查批准之前编报，地方难以对中央补助资金的数额作出预计。同时，也与一些地方财政自觉接受政府、人大监督意识不强有关。有9个省在决算中也存在少报甚至不报中央补助收入的问题，2002年这9个省决算编报中央补助收入数仅占实际补助的26 %。

6. 部分专项转移支付管理仍不够规范。审计发现，一是目前中央补助地方基本建设专项资金和其他19项专项转移支付资金，没有具体的管理办法或办法没有公开，涉及金额111.72亿元。二是在采用因素法分配的中央专项转移支付资金中，有11项没有严格按照规定进行分配，人为作了调整，调整率达11%，涉及金额33.07亿元。三是有些项目的预算安排与实际情况不符。专项转移支付管理不规范，使资金分配存在一定的随意性，缺乏透明度。

（二）中央基本建设预算管理中存在的主要问题

1. 中央预算内投资年初预留比例过大。2003年，国家发改委安排中央预算内基本建设投资304.49亿元，年初审批下达228.36亿元，预留76.13亿元，占年度预算的25%。在年初审批下达的228.36亿元中，含有可研报告尚未批复和“打捆”项目投资54.96亿元，实际落实到项目的只有173.4亿元，仅占年度预算的57%。部分项目因特殊原因在年度执行中改变投向。国家发改委要进一步提高投资管理的科学性，认真落实预算管理的要求。

2. 部分中央预算内基本建设投资按基数法分配，不够合理。2003年，国家发改委按基数法分配63个中央部门和单位基本建设投资80.18亿元，其中超过1亿元的部门有13个，不足1 000万元的24个，不足200万元的5个。这种分配办法，虽有一定的历史延续性，但容易与实际需要相脱节。国家发改委应尽快研究改进，按项目分配中央预算内基本建设投资。

3. 2003年，国家发改委安排的中央预算内补助地方基本建设投资为88.19亿元，共涉及11个行业、2040个项目，其中20万元以下的项目有809个。由于项目多、数额小，对项目难以作出客观判断。国家发改委应进一步研究改进中央预算内投资补助地方项目的管理办法。

4. 1994年国务院决定停止征收“国家轿车零部件横向配套基金”后，由于当时的客观原因，原国家计委未将此前已收取的基金上缴财政，截止2003年底，该基金本息合计8.58亿元。国家发改委应对这项基金进行清理，上缴中央财政。

5. 1994年，原国家计委批复同意所属宏观经济研究院等7个单位联建科研办公楼，截止2000年底，实际投资8.59亿元，建筑面积8.87万平方米。办公楼建成后，原国家计委并未全部交给所属单位使用，而是将其中部分面积用于出租，2001至2003年共收取租金3 285万元，用于机关离退休干部医疗费超支等。国家发改委应对出租房产进行清理，报国管局研究处理。

（三）中央其他部门预算执行中存在的主要问题

审计55个中央部门和单位2003年度预算执行情况，查出的突出问题是：

1. 7个部门采取虚报人员、编造虚假项目等方式，套取财政资金9 673万元。如国家林业局调查规划设计院等4个单位编造、变造7份“林业治沙项目”贷款合同，套取财政贴息资金415万元。

2. 41个部门挤占挪用财政专项拨款和其他有专项用途的资金14.2亿元，主要用于建设职工住宅、办公楼和发放各类补贴。如1999年以来，国家体育总局动用中国奥委会专项资金