国务院关于2025年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告

——2026年6月23日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上

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2025年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

2025年是“十四五”收官之年。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历次全会精神，深入落实党中央、国务院决策部署，严格执行十四届全国人大三次会议有关决议，全年经济社会发展主要目标任务顺利完成，“十四五”圆满收官，中国式现代化迈出新的坚实步伐。

——实施更加积极有为的宏观政策，经济运行总体平稳、稳中向好。扩大财政支出规模，中央一般公共预算支出同比增长2.7%，其中对地方转移支付同比增长1.5%。发行1.3万亿元超长期特别国债，其中8000亿元用于“两重”建设，5000亿元用于

* 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。

“两新”工作。新增地方政府专项债务限额 4.4 万亿元；盘活 5000 亿元地方政府债务结存限额，用于补充地方综合财力和支持经济大省扩大有效投资。

——全国统一大市场建设向纵深推进，新质生产力稳步发展。实施全国统一大市场建设指引，出台市场准入负面清单（2025 年版），持续规范地方招商引资行为，综合整治“内卷式”竞争成效显现。中央本级科技投入同比增长 7.1%，更好保障国家科技重大专项和关键核心技术攻关。

——切实保障和改善民生，生态文明建设成效显著。实施阶段性降低失业保险、工伤保险费率政策和阶段性缓缴社保费政策，支持稳就业。建设筹集各类保障性住房 121 万套（间），城镇老旧小区改造新开工 2.7 万个。完成巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期收官任务，积极引导培育现代乡村产业。开展非法倾倒处置固体废物专项整治行动，城市垃圾无害化处理率超过 99%，加大“三北”工程建设力度，生态环境质量明显改善。

——有效防范和化解重点领域风险，区域发展协调性不断增强。深入实施一揽子化债方案，2025 年用于置换存量隐性债务的 2 万亿元地方政府债券全部发行完毕，超 82%的融资平台实现退出。严格动用公共资源支持处置地方金融风险的条件、标准和程序，积极稳妥推进中小金融机构改革化险。西部沿边特色优势产业加快集聚，西部大开发大保护、大开放、高质量发展的新格局加快形成。建设改造各类管网 15 万公里。

——审计整改总体格局进一步巩固完善，审计“下半篇文章”更加权威高效。全面整改方面，将2024年度审计工作报告反映的所有问题全部纳入整改范围，向138个地区、部门和单位印发整改通知；专项整改方面，有关主管部门按照工作职责分别开展专项审计整改，打好整改“组合拳”；重点督办方面，有关部门优先督办查办审计移送的案件线索，总体进展顺利。至2026年4月底，针对2024年度审计查出问题已整改问题金额1.41万亿元，制定完善制度1150多项，处理处分3690多人。

一、中央财政管理审计情况

2025年，中央一般公共预算收入总量97372.53亿元、支出总量145972.53亿元，赤字48600亿元，与预算持平；中央政府性基金预算收入总量23442.31亿元、支出总量22779.8亿元；中央国有资本经营预算收入总量3956.96亿元、支出总量3697.05亿元；中央社会保险基金预算收入总量2938.34亿元、支出总量2921.05亿元，年末滚存结余96.65亿元。国家发展改革委管理分配中央预算内投资7350亿元，其中安排中央本级支出1420.17亿元，对地方转移支付5929.83亿元。

重点审计了组织财政收入、预算制度落实、转移支付管理、专项债券监管、中央决算草案编制等5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。审计税务和海关等部门税费征管、进出口监管等情况发现：一是存在征收“过

头税费”、虚增财政收入等不良倾向。税务和海关部门向1954户企业等多征收或提前征收企业所得税、增值税等404.27亿元。21省市通过将国库资金先列支再调回等，虚增财政收入596.51亿元。二是税收征管不严导致税费跑冒滴漏。4976户企业通过违规开具发票用于抵扣等，偷逃税款109.35亿元。20户企业偷逃出口货物国内环节增值税等4147.02万元。

（二）落实预算制度要求有偏差。共涉及预算资金189.68亿元。一是多安排物资收储相关预算105.2亿元。财政部在国家粮食和储备局等部门预算中，按年度收储计划和申报需求，足额安排物资收储利息费用补贴等预算的同时，又在中央本级支出中安排用途相同的物资储备等支出105.2亿元，年底统筹用于其他支出或结转。二是超进度安排中央预算内投资67.46亿元。国家发展改革委向已结转40.51亿元的57个项目继续下达32.02亿元，至年底结转44.9亿元；向工期超过2年的49个项目一次性下达35.44亿元。三是对零基预算改革试点的中央部门部分基本支出仍按上年基数安排预算，涉及10.73亿元。财政部2025年对9个试点部门所属36个事业单位开展基本支出补助水平评审后，未有效使用评审结果，仍按上年基数安排预算10.73亿元。四是未统筹部门预算结转结余6.29亿元。财政部未统筹7个部门基本支出结转5.62亿元，按部门申报额安排2.68亿元，至年底结转增至6.12亿元；未收回5个部门6个基建项目结余0.67亿元，时间最长的项目达7年。

（三）部分转移支付和投资专项分配管理不规范。共涉及财政部管理的27项转移支付和国家发展改革委管理的9项投资专项。一是5项转移支付清理整合不到位，涉及951.91亿元。如其中1项转移支付由中央财政单独承担，属于专项转移支付，而财政部将其作为共同财政事权转移支付管理，从而将专项转移支付占一般公共预算转移支付的比重从9.88%降至8.99%。二是6项转移支付未完全落实特定区域政策，涉及245.79亿元。如投向中部6省等246个地区的5项转移支付192.79亿元，财政部未完全落实比照西部大开发政策倾斜分配的政策要求，246个地区仅“普通高中国家助学金”1项就少获5.99亿元。三是16项转移支付分配存在自行调整系数、投向不合规项目等情况，涉及79.79亿元。如财政部在分配11项转移支付时，对统一计算的年度地方“财政困难程度系数”进行“再加工”，调整各地资金分配差距，涉及资金35.61亿元。四是2项转移支付和9项投资专项下达不及时，涉及468.33亿元。如“天津至潍坊高速铁路项目”投资专项19.44亿元，在全国人大批准后275天才下达（超出规定时限185天），至年底全部结转。

（四）专项债券监管不严。一是项目申报审核不严，17县通过虚报预期收益等，将69个收益与融资不平衡项目“包装”成平衡项目，获得专项债券资金121.74亿元，项目实际建成后收益难以覆盖成本，债券本金主要依靠再融资债券偿还。二是资金使用监管不严，4县将93.17亿元违规用于土地收储、楼堂馆所建设、

企业还贷等方面。三是偿债资金收缴不严，影响偿债能力，21 县未及时收缴专项债券项目运营、资产处置等收入 7.69 亿元，3 县将应用于还本付息的 10.56 亿元收益挪用于平衡预算。四是资产管理不严，25 县少登记 485 个专项债项目资产 663.75 亿元，2 县将 2 个专项债项目资产违规抵押融资 2.15 亿元。

（五）中央决算草案等部分事项编报不准确

1. 未单独向全国人大及其常委会报告 2 项转移支付 920 亿元资金的预决算情况。财政部将向较发达地区倾斜的“促进高质量发展激励资金”500 亿元、“农业转移人口市民化奖励资金”420 亿元，分别混入向困难地区倾斜的“县级基本财力保障机制奖补资金”和“均衡性转移支付”2 项转移支付中，一并报告，不利于全国人大根据不同政策目标审查对应转移支付的预决算情况。

2. 中央本级支出 23.57 亿元列报不准确。相关部门将应列入“资本性支出”、“资本金注入”科目的支出 23.57 亿元，错列入由发展改革部门安排支出、专门核算“资本性支出（基本建设）”和“资本金注入（基本建设）”科目，财政部审核时未及时发现该问题。

3. 中央政府综合财务报告披露不全。财政部编制 2024 年中央政府综合财务报告时，未披露中央部门财务报表合并时未抵销的事项，涉及债权 28.48 亿元、债务 527.68 亿元、收入 179.79 亿元、费用 255.73 亿元。

4. 对省级政府综合财务报告审核不严。财政部未指出并纠正 2023 年、2024 年省级政府综合财务报告均缺少部分城市土地收

储数据等问题。抽查辽宁、陕西发现，2 年分别少报土地等资产 445.51 亿元、44.89 亿元。

二、中央部门预算执行审计情况

重点审计的 39 个部门及所属 225 家单位 2025 年收到财政预算拨款 6205.88 亿元，发现问题金额 139.24 亿元，其中部门本级 32.29 亿元（占 23.19%）、所属单位 106.95 亿元（占 76.81%）。中央部门违纪违规问题向所属单位转移下沉的问题仍较突出。

（一）依托部门行政资源和影响力谋利。一是 7 个部门的 16 家所属单位在提供公共服务中搭车收费等 9201.51 万元。二是 6 个部门的 13 家所属单位在编制国家标准中收取“署名费”等 7894.83 万元。三是 4 个部门的 4 家所属单位对外让渡职能，合作机构借机谋利。

（二）部分公益性社会组织等偏离定位违规展业。一是 18 家文化出版单位违反新闻宣传等管理规定谋利 3.84 亿元。二是 9 家协会、学会、研究会通过举办论坛等不当获取收入 2603 万元。三是 2 家基金会的项目执行方挪用捐赠资金 90.21 万元。

（三）违反中央八项规定精神和过紧日子要求。一是 4 个部门和 47 家所属单位不当支出 6238.14 万元。主要有 2 种情形：巧立名目发放奖励，如自然资源部的 2 家所属单位 2023 年至 2025 年在物业服务等 71 项普通业务中，违规提取科技成果转化收入 978.81 万元用于发放职工奖金；超需求超标准支出，如国务院国资委的 1 家所属单位 4 年间以订购工装名义，违规动用 107.49 万

元为全体员工定制羊绒大衣、羽绒冲锋衣等非制式服装。二是3家所属单位违规租用办公用房。如2025年，体育总局的1家所属单位在自有864.52平方米可用办公用房闲置的情况下，花费27.1万元另行租用742.5平方米办公用房。

三、党中央重大决策部署贯彻落实审计情况

重点审计了“两重”建设和“两新”工作、西部大开发等2项重大战略，城市地下管网重大项目，科技金融政策落实重大举措，重点关注了地方政府债务、金融等重大风险。

（一）重大战略审计情况

1.“两重”建设和“两新”工作政策落实审计情况。发现的主要问题:一是13.98亿元被骗取套取或挤占挪用等。14省市8367个商家或个人通过借用学生、特困人员等特定群体购买资质，或通过篡改产品识别码、伪造送货单等方式刷单，骗取套取消费品以旧换新补贴1.06亿元。12.92亿元“两重”建设和设备更新资金被挤占挪用于弥补财力缺口等。二是“两重”建设有9项配套政策等“软建设”任务落实不到位。国家发展改革委在执行中对3项“软建设”任务自行放宽完成时限或工作标准，对6项未采取有效措施如期推进。

2．西部大开发审计情况。发现的主要问题：一是一些重点生态项目实施效果不及预期。“三北”工程部分生态项目任务安排不尽符合当地水资源禀赋，4省276.49万亩造林种草任务布局在水资源短缺地区。一些项目验收不严，如青海6市县对合计

13.56 万亩的 12 个项目验收时，实际抽样 1240 亩，仅占总面积的 0.91%，远低于 2%至 5%的规定。二是部分重大投资项目进展慢。因土地、资金等要素保障不到位，部分船舶泊位、进港航道等项目未按期开工或建成投运，部分铁路项目推进缓慢，制约西南地区路网联通。三是能源结构仍需优化。西部 3 省 8 个光伏发电等国家要求建设的新能源项目因配套电网建设缓慢，均未按期开工，与此同时其中 2 省自行上马其他新能源发电项目，有的项目因超出配套电网传输能力，致使新能源弃电率超过控制红线。

（二）重大项目审计情况。抽查 13 省 2024 年至 2025 年城市地下管网建设改造“两重”建设资金共计 1008 亿元，发现的主要问题：一是 28.33 亿元被挤占挪用。其中：58 县挪用 27.31 亿元偿还贷款、虚增收入等，8 县挪用 1.02 亿元建设景观工程等。二是 47.72 亿元被骗取套取。其中：118 县通过“报大建小”、多头申报、包装项目等套取 44.5 亿元，6 县通过虚构项目、伪造合同等骗取 3.22 亿元。三是 67.23 亿元闲置 1 年以上。其中 6 省还虚报支出进度、以拨代支掩盖闲置。四是部分项目偷工减料、以次充好等。抽查 120 个项目发现 35 个存在质量隐患，涉及资金 3.56 亿元。

（三）重大举措审计情况。重点审计了中国工商银行、中国建设银行、中国交通银行、中信银行等 4 家银行落实科技金融政策情况，发现的问题主要是科技金融专属产品和服务未精准对接企业融资急难愁盼，“叫好不叫座”。一是旨在增强科创企业贷

款信用的“创新积分贷”积分悬空。4家银行的126家省级分行未将科创企业创新能力量化积分作为敢认敢贷的依据。642.22亿元贷款发放时未考虑创新积分，仅在事后统计时贴上“标签”。二是旨在缓解传统抵押物不足痛点的“知识产权质押贷”产权陪绑。4家银行的478.5亿元贷款中，有101.09亿元已足额提供传统抵押物或无需抵押物。三是旨在支持科创企业扩大协同效应的“科技企业并购贷”协同虚化。4家银行发放的54.37亿元贷款，未起到对成熟期科创企业并购同类企业或上下游企业的支持作用，实为企业股权回购和普通融资工具。四是部分科技金融服务名不副实。4家银行的970家科技支行中，有194家实无科技特色，个别科技支行的科技贷款余额占比远低于非科技支行；4家银行未严格落实对小微型科技企业设置更高不良贷款容忍度的要求，一些科创产品不良率刚到2%或3%即暂停业务。

（四）重大风险审计情况

1．地方政府债务风险。重点审计了10省锁定2023年3月底存量债务后的政府债务等情况，发现的主要问题：一是9家地方融资平台虚假退出。隐性债务清零是平台退出的必要条件。抽查的50县平台数量压降了142家，其中6县9家为不符合退出条件即备案退出：2县2家通过违规新举借银行贷款、挪用专项债券资金等，“偿还”隐性债务1.49亿元实现退出；4县7家在仅偿还锁定的存量债务、未偿还违规新增21.47亿元债务的情况下实现退出。二是违规举债手法变异。15县为规避监管，绕道所

属国企，以要求承担融资功能等方式违规新增隐性债务41.97亿元。三是虚假化解政府债务。4省通过安排国企贷款偿还、直接在债务系统“一删了之”等方式，2023年至2025年虚减债务余额66.82亿元。

2. 金融风险。审计了中国农业银行、中国光大集团股份公司、中国银行等3户金融企业，发现的主要问题：一是未充分发挥自身特色优势。如中国农业银行作为服务“三农”的主力军，2021年12月至2025年8月贷前审查不严，违规向非高标准农田项目发放贷款110.66亿元，部分资金被挪用于购买理财、偿还债务等。中国光大集团股份公司作为金融控股公司，至2025年8月底，对部分绝对控股子公司未控制决策权，对部分直管子公司管控不力，个别子公司滥用“光大”字号。二是利用金融优惠政策不当牟利。如中国银行2023年4月至2025年8月，安排2家下属金融机构作为通道，通过装入大量出资1元至100元的本行员工等“凑人头”，将11只私募基金包装成公募基金，利用公募基金免收所得税的政策优惠逃避税23.67亿元。

四、重点民生资金审计情况

重点审计了保障性安居工程、工伤保险和生育支持、中药产销、强农惠农富农等4方面资金及相关政策落实情况。

（一）保障性安居工程相关资金审计情况。重点审计了17省满足刚性和改善性住房需求的共5类住房建设管理情况，发现2方面突出问题：一是满足刚性需求方面，以需定建、因城施策

等要求落实走偏，出现“有人无房住”与“有房无人住”并存的结构性供给失衡。地方普遍未建立健全刚性需求动态摸底与校验机制，影响建设精准性和匹配度，该问题在一些人口流动大的城市较为突出。如四川成都市2021年以来建成的4.68万套保障性租赁住房，至2025年6月底仍有2.35万套因区位偏远、配套滞后等无人申请、长期闲置，同期该市已有上万人登记有需求但未保障。二是解决改善性需求方面，城中村改造“搭车”开展城市开发、棚户区改造侵害群众利益。5省8市借29个城中村改造项目“搭车”进行城市开发，将部分农用地等不符合改造规定的地块纳入改造范围，违规获取专项借款等147.38亿元。部分棚户区改造不及时或补偿不到位，22.98万户群众利益受损。

（二）工伤保险和生育支持资金审计情况

1. 工伤保险基金审计情况。审计26省工伤保险基金1151.1亿元，发现问题金额48.69亿元。

一是396.6万名高风险行业职工应保未保或违规降档参保。至2025年9月底，24省3.41万个建筑项目未按要求为226万名农民工参保，涉及应缴工伤保险费25.3亿元。1.3万多户高风险行业企业2016年至2025年勾连中介，以虚构劳动关系、压降工资基数等方式，将本单位170.6万名职工“包装”成服务业等低风险行业人员，按低档费率、低工资基数参保，少缴工伤保险费数亿元。

二是骗取套取、截留侵占工伤保险待遇，以及辅助器具配置

以次充好等，涉及金额2.56亿元。主要有3种情形：骗取套取工伤保险待遇。22省的580名工伤职工或其用人单位2013年以来通过编造事故经过、就诊记录等获得工伤认定，骗取套取工伤保险待遇4813万元。盘剥克扣工伤保险待遇。16省100多家用人单位或劳务派遣公司2015年以来利用一些农民工不熟悉政策等，通过签订不平等协议，盘剥克扣工伤保险待遇1.82亿元。辅助器具配置协议机构虚报多领。12省44家协议机构通过以次充好、大幅加价或虚假配置，向社会保险经办机构虚报多领报销费用2562万元。

三是工伤医疗费用报销政策执行走偏、省级统筹制度执行不严增加基金支出负担，涉及金额20.83亿元。22省人力资源社会保障部门审核不严，613家工伤保险协议医疗机构2009年以来利用工伤治疗费用“无自付、无封顶、无截止期限”的惠民政策，长期对工伤职工过度医疗，甚至虚假“挂床”，共计违规结算工伤保险费4.55亿元。17省工伤保险省级统筹执行不严，其中8省未统一费率政策、缴费基数，2省未统一待遇计发基数标准，5省待遇目录超出国家规定范围，9省37市16.28亿元结余基金未按规定上解省级统管。

2. 生育支持资金审计情况。审计26省生育保险基金、生育补助资金2类资金530.94亿元，发现问题金额10.83亿元，涉及100多万人生育权益。主要问题：一是33.85万名失业人员应保未保。19省违反对失业人员由失业保险基金代为缴费有关规定，未

为33.85万名失业人员代缴生育保险费。二是10.29亿元应发未发。21省因待遇计发基数错误、少算产假天数、落实“免申即享”不到位等，未为2.1万人发放生育保险待遇1.03亿元；13省496家劳务派遣公司或用人单位代3511名职工申领生育保险待遇后截留3004.53万元（占23%）；12省的8.96亿元生育补助资金未及时发放，涉及89.98万人。三是5431.43万元被骗取或违规发放。17省279家用人单位通过虚构劳动关系“挂靠”参保、突击抬高缴费基数等方式，骗取生育保险待遇3112.71万元。25省违规向已死亡人员、非普惠托育机构等条件不符对象发放生育补助资金2318.72万元，部分被虚报冒领。

（三）中药产销审计调查情况。调查10省66户中药生产、流通企业和28家医疗机构，涉及中药购销、医保结算等资金215.91亿元，发现问题金额46.52亿元。一是部分药企推高药价。主要采取2种手法：虚增中药材采购成本。9户药企2016年至2025年，搜集包括本单位员工在内的8500多名人员个人信息，通过伪造农户身份、采购合同等虚开采购发票22.81亿元，计入采购成本。虚列中药销售费用。26户药企2018年至2025年发生的43.78亿元销售费用中，有22.5亿元在无真实业务背景或仅电话推销等情况下，即支付给462个第三方推广商，再由推广商转回药企或其指定对象。二是少数药企仍“带金销售”。相关药企通过虚增成本、虚列支出等套取资金42.5亿元，部分用于“带金销售”。三是医疗机构侵蚀医保基金和中药扶持政策红利。6家

医疗机构利用中药饮片销售仍执行进价加成25%的规定，在中药饮片采购中“舍低求高”，多支出采购款1.21亿元，以此多获加成销售收入3000多万元，加重患者和医保基金负担1.5亿多元。

（四）强农惠农富农资金审计情况

1．乡村产业融合发展审计调查情况。抽查19省296县的6680个产业融合发展项目，发现问题金额234.57亿元。一是2141个项目不符合联农带农政策初衷。其中：175县的1631个项目无联农带农措施、325个联农带农措施虚化难落实，共向相关企业补助115.83亿元；66县对185个已有联农带农措施的项目给予14.23亿元，却未按要求跟踪监管，实际效果不及预期。如江西彭泽县2019年以来，将1.24亿元对九江市1家生态农业公司的补助“一给了之”，2024年该公司“跑路”，与其约定小龙虾购销事项的农户只能半价贱卖。二是749个项目偏离“土特产”要求。其中：124个项目不“土”，未充分考虑当地水土自然禀赋等；197个项目不“特”，脱离当地优势特色；428个项目不“产”，产业基础设施未配套、生产能力不足就上马。如江西赣州市作为知名的“世界橙乡”，2019年以来却向所辖18县摊派38.5万亩蔬菜大棚建设任务，所种蔬菜缺乏优势特色、供不对需，导致普遍亏损。三是51.73亿元资金分配管理不严格。160县不公开、不透明，29.57亿元被骗取侵蚀、损失浪费。113县22.16亿元被违规挪用于建设形象工程或未发挥应有效益：29县挤占挪用15.94亿元违规建设景观设施、展馆等，11县花费1.06亿元操办节庆展

会，92 县投入 5.16 亿元建设的 135 个农业科技项目实际仅用于展示、娱乐体验或长期闲置。

2．县域财政涉农资金审计调查情况。重点审计 16 省 60 县财政涉农资金 1399.58 亿元，发现当前涉农资金管理中突出的矛盾是，一方面中央持续加大“三农”扶持力度，另一方面基层截留挪用或套取侵占涉农资金，部分乡村振兴重点任务落空，侵蚀农业基础和农民获得感。一是 56 县截留挪用 279.48 亿元，大多用于偿还债务、国企自身经营和基层“三保”。手法五花八门：31 县在财政管理系统登记或分配 85.39 亿元资金指标后，再违规调减收回、用于其他支出；51 县将资金虚假拨付至国企、村集体账户等，脱离预算监管后随意腾挪 194.09 亿元。二是 28 县骗取套取支农贷款 270.56 亿元。主要是通过将非农项目包装成涉农项目等方式申获贷款,用于弥补非农项目支出缺口和国企自身经营，其中 4 县因此新增隐性债务 20.8 亿元。三是 5 县集资摊派 72.51 亿元，潜藏涉众风险。上述问题导致部分乡村振兴重点任务落空。至 2025 年底，37 县拖欠 54.94 万名农民公益性岗位补贴、困难学生伙食补助等到人到户补贴 16.8 亿元。35 县未完成或降标完成高标准农田建设 155.86 万亩。45 县未完成 114 项 965.03 万亩的粮油生产能力提升任务。16 县三大主粮保险覆盖率未达到规定的 70%；2 县农业保险机构因保费补贴被拖欠，进而拖欠 3602 户农户理赔款 1857.25 万元。

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、涉农等审计中，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2024年底，重点审计的7户央企账面资产总额16.87万亿元、负债总额11.51万亿元、国有资本权益3.01万亿元，平均资产负债率68.2%。发现的主要问题：

1. 会计信息不实。7户央企因财务报表合并范围不准确、将实为债务的融资计入所有者权益等，导致资产不实922.71亿元、负债不实1459.37亿元、所有者权益不实2325.52亿元。5户央企因收入确认依据不充分、违规计提折旧或减值准备等，造成收入不实18.16亿元、成本费用不实16.53亿元、利润不实34.69亿元。

2. 投资管控不严。7户央企的21个交通枢纽、物资储备基地等重大工程项目和19项研发创制任务及配套建设项目，因前期论证不充分等，进度滞后或运营未达预期。3户央企的部分新能源项目存在偏离政策要求、违规决策、未批先建被处罚金等情况，形成损失风险或推高项目成本3.43亿元。

3. 资金资产管理薄弱。4户央企的178.53亿元资金和37.78亿元土地、生产线等资产闲置，最长13年。7户央企在经营中均存在未严格履行合同、向客户收取不合理费用等违规经营行为，共涉及金额137.78亿元。

（二）金融企业国有资产审计情况。重点审计的2家国有银行和1家金融控股公司等3户金融企业，至2024年底资产总额86.02万亿元、负债总额79.17万亿元，净资产收益率6%到10.46%。发现的主要问题:

1．过度追求体量扩张，部分业绩不实。一是以“内卷式”竞争拉动存贷款规模增加1.41万亿元。3户金融企业2023年至2025年8月通过“先存后贷”、“即贷即收”等虚增6156.7亿元；通过超低利率抢贷款、出资为客户开发信息系统换存款等增加4723.04亿元；通过降低审核标准、放松风控要求等增加3241.27亿元。二是以虚假或让利方式增加债券业务规模7569.59亿元。1户金融企业通过组织境内外分支机构相互交易，虚增跨境债券交易量3893.6亿元；通过引导内部员工及客户“即买即卖”频繁交易，虚增境内交易量44.88亿元。2户金融企业为追求债券承销规模或市场排名，低于发行价出售债券，以让渡差价导致亏损2.42亿元的代价，换取承销规模增加3631.11亿元。

2．风险管控存在薄弱环节，多项业务违规经营。一是违规掩盖或处置不良资产634.41亿元。主要通过设置超长宽限期不下调分类、下调原贷款利率以减少还贷金额、发放新贷款置换原不良资产等，人为掩盖不良资产；违反核销程序和竞争择优等原则，通过“零对价”回购发行的不良资产处置项目、向地方政府指定方定向转让不良资产等方式，虚假或违规处置不良资产。二是违规开展信贷业务676.16亿元。如1户金融企业2021年至2025年

8月向150多名资质不符人员违规发放个人经营贷款15.17亿元;向未封顶住房等项目和持虚假收入证明等人员违规发放住房按揭贷款28.12亿元；通过为企业办理个人信贷等违规发放个人消费贷款330.78亿元。三是违规开展非信贷业务。如1户金融企业2023年4月至2025年8月，违规向低风险承受能力客户销售投向高风险资产的公募基金20.39亿元。1户金融企业所属信托公司2023年8月至2025年8月通过违规设立的非金融子公司无资质销售信托产品1491.78亿元，并在监管部门明确叫停后继续违规刚性兑付20.42亿元。

（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，重点关注此类资产管理使用情况。发现的主要问题:

1. 资产基础性管理薄弱。主要表现为15个部门的资产底数不清、闲置浪费。其中：11个部门的1.24万平方米房产、30.15亩土地、1118项专利等无形资产未入账；10个部门的11.92万平方米房产、53.54亩土地、1.29亿元设备物资闲置或绩效不佳。

2. 违规使用处置资产。主要表现为10个部门未经审批等违规出租出借和处置资产，涉及7.27万平方米房产、27.33亩土地等资产。如有的部门2011年以来未经审批将其被定为市级文保单位的办公旧址出租，且未按要求开展后续监管，该办公旧址已被承租单位擅自改造成内部会所；有的部门多套公房被条件不符的个人和下属单位长期占用。

此外，重点抽查了11省197县经营性、公益性、到户类等3类帮扶资产中的658.52亿元经营性资产，发现33县未按要求开展确权移交工作导致资产权属不清，5.7亿元资产已损毁废弃；151县53.45亿元资产被侵占或无偿使用；166县88.63亿元资产被违规处置或低效闲置；162县116.5亿元资产产生的13.08亿元收益被截留挪用或未兑现。

（四）国有自然资源资产审计情况。对17名领导干部开展自然资源资产离任（任中）审计，对13省市固体废弃物（以下简称固废）减量化、资源化、无害化情况进行审计，发现的主要问题：

1. 生态环境保护属地责任未压实。主要表现为4种情形：一是生态敏感区域治理效果不佳。有的地区在湿地保护中，拟建设的5期安置房仅完成3期即上报基本建成，拟搬迁的2.7万余人仅搬迁7700多人，垃圾乱堆、污水直排等问题仍未解决。二是生态环境治理走形式。有的地区为应付空气质量考核，2022年至2024年投资7176.74万元，在33个国控站点周围违规选择性实施餐饮行业烟气治理等项目，人为干扰站点监测数据。三是生态环境风险未消除。有的地区自行降低省级化工园区认定标准，2021年以来认定的32个省级化工园区中，有21个缺失污水处理设施、应急事故池等国标要求的基础设施。四是未处理好资源开发与生态保护的关系。有的地区至2025年6月底仍有102户矿企违规占用保护区内耕地、林地2188.4亩，134户矿企停产后未

修复6810.13亩开采损毁区域。

2. 固废“三化”处置存在薄弱环节。一是减量化方面源头管控不力。2省120户企业从未填报管控矿山固废产生的“三率”（开采回采率、选矿回收率、综合利用率）数据或填报的数据严重失真；4省园区循环化改造效果不佳，个别产业园地下水铅超标24倍、周边农田铅超标2.3倍。二是资源化方面综合利用情况存在造假。6省26户企业通过篡改生产报表、编造运输数据等，虚报磷石膏、赤泥等固废综合利用量1254万吨。29个固废综合利用等项目骗取套取、截留挪用超长期特别国债9.73亿元。三是无害化方面部分固废无序流入市场。如河南6户企业2022年以来将3282.1吨废旧动力电池以7896.55万元的价格倒卖至小作坊，部分被翻新成新电池售卖。

六、重大违纪违法问题查处情况

2025年5月以来，审计共发现并移送重大违纪违法问题260多起，涉及1100多人、资金910多亿元，均依纪依法移送有关部门进一步查处。

七、审计建议

2026年是“十五五”开局之年。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对做好新形势下经济工作“五个必须”的规律性认识，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。结合审计发现的问题，建议：

（一）实施更加积极有为的宏观政策，增强政策前瞻性针

对性协同性。一是财政政策要更加积极提效。严格执行预算法等法律法规，强化预算刚性约束。财政收入方面要大力整饬征收“过头税费”、乱收费乱罚款等问题。财政支出方面要更加注重惠民生、促消费、增后劲，严格“两重”建设和“两新”工作资金使用监管。二是货币政策要更加适度宽松。灵活高效运用多种货币政策工具，保持流动性充裕。引导和督促商业银行加大数据要素、知识产权等无形资产增信力度，更好支持扩大内需、科技创新、中小微企业等重点领域。三是强化宏观政策预期管理。部门政策出台前要充分征求意见，落实好部门间协商反馈机制，密切跟踪评估实施效果，及时调整优化，防范合成谬误、分解谬误。

（二）持续深化重点经济领域改革，深入破除体制机制障碍。一是纵深推进全国统一大市场建设。完善统计、财税、考核等制度，规范地方政府经济促进行为，持续整治“内卷式”竞争。二是深化财税体制改革。有序扩大中央部门零基预算改革试点范围，进一步明确改革目标、实施路径和操作规范。严格转移支付分配管理。三是持续健全完善科技金融支持体系。引导商业银行构建与推动科技创新高度适配的服务体系，严格落实科技与金融主管部门相关协作机制安排，进一步改进科技金融专属产品和服务，有效解决科创企业信贷融资的急难愁盼。

（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。一是加强政府债务管理。做好“两重”建设和“两新”工作资金与其他中央财政资金、地方专项债券资金的统筹衔接。

加强对地方政府融资平台退出的审核把关，对顶风违规新增隐性债务的，要按规定严肃追责问责。二是积极防范金融领域风险。督促金融机构摒弃“规模情结”，纠正造规模、买规模等行为。规范开展各项信贷和非信贷业务。三是强化央企服务国家战略核心功能。督促央企突出主业、聚焦实业，加快建立国有企业履行战略使命评价制度。健全并严格落实“三重一大”决策和执行机制，对违规决策造成重大资产损失或重大不良后果的，要提级追责、穿透治理。四是加强生态环境综合治理。实施固废综合治理行动，对地方固废综合利用情况开展定期检查，严厉打击固体废物环境违法犯罪行为。坚持实事求是、因地制宜，科学谋划和下达“三北”工程六期等重点生态项目任务并严格验收。压实地方生态保护属地责任。

（四）践行以人民为中心的发展思想，更好保障和改善民生。一是建立更好满足刚性和改善性住房需求的住房供应体系。完善刚性需求动态摸底与校验机制，落实好以需定建、因城施策等要求；有序推进棚户区改造和危旧住房拆除重建，保障好拆迁群众合法权益。二是落实好职工工伤保险和生育保险待遇。推动符合条件人群应保尽保、应享尽享；严格工伤认定、基金结算等各环节审核，严厉打击欺诈骗保、截留侵占职工保险待遇等行为；严格实行工伤保险基金省级统收统支。三是加强中药和药企管控。加快出台中药质量标准，为促进中药质优价宜奠定基础；研究制定对药企“反向开票”、大额取现的有效制约措施；建立“带金

销售”、串通骗保黑名单制度，依法取消不法药企供货资格。四是用心用情用力做好“三农”工作。完善帮扶资产形成、确权移交、管护运营、收益分配等全链条管理。健全并严格落实乡村产业扶持项目同带动农户增收挂钩举措，琢磨透“土特产”3个字的核心要义，结合实际盘活“半拉子”及闲置项目。严查挤占挪用、套取骗取、损失浪费涉农资金等行为，确保强农惠农富农政策和项目落地见效。

（五）严格落实中央八项规定精神，树立和践行正确政绩观。一是完善差异化政绩考核评价体系。提高考核针对性科学性，对新官不理旧账等政绩观偏差造成严重后果的，抓典型抓现行抓通报。二是推动党政机关习惯过紧日子。各地区各部门要建立健全增收节支机制，把过紧日子作为习惯和常态，严控一般性支出，加强对基层市县和部门所属二三级单位的监管。三是增强财经纪律执行刚性。对违反财经纪律负有直接责任的执行人员和负有领导责任的领导人员，依规依纪依法严肃问责，避免“破窗效应”。

本报告反映的是2025年度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，依纪依法移送有关部门。6月11日，国务院召开常务会议，贯彻落实习近平总书记关于审计整改工作的重要指示精神，研究2025年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改工作，并提出具体要求。有关地区、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。

做好2026年经济工作任务艰巨、意义重大。审计机关将更加紧密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，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，以更加扎实厚重的审计成果践行“两个维护”，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！