

# 政策法规导读

(2021年4月)

## 概 览

发布时间	名称	发布单位/来源	页码
2021.4.8	中注协发布《注册会计师行业发展规划(2021—2025年)》	中注协	6
	中注协有关负责人就“十四五”时期《注册会计师行业发展规划》答记者问	中注协	8
2021.4.8	中注协发布《注册会计师行业信息化建设规划(2021—2025年)》	中注协	16
	中注协有关负责人就“十四五”时期《注册会计师行业信息化建设规划》答记者问	中注协	18
2021.4.10	住房和城乡建设部关于修改《建设工程勘察质量管理办法》的决定	住建部	27
2021.4.13	《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》	国务院	31
2021.4.14	财政部有关负责人就进一步深化预算管理制度改革有关问题答记者问	财政部	44
2021.3.29	《国务院办公厅关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》	国务院	55
2021.4.25	《关于推进部门所属单位预算公开工作的指导意见》	财政部	66
2021.4.25	《国务院办公厅关于加强城市内涝治理的实施意见》	国务院	69
2021.4.29	国家发展改革委有关负责同志就《关于加强城市内涝治理的实施意见》答记者问	发改委	78

(注：点击政策名称可直达政策原文)

## 导 读

### 一、中注协发布《注册会计师行业发展规划（2021—2025年）》

为贯彻落实党的十九届五中全会精神，准确对接国家“十四五”规划纲要的战略部署，推动行业高质量发展，实现行业转型升级，2021年4月8日，中注协发布《注册会计师行业发展规划（2021—2025年）》。

《行业发展规划》共分十三个部分。在总结“十三五”时期行业发展成就的基础上，指出存在的矛盾和问题，分析面临的形势，提出了“十四五”时期行业发展的指导思想、六项基本原则和五大目标，明确了2035年远景目标、十个方面的具体任务，并就保障规划的实施提出要求。

### 二、中注协发布《注册会计师行业信息化建设规划（2021—2025年）》

2021年4月8日，中国注册会计师协会发布《注册会计师行业信息化建设规划（2021-2025年）》，对“十四五”时期注册会计师行业信息化建设作出全面部署。

《信息化规划》由总论、分论和结尾三大板块构成。其中，总论包括行业信息化建设取得的成效、行业信息化面临的问题和发展形势、“十四五”时期行业信息化建设指导思想、遵循的主要原则、2035年远景目标和未来五年主要目标。分论按照“标准化、数字化、网络化、智能化”战略布局来组织，分领域阐述“十四

五”时期行业信息化发展的4个方面18项任务。结尾主要阐述保障措施的相关内容。

### 三、住房和城乡建设部关于修改《建设工程勘察质量管理办法》的决定

2021年4月10日，住房和城乡建设部发布关于修改《建设工程勘察质量管理办法》的决定。据悉，此次住房和城乡建设部共对《建设工程勘察质量管理办法》做出15项内容的修改。修改后的《建设工程勘察质量管理办法》，自公布之日起施行。

此次修改主要增加了建设单位的职责要求，扩大了工程勘察企业的责任范围，同时也对工程勘察工作原始记录的相关内容、现场作业人员培训、档案管理、违规操作行为的界定范围等事项做了进一步细化，修改后的《管理办法》相比于旧版更具体化，更具有参考价值。

### 四、《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》

2021年4月13日，国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，部署进一步深化预算管理制度改革的具体措施。

《意见》的出台将更好地指引预算管理工作，推动我国预算管理制度进一步完善。

《意见》立足于前期改革措施奠定的基础，将有关改革成果制度化，提出了6个方面的重点改革措施。一是加大预算收入统筹力度，增强财政保障能力；二是规范预算支出管理，推进财政

支出标准化；三是严格预算编制管理，增强财政预算完整性；四是强化预算执行和绩效管理，增强预算约束力；五是加强风险防控，增强财政可持续性；六是增强财政透明度，提高预算管理信息化水平。

## 五、《国务院办公厅关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》

为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，进一步深化“放管服”改革，切实做好“六稳”、“六保”工作，推动高质量发展，国务院办公厅于2021年4月15日提出了《关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》。

《意见》围绕“六稳”“六保”，加快转变政府职能，提出了一些务实管用的政策和改革举措，主要从七个领域提出了40多项具体的改革举措，涉及降低就业门槛、健全惠企服务机制、提高投资审批效率、消除消费的隐性壁垒、优化外商投资环境、提高便民服务水平、提升事中事后监管效能等20个方面，切实提高政府效能，增加社会发展活力。

## 六、《关于推进部门所属单位预算公开工作的指导意见》

为落实《中华人民共和国预算法实施条例》对部门所属单位预算公开的规定和《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号）有关要求，财政部于2021年4月25日发布了《关于推进部门所属单位预算公开工作的指导意见》。

《意见》要求各级财政部门 and 各部门、各单位高度重视部门所属单位预算公开工作，明确和落实工作责任，夯实部门所属单位主体责任，扎实做好部门所属单位预算公开工作。《意见》针对部门所属单位预算公开工作提出了三方面要求：一是积极稳妥推进部门所属单位预算公开工；二是明确单位主体责任，强化保障措施；三是健全统计、考核、监督检查制度。

## 七、《国务院办公厅关于加强城市内涝治理的实施意见》

为加快推进城市内涝治理，国务院办公厅于 2021 年 4 月 25 日印发《关于加强城市内涝治理的实施意见》，对“十四五”时期加快治理城市内涝作了顶层设计和总体部署，旨在加快治理城市内涝，落实责任、加大投入、加强保障、健全制度，力争 5 年内见到明显成效。

《实施意见》从三个方面部署了重点工作任务。一是系统建设城市排水防涝工程体系；二是提升城市排水防涝工作管理水平；三是统筹推进城市内涝治理工作。明确到 2025 年，各城市因地制宜基本形成“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，到 2035 年，各城市排水防涝工程体系进一步完善，排水防涝能力与建设海绵城市、韧性城市要求更加匹配，总体消除防治标准内降雨条件下的城市内涝现象。

---

## 原文及相关解读

---

### 中注协发布《注册会计师行业发展规划（2021—2025 年）》

2021 年 4 月 8 日，中注协发布《注册会计师行业发展规划（2021—2025 年）》（以下简称《行业发展规划》）。

《行业发展规划》共分十三个部分。在总结“十三五”时期行业发展成就的基础上，指出存在的矛盾和问题，分析面临的形势，提出了“十四五”时期行业发展的指导思想、基本原则和主要目标，明确了 2035 年远景目标、十个方面的具体任务，并就保障规划的实施提出要求。

《行业发展规划》明确提出了“十四五”时期行业发展的指导思想，即：高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，科学把握新发展阶段，坚持贯彻新发展理念，以服务国家建设为主题，以诚信建设为主线，以改革创新为根本动力，以维护市场经济秩序和公众利益为根本目的，加快构建行业高质量发展体系，服务构建新发展格局，着力推进行业专业化、标准化、数字化、品牌化、国际化建设，充分发挥行业在财会监督方面的职能作用，对标国际一流水平，

将行业打造成为高端现代服务业标杆，为全面建设社会主义现代化国家贡献行业力量。

《行业发展规划》提出了“十四五”时期必须坚持的六项基本原则，即坚持党的全面领导、坚持主题主线、坚持维护公众利益、坚持新发展理念、坚持深化改革、坚持系统观念。

《行业发展规划》明确了“十四五”时期行业发展的五大目标——**行业专业化水平取得新提升、行业标准化建设取得新成果、行业数字化转型取得新突破、行业品牌化建设取得新成效、行业国际化发展取得新进展**。其中：行业业务总收入保持年均10%以上的增长目标；打造10家左右社会公认信誉好、能力强、质量高且具有较强国际竞争力和影响力的大型优质会计师事务所品牌；着力选拔和培养180名左右行业高端人才。

为做好“十四五”时期行业发展规划与长远展望相衔接，助力国家2035年基本实现社会主义现代化，综合考虑行业发展现状和未来发展趋势，《行业发展规划》提出2035年远景目标，到2035年实现注册会计师行业发展水平与我国综合国力和国际地位相匹配，注册会计师行业成为全面领先、具有国际竞争力的高端现代服务业。

《行业发展规划》围绕“十四五”时期行业发展总体要求，提出未来五年的十项主要任务措施，包括：**持续加强行业诚信建设、推动完善行业法律制度体系、完善人才培养机制、培育优质会计师事务所、加强服务市场建设、提升行业国际化发展水平、**

**持续加强行业监管、深入推进行业信息化建设、加强行业治理机制建设、持续加强行业党的建设。**

《行业发展规划》的编制自 2020 年 2 月启动，历时一年多时间，通过多种渠道多种形式，广泛征求和采纳了地方注协、会计师事务所、注册会计师、行业内外专家以及相关政府部门等意见建议。2021 年 3 月形成行业发展规划征求意见稿，公开征求行业意见，在认真研究吸收各方意见建议的基础上，遵循国家“十四五”规划纲要有关精神和要求，又做了进一步修改完善，4 月 2 日经中注协常务理事会审议通过。

请自行在中国注册会计师协会官网上查看《行业发展规划》的具体内容。

## **中注协有关负责人就“十四五”时期注册会计师行业发展规划答记者问**

2021 年 4 月 8 日，中注协发布《注册会计师行业发展规划(2021—2025 年)》(以下简称《规划》)。中注协有关负责人就《规划》有关情况回答了记者的提问。

**记者：请谈谈《规划》编制的背景。**

答：自国家发展“九五”时期开始，与国家五年规划期同步，注册会计师行业已编过三个五年规划。实践证明，行业发展规划是行业治理的重要手段，是行业建设发展的龙头，在引领行业服务国家建设大局、推动行业健康发展方面起到了重要作用。“十三五”期间，在行业发展规划引领下，行业紧紧抓住服务国家建设

主题和诚信建设主线，积极推进行业五大发展战略，在各方面取得了积极进展和成效，为我们谋划未来五年的发展提供了新的起点。

“十四五”是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是贯彻新发展理念，构建新发展格局的关键时段，这对注册会计师行业发展提出新的更高的要求。党的十九届五中全会和《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称国家“十四五”规划纲要）对包括会计在内的现代服务业发展提出新的部署和要求，为注册会计师行业科学谋划未来五年的发展方向和发展思路提供了根本遵循。

为贯彻落实党的十九届五中全会精神，准确对接国家“十四五”规划纲要的战略部署，推动行业高质量发展，实现行业转型升级，在紧紧围绕习近平总书记关于行业“紧紧抓住服务国家建设这个主题和诚信建设这条主线”重要论述的前提下，中注协制定发布了“十四五”时期行业发展规划。

**记者：请介绍一下《规划》编制的主要过程。**

答：“十四五”时期行业发展规划编制工作大致经过了六个阶段。一是研究酝酿阶段。2020年2月，成立规划起草组，制定规划编制工作方案，起草工作正式启动。起草组围绕习近平总书记关于行业“主题主线”重要论述，深入研究党的十九大以来国家战略布局和《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五

年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称国家“十四五”规划建议),对相关部门和行业规划编制进程进行跟踪和学习,总结梳理“十三五”时期行业发展成就和突出问题,为规划编制夯实研究基础。二是调研座谈阶段。为保证规划符合行业实际,起草组先后在深圳、上海、北京组织专题调研和座谈会,同时,利用全国秘书长座谈会、各类专题工作会议等机会,充分听取地方注协和会计师事务所的意见建议。另外,起草组坚持开门问策、集思广益原则,通过中注协网站、公众平台等多种途径面向社会公开征集意见,鼓励广大会员和社会各界以各种方式为“十四五”时期行业发展规划建言献策。三是起草阶段。起草组在认真研究各方面意见建议的基础上,对接国家“十四五”规划建议,起草完成“十四五”时期行业发展规划初稿。四是修改完善阶段。起草组就初稿多次在中注协内部讨论,组织事务所专家进行论证,反复修改后形成规划讨论稿。2021年1月,就讨论稿分层分类征求了行业全国“两会”代表、常务理事、战略与财务委员会、信息化委员会、部分行业领军(高端)人才和事务所合伙人的意见,以及财政部有关司局和三家国家会计学院的意见。起草组对意见建议进行了认真研究,本着能吸收尽吸收的原则,对讨论稿进一步修改完善,形成征求意见稿。五是公开征求意见阶段。2021年3月,将征求意见稿印发各地注协组织征求行业意见,同时通过微信公众号等形式向社会公开征求意见。根据公开征求意见情况并对照国家“十四五”规划纲要,起草组对征求意见稿进一步修改

完善，形成送审稿。六是审议发布阶段。经财政部领导批准同意后，行业发展规划送审稿报中注协常务理事会议审议通过，于4月8日正式发布。

**记者：请谈一下《规划》编制的主要考虑和基本框架。**

答：《规划》的总体考虑是，贯彻落实党的十九届五中全会精神，按照国家“十四五”规划纲要的战略安排，综合考虑未来一个时期行业发展趋势和发展条件，紧紧抓住行业主要矛盾，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务新发展格局，对“十四五”时期行业发展作出系统谋划。

在《规划》起草过程中，起草组注意把握以下原则。一是坚持目标导向和问题导向相结合，结合“五化”发展目标和四个“不相适应”问题，提出10个方面35项任务措施，做到了目标、问题和措施的贯通。二是坚持守正与创新相结合，在继承行业“十二五”和“十三五”时期五大发展战略基础上提出行业转型发展新内涵。三是坚持顶层设计与务实管用相结合，既提出宏观指导性方向性的发展思路，也提出一些具体切实可行的实招。四是坚持当前与长远相结合，既提出未来五年发展思路，对“十四五”时期行业发展做出部署，也提出了2035年远景目标。五是坚持前瞻引领与实事求是相结合，在设定行业发展目标时，注意处理好尽力而为和量力而行的关系，确保提出的都能做到，做不到的就不提。

《规划》由13个部分构成，分为三大板块。第一板块为总论，

包括第一、第二两个部分，主要阐述“十三五”时期行业取得的成就、行业发展现状与形势、2035年远景目标、“十四五”时期行业发展总体要求。第二板块包括第三至第十二部分，从诚信建设、法律制度建设、人才建设、机构建设、市场建设、国际化发展、行业监管、信息化建设、行业治理、行业党建等十个领域提出“十四五”时期行业发展的三十五项任务措施。第三板块即第十三部分，主要从组织领导、统筹协调、责任落实和理论研究四个方面提出规划实施的保障措施。

**记者：《规划》提出未来五年行业发展的主要目标是出于怎样的考虑。**

答：习近平总书记在庆祝深圳改革开放40周年大会上提出“要对标国际一流水平，大力发展金融、研发、设计、会计、法律、会展等现代服务业，提升服务业发展能级和竞争力。”党的十九届五中全会提出要加快发展现代服务业，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，推动现代服务业同先进制造业、现代农业深入融合，加快推进服务业数字化，推进服务业标准化、品牌化。以习近平总书记和党的十九届五中全会的战略安排为指导，结合行业发展实际要求，《规划》围绕专业化、标准化、数字化、品牌化、国际化提出行业未来五年发展目标。

——专业化。专业化是行业高质量发展的第一要义和第一目标。当前行业发展面临的诸多矛盾，与自身专业化不足有很大关联。为推进行业专业化发展，《规划》从专业队伍、专业能力、专

业精神和专业形象四个维度提出专业化具体目标。

——标准化。专业标准体系是推动行业规范化、专业化发展的“龙头”。《规划》从职业准则与时俱进、与国际准则动态互动趋同、增强准则的可操作性、推进贯彻实施到位四个维度提出标准化具体目标。

——数字化。数字产业化和产业数字化是未来一个时期的大趋势，对行业来讲，机遇与挑战并存。《规划》以行业数字产业化和产业数字化为主攻方向，从行业数据标准体系完善、行业管理和 服务各级各类信息系统互联互通、大中小会计师事务所分类推进发展三个维度提出数字化具体目标。

——品牌化。品牌是市场认可程度的标志，是开拓市场的基础和前提。《规划》从激励、管理和评价三个维度提出品牌化具体目标。

——国际化。会计师事务所国际化发展是服务我国企业“走出去”和外商投资企业“走进来”的重要支撑。《规划》从互动原则、参与国际规则和国际组织治理、培养国际化人才、国际网络建设等四个维度提出国际化具体目标。

**记者：《规划》提出行业 2035 年远景目标是出于怎样的考虑。**

党的十九届五中全会提出把“十四五”发展目标同 2035 年远景目标一同规划，做出未来十五年远景目标的重大战略部署，吹响了向第二个百年奋斗目标进军的冲锋号。作为服务国家建设的一支重要社会组织力量，注册会计师行业应发挥自身的专业特长，

助力国家加速实现社会主义现代化。因此，为保障行业专业胜任能力满足国家经济社会发展需要，同时做好行业“十四五”规划与长远展望相衔接，综合考虑行业发展现状和未来发展趋势，《规划》从人才队伍、诚信水平、执业能力、执业质量、执业环境、行业标准和制度、数字化转型、行业声誉、行业价值与地位、国际影响力等方面对行业 2035 年远景目标做出描绘，提出到 2035 年实现注册会计师行业发展水平与我国综合国力和国际地位相匹配，注册会计师行业成为全面领先、具有国际竞争力的高端现代服务业。

**记者：《规划》对行业未来五年发展提出若干数量指标，设定这些指标是怎样考虑的。**

答：对于《规划》要不要设定数量指标，我们经过了反复讨论。综合分析国内外形势、行业实际情况和发展趋势，同时为稳步推进行业高质量发展，贯彻新发展理念，经过认真慎重的考量，《规划》相对弱化了行业未来五年发展的量化目标，只设定了 3 个数量指标。

行业业务收入方面，过去五年全行业收入年均增长超过 10%。为引导行业注重发展质量和效益，结合行业近年来发展实际，同时考虑到新冠疫情和国内外政治经济形势复杂多变的叠加影响，提出未来五年行业业务总收入保持年均 10% 以上的增长目标。

会计师事务所建设方面，为体现做优做特、做专做精转型的要求，从培育优质会计师事务所和会计师事务所品牌化建设着手，

提出未来五年打造 10 家左右社会公认信誉好、能力强、质量高且具有较强国际竞争力和影响力的大型优质会计师事务所品牌。

人才建设方面，为体现行业人才数量发展向质量发展的转型要求，未对执业注册会计师人数设立目标，从行业高质量发展带头人建设方面着手，提出未来五年着力选拔和培养 180 名左右行业领军(高端)人才。

**记者：如何保障《规划》实施到位。**

答：实现未来五年行业发展的目标，首先要坚持党的集中统一领导，这为我们做好行业改革各项工作提供了根本遵循和行动指南，也为我们进一步认识行业发展规律、加快推进行业高质量发展提供了理论坐标和实现路径。全行业要进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，统一思想，达成共识，充分发挥行业各级党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，为《规划》落实注入动力。

全行业要牢固树立行业上下“一盘棋”意识。行业发展的主体是会计师事务所和广大注册会计师，要充分调动他们的积极性和主观能动性，激发其在行业发展中的主体意识和改革热情，形成促进行业发展的不竭动力。各级注协作为行业民主管理的重要载体，要着力完善以民主管理为重要特征的决策机制，注重发挥专门（专业）委员会的决策、议事和咨询作用，建立健全政策协调和工作协同机制，推动行业发展各项政策措施的出台和落实。此外，涉及法律完善和行政层面的工作，各级注协要积极协调、

大力推动去做。

本次《规划》在组织实施部分特别提到了要建立健全对行业规划任务措施的督促落实机制，适时评估实施效果并督促整改落实，确保《规划》任务措施落到实处。此外，行业改革发展已进入攻坚期和深水区，在攻坚克难破瓶颈的关键阶段，要充分调动和利用行业内外各方面的力量，为行业建设提供理论支撑和智力支持，破解行业发展难题，为《规划》落实扫清障碍。

## 中注协发布《注册会计师行业信息化建设规划(2021—2025年)》

2021年4月8日，中注协发布《注册会计师行业信息化建设规划(2021-2025年)》(以下简称《信息化规划》)。

《信息化规划》共分七个部分。在回顾“十三五”时期行业信息化发展现状的基础上，分析了行业信息化发展面临的形势，指出存在的不足，提出了“十四五”时期行业信息化建设的指导思想、基本原则、2035年远景目标和未来五年主要目标，明确了四个方面的十八项任务，并就保障规划的实施提出要求。

《信息化规划》明确提出了“十四五”时期行业信息化建设的指导思想，即：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻国家信息化发展战略、网络强国战略、数字中国战略，以行业服务国家建设为主题，以行业诚信建设为主线，统筹推进“会计师事务所信息化、行业管理服务信息化、协会办公信息化”总体布局，协调推进“标准化、数字化、网络化、智能

化”战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，以创新融合为根本动力，以赋能行业高质量发展为根本目的，统筹信息化发展和安全，加快“三个领域”的信息系统建设，推进行业信息化跨越式发展，行业信息化达到国际水平。

《信息化规划》提出了“十四五”时期必须坚持的五项基本原则，即：坚持对接网络强国战略、坚持服务行业高质量发展、坚持安全与发展并重、坚持创新融合、坚持问题导向。

《信息化规划》明确了“十四五”时期行业信息化建设的四大目标——**信息化基础达到新水平，数据分析应用能力得到新提高，行业管理服务与协会办公信息化取得新进展，会计师事务所信息化实现新突破**。此外，为做好“十四五”时期行业信息化建设规划与长远展望相衔接，还首次提出了2035年远景目标，即到2035年，数字技术在行业广泛应用，成为行业高质量发展的有力支撑；行业数字产业初具规模，成为行业服务的新兴业态；标准化、数字化、网络化、智能化水平大幅提升，基本实现行业数字化转型，基本实现网络强注会目标。

《信息化规划》围绕“会计师事务所信息化、行业管理服务信息化、协会办公信息化”总体布局 and “标准化、数字化、网络化、智能化”战略布局，**从加快信息化基础研究与建设、全面提高数据支撑服务能力、深入推进行业管理服务与协会办公信息化建设和大力加强会计师事务所信息化建设四个方面，明确了十八项信息化建设任务，即：打造先进系统技术架构、推动构建行业**

数据标准体系、强化网络安全建设、丰富行业知识库建设、布局行业数据中心建设、深化大数据分析应用、推动开展数据治理、优化行业管理信息系统、完善行业诚信信息监控体系、完成注协机关协同办公系统建设、促进各级各类信息系统互联、完善信息化相关制度、升级大型会计师事务所审计作业系统、强化总分所一体化综合管理系统建设、普及中小型会计师事务所信息化产品应用、推动实现函证数字化、探索研究现代信息技术的融合应用和丰富信息化实现路径。

《信息化规划》的编制工作自2019年9月启动，历时一年多时间，坚持开门问策、集思广益的原则，采取多种形式，广泛征集地方注协、会计师事务所、注册会计师和行业内外专家以及相关政府部门的意见。2021年1月形成信息化规划讨论稿，分层分类征求有关单位和个人的意见，进一步修改完善形成公开征求意见稿。2021年3月，通过公开征求行业意见，遵循国家“十四五”规划纲要有关精神和要求，又做了进一步修改完善，4月2日经中注协常务理事会审议通过。

## 中注协有关负责人就“十四五”时期注册会计师行业信息化规划建设规划答记者问

2021年4月8日，中国注册会计师协会（以下简称中注协）发布《注册会计师行业信息化规划建设规划（2021-2025年）》（以下简称《信息化规划》），对“十四五”时期注册会计师行业信息化建设作出全面部署。中注协有关负责人就《信息化规划》相关情况

回答了记者提问。

**记者：请您介绍一下制定《信息化规划》的背景。**

答：自 2010 年中注协第五次全国会员代表大会确定实施行业信息化战略以来，为发挥战略引领作用，指导行业信息化建设工作，中注协先后发布《中国注册会计师行业信息化建设总体方案》（会协〔2011〕115 号）、《注册会计师行业信息化建设规划（2016-2020 年）》（会协〔2016〕73 号）及相关配套文件。

“十三五”时期，在财政部党组的指导下，通过全行业努力，行业信息化建设取得了新成效。在行业信息化基础方面，制定统一的协同办公系统架构，为实现行业协会之间的公文交换和数据共享奠定基础。中注协提出行业管理信息系统升级改造的技术优化方案。部分会计师事务所优化了信息化架构，逐步整合内部众多的信息系统。在行业管理服务信息化方面，持续优化完善行业管理信息系统（二期）的考试、注册、继续教育、业务监管和财务等各子系统功能，实现注册会计师考试从报名、资格审核、缴费、考试到成绩查询的全流程线上办理。基本完成中注协和 23 家地方注协的协同办公系统建设。在会计师事务所信息化方面，全国 42% 的会计师事务所不同程度地开展审计作业系统建设，75.6% 的大型会计师事务所在日常工作中采用内部管理和项目管理信息系统。部分会计师事务所建设了不同功能的共享中心，利用前沿信息技术开展了机器人流程自动化（RPA）和无人机监盘等探索应用。

当今世界正经历百年未有之大变局，以信息技术为代表的新一轮科技革命和产业变革深入发展。加快数字化发展，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，加快推进服务业务数字化，是“十四五”乃至更长时期中国的大趋势。注册会计师行业要紧跟时代步伐，抓紧补齐信息化建设短板，通过创新理念、方法、技术与工具，以信息技术促进行业数字化转型，适应中国数字经济发展的需要。因此，在总结吸收行业信息化建设经验做法的基础上，以国家信息化发展、网络强国和数字中国战略为遵循，以行业信息化需求为导向，中注协起草制定了第三个行业信息化建设五年规划。

**记者：请您谈一下《信息化规划》的制定过程。**

答：中注协非常重视规划的制定工作，为保证起草工作的科学性，整个制定过程大致经历了六个阶段。

一是研究酝酿阶段。2019年9月，制定《行业信息化建设“十四五”规划编制工作方案》（简称《工作方案》），组建由中注协、地方注协、会计师事务所、软件公司和网络安全公司代表组成的起草组，研究国家及相关部委、国际会计组织、国内相关行业组织的信息化规划材料，正式启动信息化规划编制工作。

二是调查评估阶段。2019年11月至2020年5月，面向全行业开展《注册会计师行业信息化建设规划（2016-2020年）》实施情况评估工作。基于全国会计师事务所2500多份调查问卷、地方注协自身及辖区内会计师事务所的信息化建设评估、以及不同规

模会计师事务所的现场座谈，形成《注册会计师行业信息化建设“十三五”规划实施情况评估报告》。2020年6月至9月，坚持开门问策、集思广益的原则，采取多种形式，广泛征集行业内外对行业信息化的意见。

三是起草阶段。制定《行业信息化建设“十四五”规划框架》，在认真研究各方面意见建议的基础上，对接国家“十四五”规划建议和《国家信息化发展战略纲要》，2020年12月，起草完成信息化规划初稿。

四是讨论完善阶段。起草组就初稿多次在协会内部讨论，组织事务所专家进行论证，反复修改后形成信息化规划讨论稿。2021年1月，就讨论稿分层分类征求了部分行业全国“两会”代表、常务理事、战略和财务委员会、信息化委员会、行业领军（高端）人才、事务所合伙人的意见，以及财政部有关司局以及三家国家会计学院的意见。起草组对意见建议进行了认真研究，本着能吸收尽吸收的原则，对讨论稿进一步修改完善，形成征求意见稿。

五是公开征求意见阶段。2021年3月，印发信息化规划征求意见稿，面向行业公开征求意见。从征求意见情况来看，普遍认为征求意见稿对行业信息化发展的现状、问题和发展形势分析客观准确，未来五年目标及到2035年的远景目标前瞻合理，信息化建设任务科学可行，各类主体责任清晰明确，保障措施全面有力。同时，各方面提出了许多好的意见和建议。根据公开征求意见情况并对照国家“十四五”规划纲要，起草组对征求意见稿进一步修改完

善，形成信息化规划送审稿。

六是审议发布阶段。经财政部领导批准同意后，信息化规划送审稿报中注协第六届常务理事会审议通过，于4月8日正式发布。

**记者：制定《信息化规划》的主要考虑是什么？**

答：《信息化规划》按照国家“十四五”规划建议的战略安排，对接国家信息化发展、网络强国和数字中国战略，综合考虑未来一个时期行业信息化发展趋势和发展条件，紧紧抓住行业信息化主要矛盾，把握新发展阶段，贯彻新发展理念，服务新发展格局，对“十四五”时期行业信息化发展作出系统谋划。

在《信息化规划》起草过程中，注意把握了以下原则。一是坚持目标导向和问题导向相结合，结合“四化”发展目标和行业信息化存在的问题，提出4个方面18项任务，做到了目标、问题和任务的贯通。二是坚持当前与长远相结合，既提出未来五年发展思路，提出“十四五”时期主要目标和主要任务“3456”工程，也提出2035年远景目标。三是处理好发展和安全的关系，在谋划信息化任务的同时，有效防范和应对可能影响行业信息化的外部环境风险，以及数字化转型带来的信息安全风险。四是处理好行业协会和会计师事务所的关系，明确每项任务的责任主体，更好发挥协会的战略引领作用和会计师事务所的主体能动作用。

**记者：《信息化规划》的基本框架和提出的建设目标是什么？**

答：《信息化规划》由总论、分论和结尾三大板块构成。其中，

总论包括行业信息化建设取得的成效、行业信息化面临的问题和发展形势、“十四五”时期行业信息化建设指导思想、遵循的主要原则、2035年远景目标和未来五年主要目标。分论按照“标准化、数字化、网络化、智能化”战略布局来组织，分领域阐述“十四五”时期行业信息化发展的4个方面18项任务。结尾主要阐述保障措施的相关内容。

《信息化规划》提出的行业信息化未来五年建设目标为标准化、数字化、网络化、智能化。其中，标准化，是指重点围绕数据标准，建立满足行业信息化建设需求的标准体系，夯实信息化建设基础。数字化，是指利用信息技术提升执业和管理效能，提升行业数据分析挖掘能力，切实发挥数据的战略资源和核心资产作用，推动行业的数字化转型发展。网络化，是指促进行业管理信息系统、注协机关协同办公系统、会计师事务所信息系统、相关监管部门信息系统之间互联、以及与国务院“互联网+监管”和“信用中国”等社会诚信平台的互通，形成行业信息系统的网络化生态。智能化，是指按照统筹推进、分类指导思路，围绕会计师事务所治理、质量管理和审计作业等领域，有序推动会计师事务所信息化建设普及和智能化升级。

《信息化规划》还首次提出了行业信息化2035年远景目标。具体来讲，数字技术在行业广泛应用，成为行业高质量发展的有力支撑；行业数字产业初具规模，成为行业服务的新兴业态；标准化、数字化、网络化、智能化水平大幅提升，基本实现行业数

数字化转型，基本实现网络强注会目标。

**记者：对《信息化规划》提出的建设任务，将采取怎样的路径来实现？**

答：第一，关于加快信息化基础研究与建设。在保障网络安全的前提下，为提高不同信息系统之间的兼容性和连通性，围绕信息系统的高并发、高可用、高性能和先进性，满足数据共享交换和数据分析需求，信息化规划提出打造先进的系统技术架构、推动构建行业数据标准体系和强化网络安全建设等 3 项任务，提升行业信息化建设的标准化水平。特别是，中注协将设立团体标准化工作机构，推动构建会计师事务所审计数据标准框架。

第二，关于全面提高数据支撑服务能力。数据是推动数字化发展的关键要素，要充分发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用。随着行业信息化水平的不断提高，以及信息化基础设施和信息系统的逐渐完善，增强数据挖掘应用能力，强化数据治理，全面提高数据支撑服务能力已成为行业的迫切需求。基于上述认识，信息化规划提出协调共享会计师事务所执业和行业管理服务所需的财政、银行、工商、税务和公安等政务数据资源，丰富行业知识库建设；以行业管理信息系统为枢纽，布局行业数据中心建设；深化大数据分析在会计师事务所审计作业中的应用，拓展基于数据的产品和服务，提升行业数据挖掘分析应用能力，服务国家宏观经济运行情况分析与预测；建立数据资产管理和应用机制，开展数据治理等 4 项任务，提升行业信息化建设的数字化水平。

第三，关于深入推进行业管理服务与协会办公信息化建设。行业管理服务和协会办公信息化是行业信息化建设的重要组成部分，为形成行业信息系统的网络化生态，信息化规划提出优化行业管理信息系统，提升中注协和地方注协之间的业务协同能力和服务水平，促进管理网络化、服务信息化和程序规范化；完善行业诚信信息监控体系，优化“全面记录、实时监控、有效披露”功能；完成注协机关协同办公系统建设，实现行业协会之间的公文交换与通讯功能；促进各级各类信息系统互联和数据共享，构建注册会计师行业监管一体化管理信息平台；推动修订完善注册和监管相关法规制度等5项任务，提升行业信息化建设的网络化水平。

第四，关于大力加强会计师事务所信息化建设。会计师事务所信息化是行业信息化的关键环节，按照统筹推进和分类指导思路，信息化规划提出大型会计师事务所要综合运用大数据、人工智能、云计算和区块链等前沿信息技术，升级审计作业系统；建设覆盖总分所业务管理和办公管理的一体化综合管理系统，推进总分所一体化管理；中小型会计师事务所要根据业务特色，普及应用审计作业和内部管理信息化产品；中注协集中优势资源，研究推动实现函证数字化工作；会计师事务所要探索研究现代信息技术的融合应用，培育新技术、新产品、新业态、新模式；采取灵活多样的措施，丰富会计师事务所信息化实现路径等6项任务，提升行业信息化建设的智能化水平。

**记者：为贯彻落实《信息化规划》，您认为需要做好哪些保障措施工作？**

答：为贯彻实施好《信息化规划》，应要从以下四个方面做好保障措施工作。

一是加强组织领导。发挥行业信息化委员会、信息安全领导小组等机构的统筹领导和技术指导作用，建立决策科学、运行有效、职责明确的工作机制，深入研究行业信息化发展规律。明确中注协、地方注协和会计师事务所等各类建设主体责任，充分发挥会计师事务所的信息化建设主体作用，统筹推进行业信息化建设重点难点任务。强化政策联动和协调配合，形成行业信息化工作合力。

二是加快人才培养。适应行业数字化转型和实现以数据为核心的新型业务模式，配套完善信息化专业人才培养机制，从注册会计师考试内容设置、会员继续教育、与高校建立联合人才培养和高端人才培养等方面优化完善制度安排，做好信息化综合性人才的中长期规划及职业发展培养，充分发挥信息化高端人才的作用，加强中注协和地方注协信息化人才配备，推动行业信息化人才队伍建设。

三是注重实施评价。行业协会和会计师事务所要根据本规划，制定信息化建设规划、方案和指引，分解任务，明确进度，落实责任。强化监督落实，切实发挥绩效评估的导向作用。加大会计师事务所信息化建设在综合评价体系中的权重，完善科学有效的

考核评价体系，切实推进规划任务落实。

四是扩大宣传引导。充分利用网站、公众号、期刊、相关培训和会议等渠道，加大对党中央、国务院关于网信事业的决策部署、行业信息化战略规划、发展形势和成果的宣传引导。搭建学习交流的平台，定期分享国内外先进技术、实施案例、成熟产品和创新举措，宣传推广应用先进典型。健全沟通渠道，实现行业内多方互动，促进公众认知，营造良好氛围。

## 住房和城乡建设部关于修改《建设工程勘察质量管理办法》的决定

住房和城乡建设部决定对《建设工程勘察质量管理办法》（建设部令第 115 号，根据建设部令第 163 号修改）作如下修改：

一、将第四条第一款中的“建设行政主管部门”修改为“住房和城乡建设主管部门”。其余条款依此修改。

二、将第五条第二款中的“严格执行国家收费标准”修改为“加强履约管理，及时足额支付勘察费用”。**增加**两款作为第三款和第四款：“建设单位应当依法将工程勘察文件送施工图审查机构审查。建设单位应当验收勘察报告，组织勘察技术交底和验槽。

“建设单位项目负责人应当按照有关规定履行代表建设单位进行勘察质量管理的职责。”

三、将第七条修改为：“工程勘察企业应当健全勘察质量管理体系和质量责任制度，建立勘察现场工作质量责任可追溯制度。

“工程勘察企业将勘探、试验、测试等技术服务工作交由具

备相应技术条件的其他单位承担的，工程勘察企业对相关勘探、试验、测试工作成果质量全面负责。”

四、将第九条修改为：“工程勘察企业应当向设计、施工和监理等单位进行勘察技术交底，参与施工验槽，及时解决工程设计和施工中与勘察工作有关的问题，按规定参加工程竣工验收。”

五、将第十二条修改为：“**工程勘察企业法定代表人应当建立健全并落实本单位质量管理制度，授权具备相应资格的人员担任项目负责人。**”

**“工程勘察企业项目负责人应当签署质量终身责任承诺书，执行勘察纲要和工程建设强制性标准，落实本单位勘察质量管理制度，制定项目质量保证措施，组织开展工程勘察各项工作。”**

六、将第十四条修改为：“工程勘察工作的原始记录应当在勘察过程中及时整理、核对，确保取样、记录的真实和准确，禁止原始记录弄虚作假。钻探、取样、原位测试、室内试验等主要过程的影像资料应当留存备查。

“司钻员、描述员、土工试验员等作业人员应当在原始记录上签字。工程勘察企业项目负责人应当对原始记录进行验收并签字。

“鼓励工程勘察企业采用信息化手段，实时采集、记录、存储工程勘察数据。”

七、将第十六条中的“观测员、试验员、记录员、机长等现场作业人员应当接受专业培训，方可上岗”修改为“司钻员、描

述员、土工试验员等人员应当按照有关规定接受安全生产、职业道德、理论知识和操作技能等方面的专业培训。”

八、将第十七条修改为：“工程勘察企业应当建立工程勘察档案管理制度。工程勘察企业应当在勘察报告提交建设单位后 20 日内将工程勘察文件和勘探、试验、测试原始记录及成果、质量安全管理记录归档保存。归档资料应当经项目负责人签字确认，保存期限应当不少于工程的设计使用年限。

“国家鼓励工程勘察企业推进传统载体档案数字化。电子档案与传统载体档案具有同等效力。”

九、删去第十八条。

十、将第十九条改为第十八条，修改为：“县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门或者其他有关部门（以下简称工程勘察质量监督部门）应当通过‘双随机、一公开’方式开展工程勘察质量监管，检查及处理结果及时向社会公开。

“工程勘察质量监督部门可以通过政府购买技术服务方式，聘请具有专业技术能力的单位和人员对工程勘察质量进行检查，所需费用向本级财政申请予以保障。

“工程勘察质量监督部门应当运用互联网等信息化手段开展工程勘察质量监管，提升监管的精准化、智能化水平。”

十一、将第二十三条改为第二十二条，修改为：“违反本办法规定，建设单位有下列行为之一的，由工程勘察质量监督部门责令改正，处 1 万元以上 3 万元以下的罚款：

“（一）未提供必要的现场工作条件；

“（二）未提供与工程勘察有关的原始资料或者提供的原始资料不真实、不可靠；

“（三）未组织勘察技术交底；

“（四）未组织验槽。”

十二、将第二十五条改为第二十四条，修改为：“违反本办法规定，工程勘察企业有下列行为之一的，由工程勘察质量监督部门责令改正，处1万元以上3万元以下的罚款：

“（一）使用的勘察仪器、设备不满足相关规定；

“（二）司钻员、描述员、土工试验员等关键岗位作业人员未接受专业培训；

“（三）未按规定参加建设单位组织的勘察技术交底或者验槽；

“（四）原始记录弄虚作假；

“（五）未将钻探、取样、原位测试、室内试验等主要过程的影像资料留存备查；

“（六）未按规定及时将工程勘察文件和勘探、试验、测试原始记录及成果、质量安全管理记录归档保存。”

十三、将第二十六条改为第二十五条，修改为：“违反本办法规定，工程勘察企业法定代表人有下列行为之一的，由工程勘察质量监督部门责令改正，处1万元以上3万元以下的罚款：

“（一）未建立或者落实本单位勘察质量管理制度；

“（二）授权不具备相应资格的项目负责人开展勘察工作；

“（三）未按规定在工程勘察文件上签字或者盖章。”

十四、增加一条，作为第二十六条：“违反本办法规定，工程勘察企业项目负责人有下列行为之一的，由工程勘察质量监督部门责令改正，处1万元以上3万元以下的罚款：

“（一）未执行勘察纲要和工程建设强制性标准；

“（二）未落实本单位勘察质量管理制度，未制定项目质量保证措施；

“（三）未按规定在工程勘察文件上签字；

“（四）未对原始记录进行验收并签字；

“（五）未对归档资料签字确认。”

十五、将第二十七条修改为：“依照本办法规定，给予建设单位、勘察企业罚款处罚的，由工程勘察质量监督部门对建设单位、勘察企业的法定代表人和其他直接责任人员处以企业罚款数额的5%以上10%以下的罚款。”

此外，对相关条文序号作相应调整。

本决定自公布之日起施行。《建设工程勘察质量管理办法》根据本决定作相应修改，重新公布。

## 《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》

国发〔2021〕5号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

预算体现国家的战略和政策，反映政府的活动范围和方向，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，是宏观调控

的重要手段。党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署，预算管理制度不断改革完善，为建立现代财政制度奠定了坚实基础。当前和今后一个时期，财政处于紧平衡状态，收支矛盾较为突出，加之预算管理中存在统筹力度不足、政府过紧日子意识尚未牢固树立、预算约束不够有力、资源配置使用效率有待提高、预算公开范围和内容仍需拓展等问题，影响了财政资源统筹和可持续性。为落实《中华人民共和国预算法》及其实施条例有关规定，规范管理、提高效率、挖掘潜力、释放活力，现就进一步深化预算管理制度改革提出以下意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。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二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，更加有效保障和改善民生，进一步完善预算管理制度，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。

## （二）基本原则。

坚持党的全面领导。将坚持和加强党的全面领导贯穿预算管理制度改革全过程。坚持以人民为中心，兜牢基本民生底线。坚

持系统观念，加强财政资源统筹，集中力量办大事，坚决落实政府过紧日子要求，强化预算对落实党和国家重大政策的保障能力，实现有限公共资源与政策目标有效匹配。

坚持预算法定。增强法治观念，强化纪律意识，严肃财经纪律，更加注重强化约束，着力提升制度执行力，维护法律的权威性和制度的刚性约束力。明确地方和部门的主体责任，切实强化预算约束，加强对权力运行的制约和监督。

坚持目标引领。按照建立现代财税体制的要求，坚持目标导向和问题导向相结合，完善管理手段，创新管理技术，破除管理瓶颈，推进预算和绩效管理一体化，以信息化推进预算管理现代化，加强预算管理各项制度的系统集成、协同高效，提高预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度。

坚持底线思维。把防风险摆在更加突出的位置，统筹发展和安全、当前和长远，杜绝脱离实际的过高承诺，形成稳定合理的社会预期。加强政府债务和中长期支出事项管理，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

## 二、加大预算收入统筹力度，增强财政保障能力

**（三）规范政府收入预算管理。**实事求是编制收入预算，考虑经济运行和实施减税降费政策等因素合理测算。严禁将财政收入规模、增幅纳入考核评比。严格落实各项减税降费政策，严禁收取过头税费、违规设置收费项目或提高收费标准。依照法律法规及时足额征收应征的预算收入，如实反映财政收入情况，提高

收入质量，严禁虚收空转。不得违法违规制定实施各种形式的歧视性税费减免政策，维护全国统一市场和公平竞争。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。

**（四）加强政府性资源统筹管理。**将依托行政权力、国有资产（资产）获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算，加大预算统筹力度。完善收费基金清单管理，将列入清单的收费基金按规定纳入预算。将应当由政府统筹使用的基金项目转列一般公共预算。合理确定国有资本收益上交比例。

**（五）强化部门和单位收入统筹管理。**各部门和单位要依法依规将取得的各类收入纳入部门或单位预算，未纳入预算的收入不得安排支出。各部门应当加强所属单位事业收入、事业单位经营收入等非财政拨款收入管理，在部门和单位预算中如实反映非财政拨款收入情况。加强行政事业性国有资产收入管理，资产出租、处置等收入按规定上缴国库或纳入单位预算。

**（六）盘活各类存量资源。**盘活财政存量资金，完善结余资金收回使用机制。新增资产配置要与资产存量挂钩，依法依规编制相关支出预算。严格各类资产登记和核算，所有资本性支出应当形成资产并予以全程登记。各级行政事业单位要将资产管理责任落实到人，确保资产安全完整、高效利用。推动国有资产共享共用，促进长期低效运转、闲置和超标准配置资产以及临时配置资产调剂使用，有条件的部门和地区可以探索建立公物仓，按规定处置不需使用且难以调剂的国有资产，提高财政资源配置

效益。

### 三、规范预算支出管理，推进财政支出标准化

**（七）加强重大决策部署财力保障。**各级预算安排要将落实党中央、国务院重大决策部署作为首要任务，贯彻党的路线方针政策，增强对国家重大战略任务、国家发展规划的财力保障。完善预算决策机制和程序，各级预算、决算草案提请本级人大或其常委会审查批准前，应当按程序报本级党委和政府审议；各部门预算草案应当报本部门党组（党委）审议。

**（八）合理安排支出预算规模。**坚持量入为出原则，积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化格局，合理确定支出预算规模，调整完善相关重点支出的预算编制程序，不再与财政收支增幅或生产总值层层挂钩。充分发挥财政政策逆周期调节作用，安排财政赤字和举借债务要与经济逆周期调节相适应，将政府杠杆率控制在合理水平，并预留应对经济周期变化的政策空间。

**（九）大力优化财政支出结构。**各级预算安排要突出重点，坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出在财政支出中的优先顺序，坚决兜住“三保”底线，不留硬缺口。严格控制竞争性领域财政投入，强化对具有正外部性创新发展的支持。不折不扣落实过紧日子要求，厉行节约办一切事业，建立节约型财政保障机制，精打细算，严控一般性支出。严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。严格控制政府性楼堂馆所建设，严格控制和执行资产配置标准，暂时没有标准的要从严控制、避免浪费。清理压

缩各种福利性、普惠性、基数化奖励。优化国有资本经营预算支出结构，强化资本金注入，推动国有经济布局优化和结构调整。

**（十）完善财政资金直达机制。**在保持现行财政体制、资金管理权限和保障主体责任基本稳定的前提下，稳步扩大直达资金范围。完善直达资金分配审核流程，加强对地方分配直达资金情况的监督，确保资金安排符合相关制度规定、体现政策导向。建立健全直达资金监控体系，加强部门协同联动，强化从资金源头到使用末端的全过程、全链条、全方位监管，资金监管“一竿子插到底”，确保资金直达使用单位、直接惠企利民，防止挤占挪用、沉淀闲置等，提高财政资金使用的有效性和精准性。

**（十一）推进支出标准体系建设。**建立国家基础标准和地方标准相结合的基本公共服务保障标准体系，由财政部会同中央有关职能部门按程序制定国家基础标准，地方结合公共服务状况、支出成本差异、财政承受能力等因素因地制宜制定地方标准，按程序报上级备案后执行。鼓励各地区结合实际在国家尚未出台基础标准的领域制定地方标准。各地区要围绕“三保”等基本需要研究制定县级标准。根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，建立不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系。根据经济社会发展、物价变动和财力变化等动态调整支出标准。加强对项目执行情况的分析和结果运用，将科学合理的实际执行情况作为制定和调整标准的依据。加快推进项目要素、项目文本、绩效指标等标准化规范化。将支出标准作为预算编制的基

本依据，不得超标准编制预算。

#### 四、严格预算编制管理，增强财政预算完整性

**（十二）改进政府预算编制。**上级政府应当依法依规提前下达转移支付和新增地方政府债务限额预计数，增强地方预算编制的完整性、主动性。下级政府应当严格按照提前下达数如实编制预算，既不得虚列收支、增加规模，也不得少列收支、脱离监督。进一步优化转移支付体系，完善转移支付资金分配方法，健全转移支付定期评估和动态调整、退出机制，提高转移支付管理的规范性、科学性、合理性。规范国有资本经营预算编制，经本级人大或其常委会批准，国有资本规模较小或国有企业数量较少的市县可以不编制本级国有资本经营预算。

**（十三）加强跨年度预算平衡。**加强中期财政规划管理，进一步增强与国家发展规划的衔接，强化中期财政规划对年度预算的约束。对各类合规确定的中长期支出事项和跨年度项目，要根据项目预算管理的要求，将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划。地方政府举借债务应当严格落实偿债资金来源，科学测算评估预期偿债收入，合理制定偿债计划，并在中期财政规划中如实反映。鼓励地方结合项目偿债收入情况，建立政府偿债备付金制度。

**（十四）加强部门和单位预算管理。**政府的全部收入和支出都应当依法纳入预算，执行统一的预算管理制度。落实部门和单位预算管理主体责任，部门和单位要对预算完整性、规范性、真

实性以及执行结果负责。各部门要统筹各类资金资产，结合本部门非财政拨款收入情况统筹申请预算，保障合理支出需求。将项目作为部门和单位预算管理的基本单元，预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，实施项目全生命周期管理，未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。有关部门负责安排的建设项目，要按规定纳入部门项目库并纳入预算项目库。实行项目标准化分类，规范立项依据、实施期限、支出标准、预算需求等要素。建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制。做实做细项目储备，纳入预算项目库的项目应当按规定完成可行性研究论证、制定具体实施计划等各项前期工作，做到预算一经批准即可实施，并按照轻重缓急等排序，突出保障重点。推进运用成本效益分析等方法研究开展事前绩效评估。依法依规管理预算代编事项，除应急、救灾等特殊事项外，部门不得代编应由所属单位实施的项目预算。

**（十五）完善政府财务报告体系。**建立完善权责发生制政府综合财务报告制度，全面客观反映政府资产负债与财政可持续性情况。健全财政总预算会计制度，将财政财务信息内容从预算收支信息扩展至资产、负债、投资等信息。推动预算单位深化政府会计改革，全面有效实施政府会计标准体系，完善权责发生制会计核算基础。完善国有资产管理情况报告制度，做好与政府综合财务报告的衔接。

## 五、强化预算执行和绩效管理，增强预算约束力

**（十六）强化预算对执行的控制。**严格执行人大批准的预算，

预算一经批准非经法定程序不得调整。对预算指标实行统一规范的核算管理，精准反映预算指标变化，实现预算指标对执行的有效控制。坚持先有预算后有支出，严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购，严禁将国库资金违规拨入财政专户。严禁出台溯及以前年度的增支政策，新的增支政策原则上通过以后年度预算安排支出。规范预算调剂行为。规范按权责发生制列支事项，市县级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支。严禁以拨代支，进一步加强地方财政暂付性款项管理，除已按规定程序审核批准的事项外，不得对未列入预算的项目安排支出。加强对政府投资基金设立和出资的预算约束，提高资金使用效益。加强国有资本管理与监督，确保国有资本安全和保值增值。

**（十七）推动预算绩效管理提质增效。**将落实党中央、国务院重大决策部署作为预算绩效管理重点，加强财政政策评估评价，增强政策可行性和财政可持续性。加强重点领域预算绩效管理，分类明确转移支付绩效管理重点，强化引导约束。加强对政府和社会资本合作、政府购买服务等项目的全过程绩效管理。加强国有资本资产使用绩效管理，提高使用效益。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，对低效无效资金一律削减或取消，对沉淀资金一律按规定收回并统筹安排。加大绩效信息公开力度，推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开。

**（十八）优化国库集中收付管理。**对政府全部收入和支出实

行国库集中收付管理。完善国库集中支付控制体系和集中校验机制，实行全流程电子支付，优化预算支出审核流程，全面提升资金支付效率。根据预算收入进度和资金调度需要等，合理安排国债、地方政府债券的发行规模和节奏，节省资金成本。优化国债品种期限结构，发挥国债收益率曲线定价基准作用。完善财政收支和国库现金流量预测体系，建立健全库款风险预警机制，统筹协调国库库款管理、政府债券发行与国库现金运作。

**（十九）拓展政府采购政策功能。**建立政府采购需求标准体系，鼓励相关部门结合部门和行业特点提出政府采购相关政策需求，推动在政府采购需求标准中嵌入支持创新、绿色发展等政策要求。细化政府采购预算编制，确保与年度预算相衔接。建立支持创新产品及服务、中小企业发展等政策落实的预算编制和资金支付控制机制。对于适合以市场化方式提供的服务事项，应当依法依规实施政府购买服务，坚持费随事转，防止出现“一边购买服务，一边养人办事”的情况。

## 六、加强风险防控，增强财政可持续性

**（二十）健全地方政府依法适度举债机制。**健全地方政府债务限额确定机制，一般债务限额与一般公共预算收入相匹配，专项债务限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配。完善专项债券管理机制，专项债券必须用于有一定收益的公益性建设项目，建立健全专项债券项目全生命周期收支平衡机制，实现融资规模与项目收益相平衡，专项债券期限要与项目期限相匹配，专项债

券项目对应的政府性基金收入、专项收入应当及时足额缴入国库，保障专项债券到期本息偿付。完善以债务率为主的政府债务风险评估指标体系，建立健全政府债务与项目资产、收益相对应的制度，综合评估政府偿债能力。加强风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。依法落实到期法定债券偿还责任。健全地方政府债务信息公开及债券信息披露机制，发挥全国统一的地方政府债务信息公开平台作用，全面覆盖债券参与主体和机构，打通地方政府债券管理全链条，促进形成市场化融资自律约束机制。

**（二十一）防范化解地方政府隐性债务风险。**把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。完善常态化监控机制，进一步加强日常监督管理，决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。强化国有企事业单位监管，依法健全地方政府及其部门向企事业单位拨款机制，严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务。严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债。金融机构要审慎合规经营，尽职调查、严格把关，严禁要求或接受地方党委、人大、政府及其部门出具担保性质文件或者签署担保性质协议。清理规范地方融资平台公司，剥离其政府融资职能，对失去清偿能力的要依法实施破产重整或清算。健全市场化、法治化的债务违约处置机制，鼓励债务人、债权人协商处置存量债务，切实防范恶意逃废债，保护债权人合法权益，坚决防止风险累积形成系统性风险。加强督查审计问责，严格落实政府举债终

身问责制和债务问题倒查机制。

**(二十二) 防范化解财政运行风险隐患。**推进养老保险全国统筹，坚持精算平衡，加强基金运行监测，防范待遇支付风险。加强医疗、失业、工伤等社保基金管理，推进省级统筹，根据收支状况及时调整完善缴费和待遇政策，促进收支基本平衡。各地区出台涉及增加财政支出的重大政策或实施重大政府投资项目前，要按规定进行财政承受能力评估，未通过评估的不得安排预算。规范政府和社会资本合作项目管理。各部门出台政策时要考虑地方财政承受能力。除党中央、国务院统一要求以及共同事权地方应负担部分外，上级政府及其部门不得出台要求下级配套或以达标评比、考核评价等名目变相配套的政策。加强政府中长期支出事项管理，客观评估对财政可持续性的影响。

## 七、增强财政透明度，提高预算管理信息化水平

**(二十三) 改进预决算公开。**加大各级政府预决算公开力度，大力推进财政政策公开。扩大部门预决算公开范围，各部门所属预算单位预算、决算及相关报表应当依法依规向社会公开。推进政府投资基金、收费基金、国有资本收益、政府采购意向等信息按规定向社会公开。建立民生项目信息公示制度。细化政府预决算公开内容，转移支付资金管理办法及绩效目标、预算安排情况等应当依法依规向社会公开。细化部门预决算公开内容，项目预算安排、使用情况等项目信息应当依法依规向社会公开。推进按支出经济分类公开政府预决算和部门预决算。

**（二十四）发挥多种监督方式的协同效应。**充分发挥党内监督的主导作用，加强财会监督，促进财会监督与党内监督、监察监督、行政监督、司法监督、审计监督、统计监督、群众监督、舆论监督等协同发力。各级政府、各部门要依法接受各级人大及其常委会、审计部门的监督。推进人大预算联网监督工作。各级财政部门要做好财税法规和政策执行情况、预算管理有关监督工作，构建日常监管与专项监督协调配合的监督机制。强化监督结果运用，对监督发现的问题，严格依规依纪依法追究有关单位和人员责任，加大处理结果公开力度。

**（二十五）实现中央和地方财政系统信息贯通。**用信息化手段支撑中央和地方预算管理，规范各级预算管理工作流程等，统一数据标准，推动数据共享。以省级财政为主体加快建设覆盖本地区的预算管理一体化系统并与中央财政对接，动态反映各级预算安排和执行情况，力争 2022 年底全面运行。中央部门根据国家政务信息化建设进展同步推进相关信息系统建设。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制，实时记录和动态反映转移支付资金分配、拨付、使用情况，实现资金从预算安排源头到使用末端全过程来源清晰、流向明确、账目可查、账实相符。

**（二十六）推进部门间预算信息互联互通。**预算管理一体化系统集中反映单位基础信息和会计核算、资产管理、账户管理等预算信息，实现财政部门与主管部门共享共用。积极推动财政与组织、人力资源和社会保障、税务、人民银行、审计、公安、市

场监管等部门实现基础信息按规定共享共用。落实部门和单位财务管理主体责任，强化部门对所属单位预算执行的监控管理职责。

各地区、各部门要充分认识到进一步深化预算管理制度改革的重要意义，把思想认识和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，主动谋划，精心组织，扎实推进改革。各地区要按照本意见要求，结合本地区实际，细化各项政策措施，切实加强制度建设，夯实改革基础，推进人才队伍建设，确保各项改革任务及时落地见效，推动预算管理水平再上新台阶。

国务院

2021年3月7日

## 财政部有关负责人就进一步深化预算管理制度改革有关问题答记者问

2020年12月30日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十七次会议，审议通过了《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（以下简称《意见》）。近日，国务院印发了《意见》。财政部有关负责人就《意见》有关问题回答了记者提问。

**问：请介绍一下《意见》出台的背景和必要性。**

答：预算体现国家的战略和政策，反映政府的活动范围和方向，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，是宏观调控的重要手段。党中央、国务院高度重视预算管理工作。党的

十九届五中全会对建立现代财税金融体制、深化预算管理制度改革作出部署。习近平总书记强调，财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。

党的十八大以来，按照党中央、国务院决策部署和预算法规定，财政部会同有关部门和地方积极改进预算管理制度，大力推进中期财政规划、预算公开、地方政府债务管理、预算绩效管理等一系列重大改革举措落地实施，为建立现代预算制度提供了基础条件。当前和今后一个时期，财政处于紧平衡状态，收支矛盾较为突出，加之随着改革的逐步深入，预算管理中一些深层次问题逐步暴露出来，如预算统筹力度不足、政府过紧日子意识尚未牢固树立、预算约束不够有力、资源配置使用效率有待提高等，影响了财政资源统筹和可持续性，迫切需要通过进一步深化预算管理制度改革，规范管理、提高效率、挖掘潜力、释放活力。

结合当前和今后一个时期财政形势，为解决预算管理中存在的突出问题，国务院印发《意见》，在前期一系列改革举措的基础上，立足于推进国家治理体系和治理能力现代化，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，更加注重加强预算管理制度改革顶层设计和预算管理各项制度的系统集成、协同高效，力争通过深化改革更好地将制度优势转化为治理效能，逐步建立现代预算制度体系框架，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实

保障。

**问：进一步深化预算管理制度改革的基本原则是什么？**

答：《意见》明确，进一步深化预算管理制度改革主要遵循以下原则：一是坚持党的全面领导。将坚持和加强党的全面领导贯穿预算管理制度改革全过程。坚持以人民为中心，兜牢基本民生底线。坚持系统观念，加强财政资源统筹，集中力量办大事，坚决落实政府过紧日子要求，强化预算对落实党和国家重大政策的保障能力，实现有限公共资源与政策目标有效匹配。二是坚持预算法定。增强法治观念，强化纪律意识，严肃财经纪律，更加注重强化约束，着力提升制度执行力，维护法律的权威性和制度的刚性约束力。明确地方和部门的主体责任，切实强化预算约束，加强对权力运行的制约和监督。三是坚持目标引领。按照建立现代财税体制的要求，坚持目标导向和问题导向相结合，完善管理手段，创新管理技术，破除管理瓶颈，推进预算和绩效管理一体化，以信息化推进预算管理现代化，加强预算管理各项制度的系统集成、协同高效，提高预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度。四是坚持底线思维。把防风险摆在更加突出的位置，统筹发展和安全、当前和长远，杜绝脱离实际的过高承诺，形成稳定合理的社会预期。加强政府债务和中长期支出事项管理，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

**问：《意见》的主要创新之处体现在哪些方面？**

答：《意见》立足于前期改革形成的基础，将有关改革成果制

度化，提出 24 条具体改革措施，并在以下几个方面重点突破：

一是加强重大决策部署财力保障。各级预算安排要将落实党中央、国务院重大决策部署作为首要任务，贯彻党的路线方针政策，增强对国家重大战略任务、国家发展规划的财力保障。完善预算决策机制和程序，各级预算、决算草案应当按程序报本级党委和政府审议，各部门预算草案应当报本部门党组（党委）审议。

二是加强财政资源统筹。加大收入统筹力度，盘活存量，充分挖掘释放各种闲置资源潜力。加强政府性资源统筹管理，将依托行政权力、国有资源（资产）获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算。强化部门和单位收入统筹管理，要求部门和单位依法依规将取得的包括事业收入、事业单位经营收入等非财政拨款收入在内的各类收入纳入部门或单位预算，未纳入预算的收入不得安排支出。

三是规范预算支出管理。合理安排支出预算规模，充分发挥财政政策逆周期调节作用。优化财政支出结构，坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序。推进支出标准体系建设，将支出标准作为预算编制的基本依据。不折不扣落实过紧日子要求，严控一般性支出。完善财政资金直达机制，确保资金直达使用单位、直接惠企利民。

四是加强预算控制约束和风险防控。实施项目全生命周期管理，预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，未入库项目一律不得安排预算。强化中期财政规划对年度预算的约束。加强财政

运行风险防控，加强重大政策、重大政府投资项目等财政承受能力评估。健全地方政府依法适度举债机制，坚决遏制隐性债务增量，稳妥化解隐性债务存量。

五是提高预算管理信息化水平。将制度规范与信息系统建设紧密结合，以省级财政为主体建设覆盖本地区的预算管理一体化系统并与中央财政对接，动态反映各级预算安排和执行情况。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制。积极推动跨部门基础信息共享共用。

**问：党的十九届五中全会强调，要推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理。请问在这方面有哪些改革举措？**

答：党的十九大和十九届四中全会提出了标准科学、约束有力、全面实施绩效管理等目标要求，党的十九届五中全会对此作出进一步部署。为贯彻落实党中央决策部署，有效解决当前仍存在的预算控制偏软、约束力不强等问题，增强预算控制力和约束力，《意见》提出了以下改革举措：

一是加强各级政府预算衔接。上级政府应当依法依规提前下达转移支付和新增地方政府债务限额预计数，增强地方预算编制的完整性、主动性。下级政府应当严格按照提前下达数如实编制预算，既不得虚列收支、增加规模，也不得少列收支、脱离监督。

二是实施项目全生命周期管理。将项目作为部门和单位预算管理的基本单元，预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，实施项目全生命周期管理，未纳入预算项目库的项目一律不得安排

预算。实行项目标准化分类，规范立项依据、实施期限、支出标准、预算需求等要素。建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制。做实做细项目储备，纳入预算项目库的项目应当按规定完成可行性研究论证、制定具体实施计划等各项前期工作，做到预算一经批准即可实施，并按照轻重缓急等排序，突出保障重点。推进运用成本效益分析等方法研究开展事前绩效评估。

三是推进支出标准体系建设。建立国家基础标准和地方标准相结合的基本公共服务保障标准体系。各地区要围绕“三保”等基本需要研究制定县级标准。根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，建立不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系。根据经济社会发展、物价变动和财力变化等动态调整支出标准。加强对项目执行情况分析和结果运用，将科学合理的实际执行情况作为制定和调整标准的依据。加快推进项目要素、项目文本、绩效指标等标准化规范化。将支出标准作为预算编制的基本依据，不得超标准编制预算。

四是推动预算绩效管理提质增效。将落实党中央、国务院重大决策部署作为预算绩效管理重点，加强财政政策评估评价和重点领域预算绩效管理，分类明确转移支付绩效管理重点，强化引导约束。加强政府和社会资本合作、政府购买服务等项目以及国有资本资产使用绩效管理。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接。加大绩效信息公开力度。

五是强化预算对执行的控制。对预算指标实行统一规范的核算管理，精准反映预算指标变化，实现预算指标对执行的有效控制。坚持先有预算后有支出，严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购。严禁出台溯及以前年度的增支政策，新的增支政策原则上通过以后年度预算安排支出。规范预算调剂行为。规范按权责发生制列支事项，市县级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支。加强对政府投资基金设立和出资的预算约束。加强国有资本管理与监督。

**问：《意见》在构建现代财政国库管理制度方面有什么部署和要求？**

答：国库集中收付制度以国库单一账户体系为基础，对财政资金实行国库集中收缴和集中支付，并对国库存款余额进行运营管理。经过近 20 年的持续推进，国库集中收付制度改革已基本实现“横向到边、纵向到底”，并成为财政财务管理的核心基础性制度。

为适应建立现代财税体制的新需要，《意见》围绕现代财政国库管理“控制、运营、报告”三大功能，系统性地提出了优化国库集中收付管理的有关要求，主要包括：对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。完善国库集中支付控制体系和集中校验机制，实行全流程电子支付，优化预算支出审核流程，全面提升资金支付效率。根据预算收入进度和资金调度需要等，合理安排国债、地方政府债券的发行规模和节奏，节省资金成本。优化国

债品种期限结构，发挥国债收益率曲线定价基准作用。完善财政收支和国库现金流量预测体系，建立健全库款风险预警机制，统筹协调国库库款管理、政府债券发行与国库现金运作。建立完善权责发生制政府综合财务报告制度，全面客观反映政府资产负债与财政可持续性情况。

同时，《意见》还对拓展政府采购政策功能提出了要求，明确要建立政府采购需求标准体系，鼓励相关部门结合部门和行业特点提出政府采购相关政策需求，推动在政府采购需求标准中嵌入支持创新、绿色发展等政策要求。细化政府采购预算编制，建立支持中小企业发展等政策落实的预算编制和资金支付控制机制。

**问：《意见》在加强风险防控、增强财政可持续性方面有何考虑？**

答：统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。当前，基层财政运行、地方政府债务、社会保障、金融等领域风险防控压力不断加大，迫切需要树牢安全发展理念，统筹发展和安全，将防控风险、增强财政可持续性摆在更加突出位置。为此，《意见》明确：

一是加强跨年度预算平衡。加强中期财政规划管理，强化中期财政规划对年度预算的约束。对各类合规确定的中长期支出事项和跨年度项目，要根据项目预算管理等要求，将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划，实现中长期支出事项“显性化”。地方政府举借债务应当严格落实偿债资金来源，科学测算

评估预期偿债收入，合理制定偿债计划，并在中期财政规划中如实反映。

二是健全地方政府依法适度举债机制。健全地方政府债务限额确定机制。完善专项债券管理机制，专项债券必须用于有一定收益的公益性建设项目，建立健全专项债券项目全生命周期收支平衡机制，实现融资规模与项目收益相平衡，专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入应当及时足额缴入国库，保障专项债券到期本息偿付。完善以债务率为主的政府债务风险评估指标体系，建立健全政府债务与项目资产、收益相对应的制度，综合评估政府偿债能力。加强风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。依法落实到期法定债券偿还责任。健全地方政府债务信息公开及债券信息披露机制，发挥全国统一的地方政府债务信息公开平台作用，全面覆盖债券参与主体和机构，打通地方政府债券管理全链条，促进形成市场化融资自律约束机制。

三是防范化解地方政府隐性债务风险。把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。完善常态化监控机制，进一步加强日常监督管理，决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务，严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债。清理规范地方融资平台公司，剥离其政府融资职能，对失去清偿能力的要依法实施破产重整或清算，坚决防止风险累积形成系统性风险。加强督查审计

问责，严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

四是防范化解财政运行风险隐患。推进养老保险全国统筹，坚持精算平衡，防范待遇支付风险。各地区出台涉及增加财政支出的重大政策或实施重大政府投资项目前，要按规定进行财政承受能力评估，未通过评估的不得安排预算。规范政府和社会资本合作项目管理。各部门出台政策时要考虑地方财政承受能力。除党中央、国务院统一要求以及共同事权地方应负担部分外，上级政府及其部门不得出台要求下级配套或变相配套的政策。客观评估政府中长期支出事项对财政可持续性的影响。

**问：《意见》对提高预算管理信息化水平有哪些要求？财政部在推进预算一体化建设方面有何考虑？**

答：信息是国家治理的重要依据。全面深化预算管理制度改革必须有先进的信息技术支撑。针对多年来一直存在的各级财政预算管理业务规则和信息系统“各自搭台、分头唱戏”、难以发挥合力等问题，财政部提出了推进预算一体化建设的总体构想，以系统化思维和信息化手段推进预算管理工作，截至2021年3月底，已在全国35个省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团试点实施预算管理一体化系统，取得了阶段性成效。为进一步将制度规范与信息系统建设紧密结合，《意见》提出：

一方面，要实现中央和地方财政系统信息贯通。用信息化手段支撑中央和地方预算管理，规范各级预算管理工作流程等，统一数据标准，推动数据共享。以省级财政为主体加快建设覆盖本

地区的预算管理一体化系统并与中央财政对接，动态反映各级预算安排和执行情况，力争 2022 年底全面运行。中央部门根据国家政务信息化建设进展同步推进相关信息系统建设。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制，实时记录和动态反映转移支付资金分配、拨付、使用情况。

另一方面，要推进部门间预算信息互联互通。预算管理一体化系统集中反映单位基础信息和会计核算、资产管理、账户管理等预算信息，实现财政部门与主管部门共享共用。积极推动财政与组织、人力资源和社会保障、税务、人民银行、审计、公安、市场监管等部门实现基础信息按规定共享共用。落实部门和单位财务管理主体责任，强化部门对所属单位预算执行的监控管理职责。

按照《意见》要求，财政部将推动各地加快推广实施预算管理一体化系统，提高各地预算管理一体化系统建设水平。同时，根据国家政务信息化建设进展，研究推进中央预算管理一体化系统建设。

**问：下一步，财政部将如何贯彻落实《意见》？**

答：深化预算管理制度改革是一项系统性工程。贯彻落实《意见》，是当前和今后一段时期各级财政部门的重点工作任务。财政部将按照党中央、国务院决策部署，切实加强制度建设，抓紧细化、实化具体管理制度和政策措施，对有关重点工作作出专门布置。同时，还将发挥好组织、指导、协调作用，指导督促各级财

政部门、预算单位切实抓好《意见》的贯彻落实，结合实际进一步细化改革举措，夯实预算管理改革基础，确保《意见》各项措施落到实处、发挥实效。

## 《国务院办公厅关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》

国办发〔2021〕10号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

深化“放管服”改革，打造市场化法治化国际化营商环境，是做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要抓手。近年来，“放管服”改革深入推进，有效激发了市场主体活力和社会创造力，但仍然存在一些企业和群众关注度高、反映强烈的突出问题亟待解决。为进一步深化“放管服”改革，切实做好“六稳”、“六保”工作，推动高质量发展，经国务院同意，现提出以下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。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二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，围绕“六稳”、“六保”，加快转变政府职能，深化“放管服”改革，促进要素资源高效配置，切实维护公平竞争，建设国际一流营商环境，推进政府治理体系和治理能力现代化，推动经济社会持续健康发展。

### （二）基本原则。

坚持目标导向、综合施策。围绕稳定和扩大就业、培育市场主体、扩大有效投资、促进消费、稳外贸稳外资、保障基本民生等重点领域，以务实管用的政策和改革举措，增强企业和群众获得感。

坚持问题导向、务求实效。聚焦企业和群众办事创业的难点堵点继续“啃硬骨头”，坚持放管结合、并重，着力清理对市场主体的不合理限制，实施更加有效监管，持续优化政务服务，不断提高改革含金量。

坚持系统集成、协同推进。坚持系统观念，加强各领域“放管服”改革有机衔接、统筹推进，促进中央和地方上下联动，强化部门之间协作配合，立足全生命周期、全产业链条推进改革，完善配套政策，放大综合效应，增强发展内生动力。

## **二、进一步推动优化就业环境**

（三）推动降低就业门槛。进一步梳理压减准入类职业资格数量，取消乡村兽医、勘察设计注册石油天然气工程师等职业资格，推进社会化职业技能等级认定，持续动态优化国家职业资格目录。合理降低或取消部分准入类职业资格考试工作年限要求。进一步规范小微电商准入，科学界定《中华人民共和国电子商务法》中“便民劳务活动”、“零星小额交易活动”标准。（人力资源社会保障部、住房城乡建设部、农业农村部、市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（四）支持提升职业技能。建立职业技能培训补贴标准动态

调整机制，科学合理确定培训补贴标准。拓宽职业技能培训资金使用范围。延长以工代训政策实施期限，简化企业申请以工代训补贴材料。加强对家政、养老等行业从业人员职业技能培训，全面提升就业能力。创新开展“行校合作”，鼓励行业协会、跨企业培训中心等组织中小微企业开展学徒制培训，鼓励各地区探索开展项目制培训等多种形式培训。采取优化审批服务、探索实行告知承诺制等方式，便利各类职业培训机构设立。（人力资源社会保障部、民政部、财政部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（五）支持和规范新就业形态发展。着力推动消除制约新业态发展的隐性壁垒，不断拓宽就业领域和渠道。加强对平台企业的监管和引导，促进公平有序竞争，推动平台企业依法依规完善服务协议和交易规则，合理确定收费标准，改进管理服务，支持新就业形态健康发展。落实和完善财税、金融等支持政策，发挥双创示范基地带动作用，支持高校毕业生、退役军人、返乡农民工等重点群体创业就业。完善适应灵活就业人员的社保政策措施，推动放开在就业地参加社会保险的户籍限制，加快推进职业伤害保障试点，扩大工伤保险覆盖面，维护灵活就业人员合法权益。（国家发展改革委、教育部、财政部、人力资源社会保障部、农业农村部、退役军人部、人民银行、税务总局、市场监管总局、国家医保局、银保监会等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

### 三、进一步推动减轻市场主体负担

（六）健全惠企服务机制。推广财政资金直达机制的有效做法，研究将具备条件的惠企资金纳入直达机制。优化国库退税审核程序，逐步实现智能化、自动化处理。推动实现非税收入全领域“跨省通缴”。精简享受税费优惠政策的办理流程和手续，持续扩大“自行判别、自行申报、事后监管”范围。整合财产和行为税10税纳税申报表，整合增值税、消费税及城市维护建设税等附加税费申报表。大力发展市场化征信机构，建设和完善“信易贷”平台，推动水电气、纳税、社保等信用信息归集共享，依托大数据等现代信息技术为企业精准“画像”、有效增信，提升金融、社保等惠企政策覆盖度、精准性和有效性。持续规范水电气暖等行业收费，确保政策红利传导到终端用户。推动企业建立健全合规经营制度，依法查处垄断行为，严厉打击价格串通、哄抬价格等价格违法行为。（国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、国家医保局、人民银行、税务总局、市场监管总局、银保监会等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（七）规范提升中介服务。从严查处行政机关为特定中介机构垄断服务设定隐性壁垒或将自身应承担的行政审批中介服务费用转嫁给企业承担等违规行为。严格规范国务院部门和地方政府设定的中介服务事项。依法降低中介服务准入门槛，破除行业壁垒，打破地方保护，引入竞争机制，促进提升中介服务质量，建立合理定价机制。加强对中介机构的监管，推动中介机构公开服

务条件、流程、时限和收费标准，坚决查处乱收费、变相涨价等行为。（国务院办公厅、市场监管总局、国家发展改革委等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（八）规范改进认证服务。推动认证机构转企改制、与政府部门脱钩，提高市场开放度，促进公平有序竞争。加强对认证机构的监管，督促认证机构公开收费标准，及时公布认证信息，提高服务质量。清理规范涉及认证的评价制度，推动向国家统一的认证制度转变。健全政府、行业、社会等多层面的认证采信机制，推动认证结果在不同部门、层级和地区间互认通用。（市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（九）优化涉企审批服务。分行业分领域清理规范行政审批前置条件和审批标准，明确行政备案材料、程序，依托全国一体化政务服务平台，推动更多涉企事项网上办理，简化优化商事服务流程，大力推进减环节、减材料、减时限、减费用，降低制度性交易成本。精简优化涉及电子电器产品的管理措施，探索推行企业自检自证和产品系族管理。加快商标专利注册申请全流程电子化，分类压减商标异议、变更、转让、续展周期和专利授权公告周期，建立健全重大不良影响商标快速驳回机制，严厉打击商标恶意注册、非正常专利申请等行为。（国务院办公厅、工业和信息化部、市场监管总局、国家知识产权局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

#### **四、进一步推动扩大有效投资**

（十）持续提高投资审批效率。进一步深化投资审批制度改革，简化、整合投资项目报建手续，推进实施企业投资项目承诺制，优化交通、水利、能源等领域重大投资项目审批流程。鼓励各地区推进“标准地”出让改革，科学构建“标准地”出让指标体系，简化优化工业项目供地流程，压缩供地时间，降低投资项目运行成本。推动投资项目在线审批监管平台和各相关审批系统互联互通和数据共享，避免企业重复填报、部门重复核验。（国家发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、国家能源局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十一）优化工程建设项目审批。持续深化工程建设项目审批制度改革，完善全国统一的工程建设项目审批和管理体系。进一步精简整合工程建设项目全流程涉及的行政许可、技术审查、中介服务、市政公用服务等事项。支持各地区结合实际提高工程建设项目建筑工程施工许可证办理限额，对简易低风险工程建设项目实行“清单制+告知承诺制”审批。研究制定工程建设项目全过程审批管理制度性文件，建立健全工程建设项目审批监督管理机制，加强全过程审批行为和时间管理，规范预先审查、施工图审查等环节，防止体外循环。（住房城乡建设部、国家发展改革委等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

## **五、进一步推动激发消费潜力**

（十二）清除消费隐性壁垒。着力打破行业垄断和地方保护，打通经济循环堵点，推动形成高效规范、公平竞争的国内统一市

场。有序取消一些行政性限制消费购买的规定，释放消费潜力。加快修订《二手车流通管理办法》，推动各地区彻底清理违规设置的二手车迁入限制，放宽二手车经营条件。规范报废机动车回收拆解企业资质认定，支持具备条件的企业进入回收拆解市场，依法查处非法拆解行为。鼓励各地区适当放宽旅游民宿市场准入，推进实施旅游民宿行业标准。制定跨地区巡回演出审批程序指南，优化审批流程，为演出经营单位跨地区开展业务提供便利。（国家发展改革委、公安部、生态环境部、商务部、文化和旅游部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十三）便利新产品市场准入。针对市场急需、消费需求大的新技术新产品，优先适用国家标准制定快速程序，简化标准制修订流程，缩短发布周期。在相关国家标准出台前，鼓励先由社会团体制定发布满足市场和创新需要的团体标准，鼓励企业制定有竞争力的企业标准并自我声明公开，推动新技术新产品快速进入市场。加快统一出口商品和内贸商品在工艺流程、流通规则等方面的规定，推进内外贸产品“同线同标同质”，破除制约出口商品转内销的系统性障碍。继续扩大跨境电商零售进口试点城市范围，调整扩大跨境电商零售进口商品清单。（市场监管总局、商务部、海关总署、财政部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

## **六、进一步推动稳外贸稳外资**

（十四）持续优化外商投资环境。完善外商投资准入前国民

待遇加负面清单管理制度，确保外资企业平等享受各项支持政策。支持外资企业更好参与国家和行业标准制定。优化外商投资信息报告制度，完善企业登记系统和企业信用信息公示系统功能，加强填报指导，减轻企业报送负担。（国家发展改革委、商务部、市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十五）持续推进通关便利化。推动国际贸易“单一窗口”同港口、铁路、民航等信息平台及银行、保险等机构对接。优化海关风险布控规则，推广科学随机布控，提高人工分析布控精准度，降低守法合规企业和低风险商品查验率。深入推进进出口商品检验监管模式改革，积极推进第三方检验结果采信制度化建设。鼓励理货、拖轮、委托检验等经营主体进入市场，促进公平竞争。（海关总署、交通运输部、银保监会、国家铁路局、中国民航局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十六）清理规范口岸收费。加快修订《港口收费计费办法》，进一步完善港口收费政策，减并港口收费项目。定向降低沿海港口引航费标准，进一步扩大船方自主决定是否使用拖轮的船舶范围。完善洗修箱服务规则，清理规范港外堆场洗修箱费、铁路运输关门费等收费。实行口岸收费项目目录清单制度，做到清单外无收费。对政府依成本定价的收费项目，开展成本监审或成本调查，及时调整收费标准；对实行市场调节价的收费项目及对应的收费主体，开展典型成本调查，为合理规范收费提供依据。（国家发展改革委、财政部、交通运输部、国务院国资委、海关总署、

市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

## 七、进一步推动优化民生服务

(十七) 创新养老和医疗服务供给。推进公办养老机构公建民营改革, 引入社会资本和专业管理服务机构, 盘活闲置床位资源, 在满足失能、半失能特困人员集中供养基础上, 向其他失能、失智、高龄老年人开放。推动取消诊所设置审批, 推动诊所执业登记由审批改为备案。推动取消职业卫生技术服务机构资质等级划分, 便利市场准入。在确保电子处方来源真实可靠的前提下, 允许网络销售除国家实行特殊管理的药品以外的处方药。(民政部、国家卫生健康委、国家药监局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

(十八) 提高社会救助精准性。支持各地区推动民政、人力资源社会保障、残联、医保、乡村振兴等部门和单位相关数据共享, 运用大数据等现代信息技术建立困难群众主动发现机制和动态调整机制, 优化服务流程, 缩短办理时限, 实现民生保障领域问题早发现、早干预, 确保符合条件的困难群众及时得到救助, 防止产生违规冒领和设租寻租等问题。(民政部、人力资源社会保障部、国家医保局、国家乡村振兴局、中国残联等相关部门和单位及各地区按职责分工负责)

(十九) 提升便民服务水平。建立健全政务数据共享协调机制, 加强信息共享和证明互认, 通过完善信用监管、全面推行告知承诺制等方式, 推动减少各类证明事项。实施证明事项清单管

理制度，清单之外不得向企业和群众索要证明。确需提供证明的，应告知证明事项名称、用途、依据、索要单位、开具单位等信息。围绕保障改善民生，推动更多服务事项“跨省通办”。坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，切实解决老年人等特殊群体在运用智能技术方面遇到的突出困难。（国务院办公厅、司法部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

## **八、进一步加强事中事后监管**

（二十）加强取消和下放事项监管。坚持放管结合、并重，把有效监管作为简政放权的必要保障，推动政府管理从事前审批更多转向事中事后监管，对取消和下放的行政许可事项，由主管部门会同相关部门逐项制定事中事后监管措施，明确监管层级、监管部门、监管方式，完善监管规则 and 标准。进一步梳理监管部门监管职责，强化与地方监管执法的衔接，建立相互协作、齐抓共管的高效监管机制，确保责任清晰、监管到位。（国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（二十一）提升事中事后监管效能。各地区各部门要完善“双随机、一公开”监管、信用监管、“互联网+监管”等方式，实施更加精准更加有效的监管。梳理职责范围内的重点监管事项，聚焦管好“一件事”实施综合监管。加强对日常监管事项的风险评估，实施分级分类监管，强化高风险环节监管。对涉及人民群众生命健康和公共安全的要求严格监管，坚决守住安全底线。对新产业新业态实行包容审慎监管，引导和规范其健康发展。完善全国

一体化在线监管平台，推动监管信息共享，加快形成统一的监管大数据，强化监管信息综合运用，提升监管质量和效率。（国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（二十二）严格规范行政执法。制定出台进一步规范行政裁量权基准制度的指导意见，推动各地区各部门明确行政裁量种类、幅度，规范适用程序，纠正处罚畸轻畸重等不规范行政执法行为。鼓励各地区依法依规建立柔性执法清单管理制度，对轻微违法行为，慎用少用行政强制措施，防止一关了之、以罚代管。（司法部牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

## 九、保障措施

（二十三）完善企业和群众评价机制。坚持以企业和群众获得感和满意度作为评判改革成效的标准，依托全国一体化政务服务平台、中国政府网建立企业和群众评价国家层面改革举措的常态化机制。及时公开评价结果，强化差评整改，形成评价、反馈、整改有机衔接的工作闭环，做到群众参与、社会评判、市场认可。各地区要建立地方层面改革举措社会评价机制。

（二十四）加强组织实施。各地区各部门要高度重视，及时研究解决“放管服”改革中出现的新情况、新问题，切实做到放出活力、管出公平、服出效率。要结合实际情况，依法依规制定实施方案，出台具体政策措施，逐项抓好落实。国务院办公厅要加强督促指导，确保改革举措落实到位。

国务院办公厅

2021年4月7日

## 《关于推进部门所属单位预算公开工作的指导意见》

财预〔2021〕29号

各中央预算单位,各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局),新疆生产建设兵团财政局:

为落实《中华人民共和国预算法实施条例》对部门所属单位预算公开的规定和《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)有关要求,现就推进部门所属单位预算公开工作提出以下指导意见:

### 一、高度重视部门所属单位预算公开工作

《中华人民共和国预算法实施条例》第六条规定,“各部门所属单位的预算、决算及报表,应当在部门批复后20日内由单位向社会公开”。《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》对推进部门所属单位预算公开提出明确要求。推进部门所属单位预算公开,是深化预算管理制度改革、提高预算透明度的重要举措,有助于更好地保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权,强化社会监督,推动法治政府建设和政府职能转变,推进国家治理体系和治理能力现代化。

各级财政部门和各部门、各单位要高度重视,提高认识,坚持以公开为常态、不公开为例外,明确和落实工作责任,夯实部门所属单位主体责任,切实履行职责,做好相关工作。

### 二、扎实做好部门所属单位预算公开工作

（一）公开主体。部门所属单位预决算公开的主体为负责编制单位预算、决算的预算单位。

（二）公开范围。各部门所属预算单位要主动向社会公开部门批复的单位预决算，涉及国家秘密的除外。

中央垂直管理部门所属单位的预决算按照中央部门预算管理要求公开，不作为地方的部门公开预决算。

（三）公开内容。部门所属单位预决算公开的内容为部门批复的单位预算、决算及报表，涉及国家秘密的除外。具体可参照部门预决算公开内容和报表格式，并与部门预决算公开的相关内容做好衔接。

单位预算、决算应当公开基本支出和项目支出；单位预算、决算支出按其功能分类应当公开到项，按其经济性质分类，基本支出应当公开到款。

单位在公开预决算时，要对本单位职责及机构设置情况、预决算收支增减变化、机关运行经费安排、“三公”经费、政府采购等重点事项作出说明，结合工作进展情况逐步公开国有资产占用、预算绩效管理等情况。

（四）公开时间。部门所属单位预决算公开的时间为部门批复后 20 日内。鼓励适当提前公开时间，同一部门所属同一级次的单位可以在同一天集中公开。

（五）公开方式。部门所属单位预决算在本单位门户网站公开，并保持长期公开状态，其中当年预决算公开在网站醒目位置。

没有门户网站的单位，可以在本级政府或部门门户网站等平台公开，或通过政府公报、新闻发布会、报刊、广播、电视等方式公开。

### 三、有关工作要求

**（一）积极稳妥推进部门所属单位预算公开工作。**各级财政部门 and 各部门、各单位要认真落实《中华人民共和国预算法实施条例》的规定和《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》有关要求，积极推进部门所属单位预算公开工作，推动工作基础较好的单位率先公开预决算。要改进部门预决算管理，夯实预决算公开工作基础，力争 2022 年度做到部门所属单位预决算公开全覆盖。

**（二）明确单位主体责任，强化保障措施。**各级财政部门、各部门要加强对部门所属单位预算公开工作的指导。各部门要制定有关工作方案和工作规范，明确单位预决算公开工作要求，指导单位妥善处理涉密信息。部门所属单位要认真落实主体责任，制定本单位预决算公开具体工作方案，加强与部门和上级单位的沟通，做好单位预决算公开工作，依法依规做好涉密事项管理工作，制定舆情应对实施方案，主动跟踪、回应社会关切。

**（三）健全统计、考核、监督检查制度。**完善预决算公开情况统计工作机制，逐步将部门所属单位预决算公开情况纳入地方预决算公开统计工作范围。加强对部门所属单位预决算公开情况的工作考核和监督检查。

2021 年 4 月 7 日

## 《国务院办公厅关于加强城市内涝治理的实施意见》

国办发〔2021〕11 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

治理城市内涝事关人民群众生命财产安全，既是重大民生工程，又是重大发展工程。近年来，各地区各部门大力推进排水防涝设施建设，城市内涝治理取得积极进展，但仍存在自然调蓄空间不足、排水设施建设滞后、应急管理能力不强等问题。为加快推进城市内涝治理，经国务院同意，现提出以下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。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二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实习近平生态文明思想，牢固树立总体国家安全观，按照党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以人民为中心，坚持人与自然和谐共生，坚持统筹发展和安全，将城市作为有机生命体，根据建设海绵城市、韧性城市要求，因地制宜、因城施策，提升城市防洪排涝能力，用统筹的方式、系统的方法解决城市内涝问题，维护人民群众生命财产安全，为促进经济社会持续健康发展提供有力支撑。

### （二）工作原则。

——规划统筹，完善体系。统筹区域流域生态环境治理和城市建设，统筹城市水资源利用和防灾减灾，统筹城市防洪和内涝治理，结合国土空间规划和流域防洪、城市基础设施建设等规划，逐步建立完善防洪排涝体系，形成流域、区域、城市协同匹配，防洪排涝、应急管理、物资储备系统完整的防灾减灾体系。

——全面治理，突出重点。坚持防御外洪与治理内涝并重、生态措施与工程措施并举，“高水高排、低水低排”，更多利用自然力量排水，整体提升城市内涝治理水平。以近年来内涝严重城市和重点防洪城市为重点，抓紧开展内涝治理，全面解决内涝顽疾，妥善处理流域防洪与城市防洪排涝的关系。

——因地制宜，一城一策。根据自然地理条件、水文气象特征和城市规模等因素，科学确定治理策略和建设任务，选择适用措施。老城区结合更新改造，修复自然生态系统，抓紧补齐排水防涝设施短板；新城区高起点规划、高标准建设排水防涝设施。

——政府主导，社会参与。压实城市主体责任，明晰各方责任，加强协调联动，形成多部门合作、多专业协同、各方面参与的社会共治格局。加大投入力度，创新投融资机制，多渠道吸引各方面力量参与排水防涝设施投资、建设和专业化运营管理。

（三）工作目标。到 2025 年，各城市因地制宜基本形成“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，排水防涝能力显著提升，内涝治理工作取得明显成效；有效应对城市内涝防治标准内的降雨，老城区雨停后能够及时排干

积水，低洼地区防洪排涝能力大幅提升，历史上严重影响生产生活秩序的易涝积水点全面消除，新城区不再出现“城市看海”现象；在超出城市内涝防治标准的降雨条件下，城市生命线工程等重要市政基础设施功能不丧失，基本保障城市安全运行；有条件的地方积极推进海绵城市建设。到 2035 年，各城市排水防涝工程体系进一步完善，排水防涝能力与建设海绵城市、韧性城市要求更加匹配，总体消除防治标准内降雨条件下的城市内涝现象。

## 二、系统建设城市排水防涝工程体系

（一）实施河湖水系和生态空间治理与修复。保护城市山体，修复江河、湖泊、湿地等，保留天然雨洪通道、蓄滞洪空间，构建连续完整的生态基础设施体系。恢复并增加水空间，扩展城市及周边自然调蓄空间，按照有关标准和规划开展蓄滞洪空间和安全工程建设；在蓄滞洪空间开展必要的土地利用、开发建设时，要依法依规严格论证审查，保证足够的调蓄容积和功能。在城市建设和更新中留白增绿，结合空间和竖向设计，优先利用自然洼地、坑塘沟渠、园林绿地、广场等实现雨水调蓄功能，做到一地多用。因地制宜、集散结合建设雨水调蓄设施，发挥削峰错峰作用。

（二）实施管网和泵站建设与改造。加大排水管网建设力度，逐步消除管网空白区，新建排水管网原则上应尽可能达到国家建设标准的上限要求。改造易造成积水内涝问题和混错接的雨污水管网，修复破损和功能失效的排水防涝设施；因地制宜推进雨污

分流改造，暂不具备改造条件的，通过截流、调蓄等方式，减少雨季溢流污染，提高雨水排放能力。对外水顶托导致自排不畅或抽排能力达不到标准的地区，改造或增设泵站，提高机排能力，重要泵站应设置双回路电源或备用电源。改造雨水口等收水设施，确保收水和排水能力相匹配。改造雨水排口、截流井、阀门等附属设施，确保标高衔接、过流断面满足要求。

（三）实施排涝通道建设。注重维持河湖自然形态，避免简单裁弯取直和侵占生态空间，恢复和保持城市及周边河湖水系的自然连通和流动性。合理开展河道、湖塘、排洪沟、道路边沟等整治工程，提高行洪排涝能力，确保与城市管网系统排水能力相匹配。合理规划利用城市排涝河道，加强城市外部河湖与内河、排洪沟、桥涵、闸门、排水管网等在水位标高、排水能力等方面的衔接，确保过流顺畅、水位满足防洪排涝安全要求。因地制宜恢复因历史原因封盖、填埋的天然排水沟、河道等，利用次要道路、绿地、植草沟等构建雨洪行泄通道。

（四）实施雨水源头减排工程。在城市建设和更新中，积极落实“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，建设改造后的雨水径流峰值和径流量不应增大。要提高硬化地面中可渗透面积比例，因地制宜使用透水性铺装，增加下沉式绿地、植草沟、人工湿地、砂石地面和自然地面等软性透水地面，建设绿色屋顶、旱溪、干湿塘等滞水渗水设施。优先解决居住社区积水内涝、雨污水管网混错接等问题，通过断接建筑雨落管，优化竖向设计，加强建筑、

道路、绿地、景观水体等标高衔接等方式，使雨水溢流排放至排水管网、自然水体或收集后资源化利用。

（五）实施防洪提升工程。统筹干支流、上下游、左右岸防洪排涝和沿海城市防台防潮等要求，合理确定各级城市的防洪标准、设计水位和堤防等级。完善堤线布置，优化堤防工程断面设计和结构型式，因地制宜实施防洪堤、海堤和护岸等生态化改造工程，确保能够有效防御相应洪水灾害。根据河流河势、岸坡地质条件等因素，科学规划建设河流护岸工程，合理选取护岸工程结构型式，有效控制河岸坍塌。对山洪易发地区，加强水土流失治理，合理规划建设截洪沟等设施，最大限度降低山洪入城风险。

### 三、提升城市排水防涝工作管理水平

（一）强化日常维护。落实城市排水防涝设施巡查、维护、隐患排查制度和安全操作技术规程，加强调蓄空间维护和城市河道清疏，增加施工工地周边、低洼易涝区段、易淤积管段的清掏频次。汛前要全面开展隐患排查和整治，清疏养护排水设施。加强安全事故防范，防止窨井伤人等安全事故，对车库、地下室、下穿通道、地铁等地下空间出入口采取防倒灌安全措施。

（二）实行洪涝“联排联调”。建立健全城区水系、排水管网与周边江河湖海、水库等“联排联调”运行管理模式。加强跨省、跨市河流水雨工情信息共享，健全流域联防联控机制，坚持立足全局、洪涝统筹，提升调度管理水平。加强统筹调度，根据气象预警信息科学合理及时做好河湖、水库、排水管网、调蓄设施的

预腾空或预降水位工作。

（三）提升应急管理水平。完善城市排水与内涝防范相关应急预案，明确预警等级内涵，落实各相关部门工作任务、响应程序和处置措施。加强流域洪涝和自然灾害风险监测预警，按职责及时准确发布预警预报等动态信息，做好城区交通组织、疏导和应急疏散等工作。按需配备移动泵车等快速解决城市内涝的专用防汛设备和抢险物资，完善物资储备、安全管理制度及调用流程。加大城市防洪排涝知识宣传教育力度，提高公众防灾避险意识和自救互救能力。

（四）加强专业队伍建设。建立专业队伍或委托专业机构负责城市排水防涝设施运行维护。加强排水应急队伍建设，强化抢险应急演练，提升应急抢险能力。充分发挥专家团队在洪涝风险研判、规划建设、应急处置等方面的专业作用。加强政府组织领导，强化城市管理、水利、自然资源、生态环境保护、交通等执法队伍协调联动。

（五）加强智慧平台建设。建立完善城市综合管理信息平台，整合各部门防洪排涝管理相关信息，在排水设施关键节点、易涝积水点布设必要的智能化感知终端设备，满足日常管理、运行调度、灾情预判、预警预报、防汛调度、应急抢险等功能需要；有条件的城市，要与城市信息模型（CIM）基础平台深度融合，与国土空间基础信息平台充分衔接。

#### 四、统筹推进城市内涝治理工作

（一）优化城市布局加强竖向管控。编制内涝风险图，探索划定洪涝风险控制线和灾害风险区。充分考虑洪涝风险，优化排涝通道和设施设置，加强城市竖向设计，合理确定地块高程。新城区建设要加强选址论证，合理布局城市功能，科学确定排水分区。

（二）强化规划管理与实施。尊重自然地理格局，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界以及城市蓝线、绿线等重要控制线，保护山水林田湖草等自然调蓄空间。依法划定河湖管理范围，保护城市河湖水系。严格实施相关规划，在规划建设管理等阶段，落实排水防涝设施、调蓄空间、雨水径流和竖向管控要求。

（三）统筹项目建设。加强城市内涝治理项目储备和前期工作，加快开工建设一批重大项目，做到竣工一批、在建一批、开工一批、储备一批。严格把控工程质量，建立城市排水防涝设施工程质量终身责任制。将城市排水防涝设施建设改造与市政建设特别是洪涝灾后恢复重建、污水处理设施建设、城镇老旧小区改造等有机结合，优化各类工程的空间布局和建设时序安排，避免反复开挖、“马路拉链”、“遍地开花”。统筹防洪排涝、治污、雨水资源化利用等工程，避免相互造成不利影响。

（四）强化监督执法。严查违法违规占用河湖、水库、山塘、蓄滞洪空间和排涝通道等的建筑物、构筑物。严格实施污水排入排水管网许可制度，防止雨污水管网混错接。依法查处侵占、破

坏、非法迁改排水防涝设施，以及随意封堵雨水排口，向雨水设施和检查井倾倒垃圾杂物、水泥残渣、施工泥浆等行为。强化对易影响排水设施安全的施工工地的监督检查，及时消除安全隐患。

## 五、保障措施

（一）落实工作责任。实行国家统筹、省负总责、城市具体落实的管理体制。城市政府是内涝治理工作的责任主体，要严格落实主体责任，建立多部门统筹协调的工作机制，形成工作合力，把治理内涝作为保障城市安全发展的重要任务抓实抓好。省级政府对本行政区域内各级城市内涝治理工作负总责，要加大指导、组织、协调、支持和监督力度，将内涝治理工作纳入政府工作绩效考核体系。国务院相关部门要做好顶层设计，加大支持、指导和督促力度，结合城市体检评估等工作，建立城市内涝治理评估机制。

（二）加大政府投入力度。中央预算内投资加大对城市内涝治理的支持力度。将城市内涝治理领域符合条件的项目纳入政府债券支持范围。地方政府按照尽力而为、量力而行的原则，加大城市内涝治理资金投入，统筹城市建设维护资金、城市防洪经费等支持城市内涝治理重点领域和关键环节，加强资金绩效管理，探索建立“按效付费”等资金安排机制，切实提高资金使用效益。

（三）多渠道筹措资金。探索供水、排水和水处理等水务事项全链条管理机制，吸引社会资本参与。探索统筹防洪排涝和城市建设的新开发模式，采用“分级设防、雨旱两宜、人水和谐”

的城市公共空间弹性利用方式，整合盘活土地资源和各类经营性资源。

（四）加强用地保障。将城市内涝治理重大项目纳入国家重大项目清单，加大建设用地保障力度，确保排水防涝设施、应急抢险物资储备的用地需求。在地下设立建设用地使用权的，应优先保障城市排水防涝设施建设。排水防涝设施用地应纳入土地利用年度计划，防止侵占排水防涝设施用地。

（五）建立健全工作制度。各级城市政府要建立健全有利于城市排水防涝设施系统化管理的各项工作制度，明确职责分工，加强部门协调联动。统筹规划建设管理，因地制宜推广“厂网河（湖）一体化”运营管理模式。结合审批制度改革，协调做好岸上岸下、堤内堤外、地上地下等建设项目审批。

各省（自治区、直辖市）政府要认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，在“十四五”时期加快治理城市内涝，组织本行政区域内各级有关城市行业主管部门牵头编制本城市内涝治理系统化实施方案，明确时间表和路线图，按照5年内见到明显成效的目标落实具体项目并列入系统化实施方案；在此基础上，各省级行业主管部门牵头组织编制本行政区域内城市内涝治理实施方案，并连同各级有关城市系统化实施方案，于2021年6月30日前一并报国家发展改革委、住房城乡建设部、自然资源部、水利部备案。

国务院办公厅

2021年4月8日

## 国家发展改革委有关负责同志就《关于加强城市内涝治理的实施意见》答记者问

近日，国务院办公厅印发《关于加强城市内涝治理的实施意见》（以下简称《实施意见》），国家发展改革委有关负责同志接受采访，回答记者提问。

**问：请问出台《实施意见》的背景是什么？**

答：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持新发展理念，坚持人民城市为人民，对城市建设和发展作出一系列重大决策部署，推进形成新型城镇化发展新格局。党的十九届五中全会明确提出，增强城市防洪排涝能力，建设海绵城市、韧性城市。习近平总书记指出，要把治理内涝作为保障城市安全发展的重要任务抓实抓好。李克强总理强调，要加强排涝管网等建设，推进海绵城市建设，使城市既有“面子”、更有“里子”。韩正副总理等领导同志对城市内涝治理提出明确要求。

各地区各有关部门坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，大力推进城市排水防涝设施建设，城市内涝治理取得积极进展，但仍存在自然调蓄空间不足、排水设施建设滞后、应急管理能力强不强等问题，“城市看海”现象时有发生，与全面提升城市安全保障水平的要求和人民群众期盼还有较大差距。

为此，根据党中央、国务院决策部署，国家发展改革委牵头起草了《实施意见》，近日国务院办公厅印发实施。《实施意见》

对“十四五”时期加快治理城市内涝作了顶层设计和总体部署，旨在系统建设城市排水防涝工程体系，提升城市排水防涝工作管理水平，统筹推进城市内涝治理工作，力争5年内见到明显成效。

**问：请介绍城市内涝治理的总体思路？**

答：《实施意见》提出，治理城市内涝事关人民生命财产安全，既是重大民生工程，又是重大发展工程。要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二中、三中、四中全会精神，认真落实习近平生态文明思想，牢固树立总体国家安全观，按照党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以人民为中心，坚持人与自然和谐共生，坚持统筹发展和安全，将城市作为有机生命体，根据建设海绵城市、韧性城市要求，因地制宜、因城施策，提升城市防洪排涝水平，用统筹的方式、系统的方法解决城市内涝问题，维护人民群众生命财产安全，为促进经济社会持续健康发展提供有力支撑。

《实施意见》明确了四条工作原则：一是规划统筹，完善体系。统筹区域流域生态环境治理和城市建设，统筹城市水资源利用和防灾减灾，统筹城市防洪和内涝治理，结合相关规划逐步建立完善防洪排涝体系，形成流域、区域、城市协同匹配，防洪排涝、应急管理、物资储备系统完整的防灾减灾体系。二是全面治理，突出重点。坚持防御外洪和治理内涝并重、生态措施与工程措施并举，“高水高排、低水低排”，更多利用自然力量排水，整

体提升城市内涝治理水平。以近年来内涝严重城市和重点防洪城市为重点，抓紧开展内涝治理，全面解决内涝顽疾，妥善处理流域防洪与城市防洪排涝的关系。三是因地制宜，一城一策。根据自然地理条件、水文气象特征和城市规模等因素，科学确定治理策略和建设任务，选择适用措施。老城区结合更新改造，修复自然生态系统，抓紧补齐排水防涝设施短板；新城区高起点规划、高标准建设排水防涝设施。四是政府主导，社会参与。压实城市主体责任，明晰各方责任，加强协调联动，形成多部门合作、多专业协同、各方面参与的社会共治格局。加大投入力度，创新投融资机制，多渠道吸引各方面力量参与排水防涝设施投资、建设和专业化运营管理。

**问：请介绍城市内涝治理的目标任务？**

答：《实施意见》提出，到 2025 年，各城市因地制宜基本形成“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，排水防涝能力显著提升，内涝治理工作取得明显成效；有效应对城市内涝防治标准内的降雨，老城区雨停后能够及时排干积水，低洼地区防洪排涝能力大幅提升，历史上严重影响生产生活秩序的易涝积水点全面消除，新城区不再出现“城市看海”现象；在超出城市内涝防治标准的降雨条件下，城市生命线工程等重要市政基础设施功能不丧失，基本保障城市安全运行；有条件的地方积极推进海绵城市建设。到 2035 年，各城市排水防涝工程体系进一步完善，排水防涝能力与建设海绵城市、韧性城

市要求更加匹配，总体消除防治标准内降雨条件下的城市内涝现象。

《实施意见》从三个方面部署了重点工作任务。

一、系统建设城市排水防涝工程体系。一是实施河湖水系和生态空间治理与修复，增加雨水调蓄空间；二是实施管网和泵站建设与改造，提升城市排水防涝能力；三是实施排涝通道建设，提高雨洪行泄能力；四是实施雨水源头减排工程，提升城市地面蓄水、渗水能力；五是实施防洪提升工程，降低外洪入城风险。

二、提升城市排水防涝工作管理水平。一是强化日常维护，汛前要全面开展隐患排查和整治，清疏养护排水设施；二是实行洪涝“联排联调”，建立健全城区水系、排水管网与周边江河湖海、水库等“联排联调”运行管理模式；三是提升应急管理水平，按需配备移动泵车等快速解决城市内涝的专用防汛设备和抢险物资；四是加强专业化队伍建设，建立专业队伍或委托专业机构负责城市排水防涝设施运行维护；五是发挥智慧平台作用，建立完善城市综合信息管理平台，整合防洪排涝管理相关信息。

三、统筹推进城市内涝治理工作。一是优化城市布局加强竖向管控，合理确定地块高程，科学确定排水分区；二是强化规划管理与实施，保护山水林田湖草等自然调蓄空间；三是统筹项目建设，加强项目储备和前期工作，加快开工建设一批内涝治理重大项目；四是强化监督执法。

**问：如何确保《实施意见》得到贯彻落实？**

答：《实施意见》要求，各地区各有关部门要认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，在“十四五”时期加快治理城市内涝，取得明显成效。为此，《实施意见》在抓落实方面提出了五点要求。

一是落实工作责任。实行国家统筹、省负总责、城市具体落实的管理体制。城市政府是内涝治理工作的责任主体，要严格落实主体责任，把治理内涝作为保障城市安全发展的重要任务抓实抓好。省级政府对本行政区域内各级城市内涝治理工作负总责。国务院相关部门做好顶层设计，加大支持、指导和督促力度。

二是加大政府投入力度。中央预算内投资加大对城市内涝治理的支持力度。将城市内涝治理领域符合条件的项目纳入政府债券支持范围。地方政府按照尽力而为、量力而行的原则，加大城市内涝治理资金投入，探索建立“按效付费”等机制，切实提高资金使用效益。

三是多渠道筹措资金。探索供水、排水和水处理等水务事项全链条管理机制，吸引社会资本参与。探索统筹防洪排涝和城市建设的新开发模式，整合盘活土地资源和各类经营性资源。

四是加强用地保障。将城市内涝治理重大项目纳入国家重大项目清单，加大建设用地保障力度。在地下设立建设用地使用权的，应优先保障城市排水防涝设施建设。排水防涝设施用地应纳入城市土地利用年度计划，防止侵占排水防涝设施用地。

五是建立健全工作制度。各级城市要建立健全有利于城市排水防涝设施系统化管理的各项工作制度。统筹规划建设管理，因

地制宜推广“厂网河（湖）一体化”的运营管理模式。协调做好岸上岸下、堤内堤外、地上地下等建设项目的审批。