

政策法规导读

(2021年8月)

概 览

发布时间	名称	发布单位/来源	页码
2021.8.2	《审计署关于提升社会保障审计监督效能的指导意见》	审计署	10
2021.8.4	《关于印发智能建造与新型建筑工业化协同发展可复制经验做法清单（第一批）的通知》	住建部	26
2021.8.6	《关于促进债券市场信用评级行业健康发展的通知》	人民银行等	32
2021.8.13	《关于巩固拓展社会保险扶贫成果助力全面实施乡村振兴战略的通知》	人力资源社会保障部	37
2021.8.18	关于印发《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》的通知	财政部	54
2021.8.23	《国务院办公厅关于进一步规范财务审计秩序促进注册会计师行业健康发展的意见》	国务院	56
	《国务院办公厅关于进一步规范财务审计秩序促进注册会计师行业健康发展的意见》答记者问	财政部	65
2021.8.24	《中华人民共和国市场主体登记管理条例》	国务院	77
2021.8.27	《“十四五”上海市审计工作发展规划》	上海市审计局	91
	《“十四五”上海市审计工作发展规划》解读	上海市审计局	115
2021.8.30	上海市人民政府关于印发《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》的通知	上海市人民政府	121

(注：点击政策名称可直达政策原文)

导 读

一、审计署关于提升社会保障审计监督效能的指导意见

审计署印发《关于提升社会保障审计监督效能的指导意见》（以下简称《意见》），对深入贯彻习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，提升社会保障审计监督效能作出部署。

《意见》指出，提升社会保障审计监督效能要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，**促进社会公平正义**为目标，以**保障资金运行“精准、安全、高效”为主线**，把维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，一体推进揭示问题、促进改革，促进健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。

《意见》要求，审计机关要聚焦主责主业，进一步加大对**重点民生资金和项目审计力度**。还提出了提升社会保障审计监督效能的基本原则和主要目标，对高质量推进社会保障领域审计全覆盖、扎实推进社会保障大数据审计、加强组织领导、深入开展研究型审计、严格审计质量控制、督促审计查出问题的整改落实等作出了具体部署。

二、《智能建造与新型建筑工业化协同发展可复制经验做法清单》（第一批）

《清单》总结了上海、湖南、广东、四川、重庆、江苏、

陕西等省市在发展数字设计、推广智能生产、推动智能施工、建设建筑产业互联网平台、研发应用建筑机器人等智能建造设备、加强统筹协调和政策支持等六项工作的经验做法。

其中，在发展数字设计方面，涵盖明确实施范围和要求、强化工程建设各阶段 BIM 应用、采用人工智能技术辅助审查施工图、给予财政资金奖补等鼓励政策 4 项主要举措；在推广智能生产方面，涵盖建立基于 BIM 的标准化部品部件库、打造部品部件智能生产工厂、建立预制构件质量追溯系统 3 项主要举措；在推动智能施工方面，涵盖制定统一的智慧工地标准、推进基于 BIM 的智慧工地策划、夯实各方主体责任 3 项主要举措；

在建设建筑产业互联网平台方面，涵盖制定建设指南、政府搭建公共服务平台、积极培育垂直细分领域行业级平台、鼓励大型企业建设企业级平台 4 项主要举措；在研发应用建筑机器人等智能建造方面，涵盖普及测量机器人和智能测量工具、推广应用部品部件生产机器人、加快研发施工机器人和智能工程机械设备 3 项主要举措；在加强统筹协调和政策支持方面，涵盖建立协同推进机制以及加大土地、财税、金融等政策支持力度两项主要举措。

三、中国人民银行 国家发展改革委 财政部 银保监会 证监会关于促进债券市场信用评级行业健康发展的通知

中国人民银行会同国家发展改革委、财政部、银保监会和证监会起草了《关于促进债券市场信用评级行业高质量健康发展的通知（征求意见稿）》。其中提出，**加强评级方法体系建设，提升评级质量和区分度**。一是要求评级机构构建以违约率为核心的评级质量验证机制；二是对于评级大幅调整行为，要求评级机构对评级方法模型进行检查和评估；三是强调评级机构跟踪评级的及时性，提高跟踪评级的有效性和前瞻性；四是要求评级机构主要基于受评主体自身信用状况开展信用评级；五是鼓励评级机构运用大数据、人工智能等科技手段，提高风险识别能力。

四、人力资源社会保障部等 6 部门关于巩固拓展社会保险扶贫成果助力全面实施乡村振兴战略的通知

为巩固拓展社会保险扶贫成果，持续做好脱贫人口、困难群体社会保险帮扶，促进社会保险高质量可持续发展，助力全面实施乡村振兴战略，人力资源社会保障部、民政部、财政部、国家税务总局、国家乡村振兴局、中国残疾人联合会联合发布此次通知。

通知指出，为减轻困难群体参保缴费负担，完善困难群体参保帮扶政策。完善落实城乡居民基本养老保险待遇确定与基础养老金正常调整机制，适时提高城乡居民基础养老金标准，鼓励引导符合条件的城乡居民早参保、多缴费，规范个人账户记账利率办法，提高个人账户养老金水平。

加快推进企业职工基本养老保险全国统筹，进一步均衡地区之间基金负担，确保基本养老金按时足额发放。加强脱贫地区基本公共服务能力建设，重点支持国家重点帮扶县社保经办服务能力提升，补齐区域性社保经办管理服务短板，增强乡镇（街道）、村（社区）社保服务平台管理和水平。

五、中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）

《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》（财预〔2021〕101号，以下简称《指引》），主要内容包括以下四个方面：

一是明确了指标设置思路。各部门各单位编制绩效目标时，要按照确定项目绩效目标、分解细化指标、设置指标值的三个步骤，逐步分解设置绩效目标和指标。同时，要加强不同层级项目之间绩效指标的有机衔接，确保任务相互匹配、指标逻辑对应、数据相互支撑。

二是突出了指标设置原则。《指引》提出，绩效目标应当与部门职责及其事业发展规划相关，涵盖政策目标、支出方向等主体内容，体现项目主要产出和核心效果，坚持细化、量化，便于衡量评价。为此，《指引》提炼了**高度关联、重点突出、量化易评**三项原则，阐述了各项原则的具体要求，确保绩效目标编制符合规范。

三是规范了绩效指标类型和设置要求。《指引》明确，**绩效指标包括成本指标、产出指标、效益指标和满意度指标四类一级指标**。原则上每一项目均应设置产出指标和效益指标。**工程基建类项目和大型修缮及购置项目等应设置成本指标**，并逐步推广到其他具备条件的项目。满意度指标根据实际需要选用。在此框架下，逐项对一级指标和相关二级指标的定义、设定情形等进行解释说明。

四是细化了绩效指标的具体编制方法。《指引》从绩效目标编制的具体工作入手，对绩效指标名称及解释、绩效指标来源、指标值设定依据、指标完成值取值方式、指标完成值数据来源、指标赋分规则、指标分值权重、佐证资料要求等内容进行说明和举例，对相关需填报内容进行规范。

六、财政部关于划转部分国有资本充实社保基金后企业增资财务处理有关事项的通知

财政部会同人力资源社会保障部、国资委、税务总局、证监会等部门，对试点中反映的有关事项进行了收集整理，逐一研究提出解决措施，制定了《操作办法》。《操作办法》主要包括六方面内容。一是关于划转范围和划转对象的确定。明确了相关企业的界定标准，规范了国有资本投资运营公司等企业的划转操作。二是关于多元持股企业的划转方式。明确了多元持股企业牵头实施单位的确定以及具体划转程序。三是关于划转工作办理。明确了国有产权变更登记完成时限、

划转基准日确定、受限国有股权划转和承接主体入账标准等。四是关于划转国有资本的管理。明确了承接主体与原国有股东责权利关系、划转国有资本现金收益投资范围、承接主体管理费用等具体问题。五是关于税费处理。明确在国有股权划转和接收过程中，免征印花税、过户费等税费，并规定了所得税处理方式。六是明确了划转工作如何与原国有股转（减）持政策衔接等。

七、国务院办公厅关于进一步规范财务审计秩序促进注册会计师行业健康发展的意见

《意见》指出，要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、四中全会、五中全会精神，切实增强“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，严肃财经纪律，以全面提升注册会计师行业服务国家建设能力为目标，统筹发展和安全，紧抓质量提升主线，守住诚信操守底线，筑牢法律法规红线。坚持监管与服务并重、治标与治本结合，树立系统观念，做好统筹谋划，努力构建部门协同、多方联动、社会参与的监管工作格局，有效解决突出问题，切实加强行政监管，逐步完善行业治理，显著优化执业环境，持续提升审计质量，为维护社会公平正义、规范市场经济秩序、保障国家经济安全提供有力支撑。

《意见》明确，进一步规范财务审计秩序、促进注册会

计师行业健康发展，要坚持诚信为本、质量为先，坚持从严监管、从严执法。要依法整治财务审计秩序，依法加强从事证券业务会计师事务所监管，严肃查处违法违规行为并**曝光典型案例，加快推进注册会计师行业法律和基础制度建设**，建立健全监管合作机制。完善相关部门对从事证券业务的会计师事务所监管的协作机制，加强统筹协调，形成监管合力，对会计师事务所和上市公司从严监管，依法**追究财务造假的审计责任、会计责任**。要优化执业环境和能力，引导会计师事务所强化内部管理，推进以质量为导向的会计师事务所选聘机制建设，提升会计师事务所审计风险承担能力，加强注册会计师专业培训教育，进一步规范银行函证业务。上下联动、依法整治各类违法违规行为，特别是**针对当前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、超出胜任能力执业、泄露传播涉密敏感信息等，坚决纠正会计师事务所串通舞弊、丧失独立性等违反职业规范和道德规范的重大问题**。梳理一批财务会计领域违法违规典型案例，形成各部门共同行动清单，区分不同情况依法依规严肃处理，坚决做到“**零容忍**”，对影响恶劣的重大案件从严从重处罚，对违法违规者形成有效震慑。加快推进注册会计师行业法律和基础制度建设。制定注册会计师行业基础性制度清单，及时跟进健全相关制度规定，建立健全制度化、常态化的长效机制。推动加快修订注册会计师法，

进一步完善行政强制措施、丰富监管工具、细化处罚标准、加大处罚力度。

合理**区分财务造假的企业会计责任和会计师事务所审计责任，明确其他单位向注册会计师出具不实证明的法律责任**。完善会计师事务所组织形式相关规定，明确公众利益实体审计要求。按照过罚相当原则依法处理涉会计师事务所责任案件，研究完善会计师事务所和注册会计师法律责任相关司法解释，进一步明确特殊普通合伙会计师事务所的民事责任承担方式。

加强对企业内部审计工作的指导和监督，调动内部审计和社会审计力量，增强审计监管合力。**完善国有企业、上市公司选聘会计师事务所有关规定，压实企业审计委员会责任，科学设置选聘会计师事务所指标权重，提高质量因素权重，降低价格因素权重，完善报价因素评价方式，引导形成以质量为导向的选聘机制，从源头有效遏制恶性竞争。**

进一步规范银行函证业务。加强银行函证数字化平台建设，加快推进函证集约化、规范化、数字化进程，利用信息技术解决函证不实、效率低下、收费过高等问题，支持提升审计效率和质量。开展银行函证第三方平台试点工作，总结试点经验，形成配套工作指引，完善业务、数据、安全等标准体系，推动银行函证数字化平台规范、有序、安全运行，并在上市公司年报审计中推广应用。规范银行函证业务及收

费行为，**对提供不实回函等违法违规行为依法依规严肃查处。**

进一步落实行业党建工作责任，坚持会计师事务所党的组织和工作有形覆盖与有效覆盖相统一，推动会计师事务所将党建工作要求载入章程或协议，加强教育、管理、监督、服务，充分发挥行业基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，为注册会计师行业健康发展提供坚强政治保证。

《意见》强调，各地区、各有关部门要从经济社会发展和全面深化改革开放的大局出发，充分认识推动注册会计师行业健康发展的重要性，将相关工作摆到重要议事日程，并作为巡视督导的重要内容。财政部门作为主管部门要牵头建立信息报送、督查考评等制度，发挥统筹抓总作用。

八、《中华人民共和国市场主体登记管理条例》

《市场主体登记管理条例》明确了在中国境内以营利为目的从事经营活动的公司、非公司企业法人、个人独资企业、合伙企业、农民专业合作社、个体工商户、外国公司分支机构等自然人、法人及非法人组织应当依法办理市场主体登记；规定了市场主体的登记类别和登记原则、登记和备案事项、登记程序以及监督管理具体要求；明确了登记机关履行职责相关要求；明确了违法行为的法律责任和处罚措施。

九、《“十四五”上海市审计工作发展规划》

《规划》与审计署提出的“健全集中统一的审计工作体

制机制”“构建全面覆盖的审计工作格局”及“形成权威高效的审计工作运行机制”相衔接，提出“十四五”期间上海审计的主要目标，即到2025年基本构建形成集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系。集中统一，重点是推动完善市委审计委员会及其办公室工作制度机制，严格落实请示报告工作有关要求，把党对审计工作的领导落实到审计工作全过程各环节，形成上下贯通、执行有力的组织体系，实现审计工作“一盘棋”。全面覆盖，重点要统筹和运用各类审计资源，形成多层次、广覆盖、全方位的审计监督格局，消除监督盲区，拓展审计监督的广度和深度。权威高效，重点要完善审计工作运行机制，并优化上下左右协调联动的审计监督大格局，系统发力、提质增效，更加有力地维护审计监督的政治权威、制度权威。

《规划》明确了“十四五”时期政策落实跟踪审计、财政审计、社会保障与民生审计、资源环境审计、金融和企业审计、经济责任审计等重点审计任务。

十、《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》

《规划》提出，至“十四五”期末，黄浦江沿岸地区基本建成体现现代化国际大都市发展能级和核心竞争力的集中展示区，文化内涵丰富的城市公共客厅和具有区域辐射效应的滨水生态走廊。苏州河沿岸地区通过城市更新、人文建设和生态修复，初步建成超大城市宜居生活典型示范区，基

本建成多元功能复合的活力城区、尺度宜人有温度的人文城区、生态效益最大化的绿色城区。

原文及相关解读

审计署关于提升社会保障审计监督效能的指导意见

各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团审计厅（局），署机关各单位、各派出审计局、各特派员办事处、各直属单位：

为深入贯彻习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，落实党中央社会保障决策部署，提升社会保障审计（以下简称社保审计）监督效能，推动社会保障事业高质量发展，根据《“十四五”国家审计工作发展规划》，制定本意见。

一、总体要求

（一）指导思想

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二中、三中、四中、五中全会精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以增进民生福祉、促进社会公平正义为目标，以保障资金运行“精准、安全、高效”为主线，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，更加关注困难群众的基本生活保障，更加关注民生政策的普惠性、基础性和兜底性，依法全面履行审计监督职责，一体推进揭示问题、

规范管理、促进改革，促进健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，推进社会保障治理法治化、精细化，推动社会保障事业高质量发展、可持续发展。

（二）基本原则和主要目标

牢牢把握审计机关首先是政治机关的定位，坚持党的全面领导，坚持以人民为中心，坚持依法审计、实事求是，坚持科技引领、改革创新，坚持系统观念，树立战略眼光，增强风险意识，推动党中央决策部署和各项改革任务贯彻落实。

——推动党中央社会保障有关决策部署落地生效。维护社会保障制度统一性、规范性，促进解决社会保障发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，保障改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

——有效维护社会保障资金安全。守护好人民群众的每一分“养老钱”、“保命钱”和每一笔“救助款”、“慈善款”，及时揭示、防范和化解影响社会保障制度和资金可持续运行的重大风险隐患。

——促进不断提升社会保障治理效能。坚持问题导向、精准发力，做到应审尽审、凡审必严、严肃问责，形成常态化监督震慑，推动主管部门健全治理体系，健全社会保障权力运行制约机制，扣牢管理和控制责任链条，提高治理能力。

——有序推进社会保障领域审计全覆盖。健全社保审计工作组织领导制度，明确各类资金和项目的审计频率和覆盖

周期，分级负责、突出重点，统筹审计资源，优化组织方式，消除监督盲区，推进纵向统筹和横向衔接，做到上下穿透、有机贯通，加快实现社保审计工作全国一盘棋。

——**系统构建社会保障大数据审计工作模式**。完善社保审计数据规划和采集机制，在署、省两级部署搭建社保审计大数据分析平台，开展常态化集中分析，充分运用大数据审计技术方法，不断提高社保审计能力、质量和效率。

二、聚焦主责主业，严守资金安全和风险底线

(三) 进一步加大社会保障领域重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计力度

——**就业优先政策落实方面**。围绕更加充分更高质量就业目标，关注职业技能提升行动、创业带动就业、减税降费、普惠金融、稳岗扩岗、就业困难人员帮扶、新就业形态劳动者权益保障等保就业、保基本民生、保市场主体举措实施效果，推进落实高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业保障政策，促进健全就业公共服务体系，提高就业资金使用效益。

——**社会保险制度改革方面**。围绕制度改革系统集成、协同高效目标，着力揭示制度整合不到位、转移接续不通畅等不衔接、不配套问题，推进基本养老保险全国统筹和基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹，促进发展完善多层次、多支柱养老保险体系，促进协同推进“三医联动”、

药品耗材集中带量采购、门诊共济保障、重大疾病医疗保险和救助、医保支付方式改革等部署落实到位，促进社会保险制度公平和可持续发展。

——住房保障体系建设和改革推进方面。围绕让全体人民住有所居目标，聚焦城镇老旧小区改造、保障性租赁住房 and 共有产权住房建设、住房租赁市场发展等重大民生工程、重要政策措施推进情况，促进保障性安居工程、住房公积金、住宅专项维修资金等资金资产的公平善用，促进完善住房保障体系，提高保障性住房有效供给，推动城市更新建设，促进解决困难群众和大城市新市民、青年人等重点群体住房问题。

——社会救助、社会福利等社会保障兜底机制方面。围绕应保尽保、应助尽助、应享尽享目标，推动完善优化分层分类、城乡统筹的社会救助体系，健全退役军人保障制度，健全老年人关爱服务体系，完善帮扶残疾人、困境儿童等社会福利制度，促进将特殊困难群体基本生活保障到位，兜牢基本民生保障底线。

——社会保障公共服务和经办管理方面。围绕完善全国统一的社会保险公共服务平台目标，关注社会保险信息管理系统管理运行情况，推动数据整合和信息共享，深入推进社保经办数字化转型。促进健全社会保障对象精准认定机制，提高运用大数据主动发现困难群众的能力，加快社会保障“一卡

通”管理，加强社会保险、住房、税务、民政、金融等信息的互联互通，提高社会保障公共服务的精准化、便捷化、智慧化水平。

（四）进一步加大对重点民生资金和项目审计力度

——加强社会保险基金审计。全面掌握基金收入、支出、结余规模，摸清基本养老、基本医疗、失业、工伤等社会保险底数，以及职业年金、企业年金等补充养老、补充医疗保险情况，结合各项社会保险制度改革进程，揭示基金征缴、发放、管理和投资运营中的问题，维护基金安全和可持续运行。

——开展社会救助、社会福利和优抚安置资金审计。加大对最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、残疾人补贴、优抚安置、彩票公益金等资金的审计，掌握政策覆盖面，摸清资金规模、保障对象和保障水平增长变化情况，重点关注资金申请、审核、分配、使用等环节存在的突出问题，查处套取骗取、挤占挪用、截留滞拨等违法违规问题，促进提高资金使用效益。

——积极开展应对人口老龄化、慈善捐赠等公共资金审计。审查普惠托育、养老服务、长期护理保险、殡葬、慈善捐赠等资金投入和使用绩效情况，摸清资金收支规模和结构情况，揭示资金管理使用和行业发展运营中存在的突出问题，促进发展普惠托育服务体系，构建居家社区机构相协调、医

养康养相结合的养老服务体系，保障社会公益和慈善事业健康发展，落实积极应对人口老龄化国家战略。

（五）进一步加大对社会保障领域违纪违法问题和重大风险隐患的揭示力度

——以零容忍态度严肃查处群众身边的微腐败和违纪违法问题。研究和把握社会保障领域欺诈骗保、与中介机构内外勾结非法牟利等违纪违法行为新手法、新动向，紧盯资金分配、项目审批、拆迁补偿、待遇发放、补贴申领、资格鉴定等重点环节，着力揭示骗取侵占、克扣截留、贪污受贿、失职渎职、优亲厚友等违纪违法问题。及时移送审计发现的违纪违法问题线索，协同有关部门和单位及时查处，推动对社会保障领域违纪违法行为早发现、早查处，坚决纠治损害群众切身利益的突出问题和不正之风，及时曝光重大典型案件情况，督促主管部门严肃查处就业、参保、安居工程等目标任务考核中的数据造假行为，及时补齐治理体系和治理能力短板。

——揭示影响社会保险基金可持续运行的重大风险。以社会保险基金预算执行和决算草案审计为抓手，分析社会保险基金收入、支出、结余变化趋势，检查各级财政对社会保险基金缺口分担、优先保障民生支出投入等保障机制落实情况，及时揭示一些地方社会保险基金“穿底”、划转国有资本充实社会保险基金不到位、自行增加待遇项目或提高待遇

标准、城乡区域或群体之间保障待遇差异过大、基金投资运营损失等风险隐患，促进建立民生支出清单管理制度，完善社会保险基金支出预算管理，纠正和防范“过度保障”和“泛福利化”倾向，实现民生改善与经济发展良性循环。

——揭示影响公共安全和社会稳定的风险隐患。关注相关部门和地方突发公共事件预防、应急准备、监测和预警等情况，及时开展应对重大突发公共事件专项资金和捐赠款物审计，跟踪突发公共事件应对和困难群众基本生活保障情况，揭示应急物资储备和保障供应不足、困难群众应保未保等问题，推动健全自然灾害等重大突发公共事件应急处置和物资保障体系，促进完善社会保障应对突发重大风险的应急响应机制。

三、加强统筹谋划，加快推进社保审计工作全国一盘棋

（六）完善社保审计规划计划，高质量推进审计全覆盖。各级审计机关要摸清社保审计对象底数，聚焦重大战略、重大举措、重大项目、重大资金和重点人群保障，分析掌握政策实施和资金运行的周期性变化特征，建立本地区“十四五”社保审计工作发展规划，科学编制年度审计项目计划，做好与中长期审计项目库的有机衔接。上级审计机关要着力聚合审计目标，抓好统筹管理和监督检查，避免重复审计和相互割裂，推动计划落实落地。社保审计部门要根据社会保障资金的重要性、规模和管理分配权限等因素，确定重点审计对

象，合理安排社保审计项目的时机、节奏、重点和方式，通过专项审计、政策措施落实情况跟踪审计、预算执行与决算草案审计等相结合，对涉及的重点部门和单位进行重点监督，对医保、养老等群众关切、问题多发的重点资金进行常态化审计监督。

（七）健全分级负责、协同联动的组织实施机制。审计署主要通过规划计划、工作调度、请示报告、监督考核、督查督办、规范指引、项目评优、总结培训等方式，做好对地方审计机关社保审计工作的组织领导和业务指导；每年常态化组织开展社会保障领域重大政策措施落实情况跟踪审计，适时统一组织对涉及全局的重点专项资金、重大民生项目、重大突发公共事件开展专项审计。地方审计机关按照审计管理权限抓好以地方财政事权和支出责任为主、管辖范围内的社会保障资金和项目审计。各级审计机关要坚决贯彻落实署党组关于社保审计工作以地方审计机关为主实施的要求，加强协调联动，组织做好不同审计项目中涉及社会保障相关内容的衔接，形成覆盖中央和地方，贯穿社会保障资金筹集、分配、使用、管理及投资运营各环节的全链条穿透式审计。要充分利用内部审计资源，发挥内部审计作用，根据审计项目实施需要，可以按规定向社会购买审计服务。

（八）坚持严查实报，完善审计结果报告和共享机制。各级审计机关社保审计项目综合情况报告、审计重要信息等

审计结果应向上级审计机关报告。社保审计项目综合情况报告要反映审计对象总体情况、存在的主要问题，从体制性障碍、机制性缺陷、制度性漏洞等方面深入分析原因，提出可操作的、有针对性的审计建议，便于主管部门、被审计单位研究落实。对于上级审计机关统一组织的社保审计项目，必须严格执行重要审计情况、重大违纪违法问题及处理情况等重大事项请示报告制度，并及时向上级审计机关报告本地区社保审计项目工作总结。上级审计机关要加强对社保审计报告、审计信息等审计结果的汇总分析和综合利用，审计机关之间要建立顺畅高效的沟通协调机制，在符合保密要求、遵循规定程序的前提下实现信息共享、一果多用。

（九）加强整改督促，切实推动解决问题和标本兼治。审计中要坚持边审边促、边审边改、边审边建，及时开展对审计查出问题整改情况的督促检查，推动被审计单位压实整改主体责任，强化主管部门监督管理责任，确保审计查出问题整改落实到位。对审计查出的问题，要明确整改责任主体，科学合理、分类施策提出整改要求。对决策层面问题重在治本，着力促进主管部门健全完善政策、制度；对执行层面问题坚持标本兼治，既要监督问责，又要促进完善制度，形成长效机制，实现源头治理。完善情况通报、资料提供、线索移送等相关工作机制，做好与纪检监察、巡视巡察、人大监督、司法监督、党委和政府督查等有机贯通和协调配合，推

动审计整改取得实效。深化审计结果和整改情况公开，推动系统性解决问题。

四、以大数据审计为支撑，提高社保审计能力、质量和效率

（十）完善社保审计数据采集和定期报送机制。审计署加强社保审计数据标准、采集和应用的顶层设计，建立常态化数据采集机制。地方审计机关按照分工负责辖区内的数据采集工作，定期采集社会保障相关财务业务数据并逐级上报，保证数据的完整性、连续性、时效性。以金审工程三期项目建设为依托，在署、省两级集中部署数据归集和分析环境，实现社会保障数据跨层级、跨地域、跨系统集中分析；在省级建立特派办与地方审计机关之间的数据分析及结果共享机制，提高数据运用效率。

（十一）扎实推进社会保障大数据审计。各级审计机关要在社保审计工作中积极推广“总体分析、发现疑点、分散核实、系统研究”的数字化审计模式，综合运用关联比对、多维分析、聚类分类等方法，对社会保障相关数据开展常态化集中分析。突出对违纪违法问题的分析核查，根据问题特征研究审计思路、构建数据分析模型，提高发现问题能力；围绕改革发展方向和重点关注领域开展专题分析，揭示苗头性、倾向性问题，提高风险感知能力；从宏观层面进行结构和趋势分析，对社会保障政策运行总体情况和存在的问

题进行系统评价，提高研判宏观趋势能力；将经过审计实践验证的技术方法数据化、标准化、体系化，开发建设社会保障大数据审计模型库，探索建立社保审计实时监督系统和联网审计模式，提高智能审计能力。

五、加强组织领导，为提升社保审计效能提供有力保障

（十二）提高政治站位，切实加强组织领导。各级审计机关和全体审计人员要深刻认识和把握社会保障“民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器”的重要地位和作用，坚定不移把讲政治贯穿审计工作始终，树立正确的民生审计政绩观，提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，将人民群众获得感、安全感、幸福感提升作为衡量社保审计成效的重要考量，善于用政治眼光观察和分析审计发现的经济社会问题，以改革的办法和创新的思维解决发展中的问题，确保经得起历史和人民检验。地方各级审计机关要扛起社保审计项目实施主体责任，强化规划计划引领和约束，统筹整合审计资源，加大审计力量投入，抓好各项计划任务的落实落地，切实履行本地区社保审计监督职责，真正做到守土有责、守土担责、守土尽责。

（十三）走实群众路线，深入开展研究型审计。社保审计工作要全面贯彻党的群众路线，遵循社会保障与经济发展之间“水涨船高”的客观规律，吃透党中央有关决策部署的政治意图、战略规划和实践要求，系统把握我国社会保障事

业的历史沿革、发展现状和改革方向，深入研究社会保障资金、政策、项目和业务特点及问题特征，吸收借鉴专家学者等各方面的观点意见，提高精准揭示和有力有效解决问题的能力。开展全国性、区域性和新领域的审计项目前，要通过试点审计把握总体情况、明确审计思路、找准审计重点，探索因地制宜、分片分主题的协同组织方式，加强统筹谋划，做到科学布局、有的放矢。审计工作方案和实施方案要坚持问题导向、突出重点，明确抽查资金比例和抽查面，增强方案的操作性、指导性。

（十四）严格质量控制，不断提高专业水平。审计实施中要顺着资金流向深入到基层、延伸到保障对象，核查要见人、见账、见物，盯紧盯住政策落实的“最后一公里”、资金运行最末端，做到以点带面、审深审透。牢固树立“有问题没发现是失职、发现问题不报告是渎职”的意识，敢于较真碰硬，查真相、说真话、报实情。严守政治纪律、工作纪律、廉政纪律和保密纪律，自觉运用法治思维分析和处理问题，做到程序合规、边界清晰，确保审计权力在法治轨道上运行。进一步健全社保审计制度规范体系，优化审计运行机制和 workflow，开展分层次、分类型的专业培训和专题研究，加强社保审计专业化队伍培养和专业能力建设，为社保审计高质量发展夯实基础。

审计署印发《关于提升社会保障审计监督效能的指导意见》

近日，审计署印发《关于提升社会保障审计监督效能的指导意见》（以下简称《意见》），对深入贯彻习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，提升社会保障审计监督效能作出部署。

《意见》指出，提升社会保障审计监督效能要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以增进民生福祉、促进社会公平正义为目标，以保障资金运行“精准、安全、高效”为主线，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，一体推进揭示问题、规范管理、促进改革，促进健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。

《意见》要求，审计机关要聚焦主责主业，进一步加大对就业优先政策落实、社会保险制度改革、住房保障体系建设、社会救助和社会福利兜底机制等社会保障领域重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计力度，进一步加大对重点民生资金和项目审计力度，以零容忍态度严肃查处群众身边的微腐败和违纪违法问题，揭示影响资金运行和公共安全、社会稳定的重大风险，严守资金安全和风险底线。

《意见》还提出了提升社会保障审计监督效能的基本原则和主要目标，对高质量推进社会保障领域审计全覆盖、扎

实推进社会保障大数据审计、加强组织领导、深入开展研究型审计、严格审计质量控制、督促审计查出问题的整改落实等作出了具体部署。

关于印发智能建造与新型建筑工业化协同发展可复制经验做法清单（第一批）的通知

建办市函〔2021〕316号

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房和城乡建设（管）委，北京市规划和自然资源委，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局：

按照《住房和城乡建设部等部门关于推动智能建造与建筑工业化协同发展的指导意见》（建市〔2020〕60号）要求，各地围绕数字设计、智能生产、智能施工等方面积极探索，推动智能建造与新型建筑工业化协同发展取得较大进展。我部总结各地经验做法形成《智能建造与新型建筑工业化协同发展可复制经验做法清单（第一批）》，现印发给你们，请结合实际学习借鉴。

住房和城乡建设部办公厅

2021年7月28日

智能建造与新型建筑工业化协同发展可复制经验做法清单（第一批）

序号	工作任务	主要举措	经验做法	来源
一	发展 数字 设计	（一）明 确实施 范围和 要求	<p>1. 明确政府投资项目、2 万平方米以上的单体公共建筑项目、装配式建筑工程项目、3 万平方米以上的房地产开发项目以及轨道交通工程、大型道路、桥梁、隧道和三层以上的立交工程项目，在设计、施工阶段采用建筑信息模型（BIM）技术的要求。</p> <p>2. 建设单位在编制项目可研估算、概算时，在工程建设其他费用中单独列项计取 BIM 技术应用费，投资主管部门对 BIM 应用相关费用进行审核。</p> <p>3. 建设单位在工程咨询、设计、施工、监理等招标文件中明确采用 BIM 技术的具体要求，在合同中约定应用深度和提交成果，投标评审专家组中应有 BIM 专项评审专家。</p>	上海市、湖南省、重庆市，广东省深圳市福田区
		（二）强 化工程 建设各 阶段 BIM 应用	<p>规划审批阶段，在规划审查和建筑设计方案审查环节采用 BIM 审批。施工图设计审查阶段，采用施工图 BIM 审查。竣工验收阶段，制定 BIM 交付标准，开展三维数字化竣工验收备案。运维阶段，通过 BIM 技术结合物联网技术实现建筑运维故障实时报警、实时响应，提高管理效率，降低使用成本，延长设备使用寿命。</p>	上海市、重庆市，河北雄安新区、广东省广州市
		（三）采 用人工 智能技 术辅助 审查施 工图	<p>研发人工智能辅助审查施工图系统，并与设计管理系统对接，针对建筑、结构、给排水、暖通、电气 5 大专业的国家设计规范，实现批量自动审查，单张图纸审查时间平均约 6 分钟，准确率达到 90% 以上。</p>	广东省深圳市，重庆市万科四季花城项目
		（四）给 予财政 资金奖 补等鼓 励政策	<p>1. 对 BIM 应用示范工程项目，每平方米奖补 10 元，奖补金额不超过项目建安工程费用的 1%，且单个项目最高奖补不超过 50 万元。</p> <p>2. 将数字化设计应用作为绿色生态住宅小区评定、智慧工地创建等内容之一。</p> <p>3. 将 BIM 技术竞赛获奖人员推荐申报“技术能手”、“五一劳动奖章”等荣誉称号。</p>	山东省、重庆市，福建省厦门市、广东省深圳市南山区

序号	工作任务	主要举措	经验做法	来源
二	推广智能生产	(一) 建立基于 BIM 的标准化部品部件库	编制装配式建筑标准化部品部件图集, 以此为基础建立基于 BIM 的标准化部品部件库, 明确部品部件分类和编码规则、二维码赋码规则、无线射频识别 (RFID) 信息规则, 赋予部品部件唯一身份信息, 推动建立以标准化部品部件为基础的专业化、规模化、信息化生产体系。	湖南省、四川省, 广东省深圳市长圳公共住房项目
		(二) 打造部品部件智能生产工厂	<p>1. 建设钢构件智能生产线, 实现上料、切割、下料、余废料回收、焊接等流程“无人化”工作。</p> <p>2. 建设预制混凝土构件智能生产线, 将 BIM 模型智能解析为生产数据, 通过物联网和智能技术推动生产设备在线联动, 实现自动划线、机器人自动布置模具、预埋件激光定位检查、钢筋网片自动加工、混凝土智能布料和高效节能全自动养护。</p> <p>3. 研发应用预制构件专用运输车, 通过降低车辆底盘, 最大构件运输高度由 2.8 米增加至 3.75 米, 减少道路限高限宽的制约, 实现自动装卸, 作业时间缩短 2/3。</p> <p>4. 利用 RFID、二维码等物联网技术, 实现预制构件从生产加工、入库、储存、调拨、出库、运输、进场验收等全过程的智能识别、定位、跟踪、监控和管理。</p>	上海市嘉定新城金地菊园社区项目、广东省深圳市长圳公共住房项目、广东省湛江市东盛路钢结构公租房项目、重庆市美好天赋项目
		(三) 建立预制构件质量追溯系统	预制构件生产企业通过植入 RFID 芯片或粘贴二维码等, 在系统中实时录入原材料检验、生产过程检验、部品生产入库和部品运输单等信息, 实现全过程质量责任可追溯。	江苏省南京市江宁区、湖南省长沙市
三	推动智能施工	(一) 制定统一的智慧工地标准	统一功能模块标准, 确定智慧工地具备的主要功能; 统一设备参数标准, 确定智慧工地相关设备的基本要求; 统一数据格式标准, 确定智慧工地实施内容应包含的数据项; 统一平台对接标准, 确定与政府端平台对接的数据格式, 实现项目端与政府监管端数据互联互通。	江苏省, 四川省成都市

序号	工作任务	主要举措	经验做法	来源
		(二) 推进基于BIM的智慧工地策划	研发应用基于BIM的智慧工地策划系统,自动采集项目相关数据信息,结合项目施工环境、节点工期、施工组织、施工工艺等因素,对项目施工场地布置、施工机械选型、施工计划、资源计划、施工方案等内容做出智能决策或提供辅助决策的数据,避免施工程序不合理、设备调用冲突、资源不合理利用、安全隐患、作业空间不充足等问题。	上海市嘉定新城金地菊园社区项目、重庆市绿地新里秋月台项目
		(三) 夯实各方主体责任	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建设单位按合同约定保障智慧工地建设费用,督促施工单位制定智慧工地建设费用使用计划并加强监管。 2. 总承包单位对智慧工地建设负总责,完善并落实智慧工地建设费用使用计划,规范资金使用,强化各类设备运行维护保障工作。 3. 监理单位督促施工单位推进智慧工地建设,并有效应用于施工现场实际管理。 4. 行政主管部门将智慧工地实施情况纳入企业信用评价指标体系,实施差别化监管与督导,将实施情况较差的企业和项目纳入重点督查范围。 	北京市、浙江省、重庆市
四	建设建筑产业互联网平台	(一) 制定建设指南	制定《建筑产业互联网建设指南》,明确建筑产业互联网概念、内涵和主要建设内容,提出制定标准规范、建立生态体系和加强平台管理等方面的工作要求,为建设建筑产业互联网平台提供方向指引。	四川省
		(二) 政府搭建公共服务平台	政府投入1500万财政资金,建立全省统一的装配式建筑全产业链智能建造平台,推动全产业链高效共享各种要素资源,企业可以利用该平台进行BIM正向设计,通过链接标准部品部件库以及生产和施工管理系统,初步实现标准化设计方案一键出图,设计数据一键导入工厂自动排产,施工进度与BIM设计模型动态关联,施工高危环节远程实时监管和动态预警。	湖南省

序号	工作任务	主要举措	经验做法	来源
		<p>(三) 积极培育垂直细分领域行业级平台</p>	<p>1. 鼓励企业研发装配式建筑产业互联网平台，基于进度计划预测人力资源、构件到货、设备需求、资金需求，实现项目全周期、全要素、全角色在线协同管理，打通设计、生产和施工等环节的数据，并通过二维码、RFID 等物联网技术实时跟踪项目进展。</p> <p>2. 培育集电子化招标、网上交易、供应链金融、物流服务于一体的工程物资采购类产业互联网平台，将传统线下询价、招投标、订单、合同、结算等业务转移到线上进行，改进传统建筑物资采购的交易流程与交易时间，降低企业采购的交易成本。</p> <p>3. 基于建筑工人实名制，打造“质量可追溯，信用可评价，薪资有保障”的建筑劳务用工产业互联网平台，实现施工任务派发和工作量认定记录在线化、操作班组要约报价在线化、班组和工人管理在线化，降低了用工成本和管理成本。</p>	<p>湖南省、四川省</p>
		<p>(四) 鼓励大型企业建设企业级平台</p>	<p>依托企业级智能建造平台贯通供应链、产业链、价值链，为大型企业管理所有在建工程项目提供控制中枢，涵盖设计、算量计价、招标采购、生产、施工以及运维环节，实现项目建造信息在建筑全生命期的高效传递、交互和使用。</p>	<p>广东省深圳市长圳公共住房项目、重庆市万科四季花城三期项目</p>
<p>五</p>	<p>研发应用建筑机器人等智能建造设备</p>	<p>(一) 普及测量机器人和智能测量工具</p>	<p>1. 应用土方量测量无人机，一键采集地形信息，通过自主知识产权软件进行土石方量快速计算，效率是人工的 40 倍，可节省成本 20% 以上。</p> <p>2. 应用三维测绘机器人，由机器人自动规划路径到达待测区域，通过点云扫描仪快速精确自动扫描测量墙面、柱面的平整度和垂直度。</p> <p>3. 应用智能实测实量工具，包括智能靠尺、智能测距仪、智能卷尺、智能阴阳角尺等，可将数据通过蓝牙传输至手机客户端，自动统计形成智能报表并上传至云端，实现实测实量免计数、免读数，提高实测效率和准确度，并实现数据智能分析。</p>	<p>广东省深圳市长圳公共住房项目、广东省佛山市顺德凤桐花园项目</p>

序号	工作任务	主要举措	经验做法	来源
		(二) 推广应用部品部件生产机器人	<p>1. 以钢筋制作安装、模具安拆、混凝土浇筑、钢构件下料焊接、隔墙板和集成厨卫加工等工厂生产关键环节为重点，推进工艺流程数字化和建筑机器人应用。</p> <p>2. 应用智能钢筋绑扎机器人绑扎飘窗钢筋网笼，可实现钢筋自动夹取与结构搭建、钢筋视觉识别追踪与定位、钢筋节点自动化绑扎等功能，是人工绑扎效率的3倍。</p> <p>3. 应用模具安拆机器人，根据自动解析的构件信息，实现边模识别、输送、喷油、分类入库以及划线和布模等全过程自动化生产。</p>	上海市嘉定新城金地菊园社区项目、广东省深圳市长圳公共住房项目、重庆市美好天赋项目
		(三) 加快研发施工机器人和智能工程机械设备	<p>1. 在材料配送、钢筋加工、喷涂、布料、铺贴、隔墙板安装、高空焊接等现场施工环节，加强建筑机器人研发应用，替代“危、繁、脏、重”的施工作业。</p> <p>2. 推广应用智能塔吊、智能混凝土泵送设备、自升式智能施工平台、智能运输设备等智能化工程机械设备，提高施工质量和效率。</p>	广东省佛山市顺德凤桐花园项目
六	加强统筹协调和政策支持	(一) 建立协同推进机制	建立联席会议制度，统筹各部门协同推进智能建造发展，由省级住房和城乡建设部门牵头，发展改革、教育、科技、工业和信息化、财政等部门配合，定期组织召开会议，研究解决推进中遇到的困难，加强统筹协调协作。	陕西省
		(二) 加大土地、财税、金融等政策支持	<p>1. 财政政策方面，将智能建造纳入省级重点研发计划等科技计划项目予以财政支持。</p> <p>2. 金融优惠方面，支持新型建筑工业化企业通过非金融企业债务融资工具融资；引进大型专用先进设备的智能建造企业可享受与工业企业相同的贷款贴息等优惠政策。</p> <p>3. 税收优惠方面，智能建造研发费用符合条件的可在计算应纳税所得额时加计扣除；企业购置使用智能建造重大技术装备，可按规定享受企业所得税、进口税收优惠政策。</p>	江西省、重庆市、陕西省

中国人民银行 国家发展改革委 财政部 银保监会 证监会关于促进债券市场信用评级行业健康发展的 通知

中国人民银行上海总部,各分行、营业管理部,各省会(首府)城市中心支行,各副省级城市中心支行;各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、财政厅(局);各银保监局、证监局:

为促进债券市场信用评级行业规范发展,提升我国信用评级质量和竞争力,推动信用评级行业更好服务于债券市场健康发展的大局,根据《中华人民共和国中国人民银行法》《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国预算法》《企业债券管理条例》和《信用评级业管理暂行办法》等法律法规和规章,现就有关事项通知如下:

一、加强评级方法体系建设,提升评级质量和区分度

(一)信用评级机构应当长期构建以违约率为核心的评级质量验证机制,制定实施方案,2022年底前建立并使用能够实现合理区分度的评级方法体系,有效提升评级质量。评级方法体系应当遵循科学合理、客观全面的原则,促进定量和定性分析有机结合。信用评级机构应当每年对评级方法模型及代表性企业进行检验测试。鼓励评级机构按照信用等级定期披露代表性企业名单、评级要素表现及检验测试情况。

（二）除企业并购、分立等正常商业经营的原因引起的评级结果调整之外，信用评级机构一次性调整信用评级超过三个子级（含）的，信用评级机构应当立即启动全面的回溯检验，对评级方法模型和评级结果的一致性、准确性和稳定性等进行核查和评估，并公布核查结果及处理措施。

（三）信用评级机构应当切实提升初始评级和跟踪评级的有效性和前瞻性，通过多种渠道、多种方式加强动态风险监测，及时掌握信用风险因素的变化情况。受评对象发生影响偿债能力或偿债意愿的重大事项时，信用评级机构应当及时启动不定期跟踪评级，并在评级报告中充分说明评级结果调整或维持的理由。

（四）信用评级机构应当主要基于受评主体个体的信用状况开展信用评级。信用评级机构开展地方政府债券信用评级，应当结合一般债券、专项债券的特点，综合考虑地区经济社会发展、财政收支等情况，客观公正出具评级意见，合理反映地区差异和项目差异。

（五）信用评级机构应当不断加强信息化建设，建立与其业务发展相适应的、符合监管要求的数据库和技术系统，通过技术创新和科技应用，为提升评级行业竞争力赋能。鼓励信用评级机构在依法合规、风险可控的前提下，创新评级技术，将大数据、人工智能等科技手段应用于信用风险分析，提高评级数据质量、风险识别和风险监测能力。支持信用评

级机构与征信机构等加强合作。

二、完善信用评级机构公司治理和内部控制机制，坚守评级独立性

（六）信用评级机构应当严格按照《中华人民共和国公司法》完善公司治理结构，鼓励引入独立董事保障监督职能的有效履行。董事、监事和高级管理人员应当忠实、诚信，勤勉尽责。信用评级机构应当健全信用评审委员会制度，保障信用评审委员会独立性，维护评级决策的公正、客观、独立。

（七）信用评级机构应当强化防火墙机制，完善并严格落实隔离、回避、分析师轮换、离职人员追溯等制度，有效识别、防范和消除利益冲突，确保评级作业部门与市场部门之间、评级业务与非评级业务之间的隔离。评级作业人员的考核、晋升以及薪酬不得与其参与评级项目的发行、收费等因素关联。

（八）信用评级机构应当强化内部控制和监督机制，加强评级全流程和全部员工的合规管理，严禁收受或索取贿赂。信用评级机构实际控制人、股东、信用评审委员会成员、董事、监事、高级管理人员应当维护机构独立和业务独立。合规部门应当切实履行职责，监督、审查本机构及人员的合规性、内部控制制度的完备性和执行的有效性，及时向董事会等有关议事机制报告，并监督落实改进。

三、加强信息披露，强化市场约束机制

（九）信用评级机构应当根据监管机构要求充分披露评级方法、模型和评级结果等相关信息，按季度披露本机构评级分布及质量检验情况，保证披露信息的真实、准确、完整、及时。信用评级机构应当单独披露受评主体个体信用状况，最终评级结果考虑外部支持的，应当提高对外部支持因素的分析 and 披露质量，明确披露外部支持提升情况，并详细说明支持依据及效果。

（十）促进信用评级行业公平竞争，鼓励发行人选择两家及以上信用评级机构开展评级业务，继续引导扩大投资者付费评级适用范围，在债券估值定价、债券指数产品开发及质押回购等机制安排中可以参考投资者付费评级结果，可以选择投资者付费评级作为内部控制参考。

鼓励信用评级机构开展主动评级、投资者付费评级并披露评级结果，发挥双评级、多评级以及不同模式评级的交叉验证作用。

（十一）自律组织应当建立健全以评级质量为核心、以投资者为导向的市场化评价评估体系，定期组织开展市场化评价评估，并加大对评价评估情况的披露和评价评估结果的运用，提高投资者话语权，促进市场声誉机制作用有效发挥，建立基于评级质量的评级行业的优胜劣汰机制。

四、优化评级生态，营造公平、公正的市场环境

（十二）降低监管对外部评级的要求，择机适时调整监管政策关于各类资金可投资债券的级别门槛，弱化债券质押式回购对外部评级的依赖，将评级需求的主导权交还市场。加强合格机构投资者培育，投资者应当完善内部评级等风险控制体系建设，增强风险防范意识，提高风险管理能力，合理使用信用评级结果。

（十三）发行人、增信机构、中介机构应当积极配合信用评级机构的尽职调查等评级作业，在合法合规的前提下，及时提供评级所需材料，不得干扰评级决策，不得影响信用评级作业的独立性。发行人、增信机构、中介机构拒不配合，导致评级作业无法继续独立、客观、公正开展的，信用评级机构应当及时暂停或终止评级，并对外披露。信用评级机构依法独立开展业务，不受任何单位和个人的干涉。信用评级机构的实际控制人、主要股东在参与营销过程中，不得扰乱或妨碍评级行业公平竞争秩序。

（十四）稳妥推进信用评级行业对外开放，支持符合条件的境外信用评级机构在中国债券市场开展业务。培育若干具有国际影响力的本土信用评级机构，支持本土信用评级机构根据意愿和自身能力，积极参与国际评级业务。

五、严格对信用评级机构监督管理，加大处罚力度

（十五）加强监管部门间的联动机制，凝聚监管合力，逐步统一债券市场信用评级机构准入要求，联合制定统一的

信用评级机构业务标准，在业务检查、违规惩戒、准入退出等方面加强监管协同和信息共享，提升监管效力，防止监管套利。组织信用评级机构在“信用中国”网站等渠道开展信用承诺和信息公示，加强社会监督。

（十六）加强对信用评级机构评级质量和全流程作业合规情况的检查，对评级区分度明显低于行业平均水平、跟踪评级滞后、大跨度调整级别、更换信用评级机构后上调评级结果等情形进行重点关注。对存在级别竞争、买卖评级、输送或接受不正当利益，蓄意干扰评级独立性等严重违反法律法规的信用评级机构及有关责任人员，依据有关规定予以处罚。涉嫌犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。

本通知自 2022 年 8 月 6 日起施行。

人力资源社会保障部等 6 部门关于巩固拓展社会保险扶贫成果助力全面实施乡村振兴战略的通知

人社部发〔2021〕64 号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源社会保障厅（局）、民政厅（局）、财政厅（局）、乡村振兴局、残疾人联合会，国家税务总局各省、自治区、直辖市和计划单列市税务局：

为贯彻党中央、国务院决策部署，巩固拓展社会保险扶贫成果，持续做好脱贫人口、困难群体社会保险帮扶，促进

社会保险高质量可持续发展，助力全面实施乡村振兴战略，现就有关事项通知如下：

一、总体要求

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，深入学习贯彻习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会、中央政治局第二十八次集体学习和庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话精神，坚持人民至上，切实解决农村居民和进城务工人员在社会保险方面的急难愁盼问题，完善困难群体社会保险帮扶政策，推动社会保险法定人员全覆盖，提高社会保险保障能力，提升社会保险经办服务水平，充分发挥社会保险在保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉等方面的积极作用，有效防止参保人员因年老、工伤、失业返贫致贫，为巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴贡献力量，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

二、主要政策措施

（一）减轻困难群体参保缴费负担

完善困难群体参保帮扶政策。对参加城乡居民养老保险的低保对象、特困人员、返贫致贫人口、重度残疾人等缴费困难群体，地方人民政府为其代缴部分或全部最低缴费档次养老保险费。在提高最低缴费档次时，对上述困难群体和其

他已脱贫人口可保留现行最低缴费档次。支持和鼓励有条件的集体经济组织和其他社会经济组织、公益慈善组织、个人为参加城乡居民养老保险的困难人员参保缴费提供资助。对灵活就业的进城务工人员，引导其参加企业职工基本养老保险，对符合就业困难人员条件的，按规定落实社会保险补贴政策。

（二）推进社会保险法定人员全覆盖

精准实施全民参保计划，开展精准登记服务，推动放开外地户籍灵活就业人员在就业地参加职工养老保险的户籍限制，组织未参加企业职工基本养老保险的灵活就业人员按规定参加城乡居民基本养老保险，推动基本养老保险应保尽保。“十四五”时期，中央确定的城乡居民基础养老金不计入低保家庭、特困人员收入。扩大失业保险覆盖范围，使更多农民工按规定参加失业保险并享受政策保障。推进职业伤害保障试点，加强平台灵活就业人员职业伤害保障。落实《工伤预防五年行动计划（2021-2025）》，重点在工伤事故和职业病高发的行业企业实施，切实降低工伤事故发生率，防止因伤致贫、因伤返贫。

（三）提高社会保险待遇水平

完善落实城乡居民基本养老保险待遇确定与基础养老金正常调整机制，适时提高城乡居民基础养老金标准，鼓励引导符合条件的城乡居民早参保、多缴费，规范个人账户记

账利率办法，提高个人账户养老金水平。推进各省统一农民工和城镇职工失业保险参保缴费办法，享受同等待遇。按规定落实失业保险参保职工技能提升补贴政策，助力乡村振兴人才培养。落实工伤保险待遇调整机制，切实保障工伤农民工返乡后各项工伤保险待遇的落实，稳步提升工伤保险保障效能。

（四）提升基金安全性和可持续性

加快推进企业职工基本养老保险全国统筹，进一步均衡地区之间基金负担，确保基本养老金按时足额发放。全面推进工伤保险基金省级统收统支，推动失业保险基金省级统收统支，提高基金互助共济能力。继续推动城乡居民基本养老保险基金委托投资运营，将2017年以来每年新增结余不低于80%用于委托投资，不断提高投资收益，实现基金保值增值。健全政策、经办、信息、监督“四位一体”基金管理风险防控体系，持续推进风险防控措施“进规程、进系统”，完善经办内控制度，防范基金跑冒滴漏风险，确保基金安全。

（五）加强社会保险经办服务能力

加强脱贫地区基本公共服务能力建设，重点支持国家重点帮扶县社保经办服务能力提升，补齐区域性社保经办管理服务短板，增强乡镇（街道）、村（社区）社保服务平台管理和服务水平。推进养老保险关系转移接续实现“跨省通办”。优化城乡养老保险制度衔接流程，实行城乡居民养老保险转

移和城乡养老保险制度衔接的网上申请。落实超期业务督办等工作机制，提升转移业务经办效率。加大农村地区社会保障卡发行和应用力度，基本实现人口全覆盖。加强全国统一的社会保险公共服务平台建设，推动农村地区社保公共服务资源整合和综合柜员制服务。加快社保经办数字化转型，让“数据多跑路，群众少跑腿”。深入推进失业保险待遇“畅通领、安全办”。根据农村特点，坚持传统服务方式和智能化服务创新并行，为老年人、残疾人等群体提供更加便捷的服务。

三、组织实施

（一）**加强组织领导**。各地要落实中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的工作机制，把推进社会保险事业高质量可持续发展作为巩固拓展脱贫攻坚成果、推动实施乡村振兴战略、实现共同富裕的重要举措，完善政策措施，优化经办服务，加强协调配合，统筹做好政策衔接、任务落实和督促考核等工作。

（二）**加强部门协作**。明确部门分工，落实部门职责，强化工作协同。人力资源社会保障部门要牵头做好相关政策研究制定，抓好政策落实。财政部门要加强经费保障，重点关注脱贫地区预算安排和资金分配下达情况，确保按时足额拨付到位。税务部门要切实做好城乡居民养老保险等各项社会保险费征收工作。人力资源社会保障、民政、税务、乡村

振兴部门和残联要加强数据共享，定期开展脱贫人口、低保对象、特困人员、返贫致贫人口、重度残疾人参保信息数据比对，加强重点群体监测分析，积极主动开展社会保险帮扶工作。

（三）**加强宣传引导**。大力宣传社会保险帮扶政策和服务举措，加强政策培训，广泛开展“看得懂、算得清”政策宣传活动。注重运用通俗易懂的语言和群众易于接受的方式，利用受众面广、宣传效果好的各类媒体开展系列宣传活动，积极入村入户入企开展政策宣传解读，提高政策知晓度。坚持正确舆论导向，深入挖掘社会保险帮扶的生动案例，讲好乡村振兴中社会保险帮扶故事，广泛宣传社会保险帮扶在助力实施乡村振兴战略中取得的积极进展和成效，营造良好舆论氛围。

中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）

近为提升中央部门项目支出绩效目标编制质量，推动加强和改进绩效自评工作，根据《中央部门预算绩效管理暂行办法》、《项目支出绩效评价管理办法》等规定，制定本指引。

一、绩效目标及指标设置思路和原则

本指引所指项目支出绩效目标，是指中央部门依据部门

职责和事业发展要求设立并通过预算安排的项目支出，在一定期限内预期达到的产出和效果以及相应的成本控制要求。绩效目标通过具体绩效指标予以细化、量化描述。设置绩效目标遵循确定项目总目标并逐步分解的方式，确保不同层级的绩效目标和指标相互衔接、协调配套。

（一）绩效指标设置思路。

1.确定项目绩效目标。在项目立项阶段，应明确项目总体政策目标。在此基础上，根据有关中长期工作规划、项目实施方案等，特别是与项目立项直接相关的依据文件，分析重点工作任务、需要解决的主要问题和相关财政支出的政策意图，研究明确项目的总体绩效目标，即总任务、总产出、总效益等。

2.分解细化指标。分析、归纳总体绩效目标，明确完成的工作任务，将其分解成多个子目标，细化任务清单。根据任务内容，分析投入资源、开展活动、质量标准、成本要求、产出内容、产生效果，设置绩效指标。

3.设置指标值。绩效指标选定后，应参考相关历史数据、行业标准、计划标准等，科学设定指标值。指标值的设定要在考虑可实现性的基础上，尽量从严、从高设定，以充分发挥绩效目标对预算编制执行的引导约束和控制作用。避免选用难以确定具体指标值、标准不明确或缺乏约束力的指标。

4.加强指标衔接。强化一级项目绩效目标的统领性，二

级项目是一级项目支出的细化和具体化，反映一级项目部分任务和效果。加强一、二级项目之间绩效指标的有机衔接，确保任务相互匹配、指标逻辑对应、数据相互支撑。经部门审核确定后的一级项目绩效目标及指标，随部门预算报财政部审核批复。二级项目绩效目标及指标，由部门负责审核。

（二）绩效指标设置原则。

1.高度关联。绩效指标应指向明确，与支出方向、政策依据相关联，与部门职责及其事业发展规划相关，与总体绩效目标的内容直接关联。不应设置如常规性的项目管理要求等与产出、效益和成本明显无关联的指标。

2.重点突出。绩效指标应涵盖政策目标、支出方向主体内容，应选取能体现项目主要产出和核心效果的指标，突出重点。

3.量化易评。绩效指标应细化、量化，具有明确的评价标准，绩效指标值一般对应已有统计数据，或在成本可控的前提下，通过统计、调查、评判等便于获取。确难以量化的，可采用定性表述，但应具有可衡量性，可使用分析评级（好、一般、差）的评价方式评判。

二、绩效指标的类型和设置要求

绩效指标包括成本指标、产出指标、效益指标和满意度指标四类一级指标。原则上每一项目均应设置产出指标和效益指标。工程基建类项目和大型修缮及购置项目等应设置成

本指标，并逐步推广到其他具备条件的项目。满意度指标根据实际需要选用。

（一）成本指标。

为加强成本管理和成本控制，应当设置成本指标，以反映预期提供的公共产品或服务所产生的成本。项目支出首先要强化成本的概念，加强成本效益分析。对单位成本无法拆分核算的任务，可设定分项成本控制数。对于具有负外部性的支出项目，还应选取负作用成本指标，体现相关活动对生态环境、社会公众福利等方面可能产生的负面影响，以综合衡量项目支出的整体效益。

成本指标包括经济成本指标、社会成本指标和生态环境成本指标等二级指标，分别反映项目实施产生的各方面成本的预期控制范围。

1.经济成本指标。反映实施相关项目所产生的直接经济成本。

2.社会成本指标。反映实施相关项目对社会发展、公共福利等方面可能造成的负面影响。

3.生态环境成本指标。反映实施相关项目对自然生态环境可能造成的负面影响。

（二）产出指标。

产出指标是对预期产出的描述，包括数量指标、质量指标、时效指标等二级指标。

1.数量指标。反映预期提供的公共产品或服务数量，应根据项目活动设定相应的指标内容。数量指标应突出重点，力求以较少的指标涵盖体现主要工作内容。

2.质量指标。反映预期提供的公共产品或服务达到的标准和水平，原则上工程基建类、信息化建设类等有明确质量标准的项目应设置质量指标，如“设备故障率”、“项目竣工验收合格率”等。

3.时效指标。反映预期提供的公共产品或服务的及时程度和效率情况。设置时效指标，需确定整体完成时间。对于有时限完成要求、关键性时间节点明确的项目，还需要分解设置约束性时效指标；对于内容相对较多并且复杂的项目，可根据工作开展周期或频次设定相应指标，如“工程按时完工率”、“助学金发放周期”等。

产出指标的设置应当与主要支出方向相对应，原则上不应存在重大缺项、漏项。数量指标和质量指标原则上均需设置，时效指标根据项目实际设置，不作强制要求。

（三）效益指标。

效益指标是对预期效果的描述，包括经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标等二级指标。

1.经济效益指标。反映相关产出对经济效益带来的影响和效果，包括相关产出在当年及以后若干年持续形成的经济效益，以及自身创造的直接经济效益和引领行业带来的间接

经济效益。

2.社会效益指标。反映相关产出对社会发展带来的影响和效果，用于体现项目实施当年及以后若干年在提升治理水平、落实国家政策、推动行业发展、服务民生大众、维持社会稳定、维护社会公平正义、提高履职或服务效率等方面的效益。

3.生态效益指标。反映相关产出对自然生态环境带来的影响和效果，即对生产、生活条件和环境条件产生的有益影响和有利效果。包括相关产出在当年及以后若干年持续形成的生态效益。

对于一些特定项目，应结合管理需要确定必设指标的限定要求。如工程基建类项目和大型修缮及购置项目，考虑使用期限，必须在相关指标中明确当年及以后一段时期内预期效益发挥情况。

对于具备条件的社会效益指标和生态效益指标，应尽可能通过科学合理的方式，在予以货币化等量化反映的基础上，转列为经济效益指标，以便于进行成本效益分析比较。

（四）满意度指标。

满意度指标是对预期产出和效果的满意情况的描述，反映服务对象或项目受益人及其他相关群体的认可程度。对申报满意度指标的项目，在项目执行过程中应开展满意度调查或者其他收集满意度反馈的工作。如“展览观众满意度”、“补

贴对象满意度”等。

满意度指标一般适用于直接面向社会主体及公众提供公共服务，以及其他事关群众切身利益的项目支出，其他项目根据实际情况可不设满意度指标。

三、绩效指标的具体编制

（一）绩效指标名称及解释。

1.指标名称。指末级指标的名称，是对指标含义的简要描述，要求简洁明确、通俗易懂。如“房屋修缮面积”、“设备更新改造数量”、“验收合格率”等。

2.指标解释。是对末级指标名称的概念性定义，反映该指标衡量的具体内容、计算方法和数据口径等。

（二）绩效指标来源。

1.政策文件。部门和单位可以从党中央、国务院或本部门在某一个领域明确制定的目标、规划、计划、工作要求中提炼绩效指标。此类指标主要是有明确的统计口径和获取规范的统计指标，有较高数据质量和权威性。如国民经济和社会发展五年规划提出的经济社会发展主要指标、城镇调查失业率、每千人口拥有执业（助理）医师数、森林覆盖率等。

2.部门日常工作。

（1）统计指标。此类指标在部门日常工作中约定俗成、经常使用，并且有统计数据支撑，可以作为绩效指标。

（2）部门管理（考核）指标。中央部门对下属单位、

地方各类考核中明确的考核指标，可以作为绩效指标。如国家教育主管部门组织的对高校、学科、教师的考核评比等。

(3) 部门工作计划和项目实施方案。中央部门对实施项目的考虑和工作安排，经规范程序履行审批手续后，可以作为绩效指标。如开展调研次数、培训人次等。

3. 社会机构评比、新闻媒体报道等。具有社会公信力的非政府组织、公益机构、新闻媒体等对公共服务质量和舆论情况等长期或不定期跟踪调查，形成的具有一定权威性和公认度的指标。

4. 其他参考指标。甄别使用开展重点绩效评价采用的指标、已纳入绩效指标库管理和应用的指标。

如按照上述来源难以获取适宜指标，部门应当根据工作需要科学合理创设指标。如可以立足我国管理实际，借鉴国外政府绩效管理、学术研究、管理实践等经验，合理创设相关指标。

(三) 绩效指标值设定依据。

绩效指标值通常用绝对值和相对值表示，主要依据或参考计划标准、行业标准、历史标准或财政部和业务主管部门认可的其他标准进行设定。

1. 计划标准。根据计划依据可再细分为国家级、中央部门级计划或要求。如党中央和国务院文件、政府工作报告、各类规划、部门正式文件、有关会议纪要提及的计划或考核

要求等。

2.行业标准。包括行业国际标准、行业国家标准、行业省级标准等。如涉及工艺、技术等指标时可采用。

3.历史标准。可参考近三年绩效指标平均值、上年值、历史极值等。

4.预算支出标准。主要用于成本指标的取值，不得超出规定的预算支出标准设置目标值。

5.其他标准。其他参考数值、类似项目的情况等。

（四）绩效指标完成值取值方式。

根据绩效指标具体数值（情况）的特点、来源等明确取值方式。部门应在设置绩效指标时一并明确有关取值要求和方法。常用的方式有：

1.直接证明法。指可以根据外部权威部门出具的数据、鉴证、报告证明的方法，通常适用于常见的官方统计数据等。

2.情况统计法。指按规定口径对有关数据和情况进行清点、核实、计算、对比、汇总等整理的方法。多数产出指标适用于本方法。

3.情况说明法。对于定性指标等难以通过量化指标衡量的情况，由部门根据设置绩效目标时明确的绩效指标来源和指标值设定依据，对指标完成的程度、进度、质量等情况进行说明并证明，并依据说明对完成等次进行判断。

4.问卷调查法。指运用统一设计的问卷向被选取的调查

对象了解情况或征询意见的调查方法。一般适用于满意度调查等。部门可以根据必要性、成本和实施可行性，明确由实施单位在项目实施过程中开展。

5.趋势判断法。指运用大数据思维，结合项目实施期总体目标，对指标历史数据进行整理、修正、分析，预判项目在全生命周期不同阶段的数据趋势。

（五）绩效指标完成值数据来源。

1.统计部门统计数据。如GDP、工业增加值、常住人口等。

2.权威机构调查（统计）。如基本科学指标数据库（ESI）高校学科排名、科学引文索引（SCI）收录论文数等。

3.部门统计年鉴。如在校学生数、基本医疗保险参保率等。

4.部门业务统计。如培训人数、网站访问量、完成课题数、满意度等。

5.部门业务记录。如能够反映重大文化活动、演出展览现场的音像、视频资料等。

6.部门业务评判。如项目成效、工作效果等定性指标。

7.问卷调查报告。如满意度等。

8.媒体舆论。如满意度等。

9.其他数据来源。

（六）指标分值权重。

绩效指标分值权重根据项目实际情况确定。原则上一级指标权重统一按以下方式设置：对于设置成本指标的项目，成本指标 20%、产出指标 40%、效益指标 20%、满意度指标 10%（其余 10%的分值权重为预算执行率指标，编制预算时暂不设置，部门或单位开展自评时使用，下同）；对于未设置成本指标的项目，产出指标 50%、效益指标 30%、满意度指标 10%；对于不需设置满意度指标的项目，其效益指标分值权重相应可调增 10%。各指标分值权重依据指标的重要程度合理设置，在预算批复中予以明确，设立后原则上不得调整。

（七）绩效指标赋分规则。

1.直接赋分。主要适用于进行“是”或“否”判断的单一评判指标。符合要求的得满分，不符合要求的不得分或者扣相应的分数。

2.按照完成比例赋分，同时设置及格门槛。主要适用于量化的统计类等定量指标。具体可根据指标目标值的精细程度、数据变化区间进行设定。

预算执行率按区间赋分，并设置及格门槛。如：项目完成，且执行数控制在年度预算规模之内的，得 10 分；项目尚未完成，预算执行率小于 100%且大于等于 80%的得 7 分，预算执行率小于 80%且大于等于 60%的得 5 分，预算执行率小于 60%的不得分。

其他定量指标按比例赋分，并设置及格门槛。如：完成率小于 60%为不及格，不得分；大于等于 60%的，按超过的比重赋分，计算公式为：得分=(实际完成率-60%)/(1-60%)×指标分值。

3.按评判等级赋分。主要适用于情况说明类的定性指标。分为基本达成目标、部分实现目标、实现目标程度较低三个档次，并分别按照该指标对应分值区间 100%-80%（含）、80%-60%（含）、60%-0%合理确定分值。

4.满意度赋分。适用于对服务对象、受益群体的满意程度询问调查，一般按照区间进行赋分。如：满意度大于等于 90%的得 10 分，满意度小于 90%且大于等于 80%的得 8 分，满意度小于 80%且大于等于 60%的得 5 分，满意度小于 60%不得分。

（八）绩效指标佐证资料要求。

按照数据来源提供对应的佐证材料。主要包括以下类型：

1.正式资料。统计年鉴、文件、证书、专业机构意见（标准文书）等。

2.工作资料。部门总结、统计报表、部门内部签报、专家论证意见、满意度调查报告、相关业务资料等。对于过程性资料，部门和单位应当在项目实施过程中及时保存整理。

3.原始凭证。预决算报表、财务账、资产账、合同、签到表、验收凭证、网站截屏等。

4.说明材料。针对确无直接佐证材料或者综合性的内容，由相关单位、人员出具正式的说明。

中央部门应当按照上述指引设置和使用项目支出核心绩效目标和指标，并可在指引原则范围内，根据部门实际组织部门本级和所属单位进一步细化指引内容，制定操作细则，规范有序提升绩效目标编制和评价工作质量。

关于印发《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》的通知

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》精神，强化工作指导，提高绩效目标管理科学化规范化标准化水平，进一步推动预算绩效管理提质增效，我们研究制定了《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》，现予印发，供各单位在预算绩效管理工作中参考试行。对执行中发现的问题，各单位要及时向财政部反馈。

财政部关于划转部分国有资本充实社保基金后企业 增资财务处理有关事项的通知

各省、自治区、直辖市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，各有关中央企业、中央金融机构：

为积极稳妥、规范有序做好划转部分国有资本充实社保

基金工作，根据《中华人民共和国公司法》、《国务院关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》（国发〔2017〕49号）、《企业财务通则》和其他有关规定，现就划转部分国有资本充实社保基金后企业增资财务处理有关事项通知如下：

一、企业国有股权划转完成后，社保基金会和各地方承接主体（以下统称承接主体）作为财务投资者，按照企业划转基准日账面值确认出资，并登记入账。

二、登记入账后，企业发生财政资金注入、企业增资等新增资本事项时，承接主体有权按照实际享有的股权比例缴纳出资。

三、企业新增资本时，按照承接主体及企业其他股东的不同增资情形分别处理：

（一）承接主体及企业其他股东按持有的股权同比例缴纳出资的，各股东持有的股权比例保持不变。

（二）承接主体或企业其他股东未按持有的股权同比例缴纳出资的，应以增资前最近一次经审计的财务报告为基础，承接主体享有的净资产账面值不减少为原则，按规定计算确定增资后企业各股东持有的股权比例。

四、商事制度改革实施后，新设立企业认缴资本分次注入时，按照本通知执行。

五、本通知自印发之日起生效。印发前相关工作未按上述规

定处理的，应在印发后按照本通知进行调整。

六、中央企业和中央金融机构增资相关事宜，国务院另有规定的，从其规定。

《国务院办公厅关于进一步规范财务审计秩序促进 注册会计师行业健康发展的意见》

国办发〔2021〕30号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

改革开放以来，我国注册会计师行业规模不断扩大，服务范围不断拓展，行业发展总体向好，在维护资本市场秩序和社会公众利益、提升会计信息质量和经济效率等方面发挥了重要作用，但同时也存在会计师事务所“看门人”职责履行不到位、行业监管和执法力度不足等问题，企业财务会计信息失真、上市公司财务造假等现象时有发生。为深入贯彻党中央、国务院关于严肃财经纪律的决策部署，切实加强会计师事务所监管，遏制财务造假，有效发挥注册会计师审计鉴证作用，经国务院同意，现就进一步规范财务审计秩序、促进注册会计师行业健康发展提出以下意见。

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，切实增强“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，严肃财经纪律，以全面提升注册会计师行业服务国家建设能力为目标，统筹发展和安全，紧抓质量提升主线，守住诚信操守底线，筑牢法律法规红线。坚持监管与服务并重、治标与治本结合，树立系统观念，做好统筹谋划，努力构建部门协同、多方联动、社会参与的监管工作格局，有效解决突出问题，切实加强行政监管，逐步完善行业治理，显著优化执业环境，持续提升审计质量，为维护社会公平正义、规范市场经济秩序、保障国家经济安全提供有力支撑。

（二）工作原则。

——诚信为本，质量为先。将诚信建设作为行业发展的生命线，始终坚持质量至上的发展导向，持续提升注册会计师执业能力、独立性、道德水平和行业公信力。

——从严监管，从严执法。坚持问题导向，坚决纠正违反职业规范和道德规范的重大问题，严厉打击会计审计违法违规行爲，发现一起、查处一起，做到“零容忍”，曝光典型案例，树行业正气。

——归位尽责，协同发力。加强监管部门之间、政府部门和行业协会之间的沟通协作，进一步厘清职责边界，落实监管

责任，加强统筹协调，完善工作机制，强化信息共享，形成监管合力。

——综合施策，多措并举。加强注册会计师行业监管的系统性、协同性，综合运用行政监管、市场约束、行业自律、社会监督等多种方式手段，优化执业环境，净化行业风气，督促会计师事务所提升内部管理水平，提高行业监管效能。

——着眼长远，常抓不懈。立足当前，强化法律法规和职业道德要求，狠抓审计职业规范，集中解决突出问题；着眼长远，与时俱进完善相关基础制度规范，形成长效机制，全面提升行业监管能力和治理水平。

二、依法整治财务审计秩序

（三）依法加强从事证券业务的会计师事务所监管。行业主管部门严格履行职责，充实财会监督检查力量，推动形成专业化执法检查机制，对从事证券业务的会计师事务所开展有效日常监管。出台会计师事务所监督检查办法，突出检查重点，提高检查频次，严格处理处罚，建立自查自纠报告机制，强化会计师事务所责任。完善相关部门对从事证券业务的会计师事务所监管的协作机制，加强统筹协调，形成监管合力，对会计师事务所和上市公司从严监管，依法**追究财务造假的审计责任、会计责任**。加强财会监督大数据分析，对财务造假进行精准打击。

（四）严肃查处违法违规行为并曝光典型案例。上下联动、依法整治各类违法违规行为，特别是**针对当前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、超出胜任能力执业、泄露传播涉密敏感信息等，坚决纠正会计师事务所串通舞弊、丧失独立性等违反职业规范和道德规范的重大问题**。梳理一批财务会计领域违法违规典型案例，形成各部门共同行动清单，区分不同情况依法依规严肃处理，坚决做到“**零容忍**”，对影响恶劣的重大案件从严从重处罚，对违法违规者形成有效震慑。**加大典型案例曝光力度**，对全社会、全行业形成警示。

（五）加快推进注册会计师行业法律和基础制度建设。制定注册会计师行业基础性制度清单，及时跟进健全相关制度规定，建立健全制度化、常态化的长效机制。推动加快修订注册会计师法，进一步完善行政强制措施、丰富监管工具、细化处罚标准、加大处罚力度。合理**区分财务造假的企业会计责任和会计师事务所审计责任，明确其他单位向注册会计师出具不实证明的法律责任**。完善会计师事务所组织形式相关规定，明确公众利益实体审计要求。按照过罚相当原则依法处理涉会计师事务所责任案件，研究完善会计师事务所和注册会计师法律责任相关司法解释，进一步明确特殊普通合伙

会计师事务所的民事责任承担方式。完善维护信息安全要求，明确境外机构和人员入境执业等相关监管规定。科学合理确定会计师事务所从事上市公司等特定实体审计业务的具体要求，统一公开相关标准。结合实际优化会计师事务所和注册会计师审计轮换机制。

（六）建立健全监管合作机制。建立跨部门合作机制，实现财会监督与其他方面监督有机贯通、协同发力。建立注册会计师行业年度工作会议和日常联席会议机制，整合力量、凝聚共识，切实形成监管合力，及时研究解决制约行业发展的突出问题，不断提升行业监管水平。针对财务会计领域跨区域、跨行业的突出问题，加强中央与地方之间、部门之间监管协调。依法依规开展跨境会计审计监管合作，维护国家经济信息安全和企业合法权益，增强国际公信力和影响力。

三、强化行业日常管理

（七）强化国家统一的会计制度贯彻实施。完善企业会计准则体系，修订相关指南、案例等，加强培训和实务指导，及时解决贯彻实施中存在的突出问题。制定推广会计数据标准，开展企业会计报表电子报送试点，推动部门间会计数据共享。推动加快修订会计法，进一步明确会计核算、内部控制、信息化建设等要求，丰富监管手段，大幅提高处罚标准，加大

财务造假法律责任追究力度，推进会计诚信体系建设，全面提升企业会计信息质量。

（八）加强行业日常监管和信用管理。加强信息化建设，构建注册会计师行业统一监管信息平台，通过业务报备、电子证照和签章等手段加强日常监测，提升监管效率和水平。探索建立审计报告数据单一来源制度，推动实现全国范围“一码通”，从源头治理虚假审计报告问题。出台注册会计师行业严重失信主体名单管理办法，依法依规共享和公开相关信息并实施联合惩戒。畅通投诉举报渠道，建立统一的行业举报受理平台，完善投诉举报办理机制，做到“接诉必应、限时核查，查实必处、处则从严”。

（九）完善审计准则体系和职业道德规范体系。立足我国注册会计师执业实践，结合准则国际趋同等需要，及时修订完善审计准则体系并推动落地实施。加强职业道德守则宣传、培训和实施指导，针对职业规范和道德规范执行的薄弱环节，指导会计师事务所改进审计程序，增强审计独立性，提高应对财务舞弊的执业能力。

四、优化执业环境和能力

（十）引导会计师事务所强化内部管理。加强会计师事务所

一体化管理，出台一体化管理办法，建立可衡量、可比较的指标体系，引导会计师事务所人员在人员调配、财务安排、业务承接、技术标准和信息化建设方面实行统一管理，建立健全公开、透明、规范的一体化管理检查评估程序。进一步完善会计师事务所综合排名机制，**将一体化管理检查评估结果作为排名的重要依据**，引导会计师事务所对标对表加强内部管理。结合大、中、小型会计师事务所特点，每年从一体化管理、信息化管理、“专精特”发展等方面树立典型示范，推广先进经验。着力培育一批国内领先、国际上有影响力的会计师事务所，助力更多自主品牌会计师事务所走向世界。

（十一）推进以质量为导向的会计师事务所选聘机制建设。加强对企业内部审计工作的指导和监督，调动内部审计和社会审计力量，增强审计监管合力。**完善国有企业、上市公司选聘会计师事务所有关规定，压实企业审计委员会责任，科学设置选聘会计师事务所指标权重，提高质量因素权重，降低价格因素权重，完善报价因素评价方式，引导形成以质量为导向的选聘机制，从源头有效遏制恶性竞争**。加强对选聘相关规定执行情况的监督，对违反规定的企业和压价竞争的会计师事务所严肃追责并公告。

（十二）提升会计师事务所审计风险承担能力。完善职业责

任保险制度，修订《会计师事务所职业责任保险暂行办法》，根据资本市场发展和证券业务现状，充分考虑会计师事务所客户群体、风险状况等客观差异，完善保险金额等相关要求。加强职业责任保险和职业风险基金计提情况监督，规范职业风险基金管理和使用，督促会计师事务所提升风险防范能力。探索实行行业集中投保。

（十三）加强注册会计师专业培训教育。创新继续教育方式，围绕专业胜任能力、职业技能、职业价值、职业道德等重点，丰富完善教育内容。充分利用信息技术手段，上线继续教育相关应用，切实提高培训效果，持续保持和强化注册会计师专业胜任能力和职业道德操守，提升审计质量。

（十四）进一步规范银行函证业务。加强银行函证数字化平台建设，加快推进函证集约化、规范化、数字化进程，利用信息技术解决函证不实、效率低下、收费过高等问题，支持提升审计效率和质量。开展银行函证第三方平台试点工作，总结试点经验，形成配套工作指引，完善业务、数据、安全等标准体系，推动银行函证数字化平台规范、有序、安全运行，并在上市公司年报审计中推广应用。规范银行函证业务及收费行为，**对提供不实回函等违法违规行依法依规严肃查处。**

五、加强组织实施

（十五）加强党的全面领导。进一步落实行业党建工作责任，坚持会计师事务所党的组织和工作有形覆盖与有效覆盖相统一，推动会计师事务所将党建工作要求载入章程或协议，加强教育、管理、监督、服务，充分发挥行业基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，为注册会计师行业健康发展提供坚强政治保证。

（十六）加强组织领导。各地区、各有关部门要从经济社会发展和全面深化改革开放的大局出发，充分认识推动注册会计师行业健康发展的重要性，将相关工作摆到重要议事日程，并作为巡视督导的重要内容。财政部门作为主管部门要牵头建立信息报送、督查考评等制度，发挥统筹抓总作用。强化行业自律，支持注册会计师协会依法履职，充分发挥协会作用。密切关注注册会计师行业发展重大问题，加强前瞻性、预判性研究，坚持问题导向，注重体系建设，制定完善基础制度，及时出台配套政策，精准施策，扎实推进各项重点工作。

（十七）加强宣传引导。建立行业舆情日常监测、会商研判以及中央和地方、政府部门和行业协会的分级分类响应机制。

加强对注册会计师行业法律法规和监管制度的宣传，积极引导社会舆论和市场预期。

国务院办公厅

2021年7月30日

财政部有关负责人就《国务院办公厅关于进一步规范 财务审计秩序

促进注册会计师行业健康发展的意见》答记者问

近日，国务院办公厅印发《关于进一步规范财务审计秩序 促进注册会计师行业健康发展的意见》（国办发〔2021〕30号，以下简称《意见》），明确提出了规范财务审计秩序，促进注册会计师行业健康发展的总体要求、工作原则、具体措施。这是改革开放以来经国务院同意、由国务院办公厅直接印发的指导我国注册会计师行业改革与发展的第一个文件，充分体现了党中央、国务院对新阶段注册会计师行业健康发展的关心和重视。财政部有关负责人就此接受了记者的采访。

问：《意见》出台的背景和主要内容是什么？

答：党中央高度重视注册会计师行业发展，习近平总书记多次对行业发展作出重要批示指示，要求会计审计机构增强自律性、公正性和专业化水平，有效发挥财会监督作用。

这些要求为注册会计师行业发挥职能作用提供了根本遵循。

在党中央的坚强领导下，我国注册会计师行业规模不断扩大，服务范围不断拓展，做强做大战略取得成效，行业发展总体向好，在维护资本市场秩序和社会公众利益、提升会计信息质量和经济效率等方面发挥了重要作用。截至 2021 年 7 月底，全国共有执业注册会计师 11.1 万人，会计师事务所 8782 家，行业年度业务收入超过 1000 亿元，为全国 4000 多家上市公司、1 万多家新三板企业和 400 多万家企事业单位提供审计鉴证和其他业务服务，并深度参与国家“一带一路”建设，为 1.1 万中国企业在全球 200 多个国家和地区设点布局提供强有力的专业支持。

但在取得成绩的同时，也存在会计师事务所“看门人”职责履行不到位、行业监管和执法力度不足、行业治理水平有待进一步提升、事中事后监管手段有待进一步创新等问题。为深入贯彻落实党中央决策部署，切实加强会计师事务所监管，充分发挥注册会计师审计鉴证作用，财政部会同相关部门研究起草了意见措施，报请国务院批准，由国务院办公厅印发实施。

《意见》以全面提升注册会计师行业服务国家建设能力为目标，统筹发展和安全，紧抓质量提升主线，守住诚信操守底线，筑牢法律法规红线，明确提出诚信为本、质量为先，从严监管、从严执法等 5 项原则，并从依法整治财务审计秩

序、强化行业日常管理、优化执业环境和能力等三方面提出12项主要任务，为“十四五”和今后一段时期我国注册会计师行业的发展指明了方向，标志着我国注册会计师行业迎来新的重大发展机遇。

问：《意见》提到要加快推进注册会计师行业法律和基础制度建设，具体措施有哪些？

答：加大对违法主体的处罚力度，从严监管、从严执法，需要进一步完善行业基础性制度规范，从根本上解决制约行业发展的体制性、机制性问题。对此，《意见》明确指出，要制定注册会计师行业基础性制度清单，及时跟进健全相关制度规定，建立健全制度化、常态化的长效机制。

在推动相关法律修订方面，一是抓紧修订《会计法》，着重加大财务造假处罚力度，规范开展财务管理，强化内部控制，从源头上规范企业会计行为。二是加快推进《注册会计师法》修订，严格行业准入标准，加强特定实体审计监管，完善责任追究机制，合理区分会计责任和审计责任，着重加大对违规出具虚假审计报告等行为的处罚力度。三是配合有关方面研究完善注册会计师法律责任相关司法解释，细化故意、重大过失、一般过失的不同情形和判断标准，指导判罚实践体现“过罚相当”原则。

在完善行业制度规范方面，一是加强监管类制度，包括会计师事务所监督检查办法、会计师事务所一体化管理办法、

注册会计师行业严重失信主体名单管理办法、会计师事务所自查自纠报告规定等。二是优化服务类制度，包括国有企业、上市公司选聘会计师事务所有关规定；银行审计函证数据标准；会计师事务所职业责任保险暂行办法等。

问：《意见》对加强行业日常监管，有哪些重要举措？

答：为强化注册会计师行业日常监管，《意见》提出，要出台会计师事务所监督检查办法，突出检查重点，提高检查频次，严格处理处罚。

按照《意见》要求，财政部研究起草了《会计师事务所监督检查办法》，创新事中事后监管。办法提出，建立分级分类监管机制，突出对从事证券服务业务、中央金融机构审计业务、中央企业集团审计业务会计师事务所的检查，重点围绕会计师事务所执业质量、符合执业许可条件、一体化管理、独立性保持、信息安全、职业风险防范、注册会计师执业情况等开展检查。细化处罚措施，根据违规情节、危害后果，对会计师事务所和注册会计师违规行为分别给予采取监管措施、不同幅度的行政处罚，并建立公开披露、诚信约束机制。同时，强化会计师事务所责任，要求会计师事务所建立年度自查自纠报告机制。

目前，该办法正在向社会公开征求意见，受到了社会各界的广泛关注和认同。下一步，财政部将根据反馈意见进一步修改完善后尽快按程序印发实施。

问：《意见》对加强行业监管信息化建设的具体措施有哪些？

答：提升监管信息化水平是提升监管效能，解决多头监管、效率低下等问题的重要抓手。目前，注册会计师行业监管系统还未完全打通，既影响了行业监管效率效果，也加重了会计师事务所和注册会计师信息报送负担。《意见》提出，要加强信息化建设，构建注册会计师行业统一监管信息平台；探索建立审计报告数据单一来源制度，推动实现全国范围“一码通”。

近年来，财政部致力于通过信息化建设加强注册会计师执业日常监控，丰富预警和分析工具，提升大数据时代信息化监管能力，取得了积极效果。目前，正在加快推进建设统一的监管信息平台，将涉及注册会计师和会计师事务所的行政监管、行业自律事项和信息纳入统一平台管理，优化管理流程、提高服务效率，实现监管信息共享。同时，积极开发推广审计报告验真码，将审计报告上传、信息填报、防伪贴码、查询验证等全流程纳入监管，从源头遏制虚假审计报告行为，从机制设计上打击“无证经营”、冒用会计师事务所名义网络售卖审计报告、超出胜任能力执业等行业突出违法违规行，切实规范审计秩序。

问：《意见》提出要加强会计师事务所一体化管理，具体有何措施？

答：会计师事务所内部管理水平如何，直接影响注册会计师执业质量。当前，少数会计师事务所过于注重规模扩张，疏于内部治理，存在一定“山头主义”、“分灶吃饭”现象，持续发展的根基不稳，埋下了风险隐患。近年来发生的审计失败案例，多与会计师事务所内部治理出现问题、导致质量控制流于形式有关。为严格质量控制，加强风险管理，《意见》提出，要引导会计师事务所强化内部管理，重点是加强一体化管理。为此，财政部将从以下三个方面推进。

一是制定出台会计师事务所一体化管理办法。通过建立可衡量、可比较的指标体系，引导会计师事务所在人员调配、财务安排、业务承接、技术标准和信息化建设等五个方面对标对表，加强内部统一管理，为审计质量整体提升提供保障。

二是加强检查评估并纳入综合排名。财政部将会同相关部门、行业协会建立健全公开、透明、规范的一体化管理检查程序，将一体化管理情况作为监督检查的重点内容，检查评价结果作为会计师事务所综合排名的重要依据。

三是通过树立典型推动一体化管理。财政部将每年开展评选活动，结合大、中、小型会计师事务所的不同特点，设计具有针对性的指标，按照客观、公正、透明的原则，树立一体化管理的先进典型，在全国推广有关经验做法。

问：近年来，会计师事务所审计失败事件时有发生。请问，财政部将采取哪些措施，加强行业诚信建设，有效遏制

财务造假？

答：诚信建设是注册会计师行业的灵魂和底线。近年来，会计师事务所审计失败的案例时有发生，引发社会公众对注册会计师的执业能力特别是诚信操守的质疑。财政部对此高度重视，积极采取措施，加强行业诚信体系建设，净化行业底层土壤，营造风清气正的行业发展环境。

一是有效整治行业“潜规则”。依法整治当前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，坚决纠正会计师事务所违反职业规范和道德规范的重大问题。目前，财政部已联合网信办、市场监管总局、人力资源社会保障部等部门在全国部署开展整治工作并取得阶段性成效。

二是建立行业诚信约束制度。财政部正抓紧研究制定注册会计师行业严重失信主体名单管理办法，拟将一定期间内屡次受到行政处罚、承担刑事民事责任的注册会计师、会计师事务所以及未向行业主管部门履行基本报备义务的会计师事务所纳入失信“黑名单”，与相关部门实现信息共享，进行联合惩戒，形成失信者“寸步难行”的强大威慑。

三是完善统一的投诉举报渠道。为了强化公众参与，加强社会监督，及时发现和处理会计师事务所违法违规问题，要畅通投诉举报渠道，建立统一的行业举报受理平台，进一步完善投诉举报办理机制，做到“接诉必应、限时核查、查

实必处、处则必严”。

问：低价恶性竞争是注册会计师行业的一个通病，《意见》对此有何具体整治措施？

答：近期，部分企业利用招投标机制不断增加价格因素权重，压低中标价格，部分会计师事务所为承揽业务压低报价，导致审计收费不合理降低，有的明显低于审计成本，引发行业低价恶性竞争。低价恶性竞争不但导致会计师事务所减少审计投入，压减审计程序，从而直接影响审计质量，更引发了“劣币驱逐良币”的现象，合规经营的会计师事务所难以获取合理收入、人才流失等制约了行业长远发展。为此，《意见》提出，要推进以质量为导向的会计师事务所选聘机制建设。

目前，财政部正会同国资委、证监会等相关部门加快研究制定、完善国有企业、上市公司选聘会计师事务所有关规定，通过科学设置会计师事务所选聘的指标权重，提高质量因素权重，降低价格因素权重，完善价格因素的评价方式，引导形成以质量为导向的选聘机制。同时，进一步压实企业审计委员会责任，要求企业按照客观、公正的原则选聘执业质量高、独立性强、职业操守好的会计师事务所，充分发挥注册会计师对企业的审计把关作用。

下一步，财政部将会同相关部门加强规定执行情况的监督检查，对违反规定的企业和压价竞争的会计师事务所严肃

追责并公告，通过规范企业选聘行为，有效遏制行业低价恶性竞争，为提高注册会计师审计质量提供制度保障。

问：《意见》提出要规范银行函证相关工作，具体有何措施？

答：银行函证是注册会计师审计的核心程序，对识别财务造假、防范审计风险起着至关重要的作用。近年来爆发的财务造假和审计失败案例，大部分涉及银行函证不实。两会期间，多名人大代表、政协委员提出了建立银行函证数字化平台，规范银行函证收费等建议。为了积极回应社会呼声，《意见》对进一步规范银行函证业务提出了明确要求。

目前，财政部会同相关部门在前期出台政策文件、开展函证数字化试点的基础上，正在联合加快推进相关工作。

一是加快银行函证数字化平台建设。按照集约化、规范化、数字化的原则，鼓励相关单位积极参与函证数字化平台建设，并形成配套工作指引，完善业务、数据、安全等标准体系，推动平台规范、有序、安全运行。

二是在上市公司年报审计中推广应用函证数字化。要求备案从事证券业务的会计师事务所率先使用函证数字化平台，对上市公司银行账户进行集中函证，有关金融机构应积极支持配合，有效解决回函率不高、虚假回函等突出问题，切实提升资本市场审计质量。

三是规范银行函证业务及收费行为，切实解决函证收费

过高问题，并对提供不实回函等违法违规行为依法依规严肃查处。

问：《意见》对规范财务审计秩序，促进注册会计师行业健康发展相关工作的具体组织实施提出了哪些要求？

答：一分部署，九分落实。为确保政策落实落细落地，《意见》明确了落实责任部门和单位，提出了具体落实要求。

一是部门协同。财政部门作为行业主管部门要发挥统筹抓总作用，加强体制机制建设。有关部门要积极支持配合，按照职责分工抓好重点工作任务的落实。建立注册会计师行业年度工作会议和日常联席会议机制，整合力量、凝聚共识，及时研究解决制约行业发展的突出问题。

二是上下联动。完善工作机制，厘清职责边界，落实监管责任。强化信息共享，建立信息报送和工作通报机制，统一政策口径和处理尺度，形成上下联动、“全国一盘棋”的工作格局，确保各项工作扎实有序推进。

三是社会参与。将社会监督作为促进注册会计师行业健康发展的重要内容。加强对注册会计师行业法律法规和监管制度的正面宣传，加大对违法违规典型案例的惩处曝光，积极引导社会舆论和市场预期，促进社会公众了解和关注注册会计师行业，支持注册会计师行业健康发展。

李克强签署国务院令公布《中华人民共和国市场主体 登记管理条例》

新华社北京8月24日电 国务院总理李克强日前签署国务院令，公布《中华人民共和国市场主体登记管理条例》（以下简称《条例》），自2022年3月1日起施行。

《条例》深入贯彻落实党中央、国务院关于深化“放管服”改革决策部署，体现改革成果，完善市场监管法规制度，整合现行关于市场主体登记管理的行政法规，对在中国境内以营利为目的从事经营活动的各类企业、个体工商户、农民专业合作社等市场主体登记管理作出统一规定，进一步优化登记流程，压缩登记环节，精简申请材料，提升登记便利化程度，降低制度性成本，减轻企业负担。对各方面高度关注的登记材料繁杂、“注销难”、虚假登记等突出问题作出有针对性的规定。为培育壮大市场主体和促进公平竞争提供法治保障。

《条例》共6章55条，主要内容包括：**一是明确登记机关和工作要求。**国务院市场监督管理部门主管全国市场主体登记管理工作。县级以上地方人民政府市场监督管理部门主管本辖区市场主体登记管理工作，加强统筹指导和监督管理。市场主体登记管理遵循依法合规、规范统一、公开透明、便捷高效的原则。登记机关应当优化市场主体登记办理流程，提高登记效率，推行当场办结、一次办结、限时办结等制度，

实现集中办理、就近办理、网上办理、异地可办。**二是规定登记、备案事项和具体要求。**市场主体的一般登记事项包括名称、主体类型、经营范围、住所或者主要经营场所、注册资本或者出资额等，不同组织形态的市场主体还应当分别登记其他相关事项。市场主体的章程或者合伙协议、经营期限或者合伙期限、认缴出资数额等事项，应当向登记机关办理备案。**三是明确登记规范。**市场主体实行实名登记。登记申请人应当对提交材料的真实性、合法性和有效性负责。国务院市场监督管理部门根据市场主体类型分别制定登记材料清单和文书格式样本并向社会公开。登记机关能够通过政务信息共享平台获取的相关信息，不得要求申请人重复提供。登记机关对申请材料进行形式审查，对申请材料齐全、符合法定形式的予以确认并当场登记；不能当场登记的，应当在3个工作日内予以登记。市场主体符合规定条件的，可以按照简易程序办理注销登记，个体工商户无需公示。建立歇业制度，降低市场主体维持成本。**四是加强监督管理。**市场主体应当按照国家有关规定公示年度报告和登记相关信息。登记机关应当根据市场主体的信用风险状况实施分级分类监管，采取“双随机、一公开”方式进行监督检查。对提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实的，撤销其市场主体登记。此外，增强行政处罚的针对性，维护诚实守信、公平竞争的良好市场秩序。

《中华人民共和国市场主体登记管理条例》

第一章 总 则

第一条 为了规范市场主体登记管理行为，推进法治化市场建设，维护良好市场秩序和市场主体合法权益，优化营商环境，制定本条例。

第二条 本条例所称市场主体，是指在中华人民共和国境内以营利为目的从事经营活动的下列自然人、法人及非法人组织：

- （一）公司、非公司企业法人及其分支机构；
- （二）个人独资企业、合伙企业及其分支机构；
- （三）农民专业合作社（联合社）及其分支机构；
- （四）个体工商户；
- （五）外国公司分支机构；
- （六）法律、行政法规规定的其他市场主体。

第三条 市场主体应当依照本条例办理登记。未经登记，不得以市场主体名义从事经营活动。法律、行政法规规定无需办理登记的除外。

市场主体登记包括设立登记、变更登记和注销登记。

第四条 市场主体登记管理应当遵循依法合规、规范统一、公开透明、便捷高效的原则。

第五条 国务院市场监督管理部门主管全国市场主体

登记管理工作。

县级以上地方人民政府市场监督管理部门主管本辖区市场主体登记管理工作，加强统筹指导和监督管理。

第六条 国务院市场监督管理部门应当加强信息化建设，制定统一的市场主体登记数据和系统建设规范。

县级以上地方人民政府承担市场主体登记工作的部门（以下称登记机关）应当优化市场主体登记办理流程，提高市场主体登记效率，推行当场办结、一次办结、限时办结等制度，实现集中办理、就近办理、网上办理、异地可办，提升市场主体登记便利化程度。

第七条 国务院市场监督管理部门和国务院有关部门应当推动市场主体登记信息与其他政府信息的共享和运用，提升政府服务效能。

第二章 登记事项

第八条 市场主体的一般登记事项包括：

- （一）名称；
- （二）主体类型；
- （三）经营范围；
- （四）住所或者主要经营场所；
- （五）注册资本或者出资额；
- （六）法定代表人、执行事务合伙人或者负责人姓名。

除前款规定外，还应当根据市场主体类型登记下列事项：

（一）有限责任公司股东、股份有限公司发起人、非公司企业法人出资人的姓名或者名称；

（二）个人独资企业的投资人姓名及居所；

（三）合伙企业的合伙人名称或者姓名、住所、承担责任方式；

（四）个体工商户的经营者姓名、住所、经营场所；

（五）法律、行政法规规定的其他事项。

第九条 市场主体的下列事项应当向登记机关办理备案：

（一）章程或者合伙协议；

（二）经营期限或者合伙期限；

（三）有限责任公司股东或者股份有限公司发起人认缴的出资数额，合伙企业合伙人认缴或者实际缴付的出资数额、缴付期限和出资方式；

（四）公司董事、监事、高级管理人员；

（五）农民专业合作社（联合社）成员；

（六）参加经营的个体工商户家庭成员姓名；

（七）市场主体登记联络员、外商投资企业法律文件送达接受人；

（八）公司、合伙企业等市场主体受益所有人相关信息；

（九）法律、行政法规规定的其他事项。

第十条 市场主体只能登记一个名称，经登记的市场主体名称受法律保护。

市场主体名称由申请人依法自主申报。

第十一条 市场主体只能登记一个住所或者主要经营场所。

电子商务平台内的自然人经营者可以根据国家有关规定，将电子商务平台提供的网络经营场所作为经营场所。

省、自治区、直辖市人民政府可以根据有关法律、行政法规的规定和本地区实际情况，自行或者授权下级人民政府对住所或者主要经营场所作出更加便利市场主体从事经营活动的具体规定。

第十二条 有下列情形之一的，不得担任公司、非公司企业法人的法定代表人：

（一）无民事行为能力或者限制民事行为能力；

（二）因贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产或者破坏社会主义市场经济秩序被判处刑罚，执行期满未逾5年，或者因犯罪被剥夺政治权利，执行期满未逾5年；

（三）担任破产清算的公司、非公司企业法人的法定代表人、董事或者厂长、经理，对破产负有个人责任的，自破产清算完结之日起未逾3年；

（四）担任因违法被吊销营业执照、责令关闭的公司、非公司企业法人的法定代表人，并负有个人责任的，自被吊

销营业执照之日起未逾 3 年；

（五）个人所负数额较大的债务到期未清偿；

（六）法律、行政法规规定的其他情形。

第十三条 除法律、行政法规或者国务院决定另有规定外，市场主体的注册资本或者出资额实行认缴登记制，以人民币表示。

出资方式应当符合法律、行政法规的规定。公司股东、非公司企业法人出资人、农民专业合作社（联合社）成员不得以劳务、信用、自然人姓名、商誉、特许经营权或者设定担保的财产等作价出资。

第十四条 市场主体的经营范围包括一般经营项目和许可经营项目。经营范围中属于在登记前依法须经批准的许可经营项目，市场主体应当在申请登记时提交有关批准文件。

市场主体应当按照登记机关公布的经营项目分类标准办理经营范围登记。

第三章 登记规范

第十五条 市场主体实行实名登记。申请人应当配合登记机关核验身份信息。

第十六条 申请办理市场主体登记，应当提交下列材料：

（一）申请书；

（二）申请人资格文件、自然人身份证明；

(三) 住所或者主要经营场所相关文件；

(四) 公司、非公司企业法人、农民专业合作社（联合社）章程或者合伙企业合伙协议；

(五) 法律、行政法规和国务院市场监督管理部门规定提交的其他材料。

国务院市场监督管理部门应当根据市场主体类型分别制定登记材料清单和文书格式样本，通过政府网站、登记机关服务窗口等向社会公开。

登记机关能够通过政务信息共享平台获取的市场主体登记相关信息，不得要求申请人重复提供。

第十七条 申请人应当对提交材料的真实性、合法性和有效性负责。

第十八条 申请人可以委托其他自然人或者中介机构代其办理市场主体登记。受委托的自然人或者中介机构代为办理登记事宜应当遵守有关规定，不得提供虚假信息和材料。

第十九条 登记机关应当对申请材料进行形式审查。对申请材料齐全、符合法定形式的予以确认并当场登记。不能当场登记的，应当在 3 个工作日内予以登记；情形复杂的，经登记机关负责人批准，可以再延长 3 个工作日。

申请材料不齐全或者不符合法定形式的，登记机关应当一次性告知申请人需要补正的材料。

第二十条 登记申请不符合法律、行政法规规定，或者

可能危害国家安全、社会公共利益的，登记机关不予登记并说明理由。

第二十一条 申请人申请市场主体设立登记，登记机关依法予以登记的，签发营业执照。**营业执照签发日期为市场主体的成立日期。**

法律、行政法规或者国务院决定规定设立市场主体须经批准的，应当在批准文件有效期内向登记机关申请登记。

第二十二条 营业执照分为正本和副本，具有同等法律效力。

电子营业执照与纸质营业执照具有同等法律效力。

营业执照样式、电子营业执照标准由国务院市场监督管理部门统一制定。

第二十三条 市场主体设立分支机构，应当向分支机构所在地的登记机关申请登记。

第二十四条 市场主体变更登记事项，应当自作出变更决议、决定或者法定变更事项发生之日起**30**日内向登记机关申请变更登记。

市场主体变更登记事项属于依法须经批准的，申请人应当在批准文件有效期内向登记机关申请变更登记。

第二十五条 公司、非公司企业法人的法定代表人在任职期间发生本条例第十二条所列情形之一的，应当向登记机关申请变更登记。

第二十六条 市场主体变更经营范围，属于依法须经批准的项目的，应当自批准之日起 30 日内申请变更登记。许可证或者批准文件被吊销、撤销或者有效期届满的，应当自许可证或者批准文件被吊销、撤销或者有效期届满之日起 30 日内向登记机关申请变更登记或者办理注销登记。

第二十七条 市场主体变更住所或者主要经营场所跨登记机关辖区的，应当在迁入新的住所或者主要经营场所前，向迁入地登记机关申请变更登记。迁出地登记机关无正当理由不得拒绝移交市场主体档案等相关材料。

第二十八条 市场主体变更登记涉及营业执照记载事项的，登记机关应当及时为市场主体换发营业执照。

第二十九条 市场主体变更本条例第九条规定的备案事项的，应当自作出变更决议、决定或者法定变更事项发生之日起 30 日内向登记机关办理备案。农民专业合作社（联合社）成员发生变更的，应当自本会计年度终了之日起 90 日内向登记机关办理备案。

第三十条 因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等原因造成经营困难的，市场主体可以自主决定在一定时期内歇业。法律、行政法规另有规定的除外。

市场主体应当在歇业前与职工依法协商劳动关系处理等有关事项。

市场主体应当在歇业前向登记机关办理备案。登记机关

通过国家企业信用信息公示系统向社会公示歇业期限、法律文书送达地址等信息。

市场主体歇业的期限最长不得超过3年。市场主体在歇业期间开展经营活动的，视为恢复营业，市场主体应当通过国家企业信用信息公示系统向社会公示。

市场主体歇业期间，可以以法律文书送达地址代替住所或者主要经营场所。

第三十一条 市场主体因解散、被宣告破产或者其他法定事由需要终止的，应当依法向登记机关申请注销登记。经登记机关注销登记，市场主体终止。

市场主体注销依法须经批准的，应当经批准后向登记机关申请注销登记。

第三十二条 市场主体注销登记前依法应当清算的，清算组应当自成立之日起10日内将清算组成员、清算组负责人名单通过国家企业信用信息公示系统公告。清算组可以通过国家企业信用信息公示系统发布债权人公告。

清算组应当自清算结束之日起30日内向登记机关申请注销登记。市场主体申请注销登记前，应当依法办理分支机构注销登记。

第三十三条 市场主体未发生债权债务或者已将债权债务清偿完结，未发生或者已结清清偿费用、职工工资、社会保险费用、法定补偿金、应缴纳税款（滞纳金、罚款），

并由全体投资人书面承诺对上述情况的真实性承担法律责任的，可以按照简易程序办理注销登记。

市场主体应当将承诺书及注销登记申请通过国家企业信用信息公示系统公示，公示期为**20**日。在公示期内无相关部门、债权人及其他利害关系人提出异议的，市场主体可以于公示期届满之日起**20**日内向登记机关申请注销登记。

个体工商户按照简易程序办理注销登记的，无需公示，由登记机关将个体工商户的注销登记申请推送至税务等有关部门，有关部门在**10**日内没有提出异议的，可以直接办理注销登记。

市场主体注销依法须经批准的，或者市场主体被吊销营业执照、责令关闭、撤销，或者被列入经营异常名录的，不适用简易注销程序。

第三十四条 人民法院裁定强制清算或者裁定宣告破产的，有关清算组、破产管理人可以持人民法院终结强制清算程序的裁定或者终结破产程序的裁定，直接向登记机关申请办理注销登记。

第四章 监督管理

第三十五条 市场主体应当按照国家有关规定公示年度报告和登记相关信息。

第三十六条 市场主体应当将营业执照置于住所或者

主要经营场所的醒目位置。从事电子商务经营的市场主体应当在其首页显著位置持续公示营业执照信息或者相关链接标识。

第三十七条 任何单位和个人不得伪造、涂改、出租、出借、转让营业执照。

营业执照遗失或者毁坏的，市场主体应当通过国家企业信用信息公示系统声明作废，申请补领。

登记机关依法作出变更登记、注销登记和撤销登记决定的，市场主体应当缴回营业执照。拒不缴回或者无法缴回营业执照的，由登记机关通过国家企业信用信息公示系统公告营业执照作废。

第三十八条 登记机关应当根据市场主体的信用风险状况实施分级分类监管。

登记机关应当采取随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的方式，对市场主体登记事项进行监督检查，并及时向社会公开监督检查结果。

第三十九条 登记机关对市场主体涉嫌违反本条例规定的行为进行查处，可以行使下列职权：

- （一）进入市场主体的经营场所实施现场检查；
- （二）查阅、复制、收集与市场主体经营活动有关的合同、票据、账簿以及其他资料；
- （三）向与市场主体经营活动有关的单位和个人调查了

解情况；

（四）依法责令市场主体停止相关经营活动；

（五）依法查询涉嫌违法的市场主体的银行账户；

（六）法律、行政法规规定的其他职权。

登记机关行使前款第四项、第五项规定的职权的，应当经登记机关主要负责人批准。

第四十条 提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体登记的，受虚假市场主体登记影响的自然人、法人和其他组织可以向登记机关提出撤销市场主体登记的申请。

登记机关受理申请后，应当及时开展调查。经调查认定存在虚假市场主体登记情形的，登记机关应当撤销市场主体登记。相关市场主体和人员无法联系或者拒不配合的，登记机关可以将相关市场主体的登记时间、登记事项等通过国家企业信用信息公示系统向社会公示，公示期为 45 日。相关市场主体及其利害关系人在公示期内没有提出异议的，登记机关可以撤销市场主体登记。

因虚假市场主体登记被撤销的市场主体，其直接责任人自市场主体登记被撤销之日起 3 年内不得再次申请市场主体登记。登记机关应当通过国家企业信用信息公示系统予以公示。

第四十一条 有下列情形之一的，登记机关可以不予撤

销市场主体登记：

（一）撤销市场主体登记可能对社会公共利益造成重大损害；

（二）撤销市场主体登记后无法恢复到登记前的状态；

（三）法律、行政法规规定的其他情形。

第四十二条 登记机关或者其上级机关认定撤销市场主体登记决定错误的，可以撤销该决定，恢复原登记状态，并通过国家企业信用信息公示系统公示。

第五章 法律责任

第四十三条 未经设立登记从事经营活动的，由登记机关责令改正，没收违法所得；拒不改正的，处1万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，依法责令关闭停业，并处10万元以上50万元以下的罚款。

第四十四条 提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体登记的，由登记机关责令改正，没收违法所得，并处5万元以上20万元以下的罚款；情节严重的，处20万元以上100万元以下的罚款，吊销营业执照。

第四十五条 实行注册资本实缴登记制的市场主体虚报注册资本取得市场主体登记的，由登记机关责令改正，处虚报注册资本金额5%以上15%以下的罚款；情节严重的，吊销营业执照。

实行注册资本实缴登记制的市场主体的发起人、股东虚假出资，未交付或者未按期交付作为出资的货币或者非货币财产的，或者在市场主体成立后抽逃出资的，由登记机关责令改正，处虚假出资金额 5%以上 15%以下的罚款。

第四十六条 市场主体未依照本条例办理变更登记的，由登记机关责令改正；拒不改正的，处 1 万元以上 10 万元以下的罚款；情节严重的，吊销营业执照。

第四十七条 市场主体未依照本条例办理备案的，由登记机关责令改正；拒不改正的，处 5 万元以下的罚款。

第四十八条 市场主体未依照本条例将营业执照置于住所或者主要经营场所醒目位置的，由登记机关责令改正；拒不改正的，处 3 万元以下的罚款。

从事电子商务经营的市场主体未在其首页显著位置持续公示营业执照信息或者相关链接标识的，由登记机关依照《中华人民共和国电子商务法》处罚。

市场主体伪造、涂改、出租、出借、转让营业执照的，由登记机关没收违法所得，处 10 万元以下的罚款；情节严重的，处 10 万元以上 50 万元以下的罚款，吊销营业执照。

第四十九条 违反本条例规定的，登记机关确定罚款金额时，应当综合考虑市场主体的类型、规模、违法情节等因素。

第五十条 登记机关及其工作人员违反本条例规定未

履行职责或者履行职责不当的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第五十一条 违反本条例规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十二条 法律、行政法规对市场主体登记管理违法行为处罚另有规定的，从其规定。

第六章 附 则

第五十三条 国务院市场监督管理部门可以依照本条例制定市场主体登记和监督管理的具体办法。

第五十四条 无固定经营场所摊贩的管理办法，由省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况另行规定。

第五十五条 本条例自 2022 年 3 月 1 日起施行。《中华人民共和国公司登记管理条例》、《中华人民共和国企业法人登记管理条例》、《中华人民共和国合伙企业登记管理办法》、《农民专业合作社登记管理条例》、《企业法人法定代表人登记管理规定》同时废止。

《“十四五”上海市审计工作发展规划》

为贯彻落实习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，更好发挥审计在党和国家监督体系中的

重要作用，根据《上海市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纲要》以及《“十四五”国家审计工作发展规划》，结合上海审计工作实际，制定“十四五”上海市审计工作发展规划。

第一部分 指导思想、基本原则和主要目标

一、发展环境

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上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。审计工作既具有良好的基础和有利条件，又面临着新的形势、任务和机遇。

——审计工作具备良好基础和有利条件。“十三五”时期，全市审计机关坚持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”，认真贯彻党中央、国务院重大决策部署，紧紧围绕市委、市政府重点工作，扎实推进审计管理体制改革，认真做好常态化“经济体检”，大力开展重大政策跟踪审计等新的领域审计，不断完善审计监督制度体系，着力打造审计铁军，依法全面履行审计监督职责，较好发挥了审计在党和国家监督体系中的重要作用。

——新时代赋予审计工作新职责新使命。党的十九大作出改革审计管理体制的决定，党的十九届三中全会决定组建

中央审计委员会，要求构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，更好发挥审计监督作用。全市审计机关要深刻认识和准确把握新时代的新特点、新使命、新部署、新要求，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，认真落实党中央、国务院和市委、市政府对审计工作的部署要求，在审计理念、审计制度、审计方法的改革创新上下功夫，不断完善具有中国特色、上海特点的审计监督制度。

——上海发展环境对审计工作提出新要求。当今世界正经历百年未有之大变局，上海作为我国改革开放前沿窗口，既受到外部环境变化带来的严峻冲击，也面临着国家赋予更大使命的重要机遇。从科学把握新发展阶段来看，上海要发挥开路先锋、示范引领、突破攻坚作用，为建设社会主义现代化强国提供强力支撑；从坚决贯彻新发展理念来看，上海要率先推动治理变革、效率变革、动力变革，走出高质量发展新路，发挥对全国的引领带动作用；从服务构建新发展格局来看，上海要打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接，助力我国实现高水平经济循环。全市审计机关要找准在把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局中的定位，提升能力素质，不断开阔眼界视野、提高政策水平、改善知识结构，提升审计监督能力和水平。

——审计工作存在的短板和弱项。审计理念思路还不完

全适应新形势新任务新要求；审计组织方式还需进一步优化；**审计全覆盖的质量和水平需要提高；审计全周期管理和审计成果利用还需要进一步加强**；一体推进揭示问题、规范管理、促进改革力度需要进一步加大，审计作用发挥与党和政府要求仍有差距；审计干部队伍能力素质还不能完全满足审计事业发展需要，高素质专业化人才数量不够充足。全市审计机关要深刻认识新时代审计事业发展存在的薄弱环节，综合施策，加快补短板、强弱项，推动审计工作高质量发展。

二、指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党中央对审计工作的集中统一领导，围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，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，紧扣推进高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理的目标导向，深入践行人民城市建设重要理念，推进审计理念、制度和 method 创新，依法全面履行审计监督职责，更好服务上海改革发展大局，为加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市贡献审计智慧、发挥重要作用。

三、基本原则

深刻理解和把握审计工作的新职责、新使命和新要求，更加有效地将以下原则贯穿审计工作始终。

——坚持党的领导。不断强化政治机关意识，深入学习习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，牢牢把握审计事业前进的正确政治方向。健全和完善党领导审计工作的制度机制，坚定不移地把党的领导落实到审计工作全过程各环节。

——坚持法治原则。认真学习贯彻落实习近平法治思想，牢固树立法治理念，完善审计制度体系，恪守审计权力边界，始终坚持法定职责必须为、法无授权不可为。以查清的事实为依据，以法律法规和政策制度为准绳，认真贯彻落实“三个区分开来”重要要求，公正客观作出评价和结论。

——坚持以人民为中心。深入践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，把改善人民生活品质、推动共同富裕作为审计工作的切入点和着力点，持续强化重点民生资金和项目监督，促进社会公平，增进民生福祉。

——坚持改革创新。大力推进审计理念、制度和方法创新，形成与上海城市定位相匹配、具有上海辨识度和显示度的审计经验。坚持用改革的视角发现问题，以改革的思路推动解决问题，做到揭示问题与推动解决问题相统一，揭示问题、规范管理、促进改革一体推进，促进增强城市核心功能、

提升城市软实力。

——坚持系统观念。用系统论的方法思考谋划工作，处理好查问题和促整改、治已病和防未病、治当下和管长远的关系，做到一体谋划、一体落实，增强审计工作的前瞻性、针对性、有效性。以全局观念审视审计发现的具体问题，把握全市改革发展的重点领域及其内在关联，促进各领域改革的系统集成、协同高效。

四、主要目标

大力推进审计工作高质量发展，到 2025 年基本构建形成集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系。

——完善集中统一的审计工作体制机制。认真落实请示报告工作有关要求，维护党中央对审计工作的集中统一领导。完善市委审计委员会及其办公室工作制度机制，推动党对审计工作的领导具体化、制度化、程序化。健全市委审计委员会定事项部署落实机制，加强对区审计机关的领导，形成上下贯通、执行有力的组织体系，形成全市审计工作“一盘棋”。

——构建全面覆盖的审计监督格局。统筹市区两级审计机关力量，加强对内部审计工作的指导和监督，有效运用社会审计资源，形成多层次、广覆盖、全方位的审计监督格局，确保党中央重大政策措施部署到哪里、国家利益延伸到哪里、公共资金运用到哪里、公权力行使到哪里，审计监督就跟进

到哪里，坚决消除监督盲区。拓展审计监督的广度和深度，实现审计全覆盖纵向与横向相统一、有形与有效相统一、数量与质量相统一。

——**推动形成权威高效的审计监督体系。**优化审计监督大格局，系统发力、提质增效，充分体现审计监督的政治权威、制度权威。完善市区两级审计机关上下联动、审计机关与本级党委审计委员会成员单位和有关主管部门左右互动的协调联动机制，健全完善审计监督与其他监督贯通融合机制，更好发挥监督合力。建立健全长三角审计机关工作协同机制，探索跨区域审计协同，促进长三角一体化发展战略落地落实。

第二部分 依法全面履行审计监督职责

紧紧围绕党中央、国务院和市委、市政府重大决策部署，扎实推进“十四五”时期审计工作高质量发展，“治已病、防未病”，有效服务上海改革发展大局。

五、政策落实跟踪审计

围绕党中央赋予上海的战略任务和使命要求，对标本市“十四五”规划纲要工作部署，以战略思维、系统观念谋划重大政策落实跟踪审计。深入把握新发展阶段，在服务上海更好发挥开路先锋、示范引领、突破攻坚作用上体现更大作为；全面贯彻新发展理念，在各项审计中着力关注资金、资产、资源等使用效率，促进提高全要素生产率，在服务上海

加快实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展上体现更大作为；服务构建新发展格局，在服务上海打造国内大循环中心节点、国内国际双循环战略链接上体现更大作为。

——加强对经济社会发展重大战略的审计。以推动贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府重大决策部署，促进政令畅通为目标，对浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区、长三角一体化发展、乡村振兴、强化“四大功能”、深化“五个中心”建设、建设“五大新城”、做优做强“五型经济”、推动产业发展、推进城市数字化转型、优化营商环境等重大战略、重大举措、重大项目、重大资金落实情况等强化审计监督，加大对重大政策落地生效中存在的堵点、难点，以及经济社会运行中各类风险的揭示力度，推动补短板、强弱项、防风险，促进提升城市功能和辐射能级，更好服务全国发展大局。

——加强各专业审计与重大政策措施的有效对接。全市审计机关内设业务部门应将自身职责与党中央、国务院和市委、市政府有关重大政策措施有效对接，每年选择若干项关系经济社会发展大局的政策措施，集中力量开展审计，发挥专业优势，揭示政策落实中的突出问题，提出推动政策落实和完善政策措施的意见建议。

——改进政策审计组织实施方式。加强对相关政策措施

落实情况总体分析，努力做到从政策“最先一公里”到贯彻落实“最后一公里”的全流程、全链条跟踪，客观反映政策实施效果，提出意见建议，推动完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展，全面提升城市软实力。

六、财政审计

以促进统筹财政资源、深化财政体制改革、健全政府财务报告制度、优化投资结构为目标，加强对预算执行、重点专项资金和重大公共工程投资等的审计。

——各级政府和部门的预决算审计。重点关注本级政府“全口径”预算执行及决算草案、部门预算执行及决算草案情况，资金分配、管理和使用情况，财政资金直接相关的重大政策、重点项目、重点任务等落实和推进情况，财政事权和支出责任划分改革推进情况，预算绩效管理实施等情况，推动深化预算管理制度改革，强化预算约束和绩效管理。

——政府综合财务报告审计。重点关注各级政府财务报告编报合并的完整性、准确性及报告利用情况，促进全面反映政府财务状况和运行情况，提升政府综合财务报告信息质量，推动完善政府综合财务报告的制度体系和运行机制。探索政府综合财务报告审计与预算执行审计有效结合的实施方式。

——重点专项资金审计。围绕本市重大战略任务、重大

政策措施以及政府实项目等，对资金投入规模大、社会关注度高、保障全市重大工作任务的重点专项资金和基金管理使用情况进行审计，依法评价各类重点专项资金和基金的管理使用绩效，切实促进专项资金和基金提质增效，发挥对经济社会发展的支撑保障作用。

——政府债务审计。加大政府债券资金管理使用情况监督力度，依法评价地方政府债务风险防控、隐性债务化解和地方政府债券资金使用管理绩效情况，保障债券资金更好地服务于本市重点领域项目建设。

——重大公共工程投资审计。综合运用跟踪审计、专项审计调查、竣工决算审计等方式，加大对重大公共工程建设的监督力度。重点关注政府投资和以政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算、其他关系国家利益和公共利益的重大公共工程项目的资金管理使用和建设运营情况，关注新型基础设施、新型城镇化以及交通、生态等领域重大公共工程建设推进情况，关注重大政策措施落实、履行基本建设程序、投资控制、资金管理使用、项目建设管理和项目投资绩效等情况，促进本市“十四五”规划纲要确定的重大工程项目及相关政策落实，提高投资绩效，优化投资结构。

——国外贷援款项目审计。围绕我国政府与国际金融组织和外国政府签定协议约定的职责，在项目执行期内定期开展审计，重点关注国外贷援款项目财务收支、项目执行和绩

效情况，以及债务管理情况，促进提高项目质量和外资使用效益。

七、社会保障与民生审计

以促进健全多层次社会保障体系，推动各项民生福祉达到新水平，兜牢基本民生底线为目标，持续强化社会保障与民生审计。

——社会保障审计。加强对职业技能提升行动、支持企业稳定发展等稳就业相关资金管理使用情况审计，推动实现更加充分更高质量就业。加强对基本养老、基本医疗、失业、工伤等社会保险基金筹集、管理和使用情况审计，促进社会保险制度公平和可持续发展。加强对社会救助、社会福利和优抚安置等资金使用情况审计，促进特殊困难群体基本生活保障到位。加强对保障性安居工程、住房公积金等资金管理使用情况审计，促进住房保障政策落实，推动住房保障体系健全完善。

——民生领域审计。加强对教育、卫生健康、文化、体育等领域重点资金和项目的审计，重点监督检查政策落实、资金分配、项目实施、绩效管理等情况，重点关注重大疫情防控救治体系、应对突发公共卫生事件能力等建设，助推完善现代化的社会治理格局，推动教育高质量发展与教育现代化建设，促进卫生健康体系改革完善和健康上海建设，加快建设社会主义国际文化大都市。

八、资源环境审计

以促进绿色低碳发展、持续改善生态环境质量、建设生态宜居城市为目标，加强对自然资源资产管理和生态环境保护的审计。制定实施全市审计机关资源环境审计工作三年计划。

——领导干部履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况审计。按照审计署的部署要求，围绕领导干部履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况，组织对相关区党委、政府主要领导干部，承担自然资源资产管理和生态环境保护工作的相关部门主要领导干部开展自然资源资产离任(任中)审计，促进落实领导干部生态文明建设责任制。

——资源环境专项资金管理使用情况审计。围绕财政安排的生态环境保护与建设、自然资源和能源节约集约利用等资金，重点关注资金分配、管理和使用情况，以及环境治理、生态空间建设、自然资源资产开发利用与保护等项目实施情况，提高资金使用绩效，促进提升自然资源资产和生态环境保护项目综合效益。

——自然资源开发利用和生态环境保护政策落实情况审计。围绕土地、水、森林等自然资源开发利用和生态环境保护情况，加强对碳达峰碳中和、产业结构调整等政策落实情况的审计，促进经济社会绿色转型；加强对污染防治相关政策落实情况的审计，促进改善生态环境质量；加强对生态

空间建设和保护政策落实情况的审计，促进提升生态空间规模和品质；加强对集约高效利用土地资源、最严格水资源管理等自然资源保护政策落实情况的审计，促进自然资源依法有效保护和合理开发利用。

九、金融和企业审计

以推动深化金融和国资国企改革，防范化解重大风险，促进金融有效支持实体经济、做优做强做大国有资本为目标，加强对国有及国有资本占控股或主导地位的金融机构、国有企业的审计。

——国有金融机构和国有资本占控股或者主导地位的金融机构审计。把防范金融系统性风险、维护金融安全放在首位，进一步深化对本市金融机构、各类金融业务的审计，重点关注金融服务实体经济、金融政策落实效果以及金融工作单位履职情况，有效揭示重大风险隐患，促进健全完善金融监管体制机制。

——国有企业经营管理情况审计。围绕国有企业资产负债损益的真实性、合法性、效益性，重点关注国有企业风险防控情况，国有企业主业高质量发展情况，国有企业资产处置、投资并购、改制重组等情况，促进国有企业运营提质增效，化解重大风险隐患，防止国有资产流失，实现国有资产保值增值。

——国资国企改革推进情况审计。围绕上海贯彻国企改革

革三年行动方案的实施方案和区域性国资国企综合改革试验的实施方案，重点关注国有企业推进“三大任务”、实施三大产业“上海方案”、强化科技创新策源功能等服务国家和本市战略情况。围绕以管资本为主的国资监管体制改革要求，重点关注国资监管部门履行监管职责、国有资本投资运营情况。围绕国有企业实现改革新突破要求，重点关注国有企业深化混合所有制改革、完善公司治理结构、健全市场化经营机制情况。压实主体责任，防范廉洁风险，推动国有资本和国有企业进一步做优做强做大，提高竞争力和影响力。

——境外投资和境外国有资产审计。加强与国有资产监管机构的协调联动，完善有关管理规范和工作指引，重点关注国有企业国际化经营和管控能力、境外投资决策及实施、境外项目建设及运维、境外资产经营绩效及管理等情况，维护境外国有资产安全，保障“走出去”战略顺利实施。

十、经济责任审计

以强化干部管理监督，促进干部履职尽责、担当作为为目标，强化党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计。推动落实中央两办经济责任审计规定，完善组织机制和联席会议工作制度，加强协作配合，发挥监督合力。

——**强化经济责任审计计划管理**。编制领导干部(人员)经济责任审计“十四五”轮审计划，进一步深化党政同责、

同责同审，强化计划安排的科学性、统筹性。对审计对象实行分类管理，加大对重点地区、重点单位、关键岗位、社会关注程度高、权力集中部门(单位)主要领导干部(人员)的审计力度。

——**深化经济责任审计内容。**聚焦权力运行和责任落实，根据不同类别、不同级次、不同地区(部门、单位)领导干部履职行权的内容和特点，进一步规范经济责任审计内容。坚持实事求是，按照权责一致原则，准确界定责任，严格落实“三个区分开来”的重要要求，规范审计评价，鼓励探索创新，支持担当作为。

——**优化经济责任审计监督效能。**依托经济责任审计工作联席会议平台，有效整合联席会议成员单位、有关内部审计机构等多方资源力量，发挥合力、提升成效。推动建立健全联合反馈审计结果、联合督查审计整改等常态化工作机制，推进协作规范化、常态化。强化对下一级联席会议、工作党委及有关部门、单位内部管理领导干部经济责任审计工作的指导，及时总结经验，研究解决困难和问题。

十一、督促审计查出的问题全面整改落实

按照“治已病、防未病”要求，深入贯彻落实中央和市委关于审计整改工作的意见，做实审计监督后半篇文章，以有力有效的审计整改促进完善制度，提高制度执行力。

——**落实各方整改责任。**推动市区两级党委审计委员会

及时研究审计查出重大问题的处理意见，统筹协调并督促落实。推动被审计单位压实审计整改主体责任。强化主管部门对审计整改的督促责任。落实审计机关对审计整改的跟踪检查责任，按照要求督促检查审计整改，严格对账销号；对以前年度审计查出问题整改情况，作为后续审计重点关注内容；支持协助人大常委会对审计查出突出问题整改情况的跟踪监督工作，配合党委和政府的督查部门做好整改督查工作。

——推动有关部门单位完善制度机制。聚焦审计整改的系统性，将揭示问题、规范管理、促进改革统筹纳入审计整改工作部署推进。督促被审计单位和相关主管部门既要针对具体问题落实整改，同时要举一反三，排摸风险隐患和薄弱环节，把审计整改与完善内部治理结合起来，与强化行业监管结合起来。通过审计整改，促进健全体制机制、完善制度规范。

——推进审计整改结果运用和整改结果公开。推动将审计整改与干部考核评价结合起来，强化审计整改结果利用，提升审计成效。推动依法向社会公开审计查出问题的整改情况和结果，自觉接受社会监督，以公开促进形成督促整改合力。

——推进审计整改闭环。实施审计整改清单管理。利用大数据技术和数据资源，建设审计整改数字化管理平台，建立电子化的审计整改清单及台账，动态跟踪分析审计整改进

展情况。督促被审计单位定期报送后续整改情况，直至完成整改，形成闭环。

第三部分 落实各项保障措施

做好“十四五”时期的审计工作，必须强化党对审计工作的领导，大力推进审计理念、制度和方法创新，加强审计业务管理、干部队伍建设和信息化建设等基础建设，不断彰显中国特色社会主义审计的政治优势和制度优势。

十二、坚持党对审计工作的领导

进一步巩固和深化审计管理体制改革的成果，坚决维护党中央对审计工作的集中统一领导，推动强化市区两级党委审计委员会对审计工作的总体布局、统筹协调、整体推进和督促落实，确保审计工作有序高效。

——推动健全市区两级党委审计委员会工作运行机制。强化制度机制建设，有效保障市区两级党委审计委员会加强对本地区审计工作的领导，立足区域发展战略和本地区实际，增强审计工作的针对性和有效性；有效保障市委审计委员会对区委审计委员会的领导，强化全市审计工作“一盘棋”。市区两级党委审计委员会办公室要认真履职尽责，加强研究谋划、沟通协调、服务保障、督查督办，确保各项部署要求落到实处。

——完善推动党中央和市委关于审计工作的决策部署落实机制。推动市区两级党委审计委员会及时传达学习党中

央关于审计工作的重大决策部署、习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神，结合实际研究制定贯彻落实措施。市区两级党委审计委员会办公室要认真落实有关议定事项，建立健全审计监督重大事项督查督办制度。

——严格执行审计领域重大事项请示报告制度。对重要审计情况、重要审计报告、重大违纪违法问题线索及其处理意见等情况，严格落实请示报告工作要求，经批准后再按法定程序办理。规范区委审计委员会向市委审计委员会请示报告工作，区委审计委员会重大事项要向市委审计委员会请示报告。

十三、全面加强审计全周期管理

树立创新思维，着力加强审计全周期管理，推动资源整合、系统发力、提质增效。

——强化审前研究，统筹项目计划管理。完善审计项目计划管理制度，优化审计项目立项机制，围绕“十四五”时期本市重要发展规划、重大政策措施、重点推进项目等，对审计对象提前开展深入研究，加强前瞻性思考和全局性谋划。强化年度计划和五年规划的衔接，以经济责任审计、预算执行审计、政策跟踪审计为平台，统筹安排各类审计项目，强化审计项目融合，提高审计效率。市审计局要加强全市审计项目计划的统筹和管理，合理配置审计资源。

——优化审中实施，实现审计全程管控。对准备实施的

项目，对审计对象深入研究、反复推敲论证，明确审计思路，找准审计重点，做好项目实施统筹安排。牢固树立审计“一盘棋”理念，强化项目实施管理，加强不同业务部门的互动协调，有机集成审计内容，有序调配审计资源，形成整体合力。规范方案制定、处理处罚、文书范式，统筹数据分析、调查了解、现场实施、报告撰写、成果提炼、整改落实等全流程工作。完善信息平台，实现对审计项目全过程的线上动态跟踪管理。

——深化成果运用，提升审计监督效能。建立健全审计信息共享机制，结合审计整改数字化管理平台，推进跨领域、跨部门、跨层级、跨年度成果整合应用，提升审计成果运用的建设性、系统性、宏观性。强化与其他监督部门的沟通协调，健全完善重大案件线索和重要事项的移送移交机制，推动有关主管部门针对审计发现的普遍性、倾向性、苗头性问题，加大研究分析力度，进一步完善体制机制和制度。探索开展审计项目后评估工作，总结经验，查找不足，改进完善。

十四、全面提高依法行政水平

以保障依法履行审计监督职责、提高审计质量为目标，健全完善审计规章制度体系，加强对审计权力运行的监督和制约，提高审计机关依法行政水平。

——健全审计质量控制体系。加强全流程审计质量管控，建立适应信息化条件的审计质量控制体系，切实防范审计风

险。结合审计工作实际，编写审计实务操作指引，强化审计工作的实务指导。加强对审计法律法规执行情况的检查，组织开展优秀审计项目评选，发挥优秀审计项目的示范引领作用。健全完善审计业务会议制度，加强审核复核审理控制环节，严格落实分级质量控制责任。

——完善审计制度规范体系。认真贯彻修订后的审计法及其实施条例、国家审计准则，完善有关审计制度规范。及时将好的经验做法通过制度形式进行固化，持续增强制度供给。认真落实行政权责清单制度，坚持依法处理行政复议、行政应诉工作。全面推进公职律师制度，完善特约审计员制度，全面提升审计工作法治化水平。

——加大审计信息公开力度。修订完善审计结果公告办法，推动政务公开各方面制度更加健全完善、衔接配套；加大审计结果公开力度，持续扩大审计结果公开覆盖面，自觉接受群众监督和舆论监督，促进提高上海审计工作透明度和公信力。

十五、全面推进审计数字化转型

坚持科技强审，用数字赋能，推进审计技术方法创新，充分运用现代信息技术开展审计，提高审计工作质量和效率。

——提升信息化支撑能力。推进“金审工程”三期项目的部署应用，形成全市审计机关上下联动、业务协同的工作格局；依托本市“两张网”建设，加快推进审计机关数字化

转型升级，在审计业务管理、机关行政办公等方面持续优化数字化管理。健全网络安全管理机制，加强关键信息的安全防护，持续提升网络安全防御能力和应急处置能力。

——提升数据管理水平。依托本市公共数据资源，建设审计监督主题库，推动形成数据资源的共享长效机制。健全和完善数据采集和定期报送机制，推进数据汇集的标准化、规范化。持续做好数据中心审计核心数据库的建设，打通数据壁垒，贯通数据资源。提升数据中心数据存储、处理和分析能力，强化数据全生命周期管理。健全数据分类管理和安全保障制度，严格数据采集、管理和使用，保障数据安全。

——加强数据资源分析利用。强化大数据审计思维，进一步加大非现场审计力度，全面推进“审计未动、数据先行、贯穿始终”的大数据审计方式。努力推进业务数据与财务数据、单位数据与行业数据以及跨行业、跨领域数据的综合比对和关联分析，提升数据分析成效。紧跟大数据、云计算、区块链、人工智能等信息技术发展趋势，推动新技术在审计工作中深度运用。加强对市和区审计机关大数据分析团队的培养。组织开展大数据审计经验总结和交流，不断提升开展数据分析的能力和水平。

十六、全面推进研究型审计

全面推进研究型审计，加强审计理论攻关和实务研究，健全审计理论体系和科研管理机制。

——加强研究型审计推进。将研究贯穿到审计立项、审计实施、审计报告的全过程各环节。围绕市委、市政府重大决策部署开展研究，对重大决策部署及其出台背景、改革目标等了然于胸，做好滚动性、前瞻性项目安排储备。对准备实施的项目深入开展研究，科学编制审计实施方案，切实发挥审计实施方案指导作用。根据项目实施和推进情况，进一步完善实施方案，不断拓展审计广度和深度，提升审计建议的针对性和可操作性，发挥审计的建设性作用。

——加强审计前瞻性研究。重点加强对审计推动党中央重大决策部署贯彻落实等重大事项的研究思考，发挥研究的前导作用。加强对审计实践的理论总结和提炼，围绕审计实务中重点难点和瓶颈问题开展实务研究，指导审计一线人员精准发现问题，充分发挥审计科研的理论支撑和实践指导作用。

——加强审计科研统筹组织与合作机制建设。健全审计科研管理制度，推动科研管理规范化、制度化。依托课题研究、优秀论文评选、研究论坛等平台，加强对审计研究骨干人才的培养。支持鼓励审计机关与审计科研机构、内部审计和社会审计强强联合，实现科研、教育、实践等方面的系统集成和协同高效。注重多方式推广审计科研成果，发挥对审计实践的前瞻引领作用。

十七、全面加强审计干部队伍建设

深入贯彻“立身立业立信”重要要求，坚持党管干部原则，完善干部选育管用机制，努力建设信念坚定、业务精通、作风务实、清正廉洁的高素质专业化审计干部队伍。

——忠实践行伟大建党精神。深入学习习近平总书记提出的伟大建党精神，引导审计干部做伟大建党精神的坚定信仰者和忠实践行者，赓续共产党人的精神血脉，做到理想信念更坚定、政治品格更纯粹、斗争精神更昂扬、奋斗激情更饱满。深入学习习近平总书记关于审计精神的重要论述，深入学习研究党领导下的审计事业发展史，大力弘扬审计精神和审计人员核心价值观，查真相、说真话、报实情，当好国家财产的“看门人”、经济安全的“守护者”。

——加强审计专业能力建设。坚持分层分类，加强专业能力建设，积极推进轮岗交流，进一步优化处级领导班子结构，强化专业优势互补，不断提升政治能力、专业能力、政策研究能力。加强专业知识培训，建立健全实务导师制度，通过案例式教学、以审代训等途径强化培训效果、提升业务技能。大力培养使用优秀年轻干部，落实跟踪培养措施，注重在重大审计项目、复杂艰苦环境中锻炼年轻干部，形成数量充足、质量优良的优秀年轻干部梯队。

——健全完善选人用人机制。认真贯彻落实新时代党的组织路线，严格落实《党政领导干部选拔任用工作条例》，坚持把政治标准放在首位，树立正确用人导向，严格按照规定

条件、程序开展公务员招录和干部转任等工作。深化落实公务员职务与职级并行制度，发挥职级晋升的正向激励作用。落实和推进精准考核、奖惩分明的激励约束机制，不断形成促进干部担当作为的良好氛围。加强对区审计机关的领导，落实区审计局主要负责人向市审计局党组述职报告工作制度。

——持续加强政治机关建设。扎实开展党史学习教育，不断深化巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果。加强和改进审计机关党的建设，持续打造特色党建品牌，促进机关党建与审计业务深度融合。深入学习贯彻党章、党规党纪，严格贯彻中央八项规定及其实施细则精神，压实管党治党政治责任。建设“四责协同”工作信息平台，细化落实全面从严治党主体责任任务安排。准确运用监督执纪“四种形态”。丰富和改进廉政教育形式，健全审计廉政制度建设和风险防控体系。发挥基层党组织和党员的监督作用，加强审计现场管理和审计现场临时党小组建设，组织开展职业道德检查月活动和廉政跟踪检查，不断推进廉政制度和审计“四严禁”工作要求、审计“八不准”工作纪律的贯彻执行。

十八、切实抓好规划实施

各部门、单位要积极主动支持配合审计工作。凡是管理分配使用公共资金、公共资产、公共资源的部门和单位，凡是行使公共权力、履行经济责任的领导干部，都要依法自觉

接受审计监督，认真做好审计查出问题整改工作，建立健全解决问题的长效机制。

本规划自印发之日起施行。各区审计局，市审计局各处室、直属事业单位要根据本规划要求，结合工作实际制定具体落实举措，加强组织领导，加强工作协同，确保各项目标任务顺利完成。市委审计办、市审计局加强监督检查、考核评价和效果评估，建立规划中期评估制度，确保各项任务有序推进、落实到位。

《“十四五”上海市审计工作发展规划》解读

2021年8月，上海市委审计委员会办公室、市审计局印发《“十四五”上海市审计工作发展规划》(以下简称《规划》)，这是市委审计委员会成立以来出台的第一个五年规划，对指导“十四五”时期上海审计工作高质量发展，更好服务上海改革发展大局具有重要意义。现解读如下：

一、《规划》编制的背景

“十三五”时期，全市审计机关认真贯彻党中央、国务院重大决策部署，紧紧围绕市委、市政府重点工作，扎实推进审计管理体制改革，认真做好常态化“经济体检”，大力开展重大政策跟踪审计等新的领域审计，不断完善审计监督制度体系，着力打造审计铁军，依法全面履行审计监督职责，较好发挥了审计在党和国家监督体系中的重要作用。

与此同时，我们也清醒地意识到审计工作面临新的形势、任务、机遇和挑战。一是新时代赋予审计工作新职责新使命。审计机关作为政治机关，必须做到“两个维护”，在深刻认识和准确把握新时代的新特点新使命新部署新要求的基础上，认真落实党中央、国务院和市委、市政府关于审计工作的部署要求。二是上海发展环境对审计工作提出新要求。要求审计机关找准在把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局中的定位，提升审计监督能力和水平。在研究部署“十四五”审计工作中，始终坚持问题导向、目标导向、结果导向，实事求是地总结“十三五”时期的成绩和经验，正视审计工作中存在的不足，全面落实党中央、国务院和市委、市政府要求，在审计理念、制度、方法创新上下功夫，研究提出“十四五”时期上海审计工作的总体思路、发展方向、工作重点和保障措施等，推动上海审计工作高质量发展。

二、为编制好《规划》主要做了哪些工作？

按照市委审计委员会第三次会议部署，市审计局党组及时组织开展《规划》编制工作。在编制过程中，注重调查研究、集思广益、共谋发展。主要做了三方面工作：一是**全面对标对表**。深入学习习近平总书记关于审计工作的重要讲话精神和重要指示批示精神，深刻领会精神实质和实践要求，把党中央对审计工作的要求转化为推动审计工作的具体举措；全面对标市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二

○三五年远景目标纲要，坚持围绕中心、服务大局，推动上海重大战略任务贯彻落实；全面对接“十四五”国家审计工作发展规划的有关要求，落实好中央审计办、审计署对审计工作的部署。二是多次专题研究和审议。《规划》起草期间，市审计局主要负责同志先后主持召开局长专题会议、局党组会议、市委审计办主任办公会等会议，对《规划》编制的阶段性成果进行研究和审议，分领域、多层次研究“十四五”时期审计发展的目标定位、重大事项、重要问题，保障《规划》内容的引领性、前瞻性和指导性。三是广泛征求意见建议。征集了全市审计系统对《规划》编制的意见建议，召开专题座谈会听取了特约审计员对《规划》编制的意见建议，征求了市委审计委员会成员单位的意见。《规划》提请市委审计委员会审核通过后，由市委审计办、市审计局印发实施。

三、“十四五”时期全市审计工作的发展目标是什么？

《规划》与审计署提出的“健全集中统一的审计工作体制机制”“构建全面覆盖的审计工作格局”及“形成权威高效的审计工作运行机制”相衔接，提出“十四五”期间上海审计的主要目标，即到2025年基本构建形成集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系。集中统一，重点是推动完善市委审计委员会及其办公室工作制度机制，严格落实请示报告工作有关要求，把党对审计工作的领导落实到审计工作全过程各环节，形成上下贯通、执行有力的组织体系，实

现审计工作“一盘棋”。全面覆盖，重点要统筹和运用各类审计资源，形成多层次、广覆盖、全方位的审计监督格局，消除监督盲区，拓展审计监督的广度和深度。权威高效，重点要完善审计工作运行机制，并优化上下左右协调联动的审计监督大格局，系统发力、提质增效，更加有力地维护审计监督的政治权威、制度权威。

四、《规划》明确的审计任务有哪些？

紧紧围绕党中央、国务院和市委、市政府重大决策部署，聚焦主责主业，《规划》明确了“十四五”时期政策落实跟踪审计、财政审计、社会保障与民生审计、资源环境审计、金融和企业审计、经济责任审计等重点审计任务。其中，政策落实跟踪审计重点突出对关系经济社会发展大局的重大战略、重大举措、重大项目、重大资金落实落地情况的审计，推动完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展；财政审计重点突出“全口径”预算执行及决算草案、政府债务、重点专项资金、政府综合财务报告和重大公共工程投资等的审计，促进深化财政体制改革、优化投资结构；社会保障与民生审计重点突出就业优先、基本养老、基本医疗、住房保障以及教育、卫生健康、文化、体育等重点民生资金和项目的审计，推动各项民生福祉达到新水平；资源环境审计重点突出自然资源开发利用、生态环境保护政策落实等方面的审计，在碳排放提前达峰、经

济社会绿色转型方面发挥审计的监督和保障作用；金融和国有企业审计重点突出对国有金融机构、国有企业经营管理、国资国企改革以及境外投资和境外国有资产的审计，推动深化金融和国资国企改革、防范化解重大风险。

五、《规划》对审计整改是如何考虑和安排的？

审计不仅要查病，更要治已病、防未病。审计机关需要加强审计发现问题整改的跟踪推进，以有力有效的审计整改促进完善制度、提高制度执行力。《规划》深入贯彻落实中央和市委关于审计整改工作的意见，坚持一体推进揭示问题、规范管理、促进改革，从落实各方整改责任、推动有关部门单位完善制度机制、推动审计整改结果运用和整改结果公开、推进审计整改闭环4个方面，进一步做实审计监督后半篇文章。重点压实被审计单位主体责任、主管部门督促责任和审计机关跟踪检查责任，确保审计发现的问题整改到位；坚持治当下与管长远相结合，督促被审计单位和相关主管部门既要针对具体问题落实整改，同时要举一反三，把审计整改与完善内部治理、强化行业监管结合起来，健全体制机制、完善制度规范；推动将审计整改与干部考核评价结合起来，依法向社会公开审计查出问题的整改情况和结果，以公开促整改；积极利用大数据技术和数据资源，建设审计整改数字化管理平台，形成审计整改闭环。

六、为推进任务落实有哪些保障措施？

一分部署，九分落实。《规划》将强化党对审计工作的领导贯穿始终，大力推进审计理念、制度和方法创新，进一步夯实基础性建设，为推动《规划》目标任务顺利完成提供有力保障。一是坚持党对审计工作的领导，强调要推动健全市区两级党委审计委员会工作运行机制，完善推动党中央和市委关于审计工作的决策部署落实机制，严格执行审计领域重大事项请示报告制度。二是全面加强审计全周期管理，强调要把审前、审中、审后贯通起来，统筹项目计划管理、实现审计全程管控、深化审计成果运用，推动资源整合、系统发力、提质增效。三是全面提高依法行政水平，强调要健全完善审计规章制度体系，依法履行审计监督职责，提高审计质量，加大审计信息公开力度。四是全面推进审计数字化转型，强调要坚持科技强审，充分运用现代信息技术开展审计，依托本市“两张网”建设，加快推进在审计业务管理、机关行政办公等方面实现数字化转型升级。五是全面推进研究型审计，强调要将研究贯通审计立项、审计实施、审计报告的全过程各环节，不断提高审计能力和水平。六是全面加强审计人才队伍建设，强调要深入学习习近平总书记提出的伟大建党精神和关于审计精神的重要论述，努力建设信念坚定、业务精通、作风务实、清正廉洁的高素质专业化审计干部队伍。七是切实抓好规划实施，强调各部门、单位要积极主动支持配合审计工作，各区审计局和市审计局各处室、直属事

业单位要根据本规划要求，结合工作实际制定具体落实举措，确保各项目标任务顺利完成。同时，建立规划中期评估制度，加强监督检查、考核评价和效果评估。

上海市人民政府关于印发《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府

2021年7月30日

《上海市“一江一河”发展“十四五”规划》

为推进上海市“一江一河”沿岸滨水地区的高质量发展，根据《上海市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纲要》，制定本规划。

一、发展基础

（一）“十三五”发展现状

“十三五”期间，“一江一河”开发建设成效显著。

1.滨水岸线实现基本贯通。2017年底，黄浦江沿岸基本实现从杨浦大桥到徐浦大桥45公里滨江公共空间贯通开放。2020年底，苏州河中心城段42公里滨水岸线实现基本贯通

开放。城市“项链”越串越长，为打造世界级城市会客厅夯实了基础。

2.公共开放空间持续优化。到2020年底，黄浦江滨江累计建成1200公顷公共空间，漫步、跑步、骑行等休闲道长度约150公里，苏州河沿岸同步推进滨水岸线贯通和提升改造，城市形象和市民满意度大幅提升。“一江一河”公共空间品质得到有效提升，服务功能更加丰富多元，逐步形成开放共享的公共休闲空间体系。

3.产业能级得到逐步提升。“一江一河”滨水地区逐渐实现由生产型空间向生活型和服务型空间转变。黄浦江沿岸金融、贸易、航运、文化、科创等核心功能集聚效应初步显现，苏州河沿岸持续加快文化、创新、生活服务功能建设。

4.历史文化遗产有效传承。黄浦江沿岸以上海船厂、国棉十七厂、老码头创意园区等为代表的历史建筑和工业遗存得以保留、修复、改造和利用。苏州河沿岸以四行仓库为代表的红色遗存，以M50园区、创享塔园区等为代表的工业遗存更新利用形成特色。

5.滨水空间管理更加高效。有序推进“一江一河”公共空间系统性规划设计和建设，陆续制订出台相关标准，明确贯通开放、慢行系统、标识系统、配套设施、景观照明等建设要求。市、区两级建立相对完善的建设协同推进机制，研究出台滨江公共空间养护管理标准，有效提升了公共空间服

务能级。

“一江一河”沿岸地区已经成为承载上海国际大都市核心功能的重要空间载体，但对标世界级滨水区的更高标准，在统筹协调、错位发展、动能释放、人文建设、生态环保等方面仍有待提升。

（二）“十四五”展望

“十四五”时期，是上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键时期，对“一江一河”开发建设提出了更高要求。

一是深入践行“人民城市”重要理念对“一江一河”滨水地区建设提出的更高要求。要以更高标准、更宽视野、更大格局推进“一江一河”沿岸规划建设，坚持着眼长远强化规划引领，坚持生态优先强化绿色发展，坚持以人为本强化功能品质，加快建设具有全球影响力的世界级滨水区。

二是破解优化市域空间格局对“一江一河”滨水地区发展提出的新命题。“十四五”时期，上海将着力优化“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局，“一江一河”沿岸地区将进一步提升主导功能能级，发挥对于国际大都市功能发展的引领作用。

三是牢牢把握强化城市核心功能对“一江一河”滨水地区功能提升带来的重大历史机遇。上海着力强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户“四大功

能”布局，对“一江一河”滨水地区整体能级提升带来历史性机遇。

四是应对好“一江一河”滨水地区进入深度开发新阶段对统筹协调机制提出的新要求。“一江一河”沿岸地区已进入到深度开发新阶段，需要从产业发展全链条、城市管理全生命周期出发来系统谋划体制机制，这对更好发挥市“一江一河”工作领导小组办公室的统筹协调作用提出了更高要求。

二、“十四五”发展的总体思路

（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，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，坚持发展为要、人民为本、生态为基、文化为魂，以高品质公共空间为引领，推动深度开发，优化功能布局，培育核心产业，打造城市地标，努力将黄浦江沿岸打造成为彰显上海城市核心竞争力的黄金水岸和具有国际影响力的世界级城市会客厅，将苏州河沿岸打造成为宜居、宜业、宜游、宜乐的现代生活示范水岸，实现“工业锈带”向“生活秀带”“发展绣带”的转变，将“一江一河”滨水地区打造成为人民共建、共享、共治的世界级滨水区。

（二）基本策略

1.拓展提升公共空间。坚持还江与民、还河于民，结合区域产业转型，加快推进滨江贯通岸线向南北延伸、向腹地拓展，推进“一江一河”上游及主要支流的蓝绿生态走廊体系建设，为市民提供更多的公共休闲、生态绿色空间。聚焦提升活力，完善体育休闲、文化设施、综合交通等功能配套。坚持高品质建设，体现高标准市容，打造滨水地区精细化治理示范区。

2.聚焦重点板块建设。继续聚焦中心城区各功能板块，重点推进外滩-陆家嘴-北外滩、世博-前滩-徐汇滨江、杨浦滨江、宝山滨江及苏河湾、长风等地区的开发建设与功能提升，凸显重点功能板块的引领辐射带动作用。

3.突出核心功能集聚。围绕“五大中心”核心功能承载，聚焦金融、航运、商务、科创、商业、文化、旅游等主导产业，增强科技创新功能集聚，实施智能制造功能再造。围绕建设高品质世界著名旅游城市和国际文化大都市的目标，深入挖掘“一江一河”文化内涵，激发文旅融合新动能。

4.加强整体统筹协调。根据滨水不同区段的发展基础及发展特色，整体统筹产业布局，深化细化区段功能发展导向，加强主导功能的能级提升，实现错位互补。统筹规划、建设、管理三大环节，统筹滨水和腹地一体发展，统筹功能、空间、风貌、生态、交通等专项规划编制及实施，实现空间品质和

功能产业的全面提升。

（三）规划范围

黄浦江沿岸地区规划范围为闵浦二桥至吴淞口，长度约 61 公里，进深约 2-5 公里，总面积约 201 平方公里；统筹范围包括闵浦二桥至淀山湖、太浦河流域，长度约 55 公里，面积约 300 平方公里。苏州河沿岸地区规划范围为苏州河-黄浦江河口至外环高速，长度约 21 公里，进深约 1-3 公里，面积约 27 平方公里；统筹范围为外环高速至上海行政边界，长度约 29 公里，进深约 2-8 公里，面积约 111 平方公里。中长期开发建设，将从生态系统整体性和流域系统性出发，把“一江一河”骨干支流河道及滨水区域纳入研究范围。

“一江一河”发展“十四五”规划范围（示意图）

（四）发展目标

至“十四五”期末，黄浦江沿岸地区基本建成体现现代化国际大都市发展能级和核心竞争力的集中展示区，文化内涵丰富的城市公共客厅和具有区域辐射效应的滨水生态走廊。苏州河沿岸地区通过城市更新、人文建设和生态修复，初步建成超大城市宜居生活典型示范区，基本建成多元功能复合的活力城区、尺度宜人有温度的人文城区、生态效益最大化的绿色城区。

——努力打造高品质的滨水公共空间。结合区域功能转型，持续推进滨水公共空间向上下游和腹地拓展延伸，进一

步优化完善文体、商业和休憩设施布局。作为推进公园城市体系建设重点区域，“十四五”期间，黄浦江沿岸实现新增滨水贯通岸线约 20 公里，新建滨水大型绿地及公共空间约 400 公顷，沿岸建成示范型“美丽街区”，为市民提供更多高品质休闲空间；苏州河沿岸持续推进中心城区 42 公里岸线全面贯通开放，新建滨水绿地及公共空间约 80 公顷，打造区域亮点，形成公共空间新格局。

——努力打造文化内涵丰富的城市公共客厅。“十四五”期间，加快推进近 20 处高等级公共设施建设，彰显黄浦江国际文化交流和窗口展示功能，打造苏州河海派文化展示带。推进“一江一河”沿岸约 33 万平方米历史建筑和工业遗存的保护和更新利用，着力增强城市文化地标的辨识度。加快空间更新和文旅赋能，打造以世界级城市会客厅为核心的“一江一河”旅游休闲带。

——努力打造城市核心功能的重要承载地。充分发挥黄浦江黄金水岸和公共空间配套优势，加快核心产业集聚。“十四五”期间，黄浦江沿岸地区推进总量约 700 万平方米商业、商办楼宇建设及核心产业功能入驻；积极培育壮大科技创新、文化创意等新兴产业，进一步开发旅游功能，形成具有国际影响力的金融集聚带、总部经济汇集的高端商贸集聚区、文创活动活跃的休闲目的地。

——努力打造功能复合的蓝绿生态走廊。全面开展沿江

沿河污染治理及生态环境建设，推进沿岸约 4 平方公里产业区块的产业转型；加快建设上游地区及主要支流生态走廊，重点推进苏州河上游地区（统筹范围）约 35 公里及黄浦江-大治河沿线生态走廊建设，推进滨水地区的森林城市体系建设，构建形成生态绿色滨水区的骨干网络。

——努力打造滨水地区精细化治理示范区。推进“一江一河”滨水公共空间综合管理立法，为实施高标准建设治理提供法治保障。依托城市运行“一网统管”平台，完善共建共享共治的滨水公共空间治理体系，打造体现人文关怀的滨水地区精细化治理示范区。

三、黄浦江沿岸地区的主要任务

（一）错位协同，构建世界级滨水区基本空间格局

黄浦江沿岸地区规划形成“两核多节点”的空间发展格局，各区段错位协同，重点区段以集群方式布局具有全球竞争力的金融、创新、文化等核心引领功能。核心段（杨浦大桥至徐浦大桥）集中承载国际大都市金融、商务、文化、商业、游憩等核心功能，提供具有全球影响力的公共活动空间；下游段（吴淞口至杨浦大桥）基于区域转型升级，提供创新发展功能的发展空间，并强化生态与公共功能、生活功能的融合；上游段（徐浦大桥至淀山湖）强化战略性的生态保育功能基底，适当融入生活、游憩、文化与创新产业功能。

“十四五”期末，“外滩-陆家嘴-北外滩”“世博-前滩-

徐汇滨江”两个“黄金三角”核心功能区基本形成，杨浦滨江南段、新民洋-沪东船厂、宝山滨江、紫竹等重点板块功能凸显。

（二）重点聚焦，加快各区段主导功能的能级提升

聚焦黄浦江沿岸地区重点区块，明确不同发展导向，强化主导功能集聚和能级提升，推动各区段协调发展。

1.建设提升重点区块

——虹口北外滩区块：打造黄浦江金三角重要一角，形成“一心两片、新旧融合”总体格局，强化滨江航运金融及高能级商务、商业等核心功能。新增约200万平方米商务及商办楼宇，提升北外滩地区发展能级。完成北外滩贯通和综合改造提升、国客中心码头改造提升工程，推动上海音乐谷的国家音乐产业基地转型升级，打造世界级城市会客厅新地标。

——杨浦滨江南段区块：杨浦滨江南段将持续推进城区建设和品质提升，创建生活秀带国家文物保护利用示范区，建设公园城市先行示范区，建设生活秀带儿童友好公共空间示范区，加快世界技能博物馆、杨浦大桥公共空间等重点项目建设，推进约6万平方米历史建筑修缮及改造利用。引进科技创新、在线新经济、文化创意类头部企业，打造在线新经济总部集聚区。

——浦东世博-前滩区块：世博地区加快形成财富管理、

财务公司、科技金融、航运金融等集聚地，提升金融服务能级。前滩区段继续加强总部商务、文化传媒、体育休闲等主体功能培育，实现功能辐射引领。完成世博文化公园及上海大歌剧院建设，进一步丰富标志性公共活动中心的功能内涵。加快推进世博园区 A 片区“绿谷”以及前滩地区企业总部集聚区等建设，打造国际一流的商务环境。加强友城公园、休闲公园、体育公园等的联动，提升公共空间品质，形成宜居宜业的综合功能城市社区。

——徐汇滨江区块：以打造更具国际影响力和辐射引领力的文化、科创水岸为目标，加快传媒港、智慧谷、金融城、创艺仓、枫林湾等项目建设，打造创新创业产业集群。完成沿江剧场群落、星美术馆等建设，扩大西岸艺术与设计博览会规模，做实上海国际艺术品交易中心，持续发挥文化艺术辐射效应。推进南部延伸段滨江岸线贯通及西岸“梦中心”岸线改造提升，增设商业及公共服务配套设施，加快研究并适时启动龙腾大道南延伸、龙吴路快速化改造、沿江中运量交通等建设，为提升区域发展能级提供保障。

——浦东新民洋-沪东船厂地区：依托民生码头、上海船厂等丰富的历史和文化资源，拓展陆家嘴中央商务区的金融功能，打造东岸滨江文化创意、商务办公、休闲旅游走廊。加快推进民生码头区域 12 栋工业遗存整体功能策划及分期建设，加快启动沪东船厂整体转型开发，以滨水公共空间贯

通带动区域品质提升。

2.功能完善重点区块

——浦东陆家嘴区块：持续推进陆家嘴金融城建设，集聚总部型、功能性、国际性金融机构，增强国际金融中心的核心承载功能。引导金融功能向东部滨江延伸，加快陆家嘴金融二期（上海船厂地区）和新民洋地区（杨浦大桥至东方路滨江地区）建设。完成浦东美术馆建设和开放，推进港务大厦迁建，提升小陆家嘴区域综合商务观光休闲功能，推动全域旅游示范区建设。

——黄浦外滩区块：进一步拓展发展空间、提升服务能级，提高“外滩金融”的影响力和竞争力。推进外滩第二立面历史建筑保护利用，挖掘文旅、文创等复合功能。加快董家渡金融城建设，释放核心功能集聚空间。

——宝山滨江区块：建设世界一流邮轮母港和邮轮旅游目的地，提升滨江邮轮功能。重点推进吴淞口国际邮轮码头船舶交通管理中心、智慧邮轮港等建设。推动生产型滨江岸线转型，加快宝杨路客运站地块、上港九区、十区等区域调整转型研究和协调工作。加快滨江公共空间品质提升，完成吴淞示范段贯通开放及长滩音乐厅等公共设施建设。启动以水上运动为特色的上海吴淞口国际邮轮旅游度假区建设。

3.前期储备重点区块

——杨浦滨江中北段区块：大力推进存量工业更新和企

业技术升级，推动传统制造业加快向绿色制造和智能制造转型。完成滨江中北段产业功能定位研究，完善城市设计，推进规划编制。有序推进土地收储、产业转型，加快推动复兴岛-共青森林公园沿线约 6 公里滨江岸线贯通开放。

——浦东杨浦大桥以北区域：开展相关地块功能和规划研究，优化产业布局。有序推进高化地区转型升级，加快高桥港以南及居家桥路以西区域土地收储，启动沪东船厂搬迁，开展环境治理和生态修复。

——闵行滨江区块：结合吴泾电厂、吴泾化工区等区域产业转型，加强滨江区域环境整治，改善生态环境。加快浦江、江川等人口集中地区的滨江公共空间贯通，推进紫竹等成熟区段功能提升。

（三）还江于民，拓展提升开放共享的滨水空间

进一步拓展延伸滨江开放区域，提升滨江公共服务品质，为人民群众提供更多样、更丰富的活动空间和活动体验，提升黄浦江沿岸公共空间的品质与魅力。

持续推进滨江公共空间南拓北延。结合产业区块和岸线功能转型，推进滨江贯通岸线向核心段南北两侧延伸，新增约 20 公里滨江公共空间贯通岸线。重点推进吴淞滨江示范段约 5 公里岸线，高桥港南片区、沪东船厂、中海三林船厂等区域约 7.3 公里岸线，徐浦大桥以南区域 3 公里岸线，杨浦滨江中北段约 6 公里岸线，浦江、紫竹、江川滨江约 5 公

里岸线等滨江公共空间的贯通开放。

打造滨江沿岸公共空间标志性节点。加快推进大型绿地公园建设，改造提升现有公共空间及滨江岸线，打造集自然生态、亲水互动、旅游休闲于一体的活力节点。重点推进世博文化公园、三林楔形绿地、滨江森林公园二期、杨浦大桥绿地、董家渡景观花桥、兰香湖等大型生态绿地和公共空间建设，实现新增公共空间及绿地约 400 公顷。启动三岔港楔形绿地建设研究。

推进公共空间网络向腹地延伸。推进滨江公共空间沿景观道路和河道向腹地拓展，形成系统、完整、丰富的公共空间和生态体系，带动沿岸区域城市更新和功能重塑。建设垂江慢行通道，优化滨江空间慢行路网与腹地路网的联系。完成杨树浦路、江浦路、黄浦路、公平路等道路改造，加快推进杨树浦港、虹口港、川杨河等支流河道滨水步道和绿地建设。

构建高标准的滨江景观体系。强化全要素设计，全面提升滨江核心段公共空间景观品质。开展街区和建筑景观整治，策划景观主题，提升景观照明，实现景观空间和功能的和谐统一。完成中心城区约 2.5 公里滨江岸线品质提升，重点推进杨浦滨江南段、陆家嘴北滨江、国客中心、西岸“梦中心”等区段岸线改造提升，持续推进黄浦江沿线景观照明提升、建设示范“美丽街区”等项目。

提升滨江公共空间服务能级。以便民惠民为原则，形成兼顾游憩与生活功能的服务设施体系。整合滨江区段内的公共服务资源，开展文体休闲、零售餐饮、旅游咨询、公共卫生等游憩服务设施的一体化升级。推动座椅、灯具等城市家具的品质提升,丰富实用、便利、亲民的活动场所。提升完善驿站网络布局和功能，形成游客、市民共享的服务设施体系。结合城市更新和空间改造，完善滨江沿岸十五分钟生活圈。

（四）特色彰显，打造具有水岸魅力的世界级城市会客厅

坚持保护传承与开发利用并举，加快历史文化遗产活化利用，有力推进公共文化新地标建设，强化滨江沿线文化功能和特征形象，做强文化旅游体育功能，激发滨江文化旅游发展活力。

打造世界级城市会客厅新地标。聚焦外滩-陆家嘴-北外滩区域，打造浦江两岸中央活动区新地标。完成虹口北外滩贯通和综合改造提升工程，加快推进黄浦外滩源及外滩后街区域城市更新。

打造历史遗产风貌展示区。串联滨江沿岸历史文化遗产资源，打造若干有特色、差异化的风貌展示区，打响新时代海派文化品牌。在外滩、北外滩、杨浦滨江、浦西世博、徐汇滨江等历史建筑和工业遗产分布集中的核心区段加强多样功能植入。

设立水岸特色历史地标。推动文化元素为滨江空间赋能，打造历史遗存更新地标。重点推进永安栈房、原国棉九厂仓库等历史建筑改造与活化利用。民生码头充分挖掘和展示上海工业文明史，构建多元体验功能的城市综合体。上海船厂区域打造具有复合功能的地标节点。推进上粮六库改造利用，打造体验式生活性美学街区。积极推动浦西世博区域历史建筑改造利用。

营造高品质文化旅游体验。串联滨江各类工业遗存、里弄住宅等历史文化资源，拓展滨江文旅线路，打造世界级精品文旅项目。重点推进外滩-陆家嘴-北外滩全域旅游示范区建设，围绕吴淞口、复兴岛-共青森林公园、杨浦滨江、民生滨江文化城-船厂、北外滩、外滩-南外滩、陆家嘴、世博-前滩、徐汇滨江、吴泾镇-浦江镇等板块，打造主题会客空间。

打造滨江体育休闲活动带。以黄浦江滨江公共空间为载体，举办具有重大影响力的文化、旅游、体育活动。推动上海国际马拉松、上海杯帆船赛、世界技能大赛、上海国际艺术品交易月、西岸艺术与设计博览会等系列活动落户滨江沿岸。重点打造前滩、徐浦大桥、南浦大桥、杨浦大桥等大型体育主题公园，因地制宜嵌入篮球、排球、羽毛球等小型场地。推进浦东久事国际马术中心建设，迁建徐汇滨江划船俱乐部。

（五）标杆引领，增强城市核心功能集群的辐射带动力

发挥黄浦江沿岸产业集聚和生态绿色优势，聚焦金融、航运、商贸、科创、旅游、文创等主导产业，增强滨江空间城市核心功能的引领示范作用。

推动金融功能拓展。推动滨江沿线金融功能错位、协同发展，着力培育和引进科技金融、航运金融、贸易金融、产业金融等功能，推动上海国际金融中心多元化发展。巩固和提升陆家嘴金融城核心功能区地位，支持外滩金融集聚带南北延伸和纵深拓展，北外滩地区强化航运金融功能培育。加快建设北外滩金融港、上海金融科技园区、董家渡金融城、西岸金融城等项目，释放更大金融集聚空间。

加快航运服务功能集聚。进一步拓展航运服务新空间新业态，加快形成具有国际影响力的航运保险市场，积极打造海事纠纷解决优选地。加快建设航运服务功能集聚区，吸引航运产业链上下游企业和功能性机构集聚，建设陆家嘴-世博地区航运高端服务集聚区，打造北外滩航运服务功能创新示范区，办好“北外滩国际航运论坛”，打造上海国际航运中心高端航运服务功能核心承载区。宝山滨江聚焦建设国际一流邮轮港，加快完善邮轮港综合交通体系。

促进高端商贸集聚。促进滨江高端商贸产业转型升级，拓展壮大滨江商贸功能能级，形成代表上海商贸品牌和地标的滨江商贸集聚带。依托外滩、陆家嘴等地区的区位优势，培育具有国际品质的商业购物功能。积极推进北外滩地区的

商务办公、公共文化、商业服务等功能集聚。

加强科创产业培育。促进滨江沿线与腹地科研院所互动，结合工业遗存更新改造，打造科创集聚高地。推动研发中心、高端制造、智能车间、人工智能应用等在滨江地区布局发展。徐汇滨江依托智慧谷项目，加快建设具有国际竞争力的人工智能产业集群。杨浦滨江围绕在线新经济生态园建设，加快互联网头部企业集聚。加快推进枫林湾生命健康产业、沪东船厂科技型产业园区、闵行大零号湾创新创业集聚区等重点项目建设。

加快旅游功能开发。加强水陆联动、多元体验的全域旅游空间建设，提升邮轮、游船、水上运动等水上游憩功能。挖掘整合滨江地区文旅资源，重点推进品牌旅游线路和大型文体活动设计，打造旅游特色品牌。拓展黄浦江水上旅游功能，形成多点停靠水上巴士、环形观光游船、特色游艇等水上旅游方式，打造黄浦江精品文化主题游线。重点推进世博、北外滩酒店群和吴淞口国际邮轮旅游休闲区建设。

提升文化产业能级。促进滨江文化产业与腹地空间产业功能的融合渗透，结合历史遗存再利用，建设文化创意产业集聚区，推进黄浦江文化创新带建设，打造黄浦江文化品牌。推进世博沿岸、徐汇滨江-前滩、杨浦滨江南段、北外滩等重点区段文化设施建设，打造文化标杆。重点推进上海大歌剧院、世界技能博物馆、西岸“梦中心”剧场、宝山长滩音乐

厅等高等级文化设施建设。整合浦东美术馆、中华艺术宫、世博大舞台、上海当代艺术馆、龙美术馆、余德耀美术馆等精品文化场馆资源，打造文化旅游新地标。

（六）全域共生，构建人与自然和谐共生的蓝绿生态网

努力增加滨江生态空间，坚持高标准全流域治理水环境，加强生态空间互联互通，积极开展沿岸海绵城市和绿色建筑技术示范区建设，构建人与自然和谐共生的蓝绿生态网络。

加强流域生态修复治理。全面推进沿江污染项目整治，加快工业岸线转型，严格管理污染源，开展上游段涵养林建设，提升滨江空间生态环境。加强湿地生态保护和修复，促进多维度生物栖息和生态群落培育，提升绿色空间品质。重点结合吴泾化工区、高化地区的转型提升，有序推进环境治理和生态修复。

凸显滨江生态的辐射渗透效果。推动滨江生态空间沿河道及路网向支流和腹地延伸，形成互联互通的生态网络结构。持续推进川杨河、淀浦河、蕴藻浜、张家浜、虹口港、杨树浦港等支流滨水廊道及绿道建设，形成滨水开放生态空间网络和景观游憩体系。

推进滨江海绵城市试点建设。倡导用生态绿色技术引导滨水空间生态绿色城区建设，推进滨江海绵社区建设与示范，大力应用推广生态建筑新技术、新材料、新工艺，提高滨江生态能级。重点推进杨浦滨江低碳发展实践区建设，推进北

外滩、世博地区、徐汇滨江、三林滨江等海绵城市建设试点。

推进全流域综合治理与生态体系建设。协同上游太湖流域推进水环境治理，与上游水域形成连续的涵养林生态防护带。加强与长三角生态绿色一体化发展示范区、临港新片区的水域对接，实现互联互通，建设高品质的滨水空间网络。重点推进太浦河清水绿廊示范工程、黄浦江-大治河生态走廊建设，推进淀山湖环湖岸线贯通，打造一体化的滨水、滨湖生态景观廊道。

（七）水陆联动，建设顺畅便捷的公共交通网络

以水陆联动、集约低碳、注重体验为原则，在滨江及腹地范围构建轨道交通、地面公交、水上交通、慢行交通、静态交通等统筹发展的复合公共交通体系。

提升滨江地区可达性。完善滨江地区轨交线路站点和公交车站、越江隧道出入口等规划控制，规划建设轨道交通 19 号线北延伸、20 号线东延伸等线路，加快推进江浦路、龙水南路、银都路等越江隧道建设，改造提升杨树浦路、龙吴路等滨江骨干道路。结合需求，在沿江大型公共设施、腹地功能建筑适度增设公共停车位，在滨江支小马路设置机动车道路停车场。

优化综合交通网络。科学设计布点滨江及腹地区域水陆交通枢纽，深化研究滨江地区中运量轨道交通规划，优化完善滨江地区地面公交线网。提升公交服务设施与轨交站点换

乘便捷性，实现新建轨交站点 50 米半径范围地面公交服务全覆盖，提高已建成轨交站点公交配套服务水平。推进杨浦大桥、南码头、友城公园等公交枢纽建设，提升优化杨浦滨江公共交通组织，推进徐汇滨江、杨浦滨江等区域中运量交通研究深化。

加强水岸联系。统筹规划码头及周边区域公共交通，推进综合枢纽布局建设，实现水陆联动，构建兼顾休闲游憩与跨江通勤功能的水岸交通体系。完善黄浦江水域货运码头布局，保留徐浦大桥上游部分码头货运功能，推动形成上游大宗货物中转港区，引导航行于黄浦江核心区的船舶结构优化。开展船只航运、水上活动分时管理制度研究，提高水域利用效率。研究推进杨浦大桥、东方明珠、世博 M1、世博公园、民生路、前滩、三林等码头规划和建设，调整提升秦皇岛路码头、徐汇滨江客运码头等周边区域功能业态，加快建设杨浦大桥公务码头和陆域配套工程，丰富国客中心客运码头功能，推进徐汇滨江-世博文化公园等区间越江缆车方案研究。

加快智慧交通应用。打造融合高效的智慧交通基础设施，加强滨江地区智慧枢纽建设，推动包括游船码头、停车等交通电子化服务。助力智慧信息等基础设施建设，加快推进 5G 等技术的协同应用，推进滨江在线地图的信息化和可视化。

（八）共建共治，打造精细化建设与治理的滨水示范区进一步激发人民群众的主人翁精神，建立多方共治的社

会治理体系。充分运用城市大脑和“一网统管”建设成果，完善规划体系、搭建综合地理信息平台、健全智慧网格化管理机制，打造精细化建设与治理的示范区。

统筹优化滨江规划。结合区域转型及城市更新，加快规划编制及完善。加强产业规划研究及布局引导，优化用地结构，加快产业集聚。提高滨江沿岸重点区域规划的精细度，加强滨江服务的人性化设计。通过滨江既有岸线提升和城市更新改造工程，形成滨江多样化天际线轮廓和城市色彩建设示范区。推进中运量交通、慢行系统、公共服务设施、公共空间及绿地品质提升、既有建筑改造利用、土地复合利用、产业布局、水上搜救基地站点布局等专项规划研究，为高标准建设和管理提供科学规划指导。

构建智慧管理平台。结合 5G、大数据、云计算等新型基础设施建设，构建滨江多网协同的无线网络。增设公共空间人工智能互动设施，提升科技感和体验感。加强滨江存量和增量资源信息基础设施建设，完善数据标准，建立滨江生态绿地、文旅资源、景观设施、产业布局、用地资源、人流分布等多个场景应用单元，发挥“一网统管”体系的综合效应。

加强精细化与规范化管理。进一步提高滨江地区“网格化管理”能力和水平，建立面向公共安全与应急联动的空间信息智能平台，实现主要道路、核心景点和重要活力节点的

全覆盖。整合梳理各类市容环境管理要素，健全滨江地区的市容市貌标准体系，推进建立智能及时响应系统，实现市容管理服务保障的标准化、规范化、智能化。

探索创新滨江地区治理模式。创新治理模式，吸引人民群众和各类社会组织参与滨江地区的管理和监督，坚持党建引领，持续完善滨江服务体系，构建“全区域统筹、多方面联动、各领域融合”的滨江党建和社会治理格局。强调人人参与、多方共治，将滨江地区打造成为人民城市建设的示范区。

四、苏州河沿岸地区的主要任务

进一步推进滨河沿岸城市功能建设，拓展和延伸滨河沿岸公共空间，提升滨河生态环境与景观品质。深入挖掘并活化利用沿岸丰富的文旅资源，完善滨河沿岸及水上交通网络，增强水陆联动，构建魅力水岸。

（一）全面统筹，优化完善各区段功能布局

根据区位特点，将苏州河全域分为内环内东段、中心城区其他区段和外环外三个区段，分别确定主题功能，明确发展导向。

内环内东段（长寿路桥以东）位于中央活动区范围内，以高端商业、金融、文化、旅游等核心功能为主，同时带动配套居住功能，强化功能的高度复合，打造苏州河的形象标志。中心城区其他区段（外环高速至长寿路桥）以居住生活

为主要功能，局部培育产业功能，突出娱乐休闲、文化艺术、体育服务等功能。外环外区段以生态保育功能为主导，融入游憩、休闲等功能，结合虹桥国际开放枢纽建设，进一步优化完善虹桥商务区周边功能。

重点通过北京东路沿线为代表的城市更新，虹口苏州河以北的商业商贸业态调整，苏河湾、长风、华东政法大学及中山公园等地区的公共空间改造，进一步提升空间品质和商业商务发展能级，重塑苏州河沿岸的功能、风貌和空间，开启苏州河发展新阶段。

（二）因地制宜，塑造步移景异的精致滨水空间景观

结合苏州河“河窄、湾紧、楼密”等空间特点，采用精细化设计，优化公共空间品质，塑造步移景异的精致景观，打造标志性节点空间，形成滨水公共空间新格局。

持续推进滨河岸线贯通开放。加快推进长寿路桥（静安段）、乌镇路桥（黄浦段）桥下空间品质提升，多策并举推进沿岸住宅小区的滨水空间品质提升及开放工作，到2021年底实现中心城段全面贯通开放。

推进公共空间网络向腹地延伸。整合利用滨河绿地和地块内部空间，加强滨河空间与腹地范围的联通。推动苏州河垂河道路整体提升，构筑公共活动空间系统网络。综合整治公共空间网络断点，推进大统路、福建北路地下通道建设及路面整修，推进三泰路（福建北路-山西北路）和国庆路（晋

元路-乌镇路) 等道路新建工程。

开展滨河城市形态景观提升。充分挖掘视觉景观要素，采用精细化设计，提升苏州河沿岸景观品质。加快推进中心城区约 7 公里防汛墙改造，在南苏州路等区域探索试点防汛墙材质和形式的多样化，加快推进光复西路沿线、浙北绿地等区域的防汛墙改造。推进实施沿河空间绿化和景观照明提升、跨苏州河桥梁景观整治、架空线入地与合杆、沿河建筑立面整治等工程。

雕琢滨河空间区域新地标。结合滨河道功能调整、高架桥下空间更新、防汛墙亲水性改造、公园及文化体育设施改造和开放等，因地制宜打造亮点区域。加快推进华东政法大学长宁校区整体功能提升和滨河空间优化，推动实现校园公共空间全面开放共享，打造苏州河滨水空间高品质地标。推进上海大厦-邮政博物馆-河滨大楼、西牢地块、泵站公园、蝴蝶湾绿地、“苏河之冠”(安远路-曹杨路)、中环桥下体育公园等节点区域的公共空间品质提升，打造苏州河沿岸新的景观亮点。

(三) 提升绿量，整体改善滨河沿岸的生态环境品质

进一步增加生态空间规模，提供丰富的生态系统服务功能。继续开展苏州河全线及其支流水质综合整治提升工程，推进污染治理和生态修复，促进整体环境改善。

增加生态空间规模。中心城区段结合滨河步道串联公园

绿地，郊野段形成具有生态和休憩功能的郊区生态节点。推进浙北绿地、长安路节点绿地、岸线公园、“一纺机”公共绿地、“南四块”公共绿地等大型绿地空间的建设实施，新增公共绿地约 80 公顷。推进临空 2 号公园和滑板公园提升改造，实现全时段开放共享。加快推进上游闵行段、青浦段、嘉定段生态廊道建设，实现吴淞江苏申内港线段生态廊道及滨水空间贯通。

延伸腹地生态链接。将苏州河沿岸浅滩、湿地、郊野公园等蓝绿斑块串联成网，完善绿化结构。推进打通腹地生态廊道，打造生物多样化生存环境。加强新泾港、桃浦河-木渎港、东茭泾-彭越浦、南泗塘-沙泾港等支流水系的沿岸绿化建设。

加强沿岸环境治理。推进郊区工业用地转型，推进沿岸生态修复，形成连续完整的生态岸线。通过对全流域进行水体治理，结合泵闸改扩建和污水治理工程，全面提升流域水体水质，打造人类与动植物共融的优质活动场所。实施上游郊区段新槎浦泵闸改扩建等支河闸（泵）工程，完成苏西闸建设。

（四）多元复合，丰富滨河沿岸城市功能

全面推进苏州河沿线城市更新、生态修复和历史文化等功能重塑，围绕品质生活、休闲游憩、商贸服务、科创文创等功能，培育新兴业态，丰富滨河沿岸城市功能。

优化品质生活功能。加强滨河沿线旧区改造和城市更新，拓展滨河沿线城市功能承载空间。增设办公、商业、文化等复合功能以及便民服务设施，增强滨河活力。加强生态景观及公共空间建设与人民群众日常生活的关联，打造滨河宜居生活示范区。重点推进东斯文里、苏河湾地区、“一纺机”区域、M50 园区-宜昌路特色街区、北京东路沿线等城市更新项目建设。

提升休闲游憩功能。深入挖掘苏州河沿岸旅游文化资源，打造更多具有亲民特质的区域性旅游产品和精品线路。重点开展苏州河“城市文化生活休闲带”工程，推进长风都市运动中心、中环桥下体育公园建设，打造苏州河水上游运动中心，定期举办龙舟邀请赛，拓展水上及陆域体育赛事。

拓展商贸服务功能。充分利用滨河沿岸生态绿色环境优势，促进高端商贸进一步向苏州河沿岸集聚。提升滨河沿岸商业活力，集聚人气，打造上海夜间经济的重要承载地。重点打造虹口苏州河以北商业商贸中心，推进长风地区、中山公园、临空地区等商业板块的整体提升，调整提升北京东路沿线商业业态，打造创享塔园区夜间经济特色街区。

培育科创文创功能。依托滨河历史文化和工业遗存，进一步布局或提升科创孵化、文化创意功能。苏河湾地区加强金融、文化、人才孵化等功能注入，M50 园区优化文化创意功能，长风西片区培育商务研发和智能制造，临空商务园区

发展科创研发等功能。

（五）激发活力，打造具有历史底蕴和人文情感的生活水岸

充分利用滨河工业遗产和历史建筑，延续城市历史文脉，彰显文化内涵，实现城市生活与人文情感回归水岸，打造展示城市活力的舞台。

提升文化设施能级。依托苏州河沿线丰富的历史文化资源，通过新建改造图书馆、美术馆、博物馆等公共设施，提升文化能级，打造创新活力文化氛围。完成上海少儿图书馆新馆建设，推进上海海派文化中心在邮政大楼落地运营，改造提升苏州河工业文明展示馆、造币博物馆、邮政博物馆、顾正红纪念馆等展览场馆。

更新沿岸历史遗产。在历史风貌资源较为集中的地区，打造若干凸显苏州河特色的风貌展示区。增强滨水历史文化遗产与人民群众的互动性，发挥沿岸重要历史建筑、历史空间的文化影响力。重点推进福新面粉厂、四行仓库、总商会旧址等历史遗存的改造和文化元素发掘，推进上海大厦-河滨大楼-邮政大楼，梦清园-天安阳光-M50 园区等区域的历史建筑利用及功能提升。

开发历史文化旅游精品项目。围绕外滩源、苏河湾地区、M50 园区、长风海洋世界等重要旅游节点，打造集聚城市历史、市民文化、工业创意等特色的“母亲河”文化景观带。

构建苏州河水上游船与滨水空间联动的系统格局，适时启动开通苏州河水上巴士或水上游线，依托水陆游线串联文旅资源，推出具有地域特色的城市探访微旅行线路。

推进上游文旅资源联动开发。外环外地区重点依托上海汽车博览公园、青北郊野公园、江桥滨江林地等，发展农林自然风光体验及主题游乐等功能。深度挖掘青浦白鹤镇历史风貌区、青龙古文化遗址的历史人文资源，打造江南水乡古镇文化生态新空间。以滨水历史文化名镇为依托，与长三角区域古镇和湖域景观等有机串联，推动上游地区水乡古镇文化休闲和旅游资源综合利用。

（六）以人为本，建设舒适宜人的滨河步行空间

优化公共交通服务，推进跨河桥梁建设，提升滨河沿岸的可达性。通过精细化设计，整合滨河绿地与街道空间，增加滨河及腹地道路林荫，提升滨河步行体验。加强水陆联动，优化滨河码头布局。

加快推进跨河桥梁建设。进一步完善跨苏州河桥梁规划并加快建设，逐步加密中心城区跨河通道布局，促进两岸融合发展。优化亲水步道与桥梁的衔接处理，提升慢行过河的舒适度和便捷性。加快推进 M50、梦清园、长寿路、安远路、隆德路、白玉路、真光路、云岭西路等桥梁和跨河通道新建；适时启动山西路、普济路等桥梁改造。

提升滨河步行体验。改善滨河空间步行环境，开展滨河

道路慢行优先化改造和精细化设计。优化北苏州路、南苏州路、光复西路等临河道路的交通组织，南北高架以东的苏州河北岸沿河道路基本实现机动车禁行，其他区域因地制宜推进机动车单行、限行、限速改造，全面改善滨河空间步行环境。

完善配套设施体系。注重以人为本，增加公共活动场地的商业生活配套、休憩设施，建立多类型服务设施体系。充分利用滨河空间及建筑资源，打造具有人文特色，功能复合的驿站系统。普陀区段重点推进 20 余处规划滨河驿站建设。

推进水上码头建设。统筹日常观光和通勤功能，合理规划新增旅游码头。兼顾出勤半径及水上安全需要，进一步统筹优化沿岸公务码头布局。加快推进莫干山路公务码头整治搬迁，研究推进曹家渡、风铃绿地、朱家浜、纵泾港等游船码头建设。

五、组织保障

（一）加强统筹推进

按照市委、市政府的总体部署，市“一江一河”工作领导小组办公室牵头抓总、相关部门和区各司其职，统筹推进共建共治，紧紧围绕一张蓝图，加强“一江一河”沿岸的规划、建设和治理工作。相关区要完善滨水区域统筹协调工作机制，明确工作机构，做好滨水区域规划、建设、开放和管理的统筹推进、组织落实、督促检查等工作。市各相关部门

要在市“一江一河”工作领导小组办公室的统筹协调下，制定完善专项建设计划，并与各相关区做好协调工作。

（二）完善政策配套

加快推进战略预留区及产业转型区域的规划研究，为土地储备和公共空间建设提供规划依据。积极推进滨水公共空间历史建筑确权的政策配套研究。推进滨水土地混合利用，激发滨水地区活力。开展法制研究和标准制订，更新制定“一江一河”滨水地区的综合管理办法、公共开放空间运营管理相关制度等，形成滨水地区的规划建设、公共服务设施业态、服务标识、物业管理、服务功能配置等管理标准。

（三）加强资金保障

形成“市区联动、以区为主”的资金筹措和财政支持体系，鼓励区域内各沿江、沿河单位、开发主体及社会资金参与滨水空间的开发建设。探索各区滨水空间公益性和效益性相结合的资金平衡机制，保障“一江一河”公共开放空间的日常运营维护，完善资金使用标准，落实资金使用主体责任，形成以管理养护为主的资金使用长效机制。深化政府主导的基础设施建设与社会资本经营的主题项目有机结合，实现经济、社会及生态效益的多方共赢。