

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

**R**unwaysys

2021年04月19日 星期一

**政策观察**

*Policy to observe*

主办：兰瑞智库经济战略研究中心  
网址：<http://www.runwaysys.com>  
全国客服热线：4001182162  
E-mail：[runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)

欢迎关注  
兰瑞智库  
官方微信平台  
(RUNWAYSYS888)



## 目 录

【铁路建设最严新规来了，利好哪些城市？】 .....	2
一、铁路建设迎最严新规	
二、新规意在防债务风险、避免资源浪费	
三、新规要点解读	
四、利好哪些城市？	
【新《粮食流通管理条例》实施，夯实粮食安全】 .....	12
一、新《粮食流通管理条例》修订出台	
二、《条例》修订出台背景	
三、《条例》修订后的亮点	
四、还需进一步完善的地方	
【“预算管理制度改革”增强财政支出可持续性】 .....	20
一、前言	
二、政策背景	
三、《意见》解读	
四、未来预算管理改革的方向	

## 【铁路建设最严新规来了，利好哪些城市？】

### 目录

- 一、铁路建设迎最严新规
- 二、新规意在防债务风险、避免资源浪费
- 三、新规要点解读
- 四、利好哪些城市？

### 正文

#### 一、铁路建设迎最严新规

铁路建设是关乎国计民生的大事，近年来，我国的铁路发展迅速，尤其是高铁里程领先世界，取得了显著的基建成效。在全国范围内，修建铁路、地铁，完善交通体系，既方便了大家的出行，也拉动了经济的发展。

在区域发展层面，高铁、地铁的带动作用不言而喻。可以这么说，稍微有进取心的城市，都有一个高铁梦，如果这座城市综合实力还不错，也会有一个地铁梦。哪怕城市暂时不符合建设地铁的硬性要求，也按捺不住“暗度陈仓”的冲动。

然而，一份重磅文件的出炉，击碎了一大批城市的高铁梦、地铁梦。

近日，国务院办公厅转发了《国家发展改革委等单位关于进一步做好铁路规

划建设工作意见的通知》(以下简称《意见》),该文件对中国铁路,尤其是高铁未来的规划、建设、融资确定了方向。

《意见》明确,到2035年,使铁路网络布局结构更加优化完善,铁路债务规模和负债水平处于合理区间,为加快建设交通强国当好先行,为全面建设社会主义现代化国家提供有力支撑。

《意见》里也肯定了铁路发展的成就,为社会和经济发展发挥了重要作用,同时也提到“一些地方存在片面追求高标准、重高速轻普速、重投入轻产出等情况,铁路企业也面临经营压力较大、债务负担较重等问题”。

此外,《意见》还提出,“新建铁路项目要严格按照国家批准的规划实施,规划内项目不得随意调整功能定位、建设时序和建设标准,未列入规划的项目原则上不得开工建设”。这也意味着,以“搞变通”来达成既定目标的方式,几乎行不通。

《意见》最引人关注的就是:将严格控制建设既有高铁的平行线路,严禁以新建城际铁路、市域(郊)铁路名义违规变相建设地铁、轻轨。

## 二、新规意在防债务风险、避免资源浪费

铁总数据显示,截止到2020年末,全国铁路营业里程达到14.6万公里,其中高速铁路3.8万公里。

近年来,一些地方在铁路、高铁的建设中,暴露出了一系列问题,越来越多的城市对于高铁、地铁、轻轨、城际铁路的建设趋之若鹜。一些地区盲目的建设

高铁、地铁，出现“重高速轻普速、重投入轻产出”等情况，还导致铁路企业面临较大的经营问题，债务压力倍增。

国家之所以会对高铁建设进行严格限制，主要有 2 方面的考虑。

一方面，是为了防范化解债务风险。虽然我国的高铁在很多方面都位居世界第一，但很多人都不知道的是，由于运营成本、建设成本、维护成本的高昂，中国高铁是不怎么赚钱的。相反，其还处于常年“亏损”的地步。

根据国家铁路局发布财报，国铁集团在 2020 年上半年就亏损了 995 亿元，接近 1000 亿。而更恐怖的是，截止到 2020 年上半年，国铁的总负债达到了 4.79 万亿元。所以，为了控制债务风险，保障高铁的稳定运营，国家的“严格把控”是非常有必要的。

另一方面，避免浪费资源。当然，除了要降低债务风险以外，避免浪费资源也是限制高铁建设的重要原因。因为现在有些地区在建设高铁时，发生了盲目攀比、过度超前、重复建设、抬高标准等“不正当”的铁路建设行为，这无疑造成了资金、资源的浪费。

所以，为了规范我国的高铁建设，并为人们提供更好的出行服务，国家这才积极发布了相关政策，对其进行了“全面调整”。

### 三、新规要点解读

1、严格控制建设既有高铁的平行路线，既有既有高铁能力利用率不足 80% 的，原则上不得新建平行线路。

建高铁平行线，是为了缓解城市之间既有的交通压力，负担客流量。符合多修平行线路的地方，一定是大城市之间，经济和人口交往密切的城市之间。比如广深铁路与广深港高铁，京沪高铁与沪宁城际、京津城际与京沪高铁的平行线，这些线路连接的都是超大城市和大城市，建平行线合规合理。但是有些城市追求高标准，实际上高铁线路利用率不足，如果盲目进行平行线路的建设，使得铁路运营压力增大，不仅浪费资源，而且还产生很多债务问题。

## 2、严禁以新建城际铁路、市域（郊）铁路名义违规变相建设地铁、轻轨。

由于建设城际铁路、市域（郊）铁路门槛较低，部分城市或许能钻漏洞，利用修城际铁路、市域（郊）铁路名义变相建轻轨、地铁，而造成资源不匹配。

要知道地铁是一种昂贵的基础设施，无论造价还是运营成本都不低，没有强大的人口和发达的经济作为支撑，不要盲目修地铁。

截止到 2020 年末，全国仅有 40 多个城市开通轨道交通运营，轨道交通包含了地铁、有轨电车、轻轨、磁悬浮等等，其中开通地铁的城市低于 40 个。

图1 2020年中国内地各城市轨道交通运营线路规模

2020年中国内地各城市轨道交通运营线路规模										
序号	城市	线路总长 (公里)	地铁	轻轨	单轨	市域快轨	现代有轨 电车	磁浮交 通	APM	车站数 (座)
1	上海	775.14	699.82	/	/	/	39.68	29.00	6.64	488
2	北京	724.42	692.92	/	/	/	21.30	10.20	/	426
3	广州	594.27	507.34	/	/	60.80	22.23	/	3.90	314
4	成都	554.23	448.03	/	/	66.80	39.40	/	/	389
5	深圳	431.42	419.72	/	/	/	11.70	/	/	312
6	南京	395.16	177.12	/	/	201.18	16.86	/	/	201
7	武汉	386.31	338.88	/	/	/	47.43	/	/	293
8	重庆	343.70	245.34	/	98.36	/	/	/	/	196
9	杭州	304.72	246.09	/	/	58.63	/	/	/	177
10	青岛	254.12	245.35	/	/	/	8.77	/	/	125
11	西安	244.46	244.46	/	/	/	/	/	/	169
12	天津	234.66	174.04	52.76	/	/	7.86	/	/	177
13	苏州	209.65	165.43	/	/	/	44.22	/	/	162
14	郑州	206.40	206.40	/	/	/	/	/	/	152
15	沈阳	201.29	115.89	/	/	/	85.40	/	/	193
16	大连	185.29	58.18	103.71	/	/	23.40	/	/	104
17	长沙	160.88	142.33	/	/	/	/	18.55	/	114
18	宁波	154.30	154.30	/	/	/	/	/	/	103
19	昆明	139.53	139.53	/	/	/	/	/	/	92
20	长春	117.49	38.64	61.59	/	/	17.26	/	/	130
21	合肥	114.74	114.74	/	/	/	/	/	/	100
22	南宁	107.26	107.26	/	/	/	/	/	/	87
23	无锡	89.41	89.41	/	/	/	/	/	/	70
24	南昌	88.85	88.85	/	/	/	/	/	/	74
25	厦门	71.90	71.90	/	/	/	/	/	/	56
26	石家庄	61.57	61.57	/	/	/	/	/	/	53
27	福州	60.47	60.47	/	/	/	/	/	/	47
28	温州	53.48	/	/	/	53.48	/	/	/	18
29	呼和浩特	49.04	49.04	/	/	/	/	/	/	44
30	济南	47.70	47.70	/	/	/	/	/	/	24
31	徐州	46.22	46.22	/	/	/	/	/	/	36
32	东莞	37.80	37.80	/	/	/	/	/	/	15
33	贵阳	35.19	35.19	/	/	/	/	/	/	25
34	常州	34.24	34.24	/	/	/	/	/	/	29
35	哈尔滨	31.68	31.68	/	/	/	/	/	/	27
36	佛山	27.96	21.46	/	/	/	6.50	/	/	25
37	乌鲁木齐	27.62	27.62	/	/	/	/	/	/	21
38	兰州	25.90	25.90	/	/	/	/	/	/	19
39	太原	23.68	23.68	/	/	/	/	/	/	23
40	淮安	20.07	/	/	/	/	20.07	/	/	23
41	蒙自	13.00	/	/	/	/	13.00	/	/	15
42	天水	12.93	/	/	/	/	12.93	/	/	12
43	珠海	8.80	/	/	/	/	8.80	/	/	14
44	三亚	8.37	/	/	/	/	8.37	/	/	15
合计:		7715.31	6434.53	218.06	98.36	440.89	455.18	57.75	10.54	5189

总的来说，开通地铁的城市不算多，原因是修建地铁的门槛还是比较高的，很多城市还不能完全达标，修建地铁必须同时满足 3 个条件：

GDP 达到 3000 亿元以上，市区常住人口 300 万以上，地方一般预算收入 300 亿元以上。

光是市区常住人口要达到 300 万这一项，就难倒一些城市，例如珠海 2020 年 GDP 达 3481 亿、一般预算收入达 379 亿，但珠海总常住人口才 200 多万，所以不能修地铁。惠州因为市区常住人口在 250 万左右，所以也暂时修不了地铁，目前只是修了轻轨。内蒙古包头市则被三大指标全部卡住。2020 年包头 GDP 仅为 2787.4 亿元，一般公共预算收入累计完成 145.2 亿元，全市常住总人口 289.7 万人，其中市区人口只有 200 万人左右。2017 年，包头地铁一度进入开工建设阶段，但开工不足百天即被叫停，迄今尚未恢复。

另外，修建轻轨的门槛相对低一些，也要同时满足 3 个条件：

GDP 在 1500 亿元以上，市区人口在 150 万以上，地方一般预算收入在 150 亿元以上。

与修建地铁、轻轨相反，城际铁路（c 线）、市域铁路（s 线），几乎没有门槛。许多弱二线及三四线城市，以城际铁路、市域铁路之名，行建设地铁之实。

地铁、轻轨主要服务于城市内部，设站更为密集，时速多为 80-120 公里。

城际铁路则是服务于城市之间，承担经常性、大客容客运需求，时速多为 160-200 公里；

市域铁路则是服务于中心城区与卫星城之间，时速多在 100-160 公里。

这三者定位不同，如果都暗度陈仓打造成地铁模式，不仅造价将会大幅攀升，

通行效率也很难得到提升。

城市为何都有地铁梦，只因这确实是城市实力的象征。当城市都在渴求建设地铁时，《意见》再度重申，“严禁以新建城际铁路、市域（郊）铁路名义违规变相建设地铁、轻轨”。其实，国家层面对“暗度陈仓”的建设方式早就明令禁止。

准确地说，许多城市的地铁梦碎，都是源于《国务院办公厅关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见 国办发[2018]52号》（简称：52号文），该意见对申报地铁城市的人口、公共预算收入、政府债务等12道“门槛”进行了提升。部分规模较小的省会城市因不达标，不再具备建设地铁的条件。该意见同时还提到，“严禁以市政配套工程、有轨电车、工程试验线、旅游线等名义违规变相建设地铁、轻轨项目”。2020年底，《关于推动都市圈市域（郊）铁路加快发展意见的通知》也强调，“严禁以新建市域（郊）铁路名义变相建设地铁、轻轨项目”。

“暗度陈仓”谋求地铁建设的方式，基本上不可能走通。而国家多次重申“禁止变相建设地铁、轻轨项目”，则意味着部分城市确实曾动过“歪心思”，只因成功修建地铁或轻轨，确实能带来很多好处，个别城市不惜“铤而走险”。

此外，城际铁路、市域（郊）铁路确实和地铁、轻轨很像，政府也很好操作实施。但是，城市铁路、市域（郊）铁路和地铁、轻轨是不同的交通模式，功能和运营完全不同，虽然“很像”，但终究不是地铁、轻轨，极有可能因难以满足城市出行需求而导致资源浪费，增加债务风险，所以要“封堵”此类行为。

“搞变通”行不通，但暂不符合要求的城市要实现地铁梦，也不是没有可能。比如，2018年，52号文发布后，洛阳失去地铁申报权，但是前不久，洛阳行政

区划调整，实现“撤县设区”，各项指标已经符合要求，洛阳的地铁申报权有望“失而复得”。

### 3、全新的高铁速度标准

《意见》指出：

- 1.规划建设贯通省会及特大城市、近期双向客流密度 2500 万人次/年以上、中长途客流比重在 70%以上的高铁主通道线路，可采用时速 350 公里标准。
- 2.规划建设串联规模较大的地级以上城市、近期双向客流密度 2000 万人次/年以上、路网功能较突出的高铁线路，可预留时速 350 公里条件。
- 3.规划建设近期双向客流密度 1500 万人次/年以上的高铁区域连接线，可采用时速 250 公里标准。
- 4.规划建设城际铁路线路，原则上采用时速 200 公里及以下标准。

此次规划中，对高铁的速度进行了全新意义上的定义，针对一些线路速度可能与实际需求不符的情况，国家对于高铁进行了重新定义上的限速，即客流量与速度成正比，将高铁速度等级和城市人口规模、客流密度情况等挂钩，可以说让修建高铁效益变得更高。

350 公里级高铁，主要针对的是“贯通省会及特大城市”，且有客流密度标准要求。具备这些条件的比如超大城市：北上广深津渝、特大城市：东莞、武汉、成都、杭州、南京、郑州、西安、济南、沈阳、青岛。

但是，毕竟特大城市、超大城市在我国所有城市中占比较少。再加上有客流

密度要求，也就意味着有条件建 350 公里时速高铁的城市不多。其它城市只能建 250 时速的高铁，或不具备条件修建。

#### 四、利好哪些城市？

众所周知，2008 年前后开始的高铁建设浪潮，对经济版图产生了不可磨灭的影响，一批内陆交通枢纽城市加速崛起，一些西部欠发达地区，也因此走上发展快车道。

地铁方面，对城市交通格局的塑造，可以说直接影响到城市的发展上限。而严格建设标准，不能简单地理解为收缩建设规模，而是避免盲目攀比、过度超前或重复建设的问题，这意味着高时速高铁、地铁的含金量更大了。它在让一些城市失去高时速高铁、地铁建设资格的同时，也会利好一些区域。

首先，利好重点城市群和都市圈。

门槛提高，建设资格更显珍贵。而由超大、特大城市引领的城市群、都市圈，它们的交通优势将得到进一步的加强。

如此前的《关于推动都市圈市域（郊）铁路加快发展意见的通知》就提到：

重点支持京津冀、粤港澳大湾区、长三角、成渝、长江中游等财力有支撑、客流有基础、发展有需求的地区规划建设都市圈市域（郊）铁路。

尤其是一些都市圈内毗邻中心城市的小城市，原本根本不具备单独建设地铁的资格，但可以间接搭便车圆梦。反倒是一些圈外城市，哪怕经济更发达，审批收紧后，想圆梦会更困难。

其次，利好省会和特大城市。

它们可以高标准地建设高铁、地铁。带动 GDP 增长之外，交通枢纽地位的提升，会让辐射范围得到继续拓展，经济圈扩大，可以更加源源不断地从周边虹吸资源。

而地铁建设还会带动一些城市功能板块的升值，当然，也会带动沿线楼市升值。

再次，利好中西部欠发达地区，尤其是战略要地。

文件特别提到：

要进一步调整中央预算内投资结构，加大对中西部铁路项目的支持力度。涉及西藏和四川、云南、甘肃、青海涉藏州县以及南疆、重点沿边地区的国家铁路项目，原则上以中央出资为主。科学研究界定铁路公益性运输范围并建立核算和补贴机制。

铁路建设一般是国家和地方共同出资，这些地方由于发展水平有限，并且有着一定的战略价值，采取资金倾斜，这可以大大缓解地方的负担，让它们也能顺利接入全国交通版图。

[Top](#)

## 【新《粮食流通管理条例》实施，夯实粮食安全】

### 目录

- 一、新《粮食流通管理条例》修订出台
- 二、《条例》修订出台背景
- 三、《条例》修订后的亮点
- 四、还需进一步完善的地方

### 正文

#### 一、新《粮食流通管理条例》修订出台

国务院总理李克强日前签署国务院令，公布修订后的《粮食流通管理条例》（以下简称《条例》），自2021年4月15日起施行。

近年来，我国每年生产粮食超1.3万亿斤，其中70%通过粮食流通进入到消费领域，总数量超过9000亿斤。做好粮食流通工作，除了解决粮食供应问题，解决老百姓的粮食需求问题，也是落实国家的粮食政策，保证种粮农民的收益，促进粮食产业高质量发展的重要工作。

此次条例修订按照落实中央要求、立足问题导向、反映改革成果、完善基本制度的立法思路，针对粮食流通管理中存在的突出问题和短板弱项，重点围绕政

策性粮食管理、粮食流通市场监管、粮食质量安全管理、减少粮食损失浪费等方面作出了系统化的制度完善，特别是落实“放管服”改革精神，取消粮食收购许可，强化了粮食流通事中事后监管措施；全面规定了政策性粮食管理的禁止性行为；将防止和减少粮食损失浪费作为粮食经营活动的明确要求。

《条例》的修订出台，为进一步维护粮食生产经营者和消费者合法权益，维护粮食流通秩序提供了法律依据。

## 二、《条例》修订出台背景

2020 年以来，新冠疫情冲击全球，国际形势日趋复杂，粮食安全的重要性进一步凸显。粮食安全事关国家安全和社会稳定，党中央、国务院对粮食安全工作高度重视。党的十九届四中全会提出，要完善保障国家粮食安全的制度政策，并且将其作为加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。党的十九届五中全会从统筹发展和安全的战略全局出发，对确保国家粮食安全又提出新的要求，粮食流通一头链接着粮食生产的源头，另外一端是链接着消费终端，所以加强粮食流通管理，确保粮食的收购、储存、加工、销售等各个环节平稳有序运行，对于保障国家粮食安全至关重要。新形势下要积极加强粮食流通管理，搞活粮食流通，迫切需要加快实现从政策治理到法治治理的根本转变，实现粮食治理制度化。在此背景下，《条例》的修订出台可谓是恰逢其时。

有关负责人指出，这个《条例》是 2004 年制定的，中间 2013 年、2016 年分别对部分条款做了一些修订。2004 年颁布的这个《条例》，对于建设全国统一开

放、竞争有序的粮食市场体系发挥了非常重要的作用。随着经济社会的发展，我国粮食流通形势发生了较大变化，现行条例的一些规定已不适应实践需要：一是政策性粮食流通管理亟待加强；二是粮食经营主体、经营方式日益多元化，对政府监管措施和手段提出了新要求；三是一些地方出现粮食污染、变质等问题，需要采取有效措施防控粮食流通环节存在的质量安全风险；四是流通环节粮食损失损耗问题仍比较突出。因此，有必要对现行《条例》进行修改完善。

### 三、《条例》修订后的亮点

#### 1、首次明确规定“粮食安全党政责”

修订的条例按照党中央“粮食安全要实行党政同责，‘米袋子’省长要负责，书记也要负责”的最新要求，在全面总结粮食安全省长责任制做法经验的基础上，第一次在行政法规中明确规定省、自治区、直辖市应当落实粮食安全党政同责，完善粮食安全省长责任制，承担保障本行政区域粮食安全的主体责任。

何谓党政同责？实际上就是指开展某一项工作，党委和政府要一起管、一起抓、一起负责、一起担责。

从国内说，紧平衡是我国粮食安全的长期态势，且随着需求变化只会越来越紧；从国外讲，国际形势不确定性增加，一有风吹草动各国先捂“粮袋子”，想靠进口端住饭碗太过天真，这就要求我们粮食安全这根弦要绷得很紧很紧，粮食生产年年要抓紧。而实行党政同责则是这三个“紧”的应有之义。

长期以来，由于种粮比较效益低，一些地方抓粮积极性不高，出现耕地“非粮化”倾向，目前13个粮食主产区生产了全国78%以上的粮食。如果每个地方都只想吃饭不想种粮、只想吃肉不想养猪，那谁来保供给、保安全？因此，实行党政同责，就是要释放强烈的重农抓粮信号，饭碗要一起端，责任要一起扛。

其实，粮食安全实施党政同责，既是中央的政治任务，也是我们的制度优势，更是党管“三农”的有力举措。通过制度上对重农抓粮的责任主体进行升格和明确，引导各地树立起这样一种强烈的意识：务农种粮不只是农口的事、政府的事，不能只算经济账、眼前账，而是要从讲政治的高度把粮食安全作为事关全局、事关长远的“一把手”工程，党委和政府一起放在心上、抓在手上、扛在肩上。

## 2、取消粮食收购资格许可制度

近年来，粮食市场主体更加多元，粮食购销活动明显活跃，需要加快实现从事先管主体、管门槛、管准入的方式，向管行为、管规则、管公平竞争、管处罚违法违规的事中事后监管方式的转变。

因此，此次《条例》修订的一个重要调整就是，取消了粮食收购资格许可制度。取消粮食收购资格许可制度与我国粮食流通现状与市场化改革趋势相适应，也是深化“放管服”改革的重要举措。

当下，全国具有粮食收购资格的经营主体中，非国有市场主体占比九成左右。改革前的粮食收购资格许可制度侧重于对市场主体入市前的审核管理，对粮食流通市场效率会产生一定程度影响。《条例》取消了粮食收购资格许可制度，将吸

引各类社会主体积极参与到粮食行业中来，更大程度激发市场活力、促进市场竞争、改进市场服务。

当然，取消收购资格许可，不等于放松监管，在取消收购资格许可的同时，明确了五个方面的制度安排，包括收购企业的备案要求、收购情况的报告制度、收购行为的规范要求、监督管理的措施和手段以及粮食收购活动违法行为的法律责任，确保收购活动有序正常进行。

在粮食收购资格许可制度取消后，“市场化收购为主体，政策性收购来托底”的粮食流通格局将更加稳固，同时对市场违法违规行为的监管难度与压力也将增大。

### 3、进一步强化粮食质量安全监管

当前，影响我国粮食质量安全的风险隐患较多，既有粮食源头影响质量的因素，如土地、水资源污染和重金属超标等，也有仓储、加工环节的管理不善，以及物流、运输方式的不科学等。

《条例》进一步强化粮食质量安全监管，建立健全粮食流通质量安全风险监测体系，加强粮食收购、运输、存储、出库等环节监管，确保人民群众“舌尖上的安全”，进一步满足人民群众“吃得好”“吃得营养”“吃得健康”的诉求。

《条例》指出：强化监测监控。建立健全粮食流通质量安全风险监测体系，强化粮食产后、流通全程监测监控。

强化入库出库检验。粮食收购入库和销售出库，都要按规定进行质量检验。

未经质量安全检验的粮食不得销售出库。

强化库存质量管控。粮食储存期间要定期进行品质检验，品质达到轻度不宜存的要及时出库，不得与有毒有害物质混存，不得使用禁用的化学药剂，不得超量使用化学药剂。

#### 4、防止核减少粮食损失浪费

目前，我国粮食在流通过程中的损耗问题仍较突出。《条例》遵照习近平总书记关于“要加强立法，强化监管，采取有效措施，建立长效机制，坚决制止餐饮浪费行为”的重要指示精神，围绕节粮减损重点领域、重点环节作出了特别规定，将防止和减少粮食损失浪费作为粮食经营活动的原则要求，对粮食储存、运输等环节节粮减损作出了重点规范，鼓励和支持开发、推广应用先进的粮食储存、运输、加工技术，开展珍惜和节约粮食宣传教育，为粮食经营者降低粮食损失损耗，强化爱粮节粮宣传教育，营造“爱惜粮食、反对浪费”的浓厚社会氛围提供了重要法治引领。

#### 5、加大处罚力度，提高违法成本

为严厉打击粮食流通违法行为，维护良好的粮食流通秩序，《条例》明确了严禁虚报粮食收储数量，严禁挤占、挪用、克扣财政补贴、信贷资金等九个方面的禁止性规定。对涉及政策性粮食的违法行为的最高罚款额度从 20 万元提高到

500 万元，特别增加了粮食经营企业负责人的个人违法责任，可以处其本人年收入 1-10 倍的罚款。凡此种种，为促进粮食市场公平竞争和有序发展，推动生产者、经营者、消费者的利益联结和格局重塑提供了有效的法治手段。

#### 四、还需进一步完善的地方

为确保《条例》顺利贯彻实施，切实发挥《条例》在完善粮食宏观调控、规范粮食经营活动、维护粮食流通秩序、保障国家粮食安全方面发挥的作用，还需在以下几方面做好工作，保障粮食市场健康发展。

##### 1、出台配套政策措施，完善以《条例》为主体的粮食市场管理制度体系

要以《条例》的修订出台为契机，推动各地各部门建立健全规范和促进粮食流通以及粮食产业发展的制度体系，尤其是《条例》中修订的各项制度要形成切实可行的落实措施，并进一步细化具体化，如政策性粮食管理指导意见等。同时，重新梳理现有规章制度，与《条例》不相符的内容应及时修订或废止，确保《条例》中的各项规定得到有效落实。

##### 2、加强粮食市场预警体制机制建设，为贯彻落实《条例》创建必要条件

开展原粮收储流通动态监测、成品粮监测摸底，对影响粮食安全水平的各种

因素进行实时监控,及时报告信息,密切跟踪市场动态,全面准确掌握市场行情,及时发现苗头性、倾向性、潜在性问题,确保监测预警工作的全面性、时效性、准确性,为政府决策提供支撑,为消费者、企业等提供信息推送和预警等服务。通过构建基于全产业链的一体化监测预警体系,增强相关监管部门信息共享、业务联动。

### 3、强化粮食市场监管,确保《条例》落到实处

要强化完善粮食安全省长责任制考核,充分发挥考核“指挥棒”作用,增强粮食市场宏观调控能力。建立多部门联合执法机制,强化粮食市场监管,推进依法管粮,维护公平竞争的市场环境,坚决防止出现压级压价、“打白条”等坑农害农现象,坚决打击囤积居奇、欺行霸市等扰乱市场秩序的行为,依法维护粮食流通市场秩序,确保中央强农惠农富农政策落到实处。

### 4、加强《条例》培训和普法宣传,提高全民懂法守法维权意识

把《条例》中的重点内容、关键措施等,通过编写通俗易懂的读物,制作消费者喜闻乐见的视频,借助电视、广播、网络、杂志、报纸等,通过多渠道、多平台、多形式,让基层干部和粮食生产经营各主体熟悉新政策、了解新办法,确保政策能够不折不扣落地、扎扎实实到位,使全民尊法学法守法用法意识有效增强,有效维护粮食市场秩序,促进粮食市场健康有序发展。

[Top](#)

## 【“预算管理制度改革”增强财政支出可持续性】

### 目录

- 一、前言
- 二、政策背景
- 三、《意见》解读
- 四、未来预算管理改革的方向

### 正文

#### 一、前言

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。2014年预算法修正后，预算领域出台了一系列具体改革举措，这些举措已经在预算管理制度完善上发挥了积极作用，要更好地释放改革的效果，就必须对改革成果制度化，让改革措施可以更长久地持续发挥作用。

4月13日，国务院印发了《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（以下简称《意见》），《意见》立足于前期改革形成的基础，将有关改革成果制度化，并提出了24条具体改革措施。

《意见》明确了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。规范政府收入预算管理，加强政府性资源统筹管理，强化部门和单位收入统筹管理，盘活各类存量资源。

二是规范预算支出管理，推进财政支出标准化。加强重大决策部署财力保障，合理安排支出预算规模，大力优化财政支出结构，完善财政资金直达机制，推进支出标准体系建设。

三是严格预算编制管理，增强财政预算完整性。改进政府预算编制，加强跨年度预算平衡，加强部门和单位预算管理，完善政府财务报告体系。

四是强化预算执行和绩效管理，增强预算约束力。强化预算对执行的控制，推动预算绩效管理提质增效，优化国库集中收付管理，拓展政府采购政策功能。

五是加强风险防控，增强财政可持续性。健全地方政府依法适度举债机制，防范化解地方政府隐性债务风险，防范化解财政运行风险隐患。

六是增强财政透明度，提高预算管理信息化水平。改进预决算公开，发挥多种监督方式的协同效应，实现中央和地方财政系统信息贯通，推进部门间预算信息互联互通。

《意见》强调，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，推动预算管理水平和上新台阶。

## 二、政策背景

公共预算制度并非一成不变，而是一个与特定时空环境相联系的历史现象。需要将其置于全球视野和历史演化中加以考察。回顾一百多年来的全球财政预算变迁历史，大体上呈现这样一种规律：每一次财政金融危机的爆发，都催生了新一轮政府理财方式的变革浪潮。十多年前爆发的全球金融危机，进一步激发了许多国家相继推进预算绩效管理改革的热情，为应对金融危机带来的财政不确定性，各国进一步将风险管理技术引入预算领域。

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。

然而由于债务率上升、新冠肺炎的冲击以及经济新旧动能转换还未完成的影响，当前和今后一个时期，财政收支矛盾愈发凸显，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，为了有效化解财政压力，拓展财政政策运作空间，提高风险防控能力，防范系统性财政金融风险，加快推进深化预算管理制度改革，规范管理、提高效率、挖掘潜力、释放活力已然成为当务之急。

### 三、《意见》解读

## （一）预算收入“统筹”与“开源”

当前预算管理中的一些深层次问题仍待解决，其中之一就是预算统筹力度不足。比如，某些领域政府可用财力有限，但另一些领域又存在部分财力闲置，这个问题如何解决？一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算，这“四大账本”之间财力如何安排使用？这些都可以通过统筹财力资源加以解决。

1、加强政府性资源统筹管理。这一条针对预算收入的“开源”。《意见》明确将政府统筹使用的基金项目转列一般公共预算，并将依托行政权力、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。通过将国有资产收益与财政预算的合并，实现做大财政预算“盘子”的目标；

2、强化部门和单位收入统筹管理。这一条针对预算收入统筹的“落实”。怎么确保预算收入统筹开源呢？很简单一句话，“未纳入预算的收入不得安排支出”。《意见》指出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，并加强行政事业性国有资产收入管理，将资产出租、处置等收入按规定上缴国库或纳入单位预算；

3、盘活存量，充分挖掘释放各种闲置资源潜力。这一条针对预算收入的补充。除了前面几部分，存量资源也要关注，包括完善财政存量资金、结余资金使用，以及将各类存量资产高效使用。

## （二）预算收入“规范”与“节流”

要降低政府杠杆率，不仅要扩充收入，也要管住支出。最近几年财政一直要求“地方政府过紧日子”，全面压缩政府经常性支出，虽然取得了一定成效，但距离财政支出应有的效率，仍然比较遥远。国家财政取之于民，用之于民。如何进一步增强财政支出精准性？确保资金“花在刀刃上”？

在规范预算支出方面，《意见》明确，要加强重大决策部署财力保障。意思是在落实党中央、国务院重大部署的时候，预算支出要保障，不能节流的坚决不节流。

《意见》亮出了多项新举措：合理安排支出预算规模；大力优化财政支出结构；完善财政资金直达机制；推进支出标准体系建设……围绕规范预算支出管理。

如果预算约束力不够，政府财力就有可能被浪费，意味着一些项目可能属于未来需要源源不断投入计划之外的资金，这也会损害预算的公信力，与现代化国家建设背道而驰。这些新举措，能够增强重大政策的财政保障能力，提升财政在宏观经济调控中的能力，提高财政治理能力。

### （三）优化国库集中收付，完善现代财政国库管理

国库集中收付制度，是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。

例如，在“控制”方面，《意见》明确，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。

国库管理水平的高低，直接决定财政资金的使用效率。杨志勇说，建立现代财政国库管理制度应高度重视信息化建设，通过技术赋能，实现更加高效的财政国库管理。

#### （四）强化债务等风险防范，强调财政要可持续

“十四五”以来，无论是宏观政策还是政府治理，都要求更多的关注风险问题；只有解决重点突出问题，才能帮助国内经济高质量发展、可持续发展。对财政来说，这同样是非常重要的；因此《意见》要求进一步关注潜在风险，强调财政要可持续发展。这意味着地方政府的举债机制将进一步“开明渠、堵暗道”：

一方面是健全地方政府依法适度举债机制，未来地方债券还将有新一轮的变化，进一步向市场化方向发展，同时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；

另一方面是加快化解地方政府隐性债务风险，并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。

这意味着城投的定性也将出现新的变化，城投债将进一步剥离地方政府的信用，逐渐向国有企业的方向发展。

本次《意见》对各级财政的影响都极为重大，不仅将对地方财政、城投债务产生很大的影响，也将进一步推动中央与地方政府间建立“集中力量办大事”、“协调发展”的新型格局；一些新的技术、管理手段，也将加速这一进程。

这是财政制度划时代的改变，也将是建立现代财税制度的新起点；后续的配套改革，已经在路上。

#### 四、未来预算管理改革的方向

##### （一）健全预算管理法律体系，加快推进预算法制化进程

预算法治是现代政府预算的灵魂与内在要求，而预算法治的前提是要有健全的预算法制体系。2014年我国修订的新《预算法》完善了立法宗旨，并在体现预算的透明度和法治化、受托责任等方面都有了很大进步，为进一步深化预算改革奠定了重要基础。未来还需要在此基础上，进一步完善预算立法，主动适应经济社会发展需要和国家治理现代化要求，将前瞻性和现实可操作性相结合，尽快出台与新《预算法》相对应的实施条例，构建以《预算法》为龙头，涵盖预算决策、预算编制、预算审查、预算执行和预算绩效管理全过程的预算法律法规体系，为实现全方位的预算管理法治化奠定基础。

同时，随着改革的不断推进，预算法律法规体系的构建也需要关注和协调与相关部门法律之间的衔接与配套，避免法律规范之间存在相互冲突的问题，为推进预算管理的法治化进程创造良好的法制条件。

## （二）不断完善预算公开制度，提高政府预算透明度

透明性是现代国家治理中受托责任关系的基石，通过预算公开将政府决策公之于众，既是衡量政府透明度和治理水平的标杆，也是监督和制约政府公共权力运行的重要举措和前提。未来我国需要进一步加大预算公开力度，加强预算信息公开披露制度建设，包括通过明确预算公开的范围和内容；明确预算公开的时间和形式；明确各级政府公开预算信息的义务和法律责任；建立预算公开中的违规责任追究机制等具体内容，破除预算公开透明的制度障碍，进一步完善现行的预算公开制度，降低信息成本，落实公众的知情权，使公众有畅通的渠道免费获得更加完整、真实和有效的预算相关信息，从而促进预算透明度的提高。

## （三）适应现代国家治理主体多元化的要求，逐步推进预算的公众参与

国家治理现代化强调主体的多元性。参与式预算作为一种公民直接参与预算决策的治理形式，通过公众对政府预算的决策、执行和绩效评价等环节所进行的“参与”，实现国家治理和预算管理的民主性、回应性和有效性。未来可结合预算公开的推进进程，在保障公民知情权的前提下，建立相应的制度以确保公众获得参与途径，采取适当的程序和步骤以确保公众参与过程的合理性。

## （四）按照约束有力的现代政府治理理念，构建预算权力的制衡机制

政府预算过程既是国家治理中各个参与主体之间的权力与责任的分配过程，也是规范和协调各方利益的过程。因此，未来的预算管理改革应侧重于建立决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的分权制衡机制，加强预算各环节的权力制约。一方面要进一步规范财政部门与其他准预算机构及各个支出部门之间的权力关系；另一方面要强化人大的审批权和监督权。

[Top](#)

## 重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——  
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心  
网址：<http://www.runwaysys.com/>  
e-mail: [runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)  
全国客服热线：4001182162