

# 健全预算制度 利国利民

## 财金视野

党的二十大报告在部署构建高水平社会主义市场经济体制中,强调要“健全现代预算制度”。财税体制是社会主义市场经济体制的重要组成部分,而预算制度改革则为深化财税体制改革的首要内容。党中央对健全现代预算制度进行重要部署,对推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。

预算是经法定程序审核批准,具有法律效力的政府年度财政收支计划。正因为这种形式上的特点,预算经常被称为“政府账本”。实际上,预算的内涵和作用远起一般意义上的账本,预算体现国家的战略和政策,反映政府的活动范围和方向,强化预算约束意味着规范政府行为,这是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。

党的十八大以来,中央多次对预算制度改革进行重要部署,要求建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理,大力完善政府预算体系、推进加强预算公开、建立规范的地方政府举债融资制度、

应进一步深化改革,尽快建立起现代预算制度体系框架。要强化预算对落实党和国家重大政策的保障能力,确保预算功能充分发挥。要坚持预算法定,强化预算的约束力,加强对权力运行的制约和监督。同时,更加注重绩效管理,把每一分钱花出最大效益,进一步提升预算的全面性、规范性和透明度。

改革和完善转移支付制度,现代预算制度初具雏形,预算在国家治理中发挥出重要作用。

预算有力规范约束政府行为,关系着国家治理。政府收支必须全部纳入预算管理,“无预算,不支出”。同时,通过开展预算公开,实现在阳光下运行,接受全社会监督。从这个角度看,预算把政府行为关进了制度的笼子。

比如,近日财政部发文要求加强“三公”经费管理,严控一般性支出,受到社会高度关注。艰苦奋斗、勤俭节约是党的优良传统,近年来各地严格按照党中央提出的党政机关过紧日子要求,把资金更多用在民生保障上。但同时,花钱大手大脚、“三公”经费不降反增等问题时有发生。破解这个问题需要从预算管理上下大力气,特别是加强预算编制源头管理,强化预算执行刚性约束,加大“三公”经费公开力度等。这就是通过加强预算约束,规范政府行为的一个体现。

预算和经济运行息息相关,关系百姓民生。预算规定政府收支计划,事关党和国家战略、政策的贯彻落实,特别在实施财政政策、改善保障民生等方面有直接作用。近年来,预算安排加大抗疫、投资等支出力度,助力高效统筹疫情防控和经济社会发展,稳住宏观经济大盘,成为宏观调控的重要手段。在财政收支矛盾较为突出的情况下,教育、医疗健康、社会保障和就业等支出保持较大增幅,民生重点领域得到有效保障。通过合理的预算安排,践行把人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点。

应该说,近年来预算管理体制改革取得突

破性进展,预算越来越公开、透明、规范。同时,随着改革的深入,一些问题也显现出来,如预算统筹力度不足、预算硬约束力度不够、资金使用绩效有待提高、预算透明度需进一步提升等。这些问题需要通过进一步深化改革一一破解,需要尽快建立起现代预算制度体系框架。

健全现代预算制度是一项系统性工程,关系重大,任务艰巨。在改革中,要强化预算对落实党和国家重大政策的保障能力,确保预算功能充分发挥。要坚持预算法定,强化预算的约束力,让预算长出锋利的“牙齿”,加强对权力运行的制约和监督。同时,更加注重绩效管理,把每一分钱花出最大效益。通过一系列改革举措,进一步提升预算的全面性、规范性和透明度,在国家治理中发挥出更大作用,为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。



马庆斌

党的二十大报告提出,“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”“推动共建‘一带一路’高质量发展”“优化区域开放布局,巩固东部沿海地区开放先导地位,提高中西部和东北地区开放水平”。这些论述,对于深入理解与把握新时代深化以高水平对外开放促进区域协调发展具有重要意义。

我国中西部地区经济增速连续多年高于东部地区,区域发展的相对差距持续缩小。东北地区经济发展逐步企稳,服务粮食安全的功能不断增强,东北三省的粮食产量占全国的1/5以上,商品粮的总量约占全国的1/4,粮食调出量约占1/3,作为国家粮仓的地位更加稳固。

同时,我国通过航空、高铁等,将先进的理念、技术、资本、产业等现代设施与自贸区、综合保税区、口岸、内陆港等开放平台结合起来,在更大的市场范围内将自身的比较优势转变为竞争优势,增强了中西部地区发展的内生动力,提高了东部地区的全球竞争力。共建“一带一路”倡议提出以来,已经成为深受国际社会公共品和国际合作平台。全国各地通过开行中欧班列、与沿线国家共建园区、跨境电商等,将自身的比较优势转化为竞争优势,吸引国内外的技术、人才、资金聚集,推动地区特色产品、服务和品牌走向全球市场。

不过,当前也存在一些亟待解决的问题,比如区域之间对外开放合作存在协调性不足、政策衔接不畅、区域间合作协调机制尚不健全,部分地区在市场化法治化国际化的水平方面还存在一定的提升空间。下一步,应着力从多方面施策。

应加强共建“一带一路”同区域重大战略、区域协调发展深度融合。要更加重视国内各地区对外开放政策制定与共建“一带一路”倡议的衔接,协调推进中欧班列的平稳运行、海外仓的规范建设等。各地区要结合“健康、绿色、数字、创新”四大领域,发挥自身的区位、资源和产业优势,积极对接共建“一带一路”,如东部地区要突出创新合作领域,西部地区的青海和西藏可突出绿色合作领域,贵州可突出数字合作领域。

还有必要加快优化开放平台的区域布局。自贸区、综合保税区、口岸等开放平台的设置要更加体现区域的平衡性和开放平台功能的发挥。东部沿海地区在对外开放方面应着力于更好与世界一流城市群、湾区等进行技术和产品竞争合作,适应并引领世界一流的规则、规制、管理、标准等制度型开放平台的打造。中西部地区应合力提高新亚欧大陆桥、西部陆海新通道以及中欧班列等通道的通行效率,大幅度降低运行成本,增强对产业的吸引聚集能力,并加强与周边国家毗邻地区的产业链供应链衔接。东北地区则要立足东北亚,充分发挥自身粮食基地、能源基地的作用,建设开放合作平台,将推动东北亚数字经济合作作为一个开放的契合点。

增强产业链供应链韧性、开放平台的统筹衔接也不可或缺。各类型的开放平台、各区域的开放平台,应按照“能通则通”原则,向有需求的片区覆盖延伸。加强通道沿线有关省份联动机制,如西部陆海新通道设立省际协商合作机制,西部五省(区)中尼贸易陆路通道合作建设等做法值得推广。中西部应善于丰富中欧班列的内容,逐步探索货物班列和旅游班列并行,探索与“一带一路”沿线国家开展技术研发和转移转化平台建设。各地区应在境外园区设立、海外仓布局等方面加强信息沟通和市场合作,提高“走出去”质量。

(作者系国家发展改革委一带一路建设促进中心研究员)

洞见

# 守好城市供水生命线

刘 钊

党的二十大报告明确提出,统筹水资源、水环境、水生态治理,推动重要江河湖库生态保护治理,基本消除城市黑臭水体。这些表述,充分说明了用水安全的重要性。而在用水安全的诸多组成要素之中,城市供水安全是一个值得关注的问题。

城市供水是重要的民生工程,做好供水安全保障事关人民群众身体健康和社会稳定。近年来,随着我国经济快速发展,一些城市的供水管网建设改造、水质检测、应急处置能力不断提升,特别是得益于“智慧城市”建设带来的高质量信息化监管水平,许多城市已具备较好的供水安全保障能力。不过,一些地区仍存在水资源短缺、水质污染等不容忽视的问题,对城市供水安全带来挑战。对此,应注重从供水实际情况出发,深入做好设施改造,提升应急处置能力,优化供水服务等工作,切实将这一人民群众极为关心的城市建设工程做实、做优。

要立足长远,完善供水安全保障机制建设。此前,住建部等部门发出的加强城市供水安全保障工作的通知明确提出,2023年4月1日起,城市供水全面执行《生活饮用水卫生标准》;到2025年,建

立较为完善的城市供水全流程保障体系,实现这些目标,应根据当前城市用水实际,特别是抓住防范水资源污染和相关突发事件等重点领域建章立制,推出有效举措,对城市安全供水形成长效保障。比如,围绕已出台的关于加大对相关用水卫生监督、城市供水水质标准等方面的规定,各地可制订严格的督查检测工作方案,加大督查检查力度。针对突发污染,应建立完善供水应急预案,进一步明确在水源突发污染、旱涝急转等不同风险状况下的供水应急响应机制。

做好城市供水安全保障,还应确保相关信息公开透明。目前,在我国多地“智慧城市”的建设中,已开始运用数字化手段实现城市供水智能化管理。在持续提升供水监管信息化水平过程中,应注重整个保障体系建设、监管等工作公开透明;要加强对供水企事业单位信息公开的监督管理和指导,特别是在水资源污染、调整供水价格等关系民生领域等方面,要综合考虑当地经济社会发展水平和用户承受能力,以公开透明的方式让居民及时知晓相关信息,将供水安全保障做到位。



徐 骏作(新华社发)

# 新能源下乡市场替代互联网有效赋能制造业

于 贤

党的二十大报告提出,倡导绿色消费,推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。这一重要表述,对于一些产业的未来发展趋势提出了明确要求。新能源汽车产业即是其中之一。而在这一产业涉及的诸多领域中,如何推动农村新能源汽车市场的蓬勃发展,进一步形成农村地区的绿色化生活方式,也成为值得分析的问题。

近年来,随着农村生活水平稳步提高和农村道路条件大幅改善,新能源汽车以其绿色环保和经济实惠的优势,陆续驶入普通农家。从2020年开始,有关部门就开展新能源汽车下乡活动,快速拉动了农村新能源汽车消费。数据显示,2021年,新能源汽车下乡车型累计销售106.8万辆,同比增长169.2%。不过也要看到,与城市地区相比,我国农村地区的新能源汽车推广仍然面临充电设施不健全、下乡产品类型实用性较差、农村居民对新能源汽车认知不足等问题,新能源汽车在农村市场仍然存在较大发展潜力。对此,须多措并举。

应健全相关基础设施,解决“最后一公里”问题。要坚持分类施策,加快建设基层新能源汽车充电设施。应加强部门协作,将充电设施作为城镇老旧小区改造的重要内容;对于新建社区,要规划建设充电设施,实现充电设施全覆盖。同时,科学布局乡村充电设施,选择中心村或行政村进行试点。强化依托数字化技术的第三方公共充电网络的作用,持续提高乡镇新能源汽车使用的智能性和便利性;探索建立乡镇新

能源汽车充电设施有效的管护运行机制,确保有组织、有人员、有经费进行定期维护与管理。

应加强政策补贴支持力度,扩大消费群体覆盖范围。应进一步从新能源汽车品牌支持范围、补贴标准等方面,加大对新能源汽车下乡的补贴力度。积极发挥市场的主导作用,加快社会资本的有效注入,积极探索政府、市场及社会组织等多主体共同参与的新能源汽车下乡补贴新途径。

应提高下乡产品性能匹配度,不断创新营销模式。新能源汽车市场应立足乡村市场现实需求,在确保产品标准要求的基础上,开展个性化设计,提高农村居民满意度。比如,底盘较高、空间较大的轻型汽车和小货车,既方便开车出行,也方便运输农产品,更受农民欢迎。还要创新新能源汽车营销模式,采取线上线下相结合的方式,发挥数字赋能新能源汽车营销的作用,增强新能源汽车产品相关信息的发布力度。要增强售后服务体系,构建以县城为中心、以城带乡的新能源汽车县域消费新格局,建设完善的售后服务体系,让农民真正能买得放心、开得安心。

应强化农村居民绿色消费认知,引导其新能源汽车选择偏好。要通过组织开展“双碳”目标、实施绿色消费宣讲、开展新能源汽车下乡入户宣传等方式,提高农村居民绿色消费认知。加强农村文化建设,引导农村居民尊重科学、崇尚创新,增强他们的绿色低碳发展意识,提高其对新能源汽车的接受度。

近年来,“无人工厂”24小时不间断生产、“机器人同事”包揽重活累活等生产场景,越来越多地出现在工业企业中,这是工业互联网赋能中国制造的缩影。党的二十大报告提出,坚持把发展经济的着力点放在实体经济上。当前,工业互联网平台体系加快构建,已延伸至45个国民经济大类,产业规模突破万亿元。下一步,要进一步提升工业互联网的赋能作用,对于不同类型的主体企业,分门别类、因企施策,指导其分阶段开展数字化转型。要在更大范围、更广领域、更深层次助力工业互联网发展,推动经济高质量发展。

(时 锋)

# 引入做市商增强市场韧性

聂 无 逸

来自上海证券交易所的信息显示,经中国证监会批准,10月31日,首批科创板做市商正式开展科创板股票做市交易业务。

党的二十大报告提出,健全资本市场功能,提高直接融资比重。引入做市商机制,正是资本市场交易机制创新、增强科创板建设的重要举措。企业是我国经济高质量发展的微观基础。在科创板建立并完善做市商制度,有利于发挥科创板的改革先发优势,提升科创板吸引力,实现资本与科技产业的高水平循环,助推我国科创企业与科创经济稳步向前。

开市3年来,科创板运行稳定,统筹推进发行、上市、信息披露、交易、退市等基础制度改革,稳步试点注册制,各项制度安排经受住了市场检验。2019年1月份,证监会发布《关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制的实施意见》,明确提出在竞价交易基础上,条件成熟时引入做市商机制。今年5月份,证监会发布《证券公司科创板股票做市交易业务试点规定》,7月份上交所发布科创板股票做市交易业务实施细则和指南。随着推进工作不断深入,科创板试点做市商的条件已经成熟完备。

未来,应进一步优化做市商机制的各项功能,鼓励更多符合条件的券商参与科创板做市,提升板块股票流动性、增强市场韧性。一方面,要激发参与试点机构的主观能动性;另一方面,要坚决打击市场操纵等不法行为,切实维护市场秩序稳定。

之所以在科创板引入做市商机制,与这一板块本身的特性有关。科创板的融资服务功能强大,但它的投资者门槛设置高于A股主板市场,也高于深市创业板,因而活跃度不够充足,个股平均成交额低于同期的主板和创业板,板块内部存在分化趋势。另外,在科创板上市的企业基本是科技创新型企业,相对来说经营风险偏大,即期利润不稳定,估值难度较高;中小科创企业面临的不确定性较为明显。做市商机制的适时引入,可以带动增量资金,增加科创板股票的流动性,提升市场活力,同时其价格发现与市场引导功能,有助于降低非理性波动和“羊群效应”,提高市场稳定性。

做市商机制的引入,也意味着我国证券市场实施多样化交易机制的条件正趋于成熟。随着交易品种与规模增长,近年来,公募REITs、ETF基金、ETF期权

等品种陆续将做市商机制引入场内。该机制与另一核心交易模式——竞价交易机制互为补充,均被业界认可。实践证明,在竞价交易的基础上适时引入做市商机制,有利于促进理性交易、稳定投资者预期,有利于市场长期健康发展。

未来,应进一步优化做市商机制的各项功能,及时总结试点经验,鼓励更多符合条件的券商参与科创板做市,提升板块股票流动性、增强市场韧性。

一方面,要激发参与试点机构的主观能动性,提高其调动综合业务资源服务市场、服务客户的热情。做市业务有望成为券商的重要盈利增长点,有助于优化券商业务的生态结构。试点机构要着重抓好业务研究和人才培养,大力强化股票定价能力、市场交易能力和风险控制能力,不断积累做市业务经验。应持续优化有关券商的监管规定,着力提高政策综合效能。

另一方面,要坚决打击市场操纵等不法行为,切实维护市场秩序稳定。做市机构要抓住创新业务的内在特性,强化红线意识和防火墙管理,增强重大风险的预判能力,落实好公司内部沟通机制和向监管机构汇报的机制,持续推动科创板健康发展。

(作者系中国银河证券研究院战略研究员)