

关于《粮食储备安全管理条例》 (征求意见稿)的说明

一、起草背景和过程

粮食储备是保障国家粮食安全的重要物质基础。经过几十年发展，我国已形成了中央和地方分级负责的粮食储备体系，在应对重大突发事件、稳定粮食市场预期、维护经济发展和社会稳定等方面发挥了重要作用。随着我国粮食安全形势的深刻变化，粮食储备安全管理中也出现了一些新情况新问题，对粮食储备安全提出严峻挑战。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家粮食安全，特别是重视粮食储备的建设和安全管理。近年来，党中央、国务院陆续出台了一系列粮食储备安全管理的政策措施，形成一批重要改革成果，积累丰富的实践经验。特别是，2019年5月，中央全面深化改革委员会第八次会议审议通过《关于改革完善体制机制加强粮食储备安全管理的若干意见》，强调要以服务宏观调控、调节稳定市场、应对突发事件和提升国家安全能力为目标，科学确定粮食储备功能和规模，改革完善粮食储备管理体制，健全粮食储备运行机制，强化内控管理和外部监督，加快构建更高层次、更高质量、更有效率、更可持续的粮食安全保障体系，同时也提出了粮

食储备安全管理立法的配套任务。

为认真完成好立法任务，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障性作用，2019年以来，国家发展改革委、国家粮食和物资储备局在认真学习习近平总书记总体国家安全观和国家粮食安全战略等重要论述，深刻领会粮食储备安全管理体制机制改革精神的基础上，组织对粮食储备安全管理涉及的重大问题、重要制度进行了梳理论证，在深入开展调研、广泛听取意见、反复修改完善的基础上，形成了《粮食储备安全管理条例》（征求意见稿）（以下简称征求意见稿）。

二、起草思路

《粮食储备安全管理条例》以“保障国家粮食储备安全”为立法宗旨，起草的总体思路是：深入贯彻落实总体国家安全观和国家粮食安全战略，以构建权责清晰、管理科学、运转高效、保障有力的粮食储备安全管理体系为目标，推动中央储备与地方储备、政府储备与社会责任储备功能互补、高效协同，充分发挥粮食储备保安全、守底线的功能作用，为实现粮食储备安全管理科学化、现代化提供法治保障。起草工作主要坚持以下原则：

（一）立足落实粮食储备安全管理体制机制改革精神，巩固改革成果。以粮食储备安全管理体制机制改革精神为遵循，通过立法程序，将改革精神和创新制度安排转化为具体法律规范，进一步凝聚全社会更广泛的共识，巩固改革重大成果，推动和保障改革发展。

（二）总结粮食储备安全管理经验做法，将成熟政策措施转化

为制度规定。遵循粮食储备安全管理规律，认真总结中央储备、地方储备管理行之有效的经验做法，提炼上升为权威、规范的制度安排。同时，充分考虑中央储备与地方储备、政府储备与社会责任储备功能定位、管理模式等特点，为地方立法预留空间。

（三）坚持问题导向，严格落实粮食储备安全管理责任。针对粮食储备安全管理中存在的问题，按照补短板、强弱项、防风险、提效能的要求，聚焦计划、储存、轮换、动用、监管等重要环节和关键节点，进一步厘清政府监管职责，明确企业权利义务，加大违法行为处罚力度，切实压实各方粮食储备安全管理责任。

三、主要制度内容

征求意见稿分为总则、计划管理、储存保管、储备轮换、社会责任储备、储备动用、监督管理、法律责任、附则等9章70条。主要制度内容包括：

（一）储备功能协同制度。中央储备是调节全国粮食供求总量、稳定粮食市场、应对重大自然灾害或者其他突发事件的“压舱石”，地方储备是调节区域粮食市场供求和应对局部应急状况的“第一道防线”，社会责任储备是调节区域粮食市场供求的“缓冲器”。为更好配置粮食储备资源，最大限度发挥粮食储备效能，征求意见稿明确建立健全粮食储备动用协调机制，促进中央储备、地方储备与社会责任储备功能互补、协同高效，共同担当保障国家粮食安全应有之责。

（二）计划管理制度。对政府储备实行计划管理，是经过多年

中央储备粮、地方储备粮管理实践证明的有效手段，有利于增强储备管理的严肃性、可控性，确保储备安全。征求意见稿明确对政府储备实行严格的计划管理，未经国务院或者地方人民政府批准不得擅自动用。对政府储备计划提出与批准、规模调整、口粮品种结构要求作了规定，对政府储备收购、销售、年度轮换计划的提出、批准和实施程序作出具体规定。

（三）**储存保管制度**。科学高效的储存管理，是把好储备数量、质量和储存安全关，实现常储常新，更好做到粮食储备“心中有数”的关键环节。征求意见稿对政府储备承储企业条件、质量管理、仓储管理、贷款和财政补贴管理、安全生产、损失损耗处理、储备能力建设保护等作了明确规范。

（四）**储备轮换制度**。储备轮换是确保粮食储备数量真实、质量良好的重要环节，是确保储备在关键时刻用得上的重要措施。征求意见稿对储备轮换原则、提报依据、轮换完成期限要求作了明确规范。明确政府储备购销轮换应当公开、公平、公正、透明，通过公益性的粮食交易中心公开竞价交易方式进行，也可以采取直接向粮食生产者收购、邀标竞价销售的方式进行。

（五）**社会责任储备**。按照社会共担粮食储备责任的原则，征求意见稿明确，国家建立社会责任储备制度。省级人民政府具体核定社会责任储备规模、布局，并可通过支持粮食仓储设施建设、给予贴息贷款、优先委托承担政策性粮食购销、适当给予企业储存轮换费用补贴等方式对承担社会责任储备的主体予以支持。社会责任

储备动用后，地方人民政府应当及时给予合理补偿。

（六）储备动用制度。储备动用是粮食储备服务国家宏观调控和应对突发事件作用的集中体现，动用机制是否合理，直接决定粮食储备发挥作用的效果。征求意见稿对储备动用原则、动用预警作了明确规定，对动用社会责任储备、地方储备、中央储备的条件和顺序作了具体规定，对储备动用提出与批准、动用权限与实施、动用报告、储备恢复作了规范，对储备紧急动用作出明确规定。

（七）监督管理制度。科学合理的职责划分、严格有效的监管措施和法律责任，是形成内部管控与外部监管合力的重要保障。征求意见稿明确：一是，夯实政府储备承储企业和承担社会责任储备主体的主体责任，明确政府储备承储企业按照政策性职能和经营性职能分开的原则，完善政府储备运营管理制度。二是，压实国务院有关部门、省级人民政府及其有关部门行政监管责任，明确监督检查职权，对中国农业发展银行等金融机构职责作了明确规定。三是，强化监管，包括行政监管措施，政府储备承储企业储备信息监控网络、诚信监管、储备信息报告、政府储备内部控制和合规管理等。四是，严格储备问责，对储备管理中的违法行为设定警告、罚款、没收违法所得等行政处罚和处分，对有关责任人员作出从业禁止规定。