

投资体制改革 问答汇编

投资司

二 五年十二月

投资体制改革有哪些重大突破

改革开放以来,我国的投资体制改革不断推进,打破了传统计划经济体制下高度集权的投资管理模式。但是,一些深层次矛盾和问题还没有得到根本解决,与建立社会主义市场经济体制的要求还有较大差距。对此,国务院于2004年7月发布了《关于投资体制改革的决定》,全面、系统地提出了深化投资体制改革的指导思想、目标和具体措施,改革的重大突破主要体现在以下方面:

(1)进一步改善我国的投资环境。一是投资领域市场化的程度大大提高,在国家宏观调控下市场配置资源的基础性作用将充分显现;二是规范了各级政府的投资行为,强化了服务职能;三是政府对项目的管理程序大大简化,便利了各类企业;四是凸显了规划在项目决策中的重要作用。

(2)改企业投资项目的审批制为核准制和备案制。《决定》明确指出,彻底改革现行不分投资主体、不分资金来源、不分项目性质,一律按投资规模大小分别由各级政府及有关部门审批的企业投资管理做法。对于企业不使用政府投资建设的项目,一律不再审批,而是区别不同情况实行核准制和备案制,这将进一步落实企业投资主体地位。

(3)为外商在华投资创造更为有利的政策环境。这次投资体制改革,坚持了对外开放的基本国策,创造了更加有利于外商在华投资的体制环境。进一步简化了投资项目的核准程序,对外商投资项目也只核准"项目申请报告";进一步扩大了省级政府的核准权限,对鼓励、允许类外商投资项目的核准权限由3000万美元提高到1亿美元,对限制类外商投资项目的核准权限由3000万美元提高到5000万美元。

(4)放宽社会资本的投资领域。除了国家政策、法规限制开放的领域外,所有经营性领域将逐步向社会资本开放。尤其是水务、公交、燃气、供电、环保、收费公路、供水、供气、供热、轨道交通以及文教卫体等经营性基础设施和社会事业项目等,各种资本都有机会参与投资建设。

(5)银行承担贷款风险,对商业银行经营提出更高要求。改革的一项很重要的内容就是对企业投资项目,发展改革部门不再审核其经济可行性,而由银行自主审贷、自担风险。这将促进商业银行提高独立审贷水平,也对商业银行的决策与风险控制提出了更高的要求。

(6)合理界定政府投资职能。政府投资主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济社会领域,用于加强公益性和公共基础设施建设、保护和改善生态环境、促进欠发达地区的经济社会发展、推进科技进步和高技术产业化。采取直接投资、资本金注入、投资补助、转贷和贷款贴息等方式,合理使用各类政府投资资金。

(7)对非经营性政府投资项目加快推行"代建制"。所谓"代建制",即通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位负责建设组织实施,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后

移交给使用单位。"代建制"突破了政府工程旧有的建设实施方式,可以进一步规范政府投资行为,抑制腐败现象,克服"超规模、超标准、超投资"的"三超"现象。

(8)改进投资宏观调控方式。政府将按照市场经济原则改革投资管理体制,采用更为市场化的手段加强宏观调控。《决定》提出,综合运用经济的、法律和必要的行政手段,对全社会投资进行以间接调控方式为主的有效调控。

(9)建立政府投资责任追究制度。《决定》指出,要建立政府投资责任追究制度,工程咨询、投资项目决策、设计、施工、监理等部门和单位,都应有相应的责任约束,对不遵守法律法规给国家造成重大损失的,要依法追究有关责任人的行政和法律责任。

这次改革的许多内容具有开创性、探索性,需要不断完善,还要与金融体制改革、国有企业改革和行政体制改革等全面结合,才能实现既定目标。

近一年来投资改革有何进展

《决定》颁发后，社会各界普遍希望能够尽快按新的体制运行。因此，国家发展改革委抓紧起草配套文件，积极协助国务院有关部门和督促地方政府开展相关工作，力争尽快把改革精神落到实处。

1、落实企业投资自主权迈出重要一步。此次改革中一项十分重要的举措，就是政府对企业投资项目一律不再审批，根据项目具体情况分别实行核准制和备案制。自去年9月以来，国家发展改革委先后发布了《企业投资项目核准暂行办法》、《外商投资项目核准暂行管理办法》、《境外投资项目核准暂行管理办法》，建立了企业投资项目核准制的基本框架。另外，发布了《国家发展改革委关于实行企业投资项目备案制指导意见的通知》，指导各地制定并实施备案制度，做好企业投资项目的备案工作。

2、政府投资体制改革开始启动。国家发展改革委研究起草了改进和规范政府投资管理的有关文件，其中，《中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法》、《国际金融组织和外国政府贷款投资项目管理暂行办法》已经发布，加强中央预算内投资管理的一系列文件即将陆续发布实施。同时，积极推进中央预算内投资项目的“代建制”工作，第一个试点项目代建单位的招标工作已经完成，“代建制”实施办法正在研究起草之中。

3、在咨询评估领域引入了竞争机制。发布了《国家发展改革委委托投资咨询评估管理办法》，确定并公布了《承担国家发展改革委委托投资咨询评估的咨询机构名单》，制定了工作规则，新的委托咨询评估制度开始运行。

4、配套改革工作稳步推进。国土资源部颁发了新的《建设项目用地预审管理办法》，国家环保总局与国家发展改革委联合发布了《关于加强建设项目环境影响评价分级审批的通知》，其他部门将陆续发布有关管理办法。这些文件都按照《决定》要求，与投资体制改革进行了衔接。

5、地方投资体制改革积极开展。各省区市发展改革部门抓紧起草有关配套文件，正在陆续发布实施。一些地方政府结合当地情况，在实践中不断创新。例如，北京市在转换政府投资管理职能、规范政府投资行为、广泛吸引社会资金参与基础设施建设、提高政府资金使用效率等方面取得了明显实质性进展。

企业投资项目核准制与审批制有什么区别

实行企业投资项目核准制是投资体制改革的重大举措，其内容是：凡企业不使用政府性资金投资建设的项目，政府一律不再审批，而是针对少数重大项目和限制类项目，从维护社会公共利益的角度，实行核准制。政府有关部门制定严格规范的核准制度，明确核准的范围、内容、申报程序和办理时限，并向社会公布，提高办事效率，增强透明度。

核准制与审批制的主要区别是：(1)政府直接管理的企业投资项目数量大幅度减少。核准项目的范围，由《政府核准的投资项目目录》严格限定，并根据变化的情况适时调整。《目录》由国务院投资主管部门会同有关行业主管部门研究提出，报国务院批准后实施。未经国务院批准，各地区、各部门不得擅自增减核准范围。(2)程序简化。企业投资建设实行核准制的项目，仅须向政府提交“项目申请报告”，而无需报批项目建议书、可行性研究报告和开工报告。(3)政府管理的角度改变。政府主要从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行审查。对于外商投资项目，政府还要从市场准入、资本项目管理等方面进行审查。

企业投资项目备案制的内容和要求是什么

对企业投资项目实行备案制，是投资体制改革的重要内容，是真正确立企业投资主体地位、落实企业投资决策自主权的关键所在。认真做好备案工作，有利于及时掌握和了解企业的投资意向，准确、全面地对投资运行进行监控；有利于贯彻实施国家的法律法规、产业政策和行业准入制度，防止低水平盲目重复建设；有利于及时发布投资信息，引导全社会投资活动。

按照《决定》的规定，凡企业不使用政府性资金投资建设的项目，除重大项目和限制类项目外，实行备案制。具体实施办法由省级政府制定并实施。备案制既不同于传统的审批制，也不同于核准制。备案制的程序更加简便，内容也更简略。除不符合法律法规的规定、产业政策禁止发展、需报政府核准或审批的项目外，应当予以备案。环境保护、国土资源、城市规划、建设管理、银行等部门(机构)应按照职能分工，对投资主管部门予以备案的项目依法独立进行审查和办理相关手续，对投资主管部门不予备案的项目以及应备案而未备案的项目，不应办理相关手续。

各级地方政府投资主管部门要严格按照规定的时限向申请备案的企业答复予以备案或不予备案；要积极创造条件，逐步推行网上备案确认。

为什么要确立企业在 投资活动中的主体地位

改革开放以来，尽管国家对原有的投资体制进行了一系列改革，但并没有从根本上彻底打破由政府主导投资活动的传统投资体制。此次投资体制改革的主要指导思想之一，就是要充分发挥市场配置资源的基础性作用，真正确立企业在投资活动中的主体地位。

确立企业的投资主体地位，是深化社会主义市场经济体制改革、完善社会主义基本经济制度的治本之策。实行“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”，体现了市场经济条件下投资者与决策者的内在一致性，贯彻了投资与回报挂钩、收益和风险相联的原则，将使企业真正成为集决策、收益和风险承担为一身的市场活动主体。

确立企业的投资主体地位，有利于保持和促进经济的持续快速健康增长。改革以后，企业投资项目的市场前景、经济效益、资金来源、产品技术方案等，将全部由企业自主决策，政府不再干预，这必将极大地调动企业投资的积极性，释放出社会投资的潜在能量，为我国的经济发展提供长久动力。

确立企业的投资主体地位，有利于推动政府职能的不断转变。改革以后，政府仅对企业投资的重大项目和限制类项目进行核准，其余项目一律实行备案制，这将大大改变传统投资体制下政府对企业投资活动管得过多、过细的局面，有利于政府集中精力搞好投资的宏观调控，加强投资监管。

确立企业的投资主体地位，有利于改善投资环境，保持我国对外商投资的吸引力。世界各国之间吸引国外直接投资的竞争日益激烈，我们必须适应这一形势，从以往主要依靠优惠政策吸引外资，转到主要依靠健全的法律法规、规范的管理制度、潜力巨大的广阔市场和良好优质的服务吸引外资上来。确立企业的投资主体地位，规范政府对企业投资活动的管理，对于创造良好的投资环境是十分有利的。

确立企业投资主体地位的 改革措施体现在哪些方面

第一，归还了企业投资决策权。针对不同的投资主体，区分不同的项目性质，分别实行不同的管理方式。对于政府投资项目继续实行审批管理，而对于企业不使用政府投资建设的项目，一律不再实行审批制，区别不同情况实行核准制和备案制。据测算，今后将有 75% 的投资项目实行备案制管理。备案制将成为企业投资项目的主要管理方式。

第二，转变了政府管理企业投资的角度和理念。今后政府将主要从行使公共管理职能的角度，对企业投资项目进行管理，项目的市场前景、经济效益、资金来源和产品技术方案等均由企业自主决策、自担风险，政府不能再以市场前景不明、经济效益不理想、资金来源不落实、技术方案不合理等理由否决企业的投资项目。

第三，放宽了企业投资特别是社会资本的准入领域。允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。采取多种措施，鼓励和引导社会资本参与经营性的公益事业、基础设施项目建设。对于涉及国家垄断资源开发利用、需要统一规划布局的项目，可向社会公开招标选定项目业主。鼓励和支持有条件的各种所有制企业进行境外投资。

第四，扩大了大型企业集团的投资决策权。基本建立现代企业制度的特大型企业集团，投资建设实行核准制管理的项目，可以编制中长期发展建设规划，经国务院或国务院投资主管部门批准后，规划中的项目不再另行申报核准，只须办理备案手续。

第五，合理界定了政府投资范围。强调政府投资主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域，这一方面可以更好地弥补"市场失灵"，为经济和社会发展提供必要的基础条件；另一方面也为企业提供了更广阔的投资空间，体现了政府投资不与民间资本争利的指导思想。

第六，对规范企业投资行为提出了相应要求。要求各类企业都应严格遵守国土资源、环境保护、安全生产、城市规划等法律法规，严格执行产业政策和行业准入标准，不得投资建设国家禁止发展的项目；都应诚信守法，维护公共利益，确保工程质量，提高投资效益。

政府管理投资项目有哪几种方式

投资体制改革以后，政府对于投资项目的管理分为审批、核准和备案三种方式。

第一，对于政府投资项目，继续实行审批制。其中采用直接投资和资本金注入方式的，审批程序上与传统的投资项目审批制度基本一致，继续审批项目建议书、可行性研究报告等。采用投资补助、转贷和贷款贴息方式的，不再审批项目建议书和可行性研究报告，只审批资金申请报告。

第二，对于企业不使用政府性资金投资建设的项目，一律不再实行审批制，区别不同情况实行核准制和备案制。其中，政府仅对重大项目和限制类项目从维护社会公共利益角度进行核准，其他项目无论规模大小，均改为备案制。《政府核准的投资项目目录》对于实行核准制的范围进行了明确界定。

第三，对于以投资补助、转贷或贷款贴息方式使用政府投资资金的企业投资项目，应在项目核准或备案后向政府有关部门提交资金申请报告，政府有关部门只对是否给予资金支持进行批复，不再对是否允许项目投资建设提出意见。以资本金注入方式使用政府投资资金的，实际上是政府、企业共同出资建设，项目单位应向政府有关部门报送项目建议书、可行性研究报告等。

什么样的投资项目适用 《政府核准的投资项目目录》

《政府核准的投资项目目录》作为《决定》的重要内容，规定了需政府核准的企业投资项目的范围，以及核准机关的核准权限。《目录》规定，以下几类项目需经政府核准：

(1)内资企业不使用政府性资金投资建设的重大项目和限制类项目，需经政府核准。重大项目和限制类项目的范围，由国务院投资主管部门会同有关部门研究提出，报国务院批准，由《目录》做出规定，并根据变化的情况适时调整。未经国务院批准，各地区、各部门不得擅自增减《目录》规定的范围。

对《目录》规定的重大项目和限制类项目，政府主要从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行核准。

(2)外商投资项目和境外投资项目，均需政府核准。政府审查的内容，除了维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面外，还包括市场准入、资本项目管理等方面。

(3)国家法律法规和国务院有专门规定的项目，按照有关规定由政府核准或审批。

什么是企业投资自主权

企业投资自主权是指企业自主决定投资活动相关事项的权利,主要包括投资与否的决策自主权、投资项目的经营管理权和投资所形成资产或权益的自主处置权等。从实践看,随着投资体制及相关体制改革的深化,特别是项目法人责任制、招标投标制等的推行以及《公司法》、《合同法》等的实施,近年来企业投资自主权逐步得到落实。

但是,长期以来,政府对企业投资项目"不分资金来源、不分项目性质"一律实行审批管理。各级政府根据投资项目的建设规模和投资规模划分审批权限,而且审批的内容更多地是站在企业的角度,审查资金来源及其落实情况、市场前景、工艺路线、设备选型、投资收益等,管了许多政府不该管、也管不好的事,实际上是代替企业进行投资决策。这不仅在很大程度上侵占了企业的投资决策自主权,而且抑制了市场对资源配置基础性作用的有效发挥。为此,《决定》明确指出,要彻底改革政府对企业投资的管理制度,落实企业投资自主权。

按照《决定》精神,落实企业投资自主权的主要思路和相关措施是:改革现行不分投资主体、不分资金来源、不分项目性质,一律按投资规模大小分别由各级政府及有关部门审批的企业投资管理辦法。对于企业不使用政府投资建设的项目,一律不再实行审批制,区别不同情况实行核准制和备案制。其中,政府仅对重大项目和限制类项目从维护社会公共利益角度进行核准;其他项目无论规模大小,均改为备案制。

改革以后,投资项目的市场前景、产品方案、建设规模、建设内容、厂(场)址选择、技术选用、设备选型、经济效益、资金来源方案等有关市场、技术和经济方面的内容,均由企业自主决策、自担风险,且不必事先就这些事项取得政府的"批准"。换言之,企业就项目市场、技术和经济等方面内容做出的决策,只要不违背国家有关法律、法规,不违反经济和社会发展规划、行业规划、产业政策、环保政策和土地利用政策,不损害社会公共利益,政府就允许项目建设。

政府对企业投资项目核准分几种类型

根据《国务院关于投资体制改革的决定》和国家发展改革委颁布的改革配套文件，改革以后政府对企业投资项目的核准可分为三类，即对内资企业在我国境内投资项目的核准，对内资企业在我国境外投资项目的核准，以及对外资企业在我国境内投资项目的核准。

2004年9月15日，国家发展改革委发布了第19号令《企业投资项目核准暂行办法》，规范了对内资企业境内投资项目进行核准的程序、原则、内容、效力等事项。

2004年10月9日，国家发展改革委发布了第21号令《境外投资项目核准暂行管理办法》，规范了对内资企业境外投资项目核准的机关、权限、程序、条件及效力等事项。

2004年10月9日，国家发展改革委发布了第22号令《外商投资项目核准暂行管理办法》，规范了对外资企业在我境内投资项目核准的机关、权限、程序、条件及效力等事项。

目前，各省级地方政府正根据《国务院关于投资体制改革的决定》和上述配套文件，抓紧制定具体实施办法。

项目用地预审意见包括哪些内容

《企业投资项目核准办法》的第八条规定，项目申报单位在报送项目申请报告时，应附送“国土资源行政主管部门出具的项目用地预审意见”。根据 2004 年 10 月 29 日国土资源部第 9 次部务会议修订的《建设项目用地预审管理办法》，国土资源部门对建设项目用地预审的主要内容是：

(1)建设项目用地选址是否符合土地利用总体规划，是否符合土地管理法律、法规规定的条件；

(2)建设项目是否符合国家供地政策；

(3)建设项目用地标准和总体规模是否符合有关规定；

(4)占用耕地的，补充耕地初步方案是否可行，资金是否有保障；

(5)属《土地管理法》第二十六条规定情形，建设项目用地需修改土地利用总体规划的，规划的修改方案、项目对规划实施影响评估报告等是否符合法律、法规的规定。

预审意见应当包括对上述内容的结论性意见和对建设用地的具体要求。预审意见是建设项目批准、核准的必备文件，它所提出的用地标准和总规模等方面的要求，建设项目初步设计阶段应当充分考虑。建设用地单位应当认真落实预审意见，并在依法申请使用土地时出具落实预审意见的书面材料。

项目申请报告与可行性研究报告 的主要区别是什么

项目申请报告与可行性研究报告在分析论证的角度、包含的内容和发挥的作用等方面，都有着很多区别。

可行性研究报告主要是从微观角度对项目本身的可行性进行分析论证，侧重于项目的内部条件和技术分析，包括市场前景是否看好、投资回报是否理想、技术方案是否合理和先进、资金来源是否落实、项目建设和运行的外部配套条件是否有保障等主要内容，主要作用是帮助投资者进行正确的投资决策、选择科学合理的建设实施方案。

项目申请报告主要是从宏观角度对项目的外部性影响进行论述，侧重于经济和社会分析，主要包括拟建项目的基本情况和该项目的外部影响，如该项目对国家经济安全、地区重大布局、资源开发利用、生态环境保护、防止行业垄断和保护公共利益等方面会造成哪些有利或不利的影晌。项目申请报告是政府对项目进行审查以决定是否允许其投资建设的重要依据。

项目申请报告的主要内容是什么

为指导企业编写项目申请报告，国家发展改革委正在研究起草“企业投资项目申请报告示范文本”。

从目前研究的情况看，项目申请报告应包括以下主要内容：

1、申报单位及项目概况。

2、战略规划、产业政策及行业准入。

重点论述拟建项目与相关的战略规划、产业政策和行业准入标准之间的关系。

3、项目选址及土地利用。包括项目选址及用地方案、土地利用合理性分析、地质灾害影响和其他不利影响分析等内容。

4、资源开发及综合利用。主要包括项目的资源开发方案、资源利用方案、节能及节水措施等内容。

5、征地拆迁及移民安置。包括城市居民搬迁方案、农村移民安置方案是否合理和可行等内容。

6、环境和生态影响分析。主要包括项目所在地的环境和生态现状、项目对生态环境的影响、生态环境保护对策等内容，此外还要论述项目对历史文化遗产、自然遗产、风景名胜和自然景观等的影响及对策。

7、经济影响分析。包括对项目的国民经济评价、区域经济影响分析和经济安全分析等内容。

8、社会影响分析。要分析项目对当地社会的影响和当地社会条件对项目的适应性和可接受程度，评价项目的社会可行性。

上述内容只是目前的研究成果，待“企业投资项目申请报告示范文本”正式颁发后，各类企业可参照执行。

对企业报送的项目申请报告

从哪些方面核准

《国务院关于投资体制改革的决定》中明确，政府对企业提交的项目申请报告，主要从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行核准。对于外商投资项目，政府还要从市场准入、资本项目管理等方面进行核准。

国家发展改革委第 19 号令《企业投资项目核准暂行办法》中规定，项目核准机关主要根据以下条件对项目进行核准审查：符合国家法律、法规；符合国民经济和社会发展规划、行业规划、产业政策、行业准入标准和土地利用总体规划；符合国家宏观调控政策；地区布局合理；主要产品未对国内市场形成垄断；未影响我国经济安全；合理开发并有效利用了资源；生态环境和自然文化遗产得到有效保护；未对公共利益，特别是项目建设地的公共利益产生重大不利影响。

根据上述有关规定，项目核准机关对投资项目的核准应重点关注以下几方面的问题：

(1)项目目标定位及规划背景。要从整体战略的角度来论证项目，强调国民经济和社会发展中长期规划、重大专项规划、地区和行业发展规划等对项目的指导作用，分析项目建设与城镇体系规划、城市总体规划、土地利用规划、环境保护规划等的衔接和协调。

(2)土地利用方案。项目占用土地应符合国家土地利用总体规划，严格执行有关土地管理的法律、法规，切实做到依法、科学、合理用地。

(3)资源利用方案和效率。要从发展循环经济、建立节约型社会的角度，对项目的资源开发利用方案以及节能、节水措施进行分析论证。

(4)征地拆迁及移民安置方案。为保护公共利益，对涉及征地及移民搬迁的项目，应对征地拆迁及移民安置方案的合理性和可行性进行分析。

(5)生态环境影响。要按照可持续发展的要求，认真分析论证项目建设对生态环境的不利影响，采取切实措施保护生态环境。同时还要特别注意保护历史文化遗产、自然遗产、风景名胜和自然景观等。

(6)区域经济影响分析。对具有重要区域经济影响的项目，应分析项目的影响效果，提出协调项目与区域经济社会发展的对策，并对有关经济政策的影响进行分析论证。

(7)社会影响分析。在项目核准中，要从项目可能产生的社会影响、工程项目与当地社会环境的相互适应性和社会可接受性等方面，判断项目的社会可行性，提出协调项目与当地的各种社会关系、规避社会风险、促进项目顺利实施的对策建议。

(8)资源配置的经济效果分析。政府核准企业投资项目时，将重视经济外部性分析，从全社会的角度分析相关社会成员所承担的经济费用及获得的效益，评价项目投资的资源配置效率，追求投资项目的公众效益最大化。

企业投资项目核准有何程序

《企业投资项目核准暂行办法》规定的核准程序主要包括：

(1)编制项目申请报告。项目申报单位应向项目核准机关提交项目申请报告一式五份。项目申请报告应由具备相应工程咨询资格的机构编制。其中，由国务院投资主管部门核准的项目，其《项目申请报告》应由具备甲级工程咨询资质的机构编制。

(2)申报。企业投资建设应由地方政府投资主管部门核准的项目，须按照地方政府的有关规定，向相应的项目核准机关提交项目申请报告。

国务院有关行业主管部门隶属单位投资建设应由国务院有关行业主管部门核准的项目，可直接向国务院有关行业主管部门提交项目申请报告，并附上项目所在地省级政府投资主管部门的意见。

计划单列企业集团和中央管理企业投资建设应由国务院投资主管部门核准的项目，可直接向国务院投资主管部门提交项目申请报告，并附上项目所在地省级政府投资主管部门的意见；其他企业投资建设应由国务院投资主管部门核准的项目，应经项目所在地省级政府投资主管部门初审并提出意见，向国务院投资主管部门提交项目申请报告。

企业投资建设应由国务院核准的项目，应经国务院投资主管部门提出审核意见，向国务院报送项目申请报告。

项目申报单位在向项目核准机关报送项目申请报告时，需根据国家法律法规的规定附送以下文件：

- 城市规划行政主管部门出具的城市规划意见；
- 国土资源行政主管部门出具的项目用地预审意见；
- 环境保护行政主管部门出具的环境影响评价文件的审批意见；
- 根据有关法律法规应提交的其他文件。

(3)受理。项目核准机关如果认为申报材料不齐全或者不符合有关要求，应在收到项目申请报告后5个工作日内一次告知项目申报单位，要求项目申报单位澄清、补充相关情况和文件，或对相关内容进行调整。

项目申报单位按要求上报材料齐全后，项目核准机关应正式受理，并向项目申报单位出具受理通知书。

(4)委托评估。项目核准机关在受理核准申请后，如有必要，应在4个工作日内委托有资格的咨询机构进行评估。

接受委托的咨询机构应在项目核准机关规定的时间内提出评估报告，并对评估结论承担责任。咨询机构在进行评估时，可要求项目申报单位就有关问题进行说明。

(5)行业主管部门审核。项目核准机关在进行核准审查时，如涉及其他行业主管部门的职能，应征求相关部门的意见。相关部门应在收到征求意见函(附项目申请报告)后7个工作日内，向项目核准机关提出书面审核意见；逾期没有反馈书面审核意见的，视为同意。

(6)征求公众意见和专家评议。对于可能会对公众利益造成重大影响的项目，项目核准机关在进行核准审查时应采取适当方式征求公众意见。对于特别重大的项目，可以实行专家评议制度。

(7)核准期限。项目核准机关应在受理项目申请报告后20个工作日内，做出对项目申请报告是否核准的决定并向社会公布，或向上级项目核准机关提出审核意见。由于特殊原因确

实难以在 20 个工作日内做出核准决定的，经本机关负责人批准，可以延长 10 个工作日，并及时书面通知项目申报单位，说明延期理由。

项目核准机关委托咨询评估、征求公众意见和进行专家评议的，所需时间不计算在前款规定的期限内。

(8)核准决定。对同意核准的项目，项目核准机关应向项目申报单位出具项目核准文件，同时抄送相关部门和下级项目核准机关；对不同意核准的项目，应向项目申报单位出具不予核准决定书，说明不予核准的理由，并抄送相关部门和下级项目核准机关。经国务院核准同意的项目，由国务院投资主管部门出具项目核准文件。

(9)对核准决定异议的处理。项目申报单位对项目核准机关的核准决定有异议的，可依法提出行政复议或行政诉讼。

企业投资为何必须进行环境影响评价

建设项目可能对生态和环境产生深远影响。例如，建工厂可能会排放污染物，矿山开采需要剥离植被等。为了在项目建设的同时保护生态和环境，《中华人民共和国环境影响评价法》规定，必须对建设项目进行环境影响评价。国家各级环境保护行政主管部门是具有审批权的执法监管部门。建设单位应依法按国家规定，对建设项目进行环境影响评价，编制环境影响评价文件并报请环境保护行政主管部门审批。

对建设项目开展环境影响评价是项目前期工作的重要组成部分，主要工作包括：

- (1)委托具有环境影响评价资质的机构承担评价工作；
- (2)受委托评价机构开展环境评价工作、提交评价结果；
- (3)建设单位向环境保护行政主管部门提交建设项目的环境影响评价文件，并申请审核；
- (4)获得环境保护行政主管部门的批准文件。

根据建设项目对环境的影响程度，国家对建设项目的环境影响评价实行分类管理。建设单位应根据国家环保总局发布的“建设项目环境保护分类管理目录”，组织编制环境影响评价文件：对可能造成重大环境影响的建设项目需编制环境影响报告书，对可能造成轻度环境影响的项目需编制环境影响报告表，对环境影响很小的项目需填报环境影响登记表。上述“一书两表”统称为环境影响评价文件。

环境影响评价工作的总体进度要求：实行审批制的建设项目，建设单位应当在报送可行性研究报告前完成环境影响评价文件报批手续；实行核准制的建设项目，建设单位应当在提交项目申请报告前完成环境影响评价文件报批手续；实行备案制的建设项目，建设单位应当在办理备案手续后和项目开工前完成环境影响评价文件报批手续。

何为“应提交的其它文件”

这里的“其它文件”是指项目核准机关在核准项目申请报告时，依据国家宏观调控、产业政策、产业安全、生态环境、资源利用、公共利益、可持续发展乃至国际关系等方面的政策法规而要求提供的文件。在不同时期，对不同行业及项目，要求提供的文件可能不尽相同。例如，去年以来为防止经济过热而实施的宏观调控，要求国务院核准的项目都要提供银行出具的融资意向书；又如，对大型资源开发项目，要求提供具有资格的矿产资源储量评审机构的评审意见和国土资源部或省(市)地质矿产主管部门的认定书。

什么是境外投资项目

国家发展改革委 2004 年第 21 号令《境外投资项目核准暂行办法》规定，“境外投资项目指投资主体通过投入货币、有价证券、实物、知识产权或技术、股权、债权等资产和权益或提供担保，获得境外所有权、经营管理权及其他相关权益的活动”。具体可以从以下五个方面来理解：

(1)投资主体。进行境外投资的投资主体，包括两大类。

一是中国境内的各类法人，包括各类工商企业、国家授权投资的机构和部门、事业单位等，这些机构属于中国境内的法人机构，受中国内地法律的管辖约束。另一类是由国内投资主体控股的境外企业或机构，境内机构通过这些境外企业或机构对境外进行投资。这些境外企业或机构不属于中国内地的法人机构，不受内地相关法律的制约，但境内机构通过这些境外机构向境外进行投资时，仍然需要按照国内有关企业投资项目核准的政策规定，履行相应的行政许可核准手续。与国际惯例相同，在国内具有投资资格的自然人也可在境外投资。

(2)投资地区。适用于境外投资项目核准的投资地区，不仅包括外国，也包括中华人民共和国所属的香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区。凡在中国大陆地区之外的任何地区进行的投资，均为境外投资。

(3)出资形式。境外投资所投入资产的形式十分广泛，包括货币资金的投入，股票、债券、信托凭证等金融资产的投入，各类实物资产的投入，知识产权、专有技术等无形资产的投入。由此可见，只要是向境外的资产输出行为，无论是以什么方式出现，都应按照境外投资项目核准的有关规定履行相应行政许可手续。

(4)投资方式。包括各类新建项目及改扩建项目的初始投资、再投资，也包括收购、合并、参股、增资扩股等权益投资活动，同时也包括对境外投资提供担保的行为。

(5)投资目的。境外投资的直接体现，是获得了对境外资产或经营活动的所有权、经营管理权及其他相关权益，如收益分配权、资产支配权、资源勘探或开发权等。境外投资的目的，可以是为了在境外进行生产、销售、经营或研发，也可以是为了在境外进行融资。

(6)投资领域。境外投资的行业领域，可涉及我国国内法律允许投资的国民经济各领域。

涉及境外竞标和收购的项目

何时提交信息报告和项目申请报告

有些境外竞标或收购项目，时间要求很紧，又存在较大的不确定性，这类项目应在正式竞标或对外正式开展商务活动前，向国家发展改革委报送信息报告，国家发展改革委在收到书面信息报告之日起7个工作日内出具有关确认函件。待项目中标或收购条件基本达成一致后，再向发展改革部门申请办理项目核准手续。

国家发展改革委2004年第21号令《境外投资项目核准暂行管理办法》规定，境外竞标和收购的项目，应在正式竞标或对外正式开展商务活动前，向国家发展改革委报送信息报告。“信息报告”仅需告知投资主体基本情况、项目投资背景情况、投资地点、方向、预计投资规模和建设规模、工作时间计划表等信息，比项目申请报告简单许多。如果不事先向国家发展改革委报送“信息报告”，并取得国家发展改革委发出的确认函，就不得对外正式竞标或对外正式开展商务活动。所谓“正式竞标”或“正式商务活动”，应该理解为需要承担相应法律义务并有可能产生实质性后果及影响的商务行为，包括正式递交标书、投入较大额的费用等行为。

涉及境外竞标和收购的项目，在项目中标或收购条件基本达成一致后，应及时向核准机关提交项目申请报告，申请办理项目核准手续。考虑到项目核准机关在接到项目申请报告后，有可能做出不予核准的行政决定，因此在投标收购的相关要约文件中，一定要注明“需经中国政府有关部门批准后生效”等类似条款，以规避政府审核不予许可的风险。关于向项目核准机关提交项目申请报告的具体时间，管理办法中没有明确规定。

对于涉及境外竞标或收购的项目，之所以设置预先提交“信息报告”的环节，而将递交“项目申请报告”后置，核心意图就是考虑到这类项目时间紧、不确定性大的特点。因此，在取得项目核准机关下达的确认函并正式开展商务活动或对外投标后，如果竞标或并购项目已经基本确定，应尽快递交项目申请报告，争取早日获得项目核准机关的正式行政许可，以尽可能规避行政许可等方面的风险。

外商投资项目需从哪些方面 对“市场准入”进行核准

所谓市场准入(market access),对于跨国直接投资而言,是指一国允许外国资本参与其国内市场的程度。依照国际惯例,我国对外商投资项目设定了市场准入的核准条件,主要包括:

- (1)符合国家有关法律法规和《外商投资产业指导目录》、《中西部地区外商投资优势产业目录》的规定,包括投资的产业领域、股比、地域和时间等;
- (2)符合国民经济和社会发展中长期规划、行业规划和产业结构调整政策的要求;
- (3)符合公共利益和国家反垄断的有关规定;
- (4)符合土地利用规划、城市总体规划和环境保护政策的要求;
- (5)符合国家规定的技术、工艺标准的要求;
- (6)符合国家资本项目管理、外债管理的有关规定等。

当前涉及外商投资资本项目 管理和外债管理有哪些规定

现阶段我国涉及外商投资的资本项目管理尚未全部放开，仍实行较严格的外汇管制。根据《中华人民共和国行政许可法》，资本项目下外资的进入和汇出，都需要经过必要的行政许可程序，并按照外汇管理规定履行相关手续。具体包括：

(1)《中华人民共和国外汇管理条例》规定，“境内机构的资本项目外汇收入，应当按照国家有关规定在外汇指定银行开立外汇帐户，卖给外汇指定银行的，须经外汇管理机关批准；外商投资企业借用国外贷款，应当报外汇管理机关备案；境内机构在境外发行外币债券，须经国务院外汇管理部门批准，并按照国家有关规定办理；境内机构应当按照国务院关于外债统计监测的规定办理外债登记”等；

(2)《外商投资企业外汇登记管理暂行办法》规定，“企业领取《中华人民共和国企业法人营业执照》后 30 天内，应当向注册地外汇局申请办理外汇登记手续”等。

涉及外商投资的外债管理的主要规定有：

(1)《外债管理暂行办法》规定，“国家对境内外资金融机构举借外债实行总量控制，外商投资企业举借的中长期外债累计发生额和短期外债余额之和应当控制在审批部门批准的项目总投资和注册资本之间的差额以内。在差额范围内，外商投资企业可自行举借外债。超出差额的，须经原审批部门重新核定项目总投资”等；

(2)《境内外资银行外债管理办法》规定，“国家发展和改革委员会会同中国银行业监督管理委员会、国家外汇管理局，根据国民经济和社会发展的需要、国际收支状况和外债承受能力，以及境内外资银行的资产负债状况和运营资金需求等，核定境内外资银行本年度中长期外债发生额和短期外债余额”等；

(3)《外债统计监测暂行规定》和《外债统计监测实施细则》规定，“中外合资经营企业，中外合作经营企业和外资企业的对外借款，借款单位应当在正式签订借款合同后 15 天内，持借款合同副本向所在地外汇管理局办理登记手续并领取逐笔登记的《外债登记证》”等。

《决定》对投资宏观调控作了哪些改进

《决定》在把企业投资决策权还给企业投资者的同时，在政府投资宏观调控方面作了以下改进：

一是完善投资宏观调控体系。国家发展和改革委员会将在国务院领导下会同有关部门，按照职责分工，密切配合、相互协作、有效运转、依法监督，调控全社会的投资活动，保持合理的投资规模，优化投资结构，提高投资效益，促进国民经济持续快速健康发展和社会全面进步。

二是改进投资宏观调控方式。综合利用经济的、法律的和必要的行政手段，对全社会投资进行以间接调控方式为主的有效调控。国务院有关部门要依据国民经济和社会发展中长期规划，编制教育、科技、卫生、交通、能源、农业、林业、水利、生态恢复、环境保护、战略资源开发等重要领域的专项规划，明确发展的指导思想、战略目标、总体布局和重大建设项目等。以按照规定程序批准的发展建设规划作为投资决策的重要依据。中央政府制定并适时调整国家固定资产投资指导目录、外商投资产业指导目录，明确国家鼓励、限制和禁止投资的项目。建立投资信息发布制度，及时发布政府对投资的调控目标、主要调控政策、重点行业投资状况和发展趋势等信息，引导全社会投资活动。建立科学的行业准入制度，规范重点行业的环保标准、安全标准、能耗水耗标准和产品技术、质量标准，防止低水平重复建设。

三是协调投资宏观调控手段。根据国民经济和社会发展要求以及宏观调控需要，合理确定政府投资规模，保持国家对全社会投资的积极引导和有效调控。灵活运用投资补助、贴息、价格、利率、税收等多种手段，引导社会投资，优化投资的产业结构和地区结构。适时制定和调整信贷政策，引导中长期贷款的总量和投向。严格和规范土地使用制度，充分发挥土地供应对社会投资的调控和引导作用。

四是加强和改进投资信息、统计工作。加强投资统计工作，改革和完善投资统计制度，进一步及时、准确、全面地反映全社会固定资产存量和投资的运行态势，并建立各类信息共享机制，为投资宏观调控提供科学依据。建立投资风险预警和防范体系，加强对宏观经济和投资运行的监测分析。

什么是政府投资项目“代建制”

长期以来,我国政府投资项目建设实施中"超投资、超规模、超标准"的"三超"现象严重。其原因,表面上看是由于部分项目单位专业管理经验不足,实际上深层次原因在于缺乏政府投资约束机制。

《决定》明确规定,对非经营性政府投资项目,要加快推行"代建制"。所谓"代建制",是指政府通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位(代建单位),负责项目的投资管理和建设实施的组织工作,严格控制项目投资、质量和工期,项目建成后交付使用单位的制度。代建期间,代建单位按照合同约定代行项目建设的投资主体职责。实行"代建制"的关键在于通过公开竞争机制选择具有专业素质的代建单位、用经济合同以及法律手段来约束代建单位执行代建合同约定的代建任务。

实施"代建制",有利于政府进一步转变职能。对"代建制"项目,政府主要把握产业政策和宏观决策,项目的具体建设实施交给专业化的项目管理单位进行管理,能较好地理顺政府投资项目中各方的责权利,从而使政府从微观管理、具体项目管理上解脱出来,重点进行宏观管理和规范市场秩序等方面的工作。

同时,"代建制"可以改变过去"自制制"存在的一些弊端,例如:(1)使用单位缺乏全面专业化的建设管理经验,在规划设计审查、工程质量控制、工期控制以及成本控制等方面难以达到专业化标准;(2)使用单位从自身利益出发,在建设过程中随意改变项目功能,扩大规模,提高标准,导致突破投资概算现象时有发生;(3)因缺乏有效的运作及监管机制,容易导致工程腐败现象的产生。

政府投资监管体系包含哪些内容

建立政府投资监管体系的主要内容包括以下方面：

1.建立政府投资责任追究制度。工程咨询、投资项目决策、设计、施工、监理等部门和单位，都应有相应的责任约束，对不遵守法律法规给国家造成重大损失的，要依法追究有关责任人的行政和法律责任。

2.完善政府投资制衡机制，投资主管部门、财政主管部门以及有关部门，要依据职能分工，对政府投资的管理进行相互监督。比如，投资主管部门主要从投资计划、项目审批、概算调整等方面对项目进行监管，财政部门主要从建设资金拨付、使用和财务管理等方面对项目进行监管，建设部门主要从工程勘察设计、工程监理和工程建设质量等方面进行监管。

3.审计机关要依法全面履行职责，进一步加强对政府投资项目的审计监督，提高政府投资管理水平和投资效益。审计对象主要为项目建设单位(含项目法人)，必要时也可以依照法定审计程序对勘察、设计、施工、监理、采购、供货等单位与国家建设项目有关的财务收支进行审计监督。审计机关在对国家建设项目审计时，可以根据需要，对专项建设资金的征集、管理与使用情况以及其它重要事项进行专项审计。

4.完善重大项目稽察制度。项目稽察的主要内容包括四个方面：一是监督被稽察单位贯彻执行国家有关法律、行政法规和方针政策的情况；二是检查项目的招标投标、工程质量、进度等情况，跟踪监测项目的实施情况；三是检查被稽察单位的财务会计资料以及与项目有关的其他资料，监督其资金使用、概算控制的真实性、合法性；四是对被稽察单位主要负责人的经营管理行为进行评价，提出奖惩建议。

5.建立政府投资项目后评价制度。项目后评价，是指在工程项目竣工投产、运营一段时间后(如 2-3 年)，对项目立项决策、设计、招投标、施工、竣工投产和运营等全过程进行系统评价的一种技术经济活动，主要包括过程评价、经济后评价、影响评价和持续性评价等。开展项目后评价，对于提高投资决策水平、加强投资项目管理和制约项目参与各方的行为具有重要意义，是加强政府投资管理和项目监管的一项重要工具。

6.建立政府投资项目的社会监督机制，鼓励公众和新闻媒体对政府投资项目进行监督。如通过建立和完善项目举报制度，鼓励公众和新闻媒体对政府投资建设实施过程中出现的违法、违规和腐败问题进行举报、曝光，从而有助于加强项目监督管理、防范违法违规现象和揭露工程投资建设领域的腐败行为。