

国务院关于 投资体制改革的决定

人民出版社

国务院关于 投资体制改革的决定

人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

国务院关于投资体制改革的决定.

-北京:人民出版社,2004.7

ISBN 7-01-004470-8

I. 国… II. 本… III. 投资-金融体制-经济体制
改革-中国 IV. F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 076863 号

国务院关于投资体制改革的决定

GUOWUYUAN GUANYU TOUZITIZHI GAIGE DE JUEDING

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:1.5

字数:18 千字 印数:00,001-10,000 册

ISBN 7-01-004470-8 定价:2.70 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

国务院部署深化投资体制改革工作

温家宝总理作出重要批示 (1)

国务院关于投资体制改革的决定 (6)

附件 政府核准的投资项目目录

(2004 年本) (20)

积极稳妥地推进投资体制改革 (31)

——国家发展和改革委员会负责人答记者问

完善社会主义市场经济体制的重要

举措 《人民日报》评论员(37)

国务院部署深化投资体制改革工作

温家宝总理作出重要批示

近日,国务院颁布实施了《国务院关于投资体制改革的决定》。为指导和推动《决定》的贯彻落实工作,2004年7月19日,温家宝总理作出重要批示,指出推进投资体制改革,是建立和完善社会主义市场经济体制的重要举措,对当前加强和改善宏观调控有特别重要的意义。这项改革的基本出发点,就是要充分发挥市场配置资源的基础性作用,实行政企分开,减少行政干预;就是要确立企业在投资活动中的主体地位,实行企业自主投资,自负盈亏,银行自主审贷,自担风险;就是要合理界定政府投资职能,通过制定发展规划、产业政策,运用经济和法律的手段引导社会投资;就是要改进政府投资项目的决策规则和程序,提高投资决策的科学化、民主化水平,建立严格的投资决策责任追究制度。实行这项

改革一定会对调整结构、深化改革、转变经济增长方式发挥积极作用。

7月22日,国务院召开电视电话会议,传达了温家宝总理关于投资体制改革的重要批示,部署投资体制改革工作。中共中央政治局委员、国务院副总理曾培炎出席会议并讲话。曾培炎强调,各地方、各部门要充分认识投资体制改革的重大意义,全面把握改革的指导思想和主要任务,加强领导,明确责任,完善机制,加强和改善宏观调控,积极稳妥地推进投资体制改革。

曾培炎说,党中央、国务院高度重视投资体制改革工作,党的十六大和十六届三中全会作出了具体部署,本届政府在以往工作的基础上,组织有关部门深入研究、广泛征求意见,形成了这一改革方案。《决定》按照“三个代表”重要思想的要求,坚持树立和落实科学发展观,明确了投资体制改革的指导思想和主要任务。这一方案的实施,有利于加快政府职能转变,促进经济结构调整,对完善社会主义市场经济体制,保持国民经济平稳较快发展,实现全面建设小康社会宏伟目标具有重要意义。

曾培炎强调,各地方、各有关部门要把投资体制

改革作为当前和今后一个时期的重要工作,切实抓紧抓好。在改革中要注意把握好以下几点:

一是改革投资管理制度,确立企业投资主体地位。要按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则,落实企业投资自主权。对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。进一步扩大大型企业的投资决策权,拓宽企业投资项目的融资渠道。国家鼓励社会投资,允许社会资本进入法律法规未禁止进入的行业和领域。金融机构要改进和完善固定资产贷款制度,不断提高自主审贷的能力和水平,切实防范金融风险。

二是完善政府投资体制,提高政府投资的社会效益和效率。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。要提高投资决策的科学化、民主化水平,建立政府投资责任追究机制,合理划分审批权限,简化规范审批程序,规范投资资金管理,改进建设实施方式。对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”。各级政府要创造条件,吸引社会资本投资公益事业和基础设施项目建设。

三是加强和改善投资宏观调控,促进总量平衡和结构优化。要综合运用经济的、法律的和必要的行政手段,用好投资核准、价格、利率、税收等经济杠杆,对全社会投资进行间接调控。要通过规划和政策引导、信息发布和规范市场准入,引导社会投资方向。

四是加强和改进投资的监督管理,规范和维护投资与建设的市场秩序。要建立和完善对企业投资、政府投资,以及对投资中介服务机构的监管体系。加强投资立法,严格执法监督,依法规范各类投资主体的行为。

曾培炎指出,深化投资体制改革与加强和改善宏观调控的目的是一致的,都是为了促进国民经济平稳较快发展。他要求,各地方政府和各有关部门要加强对投资体制改革的领导,进一步落实国家宏观调控的政策措施。要严格执行《决定》中发布的政府核准投资项目目录。有关部门要抓紧出台投资体制改革的配套措施,地方政府要落实投资调节责任,企业要健全自我激励和自我约束机制,规范投资行为。

会上,国家发展改革委、财政部、国土资源部、环

保总局、银监会和北京市、安徽省、四川省人民政府的负责同志发了言。

国务院关于投资体制改革的决定

改革开放以来,国家对原有的投资体制进行了一系列改革,打破了传统计划经济体制下高度集中的投资管理模式,初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的新格局。但是,现行的投资体制还存在不少问题,特别是企业的投资决策权没有完全落实,市场配置资源的基础性作用尚未得到充分发挥,政府投资决策的科学化、民主化水平需要进一步提高,投资宏观调控和监管的有效性需要增强。为此,国务院决定进一步深化投资体制改革。

一、深化投资体制改革的 指导思想和目标

(一)深化投资体制改革的指导思想是:按照完

善社会主义市场经济体制的要求,在国家宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用,确立企业在投资活动中的主体地位,规范政府投资行为,保护投资者的合法权益,营造有利于各类投资主体公平、有序竞争的市场环境,促进生产要素的合理流动和有效配置,优化投资结构,提高投资效益,推动经济协调发展和社会全面进步。

(二)深化投资体制改革的目标是:改革政府对企业投资的管理制度,按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则,落实企业投资自主权;合理界定政府投资职能,提高投资决策的科学化、民主化水平,建立投资决策责任追究制度;进一步拓宽项目融资渠道,发展多种融资方式;培育规范的投资中介服务组织,加强行业自律,促进公平竞争;健全投资宏观调控体系,改进调控方式,完善调控手段;加快投资领域的立法进程;加强投资监管,维护规范的投资和建设市场秩序。通过深化改革和扩大开放,最终建立起市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制。

二、转变政府管理职能,确立企业的投资主体地位

(一)改革项目审批制度,落实企业投资自主权。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办法。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,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,并依法办理环境保护、土地使用、资源利用、安全生产、城市规划等许可手续和减免税确认手续。对于企业使用政府补助、转贷、贴息投资建设的项目,政府只审批资金申请报告。各地区、各部门要相应改进管理办法,规范管理行为,不得以任何名义截留下放给企业的投资决策权利。

(二)规范政府核准制。要严格限定实行政府

核准制的范围,并根据变化的情况适时调整。《政府核准的投资项目目录》(以下简称《目录》)由国务院投资主管部门会同有关部门研究提出,报国务院批准后实施。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。

企业投资建设实行核准制的项目,仅需向政府提交项目申请报告,不再经过批准项目建议书、可行性研究报告和开工报告的程序。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。政府有关部门要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。

(三)健全备案制。对于《目录》以外的企业投资项目,实行备案制,除国家另有规定外,由企业按照属地原则向地方政府投资主管部门备案。备案制的具体实施办法由省级人民政府自行制定。国务院投资主管部门要对备案工作加强指导和监督,防止以备案的名义变相审批。

(四)扩大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《目录》内的项目,可以按项目单独申报核准,也可编制中长期发展建设规划,规划经国务院或国务院投资主管部门批准后,规划中属于《目录》内的项目不再另行申报核准,只须办理备案手续。企业集团要及时向国务院有关部门报告规划执行和项目建设情况。

(五)鼓励社会投资。放宽社会资本的投资领域,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。逐步理顺公共产品价格,通过注入资本金、贷款贴息、税收优惠等措施,鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式,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,政府在确定建设规划后,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。

(六)进一步拓宽企业投资项目的融资渠道。允许各类企业以股权融资方式筹集投资资金,逐步建立起多种募集方式相互补充的多层次资本市场。

经国务院投资主管部门和证券监管机构批准,选择一些收益稳定的基础设施项目进行试点,通过公开发行股票、可转换债券等方式筹集建设资金。在严格防范风险的前提下,改革企业债券发行管理制度,扩大企业债券发行规模,增加企业债券品种。按照市场化原则改进和完善银行的固定资产贷款审批和相应的风险管理制度,运用银团贷款、融资租赁、项目融资、财务顾问等多种业务方式,支持项目建设。允许各种所有制企业按照有关规定申请使用国外贷款。制定相关法规,组织建立中小企业融资和信用担保体系,鼓励银行和各类合格担保机构对项目融资的担保方式进行研究创新,采取多种形式增强担保机构资本实力,推动设立中小企业投资公司,建立和完善创业投资机制。规范发展各类投资基金。鼓励和促进保险资金间接投资基础设施和重点建设工程项目。

(七)规范企业投资行为。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;应诚信守法,维护公共利益,确保工程质量,提高投资效益。国有和国有控

股企业应按照国有资产管理体制改革和现代企业制度的要求,建立和完善国有资产出资人制度、投资风险约束机制、科学民主的投资决策制度和重大投资责任追究制度。严格执行投资项目的法人责任制、资本金制、招标投标制、工程监理制和合同管理制。

三、完善政府投资体制， 规范政府投资行为

(一)合理界定政府投资范围。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,包括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和社会发展,推进科技进步和高新技术产业化。能够由社会投资建设的项目,尽可能利用社会资金建设。合理划分中央政府与地方政府的投资事权。中央政府投资除本级政权等建设外,主要安排跨地区、跨流域以及对经济和社会发展全局有重大影响的项目。

(二)健全政府投资项目决策机制。进一步完善和坚持科学的决策规则和程序,提高政府投资项目决策的科学化、民主化水平;政府投资项目一般都

要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证,咨询评估要引入竞争机制,并制定合理的竞争规则;特别重大的项目还应实行专家评议制度;逐步实行政府投资项目公示制度,广泛听取各方面的意见和建议。

(三)规范政府投资资金管理。编制政府投资的中长期规划和年度计划,统筹安排、合理使用各类政府投资资金,包括预算内投资、各类专项建设基金、统借国外贷款等。政府投资资金按项目安排,根据资金来源、项目性质和调控需要,可分别采取直接投资、资本金注入、投资补助、转贷和贷款贴息等方式。以资本金注入方式投入的,要确定出资人代表。要针对不同的资金类型和资金运用方式,确定相应的管理办法,逐步实现政府投资的决策程序和资金管理的科学化、制度化和规范化。

(四)简化和规范政府投资项目审批程序,合理划分审批权限。按照项目性质、资金来源和事权划分,合理确定中央政府与地方政府之间、国务院投资主管部门与有关部门之间的项目审批权限。对于政府投资项目,采用直接投资和资本金注入方式的,从投资决策角度只审批项目建议书和可行性研究报告