
以强化管理服务为抓手

全面推进企业投资项目审批制度改革

——“放管服”改革下如何加强铜仁市企业投资

项目中事后监管对策探析¹

【摘要】：今年是全市“大兴调查研究之风年”，铜仁市发改委认真贯彻落实市委、市政府工作决策部署，结合岗位工作实际，大兴调查研究之风，于近期组织开展了企业投资项目审批制度改革情况调查研究，对“放管服”改革下如何加强铜仁市企业投资项目事中事后监管，加快推进企业投资项目审批制度改革进行了探析，并形成调研报告，提出对策建议，特呈报市委、市政府、省发改委以及市委政研室，供决策参考。

企业投资项目审批制度改革是“放管服”改革的一项重要内容，同时也是激发民间投资活力、吸引扩大项目投资的有力抓手。为深入推进企业投资项目审批制度“放管服”改革，切实提高政府投资决策的科学化民主化水平，进一步简化审批流程，优化审批方式，强化管理服务，国务院于2016年11月30日公布《企业投资项目核准和备案管理条例》，国家发改委于2017年3月8日发布《企业投资项目核准和备案管理办法》，并于2018年1月4日发布《企业投资项目事中事后监管办法》。《条例》和《办法》的颁布实施，将企业投资项目从原来的审批制改革为区分情况实行核准制或备案制，对核准备案企业投资项目，投资主管部门不再审批项目可研报告和初步设计，项目建设方案优化、资金筹措等由企业自主决策，实行投资盈亏自负，进一步规范了企业投资和核准备案项目中事后监管行为，对于激发民间投资活力，加快转变政府职能，提高依法行政效能，推动企业投资项目更好更快实施具有重要意义。

一、推进改革取得的成效

自2016年以来，铜仁市深入贯彻落实国务院、国家发改委改革决策部署，加快推进企业投资项目审批制度改革，全面加强企业投资项目事中事后监管，切实为企业提供便利化优质化服务，企业投资项目审批门槛降低、审批权限下放、审批流程简化、审批时限缩短、审批效率明显提高，取得显著成效。

一是企业投资潜力有效释放，投资占比大幅提升。据统计，2016年以来全市核准备案企业投资项目2438个，核准备案项目总投资3910亿元，核准备案项目数大致相当于“十二五”期间核准备案项目的总和，总投资超“十二五”期间核准备案项目600亿元以上，企业投资项目完成投资占全市完成投资的比重达到40%以上。

二是企业助推脱贫攻坚力度加大，投资领域更加广泛。企业投资项目审批制度改革后，全市各相关企业积极投入脱贫攻坚，参与扶贫项目建设，助推扶贫产业发展，投资力度不断加大，投资领域更加广泛，投资带动力显著增强。如，全市核准备案并录入贵州省项目云管理平台的企业投资产业脱贫子基金项目1212个，录入总投资1252亿元，争取到位资金38.75亿元，投资涉及农业基础设施农村、农村产业融合发展等建立起合理的利益联结机制，与农村贫困人口增收致富密切相关的项目；全市2017年产业脱贫方面投资近300亿元，产业脱贫投资占全市总投资的比重达到28%左右。

¹供稿：铜仁市发展和改革委员会。

三是投资项目审批方便快捷，审批程序更加优化。在投资审批制度改革前，企业投资项目需编制项目建议书报批后，项目单位依据项目建议书批复编制可研报告，完善用地、规划选址、环评、节能评估等手续后报投资主管部门审批可研报告，项目单位依据可研报告批复编制初步设计和概算，完善工程规划许可、用地规划许可、地质勘测、水土保持等手续后报投资主管部门审查初步设计和概算，项目单位依据初设批复开展施工图设计送审，签订施工合同办理施工许可证后方可开工建设，从项目提出到开工建设全流程最快需要半年左右时间，设计工艺复杂、审批手续繁琐的项目需要 1-2 年甚至更长时间。实行核准备案制改革后，企业投资项目属于核准制的，只需办理项目用地文件和规划文件，属于备案制的项目，不再需要办理任何前置手续，项目单位通过在线审批录入项目进本信息即可向投资主管部门申请核准或备案。项目核准备案后，企业直接编制施工设计，分头办理环境影响评价、节能评估、水土保持、施工许可等手续即可开工建设，能够大大缩短开工前准备时间。如，铜仁高新区汉能移动产业园项目总投资 63 亿元，2017 年 7 月 25 日在市发改委备案，2017 年 9 月份实质性开工建设，开工前准备仅用不到 2 个月时间。

二、存在的主要问题

从改革实践来看，虽然我市企业投资项目审批改革力度大，推进成效实，但仍然存在五个方面问题和不足。

一是项目在线平台信息录入不规范、不精准。国家发改委于 2016 年 1 月 1 日推行在线审批平台监管试点，规定从 2017 年起所有投资项目必须通过在线审批监管平台监管并联审批，省、市发改委多次组织开展在线审批监管平台操作培训，并将操作指南印发各区县和市直行业主管部门，但由于项目单位负责项目信息录入和行业审批部门从事审批工作的人员流动较快，新进人员对平台管理业务不熟悉，导致部分项目信息录入不规范、不精准，漏填、错填信息的情况时有发生。

二是企业依法履行法定义务意识淡薄。部分项目单位认为项目在核准备案时，没有要求提供环境影响评价、水土保持、压覆矿产、林地审批等手续，就是不需要办理相关审批手续；有的项目单位在项目审批环节抱有得过且过的侥幸心理，履行项目开工建设手续程序法定义务的意识淡薄，根据国务院《企业投资项目核准和备案管理条例》第九条和第十三条项目核准、备案审查及告知条件之规定，企业无论从事任何项目投资活动，都应依法完善手续，遵守相关规定和程序。据初步核查，全市尚有 10 个项目未通过在线审批平台录入备案信息，11 个项目变更建设内容、建设规模和投资规模，但没有按规定修改备案信息。甚至有极个别企业钻制度的空子，利用核准备案项目进行非法活动，破坏经济秩序，危害地方和谐稳定。如，原铜仁市云林仙境旅游开发建设项目，项目单位将同一工程发包给近 50 家施工单位实施诈骗，造成不良社会影响，严重影响我市投资环境。

三是核准备案项目事中事后监管存在遗漏。项目核准备案后，各区县在项目核准备案事中事后监管方面做了大量工作，但由于只有备案项目纳入监管计划的才开展现场核查，对未纳入现场核查计划的项目，在信息报送、程序规范方面完全靠企业信用，存在监管遗漏。据初步核查，全市尚有 114 个项目未通过在线平台如实、及时报送项目开工建设、建设进度、竣工等建设实施基本信息，但核准备案机关未及时发现并督促项目单位完善相关手续并报送相关信息。

四是国有企业投资项目投资决策行为监管缺失。实体化运作的国有企业投资项目决策由企业根据公司章程、法人治理结构等自主决策，不需要履行项目可研报告、初步设计审批相关程序，核准备案机关也没有权限对项目后期相关材料进行审核，若自主决策优化后的建设规模、建设内容等与核准备案不一致的，需要按规定对核准备案信息进行变更。但由于项目单位对项目投资把控能力不足，备案时匡算数据与项目实际建设需要相差较大，不再履行可研审批和初设审批两道程序后，往往导致建设规模、建设内容和投资不可控。如，我市铜投公司投建的铜仁健康职业学院项目，备案时该项目建设面积 250400 平方米，总投资 8 亿元，最终项目实际建设面积 303195 平方米，投资达到 24.76 亿元，远远超出规模。

五是行业主管部门事中事后监管缺位。企业投资项目事中事后监管坚持“谁审批谁监管”和“谁主管谁监管”的原则，项目核准备案后，国土、规划、建设、环保、安全生产等各司其职、各负其责，依法开展行业监管。部分企业投资项目由于行业监管部门没有及时跟进指导督促项目单位及时完善相关手续和履行相关程序，导致有的项目虽然开工但手续不完善、程序不规

范。如，市级国有企业投资的奥体中心、五馆三中心等项目，由于开工时间紧，在未办理林地、地勘、压矿施工图审查、招标投标、施工许可手续甚至规划许可、用地预审等相关手续的情况下提前开工，若行业主管部门不跟踪督促项目单位及时补办相关手续，将导致项目建设缺乏合法性和合规性。

三、对策建议

针对上述问题和不足，建议各级核准备案机关和行业监管部门切实加强企业投资项目事中事后监管，各司其职，密切配合，进一步强化管理，优化服务，重点做好以下几方面工作：

（一）突出教育培训重要性，全面提升企业和监管部门及其从业人员业务能力

高度重视教育培训，由各级发改部门牵头，组织重点行业部门在线审批监管责任人、企业投资项目事中事后监管责任人和重点企业投资项目信息录入责任人、事中事后监管信息报送责任人开展系统性培训，使相关人员全面熟悉在线审批和企业投资项目事中事后监管业务，提升监管水平和服务能力。鉴于业务培训和事中事后监管涉及面较广，建议市政府预算经费专门用于开展在线审批培训和事中事后监管工作。

（二）加强政策宣传引导性，切实提高企业依法履责意识

各区县发改和行业主管部门要加大企业投资项目审批制度改革，特别是事中事后监管改革政策宣传力度，促使企业知晓改革政策，遵守改革规定，履行法定义务，按政策要求办事，依法依规进行投资。要加强法制宣传教育，大力宣传投资领域法律法规，坚决维护法律权威性，对企业利用非法手段进行违法犯罪活动，扰乱经济秩序、破坏投资环境的行为，要坚决打击、严肃查处，绝不姑息纵容，积极营造风清气正、规范有序的良好投资环境。

（三）增强监督管理主导性，着力加强项目事中事后监管

各行业监管部门要严格坚守企业投资项目“谁审批谁监管”、“谁主管谁监管”的事中事后监管原则，按照核准备案权限和行业主管责任对事中事后监管实行层级化、清单化管理，划清项目监管职责。探索建立铜仁市企业投资项目事中事后监管协作机制，发改、国土、住建、规划、环保、安监等部门实时主动将监管信息通告相关部门，实现监管信息互通共享，便于及时掌握项目建设信息。积极探索以项目为对象的综合监管模式，区分不同类别项目组建不同监管组，明确一个单位牵头负责，相关单位配合，对项目手续办理、程序履行、建设推进、信息报送等实施联合综合监管，减少对单个项目的监管频次，减轻由各部门分头监管给企业带来的负担，提高监管效率。同时，对监管可能产生的处罚，区分监管主体实行收支两条线管理。

（四）强化机制建设必要性，有效降低国企项目投资风险

督促国有企业加强投资决策行为监管机制建设，完善以董事会为核心的国有企业法人治理结构，推动市级国有投资公司建立现代企业制度，按照“自主经营、自负盈亏、风险自担、自我发展”模式进行管理，通过市场化竞争方式获得项目投资和建设运营管理权。对国有企业自主投资的项目，由企业自行制定和落实资金平衡方案，形成融、建、管、还的闭环体系，投资决策行为应由企业董事会研究决定，企业监事会依职权履行内部监管并报国资部门备案，国资管理部门要加强投资决策和内部监管履职的监督检查，必要时委托第三方中介机构对企业投资决策行为进行论证，增强投资决策的合理性和投资风险可控性；对市政府委托由市级国有投资公司作为建设主体承建的项目，应严格实行审批制，足额预算项目建设直接费用和间接费用。

（五）注重诚信管理严肃性，不断加强企业投资失信惩戒

各行业监管部门要充分运用信用中国·铜仁网站、信用信息联合惩戒平台和即将建成的信用信息共享平台，加强企业信用信息收集，将企业失信行为录入部门门户网站进行公布，并将企业和项目建设失信行为纳入信用体系建设黑名单，通过信用信息共享平台对外公布并纳入信用信息联合惩戒平台，对企业实施教育惩戒，视企业整改落实情况予以修复，促使企业以诚为本，重信守诺，全力抓好投资项目建设。