

# 上海市人民政府文件

沪府发〔2014〕15号

---

## 上海市人民政府印发《关于本市 进一步深化投资体制改革的实施意见》的通知

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《关于本市进一步深化投资体制改革的实施意见》印发给你们，请认真按照执行。

2014年2月22日

# 关于本市进一步深化投资体制改革的实施意见

为深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神,根据国务院深化政府职能转变和行政审批制度改革要求,现就本市进一步深化投资体制改革提出如下实施意见:

## 一、明确深化投资体制改革的总体思路和基本原则

### (一)总体思路

处理好政府和市场的关系,更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。系统性、全流程改革企业投资管理,进一步落实企业投资自主权。合理界定政府投资范围,规范政府投资行为。创新投资管理方式,提高效率,加强监管。探索负面清单管理模式,营造有利于各类投资主体公平、有序的竞争环境,为本市创新驱动发展、经济转型升级提供更加有效的体制保障。

### (二)基本原则

1.简政放权,激发活力。切实减少政府对微观事务的管理,最大限度地缩小企业投资项目核准范围。探索负面清单管理模式,进一步开放社会投资领域,激发市场和社会的活力,增强发展动力。

2.加强统筹,重在监管。坚持权力和责任同步下放,调控和监管同步加强。加强职能转变与投资体制改革的统筹,加强整体设计与相关配套改革的联动。完善信息系统,构建协同监管体系,建

立巡查抽查、信用承诺、事后惩戒和责任追究等制度,切实强化事中事后监管。

3.积极稳妥,注重实效。坚持从实际出发,实事求是,对明确取消、下放的事项,坚决取消,彻底下放,不搞形式,不避重就轻。对取消、下放的事项,加强跟踪和指导,防止在过渡期出现管理真空。

4.加强服务,营造环境。建立健全与投资相关的管理制度,规范各类主体的投资行为,依法保护投资者的合法权益,营造和维护公开公平公正、诚信规范有序的市场环境。

5.点面结合,重点突破。在深化全市投资体制改革的同时,在重点区域进一步加大改革力度,实现“区内事、区内办”。借鉴国际通行规则,在中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)进一步探索投资管理制度创新。

## **二、全面深化企业投资体制改革**

(三)最大限度地缩小企业投资项目的核准范围。根据国务院发布的《政府核准的投资项目目录(2013年本)》,抓紧修订《上海市政府核准的投资项目目录细则》,进一步缩小对企业投资项目的核准范围。对企业投资项目,除关系国家安全和生态安全、涉及重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外,一律实行备案制管理,由企业依法依规自主决策。同时,抓紧修订《上海市政府备案的投资项目目录》。

(四)进一步下放企业投资项目的核准权限。按照“不影响全

市面上宏观战略布局、不影响全市资源配置、不影响相邻区县发展稳定”的原则，将直接面向基层、量大面广、由区县管理更为方便有效的核准事项交由区县管理。对城市基础设施、环境设施、社会事业、能源建设等领域的企业投资项目核准权限，进一步优化市与区县分工。

(五)完善企业投资项目备案制。简化企业投资项目备案管理，探索在部分行业试行《土地中标通知书》或者《土地使用权出让合同》与项目备案手续同步办理。规划、土地、环保、安全生产监管等有关部门要切实履行职责，加强对备案类项目的事中事后监管。

(六)开展企业投资项目核准格式化试点。在部分领域开展企业投资项目申请报告的格式化试点，以此带动企业投资项目审批流程的整体优化。

### **三、改革外商投资和境外投资管理方式**

(七)加快推进外商投资项目改革。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。制订出台自贸试验区2014年版负面清单。根据国家外商投资管理改革方案，对外商投资项目区别不同情况，实行核准制或备案制。

(八)推进境外投资管理改革。抓紧落实国家境外投资管理改革方案，对一般境外投资项目实行备案制，对境外投资开办企业实行以备案制为主的管理方式，提高境外投资便利化程度。

### **四、创新投资管理方式**

(九)明确界定投资项目审批、核准和备案内涵。对政府投资

项目实行审批制,审批制分为项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算三个环节。对企业不使用政府性资金且列入核准目录的投资建设项目实行核准制,项目核准机关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核准企业的投资项目,企业仅需向项目核准机关提交项目申请报告。对大多数企业投资项目实行备案制,项目备案机关主要从是否符合产业政策和行业准入标准进行备案审查,企业只需填写《上海市企业投资项目备案申请表》。

(十)推进审批事项标准化、信息化、透明化。全面推进投资审批标准化建设。加快推进固定资产投资信息系统二期建设,在统一平台上实现项目审批过程中投资、规划土地、环保、建设等信息的实时采集、检索与共享。投资主体、监管部门可以在平台上实现动态、实时查询审批进展情况。

(十一)进一步精简和规范评估评审。优化精简产业项目开工前的评估评审事项,对投资项目评估评审事项,实施标准管理、分类管理和目录管理,并提高评估评审效率。对确需保留的评估评审事项,实施分类评估评审、区域评估评审、同步评估评审。

(十二)广泛推行告知承诺制度。扩大告知承诺在行政审批中的实施范围和内涵,引入第三方担保,推行自行声明和自行管制制度,实施契约化管理。建立对行政审批告知承诺的监管制度。全面落实上海市产业项目行政审批流程优化方案,在土地取得和立项、开工许可等相关审批环节实施告知承诺制。

(十三)优化行政审批流程。建立优化行政审批流程常态工作机制。清理和减少不合理前置审批要件。探索对符合市级总体规划、专项规划,不需要规划、土地、环保部门出具前置意见的政府投资项目,只审批可行性研究报告,不审批项目建议书。

## 五、加快推进投资管理全流程改革

(十四)改进节能审查和社会稳定风险评估机制。建立节能评估和审查目录管理制度。对绿化、市政道路、输水管网、可再生能源、输配电网和住宅类等低能耗项目或者部分零能耗项目,原则上不再单独办理节能评估和审查。对部分投资项目,简化节能评估和审查。对部分高耗能行业项目,进一步强化和集中开展节能评估和审查。进一步完善重大项目社会稳定风险评估。

(十五)简化项目规划报批和用地审批手续。合理划分市区县建设项目规划管理权限。对有控详规划覆盖、用地边界明确的项目,可同时办理《选址意见书》和《建设用地规划许可证》。进一步规范建设项目规划审核的内容,细化技术标准,完善网上报批和审批公示制度。改革用地预审操作办法,简化用地报批手续,完善用地标准体系。在供地环节加强对产业准入的把关,优化完善土地供应和规划条件核定。

(十六)优化环评制度。实行环评项目目录管理制度,对环境影响较小的部分产业类、服务业类项目,不再审批环评。探索将部分环评审批权限下放至相关园区管委会和街道、乡镇。探索环评登记表备案管理。加强区域规划环评,对已完成规划环评审批区

域的建设项目,简化环评手续。

(十七)改革建设工程项目管理。简化建设工程项目审批手续,缩短办理期限。进一步深化改革初步设计制度,探索取消总体设计文件征询,简化评估评审。对企业投资的建设工程项目,在与法律法规中的有关公共安全和公共利益规定不抵触的情况下,不再纳入招投标范围。细化并发布全面、明晰的各类建设技术标准。深化改革审图制度,扩大建设单位选择审图公司的自主权,严格审图机构的考核和清出机制。

## **六、加快推进政府投资管理改革**

(十八)加强规范政府投资决策和审批行为。合理界定政府投资范围,进一步完善投资决策规则和程序,简化和规范政府投资项目审批程序,建立和完善政府投资项目的风险管理机制。

(十九)进一步推进管理重心下移。研究制订本市市级政府投资项目审批目录。除专门规定之外,凡不涉及市级政府资金投资的项目以及区县政府自主投资、自主管理的项目,原则上下放给区县政府审批。市级部门做好规划、指导、协调和监督工作。

(二十)强化对政府资金规范管理和统筹。在坚持“依据规划审批项目、依据项目建设进度安排建设资金”原则的基础上,加强对预算内投资、各类专项建设基金、国资收益等各类政府投资资金的统筹。拓宽政府性项目融资渠道,建立市级政府融资平台公司资金平衡机制。

(二十一)优化对投资项目的补助和贴息管理方式。探索对市

级政府投资补贴的点多、面广、量大、单项资金少的项目,市级部门确定投资方向、原则和标准,不再审批资金申请报告,通过下达计划方式一并完成补助资金的审核和安排。

## **七、进一步开放社会投资领域**

(二十二)进一步扩大服务业开放。加快扩大在金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务和社会服务等领域的开放,暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施(银行业机构、信息通信服务除外),进一步提高投资便利化程度。

(二十三)加快完善特许经营管理制度。坚持权利平等、机会平等、规则平等,清理和消除各类隐性壁垒。进一步明确实施特许经营的行业领域,推进公共资源市场化配置。建立和完善特许经营企业成本规制、成本公开等制度。

(二十四)着力优化鼓励社会投资的政策环境。落实国家要求,实行统一的市场准入制度,在制定负面清单的基础上,各类市场主体可依法平等进入负面清单之外的领域。开展落实《上海市人民政府关于本市鼓励和引导民间投资健康发展的实施意见》(沪府发〔2011〕89号)的情况评估,梳理瓶颈问题,形成促进社会投资的具体措施。

## **八、进一步加大重点区域的改革力度**

(二十五)加大对重点区域简政放权的力度。借鉴国际通行规则,按照加快政府职能转变要求,在自贸试验区进一步探索投资管

理制度创新。加大向虹桥商务区、国际旅游度假区、张江、临港等重点区域的授权力度,建立综合审批服务模式,实现“区内事、区内办”。

(二十六)对浦东新区和部分郊区县进一步简政放权。充分发挥浦东综合配套改革试点作用,加大向部分既有新城又有大产业基地、条件比较成熟的郊区县的放权力度。

## **九、切实加强事中事后监管**

(二十七)加快形成综合监管体系。以自贸试验区建设为突破口,建立安全审查机制、反垄断审查机制、企业年度报告公示制度、信用管理体系、综合执法体系和部门监管信息共享机制。建立巡查抽查、信用承诺、事后惩戒和责任追究等制度。加强对政府投资在决策、设计、施工、监理、竣工、审计等各环节的全过程监管。建立完善企业投资诚信制度,对投资主体、各类服务机构及从业人员的投资失信行为予以惩戒,公开披露。加强信息共享与服务平台建设,加快构建跨部门协调监管体系。加快完善事中事后监管的制度保障,形成行政监管、行业自律、社会监督、公众参与的综合监管体系。

(二十八)进一步完善投资管理制度。开展投资立法前期研究,做好本市政府投资条例研究制订工作。抓紧开展市级建设财力项目管理暂行办法、市级建设财力投资补助和贴息项目管理暂行办法,以及企业投资项目核准暂行办法、企业投资项目备案暂行办法、外商投资项目核准暂行管理办法和境外投资项目核准暂行

管理办法等文件的修订工作。研究政府投资项目后评价、代建制、责任追究等配套办法。

(二十九)着力完善投资调控方式。强化发展建设规划、产业政策对投资审批事项的指导和约束,健全对投资的调控和管理。强化节能节地节水、环境技术、安全等市场准入标准,建立健全防范和化解产能过剩的长效机制。进一步完善投资统计制度,加强对软投入的统计分析,更加及时、准确、全面地反映全社会固定资产投资存量和投资的运行态势,建立投资风险预警和防范体系。

(三十)充分发挥投资中介服务机构作用。建立健全在政府投资项目中的投资(财务)监理制度,完善重大项目稽查、审计工作引入第三方专业机构制度。加快推进具有专业审查职能的中介服务机构脱钩改制,建立中介服务机构目录清单,引入竞争机制。增强评估咨询业开放度。积极发挥中介服务机构的作用,并加强对中介服务机构的监管。

深化投资体制改革对于加快政府职能转变,推进全局性改革,具有重要作用。各区县、各部门要加强领导、精心组织,尽快启动相关工作,逐项推进落实。市发展改革委、市审改办要抓紧形成工作任务清单,明确责任分工和时间节点,加强统筹协调和督促检查,确保各项改革举措落地。



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，  
市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2014年2月27日印发

---