

# 中共中央 国务院 关于深化投融资体制改革的意见

(2016年7月5日)

党的十八大以来,党中央、国务院大力推进简政放权、放管结合、优化服务改革,投融资体制改革取得新的突破,投资项目审批范围大幅度缩减,投资管理工作重心逐步从事前审批转向过程服务和事中事后监管,企业投资自主权进一步落实,调动了社会资本积极性。同时也要看到,与政府职能转变和经济社会发展要求相比,投融资管理体制仍然存在一些问题,主要是:简政放权不协同、不到位,企业投资主体地位有待进一步确立;投资项目融资难融资贵问题较为突出;融资渠道需要进一步畅通;政府投资管理亟需创新,引导和带动作用有待进一步发挥;权力下放与配套制度建设不同步,事中事后监管和过程服务仍需加强;投资法制建设滞后,投资监管法治化水平亟待提高。为深化投融资体制改革,充分发挥投资对稳增长、调结构、惠民生的关键作用,现提出以下意见。

## 一、总体要求

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,着力推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。进一步转变政府职能,深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革,建立完善企业自主决策、融资渠道畅通,职能转变到位、政府行为规范,宏观调控有效,法治保障健全的新型投融资体制。

——企业为主,政府引导。科学界定并严格控制政府投资范围,平等对待各类投资主体,确立企业投资主体地位,放宽放活社会投资,激发民间投资潜力和创新活力。充分发挥政府投资的引导作用和放大效应,完善政府和社会资本合作模式。

——放管结合,优化服务。将投资管理工作的立足点放到为企业投资活动做好服务上,在服务中实施管理,在管理中实现服务。更加注重事前政策引导,事中事后监管约束和过程服务,创新服务方式,简化服务流程,提高综合服务能力。

——创新机制,畅通渠道。打通投融资渠道,拓宽投资项目资金来源,充分挖掘社会资金潜力,让更多储蓄转化为有效投资,有效缓解投资项目融资难融资贵问题。

——统筹兼顾,协同推进。投融资体制改革要与供给侧结构性改革以及财税、金融、国有企业等领域改革有机衔接,整体推进,建立上下联动、横向协同工作机制,形成改革合力。

设、责令停产等处罚;对于未依法办理其他相关手续擅自开工建设,以及建设过程中违反城乡规划、土地管理、环境保护、安全生产等方面的法律法规的项目,相关部门应依法予以处罚。相关责任人员涉嫌犯罪的,依法移送司法机关处理。各类投资中介服务机构要坚持诚信原则,加强自我约束,增强服务意识和社会责任意识,塑造诚信高效、社会信赖的行业形象。有关行业协会要加强行业自律,健全行业规范和标准,提高服务质量,不得变相审批。

## 三、完善政府投资体制, 发挥好政府投资的引导和带动作用

(五)进一步明确政府投资范围。政府投资资金只投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护和修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目,以非经营性项目为主,原则上不支持经营性项目。建立政府投资范围定期评估调整机制,不断优化投资方向和结构,提高投资效率。

(六)优化政府投资安排方式。政府投资资金按项目安排,以直接投资方式为主。对确需支持的经营性项目,主要采取资本金注入方式投入,也可适当采取投资补助、贷款贴息等方式进行引导。安排政府投资资金应当在明确各方权益的基础上平等对待各类投资主体,不得设置歧视性条件。根据发展需要,依法发起设立基础设施建设基金、公共服务发展基金、住房保障发展基金、政府出资产业投资基金等各类基金,充分发挥政府资金的引导作用和放大效应。加快地方政府融资平台的市场化转型。

(七)规范政府投资管理。依据国民经济和社会发展规划及国家宏观调控总体要求,编制三年滚动政府投资计划,明确计划期内的重大项目,并与中期财政规划相衔接,统筹安排、规范使用各类政府投资资金。依据三年滚动政府投资计划及国家宏观调控政策,编制政府投资年度计划,合理安排政府投资。建立覆盖各地区各部门的政府投资项目库,未入库项目原则上不予安排政府投资。完善政府投资项目信息统一管理机制,建立贯通各地区各部门的项目信息平台,并尽快拓展至企业投资项目,实现项目信息共享。改进和规范政府投资项目审批制,采用直接投资和资本金注入方式的项目,对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的,要在咨询机构评估、公众参与、专家评议、风险评估等科学论证基础上,严格审批项目建议书、可行性研究报告、初步设计。经国务院及有关部门批准的专项规划、区域规划中已经明确的项目,部分改扩

城镇棚户区改造、生态环保、城乡基础设施建设、科技创新等重大项目和工程的资金支持力度。根据宏观调控需要,支持政策性、开发性金融机构发行金融债券专项用于支持重点项目建设。发挥专项建设基金作用,通过资本金注入、股权投资等方式,支持看得准、有回报、不新增过剩产能、不形成重复建设、不产生挤出效应的重点领域项目。建立健全政银企社合作对接机制,搭建信息共享、资金对接平台,协调金融机构加大对重大工程的支持力度。

(十二)完善保险资金等机构资金对项目建设的投资机制。在风险可控的前提下,逐步放宽保险资金投资范围,创新资金运用方式。鼓励通过债权、股权、资产支持等多种方式,支持重大基础设施、重大民生工程、新型城镇化等领域的项目建设。加快推进全国社会保障基金、基本养老保险基金、企业年金等投资管理体系建设,建立和完善市场化投资运营机制。

(十三)加快构建更加开放的投融资体制。创新有利于深化对外合作的投融资机制,加强金融机构协调配合,用好各类资金,为国内企业走出去和重点项目提供更多投融资支持。在宏观和微观审慎管理框架下,稳步放宽境内企业和金融机构赴境外融资,做好风险规避。完善境外发债备案制,募集低成本外汇资金,更好地支持企业对外投资项目。加强与国际金融机构和各国政府、企业、金融机构之间的多层次投融资合作。

## 五、切实转变政府职能, 提升综合服务管理水平

(十四)创新服务管理方式。探索建立并逐步推行投资项目审批首问负责制,投资主管部门或审批协调机构作为首家受理单位“一站式”受理、“全流程”服务,一家负责到底。充分运用互联网和大数据等技术,加快建设投资项目在线审批监管平台,联通各级政府部门,覆盖全国各类投资项目,实现一口受理、网上办理、规范透明、限时办结。加快建立投资项目统一代码制度,统一汇集审批、建设、监管等项目信息,实现信息共享,推动信息公开,提高透明度。各有关部门要制定项目审批工作规则和办事指南,及时公开受理情况、办理过程、审批结果,发布政策信息、投资信息、中介服务信息等,为企业投资决策提供参考和帮助。鼓励新闻媒体、公民、法人和其他组织依法对政府的服务管理行为进行监督。下移服务管理重心,加强业务指导和基层投资管理队伍建设,给予地方更多自主权,充分调动地方积极性。

(十五)加强规划政策引导。充分发挥发展规划、产业政策、行业标准等对投资活动的引导作用,并为监管提供依据。把发展规划作为引导投资方向,稳

## 六、强化保障措施, 确保改革任务落实到位

(十七)加强分工协作。各地区各部门要充分认识深化投融资体制改革的重要性和紧迫性,加强组织领导,搞好分工协作,制定具体方案,明确任务分工、时间节点,定期督查、强化问责,确保各项改革措施稳步推进。国务院投资主管部门要切实履行好投资调控管理的综合协调、统筹推进职责。

(十八)加快立法工作。完善与投融资相关的法律法规,制定实施政府投资条例、企业投资项目核准和备案管理条例,加快推进社会信用、股权投资等方面的立法工作,依法保护各方权益,维护竞争公平有序,要素合理流动的投融资市场环境。

(十九)推进配套改革。加快推进铁路、石油、天然气、电力、电信、医疗、教育、城市公用事业等领域改革,规范并完善政府和社会资本合作、特许经营管理,鼓励社会资本参与。加快推进基础设施和公用事业等领域价格改革,完善市场决定价格机制。研究推动土地制度配套改革。加快推进金融体制改革和创新,健全金融市场运行机制。投融资体制改革与其他领域改革要协同推进,形成叠加效应,充分释放改革红利。

(新华社北京7月18日电)

# 解读 投融资体制改革顶层设计的6大看点

《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》18日对外发布。这一深化投融资体制改革的综合性、指导性、纲领性文件有哪些重要看点?

坚持企业投资核准范围最小化	推行投资项目审批首问负责制	探索“多评合一”中介服务新模式	编制三年滚动政府投资计划	试点金融机构依法持有企业股权	建设投资项目在线审批监管平台
《意见》明确,坚持企业投资核准范围最小化,原则上由企业依法依规自主决策投资行为。在一定领域、区域内先行试点企业投资项目承诺制,探索创新以政策性条件引导、企业信用承诺、监管有效约束为核心的管理模式。根据《意见》,除极少数关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等的企业投资项目外,一律由企业依法依规自主决策,政府不再审批。《意见》还明确,将建立企业投资项目管理负面清单制度、权力清单制度和责任清单制度。	《意见》提出,探索建立并逐步推行投资项目审批首问负责制,投资主管部门或审批协调机构作为首家受理单位“一站式”受理、“全流程”服务,一家负责到底。	徐绍史说,这是在投资项目服务管理方面的制度创新,主要目的是在简政放权、实行并联审批后,加强对项目前期工作的统筹协调,为项目单位提供实实在在的便利。	《意见》指出,依据国民经济和社会发展规划及国家宏观调控总体要求,编制三年滚动政府投资计划。在此基础上编制政府投资年度计划,合理安排政府投资。建立覆盖各地区各部门的政府投资项目库。	《意见》提出,开展金融机构以适当方式依法持有企业股权的试点。	意见提出,实行核准制的投资项目,政府部门要依托投资项目在线审批监管平台或政务服务大厅实行并联核准。
国家发展改革委主任徐绍史说,实行这一模式至少需要三个条件。一是要以清晰、完善、可操作的发展规划、产业政策、技术标准、安全标准等准入性政策条件为前提;二是要以健全的社会信用体系为基础,对失信企业实行联合惩戒、对守信企业实行联合激励;三是要有全面、高效、有约束的监管、处罚制度为保障。	作为这一制度创新的重要前提,我国正加快建设投资项目在线审批监管平台,联通各级政府部门,覆盖全国各类投资项目,实现一口受理、网上办理、规范透明、限时办结。同时将建立投资项目统一代码制度,如同投资项目的“身份证”一样,统一汇集审批、建设、监管等项目信息,实现信息共享,推动信息公开。	今年以来,我国民间投资增速持续下滑。国家统计局数据显示,上半年民间投资同比增长2.8%,较前五个月继续回落1.1个百分点。在影响民间投资的诸多因素中,有民营企业反映,一些中介服务机构在与政府脱钩后,依然存在项目繁多、审查重复、评审效率不高、中介费用较高等问题,企业不堪重负。	这被视为改进和规范政府投资管理的重要创新举措。许召元说,在当前较大的经济下行压力下,国家加大了基础设施投资力度。但基础设施项目投资周期长、资金需求量大。三年滚动政府投资计划的编制有利于各级政府做好项目配套,确保项目资金投入一致性和协调性,更好发挥投资在稳增长中的关键性作用。	当前,融资难融资贵依然是困扰我国企业特别是民营经济的主要问题。其中较为突出的是,企业直接融资仍然不高。与此同时,商业银行依靠间接融资“吃利差”的日子越来越不好过。	投资项目在线审批监管平台建设已经迈出步伐。发展改革委新闻发言人赵辰昕介绍说,去年初,发展改革委政务服务大厅正式运行,所有审批、核准事项全部纳入大厅统一受理;去年6月底,16个中央部门通过投资项目在线审批监管平台实现并联审批;去年12月,在线审批监管平台连接到省、市、县。
					专家表示,推进投资项目在线审批监管平台的建设应用,将为转变行政管理理念、改进公共服务、提升服务水平提供重要技术支撑。
					记者 安蓓 陈伟伟 吴雨 (据新华社北京7月18日电)