



改革网



中国发展改革微信

投资审批制度改革:深入推进投资管理科学化法治化

□ 本报记者 程 晖

国务院办公厅近日印发《关于深化投资审批制度改革的意见》(以下简称《意见》),旨在进一步优化投资审批权限配置、提升投资服务便利度、强化投资项目全过程监管,着力扩大有效投资。《意见》共有10项重点内容,涵盖了优化政府投资项目审批权限配置、严格政府投资项目审批管理、健全投资项目评价体系、增进改革协同衔接、支持民营企业参与国家重大项目建设等投资审批各个领域。

“这次改革的核心是处理好投资管理过程的政府与市场关系,坚持科学决策民主决策,落实企业投资决策权,激发企业投资活力,规范政府投资管理,有效防范投资风险,提高全社会投资效益。”国家发展改革委经济体制与管理研究所副所长祁玉清接受本报记者采访时表示。

严格项目审批强化责任追究 着力提高政府投资效益

新中国成立到改革开放前,我国实行高度集中的基本建设管理体制;改革开放后到2000年前后,我国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、项目建设市场化的投资管理体制;以2004年《国务院关于投资体制改革的决定》为起点,我国开启了以确立企业投资主体地位、规范政府投资管理职能为重点的新一轮改革。党的十八大以来,中央不断深化投融资体制改革,2016年出台《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》,在推进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方面,取得了显著成效。

那么,本轮改革旨在解决什么问题?在制度演进上有什么新的提法和亮点?

国家发展改革委宏观经济研究院投资研究所创新投资研究室主任吴有红接受本报记者采访时表示,回顾过去近20年我国投融资体制改革的历程,总体方向是政府投资管理从严从紧、企业投资管理从宽从速,在放宽企业投资约束的同时,严格政府投资管理,强化项目全过程监督管理,着力提高投资效益。

吴有红分析说,投资审批制度改革着力解决的问题主要是三个方面:一是投资效益问题。部分领域低水平重复建设、形象工程和政绩工程等低效无效投资问题仍然时有发生,造成资金资源的损失浪费。二是投资活力问题。部分领域投资审批权限不合理、一些审批事项办理难办理慢等问题亟待解决。三是投资管理和调控问题。如何形成“放得活”又“管得好”的良好投资环境,仍存在挑战和不足。

翻阅《意见》条目,优化政府投资项目审批权限配置位列改革首项,严格政府投资项目审批管理位列改革第二项。



“十四五”以来,雄安新区扎实推进大规模建设与承接北京非首都功能疏解,每年保持2000亿元投资规模,累计完成投资工作量超10000亿元,实现了拉框架、显雏形、展五新、聚要素、上台阶目标任务,一年一个节点、每年一个模样,从无到有、从蓝图到实景。图为雄安新区启动区建设现场。

新华社记者 牟 宇 摄

吴有红表示,本轮改革在加强政府投资审批管理方面有不少新的提法和亮点,比如,提出了优化投资审批权限配置的依据和原则,强调要按照权责一致、监督有效并与事权相匹配的原则优化政府投资项目审批权限;将应由政府以直接投资、资本金注入方式投资和实质性承担偿还责任的项目纳入审批管理的项目范围,严禁通过国有企业等以企业投资项目核准或备案形式规避政府投资项目审批;完善项目决策综合评价和绩效评价制度等。

《意见》首次明确了“实行政府投资项目决策终身负责制”。这一制度安排能否从根本上遏制“政绩工程”“形象工程”以及盲目决策导致的投资浪费?

祁玉清分析认为,落实政府投资项目决策责任是实现政府投资项目科学决策民主决策的重要保障。早在2004年的《国务院关于投资体制改革的决定》就提出建立政府投资项目责任追究制度,但由于政府投资项目决策链条长,参与部门多,加之项目决策影响与其本身不确定因素影响的边界难以准确界定,决策责任“认定难”一直难以解决。《意见》首次明确实行政府投资项目决策终身负责制,对违规决策造成重大损失、恶劣影响的领导人员和直接责任人员要严肃追究责任,可以说是解决了以前一直想解决而没有解决的问题,不仅对一些心存侥幸的“违规”决策,或一些不负责任的“形式”决策,形成有效约束和实质性威慑;也为地方政府和相关部门进一步落实和具体细化政府投资项目决策责任奠定制度基础。

《意见》要求“加强对重点地区和重点领域政府投资项目的提级论证管理,防范地方政府债务风险”。

“提级论证是针对不符合一般性政府投资管理政策要求的地区或领域采取的暂时特殊措施,是基于投资管理实际效果考虑的,不搞‘一刀切’的、普遍与特殊相结合的政策实践结果。是对投资自主决策管理不力的地方或领域的一种临时时补救措施,是基于结果导向和注重改革实效的具体体现。”祁玉清分析说,从制度要求看,提级论证制度可以有效避免地方政府自主投资决策过程中因风险收益不对等而形成的道德风险,实质上避免了“形式上”的投资自主决策,是健全地方政府投资自主决策政策体系不可或缺的内容,总体上提升地方政府自主决策投资的效率和效益。

动态调整+临时调控 提高企业投资管理有效性

从经济体制改革的角度看,投资审批制度改革本质上是政府与市场关系的持续调适。企业投资在全社会固定资产投资中占绝大部分,《意见》在处理好企业投资管理领域政府与市场关系方面,作出了哪些关键性的制度安排?

祁玉清分析说,一是针对实践中政府投资项目与企业投资项目模糊的问题,进一步明确政府投资项目边界,避免应由政府实施的项目借道国有企业实施,形成监管“盲区”。二是根据新发展阶段和推进高质量发展的实际需求,进一步优化企业投资项目的对外部性管理,明确根据投资管理

和宏观调控需要动态完善实行核准管理的项目范围和管理权限。三是加强项目事中事后监管,完善项目建设实施信息填报等制度,进一步厘清和压实项目全过程监管责任。

《意见》对规范企业投资项目核准和备案管理进行改革。《意见》指出,根据投资管理和宏观调控需要,动态修订政府核准的投资项目目录,对关系国家安全、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实行核准管理。对市场竞争充分、风险可控的领域,在取消或下放项目核准权限前,应明确建设规划、安全管理、技术标准、产业政策等监管要求和监管措施。各省级政府要根据项目性质、市县承接能力等,合理确定本地区企业投资项目核准权限。国家规定由省级政府核准的项目,核准权限不得下放。对地方接不住、管不好的领域,要上收项目核准权限。

“针对此前一些地方对项目核准权限简单‘一放到底’、基层接不住管不好的问题,《意见》要求各省级政府根据项目性质、市县承接能力等合理确定企业投资项目核准权限,不能不顾条件无序下放核准权限,同时也明确了取消或下放项目核准权限的前提条件。”吴有红说。

同时,《意见》强化企业投资管理政策和产业政策、要素资金管理政策的协同联动。根据产业发展阶段、产能监测预警情况等,按权限动态调整企业投资项目核准或备案权限层级,或报国务院同意后将备案管理调整为核准管理。

》2版

入托”不再是奢望。

普惠性是“泉心托”始终坚持的底线。经认定的普惠性托育点执行政府指导价,托大班、托小班、乳儿班收费标准分别为1600元/月、1800元/月、2600元/月,仅为市场化机构的1/3~1/2,再加上政府补贴、税费减免、水电气热按居民价执行等政策红利,既减轻了家庭育儿负担,也保障了机构可持续运营。“价格可接受、服务有保障”的模式,也让更多家庭能享受到优质托育服务。

“孩子们成长得更好,是我们最大的心愿。”少年儿童的健康成长和全面发展,是习近平总书记心中最温柔的牵挂。

不久前,国家发展改革委、国务院妇儿工委办公室联合印发的《关于在全社会推进儿童友好建设的意见》提出,加强对普惠托育服务机构基本服务费的管理,逐步推行免费学前教育。

从“托育难”到“托得好”,济南“泉心托”用普惠底色守护成长初心,用规范管理筑牢安全防线,用民生温度激活发展动能,不仅交出了一份让群众满意的民生答卷,更为全国普惠托育发展提供了可复制、可推广的实践样本。

改革时评

海洋事业如何从大到强

□ 本报评论员 田新元

近日召开的国务院常务会议提出,要提高经略海洋能力,高效开发利用海洋,推动海洋经济高质量发展,加快建设海洋强国。“十五五”规划纲要也提出,“坚持陆海统筹,提高经略海洋能力,加快建设海洋强国,走出一条具有中国特色的向海图强之路”。站在新的历史起点上,如何推动海洋事业实现从大到强的历史性跨越,是必须答好的时代课题。

我国海岸线总长度约3.2万公里,主张管辖海域面积约300万平方公里。我国海洋经济规模持续攀升、海洋产业体系不断完善、海洋探索步履不停,已构筑起海洋事业的庞大体量。“十四五”时期,我国海洋生产总值连续迈上9万亿元、10万亿元、11万亿元3个台阶,是名副其实的海洋大国。但是,体量大不等于实力强,在逐梦深蓝的征程上,破解“大而不强”的发展课题,真正从海洋大国迈向海洋强国,需要找准路径、精准发力、久久为功。

建设海洋强国必须把科技创新作为核心引擎。海洋事业的竞争,归根结底是科技实力的竞争。从“蛟龙”号、“奋斗者”号到“梦想”号大洋钻探船,一件件国之重器的问世为我国海洋事业的发展奠定了坚实基础。但是,我国在海洋高端装备、关键核心零部件等领域仍面临不少“卡脖子”难题。长期以来,我国海洋产业部分领域仍处于价值链中低端,关键核心技术受制于人、高端装备研发滞后等问题,成为制约海洋事业做强的短板。要实现从大到强的跨越,必须把科技创新摆在首要位置,聚焦海洋资源开发、海洋装备制造、海洋生物医药等关键领域,集中优势力量开展技术攻关,打破国外技术垄断,实现核心技术自主可控。

建设海洋强国必须把生态保护作为重要保障。海洋是地球生态的重要组成部分,良好的海洋生态是海洋事业永续发展的前提。尽管海洋具有较强的自净能力,但其并非无限。过去粗放式的海洋开发模式,曾让海洋生态承受压力。做强海洋事业,绝不能以牺牲生态环境为代价,必须坚持生态优先、保护优先,统筹海洋开发与生态治理。要大力发展绿色低碳海洋产业,推动传统海洋产业转型升级,减少海洋开发对生态的扰动,让碧海清波、万物共生的海洋生态,成为海洋强国最靓丽的名片。

建设海洋强国必须以产业升级作为核心抓手。海洋经济是海洋事业的重要载体,产业强则海洋事业强。2025年,我国海洋船舶工业国际市场份额持续超50%,连续16年居全球第一。我国海洋产业门类齐全,规模庞大,但存在产业结构不合理、高端产业占比不高、产业同质化竞争等问题。推动海洋事业从大到强,必须加快海洋产业结构优化升级,构建现代化海洋产业体系。一方面,做优做强海洋交通运输、海洋渔业、船舶制造等传统产业,推动其向智能化、精细化、高端化转型,提升产业附加值;另一方面,大力培育海水淡化、海洋新能源、海洋高端装备、海洋文旅等新兴产业,培育未来产业,打造新的经济增长点。

建设海洋强国必须以开放合作作为必由之路。海洋是联通世界的桥梁,开放合作是海洋事业发展的大势所趋。做强海洋事业,不能闭门造车,要秉持人类命运共同体理念,积极参与全球海洋治理,加强海洋科研、生态保护、产业发展、航运贸易等领域的国际交流合作。与世界各国分享海洋发展经验,共同应对海洋生态恶化、海洋灾害等全球性问题,通过“21世纪海上丝绸之路”等合作机制,推动构建开放包容、合作共赢的海洋命运共同体。

大海之大,潜力无限。向海图强,任重道远。推动海洋事业从大到强,是一项系统性、长期性的工程,非一朝一夕之功。唯有坚守科技创新、生态保护、产业升级、开放合作,脚踏实地、攻坚克难,才能不断补齐短板、锻造长板,让我国海洋事业真正实现实力跃升,一步步迈向海洋强国的宏伟目标。

重点推荐

“十五五”开局民生“答卷”彰显厚度与温度

今年以来,一系列政策措施相继落地,涉及消费、就业、收入分配、教育、医疗、社会保障等民生领域。随着更多资源和资金向民生领域倾斜,居民收入水平逐步提升,人民生活有了更可靠的保障,我国经济庞大的内需市场也有了更加坚实的底座和更持久的动能。

3版

