

企业投资项目核准和备案管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 (立法目的) 为落实企业投资自主权,规范政府对企业投资项目的核准和备案行为,实现便利、高效服务和有效管理,规范企业投资行为,依法保护企业合法权益,依据《中华人民共和国行政许可法》、《企业投资项目核准和备案管理条例》等有关法律法规,制定本办法。

第二条 (适用范围) 本办法所称企业投资项目(以下简称项目),是指各类企业在中国境内投资建设的固定资产投资项目。

企业投资项目申请使用政府投资的,还应当遵守政府投资管理的有关规定。政府投资资金采取直接投资、资本金注入方式的,项目按政府投资项目进行管理;政府投资资金采取投资补助、贷款贴息等方式的,项目应在履行核准或备案手续后提出资金申请报告。

第三条 (管理职责) 县级以上人民政府发展改革部门是本级政府的投资主管部门,履行对投资项目的综合管理职责。

县级以上人民政府其他部门按照本级政府规定的权限,履行对投资项目的行业管理职责。

第四条 (核准和备案范围) 企业投资项目根据项目不同情况,分别实行核准制或备案制。

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项目，实行核准管理。其他项目实行备案制。

第五条（《核准目录》） 实行核准制的具体项目范围以及核准机关、核准权限，由国务院颁布的《政府核准的投资项目目录》（以下简称《核准目录》）确定。法律、行政法规和国务院对项目核准的范围、权限有专门规定的，从其规定。

《核准目录》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，并根据情况适时调整。

未经国务院批准，各部门、各地区不得擅自调整《核准目录》确定的核准范围和权限。

第六条（备案管理办法） 除国务院另有规定外，实行备案管理的项目按照属地原则备案。

各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府负责制定本行政区域内的项目备案管理办法，明确备案机关及其权限。

第七条（核准和备案机关） 依据本办法第五条第一款规定具有项目核准权限的行政机关统称项目核准机关。《核准目录》所称国务院投资主管部门是指国家发展和改革委员会；《核准目录》规定由省级政府、地方政府核准的项目，其具体项目核准机关由省级政府确定。

项目核准机关对企业投资项目进行的核准是行政许可事项，实施行政许可所需经费应当由本级财政予以保障。

依据国务院专门规定和省级人民政府规定具有项目备案权限的行政机关统称项目备案机关。

第八条（禁止性规定之一） 企业投资项目的市场前景、经济效益、资金来源和产品技术方案等，应当依法由企业自主决策、自担风险，项目核准、备案机关及其他行政机关不得非法干预企业的投资自主权。

第九条（禁止性规定之二） 项目核准、备案机关及其工作人员应当依法对企业投资项目进行核准或者备案，不得擅自增减核准、备案审查条件，不得超出办理时限。

第十条（便民高效） 项目核准、备案机关应当遵循便民、高效原则，提高办事效率，提供优质服务。

项目核准、备案机关应当制定并公开服务指南，列明项目核准、备案的申报材料及所需附件、受理方式、审查条件、办理流程、办理时限等内容，提高工作透明度，为企业提供指导和服务。

第十一条（监督管理） 县级以上人民政府应当建立健全对项目核准、备案机关的监督制度，加强对项目核准、备案行为的监督检查。

各级人民政府及其有关部门应当依法对企业从事固定资产投资活动实施监督管理。

任何单位和个人都有权对企业投资项目核准、备案、建设实施过程中的违法违规行为向有关部门检举。有关部门应当及时核实、处理。

第十二条（在线平台） 除涉及国家秘密的项目外，项目核准、备案通过投资项目在线审批监管平台（以下简称在线平台）实行网上受理、办理、监管和服务，实现核准、备案过程和结果的可查询、可监督。

第十三条（项目统一代码） 项目核准、备案机关以及其他有关部门统一使用在线平台生成的项目代码办理相关手续。

项目通过在线平台受理时，生成作为该项目整个建设周期身份标识的唯一项目代码。项目的审批信息、监管（处罚）信息，以及工程实施过程中的重要信息，统一汇集至项目代码，并与社会信用体系对接，作为后续监管的基础条件。

第十四条（信息公开） 项目核准、备案机关应当通过在线平台公开与项目有关的发展规划、产业政策和准入标准，公开项目核准、备案的办理条件、办理流程、办理时限等。

除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外以及其他不适宜主动公开的外，项目核准、备案机关应当依法将核准、备案结果予以公开。

第十五条（企业义务） 企业投资建设固定资产投资项项目，应当遵守国家法律法规，符合国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划、产业政策、市场准入标准、资源开发与环境总量控制管理等要求，依法履行项目核准或者备案及其他相关手续，并依法办理城乡规划、土地使用、环境保护、资源利用、安全生产等相关手续，如实提供相关材料，报告相关信息。

第十六条（复议、诉讼权） 对行政机关实施的项目核准、备案行为，相关利害关系人有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第二章 项目核准的申请文件

第十七条（核准申请） 企业办理项目核准手续，应当按照国家有关要求编制项目申请报告，取得依法应当附具的有关文件后，按照本办法二十三条规定报送。

第十八条（项目申请报告的基本内容） 项目申请报告应当主要包括以下内容：

（一）项目单位情况；

（二）拟建项目情况，包括项目名称、建设地点、建设规模、建设内容等；

（三）项目资源利用情况分析以及对生态环境的影响分析；

（四）项目对经济和社会的影响分析。

第十九条（通用文本） 项目申请报告通用文本由国务院投资主管部门制定，主要行业的项目申请报告示范文本由相应的项目核准机关参照项目申请报告通用文本制定，明确编制内容、深度要求等。

第二十条（申请文件的真实性） 组织编制和报送核准项目申请报告的单位（以下统称项目单位），应当对项目申请报告以及依法应当附具的文件的真实性、合法性和完整性负责。

第二十一条（项目申请报告的编制） 项目申请报告可以由项目单位自行编写，也可以委托具有相关经验和能力的工程咨询单位编写。

项目申请报告应当由项目单位自主组织编制，不得强制项目单位委托中介服务机构编制项目申请报告。

项目单位或者其委托的工程咨询单位应当按照项目申

请报告通用文本和行业示范文本的要求编写项目申请报告。

工程咨询单位接受委托编制有关文件，应当做到依法、独立、客观、公正，对其编制的文件负责。

第二十二条（项目申请报告附送文件） 项目单位在报送项目申请报告时，应当根据国家法律法规的规定附送以下文件：

（一）城乡规划行政主管部门出具的选址意见书（仅指以划拨方式提供国有土地使用权的项目）；

（二）国土资源（海洋）行政主管部门出具的用地（用海）预审意见（不涉及新增用地，在已批准的建设用地范围内进行改扩建的项目，可以不进行用地预审，但需提供已有土地使用权证）；

（三）法律、行政法规规定需要办理的其他相关手续。

第三章 项目核准的基本程序

第二十三条（向国务院项目核准机关的申报程序） 地方企业投资建设应当分别由国务院投资主管部门、国务院行业管理部门核准的项目，应当通过项目所在地省级政府投资主管部门、行业管理部门向国务院投资主管部门、国务院行业管理部门转送项目申请报告。属于国务院投资主管部门核准权限的项目，项目所在地省级人民政府规定由省级政府行业管理部门转送的，应当由省级政府投资主管部门与其联合报送。

国务院有关部门所属单位、计划单列企业集团、中央管理企业投资建设应当由国务院有关部门核准的项目，直接向

相应的项目核准机关报送项目申请报告，并附行业管理部门的意见。

企业投资建设应当由国务院核准的项目，按照本条第一、二款规定向国务院投资主管部门报送项目申请报告，由国务院投资主管部门审核后报国务院核准。新建运输机场项目由相关省级人民政府直接向国务院报送项目申请报告。

第二十四条（向地方项目核准机关的申报程序） 企业投资建设应当由地方政府核准的项目，应当按照地方的有关规定，向相应的项目核准机关报送项目申请报告。

第二十五条（受理程序） 项目申报材料齐全、符合法定形式的，项目核准机关应当予以受理。

申报材料不齐全或者不符合有关要求的，项目核准机关应当在收到项目申报材料之日起5个工作日内一次告知项目单位补充相关文件，或对相关内容进行调整。逾期不告知的，自收到项目申报材料之日起即为受理。

项目核准机关受理或者不予受理申报材料，都应当出具加盖本机关专用印章并注明日期的书面凭证。对于受理的申报材料，书面凭证应注明项目代码，项目单位可以根据项目代码在线查询、监督核准过程和结果。

第二十六条（委托评估） 项目核准机关在正式受理项目申请报告后，需要评估的，应在4个工作日内采取竞争方式委托具有相应资质的工程咨询机构进行评估。项目核准机关在委托评估时，应当根据项目具体情况，提出评估重点，明确评估时限。

工程咨询单位应当取得国务院投资主管部门认定的资质。编制项目申请报告的工程咨询机构不得承担同一项目的评估工作。工程咨询机构与项目单位存在控股、管理关系或者负责人为同一人的，该工程咨询机构不得承担该项目单位的项目评估工作。

除项目情况复杂的，评估时限不得超过 30 个工作日。接受委托的工程咨询机构应当在项目核准机关规定的时间内提出评估报告，并对评估结论承担责任。

评估报告对项目提出较大不同意见的，项目核准机关应当不予或暂缓核准。决定暂缓核准的，应书面告知并要求项目单位作必要调整或者补充。暂缓核准的时间不计算在第三十一条规定的核准时限内。

项目核准机关应当将项目评估报告与核准文件一并存档备查。

评估费用由委托评估的项目核准机关承担并纳入部门预算，评估机构及其工作人员不得收取项目单位的任何费用。

第二十七条（征求部门意见程序） 项目涉及有关行业管理部门或者项目所在地地方人民政府职责的，项目核准机关应当商请有关行业管理部门或地方人民政府在 7 个工作日内出具书面审查意见。有关行业管理部门或地方人民政府逾期没有反馈书面审查意见的，视为同意。

第二十八条（征求公众意见程序） 项目建设可能对公众利益构成重大影响的，项目核准机关在作出核准决定前，

应当采取适当方式征求公众意见。对于特别重大的项目，可以实行专家评议制度。

第二十九条（核准机关的协调或调整程序） 项目核准机关可以根据评估意见、部门意见和公众意见等，要求项目单位对相关内容进行调整，或者对有关情况和文件做进一步澄清、补充。

第三十条（相关程序豁免） 项目违反相关法律法规，或者不符合发展规划、产业政策和市场准入标准要求的，项目核准机关可以不经过委托评估、征求意见等程序，直接作出不予核准的决定。

第三十一条（核准时限） 项目核准机关应当在正式受理申报材料后 20 个工作日内做出是否予以核准的决定，或向上级项目核准机关提出审核意见。项目情况特别复杂或者需要征求有关单位意见的，经本行政机关负责人批准，可以延长核准时限，但延长的时限不得超过 40 个工作日，并应当将延长期限的理由告知项目单位。

项目核准机关需要委托评估和进行专家评议的，所需时间不计算在前款规定的期限内。项目核准机关应当将咨询评估和专家评议所需时间书面告知项目单位。

第三十二条（核准形式） 项目符合核准条件的，项目核准机关应当对项目予以核准并向项目单位出具项目核准文件。项目不符合核准条件的，项目核准机关应当出具不予核准的书面通知，并说明不予核准的理由。

属于国务院核准权限的项目，由国务院投资主管部门根据国务院的决定向项目单位出具项目核准文件或者不予核准的书面通知。

项目核准机关出具项目核准文件或者不予核准的书面通知应当抄送同级行业管理、城乡规划、国土资源、水行政管理、环境保护、节能审查等相关部门和下级项目核准、初审机关

第三十三条（核准文件格式文本） 企业投资项目核准文件和不予核准书面通知的格式文本，由国务院投资主管部门制定。

第三十四条（内部《工作规则》） 项目核准机关应当强化自我约束，制定并严格遵守内部《工作规则》，明确受理申请、要件审查、委托评估、征求行业审查意见、内部会签、限时办结、信息公开等办事规则，充分利用信息化手段，提高核准工作效率。

第四章 项目核准的审查及效力

第三十五条（核准审查内容） 项目核准机关应当从以下方面对项目进行审查：

- （一）是否危害经济安全、社会安全、生态安全等国家安全；
- （二）是否符合相关发展建设规划、产业政策和准入标准；
- （三）是否合理开发并有效利用资源；
- （四）是否对重大公共利益产生不利影响。

项目核准机关应当制定审查工作细则，明确审查具体内容、审查标准、审查要点、注意事项及不当行为需要承担的后果等。

企业投资项目应当由项目核准机关按照会议制度讨论决定。

第三十六条（开工条件） 除本办法第二十二条要求提供的项目申请报告附送文件之外，项目单位还应在开工前依法办理其他审批事项。

其他审批事项能够与项目核准同时办理的，应当与项目核准实行并联办理。

第三十七条（核准变更） 取得项目核准文件的项目，有下列情形之一的，项目单位应当及时以书面形式向原项目核准机关提出变更申请。原项目核准机关应当自受理申请之日起 20 个工作日内出具书面确认意见或者要求其重新办理核准手续。

（一）建设地点发生变更的；

（二）建设规模、建设内容发生较大变化的；

（三）项目变更可能对经济、社会、环境等产生重大不利影响的；

（四）需要对项目核准文件所规定的内容进行调整的其他重大情形。

第三十八条（核准文件的效力期限） 项目核准文件和项目调整书面确认意见自印发之日起有效期 2 年。

在有效期内未开工建设，需要延期开工建设的，项目单位应当在 2 年有效期届满的 30 个工作日前，向项目核准机

关申请延期开工建设。项目核准机关应当自受理申请之日起20个工作日内，作出是否同意延期开工建设的决定，并出具相应文件。开工建设只能延期一次，期限最长不得超过1年。国家对项目延期开工建设另有规定的，依照其规定。

在有效期内未开工建设也未按照规定向项目核准机关申请延期的，项目核准文件自动失效。

第五章 项目备案

第三十九条（备案程序） 实行备案管理的项目，项目单位应当在开工建设前通过在线平台将相关信息告知项目备案机关，依法履行投资项目信息告知义务，并遵循诚信和规范原则。

第四十条（备案内容） 项目备案机关应当制定项目备案信息格式文本，具体包括以下内容：

- （一）项目单位基本情况；
- （二）项目名称、建设地点、建设规模、建设内容；
- （三）项目总投资额和资金来源意向；
- （四）项目的产业政策分析及符合产业政策声明。

项目单位应当对备案项目信息的真实性、合法性和完整性负责。

第四十一条（备案核查） 项目备案机关应及时对备案项目的基本信息进行核查。项目备案信息不完整的，备案机关应当及时以适当方式提醒和指导项目单位补正。

项目备案机关发现项目属产业政策禁止投资建设或者依法应实行核准管理的，应当通过在线平台及时告知企业予

以纠正或者依法申请办理核准手续。

第四十二条（备案信息） 项目备案相关信息通过在线平台在相关部门之间实现互通共享。

项目单位需要备案证明的，可以通过在线平台自行打印或者要求备案机关出具。

第四十三条（备案变更） 项目备案后，项目法人发生变化，项目建设地点、规模、内容发生重大变更，或者放弃项目建设的，项目单位应当通过在线平台及时告知项目备案机关，并修改相关信息。

第四十四条（开工条件） 实行备案管理的项目，项目单位在开工建设前还应当根据相关法律法规规定办理其他审批事项。

第六章 监督管理

第四十五条（层级指导和监督） 上级行政机关应当加强对下级行政机关的指导和监督，及时纠正企业投资项目管理中存在的违法违规行为。

第四十六条（监管职责及分工） 项目核准和备案机关、行业管理、城乡规划（建设）、国土（海洋）资源、环境保护、节能审查、金融监管、安全生产监管及审计等部门，应当采取在线监测、现场核查等方式，加强对项目的事中事后监管。

项目核准、备案机关应当根据法律法规和发展规划、产业政策、总量控制目标、技术政策、准入标准等，对项目进行监管。

国土（海洋）资源、城乡规划、环境保护、节能审查、安全监管、建设、行业管理等部门，应当履行法律法规赋予的监管职责，在各自职责范围内对项目进行监管。

金融监管部门应当加强指导和监督，引导金融机构按照商业原则，依法独立审贷，不得违规发放贷款或仅以项目核准、备案机关的层级较低为由否决企业贷款申请。

审计部门应当加强对国有企业投资项目以及其他公共工程项目的审计监督。

第四十七条（属地监管） 各级地方人民政府有关部门应按照职责分工，加强对本行政区域内企业投资项目的监督检查，发现违法违规行为的，应当依法予以处理，并通过在线平台登记相关违法违规信息。

第四十八条（核准无效） 项目核准机关对不符合法定条件的项目予以核准，或者超越法定职权予以核准的，核准手续无效。

第四十九条（信息共享和互通） 各级项目核准、备案机关的项目核准或备案信息，以及国土（海洋）资源、城乡规划、水行政管理、环境保护、节能审查、安全监管、建设、工商等部门的相关手续办理信息、监管（处罚）信息，应当通过在线平台实现互通共享。

第五十条（项目信息在线报备） 项目单位应当通过在线平台如实报送项目开工建设、建设进度、竣工的基本信息。

项目开工前，项目单位应当登录在线平台报备项目开工基本信息。项目开工后，项目单位应当按年度在线报备项目

建设动态进度基本信息。项目竣工验收后，项目单位应当在线报备项目竣工基本信息。

第五十一条（项目异常信用记录） 项目单位有下列行为之一的，相关信息列入项目异常信用记录，并纳入全国信用信息共享平台：

- （一）应申请办理项目核准但未依法取得核准文件的；
- （二）提供虚假项目核准或备案信息，或者已备案项目信息变更未告知备案机关的；
- （三）违反法律法规擅自开工建设；
- （四）不按照批准内容组织实施；
- （五）其他违法违规行为。

第七章 法律责任

第五十二条（行政处分） 项目核准、备案机关有下列情形之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

- （一）超越法定职权予以核准或备案的；
- （二）对不符合法定条件的项目予以核准的；
- （三）对符合法定条件的项目不予核准的；
- （四）擅自增减核准审查条件的，或者以备案名义变相审批、核准；
- （五）不在法定期限内作出核准决定；
- （六）不依法履行监管职责或者监督不力，造成严重后果的。

第五十三条（刑事处罚） 项目核准、备案机关及其工作人员，以及其他相关部门及其工作人员，在项目核准、备案以及相关审批手续办理过程中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、索贿受贿，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十四条（监管责任） 项目核准、备案机关，以及国土（海洋）资源、城乡规划、水行政管理、环境保护、节能审查、安全监管、建设等部门违反本办法及相关法律法规规定，未依法履行监管职责的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

项目所在地的地方人民政府有关部门不履行企业投资监管职责的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。

第五十五条（项目申报采取欺骗或不正当手段） 企业以分拆项目、隐瞒有关情况或者提供虚假申报材料等不正当手段申请核准、备案的，项目核准机关不予受理或者不予核准、备案，并给予警告。

第五十六条（企业责任之一） 实行核准管理的项目，企业未依法办理核准手续开工建设或者未按照核准的建设地点、建设规模、建设内容等进行建设的，由核准机关责令停止建设或者责令停产，对企业处项目总投资额千分之一以上千分之五以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处2万元以上5万元以下的罚款，属于国家工作人员的，依法给予处分。

以欺骗、贿赂等不正当手段取得项目核准文件，尚未开工建设的，由核准机关撤销核准文件，处项目总投资额千分之一以上千分之五以下的罚款；已经开工建设的，依照前款规定予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十七条（企业责任之二） 实行备案管理的项目，企业未依法将项目信息或者已备案项目信息变更情况告知备案机关，或者向备案机关提供虚假信息的，由备案机关责令限期改正；逾期不改正的，处2万元以上5万元以下的罚款。

第五十八条（企业责任之三） 企业投资建设产业政策禁止投资建设项目的，由县级以上人民政府投资主管部门责令停止建设或者责令停产并恢复原状，对企业处项目总投资额千分之五以上千分之十以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处5万元以上10万元以下的罚款，属于国家工作人员的，依法给予处分。法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

第五十九条（企业责任之四） 项目单位在项目建设过程中不遵守国土（海洋）资源、城乡规划、环境保护、节能、安全监管、建设等方面法律法规和有关审批文件要求的，相关部门应依法予以处理。

第六十条（咨询机构及其人员责任） 承担项目申请报告编写、评估任务的工程咨询评估机构及其人员、参与专家评议的专家，在编制项目申请报告、项目评估过程受项目核准机关委托开展评估或者参与专家评议过程中，违反从业规

定，造成重大损失和恶劣影响的，降低或撤销工程咨询单位资格，取消主要责任人员的相关职业资格。

第八章 附则

第六十一条（省级人民政府范围） 本办法所称省级人民政府包括各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府和新疆生产建设兵团。

第六十二条（外商和境外投资办法） 外商投资项目和境外投资项目的核准办法另行制定。

第六十三条（授权性规定） 省级人民政府有关部门和国务院行业管理部门，可以按照《企业投资项目核准和备案管理条例》和本办法的规定，制订具体实施办法。

第六十四条（准用性规定） 事业单位、社会团体等非企业组织在中国境内利用自有资金、不申请政府投资建设的固定资产投资项 目，按照企业投资项目进行管理。申请使用政府投资的，按照本办法第二条第二款执行。

第六十五条（解释权） 本办法由国家发展和改革委员会负责解释。

第六十六条（生效时间） 本办法自 2017 年 月 日起施行。《政府核准投资项目管理办法》（国家发展和改革委员会第 11 号令）同时废止。