



外商投资法律

《政府核准的投资项目目录（2014年本）》简述

高嵩松 | 李璐怡

为继续深化投资体制改革、持续推进简政放权，国务院于2014年10月31日印发了《关于发布〈政府核准的投资项目目录（2014年本）〉的通知》（国发[2014]53号，以下简称“通知”），进一步取消、下放了38项投资项目的核准权限。

据发改委统计，《政府核准的投资项目目录（2014年本）》（以下简称“目录（2014）”）在《政府核准的投资项目目录（2013年本）》（以下简称“目录（2013）”）的基础上减少了约40%，加上目录（2013）在原有基础上减少的约60%，经过去年、今年的两次修订，中央层面的核准项目数量合计减少了约76%。

本文就目录（2014）的相关内容及影响简要分析如下：

一、进一步缩减核准范围

目录（2014）取消/删除了对如下投资项目的核准：

序号	投资项目	目录（2013）	目录（2014）
1.	新增生产能力的炼铁、炼钢、热轧项目	国务院投资主管部门核准	取消核准（改备案管理，下同 ¹ ）
2.	新增生产能力的电解铝项目、新建氧化铝项目	国务院投资主管部门核准	取消核准
3.	新建10万吨级及以上造船设施（船台、船坞）项目	国务院投资主管部门核准	取消核准
4.	跨省（区、市）日调水50万吨及以上项目	国务院投资主管部门核准	取消核准

¹ 根据《国务院关于投资体制改革的决定》，对于《政府核准的投资项目目录》以外的企业投资项目，实行备案制，除国家另有规定外，由企业按照属地原则向地方政府投资主管部门备案。备案制的具体实施办法由省级人民政府自行制定。国务院投资主管部门要对备案工作加强指导和监督，防止以备案的名义变相审批。

5.	已查明资源储量 5000 万吨及以上规模的铁矿开发项目	国务院投资主管部门核准	取消核准
6.	钾矿肥、磷矿肥项目	省级政府核准	取消核准
7.	水泥项目	省级政府核准	取消核准
8.	印钞、造币、钞票纸项目	中国人民银行核准	删除本条（详见下文）
9.	中方投资 10 亿美元及以上的境外投资项目	国务院投资主管部门核准	删除本条（详见下文）
10.	国内企业在境外投资开办企业（金融企业除外）事项	涉及敏感国家和地区、敏感行业的，由商务部核准；其他情形的，中央管理企业报商务部备案，地方企业报省级政府备案	删除本条，同时在通知正文规定“商务主管部门按国家有关规定对外商投资企业的设立和变更、国内企业在境外投资开办企业（金融企业除外）进行审核或备案管理”

综上，目录（2014）对产能过剩行业，如钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、船舶等，取消政府核准而改为备案，更加重视发挥市场在资源配置中的调控作用，但通知同时亦强调：对于该等产能严重过剩行业的项目要严格执行《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发[2013]41号），各地方、各部门不得以其他任何名义、任何方式备案新增产能项目，各相关部门和机构不得办理土地（海域）供应、能评、环评审批和新增授信支持等相关业务，并合力推进化解产能严重过剩矛盾各项工作。

此外，值得提请注意的是：

(1) 虽然“印钞、造币、钞票纸项目”不再体现于目录（2014）中，我们仍应结合国家关于货币管理的相关法规对上述删减进行综合理解，例如，根据国务院颁布并于 2000 年 5 月 1 日开始生效的《中华人民共和国人民币管理条例》（现行有效），人民币应由中国人民银行指定的专门企业印制，未经中国人民银行批准，任何单位和个人不得研制、仿制、引进、销售、购买和使用印制人民币所特有的防伪材料、防伪技术、防伪工艺和专用设备；

(2) 根据国家发改委颁布并于 2014 年 5 月 1 日开始生效的《境外投资项目核准和备案管理办法》（现行有效），中方投资额 10 亿美元及以上的境外投资项目由国家发展改革委核准。根据前述规定，上述表格第 9 项列明的项目仍需取得核准方可开展；

(3) 根据商务部颁布并于 2014 年 10 月 6 日开始生效的《境外投资管理办法》（现行有效），企业境外投资涉及敏感国家和地区、敏感行业的，实行核准管理。综上，上述表格第 10 项列明的核准要求并未发生变化。

二、进一步下放核准权限

目录（2014）对其中保留的政府核准项目进一步划分了中央和地方的责任，共下放了对 15 类投资项目的核准权限，具体如下：

序号	投资项目	目录（2013）	目录（2014）
1.	抽水蓄能电站	国务院行业管理部门核准	省级政府核准

序号	投资项目	目录（2013）	目录（2014）
2.	水电站 ²	(1) 国务院投资主管部门核准： 在主要河流上建设的项目 (2) 其余项目由地方政府核准	(1) 国务院核准： 在跨界河流、跨省（区、市）河流上建设的单站总装机容量 300 万千瓦及以上或涉及移民 1 万人及以上的项目 (2) 国务院投资主管部门核准： 在跨界河流、跨省（区、市）河流上建设的单站总装机容量 50 万千瓦及以上项目 (3) 其余项目由地方政府核准
3.	火电站	分布式燃气发电项目由省级政府核准，其余项目由国务院投资主管部门核准	省级政府核准 （其中燃煤火电项目应在国家依据总量控制制定的建设规划内核准）
4.	热电站	燃煤背压热电项目由省级政府核准，其余燃煤热电项目由国务院投资主管部门核准；其余热电项目由地方政府核准	地方政府核准 （其中抽凝式燃煤热电项目由省级政府在国家依据总量控制制定的建设规划内核准）
5.	进口液化天然气接收、储运设施	国务院行业管理部门核准	(1) 国务院行业管理部门核准： 新建（含异地扩建）项目（其中新建接收储运能力 300 万吨及以上的项目报国务院备案） (2) 其余项目由省级政府核准
6.	电网工程	(1) 国务院投资主管部门核准： 跨境、跨省（区、市）±400 千伏及以上直流项目，跨境、跨省（区、市）500 千伏、750 千伏、1000 千伏交流项目 (2) 国务院行业管理部门核准： 非跨境、跨省（区、市）±400 千伏及以上直流项目，非跨境、跨省（区、市）750 千伏、1000 千伏交流项目 (3) 其余项目由地方政府核准	(1) 国务院投资主管部门核准： 跨境、跨省（区、市）±500 千伏及以上直流项目，跨境、跨省（区、市）500 千伏、750 千伏、1000 千伏交流项目（其中±800 千伏及以上直流项目和 1000 千伏交流项目报国务院备案） (2) 其余项目由地方政府核准 （其中±800 千伏及以上直流项目和 1000 千伏交流项目应按照国家制定的规划核准）
7.	新建炼油及扩建一次炼油项目	国务院投资主管部门核准	列入国务院批准的国家能源发展规划、石化产业规划布局方案的扩建项目由省级政府核准，其余项目由国务院投资主管部门核准
8.	公路、铁路、桥梁、隧道	(1) 国务院投资主管部门核准： 独立公路桥梁、隧道；跨境、	(1) 国务院投资主管部门核准： 跨境、跨 10 万吨级及以上航道海

² 关于水电站的核准权限变化不仅涉及权限下放，也涉及对部分项目核准权限的上收。

序号	投资项目	目录（2013）	目录（2014）
		跨重要海湾、跨大江大河（三级及以上通航段）的项目 (2) 省级政府核准： 国家高速公路网外的干线道项目 (3) 其余项目由地方政府核准	域、跨大江大河（现状或规划为一级及以上通航段）的项目（其中跨境项目报国务院备案） (2) 省级政府核准： 普通国道网项目 (3) 由中国铁路总公司自行决定并报国务院投资主管部门备案： 国家铁路网中的其余项目 (4) 其余项目由地方政府核准
9.	集装箱专用码头	(1) 国务院投资主管部门核准： 在沿海（含长江南京及以下）建设的项目 (2) 其余项目由省级政府核准	(1) 国务院投资主管部门核准： 在沿海（含长江南京及以下）建设的年吞吐能力100万标准箱及以上项目 (2) 其余项目由省级政府核准
10.	内河航运	(1) 国务院投资主管部门核准： 千吨级及以上通航建筑物项目 (2) 其余项目由地方政府核准	(1) 国务院投资主管部门核准： 跨省（区、市）高等级航道的千吨级及以上航电枢纽项目 (2) 其余项目由地方政府核准
11.	民航（通用机场、军用机场）	(1) 国务院核准： 新建机场项目 (2) 国务院投资主管部门会商军队有关部门核准： 扩建军民合用机场项目	(1) 国务院核准： 新建运输机场项目 (2) 省级政府核准： 新建通用机场项目、扩建军民合用机场项目
12.	新建乙烯项目	国务院投资主管部门核准	省级政府按照国务院批准的石化产业规划布局方案核准
13.	新建对二甲苯（PX）项目和新建二苯基甲烷二异氰酸酯（MDI）项目	新建对二甲苯（PX）项目由国务院投资主管部门核准，新建二苯基甲烷二异氰酸酯（MDI）项目由国务院行业管理部门核准	省级政府按照国务院批准的石化产业规划布局方案核准
14.	民用航空航天	民用飞机（含直升机）制造、民用卫星制造、民用遥感卫星地面站建设项目，由国务院投资主管部门核准	(1) 国务院投资主管部门核准： 干线支线飞机、6吨/9座及以上通用飞机和3吨及以上直升机制造、民用卫星制造、民用遥感卫星地面站建设项目 (2) 省级政府核准： 6吨/9座以下通用飞机和3吨以下直升机制造项目
15.	外商投资项目	(1) 国务院投资主管部门核准： 《外商投资产业指导目录》中有中方控股（含相对控股）要求的总投资（含增资）3亿美元及以上鼓励类项目，	(1) 国务院投资主管部门核准： 《外商投资产业指导目录》中有中方控股（含相对控股）要求的总投资（含增资）10亿美元及以上鼓励类项目，总投资（含增资）1

序号	投资项目	目录（2013）	目录（2014）
		总投资（含增资）5000 万美元及以上限制类（不含房地产）项目 (2) 省级政府核准： 《外商投资产业指导目录》限制类中的房地产项目和总投资（含增资）小于 5000 万美元的其他限制类项目 (3) 地方政府核准： 《外商投资产业指导目录》中有中方控股（含相对控股）要求的总投资（含增资）小于 3 亿美元的鼓励类项目	亿美元及以上限制类（不含房地产）项目（其中总投资（含增资）20 亿美元及以上项目报国务院备案） (2) 省级政府核准： 《外商投资产业指导目录》限制类中的房地产项目和总投资（含增资）小于 1 亿美元的其他限制类项目 (3) 地方政府核准： 《外商投资产业指导目录》中有中方控股（含相对控股）要求的总投资（含增资）小于 10 亿美元的鼓励类项目

值得关注的是，目录（2014）将一些原由中央政府层面核准的项目核准权下放至省级或地方政府，但同时强调相关领域投资要符合国家规划安排，并未实质性放松对企业投资行为的管制。例如，目录（2014）将火电、热电等电力项目核准权下放至省级政府或地方政府，但同时要求省级或地方政府在“国家依据总量控制制定的建设规划内核准”，实质上是理顺了国家规定和地方执行之间的关系，即国家控制规划，地方在规划的额度内自行核准项目投资。与之前由中央核准相比，目录（2014）仅是改变了原有的核准政府层次，而并未在总量上放开投资限制。

三、进一步完善监管体系

通知还要求，项目核准机关要改进完善管理办法，切实提高行政效能，认真履行核准职责，严格按照规定权限、程序和时限等要求进行审查；监管重心要与核准、备案权限同步下移，地方政府要切实履行监管职责；有关部门要密切配合，按照职责分工，相应改进管理办法，依法加强对投资活动的监管。此外，国家发改委在其于 11 月 18 日召开的新闻发布会上表示，今后要加快建设并依托投资项目在线审批监管平台，建立后续监管信息共享机制和协调联动机制。

综上，目录（2014）在一定程度上实现了结构性的核准权下放和投资流程简化，是政府进一步“简政放权”的重要举措，有利于发挥投资对经济发展的促进作用。

我们将继续跟踪关注相关法律法规，并及时与您分享。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与**金文玉**（+86-10-8525 5557; wenyu.jin@hankunlaw.com）联系。