



研究院微信

2019 年第 8 期

(总第 167 期)

5 月 9 日印发



天津滨海综合发展研究院
Binhai Research Institute in Tianjin

双周决策观察

【特别关注】

司法部、发展改革委详解《政府投资条例》

【部委动态】

国务院：做好自贸区第五批改革试点经验复制推广

国家网信办发布《数字中国建设发展报告（2018 年）》

国家发改委将加快探索宅基地“三权分置”

【地方新政】

上海陆家嘴加速打造“融资租赁生态圈”

重庆出台制造业创新中心建设实施细则

厦门出台招商引资新政



主办
天津滨海综合发展研究院
泰达图书馆档案馆

编辑
贺然 金敏毓 刘蕾
统筹
张凌霄 吴营 马爱华 蒋宁

电话
022-66222942
邮箱
bhzhfzyjy@163.com

【特别关注】

司法部、发展改革委详解《政府投资条例》

5月5日，国务院总理李克强签署国务院令，国务院公布了近4000字的《政府投资条例》（以下简称《条例》）全文，并明确该条例将于2019年7月1日起施行。该条例旨在规范政府投资行为，明确了政府投资概念、范围、决策程序、投资年度计划、项目实施、监督管理和法律责任，涉及道路交通、教育、医疗、绿化环保、供水供气等诸多领域，与公众利益密切相关，且投资体量巨大，以万亿为单位。这是中国首部规范政府投资的《政府投资条例》，事实上，政府投资立法早在2001年便开始起草，2010年国务院法制办公开征求意见，一直在进行着，近两年，在中央强调防范化解政府性债务风险的背景下，《条例》再次被提上日程表，2019年5月正式公布。前后历时20载，填补了政府投资法规空白。日前，司法部、发展改革委负责人就《条例》的有关问题进行了详细解读。

问：为什么要制定这个《条例》？

答：制定政府投资条例，将政府投资纳入法治轨道，是深入推进依法行政、加快建设法治政府的内在要求，对于依法规范政府投资行为，充分发挥政府投资作用，提高政府投资效益，激发社会投资活力，具有十分重要的意义。

问：《条例》制定的总体思路是什么？

答：《条例》制定遵循以下思路：一是坚持深化改革，认真贯彻落实党中央、国务院关于深化投融资体制改革和“放管服”改革的决策部署，确保立法与改革决策相衔接。二是坚持突出重点，围绕政府投资范围、投资决策、项目实施和事中事后监管等关键环节，确立基本制度规范，做到既有遵循又避免繁琐。三是坚持统筹兼顾，相关制度设计既立足当前实际，保持政府投资管理的连续性、稳定性，又为

今后进一步深化政府投资体制改革以及地方层面政府投资管理留有空间。

问：《条例》如何界定政府投资范围，确保政府投资聚焦重点、精准发力？

答：政府投资范围直接涉及政府和市场关系，在这个问题上必须坚持“有所为有所不为”，确保政府投资聚焦重点、精准发力，坚决杜绝低效、浪费现象，并避免与民争利。为此，《条例》明确规定，政府投资资金应当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、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。为了从机制上确保政府投资始终投向最需要投、最适合投的方向和领域，《条例》还规定国家建立政府投资范围定期评估调整机制，不断优化政府投资方向和结构。

问：政府投资应当遵循哪些原则和基本要求？

答：《条例》规定，政府投资应当遵循科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的原则，并与经济社会发展水平和财政收支状况相适应；国家加强对政府投资资金的预算约束，政府及其有关部门不得违法违规举借债务筹措政府投资所需资金；安排政府投资资金应当符合推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的有关要求，并平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。

问：《条例》如何确保政府投资科学决策？

答：为确保政府投资科学决策，从制度上防止“拍脑袋”决策、“政绩工程”和“形象工程”，《条例》作了三方面规定：一是规定县级以上人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、中期财政规划和国家宏观调控政策，结合财政收支状况，统筹安排使用政府投资资金的项目，规范使用各类政府投资资金。二是进一步规范政府投资项目审批制度，明确了项目单位应当编制和报批的文件、投资主管部门

或者其他有关部门审批项目的依据和审查事项，并规定审批重大政府投资项目应当履行中介服务机构评估、公众参与、专家评议、风险评估等程序。三是强化投资概算的约束力，明确经核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据，初步设计提出的投资概算超过可行性研究报告提出的投资估算10%的，审批部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。

问：针对政府投资项目实施中存在的问题，《条例》作了哪些规定？

答：为确保政府投资项目顺利实施，《条例》坚持问题导向，主要作了三方面规定：一是政府投资项目开工建设应当符合规定的建设条件，并按照批准的建设地点、建设规模和建设内容实施，需要变更的应当报原审批部门审批。二是政府投资项目所需资金应当按规定确保落实到位，不得由施工单位垫资建设；项目投资原则上不得超过经核定的投资概算，确需增加投资概算的，项目单位应当提出调整方案及资金来源，报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定。三是政府投资项目应当合理确定并严格执行建设工期，项目建成后应当按规定进行竣工验收并及时办理竣工财务决算。

问：《条例》如何加强对政府投资项目的事中事后监管？

答：《条例》规定投资主管部门和依法对政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当采取在线监测、现场核查等方式，加强对政府投资项目实施情况的监督检查，并建立政府投资项目信息共享机制；项目单位应当通过在线平台如实报送政府投资项目开工建设、建设进度、竣工的基本信息，并加强项目档案管理；政府投资年度计划、政府投资项目审批和实施以及监督检查的信息应当依法公开。

问：对《条例》的贯彻实施，国家发展改革委有哪些考虑？

答：为确保《条例》顺利贯彻实施，国家发展改革委将抓紧组织各地、各有关部门重点做好以下工作：一是加强《条例》培训和普法

宣传。组织各地、各部门加强法治培训和学习，严格依法办事，增强依法履职能力。二是全面清理不符合《条例》的现行制度。三是加快《条例》配套制度建设，会同有关方面建立健全政府投资范围定期评估调整机制。四是继续推动投融资体制改革，进一步完善政府投资体制，优化政府投资项目审批程序，提高审批效率。（中国经济新闻网 20190506）

【部委动态】

国务院：做好自贸区第五批改革试点经验复制推广

4 月 30 日，国务院发布《关于做好自由贸易试验区第五批改革试点经验复制推广工作的通知》，《通知》称，进一步优化营商环境，激发市场活力，逐步构建与我国开放型经济发展要求相适应的新体制、新模式，推动形成全面开放新格局，不断增强经济创新力和竞争力。

《通知》指出，在全国范围内复制推广的有投资管理领域、贸易便利化领域、事中事后监管措施三个方面。在自贸试验区复制推广的改革事项为投资管理领域。

投资管理领域方面，在全国范围内复制推广“公证‘最多跑一次’”、“自然人‘一人式’税收档案”、“网上办理跨区域涉税事项”、“优化涉税事项办理程序，压缩办理时限”、“企业名称自主申报制度”等 5 项。

贸易便利化领域方面，“海运危险货物查验信息化，船舶载运危险货物及污染危害性货物合并申报”、“国际航行船舶进出境通关全流程‘一单多报’”、“保税燃料油跨港区供应模式”、“海关业务预约平台”、“生产型出口企业出口退税服务前置”、“中欧班列集拼集运模式”等 6 项。

事中事后监管措施方面，“审批告知承诺制、市场主体自我信用承诺及第三方信用评价三项信用信息公示”、“公共信用信息‘三清

单’（数据清单、行为清单、应用清单）编制”、“实施船舶安全检查智能选船机制”、“进境粮食检疫全流程监管”、“优化进口粮食江海联运检疫监管措施”、“优化进境保税油检验监管制度”等 6 项。

投资管理领域方面，“推进合作制公证机构试点”。

《通知》要求，更大力度转变政府职能，全面提升治理能力现代化水平，着力推动制度创新，进一步优化营商环境，激发市场活力，逐步构建与我国开放型经济发展要求相适应的新体制、新模式，推动形成全面开放新格局，不断增强经济创新力和竞争力。（和讯网 20190501）

国家网信办发布《数字中国建设发展报告 2018 年》

5 月 6 日，第二届数字中国建设峰会发布了《数字中国建设发展报告（2018 年）》。国家互联网信息办公室副主任杨小伟发布了报告的主要内容。

报告指出，2018 年，《“十三五”国家信息化规划》确定的国家信息化发展主要指标完成情况良好。从发展指标看，国内信息技术发明专利授权数、光纤入户用户占总宽带用户的比率、固定宽带家庭普及率、移动宽带用户普及率、贫困村宽带网络覆盖率等 5 项指标提前完成“十三五”末目标。

从重大任务实施成效看，新一代信息基础设施加快建设，信息技术创新能力逐步增强，数据资源体系建设成效明显，数字经济培育壮大发展新动能，电子政务和新型智慧城市建设水平明显提升，网络扶贫与数字乡村建设接续推进，信息化发展不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

此外，报告还对 2018 年各地区信息化发展情况进行了评价，结果显示：2018 年各地区信息化发展水平整体提升，北京、广东、江苏、上海、浙江、福建、天津、重庆、湖北、山东等地方信息化发展评价

指数排名前十位，上述地方认真落实数字中国战略部署，制定实施数字化规划或行动计划，整体推进信息化创新发展，信息化发展水平走在全国前列。

报告分析了数字中国建设面临的形势，提出 2019 年数字中国建设要加强战略统筹，开展“十四五”信息化规划预研；要优化创新生态，增强网络信息技术创新能力；要发挥投资关键作用，加快建设新型基础设施；要立足高质量发展，推动数字经济创新发展；要着力缩小数字鸿沟，统筹推动城乡信息化融合发展；要促进改革创新，推动电子政务发展与信息惠民；要坚持安全发展，加强网络安全保障能力建设；要深化开放合作，推动共建网络空间命运共同体。（央广网 20190506）

国家发改委将加快探索宅基地“三权分置”

国家发改委发展战略和规划司司长陈亚军在 5 月 6 日的发改委专题发布会上表示，中国将加快探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，并探索对增量宅基地实行集约有奖、对存量宅基地实行退出有偿。

宅基地“三权分置”改革是深化土地改革的重点和难点。业内人士认为，在乡村振兴战略实施过程中，探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”能够有效推动社会发展、保障农户权益、激发市场活力。今年 2 月发布的《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》围绕农村宅基地制度改革提出了一系列具有较强针对性的硬任务，包括稳慎推进农村宅基地制度改革，研究起草农村宅基地使用条例等。

陈亚军指出，在符合国土空间规划、用途管制和依法取得的前提下，允许农村集体经营性建设用地入市，允许就地入市或异地调整入市；允许村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。要建立

健全有利于城乡要素合理配置的体制机制，必须破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒。接下来，发改委会从健全农业转移人口市民化机制、建立城市人才入乡激励机制等方面入手，促进各类要素更多向乡村流动，在乡村形成人才、土地、资金、产业、信息汇聚的良性循环。（界面新闻 20190506）

【地方新政】

上海陆家嘴加速打造“融资租赁生态圈”

集融资与融物、贸易与技术更新于一体，融资租赁这一新型金融产业在经济发展和产业转型升级中发挥着日益重要的作用。作为上海国际金融中心建设的核心承载区，上海陆家嘴金融城正加速打造“融资租赁生态圈”。

从 26 日举行的“首届陆家嘴融资租赁国际论坛”上获悉。此次论坛由上海市地方金融监督管理局指导，上海市租赁行业协会和上海陆家嘴金融城发展局共同主办，来自国内外知名融资租赁机构、银行、券商、实体企业的 500 多位代表围绕融资租赁相关法律问题、融资租赁资产证券化等话题展开热议。

上海自贸区陆家嘴管理局局长张宇祥表示，经过多年深耕，上海自贸区已经成为全国融资租赁企业主要集聚区之一。截至目前，陆家嘴区域内共有融资租赁企业近 200 家，融资租赁资产总值接近 1 万亿元，其中 5 家企业融资租赁资产规模超千亿元。2018 年上海融资租赁产业税收总额近一半出自这一区域。

作为国内唯一以“金融贸易”命名的国家级开发区，陆家嘴以其“金字招牌”吸引了远东租赁、平安租赁、交银租赁、招银租赁、中航国际租赁等一批龙头企业落户。来自长三角地区的多家国企也纷纷选择这里布局融资租赁业务。

“日益提升的行业覆盖面、市场渗透力和产业竞争力，使得融资租赁产业逐渐成为陆家嘴金融城一张靓丽的‘名片’。”张宇祥透露，下一步陆家嘴金融城将聚焦高能级总部型融资租赁集聚区，通过铸品牌、聚资金、搭平台，打造产业发展的“最佳生态圈”。

据悉，在联合行业组织定期举办行业论坛提升融资租赁品牌的同时，陆家嘴金融城将引导地方国企和社会资金发起设立融资租赁产业基金，将金融机构集聚优势转化为融资租赁资本优势。此外，陆家嘴金融城还将支持区域内有实力的融资租赁企业搭建专业服务平台，积极推动上海联合产权交易所携手业界搭建融资租赁交易平台等。

以陆家嘴金融城为代表，上海融资租赁行业在发挥“集聚”效应的同时，“辐射”效应也开始显现。上海、江苏、安徽、浙江四地融资租赁行业协会在上述论坛上签署战略合作协议，标志着融资租赁长三角一体化正式启动。（新华网 20190428）

重庆出台制造业创新中心建设实施细则

推动制造业高质量发展，正成为我市工业经济发展“重头戏”。5月1日，重庆日报记者从市经信委获悉，日前该委发布《重庆市制造业创新中心建设工程实施细则（2019-2022年）》，计划3年内建成15个覆盖我市重点产业领域的市级制造业创新中心，力争创建2-3个国家级制造业创新中心，形成以前者为支撑、后者为核心的多层次网络化制造业创新体系。

市经信委表示，市级及国家级创新中心的组建条件都将是企业法人形态，采取“公司+联盟”等方式运行；创新中心建设的牵头单位应长期从事本领域研究开发，具备行业领先优势和竞争优势，具有承担并完成国家或行业重点研发项目的经历，有较好的产学研合作基础等。

“企业在申报创新中心前，须形成产、学、研、用协同创新的管理制度。”市经信委负责人称，要申报创新中心的企業，应具备固定

研发队伍，建有市场化的知识产权与技术成果转化机制。即日起，按照“成熟一个，推进一个”原则，市经信委将全年接受企业申报。企业提交创新中心申报后，该委将组织经济、技术、金融、法律等领域专家，进行初审、专家论证、现场核查、综合评估等流程，最终确定创新中心名录并予以公示、授牌，同时支持符合条件的市级制造业创新中心争创国家级创新中心。（中国政府网 20190503）

厦门出台招商引资新政

日前，为发挥厦门经济特区功能优势，以强化招商引资为抓手，优化资源配置，扩大有效投资，促进经济工作全面提速增效，在更高水平上推动高质量发展落实赶超，厦门出台《关于加强全链条全周期立体化招商引资工作的意见》，并制定招商引资审批服务保障机制、招商引资金融服务保障机制等相关配套制度文件。

五个层次 加强招商引资领导新机制总体设计

招商引资机制是城市治理体系的重要部分，招商引资能力是城市现代化经济治理能力的重要体现。此次出台的《意见》包括完善全市招商引资领导体制机制、主要工作任务和工作措施三个部分。

在完善体制机制方面，分五个层次对厦门市招商引资领导新机制进行了总体设计。一是成立由市委书记和市长挂帅的市招商引资工作领导小组。二是统筹强化产业招商工作，设立现代农业、现代制造业和信息产业、现代服务业、央企总部和金融四个招商组。三是加强政策和要素保障，设全要素保障组。四是实行招商督查和考核，设立全周期绩评组。五是完善工作落实机制。各区和承担产业发展任务的各市直部门必须成立由单位主要领导任组长的招商引资工作领导小组，实施“一把手工程”，对重大投资项目做到三个“亲自”，即亲自推介考察洽谈项目、亲自协调解决问题、亲自督办过问项目进度。

九项任务 重点解决“招什么”和“怎么招”

《意见》按照市委市政府全链条全周期立体化的招商新思路，对厦门市当前各项招商任务进行了梳理，部署 9 项任务，重点解决“招什么”和“怎么招”的问题。

其中，在围绕千亿产业链群强链扩链补链方面，围绕厦门市要重点打造的 12 条千亿产业链，组织编制产业招商地图工作，打造招商引资“三个一”，即一个网站（厦门招商引资网）、一个产业招商地图（含产业发展路线图及招商目标企业库）、一条热线（产业招商热线）。同时，制定产业发展路线图，建立招商对象目录库和总部企业项目库。

健全项目后期服务，推动以商引商。健全完善市四套班子领导挂钩联系重点企业、重大项目机制。持续稳商扶商，研究出台现有企业扩大再投资、延伸产业链、拓展新业务的促进措施和奖励办法，扶持企业不断壮大。

瞄准产业升级需求，引进人才技术。加大领军型人才的引进力度，吸引高层次人才带领团队和项目落户。加大对研发机构的招商力度，吸引更多研发机构在厦门落户，推动其研发技术实现产业化。

此外，《意见》还提出，要完善城市功能规划，形成多元招商；汇聚融合招商资源，做好平台招商；重点研究精准对接，加强央企招商；统筹策划拓展渠道，推进境外招商；挖掘国有资本潜力，鼓励国企招商；提升配置资源能力，开展资本招商。

五个方面 确保项目“招进来”和“落下来”

《意见》建立以项目为中心的全周期招商工作机制，重点解决客商如何“招进来”、项目如何“落下来”的问题，从加强城市宣传和信息建设、完善招商协调调度机制、完善招商要素保障机制、加强招商引资队伍建设、加强招商引资绩效考核 5 个方面提出了具体工作举措。其中，厦门市将每年召开一次全市招商引资工作大会，健全完善招商引资项目全周期工作正向激励、反向惩戒机制，健全完善招商引资项目全周期工作跟踪督办落实机制。（厦门日报 20190506）