

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2015〕63号

---

## 云南省人民政府办公厅关于创新投资管理方式 建立协同监管机制的意见

各州、市人民政府，滇中产业新区管委会，省直各委、办、厅、局：

根据《国务院办公厅关于创新投资管理方式建立协同监管机制的若干意见》（国办发〔2015〕12号）精神和要求，结合我省实际，经省人民政府同意，现提出以下意见：

### 一、充分认识创新投资管理方式建立协同监管机制的重要意义

随着我省行政审批制度改革和政府职能转变工作的深入推进，已取消和下放一大批投资项目核准事项，以行政审批制度改革

革为突破口的简政放权等工作取得阶段性成效。按照放管结合的要求，对投资项目接住管好和协同监管亟待加强。加快建立投资项目纵横联动协同监管机制，对于解决部门放权不同步、基层承接能力不足、监管机制不健全、监管手段不完善等突出问题，加强投资项目事中事后监管，规范投资行为和市场秩序具有重要意义。

## **二、总体要求**

全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，坚持依法行政、简政放权、放管并重，进一步转变政府投资管理职能，创新投资管理方式。依托互联网和大数据技术，建设信息共享、覆盖全省的在线审批监管平台，建立透明、规范、高效的投资项目纵横联动协同监管机制，实现“制度+技术”的有效监管，确保既放权到位、接住管好，又服务到位、监管有效，促进市场秩序更加规范，市场活力充分释放。

## **三、基本原则**

为做好创新投资管理方式、建立协同监管机制有关工作，需要把握以下原则：

（一）同步放权，接住管好。发展改革、工业和信息化、国土资源、城乡规划、环境保护、水利等有关部门要同步下放审批权限，便于项目单位就近办理和基层政府贴近服务，使简政放权

的政策效应得到充分发挥。要坚持权力下放与基层承接能力相匹配，合理确定下放层级，进一步提升基层政府能力素质，确保顺利承接。实行限时办结制度，切实提高工作效率。

（二）各负其责，依法监管。各地各部门要依法履行职责，坚持放管结合，切实加强对项目建设全过程特别是开工建设和竣工投产环节的监管，依法纠正和查处违法违规建设行为。

（三）纵横联动，协同监管。建立部门之间协同配合、有关部门和各级政府上下联动的监管机制，注重发挥基层政府就近就便监管的作用和有关行业管理部门的专业优势，形成整体监管合力。

（四）依托平台，高效监管。加快建设“横向到边”联通发展改革、工业和信息化、国土资源、城乡规划、环境保护、安全监管、金融监管、审计及行业管理等部门，“纵向到底”联通有关部门到各级政府的投资项目在线审批监管平台，依托平台实现监管信息互联互通，做到全透明、可核查，提高监管效率和水平。

（五）立足服务，信用监管。推行网上受理、办理和监管“一条龙”服务，将监管工作的落脚点放到为项目单位做好服务上，寓监管于服务，不断提高服务意识和质量。充分发挥项目信息和信用记录在监管工作中的重要作用，完善守信激励、失信惩

戒机制，促进形成健康有序的市场秩序。

#### 四、切实接住管好

通过合理划分管理权限、部门主动协同放权和进一步提升各级政府特别是基层政府承接能力，切实做到接得住管得好。

（一）合理划分管理权限。根据我省实际情况，具体划分各级政府管理权限，要将基层政府承接能力作为重要考虑因素，不简单地“一放到底”。对于涉及各地重大规划布局、重要资源开发配置的项目，应充分发挥省直部门在政策把握、技术力量等方面的优势。

1. 创新企业投资项目管理制度，确立企业投资主体地位。按照“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的原则，企业投资项目由企业自主决策、自负盈亏、自担风险。发展改革、工业和信息化、国土资源、环境保护等部门主要从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面依法进行审查。属国家颁布的政府核准投资项目目录实行核准外，其他企业投资项目一律实行属地备案。核准机关和核准权限按照省人民政府印发的《政府核准的投资项目目录（云南省）》和《云南省政府核准投资项目实施办法》确定。一要积极探索企业投资项目负面清单管理模式。按照“法无禁止即可为”的原则，根据《政府核准的投资项目目录（云南

省)》，结合主体功能规划、区域发展规划、产业政策和区域性特点，制定行政区域的禁止类和限制类清单。二要建立企业投资主管部门权力清单和责任清单。按照“法无授权不可为”的原则，将各级政府部门行使的对企业投资项目相关管理职权及其依据、行使主体、运行流程等，以清单形式明确列示出来，向社会公布，接受社会监督。按照“法定责任必须为”的原则，建立企业投资项目管理责任清单制度。按照“权责一致”的要求，厘清各级政府部门行使对企业投资项目相关管理职权所对应的责任事项，建立责任清单，明确责任主体，健全问责机制，并向社会公布，接受社会监督。三要精简前置审批，建立企业投资项目网上并联核准制度。除少数国家明确的重特大项目保留环评作为前置审批外，企业投资项目前置核准只保留选址意见书、用地预审意见两项。制定并公布保留的企业投资项目核准相关审批事项及强制性中介服务事项目录，由企业自主选择，收费明码标价。依托投资项目在线审批监管平台，实现企业网上申报、有关部门网上并联办理。对于在同一阶段同一部门实施的多个审批事项予以整合，“一次受理、一并办理”；对同一项目同一阶段不同部门审批事项实行并联审批。有关部门要按照公开透明的要求，制定发布工作规则和办事指南，并公开受理情况、办理过程、审批结果等，主动接受社会监督。四要依托投资项目在线审批监管平台，

建立网上备案制度。由企业按照属地原则向项目所在县、市、区发展改革部门申请备案。项目备案是政府对企业投资项目提供的服务，不得设置任何前置条件。通过备案，确认项目在负面清单之外，依法保障企业的合法权益，便于企业依法办理项目开工前所需的各项法定手续。

2. 创新政府投资项目建设管理方式，简化报建手续，减少审批环节。一是政府投资项目实行审批制。采用直接投资、资本金注入方式的，审批项目建议书、可行性研究报告、初步设计，严格概算核定、控制和调整管理。按照项目性质、资金来源，以及“财权和事权相统一”的原则，省、州市、县级预算内投资项目采取直接投资、资本金注入方式，分别由省、州市、县级政府发展改革部门审批。其中，经国家、省人民政府批准的专项规划、区域规划等已经明确的项目，探索实行不再审批项目建议书，直接审批可行性研究报告；点多面广、技术方案和建设内容简单，投资规模较小的项目，可以直接审批达到初步设计深度的项目实施方案。抓紧改进和完善政府投资项目管理办法，推动简化和整合投资项目报建手续，减少审批环节，力争实现所有保留的审批事项只审批一道手续。采取投资补助、贷款贴息方式的，审批资金申请报告，资金申请报告可单独批复，也可在下达投资计划的同时一并批复。二是加强政府投资项目管理，创新建设管

理方式。项目建设单位缺乏相关专业技术人员和建设管理经验的，积极推广代理建设制度，依法通过招标等方式选择专业化的项目管理单位负责建设实施。加快建立建设项目库，实现从项目储备到前期工作、建设实施、竣工投产全过程动态管理。运用互联网和新一代信息技术提高项目管理水平。在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域，鼓励和引导社会资本通过特许经营、政府购买服务、股权合作等方式推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，保证政府和社会资本合作顺利推进，着力增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率。

（二）部门主动协同放权。投资项目审批、核准事项取消或下放后，省国土资源、住房城乡建设、环境保护、发展改革、工业和信息化、安全监管等部门要按照《国土资源部办公厅关于下放部分建设项目用地预审权限的通知》（国土资厅发〔2013〕44号）、《环境保护部关于下放部分建设项目环境影响评价文件审批权限的公告》（公告2013年第73号）、《国家发展改革委办公厅关于做好固定资产投资项目节能评估和审查同步取消和下放有关工作的通知》（发改办环资〔2013〕2306号）、《国家安全监管总局办公厅关于切实做好国家取消和下放投资审批有关建设项目安

全监管工作的通知》（安监总厅政法〔2013〕120号）等要求，相应调整用地预审、规划选址、环评审批、节能审查等审批权限，尽快做到同步下放。暂时不能同步下放的，有关部门要采取委托与审批、核准机关同级的审批部门审批，或者建立同级受理机制等方式，切实提高工作效率。

（三）提升基层承接能力。省发展改革、工业和信息化、国土资源、住房城乡建设、环境保护、水利、安全监管等部门要通过汇编指南、集中培训、研讨交流等多种形式，加强业务指导与培训，提高基层政府有关部门的业务水平和综合服务管理能力。

（四）实行限时办结制度。省编办应会同省直有关部门认真研究并尽快公布权力清单和责任清单，省直有关部门应根据投资项目不同类别，明确项目审批、核准、备案以及规划许可、环评审批、用地审批、取水许可、施工许可、安全生产许可等的具体办理流程 and 时限，合理缩短办理时间，提高工作效率。

1. 关于项目审批、核准的办理。项目审批、核准机关在收到项目申报材料后，对于申报材料不齐全或者不符合要求的，应在5个工作日内一次告知申报单位补正；受理项目申报材料后，如有必要，应在4个工作日内委托有关咨询机构进行评估；涉及行业管理部门职能的，应商请有关行业管理部门在7个工作日内出具书面审核意见；可能对公共利益构成重大影响的，应采取适

当方式征求公众意见；原则上应在受理项目申报材料后 20 个工作日内作出是否审批、核准的决定或向上级审批、核准机关提出审核意见（不含委托咨询评估、征求公众意见所需时间），特殊情况可延长 10 个工作日。除核电、大型水利水电等特定项目外，取消前期工作咨询复函等变相审批行为。

2. 关于项目备案的办理。项目备案机关在收到项目申报材料后，对于申报材料不齐全或者不符合要求的，应在 5 个工作日内一次告知申报单位补正；受理项目申报材料后，在 3 个工作日内完成办理项目备案工作。

3. 关于选址意见书的办理。城乡规划部门核发选址意见书，应当依法受理申请人的申请。涉及商请有关行业管理部门提出意见的，有关行业管理部门应当在 7 个工作日内出具书面审核意见。可能对公共利益造成重大影响的，应当采取适当方式征求公众意见并视情况进行专家评审。简化风景名胜区重大建设项目选址核准程序。取消对项目设计多方案比选的要求，改进专家审查形式。

4. 关于用地预审意见的办理。审批、核准和备案的建设项目，由与审批、核准和备案机关同级的国土资源管理部门办理用地预审。国务院下放由地方政府核准的项目，省人民政府按照国家有关规定将其具体划分由州市、县级政府核准的项目，其用地

预审意见同步下放由核准项目的同级政府国土资源管理部门办理。要逐步实行网上申报制度，简化审查内容，提高审批效率。

5. 关于环评审批文件的办理。省法制办会同省编办、环境保护厅适时提出修改有关法律、行政法规的建议，取消环评受理的部分前置条件。除依法设立的行政许可外，不再将非行政许可的各类生态保护区域行政主管部门意见作为环评审批要件。对环评文件受理、审批和环保验收全过程进行公开。项目环评受理、环保验收实行网上申报。环评文件审批部门自收到环境影响报告书、环境影响报告表、环境影响登记表之日起，分别于60个工作日、30个工作日、15个工作日内作出审批决定（不含委托评估、征求公众意见和进行专家评议所需时间）。

6. 关于节能审查意见的办理。省发展改革委、工业和信息化委作为节能审查机关要完善固定资产投资项目节能评估和审查管理办法，简化审查内容，取消对项目概况、能源供应情况、项目选址方面的节能审查要求；优化评估审查流程，实现项目录入、委托、报批各环节在线完成，缩短审批时间；通过网上管理系统，实现节能登记备案网上办理。完善节能评估文件委托评审管理办法，规范管理，提高效率。明确时限要求，节能审查机关在收到项目节能评估文件后2个工作日内委托中介机构评审，对于申报材料不齐全或者不符合要求的应在5个工作日内一次告知

申报单位补正。节能审查机关自收到固定资产投资项目节能评估和审查报告书、报告表、登记表之日起，分别于 15 个工作日、15 个工作日、5 个工作日内作出审查决定。

## **五、突出监管重点**

各级发展改革、工业和信息化、国土资源、城乡规划、环境保护、安全监管、住房城乡建设、审计及行业管理等有关部门，要重点围绕开工建设环节和竣工投产环节，加强项目建设全过程监管，实现项目合法开工、建设过程合规有序。

**（一）开工建设环节。**在项目开工前，要按照项目审批、核准、备案基本程序和规定，依托投资项目在线审批监管平台，指导并服务项目单位及时办理项目开工前的各项手续，保证程序合法、手续齐全、限时办结，提高行政效能。

**（二）竣工投产环节。**在项目开工后到竣工投产前，要强化对项目建设过程的监督检查，确保项目按照相关规定建设实施，保障项目建设规范有序。项目竣工后有关部门要依法及时进行验收，验收通过后方能投入使用。

## **六、落实监管责任**

**（一）落实部门监管责任。**发展改革部门要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，对投资项目进行监管。国土资源、城乡规划、环境保护、安全监

管和行业管理等部门，要严格履行法律法规赋予的监管职责，加强后续监管。金融监管部门要加强指导和监督，引导金融机构依据法律法规并按照商业原则独立审贷，不得违规发放贷款或仅以项目审批、核准、备案机关的层级较低为由否决企业贷款申请。审计部门要加强对政府投资项目、国有企业投资项目以及以政府和社会资本合作等方式建设的其他公共工程项目的审计监督，持续组织对贯彻落实国家重大政策措施，特别是重大项目落地、重点资金保障等情况进行跟踪审计。省直有关部门要进一步规范中介服务市场秩序，对中介机构出具假报告、假认证等违法违规行为要依法严肃查处，造成严重后果的，要依法从严惩处。省直有关部门要建立年度监管报告发布制度，并加强对下级机关的指导和监督，及时总结、推广地方先进经验。

**（二）明确地方监管责任。**在下放行政审批事项的同时，各级政府及其有关部门，要按照“权力与责任同步下放”“谁承接、谁监管”的要求，强化权力下放后的监管意识，积极探索创新监管方式方法，切实承担起监管责任。省直有关部门要加强指导监督，逐级明确承接方的监管责任及监管措施。

**（三）加强监管能力建设。**省直有关部门要进一步完善有关规章制度、发展规划、产业政策、总量控制目标、区域污染物行业排放总量、技术政策、准入标准等，将其作为监管的依据和重

要内容。要加强监管能力建设，并通过开展监管标准化、规范化工作，加强培训和经验交流，强化对基层监管部门的指导和规范。各级政府要进一步整合基层监管力量，加强基层监管队伍建设，保障监管经费，提高监管技术水平和能力。

## 七、创新监管方式

(一) 加快建设信息共享、覆盖全省的投资项目在线审批监管平台。一要认真贯彻落实好《云南省人民政府办公厅关于精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准的意见》(云政办发〔2015〕38号)、《云南省人民政府办公厅关于贯彻落实促投资稳增长电视电话会议精神的实施意见》(云政办发〔2015〕41号)精神，着力推进落实企业投资项目网上并联核准制度。建立发展规划、产业政策、准入标准、诚信档案等信息的横向互通制度，实行项目统一代码制度、异常信用记录制度、“黑名单”制度，并与社会信用体系对接，加强行政审批事项和投资项目的监督管理。二要全面加强省、州市、县市区投资项目审批服务中心建设，完善投资项目三级联动审批和并联审批工作机制，推进“中介超市”建设，促进投资审批提速增效。加快推进全省行政审批网上服务大厅建设并力争于2015年底前上线运行。全面实行所有行政审批事项、政府内部审批事项、其他权力事项进驻服务大厅受理，统一接收、统一答复。优化服务大厅职能，改进服

务方式，规范和完善办事指南，明确审批核准认定的依据、标准、条件、程序、时限，公布审批事项和要件目录清单。全面实行网上集中预受理和预审查，申请示范文本、审查内容要标准化、格式化、清晰化。推行受理单制度，建立并联审批核准、限时办结机制，严格执行项目审批核准程序和时限规定。建立审批效率内部通报制度、审批质量定期检查制度和申请人评议制度，不断强化服务大厅的服务功能。

（二）建立项目统一代码制度。所有行政审批事项应按照《行政审批事项编码规则》（DB53/T545—2013）规定进行编码，做到全省标准统一。对申请办理审批、核准、备案相关手续的投资项目，由在线审批监管平台受理，即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，有关部门办理有关手续和监管（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数据。

（三）建立监管联动机制。各级发展改革、工业和信息化、国土资源、城乡规划、环境保护、安全监管、住房城乡建设、金融监管、审计及行业管理等部门要通过在线审批监管平台实时交换项目信息，实现部门间网络联通和信息共享。要主动加强服务，指导项目单位在项目开工前依法依规完成项目审批、核准、备案以及规划许可、环评审批、用地审批、取水许可等手续。对

于违法违规建设的项目，要通过在线审批监管平台及时提醒项目单位和有关监管部门。在线审批监管平台应与审计、统计等部门做好对接，实现平台信息与统计信息相互衔接和共享。对需要进行前置审查，未取得规划选址、用地预审、环评审批（仅限于少数国家明确的重特大项目）的项目，各级发展改革部门不得予以审批、核准。对于未按规定取得审批、核准、备案以及规划许可、环评审批、用地管理等有关文件的建筑工程项目，建设行政主管部门不得发放施工许可证。对于未依法履行开工前各项手续的项目，金融机构不得发放贷款。发展改革、工业和信息化、城乡规划、国土资源、环境保护和金融监管等部门要将审批、核准等结果及时互相抄送，加快完善本部门的信息系统，建立发展规划、产业政策、技术政策、准入标准、诚信记录等信息互通制度，及时通报对违法违规行为的查处情况，实现行政审批和市场监管的信息共享。

（四）建立投资项目信息在线备案制度。项目开工前，项目单位登录在线审批监管平台，通过项目代码报备项目开工基本信息。项目开工后，项目单位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，项目单位在线报备项目竣工基本信息。发展改革部门要制定项目开工、建设动态进度、竣工验收等基本信息的内容指引和通用格式，便于项目单位在线报备。有关

部门要依据项目单位在线报备的项目信息，主动提供有关政策支持和大数据库信息等服务。对于未及时报备信息的，要通过在线审批监管平台以适当方式提醒项目单位和有关部门。

## **八、健全约束惩戒机制**

(一) 强化监督执法和信息公开。发展改革、国土资源、城乡规划、环境保护、安全监管、住房城乡建设、审计及行业管理等有关部门，要强化在线监测、项目稽察、执法检查等执法手段，充分利用企业信息公示系统，鼓励公众和新闻媒体等社会力量以投诉、举报、曝光等方式参与监督，不断扩大发现违法违规行为的有效渠道，并将监管信息和处罚结果通过在线审批监管平台共享，便于其他部门及时跟进监管。做好项目信息公开工作，除涉密信息外，有关部门的审批信息、监管信息、处罚结果等要及时向社会公开，方便公众查询和社会监督。

(二) 建立异常信用记录制度。对违反法律法规擅自开工建设的，不按照经批准的内容组织实施的，未通过竣工验收擅自投入生产运营的，以及其他违法违规行为，要列入在线审批监管平台项目异常信用记录，并根据违法违规行为的严重程度将异常信用记录分为一般异常信用记录和重大异常信用记录。要通过在线审批监管平台对发生异常信用记录的项目单位及时予以提醒或警告。

(三) 建立“黑名单”制度。项目单位出现多次一般异常信用记录或一次重大异常信用记录且未按规定整改的，要通过在线审批监管平台将项目单位纳入“黑名单”并向社会公布。项目异常信用记录和“黑名单”信息纳入国家统一的信用信息平台，供有关方面查询使用。有关部门对守信项目单位要建立项目服务快速通道，形成守信激励机制；对失信项目单位要采取联合惩戒措施，形成“一处失信，处处受制”的失信惩戒长效机制。

## 九、加强组织实施

(一) 强化组织领导。省政府督查室要会同省发展改革委、工业和信息化委等省直有关部门，加快建设省级层面的投资项目在线审批监管平台，加强对各地开展投资项目纵横联动协同监管工作的指导。发展改革部门要及时掌握和研究改革过程中出现的新情况、新问题，加强协调指导和督促检查。国土资源、城乡规划、环境保护、安全监管、金融监管、住房城乡建设、审计及行业管理等有关部门要各司其职、各负其责，密切配合，共同推动相关工作。

(二) 保障监管平稳过渡。在投资项目在线审批监管平台正式运行前，省发展改革委要会同省直有关部门建立能够有效运转的线下联动机制以及项目台账、信息即时相互抄告等制度，对审批、核准和备案的项目进行全程跟踪管理，有关部门的审批信

息、监管信息、处罚结果等要及时相互抄告，并抄送同级审计部门。省发展改革、国土资源、城乡规划、环境保护、安全监管、金融监管、住房城乡建设和行业管理等有关部门可依托现有本系统信息平台，先行构建“纵向贯通”的监管系统和机制。各级政府要根据实际情况开展工作，有条件的可率先与投资项目在线审批监管平台进行对接，暂时不具备条件的要加快信息化建设，为下一步工作奠定基础。过渡期内，项目单位要按照要求报备项目开工、建设动态进度、竣工验收的基本信息。在线审批监管平台要为企业报备有关信息、有关部门和各级政府实现纵横联动协同监管以及联网审计预留接口，各项信息的内容和格式要提前做好衔接。

（三）加强舆论宣传。各地各部门要采取多种形式，加大宣传力度，让社会公众特别是广大企业全面准确了解简政放权、放管结合的有关要求，引导和督促有关单位增强自律意识和法制意识，自觉规范自身行为，共同维护良好的市场秩序。

云南省人民政府办公厅

2015年8月18日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。

---

云南省人民政府办公厅

2015年8月21日印发

---

