



世民律師事務所 SHIMIN LAW OFFICES

NEWSLETTER

解读《政府核准的投资项目目录（2013 年本）》 有关外商投资项目管理的政策变化

中国政府网 2013 年 12 月 13 日发布的消息，为进一步深化投资体制改革和行政审批制度改革，加大简政放权力度，切实转变政府投资管理职能，使市场在资源配置中起决定性作用，确立企业投资主体地位，国务院公布《政府核准的投资项目目录（2013 年本）》（以下简称“新目录”）。

世民律师事务所系一九九九年成立的合伙制律师事务所，主要提供全方位法律服务。

我们以支持客户在中国实现价值为导向，秉承客户需求为基础、优质服务理念，以团队合作优势为客户提供迅捷、有效的法律服务。

如您对本速报中的信息和内容有任何疑问，或欲与我们展开进一步探讨，敬请联系：

E-mail: info@shiminlaw.com

上海 +86-021-6882-5006

北京 +86-010-5811-6181

广州 +86-020-3825-1500

大连 +86-0411-3960-8570

东京 +81-3-5575-2537

纽约 +1-646-254-6388

费城 +1-267-519-8196

【政策变化背景】

2004 年《国务院关于投资体制改革的决定》发布后，社会经济环境、市场条件等客观环境发生了很大变化，为上述变化及目前政府倡导的简政放权的管理理念，国务院发布了 2013 版新目录。此外，新目录的发布也是政府落实十八届三中全会提出的“企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、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外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批”相关会议精神的一项重要举措。

【政策变化概要】

就外商投资项目而言，新目录与 2004 年国务院公布的《政府核准的投资项目目录（2004 年本）》（以下简称“旧目录”）相比，在外商投资领域，由一律实行核准制改为区别不同情况实行核准制或者备案制。对外商投资项目，按照准入前国民待遇和负面清单的管理模式，保留了对限制类项目、有中方控股（含相对控股）要求的鼓励类项目的核准，其他项目按照对内资项目的统一规定分别实行核准制或者备案制。

【政策变化对比】

新旧目录关于外商投资管理区的区别，请参考下表。

政府核准的投资项目目录（2004 年本）	政府核准的投资项目目录（2013 年本）
十二、外商投资 《外商投资产业指导目录》中总投资（包括增资）1 亿美元及以上鼓励类、允许类项目由国家发展和改革委员会核准。 《外商投资产业指导目录》中总投资（包括增资）5000 万美元及以上限制类项目由国家发展和改革委员会核准。 国家规定的限额以上、限制投资和涉及配额、许可证管理的外商投资企业的设立及其变更事项；大型外商投资项目的合同、章程及法律特别规定的重大变更（增资减资、转股、合并）事项，由商务部核准。	十二、外商投资 《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，总投资（含增资）5000 万美元及以上限制类（不含房地产）项目，由国务院投资主管部门核准。《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，由省级政府核准。《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，由地方政府核准。 前款规定之外的属于本目录第一至十一条所

上述项目之外的外商投资项目由地方政府按照有关法规办理核准。 （注：依据《国家发展改革委关于做好外商投资项目下放核准权限工作的通知》的相关规定，上述核准权限进行过下放【1】）	列项目，按照本目录第一至十一条的规定核准。 外商投资企业的设立及变更事项，按现行有关规定由商务部和地方政府核准。
--	--

【新政策下外商投资项目管理方式】

依据新目录的规定，按照《外商投资产业指导目录》中区分的鼓励类、允许类、限制类的项目类别，现将其项目管理方式（实行核准制或备案制）及权限等简要列示如下：

项目类别	序号	项目内容	管理方式	权限划分	核准/备案部门
《外商投资产业指导目录》鼓励类、允许类项目	①	有中方控股（含相对控股）要求的鼓励类项目	核准制	总投资（含增资）3亿美元及以上	国务院投资主管部门
				总投资（含增资）小于3亿美元	地方政府
	②	其他属于《新目录》第一至十一条所列鼓励类、允许类项目	核准制	依据《新目录》列示的具体要求	依据《新目录》列示的具体要求
	③	不属于上述①、②列示的鼓励类、允许类项目	备案制	不区分总投资额	地方政府【2】

¹ 《国家发展改革委关于做好外商投资项目下放核准权限工作的通知》（发改外资[2010]914号，2010年5月4日起施行）第一条规定：“下放核准权限。原由我委核准的《外商投资产业指导目录》中总投资（包括增资）3亿美元以下的鼓励类、允许类项目，除《政府核准的投资项目目录》规定需由国务院有关部门核准之外，由省级发展改革委核准。”

² 《国务院关于投资体制改革的决定》（国发[2004]20号，2004年1月16日起施行）第二条第（三）款规定：“健全备案制。对于《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。”

《外商投资产业指导目录》限制类项目	①	非房地产限制类项目	核准制	总投资（含增资）5000 万美元及以上	国务院投资主管部门
				总投资（含增资）小于 5000 万美元	省级政府
	②	房地产限制类项目	核准制	不区分总投资额	省级政府

【政策变化主要关注点】

新目录主要变化点在于对外商投资房地产项目的管理方式的改变。按照旧目录的要求，允许类、限制类的外商投资房地产项目依据总投资额所划分的权限一律实行核准制。新目录出台后，对于外商投资房地产项目而言，只有被列入《外商投资产业指导目录》中限制类的投资项目【3】才实行核准制，且上述项目的核准权限国务院投资主管部门下放到省级政府。国务院投资主管部门不再对外商投资房地产项目进行核准。其他未被列入《外商投资产业指导目录》中限制类的投资项目由于不属于《新目录》列示的第一至十一条所列的核准项目，因此，统一实行备案制管理。关于备案权限的划分，依据《国务院关于投资体制改革的决定》的相关规定，实行备案制的项目除国家另有规定外，应当按照属地原则向地方政府投资主管部门备案。

上述政策变化体现了政府将外商投资房地产项目下放到地方政府进行管理并且对非限制类外商投资房地产项目逐渐施行国民待遇的原则的政策方向。这一政策变化将解决长期以来国内企业投资房地产项目与外商投资房地产项目因管理方式不同【4】而引发的在建设用地投资及项目开发环节的不公平现状。

³ 《外商投资产业指导目录（2011 年）》中限制外商投资的房地产项目为：①土地成片开发（限于合资、合作）；② 高档宾馆、高档写字楼和国际会展中心的建设、经营；③房地产二级市场交易及房地产中介或经济公司；

⁴ 依据旧目录的规定，国内企业投资房地产项目的管理方式为：实行备案制，外商投资房地产项目的管理方式为：实行核准制

附：政府核准的投资项目目录（2013 年本）

一、农业水利

农业：涉及开荒的项目由省级政府核准。

水库：在跨界河流、跨省（区、市）河流上建设的项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由地方政府核准。

其他水事工程：涉及跨界河流、跨省（区、市）水资源配置调整的项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由地方政府核准。

二、能源

水电站：在主要河流上建设的项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由地方政府核准。

抽水蓄能电站：由国务院行业管理部门核准。

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。

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。

风电站：由地方政府核准。

核电站：由国务院核准。

电网工程：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，由国务院投资主管部门核准；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，由国务院行业管理部门核准；其余项目由地方政府核准。

煤矿：国家规划矿区内新增年生产能力 120 万吨及以上煤炭开发项目由国务院行业管理部门核准，国家规划矿区内的其余煤炭开发项目由省级政府核准；其余一般煤炭开发项目由地方政府核准。国家规定禁止新建的煤与瓦斯突出、高瓦斯和中小型煤炭开发项目，不得核准。

煤制燃料：年产超过 20 亿立方米的煤制天然气项目，年产超过 100 万吨的煤制油项目由国务院投资主管部门核准。

原油：油田开发项目由具有石油开采权的企业自行决定，报国务院行业管理部门备案。

天然气：气田开发项目由具有天然气开采权的企业自行决定，报国务院行业管理部门备案。

液化石油气接收、存储设施（不含油气田、炼油厂的配套项目）：由省级政府核准。

进口液化天然气接收、储运设施：由国务院行业管理部门核准。

输油管网（不含油田集输管网）：跨境、跨省（区、市）干线管网项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由省级政府核准。

输气管网（不含油气田集输管网）：跨境、跨省（区、市）干线管网项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由省级政府核准。

炼油：新建炼油及扩建一次炼油项目由国务院投资主管部门核准。

变性燃料乙醇：由省级政府核准。

三、交通运输

新建（含增建）铁路：跨省（区、市）项目和国家铁路网中的干线项目由国务院投资主管部门核准，国家铁路网中的其余项目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；其余地方铁路项目由省级政府按照国家批准的规划核准。

公路：国家高速公路网项目由国务院投资主管部门核准，国家高速公路网外的干线项目由省级政府核准；地方高速公路项目由省级政府按照国家批准的规划核准，其余项目由地方政府核准。

独立公路桥梁、隧道：跨境、跨重要海湾、跨大江大河（三级及以上通航段）的项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由地方政府核准。

煤炭、矿石、油气专用泊位：在沿海（含长江南京及以下）新建港区和年吞吐能力 1000 万吨及以上项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由省级政府核准。

集装箱专用码头：在沿海（含长江南京及以下）建设的项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由省级政府核准。

内河航运：千吨级及以上通航建筑物项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由地方政府核准。

民航：新建机场项目由国务院核准，扩建军民合用机场项目由国务院投资主管部门会商军队有关部门核准。

四、信息产业

电信：国际通信基础设施项目由国务院投资主管部门核准；国内干线传输网（含广播电视网）以及其他涉及信息安全的电信基础设施项目，由国务院行业管理部门核准。

五、原材料

稀土、铁矿、有色矿山开发：已查明资源储量 5000 万吨及以上规模的铁矿开发项目，由国务院投资主管部门核准；稀土矿山开发项目，由国务院行业管理部门核准；其余项目由省级政府核准。

钢铁：新增生产能力的炼铁、炼钢、热轧项目由国务院投资主管部门核准。

有色：新增生产能力的电解铝项目，新建氧化铝项目，由国务院投资主管部门核准。

石化：新建乙烯项目由国务院投资主管部门核准。

化工：年产超过 50 万吨的煤经甲醇制烯烃项目，年产超过 100 万吨的煤制甲醇项目，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。

化肥：钾矿肥、磷矿肥项目由省级政府核准。

水泥：由省级政府核准。

稀土：冶炼分离项目由国务院行业管理部门核准，稀土深加工项目由省级政府核准。

黄金：采选矿项目由省级政府核准。

六、机械制造

汽车：按照国务院批准的《汽车产业发展政策》执行。

船舶：新建 10 万吨级及以上造船设施（船台、船坞）项目由国务院投资主管部门核准。

七、轻工

烟草：卷烟、烟用二醋酸纤维素及丝束项目由国务院行业管理部门核准。

八、高新技术

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。

九、城建

城市快速轨道交通项目：由省级政府按照国家批准的规划核准。

城市供水：跨省（区、市）日调水 50 万吨及以上项目由国务院投资主管部门核准。

城市道路桥梁、隧道：跨重要海湾、跨大江大河（三级及以上通航段）的项目由国务院投资主管部门核准。

其他城建项目：由地方政府核准。

十、社会事业

主题公园：特大型项目由国务院核准，大型项目由国务院投资主管部门核准，中小型项目由省级政府核准。

旅游：国家级风景名胜区、国家自然保护区、全国重点文物保护单位区域内总投资 5000 万元及以上旅游开发和资源保护项目，世界自然和文化遗产保护区内总投资 3000 万元及以上项目，由省级政府核准。

其他社会事业项目：除国务院已明确改为备案管理的项目外，按照隶属关系由国务院行业管理部门、地方政府自行确定实行核准或者备案。

十一、金融

印钞、造币、钞票纸项目：由中国人民银行核准。

十二、外商投资

《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，总投资（含增资）5000 万美元及以上限制类（不含房地产）项目，由国务院投资主管部门核准。《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，由省级政府核准。《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，由地方政府核准。

前款规定之外的属于本目录第一至十一条所列项目，按照本目录第一至十一条的规定核准。

外商投资企业的设立及变更事项，按现行有关规定由商务部和地方政府核准。

十三、境外投资

中方投资 10 亿美元及以上项目，涉及敏感国家和地区、敏感行业的项目，由国务院投资主管部门核准。

前款规定之外的中央管理企业投资项目和地方企业投资 3 亿美元及以上项目报国务院投资主管部门备案。

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。

本资料的著作权归世民律师事务所（以下简称“世民”）所有，请勿擅自引用、更改、转印或复印本资料。

本资料是仅供理解中国法律法规内容而制作的，不包括对于中国法律法规的解释、说明或解读等。