

政策解读（六、发改委是发是改？国家对投资项目现行三种许可制度分析）

依据《中华人民共和国行政许可法》和《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号），国家对投资项目的管理存在三种许可制度：

一、审批制

只适用于政府投资项目和使用政府性资金的企业投资项目。政府既从社会管理者角度又从投资所有者的角度审核企业的投资项目。

二、核准制

国家对不需要国家财政性资金支持，但列入政府核准目录的重大和限制类企业投资项目实行核准制。政府主要从社会和经济公共管理的角度，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进行审核，对于外商投资项目，政府还要从市场准入、资本项目管理等方面进行核准。核准的内容主要是投资项目必须满足的外部条件，同时对核准的时限和核准文件的有效期有明确规定。

政府只是从社会和经济公共管理的角度审核企业的投资项目，审核内容主要是“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，而不再代替投资者对项目的市场前景、经济效益、资金来源和产品技术方案等进行审核。

《政府核准的投资项目目录》中，列出了对企业不使用政府性资金投资建设的重大和限制类固定资产投资投资项目。《目录》中规定具有企业投资项目核准权限的行政机关。其中，国务院投资主管部门是指国家发展和改革委员会；地方政府投资主管部门，是指地方政府发展改革委（计委）和地方政府规定具有投资管理职能的经委（经委）。

其中对各类电力项目的政府核准权限主要为：

§ 水电站：在主要河流上建设的项目和总装机容量25万千瓦及以上项目由国务院投资主管部门核准，在本市行政区域内非主要河流上建设的，且总装机容量5万千瓦及以上、25万千瓦以下的项目，以及在潮白河、永定河建设水电站，由市政府投资主管部门核准；在其他非主要河流上建设的总装机容量5万千瓦以下的项目，由所在区县政府投资主管部门核准。

§ 抽水蓄能电站：由国务院投资主管部门核准。

§ 火电站：由国务院投资主管部门核准。

§ 热电站：燃煤项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由市政府投资主管部门核准。

§ 风电站：总装机容量5万千瓦及以上项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由市政府投资主管部门核准。

§ 核电站：由国务院核准。

§ 电网工程：330千伏及以上电压等级的电网工程由国务院投资主管部门核准，110千伏及以上、330千伏以下电压等级的电网工程由市政府投资主管部门核准，110千伏以下电压等级的电网工程由所在区县政府投资主管部门核准。

三、备案制

对不需要国家投资，企业能够自行平衡建设资金和落实建设条件，属于国家产业政策允许和鼓励类的一般竞争性产业投资项目，不属于《政府核准的投资项目目录》中的投资项目，实行备案登记制管理办法。备案制按照属地原则向地方政府投资主管部门备案，国务院投资主管部门对备案工作进行指导和监督。在备案制中，政府部门主要对备案的内容进行合规性审查，程序更加简便，内容也更简略。

我们看到，按照《目录》规定，对于所有电站投资，均适用于核准制。实际上发改委的项目核准程序是针对法人投

资的大型能源类投资项目。面对当前国家需要急迫打开光伏分布式国内市场的状况，此规定已经无法适应目前的分布式光伏建设要求。作为在业主屋顶建立的分布式光伏电站，1.部分居民业主不是法人2.不影响城市规划3.不影响土地使用，房屋是业主的私人产权4.不影响环境，根本无需发改委的项目核准，而应该改为备案制即可。

新能源项目审批环节是一块肥肉，流程复杂，给权力寻租留下充足的操作空间，必然导致腐败和低效率，最终制约了中国国内光伏产业的正常发展。发改委，你是要把持自己的既得利益不放，维持不必要的审批权限，成为中国新能源发展的障碍呢，还是顺应中国新能源发展的战略需要，优化的新能源的产业政策，简化审批环节，支持党的十八大作出的“生态文明”建设的战略决策呢？（作者和海一样的新能源 [微博](#)）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/41241.html>