

# 企业投资项目信用承诺制度建设研究： 关键问题与对策建议

文 / 冯星宇 肖荣辉 曾光辉

**摘要：**随着“放管服”和商事制度改革持续深入，行政监管机关对投资项目“监管效率低、监管成本高”的问题日益凸显。本研究从社会信用体系建设的视角出发，分析了在投资项目实施信用承诺的必要性和优势，同时明确了在企业投资项目推行信用承诺的注意事项，最后提出了建立项目主体档案、健全信息归集系统、创新主体评价机制、加快信用承诺制度建设、加强承诺事中事后监管等对策建议。

## 一、研究背景

近年来，各地企业投资项目安全事故频发，造成了大量人员伤亡和财产损失。经分析证实，大部分安全事故的发生可归因于企业缺乏安全意识和违规改建。随着“放管服”改革深入，地方政府进一步加快职能转变，优化项目审批流程，但相应的配套监管制度未及时健全，使得项目“重审批、轻监管、难监管”问题集中出现<sup>[1]</sup>。投资项目是一个多流程、多主体参与的复杂系统，政府部门全面对各环节进

行精准监管绝非易事，尤其是自“放管服”改革实施以来，市场主体数量激增，监管难度增加。

信用监管指政府相关部门根据市场主体的信用状况（分数）实施“守信者无事不扰，失信者利剑高悬”的差异化监管。信用承诺是信用监管中事前监管的方式之一，市场主体签署和公开承诺书，有助于提高他们在项目实施过程中的履约守信意识；同时，推动承诺书向社会公开，作为事中事后监管的重要依据，也为社会公众广泛监督创造

条件。考虑到企业固定资产投资项目的事前审批事项较为集中，在事前审批环节推行信用承诺，并以此加强事前风险管控，将重点转为项目事中事后监管，有助于推进行政审批改革和提升投资项目监管效能<sup>[2]</sup>。2019年7月，国务院印发的《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》提出，要对审批事项进行全面系统梳理，实行信用承诺制。此后，全国各地纷纷展开“投资项目+信用承诺”的探索工作，



取得了较好的成效。本研究在各地实践的基础上，提出投资项目信用承诺制改革的新构想和新思路，对于提升各地的政府治理能力和现代化管理水平具有一定的现实意义和理论价值。

## 二、以信用加强项目监管的相关研究梳理

在国务院颁发的《社会信用体系建设规划纲要 2014-2020》中，信用监管包括如下内容：事前实施信用承诺、事中推行差异化监管，事后实施多部门跨地域

联合奖惩措施，是一种全流程、全链条的新型监管模式<sup>[3]</sup>。国内许多研究人员（见表 1）指出，探索以“大数据 + 信用”为基础的监管手段，有助于实现多部门协同联动监管，降低单部门监管成本，提高项目监管有效性。

## 三、投资项目信用承诺制建设的注意事项

信用承诺涉及承诺类型、实施主体、数据来源等关键问题，同样地投资项目也是一个涉及多个部门、责任主体和环节的

系统工程，因此要在投资项目中推行信用承诺制度，本文认为必须明确以下几方面的内容：

### 1. 明确可推行信用承诺的项目环节

通过签署信用承诺，当事人能够知晓违章违规带来的后果，承诺文本公开并接受外界监督也有助于提高他们内心履约守信的意愿，从而降低潜在的失信行为。然而，投资项目涉及的审批环节少则数十，多则上百上千，考虑到信用承诺制度尚处于探索阶段，应将其限定于不涉及

表 1 “大数据 + 信用”优化项目监管的建议

学者	观点
易从艳 (2011)	加强诚信环境建设、加快培育信用服务机构、建设覆盖整个项目活动的信用体系，建立标准统一的惩戒机制或曝光平台，建立健全内部监督制约机制 <sup>[4]</sup> 。
刘永华 (2013)	以企业当地的市场诚信情况为基础，制定建筑企业考核制度，建立信用等级与招投标挂钩的机制。设立诚信保证金、投标保证金，“二金合一”有效制约标后失信。实施公示期业主考察制，使造假者现形。最后，实施标后诚信反馈制 <sup>[5]</sup> 。
赵峰 (2017)	事中事后的监管措施应包括健全的法律体系，独立统一的监管部门或良好协调的监管部门，监管部门具有专业技术人才，监管信息化、公开化，以信用管理为基础，建立惩戒机制，注重培养信用管理的人才，注重监管风险评估，采取差异化监督方式 <sup>[6]</sup> 。
马明侠 (2018)	建立循环的相互牵制信用考核机制，建立统一标准的惩戒平台，做到失信惩戒和守信激励，各职能部门协调一致紧密配合，建立健全内部监督制约机制 <sup>[7]</sup> 。
郑臣克 (2019)	以信用为抓手，构建信用监管体制机制、建立数据共享体系、创新信用评价应用模式 <sup>[8]</sup> 。

来源：作者整理

重大安全要求、技术要点明确或技术标准统一的领域，避免“全面铺开”而削弱其原本对市场主体的提醒和警示功能。

## 2. 明确投资项目信用承诺的实施程序

为确保当事人充分准确了解其所签署承诺书的内容，如法律依据、违诺后果、救济渠道等，投资项目信用承诺可遵循如下步骤实施。

**一是事前承诺告知。**行政机关在实施信用承诺之前，应当对行政相对人履行告知义务，说明承诺事由和依据，以此指导行政相对人准备材料，填写承诺书。

**二是事中意见交流。**在信用承诺中，如行政相对人未按规定时间和要求提交材料，或作出违背信用承诺的事项，行政机关要作出相应行政行为的决定，并传达给当事人。但在此过程中，应当听取承诺人的陈述、申辩，保障承诺人的合法权益。

**三是事后公示与运用。**信用承诺书应当接受社会监督，在当事人签署信用承诺书后，行政机关应当将信用承诺书纳入行政相对人信用记录，建立跟踪考

评机制，准确完整记录信用承诺的履行情况，以此作为事中事后监管的重要依据。

## 3. 在项目各环节中实施差异化的信用承诺

从已广泛推行投资项目信用承诺制度的地方实践做法来看，各环节需要市场主体承诺的事项基本仅是“保证登记事项真实，主动履行法律义务”，内容泛化问题突出，难以发挥信用承诺对签署人的告知和警示作用。因此，应针对不同环节的监管需要，设计差异化、有针对性的承诺事项内容，详细阐述市场主体违反承诺的后果，避免仅使用“追究法律责任”这样宽泛的表述。

## 4. 提升投资项目领域信用体系建设总体水平

本质上，主体通过信用承诺表示在未来会履行约定责任义务的意愿，以此获得行政机关的信任，接受对其履约情况的检查和相应的奖惩，整个流程会涉及到信用行为的认定、信用信息的标准、归集共享制度、应用机制等内容。因此，只有完善投资项目领域社会信用体系各个方面的建设，才能为全面铺开信用

承诺奠定制度基础、数据基础和应用基础<sup>[9]</sup>。从顶层设计上，需要出台实施推行信用承诺所需的核心管理办法与配套制度（事项清单、行为认定依据、数据管理办法等）；从数据流通上看，需要建立起不同监管部门与投资项目总业务平台的数据互通渠道，实现承诺数据畅通无阻、应归尽归，才能准确描绘主体的“信用画像”，提高监管的精准性；从具体应用来看，需建立事前风险预警、事中履约抽查、守诺核查督办、事后联合奖惩等机制。

## 四、推行“投资项目+信用承诺”的对策建议

根据以上分析，为顺利推进信用承诺制度在投资项目监管过程中的有效应用，建议各省市、各级政府可以从如下几个方面展开工作：

### （一）建立投资项目主体信用承诺档案机制

根据项目监管的侧重点，确定需构建档案的具体对象，明确档案的数据内容、入库信息标准，相应监督、监管程序



和方式、违反承诺的法律责任。规范健全信用档案数据归集渠道，确定数据的申报录入、审核和更新责任部门。在内容上，信用档案信息既包括所涉项目代码和主体公共信用信息等基础信息，也包括随着项目推进生成的新信用记录；在数据来源上，一方面要实现档案主体过往记录的整合，另一方面要实现档案主体过程数据的整合，保证数据的完备性和实时性，并形成数据闭环。

### （二）升级完善项目信用信息共享系统

建立健全对监管部门的数据共享考核机制，驱动各部门不断提高对项目信用信息的归集数量和质量。整合现有投资项目在线审批监管平台、公共信用信息平台、有关行政监督管理部门信息系统、公共资源交易电子服务平台等数据资源，构建投资项目专项的信用信息共享平台，加快推进投资项目信用信息融合共享，确保全部审批事项在同一个平台全程实施，监管部门在同一个平台实时全程监管，实现投资项目信用监管数据可比对、过程可追溯、问题可监测。

### （三）创新项目主体信用综合评价机制

通过整合各类信用信息，制定涵盖项目生成和决策、项目实施管理、项目竣工验收和项目后评价等环节的投资项目评价标准，坚持定量分析与定性判定结合的原则，通过专家访谈、定量分析等方式，更深层次挖掘投资项目“守信/失信——增/减分数”的关联，生成科学合理且具体的评分指标。建立项目后评价体系，对项目的投入与运营情况进行综合评价，全面回顾投资项目前期准备、实施过程、运营情况及其影响效果，与项目决策时确定的目标以及技术、经济、环境、社会指标进行对比，找出差别和问题，为考察项目论证人员、决策人员、项目管理者提供重要依据。

### （四）加快“投资项目+信用承诺”制度建设

以各级政府核准的《投资项目目录》《产业结构调整指导目录》和《禁止投资的产业目录》为基础，提出涉及国家安全、公共安全、生态安全、落后产能、过剩产能、高能耗高污染产业等领域的投资项目“承诺禁用”负

面清单。通过正式文件，明确规定承诺书文本包含的内容和统一的格式文本，包括申请人已知晓告知事项、已符合相关条件、愿意承担虚假承诺的责任以及承诺意思表示真实等。最后，在承诺书中明确进行书面承诺前，行政机关应当履行的义务，并在签署后做好承诺书的归档和公示工作。

### （五）加强项目承诺事中事后监管力度

健全承诺主体事中抽查制度，设立核查小组，对企业进行定期核查，结果记入信用档案，建立跟踪考评机制，完整记录承诺履行情况，以此作为调整信用等级、事中事后持续监管的重要依据。将企业信用变更信息、实时评级结果及时推送至在线平台和各监管部门业务平台，实现实时预警功能<sup>[10]</sup>。探索项目失信主体“红黑名单”自动生成、自动推送机制，对严重程度尚未达到失信联合惩戒对象认定标准的市场主体，纳入重点关注对象名单，实施与其失信程度相对应的严格监管措施，对于要求整改但不到位的，由认定部门启动提示约谈或警示约谈程

序<sup>[11]</sup>。最后,监管部门应将项目主体承诺失信联合惩戒融入各级政务服务大厅、各职能部门业务系统流程,对于失信主体,在政府采购、招标投标、申请财政性资金项目、享受税收优惠、投资项目审批、市场准入、股票发行等方面采取限制措施<sup>[12]</sup>。对于积极遵守承诺事项的投资项目主体,可采取审批绿色通道、容缺受理、减少监管频次、优先政策扶持、信易贷等措施实施联合激励,最终形成投资项目领域“不敢失信、不愿失信”的良好守信氛围。

## 五、结束语

随着“放管服”与商事制度改革深入,如何加强投资项目监管成为了各地政府的新挑战。本文从具有中国特色的社会信用体系出发,认为可以通过实施信用承诺制度加强项目事前监管,从而有效降低总体监管成本、提高监管效能。研究明确了在投资项目领域推行信用承诺制度几个关键问题,并从建立项目主体档案、健全信息归集系统、创新主体评价

机制、加快信用承诺制度建设,加强承诺事中事后监管提出了相应的对策建议,以期为各地监管部门建立健全项目监管体系提供一定启发。❏

### 参考文献:

- [1] 冯星宇,曾光辉,韩平.政府转型、信用治理与工业绿色发展[J].技术经济,2022,41(5):73-84.
- [2] 张保书,袁昌林,王丽华.创新监督管理模式加强工程监督作用[J].石油工业技术监督,2011,27(6):4-6.
- [3] 浙江省经济信息中心课题组.切实推进企业投资项目承诺制改革[J].浙江经济,2018(5):25-27.
- [4] 易从艳.工程招标投标诚信问题探讨[J].经营管理者,2011(9):244-244.
- [5] 刘永华.招投标诚信防控体系创新探索[J].江南论坛,2013(3):44-45.
- [6] 赵峰,张银忠,曹一峰.基于信用管理的招投标事中事后监管研究与方案设计[J].招标采购管理,2017(5):40-42.
- [7] 马明侠.关于工程招标投标诚信体系建设和对策研究的几点思考[J].名城绘,2018(7):215-215.
- [8] 郑臣克,张石波,余寅同,肖雯雁.以信用管理为突破口,推动招投标领域新型监管模式运用

[J].征信,2019,37(12):38-42.

[9] 肖荣辉,冯星宇.碳市场交易体系优化:基于社会信用体系建设的思考[J].北方金融,2022(5):50-57.

[10] 曾光辉,冯星宇.信用环境、经济增长与区域均衡发展[J].经济师,2022(5):7-9.

[11] 肖荣辉,冯星宇.信用大数据缓解中小企业融资约束研究[J].北方金融,2022(02):48-54.

[12] 曾光辉,王荣,王赫.信用监管、营商环境与区域经济增长[J].工业技术经济,2022,41(1):12-20.

(作者单位:厦门国信信用大数据创新研究院)

责任编辑 胡晓杨