

这次会议是国务院召开的一次十分重要的会议。会议的主要任务是,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,深入总结近年来深化简政放权、放管结合、优化服务改革的成效,分析存在的问题,部署当前和今后一个时期“放管服”改革重点工作,加快政府职能深刻转变,促进政府治理体系和治理能力现代化,推动经济社会持续健康发展。刚才,国家发改委、市场监管总局和浙江省政府主要负责同志作了发言,下面我讲几点意见。

一、“放管服”改革是激发市场活力、增强内生动力、释放内需潜力的战略举措，必须坚持不懈向前推进

“放管服”改革旨在推动政府职能深刻转变,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,这是一场重塑政府和市场关系、刀刀向内的政府自身革命,也是近年来实现经济稳中向好的关键一招。上届政府成立之初,我国发展面临极其复杂严峻的国内外形势,经济下行压力持续加大。世界主要经济体普遍采取货币量化宽松、财政赤字大幅增加的强刺激政策,很多人担心中国经济会不会“硬着陆”。面对这种局面,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我们坚持稳中求进工作总基调,坚持不搞“大水漫灌”式强刺激,着力深化改革创新,推进供给侧结构性改革,推动经济转型升级,培育壮大新动能。我们一方面创新和完善宏观调控,在区间调控基础上,加强定向调控、相机调控、精准调控,努力营造稳定可预期的宏观环境,使经济运行保持在合理区间;另一方面紧紧围绕处理好政府和市场关系,始终抓住“放管服”改革这个“牛鼻子”,着力减少政府的微观管理、直接干预,放手让企业和群众创新创业,激发市场活力和社会创造力。

“放管服”改革与党的十一届三中全会以来市场取向改革的大思路一脉相承,是“放开搞活”历史经验的延续和发展,是完善社会主义市场经济体制丰富实践的重要内容。40年来,我们对经济体制改革目标的认识不断深化,从实行高度集中的计划经济到提出“计划经济为主,市场调节为辅”“有计划的商品经济”,再到党的十四大确立“社会主义市场经济”。对市场在资源配置中作用的认识不断深化,从对资源配置起辅助性作用到“起基础性作用”,再到“起决定性作用”。对如何正确处理政府和市场关系的认识也不断深化。我们感到,尽管经过多年不懈努力,社会主义市场经济体制逐步建立,政府和市场关系发生很大变化,但政府对微观经济运行依然干预过多、管得过死,有些方面又管不到位。上届政府成立之初,国务院部门各类审批达1700多项,企业投资经营和群众创业办事门槛多、手续繁、成本高,严重抑制市场活力,制约经济社会发展。要建立起完善的社会主义市场经济体制,切实提高资源配置效率,必须抓住简政放权这个关键,以壮士断腕的勇气深化政府自身革命,推动政府职能深刻转变。2013年,我们提出把简政放权、放管结合作为“当头炮”和“先手棋”,承诺5年内国务院部门行政审批事项压减1/3,实际上仅用两年就实现了这个目标;2014年强化放管结合,2015年又将优化服务纳入其中,形成了“放管服”三管齐下、全面推进的格局,改革综合效应不断显现。同时,“放管服”改革作为政府管理经济社会方式的创新和革命,牵一发而动全身,有效带动了价格、财税、金融、社会事业等领域改革,助推全面深化改革不断深入。

当初有人担心,“放管服”改革见效慢,甚至是隔靴搔痒,以此来应对经济下行压力能否及时、管用?实际上这是从政府与市场关系的关键环节入手,是触利益、动格局的改革,就工作而言,看似是“小切口”,实则“大成效”。就像当年农村搞家庭联产承包责任制,听起来似乎是从具体事开始,但由于调动了农民积极性,只用两三年时间,就把长期困扰我们的吃饭问题解决了。几年来的实践证明,“放管服”改革取得了超出预期的成效。

一是“放管服”改革激发了市场活力,对稳增长保就业发挥了关键支撑作用。过去5年,我们大幅削减行政审批事项、企业投资核准项目,彻底终结非行政许可审批,全面改革商事制度;同时大幅减税降费,由点到面推开营改增,出台中小微企业税收优惠政策,取消、停征、减免1100多项中央和省级政府行政事业性收费,推动降低用能、物流、电信等成本,累计减轻市场主体负担超过3万亿元。简政减税降费并举,有效降低了制度性交易成本和生产经营成本,不仅促进了已有市场主体的发展,更重要的是催生了大量新的市场主体。5年多来,各类市场主体数量增加近80%,目前已经超过1亿户,其中企业3100多万户,实际上很多个体工商户也在朝着企业化方向发展。市场主体增多且日益活跃,有力支撑了经济运行保持在合理区间,特别是创造了大量就业岗位,5年城镇新增就业6600万人以上,每年都超过1300万人,目前城镇调查失业率和登记失业率都降到了多年来最低水平。就业是民生之本、发展之基,有就业就能创造社会财

在全国深化“放管服”改革 转变政府职能

电视电话会议上的讲话

李克强

(2018年6月28日)

富,就能增加收入,就能带来新的消费和投资,从而推动经济社会发展形成良性循环。

二是“放管服”改革带动了创新创业热潮,加快了新旧动能接续转换和经济结构优化升级。我们在简政放权的同时,加强和创新事中事后监管,对新兴产业实行包容审慎监管,为其成长留下充分空间。“放管服”改革与大众创业、万众创新和“互联网+”紧密结合,激发了亿万人民群众的创新创业潜能,促进了新技术、新产业、新业态、新模式蓬勃发展,深刻改变着社会的生产方式、人们的工作和生活方式。近年来,战略性新兴产业、高技术产业年均增长10%以上,网上购物、物流快递等以三年翻一番的速度增长。同时,许多传统产业也在改造提升中焕发出新的生机。目前,新动能对经济增长的贡献率超过1/3、对城镇新增就业的贡献率超过2/3,消费对经济增长贡献率达到60%左右,服务业已占国民经济半壁江山,经济结构呈现加快优化升级的良好态势。

三是“放管服”改革促进了贸易和投资便利化,提升了开放型经济水平。“放管服”改革致力于营造法治化、国际化、便利化的营商环境,许多改革举措也是扩大对外开放的举措。同时开放也倒逼了改革,二者互促共进。我们先后在上海等省市设立11个自贸试验区,最主要的举措就是从简政放权开始。自贸试验区在很多方面第一个“吃螃蟹”、率先突破,比如,负面清单管理、“证照分离”“一照一码”等,大多已在全国复制推广。“双随机、一公开”监管,也是由海关先行探索,进而在全国推开的。几年来,我国营商环境便利度在全球排名大幅跃升,利用外资规模稳居世界前列,培育了国际竞争新优势。

四是“放管服”改革体现了以人民为中心的发展思想,让广大群众有了更多获得感。我们始终聚焦企业和群众反映突出的“办事难、办事慢”“多头跑、来回跑”“奇葩证明”等问题,力除烦苛之弊,大兴便民之举,营造权利公平、机会公平、规则公平的环境条件。这使人民群众有了更多就业创业机会,社会纵向流动通道进一步拓宽,也有效调动了社会投资积极性,增加了公共产品和公共服务供给,更好满足了人民群众对美好生活的新需求。

五是“放管服”改革推动政府职能发生深刻转变,政府治理能力和治理水平显著提升。通过持续推进“放管服”改革,政府把大量不该管的事项交给市场或社会,把生产经营和投资自主权还给企业,工作重点是更多行政资源从以审批发证为主转向创新宏观调控、加强事中事后监管和提供公共服务,长期存在的重审批、轻监管、弱服务得到很大改变,在破解政府职能缺位、错位、越位问题上探索出了一条新路,政府管理理念在进步、管理方式在变革、管理手段在创新、管理效率在提高,公平竞争的市场环境逐步形成。同时,“放管服”改革从源头上减少了权力寻租问题,推动政府工作人员改变与审批发证相伴的“看家本领”,转向提供优质服务,促进了依法行政、廉洁从政,提高了政府公信力和执行力。

“放管服”改革之所以能够取得这样的成效,关键是顺应群众期待、遵循经济规律、尊重基层首创精神。“放管服”改革的一个重要方面就是放权于地方,充分调动地方的积极性。各地结合实际,“八仙过海、各显神通”,探索出许多独具特色、深受企业和群众欢迎的好经验好做法。比如,“证照分离”“不见面审批”“一枚公章管审批”“最多跑一次”“一门式一网式”政务服务等等。这样的创新层出不穷,不胜枚举。过去各地推动发展,往往是比较硬件条件、税收优惠,现在更多比营商环境。我最近到地方调研发现,一些中西部省份主动对标沿海发达地区营商环境,通过为企业提供更优服务、帮助降低成本来吸引投资。发达地区也在进一步改善营商环境。实践证明,哪里的“放管服”改革搞得越好,哪里的营商环境改善得快,哪里的市场活力就强、发展势头就好。很多部门也主动作为,在便民利企方面推出了不少群众受益、社会认可的举措。

总的看,“放管服”改革带来一系列综合效应,激发了市场活力、增强了内生动力、释放了内需潜力,为人民群众办事创业提供了便利,有力支撑了经济社会持续健康发展。在充分肯定成绩的同时,我们也要清醒地认识到,“放管服”改革取得的成效还是初步的、阶段性的,与高质量发展要求和人民群众的期盼相比,依然存在很大差距。一些政府部门仍然管了很多不该管的事,企业投资经营和群众创新创业仍然深受显性或隐性准入壁垒之苦、行政许可和变相审批之累。监管不到位和监管乱作为并存,假冒伪劣、坑蒙拐骗、侵犯知识产权等问题还比较多,公平竞争、优胜劣汰的市场环境尚未完全形成。公共服务存在不少薄弱环节,一些部门和单位办事手续繁琐、随意性大,群众和企业不满意。我国营商环境在全球仍处于中等水平,其

中办理施工许可、获得电力、跨境贸易等指标排名比较靠后。转变政府职能任重道远,决不能有“差不多”“歇歇脚”的松懈思想。

本届政府任期的5年,是我国现代化进程中极其关键的5年。我们要实现全面建成小康社会目标,并为第二个百年奋斗目标开好头、起好步、打好基础,“放管服”改革依然是重要抓手。

这是妥善应对风险挑战、保持经济运行在合理区间的需要。发展是解决我国一切问题的基础和关键。未来5年必须保持经济持续健康发展,抓好发展这个执政兴国的第一要务。我国发展仍有保持稳中向好的基础和条件,同时也面临许多新的严峻挑战。当前最大的不稳定不确定因素还是来自外部。虽然世界经济总体上复苏向好,但主要经济体宏观政策调整及其外溢效应带来变数,贸易保护主义加剧,国际金融市场波动起伏,地缘政治风险上升,这将给我国发展带来多方面影响。国内深层次结构性矛盾不断显现,一些风险隐患需要高度重视。要保持经济运行在合理区间,一方面要保持宏观政策连续性稳定性,实施好积极的财政政策和稳健的货币政策,稳定市场预期、增强企业信心;另一方面要扩大消费和有效投资,挖掘内需潜力。这仅靠政府资金是不够的,也不可能再搞强刺激,根本上还是要在改革上下功夫、在体制创新上下功夫,改革仍然是最大的红利。要抓好“放管服”改革,把市场活力最大限度激发出来,把人民群众创造力最大限度调动起来,促进经济转型升级,提高抵御外部冲击的能力,巩固和扩大经济稳中向好势头。

这是推动经济高质量发展的需要。提高经济发展质量和效益,要靠创新驱动,要靠结构优化升级,这些都离不开深化“放管服”改革。只有进一步破除各种束缚创新发展活力的桎梏,让亿万群众的聪明才智得到充分发挥,才能使我国经济走上依靠创新提质增效的发展路子,从产业链低端向中高端迈进。高质量发展是靠公平竞争来实现的。只有通过加强监管促进公平竞争、优胜劣汰,才能防止劣币驱逐良币,让无效低效产能特别是“僵尸企业”退出,实现市场出清,使资源得到高效配置和利用。

这是面向全球打造竞争新优势的需要。当前全球经济贸易格局正在发生深刻变化,国际竞争日趋激烈,这很大程度上是营商环境的竞争。中国经济已深度融入世界经济,我们要在国际竞争中赢得优势,必须对标国际、在优化营商环境上取得更大进步。我们不仅要吸引外资,也要留住内资。市场主体最终是会用脚来投票的。人才往哪走、资金往哪流、项目在哪建,说到底取决于哪里有机会多、障碍少、效率高、服务好。这要靠实实在在的发展环境特别是营商环境来比拼,“放管服”改革正是破解发展环境中各种“痛点”“堵点”的利器。

这是满足人民对美好生活新期盼的需要。“放管服”改革是落实以人民为中心发展思想的重要体现。广大群众既是消费主体,也是投资创业主体。通过“放管服”改革,既能够让广大群众放心消费,也能够促进新技术、新产业、新业态、新模式加快成长,增加公共产品和服务供给,满足广大群众日益增长的多样化、个性化消费需求。同时,面对对手中有余钱、心中有梦想、脑中有创意并拥抱互联网的新一代投资创业主体,必须通过“放管服”改革,为创业创新降门槛、减税费、除烦苛、拓空间,让大家有更多机会在广阔市场中大展身手、创造财富,依靠自身努力改变人生命运、实现人生价值。这也是新时代坚持党的群众路线的具体体现和要求。

各地区各部门一定要从战略和全局高度,充分认识深化“放管服”改革的重要性和紧迫性,以更大决心、更强力度、更实举措推进这项改革,为经济社会持续健康发展提供强劲动力。

二、进一步解放思想、转变观念，突出重点难点，推动“放管服”改革取得新的突破性进展

当前和今后一个时期,深化“放管服”改革,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,坚持新发展理念,围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系,加快推进政府职能深刻转变,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,放活微观主体,创新和完善事中事后监管,提高政府服务效能,加快打造国际一流、公平竞争、营商环境,更大激发市场活力、增强内生动力、释放内需潜力,进一步解放和发展生产力,建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府

和服务型政府。

做好深化“放管服”改革的各项工作,首先要进一步解放思想、转变观念,关键还是正确认识与处理政府和市场关系。理论和实践都证明,市场配置资源是最有效率的形式。我们发展社会主义市场经济,就要相信市场的作用和力量。政府主要是为市场发挥决定性作用创造条件,并有效弥补市场失灵,这实际上就是要创造良好发展环境。经过多年努

力,我国的“硬环境”变化很大,当然还要继续改善,但市场发育不够,信用体系也不健全,营商环境、创新环境、公共服务等“软环境”的差距很大,必须下更大功夫加以改善。有效投资和项目对促发展、调结构很重要,政府不能不抓,但要转变方式方法。“软环境”改善了,就会带来更多有效投资和项目。当前,在全社会固定资产投资中,国家预算资金仅占6%,大头是企业特别是民营企业投资,而民间投资主要就是看商业机会和营商环境。这些年依靠市场调节机制,很多新产业、新业态、新模式快速发展壮大,这是政府部门当初想不到的,也是规划不出来的。对各级政府来讲,抓发展必须尊重经济规律,强化市场意识,按市场规律办事;要履行市场监管职责,促进市场发育,但应看到市场自身也有调节功能,不能总认为自己比市场高明、可以包打天下,不能动辄越俎代庖、用行政权力干预市场,否则就会事与愿违。栽上梧桐树,引来金凤凰。发展环境营造好了,经济社会持续健康发展就会自然推进。另一方面,市场机制本身的调节作用也需要培育,如形成信用经济、消费者自我意识增强等,这些恰恰不能依靠政府管出来,管得越多,市场机制反而无法培育完善,甚至形成对行政的依赖,导致信用缺乏。

我在去年全国深化“放管服”改革电视电话会议上强调“五个为”,即为促进就业创业降门槛、为各类市场主体减负担、为激发有效投资拓空间、为公平营商创条件、为群众办事生活增便利。在今年全国两会上又提出“六个一”,即企业开办时间再减一半,项目审批时间再砍一半,政务服务一网通办,企业和群众办事力争只进一扇门、最多跑一次,凡是没有法律法规依据的证明一律取消。这“五个为”和“六个一”,不是一朝一夕能完成的,必须付出不懈努力。要紧紧围绕重点任务,以更实举措深化“放管服”改革,务求取得更大成效。

第一,以简政放权放出活力和动力。目前国务院部门行政许可和中央指定地方实施行政许可还有1300多项,很多是不必要的。对这些审批和许可事项,要逐一深入论证,除关系国家安全和重大公共利益等的项目外,能取消的坚决取消,能下放的尽快下放,市场机制能有效调节的经济活动不再保留审批和许可。需要注意的是,一些审批和许可事项改为备案、登记、行政确认、征求意见等方式后,有些地方和部门换汤不换药,做起来与原来相比没什么两样,对此要尽快加以整改。如果市场主体和人民群众没有切身感受,就不能说改革实现了目标。

深化商事制度改革。时间就是效率、就是财富。企业开办时间是营商便利度的关键性指标。现在我国企业开办时间已大幅压减至22.9天,但还是太长。要对标国际先进水平,进一步压缩企业开办时间,减并工商、税务、刻章、社保等流程,将银行开户核准改为备案,明年上半年企业开办时间压缩到8.5个工作日以内,5年内压缩到5个工作日以内。目前,企业拿“照”后的各种“证”还是太多,迟迟办不下来,无法进行生产经营。今年要在全国推开“证照分离”改革,重点在“照后减证”上下功夫,能取消审批的予以取消,有些可改为备案、告知承诺;对暂时不具备条件取消的,要通过“多证合一”等方式优化服务。这几年我国工业投资不振,一个重要原因是存在大量的生产许可,使得企业钱投进去也无法及时投产,影响了投资积极性。要深化工业产品生产许可证制度改革,全面清理各类许可,加快向产品认证转变;现行产品认证制度也要规范和完善,与国际通行办法接轨。推行市场主体简易注销改革。深化商标注册、专利申请等便利化改革,5年内将商标注册审查时间压缩到4个月以内,发明专利审查周期压减1/3,其中高价值专利审查周期压减一半。

继续推进投资项目审批改革。这是我国营商环境的一块突出短板。要进一步清理精简审批、核准等事项,保留的也要提高效率,5年内工程建设项目从立项到竣工验收全流程审批时间压减一半。这个目标实现起来难度不小,需要各地区各部门协同配合、共同努力。要优化项目报建审批流程,推行联合审批、多图联审等方式。针对审批前评估耗时长的突出问题,要下决心精简优化,及时动态修订评估技术导则,合理简化报告编制要求。积极推广“区域评估”,由政府组织力量对一定区域内地质灾害、水土保持等进行统一评估,不再对区域内的企业单独提出评估要求。加快投资项目承诺制改革,政府定标准、强监管,企业作承诺、守信用,最终实现“零审批”管理。