李克强在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上的讲话

2020-09-29 22:07 来源： 中国政府网

**在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上的讲话**  
李克强  
（2020年9月11日）

深化“放管服”改革、优化营商环境，是激发市场主体活力和发展内生动力的关键之举。当前我国发展面临的国内外环境复杂严峻，加快推进相关领域改革尤为重要和紧迫。这次会议的主要任务是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，认真贯彻党中央、国务院决策部署，总结近年来深化“放管服”改革、优化营商环境经验，部署下一阶段工作任务。

**一、增强发展动力、应对困难挑战，需要持续深化“放管服”改革**

依靠改革激发市场主体活力、应对经济下行压力，是多年来行之有效的做法。回顾前些年，在上届政府初期，我国经济面临下行压力较大的挑战。我们保持定力，没有搞“大水漫灌”式强刺激，而是注重创新和完善宏观调控，合理运用财政、货币等宏观政策，在区间调控基础上加强定向调控、相机调控、精准调控，同时着力推进政府职能转变，激发市场主体活力，把很多精力放在推进“放管服”改革上，从“简政放权”入手，进而推动“放管结合”和“优化服务”，形成了“放”“管”“服”三管齐下、互为支撑的改革局面，多年积累下来，收到了超出预期的重大成效。

政府职能发生深刻转变，长期存在的重审批、轻监管、弱服务得到明显改观。各类行政审批大幅压缩，中央层面核准的企业投资项目压减90%，非行政许可审批退出历史舞台，市场准入负面清单管理制度全面实施。事中事后监管得到加强，改革和理顺市场监管体制，严格规范行政执法，“双随机、一公开”成为日常监管的基本方式。各地结合实际探索出许多值得推广的经验做法，政务服务基本实现“一站式”和“网上办理”。企业开办原来耗时费力，现在不到5个工作日就能办成。工程建设项目审批以前用时一两年甚至几年，曾有人称之为审批的“万里长征”，如今不超过120个工作日。市场主体和人民群众切身体会到“放管服”改革带来的便利和实惠。改善营商环境、“筑巢引凤”，已经成为地区之间竞相推动高质量发展的自觉行动。

“放管服”改革有效激发了市场主体活力，与财政、货币等宏观政策共同促进经济发展。显著标志就是市场主体数量大幅增加。2012年我国各类市场主体不到6000万户，到去年底数量翻了1倍多、达到1.2亿户。今年受疫情影响，一季度新设市场主体数量出现短暂下降，一些已有市场主体也出现停业的情况，但很多企业坚持不裁员、少裁员，与员工一起共渡难关，充分表现出应对困难的韧性。从4月起新设市场主体数量又开始恢复增长，前8个月日均净增企业1.2万户，已经与去年基本持平。市场主体有进有出是正常现象，但能保持上亿户规模的存量并且有一定活跃度，稳住就业和经济基本盘就有了坚实基础。

就业稳是经济运行在合理区间和稳住经济基本盘的重要标志。有就业就有收入，就能创造财富、改善民生、扩大消费。新增市场主体主要是中小微企业和个体工商户，他们提供了量大面广的就业岗位。据国家统计局统计，2013年以来，城镇私营企业和个体就业增加了1亿人以上。对于我们这样一个14亿人口大国，实现比较充分就业，是十分不容易的。今年城镇新增就业要达到900万人以上，仍然要靠上亿市场主体，特别是大量的中小微企业、个体工商户，保住上亿市场主体，就能实现这一目标。

新增市场主体催生强大发展新动能。我们坚持包容审慎监管原则，在新增市场主体中，许多是之前想不到的新产业新业态新模式，他们由小到大、由点及面发展壮大，正在深刻改变着经济社会结构和生产生活方式。现在的大型电商平台和互联网企业，大多是近些年爆发式发展起来的。据国家统计局测算，去年全国“三新”经济增加值占国内生产总值的16.3%。大众创业万众创新蓬勃发展。很多传统产业也利用新业态新模式进行改造升级，焕发出新的生机。这是我们当前和未来发展的重要支撑和希望所在。

在今年抗疫过程中，“放管服”改革成果发挥了重要作用，也展现出巨大发展潜力。以网络购物、快递配送等为代表的新业态，为社区群众送去了生活必需品。远程办公、线上教育等新模式，为许多人居家工作和学习提供了支撑。大数据等信息技术，为疫情精准管控、高效处置创造了条件。“无接触”、“不见面”等政务服务，有效维护了生产生活基本运行秩序、促进了企业复工复产。

当前我国发展面临前所未有挑战。这次疫情对经济的冲击，与以往经济金融危机明显不同，首当其冲的是中小微企业、个体工商户，进而对就业稳定、低收入群众基本民生带来很大影响。在这样严峻形势下，我们必须优先稳就业保民生，坚决打赢脱贫攻坚战。怎么稳就业、保民生？前提还是要稳住上亿市场主体，只要帮助他们渡过难关，我们就能站稳脚跟、留得青山、赢得未来。要扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务。做到“六保”特别是“前三保”，保住就业、保住民生、保住市场主体，就能稳住经济基本盘、保住基本民生。有了这个基础，就能向更高目标去努力。

综合多年来的经验，要想顶住经济下行压力，必须并重实施好宏观政策和深化“放管服”改革，二者互补互促、相得益彰，既助企纾困又激发市场主体活力。财政货币政策是要花钱的，需要把握好度。“放管服”改革基本上不需要花钱或者花很少的钱，但能起到事半功倍、一举多得的效果。今年以来已经实施了一系列财税、金融、社保等惠企利民政策，政策本身的力度是很大的，如果不用“放管服”改革办法创新实施方式，很难在短时间内落地见效。一旦错过时间窗口，就会有相当数量的市场主体撑不住、一些群众生活有可能陷入困境，到那时即使政策再加码，也会事倍功半。所以，我们要在二者结合上下更大功夫，最大限度消除堵点、缩短时滞，提高宏观政策实施的时效性和精准性，这是今年创新宏观调控方式的重要特征。

在财政政策方面，我们创新直达机制、落实减税降费政策，这也是简政放权。今年新增财政赤字1万亿元、发行抗疫特别国债1万亿元，同时实施了规模超过2.5万亿元的减税降费政策，其中又以降费为主。保就业、保民生、保市场主体主要靠市县基层落实，减税降费特别是减免社保费主要也是地方政府承担。为此，我们改变了过去的做法，对新增2万亿元财政资金，通过改革建立了“一竿子插到底”的直达机制，及时把基层政府因减税降费产生的财力缺口相当程度地补上。往年财政资金层层分解下达平均用时超过120天，今年新增资金预算指标7天就下达到基层。如果不采取直达机制，由于基层财政大幅减收，减税降费等助企纾困政策很难第一时间落地，即使名义上减了，也可能从其他方面多收费、增加企业负担。不仅如此，养老保险中央调剂基金等1.77万亿元直接用于民生的资金，也参照直达机制监控管理。为用好管好直达资金，我们建立了全覆盖、全链条、全过程的监控系统，动态跟踪资金分配、拨付和使用情况，确保资金流向明确、账实相符。基层同志反映，今年的资金下达速度空前，为地方保就业、保民生、保市场主体提供了支撑。市场主体也表示，今年对减税降费感受最深，特别是社保费降得多，有力支持了企业稳定岗位和生存发展。直达机制作为一个应急性举措、阶段性办法，在实施过程中可以积累一些经验，好的可行的做法将来也可以研究作为制度性安排。

在金融政策方面，要让企业特别是中小微企业融资更加便利、更加优惠。一些银行推出线上信贷服务，加大对小微企业支持力度，很多市场主体不见面就能申请到贷款。企业反映这种模式快捷便利，综合融资成本也有所下降，但还是希望贷款额度大一些、期限长一些、受惠面广一些。国有大型商业银行要继续创新对中小微企业的信贷服务模式，把更多精力放在发展普惠金融上，利用大数据等技术，切实解决“首贷难”、“续贷难”等问题。中小微企业贷款延期还本付息政策延长至明年3月底，要督促金融机构加大工作力度，优化操作程序，真正做到对普惠型小微企业贷款应延尽延，并引导金融机构适当降低利率水平。各级政府部门也要主动与金融机构对接，充分运用各类信用信息平台，加强水电气、纳税、社保等信用信息归集共享，为增加普惠金融服务创造条件。

在就业政策方面，要破除影响就业特别是新就业形态的各种不合理限制。今年就业压力异常突出，稳就业是“六稳”“六保”的首要任务。在保市场主体的基础上，要最大限度挖掘就业潜力。我国各类灵活就业有2亿人左右，成为吸纳就业的“蓄水池”，但部分行业还有不少限制，一些政策规定与灵活就业方式不匹配、不衔接。稳定和扩大就业，要转变观念，顺应就业结构变化的大趋势，加快调整相关准入标准、职业资格、社会保障、人事管理等政策，使之能够适应并促进多元化的新就业形态。要把灵活就业、共享用工岗位信息纳入公共就业服务范围，地方政府要结合实际对设立劳务市场或零工市场给予支持、提供便利。通过改革释放就业潜力，覆盖面大、成本低、效果好，能使经济增长带动更多就业、实现比较充分就业的目标。

当前，新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，国内疫情防控压力仍然很大，需要更好统筹疫情防控和经济社会发展工作。要继续优化常态化疫情防控，提高快速处置和精准管控能力，促进客运、餐饮、旅游、住宿等服务业加快恢复。中国经济已经深度融入世界经济，要动态调整优化外防输入管控措施，为中外人员往来创造安全便利的条件，提升国际货物运输保障能力。要及时清理取消疫情防控中恢复或新增的审批事项，防止将一些临时性审批长期化。总之，疫情防控和经济社会发展并行推进，给“放管服”改革带来新挑战新课题，要在探索中积累经验。

**二、围绕优化营商环境、增强发展活力，推动“放管服”改革取得新进展**

这些年“放管服”改革虽然取得很大成效，但仍存在一些短板和薄弱环节，营商环境与国际先进水平相比还有差距，仍有不小潜力。要坚持问题导向，推动政府职能持续转变，进一步简政放权，加强监管和服务，加快打造市场化、法治化、国际化营商环境，不断解放和发展社会生产力。

**一是放要放出活力、放出创造力。**现在市场主体反映比较突出的还是各种限制多、门槛高、审批繁，束缚了创业创新手脚。要对现有各层级的审批、各种具有审批性质的管理措施，进行系统梳理并形成清单，分类推进行政审批制度改革。

各类重复审批要大幅精简。在一些领域，针对一个事项往往存在多个审批甚至是重复审批。不仅行业部门要批，综合部门也要批；不仅有行政许可，还有公告备案、计划目录、布局限制、认证检测等管理措施；有的审批标准还相互打架，让企业无所适从。这些多头重复审批，即使取消其中的部分，仍可以通过其他许可把控风险。而且从经验来看，多头审批也不利于落实部门责任，谁都能审批，结果是谁都不负责。要对多部门重复审批进行清理，能整合的整合，该取消的取消。要强化责任意识，明确“谁审批谁负责”，绝不能“一批了之”、只要权力不负责任。还要全面清理规范各类管理措施以及借信息化平台建设之名新增的审批环节，严防变相审批和违规乱设审批。

不必要的审批要下决心取消。主要有两类：一类是对微观经济活动的不必要干预。比如，在一些地方、一些行业，市场主体购置大型专用设备、选择经营网点位置等，这些本应由市场主体自主决策的事项，却需要有关部门审批。另一类是可以由事前审批转为事中事后监管的审批。比如，现在仍有近300类产品要办理生产许可，130多类产品要办理强制性认证，哪怕只是对产品外观或不重要参数作调整都要重新办理许可或认证。这样的审批看似为了严格管理，但实际效果有限，反而使有关部门疏于监管。要从放管结合角度出发，加快清理不涉及重大项目布局又不触及安全底线的审批，切实改变“以批代管”的情况，进一步降低准入门槛。

审批方式要改革创新。对一些专业性很强的项目和新兴产业项目的可行性，一般来说政府工作人员很难也没必要在技术细节上把关，结果可能把审批时间拖得很长。要深化“证照分离”改革，在生产许可、项目投资审批、证明事项等领域，广泛推行承诺制，实现政府定标准、企业或个人作承诺、过程强监管、失信严惩戒。这不仅能大幅提高核准审批效率，也有利于落实企业自主权和主体责任，强化诚信意识。

**二是管要管出公平、管出质量。**简政不可减责，放权不是放任。政府部门放权越多，监管责任越重、要求越高。要坚持放管结合、并重推进，政府部门特别是基层政府要把主要精力用在事中事后监管上，对取消下放的审批事项要及时跟进监管，真正实现从“严进宽管”向“宽进严管”转变。

要以公正监管促进公平竞争、优胜劣汰。只有监管公平公正，市场主体才能公平竞争。要提高监管执法规范性和透明度，完善“双随机、一公开”监管、信用监管、“互联网+监管”、跨部门协同监管等有效做法，减少人为干预，压缩自由裁量空间，使监管既“无事不扰”又“无处不在”。要增强监管的威慑力，降低企业合规成本、提高违规成本，防止“劣币驱逐良币”。加快完善各领域监管标准体系，实施标准“领跑者”制度，鼓励行业制定更高水平自律标准，推动产品竞争力提高和产业转型升级。要提升企业注销便利度，强化税务、社保、金融、市场监管等环节协同办理，扩大简易注销范围，让市场主体既能进得来、也能退得出。

要守好安全和质量底线。疫苗、药品、特种设备、危险化学品等领域，不能仅仅依靠随机抽查、飞行检查，必须实行全主体、全品种、全链条的严格监管，落实监管责任，把好每一道关口。目前有些领域之所以质量安全问题频发，主要是由于监管缺位、处罚过轻、违法成本过低。要强化市场主体责任，加大对制售假冒伪劣、侵犯知识产权等违法犯罪行为的发现和惩处力度，对直接关系人民群众身体健康和生命安全的领域，加快推出惩罚性赔偿和巨额罚款等制度，使其不敢蓄意甚至恶意违法。

要继续创新包容审慎监管。新兴产业很多是我们想象不到、规划不出来的，实行包容审慎监管，促进大众创业万众创新，是我国新兴产业得以发展壮大的有益经验。当前，新兴产业跨界经营、线上线下融合等特点更加明显，传统监管办法很难适应其发展需要。要改革按区域、按行业监管的习惯做法，探索创新监管标准和模式，发挥平台监管和行业自律作用。对新兴产业发展中遇到的问题，要与企业一起研究解决办法。有的领域要多一些柔性监管，有的领域要发挥智慧监管优势，对一些看不准、可能存在风险的，可以划定可控范围，探索试点经验再推广。

**三是服要服出便利、服出实惠。**各级政府要增强服务意识，推进政务公开，创新服务方式，提高办事效率，审批和监管也要体现服务理念。要强化对市场主体特别是中小微企业的服务，加快建设人民满意的服务型政府。

要全面推行“不见面”办事。这不仅能打破时间和地域限制，也可以大幅降低企业和群众办事成本。目前，我国政务服务网上可办率已超过90%，要进一步拓展“互联网+政务服务”，提供“24小时不打烊”的在线政务服务。除法律法规有特殊规定的事项外，原则上都要做到网上全程可办。对现场核验、签字、领取等环节，可以采取电子认证、“快递+政务服务”等方式解决。要提升政务服务功能，完善全国一体化平台，年底前地方和部门平台要与国家平台完成对接，在更大范围实现“一网通办”。在推进政务信息化过程中，必须兼顾好老年人、视障听障残疾人等群众的需求，采取必要的线下补充手段，有针对性地提供人工指导和服务，绝不能出现歧视现象。

要推动更多事项集成办理和“跨省通办”。充分发挥地方政务大厅等“一站式”服务功能，加快实现一窗受理、限时办结、最多跑一次。对多个相关联的事项，要探索实现“一件事一次办”，减少办事环节和所需证明材料。对非紧急类政务服务热线，要加大整合力度，力争做到“一号响应”。我国有2.8亿人处于“人户分离”状态，其中很多人都是在外务工，风风雨雨、很不容易。人员异地工作生活、企业跨区经营活动日益频繁，群众和企业办事多地来回跑，花费了大量时间、精力和成本。要从人民群众需求出发，加快政务数据共享，推进标准化建设和电子证照跨省互认，从教育、社保、医疗、养老、婚育和企业登记、经营许可办理等领域入手，加快推进政务服务“跨省通办”，今年要有所突破，明年年底前要基本实现高频事项全覆盖。这也有利于各类要素自由流动、建立全国统一大市场。当然，数据共享要保障数据安全、保护隐私，防止滥用或泄露。

要提供公平可及的基本民生保障服务。虽然近期社会消费品零售总额同比由降转升，但前8个月累计仍是负增长，这在一定程度上也反映了疫情直接影响量大面广、吸纳就业多的一般服务行业，对低收入群众就业和收入冲击相对较大。要将基本民生保障政策及时覆盖所有困难群众，进一步简化社保参保、转移接续等手续，扩大养老、医疗、失业等保险覆盖面。建立困难群众主动发现机制，变“人找政策”为“政策找人”，借助大数据筛选等办法，使符合条件的困难群众及时得到保障。对因灾因病因残遭遇困难的群众，可以先行给予临时救助，绝不能发生冲击社会道德底线的事件。

**需要强调的是，**“放管服”改革是在开放环境中推进的。营商环境竞争力就是国际竞争力，近年来我们在硬环境建设上取得巨大成就，但软环境还有很大提升潜力。营商环境好了，就会吸引企业来投资，聚集人才和技术。我们推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，决不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。我们要在打造更优开放环境上下功夫，更大力度和更高水平吸引外资、发展外贸，维护国际产业链供应链稳定，构筑国际合作和竞争新优势。

要严格执行外商投资法及配套法规，落实好外资准入负面清单，清理与外商投资法不符的行政法规、部门规章、规范性文件，确保内外资企业一视同仁、公平竞争。各地区各部门要落实好外资准入负面清单，清单之外不得设限。针对一些外资大项目落地难的问题，要在用地审批、人员跨境流动等方面给予便利。要采取有效措施吸引外资，进一步做好安商稳商、招商引商工作，充分听取外国商会、外资企业的意见建议，及时回应外资企业关切并帮助解决实际问题。

要为拓展贸易提供配套服务和政策支持。继续优化通关作业流程，放开口岸服务准入、引入竞争机制，提高服务效率并降低收费标准。完善出口退税、出口信贷、信用保险等政策，支持进出口市场多元化，扶持中小微外贸企业发展。近些年，外贸新业态快速发展，跨境电商进出口、市场采购贸易年均增速保持在两位数以上，要继续推进试点建设，发挥外贸综合服务企业作用。要通过打造更优开放环境，使中国开放的决心让外商放心、开放的政策让外商受惠。

**三、调动好各方面积极性，形成推动改革的工作合力**

改革开放是大势所趋。过去40多年，我们通过改革开放，把中国打造成创业投资的热土，发展取得举世瞩目成就。今天我们面对新的困难挑战，仍然要靠改革开放破难题、促发展。在这个过程中，可能会动部门和地方的“奶酪”，今年实施的直达机制改革也是这样，但为了国家和人民的利益，我们必须坚决推进改革。国务院部门要带头，从全局利益出发，勇于打破部门利益，切实避免“跑部要钱”、“跑部要权”、“跑部要数”等不必要现象；各地区要强化责任担当，破除地方保护主义，切实加大“放管服”改革力度，取得更多企业和群众满意的改革成果，为经济社会发展增添动力，推动高质量发展，构建新发展格局。

要提高改革的协同性。随着越来越多的审批监管事项下放到地方，基层政府存在接不住、管不好的现象。主要是因为权力和责任下放了，而相关的专业人员和技术力量没有同步下沉。要根据不同行业特点，合理分配国家、区域、省市县之间的监管力量，运用互联网、大数据等技术手段创新监管方式，加强薄弱环节建设，提升基层承接能力。部门之间要加强统筹协调，加快建立权威高效的数据共享机制，推动数据信息标准化，明确责任和流程，切实打通“信息孤岛”，提升“放管服”改革的整体成效。

要支持地方探索创新。我们国家大、各地情况千差万别，基层政府直接面向广大市场主体和群众，改革应该改什么、怎么改，他们最有发言权。要鼓励地方从当地实际出发，先行先试推进“放管服”改革。不少地方反映，地方自主推进改革要“一事一议”争取部门授权，耗费了大量时间和精力。要通过综合授权等方式，支持地方深化“放管服”改革，形成更多可复制推广的经验做法，以点带面推动全国营商环境优化。“放管服”改革要解决市场主体和群众关切，绝不能搞形式主义，增加人民群众和基层负担。要加强调查研究，建立健全常态化政企沟通机制，充分听取各方面意见，对企业诉求“接诉即办”。要以企业和群众的获得感和满意度作为评判标准，引入第三方评价机制，完善好差评制度，倒逼政府部门深化改革、改进服务。对改革进度慢、政策不落实的地区和单位，要及时督促整改；对严重损害营商环境和企业群众利益的，要公开曝光、严肃问责。对锐意改革的地区和单位要表扬激励，成熟经验和典型做法要尽快复制推广。

要发挥法治引领和保障作用。坚持依法行政、依法办事。“放管服”改革不可避免地会涉及现行法律法规的修改，政府部门要主动与立法及司法机构沟通协调，及时推动相关法律法规调整和授权工作。要落实好《优化营商环境条例》，巩固已有改革成果，将行之有效并可长期坚持的做法逐步上升为制度规范，以法治手段维护公平竞争环境，保障各项改革依法有序推进。

深化“放管服”改革、优化营商环境，任务艰巨，意义重大。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，统筹疫情防控和经济社会发展，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，以改革开放为动力，奋发有为，真抓实干，努力完成全年目标任务，推动经济社会持续健康发展。