在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话

李克强

（2013年11月1日）

不久前，党中央、国务院颁发了《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》，这是贯彻落实党的十八大和十八届二中全会精神作出的又一项重大决策，是指导和规范地方政府改革的重要文件。今天的会议是继今年5月国务院机构职能转变动员电视电话会议后又一次重要会议，主要任务是进一步统一思想，深入动员，对地方政府职能转变和机构改革进行安排部署，把中央的决策落到实处。

一、上下联动，做好政府改革这篇大文章

如果说中央政府改革是上篇，地方政府改革就是下篇，需要整体构思、通盘考虑、上下贯通，把政府改革的整篇文章做好。地方政府职能转变和机构改革，是党和国家改革开放事业大局的重要内容，也是深化行政体制改革的重要组成部分。政府改革的主要目的，就是进一步理顺政府和市场、政府和社会、中央和地方的关系，更好地发挥市场、社会的作用，更好地调动中央和地方两个积极性，推动政府全面正确地履行职能，加快现代政府建设，努力促进经济持续健康发展、社会不断进步，不断满足人民群众的新期待、新要求。

（一）地方政府改革事关经济持续发展和转型升级。我国经济发展到今天，要实现长期增长、持续健康发展，必须转型升级，无论是从当前还是从长远看，都到了转型升级的关键阶段。

新一届政府成立以后，面临的国内外经济形势错综复杂，经济下行压力增大；财政收入增速下滑，中央财政一度出现负增长；货币增量也难以再扩大，因为池子里的水已经很多。在这种情况下，我们把政府职能转变和机构改革作为开门的第一件大事，紧紧抓住不放，既作为全面深化改革的“马前卒”，又作为宏观调控的“当头炮”。半年多来，我们保持定力、稳中有为，创新宏观调控方式；同时深处着力、稳中有进，下大力气推进职能转变、简政放权，中央政府分四批取消和下放了300多项行政审批等事项。原来以为，通过取消和下放审批事项激发市场活力要有一个过程，实际上这样一个强烈的信号发出后，对市场的预期、市场的活力、社会资本的调动，虽然不能说立竿见影，但已初见成效。社会投资和创业热情迸发，加快改革与调整结构叠加的效果，超出人们的预期。今年以来，企业登记数增长25%，其中民营和个体企业增长37%，带动了民间投资以23%左右的速度增长，明显超过政府性投资增速，这也是三季度经济稳中向好的一个重要因素。通过转变职能，把该放的权放下去、放到位，激发市场活力、需求潜力和发展的内生动力，可以有力推动结构调整、转型升级，促进以开放带动改革。把中央的相关权力放给地方，促进贸易和投资便利化，可以提高经济运行效率。通过简政放权可以做到政府不花钱能办事或少花钱多办事，这个道理我们要深刻领会。

改革开放35年来，各级地方党委政府牢牢扭住经济建设这个中心不放，为推动我国经济社会发展作出了巨大贡献。今年以来，各地花了很大气力，取得了经济社会发展的新成效。从当前看，稳增长的压力仍然很大，财政收入的增速不高，而改善民生的刚性支出不能减，甚至在有些方面还需增加。经济发展靠财政支出和政府投资，靠中央再多打赤字、多增发票子，已经受到很大限制，这方面的政策空间很有限了。从长远看，各地要实现经济持续健康发展，再继续走老路，靠政府扩大债务、单纯经营土地，靠高投入、高消耗、高排放，也会形成过剩产能，肯定走不长，也走不通。即便短期有效，长期代价也很大。所以，对各级政府来说，无论是当前稳增长，还是长远谋发展，都要靠改革创新。这就必须加快转变政府职能，下决心破除审批多、办证多、收费多、罚款多的体制机制障碍，把推动发展的着力点放到发挥企业、市场、社会力量的作用上来。

（二）地方政府改革是整个政府改革的大头。地方政府直接与企业接触，直接联系人民群众，市场主体和人民群众的权益也主要通过地方政府去实现、维护和发展。在整个政府体系中，地方政府作用十分重要，我国90%以上的公务员、85%左右的财政最终支出是在地方。尤其是基层政府，属于我们通常讲的“最后一公里”。政府机构改革能不能达到预期目的，职能转变能不能落实，很大程度上取决于地方政府。近来我们到地方调研或开座谈会，许多企业家认为，中央政府下放了许多权力，下一步还要看地方，如果地方政府改革不及时跟进，简政放权的效果就会大打折扣。我对他们说，中央政府下了决心，真正做到位，树立起标杆，地方政府就一定会按中央的要求去做。在当前情况下，要稳增长，简政放权是一个极为重要的手段。稳增长也是为了保就业。简政放权、取消和下放行政审批事项，激发市场活力，让企业、社会更有创造力，就可以带动更多的就业。如果上动下不动、头转身不转，政府职能转变和机构改革就可能变成“假改”、“虚晃一枪”。今年5月份以来，各地新一轮简政放权取得积极成效，但受地方和部门利益影响，也出现了一些“错放、空放、乱放”等现象。有的只下放复杂的、管理责任大的，“含金量”较高的仍然留在手中；有的放权有水分，动辄上百项，但“干货”不多。这里要强调的是，在改革过程中，各地要有全局观、大局观，不能打“小算盘”、“小九九”，更不允许“走过场”、“变戏法”，确保简政放权真正到位、见效。

（三）地方政府改革对于保证中央政令畅通、发挥地方积极性十分重要。这次改革，要进一步处理好中央和地方的关系。一方面要确保中央的政令畅通。把不该管的放下去，这样就有更多精力把该管的更好地管起来，这有利于中央的政令畅通。另一方面要把地方政府的积极性充分调动起来。我国是单一制国家，实行中央统一领导、地方分级管理的体制。对中央的大政方针，地方必须统一步调，不折不扣地贯彻执行。同时还要看到，我国是一个大国，各地情况千差万别，发展很不平衡，必须从实际出发，发挥地方因地制宜管理经济社会的作用。我国经济社会发展到现在这个阶段，人民群众的需求越来越多，层次也不一样，政府服务事项也越来越多，也很复杂，各地要从实际出发，更加积极主动，创造性地开展工作。“上下同欲者胜”。大家心往一处想，劲往一处使，我们的事情就能办得更好。

二、地方政府职能转变要抓好“接、放、管”

大家可能注意到了，国务院的改革方案把“职能转变”放进了标题，这次关于地方政府改革的意见又把“职能转变”放到“机构改革”前面，就是为了突出强调职能转变。各方面普遍认为，政府改革的核心是职能转变，职能不转变，机构改革也达不到目的。这次地方政府职能转变要重点抓好“接、放、管”。接，就是把中央放给市场的权力接转放开，把中央下放给地方的职能接好管好；放，就是把本级该放的权力切实放下去、放到位；管，就是把地方该管的事情管起来、管到位。

（一）要接好放好中央下放的审批事项。中央明令取消的审批事项，要不折不扣地放给市场、放给社会，地方不能变相保留。为了使地方政府更有力有效、就近就便进行经济社会管理，中央要把相应的权力下放给地方。放给省一级的，省里要接好管好；放给市县的，省一级要及时下放，不截留，不梗阻，市县一级也要接好管好。最近新闻联播报道了“蛟龙号”载人深潜器的国家深海中心基地建设，这是国家投资项目，按原来的管理审批程序，有好几道，要盖几十个公章，至少要两年。现在中央把有关权力下放给地方政府，两个月就落地了。从这个例子看，下放权力就是解放生产力，就是提高效率。我们还要注意，下放给市场、社会的权力，要放就要真正放到位。现在有一些社会组织还是政府管理的机构，如果把权力放给这些行政化的社会组织，就可能还是在政府内部“转圈”，要切实防止这种现象。

（二）要最大限度地取消地方行政审批事项。省级政府对现有的审批事项要严格清理，该取消和下放的坚决取消下放。国务院提出，本届政府任期5年内，至少取消和下放1/3以上的行政审批事项，省级政府也应根据实际情况提出明确要求。而且不光要看数量，还要看质量。今后省一级原则上不得新设行政审批事项。市县一级政府本来就不能设定行政审批，但存在不少以“红头文件”设定的管理事项，包括登记、备案、审定、年检、认证、监制、检查、鉴定以及这个证、那个证等。这些虽然不叫行政审批，但对企业来说都是“门槛”，与审批没什么区别，而且多数是收费的。大家都看过报道，有人画了一张行政审批的“万里长征图”，办一个企业，上一个项目，要盖上百个公章，不仅如此，还被“吃拿卡要”。中央有关部门接到投诉，经查核，有这样一个情况。北京一所高校的一位毕业生，回到家乡创业，办一个书店，在多个部门跑了30多趟，花了不少钱，历时三个多月，总算办起来了。但开业后，各种检查、收费、罚款就跟着来了，没钱就拿书，最多的一次拿走了140多本。最后，他一气之下关门不干了。我们非常希望在大城市上学的大学生，毕业后回到家乡创业，带动当地就业。但如果没有一个好的环境，他怎么回去创业呢？因此，要实行最严格的行政审批“准入制”，对于不符合法律规定、利用“红头文件”设定的管理、收费、罚款项目，要一律取消。国务院已经决定对商事登记制度进行改革，据了解，人民群众特别是青年人、大学生是欢迎的，都期盼着这项改革尽快落地生根，各地要抓紧把改革的配套措施落下去，让创业“火”起来。

（三）要加强地方政府管理服务职能。我们说放、放到位，并不是说不管。放和管是两个轮子，只有同时转起来，政府改革才能顺利推进。地方政府面对千千万万生产经营者，必须把市场监管这个职能履行到位。减少了事前审批，事中事后监管就要跟上。这次地方政府改革，要把市场监管重心下移，加强市县政府的市场监管职能和力量，建立横向到边、纵向到底的监管网络，逐步做到疏而不漏，防止再走入“一放就乱、一管就死”的怪圈。

地方政府抓经济，很重要的一条，是为各类市场主体创造统一开放、公平竞争的发展环境，这也是加强管理服务职能的一个重要方面。今后地方政府原则上不要再直接投资办企业，地方政府直接办企业或直接干预企业生产经营，容易在当地形成投资、产业的垄断和市场封锁。多年来，全国统一开放的市场完善不起来，一个重要原因就是地方保护。对一个地方来说，应该是不求所有、但求所在。这是改革开放之初南方一些地区提出的理念，实践证明他们发展起来了。能够发展地方经济，增加就业，政府依法收税，这才是根本。地方政府抓经济，不是当“司机”，不是直接开车上路，而是要管好“路灯”和“红绿灯”，当好“警察”。“路灯”就是为所有的企业照亮道路，对所有的企业一视同仁，不厚此薄彼。“红绿灯”就是讲规则，该走则走、该停则停，也对所有企业一视同仁。当好“警察”，就是加强监管，对假冒伪劣、欺行霸市、坑蒙拐骗、侵犯知识产权，特别是对食品安全等领域损害人民生命健康的违法违规行为，要严惩不贷。这样，对于遵纪守法、诚信经营的企业才是公平的。如果监管不力，坑蒙拐骗之类的反而吃得香、走得开，就会出现“劣币驱逐良币”的现象。我们把更多精力放到这上面来，也是建立一个良好的市场环境，经济转型升级也会有一个良好的基础。

还要改革创新监管方式，建立一套科学监管的规则和方法。过去我们在市场监管上，年度检查、月度检查太多了，还时不时搞“大检查”，不是说不可以搞，但问题是查谁不查谁、罚谁不罚谁、罚多还是罚少，随意性太大。在这方面，我们可以借鉴一些国家的做法，对监管对象按确定的比例随机抽查。随机不是随意，而是有规则。比如100家企业，规定每年抽查百分之几，通过“摇号”来确定，被摇上的，就一查到底。也可以委托给第三方去查。一旦发现有违法行为，就要重罚，让违法者无利可图，甚至倾家荡产。同时要建立健全经营异常名录和黑名单制度，把问题企业和违法经营者列进去，用技术手段来保证这个制度的刚性，一旦被列进去，任凭找什么关系、走什么“路子”都抹不掉。一次经营违法，可能终身不能在这个领域从业。有这样一个具有普遍震慑作用的制度，所有企业都感到头上有一把剑，侥幸心理就会越来越少。诚信经营的，半夜不怕鬼敲门；坑蒙拐骗的，说不定哪一天被“摇”上，就要付出难以承受的代价。这样也可以规范政府监管人员的行为，降低监管成本，提高监管效率。各地可以在这方面进行探索。

搞好保障民生的基本公共服务，也是地方政府需要加强的管理服务职能。这方面，政府的责任主要还是保住基本、补上短板、兜好底线，促进社会公正。现在一些地方保基本的内容走了样，“雪中送炭”的事还没做好，却热衷于搞“锦上添花”。有的义务教育学校变成了所谓“贵族学校”，有的养老院也过于豪华。政府把什么都包起来，把什么费用都免了，看似是在做好事，但实际上包不住、也包不起，社会力量又进不来，因为即使保本微利也难以平等竞争。我们要多动脑筋，调动市场力量来发展服务业。但政府必须把保基本的责任履行到位。最近，国务院明确提出要强化社会救助制度建设，用这个制度来托底。只有把底托住，不让冲破社会道德和心理底线的事情屡屡发生，才能更有力地推进市场化改革，这也是社会主义市场经济的应有之义。

要更加重视基层政府建设。大家常说，“上面千条线，下面一根针”。县（市）和乡镇政府，还有城市市区政府及派出机构，直接和人民群众打交道，直接为人民群众服务。广大基层干部工作很辛苦，收入也不高，有的地方连工资都不能正常发放。可以说一些乱罚款、乱收费也与此有关。我们要给基层干部更多的关心，为他们的生活和工作提供切实保障，特别是不能拖欠工资。中央对地方的转移支付，要优先考虑广大基层干部的工资发放。

三、地方机构改革要搞好“控、调、改”

古人说，“善政必简”。这次地方政府机构改革，要着力搞好“控、调、改”。控，就是严格控制机构编制总量；调，就是调整优化机构编制结构；改，就是通过深化改革推动机构编制释放潜力。

（一）要严控机构编制总量。这次改革要把握住两条硬杠杠：一是对地方政府机构设置实行总额限制，控制政府规模。二是确保财政供养人员只减不增，这是本届政府向全社会的承诺，难度虽大，但我们要言必信、行必果。为什么要严控机构编制总量？从现实情况看，各级财政收入不太可能再像过去那样高速增长了，而财政供养人员多，往往“食之者众，生之者寡”，本届政府组建半年多，一些地区和部门又陆续提出增编要求，不控制将难以为继。现在机构编制总量已经很大，叠床架屋，效率低下，甚至滋生腐败，影响政府形象，也影响努力工作的公务人员的积极性，最终损害的是人民群众利益。

（二）要调整优化机构编制结构。现在机构编制不是总量不够，而是结构不合理，机构编制资源没有配置好。一方面，需要加强的重点领域和关键环节，有的人手不够，该管的甚至没人管；另一方面，已经弱化的领域，机构编制没有及时减下来，造成人浮于事。在严控总量的情况下，调整优化机关和事业单位机构编制结构，潜力很大。这两年，推进事业单位分类改革，通过清理规范，就已经核销了一部分编制。现在有些机关上面很大、下面很细，成了鸵鸟。各地要下决心，该加强的加强，该弱化的弱化，特别要加强基层、加强一线，把上级机关“瘦身”与基层一线“强身”统筹考虑，把编制结构调整好。

（三）要通过深化改革满足事业发展的需要。严控机构编制总量、调整结构，根本上还是要靠深化改革、创新管理。从多年经验看，不改革、不创新，就很难跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。近年来一些地方在推进机构改革上进行了积极有效的探索。有的地方推行大部门制改革，整合多个部门的市场监管职能和资源，构建统一的大市场监管体系，提升了服务管理水平和效率。有的地方实行编制实名制，对编外的、混编的都明确登记在册，并且向社会公开，让社会监督，从制度和管理上解决“吃空饷”、在编不在岗、虚报冒领财政资金等问题。这些方面的改革，各地要继续大胆探索，及时总结经验加以推广。中央各部门不得以任何形式干预地方机构设置和编制调整。

地方政府改革是一场自我革命，涉及面广、触及利益深。各地要按照中央的统一部署，把这项改革作为一项重要工作。要民意为先、舍利为公，敢啃“硬骨头”，义无反顾、一抓到底。要与开展党的群众路线教育实践活动结合起来，与贯彻落实中央八项规定结合起来，实现相互推动、相互促进。省级党委政府要负总责，主要领导要亲自抓，加强对本地区改革的指导和督促检查。各级政府要认真制定改革方案，明确改革的时间节点和任务分工，强化责任，遇到重大问题及时向中央报告。中央有关部门要加强指导、协调和督查。要严格机构编制纪律，对违反纪律的，要严肃查处。

同志们，让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，采取有力有效的措施，把地方政府职能转变和机构改革的部署真正落到实处，并不断向前推进。

（新华社北京11月7日电）

“试验田”释放新动力

（上接第一版）

然而，对石景山区来说，由于2005年该区财政收入中有53%来自首钢涉钢部分的上缴税金，工业增加值中的50.2%是由首钢涉钢部分创造的，所以一时面临着产业空心化的威胁。

“这实际上对我们形成了倒逼机制，没有了支柱产业，必须转变经济发展方式，找到足够的产业支撑接下来的发展才行。”在石景山区区长夏林茂看来，这是挑战更是机遇，“首钢主厂区腾退出的8.63平方公里的土地资源，是发展现代服务业非常好的载体，加之首钢的品牌影响也促进了资源的集聚，各方面的注意力都因首钢的搬迁而聚焦到了石景山区，很多企业愿意到这里开拓发展。”

就这样，在搬迁后的首钢厂区，现代服务业被石景山区定位在了战略性布局的位置上。按照《新首钢高端产业综合服务区控制性详细规划》，在8.63平方公里范围内布局工业主题园、文化创意产业园、综合服务中心区、总部经济区和综合配套区五大功能区，以及永定河沿线的滨河综合休闲带和贯穿场地内部的城市公共活动休闲带，重点发展工业研发设计、文化传媒业、产业教育培训业、工业博览旅游业等产业。

2010年，国家发改委正式启动现代服务业综合改革试点工作，石景山紧抓试点区创建机遇，深度调整产业结构，于当年8月被正式批准成为全国37个国家服务业综合改革试点区域之一。“石景山区服务业的发展站在了更高的平台上。”夏林茂说。

综合改革试点——产业新支柱如何带动？

国家服务业综合改革试点的申报促成了石景山服务业的集聚发展，在寸土寸金的北京，那块儿8.63平方公里的“空地”引来了越来越多的“金凤凰”。2012年，平均每天就有近5家外来企业落户石景山区，这个数字是2007年的近3倍。

“我们刚进驻的时候，石景山区还没有什么同类型的企业。短短几年，这里的动漫网游产值就已占到了北京的半数。”搜狐畅游公共关系副总裁李国龙告诉记者，企业喜欢“扎堆”发展。随着搜狐畅游、华录集团、趣游科技等一批业界龙头和规模企业的入驻，石景山区形成了以网络游戏、影视动漫、数字媒体互为支撑的数字娱乐产业蓬勃发展局面，“中国数字娱乐第一区”的品牌形象也基本确立。

传统支柱产业退出了，新生的支撑产业正在加快成型，在产业结构的“嬗变”中，石景山区的经济发展更加生机勃勃——

数据显示，2010年至2012年石景山区服务业增加值分别达到168.4亿元、198.8亿元和211.8亿元。今年上半年服务业增加值为108亿元，同比增长12.6%，服务业增加值占GDP比重从2010年的57%提升至今年上半年的63%，主导地位进一步稳固。

就在石景山区被批准为国家服务业综合改革试点区的第二年，财政部、国家发改委、商务部、科技部和北京市政府联合签署中关村国家自主创新示范区现代服务业综合试点的3年合作协议，率先在中关村实施现代服务业综合试点工作，成为北京市现代服务业综合改革中的又一个亮点。试点围绕重点领域开展了百度新一代互联网搜索、乐视网乐聚云视频服务等一批行业重大应用项目，有效促进了产业集聚发展。

而石景山的产业再造、中关村的先行先试，都是北京调整产业结构、建设世界城市的一个缩影。2012年，北京市服务业增加值占到首都经济总量的76.4%，提供了75%以上的就业岗位，创造了85%左右的国地税收入和地方公共财政预算收入，集中了90%的固定资产投资和实际利用外资。据北京市发展改革委主任张建东介绍，北京服务业与工业的比例关系由1978年不足1∶3，发展到2012年超过3∶1，“北京服务”的品牌和影响力显著提升。

用好扶持政策——产业新格局如何描绘？

现代服务业的发展就是这样：你不可能预测它创造出哪种具体产品，但可以肯定，它能够创造出新市场并以惊人的速度占领市场。政府应当做好的，就是给它们机会，为它们创造环境。

深谙此道的北京在成为“营改增”试点城市之后，悉心“放水养鱼”，先让企业释放活力，进而带动整体经济。今年8月1日起，在现代服务业中将新增广播影视服务类企业，广播影视作品的制作、播映、发行将按6%税率征收增值税，为服务业发展释放出更大的市场空间。

“在石景山区，我们构建了全区的政策体系，研究制定了《石景山区“十二五”服务业发展规划》等专项规划和《关于建设国家服务业综合改革试点区实施意见》，出台扶持政策近30项，形成了促进服务业发展的政策体系。同时，加大了资金投入力度。”夏林茂告诉记者，近3年来共争取到北京市30多个项目、约14亿元的资金支持，接近“十一五”时期资金支持总和；同时，充分发挥投融资平台作用，设立了“北京服务·新首钢”股权投资基金、石景山区创业投资引导基金，并成立了盛丰小额贷款公司，促进试点区多元化投融资体系建设。

伴随着7月9日北京市政府《关于加快石景山区国家服务业综合改革试点区发展的意见》的出台，石景山服务业发展再次加速。《意见》进一步明确，作为配套保障措施，北京市政府固定资产投资优先安排试点区建设资金，以资本金注入等方式，连续5年支持石景山区国家服务业综合改革试点区投融资平台建设，加快试点区基础和公共服务设施、重点产业园区及重大产业项目建设。

“拿到综合改革试点区的牌子就要用好牌子，要出台扶持政策，更要用好政策。”在夏林茂看来，以动漫游戏、电子竞技、工业博览为主线的文化创意产业，以长安街西延线为依托、引进各类外埠金融机构所推动的现代金融业，以中关村石景山园为载体所培育的高技术服务业，以“首钢”品牌为优势而打造的京西总部经济，以精品旅游线路及品牌为支撑所发展的京西特色文化旅游产业，石景山区这五大主导产业新格局将在各项政策的支持下大放异彩。