

简政放权 放管结合 优化服务 深化行政体制改革 切实转变政府职能

——在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话

(2015年5月12日)

李克强

深化简政放权等改革不仅是基于两年多来的有效实践,而且是基于历史的启示,特别是我国37年来改革开放内在成功逻辑的启示。中华民族几千年文明史中有很多优秀文化,值得我们借鉴。我在政府工作报告里讲“大道至简,有权不可任性”,代表们是赞成《礼记》“礼运篇”说,“大道之行也,天下为公”。“大道至简”中的“简”字是什么意思呢?《论语》“雍也篇”中讲,要“居敬行简”,可解释为心里牵挂着百姓,做事有敬畏,但行为是“简”的,不扰民、不烦民,这是政府应该做的。但同时又讲,不能“居简行简”,可以解释说,如果心里没有百姓,已经很“简”了,再去“行简”,那就太“简”、不负责任、没有法度了。纵观中国历史,凡盛世往往都用“居敬行简”的办法,轻徭薄赋,让百姓休养生息。而那些衰亡的王朝都是烦民扰民多,所谓苛政猛于虎。党的十一届三中全会以来,我国之所以取得举世瞩目的伟大成就,走的是改革开放之路,“大道至简”与此是相契合的。其核心内容是放开搞活,有力激发蕴藏在人民群众之中的创造活力。拿当年农村改革来说,地还是那些地,人还是那些人,就是因为实行家庭承包制,给农民生产经营自主权,很快就解决了温饱问题。当然放权不是不管,而是既管也服务。几千年的中国历史和37年的改革开放实践证明,管多就会管死,只有放开才能搞活,从而解放和发展社会生产力,使人民生活水平不断提高,政府施政的要义在于以敬民之心行简政之道。

当前和今后一个时期,深化行政体制改革、转变政府职能总的要求是:简政放权、放管结合、优化服务协同推进,即“放、管、服”三管齐下,推动大众创业、万众创新,充分发挥中央和地方两个积极性,促进经济社会持续健康发展,加快建设与社会主义市场经济体制和中国特色社会主义事业发展相适应的法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府,逐步实现政府治理现代化。为此,我们要善于借鉴汲取“大道至简”等优秀传统文化,并结合新的时代要求予以发扬光大,放手让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让所有社会成员各得其所、各展其能、机会公平,打造经济发展新引擎,开辟社会进步新天地,营造团结和谐新气象,使我们的国家始终充满生机与活力。

二、推动简政放权向纵深发展,进一步释放市场活力和社会创造力

深化简政放权,既要有勇气,也要有智慧。改革进行到现在,要更多触及深层次矛盾、触动利益的“奶酪”,还要改变原来习惯的管理方式,很不容易。何况,简政放权实质是政府的自身革命,自我削权限权就像割自己的肉,更为困难。目前这一改革如同顶风逆水搏激流,不仅不进则退,慢进也会退。为了国家发展和人民福祉,为了使经济运行保持在合理区间,实现经济社会持续健康发展,我们必须以壮士断腕的决心和勇气,着力把简政放权加快向前推进。坚决把该“放”的彻底放开、该“减”的彻底减掉、该“清”的彻底清除,不留尾巴、不留死角、不搞变通。同时,要做好深化简政放权的统筹谋划,因地制宜,讲究策略和方法,确保改革顺利推进和取得更大成效。

深化简政放权,要注重把握好三点:一要开门搞改革。民之所望,施政所向。人民群众对审批之弊感受最深,对改什么、如何改最有发言权。我们要把主要由政府部门“端菜”变为更多由人民群众“点菜”,以群众需求为导向,从反映强烈的突出问题入手,确定深化改革的重点、措施和路径,更为精准、更加精细地清除阻碍创新发展的“堵点”、影响干事创业的“痛点”和监管服务的“盲点”。二要上下联动。上下同欲者胜。在简政放权这场重大改革中,上下必须协同推进。上级政府在设计改革方案时,要重视听取下级特别是基层政府的意见,使改革举措更具可行性、操作性。下级政府在贯彻执行上级要求的同时,要结合自身实际制定好落实的具体办法。除涉及国家安全、生态安全和公众健康等重大公共利益事项外,其他的审批事项原则上要以取消为主。确需下放的,各部门要协调同步,把整个审批链全下放,不能你放他不放、责权不放。只要有一个部门不放,企业创业和投资项目就整个运作不起来。因此,有关部门对确需保留的审批事项,不论是前置还是后置,都要有时限要求,而且要联网、要公开。事项下放到哪一级,要根据地方各级政府的责任来确定,不能层层往下甩包袱,最后导致基层接不住。三是要让群众和实践评判改革成效。群众和企业满意不满意,实践效果如何,是检验简政放权成效的根本标准。不能光看你下了多大功夫,数字上取消下放了多少,关键要看群众和企业办起事来是不是快了、花钱少了、成本低了。

关于今年的简政放权工作,最近国务院常务会议已作出全面部署,各地区各部门要认真贯彻执行。为确保落实到位,必须突出

重点、明确时限、扎实推进。

(一)再砍掉一批审批事项,切实降低就业创业创新门槛。5月底前,全面完成国务院部门非行政许可审批事项清理工作,今后不再保留这一审批类别。年底前,再取消一批“含金量”高的行政审批、认定项目核准及前置审批、资质资格许可等,评议达标表彰等事项。清理取消中央指定地方实施的行政审批事项,年底前取消200项以上,为地方放权进一步打开空间。

(二)再砍掉一批审批中介事项,切实拆除“旋转门”、“玻璃门”。要抓紧制定并公布国务院部门行政审批中介服务事项清单,精简中介评估事项。加快摘掉中介机构的“红顶”,与行政审批部门彻底脱钩,斩断利益链条。这里要明确,我们国家中介服务业发达,是国家相比还有很大差距,发展空间很大,是新的经济增长点。清理规范中介服务,不是要限制这个行业发展,而是要通过营造公平竞争环境,强化服务职能,使其更好更快发展。

(三)再砍掉一批审批过程中的繁文缛节,切实方便企业和群众办事。9月底前,国务院部门要简化行政审批流程,压缩前置审批环节并公开时限,推行并联审批和网上审批,着力解决环节多、时间长、随意性大等问题。加快建设信息共享、覆盖全国的投资项目在线审批监管平台。6月底前实现部门间“横向联通”,年底前实现中央和地方“纵向贯通”。

(四)再砍掉一批企业登记注册和办事的关卡,切实清除创业创新路障。继续推进工商注册便利化,年内实现“三证合一”、“一照一码”。这是对能否破除部门利益的一个重要检验。我到地方去调研,有的已实现了“三号”变“一码”,但是在当地实施,其他地方还不认,遇到不少困难。要尽快在全国实现“一照一码”,推动全国市场实现统一公开透明和公平竞争。继续创新优化登记方式,实行“一址多照”和“一照多址”。取消没有法律法规依据、不必要的后置办证事项。要通过深化商事制度改革,努力使新增企业数持续保持较快增长,新企业活跃度不断提高,为稳增长、保就业奠定坚实基础。

(五)再砍掉一批不合法不合规不合理的收费,切实减轻企业和群众负担。收费必须规范。去年以来我们采取了一系列定向调控措施,包括对小微企业和“三农”等减税、定向降准、不对称降息等,向市场发出了积极信号,实践证明这些措施是有效的。但是如果各种收费减不下来,其它措施就是再多,也会被冲减甚至抵消掉。5月底前,要对收费专项清理规范工作作出部署。年底前,没有法律法规依据且未按规定批准、超权设立的收费基金项目,一律取消。擅自提高征收标准、扩大征收范围的,一律停止执行。属于政府提供普遍公共服务或一般性管理职能的行政事业性收费,不适应经济发展的政府性基金,没有法定依据的行政审批中介收费,一律取消。超过服务成本的收费和有较大结余的基金,一律降低征收标准。

政府在减权放权的同时,要以刚性的制度来管权限权,厉行法治,依法行政,建设法治政府。要坚持职权法定原则,加快建立“三个清单”,划定政府与市场、企业、社会的权责边界。以权力清单明确政府能做什么,“法无授权不可为”;以责任清单明确政府该怎么管市场,“法定职责必须为”;以负面清单明确对企业的约束有哪些,“法无禁止即可为”。通过建立“三个清单”,依法管好“看得见的手”,用好“看不见的手”,挡住“寻租的黑手”。今年,要基本完成省级政府部门权力清单的公布,研究推行国务院部门权力清单和责任清单制度并开展试点。

三、创新和加强政府管理,使市场和社会活而有序

深化行政体制改革,转变政府职能,不仅要取消和下放权力,还要改善和加强政府管理,提高政府效能,增强依法全面履职能力,使市场和社会既充满活力又规范有序,促进经济持续健康发展和社会公平正义。

加强市场监管,为各类市场主体营造公平竞争的发展环境,是当务之急。目前,我国市场经济秩序还很不规范。商事制度改革之后,新的市场主体大批涌现,如果监管跟不上,市场秩序混乱现象会加剧,“劣币驱逐良币”的扭曲效应会放大,严重制约诚实守信经营者和新的市场主体发展。我到地方调研,不少企业包括台商、外商反映,侵犯知识产权、坑蒙拐骗等行为,企业自身难以解决,如果政府把这些问题管住了,企业的“心头之痛”就解除了。因此,在大量减少审批后,政府要更多转为事中事后监管,切实把市场管住、管好。这是政府管理方式的重大转变,难度更大、要求更高。各级政府及其工作人员要积极主动适应这一转变,切实履行好管理职责。

要转变监管理念,强化法治、公平、责任意识。现在我们在市场监管上,一方面,各种检查太多,随意性太大,企业疲于应付,还有不少寻租行为。另一方面,该监管的还没有

管或没有管住、管好。政府监管要“居敬行简”,不扰民、不烦民但法度不缺,制定科学有效的市场监管规则、流程和标准,向社会公示,使市场主体明晓界限、守法经营,并缩小监管者自由裁量权。同时,要依法开展监管,维护和保障市场公平竞争秩序,当好“裁判员”,不犯规的不去烦扰,轻微犯规的及时亮“黄牌”警告,严重违法的马上“红牌”罚下场。当然,裁判要履职尽责、公平公正执法,不能该吹哨的不吹,更不能吹“黑哨”。监管者必须受监督,要公开信息,健全并严格执行监管责任制和责任追究制。

要创新监管机制和监管方式,提高监管效能。这两年,各地积极探索实践,积累了很多行之有效的经验和做法。要继续推进监管创新。一是实行综合监管和执法。抓紧建立统一的监管平台,把部门间关联的监管事项都放到平台上来,同时清理整合各类行政执法队伍,推进跨部门、跨行业综合执法,让几个“大盖帽”合成一个“大盖帽”,形成监管和执法合力,避免交叉重复或留空白死角。监管和执法的结果应公示,并留底备查,阳光是治理监管和执法不公最有效的手段。二是推广随机抽查监管。有些地方和行业把企业和监管部门人员放在同一平台上,通过两次摇号,按一定比例对企业进行抽检,随机确定检查人员,企业有了压力,也减少了监管部门寻租机会。要抓紧推广这一做法。三是推进“智能”监管。积极运用大数据、云计算、物联网等信息化手段,探索实行“互联网+监管”模式。加快部门之间、上下之间信息资源的开放共享、互联互通,打破“信息孤岛”。推进统一的社会信用体系建设,建立信息披露和诚信档案制度、失信联合惩戒机制和黑名单制度,让失信者一处违规,处处受限。四是强化社会监督。畅通投诉举报渠道,对举报者要给予有足够吸引力的奖励并严格保密。强化企业首负责任,通过倒逼形成层层追溯、相互监督机制。加强行业自律,鼓励同行监督。充分发挥媒体舆论监督作用。无数双眼睛盯着每一个角落,就能织就监督的“恢恢天网”。

四、优化政府服务,更好满足人民群众和经济社会发展需求

全心全意为人民服务,是我们党的根本宗旨,让老百姓过上好日子,是人民政府的天职。这几年,各级政府放在加强服务方面花了不少力气,但公共产品短缺、公共服务薄弱等问题依然突出。加快解决这一问题,可以有效提升政府服务能力和水平,也可以增加有效投资、有利于顶住经济下行压力。这要靠深化简政放权等改革破除障碍,把市场机制作用发挥好。改革的实效也要从增加公共产品、公共服务方面来体现。我们要努力通过提供比较充裕的公共产品,优质高效的公共服务,使创业创新过程更顺畅、经济发展之路更通畅,人民群众心情更舒畅,使整个社会更温馨、更和谐、更有凝聚力和活力。

(一)为大众创业、万众创新提供全方位服务。“双创”有利于扩大就业,稳增长也是为了保就业。一是要加强政策支持。在降税清费减负基础上,要研究出一批扶持创业创新特别是小微企业的政策措施。对众创空间、创新工场等各种孵化器,要在租金、场地、税费等方面给予支持。发挥财政资金杠杆作用,采取贴息、补助、创投基金等方式,撬动社会资本投入;完善投资激励机制,大力发展风险投资、天使投资等投资方式,探索新型商业模式,多措并举帮助创业者解决资金困难问题。二是提供平台综合服务。创业创新需要什么服务,政府就要在这个平台上提供什么服务。强化政策、法律和信息咨询服务。加强知识产权保护。做好对大学生的就业创业指导服务和农民工的职业技能培训。这些服务有的政府部门可以直接提供,有的可以向专业机构购买,有的还要鼓励中介组织等积极参与。三是服务要提档升级。群众创业创新不易,各级政府及其工作人员要设身处地为他们着想,提供更加人性化、更富人情味的服务,态度要好、手续要少、速度要快。继续办好政务服务中心和办事大厅,实行“一个窗口受理、一站式审批、一条龙服务”,规范流程、明确标准、缩短时间。

(二)为人民群众提供公平、可及的公共服务。增加公共产品和公共服务供给,政府不能唱“独角戏”,要创新机制,尽可能利用社会力量,并搞好规划、制定标准、促进竞争、加强监管。凡是企业和社会组织有积极性、适合承担的,都要通过委托、承包、采购等方式交给他们承担;确需政府参与的,要实行政府和社会资本合作模式。即使是基本公共服务,也要尽量这样办。政府办事要尽可能不养人、不养机构,追求不花钱能办事或少花钱多办事的效果。这也有利于形成公共服务发展新机制,促进民办公助、医疗和养老等服务业发展。我们既要努力提供充裕的公共服务,更要增强公共服务的公平性和可及性。要创新服务方式,最大程度地便民利民。有些服务事项,最好能让群众不出门,通过网上办理、代办服务、上门服务等方式来完成。如果需要群众直接来,要提前告知各种要求,力争来一两次的就办成。对要求群众出具的各种“证明”,要清理规范,能免的就免、能合就合,确实需要的,尽可能通过部门之间信息共享和业务协同来核查解决。各级政府及其工作人员都要有这样一个服务理念,就是宁可自己多辛苦,也要让群众少跑路。

(下转第四版)

这次会议的主要任务,就是回顾总结两年来简政放权、放管结合、政府职能转变情况,部署下一阶段的重点工作,把改革推向纵深。

一、深化行政体制改革、转变政府职能,是促进发展的强大动力和重要保障

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央对深化行政体制改革提出了明确要求。十八届二中全会上,转变政府职能是深化行政体制改革的核心理念。十八届三中全会强调,经济体制改革的核心理念是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。本届政府成立伊始,开门办的第一件大事就是推进行政体制改革、转变政府职能,把简政放权、放管结合作为“先手棋”。长期以来,政府对微观经济运行干预过多、管得死,重审批、轻监管,不仅抑制经济发展活力,而且行政成本也高,也容易滋生腐败。推进简政放权、放管结合,就是解决这些突出矛盾和问题的关键一招,也紧紧抓住了行政体制改革和经济体制改革的核心,把握了完善社会主义市场经济体制、加强社会建设的要害。可以说,这项改革是“牛鼻子”,具有牵一发而动全身的重要作用。

两年多来,简政放权、放管结合工作取得明显成效。国务院部门共取消或下放行政审批事项537项,本届政府承诺减少三分之一的目标提前两年多完成。投资核准事项中央层面减少76%,境外投资项目核准除特殊情况外全部取消。工商登记实行“先照后证”,前置审批事项85%改为后置审批;注册资本由实缴改为认缴,企业年检改为年报公示。资质资格许可认定和评比达标表彰事项大幅减少。中央层面取消、停征、减免420项行政事业性收费和政府性基金,每年减轻企业和个人负担近千亿元。在放权的同时,采取措施加强事中事后监管。地方各级政府认真贯彻党中央决策部署,积极做好“接、放、管”工作。有些省份进展较快,行政审批事项取消和下放比例超过一半、最高的达70%,有的省级非行政许可已全面取消。

这一系列改革举措有力解放和发展了生产力,激发了市场活力和社会创造力,促进了稳增长、调结构、惠民生,也推动了政府治理能力提升和廉政建设,取得了一举多得的成效。新增市场主体呈现“井喷式”增长,去年达1293万户,其中新注册企业增长45.9%;尽管经济增速放缓,但城镇新增就业仍达到1322万人。今年一至四月份,新注册企业继续保持每天1万户,城镇新增就业445万人。这两年,在国内形势错综复杂、我国经济下行压力加大的情况下,我们没有采取短期强力刺激措施,而是创新宏观调控方式,全面深化改革,使经济运行保持在合理区间,就业连创历史新高,增长速度在世界主要经济体中名列前茅,其中简政放权等改革红利的释放发挥了关键作用。

在推进简政放权等改革、促进经济社会发展过程中,各地区各部门的同志们顾全大局,勤勉敬业,做了大量艰苦细致的工作,付出了很大的辛劳。在此,我代表党中央、国务院向大家表示敬意和感谢!

简政放权等改革虽初见成效,但与人民群众的期待和经济社会发展要求相比,还有很大差距。一方面,政府一些该放的权还没有放,手伸得还是太长;另一方面,已出台的简政放权措施尚未完全落实到位,“中梗阻”现象大量存在,“最后一公里”还没有完全打通。当然,“最后一公里”也存在问题。这里面既有思想认识不到位、管理方式不适应的原因,也有地方和部门利益在作怪。企业和基层反映,不少审批事项还是换了个“马甲”,从明的转成暗的,从上面转到下面,从政府转到与政府有关的中介,审批服务中的各种“要件”、程序、环节等还是关卡林立。比如,稳增长必须发挥投资的关键作用,而当前投资仍处于下行状态,像重大水利工程、中西部铁路、棚户区改造、城市基础设施等,有的项目批了,中央投资也到位了,但就是迟迟开不了工,钱也花不出去。到3月底,地方国库库存余额创历史同期最高水平。其中有不作为的问题,但确实还有审批慢、审批难、环节多的问题,影响了投资进度。同时不少群众反映,办事还是存在难与慢,部门之间经常扯皮,这个章那个证还是很多,经常被折腾来折腾去。比如,商事制度改革实现了“先照后证”,有些人反映拿了照以后还是碰到层层阻碍。缺一个“证”,企业就运行不了。一些谁听了都会觉得荒唐的“证”仍然存在。其实不只是普通群众,就是今天参加会议的领导干部,离开你请的“一亩三分地”,自己或家属办事也会遇到诸如此类的不少难题。另外,从国际比较来看,世界银行发布了全球2015年营商环境报告,我国虽比上年上升3位,但在189个经济体中仍排在第90位,主要原因还是各类行政审批等管理措施太多。名目繁多、无处不在的审批“当关”、证明“围城”、公章“旅行”、公文“长征”,对个人来说,耗费的是时间和精力,增添的是烦恼和无奈;对企业来说,浪费的是人力和物力,贻误的是市场机遇;对社会来说,削弱的是公平和公正,挤压的是创业创新空间,尤其是抑制劳动生产率提高;对党和政府来说,影响的是形象和威信,挫伤的是民心民意。对此,如果不努力加以改变,束缚社会生产力的发展,损害的是全体人民的共同利益,延误的是中华民族的伟大复兴进程。

在新的历史时期,深化简政放权等改革,不是权宜之计,而是既利当前又惠长远,具有多方面的重大意义和作用。实现“双中高”目