

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

(2019年6月25日)

推进“放管服”改革，优化营商环境，对于保持我国经济平稳运行、促进经济社会健康发展具有重要意义，我们每年都要就此主题召开一次全国性的电视电话会议。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，认真贯彻党中央、国务院决策部署，回顾过去一年“放管服”改革和优化营商环境工作情况，部署下一阶段工作任务。

一、深入推进“放管服”改革，着力优化营商环境

经济社会发展的动力，源于市场主体的活力和社会创造力，这很大程度上取决于营商环境。营商环境是发展的体制性、制度性安排，其优劣直接影响市场主体的兴衰、生产要素的聚散、发展动力的强弱。通过深化“放管服”改革来优化营商环境，从根本上说就是解放和发展生产力。近些年，面对错综复杂的国际形势和国内经济下行压力，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们始终保持战略定力，坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，深入贯彻新发展理念，大力度深化改革扩大开放，其中一个关键性举措就是持续推进“放管服”改革。这实际上是一场刀刃向内的政府自我革命，旨在重塑政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。

几年来，我们不断放宽市场准入，大幅削减行政审批事项，彻底终结非行政许可审批，全面改革商事制度，实行全国统一的市场准入负面清单制度；全面实施“双随机、一公开”监管，加强信用体系建设；优化政务服务，提升服务效率。同时，将“放管服”改革与大规模减税降费，特别是由点到面推开的“营改增”结合起来；与对中小企业实行普惠性优惠政策，清理涉企收费和降低融资、用电、上网、物流等成本结合起来；与实施创新驱动发展战略、广泛开展大众创业、万众创新结合起来，协同发力，有效激发了市场主体活力和社会创造力；同时，随着我国营商环境不断改善，国际营商环境排名大幅上升，增强了对外资的吸引力。这些对于扩大就业、推进经济转型升级、实现经济稳中向好起到了关键支撑作用。这几年地方在推动经济发展中，逐步把注意力更多放在推进“放管服”改革、优化营商环境上，更大激发市场主体的活力。通过刚才几位省区政府主要负责同志的发言可以看到，地方结合实际积极探索，推出了许多独具特色、深受企业和群众欢迎的好经验好做法。

在充分肯定成绩的同时，我们也要清醒地看到，深化“放管服”改革、转变政府职能的成效仍是初步的，优化营商环境还要付出艰苦努力。目前各种市场准入限制、审批许可、不合理的管理措施还是较多，影响企业投资兴业和群众创业创新。市场监管不公、检查任性、执法不力等问题依然突出，一些领域竞争不公平、市场秩序混乱，假冒伪劣、坑蒙拐骗等问题仍然存在。公共服务也有不少短板，一些政府和部门服务意识不强、办事效率不高，工作拖沓敷衍、推诿扯皮，企业和群众意见较多。我们到基层，还是能听到有各种各样的反映。我国营商环境与国际先进水平相比仍有较大差距，有些指标排名还比较靠后。在当前国际形势特别是国际经贸环境发生深刻变化的情况下，我们要提高国际竞争力，要保持和增强引资吸引力，就必须在深化“放管服”改革上有更大突破，在优化营商环境上有更大进展。

今年我国发展面临的环境更加严峻复杂，可以预料和难以预料的风险挑战更多。对此，党中央、国务院作出一系列重要决策部署。今年以来，我国经济运行总体平稳，发展中的积极因素在增加，但是不确定不稳定因素也在增加，特别是外部环境挑战上升成为最大的不确定因素，我国经济平稳运行的态势还不稳固，面临新的下行压力。应对这些风险挑战，根本上是办好我们自己的事，保持经济平稳运行。怎么保持平稳运行？过去40多年我国发展取得举世瞩目的伟大成就，关键靠的是改革开放。实现把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国目标，更离不开改革开放。改革开放事关中华民族长远和根本利益，不管世界风云如何变幻、形势如何复杂，不管国内发展遇到什么样的困难和挑战，我们都必须坚定不移把改革开放推向前进，通过改革开放来激发市场主体的活力，把亿万人民群众的积极性创造性调动起来，把国内近14亿人口的巨大市场潜力挖掘出来。深化“放管服”改革和优化营商环境是改革开放的一个关键举措，是正确处理政府和市场关系的重大改革之举，也是当前实现“六稳”、办好我们自己的事的重要举措，要坚持不懈深入推进。

深化“放管服”改革，必须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，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真贯彻落实中央经济工作会议和《政府工作报告》部署，坚持新发展理念，推动高质量发展，建设现代化经济体系，推进政府职能深刻转变，大幅减少微观管理事务和具体审批事项，最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对市场活动的直接干预，加强公正监管，提高政务服务能力和水平，持续优化营商环境，更大激发市场活力、增强内生动力，释放内需潜力，促进经济社会持续健康发展。

总结这几年“放管服”改革的经验，找准下一步继续优化营商环境的方向，要注重把握好以下两点。

一是坚持市场化、法治化、国际化原则。这是优化营商环境的努力方向。市场化就要破除不合理体制机制障碍，更大激发市场主体活力和社会创造力。市场化本身有一个过程，虽然我国社会主义市场经济体制已经初步建立，但市场体系还不健全，市场发育还不充分。要坚持市场化改革方向，让市场在资源配置中起决定性作用，加快建设健全统一开放、竞争有序的现代市场体系。顶住经济下行压力，保持经济平稳运行，政府的主要着力点还是要围着市场主体转，以权利公平、机会公平、规则公平保障公平准入，以加强公正监管促进公平竞争，以优化公共服务便利投资兴业，把市场主体的活力激发出来。法治化就要营造公开透明、公平公正的法治环境，给市场主体以稳定的预期。要做到规则公开透明，政府所有规则和标准原则上都应该公开，不公开是例外，让市场主体知晓并按照规则和标准去做。要做到监管公平公正，在法律面前各类市场主体一律平等，政府对各类市场主体一视同仁。要依法保护各类所有制企业合法权益，让市场主体放心安心去发展创造。国际化就要持续扩大开放。中国经济已经深度融入世界经济，必须不断拓展开放领域、提升开放水平，维护以规则为基础、以世贸组织为核心的多边贸易体制，积极参与世贸组织规则的完善。我们的营商环境要与国际先进水平对标，加强与国际通行经贸规则对接，这样不仅能够更多吸引外资，也有利于我们的企业在国际市场大平台上参与竞争、提高国际竞争力，实现发展利益。

二是坚持行“简约”之道。大道至简，政简则明。反过来说，政繁就难行。不论是放是管还是服，都要抓住“简约”这一要领。简政放权就是要把该放的权放给市场和社会，这样政府可以腾出更多力量来加强事中事后监管、提供公

共服务。监管也要体现“简约”的精神，把它贯彻到监管管理、规则和执法当中。我们要简政放权，但决不是放任不管，而是管的过程中要删繁就简、透明高效、便民利企。

二、推动简政放权向纵深发展，进一步放出活力

经过近几年不懈努力，简政放权成效明显，但还要继续深化，把该放的权彻底放出去，把该减的事项坚决减下来，把该清的障碍加快清除掉，持续为市场主体松绑、铺路。一是进一步放宽市场准入，大力压减行政许可和整治各类变相审批。我们已经实行了全国统一的市场准入负面清单制度，但是清单事项仍然偏多，清单之外的障碍也还不少。现在中央和地方层面设定的行政许可中，还有不少是不必要的。国务院部门要带头进一步压减行政许可，今年要再取消下放一批。对保留的许可事项也要逐项明确许可范围、条件、环节等，能简化的都要尽量简化。继续压减工业生产许可证，今年要把许可证的种类再压减一半以上。大力清理简并种类过多、划分过细的资质资格许可事项。

当前还需要引起重视、加以解决的一个突出问题，是虽然行政许可事项取消了，但是大量的备案、登记、年检、认定等部门管理措施还普遍存在，甚至有些方面还在增加，规则不透明，流程也不规范，办理起来很麻烦。还有一些管理措施带有过去计划经济色彩，比如，有企业反映，进口一些高端仪器设备、关键零部件需要办理进口环节的免税，年初就得向有关部门报额度计划，如果年中进行调整，超出计划就不能免税。这类事情还有不少。要摸清部门管理措施的底数，逐步把该减的减下来。对确需保留的要实行清单管理，并向社会公开。

二是着力打通企业开办经营和投资建设这两大重点领域堵点。我们这几年推进“放管服”改革，包括全面推进商事制度改革，催生了大量市场主体。与2013年相比，目前我们的市场主体数量增加了一倍，达到一亿一千多万户。当然，市场主体并不会无限增长下去，在竞争中是有生有死，优胜劣汰的，有一些该退出的就退出。同时要看到，我们的市场主体确实有中国自身的特点，一亿一千多万市场主体里有7600万是个体工商户，按一家个体工商户平均两三个人就业算，加起来就容纳了2亿左右人口的就业；企业有3600多万户，其中90%是中小微企业，他们对于扩大就业、拓展内需都起到了不可替代的作用。做好“六稳”工作，首先就是稳就业，稳就业不能全靠大企业，主要还是靠大量的个体工商户和中小微企业，这是我们在稳就业方面走出的一条有效路子。过去就不了业都找政府，现在这么多的个体工商户、这么量大面广的中小微企业，对就业的确起了主要支撑作用。不仅如此，这些个体工商户、中小微企业还打通了市场的“细微末节”，使内需更大释放出来。中国为什么对外资有吸引力，就是因为中国的市场规模大、发展潜力大。当然，大中企业特别是大型企业作为骨干支撑也很重要。所以我一直讲，大企业要顶天立地，小企业要铺天盖地；大企业是红花，个体工商户和小微企业是绿叶，红花绿叶应该交相辉映，这样才能更好释放内需潜力、激发市场活力。因此，我们要继续大力培育新的市场主体。

现在市场主体培育和发展仍面临一些问题。一个比较突出的问题是“准入不准营”的情况依然存在。企业拿了营业执照以后，往往还有很多证件要办、不能马上开业。这几年我们推行的“证照分离”改革，对解决这个问题是有效的，下一步要继续推进，重点是“照后减证”。要进一步压减企业开办时间，今年要压减到5个工作日内，有条件的地方压减到3个工作日。我到东部沿海的大城市看到，有的地方已经压减到1个工作日。这实际上也给政府管理提出了高标准、高要求。能够这么短时间办好营业执照，离不开信用体系的支撑。有的地方反映，现在有人拿着别人的身份证去开办企业，然后把税收、债务推到别人身上，这主要是因为我们的社会信用体系还不健全、信息公开透明度还不够。同时我们还需要完善市场主体的退出通道，促进优胜劣汰。另一个比较突出的问题是工程建设项目建设周期长、程序繁琐。近年来我们采取了一系列改革措施，今年在全国全面开展工程建设项目建设审批制度改革，上半年要使审批时间压缩到120个工作日以内。但这在世界上还只是中等水平，有条件的地方还要进一步压缩审批时间。今年一季度投资稳定增长，但是最近两个月增幅又有所下降，我们要转变发展方式、推动经济转型升级，不能过度依赖投资，但有效投资还是必要的。扩大投资不是光靠投钱就行了，一些投资之所以不能按时形成实物量，对经济的支撑作用不够，其中一个原因就是审批环节多、时间长，导致项目迟迟开不了工。工程建设要考虑到安全及其他必要条件，在此前提下，要通过改革缩短审批时间。这实际上也考验着政府的管理能力。

三是协同推进更大规模减税降费和“放管服”改革。实施更大规模减税降费和“放管服”改革，都是为了激发市场主体活力。前段时间我到几个省去调研，并召开了企业和地方座谈会。企业普遍反映，减税降费是我们应对风险挑战、顶住经济下行压力最直接、最公平、最有效的办法。增值税改革从4月1日开始实施，5月份就见到了效果。尽管不同行业减税力度不一样，但是对各类所有制企业一视同仁，而且很快就到位，这对稳住上半年经济起了很大作用。我们也通过增加安排地方政府专项债券筹集资金等扩大投资，但这个投入主要是用来支持重点项目建设，在规模上不能超出地方政府可负担的债务水平，否则会给人带来发展留下后遗症。而且在这种方式下，企业免不了要跑地方和部门申请资金、申请立项审批等，政策效应发挥有一个过程。相比而言，减税降费效果很直接、很明显、很公平。我也了解到，大多数企业把通过减税降费减少的成本，主要用来增投入、搞研发、稳就业，这也符合我们的政策导向。另一方面，在减税降费过程中的确出现了部分地方财政收支矛盾，有的还比较突出。今年中央政府通过多种方式筹集了1万亿元以上的资金，地方政府也采取了上缴特定国有企业利润、置换国有资产等措施。不管财政多困难，我们一定要保证减税降费落到实处，决不能再增加收费项目，决不能让不合理收费抵消减税降费政策效果。一些地方政府为企业设门槛、监管不规范，实际上就是为了增加非税收入。如果一些地方不是用特定收入而是靠收费导致非税收入出现非正常增长，将冲销减税降费效果，这很大程度上也反映出“放管服”改革还不到位。因此，减税降费要与“放管服”改革协同推进，着力清理各类审批许可事项，规范监管行为，治理各种不合理收费，形成优化营商环境的合力。

三、加强公正监管，切实管出公平

公平公正是中国特色社会主义的内在要求，也是社

经济增长点。改革开放以来，人民生活水平有了很大提高，大家对此都有切身感受。各种票证取消了，生活用品样式多了，人均住房面积也从几平米提高到几十平米。当然，还有相当一部分贫困人口，我们要继续推进脱贫攻坚。现在我们的恩格尔系数已经下降到30%以内，这意味着老百姓吃穿方面的支出比重在下降。中低收入人群生活支出仍然压力不小，但中国人口众多，消费需求多样化，相当一部分人对服务的需求在快速上升。在提高人民群众生活质量、开拓服务市场上要多想办法，这方面潜力非常大。另外，新一轮产业革命的最大特点之一就是按照消费者需求进行个性化定制、多样化生产，这不光适用于产品领域，也适用于服务领域，把这个市场开拓出来，实际上也是提高人民生活水平和质量。现在许多外国企业家到中国来，并不是特别热衷参与一些大型投资项目建设，也不仅是想进入产品市场，而是希望我们更多开放服务业市场。他们对医疗服务、甚至家政服务等“末端”市场很感兴趣。这些都是面向千家万户的“毛细血管”，涉及到每个人的生活和消费，他们看到了这是一块“大肥肉”，我们自己更要挖掘和用好这块市场的潜力，一定要跟增加公共服务供给、提高供给质量结合起来。政府要加大投入，完善公共服务体系，为人民群众提供基本公共服务，保障困难群众基本生活，兜住底线。同时，要创新服务提供方式，发挥市场机制作用，引导鼓励更多社会资本进入，形成扩大供给合力，更好满足群众多样化需求。这是一篇很大的文章。

例如城镇老旧小区改造方面，居民的需求很大。许多三、四十年前建设的楼房、小区标准相对不高，亟需改造水电电气，有的还需加装电梯，改善公共设施和社区服务。据估计，目前有上亿人口居住在需要改造的老旧小区，总建筑面积约40亿平方米，投资规模很大，这对于改善居民生活、保持房地产市场平稳运行都有好处。同时，要让老百姓特别是2亿多老龄人口生活得便利，配套服务也要跟上。这方面的需求很多，我国7600万个体工商户是怎么发展起来的，很多是在为社区居民提供各种服务。“放管服”改革要在这方面发力，在尊重社区居民意愿的基础上，加强各级政府引导支持，积极发挥社会力量和市场力量的作用，分城施策，大力发展养老、托幼、家政和“互联网+教育”、“互联网+医疗”等服务。这既是为人民服务，也是拓展内需潜力。

在全球化大背景下，服务业必须扩大开放，政府服务水平、企业服务水平都要瞄准国际先进水平来提升。市场开放后必然带来更激烈的竞争。过去我们放开产品市场，对制造业企业一开始也带来冲击，但在竞争过程中我们的企业越战越强，最终提升了自身水平，逐步从中低端向中高端迈进，我们的服务业也要在国际竞争中进一步提升质量和水平。

发展服务业、有效增加公共服务供给是我们保持经济平稳运行的一个重要举措，希望大家重视起来，注重市场的细微末节，注重群众多样化需求，让人民过上好日子。

五、强化责任担当，确保“放管服”改革不断取得新成效

现在全党正在开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。各地区各部门要以这次主题教育为动力，找差距、抓落实，用干事创业敢担当、为民服务解难题的实际行动，推动“放管服”改革不断深化、营商环境持续优化。

一要凝心聚力克难前行。放权比加权难，这是必然规律。管得公平、管得公正也不容易。深化“放管服”改革、转变政府职能，是刀刃向内的革命，既要对利益格局进行调整，又要进行权责关系的重塑、管理模式的再造，还要改变许多政府工作人员多年延续的思维定势和工作习惯，面临的困难很多。各级政府及其工作人员要以“苟利社稷，不顾其身”的担当、背水一战的决心、大道至简的智慧推进改革，以专业精神、工匠精神把改革举措做细做实做到位。

二要扎实推动改革举措落地生根。深化“放管服”改革决不能搞形式主义、花架子。衡量改革成效，不是看开了多少会、发了多少文、提了多少么响亮的口号，关键要看企业开办时间压缩了多少、投资项目审批提速了多少、市场主体负担减轻了多少、群众办事方便了多少。过去一些地方的政务服务中心，表面上把几个部门集中到一起，让老百姓来大厅办事，但到底事情能不能办、办事效率有多高并不清楚。现在确实不一样了，通过推行“互联网+政务服务”，政务服务大厅办事，从根上讲，要增强服务意识。我到一些地方政府服务大厅调研看到，办事人员的服务意识在不断增强，他们很清楚自己的职责就是为市场主体和人民群众提供便利化服务。这是政府工作人员应有的觉悟。

三要大力提升政务服务效率。要针对群众办事来回跑、环节多材料多、政务服务效率低等问题，对政务服务的流程、方式等进行系统化改革。要加快打造全国政务服务“一张网”，在更大范围实现“一网通办”、异地可办。全国一体化在线政务服务平台是网上办事的重要支撑，当然这是个综合性平台，具体办事主要还是集中在市县等层级。现在很多地方已经实现了“一网通办”、“最多跑一次”，群众办理水电气、身份证等很多事项，都可以通过手机APP或在网上办理，确需现场办的再到政务大厅办，这样就大大提高了政务服务效率，也带动提高了市场运行效率。当然，在这个过程中要注意保护商业秘密和个人隐私。一些带有垄断性质的供电、供水、供气、供暖等公用事业单位及医院、银行等服务，也要从方便市场主体和人民群众出发，提高服务质量效率。比如，当前我国企业办电时间通过“放管服”改革已有了较明显的缩短，但进一步压缩仍有较大空间，还有一些机制性问题需要改革。我国电力供应能力是比较强的，现在经济有下行压力，电力需求的增长也在放缓，要开拓市场，就应该大大缩短企业获得电力的时间，提高相关政策透明度，提升办电服务水平。水电气暖等的办理也要这么做，大力推行APP办事、移动支付等，这方面的潜力很大。

我们一直讲，真正有效率的政府服务是“少花钱、多办事”，甚至“不花钱、办成事”，这才是真本事。在当前经济面临下行压力的情况下，必要的投资项目是要抓，要围绕短板领域和民生期盼扩大有效投资，但更重要的是要通过“放管服”改革，少花钱、不花钱把制度性、体制性等“软环境”优化，让市场主体主动增加投入、带动就业，这比政府直接干更灵敏、更稳定、更有效。因此，我们一定要在深化“放管服”改革、提高服务效能方面下更大功夫。

五要强化改革的法治保障。抓紧研究制订《优化营商环境条例》，用法治办法把改革成果固定下来。地方也可以考虑通过制定地方性法规，将实践证明行之有效、人民群众满意的改革举措固化下来，形成更多不可逆的改革成果。对滞后于改革要求、不利于优化营商环境、制约新产业新业态新模式发展的有关规定，要加快清理修改。对与改革决策相抵触的行政法规、部门规章和规范性文件，要应改尽改、应废尽废。涉及到修法的，要与改革方案同步提出修法建议。

当前，保持经济社会持续健康发展，特别是顶住经济下行压力的任务十分艰巨。我们必须不断深化改革、扩大开放，坚定不移办好自己的事情，不断发展壮大自己，这是我们取胜的根本之道。让我们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，积极进取、扎实工作，推动“放管服”改革和优化营商环境取得更大成效，为完成全年经济社会发展主要目标任务、庆祝新中国成立70周年、决胜全面建成小康社会打下更加坚实的基础。

(新华社北京7月28日电)