

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、弱服务得到明显改善。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停降，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。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主要支撑和希望所在。

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的挑战。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、赢得青山、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，必须着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，政策本身的力量是有限的，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、缩短时限，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，今年的資金下达速度空前，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、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、共用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，要动态调整优化外贸输入管控措施，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“一托了之”，只要审批谁负责，还要全面清理规范各类管理措施权力借信息化

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，推动产品竞争力的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，让市场主体既能进来、也能退出。

要守住安全和质量底线。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，加快推进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、可能潜在风险的，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，在更大范围内实现“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”。充分发挥地方政府大厅等“一站式”服务能力，加快实现一窗受理、限时办结、最多跑一次。对多个关联的事项，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，加快政务服务共享，推进标准化建设、电子证照跨省互认，从教育、社保、医疗、养老、婚育和企业登记、经营许可办理等环节入手，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，防止滥用或泄密。

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更多外资、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对外资准入负面清单，清单之外不得设限。针对一些外资重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、招商引资工作，充分听取外国商会、外企企业的意见建议，及时回应外企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。今天我们要面对新的困难挑战，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”等不必要的现象；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，加快建立权责高效的共享机制，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，支持地方深化改革。

“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”。要以企业和群众的感受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。

(上接1版)“我们家现在吃上自来水了。”打开水龙头，张丽春笑盈盈地洗手，水花溅在小手上，她觉得那和山上的花一样好看。

水袋子、米袋子、钱袋子

“山高坡陡石头多，田少土多地皮薄；虽有河流纵穿，山高水低够不着；风调雨顺勉强过，遇到灾害困难多。”这是贵州人曾经的真实生活写照。

走进石漠化严重的长顺县，一眼望去，满山碧绿。过去这里的人们最头疼的就是水。2010年遭遇百年不遇的大旱时，本该山花烂漫的春天，却干旱成了满山枯黄的秋色。一群群蜜蜂匍匐在岩缝旁吸水，人们赶也赶不走。那一年的大旱，让很多经历者终生难忘。

长顺县代化镇是贵州20个极贫乡镇之一，2014年之前，这里没有产业。“现在，水库建起来了，自来水入户了，5万头猪、60万斤鱼、8万羽鸡，代化成了贵阳市的菜园子。”镇长王富强笑言，代化走向了“现代化”。

水对农业具有“一票否决权”，与水打了一辈子交道的长顺县水务局局长梁晓成对此体会深刻。

长顺山大谷深，河流深切，建水库难，送水也难。“没有水，就不要谈什么产业。”梁晓成下定决心，再难也要干。由于供水距离长、扬程高，难以保证管压和末端水压，长顺县便依山就势、多建调水池，就像串珠子一样，一步一步把水送到田间地头。

坚硬如石头一样的贫穷，被水滋润出了绿色。

威宁县是贵州海拔最高、人口最多的县，境内虽大小河流纵横交错，但主要分布在县境四周边缘的低洼地带。每年降雨主要集中在6月至9月，“江河看得着不够，降雨时空分布不均，要么干死，要么涝死。”县水务局副局长沈光全道出了威宁的无奈。

攀悬崖、穿溶洞、安设备、修水池、架水管，威宁县用一级或多级提灌，“连拉带拽”硬生生把河水提到山上。沈光全回忆，最难的是四级提水，扬程达800多米。今年春节刚过，大家每天量过体温、戴着口罩，在山里、村里、地里忙碌。

近一年时间，威宁县水利投入8.2亿元，仅铺设水管就达到5000公里，相当于威宁到北京一个来回的距离。今年尽管干旱持续数月，群众饮水受影响不大。

水上山，菜下山。威宁县建成40万亩高山冷凉蔬菜，还配套建设了大型蔬菜批发市场，供应粤港澳大湾区、东南亚等地，带动近20万名贫困群众增收。