

# 李克强要求以更大勇气和智慧打好政府职能转变攻坚战 直指审批自由裁量权过大易滋生腐败

13日,国务院总理李克强在国务院机构职能转变动员电视电话会议上发表讲话。新华社昨刊发讲话全文,本报摘要刊登。

## 国务院有些审批事项让人费解

我们已公开承诺,本届政府任期内,国务院部门实施的行政审批事项要减少1/3以上,今年就要有所突破、有好的开头。做好这方面工作,进一步激发市场、社会的创造活力,增强经济社会发展内生动力,既有利当前又惠及长远,是释放改革红利、打造中国经济升级版的重要一招。

### 以简政放权促进经济稳定增长

当前经济发展形势错综复杂,下行的压力较大,一些行业产能过剩的矛盾又凸显,财政金融领域还存在多种风险隐患。实际上,市场机制本身对经济运行具有自动调节作用,是能够调整一般性经济波动的。如果过多地依靠政府主导和政策拉动来刺激增长,不仅难以继,甚至还会产生新的矛盾和风险。市场主体是社会财富的创造者,是经济发展内生动力源泉。现在民间投资还有很大的潜力。近20年来,民间投资在全社会固定资产投资中的比重已从30%上升到60%,外商投资也有潜力。然而由于有“玻璃门”、“弹簧门”的问题,民间投资仍存在有钱无处投、想进进不去的现象。我看到一个调查材料,企业新上一个项目,要经过27个部门、50多个环节,时间长达6-10个月,这显然会影响企业投资创业的积极性。要下决心进一步打开转变政府职能这扇大门,把该放的权力放到位,激发各类市场主体发展活力和创造力。这对于促进经济稳定增长,无疑是不花钱能办事、少

花钱多办事的“良方”。

目前,国务院各部门还有大量行政审批事项。有些审批事项看起来让人费解,如对一些城市轨道交通设施的社会投资进行核准、对某些渔船船名进行核定等。这不仅包办了该由企业负责的决策,费力办了事,又不符合发展要求,还影响政府形象。这次改革,就是要坚持市场化改革取向,做到最大限度减少对生产经营活动和产品物品的许可,最大限度缩小投资项目审批、核准、备案的范围,最大可能减少对各类机构及其活动的认定,原则上取消不符合行政许可法规定的资质资格许可。

### 以简政放权推动经济转型

做好经济工作不仅要立足当前,也要着眼长远,把稳当前和增后劲结合起来。增后劲就必须加快推动经济转型升级。首先要调整产业结构,在优化工业结构、推动现代农业发展的同时,大力发展服务业。服务业没有大的发展,转型升级就难以实现,消费拉动也拉不起来。而制约服务业发展的最大障碍是体制机制问题,无论是金融、通信、物流,还是养老、医疗产业、非义务教育,都存在行政性垄断、审批过多的问题,市场准入的门槛较高甚至很高,而这些产业恰恰是中等收入阶段发展潜力巨大的产业。

加快经济转型升级,必须创新体制机制。我们要相信市场机制的力量,必须转变

职能、下放权力,下决心减少政府对企业经营活动的直接干预,打破市场分割与垄断,消除制约转型发展的体制机制障碍,使企业和产业在竞争中优化升级,为经济转型提供“源头活水”。目前,我国正处于工业化、城镇化加快推进的重要阶段,只要将增长的潜力和企业的活力有机融为一体,就能形成促进经济持续健康发展的强大动力。

### 以简政放权释放就业创业创新活力

就业的压力依然存在,特别是大学生就业难问题突出。今年高校毕业生达699万,是历史上最多的一年,解决好他们的就业问题是一项重要任务。而扩大就业仅靠大企业、国有单位是有限的,必须大力发展中小微企业、多种所有制经济。但现在创办中小微企业还有不少限制,既影响发展也不利于就业。这两次已取消和下放的133项行政审批等事项,很多都是有利于促进中小微企业发展的,下一步还要加快企业工商登记等制度改革,为人民群众增加更广的就业门路和更多就业机会,激发社会的创造力。

就业创业难,也与政府部门的资质资格要求多、认定多、考试多、证书多有相当大的关系。目前国务院部门许可的个人资格有110项,各级政府部门颁发的资质资格证书有229种,名目繁多的资质资格认定,事实上抬高了就业门槛。要通过转变职能、减少审批环节,继续清理不必要的资质资格许可和认定,注意发挥和落实行

业协会的作用与责任,在不降低资质资格水平的前提下,降低就业创业门槛,营造就业创业的公平环境,调动创新创造的积极性。

### 以简政放权更好地发挥地方的作用

中央和地方两个积极性都要发挥好,该下放给地方的要坚决下放。如四川芦山地震当天,我们明确大量的具体救灾工作由地方和一线同志承担,这有力有序地促进了抗震救灾。这样的大事急事经部署后都能交给地方为主去办去管,因此我们要相信地方也能办好管好其他很多事。反过来讲,国务院部门管得过多过细了,既管不了也管不好。尤其是涉及改善民生的具体事项,要尽可能实行就近管理,不能什么事都到北京来批。

我们要充分发挥好地方政府贴近基层的优势,从有利于地方政府更好履职的要求出发,把一些确需审批但由地方实施更方便有效的投资审批事项,以及量大面广的生产经营活动审批事项,坚决下放给地方。比如这次就把城市快速轨道交通、机场扩建等投资项目审批或核准权放给了地方。事权调整必然涉及财权,必须加快推进财政转移支付制度改革。我们要下决心较大幅度减少中央对地方专项转移支付项目,“合并专项,扩大一般”,将适合地方管理的专项转移支付项目审批和资金分配工作下放地方。

## 加快出台政府向社会组织购买服务的指导意见

我看到一个调查材料,企业新上一个项目,要经过27个部门、50多个环节,时间长达6-10个月,这显然会影响企业投资创业的积极性。

国务院机构职能转变,不仅要取消和下放权力,还要改善和加强政府管理,关键是在搞活微观经济的基础上搞好宏观管理,创新行政管理方式,增强政府治理能力,健全公共服务体系,提高政府效能,建设现代政府。这是提升政府公信力、执行力和权威性,更好地服务经济社会发展、服务人民群众的必然要求。

### 要切实加强市场监管

我们这次改革绝不是一放了之,在放权的同时必须加强市场监管。

有些审批事项看起来让人费解,如对一些城市轨道交通设施的社会投资进行核准、对某些渔船船名进行核定等。这不仅包办了该由企业负责的决策,费力办了事,又不符合发展要求,还影响政府形象。

当前,一定要把监管的重点放到人民群众反映强烈、对经济社会发展可能造成大的危害的领域上来。比如食品安全问题就涉及千家万户,关系人民群众身体健康和生命安全。虽然只是局部的、苗头性的问题,但影响恶劣,危害很大,一定要高度重视、严格监管、严厉打击,重拳方有效,重典才治乱,要让犯罪分子付出付不起的代价,决不能再出现问题奶粉那样的信任危机。

还有环保问题,不仅是重大发展问题,也是重大民生问题。近年来,环保方面采取了不少措施,对建设项目实行了环境影响评价制度,但重事前审批、轻事中事后监管问题仍然严重,未能实行全过程监管,造成一些项目在建设和投入运营后,又因环境问题引发很多社会矛盾。我们说在环保工作上要不欠新账、多还老账,如果不加强监管是做不到的。加强监

管还有利于环保和节能产业发展,培育新的经济增长点。

这次转变职能,放和管是两个轮子,只有两个轮子都做圆了,车才能跑起来。大量减少行政审批后,政府管理要由事前审批更多地转为事中事后监管,实行“宽进严管”。加强事中事后监管,发现问题就必须叫停、处罚,这往往要得罪人,甚至要做“恶人”,比事前审批难得多。这种管理方式上的转变,对各部门、各级政府都是新的考验和挑战,责任更重了,要求更高了。我们作为人民的政府和国家的公务员,要对人民负责、对国家负责,就要担这个责任,不断提高自身水平,这是无法回避的。

### 要创新公共服务提供方式

加强社会管理和公共服务,是政府的重要职责。在经济领域简政放权的同时,我们为人民提供优质公共服务的职责必须加强。总体上看,现在我们的产品供应是充足甚至有些方面是过剩的,而服务则存在短缺问题,质量也需要提高。增加服务供给,满足社会需求,必须把政府的作用与市场和力量的力量结合起来。要把政府的工作重点放到“保基本”上来,加快织就织好一张覆盖全民的社会保障“安全网”,特别是要“补短板”、“兜底线”,为人民基本生活提供保障。同时,在非基本的公共服务领域,要更多更好发挥市场和社会的作用。要加快事业单位改革步伐,提供更多更有效

的服务。大力引入社会资本,增加竞争,满足多样化需求。即使是基本公共服务,也要深化改革,利用市场机制,创新供给方式,更多地利用社会力量,加大购买基本公共服务的力度,要加快制定出台政府向社会组织购买服务的指导意见。凡适合市场、社会组织承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给市场和社会组织承担,政府办事不养人、不养机构。

### 要优化必要的行政审批程序

政府转型要有个过程,不该审批的不再审批,该审批的则要把关管好。由于多种原因,像钢铁、水泥等行业上项目都是需要审批的,但多年来恰恰没有管住管好,以致造成产能严重过剩。相比之下,家电、服装等行业早已走上市场化轨道,不用政府审批,靠市场优胜劣汰,没有严重的产能过剩问题。这说明,该审批的审批不严格、执行不到位的,费力办了事而又事与愿违,还不如已放给市场的。这确实值得我们深思、反思。

履行审批职权就要把责任担起来,本行业的事情一定要摸清摸透,出了问题要敢于碰硬,该报告的要及时报告,把确需审批的事项管住管好。现在经常有这样的情况,一个项目,可以批给张三,也可以批给李四,可以早批,也可以晚批,可以多批,也可以少批。这种自由裁量的随意性,不利于建设公平竞争的市场环境,影响了

市场主体对未来发展的预期,也容易滋生腐败。解决这个问题,要提高规划布局 and 标准制定的水平,这才能真正考验我们的行政能力。还要从体制上加以保证,再简化行政流程,完善审批制度,建立标准明确、程序严密、运作规范、制约有效、权责分明的管理制度。

### 要加强和改善宏观管理

转变职能、减少微观事务管理后,政府可以腾出更多的精力管宏观,管好那些最该管的事。有所不为才能有所为。只有把那些该放的放了,才能抓大事、议长远、谋全局,少管微观、多管宏观。

我们发展社会主义市场经济,要调动中央和地方两个积极性,发挥政府和市场两只手的作用,中央在宏观调控上一定要有权权威性,要留有“撒手锏”。当前,大幅减少行政审批事项和转变职能,坚决遏制产能严重过剩行业盲目扩张,都是硬任务,要按照党中央、国务院的统一部署,确保完成。

这里,我还想特别强调的是,政府履行职能必须依靠法治。国务院及各部门和地方各级人民政府要带头维护宪法法律权威,无论履行哪一项职能,从行为到程序,从内容到形式,从决策到执行都必须符合法律规定,让行政权力在法律和制度的框架内运行。我们一定要用法治思维和法治方式履行政府职能,推动改革发展,建设现代政府。

## 国务院取消的行政审批项目地方政府不得截留

这次政府职能转变,国务院部门包括内设机构已先行一步,要继续带好头,一级给一级作表率。国务院已经建立了机构职能转变的相关工作机制。各部门主要负责同志要对本部门的职能转变工作负总责,把责任落实到各司局、各处室。既要落实放权的责任,也要落实监管的责任,两者齐头并进,既防止放不到位,又防止出现监管真空,一定要走出“一放就乱、一乱就收、一收就死”的怪圈。中央编办等牵头部门要切实负起责任,认真研究审核各部

门提出的职能转变事项,加强统筹协调,加大工作推进力度。

要进一步对现有行政审批事项进行摸底核实。尽快研究提出新一批取消和下放的事项,优先取消和下放那些含金量高、能激发社会创造活力的审批权。对应当取消和下放但一时还做不到的事项,要明确提出时间表,积极创造条件尽早推出。对应当保留的事项,要提出明确意见,优化审批程序,提高效率。根据职能转变要求,抓紧按程序对现行法律法规进行清

理和修订。要把取消和下放行政审批事项的工作情况纳入部门年度考核的主要内容,建立长效机制。

地方各级政府对国务院取消的行政审批项目,需放给市场和社会的,任何一级都不得截留。对下放给地方的项目,要做好承接、加强规范,把后续监管做到位,切实负起责任。同时,结合实际抓紧研究出台本级政府职能转变的具体措施,该取消和下放的行政审批事项,坚决取消和下放。各省级人民政府要增强全局意识,统筹抓好本省

的职能转变工作。

落实好职能转变要求,必须依靠严明的纪律和有效的监督。决不允许上有政策、下有对策,决不允许在贯彻执行中打折扣、做选择、搞变通,决不允许相互扯皮、推诿拖沓,明放暗不放。改革要公开透明进行,把取消、下放和保留的行政审批事项,适时以适当方式公开,接受舆论和社会的监督。有督促还要有检查,各部门都要逐一对照要求,搞好自查自纠,接受上级督查。