



编者按

2016年底,为推动放管服改革落地,浙江省提出实施“最多跑一次”改革,通过“一窗受理、集成服务、一次办结”,极大提高了企业和群众的办事效率,牵引推动了全面深化改革的深入,受到中央高度重视,在全国范围内推广其有益经验。围绕如何持续深入推动“最多跑一次”改革,以助力全国范围内的简政放权改革,我们特约请了权威专家及地方领导就此展开会谈。

浙江工商大学公共管理学院副院长 徐越倩 浙江大学公共管理学院院长 郁建兴

浙江“最多跑一次”改革的撬动效应

“最多跑一次”改革始于浙江,业已产生全国影响,成为新时代浙江全面深化改革的一张“金字招牌”。如果把全面深化改革看成是一个系统工程,那么“最多跑一次”改革就是撬动这个系统工程的杠杆和支点。浙江省委省政府明确提出要在深化“最多跑一次”改革的同时,在“撬”字上狠下功夫,统筹推进重要领域和关键环节的改革取得重大突破,不断放大“最多跑一次”改革对全面深化改革的牵引作用。“最多跑一次”改革实施近两年来,其撬动效应已初步显现。

首先,在经济体制改革领域,浙江以“最多跑一次”改革创新政府服务方式、打造最佳营商环境,通过更好发挥政府作用全面激发市场活力,不断增强发展内生动力,以动力变革推动质量变革、效率变革,率先实现高质量发展。

具体而言,“最多跑一次”改革倒逼企业投资审批制度和商事制度改革,降低企业制度性交易成本,营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境;“最多跑一次”改革推进了行政审批中介服务市场化改革,通过中介服务事项清理、中介机构脱钩改制、

中介服务机构建设、中介监管措施构建等改革,进一步为企业松绑减负;“最多跑一次”改革破解了浙江发展瓶颈,以“标准地”供给深化“亩均论英雄”改革,切实转变经济发展方式,通过企业亩均效益综合评价和资源要素的差别化配置,推动资源要素向优质高效领域集中。

其次,在社会体制改革领域,“最多跑一次”改革不断向公共服务和社会治理领域延伸,以人民为中心推动社会有效治理,既保障改善民生,又创新基层社会治理机制。“最多跑一次”改革的出发点和落脚点是不断满足人民对美好生活的需要,让改革成果更多更公平地惠及人民。浙江聚焦群众关注度高的民生领域,以开放、融合的理念,联动体制内外同步推进改革,不断增强人民群众在改革中的获得感。

具体而言,通过完善浙江政务服务网,“最多跑一次”精神跑进水、电、煤、气、通讯、电视、公共交通等领域;推进“互联网+教育”“互联网+医疗”“互联网+文化”等,促使各领域公共服务全面上线,打造“掌上办事之省”,使“最多跑一次”改

革加速向公共服务领域延伸,特别是聚焦医疗卫生领域改革,大力推进智慧医疗建设,深化就医预约挂号服务,推动诊前、诊中、诊后有机结合,推进化验检查数据跨层级共享,探索实行第三方药物配送机构送药等机制;积极开展“政银合作”,利用银行网点布设广的优势,有序推进社保、交管等业务进驻银行网点;统一线上和线下公共服务标准,推动网络平台与实体大厅无缝对接,建立线上线下紧密衔接的公共服务体系,促进民生网、服务网、平安网“三网”全覆盖。与此同时,“最多跑一次”改革还跑向镇街社区,纵深推进改革向基层延伸,通过向基层放权、政务资源下倾、夯实基层治理机构,将自治、法治、德治融合,让基层社会治理良性运转起来。

再次,在权力运行机制改革领域,浙江以“最多跑一次”改革撬动“治权”革命,重塑政府内部治理结构。“最多跑一次”改革不仅撬动了经济和公共服务体制的改革,也是一场“刀刃向内”的政府自身革命,一场权力运行方式的革命。浙江的政府自身改革,前几年已经走了两步:第

一步是行政审批制度改革,累计取消和下放了1300多项行政审批事项;第二步是“四张清单一张网”改革,核心还是减权放权、方便群众办事。“最多跑一次”改革是第三步,本质是以方便群众办事来倒逼减权放权、倒逼政府自身改革,在减权限权的基础上,实行权力运行后台化管理,实现规范权力、制约权力、监督权力,推进责任政府和廉洁政府建设,让优质的政务服务有了更全面的体制保障。

具体而言,“最多跑一次”改革以“治权”为重中之重,着力健全结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,特别是通过全面整合和优化审批流程,推动政务服务标准化、法治化,强化群众参与、群众评价、群众监督,推动了政务公开,使权力运行更加规范有序、公开透明。

与以往历次政府改革相比,“最多跑一次”改革发端于简政放权,发展于技术治理,但其追求不限于效率的目标,它试图撬动各个领域的改革并致力于实现经济社会的全面发展;它不只遵循政府自身的逻辑,更加注重政府公共服务与民众需求的契合,从而倒逼政府简政放权、放管结合、

优化服务;它也不只是政府一家的事,需要基层组织、社会组织等多元力量予以协同。

这场改革之所以能够撬动经济社会等重点领域改革的逻辑在于:问题导向、需求导向、回应导向、权利导向、效率导向的政府改革思路在理念层面与经济体制改革、公共服务体制改革及社会治理变革完全一致,改革的共同体意识为“最多跑一次”改革成效的溢出打开了价值观通道;转变政府职能、深化行政体制改革涉及政府工作的方方面面,孤立的“最多跑一次”改革难以发挥实效,需要各项具体的改革工作紧密联系,这种改革内容上的内在关联性、整体性和相通性,为“最多跑一次”改革成效的溢出打开了制度通道;“最多跑一次”改革既体现了高层级政府的意志,又回应了区域经济社会发展的需要,还体现了地方决策者的偏好,这为其改革成效的溢出打开了合法性通道;技术应用的普遍性以及数据资源的共享性,为政府内部的数字治理革命延伸至经济社会等其他领域提供了可能性,从而为“最多跑一次”改革成效的溢出打开了技术通道。

浙江省桐庐县县长 方毅

推动改革与法治有效衔接全面融合

“法与时转则治、治与世宜则有功”。全面深化改革需要法治保障,法治需要体现改革创新精神。随着改革步入攻坚期和深水区,辩证把握“破”与“立”的关系,推动法治与改革相衔接,确保重大改革于法有据,更好发挥法治引领规范改革、巩固改革成果的作用,越来越成为全面深化改革攻下最后堡垒、啃下“最硬骨头”的关键之举。

从县一级层面来说,深入推进“最多跑一次”改革,需运用法治思维和法治方式,秉持“不让法治成为庸政懒政者的‘通行证’、不让效率成为良法善政者的‘墓志铭’”的理念,系统开展改革与法律法规不相衔接的问题梳理工作,促进改革与法治的深度融合,以体现改革历程就是法治完善制度更新过程的发展规律。

找准当前阻碍和影响改革推进的法律制度壁垒

从企业和群众最为关心的企业开办和项目投资两大领域切入,通过梳理“最多跑一次”改革过程中企业和群众反映集中、强烈的问题,可发现四类影响、制约改革和群众获得感提升的制度壁垒。

一是不必要的重复审批多。企业和群众到政府办事,怕“跑山头、找人头”,原因是审批事项多、审批部门多、重复审查多。这其中有立法过程中行政法规是“部门法”的先天视角因素,也有对其

他部门不放心不认可的“求稳”思想影响。以开办书报刊店为例,经营者需要工商登记外,还需取得出版物经营许可,但后者在法律规定中需要审查的“是否办理工商登记和是否有固定场所”,在工商登记中已依法审查。

二是不合理的严苛证明多。企业和群众到政府办事,怕“要证明、难证明”,原因是行政机关为减轻后续行政监管压力,将大量监管的要求转嫁到准入审批环节,将大量非信任的管理植入行政审批,增加了办事企业和群众的不合理举证责任。有的要求申请人证明其取得许可后的经营行为合法,如动物制品的加工许可中要求自证原材料来源合法;有的将依法应当由行政机关现场检查或核实的内容,要求申请人提供证据予以证明,如烟花爆竹的经营许可中要求证明经营场所符合要求等。

三是不协作的条块分割多。企业和群众到政府办事,怕“扯皮多、踢皮球”,这其中的有因行政主管部门确需设立不同许可事项,但对各种管制之间的有效协同和衔接缺少机制性安排,从而形成了审批“相互打架”与“程序迷障”。如申请从事成品油零售经营资格,商务部门规定若通过招拍挂牌方式取得加油站(点)土地使用权的,还应提供省级商务主管部门的预核准文件,但国土部门认为土地招拍挂不得擅自设定前置,对核准前置规定不认可,造成“依法打架”。

四是不适应的滞后冲突多。当前,不少法律法规滞后于现行改革

需要,引发的争议冲突如不能及时厘清将成为阻碍改革深化的主要瓶颈之一。比如,以营利性的养老、教育等社会机构是否可将有偿取得的土地、设施等财产进行抵押融资问题,全国人大常委会明确不得抵押,而国务院办公厅却提出探索允许营利性的养老、教育等社会领域机构以有偿取得的土地、设施等财产进行抵押融资。这些冲突的存在,让地方政府无所适从。

从四个方面推动改革与法律法规的有效衔接

减字当头,破除不合理的前置和壁垒。针对行政审批事项多、流程烦琐复杂等不科学现象,可按照“外部流程内部化、内部绩效外部化”的改革思路,优化和再造审批流程。对没有法律法规依据,擅自设置的前置条件和前置环节一律取消;对不必要、不合理的“奇葩”证明和重复证明一律予以取消。

信任优先,免除不合理的举证责任。在深入推进“最多跑一次”改革的过程中,应秉持信任管理的理念,坚持“服务零距离、监管不扰民”,正确区分并严格审查批前条件和批后义务,依法审慎保留举证证明事项,全面推行告知承诺制,着力打破信息孤岛,减材料减挂不得擅自设定前置,对核准前置规定可破除以往“准入不准营、准入容易退出难”的难题,力争实现企业从申领营业执照到公章刻制、

银行开户、领取税务发票全流程“只找一窗、只跑一次”,商事登记便利化程度将得到极大提升。

部门协同,减少不必要的往返和重复。深入推进“最多跑一次”改革,需改变过去向部门提出审批申请的行政审批服务管理模式,转变为从群众眼中的“一件事”入手,严格落实“三个一律”措施,即对没有法律法规规章依据,仅是部门为管理需要,额外创设流程、要件的,一律坚决取消;将法律法规规定的必需材料但能通过数据网建设实现共享获取的,一律坚决合并;将能够通过事中事后监管取代事前审批的,一律坚决整合,全面扫除因不同许可事项、不同审查角度和标准所造成的“依法打架”和“程序迷障”问题。

监管兜底,降低不必要的法律风险。深入推进“最多跑一次”改革,需推动实现“放而有度、管而有据、服务有力”,对此可通过告知承诺制标准化、强化审批和监管衔接、建立事中事后监管系统、执法监管数字化转型、加快建设社会诚信体系等五个方面的举措,形成“来源可查、去向可追、监管留痕、责任可究”的全链条事中事后监管闭环,有效避免“放不脱管、放而不管、一放了之”等情况发生。

改革永无止境,法治保驾护航。深入推进“最多跑一次”改革,需坚持改革于法有据与法治保障改革成果“两手抓”,继续深入查找法律法规制度与实践不相衔接的问题,推动改革与法律法规衔接工作更加顺畅,努力为全国改革贡献更多力量。

宁波大学战略科学研究院院长 薄贵利

从三个方面持续深化“最多跑一次”改革

在“最多跑一次”改革中,浙江省积极探索,大胆创新,创造了许多新的经验和做法。但改革永远在路上。为使改革动力不减、效能不衰,迫切需要进一步丰富改革的基本内涵,实现改革效果的长效化、常态化。

优化政府的权力结构

实现上述改革目标,必须进一步转变政府职能,最大限度地减少政府对微观事务的干预和管理,做到市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批;社会能依法自主管理的事情,政府一律退出。与此同时,按照中央精神,地方政府要加强公共服务、市场监管、公共管理、环境保护等职责,建设人民满意的服务型政府。

实现上述改革目标,必须继续推进简政放权改革,调整和优化政府权力结构,对于必须保留的行政审批事项,应规范管理,提高效率;对直接面向基层、量大面广、由地方和基层管理更方便更有效的经济社会事项,一律下放给地方和基层管理。权力下放、重心下移,既能够缩小小政府与群众的权力距离,扩大群众的有效参与,减少政府决策的失误,又能够减少不必要的中间环节,降低行政成本,提高管理效能。

提高群众参与满意度

为使“最多跑一次”改革可持续和长效化,可通过群众有序的政治参与,为改革注入不竭的动力,克

服惰政怠政现象。如,发展和完善县级及其以下人大代表的直选制,构建和完善人大代表定时定点联系选民制度;在人大会议上,切实保障人大代表的选举权、监督权和罢免权;探索和逐步实行县、乡(镇)行政首长的直选制;在干部考核、任免和政府绩效评估中,提高群众满意度的权重等等。发展和完善地方和基层的民主制度,既能促进地方公共决策的科学化、民主化、高效化,又能为地方公共部门注入不竭的动力,充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性。

加强法治建设

巩固“最多跑一次”改革的成果,使之长效化和常态化,必须加强法治建设。在改革实践中,许多地方遇到了改革举措与现行的某些法律法规不兼容的困境。如,有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿;有的针对性、可操作性不强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出等,使一些法律法规和规范性文件成为“最多跑一次”改革的拦路虎和绊脚石。因此,在法治建设上,不破不立,改革就很难向前推进。为继续深化改革,迫切需要通过修改或废止不合适的法律法规为改革扫除障碍。为巩固改革成果,使“最多跑一次”改革长效化、常态化,就需要及时总结改革的最新经验和做法,完善或制定新的法律法规,使改革成果制度化。唯有如此,才能为群众和企事业单位提供合法性的理性预期,为经济社会发展创造稳定的法治环境。