



打造数字政府的丽水实践

——浙江省丽水市深化提升机关内部“最多跑一次”改革

□ 学习时报调研组

习近平同志在浙江工作期间就积极倡导、推动机关效能建设，将机关效能建设列入浙江“八八战略”，作出“数字浙江”的建设部署。近年来，浙江省继续按照习近平同志在浙江工作时作出的一系列重大决策部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，不断改革创新推进政府职能转变、提高政府治理效能，又提出了“打造机关效能最强省”的工作目标，持续推进“最多跑一次”改革、政府数字化转型和数字化改革。

丽水是浙江省最早开展机关内部“最多跑一次”改革的设区市，早在2018年2月就提出了开展部门间“最多跑一次”改革要求。市委、市政府把握国家新一轮机构改革和政府数字化转型契机，迭代升级机关内部“最多跑一次”改革，全力打造“整体智治、协同高效”的现代政府。3年过去了，改革采取了哪些举措、成效如何？机关内部办事多次跑、多头跑、环节多、时间长、签字烦这些堵点、难点解决得怎样了？推出了哪些数字化创新应用？带着这些问题，学习时报调研组一行来到丽水对机关内部“最多跑一次”改革作了专题调研，实地感受这项改革给丽水市机关工作效能带来的显著变化。

明方向：“八八战略”再落实

“八八战略”反映体现了习近平新时代中国特色社会主义思想在浙江萌发的清晰脉络，融汇了习近平同志在浙江工作时的实践思考和远见卓识，以及党的十八大以来习近平总书记对浙江发展作出的一系列重要指示精神，是习近平总书记为浙江量身定做的引领浙江发展的总纲领、推进浙江各项工作的总方略。“最多跑一次”改革秉承“八八战略”蕴含的系统观和方法论，是“八八战略”再落实、改革开放再出发的创新性举措。丽水市委副书记、改革办主任邵文荣告诉记者，丽水市机关内部“最多跑一次”改革始终突出忠实践行“八八战略”，奋力打造“重要窗口”的主题主线，是丽水市深入贯彻落实省市改革部署的创新举措。

全面落实深化党和国家机构改革各项部署。2019年7月，在党和国家机构改革总结大会上，习近平总书记强调：完成组织架构重建、实现机构职能调整，只是解决了“面”上的问题，真正要发生“化学反应”，还有大量工作要做。党的十九届四中全会提出坚持和完善中国特色社会主义行政体制，优化政府职责体系，推进数字政府建设，构建优化协同高效的现代化政府治理体系，建设人民满意的服务型政府，要推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，使政府机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同。

深化“最多跑一次”改革。浙江是改革开放的先行地，发轫于2016年的“最多跑一次”改革，使浙江省率先在全国实现了政务服务的高质量供给，展现了便捷、高效、清廉的政府新形象。按照浙江省委十四届八次全会决定，2021年初，浙江全面部署推进数字化改革，以数字化手段推进政府治理全方位、系统性、重塑性变革，打造“整体智治、高效协同”的数字政府综合应用，构建整体高效的政府运行体系。

探索从自然生态到行政生态。丽水市作为“绿水青山就是金山银山”理念重要萌发地和先行实践地，在深化改革过程中意识到：不仅要追求自然生态美化，还要注重行政生态优化；以“民事”“商事”为主体的公民和企业“最多跑一次”改革，如果没有以“公事”为主体的机关内部效能改革为基础，就不可能取得显著成效；在推进政府自身改革的同时，要注重数字化赋能，特别要突出改革的系统性、关联性、协同性谋划，推动跨部门、多业务的综合集成创新，以此来进一步提升行政效能，优化营商环境。

重设计：重塑政府运行机制与管理流程

机关内部“最多跑一次”改革，最终目的就是要把核心业务梳理和流程再造的成果用系统的形式固化下来，并为持续迭代升级创造条件。市委改革办常务副主任王国锋向记者介绍了丽水市的做法：把关联性强、办事需求大、办事频率高的“点对点”零散事项整合成“一件事”，深化“一件事”集成改革，围绕组织人事、资金保障、资产交易、要素保障、财务报销等重点领域，打造跨部门跨层级事项联办全链条机制，实现一个情形“一套材料、一次提交、一窗受理、一网通办、一次办结”。

丽水市在改革推进中形成了清单化定责、场景化改造、标准化规范、数字化协同的数字化“工作链”，顺着这个链条把事情逐项梳理，让参与者明确目标、各司其职，让受益者操作简单、方便明了，让整个系统协同高效、闭环运转。

清单化定责。参照三定方案梳理出各部门主要职责，充分明晰职权边界划分，进而助力完善机构设置，增强机关内部“最多跑一次”改革与机构改革的一致性。以“事项名称+办事情形”为脉络，一是按“最小颗粒度”拆分，对单位内部之间、单位之间、跨单位跨层级之间的事项进行全方位梳理，用事项形式来明晰部门法定职能，将市本级211个主项拆分成394个颗粒度；二是按需求重组，将偏向于宏观的三定方案细化重组，把具体工作固化下来、表现出来，明确责任和单位职能边界，形成详尽的工作清单；三是按“五减”优化，全力推进“减事项、减材料、减时间、减流程、减次数”，推动申请材料能合则合、能减尽减。重新论证和定位业务办理环节，调整审批权限，减少和取消不必要的审批环节。变串联审批为并联审批，采用承诺制和容缺受理等方式，优化办事流程。截至目前，丽水市市直部门累计梳理上线办事事项636项、县（市、区）和丽水经济开发区2947项。

场景化改造。围绕机关内部职责交叉、边界不清等“疑难杂症”事项，逐一打造场景“直通车”，根据场景化定责分割，由平台自动向各责任部门流转，打造责任传递“流水线”。触发阶段，群众举报、职能部门及网格员巡查巡检、物流感知及监测预警触发场景，通过浙里办、丽水花园码、企业码等方式引发投诉。处置阶段，按照预先设置的事项处置流程，由平台自动向各责任部门流转，流程的每个环节上都配置好责任人，事件到某环节以后就给相应责任人发送提醒短信，责任人在规定时限内处置，将意见和结果上传，然后进入下一个环节。结果运用阶段，将处置信息反馈给触发人（举报人）进行好评差评；对接生态信用系统，对举报人进行信用加分，对肇事者进行信用等级等处置；对接效能评价系统，对各环节办理情况进行效能评价；反馈各相关业务部门，实现监管信息反馈，最终形成闭环。目前，丽水市已上线全域农药化肥使用监管、污染源企业在线监管、餐饮油烟污染在线监管、秸秆焚烧协同监管、工地（渣土车）智能监管、河道砂石资源监管、背街小巷整治、沿街餐厨垃圾桶管理等105个“烦难杂”场景应用。

标准化规范。一是“八统一”。针对以往在不同部门、不同行政区域办理同一业务，经常遇到业务流程不一致、提交材料数量不一致、表单样式不一致等问题，丽水市统一确定事项名称、申请材料、办事流程、表单内容等，建立起涵盖主项名称、子项名称、经办依据、申请材料、办事流程、经办流程、经办时间、办事表单等“八统一”的标准化服务规范。二是制定地方标准。2019年9月，丽水率先发布全国首个《机关内部“最多跑一次”工作规范》，规定了机关内部“最多跑一次”的基本要求、工作基础、咨询服务、网上

服务、现场服务、监督与评价等内容。如将每个事项办事指南统一为25项基础要素，明确了办事指南编写的基本要求、结构设置、要素编写、格式编排和管理要求。三是编制改革效能指数。2020年，丽水市以改革领域为试点，针对改革任务落实情况缺乏过程跟踪、改革推进效能缺乏量化评估、问题发现解决机制不够健全问题，从3个维度建立一套科学的量化指标，总指数共涉及14个一级指标、40个二级指标，评价部门的政务服务效能、协同办事效能及推动改革工作落地见效的执行效能。

数字化协同。丽水市积极探索建立机关内部办事全流程信息化管理体系和平台应用支撑体系，2019年7月，上线丽水市机关内部协同办事平台，包括用户中心、事项中心、表单中心、流程中心、电子签章、消息提醒、权限配置、数据分析等模块功能。打通浙江省政务服务网、“全域一证通办”、工资审批、金财工程等11个系统，并在浙江政务“钉应用”上架，实现网上、线下、窗口“三端办理”。2020年10月，上线“花园云”协同处置平台，搭建省市县互通的公共数据平台，实现数据共享开放系统化、数字化管理。如企业污染监管应用场景打通了浙里办、基层治理四平台、省生态环境监管平台（IoT物联网感知）、浙政钉预处置平台、国土空间地图系统、省统一执法平台、市公共信用平台。全域农药化肥使用监管场景完成禁用农药数据收集，完成掌上执法平台、绿色惠农一卡通平台、食品安全检测资源整合共享及预警平台的数据调用。

定举措：直击改革痛点难点问题

学习时报调研组来到负责改革工作的市委改革办，副主任王剑对记者提起了部门刚成立时遇到的麻烦事：“我们光是为了开设部门基本账户，就跑了业务部门多次找负责人签字，前前后后花了半个月才走完全部流程。这也让我们深切体会到在机关内部实施‘最多跑一次’改革的必要性和紧迫性，同时也下定决心，一定要改掉机关办事的痛点难点问题，不断提升机关办事效能。”

丽水市机关内部“最多跑一次”改革锚定问题、精准发力，紧紧围绕“事项、流程、材料、时间、次数”5个关键点位，迎难而上、精确施策。

有效破解传统体制下机关内部办事低效问题。传统政府内部办事按照部门职责划分，囿于部门职权碎片化、机关内部办事易存在分散化问题，导致政府部门运行“单向行动”“单边行动”而非“部门联动”“多边协作”，机关内部关系“本位主义”而非“集体主义”。丽水市透视权力运行场景，重新论证和定位办理环节，从审批、监管、决策等维度对各项核心业务进行模块化分解，层层分解为子系统、子模块和具体业务事项，做到架构清晰、层次分明；破解职责交叉、权责不一等体制弊病，消除部门之间、层级之间诸多“关卡卡”以及“走流程按程序”现象；实现从“以部门为中心”到“以办事（场景）为中心”，一定意义上有助于倒逼新一轮政府机构改革从“物理整合”到“化学融合”。

有效克服基层减负中形式主义官僚主义的沉疴积弊。随着“放管服”改革持续深化，“只进一门”“一网通办”“最多跑一次”等服务理念已深入人心。然而，政府政务服务群众的“最先一公里”与“最后一公里”仍存在阻滞、不到位现象，部门本位主义、推诿扯皮、中梗阻时有发生，滋生形式主义、官僚主义等诸多不良行政生态问题。丽水市力戒形式主义和官僚主义，以“最多跑一次”和“零次跑”代替机关内部往返跑，持续减少材料报送、减少填报报数、减少跑动时间，依据地方标准，逐项编制和公布机关内部协同事项办事指南和流程图，其中部门联办

“一件事”21件，跨部门、跨层级联办“一件事”182件，方便部门人员办事，有效破除推诿扯皮与懒政怠政的历史积弊，破解机关内部办事存在的中梗阻问题，真实为基层减负。

有效解决政府数字化转型“数据共享”问题。互联互通难、信息共享难、业务协同难是深化“放管服”改革的“老三难”。一些部门出于自身利益考量或信息安全考虑，拒绝开放内部数据，加之格式不统一、标准不一致，甚至文档源码缺失，无法破解供应商锁定，使得数据重复采集、二次录入、效率低下。丽水市瞄准数字政府跨界协作治理的发展方向，推进系统兼容和资源整合共享，包含了业务标准、数据标准和技术标准，以及用户体系、数据接口标准等。自内而外，综合运用管理手段与技术手段破解政府间、机关内部信息共享难题，以机关内部协同办事平台实现跨部门协同管理和服务。推动机关内部事项线上办，加快“数据跑路”，减少“干部跑路”，办事人员可以足不出户，不受时间、场所限制，网上掌上提交，网上掌上审批，解决了以往机关办事签字难、找人审批难等问题。

看成效：畅通机关内部运行脉络

记者来到丽水“城市大脑”大厅，看到巨大的现代化智能显示屏，不断跳动更新的数字，一目了然的系统界面，让这个“城市大脑”十分具有科技感。丽水市将机关协同办事，群众、企业办事便利度三个维度的数据接入“城市大脑”的“智能驾驶舱”，实现大屏展示和实时监测。

随后，记者走访了有关人员。“从提交申请到完成审批，只用了不到半天时间，神速！”丽水市南城幼儿园财务人员王艳通过机关内部协同办事平台完成审批，对平台的高效便捷点赞。当天中午12点32分，王艳通过机关内部协同办事平台提交了往来款拨付的申请。15点55分，市财政局综合处干部对该事项进行初审，并提交综合处负责人复审。综合处负责人在外地出差，16点23分他收到了钉钉短信提醒，立即登录浙政钉进入机关内部协同办事平台进行掌上办理，当天下午就完成了该事项的审批。

“通过掌上办，即使出差在外，也丝毫不影响审批进度。”市财政局综合处负责人说，机关内部协同办事平台上线后，机关内部“最多跑一次”已向“一次不用跑”和“办得快”“办得好”转变，大大提高了行政服务效能。

丽水市以机关内部“最多跑一次”改革这一“小切口”撬动“大改革”，为行政体制改革如何破解职能整合障碍、畅通机关内部运行脉络找到了治理良策。

事项办理平均提速45.30%。改革实施以来，丽水市政府行政效率大幅提高，群众满意度持续高于95%。企业开办、项目开工、水电气报装、合同执行等群众企业办理事项大幅提速。如投资项目审批方面，一般企业的项目立项、规划许可、施工许可、竣工验收4个阶段，每个阶段实现一个牵头部门、企业只报一次，一张清单，统一收件、并联办理、限时办结、统一出件。改革初期对实行承诺制审批的市区城中村改造项目，梳理出了项目立项、用地规划许可证、用地批准书等7个审批环节的19个可容缺材料。同时通过流程再造、并联审批、全程代办等方式，优化审批环节24个、审批事项17个，推动发改、建设、规划、人防等相关机关内部办事审批全流程提速。11个安置房项目从选址到取得施工许可平均提速48%，其中一个项目仅用时55天。

打通机关内部协同办事的壁垒。丽水市机关事业人员职业生涯全周期管理“一件事”改革，涵盖出入编、养老保险、公积金等9项部门业务，覆盖全市机关事业单位人员共73000余人。如办理退休事项，丽水市统一标准，整合人员信息、养

老保险待遇、住房公积金提取、出编登记等至少4份表格为1份《机关事业单位人员退休申请表》，将140多个指标压缩至56个，并将审批环节从串联改为并联。实施后，全流程从半个月减到2个工作日以内，极大提升了办事效率。通过产业政策“一件事”集成，推动产业政策兑现系统上线，实现了政策一网发布、信息主动推送、进度全程透明、统计分析智能等目标，企业享受到了无差别、标准化的政策申报兑现服务。截至目前，全市共上线兑现政策1045个，累计兑现金额47810.83万元。建立企业开办数据交互共享机制后，企业开办环节从5个进一步缩减为1个环节，时间从3天缩减为1天。

90%以上事项线上办理。截至目前，机关事业一件事平台数据共享实现率达到73.3%，除157个不宜网办或涉密事项列入“负面清单”外，承诺“最多跑一次”实现率为100%，网上办实现率100%，零次跑实现率84.5%，掌办率52%，即办率32.6%，按时办结率97.04%。今年以来，平台总办件量达10892件，事项办理整体提速70.16%。

如工资统发事项，改革前，每月200余家单位需跑市人社局送纸质材料、市财政局跑市人社局取材料、代发行跑市财政局拿材料，每月累计提交纸质材料800余份、线下跑腿200多次、盖1000多次章。改革后，同步盖1次电子章，实现一次提交，数据即时发送、并行流转。疫情防控期间，依托机关内部协同办事平台，丽水市大力倡导网上办公、掌上办公和不见面审批，取得了良好成效。如疫情防控一线人员公租房租金减免和货币补贴事项，申请部门可通过协同办事平台提交申请，最快的5秒完成申报，2分钟实现审批兑现。

实现无感数字督查。包括三大机制：全过程的管理机制。每项事项及工作内容均拆分到具体部门，明确责任人、完成时限，并明确每个月的目标任务。各单位任务责任人可随时通过电脑端或手机端对本负责人负责工作的完成情况进行反馈交办，系统按任务应完成的时间节点以预先提醒或超时警告方式进行催办，责任部门分管领导和主要领导可实时掌握本部门任务进度并进行督办，做到每项任务定岗定人定时限、盯人盯责盯节点。可核实的溯源机制。改革指数体系40个二级指标中，除4个指标为系统随机抽查、线下核实验收外，其余指标全部通过后台数据进行算法统计后取得，数据获取率90%，最大限度取消主观评价指标。系统可追溯各指标扣分点详情，也为各地各部门查找工作问题、开展查漏补缺、推进争先进优提供分析研判的参考依据。高效率的督查考评机制。指数督查，各指标通过加权赋分后以指数形式呈现各部门各地市的改革效能总体情况，实现指标对比晾晒排名。无纸督查，自动生成效能评价自画像，取消电来电话、文来文往，切实减轻基层负担。专项督查，即对省市考核重点任务、年度专项任务、日常监控中反映的突出问题等进行专题研判、重点交办。时效督查，通过即时结果呈现，把以往一年一度的考核督查变成实时实地督查。

丽水机关内部“最多跑一次”改革深入贯彻习近平总书记关于网络化、数字化时代政府跨界整体协同治理转型方向的重要论述，以整体政府建设作为目标，增强了政务服务与政务管理两类“最多跑一次”改革的衔接性、协同性，实现过程“无障碍”，让改革真正成为“不可逆”的过程。以标准化、规范化、高质量的政府治理回应市场化改革诉求，以技术强制力破除部门壁垒，力促跨部门数据共享与业务协同，成为浙江省“最多跑一次”和数字化改革的重要内容，也为全国深化“放管服”改革打开了重要切口，成为当前地方治理体系和治理能力现代化的成功探索。

（调研组成员：胡敏 李步前 潘治宏 兰秉强）