



治理创新的浙江解法

金雪军 张 军◎主编

Zhili Chuangxin
De Zhejiang Jiefa



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

治理创新的浙江解法 / 金雪军, 张军主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2018. 3

ISBN 978-7-308-17949-2

I. ①治… II. ①金… ②张… III. ①地方政府—公共管理—浙江—文集 IV. ①D625.55-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 015703 号

治理创新的浙江解法

金雪军 张 军 主编

责任编辑 余健波

责任校对 陈静毅 梁 容

封面设计 周 灵

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州好友排版工作室

印 刷 绍兴市越生彩印有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 12.5

字 数 198 千

版 次 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-17949-2

定 价 35.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: (0571) 88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

关于第四届浙江省公共管理创新案例 评选结果的通报

2016年6月以来,为进一步总结浙江各地在基层治理领域的创新实践,推动我省基层治理能力的提升,在浙江省委办公厅、浙江省社会管理综合治理委员会办公室的指导下,《今日浙江》杂志社、浙江省公共政策研究院、浙江大学公共政策研究院共同主办了“第四届浙江省公共管理创新案例”评选活动。

评选活动得到了各省级部门和全省各市、县(市、区)党委、政府及有关部门的热烈响应和大力支持。按照创新性、绩效性、推广性、重要性的评审标准,主办方认真组织省内外专家对全省各地及部门申报的278个参评案例进行了专家初评、实地考察和综合评选,最终评选出“第四届浙江省公共管理创新案例特别贡献奖”7个、“第四届浙江省公共管理创新案例十佳创新奖”10个、“第四届浙江省公共管理创新案例优秀奖”16个,以及“第四届浙江省公共管理创新案例评选活动组织奖”6个。具体名单如下:

一、第四届浙江省公共管理创新案例特别贡献奖(7个)

1. 浙江省“最多跑一次”改革办公室:“最多跑一次”改革
2. 浙江省特色小镇规划建设工作会议办公室:特色小镇的浙江创造
3. 浙江省深化医药卫生体制改革领导小组办公室:医疗资源“双下沉、两提升”
4. 浙江省河长制办公室:治水创举河长制
5. 浙江省委宣传部:农村文化礼堂建设

6. 浙江广播电视集团:《今日聚焦》创新建设性舆论监督
7. 浙江省综治办:平安建设“两网融合”

二、第四届浙江省公共管理创新案例十佳创新奖(10个)

1. 中共金华市委、金华市人民政府:农村垃圾分类治理
2. 遂昌县经济商务局:农村电子商务“赶街模式”
3. 杭州市综试办、杭州市委办公厅:跨境电商综试区改革
4. 温州市金融办:企业金融风险处置创新
5. 宁波市卫生计生委:“互联网+”医疗健康服务
6. 中共平湖市委、平湖市人民政府:“三位一体”农合联改革
7. 中共开化县委、开化县人民政府:“多规合一”改革试点
8. 台州市委统战部:基层民主协商“1+X”平台
9. 德清县农办:农村产权交易示范平台建设
10. 舟山市卫生计生局:海岛医疗服务联盟

三、第四届浙江省公共管理创新案例优秀奖(16个)

1. 义乌市司法局:“以外调外”的涉外纠纷调解做法
2. 温州市公安局交警支队:交警服务的“指尖平台”
3. 中共诸暨市委、枫桥镇党委:基层治理标准化“枫桥经验”
4. 嘉兴市社会保障事务局:公民个人信用评价系统建设
5. 中共柯城区委、柯城区人民政府:全流域统筹美化乡村
6. 杭州市民政局:居家养老服务标准化
7. 中共海曙区委、海曙区人民政府:“开放空间”创新基层民主协商
8. 丽水市食品安全委员会办公室、丽水市市场监督管理局:食品安全网格化信息化监管
9. 绍兴市委政法委:农村治理的乡贤参事会
10. 温州市妇女联合会:“三段式”反家暴服务
11. 绍兴市环境保护局:生态环境损害赔偿制度改革
12. 中共三门县委、三门县人民政府:农村治污设施运维管理社会化
13. 义乌市交通运输局:出租车行业市场化改革
14. 舟山市发展改革委:重大项目建设“中心制”

15. 杭州市总工会、杭州市人力社保局：企业社会责任评估促劳动和谐
16. 安吉县民政局：村级事务准入制

四、第四届浙江省公共管理创新案例评选活动组织奖(6个)

杭州市委办公厅、温州市委政研室、嘉兴市委政研室、绍兴市委办公室、衢州市委办公室、舟山群岛新区政研室

《今日浙江》杂志社
浙江省公共政策研究院
浙江大学公共政策研究院
2017年8月15日

目 录

一、第四届浙江省公共管理创新案例特别贡献奖

“最多跑一次”改革.....	3
特色小镇的浙江创造.....	8
医疗资源“双下沉、两提升”.....	13
治水创举河长制	20
农村文化礼堂建设	25
《今日聚焦》创新建设性舆论监督	29
平安建设“两网融合”	33

二、第四届浙江省公共管理创新案例十佳创新奖

农村垃圾分类治理	39
农村电子商务“赶街模式”	49
跨境电商综试区改革	55
企业金融风险处置创新	60
“互联网+”医疗健康服务	65
“三位一体”农合联改革	69
“多规合一”改革试点	75
基层民主协商“1+X”平台	83
农村产权交易示范平台建设	90
海岛医疗服务联盟	94

三、第四届浙江省公共管理创新案例优秀奖

“以外调外”的涉外纠纷调解做法..... 101

打造交警指尖“服务台”..... 106

基层治理标准化“枫桥经验”..... 120

公民个人信用评价系统建设..... 128

全流域统筹美化乡村..... 133

居家养老服务标准化..... 137

“开放空间”创新基层民主协商..... 141

食品安全智慧监管的“丽水模式”..... 146

农村治理的乡贤参事会..... 151

“三段式”反家暴服务..... 157

生态环境损害赔偿制度改革..... 164

农村治污设施运维管理社会化..... 170

出租车行业市场化改革..... 174

重大项目建设“中心制”..... 178

企业社会责任评估促和谐劳动关系..... 183

村级事务准入制..... 190

一、第四届浙江省公共管理 创新案例特别贡献奖

“最多跑一次”改革

浙江省“最多跑一次”改革办公室

2016 年以来,浙江省深入践行以人民为中心的发展思想,加快推进“最多跑一次”改革,以方便群众办事来倒逼简政放权,跑出了政府自身改革加速度,跑出了浙江体制机制新优势,受到中央领导的肯定、社会各界的欢迎、办事群众的点赞,成了浙江省全面深化改革的突破口。

一、实施背景

坚持政府自身改革先行、充分发挥市场机制作用、不断激发市场主体的创业激情与创新活力,既是浙江的成功经验,也是浙江一以贯之的自觉追求。前几年,浙江省政府自身改革先后经历了两个阶段,第一阶段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。第二阶段是“四张清单一张网”改革,进一步推进简政放权,厘清政府和市场、社会的边界。但总的来看,群众和企业办事难、办事慢、多头跑、反复跑的问题仍然存在,改革与人民群众的期待还有差距,人民群众改革获得感需要进一步增强,改革力度需要进一步加大。为此,省委、省政府决定加快推进“最多跑一次”改革,以群众和企业到政府办事“最多跑一次”为目标,倒逼各级各部门减权、放权、治权,方便企业和群众办事。

“最多跑一次”改革是浙江省政府自身改革的第三阶段,推进这一改革,中央有深化“放、管、服”改革的要求,群众和企业有提高政府办事效率的需求,浙江省有“四张清单一张网”改革的基础。从这个意义上说,“最多跑一次”改革,是“四张清单一张网”改革的再推进、再深化,是“放、管、服”改革中政府的一场自我革命,是以人民为中心发展思想的浙江探索与实践。

二、主要做法

“最多跑一次”改革以明确的量化目标倒逼改革全面落地。可量化、可检验的目标,是改革全面落地的重要前提。以往的政府自身改革,包括深化行政审批制度改革、“四张清单一张网”改革,主要是从政府自身角度来推进,侧重于理清政府和市场、社会的边界,着力于打造政府行权履职的制度笼子。而“最多跑一次”改革,则是从方便人民群众办事角度来推进各项工作。“最多跑一次”,既是理念和目标,更是方法和路径,旨在从群众和企业办事的需求出发,打通制度建设的“最后一公里”,并以此为突破口,围绕“放、管、服”三条主线,检验各项改革的成效和作用,形成一整套倒逼部门简政放权、放管结合、优化服务的机制,加快建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府,创造更好的政务环境和营商环境。“最多跑一次”改革,聚焦于群众和企业办事“一直在路上”的难题,设定群众和企业到政府办事“跑一次”或“零上门”办结的目标,并以这一量化概念强、群众感受直观的“最多跑一次”目标来倒逼部门自断后路、接受群众监督,全面开启简政放权、优化流程、精简环节、简化材料、提高效率的自我革新之路,实现了政府自身改革的凤凰涅槃、浴火重生,推进政府服务的转型升级、脱胎换骨。

“最多跑一次”改革以前台后台的协同联动强化改革基础支撑。政府自身改革,是一个复杂的系统,既包括前台管理服务的转型提升,又包括后台法规制度的修订革新、运行流程的重塑再造等,需要系统谋划,统筹推进。“最多跑一次”改革,作为浙江省新阶段政府自身改革的一项系统工程,从内涵上看,是提高办事效率,优化政务服务,增强人民群众改革获得感;从外延上看,包含了“放、管、服”改革的各个方面,是当下浙江省政府自身改革和“放、管、服”改革工作的集成与创新。其改革的基本框架分为前台、后台两大部分,推进“最多跑一次”改革落实,关键是实现前台后台改革的协同联动、协调并进。在前台方面,重点是按照“一窗受理、一网通办、一号响应”的要求,打造政府服务人民群众的三大界面:一是全面推进行政服务中心“一窗受理、集成服务”改革,探索推行“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”的政务服务新模式,实现政务服务从找“部

门”向找“政府”、部门“各自为战”向“协同作战”、行政权力向行政责任的转变；二是完善浙江政务服务网网上办事大厅建设，全面推广“在线咨询、网上申请、快递送达”办理模式，推进更多服务事项网上办理，促进线上与线下融合发展；三是深化统一政务咨询投诉举报平台建设，按照“应整尽整”原则，加大非紧急类热线整合力度，加强“12345”政务服务热线电话建设，建立健全公共服务事项数据库，完善群众和企业到政府办事事前咨询和事中事后投诉举报功能，加快实现咨询和投诉举报“最多投一次”解决问题。在后台方面，重点是围绕“放、管、服”要求抓好各项改革落地工作：一是深化“四张清单”建设，加快构建与政府治理现代化相适应的职责体系和组织体系；二是打好优化营商环境和便民服务的系统改革组合拳；三是推进系统对接和数据共享，建立电子文件归档、电子印章、电子监察等技术支撑体系，为数字化转型背景下政府自身改革提供技术支撑；四是深化基层治理“四个平台”建设，全面提升基层承接“放、管、服”改革能力；五是制定“最多跑一次”工作规范，形成“最多跑一次”改革标准体系；六是全面加强和创新政府监管，落实“部门联合、随机抽查、按标监管”的“一次到位”机制，构建“事前管标准、事中管达标、事后管信用”的监管体系，以更好的“管”促进更大的“放”和更优的“服”。

“最多跑一次”改革以“一事情”的梳理归集引领改革向纵深推进。群众和企业到政府办事“最多跑一次”事项的梳理归集是“最多跑一次”改革的基础。改革初期，浙江省以依申请和法定赋有申报（报送）等义务的行政权力事项为基础，梳理公布了第一、第二批“最多跑一次”事项，实现了大多数需要群众和企业上门办理的单部门行政权力事项的“最多跑一次”。在这个基础上，如何进一步提升群众和企业的改革获得感，关键在于推进部门“一事情”向群众“一事情”转变，实现办一件事不管涉及多少政府部门都“最多跑一次”。为此，浙江省在全面梳理公布“最多跑一次”事项的同时，着力从群众和企业办事需求的角度，做好“一事情”的梳理归集工作，加快推进重点领域“最多跑一次”改革。一是在便民服务领域，出台不动产登记“最多跑一次”意见。目前，全省已全面实现不动产登记、税收缴纳、登记三个环节全过程“最多跑一次”，群众办理“二手房”交易过户，正常情况下不超过 50 分钟就可以办结。二是在投资项目

审批领域,出台区域环评、区域能评改革指导意见,实行施工图审查环节“多审合一”,实现备案类企业投资项目零上门办理和核准类项目省级机关“零上门”办理、市县政府“最多跑一次”。三是在市场准入方面,出台“多证合一、一照一码”和证照联办的通知,实行12个事项“多证合一、一照一码”和20个领域的“证照联办”。重点领域“最多跑一次”改革的推进,大大增强了群众的改革获得感,有效降低了制度性交易成本。目前,浙江省正围绕群众和企业的办事需求,深入推进多部门、多环节以及多层级“一事情”的挖掘推广工作,通过“一事情”的梳理归集,引领“最多跑一次”改革不断向纵深推进。

“最多跑一次”改革以群众和企业的获得感检验改革实际成效。习近平总书记指出:“要把改革举措放到实践中去检验,让基层来评判,让群众来打分。”“最多跑一次”改革的目标是以切实增强群众和企业的获得感为衡量标准,检验和评价改革的成效,到2017年底基本满足群众和企业到政府办事“最多跑一次是原则、跑多次是例外”的要求。增强群众和企业的改革获得感,既是“最多跑一次”改革的出发点,也是“最多跑一次”改革的落脚点,必然是检验改革成效的最终标准。为此,在改革的推进过程中,浙江省坚持开门搞改革,一是充分调动群众参与改革的积极性,尊重基层和群众的首创精神,注重从基层和群众中汲取改革的智慧和经验。如多证合一、分领域证照联办等一些经实践证明行之有效的改革创新,都来自于基层的探索实践,紧贴基层一线群众和企业的办事需求,具有强大的生命力。二是把改革评判权交到基层和群众手上,在浙江政务服务网开通“调查评估”“改革建言”等栏目,由人民群众评价“最多跑一次”改革实施情况,并征集深化改革的意见建议。组织开展第三方评估,通过问卷调查、群众访谈等形式,客观评价改革的成效和问题。发动各级部门负责人以普通群众身份体验办事,全面了解群众办事的难点、堵点和痛点,并有针对性地推动问题解决。通过发动群众参与改革、评价改革,并根据群众意见建议推进改革,全面开启了政府和群众良性互动推进政府自身改革之路。

当前,浙江省“最多跑一次”改革正在从破题向纵深、从倒逼向主动、从量变向质变转变,规范化、标准化的“最多跑一次”事项体系和办事指南

基本建立,行政服务中心“一窗受理、集成服务”改革全面实施,系统对接和数据共享加快推进,投资项目审批、商事制度、便民服务等重点领域改革取得重要进展,政务服务质量和效率不断提升,企业的营商环境持续优化,群众和企业的改革获得感明显改善。“最多跑一次”改革,正在不断丰富理论内涵和拓展实践探索,全面撬动各方面各领域改革,协同推进浙江全面深化改革。

特色小镇的浙江创造

浙江省特色小镇规划建设工作会议办公室

规划建设特色小镇是浙江在新常态下作出的创新发展战略,自 2015 年启动建设以来,浙江省委、省政府坚持产业为基、创新为魂,全力推进特色小镇规划建设。习近平总书记、李克强总理和张高丽副总理等中央领导高度肯定特色小镇,中央部委大力支持特色小镇,市场主体高度关注特色小镇,各级媒体持续点赞特色小镇,特色小镇建设成为浙江具有广泛影响力的创新工作。

一、实施背景

规划建设特色小镇是具有历史传承、符合发展规律、切合浙江实际的重大决策和政策创新。从历史渊源看,特色小镇源于浙江块状经济和区域特色产业的 30 多年实践。改革开放以来,浙江培育并形成了一大批块状经济和区域特色产业。从现实需要看,传统块状经济和区域特色产业竞争力日趋下降,过多依赖低端产业难以为继,需要加快推进腾笼换鸟、实现凤凰涅槃。从政策基础看,规划建设特色小镇,是在“五水共治”“四换三名”、创新驱动等转型升级组合拳的基础上作出的新决策,是上述转型升级组合拳各项政策举措的集成和深化。从实践基础看,特色小镇的政策研究是与各地的探索实践同步进行的。山南基金小镇、云栖小镇、梦想小镇,在浙江省政府政策调研期间先后开工建设。在全省规划建设一批特色小镇,有历史渊源,有现实需要,有政策基础和实践基础。特色小镇一经提出,就得到了浙江全省上下的积极响应、社会各界的普遍关注。

二、主要做法

浙江特色小镇以全新的概念内涵引领未来发展。特色小镇是浙江省

委、省政府根据浙江的发展阶段、产业特点、文化特色和资源禀赋,认真研究国内外城市化和生产力布局规律,大胆创新,顶层设计后提出的新概念。特色小镇是按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,聚焦支撑浙江长远发展的七大新产业,兼顾历史经典产业,结合自身特质,找准产业定位,挖掘产业特色、人文底蕴和生态禀赋,以产业为核心,融入文化、旅游和一定的社区功能,集成产业高端要素,通过市场化运作而形成的“产、城、人、文”四位一体的创新创业发展平台。特色小镇不是传统行政区划单元上的“镇”,也不是风景区和产业园区的“区”。与传统的风景区相比,特色小镇创新融入了产业功能、文化功能和社区功能,而不是简单的旅游风景区。与传统产业园区相比,特色小镇的产业从“低、小、散”升级为“高、精、尖”,功能从“大车间”转型为“新社区”,环境从“脏、乱、差”脱胎为“绿、净、美”,人员从以“工农军”为主变成以“新四军”为主。特色小镇是顺应后工业化时期发展需求的创新产物,是促进浙江经济向现代化发展的创新实践,是培育经济新动能的创新载体,它以独特创新的内涵特征,努力探索未来经济发展的形态和模式。如梦想小镇,把旧粮仓改成众创空间,把古镇街改成梦想大道,布局了 YOU+公寓、创业咖啡、论坛沙龙等功能区,仅一年多便集聚了来自全世界的 7000 多名年轻人在这里创新创业,创立了 740 多个项目,吸引了 300 多家风投和基金公司,与信息经济有关的各种奇思妙想正在付诸实践,由创意变成产业。

浙江特色小镇以全新的建设路径引导高质发展。浙江创新思维,从推进经济转型升级和城乡统筹发展大局出发,把特色小镇作为集聚高端要素、产业创新发展、城乡统筹发展的试验田,引导浙江经济社会向高质量发展。致力于产业高端,把产业特色化、高端化作为特色小镇建设的核心内容。明确每个特色小镇都要锁定信息经济、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备等七大新产业,以及茶叶、丝绸、黄酒、中药、木雕、根雕、石刻、文房、青瓷、宝剑等历史经典产业中的一个产业,主攻最有基础、最有优势的特色产业来建设,不能“百镇一面”、同质竞争。要求每个特色小镇都紧扣产业升级趋势,瞄准高端产业和产业高端,引进高端人才,培育行业“单打冠军”,构筑产业创新高地。如同样是信息经济特色小镇,云栖小镇主攻云计算,梦想小镇主攻互联网创业,e 游小镇主攻手游产业,跨贸

小镇主攻跨境电子商务。致力于业态创新,把功能集成、融合发展作为特色小镇建设的关键内容。要求每个特色小镇围绕特色产业,聚合文化、旅游和一定的社区功能,在小空间里实现四大功能的有机融合,促进三次产业交融发展,打造产业生态圈,孵化出新业态,探索产业创新发展的新路径。如嘉善巧克力甜蜜小镇,围绕巧克力生产,融入工业旅游、定制体验、婚庆产业、花海种养等业态。2016年1—9月,小镇实现服务业营业收入4100多万元,工业企业主营业务收入2600多万元,接待游客100多万人次。致力于生态发展,把资源集约、精美发展作为特色小镇建设的重要环节。浙江认真贯彻落实习近平总书记“两山”“两鸟”理论,把浙江“七山一水二分田”的短板,变成“好山好水好风光”的长板。原则上把特色小镇布局在城乡接合部,规划面积控制在3平方公里左右,以生态保护为底线,以建成3A—5A级景区为目标,并要求打造独特的建设风格、人文气息,做强美丽经济,提高全要素生产率。如玉皇山基金小镇,通过“三改一拆”、腾笼换鸟,建成了具有古典园林风格的金融小镇。目前,小镇已集聚各类金融机构1010家,资产管理规模突破6000亿元,其中投向实体经济项目759个、金额达1700亿元,扶持上市公司79家,2016年1—9月,小镇税收突破10亿元,增长260%。

浙江特色小镇以全新的政策制度激励加快发展。浙江以供给侧结构性改革的思路,强化制度创新,优化政策供给,对“争帽子不作为”现象念起紧箍咒,为特色小镇蓬勃发展提供了有力的制度保障。立足提高政策供给的有效性,设计了有奖有罚的扶持政策,对完成年度目标任务的省级特色小镇创建对象,兑现扶持政策,对不能完成目标任务的,加倍倒扣用地指标,推进特色小镇稳步发展。立足优化政策供给的针对性,设计了多干多得利、期权式奖励的扶持政策。用活扶持政策,用地根据年度实际新用建设用地奖励,财政按照年度新增税收给予奖励,政策兑现从事先直接给予变为事后结算,最大限度发挥政策效应。2016年,浙江对36个上一年年度考核合格的小镇兑现了用地8845亩。立足发挥政策供给的示范性,设计了典型引路、重奖示范小镇的倾斜政策。择优公布了10个省级示范特色小镇,给予土地、产业基金设立等方面的倾斜支持。如浙江省国土资源厅给省级示范特色小镇另开小灶,额外奖励每个小镇用地指标100亩。