

洞察新时代政府效能革命
剖析“放管服”改革典型案例

“最多跑一次” 改革

中共浙江省委党校 浙江行政学院 编著

浙江出版联合集团

浙江人民出版社

“最多跑一次” 改革

中共浙江省委党校 浙江行政学院 编著

陆发桃 主编 陈宏彩 副主编

 浙江出版联合集团

 浙江人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“最多跑一次”改革 / 中共浙江省委党校, 浙江行政学院编著. —杭州: 浙江人民出版社, 2018.4

ISBN 978-7-213-08705-9

I. ①最… II. ①中… ②浙… III. ①地方政府-行政管理-政治体制改革-研究-浙江 IV. ①D625.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 052139 号

“最多跑一次”改革

中共浙江省委党校 浙江行政学院 编著

出版发行: 浙江人民出版社(杭州市体育场路 347 号 邮编 310006)

市场部电话: (0571)85061682 85176516

集团网址: 浙江出版联合集团 <http://www.zjcb.com>

责任编辑: 张炳剑

责任校对: 徐永明

封面设计: 仙境设计

电脑制版: 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷: 杭州富春印务有限公司

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16 印 张: 13.75

字 数: 161 千字 插 页: 2

版 次: 2018 年 4 月第 1 版 印 次: 2018 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-213-08705-9

定 价: 48.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

坚持以人民为中心的发展思想 将“最多跑一次”改革进行到底

(代序)

车 俊

以人民为中心的发展思想，是以习近平同志为核心的党中央治国理政新理念新思想新战略的重要内涵。浙江省遵循“把以人民为中心的发展思想体现在经济社会发展各个环节，做到老百姓关心什么、期盼什么，改革就要抓住什么、推进什么，通过改革给人民群众带来更多获得感”的要求，于2016年12月率先提出实施“最多跑一次”改革。这是习近平同志在浙江工作时倡导的机关效能建设、政府自身改革的再推进再深化，也是推进供给侧结构性改革和“放管服”改革、优化发展环境、加强党风廉政建设的重大举措。我们要认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，深入践行以人民为中心的发展思想，下定决心将“最多跑一次”改革进行到底，努力做到“干在实处、走在前列、勇立潮头”。

一、“最多跑一次”改革是践行以人民为中心发展思想的浙江探索

“最多跑一次”，是指群众和企业到政府办理一件事情，在申请

材料齐全、符合法定受理条件时，从受理申请到形成办理结果全过程只需一次上门或零上门。“最多跑一次”改革是一场以人民为中心的改革，是一场从理念、制度到作风的全方位深层次变革，体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，彰显了全面深化改革的根本价值取向。

“最多跑一次”改革的根本理念和目标就是让人民群众有更多获得感。习近平同志强调，要“多推有利于增强人民群众获得感的改革”。这些年，我们一以贯之、与时俱进地加强机关效能建设，在减权放权和方便群众办事上取得明显成效。但是，群众反映“办事慢、办事繁、办事难”问题仍然不同程度存在，为了办成一件事情往往需要到有关部门跑多次，不仅耗时费力，而且闹心费神。“最多跑一次”改革应群众需求而生、为解决问题而变，坚持需求导向、问题导向、效果导向，从与群众生产生活关系最紧密的领域和事项做起，在群众反映最强烈、最渴望解决、最难办的事情上突破，努力做到群众到政府办事“最多跑一次是常态、跑多次是例外”，以实际行动增强人民群众实实在在的获得感。这是“最多跑一次”改革最鲜明的导向，也是最根本的出发点和落脚点。

“最多跑一次”改革的核心内涵就是以群众感受为标准倒逼深化政府自身改革。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央多次强调，要转变政府职能，创新行政管理方式，建设法治政府和服务型政府。“最多跑一次”改革坚持换位思考，从群众的视角思考政府改革，用群众的语言设定改革目标，以群众的感受确立改革标准，努力打造“审批事项最少、办事效率最高、政务环境最优、群众和企业获得感最强”的省份。

这项改革的评判权在群众手中，坚持“让实践来检验、让基层来评判、让群众来打分”，变自我评价为群众评价，变群众观望为群

众参与，让群众成为改革的监督者、评判者、推动者。实践证明，群众感受的“小变化”造就了政府运行的“大变革”。从“跑多次”到“最多跑一次”的变化不是简单量变，其带来的是政府职能的深刻转变、权力运行方式的深刻变革和“互联网+政务服务”的深化运用。这是“最多跑一次”改革最鲜明的特征，也是推动“最多跑一次”改革的重要动力。

“最多跑一次”改革彰显的作风就是想群众之所想、急群众之所急。习近平同志明确指出，作风问题核心是党同人民群众的关系问题。“最多跑一次”改革既是一场制度变革，也是密切联系群众的精神洗礼、作风锤炼过程。这项改革变“群众跑”为“干部跑”，把麻烦留给干部、把方便让给群众，用干部的“辛苦指数”换取群众的“满意指数”。各级各部门的负责同志纷纷以普通群众身份到窗口体验办事过程，现场解决问题，进一步密切了党群、干群关系。全省上下机关干部把群众的事当作自己的事来办，赢得了人民群众的普遍好评。我们深刻体会到，人民群众的获得感就是我们干部从政的成就感，只要我们真心为群众服务，群众就会真心拥护我们。这是“最多跑一次”改革最鲜明的成效，也是我们抓改革工作的切身体会。

二、以创新和实干精神推进“最多跑一次”改革 说到做到

“最多跑一次”是浙江省委、省政府向全省人民作出的承诺。在2017年全国人大浙江代表团开放日活动中，香港记者问“最多跑一次”能否做到，我明确回答“浙江有条件实现、有能力实现，而且一定要实现”。既然作出了承诺，就必须说到做到。我们牢记“凡

是为民造福的事一定要千方百计办好”的嘱托，唱响创新和实干的最强音，明知山有虎、偏向虎山行，把“最多跑一次”改革不断向纵深推进。

站在群众角度界定“一事情”，分批梳理公布“最多跑一次”事项。传统的行政审批以不同部门相互分割的“事项”为标准，群众眼中的“一事情”往往由一个或多个部门的多个“事项”构成。在“最多跑一次”改革中，我们以群众眼中的“一事情”为标准整合归并相关事项，推进一事情全流程最多跑一次。截至7月底，省级部门“最多跑一次”事项889项，占同级全部事项的93%；设区市本级平均845项，占81%；县（市、区）平均732项，占90%。根据2016年的统计数，省市县三级“最多跑一次”事项办件量占全部年办件量的90%以上。

大力推行“一窗受理、集成服务”，推动群众办事从“找部门”到“找政府”转变。政府部门职能分工过细、各自为战、办公场所分散，是造成一件事跑多次的重要原因。我们运用习近平同志倡导的系统集成方法，以“一窗受理、集成服务”为主抓手推进“最多跑一次”改革。加强市、县行政服务中心建设，推进承担审批和服务职能的处科股向行政服务中心集中，将原来按部门职能分设的窗口整合为投资项目审批、商事登记、不动产交易登记、医保社保、公安服务等综合窗口，全面推行“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”的政务服务新模式，使群众只需进行行政服务中心“一个门”、到综合窗口“一个窗”就能把“一件事”办成。积极推进“一窗受理、集成服务”改革向基层延伸，加强乡镇（街道）便民服务平台和村（社区）代办点建设，推行“乡镇（街道）、村（社区）前台综合受理，县级后台分类办理，乡镇（街道）、村（社区）统一窗口出件”的服务模式，努力实现政务服务“就近能办、同城

通办、异地可办”。

聚焦重点难点攻坚克难，在群众最渴望解决、最难办的事情上寻找突破。“最多跑一次”改革的关键，在于什么事难办就办什么事。面对难啃的“硬骨头”，关键是要有决心和担当。我们大力推进不动产登记改革，成功实现交易备案、税款征缴、不动产登记全业务全过程“最多跑一次”。持续深化商事登记制度改革，在全省范围推行20个领域“证照联办”、12个事项“多证合一、一照一码”，推动企业“一照一码走天下”。特别是针对企业投资项目审批制度改革这个难度最大的矛盾焦点，我们充分调研并制定了具体改革方案，推行企业投资项目承诺制，完善投资项目在线审批监管平台，实施“区域能评、环评+区块能耗、环境标准”和“多评合一、多审合一、多测合一”，推进涉政审批中介改革，推广“一口受理、在线咨询、网上办理、代办服务、快递送达”办理模式，到2017年底前要实现企业投资项目开工前审批“最多跑一次”。

推进网上网下融合，更多依靠网络让群众“不用跑”。互联网、大数据等信息技术，是推进“最多跑一次”改革的关键技术支撑。我们深入推进“互联网+政务服务”，以数据共享推动业务协同，让数据多跑路、让群众少跑腿甚至不跑腿。制定《浙江省公共数据和电子政务管理办法》，确立电子签名、电子证照等法律效力，确保网上办事于法有据。依托省、市、县、乡、村五级联动的浙江政务服务网，推进权力事项集中进驻、网上服务集中提供、政务信息集中公开、数据资源集中共享，做到“一网通办”。建成“12345”统一政务咨询投诉举报平台，完善办事咨询服务体系，统一处理群众投诉举报。“信息孤岛”是推进“最多跑一次”改革必须打通的堵点。我们多次研究部署，下大力气推进各级各部门信息系统互联、基础数据库建设和公共数据共享，推动“一次录入、大家共用”和“一

个数据用到底”。

强化事中事后监管，以更有效的“管”促进更大的“放”和更优的“服”。转变“重审批、轻监管、弱服务”的传统管理模式，从“严进宽管”转向“宽进严管”，是“最多跑一次”改革的题中之义。我们提出“服务零距离、监管不扰民”，推进“最多跑一次”改革向事中事后监管延伸。联动推进行政审批制度改革、综合行政执法体制改革和社会信用体系建设，在进一步精简事前审批的同时，探索智慧监管、审慎监管，全面推行“双随机、一公开”监管，推动行政处罚等监管信息全面纳入信用体系，构建“事前管标准、事中管达标、事后管信用”的监管体系。加强基层治理体系“四个平台”建设，推进综合执法、市场监管力量下沉，打造“多员合一、一员多用”的全科网格，不断提升基层一线的事中事后监管能力。

注重标准化和法治化，在改革实践中形成更多制度性成果。“最多跑一次”改革不做数量文章、形式文章、短期文章，要见质量、重效果、常态化，形成不可逆的改革成果。我们把标准化作为基础工作和长效机制，以“减层级、减事项、减材料、减环节”为抓手，制定省级标准《政务办事“最多跑一次”工作规范》，构建规范的办事事项和办事指南。认真总结推广实践中的好做法，并上升为制度性成果巩固下来，提升改革的制度化水平。针对实践中遇到的法律法规及规章制度问题，积极向国家有关部门反映，同时按照法定权限、法定程序进行清理、修改和完善。在桐庐县开展“最多跑一次”改革与法规规章衔接的绿色通道试点，为改革攻坚克难提供法治支撑。

三、用“最多跑一次”改革增创浙江改革发展新优势

浙江发展首要的优势在体制机制，关键的举措在深化改革。省

第十四次党代会旗帜鲜明地提出，要更高地举起改革大旗，突出改革强省工作导向，以“最多跑一次”改革撬动各方面各领域改革。当前，“最多跑一次”改革已经在诸多方面取得重大实质性突破，显现出牵一发动全身、一子落满盘活的示范带动效应，引领形成了浙江改革发展的新优势。

“最多跑一次”改革撬动供给侧结构性改革落地见效，改出了经济转型升级的加速度。深化供给侧结构性改革，既需要有效的市场，也需要有为的政府。“最多跑一次”改革以更好发挥政府作用为着力点，致力于把该管的事管住管好，把该放的权放开放到位，使市场在资源配置中起决定性作用。“有形之手”和“无形之手”共同作用，降低了各类市场主体的负担特别是制度性交易成本，让企业和个人可以集中精力去发展经济、创造财富；降低了就业创业的市场准入门槛，激发全社会创业创新活力，促进传统动能修复和新动能培育；缩短了供需匹配的时滞，增强了供给结构对需求变化的适应性和灵活性，为提高供给体系质量和效率打开了通道。2017年上半年全省生产总值增长8%，1—8月财政总收入增长14.7%，实体经济全面振兴，企业家信心指数连续四个季度上扬，高新技术、装备制造、战略性新兴产业增加值增速均在10%以上，新设企业数增长24%，民间投资占投资总额的比重达到57.9%。

“最多跑一次”改革撬动“放管服”改革先人一步，改出了现代政府治理的新维度。“最多跑一次”改革全面落实“放管服”改革要求，在行政审批制度改革和“四张清单一张网”改革的基础上完成关键一跃，实现了减权限权治权和优化服务的有机统一。这项改革促进了政府职能转变，做到审批更简、监管更强、服务更优；引发权力运行方式变革，使权力运行从处科股的“小循环”变成部门内部的“中循环”、跨部门的“大循环”，明显提高了机关效能；引发

政府治理的技术变革，使互联网、大数据与政务服务紧密结合起来，加快迈向“数据政府”“智慧政府”；还将进一步引发政府组织结构变革，理顺部门职责关系，对深化机构改革提供有益的基层探索。

“最多跑一次”改革撬动发展环境持续优化，改出了人民群众的满意度。“最多跑一次”改革把做好优化服务的“乘法”放在突出位置，着力为群众办事提供“店小二”式服务、创造一流环境。市场准入领域改革深入推进，进一步降低准入门槛、规范市场秩序，营造了公平竞争的市场环境；下大力气解决企业投资项目审批等难啃的“硬骨头”，加快营造与国际接轨的投资环境；政务服务能网上办理的就网上办理，必须现场办理的减次数、减时间，营造了便民高效的政务环境；一大批与群众生活密切相关的民生事项实现“最多跑一次”，大大减少了群众办事的奔波之苦和心情之烦，营造了舒适便利的生活环境。在人大、政协开展的调研督察、民主监督中，广大群众普遍认为“最多跑一次”改革抓得准、抓得实，抓到了群众的所需所盼，抓到了老百姓心坎上。根据特定对象电话回访2万份问卷调查，群众对“最多跑一次”改革成效满意率达到95.7%，“最多跑一次”实现率达到82.6%；根据5691名办事群众面对面调查，群众对这项改革的满意率达到96.2%；根据网民意见抽样调查，持正面态度的网民占90.9%，88%的网民表示“到政府办事比以前更加方便”。

“最多跑一次”改革撬动党风廉政建设，改出了“清廉浙江”建设的新高度。“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，扎紧了制度的笼子。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，强化了群众参与、群众评价、群众监督，推动了政务公开，使权力运行变得更加规范有序、公平透明。这有助于

管住权力的“任性”，革除与审批发证相关联的寻租权力和不当利益，构建“亲”“清”新型政商关系，铲除滋生腐败的寻租空间。

“道之所在，虽千万人吾往矣。”浙江“最多跑一次”改革正处在破冰期，但已初步显现了成效。我们将站在更高起点上谋划和推进改革，坚决推动“最多跑一次”从承诺变为现实、由理念化为制度。以此为牵引，全力抓好国家级重大改革试点落地见效，谋划实施一批群众最期盼、发展最急需的重大改革举措，努力在加强最优制度供给、营造最佳营商环境、释放最大改革红利上“更进一步、更快一步”，以“将改革进行到底”的决心和气魄，开创浙江全面深化改革的新局面。

（原载《求是》杂志 2017 年第 20 期）

坚持以人民为中心的发展思想 将“最多跑一次”

改革进行到底（代序） 车 俊 001

导 论 001

第一章 逻辑起点：以人民为中心的发展思想 007

一、以人民为中心的发展思想的时代站位 007

二、以人民为中心的发展思想的实践要求 012

三、以人民为中心的发展思想的典型范例 016

第二章 时代意义：政府自身改革的浙江方案 021

一、“最多跑一次”改革：浙江精神的生动实践 ... 021

二、“最多跑一次”改革：“放管服”结合的浙江
样本 025

三、“最多跑一次”改革：社会变迁的必然要求 ... 029

四、“最多跑一次”改革：政府建设的倒逼机制 ... 033

第三章 实践基础：从效能增进到职能转变 038

一、行政审批制度改革：打造精简高效的政府 038

二、“四张清单一张网”：撬动政府职能转变 050

	三、“最多跑一次”改革：增强人民群众“获得感”	067
第四章	改革设计：“最多跑一次”改革的基本框架 ...	073
	一、总体方案及其规范化	073
	二、公共数据的共享开放	079
	三、政府流程的优化再造	084
	四、涉政中介的精简优化	092
	五、“互联网+政务服务”的深化推广	096
第五章	典型经验：“最多跑一次”改革的创新实践 ...	101
	一、衢州“一窗受理、集成服务”改革	101
	二、台州“多证合一”综合性改革	107
	三、杭州信息化推动“一次跑”	114
	四、嘉兴审批层级一体化改革	120
	五、绍兴“中介超市”创新	125
第六章	实施效果：“最多跑一次”改革的整体成效 ...	131
	一、群众获得感得到提升	131
	二、办事效率大幅度提高	137
	三、部门协同取得突破	143
	四、政府建设全面提升	148
第七章	改革深化：“最多跑一次”改革的瓶颈突破 ...	155
	一、顶层框架有待完善	155
	二、网络办事有待深化	160

	三、涉审中介有待规范	165
	四、流程再造有待优化	173
	五、体制瓶颈有待突破	177
第八章	改革展望：“最多跑一次”改革与浙江治理 现代化的新发展	184
	一、浙江治理现代化的政府改革逻辑	185
	二、“最多跑一次”改革对治理现代化的推进	190
	三、以“最多跑一次”改革开启浙江各领域 治理改革新征程	196
	参考文献	202
	后 记	204

导 论

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，大刀阔斧地进行改革，创造了令人瞩目的成绩，中国人民的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信空前高涨，中华民族比历史上任何时期都更接近民族复兴的伟大目标。在党中央、国务院的坚强领导下，浙江省委、省政府高举改革创新大旗，坚定不移地推进“最多跑一次”改革，并将“最多跑一次”改革作为撬动经济社会各领域改革的总抓手、推进供给侧结构性改革和党风廉政建设的重要举措、再创浙江体制机制新优势和释放市场经济活力的重要路径。经过一段时期的艰苦卓绝的努力，阶段性目标已经顺利实现，政府办事效率和服务质量大幅度提升，人民群众对改革的认同感和获得感明显增强。正因为如此，浙江的改革受到各方面的关注，也值得我们进行理论上的反思与总结。

从根本上讲，“最多跑一次”改革是以人民为中心的发展思想在浙江大地的切实贯彻和具体实践。以人民为本位、以人民为中心，是我们党永葆生机和活力的重要源泉，是我们一切工作的出发点和归宿点。“最多跑一次”改革彰显的是人民的主体地位和政府的服务角色，主要体现在：从人民群众的办事体验出发而不是从政府自身管理的需要出发进行政府改革，时时处处为人民群众着想；让干部和数据多跑路，让群众和企业少跑路甚至不跑路；让政府过紧日子，

让群众和企业过好日子；让人民满意，让人民评判，人民群众在你心中有多重，你在人民群众心中就有多重；让人民群众分享改革开放的成果，不断增强群众对改革的认同度和获得感。“最多跑一次”改革是政府建设的自我革命，也是“以人民为中心”的观念革新和思想洗礼。

从时代意义来看，“最多跑一次”改革是“干在实处、走在前列、勇立潮头”的浙江精神的生动实践。特定的文化精神是经济社会发展的不竭动力。敢为人先、务实创新的浙江精神在新的历史时期再次发扬光大，激励浙江党政干部迎难而上、克难攻坚，将“最多跑一次”进行到底。“最多跑一次”改革也是“放管服”结合的浙江样本。“最多跑一次”改革要求政府坚持能放则放、能简则简的原则，不断缩减和下放各种权力，最大限度地减轻群众和企业的负担，直到许多事项一次性、便利性办结。“最多跑一次”改革下放的是权力，强化的是监管。“最多跑一次”改革进一步理顺了审批和监管的关系，彻底扭转过去重审批、轻监管的局面。“最多跑一次”改革直接提升了政府的服务品质，以此推动整个公共服务的发展，打造名副其实的服务型政府。“最多跑一次”改革还是政府建设的倒逼机制，倒逼政府的服务理念、管理体制、流程设计、联动机制、管理方式等产生广泛而深刻的变化。

从实践基础来看，浙江多轮行政审批制度改革和“四张清单一张网”建设为“最多跑一次”改革奠定了坚实的基础。自1999年上虞市建立全国首家行政服务中心以来，浙江先后启动五轮行政审批制度改革，大幅度削减行政审批事项，放权于企业、放权于社会、放权于基层。在此基础上，政府权力清单、责任清单、企业投资项目负面清单、政府财政专项资金管理清单等相继出台，使政府权力运行进一步规范化、法治化、透明化。随着信息网络技术的迅猛发