

“放管服”改革：政府承诺与技术倒逼

——浙江“最多跑一次”改革的考察

赵光勇¹ 辛斯童¹ 罗梁波²

(1.杭州师范大学 公共管理学院 杭州 311121 2.甘肃行政学院 兰州 730010)

【摘要】2016年底浙江省开始的“最多跑一次”改革,是地方政府进行自我革命、推进地方治理现代化的积极尝试。经过一年多时间,“最多跑一次”改革“跑”向全国。“最多跑一次”是政府对民众的服务承诺,是政府行政体制改革系统性工程的切入口,也是利用互联网技术倒逼政府流程再造和提高效能的有力抓手。“最多跑一次”改革正在撬动政府职能归位、规范政府权力运作、倒逼政府流程再造、推动数字型政府建设。“最多跑一次”改革取得初步成效的经验有:以人民为中心的改革理念、党政主导与顶层设计、大数据技术的支持以及地方竞争的创新文化。“最多跑一次”改革的继续深化,需要重视合法性、信息安全、有效性和增量改革等问题;“最多跑一次”的未来,是技术倒逼下的政府数字化转型。

【关键词】“放管服”改革,最多跑一次,地方创新,数字化政府

【中图分类号】D630

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2018)03-0035-12

现代政府建立在人民主权的政治理念之上。政府服务于人民的福祉,为人民谋利益。中国共产党作为中国的执政党,坚持立党为公,执政为民,全心全意为人民服务。习近平总书记在党的十九大报告中强调,要坚持人民为中心的发展观,“切实实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。”对于各级政府来说,以人民为中心,就是要以服务人民为本位,在公共管理中,摆正理念、厘清职能、优化流程、提高效能。为实现此目标,政府就是要从自身入手进行全方位的改革和创新。2016年底浙江省开始的“最多跑一次”改革,便是地方政府进行自我革命、推进地方治理现代化的积极尝试。2018年3月,“最多跑一次”写进了李克强总理的政府工作报告。和此前浙江的很多地方创新实践一样,“最多跑一次”改革得到了中央的认可

和支持,并在全国推广。“最多跑一次”改革,被认为是撬动其他领域改革的抓手,也在撬动一系列的政府改革。这方面的研究成果很多,也有一些非常精彩的解读。本文在学者们前期研究的基础上,结合实地考察,讨论浙江“最多跑一次”改革的生发机理,“最多跑一次”改革是怎样一路“跑”过来的?它又撬动了什么?倒逼了什么?更为重要的是,作为一项得到高层支持并推广的地方创新,它有哪些成功的经验?在对这些问题观察的基础之上,本文进而提出“最多跑一次”改革存在的问题,以及下一步推进的路径。

一、行政审批制度改革的逻辑推进与压力传导

改革开放是决定中国命运的关键性事件。改革开放近四十年来,中国大地发生了天翻地覆的变化。中国经济和社会事业的飞速发展,离不开政

收稿日期:2018-06-04

作者简介:赵光勇(1975-),男,陕西富平人,政治学博士,杭州师范大学副教授,研究方向:地方治理;辛斯童(1994-),女,河南武陟人,杭州师范大学公共管理学院硕士生;罗梁波,甘肃行政学院副教授。

基金项目:甘肃省社会科学规划重大项目“建设甘肃省法治化国际化便利投资营商环境研究”阶段性成果。

府的改革与创新。正如俞可平所言,中国的改革开放,是一个整体性社会变迁进程,这一变迁在政治领域便是“治理改革”。^[1]实质而言,政治即为人类的集体合作,政府则为集体合作的机制。用新公共管理理论的话语来说,我们面临的根本问题不是政府的大小,而是政府是否有效。“没有一个有效的政府,文明社会就不能有效地运作,”所以要改革政府。^[2]一个有效的政府,同时也是一个有能力的政府。有效政府,才能实现有效治理。^[3]

(一)政府改革从“1.0版”到“3.0版”

为实现有效治理,政府需要转变职能,减政放权。政府职能的转变,首要的就是处理好国家与社会的关系,从而使得管理权限清单明晰,不该管,管起来没有效率的事项,尽可能地下放。这便是行政审批制度改革。1999年,以建立“一站式”便民服务大厅为标志,浙江在全国率先启动行政审批制度改革。从1999—2012年,浙江先后进行了三轮行政审批制度改革,削减了上千项行政许可和非行政许可审批事项,并创新审批方式,全面建立行政服务中心或一站式办事大厅、“政务超市”等,提高审批效率。^{[4][5]}2013年初,浙江启动第四轮新一轮行政审批制度改革,确立把浙江省打造成“审批事项最少、办事效率最高、投资环境最优”的省份的改革目标,进一步下放审批权限,非行政许可事项全部取消;明确“四张清单”(政府权力清单、企业投资负面清单、政府责任清单、省级部门专项资金管理清单)厘清政府职能权限,运用“一张网”(浙江政务服务网)创新行政审批流程与方式,通过互联网技术,优化服务,提高效率。

1999—2012年浙江省的审批制度改革被看做是政府改革的1.0版。这一阶段的主要任务是削减政府审批事项,各地进行政府效能改革与行政审批一体化改革,建立行政审批中心,提供“一站式”审批服务。^{[7][8]}1999年9月,浙江省上虞市成立了首个“政府服务超市”——便民服务中心,成为全国第一家行政服务中心,把分散在不同部门的审批、审核、办证、办照事项分离出来,集中到一个大厅进行办理,创新行政审批模式。^[9]而后,“一站式”审批服务模式在全国范围内推广。同一时期,为了提高审批效率,以政府管理流程再造为重点,温州、杭州等地还进行了政府“效能革命”。^[10]

经过十多年的改革,浙江的审批制度改革取得很大成就,改革步伐走在全国前列,但仍存在不少问题,政府职能转变仍不到位,审批事项依然很多,审批程式标准化和透明度不够,政府工作人员办事效率和作用达不到企业和群众的期望和要

求。其中,核心的问题依然是政府职能的不清晰,以及由此引发的政府权力边界的模糊性和随意性,从而导致政府效能低下。为此,2013年浙江省提出了“四张清单一张网”,以推进行政审批制度改革。“四张清单”目的是将“政府关进笼子”,以清单形式明确政府权限,“让政府规规矩矩用权,又明明白白花钱。”^[11]“一张网”是“互联网+政务”的全方位实践,运用互联网技术推进政府改革。

“四张清单一张网”是审批制度改革的深化,也被看作是政府改革的2.0版。在“四张清单一张网”改革中,首先,权力清单是关键,“清权、减权和放权”,明确权力边界,规范权力运作,依法行政、公开透明,推动服务型政府建设。从政府职能入手,厘清政府与市场、政府与社会的边界,并且利用互联网平台,提高政府信息的透明度和公共服务的效率,强化评估与监督,提高群众的满意度。其次,在依法约束政府“乱作为”的同时,还要避免政府“不作为”,这就需要有一个责任清单。责任清单明确政府职责、职责边界,并强化监管和公共服务,打造“有为”、“有效”政府。再次,对于企业投资,政府在提供便利审批服务的同时,要加强市场监管功能,出台企业投资负面清单,明确告知投资者负面项目,推行企业依法承诺制、备案制,变事前审批为事中事后监管。最后一张“清单”,是“财政专项资金管理清单”,目的是管住政府的钱。对于财政专项资金进行清单式管理,监督政府专项资金利用,提高资金使用效率。“一张网”是“浙江政务网”。依托这张网,最终建立真正的“政务超市”,审批事项集中进驻,网上服务集中提供,政务信息一网公开,数据资源集中共享。^[12]

2016年底,在“四张清单一张网”的基础上,浙江省提出了“最多跑一次”改革,浙江政府改革进入3.0版本。^[13]“最多跑一次”改革,既是对“四张清单一张网”改革目标的继续推进,也是政府审批制度、效能改革的可视化、可量化要求,通过压力传导深化政府自身改革。^[14]经过一年多的努力,浙江省“最多跑一次”实现率达到87.9%。^[15]“最多跑一次”改革,从地方的创新实践变成了国家的政策倡导。^[16]

从改革的脉络观察,浙江省“最多跑一次”改革,是政府改革尤其是行政审批制度的深入发展和递进加码。1999年开始的审批制度改革,着眼于审批事务的削减和审批模式的创新,削减了大量的行政审批事项,对行政审批流程也进行了改革。但不可否认,改革效果离社会期望仍有很大距离。2013年开始的“四张清单一张网”,继续推进审批

制度改革,但重点转移到了政府职能和权责边界的清晰化,约束政府权力运作以及经费使用,并推进“互联网+政务”,推动网上政府建设。而2016年底开始的“最多跑一次”改革,实质是“四张清单一张网”的深化,从服务效率和服务质量层面,用公众的满意度和服务体验,来倒逼政府职能转变、权力归位以及效能提升。从理论上讲,符合“职能转变——权责定位——服务转型”的改革逻辑。从实践的逻辑来讲,政府改革首先是转变政府职能,从管制型政府走向服务型政府。在政府职能转变的基础上,才能够确保机构改革的成果,实现机构精简,政府瘦身;而且,只有明确规范了政府权力和责任边界,才能真正实现审批权限下放和审批事项的精简以及公共服务能力提升。因此,无论是此前多轮的行政审批制度,还是“四张清单一张网”,实质都是政府职能转变的逻辑要求。而政府职能转变、执政理念的深化,相应地会带来政府办事效率的提高和工作作风的积极变化。

(二) 社会压力、技术动力与民众监督

进一步讲,“最多跑一次”改革之所以被看作是政府改革的3.0版本,区别于“四张清单一张网”。这跟“最多跑一次”的动力机制有关。以往的地方政府改革,无论是机构改革、编制改革、审批制度改革,包括效能革命,属于政府自身的权责定位、组织变革和作风建设,这些改革的实施,或者是地方政府完成中央政府的改革要求,或者是地方政府自身面对外部环境变化和压力挑战下的主动调适和创新,或者是地方主政官员的权力自觉和理念转变,也有对地方民众推动的地方创新的相应与吸纳。在这几种改革类型中,均缺少民众自下而上、由外而内的对于政府改革的参与。而官僚机构自身的情性使得自身改革的成效大打折扣。尽管改了好多年,但政府权责不清、边界模糊,办事流程拖拉,“衙门”作风很重,“门难进、脸难看、事难办”现象仍然存在。这一切,影响到政府的效能的发挥,影响到民众获得感和幸福感的提升。“以政府部门为主体”的改革,“始终未能彻底清理大量不必要的、重复的行政审批事项”。^[17]因此,政府改革仍是进行时,且需要获得新的动力。

改革开放40年来,浙江的经济发展成就显著。经济的发展,社会的进步以及民众生活水平的日益提高,都对政府治理与公共服务提出了更高的期望。政府需要改革以回应市场和民众的诉求,应对经济社会发展的要求。这些因素,构成了历次政府改革的外部压力。同时,技术的发展也为改革提供了新的动力。浙江省的“最多跑一次”改革,是在

“四张清单一张网”改革的基础上,借助互联网和大数据技术进行的政府全面改革。浙江省在新信息技术上的优势,尤其是互联网、大数据以及云计算,为“最多跑一次”提供了工具上的助推力量。“最多跑一次”基于互联网革命带来的大数据处理和应用,借助技术力量带来的信息和数据的便捷传输和即时共享,发展电子政务平台,整合行政资源,再造行政流程,创新服务形式,转变工作作风,提高政府效能,实现以人民为中心的公共行政和公共服务。

更重要的是,“最多跑一次”改革不仅有来自自上而下的、高层强力推动的体制内压力,也有来自政府承诺的、量化的民众监督的外部压力。和以往的政府改革实践不同,“最多跑一次”改革,让人民群众做考官,以极其直观的衡量标准,依靠群众监督,倒逼政府职能转变和全面改革。群众以监督服务的形式,参与到“最多跑一次”改革中来,评价改革成效。从这个意义上来说,“最多跑一次”成为了新的改革的切入点。以市民、企业等的办事体验为出发点倒逼政府及其部门改革。政府从服务承诺开始,转变工作作风,从提高效能到审批权力进一步削减和下放,从数据共享到机构整合,改革层层递进,层层加码,不仅有助于打破“精简—增设—再精简—再增设”的怪圈,推动政府职能的根本性转变,而且进一步通过机构有机整合和政府流程再造,改善地方治理结构,实现地方治理优化。^[18]

二、“最多跑一次”撬动了什么

在前期审批制度改革和互联网政务的基础上,为了提升人民群众的满意度,让人民群众来监督“放管服”改革的成效,2016年底,浙江省全面启动“最多跑一次”改革。“最多跑一次”改革,是指政府通过优化办理流程、整合政务资源、运用新技术手段,向群众和企业(自然人、法人和其他组织)做出承诺:到政府办理“一件事情”,在申请材料齐全、符合法定要求的情况下,减少跑路次数,最多跑一次,最好不用跑,实现一次性办成事。

2016年12月,时任浙江省委副书记、代省长车俊在省委经济工作会议上提出,要以“最多跑一次”的理念和目标深化政府自身改革,开始了浙江省的“最多跑一次”改革进程。2017年2月,时任省长车俊主持召开推进“最多跑一次”改革专题会议,并亲自担任推进“最多跑一次”深化“四张清单一张网”改革协调小组组长。同月,省政府办公厅印发通知,启动“最多跑一次”改革中“一件事情”的事项梳理工作;省政府同时出台《加快推进“最

多跑一次”改革实施方案》,明确改革思路,确定时间表、路线图和任务书。在2017年全国两会期间,车俊回答媒体提问时表达了对于改革的信心:“浙江‘最多跑一次’改革,有前期行政审批制度改革打下的基础,有政务网和大数据的技术支撑,有严格的制度保障。”^[19]

由此看出,浙江“最多跑一次”改革,是行政审批制度改革的新进展。“最多跑一次”改革表面是政府作用和办事流程的宣示与承诺,实质上是试图撬动政府转变职能、减政放权和优化机构和简政放权的新举措。浙江省希望将“最多跑一次”改革作为利用互联网技术倒逼政府流程再造和提高效能的抓手,推动服务型政府建设。可以说,“最多跑一次”以直观形象的语言,使得群众能够非常有效地监督政府的办事效率,把群众引入到政府部门工作作风和工作流程的监督过程中来,密切人民群众与政府的联系和互动,提高办事效率,更好地为人民服务。“最多跑一次”的政府承诺对于老百姓来说,非常直观、清楚明确,这也有利于老百姓监督。而且“最多跑一次”改革,希望通过提高政府效能和优化政务供给,撬动政府的经济社会管理、公共服务和社会治理体制的治理模式深层次改革,改变政府与民众、政府与市场关系,促进地方经济社会发展。

(一)深化“放管服”改革,政府职能归位

中国改革开放的经验之一,就是政府分权与放权,社会结构从“单中心”走向“多中心”,激活市场,“松绑”社会,权力下放。一个“放”字深得改革精髓。当下的“放管服”改革,是新时期的政府系统性改革的简称,即简政放权、放管结合、优化服务。“放管服”改革,是政府对自己的革命,“刀刃向内”、“削手中的权、去部门的利、割自己的肉”,^[20]难度可想而知。从改革的必要性上来说,政府之所以要简政放权,就是因为政府的职能定位不合理,权力界限不清晰。因此,要推进“放管服”改革:(1)要厘清政府的经济管理职能和市场监管职能,确定社会管理和公共服务的边界;(2)要限权、减权、放权,规范权力运作,该减的减,该放的放,大幅削减行政审批事项;(3)提高政府效能,属于政府的职责范围内的职能,要优化服务,政府要做到有为有效。

“放管服”改革的这些目标,以前主要依赖政府的自觉行为,依赖政府对自己开刀,其成效便打了折扣。“最多跑一次”改革的推出,在政府自身改革之外,引入群众的监督和考核,用群众的监督倒逼政府深化“放管服”改革。从这个意义上来说,浙江“最多跑一次”改革,是“放管服”改革的加强版。

对于政府来讲,面对“最多跑一次”承诺的压力,有些审批事项,最好能够“不要跑”,这样的话,自然会加速审批事项的整合或者取消,不可逆地推进行政审批制度改革。简言之,“最多跑一次”改革的关键词有这样几个:(1)“简”和“减”,减政放权,大道至简。通过对政府监管与服务事项的分类,将事项分为取消的、不用跑、跑一次,能减少的就减,能简化的尽量简化。浙江省各级政府、各部门都出台了“最多跑一次”事项目录;(2)“合”,事项归并,办事流程和环节整合,机构重组,政务数据和信息的共享、归并与整合;(3)“放”,事权下放,服务落地,落实有限政府理念,向市场和社会充分放权与有效授权。

“最多跑一次”改革,是高层政府的强力推动,同时也是来自外部社会力量的倒逼。政府高层的意志,借助群众的监督,合成为改革的推进力,向官僚机构的惰性开刀,倒逼政府职能归位。在经济领域,撬动经济体制改革,科学授权和科学监管。通过加快投资审批等事项的改革,深化商事制度改革,同时完善监管制度,处理好政府与市场的关系,明确政府在经济活动中的环境营造者角色,更好地发挥政府的作用,创造亲商宜商的市场环境,以激活市场活力,进一步推动经济发展。在社会领域,撬动社会体制改革,倒逼社会保障、劳动就业、教育医疗等各领域改革,实现政府对于公共产品的有效提供,优化公共服务。

(二)落实便民惠民理念,规范政府权力运作

一项政府改革能否取得成效,关键是从上到下改革者的理念能够发生真正转变。浙江“最多跑一次”改革,从便利群众办事入手,改革政府审批流程,目标是打造“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。“最多跑一次”的改革目标,体现了服务型政府的诉求和宗旨。

“最多跑一次”改革重申公共服务伦理。“最多跑一次”改革从与群众和企业紧密相关的办事窗口开始,改善工作作风,简化办事流程,“一窗受理,集成服务。”让大家办事“少跑腿”甚至不跑腿,促使政府从理念上摆正公共权力的位置,使得各级政府工作人员端正服务态度,提升工作绩效。公共服务提供中,受理与审批分离、审批与监督评价分离,改变当前部门自我受理、自我审批、自我评价的工作格局,用直观的、可核查的标准,激活外部监督,推动政府为民服务。

“最多跑一次”改革提升人民群众满意度。“最多跑一次”改革,以人民满意度为标准 and 考量,通

过政府办事服务的便民惠民举措,提升人民群众的满意度和获得感。这是政府对人民群众的承诺,从行政伦理上摆正了政府与市场、政府与民众的关系。通过办事窗口和办事程序的整合与优化,通过“代办制”、“承诺制”等举措的实施,创新公共服务方式,明确政府的人民勤务员角色,全心全意为人民服务,落实以人民为中心的发展。

“最多跑一次”改革推动服务型政府建设。“最多跑一次”不仅仅是对政府办事窗口和行政执法程序的改革,而是一场由表及里、有作风效能到流程再到组织结构变革的层层递进的改革。对于整个官僚机构和政府权力运作体系来说,“最多跑一次”是从权力运作的客户端入手、从官僚的作风和服务质量入手,撬动权力理念、运作流程以及组织机构的全方位深层次变革,倒逼政府权力谦卑,^[21]加快服务型政府建设的步伐。

(三)倒逼政府流程再造,推动整体性治理

“最多跑一次”改革的政府承诺,需要政府各部门进行内部协调与整合,以系统性、整体性的思维,创新政府内部权力运作,再造政府流程,实现整体性治理。“最多跑一次”改革的“一窗受理”,窗后是整个政府系统。“集成服务”意味着政府的流程再造。

“最多跑一次”改革,“它以人民群众的体验感、获得感、满意度为出发点,倒逼政府机构、流程的再造。”^[22]政府流程再造,也叫政府再造,目的是为了提高政府效率、效能、适应性以及政府能力,运用企业家精神,“变革组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化等”来进行政府根本性的转型。^[23]

“最多跑一次”改革倒逼政府流程再造,推动政府大部制改革,合理调整政府系统内部纵向横向的权力结构,优化政府运行程序,理清和规范部门间权责关系,着力解决部门间职责交叉、公共资源碎片化、部门间推诿扯皮等问题;打破条块分割、各自为政造成的“信息孤岛”问题,推动纵向整合与横向协调,提高政府效能。^[24]“最多跑一次”改革倒逼部门合作,变群众办事找“部门”为找“政府”。^[25]

因此说,“最多跑一次”改革以公众需求和满意度体验为核心,推动对政府部门原有组织机构和工作流程的优化、整合和重组,调整政府内部的决策、执行、审核与监督系统,建立各种形式的部门间整合与协调组织,实现大部制的、跨部门协同的工作机制,克服专业分工和部门利益阻隔带来的政府部门权力分散和公共治理的“碎片化”,建

设整体性政府,^[26]推动整体性治理。

(四)整合数据资源,打造数字型政府

无论是效能政府、服务型政府还是整体性政府,不仅需要先进的治理理念的引领,还需要先进的治理技术的支持。有效的政府,一定是有治理能力的政府。服务型政府、整体性政府建设,意味着政府治理能力的同步提升。政府的有效性和能力,其中最重要的一点是运用和处理数据的能力。在新信息技术时代,如何利用大数据进行有效治理,是政府适应性、学习能力和创新能力的重要标志。

随着互联网技术在社会生活中的应用,互联网、大数据以及云计算的发展,数字化政府呼之欲出。“最多跑一次”改革便是在大数据时代,浙江省委省政府充分运用“互联网+政务”全面推进政府改革的重大举措。^[27]浙江“最多跑一次”改革之所以能够做到,就在于“数据共享、数据跑路、互联互通”。前台“一窗受理”之所以能够实现,就在于后台的“一网通办”。“最多跑一次”改革的顺利推进,和浙江省作为大数据应用大省的技术支持和数字化生存的社会氛围密不可分。而“最多跑一次”改革的推进,以及网上办事、移动服务的发展,促使各级政府、政府各部门能够打破数据壁垒,改变公共数据的“信息孤岛”现象,实现数据互认共享。在这方面,浙江省出台了一系列文件,推动数据整合与共享。2017年2月,浙江出台《浙江省公共数据和电子政务管理办法》,对公共数据和电子政务管理与应用、安全与保障等作出规范,用规章形式破解公共数据共享难的问题。3月,浙江省办公厅下发第一批《省级公共数据共享清单》,向各级政府机关、行政服务中心先行开放29个省级部门、2600个公共数据项的共享权限。其中涵盖全省人口、法人基础信息和社保、民政等相关数据,以及部分专业资格证书、资质证照、信用信息等“干货”。目前,浙江省已经基本完成个人综合库、法人综合库、信用信息库数据归集,数据量超过60亿条,57个省级单位3600余项数据被开放共享。^[28]

而且,浙江省还发挥市场主体参与社会治理的作用,充分借助阿里巴巴公司的技术优势,与企业合作,利用企业的技术支持,建设一个政务数据的“中央厨房”。这个“中央厨房”就是后台的政府,既能对社会经济运行、信用、市场监管、安全生产等进行分析监测,也能为政府精准决策和高效治理提供支撑,打造“智慧政府”,进一步深化政府数字化转型。^[29]

三、“最多跑一次”为什么能“跑”向全国

从2016年12月底开始起跑,浙江“最多跑一

次”改革推进一年多来,取得了初步的成效。2017年,“最多跑一次”事项办件量占全部年办件量的90%以上,实现了“最多跑一次是原则、跑多次是例外”的年度目标。截至到2018年3月,浙江省市县三级梳理公布的“最多跑一次”事项分别占同级总事项数的95.68%、95.33%和93.85%。“通过‘最多跑一次’改革,浙江已有13500多个可共享数据项,数据共享月均近1000万次,数据每调用一次,就意味着数据代替群众交了一份材料,群众少跑了一次腿。”^[30]

浙江“最多跑一次”改革产生了重要影响,已有很多省市开展了类似的改革。2018年1月,中央全面深化改革领导小组审议了《浙江省“最多跑一次”改革调研报告》并予以肯定。2018年3月,“最多跑一次”被正式写入政府工作报告。两会期间,浙江省委书记车俊在回答记者提问时表示,经第三方评估,浙江“最多跑一次”改革实现率达到87.9%,群众满意率达到94.7%。^[31]

检验一项政府创新是否成功,可以从两个方面来衡量。一是这项改革试点是否达到了改革的初衷,群众满意度如何;二是这项试点有没有得到复制和推广。从这两个指标来看,浙江“最多跑一次”改革目前看来是成功的。群众到政府部门办事,绝大多数事项可以做到“最多跑一次”;用了一年多的时间,这项创新就从浙江跑向了全国各地,得到了复制和推广,成为当前最热门的政府改革举措。通过对浙江“最多跑一次”改革的全面考察,我们会发现,有这样几个因素,保证了这项地方政府创新的成功。

(一)以人民为中心的改革理念

改革是为了解放和发展生产力,是为了更好地实现人民的利益,推动以人民为中心的发展。浙江是一片改革的热土。用省委书记车俊的话说,浙江是“吃改革饭”的。浙江的改革长期领跑全国。浙江各级政府,虽然经过多轮的审批制度改革,以及多种形式的政府创新实践,但政府的官僚主义作风依然存在,政府行为依然是从管理本位出发,为民服务的理念没有真正得到贯彻。企业和群众去政府部门办事,“门难进,脸难看,事难办”的现象引起老百姓的抱怨和不满。政府部门的行政效率和工作人员的办事作风,极大地影响到人民群众对政府的信任,疏远了政府与民众的关系。

2015年2月,习近平总书记在讲话中指出:“要让人民群众有更多获得感。”2016年,国务院开始“放管服”改革。2017年,中共十九大报告,提出了以人民为中心的发展观:“发展为了人民,就是把

增进人民福祉、提高人民生活水平和质量、促进人的全面发展作为根本出发点和落脚点,就是把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的根本目的。”

以人民为中心的发展观,强调发展为了人民。“最多跑一次”改革是坚持以人民为中心的发展思想的集中体现。“最多跑一次”改革并不是单纯的科技变革。科技变革、技术条件和因素固然重要,但也只有在先进的执政理念和行政体制框架下才能发展起来。^[32]发展的宗旨是为了人民。浙江“最多跑一次”改革是以人民为中心发展思想的浙江探索与实践,是浙江省委省政府向人民立下的“军令状”,^[33]是对以人民为中心的发展观的落实。改革是为了提升人民的满意度和获得感,更好地实现便民惠民,落实为人民服务的执政宗旨。

以人民为中心的发展观,还强调发展依靠人民。同样,改革也依靠人民,人民群众的认可和支持,是一场改革能否取得成功的关键因素。“最多跑一次”改革的主语是群众,是用群众的话语,直观且简单衡量的标准,考察政府改革的成效。“最多跑一次”改革用群众监督来倒逼政府流程优化整合、倒逼政府工作作风和效能提升,倒逼政府职能转变和下放权力,是“削手中的权,去部门的利,割自己的肉。”“最多跑一次”改革在某种程度上,是用群众的监督和压力推动政府职能转变和治理方式创新。通过群众对改革的参与,一方面,促进政府改革深入发展;另一方面,也促成良性运转的政府与市场、政府与民众关系的建立,优化地方治理生态。

(二)党政主导与顶层设计

浙江“最多跑一次”改革的初步成功,很重要的一个因素是浙江省党政高层的全力推动,以及组织和机制上的保障。和大多数地方改革创新实践一样,党政主要领导的强力推动,保证了改革的顶层设计和组织动力。浙江“最多跑一次”是省委省政府主要领导主持推动的政府改革项目。

党的十八大以来,浙江省委省政府针对习近平总书记对浙江精神的新要求,落实人民为中心的发展和改革理念,“干在实处、走在前列、勇立潮头”,继续深化政府改革。2016年12月,时任浙江省委副书记、代省长车俊首次提出“最多跑一次”改革,在2017年1月份的省政府工作报告中,车俊再次提出“最多跑一次是原则,跑多次是例外”的年度目标。

“最多跑一次”改革是政府革自己的命,旨在倒逼政府部门“放管服”改革和职能转变,改革政

府原有的流程、机构和工作方式,要打破长期固化的政府惯性和部门利益,难度可想而知。为此,车俊自己担任了推进“最多跑一次”深化“四张清单一张网”改革协调小组组长。改革协调小组下设“最多跑一次”改革专题组。改革专题组设在省编办,负责“最多跑一次”改革的总体设计和推进路径,发挥部门统筹和调度的作用,专题组成员包括了省府办公厅、发改委、人社厅、公安厅、法制办、工商分局、国土资源厅、建设厅等政府部门。各市县也成立了“最多跑一次”改革协调小组,一把手担任组长。这一举措,从组织上保证了“最多跑一次”改革的有力推进。

在“最多跑一次”改革的推进中,省委省政府出台了一系列文件,通过顶层设计,浙江省建立了全省统一的“市场准入标准、政务服务标准”,规范和推动各地改革实施。(1)梳理事项。政府向民众承诺做到“最多跑一次”,这就需要对政府审批事项进行分类梳理,那些事项可以取消,那些事项“最多跑一次”。2017年2月16日,省政府办公厅印发《关于加快推进“最多跑一次”改革全面梳理公布群众和企业到政府办事“零上门”和“最多跑一次”事项的通知》,启动“最多跑一次”事项梳理工作。3月31日,全省公布截至3月底前两批梳理完成的企业和群众到政府部门办事“最多跑一次”事项,其中:省级单位958项(省直单位695项,直属部门在浙单位263项);设区市本级平均1002项,县(市、区)平均862项;7月31日,又梳理公布了第三批“最多跑一次”事项。(2)领导部署。作为政府自身改革的新举措,“最多跑一次”需要顶层设计,自上而下进行制度设计。2017年2月20日省政府印发《加快推进“最多跑一次”改革实施方案》,对“最多跑一次”改革进行全面部署。(3)建立规范和标准。改革要能够顺利推进,需要建立规范,以及标准化运作。2017年2月23日省政府常务会议审议通过《浙江省公共数据和电子政务管理办法》,自2017年5月1日起施行。2017年3月3日,省政府办公厅下发第一批《省级公共数据共享清单》。以标准化规范改革。5月21日,由省质监局、省编办等部门制定的《政务办事“最多跑一次”工作规范第1部分:总则》省级地方标准正式发布,“最多跑一次”省级地方标准建设取得实质进展。6月28日,发布《政务办事“最多跑一次”工作规范第2部分:一窗受理、集成服务》。11月30日,省质监局发布《法人库数据规范》这是数据共享的基础性规范之一。12月31日,省质监局发布《政务办事“最多跑一次”工作规范第3部分:政务服务网电子文件归档数据规范》和

《第4部分:服务大厅现场管理》,“最多跑一次”改革标准体系框架基本建立。

党政领导的强力推动,省委省政府的工作部署、规范和标准的制定,保证了“最多跑一次”改革的体制压力,为改革顺利推动提供了组织和制度保障。

(三)大数据等新信息技术的支持

浙江“最多跑一次”改革的成功,在理念、组织和机制保障之外,还离不开技术的支持。在新信息技术时代,政府治理要充分发挥科技的作用。以大数据、云计算、移动互联网等为代表的新一代信息技术,为浙江“最多跑一次”改革提供了方法和技术上的支持。“最多跑一次”改革能够实现群众不跑、少跑、最多跑一次,是因为“数据跑路”。支持“一窗受理、集成服务”的,是后台的“一网”——浙江政务网。浙江政务网采取多种形式,包括手机APP,构建起跨部门、跨区域、跨行业、跨系统的政务服务平台,实现公共数据的即时传递和平台共享,一方面,数据跑路,让企业和群众少跑路;另一方面,也使得群众能够快捷方便地实现网上办事,“不用跑”,让群众切实体验到办事的方便。“最多跑一次”改革“让数据多跑路、群众少跑腿甚至不跑腿”,是“互联网+政务”的深度融合。

现代专业化公共管理,使得政府各部门都有自己的数据库。由于传统的“条块分割”管理模式,各部门在公共管理过程中固化了自己的部门分工,形成一定的部门壁垒和部门利益。“最多跑一次”改革,通过对“一项事件”的整合,打破部门分工,优化政府内部流程,实现有机整合。在“一窗受理”中,信息通过一个窗口采集上来后,在后台要进行处理、审核,信息共享的问题随之凸显。各地、各部门普遍反映,信息共享度低成为制约“最多跑一次”改革深化的一大瓶颈。这就要求打破各个部门的“信息孤岛”,实现信息与数据的共享。

2015年,浙江省就成立了“大数据资源管理局”,以整合数据资源。浙江省政府针对数据共享问题,召开多次专题会议,打破信息孤岛、实现数据共享,推进“最多跑一次”改革。2017年11月,省数据管理中心在数据共享问题上集中攻坚,70多亿条数据汇入统一的数据仓,实现共通共享共用。2018年2月,省级办件量前100高频事项实现系统对接和数据共享正式通过验收。^[34]

浙江省在“最多跑一次”改革所依托的浙江政务网,是“数字浙江”“智慧政府”的重要载体,也是数据共享、服务聚集、管理集成的统一政务平台。浙江政务网打破了部门之间的信息孤岛,加快推

进了公共数据整合和共享利用,帮助老百姓像逛淘宝一样在政务服务网上办事。其背后是阿里巴巴的阿里云。从2014年起,阿里云就为“浙江政务服务网”的上线提供技术支持,整合了40余省级部门、11个地市和90个县(市、区)政务服务资源,实现省市县的数据直连,这也是全国首个搭建在阿里云上、省市县三级采用一体化模式建设的网上政务服务平台。“阿里云正与浙江省有关部门组成数据专班,探索深化‘最多跑一次’改革,设计技术顶层,最终实现政府业务流程梳理和政府部门间的数据共享,帮助老百姓和企业精简办事流程和提高效率。”^[35]

另外,“最多跑一次”改革还运用公共数据,以信息公开反过来也倒逼企业和公民自律。浙江以“信用浙江”建设为载体,在国家企业信用信息公示系统基础上,导入社会组织和公民个人的信用数据,倒逼市场主体和社会组织行为自律,强化事中事后监管。

(四)地方竞争的创新文化

浙江的地方创新,一直都在全国前列。在治理改革领域,上虞的“一站式”办事大厅、武义的村务监督委员会、舟山的网格化管理、绍兴的人民调解制度等等,都得到了全国性的推广。浙江各个地方政府的这些创新试点,经过当地官员长期坚持和努力后,得到了上级政府的认可,从而通过法规和政策的形式,得以大面积复制。这些成功的地方创新,给当地社会带来了积极的影响,优化地方治理,改善政府与民众关系,提高政府效能,推动地方经济社会发展。同时,不可否认,成功的地方创新,反映了地方主要领导先进的治理理念和行政能力,也为地方政府主要领导带来了政绩,从而使得主政官员容易得到升迁。因此,无论是从地区发展角度,还是领导政绩的考量,浙江省形成了地区竞争的创新文化。

浙江“最多跑一次”改革是由省委省政府推动的、自上而下的规定动作,有顶层设计、有路线图,有程序、总体规范和标准。各地认真贯彻落实省里各项部署的基础上,大胆创新,结合自身情况,以争先恐后的赶超精神,创造性地落实“最多跑一次”改革。

浙江“最多跑一次”改革先行先试地是衢州,其“一窗受理、集成服务”模式成为全省“标配”,而且在政务信息系统的多平台整合方面取得率先突破,“多审合一”“测验合一”等走在全国前列,还设立了“无差别受理”,“全科受理”变“一门跑”到“一窗跑”。台州紧跟其后,探索商事登记证照办理的

“十一证合一”,实现海关、商务等11家单位的证(表)融合到同一本营业执照上。诸暨市实施“一证通办一生事”,群众凭一张身份证就可办理涉及社保、公安、民政、不动产等13个部门的209项行政审批事项,而且率先在村级层面应用“一证通办”系统,让“最多跑一次”升级为“就近跑一次”“高效跑一次”。金华打造一刻钟服务圈。构建“一刻钟服务圈”,以一站式服务大厅为基础,全面提升实体政务大厅服务能力,推进实体政务大厅与网上服务平台融合发展,推动政务服务线上线下“一体化”,确保居民一般性业务一刻钟内全部办结。湖州市部分审批项目网上申办、快递送达,全流程网上办理,用“数据跑”和“物流跑”代替了群众和企业跑,并逐步提升“零上门”服务的比例。杭州依托技术优势,正在“打造移动办事之城”。

在推进“最多跑一次”改革的进程中,各地结合自身具体情况,相互学习,以争先恐后的赶超热情,创造性地落实“最多跑一次”改革承诺,涌现出很多新鲜的做法,也为这项改革提供了多重样本和检验空间,在竞争中选择合适的路径和改革模式。

四、“最多跑一次”下一步怎么“跑”

浙江“最多跑一次”改革的初步成功,归功于理念、制度、组织和文化等要素的相互配合。浙江省委省政府秉承以人民为中心的改革理念,高屋建瓴推动进行顶层设计,建立配套的规范、标准和机制,地方性的创新文化,以及基于政绩考量的地方政府竞争,共同作用,使得“最多跑一次”改革跑出浙江,全面开花,成为政府创新的新风景。那么,“最多跑一次”改革过程中,有没有产生一些新问题?下一步可能会怎么跑?它又要怎样继续发挥其倒逼功能,如何继续撬动政府深层次改革?

宏观上来说,“最多跑一次”改革是不是一项改革,而是一系列改革的起步。开工没有回头箭,从“最多跑一次”开始,改革逐步会产生自己的惯性,层层加码和递进,使得政府改革走向深入。“前台窗口”的“最多跑一次”或者“一次也不跑”,意味着“后台车间”的流程再造和内部机构重组。“前台窗口”的响应机制的变化,对于“后台车间”而言就是巨大的人事与组织震荡。“窗口”好比餐厅的前台点菜服务员,“后台”就是大厨房。“最多跑一次”改革,就好比顾客对于餐厅上菜速度的要求。但是,上菜的速度,更多地取决于后面厨房里厨师们的手艺。因此可以说,“最多跑一次”改革虽然取得一定成效,但真正伤筋动骨的改革才刚刚开始。

(一)合法性、有效监管、信息安全和增量改革
目前看来,“最多跑一次”改革,运用大数据技

术,很多事项已经可以做到“一次也不用跑”,改革成效明显。但是,作为一项政府创新实践,(1)要合乎现有的法律法规,不能与现有法律法规相抵触,这是创新的合法性要求。(2)改革的目的是提高政府效能,降低成本,不能适得其反。(3)“放管服”改革不只是“放”,还要“管”,以及优化服务。“最多跑一次”改革,要区分政府的市场监管和公共服务职能,不能为了便民而放松监管职责。另外,在实现数据共享的同时,也要考虑信息安全和公民隐私。更重要的是,改革要警惕“黄宗羲定律”,^①避免叠床架屋,背离改革初衷。这些问题,在下一步深化“最多跑一次”改革过程中要引起重视。

1.依法行政。政府最为宏观意义上的执法部门,政府行为要“与法有据”。对政府来说,“法无授权不可为”,这实质就是对地方创新的合法性约束。“最多跑一次”改革,是行政审批制度改革的深化。因此,“最多跑一次”改革聚焦的重点是行政执法,包括项目审批、市场准入、工商税务、城市管理,涉及到各类法律规范。针对这些行政执法行为,“最多跑一次”改革在强调便民惠民、政府内部流程再造、数据共享等创新举措的同时,要避免与现有法律法规的冲突,保证具体改革措施的合法性。在法律允许的范围内,推进行政改革与创新。具体来说,“一窗受理、集成服务、一次办结”等环节中必须重视的行政主体授权问题,“一网通办、一证通办”等带来的行政监督与责任问题。“至少还需要把下列两种情形排除在‘最多跑一次’的范畴之外:一是当事人依照法律规定的程序而实施的‘跑’;二是当事人为行使其权利而出现的‘跑’。”这两种“跑”,都不可能“跑一次”完成。而且,“相当数量的行政行为,需要履行规定的程序以后才能向当事人发放证照或者法律文书。”^[36]

不可否认,在法律没有规定的情况下,法律法规自相矛盾的情况下,在法律和政策打架的情况下,创新面临着一些未知的风险。在深化“最多跑一次”改革过程中,需要关注与现行的法律法规的适应性,坚持依法行政。下一步,针对“最多跑一次”改革暴露出来的法律法规问题,属于地方性立法范围内的事项,可以通过地方立法程序予以调整;属于顶层设计领域的法律事项,可以通过各种渠道推动国家层面的立法予以调整和修改。

2.放管结合。大道至简,减政放权。“放管服”的改革的要求是“减政放权、放管结合、优化服务。”“放权”不是“不管”,而是政府不该管的不要去管,该管的要有效地管起来,即我们常说的政府“有所为有所不为”,有效发挥政府的市场监管、公共管

理和公共服务功能。各级政府在推进深化“最多跑一次”改革中,创新各种举措简化行政审批流程、环节、佐证材料、印章等等,甚至可以“容缺”(即缺少材料,承诺以后补上)受理。^[37]这些创新,就需要事中、事后的监管跟上,准确认识简政放权与强化监管的关系。^[38]

“最多跑一次”是政府的承诺,对于企业和办事群众,要进行宣传和教育,有相应的提供真实信息的义务。行政审批、行政执法和公共服务,是政府与市场、政府与社会的双向互动。目前的“最多跑一次”改革,更多的是政府一方的服务承诺和宣示,各种监督措施也是指向这一方。作为服务对象的企业和群众,无论在信息获取还是资料提供方面,也得遵守法律规定。政府监管的重心要后移,用多种方式,继续强化事中事后监管。

3.信息安全。“最多跑一次”改革依托于大数据技术,是“互联网+政务”的升级版。“最多跑一次”改革打破部门之间的信息孤岛,建设公共数据平台和共享交换体系,实现公共数据整合和共享,以数据共享促进流程优化和服务统筹。

打破各部门的“信息孤岛”,实现数据共享,是“最多跑一次”改革的命脉所在。浙江省建立大数据管理中心,强力推动各部门数据库开放共享。浙江省的大数据共享平台,依托的是阿里巴巴公司的技术支持。在大数据时代,数据的开放和共享是大势所趋。但是,如何能够确保政府掌握的公共数据不会泄露?企业给政府提供技术支持,合作推进数据库建设,对于数据的归属权和使用权,又如何规范?如何保证企业不会将公共数据用于公司营利目的?还有,哪些数据属于个人隐私,哪些属于公共信息?什么样的数据能够共享,什么样的数据不能共享?数据共享和流通中如何保护公民个人隐私?这些问题,在下一步改革深化中都需要重视。

4.存量改革。存量改革,是对现有政府运作模式和机制体制的改革。相比增量改革而言,存量改革是对现有体制和利益格局的冲击,难度更大。“最多跑一次”改革,从群众体验的客户端入手,倒逼政府审批制度、政府机构以及权力运作方式的改革,是对“存量”的倒逼。“最多跑一次”改革,不是现有的行政审批中心、政务办事大厅的扩大,更不是重新设立一个政府服务客户端,不能建立“第二政府”,而是对现有的政府审批事项的大幅削减、行政程序的精简、行政环节的整合以及行政作风的改变,是对现有存量的改革,而不是做大增量。

检验“最多跑一次”改革的成效,在改革目标实现率和群众满意度之外,还得看其对体制存量

“职能、机构、编制”是否切实发挥了撬动效应。现在各地的行政办事大厅，“窗口”增加了很多编外人员，且不说其对于工作的熟悉程度如何，这在无形中增加了很多行政成本。“最多跑一次”改革目标之一就是各种“减”：“减事项、减流程、减材料、减次数”。对于提高政府效能来说，还得“减职能、减机构、减编制、减成本”。叠床架屋的改革，偏离了政府转型、激活市场活力和社会创造性的改革初衷。

（二）技术倒逼改革 推动政府数字化转型

从地方创新变成了中央政策，“最多跑一次”改革从浙江“跑”向了全国，成为近年来最重要的政府改革举措。“一窗办理、集成服务、一网通办、数据跑路”，几乎已经是各个地区、各部门“最多跑一次”改革的标准动作。而且，改革仍是进行时，各地政府及职能部门还在你追我赶，深化“最多跑一次”改革。各地各部门对“最多跑一次”改革的创新热情，集中在这样几个方面：利用大数据技术，“一次也不跑”，不见面审批，建立居民信息数据库，消灭复印件，一个身份证办理几乎所有事项，线上线下配合，继续缩短办事时间；“就近跑一次”，打造“15分钟服务圈”，等等。这些技术上的创新，反映了“最多跑一次”改革的方向：走向数字化治理和政府的数字化转型。

数字化治理，是当代公共治理理论的新发展，以提升政府治理能力、增强政府的回应性、有效地解决日益复杂的社会问题、高效提供公共服务。“信息技术革命的加速、经济全球化的扩展和网络社会的崛起”，是数字化治理产生的原因。^[39]数字化治理不仅仅是电子政府或政务数字化，更重要的，是借助于新兴的信息技术，“使政府内部流程再造，从而达到政府部门之间的信息共享和整合。”^[40]或者说，“需要政府部门迅速变革传统治理方式和方法，构建全新的管理模式，驱动组织结构、业务流程、行为关系的优化再造，”实现政府治理的数字化转型。总体来看，数字化治理，被认为是整体性政府的理论基础，是对于各部门各自为战的“碎片化”治理而发展起来的，核心在于强调服务、组织、流程的重新整合。数字化治理的主要理念是重新整合、以需要为基础的整体主义和数字化变革。^[41]

数字化治理，离不开大数据技术的支持。有研究者认为，未来五年是政府和企业数字化转型的关键发展阶段。^[42]近年来，各国都在利用大数据推动政府治理模式转型。2017年，英国出台了《政府转型战略（2017—2020）》，制定整合的数字化路线，以提升用户体验、提高政府效能，寻求建立一

种“全政府”的转型方式，旨在向英国民众提供世界一流的公共服务，推动政府数字化进程。^[43]2015年，中国政府发布《促进大数据发展行动纲要》。2016年，国家十三五规划明确了“实施国家大数据战略”。2017年，党的十九大报告提出建设网络强国、数字中国、智慧社会。习近平在中共中央政治局第二次集体学习时强调推动实施国家大数据战略，加快完善数字基础设施，推进数据资源整合和开放共享，保障数据安全，加快建设数字中国。^[44]因此，各级政府，需要做好准备，以“面对组织与文化上的双重挑战”，让新媒体、大数据、云计算等信息技术发挥其潜能，带来彻底的革新。^[45]

2018年3月，浙江省人民政府办公厅发布了《打破信息孤岛实现数据共享推进“最多跑一次”改革2018年工作要点》，提出全面打破信息孤岛、实现数据共享，加快政府数字化转型，推进“最多跑一次”向纵深发展的工作重点和目标。^[46]4月12日，省长袁家军在省政府专题会议提出全面深化“最多跑一次”改革，推进政府数字化转型，加快实现政府治理体系和治理能力现代化。

由此可见，下一步深化“最多跑一次”改革的目标，是政府的数字化转型。数字化，不只是看作是“最多跑一次”的后台工具，更是政府转型的目标。这意味着各级政府，要在理念、工作作风、组织结构与制度运行等方面发生革命性的转变。

（1）以顶层设计继续推进数据共享。政务信息和数据的开放与共享，需要通过顶层设计来推动。在保障数据安全的情况下，打破数据壁垒，加大数据整合的规模和力度，提高数据的共享和使用率，继续推动让数据“多跑路”，换取企业和群众少跑腿甚至不跑腿。^[47]

（2）各级政府要加大“互联网+政务”的推广与应用。一方面，加强对互联网办事的宣传和信息告知，鼓励企业、社会组织和个人以“互联网+”作为新思维，营造在线办事、移动办事的社会风气；另一方面，各级政府要运用互联网新技术，创新在线服务方式，多渠道、多平台实现“网上政府”，方便群众办事，改善服务体验和提高群众满意度。

（3）在技术上的推进之外，“最多跑一次”改革要充分发挥其倒逼功能，倒逼政府机构和编制改革。如果新的信息技术和大数据的应用，不能带来制度的相应变革和改进，那治理的现代化就会成为一句空话。^[48]政府改革要从“线上”走到“线下”，从“窗口”走进“后厨”，推进“存量改革”，实现政府的组织变革与整体性转型。“一窗受理、集成服务”，要求政府后台的审核与监督流程优化，程序

重组以及机构整合。

“最多跑一次”改革在提升了政府办事效率和公众满意度之后,需要以此为抓手,顺势推进大部制改革。按照中央关于机构改革的精神,以政府职能为依据,进行功能整合、机构重组,以及相应的人事制度改革,达到精兵简政、提高效能的改革目的。可以说,“最多跑一次”改革,切入点是政府效能与工作作风,但最终还是要回到机构改革上来,从“最多跑一次”到“减事项、减机构、减编制”。以“线下”的“减事、减人、减钱”的釜底抽薪,防止机构、人员以及作风等改革成果“反弹”。

(4)继续保持改革热情,避免改革“疲劳症”。各级地方首长是地方各项事业的第一责任人。地方官员的政治伦理、对改革和创新的认知态度、个人的政治效能感和政治抱负,与地方创新成正比关系。^[49]能够主导和推动地方创新的地方官员,一般来说都有较为开阔的政治视野,有较为先进的政治理念和政治伦理,有积极创新的政治抱负和能力素质。地方官员在改革和创新中的关键性角色,在推动和成就地方创新事业的同时,也为创新的良性发展埋下了隐患。“因人成事”也容易变成“因人废事”、“人走政息”。浙江“最多跑一次”改革,已经从地方试点变成了国家政策,获得复制和大面积推广,不大可能出现“人走政息”的情况。但是,如果主导改革的高层官员发生人事变动,再加上地方官僚机构的体制惯性,改革很容易失去热情和继续推进的动力,出现改革的“疲劳症”。因此,“最多跑一次”改革需要夯实基础,做大同盟,以制度化、规范化、数字化的改革成果,在全社会营造改革氛围,形成惯性,以实现可持续、不可逆的改革进程。

注释:

①所谓黄宗羲定律是针对历史上的农民税负增加而提出的:即每次税费改革后,农民负担在下降一段时间后又涨到一个比改革前更高的水平。用在这里是指以往政府机构改革的“反弹——精简——膨胀——再精简——再膨胀”的现象。

参考文献:

- [1]俞可平.中国治理变迁30年(1978—2008)[J].吉林大学社会科学学报,2008(3):5-17.
- [2]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M].上海译文出版社,2006,前言.
- [3]赵光勇.以政府职能转变提升国家治理能力[N].中国社会科学报,2015-01-16.

[4]徐邦友.浙江省行政审批制度改革概览[J].党政视野,2003(6):20-24.

[5]沈文.浙江审批制度改革概述[J].浙江经济,2013(4):30-31.

[6]谢双成.必须积极推进服务型政府建设——浙江省开展行政审批制度改革的实践和体会[J].中国纪检监察,2013(5):38-39.

[7]佚名.浙江的效能建设是这样从温州发端的[J].领导决策信息,2004(9):20.

[8]蓝蔚青.政府治理体系和治理能力现代化的积极探索——评嘉兴行政审批一体化改革[J].浙江经济,2015(7):28.

[9]王君祥.上虞市创办“便民服务中心”[J].中国民政,2000(2):35.

[10]佚名.以行政管理流程再造为重点 温州确立“效能革命”四大目标[J].领导决策信息,2004(23):16.

[11]陈广胜.“四张清单一张网”的浙江逻辑[EB/OL].国脉电子政务网,2015-05-25.

[12]周盛.走向智慧政府:信息技术与权力结构的互动机制研究——以浙江省“四张清单一张网”改革为例[J].浙江社会科学,2017(3):37-43.

[13]付翠莲,申爱君.理念·逻辑·路径:浙江“最多跑一次”改革的三重维度[J].行政科学论坛,2018(1).

[14]秦诗立.深刻理解和推动“最多跑一次”改革[J].浙江经济,2017(5):24-25.

[15]董碧水.“最多跑一次”撬动浙江系列改革:创新服务打造有为政府[N].中国青年报,2018-01-31.

[16]叶晓楠,师悦,崔潇宇.从浙江经验走向全国,“最多跑一次”书写简政放权新篇章[N].人民日报海外版,2018-04-10.

[17][26]郁建兴,高翔.浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来[J].浙江社会科学,2018(4).

[18]何显明,张鸣.重塑政府改革的逻辑:以“最多跑一次”改革为中心的讨论[J].中共浙江省委党校学报,2018(1):92-99.

[19]叶慧.浙江加快推进“最多跑一次”改革综述[J].今日浙江,2017(8).

[20]董宏达.“最多跑一次”最生动的“放管服”[EB/OL].人民网-理论频道,2017-2-20.

[21]王宇.谦卑地站在市场之外——《政府与市场:变革中的政府职能》译者序[J].当代金融家,2014(8):102-105.

[22]郁建兴.“最多跑一次”改革的浙江探索[N].浙江日报,2018-04-12.

[23]戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.再造政府[M].中国人民大学出版社,2014:14.

[24][33]蓝蔚青.以“最多跑一次”推动全面深化改革[N].浙江日报,2018-01-28.

[25]车俊.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[J].求是 2017 (20) :10-13.

[27][47]邓蓉敬.“最多跑一次”改革中数据壁垒破解策略研究[J].图书情报导刊 2018 (2).

[28]邓崴,金春华等.让数据驱动治理转型——浙江“最多跑一次”改革调查[N].浙江日报 2018-01-03.

[29][35]佚名.浙江的“最多跑一次”,背后有阿里云这个神助攻[N].参考消息 2018-03-06.

[30]陈佳,施安南,王璐怡.浙江“最多跑一次”改革入选数字中国建设年度最佳实践成果[EB/OL].浙江在线 2018-04-24.

[31]贾世煜.浙江省委书记车俊:“最多跑一次”改革实现率已达87.9%[N].新京报 2018-03-08.

[32]许耀桐.“最多跑一次”是深刻的行政革命[N].浙江日报 2018-04-12.

[34]金春华,董洁.“最多跑一次”省级办件量前100高频事项实现数据共享[N].浙江日报 2018-02-27.

[36]陈柳裕.提高运用法治思维和法治方式能力[N].浙江日报 2017-09-13.

[37]章韵.我市在全省率先亮出“最多跑一次”清单[N].台州日报 2017-02-13.

[38]郁建兴.将“最多跑一次”改革进行到底[N].浙江日报 2018-01-26.

[39]陈水生.新公共管理的终结与数字时代治理的兴起[J].理论导刊 2009 (4) 98-101.

[40]刘新萍.电子治理的发展趋势:基于信息技术应用的政府流程再造[J].电子政务 2014 (2) 60-68.

[41]韩兆柱,马文娟.数字治理理论研究综述[J].甘肃行政学院学报 2016 (1) 23-35.

[42]朱永涛.未来五年是政府和企业数字化转型关键阶段[EB/OL].腾讯新闻 2017-09-24.

[43]张晓,鲍静.数字政府即平台:英国政府数字化转型战略研究及其启示[J].中国行政管理 2018 (3).

[44]李宗磊.大数据推动政府治理数字化转型[EB/OL].国脉电子政务网 2018-01-21.

[45]张越.政府数字化转型,正在面对的转折点[J].中国信息化 2016 (10) 60-61.

[46]余勤.加快政府数字化转型,今年浙江要这么干[N].浙江日报 2018-04-13.

[48]文昌.纵论互联网“洋务运动”[J].新经济导刊, 2012 (6) 32-33.

[49]杨雪冬,陈雪莲.政府改革创新的社会条件与发展状态——地方干部的视角[J].社会科学 2010 (2) :12-23.

(编辑:部娜)

(上接第22页)

[47]许鑫,汪阳.中国全球城市构建的三维逻辑:制度环境、区位引力与空间正义[J].经济与管理研究 2017, (9) 36-44.

[48]李春敏.列斐伏尔的空间生产理论探析[J].人文杂志 2011 (1) 62-68.

[49]王红阳.空间正义:我国城市空间生产的基本价值取向[J].青海社会科学 2017 (4) 92-97.

[50]王志刚.当代中国空间生产的矛盾分析与正义建构[J].天府新论 2015 (6) 80-85.

[51]文军.空间正义:城市空间分配与再生产的要义——“小区拆墙政策”的空间社会学[J].武汉大学学报(人文科学版) 2016 (3) :16-18.

[52]闫帅.从治理城市到城市治理:城市空间正义的政治学分析[J].华中科技大学学报(社会科学版), 2017 (4) 6-10.

[53]Wolch J.R., Byrne J., & Newell J.P. Urban green space public health and environmental justice: The challenge of making cities “just green enough” [J]. Landscape & Urban Planning 2014 (125) 234-244.

[54]Lang S. & Rothenberg J. Neoliberal urbanism, public space and the greening of the growth machine: New York city's high line park[J]. Environment & Plan-

ning A 2017, 49(8).

[55]Shen Y., Sun F., & Che Y. Public green spaces and human wellbeing: mapping the spatial inequity and mismatching status of public green space in the central city of shanghai[J]. Urban Forestry & Urban Greening, 2017 (27): 59-68.

[56]曹现强,高原.城市行政管理体制变革:从管制到治理[M].山东大学出版社 2012 21-22.

[57]庄立峰,江德兴.城市治理的空间正义维度探究[J].东南大学学报(哲学社会科学版) 2015 (4) 45-49.

[59][英]爱德华·W.苏贾.寻求空间正义[M].北京:社会科学文献出版社 2016.

[60][美]刘易斯·芒福德.城市发展史:起源、演变和前景[M].北京:中国建筑工业出版社 2005.

[61]邱鸿峰.技术安全框架还是环境正义框架?——从东山PX事件看政府风险传播的困局与破解[J].中国地质大学学报(社会科学版) 2016 (1) 91-101.

[62]储德峰.价值正义:国家治理现代化视阈下公民道德建设的理论选择[J].广西社会科学 2018 (1) :146-150.

(编辑:罗梁波)

resource-based villages, not only we can revitalize the external dimensions of the village, such as revitalizing the vitality of the village organization, rejuvenating the industrial strength, reshaping the cultural charm and recreating the landscaping, but also can achieve the villager's subjectivity, the cultivation of social capital, the establishment of multiple participation and the reconstruction of the spirit of the village such as the cultivation of the inner village, and truly realize the sustainable development of resource-based villages.

Key words Resource-based villages; Task-based governance; Governance structure; Governance model; Digang village; Rural revitalization

(4)

Reform of “Delegating-regulation-service” Government Commitment and Technology Push

—An Investigation of the “run at most once” Reform in Zhejiang

Zhao Guangyong Xin Sitong

(School of Public Administration Hangzhou Normal University Hangzhou 311121)

Abstract The “run at most once” reform initiated in Zhejiang province at the end of 2016 is an active attempt by local governments to carry out their own revolution and promote the modernization of local governance. After more than one year, “run at most once” reform “runs” to the whole country. “Run at most once” as the government’s commitment to the public service, is the entrance to the systematic project of the government administrative system reform, and also a powerful grip on the use of Internet technology to force government process reengineering and improving its effectiveness. The “run at most once” reform is now pushing for the return of government functions, regulating the operation of government power, forcing the re-engineering of government processes and promoting the construction of digital government. The elements given impetus to the “run at most once” reform: the ideal of people-centered reform, the leadership of the party and the government and the top level design, the support of the large data technology and the innovative culture of the local competition. The further deepening of the “run at most once” reform needs to pay attention to the problems of legality, information security, government’s effectiveness and “storage reform”. The future of “run at most once” will be digital transformation of the government under the pressure of technology.

Key words Reform of “delegating-regulation-service”; Run at most once; Local innovation; Digital government

(5)

Summary of Domestic Budget Performance in China a Research and Analysis based on the Chinese Core Journals of Peking University and the CSSCI Journals of Nanjing University

Hu Xiaodong Yin Yanhong Chen Jueru

(1.China Institute of Labor Relations Beijing 100037 2.National school of administration Beijing 100089 3.Yunnan University Kunming 650091)

Abstract In order to explore the performance of Chinese budget, this paper from the perspective of the research content and research methods of 125 papers published in the core journals of Chinese (109 of them published in journals as well as CSSCI source journals) literature are analyzed and summarized. The results showed that most of the existing researches, characteristics of performance budget itself the reality of China’s objective conditions or analysis of foreign performance budget based on the introduction of successful experience, put forward the idea about using design, performance Chinese budget performance evaluation index system or specific method. In the selection of research methods, the quantitative analysis method is seldom adopted. Accordingly, it put forward the following suggestions: further study the related technology of budget performance; the latest practice case studies based on the Chinese measure of budget performance; try to put forward the operation quality standard; as far as the possible use of empirical research and quantitative analysis method of performance budget.

Key words Budget reform; Budget performance; Performance budget; Performance management

(6)

Research on Inspection Guarantee and Administration Fund Management

—Take the procuratorial organ of G province for example

Jinshi

(Collaborative Innovation Center of Judicial Civilization of Jilin University/Research Center of Theoretical Jurisprudence, Changchun 130012)

Abstract In the context of reform of the judicial system, this article takes the comprehensive review of the characteristics of procuratorial organs procuratorial security and rule. Taking the province of G procuratorial work security as the research