

# “放管服”改革的浙江实践与地方治理创新<sup>\*</sup>

应小丽 蒋国勇

基于“放管服”改革的顶层设计,浙江省着眼区域经济社会发展变化,积极部署以“四单一网”建设为载体,完善“放管服”改革的平台;以“最多跑一次”改革为重点,健全“放管服”改革的运行机制,推动地方治理现代化的新发展。

## 一、从“四单一网”建设到“最多跑一次”改革

作为对推进国家治理体系和治理能力现代化的能动回应,浙江省以平台建设和机制优化为抓手,推进“放管服”改革落地生根。

积极开展“四单一网”建设,优化“放管服”改革平台。构建一个科学有效的权责体系是推进“放管服”改革的首要问题。早在2013年初,浙江省就制定出台了《浙江省深化行政审批制度改革实施方案》,推进以“四单一网”为主要内容的政府自我革命。“四单”是指行政权力清单、部门责任清单、企业投资负面清单和财政专项资金管理清单,“一网”是指浙江政务服务网,这是国内首个运行在云计算平台的省级政务网站,是全省统一的政务信息资源共享管理平台。在结构性维度上,通过清权、确权、制权等方式规范与优化行政权力配置,为构建科学的权责体系,激活市场的决定性作用和发挥政府的积极作用,释放社会活力打下结构性基础;在价值维度上,“四单一网”建设彰显了公开透明、便民利民的法治和服务取向,为“放管服”改革提供了公平营商环境的理念保障;在工具性维度上,通过建设省市县三级联动的行政审批和浙江政务服务网,较好地消除信息孤岛、条块分割的局面,为“放管服”改革提供了共联共享的技术性平台。

以“最多跑一次”改革为重点,完善“放管服”改革的运行机制。“最多跑一次”改革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。2016年12月,浙江省委省政府在“四单一网”改革与实践的基础上,率先提出“最多跑一次”改革的重大部署,撬动“放管服”改革各项工作。在供

给维度上,“最多跑一次”改革赋予了优质政务服务可衡量、可操作的执行蓝本,为强化信息技术与政务服务的融合促进,降低制度性交易成本的目标实现提供了支点;在需求维度上,企业、社会与民众则从“最多跑一次”改革的实践中享受到了最便捷、最优质的政务服务,极大地增强用户体验与获得感,为融洽政市、政社关系、提升政府公信力和美誉度提供了支点;从动能维度来看,区别“不破不立”,“先破后立”的“破旧立新”治理思维,“最多跑一次”改革通过“立破并举”为各级政府自我革新与持续改进政务服务提供了新动能;从运行维度来看,“最多跑一次”改革为打造浙江政务服务品牌提供了新载体。

## 二、“放管服”改革在浙江的推进逻辑

科学选择适合的推进策略是“放管服”改革有序有效发展的关键。基于顶层设计和省情,在浙江,“放管服”改革形成了因势而谋、应势而动、顺势而为、乘势而上和因势利导的推进逻辑。

第一,因势而谋:战略部署与自主探索并举,实施参与式谋动机制。在改革进程中,为避免单纯的自上而下设计与推动带来的水土不服,浙江省特别重视基层自主探索、试点突破与多主体参与式联动。针对“四单一网”建设,选择了杭州市富阳区为权力清单制度的试点单位;针对“最多跑一次”改革中政务服务流程、职能转变、协同与合作、共建与共享等机制问题,选择了衢州市为试点;针对“最多跑一次”改革中遇到的法律法规及规章制度问题,选择了桐庐县为试点;针对“放管服”改革中的合法性与有效性问题,浙江省建立市、县政府意见征求机制、部门会商机制、专家咨询机制和第三方审核评判工作机制,通过线下、网端、移动端的政民互动渠道广泛征集公众的意见和建议,通过人大、政协、社会各界和“一把手”的现场体验,积极梳理、提炼与回应百姓的政务服务诉求。

第二,应势而动:职权法定与效能原则并重,健全运行保障。职权法定和效能原则是现代治理区别于传

<sup>\*</sup> 基金项目:教育部人文社会科学研究一般项目“简政放权的地方实践与运行机理研究——基于浙江省‘四单一网’改革的考察”(编号:16YJA810004)

作者:应小丽,浙江师范大学政法学院教授;蒋国勇,浙江师范大学图文信息中心研究员,金华 321004

统治理的重要特质。一是以职权法定为原则明权责。在清权、确权、配权、晒权和制权的进程中,凡是法律、法规、规章依据的职权,一律取消。二是以效能为导向促整合。从纵向层面来看,遵循“人、事、权”匹配和“权、责、利”一致原则,依法依规明确各级政府、各职能部门的职责,依法保障各级政府、各部门在清单给定的职责框架内尽责履职,形成政府各层级的上下呼应。从横向层面来看,以办事材料“减约化”为突破,倒逼部门减办事资料、减证明材料,减办事流程,形成多元主体联动。

第三,顺势而为:互联共享与集成服务并进,优化“互联网+政务服务”模式。一方面,通过流程的再造,服务内容的梳理归纳、行政审批项目的精简和联动机制的完善,推动公共数据归集、整合、共享和开放。另一方面,通过大力推进政务服务事项向行政服务中心集中进驻,将原来按部门职能分设的窗口,从群众办事的角度,围绕“一件事”整合设置综合窗口,全面推进“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”的“一窗受理、集成服务”的政务服务新模式,为企业和群众提供更便捷更高效的集成服务。

第四,乘势而上:目标激励与标准引领互促,打造政务服务高地。伴随政务服务需求侧的变化,供给侧自然难以独善其身。2016年12月,浙江省委省政府提出建设“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,以“四最”为标杆,强化目标激励。在“四最”目标激励下,各级政府和职能部门在联动、协同、共享、共联与集成服务等关键环节,对标典型,相互学习与取经的同时结合本地区和本部门实践,实施整合式创新。对于全省的政务服务产品,浙江政务服务网有一套全省统一、标准化的管理措施。与一般简单链接式的政务网站群不同,浙江政务服务网要求入网的部门、市县自建互联网服务资源,根据系统分类、应用功能和对接需求,进行标准化整合。在推进“最多跑一次”改革中,在全国率先制定省级标准《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,将标准渗透到“放管服”改革的每个环节,减少人为管理标准产生的误差。

第五,因势利导:智慧政务与做强体验互进,力促便民利民。“善战者因其势而利导之”。为适应移动互联网时代多元主体的多样化需求,浙江省各级政府及时地推出政务网站、政务微博、政务公众号,以最普遍的民生问题为突破口优化服务供给,增强民众获得感。《浙江省公共数据和电子政务管理办法》明确可以通过公共数据平台提出的证明材料,不再要求服务对象提供,减少群众办事成本。同时秉承便民利民理念创新审批受理方式,对次要申报材料(副件)有欠缺的行政审批事项,在申请人作出相应承诺后,予以容缺受理。

### 三、“放管服”改革中的地方治理创新

作为地方治理现代化的能动性回应和政府自我革

命的创造性实践,浙江省在推进“放管服”改革实践中形成了独特的地方性经验,推动地方治理创新,丰富了地方治理现代化。

从理念而言,突出“人民为中心”的人本价值与“数据中心主义”的技术理性的互信。人本价值与技术理性的互信是衡量地方治理能力的重要标尺。从权责清单的制定、出台,用户导向的政务服务网建设,全国率先开展的“五证合一”登记制度,再到“最多跑一次”改革,始终紧扣区域经济社会发展中的问题,在立足制度与平台等工具层面改善的基础上,基于百姓需求对权力运行与政务服务模式进行改造与优化,一改政府单向“上菜”模式为大众“点菜”模式,变“百姓跑”为“数据跑”,使受众感受到被尊重和被赋权,强化了人本意义上的“享受”与“获得感”,避免了人本价值与技术理性的抵牾,目标与手段的割裂。

从策略而言,突出清单治理与技术赋能的耦合。清单思维不仅是复杂事情条理化,更是一种权责利清晰界定的产权思维与多元平等合作的网格化思维在公共管理中的体现。然而,文本层面清晰界定的权责利在实践中还需要借力足够的治理能力和智慧得以实现。浙江省充分发挥了互联网在政务服务供给方面的赋能之功效,通过网络技术、信息技术和数据系统的深度开发运用,将“互联网+”渗透、扩散、融合至政务领域,在优化办事流程、简化办事程序、压缩办事时限、提升办事环境等方面增强了多元主体间的联动与协同,提升了政府数据治理能力,助推了地方治理的开放化、协同化与智慧化。

从动能而言,突出立破并举与创新学习的叠加。区别于不破不立,先破后立的破旧立新思维而言,以新除旧或以立促破成为了一种少付代价多些平稳的理性且有效之选择,为激活地方治理现代化提供新动能。从“立”而言,以“最多跑一次”改革为标杆,明确服务目标、流程与标准,实现从局部突破到整体优化的追求。从“破”而言,通过“立”的标杆效应革除治理弊端,倒逼不合时宜的旧理念、旧流程与旧方式的替换,倒逼各级政府不断学习新知识和掌握新技术,趋近标杆,成为学习型和创新型组织。

从主体而言,突出功能取向型伙伴关系的重构。在一定意义上,地方治理体系与治理能力现代化的过程实质是基于功能而非身份等级重构市场、政府和社会关系的过程。正是通过“四单一网”建设,政府、企业与社会正在由“身份关系”向基于功能的“契约关系”转变;正是通过“最多跑一次”改革,政府、企业与社会不再是命令与服从,支配与被支配的关系,而是平等合作、互为补充,互为条件的共生伙伴关系,既保障各主体各司其责,又为各主体间的良性互动提供契机,为打造纵向联动到底与横向协同到边的协作共享型治理格局进行了创造性的探索。

(责任编辑 安定)