

---

# 重塑政府改革的逻辑：

## 以“最多跑一次”改革为中心的讨论<sup>1</sup>

何显明，张鸣

**【摘要】**：浙江“最多跑一次”改革通过外置压力构建最强倒逼机制，确立最直观的改革评判标准，将政府效能改革推向极限值，在打破行政审批制度改革“精简—增设一再精简一再增设”的怪圈方面取得了显著的成效，为重塑政府改革的逻辑提供了有益的启示。以“最多跑一次”改革为切入点，形成层层倒逼、层层递进的改革推进机制，将有效推动政府职能转变、政府管理模式和行政流程变革以及大部门体制改革和府际关系调整，形成行政体制改革和政府治理体系现代化的完整路线图。

**【关键词】**：政府改革；“最多跑一次”改革；行政审批制度；政府效能；政府职能转变；行政流程；大部门体制改革

**【中图分类号】**：C916      **【文献标志码】**：A      **【文章编号】**：1007-9092（2018）01-0092-008

政府治理是整个国家治理体系的重心。改革开放以来，中国推进国家治理体系现代化的进程是一个从政府包揽一切公共事务治理，逐步通过政府向市场和社会放权，重新建构政府主导下的政府、市场、社会合作治理结构的过程。行政管理体制因而成为政府与市场、政府与社会关系调整的枢纽。合乎逻辑地，改革开放以来，特别是近三十年来的历次政府改革均以调整政府、市场、社会三者边界的行政审批制度改革为突破口。尽管历次行政审批制度改革都削减了大量行政许可事项，但以审批为基础所构建的管理体制至今没有被真正撼动，致使审批制度改革陷入了“精简—增设一再精简一再增设”的怪圈。要跳出这一怪圈，就必须打破以行政审批为核心的管理体制，进而形成能够不断深化的政府改革自我强化机制。2017年年初以来，浙江以最大的决心，全面推进“最多跑一次”改革，在克服审批制度改革怪圈方面取得了显著的成效，为新时代深化行政体制改革、推进政府治理现代化提供了有益的启示与借鉴。

### 一、浙江“最多跑一次”改革的实施及其成效

作为我国政府创新最活跃的省份之一，浙江在政府职能转变和政府运行机制创新方面有着相当丰富的实践经验积累。在“最多跑一次”改革提出之前，浙江的政府改革已经走了两步。第一步是从1999年开始的四轮行政审批制度改革，共计取消和下放行政审批事项1300多项<sup>①</sup>。第二步是从2013年11月开始推行的由权力清单、责任清单、企业投资负面清单、财政专项资金管理清单、浙江政务服务网等组成的“四张清单一张网”改革。这场改革通过编制权力清单，进一步限制政府权力<sup>②</sup>；通过编制责任清单，进一步强化政府责任<sup>③</sup>；通过制定并修订《浙江省企业投资项目核准目录》，进一步赋予企业自由<sup>④</sup>；通过编制财政专项资金管理清单，进一步减少微观干预<sup>⑤</sup>；通过建设功能集成、统一架构、多级联动的浙江政务服务网，打造网上政府，从而抓住了政府正确履职的关键，成为当时浙江加快政府职能转变，推进政府改革的总抓手。

---

<sup>1</sup>【收稿日期】：2017-12-08

【作者简介】：何显明，中共浙江省委党校、浙江行政学院副院长、教授、博士生导师；张鸣，中共浙江省委党校、浙江行政学院公共管理教研部副教授，管理学博士。

【基金项目】：全国行政学院科研合作课题“‘互联网+政务’条件下政府管理创新研究”（编号：17KYHZ028）。

“四张清单一张网”改革虽然在建设法治政府和服务型政府方面取得了良好成效，但作为改革核心的权责清单改革主要服务于政府内部管理和运行，其表述相对专业、且展现形式是权力事项和责任事项的集中罗列和办事流程，因而群众对改革的获得感并不理想。在前两步改革的基础上，针对人民日益增长的美好生活需要以及全面深化改革的要求，浙江省委、省政府把提升人民群众改革获得感作为推进和深化政府改革的第三步，于2016年12月召开的省委经济工作会议上正式提出群众和企业到政府办事要实现“最多跑一次”。2017年1月通过的浙江省政府工作报告再次明确提出加快推进“最多跑一次”改革。随后，2月召开的省政府全体会议对推进“最多跑一次”改革进行了全面部署，并研究制定了《加快推进“最多跑一次”改革实施方案》（浙政发[2017]6号），确定了改革的时间表、路线图和任务书。由此，“最多跑一次”改革在浙江全省各级政府全面推开。

近一年来，浙江各地、各部门对标改革目标，积极行动，攻坚克难，谋划实施了一批群众最期盼、发展最急需的重大改革举措，扎实推进各项改革事项，切实提高了行政效率、优化了服务质量。截至2017年7月底，省级部门已公布“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%。省市县三级“最多跑一次”事项办件量已占全部年办件量90%以上。

在公布“最多跑一次”事项的同时，“最多跑一次”改革也在多个关键领域向纵深推进。在政府流程再造方面，浙江全面推行行政服务中心“一窗受理、集成服务”改革，将原来按部门设置的窗口由行政服务中心分类整合为投资项目审批、商事登记、不动产登记登记、医保社保、公安服务等综合窗口，再按职责分工由业务部门后台分别审批，从而使群众只需进行行政服务中心“一个门”，到综合窗口“一个窗”，提交“一份材料”，就能把“一件事”办成。在涉及多部门、多环节的“一件事”办理优化方面，浙江推进并深化不动产登记登记改革、商事登记制度改革、企业投资项目审批制度改革，使这些群众最渴望解决、以往最难办的事项也能实现全业务全过程的“最多跑一次”。在推行“互联网+政务服务”方面，浙江依托省、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。截至2017年10月，省、市、县可网上申请办理事项的开通率已分别达到79.9%、61.5%、55.9%。这些事项通过政务服务网便可实现网上查询、网上申请、网上办理、网上反馈，使群众享受到“全天候、零距离”便捷服务。在强化事中事后监管方面，浙江积极探索智慧监管、审慎监管，全面推行“双随机、一公开”监管<sup>②</sup>，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，在实现“服务零距离”的同时努力做到“监管不扰民”。

正是由于“最多跑一次”改革把深化政府自身改革要求和群众呼声的结合点作为改革切入点，并以优化调整政职权最重要组成部分的行政审批权作为改革的核心抓手，不仅有效地推动了政府职能的转变，而且显著提升了群众和企业的获得感。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%；对5691名办事群众的面对面调查显示，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%网民表示“到政府办事比以前更加方便”<sup>③</sup>。同时，“最多跑一次”改革通过最大限度地降低制度性交易成本，撬动了供给侧结构性改革及其他各方面改革落地见效，发挥了“一子落而满盘活”的枢纽作用。正是由于“最多跑一次”改革所发挥的巨大示范性和引导性效应，福建、山东、河南、湖南、山西、陕西等省份也随之在省、市、县等不同层面开展了“最多跑一次”或“最多跑一趟”等类似改革，在国内掀起了学习浙江“最多跑一次”改革成功做法并进行制度模仿的热潮。

在总结“最多跑一次”改革实施成效的基础上，浙江省第十四次党代会进一步明确提出要以“最多跑一次”改革作为“突

<sup>①</sup>翁建荣：《行政审批制度改革的浙江经验与未来——本刊专访浙江省发改委（审改办）副主任翁建荣》，《党政视野》，2016年第4期。

<sup>②</sup>通过编制权力清单，省级政府部门权力事项由1.23万项减少为4236项。

<sup>③</sup>通过编制责任清单，明确省级政府部门有543项主要职责、3941项具体工作事项。

<sup>④</sup>通过制定并修订《浙江省企业投资项目核准目录》，将部分核准事项改为备案，将省级核准事项下放市县等。

<sup>⑤</sup>通过编制财政专项资金管理清单，将省级财政转移支付专项由235个整合归并为54个，通过切块下达到各市县，由各市县落实到具体企业和项目。

<sup>⑥</sup>“双随机、一公开”，指在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。

出改革强省，增创体制机制新优势”的总抓手，加快打造“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”省份，进而以“最多跑一次”改革撬动各方面各领域改革，最大限度释放改革红利。这一战略思路，抓住了体制改革最有效的切入点，确立了政府改革新的逻辑。

## 二、以外置压力构建最强倒逼机制：打破行政审批制度改革怪圈

我国的行政审批起源于计划经济体制时期。中央计划经济体制以一种命令-服从的强制方式界定了每个经济当事人的损益边界，不允许当事人之间的自愿谈判和交易，所以使损益效应变成一种“外部性”，进而导致经济扭曲，引起经济短缺<sup>②</sup>。在短缺经济成为常态的情况下，行政审批便被作为资源配置手段用以解决政府与企业之间的

资源配置问题，后来逐渐演变为整个经济与社会的管理手段，成为计划经济体制下政府管理模式中最核心的制度<sup>③</sup>。改革开放以来，虽然经济体制从计划逐渐走向市场，但是以行政审批为中心建立起来的政府管理模式仍然得以延续。政府主导的发展模式，以及政府对改革进程的控制，决定了整个改革进程难以聚焦于政府的自我改革，更不可能直接以变革政府管理体制为起点。

经过几十年的运行，行政审批制度已经培育出一种强大的管理即审批的思维定势和政府运行机制的惯性。在这种思维定势的支配下，以前置审批代替后置监管的“严进宽管”成为政府管理的基本格局。相比于需要深入企业生产经营第一线的事中事后监管，事前审批对政府部门而言是一种付出最小化、收益最大化的管理模式，自然成为政府部门最习惯、最喜欢的管理模式。有调查显示，仅涉及食品药品的管理目录就涉及100多门类1000多个品种，且每个“许可证”往往要经过2-3个月的审批周期，交纳各类费用2-10万元<sup>④</sup>。这种管理模式由于聚焦于事前审批，导致政府部门习惯于只批不管，事中事后监管能力严重弱化，极易引发并助长市场的恶性竞争行为，最终形成管理危机。近年来频频暴发的食品药品安全事件、企业环境污染事件便是最好的证明。然而，在以批代管的管理模式形成某种路径依赖的情况下，面对管理失灵，政府部门反而得以轻易地以“加强管理”为由设置更多的审批事项，由此形成了“聚焦事前审批-管理失序-设置更多审批”的恶性循环。

更进一步讲，由于行政审批制度涉及重要资源、权利的分配，行政审批的事项属性及其数量，直接决定着部门权威的强弱。在缺乏有效的权力制约机制的情况下，行政审批制度极易异化为维护部门利益的工具和手段，并固化为政府系统内部一种复杂的利益格局。政府设置不同部门的意义在于通过专业化分工更好地达成政府的目的，也即维护公共秩序，实现公共利益。然而，“政治组织是通向权力之路，但是权力总是保守的”<sup>⑤</sup>，随着组织的发展，“组织从最初的手段变成了目的”<sup>⑥</sup>。因此，以部门为主体的审批，虽然形式上都代表一级政府以公共利益最大化为目标履行审批职能，但是每个部门都有维持本部门存续的基本利益诉求，尤其当这种诉求与配置公共资源、把关市场准入、规制社会活动的高“含金量”审批权相结合后，便自然而然地衍生出巨大的创租空间。在这种情况下，任何一个政府部门为了彰显自身的权威，都会自觉不自觉地设法设立更多的审批事项，审批权逐渐异化为部门维护和扩大自身利益的工具和手段，并在政府部门之间、政府与红顶中介之间形成了盘根错节的利益共同体。在理念与利益的双重影响下，以行政审批为中心形成了一整套与之相适应的政府职责体系、组织体系以及运行机制，多轮改革虽然使之有所改善，但这一管理模式尚未发生范式性的系统变革。

以审批为核心的政府管理模式，加之中国政府主导的改革规则，决定了每一轮政府改革，都是由政府设置改革目标、确定改革重点、制定改革方案、评估改革成效。这种改革方式基本不触动既有审批体制的权力和利益结构，主要将改革目标和重点聚焦于审批事项的数量增减或审批流程的简化调整，而不是审批制度本身是否依然是一种有效的公共管理模式。从改革的动力机制来看，改革的压力和动机都不会产生于既得利益的内部，而只能来自外部。如果没有足够的压力或者动机，没有人或者组

<sup>①</sup>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》，《求是》，2017年第20期。

<sup>②</sup>张军：《中央计划经济下的产权和制度变迁理论》，《经济研究》，1993年第5期。

<sup>③</sup>王克稳：《论行政审批的分类改革与替代性制度建设》，《中国法学》，2015年第2期。

<sup>④</sup>俞军：《“不见面审批模式”的探索——基于对江苏省1518户企业的调查》，《中国行政管理》，2017年第11期。

织会自愿放弃自己的利益<sup>①</sup>。所以，在缺乏外界参与和监督的情况下，审批制度改革往往出现“放小不放大、放虚不放实、放责不放权、明放暗不放”等现象，也即一些撤销和减少的审批项目往往是无足轻重或“含金量”不高的项目，或者应该撤销的项目却加以保留或变相保留，最终造成改革在数字上达标，实则变化不大。显然，仅仅依靠政府部门的自觉，不仅难以突破利益固化的藩篱，而且更难以形成体制改革的强大内生动力。

要打破审批制度改革的体制内循环甚至政府“自娱自乐”的局面，就必须在政府外部形成强大的体制改革的压力机制，并将其转化为体制改革的内生动力。在中国宏观体制环境下，只有执政党才能够代表全体人民的利益，为政府改革设置压力机制。“最多跑一次”改革尽管同样以审批制度改革为突破口，但不同以往历次改革的是，直接由地方党委主导，直接以政府服务对象即人民群众和企业的获得感为改革目标和评判依据。以“老百姓关心什么、期盼什么，改革就要抓住什么、推进什么”的执政党改革理念，作为政府体制改革的根本导向，这就有可能摆脱以往由政府自身决定改什么、怎么改的局限。

### 三、不留退路的改革逻辑：确立最直观的改革评判标准

“最多跑一次”改革最引人关注的特点即在于改革目标简洁明了、清晰具体。由于行政审批涉及的事务均与企业 and 群众的生产经营和日常生活息息相关，每一位与政府部门接触过的行为主体，即使是文化程度不高的普通办事群众都能依据自身办事的跑腿次数对这项改革的成效直接作出度量和评判，因而极大地降低了相关政府部门利用信息不对称的优势进行博弈的可能性。与此同时，由于以“最多跑一次”的改革目标作为改革名称，并且在改革总体方案中提出到2017年底基本实现群众和企业到政府办事“最多跑一次是原则、跑多次是例外”，从而进一步明确了实现改革目标的时间表，也使群众和企业对改革有了较高的心理预期。基于上述原因，以到政府办事“最多跑一次”作为承诺，有助于最大限度消除改革目标的模糊性，并使改革成为一场没有退路的攻坚战。

浙江之所以提出这一改革战略，通盘考虑了前期基础与发展要求，具有必要的支撑条件。

一是作为市场经济大省，浙江在全国较早地建立起社会主义市场经济体制的框架，政府与市场关系相对明晰，市场体系发育水平长期位居全国前列。<sup>②</sup>这就使得政府对微观经济过程的行政干预相对较少，“最多跑一次”改革的阻力也相对较小。

二是浙江拥有以再造体制机制优势作为区域竞争重点战略的地方政治文化传统。浙江自古以来就具有浓厚的人文环境和商业传统，地方政府也乐于倾听民众意愿，尊重民间惯例<sup>③</sup>。改革开放以来，浙江各级地方政府更加积极顺应经济社会发展内在要求，积极推进政府创新和行政管理体制改革，努力构建与经济发展相契合的政府管理体制<sup>④</sup>。在迄今为止的前八届“中国地方政府创新奖”评选中，浙江以25个人围项目独占鳌头（全国共有176个入围项目），遥遥领先其他省份，便是这种地方政治文化传统的集中体现。

<sup>①</sup>[德]罗伯特·米歇尔斯：《寡头统治铁律：现代民主制度中的政党社会学》，任军锋等译，天津人民出版社2003年版，第366页。

<sup>②</sup>[德]罗伯特·米歇尔斯：《寡头统治铁律：现代民主制度中的政党社会学》，任军锋等译，天津人民出版社2003年版，第373页。

<sup>③</sup>郑永年：《利益逻辑与中国改革的困局》，载厉以宁、林毅夫、周其仁等著：《读懂中国改革：新一轮改革的战略和路线图》，中信出版社2014年版，第236-240页。

<sup>④</sup>根据王小鲁等人的研究成果，2008-2014年浙江的市场化总指数在全国31个省级行政区域中分别位居第二、第三、第三、第三、第二、第二、第一。参见王小鲁、樊纲、余文静：《中国分省份市场化指数报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第215页。

<sup>②</sup>陆立军、王祖强：《浙江模式——政治经济学视角的观察与思考》，人民出版社2007年版，第104页。

<sup>③</sup>何显明：《顺势而为：浙江地方政府创新实践的演进逻辑》，浙江大学出版社2008年版，第36-37页。

---

三是“四张清单一张网”改革为“最多跑一次”改革奠定了坚实的基础。“四张清单一张网”改革以清权、确权、晒权和制权等为主要举措，通过编制权力清单明确了政府的“权力家底”，通过编制责任清单以及公布公共服务事项目录强化了政府的履职责任，进一步理顺了政府与市场、社会的关系，进而为实施“最多跑一次”改革尤其是梳理“最多跑一次”事项清单奠定了坚实的基础。

四是浙江具备“互联网+政务服务”及大数据领域的独特优势。浙江的互联网经济发展在国内处于领先水平。在借鉴电子商务的成功做法基础上，通过运用互联网思维，浙江在推进“四张清单”改革的同时在全国率先提出建设省市县统一架构的网上政务服务平台——浙江政务服务网。目前，浙江政务服务网已基本建成集行政审批、政务公开、便民服务、效能监察、数据开放、互动交流等功能于一体的网上政府。截至2017年8月，该网站注册用户已突破1000万，日均访问人数90万，日均受理一站式办件10万余件，为推行“互联网+政务服务”，使群众享受“全天候、零距离”便捷服务发挥了重要作用。此外，为了支撑“互联网+政务服务”更好开展，浙江建立包括人口库、法人库、证照库、信用信息库和地理空间信息库在内的省数据中心，构建起一个公共数据共享体系，有效促进了数据流与业务流同步运行，在相当程度上避免了群众重复提交材料。

五是浙江拥有公共服务标准化建设的实践经验。公共服务标准化作为一种治理机制，能够有效破解公共服务提供过程中的效率不高、权责不清、程序不规范、服务碎片化等问题，并有助于在治理过程中逐步实现公共服务的均等化。早在2007年，杭州市上城区政府就在全中国率先提出“行政管理与公共服务标准化建设”，借鉴企业标准化思路，系统推进区一级政府行政职能与公共服务的标准化管理，有效提升了政务服务的品质与效率。这一成功实践为“最多跑一次”改革过程中长效机制的构建及改革成果的推广提供了极有价值的参考。

需要指出的是，“最多跑一次”改革以政府效能的极限值作为承诺，确立了政府体制改革前所未有的倒逼机制。这场改革实际上是以整个政府的信誉作为抵押，来对改革的成效作出公开承诺，这对政府信用提出了前所未有的考验。如果半途而废，后果将不堪设想。为此，有绝对的必要强化“最多跑一次”改革的战略定力和恒心，并对这场改革的内涵作出清晰的界定。

首先，必须保持“最多跑一次”改革持续深化的战略定力和心理准备。“最多跑一次”改革成功的关键不在于公布了多少件“最多跑一次”事项，而在于能使改革形成一种自我强化机制，真正成为撬动其它各个领域改革的总抓手。因此，“最多跑一次”改革必须聚焦于政府管理模式的系统变革，包括政府运行机制、职责体系与组织体系的深刻调整。就此而言，“最多跑一次”改革是一场只能成功、不能失败的政府改革攻坚战。

其次，必须清晰地界定“最多跑一次”改革的内涵，防止政府所承载的改革期望值严重“超载”。“最多跑一次”改革目标定位直观易懂，必须防止在改革宣传过程中追求短期的轰动效应，误导群众以为所有政务服务事项都能实现“最多跑一次”，或在任何情况下都应该实现“最多跑一次”。这种不切实际的期望值将会造成改革的速度和力度严重落后于社会要求，引发政府信用能力与信用范围脱节，直接加大改革难度。因此，必须明确“最多跑一次”内涵应是群众和企业到政府办理行政审批和政务服务等事项，在申请材料齐全、符合法定受理条件时，才能够“最多跑一次”（包括通过政务服务网“零上门”办理）办结。

第三，改革主体（政府部门）对这场改革要有理性思维。“最多跑一次”体现的是一种结果导向的改革思维，目标是政府服务和管理效能的最优化，因此不宜机械地理解“一次”，必须避免片面纠缠次数。大数据的广泛运用以及行政流程的完善，今天老百姓需要跑到多个部门办理的批量化事务，大部分都有可能在不久的将来实现一次都不用跑。但无论政府如何提高效率，总有一些重要的审批事项，特别是企业投资项目的落地等，基于公共安全要求或者明确的法律程序规定，不可能也不应该强制要求“只跑一次”。“最多跑一次”改革的核心理念，是将政府效能改革推到极限值上，表达的是一种高水平推进政府治理体系和治理能力现代化的决心。

与此同时，必须明确效率是政府改革的重要价值，但决不是唯一价值。效率作为工具理性的核心追求，“对于提高治理能

---

力、增进治理效果有显著作用，但同时警惕工具理性的膨胀、过度，防止其走向技术至上和制度崇拜，忘却了人文精神和意义追寻的价值。”<sup>①</sup>在价值理性层面，习近平总书记反复强调公平正义是中国特色社会主义的内在要求，指出：“不论处在什么发展水平上，制度都是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排，努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象，保证人民平等参与、平等发展权利。要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子，审视我们各方面体制机制和政策规定，哪里有不符合促进社会公平正义的问题，哪里就需要改革；哪个领域哪个环节问题突出，哪个领域哪个环节就是改革的重点。对由于制度安排不健全造成的有违公平正义的问题要抓紧解决，使我们的制度安排更好体现社会主义公平正义原则，更加有利于实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。”<sup>②</sup>这充分表明，相对于效率而言，公平正义更具有优先性，是治理过程必须要遵循的基本原则。因此，不应当以牺牲公平来片面追求效率，换言之，并不是所有政府管理事务都要以追求“最多跑一次”为至高无上的目标。

#### 四、没有休止符的改革进程：以政府效能的极限值为目标

“最多跑一次”改革，不是一个简单地方便群众和企业的改革举措，而是涉及整个政府体系和政府运行机制的大变革。目前一些地方通过一个窗口受理，进而以全程代办制的方式来实现“最多跑一次”，充其量只是实现了以政府工作人员跑替代群众跑，并没有真正触及到政府运行机制和政府管理体制的变革，最终也很可能因为过于繁重的工作压力而导致代办制陷入困境。之所以说“最多跑一次”改革抓住了政府改革的牛鼻子，就是因为这一改革必然会不断暴露出现行政府管理体制在各个层面、各个领域、各个环节的弊端，不断深化“最多跑一次”改革，将持续不断地提出政府体制改革的阶段性任务。而逐个解决制约“最多跑一次”改革的种种体制性障碍的过程，实际上就是整个政府治理体系不断优化的过程。

从理论上讲，职能定位决定机构设置，机构设置决定行政流程。但在实践中，政府职能要随着经济社会发展进行动态调整，无法进行精准的刚性界定，而且政府职能是嵌套在改革的现实进程中的，无法推倒重来。同时，政府机构调整涉及大规模的岗位变动和人员流转，改革阻力相对较大。因此，渐进式改革的现实逻辑必然遵循相反的改革路径，从最易突破的行政流程变革入手。事实上，以政务服务流程优化再造为切入点的“最多跑一次”改革恰恰为撬动各个领域的改革，再造浙江体制机制优势提供了历史性的机遇。关键在于要不断破解“最多跑一次”改革遇到的难题，层层深入，持续推进，在实践中形成更多的制度性成果，建立起改革的自我强化机制。从改革发展趋势来看，以“最多跑一次”改革为切入点和核心抓手，如果能够形成层层倒逼、层层递进的推进机制，完全有可能形成一个行政体制改革和政府治理体系现代化的完整路线图。

首先，“最多跑一次”改革要求的简政放权改革，必然将倒逼政府加快职能转变。要实现“最多跑一次”的目标，首先必然要深化简政放权改革，需要本着理顺政府与市场、社会关系的思路，最大限度地还权于市场、还权于社会。相应地，放权改革的思路也必须从数量控制型转型为质量提升型。可从权力本身功能和作用出发，将保留行政权力中对公民、法人和其他组织权利义务产生直接影响的权力分为三类：资源配置类、市场进入类、危害控制类<sup>③</sup>。对于资源配置类行政权力，坚持“市场在资源配置中起决定性作用”原则，让市场主体能以公平竞争的方式取代政府对资源的直接配置及对资源要素价格的干预。对于市场进入类行政权力，必须打破进入壁垒，降低进入门槛，做到最大限度减少对生产经营活动的许可，最大限度缩小投资项目审批核准范围，最大限度减少对各类机构及其活动的认定。对于危害控制类行政权力，那些实践证明已不符合经济社会发展要求的权力应尽快下放，而那些市场和社会无法自主解决且涉及安全生产、食品安全、环境保护等关键领域的权力事项则有必要继续保留。随着把不该管、管不了、管不好的事转移给市场和社会，政府将有更多的精力把该做的事情做好，而其中一个重要方面就是提供优质高效的审批服务和公共服务。因此，“最多跑一次”改革必然倒逼政府加快职能转变，推动由管制型政府向服务型政府的现代转型。

---

<sup>①</sup>蔡拓：《全球治理与国家治理：当代中国两大战略考量》，《中国社会科学》，2016年第6期。

<sup>②</sup>习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，《人民日报》2014年1月1日，第2版。

<sup>③</sup>资源配置类行政权力是以资源配置为主要目的，市场进入类行政权力是以限制市场进入为主要目的，危害控制类行政权力是以预防和控制在社会危害性活动为主要目的。

---

其次，“最多跑一次”改革要求的简化审批环节，必然将倒逼政府推进管理模式变革。一方面，要实现“最多跑一次”的目标，必然要减少、简化审批环节，这就对政府部门的监管能力和水平提出了更高的要求，迫使政府部门为了实现最大的放和最优的服而必须做到更好的管。在这种情况下，监管作为政府核心职责的地位将得到确立，部门工作责任和重心也将随之由事前审批转向事中事后监管。另一方面，审批环节的减少、简化，使政府得以从繁琐的审批事务中解放出来，政府也将拥有更加充分的人力资源与行政资源从事事中事后监管，为探索新型监管模式、运用现代监管技术、构建综合监管体系提供了良好的条件，最终有助于逐步实现政府管理模式的历史性变革。

第三，“最多跑一次”改革要求推动大数据和互联网技术运用，必将加快政府行政流程变革。实现“最多跑一次”的目标必然要求各部门共同参与、协同治理，其中的关键则在于数据整合，“让数据跑路”。为此，必须打破信息孤岛现象，实现公共基础数据在政府各个部门中的共享。这就要求建立公共数据库，由数据管理中心统一采集、归集数据，部门根据需要向数据管理中心提出数据需求，同时向数据管理中心提供其他部门所需的数据。在此基础上，通过广泛运用大数据技术，可以最大限度地简化信息采集、信息确认等办理环节，实现窗口部门和办事群众的双向减负。同时，大数据平台与技术的运用为建立跨部门的审批管理统一平台提供了条件，在此基础上借助互联网技术，能够进一步实现政府部门行政流程的规范化、程序化、公开化，以及履职办事时限的刚性化，从而将推动部门职责明确化，避免因部门间相互推诿造成的审批和服务的梗阻现象。进一步地，大数据与互联网技术的运用，也为政府科学管理、科学决策提供了依据，有助于实现政府治理与社会需求的精准匹配。

第四，“最多跑一次”改革要求整合政府部门间的关系，必将有力推动大部门体制改革。“最多跑一次”改革所推行的前台综合受理，必然会对后台所涉及部门的协调配合提出更高的要求，而实现部门协调配合的最理想方式则是按照业务内在逻辑联系推动部门职能的融合，进而推动部门整合。所以，在深化“最多跑一次”改革的过程中，应积极推进地方政府部门之间职责、权限的调整，以及各部门业务条线系统对接和人员整合，实现后台办理人员从“单部门办理”向“多部门协同办理”转变。在此基础上，应当以职能有机统一为导向，不失时机地推进省、市、县三级政府的大部门体制改革，整合归并职能相近或交叉的部门与机构，形成“大职能、宽领域、少机构”且与前台综合受理相匹配的横向政府组织体系，推进整体性政府的构建。

最后，“最多跑一次”改革要求的审批权力下放，必将有力地推动纵向府际关系调整，优化政府层级间职责分工和组织架构。“最多跑一次”改革所秉持的方便群众办事的理念必然要求实现群众办事“就近最多跑一次”，这就意味着必须本着能放都放的原则，尽可能地将行政管理权限下放到市县甚至乡镇政府。这将倒逼政府层级间公共资源的重新配置，要求高层政府建立与放权改革相配套的人权、事权、财权等保障机制，促使各种公共资源向基层倾斜，进而倒逼政府层级间府际关系与组织架构的调整，减少不必要的中间管理层级，并重新界定各级政府的职能定位以及与之相配套的公共资源保障。