
“最多跑一次”改革与地方治理 现代化的新发展

汪锦军

【摘要】：“最多跑一次”改革既是“放管服”改革在地方的创新实践，也是服务型政府建设的重要内容。与以往很多改革不同的是，“最多跑一次”改革是以问题为导向的改革，对政府职能体系、流程再造和运行机制都提出了多重改革命题，由此在一个新的历史时期为全局思考规划地方治理现代化提供了一个突破口，对于统筹推进地方治理现代化建设具有多重战略意义。

【关键词】：最多跑一次；政府改革；治理现代化；政府职能；地方治理

【中图分类号】：D630.1 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2017)06-0062-008

引言

在关于中国发展的各种讨论中，尽管不同认识角度不同，但有一个基本共识，那就是都认同我们发展中的政府角色是最为关键的。无论中央政府还是地方政府在推动发展方面都发挥着极其重要的作用，尤其是在经济方面，地方政府扮演着一个推动经济发展的重要角色。^①在很多关于地方发展的讨论中，都发现有效激励地方政府的改革创新对地方发展而言至关重要。比如钱颖一等学者指出，地方政府拥有半自主的权力，^②从而使得地方政府在各种事务处理中拥有一定的自主权，这种自主权为地方创新活动提供了空间和可能性。而且地方政府又处在一个压力型的结构中，^③在压力型体制下，下级政府必须有效完成上级交代的任务和指标，否则其官员很难在上级决定的职位晋升中胜出。这种体制使得地方政府为了取得良好政绩而展开地方竞争，被认为是解释中国经济迅速发展的体制原因之一。^④可以说，改革开放以来地方发展最大的逻辑是政府逻辑。我们可以发现，在宏观背景相近的前提下，不同地方政府的行为特征实际上极大影响着地方经济发展的形态，经济背后的政府行为差异直接影响了地方经济的竞争力。¹

收稿日期：2017-09-05

作者简介：汪锦军，浙江省委党校（浙江行政学院）公共管理教研部教授，博士，浙江省“科学发展观和浙江发展研究中心”成员，研究方向为公共服务改革与社会治理。

基金项目：国家社科基金一般项目“新常态下基层社会矛盾的协同治理研究”（编号：16BZZ083）

① Gordon White, “The Road to Crisis: The Chinese State in the Era of Economic Reform,” in Gordon White, ed., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1991, pp. 23-49.

② 钱颖一、许成钢、董彦彬：《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》，《经济社会体制比较》，1993年第1期。

③ 荣敬本等人曾经提出了“压力型体制”的概念，并进行了较为详细的分析。参见荣敬本等：《从压力型体制到民主合作体制的转变》，中央编译出版社，1998年版。

浙江的发展历程很好说明了地方政府在改革与发展中的重要作用。作为改革开放的前沿阵地，浙江一直致力于探求符合浙江实际的发展经验和路径。同时我们也发现，近些年浙江地方政府的改革创新越来越呈现出超越简单地推动经济增长逻辑，而开始从政府自身建设、从社会公平建设等多个方面，系统全面地推动地方的改革与发展。2016 年以来，浙江推行的以人民为中心的“最多跑一次”改革，在某种意义上也超越了过去简单的地方发展型政府的固有认识。^①因此，从治理现代化的高度来系统全面地审视这种改革，是新时期观察地方改革创新的重要切入点。²

党的十八届三中全会《决定》指出，到 2020 年，要“在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”，“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。即要在 2020 年初步实现国家治理体系的现代化。而治理体系与治理能力的现代化，涉及到价值、制度和组织体系的全面优化，也是重构政府与市场关系、政府与社会关系、中央与地方关系的过程。国家治理体系与治理能力的现代化，既需要中央的顶层设计与统筹改革规划，也需要在中央顶层设计框架基础上，地方结合自身的发展水平、发展阶段和发展环境，进行创新性实践，推动地方治理的现代化进程。

作为浙江全省一个系统性的改革，“最多跑一次”改革不但延续了浙江改革的历史路径，也在一个新的历史时期为全局思考规划治理体系提供了一个突破口，对于浙江整体治理体系建设具有多重战略意义，也为国家治理体系与治理能力现代化建设提供了地方改革创新的样本和路径。

一、从效能建设到“最多跑一次”改革：浙江治理现代化的政府改革逻辑

浙江的发展与浙江政府的改革创新精神是密不可分的，浙江政府在积聚浙江发展优势和形成浙江治理特色方面发挥了极其重要的作用。可以说，浙江治理现代化的探索过程，也是浙江地方政府顺势而为、不断改革的历程。

（一）从作风建设到职权重塑：本世纪以来浙江治理中的政府改革进程

改革开放以来的浙江经济社会发展，地方政府始终发挥着至关重要的作用，而这在很大程度上得益于浙江历届政府改革创新智慧和决心。尤其是本世纪以来，在八八战略的指引下，浙江的政府改革进入了新的历史阶段。

2004 年，浙江在全省范围内掀起了一场以狠抓落实为主题的机关效能建设，而这一建设的初衷，就是向衙门作风导致的机关效能低下问题宣战。2004 年 2 月 2 日，浙江省召开了全省机关效能建设电视电话会议，正式把效能建设确立为提高执政水平和执政能力的重大举措。中共浙江省委、浙江省人民政府在 2004 年发布的《关于开展机关效能建设的决定》中，提出要“切实解决机关效能中存在的突出问题，使各级机关和广大机关干部在履行职责和改革创新上有新的突破”，其重点在于转变政府衙门作风，加强自身建设，增强服务意识，改善政府权力运行方式，从而通过政府自身建设推动经济社会更好更快发展，服务浙江改革发展的大局。

在效能建设的推动下，浙江在效能监察、效能问责、群众参与等方面进行了一系列改革创新，在便民服务中心建设、效能投诉热线、政务网站建设等方面都走在了全国前列。效能建设大大改善了浙江的政务环境和营商环境，也大大改变了政府在百姓心中的形象，为服务型政府建设打下了坚实的基础。

④ 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社、上海人民出版社 2008 年版。

① 地方发展型政府，指的是“发展中国家在向现代工业社会转变的过程中，以推动经济发展为主要目标，以长期担当经济发展的主体力量为主要方式，以经济增长作为政治合法性主要来源的政府模式”。参见郁建兴、徐越倩：《从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案》，《马克思主义与现实》，2004 年第 5 期。

十年之后的2014年，浙江在2004年试行办法基础上发布了《浙江省影响机关工作效能行为责任追究办法》，对各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关及其所属部门和机构，以及经授权、委托具有公共事务管理职能的组织及其工作人员的工作效能的责任追究进一步细化和明确。

2014年开始，浙江又启动了政府职能和政府服务的四张清单一张网建设，通过明确政府职权范围和行为规范，大幅度减少政府对资源的直接配置，大幅度减少政府对微观事务的管理和干预，大幅度减少政府对资源要素价格的干预，增强政府权力运行的规范化水平。

2016年12月，省委经济工作会议提出了“最多跑一次”改革，从而开启了政府权力运行更加科学化的改革历程。2017年1月，省政府工作报告正式提出加快推进“最多跑一次”改革。之后一系列改革创新工作依次展开，在行政审批事项梳理、办事流程优化、数据共享建设等方面，浙江创造了多个全国第一，成为新时期地方政府改革的典范。

可以说，从效能建设和效能革命，到四张清单一张网，再到“最多跑一次”改革，浙江政府的每一次改革，都紧扣时代发展的主题，将政府改革置于经济社会发展的前沿阵地，不断加强政府自身建设，进行自我革命，为浙江发展提供了良好的政务环境。而且，面对浙江发展和浙江治理转型的加速，浙江政府改革不断向纵深推进，呈现出越来越系统化统筹化的发展特征。如果说2004年的效能建设主要侧重于政府党政干部和广大公务员队伍的作风建设的话，那么2014年开始的四张清单一张网则更侧重于政府职权的制度化、规范化。而目前的“最多跑一次”改革，则在政府职权配置的科学化、政府权力运行的规范化和政府人员的服务意识等方面进行通盘考虑和重塑。因此，浙江治理过程中的政府改革，呈现出从强调依法行政，到摸底地方政府整体权力界限，再到探索权力运行全面科学化的发展脉络。如果说效能建设更侧重解决权力运行中的人如何严格按规则办事的话，那么四张清单一张网更侧重于梳理调整地方政府的权力范围和界限，而“最多跑一次”改革则从问题出发，来思考并致力于解决地方治理中的政府职权、制度安排和权力运行结构的再优化问题。因此，从效能建设到“最多跑一次”改革，既是基于浙江实践不断发展的，也是一脉相承的。这些改革在不同历史时期的治理体系建设中发挥着关键性作用，为当前进一步探索浙江治理现代化进程中的政府转型奠定了坚实基础。

（二）寻求政府有效性：浙江治理现代化的核心与灵魂

治理一词在不同的语境下有不同的理解。在一般公共管理的学术讨论中，治理是一种超越政府单一主体的多元参与合作的制度安排和运行机制。它是政府在应对现代化进程中高度复杂的社会活动所做出的反应。这种治理话语无论在发达国家还是在发展中国家都有广泛的实践基础。对于发达国家而言，政府在经济社会活动中往往面临科层体制不可避免的失灵问题，因此近几十年来西方国家的改革创新都致力于探索多元合作的治理格局。对于发展中国家而言，政府的有效性对大部分国家而言都是奢侈品，在经济社会活动中政府能力的弱势使得他们必须借助其他治理主体的力量来共同应对发展所遇到的难题。自20世纪八十年代以来，治理的讨论和实践逐步形成了新的公共治理研究范式，并对当前治理体系与治理能力现代化的讨论产生了多重影响。

不可否认，我们治理体系的讨论需要正视并回应当前全球的治理体系、治理范式与治理转型问题。但同时需要清醒地认识到，无论和西方发达国家相比还是和发展中国家相比，我们治理体系建设的背景、历程和目标都具有自身的独特性，因此需要立足于我们自身的发展环境来审视治理体系与治理能力现代化问题。与大部分发展中国家不同的是，我们建国以来的历程，大部分时期都是在强有力的党和政府推动下来实现经济与社会发展的，党和政府一直扮演着一个极其重要的角色。与西方发达国家不同的是，我们的现代化进程尽管激发了市场与社会的发展，但一直没有形成边界清晰的市场与社会领域，换言之，我们的市场与社会发育都是不完善的。因此，我们的治理体系与治理能力现代化，既要认识到我们党和政府主体的关键性角色，又需要动态调适政府与市场、政府与社会的关系，从而构建具有中国特色的治理体系。

浙江政府改革创新的进程实际上也是浙江治理体系现代化的进程。在这一进程中，浙江政府一直致力于通过改革创新以增

强政府的服务能力、政策执行能力和党密切联系群众的能力。而这些努力归根结底都是为了增强政府在治理体系中的有效性，这也是浙江治理现代化探索的核心和灵魂。

始于 2004 年的效能建设，是通过规范政府的微观行为来推动政府的有效性。改革开放以来，经济快速发展和观念的变革都对政府行为提出了更高的期望和要求，而政府的官僚化必然阻碍经济社会发展的要求。通过效能建设，破除衙门作风，目的是营造良好的政务环境和营商环境，提高政府的办事效率和社会公信力，从而为浙江转型升级和全面建设小康社会提供良好的基础。

始于 2014 年的四张清单一张网建设，是通过规范政府的职权范围来提升政府的有效性。几十年的超高速发展带来了生产关系和社会关系的全面重构，使得经济社会活动的不同主体之间的联系和互动加深，由此也带来了政府、市场与社会的权力关系和权力边界调整问题。四张清单一张网的建设，目的是通过全面梳理政府权力清单，界定权力范围，强化政府应负的责任，从而为市场和社会活动腾出更多的发展空间，为新时期的治理体系建设提供基本权力框架。

始于 2016 年的“最多跑一次”改革，则是通过强化政府服务能力来提升政府的有效性。权力的边界是相对的，在职权清单基础上，重要的是政府作为权力运行主体如何更好提供政府服务的问题。而这些问题不仅依赖于清晰的制度设计，更有赖于公务人员的服务意识，以及不同部门之间基于公共利益的有效协同合作，这些都需要基于问题导向的统筹推进。“最多跑一次”改革正是基于此种考虑，从人民群众的需求出发，倒查政府的组织制度和运行环节的问题，从而构建了一个问题解决型的统筹安排，为治理体系和治理能力现代化提供了一个新的改革路径。

可以说，寻求政府在现代治理中的方位和有效性，是浙江在治理现代化探索中一直不变的核心，是浙江治理改革创新之魂。

二、“最多跑一次”改革对浙江治理现代化的意义

“最多跑一次”改革，表面看是一个针对具体问题的改革，其背后实质是政府改革的系统工程。其所推动的一系列改革，不但推动了服务型政府和法治政府的系统性优化，而且在强化党的领导、推动政府流程再造、强化政府数据协同和重塑政

府市场社会关系方面都产生了一系列深刻影响，对思考地方治理体系和治理能力现代化建设具有重大意义。

（一）实现党的领导与服务型政府建设融合

国家治理体系与治理能力现代化，是“在党领导下管理国家的制度体系”，^⑩因此党的领导是国家治理体系现代化的应有之意，这在地方治理体系建设中同样如此。党对治理体系现代化建设的领导，就是发挥党总揽全局、协调各方的作用。党的根本宗旨是全心全意为人民服务，“最多跑一次”改革是以人民为中心的改革，是通过政府自身改革让群众有更多的获得感。因此“最多跑一次”改革与党的性质和宗旨是一致的。

但是不可否认，在一般的日常工作中，党的领导职能与政府职能部门具体任务之间是有差别的，党尽管在理论上可以领导政府部门日常工作，但在实际工作中则缺乏明确的操作规则。而对党的领导而言，如果离开了具体职能部门的系统化服务，则很难真正实现党为人民服务的目标宗旨。因此，加强党的建设和推进政府职能转变，实际上是一个问题的两个方面，其根本都在于通过治理体系与治理能力的建设，实现国家为人民服务的目标。从这个意义上说，治理体系与治理能力的现代化，是要进一步梳理并夯实党政之间的联系，从公共利益最大化的角度强化党的领导作用，并通过党的领导作用强化政府服务群众的能力。

“最多跑一次”改革作为浙江提出并践行的系统性政府改革举措，为推进党的领导和政府服务能力建设的融合提供了契机。

在“最多跑一次”改革推进过程中，各级党委部门从目标出发，协调相关部门，梳理各种政策，商讨各种改进措施。广大党员干部在加强政府自身建设、更好服务广大群众方面发挥了先锋模范作用。通过“最多跑一次”改革，强化了党为群众服务的能力，也为建立适应现代治理体系的服务型政府提供了指引。也正是由于加强了党的领导作用，使得“最多跑一次”改革更加统筹，更加全面，改革也更加彻底。

（二）推动整体性政府治理变革

长期以来，政府在服务 and 审批过程中的条块分割、部门主义、繁文缛节一直是政务服务的顽疾。为了攻克这些顽疾，各地方都曾经尝试各种改革创新，比如过去的便民服务中心创新，宁波 81890 平台服务创新等，都对改善政府服务起到了非常积极的作用。但由于过去的大部分创新是增量创新，即在不破坏政府已有的制度、流程和组织架构基础上的创新，因此难以解决政府服务分割的根本问题。

与以往很多改革不同，“最多跑一次”改革是以问题为导向的改革战略。它既不简单是某个具体的改革举措，也不是某项具体的制度安排，而是从问题出发来谋求一系列的改革与创新，因此“最多跑一次”改革必然是多层面系统化的改革。通过一系列改革组合拳，推动政府系统性流程再造，实现政府管理服务的有效协同，从而为探索优化政府整体性治理打开了大门。

首先，“最多跑一次”改革是由省政府来协调推动的系统性改革工程。政府管理和服务是一个多层级政府和多个部门协调互动的系统，要实现便捷化的管理和服务，就必须使服务的不同环节有效协调联动。长期以来，由于各部门各自为政，推进政府部门的协调合作一直是政府管理的难题。“最多跑一次”改革在浙江省委省政府强力推动下，形成了全省改革一盘棋的局面，大大推动了省以下各层级政府和各部门的协调合作，使原来分散在不同层级和不同部门的事务得以重新梳理，使一些过去老大难的管理问题能够快速减少环节和流程，从而大大提升政府审批和政府服务的效率。

其次，“最多跑一次”改革是目标导向的倒逼式改革。当让群众“最多跑一次”成为改革目标的时候，各级政府部门就必须通过各种改革举措实现这个目标，由此形成了强大的改革推动力量，促使各部门尽最大可能简化政府办事流程、减少繁文缛节、强化部门间协调合作。过去一直难以突破的部门利益被打破，从而形成了以结果来衡量改革成效的格局，成为激发全省上下齐心协力推进政府改革的新动能。

再次，“最多跑一次”改革是基于数据协同的政府职能重构。传统的政府管理是以部门分工为基础的组织化体系，这种体系在实现政府管理专业化的同时，也带来了严重的部门鸿沟、数据壁垒和政府职能碎片化问题。为此，浙江省委省政府在“最多跑一次”改革中，不断总结地方经验，并前瞻性颁布了《浙江省公共数据和电子政务管理办法》，针对当前数据壁垒、数据孤岛等问题，《办法》对政务数据运用和数据协同做出了系列制度性安排，规定各个部门需按照“公共数据资源目录”的要求，将目录内的数据全部归集到公共数据平台，由数据管理机构对归集的数据进行统一管理，各部门因履行职责需要均可以使用共享数据，真正实现公共数据的共享使用，从技术层面为“最多跑一次”数据协同打下坚实基础。技术层面的数据协同也促使各职能部门重新梳理自身的职权范围、办事流程和对接方式，从而也开启了政府职能系统化重构的新阶段。

（三）重塑政府、市场与社会的职能关系

一直以来，我们存在一个发展与改革的悖论：从发展的角度而言，我们需要一个强而有力的政府来协调推进经济社会的健康可持续发展，因此无论什么时期，党和政府的领导能力都是第一位的。但党和政府的主导性角色，可能会抑制市场与社会的活力，最终会阻碍经济社会的发展。因此党和政府又需要通过不断改革创新，来激发市场与社会的活力，但这种改革又是由具有主导作用的政府自身来完成的，由此形成了一个政府改革来推动发展的悖论：发展需要政府的主导力量，同时又需要通过政府的这种主导力量削减自身的权力和影响力，从而进一步激发市场与社会活力。政府既需要推动自身的改革，同时又要动态协调自身与市场、社会的关系。这种改革的平衡术一直考验着政府的智慧和魄力，历史上，政府在职能转变与机构精简中的

不断反复也说明了这一点。

从某种意义上说，我们的治理体系与治理能力的现代化过程，就是政府、市场与社会关系的科学化重塑与再平衡的过程。“最多跑一次”改革对治理的意义在于，它通过问题导向的改革，实际上推动了政府、市场与社会关系的重构。通过“最多跑一次”改革的系统性推进，很多政府的审批模式、审批事项被重塑。而且，这种重塑不是简单在理论意义上探讨，而是在具体的政策实践中，在一个个的审批事项中，去厘清为什么这些事项和这些环节需要政府的审批，哪些环节是不必要的，

政府的监管责任是什么，哪些事项是市场与社会可以自主的。在这一过程中，就不再是简单的削减审批事项的问题，而是从群众需求出发，来系统梳理审批和监管事项流程的科学化问题。因此，改革不但简化了审批流程，也使地方各级政府系统全面审视政府的监管方式、审批方式的合理性问题。通过“最多跑一次”改革，政府一方面简化了办事流程，另一方面则努力强化政府的监管责任，尤其是通过数据化协同、政府内部部门协同的改革，强化了政府在各审批事项中的监管能力。从这个意义上说，改革不但增加了群众办事的便利性，也有助于强化政府的服务能力和监管能力。

“最多跑一次”改革也进一步激发了市场和社会主体的活力。通过减少行政审批事项和审批流程，大大缩短了一些事项的审批时间，为企业生产经营活动的开展赢得了时间、降低了成本。通过数据化协同，不但减少了琐碎的证明材料，而且使政府监管更加精准全面，增强了社会自律意识和诚信意识。通过强化规范审批中介行为，进一步改善了政商关系，进一步释放了市场主体的活力。通过下放审批权力，增强地方和基层政府的审批能力，大大便利了各社会主体的审批活动，增强了社会的积极性和活力，推动形成政社良性互动的关系格局。

因此，“最多跑一次”改革，既是政府的自我革命，也是重构政府、市场和社会关系的过程，通过“最多跑一次”的系统性改革，进一步激发了市场活力，推动了政府与社会的良性互动，为浙江治理体系和治理能力现代化提供了结构性基础。

（四）形成政府创新学习与扩散的机制

浙江是靠吃改革饭发展起来的，改革创新对浙江治理而言具有极其重要的地位和意义。“最多跑一次”改革延续了浙江改革的精神内核，而且自上而下的改革动员形成了全省范围内的创新学习和创新扩散机制，极大提升了浙江整体的治理能力和治理水平。

首先，省政府自上而下的改革要求形成了全省上下各级政府部门的创新倒逼机制。政府审批事项的“最多跑一次”要求，是各级政府部门的改革目标。要实现这个目标，光依靠目前的制度安排是难以实现的，因此必须在法律和政策允许范围内进行政策和运行机制的创新，通过信息技术、流程再造、部门协调、人员素质提升等多方面创新以实现目标。

其次，改革的推进形成了上下各级政府部门的创新竞争和创新学习机制。各级政府部门不但要通过创新完成基本的改革任务目标，而且这是一个地方创新竞争的锦标赛机制，如果本地区本部门的创新落后于其他地区和部门，就会影响本地区的发展政绩并对领导干部升迁带来潜在影响。因此这种创新的倒逼机制也是创新的竞争机制。各地为了在“最多跑一次”改革中能够先人一步，必须不断学习省内外的各种经验，并在本地区本部门创新性地发展和运用，由此带动了全省基于“最多跑一次”改革的政府创新大竞赛，大家通过相互学习、相互借鉴、相互模仿，不断推陈出新，带来了整个政府治理气象的大变革。

改革开放以来，国家间、地区间甚或部门间的公共政策扩散，是我国政府公共政策活动的重要特征，在我国的改革开放进程中发挥了巨大作用。^①“最多跑一次”改革形成了创新学习和创新扩散的体系，每个地方都在总目标激励下不断推陈出新，强化政府服务效能，而各地的创新又快速被其他地方学习和模仿，由此形成目标激励——创新实践——创新扩散——再创新的有效政府改革路径，为浙江治理体系和治理能力现代化提供了新动力。

三、以“最多跑一次”改革开启治理现代化新征程

今后五年是国家治理体系和治理能力现代化建设的关键五年，也是浙江治理体系现代化建设的重要时期。“最多跑一次”改革不但是浙江治理体系建设的重要一环，也是浙江治理创新的突破口。正如浙江省第十四次党代会提出的，浙江要以“最多跑一次改革为突破口，……在经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设各个领域，谋划实施一批群众最期盼、发展最急需的重大改革举措，以改革再创民营经济新优势，以改革加强社会治理，以改革优化发展环境，以改革惠及更多人民，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，努力在治理体系和治理能力现代化上继续走在前列”。因此，“最多跑一次”改革对统筹规划政府改革与地方治理创新具有深远意义，可以探讨以“最多跑一次”改革撬动其他各领域的改革，开启地方治理现代化的新征程。

（一）以“最多跑一次”改革推动政府治理现代化

“最多跑一次”改革是以问题为导向的综合性改革，其对政府自身的组织、制度和运行方式都提出了诸多改革命题。因此，“最多跑一次”改革也是推动政府自身系统全面治理现代化建设的良好契机。

首先，应以“最多跑一次”改革推进政府职能转变。浙江在政府职能转变方面领跑全国，尤其是四张清单一张网建设以来，政府的职能边界愈加清晰。但也必须承认，目前的政府职能范围、职能界定和职能科学化等问题，都依然存在诸多模糊、交叉和混乱之处。当前正值“最多跑一次”改革如火如荼之时，应以此轮改革为契机，进一步梳理并规范政府的职能范围，将本不属于政府的职能剥离出去，并对一些政府管不好，市场和社会有能力履行的事务交给市场和社会。进一步梳理规范政府内部的职能关系，理顺并优化条块之间、部门之间和上下级之间的职权范围，从而在动态优化中推进政府职能转变，使政府在现代治理体系中发挥更有效作用。

其次，应以“最多跑一次”改革推进政府管理服务标准化建设。长期以来，由于政府管理服务长期滞后于经济社会发展，政府管理服务面临诸多无标准可依、不同标准之间相互打架、制度标准不科学等各种问题，严重阻碍了政府管理服务的现代化。近些年来，各级部门积极探索以标准化建设为基础推动政府管理服务的规范化，大大提升了政府治理绩效。但在标准化建设中，一直存在盲目制定标准、标准难以履行等问题。而这些问题的背后，是缺乏对政府体系的系统认知和以群众需求为导向的规划。此次“最多跑一次”改革，为系统谋划各级政府部门的标准化提供了良好机遇，省级层面可以以此出台标准化建设的基本原则和指导意见，以更加系统科学推进政府管理服务各领域各环节的标准化建设。

再次，应以“最多跑一次”改革推进政府协同体系建设。当前“最多跑一次”改革的成效，在很大程度上是基于强化政府协同带来的。由省政府牵头的数据共享规划、各审批事项的联审联批，实际上都是朝着政府协同方向所做的努力，这也反映了政府部门的分割和碎片化，是阻碍“最多跑一次”改革的关键性问题。在“最多跑一次”改革创新中，各地总结积累了大量推动政府协同的办法和经验。省政府可以以此为基础，总结规律，加强统筹协调，以数据共享为基础平台，以强化部门协同为导向推动机构改革和基层服务平台建设，同时加强政府监管体系建设，从而改变政府条块之间、部门之间的碎片化现状，构建整体性的政府治理新格局。

（二）以“最多跑一次”改革推动社会治理现代化

以“最多跑一次”改革推动构建政社良性互动关系。社会治理体系现代化是治理体系与治理能力现代化的重要内容。社会治理体系现代化首先需要构建一个良性的政府与社会互动关系。长久以来，政府与社会之间的关系缺乏良性互动的基础，一方面，政府对社会拥有大量的管理事务，过多的事务管理不但使管理服务过于粗放，而且限制了社会自我管理服务能力的提升；另一方面，政府管理服务存在过多的繁文缛节，在管理服务中难以与社会建立基本的互信关系。“最多跑一次”改革聚焦于政府自我瘦身和自我能力提升，为构建新型政社关系提供了新的可能。因此，通过“最多跑一次”改革，进一步强化社会参与和社

会监督，有助于推动构建更加和谐良性的政社关系，从而为社会治理现代化建立基础。

以“最多跑一次”改革提升基层治理和服务能力。良好社会治理的根本在于基层治理和服务能力的优化和提升。“最多跑一次”改革为探索和优化基层治理和基层服务能力提供了新的突破口。在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》中提出，到 2020 年，“乡镇政府服务能力全面提升，服务内容更加丰富，服务方式更加便捷，服务体系更加完善，基本形成职能科学、运转有序、保障有力、服务高效、人民满意的乡镇政府服务管理体制机制”。因此，“最多跑一次”改革，应与基层治理和服务能力的整体提升综合协调推进，比如将“最多跑一次”改革与基层的四个平台建设有机结合，将“最多跑一次”改革与有效激发社会参与监督的机制有机结合，从而使“最多跑一次”改革成为提升基层治理和服务能力的推进剂和发动机。

以“最多跑一次”改革强化社会自我治理能力。“最多跑一次”改革是政府职权的自我调整和优化，也是进一步激发市场和社会活力的系统化改革举措。因此“最多跑一次”改革需要与强化社会自我治理和自我服务能力紧密结合。通过积极简化社会组织登记注册的审批流程，鼓励社会组织的增长；通过强化政府对社会组织活动的监管能力，引导社会组织健康发展；通过下放审批权力、增强数据协同运用，提升社区治理和服务能力；通过整合强化社会监督政务的平台建设，增强社会参与积极性。

（三）以“最多跑一次”改革推动市场治理现代化

现代治理体系是基于市场有效运转的治理体系。因此，治理体系和治理能力现代化的过程，首先是市场治理现代化的过程。改革开放以来，我国的治理体系建设在很大程度上是在推动市场治理现代化的过程中不断发展的，没有有效的市场活力、市场秩序，就不可能有现代化的治理体系。党的十八届三中全会提出，要让市场在资源配置中起决定性作用。在最近召开的浙江省第十四次党代会报告中，也明确浙江将通过深化改革使市场在资源配置中起决定性作用。

以“最多跑一次”改革激发市场活力。“最多跑一次”改革，就是尽最大可能减少审批事项和审批流程，为企业和群众提供服务便利。因此，“最多跑一次”改革是进一步激发市场活力的改革。在新的改革起点上，在涉及市场主体的各种审批事项中，应当以是否能够进一步激发市场主体的活力作为改革的出发点和基本原则，对各项改革内容进行深入论证和细化。通过改革科学化减少审批流程，增进市场主体的参与感和竞争力，使“最多跑一次”改革成为服务型政府建设的新起点，不断提高为企业办事的效率和满意度。

以“最多跑一次”改革强化市场监管。政府的审批是为了规范市场主体的活动，减少行政审批的目的是推动市场良性竞争。因此，要避免过去一些审批改革中出现的审批简化带来监管缺失的问题，减少行政审批必须与强化政府监管紧密结合、两者协同规划。在法律框架内，需将“最多跑一次”改革与市场监管体制改革有机结合，倡导并推动各级政府和部门在改革中充分论证审批流程简化所带来的监管风险问题，从而使改革不但激发市场活力，而且强化政府监管能力。

以“最多跑一次”改革推进审批中介改革。在政府审批中，审批中介问题一直是改革中的重点和难题。全省范围内的“最多跑一次”改革为系统化改革审批中介问题提供了契机。当前可系统梳理哪些领域是必须要有审批中介的，哪些领域的审批中介是不必要的，哪些领域的审批是可以一揽子统一论证的。在“最多跑一次”改革框架下可展开一系列改革，包括对审批中介服务进行规范，推进审批部门和审批中介脱钩，强化审批中介的透明度和竞争机制，降低审批中介的服务价格等，使审批中介成为“亲、清”政商关系的桥梁和纽带，推动市场治理现代化发展。