

---

# 浙江“最多跑一次”改革的 实践探索和发展意蕴<sup>1</sup>

李一

**【摘要】**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容,是引领中国社会发展的核心价值理念,为我国各领域的改革与发展提供了重要的价值指向。浙江推行的“最多跑一次”改革,将以人民为中心的发展思想作为根本价值遵循,着力于优化和改进政府职能部门的公共服务,以此来进一步带动各方面体制机制的改革创新,促进发展环境的全面优化,增强和激发各领域发展的动力和活力。“最多跑一次”改革,成为以人民为中心的发展思想在浙江的生动实践,具有深厚的发展意蕴。

**【关键词】**以人民为中心的发展思想;“最多跑一次”改革;发展环境;公共服务

**【中图分类号】** D630.1 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1007-9092(2017)06-0070-006

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容,是引领中国社会发展的核心价值理念,具有非常明确的价值指向。一个时期以来,浙江在推动新一轮省域发展的过程中,将以人民为中心的发展思想作为改革与发展的根本价值遵循,在全省推开了“最多跑一次”改革的实践探索,通过政府自身改革的再推进和再深化,再创体制机制新优势,为浙江省域发展注入新的动力和活力。

## 一、以人民为中心的发展思想是我国改革发展的重要价值引领

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,在全面推进中国特色社会主义现代化建设事业的时代进程中,先后提出了一系列治国理政的新理念新思想新战略,引领全国人民万众一心、砥砺奋进,在实现中华民族伟大复兴中国梦的新长征路上,不断夺取新的伟大胜利。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组成部分,蕴含着鲜明的价值指向,成为引领当代中国社会发展的实践的一大核心价值理念。

在2015年10月12日召开的中共中央政治局会议上,党中央明确提出以人民为中心的发展思想。同年10月26-29日召开的党的十八届五中全会,则不仅正式提出了创新、协调、绿色、开放、共享这五个方面的新发展理念,而且首次把以人民为中心的发展思想这一表述写进党的正式文件,把坚持人民主体地位作为推动经济社会持续健康发展必须遵循的指导原则,强调“必须坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点”。

习近平总书记在谈到推动当代中国社会发展和实现中华民族伟大复兴梦想时,多次强调以人民为中心的发展思想这一根本价值

---

收稿日期: 2017-09-08

**作者简介:** 李一,中共浙江省委党校、浙江行政学院教授,硕士生导师,哲学教研部主任,主要研究方向为发展社会学与发展哲学、网络社会学与网络哲学。

**基金项目:** 省一流学科“马克思主义理论”项目成果。

---

导向和工作导向，表达出诚挚而深切的为民情怀。他指出，“人民是历史的创造者，群众才是真正的英雄。人民群众是我们力量的源泉。……我们一定要始终与人民心心相印、与人民同甘共苦、与人民团结奋斗，夙夜在公，勤勉工作，努力向历史、向人民交出一份合格的答卷。”<sup>①</sup>2016年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上发表重要讲话时强调说，坚持“不忘初心、继续前进”，就是要坚信党的根基在人民、党的力量在人民，坚持一切为了人民、一切依靠人民，充分发挥广大人民群众积极性、主动性、创造性，不断把为人民造福事业推向前进。

以人民为中心的发展思想，具有丰厚的价值意涵和明确的行动指向。一方面，它坚持唯物史观和马克思主义社会发展观的正确立场，深刻阐述了社会发展的本质问题。在以人民为中心的发展思想看来，人是社会发展的主体，也是社会发展的根本目的。推动社会发展，最终是为了给人的发展创造条件，是为了促进和实现人自身的自由全面发展。以人民为中心的发展思想明确告诉我们，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，是社会发展的根本目的所在，增进人民福祉、促进人的全面发展是社会发展的出发点和落脚点，而人民则是推动社会发展的根本力量。在推动和实现社会发展的进程中，则要把人民幸福作为发展的目的和归宿，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。这就从最为本质的价值理念和发展准则层面，阐述和回答了社会发展“为了谁”和“依靠谁”的根本问题，深刻阐释出人民性这一当代中国社会发展的本质内容，进一步丰富了人类自身对于社会发展本质的理解。

同时，在另一方面，以人民为中心的发展思想，对中国共产党立党为公、执政为民的人民性本质，也给予了深刻揭示并作出了精确表达。在推动当代中国社会的发展进步，推动中国特色社会主义现代化建设事业不断前行的进程中，作为执政党的中国共产党，是这一伟大进程和伟大事业的核心领导力量。中国共产党的宗旨是全心全意为人民服务，它的本质集中体现在人民性上面，体现为立党为公和执政为民。由党的宗旨和党的本质所决定，引领好当代中国的社会发展进程，不断将中国特色社会主义事业推向前进，不断改善人民生活和增进人民福祉，让人民公平地享有社会发展的成果，就自然成为中国共产党的责任和使命。就此而言，党的本质和当代中国社会发展进步的本质之间，就形成了某种内在的逻辑贯通。

以人民为中心的发展思想，在价值指向上主要包括三个方面的明确要求：

第一，尊重人民群众的主体地位。以人民为中心的发展思想的首要价值指向，在于充分尊重人民群众的主体地位，要在推动发展的进程中注重坚持人民群众的主体地位。习近平总书记指出，“中国特色社会主义是亿万人民自己的事业，所以必须发挥人民主人翁精神，更好保证人民当家作主。”<sup>②</sup>“我们要实现党的十八大确定的奋斗目标和中国梦，必须紧紧依靠人民，充分调动最广大人民的积极性、主动性、创造性。”<sup>③</sup>在达沃斯世界经济论坛2017年年会开幕式上的讲话中，习近平主席向全世界宣告，中国秉持以人民为中心的发展思想，把改善人民生活、增进人民福祉作为出发点和落脚点，在人民中寻找发展动力、依靠人民推动发展、使发展造福人民。这就明确告诉我们，在整个经济社会发展的过程中，一定要尊重人民群众的主体地位，注重发挥人民群众参与发展、推动发展的主体作用。<sup>2</sup>

第二，站稳服务人民的根本立场。以人民为中心的发展思想，在价值指向上同时要求，共产党人尤其是党的各级领导干部，要在发展实践中站稳服务人民的根本立场。习近平总书记指出，“党性和人民性从来都是一致的、统一的”。<sup>④</sup>中国共产党是全心全意为人民服务、代表中国最广大人民根本利益的马克思主义政党。党的性质和宗旨，决定了党的一切工作的出发点和落脚点，都是为了人民。从本质上来说，坚持党性就是坚持人民性，而坚持人民性也就是坚持党性，这两者之间是相互贯通、紧密结合的关系。这就需要全党上下在发展实践中，不断强化公仆意识、服务意识以及领导

---

①习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第5页。

②习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第13页。

③习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第367页

---

和引领发展的责任担当意识，凝神聚力，共促发展。党的各级领导干部，都要注重增强领导和引领经济社会发展的能力。只有更好地谋划、引领和推动发展，才能肩负起自身的使命担当，才能真正把自己的党性充分体现出来，才能真正做到尊重人民群众的主体地位。

第三，实现全体人民的发展权益。以人民为中心的发展思想，在价值指向上还要求，广大党员干部务必殚精竭虑、恪尽职守，有效地维护和实现全体人民的发展权益。习近平总书记强调指出，坚持以人民为中心的发展思想，是“马克思主义政治经济学的根本立场”，要坚持把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为经济发展的出发点和落脚点，部署经济工作、制定经济政策、推动经济发展都要牢牢坚持这个根本立场。以人民为中心的发展思想，集中体现了马克思主义群众观和人民观的内在要求，同时也全面彰显出人民至上的价值取向和服务人民的行动指向。因此，在衡量和检验发展成效时，我们必须坚持让人民满意的评判标准，要看我们的各项发展行动和发展举措，究竟有没有实现好、维护好和发展好最广大人民的根本利益，要看我们所制定和推行的各项发展政策，究竟有没有赢得广大人民的真心拥护和广泛认可。

以人民为中心的发展思想，是全党上下领导中国特色社会主义现代化建设事业，引领当代中国社会发展实践的重要价值遵循。深刻领会和完整把握以人民为中心的发展思想的价值意涵和行动指向，意义重大。只有坚持这一正各个领域和各个层面，使其成为我国改革发展实践的重要指导，我们才能够更加有效地应对发展进程中的各类挑战，破解发展进程中的各种难题，不断增强发展的动力和活力，从而更好地实现预期的发展目标。

## 二、浙江“最多跑一次”改革的实践展开与核心要素

坚持以人民为中心的发展思想，不仅是一个重大理论问题，同时也是一个重大实践问题。

2016年1月18日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届五中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话，强调全党上下“要着力践行以人民为中心的发展思想”，明确指出，以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。

在我国建立和完善社会主义市场经济体制的过程中，行政审批制度改革与政府职能转变一直是相伴而行的。有学者在回溯研究中提出，以往行政审批制度改革之所以进展迟缓，与经济发展中政府“居主导者的地位”相关。经济新常态则要求，“政府转变原来的角色”，要让市场在经济中发挥“主导作用”，这就需要政府放弃“原来掌管经济的一些权力（尤其是经济权力）”，“审批必须减少，让市场和社会发挥活力”。<sup>②</sup>也有论者提出，我国的行政审批制度改革，需要“法治进阶”，“改革要取得进一步成功，真正还权于市场，同时实现政府职能的综合转型，就必须将改革与法治两个系统相互嵌入形成一个内生系统，以法治勾勒改革，以改革形塑法治，只有两者之间形成良性互动，才能为审批制度改革注入源源不断的动力”<sup>③</sup>

近年来，为了顺应我国经济社会发展的现实需要，全国各地都推开了一系列的审批制度改革实践，从而极大地推动了政府职能转变的进程，提升了公共服务的质量。其中，近年来我国推行的“放管服”改革<sup>④</sup>，尤其具有标志性的实践意义。兴起于浙江大地上的“最多跑一次”改革，是浙江省委省政府为了进一步推进政府职能转变，优化

---

①习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第154页。

②竺乾威：《行政审批制度改革：回顾与展望》，《理论探讨》，2015年第6期。

③朱新力：《困境与出路：行政审批制度改革的法治进阶》，《中共浙江省委党校学报》，2016年第3期。

---

提升政府公共服务，更好地推进“放管服”改革，而在推出“四张清单一张网”改革<sup>①</sup>等简政放权措施的基础上，创造性地提出的新一轮深化改革和制度创新的政府改革发展目标。浙江“最多跑一次”改革的有益探索，是以人民为中心的发展思想在省域改革发展层面的生动实践，是浙江“干在实处走在前列勇立潮头”<sup>②</sup>的又一次重大的实践创新，堪称是以人民为中心的发展思想在浙江现实发展实践中的一大成功探索和典型范例。

在 2016 年年底召开的经济工作会议上，浙江省委明确提出要全面推进让民众和企业到政府办事“最多跑一次”的改革举措，目的是通过在政府权力上“做减法”，来为激发市场活力“做加法”。用“最多跑一次”改革，倒逼各级各部门减权、放权、治权，形成覆盖行政许可、行政处罚、行政征收、行政裁决、行政服务等领域的“一次办结”机制。要求到 2017 年底，能够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”覆盖 80% 左右行政权力事项的目标。就此，全省 58 个省级部门和 11 个市，迅速行动起来，全面推开了“最多跑一次”改革的制度创新过程。<sup>4</sup>

2017 年 6 月召开的浙江省第十四次党代会，则进一步明确地提出了“突出改革强省，增创体制机制新优势”的时代命题，强调要以“最多跑一次”改革为突破口，谋划实施一批“群众最期盼、发展最急需的重大改革举措”，再创浙江经济社会发展的新优势，“努力在治理体系和治理能力现代化上继续走在前列”。这些新的目标要求，再一次为“最多跑一次”改革的实践探索，提供了战略层面的行动指向。

在具体操作层面，要真正做到让需要办理相关事项的企业和群众“最多跑一次”，让一些关职能部门，对其自身所承担的审批服务功能，全面予以优化和提升，这就需要它们围绕特定审批事项的业务流程，事先做好内容梳理、事项删减、环节设计、机制优化和流程再造工作，在完成部门内部各项业务流程整合优化的基础上，还需注意打破各个不同部门之间长期以来形成的“信息孤岛”的格局，尽量消除或减少因为部门之间彼此封闭而导致的信息数据难以分享、业务流程与事项环节交叉重复之类的现象，从而尽可能地让那些前来政府职能部门办理各类事项的企业和群众，不再为了办理极其简单的一宗事项，而不得不在不同职能部门之间或同一部门的不同办事窗口之间多次奔波。一个时期以来，“最多跑一次”改革的实践探索，在浙江大地的各个领域和不同层面得以迅速铺展开来，并已开始显现出多方面的明显成效。

概括而言，浙江“最多跑一次”改革，在其实践展开层面，主要涉及以下几个最具有决定性意义的核心要素：

其一，以回应社会民生诉求为起点。浙江“最多跑一次”改革的实践探索，坚持问题导向，广泛搜集各方面的意见建议，全面梳理出政府职能部门在审批事项处理等公共服务层面存在的问题和不足，对于社会公众和企业在同政府职能部门打交道时，经常会碰到的那些信息告知不充分、办事流程不明确、部门内部或部门之间审批职能和服务事项交叉重复的情况，甚至可能会出现的一些推诿、低效、不作为甚至乱作为等现象，下大力气予以改变。

其二，以政府职能转变为核心。浙江“最多跑一次”改革的着力点在于，政府职能部门自身深入省察其在管理服务过程中，究竟还存在哪些审批环节、流程设计、服务事项等方面的“功能缺陷”？究竟在哪些方面、是什么原因造成群众和企业不满意？

---

① “放管服”改革，作为近年来我国推行的一项旨在转变政府职能的重大改革举措，核心内容即是简政放权、放管结合、优化服务。

② 浙江省的“四张清单一张网”改革，自 2014 年开始推行，以政府权力清单、责任清单、企业投资负面清单、省级部门专项资金管理清单这“四张清单”和政务服务网建设这“一张网”为抓手，是一项全面推进政府自身改革的重要举措。

③ 2015 年 5 月习近平总书记在浙江考察调研时，对浙江发展提出了“干在实处永无止境走在前列要谋新篇”的要求；2016 年 G20 峰会期间，习近平总书记对浙江发展提出了更高要求，即要“秉持浙江精神干在实处走在前列勇立潮头”，要在提高全面建设小康社会水平上“更进一步”，在推进社会主义现代化进程上“更快一步”。

---

而针对自身的这些“功能缺陷”和“服务不周”，则要本着简政放权的原则“苦练内功”，推动职能转变，优化体制机制，提升服务能力，让企业和社会民众在生产与生活中享受到更加便捷和高效的公共服务。这是问题的核心所在。

其三，以信息数据共享为助推。在行政审批制度改革方面，浙江省的实践探索一直走在全国前列。早在 1999 年，全省的行政审批制度改革就率先在全国破冰，之后又在这方面持续推开了一系列改革尝试。“最多跑一次”改革，在“四张清单一张网”改革的基础上，顺应当代信息化发展的时代潮流，充分发挥了互联网络信息互通、资源整合和数据共享的优势和便利，通过对社会需求和政务服务之大数据的深度挖掘和有效利用，进一步优化服务流程、创新服务方式，以职能部门的数据共享，助推了公共服务效率和质量的提高。

其四，以人民是否满意为标准。浙江“最多跑一次”改革的出发点，在于更加充分、更加有效地回应企业和社会民众的期待和诉求，着力点则在于通过政府职能部门的自身改革和服务优化，让社会各方面满意，让整个发展环境更加和谐有序和富于活力。因此，在各领域和各层面的改革推进当中，人们是否满意，就成为衡量政府职能部门工作和“最多跑一次”改革成效的根本评判标准所在。倾听民意、接受监督、制约\*权力和透明决策，自然成为可靠而有效的保障条件。

可以说，浙江“最多跑一次”改革的内在实质在于，其从转变和强化为民服务的价值理念起步，着力优化和改进政府职能部门为民众和企业办事服务的基本流程和制度设计，以此带动各方面体制机制改革创新的实际进程，全面优化整体发展的制度环境，增强和激发各领域发展进步的动力和活力，从而更加有效地推动和实现高水平、高质量的发展。浙江“最多跑一次”改革的重大意义，集中地体现为它在深化“放管服”改革方面，提供了一个具体、可参考的执行蓝本，从政策、制度、环境等诸多方面，为优化政府公共服务探索并提供了实现路径。据此，我们可以预见和断言，浙江“最多跑一次”改革将不断向纵深推进，它必将深深地融汇在简政放权、放管结合、优化服务的“放管服”改革进程当中，必定可以让越来越多的民众和企业感受到它所带来的积极变化，人们到政府职能部门办事，会变得越来越方便、快捷和高效。

### 三、浙江“最多跑一次”改革的发展意蕴

习近平总书记指出，“我们的党是全心全意为人民服务的政党。”“我们的责任，就是要团结带领全党全国各族人民，继续解放思想，坚持改革开放，不断解放和发展生产力，努力解决群众的生产生活困难，坚定不移走共同富裕的道路。”<sup>①</sup>以人民为中心的发展思想，集中体现了作为执政党的中国共产党，在领导和引领当代中国社会发展进程，推动中国特色社会主义现代化建设事业，不断走向前进、走向胜利、走向未来的使命担当。

在我国全面建成小康社会的决胜阶段，面对当前我国经济社会发展面临的新趋势与新机遇，以及可能出现的新矛盾与新挑战，我们党坚持以人民为中心的发展思想，团结和带领全国各族人民，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，全面践行创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，以此来推动我国经济社会发展不断取得新的成效，不断向全面建成小康社会的奋斗目标迈进。在推动我国全面建成小康社会的时代征程中，坚持以人民为中心的发展思想，使其同我们党在新时期治国理政实践中提出的其它一系列新理念新思想新战略一起，更好更有效更充分地发挥引领作用，是所有共产党人尤其各级领导干部必须担负的时代责任。

“最多跑一次”改革的根本价值遵循，在于以人民为中心的发展思想。秉持和践行以人民为中心的发展思想，全力推动改革发展的进程，则充分体现出共产党人的使命担当。在浙江省域经济社会发展的推进过程中，“最多跑一次”改革，具有多方面的促进和推动发展的实践意义。浙江“最多跑一次”改革的实践创新之发展意蕴，集中体现在以下几个方面：

---

①习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 4 页。

---

首先，这一实践创新，可以充分彰显人民至上的价值理念。浙江“最多跑一次”改革的实践探索和制度创新，在深层价值理念上，高度契合了以人民为中心的发展思想。“最多跑一次”改革，是浙江省委省政府为了进一步推进政府职能转变，优化提升政府公共服务，而在推出“四张清单一张网”等简政放权措施的基础上，创造性地提出的新一轮深化改革和制度创新的政府改革发展目标。浙江“最多跑一次”改革，针对各级政府职能部门的公共管理和公共服务领域展开，尽管其涉及领域和涵盖内容非常广泛，也非常复杂，但其所秉承和强化的核心理念和行动准则却是高度一致的，即要坚持恪尽职守、为民服务、消除懒政的“人民逻辑”。

其次，这一实践创新，可以着力完善为民服务的办事流程。浙江“最多跑一次”改革，定位于各级政府职能部门，都要在管理服务的体制机制创新方面做到精准施策和精准发力，以期促成相关部门在管理服务行为上的深刻转变和优化提升。要真正做到对审批或服务事项“一次办结”，必定会要求政府相关职能部门，着眼于审批服务功能自身的优化提升，围绕特定审批事项的业务流程，事先做好内容梳理、事项删减、环节设计、机制优化和流程再造工作。同时，在部门内部完成各项业务流程整合优化的基础上，还需注意打破各个不同部门之间长期以来形成的“信息孤岛”的格局，尽量消除或减少因为部门之间彼此封闭而导致的信息数据难以分享、业务流程与事项环节交叉重复之类的现象，从而尽可能地让那些前来办理各类事项的企业和群众，少付出些人力、物力和时间的代价。

再次，这一实践创新，可以持续优化服务发展的制度环境。良好的制度环境，是有效促进一个地方经济社会健康持续发展的重要保障因素。制度环境因素虽然看似“无形”，但人们在实际生活中却时时可以感受得到，一些不良的制度环境因素甚至成为制约或阻碍现实发展的羁绊。我国自改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和不断完善，各级政府职能部门在简政放权、优化公共服务以及全力推动职能转变方面，走过了一个改革发展与制度创新的实践探索历程，其间有成功的经验，也有失败的教训。但无论是成功还是失败，其根本的目标指向都是非常清晰的，那就是为发展营造出一个良好的制度环境，以此来更好地服务于经济社会发展。“最多跑一次”改革的推行，已经在优化制度环境、服务发展实践方面取得了明显成效，但这方面的努力还需要进一步持续下去和向纵深推进。

最后，这一实践创新，可以全面提升整体发展的综合效益。尽管从简政放权、优化公共服务及推动政府职能转变的意义上讲，浙江“最多跑一次”改革也许并非“新东西”，也算不上是一个全新的实践课题，但如果我们从政府职能部门服务意识得以全面大幅度地提升、相关体制机制得以深入持续地创新优化，各类资源要素进而得以实现充分有效的深度整合的综合性视角来看，就会发现，也许并非“新东西”的浙江“最多跑一次”改革，其实蕴含着非常丰富的引领发展、推动和实现发展的新的理念元素和实践价值，它必将进一步深深地融汇在简政放权、放管结合、优化服务的“放管服”改革进程当中，必定可以让越来越多的民众和企业感受到它所带来的积极变化，它的深远意义会在浙江经济社会发展所取得的整体发展效益层面，逐步显现和充分显现出来。