
深化“最多跑一次”改革：从系统性迈向重构性¹

马宝成

【摘要】：浙江省“最多跑一次”改革取得了明显成效：行政效率明显提升、营商环境稳步改善、市场主体迅速增加、人民群众普遍认可，有力助推了新时代浙江经济行稳致远。当前，“最多跑一次”改革已经进入“深水区”、“攻坚期”。未来改革必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以“重构性”精神，坚定不移深化“放管服”改革，把“最多跑一次”推向纵深，坚定不移地把改革进行到底，努力打造审批事项最少、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。

【关键词】：“最多跑一次”；简政放权；放管结合；优化服务；重构性改革

【中图分类号】：C916 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092（2018）03-0020-09

“放管服”改革是一项系统性工作，面对的是一个多方主体共同参与的权力运行体系，牵涉到政府、中介、企业、居民等，政府内部又分层级和部门。推进“放管服”改革，就是要对上述运行体系进行修理再造，清理交叉重叠、弥补缝隙盲点、加强薄弱环节，简约流程、降低成本、提高效率、确保质量，建立闭合顺畅的权力运行体系。在这个权力运行体系中，政府是权力的源头，尤其是中央政府处于权力输出的顶层，推进“放管服”改革的关键是政府。在这个权力运行体系中，企业和群众是所有权力的最终指向，是权力运行实际效果的根本感受者，他们的获得感才是“放管服”改革的最终评判。党的十八大以来，党中央国务院以“壮士断腕”的勇气和决心，大力推进“放管服”改革，从减少和下放行政审批权开始，由点及面、由近及远、由浅及深，目前已经进入系统推进的“深水区”。取得的成效非常显著，人民有了很大的获得感。

浙江省在推进放管服改革过程中，针对群众反映突出的办事难、投诉举报难等问题，从深化行政审批制度改革、优化审批流程入手，推动实施“最多跑一次”改革，取得积极成效。但是，进入系统推进“深水区”后，暴露出的问题反而更多，背后的原因反而显得更加复杂，问题解决起来的难度反而更大，必须贯彻落实党的十九大关于深化机构和行政体制改革的总体部署和十九届三中全会关于党和国家机构改革的具体安排，统筹谋划、问题导向、突出重点、务求实效，坚持以人民为中心，以习近平总书记提出的“重构性”改革要求，把“最多跑一次”改革进行到底。

一、浙江省“最多跑一次”改革的积极成效

从1999年开始，浙江省按照中央决策部署，着手推进行政审批制度改革。大致经历了以下几个阶段：一是1999年至2005年的第一轮审批制度改革，重点是清理减少审批事项、成立行政审批服务中心；二是从2006年至2008年的第二轮审批制度改革，在全国率先出台“两集中、两到位”改革的指导意见，重点是整合审批职能，提供“一站式”审批服务；三是从2009年至2012年的第三轮审批制度改革，主要内容是创新审批方式，下放审批权力，探索出并联审批、网上审批、模拟审批、形式审查等多种审批方式。

从2013年开始，浙江省提出“审批事项最少、办事效率最高、投资环境最优”的改革目标，充分运用“互联网+政务服

¹[收稿日期]：2018-04-19

[作者简介]：马宝成，国家行政学院应急管理培训中心（中欧应急管理学院）主任（院长），教授，博士生导师。

[基金项目]：国家社科基金“国家治理体系和治理能力现代化”研究专项“建设服务型政府”的阶段性成果（批准号：17VZL014）。

务”，大力开展行政审批制度改革和“四张清单一张网”建设，致力于打造最简、最优、最高效的审批流程。加上前三轮的审批制度改革，浙江省累计取消和下放了 1300 多项行政审批事项。^①通过不断改革，行政办事效率明显提升，发展环境明显改善，市场主体活力明显增强。

“最多跑一次”改革是前期行政审批制度改革和“放管服”改革的全方位深化。“最多跑一次”，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。为贯彻落实习近平以人民为中心的发展思想和“秉持浙江精神，干在实处、走在前列、勇立潮头”的新要求，2016 年 12 月时任浙江省长车俊在浙江省委经济工作会议上提出了“最多跑一次”的行政改革理念，强调要加大深化改革力度，深入推行“互联网+政务服务”，以“最多跑一次”倒逼政府部门简政放权、优化服务。2017 年 2 月，“最多跑一次”改革写入浙江省政府工作报告，成为浙江提升服务效率、提升群众满意度改革的标志性工作。2017 年 6 月，浙江省第十四次党代会提出以“最多跑一次”作为改革强省的总抓手。浙江各地各部门以“最多跑一次”为突破口，聚焦改革目标，强化改革协同，勇于担当、主动作为，先后出台了《浙江省深化“互联网+政务服务”工作方案》、《浙江省公共数据和电子政务管理办法》《浙江政务服务网电子文件管理暂行办法》等多个文件，下发了第一批省级公共数据共享清单，制定了全国首个“最多跑一次”省级地方标准——《政务办事“最多跑一次”工作规范》，大力推进“最多跑一次”改革。

2018 年 1 月 23 日，中央全面深化改革领导小组第二次会议审议通过了《浙江省“最多跑一次”改革调研报告》，要求各地区要结合实际，善于从基层和群众关心的问题上找出路、找办法，加大体制机制创新，以实际行动增强群众对改革的获得感。3 月 5 日召开的十三届全国人大一次会议上，“最多跑一次”被写入《政府工作报告》。“最多跑一次”从浙江经验跑成全国样本，切实提高了行政效率、优化了服务质量，极大提升了群众和企业的获得感和幸福感。

第一，人民群众普遍认可。“最多跑一次”改革是践行以人民为中心发展思想的浙江探索，直接目标就是让人民群众有更多获得感。“最多跑一次”改革从与群众生产生活关系最紧密的领域和事项做起，在群众反映最强烈、最渴望解决、最难办的事情上突破，努力做到群众到政府办事“最多跑一次是常态、跑多次是例外”，以实际行动增强人民群众实实在在的获得感。^①浙江省的领导干部以普通群众身份到窗口体验办事过程，现场解决问题，进一步密切了党群、干群关系。全省上下机关干部把群众的事当作自己的事来办，赢得了人民群众的普遍好评。最新数据显示，“最多跑一次”实现率达到 87.9%、满意率达到 94.7%。

第二，行政效率明显提升。“最多跑一次”大大缩短了办结时限，为办事企业和群众节约了大量的时间成本。多层次政务服务中心的建立和服务方式的创新，特别是推进网上办事大厅服务，让数据在网上多运行，让群众在路上少跑腿，网上办理率大幅提升。以 2017 年 7 月上线的全程电子化登记平台为例，抽样数据显示，在 7 月份平台运行初期，办事项平均登记天数为 15.2 天，通过各项改革举措同步推进，11 月份办事项平均登记天数缩短为 4.5 天。^②

第三，企业营商环境稳步改善。简政放权、放管结合、优化服务改善了营商环境，激发了大众创业、万众创新的积极性。让更多人都全流程在线办事，让更多事都能全流程在线办成，可以说是浙江政务服务网的初心。依托这一网络平台，浙江省最早建立了电子政务实名用户身份认证体系，率先建设电子印章、电子证照、电子档案等技术体系，还出台《浙江省公共数据和电子政务管理办法》，破除电子材料法律效力障碍。自 2017 年 8 月工商系统推行全程电子化登记以来，全省申报量已超过 12 万件。全省建设部门开展企业资质智能化审批，全面实现申报零材料、受理零窗口、办件零人工、领证零上门、归档零纸件，使不见面审批逐步成为新常态。2017 年浙江省发展环境指数为 66.3，同比提高 7.3；企业家信心指数连续四个季度上扬，达到 127.2；良好的营商环境迎来创业热潮。2017 年中国民企 500 强中，浙江共占 120 席，连续 19 年蝉联全国第一。^③

第四，市场主体迅速增加。商事制度改革以来，新设市场主体数量呈现“井喷式”增长。截至 2017 年底，浙江各类市场主

^①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。

体总量达到 593.4 万户，同比增长 12.2%。新登记市场主体 113 万户，同比增长 18%，新登记市场主体数首次破百万。其中新登记企业 38.6 万户，同比增长 25.4%；新登记个体工商户 74 万户，同比增长 14.8%。亮眼的数字归因于“最多跑一次”改革的推进，如上线全程电子化登记平台、实行“多证合一、一照一码”、推行“证照联办”审批模式等系列改革举措，提升了工商登记服务水平，激发了市场活力。^④

第五，浙江经济行稳致远。在当前经济下行压力加大的形势下，激发企业和市场活力、打造经济发展新引擎，是当前深化简政放权改革的重大任务。简政放权等改革释放了经济增长的正能量，在稳定经济增长中发挥重要作用。实践表明，简政放权改革进展大的地区，经济增速就相对较快。2018 年 4 月 23 日，浙江省统计局对外发布，一季度浙江全省生产总值达到 11691 亿元，同比增长 7.4%，与 2014 年一季度增速 7%，2016 年的 7.2% 相比，今年 7.4% 的增速是“相对最好的”。浙江省一季度固定资产投资比去年同期增长 4.9%，其中民间投资增长 15.1%，占投资总额的 63.4%，比重同比提高 5.6 个百分点。^⑤

二、系统性改革的典范：浙江省“最多跑一次”改革的推进逻辑

“最多跑一次”改革是一场系统性改革。从形式上看，“最多跑一次”改革是优化政府服务的重要内容。但实际上，“最多跑一次”改革离不开简政放权、加强监管，三者之间密切相关。从三者关系看，简政放权是“最多跑一次”改革的基本前提，加强监管是“最多跑一次”改革的有力保障，而“最多跑一次”改革则是简政放权、优化服务的直接体现。从改革进程看，浙江省“最多跑一次”改革开始不久即发现，若要真正推进改革并取得实质性成效，首先必须深化简政放权改革，特别是深化行政审批制度改革、优化行政审批流程、深化商事制度改革等。其次，在推动简政放权真正放开、放到位的同时，必须切实加强事中事后监管，把该管的切实管住、管好，为“最多跑一次”改革提供保障。

（一）深化简政放权是推进“最多跑一次”改革的基本前提

从“放管服”改革的五年实践看，简政放权涉及到的内容很多，主要有：行政审批制度改革、优化行政审批流程、商事制度改革、清单制度等等。在这些领域，浙江省出台了明确具体的改革措施，为“最多跑一次”改革提供了坚实基础。

1. 最大限度地减少行政审批事项。“四张清单一张网”在“最多跑一次”改革中发挥了基础作用。所谓“四张清单”，就是行政权力清单、政府责任清单、投资负面清单、财政专项资金管理清单。行政权力清单是在最大限度地减少行政审批事项的基础上制定的。放管服改革启动不久，浙江省就完成了地方设定和实施行政审批事项的摸底、核实、公开工作，清理取消了大量行政审批事项，尤其是设定依据不充分、依靠“红头文件”设立的那些事项。同时，还组织开展省级地方性法规所设行政许可事项的专项清理，编制了全省行政许可事项目录。2014 年 6 月 25 日，浙江公布全国首份省级政府部门权力清单。42 家列入公布范围的省级部门共保留行政权力 4236 项。其中，省级部门直接行使的权力 1973 项，全部委托下放和实行市县属地管理的权力 2255 项，省级有关部门共性权力 8 项，成为“四张清单一张网”重要基础之一。^①“最多跑一次”改革中，浙江省以群众眼中的“一事情”为标准整合归并相关事项，2017 年 2 月和 3 月浙江省各级政府部门全面梳理并集中公布了两批与群众、企业生产生活关系最紧密领域的“零上门”和“最多跑一次”事项清单。截至 7 月底，省级部门“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%。^②

³①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。

②《十个浙人一个在创业 浙万人市场主体拥有量居首》，<http://www.chinanews.com/cj/2018/02-01/8438741.shtml>。

③《对标国际一流浙江打造最佳营商环境》，<http://zjnews.china.com.cn/jrzj/2018-01-03/138777.html>。

④《十个浙人一个在创业 浙万人市场主体拥有量居首》，<http://www.chinanews.com/cj/2018/02-01/8438741.shtml>。

⑤《2018 年一季度浙江经济开局平稳质量向好》，http://tjj.zj.gov.cn/tjxx/tjzx/201804/t20180423_209371.html。

⁴①《浙江省公布全国首份省级政府权力清单》，《钱江晚报》2014 年 10 月 24 日，第 1 版。

②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。

2. 深化企业投资项目审批制度改革。针对企业投资项目审批制度改革这个难度最大的矛盾焦点，浙江省充分调研并制定了具体改革方案，推行企业投资项目承诺制，完善投资项目在线审批监管平台，实施“区域能评、环评+区块能耗、环境标准”和“多评合一、多审合一、多测合一”，推进涉政审批中介改革，推广“一口受理、在线咨询、网上办理、代办服务、快递送达”办理模式，2017年底，基本实现企业投资项目开工前审批“最多跑一次”。

3. 优化行政审批流程。在推进“最多跑一次”改革中，浙江省优化审批流程取得重要进展。优化权力运行流程，减少办事环节，简化办事手续，压缩办事时间，提高办事效率，为民之所望。早在2014年，浙江省就以高度责任感主动作为，积极压缩前置审批，实行相对集中审批、跨部门协同审批，实施限时办结，推进并联审批和网上审批，减少非实质性审查，促进行政审批提质增效。投资建设领域存在的复杂链条，成为行政审批改革领域最为诟病的环节。针对这些问题，浙江绍兴市柯桥区，探索取消单个项目能评、环评，在“区域能评、环评+区块能耗标准、环境标准”基础上实施承诺备案制。在推进“最多跑一次”改革中，浙江省大力优化行政审批流程，大力推进前台统一受理、后台分类审批，严格按照《企业投资项目核准和备案管理办法》要求简化审批中申报材料，大幅度缩短审批时限。

4. 持续深化商事登记制度改革。浙江在全省范围推行20个领域“证照联办”、12个事项“多证合一、一照一码”，推动企业“一照一码走天下”，解决“办照容易办证难”等问题。比如对外贸企业，行政服务中心实行“一窗受理，全程代办”，在原“五证合一”基础上，再将海关、商务、公安、出入境、人民银行、贸促会六个单位的证（表）合到一本营业执照上，实现“十一证合一”。办理这项事务，审批材料从56份减少到23份，全流程审批时间从30多个工作日缩短到6个工作日，跑腿次数从14次减少到只需跑1次。^①

（二）加强事中事后监管是“最多跑一次”改革的有力保障

随着简政放权改革的不断深化，人们越来越认识到放管结合的重要性，开始从“放管服”的总体布局中来谋划监管，对放管结合进行系统布局，普遍着眼于建立健全功能完善、防控严密、执行高效的事前事中事后工作体系，事前强化预警防控，事中强化常态监督，事后强化规范执法，依法惩处各类违法行为。

早在“最多跑一次”改革前，浙江省就专门出台了加强事中事后监管的实施意见，对取消调整事项监管、投资项目建设运行监管等作出全面规范。同时，整合优化监管机构，出台了推进综合执法的实施意见，在全省范围内全面推进跨部门、跨领域综合行政执法，在市县组建了综合执法局，在重点开发区和乡镇（街道）设置综合执法局的派出机构，对于一些部门保留的专业执法队伍，推动建立行政执法协调配合机制，组合开展联合执法。不断创新监管方式，普遍重视运用市场主体信用信息加强监管，运用大数据服务监管，构建监管部门信息共享与联合惩戒机制。

2016年5月，浙江省政府办公厅印发《关于深化“先照后证”改革加强事中事后监管的实施意见》，要求严格实行行政审批事项目录管理，全面推行工商登记“双告知”，依法公开后置审批事项办理流程，严格执行“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”原则，进一步明确各相关部门的事中事后监管职责，依法规范共同查处机制。建立企业信息交换共享平台，完善企业信息共享机制，建立市场监管风险监测评估机制，建立市场监管风险定期会商预警机制，强化企业主体责任，构建多元参与的市场监管社会共治格局。建立浙江企业信用监管警示系统，将企业公示与企业信用监管结合起来，依据信用分类、风险等级、监管职能，对企业实施信用分类监管。按照“一处失信、处处受限”的原则，建立从市场主体准入到退出的全过程信用约束机制。

推进“最多跑一次”改革中，浙江省更加重视事中事后监管。以更有效的“管”促进更大的“放”和更优的“服”。转变“重审批、轻监管、弱服务”的传统管理模式，从“严进宽管”转向“宽进严管”，是“最多跑一次”改革的题中之义。我们提出“服务零距离、监管不扰民”，推进“最多跑一次”改革向事中事后监管延伸。联动推进行政审批制度改革、综合行政执法体制改革和社会信用体系建设，在进一步精简事前审批的同时，探索智慧监管、审慎监管，全面推行“双随机、一公开”监

管，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。加强基层治理体系“四个平台”建设，推进综合执法、市场监管力量下沉，打造“多员合一、一员多用”的全科网格，不断提升基层一线的事中事后监管能力。^⑤总之，就是以责任清单和信用约束为路径加强事中事后监管。

一是以责任清单为抓手、以问题为导向，明确监管责任。监管主体不一、责任不明、边界不清是出现多头执法、重复检查、无人管理等监管问题的主要原因。浙江通过制定责任清单，明确部门监管职责，细化具体工作事项，并根据具体问题，逐项厘清涉及部门边界划分事项，明确监管责任。

二是强化信用约束，倒逼企业主动达到监管要求。政府再严厉的监管也不如企业主动的照章办事。浙江在特定领域、特定行业实施以“政府定标准、企业作承诺、过程强监管、失信有惩戒”为核心的投资项目承诺制改革试点，对核准目录以外的项目，原则上由企业依法依规自主决策投资行为。政府按标准检查，严惩失信和违规行为，探索形成事前管标准、事中管达标、事后管信用的监管制度。在这种监管方式下，企业由被动接受监管向主动适应规则转变，政府由重审批向重标准、重监管转变，改革由“规则内的选择”转向“规则间的选择”，监管理念发生了重大转变，具有颠覆式色彩。

三是以“一单两库一细则”为核心，深入推进“双随机、一公开”监管。浙江按标准化要求推进事中事后监管，在改革试点中推行“一单”（随机抽查事项清单）、“两库”（检查对象名录库和执法检查人员名录库）、“一细则”（抽查监管的业务规范），明确规定双随机抽查工作的组织管理、任务实施、步骤方法、监督考评等事项。试点改革要求做到“按标监管，一次到位”，明晰了监管内容、提升了检查效率、降低了企业成本。

（三）优化政府服务为“最多跑一次”改革提供技术支持

在推进“最多跑一次”改革过程中，浙江省以数据共享和集成服务为主线，大力优化政府服务。

一是以“一窗受理、集成服务”为主抓手方便群众、企业办事。加强市、县行政服务中心建设，推进承担审批和服务职能的处科股向行政服务中心集中，将原来按部门职能分设的窗口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，全面推行“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”的政务服务新模式，使群众只需进行行政服务中心“一个门”、到综合窗口“一个窗”就能把“一件事”办成。积极推进“一窗受理、集成服务”改革向基层延伸，加强乡镇（街道）便民服务平台和村（社区）代办点建设，推行“乡镇（街道）、村（社区）前台综合受理，县级后台分类办理，乡镇（街道）、村（社区）统一窗口出件”的服务模式，努力实现政务服务“就近能办、同城通办、异地可办”。

二是以数据共享为基础打造智能化政务服务模式。互联网、大数据等信息技术，是推进“最多跑一次”改革的关键技术支撑。浙江省深入推进“互联网+政务服务”，以数据共享推动业务协同，让数据多跑路、让群众少跑腿甚至不跑腿；制定了《浙江省公共数据和电子政务管理办法》，赋予电子签名、电子证照等法律效力，确保网上办事于法有据。浙江自2015年起就着手建设政务数据资源共享交换系统，目前全省各级政府机关、行政服务中心都可共享全省人口、法人基础信息、社保、民政等相关数据，以及部分专业技术资格证书、资质证照、信用信息。有了统一的数据平台的支撑，浙江在很多方面真正实现了“数据多跑路，群众少跑腿”。

三是以市场化为导向优化行政审批中介服务。在全面规范行政审批中介服务事项的基础上，浙江搭建“互联网+中介服务”平台，打造网上中介服务市场的省级平台。积极稳妥推进中介脱钩改制，放开资质资格限制，设立网上中介市场68个，解决中介垄断等问题。进一步降低中介服务定价标准，对具有垄断性质的15个中介事项价格标准下调20%，逐步推进施工图审查、雷电检测等技术服务项目采取政府购买服务方式，减轻企业负担。

⁵①叶慧：《浙江加快推进“最多跑一次”改革综述》，<http://cpc.people.com.cn/nl/2017/0605/cl62854-29318942.html>。

②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。

三、走向重构性改革：浙江省深化“最多跑一次”改革的重点任务

党的十九大对深化机构和行政体制改革作出了重要部署，十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出了具体安排。习近平总书记关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明指出：“这次深化机构改革是一场系统性、整体性、重构性的变革，力度规模之大、涉及范围之广、触及利益之深前所未有，既有当下“改”的举措，又有长久“立”的设计，是一个比较全面、比较彻底、比较可行的改革顶层设计。深化党和国家机构改革是要动奶酪的、是要触动利益的，也是真刀真枪的，是需要拿出自我革新的勇气和胸怀的。大家要坚持从大局出发考虑问题，从党和国家事业发展出发考虑问题，从让人民群众过上美好生活出发考虑问题，全面理解和正确对待深化党和国家机构改革方案提出的重大举措，深刻领会有关改革的重大意义，自觉支持改革、拥护改革，认真负责提出建设性意见和建议。”即将推进的地方机构改革为浙江省深化“最多跑一次”改革提供了千载难逢的重要契机。

浙江省“最多跑一次”改革发展到今天，已经进入“深水区”、“攻坚期”，改革下一步遇到的都是难啃的“硬骨头”，必须以习近平中国特色社会主义思想为指导，切实贯彻落实党的十九大关于深化机构和行政体制改革的决策部署和十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》的整体安排，在放管服前期系统性改革的基础上，践行以人民为中心的思想，以习近平总书记提出的“重构性”精神，坚定不移深化放管服改革，把“最多跑一次”改革推向纵深，坚定不移地把改革进行到底，努力打造审批事项最少、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。

（一）以“重构性”要求持续推进简政放权，不断激发企业 and 市场活力

1. 持续深化商事登记便利化规范化改革。李克强总理在今年《政府工作报告》中指出，深化“放管服”改革。全面实施全国统一的市场准入负面清单制度。在全国推开“证照分离”改革，重点是照后减证，各类证能减尽减、能合则合，进一步压缩企业开办时间。大幅缩短商标注册周期。工程建设项目审批时间再压减一半。推进企业投资项目承诺制改革试点。全面实施“双随机、一公开”监管，决不允许假冒伪劣滋生蔓延，决不允许执法者吃拿卡要。深入推进“互联网+政务服务”，使更多事项在网上办理，必须到现场办的也要力争做到“只进一扇门”、“最多跑一次”。加强政务服务标准化建设。大力推进综合执法机构机制改革，着力解决多头多层重复执法问题。加快政府信息系统互联互通，打通信息孤岛。清理群众和企业办事的各类证明，没有法律法规依据的一律取消。优化营商环境就是解放生产力、提高竞争力，要破障碍、去烦苛、筑坦途，为市场主体添活力，为人民群众增便利。浙江省商事制度改革成效显著，但是，当前的问题是“证”的数量减少并不多。这就意味着“照”虽拿到了，开业还是遥遥无期的事情，证还是要办的，并且在一些地方后置了办起来更难，导致市场主体“井喷”增长的水分大，户头立了，实际上没有开业经营。要把注册登记改革的重点转向“减证”，精简“后置”着的各种各样的“证”。

2. 持续深化推进投资审批改革。投资建设是当前推进“放管服”改革问题最多、难度最大的领域，也是人民群众在当前改革中获得感最少的领域。要把深化投资建设领域“放管服”的改革作为重点中的重点，努力破解投资项目审批环节多、手续繁、时间长、效率低、收费高等问题。一是减少前置要件。要从简政放权、方便企业和公民办事角度出发，对投资建设项目审批事项，特别是互为前置的审批事项，进行全面清理和整合。对于依附于审批事项上的各种“要件”、特别是众多的评估事项，要实施大幅度的精简。对法律法规有明确规定的，要制定目录并向社会公布。对自行设定的审批事项，经过再论证后，能取消的取消，能合并的合并，能优化的优化。对于法规未作规定的审批事项，不得作为行政审批前置条件。二是推动联合审批。要加强协调配合，优化项目审批流程，构建联合审批平台，实行网上并联审批，加快实行网上受理、审批、公示、查询、投诉、监管等。

对于多部门共同审批事项，进行流程再造，明确一个牵头部门，统一受理所有申报材料，并及时分送或抄送相关部门同步办理。同时，要大力精简申报材料，做到没有明确依据的申报材料坚决取消，不合理的材料坚决取消，可有可无的“其他相关材料”坚决取消。三是实行联合评价。中介承担的众多评估、评价，耗时长、收费高、标准乱，是投资建设领域最被垢病的问题，广大市场主体深恶痛绝。建议对审批涉及的评估、审查、测验、踏勘、验收等各个环节，也实施并联推进，学习和借鉴“多

规合一”、“五图联审”、“多评合一”、“区域联合评价”等创新做法，努力实现“一个窗口”受理，“一站式”审批。需要说明，深化投资审批制度改革，决不是要取消前置、取消审批、取消评价，而是要“拧干水分”，减少不必要的前置，通过优化流程，缩短审批和评价评估的时间，提高行政效率。

3. 加快推进“标准+承诺”制审批改革。企业投资项目审批，涉及经信、消防、环保、建设（规划）、安全生产、气象等多个行政主管部门，审批事项有项目立项、项目节能审查、建筑消防设计审核、环评文件审批、建设工程规划和施工许可、安全生产许可、职业卫生许可、防雷装置设计审核等，交叉重叠，环环相扣，加重了企业负担，降低了投资审批效率。针对这一问题，浙江省一些市县开展了审批改革试点，对工业企业在新增建设用地前提下实施的技改类项目，即“零土地”技术改造项目，相关行政部门预先设定准入标准，企业据此作出达到预设标准的书面承诺，并依法依规开展项目建设。项目竣工后，由相关部门验收通过方可投产。应认真总结该项改革经验，研究该做法的推广价值。

4. 审图改革要着力强化设计主体法律责任。建设项目审批中的规划设计图，以及建筑、消防、人防专项、防雷装置等施工图的图纸审查工作，是涉建项目审批中的重要“堵点”。建设单位要跑若干个行政主管部门，完成审图工作耗时长、费用高、效率低。合格的设计、施工和监理单位，都有严格的、专业化的内部质量控制体系，他们应该承担施工图设计的设计责任。行政主管部门大包大揽进行审图，不但因技术力量弱而不从心，还变相承担了应该由设计单位承担的责任。要依法评估各种审图许可的必要性，重大安全性图审才需要政府继续参与，同时，要探索建立项目设计、施工、监理等部门终身负责制，强化政府事中事后监管责任。

5. 加大中介评估服务的精简整合力度。企业投资建设项目审批，一般包括立项、用地、工程规划、施工和竣工验收 5 个阶段的许可，涉及 20 多项中介评估服务，耗时长费用高，内容庞杂、交叉重叠、重复评估等问题非常突出。要认真梳理涉建中介服务评估事项，进行分类清理。对于交叉重叠的应当整合，如安全评价、消防评价很多内容重叠，两个评估可以合并，由安监部门统一组织实施。对于内容庞杂的应该“瘦身”，如环评、能评报告书，有的多达 600 多页，很多内容相互抄袭，有用的信息很少，应该减少无用信息。对于重复评估的应该精简，比如对于区域性特点非常鲜明的地震等重大灾害评估，如果国家层面已经有了无害评估，地方应该取消该项评估；如果存在灾害风险，应由当地行政主管部门进行区域性评估，不应要求每个企业进行专项评估。

6. 推行联合勘察和联合验收。勘察和验收都要到现场，目前大部分地区还没有实现并联推进，耗时长、效率低、问题多。应尝试推广联合勘察、联合验收。勘察阶段涉及环保、国土、发改、规划、建设等部门，建议指定一个牵头部门，组织联合勘察，统一出具勘察意见。竣工验收阶段，建议指定一个牵头部门，将原来各自组织的专项验收，改为统一组织、集中时间、联合验收。

（二）以“重构性”要求不断加强事中事后监管，优化公平竞争的市场环境

1. 进一步创新事中事后监管的体制机制。要以深化党和国家机构改革为契机，完善监管体制，形成“大监管”合力。一是建立跨部门、跨行业的综合监管和执法体系，把相关部门的监管事项和规则放到统一的监管平台上。二是推进综合执法体制。落实“创新执法体制”的要求，加快推进统一市场监管和综合执法模式，构建“一支队伍管市场”的综合执法格局，形成市场监管、执法合力。三是推进社会信用体系建设。加快完善市场主体信用公示系统，推进各部门、各方面信息互联互通，构建以信息公示为基础、信用监管为核心的监管制度。

2. 进一步创新事中事后监管方式。要创新监管方式，营造公平环境。去年国务院已经部署“双随机、一公开”监管全覆盖和推行综合执法改革。这项改革既有利于解决执法扰企、成本高的问题，也加大了监管震慑度，能让企业感到监管的无形压力。在推进“双随机、一公开”监管中，各地要进一步建立健全随机抽查系统，完善相关细则。适当增加对高风险企业的抽查概率和频次，确保监管公平公正、不留死角。更大力度推动跨部门联合检查，逐步实现“多帽合一”，严格规范公正文明执法，解

决多头执法、重复执法问题。同时要及时公开企业违法违规信息和检查执法结果，接受群众监督。

3. 加大对违法违规行为的惩处力度。针对人民群众和社会反映的突出问题，加大对违法违规行为惩处力度，坚持“眼睛向下”，着力管好老百姓最关心的事情。对安全生产、食品药品等领域损害人民群众身体健康和生命财产安全的行为，对制售假冒伪劣、价格欺诈、虚假广告、电信诈骗、侵犯知识产权等严重扰乱市场秩序的行为，对金融领域违规授信、非法网络借贷、内幕交易，以及环保领域偷排偷放、监测数据造假等违法违规行为，必须坚决整治、严厉打击。加快实行巨额惩罚性赔偿制度，建立完善跨地域、跨部门、跨行业的失信联合惩戒机制，让违法经营者付出高昂代价，在市场上无法立足，切实维护公平竞争的市场秩序，这样才能更好地促进和刺激消费，让消费者放心地买，安心地用，把中国这个世界上最大消费市场的潜力挖掘出来。

4. 更加注重基层监管能力提升。“基础不牢，地动山摇”，基层监管体系能力建设应是下一阶段监管改革的重中之重。一方面，要针对制约基层市场监管部门能力提升的关键因素，着力提升基层市场监管机构能力建设；进一步明确中央和地方各级政府对于基层市场监管部门能力建设责任和义务，在人、财、物等资源要素投入上予以优先保障；加强上级市场监管部门对于基层监管部门的业务指导和支持，完善基层监管部门的人力资源激励机制，充分调动基层监管部门人员的积极性和主动性。另一方面，提升队伍素质能力，加强对监管者的监管。着力提高各级政府人员的素质能力，使之既不能胡乱作为，也不能懒惰不为。要加强地方政府特别是县（乡）镇基层的监管能力建设，适当调整职能机构，充实人员，强化培训，增加技术设备，适应部分审批权下放和监管权增加的需要。建立对监管者的监督、评估机制，加强政府内部层级监督和专门监管。健全并严格执行监管责任制和责任追究制。

5. 进一步推进“互联网+监管”。为避免现有部门界限带来的监管信息分割，导致信息孤岛现象，相关部门要尽快出台《市场监管体系信息互联互通建设实施办法》，重点对牵涉到不同监管部门的原有信息平台予以改造合并升级。同时尽快建立全国各类市场监管信息的统一信息平台，使不同类型的市场监管数据能够互联互通，形成合力，为监管部门的科学监管创造条件。整合审评审批、信用管理、实时监控、产品追溯、行政执法、公众服务和综合管理等多个平台模块，真正将智慧监管理念落到实处，保障有效。

6. 积极引导社会公众和第三方参与监管。市场监管虽然是政府的重要职能，但并非意味着政府必须成为市场监管的唯一主体。在许多西方发达国家，政府监管已经被新型的监管型治理所取代。与传统行政色彩浓厚的政府监管相比，监管型治理更加强调第三方组织和社会公众的参与和合作，包括行业协会、专业机构、中介组织、非营利组织、新闻媒体乃至公民个人，都可以成为参与市场监管治理的重要主体。事实上，越突出事中事后监管，就越需要第三方和社会公众的配合与参与，包括企业信息公开制度等在内的信息披露制度，需要激活更多的社会主体来加以监督和制约。要借鉴环境保护部门鼓励社会公众利用手机APP举报环境违法线索的形式，进一步创新鼓励社会公众参与监管的有效形式。要将已有的社会共治理念，以更好的制度设计形式融入未来的监管体系改革之中，促使社会共治的市场监管体系不至流于形式。

（三）以“重构性”要求大力提升政府服务，为各类市场主体和群众办事提供便利

1. 持续开展“减证便民”行动。针对烦扰群众的各种“奇葩”证明、循环证明、重复证明等问题，要摸清情况，能够取消的取消，能够互认的互认，凡没有法律法规依据的、凡是能通过个人现有证照来证明的、凡是能采取申请人书面承诺方式解决的、凡是能通过网络核验的应一律取消。即使必要的证明，有关部门和单位也要加强互认共享，减少不必要的重复举证。

2. 优化政务服务网。继续深化浙江政务服务网建设，全面推广“在线咨询、网上申请、快递送达”办理模式，除涉密或法律法规有特别规定外，基本实现服务事项网上办理全覆盖，大幅提高网上办事比例。加快各地、各有关部门行政权力运行系统功能升级、联通整合，完善网上实名身份认证体系，加强电子证照、电子印章应用，做好电子文件归档工作，建立“最多跑一次”网上评价、电子监察体系，不断扩大全流程网上办事项范围。加快“浙江政务服务”移动客户端建设，深化浙江政务服

务网统一公共支付平台应用，推动更多审批事项和便民服务通过移动互联网办理。^⑥要打破“信息孤岛”，加快推进公共数据整合和共享利用，建设公共数据平台和统一共享交换体系，以数据共享促进流程优化、业务协同让信息多跑路、群众少跑腿，提高政务服务便利化水平。

3. 努力提高基层政府服务能力和水平。加强乡镇（街道）、功能区便民服务网点建设，完善服务体系，实现政务服务事项就近能办、同城通办、异地可办。要以群众和企业创业、创新需求为导向，着力提升审批事项减少后的服务供给能力，提高服务的针对性为创业创新提供平台综合服务，加大政策支持力度，切实帮助创业者解决难题。最大限度地运用网上办理、代办服务、上门服务等方式，最大程度地便民利民。提供公平可及的公共服务。创新公共服务发展新机制，调动社会力量参与公共服务的积极性，通过合作、委托、承包、采购等方式，撬动社会资本参与公共产品和公共服务供给。扩大社会保障的受益面，解决好困难群体的就业、社保、教育、医疗等基本民生问题，政府兜底，为创业者解除后顾之忧。

^⑥①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。