

整体性治理视阈中的“最多跑一次”

改革：成效、挑战及对策¹

陈丽君，童雪明

【摘要】：“最多跑一次”改革是作为先行地区的浙江推进政府自我革新的重要实践，对其进行理论审视和分析研究，有助于观察地方政府从公共管理向公共治理转型的努力和路径选择，具有理论价值和实践意义。作为治理理论的重要分支，整体性治理理论强调公民需求导向、协作整合机制和信息技术应用。以整体性治理的目标理念、组织机制和工具手段三个维度作为分析框架，开展“最多跑一次”改革实践成效、挑战和对策建议的研究。笔者研究发现，在整体性治理视阈中，“最多跑一次”改革取得积极成效的同时，也将面对由自上而下推动向内外联动转变、由部门分治向整合型运作转变、由数据物理归集向技术驱动流程重塑转变等挑战。为此，建议以公民需求导向重塑公共行政价值、以协作信任机制构建整合型治理架构、以数据共享应用再造政务服务流程来进一步深化改革。

【关键词】：最多跑一次；整体性治理；公民导向；信息技术；整合机制

【中图分类号】：C916 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092（2018）03-0029-010

一、问题的提出

在中央推进简政放权、放管结合、优化服务“放管服”改革大背景下，作为中国经济最具活力、民营经济最为发达的地区之一，浙江开创性地提出并组织实施了“最多跑一次”改革，成为引领风气之先、具有标杆意义的地方政府自身改革实践^①，折射了“营造竞争新优势的政府执政理念之变”^②。

所谓“最多跑一次”，是指群众和企业到政府办理一件事，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^③。2016年12月，浙江省政府主要负责人在省委经济工作会议上提出了要以“最多跑一次”的理念和目标深化政府自身改革。2017年浙江省“两会”上，“最多跑一次”写入政府工作报告，并明确了到2017年底实现80%行政事项实现“最多跑一次”的目标^④。2017年2月，浙江省政府印发了《加快推进“最多跑一次”改革实施方案》，明确指导思想、基本原则、工作目标、实施范围、职责分工、实施步骤、保障措施等，并提出了加强便民服务平台建设、加快推进更多服务事项网上办理、深化统一政务咨询投诉举报平台建设、推进“最多跑一次”事项办理标准化、持续推进行政审批制度改革、全面加强和创新政府监管、深化基层治理“四个平台”建设、加快建设社会信用体系等8项配套措施。“最多跑一次”改革至此在浙江全省全面铺开，并成为了省市县三级党委政府眼中的“一号工程”。

¹【收稿日期】：2018-01-28

【作者简介】：陈丽君，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师；童雪明，浙江大学公共管理学院博士研究生。

【基金项目】：国家社会科学基金重点项目“社会信用体系建设成效测评及参与式信用监管体系构建研究”（编号：12A2D063）。

2①如西安市明确其“最多跑一次”改革是在“学习浙江的先进经验的基础上”开展的，见《我市加快推进“最多跑一次”改革》，《西安日报》，2017年3月6日第1版。

②新华社记者：《办事不见面最多跑一次——长三角政府理念之变营造竞争新优势》，

http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/28/content_5228145.htm。

③车俊：《坚持以人民为中心的思想将“最多跑一次”改革进行到底》，《求是》，2017年第20期。

将“最多跑一次”改革置于公共管理向公共治理转型的历史进程中，其背后是否折射出一种治理理念，有没有治理理论的解答，理论模型能否对深化改革有指导作用，都是值得深思的问题。基于浙江作为中国经济社会发展和改革开放先行省份的定位，研究“最多跑一次”改革，无疑对观察地方政府在步入中国特色社会主义新时代后如何实现自我革新，推进治理体系和治理能力现代化建设，具有理论价值和实践意义。

随着“最多跑一次”改革的展开，学术界也出现较多关注。郁建兴概括了浙江在政府改革中有效运用政府权力的“减法”、监管责任的“加法”、客户体验的“乘法”、市场和社会成本的“除法”推动政府的自我革命，提出“最多跑一次”改革是浙江“放管服”改革的新阶段，将开启政府自我改革的新篇章^②。余逊达赋予了“最多跑一次”改革四重意义：践行以人民为中心的价值观、降低制度性交易成本、有效变更和重塑政府管理和服务体制、一定程度上阻断政府权力的不合理扩张和国家机构的过度膨胀，认为这项改革可作为我国治理体系和治理能力现代化的一个“重要标志”^③。何玲玲等基于对浙江“最多跑一次”在政府前台、行政后台、信息化和大数据化方面改革实践的梳理，指出“最多跑一次”依托先进的互联网技术，打破传统的部门割据式行政审批模式，从根本上倒逼了政府理顺职责、再造流程，勾勒出“政府改革的3.0版本”^④。夏行认为，“最多跑一次”是政府自我革命的全新理念，带来了全新的改革价值观、制度观、方法论和民生观，是政府职能转变的突破口，建设服务型政府的着力点^⑤。

总的来看，学术界对于“最多跑一次”改革折射出的理念和意义进行了有价值的探讨和理论解读，并在对策建议上提供了不少卓见。然而，现有研究大多基于某一视角切入，系统性深入研究还暂付阙如。同时，关注“最多跑一次”改革的学者主要集中在浙江，改革尚未引发学术界更大范围的关切，这些都有待于作进一步提升。

“最多跑一次”改革作为地方政府的自我革新之举，行动的背后必然有其深刻的逻辑和理论意蕴。对改革实践的探究，离不开理论分析框架的支撑，正如理论的发展完善同样离不开实践的检验校正一样。我们认为，沿袭至今的依靠政府内部自我加压式的行政审批制度改革开展十余年来^⑥，行政审批制度改革从单纯的减少撤销到撤减与简政放权并重^⑦，历经了一个逐步深化的过程，取得了诸如彻底终结非行政许可审批等积极成效，但公众感知或者说“获得感”依然不强，重审批、轻监管、弱服务的体制惯性仍未得到根本扭转，而“最多跑一次”则体现了改革思路的转换：由自上而下、专注于内的“自我革命”，转向外部视角、需求侧倒逼和用户导向。基于此，本文引入了整体性治理理论视角，试图对“最多跑一次”改革的实践及其成效作理论层面的分析，进而审视整体性治理语境中改革实践面临的挑战，并提出深化改革可能的对策举措，以期为地方政府在中国特色社会主义新时代历史方位中如何深化自身改革提供一些值得借鉴的理论视角和改革思路。

二、整体性治理理论：一个分析框架

作为治理理论的前沿之一，整体性治理（Holistic Governance）是在反思和回应公共行政的衰落、新公共管理带来的碎片化问题基础上发展起来的，以整合型政府为鲜明特征，其代表人物是希克斯（Perri 6）和邓利维（Patrick Dunleavy）。整体性治理主要聚焦于信息的互动提供、顾客和功能导向的组织重构、一站式服务、数据库、结果导向、高灵活性和回应性、可持续性等方面^①。邓利维（2002）认为，整体性治理构建了一个新模式，该模式的基石是真正以公民为基础、以服务为基础、以需

^①叶慧：《激发浙江发展新活力增强人民群众获得感：浙江加快推进“最多跑一次”改革综述》，《今日浙江》，2017年第8期。

^②郁建兴：《“最多跑一次”开启政府自我改革新篇章》，《今日浙江》，2017年第5期。

^③王幸芳：《改革背后的深意——访浙江大学社会科学学部主任余逊达》，《杭州（周刊）》，2017年第11期。

^④何玲玲、方问禹、魏董华、吕昂：《政府改革3.0版的浙江加速度》，《小康》，2017年第17期。

^⑤夏行：《“最多跑一次”是政府自我革命的全新理念》，《领导科学》，2017年第13期。

^⑥2001年，国务院批转了监察部、国务院法制办、国务院体改办、中央编办《关于行政审批制度改革工作实施意见》（国发〔2001〕33号），被普遍视作行政审批制度改革的起步。

^⑦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。

要为基础^②。台湾学者彭锦鹏（2005）比较了传统官僚制、新公共管理和整体性治理三种公共行政典范，发现传统官僚制的核心关怀是依法行政，新公共管理更关注运作标准和绩效指标，而整体性治理的核心关怀在于解决人民生活问题^③。与传统官僚制和新公共管理明显不同的是，整体性治理强调政府的整合型运作，运用信息技术实现线上治理，提供网络式服务，注重结果导向，终极目的是解决人民生活需求。

表 1 公共行政三种典范的比较

时期	传统官僚制	新公共管理	整体性治理
	1980 年代以前	1980-2000 年	2000 年以后
管理理念	公共部门形态管理	私人部门形态管理	公私合伙/中央地方结合
运作原则	政府采选功能性分工	政府功能部分整合	政府整合型运作
组织形态	层级节制	直接专业管理	网络式服务
核心关怀	依法行政	作业标准与绩效指标	解决人民生活的问题
成果检验	注重输入	产出控制	注重结果
权力运作	集中权力	单位分权	扩大授权
财务运用	公务预算	竞争	整合型预算
文官的规范	法律规范	纪律与节约	公务伦理与价值
运作资源	大量运用人力	大量利用资讯科技	线上治理
政府服务项目	政府提供各种服务	强化中央政府掌舵能力	政策整合解决人民生活事件
时代特性	政府运作的逐步摸索改进	政府引入竞争机制	政府制度与人民需求、科技、资源的高度整合

资料来源：彭锦鹏：《全观型治理：理论与制度化策略》，《政治科学论丛（台湾）》，2005 年第 23 期。

希克斯（2002）基于目标和手段两个维度，构建了五种不同类型的政府^④。五种政府类型中，整体性政府居于目标和手段均相互增强象限。其中，纵轴目标互相增强主要基于协调整合机制，横轴手段相互增强则依托信息技术手段。协调与整合机制是整体性治理的重要主题和主要实现手段。整体主义的对立面是破碎化，碎片化治理带来了问题转嫁、项目冲突、重复、目标冲突、沟通缺乏、各自为政、服务针对性不强、遗漏等问题，整合性治理正是通过协调、合作、整合或整体性运作来解决这些碎片化难题的。

邓利维（2006）在希克斯整体性治理整合机制的基础上进一步发展了整体性治理理论，重点强调数字化变革的重要性，主张通过信息技术和网络技术，建立一整套统一的数据库，推动在线治理，实现政府工作高度整合，提供无缝隙服务^⑤。整体性治理兴起于数字化时代，信息技术对于整体性治理具有重要的工具意义，信息技术驱动要求从分散走向集中，从破碎走向整合，在推动政府工作手段互相增强上具有较强的正面作用。

综合整体性治理的思想架构和理论要义，可以看到整体性治理在目标上强调公民需求导向，治理机制主要是协调、整合，治理手段上突出信息技术。为此，我们将主要以公民需求导向、协调整合机制和信息技术手段三个维度，作为“最多跑一次”改革的研究分析框架。

^④①竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》，2008 年第 10 期。
②Patrick Dunleavy, “Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E- Government”, Oxford University Press, 2006.
③彭锦鹏：《全观型治理：理论与制度化》，《政治科学论丛（台湾）》，2005 年第 23 期。
④Perri 6, Leat D, Seltzer K., Stoker G. “Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda”, New York: Palgrave, 2002.



图1 希克斯五种类型政府

资料来源：Perri 6, Leat D, Seltzer K., Stoker G.

“Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda”, New York: Palgrave, 2002.

三、“最多跑一次”改革的实践与成效

基于整体性治理的分析框架看“最多跑一次”改革的成效，笔者从该项改革的主管部门浙江省编办获取的资料显示：截至2017年7月底，省级部门889个事项实现“最多跑一次”，实现率93%；设区本级平均845个事项实现“最多跑一次”，实现率81%；县（市、区）平均732个事项实现“最多跑一次”，实现率90%，提前5个月完成了原计划2017年底实现80%“最多跑一次”改革的目标任务。2017年10月，“最多跑一次”改革作为国务院第四次大督查发现的22项地方典型经验做法受到国务院办公厅通报表扬。与此同时，从统计数据来看，2017年前三季度，浙江全省生产总值（GDP）36958亿元，同比增长8.1%，高于全国平均的6.8%，尤其是固定资产投资表现抢眼，同比增长9.6%，高于全国平均的7.5%，其中更能体现风向标意义的民间投资增速则高达15.2%。这些数据一定程度反映了投资项目审批、商事登记制度改革等领域“最多跑一次”改革支撑了浙江投资发展。浙江省委主要负责人认为，“最多跑一次”改革已在多个方面取得“重大实质性突破”，下一步将推动“最多跑一次”“从承诺变为现实、由理念化为制度”^②。若以整体性治理分析框架来解读“最多跑一次”改革实践，我们可以发现这些改革的成效围绕下述三方面展开。

（一）树立用户思维，以群众需求倒逼改革

“最多跑一次”改革自提出伊始，其定位就被确定为“以人民为中心的改革”，是“应群众需求而生、为解决问题而变”，根本理念和目标就是“让人民群众有更多获得感”，这是“最多跑一次”改革“最鲜明的导向”，也是“最根本的出发点和落脚点”^③。尽管在政治正确的引领下，官方文本中普遍要体现出全心全意为人民服务的宣言，但基于“最多跑一次”这一称谓本身就出自群众视角，公民需求导向正是“最多跑一次”改革区别于传统行政审批制度改革本质特征。浙江各地的实践也都是以群众和企业意见建议来推动改革深化落实，以期达到倒逼政府自身改革的目的。

以杭州市为例，该市12家市直部门和单位广泛发动“两代表一委员”^④、党员、团员、志愿者、企业家、普通群众等，积

⁵①Patrick Dunleavy, “Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E- Government”, Oxford University Press, 2006.

②车俊：《坚持以人民为中心的思想将“最多跑一次”改革进行到底》，《求是》，2017年第20期。

③车俊：《坚持以人民为中心的思想将“最多跑一次”改革进行到底》，《求是》，2017年第20期。

极开展体验式暗访，广泛征集“最多跑一次”改革的意见建议和具体案例。充分利用报纸、电视、网络等现有资源平台，开设“最多跑一次”改革专栏（专席）。截至9月，该市共收集有效意见建议22批共1071条，其分布领域如图2所示^④。从该市收集的意见建议来看，主要集聚在群众和企业最关切的商事登记、公民个人办事项等领域，基本上指明了“最多跑一次”改革的应发力之处。该市通过将收集汇总的群众和企业意见建议反馈给相应责任部门，要求限期整改，同时对整改落实情况进行社会公布，以此推动改革落地见效。

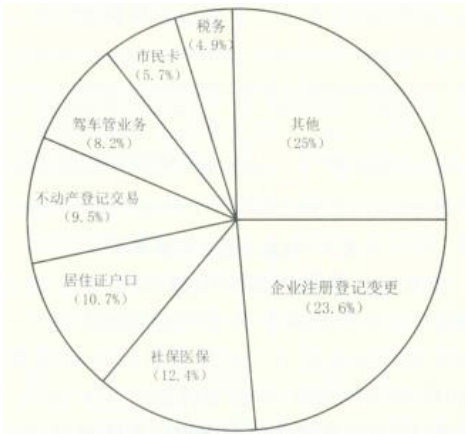


图2 杭州市群众和企业意见建议分布情况

据浙江省统计局和社科院组织的抽样调查结果，在一万个“最多跑一次”事项的特定服务对象中，满意和比较满意的比例达到86.9%，90.6%的受访者认为到政府办事比以前更方便^⑤。群众和企业意见建议作为政府工作的“用户端”反馈，整改落实意见建议并进而提升群众和企业满意度，成为“最多跑一次”改革的价值取向和关键理念，这就使得“最多跑一次”改革由“内”向“外”转变，具备了不同于以往行政审批制度改革或其他政府自身改革的特征。

（二）建立协调机制，着力打破部门壁垒

当前行政体制中的条块分割现状，带来了行政审批的部门分治，从而导致了较为严重的碎片化问题。在这种部门式审批体制中，组织运行和政策考量都是各自为政的，审批要件和业务系统在横向部门之间各自封闭，形成了相互独立的管制目标和规范体系，使得架构和标准各不相同^⑥。例如，杭州市市长暗访了四项企业和群众到政府窗口办事项，却没能办成一件，其中在办理公积金时，由于无房证明需要跑到另一个部门出具，导致“跑一次”落空^⑦。国家统计局浙江调查总队对全省1069位办事群众开展了专题调研，结果显示，“最多跑一次改革”带给群众具体获得感中，“不用跑多个窗口，跑的次数减少”占61.5%，高居首位。^⑧专题调研报告同时罗列了群众来政府机构办事遇到的困难和问题，其中不论是对要跑多个部门准备材料，还是审批涉及部门过多，选择比例都较高，两项相加超过50%的比例，显示出构建整合机制的重要性和迫切性。

为破解这种部门主义各自为政带来的碎片化问题，“最多跑一次”改革以协调整合为基本原则，按照群众的“一件事”标

④ “两代表一委员”是对于党代表、人大代表和政协委员的简称。
⑤ ①数据由杭州市“最多跑一次”改革专题组办公室提供。
② 《“最多跑一次”改革阶段性成效显著群众满意度达86.9%》，<http://cs.zjol.com.cn/system/2017/08/07/021571538.Shtml>。
③ 骆梅英：《行政审批制度改革：从碎片政府到整体政府》，《中国行政管理》，2013年第5期。
④ 《不能让老百姓办事“一直在路上”：徐立毅暗访“最多跑一次”查问题寻良方》，《杭州日报》2017年4月26日，第1版。
⑤ 国家统计局浙江调查总队：《浙江“最多跑一次”改革专题调研报告》，http://www.zj.gov.cn/art/2017/9/4/art_5499_2247162.html。

准整合归并事项，大力推行“一窗受理、集成服务”，整合设立“投资项目”、“不动产登记”、“商事登记”、“社会事务”等综合窗口，实行前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件，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，避免群众在不同部门之间来回奔波。对涉及多个部门的复杂事项，建立部门联办机制。

表 2 群众来政府机构办事遇到的困难和问题

困难和问题	选择比例（%）
1. 办事项目所需的申请材料事先不清楚，要跑多次准备材料。	65.2
2. 办事所需的证件、材料太多，容易遗漏。	42.3
3. 办一件事，要跑多个部门准备材料，多头提供证明，来回奔跑。	36.7
4. 办事所需的证明和材料清单，获取渠道少，没有权威的查询平台。	36.1
5. 不同政府办事地点，办事项目不同，办一件事要跑多个办事点。	24.8
6. 审批事项太多，涉及部门过多。	19.8
7. 行政服务中心交通不方便，没有地方停车，双休日不办事，不方便。	16.7
8. 办事流程复杂，要跑多个窗口，比较麻烦。	14.9
9. 人太多，没有休息场所，等待时间长。	12.1
10. 窗口工作人员业务不熟悉，服务态度不好。	6.2
11. 其他。	3.8

资料来源：国家统计局浙江调查总队：《浙江“最多跑一次”改革专题调研报告》，
http://www.zj.gov.cn/art/2017/9/4/art_5499_2247162.html。

审视“最多跑一次”改革的运转机制可以发现，通过群众“一件事”跑一次就办成的倒逼，政府部门之间的协作被置于更加重要的位置，协调配合的平台和网络开始围绕办成一件事而生成，网络式服务和治理呼之欲出，部门之间不再是传统行政审批制度改革中的相互指责，改革不协同问题也更少出现。以长远眼光来看，“最多跑一次”改革以事项为载体撬动跨部门流程再造，形成推动经济社会体制全面深化改革的撬动效应，已经超越了行政管理意义上的效率提升^①。不同于传统语境中的部门和机构整合，“最多跑一次”藉由外部压力实现了机制和功能上的整合，并主要依靠这种协调整合机制落实改革举措、实现改革目标，这正是整体性治理的精妙之处。

（三）依托信息技术，大力推进数据共享

浙江推进“最多跑一次”改革中，互联网、大数据等信息技术成为重要的推动和支撑力量。以浙江政务服务网为依托，实现“互联网+政务服务”，以省政府规章形式确立了电子签名、电子证照等法律效力，确保网上办事于法有据^②。在机构上，组建了专门的数据管理中心，负责推进信息资源的整合开放和大数据产业发展。杭州市更是通过整合外事和侨务工作部门，腾出政府工作部门限额，设立了数据资源管理局作为市政府工作部门，足见其决心和力度之大。

从实际情况来看，浙江完成了省直部门前 100 项办事事项的数据需求整理和数据源确认工作，有 24 个部门的 43 个业务应用系统基本完成与一窗受理平台的对接。市县累计打通 76 套市级系统、27 套县级系统和“一窗受理”平台的对接。省市县可网上申请办事项的开通率，分别达到 79.9%、61.5%、55.9%。统一公共支付平台累计缴费业务量达 3090 万笔，证照快递量达 1081 万次^③。

杭州市自数据资源局组建以来，更是围绕商事登记、企业投资项目、不动产登记和公民个人办事四大重点领域全力以赴推进数据归集共享，截至 2017 年 10 月底归集数据近 219 亿条，共享 197 亿余条^④，无论是归集还是使用，其体量都十分巨大，显示了数据多跑路的改革特征。



图3 杭州市数据归集情况

“最多跑一次”改革不遗余力地借助信息技术推动政府自身改革，是整体性治理理论中的技术重新整合的实践表现。正如彭锦鹏所指出的，通过信息技术，使得同一层级政府不同部门之间，以及不同层级政府机关单位之间完成业务的协调，为民众提供了单一窗口的服务，即以网络为基础的整合型政府^⑦。“最多跑一次”改革依托大数据时代的信息技术，在不对机构设置和人员力量作调整的情况下，不动声色地实现了整合，推进了民众“获得感”的提升。

四、从“最多跑一次”改革到整体性治理：面临的挑战

在信息技术勃兴的时代背景下，基于反思和弥补西方国家新公共管理导致的裂解化和碎片化问题，整体性治理作为新的治理模式被寄予重望。

随着互联网、大数据更为深刻地改变着人类社会，整体性治理理论日益成为治理理论的重要分支，且呈现出较为突出的技术主义倾向。同时，与新公共管理重要的差异在于，整体性治理是以官僚制作为基础的，着眼于政府内部机构的整体性运作^⑧，主张政府权威的回归。正是整体性治理的官僚制基础和技术主义路径，使得“最多跑一次”改革在组织基础和实现路径上与整体性治理理论具有天然的相契性，尽管两者之间的产生背景和话语表达上存在着若干至少是表面上的差异。若就理论指导实践层面的意义而言，我们或许可以说，整体性治理为包括“最多跑一次”改革在内的中国地方政府改革提供了可能的理论诠释和实践引领。以实现整体性治理这一规范目标审视“最多跑一次”改革，笔者认为依然面临着不少挑战：

（一）从领导自上而下推动向群众导向驱动转变的挑战

若以地方主官视野来看，在压力型体制（杨雪冬，2012）^⑨和政治锦标赛（刘剑雄，2008）^⑩的督促和激励下，无疑是希望能提供最优的政务服务，打造一流营商环境，从而推动本地经济社会发展，赢得政声政绩。“最多跑一次”改革正是地方主官为解决现代行政的部门主义带来的割裂问题，自上而下发起推动的，呈现出鲜明的倒逼政府整合行动取向。这种主官自上而下强势推动的改革行为固然契合中国地方政府改革逻辑，但却很容易陷入运动式治理下的短期行为窠臼，引发长效化和制度化难题。尤其是在改革导向上，政府部门公民意识和行政价值尚未真正培育形成，以外部群众导向推进改革也可能仅停留于口号层面。

^⑦郁建兴、高翔：《浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来》，《浙江社会科学》，2018年第4期。

^⑧见《浙江省公共数据和电子政务管理办法》（浙江省人民政府令第354号）第三十一条。

^⑨《一次录入大家共用浙江“最多跑一次”改革加快打“信息孤岛”》，
http://www.zj.gov.cn/art/2017/10/16/art_41210_2251770.html。

^⑩数据源自杭州市数据资源局。

^⑪彭锦鹏：《全观型治理：理论与制度化》，《政治科学论丛（台湾）》，2005年第23期。

笔者在调研杭州市“最多跑一次”改革与该市有关部门座谈时，就有具体推进改革的工作人员谈到“老百姓的满意度是没有标准的，比较才有获得感和满意度，……但是领导的要求越来越高，与实际的距离也越来越远，领导的要求不断提升，实际的状态再提升的难度越来越大”。从中可以看出两个问题：一是群众导向缺乏明晰的标准，单纯以满意度评价既难以测度同时也缺乏科学性，因而难以在实践中有效落实；二是即便是以群众满意为导向，也是“领导的要求”，追根溯源仍是眼睛向上的改革。又如，宁波市人大常委会调研督察该市“最多跑一次”改革中就发现在对“一件事”的理解上，政府与群众存在很大差距，“许多企业和群众认为是‘一件事’，但由于常常涉及不同部门、不同事项，而被认为‘多件事’，群众和企业由此需要跑多次，有时引发群众和窗口工作人员的矛盾和纠纷”^④。可见，当政府部门大张旗鼓宣传其以群众为导向、以“一件事”为标准推动改革取得成效时，仍然可能只是囿于政府自身视角，成效自然也会打个折扣。事实上，在中央政府与地方政府委托代理关系制度框架内，地方政府的合法性本质上源自中央政府，因此导致地方政府并不过多纠缠合法性问题，而是更多将着力点置于完成政绩考核、追求效率上^⑤。换言之，内嵌于地方政府的行动逻辑显然更偏好落实上级要求。从这种意义上来说，未能实现从当前领导自上而下驱动向内外部群众导向联动驱动的改革，显然离整体性治理还相距甚远。

（二）从政府部门分治模式向整合型运作转变的挑战

在经济全球化的时代背景下，随着要素自由流动的加剧，因地方政府能更高效提供符合公众要求的公共服务和提供更大的公众参与决策空间，使得地方政府在有效提高地方竞争力上扮演日益重要的角色^⑥。“最多跑一次”改革在地方主官强势推动下势如破竹，政府部门不论是主动还是被动，都在“一号工程”的激励下，以满足群众需求为导向，推出了诸如“一窗受理、集成服务”、部门联办机制、企业投资项目承诺制、容缺预审等一系列措施^⑦。基层在层层加压下，不断推陈出新，竞相制定实施更为激进的改革举措，在一定程度上实现了百姓办“一件事”上机制的整合。但这些“最多跑一次”只是逻辑上的“一次”，而不是实际上的“一次”^⑧。整合更多集中在协调层面，还远未达到内生和固化的层面，职能整合和机构设置的相应调整也显然还没有进入议事日程。改革中旧的利益关系被打破，但新的利益结构尚未完全确立，将使制度处于非均衡状态^⑨，这种制度化难题构成改革的内生困境。进而言之，政府部门间的分治体制仍现实存在，制度变迁还未根本发生。

杭州市绩效评估中心对该市“最多跑一次”改革工作进行了测评。测评显示，某区行政服务中心退休综合窗口包含退休、社保、医保、就业等4块工作，但是后台登录系统仍分成4个账号，没有统一登录账号，导致办理时间长^⑩。笔者在调研过程中，发现此类例子不胜枚举，综合窗口往往只是对外实现了一个口子接收材料，但在内部运转上仍是部门分别办理，再汇总输出结果。如群众关注度较高的不动产登记，尽管实现了“一窗受理”，但办事群众仍需提供三套材料，分别交国土、房管和税务部门^⑪。之所以出现上述种种问题，根本原因在于部门主义模式下的职能分属。这样的分治还存在于下级政府部门之间的协作整合已实现了飞跃性进步，但上一级政府仍处于部门分割的格局，阻碍了“最多跑一次”实现。此外，改革的阻力还来自于不同地方政府之间的分治。比如浙江省商事制度改革后实现了证照合一，但这样的营业执照却在部分省的招投标活动中无法得到认可。因此，“最多跑一次”改革需要面对的更艰巨的挑战将是逐步克服当前部门林立、条块分割、层级节制的传统官僚制下的科层化问题，转而以精简的组织结构和高效的协作机制构建整合型政府，实现整体性治理。

（三）从数据物理归集共享向以技术驱动业务流程重塑的挑战

“最多跑一次”改革在以数据跑路替代群众跑腿上着墨甚多，由此带动了成效的提升。但另一方面这种数据应用仅仅只是

^⑧①竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》，2008年第10期。

^②杨雪冬：《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》，2012年第11期。

^③刘剑雄：《中国的政治锦标赛研究》，《公共管理学报》，2008年第五卷第三期。

^④《关于“最多跑一次”改革调研督察情况的报告》，http://www.nbrd.gov.cn/art/2017/8/30/art_2660_1429582.html。

^⑤娄成武、董鹏：《中国地方政府改革的三重逻辑：效率、合法性与适当》，《理论月刊》，2016年第8期。

^⑥唐虹：《全球化和地方政府角色优势》，《太平洋学报》，2005年第5期。

^⑦见浙江省人民政府网站《加快推进“最多跑一次”改革实施方案》。

物理层面的归集，带来的一个隐忧是责任归属的难题。责任包含了职责、关系和惩戒三个方面的基本内容，其中职责限定明确的权力和责任，关系意指政府与官员功能和角色的合理定位，惩戒对落实和实现责任起到关键性作用^⑨。改革进程中的政府部门，可能在主动的创新中将责任不合理地推诿，也可能在被动的配合中被赋予与权力不对等的责任。不论哪一种，都将导致权责失衡，既可能影响部门积极性的发挥、回应性的不足，也可能引致权力的滥用和部门间的推诿扯皮。

改革进程中不少事项遇到责任冲突的制约。如在基建项目上，《消防审核意见书》与《施工许可证》互为前置审批，新建施工项目在住建部门办理施工许可证后，方可进行消防备案审核，但住建部门要求提供的消防设计审核意见书是办理施工许可证的要件^⑩。对于此类有法律法规支撑的事项，仅依靠数据共享显然不能消解部门对于责任规避的疑虑。另一方面，还存在系统性、协同性配套不足问题。如台州市于2017年5月12日发出了首张“多证合一”新版营业执照，但当天下午就因为银行系统开户证需进一步衔接的问题而被紧急叫停^⑪。“最多跑一次”改革除了要破解“数据孤岛”难题外，更多还要深入到表象背后的业务流程再造的系统性改革上。这就需要推动数据从物理归集向化学聚合转变，即通过信息技术重塑政务流程，在此种重构中建设高回应性的责任政府。

五、对策建议

“最多跑一次”改革既不可能一蹴而就，也不能一劳永逸，而是“永远在路上”。韦伯认为，“一切经验知识的客观有效性依赖于并且仅仅依赖于既定的实在按照范畴得到整理”^⑫，对改革实践进行理论审视和理想类型的整理，可以为下一步对策提供学术上的推导和实践上的借鉴。因此，将“最多跑一次”改革纳入整体性治理理论范畴中，为实现整合型服务的政府治理提供图式。深化“最多跑一次”改革需要将面临的挑战消解于体系化的建构中，而这种体系化建构可在整体性治理理论核心要义上分维展开。

（一）以公民需求导向重塑公共行政价值

整体性治理强调整体性运作的中心、正式的目标是更有效地处理公众最关心的问题，为此要关键性地整合政策、顾客群体、组织和机构等四个层面的目标，使目标互相增强^⑬。“最多跑一次”改革尽管是自上而下推动的，但其逻辑基点在于用户导向，很大程度上契合了整体性治理的核心关切。从目标互相增强这个维度考虑，“最多跑一次”改革需要将服务公民需求作为政府工作的共同价值和精神内核，对社会公众需求予以整体性回应，实现改革由自上而下向自外而内、再向内外协同转变。一是开展思想教育，转变和提升政府部门及其工作人员价值理念，推动由传统的解决问题、行业管理转向满足公民需求，将公共幸福或者说群众的美好生活作为公共行政的终极价值关切；二是注重结果导向，以企业群众“一件事”一次办成为目标，倒逼打破部门壁垒、数据壁垒，构筑共识，引导部门从被动转向自发自觉；三是建立健全责任考核机制，实行全链条管理，封堵改革进程中的责任漏洞，加强以群众评价意见为中心的考核机制建设，督促政府部门改革不停步，服务群众不止步；四是树立流量思维，通过对政务服务办理量等指标的跟踪和分析，精准把握群众需求的热点和重点，以及时间、地点分布等信息，合理有效分配政务资源，为公众提供人性化关怀。

^⑨①郁建兴、高翔：《浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来》，《浙江社会科学》，2018年第4期。

②谢志焜、曹景钧：《低制度化治理与非正式制度——对国家治理体系与能力现代化一个难题的考察》，《国外社会科学》，2014年第5期。

③杭州市绩效评估中心《2017年“最多跑一次”改革工作绩效测评报告》，2017年10月。

④2017年12月底通过系统升级，实现了只提供一套材料即可办理。

⑤张鹏举：《责任政府建设的基本问题及其反思》，《党政干部学刊》，2014年第11期。

⑥《关于“最多跑一次”改革调研督察情况的报告》，http://www.nbrd.gov.cn/art/2017/8230/art_2660_1429582.html。

⑦《“最多跑一次”改革的台州实践》，《浙江人大》，2017年第10期。

⑧马克斯·韦伯：《社会科学方法论》，韩水法译，中央编译出版社2008年版，第59页。

（二）以协作信任机制构建整合型治理架构

随着新经济形态、新社会组织和新社会阶层的涌现，强调专业分工和职能权限划分的传统官僚制模式，在面对日益多元和复杂的经济社会问题时往往难以有效应对，从而陷入治理困境。整体性治理在强调等级权威的政府组织结构的同时，提出要以协作信任为原则搭建治理平台和关系网络，形成网状治理架构。“最多跑一次”改革从呼应群众需求入手，在推动部门间协调整合方面着力甚多，但离协作信任尚有距离。为此，一是呼吁“最多跑一次”改革进一步加强顶层设计，推进上一级政府与下一级政府以及不同省市之间的改革协同和共享共认及合作；二是针对不同领域，如不动产登记、商事登记、投资项目审批、医保社保、公安服务等，通过联席会议制度、业务与技术人员共同组成专项组等多种形式，搭建同级政府部门间的横向协调合作机制，协同梳理解决该领域内的重点难点问题；三是动员与整合社会力量参与改革，基于不同组织形态的特色与优势，充分发动社区、社会组织、市场，甚至公民个人，推进公私合作，形成相互信任的共享协作模式，实现“无缝隙整合”。如社区可在公民个人办事事项上实现就近就便办理，中介机构在投资项目上有专业优势，社会组织在承接政府公共服务上可能更具效率；四是在确保政府上下级权威的基础上，着力构建纵向层级间的协调机制，向上争取授权，拓展改革空间，向下充分放权，支持基层改革创新，转变请示汇报批复的文来文往模式，建构就事论事式的共商机制；五是有序整合政府部门功能，以逆部门化、逆碎片化方向稳步推进政府部门及其内设机构、下设事业单位的整合调整，渐进式改变各行其是的部门分治模式。

（三）以数据共享应用再造政务服务流程

整体性治理强调整合信息技术和网络技术，以此作为治理手段，推动在线治理模式和政府部门行政管理的高度整合、透明的无缝隙服务^⑩。“最多跑一次”改革正逢其时，可将数据共享应用视作政府业务流程再造的手段，以“信息流”带动“业务流”融合，从而提升整体化体验和人性化关怀。一是构建“互联网+政务服务”技术支撑体系，综合运用互联网、大数据、云计算、人工智能等信息技术，建立健全高效互通的政务服务平台，不局限于简单的数据归集、共享和应用，而是充分运用数据挖掘和系统分析等手段，为领导决策、政策制定提供依据，推动政务服务更加智能、高效和人性化；二是制定完善数据共享应用的标准体系，统一数据标准和技术规范，建设统一的大数据库和人口、法人、空间地理、社会信用等若干个基础信息库，建立数据整理、评估、分类、审批、后评价等整套程序，确保数据有序规范使用；三是强化数据安全制度保障，明确政府部门数据共享应用的责任和义务，建立跨业务信息授权使用制度，规范数据访问和使用权限，做到数据使用的可追溯、可查询，对数据收集、传播和应用进行全流程监督；四是在实现数据共享的基础上，以用户思维着力推进跨部门政务流程再造，从行政相对人即群众的需求侧角度出发，不简单追求单个业务流程的最优，而是基于整体视角，从政务办理信息系统改造作为切入点，对一件事的整个流程进行根本性的设计重构，通过“删（除）、合（并）、并（联）、串（联）”，变革清理与整体性流程不相适应或者不必要的环节；五是构建高效的信息反馈机制，畅通民意的收集、处理渠道，让办事企业和群众的“吐槽”能够成为改进政务服务的推动力量，互联网+政务服务 APP 更应该在这种反馈机制下不断打补丁、修复漏洞，实现更新迭代。

六、结 论

伴随经济社会日新月异的变化，沿袭固有模式的传统政府体制受限于其“条条块块”下的部门分治模式，在应对变革上捉襟见肘、问题丛生，其中尤以身处改革开放前沿阵地、率先进入改革深水区的发达地区感受最为深刻。浙江的“最多跑一次”改革正是为破解传统条块分割体制带来的审批部门化、服务碎片化问题，将改革视角由传统行政审批制度改革中的向内审视切换为“顾客导向”，充分借助和依托信息技术手段，以数据共享撬动改革，使改革具备了与以往不同的特征，已足可见到整体性治理的端倪。整体性治理作为西方治理理论的前沿和具有革新性的主流理论之一，关注政府内部的协调、整合，强调信息技术，重视公民需求，注重结果导向。就整体性治理理论而论，“最多跑一次”改革即便不是全部，也至少在理念、手段和机制等方面契合了该理论，部分折射出在全球一体化时代中，不论是经济社会还是政府自身改革，都已呈现出多种理念共同交织的

^⑩①竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》，2008年第10期。

②韩兆柱、张丹丹：《整体性治理理论研究——历程、现状及发展趋势》，《燕山大学学报（哲学社会科学版）》，2017年第1期。

同步化特征。若以建构地方政府整体性治理为目标，“最多跑一次”改革在取得短期成效的同时，也将遭遇从领导强势推动向内外联动转变、从部门分治向整合型运作转变、从数据物理归集向技术驱动流程重塑转变等的压力和挑战。在整体性治理理论范畴整理架构下，可主要从以公民需求导向重塑公共行政价值、以协作信任机制构建整合型治理架构、以数据共享应用再造政务服务流程等路径入手，以期系统化地深入推进改革，向整体性治理目标挺进。通过对“最多跑一次”改革在整体性治理框架下的实践成效、挑战及其对策的研究和解读，明晰改革对中国地方政府自身革新的引领性示范意义，也对理论与实践的互为推动作出有益尝试。当然，对于理论本土化发展、改革实践多大程度上影响制度变迁等问题，还有待下一步继续深化研究。