
为全球公共管理改革贡献中国方案

——评《“最多跑一次”改革：浙江经验，中国方案》

朱春奎 黄安胜

在各国经济社会发展的进程中,政府的作用很重要也很微妙。正如世界银行1997年世界发展报告《变革世界中的政府》开篇所指出的:“在世界各地,政府正成为人们瞩目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题:它的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么,以及如何做最好地做这些事情。”自20世纪70年代末80年代初以来,国内外公共管理的实践发生了深刻的变化,出现了声势浩大的公共部门改革或政府改革浪潮。这场改革不仅改变了公共部门管理的实践模式,也改变了公共部门管理的理论形态与知识体系。总体而言,公共管理理论与实践经历了公共行政范式、新公共管理范式,如今已经进入了后新公共管理时期。传统公共行政范式、新公共管理范式,都是基于政府中心的公共管理模式。后新公共管理时期,如何突破传统公共行政范式和后新公共管理范式的理论与实践困境,如何改变过去以政府为中心的传统路径将民众置于公共管理与公共服务的核心位置?如何转变政府中心主义的治理逻辑,实现公共服务供给与民众需求尽可能地相匹配,降低公共管理实践、公共服务供给等的体制机制成本,提高公共服务供给的有效性?这构成了当前全球公共管理改革的核心议题^①。浙江大学郁建兴教授等的新著《“最多跑一次”改革:浙江经验,中国方案》将当前中国改革的经验与问题置于全球公共管理改革的视角下进行讨论,通过考察始于浙江、燎原中国的“最多跑一次”改革,致力于求解包括中国在内的全球公共管理理论与实践的重大问题,及政府中心主义的治理逻辑,并基于“最多跑一次”改革的经验,尝试提出突破政府中心主义的中国方案,即“以民众为中心”的公共管理。

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^②。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^③。所谓“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上门一次甚至无需上门即可办结。2016年底浙江省率先提出和实施“最多跑一次”改革。这是一项旨在为企业和居民提供“便民、高效、廉洁、规范”的政务服务的重要政府创新。这项改革提出后不久就在全省范围内得到大面积实施,同时吸引其他一些省市前来学习参观并得到大范围扩散^④。源于浙江、燎原于全国的“最多跑一次”改革,坚持“以人民为中心”的发展思想,有效改变了政府中心的治理逻辑,为求解包括中国在内的当前全球公共管理理论与实践的重大共性问题,引领全球公共管理改革与理论创新提供了一个很好的契机。

该书是为全球公共管理改革提供中国方案的一次卓有成效的努力。全书遵循严密的逻辑思路,大处着眼、小处着手,首先分析“最多跑一次”改革可能具有的全球价值,然后对“最多跑一次”改革的来龙去脉进行详细地剖析,最后基于“最多跑一次”改革实践凝练出对全球公共管理或许具有普遍意义的经验。遵从以上逻辑,全书共分为六章。第一章在梳理了国内外学术界理解中国40年改革开放的制度、权力、后发优势、资源禀赋与文化等五大研究视角的基础上,明确指出政府是理解中国改革开放40年的关键变量。在系统分析当代中国政府改革的成就与问题的基础上,明确指出中国政府改革面临的核心问题,即政府中心主义,很大程度上也是当前全球公共管理理论与实践的共性问题;直言源于浙江、燎原于中国的“最多跑一次”改革,有效改变了政府中心的治理逻辑,为求解包括中国在内的当前全球公共管理理论与实践的重大共性问题,提供了可能的新思路、新方法和新经验。

“最多跑一次”是指群众和企业到政府办事“一次办结”甚至“零上门”。这是政府治理的全新目标,蕴含的是观念革新,

推动的是倒逼转型。浙江省为什么要发起和实施“最多跑一次”改革？这项改革为什么能够在短时间内得以迅速实施呢？这项改革的主要内容是什么？都有哪些特点？这项改革取得了哪些成效？这是第二章的主要关注点，该章在系统回顾浙江省从强县扩权到“最多跑一次”改革的主要历程，比较不同时期政府改革的理念、路径与工具的基础上，指出浙江省“最多跑一次”改革超越了政府中心的传统范式，确立了“以人民为中心”的政府改革新理念。基于这一新理念，浙江省建立了识别、回应人民需求的工作机制，探索了结果导向的整体性政府改革路径，并借助互联网+政务服务推进整体性政府建设，在建设更加透明、负责、高效、友好、规范、有序的政府方面取得了显著成效。

“最多跑一次”改革作为浙江省全面深化改革的“牛鼻子”，是解决群众和企业到政府办事的“痛点”“难点”，撬动各方面各领域改革的关键一招^⑥。这场改革源自对高质量经济发展与社会有效治理的追求，那么，它实现了作为“突破口”与“牛鼻子”的作用了吗？这是第三章的主要关注点。该章从经济发展、社会治理与政府内部治理结构等方面进一步考察了对经济社会各领域的撬动效应，指出“最多跑一次”改革在经济体制、社会体制以及权力运行体制等领域中，都不同程度地显现出撬动效应，它以改革促发展、始终让绝大多数人受益、以激发全社会活力为动力源泉、强调统筹协调推进的基本原则，不断深入系统地带动经济社会体制的全面变革。作者认为，撬动效应产生的内在逻辑是：改革的共同体意识为撬动效应打开了价值通道，各项改革内容的关联性、整体性和相通性为撬动效应打开了制度通道；改革既体现了上级政府的意志、又回应了区域经济社会发展需求，还体现了地方决策者的偏好，这为撬动效应打开了合法性通道；互联网与大数据的普遍应用为撬动效应打开了技术通道。

浙江“最多跑一次”改革产生了重要影响，已有很多省市开展了类似的改革。2018年1月，中央全面深化改革领导小组审议了《浙江省“最多跑一次”改革调研报告》并予以肯定。2018年3月，“最多跑一次”被正式写入政府工作报告。两会期间，浙江省委书记车俊在回答记者提问时表示，经第三方评估，浙江“最多跑一次”改革实现率达到87.9%，群众满意率达到94.7%。浙江“最多跑一次”改革目前看来是成功的。群众到政府部门办事，绝大多数事项可以做到“最多跑一次”；用了一年多的时间，这项创新就从浙江跑向了全国各地，得到了复制和推广，成为当前最热门政府改革举措^⑦。这场改革为什么能够在较短时间内取得显著成效，并且向全国扩散，其中的轨迹、机理何在？这是第四章的主要关注点。该章基于政策创新扩散理论，运用文本对比、内容分析等技术手段，考察最多跑一次改革从提出到2018年6月的扩散情况，重点围绕政策目标、政策工具、政策文本三个维度，从横向、纵向两方面考察“最多跑一次”政策创新扩散的趋势、路径、特征以及趋同和趋异现象。作者指出这场改革从浙江省首创到全国29个省、直辖市、自治区采纳实施，在扩散过程中政策理念、领导体制、运行流程、技术基础、工作机制等方面存在许多相似之处，形成了基于政策学习产生的政策趋同现象。与此同时，一些政策扩散跟随方在政治、经济、社会、文化等因素作用下，形成了结合不同地方情况的多种政策形式，从而在一定程度上实现了政策再生产。

“最多跑一次”，要求群众到政府办“一件事”，只进“一扇门”、最多“跑一次”。“一件事”、“一扇门”、“跑一次”背后牵连着办事事项、办事材料、审批环节流程、信用和监管等的减少、优化和强化，意味着政府各部门体制机制、制度规范、权力权利等的变革再造整合协同，这对条块结构的行政体制提出了挑战，政府改革的“传统方法”显然难以应对^⑧。这一协调难题并非中国独有，它是各国政府面临的共同挑战。“最多跑一次”改革是如何有效应对碎片化行政体制的协调难题的，这是第五章的主要关注点。该章基于“最多跑一次”改革在各地的扩散实践，指出持续推进“最多跑一次”改革，需要党委发挥“总览全局、协调各方”的领导作用、着力强化纵向激励机制、优化横向协调机制、运用民众参与机制，从而为技术赋能提供管理保障。

积极有为的政府是改革开放40年中国取得重大发展的重要解释变量，它是否正在发生转型？包括浙江在内的中国政府的转型，能否向全球公共管理改革提供可能方案，甚至，中国从一个全球公共管理改革的学习者、受益者，跳跃为参与者、贡献者？如果答案是肯定的，那么这一中国方案的主要内容是什么？为了回答这些问题，第六章首先基于“以人民为中心”的发展思想，建构“以民众为中心”的公共管理的新路径，相较于以政府为中心的公共管理，“以民众为中心”的公共管理的特征主要表现在四个方面：一是在主体间关系维度，“以民众为中心”的公共管理其主体间关系表现为平等、协作；二是在评价标准维度，“以民众为中心”的公共管理侧重于关注使用者体验的有效性；三是在操作流程维度，“以民众为中心”的公共管理强调公共

服务组织与民众的全过程互动；四是在公共价值维度，“以民众为中心”的公共管理强调公共价值需要在公共服务的使用中获得。然后基于全书对“最多跑一次”改革的描述，论证“最多跑一次”改革是一场“以民众为中心”的公共管理创新，指出“最多跑一次”改革以公共服务组织与民众的平等关系作为认知基础，突出公共服务组织与民众的相互协作；以公共服务使用者的体验作为评价改革成效的标准，以提高基于使用者体验的有效性为预期目标；以民众参与作为必要条件，创新多种方法让民众参与公共服务全过程；强调在公共服务使用过程中创造价值。最后基于“最多跑一次”改革的改革实践，提炼出实现“以民众为中心”的公共管理的六个条件与机制：一是基于法理权威最大限度地达成共识，二是基于“互联网+”和大数据的全过程民众参与，三是基于法治原则的主体责任，四是新技术与传统机制融合的内部协调，五是内化潜在冲突的主体间协调，六是多种渠道的实时监督。这场以浙江经验为蓝本的改革，将为全球公共管理理论与实践贡献可能的中国方案：“以民众为中心”的公共管理。

纵观全书可知，该书立足当下、展望未来，既总结改革开放以来全球和中国公共管理理论与实践范式的变迁过程，又分析当前的现状、面临的前沿问题和今后的发展趋势；该书也立足中国、放眼世界，既挖掘中国“最多跑一次”改革实践的本土创新意义和理论价值，又把中国改革的实践放在全球公共管理改革的视角下，考察其可能具有的全球普遍价值。该书的理论贡献主要有三个方面：

第一，深刻把握了当前全球公共管理实践存在的共性问题及其根源，为全球公共管理理论新范式的建立与完善做出了有益探索。该书概括了全球公共管理实践面临的两大突出问题：一是随着公共事务治理复杂性的提高，传统的公共行政范式遵从的专业分工导致政府部门之间的协调成本显著上升；二是新公共管理范式主张的企业化运作导致公共服务组织过度强调效率，而忽略公共服务的有效性。如何解决这些问题，是包括中国在内的全球公共管理实践提出的现实需求，这一现实需求迫切要求理论界给予回答。对此，该书言简意赅地指出，这些问题的症结在于政府中心主义的治理逻辑，从而从理论上指明了解决这些问题的关键所在。该书从“最多跑一次”改革的具体实践中，总结凝练出从“以政府为中心”的公共管理向“以民众为中心”的公共管理转型的六个实现条件及其具体机制，弥补了学界对后新公共管理时期如何超越政府中心主义研究的严重缺乏，为全球公共管理理论新范式的建立与完善贡献了中国智慧。

该书把中国公共管理改革的新实践放在全球公共管理理论与实践的视角进行考察，最大限度地排除中国特殊国情因素的影响，聚焦于公共管理层面，总结、凝练、提升“最多跑一次”改革的实践经验，提出公共管理转型的实现条件及机制，为长期以来困扰全球公共管理理论与实践中的“以政府为中心”的难题，提供了可能的中国解决方案。

第二，为中国情境下公共政策创新与扩散及政策文献量化研究提供了一个很好的范例。中国改革开放的历程在某种程度上就是地方政府不断推进政策创新以及成功的政策创新不断在全国推广的过程。研究我国的政策创新过程，分析影响政策创新和政策扩散的各种因素，摸索我国地方政府政策创新及其扩散过程的运行机制与制约因素，探讨我国政策变迁的内在动因和内在规律，是当代公共政策研究的重要内容，也是进一步深化改革的实践对学界提出的现实要求^⑥。目前关于公共政策创新与扩散及政策文献的量化研究相对薄弱，关于中国政府公共政策扩散模式和机制的分析亟待加强。该书为中国情境下公共政策创新与扩散及政策文献量化研究提供了一个很好的范例。

“最多跑一次”改革于2016年底发端于浙江，两年来已经经历了地方政策创新、不断迅速向各省扩散，跃升为国家“顶层设计”等阶段；改革涉及领域和内容也日渐向全域拓展。因此，“最多跑一次”改革成为研究当前中国公共政策创新与扩散的优质案例。政策文献量化研究作为新的研究方法与范式，具有其独到的描述性分析空间，可以为政策变迁、政策扩散、府际关系、政策差异等研究主题提供新的分析框架；能够为政策研究者提供实证数据与客观描述，使得政策研究建立在翔实的数据基础上^⑦。该书应用文本比对、内容分析等方法，判断出了“最多跑一次”政策创新的扩散趋势，划分了政策创新扩散的历程，找出了政策创新扩散的主要路径，分析了政策创新扩散的基本特征。该书基于对政策文本的计量及代表性省份政策的主题共现分析，揭示“最多跑一次”政策创新扩散中形成政策学习和趋同的机制；通过与主题相近政策的政策目标和政策工具的对比分析，归纳“最多跑一次”政策创新扩散的趋异现象，进而从政策聚焦点、经济社会资源禀赋、政策网络等维度，分析导致相关政策

异质化的影响机理。这一系列关于政策创新扩散模式、路径及机制等方面的思考和理论探索，有助于丰富和深化中国公共政策创新扩散与政策文献量化研究。

第三，为推进公共管理话语体系的本土化与国际化提供了一个优质样本。虽然公共行政作为一门学科进入中国从时间上讲并不晚，但公共管理的教学和研究在中国的真正起步是在上个世纪80年代后期，尤其是在进入21世纪之后。可以说，四十年的改革开放过程也是中国公共管理理论与实践不断学习进步的过程。在这一过程中，中国的进步是巨大的。进入21世纪后，公共管理这门学科在中国获得了飞速的发展，但同时也有不少问题困扰着我们，其中的一个问题便是公共管理的话语如何本土化的问题^⑥。在系统引进西方公共管理学科近四十年后，中国公共行政学科的教学和研究，如何更好更具体地为中国的改革和发展实践做实实在在的贡献？如何从简单学习西方，传递西方理论和思想，转移到关注本土、研究本土、解决本土问题，并创立自主、内生和独特的思想、理论和话语体系？这一命题，关系到中国知识分子自信心，关系到中国的管理实践，自然也关系到中国的未来发展^⑦。诚如清末帝师陈宝琛所言“文明新旧两相依，心理东西本相同”，中华文明与世界文明，是有相通之处的。如果中国学者能够基于中国的本土案例，构建一种理论上能自洽、实践上亦可行、且具全球普遍意义的新范式，将可能会对全球公共管理理论范式变革做出重大突破。

最近40多年，席卷世界各国的政府改革和我国全面深入的改革开放，促使人们不断地思考“政府到底应该做什么”和“政府到底应该怎么做”。应该说，十九大报告提出的“以人民为中心”的发展思想，为解决当今中国乃至全球公共管理理论与实践的共性问题提供了启示。基于“以人民为中心”的发展思想，该书构建了既体现本土化、又具国际视野的新概念——“以民众为中心”的公共管理，即“在资源有限的前提下，公共服务以民众需求作为设计、供给的核心标准，通过民众与公共服务组织的共同生产，最大限度地实现公共服务供给与民众真实需求相匹配”，而“以民众为中心”的公共管理或许正是全球各国实现超越政府中心主义的新路径。该书深入分析了“以民众为中心”的公共管理的基本特征，进而分析“最多跑一次”改革与这些特征的一致性，并从“最多跑一次”改革提炼出“以民众为中心”的公共管理的六个实现条件与具体机制。这一系列思考和分析既体现了思想来源与概念使用等方面的本土化特征，也具有国际化视野。

总之，该书是后新公共管理时期中国学者基于全球公共管理理论与实践的共性需求，深入剖析本土案例而撰写的一部重要著作，是一次求解全球公共管理理论与实践前沿问题的大胆探索。

注释：

①郁建兴等著：《“最多跑一次改革”：浙江经验与中国方案》，中国人民大学出版社2019年版。

②何显明、张鸣：《重塑政府改革的逻辑：以“最多跑一次”改革为中心的讨论》，《治理研究》2018年第1期。

③陈丽君、童雪明：《整体性治理视阈中的“最多跑一次”改革：成效、挑战及对策》，《治理研究》2018年第3期。

④何增科：《地方政府创新的微观机理分析——浙江省“最多跑一次”改革案例研究》，《理论与改革》2018年第5期。

⑤⑦李文峰：《浙江“最多跑一次”的创新实效——基于“第三方评估”的报告》，《浙江学刊》2018年第5期。

⑥赵光勇、辛斯童、罗梁波：《“放管服”改革：政府承诺与技术倒逼——浙江“最多跑一次”改革的考察》，《甘肃行政学院学报》2018年第3期。

⑧朱亚鹏：《政策创新与政策扩散研究述评》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010年第4期。

⑨黄萃、任骏、张剑：《政策文献量化研究：公共政策研究的新方向》，《公共管理学报》2015年第2期。

⑩竺乾威：《公共管理话语体系的本土化建构：比较的观点》，《学海》2018年第1期。

⑪志勇：《中国公共行政学本土化研究的再思考——兼评两篇文章》，《公共管理学报》2017年第3期；娄成武、董鹏：《中国公共行政学本土化研究：现状与路径》，《公共管理学报》2017年第3期。

（作者朱春奎系复旦大学国际关系与公共事务学院教授，博士生导师；黄安胜系复旦大学公共管理博士后流动站博士后研究员）