

# 县级层面深入“最多跑一次”改革的成功实践

## ——以象山县为例

李达飞 施云增 黄丹丹

**摘要：**“最多跑一次”改革是浙江省创造性地推进全面深化改革实践的一个鲜亮标志。根据省委、省政府的顶层设计，全省各地各部门积极探索、改革创新、扎实推进，运用“互联网+”推进“最多跑一次”改革，通过推进政务标准化，促进不同部门、不同层级和不同区域政府数据共享，形成整体性政府改革模式，在提高行政效率、规范权力运行和降低体制成本等方面取得显著成效。课题组通过蹲点调研、查阅资料、走访座谈等方式，并结合工作实际，对象山县行政审批制度改革发展历程进行分析，总结“最多跑一次”改革总体成效和基本经验，全面剖析存在的问题与挑战，从县级层面提出全面深化“最多跑一次”改革、推进服务争效的对策建议。

**关键词：**“最多跑一次”改革总体成效对策建议象山

**作者：**李达飞、施云增、黄丹丹，象山县机构编制委员会办公室。（浙江象山 315700）

“最多跑一次”改革是浙江省创造性地推进全面深化改革实践的一个鲜亮标志。2018年5月中办、国办联合印发《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》，把“最多跑一次”改革作为典型经验向全国进行全面推广。根据省委、省政府的顶层设计，全省各地各部门积极探索、改革创新、扎实推进，运用“互联网+”推进“最多跑一次”改革，通过推进政务标准化，促进不同部门、不同层级和不同区域政府数据共享，形成整体性政府改革模式，在提高行政效率、规范权力运行和降低体制成本等方面取得显著成效。课题组通过蹲点调研、查阅资料、走访座谈等方式，并结合工作实际，对象山县行政审批制度改革发展历程进行分析，总结“最多跑一次”改革总体成效和基本经验，全面剖析存在的问题与挑战，从县级层面提出全面深化“最多跑一次”改革、推进服务争效的对策建议。

### 一、象山县行政审批制度的改革历程

象山县作为行政体制改革的先行者，自改革开放以来，结合本县优势与特色，着眼于创新体制机制与激发市场活力，加快政府职能转变，抓好行政审批制度改革，为“最多跑一次”改革打好扎实基础。

#### （一）集中办理：“一个窗口对外”

为促进机关作风转变，优化县域经济发展软环境，象山县于2000年8月在宁波率先成立便民服务中心，24个职能部门在便民服务中心设置窗口，集中办理审批服务事项，实现各部门行政审批服务“一个窗口对外”。行政中心的建立使各部门行政审批服务由“分散”转向“集中”、由“封闭”转向“透明”，对传统施政理念产生强大的冲击，有效解决了政府机关“门难进、人难找、脸难看、事难办”问题。集中、透明、公开的窗口服务规范了审批行为，优化了审批流程，提高了办事效率，增强了工作人员的责任意识和时效观念，有效地提高了政府效能。

#### （二）职能归并：“一个机构办理”

2005 年，象山县率先在省内提出并实施行政许可职能归并，把审批事项、人员授权集中到一个机构，21 个部门单独设立行政许可科，统一进驻行政服务中心。至 2006 年 6 月，全县 34 个具有行政许可职能的部门，在“人员、机构、中层职数”三个不增加的原则要求下，采用“撤一建一”、“并一建一”、“挂牌”等途径完成行政许可职能归并工作，行政审批即办率大幅上升，承诺办件时限大为缩短。这一改革根本性解决了“审批事项、审批人员、审批授权”三个不到位体制机制难题，实现了部门行政审批权的集中和“批管分离”。

### （三）整体服务：“一个平台功能”

2007 年 12 月，象山县便民服务中心更名为象山县行政服务中心，作为县政府派出机构，承担全县行政审批及相关服务活动，履行组织、协调、监督、管理职能。2008 年开始建设网上行政服务系统，整合专业审批系统与中心网上行政服务系统，有效解决了信息交流“一次输入、两次共享”难题，建成网上服务平台，实现单个部门窗口办事效率向中心平台整体服务效能转变。以审管办为主体，统一规范全县行政许可、非行政许可事项的公开、管理，发挥中心平台统筹协调职能和资源优势，有效提高了政府管理社会、服务公众的水平和能力。

### （四）明确边界：“四张清单一张网”

根据省市工作部署，2013 年 1 月，象山县开始第四轮行政审批制度改革，深入推进“四张清单一张网”改革，全面取消非行政许可事项，所有行政审批权力全部入库，所有行政审批事项 100%实现在线申报，行政权力更加透明，以保证政府部门“法无授权不可为”。制定和完善负面清单、权力清单，政府的责任与权力边界更为清晰，职能得到全面优化，依法行政的实施更具操作性和规范性，通过放宽配套市场门槛和准入范围，优化工商登记流程等，实现行政效率自我提升。

### （五）改革再深化：“最多跑一次”

2017 年 2 月，象山县政府成立推进“最多跑一次”领导小组，县编委办、县审管办、县电子政务办等单位推进事项梳理、标准化和数据共享等工作，全县公布“八统一”事项清单 1297 个，100%实现“最多跑一次”。2018 年 5 月，按照“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”模式，推进“全科无差别受理”改革，实现审批无缝衔接，实现了从“政务服务+互联网”向“互联网+政务服务”转变，群众和企业办事由找部门变为找政府，实现“只进一扇门、取一个号、跑一个窗、办任何事”。

## 二、象山县“最多跑一次”改革的总体成效

“最多跑一次”改革较好提升了政府便民服务、商事登记和企业投资审批项目等办事效率，降低群众和企业办事成本，通过以事项为载体撬动跨部门流程再造，减少各部门行政权力，在推动简政放权、规范行政权力行使等方面成效显著。

### （一）整体政府改革模式基本形成

与以往以部门为主体、以权力事项为依托的行政审批制度改革相比，“最多跑一次”改革借力“互联网+”的技术支撑优势，赋予老百姓评价政府改革成效的权力，形成了整体政府改革模式。为老百姓提供了无缝隙整体化的政务服务，同时增进各部门团结协作，在很大程度上减少了互相推诿现象。

### （二）政府办事效率明显提高

今年上半年，象山县“最多跑一次”改革实现率为 87.5%，比去年下半年提高了 3.5 个百分点，在全市排名第 2 位。率先实现“全科无差别受理”，共设立前台综合受理窗口 57 个，972 项事项 100%实现“全科无差别受理”；受理窗口压缩 41.2%，办事

效率提速 70%以上。扩大“一件事”审批范围，深入梳理涉及多部门办理事项，从多部门“一件事”拓展到多层级多部门“一件事”，审批范围扩大至 90 件，提速 90%以上。深入实施“互联网+政务”服务，在全市率先发布“移动办、集成办、就近办”事项清单 349 项，90%以上事项实现在线申报，530 项审批事项全程网上办理。坚持“技术+制度”双轮驱动，优化企业投资项目审批流程，加快“标准地+承诺制”改革，实现企业投资项目开工前审批“最多跑一次”、“最多 100 天”。积极延伸服务网络，确定银行代办网点 46 个，533 个市县事项实现异地受理或办理，137 项事项实现“全县通办”。在象山县行政服务中心设立代办中心，在镇乡便民服务中心和村便民服务站配备代办员，完成 18 个镇乡便民服务中心和 400 多个村（社区）便民服务点标准化建设，下放审批服务事项 285 项，实现群众办事“小事不出村、大事不出镇”。

### （三）数字化政府转型加快

以“最多跑一次”改革为牵引，推进政府数字化转型，全面提升政府行政质量和办事效率。推行“一网通办、一证通办、一次办结”，1297 项办事事项实现标准化，90%以上的事项实现“一网通办”，50%的民生事项实现“一证通办”，279 项审批事项全程网上办理“零跑腿”。在全市范围内率先完成统一受理平台事项与省公共数据共享平台数据接口配置，所有申请事项全部开通网上办事通道，实现网上办事事项 1091 项、移动办事事项 60 项。提升政务服务应用水平，在全市率先开发“身后事”全程网上智慧办理模块，串联居民死亡后所涉死亡调查、死亡证明、尸体火化、户口注销、待遇停发等为“一件事”，综合事务员通过“钉钉”平台即可网上流转所有手续，实现“亲人身后事，家属不跑腿”。

### （四）撬动全面深化改革初显成效

“最多跑一次”改革不但要在现有体制机制框架内提高管理效率，也要基于群众和企业的需求导向，倒逼政府减少不必要的行政权力、规范行政权力的行使方式，进而重构政府与市场、社会的关系，不断完善公共服务体系。象山县人民法院以微信程序为支撑，借助人脸识别、远程音视频技术手段打造移动办案诉讼平台，通过移动微法院立案 7263 件，送达诉讼材料 1719 件，调解成功 156 件。象山县卫生计生局推出 10 大医疗服务项目，40 余种疾病“日间病房”可完成手术治疗；推进“颐养小屋”建设，整合医疗和养老服务资源，将医疗、护理、康复等服务向养老机构延伸，全县建成“颐养小屋”8 家，开展医疗养老服务 2.23 万人次。象山县港航局创建全省首个“船检联合工作室”，在石浦港提供一站式船检服务，每年可以为企业节约开支 300 余万元。

## 三、象山县“最多跑一次”改革的基本经验

“最多跑一次”改革坚持以人民为中心的发展思想，全面贯彻落实党的群众路线，把人民群众的获得感、满意感作为评判改革成效的标准，经基层不断探索完善形成制度规范与标准体系，最大程度释放改革红利，积累了丰富的实践经验。

### （一）“部门协同”是推进“最多跑一次”改革的重要动力

象山县高度重视“最多跑一次”改革，主要领导亲自谋划推进，46 家成员单位根据职责分头推进，通过建立联席会议制度，每周协商解决各类难题，形成工作推进合力。建立完善工作推进机制，对改革涉及的每一项任务，明确任务书、时间表、路线图，量化目标、到点验收、对账销号；定期召开对账会，进一步理清和落实责任链条，推进工作面上整体突破。

### （二）“一事情”是推进“最多跑一次”改革的重要入口

象山县在一个事项“最多跑一次”的基础上，提出“一件事”“最多跑一次”的概念，以群众眼中的“一事情”为标准，整合归并以往由一个或多个部门办理的相关事项，实现群众办“一事情”全流程“最多跑一次”，被评为 2017 年全省改革亮点。“一事情”审批解决了部门主义、碎片主义，有效提升政府部门形象。

### （三）“一窗受理”是推进“最多跑一次”改革的重要抓手

象山县积极推进“一窗受理、集成服务”改革，把各部门行政审批的受理环节分离出来，打破原来按部门设置的窗口界限，整合为商事登记、不动产登记、公安服务、基本建设项目和社会民生等 5 个办理区，前台受理后按职责分工由业务部门后台分别审批。申请人只需一次性向窗口提交审批涉及的所有部门所需的申报材料，进行行政服务中心“一个窗”就能把“一件事”办成，实现群众办事从“找部门”到“找政府”的转变。

### （四）“一套标准”是推进“最多跑一次”改革的重要基础

象山县将标准化贯穿于“最多跑一次”改革全过程，推进部门权力重构与流程再造。以事项为载体，明确政府权力边界，将受理、踏勘、验收、发证等重复环节进行归类整合，建立联合审批全流程规则，实现多部门联合与同步审批，做到审批服务“一套标准”、行业发展“一个规范”，并编制统一的事项清单和办事指南，供群众查阅。依托互联网建立更为规范、清晰的事项办理程序和标准，确保该放的事项坚决放下去，该管的坚决管起来，该创新的跟得上形势变化，不断消除为民服务的“堵点”和“痛点”，变“群众来回跑”为“部门协同办”，变被动服务为主动服务，让“最多跑一次”改革实实在在落地。

### （五）“容错纠错”是推进“最多跑一次”改革的重要保障

象山县专门出台《“最多跑一次”改革容错纠错细化清单》，针对排摸得出的 54 个各类风险点，将容错情形细化为推进“一件事”审批改革、实施承诺制审批等 9 种情形，以充分调动党员干部改革积极性。同时，对改革推进中处置草率、消极应对的干部进行严肃问责，划清失误与失职、负责与懈怠、为公与徇私等界限，以保证权力规范运行，防止权力寻租。如监管单位未按要求履行监管职责，导致审批后续监管不到位，造成损失的要进行问责。在全县形成鼓励大胆探索、宽容改革失误的氛围，营造了敢于担当、干事创业的良好政治生态。

## 四、象山县“最多跑一次”改革面临的问题与挑战

象山县“最多跑一次”改革虽然取得阶段性成效，也存在一些需要引起重视的问题，突出表现为群众和企业的获得感仍然有待提高，这需要继续深化改革解决体制机制方面问题。

### （一）法律法规风险急需化解

“最多跑一次”改革要求各层级政府和各部门以事项为载体，减少一些部门不必要的行政权力，推出简易程度办理和容缺受理等措施，可能存在程序违法。容缺受理的事项也存在因审查不严、证据不足而被撤销的可能，对群众不来补办手续的失信行为，缺乏法律层面的认定依据。“事后监管”相关配套制度没有明确，业主践行承诺的主动性和积极性参差不齐。

### （二）信息孤岛问题依然存在

由于条块割裂等原因，各部门未能很好实现信息共享、交换，可调用数据信息质量不高、信息过于简单，难以作为正式材料。省市平台没有很好融合，宁波市“统一受理”平台是所有非投资类项目的唯一受理入口，浙江省“在线审批监管平台”是所有投资项目的审批平台，手机 APP、微信公众号等线上受理渠道和窗口现场、自助终端机等线下受理渠道，都须通过以上两个平台统一流转，再进入各部门业务系统办理。目前还存在省市条线自建系统无法与统一受理平台实现有效对接的问题，导致审批工作出现重复录入、工作效率较低的现象出现。

### （三）群众知晓率仍然不高

---

宁波各类行政审批改革走在全省前列，群众对政府的期望值相对较高，但对哪些事项可以“最多跑一次”、如何实现“最多跑一次”等情况还不是很清楚，理解上存在偏差，认为只要跑行政服务中心一次就可以办好所有事。在办事过程中往往因携带材料不齐全、办事流程不清楚、办事手续过于繁琐等原因来回跑。

#### （四）窗口人员素质不强

实行多部门“一件事”、“全科无差别受理”后，对人员素质和业务能力提出更高要求，象山行政服务中心 57 个前台受理岗位只有 3 个正式编制，今年已有多人辞职，新的人员熟悉业务需要两三个月时间。人员流动性大、业务不够熟悉，与“一口清”要求还有明显差距。此外，镇级窗口服务人员、村级综合事务员对下放事项未能有效承接，加上代办员年龄普遍偏大，对相关政策缺乏理解，导致“最多跑一次”向村（社区）推进困难较大。

#### （五）改革力度有待加强

“最多跑一次”改革由编委办、审管办、电子政务办牵头推进，各部门分头落实，存在统筹力度不够、合力不强、权威性不足等问题。相关部门缺乏主动改革的意识，没有从群众角度去简化优化环节流程，特别是职能交叉的块上工作推进不快，难以突破。

## 五、进一步深化“最多跑一次”改革、推进服务争效的对策建议

根据宁波市委市政府“六争攻坚、三年攀高”总体部署，继续加强顶层设计，深化重点领域改革，充分发挥“最多跑一次”改革的撬动效应，全面深化改革推进服务争效。

#### （一）继续强化顶层设计

认真贯彻以人民为中心的发展思想，按照群众和企业到政府办事“最多跑一次”的目标和理念，对相关法律法规进行修改完善，及时总结基层改革成功经验和创新做法，加强各类改革试点推广。全面深化政府自身改革，坚持“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”的原则，以党政机构改革为契机，推进机构整合，优化机构设置，突破“一件事情”办理体制机制。强化改革组织领导，集中精力抓好攻坚突破，更好地发挥行政审批、大数据管理、电子政务等部门业务协同推进作用。坚持“用户需求导向”，服务“用户办事体验”，继续深化“全科无差别受理”改革，优化政务服务网，实现线上线下融合，切实提高群众和企业满意度，高标准推进“最多跑一次”改革。

#### （二）深化重点领域改革

积极推进“压缩企业开办时间”改革，实行审批服务事项“无证通办”，推进民生事项“一证通办”。推行“标准地+承诺制”改革，加快实施竣工联测联验，实现企业投资项目开工前审批“最多跑一次”、“最多 100 天”和竣工验收前“最多跑一次”。推进“最多跑一次”改革向公共服务领域延伸，实现供水、供气等公共服务事项 100%全覆盖。

#### （三）推进数据共享应用

提升“互联网+政务服务”水平，升级和完善企业投资项目在线审批监管平台，建立数据共享绩效评价制度。抓好事项梳理、数据串梳理、数源确认等基础性工作，以政务服务网为中心，推进全省政务数据资源的共享交换体系建设，强化系统对接和数据共享，实现办理过程和结果全流程监督。加强部门沟通交流，深化政务数据共享，打造具有地方特色的“零跑”业务。加快政务服务网电子证照、电子印章、统一公共支付、档案管理等平台配套应用。

---

#### （四）建强队伍延伸网络

加强窗口人员业务培训，推行动态考级和“积分制”管理，将业务能力等级与工资待遇挂钩。通过政府雇员、政府购买服务等形式，向社会招聘业务人员，以提升窗口人员业务素质。普及浙江政务服务网和微信预审批平台应用，建立营业执照登记、身份证办理等服务 24 小时自助办理服务区，打造“不打烊”的审批服务。加强镇乡（街道）便民服务中心和精品村服务点建设，通过集中培训、网上培训、下村培训等多种方式，不断提升代办员业务水平。联动推进“最多跑一次”改革和“基层治理四平台”建设，将“一网通办”延伸到村（社区），进一步扩大自助终端布点范围，完善便民服务体系，提供上门服务，打通服务群众“最后一公里”。

#### （五）强化监管规范执法

全面推行“双随机、一公开”抽查监管，在市场监管、安全生产、环境保护和文化等领域，开展部门联合抽查监管。推进县 12345 政务咨询投诉举报中心与县社会治理综合指挥中心深度融合，进一步完善“一中心四平台一网格”运行机制，实现群众咨询投诉举报“最多跑一次”。推进执法重心下移，全面推进综合行政执法规范化建设，实现镇乡（街道）、功能区综合行政执法派驻机构全覆盖。

#### （六）健全机制合力推进

建立“评价—整改—反馈”机制，委托专业机构开展第三方评估，将查找出来的问题向相关单位进行反馈，作为改进工作、优化服务的着力点和突破口，实现政务服务由“政府端菜”向“群众点菜”转型。完善宣传机制，引导社会各界共同为改革支招，畅通群众和企业参与改革的渠道。大力宣传展示改革成果，对政务服务网站、咨询热线、微信公众号、难办事项代办点等进行多种形式宣传，让群众充分知晓事先咨询、事中办理、事后救济措施。健全推广机制，深入挖掘典型案例，及时推广改革成功经验。积极向上争取改革试点，争取特色做法上升为地方标准，把改革成果总结好、巩固好、发展好，努力使实践成果上升为制度成果。