

“最多跑一次”改革 简报

第 53 期

杭州市“最多跑一次”改革专题组办公室

2017 年 8 月 14 日

编者按：

8 月 10 日，市委举行“杭州论坛”报告会，邀请省编办主任、省“最多跑一次”改革办公室主任鞠建林作“省第十四次党代会精神暨‘最多跑一次’改革”辅导报告。现将鞠建林主任的辅导报告予以刊发，供各地各单位学习。

省第十四次党代会精神暨 “最多跑一次”改革辅导报告

(根据录音整理,未经本人审定)

(2017年8月10日)

一、提高“最多跑一次”改革的理论认识

2016年底“最多跑一次”改革首次提出以来,其理论内涵和实践内容在不断地丰富和拓展。

2016年12月26日,省委经济工作会议首次提出“最多跑一次”改革,当时主要是从审批制度改革,解决企业和群众办事难的角度提出,即主要围绕着简政放权和优化服务两个方面。今年1月17日省人代会上《政府工作报告》提出,按照“群众和企业到政府办事最多跑一次”的理念和目标,全面推进简政放权,加快形成覆盖行政许可、行政服务等领域的“一次办结”机制;形成“部门联合、随机抽查、按标监管”的“一次到位”机制。这里面出现了“管”的内容。2月21日,省政府印发《加快推进“最多跑一次”改革实施方案》,围绕“放管服”三条主线,对“最多跑一次”改革进行了全面部署。到这里“最多跑一次”改革已经明确提出,作为“放管服”政府自身改革的抓手。

4月12日,车俊书记在推进“最多跑一次”改革座谈会上,又提出“最多跑一次”改革是党风廉政建设的重要抓手。又对“最多跑一次”改革进行了拓展,不仅是政府自身改革的抓手,也是党风廉政建设的抓手。5月31日,车俊书记在省委全面深化改革领导小组第十六次会议上指出,要把“最多跑一次”改革作为我省全面深化改革的“牛鼻子”,盯着抓、反复抓,打造成我省改革最亮的金字招牌。这里又一次作了提升,把它作为我省全面深化改革的“牛鼻子”。

6月12日,省第十四次党代会提出改革强省,要求以“最多跑一次”改革为突破口,大胆闯、大胆试、自主改,在经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设各个领域谋划实施一批群众最期盼、发展最急需的重大改革举措。可见,“最多跑一次”改革在不断发展、演化,其蕴含的理论内涵和实践内容在不断拓展。

在这个发展过程中,有一条贯穿始终的主线就是以人民为中心的发展思想。因此,对“最多跑一次”改革的理解,不能把它简单地看作为一个行政审批制度改革、或者是“放管服”改革的一个抓手,或者是作为检验办事效率好坏的一把尺度,我们应该从其蕴含的理念和思想上来理解把握。事实上,“最多跑一次”蕴含的理念和思想就是习近平总书记以人民为中心的发展思想。可以说,“最多跑一次”是习近平总书记以人民为中心的发展思想的浙江表达方式和浙江实践载体,是浙江改革和发展的行动纲领,是坚定不移执行“八八战略”再创浙江体制机制新优势的重大举措。

二、如何推进“最多跑一次”改革

省第十四次党代会提出以“最多跑一次”改革撬动各方面各领域改革,狠抓改革落地,以开放促改革促发展,最大限度释放改革开放红利。就政府自身改革方面总体思路是以“最多跑一次”改革为抓手,围绕“放管服”三条主线,建设服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府、智慧政府,推进政府治理现代化。

总的架构是围绕“放管服”三条主线来展开,其中,“放”和“服”主要包括“一窗受理、集成服务”改革、投资审批领域、市场准入领域、便民服务领域等系列改革组合拳;“管”主要包括行政执法体制改革、“四个平台”建设、双随机一公开监管、社会信用体系建设等内容。治理体系和治理能力现代化的很重要的一个方面就是信息化。习近平总书记指出,没有信息化也就没有现代化。所以,信息化是浙江政府治理体系现代化的重要内容和重要技术支撑,要形成全省统一的政府办公系统,即全省政务服务一张网。

(一)“一窗受理、集成服务”改革

这轮改革中行政服务中心最大的不同是原来各部门各自“摆摊”,现在是政府摆一个“总摊”,综合窗口统一受理,统一出件,好比从“淘宝模式”变为“京东模式”。

“一窗受理、集成服务”改革,最关键的要求是“受办分离”,实现受理与办理分离,办理与评价分离。受办分离,推进群众办事从“跑部门”向“跑政府”转变;推进行政审批从部门“单兵作战”向“联合作战”转变;推进单部门审批流程转变为多部门联合审批流

程。受办分离,才能倒逼打破“信息孤岛”,倒逼受理标准化,才能实现乡镇受理、县里审批,县里受理、省里审批。从而解决放权不同步,以及不放权乡镇影响办理效率、放权又缺乏相应的承接能力等问题。

“一窗受理、集成服务”改革需要特别说明的几个问题:

1、谁来代表政府统一受理群众企业的申请的问题。当然是行政服务中心,而不是哪个部门来牵头受理。目前,各地分板块设置综合受理窗口,牵头部门只是负责流程设计,而不是牵头受理。

2、事项集中的问题。除车辆年检外,100%集中,这个集中是办事项 100%统一受理,而不是指部门人员进驻。涉及到联办事项的相关部门和审批人员必须集中办公,单独一个部门办理的事项相关审批人员可以不集中办公,可由行政服务中心统一受理后,转给部门后台办理。

3、综合窗口设置问题。改革的最终目标,是“无差别”全科受理,不管哪个窗口都能受理,也就是说只有一个大窗口,每个受理窗口都可以受理所有事项。作为过渡,前段时间,省里要求是先设置投资审批、不动产、商事登记、医保社保等综合窗口,下一步要按照全科受理的要求深化改革。

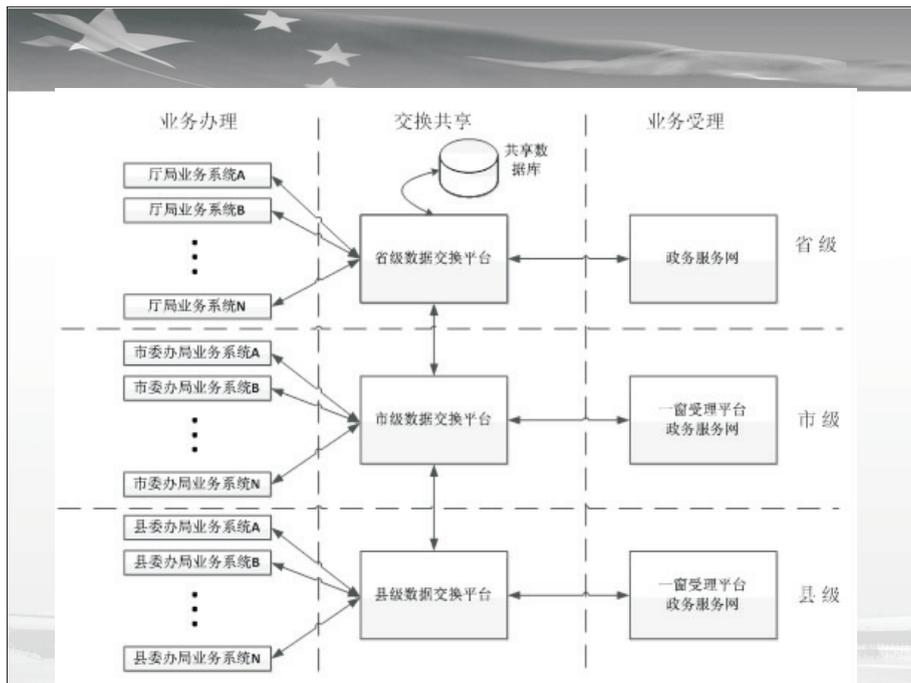
4、审批局与“一窗受理”。行政审批局也是“一窗受理”,解决了群众办事多头跑的问题。**两者区别:**审批局受办一体,行政许可权集中,一个部门审批。我省行政服务中心“一窗受理”改革受办分离,行政许可权不集中。

行政审批局模式存在最大的问题是,把审批与管理彻底分开。我们国家管理体制,从中央到地方,审批是各部门整个管理链条的重要一环。比如环保,从许可、管理、处罚是一个完整的管理链。相对集中行政许可权,把许可权切出来,破坏了各部门管理链的完整性,会带来的审批与监管脱节的风险。同时,许可权切出来后,不利于上下级部门的有序衔接、业务指导和技术支持。比如,城市规划、建设用地指标、施工图审查和竣工验收等专业性强的工作,都离不开上级业务部门甚至是国家部委的支持和指导。今年6月22日,国务院办公厅印发的《全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议重点任务分工方案》,更多强调“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的要求”。因此,我省主要是推“一窗受理、集成服务”改革,不割断各部门前端审批与事中事后监管的链条,行政审批权仍保留在各部门。

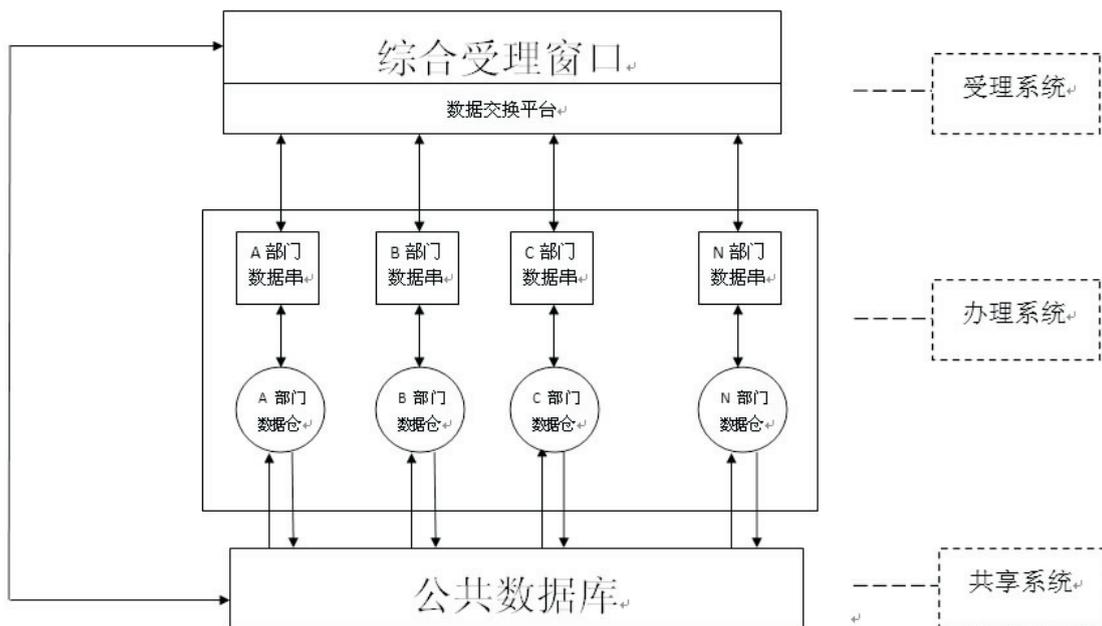
(二)全省统一的政府办公系统——政务服务一张网

建设政务服务一张网,逐步实现省市县乡所有政务活动都在这个网上进行。全省政府办公系统,今后大致上分为三大系统:一个是统一受理系统;第二个是部门的办事系统(包括审批系统、执法系统);第三个是数据共享系统。办理申请及相关材料信息通过行政服务中心受理系统接进来后,转给部门的办事系统。如何减少老百姓提交的证明,要通过数据共享系统解决。减少到只需要提供个人材料,其他凡是政府机关以前办理过程中形成的材料,证书、审批文件、证明等都不用带,由数据共享系统提供。

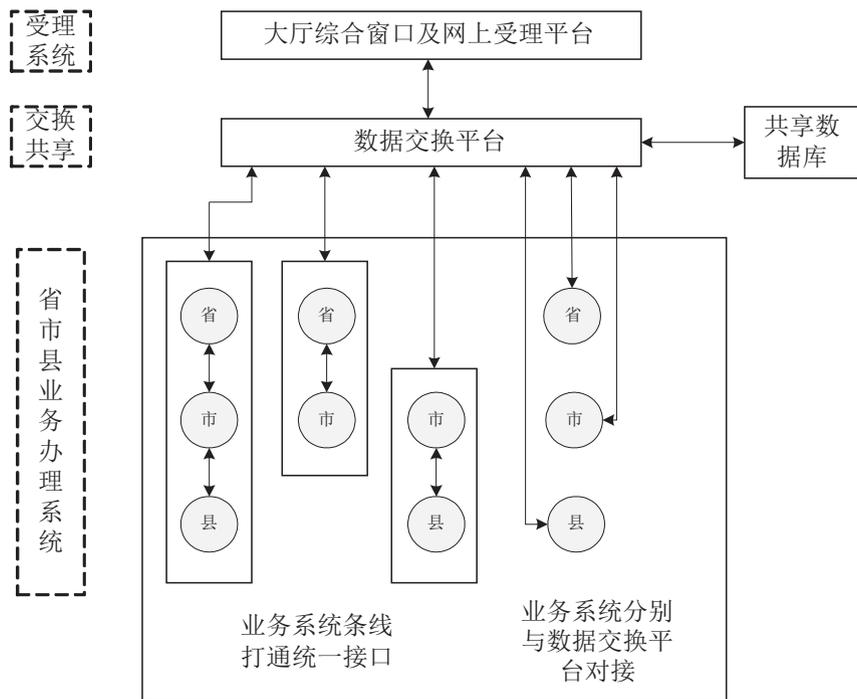
全省统一的政府办公系统示意图



同一层级不同部门之间联办事项流程及数据流向图



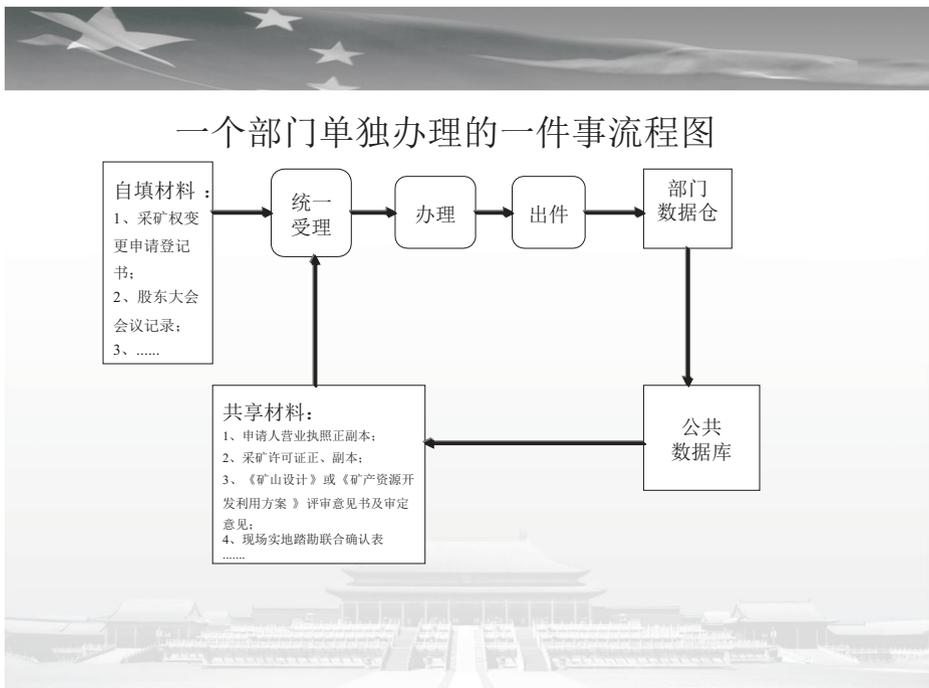
不同层级、不同部门联办事项流程及数据流向图



对于系统内部跨层级的数据交换,原则上由各部门业务系统自己联通解决,对于全省综合业务受理系统和共享数据库而言,每个业务只有一个接口,保证单个部门业务的全省同步性。

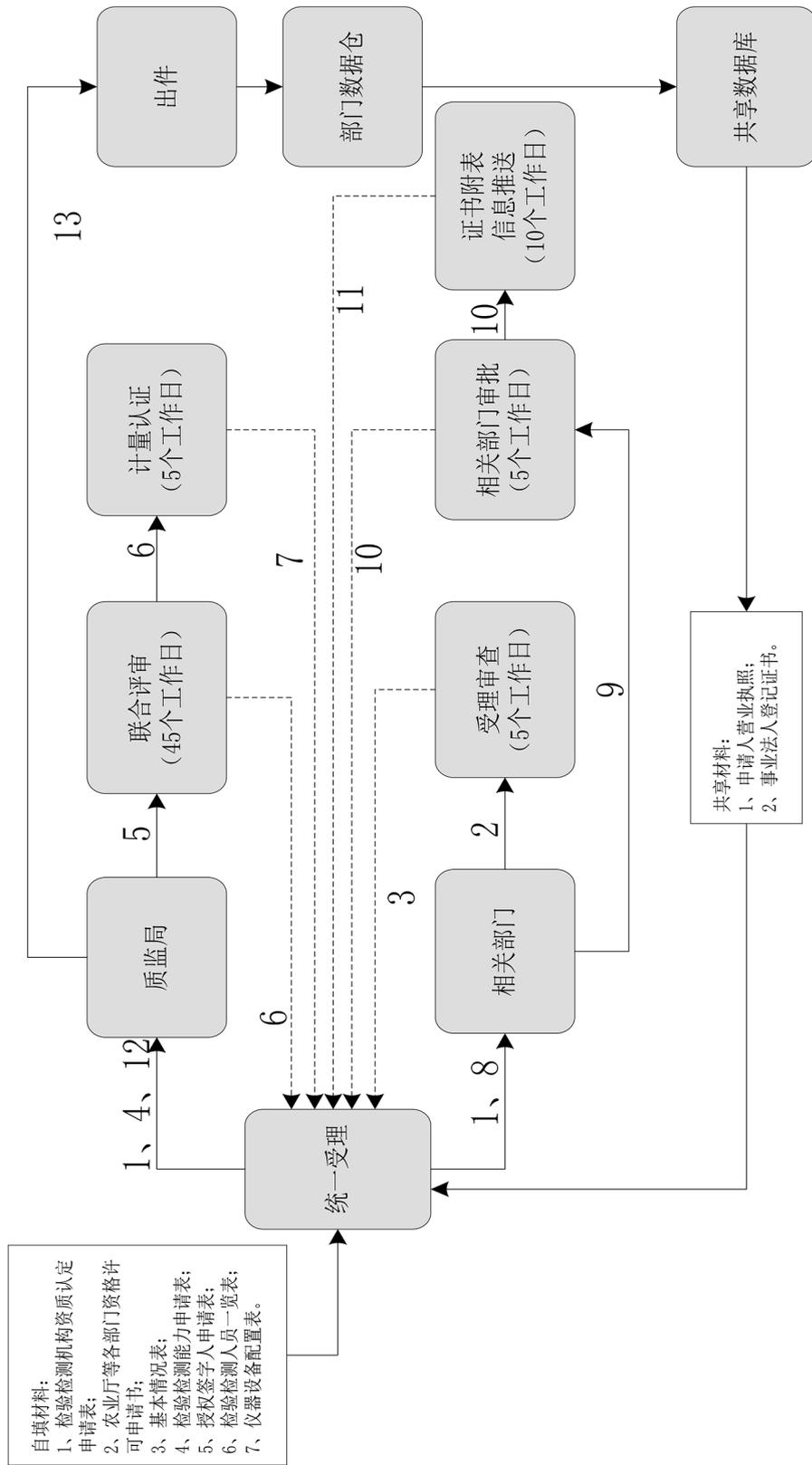
信息高速公路建好之后,数据怎么跑?首先要梳理办事流程,按照每个事项,如果有必要还要拆分到具体可操作的子项,然后按每个子项梳理办事流程,数据按照编制的流程图跑起来。目前,省级办事项共 889 项,我们正在逐项梳理信息需求和办事流程。部门按每一个办事项梳理信息需求,明确哪些是由个人填报的信息,哪些是由其他部门产生的信息。一个办事项形成一组数据需求,一个办事项梳理一个完整的办事流程。各部门在办理过程中,涉及其他部门产生的信息数据,统一向数据中心索取,数

据中心向各部门索取信息数据。大致有三类情况,一是一个部门独立办理的,二是几个部门联合办理的,三是一个部门主办,但需要征求相关部门意见的。办事流程涉及到其他部门的,必须用制度明确下来,或者在流程图上分别签字确认。否则,流程哪个环节断了,就无法追责。



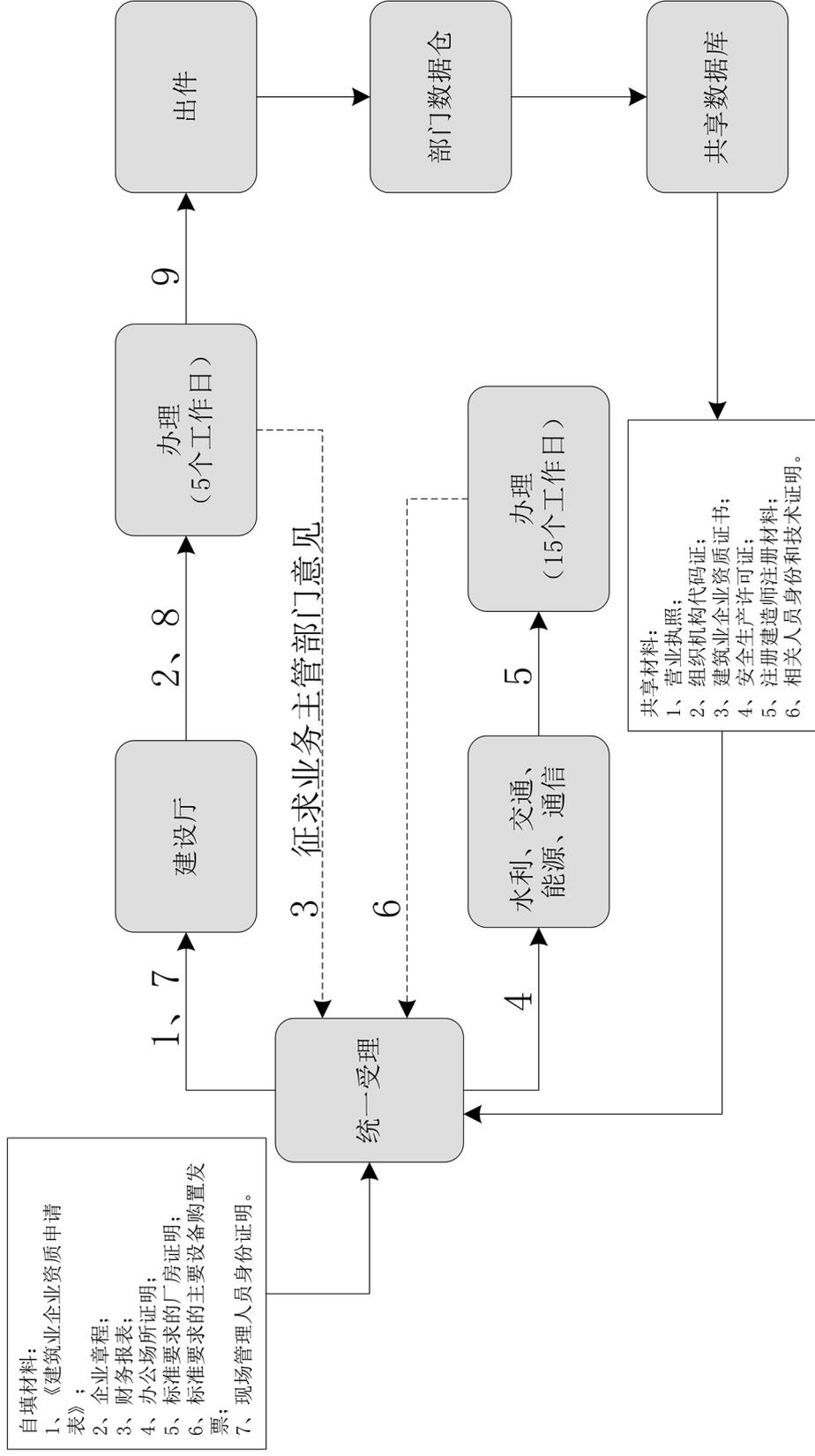
多部门联办的一件事流程图

检验检测机构资质联合审批事项（办结时限：25工作日，不包含专家评审时间）



一个部门在办理过程中需要征求其他部门意见的事项

建筑业企业资质核准（办结时限：20个工作日）



共享数据从哪里来？每个部门既是数据的使用者，也是数据的提供者。全省统一的政府办办公系统是一个共建共享系统，是一个共同学习、联动创新系统，实现一次填报、相互共享，一处变更，全网更新。

部门	事项名称	材料类别	材料名称	数据项	数据来源
省发展改革委	投资项目备案通知书	表格	项目备案通知书	项目单位	自行填写
				法定代表人	自行填写
				建设项目名称	自行填写
				项目所属行业	自行填写
				拟建地址	自行填写
				建设起止年限	自行填写
				主要建设内容及规模	自行填写
				项目总投资	自行填写
		投资项目主管部门意见	省发改委		
		表格	进口设备清单	进口设备及技术名称	自行填写
				技术规格	自行填写
				单价	自行填写
				台（套）数	自行填写
				用汇额	自行填写
				拟进口国别（地区）	自行填写
		证照	身份证		省公安厅
		批文	用地批复		省国土厅
		批文	环评批复		省环保厅
证明	中标通知书		省财政厅		

（三）行政执法体制改革

行政执法是“放管服”中“管”的重要内容，为什么搞专业执法+综合执法？如果不搞综合执法，那么就会有两个问题：一是面对基层违法现象会出现谁都可以管，谁也管不了的情况。也就是我们以前常说的，七八个大盖帽管不了一顶破草帽的问题。二是每个部门为实现执法城乡全覆盖，必然都要在每个乡镇（街道）派出机构或人员，导致编制资源支撑不了。所以，顶层设计要在有限的编制资源下，能够实现城乡全覆盖、有效管理。

与城管执法相比,综合执法有两个不同。一是范围不同。从需求看,城里要综合执法,农村更要综合执法,各部门在乡镇的力量本来就缺少,因此更需要有一支执法队伍去管乡镇农村的执法问题。所以,我省把涵盖城乡执法事务的队伍称为综合执法队伍。二是内容不同。综合执法涵盖事项也相应增加到 21 个领域,包括农业、林业等很多适应农村管理的事项。

今后一件事情,要么是专业执法管理,要么就是综合执法管。哪些是专业执法管,哪些是综合执法管?我们考虑,综合执法管理的原则总的是基层发生频率较高、与人民群众日常生活关系密切、多头重复交叉执法问题比较突出、专业技术要求适宜等执法事项;专业技术要求高的事项还是由专业执法管理。比如,环保核辐射、破坏臭氧层还是由环保管,秸秆焚烧则纳入到综合执法管。综合执法重点解决通过马路街边和镇村现场巡查可以看得见、听得到、闻得着的执法问题。之所以需要将这些事项纳入综合行政执法,是因为这些执法业务一般没有特定的管理对象,违法行为发生是随机的,需要通过不间断的巡查来开展执法,划转到综合执法更有利于加强监管。专业执法部门往往具有前端许可,有特定的监管对象和执法监管对象名录库(如对排污许可的监管),可以适用“双随机、一公开”监管。

今后,省里考虑有三支力量是贯穿城乡的:一支是公安 6.7 万,一支是市场监管 1.5 万,一支是综合执法 1.5—2 万。

综合执法改革还有两个配套举措:一是 12345 统一政务咨询

投诉举报平台。统一平台建立后,实现“受理”和“办理”相分离、“办理”和“监督评价”相分离,形成“统一接收、按责转办、统一督办、评价反馈”的业务闭环,切实解决部门不作为、慢作为、乱作为等问题,做到“一号响应”,推动问题的解决与落实,提高群众满意度。二是推进部门“联合执法”机制。按照“最多跑一次”改革要求,建立统一协调指挥、统一考核监督的联合执法机制,做到“一次检查”,避免重复检查和执法扰民。同时,对各部门执法活动进行监督和考核,督促各部门依法监管,全面增进部门间执法协同,增强执法合力,提升执法效能。

(四)基层治理体系“四个平台”建设

基层治理体系“四个平台”基于基层治理现状和问题提出。按照治理现代化的要求,从组织架构到工作机制和技术手段上进行系统思考,顶层设计。基层治理体系“四个平台”是基层治理现代化的浙江实践,是一个基层治理体系和能力的建设,不能简单看成“四个平台”相应机构及工作机制。

建设基层治理体系“四个平台”建设,最为核心的内容是五个方面:一是执法力量下沉,主要指市场监管和综合执法的力量,至少要实现80%在基层。目前,综合执法有的地方还没有到乡镇派驻力量,还未下沉。综合执法队伍还没有“综合执法平台”。今后,信访、维稳等方面工作靠综治工作平台。面向企业和市场经营主体的行政监管和执法职责由市场监管平台负责。其他执法事务由综合执法平台负责。这样乡镇绝大多数事务都能在乡镇解决

了,不需要上交到县里来。**二是**属地管理必须到位。即派驻机构人员的日常管理指挥权下放给乡镇。**三是**全科网格建设。这项工作省里分工由政法委负责,当前要抓好网格员培训,适应全科网格管理需要。**四是**信息化建设。省政府办公厅已经发了通过,乡镇只能搞一个信息系统,为三个平台共同使用。省里制订标准,开放接口,各地具体开发软件接上就行了。**五是**协调指挥机制建设及日常事务处理。我们把乡镇综合信息指挥室,作为乡镇的内设机构,每个乡镇都要求设置。综合信息指挥室负责的各类信息汇集分派,同时也它作为党委政府重大事件应急指挥场所,这一场所不属于综治平台、市场监管平台或综合执法平台中的单一平台,属于乡镇党委政府,日常管理由综合信息指挥室负责。

本刊邮箱:195421667@qq.com

报:省“最多跑一次”改革专题组办公室,赵一德书记,徐立毅市长,
张仲灿部长,许明秘书长,戴建平常务副市长

发:市直各单位,各区、县(市)“最多跑一次”改革专题组办公室
