

# “最多跑一次”改革：新时代 “以人民为中心”的公共行政创新运动

国虹

(山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266590)

**摘要:**“最多跑一次”改革是我国“放管服”改革的一大创新,但是其在公共行政领域的价值并没有被充分认知。步入新时代,“以人民为中心”成为政府改革的指导原则。在公共行政实践创新领域,“最多跑一次”改革实现了公共服务“供给侧”和“需求侧”的双向沟通,表征了政府对人民服务效能的数量和质量的双重承诺,克服了政府本身的“索取”欲望。在公共行政理论创新领域,“最多跑一次”改革试图融合新公共管理和新公共服务理论的长期争论,兼顾政治与行政、公平与效率、私利与公利的二元价值。要巩固和升华改革成果,让“中国话语”在公共行政领域落地生根,仍需探索“以人民为中心”与“以领导为中心”、依法治理与柔性治理、简政放权与加强监管之间恰当的平衡点。

**关键词:**新时代;“最多跑一次”;“放管服”;“以人民为中心”;公共行政创新

**中图分类号:**D630.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)06-0029-08

## 一、问题的提出

改革开放以来,我国各级政府为了适应经济体制转型的要求,在实践领域中积极探索改革与创新,从中央到地方已进行了八次较大的政府机构改革。经过改革,政府机构的数量和人员有所缩减,政府职能逐渐由直接干预转变为间接宏观调节,政府权责更加清晰明确。公开、法治和服务导向的管理方式逐渐成为主流。特别是肇始于2008年的大部制改革,进一步优化了我国各级政府的组织结构,为推进国家治理体系现代化奠定了基础。随着政府机构的优化,政府职能的深刻转变和管理方式的精细化改革提上了日程。近几年发端于地方政府的“最多跑一次”改革是我国“放管服”改革的一大创新,掀起了一场自下而上、由局部到全国的公共行政创新热潮。

公共行政实践领域的创新引发了学者们聚焦于“最多跑一次”改革的研究。不少学者尝试对“最多跑一次”改革的做法进行归纳性总结,如张勤等总结了“杭州样本”的经验<sup>[1]</sup>,郁建兴、高翔总结了浙江省的经验<sup>[2]</sup>,何圣东、杨大鹏从数字政府建设的技术层面总结“最多跑一次”改革的经验<sup>[3]</sup>,陈国权、黄甫鑫总结了政府承诺得以履行的具体机制<sup>[4]</sup>。有的学者尝试分析改革的未来发展方向,如郎友兴、舒畅提出“最多跑一次”改革已经取得了累积性效应,未来的改革将转向制度和体

收稿日期:2019-04-11

作者简介:国虹,山东科技大学文法学院,讲师。

基金项目:山东省社会科学规划研究项目“习近平新时代政治发展思想研究”(18CDCJ18),项目负责人:国虹;青岛市社会科学规划研究项目“习近平新时代‘以人民为中心’的治理模式研究”(QDSKL1801111),项目负责人:国虹;山东科技大学优秀教学团队支持计划“行政管理专业核心课程优秀教学团队”(JXTD20180507),项目负责人:李艳萍。

制改革本身<sup>[5]</sup>。还有的学者试图从经验层面上升到价值层面,如潘恩荣、陈婧洁认为中国新工业革命的条件已经初步具备,“最多跑一次”改革具有助力中国新工业革命的重要价值<sup>[6]</sup>。

上述研究为我们迅速理解实践中的新事物、新现象提供了指南,也为认识事物的本质乃至复制与推广做了有益准备,但是这些研究主要关注的是“最多跑一次”改革的工具理性和技术主义的进步意义,某种程度上其价值理性被忽视,特别是“最多跑一次”改革在公共行政领域的价值并没有被充分认知。第一,公共行政学是一门仅有一百多年历史的年轻学科,无论理论创新还是实践创新都是推进学科发展的重要基石,如何在公共行政领域创新监管体制、更新技术手段,甚至建构理论与实践模式是一个极有研究价值的问题。第二,二十世纪六七十年代以来,不断加剧的全球化、信息化革命以及公民权利意识和参与能力的增强给公共行政实践带来新的挑战,各国政府在外在压力下积极鼓励创新。我国从2000年开始设立“地方政府改革与创新奖”,大批行政创新案例入选,但是尚无案例入选“联合国公共服务奖”,可见中国公共行政经验缺乏国际影响力。第三,就理论界的创新而言,传统公共行政理论被新公共管理理论与新公共服务理论之争鸣所取代,但这些理论是以西方和美国为背景的“特殊主义”知识体系,奉行公共行政的“管理主义”,显然并不适合中国。正如马骏和刘亚平教授所言:“中国公共行政的一个最大特点就是,政治与行政是水乳交融、无法区分的。”<sup>[7]</sup>如此,构建具有中国解释力的公共行政理论是理论界和实践界的共同呼唤,本文初步尝试解读“最多跑一次”改革在公共行政领域的理论与实践价值。

## 二、“以人民为中心”破解“放管服”改革难题

我国持续几十年的“放管服”改革虽然已经取得了若干可喜成果,然而近些年也出现了诸如“奇葩证明”之类的怪现象。全国劳模彭煜翔为“跑公章”而落泪、北京市民陈先生一家出境旅游遭遇“证明我妈是我妈”……这些事件经由媒体报道引发大众和学界的热议。这些看似荒唐的案例反映了政府管理中仍旧存在行政审批资源配置不均、审批职能分散、审批信息不共享、服务效能不高的弊端。做好“改革的最后一公里”,要求我们首先从认识高度找到解决问题的指导原则。

2013年习近平总书记在全国思想政治工作会议上首次使用“以人民为中心”的指导原则。随后“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的“以人民为中心的发展思想”在中央与地方的文件以及领导讲话中多次出现并得到详细阐释。“以人民为中心”是真正指导政府改革的根本理念,也是破解各种矛盾的着力点。马克思主义唯物史观认为,人民是历史的创造者,是推动历史发展的根本动力。以马克思主义为指导的中国共产党始终坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿。《中国共产党章程》规定:“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益。”<sup>[8]</sup>党的历次代表大会都把人民的需求作为党的工作重点。笔者通过检索十一大以来党的历次全国代表大会报告中“人民”一词的出现频次,发现“人民”一词出现的频次呈现上升趋势,特别是党的十九大报告中“人民”一词出现了206次之多(见图1)。由此可见,“以人民为中心”不仅是党的根本宗旨,更是新时代中国政治发展的着眼点和立足点。

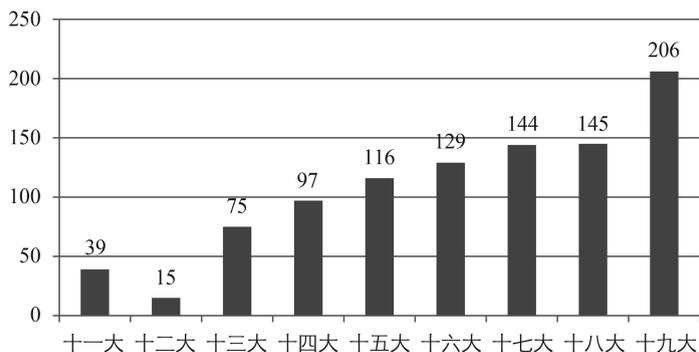


图1 十一大以来历次全国党代会报告中“人民”一词出现的频次

在“以人民为中心”原则的指导下，“放管服”改革有了明晰的发展方向。2013年十二届人大一次会议后，李克强总理在答记者问时提出，要从改革行政审批制度入手来转变政府职能，本届政府下决心缩减国务院各部门行政审批事项至少1/3以上。2016年国务院召开全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议，提出紧抓转变政府职能这个“牛鼻子”，在更大范围和更深层次上推进简政放权、放管结合、优化服务改革。随着中央政府“放管服”改革部署日趋清晰，浙江省率先举起改革的大旗。2016年12月，浙江省委经济工作会议提出“最多跑一次”改革，一个月后“最多跑一次”改革被写入省政府工作报告。2018年3月，中央政府工作报告提出要深入推进“互联网+政务服务”，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”。随着浙江“最多跑一次”改革的逐渐深入，各级地方政府在规范化改革的基础上逐步推进精细化和个性化改革。江苏省大力推行“不见面审批”，湖北省致力于“三办”（马上办、网上办、一次办），山东省政府提出“一次办好”。接着，市县级政务服务改革的探索也拉开了帷幕。湖州市德清区、杭州市桐庐县等地区推行建设项标准地制度；常德市、温州市、嘉兴市海盐县等地区推行环评报告备案制；成都市、福州市、杭州市桐庐县等地区实行建设项目容缺承诺审批承诺制；固原市、钦州市、襄阳市、济南市等地区实施企业投资项目多评合一和非新增用地承诺备案制；衢州市、嘉兴市进行无差别及全科受理改革；金华市积极探索商事登记全程电子化……“最多跑一次”改革从广度和深度得到推进，践行着党和政府“以人民为中心”的执政理念。

### （一）“最多跑一次”改革实现了公共服务“供给侧”和“需求侧”的双向沟通

“最多跑一次”不仅是地方政府响应中央“放管服”改革的创新，更是政府对人民需求的积极回应。《浙江省“最多跑一次”改革实施方案》指出，此次改革“按照群众和企业到政府办事‘最多跑一次’”这一理念和目标，实现了改革主语由政府向群众和企业的转变。这意味着公共服务由强调政府主导的单向“供给侧改革”向注重人民“需求侧回应”的双向沟通机制有效结合的转变。

一方面，“最多跑一次”改革意味着“政府—市场”的二元互动被“政府—人民—市场”的三元互动所取代。18世纪亚当·斯密(Adam Smith)创立的古典经济学派崇尚自由竞争的市场和价格机制，认为“看不见的手”会自动调节和优化经济活动，促进国民财富的增长，国家和政府应采取自由放任的经济原则，因而“守夜人”是古典经济学对政府角色的定位。一战后英国经济由盛转衰，原本在维多利亚时代行之有效的萨依定律随之失灵，经济发展停滞，失业人口激增。在这种背景之下，凯恩斯主义应运而生。凯恩斯主义重视市场经济中政府的作用，主张政府通过财政政策主动干预市场活动。无论是古典经济学还是凯恩斯主义都以“政府—市场”的二元主体作为分析的对象，古典经济学强调市场的作用，凯恩斯主义注重政府的调控，过分物化的政策目标使人民或公民游离在政府与市场之间而并未成为思考的重点。政府不仅有发展经济的重要使命，还是公共服务供给的首要主体。进入新时代，“最多跑一次”改革“以人民为中心”的改革理念在政府与市场中间增加了“人民”这个核心变量，使改革的目标更加明晰、决策更加科学。政府与市场作为两项现代制度设置存在对立与统一的关系。我国仍处于社会主义初级阶段，政府体制和社会主义市场经济体制都存在诸多不完善之处，二者之间的矛盾和冲突比较突出。人民不仅是社会主义市场经济的主体，也是政府公共服务供给的主要对象。“以人民为中心”的“最多跑一次”改革在政府和市场之间搭建了一个沟通渠道，为解决政府或市场的单维考量造成的矛盾冲突提供了“第三条路径”和终极评价标准。

另一方面，“最多跑一次”改革把人民需求纳入改革考量，人民从改革的被动接受者转变为积极行动者。中国特色社会主义进入了新时代，经济社会发展环境已发生深刻变化，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的转化，对深化行政管理体制改革、加快政府职能转变提出了新的更高要求。习近平总书记在党的十九大报告关于深化机构和行政体制改革中再次提出了建设服务型政府的要求：“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。”<sup>[9]</sup>随着我国服

务型政府建设的逐步推进,人民的需求越来越成为政府公共服务供给的核心治理价值。人民不仅是国家的主人,也应是公共管理行为的主体。“最多跑一次”改革充分吸纳人民群众对公共行政的要求,实现“点餐”式的服务,最大限度地便企利民。人民不再是被动的管理客体,而是公共管理过程中的积极行动者与参与者。

## (二)“最多跑一次”改革是政府对人民服务效能的数量与质量双重承诺

“最多跑一次”改革把数量和质量标准同时纳入考量。让人民群众“只跑一次腿”甚至“零跑腿”是衡量政府政务服务效能的数量标准。“人民群众满意”是对政府政务服务效能提出的质量要求。

首先,“最多跑一次”改革克服了传统官僚制考评重心上移的弊端。弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)曾批评“中国模式”,认为中国政府的治理结构只有下级对上级的负责和上级对下级的问责,缺乏自下而上的规约<sup>①</sup>。福山的批评其实乃官僚制的“通病”。马克斯·韦伯(Max Weber)认为官僚制的基本特征表现为上级对下级的控制、指挥和下级对上级的依附、执行。这种等级制的命令一服从关系使权力重心上移,依附于职务的官员的工作行为决定于更高一级官员。虽然韦伯在设计官僚制时,用职务的从属关系代替人身依附,试图排除个人情感和个性特点对于职务行为的影响,但是官僚制仍旧存在考评主体上移的弊端。作为我国“放管服”改革中地方政府的创新,“最多跑一次”改革强调在执行领域中考评主体“下移”,即由人民群众的满意度逆向考评政府的工作业绩与质量,倒逼各级政府和政府的各部门更新观念、转变作风、提高工作效能、优化政务服务。

其次,“最多跑一次”改革使政府的“效能”价值得以回归。政府特别是狭义的行政机关运行的核心价值是高效的执行力,政府的有效性也是评价政府的首要标准。无论政府基于怎样的法理基础,缺乏执行力的政府都不会是一个好政府。要衡量政府的有效性,可以从政府的活动范围和政府的权力强度两个方面进行分析。西方行政理论强调“小政府”,不仅严格限制政府的活动范围,而且通过三权分立的体制制衡政府权力的强度,因而极易形成政府活动范围和权力强度“双弱”的“无能政府”。反观我国,20世纪上半叶的军阀混战和民族存亡的危机,使中国共产党面临如何把“一盘散沙”的国家迅速整合成现代民族强国的艰巨任务,因此高度集中的政治权力成为国家与政府建设中不可或缺的条件之一,加之计划经济体制扩大了政府活动的范围,形成了“大政府”的政治体制。政治权力不仅可以由中央直接控制地方,而且几乎能够延伸到社会生活的各个领域。这种政治体制使地方割据、经济落后的新中国迅速站稳脚跟,但是随着社会总体性危机的化解,其弊端逐渐显现出来。由于政府管得太多,不得不应付各种复杂而琐碎的事务,行政费用居高不下,行政效率低下,影响了政府效能的发挥。无论是“小政府”还是“大政府”都背离了政府的宗旨和职能。因此,政府需要集中主要精力抓大放小,在缩减政府活动范围的同时加强有限范围内政府的权力强度,成为有限政府基础上的有效政府。“最多跑一次”改革正是从削减行政审批事项入手,致力于抓好关键事项和关键步骤,提高政府执行效率。以浙江省为例,在“四张清单一张网”<sup>②</sup>的基础上为政府权力“瘦身”,大幅缩短了人民群众办事的时间。据多项调查显示,人民群众对“最多跑一次”改革的满意度均高于90%<sup>[2]</sup>。作为“最多跑一次”改革的后来者,山东省以“一次办好”为目标,重新规范和梳理办理时限,部分业务办理时效已经走在全国前列。

## (三)“以人民为中心”克服了政府本身的“索取”欲望,降低公共权力异化风险

政府是人类进入阶级社会后随着国家的诞生而产生的政治现象。关于政府的起源,有诸多不同的理论假设。17、18世纪“自然状态”成为解释前政治社会的主流学说。霍布斯(Thomas

<sup>①</sup> 在福山和西方语境中,“上”是指基于科层制而形成的上级官僚,“下”是指公民。中国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家的主人,是所有国家权力的源泉,是真正意义上的“上”,加之公民与人民的概念在内涵与外延上有区别,这为中西之间的比较带来了诸多困境。为了方便比较,笔者仍旧沿用福山的话语体系,把层层官僚体系中的上级理解为“上”,把人民和公民理解为“下”。

<sup>②</sup> “四张清单”包括政府权力清单、政府责任清单、企业投资负面清单、政府部门专项资金管理清单,“一张网”指浙江政务服务网。

Hobbes)把自然状态描绘成“人人相互为战的战争状态”<sup>[10]</sup>。随后,洛克(John Locke)和卢梭(Jean-Jacques Rousseau)延续霍氏的“自然状态”假设。不过在洛克看来,自然状态是自由而完备无缺的,人人平等,自然有序,每个人都受到自然法的理性支配。然而如此美好的自然状态也存在弊端,由于自然状态中的每个人对自然法的知晓程度不同,难以用统一的尺度规范行为,这种不稳定的自然状态极易演变成战争状态。卢梭的自然状态阶段性特征更明显,他认为在自然状态的初始阶段人们只有生理上的差别,人人平等而独立地生存,后来随着人们交往和私有制的出现,人与人的自然不平等被放大。无论何种自然状态,他们都认同自然状态中有诸多不完善之处,需要公共权力克服自然状态的不完美,保障人们的生命、财产、自由等权利,由此经个体同意而将部分自然权利让渡的结果便产生了政府。从公共权力善的维度看,政府掌管着人民让渡的公共权力,承担着保障人民群众安全、协调各种利益矛盾、维护社会公正、增进社会整体利益的重要职能。从公共权力恶的维度看,由于公共权力的执掌者具有私人利益,在公共权力没有受到有效监督的情况下容易发生权力私利化,背离公共权力产生的宗旨。

关于公共权力的异化,恩格斯曾在为《法兰西内战》撰写的导言中专门阐述过其起源,“社会为了维护共同的利益,最初通过简单的分工建立了一些特殊的机关。但是,随着时间推移,这些机关——为首的是国家政权——为了追求自己的特殊利益,从社会的公仆变成了社会的主人。”<sup>[11]</sup><sup>12</sup>要避免公共权力的异化,就必须“以真正的责任制来代替虚伪的责任制,因为这些勤务员总是在公众监督之下进行工作的”<sup>[11]</sup><sup>96</sup>。

政务审批中公共权力的异化源于部门利益、审批标准不明晰、审批流程不透明等桎梏。“最多跑一次”改革,把人民群众引入了公共权力的监督机制,建立了对人民的负责制。一方面,通过要素标准化体系将政务事项逐一“颗粒化”分解,以部门规划的档案材料为样板,建立了与材料名称一一对应的标准化模板,申请人和工作人员采用“一套标准”。另一方面,采用受理权与审批权相对分离的原则,申请人、受理人、审批人三方互相制衡,倒逼职能部门审批流程标准化,将“抽屉”“口袋”“脑袋”里的标准与要求放到“桌面”上,形成统一的标准和流程,实现无差别化审批和审批流程透明化。“最多跑一次”改革从体制、机制、制度和程序上改变了公共权力运作的环境,消除了公共权力异化赖以生存的灰色空间。

### 三、“最多跑一次”改革破解新公共管理与新公共服务理论之争论

二十世纪七八十年代,“福利国家”政策使西方发达国家越来越不堪重负,与此同时经济发展滞缓、高税收以及政府服务效率的低下引发了民众的广泛不满,以英美为首的西方发达国家为了应对政府的财政和信任危机兴起了一场“重塑政府”的改革运动,克里斯托弗·胡德(Christopher Hood)称之为新公共管理运动。这场运动把企业化的管理思想和技术引入公共部门,通过竞争机制的嵌入促进公共服务市场化改革,以“顾客”需求驱动政府自身改革方向。由此,戴维·奥斯本(David Osborne)和特德·盖布勒(Ted Gaebler)在《改革政府》一书中明确把政府的职能集中于“掌舵”而非“划桨”。通过新公共管理运动的改革,西方发达国家政府的管理效率明显得以提升,大大缓解了政府的财政困难。然而新公共管理运动从其诞生之日起批评之声便不绝于耳,其中罗伯特·登哈特(Robert B. Denhardt)和珍妮特·登哈特(Janet V. Denhardt)的批评最为著名。他们认为:公民和顾客是不同的两种道德隐喻群体,公共部门的运行规则不完全等同于私营部门的运行规则,因而公共部门服务的真正对象是公民而非顾客;竞争机制必然催生对经济利益的过分追求,而政府不仅有经济价值的追求,还有更为重要的公平、民主、责任等公共价值的追求,而后者是更为重要的政府合法性的来源;私营化的解决方案有可能增加腐败发生的机会<sup>[12]</sup><sup>42-79</sup>。登哈特夫妇在回应新公共管理理论的同时形成了新公共服务理论。在新公共服务理论中,政府扮演的角色既不是“划桨者”,也不是“掌舵者”,而是“服务者”的角色。

新公共管理理论和新公共服务理论的争论其实反映了政治与行政、公平与效率、私利与公利等问题的二元对立。肇始于实践领域的“最多跑一次”改革,基于“以人民为中心”的指导原则和方法论,试图融合公共行政理论长期二元分裂、非此即彼的内在矛盾。

第一,“最多跑一次”改革试图融合公共行政中政治性与行政性二元分裂的现象。托马斯·伍德诺·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)在古典行政理论中提出政治与行政二分法。国家的政治职能主要表现在通过制定政策以实现公共利益,国家的行政职能则是具体公共政策的事务性和操作性执行,科层制和文官体系是政治与行政二分法的实践载体。政治与行政二分法为公共行政学的独立和发展奠定了理论基础,但是无论在理论领域还是在实践领域都无法把行政与政治完全隔绝。新公共管理理论偏向管理的行政性,新公共服务理论偏向管理的政治性,二者始终没有处理好政治与行政的调适性问题。杨雪冬教授曾言,判断中美政府创新的根本差别在于“政治创新是否是政府创新的组成部分”<sup>[13]</sup>。“时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人”<sup>[14]</sup>,这是习近平总书记为新时代政府创新确立的政治方向。“最多跑一次”改革遵循“以人民为中心”的指导原则,一方面通过建立对人民负责的机制明确政府治理的目标,保证人民当家作主的地位并承载管理的政治性职能;另一方面通过人民群众倒逼政府公共政策的制定、修改和完善,优化公共管理流程,实现管理的行政性职能。公共行政的政治性与行政性二元价值被纳入“最多跑一次”改革的统一框架体系之中。

第二,“最多跑一次”改革兼顾效率与公平的二元平衡。赫伯特·考夫曼(Herbert Kaufman)曾用周期理论解释公共行政的两种价值取向,他把公共行政的价值追求比喻成钟表的钟摆,钟摆的一端是效率、经济和良好管理的价值要求,另一端是回应性,特别是政治意义上的回应性要求<sup>[15]</sup>。公共行政便在这两种价值要求之间不停摆动、变化与调整。新公共管理理论强调公共行政的效率价值,新公共服务理论侧重公共行政的公平价值。新中国公共行政实践经历了由改革开放之前的平均主义到改革开放初期的效率主义这两个极端。随着改革开放的稳步推进和“放管服”改革的深化,“最多跑一次”改革把效率和公平置于同等重要的地位:为方便人民群众通过标准化管理和行政流程再造,优化审批服务实现公共行政的效率价值;通过统筹线上和线下、城市和农村、体制内和体制外、人民群众的参与和政府的积极回应实现了公共行政的公平与民主价值。

第三,“最多跑一次”改革在承认私人利益的基础上,通过一整套机制限制其活动的范围从而保障公共利益的实现。经济人是新公共管理理论的基本人性假设,认为公共行政中自利的决策人受到市场的驱动能够实现自我利益的汇集,进而产生令公民满意的结果。新公共服务理论以道德人假设为基础,政府的职能被定位为“确保公共利益居于支配地位,即确保这些解决方案本身以及公共问题解决方案的产生过程都符合民主规范和正义、公正与公平的价值观”<sup>[12]66</sup>。公共利益是新公共服务理论的终极价值而非工具意义。如登哈特夫妇所言:“公共利益不是某种只是因为公民个人的选择、组织程序和选举政治之间的相互作用而‘发生’的事情。更确切地说,明确地表达和实现公共利益是政府存在的主要理由之一。”<sup>[12]62-63</sup>“最多跑一次”改革试图兼顾经济人和道德人假设,在公共利益和私人利益之间寻求某种恰当的平衡。一方面,“最多跑一次”改革通过优化公共服务流程、建立政务决策人员与行政事务执行人员之间的分工合作机制、细化和落实公共服务人员的绩效考核标准,调动了公共服务人员的积极性,实现了公共服务的经济理性。另一方面,“最多跑一次”改革立足“以人民为中心”的立场,通过简政放权取消一些对于维护公共利益意义不大却容易被拦截成为某些个人或团体私利的审批事项和征税行为,避免私人利益对公共利益的非正常侵犯;通过互联网+政务服务、远程技术、帮办代办服务、证照快递等措施推进公共服务便民化;通过360度全方位绩效考核,改变绩效考核中重效率轻效益、重上级轻服务对象的现象,从而把个人利益和公共利益纳入同一轨道;通过引导咨询服务、政务无休服务,配备线下便民服务箱、休息室、母婴室、图书室、水吧等设施,改变了原本呆板的公共行政形象,服务亲民的理念使公共行政的价值理性得以回归。

#### 四、结论与展望：一场亟待升华的公共行政创新运动

站在新时代的历史方位上，“最多跑一次”改革在实践领域取得了长足进步，部分克服了新公共管理和新公共服务理论的缺陷，掀起了一场新的政府塑造运动。然而，任何改革都不可能一蹴而就，要巩固和升华“最多跑一次”改革的实践和理论成果，让“中国话语”真正在公共行政领域落地生根，不仅需要在搭建技术平台、协调部门行动、管理审批人员、建设工作制度等方面持续优化，更为重要的是亟待更新管理理念，重点解决如下三个问题。

第一，探索“以人民为中心”与“以领导为中心”之间恰当的平衡点。根据我国干部选拔和晋升制度的规定，上级领导特别是部门一把手握有干部选拔任用的推荐权。虽然在《党政领导干部选拔任用工作条例》第二十四条中规定“群众公认度不高的”<sup>[16]</sup>将不列入干部考察对象，但是对“群众公认度”的衡量缺乏具体的规则程序和标准。选择“以领导为中心”比“以人民为中心”更为符合理性人的假设，在实践中也的确出现了部分领导干部“说一套，做一套”，为捞取个人政绩对领导和公众采用两套标准。在实践调研中，笔者发现“最多跑一次”改革的动力仍主要基于自上而下的压力型体制，群众参与影响力不足。如：S省J市为提高审批效率推行投资项目审批服务工作公示督查制度，项目的审批人员、审批环节和审批时间会在政务服务大厅实时公示，审批超时会红灯警示接受群众监督。与此同时，每周形成行政审批工作简报上报J市主要领导，对于审批环节时限超过3个工作日以上的项目须单独报送说明。审批工作人员W在与笔者的访谈中坦承，与审批超时被红灯警示相比，W更在意出现在工作简报的“黑名单”上，这会给领导留下非常不好的印象，甚至可能影响自己的职业发展。习近平总书记指出：“检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障。”<sup>[17]</sup>但是，“以人民为中心”并非没有准则地完全满足群众的各种要求。群众的利益和要求复杂而多元，在实践中往往表现为缺乏有效整合的个体或小群体利益。一般而言，受到制度有效规约的政府官员能以更高的站位通盘整合人民群众的整体利益，上级领导在干部选拔中的关键作用也为政令的上传下达和公共组织内部有效运行奠定了基础。因此，深化“最多跑一次”改革需要在干部选拔任用和绩效考评中探索“以人民为中心”与“以领导为中心”之间恰当的平衡点。建立一套规范可行的绩效考评体系，针对不同的考评主体科学设置绩效考评指标，特别是要根据工作内容和特点细化领导考评与群众考评的不同维度，通过权重的设置提升群众评价的影响力，使“自上而下”的领导压力与“自下而上”的群众压力共同规约“最多跑一次”改革的方向。

第二，探索依法治理与柔性治理之间恰当的平衡点。基于地方政府创新的“最多跑一次”改革已经实现从局部向整体的推进，依法治理日渐提上议事日程。运用法治的技术性手段助力“最多跑一次”改革需要“破”与“立”相结合：一方面，破除那些没有法律依据、受部门和地方利益桎梏、阻碍改革效率提升的法律、法规和文件；另一方面，以立法引领改革，使改革的内容、重大决策符合法律的授权。通过破立并举的举措形成规范的管理程序，把人民的利益纳入法治的轨道，以法治思维为改革保驾护航。然而法治是一种典型的刚性治理，格式化的治理方式虽然可以最大限度地降低公共行政风险，但却可能影响政务服务的效率和灵活性。以平等互信、以人为本、参与协商为特征的柔性治理可以对依法治理的刻板化缺陷予以纠偏。笔者在调研中发现，虽然办事群众可以通过网站平台、政务服务电话等多种渠道获取审批指导，但仍有很大一部分群众对政务审批业务流程并不熟悉。如刘先生到S省Q市L区政务大厅代他人取护照，由于不熟悉业务没有带齐证件和回执单原件，按严格程序不能取到护照，由此可能耽误出国计划。大厅工作人员本着“创新高效、廉洁便民”的理念，以“特事特办”“急事急办”的原则为刘先生开辟“绿色通道”，通过查阅办事记录并核实身份及时解决了问题。柔性治理方式兼顾了复杂而多元的具体情况，提高了治理的应变能力，但也要防范柔性治理重新沦为人治的风险，探索依法治理和柔性治理之间恰当的平衡点。一般而言，依

法治治理是“最多跑一次”改革的秩序保证,规则的确立和扩展是防范公共权力异化的主要手段。在制定和执行法律的过程中需要群众的普遍参与,任何情况下不能动摇法治的权威地位。柔性治理主要以非正式制度的形式起到补充作用,在可能实现的范围内为人民群众提供便利,协调正式制度与个案之间的冲突,在为多样化的群众利益提供实现路径的同时借助信用评价、违规惩罚等手段控制风险。

第三,探索简政放权与加强监管之间恰当的平衡点。传统自由主义对国家和政府保持高度警惕。从当代西方国家治理失败的案例来看,“利维坦”并非恶魔的化身,专制国家固然不足取,然而由于政府太弱而导致失败的国家更加有过之而无不及。福山曾用大量篇幅分析中国强国家的传统,他认为早在公元前221年中国的秦王朝就产生了韦伯意义上的第一个科层制国家,实现了政治的现代化<sup>[18]</sup>。朱特在临终前也表达过同样的观点:“唯一比政府太大更坏的情况,就是政府太小:在失败国家里,人们承受至少和极权国家统治下一样多的暴力和不公正,除此之外,他们的火车还不能正点运行。”<sup>[19]</sup>“最多跑一次”改革调整了政府的权力范围,对政府能力提出了新的要求。简政放权要求政府逐渐缩减职能范围、简化行政程序、优化管理方式、退出不应该插手的领域,充分发挥市场和社会的调节能力。在简政放权的同时,应吸取部分国家治理失败的教训,防止国家力量和能力下滑可能造成的改革风险。要打破“一管就死,一放就乱”的怪圈:一则政府在遵循治理的有限原则压缩权力膨胀空间的同时,更要坚持治理的必要原则,加强对关键领域的监管和服务;二则政府要转变行政审批的管制理念,放松事前介入控制的同时加强事后补救性监管,通过减少非必要的干预引导相关主体自律并为社会创新释放空间。

#### 参考文献:

- [1] 张勤,章建明,张京祥,等. 追求善治与善政的统一——杭州“最多跑一次”规划实施管理改革经验与启示[J]. 城市规划,2018(4): 9-17.
- [2] 郁建兴,高翔. 浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来[J]. 浙江社会科学,2018(4):76-85.
- [3] 何圣东,杨大鹏. 数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析[J]. 浙江学刊,2018(5):45-53.
- [4] 陈国权,黄甫鑫. 在线协作、数据共享与整体性政府——基于浙江省“最多跑一次改革”的分析[J]. 国家行政学院学报,2018(3): 62-67.
- [5] 郎友兴,舒畅. 累积性效应视角下的“最多跑一次”改革[J]. 观察与思考,2018(11):72-77.
- [6] 潘恩荣,陈婧洁. “最多跑一次”的新工业革命价值[J]. 自然辩证法研究,2019(6):21-27.
- [7] 马骏,刘亚平. 中国公共行政学的“身份危机”[J]. 中国人民大学学报. 2007(4):8-12.
- [8] 中国共产党章程[M]. 北京:人民出版社,2017:10.
- [9] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2017-10-28(1).
- [10] 霍布斯. 利维坦[M]. 黎思复,黎廷弼,译. 北京:商务印书馆,1986:96.
- [11] 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [12] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 丁煌,译. 北京:中国人民大学出版社,2004.
- [13] 杨雪冬. 美国政府如何创新[J]. 决策探索(上半月),2008(8):76-78.
- [14] 习近平. 习近平在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上的讲话:以时不我待只争朝夕的精神投入工作,开创新时代中国特色社会主义事业新局面[EB/OL]. [2018-07-22]. [http://www.gov.cn/zhuanti/2018-01/05/content\\_5253681.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2018-01/05/content_5253681.htm).
- [15] 熊焯,褚艳. 新公共服务理论:反思与批判[J]. 河北科技大学学报(社会科学版),2013(1):42-46.
- [16] 党政领导干部选拔任用工作条例[J]. 党建研究,2019(4):3-16.
- [17] 十八大以来重要文献选编(上)[G]. 北京:中央文献出版社,2014:698.
- [18] 福山. 政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命[M]. 毛俊杰,译. 桂林:广西师范大学出版社,2012:109-110.
- [19] 朱特. 沉疴遍地[M]. 杜先菊,译. 北京:新星出版社,2012:105.