

华东周刊

EAST CHINA WEEKLY

A1 观点 Opinion

总第 063 期 2020 年 12 月 21 日 星期一 主编:马晓才 执行主编:李 洁 董国荣 美编:沈丽萍 新闻热线:0571-85068763 战略合作: 杭商传媒®

“最多跑一次”改革向社会治理领域的延伸与发展

■ 谢梅英 / 文

“最多跑一次”改革,是浙江省委省政府顺应新时代发展要求,探索创新“八八战略”实践载体的重大举措,是践行以人民为中心的发展思想,推进全面深化改革、再创体制机制新优势的战略抓手。“最多跑一次”改革推进以来,取得了良好的实效,不仅百姓纷纷点赞、企业普遍叫好,还得到了党中央、国务院的充分肯定,中央深改办明确要求向全国推广。继“最多跑一次”改革后,为进一步贯彻落实十九届四中全会精神,加快推进治理体系和治理能力现代化,2019 年起,浙江省将“最多跑一次”改革的思想、理念、作风运用于社会治理领域,探索推进“最多跑一地”改革,以区、县(市)为重点,通过打造一站式服务,就地解决矛盾纠纷的县级社会矛盾纠纷调处化解中心,努力实现群众反映诉求、化解矛盾纠纷真正“只进一扇门”“最多跑一地”。以杭州市为例,今年以来(截至 9 月 30 日),全市已建成县级矛调中心 15 个,共接待群众 116574 人次,受理矛盾纠纷 34747 万件,化解 30642 万件,群众满意度达 99.1%。目前,各地正在积极推动矛调中心由物理整合向化学融合升级。

启迪： 推进“最多跑一地”改革的重要意义

从“最多跑一次”到“最多跑一地”改革,是浙江省委省政府贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,践行以人民为中心发展理念,正确处理改革、发展、稳定关系的创新之举,也是深入贯彻落实中共十八届五中全会提出的“五大发展理念”之创新发展理念的务实之举。作为中国革命红船起航地、改革开放先行地、习近平新时代中国特色社会主义思想重要萌发地,浙江省探索推进县级矛调中心建设,努力实现社会治理领域“最多跑一地”,既是推进“最多跑一次”改革向社会治理领域延伸拓展的重要举措,也是新时代“枫桥经验”的新发展。

1.“最多跑一地”改革是践行以人民为中心发展思想的实际行动。近年来,浙江省大力推进“最多跑一次”改革,群众对政府提供政务服务、公共服务的获得感、满意度得到了大幅提升。同时,群众投诉举报、矛盾化解等还存在多地跑、反复跑的问题,信访总量仍在高位运行,越级上访问题比较突出。探索建设县级矛调中心,有利于整合县级社会治理方面的资源力量,切实回应群众诉求,化解县域矛盾纠纷,让老百姓遇到问题能有地方“找个说法”。

2.“最多跑一地”改革是实现改革、发展、稳定有机统一的关键之举。党的十八大以来,习近平总书记创造性地提出“坚持把完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深

化改革的总目标”“发展应该是科学发展和高质量发展”“稳定也是硬道理,抓发展、抓稳定两手都要硬”“要坚持正确的思想方法,坚持辩证法”等一系列重大战略论断,为我们党在新时代正确处理改革发展稳定关系提供了科学的世界观方法论指导。改革、发展、稳定的关系是辩证统一的,改革是动力,它的决定性作用不仅在于解决当前经济和社会发展中的一些重大问题,推进社会生产力的解放和发展,还要为我国经济的持续发展和国家的长治久安打下坚实的基础。发展是目的,是硬道理,中国解决所有问题的关键要靠自己的发展。稳定是前提,没有稳定的政治和社会环境,一切无从谈起。无论是“最多跑一次”还是“最多跑一地”,都是以改革为切入点,前者解决的是发展问题,后者解决的是稳定问题,两者都是全面深化改革的重要战略抓手,是服务改革、发展、稳定大局的关键之举。

3.“最多跑一地”改革是贯彻落实创新发展理念的务实之举。十八届五中全会首次提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,强调坚持创新发展必须把创新摆在国家发展全局的核心位置,不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新。推进“最多跑一地”改革,正是“最多跑一次”改革理念、思想、作风在社会治理领域的创新运用。如果说“最多跑一次”的关键在于职能重构,那么“最多跑一地”则是在资源整合的同时实现力量下沉,其精髓在于对县一级矛盾纠纷和信访处理力量、资源、平台的整合,是将碎片化的社会治理向整体性的社会治理体制转变的重要探索。

4.“最多跑一地”改革是发展新时代“枫桥经验”的生动实践。浙江是“枫桥经验”发源地,曾创造了乡镇(街道)综治中心、基层治理四平台、“网格化管理、组团式服务”等一大批经验做法,并在全国推广。探索建设县级社会治理综合服务中心,是浙江省坚持和发展新时代“枫桥经验”的又一创新举措,可为全国推进基层社会治理现代化提供新的实践样本。

镜鉴： “最多跑一地”改革与“最多跑一次”改革的联系与区别

从面上看,“最多跑一次”改革和“最多跑一地”改革,都是对民众与政府打交道的过程进行改革,关注的重点在于民众能否“少跑腿”而“多办事”“办成事”。为此,如何突破制度藩篱,以人民为中心推动改革,将涉及政府多部门的多件事变成民众眼中的一件事是改革的必由之路。

从本质看,“最多跑一次”改革和“最多跑一地”改革,都是刀刃向内的政府自身改革。改革的内涵是复杂的,牵涉到政府多部门多环节,是“一揽子”改革,为此,如何坚持系统思维谋划改革,以整体政府理念推动各

部门间的协同联动是改革的关键环节。

从路径方法看,把握数字化发展趋势,以数据共享推进政府数字化转型,以大数据、云计算、人工智能等先进技术提升治理效能是推进改革的必然要求。

“最多跑一地”改革在理念上脱胎于“最多跑一次”改革,两项改革都是浙江省推进全面深化改革的重要战略抓手,但由于涉及改革的领域不同,两者还是存在着诸多差异。

首先,改革立足点不同。“最多跑一次”改革更多着眼于经济发展问题,以深化行政审批制度改革为切入点,以创新政府服务方式来打造最佳营商环境,通过更好地发挥政府作用全面激发市场活力。“最多跑一地”改革更多着眼于社会稳定问题,以打造一站式服务、就地解决矛盾纠纷的县级矛调中心为切入点,通过整合包括信访、司法、社会力量在内的各种资源,实现群众反映诉求、化解矛盾纠纷“只进一扇门”“最多跑一地”,进而营造良好的信访生态和社会生态。

其次,服务对象不同。“最多跑一次”改革主要面向办事群众和办事企业,调整的是政府和市场的关系。“最多跑一地”改革则主要面向需要进行矛盾调解的双方或多方,调整的是政府和社会,及社会成员之间的关系。

再次,参与主体不同。“最多跑一次”改革参与主体相对单一,主要是政府与行政相对人。“最多跑一地”改革参与主体则更为多元化,既包含政府、公民,也包含基层组织、社会组织和各类社会成员。

最后,评价标准不同。“最多跑一次”改革以推动政府部门高效、清廉、文明为最高目标,以办事群众和办事企业的满意度为主要衡量标准;“最多跑一地”改革则以案件事了、社会和谐为最高追求,以矛盾纠纷化解和矛盾调解对象的满意为主要评价标准。

展望： 运用“最多跑一次”改革的思想、理念、作风,切实推进社会治理领域“最多跑一地”改革

“最多跑一次”是以人民为中心的现代管理服务的先进理念和优良作风,不仅对政府自身改革管用,而且普遍适用于各领域改革。既要“最多跑一次”改革蕴含的思想、理念、作风推广运用到“最多跑一地”改革,更要紧紧围绕社会治理领域的特殊规律,具体问题具体分析,系统推进“最多跑一地”改革。

1.理念上,坚持为民服务理念和整体政府理念。“最多跑一地”改革要着力加快社会治理领域各类矛盾纠纷的调处化解速度,就必须实现人民群众能够在“一地”进行矛盾纠纷的申诉、回应、解决,即“一扇门进出,事情全办清”,真正体现“以人民为中心”。一是推动县级各类平台建成制入驻或功能性入

驻。这是“最多跑一地”改革理念和方法的创新运用,即多平台入驻,从而形成多元化的业务办理机制,整合多个部门、各类专业人员入驻,保障群众诉求能够有门可诉、有人可管,且能够得到专业人员的指导和帮助。二是将“多中心”整合为“一中心”。将传统的社会矛盾纠纷解决部门转变为区域的社会矛盾纠纷调处化解中心。通过整合力量资源,做到一个窗口处理,将群众纠纷的处理集中在社会矛盾纠纷调处化解中心,有效避免群众多地跑、多地排队的情况,从而提高办理质效,同时也大大增强政府部门的公信力。三是整合各类项目资源建立一条龙服务体系。基层群众在遇到矛盾纠纷时,想要通过政府相关部门来解决,往往会涉及多个窗口、多个环节,甚至是多个地方,给群众带来了较大的不便。此时除了建立一中心的解决机制之外,还要建立一条龙的服务,即将矛盾调处、信访接待、诉讼服务、法律咨询、心理帮扶等各项服务充分融合,让群众在同一窗口办理所有服务。

2.动力上,用好全面深化改革和数字化手段“双引擎”。重点是要加强新技术与新机制的有效融合。一是进一步深化矛调中心作为信访和矛盾纠纷调处化解平台的功能。突出“两端同赋能”,提升矛盾纠纷化解整体效能。“前端”面向群众,重点突出便捷有效,综合运用在线矛盾纠纷化解平台、“移动微法院”等做法,用数字化手段尽量简化矛盾调解流程,缩短流转时间,扩大矛盾“产出”,推动群众线下办事向“线上调”“网上办”延伸。“后端”面向系统内部人员,重点突出精准精细,注重加强资源整合应用,推进流程再造,实现矛盾纠纷受理、流转、处置、反馈、考核的闭环管理。二是进一步深化矛调中心作为社会治理事件处置平台的功能。加快推进矛调纠纷多元化解协同应用场景建设,实现各种社会基层元素的多元汇聚、标准叠加和可视展现。一旦出现突发事件、群体性事件、公共安全事件,中心可以及时感知、快速响应。三是进一步深化矛调中心作为社会风险研判平台的功能。通过汇聚大量的社会治理信息和数据,及时发现影响社会和谐稳定的苗头性、倾向性、趋势性问题,将事后处置转变为事前干预,实现精密智控。

3.方式上,既要扩大联动参与,又要处理好政府与市场的关系。坚持构建公共服务型政府,努力发挥各类社会组织的积极作用。当前,社会矛盾纠纷调处主体多元化,应进一步完善市场化机制,整合最广泛的调处力量构建社会治理共同体,形成治理合力。一是以人民调解为基础,筑牢矛盾纠纷第一道防线。巩固以乡镇(街道)、村(社区)人民调解组织为主,企事业单位、区(县、市)和行业性专业性人民调解组织为重要组成部分的人民调解组织网络体系。完善调解员选拔、培训、保障、激励机制,深化领导干部带头进中心化解纠纷。二是以行政调解为抓手,推动行业领域专业化调解。坚持各类矛

盾纠纷“谁主管谁负责”原则,协调推进公安、民政、规划与自然资源、生态环境、市场监管等部门成立行政调解委员会,对行政复议、诉讼案件进行案前调解。三是以律师调解为补充,有效推进矛盾纠纷调解市场化。进一步发挥律师调解在化解社会矛盾、促进依法治理中的专业优势和实践优势,针对案件标的大、案情疑难复杂、专业性强的纠纷,引调到律师调解。探索以市场化方式开展律师调解业务,借鉴中介咨询机构按服务时长收费模式,向当事人收取调解费,推动律师参与调解工作。加强激励保障,通过政府购买服务形式,解决部分经费问题。四是鼓励社会力量参与调解工作。加大引导和支持力度,鼓励心理工作者为调解工作提供心理辅导、危机干预和心理救援等服务。对个人设立调解工作室、社会组织设立调解机构的,应简化程序,鼓励出台相关补助政策进行扶持。

4.方法上,坚持顶层设计与基层探索相结合。“最多跑一次”改革经验启示我们,在加强宏观思考和顶层设计的同时,也要鼓励基层大胆试验、大胆创新,不断为顶层设计提供脚本、积累经验。一是推进立法保障。借鉴“最多跑一次”改革经验,以地方立法形式进一步巩固、规范和促进矛盾纠纷多元化化解工作。特别是要总结矛调中心前期建设运行中的经验做法,在国家层面相关法规缺位的前提下,推动矛盾纠纷多元化解机制的地方立法,依法明确社会矛盾纠纷各类解决主体的地位、作用及职责任务,规范其纠纷化解行为,以有效统一整合各类资源。二是夯实基层基础。进一步明确市、县、乡、村四级在矛盾纠纷化解中的功能定位,发挥市级“指挥部”的牵头抓总作用,落实好区县(市)矛盾纠纷“终点站”的属地责任,强化镇街矛调中心“主阵地”的吸附功能,夯实村社(网格)“桥头堡”的隐患排查功能,着力构建市、县、乡、村“金字塔”形的矛盾纠纷化解体系,促进四级联动化解矛盾纠纷。三是加快推进改革试点。尊重基层首创精神,鼓励不同区域结合各地实际开展差异化试点,加大改革探索力度,为全省乃至全国提供可借鉴、可复制、可推广的经验和做法。

要继续以“最多跑一地”改革为切入点,根据浙江省委袁家军书记重要指示精神,着眼加快推进治理体系和治理能力现代化,聚焦加强和改善党的领导,对理念、机制、工具、手段、方法进行全方位、系统性、重塑性变革,树立利民为本、法治为基、整体智能、高效协同的理念,运用数字赋能、改革破题、创新制胜的手段,掌握系统集成、迭代升级、久久为功的方法,完善系统谋划、专班运作、比学赶超、政策激励的机制,加强和创新社会治理,推动更深层次改革,忠实践行“八八战略”,奋力打造“重要窗口”,不断谱写新时代中国特色社会主义在浙江生动实践的崭新篇章。