

法治与改革互促共进

## 浙江“最多跑一次”改革破题的法治动力

变“政府端菜”为“群众点菜”，变“窗口指导”为“跟踪服务”，变“数据鸿沟”为“信息畅通”，变“多头审批”为“集中集成”，变“单兵推进”为“整体发力”……

金华市委委员、义乌市书记林毅表示，义乌正在构建新型行政服务中心，让群众和企业办事“只进一个门、只对一个窗、最多跑一次、最好不用跑”。

两年攻坚，带来的是政府职能的深刻转变、权力运行方式的深刻变革。

据浙江省“最多跑一次”改革办公室介绍，目前浙江省已梳理公布省市县三级“最多跑一次”办事事项主项 1411 项、子项 3443 项，基本包括群众和企业到行政机关办理的所有权力事项和公共服务事项。目前除例外事项清单外，全省省市县三级已实现“最多跑一次”事项 100% 覆盖。

改革给群众和企业带来了满满的获得感：浙江省统计局、浙江省社科院作为第三方机构组织的抽样调查结果显示，浙江省“最多跑一次”改革满意率达 94.7%。

## 法治保障：从“一件事”到“一部法”

一些好的经验做法有必要在立法层面进一步固化和升华，一些体制机制上的问题需要在立法层面作出回应、提供依据……

“最多跑一次”改革这场刀刃向内的自我革命一以贯之地持续推进，考验着浙江省各级党委政府的决心和担当，更离不开立法的保驾护航。

在深入调查研究、广泛征求意见、充分分析论证的基础上，浙江省十三届人大常委会第七次会议 11 月 30 日审议通过《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》，将自 2019 年 1 月 1 日起正式施行。

浙江省人大法制委员会主任委员丁祖年认为，这部规定清晰界定了“一件事”，显著提高了政务事项的量化程度，并通过法治巩固了“最多跑一次”改革的重要成果。

事实上，对如何界定“一件事”的探索，贯穿

于浙江“最多跑一次”改革的始终。

在政务实践中，政府部门和人民群众对“一件事”存在不同理解，由此导致对办理一件事“最多跑一次”的认识也不一致，直接影响到人民群众在“最多跑一次”改革过程中的获得感。

为了确保对“一件事”的界定符合办事群众的理解又便于实际操作，该规定对“一件事”作出界定，并明确政府部门应当按照方便申请人办事的原则梳理和公布一件事及其办事事项清单。

同时，为保障“一件事”的标准全省统一，并兼顾各地实际情况的差异，规定要求由浙江省人民政府梳理公布全省统一标准的一件事及其办事事项清单，市、县级人民政府可以结合本地实际予以补充。

对于商事登记、环评能评、投资审批便利化等关键领域的改革成果，《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》也以法治的方式予以固化。

——商事登记制度：法规对国家和省有关商事登记领域的“多证合一”“一照一码”“证照分离”“证照联动”“一址多照”“一照多址”和住所申报承诺制、企业简易注销等改革内容作了相应规定，并根据国务院文件精神明确对商事登记环节中的申请材料实行形式审查。

——区域评估制度：规定省级以上各类经济开发区、特色小镇以及县级以上人民政府确定的其他区域，可以根据需要对企业投资项目涉及的环境影响评价、节能评估、地质灾害危险性评估、水土保持方案编制、地震安全性评价、压覆重要矿产资源评估等事项实行区域评估制度。

——施工图设计文件联合审查制度：为了缩短企业投资项目落地时限，切实减轻企业负担，法规明确对建设工程质量、人防、消防、节能、抗震、防雷等内容进行施工图联合审查。

## 互促共进：改革与法治“双轮驱动”

2017 年 7 月，浙江省人大常委会作出《关于推进和保障桐庐县深化“最多跑一次”

改革的决定》，这是浙江省人大常委会历史上第一次针对一个县的某项具体工作出台“决定”。

权力下沉，原来审批不了，现在县级层面也能解决；改革实践中遇到的障碍，很快在省级层面得到回应解决；法规“容错条款”带来一种包容、理解和支持，提供了一个鼓励创新、宽容示范的氛围……

杭州市桐庐县委书记方毅坦言，浙江省人大常委会的“决定”，给桐庐“最多跑一次”改革带来全方位作用，释放了巨大的改革活力。

先后 2 次对省级以上法律法规、规范性文件进行梳理，修改 2 件杭州市地方性法规、3 件市政府规章，废止了 8 件市政府规章和 93 件规范性文件，向省以上有关部门提出修改建议 80 余条……

2017 年，杭州市人大常委会财经工委会同法工委、杭州市“跑改办”、杭州市法制办联合印发《关于做好不适应“最多跑一次”改革要求的有关规定梳理及报送工作的通知》，对涉及不适应“最多跑一次”改革的法律法规进行清理。

法治保障改革，改革促进法治。透过浙江“最多跑一次”改革实践看，法治与改革互促共进的脉络清晰。

对那些影响改革，同时又属于地方立法权限范围内的问题，作出有针对性的具体规定，破除改革障碍；将实践中行之有效的举措，上升为法规内容，增强改革措施的合法性、稳定性；对那些目前还看不清、看不准的事项不作规定或者仅作原则规定，为改革发展预留空间……

“最多跑一次”改革牵涉面广，有些工作具有阶段性、时效性，有些则涉及体制机制的完善和创新，具有普遍推广意义，需要立法层面予以固化提升。”浙江省人大法制委员会副主任委员徐杰说。

作出推进和保障桐庐深化“最多跑一次”改革决定，开展“最多跑一次”改革督察，制定保障“最多跑一次”改革规定——浙江省人大常委会打出履职“组合拳”，立法权、监督权持续发力，探索了用人大制度空间、发挥代表主体作用、助推中心工作“落地”的有效路径。



## “云上城管”推动城市管理智慧升级

▲工作人员正在后台监控各个点位的实时情况。从 2018 年 9 月开始，浙江省杭州市下城区城管局“云上城管”数字化城市管理服务平台完成了智慧升级，正式开始运行。该平台通过借助路面监控、卫星定位、大数据、云技术等先进技术手段，以“互联网+城管”模式，将城市的精细化管理与技术手段无缝衔接，实现了管理中的科学调度、云监控、实时发现并处理问题，由传统管理模式向“云上城管”转变。

新华社记者徐昱摄

## 民生改革需要更多“小棉袄”



11 月 30 日，浙江通过《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》，以地方立法让“数据共享”代替“群众跑腿”。此前一天，公安部宣布居民身份证相片可“多拍优选”等多项便民新举措。这些接地气的改革措施让群众办事越来越方便、越来越快捷，犹如冬日里的“小棉袄”，既贴身又贴心，让群众实实在在感受到了温暖。

曾经，磨破嘴、跑断腿的办事难问题、类似“我妈是我妈”的奇葩证明、身份证照片丑到不忍直视的尴尬……让群众有不少意见。这些民生领域的堵点痛点难点背后，折射的是一些政府部门对行政审批的迷恋、手握权力的傲慢和以自我为中心的狭隘思维模式。

民生无小事，深化改革就是要以人民为中心，针对这些堵点痛点难点，进行一场“刀刃向内”的自我革命，不断优化政府服务理念，提

升服务水平，让人民群众事事、时时、处处都能感受到民生温暖。

民生温暖，需要洞察小处细节的眼力。人民群众关注改革看的不仅仅是数字上的取消多少审批事项、简化多少办事流程，还有切身感受办事究竟方不方便。这就需要抓小处、重细节，真正着眼于人民群众衣食住行、生老病死等日常生计，从满足群众的一个一个诉求做起，持续不断给民心“升温”。

民生温暖，需要“丈量大地”的脚力。高高在上的傲气、推诿扯皮的官气、惯于享受的娇气换不来工作的底气和在群众中的人气，只有放下官架子、走出院子、迈开步子，主动深入基层、深入实际，与人民群众打成一片，才能掌握和了解群众的真实想法，培养政务服务的用户思维，制定出有温度、有力度的民生举措。

坚持以人民为中心，就要想群众之所想、急群众之所急、解群众之所困，切实把事关群众的事做细做好，送上更多的“小棉袄”，不断增强群众的获得感、幸福感和满足感。

(记者岳德亮、方问禹)

新华社杭州电

## “任性”抢夺方向盘获刑三年，震慑“车闹”



新华社济南电(记者鲁鲁文)11 月 28 日，山东东平一起司乘冲突案件一审宣判，因抢夺公交车司机方向盘，被告人周某某因犯以危险方法危害公共安全罪被判处有期徒刑三年。这是山东首例公交车司乘冲突被以危险方法危害公共安全罪追究刑责的案件，将给今后类似案件设立“标尺”，使社会公众充分知晓此类行为的法律后果，形成司法震慑力。

## 酒后乘客因抢夺方向盘获刑三年

记者从东平县人民法院获悉，2018 年 4 月，被告人周某某酒后乘坐山东泰安交通运输集团有限公司东平公司的一辆客车，车内载客 18 人。客车行驶至一省道交叉口时，周某某要求下车，司机告知周某某只有在汽车站方可下车后，周某某即抢夺方向盘要求停车，导致车辆突然改变行驶方向，司机采取紧急制动措施后，客车停在道路北侧路肩上。车辆右前轮胎胎及减震气囊受损，未造成人员伤亡。

东平县人民法院刑事审判庭庭长并长生告诉记者，公共汽车司机对车上乘客的安全负有

保障义务，乘客人身安全系于司机握的方向盘上。不论乘客因何原因与司机发生争执，抢夺方向盘的行为相当于绑架整车乘客的安全来向司机施压，也是拿车上乘客及道路过往车辆、行人的安全当儿戏。

“被告人周某某在主观上具有放任危害后果发生的故意，其行为使车上乘客产生惊吓和恐慌，给车上的司乘人员及过往行人、车辆造成现实的、迫在眉睫的危险，足以危及不特定多数人的生命、健康和公私财产安全。”并长生说，被告人实施了危险手段，有足以危害公共安全的行为，虽然没有造成严重后果，但构成以危险方法危害公共安全罪。

山东省高级人民法院相关负责人介绍，这是山东首例公交车司乘冲突被以危险方法危害公共安全罪追究刑责的案件，将给今后类似案件设立“标尺”。对于这类案件，法院将予以坚决打击，严厉惩治，形成司法震慑力，使社会公众充分知晓此类行为的法律后果。

## 各地司乘冲突案件处罚尺度不一

记者梳理发现，乘客抢夺司机方向盘、殴打司机等事件时有发生，但各地对此类事件的处罚方式和尺度并不一致。相关报道显示，有的类似行为被处以治安管理处罚，有的被判处有期徒刑。一些基层干警表示，由于冲突程度不同、引发后果不同等原因，对司乘冲突当事人的处

罚很难一致，口头教育警告、处以罚款、行政拘留、刑事拘留等方式都曾使用过。

中国司法大数据研究院近日发布的一份研究报告显示，2016 年以来，全国各级人民法院一审审结的公交车司乘冲突刑事案件共计 223 件，案件量占比排名前三的罪名为以危险方法危害公共安全罪、故意伤害罪、寻衅滋事罪。在被告人被判处有期徒刑的案件中，一年以下刑期占比 8.42%，一至三年刑期占比 38.95%，三至五年刑期占比 47.37%，五至十年刑期占比 4.21%，十年以上刑期占比 1.05%，其中部分案件为缓刑。

中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员朱涛说，从前媒体报道的多起司乘冲突事件来看，对一些干扰公交车正常驾驶行为的处罚还不够到位，有的乘客抢夺方向盘，甚至殴打司机，往往只是警告罚款、拘留几日。如果缺乏详细的判定和处罚标准，或者力度过轻，会造成这类现象违法成本很低，不仅不能形成社会警示效应，还会导致一些人无视法律规定。

部分审理过司乘冲突案件的法官表示，对于乘客是否构成以危险方法危害公共安全罪，参照的内容很复杂，需要根据当时公交车内乘客数量、行驶状态、车外环境等因素来综合考量，不能将是否造成交通事故或其他后果作为唯一标准。目前类似案件中被告人被判处有期徒刑的比例较大，主要是因为以危险方法危害公共

安全罪的刑期起点较高，而大部分被告人都有坦白、取得被害人谅解等情节。

## 细化量刑标准，发挥法律导向作用

对于如何加强社会警示效应，减少司乘冲突发生，相关专家建议，进一步细化定罪量刑标准，发挥好法律的导向作用。同时，加强相关法律内容的宣传教育，增强公众安全意识、守法意识。

广东广信君达律师事务所律师一天说，公交车乘客所实施的危害行驶安全行为，与危害飞机飞行安全的行为，性质上是一致的。在完善刑法中危害公共安全罪的相关规定时，可参照“暴力危及飞行安全罪”的规定，明确以暴力手段危害交通安全行为的罪名，细化定罪量刑标准，在高速公路、桥梁等路段实施犯罪行为的，要从重处罚。

“可将抢夺方向盘、殴打司机等危害行驶安全的行为，与征信系统挂钩。”西南政法大学生命科学学院副院长张力说，建设全国出行征信系统，把乘客的各种不安全行为列入个人征信记录，将有过危险行为的乘客列为危险人物，通过限行、禁行对相关乘客予以规制，起到警示作用。

朱涛认为，还应加强对司机的职业道德教育和职业保障，例如在公交车上安装安全门、配置安全员，并完善车辆应急预案。此外，可在公交车驾驶室设置安全警示标志，提醒他人不得随意靠近干扰驾驶员，并注明应该承担的法律后果，向社会普及公共安全知识。与法规。

除了基础的公共卫生间功能，“建宁驿站”还创新导入了很多附加功能。在卫生间左边区域，小型便利店、小型就餐台、休息座椅等便民商业配套齐全。免费的冷热直饮水、称重仪、无线网络、急救箱、手机充电站、共享雨伞……

新华社长沙 12 月 2 日电(记者阳建)冬日，湘江畔，寒风中步入“建宁驿站”，迎面而来的是火红的电子壁炉装饰。电视屏幕上，同时跳动着男女公共卫生间的实时温度、湿度、空气质量等数据。

往右手边的卫生间走去，干净的便池上方摆着绿植，闻不到一丝异味。墙面不再是冷冰冰的瓷砖，防火防潮的不燃板散发着暖意。拧开水龙头，热水流过手心，寒意顿消。“这真的是公共厕所吗？”路过的市民不可置信地问。

这是记者在湖南株洲市芦淞区街头体验的场景，也是这座工业之城“厕所革命”的缩影。今年 8 月以来，株洲市围绕城区公厕布局不合理、数量不充足、功能不完善、质量不达标、管理不精细等问题，以创新化、标准化举措启动城区“厕所革命”，提出在今年内基本完成新建 200 座、改造 200 座、社会开放 200 座公厕的目标。

基于株洲古称而取名“建宁驿站”的新建公厕，处处体现了“对人的尊重”。规划选址以方便市民如厕为最大原则，综合考虑人流密度、公交站等因素，突出“街两旁、江两岸、桥底下、公园里、市场中”等五个重点区域。

驿站内部，中央空调、24 小时热水、感应卷纸与洗手液、烘手器等设施一应俱全，还引入“智慧厕所”系统对厕所各个功能进行管理，能实现智能除臭，确保如厕环境无异味、舒适。

为解决“女厕排队”问题，人流集中驿站规划的女性厕位是男性厕位的 2 倍以上。为充分考虑妇女、儿童、老年和残障人士的如厕需求，驿站还设有第三卫生间，配有母婴护理台、幼儿坐便器、无障碍设施、紧急呼叫按钮等装置，贴着育儿小常识。

除了基础的公共卫生间功能，“建宁驿站”还创新导入了很多附加功能。在卫生间左边区域，小型便利店、小型就餐台、休息座椅等便民商业配套齐全。免费的冷热直饮水、称重仪、无线网络、急救箱、手机充电站、共享雨伞……在驿站的每个角落，老百姓日常生活需要的便民服务触手可及。

“没想到在公共卫生间还能吃饭、休息，没有异味，也没有尴尬，只有满满的感动。”市民刘女士点赞这个功能强大的公厕。

“2018 年 11 月 25 日，借《小屁孩日记》一本，还书时我会捐赠一本《蓝色海豚岛》。”在公厕图书“漂流角”的借阅本上，一位名叫余荣荣的学生写下了略显稚嫩的字迹。图书捐赠表上，市民陈明哲一次捐了 19 本书。堆满图书的书架，写着循环共享的图书漂流公约，让浓浓的书香在这个“方便”的空间四溢开来。

“这些漂流的图书很受欢迎，都是市民自愿捐赠、自主借阅、自己归还。”驿站保洁员罗进其说。

“如果有小孩、老人走失了，我们会帮忙联系家人，送回家。”株洲市芦淞区一位城管工作人员说。原来，考虑到公厕人来人往，株洲市的城管党员先锋岗也同步前移，在“建宁驿站”设置了执法与便民服务站，帮助走失的老人、迷路的小孩顺利回家。

株洲市副市长谭可敏说，株洲市把“厕所+幸福”理念贯穿“厕所革命”全过程，在提供如厕基本功能的基础上，导入 X 种 24 小时不打烊的附加服务，希冀在增强老百姓的幸福感中推动整个社会转变对厕所的观念，提升文明素质。

根据株洲市“厕所革命”的目标，一座座“建宁驿站”将很快遍布城区，正在逐步形成可复制、可推广的标准化建设体系、管理体系和运营体系。

## 上海：消防教育进校园



▲11 月 29 日，上海崇明区消防支队消防员在演示快速出队。当日，上海市崇明区教育局联合区消防支队组织辖区学校举行消防技能大比武活动。消防支队快速穿戴消防装备、火场灭火、制作逃生绳结、消防知识竞赛等环节，旨在提高师生消防安全意识，增强自救互救能力。

新华社记者凡军摄

湖南株洲：丈量城市温度与文明的「厕所革命」