

百姓办事“零障碍”
徐州报告

始于2012年年初的百姓办事“零障碍”，是徐州首创的一项民生工程，主要针对的是“门难进、脸难看、事难办”的机关衙门作风。

“大力实施百姓办事‘零障碍’工程，让人民群众生活得更加幸福，更有尊严。”徐州市委书记曹新平的一句话，道出了“零障碍”的目标和内涵。

经过3年的实践，百姓办事“零障碍”，这一社会治理创新之举，已经取得了明显的效果，在徐州，不仅是百姓办事的障碍正在被有效清除，长期横亘在百姓与干部之间的墙也随之被推倒，干群关系正在走向“零距离”。

“让干部习惯在监督的环境下工作，习惯在法制的轨道上用权。”“零障碍”工程的实施，让权力在徐州不再任性，让百姓更加幸福，更有尊严。

现代快报记者 倪宁宁 邢志刚

徐州“零障碍”
首先心中要有百姓

启动

一次官民互动，引出一项大工程

关于百姓办事“零障碍”工程形成的缘由，有报道说，是因为一封小学生的来信。2012年年初，这位名叫陈静璞的小学六年级女生给市委书记曹新平写了一封信，在信中她说曾多次目睹外公外婆在就医、缴费等过程中，障碍多、门难进、事难办的经历。她希望“收费地方的柜台全部营业，电脑全部打开，阿姨能够露出微笑”。

在徐州，还有这样一个段子：曹新平年轻时曾经在徐州做过工人，他和昔日的工友一直保持着联系，前些年，他与已经退休的工友“拉呱”时，工友们并没有给他这位书记留面子，“别看徐州现在建设得不错，其实不行。”工友们历数在徐州的种种办事难，“办事排长队，排了队也办不好，请吃饭送香烟，贴上面子都不好。”

没有人能证实这个段子的真实性，但是在2011年11月25日，徐州市委机关工委书记唐健，接到了曹新平打来的电话，他首次听到了“零障碍”这个词。

曹新平给市委机关工委下达了一项新任务，这项新任务，直到第二年的2月徐州正式启动百姓办事“零障碍”时，才被公之于众。为了实施此项工程，徐州市特别成立了作风建设工作领导小组，由市委书记担任第一组长，市长任组长。领导小组由市纪委、市委组织部、市委机关工委、市检察院、市公安局等十余家部门和单位组成，下设办公室，与市委机关工委合署办公。这个办公室就是徐州市作风办。

一个月之后，徐州市全市百姓办事“零障碍”工程动员大会上，曹新平给“障碍”下了定义。所谓“零障碍”就是没障碍，就是凡是不是法律、法规、规章规定的必备条件，而是人为设立的条件，导致办事难、办事慢、办事成本高，这个人为设置的条件就是障碍，所以“零障碍”就是铲平这些人设置的条件，就是让百姓办事不排队、不跑腿、不找人，让群众生活更顺心、有尊严感。徐州市长朱民则强调，铲除障碍，不仅是百姓的期盼，也是政府服务的自我加压，是自我革命，是一种倒逼机制。朱民在政府工作报告中鲜明地提出，要以百姓办事零障碍为载体，打造人民群众更加信任、更加信赖的服务型政府。

全程协办与简化程序

全程协办制度是“零障碍”工程推行最早也是最核心的规范服务制度，2012年就开始在全市推广实施了，它要求通过设立协办员岗位，由专人为前来办事的百姓提供包括接待受理、咨询答疑、全程导引、主动协办、办结回复等全部办事流程在内的一条龙服务。

目前徐州3000个办事机构已设立450个协办中心、2450个协办岗位，平均每天安排近3000名协办员为群众服务。

朱林(音)是当地产权中心的全程协办员，他介绍说他的主要工作就是解决投诉和求助两类事项。

与此同时，徐州各机关部门针对各种人为因素带来的办事障碍进行自查自纠、自我开刀，创新权力管理体制和权力运行机制，主动下放管理权力，坚决废止自设的“门槛”，简化行政程序，再造服务流程，提高办事效率。三年来，推动各级党政机关清理办事障碍5290项，优化办事流程1580项，完善办事制度802项。

三年来，具有鲜明徐州特色的标准化服务体系已经初步形成。按照“服务质量目标化、服务方式规范化、服务过程程序化、服务监督自动化”的要求，全面推行全程协办、首问负责、一次性告知、限时办结、首问AB角、挂牌上岗、服务质量即时评价等制度，标准化服务体系在全市各级机关单位落地生根。

希望收费地方的柜台全部营业，电脑全部打开，阿姨能够露出微笑。

——2012年徐州小学生陈静璞给市委书记曹新平的一封信



徐州市民为“零障碍”工程点赞 资料图片

监督

一把手去留，百姓说了算

机关作风衙门化，百姓办事难，是个老大难问题。怎么解决？徐州的做法是“从群众心坎上最痛的事抓起”，哪个地方、哪个窗口障碍最多、最大，民怨最深，就先向哪个地方开刀。首当其冲的是徐州市医保中心、社保中心、房屋产权交易中心。

据医保中心副主任于庆涛介绍，徐州医保参保人员大概有300多万，但是当时整个城市只有一个报销点。“早晨一开门，大家就蜂拥而至，排队一直排到大马路上。最热的时候，两台大功率空调都不管用，只好买冰块降温。”于庆涛说，当时也没有一次性告知单，很多人排了长队，可事也办不成。社保中心和房屋产权交易中心，也是“障碍”重重。

手握问责大权的市作风办适时向三家单位发放了限期整改通知书，期限是一个月。于庆涛介绍说整改期间，他们邀请了一些人大代表、政协委员以及服务对象开座谈会，了解自己存在的问题，然后加以整改。就医保中心来说，他们在一个月之内，把办事点增加到6个，每个主城区增加一个，并且，全市365个社区服务站都可以办理业务。“虽然我们很努力，但是对验收并没有底。”

于庆涛所说的验收，指的是一个月的验收评议会。

这次评议会，是徐州百姓办事“零障碍”工程实践中的一个经典，至今让人津津乐道。

评议会的流程是，三家单位的一把手轮流汇报整改情况，然后接受由人大代表、政协委员、市民等组成的评议团的质询，最后由202名评议员现场投票。当时的规则是，只要超过百分之五十的评议员把票投在“不通过”票箱内，该单位一把手就地免职。于庆涛回忆当时的情景还心有余悸，“以前老百姓的怨气太重，我们很难预料他们会怎么投票。”而从当时录制的视频看，三位一把手无不战战兢兢，汗流浹背。

但是，投票的结果却大大出人意料，三家单位都获得了百分之九十以上的“通过”票。

评议员，立体监督的重要一极

百姓参与干部评议，是徐州市作风办的一大发明。

徐州市委机关工委调研员曹长立，同时也是徐州市评议员协会的会长。他介绍说，2012年年初，徐州曾发起一场“零障碍”金点子征集活动，当时一下子有3万多人踊跃参加，让人看到了百姓的力量，觉得为了充实社会监督的力量，有必要在徐州建立一支主要由百姓组成的评议团。

曹长立介绍，评议员人选由社区负责推荐，主要条件是热心公益、口碑好、有较好的表达能力，市作风办审核后，办理手续。“然后对评议员进行培训，内容是巡查业务。”曹长立介绍说，目前全市评议员队伍发展到14800余人。

“评议员，在徐州是一证难求。”唐健介绍说，评议员上门服务，单位值班领导必须接待。如果不在，第二天领导必须去找他。“这就是尊严，亮证有人接招，不再回头找。”

评议员的权力真有这么大吗？徐州市李桂云是徐州市人大代表，此前，有一位4级工伤的老大姐向她反映说，2011年国家人社部等部门联合发文，改制过的企业，其退休的工伤人员纳入工伤统筹。这位老大姐便找她原先单位的相关部门要求解决问题，结果轻工公司、国资委、工商管理处三家踢皮球，互相推诿。

直到她作为评议员参加当年财政局的“两参一改”时，问题才迎刃而解。除了社会监督外，还有组织监督和舆论监督，这三者构成了对干部的全方位监督。

“组织监督是骨骼，社会监督是肌肉，新闻监督是皮肤。皮肤知道冷暖，传递到大脑中枢神经，以骨骼为支撑，让肌肉去把障碍清除。”唐健形象地描述三者的分工协作关系。

“两参一改”，百姓评议制度化

如果说2012年，“零障碍”启动之初，对医保中心等三家单位进行验收评

议，是一种不无激进的大胆尝试的话，一年之后，徐州在此基础上推行的“两参一改”制度，则是把对各级机关单位开展群众性监督评议制度化了。

“两参”是指社会代表、服务对象参与监督评议，“一改”是指被评议单位整改。“两参”代表的范围很广泛，体制内外兼收、各行各业并蓄，既包括各级党代表、人大代表、政协委员，又涵盖各个阶层、各类身份的评议员和服务对象。

“两参一改”包括巡查、评议、整改、回访四个主要环节，其中巡查是前提，评议是核心，整改是关键，回访是保障。整个“两参一改”制度的重中之重是现场评议，各单位主要负责人向“两参”代表汇报工作情况，“两参”代表现场提问质询，主要负责人现场回答，结束后组织投票测评。自“两参一改”制度实施以来，各单位主要负责人无不高度重视，高度紧张，有的甚至如临大考，如履薄冰。原因何在？要害有二：一是提问环节不设任何限制，所提问题事先没有与人知道，一些问题的尖锐、之直接、之有力，让人如坐针毡，整个评议活动不亚于一场“突发事件”的处理，不仅考验着主要负责人的综合素质能力，更考验着部门单位的工作实效；二是整个过程通过徐州电视台、“中国淮海网”等媒体现场直播，引发点击收看热潮，将社会关注的“聚光灯”打在被评议单位和主要负责人身上，让其工作思路、措施、成效公之于众、无所遁形，形成强大压力。

很多评议员说，许多平时难以解决的问题，通过“两参一改”都得到了解决。

成效

对违纪“零容忍”，权力不再任性

“零障碍”工程启动之初，徐州市委常委会即明确给徐州作风办进行授权，赋予了徐州市作风办12项职能。

其中两类职能引人注目：一是“临机处置权”，对群众反映问题突出、整改不力的科级干部，可临机处置、直接问责，对于处悉的和不太熟悉的。而到了官场、行政部门以后，熟人文化的危害性更大了。公权应该对所有人都平等，而熟人文化意味着你有一部分人公平，对另一部分人不公平。就徐州而言，“没有权力资源的配置，很难推动障碍的清除。”

“零障碍”工程实施以来，全市共有29家单位受到作风建设“黄橙红”预警，720名责任人因为不作为、慢作为、乱作为等违规用权、服务失职等问题受到不同形式的严肃党纪政纪处理，一批典型案例在全市予以通报。

违规违纪“零容忍”，严格管理和刚性约束之下，全徐州市党员干部敬畏法纪、守正勤廉，“习贯在监督的环境下工作、习惯在法制的轨道上用权”的自觉性不断增强，全社会崇纪守法的共同认知进一步强化和提升，“有话好好说，有事依法办”，用法维权、理性维权越来越多地成为当地百姓的自觉选择。徐州实施百姓办事“零距离”工程至今已经三年多，成绩斐然。

“大力实施百姓办事‘零障碍’工程，让人民群众生活得更加幸福，更有尊严。”2014年初对全市市直机关和单位进行社会满意度调查，在260万人参与调查的人群中评估满意率为95%。同时，干群关系进一步融洽，2014年全市的行政诉讼案件数量较上年下降了30%，涉及科级干部的信访案件数量下降了28%，处级干部信访案件数量下降了21%。



徐州市委书记曹新平 现代快报记者 李雨泽摄

“零障碍”怎样改变了徐州
专访徐州市委书记曹新平

做过工人，教过书，主政过国家级经济开发区，所以他接地气，有战略眼光，有开拓精神，所以在他主导下，徐州实施百姓办事“零障碍”工程不是偶然的。仅仅三年，这一创新工程就成绩斐然，卓有成效。GDP重要，青山绿水重要，在曹新平眼里，老百姓的尊严、幸福感同样重要。

现代快报记者 倪宁宁 邢志刚

现代快报：2012年，徐州推出百姓办事“零障碍”工程的动因是什么？

曹新平：徐州机关作风建设一直在搞，过去我们搞机关作风评议、机关的效能效率。到了2012年，群众反映比较多的是熟人文化。熟人指的是和自己认识的，或者和自己关系亲密的人。再进一步，熟人里面还有朋友圈、同事圈。熟人文化对普通百姓来讲，弊大于利。熟人文化是与自然经济联系在一起。它最大的弱点是把人分成了两类，和自己熟悉的和不熟悉的。而到了官场、行政部门以后，熟人文化的危害性更大了。公权应该对所有人都平等，而熟人文化意味着你有一部分人公平，对另一部分人不公平。就徐州而言，熟人文化就呈现了一个现象，不是熟人文化就呈现了一个现象，不是熟人文化就呈现了一个现象，不是熟人文化就呈现了一个现象。

曹新平：变化很大，但也不能过于高估。作风建设永远在路上，是个动态的过程。

曹新平：对干部的服务意识增强了。对自己的角色定位有一个认识了。知道我们的权力来自人民，知道公权要公用，不能私用。百姓来找我办事，我是履行职责而不是帮忙。“他来找我，我都帮他办了”，这样的服务意识还是有问题的。

曹新平：有一个小学生给我写了一封信，希望爷爷看病的时候不需要排队，办事的时候不要找人，领养老金的时候不要看人脸色。我在大会上要求是敢担当，但相当一部分人是不敢担当。两种情况，一种是私心作怪，也干事但不干事，也干事但不干事。领导指定的事，也干事但只干能给自己带来名誉的事，还有就是能力的问题，不熟悉业务。为何艺高人胆大？因为熟悉。还有一个是授权不够，没权没担责。要敢担当，要破除私心，提高业务能力，充分授权。这样，他才敢担当。

曹新平：“零障碍”有两层含义。

曹新平：一是破除规则和程序是不合法的，要清除掉。一个局里面，只要一个局长有审批权就行了，这个项目由他审批，但是在有的局，分管局长和两个处长，每个人都分管一个环节，权力分享。一个东西要三个人签字。办一件事就要找三个人。这有什么道理呢？这个处理的人积极性有了，“我有权了”。但是老百姓、企业可烦了。若三个人关系不好，则更难办。这就是人为设定。

曹新平：第二种是合法的，但是不合理的规定和程序，也要清除。行政审批制度改革，指的就是这一块。

曹新平：就是在遵守国家法律法规基础上，清除这两种障碍。零障碍还有一个很关键的，是

通过网络上大多是骂的、发牢骚的、泄怨气的。现在少多了。现在服务意识提升了，老百姓满意度也在逐年提升。

曹新平：徐州在政府部门公共办事大厅都安置了探头，工作人员会不会有意见？

曹新平：所有为老百姓办事的场所都有监控，不是监控老百姓，而是干部。一共有17932个摄像头。

曹新平：所有为老百姓办事的场所都有监控，不是监控老百姓，而是干部。一共有17932个摄像头。

曹新平：所有为老百姓办事的场所都有监控，不是监控老百姓，而是干部。一共有17932个摄像头。

曹新平：所有为老百姓办事的场所都有监控，不是监控老百姓，而是干部。一共有17932个摄像头。

曹新平：所有为老百姓办事的场所都有监控，不是监控老百姓，而是干部。一共有17932个摄像头。

曹新平：所有为老百姓办事的场所都有监控，不是监控老百姓，而是干部。一共有17932个摄像头。

曹新平：所有为老百姓办事的场所都有监控，不是监控老百姓，而是干部。一共有17932个摄像头。