

江 阴：集成改革第一县

——江苏省江阴市探索县域治理体系和治理能力现代化的改革方法论创新实践（上）



□ 学习时报调研组

对改革开放40年最好的纪念就是进一步深化改革，进一步扩大开放。江苏省江阴市这个全国县域经济发展的典型，一年前开全国先河，率先进行系统集成改革实践，引起全国关注，被称为“集成改革第一县”。

改革开放40年来，江苏省江阴市秉承“人心齐、民性刚、敢攀登、创一流”的城市精神，勇创乡镇企业之先河、抢抓产权制度改革先机，经济社会迅猛发展，先后荣获全国文明城市等150余项荣誉，被誉为“中国制造业第一县”“华夏A股第一县”，被中央确定为改革开放30年全国18个典型地区之一。2017年，江阴实现地区生产总值3488亿元、一般公共预算收入235亿元，实现全国县域经济发展“十六连冠”，中国全面小康十大示范县“十一连冠”，位列中国工业百强县（市）之首。2017年7月，江阴市被江苏省委、省政府确立为全省唯一一个县级集成改革试点县市。按照“开展集成改革试点、形成改革集成效应”的总要求，江阴市以推进县域治理体系和治理能力现代化为目标，强化顶层设计和系统集成，以解决问题为导向，以惠企利民为取向，以行政管理体制改革为“先手棋”，聚焦重点领域和关键环节，带动各领域改革协同并进，有效打通层级和部门壁垒，形成面上改革突破，为经济社会高质量发展增创了体制机制新优势，为提升县域治理现代化水平探索了路径，形成了集成改革方法论创新的“江阴样本”。

贯彻落实习近平总书记“努力在全面深化改革中走在前列”的重要指示精神，江苏省委将江阴确定为县级集成改革试点，期待把点上的“盆景”集成面上的“风景”

改革开放40年来，江阴过去的成功得益于改革，今后的发展更寄望于改革。要在新一轮高质量发展中当好领跑者，必须突破现在的发展路径和发展方式，以改革的再出发推动发展的高质量。选择江阴率先开展县级集成改革试点，既是江苏省委、省政府贯彻中央精神、着眼大局、反复酝酿作出的重要决策部署，也是江阴步入新阶段、破解发展制约的现实需要，是中央、省委顶层设计和江阴自主创新相结合的产物，经历了一个上下协同、反复研究、充分论证的过程。

开展县级集成改革试点是江苏省委贯彻落实习近平总书记重要指示精神作出的一项重要决策。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高擎改革发展的大旗，高屋建瓴、审时度势，将全面深化改革纳入“四个全面”战略布局进行谋划，带领广大干部群众共同开启改革新篇章。2014年12月13日，习近平总书记在江苏考察时明确指出：“要努力在全面深化改革中走在前列，把中央通过的各项改革方案落到实处，大胆探索、勇于实践，积极试点、积累经验。”党的十九大明确提出“坚持全面深化改革”，并把“着力增强改革系统性、整体性、协同性”作为改革取得重大突破的宝贵经验。习近平总书记还着重指出，试点是改革的主要任务，更是改革的重要方法，推进改革，要树立系统思维，推动有条件的地方和领域实现改革举措系统集成。这些重要论断为开展集成改革试点工作指明了前进方向、提供了重要遵循。

作为全国领先的先发地区，江苏的发展始终得益于改革开放，新时代破除各种发展瓶颈和制度障碍，也必须依靠全面深化改革才能实现高质量发展。考虑到县一级不仅具有改革落实“最后一公里”、改革探索“最先一公里”的双重地位作用，还是比较适中的改革压力测试场，作用发挥好了，可在更大范围推广，整个改革就能活起来；即使不成功，影响也可控。鉴此，时任江苏省委书记，现任中央政治局委员、上海市委书记李

强提议开展县级集成改革创新试点，希望通过试点实现全面突破，形成一批能够在全省乃至全国可复制可推广的经验，为全面深化改革撕开一道口子，给全省各地做出一个样子，增强改革信心，进而打造出在全国叫得响、有影响力的改革金字招牌。

江苏省委基于对党中央全面深化改革方法论的深刻理解和把握，基于习近平总书记江苏视察时提出“努力在全面深化改革中走在前列”的要求，郑重决策在江阴开展县级集成改革试点。2017年5月15日，在江苏省委举办的第五期县委书记工作讲坛上，李强同志首次明确提出“省委考虑在江阴等县市进行集成改革试点”“把点上的‘盆景’集成面上的‘风景’”，拉开了集成改革试点的序幕。7月13日，江苏省委办公厅、省政府办公厅联合下发《江阴市县级集成改革试点总体方案》，标志着试点工作正式启动。2018年初，江苏省委书记娄勤俭对江阴集成改革提出了明确要求，“县级集成改革要加紧试点，及时总结，条件成熟时向面上推开”，彰显出省委、省政府坚定不移推进集成改革试点的信心和决心。

集成改革试点谋划之初，江苏省委、省政府不事先设框、不限定地区，而是先围绕承担改革试点的基础条件和改革意愿特别是“一把手”的改革意愿展开充分调研，既为统一思想打下了坚实基础、赢得了先机，也为后续的果决行动创造了条件。在广泛调研、慎重确定由江阴承担试点任务基础上，省委、省政府加快决策进程，2017年5月28日，李强同志针对“改哪些、怎么改”作出批示，提出了“急需、有一定普遍意义、能改成”三条原则；6月12日，省委深改组召开第23次会议，集中听取江阴开展集成改革试点情况汇报，明确要求把各地的试点经验放在江阴系统集成，以期形成“1+1>2”的叠加效应，让“盆景”变成更多的“风景”；7月3日，江苏省长吴政隆主持召开省政府常务会议，讨论通过《江阴市县级集成改革试点总体方案》；7月13日，江苏省委办公厅、省政府办公厅正式印发改革方案；8月17日，李强同志专门赴江阴开展集成改革试点工作调研，并组织召开省、市、县三级工作座谈会，进一步压实改革责任，明确提出派专人进行指导。江阴由此成为全国集成改革第一县和发源地。

江阴具备开展县级集成改革试点的基础条件和独特优势。改革开放以来，江阴矢志改革、锐意开放，以实体经济为根基，依托一大批扎根本土的民营企业，从率先探索“苏南模式”实现“农转工”，到主动抢抓浦东开发机遇实现“内转外”，再到奋力推进高质量发展加快“量转质”，始终走在全国县域发展最前列。与此同时，江阴长期领先发展，遇到的体制障碍和累积的复杂矛盾相对超前，亟须以改革的思路、创新的办法解决遇到的现实挑战，在探索实践中厚植新动能、释放新活力、开辟新空间。基于对江阴发展基础和改革需求的充分考量，江苏省委、省政府综合分析认为，江阴具备承担集成改革试点任务的良好条件。

第一，江阴发展基础好、实力强。综合实力全国领先，实体经济规模强大，村均收入达到1260万元，全体居民人均可支配收入超过5万元，其中农村居民人均可支配收入超过3万元，连续18年位居江苏省同类城市第一。

第二，江阴改革基础实、氛围浓。作为全国改革先行区，江阴曾率先发展乡镇企业推动“苏南模式”大放异彩，全面启动产权制度改革造就民营经济异军突起，大胆探索资本经营成就“江阴板块”独树一帜，主动呼应浦东开发开放实现开放型经济蓬勃发展，创新设立靖江园区开启了全国跨江、跨行政区的合作先河，试点先行的徐霞客经济发达镇改革经验具有复制推广价值。

第三，江阴民营经济发达、改革预期好。江阴市场主体超过17万家，其中制造业企业超过2万家，10家企业入围“中国企业500强”，12家企业位列“中国民营企业500强”，17家企业跻身“中国制造业企业500强”，5家企业进入“中国服务业企业500强”，通过改革能够释放的活力空间大、市场主体的感受也会更明显。

第四，江阴市委特别是市委主要负责同志改革意愿强烈、动力足。改革历来是“一把手”工程，江阴市委主要负责同志对遇到的体制障碍和累积的复杂矛盾认识清醒，以改革思路和创新办法解决现实问题挑战的意

愿十分强烈，主动担当意识强，不仅有敢于作为的勇气，也有善作善成的能力。

江阴县级集成改革试点的含义与目标。县级集成改革试点的核心在于集成，主要包括三层含义：第一，是指上级部门对改革试点支持政策的集成。江苏省委明确，江阴集成改革试点可享受所有省级改革试点政策，并可根据改革任务需要提出新的政策需求，这不仅是对试点任务的实质性支持，更为试点地区提供了探索和作为的空间。第二，是指围绕制约发展的突出问题根源作一揽子系统性解决方案，统筹好各领域、各子项、各事项之间的层次结构，处理好推进速度与改革质量的统一，增强改革谋划落实的协调性。第三，是指将推进落实机制与改革试点方案同步谋划、一体部署，确保改革试点任务按照任务书、路线图、时间表落地生根。集成改革注重顶层设计和内部协同，是比单项改革涉及面更广、比综合改革系统性更强且复杂难度更大的一种改革，也是最能彻底解决矛盾问题根源的一种改革。本质上讲，集成改革是一种改革方法论创新。

注重运用系统化思维谋划改革，加强顶层设计，坚持问题导向，强化推进落实，以集成改革试点探索改革方法论创新

党的十八届三中全会明确提出要以全局观念和系统思维抓改革，习近平总书记多个场合反复强调要抓顶层设计和系统集成，形成了党的十八大以来重要的改革指导思想、基本方法和特点。江苏省委书记娄勤俭在省委十三届三次全会上强调，要“扎实推进江阴市县级集成改革试点，探索创新更加有效的治理模式”，同时强调，抓工作要坚持系统化思维，注重规律性把握。面对省委、省政府的重大决策部署，江阴市委、市政府勇当改革旗手，主动克服“认识之难、方案之难、落实之难”，围绕提升县域治理能力，加强顶层设计，统筹谋划行政管理体制、经济体制、生态文明体制、开发开放体制、社会事业体制、城乡发展一体化体制、加强党的建设制度等七大领域改革，始终把问题导向作为逻辑起点和重要抓手，精准选择全面推进的突破口，既兼顾当前又着眼长远，做到领域与领域密切关联、局部与整体统筹推进，力争当好改革促进派和改革实干家。

抓思想站位，凝聚改革闯关的决心和意志。行动的自觉，源于认识的清醒。江阴牢固树立“窗口期”意识，顺时、借势、聚焦，只争朝夕。始终坚持把思想放放在第一位，注重凝聚千群共识，把跟党中央保持高度一致落实到听党话、跟党走，在改革中担当尽责、主动作为上来，不断增强干部群众对省委决策的认同，持续激发机关部门和镇街园区对改革发展内在需求的自觉认识，坚定改革信念，保持改革定力，服务改革大局，做到不迟疑、不偏向、不走神，不为杂音所惑，不为外力干扰，形成了凝心聚力搞改革的舆论氛围。充分发挥各级党组织核心领导作用，坚持把改革作为“一把手”工程，把集成改革试点作为一次省考国考，把改革担当作为检验党性和考验忠诚的试金石，大力唱响“有多大担当才能干多大事业”“比改革能力更重要的是改革勇气”，始终以刀刃向内的改革决心和意志，实现对集成改革工作的高位领导、高质统筹和高效推进。鼓励担当作为，注重为勇于担当者担当，系统梳理集成改革推进过程中的容错免责事项，细化到具体项目、具体措施、具体环节，激励党员干部在改革中主动担当和创新作为。

抓思路谋划，强化改革顶层设计和系统集成。围绕江苏省委、省政府集成改革部署要求，江阴结合改革发展实际，谋划出了一条清晰的“12345”集成改革总体思路。即：“瞄准一个定位”，围绕提升县域治理体系和治理能力现代化水平，把江阴建设成为全省乃至全国同类城市中服务效率最高、发展环境最优、创新活力最强、人民群众获得感最

多的改革发展示范区，为其他地区提供更多可复制、可推广的改革成果。“突出两个重点”，坚持问题导向、需求导向和效果导向，着力破解制约江阴长远发展的根本性问题和当前亟需解决的突出矛盾问题，努力从矛盾最突出、改革呼声最高、人民需求最迫切的问题上进行先试先行、集中攻坚、重点突破。“区分三个阶段”，根据集成改革各项任务的轻重缓急、难易程度和推进条件，统筹考虑、梯次推进，确定“三步走”路线图和时间表：第一步，重点突破、构建体系。以行政管理体制“放管服”改革为重点，以条件相对成熟的徐霞客经济发达镇改革试点经验为基础，把改革“盆景”复制推广到江阴各镇街园区，形成镇级强镇扩权改革的“风景”；第二步，合围攻坚、提升能力。通过县域治理体系的系统化构建，把七大领域改革协同推进到位，初步完成集成改革试点任务，形成江阴集成改革的“风景”；第三步，总结梳理、可供复制。打磨试点经验，边巩固、边深化、边总结、边推广，使县域治理体系更加成熟、更加定型，打响江阴“集成改革”品牌。“聚焦四个目标”，探索构建县域治理体系的四梁八柱，着力打造便捷高效的政务服务体系、沉底到边的基层治理体系、精准有力的社会救助体系、温馨周到的生活服务体系。“彰显五大主题”，围绕解决政务服务效率和质量、生态环境硬约束、就地城镇化、群众美好生活需求和公共产品市场供给缺口、供给不足、供给不优等问题，始终将优化营商环境、市场化改革、绿色转型、城乡融合、优质基本公共服务等理念贯穿改革方案制定全过程，着力消除改革方案的“碎片化”和“分散化”，增强了改革顶层设计的整体性、互补性、关联性和耦合度。

抓产品质量，确保集成改革目标不偏向。习近平总书记多次强调，要把提高改革方案质量放到重要位置。江阴以系统化思维筹划改革方案，注重各领域改革方案之间的协同融合。一是凝聚各方智慧。围绕出台七大领域改革总体方案，坚持长远需要和当前亟需相统一、现实需求与实现可能相一致、体制改革和机制创新相协调，按照“日常工作业务不纳入、单纯依赖财政投入或单纯解决编制的不予纳入”的原则，全面梳理对接试点政策、逐个部门协调沟通、公开征集改革建议，广泛开展方案论证，历时118天和4轮大的修改，形成了涉及38个分领域、153个方面、356项改革事项的总体方案。为确保改革目标不偏向不落空，将改革方案细化为责任单位、完成时限、逐月进度和阶段成果，形成了明确清晰的任务书、路线图和时间表。二是固化方案流程。为确保改革实施方案质量可控，梳理了每个改革实施方案必须要历经的工作流程，明确了每步流程的基本内容和要求，固化了调查研究、咨询论证、党（工）委（党组）讨论、分级审议等出台方案程序，通过程序设计为改革实施方案质量提供了基本保证，避免了拍脑袋决策和部门化改革，彰显出党组织统揽全局协调各方的核心领导优势。三是强化问题导向。方案谋划过程中，始终坚持把找准问题与对症下药作为出发点和落脚点，从企业和百姓的“堵点”“痛点”发力，从经济社会发展的焦点难点入手，力求“一子落而满盘活”。比如，打破传统的环保监管思维定势，确立大环保理念，实行污水、大气、固废三大主要污染物同步治理，充分发挥物联网、大数据、云计算等现代信息技术手段作用，变“传统人防”为“技防为主、人防为辅”，坚持预防监测“源头全覆盖”、日常监管“24小时全天候”、污染治理“综合全手段”，积极引入市场化机制，借助专业化力量，系统提出了一个涵盖污水、大气、固废的“监测、管理、治理”一体化系统解决方案，较好地解决了污染治理的企业主体责任和属地政府监管责任，切实推动了生态环境向更高质量、更高层次发展。

抓过程掌控，确保改革推进有力有序。为确保各项改革任务及时启动、如期推进、按时完成，江阴围绕把关方案质量、压实主体责任、严格考核验收三个环节，结合改革项目谋划、协调、调度、督察、评估、考核、宣传等关联要素，系统梳理出了18项工作推进机制，构建了制度化、程序化、规范化、精细化管理的全流程“链条式”运转体系，为有力有序推进集成改革提供了可靠机制保障。在压实主体责任方面，通过构筑各级党组织“一把手”抓改革的责任链条和公众参与倒逼，实现工作推动。建立改革工作

“一把手”负责制，先后与7个专项小组、41个改革牵头部门签订目标责任书，确立主要领导挂帅出征、分管领导分兵把守、责任部门攻城夺隘的改革责任体系，形成压力层层传导、责任环环相扣的工作格局，逐级压实改革责任，强化改革落地，形成集成改革“谁牵头、谁抓总、谁负责”的一贯式、全流程组织管理模式。实行项目领衔制，建立党政主要负责同志抓重大改革落实责任制度，对所有改革任务实行项目化推进、清单式管理，22名市领导领衔挂帅46项具有全局性和重要牵引作用的重要改革事项。建立公众参与机制，坚持开门搞改革，面向社会公开征集改革议题216条、吸纳193项，邀请社会各界97人参与改革方案论证，组织1100多人参与大型电视访谈《集成改革进行时》系列节目摄制，赢得了群众的理解支持。建立三方约谈机制，对改革重视不够、进展不达预期的七种情形，动真碰硬，由市委改革办、市纪委、市委组织部联合约谈牵头部门主要负责人，有力地推动了改革落实，目前已经约谈了9个牵头部门单位的“一把手”。建立台账管理制度，对改革项目实行精细化管理、项目化推进、动态化监控，确保重要改革信息留痕有印，台账记录准确无误，信息流转衔接顺畅。实行限时办结机制，市委改革办每季度对照进度安排表盘点改革任务推进情况，及时发出提醒告知单进行督促，仍无进展的进行约谈或通报问责。实行信息发布机制，出台与社会群体利益关联度大、关注度高的重要改革方案时，及时组织召开新闻发布会，有效传播改革声音，消弥社会误解，赢得了广大市民的关注和点赞。建立智库支持机制，依托市委党校在全国率先成立了县级改革发展研究院，为集成改革承担方案论证、改革评估、案例挖掘、经验总结、协作交流等职能，同时加强与改革智库联系，邀请专家学者参与集成改革咨询论证，为集成改革提供智力支撑。推行任务销号机制，对已经完成的改革项目，在专项小组初审、市委改革办形式审查的基础上，由市人大、市政协选派熟悉相关领域工作的专委主任担任组长，组建专项审查小组对销号任务进行实质性审查，形成审查意见，综合汇总后报市委集成改革领导小组审批，未通过项目退回牵头部门限时整改。

抓成效验收，确保集成改革落地生根。为确保改革任务不偏向、不走样、不折不扣、不偏不倚地落到实处，江阴注重建立健全改革的督察、评估、考核三项机制，科学传导责任压力，压茬推进任务落实，确保了改革成效。一是坚持以督察为抓手推动改革落实。制定出台集成改革督察工作实施办法，明确督察主体、督察内容、督察方式、督察程序以及督察成果运用，采取“一次一组建、一次一授权”的方式，实行一般改革项目部门自查、重要改革项目市领导牵头督察、复杂事项专项小组反复督察、面上事项人大政协随机抽查的“全覆盖”督察。以市委改革办参与35项重点改革任务的项目调研、内部讨论、方案论证等环节为依托，创新开展介入式督察。始终坚持一月一督察、一月一通报，对督察通报的问题，由市委改革办列出清单，以督办单形式限时整改，并适时组织“回头看”；对督察发现的庸政怠政懒政情形，按规定启动问责程序。二是坚持以评估为抓手评判改革成效。出台第三方评估办法，对一批带有方向性、先导性、根本性的改革项目，明确评估主体、评估内容、评估模式、评估程序方法以及评估结果运用。改革评估采取按项目、分批次的方式进行。首席评估专家组织第三方评估团队采取实地调研、召开座谈会、查阅改革台账、问卷调查等方式独立开展评估，形成客观公正的评估报告，作为检验改革成效的重要评判依据，同时为深化改革提供完善性建议。目前，首批已安排开展行政管理体制改革、社会事业体制改革、社会治理体系、生活服务体系、社会救助体系、监测管理治理一体化环保体系、工业企业资源利用绩效评价管理等7项改革评估。三是坚持以考核为抓手开展绩效评价。制定集成改革考核办法，按照多劳多得与绩优优酬相结合、季度考核与年终考核相结合、注重实绩与群众公认相结合的原则，将集成改革工作创新纳入镇街园区和机关各部门年度绩效考核，加大分值比重，与干部选任、先进评比、年终考核全面挂钩，形成了正向激励、倒逼压力和责任约束，确保干与不干、干多干少、干好干差不一样，有力地促进了改革工作落实。