



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（下）



□ 学习时报调研组

聚力打造县级集成改革“江阴样本”、县域治理体系“江阴标准”，形成了以党的建设为引领的县域治理四大体系

集成改革不仅要解决制约江阴长远发展的体制障碍和当前亟须解决的矛盾问题，更要为全省乃至全国面上的改革探索新路、提供经验。自去年7月集成改革试点启动以来，江阴市委始终坚持问题导向、需求导向、效果导向，注重加强和改善党的领导，增强各级党组织统揽改革大局的领导力和影响力，激发广大党员改革破题的勇气和担当，始终以系统思维谋划七大领域改革，以推进机制确保改革落地生根，江阴集成改革取得了大量丰硕成果，特别是在一些重点领域和关键环节实现了创新突破，构建起了以党建为引领，以政务服务、综合执法、社会救助、生活服务为支撑的县域治理“1+4”体系。

坚持把改革作为“一把手工程”，确保集成改革试点工作始终在党的领导下进行。重点做到“六个突出”：一是突出聚共识。始终坚持把思想发动放在首位，通过召开市委全会、市委集成改革领导小组会、市委集成改革工作推进会等市级层面工作会议，形成了义不容辞谋改革的思想共识、凝心聚力抓落实的舆论氛围。二是突出强组织。由市委书记、市长分别担任市委集成改革领导小组组长、副组长，市委常委担任7个专项工作小组组长，实现对改革工作的高位领导、高位统筹；牢固树立“支部建在网络上”的工作导向，实现基层党建网络与基层治理网络无缝结合，确保了基层治理正确方向。三是突出优方案。坚持所有改革方案、重大议题均由党委研究决策，同步考虑落地落实，系统出台由七大领域专项改革方案、改革工作推进机制、改革宣传工作方案组成的集成改革“7+2”方案，实现了对改革任务、改革路径、改革过程的全掌控。四是突出立机制。全面落实各级党委（党组）的改革主体责任，明确市委书记、各专项小组组长、各部门主要负责人、各镇街园区“一把手”为改革工作第一责任人，着力提升组织化水平，形成推进集成改革工作的“18项军规”，做到“一把手”抓改革、改革抓“一把手”。五是突出严督察。制定出台集成改革督察办法、评估办法和考核办法，每季度开展由市领导领衔的重点改革项目专项督察，按季度开展考核评价，充分发挥干部管理鼓励激励、容错纠错、能上能下“三项机制”作用，对6项改革内容进行容错纠错创新备案，对36名改革表现突出的干部提拔使用，对推进改革不力的部门负责人实行约谈，强化了基层党组织和党员领导干部贯彻落实上级党组织要求的执行力。六是突出集民智。充分发挥人大监督和政协参政议政作用，并贯穿于改革谋划、督察、销号、考核全过程，全面梳理江苏省653项改革试点，吸纳50余项，集中征询人大政协意见建议，为完成集成改革试点任务汇聚起最强大合力。

大力破解群众企业办事之难，全面构建快捷高效的政务服务新体系。针对行政审批服务效能不高、基层政府权责失调、政府数据资产效能低等问题，突出资源整合，加快体制重构，打破利益藩篱，营造了简约便民、阳光高效的政务环境。一是实现镇街机构“大精简”。放大徐霞客镇改革示范效应，以精简、统一、效能为原则，在江阴镇（街）推进管理服务指挥中心、综合执法局和政务服务中心三大平台建设。镇街层面，整合重组镇（街）属事业单位职责与相关职能机构，综合设立职能机构，各镇（街）职能机构由原来的30多个精简到7—10个，两个开发区职能机构精简为10个。在编制总量不增的前提下，优化人才资源配置，统筹使用行政、事业编制，人员择优选拔、分类管理。市级层面，建立“三局三中心”（行政审批局、城市综合管理局、综合行政执法局、政务服务中心、综合管理服务指挥中心、社会救助中心），减少管理层级，形成扁平、高效、精简的组织架构。二是实现市镇权责“大清单”。按照“江阴急需、市县同权、法律许可”思路，江阴市承接江苏省级赋

权14项、无锡市赋权282项；根据能放则放、应放尽放原则，赋予所属镇（街）经济社会管理权限861项；根据开放园区发展需求，江阴高新区、临港开发区承接设区市经济管理权限187项。通过授权赋能，基本构建了权责匹配、科学规范的市镇（街）园新型权责体系。三是实现行政审批“大提速”。市级层面涉及市场准入、项目建设、权证办理等69项许可事项及对应人员全部集中，按照编随事转、人随事走原则，将权力事项和人员划转至行政审批局，全面推行“网上办、集中批、联合审、区域评、代办制、不见面”，实现江阴市域“一枚公章管审批”，基本实现“企业注册登记2个工作日、不动产登记4个工作日、一般工业建设项目施工许可证办理40个工作日”的审批服务“2440”目标。镇街层面推进各镇（街）政务服务平台标准化和窗口服务人员“全能型”，实现审批事项统一咨询、统一受理、统一出证，一窗受理、一窗通办。截至目前，已公布“可不见面”审批服务事项874项，98%以上的政务服务事项实现最多“见一次面”办结。四是实现数据信息“大共享”。率先建成“共享、开放、融合”的县级大数据中心，打破信息壁垒，建立政务数据资源目录体系，建成统一基础资源库并实现常态化更新，为各级治理平台提供了统一的信息资源和业务协同；扩大信息数据的多元化场景应用，坚持以人为本，在城市综合管理、生活服务集成、社会精准救助、户籍不见面办理、教育入学资格审核等20多个领域实现了广泛应用，形成了大数据思维日益普及、大数据资源日益增加、大数据应用日益完善的良好局面，有效提升了城市维度。目前，已完成61个部门超过10亿条数据接入，实现了审批、服务、执法、监管政务信息互联互通，推动了部门业务数据向政府数据资产转化，相关经验做法被新华社等媒体作了深度报道。

大力破解基层一线治理之难，全面构建沉底到边的基层治理新体系。针对基层治理中“看得见的管不着、管得着的看不见”的体制痼疾、自治基础薄弱的先天不足、环境承压大的先发烦恼以及多头重复执法等现实问题，大力推进社会治理资源、力量向基层一线倾斜，提升了基层社会治理能力。一是市域治理网格化。按照“纵向到底、横向到边”的要求，把江阴市域划分为17个一级网格、271个二级网格、1558个三级网格，将所有“人、地、物、事、组织”等要素全部纳入网格，覆盖31个部门、145项数据信息和148项日常巡查事项；配齐配强网格长、网格员、督察员、信息员、巡查员和联络员等“一长五员”，配备信息化移动终端，实行定人、定时、定岗、定责、定管理标准、定奖惩制度的“六定”管理模式和“九步工作法”。建立市级智慧城市综合管理指挥中心、镇（街）综合管理服务指挥中心和村（社区）管理服务工作站，形成“市指导、镇（街）主抓、村（社区）负责”的三级联动机制，横向联结102个职能部门，纵向贯通江阴所有镇街、村社区的联动管理网络，打造网格信息汇聚一派分处置一跟踪监督的处理“闭环”，形成“上面千条线、下面一张网”。目前，99.3%的上报事件能在镇（街）及村（社区）层面得到化解，0.7%的上报事件经市级平台流转至相关部门处置，做到了“小事不出村、大事不出镇、难事不出市”，实现了基层治理精准精细、全域联动、多元化参与。二是综合治理全能化。以综合执法为取向，变条为块，化零为整，重心下移。市级层面按照“一个领域一支队伍”原则，以城市管理局为基础成立城市综合管理局（挂综合行政执法局牌子），在市场监管、交通运输、城乡建设、国土规划、农林水利、安全生产、卫生监督等领域归并组建7支综合执法队伍，集中行使分散在各部门的790项行政处罚权和33项其他权力事项，实现跨部门、跨行业、跨区域综合执法。镇街层面按照“一支队伍管执法”原则，分别组建综合执法局，统一承接所有下放、委托执法权限，将执法队员按网格区域综合设置全能型中队，统一行使所有行政处罚权，打造了“指挥在中心、执法在中队、管理在网格”的运行模式，建立起市镇联动、权责统一、精简高效的综合执法体系，形成了综合行政执法的江阴“升级版”。三是乡村治理规范化。创新引入“升级版”平台，在江苏省率先建成农村三务公开“户户通”，做到党务村务见规程、工程项目见流程、产权交易见过程、财务兑付见凭证，让村民在主动动手指、按按遥控器就能看到村里的全部“家底”，足不出户就能了解村里的大事小事，实现了村务公开栏、互联网、手机屏、触摸屏、电视屏“一栏一网三

屏”全媒体公开，让老百姓想看到的都看到、想知道的都知道。创新村民自治新模式，以江苏省最美乡村山泉村为典范，坚持公平公正公开、共建共创共享，建立村务公开制、村民议事制、民主理财制和民主监督制，保障村民享有知情权、决策权、管理权和监督权，打造民主促民生的“山泉样本”，打响江阴富村强新品牌，助力乡村全面振兴。四是环境治理一体化。运用市场化方式建设水气一体“天网工程”，在江苏省率先实现水和大气监测站全市域覆盖；建立污泥处置专账专车专频管理，实现全程留痕监管，有效解决“看得见的不愿治”问题；实施治污设施用电工况监测，采取企业投入服务商运维的方式，为企业污染治理设施安上“千里眼”，确保企业生产设备和治污设施同步有效运行，目前江阴已有超过400家企业接入统一监控平台；实施区域有条件审批、生态文明绩效考核、“一票否决”等制度，初步构建了集污水、大气、固废三大领域“监测、管理、治理”一体化的管理工作体系。

大力破解扶贫脱困攻坚之难，全面构建精准有力的社会救助新体系。瞄准2020年决胜高水平全面小康路上一个不少、一户不落的目标，加快构建以城乡低保为基础、专项救助为辅助、深度救助为兜底、慈善救助为补充、村级互助为拓展的社会救助体系，为城乡困难群众织就一张保护网、幸福网。一是实施一站式集中救助。按照“综合性、一门式、便捷化”原则，组建社会救助中心，打通部门分隔，以救助事项为主线，将原先分散在12个部门的救助职能、救助政策、救助资金统一起来，整合归并为8个类别43个菜单式救助项目，通过部门救助全参与、内容全覆盖、信息全共享，规范项目管理，固化办理流程，实现统一救助、精准救助、常态救助、阳光救助。二是实施定向式慈善救助。充分发挥江阴公益慈善“首善之城”优势，以“慈善暖冬行动”“爱心成就梦想”“我有一个梦”等特色慈善品牌为引领，常态化组织开展“帮困千户”“助学千人”“阳光夏令营”“重大疾病慈善救助”等20余个慈善项目，动员、鼓励、支持社会各界特别是广大企业家人，对贫困群体实施定向救助、定位帮扶，企业冠名基金认捐活动一次募集就超过9亿元。每年“慈善一日捐”社会各界捐款均达到1000万元左右。目前，江阴共有300多家社会组织、500多家企业、2万余名慈善义工和社会工作者常年活跃在公益慈善一线；现有经江苏省民政厅批准成立的各类基金会20家，其中，江苏元林慈善基金会首期注入资金达265亿元，刷新了江苏省记录。三是实施互助式深度救助。在城乡医保、大病保险、医疗救助、商业保险不断健全完善的基础上，设立7000万元大病专项救助基金、3000万元深度救助资金。在全国首创“政府引导、村委主办、社会共建、村民共享、平台服务”的村级医疗互助“福村宝”模式，采取“村民自愿出一点、村集体支持一点、社会赞助一点”的资金募集方式，实现资金多元化、运行科学化，开创了基层社会共建共治共享的治理新局面。截至目前，村级医疗互助已覆盖江阴212个村，覆盖人群达92.5万人，受益村民达10万人次，展现出了“共建安心医疗、共享邻里互助”的良好成效。目前，“福村宝”模式已在全国7个省、1298个村复制推广，江阴职工医疗互助“福企宝”计划也已启动实施。

大力破解生活服务便利之难，全面构建温馨周到的生活服务新体系。针对百姓日趋多样化的美好生活需求和生活服务主体多元化、平台分散化、标准随意化等导致匹配度低的问题，全力打造“政府主导、市场共建”的生活服务新模式。一是打造一屏智享“最江阴”。依托手机客户端、“12345”热线和市民卡，整合分散在各部门的服务资源，通过开展混合所有制合作，以市场化方式打造“一体化、一端口、一站式”的24小时在线智慧生活服务平台——“最江阴”APP客户端，为市民提供行政服务、公共服务、便民服务、公益服务、资讯服务“五位一体”信息查询和事务办理综合服务，用“互联网+”打通服务百姓的“最后一米”。目前，“最江阴”APP客户端已集成了30个部门13大类1841个细分政务服务、30项公共服务、95项便民服务、7项公益服务以及5类资讯服务，实现了“一机在手、生活无忧”。二是打造联体同心“医联体”。以居民健康为中心，以信息化手段为支撑，突出服务同质、责任共担、管理共赢、利益共享，成立江阴市人民医院、中医院两大医疗集团，依托医疗集团和院府合作两大模式组建紧密型医联体，在医联体内部建立财务管理、药品保障供应、业务管理、影像诊断、病理诊断、临床检验、心

电诊断、远程会诊和消毒供应等“九大中心”，实施行政、业务、人才、医保、药品、信息、绩效、后勤等“八合一”统筹管理，创新“总额付费、定额包干、结余留用、合理超支分担”医保管理模式，构建起三级联动的县域医疗服务体系，明显提升了基层医疗机构服务水平，提升了医保服务群众满意度。三是打造亲民阅读“三味书咖”。借鉴PPP思路，在原有资源产权不变的基础上，由市图书馆根据实际情况提供一定量的图书资源并定期流转和管理，由咖啡馆、茶楼等社会服务机构提供合适的场地、必备的借阅设备以及日常服务人员，通过政企合作，创新“公共图书馆+咖啡馆”合作经营模式，打造形成“三味书咖”城市阅读联盟，实现合作双方公共资源、文化资源和商业资源共享。目前，江阴已建成“三味书咖”城市阅读点10家，市图书馆以3.3万册馆藏撬动了超过100万元社会投资、2000平方米的商业设施，吸引了20余名工作人员为总分馆体系所用。

江阴集成改革创新实践了系统集成的改革方法论，为破解县域治理难题探寻了新路径，为推进县域治理体系和治理能力现代化提供了新经验。目前，南京市江宁区、苏州市吴江区、常州市新北区借鉴江阴经验开展了集成改革试点；江阴集成改革探索形成的基层治理“四个一”徐霞客模式、网格化社会治理机制、行政审批“六个一”经验、综合行政执法“五个一”模式、基层管理权责体系、大数据开放合作机制、社会救助体系、多图联审“五个一”模式等首批8项行政管理体制改革经验，已在江苏省49个经济发达镇和无锡市各县区复制推广。去年以来，全国有超过500批次6000余人赴江阴考察学习集成改革经验。

江阴县级集成改革试点探索出了集成改革的新路子，为新时代全面深化改革提供了深刻启示

在江阴调研采访，当地干部群众说得最多的一句话就是要为国家发展民族复兴作贡献，要为国家治理体系和治理能力现代化探新路。江阴每年为国家财政贡献四五百亿元，超过了大部分地级市。改革让江阴人民过上了好日子。无锡市委常委、江阴市委书记陈金虎说，一座城市就像人一样，也有一座城市的情怀、使命，江阴作为全国县域发展的领头羊，一方面要为江阴老百姓谋福祉，另一方面要为全国探路子、作示范，否则就不能体现标杆、引领作用。江阴集成改革给我们多方面的深刻启示。

第一，县级集成改革是县级改革的必由之路。习近平总书记强调，要“着力加强全面深化改革各项措施的系统集成”；要“准确把握改革内在联系，提高改革系统集成能力”。在试点过程中，江阴市委紧紧抓住系统集成这个核心要求不松手，在思想方法上提出了“三个超越”：一是超越一时之需看改革，努力通过深化改革，形成长效机制，为新时代高质量发展拓展空间、提供动力、形成保障。二是超越一事之作谋改革，全面系统地谋划改革，形成集成效应，形成对经济社会发展的综合长期支撑。三是超越一己之念促改革，在立足自我的基础上超越小我，放眼提升县域治理体系和治理能力现代化建设水平，做好国家改革的探路者和实干家。郡县治，天下安。县这一级在国家治理中处于承上启下的枢纽地位，每个县都治理好了，国家治理现代化就有了坚实基础；另一方面，县这一级的改革风险总体可控。综合判断，复制推广江阴集成改革试点经验，对于破解基层改革“碎片化”难题具有十分重要的现实意义。

第二，推进县级集成改革必须加强组织领导，搞好系统协同。江阴的集成改革实践，从一开始就得到了江苏省委和无锡市委的高度重视和大力支持，江苏省委将全省各地的试点政策全部集成到江阴市，而且还允许江阴根据实际情况提出新的政策需求，并从省委改革办选派一名具有丰富改革工作经验的同志赴江阴挂职担任市委常委、副市长，具体领导开展集成改革工作，为改革试点顺利

推进提供了有力支持，力度之大前所未见；江苏省委常委、无锡市委书记李小敏多次赴江阴调研指导，支持试点突破，及时组织下放市县同权清单，并把江阴改革经验及时复制推广到各县区，重视程度之高前所未有。江阴应需组建集成改革领导机构，形成了上下一盘棋、齐心协力抓改革的良好氛围。同时，七大领域改革相互支撑，改革方案和推进机制相互衔接，有效破除了改革设计的“碎片化”，增强了改革的协同性和系统性。事实表明，县级集成改革涉及省市县各级利益关系，客观上面临许多单靠基层无法啃下的“硬骨头”，只有依靠各级支持才能形成有效突破。

第三，推进县级集成改革必须选拔配备一批敢于担当、善于作为的“施工队长”。习近平总书记指出，改革面临的矛盾越多、难度越大，越“需要领导干部敢于担当，尤其要牢固树立进取意识、机遇意识、责任意识”，当好“施工队长”。集成改革试点中，江阴市委始终坚持问题导向，紧盯当前县域治理中突出存在的群众企业办事难、基层一线治理难、扶贫脱困攻坚难、便民服务集成难、生态监督管理难、人才队伍建设难等现实问题，主动探索、大胆实践，全面提升了县域治理的现代化、智能化、精细化水平。江阴市委书记陈金虎说，县这一级核心是要抓好落实，各级领导干部都要拿出三分之一的时间抓改革，谁不能落实集成改革要求，谁就要让出位置。在调研采访期间，接触到的干部群众都谈到市委“一班人”强烈的改革意识、抓改革落实的本领和求真务实的工作作风。无论是在江阴市行政审批中心、管理服务指挥中心、社会救助中心，还是在周庄镇、新桥镇，还是在华西村、山泉村，各级干部都铆足了干事创业的劲头，踏踏实实、扎扎实实地推进改革，呈现出“我要改、加快改、全力改”的喜人景象。实践证明，县级集成改革的“施工队长”，不仅是改革的设计师，也是改革的操盘手。当前和今后一个时期，是地方落实中央全面深化改革各项任务的高峰期和集中攻坚期，要特别重视并抓紧选拔一批懂改革、会改革、能改革的优秀干部，及时放到各级“施工队长”岗位上来，这是确保改革顺利推进的生力军。

第四，推进县级集成改革必须充分发挥改革办的参谋部、督察队、突击队、宣传队“一部三队”作用。改革工作涉及多个方面，改革办作用发挥好不好，直接影响到改革工作成效。试点工作中，江阴市委改革办始终围绕省委“开展集成改革试点、形成改革集成效应”的总要求，系统制定覆盖7大领域、153个方面、356项改革任务的改革方案和18项工作推进机制，形成了操作性、可控性强的季度推进计划；对于发现的问题敢于较真碰硬，或组织整改，或延期销号，或牵头约谈，压紧压实了责任链条；勇于承担“7+2”集成改革方案谋划、大型电视访谈《集成改革进行时》系列节目筹划、生活服务体系平台打造、集成改革经验梳理总结等重点任务，发挥了主力军作用；及时总结经验，加强理论解读，形成了一批可复制可推广的“江阴经验”。江阴的同志反复强调，改革办作用发挥到位不到位，与具体分管领导的改革思路是否清晰、善不善抓改革、责任心强不强有着很大关系。

第五，推进县级集成改革必须进一步简政放权，充分发挥人民群众的创造力和积极性。习近平总书记指出，“改革开放是亿万人民自己的事业，必须坚持尊重人民首创精神，坚持在党的领导下推进”，强调要“紧紧依靠人民推进改革开放”。在推进改革试点过程中，江阴市委注重县域治理体系创新，强化市镇（街）之间职责重构、资源重配、体系重整，始终向下倾斜。在管理权限上，编制镇（街）权限清单，构建新型权责体系，行政权力能放则放、应放尽放；在人员配置上，坚持“人随事走、编随人走”，选派精干力量充实综合执法一线；在绩效考核上，让基层一线同志得实惠、有奔头，使更多资源、更优服务围着基层转、贴牢一线干。实践证明，只有权限下放、重心下移才能打通政府联系群众、服务发展的“最后一公里”，县域治理才有最可靠保障、最稳固根基。江阴同志深刻体会到，权力下放只是治理主体之间的权力转移，群众和市场主体的获得感还不够强烈，进一步深化改革必须下更大决心精兵简政，进一步缩减权力清单，真正让市场在资源配置中起决定性作用，让政府更好地发挥作用，让人民群众更自主、更充分地创造美好幸福生活。

（调研组成员：仲剑熊若愚程高乐武东龚克黄珊）