

江阴集成改革实践与理论研讨会

专家发言与对话交流摘编

2019年1月5日，江阴集成改革实践与理论研讨会在中央党校（国家行政学院）举行，来自改革领域的领导专家聚焦江阴集成改革进行了专题研讨。江苏省委、无锡市委书记陈金虎全面介绍集成改革试点工作情况，并与中央党校（国家行政学院）县委书记研修班学员代表进行了精彩的现场对话交流。江阴集成改革的探索实践和创新价值得到了与会人员的充分肯定。现将专家发言、对话交流内容摘要刊发。

江阴集成改革是具有时代性的重大创新

国务院参事室研究员，原农业部党组副书记、副部长 尹成杰



党的十八大以来，江阴集成改革进一步深化，集成改革的“江阴样本”、县域治理的“江阴标准”，是具有划时代意义的重大创新。江阴集成改革是新时代新一轮县域改革的顶层设计和生动实践，富有理论创新、实践创新、方法创新和形态创新，具有时代性、理论性、前瞻性，也具有可复制性和可推广性，回答了在新一轮改革当中，特别是县域改革中，“怎样推进集成改革、怎样推进县域治理体系与治理能力现代化建设”这样一个重大现实问题。

江阴集成改革提出构建以党建

统领为根本保障、以四大体系为重要支撑的“1+4”县域治理的总体构架，这个构架把当前改革和长远改革结合起来，把单项改革和系统集成改革结合起来，把结构性改革和体制改革结合起来，把局部改革和全局性改革结合起来，从根本上、体制上和制度上，从全面和长远上，来推进治理体系和治理能力现代化。推进县域治理体系和治理能力现代化最根本的是要改革体制、改革制度机制和方法。江阴在改革当中抓住治理体制、制度、机制、方式来深化改革、协调推进，通过系统、协调、全面的改革来推进治理能力和治理体系的现代化建设，取得了重要成效，已经释放出体制改革的叠加效应、制度改革的集约效应、政策改革的聚合效应，从而形成了治理体系和治理能力现代化的改革效应，给县域治理注入了新的理念、新的业态、新的功能和新的活力。

江阴集成改革具有“难、新、实”特质

全国政协委员、原中央党校副校长 赵长茂



先试点后推广，这是我国40年改革取得成功的一条重要经验。江阴集成改革试点很有意义，集成改革探索尽管时间不长，但取得的成果是实实在在的，经验是非常宝贵的，也为其他地方提供了可借鉴的“江阴样本”“江阴标准”。江阴集成改革的特质可用“难、新、实”三个字来概括。

所谓“难”，就是改革的难度高。集成改革不同于单项改革，也和综合改革有区别，是一种全面系统的改革，需要各环节协调推进，各部门相互配合。江阴集成改革是全国县域集成改革第一个，涉及七大领域，153个方面，356项任务，18项工作推进机制，没有先例

可循，但江阴迎难而上，探索创新，难能可贵。

所谓“新”，就是改革思路新。首先，新在方法论创新。江阴市把集成改革确定为“一把手”工程，敢于碰这个难题，敢于探索，体现了江阴市领导班子的担当和勇气。其次，还新在以容错免责机制鼓励党员干部在改革当中担当和创新，系统梳理了推进改革的容错免责事项，细化到具体项目、措施、环节，非常值得其他地方学习借鉴。

所谓“实”，就是改革效果实。江阴集成改革着力构建政务服务、基层治理、社会救助、生活服务四大体系，每一个体系都直击当下体制之弊、企业之痛、百姓之难，这些改革都取得了实实在在的效果，其背后是改革的思路实、措施实、成效实，不脱离实际。改革从江阴的实际出发，从方案设计到措施制定到改革的推进，措施非常具体，步步到位，目标具体而实际，改革的作用落到实处，而且有评估、问责等，具有很强的可操作性。

县域治理体系改革从江阴发起

经济日报社原总编辑 艾 丰



40年前我国的农村改革从小岗村发起，如今县域治理体系改革从江阴发起，江阴集成改革有效探索了当前县域全面深化改革的重要方向。对于集成改革，我更看重“集成”二字。中国的改革目前分两大类：一类是按照领域推进，经济改革、政治改革、文化改革、社会改革；还有一类是按区域推进，搞试点、开放城市、先行区。这两种方式发展到今天，都需要做集成改革。

对于集成改革，首先要注重问题倒逼。当前，我们的县域管理体系不太适应新形势和新任务，江阴

市集成改革核心的问题就是要建立现代化治理体系和治理能力现代化，通过问题倒逼来继续加强改革的自觉性和目标的集中度，进一步提升政府对新形势、新任务的应对能力。

集成改革还要注重系统开放。集成改革系统是一个开放和封闭相结合、以开放为主的系统。第一，要注重对上开放，与中央的宏观系统衔接顺畅。第二，要研究与广大的镇、村以及普通群众个人服务的高效衔接，这是集成改革的难点也是工作重点。第三，从县级集成改革来说，这个集成改革系统如何更好地构建，希望从系统论层面对江阴集成改革进行总结梳理，进一步明晰领域，用功能融合的办法，对部门分割巧妙地加以衔接、系统融合。此外，集成改革还要注重进一步增强推广力度、提高接受程度，推动集成改革落地见效、加快形成可复制可借鉴的样本。

江阴集成改革方法论体现了时代要求

国家发展改革委改司司长 徐善长



江阴集成改革体现了中央全面深化改革的方向和要求，主要表现在三方面：一是与全面深化改革一样，江阴集成改革也提出了非常鲜明的目标，即提升县域治理体系和治理能力

的现代化水平。二是全面深化改革以来，中央强调改革的整体性、协调性、一致性。三是江阴集成改革试点“7+2”方案，后面的“2”就是指工作推进机制和宣传工作方案，充分体现了新时代全面深化改革的方法论要求。

希望江阴集成改革能够不断深化，并在重点改革领域实现新突破。第一，希望江阴构建的以党建为引领的县域治理“四大体系”不断深化，从基层治理不断拓展到经济、生态文明、城乡一体等领域，为全国其他地区探索出经验。第二，改革是一个逐步显效的过程，希望在江阴这块改

革的热土上，能够实实在在地在一些重点改革领域有突破。第三，对江阴集成改革经验要作进一步总结提炼，包括“1+4”的体系，以及将来要深化的方向，希望请一些社会机构来作一些评估，通过背靠背评估、交叉式评估等方式，让集成改革的经验能够更加完善，将集成改革进一步推向深入。第四，希望江阴集成改革分批次推出更多的成功经验，如集体经济组织的产权改革怎么推、怎么深化等，很多地区对此求知若渴，希望能够尽快总结、向全国推广，形成“江阴示范”。

江阴集成改革为改革开放再出发树立了时代标杆

中央党校（国家行政学院）马克思主义学院院长 张占斌



江阴集成改革为改革开放再出发、再攀高峰树立了一个时代的标杆，体现了改革的系统性、整体性、协调性，不断地回答了时代和实践提出的一些重大问题。

对于集成改革下一步如何走，提几点建议：第一，江阴要在推进现代化经济体系建设方面，为全国其他地区发展壮大县域经济提供示范。第二，江阴集成改革体现了中央供给侧结构性改革这个主线，不仅仅是局限在经济领域，政治、文化、社会、生态文明都有供给侧结构性改革的问题，希望江阴在推进供给侧结构性改革、探索县域治理体系和治理能力现代化方面有新突破。第三，江阴作为民营经济发展的重点地区、活跃地区，在推进民营经济发

展、创造良好公平的市场环境方面要有进一步探索，力争新突破，为全国其他城市提供经验。第四，江阴在制造业方面也有很好的基础和优势，为整个国家的经济高质量发展探路，在推进先进制造业发展、振兴实体经济方面要继续提供经验，这对全国来说也非常重要。第五，在调动广大干部和人民群众的积极性、主动性、创造性，破除形式主义上，江阴还要进一步鼓励更多的干部群众，勇于担当、勇于奉献，让干事创业、争创一流成为江阴广大干群的鲜明特质。

在互动交流环节，来自中央党校（国家行政学院）县委书记研修班的五位学员代表，与无锡市委常委、江阴市委书记陈金虎进行了精彩的对话交流。

熊运浪（江西省南昌市青山湖区委书记）：很荣幸参加江阴集成改革实践与理论研讨会，刚才陈金虎书记提到推动行政审批提速，已基本实现企业注册登记2个工作日、不动产产权登记4个工作日、工业建设项目施工许可证40个工作日内完成的“2440”目标，这个很了不起，请陈书记详细介绍一下。

陈金虎：江苏省行政审批制度改革当初定下的是“3550”目标，江阴是集成改革试点县，为提升改革成效，我们自加压力，定下了“2440”目标。主要做了四方面工作：一是整合部门。成立行政审批局，将16个部门69项行政许可事项和其他职权事项划转行政审批局集中审批，真正实现“一章审批、一站办结”。二是优化审批流程。突破人民银行进驻难点，企业开户备案核准由商业银行排队办理改为即办件，实现银行开户流程、税务约谈流程和政府审批流程并联推进。在江苏省率先建立市（县）级大数据中心，打通部门壁垒，共享部门信息，实现审批、监管、执法平台信息互推互送，大大提高了审批效率。三是精简审批事项。累计调整、取消、合并行政权力事项305项，调整取消162项非行政许可审批事项，梳理事项548项，取消证明材料343项。四

是延伸服务半径。依托政务服务中心，建立33个部门行政许可服务科、15个镇街便民服务中心、283个村（社区）便民服务中心，形成了市镇村三级政务服务体系，并组建近300人的专职代办队伍。通过这次集成改革，我们重新打造了审批服务流水线，所有部门、所有环节、所有事项全部纳入流程再造。在后台，可以查询每个事项各环节的负责部门，超过时间，不需要百姓企业催，后台自动亮黄灯、亮红灯，监管就会介入；前台则是综合窗口，任何事项在同一窗口都可以办，解决了暗箱操作问题，实现了群众企业办事“谁找都一样，找谁都一样”。

吴凤祯（黑龙江省伊春市五营区委书记）：江阴集成改革让我感触很深，对江阴能够大胆地试、勇敢地改表示由衷钦佩。我有个具体问题请教下陈金虎书记，江阴通过集成改革，将镇街的职能部门从30个压到10个左右，请问这些职能部门压缩之后是如何设置的？

陈金虎：这次集成改革中，我们统筹镇（街道）党（工）委和人民政府（办事处）机构设置，建立健全工作机制，不断强化镇（街道）党（工）委领导核心作用，明确将镇（街道）属事业单位职责与相关职能机构整合重组，综合设置职能机构，形成资源优化配置、管理扁平高效、人员编制精干的基层党建架构。对于常住人口超过20万人的镇街，设立内设机构9—10个；常住人口10万以上20万

无锡市委常委、江阴市委书记陈金虎与县委书记班学员对话实录



以下的镇街，设立内设机构8个；常住人口10万以下的镇街，设立内设机构7个。其中，党政办公室、综合执法局和政务服务中心为必设机构，其他机构根据自身产业结构、人口规模、文化特色等实际，按照“增强治理水平、提高办事效率、提升群众满意度”的原则设立。

杜兴林（浙江省丽水市莲都区委书记）：作为县域改革，江阴集成改革在县域治理方面迈出了很大一步，成效很好。我要问的是，江阴大力推动综合执法体系建设，市里成立7支专业执法队伍，镇街成立一支综合执法队伍，请问具体如何运作？

陈金虎：县一级执法权力过去都在县级层面，镇街层面是没有执法权的，这就导致基层看得到的管不着、管得着的很少看得见，基层执法力量分散薄弱、多头重复执法的问题天花板始终无法有效突破。通过集成改

革，我们从综合执法方面入手，实现执法力量集中配置、执法方式由单项向综合转变，推动基层治理体系沉底到边。一是一张清单管权责。编制《江阴市镇、街道相对集中行政处罚权事项清单》，将与群众生产生活密切相关的执法权限赋予镇街。二是一支队伍管执法。市级层面，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、卫生监督等领域组建7支执法队伍，实现“一个领域一支队伍”，队伍人员大部分下沉至镇街；镇街层面成立综合执法局，一般下设3个复合型、全能型执法中队，统一实施清单赋予的行政处罚权以及相关的行政强制措施权、监督检查权。三是一套标准管规范。制定综合执法相关建设标准，实现了“执法装备、执法文书、执法培训、执法流程、执法证件”五统一。四是一张网格管治理。建立综合执法与基层治理联动机制，依托网格细分执法区域，

整合执法资源，实现执法巡查与网格管理有效叠加，日常巡查与执法办案无缝对接。五是一个体系管运行。建立协调与监督“3+3+1”制度体系，“3”是建立综合行政执法协调联席会议、工作对接机制、周例会等三项制度，第二个“3”是试点推行行政执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核等三项制度，“1”是建立执法绩效评估机制，共同解决法规把握不准、执法标准不一、经验不足等困难。

吕品红（云南省曲靖市罗平县委书记）：在县域改革过程当中，的确碰到了许多比较难以推进的问题，江阴集成改革可以说是走出了一条改革的新路子，让我们深受启发，希望陈金虎书记就集成改革的含义作进一步阐释。

陈金虎：县级集成改革目前还没有明确的、权威的定义，就操作层面来说，江阴集成改革有三方面内涵：一是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用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支持空间。二是围绕制约发展的突出问题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。三是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

任务有力有序、落地生根。

王现敏（山西省长治市上党区委书记）：如何在突破国家政策法律法规的前提下，为担当作为容错免责，江阴集成改革在这方面也做了很多有益的探索，能否谈谈有哪些具体做法？

陈金虎：责任担当是领导干部必备的基本素质。我们在集成改革的过程中，通过一些流程设计、再造，解决了干部的责任担当作为问题。具体包括两方面：一是争取上级支持的问题。江苏省委和无锡市委充分体现了担当，先后出台了鼓励激励、容错纠错、能上能下“三项机制”，明确改革允许犯错，为改革实干者营造了宽松氛围。二是怎么样担当作为的问题。口号谁都能喊，关键是怎么干。我在全市的集成改革工作推进大会上讲，集成改革的所有问责事项，都由我来承担。运用好“三项机制”，建立了崇尚实干、带动担当、加油鼓劲的正向激励体系，对集成改革推进过程中的容错免责事项进行系统梳理，细化到具体环节、具体措施、具体工作，目前已明确有6项改革内容可作为创新备案，体现了党委“为勇于担当者担当”。同时，大力宣传敢于担当、奋发有为和爱岗敬业、埋头苦干的先进典型，持续营造“为实干者点赞、为创业者加油、为暂时受挫者暖心、为勇于担当者担当”的浓厚氛围，让担当作为成为新时代江阴干部的鲜明特质和自觉追求。

（本报记者 邱然 徐黎 闫书华 整理报道 田旭 /摄影）