

探索中心城市现代化治理新路子

——江苏省南京市统筹抓防控和促发展工作的启示

□ 江苏省委常委、南京市委书记 张敬华

在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，经过艰苦卓绝的努力，武汉保卫战、湖北保卫战取得决定性成果，疫情防控阻击战取得重大战略成果，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作取得积极成效。江苏省南京市身处其中，上下同欲、闻令而动，抓紧抓实抓细各项防控工作，努力交出大战大考的合格答卷。

统筹抓防控和促发展的实践

南京坚决贯彻习近平总书记重要讲话精神，认真落实党中央决策部署和江苏省委工作要求，统筹兼顾“两手抓”，奋力夺取“双胜利”。从防控成效看，2月19日起，南京连续无本地新增确诊病例，3月8日93例确诊病例清零，实现患者零死亡、医护人员零感染。从经济发展看，一季度全市地区生产总值3247.41亿元，同比增长1.6%，3月份主要指标明显上升，经济发展表现出良好韧性和稳健态势。统筹抓防控和促发展的工作，主要有5个突出特点。

第一，落实行动“快”。应急方面，1月20日成立防控指挥机构，迅速建立“三级战时指挥体系”，1月23日在全省率先发布通告，要求公共场所佩戴口罩，倡导不聚会不聚餐。排查方面，除夕当晚，组织7000余名基层干部、民警深入1241个社区，排查出11044名有武汉旅居史的重点人员并采取有效措施。救治方面，率先公布4家定点收治医院和55家发热门诊，紧急实施市公共卫生医疗中心应急扩容工程，为集中收治加上“双保险”。

第二，政策执行“严”。按照把疫情防控工作抓实抓细抓落地的要求，严格做到部署有分工、分工到人头、人头有督查、督查见成效。严控防控网络。守牢“三站一场一卡”关口防线，2月3日对45个来宁入口、28处省市界全面设置卡口，4日在全省率先全面实施小区封闭式管理，特别是加强2276个无物业小区隔离管理。运用“宁归来”平台，实行“大数据+网格化+铁脚板”动态跟踪、精准溯源，及时成立涉外联防联控指挥部严防疫情输入。严格压实责任。落实党政领导挂钩联系制度，市主要领导开展“四不两直”调研检查，市领导每人负责一个板块，每天下沉一线指挥督战。全市56万名党员、近万名机关干部、3万多名网格员和志愿者投身社区一线，实施“梳网清格”行动，建立“四包一”社区防控机制。制定出台基层减负“七条”、整治形式主义官僚主义“六条”，保障基层集中精力战“疫”。

第三，统筹发力“实”。以精准防控为抓手，统筹疫情防控与经济社会秩序恢复，努力把疫情影响降到最低。南京率先建立“防疫+”战时工作机制，务实高效推动复工复产。实施“防疫+工业”机制。2月10日在全省率先全面启动复工，优先支持工业制造业、规上企业、高新技术企业、新型研发机构恢复经营，18日将复工从“审批制”改为“备案制”，26日规上工业企业复工率达到100%、用电恢复量全省第一。出台“宁九条”措施，协助企业从外地接回员工并招录新员工144万多人。实施“防疫+招商”机制。一季度举办招商活动76场，签约项目投资总额3426亿元、亿元以上项目459个。通过“云签约”“屏对屏”开展线上招商活动21场，签约投资额1900多亿元。实施“防疫+服务业”机制。2月14日确诊病例首次“零新增”后，出台十大生活服务行业复工指引，3月2日规上服务业企业复工率达93.8%、居全省第一。针对“12345”政务热线反映的企业诉求，市委市政府主要领导带头下馆子、逛书店，组织开展“网购节”“夜金

陵”等活动，营造安全、放心消费环境，面向社会发放318亿元消费券。

第四，扩大内需“新”。南京坚定实施扩大内需战略，3月下旬启动实施新基建、新消费、新产业、新都市“四新”行动计划，形成战疫情、扩内需、稳增长的“南京方案”。新基建突出加速发力，重点推进50个直接投资项目和50个关联产业项目，力争年度投资860亿元以上。新消费突出提质扩容，重点培育餐饮、休闲、汽车、5G等新热点，发展线上购物、直播带货等新业态，力争社零总额上半年实现正增长、全年增长高于全省平均水平。新产业突出强链成群，重点发展新一代数字经济、新医药与新健康产业、智能网联汽车、新型都市工业、未来新业态5个新产业，确保全年新产业总规模超4000亿元。新都市突出品质生活，增强城市发展韧性，重点实施公共服务设施、城市有机更新等260项任务，力争全年投资1200亿元以上。

第五，服务企业“真”。加大对重点行业和中小企业帮扶力度，救助政策精准落地。南京及时出台针对性政策，加强工作调度，切实惠及广大市场主体。拿出真金白银。出台“惠企十条”及实施细则，一季度下达市级财政援企资金25亿元，累计为企业争取优惠贷款、延期贷款等250多亿元，减免税收、房租、社保等70多亿元，发放失业保险稳岗返还6.39亿元，对高端投资项目和中小微企业疫情期间按15%给予技改设备补助。在年初党政机关支出预算压减10%的基础上，公用经费定额、公务接待等预算再压减10%。用于支持中小微企业。突出真抓实帮。成立市领导牵头的复工复产专项工作组和“四新”工作推进专班，开展实体化运作。对年产值5亿元以上的300多家重点工业企业和65家驻宁央企“一对一”派“驻厂员”对接服务，在全国首创省、市、区三级应急运输通行证办理渠道。强化精准服务。建立“先解决问题再说”工作机制，推广“政务服务不见面办理”，深入开展“企业服务年”活动，每月18日定期开展“企业家服务日”活动，市领导召开企业家座谈会、“早餐会”，现场解决问题，提振发展信心。一季度新增市场主体12万多个，实有企业近70万户，数量均列全省第一。

统筹抓防控和促发展的实践体会

在统筹抓防控和促发展的实践中，南京坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为行动指南，充分发挥党的强大领导力和坚强领导优势、社会主义一方有难八方支援的制度优势、国家治理体系和治理能力的效能优势、中国人民不畏牺牲团结斗争的力量优势。近年来，南京聚力提升省会城市功能和中心城市首位度，持之以恒抓创新抓实业抓项目，今年第一个工作日就召开创新名城建设推进大会，连续第三年发布创新“一号文件”，一批新企业新动能新增长点蓬勃发展的、动力澎湃。全市干部对标找差、创新实干，抓统筹抓协调抓平衡能力明显增强，各条战线各个领域和广大党员广大市民共克时艰、顽强拼搏，凝聚起战胜疫情的强大力量。实践中，我们深刻认识到，必须更加全面、系统、深入审视城市发展，对一些重大关系进行系统认识和把握。

第一，必须把握好“主”与“次”的关系。要善于抓主要矛盾和矛盾的主要方面。南京今年以来的工作大体经过四个阶段：第一个阶段是去年底到今年1月中旬，贯彻党中央和省委决策部署，谋划推进2020年重点工作，实现了早起步、快开篇。第二个阶段主要是1月下旬到2月8日，把疫情防控作为最重要工作来抓，心无旁骛抓防控、战疫情。第

三个阶段是2月中旬到3月中旬，一手抓疫情防控、一手抓经济社会发展，率先推进复工复产。第四个阶段主要是3月下旬以来，坚定实施扩大内需战略，启动实施“四新”行动。正是坚持“两点论”“重点论”，精准把握工作的重点、节奏、力度，南京才赢得发展主动。

第二，必须把握好“战”与“平”的关系。随着国内外宏观形势的深刻调整，“平”与“战”的内涵发生变化，公共安全、安全生产、生态环境安全等，本身就是一场场硬仗，需要用战争思维来组织调度。我们对风险挑战一定要有“常态思维”、保持“战时准备”、拿出“战时状态”，一些重要物资要做到“宁可备而无用、也不能用而无备”，加强相关软硬件设施建设，同时坚持“平战结合”思维，做好平时状态下的营运使用。

第三，必须把握好“合”与“分”的关系。在疫情发生的特殊情况下，既有效隔离人流、物流，又有效保障防疫物资、生活物资、生产要素等有序流动，缺一不可，不能偏废。南京既无一例外执行疫情防控的标准要求，也分区分级分类精准化防控；既严管各类卡点关口，也保障一定条件下物流畅通，促进跨区域产业链供应链安全稳定。正是做好统分分文章，对疫情心中有数，才敢于率先恢复生产、实现高效决断。

第四，必须处理好“人”与“技”的关系。疫情防控中，各级党组织和党员示范带动，构筑起牢固的人民战线。但要看到，有的地方有的部门运用科技手段比较欠缺，习惯于手工填报、有纸化办公等，给本就缺“人”的基层增加了额外负担。应当把握城市发展规律，深刻分析这次大规模数据积累在城市治理、产业发展、民生改善等方面的效用，全面审视社区管理、效能管控、应急管理等功能模式数据的共享运用，加快城市智慧化发展步伐。

第五，必须处理好“内”与“外”的关系。防疫不是在封闭环境下进行，城市与城市、省与省、国内与境外的关系处理，既事关防疫，也关系发展，还关系对外开放。这次疫情与美国发起的贸易战形成叠加，既要着眼扩大内需，引导市场主体开发运用强大的国内市场；也要突出安全性、稳定性、可控性，以全球视野投资布局电子、汽车、医药等优势产业，在新一轮产业链供应链多元化发展中抢占先机、赢得主动。

第六，必须处理好“危”与“机”的关系。任何事物都有两面性，疫情在带来冲击的同时，也带来新的机遇。疫情带来的困难是阶段性的、可化解的，而蕴藏的机遇是持久的、具有深层次动力属性。只要我们抓住用好变革变革局中的各种机遇，扎实推动“四新”行动，充分激发各方面的活力，南京发展必将打开新的空间。

探索超大城市现代化治理新路子

新冠肺炎疫情防控是对治理体系和治理能力的一次大考，要放眼长远，总结经验教训，树立“全周期管理”意识，努力探索超大城市现代化治理新路子。深入思考疫情对城市发展的影响，如何打造一个更具“韧性”的安全发展城市，是今后需要解决的重大问题。南京将全面贯彻落实党中央决策部署，借鉴先进经验，注重顶层设计，补齐短板弱项，增强发展韧性，提升城市治理体系和治理能力现代化水平。

第一，建立健全公共卫生服务体系。坚持公益性方向，完善公共卫生体系，创新运行模式，持续建强城市的“免疫系统”。重点抓好“一个平台”、健全“六项机制”。“一个平

台”即公共卫生医疗中心。按照省市共建、共管、共用的原则，建设全省传染病医疗、科研、教学基地，打造全国领先、国际一流的医、教、研、防、管五位一体国家级区域传染病医疗中心。“六项机制”：一是公共卫生应急指挥机制。健全突发公共卫生事件应急预案体系，建立公共卫生应急培训、应急演练、应急征用机制，成立市重大公共卫生安全应急专家委员会，构建公共卫生大应急管理格局。二是风险监测预警机制。建立健全覆盖全市、上下衔接、内外互通的疫情信息动态收集、上报、预警系统，以及生物安全风险评估预警、重大公共卫生风险“发哨人”“吹哨人”奖励等制度，畅通重大风险信息发现、直报渠道。三是联防联控协作机制。完善全市传染病救治医疗资源统筹协调制度，建立跨部门、跨地区、跨行业的公共卫生事件联动应对机制。加强中医药急救救治能力建设，完善中西医结合协作机制。四是联合科研攻关机制。探索建立省市共建、院校合作、跨平台协作等灵活的科研机制，与在宁高校共建高层次公共卫生研究机构，统筹资源建立市公共卫生检测中心，研究建设P3实验室。五是公共卫生信息运管机制。全面加快公共卫生应急信息化建设，建立全市“防、控、治”一体化公共卫生管理系统，实现传染病、疾控综合管理等核心系统和医疗数据、健康档案的互通共享、融合应用。六是公共卫生基础保障机制。研究提高公共卫生机构级别规格，逐步核增疾控机构事业编制，对重大传染病防治、市区疾控等机构人才引进、工资待遇、职称评定及基础设施、仪器设备等方面予以政策倾斜。

第二，加快推进应急管理体系转型升级。一是健全应急管理领导体制。建立市委统一领导、政府集中指挥、实体协调运作、职能部门响应的应急管理体制，依照不同灾害类别建立相应机构和应急处置队伍，探索应急管理议事协调机构实体运作机制。二是建立突发事件应急救援联动机制。在市应急委统筹领导下，健全完善应急救援联席会议、24小时联络员、应急值守、联合响应、责任追究等工作制度，推动应急力量和资源高效整合。探索建立行业专家应急会商研判制度。三是加强应急管理信息化平台建设。建立应急处突信息数据库，健全监测预警、监管执法、辅助决策、救援实战和社会动员等信息模块功能，对应急预案进行数字化改造，实现综合信息汇集共享、多部门网上联动。四是提升应急设施和物资储备效能。统筹做好应急设施中长期建设规划，超前布局应急管理、防灾减灾等城市安全基础设施。加强公共卫生应急物资储备中心建设，建立实物采购及轮换使用机制，扩大应急物资产能储备、技术储备、合同储备规模。五是增强突发事件应急处置实战能力。按照专兼兼备、公私济济的原则加强应急队伍建设，形成政府、社会、企业三位一体的应急救援力量。建立制度化常态化应急演练机制，市应急委牵头，定期开展企事业单位、学校、社区、家庭应急演练。

第三，切实增强经济持续发展能力。一是加强韧性产业体系建设。积极培育新兴产业新业态，加快建设集成电路设计、基因细胞、大健康等重点公共服务平台，以场景开放牵引新技术产业应用示范。加快发展无人经济、在线消费、数字娱乐等生活性服务业，引进互联网头部企业，发展一批线上线下融合的“智慧商店”“智慧街区”“智慧商圈”。统筹规划布局应急产业，建设应急产业集聚区。二是加快经济数字化转型。将数字经济发展纳入“十四五”规划，制定产业行动计划和统计监测办法。推进制造“数字升级”，推动具备条件的工业企业实

施工业4.0改造，加快发展工业互联网，推动企业生产设备的数字化改造、业务流程的数字化升级和服务模式的数字化创新。壮大“数字金融”，集聚金融机构，完善南京扬子江数字金融基础设施平台功能，探索建设全国性的数字金融基础设施。大力发展“数字贸易”，研究制定数字贸易发展行动计划，抢占数字贸易高地。三是提高产业自主可控能力。聚焦主攻方向，推动5G基建、工业互联网、新能源汽车充电桩、人工智能等新基建与“4+4+1”主导产业、5大地标产业融合发展，推动产业赋能改造取得突破性优势。攻坚核心技术，集中力量建设紫金山实验室和扬子江生态文明创新中心，鼓励上下游企业、高校院所开展重大技术联合攻关，提升关键核心技术的源头供给能力。大力培育和引进新型研发机构，推动提质增效发展，促进新技术、新企业、新模式、新业态持续涌现。

第四，大力提升区域协作共保水平。一是建立跨区域应急协调组织体系。健全区域性重大灾害事故联防联控机制，完善总体应急预案及相关专项预案，推动信息互通、数据共用、资源共享。加强都市圈专委会、疫情防控指挥部、跨界区域的协同联动，继续深化完善“5+2”协同机制，推动都市圈防灾减灾一体化、同城化。二是建立资源信息互通共享机制。与长三角城市加强区域协同保障，促进公共卫生资源共建共享和网络化、多中心建设，统筹应急物资生产和储备布局，加强城市间应急通道等支撑保障体系建设。三是建立产业链合作互助机制。增强“4+4+1”主导产业集群化水平，鼓励上下游企业加强产品、技术、认证体系标准化。全面梳理跨区域产业链企业清单，强化供需匹配和原材料、零部件生产供应，落实通关、物流一体化等协同举措。四是建立企业用工对接协作机制。搭建区域内企业用工对接服务平台，精准匹配缺工企业和就业重点群体供需，开辟企业用工常态化绿色通道。研究制定人力资源倍增计划，调整人才引进落户条件，适当降低人才认定标准，提高人才优惠政策覆盖面。

第五，进一步完善基层社区治理格局。一是强化社区自治和服务功能。推广秦淮区基层治理“两赋两库”集成改革经验，加快建立行政事务社区准入制度，制定“刚性化”准入清单，将不该由社区承担的行政工作剥离出来。深入开展“创建乱象”“牌子乱象”清理规范工作，给基层自治松绑。二是凝聚社区多元治理合力。推进公共服务、社会服务、市场服务“三位一体”社区服务体系建设，建立健全社区党组织、居委会、业委会和物业公司议事协调机制，形成党委领导、党员带头、网格包干、物业服务、业委会参与的联防联控、群防群控工作格局。三是创新网格化社会治理机制。坚持党建引领，推动网格化与数字化、网络化、智能化融合发展，推进“党建+网格”和“网格+警格”“网格+安全生产”“网格+信用”“网格+法庭”“网格+防疫”等系列工程，深化网格化社会治理机制的“南京实践”。四是提高社工队伍专业化水平。制定社工专业人才队伍建设中长期规划，推动社工职业化体系建设，加强网格员专业化培训。

第六，构建完善交通运输管理保障体系。一是加快完善综合交通运输现代化体系。研究推进“十四五”综合交通运输体系发展规划，推动交通体系与城市发展相互匹配、相互支撑。抓紧建设南京北站和北沿江、南沿江铁路等重点项目，推进跨省、跨市公路硬件设施建设，增强跨区域交通便捷性。二是加快完善城市应急交

通运输体系。建立交通运输分级管控机制，动态调整交通管控范围和管控措施。完善城市物流快速配送体系，加快建设一批配送中心、配送站点。创新交通管理保障模式，建立全市应急运力储备机制和客流预测分析机制，制定应急交通保障与管控方案，提高紧急状态下重要物资转运、重点人群流动的保障能力。三是建立健全城市交通运输信息化机制。整合移动通讯、地图数据、网络社交等信息平台资源，提高交通运输系统“智慧抗疫”效能。试点建设以政府为主导的Maas系统，运用大数据技术对交通出行进行资源配置优化决策，提高交通基础设施利用效率。创新物资配送机制，研究制定南京市信息化物资配送服务标准与管理办法。四是建立健全区域交通运输管理协作机制。以南京都市圈为重点，联动发布交通管控服务信息，建立区域间交通信息互通、应急车辆互认机制，优先保障应急保障物资类企业的运输畅通。建立市域交通管理协调机制，提高铁路、航空、道路客运、水路运输等交通管控措施协同协调，推进市区街（镇）三级交通运输应急指挥系统建设。

第七，积极推动城市治理数字化转型。一是加强系统谋划和顶层设计。研究编制《“十四五”智慧城市发展规划》，制定新型智慧城市总体解决方案。调整市国民经济和社会信息化暨智慧南京建设领导小组，健全常态化和应急情况下工作机制。引导社会力量参与城市数据资源开发利用，探索市场化运营路子。二是加快数据信息资源整合。突出项目统筹，规范政务信息化项目建设管理，提高项目集约化建设水平。加强系统整合，加快建设麒麟政务数据中心项目，启动“新一代政务云”建设，推进部门业务系统集成。加强数据归集，完善政务数据管理办法，市大数据中心统一归集存储、统一分析应用。三是积极推进“城市大脑”建设。建立城市运行智能化监测调度综合平台，整合经济运行、城市运转、生态环境、社会保障等领域专项监管系统，提升决策指挥效能。建立基于重大事件的应急管理调度指挥系统，完善远程监控、线上跟踪、智能处置的综合治理体系。四是增强社会服务数字化支撑。加快数字政务应用场景研发，完善“我的南京”APP功能，推出更多便民惠企应用场景。鼓励企业建设社区服务电商平台，推动消费市场数字化产品升级。

第八，加快构建韧性城市空间布局。一是优化板块空间布局。坚持“多中心、开敞式、组团化”的空间格局，持续推动老城功能和人口疏解，加快提升副城新城的功能品质，形成产城融合、职住平衡的空间组团，减少组团间不必要的人口流动，通过相对独立的“防御单元”构筑有效预防和应对突发事件的空间体系。二是完善生态系统保障。统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界。更加重视城市绿地在防灾减灾体系中的作用，着力完善生态保护区、生态隔离带、生态廊道和公园绿地系统。三是建设安全宜居社区。优化老旧小区15分钟社区生活圈，完善公共服务配套，建立完善应急避难设施。逐步摒弃超高层住宅的居住形态，优化楼宇的自然通风路径。探索“未来社区”建设模式，既满足居民健康、教育、医疗等需求，又能有效应对突发危机。四是构建韧性空间体系。编制城市安全韧性专项规划并纳入国土空间规划，定期开展城市风险评估和安全体检。科学规划重大交通设施、市政能源、通讯保障等生命线工程，对重大危险源和敏感管线预留安全空间，加强体育设施、会展场馆、地下空间、绿地广场等公共空间的可变性混合性，提高常规设施应急改造能力。