

探索集成改革试点 放大改革整体效应

中共南京市委改革办

习近平总书记指出：“要把着力点放到加强系统集成、协同高效上来，巩固和深化这些年来我们在解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新方面取得的改革成果，推动各方面制度更加成熟更加定型。”党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，对新时代全面深化改革勾勒出更加清晰的顶层设计，为全面深化改革系统集成、协同高效提供了根本遵循。南京认真贯彻中央改革部署要求，大胆探索、先行先试，创新开展集成改革试点，不断提升改革举措的系统性、整体性、协同性，推动全面深化改革再深入，努力为把制度优势更好转化为治理效能作出南京探索、南京贡献。

科学谋划是前提

习近平总书记指出：“要解决我们面临的突出矛盾和问题，仅仅依靠单个领域、单个层次的改革难以奏效，必须加强顶层设计、整体谋划，增强各项改革的关联性、系统性、协同性。”按照中央改革精神，对标省委相关部署，南京主动开展集成改革的实践探索。

以区域聚焦强化改革成效。行政区一级处在经济社会发展的一线，在改革中承担着落实改革任务、进行改革探索的双重作用。选择在经济基础好、改革氛围浓的行政区进行改革试点，更容易取得成功、实现突破，既有利于试点区域实现裂变式发展，也为推动面上高质量发展探索新路径、提供新动能。南京从全市改革发展大局出发，按照“市辖区、综合实力较强、改革基础较好”的标准，充分考量各行政区的经济社会发展条件，决定在江宁区开展集成改革试点。

以系统集成放大叠加效应。集成改革不是改革任务的简单拼凑，而是从顶层设计入手，强化改革任务的系统集成。南京明确江宁区集成改革试点三个原则，即赋予其他区的市级经济社会和行政管理权限，都同等赋予江宁区；安排到其他区的计划下达、指标分配等政策扶持措施，都优先安排到江宁区；在其他区开展的市级试点，都允许在江宁区先行先试。把分散开展的各项改革试点集中在江宁这一个平台落地，打通经济社会发展的上下关节，真正实现各项改革举措的综合配套、协同推进，不断放大“1+1>2”的“叠加效应”。

以点上突破强化面上推进。鼓励江宁区在试点中准确把握市委要求，大胆试、勇敢闯，力争找出矛盾、解决问题，为面上改革推进做好“火力侦察”，当好改革“先行军”。市级层面对江宁区给予充分支持，集中力量、纵深推进，确保改革试点蹚出路子、取得实效；同时，对试点形成的阶段性成果，加强提炼总结，形成可复制、可推广、可操作的经验在全市“面上”铺开，切实发挥好试点对改革全局的示范、突破和带动作用。

务实管用是关键

习近平总书记强调，要强化改革举措系统集成，形成更加成熟更加定型的制度体系。集成改革，就是对各项改革的要素和内容，包括体制、机制、制度、流程、路径和工具等进行选择、集成和优化，形成优势互补的整体动态的改革创新，并产生综合效益的过程。

一方面，抓住改革任务的科学集成。集成改革不仅是目标的集成，也是政策工具的集成。江宁集成改革试点从改革全局进行顶层设计，坚持把着眼长远和立足当前相结合，紧紧围绕推进治理体系和治理能力现代化总目标，具体明确了行政管理体制、经济体制、科技体制、生态文明体制、开放发展体制、城乡发展一体化体制、社会事业体制与基层党的建设等 8 大改革领域的 30 项改革任务。这些改革任务在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进，能有效推动改革由单项突破转向整体提升、由“碎片化”实施转向“系统化”集成。同时，江宁集成改革试点还将推进落实机制与改革试点方案一体谋划、一体部署、一体推进，确保改革试点按照任务书、路线图、时间表落地见效。

另一方面，突出改革方法的综合运用。集成改革作为改革的一种重要方法和路径选择，是一项复杂的系统工程，其中包含很多改革理念、改革方法的综合施策、精准发力。始终坚持问题导向。江宁将集成改革的重点指向解决现代化进程中的难点堵点，特别是聚焦转型升级、行政管理、区域治理等重点领域、关键环节瓶颈制约，以及涉及群众切身利益的热点难点问题，强化研究、精准施策，切实增强改革的针对性、实效性。鼓励基层探索创新。创新是改革试点工作的核心。南京市鼓励江宁区在试点方案确定的总体框架下，大胆进行探索创新，把创新贯穿于试点工作的全过程。充分发挥鼓励激励、容错纠错、能上能下“三项机制”作用，旗帜鲜明地为改革者撑腰鼓劲。借鉴外地成功经验。改革要有海纳百川、开放包容的博大胸襟，善于学习借鉴成功经验和做法，把改革创新不断引向深入。江宁区学习研究借鉴外地最新成果，学各地之长、创江宁之新，实现学习借鉴再创新。凝聚改革推进合力。市级部门全力支持、主动服务、精心指导，从江宁推进改革集成的实际需求出发，不断加大放权力度，能放的全部放到位，不能放的创造条件给予更优支持；对改革过程中遇到的问题，第一时间办理、第一时间协调、第一时间解决。

整体效应是目标

习近平总书记指出，要推进改革成果系统集成，做好成果梳理对接，从整体上推动各项制度更加成熟更加定型。江宁集成改革试点的成效，得益于各项改革的集成配套、叠加耦合、相互支撑以发生“化学反应”，改革的整体效应不断放大，制度优势有效转化为治理效能。

以“现代、活力、有序”的开放经济体系推动产业转型升级。江宁集成改革瞄准产业发展重点和发展导向，制定出台《关于聚焦重点领域改革推进区属国有资本做强做优做大的实施意见》《江宁区中小工业集中区转型发展改革实施方案》等文件，统筹推进国企国资改革、土地资源配置改革、招商引资机制改革等重点改革，推动区域产业发展从低端到高端、从制造到智造、从链条到体系。2019 年，江宁完成地区生产总值 2400 亿元，同比增长 8%，获评全省推进高质量发展先进区。

以“协同、顺畅、高效”的科技创新体系加快创新资源集聚。江宁集成改革聚焦创新名城建设和紧盯五大地标性现代化产业建设，制定出台《江宁区创新发展行动纲要》《江宁区十大专项行动实施方案》等创新发展“1+10”政策文件，着力构建覆盖创新源头供给、成果转化、主体培育、产业发展、园区建设的创新创业生态圈。2019 年，江宁新增培育独角兽企业 3 家、瞪羚企业 23 家，发明专利拥有量突破 1 万件，各项科技创新核心指标位居全省前列，被评为“江苏省首批科技服务业创业孵化类特色基地”。

以“简约、便民、阳光”的政务服务体系持续优化营商环境。江宁集成改革突出审批提速、服务提优，在组织架构上，组建运行江宁区、江宁开发区行政审批局，优化行政审批局和综合执法支队运行；在运行机制上，积极推行“一窗收件、一次发证”融合审批，推动业务权项、审批部门和网络环境“三集成”，实现审批由“分散、封闭、串联”向“统一、开放、并联”转变；在制度设计上，探索创新预审代办制改革、不见面审批改革、延时服务改革，形成“宁服务”“江宁 24”等品牌。2019 年，95%以上的审批服务事项实现不见面办理，“延时服务、代办服务、不再审批”改革经验在全国推广。

以“富民、和谐、共享”的社会事业体系不断强化民生保障。江宁集成改革践行以人民为中心的发展思想，统筹推进医药卫生、基础教育、养老事业、住房安居四个主要领域社会事业体制改革，重点加大对民生事业薄弱环节、薄弱区域的投入与政策倾斜，切实织密织牢民生服务保障网。建立现代医院管理制度，实施多种形式并存的医联体建设模式；奋力推进“教育资源布局优化提升三年（2017—2019）行动计划”，明确 120 项具体项目，大力推进教育服务的持续优化供给；创新公共服务供给方式，通过政社合作、政企合作、现代化信息技术的运用优化机构养老与居家养老服务，形成“小江家护”特色养老品牌。2019 年，江宁区全体居民人均可支配收入增长 9.2%， “跑赢” GDP 增速，群众的获得感、幸福感、安全感不断增强。