

集成改革：让县域改革落地生根

——江阴集成改革试点的实践探索及启示

仲 剑

习近平总书记在2014年12月13日视察江苏时指出，江苏“要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”。省委省政府决定在江阴开展集成改革试点，既是探索叠加效应推动改革“盆景”变为“风景”的方法论创新，也是着眼全省改革发展大局推动面上改革的重要抓手，对县域全面深化改革具有探索和示范意义。



2017年7月，江阴市被省委、省政府确立为全省唯一一个县级集成改革试点县市。一年多来，江阴首开全国之先河，围绕推进县域治理体系和治理能力现代化这一目标，坚持以系统化思维谋划和推进改革，在一些重要领域和关键环节取得了一系列重大突破，形成了一批可复制推广的改革经验，打造了集成改革方法论创新的“江阴样本”。目前，江阴首批集成改革经验已在全省49个经济发达镇和无锡市所有县区复制推广，苏州市、南京市、常州市也相继借鉴开展了集成改革试点，全国已有超过500批次、近6000人前往考察学习。

江阴集成改革的谋划决策

开展江阴集成改革试点，源自于贯彻落实习近平总书记关于“江苏要努力在全面深化改革中走在前列”要求的破题思考，源自于省委省政府对全面深化改革大局的深刻把握，也是江阴步入新阶段破解发展制约的现实需求，饱含了省委省政府对集成改革方法论创新的重大战略思考和热切期待。决策过程主要涉及“为什么搞集成改革、为什么选择县级试点、在哪儿试点”三个方面。

统一集成改革思想认识。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，习近平总书记反复强调要抓顶层设计和系统集成，这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。在江阴开展集成改革试点，既是探索以“1+1>2”的叠加效应推动改革“盆景”变为“风景”的方法创新，也是着眼全省改革发展大局推动面上改革的一个重要抓手，对于全省乃至全国全面深化改革具有探索和示范意义。

瞄准县域集成改革发力。县一级处在经济社会发展的第一线，一头通着中央和省委，一头连着企业和百姓，对发展变化最敏感、对诉求呼声最了解，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，在国家治理体系中至关重要。同时，县一级是个比较适中的改革压力测试场，便于增强改革的系统性、整体性、协同性，改革的步子可以迈得大一些，作用发挥好了，可以在更大范围推广，整

个改革就能活起来；即使不成功，影响也可控。

赋予江阴唯一试点重任。江阴发展基础好、实力强劲，综合实力全国领先，实体经济规模强大，村均收入超过 1260 亿元，居民人均可支配收入连续 18 年位居全省同类城市第一。江阴改革基因活、氛围浓厚，不仅创造出了“苏南模式”、“江阴板块”、跨江融合发展等改革典范，也形成了徐霞客经济发达镇改革新经验。江阴民营经济发达、改革预期好，市场主体超过 17 万家，通过改革能够释放的活力空间大，市场主体感受会更加明显。同时，江阴市领导班子特别是市委主要领导改革意愿强、动力足，不仅有敢于改革的勇气，也有善于作为的能力，这为集成改革试点提供了坚实基础和可靠保证。

江阴集成改革的方法论创新实践

围绕省委提出的“开展集成改革试点、形成改革集成效应”的总体要求，江阴坚持超越一时之需看改革，超越一事之作谋改革，超越一己之念促改革，全面系统谋划改革，着力增强改革的整体性、互补性、关联性和耦合度，形成了改革长效机制，实现了集成改革的协同集成、整体超越。

解决“认识之难”：抓思路谋划，强化改革顶层设计和系统集成。改革之难，始于认知。如何在纷繁复杂的矛盾问题中找到契合改革总体方案的突破点，形成脉络清晰的改革思路实属不易。试点过程中，江阴始终坚守改革初心，站在巩固领先发展的战略高度，强化首位意识和引领意识，突出全局统筹，结合实际谋划了“12345”推进思路。“1”是瞄准一个定位。围绕提升县域治理体系和治理能力现代化水平，通过改革举措的系统集成，破除体制约束和机制障碍，打通层级壁垒和部门分割，为全国县域治理体系现代化探索路径、积累经验、作出示范。“2”是突出两个重点。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，从矛盾最突出、改革呼声最高、人民需求最迫切的问题入手，集中攻坚、重点突破。“3”是区分三个阶段。以行政管理体制改革为“先手棋”，把徐霞客经济发达镇改革试点经验复制推广到全市各镇街园区，形成镇级强镇扩权“风景”；推动行政管理、经济、生态文明、开发开放、城乡发展一体化、社会事业、基层党的建设等七大领域改革协同并进，形成江阴集成改革“风景”；巩固深化集成改革成果，形成县级集成改革的“江阴样本”、县域治理体系的“江阴标准”，为县域治理体系现代化提供可复制推广的改革经验。“4”是聚焦四个目标。探索构建县域治理体系的四梁八柱，形成便捷高效的政务服务、沉底到边的基层治理、精准有力的社会救助、温馨周到的生活服务等四大体系。“5”是彰显新发展理念。将优化营商环境、市场化改革、绿色转型、城乡融合、优质基本公共服务五个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”“分散化”。

解决“方案之难”：抓方案质量，确保改革目标不偏移。方案之难，难在失之毫厘、谬以千里。为提高改革方案质量，江阴坚持长远需要与当前亟需相统一、现实需求与实现可能相一致、体制改革和机制创新相协调，按照日常工作不纳入、单纯依赖财政投入或解决编制不纳入的原则，历时 118 天，先后召开 28 次对接会、协调会和论证会，对七大领域改革方案进行了四轮大修改。第一轮：全面梳理对接试点政策。针对各专项小组改革方案思路不明确、重点不突出、日常工作混同于改革举措、改革内容简单对标总体方案、江阴特色不足等问题，明确改革方向和重点，全面梳理改革思路，重点对接试点政策，实现试点政策应纳尽纳。第二轮：逐个部门确认改革需求。针对改革导向不够鲜明、改革项目之间缺乏关联度和互补性、专项方案之间协调性匹配性不强、单个改革项目举措生搬硬套等不足，分别召开各专项小组专题讨论会，逐个部门讨论存在问题和体制梗阻，逐条梳理改革目标和可行举措，分类形成专项方案。第三轮：发动社会群众广泛参与。针对部门化改革痕迹过重、基层和社会群众改革呼声不足等问题，广开言路，主动向社会公开征集改革议题，共梳理吸纳 193 条意见建议，充实了方案内容，使方案更接地气、更具江阴特质。第四轮：广泛征求有关各方意见。为使方案经得起推敲，邀请市人大代表、政协委员、各镇街园主要负责人、企业代表、群众代表以及无锡市相关部门负责人等 97 人，分专题进行方案论证并逐条梳理反馈，

在专项小组积极吸纳意见建议基础上，充分征求相关部门和市领导意见，提请市委集成改革领导小组会议研究审议，最终形成了集成改革“7+2”方案（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），共涉及38个分领域、153个方面、356个改革事项，形成了明确清晰的改革任务书、路线图和时间表。

解决“推进之难”：抓过程掌控，确保改革推进有力有序。改革关键在于一分部署、九分落实。为确保各项改革任务及时启动、如期推进、按时完成，对改革工作删繁就简，围绕关键环节和核心要素，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，系统谋划了18项工作推进机制，构建了制度化、规范化的全流程“链条式”运转体系。围绕把关方案质量，梳理了每个改革实施方案必须历经的工作流程，明确了每步流程的基本内容和要求，建立了调查研究、咨询论证、党组织讨论、分级审议等4项机制，确保了改革实施方案质量可控。围绕压实主体责任，建立了“一把手”负责、领衔挂帅、例会推进、公众参与、督察督办、三方约谈、台账管理、限时办结、信息发布、智库支持等10项机制，形成了主要领导挂帅出征、分管领导分兵把守、责任部门攻城夺隘的改革责任体系，建立了部门自查为主体、领导督察为辅助、随机抽查为补充、介入督察为拓展的“全覆盖”督察格局，市委改革办、市委组织部和市纪委先后集体约谈了3批次28个部门单位“一把手”，实现了责任压力科学传导、任务落实压茬推进。围绕严格考核验收，建立了任务销号、第三方评估、绩效考核、总结宣传机制等4项机制，将集成改革工作纳入镇街园区和机关各部门年度绩效考核，加大分值比重，形成正向激励、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。

江阴集成改革对推进县域改革落实的启示

在集成改革中，江阴围绕破解群众企业办事之难、基层一线治理之难、扶贫脱困攻坚之难、生活服务便利之难，构建了以党建为引领，以快捷高效的政务服务、沉底到边的基层治理、精准有力的社会救助、温馨周到的生活服务为支撑的县域治理体系。梳理江阴集成改革试点经验，带给我们诸多启示：

集成改革是县级改革的必由之路。县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。在试点过程中，江阴紧紧扭住系统集成这一核心不松手，在思想方法上提出了“三个超越”，通过集成改革成功破解了基层改革中的“碎片化”问题，这种基于改革方法论创新的集成超越，对于推进县级改革具有很高的复制推广价值。

推进县级集成改革必须搞好系统协同。江阴的集成改革实践，从一开始就得到了各级党委、政府高度重视，省委、省政府不仅在试点政策上给予全力支持，还派出重要骨干挂职指导改革试点，力度之大前所未见。无锡及时组织下放市县同权清单，并把江阴改革经验复制推广到各县区，重视程度之高前所未有。实践证明，县级集成改革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。

“一把手”要有敢于担当的勇气和善于作为的能力。江阴集成改革能取得如此成效，得益于省委的科学谋划和强力推动，也得益于江阴市委领导班子特别是“一把手”强烈的改革意愿和改革担当。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，必须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。

始终坚持“以人民为中心”的价值判断。当改革出现方向困惑或为举措犹豫的时候，要始终坚持一个清晰的判断标准，即是否有利于解决制约长远发展的根本性体制问题，是否有利于解决当前亟需解决的突

出矛盾问题，这是我们谋划改革的初心和着眼点。改革没有标准答案，如果非要有的话，符合上述要求的就是标准答案。