

聚焦转型 高效推进

——全面深化改革的湖北“鄂州探索”

□ 何海峰 黄亚峰 文/图

湖北鄂州是改革开放大潮中诞生的城市，35年的发展进程中一直流淌着敢为人先、先行先试的血脉。这里是湖北省首个改革试验区，是湖北省首个城乡一体化试点市，是第一个省级开发区诞生地，也是全省唯一的综合配套改革示范区。

自党的十八大以来，鄂州市委、市政府紧跟中央、省委的改革步伐，统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，贯彻落实“五大发展”理念，把全面深化改革作为加快转型、绿色发展的动力之源，认真落实主体责任，突出问题导向、突出制度完善、突出督察见效，高起点设计、高站位推进、高效率落实，改革重点领域和关键环节取得突破性进展，推动鄂州在实现高质量发展改革的征程中，持续焕发蓬勃生机，在建设社会主义现代化国际航空大都市的道路上疾速前进。

300多项改革探路的勇气和智慧

近几年来，鄂州市共实施改革300余项。其中，落实中央、省统一部署改革项目122项，承担国家、省试点项目50余项，较好地完成了各项改革任务。特别是聚焦转型升级，推进已见成效的改革成果巩固推广，推进全市发展急需的改革项目深度探索，这其中凝聚了百万鄂州人的智慧和汗水。

作为湖北全省综合改革示范区，全市按照“鄂州能突破、全省能借鉴”的要求，充分发挥综改示范、先行先试优势，大胆探索，不断让示范的金字招牌变成生动的改革实践。特别是在供给侧结构性改革、科技体制创新、自然资源资产改革试点、新区被征地农民市民化、人大立法改革、纪检监察体制改革等方面取得显著成效，鄂州亮点纷呈。2015年，鄂州在全省全面深化改革考评Ⅱ类地区中排名第二；2016年，鄂州在全省全面深化改革考评Ⅱ类地区中排名第一；2017年，省政府颁发“首届湖北改革奖”，鄂州市全面深化改革领导小组办公室榜上有名。

一批改革在全国、全省走在前列。生态价值工程在全国率先破题，以自然资源资产数据常态化、生态补偿规范化、生态资源资本化和生态治理法治化的“生态四化”为抓手，形成科学规范、运行有效的生态价值体系和责任考核制度体系。在全省率先搭建农村产权交易平台和农业投融资平台，创新开展指标交易和农村“五权”抵押融资，成为继成都、重庆之后全国第三个规范开展土地指标交易的试点城市。目前，全市挂钩指标交易总额累计达16.3384亿元，农村“五权”抵押贷款金额达4.23亿元。率先在全省建成全域覆盖、城乡一体的垃圾、污水全收集、全处理体系。2016年5月，全省推进城乡污水统筹治理现场会在鄂州市召开。

一批改革形成自身特色。大力破除城乡二元结构，大力推进城乡一体化改革，城镇化率达65.4%，居全省第二位。开展“一级政府三级管理”改革试点，推行行政管理扁平化、高效化，将市一区一镇（乡）一村“三级政府四级管理”缩减为市一功能区一新社区“一级政府三级管理”，先行在葛店开发区和红莲湖新区试点，逐步向其它新区推开。推进行政事业单位国有资产管理运营改革，通过对行政事业性国有资产进行资产归集和市场化运营，增强存量国有资产的融资能力。在市域范围内开展生态横向补偿，2017年梁子湖区共获得鄂城区、华容区及市财政生态补偿资金5031.8万元。以科技创新为重点，推进“五链”深度融合，培育发展新动能，加快经济转型升级，创造了“一号科技工程”合力推进、国有资本前期介入、地方政府一包到底的“鄂州经验”。

五大领域聚焦推进的使命和情怀

聚焦经济发展高质量，推进经济体制改革。供给侧结构性改革成效明显。“三去一降一补”任务有效落实，降成本政策措施红利不断释放，非金融企业杠杆率低于全国、全省水平。金融、投融资和财税领域改革扎实推进。整合打包各产业发展专项资金，连同压缩结余的财政“三公”经费，

集中设立战略性新兴产业、现代服务业、生态农业等亿元产业引导基金，筹建200亿元的航空产业发展基金，以入股为主要形式投资产业实体，带动社会资本投向新兴产业。创新生态农业经营机制。吸引工商资本下乡，推动工商资本与农村土地“联姻”，实现农村土地由承包经营向股份经营转变，促进生态农业规模化、市场化经营。政府设立1亿元生态农业发展资金，重点投向该市443个生态农业示范基地，通过村集体代持、农民带地入股、社会资本参股、品牌技术占股，组建生态农业公司。坚持股息分红农民优先，收入保底，农民土地入股可获分红，保底可获租金，打工可获薪金，最大限度保证农民利益，调动农民土地入股的积极性。

聚焦政府服务高质量，推进行政体制改革。持续简政放权，形成行政审批事项、权力、责任、行政抽查事项、公共服务事项、行政审批中介服务、市场准入负面清单和收费目录等8张清单。目前，保留市直部门行政审批事项226项，113项行政职权事项全链条下放到区（新区）实现市区同权；实施企业投资准入“负面清单”51项，清理规范23家市直部门73项行政审批中介服务事项，确定双随机市直36个部门218个事项。服务平台进一步优化，市区乡镇村四级均搭建行政服务中心和便民服务热线，建成全市统一的网上办事平台，在全省率先实现了“一张网”五级联动，1700余项事项全部进驻网上运行，全市网上政务服务“一号申请、一窗受理、一网通办、上下协同”基本模式形成。监管创新力度不断加强。全面落实“双随机、一公开”监管改革，全市40个部门建立了随机抽查工作细则，覆盖市场监管领域100%。在省内首家采用PPP模式进行公共资源交易电子化平台建设，打造全市规范统一的“互联网+公共资源交易监管”平台，着力推动“四全”建设（系统全覆盖、领域全覆盖、监管全到位、数据全分析）。

聚焦人民生活高质量，推进民生领域改革。紧紧围绕有更好的教育，率先在全省完成市域内义务教育均衡发展改革试验，三

个区全部通过国家督导评估验收。紧紧围绕有更可靠的社会保障，持续扩大社保覆盖面，建立特困群众兜底保障制度，每年市财政投入18,543万元兜底保障全市特困群体。针对城乡分散供养的“三无”对象、特困重度残疾人、特困重症精神病患者、特困重大疾病患者、孤儿和特困残疾儿童五类特困群体，统筹社会救助资源，构建基本生活、基本医疗、基本住房、基本教育、基本服务“五位一体”保障体系，织就多层次、广覆盖、保基本、立体式的“兜底网”。紧紧围绕有更高水平的医疗卫生服务，以公立医院改革试点为契机，更加注重医疗、医保、医药“三医联动”，建立健全分级诊疗、现代医院管理、药品供应保障和综合监管等制度，在2017年全省公立医院改革综合评价考核中排名全省第一。紧紧围绕更有序的社会治理，构建城乡一体的网格化管理体系，搭建市、区、镇、村四级社会管理综合信息平台，实现网格建设全覆盖、信息网络全覆盖、多元服务全覆盖。打造“一刻钟服务圈”，利用电子政务系统，将生育证办理、城乡居民最低生活保障申请等农村120项、城市106项便民服务事项下沉到社区办理。完善矛盾纠纷预防化解体系，立足“一张清单一张网、多个平台多保障”（矛盾纠纷调处服务清单，城乡一体网格化管理，相互支撑的调处平台，保险、基金、兜底保障等），以“一退三进大调解”（引导矛盾双方各退一步和解，矛盾纠纷进调处中心、委托代理理性渠道、依法调处进法定程序，“三调”联动、联防联控）为基本方式，将矛盾纠纷调处导入法治轨道。实行“一村（社区）一律师”，探索矛盾纠纷律师代理制，推行专业调解队伍巡回调解制，实行意外伤害事故“政府救助综合险”，建立道路交通、医疗纠纷等7大重点领域矛盾纠纷快调快处机制。

聚焦生态环境高质量，推进生态文明体制改革。严格执行河湖（库）长制，建立起市、区（开发区）、乡镇（街道）、村（社区）四级河长体系，覆盖全市153条河流、列入省政府保护名录的52个湖泊和注册登记的36座水库。生态金融试点稳步推进。

“先后一公里”的重行和务实

鄂州市始终坚持改革“最先一公里”和“最后一公里”一起抓，用体制机制确保改革“含金量”，推进改革工作落地、落细、落实。

改革设计抓实。一是实化改革项目。市委在年初确定改革项目时切实做到“四个精准对接”：精准对接中央、省委改革精神，学懂弄通吃透中央、省委改革精髓要义，坚决落实中央和省部署的改革任务，确保改革不盲目、不偏向、不走样；精准对接发展所需，实现重点改革项目与



美丽长港生态立镇（岷山楚鱼乡）

何景星 摄

充分发挥政府的引领和统筹作用，健全生态金融机构，创新生态金融产品，综合运用绿色信贷、绿色基金、绿色债券、绿色企业上市、绿色保险等多种方式，大力支持梁子湖国家生态文明示范区建设。深入开展湖泊治理。全面实施拆围还湖，禁止在湖库水域开展围栏、围网、拦叉养殖，全部拆除养殖设施，禁止所有水域开展珍珠养殖和投肥（粪）养殖。全面禁止养殖捕捞，停办了具有17年历史的梁子湖捕鱼节，逐步推进长江鄂州段全面禁止渔业捕捞。

聚焦政治生态高质量，推进党建体制改革。纪检监察体制改革常态化，在全省第二家开展纪检干部个人事项申报工作，进一步完善纪委监委机构考核机制和联系机制，规范基层纪检组织建设。干部人事制度改革不断深化。制定出台《鄂州市公务员调任暂行办法》《鄂州市“实干实绩”竞争性选拔干部工作办法》，率先在葛店开发区开展全员聘用制试点改革。

“先后一公里”的重行和务实

鄂州市始终坚持改革“最先一公里”和“最后一公里”一起抓，用体制机制确保改革“含金量”，推进改革工作落地、落细、落实。

改革设计抓实。一是实化改革项目。市委在年初确定改革项目时切实做到“四个精准对接”：精准对接中央、省委改革精神，学懂弄通吃透中央、省委改革精髓要义，坚决落实中央和省部署的改革任务，确保改革不盲目、不偏向、不走样；精准对接发展所需，实现重点改革项目与

鄂州发展目标对应起来，重大改革举措与现实矛盾对应起来；精准对接基层期盼，基层最需要改什么，就改什么；精准对接民心所向，突出抓好一批便民利民、增进人民福祉的改革项目。二是实化改革方案。改革方案是“最先一公里”。规范专项改革方案制定和审议规程，职能部门起草的专项改革方案须归口送有关专项小组审核、改革办评估。凡属对接上级党委深改小组的专项改革方案，省级以上试点改革方案以及重要改革领域的总体性方案，均作为重大专项改革方案报请市深改小组审议，听取专题汇报。

改革推进抓实。一是领导实实在在“推”。建立了市级领导“六个一”领行制，市委将改革项目纳入市级领导联系基层工作，由原来的“五个一”（联系一批重点企业、一批签约项目和在建设项目、一个乡镇（街道）、一个农村新社区、一个信访专案）变为“六个一”，坚持做到每月专题汇报、专题研究、有专门调查、有专班协调。通过市主要领导亲自抓谋划、亲自抓部署、亲自抓督办，引导市深改小组成员把改革抓在手上、放在心上、落实在行动上，形成各级“一把手”亲自抓改革、抓项目、督进展、促成效的良好态势。二是部门实实在在“改”。充分发挥改革专项领导小组的作用，建立领行项目推进“六个一”工作机制，成立一个由领行领导小组组长的改革推进领导小组，领行领导每年度主持召开至少一次改革动员部署会和一次改革督察调研推进会，牵头单位向市全面深化改

革领导小组报告一次领行制改革工作进展，每季度向市改革办报送一份改革工作台账。三是改革办实实在在“跟”。实施专人专项跟踪管理机制，市改革办每个干部都跟踪具体改革项目，共跟踪重点领域和关键改革项目近40项，坚持做到每月有汇报、改革出模式。

改革责任抓实。一是责任分解到位。年初鄂州市全面深化改革领导小组审议通过年度改革要点及责任分工，做到明确目标、任务、举措、责任，把改革任务分解落实到具体的部门、具体的责任人。二是督察评估到位。创新改革督察“六问”机制，通过问为、问效、问难、问需、问计、问责，既传导改革压力，也切实帮助改革主体解决难点堵点问题，极大地提高了各地各单位的改革积极性。三是考核到位。围绕落实“四个全面”战略部署，将全面深化改革工作纳入年底各地各部门年度目标考核的重要内容，纳入领导班子和领导干部的实绩考核内容，加重客观性考核指标，突出实绩考核导向。四是鲜明鼓励改革支持改革的用人导向。积极探索以改革实绩用干部为重要导向的领导干部能上能下选人用人机制，以改革聚集人气、锻炼人才、检验干部。近年来，市委从全市选派了一批具有改革思维和法治思维、年富力强的干部到经济发展的主战场担任领导职务。同时，通过招引硕博、选拔选调生等方式遴选一批优秀年轻干部到改革部门工作，大胆提拔重用一批改革业绩突出的领导干部。

（本文配图由鄂州市全面深化改革领导小组办公室提供）

相关链接

经济体制改革

行政事业单位国有资产管理运营改革

结合办公用房清理，按照“政府授权、集中管理、市场运营”的模式，将行政事业单位国有资产集中变为经营性资产。

实行办公用房租赁制度。向银行进行抵押融资，为企业开展担保融资服务，将大量的“死”资产变成“活”资产。

行政管理体制改革

“放管服”改革

深化市级职权下放改革，推动市级职权下放，做实做强葛店、鄂州两个开发区行政审批局。确定调整承接市级行政职权清单，市直相关部门分别与开发区签订职权备忘录。

出台《加强事中事后监管的实施意见》，强化事中事后监管，全面实施“双随机一公开”监管制度。

创新“互联网+”政务服务新模式，建立了集“八张清单一张网”于一体的“鄂州政务服务网”。

深化商事制度改革，在全省率先完成工商注册登记制度改革，推行工商登记注册业务“同

城通办”“局所通办”。全面实施无纸化全程电子化登记，持续推行“先照后证”“三十六证合一”“一照一码”。

城乡统筹体制改革

农村产权制度改革

在全省率先搭建了农村产权交易平台和农业投融资平台，全市农村承包地流转率达42.6%。

开展农村“五权”抵押融资。规范开展土地指标交易，复垦形成指标1372亩。

深化农村集体资产股份制改革试点，全市所有村集体经济组织2018年完成集体资产清产核资和集体经济组织成员身份确认工作。

2014年4月在全省率先开展整市推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作。目前，全市完成确权登记颁证235个村，确权农户122,351户，确权耕地636,829.43亩。

创新生态农业经营机制。被征地农民市民化改革

鄂州市近年来主要改革亮点

开展集体资产股份制改革——重构农民与集体经济组织关系，保障被征地农民长期收益。

创新养老保险制度——重构农民与土地保障依赖关系。

推行撤村并居改革——重构农民与基层自治组织关系，引导居民适应社区新生活。

推进户籍制度改革——重构农民与城镇福利待遇关系，吸引被征地农民就地落户。

社会体制改革

“1+N”社会矛盾纠纷化解机制

针对征地拆迁等社会矛盾纠纷，通过“一退三进”“一单一网”“多个平台多保障”，纠纷化解全面导入法治化轨道、快速调处，推行律师代理制，推行“一村（社区）一律师”。

实行公众保险政府买单，市财政每年拿出300多万元，为全体居民购买意外伤害事故“政府救助综合险”。

设立政府救助责任险。加强编制管理体制改革，重

特困群体兜底保障制度改革

统筹安排使用分散在民政、教育、人社、卫计、房产、残联等部门的救助资源。投入1.9亿元，构建基本生活、基本医疗、基本住房、基本教育、基本服务“五位一体”保障体系，实现特困重度残疾人等“五类人员”基本保障由政府全面托底。

公立医院改革

推行管办分开，成立公立医院管理委员会和公立医院管理中心；建立公立医院管理制度，实行全面预算管理，全成本核算；探索法人治理结构改革，建立执行院长、理事会、监事会决策、执行、监督管理模式。

实施卫生资源倍增工程，打造15分钟医疗服务圈；积极推行社会办医，民营医院数量已占全市医院总数的70%；推进医疗信息化，率先建成远程诊疗系统；探索建立医疗联合体，加强人才队伍建设，为基层定向培养全科医生300名。

加强编制管理体制改革，重

新核定公立医院编制1850人，由公立医院自主开展招聘，实行同工同酬。完善岗位管理制度，加强薪酬制度改革，建立院长和职工绩效考核制度。

全面取消药品加成，调增医疗服务性项目价格3278项，调减大型医疗检查检验项目769项，财政按加成亏损的20%给予补助。

规范药品采购使用管理，全面开展医用耗材集中采购，实施药品带量采购模式，药品整体价格下降46%。

强化公立医院重大事项决策监督，审减不合理项目1500万元。

教育信息化改革

2014年，鄂州市被教育部确定为全国教育装备综合改革试验区，被省教育厅确定为湖北省教育信息化试点市。

近四年累计投入1.2亿元，全面推进“三通两平台”建设，率先在全省搭建完成市级教育公共服务平台并上线运行，全市15万名师生在教育公共服务平台上开通空间、互动交流、电子

备课、网络教研。

以“国培计划”“省培计划”为引领，大力实施教育信息技术应用能力提升工程。

试点先行开路，实现信息技术与课堂教学深度融合。率先在全省推广基于大数据“互联网+教育”的大数据教学质量监测。

实施同步课堂，覆盖到全市80%的乡镇和59%的教学点，缩小城乡教育差距。

生态文明体制改革

全省自然资源资产负债表编制和领导干部离任审计试点

“三个账户八张表”编制延伸至村级，领导干部自然资源资产离任审计市、区、乡镇全覆盖。

出台党政领导干部保护生态环境行为负面清单等制度文件10余个，制定《鄂州市领导干部自然资源保护风险警示手册》。

设立50万元生态环境损害赔偿奖励基金。

在梁子湖区开展自然资源

资产生态金融试点。

编制鄂州生态电子地图。环梁子湖湖泊治理国家示范区建设

开展“美丽乡村”建设，在全省率先实现农村垃圾污水全收集、全处理、全覆盖。

开展全国水生态文明建设试点，实施湖泊治理、水系连通工程。

在梁子湖区划定生态红线，“只予不取”，全面退出一般工业，对梁子湖区实行绿色GDP考核。

开展排污权和碳排放交易试点。

推进生态价值工程

全面推进并完成自然资源资产确权登记。

构建生态服务价值计量模型，将不同自然资源对生态的服务贡献统一度量，可交换的标准单位，体现生态价值。

按照“谁污染、谁补偿、谁保护、谁受益”的原则，建立各市区之间责任利用一致的横向生态补偿机制。

创新生态资产融资品种。市政府设立2000万元生态风险补偿基金，开展自然资源资产生态金融试点。

（资料来源：鄂州市全面深化改革领导小组办公室提供）