

乘风破浪立潮头 万山磅礴看主峰

——河北邯郸市深入推进创制性改革工作纪实

写在前面 作为国家历史文化名城的邯郸，因为赵武灵王推行胡服骑射，很早就与改革结缘，改革也成为这座古城近3000年不变的基因。党的十八大以来，邯郸坚持问题导向，全面深化改革，在一板一眼、不折不扣落实好一系列改革规定动作的基础上，还立足实际、因地制宜，设计制作了一系列自选动作，实现民生实事“政府配餐”与“百姓点菜”的有效结合，引吭高歌了一曲曲创制性改革的“地方戏”。邯郸的创制性改革，既有破局开路、迎难而上的勇毅，也不乏见招拆招、曲径通幽的智谋。近日，本报记者实地探访邯郸，整理挖掘其典型经验和有益探索，敬请关注。

□ 本报记者 赵庆国

走进河北省邯郸市行政审批办事大厅，记者第一眼就看到，大厅东侧迎面立着一堵非常特殊的“公章墙”，2894枚被清理取消的公章在这里统一封存、集中展示。这堵“公章墙”，还是网红们的打卡地，虽然已经立了将近一年，可是仍有不少人选择与墙合影。

2017年以来，邯郸深入实施放管服改革，努力提升行政效能，全面优化营商环境，大刀阔斧整治行政机关审批环节过多、流程繁琐、效率低下等问题，将71个市直部门及519个事业单位的5770枚公章一举砍掉2894枚。邯郸以“图难于其易、为大于其细”的智慧勇气，放眼全局，细处用力，在刀刀向内做好简政放权的基础上，还以各种方式邀请“百姓点菜”，先后推出230多项独具地方特色的创制性改革举措，其中120余项改革举措领跑全省、响彻全国。

“对上有高度，对下有力度，突出创制性，提升获得感”——面对千头万绪、错综复杂的改革任务，邯郸始终秉持群众需求、问题导向，坚持管用、简单、易操作的原则，深入研究改革内在规律，着力提升工作的规范化、专业化、精准化水平，从目标导向、责任制度、推进机制、组织保障、督导引领、宣传推广等方面着手探索建立了改革工作“六大体系”，把“干什么”“谁来干”“怎么干”“谁负责”“咋考核”“叫得响”等相关要素全部量化，初步建构起一套统筹推进各项改革工作的科学体系。

“一趟清”“不见面”并行并联

如果说，邯郸一口气砍掉2894枚公章，是用减章来推动简政放权的话，那么组建行政审批局，打造阳光、高效、便民、快捷的审批服务，则是邯郸为优化营商环境展开的一场自我革新。为此，邯郸创新实施了“一趟清”“不见面”并行并联审批、投资建设项目容缺预受理等一系列具有独创性的审批新模式。尤其是“一趟清”改革，通过优化办理流程、整合政务资源、创新服务方式，先后三批将共计183项审批事项实现从受理申请到办理结果“一趟清”，占全部事项的63%。

为解开建设项目数据测绘方面多家测绘、多次测绘、程序繁琐、耗时较长的死结，邯郸创新推行项目竣工验收“三测合一”：从取得施工许可后到不动产首次登记前，将分散在不同部门的规划核实竣工测绘、房产测绘、不动产权籍测绘等业务，合并为一个综合性测绘项目，一次测定，数据共享、相互认可。

对项目开工手续、进展情况和建设竣工等事宜，邯郸实行行政审批部门牵头，规划、城管等部门共同参与的并行并联审批“1+5”机制，简化审批流程。

为了给企业“松绑”、给市场“腾位”，给发展“去门槛”，邯郸在河北率先实现“五十五证合一”，大幅降低市场准入制度性成本，仅今年上半年，新登记市场主体、新登记企业、新登记个体工商户“三个增长率”均为全省第一。

针对项目建设施工图技术审查中，政府审批法律风险与企业利益保障的矛盾，邯郸探索实行施工图技术审查与行政审批分离制度，将环境影响评价、社会风险评估、文物勘探、涉及国家安全事项的技术评价或审批事项，从审批部门中剥离出来，交由施工图审查审批专家咨询委员会完成，并

终身负责。这一改革，使审批时限由235个工作日缩短为15个工作日、审批用章由144枚压减为23枚。

在此基础上，邯郸还大力推行重点项目110无偿代办制、首席代表制、统一受理制、联审联验制、重点项目代办制、统一收费制、限时办结制等，有效解决授权不充分问题，遏制了体外循环、场外交易和“围标串标”倾向，提高行政服务工作效率，真正构建起保姆式、一条龙服务模式。

由丛台区起步，邯郸还在全省首创“中企超市”，将涉及咨询类、评估类、测量类、代理类、监理类等中介事项全部纳入，使中介服务由被动操作变为主动服务，企业办事实现了“多、快、好、省”。

邯郸以公章减半、规范用权的实际成效，带动了政府效能倍增，也赢得企业欢迎、群众满意。2018年，国务院将邯郸市列为“深化商事制度改革成效明显、落实事中事后监管等相关政策措施社会反响好的市”，在全国予以通报表彰。

建立负面清单反向激励制度

为切实解决机关干部为官不为的“顽疾”，邯郸探索建立了一种干部作风负面清单反向激励制度。这种负面清单反向激励制度由广平县首创，逐步推广至全市各区县，取得了实实在在的效果。

——开列负面清单，反向激励干部。广平县对症下药，建立负面清单，对凡未达到年度、季度、月度考核指标，未完成县委、县政府交办重点事项，存有关作风、机关效能、工作纪律及信访稳定、安全生产等方面问题且造成一定负面影响的，要一一标记负面清单，对相关责任人及时扯袖子、红红脸，并在全县通报、公开亮丑。

——高悬问责利剑，严格惩戒措施。为防止干部对标记负面清单后仍旧存在漠视、凑合、无所谓等心态的问题，建立负面清单管理台账。对每月新增负面清单达到3次或全年累计达15次的，一律取消年度评优评优资格；对全年累计负面清单达到20次或同一主要连续3次记入负面清单的，对单位主要领导作出组织调整；对累计负面清单超过25次，在对主要负责人进行组织处理同时给予党纪处分。

——实行连带责任，倒促责任落实。负面清单不仅适用于乡科级干部，也将县级领导干部纳入其中，分管部门得到负面清单，县级领导干部要公开作出深刻检查。

——完善配套制度，强化运行保障。配套建立问题和整改清单签字背书、七天工作法、微信平台调度、日报告动态管理等一系列保障机制，确保负面清单制度规范高效落实。

广平县的这一做法，有效激发了干部创争先意识、实干动力和工作热情，让懒慢推拖的行为无处藏身，一大批不敢干、办得慢、办不成的问题得到有效解决。

微信矩阵铺出网上群众路线

去年以来，邯郸在做好“两微一端”基础上，创新宣传平台，利用“微信矩阵群+小程序矩阵+大数据管理系统+微信公众平台”四维一体数据管理模式，建立起科学决策和社会治理新机制，探索出政府管理和社会治理的新模式。

为践行网上群众路线，把宣传工作做到群众心坎上，去年2月份开始，肥乡区区委宣传部探索建立了区、乡



为推动简政放权，邯郸市行政审批局将清理取消的2000多枚公章整理成一座“公章墙”，并永久封存于此。

(镇)、村三级“心连心”微信矩阵群。突出党的领导，各级党委书记亲任群主，面对群众提出的问题，各矩阵群由群主、管理员逐层协调、回复解决，区委社情民意办专门协调各矩阵群无法解决的群众问题。

肥乡区就入群率、实名率、解决群众问题等十大方面制定了详细的量化考核指标，建立四色预警机制，每日抽查排名。该区委宣传部每天通过矩阵群推送5条以上信息，由总群发布后传递至所有分群，让中央省市区的执政理念、决策部署、惠民政策，各级党的声音能及时飞入百姓家中。

肥乡区首创的三级“心连心”微信矩阵群，利用现代通信技术将思想宣传教育和社会治理延伸到村级神经末梢，打通了网上群众路线的“最后一公里”。截至目前，该微信矩阵群已达670个，总人数近13万人，农村入户率达到93.7%。

针对近年来农村结婚索要高价彩礼的歪风，肥乡在农村开展自治、法治、德治“三治”并举工作，借助微信矩阵群和群众喜闻乐见的宣传形式，大力加强农村精神文明建设，开展移风易俗专项整治，强力推动移风易俗进村入户。他们以狠刹“天价彩礼”歪风为切入口，成立区、乡(镇)、村三级移风易俗工作领导小组，大力倡导婚事简办、喜事新办。

肥乡区大力发挥典型引领作用，努力搭建公益婚介平台。选树“零彩礼”结婚先进典型，在重要节假日举办集体婚礼，向全区青年发出移风易俗倡议，帮助青年树立“彩礼有礼、爱情无价”的婚恋观。优先评选拒绝彩礼、婚事新办的家庭为“移风易俗好家庭”，可享受免费体检、健康指导、幼儿保育费减免、降低创业贷款门槛等6项优惠服务。

约束与激励并举，网上与线下结合，使得肥乡移风易俗工作顺利全面开展。不少农村青年表示，通过“拒绝天价彩礼、倡导婚俗新风”，年轻人真正实现了把婚姻嫁给爱情。

为小微权力创建“廉政诊所”

基层干部的作风和形象，直接影响党在群众心目中的形象。如何让基层干部时刻绷紧廉洁这根弦，筑起首道防线？



魏县大力发展扶贫微工厂，积极引进太阳能光伏发电板加工等阳光产业，让农村留守妇女在家门口就找到就业门路。

2017年5月，为及时发现和解决农村、社区党员干部在廉洁方面的苗头性、倾向性问题，邯郸市复兴区纪委在全区41个农村、15个城中村、45个社区设立了“廉政诊所”。根据社区和农村服务群众的职能特点，确立了五项监督重点：“三资”(资产、资金、资源)监管、惠民政策的落实、群众反映的问题和社区重要事项的落实、扶贫资金落实及社区干部勤政廉政情况。

在具体运行中，“廉政诊所”实行“一档四诊”推进机制。一档，即为社区干部每人建立一套廉政档案；四诊包括：接诊、问诊、会诊、转诊，即通过接待群众来访，发现问题，查找问题，并针对性地实施批评教育、警示谈话、限期整改等，对发现的重大违纪违法问题线索，则按程序上报区纪委调查核实。

为确保“廉政诊所”有序有效运转，复兴区纪委监委实行分包联系制度，每月实地督导，查看“廉政诊所”日常运行、廉情收集、档案管理、提醒纠错和跟踪整改等情况。

“以前针对干部有苗头性或轻微违纪行为的问题，更多的是事后问责。通过廉政诊所加强对干部的日常教育监督，避免了小错不纠铸成大错而受处分。”复兴区后百家社区党支部书记郭宏军说，“廉政诊所”提醒干部防微杜渐，对基层干部是关心和保护。

科学防贫守护脱贫成果

千年古县魏县总人口105万人，其中农村户籍人口80多万人，是国家扶贫开发工作重点县。在推进脱贫攻坚中，魏县意识到，除扎扎实实推进建档立卡贫困对象稳定脱贫外，还有两类群体需要特别关注：一类是有的贫困对象虽然已经脱贫，“两不愁三保障”，收入也达到了脱贫标准，但是收入不稳定，一旦发生大病或者子女考上大学，甚至出现失火、被盗等意外情况，很容易导致返贫；另一类是有的群众虽然不符合建档立卡条件，但家庭收入处于贫困线边缘，一旦发生因病、因学、因灾等特殊情况，极易导致致贫。

为彻底打好打赢精准脱贫攻坚战，确保全面小康路上不落下一人，魏县坚持把精准防贫工作与脱贫攻坚同

安排、共部署、齐推进，制定了详细的工作方案，将上述两类人群纳入防贫监测范围，通过建立机制，重点解决因病、因学、因灾致贫返贫问题。

魏县精准防贫的主要做法可以概括为“1234”。

——与太平洋财险公司合作，创设了全国第一份“精准防贫保险”。由县财政拿出400万元作为防贫保险金，按每人每年50元保费标准为全县10%左右的农村人口购买保险。该保险最大的特点是不针对“一个人”，而是“一类人”，且保险金“多退少补”“余额结转下一年度”，实现了险种由“定人定量”到“群体共享”的颠覆性转变。

——划定两条界线。一条是防贫监测线，看负担水平；另一条是“防贫保障线”，看收入水平。针对骤贫、返贫对象发生时间不固定，且事前划定“标准”“界限”不易掌握的实际，在反复讨论研究的基础上大胆尝试，变“先行收入核算核定”为“后台数据预警监测”，即瞄准非高标准脱贫户和非贫低收入户两类重点群体，组织扶贫、教育、人社、民政等有关部门进行大数据分析，划段测算、抽样调研，分类评定防贫监测线。参照市定标准，家庭年人均可支配收入以国家现行农村扶贫标准的1.5倍为限，低于“防贫保障线”纳入防贫范围，经调查确认符合救助条件的发放保险金。

——靶准三大重点。针对全县因病、因学、因灾等致贫返贫高发因素，将有关对象及时纳入防贫序列，每一类防贫对象在救助补偿上划分不同区间，经过系统的审查、评议等程序进行认定后，给予因病防贫、因学防贫、因灾防贫救助补偿。

——采取四方联动。为了让防贫对象第一时间获得救助补偿，魏县坚持县、乡、村和第三方四方联动，明确分工、各有侧重、相互配合、密切协调，建立了信息收集、情况交办、调查核实、结果交办、评议公示、审批备案、资金发放七大环节环环相扣、衔接顺畅、高效快捷的运转流程。

为推进精准防贫机制建设，魏县还在全县各重点贫困村建立了扶贫微工厂。精准防贫机制，不发福利、不给股份，只管“因病、因学、因灾”致贫返

贫，不管因懒受穷，客观上引导了靠内生动力脱贫致富的社会风气。

在魏县紧邻的另一个国家级贫困县大名县，政府把提升学前教育质量作为落实“扶先先扶志”的重要路径，与中国发展研究基金会联手实施了“乡村幼儿园质量提升计划”，从而拉开了教育精准扶贫的新时代。这一计划实施3年来，大名县先后投入扶贫资金700余万元，全县普惠性幼儿园覆盖率达到81%，初步阻断了贫困的代际传递。

“健康小屋”提升基层诊疗水平

针对看病难看病贵的问题，邯郸市提出，“医师要当防病的主力军，好医生必须下基层，名医生要到民间”。在这一理念指引下，各大医院纷纷组织城市专家走出大医院，带领团队下沉到社区和乡村，在全市城乡基层分期分批创建了以专家个人姓名命名的2000多家“健康小屋”，在为群众提供高质量健康教育、健康咨询、健康干预和慢性病防控等服务的同时，引导医疗资源下沉，引导群众在基层首诊。

在丛台区丛东社区信栓力“健康小屋”，有关负责人介绍，“健康小屋”采用的是“政府主导、医院主建、医生主动、全民参与”的模式，实现了由治疗为主模式向治疗预防并重、更加注重重预防模式的转变，促进了医疗卫生服务能力和质量的提升。

邯郸以“健康小屋”为对接点，以医疗联合体为支撑，以常见病、多发病、慢性病分级诊疗为突破口，深入开展家庭医生签约服务，加快推进医联体建设，进一步增强群众获得感和满意度。

在广平县，由全国最美医生刘贵芳牵头，针对农村空巢老人养老难的困境，联手所在的南阳堡镇卫生院创办了医养结合养老院。这家公益性养老机构，把“医”和“养”结合起来，通过民政和财政补贴实现养老院的低价和公益，在妥善解决农村养老问题的同时，也盘活了基层医疗资源。

馆陶是全国医改先进县。按照“抓基层、强服务；促改革、创佳绩”的工作思路，馆陶出实招、干实活，除了做好公立医院综合改革规定动作，还创造性地提出了一些改革自选动作。

——建立医院总会计师制度。由县医管委委派，两名总会计师分别入驻县医院和县中医院两家公立医院，在县财政局、县卫计局业务指导下，代表政府开展财务监督等工作。医院总会计师制度对控费发挥了重要作用，让百姓治病价有所值。全县医疗费用增幅控制在10%以下，由改革前的16.91%下降到改革后的6.45%，2018年1月~8月份医疗费用增幅为-10.05%，药占比为20.16%，远低于上级要求“小于30%”的标准。

——建立现代化医院管理制度。建立了现代医院组织领导机构，明确了工作目标和任务，两家公立医院分别制定了本单位的实施方案和医院章程(试行)，并向市、县医改办报备。

——实施“健康扶贫”，让老百姓诊疗更贴心。制定《馆陶县公立医院综合改革工程实施方案》，对责任目标、任务分工、阶段步骤、工作措施等工作进行了细化和明确，每月底向县双创扶办公室上报健康扶贫政策落实情况。

馆陶县县级公立医院改革，闪光点在于推动以疾病诊治为中心向以健康促进为中心转变。这场转变，既按时保质完成了国家医改的规定动作，又结合县域实际积极开展了自选动作，大大丰富了公立医院综合改革涉及的内容、涵盖的领域，得到群众的普遍赞誉。

(本版图片均由马佳摄)



肥乡区大力弘扬移风易俗、婚事新办的社会新风，图为区里主办的“新时代 新青年 新风尚”百对新人集体婚礼。