

全程“不见面”改革趟新路

江苏省南京市江宁区出台一系列集成改革创新举措，促进经济高质量发展

□ 凌军辉 王世祚

依托“互联网+政务”，65%以上的企业登记全程“不见面”……2018年以来，江苏省南京市江宁区以集成改革试点为契机，出台一系列改革创新举措，促进经济高质量发展。

审批“不见面”企业少跑路

新华社记者江宁市民中心企业登记窗口看到，前来登记的企业寥寥无几。但2018年前11个月，这个区新增市场主体达5.4万户。“企业登记全程电子化。”江宁区行政审批局市场准入审批科科长张昊说，包括企业查询、审批结果也都不用来现场。

江宁区行政审批局副局长张勇说，江宁区在商事登记、社会事业、投资建设等诸多领域深入推进审批服务便民化改革，全面优化营商环境。

据介绍，江宁区还启动“智慧

江宁”运营管理中心、大数据中心和政务数据共享交换平台建设，逐步探索与省政务网和市大数据平台互联互通，覆盖从勘验到审批再到监管全过程，进一步深化拓展行政审批制度改革。

“集成改革”旨在发挥体制机制创新优势，推动实现高质量发展。根据江苏省的改革部署，2018年9月，南京市在江宁区开展“集成改革”的试点，为江宁新一轮改革发展注入了强劲动力。全区在“集成改革”试点中涉及行政管理、经济、科技、生态文明、开放发展、城乡发展一体化、社会事业和加强基层党建的建设等8个领域，共30项改革任务。

“我们把各项改革试点集中在一个区域推进，从而为全面深化改革探路。”江宁区委改革办负责人说。

“对江宁来说，发展慢了不行，发展不优更不行！”江苏省南

京市市委常委、江宁区委书记李世贵说，江宁不只要当南京创新名城建设“排头兵”，还要争当江苏高质量发展引领区。行政审批是江宁改革突破口。

“太快了，项目年前签约，年后就开工，今年底能投产！”上汽大通负责人兴奋地说。像上汽大通这样，重点项目落地开工，平均用时能节省100多天。让企业省时又省力的，是江宁获得中央编办创新奖的“预审代办制”改革。

“过去从土地摘牌到施工许可，整个流程200多天，企业心气都耗没了。”李世贵说。做好营商环境，行政审批改革是“当头炮、先手棋”预审批加上代办制，使项目在江宁一“临盆”(拿地)，就发“出生证”(施工许可)。

不动产确权等权证事项办理，大多要去市民行政服务中心。“这里，市民排队较多，李书记来调研看到就说，‘不要让群众等太久，宁可我们再忙碌，也不能让市民

排长队’。”区行政审批局局长伏进进说，开始时，行政服务中心中午休息1小时，李世贵动员中心免费为群众提供盒饭，后又建议中心取消午休，“早上早一点，午间不休息，晚上延点时，实行两班倒，周六正常办，哪会这么排队？”

以行政审批制度改革为主线，江宁部署集成改革，实施8大领域、30个方面、126项任务。在审批效率上，“3550”目标(3天注册、5天不动产登记、50天完成施工许可)将提速到“2440”；在社会治理上，网格化管理升级为“全要素网格”，把卫计、人社、国土、环保等9大类基层事务全部纳入网络。

改革释放叠加效应

“一个窗口就集齐了所有证书，三天拿下‘三证’，实在是太方便了。”在江宁，开办办职业培训机构、电影院、书店等16类事项均已实现多个证照并联审批。继行政审批制度改革“不见面”后，江宁改革再踏“深水区”，将原来涉及不同部门的事项流程和要件材料“打包”重组，探索出一条社会事业“证照套餐联办”服务机制，审批用时在原基础上平均再压缩20%以上。

南京市委、市政府按照习近平总书记提出的“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”要求，作出了在江宁开展集成改革试点的重要决策，为江宁新一轮改革发展注入了强劲动力。“集成改革是江宁区实现高质量发展的‘华山一条道’。”江宁区委主要负责人说，“我们按照南京市委常委会集体调研江宁时提出的‘当好六个排头示范’的要求，把集成改革作为推动经济社会发展‘高点起跳’‘高速领跑’的新引擎，奋力走在全市改革发展的最前列，聚力打造高质量发展的样板区。”

集成改革释放的叠加效应，在低效用地开发领域尤为明显。在江宁区胜太中路，原来的南瑞继保厂房地块已悄然变身南岸瑞智文创园。“啃透足现

有政策，在不变更用地性质情况下，引导闲置低效厂房发展现代服务业，这里将建设近10万平方米的高端商办综合体，产出将呈现倍增效应。”江宁区国土分局副局长杨家成说。目前，江宁在“三年盘活低效闲置用地一万亩”的基础上，全面启动中小工业集中区转型发展改革，以“亩产论英雄”为导向，实施“正向激励+反向倒逼”，多渠道做好存量文章，已排出37个项目，涉及20余个部门。这一改革举措极大激发了市场活力。

集成改革刀刃向内动真格

江宁开展对标找差自我分析。以往的改革实践存在“三多三少”现象，即单项改革多、系统集成少；一般性改进多，突破性改革少；部门零打碎敲的多，整体协同推进的少。新一轮集成改革，突出政策集成、任务集成、力量集成，各个系统部门围绕一项目标同向发力，重点突破“卡脖子”的发展难题。

搞集成改革，江宁“刀刃向内”。制度设计上，组织链条、推进链条、责任链条“三条链”无缝衔接，环环相扣。每位区领导都挂帅改革项目，时间表、施工图、责任人一目了然；推进机制上，开门搞改革，嫁接外地先进经验为我所用，不用旧武器打今天的仗。任务集成上，既合并同类项，又突出重点领域关键环节。例如，科技体制改革在其他地方都纳入经济体制改革大框架下，江宁区却是“计划单列”：“一切以解决问题为导向，不让改革无意义地‘空转’。”江宁区委全面深化改革领导小组一位成员说。

“根据《江宁区集成改革试点总体方案》，我们梳理了8个领域30个方面126项集成改革试点任务。”江宁区委改革办负责人表示。江宁区行政审批制度改革、制造业创新转型成效等5项改革措施，被省政府办公厅通报表扬，获评全省简政放权创业创新环境评价先进区。

彻习近平总书记提出的“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”要求的创新举措之一。

“市委、市政府在江宁率先开展集成改革试点，这是江宁再创体制机制新优势、推动实现高质量发展的一次重大机遇。”在南京集成改革江宁试点推进大会上，江宁区委主要领导掷地有声地表示。

“大鹏之动，非一羽之轻也；骐骥之速，非一足之力也。”集成改革，既是政策集成，更是力量集成。8个月里，江宁一系列集成改革措施陆续推出。

据悉，江宁梳理出来的8个领域、30个方面、126项具体改革事项，截至目前已经完成97项，超出原定进度17个百分点。

“进入改革深水区，很多重点领域、关键环节的‘卡脖子’问题已很难通过单打独斗、零打碎敲的方式解决，只有各个系统同向发力、协同配合，才能突破瓶颈，将深改从最大的‘变数’转变为最大的‘增量’。”江宁区委改革办负责人表示，下一步，全区将继续加强改革谋划、做实改革举措、提高改革效能，持续打造一批高质量、可复制、可推广的江宁改革品牌，为全市改革发展大局提供江宁示范、作出江宁贡献。

为全市深改探索新路径

将全市甚至市外改革先进经验放在江宁集中试点，是市委贵

新语馆

集成改革开花结果

□ 王 唯

当前，改革已进入攻坚期和深水区，全面深化改革必须涉险滩、啃“硬骨头”。南京市积极行动，市委市政府将江宁区确定为集成改革试点区，通过种好集成改革试验田，实现了“1+1>2”的改革成效。

试点启动以来，江宁区重点聚焦“放管服”改革，突出相对集中行政许可权、“预审代办制”“不见面审批”“互联网+政务”综合行政执法等重大改革事项，破解制约江宁发展的一批“硬骨头”问题。近日，南京市召开江宁集成改革试点推进会，正式出台《江宁区集成改革试点总体方案》(以下简称《总体方案》)，通过改革理论、路径和举措的系统集成，打通层次壁垒、部门壁垒，为全市全面深化改革探路。

按照《总体方案》，整个集成改革涉及行政管理体制改革、经济体制改革、科技体制改革、生态文明体制改革、开放发展体制改革、城乡发展一体化体制改革、社会事业体制改革和加强基层党建8个领域，共30项改革任务。其中，既包括原有探索经验的放大，比如，推进“预审代办制”和“不见面审批”，组建运行江宁区、江宁开发区行政审批局等；也包括新的改革探索，比如，支持江宁开展要素市场化配置综合配套改革试点，完善企业亩产效益综合评价机制，给予配套的差别化用水、用电、用地、金融等政策支持。

目前，江宁8大类30个方面集成改革主体框架基本确立，重点领域和关键环节改革取得突破性进展。行政批制度改革等5项改革创新工作被省政府办公厅通报表扬；不见面审批等7项重点改革受到省委深改组督察肯定。栖霞区同样积极先行先试，以建设营商环境最佳区为目标，按照“权力让渡、力量整合”的思路，突破传统组织架构束缚，推动向基层放权、向窗口授权、向社工赋权，一窗受理一网通办的全科政务、在线办结高效服务的“不见面审批”、重心下移责权一致的综合行政执法、政府跑企业不跑的代办陪办、环环相扣、彼此呼应，构成了推动和完善“放管服”改革的一整套组合拳，推动改革由点向链、由线向面，由碎片化向集成化转变，实现高效审批与科学监管的无缝对接，有效激发了市场活力和社会创造力，率先在全省打造出“放管服”集成改革的“栖霞样本”。

栖霞区正式上线政务服务“一张网”、“不见面审批”2.0版本，市、区、街613项事项实现“不见面”办理，上半年累计办件量1.8万余件，新增各类市场主体8691户，批管同步完成率96%以上。在2018中国管理科学大会暨第六届管理科学奖颁奖典礼上，栖霞区凭借“以‘放管服’集成改革打造最佳产业发展环境”获得第六届管理科学奖专项奖——促进奖，这是我国在管理科学领域唯一的表彰奖项。据悉，下一步，栖霞区将对不见面审批清单进行新一轮梳理，力争区级许可事项审批100%实现“不见面”，区内街道和园区对新引进项目实现陪办、代办全覆盖。

“离不开”与“靠得住”

□ 沈汝发

南京江宁高质量发展精彩开篇。格力、中航、卡耐等178个重大项目全部如期开工，其中省级重大项目9个、市级重大项目70个；高新技术企业培育数、新型研发机构数等核心指标，均位居全市第一……

江宁以集成改革促高质量发展。依托“互联网+政务”，65%以上企业登记全程“不见面”。

所谓集成改革，就是政策集成、任务集成、力量集成，协同推进各大领域数十项改革任务及100多个事项，突破“卡脖子”发展难题，优化营商环境。如今，“一个窗口集齐所有证书，3天拿下证”开始成为常态。江宁高质量发展精彩开篇，便直接源于营商环境的改善。

营商环境改善关键在两个方面，一是“离不开”。政府更多要着眼于宏观管理，为企业提供法律保障、政策支持、公平市场和贴心服务，使企业真正感觉到生存发展离不开政府作为，感受到亲和的政商关系；二是“靠得住”。

键环节改革取得突破性进展。行政审批制度改革等5项改革创新工作被省政府办公厅通报表扬；不见面审批等7项重点改革受到省委深改组督察肯定。

栖霞区同样积极先行先试，以建设营商环境最佳区为目标，按照“权力让渡、力量整合”的思路，突破传统组织架构束缚，推动向基层放权、向窗口授权、向社工赋权，一窗受理一网通办的全科政务、在线办结高效服务的“不见面审批”、重心下移责权一致的综合行政执法、政府跑企业不跑的代办陪办、环环相扣、彼此呼应，构成了推动和完善“放管服”改革的一整套组合拳，推动改革由点向链、由线向面，由碎片化向集成化转变，实现高效审批与科学监管的无缝对接，有效激发了市场活力和社会创造力，率先在全省打造出“放管服”集成改革的“栖霞样本”。

栖霞区正式上线政务服务“一张网”、“不见面审批”2.0版本，市、区、街613项事项实现“不见面”办理，上半年累计办件量1.8万余件，新增各类市场主体8691户，批管同步完成率96%以上。在2018中国管理科学大会暨第六届管理科学奖颁奖典礼上，栖霞区凭借“以‘放管服’集成改革打造最佳产业发展环境”获得第六届管理科学奖专项奖——促进奖，这是我国在管理科学领域唯一的表彰奖项。据悉，下一步，栖霞区将对不见面审批清单进行新一轮梳理，力争区级许可事项审批100%实现“不见面”，区内街道和园区对新引进项目实现陪办、代办全覆盖。

市场和政府边界清晰，市场和社会既充满活力又规范有序，让人们感受到清廉的政商关系。这意味着花最少的时间、跑最少的路、交最少的材料、找最少的部门，就能把该办的事办妥，而且靠创新创优就能赢得市场，“有熟人没熟人一个样、外地人本地人一个样、大企业小企业一个样、国企民企一个样”。离不开，靠得住，既亲又清，正是江宁集成改革最可赞之处。

南京正在全面落实优化营商环境100条，打造全国最优营商环境示范城市及最优营商环境“南京品牌”。

成效如何，关键看改革。江宁集成改革启示我们，要做到离不开，靠得住，既要拿出刀刃向内精神深化改革，又要摆脱路径依赖，大力发扬首创精神，精准突破问题。尤其是要善于系统思维，强化空间集成、任务集成、方法集成，形成各项举措叠加耦合的整体效应，构建营商环境新亮点，为南京高质量发展走在前列提供坚强保障。



近年来，山东荣成探索出“信用+工作”管理新模式，全面推行“一窗式、一门式”审批，促进了政府效能提速。作为窗口的荣成市行政审批服务局便是具体体现之一，这里将市场监管、食药监、城建、规划、民政、人社等20余个部门的196项行政审批等集中办公，实现了政府工作效能的高度提升。(资料图片)

任涛霞 摄

深耕试验田 深改见成效

“一天就发照、全程不见面。”2915户新开办企业的办照经历，成为江苏南京江宁集成改革成效的生动写照

□ 周爱明

南京某文化发展公司负责人戈伟近日领取了公司营业执照，这离他提交企业注册申请材料仅过一天。而且，戈伟在办照过程中，和江宁区行政审批局工作人员全程未见一面。“一天就发照、全程不见面”，2915户新开办企业的办照经历，成为江宁区集成改革成效的生动体现。

啃下“硬骨头”攻坚“深水区”

江宁区根据市委、市政府部署，以刀刃向内的勇气和决心啃向“硬骨头”，攻坚“深水区”，在行政管理、经济、科技等8个领域创新推出30个方面、126项改革举措，有力解决了一批“卡脖子”的“老大难”问题，既推动了营商环境优化，改出了高质量发展的原动力，更为全市深化改革探索了路径、积累了经验。

众所周知，行政审批制度改革涉及部门、环节众多，深化改革

过程既牵涉流程再造，更涉及监管格局调整。面对错综复杂的矛盾，江宁区从相对集中行政许可权改革入手，在重点领域重点突破，形成了改革的联动和辐射效应。如今，江宁行政审批局首批已集中15个部门的86项事项，“预审代办”和“不见面改革”得到进一步深化拓展，90%以上审批服务实现不见面，基本建设项目审批提速70%以上；证照套餐联办模式，让企业办结时间平均节省1/3，最快可提速90%以上；工程建设项目审批制度改革试点全面启动，打造投资建设项目“一站式”审批大厅，推动联合图审中心整体进驻，进一步优化审批流程、减少审批环节、精简事项要件，加快实现“864”改革目标。

低效用地再开发政策“破冰”

近日，随着《中小工业集中区转型发展改革实施方案》等一系列文件出炉，江宁区低效用地再

开发这一难点、热点问题终于在政策层面“破冰”。

江宁曾因土地集约节约利用成效显著被国务院办公厅通报表扬，但随着低效用地再开发深入推进，这项工作缺乏配套政策等制约因素开始凸显，依靠园区、街道单打独斗自行推进的难度日趋加大。

江宁区国土资源局低效用地再利用办公室主任王平介绍，目前江宁区土地开发强度已超过23%的宜居城市省控线，接近30%的国标线，全区资源空间不足问题愈发突出。同时，土地亩均经济效益较低、亩均税收在全市排名与江宁经济总量排名不相匹配。在土地资源精准配置、精细使用、集约利用要求下，江宁必须整合各部门资源，出台顶层设计政策，盘活“沉睡”的土地。

问题是时代的声音，也是改革的原动力。此次集成改革，江宁迎难而上：协调国土、经信、发改、税务等部门，全面掌握所有

产业项目的用地、产值、税收情况，建立土地利用现状数据库；以“亩产论英雄”，将全区产业、科研用地分成5类，同时积极寻求省市赋权，对不同类别地块实行差别化水电气及土地使用税政策。

在正向激励和反向倒逼下，低效用地持有人陆续主动转型。目前江宁已确定12个中小工业园区转型试点，共涉及1万多亩低效用地再开发。其中，位于城市核心区、占地270亩的胜泰工业园部分土地将由政府收购并招拍挂，引入社会资本进行开发。

王平介绍说，目前规划部门已就胜泰工业园开展了两轮片区方案设计，这个小作坊密集区很快就将转型为高端商办区。4家企业将以土地在原址置换物业，共享低效用地再开发收益。