

改革破局 制度赋能

湖南衡阳以“关键一招”激活区域中心化强劲动能

□ 郑 欢 刘俊伟

改革,是破冰之刀,亦是腾飞之翼。从机制创新到“两个融合”,从小微改革到减负赋能,近年来,湖南省衡阳市以改革破局,靠制度赋能,“关键一招”释放出推进区域中心化进程的强劲动能。

2024年12月18日,在中国改革(2024)年会暨进一步全面深化改革地方实践高层研讨会上,衡阳市作为全面深化改革地方实践代表,首次在会上作典型发言,“衡阳经验”走向全国。此前,衡阳市连续5年跻身“中国改革年度案例”方阵,连续3年蝉联“中国改革年度市域改革案例”殊荣,成为新时代地方改革的鲜活样本。

机制创新激发“制造立市”引擎

坚持问题导向,是衡阳在机制创新中贯穿的“系统思维”。

一直以来,职能部门“想去企业随便去,今天去了明天去”“只走访、不办事”“随意检查、多头执法”等问题,令企业应接不暇、不胜其烦,是衡阳优化营商环境的一大痛点。

自2021年11月起,衡阳以规范访企行为为小切口,深入推进企业赋“码”保护机制,助力企业安心经营、放心投资、专心创业。



特变电工云集5G科技产业园

衡阳首创的这项机制大致分三步:首先,相关职能部门要去企业走访前,须事先进入赋“码”入企平台预约登记,上传部门主要负责人审批。之后,审批信息实时发送给企业负责人。上述两个流程均获同意后,走访人员凭“码”入企。走访结束后,企业负责人还要在赋“码”入企平台上打分,给出“好差评”。整个过程闭环管理,流程可追溯,相关职能部门入企检查情况成为各部门绩效评估的重要依据。

赋“码”保护机制在衡阳52家企业试点后,收效良好,已在全市1.3万多家企业全面实施。目前,已形成调研检查记录9736条、监管执法记录4358条,企业非经营性负担大大减轻,获评价满意或非常满意以上的占90%。该做法在全省“无扰督查”系统全面应用,并被吸纳进《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》,广为推介。

从今年5月开始,衡阳又推出赋

“码”保护机制升级版,在全省率先推行企业分级分类管理,即按信用风险低(A类)、一般(B类)、较高(C类)、高(D类)对市场经营主体进行分类,形成涉企行政检查综合评价A、B、C、D四个等级,并对应降频、维频、提频等检查措施,进一步压减了行政检查事项,在“无事不扰”和“有求必应”中找到了平衡点。

一个项目从引进到落地,从达产到形成效益,涉及一系列工作环节,如何从机制层面发力?

2021年9月,衡阳推出重大项目建设“五制一平台”制度(备案监督制、承诺兑现制、规模榜单制、清单管理制度、现场观摩制和重大项目“云调度”平台),聚焦项目建设中招商引资、落地开工、在建实施、竣工达产等各个环节,进行“云调度”。备案的项目、承诺的项目、项目建设进度的榜单乃至一些重大项目建设工地的实时监控画面尽收其中,一键“云监工”,实现对每个项目全生命周期的系统化、信息化、精细化管理。

园区是工业企业主承载地,园区高质量发展决定着工业经济的高质量发展。

从2022年6月开始,一场以“1+X园区管理政策体系”为基础,以破解“园区管理体制不简约、市场运作不灵活、园区及平台公司与职能部门权责

交叉”等掣肘为目标的改革,在衡阳如火如荼展开。“X”即目标管理、绩效考核、赋权改革、园区投资管理、人事薪酬制度、领导小组等多个配套方案。此外,衡阳还在全省率先出台《加快“五好”园区建设若干措施》,实行省级园区党工委书记由县(市、区)党委常委兼任、稳步剥离社会事务等系列改革,推动园区朝着市场化、规范化、专业化方向迈进。

经过两年多探索,改革成效已经释放。在2023年全省“五好”园区考核中,衡阳市园区的平均排名前进40位,衡阳高新区首次进入全省前十;2024年,10家省级以上园区综合平均分位居全省第三,4个园区获“五好”园区创建先进园区。

值得一提的是,衡阳在机制创新中特别注重系统集成,突出制度间的“耦合性”,如“五单一图谱”明晰了产业链上下游企业,提升招商引资精准

度,致力于强链补链;“五制一平台”力促项目引进后的建设,提升落地效率和速度;“五赋一聚焦”注重优化营商环境,让企业项目长久扎根衡阳;“UP模式”架起高校和园区双向奔赴的桥梁,缓解园区企业人才短缺难题……各项机制环环相扣,贯穿产业发展全过程。

特高压输电装备集群入选国家先进制造业集群,实现国家级产业集群零的突破,盐卤化工新材料产业集群获评省级特色产业集群,衡阳县船山时间谷荣膺中国钟表协会授予的“中国钟表产业基地”殊荣,“衡”空出世的湖南省第13条产业链——智能衡器计量产业园首开区开园,“万家民营企业评营商环境”连续3年进位,全国城市信用监测中连续3年稳居全省第一位……在机制创新的助推下,衡阳项目建设如火如荼,企业发展生龙活虎,营商环境不断优化,“制造立市”的产业根基愈发厚实。

“两个融合”引领“文旅兴城”蝶变

2024年3月,习近平总书记在湖南考察时提出了两道“融合命题”:一是探索文化和科技融合的有效机制,二是推进文化和旅游深度融合。

文化和科技、文化和旅游怎样融合?借力第三届湖南旅发大会,衡阳给出了生动而又具体的回答。

红砖瓦房、苏式建筑、车床铁床、巨型墙绘……湘见·建湘工业文化街区的怀旧“工业风”,吸引游客纷至沓来。

建湘柴油机厂曾是衡阳机械行业的“领头羊”,在打造湘见·建湘工业文化街区过程中,衡阳既原汁原味保留“工业遗珠”的历史价值和文化内涵,又市场化引入跨界“混搭”元素,打造老工业基地展览馆、工创谷、国潮沉浸式剧场、工业研学基地、酱酒交易中心等项目,“衡阳制造”成了旅游招牌,街区先后被评为国家级工业文化研学实践教育试点示范基地、湖南省级工业遗产、湖南省工业旅游示范基地、湖南省历史文化街区等。以这种“文化+旅游”方式,衡阳还打造了全国首个铁路文化特色街区保卫里等景点,新创3A级以上景区27个。

文化与科技的融合同样惊艳。“祝融探火”太空体验馆是全国首个火星文化IP主题室内场馆,这里运用数字媒体技术展示了火星生活舱、火星地表地貌、火星太空农场等场景,满足了参观者对未来火星家园生活的畅想。

东洲岛上的全国首家数字船山书院里,衡阳千年的历史长卷通过现代科技融合声画徐徐铺开;建成衡阳市智慧旅游服务中心、上线发布AI游衡阳等产品,游客便捷度和体验感大幅提升……衡阳坚持以数字技术场景应用为纽带,大量AR、VR、AI技术等科技手段的应用,呈现出别开生面的“数智化”文化盛宴。

在破解两道“融合命题”的过程中,衡阳还因地制宜探索了社区、景区、商业“三区融合”城市更新模式。

既是干净整洁的社区,又是烟火升腾的美食集聚区,还是文化厚重的景区——这是南岳第一峰景区及中山



东洲岛

路街区带给游客的全新体验。

“三区融合”怎么融?简单来说,主要体现在空间优化与功能协同两方面。在空间优化上,将城市更新项目与民众需求相结合。如以雨花亭社区为核心,串联南岳第一峰景区与大雁文创亲子乐园两大项目,让“家园变景区”;在对中山南路、市府路等商业街区提质改造时,挖掘“大雁文化”“船山文化”“抗战文化”等地域文化内涵,修缮夫子巷等街巷,复建衡阳保卫战指挥部旧址等历史遗迹,使商业街转型为集观光、消费、娱乐于一体的综合空间。在功能协调上,社区为景区注入人文内涵,景区吸引大量客流,商区承接消费需求,实现共治共享。

以社区为基础载体,通过城市更新,整合居民生活空间与景区文旅资源、商业消费业态,衡阳多个“社区、商区、景区”实现了从“物理组合”到“化学融合”的飞跃。

衡阳还注重发挥国企主力军作用,创新采用“资产盘活+市场运营”模式,盘活苏州湾老街、东洲岛50余栋闲置建筑,打造成集品牌餐饮、文创打卡、潮玩游乐、商业零售、精品民宿五大业态于一体的主题文化创意街区;推动闲置10余年的酃湖公园生态修复与文旅改造,带动周边房产稳健上涨;金月湖由“臭水塘”变身江南水乡“南岳里”,日均客流量超3万人次……大批闲置资产成为优质资产,大片老旧小区成为热门景区。

在“文化+旅游”及“文化+科技”的加持下,衡阳的“诗与远方”爆发出超高人气:在2024年全国地级市传播热度指数评价和中国城市宜居指数评价中,衡阳排名全国第32位,湖南第一位,被评为2024极具影响力的文旅目的地,入围全国地级市城市品牌指数百强榜单,荣膺全国文明城市。2024年国庆黄金周,衡阳的游客人数、旅游收入,同比增长均排全省第一位;蛇年春节,衡阳市与南岳衡山景区表现亮眼,分别在全国城市外地深度游游客量榜单和5A级景区游客量榜单中,双双跻身前十;2025年“五一”假期,衡阳迎来游客286万,实现旅游收入超13亿元。“周末不忙,来趟衡阳”传遍大江南北,成为无数游客的深情向往。

“小微改革”托举身边幸福生活

作为改革拼图里的精巧板块,“小微改革”有着不可或缺的关键意义,因

为它事关柴米油盐的日常,托举着广大群众满满的幸福。

“沉睡”18年后,衡阳县演陂镇逾七旬的演陂粮站重返“青春”,成功“生”出6家乡村企业,每年创收数十万元。而在两年前,演陂镇粮站一直处于闲置废弃状态。

衡阳县演陂镇粮站是衡阳市盘活城乡闲置资产取得的成果之一。

近年来,衡阳探索以城乡产业运营平台为抓手,创新建立覆盖市县乡村四级的城乡产业运营体系,形成总部+分部、就业+就学、务工+务农、楼上+楼下、线上+线下“五种模式”,如同一张无形的网,将乡村车间与城市的市场、资源紧密连接起来。

据统计,衡阳城乡产业运营平台已盘活利用城乡闲置资产1134处87万余平方米,建成手工制作、电子商务等乡村车间1400余个,带动就业5万余人,月均工资2600余元,托举起了群众家门口的致富梦。

既盘活了大量闲置资产,又为农村居民提供了更多就业机会和增收渠道,还做大做强了乡村产业,可谓“一举三赢”。2024年,该创新做法被中央深改委推介,并在中央政策研究室《学习与研究》上刊发。

窗口兜底,群众有底。在衡阳市政务服务中心不动产登记大厅,有一个特殊的窗口——“办不成事”反映窗口。这个增设于2023年的特殊窗口,让群众很多“办不成的事”最后都“办成了”!

原来,群众办理不动产登记过程中常遇到因历史体制等诸多原因,提交申请材料后未能成功办理。面对这种问题,该中心专门开设“办不成事”反映窗口,为“疑难杂症”提供兜底服务,把“最后一公里”打造成“最美一公里”。

教育与医疗,关乎千家万户。通过“校联体”,衡阳将城市优质学校与乡村学校进行结对帮扶,实现学校共建、师资共培、课题共研、成果共享,有效促进了城乡、校际之间教育资源均衡。

“中医夜市”火爆出圈,“泳池下乡”让村里娃消暑纳凉更安全,“紧密型医联体”成全国亮点,“时间银行”让老年人在家门口乐享幸福……衡阳大刀阔斧进行“均衡化改革”,致力于让每个孩子都能享受到优质教育,每位患者都能得到及时救治。

回望衡阳在改革之路上的踏实脚印,“微改革”已化作民生幸福的广阔通途。

减负赋能夯实基层治理底板

基层,是国家治理的“神经末梢”,也是改革攻坚的“硬骨头”。

在社会治理进程中,衡阳实施了多项减负赋能改革,激活了基层治理“一池春水”。

为破解乡村治理“小马拉大车”突出问题,衡阳制定村级事务清单,推动市县两级共取消82项村级组织不应承担或无力承担的工作事项,清理规范一大批标识标牌。

聚焦基层反映强烈的“指尖上的形式主义”问题,衡阳对政务应用、政务公众号、小程序和工作群组实行摸底排查,全面整治强制下载安装、打卡签到、积分排名、统计在线时长等“指尖上的形式主义”问题,并运用设立在县(市、区)直单位、乡镇、企业和工业园区的72个基层监测点进行实时监测,严防反弹回潮。

在基层治理过程中,常会发现一些制度“漏洞”,要堵住这些“漏洞”,通常需要积累较多“漏洞”或等待上位文件修订,时间周期较长,制度“空转”、选择性执行或“最后一公里”难以通达的现象客观存在。

怎样才能及时“亡羊补牢”?衡阳借鉴手机系统打“补丁”的修复升级理念,创新建立制度“补丁”机制。2022年1月21日,出台《关于建立制度“补丁”机制的管理办法(试行)》。目前,共收集制度“漏洞”1053个,督促完成问题整改989个,切实扎紧织密了制度“笼子”,实现了对制度建设的全生命周期管理。2024年,该做法被中央巡视办推介。

安全生产是“高压线”和“生命线”,是基层治理的重中之重。衡阳探索以“五全一常态”(全覆盖管理、全领域排查、全天候值守、全方位宣传、全链条责任和常态化暗访)守底线,针对生产安全、食品安全、网络信息安全等13个重点行业领域,共建立65条安全责任制,全部由市领导担任“安全链长”,市直部门主要负责人担任“安全链副链长”,企业主体责任、部门监管责任、属地管理责任得以明确。

“五全一常态”的实施,织牢了一张层层抓落实的严密安全底线“防控网”。据统计,2024年,衡阳生产安全事故起数、死亡人数同比分别下降4.9%、7.5%。

标准化建设催生城乡基层治理现代化新面貌,“三联三促”大走访用“铁脚板”换来“好口碑”,“屋场恳谈会”谈出村民心齐气顺好氛围,“里巷工作法”破解老旧小区治理难题,“湾村明白人”解决群众急难事……一系列创新探索,“揪痛点”“疏堵点”“解难点”,让基层治理既有力度又有温度。

“改革,是时代发展的永恒主题,也是衡阳高质量发展的澎湃动力。”衡阳市委改革办相关负责人介绍,“近年来,我们坚持主动出击,校准坐标定好向;坚持系统谋划,一体贯通布好局;坚持分类管理,强化执行落好子,推动进一步全面深化改革走深走实。”

改革之道,如江河奔涌,不舍昼夜;创新之途,似星辰轮转,永无止境。衡阳,这座充满活力与希望的城市,将以更高水平开放、更高层次改革,打造内陆地区改革开放标杆城市,成为中部地区崛起的璀璨明珠。

(本文配图由衡阳市委改革办提供)



船山时间谷



南岳里