

# 3年多来38项制度创新成果全国推广 长三角“试验田”种出一体化样本

潮声 | 执笔 陆乐 何伊妮

经济序民,正其制度。制度创新,一直以来都是高质量发展的要素。一套系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,则是提高治理效能、改善群众生活品质的保障。

在不断打破常规的长三角,制度创新正在不断开拓想象空间。日前,上海市发展改革委副主任、长三角生态绿色一体化发展示范区执委会副主任张忠伟在接受媒体采访时表示,示范区成立3年多来,已形成112项具有开创性的一体化制度创新成果,其中38项面向全国复制推广。

## 八方面创新成果 一体化是共同价值导向

潮新闻记者注意到,这38项创新成果,主要来自于规划管理、生态保护、土地管理、项目管理、要素跨区域流动、税收征管一体化、公共服务政策和组织机构运行模式8个方面。

在土地管理方面,包括建设用地指标统筹管理机制、存量土地一体化盘活机制、建设用地机动指标统筹使用机制等;

在项目管理方面,则包括了统一企业投资项目核准目录、统一产业发展指导目录、统一产业准入标准、省际毗邻地区重大项目建设联合推进机制、跨区域企业投资项目联合管理机制、跨区域投资项目统一在线审批监管机制等;

在公共服务方面,有旅游公共服务一体化机制、职业教育一体化工作机制、跨省公交线路运营机制、医疗保障同城化机制、清单制推进公共服务共建共享机制、教师一体化培养机制、不动产登记“跨省通办”工作机制等。

这38项创新成果,都有一个共同的价值导向:一体化。

比如组织机构运行模式方面的制度创新:理事会、执委会运行机制。

长三角生态绿色一体化发展示范区于2019年11月1日正式揭牌成立,范围包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县,被誉为探路长三角一体化发展的“试验田”和“样板间”。之前,国家发改委公布的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》明确,建设长三角生态绿色一体化发展示范区是实施长三角一体化发展战略的先手棋和突破口。

这片约2300平方公里的土地,治理的主体有些多元:上海市、江苏省、浙江省、苏州市、嘉兴市、青浦区、吴江区、嘉善县,省市县三级共八方力量,都对这片区域有属地管理责任。大家所处的发展阶段、发展目标 and 主要任务都有所不同,也就天然存在“温差”。

统筹协调跨省域、多主体的不同立场,引导各方朝着一体化的方向共同努力,是创建理事会、执委会运行机制的一大初衷。

这一制度建立后,理事会成为示范区的决策平台,理事长由有关省(市)常务副省长(市长)实行年度轮值,成员则由所在省(市)相关部门负责同志、区县主要负责同志、有关企业家组成。

执委会则是理事会的执行机构,主要负责区域发展规划、制度创新、改革事项、重大项目、支持政策的研究拟定和推进实施。

截至目前,在京津冀的通州区与北三县一体化高质量发展示范区以及大湾区的深圳、东莞等城市,都已经设立了类似“理事会+执委会”的机构,用以推进跨区域的协作。

而在税收征管一体化方面,38项政策创新中的一体化电子税务局建设,同样得到了广泛应用。在苏锡常都市圈、宁波都市圈、合肥都市圈,杭绍甬一体化区域、皖北承接产业转移集聚区、皖江城市带、合芜蚌自主创新示范区、环巢湖地区等地,这一在原有省(市)电子税务局系统架构上,建成界面、业务、功能标准统一的一体化电子税务局办税专栏,定期发布区域税收一体化工作的进展、政策解读、办税服务的制度,已经得到了大范围的推广。



长三角生态绿色一体化发展示范区青年集体婚礼在嘉善县大云镇举行,来自上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江嘉善县的100对新人举行集体婚礼(本报资料图)。 拍友 胡凌霄 胡引凤 摄

## 明确责任提升协同度 制度创新直面治理痛点

示范区的这些制度创新成果能够在全国逐渐推广开来,很重要的一个原因,是因为它们直面了一个治理中的痛点:在区域交界处,经常是出问题“没人管”,有好事“抢着上”。

比如38项制度中的联合河湖长制。这一制度的主要做法就是在跨界的水体设置联合的河湖长,在上下游的地区单位间构建联合监管、联合执法会商、联合监测的机制体系。

为什么会有这样的制度?最早就是为了解决太湖流域的生态环境治理问题。

太湖河流经吴江、青浦和嘉善,对三地都有重要意义。对上游的吴江来说,它是重要的泄洪通道;而下游的青浦和嘉善,则把这条河定位为饮用水水源。

定位不一样,大家治水的标准自然也不一样。下游想要的是一个至少Ⅱ类以上的水体,但上游的水质要求低于下游。因此,太湖河治理一度难以形成合力。

示范区成立后,在执委会的协调下,三

地聚在一起。无数次的协调会和头脑风暴后,联合河湖长制诞生了。青浦区环境监测站负责人告诉潮新闻记者:“大家联合进行巡河、水质监测、执法会商、河湖保洁以及河湖治理等各项工作,实现了责任共担。”

如今的太湖河,已经是有名的候鸟胜地,每年有万余只候鸟在此越冬。诞生于太湖河上的联合河湖长制,也迅速被全国各地学了去。在环太湖区域、皖南—浙西—浙南生态屏障区域、长江生态廊道、淮河—洪泽湖生态廊道、新安江—千岛湖生态补偿试验区等区域,联合河湖长制已经成为了跨区域水生态治理的重要制度保障。

除了明确责任,示范区制度创新的另外一个特点,是提升地区之间的协同程度。

比如说在产业上,示范区就出台了统一企业投资项目核准目录和统一产业发展指导目录两项制度,目的在于统一跨省域产业发展导向,避免同质化竞争和恶性竞争,这两项制度同样属于38项制度创新。

不久前,潮新闻记者到嘉善县采访时,就去了生产电子纸的浙江东方科脉电子股份有限公司。这家公司设在嘉善县的总部基地今年3月正式投入使用,集模组产品的生产、设计、研发、销售于一体,可年产智能物联网电子纸1亿片。

为什么来到嘉善?公司董事长周爱军的回答很直接:产业链上下游的优势,“公司很多包括原材料、仓储、运输等方面的上下游企业都在长三角地区,嘉善又正在大力发展新材料产业。”

可能也正是因为看到项目管理上形成合力后对招商引资的推动作用,在虹桥—昆山—相城、嘉定—昆山—太仓、金山—平湖、顶山—汉河、浦口—南漕、江宁—博望等长三角地区省际毗邻区域,示范区统一项目管理的有关政策也被平移了过来。



苏浙沪三地的保洁船在位于长三角生态绿色一体化发展示范区的苏浙沪交界水域太湖流域联合清理水面浮游植物(资料图)。 新华社发

具体到操作层面,2020年7月,示范区执委会发布了《长三角生态绿色一体化发展示范区产业发展指导目录(2020年版)》和《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区产业项目准入标准》,根据示范区各个片区的经济发展状况和比较优势,对“示范区应当发展什么样的产业”“各个片区可以落地什么样的项目”作出了回答。

在这两个文件中提到,嘉善县将重点发展数字经济、生命健康、新能源新材料等新兴产业。

为什么来到嘉善?公司董事长周爱军的回答很直接:产业链上下游的优势,“公司很多包括原材料、仓储、运输等方面的上下游企业都在长三角地区,嘉善又正在大力发展新材料产业。”

可能也正是因为看到项目管理上形成合力后对招商引资的推动作用,在虹桥—昆山—相城、嘉定—昆山—太仓、金山—平湖、顶山—汉河、浦口—南漕、江宁—博望等长三角地区省际毗邻区域,示范区统一项目管理的有关政策也被平移了过来。

不久,潮新闻记者到嘉善县采访时,就去了生产电子纸的浙江东方科脉电子股份有限公司。这家公司设在嘉善县的总部基地今年3月正式投入使用,集模组产品的生产、设计、研发、销售于一体,可年产智能物联网电子纸1亿片。

为什么来到嘉善?公司董事长周爱军的回答很直接:产业链上下游的优势,“公司很多包括原材料、仓储、运输等方面的上下游企业都在长三角地区,嘉善又正在大力发展新材料产业。”

可能也正是因为看到项目管理上形成合力后对招商引资的推动作用,在虹桥—昆山—相城、嘉定—昆山—太仓、金山—平湖、顶山—汉河、浦口—南漕、江宁—博望等长三角地区省际毗邻区域,示范区统一项目管理的有关政策也被平移了过来。



长三角生态绿色一体化发展示范区一角 本报记者 何伊妮 摄

## 大胆闯大胆试 突破堵点难点惠及大众

优秀的制度设计,往往表现在百姓的笑容里,体现在人民的获得感里。

示范区的制度创新能够走出去,归根结底还在于他们能够帮助人民追求更加幸福美好的生活。现在,提到示范区,人们就会想到,这里有跨省公交,嘉善居民能够乘坐公交抵达上海;上海人到阳澄湖吃大闸蟹、苏州人到迪士尼游园,都可以地铁出行;社保卡在示范区里可以跨省刷,房产登记都可以异地办……

这些便利的背后,都有着精心的制度设计。旅游公共服务一体化机制、跨省公交线路运营机制、医疗保障同城化机制、不动产登记“跨省通办”工作机制……每一项工作机制的确立,就是一项制度创新的成果。

在示范区采访中,有很多居民在感慨一体化成果带来便利的同时,还专门提到了教育的一体化。他们最直观的感受是:“教育是最不可能一体化的。”“上海的教育资源,怎么可能拿出来给江浙用?”

但即使是教育的一体化,目前也有两项制度创新获得了全国推广——职业教育一体化工作机制和教师一体化培养机制。

在操作层面,最直接的表现就是:三地在职业教育方面允许异地招生。嘉善的孩子可以到青浦、吴江上学,反之亦然。这几年,仅嘉善赴青浦、吴江上学的青年,就超过了200位。

来自吴江的蔡嘉兴,如今就在嘉善信息技术工程学校学习汽车营销。他对潮新闻记者表示,自己从小就对汽车感兴趣,吴江的相关专业没有嘉善这么强,得知有机会到嘉善上学,他二话不说就来了。

“嘉善县只有两所中职学校,之前开设专业,考虑更多的是全面。有了跨区域招生机制,各地中职可以加强沟通、集中力量、各展所长,避免重复浪费。”嘉善县教育局党委委员、副局长杨剑峰提到了制度创新带来的职业教育专业优化。

以嘉善信息技术工程学校为例,职业教育一体化以后,这所学校就把特色的旅游服务与管理、汽车运用与维修、会计、物联网技术应用等专业列为着力打造的优势特色专业,同时对青浦、吴江职校拥有优势的物流服务与管理、现代农艺技术、家政服务与管理等专业进行弱化调整。

除了便利人民生活,高效推进项目、优化营商环境同样离不开制度的创新。

5月24日,示范区举行水乡客厅·方厅水院项目开工仪式。这一全国首个“打破行政边界”的示范项目能够顺利开工,背后也有着机制上的融合。

“在以前办理这样一个跨省域项目,需要跑3个地方、准备3套不同的资料、盖3个不一样的章,但现在只需要跑一个地方就可以完成所有的流程,至少省掉了三分之二的的时间和工作量。”执委会生态规划建设部副部长刘群星说。

构建统一立项、一体化审批、联合监管的全流程新模式,这种项目跨区域一体化管理服务机制,不仅有助于加快项目进展,更被认为是服务企业、服务基层的有效措施。

这样的制度设计和具体做法,也迅速被长三角其他省际毗邻区域和全国其他符合条件的省级毗邻区域学习。

大胆闯、大胆试,从示范区这个“试验田”“样板间”里,一项项制度创新成果逐渐发芽、成长,一个个多年难有突破、实质进展缓慢的堵点难点,得以冲破藩篱,惠及大众。

## 潮友评论

一笑莫贪留

冲破制度藩篱是长三角一体化示范区最重要的意义和成果,以一体化的眼光去重新进行制度设计,才能更加惠及这块土地和在这里生活的老百姓。

葡萄grape

未来,不仅是教育资源的互补,产业资源深入整合优势互补会让长三角焕发新的生机。产业上下游的相互补给以及地缘的优势补给将持续利好。

懂得知足学会珍惜

职业教育一体化是有建设性意义的,长三角人力资源丰富但也存在着缺口,这种优势互补的职业技术人才的培养可以提供高质量人才,为新兴产业输送新鲜血液。

潮客\_av8phm

一体化的眼光看长三角,资源整合的道路上不断突破创新颇有成效。长风破浪的长三角在未来一定更有竞争力也更能汇聚高精尖产业发展动能,冲啊~

灵魂画手

一体化就是一家人,常来常往,携手共进。



·资讯·

# 上虞区构建“快响直达”救援网 筑牢基层应急“安全墙”

孙金良 陈 航

“太感谢你们了!大清早的,幸好你们及时赶到将突发的山火扑灭,不然后果真不堪设想。”近日,绍兴市上虞区道墟街道积山村党支部书记范水龙紧握应急救援队员的手感激地说。

事情发生在当天早上5点多,积山村附近一处山上突发山火,着火点浓烟滚滚,火势汹汹,情况十分危急。火情就是命令,道墟街道综合应急救援队全体成员第一时间会同辖区森林防灭火专职消防员、巡查员等迅速赶赴现场灭火,这一过程仅用了不到10分钟时间。由于到达及时,在众人的努力下,经过近1个

小时的紧张扑救,火势得到有效控制,未造成人员伤亡及重大财产损失。

此次迅速扑灭火情,得益于上虞区架设“快响直达”应急救援网建设的快速反应、有效落实。今年以来,上虞区围绕三个“一号工程”谋篇布局,聚焦“全灾种、大应急”,按照“全域覆盖、一年建成”总体目标要求,多措并举推动“快响直达”应急救援网建设,同时结合安全生产隐患排查大整治行动,摸清清风险隐患底数,提高安全生产和消防事故“救早灭小”工作能力,坚决防范和遏制重特大事故的发生,助力建设朝气蓬勃、近悦远来的“青春之城”。

为破解基层应急和消防融合“瓶颈”难题,上虞区根据绍兴市下发的“快响直

达”应急救援网建设方案,及时协调各部门专题推进,明确新建14个综合应急救援站计划,共涉新(改)建营房1.8万平方米,基建投资3360万元,招录应急救援救援队员240余名,实现全区基层乡镇街道综合应急救援站点全覆盖,完成了应急和消防力量的融合。

上虞区在全区20个乡镇街道都配备了4—8名应急管理办在岗人员、确保1名以上行政执法资格人员的基础上,综合应急救援站点内配备10—15人以上应急和消防救援人员,均全年在岗工作,并由乡镇街道统筹开

展日常安全生产和消防安全检查、综合应急救援值班勤务等相关工作。同时,上虞区派驻应急管理局纪检监察组以直插现场的方式进入“快响直达”一线开展监督,提高基层应急救援处置能力。

为使“快响直达”综合应急救援网建设更好地落地见效,上虞区严格履行应急响应和协调指挥等职责,制定重点领域“十条硬措施”,发动基层应急力量迅速投入安全生产隐患排查大整治行动。此外,持续推进“一键启动、全域响应”预案数字化改革,实现突发事件现

场30分钟内可视化连线指挥调度机制,切实提升应急救援指挥质效。

据悉,目前,上虞区已有“快响直达”综合应急救援站9个,今年以来共接火警199起,经基层应急消防救援后,轻微火警数占比94.9%,实现了基层消防应急救援“救早灭小”的预期目标。在全省安全生产隐患排查大整治行动中,经应急救援站点“触角式”“地毯式”参与,累计排查发现的22877个问题隐患,已完成整改22692个,立案查处企业单位476家次,确保应急管理工作取得实效。

场30分钟内可视化连线指挥调度机制,切实提升应急救援指挥质效。

据悉,目前,上虞区已有“快响直达”综合应急救援站9个,今年以来共接火警199起,经基层应急消防救援后,轻微火警数占比94.9%,实现了基层消防应急救援“救早灭小”的预期目标。在全省安全生产隐患排查大整治行动中,经应急救援站点“触角式”“地毯式”参与,累计排查发现的22877个问题隐患,已完成整改22692个,立案查处企业单位476家次,确保应急管理工作取得实效。

据悉,目前,上虞区已有“快响直达”综合应急救援站9个,今年以来共接火警199起,经基层应急消防救援后,轻微火警数占比94.9%,实现了基层消防应急救援“救早灭小”的预期目标。在全省安全生产隐患排查大整治行动中,经应急救援站点“触角式”“地毯式”参与,累计排查发现的22877个问题隐患,已完成整改22692个,立案查处企业单位476家次,确保应急管理工作取得实效。