

## 【新华社】分析报告

# 探索管用好用制度 激发干部担当动能 ——南京以全面深化改革赋予作风建设新内涵的实践与启示

分析师王艳艳 通讯员 薛爱国 刘立

**要情动态：**新时期，江苏“勇挑大梁、为全国大局作出更大贡献”，需直面激励手段相对有限及“干得多就错得多”思潮下，部分干部心态佛系、做法躺平等挑战，切实激发干部担当动能。

调研发现，南京直面上述问题，以全面深化改革为工作抓手不断赋予作风建设新内涵。我市坚持改有“底线”，涵养“讲政治、知敬畏、守规矩”的党性操守；改有“方向”，激发“当表率、做示范、走在前”的果敢担当；改有“支撑”，夯实“求实、务实、扎实、踏实”的工作导向；改有“成就”，焕发“敢为、敢闯、敢干、敢首创”的精神风貌，探索出一条在尽量不增加编制、不增加地方财政负担条件下，以体制机制创新为内核，充分调动全市上下内在担当动能的特色改革路径，对相关城市打造新时期干部队伍具有借鉴意义。

**新华社智库要情专报** 作风建设和营商环境是地方的核心竞争力。在当前全球经济复苏曲折前行的背景之下，哪个地方的作风建设优、营商环境好，哪里投资吸引力就强、市场活力就高、经济的内生动力和韧性就好。作为“四千四万”“三个不相信”等精神诞生地，江苏历来重视作风建设，从来不乏敢于担当作为的党员干部。

但“勇挑大梁、为全国大局作出更大贡献”，江苏需要直面当下激励手段相对有限以及“干得多就错得多”的思潮下，部分干部心态佛系、做法躺平等挑战，切实激发广大党员干部干事热情。

调研发现，南京直面上述矛盾和问题，以全面深化改革为工作抓手，不断赋予作风建设新内涵。该市坚持改有“底线”，涵养“讲政治、知敬畏、守规矩”的党性操守；改有“方向”，激发“当表率、做示范、走在前”的果敢担当；改有“支撑”，夯实“求实、务实、扎实、踏实”的工作导向；改有“成就”，焕发“敢为、敢闯、敢干、敢首创”的精神风貌，探索出一条在尽量不增加编制、不增加地方财政负担条件下，以体制机制创新为内核，广泛整合地方现有社会资源，充分调动全市上下内在担当动能的特色改革路径。

伴随全面深化改革深入推进，南京形成一批“解决问题有成效、省内创新有影响、全国推广有价值”的改革成果，如“医保高铁”“城市更新”“一网统管”等改革深得人心，“推动创新创业政策落地”“创新优化督查落实方式方法”等改革获国务院督查激励，切实扛起“走在前、做示范”担当。调研认为，南京以改革优化作风的做法基于正向制度设计，可操作性强，是新形势下激发干部内在担当动能的样本，对相关城市打造新时期干部队伍具有借鉴意义。

## 以全面深化改革不断赋予作风新内涵

作风建设关乎党的形象，关乎发展信心，关乎事业成败。对地方特别是经济大省来说，面对严峻复杂形势，完成党中央赋予的重大使命、在高质量发展上继续走在前列，不是依靠惯性、顺其自然、轻轻松松就能做到的，必须锤炼优良的作风和过硬的能力。

作为经济大省，江苏“勇挑大梁”奋楫再出发，不断赋予作风建

设新内涵。但需要看到，由于新时期对干部激励手段相对有限，加之基层工作任务繁重、上升通道狭窄，以及担心过度问责等，一些干部心态“佛系”、状态“躺平”，干事动力不足。这些问题如果不得到切实破解，地方发展的内生动力就不足，“走在前、做示范”也就缺乏坚实的支撑。

全面深化改革是破解上述作风难题的关键一招。这是因为，作风涉及权力运行和利益调整，本身就是一场深刻的改革。只有在改革中不断破除体制机制障碍，才能把蕴藏在干部群众身上的闯劲、干劲充分激发出来。

近年，南京抢抓全面深化改革机遇锤炼新作风，取得阶段性重要成效。作为长三角为数不多的特大城市、东部地区重要的中心城市、江苏省会城市，南京承担着国家级改革试点、省级试点各百余项，“探路、突围、引领”责任重大。党的十八大以来，该市在全面深化改革中锤炼新作风，“高质量发展向上攀登、联系群众向下扎根”日渐成为新时期南京干部队伍的重要标识。

2023年，南京GDP总量约1.75万亿元，自然指数—科研城市全球排名升至第6位、国家创新型城市创新能力评价居全国第4位，基本公共服务水平连续6年居全省第一，连续两年入选全国营商环境“标杆城市”，城市发展能级明显提升。

面对党中央赋予的“推进高水平科技自立自强、发展先进制造业集群”等重大使命，南京如何趁势而上、交出新答卷？改革仍然是“关键一招”。“南京将聚焦高质量发展首要任务，锐意改革创新，以作风大提升、环境大优化推动发展大突破。”江苏省委常委、南京市委书记韩立明说，该市将围绕“建设具有全球影响力的产业科技创新中心主承载区”目标，以为全省全国发展探路的自觉行动系

统谋划改革，不断丰富和发展中国式现代化南京新实践。

## 优化制度设计 在全面深化改革中践行新理念、锤炼新作风

体制机制具有长期性、稳定性。抓作风建设，从根本上还要靠好制度护航。近年，南京高度重视全面深化改革制度设计，探索形成“一区一特色、一园区一突破、一部门一课题”（下称“三个一”）改革机制，系统设计能够发挥党委统揽全局能力、整合各方力量资源、调动广大党员干部参与热情的体制机制，让广大党员干部改有“底线”、改有“方向”、改有“支撑”、改有“成就”，在服务大局、改革攻坚中塑造新作风、不断赋予作风建设新内涵。

### ——改有“底线”，涵养“讲政治、知敬畏、守规矩”的党性操守

随着改革进入“深水区”，来自舆论的审视与监督也在强化，南京在全面深化改革中，始终把纪律规矩挺在前面，利用市委深改委会议等场合，依托市纪委监委等机构，深入学习中央、省委的改革部署，涵养“讲政治、知敬畏、守规矩”的党性操守。

南京承担的众多国家级改革试点、省级试点中，不乏腐败高发频发的领域，比如医保、国资监管、政府投资的工程建设等。把讲政治落实在相关改革发展中，是必然选择。“要提高政治站位，始终把维护医保基金安全作为全市医疗保障工作首要政治任务，坚决守好人民群众的‘保命钱’‘救命钱’。”在十五届市委全面深化改革委员会第11次会议上，韩立明专门强调，要加快构建全领域、全流程的医保基金安全防控机制。

秉持“公开透明、便民惠民”原则，南京市医保局推出全国首

个汇聚医保、医疗、医药“三医”大数据于一体的“医保高铁”监管平台，实现带量采购、招采治理、支付改革、基金监管等医保主体业务一体化监管，初步建立严密的医保基金监管体制机制。此外，首创个人帐户健康激励机制等，相关改革举措赢得市民纷纷点赞。

2023年，南京累计召开6次市委深改委会议，研究12项改革文件，系统梳理改革中存在的困难、风险和不确定性，引导相关改革参与者守牢底线、站稳人民立场，在稳的基础上积极进取。

“党中央重大决策部署到哪里，监督检查就跟进到哪里”。南京市委纪委监委把“推进政治监督具体化精准化常态化”作为改革课题，聚焦权力集中、资金密集、资源富集领域完善监督机制，查真相、说真话、报实情，有效遏制不正之风。

### ——改有“方向”，激发基层“当表率、做示范、走在前”的果敢担当

形式主义是抑制基层干部干事热情的枷锁，南京全面深化改革聚力让基层干部从“痕迹管理”中脱离出来，着力解决牵一发而动全身的重大问题，在差异化探索中不断激发基层“首创”精神。

“三个一”改革中，南京各行政区以及江北新区、重点园区、政府单位全面参与，立足“服务高质量发展、解决群众急难愁盼突出问题”所需各自确定一个改革项目。2023年，经过多次调研论证，该市共形成“12+10+70”个各具特色的重点改革项目。

板块因地制宜积累先行先试经验，秦淮区是老城区，当地群众对改善居住环境呼声较高，该区将“有温度”的城市更新作为改革课题。栖霞区盘活科教资源等创新资源迫在眉睫，该区将行政区、大学城、经开区“三区协同”发展作为改革课题。玄武区发挥大型

商圈、高端人才密集等优势，将“建设服务业扩大开放综合试点先行先试区”作为改革主攻方向；产业园区竞相发力“产业地标”，江北新材料科技园加快传统化工产业转型升级，探索区域环境治理新模式，助力长江大保护。高淳开发区聚力培育医疗器械产业链，浦口经开区抢抓风口全力打造第三代半导体产业生态圈；部门则重点推动试点层级高、牵引作用大的改革，市委组织部以加快打造高水平人才集聚平台为总牵引，全面推进新时代人才强市建设。市委网信办发动各级力量扎实走好新时代网上群众路线。

聚焦改革课题，党员干部扑下身子深入基层、走近群众开展调研，从最难的地方入手、从群众呼声最高的诉求入手，形成一批在全省乃至全国具有示范推广意义的探索。

比如城市更新中，以居民区的产权处理最为复杂棘手。秦淮区历史悠久，传统居民区产权类型在全国样本最全、难度最大，改革正处于“不得不为、大有可为”的关键期。2022年以来，该区从产权制度改革入手，探索出多个全国“首创”之举，打造了石榴新村、小西湖片区等成功案例，被自然资源部评为全国首批自然资源节约集约示范县。南京市法院在中院以及基层法院诉讼服务中心附设“金融纠纷调解工作室”，形成“法院引导、多方参与、调解优先、诉讼断后”的金融纠纷诉源治理“南京模式”；新农集团创新农村集体资产评估测绘和农村集体资金招标采购工作流程，相关做法在全省、全国推广。

### ——改有“支撑”，夯实“求实、务实、扎实、踏实”的工作导向

突破既有利益藩篱、传统发展路径，仅凭基层一己之力难以实

现。在基层主责推动改革任务的同时，南京探索形成市委调度、市级有关部门支持、社会各方参与的支撑机制，实现横向联动、纵向贯通、网状覆盖、联合发力，确保改革推得动、落得实。

“基层先行探索存在风险，不仅要搭建干事平台，还要提供‘硬’支撑，让其能成事。”南京市委改革办相关负责人说，不少改革课题涉及面广、难度大，比如以产权制度改革推进城市更新，不仅需要规资、建设、房产、文旅、政务等部门支持配合，涉及契税征收减免的相关问题还需要省、市人大开展立法研究，为改革提供法理支撑；农村闲置资源盘活面临着相关政策调整导致入市受限等。深化上述改革，市委要有强有力统筹能力。

调研中，基层反馈，南京市委对改革给予了最大力度支持，市委领导班子、副市长等领导各自负责重点领域改革，通过开会研讨、实地调研等，协调解决改革难题。比如在南京市委大力关心支持下，栖霞区得以稳慎有序推进“三区协同”改革。近期，该区正按照“稳定体制、创新机制，聚焦主业、理清职责，高效协同、统分结合”基本原则，加快区域协同发展，在不改变现有体制的情况下探索产业协同联动、干部统筹分配、财政高效运行等动态平衡机制。

在“三个一”改革中，南京市委改革办、市委市级机关工委以及市商务局分别牵头板块、部门、园区的改革，负责牵头领域改革议题谋划、决策审议、监察问效、考核评估等。三个部门各展所长、互通有无，成为该市全面深化改革的重要推动者。

如市委市级机关工委将改革攻坚作为党建与业务深度融合发展的突破口，指导各机关部门单位依托党组织成立改革攻坚团队，压实改革责任，各业务处室充分发挥基层党组织的战斗堡垒和党员的先锋模范作用，将党员干部放在改革攻坚第一线锻炼、破解难题

最前沿锤炼、服务发展大局中历练，推动改革攻坚取得实效。同时积极协调省级机关工委将“省市机关深化共学共建”列入年度省级机关作风建设工作，争取省级机关对南京对口改革事项支持。

改革发展出题，党建引领破题。南京重大改革中，党员始终冲在一线解决急难险重问题。秦淮区更新办负责人回忆说，一些居民对城市更新缺乏了解，沿用传统征迁思路索要补偿。街道工作人员刚开始进入石榴新村时，被小区群众围在中间谈条件、工作一度无法开展。该区成立临时党支部，发动街道党员干部前往小区挨家挨户沟通，仅用45天就实现97%的签约率。

南京在“三个一”改革中，还全面整合该市社会各界有利资源、凝聚各方中坚力量，市级机关部门聘请条线专业人员，比如退休干部、律师、专家等担任“市作风建设监督员”，阶段性参与改革议题讨论、监督、问题协调。“这些监督员有资历、有阅历、有能力，是一个城市宝贵的智力资源，提出了很多管用实用的意见建议，争取他们对改革的支持至关重要。”南京市委市级机关工委相关负责人说。

### ——改有“成就”，焕发“敢为、敢闯、敢干、敢首创”的精神风貌

激发全面深化改革活力，要让担当作为的党员干部有“成就感”。针对基层干部晋升难、干事动力不足等全国普遍性问题，南京已逐步设计出破解的思路举措。调研发现，参与“三个一”改革的干部整体充满热情，多从改革中有所收获。这种“成就感”来源可归为两点：

一是基层干部所从事改革具有特殊的社会价值，通过参与改革

个人得以施展专业才能、与群众打成一片，并得到社会广泛关注以及上级的肯定支持。从调研的情况看，医改、农村、科技、城市更新等重大领域的改革亲历者更容易流露出这种感受。

“看着新房子起来、居民住进去，很有成就感。特别是对比以前破旧的时候。”秦淮区城市更新的主要执行人坦言，看到自己从事的改革不断引发社会关注参与，更让个人感觉很值得，有意义。

二是南京发挥改革专项小组和第三方评估机构作用，开展联合督察调研，对“三个一”进展顺利且有明显成效的板块、部门予以鼓励。同时，将督促评估结果作为年度考核的重要依据，推动评优评先等荣誉、优先提拔等政策向改革一线人员倾斜，增强其成就感。

“要让辛苦的人不‘心苦’。”南京市委市级机关工委相关负责人说，改革专项小组开展督查时，着重向板块、部门强调，要把评优评先资格政策向奋斗在改革一线的党员干部倾斜。2023年，有多家政府单位将改革表现突出、贡献突出的人列为“评优评先标兵”。

此外，部分单位探索对改革担当有为者提供职务晋升等便利。如浦口区2022年以来持续推动“百名干部破百题”改革，从区级领导，到园街干部，再到村社书记个个揭榜挂帅，面向群众急难愁盼问题“亮剑”，已有多名“改革闯将”得到提拔，起到良好示范带动作用。南京公安局也将改革考核结果与评优评先、晋升晋级挂钩，畅通执法勤务、警务技术、综合管理三个序列晋升通道。

“改革激励机制要统筹考虑干部年轻化要求以及工作适配度，让不同年龄层的干部都有上升通道。”建邺区金鱼嘴基金街区服务中心相关负责人说，比如科技金融领域对专业性要求比较高，可以适当向青年干部倾斜；但社会治理等领域的改革错综复杂，更适宜

任用经验丰富的干部。目前，该区已将改革成效纳入干部绩效考核，优先提拔科技金融改革中表现出色的干部为产业园区副部长、并在后续转正时予以优先考虑。

## 三点启示

成事之要，关键在人，要通过体制机制调动每一位改革参与者的主动性。南京全面深化改革从机制设计出发，统筹考虑改革决策者、执行者、成果收益者三大类主体，构建起分工明确、推进有力、赏罚分明的改革推进机制，让基层干部有平台、有方向、有支撑、有成就，在优化作风方面具有实际效用，相关做法值得关注借鉴。当然，全面深化改革并非唯一的转作风途径，南京不断完善“五比五拼晒五榜”“我为群众办实事”等活动机制，与改革相得益彰，均为地方作风建设赋予新内涵。相关城市借鉴的重点在于设计好用管用制度，在管用好用的机制中优化地方作风。

**启示一：“一把手”要勇于担当、充分赋能，当好转作风的标兵。**地方后发赶超凭什么？观察国内近年快速崛起的城市，“一把手”的发展观、改革观至关重要。近年，面对全国日趋激烈的竞争，南京市委领导班子加强对标找差，并把深化改革作为争先进位的关键一招，市委主要领导躬身入局，像抓项目一样亲自抓改革、促发展，充分赋能基层重大改革事项，带动全市上下共同奋斗、干事创业，在经济发展、社会治理、民生福祉等领域取得一批令人刮目相看的成绩。比如城市更新工作，市委、市政府领导挂钩联系，市委改革办面对面指导，市建委、规资、房产等条线提供专业支持，有效整合党委政府内部资源，实现改革“一盘棋”布局。相关城市

要深化“抓改革就是抓发展”的认识，将改革作为“一把手”工程来抓，充分赋能、协调各方，力争产生一批标志性成果。

**启示二：有效整合社会各方资源，争取对改革的广泛理解支持。**南京全面整合既有资源参与全面深化改革工作，充分激活干部群众中蕴藏的改革基因，起到了事半功倍的效果。该市是全国唯一一个将全面深化改革牵头任务交给市委市级机关工委牵头的城市，主要是考虑到该部门在党建、作风建设等领域已形成相对成熟的考核机制，可以直接将现有制度运用到改革项目，通过不断探索完善以群众为主体的精准评价体系，能够更好地发挥党员干部先锋模范作用。同时，充分发挥市委改革办等部门人脉广、群众基础好等优势，争取各方对改革的理解支持。相关城市可立足自身实际整合关键性政策资源牵引带动各方参与支持改革，减少重点领域改革的阻力，特别是要发挥党建引领作用，让每个党员都成为一面旗帜。

**启示三：善于运用正向激励机制，更好激发干部干事热情。**对更多党员干部来说，还是希望有平台施展一番作为。南京通过评优评先、提拔晋升倾斜等激励措施，在提升基层获得感、干事创业热情方面率先破题。该市正在积极探索容错纠错机制，从更深层次破解不敢担当作为的问题，未来有望进一步释放制度红利。建议相关城市辩证看待党员干部“不担当”“不作为”的环境因素和制度因素，在改革的进程中多用正向激励机制，通过建立健全容错纠错保障机制，拓宽改革一线人员晋升渠道，适当增加合法收入等，充分激发基层干事热情。