

改革创新

聚焦

惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜。长江江苏段作为“钻石航道”，以仅占全长江干线1/7的通航里程，承担了全流域近70%的运量。而当下，以取消船舶进出港签证为代表的海事放管服改革对传统的海事监管模式带来巨大冲击，对海事事中、事后监管提出更高要求；长江综合执法模式改革和正在开展的海事基层执法模式调整，亟待海事开拓监管服务新境界；保障长江航运安全、推动长江大保护，海事肩负现实担当。

改革成为热词，在江苏海事大潮奔涌。他们敢于自我革命，探索大动态、大静态、双轮驱动模式，依托两个中心建设，实现指挥中心（执法大队）动态监管统一对外，政务中心（政务窗口）静态审批统一对外。构建基层大动态+大静态基本框架，破解发展难题，让我们看到了一种不断突破自我的治理勇气、不断直面挑战的坚定决心。本报记者在进行深入调查后，有感于江苏海事一个中心立足便民利民静态服务、一个中心立足高效监管抓动态协调的新型运作模式的科学性和高效性，认为其值得探索与推进。

1. 初心与决心

不忘改革初心，坚定改革决心。决心与初心的统一，体现在改革目标与改革价值相统一，体现在海事监管与服务相统一，体现为“让人民满意”的现实担当。

2016年末，交通运输部党组召开会议，再次听取放管服改革情况汇报。会议指出，放管服改革事关全局，影响长远。要再接再厉、勇于担当、敢于突破，把放管服改革推向纵深，促进交通运输科学健康发展。

早在半年前，江苏海事局就按照交通运输部要求，深化放管服改革，转变职能提高效率。江苏海事局党组充分认识到，放管服改革的本质要求是要做到一枚印章管审批、一支队伍管执法，从重审批转到重监管重服务。这就是要求我们改革行政执法和安全管理方式，提升行政执法和安全管理效率，服务行政相对人，方便行政相对人，全力服务长江经济带建设和水运经济发展。这见证了江苏海事局党组敢于啃硬骨头，敢于涉险滩的决心。

那么，江苏海事改革的动力何在？全面审视江苏海事，从大交通层面看，是争当交通运输服务发展的先行官；从江苏省层面看，是争做强富美高四个全面、新江苏建设的先行军；从全国海事系统看，是争当全国海事三化的示范区；从长江局系统看，是争当长江航运发展的排头兵。无论从哪个层面看，都需先行先试先干。而站在新的历史起点上的江苏海事，先行先试先干的唯一出路就只有把定方向，深化改革。

当前，以取消船舶进出港签证为代表的海事放管服改革对传统的海事监管模式带来了巨大的变革和冲击，对事中、事后监管提出了更高要求，不改革就没有出路。江苏海事局党组书记马小峰的话发人深思。不改革就没有出路，判断背后，是以人民利益至上的改革价值观。

打造人民满意海事，就是我们的奋斗目标，就是我们的改革初心。他一口气用了6个“更”字来描述人民的期盼：更实在的简政放权、更实惠的便民利民、更安全的航运保障、更快速的应急响应、更高效的运行机制、更精准的服务措施。而要实现这些目标，除了进一步深化改革，别无他途。

而现实是江苏海事局承担着长江江苏段、南通沿海和相关内河水域的海事管理职权，辖区全年进出港船舶达220万艘次，国际航行船舶进出港5万艘次，船舶载货量17亿吨，是国际性江海运输大通道，航运经济要素密集度、航运生产力水平、船舶载货量、海事管理难度在全世界首屈一指。在海事监管体制上，江苏海事局有20个内设部门，1个直属单位，12个分支机构，近百个海事处（办事处），构建了一张覆盖江苏海事全辖区的大网。而每一个单位、部门、集体、海事处、办事处就是这张网上的不同节点，一个节点松动就会产生漏洞，多个节点松动就会影响安全稳定和改革发展。

可否建立以各级指挥中心为支点的大动态监管模式，既能撬动全局，让海事纽带力量整体发挥，又能实现应急救援快速反应？可否建立以各级政务中心为触点的大静态监管模式，实现放管服改革后一个窗口对外，为行政相对人提供更加优质的服务？

可否在基层构建大动态+大静态基本框架，充实一线执法力量，加强基层执法资源配置，形成职能整合集约化、现场监管快速化、综合保障高效化的动静融合运行模式？这些好的设想在江苏海事全系统展开多轮讨论。经过一段时间的探索和实践，大家对改革方向、方法和路径有了清晰的认识，大动态、大静态、双轮驱动执法模式改革方案取得共识。

我们要以发达国家海事管理水平为参照，以综合执法改革为抓手，深化理念创新、体制机制创新、管理创新，不断放大改革的示范效果，让以往看得见、管不着的事情，如今实现管到底、管到位，为服务长江经济带战略提供坚强的海事保障。我们要敢于改革攻坚，过去我们强调海事外部管理方式方法和制度的改革，现在我们强调推进内部管理体制机制改革，坚决打赢一场啃硬骨头的变革。摧枯拉朽的决心后面，是对改革初心的始终坚守。

深化简政放权，变革海事监管模式、提高事中事后监管能力，提升海事公共服务品质。把所有办理权限下放到基层，实现一站式受理，一站式办结，一条龙服务。我们将更加注重公平公正，从行政相对人最关心最直接影响现实利益的问题出发，打造船员口袋工程，完善幸福船员微信平台功能，让船员有更多成就感和获得感。

江苏海事的改革新实践，诠释着不变的改革初心：改革的出发点、落脚点和遵循的基本原则，都是人民满意。

体系与政务服务体系改革

江苏海

不忘初心

观察

2. 问题与解题

哲人有言，如果从肯定开始，必将以问题告终；如果从问题开始，则将以肯定结束。改革，首先必须以问题为导向。从宏观层面，交通运输部正在全面深化直属海事系统基层执法机构改革，如何进行资源整合、关口前移、重心下移？交通运输部已明确取消沿海航行船舶进出港签证制度，如何适应新的形势和任务要求？江苏处于一带一路、长江经济带、海洋强国、长三角一体化等国家战略的交汇点，应发挥怎样作用？长江水上综合执法模式改革全面推进，如何重新履职和作为？

从微观层面，海事从原来的重事前审批转为更加注重事中事后监管，江苏海事局如何主动适应主动对接主动服务新原有的执法理念和模式？特别是现有的指挥中心和政务中心在运转模式上还不能完全适应现场监管的需要。基层各单位执法模式不够完善，动静态信息整合流转不够顺畅，两级指挥中心作用发挥不够充分，窗口政务服务不够便利。信息装备保障体系尚不健全，海事监管尚未实现人力型向智慧型转变，等等。怎么办？

问题倒逼，出路只有一条：改革！带着时代声音才能做出改革答卷：必须大力推进放管服改革，即简政放权、放管结合、优化服务。要通过优化资源配置，变革海事监管模式以提高事中事后监管能力；要加快转型升级，通过智慧海事建设为动态业务提供支撑，激发全局新活力，为新一轮海事科学发展鼓劲助力。

近年来，作为江苏海事自我革命的先行棋，简政放权大刀阔斧，在行政权力上多做减法，他们改手中的权，去部门的利，给企业松绑减负，进度超出预期。

原本计划三年放权50%，结果我们一年就放权50%。江苏海事局法规处副处长费中强说，最近，又放下了包括船员服务簿签发、船员培训合格证签发、海船船员内河航线行驶资格证明签发等5项事权。截至目前，江苏海事已分9批次取消下放行政审批项目22个，并对行政执法事权层级进行相应调整，持续在降低制度性交易成本上发力。

如果说简政放权、转变职能是规定动作，那么落实到具体执行和现场执法监管，在遵照规定动作的同时，怎样做好改革自选动作，创新监管服务模式？在水上交通安全监管上，如何强化源头管理，把风险预控摆在隐患排查治理前

面，把隐患排查治理摆在事故前面？在海事公共服务上，如何探索改进监管服务模式，增加服务供给，强化事中、事后监管？

江苏海事局党组抽丝剥茧，从纷繁复杂的表象中把握改革规律、把准改革脉搏，形成了一整套改革举措：以战略思维谋全局。

江苏海事局党组对照简政放权、放管结合、优化服务总体要求，旨在建立一个新型海事动态监管指挥体系与海事政务服务体系，实现海事监管服务双轮驱动。记者了解到，双轮驱动实际上就是要以各级指挥中心为支点，撬动全局各项监管业务，全面构建涵盖信息掌控、指导督察、应急管理等功能的大动态监管格局；以各级政务中心为触点，逐步实现全局任何一个政务窗口和网上电子政务大厅，都可以受理任何一项行政审批报备业务，建立大静态服务机制；各业务部门结合各自职能充分发挥指导、监督、管理和协调功能，具体开展好专家门诊，形成监管合力。

以系统思维聚合力。构建两级、三控、一中心的新海事动态监管指挥体系：二级，即局指挥中心负责全局海事动态监管协调指挥，各分支局指挥中心负责本单位范围内的海事动态监管指挥；三控，即建立局、分支局和海事处三个层面的监管指挥平台，按照职责负责对辖区通航环境、通航秩序、船舶动态和执法资源的实时监控、指挥、协调和监督；一中心，即局数据中心，采集和收集与海事监管有关的数据，扎口海事业务数据，为海事动态监管指挥提供有效的数据支撑，掌控全区域交通秩序。

优化江苏海事政务服务事权配置，构建三级两网一中心模式，形成层次鲜明、运行高效、覆盖全面的政务服务体系：三级，是指全局行政审批业务按照江苏海事局政务中心、分支机构政务中心和海事处政务窗口权限分为三级，强化局政务中心对全局政务服务窗口建设职能管理，统一受理流程标准，统领品牌创建工作，统筹网上政务大厅应用，树立优质服务窗口形象，提升江苏海事政务服务的整体水平；两网，是指依托外网电子政务大厅和内网综合信息平台，实现一站式服务、一次性告知，达到窗口业务全受理、网上信息全流转、审批过程全记录、许可结果全公开；一中心，是指一个海事业务数据中心，改造电子政务大厅，综

合信息平台数据，加强数据的应用与管理，为海事监管与服务提供数据支持。

构建海事基层一线动静融合运行模式。以两个中心建设为依托，以对内规范、对外统一为主线，对内实现四个规范，即规范机构设置，规范职责定位，规范运行模式，规范业务流程；对外实现四个统一，即统一受理窗口，统一受理项目，统一受理流程，统一受理标准。主动对接海事局小机关、大基层的改革部署，通过大动态、大静态职能的整合，同步推进部门岗位职责调整、执法人员调配、船舶车辆配备、执法装备配置、基础设施建设等相关工作，确保分支局执法力量和资源向基层一线倾斜，进一步强化扁平化管理，着力提升基层海事机构快速反应能力、综合执法效能和对外服务水平。

以创新思维增活力。在这里，管理就像弹钢琴，十指发力，联动婉转，合并出击。我们的改革是三部曲，第一步是简政放权，第二步就是标准化，第三步就是统一打造政务中心、指挥中心品牌。江苏海事局人教处处长黄鹏说，这次赋予了局政务中心的管理职能，政务中心不再是以前的收发站，而是便民利民的第一站。通过打造阳光、智慧、诚信的江苏海事政务服务品牌，构建全受理格局，深化政务窗口标准化建设，逐步推行菜单式申办，依靠科技信息化，打通最后一公里，最终实现全局政务窗口和网上政务大厅均能受理江苏辖区所有行政审批事项。

在指挥中心，为做到精准到位、可视可控、顺畅高效，该局开发了动态执法指挥平台，融合水上综合执法现场检查项目，实现海事行政检查标准化。指挥中心主任宋儒卿高兴地说：现在只要打开手机，就能知道全局现在有多少艘海巡艇在巡航，巡航总时间总里程，单艇巡航最长时间是哪条艇。更重要的是，还将开发水上搜救决策指挥系统，以各成员单位和各级搜救中心为用户，实现应急指挥和信息处理标准化、流程化，实现应急资源调度、管理信息化。

从群众最期盼的领域改起，从制约海事发展最突出的问题改起，解决了一些多年来想解决但一直没有很好解决的问题，解决了许多过去认为不可能解决的问题。正是以改革方法、科技信息上的不断创新为支撑，江苏海事执法模式改革才得以全面推进。

向顶层设计要动力，向狠抓落实要潜力。突出系统性、整体性、协同性，促进上下联动，释放改革红利，增强群众获得感。

3. 动力与潜力

改革的深刻本质，体现了掌控大方向的能力。江苏海事已经站在新的历史起点上，即将开启二次创业的科学发展新征程，要牢牢把握当前综合交通运输发展的黄金期，牢牢把握长江航运发展的钻石机遇期，深化对新使命、新定位和新环境的认识。总体上看，当前江苏海事科学发展的内涵和外延发生了很大变化：二次创业的主要动力是改革创新，二次创业的基本载体是钻石航道，二次创业的中心主线是安全绿色。

改革的核心思想，展现了把握大逻辑的能力。海事的根本发展的最终目的是为了人民群众，改革的根本指向是人民满意，这是海事改革发展的逻辑。我们要更加自觉地强化宗旨意识，更加自觉地把建设人民满意海事作为推动改革的出发点和落脚点，着力提升海事公共服务能力和水平，助力综合立体交通体系建设，打造一支人民满意的海事队伍。

改革的重大创新，展现了搭建大框架的能力。首先，要加快推进海事监管模式改革，积极适应船舶取消签证改革新形势，配套实施指挥中心、政务中心运行模式改革，实现海事监管双轮驱动。其次，全面实施基层执法机构改革，构建基层大动态+大静态基本框架，形成职能整合集约化、现场监管精准化、应急响应快速化、综合保障高效化的运行模式，进一步提升基层快速反应能力、综合执法效能和对

外服务水平。第三，要不断深化水上综合执法改革，充分发挥长江江苏区域协作联动机制牵头单位作用，加快形成统一的水上综合执法管理体系。

如果说加强顶层设计和整体谋划解决了改革最先一公里的问题，那么，加强改革思路的整体推进和督促落实，就是要解决改革最后一公里的问题。支点，运行撬动全局；触点，服务一触即发。去年以来，江苏海事力推指挥中心、政务中心运行模式改革，在抓落实上出思路、想办法、有成效，充分释放了改革举措的含金量，释放了改革最深层的潜力，提高了人民群众的获得感。

为实现大动态监管格局，指挥中心强化信息掌控、协调指挥、督察指导、应急管理四大职能，实现了从不同部门各炒各的菜到共办一桌席的监管态势转变，打造出全局动态监管工作支点，为各项业务开展提供了有力支撑。宋儒卿说，以前我们的执法是随机性检查，有时会对同一条船进行不同类别的多次检查，现在我们以指挥中心强大的数据为支撑，只需两个执法人员上船一次性检查完成，减少了登船检查次数，实现了精准执法。从前开展专项整治，各个业务部门各搞各的，现在则是由各个部门提需求，指挥中心集约成一个大数据，不仅省时省力而且效力更强。原来事故的预防在安全处、危化品的预防在危化处，现在都由指挥中心牵头进行

风险管理，统一政令，今年两次寒潮大风辖区未发生一起险情，这得益于我们统一高效的指挥，一个声音到底！

静态业务方面，我们通过内部分工优化，精简流转环节、减少职责交叉、加快无纸化申办进程，打造全局统一的江苏海事e站服务品牌，实现一站式咨询、一个窗口受理、一站式办结、一条龙服务，充分发挥了服务网络触点功能。江苏海事局政务中心主任王凯凯说，例如一艘危化货物运输船舶要投入运营，以前需要到船舶处、危化处办理相关法定证书。而现在只需到政务中心递交材料，就敲开了办理的大门，通过后台专家高效会诊，真正实现了让数据多跑路，让群众少跑腿。

记着感言，江苏海事大刀阔斧推进改革创新，牢记为人民服务的宗旨，建好监管指挥这个支点、中枢，建好政务服务这个扇形触点、窗口，是他们自我革命、自我重塑的目标和追求，是他们大兴务实之风、大开门方便之门的创新型实践。目前，两个中心改革处于起步阶段，他们将进一步结合行业发展需求，加强与行政相对人互动，紧紧围绕助推航运业供给侧结构性改革和服务航运企业降本增效，以建设人民满意海事为检验标准，把改革不断推向纵深推向完善，真正让放管服落到实处，以实际行动暖民心、铸公信，走向海事高效监管优质服务的新时代！



▲海事政务服务窗口。



▲海事人员现场执法。

本报记者 赵虎

本版图片由江苏海事局提供