

在温州南部、东海之滨，浙江省八大水系之一的鳌江入海口南岸，长三角、海西经济区两大国家战略的交汇处，有一个直接由镇改为市的改革试点——龙港。自1983年10月设镇开始，龙港历经了从小渔村到农民城、从农民城到产业城、从产业城到县级市三次改革的历史性跨越。2019年8月，经国务院批准，同意设立县级市，9月25日挂牌成立。龙港市由浙江省直辖，温州市代管。2019年撤镇设市时，辖73个行政村，30个社区。2020年，经“村改社区”改革，2021年龙港直轄社区102个。龙港市是目前全国唯一实行“大部制、扁平化”行政管理体制改革的县级市，辖区面积183.99平方公里。

习近平总书记指出：“要用好改革这个关键一招，坚持社会主义市场经济改革方向，加强改革系统集成、协同高效，巩固和深化解决体制性障碍、机制性梗阻、创新性政策方面的改革成果，在重要领域和关键环节取得新突破。”龙港的镇改市改革实践，生动体现了改革这个关键一招的巨大作用，其在一些重要领域和关键环节取得的新突破，给进一步全面深化改革带来了有益经验和启示。

为什么改

2019年9月25日，龙港镇从浙江省苍南县分立出来改为县级市，成为我国首个“镇改市”，而且到目前还是唯一一个。一夜之间由“镇民”成为“市民”的几十万龙港人难以抑制激动的心情。曾任龙港镇镇长、长期追踪龙港改革发展的龙港改革发展战略研究所所长李其铁回忆说，那天夜里，他一夜没有合眼。

龙港镇改市，为什么改？

首先，龙港就是改革催生的产物。龙港地处浙江八大水系之一的鳌江入海口南岸。改革开放初期，这里只有5个散落的渔村，6000多口人。建镇后，敢闯敢试、敢为天下先，大力度推行户籍制度改革、土地有偿使用、发展个私经济三大改革举措，农民可以自带口粮进城，自建住房落户，仅仅十年就成为全国明星镇，建起“中国第一座农民城”。到2012年，龙港辖区面积172平方公里，户籍人口达到36.1万，外来人口10万，地区生产总值161.2亿元，财政收入16.35亿元。习近平总书记在福建、浙江工作时曾三次亲临龙港考察，指出，“龙港现象值得进一步关注和研究”。

龙港是一个典型，在我国新型城镇化和现代化建设中具有标杆示范意义。随着以龙港为代表的全国一大批经济大镇特大镇的崛起，国家有关部门和党中央国务院给予了“进一步关注和研究”。

2013年12月，中央城镇化工作会议召开，提出要选择若干个建制镇开展全国新型城镇化试点。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出，把有条件的县城和重点镇发展成为中小城市。该年底，国家发改委等部委联合开展国家新型城镇化综合试点，龙港成为全国第一批两个试点镇中的一个。2016年2月，《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》规定，将具备条件的县和特大镇有序设置为市，培育发展一批中小城市。同年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》规定，“符合法定标准，具备行

深化改革的内生动力 进一步激发全面

□ 邹一南



□ 本报记者 许宝健

无改革不龙港 ——浙江龙港镇改市探析

行政区划调整条件，且行政管理体制改革成果显著的经济发达镇可稳妥有序推进设立市辖区或县级市工作”。此后，国家发展改革委多次在政策性文件中提出特大镇设市问题。

再从龙港自身看，镇改市已成为龙港进一步发展的紧迫的内在要求。由于乡镇和县级市在人权、事权、财权等各方面存在较大差异，龙港发展面临的多重制约日益突出。这些问题仅靠“强镇扩权”等已经不可能从根本上解决了。在习近平总书记关心下，在浙江省和国家有关部门支持下，一个新的县级市——龙港市应运而生。

改了什么

对于龙港而言，挂个牌子只在一刻，但是改革却贯穿从建镇到改市的全过程。在改市之前，龙港的改革就从没有停下过脚步。围绕镇改市，龙港究竟改了什么？近日我们赴龙港一探究竟。

“无改革不龙港。”龙港市委书记何宗静一见面就脱口而出。市委市政府的牌子挂上了，这可不是改革的完成，而恰恰是更艰巨改革探索的开始。如果镇改市照搬一套县级的机构机制过来，就完全失去了改的意义，也无法承担起中央赋予的对中国新型城镇化探路的使命。

龙港改革的第一板斧重重地落在机构上。在“大部制、扁平化、低成本、高效率”改革方针指导下，在同步加强党的领导的前提下，龙港对机构设置进行系统性重构。全市共设立党政机构15个，其中党委机构6个，政府机构9个，再加6个直属事业单位。与改革前相比，机构数量一下子减少了近60%，与同类县市比同样压缩了60%。精机构也要减人员，全市行政编制862人，机关事业编制1001人，合计1863人，还不到同类县市的四分之一。

机构精、人员减，但是工作任务并没有变化，特别是大部门制实施后对上工作如何衔接，对内职能如何优化，是必须要解决好的问题，对此龙港实行了“模块化”建构。比如，经济发展局细化拆解对应温州市10个局102个处室任务，统筹设置11个模块、43个业务组，其中产业发展模块向上对接温州市发改委、经信局、金融办等三个部门11个处室，向下为所有规上工业企业提供全生产周期

服务。

如果说大部门制在我国一些地方还有不同形式的探索实践的话，那么龙港的“扁平化”层级重构是绝无仅有的。镇改市后还要不要乡镇、街道设置？通通都不要了！那市以下是什么呢？全域社区化、网格化。就是撤并原有的199个村居，设立102个社区，再精准划分469个网格、15个专属网络、3311个微网格，构建起了全国首创的“市—社区—网格”治理新模式。这一模式通过党建联建整合下沉干部等机制，实现了90%以上的事件和问题在社区层面就近从快解决。

还改了什么

我们在龙港调研，经常听到一些关键词。透过这些关键词，能感受到龙港广泛的改革实践和浓厚的改革氛围。

“城市合伙人”。我们在龙港调研的首个单位是一家当地企业办的研究院。研究院聘请中国科学院院士、复旦大学原校长杨玉良任院长。接待我们的副院长张庆，是美国康奈尔大学的博士，在国外科研机构工作了20多年，回国后面临多重选择，他不选大城市，不选外企国企，而是选择了一家民营企业，直接落户龙港。“城市合伙人”这个词第一次听到，就是从 he 嘴里说出来的。

许德兴是改市前的2018年到龙港办企业的，尽管经历了3年疫情，但企业发展很顺利，他感到“很暖心”。现在一些地方以更优惠的条件想挖走他，但他坚持不为所动，正是“城市合伙人”理念留住了他。

据了解，改市近5年来，龙港增加了8万人。倡导“城市合伙人”，体现的正是习近平总书记提出的“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念。

“增值服务”。龙港市把政务服务增值化改革作为推进营商环境优化提升的“一号工程”来抓。在市服务中心，我们感受到了涉企服务的“一口办理”、惠企政策的“一键兑现”、企业诉求的“一站解决”。用企业家朱宏达的话说，政府服务“加量不加价”。他说他办企业的时间不长，也没有做过多贡献，但市里很多领导都能叫出他的名字，他感慨龙港就是“年轻人创业的好地方”。

增值服务具体体现在哪些方面呢？比如，国家出台促进民营企业发

展的政策，各部委以及省里、市里也都有具体的落实政策，但是究竟哪些政策适合哪个企业？龙港针对每一个企业的实际把相关政策“捞”出来，及时精准匹配给企业，实现了从“企业找政策”到“政策找企业”的转变。

“政府可转移，社会可承接”。改革后“人少活多”是一个现实的挑战，怎么办？政府只管必须管的事，其他职能都转给社会力量去承担。他们创新推出了“一张清单转职能”改革，将154项事务性服务性职能转给行业协会等社会组织，而且承接主体打破地域局限，扩大到全国范围。这一改革促进了社会组织的发展。目前，全市登记的社会组织已有457家。

“教共体、医共体、文共体”。改革无论怎么改，最终都要落实到人民群众的获得感幸福感安全感上。教育、卫生、文化等与人民生活密切相关，“全域城市化，就地市民化”的同时，龙港探索建立全域统一的教育、医疗、养老、社保等公共服务供给制度，建立起教共体、医共体、文共体，将每年节约出的10亿元元行支出全部用于民生事业和民生基础设施建设，高标准完成民生实事项目。

龙港市在改革中创造了一系列新理念、新概念，这既是改革成果的体现，也蕴含着丰富的改革内涵。

改出了什么

龙港改市近5年来，经济社会发展、城市建设以及人民的精神面貌都发生了很大变化。这既是扩大发展自主权、资源配置能力增强的结果，也是持续推进改革、内生动力释放的结果。龙港改革实践再次告诉我们，当生产力发展到一定程度的时候，必须要改革与之不相适应的生产关系和上层建筑，而生产关系和上层建筑的变革又进一步解放了生产力，带来新的发展局面。

单从数字上看，虽然经历了3年疫情，但是龙港2023年地区生产总值达到了409.5亿元，同比年均增长8.7%，位居温州市第一名，浙江省第三名。而这一数字是在仅有183.99平方公里的市域面积内创造的。改市后，设立了省级经济开发区、省级高新区，先后引进超100亿元和超60亿元的两大央企项目，目前亿元以上产业项目达到77个。与此同时，加大了城市公用基础设施建设力度，为进一

步发展创造了硬件条件。

行政成本降低了，行政效率提高了，这是改革可以预料到的效果。龙港市以40%的行政资源承担着一般县级行政管理单位百分之百的职能。改市第一年，全市一般公共服务支出仅为2.76亿元，大约是周边县市的30%多一点。此后几年也基本是这个比例。与此同时是行政效率的大幅度提高。

李德班是一位小学校长，他讲了一句很有代表性的话，“八个事情可以找一个人办”。他举例说，学校有两个问题很重要，一个是安全问题，一个是校医问题，过去很难协调，现在一个部门就都解决了。

龙港有一种精神底蕴。从农民建城到镇改市，龙港的“精神形象”给来过龙港的人都留下了深刻印象。我们在龙港，明显感觉到鼓动着一种蓬勃向上的精气神。这种精气神在党员干部中表现得尤为突出。龙港市市长林海涵在和我们交流时说到一句话，叫做“日做夜学”。白天忙工作，晚上忙学习，成为党员干部的常态；一天干两天的活，一个人干三个人的事，成为党员干部的日常状态。

与人民群众的关系更密切了。龙港没有乡镇和街道，按照我国通行的五级管理体制少了一个层级。怎么管？龙港做到“四个直接”，就是社区主要领导干部市委直接任命，社区由市委直接考核，社区干部直接参加市委相关会议，重要问题直接上报市委解决。在这种体制下，市里及市直部门干部全员下沉成为一种内在要求，与群众面对面交流解决问题，自然就是经常的事情。

带来什么启示

龙港改革有很多经验值得总结。

比如，在合并精简机构中，加强党的领导，建强党的职能部门。在市管社区实践中加强党建统领，构建“一切工作到支部”的治理模式，形成“市委—社区党委—党支部”的治理新格局。

比如，改革要在法治轨道上进行，做到于法有据。不设乡镇、街道，县直管社区，全国没有先例。为有法可依，温州市人大常委会制定地

方性法规《龙港市社区治理条例》，这是全国首个规范“市管社区”的地方性法规，为构建具有龙港特色的社区治理模式提供了法律依据。

比如，注重处理改革发展稳定的关系，坚守“安全改革”理念，增强改革的预见性，拿捏好改革的力度。近5年来，龙港市没有因为改革发生过影响社会稳定的重要事件。

再比如，作为特大型镇，龙港在改市前经过多轮赋权，赋予与经济社会发展相适应的权力，为进一步发展和镇改市打下坚实基础。

改革只有进行时，没有完成时。在新的改革形势下，龙港既要做好增量改革，也要做好增值改革，特别是要用改革的方法解决好改革中出现的新问题，让改革的乘数效应尽情发挥。在座谈中，市委书记何宗静等市领导十分恳切地多次提到，希望国家有关部门能够给予龙港更多关心关注，更多指导指引，帮助研究和解决改革中出现的新问题。同时，他们也表达了不管遇到多大困难和挑战，改革都要坚定走下去的决心和信心。

龙港改革也带来一些启示。

第一，改革要勇于破冰克难。龙港改革涉及多个领域，可以说是综合性、集成式改革，但最关键、也是最有难度的还是精简机构和减少管理层级。龙港迎难而上，勇于破冰，体现了无畏的改革勇气和改革担当。

第二，要鼓励基层进行改革探索。人民群众是改革的主体，蕴藏丰富的改革智慧，及时总结基层改革实践和创造，提炼上升为改革政策，是重要的改革方法论。如果没有省市和中央有关部门的大力支持，龙港的改革是很难深入下去的。

第三，改革要着眼于激发内生动力和活力。从根本上讲，龙港改革是内生改革，改革的动力十足，改革的结果是活力迸发。目前我国有一批特大型镇，它们改市和改革的要求十分迫切，如果加快有序推进镇改市，对我国经济和社会发展将带来不容忽视的增量效应。

第四，推进国家治理体系和治理能力现代化，县城可以先试先行。条线和层级治理即条块结合，是我国国家治理的一个重要特征，龙港在一个县城范围内这两方面都有较大突破和创新，积累了多方面的经验，是十分有借鉴价值的。

第五，走出了一条中国式现代化的县城路径。没有县城的现代化就没有国家的现代化。从一定意义上讲，龙港改革也是围绕中国式现代化这个主题展开和推进的，走出了一条中国式现代化的县城路径。因此，我们也有必要从中国式现代化这个意义上来进行总结。

习近平总书记指出：“我们要顺应时代发展新趋势、实践发展新要求、人民群众新期待，以改革到底的坚强决心，动真格、敢碰硬，精准发力、协同发力、持续发力，坚决破除一切制约中国式现代化顺利推进的体制机制障碍。”龙港的镇改市改革，就是一一场动真格、敢碰硬的改革。改革为当地的发展破除了体制机制上的障碍，极大地调动了干部群众干事创业的积极性主动性创造性，生动谱写了以深化改革促进高质量发展的新篇章。

新时代 实践故事

尊重实践的态度相结合，坚持实践是检验真理的唯一标准，尊重实践探索的成果。只有跳出条条框框的限制，摆脱思维定势的束缚，才能以积极主动的精神提出和推进改革举措。

以更大的勇气和决心破除利益固化藩篱。习近平总书记强调：“深化改革，难免触动一些人的‘奶酪’，碰到各种复杂关系的羁绊，不可能皆大欢喜。突破既得利益，让改革落地，需要勇气、有胆识、有担当。畏首畏尾，不敢出招，怕得罪人，是难以落实措施、推动工作的。”面对改革“深水区”，掌握“过河”的方法固然重要，但敢不敢去“蹬水”往往更为关键。随着改革的深入，改革的领域逐渐从体制外的增量部分延伸到体制内的存量部分，改革的重点逐渐从产业链下游的商品市场延伸到产业链上游的要素市场，改革的特征逐渐从“做大蛋糕”延伸到“分好蛋糕”和“用好权力”，改革越发触及深层次社会关系和既有利益格局，遇到掣肘和阻碍是必然的。必须明确，全面深化改革是立足国家整体利益、根本利益、长远利益进行部署的，如果能够站在党和国家事业全局的高度思考问题、推

动工作，就不会被局部利益、眼前利益所迷惑，更不会因为改革举措可能触及一些局部利益、眼前利益而畏惧、退缩。面对改革，只有从全局出发思考问题，才能具备壮士断腕的勇气、凤凰涅槃的决心，向积存多年的顽瘴痼疾开刀，将全面深化改革进行到底。

完善容错纠错和激励机制。习近平总书记在二十届中央纪委二次全会上强调，要坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，坚持“三个区分开来”，更好激发广大党员干部的积极性、主动性、创造性，形成奋进新征程、建功新时代的浓厚氛围和生动局面。随着我国社会主要矛盾发生变化，解决发展的不平衡不充分问题成为工作的重点。除了经济建设这个中心之外，其他领域的改革发展任务也变得越来越多，要求越来越高，“一好百好”的激励方式减少，“一票否决”的问责约束增多。改革攻坚是硬任务，但也面临着巨大的不确定性。摸着石头过河，脚被石头绊到是常有的事。全面深化改革，遇到的“硬骨头”和“险滩”躲也躲不过、绕也绕不开，迫切需要一大批改革创新

的闯将，因此必须保护干部改革创新积极性，旗帜鲜明地对干部在改革创新中出现的失误合理“容错”，给创业者“松绑”，增强干部干事创业、改革创新信心和勇气。对此，必须贯彻落实“三个区分开来”的要求，切实把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。特别是要加快“三个区分开来”实施细则的制定，规范容错程序，打造容错的正面和负面清单典型案例，为担当者担当，为改革者保驾护航。

尊重客观规律，掌握正确方法。习近平总书记指出：“改革攻坚要有正确方法，坚持创新思维，跟着问题走、奔着问题去，准确识变、科学应变、主动求变，在把握规律的基础上实现变革创新。”改革不仅要有勇气和决心，更要有科学精神，在摸清规律的基础上推进工作是对待改革应有态度和正确方法。深入总结党的十八大以来全面深化改革的成效与经验，可以根据改革自身特点区分不同改革类型。对于具有根本性、基础性、全局性特征的制度类改革，要把准政治方向，加强顶层设计、形成总体方案，正确处理好改革发展稳定之间的关系，蹄疾步稳地推进改革。对于具有程序性、实操性、渐进性特征的方法类改革，要鼓励基层因地制宜探索务实管用操作路径，为面上改革提供可复制经验。对于涉及深层次矛盾问题的体制机制类改革，要注重优化组织结构、职能配置和履职方式，以自我革命精神驰而不息加强党政机关自身建设。对于具有切口小、见效快、撬动范围广特征的发展类改革，要紧紧牵住“牛鼻子”，通过小切口解决大问题，顺藤摸瓜、触类旁通地推动同类事项和相关矛盾标准化处理，切实增强人民群众的改革获得感。只有把干事热情和科学精神结合起来，对

不同问题选准针对性方法，才能使各项改革举措符合客观规律、符合工作需要、符合群众利益。

言之成理