



作为全国首个“镇改市”，浙江省龙港市是新型城镇化综合改革的国家“试验室”。新龙港市班子组建后，全市始终高举改革大旗，坚决扛起新型城镇化综合改革探路使命，紧扣“大部制、扁平化、低成本、高效率”的改革要求，深入开展“改革攻坚年”行动，有力有序推进37个重点改革项目，加快形成8项具有“窗口”标准、富有龙港特色的重大标志性成果，全力打造全国新型城镇化综合改革示范窗口。

探索实施“一枚印章管审批”改革，打造政务服务新模式。深化“最多跑一次”改革，争取相对集中行政许可权省级试点，梳理集中许可事项1129项。挂牌设立行政审批服务局，统一行使行政审批职能，努力实现全省首个全领域一枚印章管审批，构建“事项最少、流程最佳、效率最高、服务最优”的新型县域政务服务模式，打造审批事项最集中的政务服务新标杆。深化企业投资项目审批改革，加快实现一般企业投资项目审批最多40天、投资低风险小项目审批最多16天。

探索实施“一支队伍管执法”改革，打造综合执法新模式。争取综合行政执法体制改革省级试点，全面集中行政处罚权，梳理集中执法事项3370项。按执法事项专业化程度制定执法事项负面清单，清单之外的执法事项和执法人员全部划转综合行政执法局。有序推进执法监管一体化改革，构建“职责明确、权责统一，力量集中、智慧集成，依法行政、协同高效”的跨领域跨部门执法事项最集中的一体化执法体系，努力实现全国首个县域一支队伍管执法，打造综合行政执法改革样板。

探索实施“一张清单转职能”改革，打造政府瘦身新模式。加快政府职能转变，推进政府职能转移，是实现小政府、大服务的重要措施。按照“政府可转移、社会力量可承接”的原



□ 郑建忠

全国首个“镇改市” 打造新型城镇化综合改革示范窗口

则，积极探索多元化公共服务供给模式，建立政府职能转移和购买服务清单，实行集中采购，将政府职能转移给行业协会、社会组织，实现可转尽转，打造县域多元共治的龙港模式。创新政府购买服务机制和监管制度，完善政府向社会组织购买服务的政策措施和实施办法，加大社会组织培育、引进和管理力度，提升社会组织承接公共服务能力和参与基层治理能力。深化社会力量办社会事业改革，鼓励和引导社会力量进入法律法规未明确禁止准入的社会事业领域。

探索实施“四化”集成改革，打造基层治理新模式。“没有乡镇（街道），创设基层治理委员会”是龙港扁平化改革的探索路径。坚持以打造高效能治理的“全国标杆”为目标，以基层治理扁平化、社区化、网格化、信息化集成改革为路径，全力做强社区、做实网格，不断完善“市管社区、分片服务、智能高效”的基层治理新模式。聚焦治理扁平化，全面启

动9大片区社会服务综合体建设，将职能部门1/3以上力量下沉，构建“部门下沉服务、社会组织参与服务、社区干部和网格员对接服务”的集成服务新模式。聚焦农村社区化，完成全域村改社区工作，探索建立社区主职干部由市委直接管理、社区干部职业化、党员干部社区志愿服务积分制、社区问题直通车制度等新机制，加快社区志愿服务站建设，构建多元共治的社区治理模式。聚焦全域网格化，将全市划分为大网格、全科网格，并按照“一格多元、一员多岗”的管理要求，整编部门下沉力量与社区所有人员入格，形成“三五成群”的基层服务管理工作机制，实现90%以上事项在网格一线解决。聚焦管理信息化，推进全域智慧社区建设，建立龙网、龙港码、网格信息会商平台等智防智控体系，积极探索通过大网格机制和智能化手段实现对社区直管。

探索实施县域“整体智治”改革，打造数字赋能新模式。打造全域

整体智治现代政府，是龙港在“大部制、扁平化”客观条件下实现低成本、高效率的重要路径。积极创建全国首个全域整体智治示范城市，开展“大部制+扁平化+整体智治”县域集成改革省级试点，以整体智治实现成本更低、效率更高。大力推进智慧城市建设，率先实现5G网络全域覆盖，加快城市大脑打造，构建部门、片区平台、社区、网格“四位一体”的数字驾驶舱。加快实施智慧交通、智慧应急、智慧城管、智慧社区等一批智慧应用工程，推动系统互通、数据协同、平台共建，形成“一个大脑管治理”的运行模式，努力建设成为县域智慧城市的样板。提升数字化整体政府建设水平，大力推进政务服务20省级试点和机关内部“最多跑一次”改革，打造“掌上办公办事之城”，实现政府决策更加科学、管控更加精准、服务更加高效。

探索实施城乡一体化改革，打造城乡融合新模式。按照一体规划、同

等标准、全域覆盖的要求，加大民生设施补短板力度，大力推进城乡一体化改革，加速实现全域城市化、农村社区化、就地市民化。探索融资建设新路径，全力打造市场化建城引领区。加快城市有机更新，全域创建未来社区，积极打造智慧型、生态型的未来城市。积极推动宅基地（农房）市域流转改革试点，探索宅基地和农民房屋使用权交易的具体路径和办法。开展全市域人口市民化改革，以“龙港没有外地人”为导向，全面放开放宽落户限制，推行公共资源和公共服务均等化，打造最具温情、开放、包容的城市。实施全市域土地综合整治改革，优化国土空间布局，实现农田集中连片，促进建设用地集中集聚，构建土地高效利用的体制机制。

探索实施民营经济体制改革，打造小微企业发展新模式。以新时代“两个健康”先行区实践基地创建为契机，推出引领性、突破性、创新性举措，突破制约民营经济发展的

痛点、难点，激发创新创业活力，努力把龙港建设成为民营经济创新发展示范区。推进经济领域商会协会改革，创新行业协会服务发展模式，加快建设产业创新综合服务平台和信息交流平台，为企业提供全方位集成服务，支持有条件的商会协会组建小微企业联盟，开展统一服务，实现共建共享。推行开发区管理体制改

革，创新开发区管理体制和运营模式。持续优化提升营商环境，深化营商环境“10+N”行动，完善降本减负长效机制，加快信用体系建设，提升企业全生命周期服务水平，构建亲、清新型政商关系，努力建设办事效率最高、投资环境最好、企业获得感最强的城市。

探索实施用人制度改革，打造“干部赛马”新模式。人才紧缺是龙港设市后最迫切需要解决的问题。牢固树立“全省示范、全国领先”工作标准，建立市领导“1+5”责任捆绑挂钩联系工作机制，市领导兼任片区党工委第一书记，与片区、村社实行责任捆绑，以“一竿子插到底、一个人管到底、一道令落到底”的有效机制，形成全市上下齐心协力、大抓落实的强劲合力。大力弘扬“敢闯敢试、创新创业、重理重义、开明开放”的新时代龙港精神，探索干部人才固定岗位和流动岗位相结合的用人新形式，开展重点项目攻坚揭榜挂帅，打破片区、部门、科室界限，模块化整合各方力量，实行“任务清单+项目小组”模式，打造业务强、善攻坚的金牌团队，努力锻造一支与“重要窗口”相适应、与“大部制、扁平化”相匹配的高素质干部队伍。探索开展统筹使用编制资源改革，创新统筹盘活各类行政事业编制资源，试行从身份管理转为岗位管理。推进公务员聘任制、政府雇员制、报务员额制改革，解决高精尖专业人才紧缺问题。

（作者系浙江省龙港市委书记）

构建简约高效基层治理体制的重要路径

□ 宋世明

基层是党和政府联系人民群众的纽带，是服务人民群众的平台，是国家治理的基础。基础不牢，地动山摇。基层治理体系是我国国家治理体系的“地基”与“底座”，是提高基层治理能力的组织体系保障，在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中居于基础性地位，发挥支撑性作用。作为全国首个“镇改市”，浙江省龙港市借助撤镇设市的历史契机，设置15个市级党政机构、不设乡镇（街道），构建起了“大部制、扁平化”的治理结构，为探索简约高效的基层治理体制提供了新路径、新样板。构建简约高效的基层治理体制，着力点在于政府与群众之间的两大接口。第一个是人民群众找政府的接口，第二个是政府找人民群众的接口，基层的这两个接口都离不开横向大部门体制与扁平化管理。

横向大部门制：推动基层治理结构从繁琐走向简约

如果说高层的大部门制是决策的大部门制，那么基层的大部门制则是执行的大部门体制，侧重立足基层、直接面向群众综合性进行社会管理、公共服务。在政府传统治理模式之下，上下同构的组织架构设置、过度分工的基层治理机构设置，使得基层政府职责体系、基层治理资源走向分散化、碎片化。基层群众办事找政府，实质上变为找多个部门和机构，不可避免地产生群众“多头跑”“来回跑”“反复跑”现象，难以实现政府服务的便利化。在基层，实现职能有机统一的大部门制，实现行政审批、政务服务集中化，推进“云端制”，是国家治理现代化在基层的必然要求。政府传统治理模式之下的政府社会管

理，在基层往往表现为政出多门、多层执法、多头执法，广大企业和人民群众多有抱怨。推进综合执法、进一步整合行政执法队伍，继续探索跨领域、跨部门综合执法，推动执法重心下移，切实提高行政执法能力水平，是构建简约高效的基层治理体制的大势所趋。

实现职能有机统一的大部门制在基层治理中优势凸显。一是有利于进一步精简基层治理机构，使机构职责配置直接面向服务人民群众，而不是单纯对应上级部门。二是有利于进一步减少职责分散、扯皮，提高基层治理能力。三是有利于进一步提高基层治理的整体性，紧紧围绕服务人民群众打造整体性政府、无缝隙政府。近年来，大部门体制持续在基层治理改革与创新中得到了应用和推广，出现了“大部门制走基层”现象，主要表现为乡镇（街道）层面大部制改革、新区（含开发区）和自贸区大部制改革、县域大部制改革、“一枚印章管审批”“一支队伍管执法”等。要强化大部制配套机制建设，着力优化上下对接机制、左右协调机制、内外协同机制，推进政府职能转变，把大部制优势转化为基层治理效能。龙港市统筹设置15个市级党政机构后要顺利运行，依赖于上级党委政府及其部门的关心、爱护和制度化的支持。

纵向扁平化管理：推动基层治理结构从低效走向高效

扁平化管理是构建高效率组织体系、提升基层治理效能的必然选择。党的十九届四中全会决定指出，“实行扁平化管理，形成高效率组织体系”。

为什么要实行扁平化管理？其一，这是解决我国条块矛盾的必然选择。“上面千把锤，下面一根钉”。层级愈多，对基层的分割愈甚。应鼓励基层把条线力量与资源整合到基层平台。其二，这是治理重心下移、提升基层治理能力的必然选择。当前，事责日趋下沉与基层治理基础薄弱的矛盾依然存在，应鼓励将基层直接服务民众必需的权力、资源、财力、人力下沉到基层，让优秀公务员聪明才智直接服务于社会、直接服务于民众。其三，这是降低治理成本的必然选择。龙港市借助撤镇设市后不设乡镇（街道），确实是新时代的新生事物，各方应保护这种地方治理创新。其四，这是大数据时代信息技术对上层建筑的必然要求。尤其是对于行政区域面积相对较小的地区，减少中间层级、扩大管理幅度、实行扁平化管理更具优势和条件。应推进数字政府与智能政府建设，运用“云端制”优化基层治理运行机制，促进基层治理从劳动密集型向科技密集型转变。数字政府和智能政府的实质是政府运用数据进行精准治理，依靠数字政府提供滴灌式服务，依靠智能政府更多地提供主动式服务推送。云端制的大平台和小的前端结构，属于与大数据时代、平台经济相适应的组织模式。统一的大数据共享平台，既是云端制真正的物质基础，又是“让数据多跑路，让群众少跑腿”的可靠保障，更是“前端一窗受理，后台业务协同”的命门所在。云端制的关键是打通数据壁垒、提高实现数据共享程度。云端制不仅使得部门间、政府层级间的协作走向大规模、实时化、社会化，而且促使政府与社会依托统一平台协同创造公共价值。

（作者系中央党校（国家行政学院）公共管理教研部副主任、教授）

作为我国城市体系的基础性形态、新兴形态，以中小城市和特色小镇为主的新生城市如何推进治理现代化，是我国优化城市治理不可忽视的内容。伴随着我国新型城镇化进程的深入发展和行政区划设置的优化，一些新生城市将随之涌现。如何构建新生城市的治理体系？在新生城市培育中，强化改革创新，构建低成本、高效率的新生城市治理体系是推进城市治理现代化的必然选择。相比而言，新生城市的治理体系建设具有明显的后发优势。在新生城市培育中，要利用后发优势，注重行政管理体制改革与创新，同步推进城市治理体系建设，扣好城市治理现代化的“第一粒扣子”。作为全国首个“镇改市”而来的新生城市，浙江省龙港市牢牢把握由镇到市蝶变的历史契机，按照“大部制、扁平化、低成本、高效率”的改革要求，强化顶层设计与系统集成，为新生城市推进治理体系和治理能力现代化探索了新路径、打造了新样板。

强化整体性治理、协同性治理

新生城市在人员编制等治理资源上相对有限，套用传统专业化、分散化的同构型城市治理模式往往难以为继。这种模式具有“穿新鞋走老路”的特征，会让新生城市培育失去应有的创新意义。要从新生城市的实际出发，推进大部门体制、扁平化管理等结构性、整体性改革，探索新生城市治理现代化的新路。龙港市从新生城市的特质出发，在党政机构设置上实行大部制的基础上，推进相对集中行政审批权改革（一枚印章管审批）、相对集中处罚权改革（一支队伍管执法），强化了城市治理的系统性和整体性，提高了新生城市治理的创新辨识度。在强化内部整合的同时，也要有序导入外部的社会参与。新生城市不同于大中型城市和普通的县级行政区域，“人少事多”的矛盾表现相对突出。只

有强化社会参与，构建“小政府、大服务”的模式，才能有效满足群众日益增长的美好生活需要。龙港市坚持推进“一张清单转职能”，大力推进政府向社会购买公共服务，为社会协同参与提供了制度性渠道。与城市协同共治的需求相比、与大中城市相比，新生城市社会力量的自身建设相对薄弱。在新生城市培育中，还要加强基层自治，强化社区（村）建设，培育和发展专业化社会组织，为社会力量承担政府转移职能奠定坚实的能力基础。

总体上看，龙港强化了部门之间的

大部制整合、上下层级之间的扁平化管理整合、行政审批与行政执行的集中整合、内外之间的政府与社会协同整合。从整合范围和整合深度看，构建起了县域整体性程度最高的整体政府与整体性治理架构，为新生城市治理体系“四梁八柱”的搭建提供了示范。

推进规范化治理、法治化治理

制度是国家治理现代化的关键词，也是城市治理现代化的关键词。新生城市蝶变的过程是一个机构调整变化的过程，也是一个制度重构的过程。一方面，要坚持中国特色社会主义根本制度、基本制度和重要制度，完善和发展城市治理相关的制度与治理体系，避免出现制度空白、制度盲区。比如，健全政府部门权责清单制度，确保新生城市治理主体责任明确、运行高效。另一方面，加快推进城市治理法治化。法治是城市治理的鲜明特点，也是城市治理规范化的最高境界。新生城市从镇到市的蝶变过程，也是向法治迈进的过程。加强新生城市人民代表大会制度建设。要善于运用法治思维和法治方式，解决新生城市社会治理面临的难题。加强法治政府、法治社会一体化建设，强化法治宣传与教育，提高社会尊法学法守法用法的水平。

新生城市治理现代化 高起点推进

□ 赖先进

导入数字化治理、智能化治理

作为城市体系的新生力量，新生城市治理体系建设面临不少挑战，也拥有无可比拟的时代机遇。当今世界，信息化、数字化、智能化技术蓬勃发展，为新生城市治理现代化提供了强有力的技术支撑。要树立数字化、智能化治理新理念，在城市蝶变中高起点推进政府治理数字化转型，建设数字政府、智能政府（智慧政府）。比如，龙港市撤镇设市后按照“整体智治、唯实惟先”的理念，致力于打造全域整体智治示范县，为城市治理转型创造了良好的条件。要构建数字化、智能化信息平台，坚持低成本、高效益的原则，建设与更新城市数字化、智能化基础设施，搭建“城市大脑”，解决治理信息不对称、手段不精准等问题，为推进城市治理现代化赋能、助力。

（作者系中央党校（国家行政学院）公共管理教研部副教授）