

# 精准施策谋定路径 改革赋能破解难题

## 浙江龙港市“五化”集成打造大部制改革2.0版

□ 薛成博 缪婷婷

浙江省龙港市于2019年9月25日挂牌成立，成为新时代全国第一个“镇改市”、特大镇行政管理体制改革背景下全国第一个“镇改市”，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。撤镇设市以来，龙港市按照上级批复的改革方案，抓好15个党政机构改革落地，相继探索开展“一枚印章管审批”“一支队伍管执法”“一张清单转职能”“大科室模块化”等系列改革，基本形成了职能较为明确、结构大体合理、运转协调有序的行政管理体系，为龙港撤镇设市良好开局提供了有力保障。

尤其是今年，龙港市以问题为导向，创新性推出了“大科室模块化”改革，积极打造“人随事转、数字赋能、充分授权、快速决策、高效执行”的龙港大部制集成改革2.0版。精心选取市经济发展局、市农业农村局为试点，明确了模块化、数字化、社会化、协同化、专业化的“五化”改革路径，推动大部制改革进行系统性、整体性、结构性变革，目前已在市铺开。龙港通过“大部制”改革，致力于打造精简高效政府，初步实现机构职能更加优化、权责更加协同、运行更加高效的改革目标。

模块化重组，探索扁平高效新架

构。模块化改革的创新之处在于，打破传统科室运行模式，创造性将模块作为部门基本运行单元，实施跨科室职能重塑。如龙港市经济发展局将对应温州市8个局97个处室层级的任务进行精细分解，统筹设置11个模块、43个业务组，形成了上下贯通、执行有力的组织框架，实现大部门在机构“物理整合”合并的基础上产生职能重构的“化学反应”。同时，市经济发展局通过实行“条块结合+职能融合”、“定岗定责+充分授权”，细化制定模块、定岗定责及考核任务表，明确不同层级事项的具体对接负责人，理顺了与温州市级8个业务主管部门的工作对接、请示汇报和沟通衔接关系，确保有效承接条线部门的任务，破解了“一对多”造成的衔接不畅的难题。试行“大科室模块化”改革后，市经济发展局在衔接效能、服务成效、协同效能等方面的服务效率显著提高。面对龙港市委、市政府提出的经济指标“半年红”要求，全局成功打赢半年度经济指标“翻身仗”。今年上半年，龙港市GDP为164.67亿元，同比增长13.4%。二季度各项经济指标中，增速高于温州全市平均水平的有23项，比一季度增加9项。

数字化赋能，激活整体智治新动力。该市坚持以数字化为手段，借助浙政钉、OA办公系统、政务互动直通码等系统平台，一方面逐步建立标准

化工作流程，完善模块业务协同和数据共享，实现政策集成推送、指令快速到达、进度在线督办、绩效智能评估；另一方面，运用数字化思维深化“一件事”集成改革，推动决策、执行、服务、监督全流程数字化闭环管理，实现党政机关内部高效协调、党政机关与社会企业的高效协同。如龙港市农业农村局农业产业发展模块，依托市智慧农业系统平台，强化“三农”信息在线咨询服务，做到问题即时受理、模块迅速反馈，为广大农户提供更加优质高效的“一站式”服务。

社会化转移，铸造简政放权新引擎。为全力保障龙港市大部制高效运行，破解大部制带来的“人少事多”困境，龙港设市以来积极推进“一张清单转职能”改革，依照“政府职能转移、社会力量可承接”原则，推动政府职能“减负”“瘦身”。自去年9月该市举行政府职能向社会转移项目集中签约仪式至今，全市已经有85个政府职能事项向社会转移，共有包括龙港市壹次中心未成年人帮扶中心、龙港市印刷包装行业协会等18家社会组织、67家企事业单位、7家院校承接，承接项目涵盖监督评估、行业管理、社工服务等领域，走出了一条“多元共治”的新路子。如龙港市应急管理局充分利用社会力量，实施“安全管家”+“数字赋能”项目。通过职能向社会转移，不仅解

决大部制“人少事多”、专业人才匮乏等问题，实现了园区企业安全生产检查全覆盖，而且进一步达成了培育专业化社会组织的预期目标。截至目前，“安全管家”已入园检查企业1813家，全面提升龙港市安全生产治理水平，实现了政社多方共赢。

协同化推进，构建审批执法新格局。执法、审批领域改革是龙港市改革的重头戏，撤镇设市以来，龙港紧扣“大部制、扁平化、低成本、高效率”要求，以“一枚印章管审批”“一支队伍管执法”改革为两翼，推动审批、执法、监管三方面协同发力。一方面，该市通过相对集中行政许可权试点，将分散的1146项行政许可审批事项集中划转至行政审批局，实现全省首个涉企类全领域“一枚印章管审批”。改革后，在一般项目投资建设领域、市场准入等领域，审批部门由7家缩减为1家，由17枚印章减为1枚印章；审批科室由32个减为2个，审批人员由56名减为26名；一般企业投资项目审批时间从80天缩短到40天，大幅降低了行政审批工作成本，有效提升龙港的营商环境。另一方面，该市探索开展综合行政执法体制改革省级试点，更大范围整合执法职责、执法力量、执法资源，把全市9个政府部门33个领域的3043项执法事项全部划转至综合行政执法局，按领

域整合设立8支执法大队及26个联动工作站执法组，下沉驻联动工作站执法人员123名，形成具有龙港特色的扁平化“一支队伍管执法”机构设置，探索推行“综合查一次”，率先在县级层面构建起跨领域、跨部门执法事项最集中的执法管理体系。今年1月~7月，共办理一般程序案件304起，涉及卫生健康、新闻出版、建设、自然资源等多个领域，实现案件数量质量双提升。同时，该市通过制定执法协作配合、审批监管协调联动等配套工作机制，梳理行政执法事项职责边界清单等举措，积极打造“审批—监管—执法”全链条工作闭环，逐步形成相互支撑、有效衔接、整体联动的审批执法监管新格局。

专业化攻坚，打造干部赛马新模式。龙港根据“大部制”改革精神，推行中心工作、重点工作专班专营，作为模块化运行模式的有力补充。不断探索干部人才“固定岗位”和“流动岗位”相结合的用人新形式，创新开展攻坚项目“揭榜挂帅”，实施攻坚干部积分制管理，全力锻造唯实唯先、善作善成的高素质干部队伍。哪里有重难点任务，干部就“流动”到哪里，以“实绩论英雄”打造“最勇最战斗堡垒”。以龙港历史上最大规模的沿江板块拆迁攻坚行动为例，该市通过“揭榜挂帅”方式，招募了来自市场监

督管理局、经发局、社会事业局等各个单位的135名干部23支工作小组，每个小组组长均由副科级以上干部挂帅，参与拆迁工作，既盘活了有限的干部资源。同时也让干部在基层一线得到了锻炼，推动中心工作与干部培育“双促进、双丰收”，有效解决重点项目推进不力难题。

在推出“五化”改革路径的基础上，龙港还针对性制定出台了四项运行机制，全力保障大科室模块化改革高效开展。一是建立协调机制。按照“谁为主、谁协调、谁负责”原则，依据涉及事项责任大小，明确牵头模块与协同模块。同理，打破领导职务高低界限，不依据分管领导排名顺序而是根据责任大小确定牵头领导，由牵头领导具体协调其他领导，二是建立授权机制。建立逐级授权模块长非核心业务决策、核心业务建议、跨层级工作汇报的扁平化决策执行模式，减少运行层次和环节，有效提高决策和执行效率。三是建立激励机制。全面推行龙港市干部差异化考核待遇，在考绩奖总额不变的基础上，实行“岗位聘任、项目赋分、差异分配、优胜劣汰”，在模块之间、个人之间绩效奖金拉开较大差距，实现多劳多得，不劳不得，干多干少就是不一样。同时，将模块化考核结果作为干部推荐提拔任用的参考。四是建立监督机制。聚焦大部制权力过于集中问题，市级层面建立纪检监察“室组一体化”全覆盖监督体系，各部门内部专门成立“党建+纪检”模块，强化日常监督评估，持续优化政治生态，为权力运行上好“廉政保险”。

# “四个统筹”保障户有所居 “三渔融合”打造特色渔港

## ——浙江龙港市农业农村局推进新型城镇化综合改革创新实践

□ 周正声

浙江省龙港市农业农村局按照省、市建设国家新型城镇化综合改革示范区的部署要求，紧紧围绕乡村振兴、共同富裕目标，积极探索创新实践，凝心聚力做好农村宅基地制度改革和“三渔融合”特色渔港经济建设两篇文章，全面高水平推进龙港农业农村和经济社会高质量发展。

### 全面加强“四个统筹”保障农民“户有所居”

浙江省龙港市地处浙江省东南部，辖区面积183.99平方公里，市下辖102个社区，常住人口46.47万人，城镇化率达96.89%。根据调查统计，该市建设用地面积约6万亩，其中集体建设用地面积约2.8万亩；农用地面积约11万亩，其中耕地面积约7.5万亩，宅基地面积约1.8万亩。

2020年9月20日，中央农办、农业农村部下发了《关于批复宅基地制度改革试点地区名单的函》，龙港市被列入全国新一轮农村宅基地改革试点地区，农村宅基地制度改革的发令枪正式打响。



龙港市农村宅基地制度改革——历史遗留问题处置及宅基地有偿使用试点(华中社区华西小区)

作为国家新型城镇化综合改革示范区的龙港市，如何把中央政策同本地的具体实践相结合，走出一条具有中国特色、时代特征和龙港特点的宅基地改革路子？龙港市农业农村局围绕国家“两完善、两健全、五探索”的宅改要求，秉持“积极稳妥，问题导向，开拓创新”的思路，全面加强“四个统筹”，提升改革综合效能，释放改革红利。通过集中建造套式农房，实现农户跨社区调剂置换，构建多样化农民住房保障机制，解决无房户在本社区无法落地建房及已发生跨社区调剂而无法办证等历史遗留问题，保障农民“户有所居”。

加强信息统筹，确保审批路径“跑得畅”。龙港市在国家调查规范的基础上，进一步提高标准，结合宅基地房地测绘、权籍调查要求，全面开展全市宅基地空间信息、权属信息、盘活退出意愿、“一户多宅”及宅基地资格权调查，建立了农村宅基地数据库，形成宅基地及农房信息“一户一档、一村一册、全市一库”。其中，龙南社区作为首个全面调查社区，其技术路线经优化调整后已推广至其他11个重点社区，下一步，该市的信息调查将覆盖龙

港全部社区。调查数据将结合龙港市城市大脑，录入宅基地全生命周期管理信息平台，构建“一码管宅”推进信息共享，以进一步优化审批流程，打造“线上+线下”相结合的审批路径，优化服务，切实提升工作效率。

加强政策统筹，确保各项制度“衔接好”。按照“以人认定，按户归集”的思路，组织开展宅基地制度体系研究，探索建立以《龙港市宅基地管理办法》为龙头，配套细化规定的“1+N”政策体系，形成了宅基地所有权行使、资格权保障、使用权管理闭环。其中，《龙港市农村宅基地资格权认定及实施办法(试行)》明确了宅基地资格成员、保障户的认定标准与限制条件，指导基层“按图索骥”进行资格权认定，为龙港高质量改革赋能。

加强进度统筹，确保改革任务“见成效”。龙港市结合区域实际，通过建立全市宅基地跨社区置换保障平台，解决宅基地有指标无法落地、农村孤寡老人和独居老人缺乏养老保障机制、宅基地有偿退出缺乏规范路径、集体经济组织实力弱缺乏宅基地收回资金等问题。2021年7月，由龙港市产业科技发展有限公司投资的全资子公司——龙港市宅基地调剂保障有限公司正式成立，性质为国有独资企业，业务归口龙港市农业农村局管理。公司以保障农民“户有所居”为出发点，不以盈利为目的，协助市农业农村局负责统筹协调全市宅基地跨社区保障、调剂、流转等业务，并建立社区间资金结算平台，承担结算业务，龙港农村宅基地制度改革迈出了重要一步。

加强规划统筹，确保改革经验“可复制”。龙港在全域城市化背景下，探索构建与国土空间规划相适应的村庄规划编制和管理体系，着力优化社区(村庄)宅基地布局。该市结合新一轮国土空间规划，按照“集中居住、组团发展”的思路，组织开展全市41个社区村庄规划编制工作，其中36个社区结合全域土地综合整治，5个社区结合美丽乡村建设、乡村公园示范建设等



龙港市肥鲤渔港海塘加固工程(鸟瞰效果图)

开展编制，全面推进“多规合一”的实用性村庄规划编制，助力共同富裕示范区建设。

### 凭借渔港产业优势 打造“三渔融合”样板

地处浙江南部、东海之滨的龙港市，海岸线长36.13公里，近海渔场海鱼种类繁多，盛产马鲛鱼、鲳鱼、石斑鱼、黄鱼、带鱼、马面鱼、对虾、梭子蟹等400余种海产品；唯一的肥鲤中心渔港属国家级中心渔港，港区有近千艘渔船在此靠泊、补给，其中大马力渔船近300艘。

为积极落实全国沿海渔港建设规划，不断深化渔港渔港综合管理改革，聚力做深做足“渔”字文章。在实践中，该市农业农村局结合当地经济社会发展，科学编制具有龙港特色的渔港经济建设规划，联合滚动开发渔港水域、陆域、岸线，推动形成以肥鲤中心渔港为龙头、渔业经济体系为基础、城区及渔村为依托、集渔业生产、产城融合、休闲旅游等为特色的渔港经济区，带动和辐射区域经济发展，努力实现渔民富、渔业强、渔村美的目标。

立足资源禀赋，以圈层式产业布局实现全面振兴。坚持以完善肥鲤渔港水产品交易基础设施、加快水产品冷链物流体系建设和合理规划渔

获物交易物流为重点，推动产地准出和市场准入制度建设，推进区域产品认证和品牌化经营，创建特色差异化品牌。

在实施产业布局和品牌创建中，该局积极鼓励扶持水产品加工企业对于水产品冷链物流基础设施的引进及投资，对现有冷库进行技术升级改造，并根据市场需求扩大新增公共冷冻仓库，实现资源共建共享。推进水产品冷链物流智能化建设，建立肥鲤冷链物流产业创新服务综合体，并培育引进专业化冷链物流企业，建立海产品冷链物流信息共享平台，搭建大数据平台打通供应链上下游信息孤岛，推动冷链物流高效快速地运转；集聚周边海产品精深加工龙头企业，打造集研发、生产、销售、服务于一体的现代海洋渔业加工制造基地。与此同时，借鉴“渔人码头”发展模式，以海洋休闲渔业的培育壮大带动传统渔业加快转型升级，带动区域环境和滨海景观的优化提升。

此外，该局还以肥鲤渔港为中心，联动周边渔业村镇，挖掘海洋文化、渔村文化，积极构建集领略海岸自然风光、体验渔民生活、参与捕捞作业、品尝海鲜美食等功能为一体的渔港风情小镇和美丽渔村。

立足空间布局，以产业纵向沟通

提升多元化功能。根据规划“一核两区多点”的总体格局，全面提升渔港经济功能区为目标，全力构建现代海洋渔业产业发展的平台，完善肥鲤渔港后方陆域基础设施，引进国内外先进的进口及出口水产品生产和贸易类企业，建设水产交易、仓储物流等场所，拓展渔港经济综合功能，做强渔区产业链，为渔业产业发展奠定坚实的基础。首先，以肥鲤中心渔港为核心，强化综合服务、防灾减灾能力，重点建设系泊栈桥兼港区道路、港池、航道锚地疏浚、智慧渔港系统、高标准渔船避风生态护岸、渔港滨海湿地等。其次，通过建设渔业生产设施和水产品交易市场，打造区域海产品集散点，并依托渔港特色发展港口旅游，打造集美景美食于一体的肥鲤渔人码头旅游名片，建设渔文化特色创意街区，谋划海鲜美食节等具有龙港特色的文化节庆活动，发力打造肥鲤渔港风情小镇。再次，从渔业产业、渔业设施、渔业产品、渔业资源、渔业文化、渔乡风情等着手，充分发挥渔村特色，以弘扬、保护、传承渔文化和推进渔业一二三产业融合发展为目标，打造贯穿永安、炉头、中段等渔村的“生态环境优美、休闲特色鲜明、渔业文化浓郁、渔村风情独特”的美丽渔村景观板块。

立足战略目标，以加快渔港建设力促高质量发展。全力主攻渔港“功能布局充分完善、综合管理体系初步构建、渔民转产转业成效显著、渔区经济健康发展”等四大目标，致力打造肥鲤渔港新时代龙港城市名片。在实施中，该市农业农村局以龙港市十大农口项目集中开工为契机，大力开展肥鲤中心渔港避风锚地、渔获物定点上岸平台、生态护岸等工程项目，建设现代化多功能渔港。通过产业发展规划，吸引和集聚各类生产要素，促进捕捞渔民转产转业，促进渔业产业转型升级，以提高渔港资产自身的造血功能，盘活渔港资源资产。另一方面以“渔船—渔港—渔业”综合管控为核心，全面深化渔船渔港综合管理改革，创新建立“布局一体、管理标准、信息共享、全域覆盖”的渔港管理新模式，逐步形成绿色高效、安全规范、融合开放、资源节约、环境友好的现代渔业发展新格局，以塞罕坝精神打造特色渔业样板。

(本文配图由浙江龙港市农业农村局提供)