

龙港撤镇设市彰显改革成效与示范价值

在特大城镇切块设市、释放发展活力，开辟了新型设市模式，为我国城镇政府转变职能，控制人员机构规模，提高行政效率走出一条新路

□ 乔润令

温州龙港市原来是个小渔村，上世纪80年代初乡镇企业兴起，产业集聚、人口集聚，政府因势利导，顺应市场需求，允许农民自带口粮进城、自建住宅落户改革，设立龙港镇，被称为中国“第一座农民城”。

龙港模式的标本意义

进入本世纪以来，城镇化率从40%多增长到60%以上，但由于体制所限，城市数量却没有大的增加。以龙港为代表的一大批特大镇，经济发达程度堪比一些中等城市，却依然还是镇级行政单位的配置。在行政主导的体制下，各类资源的错配给这些强镇的发展带来诸多困扰。在这样的背景下，2019年8月，国务院批准龙港撤镇设县级市。近几十年来，我国市制设置的主要模式是“撤县设市”或“撤地设市”，而本次“撤镇设市”是一次新的尝试，其特殊意义在于，开辟了新型设市模式，为全国将近200

个特大镇建立现代城市架构、切块设市、释放发展活力，提供了新通道，能够缓解我国城市化人口多、但城市相对少的矛盾。

而国家对龙港设市的行政管理体制提出“大部制、扁平化、低成本、高效率”要求，为我国城镇政府转变职能，控制人员机构规模，提高行政效率走出一条新路。

龙港作为为数不多的非行政中心型、由市场机制推动发展起来的城镇，其内生特点、由市场和产业引导农民集聚建城的模式，具有很强的国际可比性，对于矫正我国城镇化中的许多偏差，具有特殊的标本意义。

——工业化是中小城镇发展最重要的动力，产业集聚、产城融合是避免房地产化、空城鬼城、城镇收缩的关键。龙港的城镇化进程，一开始是印刷业等产业的空间集聚，牵引了周边农村的农民带资落户进城。在产业集聚与城市化的耦合效应下，龙港就此成形。回顾龙港的“建城”路径，以印刷

业为支柱的工业化产业集聚区是自下而上城镇化进程的原动力。印刷业发展还带动了包装行业、礼品行业的发展，形成了上下游产业联系更加密切的产业集群。

——要素市场化改革是推进城镇化高质量、可持续发展的关键条件。依靠民间资本“建城”。龙港镇设立后，面对城镇建设资金匮乏的实际困难，率先在全国探索土地有偿使用制度改革，将土地作为商品来经营收取土地征用费，为城镇建设提供了宝贵的启动资金。

龙港依托民间资金发达优势，通过特许经营、投资补助、政府购买服务等多种方式，引导社会资本参与教育、医疗、文化等公共服务供给，成为打造新型城镇化改革策源地的重要内容。例如：与万科合资成立国资控股混合所有制企业，推进城市管家项目建设。目前全市有7所民办学校、10家民营医院、126家个体诊所、12家民办养老机构。

龙港模式的一体高效

“一枚印章管审批”。龙港集中梳理许可事项1129项，增挂行政审批局，实现全省首个全领域“一枚印章管审批”。如企业审批，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，比原来再减少一半时间，逐步构建事项最少、流程最佳、效率最高、服务最优的新型县域政务服务模式。

“一支队伍管执法”。龙港全面梳理集中执法事项，将全市9个政府部门涉及自然资源、交通运输、生态环境等26个领域的执法事项统一划转，由市综合行政执法局集中行使，率先在县级层面构建跨领域、跨部门综合执法事项最集中的执法管理体系，有序推进执法监管一体化改革。

“一张清单转职能”。龙港在保持“小政府”特点的基础上，按照“政府可转移、社会力量可承接”的原则，建立政府职能转移和购买服务清单，赋予社区一定的自由裁量权，通过将一些适合社区行使的便利性权力下放给社区，将政府职能转移给行业协会、社团组织等社会力量，实现可转尽转，加速政府转型、瘦身、提效。

“一张智网管全域”。龙港市建立城市大脑架构下的网格信息中心，做到基层的所有信息都能够在这个大脑里进行实时传递、派单解决、适时反馈，在智慧交通、智慧政务、智慧城管等领域实施一批场景化多业务协同应用，基本形成“一个大脑治理”的运行模式，用数字技术提升治理效能走在中小城市的前列。

未来龙港的发展之路

切块设市的最大特点是，龙港市并没有一般县改市所拥有的农村腹地，全域城市是最大的特点，不仅与国际上市场经济国家市县分治有可比之处，也决定了龙港的城市发展注定不能走粗放式的外延扩张

之路，走新路是未来的选择：

——走集约发展、紧凑型城市之路。切块设市使得龙港的城市边界非常清晰，不仅可以落实国土规划划定“三区三线”的要求，更容易将城镇边界和行政边界有效结合。更重要的是，明确城市边界之后，龙港需要走内涵发展的路子。把城市发展的重点转向城市更新，通过腾笼换鸟，淘汰高污染、高能耗、高风险、低产出效益企业，为产业结构调整腾出用地、能耗、环境空间。城市设施融入更多文化、时尚、创新平台，推进城市向精细、紧凑方向转型升级。

——特大镇设市从地方角度看，最大的难题就是处理好与母体行政区的关系。建议温州市、苍南县、龙港探索建立协同发展的新机制，解决龙港从苍南县切块设市之后，新城市与母体区域的协同发展问题。毕竟我们追求龙港与苍南县的共同发展，产生1+1>2的效果。

——率先在四大领域实现新设市与母体行政区协同发展。围绕两地重大规划布局、重大产业发展、重大基础设施建设、以及数字化互联互通、文化旅游线路、污染治理等方面做好统筹协调；苍南、龙港两地建立优质教育、医疗、养老、文化等同城化机制，让百姓充分享受“同城化”的改革红利。实现政策协同，城市定位要突出错位发展，差异化发展，优势互补，使得行政区划的调整不影响区域经济的整体发展，产生1+1>2的效果。发展飞地型经济，打破行政边界，不同城市各自利用土地、资本、技术、人才等优势进行组合，界定GDP与税收的分成，建立共享产业园区。

龙港新型设市改革为全国首创，目前尚存诸多法律上和政策上的改进空间，试点改革仍然在路上，40年前，龙港创造了农民城的奇迹，今天，人们有理由期待龙港市创造更大的奇迹。（作者系国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任，中国城镇化和小城镇研究专家）

冷观热评

撤镇设市搅活一池春水

□ 白真智

在一些人看来，从城镇到城市，无非是名称变了，行政级别高了，可以炒作的概念多了，实则换汤不换药，带来多少实质性的利好。这种论断不仅过于偏狭，而且根本不理解“撤镇设市”的真正意图。

其一，从乡镇到县级市，表面看只有几字之差，这是从“乡镇”到“城市”的跨越。在我国的城市行政区划中，有“省（直辖市、自治区）—地级市（州）—县（县级市）—乡镇”的四层架构。如今又多了一个市！在这四层架构中，城市位于中间。城市包括“直辖市—副省级城市—地级市—县级市”四重架构。撤镇设市，意味着我国又多了一个“城市”。

其二，相比于行政区划的调整，撤镇设市最大的利好在于“扩权”。这一次浙江龙港撤镇设市，不仅让龙港与原来的苍南县获得同等层级，而且龙港作为县级市，由省直接管理，管理权限大幅提升。据报道，龙港在撤镇设市后，拥有1575项县级管理事项。作为乡镇，无论经济多么发达，都只是基层行政单位，没有独立的规划审批和房产等事务管理权，土地供应受到限制，财政分配也受到约束，而即便有了城市的体量，行政编制也只能参照最为基础的乡镇。在我国城镇化体系中，乡镇以农业为主，而城市则以工商业或服务业为主，这种定位之变，带来城市主导产业之变。换言之，乡镇财权、事权、地权、人权都要小于城市。如今，撤镇设市，这些问题

都不复存在。其三，撤镇设市，影响最大的当属原来的县城。能列入撤镇设市候选阵营的，一般都属于经济强镇，多数都是区域中心。将强镇设为县级市，固然能促进整个区域的发展，但对于原来的县城未必是好事。以龙港为例，龙港原属于苍南县。2018年GDP超过300亿元，财政收入为24.6亿元，均占整个苍南县的半壁江山。离开龙港，对于苍南经济的影响可想而知。然而，国家战略不会着眼于以一城一地的得失，而立足于区域经济发展的大局。撤镇设市，既符合经济发展规律，也是新形势下促进区域发展的不二选择。目前，我国城市个数达到672个。其中，地级以上城市297个，县级市375个；建制镇21297个。根据城市和小城镇改革发展中心提供的数据，在这些乡镇中，镇区常住人口50万人以上的建制镇1123个，10万人以上的建制镇321个，20万人以上的建制镇54个，还有个别接近百万人口的城镇。人口超过20万，经济总量过百亿元，这些镇早已接近城市的规模，撤镇设市的可能性比较大。

《光明日报》发表的评论指出，城镇化上半场的重点在于“中小城镇”，而下半场的重心则瞄准中心城市。从这个角度看，撤镇设市意在搅活一池春水，如鲶鱼一般激活大城市的发展活力。在这一重磅级政策的加持之下，从乡镇到城市乃至中心城市的跨越，撤镇设市成为区域经济发展的一匹黑马，更成为中小城市发展不可忽视的一股力量。

城镇化不只是“农民进城”

□ 李铁

经国务院批准，民政部复函浙江省政府，同意撤销温州市苍南县龙港镇，设立县级龙港市。全国范围内，龙港何以脱颖而出？在我国加快实施新型城镇化战略的背景下，此次镇改市的背后有何深意？首先是龙港的历史意义。它是第一个“农民城”，农民自带口粮进城落户在中国是第一例。上世纪90年代开始，我国的乡镇企业发展到一定程度，在全国各地涌现出一批大镇。当时提出小城镇发展具有非常重要的实践价值。在推进小城镇管理制度改革的时候，率先进行的就是龙港，1995年龙港被列为全国57个小城镇综合改革试点镇之一。

2014年国家新型城镇化规划颁布以后，龙港成为首批国家新型城镇化综合试点中唯一一个特大镇试点。这次国务院批准龙港撤镇设市也体现了中央对新型城镇化建设的要求，加快中小城市发展，特别是加快特大镇设市的进程，龙港撤镇设市是非常重要的一个突破。镇改市的关键在于破解利益之争。镇改市，意味着人权、事权、地权、财权等各项权限的全面升级。管辖权限调整带来的条块之争、地方利益之争，涉及复杂的利益分配结构调整。在20多年的试点跟踪研究中，改革经过了多次反复。

对城市管理来说，管理体系完善而且具有行政等级优势的县级以上政府，绝大部分在发展活力上无法与“小马拉大车”的特大镇相比。这些特大镇在没有权力、财力和物力的支持下，却吸引了如此众多的农业转移人口，承载了如此具有经济实力的工业和市场。在浙江“升格”一个市，对全国有什么影响？龙港的改革是通过体制调整来激发中小城市活力的重要探索。恰恰因为这些大镇都是“小政府大社会”，没有带来更多的基础设施投入，没有带来过快的房地产发展，也没有形成太多的债务，反而带动了人口的增长和就业，带动了财税提升。龙港需要有一个体制上的突破来发展更有活力、成本更低、更符合中国城市化进程的城市。

我国要解决的问题是农民进城。农民想在大城市定居下来，一方面在这些城市严重排斥；另一方面也承受不起生活成本。特大镇使农民既不对城市望而生畏，又能以较低的成本迅速融入城市，完成城市化的重要过渡。在提出都市圈、城市群、中心城市概念的时候，更多要考虑的是根据产业和人口结构来形成更好的空间组合，就是大中小城市和小城镇协调发展的格局。在这个过程中，经济活跃地区的大镇、小城市甚至中等城市应该承担更多责任。一定要站在城镇化发展大的背景下来认识龙港的改革，它的撤镇设市不仅仅是“农民进城”这么简单，而是在都市圈、城市群发展中通过体制调整来激发中小城市的活力，来带动整个中国经济发展的探索。从这一点上看，它的意义不亚于土地管理制度和户籍管理制度改革。



国家统计局发布的《2017年国民经济和社会发展统计公报》显示，2017年末，国内总人口逾13.9亿，其中城镇常住人口81,347万人，占总人口比重（常住人口城镇化率）为58.52%，比上年末提高1.17个百分点。图为福州火车站出行的民众。（资料图片） 塞江摄

建立中小城市新型治理模式

根据精简、高效原则重新优化配置，对所有行政性审批事项、行政机构及人员，实行块状管理模式，大幅度提升行政效能

□ 润令

经过近两年努力，浙江省龙港设市新模式试点总体顺利，进展良好，改革取得显著成效。其治理模式及标本意义非凡。

共享服务健康发展

我国以往城镇化质量不高的表现，一是土地城镇化，二是简单的乡村变城市，而最关键的农民能否分享城市公共服务却推进缓慢。设市后的龙港，首先从公共服务的均等化入手，不再区分本地人外地人，也没有了城市市民与农民的区别，提出“来了就是龙港人”的口号，发布《关于全面放开龙港市城镇落户限制有关规定》，全面放开落户限制，举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工等均可落户。

原来的农村全部撤村改社区，龙港市再无村委会，只有102个社区，所有农民就地市民化，享受城镇居民同等待遇。按照一体规划、同等标准、全域

覆盖的要求，推动教育、民政、医疗、体育、交通等公共服务提档升级，实现均等化。如居民最为关心的教育，政府启动了高质量发展三年行动计划，实施15所学校改造提升工程，推动12所学校与温州名校开展合作办学，城乡公共服务均等化加快实现。

与此同时，村改社区工作实行“六不变”原则，即土地（林地）承包关系不变、原各村各项结对扶持政策在规定期限内原则上保持不变、公益性生产生活设施的投入和受益范围不变、已签订的各项有效经济合同不变、村干部基本报酬不变、已安排的各项扶贫资金和帮扶项目的享受对象范围不变。这意味着原来的所谓农民可以享有与城市市民完全一样的公共服务，同时，原来农民的所有福利全部保留。

从“六普”到“七普”，龙港常住人口由31.5万人增长到46.5万人，增长了47.5%，增长幅度分别比温州、浙江高出

42.6个百分点、29个百分点，城镇化的人口集聚效应十分显著，城镇化的质量明显提高。

新型治理重塑架构

“小政府”激活了“大社会”。龙港是全国唯一一个不设乡镇、街道的县级行政主体。“市管社区”为解决管理幅度过大的问题，他们把管理和服务分为三大板块：

一是建立社会服务综合体。该综合体包含便民服务、社会治理、社会参与等功能区块。其中，便民服务窗口涵盖了民政、市监、公安、执法、电气等366个事项，90%以上个人事项实现就地办理；二是划分社会治理功能区。实行整体智治，工作人员由市场监管、综合执法等专业力量下沉于此，构成69个全科网格团队。网格员好比网约车司机，由综合体内的智能平台派单，网格员就近接单、处置、反馈；三是建设社会组织功能区块。涉及为企业服务、为居民服

务的中介组织、专业组织，一共入驻了23家社会组织，可满足老百姓关于养老服务、纠纷调解等方面的多元需求。眼下，龙港已经全面启动社会服务综合体建设，明年将实现全市全覆盖。

通过“大部制”改革，对涉及政府的所有行政性审批事项、行政机构、行政人员，根据精简、高效原则重新优化配置，实行块状管理模式，对内采取科室协同，对外积极发展社会组织参与公共服务，大幅度提升了行政效能。

释放活力蓄势待发

“小财政”撬动了“大投入”。龙港2020年财政总收入25.3亿元，一般公共预算收入17.1亿元，一般公共预算支出25.8亿元，在温州12县（市、区）中分别排在第九位、第八位和第十二位，且撤镇设市后，龙港不再享受原来浙江省对山区26县的转移支付政策。面对各类欠账和短板，龙港发挥市场机制作用，成功发行全国首单20