



改革网



中国发展改革微信

全国首个“镇改市”交出五年改革成绩单——

为“破题”特大镇发展提供有益经验

□ 本报记者 付朝欢

5年前，浙江龙港横空出“市”——从之前温州苍南县下辖的龙港镇，升级为浙江省辖、温州代管的县级龙港市。

时至今日，龙港仍是全国唯一的镇改市样本，也是全国唯一实行“大部制、扁平化”行政管理体制改革的县级市。

业内专家认为，龙港的改革探索，为特大镇及经济强镇经济社会管理权改革和人口小县机构优化提供了“鲜活样本”。

设市五年发展活力充分释放

改革开放以来，我国乡镇经济蓬勃发展，涌现出了一大批经济实力雄厚、人口集聚能力强的特大镇。

因改革而兴的龙港也身在其列。1994年，建制10年的龙港就发展成了有13.5万户籍人口的特大镇，综合经济实力在全国亿元镇中排名第17位。

和其他特大镇一样，龙港也面临着“责大权小功能弱”的发展窘境——有着“县级”的人口总量和经济体量，但在用地指标、信贷规模和项目审批等方面，受到“乡镇衣帽”的限制，发展潜力得不到充分释放。

从1995年开始，龙港先后进行了小城镇综合改革试点、强镇扩权试点、小城市培育试点等一系列改革。尽管每次改革的核心都是围绕扩权，但权力往往是放了收、收了放。

2014年底，龙港被列为全国首批镇级国家新型城镇化综合试点，按照“大部制、扁平化、低成本、高效率”的改革要求，龙港开始探索特大镇设市改革。

2018年，龙港人口达到38万，地区生产总值299.5亿元，城市建设、城市规模、城市功能和城市能级达到较高水平。

2019年8月16日，经国务院批准，民政部复函浙江省人民政府，同意龙港撤镇设市。同年9月25日，龙港市正式挂牌。

撤镇设市5年，这座浙江最年轻的城市，以改革精神推进组织实施，交出了一份亮眼的“成绩单”。

综合实力大幅提升。2023年地区生产总值突破400亿元，连续两年增速居温州市前二、浙江省前五，综合实力位列全国县域发展潜力百强第34位。



龙港城市湿地公园一角

章圣放 摄

城乡融合提速推进。率先实现“全域城市化、就地市民化”，常住人口增长21.3%，常住人口城镇化率达到98.2%。

市场活力全面激发。2023年新增经营主体和每万人经营主体拥有量均跃居浙江省前三，平均4个人中就有1个经商务办企业。

公共服务扩优提质。“教共体”“医共体”“养共体”“文共体”建设全面铺开，基本建成全域“15分钟公共服务圈”。

治理创新走在前列。连续两年获评全国社会治理创新案例，荣获省“平安金鼎”。

5年来，龙港锚定“大部制、扁平化、低成本、高效率”改革方向，先后实施7项国家级、38项省级改革试点，入选中国改革典型案例3个，改革举措亮点纷呈，改革红利持续释放。

改革没有终点。有专家指出，龙港撤镇设市改革具有首创性，经过40多年的改革探索，取得了显著的成效，但基层治理体制运行还是会遇到一些问题和挑战。比如，大部制体系下部门“一对多”矛盾突出、扁平化治理下社区行政职能亟待确立等。

改革探索具有示范性引领性

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进

中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)有这样两句表述引发关注，“深化赋予特大镇人口和经济规模相适应的经济社会管理权改革”“稳妥推进人口小县机构优化”。

中国经济体制改革研究会副秘书长、地方改革创新研究院院长潘治宏认为，龙港先行探索“大部制、扁平化”行政管理体制，为特大镇及经济强镇经济社会管理权改革和人口小县机构优化提供了“鲜活样本”。

“龙港‘大部制、扁平化’设市模式是‘自上而下’国家政权建设与‘自下而上’基层自主探索双向调适的产物。”龙港市委基层治理委(市委改革办)副主任陈建锺告诉记者，龙港通过精简设置党政机关，联动推进“一枚印章管审批”“一支队伍管执法”“一张清单转职能”等，构建“直筒式小政府”，较好解决了特大镇“小马拉大车”和人口规模小县机构臃肿、资源浪费等发展难题，探索形成了人口规模小县和经济强镇机构设置“一套标准”。

据中国经济体制改革研究会龙港的长期跟踪评估，龙港的改革探索为国家推进新型城镇化提供了有益经验，在确定撤镇设市标准、降低行政运行成本、改善县域基层治理、促进城乡融合发展等方面具有示范性和引领性。

除了龙港在行政管理体制方面的改革探索，潘治宏还从三个方面总结其示范性和引领性。

先行促进“市管社区”基层治理探索，为小城市县域治理提供了实践案例。龙港坚持数字赋能基层治理，重塑社区管理体系和运行机制，立法明确社区定位和社区职能，探索形成“市—社区—网格”高效扁平治理新模式，实现“一个层级抓到底”，妥善解决了因取消乡镇层级后管理幅度过大、管理成本增加等难题。

先行促进“全域市民化”，为公共服务优质共享提供了样板模式。龙港聚焦民生短板，围绕“人的一天、人的一生”，联动推进全龄友好城市建设，高标准打造“医养文教”等共同体建设，持续深化集体经济组织成员建缴公积金、“扩中提低”等系列共同富裕改革，构建了全生命周期公共服务优质共享的“龙港模式”。

先行促进要素自由流动制度壁垒突破，为激发县域经济内生动力提供了借鉴经验。龙港紧扣新型城镇化“人、地、钱”等关键问题，探索推出“城市合伙人”制度等创新举措，促进要素市场化高效配置。全面布局“六大科创体系”，迭代深化创新联合体模式，加快打造发展新质生产力最优生态。

》2版

改革动态

大龄劳动者健康保护将作为健康中国建设一项重要任务

本报讯 记者程晖报道 实施延迟退休改革，如何维护大龄劳动者职业健康？国家卫生健康委作出回应。近日，国家卫生健康委副主任于学军在专题新闻发布会上表示，下一步，将把劳动者特别是大龄劳动者的健康保护工作作为健康中国建设的一项重要任务，做好职业健康监测工作，分析掌握劳动者健康状况，防范大龄劳动者职业病及职业健康风险。

于学军介绍，此前，国家卫生健康委同相关部门，落实大龄劳动者职业健康保护工作，制定了相应的配套措施，以职业健康知识“进企业、进学校、进机构、进乡村、进社区”活动以及科普宣传培训为重点，着力丰富劳动者的职业健康知识，持续提升包括大龄劳动者在内的广大劳动者职业健康素养水平，进一步推进职业健康保护行动。

于学军表示，还将根据大龄劳动者的健康需求，不断完善医疗卫生服务体系。要进一步加大科技推广力度，提高职业病防治能力和职业健康保护水平。同时，推动落实地方及有关部门监管责任，督促用人单位依法落实主体责任，切实保护包括大龄劳动者在内的广大劳动者健康权益。

北京市提出五年重点改革任务

本报讯 记者张海莺报道 近日，北京市委贯彻《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的实施意见发布。实施意见提出，到2029年中华人民共和国成立80周年时，完成本实施意见提出的改革任务。

实施意见明确，紧紧围绕《决定》明确的总目标，持续深化各方面体制机制改革，到2035年，优化提升首都功能的体制机制更加健全，京津冀协同发展的机制创新更加深化，创新引领高质量发展的动能更加强劲，民生保障政策机制更加有力，国际一流和谐宜居之都建设的机制更加完善，率先基本实现治理体系和治理能力现代化，率先基本实现社会主义现代化。

其中，实施意见提出，健全国有企业推进原始创新制度安排，推动国有企业成为创新发展的生力军。加强关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新，加强新领域新赛道制度供给，健全应用场景开放创新机制，完善新一代信息技术、医药健康、人工智能、智能网联汽车、绿色能源等战略性新兴产业发展政策和治理体系，围绕具身智能机器人、商业航天、低空经济、生物制造、6G、量子科技等未来产业建立投入增长机制。

在落实外商投资准入管理制度改革方面，实施意见明确，推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放。深化外商投资促进体制机制改革，保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面的国民待遇，支持参与产业链上下游配套协作。

在深化科技体制机制改革方面，实施意见要求，建立包容审慎的科技创新“监管沙箱”制度，构建鼓励创新、宽容失败的良好环境。建立符合科技创新和成果转化规律的尽职免责制度。

我国启动可持续航空燃料应用试点

本报讯 记者李宏伟报道 日前，国家发展改革委、中国民航局在京举行可持续航空燃料应用试点启动仪式。根据试点工作安排，9月19日起，国航、东航、南航从北京大兴、成都双流、郑州新郑、宁波栎社机场起飞的12个航班正式加注SAF。

中国民航局有关负责人表示，民航业约99%的碳排放来自航空飞行活动的燃油消耗。控制减少燃油消耗，积极推动航油脱碳是民航全面推进绿色低碳转型的主攻方向。SAF是以可再生资源或废弃物为原料制成的航空燃料，全生命周期减排效果显著，可与现有航空器和民航基础设施良好兼容。

据悉，此次试点分两阶段实施，围绕供油保障、油品质量监控、效果评估、机制标准建设等关键领域，同步开展研究探索。第一阶段为2024年9月至12月，主要参与单位为国航、东航、南航以及北京大兴机场、成都双流机场、郑州新郑机场、宁波栎社机场；第二阶段为2025年全年，参与单位将逐步增加。为确保安全，试点期间所用可持续航空燃料均已获得中国民航局适航认证，中国民航局指导中国航油严格油品质量管控。

重点推荐

大河畅其流释放澎湃水动能

——写在黄河流域生态保护和高质量发展战略实施五周年之际

2版