

# 龙港“镇改市”的探索价值与改革方向

■范恒山

浙江省温州龙港市是国家新世纪以来第一个由镇改市的新型城市,按照“大部制、扁平化、低成本、高效率”的要求,龙港推进新型城镇化综合改革试点,至今已历时两年,积累了一系列重要的改革经验,作出了积极探索,推出了一系列创新举措。龙港的探索体现了开拓和示范的有机统一,具有特殊的价值;与此同时,基于实现自身可持续发展和引领外部科学建设的要求,下一步的探索应当遵循规律特性、把握客观实际,坚持正确的方向与道路。

## 龙港改革的主要价值

综合而言,龙港改革的价值主要涉及到两个方面,一是城市结构的优化;另一是城市的治理。这两个方面,都关乎新型城镇化发展大局和国家经济社会发展全局。

从城市结构来说,我国新型城镇化的基本取向是以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展。但需要进一步深入探讨的是,应以何种规模的城市作为城市发展的主体,而建立城市是否应设立一定的门槛?这不是一般的理论问题,它与基本国情、城市可持续发展、城市运行活力与竞争力等实际问题紧紧联系在一起。总体上看,我国应把做实做强中小城市作为推动城市发展或新型城镇化的基本导向,这是基于我国人多地少、国土面积相对狭小、地区发展很不平衡等基本状况,基于目前大城市、特大城市和超大城市为数不少、且相当一部分存在较为严重的城市病、综合性运行风险较高等现实矛盾所做的理性选择,也是基于中小城市根基扎实、机制灵活且连轴串带,有利于引领支撑城乡发展、区域发展等诸多好处所做的务实考量。相应的,我国应该严格控制特大城市和超大城市的数量。当然,以做实做强中小城市为导

向,并不意味着中小城市就可以盲目无序的发展。城市发展受客观规律约束,有自身的基础和守则,并非是一个随心所欲、恣意妄为的过程。中小城市作为我国城市的第一阶层,基础是乡镇,但乡镇最终能否发展成为中小城市,需要具备必要的条件,亦即需要越过必要的建设门槛。

从城市治理来说,新型城镇化的关键在于实现城市的可持续运转和城市人民高品质生活,无论城市规模如何,概莫例外都应以此为目标。达此目的路径在于对城市进实施科学有效的治理,而这样的治理,基于对社会整体和城市特征的一体把握,对历史、现实与未来的有机统筹,对一般规律和具体实际的合理权衡,对涉及运行状况与实际效果的各种关键因素的综合协调。一个城市的治理状况,既可从关乎全局的重要指标和重大事件中反映出来,也可以从涉及生产生活的具体操作和细微事项中体验得到。不良的治理很容易导致一座城市陷入衰败与困顿。而基于持续发展和日益增长的需求而言,城市治理只有更好、没有最好。

无论是在城市结构优化还是城市有效治理方面,作为改革的先行者和发展的“模

生”,龙港的探索都为全国提供了有益的经验与路径,具有引领和示范的价值,而如下几方面尤为突出。

树立了撤镇设市的基本标准。龙港之所以能成为新世纪“镇改市”的第一地,其基础或前提是良好的发展。改革初期,温州成为全国依托民营经济、商品经济促进经济发展的典范,形成了负有盛名的“温州模式”,而龙港是温州模式重要的发祥地。1983年10月建镇后,通过持续改革创新、经济社会发展不断迈上新台阶,龙港实现了从小渔村到农民城、到产业城、再到新型城市的跨越。而今,龙港经济社会发展多项措施大幅跃升,位居温州的前列。镇改市不能率性而为、自行其是,也不能不重品位、凑合对付。龙港的探索表明,一定体量的经济规模、一定程度的产业与人口的聚集、较强的区域辐射能力、较好的社会治理水平等都是镇改市应当具备的基本条件或进入的门槛。我们需要的是真正具备了必要素质和基本元素的真城市,而不要缺缺形象又无实力的“伪”城市。

提供了“大部制”改革的独特范式。机构臃肿、职能重叠和政出多门、相互掣肘是我国行政管理体制的痼疾,推行“大

部制”成为机构改革乃至整个行政管理体制改革的一个重大举措。“大部制”在一些地方尤其是开发区、新区等的建设中做过不同形式的尝试,并非龙港首创,但借助勾画新图之机,龙港把“大部制”改革置放到了更加重要的位置,采取的力度也非同一般。龙港新的制度体系的“四梁八柱”以“大部制、扁平化、低成本、高效率”为导向全面重塑,其中“大部制”改革成为了整个改革的核心环节和其它改革的基础环节。在做好职能匹配、上下对接的前提下,龙港将原有的41个部门合并调整为15个“大部门”,党政机构数量和人员较同类县(市、区)缩减60%。这一改革,大幅降低了管理成本,显著提高了治理效率,也促进了政府向更加有为的方向转变,为全局层面解决相互难题提供了积极而富有价值的经验。

创新了城乡一体发展的实现路径。城乡混合、城村相间是我国城市的一个重要特征。实现城乡融合发展、一体发展是推动城市发展的重要内容。推进城乡融合发展的一般思路是促进城乡联动,即通过农村土地制度、城市户籍制度等改革,推动农村人口向城市转移和城市要素进入农村,促进城乡要素市场公平交易和基础设施建设、公共服务提升、生态环境保护等的城乡协同规划、一体展开。龙港的改革采取了不同的方式。龙港的基础是一个

小渔村,农村特征显著,城乡一体发展任务繁重。以过去数十年经济社会快速发展为基础和依托,利用镇改市之契机,龙港大力推进扁平化改革,并依托于此取消了乡镇,将全部33个行政村改转为102个社区,实行全部农村社区化、全部农民市民化。龙港的这种探索,为推进城乡一体化提供了新的路径。我国情况千差万别,不能拘泥于一种做法,龙港的做法固然有着特殊的背景和条件,但对不少地方是适宜和可借鉴的。

创造了小城镇基层治理的新模式。基层治理是一切社会治理的端口,或者说是社会治理的基础,而基层治理的关键是小城镇基层治理。在国家治理体系中,夯实基层治理基础,特别是优化小城镇基层治理,具有立根固本的作用,但这也一直是治理中的一个难题。龙港结合推进新型城镇化改革试点,积极探索基层治理的新模式,其亮点有二:一是按照“政府可转移、社会力量可承接”的原则,充分发挥行业协会、市场组织等社会力量作用,努力打造“多元共治”的格局;二是实行“服务综合体+模块化服务+网格化管理”一体联动的运行机制,建立起贴近需求、遍及各处、细致周到、智能高效的治理与服务体系。龙港的探索,为优化城镇基层治理模式,推进县城治理体系和治理能力现代化提供了有益的经验。

## 龙港改革的推进方向

龙港的探索刚刚起步,摆在面前的任务还十分繁重;龙港的探索不仅是某些体制机制的创新,而且是经济社会发展格局的全面重塑;龙港的探索旨在为国家探路、为改革攻坚,关乎大局。这些都要求龙港在未来的改革中审时度势、把握关键、统筹兼顾,高质量地走好每一步。“伴改革而生、伴改革而长”是龙港特有的品质。龙港应抓住国家新型城镇化综合改革试验这一机遇,立足于解决自身存在的问题,为全局探索经验与范式,积极开拓、大胆创新,全力打造活力迸涌的现代化城市,使人民持续享有品质不断提升的城市生活。

作为改革方向,龙港应着力深化如下方面的改革探索。

深化“大部制”改革,建立

起“精”且“能”的管理体制。“大部制”改革不简单是减少机构,更重要的是消除行政分割、职能交叉,提高政府管理能效,即实现“精”与“能”的有机统一。从目前运作实际和面临环境看,推进“大部制”改革要进一步化解一些突出矛盾。一是实现与外部的无缝对接,处理好“一对多”的关系,使上面赋予的职责或下达的任务能够圆满承接、及时履行;二是实现部门间的协调联动,在职能高度集中,部门拥有多方面的权力的情形下,应当通过有效的举措,促进部门决策公正合理、部门间运作相互补充、合理制约和高效协同;三是实现领导干部和工作人员与相互关联责任间在能力精力上坚实匹配,人少事多、一岗多职的现实,不仅会造

成干部分身无术、疲于应付,也会因涉域广泛带来工作能力上的困乏,这必定影响到工作的及时承接和高质量处置。

深化大部制改革,应当结合部门的整合进一步优化职能,准确界定分工;应当建立部门间重大事项的评估协商机制和运作规范,确保决策的公正性与科学性;应当加强部门内部协同或联合办件机制,通过力量整合提高决策水平;更应当强化部门素质培训,夯实知识结构,增强“一对多”的办事能力。

深化产业结构的调整,建立起“实”且“特”的产业体系。

产业是城市的基本支撑,产业兴则城市立。龙港得以进行镇改市的一个重要因素是由产业的壮大带来的经济实力的增强,用龙港人自己的话说,是通过改革使“农民城”变成了“产业城”。而要建设持续充满活力和满足人民高品质生活需要的幸福宜居城市,仍然要进一步做优做强产业。

发展产业的核心是实现“实”和“特”的结合。龙港要把握时代需求和市场需要,从自身实际出发,坚定不移地发展实体经济,特别要优化提升传统制造业和培育发展先进制造业,并围绕实体产业拓展各类

服务产业。从基础能力把握和形成区域竞争力的要求出发,县域经济不宜面面俱到。在坚持传统产业和现代产业协调发展、一体发展的前提下,龙港应立足发挥比较优势、着力做强做优几个特色产业。在谋划战略性新兴产业和未来产业发展时,绝不可贪大求广、盲目攀高求新。在当前,龙港要特别注重通过产业基础再造和产业链提升,推动印刷包装、新型材料、绿色纺织等传统产业升级,同时依托平台支撑,做精做强新能源装备、医卫材料、通用机械等新兴产业。(下转A9版)