

从赋权转向赋能：“镇改市”

治理体制创新的优化路径

——基于全国首个镇改市浙江省龙港市的分析

赖先进¹

【摘要】随着我国新型城镇化战略的深入推进，对符合条件的特大镇进行设市改革开始付诸实践。镇改市后如何构建新型治理体制，避免“走老路”、陷入旧有传统体制的复归？理论界对此研究尚处于初级探索阶段。以全国首个镇改市——浙江省龙港市为研究对象，剖析镇改市治理体制创新面临的主要优势、实践模式和优化路径。研究表明：特大镇设市具有促进行政体制改革创新和助推城市体系优化的双重效应；镇改市是推进城镇化、城市化的战略交汇点，是基层治理体制创新理想“实验室”，具有得天独厚的创新优势。因此，应将从赋权转向赋能作为优化镇改市“大部制、扁平化”治理体制的主要路径，实行政治性赋能、社会性赋能和技术性赋能策略，实现镇改市扩权赋能双提升。

【关键词】特大镇设市 镇改市 扩权赋能 行政体制改革

【中图分类号】F406.17 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-012X(2021)-05-0027(07)

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出，稳步有序推进符合条件的县和镇区常住人口20万以上的特大镇设市。^[1]这表明，“十四五”期间，国家将在2019年推出浙江省龙港市首个“镇改市”基础上，持续推进符合条件的特大镇撤镇设立县级市。这也进一步明确了镇改市是今后推进特大镇行政管理体制改革可行的重要方案与思路之一。在明确特大镇设市改革思路的基础上，如何构建和优化特大镇设市后的基层治理体制、新生城市治理体制？是走套用一般县级市治理体制的路子，还是依托“镇改市”改革的条件和优势构建新型的基层治理体制？这已成为国家持续推进特大镇设市改革尤其是推进“镇改市”-新生城市治理现代化面临的重要课题。

一、文献回顾

经过改革开放40多年的发展，我国城镇化水平稳步提升。全国第七次人口普查显示，2020年我国常住人口城镇化率已升至63.89%（户籍人口城镇化率45.4%）。在城镇化推进过程中，一批特大镇、经济发达镇在城镇发展格局中逐步涌现出来。特大镇、经济发达镇不同于普通乡镇，经济体量、人口体量大。在传统的乡镇体制下，特大镇、经济发达镇行政运行出现不少新情况、新问题。针对特大镇、经济发达镇，如何有效推进体制改革，从而更好适应和推动区域经济社会发展，是近年来国内理论界关注和研究的重要课题，研究主要聚焦于以下两个方面：

第一，经济发达镇行政体制改革与治理体制研究。

叶贵仁(2018)结合广东三个经济发达镇改革过程，分析经济发达镇体制改革的动因与逻辑。^[2]谢来位(2018)结合白沙镇行政

作者简介：赖先进，副教授，博士，硕士生导师，中央党校(国家行政学院)公共管理教研部，北京100091

管理体制改革试点，分析了经济发达镇行政管理体制面临的多个现实困境，提出以扩大自主权为主的改革突破路径。^[3]王志浩、李永刚(2016)对江苏省经济发达镇行政管理体制改革进行观察，分析改革从县乡分权与流程再造的创新做法和意义。^[4]叶贵仁、欧阳航(2018)对经济发达镇行政管理体制改革进行了省域比较，分析了整体建构型的广东模式、渐进调适型的浙江模式以及重点突破型的江苏模式；^[5]且关注了经济发达镇体制改革出现新情况新问题，即陷入“权虚责实”的新悖论。^[6]刘为民(2015)分析了江苏经济发达镇行政体制改革试点，提出改革处在十字路口，迫切需要明确新的前进方向。^[7]沈承诚、侯玉芬(2020)从社会治理视角，分析了经济发达镇社会治理创新的独特路径，该路径不同于一般城市社会治理创新的网格化模式，而是“网格化+网络化”的复合模式。^[8]袁庆锋、孙晶(2017)总结江苏经济发达镇行政管理体制改革试点经验，提出构建“橄榄型”基层政府治理结构。^[9]

第二，特大镇行政管理体制改革及其路径研究。

李雪伟、杨胜慧(2018)认为，副县级市模式在适用性和可行性方面比镇级市具有相对优势。^[10]谭景辉(2019)对“镇改市”和“镇级市”进行了辩证分析。^[11]韩艺、万双(2018)以龙港镇为个案，主张从强镇扩权到镇级市，实现权能结构的平衡。^[12]梁威文(2005)认为，撤镇设市是发展小城镇的有效途径。^[13]黄勇等(2016)通过研究浙江特大镇，提出特大镇省辖县管的改革思路及低成本设市模式。^[14]陈昌智(2017)认为，一些特大镇已经成为实际意义上的城市，改革除扩权、赋能外，可考虑将特大镇设为县级市。^[15]王敬尧、丁亮(2020)认为，撤镇设市是经济发达镇治理的有效逻辑。^[16]

从现有研究来看，对经济发达镇行政体制改革研究成果较多，但对特大镇行政管理体制改革研究相对较少。特大镇行政体制改革研究主要集中于对特大镇体制改革的方案和思路研究上，集中在“镇改市”的改革必要性论证和比较分析。总体上，对特大镇撤镇设市后治理体制机制的理论研究和分析较少。改革开放以来，特大镇设市现成的改革经验和实践探索不多。20世纪80年代，福建石狮在三个镇基础上实现撤镇设市，该项区划调整并不是在特大镇行政体制改革背景下进行的。作为改革开放初期我国第一座“农民城”，浙江龙港经过多年的国家新型城镇化综合试点改革，于2019年获批撤镇设市，成为全国首个“镇改市”，也是在特大镇行政体制改革背景下的全国首个“镇改市”。结合龙港特大镇改市这一全国首个实践案例，分析其镇改市后的治理体制机制创新探索，有利于为我国“十四五”时期持续推进特大镇设市改革提供参考。

二、特大镇设市的双重改革效应分析

在我国政府行政体制最基础的乡镇层级中，特大镇是一类特殊的区域和建制类型，人口众多、城区面积规模较大、经济体量大。从人口来看，特大镇镇区常住人口20万以上，数量达到或超过一些欧美发达国家中小城市的人口规模。从城区面积看，特大镇建成区面积远远超过普通乡镇。从经济体量看，一些特大镇GDP甚至超过普通县、县级市。但是，特大镇的行政建制仍然是镇级，隶属县(市、区)管辖。传统的乡镇体制让经济发达镇长期处于责任大、权力小、功能弱、效率低的困境。^[17]经济发达镇中的特大镇面临更为突出的发展与治理困境。特大镇的实际人口规模、城区规模、经济规模与行政建制严重不相匹配，“小马拉大车”“大脚穿小鞋”现象凸显，特大镇区域发展与行政体制之间的矛盾日益突出。因此，探索推进特大镇行政体制改革具有较强的紧迫性和必要性。

1. 优化行政体制与治理体系的改革创新效应

强化向特大镇赋权、解决发展体制困境已成为乡镇行政体制改革与基层治理创新的聚焦领域。在操作上，赋权具有多种实现路径。第一种路径：行政性赋权。在行政运行上，县级政府通过政府行政规范性文件，向特大镇下放比普通乡镇更多的管理自主权。在人事配置上，县级对特大镇主要领导采取高配或兼任模式，由特大镇所属县(市、区)常委兼任特大镇党委书记，特大镇成为“常委”单位。从实践效果看，各地推行强镇扩权但实效不佳。^[18]在试点时期，龙港镇采取扩权模式，推进权力下放与结构创新，但没有带来资源配置的平衡。^[19]此外，行政性赋权解决特大镇行政体制问题存在一定的“天花板”，行政赋权的稳定性需法治保障。在镇级纪检监察体制不变的条件下，行政性赋权虽然扩大了特大镇的行政自主权，但并未同步提高控制腐败

风险能力以及权力监督能力。第二种路径：“镇级市”模式。该模式通过特大镇赋予副县级“市”建制，不改变特大镇原有的行政隶属关系，改革阵痛小。但与我国《宪法》中市和县关系¹的精神相违背，不具有行政区划上调整设置的操作性。第三种路径：撤镇设市，撤销特大镇、建立县级市，实现镇级建制的整体法治性升格。三种路径比较来看：改革创新力度最大、改革最彻底、法治性最强的是特大镇升格为县级市模式。特大镇设市的赋权程度最高、赋权模式最彻底，避免赋权的反复与不稳定。特大镇设市改革的法治性也是最强的。撤镇后设立的县级市是《宪法》规定的合法县级行政区划建制。

2. 推进新型城镇化、优化城市体系的发展效应

城市整体数量偏少、中小城市增长严重不足是城镇化最大短板。^[20]近年来，我国大城市在人口增长、经济增长、城市建设等方面发展迅速，中小城市发展相对滞后。党的十九届五中全会明确指出，完善新型城镇化战略，促进大中小城市和小城镇协调发展。相较于大城市，中小城市在疏散和抵御公共风险方面具有更多的分散化优势。推进镇改市，也是优化我国城市体系、实现大中小城市协调发展的重要举措。特大镇是我国新型城镇化的重要节点。^[21]新型城镇化的本质是以人为核心的城镇化。在快速发展的城镇化进程中，非县城驻地的特大镇受制于镇级行政体制，无论是民生社会事业改善，还是城市基础设施建设，都相对滞后，难以满足居民的美好生活需要。在城市建设上，特大镇缺乏县级规划权、建设用地指标较少，城市建设相对滞后，城市基础设施欠账多。在民生改善上，特大镇缺乏县级社会事业资源配置权，人口众多的特大镇所拥有的公共服务资源严重不足，民生社会事业领域短板多。在权力监督上，特大镇经济社会管理权力大、权力监督弱。推进特大镇改市，有利于在特大镇基础上进一步培育和发展中小城市，从而与我国大城市、特大城市、超大城市一起，构成协调发展的梯度化城市体系。

三、镇改市推进治理体制创新的主要优势

长期以来，关于我国城镇化战略的实现道路问题，理论界有两种主张：一是以发展中小城镇为重点的城镇化道路；二是发展大中型城市、特大城市为主的城市化道路。无论选择哪一种城镇化实现道路，镇改市推进治理体制创新对于推进治理体系和治理能力现代化都具有重要意义。特大镇是小城镇体系的“头”，“镇改市”治理体制创新对于深入推进实施我国城镇化战略具有示范意义。作为新生的中小城市 and 我国城市体系的“尾”，“镇改市”治理体制创新对于推进城市化具有基础性作用。同时，“镇改市”在推进基层治理体制创新方面具有得天独厚的优势，主要表现在以下几个方面：

1. 新设市对传统治理体制路径依赖小，创新阻力小

特大镇改市是在特大镇的基础上新设县级市，不容易陷入传统的县级治理体制的路径依赖中。对于一般的县级区域而言，推进基层治理体制创新必然面临现有治理架构、历史传统等各方面路径依赖的制约。在一般县级区域，推进结构性的治理改革创新难度较大。但对于新设的镇改市而言，原有的镇级治理架构并不构成新治理体制的基础，制约改革创新的体制惯性和阻力较小。相较一般县级而言，镇改市作为新设市“轻装上阵”，进行治理体制创新陷入路径依赖的可能性是最低的。此外，撤镇设市为治理资源下沉、治理体系扁平化等创造了新机遇。^[22]从改革推进上看，特大镇改市是一个全新的改革模式，没有更多的先例可循，容易生成更多原创性基层治理改革创新探索，从而减少对传统基层治理体制的简单模仿和复制。

2. 镇改市“因改革而生”，改革创新意愿和动力强

基层治理体制创新的实现路径包括自上而下和自下而上两种实现路径。在推进国家治理现代化、省域治理现代化、市域治理现代化等顶层设计、分层对接的条件下，基层治理体制改革与创新的关键还取决于基层自下而上的底层探索与实践。镇改市因“因改革而生”“因改革而兴”，具有自发推进改革创新的天然基因。尤其是在获得和分享到从镇到市的改革红利后，镇改市推进基层治理创新具有更多的内生动力和改革意愿。从全国首个镇改市——浙江省龙港市的实践看，镇改市在基层治理体制创新上具有更多的自选动作和特色创新，基层治理“我要改”的特点更为突出。社会层面上，对镇改市推进基层治理创新也具有更强的认可度和支持度，改革创新的社会共识度和凝聚力更强。

3. 行政区划面积小，改革创新试错成本低

试点(试验)机制是我国改革有效推进和政策实施的重要方式。尤其是当前我国改革已进入攻坚期和深水区，利益调整和分配难度增大，改革试错成本明显增大。如何在基层治理改革中进一步降低试错成本，取得可复制、可推广的改革经验与成果?镇改市恰好可以成为理想的改革创新“实验室”。特大镇改市主要是将特大镇从原有的县域析出，设立县级市，区划面积相对较少。“船小好调头”，镇改市推进基层治理创新的改革试错成本明显小于普通的县级行政区域。镇改市的特殊改革操作方式决定了镇改市能够有效承载城市治理创新的改革试点。我国传统的设市模式主要是撤县设市，即对县域整个区域在符合设市标准的基础上改市，是典型的整块设市模式。切块推进特大镇设市是对我国对传统整块设市模式的创新，创造了难得的进行城市治理改革创新的专属区域。

四、全国首个镇改市治理体制创新的实践模式：大部制、扁平化

在特大镇行政管理体制改革条件下，构建镇改市新型治理体制无先例可循。2019年以来，浙江省龙港市依托全国第一个镇改市的契机与条件，在镇改市后，按照“大部制、扁平化、低成本、高效率”的改革要求，坚持用改革的思路、创新的办法，推进基层治理体系与治理能力现代化，初步构建起了以大部制、扁平化为主要结构性特征的镇改市治理模式。

1. 大部制、扁平化的治理体制改革创新探索

构建部门更少、综合化程度更高的大部门体制。按照大部制的设置模式，龙港市在镇改市后设立党政机构15个(党委机构6个、政府工作部门9个)、6个直属事业单位、1个群团机构。2018年深化机构改革后，县级党政机构数量一般为35~37个左右，龙港市党政机构数量相比其他县市区少了60%，形成更为综合集成的县级大部制模式。在此基础上，龙港镇改市后积极推进相对集中审批权改革、相对集中行政处罚权改革，实行“一枚印章管审批”“一支队伍管执法”，推动行政审批与综合执法两大领域实现大部制集成改革。2020年9月，浙江省政府同意龙港市开展综合行政执法改革，除《浙江省综合行政执法事项统一目录》规定外，龙港市纳入综合行政执法范围的事项包括26个管理领域的全部行政处罚权及与之相关的行政检查和行政强制职权。同年9月，龙港获批相对集中行政许可权省级试点。在县级市层面，龙港建立起了综合化程度和集成化程度最高、整体性最强的治理体制。

不设乡镇(街道)，建立基层治理扁平化模式。我国县级城市治理体制由一级政府(县市区)、二级管理(县市区、乡镇街道)、三级服务(县市区、乡镇街道、村社区)组成。多层级城市基层治理体制，影响和制约了基层治理自上而下、自下而上管理服务效率的提升。镇改市后的龙港市是全国唯一不设乡镇(街道)的县级市，实现了行政层级的扁平化。不设乡镇(街道)的治理扁平化模式，是龙港基层治理体制的鲜明特色，在全国县域治理范围内具有高辨识度。2020年，在深化扁平化治理体制改革中，龙港推进了全域“村改社区”，实现全域社区化，形成102个社区。2021年，龙港市进一步撤销原来社区之上设立的9个片区(由市委基层治理委员会派驻)，不断深化“市管社区”的实现模式。基于102个社区，组建了26个社区联合党委、联勤工作站、党群服务中心，形成了党建引领、行政力量与社区自治力量协同共治的扁平化模式。该模式既推进相关职能部门人员力量下沉到社区，又充分保障社区的自治，进一步提高了基层治理的有效性。

推进政府职能社会化转移，转变政府职能。在实行“大部制、扁平化”改革后，“人少事多”的矛盾日益凸显。从镇升格为县级市，相比特大镇时期，政府承担上级条、线下达任务明显增多。如何破解“人少事多”的矛盾，成为基层治理体系优化面临的难点问题。为此，龙港市积极实施“一张清单转职能”改革，按照“可转尽转”的原则，将大部门的辅助性、技术性等非核心职能通过直接转移和委托转移等方式进行社会化转移。2020年，龙港市编制了可向社会转移的事项目录清单(涉及15家单位，共154项)，实现了76个事项向社会转移，还推出了“环保管家”“安全管家”等品牌性职能转移项目。2021年，根据转移项目绩效、事中事后监管结果，动态调整清单目录，推出一批新的社会化转移项目，重点打造“城市管家”“田园管家”等新型品牌性转移项目。政府职能社会化转移，对政府职能做“减法”，既实现了基层治理职能结构的“瘦身”，又为加强基层治

理的社会参与、实现政府与社会协同共治提供了制度性的条件和渠道。

2. 新型治理体制创新面临的主要问题和挑战

镇改市后，龙港推进治理体制创新有了比特大镇时期更好的改革创新环境和条件，表现为：首先，政府政策自主性更强。镇改市后，政府在城市规划与建设、财政政策、人才政策等方面获得了更多的政策自主性。其次，镇改市后，基层获得了上级更多的资源注入和保障。镇改市在民生资源、人才资源等方面获得相对更多的来自国家、省市直接资源投入。再次，治理体制和行政运行更规范，政治生态得到进一步的净化。目前，镇改市的改革红利逐步显现。2020年龙港市经济发展在疫情冲击下实现了逆势增长，GDP增速4.4%，位列温州12个县市区中第4，创新平台、创新人才、创新生态明显改善；财政民生支出显著增长，一批重大民生项目相继推出，社会民生事业发展比以往取得了显著的进步。由于镇改市改革探索具有独特性、率先性和创新性，基层治理体制运行不可避免地会遇到一些问题和挑战，主要表现为：

第一，上下对接不够通畅。

从纵向上看，我国基层治理体制是“条条对口”“左右对齐”的同构型治理体制。当县域实行高集成度的大部制改革后，基层与上级在治理结构上出现了非一对一的“异构”状态。在传统“同构型”条线思维影响下，基层大部门与上级条线的有效对接面临不少障碍。在大部制结构下，基层单一部门对接多个条线部门成为常态。龙港市政府部门平均对接相应地级市部门数量3个；对接地级市部门最多的县级市部门，达到12个部门。县级部门对接的上级条线较多，存在同时进行多条线对接（包含条线工作考核、工作布置、会议安排等）的结构性压力。

第二，“人少事多”问题凸显。

镇改市，实现了区域政府职能定位从镇级职能向县级市职能的转变，政府职能和工作事项明显增加。特大镇虽然行政区划面积小，但户籍人口、常住人口体量都较大（2020年第七次人口普查龙港常住人口达46万），由此产生的经济社会事务量并不少于一般县级地区。按照低成本设市的改革要求，龙港行政人员数量、行政事业编制仅为同等规模县市的30%~40%，财政供养比明显小于一般县级市。加之，设市后取消了乡镇街道这一行政层级，原来镇级政府的执行职能主要回到了市级机关部门，镇级职能和市级职能的叠加，导致部门“人少事多”现象日益突出。此外，大部制格局下，人员晋升（交流）通道相对狭窄化。大部制、扁平化改革推进后，与一般县域相比较，科级岗位、股级岗位数量明显较少，干部跨条块交流机会、多岗位锻炼机会缺乏。

第三，扁平化条件下社区建设有待加强。

从内涵看，扁平化是各类组织结构趋向扁平的动态过程，基层治理扁平化是治理体系（行政体系、管理体系、服务体系）趋向扁平的动态过程。从外延上看，基层治理扁平化主要体现为三种形态：从政府行政体系单主体看，扁平化是与垂直化概念相对的形态。该意义上的扁平化改革通过减少行政管理层级，提高基层治理效率。从政府行政体系与社会自治体系关系看，扁平化是与层级化概念相对的形态。该意义上的扁平化改革是通过减少中间层级，把人员、服务、权限和经费下移到社区。从社会自治体系看，扁平化是与科层化概念相对的形态。该意义上的扁平化改革是通过去行政化改革，提高社区自治能力和水平。从这三个层次看，治理扁平化改革的深度越高，对社区治理的能力和水平要求也就越高。作为新生城市的社区，在治理条件和能力上远不及大城市、特大城市的成熟社区。如何进一步加强社区建设，提高社区自治能力，增强社区力量与行政力量的协同共治水平？该问题成为有效保障扁平化改革、确保基层治理高效运行的重要挑战。

五、从赋权转向赋能：优化镇改市治理体制的主要路径

特大镇设市改革，让特大镇成为县级市，彻底实现了原有特大镇区域治理体制的全面性、法治性赋权。镇改市后，在“大

部制、扁平化、低成本、高效率”总体要求下，进一步优化基层治理体制，应转变思维 and 理念，坚持以赋能为导向，以治理有效性为标准，动态调整优化大部制、扁平化治理模式，不断提升治理效能，把镇改市打造成为基层治理创新的“样板”。

1. 强化行政性赋能

近年来，大部制改革模式在基层治理体系中得到了应用和推广，出现了“大部制走基层”现象，主要体现在乡镇(街道)层面大部制改革、新区(含开发区)和自贸试验区大部制改革等。针对镇改市大部制改革出现的问题和挑战，结合大部制基层实践，应上下协同发力，建立和优化上下对接机制、人员激励机制、要素保障机制，提高大部制条件下的政府治理能力。

上级条线部门结合镇改市改革需要，需建立健全“一对多、多对一”的工作机制。对于实行大部制改革创新的基层与区域，上级部门应构建与大部制相适应的考核机制、工作推进和对接机制(含参会机制)。镇改市后的1~3年过渡期，也是从镇到市实现蝶变的关键期。在过渡期内，上级条线部门要给予镇改市相对宽松的改革支持，如给予一定程度的单列考核。对于镇改市，应主动探索建立与上级条线有效对接的机制。在镇改市后的过渡期，大部制机构及科室应到条线部门和业务处室主动对接、汇报，梳理和建立长效的对接机制。按照传统的科室对应机制，镇改市大部制机构及内部科室数量少，势必难以与上级条线实现“一一对应”。龙港在大部制科室内部，打破科室人员结构，建立模块化管理机制，拓宽条线对接的形式，实现了上下业务的无缝隙对接，是健全上、下对接机制的有益探索。

此外，建立不同于一般县市区、适应镇改市“一人多岗”特点的人员激励机制，实现公共部门人力资源赋能。坚持绩效优先、结果优先的原则，对镇改市制定专门的绩效激励机制，强化经济激励，消解大部制、扁平化条件下政治晋升激励受限问题。建立专门的镇改市要素保障与配置机制，实现要素保障赋能。以全域城市化的建设目标为导向，在建设用地指标、空间规划指标等关键要素供给上，建立有效的要素保障与配置机制，强化对镇改市发展要素的供给。

2. 创新社会性赋能

政府与市场、社会，是推进基层治理现代化的三股支柱性力量。基层治理体制创新不能仅靠政府单打独斗，应积极调动市场、社会的力量。镇改市要解决“人少事多”问题、深度推进扁平化治理，须向社会借力，创新社会参与路径，构建“小政府、大服务”新格局，实现社会协同共治。

深化政府职能社会化转移改革，实现政府职能的“瘦身”。实践表明，大部制改革成功能否长期巩固，取决于政府职能是否实现有效转变。无论从机构设置，还是从人员编制看，镇改市后县级治理是一个精干简约的治理结构。在扁平化治理条件下，镇改市承担县级和镇级双重管理职能。如果与一般县级市承担同样多的政府职能，大部制改革难免陷入旧有体制的复归之中。有学者也指出，特大镇行政体制改革问题根植于中国政府与市场的关系尚未厘清，应逐步弱化政府主导的资源配置模式。^[23]因此，镇改市推进基层治理体制创新，应把政府职能“瘦身”作为重要改革突破口，在承担履行政府核心职能的基础上，推进辅助性、技术性政府职能社会化转移，构建集约高效服务社会化、协同化模式。同时，镇改市在试点和推进过程中应强化专业化社会组织的培育和发展。同步扶持和培育专业化的社会组织，强化社会组织专业化能力，实现政府职能社会化转移改革“转得出、转得好、接得住、接得好”。

推进现代社区建设，强化扁平化治理体制下社区赋能。社区是现代社会治理的基本细胞和基本单元。不设乡镇(街道)条件下的扁平化治理体制对社区这一治理层级提出了更高的要求。镇改市扁平化治理体制能否全面实现，关键的因素是社区能否实现有效托底。在扁平化治理体制创新中，应坚持做强社区的原则，加强社区治理体制机制改革力度，强化社区赋能。在社区治理权限和职责上，建立完善社区事项清单管理制度，厘清政府行政管理职责与社区自治的界限。积极推进镇改市的社区立法，为社区更好承接基层治理职责提供法治保障。在社区治理体系上，加强基层党组织建设，强化党建引领，发展各类志愿型、专业型社区社会组织，扩展社区治理主体，增强社区自我管理、自我服务能力。在社区治理机制上，构建“社区吹哨、部门报到”

机制，提高社区治理问题解决的回应性和有效性。在社区队伍建设上，强化业务培训，提高社区干部待遇，推进社区干部队伍建设。

3. 深化技术性赋能(数字赋能)

信息化、数字化技术为基层治理体制创新提供了新的工具，也为基层治理体制结构性改革创新提供了新的保障。新时代特大镇设市改革正好面临数字化技术应用和发展的历史契机，这是以往基层治理结构性改革创新所不具备的。镇改市在数字化改革上具有得天独厚的优势，包括治理结构集成度高，数字化部门壁垒少；结构性改革创新力度大，无论是大部制改革，还是扁平化改革，都对数字化改革有较大的需求；行政区划面积小，数字化投入小等。特大镇设市后，应抓住难得的契机，推动治理数字化转型，运用数字化、智能化技术为基层治理现代化赋能。

加快数字化基础设施和数字化人才队伍建设。镇改市在城市基础设施，尤其是数字化基础设施和人才队伍上具有较多的短板。一方面，镇改市应加大数字化基础设施建设力度，提高数字化、智能化感知技术装备与设施的覆盖面，为数字化治理奠定坚实的技术基础。在数字化技术设施建设和信息系统建设中，应强化统筹谋划，制定数字化发展规划，避免条、线数字化技术设施的重复布局，形成资源浪费。强化与社会企事业单位的协同与衔接，充分利用社会数字化条件和设施，低成本、高效率推进基层治理创新。另一方面，强化数字化人才储备与培养。积极运用聘任制公务员、政府雇员制等人事改革创新机制，引进所需的数字化人才。

推进数字化改革，开发切实管用、体现特色的数字化平台和应用场景。近年来，各地政府深入推进政府数字化转型，强化政府治理、社会治理过程的数字化应用。镇改市在改市前作为镇的建制，在县级数字化系统建设上往往是“缺席”的。改市后，上级政府及职能部门应帮助镇改市拓展已开发和广泛应用的数字化系统，补齐数字化治理的缺项。结合镇改市后形成的特殊治理结构、突出的治理问题，开发具有特色、切实管用的数字化平台和应用场景。抢抓数字化改革契机，进一步用数字技术推进治理体制的制度重塑和组织变革。

参考文献:

- [1]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[N]. 人民日报, 2021-03-13(001).
- [2]叶贵仁. 经济发达镇行政改革: 动因及内在逻辑[J]. 学术研究, 2018, (02):52-59.
- [3]谢来位. 经济发达镇行政管理体制的现实困境与破解路径——基于白沙镇行政管理体制改革试点的个案研究[J]. 理论月刊, 2018, (03):137-143.
- [4]王志浩, 李永刚. 中国基层政权行政改革的新尝试——江苏省经济发达镇行政管理体制改革观察[J]. 理论与改革, 2016, (03):102-106.
- [5]叶贵仁, 欧阳航. 经济发达镇行政体制改革的省域模式比较[J]. 中国行政管理, 2018, (06):26-32.
- [6]叶贵仁, 欧阳航. 经济发达镇“权虚责实”悖论的生成与化解——基于简政放权的视角[J]. 行政论坛, 2021, (02):134-141.
- [7]刘为民. 经济发达镇改革试点的探索与思考——基于江苏的改革实践[J]. 中国机构改革与管理, 2015, (05):34-37.

[8]沈承诚,侯玉芬.经济发达镇的社会治理创新:“网格化+网络化”的复合模式——基于J市X镇的分析[J].江苏行政学院学报,2020,(05):101-110.

[9]袁庆锋,孙晶.构建“橄榄型”基层政府治理结构——江苏省开展经济发达镇行政管理体制改革试点的探索与实践[J].行政科学论坛,2017,(01):23-26.

[10]李雪伟,杨胜慧.“镇级市”和“副县级市”两种设市模式的评估和比较[J].城市问题,2018,(09):83-89.

[11]谭景辉.论新型城镇化中的经济发达镇行政管理体制改革[J].中国行政管理,2019,(10):39-43.

[12][18]韩艺,万双.从强镇扩权到镇级市:扩权、升级,抑或权能?——龙港镇改市之省思[J].北京社会科学,2018,(05):67-76.

[13]梁威文.撤镇设市是发展小城镇的有效途径[J].小城镇建设,2005,(01):70-72.

[14]黄勇,董波,沈洁莹,等.特大镇培育为新生中小城市的初步设想——以浙江特大镇为例[J].城市发展研究,2016,(08):8-13.

[15][20]陈昌智.积极培育和发展新生中小城市[J].人民论坛,2017,(12):6-8.

[16][22]王敬尧,丁亮.撤镇设市:经济发达镇有效治理的逻辑[J].中国行政管理,2020,(03):32-39.

[17]叶中华,王楠,常征.经济发达镇行政管理体制改革的思考[J].中国行政管理,2011,(01):86-89.

[18]薛泉.镇改市:大镇行政体制创新的龙港个案研究[J].河北学刊,2017,(03):195-201.

[21]黄东阳.特大镇:新型城镇化的重要节点[N].中国社会科学报,2016-08-31(007).

[23]匡贞胜.职能转变、资源配置与特大镇行政体制改革[J].中国行政管理,2020,(06):19-24.

注释:

1《宪法》规定中华人民共和国的行政区域划分如下:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。根据该条规定,市的行政区划建制在宪法精神上具有相对县行政建制较高的地位,县不能辖市。