

## 营造发展环境 增强服务意识

### ——玉祁镇政府治理结构转变简介

在 90 年代中期，玉祁镇经济社会发展也碰到了一些前所未有的困难，走了一些弯路，这主要是经济发展中的上层建筑和经济基础之间的深层次矛盾所引起的。对此我镇从实际出发，进行了一系列的改革，调整工作重心，转变政府职能，营造发展环境，增强服务意识，积极适应生产力发展的需要。目前改革取得了初步的成效，但也不可回避，仍存在问题，本文试从中探讨。

从内容上来看，我镇的改革主要围绕以下几个方面开展：

#### 一、明确政府职能，重新定义政府在社会经济发展中的功能。

经济发展的苏南模式，就是由政府投资兴办企业，府直接参与企业的运作，对企业的人事、经营、发展等都有拥有决策的权力。这在经济发展的初期，由于民间资本薄弱，政府行为具有很大的优势，在一定程度上促进了经济的飞速发展。然而进入 90 年代后，特别是在由计划经济向市场经济转变的过渡期经济发展中的一些累积性矛盾，碰到了一些困难，对此镇党委政府进行了一系列卓有成效的改革，理清了政府同企业之间的关系，对政府职能进行了重新界定，政府行为坚决从企业退出，使企业重新释放出活力，经济发展重新步入了快车道。目前，我镇政府的分结构网络见表 1。

政府职能转变后，主要体现在以下几个方面：一是做好经济发展的服务工作。目前，我镇企业的转制率已达 99%，体制改革基本完成。企业已经从原来的行政管理中解脱出来，获得了经营的自主权，成为市场的主体。政府工作已经从经济第一线退出，转向为企业经济发展营造良好、公平的市场环境，为企业发展解决实际困难，也为企业发展初谋划策，引导企业走科技创新、技术创新之路，以实现经济的快速发展。二是用好财政为人民办实事。我镇对财政管理体制也进行了改革，加强了对财政的管理力度，实行镇长“一支笔”的制度。在确保机关正常运转的基础上，从有限的财力中抽出资金，每年为人民办几件实事、好事，并认真解决人民生活中的实际困难，以具体的行动来实践“三个代表”的重要思想。三是努力搞好城镇建设。我镇始终把提高城镇化水平，搞好玉祁城镇建设作

---

件大事来抓，政府每年都要化巨资来完善市镇配套的基础设施，提高镇区现代化水平和承载能力，近年来每年的投入都在 1000 万元以上。同时在建设过程中，政府逐渐确立了“经营市镇”的观念，一是改变以往靠政府单一投入的模式，而是吸纳各种社会资金，形成合力，提高镇区的繁荣程度；二是注重打响玉祁名气，打造“玉龙”、“锦绣”、“锡厦”和“撒特利”等著名品牌，树立良好的对外形象，以吸引各方投资。

在明确政府职能的基础上，我镇还对政府同党委，地方人大和各种社会组织的关系进行了分析和界定，进一步理顺了各种关系。一是主动接受人大监督。我镇政府领导班子由镇人民代表大会选举产生，在党委的集体领导下，自觉接受人大监督，但人大不干涉政府工作，只在规定范围内行使监督权力。代表们充分行使职权，在会议期间提出批评、意见、建议的提案。会后，人大组织代表不定期的视察并深入基层检查工作。政府对人大代表的提案，都给予明确答复，对于人大代表提出的各种问题，也能及时解决，政府的财政预决算、人事任命等，也都提交人大通过才正式生效，政府还定期向人大汇报工作，切实体现人民当家作主的权力。二是接受党委的领导。我镇党委不干涉政府事务，党政分离，但镇政府自觉接受党的领导，坚决贯彻党的各项路线、方针和政策，不做违反党的原则的事。三是管理好各种社会组织。镇政府对于各种社会组织，只要其接受党委政府领导，在经济社会发展中发挥积极作用，都予以支持。镇里积极鼓励和支持商会和其它行业协会，并对其进行有效管理，使其在生产生活中发挥重要作用。我镇商会自 96 年成立以来，已有 92 家企业入会，起到了党委政府联系沟通非公有制企业界的桥梁和纽带作用，是党委政府管理非公有制经济的有力助手。但在调研过程中发现，目前全镇商会建设也存在问题：主要是没有根据全镇经济特别是行业发展的实际情况，相应地建立行业性协会，而导致全镇优势性行业的主要企业在市场、生产和其它方面各自为战，甚至相互争斗，没有实现共同发展。

## 二、加强地方公共财产的管理,确保其升值和增值。

1996 年以前，玉祁镇经济以集体经营为主，由镇村两级出资办企业，企业资产归属集体，企业的各种权力都在政府手中，企业的盈亏与经营者没有直接关系。对如何加强集体公共财产的管理这个问题，无论是经营企业还是政府部门都没有进行过深入的探讨，政府向企业下达经济目标和任务，企业只管完成各项指

---

至于经营过程中集体资产是否增值或减少则很少过问。自 90 年代初开始，政府开始意识到镇有公共资产的管理问题，并采取了一系列措施，力图解决这一问题，其中最主要的就是同企业经营者签订资产增值承包合同，每年进行年度考核。这一做法在一定程度上加强了政府对集体资产的调控能力，但由于没有触及企业经营者同企业产权之间的关系这个核心问题，也没有对企业和政府之间的关系进行界定，企业吃政府的大锅饭，职工吃企业的大锅饭，企业对市场反应的灵敏度低，经营管理模式滞后，对经营者监督和考核不力，导致了企业严重亏损，集体对企业的失控越演越烈。加上在每年考核中，往往流于形式，因此并不能从根本上解决问题。

96 年起，政府开始对经济体制进行坚决的改革，全镇原有集体企业 629 家，长期关停企业 14 家，管理型企业 6 家（包括自来水厂等为民服务企业）。目前，可改制企业的改制工作已经全部结束。改制企业中，有 4 家企业集体参股，93 家改组为有限责任公司和股份合作公司，512 家转为私营独资企业。改制企业总资产为 189844 万元，集体资产有 35434 万元，其中出租资产 4306 万元，出借资产 2510 万元，转让资产 8765 万元，集体参股 9949 万元，集体收回资产 3738 万元，挂帐于改制企业 5568 万元，折让给改制企业 598 万元。在企业改制后，97 年又对于全镇非经营性资产，进行了界定，并建立了台帐，之后每年进行年检。目前镇有资产情况见表 2。

在明晰了集体资产后，镇里对资产的管理也进行了探索，制定出了一些有效的措施。一是明晰了集体产权。对全镇的集体资产进行了摸底，对某些混合于其他事业单位的集体资产进行了产权登记，并发放了产权证书。全镇分别在镇村两级建立了集体资产管理台帐，由镇集体资产管理办公室建帐管理。二是出台了管理办法。每年度对集体资产征年度检查，调整有关资产台帐，除镇级资产还分布于三大专业公司帐户，还未统一经营外，对村级资产全部统一记入村级合作经济组织的帐户。三是组建了运作机构。我镇计划成立镇级资产经营有限公司，将对所有集体资产实行规范化管理，市场化运作，确保集体资产增值升值。

### 三、创新土地流转机制,提高土地使用效率。

农村土地制度和农村经济发展和社会稳定有着极其重要的关系。在讨论农村土地制度变迁和土地流转情况之前，我们首先要将我国的土地制度和管理的

---

说明一下。

新中国成立后，我国土地全部收归国有。在法律上。确定为公有制形式，70年代以农村人民公社三级所有为基础，所有权、使用权由生产队集体经营使用；在管理上，85年以前建设用地在法律上无明确审批部门，大部分都由当地的地方政府作出决定，各村自行建造，企业、群众也无任何发言权。改革开放后，82年起在农村土地实行联产承包责任制，分田到户，农村社会发生了根本性变化。旧的体制被打破，土地的所有权与使用权分离了，所有权仍归集体，但农民拥有土地的使用权。同时，国家在86年制定了第一部规范用地的法律《中华人民共和国土地管理法》，对土地所有权和使用权的归属确定了范围，逐步走上了法制化的道路。同时进行农村土地使用制度改革，明确土地不仅仅是重要资源，同时也是重要的资产，要体现自身的价值。随着《土地管理法》的实施，一方面土地的使用得到了有效的管理，防止了过度开发和随意开发。另一方面推行了土地有偿使用制度，防止集体资产、土地资源流失，提高了土地的使用效率。98年起，进行了两次承包，在原承包的基础上，进一步明确承包主体，并发放了土地证。但是由于农民对种地积极性的下降，这次土地证的发放工作并不全面，有许多群众对此不重视，并没有领取土地证。

在国家政策和法律允许的情况下，根据我镇实际情况，从发展社会经济的实际需要出发，我镇对土地进行了积极流转，将部份原来的农田转为工业用地或用于效益更好的方面。其中主要采取了两种手段。一种是“两田制”。即将农民的土地分为两部份，一是口粮田，一是责任田。从90年代开始，由于乡镇企业的发展，农业收入在农户收入中的比重下降，农民种田积极性也随之下降，许多田地抛荒，造成了土地资源的闲置。于是我镇部分村开始将责任田从农民手中收上来，而这些收上来的土地村里再出租或发包出去，用于工业生产或农业产业结构调整。这样做的优点是集中了一部分土地进行规模经营，提高了土地使用效益，村里的收入增加了。到目前为止，全镇农民的责任田已经基本没有了。二是“反租倒包”。反租是指村里向农户租地，每年或一次性付给农户一定租金。倒包是指村里把反租回来的土地再集中租出去，或者自己在土地上进行适当投资后，再反过来出租给企业或村民。这种形式对促进土地经营权的适当集中，发展规模经营有好处

目前我镇主要的土地流转形式就是这两种，但是这两种土地流转形式在

---

操作过程中，也存在不少弊端。一是损害了农户的利益。虽然在我镇农民对种地的积极性已经下降，但是不管是“两田制”，还是“反租倒包”，镇村两级都从土地上赚取了巨大的差价，镇村两级收入的增加是建立在损害农民利益基础上的。二是不利于公开操作。这两种形式中，村里向农民收土地的过程中，无论是租或收，操作都是公开的，但是村里再把土地转向其他用途时，出于种种目的，操作是不公开的。这当中就损害了农民的利益，更有甚者，出现了腐败现象。

同时我镇在执行土地政策的时候，也发现了一个问题。由于我们的土地所有权是属于集体，使用权是在农户手中，而在具体现实中，我镇是工业发达地区，农民进厂的收入大大高于农业收入，因此农民在土地不是他自己的情况下，他们看不到土地的利用价值，就不愿意对土地进行投资，甚至不愿意种地。但农民又有土地的使用权，当别人要用他的土地时，他们看到了土地还有别的利用价值，于是他们就要提高要价，当价钱谈不拢时，就会发生矛盾，成为不稳定因素。

#### **四、加强基层民主建设,推进村民自治。**

我镇村民自治工作进展顺利，村级民主建设不断加强。主要体现在以下两个方面：村民选举更加民主化。98年前，我镇村委会主任的选举不采取直选方式，而是先由村民直选，选出村委会委员，然后在委员中选出村委会主任，而且整个选举不一定要要求差额选举，可以是等额选举。这种选举方式便于贯彻党委政府的组织意图，但在具体操作过程中，往往由于把握不好，造成群众意愿得不到体现，甚至于挫伤群众民主积极性。98年起，我镇在蓉西村进行了村委会主任的直选试点，由村民直接选举产生村委主任和村委委员。由于这次试点非常成功，在此基础上，我镇2001年在全镇村民委员会换届选举中实行了全面直选和差额选举。整个选举中，先由村民自主提名村委主任、委员候选人，然后按照差额选举的原则，按照被提名人得票多少确定正式候选人，最后由村民直接投票选举产生村民委员会主任和委员。这种选举形式，更有利于组织意图和群众意愿相结合，更有利于基层民主建设，使群众能选出信得过的带头人，村务公开支加透明化。我镇始终把村务公开作为基层民主建设的一项重要内容来抓，早期村务公开往往流于形式，“公而不开”，或者公布内容不及时，或者公布内容不全面，群众对村委会的工作情况不能及时掌握。99年起，我镇要求各村一定要进行村务公开，同时对村务公开的内容、时间、地点进行了严格的规定，同时镇里由专门部门对公开的内

---

行监督。目前全镇十七个村(场)村村都有村务公开栏，公开内容涉及财务、人事、文卫、社会事业等各项内容。村务公开内容要及时、全面，便于群众能准确的掌握村委会各项工作。村委会的设置见表 3。村委会的职能主要是负责村民自治，发展村经济社会各项事业，进行时纷调解。在企业改制前，村里对村办企业发展负有直接责任。改制后，村委会主要为企业发展创造良好的发展环境。

### 五、深化社会保障体制改革,扩大社会保险覆盖面。

我镇的社会保障工作经历了一个相当曲折的过程，发展到现在，已经取得了一定进展。但总体来说，覆盖面依然不广，构成也十分复杂。

从建国初一直到 80 年代，只有国家集体职工和机关企事业单位工作人员才有养老保险，农村群众依然过着“养儿防老”的旧生活方式。80 年代，乡镇企业开始发展壮大后，企业职工的社保问题也提上了日程。88 年镇里开始设立了面向全镇乡办集体企业职工的镇统筹养老合作基金，由镇工业公司负责筹办，每年每人交 180 元，企业为每个职工每年交 200 多元。这样职工退休后，每个月平均可领 90 元左右。到 2000 年 12 月，参加统筹保险职工总人数为 2100 人，领取养老金职工总人数为 651 人，2000 全年共发放养老金 68 万元，目前养老保险基金共有存款 454.6 万元。除此之外，还有农保一块，由镇农保所负责，主要面向广大村级企业职工和福利企业职工等对象，按照退休时不同的退休金额，收取不同的保险费用，目前约有基金 600 多万元。除此之外，我镇还在 95 年开始实行了最低生活保障线制度，对全镇生活在最低生活保障线以下的困难群众进行救济。以上措施，为部分职工在一定程度上解决了养老问题，但总体上而言，这两种保险都存在覆盖面窄，职工负担重、收入少和政府负担风险(养老基金可能入不敷出)等问题，不能彻底解决职工养老问题，企业难以轻装上阵。

为了解决这一问题，从 99 年起，我镇按照上级政策，开始在全镇实行社保扩面工作。在这之前，我们已经谈到广大乡镇集体企业、合资企业、个体私营企业等只能参加镇养老保险，只有一小部分的村级企业为职工办理了商业保险，而大部分的村级企业不为职工办理任何养老保险，因此 99 年之前全镇参加社会保险的对象带有非常大的局限性，至 98 年底全镇仅有 196 人参加社会保险，99 年社会保险扩面工作开展以来，尽管我们做了大量的工作，但由于种种原因，收效甚微，全镇至目前仅有 10 家企业参加了社会保险，参保人数共达 617 人，与全镇企

---

职工总人数根本不成比例。

对此，党委政府把社会保障扩面工作作为事关广大职工的切身利益，事关社会稳定的大事来抓，切实采取有效措施抓紧抓好。一是进一步加大宣传力度。在前一阶段的工作的基础上，继续采取多种形式、多种方法加大宣传力度，使全镇广大干群都了解和理解该项工作，认识到参加社会保险的重要性和必要性，从长远利益出发，积极投身到参加社会保险的队伍中去。二是加大对企业法人的教育力度。必须加强对企业法人的教育力度，使其深刻认识到，企业与职工签订劳动合同，为职工办好社会养老保险，将妥善解决企业和职工的后顾之忧，增强企业凝聚力，提高职工的工作积极性，为企业创造更多的效益，对企业长远发展有利，以争取企业法人对社会保障工作的配合。三是进一步加大执法力度。社会保障扩面工作带有一定的强制性，所有企业都必须参加社会保险，早保早得益。为此有关部门要在加强宣传发动的基础上，抓好执法队伍的建设，加大监督检查力度，督促企业严格贯彻执行。对违反规定，拒不执行的企业，坚决作出处理，确保农村社会保障工作顺利进行。四是加大各部门之间配合。做好社会保障扩面工作，必须通过工商、税务、经管、银行等各个部门的大力合作，一方面督促企业加快参加社会养老保险，另一方面要做好服务工作，为企业参保解决后顾之忧，从而形成一个参保的良好社会氛围。目前全镇社会养老保险工作进展基本顺利，参保资金开始由税务部门征收。

## 六、营造良好的社会自然环境,实现可持续发展。

80年代初到90年代初，乡镇企业实现了大发展，带动我镇经济社会各项建设事业迈上了一个新的台阶。但在经济发展过程中，也存在和引发了不少矛盾，如：环境污染；企业分布不合理，呈现“村村冒烟”的景象；经济结构性矛盾严重，私营企业起步缓慢，外资引进不成功；社会发展与经济发展不同步，小城镇建设滞后。通过改革，我镇逐步把营造良好的发展环境，实现经济社会的可持续发展作为政府宏观调控的一项重要内容来抓，出台了一系列促进经济社会发展的措施。

一、改善政策环境。我镇从经济企业发展实际需要的角度出发，点面结合，制定了一系列优惠政策，主要是鼓励和引导企业加大投入，研发新品，提升面大量广的中小企业的竞争力；同时对一些有发展潜力和前景的企业进行重点扶持，在税收和规费等方面予以优惠，争取做大做强。二、提升投资环境。我镇抓住惠

---

高新技术玉东配套区在我镇建设，并享受无锡市同等优惠政策的机遇，大力发展工业园区建设。通过工业园区的建设，提升我镇的投资环境。在园区建设中，政府主要负责“三通一平”，即通水、通电、通路和平整土地。镇里还采取三大措施，争取在引进外资方面实现突破。首先组织了专门队伍，落实了专项资金，常年专门从事招商引资工作。其次是制定了优惠性政策，对引进外资的人或企业，进行奖励，对引进的外资企业，在水、电、土地和税收等方面，在国家允许的范围内，从保护发展企业的角度出发，给予优惠。最后是增强服务意识，使这些企业能进得来，留得住，长得大。

三、营造治安环境。镇里坚决落实严打专项斗争的要求，开展对黑恶势力、“黄、赌、毒”等丑恶现象，“法轮功”，以及重大刑事案件的综合治理工作，并取得了巨大成绩，为发展提供了稳定的社会环境和法制环境。

四、优化生存环境。镇里始终坚持发展经济不能牺牲环境的原则，在发展经济的同时，注重环境保护，实现可持续发展。由于我镇工业企业中，冶金、纺织、印染和化工等企业较多，相对污染程度较大。对此，我镇政府高度重视，组织专门力量，对全镇的重污染企业长期进行监控和检查，要求这些企业都要安装污水废气处理设备，对排放不合格的企业，进行了严肃处理，勒令停产整顿，对个别污染严重，整顿不利的企业，坚决关闭。

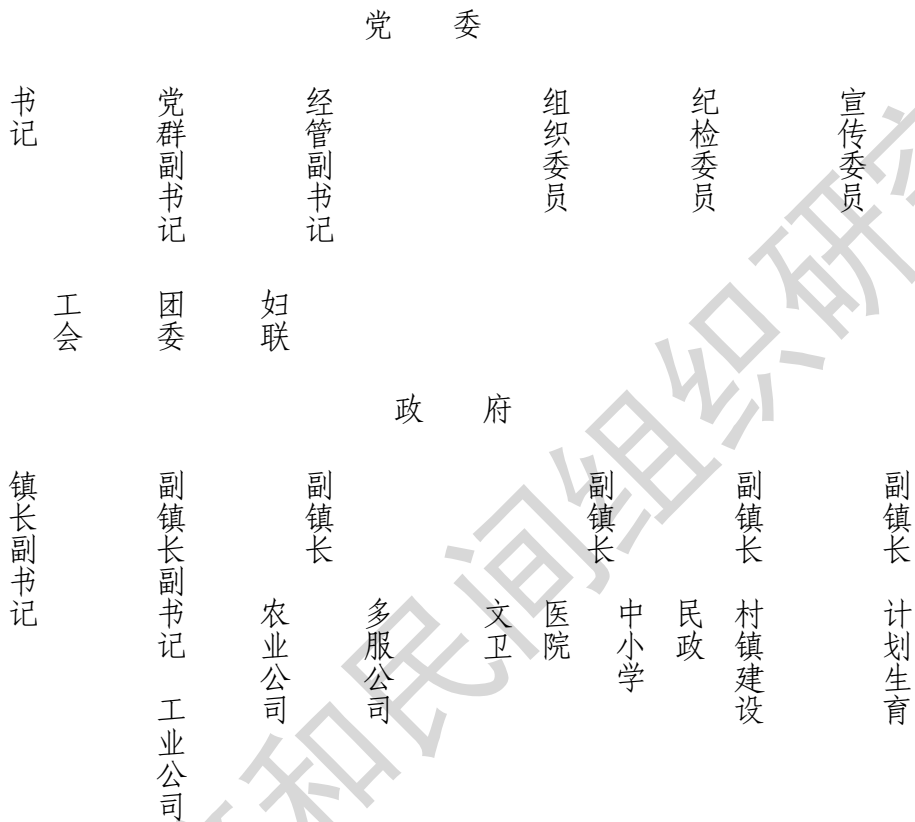
五、大力发展私营企业。近三年来，全镇共建办私企 310 家，注册资本 1.55 亿元，2001 年全镇“原生型”私企共实现销售收入 3.6 亿元，交纳税金 1800 万元。今后我们将按照“放心、放胆、放手、放开、放宽、放活”的要求，大力发展个体私营经济，支持和引导个私经济向一二三产全面发展，全方位拓展个私经济的发展空间。要积极研究制订鼓励民间投资的优惠政策，支持私营企业开展各种形式的联合兼并、技改扩能和资本经营，支持私营高科技企业的发展。

六、提高人的素质。我镇一直重视促进教育事业的发展，连年加大对教育的投入，中小学建设都有长足进展。玉祁中学升学率连年上升，在申报原锡山市重点中学成功后，正在继续申报省重点中学。同时镇里还注重利用一切宣传阵地，以“三个代表”重要思想教育全镇广大干群，营造一个要发展、想发展、争发展的有利氛围。

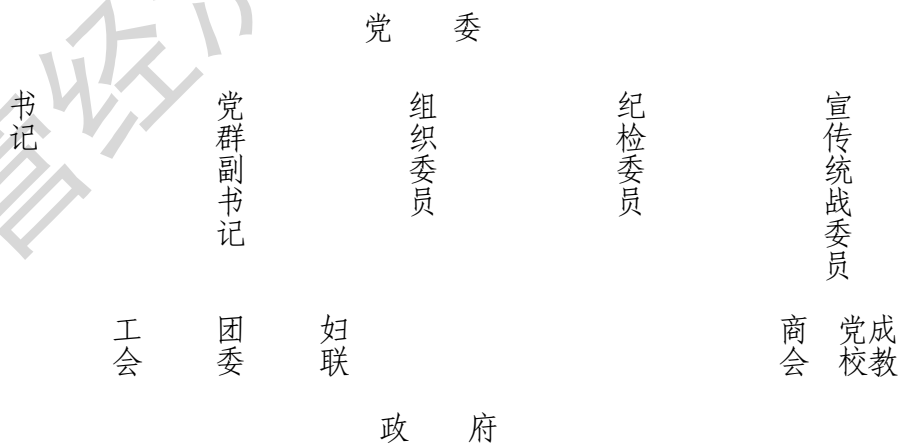
政府职能在不同的时期和不同经济发展阶段有不同的内容，我们必须根据实际情况，从实践江泽民同志“三个代表”重要思想的角度出发，不断创新政府管理的内容，增强为人民服务的意识，争取在新世纪取得更大的发展。



表 1: 1996 年前:



1996 年后:



镇长 副书记

副镇长 副书记 工业公司

副镇长 农副业公

副镇长 医院 中小学 民政 三产公

副镇长 村镇建设办公室 建管所

副镇长 计生站 邮电

2001年机构改革后:

书记

副书记

组织委员

纪检委员

宣传统战委员

党委委员 人武部长

工会 团委 妇联 商会 宗教

综治 防空

镇长 副书记

副镇长 副书记 经管站

副镇长 副书记 农技站 计生站

副镇长 副书记 工业管理办公室

副镇长 副书记 民政 医院 中小学 文化

副镇长 村镇建设 管理服务 站

表 2:

年份	总资产	经营性资产	非经营性资产	净资产
2000	60649	52580	8069	55129
1999	59792	52250	7542	56619
1998	70147	62851	7296	61286
1997	72010	72010		59054

表 3: 村民委员会治理结构  
村委会

主任                      副主任                      公共卫生委员                      经济建设委员                      调解治保委员

乡镇地方政府治理结构实证研究统计指标表

镇名: 玉祁

指标	单位	1995	1996	1997	1998	1999	2000
一、国内生产总值	万元	800800	97270	101105	95398	96395	105378
第一产业	万元	2141	2789	15440	5440	5169	5549
第二产业	万元	599399	66500	66500	55875	56507	63031
第三产业	万元	18000	27981	31330	34083	34719	36798
二、工农业总产值	万元	331144	326702	329734	273344	317418	354628
农业产值	万元	7702	9298	9370	9903	9941	11095
工业产值	万元	323442	317404	320364	263441	307477	343533
三、社会劳动者人数	人	22505	22471	22740	22793	21915	2051 <sup>2</sup>
第一产业	人	3029	3203	3093	3129	3797	335

第二产业	人	15765	15915	16544	16829	15019	14143
第三产业	人	3711	3353	3103	2835	3099	3019
四、工业企业单位数	个	345	347	484	487	462	409
集体企业	个	308	284	359	255	148	54
私营企业	个	37	63	125	141	213	229
股份合作企业	个				31	21	33
有限责任公司	个				50	73	83
股份有限公司	个						
外商投资企业	个				10	7	10
五、工业企业总产值	万元	323442	317404	314364	293441	289645	343533
集体企业	万元	323442	274172	266783	151732	68779	61824
私营企业	万元		10000	14109	36981	55032	67363
股份合作企业	万元				24500	22013	26349
有限责任公司	万元				29344	45764	68707
股份有限公司	万元						
外商投资企业	万元		33232	33472	50884	98057	119290
六、财政收入	万元	56233	6899	8119	9384	11489	13096
七、年末人口	人	43751	43723	43640	43548	43639	43476
非农业人口	人	5087	5535	5528	5784	6278	6707
八、企业转制面	%	11	18	26	46	66	84
九、转制后财产归属	—	—	—	—	—	—	—
镇级集体所有	%	41	46	34	18	16	10
村级集体所有	%	59	54	45	20	19	13
私人所有	%			21	62	65	77
十、农村社保覆盖面	%	10	12	15	18	20	22
十一、政府内设机构个数							