

---

# 乡镇企业制度变迁与政府在改革进程中的角色

## ——无锡市惠山区洛社镇实证分析

刘丽云 陈为民

一般意义上讲,中国经济改革体制改革中一个显著的特征就是,权力中心成为改革的倡导者和组织者。在地方改革中,作为权力中心的政府的制度供给能力和意愿是决定制度变迁的方向、形式的主导因素。但是,由政府推动的改革不仅会引起经济社会领域的变化和调整,同样也会在改革中引起政府自身的变化和调整。尽管有时政府的变化是不自觉的,被动的。但是当经济基础的变革一旦出现,政府的变革和调整就不以人的意志为转移了。这就是经济基础决定上层建筑的基本原理。目前许多人认为中国的经济体制改革相对超前,而政府行政体制改革相对滞后。从经济基础与上层建筑之间的决定因素和被决定因素的互动关系来讲,政府行政体制改革滞后于经济改革是必然的,也是正常的。但是这种滞后并不意味着政府不需要改革,或者说政府体制就没有改革。本文通过对洛社镇乡镇企业制度创新进程的分析,透视农村基层政府行政体制的变迁过程,从而明晰和确定乡镇地方政府在改革中的角色定位。

无锡市惠山区洛社镇是具有 1600 多年历史的江南名镇。据宋咸《毗陵志》载:洛社南宋已设集市,并有其地名,自明成化年间称洛社镇,民国 18 年(1929 年)正式为建制镇。洛社镇东接无锡,西邻常州,北近长江,京沪铁路、京杭大运河、312 国道横贯东西,凭借区位优势和交通便捷,成为区域性农副产品的集散中心,享有“小无锡”之称。现镇域总面积 42.3 平方公里,集镇建成区 6 平方公里,总人口 7 万多人。全镇设 15 个行政村,3 个社区居委会。

洛社镇是惠山区的工业重镇,经济强镇,全镇现有工业企业 525 个,其中股份制企业 62 个,三资企业 16 个,私营企业 445 个,集体企业 2 个。2001 年全镇实现工业销售收入 33.7 亿元,工业利润 13412 万元;完成国内生产总值 14.1 亿元,国税、地税入库总额 17143 万元,镇级财政收入 7103 万元,农民人均收入 5489 元。

### 一、洛社镇乡镇工业发展的历史沿革与现状

---

洛社镇工业化的路子与西方国家迥然不同，是在乡镇政府的有效组织和支持下，发展工业依靠社区农民的集体积累作为工业的初始资本，把农业上转移出来的“离土不离乡”农民组织起来从事工业生产，是农民集体投资、集体办厂、自求发展起来的，其间也经历了许多曲折。一般分析走过了三个阶段：

第一阶段萌芽时期，主要是从新中国成立到党的十一届三中全会之前。

解放初期的 1949 年，洛社镇仅有面粉、粮油、缫丝、碾米等 4 家工厂，年总产值 200 余万元，是镇区民族工业的萌芽。1958 年大跃进时期，在“大办工业、大办钢铁”感召下，洛社镇出现的“小作坊”，成为以后社队工业的雏型。但由于当时国家实行计划经济，指责社队企业“破坏计划经济”，“挖社会主义的墙脚”，“不正之风的风源”等，到 1960 年前后社队工业经过“调整、改造、清理、整顿”，有的上收为城镇大集体企业或者是地方国营企业企业；有的通过关停并转等形式，合并成乡镇农机修造厂和手工业联社，摄取合作经济性质的社队企业基本解散。在 1968 年前后洛社的社队工业又悄然兴起。这是的兴起和发展有几个方面的原因。一是文化大革命动乱开始，许多国企和城市企业停产停工，商品严重顿缺，市场供不应求，使社队企业能生产的小五金、小建材、小纺织、小机械和小冶金发展具有较大农村市场空间；二是农业种植制度的调整，使粮食产量不但没有有效增加，相反农业投工量急剧上升，农本增加，出现了高产穷队低分配的情况，农村劳动力农外就业的内在冲动十分强烈，特别是城市知识青年下乡和随着中国第一轮生育高峰的人口已步入劳动力队伍，加大了劳动力农村就业的压力；三是县乡政府在文化大革命冲击下处于瘫痪和萎缩状态，农村经济生活领域内的原有的行政干预和计划控制功能严重不足，行政干预的真空，放大了社队企业发展的契机。乡村就利用原有的的社会积累和历史影响，积极自主的发展社队企业。洛社镇、村两级采取“对外不介绍、对上不汇报、扎扎实实搞”的方式，按照“围绕农业办工业、办好工业促农业”的思路，首先办起了“农”字号的农机厂、工具厂、塑料厂等社队企业。特别是在七十年代除中共中央北方农村工作会议允许有条件的社队发展一些农村小工业的精神贯彻以后，社队工业发展势头很猛。为了避免与国家宏观政策和计划管理体制正面冲撞，当时无锡出了“就地取材、就地加工、就地销售”和“为发展农业生产服务、为城市

---

业配套服务、为外贸出口服务、为国家计划服务”的发展思路，实际上“三就地”是假，“四服务”是真。到七十年代末社队企业已经跨上了较高的发展平台。这是社队企业已不是地方政府的主要干预物，而是地方政府调控和发展经济的主要支撑。八十年代前后社队企业获得了空前的发展机遇。特别是在中国共产党的十一届三中全会政策指引下，乡镇企业实现了迅猛发展。一是政府主导下的社队集体经济组织积累了一定的资金；二是农业稳产高产，农村家庭联产承包责任制解放了农民，农村出现了大批剩余劳动力；三是人多地少的矛盾突出，大批农民到上海、无锡、苏州、常州等城市做工，掌握了一定的做工技能。并有一批城市企业的退休工人、技术人员和简易设备愿意向农村转移；四是洛社镇文化教育比较发达，农民的商品经济意识较强；五是国内市场上商品比较短缺，“皇帝女儿不愁嫁”，乡镇企业生产的产品不愁卖不出去。因而，乡镇企业的生产经营活动是在国家计划之外，国家不出一分资金，也不解决产、供、销问题，都是由地方政府组织支持农民想尽千方百计，讲尽千言万语，走遍千山万水，历经千辛万苦，创办乡镇企业和组织产品销售，为商品市场起到了拾遗补缺的作用。

第二个阶段从上世纪八十年代至九十年代初，其鲜明的标志是在政府强有力的组织和推动下，打破了城乡二元结构，推进了农村工业化。洛社镇乡镇企业的创立奠基阶段是1970年至1978年，当时城市工厂开工不足，市场空间较大，商品需求旺盛。镇党委、政府顶住了把乡镇工业当作资本主义倾向的极左思潮，保护乡镇工业发展。乡镇工业外靠市场拉动，内靠农民对比较效益选择的强烈冲动，由点到面办起了自己的企业，并逐步冲破了“三就地”（就地生产、就地取材、就地销售）的禁令，办起了面向全国各地和各种领域市场需求的加工和配套企业，乡镇工业开始崭露头角，成为镇级经济的重要组成部分，1977年乡镇工业产值首次超过农业产值。但由于受历史条件的限制和政治因素的影响，当时的乡镇工业规模小、起点低，大多属于小五金、小机械、小塑料、小砖窑、小化工等“几小”企业，产品在市场中的地位是拾遗补缺，竞争能力较弱。1978年至1992年乡镇工业进入了迅猛发展阶段，镇党委、政府作出了在稳定发展农业的基础上，优先发展乡镇工业的战略决策，使乡镇工业在调整中不断发展和首先是调整生产结构。从“几小”企业向农用机械和轻纺产品转向，当时的

---

县柴油机厂是一家国营企业，也是机械工业部的重点骨干企业，厂址就坐落在洛社镇，该厂生产的行星牌 S195 柴油机曾于 1979 年荣获国家银质奖，1982 年荣获国家金质奖。从七十年代末到八十年代初，无锡县柴油机厂先后在洛社布点了 45 家配套企业，为洛社乡镇工业的起步和发展都起到了积极作用。到八十年代中期，洛社镇已成为全国小柴油机行业主要另配件的生产基地。机械工业保持了年均 26% 的增长幅度，轻纺工业技改资金所占比重由原来的 17% 提高到 24%。其次是调整产销结构。从内销为主转向内外销并举，大力发展外向型经济，1985 年至 1988 年全镇外贸供货额年均递增 22%，高于工农业总产值的增幅。再次是组织技术更新改造，扩大生产能力。伴随着乡镇企业的发展，政府主导型经济的格局日趋明显，由镇政府或行政村领导为企业确定项目、筹措资金（银行借贷、纵向拆借、民间集资）、组织分配等。1988 年至 1990 年三年间全镇共投入技改资金 2.3 亿元，为 1992 年全国经济高潮来临时乘势而上提供了物质基础。

与此同时，“三为主、一共同”的苏南模式（集体经济为主，乡镇工业为主，商品经济为主，走共同富裕的道路）遇到了两大矛盾和问题：一是政府主导型的集体经济或承包经营企业，未能从根本上解决乡镇企业的体制、机制问题，乡镇企业规模扩大后出现了“二国营”的倾向，原有的机制活力逐步削弱，投资主体单一，不可避免地带来高负债和多失误的状况，积累性问题和矛盾日益暴露。二是乡镇企业产品的结构性矛盾没有得到根本性解决，增长方式沿袭了粗放型、数量型扩张的路子。这一阶段乡镇工业发展从前期的高速高效开始转向高速中效，直至后期的高速低效，经济运行的质量和可比效益呈下滑趋势。

第三个阶段从 1993 年至今，其鲜明的标志是政府转换职能，从对经济的直接管理转向间接管理，打破了集体经济单一化的格局，推进多种经济成份共同发展。这一阶段，宏观的市场环境发生了变化，国内市场逐步告别短缺型经济，买方市场开始形成；洛社镇人民从温饱进入小康，开始迈向现代化，发展目标的内涵比过去有了质的提高。如果说，乡镇工业一次创业突破了单一的农业经济格局，实现了农民从温饱到小康的跨越，那么，乡镇工业二次创业突破了单一的集体经济格局，重塑体制、机制优势，再次激发乡镇企业内在的活力和动力，并力求经济现代化带动社会现代化。根据建设有中国特色的社会主义市场经济新要

1993年底，洛社镇党委、政府提出“抓一块、转一块、放一块”（抓大企业、转中企业、放小企业）的思路，开始触及乡镇企业的产权制度改革。经过思想冲突和磨合，1994年开始进行农村集体企业的转制试点工作，1996年开始进行产权制度改革，由点到面逐步推开。中国共产党第十五次代表大会召开以后，乡镇集体企业产权制度改革掀起了高潮，所有制结构得到了大的调整，集体企业逐年减少，股份制经济和私营经济大量涌现，出现了多种经济成分共同发展的新格局。

单位：个

指 标	1995年	1996年	1997年	1998年	1999	2000年	2001年
工业企业合计	265	279	282	278	339	355	525
集体企业	205	110	104	32	19	5	2
私营企业	60	169	178	187	256	281	445
股份制企业				56	57	62	62
外商投资企业				3	7	7	16

## 二、乡镇企业改革中洛社镇政府所起的作用

洛社镇创办乡镇企业三十多年的发展历程，总体上讲是一个调整、提高、创新的历程，是经济形态由以量的积聚为主要特征向质的提高为主要特征的转换过程，也是所有制形态由政府主导的集体经济向多种经济成份共同发展的变革过程。

为了打破“三为主、一共同”的苏南集体经济模式，解决政企不分、产权不明、企业负盈不负亏的问题，重塑乡镇企业的动力和活力机制，从1996年起，洛社镇政府组织乡镇集体企业进行了大规模的产权制度改革。在乡镇企业产权制度改革中，政府通过集体资产的转制转让、拍卖出售等形式，从投资主体地位中退出。为了防止集体资产在产权制度改革中流失，镇政府专门成立了乡镇企业转制领导小组，由党政一把手任领导小组负责人，严格把好三个环节：首先是把好资产评估关。在资产评估环节上，抽调懂业务、有责任心的专业技术人员对集体资产进行公正、合理、真实地评估，并把评估结果上墙公布，接受群众监督；其次把好产权转让关。在产权转让环节上，实行公开招标，公平竞标，公正确定受让人，签订好法定的资产转让交接手续；再次把好资金回收关。在集体资产让金回收环节上，受让人能一次性付清转让金的可享受清偿折扣优惠；受让

---

要分一定年限付清转让金的，都必须严格依照法律程序签订合同，并按合同及时足额履行清偿转让金。从此，政府主导型的集体资产由实物形态转变为货币形态，集体资产转让金由镇财政所设立专户储存，确定正确的专用方向。

镇政府以集体资产所有者的身份，对乡镇企业产权制度改革起着重要的推动作用。一是推动公有制实现形式的多样化。大中型骨干乡镇企业在洛社镇所占数量不多，但拥有的固定资产、实现的营业收入和利税总额所占比重很大，镇政府推动其进行股份制改造，组建股份有限公司或股份合作制企业，把股份量化转让给企业经营者、管理人员和职工，政府收回相应的转让金。二是推动私营企业加快发展。中小型乡镇企业在洛社镇面广量大，但拥有的固定资产、实现的营业收入和利税总额所占比重较小，镇政府推动其拍卖转让，从1996年至2000年镇村两级拍卖转让中小型集体企业205家，转为私营企业，镇村收回集体资产款分别为44.9%和55.8%。并且鼓励民间投资，新办私营企业。三是推动集体企业闲置资产的盘活。九十年代初，部分乡镇集体企业投资项目档次低，产品缺乏竞争力，市场占有率少，被迫停产或半停产，造成厂房、设备、土地、电力等资产闲置。镇政府通过制订“三免二减半”（前三年免收土地、厂房、电力设施租金，后二年减半收取租金）的优惠政策，吸收外来法人、自然人投资，发动社会力量进行资产重组，至2000年末全镇盘活闲置的存量资产3000多万元，较好地解决了集体资产闲置的问题。从此，洛社镇的乡镇企业作为市场经济的主体，按照“产权明晰、责权明确、政企分开、管理科学”的要求，逐步成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体。

六年多来，乡镇企业产权制度改革的效果逐步显现，经济生活中的健康因素不断增加。一是发展的观念和思路有了明显变化。乡镇企业由过去政府要我办企业，要我发展，现在转变为我要办企业，我要发展，企业的内在动力机制明显增强。二是科技创新的能力正在增强。转制早的企业现在已基本还清集体的转让金，民间资本进入新的投资发展期。1999年全镇有46只技术改造项目投资资金10560万元，提高了产品的技术含量；2001年全镇工业性技改投入21797万元，有20家企业成为省、市高技术企业和科技进步企业，16只产品成为市级产品，8项技术获国家专利；到目前为止，累计有82家企业通过ISO9000

---

标准体系认证，拿到了产品进入国际市场的“通行证”。三是私营经济已成为镇级新的经济增长点。2001年末，全镇注册登记的私营企业达445个，注册资本29000万元，私营企业销售收入15.5亿元，同比增长28.6%。多种所有制经济的共同发展，培育了税源型经济，促使镇级财政收入呈不断上升之势。

### 三、乡镇工业发展对洛社镇经济社会发展的贡献

洛社镇政府在推进乡镇工业发展中发挥了强有力的组织者、协调者和参与者的作用。与此同时，乡镇企业的勃兴对以工补农、以工促商、促进小城镇建设作出了积极的贡献。

一是乡镇工业迅速崛起，拉开了小城镇建设的序幕。在计划经济体制下，农村生产力发展滞缓，农民仅为解决温饱而疲于奔命，1978年洛社镇农村人均生活水平仅为128元，小城镇建设就无从谈起。农村经济体制改革和联产承包责任制，带来了农村生产力的大解放，促进了乡镇工业的异军突起。但由于受当时户籍制度的限制，八十年代乡镇企业职工成了“农忙务农、农闲务工，离土不离乡，进厂不进城”的新一代农民，实现了农村生产方式的大变迁。位于城乡接壤处的小城镇“因工而兴，因厂而旺”，发挥了吸收消化农村剩余劳动力的蓄水池作用，也具有充当城乡交流、内外沟通的中继站作用，理所当然为众多乡镇企业拓宽发展空间的载体。八十年代中后期乡镇企业已形成星火燎原之势，一批规模大、实力强的骨干企业都聚集到小城镇，大批农业劳动力跳出了长期固守的农业圈，转移到集镇的非农业生产部门就业，使洛社镇农村劳动力不仅在产业结构上，而且在地域分布上都出现了向城镇集中的新格局，从而拉开了农村城市化建设的序幕。

二是乡镇工业迅猛发展，促进了商贸服务业的发展和城镇基础设施建设。解放前的1949年洛社镇仅有6条主要街弄，镇区面积不足1平方公里。随着乡镇工业的迅猛发展，洛社镇真正意义上的商贸服务业从此起步，商贸服务业的发展对小城镇建设和乡镇企业产品流通又起到加快推进的作用。从1985年至1990年的5年间，洛社镇先后建造了洛社商场、六龙商场、兴洛商场等一批商贸骨干企业，建造了无锡县第二人民医院、镇中公园、文化中心、影剧院、邮电支一批社会服务性单位，拓宽了洛社大桥、新建了东方红大桥，还投资建造了

---

第一座由乡镇出资的公路铁路立交桥、小城镇基础设施和村村相连的村道建设，总投资超过了 4000 万元，1985 年至 1990 年五年间小城镇建设的投资额超过了 1949 年—1984 年 35 年的总和。目前，洛社镇辖域面积 42.3 平方公里，小城镇建成区域面积近 6 平方公里，总人口超过 7 万人（内有常住户籍人口 5.56 万人，外来人口和流动人口 1.5 万人），其中城镇聚居人口超过 3.5 万人。据统计，1995 年洛社镇劳动者人数为 33018 人，其中从事农业生产 2030 人，从事工业生产 22688 人，从事第三产业 8300 人。到 2000 年全镇劳动者为 30393 人，其中从事农业生产 2296 人，从事工业生产 17957 人，从事第三产业 10140 人。2001 年洛社镇第三产业增加值为 4.9 亿元，占国内生产总值的比重为 35.4%。乡镇工业迅速发展，在洛社镇三次产业结构调整中发挥了特有功能，小城镇不仅成为农副产品的交易中心，更是工业的生产加工中心和第三产业集中的主要场所。它运用市场机制，将分散的乡村组成一个有机的整体，并通过合理的社会分工，促进农村产业结构的不断调整优化。

三是乡镇工业的大发展，促进了农民生活方式的变迁。随着农村工业化、农村城镇化的加快推进和农民经济收入的提高，带来了农民生活方式的变迁。新一代的农民与传统概念上的农民相比，已经在生活环境、生活内容、生活节奏等方面发生了具有现代特征的变迁：（1）生活环境从封闭走向开放。农民不再终身维持着往返于农田——家院这一狭隘天地的简单重复循环，生活圈子、社交圈子从家庭伸向集镇、城市，伸向社会，可以务工经商做买卖，可以成群结队走南闯北。（2）生活节奏从散慢走向快捷。传统农业的耕作方式，决定了农民生活节奏的松散和效能的低弱，计算时间的刻度不是分秒，而是诸如“一袋烟”、“一顿饭”等模糊概念。农村工业化的发展，老百姓迅速摒弃了陈旧的时间观念，取而代之的是“时间是金钱、时间是效益、时间是生命”的现代理念。（3）生活内容从单一转向多样。改革开放 20 年来，洛社镇于 1998 年对 100 户农民家庭作了抽样调查，调查表明：农民的消费档次提高，100 户农民家庭拥有摩托车 46 辆，自行车 157 辆，彩电 112 台，洗衣机 94 台，电冰箱 89 台，空调器 31 台。并且，当前农民的饮食结构发生了变化，米、麦等主食逐渐减少，肉类和副食品增加，消费结构不断更新，在农民生活支出中，食物消费比重呈递减趋势，住房消费



---

育消费已排在消费支出中的第一、第二位。全镇 85%以上的家庭使用液化气；85%的家庭安装电话机；95%以上的社会劳动力在企业做工或经商；95%以上的家庭接通了有 33 个频道的有线电视；100%的人口饮用自来水，100%的学龄人口接受 9 年制义务教育。富裕起来的农民“吃要讲营养、穿要讲漂亮、住要讲宽敞”已成为新的时尚，“求知、求乐、求美、求健”已成为新生活的追求目标。人们生活方式的变迁，促进了小城镇的繁荣，加快了农村城市化的进程。

四是乡镇工业的大发展，促进了农村生产力布局的调整优化。洛社镇 1992 年主要经济指标提前达到小康水平，镇政府于 1993 年又邀请了上海同济大学、无锡市城市规划局、城市建筑设计研究院等单位，进行了第三轮生产力布局的调整优化规划，城镇面积扩建为 10.19 平方公里。从 1992 年至今的 10 年间，镇政府用于市镇公共设施的总投资超过 3 亿元。建造了 9000 平方米的江苏省内乡镇第一流水平的室内农贸市场；新建了具有敬老和颐养两大功能的老年公寓；投资 2800 万元对镇中心街道——人民路进行拓宽改造，8 条给排水、电力、电话、电视等管线全部进入地下，建成洛社镇的一条景观大道。在镇政府的精心组织和推进下，洛社镇的生产力布局已经出现了“三个相对集中”的趋势：（1）农村人口向小城镇集中。农村工业化、农村城市化的发展过程，就是农村人口向城市转移，这是世界各国社会发展的一般规律，这一规律在洛社镇具有极强的中国特色。改革开放后农村生产力的大发展，分离出大量的农村富余劳动力，这些人向往城市，想通过勤奋劳动改变人生的命运，但我国城市根本无法接纳这些“城外入”。而乡镇企业的崛起和小城镇的发展，则使这些矛盾找到了有效的解决方法和途径。目前洛社镇农民人均住房面积已经达到 48 平方米，装璜也很考究，厨卫设施上乘。但具备一定经济实力的农户仍然向往着城市或城镇文明，近几年出现了农民到小城镇的“购房热”。1985 年洛社镇居民不足万人，住宅不足 2000 套，人均住房面积不足 8 平方米。从 1990 年至 1998 年的 8 年间，镇区新增住宅 8000 余套，新增住宅建筑面积 80 余万平方米，平均每年约以 10 万平方米的速度开发。人口向小城镇集中不仅对拉动经济、繁荣市场起到了重要作用，又对“缩并自然村，建设中心村，繁荣小城镇”式的农村城市化梯度推进有着现实的意义，要的是小城镇繁荣对分散的农村自然聚落产生强大的吸引和聚集作用，带来

---

聚落系统的历史性变迁。(2) 乡镇企业向工业园区集中。乡镇企业产权制度改革后的磨合期已过，经济成分多元化的趋势日益明显，更多的社会资本、民营资本急需寻找新的发展空间。在小城镇建立工业园区是乡镇企业二次创业和实施可持续发展战略的需要，是乡镇企业家追求规模经济，建立现代企业制度的内在欲望。2000 年洛社镇投资 3000 万元，建设了占地 228 亩的第一工业园区，16 个私营企业进入园区，投资项目成为镇域经济新的增长点。2002 年第一工业园区又扩展 250 亩，以满足新办私营企业进入园区的需求。在此基础上，镇政府又利用了一家企业圈而未用的近 300 亩土地开辟了第二工业园区，目前的招商势头很好。2001 年洛社镇被无锡市作为高新技术开发区（西区），正在着手规划建设的占地 4 平方公里的无锡惠山经济开发区洛社配套区，是无锡市和惠山区的重点开发区，第一期工程 1.5 平方公里的建设正在抓紧实施，并有 11 个企业签订了进区合同，洛社开发区将建成独具特色的无锡台商工业园区。今后新办各类企业，原则上不再分散圈征土地，主要搞好现有企业厂房和存量资产的余缺调剂，鼓励更多的新办企业集中到工业园区，努力提升经济发展的集约化水平。(3) 耕地向农场和农副业专业大户集中。洛社镇因乡镇工业发展较快，村级经济实力较强，早在九十年代初就开始发展小农场，逐步推进农业规模经营，强化和完善了农业社会化服务体系，大力推广和应用先进的农业技术和优良品种，切实抓好水利和高产农田建设，确保粮食生产从推行家庭联产承包责任制以来的 20 年连续稳产高产。近 3 年来，由于受到粮食收购价格连续下滑和加快农业结构调整的双向驱动，民间投资建办了双庙村南洋种猪场、红明村野生动物养殖场、花苑村药用实验兔场、“三友”花业有限公司等一批农业结构调整的先进典型。全镇现有一定经营规模的农副业种养殖专业户 548 户。通过承包土地有偿使用和合理流转，农村耕地迅速向农场和农副业专业大户集中，农副业生产的集约化程度不断提高。

#### 四、适应乡镇企业改革，政府转换职能

在计划经济和传统的“苏南模式”体制下，洛社镇政府的作用是全方位的，不仅要发挥传统的维护公共秩序和社会利益的守夜警察作用，而且要发挥分配资源、安排生产、照顾社会的家长作用，普通百姓也认定政府是他们衣食住行一依靠。随着社会主义市场经济体制的确立和乡镇企业的产权制度改革，政

---

执政理念正在发生变革，普遍百姓头脑中什么事都依赖政府的传统观念正在逐步得到改变。

乡镇企业产权制度改革后，洛社镇政府的治理结构相应进行了变革与创新。镇政府坚持“有所为、有所不为”的原则，用制定地方性政策措施、建立合理合法的规章制度、强化乡规民约等方法，在社会公共事务管理中起到有效的调控和推动作用，体现了地方政府作为经济社会有序运行的组织者、管理者、服务者的角色定位。

一是建立“低水平、广覆盖”的农村社会保障体系。在中国广大农村，长期以来广大农民一直沿用“养儿防老”的传统办法，以家庭养老为主，社会保障体制没有建立。1997年1月，洛社镇政府批准正式成立社保所，扩大社会保障面工作由此大规模展开。在此以前，乡镇集体企业、合资企业、个私企业等都不能参加社会政策性养老保险，只有一小部分村级企业为职工办理了商业性保险。从1997年开始，镇政府组织各类企业为广大职工办理政策性社会养老保险，近年来政策性社会养老保险扩面工作正在加快推进，全镇已建立起“低水平、广覆盖”的养老保障体系和医疗保障体系。至2001年末，全镇参加养老保险的职工人数为9283人，收取的1400多万元社保金。2002年上半年社保扩面45个单位554人，补缴养老金255万元，足额上交到惠山区社保局参加社会统筹。目前已有400多个退休职工领取到了养老金。洛社镇把每人每年经济总收入1600元作为最低生活保障线，不足部分由政府补助，目前全镇享受最低生活保障线的对象128户305人，加上850人领取失业补助，2002年上半年镇政府补助费支出共达96.14万元。

二是指导协调城镇居民委员会和乡村村民委员会推建自治管理。为提高社区管理的集约化程度，2001年洛社镇对城镇居民委员会和乡村居民委员会进行了调整撤并，将原有8个居委会和2个家属委员会进行大幅度调整，组成3个社区居委会。新设立的社区居民委员会是：（1）徐贵桥社区居委会，由原徐贵桥村委和人民南路居委组成。（2）六龙社区居委会，由原洛社村委、丁家村居委会、荣家庄居委会、南巷居委会和上塘居委会组成。（3）运河社区居委会，由原居委会、商城居委会和戴周新村居委会组成。通过居委会的调整撤并，在一

---

度上达到了“并大、并优、并强”的目的，扩大了社区居委会的发展空间，降低了社区管理成本，提高了社区组织的办理效率，增强了社区组织的综合管理能力。三个社区居委会归口镇街道工作办公室管理，在实施社区管理中，推进民主理财，财务预决算公开，发挥好社区自治组织的作用。社区居委会的组建为加快城市化建设和管理起到了积极的推动作用。

三是营造良好的发展环境，维护经济社会有序运行。1996年乡镇集体企业转制以后，洛社镇政府把主要精力放到营造公开竞争的经济环境和文明优美的生活环境上来，让各类投资者和人民群众安居乐业，促进经济、社会、环境的协调发展。首先是营造良好的政策环境。为激励民间投资、外商投资、社会法人投资，镇政府制定了鼓励投资的一系列政策措施，对各类投资者既给予公平、公正、公开的“国民待遇”，又提供高效、便捷的服务。其次是营造良好的生态环境。镇政府确立了发展经济不能以牺牲环境为代价的观念，在发展经济的同时，注重环境保护，实施可持续发展。镇政府组织专门力量，对重污染企业进行监控和检查，引导企业安装污水废气处理设备，对排放工业污水不合格的企业，进行严肃处理，甚至勒令其停产整顿。为解决各个企业分别实施“点源治理”治标不治本的问题，从2001年起镇财政计划安排4000万元资金，建立“集中治理”的大型综合污水处理厂，将工业污水和生活污水集中到镇综合污水处理厂进行治理。再次是营造良好的治安环境。镇政府把加强社会治安综合治理，保障人民群众生命财产安全当作自己的神圣职责，每年专项安排财政资金60多万元，配备镇级公安警务人员12个，在镇域范围内设立了个劳务站，建立了8个外来务工人员集中住宿点，围绕“发案少、秩序好、社会稳定，人民满意的目标，开通148法律服务专线，建立社会治安防控体系，从镇到村群防群治网络和防范制度不断完善，各类刑事犯罪和经济犯罪案件呈逐年下降之势，较好地维护了社会稳定和安全。

四是正确处理和协调好与各方面的关系。为了搞好具有中国特色的地方政府工作，洛社镇政府注重正确处理和协调各方关系。首先是正确处理同镇党委的关系。按照“党政分开”的原则，政府工作有独立性和主动性，同时又接受和服从党委在政治上的一元化领导，政府对镇级经济社会发展事项提出的计划安一般都要提交党委集体研究，并对党委作出的决定和决议，不折不扣的贯彻

---

其次是正确处理同镇人民代表大会的关系。镇政府领导班子成员由镇人民代表大会选举产生，并接受镇人大常务主席团的监督。人民代表充分行使自己的监督权，在人民代表大会开会期间提出批评、意见和建议，闭会后镇人大主席团组织代表视察、检查相关工作，听取政府成员和有关部门的述职报告、专题汇报。政府对人大代表提出的批评、意见和建议及时办理，并定期向人大主席团汇报工作进展情况，接受人大监督。对重大事项的决定、财政预决算、人事任命等，都要提交镇人民代表大会讨论通过，才能正式生效，充分体现人民群众当家作主的权力。再次是正确处理同社会中介组织的关系。按照“政企分开、政事分开”的原则，1996年以后政府不再对企业的微观经济活动进行管理，而且通过组建商会、行业协会等中介组织，作为企业与市场连接的桥梁和纽带。镇政府支持社会中介组织在发挥传递市场信息、推进科技创新、促进行业自律、规范市场秩序等方面发挥积极作用。

五是加快政府自身的职能转换和治理结构创新。随着企业的产权制度改革，洛社镇政府自身的职能正在逐步进行转换，从计划经济体制下政府的经济职能明显带有直接管理和微观操作的色彩，向间接管理和宏观调控转变；并精简政府的办事机构、人员和简化办事程序。首先，在完善“政企分开”的基础上，重新构建政府管理经济的框架和管理运作的模式，重点是通过制定区域的中长期发展规划和产业结构调整等政策，指导微观经济，把社会经济活动纳入政府宏观政策的导向之中。为此，从1999年起镇政府结合机构改革，对政府有关部门和机构进行撤并重组；对适合市场化运行的后勤服务人员重新定位，本着“廉洁、精干、高效”的原则，精简分流政府机关和事业单位人员76名。并且从2000年起实施公务用车改革，对机关原有的公务车辆，经价格事务所评估，全部作价出售，公务用车实行交通费包干和市场化运作，两年间节约公务用车费220多万元。这些措施对减轻财政压力，提高办事效率，加强廉政建设，起到了积极作用。其次是发挥财税、金融的杠杆作用，实现政府对企业的间接调控，促进生产要素向优势企业和优势产品的集结，培育镇级支柱产业和规模企业。再次是推进镇级政务公开。政府22个部门和国家行政管理机关21个驻镇站、所共同配合，与村务上下呼应，重点对工程建设项目实施招标投标制、质量监理制、财务审计制。

---

制”配套改革，在公开、公平、公正的原则下，不搞暗箱操作，实施有效管理。

#### 五、完善镇级政府治理结构需要探讨的问题

一是镇级政府现有的权力和义务不相对称的问题。目前，镇级财政负担呈刚性增长态势，以 2001 年为例，国税、地税二项征收额达 17100 万元，比上年增长为 33.59%，超过了工业销售和 GDP 的增长幅度。然而，国有企业和区属集体企业的属地管理、九年制义务教育的政府支出、社会事业上的污水处理工程、以及饮用太湖水工程等，镇级政府都要承担宏观的社会义务，而对微观经济的调控能力越来越弱化，义务与权力不相对称的问题十分突出。

二是决策的民主化、科学化尚待推进。镇级政府对重大事项的决策，需要探讨应用“老百姓听证会”等方式，让人民群众参政议政，提高决策的正确性和有效性。

三是更有效地发挥市场中介组织的作用。政府与企业的关系要从“单向控制”转向“双向互动”，通过商会、行业协会等中介组织，协调市场经济条件下各方面的经济关系。

四是推进社会事业的市场化运作。镇级政府要着力推进“社会事业社会办”，政府作为修桥铺路、提供公共服务的组织者、协调者，而不是全额的投资者，摆正自己的角色定位。

作者介绍:刘丽云，无锡市惠山区人大办公室主任

陈为民，无锡市洛社镇党委办公室主任