



续表

地价体系		一级		二级		三级		四级	
		地价	涨幅	地价	涨幅	地价	涨幅	地价	涨幅
住宅	楼面地价	930		660		430		295	—
	通天地价	3060		2165		1410		970	—
	成块地价	960	8.2	660	16.2	415	11.9	270	—
工业	熟地价	400	402	355	354	300	297	260	245
	生地价	—		275		220	212	185	175

注：涨幅指相比2000年的基准价格。工业基准地价的涨幅小，因此，涨幅栏中采用实际数值。

资料来源：《温岭市新一轮基准地价更新成果说明》。

在不同的路段，实际价格是不一样的，以商业路线段地价为例，幸福路底层营业房基准价格最高，达12600元/平方米；月河路最低，为1875元/平方米。幸福路通天地价高达14640元/平方米，最低的月河路为3440元/平方米。前者相差6.72倍，后者4.25倍。

土地基准价格上涨的原因是什么？分析起来有以下方面：

1. 社会经济发展持续向好、投资与需求强劲仍然是地价上涨的主要动力。居住用地的价格上涨最为明显，主要原因是个人住房需求趋旺。此外，按照房屋租价比分析，泽国的租价比在6%以上，远高于股票、国债、期货、存款等投资收益率水平。可见，个人需求及企业需求是拉动房价增长的主要原因，随之带动了地价的不断上涨。

2. 土地供应纳入国家宏观经济调控，为地价上涨提供了政策保障。自2004年以来，针对经济运行中固定资产投资增长过快、部分行业盲目投资、低水平重复建设现象严重等问题，国务院出台了一系列政策措施，严把信贷和土地两个闸门。国土资源部门通过采取从严从紧的土地供应政策，对制止部分行业盲目投资产生了明显的釜底抽薪作用，也促使了地价的上涨。

3. 土地市场不断规范，地价市场形成机制不断完善，为地价的平稳上涨及杠杆作用提供了良好的市场环境。由于国土资源管理部门多年来一直推行经营性用地的招拍挂，地价的形成机制和市场环境不断完善，房地产及固定资产投资逐渐趋于理性，初步形成了一个公开、公平、公正的



土地市场，为促进地价的平稳上涨提供了良好的市场环境。

四 土地供需矛盾及应对

在土地问题上表现出来的主要矛盾是被征地农民权益与地方政府的矛盾。在城镇周边地区，土地作为农业生产资料和农民生活保障的功能已弱化，依靠土地种植农作物的收入占农民收入中的比例已经很低。目前，种植经济作物的最高收益约为 1000 元，水稻约为 300 元。耕地补偿费每亩 5.3 万元，相当于农民种植农作物 50—150 年的收益。从这个角度分析，耕地补偿标准并不算低。但是，目前土地的资本属性日益明显，土地进入二级市场后可以产生的高额收益，每亩只有 5 万元的征用费却能带来几十万甚至几百万的收益。因此，农民认为目前的补偿、分配办法不合理，有时会拒绝征用土地。而政府为了用地往往采取强制性措施，于是产生了一些群体性事件。收取土地出让金以及透支农民利益的“存本积息”法，使得地方政府有钱大搞建设，形成了土地征用和投资膨胀相互推动的格局，引发了一系列以利益冲突为特征的社会不稳定。

泽国等一批东部城镇正处于经济和城镇化高速发展的历史进程中，部分农用地转变为建设用地是不可避免的。以一个 25 万人口的乡镇为例，城镇化水平从 40% 提高到 60%，就需要将 7.5 万人转入城镇从事第二产业和第三产业，按城镇人均土地规划面积（包括道路、绿化、公共设施、住宅）120 平方米计算，就需要 3 平方公里，即 4500 亩土地。从理论上分析，城镇化可以集约利用土地，农村人口转移到城镇后原有宅基地可以用来置换建设用地，以补充城镇建设用地不足。由于我国现有的二元社会结构，农民会保留农村的住房，这种置换目前无法实现。即使采取农业人口居住在村庄、工作在城镇方法来解决这个问题，就业单位用地、公共设施用地、道路交通用地仍需解决。目前浙江省开发区整顿后其用地仍有 1116.09 平方公里，这一现象说明不占用耕地是不现实的。

产生土地矛盾的动力除了希望通过工业化、城镇化推进现代化外，土地使用的低成本、低门槛和土地开发的高收益也是导致上述各种矛盾和问题最直接的动力。

一是土地使用成本低。用很小一笔征用土地补偿费就可以获取大量收益。即使一些地方政府并没有直接获得经济好处，但他们在 GDP 考核得分、官员个人业绩方面的好处也是明显的。



二是上级不科学的考核指标体系和上级对下级财政收入增长的迫切要求。GDP 的增长成为上级衡量下级业绩的主要标准，在上级政府的心目中，没有 20% 左右的工业产值增幅和 20% 左右的财政增幅就是工作成绩不突出，考核排名只能位居后列，提拔使用的条件就不够。在这种“政绩观”驱使下，设立开发区进行招商引资成为全国各地各级地方政府的主要工作，有的甚至推出“零”地价实行引资招商。

三是追求地方预算外财政收入。目前，商业用地的收益基本上归本级地方所有，上级政府分成不多。地方财政实际上是“土地财政”。这也是地方政府以尽量低的征用价格通过土地获利的关键。目前的财政体制具有集中财政的特征，财政收入（国税、地税）大量掌控在中央一级，越往下其份额越小。例如，某镇上年财政总收入 2.4 亿元，而按超额部分 8：2 的分成办法，地方只占超额数部分（3000 万元）的 20%，即 600 万元，而维持一个庞大的公务员队伍、中小学教师津贴、校舍及设备添置、治安保障、低保对象生活保障、征兵、计划生育开支等费用，需 4000 万元，差额 3400 万元即使用财政比例分成和转移支付来解决，地方公共设施建设和校舍的更新改造资金还是无法落实。

四是地方政府既当“运动员”，又当“裁判员”。在征地过程中，我国法律赋予了县级政府多种职能，“土地法”第 2 章第 11 条规定，“农民集体所有的土地，由县级人民政府登记、造册，核发证书，确认所有权”；第 46 条规定，“国家征用土地，依照法定程序批准后，由县级人民政府予以公告并组织实施”。同时，法律还赋予县级人民政府有对征用土地被非法转让、破坏耕地等多种违法行为的处置权；《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 25 条规定，“征地中对被补偿标准有争议的，由县级以上人民政府协调”。

可见，在征用土地中，地方政府尤其是县级政府扮演着土地的“确权”与“确权纠纷的处置”、“补偿方案制定”与“补偿标准争议的处置”等，因此地方政府既是运动员，又当裁判员。从另一个角度讲，政府是“上级”，村委会是“下级”。政府与开发商将各种条件都说好了，等到要执行了，作为合同真正另一方的村民和村民委员会还不知道内容。而待真正知道时，就只有落实的份了。因此，在征地法律程序中规定的“征得村民同意”、“召开村民大会”、“补偿政策及标准的宣传”、“公示”等，也就形同虚设。



中央为了保障国家的粮食安全，2005年4月下发《紧急通知》，暂停审批农用地转非农用地，重点急需项目报国务院审批，这只是临时性的应急措施。半年的“批地冻结期”结束后，为了确保粮食安全，中央提出了“耕地占补平衡”原则。这在数量上可能不难做到，但要保证“补”的质量却有相当难度，因为“良田”不是在短时间内凭人工就能造出来的。中央提出耕地占补平衡不能跨省进行，显然是为了防止东西部差距进一步被拉大。由于中国的东部人均占有耕地少于西部，而“良田”又多在自然条件较好的东部，因此，耕地占补平衡不能跨省进行将使东部的用地显得更加稀缺，其价格也更加昂贵。这可能会诱使将来的建设投资转向土地较多而价格较低的中西部，这有利于缩小东西部的经济差距。而目前需要考虑的是如何让地方政府自觉地做到不乱占耕地，使有限的土地资源能得到合理的使用。

有些专家提出要切实保护老百姓的财产权，包括土地所有权和使用权，让老百姓自己与土地征用者直接面谈，让土地与其他商品一样，实行等价交换，通过提高土地价格来遏制工业化和城镇化中的乱占土地的行为。土地成本上升能够遏制“乱占”土地，迫使土地投资者用最小的土地获取最高的收益，这样可以在工业投资领域促进经济增长方式的转变，也有利于遏制城镇化中通过低成本搞“贪大求洋”，有效保护耕地。

还有些学者提出，采取中央与地方分配利益的办法来抑制地方政府以土地获利的冲动，比如中央政府应享有对城镇土地的绝对所有权，可以收取统一标准的绝对地租，直接归中央财政，地方和城镇政府获得部分级差地租，另一部分按比例上交中央政府。与此同时，地方政府退出农村土地的商业性出让，让开发商与农民或农民集体直接谈判，土地收益主要用于农民的生活保障和社会保障。但这样会使地方政府丧失其建设和发展的职能。比较有效的办法是，让农民拥有真正的土地所有权，让开发商与农民或农民集体直接谈判，绝对地租归农民所有，级差地租以法律形式规定地方政府与农民的分成比例，农民的级差地租分成用于生活保障和社会保障，地方政府所得部分用于城乡基础设施和公共事业建设，国家征收一切与土地有关的税种，政府的日常支出由税收分成办法予以解决。

根据上述分析，土地管理的治本之策是切实落实农民对土地的产权，至少是完整处置权，同时辅之以体现产业政策的土地政策，并动用税收杠杆来调节土地配置。



第三节 城镇化过程中的房地产开发

1989年泽国镇与温岭市村镇建设发展公司联合开发的丹崖住宅小区，是泽国镇首批由专业房产公司开发建设的商品房。

一 房地产开发

泽国房地产开发大致经历了以下几个阶段：

1980年以前是自建房。那时多数为低层住宅，3—4层，主要分布在南宫河以东的老镇区，以砖结构为主，后来在商业聚集地区居民开始自建多层建筑，俗称“立地通天房”，联立式建筑，分布在沿南宫河、104国道之间。一般低层为商铺，上层为住宅。

20世纪90年代开始有房地产开发。1989—1999年，市城乡房屋开发公司、台州建设房地产开发公司和市环宇房地产开发公司等8家房地产公司在镇区内相继开发了33个房地产项目，建筑面积17.6万平方米。在这些项目中，有别墅通天、公寓式住宅和通天三种不同的风格。从建筑面积看，别墅通天仅占8%，大部分属于单元通天混合型，4—6层，通天房占主流。

进入21世纪以来，商品房小区开发成为主流，一些具有一定配套设施和档次的楼盘开发出来。已建成景观花苑、钱江公寓、文昌家园、月河小区、钻石公寓等住宅小区，目前正在建设10万平方米的河畔住宅小区。以景观花苑为例，建筑面积为16.7万平方米，规划十五幢小高层、十八幢多层，整个小区拥有便利的交通、休闲与商业结合的步行街，超100%车库与车位设计，平均房价3500—4000元/平方米。

访谈5-4 泽国镇建筑风格的变化

采访对象：环宇房地产公司董事长王晓飞

王晓飞原来在政府规划部门工作，后来在泽国注册成立了房地产公司，开发房地产的业务主要在泽国和广西。泽国镇的建筑风格20世纪90年代前叫“顶天立地”，也就是通天房，一间房10平方米，一般五层。90年代以后转为住宅小区和套房，100—150平方米的房子比较受欢迎，50—60平方米的小户型也比较受青睐。



从开发地段上来说,90年代开发的商品房在商业繁华地段的销售比较好。现在人们的消费观念发生变化,小区规划合理,环境幽雅,配套设施齐全的比较受欢迎。购房群体一部分是农村到城镇落户的农民,一部分是为了改善居住条件的城镇居民。现在泽国商品房逐步向高档发展,例如,月河星城建筑面积6万多平方米,均价在4000元以上,内部配套设施完备,环境好,绿化率达30%,物业管理完善,本地购房者较多。

泽国每年开发楼盘6万—8万平方米,而销售楼盘有4万平方米左右。以每套100平方米计算,每年出售400—500套小区房。尽管国家出台了土地增值税等一系列的措施来降低房价,但是,泽国商品房价格不会有太大的调整,房价变动幅度取决于土地的推出量。今后公司的利润增长点可能在于外来人口的住房需求。

访谈5-5 某租房户

中国人传统的落叶归根以及家的思想决定了一个家庭是需要房子这个生活必备品的。像我们这个镇,我不知道有多少人口,但是可以肯定,中青年人80%以上都在外地打工,特别是农村的中青年人。能够拿高工资、负担得起大城镇高房价的人少之又少。也有一部分生意人在外地赚了不少钱,但是他们都是有家有口的中年人,大多数还是会选择回老家购地置业。只要以万开头就能给儿子买到一套100个平方的房子,辛苦了一辈子的爸爸们还是拿得出这笔钱的。能够在镇上住就已经很不错了。

存够钱回来买房,结婚,他们属于那些没有怎么读过书,一早就出去学手艺或打工(从事着比较辛苦的工作)的年轻人,不愿在农村。在街上买房,这也算是很荣耀的事。于是,镇上合适的商品房相对来说供不应求。

访谈5-6 通天房居民林某

城镇户籍,原来的房子是公房,结婚后买了旧房,三层,7万多元。1993年拆迁还建,建了临街房,5层,200多平方米,造价18万元。底层出租给商户卖衣服,估计现在价值180万元。现在人们的投资理念发生变化,商品房近期价格不会涨,有了钱的人可能会投资门面,因为租金收入一直在提高,我的门面租金现在每年有4.2万元。



从身边的人来看，本地人拥有的房子多，（平均）最少有两套，二手房交易不活跃，价格也比较低，大约 2200 元左右。（该居民还从事房屋中介信息咨询）现在买房的多是本地人，以及在这里做生意的。如果户口能放开，有配套的学校上学，那么，外地人买房的潜力也不小。

二 泽国城镇居民房产状况的调查分析

下面我们将运用泽国镇 2004 年、2005 年、2006 年城镇居民抽样调查数据进行分析。

（一）房屋住宅式样

2004—2006 年，住房总建筑面积平均每户分别是 132.4 平方米、141.5 平方米和 144.7 平方米，住宅式样由单栋住宅为主演变为套房（具体见表 5-9）。

表 5-9 泽国镇城镇居民的住宅建筑式样 (单位:%)

住宅建筑式样	2004 年	2005 年	2006 年
单栋住宅	50	10	5
四居室	15	25	25
三居室	10	45	55
二居室	5	15	10
普通楼房	20	5	5
合计	100	100	100

（二）住房的市场价值和购房成本的比较

从平均房价来看，泽国镇的房价与内地不少大中城镇的房价相差无几。经过折算，2005 年和 2006 年的房价每平方米接近 3000 元，比购买时（平均 6—7 年前）房价约 1000—1100 元已经高出不少。

表 5-10 房屋市场价值和购房成本

	2004 年	2005 年	2006 年
购房总金额（元）	8880	167330	152650
购房年限（年）	0.85	6.30	7.05
装修成本（元）	24150	27760	34450
现有住房的市场价值（元）	274500	419500	382000
平均房价（元/平方米）	2070	2960	2640



（三）房屋产权属性

房屋产权属性进一步说明小城镇房地产的特征，大部分居民主要使用自有私房，商品房比例在 40% 以下，说明居民的居住习惯与大城镇有一定的差异。

表 5-11 房屋产权属性 (单位:%)

	2004 年	2005 年	2006 年
原有私房	70	60	65
商品房	30	40	35

三 结论

结合上述案例和数据，对于泽国镇房地产开发的现状可以作出以下判断：

第一，商业性房地产的需求旺盛，价格居高不下；商品房的投资在近年来增长较快，商品房的供需基本实现平衡。

第二，需求结构变化显著，自住性购房逐渐增加。国家宏观调控政策有效抑制了部分投机需求，需求结构调整明显。

第三，由于温岭市房价偏高，泽国作为温岭的卫星镇吸引了不少分流购房者，加上外地人购房和外出者回乡购房，逐步推动了泽国商品房价格的提升。

第四，有效需求趋于理性，潜在需求依然旺盛。从二手房交易市场不活跃来看，有效需求趋于理性，从一手房市场看，潜在市场依然旺盛。

第五，从房地产开发商来看，二线城镇或者镇的房地产因为刚刚启动，成本不高，竞争不强，但上升空间大。居民消费力比较高，收益率可能比一线城镇高，这是中型开发商投资泽国的主要原因。

当然，从泽国镇房地产开发的历程来看，也存在一些共性的问题。例如，不少房地产开发的区位选择不合理。企业的厂房和居民住宅分散、杂乱，工业区、商业区、生活区混杂在一起，缺乏层次感。房地产的建筑形态缺乏特色，开发档次不高，失去了地方特色和个性，反映不出当地的地域特征、民俗民风、人文传统和历史积淀。



第六章

泽国镇财政收支状况

近几年，政府间财力分配，以及地方政府，特别是县、乡镇两级政府的财政困难，引起了理论界和决策部门的关注。本章对泽国镇财政收支状况进行详细考察，对该镇可支配财力进行分析，以展示我国乡镇一级政府财政收支的运行图，并据此提出政策建议。

考察地方政府，包括乡镇政府的财政运行状况，需要从三个方面着手：一是地方政府财政税收状况，通常称为预算内收入，包括国税收入和地税收入；二是地方政府可支配财力，包括预算内可支配财力和预算外可支配财力；三是地方政府支出，包括预算内支出和预算外支出，以及地方政府收支盈亏状况。下面将循着以上顺序考察泽国镇财政运行图。

第一节 泽国镇财政税收收入

泽国镇在全国两万多个小城镇综合发展指数排名第 145 位，浙江省排名第 30 位，经济实力较强。近几年，泽国镇财政税收状况良好，在我国经济发达地区经济强镇中具有代表性。

一 泽国财政税收收入

表 6-1 是 2001—2006 年泽国镇财政税收收入规模及其增长情况。2001

* 本章调研得到了泽国镇财政所王云方总会计师、温岭市国税局泽国分局项治森局长和温岭市地税局泽国分局朱军敏局长的帮助。



年,泽国镇的财政税收收入已超过1亿元,2003年超过2亿元,2004年超过3亿元,2006年超过4亿元,一到两年跃上一个新台阶。2001—2006年,泽国镇财政税收收入的年平均增长率为29.32%。从财政税收收入看,泽国镇已经达到了中西部地区一个县,甚至一个地级市的水平。

表6-1 泽国镇财政税收收入 (单位:亿元,%)

年份	财政收入	财政收入增长率	工农业总产值	工农业总产值增长率	工业总产值	工业总产值增长率	工业总产值占工农业总产值的比例
2001	1.2632		90.16		88.16		97.78
2002	1.8776	48.64	96.56	7.10	94.5	7.19	97.87
2003	2.4836	32.28	116	20.13	113.9	20.53	98.19
2004	3.3267	33.95	134.08	15.59	131.81	15.72	98.31
2005	3.8135	14.63	157.7	17.62	155.02	17.61	98.30
2006	4.5688	19.81	187.9	19.15	185.8	19.86	98.88

注:① 财政收入中包括免抵调库数。

② 此表数据与其他渠道数据略有差异。

资料来源:泽国镇国税分局和地税分局提供的资料。

泽国镇财政收入的高速增长得益于其经济的快速发展。2001年,泽国镇工农业总产值为90.16亿元^①,2003年达到100亿元以上,2004年达到130亿元以上,2005年达到150亿元以上,2006年达到180亿元以上,近5年每年跃升20—30个亿。2001—2006年,泽国镇工农业总产值年平均增长达到15.8%。

泽国镇经济的高速增长主要得益于其工业的快速发展。泽国镇的乡镇企业发展较早,2000年,泽国镇乡镇企业总产值就达到了47.28亿元,其中500万元以上产值的骨干企业达85家,实现产值15.69亿元,产值在1000万—5000万元的企业31家,产值在5000万—10000万元的企业6家,产值上亿元的企业2家。2006年,泽国镇规模以上企业224家,产值上亿元的企业25家,工业总产值达185.8亿元。2000—2006年,泽国镇工业产值年平均增长率为16.1%。表6-1显示,泽国镇工农业总产值年

① 泽国镇尚没有地区生产总值这一指标,而是沿用了原来的工农业总产值指标。



增长率基本与工业产值同步，工业产值占工农业总产值的比例一直保持在97%以上，这说明总体经济增长基本上是由工业推动的。

工业经济的快速成长从多方面促进了税收收入和其他政府收入的成长。首先，工业企业本身会缴纳大量税收；其次，工业经济的发展会带动第三产业的发展 and 房地产的升值，培植其他税源。

在分税制体制下，税收划分为国税和地税，下面分别分析泽国镇国税和地税收入情况。

二 泽国镇国税收入

(一) 国税收入总量分析

2001年泽国镇国税收入0.8087亿元，2006年增至3.2309亿元，平均年增长率为31.9%。扣除免抵调库数，2001年，实际入库国税收入为0.5829亿元，2006年增至1.8295亿元，平均每年增长26.0%。无论从国税收入总量，还是从实际入库数看，泽国镇国税收入增长速度是非常快的。

表6-2

泽国镇国税收入

(单位:亿元,%)

年份	国税收入	增长率	免抵调库	实际入库收入	入库收入增长率
2001	0.8087		0.2258	0.5829	
2002	1.3179	62.79	0.5633	0.7546	29.46
2003	1.6424	24.31	0.489	1.1533	52.48
2004	2.0106	22.43	0.7514	1.2592	9.18
2005	2.5782	28.23	1.0132	1.565	24.29
2006	3.2309	25.32	1.4014	1.8295	16.90

资料来源：泽国国税分局和《泽国镇2002年度工作总结》。

(二) 国税收入结构分析

国税税种包括增值税、消费税、企业所得税、三资企业所得税和个人所得税，其中企业所得税和个人所得税为中央与地方共享税。表6-3为泽国镇国税收入结构。表6-3显示，增值税是国税收入的主要来源。2001年，增值税入库收入为5450.94万元，占国税入库收入的93.51%；2006年为16456万元，占国税入库收入的89.95%。2001—2006年，增值



税入库收入占国税入库总收入的比例一直保持在 85% 以上。消费税入库收入和所占比例都不高。2001 年, 消费税入库数为 19 万元, 占国税入库收入的比例为 0.33%, 2006 年为 35 万元, 占国税入库收入的比例为 0.19%。2001 年, 企业所得税入库收入为 20.6 万元, 占国税入库收入的 0.35%, 2006 年达 1065 万元, 占国税入库收入的 5.82%, 是国税收入的第二大来源。2001 年, 三资企业所得税入库收入为 262 万元, 占国税入库收入比例为 4.49%, 2006 年为 712 万元, 占国税入库收入的 3.89%。2001 年, 个人所得税为 76.8 万元, 占国税入库收入的 1.32%, 2006 年为 27 万元, 占国税入库收入的 0.15%。

表 6-3 泽国镇国税实际入库收入结构 (单位: 万元, %)

年份	增值税			消费税			企业所得税		
	数量	增长率	比例	数量	增长率	比例	数量	增长率	比例
2001	5450.94		93.51	19		0.33	20.6		0.35
2002	6829.48	25.29	90.50	39.38	107.26	0.52	122.87	496.46	1.63
2003	10178	49.03	88.24	43	9.19	0.37	522	324.84	4.53
2004	10813	6.24	85.87	35	-18.60	0.28	633	21.26	5.03
2005	14602	35.04	93.30	35	0.00	0.22	898	41.86	5.74
2006	16456	12.70	89.95	35	0.00	0.19	1065	18.60	5.82

年份	三资企业所得税			个人所得税		
	数量	增长率	比例	数量	增长率	比例
2001	262		4.49	76.8		1.32
2002	461.51	76.15	6.12	92.93	21.00	1.23
2003	682	47.78	5.91	108	16.22	0.94
2004	979	43.55	7.77	132	22.22	1.05
2005	73	-92.54	0.47	42	-68.18	0.27
2006	712	875.34	3.89	27	-35.71	0.15

资料来源: 泽国国税分局资料。



（三）国税收入行业分析

泽国镇的支柱产业是鞋类行业、空压机行业和商业批发零售行业，这些行业也是国税的重要税源。

鞋类行业是泽国发展较早的行业，一直是国税的重要税源。2003年，在纳税额超过20万元以上的98家企业中，鞋类企业就占了30家，占30.6%，这30家企业的销售收入达到17.29亿元，实际纳税额为734.3万元。2004年，这30家企业的年销售额为16.95亿元，实际纳税额为742.67亿元。2006年，泽国销售额过1亿元的企业有16家，其中鞋类企业5家。台州宝利特鞋业有限公司是泽国销售额最大的鞋类企业，2006年，该企业实现销售收入32289万元，实际缴纳国税150万元。近几年，由于国际市场影响、同行恶性竞争、人民币升值和反倾销等原因，泽国鞋类行业呈现出不景气现象。2006年，除了部分重点鞋类企业有所增长外，其他鞋类企业停滞不前甚至下降，几家较大鞋类企业的销售也呈现出下滑趋势。

空压机是泽国镇的另一个主导产业，台州鸿友压缩机制造有限公司、台州三和机械有限公司、鑫磊工贸有限公司、台州大众空压机有限公司、台州中威空压机制造有限公司、台州市虎头压缩机制造有限公司是这一行业的代表性企业。2003年，这6家企业的销售收入为55275.7万元，2006年上升为82637万元，平均每年增长14.3%。实际纳税额2003年为1021.3万元，2006年为742万元。近几年，这些企业的实际纳税额呈下降趋势，这主要是由于免抵税额的增加，例如，与2005年相比，2006年空压机企业的免抵税额增长了55.20%。

商业批发零售业对泽国国税的贡献也很大。2006年，泽国主要批发商业企业是温岭市大元加油站有限公司、温岭市化工原料批发有限公司、温岭市汇源硅钢有限公司、台州市南方机床设备有限公司、台州宝利经贸有限公司和浙江温岭医药药材有限公司。这6家企业2005年的销售收入为114889万元，2006年增至134620万元，实际纳税额2005年为1428万元，2006年为1287万元。



表 6-4 主要空压机企业国税实际纳税额 (单位: 万元)

企业	2003		2004		2005		2006	
	销售额	实际纳税额	销售额	实际纳税额	销售额	实际纳税额	销售额	实际纳税额
浙江鸿友压缩机制造有限公司	16351.2	462	10889.4	92.2	9421	5	14844	0
台州三和机械有限公司	722.2	111.3	3262.2	107	1625	9	2313	14
鑫磊工贸有限公司	30525.4	78	37616	-197.1	46574	1	54134	277
台州大众空压机有限公司	972.6	42	2630.4	107.8	2878	137	3632	124
台州中威空压机制造有限公司	1025.4	43	1382	59.5	1476	43	1386	47
台州市虎头压缩机制造有限公司	5678.9	285	5004.9	120.1	6469	273	6328	280
总计	55275.7	1021.3	60784.9	289.5	68443	468	82637	742

资料来源: 调研资料。

表 6-5 泽国主要批发零售商业企业实际缴纳国税情况 (单位: 万元)

企业	2003		2004		2005		2006	
	销售额	实际纳税额	销售额	实际纳税额	销售额	实际纳税额	销售额	实际纳税额
温岭市大元加油站有限公司	4586.4	58.2	5143.7	39	5524	45	2567	8
温岭市化工原料批发有限公司	3811.8	42.2	4798	54	4746	51	4926	53
温岭市汇源硅钢有限公司	4889.9	35.6	7231.9	51.1	9092	57	10659	93
台州市南方机床设备有限公司	na.	na.	na.	na.	17563	77	31382	99
台州宝利经贸有限公司	na.	na.	na.	na.	18461	98	21694	130
浙江温岭医药药材有限公司	36295.9	330.8	48871.5	984.7	59503	1100	63392	904
总计	na.	na.	na.	na.	114889	1428	134620	1287

注: na.: 没有获得资料。

资料来源: 调研资料。



三 泽国镇地税收入

(一) 地税收入总量分析

2001年,泽国镇地税收入为4545万元,2002—2004年,地税收入增长迅速,2004年上升到13161万元,2005年出现下降,2006年增速不高,地税收入为13379万元。2001—2006年,泽国镇地税收入的平均增长率为24.1%,增长速度是很高的。而在同一时期,国税的平均增长速度为31.9%,高出地税增长速度7.8个百分点。因此,相对于国税,地税的增长速度是较慢的。由于地税平均增速低于国税,导致地税在财政税收收入中的比例逐年下降。2001年,地税占财政税收收入的比例为35.98%,2006年,降至29.28%,降低了6.7个百分点,平均每年降低1.34个百分点。相应的,国税占财政税收收入的比例从64.02%提高到70.72%。从泽国镇的情况看,在目前分税制的实际运行中,财力存在向中央集中的趋势。

表6-6

泽国镇地税收入

(单位:万元,%)

年份	地税收入	地税增长率	占财政收入的 比例	国税增长率	国税占财政 收入比例	财政收入 增长率
2001	4545		35.98		64.02	
2002	5597	23.15	29.81	62.79	70.19	48.64
2003	8412	50.29	33.87	24.61	66.13	32.28
2004	13161	56.46	39.56	22.43	60.44	33.95
2005	12353	-6.14	32.39	28.23	67.61	14.63
2006	13379	8.31	29.28	25.32	70.72	19.81

资料来源:泽国地税分局。

专栏6-1 分税制需要进一步完善

1994年启动的分税制改革是为了建立与现代市场经济相适应的税收体制。从总体上讲,我国的分税制改革是成功的,但在实践中也存在一些问题。从泽国镇的调研可以看到以下几个问题:一是由于存在国税和地税两套征税系统,征税成本增大;二是国税和地税



两套系统之间存在不协调，给纳税人带来许多不便，甚至造成不良影响。比如，对个体工商户一般是采取定额征税，但国税与地税所核定的定额往往存在很大差别，给纳税人造成税收随意性的印象；三是国税与地税为了争夺税源，展开了不合理竞争。比如，按现行规定，老企业的所得税由地税征收，而新办企业的所得税由国税征收。为了吸引更多的纳税人，国税往往采取一些税收优惠政策，一些老企业便通过变更法人、营业地点等手段使自己变成“新企业”，以达到减轻税负的目的；四是在现有分税制下，财力有向国税集中的倾向，好的税源和税种都由国税掌握。一个例子是，个人所得税最初由地税征收，当时税收量很小。通过几年税源培植，个人所得税迅速成长，前景可观，于是便成为共享税。

（二）泽国镇地税结构分析

地税包括营业税、企业所得税、个人所得税、城建税、房产税和城市房地产税、印花税、土地使用税和土地增值税。2001年，泽国镇的营业税为801万元，2006年为1600万元，平均每年增长14.8%。最近两年，营业税呈现大幅度下降情形，主要原因是，受国家宏观政策影响，泽国房地产市场处于低迷状态，商品房滞销，导致泽国房地产业所缴纳的营业税锐减。2005年和2006年，泽国最大的房地产项目景观花苑销售情况不好，开发商慈溪环驰房地产开发公司分别减收13705.12万元和8770.35万元，所缴纳的营业税分别减少550.22万元和455.62万元，下降幅度分别达55.47%和82.81%。另一家房地产开发企业环宇房地产开发公司2006年的营业收入减少1886.79万元，营业税减少94.34万元，减少85.37%。2001年，泽国镇企业所得税为2157万元，2006年上升到5908万元，平均每年增长22.3%。2005年，企业所得税出现下降，2006年的增幅明显低于前几年，主要原因也是由于这两年泽国房地产市场处于低谷。2001年，泽国镇个人所得税为1075万元，2006年上升到3399万元，平均每年增长25.9%，增长比较平稳。城建税2001年为244万元，2006年1013万元，平均每年增长32.9%，增长比较平稳。房产税和城市房地产税、印花税、土地使用税和土地增值税的增长情况见表6-7。



表 6-7

泽国镇地税收入结构

(单位: 万元, %)

年份	营业税			企业所得税			个人所得税			城建税		
	数量	增长率	占地 税比 例	数量	增长率	占地 税比 例	数量	增长率	占地 税比 例	数量	增长率	占地 税比 例
2001	801		17.62	2157		47.46	1075		23.65	244		5.37
2002	1314	64.04	23.48	2321	7.60	41.47	1371	27.53	24.50	328	34.43	5.86
2003	1713	30.37	20.36	3714	60.02	44.15	2078	51.57	24.70	419	27.74	4.98
2004	2842	65.91	21.59	6609	77.95	50.22	2469	18.82	18.76	611	45.82	4.64
2005	1986	-30.12	16.08	5539	-16.19	44.84	2788	12.92	22.57	932	52.54	7.54
2006	1600	-19.44	11.96	5908	6.66	44.16	3399	21.92	25.41	1013	8.69	7.57
总计	10256	14.84	17.85	26248	22.33	45.69	13180	25.89	22.94	3547	32.94	6.17

续表 6-7

年份	房产税和城市房地产税			印花税			土地使用税			土地增值税		
	数量	增长率	占地 税比 例	数量	增长率	占地 税比 例	数量	增长率	占地 税比 例	数量	增长率	占地 税比 例
2001	172		3.78	31		0.68	21		0.46	44		0.97
2002	160	-6.98	2.86	80	158.06	1.43	19	-9.52	0.34	4	-90.91	0.07
2003	263	64.38	3.13	162	102.50	1.93	37	94.74	0.44	26	550.00	0.31
2004	285	8.37	2.17	228	40.74	1.73	35	-5.41	0.27	83	219.23	0.63
2005	525	84.21	4.25	270	18.42	2.19	189	440	1.53	124	49.4	1
2006	733	39.62	5.48	341	26.30	2.55	312	65.08	2.33	73	-41.13	0.55
总计	2138	33.63	3.72	1112	61.54	1.94	613	71.55	1.07	354	10.66	0.62

资料来源: 调研资料。

表 6-7 显示, 营业税、企业所得税和个人所得税是地税的主要税源。2001—2006 年, 营业税占地税的平均比例为 17.85%。从变动情况看, 2001—2004 年, 营业税占地税的比例呈现上升的趋势, 但随后两年该比例呈下降趋势。2001—2006 年, 企业所得税占地税的平均比例为 45.69%, 且一直在该比例附近小幅波动, 呈现稳定态势。2001—2006 年, 个人所得税占地税的平均比例为 22.94%, 其中有五年在 24% 左右波动, 呈现比较稳定的态势。其他各税所占比例不大。



表 6-8

营业税的行业结构

(单位:万元,%)

年份	金融业		交通运输业		建筑业		房地产业	
	数量	占营业税率	数量	占营业税率	数量	占营业税率	数量	占营业税率
2003	132	7.71	4	0.23	610	35.61	518	30.24
2004	153	5.38	10	0.35	753	26.50	1425	50.14
2005	36	1.81	11	0.55	617	31.07	678	34.14
2006	62	3.88	27	1.69	514	32.13	226	14.13
总计	383	4.70	52	0.64	2494	30.64	2847	34.97

续表 6-8

年份	餐饮业		租赁和商务服务业		其他行业	
	数量	占营业税率	数量	占营业税率	数量	占营业税率
2003	177	10.33	229	13.37	43	2.51
2004	165	5.81	298	10.49	38	1.34
2005	191	9.62	375	18.88	78	3.93
2006	221	13.81	440	27.50	110	6.88
总计	754	9.26	1342	16.48	269	3.30

资料来源:调研资料。

从营业税的行业结构看,房地产业、建筑业、租赁和商务服务业处在前三位。2003—2006年,房地产业所缴纳的营业税占营业税总额的34.97%,建筑业占30.64%,租赁和商务服务业占16.48%,这三大行业共占82.09%。企业所得税则主要来自制造业、批发零售业和房地产业。2003—2006年间,制造业所缴纳的企业所得税平均占企业所得税总额的76.04%,批发零售业平均占11.71%,房地产业平均占9.00%。个人所得税主要来自个体工商户的生产经营所得税,2002—2006年,个体工商户生产经营所得税平均占个人所得税总额的58.72%,工资薪金所得税平均占26.76%,利息、股息和红利所得税平均占13.90%。



表 6-9

泽国镇企业所得税的行业结构

(单位:万元,%)

年份	制造业		批发零售业		房地产业		建筑业		其他行业	
	数量	占企业 所得税 比例	数量	占企业 所得税 比例	数量	占企业 所得税 比例	数量	占企业 所得税 比例	数量	占企业 所得税 比例
2003	2502	67.37	934	25.15	71	1.91	93	2.50	114	3.07
2004	4389	66.41	543	8.22	1498	22.67	108	1.63	71	1.07
2005	4481	80.90	554	10	376	6.79	88	1.59	40	0.72
2006	5181	87.69	519	8.78	14	0.24	139	2.35	55	0.93
总计	16553	76.04	2550	11.71	1959	9	428	1.97	280	1.29

表 6-10

个人所得税结构

(单位:万元,%)

年份	工资薪金所得税		个体工商户生产经营所得税		利息、股息、红利所得税	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例
2002	470	34.28	684	49.89	215	15.68
2003	581	27.96	1170	56.3	325	15.64
2004	730	29.57	1452	58.81	249	10.09
2005	721	25.86	1802	64.63	248	8.90
2006	737	21.68	2000	58.84	646	19.01
总计	3239	26.76	7108	58.72	1683	13.9

(三) 地税重点税源

从统计数字上看,制造业、土地和房产、建筑业对泽国地税的贡献排名前3名。2003—2006年四年间,泽国镇制造业缴纳的企业所得税共计16553万元,对地税的平均贡献率达到34.99%。泽国制造业主要包括制鞋、空压机、水泵、机电、建材、化工等,其中的重点企业,如浙江鑫磊机电股份有限公司、浙江大元泵业有限公司、温岭市恒发空调部件有限公司、隆标集团有限公司、浙江卓凌鞋业有限公司、台州大丰机电有限公司等企业都对泽国镇地税作出了重要贡献。



表 6-11 制造业、土地和房产、建筑业对地税的贡献率 (单位: 万元, %)

年份	制造业		土地和房地产业		建筑业		三项合计	
	纳税额	对地税贡献率	纳税额	对地税贡献率	纳税额	对地税贡献率	总额	对地税贡献率
2003	2502	29.74	915	10.88	703	8.36	4120	48.98
2004	4389	33.35	3326	25.27	861	6.54	8576	65.16
2005	4481	36.27	1892	15.32	705	5.71	7078	57.30
2006	5181	38.72	1358	10.15	653	4.88	7192	53.76
总计	16553	34.99	7491	15.84	2922	6.18	26966	57.00

资料来源: 调研资料。

土地和房地产业对泽国地税的贡献平均排名第二。2003—2006年, 源自土地和房产的地税共计 7491 万元, 对地税的贡献率为 15.84%, 这也表明泽国镇地税对土地和房地产行业的依赖程度。温岭市环宇房地产开发有限公司、慈溪环驰房地产开发有限公司是房地产业的纳税大户。

建筑业对泽国镇地税的贡献位列第三。2003—2006年, 建筑业纳税额共计 2922 万元, 对地税的贡献率为 6.18%。温岭市泽国建筑工程有限公司、温岭市环天建筑工程有限公司是该行业的纳税大户。

制造业、土地和房产、建筑业这三个主要纳税行业 2003—2006年共计纳税 26966 万元, 对地税的贡献率高达 57.00%, 如果考虑到它们所缴纳的其他税费, 其贡献率会更高。

第二节 泽国镇政府可支配财力

地方政府, 包括乡镇政府的可支配财力包括两部分: 一部分来自预算内, 由上级政府财政拨款和转移支付构成; 一部分来自预算外。本节考察泽国镇政府可支配财力, 包括它的规模、构成以及动态变化。

一 泽国镇可支配财力总体考察

泽国镇政府可支配财力同样包括两部分: 一部分是来自温岭市财政拨款和转移支付; 一部分是自己组织的预算外收入。表 6-12 和表 6-13 从总体上显示出 2001—2006 年泽国镇政府可支配财力状况, 表 6-12 包括上年结余财力, 表 6-13 不包括这部分财力, 揭示当年新形成的财力。



表 6-12 泽国镇可支配财力总体状况

(包括上年结余,单位:万元,%)

年份	可支配财力总量		预算内部分			预算外部分			上年结余		
	数量	增长率	数量	增长率	比例	数量	增长率	比例	数量	增长率	比例
2001	19786		2393.7		12.10	16387.2		82.82	1005.1		5.08
2002	13196.8	-33.30	1679.5	-29.84	12.73	9560.3	-41.66	72.44	1957	94.71	14.83
2003	32240.1	144.30	1636.8	-2.54	5.08	28570	198.84	88.62	2033.3	3.90	6.31
2004	20024.4	-37.89	1918.4	17.20	9.58	7716	-72.99	38.53	10390	410.99	51.89
2005	12840	-35.88	2060	7.38	16.04	7880	2.13	61.37	2900	-72.09	22.59
2006	15140.9	17.92	2307.9	12.03	15.24	11329.27	43.77	74.83	1503.8	-48.14	9.93

资料来源:调研资料。

表 6-13 泽国镇可支配财力总体状况

(不包括上年结余,单位:万元,%)

年份	可支配财力总量		预算内部分			预算外部分		
	数量	增长率	数量	增长率	比例	数量	增长率	比例
2001	18780.9		2393.7		12.75	16387.2		87.25
2002	11239.8	-40.15	1679.5	-29.84	14.94	9560.3	-41.66	85.06
2003	30206.8	168.75	1636.8	-2.54	5.42	28570	198.84	94.58
2004	9634.4	-68.11	1918.4	17.20	19.91	7716	-72.99	80.09
2005	9940	3.17	2060	7.38	20.72	7880	2.13	79.28
2006	13637.1	37.19	2307.9	12.03	16.92	11329.27	43.77	83.08

资料来源:调研资料。

表 6-12 显示,2001—2006 年间,泽国镇可支配财力波动幅度很大,最高年份的 2003 年,泽国镇可支配财力达到 32240.1 万元,而最低的 2005 年,可支配财力仅为 12840 万元,相差 19400.1 万元。从泽国镇可支配财力的变动轨迹看,2003 年的增幅高达 144.30%;而 2002 年、2004 年和 2005 年,跌幅高达 33% 以上,这说明泽国镇可支配财力缺乏比较稳定的来源。表 6-13 显示,泽国镇可支配财力的波动幅度和走向与预算外可支配财力基本一致,这说明预算外可支配财力在很大程度上左右着泽国镇的总体财政状况。

表 6-13 还显示出其他重要信息。2001 年,泽国镇预算内可支配财力为 2393.7 万元,而 2006 则为 2307.9 万元,不及 2001 年,这说明政府间财力分配存在着向上集中的趋势。2001 年预算外可支配财力为 16387.2 万元,2006 年为 11329.27 万元,其间波动幅度很大,说明预算外财力缺乏



可靠来源。预算外可支配财力的大幅度波动导致泽国镇整体财政状况呈现不稳定状态。

表 6-13 显示,在当年形成的可支配财力中,预算外可支配财力占了绝大部分比例。2001—2006 年间,预算内可支配财力占可支配财力总量的平均比例为 12.84%,预算外可支配财力平均占 87.16%。2005 年预算内可支配财力占可支配财力的比例最高,为 20.72%;2003 年最低,为 5.42%。这些比例数字说明,泽国镇财政状况对预算外收入具有高度的依赖性。

二 泽国镇预算内可支配财力

泽国镇预算内可支配财力由三块组成:一是预算内人员经费,二是体制分成收入,三是体制补助收入。

(一) 预算内人员经费。这一部分经费是为了保证镇政府机关和事业单位正常运转所需要的开支,它是根据预算内人员的工资、津贴、奖金、社会保障缴费、职工福利费、对个人和家庭的补助和日常公用支出测算出来的。2006 年,泽国镇财政供养人员共计 298 人,其中在职人员 213 人,测算需要经费 936.6056 万元,其中包括人员支出 645.7280 万元,占 68.94%,行政管理费 594.8615 万元,占 63.51%。温岭市政府核准的该年度预算内人员经费为 931.5 万元,与测算基本一致。

表 6-14 2006 年泽国镇预算内人员经费测算表 (1) (单位:人,元)

支出项目	在职人员	其他人员	测算经费
农业支出(行业管理)	49	9	1570043
林业支出(行业管理)	5		139452
水利(行业管理)	2		52654
其他工交部分事业费	5		148793
文化事业费	13		421867
计划生育事业费	9	8	416685
统计经费	5	1	186105
劳动保障事业费	6		168497
其他部门事业费	7		242552
行政管理费	110	67	5948615
司法支出	2		70793
总计	213	85	9366056

资料来源:泽国镇财政所。



表 6-15

2006 年泽国镇预算内人员经费测算表 (2)

(单位: 元, %)

支出项目	数量	比例
人员支出	6457280	68.94
其中:		
基本工资	2150343	22.96
津贴	2911057	31.08
奖金	809280	8.64
社会保障缴费	413580	4.42
职工福利费	173020	1.85
对个人和家庭补助	2282776	24.37
日常公用支出	626000	6.68
总计	9366056	100

资料来源: 泽国镇财政所。

(二) 体制分成收入。体制分成收入包括体制结算收入^①超额分成和 50% 的城市维护建设税返还, 具体办法见专栏 6-2。

专栏 6-2 温岭市体制结算收入分成和城市维护建设税返还办法

温岭市 2005 年第 158 号文件规定了如下体制收入分成办法:

一 体制结算收入超额分成

1. 将所属 16 个镇、街道按财政收支现状和经济发展水平分为四大类, 一类财政收入状况最好, 经济发展水平最高。不同类镇和街道的分成比例是不一样的, 一类分成比例最低, 以下依次递增。泽国镇归为“一类”。

2. 体制结算收入核定办法。增值税(剔除出口退税地方负担的 7.5% 部分)的 25%, 企业所得税和个人所得税的 40%, 营业税、城建税、城镇土地使用税、房产税、土地增值税、印花税的 100% 进入体制结算收入。

3. 各镇、街道体制结算收入任务的确定。以上年度各镇、街道体制结算收入实绩为基数, 再按一定增长幅度确定当年体制结算收入任务。泽国镇近几年体制结算收入任务是递增 13%。

4. 体制结算收入分成。分三种情况:(1) 完成市政府下达体制结

^① 体制结算收入是指镇、街道所属企业缴纳的、归属于温岭市地方财政的各类税收收入, 城市维护建设税除外。参见专栏 6-2。



算收入任务的镇、街道，可参与体制结算收入分成，对体制结算收入实绩超基数部分，市财政与各镇、街道财政按比例分成。市与一类镇、街道的分成比例为 7 : 3；（2）体制结算收入超过基数，但没有完成任务的镇、街道，不参与分成；（3）没有完成体制结算收入基数的镇、街道，短收部分按体制结算比例赔补。

二 城市维护建设税返还

按入库额的 50% 返还给各镇、街道。

表 6 - 16 2006 年泽国镇体制结算收入折算表 (单位: 万元, %)

项目	国税	地税	合计	折合体制 结算收入	折算比例
增值税	15551		15551	3887.8	25
营业税		1596.5	1596.5	1596.5	100
消费税	35		35	0	0
企业所得税	1778	5908.4	7686.4	3074.6	40
个人所得税		3292.3	3292.3	1316.9	40
城市维护建设税		1012.6	1012.6	1012.6	100
房产税		724.7	724.7	724.7	100
印花税		340.8	340.8	340.8	100
城镇土地使用税		311.8	311.8	311.8	100
土地增值税		72.6	72.6	72.6	100
合计	17364	13259.7	30623.7	12338.2	

资料来源：调研资料整理。

表 6 - 17 2006 年泽国镇体制分成收入

项目	数量	备注
一 体制结算收入分成		
2006 年体制收入结算基数	10050.9 万元	以 2005 年实绩为基数，不包括城市维护建设税
2006 年任务	11357.5 万元	在 2005 年基础上递增 13%
2006 年实绩	11325.6 万元	不包括城市维护建设税 1012.6 万元
完成任务情况	99.7%	差 0.3% 没有完成任务
体制结算收入分成	0	没有完成任务，但超出基数



续表

项目	数量	备注
二 城市维护建设税返还 实绩 返还比例 返还数量	1012.6 万元 50% 506.3 万元	
三 体制分成收入总量	506.3 万元	由于没有完成体制结算收入任务，只有城市维护建设税返还

表 6-17 显示，2006 年，泽国镇体制结算收入基数为 10050.9 万元，体制结算收入任务是递增 13%，即 11357.5 万元，当年实际完成 11325.6 万元，为计划的 99.7%，尚差 0.3%，没有完成任务，因此，没有体制结算收入分成，只有城市维护建设税返还 506.3 万元。

(三) 体制补助收入。包括转移支付补助收入、专项补助收入和结算补助收入。2006 年，体制补助收入为 870.05 万元，其中，转移支付补助收入 403 万元（包括乡村办学经费、计划生育经费、优抚经费、民兵训练经费）、专项补助收入 447.05 万元（包括最低生活保障金、自然灾害救助、定期定量优抚金、残联经费补助、教育补助等）和结算补助收入 20 万元。

表 6-18

泽国镇预算内可支配财力结构

(单位：万元，%)

年份	预算内 收入总量	预算内人员经费		体制分成收入		体制补贴收入		预算内可支配 财力占入库税 收总量的比例
		数量	比例	数量	比例	数量	比例	
2001	2393.7	1505	62.87	319.4	13.34	569.3	23.78	23.21
2002	1679.5	530.1	31.56	738.1	43.95	411.3	24.49	13.79
2003	1636.8	575.3	35.15	526.1	32.14	535.4	32.71	8.21
2004	1918.4	624.8	32.57	564	29.40	729.6	38.03	7.45
2005	2060	792	38.45	430	20.87	838	40.68	7.36
2006	2307.85	931.5	40.36	506.3	21.94	870.05	37.70	7.29
总计	11996.25	4958.7	41.34	3083.9	25.71	3953.65	32.96	9.38

资料来源：调研资料整理。



表6-18是2001—2006年泽国镇预算内可支配财力的规模和结构。2001年,人员经费为1505万元,占预算内可支配财力的62.87%,随后呈下降趋势,2006年为931.5万元,占40.36%。2001—2006年,人员经费占预算内可支配财力的平均比例为41.34%。2001年,体制分成收入为319.4万元,占预算内可支配财力的13.34%,2006年为506.3万元,占21.94%。2001—2006年,体制分成收入占预算内可支配财力的平均比例为25.71%。2001年,体制补贴收入为569.3万元,占预算内可支配财力的23.78%,2006年为870.05万元,占37.70%。2001—2006年,体制补贴收入占预算内可支配财力的平均比例为32.96%。

乡镇预算内可支配财力占当年入库税收总额的比例也是一个重要指标,它表明在现有财政体制内,基层政府通过预算安排所能获得的返还财力的份额。2001年,泽国镇预算内可支配财力占当年入库税收总量的比例为23.21%,随后几年连续下降,2006年下降到7.29%。2001—2006年,泽国镇通过预算安排所获得的财力返还比例平均为9.38%,这表明在泽国镇所征收的各项税收中,最终由泽国镇来使用的不到10%^①。

三 泽国镇预算外可支配财力

在泽国镇可支配财力中,有相当一部分是通过预算外渠道获得的。预算外可支配财力包括三部分:一是土地出让金收入;二是上级补助收入;三是其他收入。下面逐一加以分析。

(一) 土地出让收入。土地出让收入是泽国镇预算外可支配财力的一个重要来源。形成这种状况的原因有两个:一是在现有土地收入分享体制中,土地收入的大部分留给了当地政府;二是随着城镇化的推进,土地资源日益稀缺,加上中央政府对土地采取严格的控制制度,土地价格迅速上涨。2006年,泽国镇土地出让收入共计7268.9万元,占当年预算外可支配财力的64.16%,这是一个相当高的比例,表明地方政府对土地收入的高度依赖。

(二) 上级补助收入。主要是上级拨付的临时性、一次性的各类补助收入。2006年,上级政府对泽国镇的各类补助收入共有12项,共计

^① 这里没有考虑预算外可支配财力中来自上级政府的补助收入,以及下拨给泽国镇的教育经费。



1974.2 万元，主要补助项目是：土地整理补助费，913.5 万元，温岭市财政拨付的园区扶持资金、柴油价格补贴、台风救助补贴、民政医疗救助补助等 163.4 万元，农林局拨付的各种补助 271.3 万元。

专栏 6-3 土地出让款结算清单

下面是泽国镇 2006 年 12 月 14 日出让 0.0298 公顷房屋基地的结算单。

(单位：元)

一	出让价款总额	1780000	
二	征地成本	76401.12	
	其中：报批税费	1668.8	
	征地费	10000	
	配套费	26425	
	评估费	3540	
	国土部门承办经费	34767.32	
三	土地出让收入	1703598.88	
	分配：城镇基础设施建设	1362879.1	镇财政
	“十村示范百村整治”基金	51107.97	市财政
	标准农田建设基金	51107.97	市财政
	失土农民社会保障	204431.87	市财政
	土地开发资金	34071.97	市财政

(三) 其他预算外可支配财力

其他预算外可支配财力主要包括：镇政府资产投资收益、计划生育社会抚养费返还、城建局城建配套费返还。

1. 镇政府资产投资收益。泽国镇政府资产投资收益主要是镇政府投资泽国菜场、牧屿菜场、夹屿菜场、机电市场和鞋革商城所带来的收益。2006 年，泽国镇政府投资收益为 313.33 万元。

2. 计划生育社会抚养费返还。居民由于超生等违反计划生育政策而缴纳的社会抚养费一部分要返还给镇财政，形成镇预算外可支配财力。2006 年，泽国镇计划生育社会抚养费返还共计 217.14 万元。

3. 城建配套费返还。2006 年，该项收入为 900 万元。



4. 其他收入。主要包括卫生清扫费、房租收入、城区横幅及广告收入等。2006年,这类收入总计2086.17万元。

表6-19 泽国镇预算外可支配财力及其构成 (单位:万元,%)

年份	总计	土地出让收入		上级补助		其他收入	
		数量	占预算外可支配财力的比例	数量	占预算外可支配财力的比例	数量	占预算外可支配财力的比例
2001	16387.2	10521.8	64.21	1193.7	7.28	4671.7	28.51
2002	9560.3	8143	85.18	269	2.81	1148.3	12.01
2003	28570	27521	96.33	502	1.76	547	1.91
2004	7716	6473	83.89	588	7.62	655	8.49
2005	7880	5459	69.28	1000	12.69	1421	18.03
2006	11329.27	7268.9	64.16	1974.2	17.43	2086.17	18.41
总计	81442.77	65386.7	80.29	5526.9	6.79	10529.17	12.93

资料来源:调研资料整理。

表6-19表明,泽国镇预算外可支配财力中,土地出让收入是主要来源。2001年,泽国镇土地出让收入达到1个亿以上,2003年高达2.7521亿元。土地出让收入占预算外可支配财力的比例,最高年份(2003)高达96.33%,最低年份(2006)也达到了64.16%。2001—2006年间,泽国镇土地出让收入占预算外可支配财力的比例平均为80.29%。

第三节 泽国镇财政支出

地方政府,包括乡镇政府的财政支出能够反映地方政府履行职能的情况,本节将系统考察泽国镇财政支出的规模及其结构,以透视我国地方政府的实际运作。

一 泽国镇财政支出的总体状况

如同可支配财力分为预算内可支配财力和预算外可支配财力一样,泽国镇的财政支出也分为预算内支出和预算外支出。预算内支出在泽国镇财



政报表中被称为一般预算支出，而预算外支出有时被称为专用基金支出和基本建设支出。

表 6-20

泽国镇财政支出总体状况

(单位:万元,%)

年份	总支出		预算内支出			预算外支出			财政盈余	
	数量	增长率	数量	增长率	占总支出比例	数量	增长率	占总支出比例	账面盈余	实际盈余
2001	18138.9		2369.3		13.06	15769.6		86.94	1647.1	
2002	11163	-38.46	1261	-46.78	11.30	9902	-37.21	88.70	2033.8	660.2
2003	21850	95.74	1849	46.63	8.46	20001	101.99	91.54	10390.1	2821.2
2004	17125	-21.62	1881	1.73	10.98	15244	-23.78	89.02	2899.4	223.7
2005	11334	-33.82	2192	16.53	19.34	9142	-40.03	80.66	1506	218.6
2006	11420.2	0.76	2211.7	0.90	19.37	9208.5	0.73	80.63	3720.7	770.0
总计	91031.1	-8.8	11764	-1.4	12.92	79267.1	10.2	87.08	113228.2	22197.1

资料来源：调研资料。

表 6-20 显示，2001—2006 年，泽国镇财政支出呈现不稳定状态，且有逐步下降的趋势。2001 年，泽国镇财政支出为 18138.9 万元，2006 年为 11420.2 万元，平均每年下降 8.8%。预算内支出的波动幅度也很大，但相对于财政总支出，其波动状态还是比较平稳的。预算外支出的波动幅度很大，极不稳定。因此可以说，泽国镇财政支出的大幅度波动主要是由预算外支出造成的。

与财政总支出和预算外支出大幅波动的情况不同，预算内支出和预算外支出占财政总支出的比例是大体稳定的。2001—2006 年，预算内支出占财政总支出的比例平均为 12.92%，最高年份为 2006 年，为 19.37%，最低年份为 2003 年，为 8.46%。2001—2006 年，预算外支出占财政总支出的比例平均为 87.08%，最高年份为 2003 年，为 91.54%，最低年份为 2006 年，为 80.63%。从这些数字可以看出，泽国镇财政支出主要靠预算外支出，从平均数上看，预算外支出是预算内支出的 4 倍。

表 6-20 还显示了泽国镇财政盈余状况。泽国镇每年都有盈余，说明它的财政状况十分稳健，这主要得益于泽国镇经济发展水平较高，预算外收入，特别是来自土地的预算外收入较多。



二 预算内支出结构

在现有财政支出明细表中,无论是预算内支出,还是预算外支出,都被划分为16项,包括:基本建设支出、农业支出、林业支出、水利和气象支出、工业交通等部门事业费、文化广播事业费、教育事业费、医疗卫生支出、科学支出、其他部门事业费、抚恤和社会福利救济费、行政管理费、公检法司支出、城市维护费、支援不发达地区支出、其他支出。表6-21是泽国镇2002—2006年预算内支出结构。

表6-21 泽国镇预算内支出结构 (单位:万元,%)

年份	总支出	基本建设支出		农业支出		林业支出		水利和气象支出		工业交通等部门事业费	
		数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
2002	1261	156.3	12.39	102.98	8.17	18.7	1.48	7.09	0.56	0	0.00
2003	1848.8	0	0.00	104.1	5.63	8.9	0.48	5.4	0.29	0	0.00
2004	1880.5	0	0.00	162.9	8.66	14.6	0.78	10.9	0.58	15	0.80
2005	2194.2	0	0.00	227.5	10.37	19.3	0.88	7.4	0.34	27.7	1.26
2006	2211.7	0	0.00	155	7.01	13.6	0.61	5.2	0.24	14.6	0.66
总计	9396.2	156.3	1.66	752.48	8.01	75.1	0.80	35.99	0.38	57.3	0.61

年份	文化广播事业费		教育事业费		医疗卫生支出		科学支出		其他部门事业费		抚恤和社会福利救济费	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
2002	68.2	5.41	88	6.98	0	0	0	0	13.7	1.09	184.8	14.66
2003	101.9	5.51	263	14.23	0	0	0	0	15.3	0.83	224	12.12
2004	126	6.70	263	13.99	0	0	0	0	41.6	2.21	286.4	15.23
2005	146.3	6.67	263	11.99	0	0	0	0	89.5	4.08	464	21.15
2006	121	5.47	479.7	21.69	0	0	0	0	59.1	2.67	275.2	12.44
总计	563.4	6.00	1356.7	14.44	0	0	0	0	219.2	2.33	1434.4	15.27



续表

年份	行政管理费		公检法司支出		城市维护费		支援不发达地区支出		其他支出	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
2002	432.7	34.31	4	0.32	152.5	12.09	0	0	32.1	2.55
2003	470	25.42	4.9	0.27	575.7	31.14	0	0	75.6	4.09
2004	626.7	33.33	7.7	0.41	295.1	15.69	0	0	30.7	1.63
2005	722.1	32.91	8.5	0.39	168	7.66	0	0	51	2.32
2006	594.9	26.90	7.1	0.32	450.3	20.36	0	0	36	1.63
总计	2846.4	30.29	32.2	0.34	1641.6	17.47	0	0	225.4	2.40

资料来源：调研资料。

表6-21显示，在16大类支出中，排在前六位的支出分别是：行政管理费、城市维护费、抚恤和社会福利救济费、教育事业费、农业支出、文化广播事业费。2002—2006年，行政管理费占泽国镇预算内支出的30.29%，最高年份是2002年，占34.31%，最低年份是2006年，占26.90%；城市维护费占预算内支出的17.47%，最高年份是2003年，占31.14%，最低年份为2005年，占7.66%；抚恤和社会福利救济费占预算内支出的15.27%，最高年份为2005年，占21.15%，最低年份为2003年，占12.12%；教育事业费占预算内支出的14.44%，最高年份为2006年，占21.69%，最低年份为2005年，占11.99%；文化广播事业费占预算内支出的6.00%，最高年份为2004年，占6.70%，最低年份为2002年，占5.41%。从支出结构上看，泽国镇预算内财政支出主要是为了保证政府管理职能的发挥和公共服务的提供，符合市场经济条件下公共财政的一般原则。

三 预算外支出结构

在16类支出中，除了其他支出以外，泽国镇预算外支出中处于前六位的支出是基本建设支出、城市维护费、农业支出、行政管理、文化广播事业费、工业交通等部门事业费，其他类型支出所占的比例较低。



表 6-22

泽国镇预算外支出结构

(单位:万元,%)

年份	总支出	基本建设支出		农业支出		林业支出		水利和气象支出		工业交通等部门事业费	
		数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
2002	9902	293.5	2.96	623	6.29	3	0.03	325.9	3.29	590.8	5.97
2003	20001	5312.7	26.56	853.6	4.27	13.4	0.07	157.7	0.79	96.5	0.48
2004	15244	7703.1	50.53	905.6	5.94	38.2	0.25	176.2	1.16	265.3	1.74
2005	9142	5457.3	59.69	807.9	8.84	47.7	0.52	13	0.14	60.2	0.66
2006	9208.5	3072.8	33.37	1822.5	19.79	51.4	0.56	68.3	0.74	301.2	3.27
总计	63497.5	21839.4	34.39	5012.6	7.89	153.7	0.24	741.1	1.17	1314	2.07

年份	文化广播事业费		教育事业费		医疗卫生支出		科学支出		其他部门事业费		抚恤和社会福利救济费	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
2002	237.4	2.40	246.4	2.49	0	0.00	39.1	0.39	12.6	0.13	69.8	0.70
2003	242.6	1.21	147.1	0.74	77.7	0.39	13.4	0.07	11.5	0.06	39.3	0.20
2004	345	2.26	225.6	1.48	84.5	0.55	54	0.35	39.2	0.26	88.7	0.58
2005	208.8	2.28	111	1.21	175.9	1.92	76.5	0.84	19.4	0.21	49.4	0.54
2006	396.9	4.31	21.3	0.23	178.3	1.94	18.4	0.20	62.3	0.68	308.8	3.35
总计	1430.7	2.25	751.4	1.18	516.4	0.81	201.4	0.32	145	0.23	556	0.88

年份	行政管理费		公检法司支出		城市维护费		支援不发达地区支出		其他支出	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
2002	972	9.82	0	0.00	4474.1	45.18	0	0.00	2308.3	23.31
2003	1157.6	5.79	4.7	0.02	9249.1	46.24	0	0.00	2624.4	13.12
2004	584	3.83	3.4	0.02	1871.4	12.28	21	0.14	2838.8	18.62
2005	1047.5	11.46	1.2	0.01	343.5	3.76	16	0.18	707.3	7.74
2006	1139.6	12.38	3.1	0.03	507.8	5.51	46	0.50	1189.7	12.92
总计	4900.7	7.72	12.4	0.02	16445.9	25.90	83	0.13	9668.5	15.23

资料来源:调研资料整理。



基本建设支出在预算外支出中排在第一位。2002—2006年，基本建设支出占预算外支出的平均比例为34.39%，最高年份的2005年，占59.69%；城市维护费占预算外支出的平均比例为25.90%，2002年和2003年，占45%以上，近三年所占比例不高；农业支出占预算外支出的平均比例为7.89%，2006年最高，为19.79%；行政管理支出占预算外支出的平均比例为7.72%，2006年最高，为12.38%；文化广播事业费占预算外支出的平均比例为2.25%，2006年最高，为4.31%；工业交通等部门事业费占预算外支出的平均比例为2.07%，2002年最高，为5.97%。

预算外支出中其他支出所占的比例很高。2002—2006年，其他支出占预算外支出的平均比例为15.23%，最高的2002年达到23.31%。其他支出中最主要的支出项目是土地有偿使用支出和社会治安综合治理支出，2006年，这两项支出分别为299.1万元和276.1万元，占该类支出的42.3%和39.0%。

从上面的数据可以看出，预算外支出主要用于镇经济、社会发展中的资本性投入、农业扶持、行政机关和行业管理机构的运转，以及满足居民文化生活的需要，基本落在了镇政府合理的职能领域。只是行政管理支出所占比例较高，表明镇政府本身的运行成本过高。

四 预算外支出的重要作用

在作了以上分析以后，我们再来分析一下在各项主要支出中，预算内支出和预算外支出各自所占的比例，以透视预算外支出在泽国镇经济、社会发展中的重要作用。表6-23列出了在泽国镇8项主要财政支出中，预算内支出和预算外支出各自所占有的比例。2002—2006年，预算外支出平均占50%以上的主要支出项目包括基本建设支出、农业支出、工业交通等部门事业费、文化广播事业费、行政管理费和城市维护费，其中预算外支出在基本建设支出、农业支出、工业交通等部门事业费、城市维护费中所占的比例更是高达90%以上，这说明预算外可支配财力在泽国镇的城镇化、农业发展、城市维护中所扮演的重要作用。



表 6-23 主要财政支出中预算内支出和预算外支出的比例 (单位: 万元,%)

年份	基本建设支出		农业支出		工业交通等部门事业费		文化广播事业费	
	预算内支出比例	预算外支出比例	预算内支出比例	预算外支出比例	预算内支出比例	预算外支出比例	预算内支出比例	预算外支出比例
2002	34.75	65.25	14.18	22.32	22.32	65.25	22.32	77.68
2003	0.00	100.00	10.87	29.58	29.58	100.00	29.58	70.42
2004	0.00	100.00	15.25	26.75	26.75	100.00	26.75	73.25
2005	0.00	100.00	21.97	41.20	41.20	100.00	41.20	58.80
2006	0.00	100.00	7.84	23.36	23.36	100.00	23.36	76.64
总计	0.71	99.29	13.05	86.95	4.18	95.82	28.25	71.75

年份	教育事业费		抚恤和社会福利救济费		行政管理费		城市维护费	
	预算内支出比例	预算外支出比例	预算内支出比例	预算外支出比例	预算内支出比例	预算外支出比例	预算内支出比例	预算外支出比例
2002	26.32	73.68	72.58	27.42	30.80	69.20	3.30	96.70
2003	64.13	35.87	85.07	14.93	28.88	71.12	5.86	94.14
2004	53.83	46.17	76.35	23.65	51.76	48.24	13.62	86.38
2005	70.32	29.68	90.38	9.62	40.81	59.19	32.84	67.16
2006	95.75	4.25	47.12	52.88	34.30	65.70	47.00	53.00
总计	64.36	35.64	72.07	27.93	36.74	63.26	9.08	90.92

资料来源: 调研资料整理。

五 教育支出

泽国镇教育支出按照经费渠道可以分为两部分: 一是人员支出部分, 由温岭市财政直接拨付, 不经过镇财政所, 由泽国镇教育经费管理委员会直接发放给教师, 这部分支出包括: 教师基本工资、津贴、奖金、社会保险费、离休费、退休费、抚恤和生活补助、医疗费、住房补贴、助学金等; 二是镇财政拨付的教育经费, 主要用于学校基本建设支出和补充办公经费。



表 6-24

泽国镇教育支出规模及结构

(单位:万元,%)

年份	总支出	温岭市财政拨付的教育经费		泽国镇财政拨付的教育经费	
		数量	占总支出比例	数量	占总支出比例
2003	2979.4	2569.3	86.24	410.1	13.76
2004	4474	3985.4	89.08	488.6	10.92
2005	4139.9	3765.9	90.97	374	9.03
2006	4486.7	3985.7	88.83	501	11.17
总计	16080	14306.3	88.97	1773.7	11.03

资料来源:调研资料。

表 6-24 表明,泽国镇中小学教育、职业教育和成人教育支出中,温岭市财政拨付的教育经费占了大头,泽国镇财政拨付的教育经费起补充作用。2003—2006 年,泽国镇教育支出中,温岭市财政拨付的经费平均占 88.97%,泽国镇财政拨付的教育经费平均占 11.03%。这种教育经费支出结构与目前实施的教育经费县级统筹相关,它能够保证教育经费的足额、及时到位,对于保证我国基础教育质量具有重要意义。

六 泽国镇获得的各项拨款

在进行了上述分析之后,我们可以计算一下泽国镇所获得的各项拨款的总量,以及它与入库税收的比例,以了解在泽国镇实际上缴的各项税收中,有多少实际用在了泽国镇的社会经济发展上。

从上面的分析可以看出,泽国镇获得的上级拨款包括三大部分:一是温岭市财政对泽国镇的预算内拨款,二是温岭市财政对泽国镇的预算外补贴,三是温岭市财政拨付给泽国镇的教育经费,用于泽国镇居民子女的教育,构成泽国镇居民的福利。表 6-25 是 2003—2006 年泽国镇获得的各项财政拨款及其总量数据,以及它们与泽国镇入库税收的比例。



表 6-25 温岭市对泽国镇各项拨款及占入库税收的比例 (单位: 万元, %)

年份	温岭市对泽国镇的预算内拨款	温岭市对泽国镇的预算外补助	温岭市拨付给泽国镇的教育经费	温岭市对泽国镇各项拨款总计	泽国镇入库税收总计	预算内外拨款占入库税收的比例	各类拨款占入库税收的比例
2003	1636.8	502	2569.3	4708.1	19946	10.72	23.60
2004	1918.4	588	3985.4	6491.8	25753	9.73	25.21
2005	2060	1000	3765.9	6825.9	28003	10.93	24.38
2006	2307.9	1974.2	3985.7	8267.8	31674	13.52	26.10
总计	7923.1	4064.2	14306.3	26293.6	105376	11.38	24.95

资料来源: 调研资料整理。

表 6-25 显示, 2003—2006 年, 泽国镇获得的各项市财政拨款共计 26293.6 万元, 其中预算内外拨款 11987.3 万元, 教育经费拨款 14306.3 万元, 同期入库税收 105376 万元, 预算内外拨款占入库税收的比例为 11.38%, 拨款总额占入库税收的比例为 24.95%, 这说明通过预算内外渠道获得的税收返还水平为 11% 左右、税收返还的总体水平约为 25%。

第四节 政策建议

通过对泽国镇财政运行状况的考察, 我们发现, 1994 年启动的分税制改革在总体上取得了成功, 但也存在许多需要进一步完善的地方。

第一, 分税制要以政府间的明确分工为前提, 要确保各级政府履行自身职能所需要的财力。乡镇政府是我国行政序列的末端, 是一级政权机构, 应该有明确的职责定位和相应的财力保证。但是, 目前乡镇一级政府的职能定位是十分模糊的, 从而导致在政府权力的配置过程中, 有权有利的职能被收归上级政府, 无权无利的职能则被下放到乡镇政府, 导致责权利不对称。

对于乡镇一级政府是否应该保留, 理论界有不同的观点, 一种观点认为, 乡镇政府这一级行政层次没有必要, 因为它增加了行政成本, 加重了群众负担。但从调研情况看, 在经济发达地区设置乡镇这一级政府机构是很有必要的, 因为它承担着大量的社会管理、社会服务和经济建设的职能, 在我国城镇化进程中扮演着极其重要的角色。从泽国镇的情况看, 它



承担着社会管理、行业管理、城镇规划、扶持民营经济发展、城镇基础设施建设和城镇维护、文化广播事业、抚恤救济等项职能，这些都是非常重要的政府职能。

从理论上讲，地方政府是提供地方性公共品的主体，乡镇政府是乡镇范围内公共品的提供者。这些地方公共品包括地方社会、经济秩序的维持，地方道路和供水、供气设施的修建、地方消防服务、环境卫生维护、地方发展规划、抚恤和社会救济、司法服务、科技服务、公共文化、休闲场所、教育，等等。由地方政府来提供地方性公共品有以下几点好处：一是，与上一级政府相比，地方政府拥有信息上的优势，它更了解当地的情况，能更准确地把握当地民众的公共需要，从而保证它的决策更符合当地实际；二是，与上一级政府相比，由地方政府负责地方公共品的提供更有利于当地民众的参与。地方公共品的提供与当地人民的利益息息相关，当地民众有参与决策的热情。把人民的智慧吸收到地方公共决策之中，能够提高决策的民主性和科学性；三是，由地方政府负责地方公共品的提供，有利于监督决策的执行和效果。地方公共政策的直接受益者是当地居民，他们会从自己的受益程度来评价决策的正确性，对当地政府起到督促和监督的作用。

第二，实行分税制以来，政府财力存在向上集中的趋势，但缺乏规范、有效的财政转移支付制度，使得地方政府在履行自身应尽职能时缺乏稳定、充足的财力保证。

实行分税制以来，财力在各级政府间分配存在向上集中的趋势。从全国总体情况看，实行分税制之前的1993年，中央财政收入占财政总收入的比例为22%，地方财政收入占78%，到了2003年，分别为54.6%和45.4%，财力存在明显的向上集中的趋势。从泽国镇情况看，预算内可支配财力占该镇入库税收总量的比例2001年为23.21%，2006年下降到7.29%，5年间下降了15.92个百分点，平均每年下降3.18个百分点，下降幅度和速度都是很大的。

从理论上讲，当财力集中在上级政府，而需要由下级政府来具体履行某些职能时，就需要有规范、有效的财政转移支付制度来保证下级政府得到稳定的、可靠的、充足的财力，否则就会导致下级政府的职能缺位和无序，或者不规范的筹资行为。实行分税制以来，政府财力在向上集中，这符合实行分税制的初衷，但与此同时，并没有相应的建立起比较完善的财



政转移支付制度，使得政府间的财政转移支付显得很随意、不稳定和不可预期，这就在一定程度上损害了地方政府，包括乡镇一级政府履行自己应尽的职能。

在实行分税制的发达国家，都有一套比较严格、规范的财政转移支付制度。美国和德国就有比较完善和各具特色的财政转移支付制度^①。

第三，关于规范预算外财政收入问题。预算外收入在政府收入体系，特别是地方政府可支配财力中扮演着极其重要的角色。从全国总体情况看，2002年，全国预算外收入为4479亿元，当年的财政收入是18903.64亿元，前者与后者的比是23.7%。在泽国镇的可支配财力中，2001年，预算外收入所占的比例为87.25%，2006年为83.08%，2001—2006年间，除个别年份以外，该比例均在80%以上，如果取消了这一部分财力，仅凭预算内收入，泽国镇财政就只能维护政府机构的正常运转。

对于预算外收入，理论界和决策界有很多讨论，一种观点是尽快把它纳入预算内管理，应该说，就大的方向来看，这是对的。但是，就目前情况来看，在缺乏有效的财政转移支付制度的条件下，盲目把预算外收入纳入到预算内管理，就会对地方政府职能和发展经济的积极性造成损害。我们的建议是，应尽快把预算外收入纳入规范化管理，提高其透明性，以防止预算外资金所诱发的腐败和浪费。

第四，关于土地收入问题。土地收入是地方政府预算外收入的主要来源。在泽国镇，土地收入占预算外收入的比重2001年为64.21%，2006年为64.16%，最高的2003年占96.33%，2001—2006年平均占80.29%，可见，土地收入在地方政府收入体系中占极其重要的地位。土地作为地方政府预算外收入的主要来源有其负面效应，那就是地方政府大量圈地，侵害农民利益，造成大量无地农民，引发社会矛盾，同时还会导致基本农田的流失，危及粮食安全。但同时也应该看到，我国正处于工业化和城镇化过程之中，在这个过程中必然会有大量土地转化为非农用途，从而带来大量的土地收益。现在的问题是，土地收益应该由哪一级政府所占有，如何保护失地农民的利益，如何防止土地资源的浪费？从土地升值的源泉看，土地升值主要是由于当地工商业的发展、基础设施和生活环境的改善、居民收入水平的提高和区位优势的提升，这些都与地方政府的努力分不开，

^① 参见胡家勇主笔《转型经济学》，安徽人民出版社2003年版。



从这种意义上来讲，土地增值收益归地方政府所有是有道理的，只是在这个过程中要妥善处理失地农民的利益和防止土地资源的浪费。

第五，降低地方政府运行成本问题。政府在运行过程中需要支付成本，这同经济主体是一样的。政府运行成本包括政府日常开支，如工作人员的工资、津贴、奖金、福利、保险和补助，办公开支，以及政府部门基本建设支出，还包括为保证政府正常运转所聘用的各类临时人员、服务人员、辅助人员的开支。有效的政府应该以较低成本完成自己应尽职能。从全国情况看，我国地方政府存在机构设置过多、人浮于事、办公大楼豪华等问题，导致政府运行成本过高、行政效率过低的问题。

表 6-26

泽国镇政府运行成本

(单位:万元,%)

年份	预算内行政管理费		预算外行政管理费		行政管理费总额	
	数量	占预算内支出比例	数量	占预算外支出比例	数量	占总支出比例
2002	432.7	34.31	972	9.82	1404.7	12.58
2003	470	25.42	1157.6	5.79	1627.6	7.45
2004	626.7	33.33	584	3.83	1210.7	7.07
2005	722.1	32.91	1047.5	11.46	1769.6	15.61
2006	594.9	26.90	1139.6	12.38	1734.5	15.19
总计	2846.4	30.29	4900.7	7.72	7747.1	10.63

注：本表政府运行成本只包括镇政府日常支出，不包括政府部门基本建设支出。

资料来源：调研资料。

从泽国镇调研情况看，泽国镇政府运行成本存在过高问题。2002—2006年间，泽国镇预算内行政管理支出占预算内支出的比例平均为30.29%，接近1/3，预算外行政管理费占预算外支出的比例平均为7.72%，行政管理费总额占镇财政总支出的比例平均为10.63%，超过了1/10。行政管理费占用过多资源就会挤占政府用于其他方面的资源。

从一般意义上来讲，行政成本过高是由以下原因导致的：一是机构设置过多。目前许多政府机构是计划经济时代延续下来的，侧重于经济建设和行政管制。但是在市场经济中，政府的基本职能是提供公共服务，经济建设任务应该交给市场和企业。应该按照“经济调节、市场监管、社会



管理、公共服务”的职能定位来设置政府机构；二是人员过多，人浮于事。除了正式政府工作人员以外，还有大量临时聘用人员。泽国镇2007年初机关工作人员共计217人，另有临时聘用人员86人，共计300多人；三是各种浪费、奢华现象严重。降低政府运行成本应该从以上三个方面着手。



第七章

收入分配和社会保障

泽国镇经济持续增长，居民从中获得了实惠，收入和消费水平快速提高。同时，通过建立社会保障制度，弱势群体也能分享到经济发展的成果。本章首先介绍泽国居民的收入和消费状况，然后依次介绍最低生活保障制度、养老保险、医疗保险、失业和工伤保险制度。

第一节 居民收入与生活消费^①

一 泽国镇城乡居民收入分析

（一）城乡居民收入水平

近几年，泽国镇经济进入快速发展阶段，城乡居民收入呈现出以下特点：

1. 收入水平快速增长。2004—2006年，城镇居民人均可支配收入分别为12506元、14754元、16300元，尽管2006年增幅有所下降，但实际增长速度仍为10.5%。农村住户人均纯收入2001—2006年一直处于增长态势。从增量上看，五年之间增长了2489.7元，年均增长498元；从增长速度看，2003年为8.4%，比2002年提高了2.1个百分点，2004年回落到5.0%，2005年增长速度有所提高，2006年进一步提高到6.5%（见表7-1）。

^① 本节数据除特殊说明外，均来自2004年、2005年、2006年泽国镇对100户农村居民和20户城镇居民抽样调查的平均数。



表 7-1 泽国镇居民收入 (单位:元,%)

年度	农村住户收入			城镇居民收入			城乡收入差距	
	人均纯收入	增长数额	增长率	人均可支配收入	增长数额	增长率	绝对值	相对值
2001	6809	—	—	—	—	—	—	—
2002	7252	443	—	—	—	—	—	—
2003	7858	606	8.4	—	—	—	—	—
2004	8252.58	394.58	5.0	12506.04	—	—	4253.46	1.51
2005	8728.22	475.64	5.7	14753.96	2247.92	17.9	6025.74	1.69
2006	9298.71	570.49	6.5	16300.85	1546.89	10.5	7002.14	1.75

2. 收入来源趋于多元化。在农村居民收入中,工资性收入、经营性收入分别占全年总收入的 35.1% 和 55.3% (见表 7-4、表 7-5),二者成为农村居民收入新的增长点。财产性收入和转移性收入占全年收入的比重不大,二者表现出相反的变动趋势:财产性收入稳中有升,2006 年为 566.8 元,比上一年增长了 45.6%,转移性收入每年以一个百分点的速度下降(见表 7-6、表 7-7)。从行业来看,第一产业的收入在农村居民总收入中所占的比重较小,但每年以较快的速度增长,二、三产业提供的收入份额最大,分别为 34.8% 和 54.8% (见表 7-2)。在城镇居民收入中,工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入占全部收入的比重分别是 39%、53.8%、0.5%、8.7%。可见,城镇居民收入的主要来源不是工薪,而是经营活动。工资性收入稳中有降,其他三种收入呈增长之势。

表 7-2 2004—2006 年泽国镇农村居民家庭经营性收入构成 (单位:元,%)

年度	经营性纯收入	第一产业纯收入		第二产业纯收入		第三产业纯收入	
		总额	比重	总额	比重	总额	比重
2004	4300.3	313.3	7.3	1519.9	35.3	2467.0	57.4
2005	5132.7	568.58	11.1	1912.5	37.3	2651.6	51.7
2006	5117.6	646.23	12.6	1632.2	31.9	2836.1	55.4
平均	4850.2	509.37	10.3	1688.2	34.8	2651.6	54.8



泽国镇城乡居民收入之所以具有这些特点，主要原因在于，近年来，泽国镇城乡居民都纷纷办厂、开店、经商，特别是个体私营经济快速发展，使农村劳动力就业结构发生了巨大变化，农村家庭收入来源不再依靠种稻、栽菜等传统的种植业，而是趋向多元化。

（二）城乡居民收入差距

尽管泽国镇城镇居民人均可支配收入的增幅下降，农村居民收入一直在增长，但城乡居民之间的收入差距却在不断扩大。从收入增长速度看，城镇居民收入增长速度快于农村居民。2005年城镇居民收入增长速度是17.9%，而农村居民是5.7%，前者是后者的3.1倍；2006年城镇居民收入增长速度是农村居民的1.6倍。从收入比值看，城乡之间收入差距无论是相对值还是绝对值都是不断扩大。2004年城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入的比是1.51:1，差额为4253.4元；2005年的收入比是1.69:1，差额为6025.74元；2006年的收入比是1.75:1，差额是7002.14元。三年之间收入差距每年几乎以1000元的速度在扩大（见表7-1）。下面从收入来源角度分析城乡居民的收入差距。

表7-3 各项收入对城乡收入差距的贡献率 (单位:元,%)

年度	城乡收入 差距	工资性收入		经营性收入		财产性收入		转移性收入	
		收入差距	贡献率	收入差距	贡献率	收入差距	贡献率	收入差距	贡献率
2004	4253.46	1901.7	44.7	2814.9	66.1	-429.9	-10.1	189	4.4
2005	6025.74	3244.6	53.8	2558.5	42.4	-385.5	-6.4	960.4	15.9
2006	7002.14	2643.7	37.7	3472.9	49.5	-322.4	-4.6	1693.8	24.2
平均	5760.45	2596.7	45.4	2948.8	52.6	-379.3	-7.0	947.7	14.8

1. 工资性收入对城乡收入差距的贡献

工资性收入不仅是泽国镇城镇居民收入的重要组成部分，也逐渐成为泽国镇农村居民收入的重要来源之一和推动增收的主要动力。工资性收入对城乡收入差距的贡献率很大，平均为45.4%，但出现减小的变化趋势。2006年工资性收入对城乡收入差距的贡献率为37.7%，比2005年下降了16.1%（见表7-3）。这在很大程度上是由于农村居民的该项收入在上升。2006年，农村居民来源于该项收入的数额是3328.2元，比2005年增加了481元，提



高了 16.9%，占农民纯收入的比重由 2005 年的 32.6% 上升到 2006 年的 35.8%（见表 7-4）。随着工资性收入在农村居民收入中的比重越来越大，预计由工资性收入所造成的城乡收入差距在未来仍会继续缩小。

表 7-4 泽国镇城乡居民的工资性收入 (单位：元，%)

年度	农村居民				城镇居民			
	人均收入	工资性收入	增长率	比重	人均收入	工资性收入	增长率	比重
2004	8252.6	3051.6		36.9	12506	4953.3		39.6
2005	8728.2	2847.2	-6.7	32.6	14753.9	6091.8	23	40.8
2006	9298.7	3328.2	16.9	35.8	16300.8	5971.9	-1.96	36.6
平均	8759.8	3075.7	4.4	35.1	1452.02	5672.3	9.8	39

2. 经营性收入对城乡收入差距的贡献

我们不妨先做出这样的—个经验性判断：如果经营性收入成为农村居民收入的最主要来源，它就会缩小城乡居民的收入差距；如果经营性收入是城镇居民收入的最重要组成部分，它就会扩大城乡居民的收入差距。泽国镇的居民收入差距状况正好印证了这样一种判断。在泽国镇，经营性收入对城乡收入差距的贡献率非常大，平均为 52.6%，且呈现出提高趋势。2006 年经营性收入对城乡居民收入差距的贡献率是 49.5%，比 2005 年提高了 7 个百分点。原因在于，2005 年、2006 年农村居民的经营性收入稳中有降，而城镇居民的经营性收入持续增加，从 2004 年的 7115.2 元增加到 2006 年的 8590.5 元，平均每年增加 7%（见表 7-5）。

表 7-5 泽国镇城乡居民的经营性收入 (单位：元，%)

年度	农村居民				城镇居民			
	人均收入	经营性收入	增长率	比重	人均收入	经营性收入	增长率	比重
2004	8252.6	4300.3		52.1	12506	7115.2		56.9
2005	8728.2	5132.7	19.3	58.8	14753.9	7691.2	8.1	52.1
2006	9298.7	5117.6	-0.3	55.0	16300.8	8590.5	11.7	52.6
平均	8759.8	4850.2	9.1	55.3	14520.2	7799.0	9.9	53.8



3. 转移性收入对城乡收入差距的贡献

转移性收入在城乡居民收入中所占的比重不大,但由于政策一直都偏向于对城镇居民进行补贴,因此,转移性收入在城乡居民收入中的地位大不相同,对城乡居民收入差距的形成产生了影响。转移性收入对城乡居民收入差距的贡献率平均为 14.8%,但一直处于提高状态,从 2004 年的 4.4% 上升到 2006 年的 24.2% (见表 7-3)。农村居民的转移性收入一直在下降,从 2004 年的 470.7 元下降到 2006 年的 286.1 元,三年之间减少了 184.6 元,在总收入中的比重由 2004 年的 5.7% 下降到 2006 年的 3.1%,下降了 2.6 个百分点;城镇居民的转移性收入一直在提高,从 2004 年的 659.7 元提高到 2006 年的 1979.9 元,提高了近 3 倍,在总收入中的比重也由 2004 年的 5.3% 提高到 2006 年的 12.1%,提高了近 7 个百分点 (见表 7-6)。可见,城乡分割状态所形成的城乡居民在享受政府转移支付上的差别待遇加剧了城乡居民收入的不平等。

表 7-6

泽国镇城乡居民的转移性收入

(单位:元,%)

年度	农村居民				城镇居民			
	人均收入	转移性收入	增长率	比重	人均收入	转移性收入	增长率	比重
2004	8252.6	470.7		5.7	12506	659.7		5.3
2005	8728.2	354.9	-24.6	4.1	14753.9	1315.3	99.4	8.9
2006	9298.7	286.1	-19.4	3.1	16300.8	1979.9	50.5	12.1
平均	8759.8	370.6	-32.0	4.3	14520.2	1318.3	73.2	8.7

4. 财产性收入对城乡收入差距的贡献

近几年,随着金融市场的发展和居民投资意识的增强,财产性收入在居民收入中的比重变化较大。2004—2006 年泽国镇农村居民的财产性收入由 429.9 元提高到 566.8 元,在总收入中的比重平均为 5.3%;而城镇居民的财产性收入 2004 年、2005 年数量较小,2006 年提高到 244 元 (见表 7-7)。由于农村居民的财产性收入高于城镇居民,对城乡居民收入差距起着缩小的作用,但缩小的力度在减弱。2004 年财产性收入缩小了城乡收入差距 10.1%,2005 年缩小了 6.4%,2006 年缩小了 4.6% (见表 7-3)。财产性收入对城乡居民收入差距的影响力,取决于农村居民收入来源中这项收入有多大的增长幅度。



表 7-7 泽国镇城乡居民的财产性收入 (单位:元,%)

年度	农村居民				城镇居民			
	人均收入	财产性收入	增长率	比重	人均收入	财产性收入	增长率	比重
2004	8252.6	429.9		5.2	12506			
2005	8728.2	393.3	-9.4	4.5	14753.9	7.8		
2006	9298.7	566.8	45.6	6.1	16300.8	244.4		1.5
平均	8759.8	463.3	14.8	5.3	14520.2	84.1		0.5

可见,工资性收入、经营性收入、转移性收入和财产性收入这四项收入在城乡居民收入中的地位不同,它们对城乡收入差距的贡献各不相同。这四项收入对城乡收入差距贡献的趋势,对理解缩小城乡居民收入差距具有很大启示。

(三) 农村居民的收入差距

研究泽国镇农村居民收入差距时,我们使用最高收入村和最低收入村的收入对比数据,这些数据虽然不能较准确地反映农民的收入差距,但对于说明收入差距的形成原因具有重要参考意义。

首先,从泽国镇农民收入差距的现状看,2004年以前,收入差距比较稳定,最高收入与最低收入的比例基本保持在1.7:1,差额为4100元左右。2004年以后,收入差距逐渐扩大,最高收入与最低收入的比例2005年、2006年分别为1.8:1和1.9:1,差额分别为6642元、7901元(见表7-8)。

表 7-8 泽国镇人均收入最高和最低村的人均收入状况

时间	人均收入最高村(元)		人均收入最低村(元)		收入差距	
					绝对值(元)	相对值
2001	下周村	9213	上庄村	5110	4103	1.8:1
2002	下周村	9731	上庄村	5593	4138	1.7:1
2003	牧西村	10504	上庄村	5949	4555	1.7:1
2004	牧西村	11108	楼下张村	6975	4133	1.6:1
2005	牧西村	14800	上汇头村	8158	6642	1.8:1
2006	牧西村	16229	上汇头村	8328	7901	1.9:1

资料来源:泽国镇农村住户调查。



其次，行业收入差距拉大了农民收入差距。2005年，收入最高的牧西村与收入最低的上汇头村相比，前者来自第一产业的收入占总收入的比重为0.1%，比后者低3.1个百分点；来自第二产业的收入占总收入的比重是97.2%，比后者多20.8个百分点（见表7-9）。

表7-9 2005年牧西村和上汇头村居民家庭收入行业构成（单位：元，%）

村	家庭总收入	第一产业		第二产业		第三产业	
		收入	比重	收入	比重	收入	比重
牧西村	115921	132	0.1	112661	97.2	3128	2.7
上汇头村	5987	192	3.2	4577	76.4	1118	18.6

资料来源：调研资料。

再次，从调研中发现，不同层次的家庭收入来源不同，对居民收入差距的影响也不同。就农村家庭而言，转移性收入和种植业收入是贫困家庭的主要收入，非农产业的经营性收入是富裕家庭的主要收入；就城镇家庭而言，转移性收入是贫困家庭的主要收入，工资性收入和财产性收入是中等收入家庭的主要收入，工资性收入、经营性收入和财产性收入是高收入家庭的主要收入（见表7-10）。

表7-10 泽国镇不同类型家庭的主要收入来源

家庭类型	农村家庭	城镇家庭
3000元以下的贫困家庭	种植业、政府转移性收入	政府转移性收入
5万—10万元的中等收入家庭	非农产业的经营性收入	工资性收入、财产性收入
10万元以上的高收入家庭	非农产业的经营性收入	工资性收入、经营性收入、财产性收入

资料来源：调研资料。

二 泽国镇城乡居民生活消费分析

在收入水平快速增长的推动下，泽国镇城乡居民生活水平迅速提高。进入新世纪，农村居民向全面小康大步迈进，超过浙江省农村居民生活消费的平均水平。城镇居民生活质量高于农村，但生活改善速度慢于农村，部分家庭向现代化生活方式迈进，但落后于浙江省城镇居民生活消费的平均水平。



均水平。

(一) 城乡居民生活消费的变化特征

1. 从消费水平上看, 城乡居民变化特点不同。城镇居民生活消费支出先增后降, 2005 年达到 9211 元, 比 2004 年增加了 6.1%, 2006 年降到 8565 元, 甚至低于 2004 年的水平; 农村居民人均消费支出 2004 年达到 5893 元, 2005 年达到 6974 元, 比上一年增长了 18.3%, 高于浙江省农村居民生活消费人均支出 5255 元的水平, 2006 年进一步增加 (见表 7-11)。这三年, 城镇居民消费水平在收入持续增长的情况下出现回落, 而农村居民消费水平持续提高。

表 7-11 泽国镇城乡居民生活消费情况 (单位: 元, %)

年度	城镇居民			农村居民			城乡居民消费差距	
	人均可支配收入	人均生活消费支出	消费增长率	人均纯收入	人均生活消费支出	消费增长率	绝对数	相对数
2004	12506.04	8678.75		8252.58	5893.2		2785.5	1.47 : 1
2005	14753.96	9211.98	6.1	8728.22	6974.87	18.3	2237.1	1.32 : 1
2006	16300.85	8565.84	-7.0	9298.71	7466.4	7.0	1099.4	1.15 : 1

2. 恩格尔系数先降后升。随着收入水平的不断提高, 城乡居民逐步摆脱温饱型的生活模式, 恩格尔系数总体上降到 40% 以下。其中, 农村居民恩格尔系数持续下降, 2004—2006 年分别为 35.97%、35.67%、35.1% (见表 7-12)。

表 7-12 城乡居民食品消费支出 (单位: 元/人, %)

年度	城镇居民			农村居民			城乡居民食品支出比重
	生活总支出	食品支出	比重	生活总支出	食品支出	比重	
2004	8678.75	3511.17	40.45	5893.2	2120.09	35.97	38.2
2005	9211.98	3449.92	37.45	6974.87	2415.47	35.67	36.5
2006	8565.84	3811.01	44.49	7466.4	2621.11	35.10	39.8



3. 生活质量全面改善。新世纪,城镇居民生活消费进入质量充实阶段,消费结构变化加快,消费选择性增加,食品消费追求“吃好”,衣着消费追求时尚,居住消费追求宽敞、舒适;消费方式、消费观念发生了质的变化,消费倾向由物质追求转向物质、精神双追求,服务消费支出比重不断上升,现代化生活方式被越来越多的居民所认同。

4. 城乡居民消费差距在缩小。在城乡居民消费水平大幅度提高的同时,生活质量差距在日益缩小。2004—2006年城乡居民人均生活消费支出之比都在1.5:1以内,且逐年降低,分别为1.47:1、1.32:1、1.15:1;城乡居民人均生活消费支出的差额由2004年的2785.5元下降到2006年的1099.4元(见表7-11)。城乡居民消费差距之所以缩小在于:(1)农村居民消费水平的增长速度快于城镇居民,(2)城镇居民的消费水平2006年出现了负增长。

(二) 城乡居民消费结构变化

泽国镇城乡居民收入水平大幅度提高为消费水平的提高奠定了经济基础,同时,消费市场的日益繁荣和消费环境的不断改善,也加快了泽国镇城乡居民消费结构的升级。城乡居民在吃、穿、用、住、文化教育、医疗保健、交通通信等方面的支出均发生了显著变化。

1. 食品消费

2004—2006年,城乡居民的食物支出不断增加(2005年城镇居民食物支出下降),但占生活消费总支出的比重(恩格尔系数),农村居民不断下降,城镇居民先降后升(见表7-12)。

从食品消费方式看,在外饮食消费比重越来越大。2004—2006年,农村居民人均在外饮食支出分别为329.8元、417.1元、542.9元,分别占食品消费支出的15.5%、17.2%、20.7%;城镇居民人均在外饮食支出分别为183.3元、326.6元、616.7元,分别占食品消费支出的5.2%、9.4%、16.2%(见表7-13)。

从食品消费的结构看,城乡居民的谷物消费支出逐渐减少,蔬菜消费支出逐渐增加。对于城镇居民而言,动物性食品和水产品的支出逐年减少,烟酒类支出呈上升趋势;对于农村居民而言,动物性食品、水产品、烟酒等支出都是增加的,尤其是烟酒类支出,农村居民高出城镇居民一倍(见表7-14)。



表 7-13 城乡居民在外饮食情况 (单位:元/人,%)

年度	城镇居民			农村居民		
	食品支出	在外饮食支出	所占比重	食品支出	在外饮食支出	所占比重
2004	3511.17	183.3	5.2	2120.09	329.8	15.5
2005	3449.92	326.6	9.4	2415.47	417.1	17.2
2006	3811.01	616.7	16.2	2621.11	542.9	20.7

表 7-14 泽国镇城乡居民主要食品消费支出 (单位:元/人)

	主要消费品	2004	2005	2006
		城镇居民	谷类	90.5
	蔬菜	367.9	388.4	401.5
	肉、禽、蛋、奶制品	707.6	696.1	633.8
	水产品及其制品	1057.3	942.9	952.6
	烟、酒	128.9	114.1	153
农村居民	谷类	168.1	288.4	240.1
	蔬菜	123.9	156.2	172.7
	肉、禽、蛋、奶制品	407.0	434.3	448.3
	水产品及其制品	441.7	432.4	453.8
	烟、酒	262.8	378.79	378.0

2. 衣着消费

2004—2006年,泽国镇城乡居民的衣着消费具有不同的特点。城镇居民衣着消费支出缓慢增长,占生活消费总支出的比重基本上保持在10%左右。农村居民衣着支出先降后升,占生活总支出的比重,2005年为6.2%,比2004年下降一个百分点,2006年为7.1%,比2005年提高近一个百分点(见表7-15)。

表 7-15 2004—2006年城乡居民衣着消费支出变化情况 (单位:元/人,%)

年度	城镇居民			农村居民		
	衣着消费支出	服装	衣着消费占生活消费比重	衣着消费支出	服装	衣着消费占生活消费比重
2004	863.4	594.6	9.9	458.3	311.8	7.8
2005	914.3	672.5	9.9	436.1	205.9	6.2
2006	921.7	669.8	10.7	530.5	349.2	7.1



3. 居住消费

“住”是人们次于“吃”和“穿”的第三大生存需求。长期以来，我国的收入分配制度决定了城乡居民的居住消费模式有着本质的区别，城镇的福利分房和农村的自建住房，使得城乡居民的居住消费特征差异较大。

(1) 农村建房热经久不衰。由于历史的原因，20世纪80年代以前农村居民的居住条件长期得不到改善；进入80年代，随着温饱问题的逐步解决，农村居民建房的欲望十分强烈；90年代后，农村建房热有所降温，但仍在继续。持久的建房热潮极大地改善了农村居民的居住条件，2006年末人均居住面积达到53.2平方米。在住房越来越宽敞的同时，家庭设备和用品支出越来越多，住房的内外部装潢和室内配套设施也越来越趋向城镇化。与此同时，水电费支出越来越多，2006年农村居民人均1281.2元的居住支出中，水电费支出达214元（见表7-16）。

表7-16 泽国镇农村居民居住消费支出 (单位:元/人,%,平方米)

年度	居住消费支出		购买居住消费品支出	水电费支出	住房面积	家庭设备用品支出
	总额	占生活消费支出的比重				
2004	953.4	16.2	686.4	182.1	51.3	212.9
2005	1131.2	16.2	761.5	174.0	50.9	260.6
2006	1281.2	17.1	983.6	214.0	53.2	345.9

(2) 城镇居民居住支出相对稳定。自20世纪80年代末实行住房制度改革以来，城镇居民的居住消费发生了较大变化，从租赁公房到购买公房、从实物分房到货币分房再到住房公积金补贴，居住支出负担比农村居民轻得多。除去购房投资支出，近几年城镇居民居住支出比重稳定在6%—7%之间。从居住条件看，2006年人均住房面积49.1平方米，有独立自来水和独立卫生设施的住房分别达100%和95%，拥有空调设备的占80%，有管道煤气或液化气的占100%（见表7-17）。



表 7-17 泽国镇城镇居民居住情况

年度	居住消费支出			人均住房面积 (平方米)	有独立自来 水住房 的比重 (%)	有独立卫 生设施住 房的比 重 (%)	有空调设 备住房的 比重 (%)	有液化 气住房 的比重 (%)
	人均生活 消费支出 总额(元)	居住支出 (元)	占生活消 费支出 的比重 (%)					
2004	8678.75	573.1	6.6	44.9	100	90	55	100
2005	9211.98	631.9	6.8	48.8	100	90	70	100
2006	8565.84	658.0	7.7	49.1	100	95	80	100

4. 交通通信消费

随着城乡居民收入水平不断提高,科技发展带动交通通信产品日益丰富,交通通信消费成为城乡居民消费的热点。2004—2006年,城镇居民人均交通通信消费支出缓慢增长,分别为816.3元、907.8元和932.3元,占当年生活消费支出的9%—11%。2004年,农村居民人均交通通信支出941.3元,2005年达到1282.6元,占生活消费支出的18.4%,2006年降到869.4元(见表7-18)。

从交通工具变化看,城乡居民自行车拥有量增加到一定程度后开始减少,继而摩托车快速普及,而农村每百人摩托车拥有量保持在16—17辆之间。随着汽车工业的快速发展和城乡道路条件的改善,汽车驶进寻常百姓家,并成为新的消费热点。2004—2006年,农村居民每百人汽车拥有量从1辆增加到3辆,尽管没有城镇居民这方面的具体数据,但从车辆用燃料及零配件的费用支出上反映出来,此项消费人均支出从4.93元增加到39.27元,增长了近7倍(见表7-19)。

从通信工具变化看,固定电话、移动电话、互联网等高科技通信产品的平民化极大地刺激了城乡居民的消费热情。2004—2006年,农村居民每百人拥有固定电话30台左右,每百人拥有移动电话从34部发展到43部;城镇居民每百户拥有移动电话2005年达到220部,2006年为215部。随着家用计算机的不断增多,上网成了消费时尚,2006年农村居民每百人中有人9人连接了互联网,城镇居民每百户中就有65户连接了互联网(见表7-19)。



表 7-18

泽国镇城乡交通通信消费支出

(单位:元/人,%)

年度	城镇居民			农村居民		
	生活消费总支出	交通通信支出	占生活消费支出比重	生活消费总支出	交通通信支出	占生活消费支出比重
2004	8678.75	816.3	9.4	5893.2	941.3	15.9
2005	9211.98	907.8	9.8	6974.87	1282.6	18.4
2006	8565.84	932.3	10.9	7466.4	869.4	11.6

表 7-19

泽国镇城乡居民交通通信工具的变化

1. 交通工具的变化

年度	城镇居民(辆/百户)				农村居民(辆/百人)		
	自行车	摩托车	汽车	车辆用燃料及零配件费用(元/人)	自行车	摩托车	汽车(生活)
2004	15		—	4.93	50	16	1
2005	30	5.04	—	11.6	41	15	1
2006	15		—	39.27	32	17	3

2. 通讯工具的变化

年度	城镇居民(部/百户)			农村居民(部/百人)		
	固话	移动电话	接入互联网计算机	固话	移动电话	接入互联网计算机
2004	100	190		27	34	
2005	100	220		27	44	1
2006	100	215	65	30	43	9

5. 文教娱乐消费

文教娱乐消费支出一直是居民消费热点之一。2004—2006年,农村居民该项消费支出人均735.5元、760.5元、908.4元,分别占生活消费支出的12.4%、10.9%、12%(见表7-20)。2004年和2005年均位居生活消费八大类支出第四位,2006年居于第三位。农村居民文教娱乐消费的快速增长,除了子女教育费增长外,居民对文教娱乐用品的需求也是原因之一。



城镇居民该项消费支出先增后降, 2005 年人均消费支出达到 2406.8 元, 2006 年下降到 1374 元, 降低 10 个百分点 (见表 7-20)。究其原因, 教育费、文教娱乐用品、文体娱服务消费倾向降低了。

表 7-20 泽国镇城乡居民的文化教育、娱乐消费支出 (单位: 元/人, %)

年度	城镇居民						农村居民					
	生活总支出	文化教育娱乐支出	文教娱用品	教育服务	文体娱服务	比重	生活总支出	文化教育娱乐支出	文教娱用品	教育服务	文体娱服务	比重
2004	8678.75	2074.9	73.4	1601.8	399.7	23.9	5893.2	735.5	93.3	485.7	156.5	12.4
2005	9211.98	2406.8	397.5	1700.3	309.0	26.1	6974.87	760.5	123.2	547.8	89.5	10.9
2006	8565.84	1374.0	110.2	1162.1	101.7	16	7466.4	908.4	124.6	701.2	82.7	12

注: 比重指文化教育娱乐支出占生活总支出的比重。

6. 医疗保健消费

自 2004 年泽国镇实行新型农村合作医疗试点以来, 目前已全面推行了新型农村合作医疗制度。这一制度的实施在一定程度上减轻了农村居民的就医压力, 增强了居民自我保健意识。2004—2006 年, 农村居民人均医疗保健支出从 295.1 元增加到了 624.7 元, 医疗保健支出占生活消费支出的比重从 2004 年的 5% 提高到 2006 年的 8.3%; 城镇居民人均医疗保健消费支出 2005 年是 497.1 元, 2006 年下降到 360.7 元, 占生活消费支出的比重从 5.4% 下降到 4.2% (见表 7-21)。

表 7-21 泽国镇城乡居民的医疗保健支出 (单位: 元/人, %)

年度	城镇居民			农村居民		
	生活总支出	医疗保健支出	医疗保健支出占生活总支出的比重	生活总支出	医疗保健支出	医疗保健支出占生活总支出的比重
2004	8678.75	361.1	4.2	5893.2	295.1	5.0
2005	9211.98	497.1	5.4	6974.87	533.4	7.6
2006	8565.84	360.7	4.2	7466.4	624.7	8.3



总之，泽国镇城乡居民的消费需求实现了从量的扩张到质的提高，正在从物质消费向物质和服务消费并重转变，从单一性消费向多元化消费转变，从实用消费向时尚消费转变。

第二节 最低生活保障制度

一 最低生活保障制度的历史回顾

最低生活保障制度是社会保障体系的“最后一道安全屏障”。表 7-22 是 1997—2006 年泽国镇最低生活保障情况。

表 7-22 泽国镇最低生活保障基本情况

年度	低保人数 (人)	增加人数 (人)	低保标准	发放的低保资金 (万元)
1997	1074		农村人均月收入 90 元以下，城镇人均月收入 110 元以下	
1998	1085	11	同 1997 年	
1999	1130	45	同 1997 年	
2000	1216	86	同 1997 年	
2001	1267	51	农村人均月收入 110 元以下，城镇人均月收入 130 元以下	
2002	1307	40	同 2001 年	
2003	1452	145	农村人均月收入 150 元以下，城镇人均月收入 180 元以下	108.6
2004	1474	22	农村人均月收入 180 元以下，城镇人均月收入 210 元以下	138.2
2005	1505	31	同 2004 年	180.5
2006	1506	1	农村人均月收入 180 元以下，城镇人均月收入 250 元以下	157.5

资料来源：泽国镇民政办公室。

1997 年以来泽国镇最低生活保障制度经历了三个发展阶段：

第一个阶段是 1997 年至 2001 年的试行阶段。1996 年 11 月 4 日，温岭市政府发布《温岭市最低生活保障制度暂行办法》，1997 年 1 月 1 日起实行，温岭市各镇按照此暂行办法实行。该办法规定，低保标准农村人均月收入 90 元以下，城镇人均月收入 110 元以下；低保金额按其家庭人均收入低于当地最低生活保障标准之间的差额确定。2001 年，低保标准调高



20元,农村人均月收入提高到110元,城镇人均月收入提高到130元。享受低保的人数从1074人增加到1267人,每年净增49人左右。这一制度的实施保障了困难群体的基本生活,维持了社会稳定。

第二阶段是从2002年至2005年的发展阶段。2001年12月30日温岭市政府发布的《温岭市最低生活保障制度实施办法》,对低保做了三方面的调整:

1. 扩大保障范围,不仅包括家庭人均收入低于最低生活保障标准的“村(居)民”,还包括“在职职工(含退休、退职人员)”和“失业职工”。在职职工家庭收入低于保障标准的由职工所在单位解决,单位解决确有困难的由其主管部门解决,主管部门无力解决的,由主管部门向市政府提出申请,经批准后纳入最低生活保障范围;失业职工在失业保险期满后仍然无业的(不服从重新就业安排的除外),其家庭收入低于最低社会保障标准的,列入户口所在镇、街道的最低生活保障申报范围。

2. 最低生活保障资金的支付实行分级、分类负担制。一类镇、街道承担年度保障金的80%,二类镇、街道承担年度保障金的50%,三类镇、街道承担年度保障金的20%,其余由温岭市财政承担。

3. 最低生活保障标准每年调整一次,而不是几年不变。随着生活必需品价格的变化和人民生活水平的提高,对最低生活保障标准做适时调整,使之与其他各项社会保障标准相衔接。最低生活保障金以2001年水平作为基准,除了2005年之外,每年都进行了调整。

由于低保标准提高,享受低保的人数相应增加,2003—2005年3年间共增加198人,每年增加68人,每年支付的低保资金平均为142.4万元。

第三个阶段是2006年的完善阶段。按照温岭市政府发布的《温岭市城乡困难群众分层分类救助实施办法(试行)的通知》,首先把困难家庭分为低保户、低保边缘户和特困户三种类型。低保户是指农村人均月收入在180元以下、城镇人均月收入在250元以下的家庭,符合条件的,按户发给《温岭市城乡居民最低生活保障救助证》;低保边缘户是指家庭人均年收入虽然超过低保标准,但超出幅度不足20%(含20%)的困难家庭,即农村人均月收入在180—216元、城镇人均月收入在250—300元的家庭,符合条件的发给《温岭市低保边缘家庭救助证》;特困户是指因灾因病或重大事故等原因导致经济困难、影响基本生活的家庭,由镇、街道社会救助事务所会同社区、村(居)救助室根据家庭实际情况进行认定,符



符合条件的发给《温岭市特困家庭救助证》。

表 7-23 2006 年泽国镇对低保户、低保边缘户、特困户的救助标准

救助种类		低保户	低保边缘户和特困户
生活救助		农村人均月收入 180 元以下，城镇人均月收入 250 元以下	每户每年救助 600 元（不包括特困户）
医疗救助		享受温岭市慈善总会给予核定报销范围内自负部分 30% 的补助	享受市慈善总会给予核定报销范围内自负部分的 15% 的补助
教育救助	义务阶段	1—6 年	每人每学年补助 250 元
		7—9 年	每人每学年补助 300 元
	高中及中专阶段	学校免学费外，每人每学年再补助 500 元	学校免学费外，每人每学年再补助 300 元
	大学阶段	每人每学年补助 2000 元	每人每学年补助 1000 元
住房救助		按照《温岭市农村低保家庭住房救助工作实施方案》规定执行	低保边缘户每户控制在 5000 元以内，特困户每户控制在 3000 元以内
法律和司法救助		刑事诉讼，请求给付抚恤金、救济金、社保金、劳动报酬，因公受伤请求赔偿、赔偿和医疗费；请求国家赔偿以及其他方面的法律救助	
其他帮扶		贴息扶贫贷款；免费参加职业指导、职业介绍和就业培训（不包括特困户）	

其次，对困难家庭提供标准不同、内容广泛的救助。在生活救助上，低保边缘户每户每年救助 600 元（含各类救助及慰问金），救助资金按低保比例，由市、镇两级分担。

在医疗救助上，低保户在享受根据《温岭市社会医疗救助办法》中规定的医疗救助外，还享受市慈善总会给予核定报销范围内自负部分 30% 的补助；低保边缘户和特困户因患特殊病医疗费数额开支较高，在享受当年医疗救助后，仍有较大困难的，由市慈善总会给予核定报销范围内自负部分的 15%。

在教育救助上，低保户、低保边缘户家庭子女入学除享受《市教育局关于中小学家庭经济困难学生资助扩面工程实施办法》规定外，还享受以下救助（见表 7-23）：在义务教育阶段，低保户家庭子女在实行全免费基础上，1—6 年级每人每学年再补助 250 元，7—9 年级每人每学年再补



助 300 元；低保边缘户和特困户家庭子女 1—6 年级每学年补助 150 元，7—9 年级每人每学年补助 250 元。在高中及中专教育阶段，低保户家庭子女由学校免学费，每人每学年再补助 500 元；低保边缘户家庭子女由学校免学费外，每人每学年再补助 300 元。在大学教育阶段，低保户家庭子女每人每学年补助 2000 元，低保边缘户家庭子女每人每学年补助 1000 元。

在住房补助上，低保户危房改造，按照《温岭市农村低保家庭住房救助工作实施方案》规定执行；低保边缘户危房改造的，每户救助标准控制在 5000 元以内。需要给予住房救助的特困户，救助标准控制在 3000 元以内。

这种分类救助方式，不仅整合救助资源，健全救助体系，也提高了救助水平，切实解决了困难家庭的难题。

案例 7-1 山北村钟家

这是山北村的一个三口之家。母亲郑某，44 岁，在家里用缝纫机加工海产品包装袋。每年的秋冬季节是海产品出口旺季，需要非常多的包装袋，生意很好。卖价是 0.4—0.6 元/个，成本很低，每天可净赚 20 元左右。4—7 月份是淡季，活儿不多。父亲钟某，47 岁，是个木匠工，上半年活儿较多，下半年活儿较少。一般的讲，一年可以做工 10 个月，2 个月无工可做。平均每天可挣 40—45 元，一年可赚 1.5 万元。儿子今年 22 岁，初中毕业，在当地企业打工。家里有田地 1 亩，种些粮食自给。从家里的摆设看，尽管这是一个不算富裕的家庭，但生活还是可以的。然而，天有不测风云，2005 年 4 月，唯一的儿子突然病倒，夫妻二人从侄子家借 5000 元带孩子到临海医院检查，诊断为白血病。为了治病，共花掉 17 万多元，其中从邻居和朋友中借款就达 10 万多，原本生活还算可以的家庭却因病致贫，背上了沉重的债务负担。村委员会及时地把钟家情况反映到镇政府，镇政府派人实地考察，认为符合医疗救助条件，并向市民政局汇报，市民政局派人进行考察。2006 年 2 月拿到医疗补助金和救助金。其中，因村里每年都给村民缴纳农医保费，所以报销医疗费 1.6 万元，大病补助 1.6 万元，医疗救助 3600 元，村里群众捐款 1.4 万元。目前，儿子的病情得到了控制，比较稳定，但还要继续化疗、吃中药，每月费用近 1600 元。采访中一家人一再表示，如果不参加农医保，没有政府的医



疗救助和乡亲们的无私捐助，生活难以想象。

二 养老院建设

泽国镇在做好低保工作的同时，搞好敬老院软硬件建设，把享受低保的农村“五保”和城镇“三无”老人集中到泽国敬老院供养。

泽国敬老院坐落在泽国镇丹崖山脚下，1995年由镇政府主办、社会各界捐助建设，总投资300万元，占地面积6100平方米，建筑面积3700平方米。2004年镇政府又投资15万元进行整体装修，拥有房间48间，可容纳96位老人寄宿。供水、供电等配套设施齐全，提供文化娱乐、医疗健身等多功能服务。曾被浙江省民政厅评为先进敬老院、台州市花园式单位、温岭市先进敬老院，2006年被温岭市民政局评为三星级敬老院。同时，也是泽国第二中学德育实践基地，学生来此学习2—3次/年，为老人洗脸、剪指甲、整理房间和被褥，教育学生养成尊老、爱老的传统美德。目前入住老人63人，户院挂钩（因病重住院的老人）3人，基本上是农村“五保”老人和城镇“三无”老人。由于镇里低保水平较高（每月180元/人，一年就有2160元/人的补助），如果老人有住所，大都不愿意进敬老院，不愿受规章制度的制约。加之为了保证服务质量，这两年敬老院入住人数也基本控制在65—70人之间。院里工作人员针对每个老人的身体状况，提供不同的服务。

表7-24 泽国敬老院2003—2006年寄宿老人状况

年度	人数（人）	年龄（周岁）	
		最高年龄	最低年龄
2003	84	90	50
2004	84	91	51
2005	66	92	52
2006	66	93	53

为了加强敬老院的管理，建立了一整套完善的制度，包括值班制度、工作人员服务制度、康复护理制度、财务管理制度、卫生管理制度、安全保险制度、食堂民主管理制度、医务室制度、学习娱乐制度、物品管理制度、阅览须知、棋牌活动须知、健身活动须知等。为了更好地照顾好老



人，建立了老人救助卡、健康档案，每年对老人进行一次体检。生活方面，在院老人人均供养费 4200 元/年（镇政府出资 2600 元，所在村出资 1600 元），平时每人 20 元/月的零花钱，年末压岁钱 100 元/人；医药费方面，每人 600 元/年用于平时买药和看门诊，住院费用医保报销后剩下的部分，镇和所在村各承担一半。每逢佳节（主要是八大节日，即清明节、端午节、重阳节、冬至、元旦、除夕、元宵节、七月十五）集体聚餐，改善生活。

叶梅芬老人是其中的一位，今年 75 岁，西桐村人。从她干净的穿着、红润的脸庞、和蔼的笑容中很难看出她的实际年龄。她的房间里有两张床铺，住两位老人，床铺厚实、柔软，粉色床单整洁而漂亮，床头还摆放着几件可爱的饰品，温馨如家。10 年前丈夫过世、房屋倒塌，由于没有子女，无处可去，在本人要求下村里领导把她送到敬老院。当初是流着眼泪来到敬老院的，现在却是笑容常在，非常满意这里的生活。她现在手工编织出口的纸帽（用一种特殊的白色纸制原材料编织的帽子），2—3 天可以编好一个，每个 8 元钱，一个月可以获得 200—300 元的收入。谈话间她提起一件骄傲的事情：1998 年扮演白毛女的著名演员田华来看过她，与她合影留念，照片刊登在一家报纸上。

三 最低生活保障制度的管理

泽国镇在最低生活保障制度上形成了规范化、信息化等一系列符合本镇实际情况、行之有效的管理制度以及“客观、公正、公平、公开”的管理方法^①。

在低保户的评定程序上，一般是严格按照“户主申请、村居申报、入户调查、张榜公布、镇民政办复核、市民政局审批”六个程序进行。首先由户主持所在村（居）委会证明向镇民政办公室提出书面申请（如本人无书写能力，可由他人代写低保申请书），镇民政办公室收到申请后，对申请人的家庭经济状况和实际生活水平进行核查，并委托申请人所在村（居）委会公布申请人名单，征求群众意见，公布日期不得少于 7 日。镇民政办公室进行核查，并将申请人名单、核查意见和材料以及有关群众意见报温岭市民政局审批。

^① 以下内容根据泽国镇民政办公室赵主任访谈内容整理而成。



另外，泽国镇还实行动态管理核查（每半年核查一次，一年核查两次，做到随报随批、及时调整变更）、低保家庭收入测算等一整套规范的、动态的管理模式。

案例7-2 丁老太

丁老太，女，83岁，30多年前老伴去世；儿子患有痴呆病，二年前过世；女儿也在几年前离她而去。一个人住在偏僻、破旧的小房子里。儿子没有去世之前，她拾废品，儿子进行废品分类，靠此每月有20元的收入。女儿没去世之前也能够接济一些。现在，儿子走了，眼睛看不见东西，废品不能捡了，尽管外孙也能够照应她，但平日里不给钱，只买些蔬菜，老人生病时支付药费。根据这种情况，镇政府估测丁老太家庭月收入60元，给予她月救助金120元。救助金每三个月打入她在农村合作银行的账户中，她定期到村里的农村合作银行去取。她说，吃饭没有问题，主要是看病、吃药、打针。问她为什么不去敬老院？她说去那里就没有低保了，外孙也就不会管她了。看样子，老年人的思想转变还需一些时间。

四 最低生活保障制度存在的问题

（一）低保户评定比较难。自2002年以来，低保标准逐年提高，享受低保的条件逐步放宽，申请低保人数递增，在低保户数量受限的条件下，如何评定低保户的确是一个难题。有些人虽然符合低保条件，但由于某些原因，村委会不同意。这种情况下，镇政府只好做村委会的工作，进行协商解决。这就给工作带来许多不便，难以平衡。鉴于此，镇政府采取了“应保尽保”的基本原则。也就是说，只要本人申请，经过调查后符合条件的困难家庭，都能够享受最低生活保障。这样，就避免了低保户评定工作上出现的种种问题和不必要的矛盾。

（二）泽国镇的最低生活保障已经制度化、规范化，尤其是建立了一套动态管理体系。但动态管理本身存在一个问题，主要是家庭收入测算上存在高估现象。就像案例7-2提到的丁老太，实际上她本人的月收入在儿子、女儿去世之后根本达不到60元。因此，在动态管理过程中，必须根据实际条件，摸清情况，把好事办好，切实解决老百姓的生活难题。

（三）2006年温岭市对城乡困难群众实行分层分类救助，这一全面、



细致、完善的社会救助体系深化了社会救助管理体制改革，完善了救助政策，整合了救助资源。但它加大了救助对象的认定难度和成本，给救助工作提出了更高的要求。

第三节 养老保险制度

根据保险对象的不同，泽国镇养老保险制度分为城镇职工基本养老保险和被征地农民养老保障。

一 泽国镇城镇职工基本养老保险

城镇职工基本养老保险的参保范围包括泽国镇范围内所有的工业企业、民办非企业单位、企业化管理的事业单位的职工以及个体劳动者、工商户、城镇自由职业者。根据缴费基数、缴费比例、缴纳方式等方面的不同，这一工作分为两个阶段（见表7-25）。

表7-25 泽国镇不同时期的城镇职工基本养老保险

	第一阶段（2002—2005年）	第二阶段（2006年）
文件	温岭市人民政府《关于全面推进城镇职工基本养老保险工作的通知》	温岭市人事劳动和社会保障局、温岭市地方税务局联合出台的《关于社会保险费征缴管理若干问题的通知》
缴费基数	职工：1. 以浙江省上年平均工资乘以60% 2. 职工月平均工资低于省平均工资60%的，按60%缴纳；高于300%的按300%缴纳 企业：以所有职工缴费基数之和来缴纳	职工：分两种情况： 1. 以企业申报地税的上一年职工月平均工资额作为基数 2. 企业没有申报工资的，按照上一年度全省在岗职工月人均工资的60%（2006年按照1000元）作为基数 企业：以上一年度每月应付职工的工资总额×55%（或者45%、25%）来确定
缴费比例	统一比例：26%，其中企业负担18%，个人负担8% “两低”标准的比例：17%，其中企业负担12%，个人负担5%	职工：统一比例是8%，“两低”标准是5% 企业：16%
缴费额	职工：省平均工资×60%×8%（或者5%） 企业：所有职工缴费基数之和×18%（或者12%）	职工：上一年度月平均工资额×8%（或5%） 企业：上一年度每月应付职工的工资总额×55%（或者45%、25%）×16%



第一个阶段是2002—2005年的起步阶段。为了加快建立社会保障体系，维护职工的合法权益，促进经济社会的稳定发展和文明进步，根据2002年6月温岭市政府发布的《关于推进城镇职工基本养老保险工作的通知》，泽国镇于同年开始推行城镇职工基本养老保险。养老保险的缴费基数，职工以浙江省上年平均工资的60%作为缴费基数，职工月平均工资低于省平均工资60%的，按60%缴纳，高于300%的按300%缴纳；单位以所有职工缴费基数之和缴纳基本养老保险费。

缴纳比例分为统一制度比例和“两低”标准比例（低门槛准入、低标准享受）两种。统一制度比例为26%，其中单位缴18%，个人缴8%；“两低”标准比例为17%，其中单位缴12%，个人缴5%。例如，2003年浙江省职工月平均工资是1500元，缴纳基本养老保险金的工资基数为 $1500 \times 60\% = 900$ 元。用人单位可以在统一制度比例和“两低”标准比例中任选一种参保方式。如果按照统一制度比例，则单位为个人缴纳 $900 \times 18\% = 162$ 元/月，个人自己支付 $900 \times 8\% = 72$ 元/月；如果选择“两低”标准比例，则单位缴费 $900 \times 12\% = 108$ 元/月，个人缴费 $900 \times 5\% = 45$ 元/月。自由职业者的统一制度和“两低”标准的缴费比例也为26%和17%。出台两种参保方式，主要是考虑到外地打工人员，按“两低”标准比例可以减轻他们的负担。

第二阶段是2006年的发展与完善阶段。经过2002—2005年的运行，城镇职工基本养老保险工作取得很多经验，也存在一些问题。针对这些问题，泽国镇根据2006年温岭市人事劳动和社会保障局、温岭市地方税务局联合出台的《关于社会保险费征缴管理若干问题的通知》的有关规定，对城镇职工基本养老保险做出变革：

从缴费工资基数看，单位缴费工资基数以上一年度每月应付职工的工资总额按以下比例计算确定：外商投资企业、民政福利企业、房地产开发企业55%，鞋帽、服装、羊毛衫行业（含外商投资企业，不含民政福利企业）25%，其他企业45%。个人缴费工资基数是上一年企业向镇劳保所申报的每个职工的工资额，由镇劳保所汇总后，报市社保中心确定每个职工缴纳养老保险的个人缴费工资基数。也就是说，按照企业申报地税的工资总额征缴。养老保险个人缴费工资基数不同，个人缴费额就不同，计入个人账户的金额也不同。

从缴费比例看，国家规定企业支付的比例是14%—20%，泽国镇参照温



岭市确定的 16% 来征收。因此, 企业缴纳部分的养老保险费 = 上一年职工工资 $\times 45\%$ (或者 55% 、 25%) $\times 16\%$ 。个人缴纳部分的养老保险费比例分为统一制度比例下的 8% 或者“两低”标准下的 5% , 职工个人缴纳部分的养老保险费 = 上一年职工月平均工资额 $\times 8\%$ 或者 5% 。如果企业没有申报工资额, 则按照上一年度全省在岗职工月人均工资的 60% 确定缴费基数, 实际执行中, 2006 年泽国镇一般按照 1000 元作为缴费基数来计算。

2002 年开始推行城镇职工基本养老保险时, 参保人数为 5378 人, 随后参保人数大幅度增长, 2005 年达到 20728 人, 2006 年没有增加 (见表 7-26)。如果说 2002—2005 年养老保险工作的中心是扩大覆盖面, 那么 2006 年以后养老保险工作的重心则是在巩固已有的覆盖面基础上继续推进。从泽国镇劳动保障所的《2006 年劳动保障工作总结和 2007 年工作设想》中可以看到, 2007 年养老保险工作将继续巩固前几年养老保险扩大覆盖面的成果, 并力争参保人数净增 500 人。

表 7-26 泽国镇城镇职工基本养老保险情况

年度	参保人数 (人)	增长状况	
		增长数 (人)	增长率 (%)
2002	5378		
2003	7578	2200	41
2004	13150	5572	73.5
2005	20728	7578	57.6
2006	20728	0	0

资料来源: 泽国镇劳动保障所。

在调研中, 我们发现泽国养老保险面临以下问题或困难:

第一, 终止养老关系后个人账户的处理问题。泽国镇外来打工人员非常多, 远远超过本地人, 他们参保后最关心的问题是将来离开泽国后个人账户能否带走。尽管在 2002 年实行的职工基本养老保险中规定, 外地职工参保后离开本地可以将养老保险关系转移到新参加工作的单位或户口所在地的社会保险机构而继续参保。但是, 目前全国还不存在统一的职工养老保险政策, 各地的缴费基数和缴费比例不一样, 沿海地区要高一些, 内地要低一些。即使是浙江省内的各地区, 缴费基数和缴费比例也都不一样。这就在客观上为养老保险关系在全国范围内的转移带来诸多不便, 导



致外地打工者不愿意参保。

第二，享受待遇的条件比较严格。按照 2002 年的有关规定，职工因各种原因离开后，其养老保险关系予以保留，个人可以继续投保，但连续缴费年限必须满 15 年以上，到法定退休年龄时方可享受在职职工同等基本养老保险待遇；未继续投保的，到法定退休年龄时，缴费年限不足 15 年的，不享受按月领取基本养老金待遇，原参保期间的个人账户储存额可一次性支付。可见，外来人员只有在温岭市内的企业工作 15 年方可享受此种待遇。然而，外来人员往往流动性较大，他们注重的是短期利益，不可能在一个地方工作那么长时间，故不愿参保。

第三，企业老板思想认识上的问题。城镇职工基本养老保险费由企业和职工分担。不仅外地民工不愿参保，企业也不愿意缴纳养老保险金。原因在于，企业缴纳的部分养老金并没有全部进入职工的个人账户，职工离开企业后，这部分养老保险金进入了社会统筹，职工个人并没有受益。

二 泽国镇被征地农民的基本养老保障

根据温岭市政府 2004 年 6 月发布的《温岭市被征地人员基本养老保障暂行办法》的通知，泽国镇于 2005 年开始推行被征地农民的基本养老保障工作。

（一）被征地人员基本养老保障的内容

1. 实施范围和对象

主要包括两类：第一类是泽国镇范围内土地被征用的行政村中年满 16 周岁、持有第二轮土地承包权证家庭中在册的农业人员。但男满 70 周岁、女满 65 周岁的村民可以自愿参保；第二类是已经批准“村改居”的原行政村和集体土地 80% 以上被征用的村已满 16 周岁以上人员应当一次性整体参保。但是，已享受城镇职工基本养老保险待遇的被征地人员，不纳入实施范围^①。

2. 保障方式

分为两种：一种是男满 60 周岁、女满 50 周岁的被征地人员，参加被征地人员养老保障；另一种是男不满 60 周岁、女不满 50 周岁的被征地人

^① 在调查中注意到，如果参保的是老年人，老年人必须是单独户口，且要满一年。如果老人的户口和子女在一起，是不能参保的。



员，按照自愿原则，可选择参加被征地人员养老保障或城镇职工基本养老保险。

3. 缴费方法、标准与个人专户

缴费方法是被征地人员一次性趸缴养老保障费（含村集体缴纳部分）。缴纳的养老保障费由村集体、个人缴费和政府补贴两部分构成（见表7-27和表7-28）。

表7-27 2004年男60周岁、女55周岁以下被征地人员
趸缴基本养老保险费标准及享受待遇标准 (单位:元)

年龄 (周岁)	趸缴档别	村、个人 缴费额	政府补贴额	政府补贴额 中记入个人 专户数额	个人专户 储存总额	养老待遇 月标准
男16—60	A档	29460	7000	3000	32460	408
女16—55	B档	19640	6000	2000	21640	295
	C档	11000	5000	1000	12000	286

表7-28 2004年男60周岁、女55周岁以上被征地人员
趸缴基本养老保险费标准及享受待遇标准 (单位:元)

趸缴 档别	男60 周岁	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70周岁及 以上年龄	养老 待遇 月标 准
	女55 周岁	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65周岁及 以上年龄	
A档	29460	27987	26588	25259	23996	22796	21656	20573	19544	18567	17639	408
B档	19640	18658	17725	16839	15997	15197	14437	13715	13030	12378	11759	295
C档	11000	10450	9928	9431	8960	8512	8086	7682	7298	6933	6586	186
以上自左到右随年龄升高(男70周岁、女65周岁以上不递减)缴费年均递减5%												

说明：趸缴额为村集体和个人承担的缴费额。

村集体、个人缴费标准：男60周岁、女55周岁以下的分为A档29460元，B档19640元，C档11000元；男满60周岁、女满55周岁的（简称养老年龄），每增加一周岁递减5%（男到70周岁、女到65周岁时停止递减，并保持到最高年龄）。政府根据被征地村选定的缴费标准，在应缴额足额到位后，再给予相应补贴。补贴标准为：A档7000元，B档



6000 元，C 档 5000 元。

在参保人员一次性趸缴养老保障费的前提下，按照公民身份证号码为参保人员建立养老保障个人专户。村集体、个人缴纳的养老保障费全部记入个人专户；政府补贴部分分别按 A 档 3000 元、B 档 2000 元、C 档 1000 元记入养老年龄以下参保人员的个人专户，养老年龄以上参保人员，政府补贴部分不记入专户。个人专户存额每年按银行一年期储蓄利率计息一次。当年缴纳的按活期利率计息。

4. 享受养老保障待遇的条件和标准

被征地参保人员享受养老保障待遇，必须同时具备两个条件：其一，男年满 60 周岁、女年满 55 周岁；其二，按规定趸缴养老保障费。参保时已达到养老年龄及以上人员，从一次性趸缴养老保障费和办理领取养老保障手续的次月起，享受养老保障待遇，直至死亡；参保时未达到养老年龄的人员，在达到养老年龄时，向所在镇（街道）劳动保障所提出申请，办理养老保障领取手续，次月享受养老保障待遇。

享受养老保障待遇的标准与缴费档次相对应，A 档 408 元/月，B 档 295 元/月，C 档 186 元/月。被征地人员按月享受养老保障待遇，先从个人专户中支付，待个人专户支付完毕后，再在社会统筹基金中支付。参加养老保障人员未到养老年龄因故死亡的，其个人专户储存总额由法定继承人或指定受益人继承。已开始享受养老保障待遇后死亡的人员，其个人专户结存余额由其法定继承人或指定受益人继承。

5. 基金的筹集

被征地人员养老保障基金按照政府、村集体和个人三方共同负担的原则筹集。政府承担的保障资金从市、镇两级土地出让金收入等政府性资金中列支，村集体和个人承担的资金首先从土地补偿金、征地安置补助费中列支和抵交，不足部分由村集体经济积累和个人缴纳。

建立被征地人员养老保障统筹基金和风险基金制度，二者实行全市统筹。统筹基金是在每年被征用土地中每亩按征地区片综合价的 25% 加收保障基金，该基金在征用土地时统一代收并划入被征地人员养老保障基金专户。风险基金来源有二：其一，在土地出让收益中按 12% 提取；其二，政府每年预算中安排一定的资金进入风险基金。

（二）泽国镇被征地人员养老保障的基本概况和存在的问题

泽国镇从 2005 年开始实行失地人员的养老保障，当年参保人员 122



人, 2006 年参保 552 人, 两年共有 674 人参保, 其中, 已享受待遇的参保人员 574 人。失地人员的养老保障工作, 的确维护了被征地人员的合法权益, 解决了他们的养老保障问题。

案例 7-3 失地农民养老保障

吴某, 男, 67 岁, 有两个女儿、两个儿子。1973 年镇里建工业区时土地被征用。当时被征土地的价格是 4.2 万—3.8 万元/亩, 村里抽取土地管理费 6000 元/亩。土地征用费按照口粮积分平均分配, 吴大爷分到 3 万元, 他用这笔钱给儿子盖了新房。失去土地后, 老人靠帮人打工、翻沙、铸造为生, 现在是村里停车场的工作人员, 每天工作 8 小时, 基本工资 800 元/月, 还有补贴 100 元/月。这样, 一个月的收入有 900 元, 基本维持生活。如果不够, 儿女们补贴。2006 年 5 月 23 日参加养老保险时, 一次性缴纳养老保险金 4.68 万元 (他和妻子二人)。缴纳养老金的同时, 在农行开立了养老账户, 每月 16 日养老金准时打入账户内。从 2006 年 6 月份开始享受养老保险待遇, 两位老人 816 元/月, 直到七个月之后才想起检查账户。现在生活基本没有问题, 减少了儿女们的负担。

失地人员的养老保障存在两个问题: 一是资金筹集问题, 失地人员养老保障基金由政府、村集体和个人三方共同负担, 村集体承担部分比例较小, 该缴纳的资金交不上来, 三方承担变成两方承担, 个人负担较重; 二是年轻人不愿参保。年轻人认为现在拿出一部分资金参加养老保险, 经济上不划算。参保的一般是老年人。因此, 扩大失地人员的养老保险覆盖面, 必须拓展资金的筹集渠道和转变人们的思想观念。

第四节 医疗保险制度

医疗保险制度分为城镇职工基本医疗保险制度和新型农村合作医疗制度。

一 泽国镇职工基本医疗保险制度

泽国镇职工基本医疗保险是按照温岭市 2002 年发布的《城镇职工基



本医疗保险暂行规定》实行的。

(一) 实施对象和条件

按照规定,参加基本医疗保险的主要是镇内所有企业(国有、集体、股份制、外商投资、私营等各种所有制企业)、国家机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工。参加基本医疗保险的人员必须首先参加基本养老保险。目前,泽国镇职工基本医疗保险面窄一些,尚不包括泽国镇的非公企业职工,非公企业职工的医疗保险在2006年开始进行宣传,准备2007年开始实行。

(二) 保险费的征缴

保险费由用人单位和职工个人共同缴纳。用人单位和职工以上一年全省职工月平均工资作为基数,用人单位以在职职工缴费基数之和的8%缴纳基本医疗保险费,职工个人以缴费基数的2%缴纳基本医疗保险费,重大疾病医疗保险个人每月还要承担缴费基数的0.4%,由用人单位按月从其工资中代为扣缴。

职工未办理退休手续时,应连续参加基本医疗保险,缴纳基本医疗保险费。职工在办理退休手续时,基本医疗保险缴费年限不足25年的,应按当年缴费基数一次性补足25年,方可享受退休人员基本医疗保险待遇。

(三) 基本医疗保险基金

基本医疗保险基金由统筹基金和个人账户构成。个人账户金额由用人单位缴纳的基本医疗保险费的一部分和个人缴纳的基本医疗保险费组成。个人缴纳的基本医疗保险费全部划入个人账户,用人单位缴纳的基本医疗保险费按年龄段划入个人账户(见表7-29)。

表7-29 泽国镇职工基本医疗保险的个人账户

基本医疗保险费		划入个人账户部分
个人缴纳部分		全部划入个人账户
单位缴纳部分(%)	35(含35)周岁及以下	0.8
	35—45(含45)周岁	1.8
	45周岁至退休前	2.8
	75(含75)周岁以下的退休人员	5
	75周岁以上的退休人员和建国前老工人	5.2



个人账户主要用于支付符合基本医疗保险开支范围内的普通门诊医疗费和急诊医疗费用，住院及特殊病种门诊医疗费中按规定应由个人负担的部分，也可以从个人账户中支出。统筹基金主要用于支付符合基本医疗保险开支范围的住院、特殊病种门诊医疗费中按规定应由统筹基金负担的部分。

（四）基本医疗保险待遇

基本医疗保险实行定点医疗机构和定点零售药店管理的办法，参保人员可以选择在社保机构确定的定点医疗机构就医、购药，也可以凭定点医疗机构开具的处方到定点药店购药。上述所需费用可从个人账户支付，个人账户不足支付时，由个人自付。

参保人员在定点医疗机构发生的住院医疗费用，在起付标准以下的，由个人账户支付或由个人承担。在起付标准以上至最高支付限额以内的医疗费用主要由统筹基金支付，个人也要适当负担。个人负担的比例分为：起付标准以上至全省上年职工平均工资2倍以下（含2倍）的医疗费，在职职工负担20%，退休人员负担15%；医疗费用在全省上年职工平均工资2倍以上至4倍以下（含4倍），在职职工负担15%，退休人员负担10%（起付标准为全省上年度职工平均工资的10%左右，2001年起付标准暂定为1200元；年度最高支付限额为上一年全省职工平均工资的4倍）。

二 泽国镇新型农村合作医疗制度

新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度；坚持政府组织、统一筹资、征管分离、定额报销、自愿参加、多方筹资、以收定支、保障适度的基本原则；目的是为了缓解农民“因病致贫、因病返贫”的问题，保障城乡居民的身体健康，促进农村经济社会发展。泽国镇2004年进行试点^①，2005年全面铺开，2006年进一步完善。

（一）参保对象和条件

2005年的文件规定参保对象包括三种，即未参加城镇职工医疗保险、户口在本镇的农业人口、城镇居民、企事业单位职工。2006年的文件把企

^① 温岭市新型农村合作医疗制度始于2003年，当时在横峰和城北两个街道进行试点。



事业单位职工排除在外，只包括前二者，即未参加城镇职工医疗保险户口在本镇的农业人口和城镇居民。参保时必须以户为单位，按整户人口参加保障统筹。

具有下列情况之一者不得参保：已参加城镇职工基本医疗保险的、应征入伍的、非本镇户籍、正在劳教或服刑的、无有效身份证明的人员。

具有下列情况之一者可以不随户参保：已离婚但户口未迁走；已出嫁但户口未迁走（计入男方家庭人口数参保）；多年外出且去向不明。

（二）农村合作医疗保险费征收、筹集的标准和方法

农村合作医疗保险费按年筹集，并按整户统筹的原则一次缴清，实行以户编号，一人一证的医疗保障号码制度。

自2004年以来，农村合作医疗保险费筹集标准不统一，一年一变，保费数额不断提高，筹集渠道不断拓宽（见表7-30）。

表7-30 2004—2006年泽国镇农医保费筹集的标准和方法（单位：元/人）

年度	农医保费总额	个人支付	镇财政补贴	市财政补贴	省财政补贴	中央财政补贴
2004	60	40	10	10		
2005	65	40	10	12	3	
	另：低保、优抚对象		30	35		
2006	80	40	15	20	3	2
	另：低保、优抚对象		40	40		

从表7-30可以看出，农村合作医疗保险费筹集的标准和方法具有以下几个变化特点：第一，农村合作医疗保险费的标准不断提高，由2004年的60元/人，提高到2006年的80元/人，净增20元/人；第二，个人支付的保费不变，三年来一直保持40元/人；第三，市、镇两级财政补贴，由2004年的20元/人提高到2006年的40元/人，每人增加了20元，特别是增加了省财政补贴和中央财政补贴。

对于最低生活保障对象、五保户、城镇“三无”对象，在乡重点优抚对象和建国前老党员、老游击队员、老交通员单独登记，单独发卡，保费全部由政府承担。2005年市财政负担35元/人，镇财政负担30元/人；2006年，两级财政各承担40元/人。



(三) 报销范围

凡是符合《浙江省基本医疗保险和工伤保险药品目录》和《浙江省基本医疗保险医疗服务项目目录》的有关医疗费用都列入合作医疗基金支付范围，从而保证了农民与城镇职工、公务员享受同等的医疗服务和用药。

(四) 报销标准

门诊医疗费用凭保障卡和本人有效身份证件在温岭市定点门诊医疗机构直接减免药费的 15%。

住院治疗的费用每次按规定分段结报、累计相加的办法计算。保障年度内首次住院的，先自付 500 元后开始报销（低保对象、优抚对象除外），全年累计报销金额最高为 30000 元，对于连续参保 3 年以上（含 3 年）的人员，报销额度增加到 35000 元，比原标准提高 5000 元，鼓励农民连续参保。具体计算见表 7-31。

表 7-31 2006 年泽国镇农医保费报销标准

分段费用（元）	报销比例（%）	报销金额（元）
500 以下	0	0
500—2000 内	20	300
2000（含 2000）—4000 内	30	600
4000（含 4000）—6000 内	45	900
6000（含 6000）—10000 内	55	2200
10000 以上	65	9750
合计费用 25000	—	合计报销金额 13750

如果在温岭市二级以下定点医疗机构住院的，执行上述标准；如果在温岭市二级医院等级的定点医疗机构住院的，按上述标准的 85% 报销；在温岭市三级医院等级的定点医疗机构住院的，按上述标准的 80% 报销；在温岭市外台州市内的定点医疗机构住院的，按上述标准的 70% 报销；在台州市以外的定点医疗机构住院的，按上述标准的 50% 报销；在非本市定点医疗机构住院的，则全部费用不能报销。

(五) 特殊门诊报销政策

凡是恶性肿瘤放疗、化疗，重症尿毒症透析治疗，组织或器官移植后



抗排异治疗，再生障碍性贫血，失代偿期肝硬化，血友病，系统性红斑狼疮，精神分裂症等 8 种特殊疾病的门诊医疗费用可以列入农医保基金的支付范围，年度内最高支付限额包括特殊病种门诊和住院医疗费用共计为 3 万元。

对重症尿毒症、系统性红斑狼疮的患者腹膜透析治疗，重大器官或组织移植后抗排异治疗的患者，实行特殊的报销政策，按每人每月 800 元的标准实行定额报销。若患者当月同一疾病住院报销的，不再支付当月的定额报销。

（六）门诊报销和住院、报销流程

根据 2006 年的相关规定，参保患者在定点门诊医疗机构就诊时，凭《保障卡》和本人有效身份证件，由定点门诊医疗机构直接减免规定范围内药品费的 15%。

因病在温岭市内定点医疗机构住院治疗的，在办理住院手续时，应出示本人《保障卡》和有效身份证件，主动告知院方系农医保参保人员并持卡、证在入院 48 小时内办理登记刷卡手续。出院时凭卡、证直接在医疗机构刷卡报销（报销款直接在医药费总额中扣除，并在发票上标注）。未及时办理刷卡手续的，视为自费患者，其就医费用不予报销。

在温岭市外定点医疗机构住院的参保人员，必须在 48 小时内向市农医保中心办理登记备案（也可以直接采用电话、传真、短信、电子邮件等方法登记备案）。出院后，需携带住院收费收据原件、住院费用汇总明细清单、出院小结、患者身份证、《保障卡》、经办人身份证到市农医保中心办理报销。

泽国镇农村新型合作医疗制度在 2004 年开始试点，经过 2005 年和 2006 年两年的运行，参保人数逐渐增加，参保率逐步提高（见表 7-32）。2004 年，进行试点的三个村即陈家里村、水澄村和牧南村，村集体经济基础比较好，个人支付的农医保费由村集体代缴，参保比例比较高。本来参保比率是 100%，由于有 27 个人的户口是挂靠在这三个村，不享受村民待遇，故参保率降为 99.36%。在全面开展农医保的 2005 年，参保率为 74.27%；2006 年提高了近 15 个百分点，达到 89.02%。2005 年农医保的赔付率是 97%。



表 7-32 2004—2006 年泽国镇农医保的基本情况 (单位:人,%)

年度	相关文件	人口总数	已参保人数		参保率
			普通参保	低保	
2004	2004 年《温岭市新型农村合作医疗制度实施办法(试行)》	4249	3680	542	99.36
2005	2005 年《温岭市新型农村合作医疗制度实施办法的通知》	107437	78272	1517	74.27
2006	2006 年《温岭市新型农村合作医疗制度实施办法的通知》	107022	93707	1559	89.02

资料来源:泽国镇社会发展办公室提供。

新型农村合作医疗制度给农民带来了好处,减轻了农民医疗负担,受到了农民的欢迎。由于农医保工作是一项涉及千家万户的全新工作,情况复杂,在推进过程中出现了不少困难和问题。

1. 参保率有待于进一步提高。尽管从总体上来看,泽国镇的参保率较高,但是从 97 个村、居来看,参保率参差不齐(见表 7-33)。参保率在 90% 以上的 64 个村(居)的农医保费由村集体支付[有些村(居)是部分补贴],而参保率在 90% 以下的 34 个村(居)中有 33 个村(居)的农医保费完全由个人支付。年轻人不愿参保,他们认为现在身体比较好,不会生病,没有参保的必要。

表 7-33 2006 年度泽国镇 97 个村(居)农医保的参保率

参保率	村居总数(个)	参保率	村居总数(个)
50% 以下	6	80%—90%	3
50%—60%	5	90% 以上	1
60%—70%	7	100%	63
70%—80%	13		

2. 互助精神有待于进一步发扬。大部分群众反映门诊报销 15% 比例太低,住院的起补点 500 元太高,只有花费 500 元以上才可以按比例报销,且最高只赔 3 万元,这样的受益条件对于农民来说吸引力不是很大。

3. 增加对低保边缘户的补贴。按照 2006 年《温岭市新型农村合作医



疗制度实施办法》的规定，泽国镇只对低保户和优抚对象实行优惠政策，而把低保边缘户排除在外。实际上，低保边缘户也需要补贴。

4. 政府出资比例较低。2006年政府出资40元/人，其中镇政府补贴15元/人，温岭市政府补贴20元/人，浙江省政府补贴3元/人，中央政府补贴2元/人。省财政和中央财政补贴较少。

因此，在今后新型农村合作医疗的推进工作中需要：（1）加强宣传的力度，不仅要使农民了解农医保制度的优越性，更要理解其互助共济的性质，让农民了解到，农医保的目的是为了缓解农民因病返贫的问题，而不是“付出多少就回报多少”，更不是一种回报式的普惠制度，倡导农民增强疾病风险意识和树立互助精神。（2）农医保费的优惠政策要避免“一刀切”，应该向生活困难的家庭倾斜，特别是低保边缘户倾斜。（3）提高省政府和中央政府的出资比例和补偿比例，加大对农医保基金的投入，让农民得到更多、更实在的好处。

第五节 失业、工伤保险

一 泽国镇的失业保险制度

泽国镇2003年根据《浙江省失业保险条例》的规定开始实施失业保险，2006年缴费基数和缴费比例发生了变化（见表7-34）。

表7-34 泽国镇2003—2006年失业保险的基本概况

	第一阶段（2003—2005年）	第二阶段（2006年）
文件	《浙江省失业保险条例》	温岭市人事劳动和社会保障局、温岭市地方税务局联合出台的《关于社会保险费征缴管理若干问题的通知》
缴费基数	浙江省职工平均工资	职工：1. 以企业申报地税的上一年职工月平均工资额作为基数 2. 企业没有申报工资的，按照上一年度全省在岗职工月人均工资的60%（2006年按照1000元）作为基数 企业：单位缴费工资基数
缴费比例	3%，其中：企业：2%；职工：1% 单位招用的农民合同工本人不缴纳	职工：1% 企业：0.8%



续表

	第一阶段 (2003—2005 年)		第二阶段 (2006 年)	
缴费数额	上年度省职工平均工资总额×3%； 农民合同工每人每月 20 元		职工：上一年度月平均工资额×1% 企业：单位缴费工资基数×0.8%	
征缴办法	职工：由所在单位从其本人工资中代扣代缴 企业：由单位申报，温岭市就业管理服务处登记征缴，根据参保人数和缴费标准，按月以银行托收方式向缴费单位收缴失业保险		职工：由就业处以企业申报并经确定的个人缴纳工资基数和个人缴费比例计算，按月由企业代扣并向地税机关缴纳 企业：由企业根据单位缴费工资基数按月自行计算应缴费额，在次月纳税申报期内向地税机关申报缴纳	
参保人数	2003 年 617 人	2004 年 4125 人	2005 年 4297 人	2006 年 5280 人

(一) 征缴范围：全镇范围内所有企业、事业单位、社会团体、民办非企业、有雇工的城镇个体工商户及与其形成劳动关系的职工、雇工均应参加失业保险。

(二) 缴费标准：2006 年以前的缴费标准是按照上年度全省职工平均工资总额的 3% 缴纳，其中 2% 由企业缴纳，1% 由职工本人缴纳。单位招用的农民合同制工人本人不缴纳失业保险费。

2006 年温岭市为了规范社会保险征缴管理，实行“三费合征”，企业征缴的职工基本养老保险费、工伤保险费、失业保险费以企业全部职工的工资总额为单位缴费工资基数，按月计算企业缴纳部分的应缴养老保险费、工伤保险费、失业保险费。因此，失业保险的缴费基数是单位缴费工资基数，即按企业每月应付职工工资总额的以下比例计算：外商投资企业、民政福利企业、房地产开发企业 55%，鞋帽服装羊毛衫行业 25%，其他企业 45%。企业缴费比例是 0.8%，职工本人缴费比例是 1%。

(三) 征缴方法：2006 年以前，由企业申报，温岭市就业管理服务处登记征缴，该机构根据参保人数和缴费标准，按月以银行托收方式向缴费单位收缴失业保险。个人失业保险费，由所在单位从其本人工资中代扣代缴。2006 年，企业缴纳部分由企业根据单位缴费工资基数按月自行计算应缴费额，在次月纳税申报期内向地税机关申报缴纳；个人应缴部分由就业处以企业申报并经确定的个人缴纳工资基数和个人缴费比例计算，按月由企业代扣并向地税机关缴纳。



泽国镇自实行失业保险以来,参保人员从2003年的617人增加到2006年的5280人,每年平均增加1554人。失业保险工作并不顺利,主要原因在于,泽国镇的企业基本上是非公企业,企业职工是自由择业者,且很大一部分是农民,他们不存在失业问题。按照规定,农民合同工免缴失业保险费,但企业应缴部分并未免除。这种保护劳动者权益的措施,却加重了企业负担。因此,不仅企业不愿缴纳失业保险费,就是征办人也很费解。

二 泽国镇工伤保险制度

2003年泽国镇根据《工伤保险条例》实行工伤保险。1. 参保范围: 全镇各类企业及其全体职工; 2. 缴费标准: 2003—2005年以上年度全省职工平均工资为缴费基数,根据不同行业分别按0.6%、0.8%、1%的缴费比例缴纳,职工个人不缴纳; 2006年以企业缴费工资基数乘以不同行业的缴费比例0.5%、0.3%、1%来计算保险费; 3. 征缴方法: 2006年以前泽国镇的各管理区和工业区根据镇政府下达的任务数,确定参保企业,要求企业职工整体参保; 2006年企业以全部职工的工资总额为单位缴费工资基数,按月自行计算企业缴纳的工伤保险费,在次月纳税期内向地税机关申报纳税(见表7-35)。

表7-35 泽国镇2003—2006年工伤保险的基本情况

	第一阶段(2003—2005年)		第二阶段(2006年)	
文件	《工伤保险条例》		温岭市人事劳动和社会保障局、温岭市地方税务局联合出台的《关于社会保险费征缴管理若干问题的通知》	
缴费基数	浙江省职工平均工资		以企业申报的上一年全部职工的工资总额为单位缴费工资基数	
缴费比例	不同行业分别按0.6%、0.8%、1%的缴费比例缴纳,职工个人不缴纳		不同行业分别按0.5%、0.3%、1%的缴费比例来缴纳,职工个人不缴纳	
征缴方法	确定参保企业,要求企业职工整体参保		企业以全部职工的工资总额为单位缴费工资基数,按月自行计算企业缴纳的工伤保险费,在次月纳税期内向地税机关申报纳税	
参保人数	2003年 4827人	2004年 10200人	2005年 13802人	2006年 11957人



实行工伤保险的第一年即 2003 年就有 4827 人参保，2004 年增至 10200 人，2005 年又增长到 13802 人，2006 年下降到 11957 人（见表 7-35）。工伤保险具有以下几个特点：

1. 从参保人员的行业和岗位分布来看，主要集中在机械行业的个体企业和私营企业以及其他行业的危险岗位。作为泽国镇支柱产业之一的鞋业，参保人数较少，主要是该行业的危险岗位不多。参保人员大多是一线职工，管理人员基本上没有参加工伤保险。

2. 即使是应该参保的行业和危险岗位，也没有完全参保。

3. 与养老保险、失业保险相比，工伤保险的推进工作好做一些，原因在于工伤保险与职工的眼前利益紧密联系，职工受益较大。



第八章

教育、文化、卫生、环境

泽国镇不仅是温岭市的工贸重镇，而且是浙江省教育强镇、体育强镇、卫生镇和绿色小城镇，在教育、文化、卫生和环境方面做了不少工作。

第一节 教育发展情况

一 总体概况

泽国素有“教育之乡”的美誉，早在宋朝就建有云阳书院、圣泉书屋、郑庄私塾。1908年创办了丹崖高等小学校、月湖初等小学校，1945年创办了泽国中学的前身私立逢儒初级中学。新中国成立后，中学教育、小学教育、幼儿教育、中等专业教育、成人教育等蓬勃发展，全镇教育事业取得显著成绩。1961年泽国中学首届高中毕业生49名，有27人考上大专院校，此后连续5年间向高校输送学生100余名。

改革开放以来，泽国确立了教育优先发展的战略，基础教育、高中教育、成人教育、幼儿教育协调发展。深化教育改革，学校内部管理体制不断完善，社会力量办学不断增多。加大教育投入力度，办学条件明显改善，教育质量和办学效益得到提高，尊师重教风气逐渐浓厚。

近几年泽国镇财政加大对教育的投入，改善中小学的办学条件，支持教育的发展。2000年以来，泽国镇投入教育设施建设的到位资金将近8000万元，新建学校基本配有电脑、语音、实验、音乐、美术、劳技、图书阅览室等现代教学设备和设施。中小学全部配备了闭路电视辅助教学，



新型教学手段从旧的模式中脱颖而出，逐步迈向现代化教学。按照浙江省教育现代化镇的要求，教学仪器、电教设备、音乐器材、体育器材、美术器材、劳动器材、卫生室设备均尽可能配齐备足，中学、中心小学达一类标准，4所完小达二类标准，6所完小达三类标准。泽国中学是省三级重点中学，将努力争创省二级重点中学。

表 8-1 2001—2006 年泽国镇教育支出 (单位: 万元)

项目	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2006 年	总计
一般预算教育 事业费支出	1564.8	88.0	263.0	263.0	263.0	2441.8
预算外教育 事业费支出	2075.0	246.0	471.0	680.0	344.0	3816.0

表 8-2 2003—2005 年泽国镇教育经费支出结构

年份	学校建设经费		学校公用经费				扶助贫困家庭学生			
	总数 (万元)	其中镇 财政 支出 (万元)	初中		小学		初中		小学	
			总数 (万元)	其中镇 财政 支出 (万元)	总数 (万元)	其中镇 财政 支出 (万元)	学生数 (人)	资金数 (元)	学生数 (人)	资金数 (元)
2003	514.5	514.5	68.4	68.4	81.7	81.7	40	24000	60	24000
2004	477.7	477.7	201.3	201.3	116.37	116.37	60	36000	90	36000
2005	297.5	297.5	111.48	111.48	138.08	138.08	60	36000	90	36000

表 8-3 2003—2005 年泽国镇生均公用经费一览表

年度	人数	总公用经费	生均金额
2003	13484	150.1 万元	111.3 元/生
2004	12417	317.7 万元	255.9 元/生
2005	13301	249.6 万元	187.6 元/生



泽国镇原有校网布局分散、规模偏小、设施陈旧、教育力量薄弱。随着近年来泽国镇教育投资的不断扩大,这种状况有了改变,校网结构正向符合规模化和城镇化要求的方向发展。学校规模增大,基础设施走向完善,为素质教育的实施创造了良好的客观条件。与此同时,泽国镇在不断完善基础教育“分级办学、分级管理”体制的前提下,办学体制不断创新,各种模式百花齐放。社会力量办学向高标准、规范化发展,在数量不断扩张的同时,质量也逐步得到提高。泽国镇从幼儿教育到高中教育都有民办教育机构,其中镇中心幼儿园、书生中学都上了一定的档次。

从1995年开始,为了优化教师队伍,泽国镇全面实施校长负责制和教师聘任制,取得了一定的成效。2004年,泽国镇抓住泽国三中建校的契机,率先在温岭市范围内公开招聘校长。近年来,泽国镇还采取多层次、多形式的业务进修、培训等措施,使中小学专任教师合格率迅速提高,小学、初中专任教师学历合格率已分别达到95.74%和98.48%,均高于温岭市平均水平,现正朝着小学教师大专化、初中教师本科化的方向发展。

泽国镇现有各级各类学校、幼儿园57所,其中公办中学(含高中)5所,小学13所,民办中学1所,幼儿园38所(其中,小学附属幼儿园11所),成人文化技术学校1所,在校学生总数16465人,幼儿5368人,全镇教职工1241人,其中专任教师1079人。泽国镇现有省义务教育标准化学校2所、省级示范初中3所,台州市示范性幼儿园2所,台州市二级幼儿园6所,形成了幼教、普教、成教、职教、公办教育、民办教育共同发展的立体多维的大教育格局。近年来,泽国已将工作重心转向高标准“普九”上来,依法保障适龄儿童、少年接受规定年限教育,保证学龄儿童和少年的入学率、普及率、巩固率与毕业率达到规定标准。2004年泽国镇16周岁年龄段青少年初级中等教育完成率已达95.44%,农村青壮年非文盲率已达99.58%,4—6周岁幼儿入园率95.2%,其中学龄前一年幼儿入园率达到98.11%,初中升高中的比例已达到72.25%,高于温岭市各乡镇的平均水平。此外,成人教育也在发展,对于少数未升学的初、高中毕业生在就业前、务农前普遍实施职业技术培训。



表 8-4 2005 年泽国镇教育普及情况 (单位: %, 人)

学前三年 幼儿园 率	小学 适龄 儿童 入学 率	初中 适龄 儿童 入学 率	残疾 儿童 入学 率	辍学率		初中毕业情况				成人教育情况				
				小学	初中	初中 毕业 人数	初中 升高 中分 阶段 人数	初中 毕业 率	初中 升高 中分 阶段 比例	劳 动 总 数	中 高 以 上 人 数 比 例	中 高 以 上 人 数 比 例	未 升 学 的 中 高 毕 业 生 培 训 率	农 村 劳 动 力 的 培 训 率
95.5	100	95.58	100	0	0.1	1845	1697	99.84	92	70849	25222	35.6	36.1	51.2

表 8-5 2005 年泽国镇师资情况 (单位: 人, %)

中小 学教 职工 总数	小学专任教师情况				初中专任教师情况					幼 儿 园 教 职工 总数	幼儿园专任教师情况			保育员情况				
	专 任 教 师 总 数	其 中 学 历 合 格 人 数	学 历 合 格 率	其 中 专 科 毕 业 数	专 科 比 例	专 任 教 师 总 数	其 中 学 历 合 格 人 数	学 历 合 格 率	其 中 本 科 毕 业 数		本 科 比 例	专 任 教 师 总 数	其 中 学 历 合 格 人 数	学 历 合 格 率	专 科 以 上 学 历 人 数	总 数	高 中 以 上 学 历 人 数	已 培 训 人 数
942	376	370	98.4	274	72.87	301	299	99.34	184	61.13	382	214	214	100	87	68	37	52

表 8-6 2005 年泽国镇初升高统计表 (单位: 人, %)

学 校	毕 业 生 人 数	升入高中段人数						比 例
		合 计	普 高	职 高	中 技 、 师 范	成 人 中 专	其 他	
泽国二中	597	556	449	78	17	0	12	93.1
泽国三中	447	409	252	106	7	0	44	91.5
泽国四中	409	379	235	82	17	43	2	92.7
联树中学	220	198	101	74	3	0	20	90
书生中学	172	155	117	34	4	0	0	90.1
合计	1845	1697	1154	374	48	43	80	92



二 教育资源配置

(一) 教育资源布局趋于均衡

世界各国的经验证明，经济发展不能放弃教育的公平和现代化，教育资源的均衡配置是教育公平和现代化的重要基础。在这方面，泽国镇做出了有益探索。泽国镇政府认为，教育资源要实现布局均衡，不能只靠市场，政府必须切实负起责任。

实现教育资源的均衡配置，不仅需要“硬件”的均衡配置，更重要的是实现教育观念、教学体系、教育管理以及教育教学方法、手段等“软件”的均衡配置，而实施这些“软件”建设的载体是教师。对于教育的过去，教师队伍的数量，决定了教育的发展规模；对于教育的今天，教师队伍的优劣，决定着教育发展的水平；对于教育的未来，没有一支高素质的教师队伍，就没有高质量的现代化教育，这已成为泽国镇广大干部群众的共识。借着新课程改革的东风，泽国镇各校以校本科研为切入点，坚持“课堂实践——课题研究——指导实践”紧密结合，在教育资源的流动、内化和再创造中引领教师的专业成长，建立并完善了镇、校、教研室三级教育科研机构，推进了培育名校、名师、名校长的“三名工程”。全镇共承担各类教研课题 90 多项，泽国的教育科研正成为温岭市科研队伍中不容小觑的力量。

泽国镇着眼于镇域教育的未来发展，在促进大批优秀教师、骨干校长成长的同时，充分发挥镇内现有骨干教师的引领作用，实施“青蓝工程”，由每位市级以上学科带头人、名师与 2 名镇内或校内教师建立帮带对子，开展“传、帮、带”，提高乡镇教师的整体素质和专业化水平。2005 年，镇政府专门组织了校长、副校长与教导主任赴江苏南通交流学习，并积极鼓励各校骨干教师作讲座、作报告。同年 5 月份，还专门邀请了浙江大学基础教育研究中心副主任刘力教授和市内知名专家来镇把脉问诊，启动了区域“城乡一体化优质教育工程”的教育科学研究，举办了面向全镇的公开教学和交流活动，展示泽国镇各校素质教育成绩和教学科研成果。

在促进教育资源均衡布局方面，信息化平台建设起了很大作用。信息化平台建设使信息科技成为教育资源均衡布局的桥头堡，促进了教育资源共享，推动了学科课程与信息科技的有机结合。泽国镇各中心校目前都建



有自己的学校网页，并分别设立了网上教育论坛，缩短了城乡之间教育的差异，从而提高了泽国镇教育资源均衡配置的水平。

泽国镇推动教育资源布局均衡化的另一个举措，就是开展校际合作。多年来，泽国镇镇域教育虽然发展很快，但村完小的水平与镇中心学校差距较大。在认识到教育公平是社会公平的具体反映，为每一个学生提供平等的教育环境应是社会发展的重要目标以后，泽国镇开展了校际合作，鼓励中心校与师资、设备较差的村完小建立紧密型的校际合作关系，并在泽国三小实行了把村完小作分校运行的试点工程，随后在全镇逐步铺开。优秀教师到村完小任教，促进村完小教育质量的提高和教育的同质化。通过结对帮扶，村完小得到了长足的发展，镇域教育的整体水平得到提高。另外，根据外来民工子女多的特点，镇政府投资举办了泽国外来民工子女学校，命名为泽国二小郑颜分校，分享泽国二小的教育资源，率先开启了台州市政府投资创办外来民工子女学校的先河，切实解决了外来民工子女受教育难的问题，为实现教育资源均衡配置迈出了坚实的一步。

农村小学是农村教育的基础，只有农村小学教育现代化了，才能说教育现代化了。农村小学基础薄弱，大部分完小办学规模小，条件差，质量低，是泽国镇现代化建设工作中的薄弱环节。为此，泽国镇以把所有村完小建设成标准化完小为目标，以提高办学的效益和质量为核心，以布局调整为切入点，以加大投入和改革力度为保证，促进整体办学水平的提高。这些措施带来了积极的效果，一是做大做强了中心校。现在的泽国小学、泽国二小、泽国三小，各类教育设施在温岭市都属上乘，在强化这些学校的同时，撤并了规模小、生源少的村完小；二是优化农村小学育人环境，完善各项教育设施，改善农村小学办学条件。特别是对茶山小学、光明小学、下郑小学、横塘小学、江洋小学的校舍进行了扩建、维修，添置了现代化教学设施设备；三是推进农村小学的素质教育，加强农村小学的规范管理，提高教育质量和效益。2006年，温岭市在泽国镇光明小学召开了全市完小经验交流会，会上，泽国镇完小的布局、设备和管理都赢得了好评。

案例 8-1 泽国三小与其他小学教育资源共享

泽国三小是泽国镇的一所中心小学，教育资源较好，江洋、五里泾小学则是两所教育资源较差的完小。从2005年起，泽国三小为全



面落实温岭市农村教育工作会议精神，实施镇政府推动的一体化办学工程，将江洋、五里泾小学转制成该校的教学点，并成功地使它们与三小本部融为一体，走上福利共享、理念共享、物资共享、方法共享、成果共享的“共同致富”道路，达到了管理一体、考核一体、荣辱共担、携手共进的目的。实施一年多以来，泽国镇牧屿区域内小学教育均衡发展的格局已经形成。三校合一资源共享，好处主要表现在以下三个方面。

一 创建和谐办学理念

当今社会，家长们都希望子女上好学校、名牌学校。城区学校好于乡镇，中心校好于完小，本部好于教学点（分校），赞助费收得越高的学校越好。甚至教师们也这么认为。这确实是一个违背和谐办学理念的社会现实。

为贯彻促进教育资源均衡配置的和谐办学理念，泽国三小及其教学点尽可能用“家庭”概念处理教师之间的关系，使学校不同地点的教师都感到，自己是泽国三小这个大家庭中的一员，三小本部与江洋、五里泾只是教学地点不同而已，从而对自己在集体中的身份、地位、福利、工作环境、工作条件等有公平的认可。在接受了“家”的概念后，老师们就会享受着学校的每一份快乐，自觉地负起自己的义务。新调入的教师在校领导的个别谈话和浓厚的家庭氛围影响下，都能自觉地接受校际分工，即使到教学点工作，也是乐意的。由于有了和谐的办学理念，泽国三小与其他小学的教育资源共享才有了比较顺利的进展。

二 更好地利用物质资源

（一）开发已有资源，合理利用

各教学点教师、学生的中饭统一由三小本部制作配送，这既合理利用了三小本部已有的资源，又减少了教学点的麻烦，方便快捷、多方受益。针对教学点图书册数少、质量差的情况，专门落实工作人员，将三小本部的图书资源合理安排、分类归档装入“图书流动箱”，定期送到教学点供学生们借阅，同时不断地增添新图书提高阅读量。统一部署教学用书征订及教学用品添购，减少许多中间环节，提高了工作效率。实验器材、电教设备等都在三校之间动态流动、合理调剂、相互借用。同时，在资金上进行倾斜，对教学点的设备进行添置



及更新。

(二) 完善办学条件, 优化育人环境

三校合一以后, 校舍的修缮、设施的更新、环境的布置, 都要投入相当多的资金, 以缩小本部和教学点的差距。在镇党委、政府的扶持下, 泽国三小投入十几万元对五里泾教学点的屋顶、内外墙面、窗户进行了全面修葺、更新、装饰, 焕然一新的校园营造了温馨家园的感觉。而即将完工的餐厅、宿舍楼将把两个教学点的教师全部安排在泽国三小本部生活。

三 搭建有效交互平台

(一) 教学点和本部教师业务能力同步提升

1. 以教研一体化促进教师资源的同享。把教学点划分为教研组, 发挥三小本部示范辐射作用, 加强教师之间的“扶、帮、带”; 实施分教研组、年级段的相互听课, 在业务上同学习、同培训、同竞赛, 积极撰写过程体会、案例、论文, 同时教研室将资料分类汇编并经常性地交流到各教学点和办公室, 供教师相互学习和研讨。

2. 以经常性的借班上课、送课活动促进教师之间的交流。组织本部骨干教师、优秀教师送课到教学点(包括各类技能课), 组织教学点的老师来本部借班上课, 进行学科对学科、对口教师之间相互碰撞、研讨。在不影响正常教学过程的同时, 使师资经常流动。

3. 以互换机制促进教师的流动。出台一套切实可行的人才资源循环制度。(1) 升迁轮岗。轮岗教师期满后回原校担任高一级职务或调至更重要的工作岗位。(2) 充实型轮岗。选派本部的优秀教师到教学点, 以改变教学工作的薄弱环节。(3) 培养型轮岗。对年轻并有培养前途的教师, 有目的、有计划地安排到艰苦的岗位挂职, 使他们得到锻炼。(4) 拜师型轮岗。选派教学点青年教师与本部优秀教师结对, 促进他们教育教学能力的提高。

(二) 教学点和本部学生素质同步提升

1. 从行为习惯抓起, 以评选优秀班集体、行为规范示范生、百佳队员、十佳队员为载体, 整顿班风、学风, 重在学习习惯、学习兴趣、技能培养。用优秀班集体、行为示范生带动各校学生综合素质的提高。

2. 以课题研究提高学生的学习效率。以校课题“学生素质提升



的策略研究”为基础，以地区重点课题“区域农村外来子女教育策略的实践研究”为发展，以国家级课题“小学语文学法指导”实践研究为龙头，全面研究学生的学习方法和学习过程，提高学生的学习效率。

3. 采用多种形式、多种途径检测学习成果。利用书面抽测、口头抽查、竞赛活动等方式对学生的学业情况进行分析，及时提出方案、措施。结果显示，教学点的成绩大幅度提高。

4. 教学点学生参与本部组织的所有活动、竞赛，在参与中共同进取。

（二）外来农民工子女教育受到重视

泽国镇地处台州市金三角腹地，是建设部小城镇建设试点镇，由于民营企业数量多、规模大，以至吸引了众多外来务工者。据统计，2004年达到12万人，与本镇人口持平。在一些工厂企业集中的区域，外来人口比当地人口还多，如泽国镇的牧屿管理区，当地常住人口有2.8万人，而外来人口则有5万余人，是当地常住人口的近两倍。在这12万外来大军中，随迁泽国的处在学龄段的农民工子女就有5千余人，农民工子女的教育问题也就摆在了泽国镇的面前。泽国镇政府并没有把这个问题置之不理，而是给予了高度重视。泽国镇政府认为，解决农民工子女教育问题并不是难题，关键在于政府站在什么角度去认识农民工子女的教育，能否从心理上接受他们，让他们与当地孩子一样受到公平对待，并逐步从体制环节上解决这些现实矛盾。对于农民工子女问题，泽国镇达成了以下共识：

1. 外来农民工是泽国财富的创造者

广大外来农民工在无法享受当地居民各项公共福利的条件下，以较低的工资为泽国镇企业提供大量利润，创造了税收。因此，政府有责任有义务来解决他们子女的教育问题。

2. 解决外来农民工子女入学有利于经济发展

南方和北方、城市和乡村之间存在差别，农民工流动就业是完全合理的。携带子女的民工，比没有携带子女的农民工更加稳定和可靠。他们除了关注自己的就业和收入外，还关注自己的子女能否受到好的教育。从某种意义上说，解决了他们子女的教育问题，也就从根本上留住了他们的心。

3. 政府有责任为流动人口创造义务教育机会



外来农民工子女求学的艰难，主要原因是长期形成的义务教育“地方负责，分级管理”的体制。现行户籍制度与人口流动现实不协调，造成了流出地政府与流入地政府在解决这一特殊群体教育问题上定位不明，责任不清。但义务教育是国家行为，为流动人口子女创造接受义务教育的机会，是政府责任，即政府有责任担负起提供有利于儿童就学的各种条件及机会，实现人人享有平等的受教育的权利。

基于以上的认识，泽国镇采取了一系列措施，基本上解决了外来农民工子女就学难的问题。

1. 坚持外来农民工子女入学属地化管理，探索适应“就地入学”的管理机制

《国务院关于基础教育改革与发展的决定》强调指出：“要重视解决流动儿童少年接受义务教育的问题，以流入地区政府管理为主，以全日制公办中小学为主，采取多种形式，依法保障流动儿童少年接受义务教育的权利。”历年来，泽国镇党委、政府把外来农民工子女教育作为全民教育的一个重要组成部分来抓，合理整合资源，竭力增加投入，尽量降低成本，全面提供援助，为外来农民工子女创造平等、宽松、优越的教育环境。每个学期初都要专门召开校长会议，要求本镇所有公立学校不得以任何理由拒绝外来农民工子女入学，对外来农民工子女要与当地孩子一视同仁。属地所在学校额满的，由镇政府统筹安排跨区域就读。全镇各校以每学期递增20%的速度扩招农民工子女，其中，2006年泽国三小、三衙桥小学外来农民工子女已达到70%。

2. 政府出资筹办外来农民工子女学校

在我国，“外来民工子弟学校”从20世纪90年代初期就开始出现了，1998年后进入迅速发展时期。但这些学校大多是民办的，给人们留下的印象也多是办学条件简陋、师资力量薄弱、流动性大、稳定性不强。就外来人口众多的泽国镇来说，迫切需要兴办外来民工子弟学校。但如果只是依靠私人办些临时性的简陋学校，肯定会带来许多弊端。泽国镇政府经过多方调查研讨，最后形成了一个成熟的思路：由政府出资专门筹办外来民工子弟学校。不仅要使流动的孩子有书读，还要给他们一个好的环境。2005年2月，镇政府行文《关于收回原郑颜小学创办泽国镇外来民工子弟学校的通知》。由于原郑颜小学已被泽国一企业租用，镇领导亲自上门与业主协商，最后业主自愿配合，让出学校地块。在管理体制上，为使新



建的郑颜小学分享到泽国二小的教学资源与管理成果，尽快成长起来，镇政府决定将郑颜小学命名为泽国二小郑颜分校。场地和管理体制理顺后，镇政府财政拨款 50 万元迅速到位。经过紧张施工和严格监管，赶在了 9 月 1 日开学前完工。现在，该校设备设施由镇政府统一配备，教师全部为教育部门统一招聘的师范学院毕业的合格教师。学生入学与当地孩子一样，免收借读费、赞助费，从根本上实现了教育公平，让孩子们从心里感觉到被接受、被认同。开办以来，运转良好，家长反应满意。泽国镇的这一决策，首开了政府作为投资主体，为外来农民工子女兴办教育的先河。

3. 重视外来农民工子女的身心健康教育，抹平他们的“心理差落”

随着父母打工颠簸，外来农民工子女这些流动的花朵已经深刻地感受到自己与当地孩子的差别。长期处于边缘状态生长，会扭曲他们的心理，加深被歧视感与对立感。因此，在解决了孩子入学问题以后，接着就要着手解决他们的身心健康问题。泽国镇各校在这方面也做了不少有益的探索，教师与外来农民工子女的关系、学校和外来农民工家长的关系得到了不断改善。泽国三小、泽国四中这两所学校，农民工子女分别占 70% 和 30%，它们在这方面做得特别好。在冯根裕、毛永聪两位校长“公平教育”理念的引领下，学校全体教师转变观念，以“关注农民工学生的心理健康”为课题，深入开展一系列教育活动，逐步拉近当地和外地孩子的距离。在各级各类评比活动中，从来没将外来孩子当做另类，一视同仁。泽国三小在 2005 年评出的 68 名三好学生中，有一半是外来农民工子女。从这里也可以看出，外来农民工孩子同样可以出精英，同样是值得培养的苗子。

4. 实施“安心工程”系列优惠政策，强化外来农民工依法送子女入学的观念

有一个时期，由于外来农民工子女入学较难，部分外来农民工产生“畏难”情绪，送子女入学不积极。对此，泽国镇早在 2001 年 1 月就出台了外来民工子女入学的优惠政策，引导广大农民工千方百计增加收入，依法送子女入学，切实维护外来农民工子女接受教育的权利。

案例 8-2 农民工子弟学校——泽国二小郑颜分校

泽国镇第二小学郑颜分校，是镇政府为解决来泽国务工子弟入学问题而投资创办的全日制公立外来农民工子弟学校。学校位于泽牧



路，离泽国镇区 1.5 公里，学校占地 1638 平方米，建筑面积 1038 平方米。十几年前，此地曾分别办过郑颜中学、郑颜小学，后被撤并到各校。几年前校址被泽国一家企业征用办厂，原来的校址面目全非。镇政府于 2005 年初专门行文《关于要求收回原郑颜小学校址，创办泽国镇外来民工子弟学校的报告》到相关部门，与此同时镇政府分管教育的同志多次上门与业主协商，得到业主配合，退让了校址，同年 7 月搬出，工程人员立刻整理、规划、施工建校，政府还为学校配置了相关的教育设备设施。

作为国家建设部小城镇试点镇，泽国镇当地人口和外地人口数相当，各约有 12 万人。据有关部门统计，外来 12 万农民工中，随迁泽国的学龄儿童就有 5000 多人，要全部安排这批儿童入学就得开设 100 多个班。为解决此问题，镇政府推行外来民工子弟入学属地化管理，让他们就近入学，要求外来民工子弟居住地所在公立学校不得拒收，属地所在学校额满，再由镇政府尽力统筹安排，跨区域就读。

由于大量的外来民工子弟插班借读，对各学校带来很大压力。外来民工集中区域所在学校泽国三小、泽国二小的下属几所完小更是爆满。郑颜民工子弟学校就是在这种情况下产生的。郑颜外来民工子弟学校之所以命名为泽国二小郑颜分校，这是因为，在管理体制上隶属于泽国镇第二小学后，它就能分享泽国二小的教学资源和管理成果，其教职员工就可以由温岭市教育局按师生比例编制分配到二小，再由二小聘任派往。郑颜分校的教职员工每周要参加总校的学习培训，与二小老师同工同酬，工资福利都相同，而且每学年都相互流动。

分校学生都是外来民工子弟，可以说是弱势群体，家庭经济条件相对差些，加上来自五湖四海、四面八方，生活习惯各不相同，难免有异乡隔地的自卑感。为了缩小这种差异，在郑颜分校开办的 2005 年秋，二小就按泽国镇政府的要求，不收借读费，而在看电影、体检、秋游等活动中与二小当地学生完全相同，连每天中餐饭菜汤也是装在密封蒸锅里由总校食堂工作人员专门送往。总校还经常开展“同在蓝天下成长”为主题的手拉手送温暖活动，开展诸如双方学生交流学习、生活体验等活动，总校学生为分校学生捐赠课外读物，为班级建图书角，总校学生干部与分校特困生结对，节目共庆，送贺卡等



等，使分校与总校同步发展。

分校办学势头和发展在当地有目共睹。刚开办时，来报名的学生就门庭若市。当年9月初，来自13个外省市、11个民族的246名外来民工子弟跨进校门。广大外来民工看到，郑颜分校环境不错，设备先进，师资力量雄厚，教师工作热情高，充满爱心，外来民工子女与当地学生一视同仁，不嫌弃生活贫困、衣衫褴褛、品学不佳、年龄偏大的学生，而且教学质量不亚于其他完小。于是，到这所学校就读的学生纷至沓来。2006年秋来报名的学生增加了许多，招收了408名新生，分成8个教学班。

泽国镇实施公平教育，开办全日制公立民工子弟学校的做法，首开台州市教育发展之先河。办学一年来，台州市、温岭市两级政协部分委员、各级教育部门领导多次来校考察调研，认为这是构建和谐社会的一种大胆探索和可贵创新。《浙江日报》、《浙江工人报》、《台州日报》、《温岭日报》等党报也作了报道，新华社记者也来校作了调研。

如何使公平教育的和谐之风，在这里久久吹荡？泽国政府和泽国二小有着自己的打算，“发展是硬道理”，社会要和谐发展，郑颜分校也要持续发展。从家长要求看，2007年秋季该校起码可招600多名学生，今后还会逐年增加。这样发展下去，现有校舍显然容纳不下。目前，泽国镇政府着手规划，准备扩大学校占地面积，投资100多万元扩建、改建教学用房，同时增添一定数量的现代教学设备设施，配齐各科专职教师，使郑颜分校更大、更强、更高。

三 公办教育与民办教育结合

为了使教育资源得到充分利用，泽国镇坚持以改革促发展，一方面积极改革公办教育体制，促进公办教育更好更快发展；另一方面在动员社会参与上下工夫，推进民办教育的发展，使公办教育与民办教育相结合，形成以政府办学为主、社会各界共同参与办学的生动局面，促进了幼儿教育、基础教育、职业教育、成人教育的协调发展。

在公办教育方面，泽国镇十分注意保持总需求与总供给的基本平衡，集中力量解决好制约教育发展的、事关全局的重大问题。近年来召开了泽国小学选址、泽国中学搬迁、泽国三小扩建、外来民工子女教育等不下8次的专题会议，走内涵扩张的道路，实行规模办学。专门制定了镇领导班



子成员联系学校制度，切实为公办学校排忧解难，增强公办教育为经济和社会发展服务的能力和活力。

泽国镇不断推进公办教育的管理体制改革，形成了“政府高效宏观管理，学校依法自主办学，社会参与监督评价”的教育管理体制。与此同时，大力推进各学校深化内部体制改革，积极稳妥地推行校长负责制、教职工全员聘任制、教育经费总额包干制、校内结构工资制和考核奖惩制等制度，打破分配上的“大锅饭”和平均主义。

在发展公办教育的同时，泽国镇十分重视用公办教育带动民办教育的发展，2001年组建了民办温岭市书生中学，缓解了公办高中不能完全满足初中毕业生升学需要的问题。在推动公办教育与民办教育相结合的过程中，建立了包括职业教育、义务教育、特色教育的多层次教育体系，积极完善全民教育和终身教育体系，向镇域教育现代化不断迈进。

在幼儿教育上，泽国镇确立了“积极进取、分片规划、勇于领先、率先发展”的工作思路，坚持“以镇内公办园为示范，带动镇内幼教整体提高，以乡镇中心幼儿园为抓手，迅速发展农村幼儿教育”，构筑镇内幼教发展平台，努力走内涵发展之路，争创幼教品牌特色化。几年来，泽国镇幼儿教育在公办教育的带动下，民办教育有了很大发展。镇政府出面，通过“走出去，请进来”的方式，邀请了黄道元、包有斌、牟群英、赵肖峰等名师专家到泽国公办和民办幼儿园作指导。每年暑期组织全体教师进行新教材、新纲要培训，培训率达100%。努力使所有幼儿园都拥有先进的课程模式、超前的保教理念、科学化的管理、创造性的实践，成为孩子们健康成长的乐园。目前，泽国镇学前三年入园率达95.5%，拥有台州市等级幼儿园12所。

经过不断努力，泽国教育事业取得了显著成绩。公办泽国二中被评为浙江省九年制义务教育标准化学校、省绿色学校、省示范学校，顺利通过世界卫生组织命名的健康促进学校中期评估。公办泽国三中通过省示范学校评估，公办泽国四中被评为省九年制义务教育标准化学校、省示范学校，公办泽国二小被评为省绿色学校，民办泽国中心幼儿园、民办联树中心幼儿园被评为台州市示范性幼儿园，民办音美幼儿园、民办茶山中心幼儿园、民办育新幼儿园、民办牧屿中心幼儿园、民办蓝天幼儿园、民办牧西幼儿园被评为台州市二级幼儿园。标准化学校、示范性学校（幼儿园）比比皆是，成为泽国镇教育的一道亮丽风景线，初步形成了公办教育与民



办教育相结合共同发展的立体多维的大教育格局。

案例 8-3 民办温岭市书生中学

温岭市书生中学是浙江省重点中学、省名校——台州市书生中学和隆标集团在优化整合温岭市丹崖学校和温岭市文昌中学的基础上创办的完全中学。学校坐落在风景秀丽的水乡泽国，北邻泽国镇人民政府，南临泽楚公路，东毗泽太一级公路，西有 104 国道。学校现有建筑面积 14200 平方米，有 24 个教学班，2 个初中班，22 个高中班，在校生 1300 人，教职工 108 人。学校的办学理念是，一切为了学生的全面发展，以“乐真、乐善、乐学、乐恒”为校训，以“守纪、奋进、求是、创新”为校风，让学生在鼓励中发现自我，在习惯中实现自我，在快乐中超越自我。

全国著名教育改革家，中共十四届、十五届、十六届全国代表，全国劳动模范、特级教师魏书生任校长，全国优秀教师、台州市书生中学书记屠文彬任教务校长。学校实行民有国办的管理机制，由市教育局选派常务校长，以班主任坐班制为特色，以质量取胜，重基础教学，强能力培养，发展学生潜能和全面素质。

目前，该校生源基础相对较差，特别是高中，学生一般为重点中学或其他普通公立学校未录取而来校就读的。针对这种情况，学校正在探索、建立一套传统美德与现代教育相融合的新型教育思路，用“仁、义、礼、智、信”，“温、良、恭、俭、让”教导学生，让学生首先学会做人。该校认为，学校教育不是为了选拔适应教育的学生，而是为了创造适应每个学生全面发展的教育。学校教育的任务，是尽可能地为每一个学生提供形成良好行为习惯，充分发展个性、潜能的教育条件和教育机会，并以此培养学生的自我生存和自我发展能力，使学生即使考不上大学或高中，也能成为社会的有用之才。

学校高中证书会考合格率已超过 96%（省重点中学标准），高考成绩年年提升，为高等院校输送了一大批优秀人才，赢得了较好的社会声誉。中考成绩曾连续三年居温岭市前三名，平均成绩曾连续五年高于全市平均成绩 100 分以上。该校的高中创新班配备优秀教师，运用先进的教育理念，根据学生的不同个性，因材施教，为高校输送具有自主创新能力的学生。该校的高中综合实验班集普高和职高优势于



一体,开设与高考对口的文化课程,学生参加考试合格后可获得普高、职高双文凭。

四 农村劳动力培训

泽国镇教育发展在农村劳动力素质培训上也有表现。近几年,泽国镇农村劳动力结构发生了深刻变化,全镇 71000 个农村劳动力中,从事第一产业的职业农民 9000 多人,需要转移和正在转移从事二三产业的失业农民近 15000 人。实施农村劳动力培训工程,加快农村劳动力转移,是农村经济结构战略性调整的客观需要。泽国镇适应这种需要,根据农村劳动力的结构变化,充分利用现有培训基地,开展了各种培训活动。2006 年,全镇设立 9 个教学点,有 16 个教学班,培训达 3980 人次。通过学习,学员综合素质有了明显提高。培训后转移就业人数 550 人,在一定程度上解决了农村富余劳动力的再就业问题。

在农村劳动力培训上,泽国镇主要做了以下工作:

(一) 资金投入和阵地建设

为加强组织领导,泽国镇成立了农村劳动力素质培训领导小组,由农业发展办公室负责现代农业实用技术培训,由社会发展办公室负责农村富余劳动力就业技能培训,由工业发展办公室负责岗位职业技能培训。

资金的落实是做好劳动力素质培训工作的物质基础,是保障教育培训工作顺利开展的关键所在。泽国镇将培训经费列入镇财政预算,对参加培训的农民给予每天 20 元的误工补贴,资料费、实习费、讲课费等镇财政全额负担。对确定的培训点给予一定的经济补贴,调动它们的积极性。2006 年来,投入教育培训费用 79.6 万元。

成人文化技术学校和社会办学是农村劳动力素质培训的主阵地。镇党委、政府十分重视阵地的建设,一方面利用原来的扁屿小学,建成泽国成人文化技术学校,引入春华成人文化技术学校,通过合作办学、资源共享,办学条件得到明显改善。学校占地面积 3667 平方米,建筑面积 1274 平方米,拥有教室 320 平方米,办公室 30 平方米,操场 1200 平方米,教职工 25 人,多媒体教室内微机开通互联网,活动区建有健身路径、篮球场、网球场等;另一方面,在新天地电脑学校、平安汽校开办培训班,发挥社会力量办学,积极探索培训市场化运作体系。同时,积极发挥职业技术学校、农函大、农技培训中心、市高新农业示范基地、劳动力市场和有



关企业的作用。

（二）培训与就业结合

在农村劳动力素质培训中，泽国镇十分注重把培训与就业结合起来，采取多种渠道把劳动力培训落实到扩大就业上。

一是注重培训技术的适用性，使培训农民能够直接受益。高坦村林某通过培训，掌握了果蔗栽培技术，在大溪高田村承包了120亩土地种植果蔗，应用所学知识，年收入达18万元。二是政府牵线，向企业安置培训人员。三是劳务介绍，由市场调配培训人员。泽国镇有职业介绍所20余家，2006年，利用职业介绍所向二、三产业提供培训人员358人，较好地解决了培训人员的就业与二、三产业的用工问题。四是组建合作社，吸纳培训人员。泽国镇在对农村劳动力进行专业技能培训的基础上，积极引导农民走合作经营之路，这样既可以整合分散资源，也可安排大量的劳动力就业。目前，泽国镇已有果蔗、蛋鸭、生猪等农业专业合作社，有81位培训农民新加入了合作社组织。

五 相关问题讨论

民办教育的兴起是泽国教育的一个特点，但它的发展面临一些问题。一是办学资金不足。泽国民办学校和幼儿园中一部分有较稳定的资金来源，实力比较雄厚，但大部分财力不足，无法筹足一笔学校基金，只能依靠收取学杂费来维持日常支出，教学仪器和设备缺乏。因此，在与公办学校的竞争中，表现脆弱无力，甚至有被挤垮的危险；二是民办学校和幼儿园由于政府没有配给教师编制，教师队伍很不稳定，影响了教学质量。

泽国民办教育发展面临的最大问题是，在办学政策、管理体系、人才流向、教师和学生地位等方面，与公办教育均存在事实上的不平等。比如，民办教师很难享受到公办教师可以享受的政府提供的医疗保险和养老保险，很难参加公办教师可以参加的、国家承认的职称评定。公办学校的教师也很难进入民办学校，否则就是“下海”，就得辞去公职；在招生上，公办学校优中选优，而民办学校只能“切个尾巴”。

教育既然是全社会的事，理应由全社会来支持，不仅公办教育需要政府支持，民办教育也需要政府支持。现在一些发达国家，私立学校自小学至大学，数量都呈上升趋势。私立学校依靠收取学费、争取各类基金和社会资助、加强与企业合作等渠道获得办学经费，为国家节省了大量教育



投资，在谋求生存和发展的同时办出了一些有实力、有特色、有影响的高水平学校。政府也对私立教育给予支持，把公共教育经费的30%资助给私立的大、中、小学^①。因此，政府的支持是民办教育发展的一个重要条件。

第二节 文化事业

一 领导与组织工作

泽国镇历史文化源远流长，早在宋时镇内就有“郑庄八景”、“西崖伏虎”、“碧语遗踪”、“南野暮熔”、“四泽晓曙”、“丹崖古迹”等名胜。“三秋泽国鲈鱼肥，十里林塘橘柚香”，五代始，有识之士纷纷赋诗咏赞。金代的葛洪，宋代的王十朋，元代的盛象翁，清代的陆润庠、俞长林、戚学标，近代的蔡元培以及现代的王伯敏等历代文人墨客都在泽国留下了珍贵的墨迹。改革开放以来，泽国镇围绕“建经济强镇、创文化名镇”的总体要求和“经济保领先、文明创一流”的工作目标，扎实工作，给这片古老的土地带来了文化事业发展的新气象。

在经济快速发展、综合经济实力不断提高的同时，泽国镇人民对精神文化生活的要求也逐步提高。泽国镇认识到，一些地区陈旧腐朽的陋习蔓延开来，是因为那里没有适应居民文化需求的阵地，必须让富起来的老百姓活动有场地，休闲有去处。

1997年5月，泽国镇政府提出了“建经济强镇、创文化名镇”的口号，以创建“东海文化明珠”为载体，立足实际，积极促进文化事业发展。成立了以镇党委书记为组长的创建工作领导小组，下设创建办公室。制定了具体的创建实施意见和活动方案，把“创建”活动纳入全镇国民经济和社会发展远景规划，列入党政领导任期责任目标，并进行考核。各村居、企业、单位、学校主要负责人亲自动手抓，使“创建”活动成为“一把手”工程。为确保“东海文化明珠”工程的顺利实施，泽国镇从1997年至今投入2000多万元用于文化基础设施建设和各种文化活动。

^① 程方平主编：《中国教育问题报告——人世背景下中国教育的现实问题和基本对策》，中国社会科学出版社2002年版。



二 特色文化活动

特色文化活动是泽国镇“东海文化明珠”工程建设的一项重要内容。泽国镇在加强文化场所建设的同时，立足当地，以营造文化氛围、丰富群众文化生活为基调，设计群众喜闻乐见的娱乐载体，广泛吸引群众参与，积极开展丰富多彩的特色文化活动。

(一) 利用节庆、纪念日和传统风俗，组织形式多样的大中型文化活动

在每年的节庆日组织举办大中型文化活动，已成为泽国镇近年来雷打不动的制度。如庆祝共和国 50 华诞，泽国镇广泛动员组织全镇干部群众，开展了以“唱中华、赞祖国、颂改革”为主题的系列大型文化活动，有“泽国 50 年辉煌图片展”、“家庭知识竞赛”、“大型文艺晚会”、“职工棋类比赛”等，特别是期间举办的“泽国镇·浙江青年书画家百米精品长卷展”，来自全省各地的 50 余名青年书画家精英云集泽国，当场挥毫泼墨，讴歌祖国，入选长卷的 111 件书画作品由西传出版社结集出版，新华社、《人民日报》等新闻媒体报道了这次活动。

1999 年 12 月 31 日，为迎接新世纪到来，镇团委举办了别开生面的“迎新世纪团员火炬环城跑”活动，300 多名团员身披红绶带，打着“迎千年曙光，创一流业绩”字样的横幅，举着团旗和“青年志愿者”、“青年突击队”的旗帜，高擎熊熊燃烧的火炬，环镇一周并穿越泽国镇的主要街道，行程 5 公里，吸引了沿途万余名群众驻足观看，《浙江日报》在其显著位置刊发了其活动场面。

2001 年国庆，泽国镇举办了“歌唱祖国”文化周活动，开展了一系列精彩纷呈的文体活动，人们载歌载舞，敲锣打鼓，歌唱祖国，先后开展了大型灯会、游园、知识竞赛、升国旗仪式、老人节庆祝大会、联欢晚会、桌球、乒乓球、台球等文体活动。

每年的元宵节，泽国镇都要举办“元宵晚会”；“八一”建军节，泽国镇都要举办“军民警联欢会”；“五四”青年节，都要举办以青年为主体的“大团日”活动等等。这些活动丰富了群众的业余文化生活，营造了欢庆佳节的热烈氛围。

(二) 配合党委政府的中心工作，开展群众喜闻乐见的娱乐活动，寓教于乐

在这方面，泽国镇为配合两届商展会的举办，组织了彩车吊槎、台阁



大巡游、舞龙舞狮、天皇花鼓表演、大型文艺晚会、全民运动会，还邀请浙江歌舞团、杭州歌舞团、小百花越剧团表演，规模大，参与人数多，活跃了“节会”的文化气氛。

2001年12月，为配合“三个代表”和“公民道德实施纲要”的宣传，泽国镇组织了一台自编自演、极富地方特色的“三个代表”学教暨《公民道德建设实施纲要》大型文艺晚会，在全镇开展巡回演出。丰富多彩的文化活动活跃了广大群众的文化生活，使群众在娱乐中受到鼓舞、教育，提高了思想修养和审美情趣。

（三）找准载体，开展经常性的文化活动

“月月有活动、次次有主题”，已成为泽国镇日常文化活动的一项制度。如2001年举办了“我为第二故乡添光彩”外来务工青年“大团日”活动、“税企共建美好明天”大型文艺联欢晚会、“学理论、举旗帜、作奉献”演讲赛、“新世纪畅想”征文比赛、“党的知识知多少”知识竞赛等等。

三 体育与健身

从一定意义上讲，体育与健身也是文化事业的一个组成部分，因为它们除了可以强身健体以外，还可以陶冶情操，愉悦身心。泽国镇在体育与健身方面，处于温岭市领先地位，是奥运乒乓冠军吕林、亚运女篮冠军王福英的故乡，曾获省体育先进镇、体育特色镇称号。

有活动才有活力。泽国镇坚持针对不同人群的特点和需求，积极开展群众性、传统性、趣味性的体育健身活动，发挥和调动各个层面的群众参与体育健身活动的积极性，使群众的体育健身活动广泛、持久、活跃。

（一）节目性比赛活动制度化

泽国镇每年都举行全镇性的“三八”妇女体育比赛、“五一”职工体育比赛、“六一”小学生体育比赛、“十一”企事业单位体育比赛、农历“九月九”老人趣味体育比赛、春节农民体育比赛等七个固定的体育竞赛活动。2000年开始，为了以体育活动促进镇域经济发展，推动全民健身，每两年举行一次规模盛大的全镇性运动会，比赛项目有篮球、足球、台球、乒乓球、田径、象棋、围棋、拔河等，参赛人员达一万多人次。至今已举办四届。每年春节，全民体育活动开展得有声有色，全镇各村都分别开展舞龙舞狮、篮球、拔河、象棋、腰鼓、健身操等体育基础比赛。为了



掌握国民的身体素质状况，泽国镇设立了全民体质监测点，每月约有 500 多人接受检测。

（二）传统体育项目比赛规范化

历史上泽国镇就有气功、乒乓、象棋、管乐队、民乐队等群众性体育活动。近年来，泽国镇提倡在农村积极开展木兰扇、木兰拳、鼓乐等活动，妇女练会一套健身拳和健身操，青少年和中小学生练会一套普及拳，中老年人练会一套太极拳或健身操。

（三）老年人的体育健身活动群众化

镇村两级老年体育协会，每年都为老年人举行 5 次以上的体育比赛活动，比赛项目有气排球、门球等，还为老年人举办气功、太极拳等学习班。全镇 75% 以上的老人参加了各种健身活动。

（四）注意抓好在职干部、职工的体育工作

镇机关内经常开展各类体育比赛，每年组织单项活动 5 次以上。积极承办各级大小体育赛事，成功承办了 2004 年的台州市基层文化俱乐部运动会乒乓球赛，2005 年的温岭市乒乓球联赛、全市太极拳交流会，2006 年的市足协杯赛等群众体育赛事。

目前，富而思乐，富而思健已成为全镇人民的共识。早晨，社区、乡村，跑步、练拳、健身操、练剑、跳健身舞处处可见；晚上，进舞厅、早冰场、健身房的人比比皆是。全镇经常参加体育锻炼的人数逐年上升，占全镇总人口的 42% 以上。

近几年来，泽国镇积极组队参加各项体育比赛。木兰协会获台州市木兰拳比赛一等奖，在全市青少年公路自行车比赛中，获团体第一名，在温岭市第十五届运动会上，获金牌总数、团体总分第四名。参加浙江省东片区海洋体育特色项目比赛，《纤夫的爱》获第一名。镇老年体协气排球队代表温岭市参加台州市第二届老年运动会气排球比赛，分获男排第 1 名、女排第 2 名。

四 相关问题讨论

随着经济的不断发展，泽国镇文化事业总体规模迅速扩大，门类日益丰富，人民的文化生活得到了显著改善。但在调查中发现，从新华书店等国有文化部门来看，似乎还存在一些需要进一步解决的问题。

新华书店的发行网络基本上是建国初期和邮局、银行同期建成的，但



是邮局、银行网点发展很快，面貌一新，而全国各城镇的新华书店发行网点大多保持着初建时的面貌，建筑老化、设备陈旧，加上年久失修，已在超负荷使用。泽国镇的新华书店也有类似情况。新华书店目前既是事业单位又是企业单位，具有“事业为体，企业为用”和“计划为体，市场为用”的特征。作为“国有”单位，它要受体制的约束；作为“文化”单位，它要受意识形态的约束；作为“企业”单位，则又要受市场的约束。由于文化体制改革滞后，政企不分、条块分割问题依然严重，新华书店成为行政机关的外部延伸，实际上是行政型企业，存在生产“计划”化与产品市场化、上游计划化和下游市场化的矛盾。

泽国镇和全国一样，新华书店是图书发行的主渠道，虽经改革，但所有制结构单一，依然维持计划体制的基本框架，依然维持着依照行政区划和级别建立起来的层层批发、层层加价的层级发行体制。在市场经济条件下，尤其是在从卖方市场转入买方市场的情况下，泽国新华书店由于体制、资金等方面原因陷入了发展的困境。

由于新华书店系统现已出台的改革方案多是上级行政部门单方提出的，没有经过下级部门和广大职工民主协商，一些改革成了上级部门牟取自身利益，扩张自身权力的手段。它们从本部门的自身利益出发，通过改革强化或者扩大自己的行政权力和势力范围，增设行政管理权。在这样的所谓改革中，出现了上级部门利用权力限制下级部门自主经营、搜刮下级部门利益的不良倾向。在这种所谓改革中，泽国新华书店被捆住了手脚，虽经努力拼搏，近年来销售量也在不断增加，但广大职工收入不增反降，少数上级部门却仅仅依靠掌控国家资源收入成倍增加。

我们认为，在以后的改革中，泽国新华书店及其上级系统，应按照现代企业制度和现代流通制度的要求，用民主协商的方式制定改革方案，使广大职工成为体制改革的主体，使改革得到广大职工的主动支持、拥护和参与，让改革获得最深厚的群众基础；打破按照行政区划和行政级别划分基层书店的框框，以资本为纽带，采取股份制和国有民营等多种经营形式，推动新华书店建立有效机制，使所有对书店发展作出较大贡献的职工，都能分享较多利益。



第三节 医疗卫生和食品安全

一 医疗卫生机构

泽国镇的医疗卫生机构，主要有公办温岭市第三人民医院、公办泽国镇卫生院及其下属分院、公办泽国镇公共卫生所、每村一家私立卫生服务室以及私立和平医院。

公办温岭市第三人民医院，是一所接近二级甲等的县（市）级综合性医院，以泌尿外科为特长，现有在编职工 324 人，其中卫技人员 280 人，高级职称人员 20 人，中级职称人员 90 人。由于国家财政投入经费有限，现主要靠以药养医等经营收入获得生存和发展。它主要解决泽国镇及温岭市北片、邻县和外来人口中中低收入家庭较重疾病的医疗救治，每年门诊量约 24 万人次。

公办泽国镇卫生院及其下属分院共有医务人员近百人，是一家多功能综合性的镇级（一级）医院。1998 年 6 月开始实行管理、技术、经济承包责任制，依靠以药养医等经营收入生存发展，所得赢利 50% 必须用于医疗发展支出，使用前要经上级批准，另 50% 可以分配给职工，现在基本自给有余。泽国镇的新生儿接生、外来民工的较轻疾病，主要靠这所医院诊治。此外，它还要对各村卫生医疗服务室的工作给予必要的技术指导。

公办泽国镇公共卫生所是国家全额拨款的卫生防疫机构，有 4 名卫技人员，经费和工资由温岭市卫生局统一支付，主要负责卫生监督、疾病控制和妇幼保健三项工作。

各村私立卫生服务室，由具有乡村医师或以上资格者，经温岭市卫生局和村委会批准领取行医执照，在市卫生局注册登记后投资成立的，按规定每家至少要有 60 平方米以上的营业面积，只能使用低级别的药，每家服务室有医务人员 2—5 人不等，所雇人员必须有行医资格。每年承担温岭市卫生局和泽国镇政府及其卫生院所下达的体检、公共卫生、疾病预防的各项工作，如要给高血压的慢性病人定期量血压、对孕产妇定期探访等，同时为当地群众提供与其医生资格相当的全科医疗。虽然名义是非营利机构，不必上缴税款，但所得利润可以完全自己支配。当地信誉好的卫生服务室，有较大规模，有发展成为私立医院的意向。

私立和平医院是 2006 年由来自台州的老板租用一家企业的厂房投资



约 500 万元建成的，是一家以消化道疾病治疗为特长的综合医院，共有医务人员 80 余人，大部分来自外地。医务人员工资较低，平均每月约 1000 元，养老保障和医疗保障也不健全，从劳务成本来看，与泽国镇卫生院相比有一定竞争优势（泽国镇卫生院的平均月工资约 2000 元，还要为职工缴老保医保费、住房公积金等）。

可见，泽国镇初步形成了以公办温岭市第三人民医院为支柱，公办泽国镇卫生院及其下属分院、公办泽国镇公共卫生所为枢纽，各村私立卫生服务室为基础，私立和平医院为补充的医疗预防保健网。温岭市第三人民医院、泽国镇卫生院及其下属分院、公办泽国镇公共卫生所等公立医疗机构，长期在泽国医疗服务市场上占据主导地位，是泽国医疗服务提供的主体力量，已在 50 余年的发展过程中积累了厚厚的历史沉淀。它们的主要优势表现在：1. 市镇政府对公立医院实行各种待遇，如财政补贴，市镇政府负担大型基本建设项目和大型医用设备采购等方面支出；2. 技术力量雄厚，拥有一支训练有素的专业技术队伍；3. 比较好的社会声誉和公众形象；4. 医疗保险定点医疗机构；5. 规模一般比较大，具有较好的抵御市场风险的能力；6. 基础设施较好，一般具有比较好的地理区位优势，贴近市场，交通条件便利，比较容易吸引病人。劣势则主要表现在：1. 运行机制不灵活，适应市场要求能力较差，开拓市场的动力常显不足；2. 后勤保障系统庞大，运行成本高；3. 人事分配制度僵化，激励机制存在缺陷，员工的积极性调动不足。

与公立医疗机构相比，泽国每村一家的私立卫生服务室和私立和平医院等私立医疗机构，由于受规模、人才、医疗设备和医疗水平等不足的制约，发挥的作用还不是很大。它们多数处于初创阶段，投资规模偏小，而且分散，抗风险能力较弱，没能形成规模经济效应。从长远发展考虑，泽国的私立医疗机构应以资金为纽带，扩大投资，在可能的前提下实现规模化经营，形成有规模、有水平、有特色的医院。连锁经营是这些医疗机构在短时期内提高自身实力和水平的有效途径。连锁经营在给私立医疗机构带来管理和财务制度上统一的同时，也提高了民营医疗机构参与市场竞争的抗风险能力，规模和特色将成为它们生存和发展的关键因素。

调查中还发现，由于各类医疗机构之间存在一定的竞争关系，所以，尽管它们都实行了以药养医等收入模式，但药品价格还是被控制在一定范围之内。



二 食品安全

近年来，泽国镇在温岭市食品安全委员会的工作指导下，依照市食品安全监管目标和责任状要求，在食品生产、加工、销售企业及各类饭店、个体饮食摊点进行了检查整治和重点监控，采取了以下食品安全防范措施。

（一）加强食品安全宣传，提高广大群众的安全防范意识

泽国镇利用各种宣传工具广泛开展食品安全知识宣传教育活动，大力营造人人“关注安全、关爱生命”的氛围。镇政府每年都要多次召开宾馆、饭店、超市、农贸市场、企业等相关单位人员会议，宣传食品安全知识，落实食品安全工作措施，利用各单位、各超市、各村（居）的宣传橱窗等，大力开展食品安全知识的宣传活动。例如，2006年4月12日镇政府邀请市卫生监督所领导对全镇100多位村（居）单位的食品安全监督员、公共卫生信息员进行公共卫生和食品卫生知识培训；4月19日专门组织各中小学校长及各大超市、宾馆、饭店负责人进行“放心店工程”建设及食品安全知识培训；5月17日专门邀请温岭市工商局副局长、市工商局法制科副科长等对泽国镇各村（居）、各单位的食品安全监督联络员进行食品安全知识培训，分发了《食品安全知识手册》200余本；8月18日泽国镇政府又邀请市食品、药品监督管理局领导专门为各村（居）、单位的食品安全监督联络员、公共卫生信息员进行食品、药品卫生知识培训讲座；11月1日，泽国镇政府领导会同市卫生监督所、镇公共卫生所上街开展食品卫生安全知识咨询宣传活动，并在现场向群众发放食品安全知识宣传单5000余份。

以各村（居）、各单位、各超市的宣传橱窗为宣传阵地，每月一次刊出有关食品卫生知识宣传资料。在大型超市、集贸市场、批发市场、商场、“放心店”设立食品安全信息公示栏，每天一次将食品安全信息向广大消费者公示，让广大消费者购买放心安全的食品。在6个大型菜市场设立永久性食品安全宣传标语10条。此外，在公共场所悬挂食品安全宣传横幅10条、标语80条、发放“3.15”食品安全咨询宣传资料。通过一系列的宣传活动，不断提高广大群众的安全意识，促进安全意识深入人心。同时积极开展食品安全工作的信息报道，加强和市食品安全办公室的沟通联系，将泽国镇的食品安全工作信息及时上报。



（二）健全食品监管网络，落实食品安全工作责任制

泽国镇政府专门建立了以镇长为组长、各分管副镇长为副组长的食品安全监管协调领导小组，落实具体人员专门负责食品安全工作，制定食品安全管理制度和食品安全目标考核工作责任状，镇和各村（居）、单位签订了食品安全工作责任状 105 份，与 55 家食品生产加工企业签订了食品生产企业承诺书、责任书，建立泽国镇食品加工企业安全管理网络图，实施食品安全重大事故责任追究制，把食品安全工作落实到位。聘任了食品安全协管员和基层食品安全消费维权监督员，实现了食品安全监管工作网络的全覆盖。

泽国镇在农副产品市场设立了检测室，配备专门人员，添置检测设备，每月开展检测。镇设质管员 5 人，村（居）质量协管员 97 人，市重点工业企业、食品生产企业质管员 47 人。为提升食品安全监管水平，提高应对突发事件的能力，泽国镇专门制订了《泽国镇食品安全事件应急响应预案》，由镇长任应急指挥领导小组组长，专门设立办公室，做到一旦重大食品安全事故发生，能及时报告，及时处置。

（三）加强食品安全监管，开展食品安全专项整治活动

泽国镇注重从源头上抓食品安全，加强食品生产加工企业及添加剂使用企业的检查工作。例如，2006 年 7 月组织全镇 97 个村（居）全面排查 55 家食品生产加工企业，对无证照食品生产加工企业及检查中发现问题的企业责令限期整改，确保食品生产加工企业的食品安全。

泽国镇政府经常组织有关部门开展食品安全检查，定期或不定期地对各超市、商场、饭店、副食品市场、企业、学校食堂进行食品卫生安全大检查，发现问题及时处理。例如，2006 年 7 至 9 月，在全镇范围内开展了食品安全专项整治活动，温岭市质监局和卫生监督所、泽国工商所和公共卫生所等相关部门对工业区的流动摊点、镇区内的饭店、超市、农贸市场、食品生产加工企业等进行专项检查清理，对劣质食用猪油进行了专项清查打击。经过整治活动，共检查食品经营单位 200 多家次，共清理饮食摊点 60 多家，限期整改 30 家，查获劣质食用猪油 650 斤，有效地消除了食品安全事故隐患。通过专项整治活动，餐饮业的食品卫生状况得到了改善，消除了生产、加工、销售的假冒伪劣和有毒食品、药品，有效地预防了食品、药品安全事故的发生。



三 相关问题的讨论

医疗卫生是一种具有外部性的公共产品，不能完全通过市场机制来实现资源配置，政府有义不容辞的责任。然而，在财政资源有限的情况下，全靠政府是不太现实的。

政府虽然在医疗卫生领域负有责任，但并非一定要由政府来直接组织一切医疗机构。医疗卫生的提供方式可以有如下几种：（1）政府直接提供医疗卫生服务；（2）由市场和私人部门提供医疗服务，政府出资购买并实施监管；（3）由政府公共部门与非政府组织、私人医疗机构合作提供医疗服务，政府负责监管。

政府在选择医疗卫生产品的提供方式时，需要考虑成本和收益。在市场经济条件下，只要提供医疗卫生产品的医疗卫生机构能够提供令公众满意的、符合共同利益的产品或服务，尽管提供方同时获得了私人收益，如果没有给政府和社会增添额外的成本，就没有理由去拒绝利用这样的医疗机构。

从泽国镇目前不同所有制医疗机构所占比重看，私立医疗机构还相对较弱。虽然医疗卫生行业具有特殊性，但私立医疗机构过弱依然会妨碍医疗卫生服务适应市场经济的要求。医疗卫生产品虽然是一种具有外部性的公共产品，可以带来社会效益，但其收益并非像国防产品那样具有不可分割性，在医疗卫生产品的供需关系方面，客观上存在着不以人的意志为转移的市场。患者到医院享受医疗服务，并不需要与别人共享，成本也不一定要与别人共担。因此，医疗卫生产品又是一项针对个人的服务，没有必要要求供给方全是公立医疗机构。

如果泽国镇通过公立医疗机构的体制改革和私立医疗机构的扩张，让所有制形式进一步向多元化和混合化方向发展，积极支持和吸引社会资金参与医疗卫生领域，将有利于形成满足社会医疗需求和符合市场公平的竞争机制，有利于迅速构建与新型医疗保障制度相适应的医疗服务体制。这样，医疗卫生事业的发展将更多地依赖市场机制。为解决医疗卫生事业发展中可能存在的问题，政府可以加强医疗卫生的法制管理，依靠完善的医疗卫生管理制度形成科学、有效的监管，并逐步形成政府依法管理、社会依法行医、群众依法监督的格局。



第四节 环境保护

泽国镇的快速经济增长既为环境保护创造了许多有利条件，也对环境和可持续发展带来一些不利影响。下面以固废拆解业和防洪防涝为重点介绍泽国镇的环保状况。

一 固废拆解与提金

泽国镇的环保形势之所以比较严峻，一个很重要的原因就是当地固废拆解与提金业的存在和发展。该行业一方面为泽国镇的发展提供了就业机会和廉价原料，增加了居民收入；另一方面也带来了不易解决的环保问题。所以，需要专门分析一下泽国镇的这个行业及其环保情况。

（一）固废拆解与提金业的由来与现状

温岭市固废拆解始于20世纪70年代末80年代初，当时仅限于泽国镇，以拆解国内废旧电机为主，后来蔓延到温峤、新河等镇，固体废物的来源已从原来的纯国内发展到国内、国外兼而有之。1997年以后迅速发展壮大，温峤镇桐山村拆解业发展尤快，从业村民已达100余户。从1998年开始，在拆解电动机和交换机的同时，也收集部分从国内大专院校和科研院所淘汰的废电脑等家电。废电脑拆解后，将键盘、主机、显示屏等分类销往广东或周边地区，机壳等废料销往当地。近几年，泽国镇固废拆解行业发展特别迅猛，除了7家经国家批准的进口固废定点加工场外，目前有517户家庭型的拆解户从事各类固废拆解，拆解的固废材料也从国内废旧电机为主发展为以进口固废为主。

从固废拆解行业分布情况来看，场外拆解和定点拆解不太相同。温岭市固废场外拆解比较集中地分布在泽国镇、新河镇和温峤镇。泽国镇固废场外拆解主要分布在三街桥村、湖头村、百亩坦村、山坑村、新秋村、万堂村、西岸村、下郑村、下周村、扁屿村、山下陈村、牧西村、下汇头村、茶屿村等村，拆解户共计517户；温峤镇主要分布在铜山村、岭下周村、南湾村、杨公吞、下金前、上保、下保、中保村、太猛坑、姆坑；新河镇主要分布在路边、东合、渡首东村、渡首西村。从事分拣、拆解的场所以门前屋后、良田、老宅基地等为主，主要拆解废电机、废电线、电缆等固废，拆解点多无任何环保防护措施，土地性质均为村里的临时用地，



无统一的管理模式，时常出现露天焚烧现象。

温岭市原有国家认可的定点固废拆解企业 10 家，后来经过规范整治，到 2005 年进口固废拆解定点企业为 7 家，全都分布在泽国镇。总体上看，7 家企业相对集中在两个区块，见表 8-7，2003—2005 年泽国镇定点企业固废拆解量见表 8-8，类推估算，温岭市 2003—2005 年固废拆解总量见表 8-9。

表 8-7 泽国镇定点拆解企业及其地理位置

序号	企业名称	地理位置
1	台州鸿运再生资源加工有限公司	泽国镇山下村
2	温岭市亚泰再生加工有限公司	泽国镇三衙桥村
3	宁波海天进出口股份有限公司	泽国镇下周村
4	温岭市鑫星废旧物资有限公司	泽国镇山南村
5	温岭市繁盛废旧物资调剂有限公司	泽国镇丹崖路
6	温岭市三环商贸有限公司	泽国镇湖头村
7	岱山县开开再生资源回收有限公司	泽国镇百亩坦村

表 8-8 2003—2005 年泽国镇定点企业固废拆解量

年份	2003	2004	2005
拆解量（万吨）	22	20	18.4

表 8-9 2003—2005 年温岭市固废拆解总量 (单位：万吨)

年份	2003	2004	2005	合计
定点企业拆解量	22	20	18.4	60.4
场外拆解量	14.7	13.3	12.3	40.3
合计	36.7	33.3	30.7	100.7

在拆解的固废中，第七类废物约占 80%，第六类 15%，其余占 5%，主要为废塑料。固废拆解后，废钢铁约占 70%，铜铝 15%，矽钢片 3%，



其他 9%—11%，残余垃圾大约 3%。从固废来源看，电机主要来源于欧洲，五金类和其他有色金属主要来源日本，电线、电缆主要来源于国内。

提金业是固废拆解业的延伸，起步于 20 世纪八九十年代，在温岭市主要集中在泽国镇和温峤镇。在泽国镇的牧屿区一带，几乎家家户户都在自家的屋前房后、河边田头提炼金、银等贵金属。经过整治，目前，温岭市贵金属提炼定点单位 2 家，分别为温岭市三鑫物资回收有限公司和温岭市金盛金属加工厂，其地理位置见表 8-10。

表 8-10 定点提金企业及其地理位置

序号	企业名称	地理位置
1	温岭市三鑫物资回收有限公司	泽国镇下周村
2	温岭市金盛金属加工厂	温峤镇许宅村

（二）固废拆解与提金业的整治情况

在泽国镇，固废拆解和提金业的整治工作，是由温岭市制定统一政策，下达任务直接抓的。对于进口固废拆解定点企业，温岭市环保局下发了《温岭市进口固废拆解加工利用行业专项整治方案》，并对定点企业存在的问题进行通报，提出了“相对集中、全面整改、完善设施、规范拆解”的整改要求，对泽国镇 7 家定点进口固废拆解加工企业实行规范化管理。目前，各定点企业按要求建设了标准化工棚，实施了场地水泥硬化，配置了以油为燃料并带有二燃室的焚烧炉，完善了雨污分流系统，全部达到了规定的标准。同时加强企业自律，对废线路板和拆解下脚料实行统一收集、统一堆放、统一清运，做到拆解规范、处置规范。

对于非法拆解企业，根据温岭所在地级市台州市制定的《台州市关于进一步规范固废拆解业基本取缔场外废物拆解工作实施方案》的文件精神，温岭市成立了以市长为组长的固废拆解整治领导小组，泽国镇也建立了主要领导负总责、分管领导具体抓、细化分工抓落实的组织领导和工作协调机构，以加强对固废拆解整治工作的领导，确保整治工作组织到位、人员到位、精力到位。

温岭市整治办公室还下发了《温岭市关于进一步规范固废拆解业、全面清理取缔场外固废拆解工作实施方案》，落实了整治工作地方政府负责



制，将泽国、温峤和新河等镇列为整治重点。按照组织发动、自查自纠、集中清理、巩固提高四个阶段的工作要求，明确了固废拆解整治目标、整治范围、整治措施和整治期限。

在全面调查摸底，总结往年整治经验的基础上，2006年4月中旬启动了场外拆解整治工作，5月中旬，泽国、新河、温峤等镇会同环保、工商、城建、公安等部门组成联合执法组对辖区重点区域进行督查，对房前屋后、道路两侧逾期未自行清理的拆解户（点）进行强制清理。2006年6月，温岭市又制定了《深入开展整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动实施方案》，再次将场外固废拆解整治作为重要内容列入环保专项行动，保证了整治工作的有序展开。

根据“重点突破，全面清理”的方法，坚持上下联动、部门配合，以铁的决心、铁的手腕推进场外拆解整治工作。温岭市共出动执法人员1970人次，整治场外拆解约2100户（点），强制清理场外拆解点663个，拆除工棚427处，清运固废近百吨。2006年6—9月间，温岭市整治办公室又多次组织有关镇和部门对外场拆解集中区域进行强制清理，进一步巩固了整治成果。

为了强化一线环境监察力量，温岭市组建了泽国、箬横、城区三个环境监察中队，前移监管阵地，采取经常性巡查与突击检查、工作日与节假日、白天与夜间检查相结合的方式，对2006年8月以来泽国、新河等地的20余处场外拆解反弹户（点）坚决予以打击取缔，发现一起，清理一起，扑灭场外拆解反弹苗头。

由于泽国临近路桥，交通便利，为镇外固废非法流入提供了许多便利，市外固废已成为拆解原料的重要来源。为此，在规范定点拆解，杜绝拆解下脚料从定点场流出的同时，温岭市和泽国镇增加了对重点区域、重点路段的巡查频次，严查市外固废非法流入。对无转移联单、来路不明的固体废物予以严厉打击，仅2006年8月就查获了市外固废非法转移4起，有效地从源头上堵住了场外拆解的固废流入。

对于提金行业定点企业的环保整治，温岭市和泽国镇在对2家定点提金场进行整改的基础上，要求企业按照“办公区与生产区分离，生产区与污水处理区相对独立”的原则，对场区进行了重新布局，并针对加工过程中废气排放阵发性强度大、治理难这一问题，先后邀请浙江大学、同济大学、清华大学专家来温岭进行专题论证，终于在2001年彻底解决了废气



治理上的难题，做到了废气废水全面达标排放。2006年2月，市环保局下发了《关于对温岭市金盛废金属加工厂、三鑫废旧物资回收有限公司两家企业限期整改的通知》，两家企业编制了整改方案和事故应急预案，落实了各项整改措施，经监测，废水废气达到了国家排放标准，使该区域环境质量得到有效改善。

由于提金加工污染严重，温岭市和泽国镇一直把非法提金点作为重点整治对象，通过几年来的打击整治，泽国、温峤等地房前屋后和河边田头的提金现象基本消失，散户提金加工由“地上”转入“地下”，由明处转向暗处，市环保局现在正通过调查摸底并结合群众举报，继续对非法提金加工进行穷追猛打，一旦查处，从严处罚，对非法提金户起到了很好的震慑作用。2006年共查处非法提金点8个。

案例8-4 温岭市繁盛废旧物资调剂有限公司

温岭市繁盛废旧物资调剂有限公司位于泽国镇山坑村，成立于2001年，是专门从事拆解废五金、废电机等第七类限制性进口固废的定点且自营进口的私营企业，也是温岭市环保局认可的全市7家进口固废拆解定点企业之一。

该公司总投资约500万元，占地面积13000多平方米，其中标准工棚8500多平方米，仓库及办公用房400多平方米，专业管理人员12人，拆解工人150余人。拥有铲车2辆、叉车2辆、剥线机12台、切割机6台、拉料机7台、气割机7台及砂轮机、手枪钻等拆解设备40多台，20吨和30吨电子磅秤各1台，月拆解能力4500吨以上，年产值1.3亿多元。

几年来，该公司一直重视企业的内部管理和环境保护工作，建立了工作守则、生产目标责任、岗位职责、生产考核、安全生产等各项管理制度和操作规程，制定了职工培训计划。为强化企业内部管理，成立了管理机构，层层落实岗位职责，并投入了300多万元的资金对拆解场进行改造，改造后的拆解场地符合温岭市环保局提出的“一硬四有”要求，即拆解场地水泥硬化，四周有围墙，建有二燃室的焚烧炉、标准的隔油池、钢架结构的标准工棚。固废拆解每年委托浙江省环境科学设计研究院进行风险评价，严格执行国家环保总局和质量监督检验检疫总局的要求，每批次进口的废物均有检验检疫证明，杜绝进口危险物品、生



活垃圾和电子废物。

拆解场地设置了标示牌，进口废物做到整齐堆放，每批次的原料和产品等进出均要求过磅和记录，废电线电缆、废线路板执行转移联单制度，并委托台州市环保局指定的单位进行处置，其中线路板由台州新源物资有限公司处置，拆解后的废物实施“三统一”管理，公司收集后统一由温岭市环卫所进行填埋处理，无法拆解的废物统一采用二次燃烧炉进行焚烧后拆解，废水处理和焚烧炉焚烧落实专人负责，杜绝露天焚烧。

由于废气还存在着超标现象，根据环保局的统一要求，实施“柴改油”改造工程，隔油地面做到定期清理，焚烧炉定期检修，并建立了货物进出、废水处理和焚烧炉运行等各种台账。2005年，台州市环保局根据《进口废物定点企业验收考核标准》、《进口废五金电器、废电线电缆和废电机定点加工利用企业验收考核标准》和《进口废五金电器、废电线电缆和废电机定点加工利用企业环保验收考核评估标准》，对该公司进行了全面考核，考核成绩为86分。

为进一步减轻进口固废拆解对环境的影响和污染物排放总量，该公司在进一步巩固往年环境保护工作的基础上，根据市环保局下发的台环[2006]41号文件精神和温岭市环保局对定点拆解企业专项整治的具体要求，专门召集管理班子研究存在的问题，并提出了整改的措施，由专人督促落实。

在硬件建设方面，投入31万多元进行自身改造，其中拆解场地的水泥地面修复2万元，工棚维护9万元，二次焚烧炉维护7万元、排水管更换2万元、排污管改造3万元、垃圾处置8万元，并增添和更新机械设备，扩建和规范了垃圾堆放场，使垃圾堆放场具有防雨淋等方面的作用，以免二次污染。为防止进口废物由于雨淋等因素造成环境污染，根据环保局的统一要求，拆解废物均进棚内拆解，杜绝露天拆解，如需要在工棚外堆放的，都要进行覆盖，以防止造成二次污染。

在软件建设方面，该公司在完善和细化岗位责任、安全生产等各项管理制度和操作规程的基础上，进一步充实管理队伍，强化企业内部管理的目标考核制度，明确焚烧炉焚烧和维护、隔油地清理、固废拆解等岗位的工作职责。同时，加强对废电线电缆、废线路板和不可利用废物的管理，废电线电缆、废线路板和不可利用的废物全部要求进入仓库堆



放。该公司和市环卫所等相关单位密切配合，签订了垃圾处置和清运的协议，保证垃圾的及时清运，从而减轻了环境的污染。2006年9月26日，废水、废气经市环保局监测站监测均符合国家一级排放标准。全年拆解进口固废2.8万吨，未出现过环境污染事故和群众投诉等方面的问题。

经过几年来的工作，该公司在环保方面取得了一定的成绩，但由于尚未实施圈区化管理，环境污染仍然存在。目前，该公司根据自身的不足，正准备结合自身的实际，加强企业的内部管理，对职工进行职业道德教育和技能培训，增强环保知识宣传，使环保工作受到管理层和职工的共同重视。同时筹集资金，进一步强化环保投入力度，使环境污染的防范能力不断提高，加强环保设施的日常维护，确保环保设施的正常运行，并根据当地环保局的统一规划，将“入圈”列入工作计划。

二 防洪防涝

泽国镇地势低洼，河网池塘密布，海拔高度一般2.0—3.0米左右。南官河、月河正常水位2.12米，一遇连日暴雨，如有河道排泄不畅，容易造成洪涝灾害。所以，防洪防涝是泽国镇环境保护工作的一个重要方面。

（一）洪涝灾害的成因和历史

温岭市地处浙江东南沿海，泽国镇位于温岭市域北部，洪涝灾害主要由台风暴雨产生内涝引起。降雨量年内分配极不均匀。全年一般可分为海汛期（4—7月）和台汛期（7—10月）。暴雨洪水主要来自台汛期降水，台风暴雨洪水往往历时较短，降雨历时一般不超过3天。加上本区域位于东南沿海，排水受潮汐顶托影响，特别是台汛期洪水与风暴潮相遭遇，西部山洪与中西部平原涝水无法及时排出，地处温黄平原腹地的泽国镇，极易形成洪涝灾害。

据建国以来有关资料统计，温岭市发生大小洪涝灾害31次，平均1.5年发生一次。1952年7月19日受“5207”号台风暴雨影响，整个温黄平原发生大洪水，当时只有雨量观测无水位观测资料，根据有关文献记述：“温黄平原可以行驶汽船，黄岩水位与橘树顶齐平，”估算温岭站最高洪水位4.10m。1960年9月24日台风雨洪水，温岭站最大24小时降雨量311.6mm，三日暴雨量357.8mm，温岭站最高洪水位达3.86m。1985年（7月30日）6号台风过境，域内普降暴雨，大溪站最大24小时降雨量



265.5mm, 最高洪水位达3.62m。该场洪水中, 西部山洪暴发, 平原中西部内涝严重。1997年8月18日, 11号台风在温岭市登陆, 市域内发生严重洪、涝、暴潮灾害, 沿海海塘毁坏严重, 造成直接经济损失近9.7亿元。2002年“9.13”暴雨, 温黄平原金清水系雨量超十年一遇, 泽楚公路以西涝区淹没水深超1.0m, 淹没时间长达4天以上, 全市受灾人口40万人, 103个村约18多万人被洪水围困, 3.18万人发生饮水困难, 温岭市经济损失达1.8亿元, 给国民经济带来严重影响。建国以来温岭市和泽国镇较大洪涝灾害情况见表8-11。

(二) 防洪防涝的现状和问题

为了减轻洪、涝、旱灾造成的损失, 温岭市和泽国镇在金清水系(温岭市境内)先后建有中型水库2座, 小型以下水库及山塘134座。上述工程的建成, 对减缓西部山洪侵入平原腹地, 起着一定的作用。但大多以灌溉供水、发电为主, 基本未设防洪库容, 防洪作用较小。《温黄平原水利规划》推荐的流域性排涝工程江夏隧洞及金清新闻(一期工程)的建成将对流域排涝起到重要作用, 使该地区的洪涝灾害有所缓解。

目前泽国镇大部分区域的防洪能力不足5年一遇, 防洪工程建设严重滞后于城镇其他基础设施建设, 不能适应当地国民经济发展的需要。主要存在以下问题。

1. 由于城镇化进程的加速, 路网建设四通八达, 在道路建设过程中, 对洪水问题未加充分关注, 人为堵塞、缩窄泄洪通道事件时有发生, 造成洪水下泄困难, 涝水不能及时畅排。

2. 随着城镇建设的发展, 行洪河道人为设障情况较为严重, 造成洪水下泄受阻, 河道洪水位抬高, 加重两岸洪涝灾害。温岭市内河道窄小, 泄洪不畅, 从而影响了江夏排涝隧洞及金清新闻工程对泽国镇防洪效益的发挥。

3. 在城镇发展建设过程中, 由于片面追求提高土地利用效率, 将部分调蓄水面填堵, 甚至部分排水河道被占用, 造成河道洪水位抬高。

4. 金清新闻一期工程建成投入运行, 而金清二期排涝工程尚未实施, 致使河网输水能力受到限制, 金清新闻排涝效益不能得到充分发挥, 不能有效降低平原洪涝水位。

5. 由于工业化快速发展, 而对环境治理的投入力度不够, 河网水质富营养化严重, 水生植物繁殖迅速, 造成泄洪排涝时闸孔口门受阻, 影响



排涝，延长排涝时间。

6. 地面高程较低，老镇区高程在 2.8—3.6m 之间，新镇区地势较低，大多介于 2.0—3.0m 之间，成为易涝地区。

7. 近年来，随着经济的迅速发展，用水量的增加，过量开采深层地下承压水，使地面沉降情况进一步加剧，从而加重该区域的洪涝灾害。

表 8-11 建国以来温岭市和泽国镇较大洪涝灾害情况

发生年份 (年)	发生日期 (月/日)	损失情况
1952	7/19	最高水位为 3.92m，淹死 24 人，受涝农田 43 万亩
1960	9/22	次洪降雨量达 358.6mm，受淹农田 28 万亩
1962	9/6	次洪降雨量达 310mm，最高水位 3.42m，受淹农田 17.7 万亩
1975	8/12	降雨量达 279mm，死 13 人，受涝农田 21 万亩
1981	9/22	降雨量达 384mm，死 3 人，受淹农田 30 万亩
1982	7/30	死 2 人，受淹农田 20 万亩
1985	7/30	降雨量 408mm，死 100 人，受淹农田 34 万亩
1987	9/10	降雨量 342mm，死 3 人，受淹农田 35 万亩
1997	8/18	海塘冲毁，平原受涝，大溪镇最高洪水水位达 3.41m，直接经济损失达 9.4 亿元
2002	9/13	降雨量超 10 年一遇，淹没时间长达 4 天以上，全市受灾人口 40 万，直接经济损失达 1.8 亿元

(三) 进一步防洪防涝的环保设想

泽国镇根据国家水利法规，结合泽国镇社会经济可持续发展的需要，针对防洪排涝的现状存在问题，按照蓄泄兼筹、全面规划、突出重点、综合治理、统筹兼顾、分期实施的原则进行规划，正在研究如何处理防洪排涝水利建设与国土利用、排涝与抗旱、上下游、左右岸之间的关系，工程措施与非工程措施的关系等，制定城镇防洪规划格局及河道规模，已经形成了如下一些环保设想。

1. 与城镇建设相协调，在满足防洪排涝的前提下，充分考虑城镇景观和环境美化，注意维持和保护泽国镇江南水乡特色，促进泽国镇的社会经济可持续发展。

2. 遵循防洪优先原则，凡建设规划所涉及的区域及建筑物，应满足



防洪要求。

3. 采用“外港挡、内涝排”和充分利用现有水利工程设施的原则，通过抬高地面、修筑堤防、拓浚整治河道、合理布置闸站等综合治理工程措施，达到城镇防洪排涝水利工程建设的安全、经济、可靠。

4. 在维持和不减少现有水面率的前提下，合理调整城镇河网格局，保证河道水流畅通。河道整治实施过程中，在连通、拓宽河道增加水面的前提下，才可考虑适当埋填一些断头浜和废弃水面用来增加城镇建设用地。

5. 工程措施和非工程相结合，充分利用现代化科学技术，提高防洪排涝的预报水平和调度水平，防灾减灾，争取将超标准洪涝灾害造成的损失减少到最低限度。

三 相关问题的讨论

改革开放以来，泽国镇的经济的发展取得了很大成绩，人民生活水平有了很大提高，建立起具有相当生产规模和技术水平的工业体系，城镇化进程也加快了。但是，同中国其他地区一样，泽国镇在工业化和城镇化进程中也引发了很多新的环境问题，这些问题直接损害着泽国长期发展的资源环境基础，威胁着泽国人民的生命支持系统。尽管这些问题已经引起了泽国镇的高度重视，并已经采取了许多措施加以控制，但离彻底解决这些问题还相差甚远。在造成泽国镇环境污染的各项人类活动中，工业生产的排放物是主要的来源。同时，由于泽国镇人口密度较大，外来人口较多，各种生活废弃物也较多。

首先，工业固体废弃物和生活垃圾的处理问题还有待进一步解决。泽国的固废拆解和提金业，确实对泽国的经济发展起到了很大的推动作用，但目前定点拆解和提金企业的技术水平还需要进一步提高，零散的非法固废拆解和提金活动还没有完全杜绝。工业固体废弃物和生活垃圾有很多得不到及时的综合利用和处理，占用了不少土地和河滩，甚至在有些学校周围和街道两旁都有大量堆放。

其次，工业和民用废气对空气的污染比较严重。泽国是一个以废气排放较多产业为主、以煤为主要能源的地区，烟尘排放量、二氧化硫等有害气体的排放量等都比较多，大气污染的情况比较严重。而且，由于工业区和生活区混在一起，很多居民反映，生活质量因此受到影响。



再次，工业废水和生活污水对河流的污染和洪涝灾害问题，还有待进一步控制。泽国镇河流较多，但不少受到污染，有的水体甚至基本失去了使用价值，一些以前可以饮用和游泳的河流，现在居民连洗衣服都要担心是否对健康有害。污染物通过饮水可以使人发生急性或慢性中毒，也可以通过水生食物链或用污水灌溉而污染的粮食和蔬菜等损害人的健康。实验表明，饮用被污染了的水的人群癌症（主要是肝癌和胃癌）发病率比饮用清洁水的高 61.5%，所以河流污染问题得不到彻底解决，对泽国广大群众的危害是比较大的。另外，目前洪涝灾害仍然是泽国的一大隐患。

泽国镇不应走“先发展，后治污”的发达国家工业化早期因为没有经验走过的老路，而要将发展与环保并重当做政府调控的重要内容，使经济增长与环境保护和社会发展相协调。为此，要采取有力措施，改善环境质量。这些措施包括：用多种方式广泛而持久地向居民传授环保知识，提高干部和群众的环保意识；进一步完善防治工业污染的政策措施，形成比较完整的环保体系，并且把政策措施落到实处；调动各方面力量，加大环保基础设施投资，提高防治污染能力；调整镇区功能布局，改变工厂和居民混杂状况，使生产区和生活区分离，以利于环境治理；调整产业结构，下大力气改造固废拆解、提金、制鞋等传统产业，提高技术档次，把那些污染严重的企业搬出镇区，甚至不惜关闭。



第九章

人口管理和劳资关系调整

本章考察泽国镇人口管理和劳资关系调整，依据的资料包括公开发表的统计数据、泽国镇政府文件、有关部门的工作报告以及泽国镇调研资料。首先考察泽国镇的计划生育工作，接着考察泽国镇人口管理，最后探讨泽国镇职工劳动保护和劳动争议调解。

第一节 计划生育

一 计划生育工作

(一) 计划生育率

根据泽国镇计划生育办公室工作人员提供的计划生育率^①数据（见表9-1），可以看出泽国镇的计划生育工作具有以下特点：

第一，全镇的计划生育率经历了由低到高再降低的过程。20世纪90年代初泽国镇的计划生育率是66.77%，90年代中期以后逐渐提高，2001年达到历史最高点97.08%，随后几年逐渐下降，2006年为94.53%。这说明，泽国镇的计划生育工作在新时期困难增大。

第二，尽管20世纪90年代中期以来城乡计划生育率多年来一直保持在93%以上，但总体上处于波动状态，且农村计划生育率低于城镇计划生育率。

第三，计划外出生人数呈逐年递增趋势，超生现象比较严重（见图

^① 计划生育率 = 计划出生婴儿数 ÷ 出生婴儿总数 × 100%。



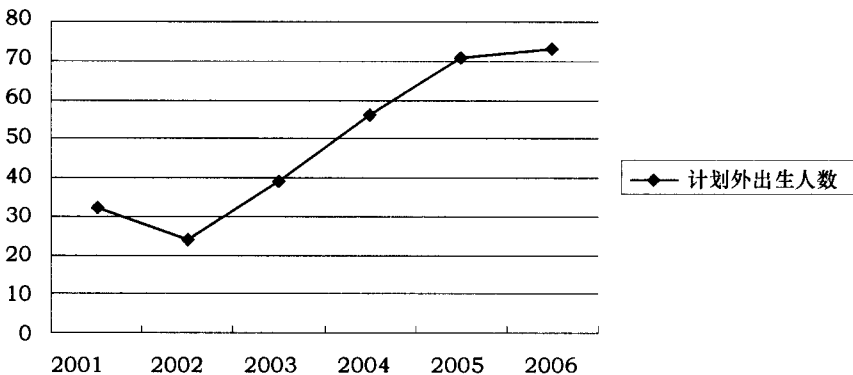
9-1)。计划外生育呈现出以市内生为主、以二孩或多孩超生为主、以透环假证明为主等特征。以前是“穷生”，现在则“富生”现象比较严重，这主要是由于部分群众的生育观念还没有从根本上得到转变以及行政措施弱化、对计划外怀孕对象缺乏有效干预措施。

表 9-1 泽国镇计划生育率

年份	全镇计划生育率 (%)			计划外出生人数 (人)
	平均水平	城镇居民	农村居民	
1992	66.77	93.75	65.61	
1993	87.38	98.01	86.89	
1994	90.47	96.15	90.11	
1995	94.51	100	94.31	
1996	95.66	98.44	95.52	
1997	95.06	96.55	94.99	
1998	95.95	100	95.71	
1999	96.8	98.63	96.67	
2000	95.56	97.06	95.42	49
2001	97.08	96.91	97.1	32
2002	94.48	94.81	94.46	24
2003	97.05	98.18	96.95	39
2004	96.37	96.9	96.32	56
2005	95.17	99.08	94.86	71
2006	94.53	93.33	94.65	73

资料来源：泽国镇计划生育办公室。

图 9-1 2001—2006 年计划外出生人数





(二) 人口出生性别比

出生性别比主要是为了观察每出生百名女婴相对出生的男婴数量。每出生 100 名女婴，男婴出生数在 102—107 之间是国际社会公认的正常值，低于 102 或者高于 107 的值都被视为异常。泽国镇出生婴儿性别比明显偏高，具有明显的时间分布、孩次分布和城乡差异等特征（见表 9-2）。

表 9-2 泽国镇出生人口性别比

年份	出生人口性别比			城镇出生人口性别比	农村出生人口性别比
	平均水平	一孩性别比	二孩性别比		
1992	130 : 100			121 : 100	131 : 100
1993	131 : 100			136 : 100	131 : 100
1994	137 : 100			136 : 100	137 : 100
1995	121 : 100			104 : 100	121 : 100
1996	119 : 100			100 : 100	120 : 100
1997	109 : 100			164 : 100	107 : 100
1998	103 : 100			95 : 100	103 : 100
1999	109 : 100			78 : 100	111 : 100
2000	104 : 100			100 : 100	104 : 100
2001	106 : 100	99.5 : 100	128 : 100	116 : 100	104 : 100
2002	113.6 : 100	107 : 100	133 : 100	120 : 100	108 : 100
2003	114.2 : 100	104 : 100	150 : 100	104 : 100	115 : 100
2004	130 : 100	118 : 100	164 : 100	119 : 100	131 : 100
2005	126 : 100	114 : 100	157 : 100	110 : 100	128 : 100
2006	118 : 100	108 : 100	139 : 100	141 : 100	116 : 100

资料来源：泽国镇计划生育办公室。

第一，从时间分布看，20 世纪 90 年代上半期，即 1992—1996 年，出生婴儿性别比一直在 119 以上运行，最高值达到 137；90 年代下半期到 21 世纪初，基本正常；但是 2002 年以后，性别比又持续攀升，2004 年达到 130。城镇人口出生性别比和农村人口出生性别比大致具有相似的时间变动特征。



第二,从孩次分布看,一孩出生性别比基本正常,但是2004年和2005年超过108,分别是118和114;二孩出生性别比一直高居不下,最低值是128,最高值达到164。可见,出生婴儿性别比随孩次增加而升高,二孩或多孩性别比是决定出生性别比高低的主要因素。

第三,从城乡分布看,农村出生性别比不仅普遍高于城镇,而且其变化也常常滞后于城镇。例如,城镇出生性别比1995年趋于正常,而农村则到1997年才由高值趋于正常;当城镇出生性别比在2000年走出偏低状态趋于正常时,农村2002年才出现这种情况。之所以如此,是因为遏制性别比异常的政策在实施时间上有先有后,往往先城镇后农村。

泽国镇出生婴儿性别比偏高的主要原因有^①:

其一,受重男轻女的传统文化观念的影响。主要表现为:1. 传宗接代的旧思想,认为不生男孩就断了后,不能传香火;2. 家族势力和门头风作怪。在农村,没有男孩的家庭易受欺负,而男孩多的家庭门头就硬;3. 男孩偏好的增强。随着生育数量的减少和生育时间的优化,人们越来越追求生育质量的提高,不仅希望生育聪明健康的孩子,更期望生育男孩;4. 养老送终的需求。农村的社会养老保障体系还没有完全建立起来,养老送终主要依靠儿子孙子,而女儿孙女出嫁后要赡养丈夫家的老人。

其二,性别选择技术盛行。首先是胎儿性别鉴定技术的普及,主要是超声检查(B超)和染色体分析。特别是B超检查,技术比较简单,没有医学背景的人经过短期培训和实习就能操作和观察。B超机的价格也不贵,乡镇医院和个体行医者都能买得起,而鉴别婴儿性别的利润较高,很快就能收回成本,获得利润。鉴别婴儿性别的收费较为适中,普通老百姓都可以承受得起。因此,人们可以轻易地通过B超检查获得准确的胎儿性别信息。其次是中止妊娠技术的易获性。人工流引产作为一种补救措施,具有安全性和合法性。出于对未婚人流的保密,不需要登记真实姓名就可以获得人流服务,这就为已婚夫妇作选择性生育打开了方便之门。

其三,对选择性生育的管理乏力,也不规范。人口和计划生育工作多年来一直强调控制出生人口的数量,而对出生人口的质量(包括出生人口性别比和婴儿健康)则缺乏足够的关注。在宣传倡导、政策法规、管理评

^① 根据对泽国镇计划生育办公室徐玲玲的访谈内容整理而成。



估和规范服务等方面没有能够把握住“人口数量”和“人口质量”的平衡，没有把控制出生人口性别比、提高出生婴儿健康水平放到应有的地位。

第四，计划生育的奖惩政策落实不到位。对独女户、双女户的奖励扶助政策落实不到位，奖扶资金较少，难以调动群众自觉遵守计划生育政策的积极性。对没有纳入管理的家庭或外逃户管理不到位，而对纳入管理的家庭约束过多，使其感到遵守政策不划算，从而挫伤了一些人的积极性。

因此，必须从彻底摒弃传统观念、正确使用医学先进技术、调整和规范计划生育管理制度、切实落实计划生育奖惩政策等方面同时入手，综合治理，才能从根本上解决出生婴儿性别比偏高的问题。

二 计划生育奖罚制度

（一）农民家庭计划生育奖励扶助制度

根据浙江省人民政府办公厅2005年发布的《关于开展农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作意见》，泽国镇于2006年3月制定了《关于农村部分计划生育家庭奖励扶助制度的实施方案》。该实施方案规定，奖励扶助的对象必须同时满足两个条件：（1）1933年1月1日以后出生且年满60周岁、现存一个子女或子女死亡现无子女的本市常住农业户籍人口或者是农村居民户口^①；（2）1973—2001年间没有违反计划生育法规、规章或政策规定的生育行为。对于符合规定条件的人员，每人每年奖励扶助金600元，直至亡故。对只生育一个女儿或独生子女死亡现无子女的家庭，每人每年发给840元。在确定“低保户”时，奖励扶助金不计入家庭收入，得到奖励扶助金的“五保户”，原有待遇不受影响。

泽国镇共有352人符合上述条件（见表9-3）。其中，84人享受840元/年，268人享受600元/人。计划生育奖扶制度对那些生活宽裕的老人起到了锦上添花的作用，对那些生活困难的老年人则无疑是雪中送炭（详见案例9-1和案例9-2）。

^① “农业户口”，是指传统城乡二元户籍管理体制中与“居民户口”相对应的户口类型；是否是农业户口，以公安部门登记的户口性质为标准。农业户口人员包括从事渔业、盐业生产的人员。“农村居民户口”，是指在户籍管理制度改革中，取消了“农业户口”和“非农业户口”的地区，户口登记职业栏中为“农民”（包括从事渔业、盐业生产的人员）的人员。



案例 9-1 幸福的老共产党员

泽国镇中心区一户普通农家，户主郑某，今年 74 岁，妻子林某 72 周岁，20 岁时从邻镇嫁过来。郑某是个老党员，做过 30 多年的村会计，20 多年的村副书记和副主任，担任过温岭县（现为温岭市）第九届、第十届县人民代表。作为一名党员干部，他积极响应和遵守国家的计划生育政策，只生了一个女儿，今年 48 岁，家住联树，任教于联树中学。女儿非常孝顺，自工作以来一直供养二位老人。最初，女儿月工资 75 元，给父母 40 元；现在女儿每月给他们 300 元，加上其他费用，全年女儿大概为老人花费 8000—9000 元。从二位老人的穿着以及话语中的欣慰神情，不难看出他们非常满足，也非常幸福。

老人的住房和当地人一样是三层的通天房，据老人讲地基是自己的，20 世纪 90 年代初期，女儿拿出 2 万元钱帮老人建造的房子。一层用来做买卖，二层是二老卧室，三层是女儿的房间。从房间里的各种日常设备来看，他们生活得非常舒适。

自老人从村干部岗位退下来后，就开了家“水管配件店”，专门出售各种排污管道的设备和配件。一楼房间的一侧整齐地摆放着白色细长的管道，足有一人半高，楼前临街设有一个长约 1.5 米、宽约 0.5 米、高约 1 米的柜台，里面分上下两层陈放各种水管的配件。老人每天早上 7 点钟开门，晚上八九点钟关门，有时甚至延迟至 10 点钟。正在我们进行谈话时，一个村民来买配件，售价 8 元，可以净赚 6 角钱。老人说，年纪大了，没有帮手。否则的话，可以帮人安装，还能够再赚安装费。现在只能卖些零部件，一年有 5000 元左右的收入。进货时，只要把电话打到批发公司，就会送货上门。有时候，他的侄子帮忙进货。他说，在开店的早些时候就免交国税（10 元/月）。按照规定，70 岁以上的老人开店可以免交工商税，但由于工商部门工作疏忽没有免，现在他想申请。如果申请允许的话，一年可以免交 360 元。谈话间，走进一个人，他们用当地方言交谈了一会儿，经随同的计划生育办王主任翻译，才知道是村农业合作银行的工作人员让他帮忙贷款，联系借方。另外，村集体也让他帮助联系，寻找借方。每年他可以帮助贷出大约 800 万—900 万元，作为中间人，每年可以获得 600—700 元的补助费。



按照省里的统一规定，2006 年老人开始享受计划生育奖励扶助金，每人 840 元/年，两位老人可以领取 1680 元/年。老人说，生活条件很好，本不想领取，镇里做了几次思想工作才接受。以前按条件可以享受低保，也谢绝了。从与老人的交谈中可以听出，尽管他们为只有一个孩子而遗憾，但却不后悔。用他们的话说，女儿不比男儿差。

案例 9-2 艰难的老妇联主任

村民颜某，今年 72 岁，丈夫李某，82 岁。她（他）们在没有享受计划生育奖励扶助费 1680 元/年（每人 840 元/年）之前，只有依靠加工鞋垫和生产庙用的蜡烛来维持生活（由于家里房子很小，村里为了解决他们生活上的困难，允许他们利用村里一个庙堂的偏房作为生产场所，生产的蜡烛主要是卖给来庙中参拜的人），一年下来可以有 1000 元左右的收入。我们的谈话就是在那个简易而破旧的加工厂里进行的，面积不足 5 平方米。他们的衣服陈旧而整洁，脸色黯淡无光，可以想到生活非常艰难。

颜某当过 40 余年的村妇联主任，曾经被评为“温岭县女劳动模范”。以前村里水田较多，到田地里劳动得了盆腔炎，后因病情严重做手术而不能生育。因此，在 28 年前收养了一个 7 岁男孩。如今儿子已经 35 岁，娶妻生子，最近又领养了一个女儿。两年前老人提出分家，现在儿子一家单过，住在离老人不远的另外一个地方。分家后，儿子贩卖一些日用品，即从镇上买来，再卖给当地的小商店。由于赚的是劳力钱，利润微薄。

说话间老人不停地用手擦拭眼睛，几年前患了眼疾。她说，自从 2006 年领取计划生育奖励扶助金以后，吃饭没有问题，只是害怕有病。

表 9-3 2006 年泽国镇农村部分家庭生育奖励扶助对象 (单位: 个, 人)

村数	享受对象	现存一个子女		子女已亡或现无子女		收养	初婚	再婚	离婚	丧偶
		小计	只生育一个女儿	小计	独生子女死亡					
83	352	337	70	15	14	111	248	6	29	69

资料来源：泽国镇计划生育办公室。



（二）计划外生育处罚制度

1. 计划外生育处罚规定

泽国镇计划外生育处罚沿用《浙江省人口与计划生育条例》的有关规定。根据该条例第 49 条，对于计划外生育的，分不同情况对男女双方分别按照统计部门公布的当地上一年城镇居民人均可支配收入或农村居民人均纯收入征收社会抚养费：（1）多生一胎的，按照 2—4 倍征收社会抚养费；（2）多生二胎以上的，按照前一胎的征收标准加倍征收社会抚养费；（3）符合再生育条件但不到间隔生育时间生育，以及已满间隔生育时间但未经批准生育的，按照 0.5—1 倍征收社会抚养费；（4）未婚男女已满法定婚龄非婚生育第一胎的，按照 1—2 倍征收社会抚养费；（5）未达法定婚龄生育的，按照 1.5—2.5 倍征收社会抚养费；（6）有配偶的一方与他人非婚生育的，按照第一项、第二项规定的标准加倍征收社会抚养费；（7）如发现收养子女不符合《中华人民共和国收养法》规定的，应当责令当事人在 5 个月内改正，当事人未在 5 个月内改正的，按照第一项、第二项规定的标准征收社会抚养费。如果个人实际收入高于当地城镇居民人均可支配收入或农村居民人均纯收入的，还要按照收入超过部分的 1—2 倍加收社会抚养费^①。

2. 泽国镇社会抚养费的征收情况

表 9-4 是泽国镇 2003 年以来社会抚养费征收情况。在调查中，我们发现泽国镇社会抚养费征收有以下特点：

第一，非法生育的社会抚养费平均水平逐年增加，2003 年是 1.339 万元，2004 年是 2.501 万元，2005 年比 2004 年稍微降低一些，但 2006 年又上升到 3.108 万元。社会抚养费的平均水平之所以逐年增加，主要原因是非法生育案中已有子女户数的比重逐年增加，2003 年是 61%，2005 年和 2006 年分别为 78% 和 79%。这就说明，二胎或者多胎的非法生育案件逐年增加，征收的社会抚养费也逐年增多。

^① 浙江省人大法制委员会、浙江省计划生育委员会编：《浙江省人口与计划生育条例释义与应用》，中国人口出版社 2002 年版，第 117—118 页。



表 9-4 泽国镇 2003—2006 年非法生育案和社会抚养费征收情况

年份	非法生育案（例）		非法生育案中已有子女数（人）			社会抚养费总额 （万元）	平均每例征收 数额（万元）
	总数	其中：男孩	总数	男孩	女孩*		
2003	28	—	17	—	—	37.510	1.339
2004	54	33	—	—	—	135.032	2.501
2005	65	49	51	24	27	159.029	2.447
2006	94	52	74	53	21	292.17	3.108

* 有女孩的家庭少部分是两个女孩；“—”表示信息缺失。

资料来源：根据泽国镇计划生育办公室提供的有关资料计算而来。

第二，非法生育中男孩所占的比例超过 55%，说明了非法生育的目的是为了有个男孩。不过，居民目前的生育观念有了新的变化，已经从希望有个男孩转变为期望有两个或者两个以上的孩子。我们走访了不同收入层次的多孩家庭，除了个别人希望有个男孩外，大多数人认为一个孩子太孤单，不利于孩子的成长。

第三，社会抚养费征收比较难。（1）对违法对象做笔录难，而按照相关法律法规，对不予配合做笔录的对象（尤其是外出人员和在家懂法者），缺乏有效措施，难以下达征收决定书。（2）当事人年收入取证难。特别对于一些中高收入的非法生育对象户的年收入情况，调查起来存在不少困难。（3）应征对象户征收难。对有钱的高收入人群，由于年收入难以取证，征收金额不到位，造成有钱的罚不怕；对无钱的低收入人群，即使申请法院强制执行也罚不来，造成无钱的不怕罚；对长期外出的，由于调查取证难，无法下达征收决定书，造成外出的不能罚。（4）按照行政处罚法，“一事不再罚”，有些对象就钻法律空子，故意避重就轻，到外地接受低额处罚，而不接受本地处理。

三 计划生育工作的管理

泽国镇计划生育工作形成了“信息化”、“民主化”、“一盘棋”管理的特点。

（一）计划生育工作的“信息化”管理

在 20 世纪 80 年代末期，温岭市为了加强计划生育管理工作的系统化、



现代化,减轻管理者繁琐的手工作业,开发了《计划生育管理信息系统》软件,已经从V2.0升级V3.0,单用户版升级网络版,非常适合当前计划生育队伍操作计算机水平低的状况和基层的计划生育管理。目前温岭市的各乡镇已广泛应用这一系统,泽国镇的计划生育工作也纳入到这一信息系统中。

计划生育管理信息系统由六部分构成:(1)基本情况,主要包括育龄妇女编码、身份证号码、户主姓名、户籍地、常住地、姓名、性别、民族、文化程度、职业、户口性质、政治面貌等;(2)婚姻、孕产史,主要包括婚姻状况、怀孕状况及原因、孕产结果等;(3)生育、领养子女史,主要包括子女姓名、生育属性、出生年月、子女性别、抚养关系、子女健康状况、子女变动原因等;(4)避孕动态,主要有避孕动态、药具使用、环情孕情检馈等;(5)依法管理(执行)动态,即计划生育综合类型(计划生育合同);(6)保障服务,即保险状况。

与这一信息系统相对应的是信息卡,信息卡记录两种信息:其一是主体信息,就是直接与计划生育有关的信息;其二是相关信息。这些信息通过很多代码相互联系来实现,并完成管理者所做的工作,为管理者提供所需的信息资料。另外,信息卡还包括流动人口代码,只要将户籍地与常住地的代码交换填写,就能反映其流动状况及对流动人口的计划生育管理状况。

(二) 计划生育工作的“民主化”管理

泽国镇在探索计划生育民主化管理的过程中,建立了一套促进和落实民主决策、民主管理、民主监督的机制,被称之为人口与计划生育民主恳谈制。这一制度的实质是政府就人口与计划生育事务与广大育龄群众平等对话、民主协商、充分论证,坚持民主集中、依法办事、注重实效等基本原则,恳谈的议题主要包括人口和计划生育政务公开、计划生育宣传教育、计划生育奖惩政策、流动人口计划生育管理与服务等问题。人口与计划生育民主恳谈会定期或不定期召开,一年不少于两次,一般每半年召开一次,遇到特殊情况可随时召开。

(三) 流动人口计划生育的“一盘棋”管理

泽国镇外来人口12万,超过了本地户籍人口。为了抓好流动人口的计划生育工作,实行了“一盘棋”管理的新机制,包括户籍地建立“三负责”机制(即安排生育指标、统一上报出生人口、征收计划外生育的社会



抚养费)和抓好“三为主”工作(落实节育措施、提交信息、每年两次生殖健康检查),居住地落实“三同等”机制(同宣传、同服务、同管理)。为此,泽国镇建立了较为完善的管理服务制度,包括流动人口计划生育协调会议制度、信息交换联系制度、管理服务网络制度,同时明确了各方的管理职责,主要是明晰了户籍地职责、现居住地职责、居住点职责、工作点即用工企业和单位职责、生育点即各医疗单位职责,并建立了相应的考核机制。

第二节 人口管理

泽国镇是经济较为发达的城镇,外来人口超过本地人口。因此,考察泽国镇的人口及其管理问题,就要从户籍人口和流动人口两个方面入手。

一 户籍人口及其管理

(一) 户籍人口概况

1995—2005年泽国镇户籍人口从11.51万人增加到12.06万人,年平均增长率4.6‰,每年增加500人左右,1999年户籍人口增长非常少(见表9-5)。户籍人口的变化可用折线图表示(见图9-2)。

非农业人口在2001—2005年从1.69万人增加到1.75万人,年平均增长率是7.4‰,每年增加100多人;农业人口年平均增长率是4.1‰,每年平均增加330多人。非农业人口增长率较快,农业人口增长较慢,这与1998年户籍制度改革密切相关。

表9-5 泽国镇1995—2005年户籍人口及其变化 (单位:人,‰)

年度	总人口		非农业人口		农业人口	
	总数	增长率	总数	增长率	总数	增长率
1995	115150					
1996	115822	5.8				
1997	116253	3.7				
1998	117428	10.1				
1999	117433	0				
2000	117816	3.3				

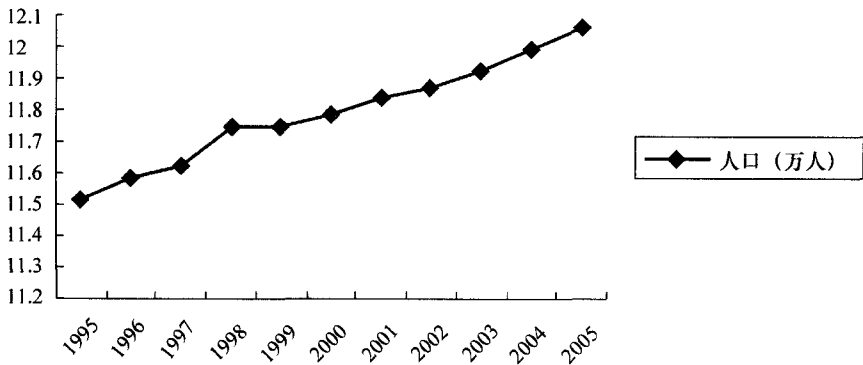


续表

年度	总人口		非农业人口		农业人口	
	总数	增长率	总数	增长率	总数	增长率
2001	118361	4.6	16910		101451	
2002	118669	2.6	16933	1.4	101732	2.8
2003	119208	4.5	17066	7.8	102142	4.0
2004	119909	5.9	17223	9.2	102686	5.3
2005	120581	5.6	17468	11.2	103113	4.2

资料来源：1995—2000年数据来自《温岭泽国城市人口研究》，2001年以后的数据来自各年的《温岭统计年鉴》。

图9-2 泽国镇1995—2005年户籍人口变化曲线



(二) 户籍制度改革

为了加快城镇化建设的步伐，1998年泽国镇开始进行以“农转非”为主的户籍制度改革。当时“农转非”的农民主要分为三类：第一类是“村改居”^①的农民，他们因征地而失去土地，由农村户口转为城镇户口，

^① 为了扩大镇区范围，聚积人口，1998年泽国镇把15个行政村（即山下陈、长泾、后炉、布巷、下樟桥、前炉、泽南、前陈、楼下、下汇头、山北、坭桥、腾蛟、扁屿、丹山）按其原有的地域范围和人口设置居委会。在上述村改居范围内取消现行的农业户口、自理口粮户口和蓝印户口等各种类型的户口，按照居住地登记的原则，统一登记为城镇常住户口，即城镇居民户口。这些地区不再由国家统一下达农转非计划指标，凡具备合法的固定住所、稳定的职业或生活来源的原农业人口，均可申请办理城镇居民户口。



但居住地仍在农村，即所谓的“户变居不变”的农民；第二类是在泽国镇购买商品或自建房屋的农民，老房子仍留在农村；第三类是毕业后回到城镇的大中专毕业生。根据1998年泽国镇《关于户籍制度改革中若干具体问题的处理意见》，“农转非”的农民，特别是第一类“村改居”的农民，享有双重待遇：一方面，享有农民待遇：他们原有的承包田（包括自留地、自留山、宅基地）长期保持不变，个别愿意交回承包田而村也同意收回的，可以改变承包关系^①，对村级集体资产拥有的权利不变（含以后增值的资产和以后的土地征用费），在试点期内享受的农村现行的计划生育、个人建房等政策不变；另一方面，享有城镇居民待遇，主要是在入学、就业、兵役、社会保险、计划生育、户粮政策等方面享受原城镇非农业人口的同等待遇。

然而，随着时间的推移，情况发生了一系列变化，“农转非”的农民面临着利益的双重损失，纷纷“非转农”^②。

第一，没有真正享受到城镇居民利益。城镇居民主要有三类：（1）企事业单位的正式人员，包括在职和离退休人员，称为城镇职工和退休职工；（2）企事业单位工作的非正式人员（短工、临时工）；（3）不在企事业单位工作的人员，包括个体工商户、纯居民等。过去所有城镇居民都能同等享受到城镇居民的待遇，现在则只有第一类城镇居民才能享受到这种待遇。以社会保障为例，养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险这四项，只有第一类城镇居民才能享受到，后两类居民是享受不到的。即使第一类居民，失业后依法领取的失业保险金最长也不超过24个月。目前，泽国镇几乎是清一色的民营经济，“农转非”的农民自然享受不到原来城镇居民的待遇。如在兵役政策方面，对“农转非”的居民和城镇原有居民实行区别对待。从入伍条件看，前者具有初中文化即可，而后者必须是高中毕业；从入伍享受的待遇看，前者优抚费是7000元/年，后者则为1.5万元/年；退伍后，“农转非”家庭的子弟在入伍之前就要签订协议，约定退伍后不解决就业问题，也没有任何经济补贴，而城镇居民的退伍子弟或者安排工作，无法安排工作的就一

^① 然而，在同年的《泽国镇户籍制度改革实施意见》中发现，这一条改变为：原农业人口应按规定把承包地、自留地退还集体经济组织。

^② 以下内容是根据笔者2006年1月19日对牧屿警务区曾警长、泽国镇综合治理办公室刘主任、温岭市太平街道林教导员的访谈笔录整理而成。



次性补贴 2 万元。

第二，不能完全享受农民利益。在土地收益方面，村改居的农民在“农转非”时获得了合理的土地征用费，而城镇周边零星转为居民的农户并没有享受到合理的土地征用费。面对日益高涨的土地价格（泽国镇的土地均价是 6000 元/平方米），“农转非”的农民普遍感到经济损失巨大。在计划生育方面，“农转非”试点期结束后，“农转非”的农民和城镇居民一样只能生一胎；而按照政策，只要符合条件，农村允许生二胎。建房方面，在试点期内，“农转非”的农民享有建房的权利，试点期结束，这一权利也就不存在了，即不允许他们再建新房。在福利待遇方面，一些村集体经济组织，因政府征地而获得大量征地收入，再加上当地企业的发展可以收取管理费，集体经济实力壮大，村民也随之受益，各种补贴增加，如对老党员、老队长、老农民的补贴，对独生子女的补贴，对考上大学的青年的补贴，医疗补贴等，但“农转非”的农民无法享受这些待遇。

总之，由于政策调整，“农转非”的农民境遇困难。他们因不是农民而无法享受农民待遇，虽是城镇居民却享受不到城镇居民待遇，导致他们既不是农民，也不是城镇居民。在利益驱动下，很多“农转非”居民选择了“非转农”。然而，除了没有找到工作的大中专毕业生可以回到农村外，其他人是不允许变更户口的。因为，这涉及村集体经济利益的重新调整和分配，阻力很大。

二 流动人口及其管理

（一）流动人口概况

泽国镇民营经济发展迅速，吸引着来自全国各地的打工者。2001 年暂住人口登记数是 6.71 万人，2006 年猛增至近 12 万人，每年增加 8500 人。据泽国镇综合治理办公室的工作人员估计，大约还有 1 万人的外来人口没有办理暂住证。如果把这些人计算在内，2006 年外来人口达到 13 万人，大大超过本地人口。他们大多来自经济欠发达的中西部地区，且都是青壮年，文化水平不高（见表 9-6）。

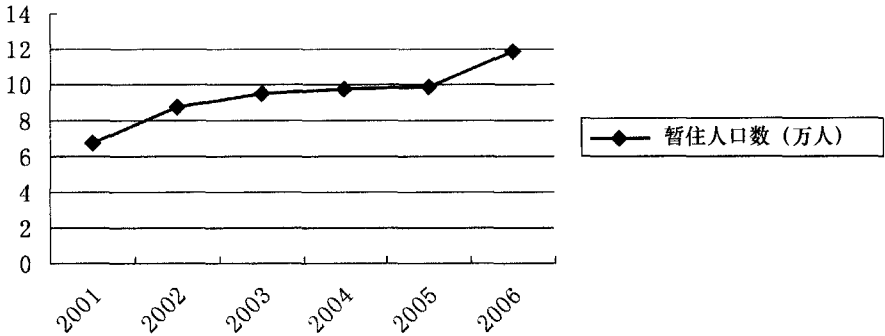


表 9-6 泽国镇 2001—2006 年暂住登记人口状况

年度	暂住人口数 (万人)	平均年龄 (岁)	文化程度	来源地
2001	6.71	25—35	小学	湖南、湖北、四川、安徽、江西、河南、贵州、重庆
2002	8.75	25—35		
2003	9.5	25—35		
2004	9.7	25—35		
2005	9.821	25—35		
2006	11.8282	25—35		

资料来源：由泽国镇的泽国派出所和牧屿派出所提供的数据合并而成。泽国镇因人口较多，设置两个派出所。

图 9-3 泽国镇 2001—2006 年暂住登记人口数变化曲线



(二) 流动人口管理

毋庸置疑，大量的外来人口对当地经济发展做出了重大贡献。但是，随着流动人口增多，各种社会矛盾也日渐凸显。2004 年以前，公安部门以办暂住证和清查的方式来加强对流动人口的管理。但是，十六届三中全会后，由于中央强化对弱势群体权益的保护，高压式的管理方式没有生存空间，泽国镇对流动人口的管理工作一时感到束手无策，导致流动人口的犯罪活动不断加剧。2004 年犯罪的流动人口比 2003 年增加了近 2 倍，占犯罪总人数的 89.3%，流动人口的犯罪率高达 3.01‰（见表 9-7）。这不仅严重影响了当地的治安状况，也使流动人口的管理工作面临着严峻挑战。



表 9-7 2003—2006 年泽国镇外地人犯罪情况

年度	犯罪人数 (人)		犯罪的外地人占犯罪 总人数的比重 (%)	外来人口 犯罪率 (%)
	全镇犯罪总人数	其中: 犯罪的外地人数		
2003	147	105	71.4	1.11
2004	327	292	89.3	3.01
2005	329	290	88.1	2.95
2006	377	336	89.1	2.84

资料来源: 泽国镇综合治理办公室。

从 2004 年开始, 泽国镇政府开始实行以整顿出租私房治安和消防工作为突破口、以建设村级流动人口管理服务站为载体、以强化村级依法自治的人口实有化管理为手段的新型流动人口管理方式。经过一年的整顿, 效果显著。2005 年底, 镇政府在全镇 97 个村 (居) 中选出基础工作扎实、流动人口多、社会治安复杂的牧南、扁屿、上孚李、牧屿四个村进行流动人口社会化管理的试点工作, 并取得阶段性成果, 现已在全镇范围全面推开。

首先, 整治对流动人口的私房出租。通过召开出租私房户主会议, 统一出租户主的思想, 明确其权利义务, 分别签订《出租房屋治安责任书》、《出租私房计划生育管理协议书》, 并对出租私房的消防安全提出要求。

其次, 建立流动人口管理机构。从村 (居) 一级看, 流动人口在 300 人以上的村 (居) 建立了由 1—3 人组成的流动人口管理服务站^①。管理服务站的负责人由护村队队长兼任, 具体负责、指引和督促流动人口办证工作, 组织流动人口开展普法技能培训, 化解流动人口之间及与村民之间的各种矛盾, 维护流动人口的合法权益, 掌握本村 (居) 内流动人口的底数, 建好档案, 开展流动人口居住处的消防安全检查服务等工作。同时,

^① 泽国镇村 (居) 流动人口管理站, 不仅有硬件配备 (单独办公室、各种工作制度、电脑等), 还具备软件, 主要包括出租私房每户一档 (内容有出租私房档案页面、出租私房登记表、暂住人口登记表、出租房屋治安责任书、出租房屋计划生育管理协议书、出租房屋安全检查登记表)、出租私房登记表、流动人口登记表、村两委关于流动人口管理的有关会议记录、公安联片干警和驻村干部下村指导工作签到册、流动人口和出租私房月报表、流动人口有关信息反馈登记表、流动人口协管员花名册、流动人口和出租私房管理年度工作计划、出租房主会议签到册、半年度工作小结和年度工作总结。



按照本村人口 1000 : 1 的比例配置流动人口协管员, 1000—3000 人配备两个协管员, 3000 人以上配备三个协管员 (详见案例 9-3)。

案例 9-3 扁屿村流动人口管理服务站

扁屿村位于泽国镇中心建成区, 东面与镇新行政大楼隔河相望, 南接下庄、茶屿村, 西靠丹山村河泽二中, 北靠 104 国道和商城社区。全村人口 1602 人, 外来暂住人口 1400 多人。可见, 扁屿村处于镇村结合部, 外来人口几乎与本村人相当。由于流动人口较多, 村的社会治安状况不太好, 环境卫生比较差。为了建立一个平安、卫生、和谐的环境, 2004 年作为四个试点村之一, 进行流动人口管理社会化、市场化、信息化的试点工作。2004 年 4 月 2 日上午召开村两委、全体党员、村民代表会议, 统一思想, 提高对整治工作的认识, 与会人员一致同意并通过对外来人员每人每半年收取卫生费 20 元 (如收费后离开村, 可按月比例退还卫生费)。4 月 6 日下午召开出租私房户会议。接着建立了流动人口管理服务站, 成立了 8 人服务组, 从 4 月 9 日至 24 日, 经过半个多月的工作, 流动人口登记 1313 人, 共收取卫生费 25600 元, 全村出租私房 246 户, 现已出租房间 610 间, 出租房 10 间以上的有 18 户, 最高 1 户达 20 间。在通过“一站”即流动人口管理站加强对流动人口管理的同时, 还通过“一线”即设立外来人员咨询热线, 为流动人口解决思想问题和生活难题。

李协管员, 男, 扁屿村人, 47 岁, 1995 年下半年就从事流动人口管理工作。他说, 扁屿村的外来人口初期有 700 人左右, 现在增加到 1400 人。最初对外来人口的管理主要有三种方法: (1) 做外来人口的工作。外来人口来到本村之后, 办理暂住证的意识不高。为了让他们办证, 也为了防止流窜犯人, 经常到他们的住所做思想工作。(2) 做房东的工作, 让房东劝说外来人口办理暂住证。(3) 组织“护村队”进行巡逻, 如发现“三无”(无身份证、无固定住所、无工作证) 人员, 报告派出所。这种管理方式, 具有较大的强制性, 且管理成本比较高, 花费了大量的人力、物力和精力。他认为, 流动人口之所以不好管理, 主要原因在于外来人口成分比较复杂, 文明程度不高, 自身素质较低。因此, 希望通过环境来改造新民 (对外来人口的尊称), 让他们有一个良好的休闲场所, 享受平等的村民待遇。这



样一来，不仅可以提高外来人口的素质，使他们融入到大家庭中，而且也大大提高了他们的办证意识，变被动为主动。而整治试点工作就可以起到这样的作用。

从企业看，外来务工人员 200 人以上的企业建立由企业内保与流动人口专职管理员组成的流动人口管理服务站，负责人由企业行政主管兼任，其职责与村（居）一级基本相同。如果外来务工人员没有在企业内集中住宿，企业则配合流动人口住宿地的管理服务站人员开展正常工作。外来务工人员 20—200 人的企业配备 1 名流动人口协管员，配合本企业流动人口住宿地管理服务站人员开展相应工作。外来务工人员不足 20 人的企业掌握流动人口的基本情况，告知流动人口住宿地的管理服务站做好申报登记工作（详见案例 9-4）。

案例 9-4 浙江浙诺尔集团股份有限公司对流动人口的管理

温岭市企业发展具有明显的聚积效应，泽国镇企业以生产鞋类和空压机为主。位于温岭市泽国镇牧屿育英工业区的浙诺尔集团，是一个家族式股份制企业，专业生产运动鞋、仿皮鞋、胶粘鞋、沙滩鞋，产品 99% 销往国外。目前企业员工 3480 人，其中 90% 是来自安徽、四川、湖南、江西等地的外省员工。如何管理好外来人口一直是公司领导的一项重要工作。该公司从三个方面入手：第一，把好进入关。在招聘过程中，由人力资源部对应聘人员进行严格的审核，要求每位外来人员都需具备“两证”，即身份证和暂住证。如果招收的员工没有暂住证，由公司予以代办或要求员工在一个星期工作日内自行到公安机关办理。通过这种方式，不仅加强了企业和外来人口的沟通，也为公安机关提供了有关外来人员的工作信息。第二，抓好外来员工的规模住宿，建成能容纳所有外来员工的住宅大楼，并不断改善设施，尽量满足广大员工的要求，改善住宿员工的生活条件。一般条件下，管理人员 2 人/间，普通员工 8 人/间，男女分住，结婚的夫妻住一间，公司共有 400 对夫妻宿舍。对于那些不住在公司的外来人员，公司要了解他们住在哪里，出租房主的姓名。第三，制定宿舍管理制度，配备值班人员，全天 24 小时值班，加强住宿管理，保证住宿秩序，为员工创造一个良好的休息环境。另外，企业成立了有 12 名正规保卫



人员的管理机构，每月检查“两证”两次；每月领工资时，职工必须持有“四证”，即暂住证、工作证、工资卡、计划生育证（女职工）。这样就等于每月普查一次，对企业和职工都有好处。

由于西部大开发出台了一系列优惠政策等原因，大批有经验、懂技术的外来员工纷纷返乡开厂办企业，同时也带走很多同乡，普遍出现了招工难现象。企业为了留住有技术、有经验的外来人口，除了实行上述公寓式硬性管理外，也进行了亲情化管理。每逢节假日企业都拨专项资金做出特殊的安排，使员工有一种回家的感觉；每逢职工生病，主要领导都要亲自到场探望。对生活困难的职工，组织全体员工进行募捐，体现大集体的温暖。为了丰富员工们的业余生活，特别是为了解决长期离家的思乡之情和急于了解家乡最新面貌的迫切心情，企业订阅的都是员工老家的报纸，他们虽身在外，心却与家乡连在一起。

企业根据规定，为外来员工投了各种社会保险。（1）企业对一些年纪较大的职工实行了养老保险，技术人员和管理人员从进入企业就开始享有养老保险，普通员工进厂工作3个月之后表现良好者可以申请。可见，这种保险具有一定的激励性质。从保费的支付看，个人支付保额的40%，企业支付保额的60%。如果离开企业，个人支付的保险费可以带走。（2）企业对工作在不安全岗位（主要是下料车间）的员工实行了100%的工伤保险，这部分员工占总员工的10%。职工一旦发生意外，企业首先报给镇政府，同时派专人送往医院，垫付医药费，然后由企业出面为该职工进行协调工伤保险事宜。住院期间仍然享受工资待遇，报销后剩下的医药费由企业全部承担下来。如果职工失去劳动能力，企业还进行相应的补偿。

劳动保护是个宽泛的概念，它应该贯穿于劳动的整个过程，包括劳动前保护和劳动过程保护。劳动前期保护，主要是保安、消防等方面的保护，它们起到预防作用。为此，企业和消防、警察等部门结成非常好的关系，一旦发生意外，马上赶到现场。公司规定并严格执行劳动时间，上午是8—11点，下午是1—5点；制定了《女职工的工时休假以及未成年人特殊保护制度》，如发现怀孕5个月仍上岗者，强迫其停工，或者做思想工作，劝其不要工作；为了防止职业病，规定有的岗位（如刷胶水）每年免费体检一次，不想检查的强制性检查，



否则罚款 100 元/人。

为了提高外来员工的职业素质、安全意识、法制观念，企业建立了分门别类的培训制度。(1) 教育培训，主要分为半天的岗前集中培训、按车间进行的为期 2 天的上岗培训、不定期的职业培训（企业内部培训、特殊部门 2 次/年的外派培训）等。(2) 法制培训。我们从该企业索要了一份法制培训记录和议程安排的复印件，从中可获如下信息：其一，法制培训具有普及性；其二，法制培训具有强制性。在教育议程安排的要求事项一栏中规定“车间主任以上干部参加和参加学习的车间、班组到会率不低于 70%”。此外，培训记录中还有出席人员签到及成绩内容，详细地列出了参加会议的员工名字。

泽国镇政府除了建立流动人口管理服务站外，还根据实际情况采取以下措施服务外来务工人员：建立平价市场解决流动人口的吃与用，建立劳动力市场解决他们的出路，建立青年中心满足他们的精神生活需求，建立外来务工青年普法学校填补他们的法律盲点，建立法律援助站来维护他们的合法权益，实施“安心工程”解决他们的后顾之忧，强化出租私房的消防工作保障他们的生命财产安全。

上述流动人口的管理措施发挥了很好的作用。但是，在管理实践中也存在着“管理与法制”脱节、公安警力不足、经费保障和外来人口素质较低以及居住方面的诸多问题，使得以上措施在进一步落实和贯彻中面临种种困难。

第三节 职工劳动保护和劳动争议

一 职工劳动保护

2004 年，泽国镇劳动保障所和泽国镇水泵行业协会根据《劳动法》并结合本地实际情况制定了《企业劳动用工规章制度》，报请省、市（台州市、温岭市）政府劳动部门审核后，率先在水泵行业进行试点。2005 年，在规模以上企业开始推行（规模以下企业没有执行这一制度），规范了企业员工招收、劳动合同签订、工资发放、员工奖惩等制度建设。目前，全镇 75% 的企业建立了劳动用工制度。此项工作得到温岭市、台州市劳动局的好评，并在全市企业中推行。



(一) 劳动用工。职工应聘企业职位时, 必须同时具备两个条件: (1) 一般应当年满 18 (必须年满 16) 周岁; (2) 持有居民身份证和暂住证等合法证件。

第一个条件是为了防止使用童工。童工是《劳动法》的高压线, 任何单位和个人都不得使用童工。泽国镇的个别小企业存在这种情况, 因此, 每年都对个体企业使用童工现象进行大清查 (见表 9-8), 童工案件逐年减少。从 2004 年的 18 件降低到 2006 年的 12 件; 处罚力度逐年加大, 每起案件的处罚金额由 2004 年的 0.58 万元提高到 2006 年的 1.21 万元。

表 9-8 泽国镇 2003—2006 年查处的童工案件

年度	案件 (件)	清退童工 (人)	处罚金额 (万元)	
			总额	每起案件的 处罚金额
2003	7		7.5	1.07
2004	18	18	10.5	0.58
2005	14	14	7.5 (市督察大队查处 11 件童工案的处罚金额)	0.68
2006	12	15	14.5	1.21

数据来源: 泽国镇劳动保障所。

第二个条件是针对泽国镇外来民工多、用人单位用工意识淡薄等现状, 控制企业招收无合法证件的职工。招工外来人员提供“两证”, 不仅提高了企业经营者的劳动用工意识, 保护了企业的利益, 也提高了劳动者的自我保护意识。

(二) 劳动合同的签订。劳动合同是保障劳动双方合法权益的重要依据, 是加强企业劳动管理的基础, 也是处理劳动争议的重要法律依据。历年来泽国镇都非常重视落实劳动合同的签订工作。在企业招工期间, 镇政府大力开展劳动合同的宣传和签订。另外, 镇政府分步骤、分重点, 全面发动机关驻村, 率先在规模企业、工业重点村推行劳动合同签订全覆盖, 有序推进个体企业、三产企业的合同签订。无论是企业劳动合同、集体合同的签订, 还是签订合同的人数, 都超额完成当年的计划要求 (见表 9-9), 为规范劳动关系奠定了制度基础。



表 9-9 泽国镇 2003—2006 年劳动合同签订情况

年度	企业劳动合同签订家数				签订职工人数				集体合同签订家数			
	计划	已签 家数	要求 值(%)	实际 值(%)	计划	已签 人数	要求 值(%)	签订 率(%)	计划	已签 家数	要求 值(%)	签订 率(%)
2003	3010	2720	85	90.37	60406	57400	95	95.02	173	174	90	100.1
2004	3010	3038	92	109.71	65228	65384	95	113.91	173	173	95	100
2005	3010	3026	95	100.5	73000	73184	95	100.3	267	266	95	99.63
2006	3050	3050	95	100	75000	75127	92	100.2	267	267	95	100

资料来源：泽国镇劳动保障所。

(三) 女职工的劳动保护。根据女职工的生理特点和怀孕生育抚育的需要，对女工劳动保护做出了一些特殊规定。主要有：在符合计划生育规定的孕期、产期、哺乳期内，不能解除女职工的劳动合同；如果女职工在“三期”内劳动合同期满，劳动合同的期限自动延续至“三期”满为止；如果女职工怀孕 5 个月以上仍上岗，企业就要强迫其停工，或者通过做思想工作，劝其不要工作。

(四) 工资保护和发放。首先，规定全镇职工基本工资不低于温岭市的最低工资标准 560 元/月。其次，在工资发放上，为了保证按时足额发放，同时又要制约职工频繁流动，泽国镇采取“隔月发放制”，即本月工资于次月 15 日前支付。这种方式实际上等于压资一个月，如果某职工合同未到期想辞职，下个月发放的本月工资就被作为“违约金”。同时，由于实行计件工资的企业较多，隔月发放工资也给企业留下一个结算时间。在没有违反《劳动法》的前提下，“隔月工资制”既维护了企业利益，也维护了职工利益。

(五) 员工奖惩制度。目前，员工惩罚制度在实施中存在三种困境：(1) 在处罚对象上，按照《劳动法》，如果企业和职工之间不签订劳动合同，处罚的是企业，而不是职工。但是，如果职工不想长期在这家企业工作而不愿意签约，这种情况下处罚谁？(2) 在处罚手段上，国有企业职工比较稳定，行政处罚比较适用，把这种处罚方法应用于非公企业就显得非常软弱，执法感到无奈。(3) 在经济处罚上，因职工原因给企业造成的经济损失（按规定可以损失 2%），企业可以要求职工赔偿或按企业规章制度对职工罚款（可从职工当月工资中扣除），罚款和赔偿可以同时进行。



但是，按要求每月扣除部分不得超过职工基本工资的 20%，如果扣除职工工资的 20% 后仍不足以弥补损失，如何解决？职工劳动保护在实践中出现的这些问题，迫切要求修改《劳动法》，使《劳动法》不仅是维护劳资双方合法权益的武器，也是迫使劳资双方承担责任的依据。

二 劳动争议及其解决方法的探索

(一) 劳动争议的基本概况

随着劳动用工制度逐步规范，外来务工人员自我保护意识不断增强，泽国镇劳动纠纷案件越来越多。2003—2006 年，受理案件由 193 起增加到 741 起，增长了近 3 倍。其中，劳资纠纷案件由 160 起增加到 646 起，增长了 3 倍，追回工资共计 299.13 万元，平均每年追回工资 74.78 万元；工伤纠纷由 31 起增加到 81 起，增长了 1.6 倍，工伤赔偿金额共计 212.18 万元，平均每年工伤赔偿 53.04 万元。尽管结案率有所下降，但都保持在 90% 以上（见表 9-10）。

表 9-10 泽国镇 2003—2006 年劳动争议及其处理情况

年度	案件受理情况					案件处理情况			
	涉及职工人数	案件受理数	争议原因			结案情况		处理结果	
			劳动报酬	工伤赔偿	其他	结案总数	结案率(%)	劳动报酬金额(万元)	工伤赔偿金额(万元)
2003	—	193	160	31	—	—	—	24.6	35.8
2004	751	538	472	63	3	538	100	62.83	63.87
2005	675	532	453	73	6	509	95.6	135.51	83.11
2006	1004	741	646	81	14	675	91.1	76.69	29.4

资料来源：泽国镇劳动保障所。

在劳动争议案件中，劳资纠纷案件高居 85% 以上。劳资纠纷的主要原因并不是企业故意拖欠职工的工资，而是由于：（1）职工频繁“跳槽”，用工单位以压资方式力图挽留职工，因此形成了矛盾。泽国镇工业行业种类较多，且行业之间缺少相互联系，职工工资由业主单方面确定，随意性较大，导致同一行业间不同企业职工工资参差不齐。再加上，近几年出现“民工荒”，劳动力供给出现相对短缺。所以，职工一旦对工资不满意，就



跳槽。(2) 业主随意克扣工人工资。一些业主对某些工人不满意,或者认为自己定的工资偏高,在结算工资时随意克扣员工工资。这种纠纷实际上是签订劳动合同的失误所致,即劳动合同上没有明确劳动力价格。可见,如何减少劳资纠纷,构建稳定、和谐的劳动关系是一个亟待解决的重要问题。为此,泽国镇进行了积极的、卓有成效的探索。

(二) 劳动争议解决方法的探索

近几年来,泽国镇在协调劳资关系方面的探索主要表现为:在规模以上企业组建行业工会,推行行业工资集体协商制度;在那些没有建立工会、也不具备建会条件的小企业(25人以下),通过“村联合工会”来解决劳资纠纷。

1. 行业工资集体协商制度

(1) 内涵及其意义

行业工资集体协商制度是指泽国镇政府通过组建行业协会和行业工会,将企业职工和企业主联系起来,以民主恳谈的方式进行工资集体协商的制度。2004年8月泽国镇率先在水泵行业进行工资集体协商试点,2005年5月轴承行业开始推行,2005年1月份14家上亿元企业施行职工工资集体协商制度,组织企业工会、职工代表、车间主任一年两次对员工工资进行协商,并将协商结果张榜公布。

实施这一制度具有重要的政治意义和经济意义。从政治意义看,它是基层民主政治建设的深化,不仅体现了市场化进程中广大企业职工广泛参与的基层经济民主,也体现了基层党组织执政理念、执政方式的转变。从经济意义看,减少了职工“跳槽”现象,消除了行业之间人力资源的无序竞争。协商达成的工价标准达到或者接近广大员工的要求,沟通和协调了劳资之间的关系,调动了员工生产积极性和创造性,增强了企业凝聚力,促进了非公有制经济的发展。随意克扣工人工资的现象以及由此引起的劳动纠纷有所缓解,维护了职工的合法权益,减少了社会不安定因素。

(2) 实施过程

行业工资集体协商制度主要分为四个阶段:

第一阶段,做好企业主的思想工作。一些企业主对实施这一制度的重要性认识不足,片面地认为,工资协商无非就是多出钱,多付工人工资。有的企业主甚至认为,支付工人工资是企业内部的事情,没有必要搞工资协商。因此,首要的任务就是解决企业主的思想问题,打消疑虑,统一



思想。

第二阶段，组建行业工会^①。行业工会介于镇工会与企业工会之间，连接企业主和企业员工，是工资集体协商的组织者和协调者，主要开展行业工资协商，签订行业工资协议，规范企业工资分配行为，推进建立由政府劳动部门、行业工会、行业协会组成的劳动关系三方协商机制。

第三阶段，工人和老板“背靠背”初拟工价方案。这一阶段要经过两轮“背靠背”讨论协商。第一轮：代表企业老板的行业协会，收集企业方对工资的意见；然后，劳动人事局和行业专家通过对每道工序所需工时、人力、难易程度的调查，订出科学的最低工资标准；行业协会根据劳动人事局和行业专家的调查结果和企业的自定工价，初拟工价方案，提交行业工会；行业工会召开职工代表会议，逐条逐项讨论，修改行业协会提出的定价方案，然后将职工代表会议的讨论意见反馈给行业协会。第二轮：行业协会再次召开企业主会议，进行讨论协商，然后将讨论修改过的工价方案提交给行业工会；行业工会将修改后的工价方案印发给该行业的所有企业，并组织职工代表进行讨论，提出修改意见。经过上述两轮讨论，拟订了各工种、工序工价标准的初步方案。

第四阶段，工人和老板“面对面”直接协商确定工资标准。镇工会组织行业工会委员、职工代表、行业协会各企业主（至少50人），召开行业工资协商民主恳谈会，进行面对面的协商。先是单方讨论，提出意见，后是双方讨论，举手表决，从而确定全镇该行业的工资标准，在该行业职工代表大会上通过。会后，镇政府举行工资协商协议书签订仪式，行业工会代表全行业职工与企业主签订《行业工资协议书》。详细内容见案例9-5。

（3）具体操作过程中的几个重要环节

其一，行业协会和行业工会任何一方均可提出进行行业工资集体协商的要求，另一方接到协商意向书后，应于20天内予以书面答复，并与提出方进行工资协商；其二，双方在协商开展前5天，应互相提供与工资协商有关的真实情况和资料；其三，在协商一致的基础上签订行业工资协

^① 企业职工人数达到1000人以上的行业都应建立行业工会。行业工会成立由7—11人组成的行业工会委员会，设有主席1名，副主席1—2名，他们是通过本行业会员代表大会选举产生的。会员代表是按照下列原则产生：企业职工人数满50人，应选举1名会员代表；50人以上的企业，按此比例选举会员代表；50人以下25人以上的企业，应有会员代表。会员代表大会的代表，不少于30人。



议；其四，商定的行业工资草案应交行业职工代表大会讨论审议通过；其五，协商双方应及时将生效的协议向各企业和全体职工公布，并监督协议的切实履行。

案例 9-5 泽国镇水泵行业职工工资集体协商

2004年8月泽国镇组织相关人员深入企业、车间、班组，召开职工座谈会，开展行业工资集体协商的调查摸底，确定率先在水泵行业开展此项工作。水泵行业有企业22家，职工1000多人。由于同行业企业之间职工工资高低不一，甚至少数企业主自行确定职工工资，引发职工频繁跳槽，相互挖走技术人才，行业间出现了人力资源的无序竞争，引发企业之间以及企业内部老板和员工之间的矛盾非常激烈。

水泵行业工资集体协商制度的试点工作分为以下四个方面：

首先，做好企业主的思想工作。针对水泵行业中部分企业主对行业工资集体协商的重要性认识不足，镇党委多次召开会议，结合非公企业发展中存在的一些问题以及“民工荒”，召开水泵行业业主、职工代表会议，强调开展行业工资集体协商是支持和引导非公企业可持续发展的需要，是维护职工合法权益的方式。通过统一思想，各企业主和劳动者充分认识到这一制度的重要性和必要性，从而为工作的顺利开展奠定良好的思想基础。

其次，组建水泵行业工会。行业工会是介于镇工会与企业基层工会之间的一级工会组织，它既接受镇工会的领导，又指导本行业基层工会开展工作，并具体承担基层工会无力承担的一些工作，有利于发挥同行业的优势。同时，它又连接企业主和企业员工。因此，它是工资集体协商的组织者和协调者，具体表现为开展行业工资协商、签订行业工资协议、规范企业工资分配行为、推进建立由政府劳动部门、行业工会、行业协会组织的劳动关系三方协商机制。2004年7月，泽国镇建立了由全镇22家水泵企业工会参加的行业工会，选举产生了行业工会委员会（工会委员11人）以及主席（镇工会副主席兼任行业工会主席）和副主席，并以会员制的形式，发动引导水泵行业职工参加行业工会，定期召开会议、组织活动。目前，水泵行业工会已发展了1000多名会员。行业工会的建立为开展行业工资集体协商准备了组织机构。



再次，工人和老板“背靠背”初拟工价方案。这一阶段要经过两轮“背靠背”讨论协商。第一轮讨论：水泵行业协会先收集好各企业自定的各工序工价；然后，由劳动人事局专业人员在阳春机电有限公司进行工价测试，确定了水泵行业各工种的参考工价；行业协会根据劳动人事局的测试结果和各企业的自定工价，初拟出水泵制造各工种的定价方案，提交给水泵行业工会；2004年8月10日，行业工会召开水泵行业职工代表大会，逐条逐项讨论、修改行业协会提出的定价方案，然后将职代会议的讨论意见反馈给行业协会。第二轮讨论：行业协会再次召开企业主会议，经讨论协商将各工种工价调高5%—10%；行业工会将修正后的工价方案印发给22家企业，并组织职工代表进行讨论，提出修改意见。行业协会和行业工会经过两轮的反复讨论协商，拟定了各工种、工序工价标准的初步方案。

最后，工人和老板“面对面”直接协商确定工资标准。2004年11月3日，镇工会组织行业工会委员、职工代表、行业协会各企业主共50多人，召开行业工资协商民主恳谈会，进行面对面的协商。先是单方讨论，提出意见，后是双方讨论，举手表决，从而确定全镇该行业的工资标准，在该行业职工代表大会上通过。会后，镇政府举行工资协商协议书签订仪式，行业工会代表全行业职工与企业主签订《行业工资协议书》。通过工资协商制度，22家水泵行业企业1000多名职工平均工资提高了5%—10%左右，每个员工每月可多拿100多元。其中，嵌线工每月可达1500元。

温岭市泽国镇水泵行业职工工资（工价）集体协商协议书

甲方：泽国镇水泵行业协会 乙方：泽国镇水泵行业工会
会长：王惠方 工会主席：郑万铭

根据《中华人民共和国劳动法》和其他法律的规定，甲乙双方在平等自愿、协商一致的基础上签订水泵行业职工工资（工价）集体协商协议书。

一、本协议自2004年11月1日至2005年4月30日止，协议期限为六个月。

二、甲方在乙方完成劳动合同要求的生产（工作）任务，达到规定的数量、质量指标的前提下，支付工资不能少于所定工价，详见



《泽国镇水泵行业职工工资（工价）一览表》。

三、甲方支付工资时间：当月工资结算后于次月 15 日之前发放。如甲方确因经营困难，经与工会协商可适当推迟支付时间，但不超过一个会计月度。

四、本协议签订具有法律效力，双方必须严格执行。如有一方违约所造成的经济损失，按劳动合同规定予以处罚。

五、本协议在履行中发生争议，甲乙双方应协商解决，协商不成，可向劳动争议调解（仲裁）委员会申请调解（仲裁），对仲裁不服的可以向人民法院起诉。

六、本协议一式三份，甲乙双方和上级部门各执一份。

甲方：泽国镇水泵行业协会

乙方：泽国镇水泵行业工会

会长（签字）：

工会主席（签字）：

2. 村联合工会

在泽国镇，大大小小的村子孕育了许许多多的企业，“蚂蚁雄兵”创造的经济奇迹吸引了大量的外来务工人员。但是，企业主学历普遍偏低，劳动关系不稳定，职工权益难保障。因此，要促进这些乡村企业的健康发展并切实保障外来务工人员的合法权益，就必须把他们吸收到工会组织中。根据温岭市总工会 1998 年提出的“敞门入会”（即根据新建企业外来职工多、队伍不稳定、流动性大的特点，冲破原来对劳动关系稳定在 6 个月、3 个月，职工才可入会等框框的束缚，采取以职工有人会愿望为前提的办法，最大限度地吧职工吸收到工会组织里来）和“不留空白”（即大胆突破过去“成熟一家，发展一家”、“按部就班”的工会组建旧模式，强调“整体推进，不留空白”，达到“哪里有职工，哪里必须建立工会组织”）的工会组建目标和原则，泽国镇探索以村为单位来组建工会，即建立“村联合工会”，由村党支部书记（现由村党支部副书记）担任工会主席。

目前，泽国镇 97 个村（居）中 27 个村建立了村联合工会，覆盖企业 1635 家，会员有 27945 人，入会率达 99.2%。其中，1998 年就建立 21 个村联合工会，覆盖企业 975 家，会员 27253 人，入会率 99.3%（见表 9-11）。正当浙江省其他地方忙于组建村联合工会时，泽国镇已致力于村联合工会工作“质”的提升。



表 9-11 泽国镇村联合工会概况

建会时间	组建村联合工会数(个)	覆盖企业数(家)	职工数	会员数(人)	入会率(%)
1998	21	975	27444	27253	99.3
1999	5	28	591	572	96.8
2006	1	30	120	120	100
合计	27	1635	28155	27945	99.2

资料来源：泽国镇工会办公室。

陈家里村^①主要从事机械生产，现有企业 50 家，每家企业的职工人数少则 3、5 人，多则 50—70 多人。该村联合工会建于 1999 年 8 月，拥有工会会员 112 名，入会率达 98.2%，只有 2 名职工没有入会。村里组建了“一正一副三委员”的联合工会委员会，村党支部副书记兼任联合工会主席，成员包括村委会副主任、妇女主任、村文书、调解主任以及企业职工代表（主要是规模较大的企业职工）等人员。村联合工会立足于维护职工的合法权益，协调劳资矛盾。具体职责有：（1）对职工进行安全生产教育和宣传，每年组织学习《劳动法》、《工会法》2—3 次，让他们懂得如何维护自己的权益。另外，联合工会还定期或不定期组织人员到企业进行安全生产的检查，对不符合安全生产要求、影响民工身体健康、存在安全生产隐患等问题要求限期整改；（2）帮助职工解决住房、生活等问题。经其协调，职工的生活条件基本上得到了改善；（3）督促企业签订集体合同、劳动合同，规范劳资双方的行为；（4）解决劳资纠纷和工伤事故，调解成功率每年都在 90% 以上；（5）发动本地群众救助特别困难的外地职工。通过上述工作，村联合工会在职工和企业中树立了较高威信，成为小企业职工的娘家人。

^① 根据陈家里村工会主席陈兵华 2007 年 1 月 25 日访谈笔录整理。



第十章

执政能力建设

执政能力建设是完善我国社会主义市场经济体制的基础性工作之一。地方政府，包括乡镇政府，是我国政府体系的重要组成部分。本章分析泽国镇执政能力建设，以透视目前我国地方政府的运作水平，探讨提高基层政府执政能力的方向。

第一节 组织发展和党政机构设置

一 组织发展

泽国镇现有常住人口 12.1563 万人，外来流动人口逾 12 万人。2005 年底，泽国镇党员实有 4666 人，其中女党员 730 人。2006 年党员人数比上年增加 302 名。从年龄上看，2005 年，35 岁及以下党员 1115 人，占 23.9%；36—45 岁党员 917 人，约占 19.7%；46—54 岁党员 912 人，约占 19.5%；55—59 岁党员 511 人，约占 11.0%；60 岁以上党员 1211 人，约占 26%。从入党时间看，建国前党员 6 人，1949 年 10 月—1966 年 4 月党员 686 人，占 14.7%；1966 年 5 月—1976 年 10 月党员 756 人，占 16.2%；1976 年 11 月—1992 年 9 月党员 1143 人，占 24.5%；1992 年 10 月以后党员有 2075 人，占 44.5%。从学历看，研究生党员 3 人，大学本科党员 142 人，约占 3%；大学专科党员 435 人，占 9.3%；中专党员 360 人，占 7.7%；高中党员 850 人，占 18.2%；初中及以下党员 2876 人，占 61.6%。从职业情况看，在岗党员 1117 人，其中公有经济单位党员 683 人，约占在岗党员总数的 61%，非公有经济单位党员 434 人，约占 39%，



农民党员 2715 人，新社会阶层党员（主要指个体劳动者和私营企业主）189 人。泽国镇现有党的基层组织 222 个，其中，已建立党委 1 个、总支部 5 个、支部 216 个。所有村（居）、公有经济控制的企业法人单位、事业和民办非企业法人单位都建有支部或总支部。在 1079 个非公有经济控制的企业法人单位中，已建支部 45 个。

表 10-1 党、团、工会及合作经济组织

年度	总人口（人）	中国共产党党员（人）	共青团团员（人）	工会会员（人）	各类合作经济组织（个）
1995	58061	3373	2133	23500	53
1996	58366	4390	2259	24500	53
1997	58747	3611	2310	32890	53
1998	57925	3733	2564	53100	53
1999	58100	3854	2583	54000	53
2000	69554	3974	2980	55100	53
2001	117950	4096	3010	55200	88
2002	118669	4207	5932	55680	89
2003	119195	4321	6810	57800	90
2004	120827	4516	6874	66400	90
2005	120581	4666	7562	69000	90

资料来源：调研资料。

泽国镇现有 14—28 周岁青年 10 万多人，其中本地青年 3.53 万多人，外来青年超过 7 万人。泽国镇团委下设 4 个管理区团工委，3 个职能团工委，16 个基层团委，6 个团总支和 236 个团支部，现有在册团员 7562 人。1998 年以来，镇团委先后荣获浙江省“五四红旗团委”、浙江省“先进团委”和“全国五四红旗团委标兵”等荣誉称号。

泽国镇现有企业 3050 家，职工 7.5 万人。1998 年，泽国镇按照“整体推进，不留空白”的基本要求，集中力量开展新经济组织组建工会工作，取得明显成效，被中华全国总工会授予“全国新建企业工会组建工作先进单位”。到 2006 年底，泽国镇共建立工会组织 334 家，工会会员 7.3 万人。

二 党政机构设置

泽国镇人民政府成立于 1949 年 6 月，归属于泽国区。1956 年，调整



行政区域，泽国镇为县直辖建制镇。1958年11月，撤销区制，成立泽国人民公社，泽国镇改称为生产大队（营）。旋又恢复镇建制。1992年3月，升为区级镇。是年5月，实施撤区扩镇并乡时，撤销泽国区建制，在原泽国镇的基础上，并进茶山、凤城、光明、下郑4乡。1993年7月，将牧屿镇山北村并入。2001年10月行政区域调整，在原泽国镇的基础上并进牧屿、联树两镇。泽国镇在2001年行政区域调整之前，泽国、牧屿、联树各自设有党委、人大、政府、纪委四大班子。党委班子书记1名，副书记2—3名，委员2—6名，人大主席1名，政府班子镇长1名，副镇长2—4名，镇长助理1名，纪检书记1名。另外，行政事业编制人员共计238人（2000年统计数）。行政区域调整以后，从主要机构设置看，没有太大的变化，但主要领导职位及人数减少了许多，党委班子1名书记、4名副书记，政府班子1名镇长、4名副镇长，人大主席1名，纪委书记兼党委委员1名，政协工委主任1名。行政事业编制人员共计237人（2001年合并后统计数）。之后，随着社会经济的不断发展和变化，镇行政机构也随之有新的调整，除主要机构有所调整之外，党政内设机构都有所变化，过去的所谓“七站八所”人员已并入相应的办公室和管理区。下面是2007年2月止泽国镇行政机构设置和职能情况：

（一）主要机构

1. 镇党委：由9人组成，包括党委书记1名，副书记2名，委员6名（包括1名纪委书记）。
2. 镇政府：镇长1名，副镇长3名。
3. 镇人大：主席1名，副主席2名。

（二）内设机构

1. “十办一所”：党政办公室、农业发展办公室、工业发展办公室、第三产业办公室、社会事业发展办公室、安全办公室、计划生育办公室、村镇建设办公室、政法综治办公室、城市管理办公室、财政所。
2. 二个管理区：牧屿管理区、联树管理区。

（三）各办公室（所）主要职责

1. 党政办公室：主任1名，副主任4名，成员10名，其主要职责是负责党务、政府法制、行政事务、人事、信访、接待、后勤、财务、文秘、档案、调研、综合统计等工作。
2. 农业发展办公室：主任1名，副主任1名，成员7名，下设村级会



计委托代理中心，由4人组成。农业发展办公室的主要职责是负责推广先进农业生产技术，搞好农田水利基本建设，合理开发利用和保护水土资源，做好多种经营的规划、领导和服务工作，大力促进农业产业化和市场化发展等工作。

3. 工业发展办公室：主任1名，副主任4名，成员14名，其主要职责是负责协调工业发展中的突出问题，工业园区建设管理，招商引资，指导工商企业生产经营管理，负责科技与人才开发引进、劳动和社会保障、安全生产督查等工作。

4. 第三产业办公室：主任1名，副主任2名，成员4名，其主要职责是协调服务行业中突出的问题，招商引资，指导市场经营管理，负责市场开发与发展，提高市场品位，督促合法经营。

5. 社会事业发展办公室：主要负责文化、教育、卫生、体育、广播电视等工作。

6. 计划生育办公室：主要负责开展经常性的人口与计生基础知识宣传教育，全面掌握各村（居）计生动态，完善基础档案，健全计生协会，管理流动人口，做好每年二次的妇检透环，办理计生有关证件。

7. 村镇建设办公室：主要负责土地开发、利用、保护，城镇村庄规划、建设管理，以及园林绿化、环境卫生、村容村貌等创建工作。

8. 政法综治办公室：主要负责民政（残联）、社会治安综合治理、司法调解等工作。

9. 安全办公室：主要负责各业的安全工作。

10. 财政所：主要是对全镇范围内的政府性资金实行综合预算管理，协助上级财政部门组织好收入，协助镇政府采取切实措施培植财源；根据镇政府的事权范畴，安排好镇财政支出，做到收支平衡、略有结余；负责和协助做好镇所属行政和事业单位、农村集体经济组织的财务监督管理。

（四）人员编制：行政人员116人，事业人员110人。

第二节 民主恳谈会与执政能力建设

民主恳谈会是泽国镇基层民主和执政能力建设的一个亮点，是中国基层政治体制改革的有益探索。



一 民主恳谈的缘起

泽国镇所在的温岭市，是我国沿海发达县市之一。自20世纪90年代以来，民营经济以其灵活的机制，较强的市场适应力，主导着温岭的区域经济发展。在2004年全国县域经济社会综合发展百强县排名中，温岭市排名第33位。然而，随着个体和集体经济的迅速壮大以及农村城市化步伐的不断加快，乡、村两个层面的问题却越来越多：一些乡镇干部动辄以权压人，工作方式简单粗暴，教育方法老套单调，逐渐疏远了与老百姓的关系；在村一级，两委矛盾不断，财务混乱，有些村干部利用手中的权力，私分集体资产，公款消费，贪污挪用土地补偿款，村民不堪忍受，敢怒不敢言。这一现象转变的契机发生在1999年的春夏之交，当时正值台州市委宣传部和温岭市委宣传部联合在温岭松门镇开展农业农村现代化试点教育活动。活动的前一阶段，农民到会者寡，台上宣讲干部口若悬河、津津乐道，而台下却叽叽喳喳、噪音不断，有的群众向台上高喊“少讲废话、多办实事”，会场秩序十分混乱。针对这种情况，宣传部门及时对前一阶段的宣讲情况进行认真的总结和评估，认为这种状况并非宣讲本身造成的，其背后必然有更深层的原因，必须从根本上找到解决农村存在的突出问题的切入点。宣传干部们想到了利用民主对话的形式，听听农民的真实想法，解决农民迫切需要解决的一些问题，进而达到宣讲的目的。

在1999年6月25日的宣讲会上，组织者一改前期台上讲、台下听的“填鸭式”教育方式，出人意料地没有安排镇领导作长篇大论，也没有任何宣讲内容，而是把宣讲会的主题确立为“农业农村现代化建设论坛”。既然是论坛，也就是让台下的农民与台上的乡镇领导进行面对面的座谈与协商，允许农民自由发言。农民从未见过这种场面，索性知无不言，言无不尽，大到乡镇的投资环境、村镇建设规划，小到邻里纠纷、自来水价格，无所不谈，无所不问，甚至有些农民情绪激动，语言犀利，似乎要把早已压抑在心的话来一个一吐为快。镇领导不愠不火，当场一一作答，对一时答复不了的问题，或予以解释澄清，或承诺具体的解决时间。随后镇里又试着举办了几期论坛，结果场场爆满，农民参与踊跃，从未发生秩序混乱现象。紧接着，一些乡镇还先后开展了“民情恳谈”、“村民民主日”、“农民讲坛”、“民情直通车”等活动，一时间在温岭大地上掀起了一波又一波民主浪潮。随后经过媒体的积极传播和地市党委政府的高度重



视，很快将类似的论坛形式统一冠名为“民主恳谈”，并几经规制和完善，遂在温岭市推广。

二 民主恳谈的发展历程

总体上讲，温岭市的民主恳谈发展至今经历了三个阶段：

第一个阶段（1999—2001年）：民主恳谈的起步阶段，着重转变乡镇领导干部的工作作风。基本做法是一期一个主题，群众出“题目”，政府抓落实。采取定期定主题和不定期召开恳谈会两种形式，恳谈的内容主要是群众普遍关注且反映强烈的问题。在恳谈会的前五天，将恳谈会的主题、时间和地点以通告的形式公布于众，群众可以自愿参加，自由提问，乡镇领导和有关职能部门当场给予解释、答复和解决。有些暂时无法解决的，则向群众说明原因，取得群众的谅解。为了解决落实好群众提出的问题和要求，一些乡镇还建立了督办、处理反馈机制。每次恳谈会后，都要签发交办情况联系单，要求各部门在其承诺的时间内抓好落实，并将落实情况和处理结果详细记录在回执单上，及时向乡镇民主恳谈领导小组汇报，并反馈给群众本人，乡镇人大主席不定期地对交办事项的处理结果进行检查和监督。

第二个阶段（2002—2003年）：民主恳谈的扩大延伸阶段，着重建立制度以规范各决策部门的行为。在这一阶段，市、镇两级制定了相关文件和若干规定，要求将民主恳谈作为镇（街道）、村、城市社区以及市政府职能部门重大决策的前置条件，使民主恳谈在原有的干部与群众平等对话、沟通、交流、协商、答复和解决群众具体问题和要求的基础上，成为全面落实民主决策、民主管理和民主监督，引导、组织群众参政议政，以及民意的表达、汇聚和综合的机制。同时，对恳谈议题范围、参加对象、基本程序、实施与监督等都做了明确规定。尤其对群众争议大、意见多的决策事项，要求决策部门采取暂时搁置的办法，在进行修整和完善的基础上再次召开恳谈会，以便做出更加合理的决策。每一次恳谈会后，都要将结果及时向公众公布，由群众代表组成的监督小组不定期地对办理情况进行检查和督导，并在下次恳谈会上对落实进展情况进行通报。除此之外，温岭市对“民主恳谈”的次数也做了明确规定，镇（街道）每年不得少于四次，村里每年不得少于两次。

第三阶段（2004年至今）：民主恳谈功能深化阶段，着重将民主恳谈



与镇人民代表大会和村民代表大会相衔接，使其运作更加规范。在镇级恳谈会上，与会人员以镇人大代表为主，群众可以自愿参加并可围绕主题提出自己的意见、建议。其主要做法就是在充分协商和讨论的基础上将镇重大公共决策事项交由镇级人大代表来决定，一改由个人或少数人拍板的旧习，凡重大决策，在镇人大代表超过2/3到会的条件下，经表决有1/2以上代表赞成，方可生效。新河镇的政府财政预算民主恳谈实际上就是通过与镇人民代表大会的对接而展开的。在村级恳谈会上，参加会议的人员以党员和村民代表为主，群众按照通告要求可自愿参加并自由发表看法，在对话、协商的基础上形成的决策方案经到会的村民代表和党员过半数赞成后即可有效。

三 民主恳谈在泽国镇的实践

泽国镇虽不是民主恳谈的诞生地，但自2003年步入制度化建设轨道以后，民主恳谈在泽国得到了进一步的发展与深化，表现在以下两个方面：

一是从制度化建设入手大力推动民主恳谈健康发展。2003年，泽国镇委员会根据温岭市委的统一部署，以及农村形势的发展变化，制定出台了《泽国镇深化“民主恳谈”活动实施方案》和《泽国镇村级重大事务实行民主恳谈的若干规定》两个重要文件。其中，规定镇级民主恳谈的内容是：政府重要工作方案；村镇规划调整；1000万元以上重要工程；群众要求强烈的重要事项以及其他涉及群众利益的重要事项。这些重要事项的决定或决策，都要举行恳谈会。同时规定恳谈的程序：（1）恳谈会的时间、地点、议题应在会议召开前5天张贴通告，并通知有关人员出席；（2）主持人介绍恳谈会的议题、目的、要求和相关事宜；（3）镇政府或相关负责人介绍恳谈的内容、初步意见或方案；（4）参加对象围绕议题有序发言，开展恳谈，提出意见、建议和要求；（5）在听取意见、建议基础上，镇政府对初步意见或方案进行讨论、修改、完善，做出决定或决策。如需提交人大代表表决的应提交镇人大依法表决。恳谈后，可在参加对象旁听的情况下现场决策，也可另选地点、另定时间进行决策。参加会议的对象主要是镇人大代表和与议题相关的人员。根据议题可邀请市人大代表、政协委员、各村（居）、单位负责人、社会利益群体代表和其他相关人员参加。

在2005年和2006年两年中，泽国镇先后召开了具有一定影响的水仓



夜市场搬迁民主听证会、丹崖公园建设民主恳谈会、泽国镇中学迁建选址民主恳谈会、泽国镇小学迁址扩建民主恳谈会、城镇建设民主恳谈会、外来党员民主恳谈会、流动人口计划生育工作民主恳谈会。在村一级召开了关于卫生公约恳谈、财务公开民主恳谈、“告别陋习”论坛等。与此同时，部分企业也召开了形式多样的民主恳谈会。通过多形式、多类别、多层次地举办民主恳谈会，泽国镇民主氛围浓厚，党群关系、干群关系都有了较大的改善。

二是借鉴“协商民主”的运作模式深化民主恳谈功能。随着民主实践的逐步深入，干部、群众的民主素养不断提升，公众的政治参与愿望日益强烈，镇党委政府审时度势，顺应民意，果敢借鉴“协商民主”的方式，把民主恳谈推向深入。

四 2005 年城镇建设预算项目民主恳谈会

2005 年，泽国镇利用民主恳谈的形式，让民意代表在政府推出的所有城镇建设预算项目中选出自己中意的项目，帮助政府对 2005 年城镇建设项目选择作出科学决策。这是民主恳谈的创新尝试，具有深化民主恳谈功能的意义。下面介绍这次民主恳谈会的情况。

（一）背景

2005 年初，镇政府就年度城镇建设项目听取了包括镇人大代表、政协委员在内的各方面意见，提出了涉及道路、桥梁、规划设计、绿化园林、旧城改造、环卫设施等 30 个需要建设的项目。然后由 12 位专业人员组成的专家组对这 30 个项目的可行性进行了研究，提出了每个项目的资金预算。这 30 个项目共需资金 13692 万元，而 2005 年在土地指标“解冻”的情况下，政府预计可筹集到的资金只有 4000 万元，因此，需要对建设项目进行选择。根据民主恳谈的精神，对如此重大的资金安排，应该通过召开恳谈会的形式进行。但这个恳谈会如何开？恳谈的参与者如何确定？如何体现参与者的广泛性和真实性？如何保证恳谈的有效性与合法性？决策者如何对民意代表的建议进行定量分析和可操作性分析？为了解决这些问题，同时为了在投资总额为 13692 万元的 30 个项目中选择投资额为 4000 万元的若干个重点项目，泽国镇领导在多年从事“民主恳谈”实践的基础上，大胆采用新办法，力求决策过程更趋科学、民主和法治。



（二）恳谈协商过程

协商民主恳谈采用科学的随机抽样方式从全镇 12 万人口中抽取 275 名代表。会前 10 天向民意代表送发了 30 个项目的说明材料和由专家组提供的中立、公正的项目介绍，让代表依据自己的判断就这 30 个项目的重要程度填写第一份调查问卷。会议当天，有 259 名民意代表参加了恳谈。上午，代表以随机抽样的方式分成 16 个小组开展讨论，在权衡了每个推荐项目的优缺点，仔细阅读由专家组提供的中立和公正的项目简介文件后，每位代表围绕项目发表自己的看法。小组讨论由经过培训的人员主持。小组讨论结束后，民意代表们带着小组讨论时最关注的问题和最集中的意见参加大会讨论。下午，民意代表再次分小组讨论，然后带着小组讨论的新建议和问题参与第二次大会讨论。在两次大会中，12 位专家分别回答了各小组提出的问题，政府全体成员列席会议旁听。在民主恳谈会结束时，民意代表又填写了与第一次调查问卷相同的问卷。比较两次问卷的结果，可以看出协商民主恳谈在多大程度上影响了民意代表的思想和选择（参见表 10-2）。

会后，将第二次调查问卷的数据输入计算机处理，得到了每个项目的得分和 30 个项目从最重要到不重要的排列顺序。镇政府组成人员召开办公会议，讨论恳谈会上代表提出的建议和第二次调查问卷的预选结果，并将第二次调查问卷中从上到下总投资约 3640 万元的 12 个项目拟订为 2005 年城建基本项目，紧随其后总投资为 2250 万元的另外 10 个项目作为备选项目，根据财力情况，按顺序选择建设。2005 年 4 月 30 日在泽国镇第十四届人民代表大会第五次会议上，镇政府就上述内容向大会作了“关于泽国镇 2005 年度城镇基础设施建设项目的报告”，提请大会审查讨论。在各代表小组分组讨论后，按照大会表决方式进行表决。会上，84 位镇人民代表投票支持，7 位镇人民代表投票反对，1 位镇人民代表投弃权票，通过了民意代表经过协商讨论所选择的 12 个项目为 2005 年城镇基本设施建设项目。

（三）恳谈的特点

与以往的“民主恳谈”或“决策听证”相比，此次民主恳谈有以下六个方面的特点：

1. 在代表的选择上，采用随机抽样的方式从全镇 12 万人中选取民意代表。以往参加恳谈会的主要对象是受邀请的镇人大代表、政协委员、各



村居（单位）负责人、利益相关者代表、有关专家。自愿参加的基本上是与其利益有关的群众。邀请的代表和自发参加的群众，其意见的代表性、广泛性和公正性不足。

2. 充分发挥专家的作用，会前请他们对预选方案作可行性研究，提供中立、公正的分析，并在会上以专家的身份解答问题。而以往的恳谈会，专家只是以一般与会者的身份参加讨论，没有发挥专家的独特作用。

3. 在主题的把握上，会前十天将预选方案和可行性分析提供给民意代表，使其有充分的时间了解会议的主题和背景。以往的恳谈会，参加会议的代表是在对会议主题和背景不太了解的情况下参加讨论的。

4. 在恳谈的形式上，民意代表经过两次小组讨论和两次大会交流，有较充分的时间和机会听取并吸收各组不同的意见及专家的分析，有机会发表自己新的观点，有时间调整自己的看法，一些代表的看法逐步发生了变化，特别是在第二次大会讨论时，代表的观点趋向理性、公正。两次民意调查问卷的结果反映出，民意代表的看法随着交流的深入而出现较大的改变。协商民主恳谈具有相互启发引导的功能。

5. 在发言的方式上，16 个小组在每次讨论后，都提出了各自最为关注的三个重点问题进入大会交流，并与专家对话。会议以抽签的方式选取发言议题，机会均等，克服了以往恳谈会上发言的随意性、无序性和表达的不充分性。

6. 设计的民意调查问卷可进行数据统计分析，变以往的定性描述为定量分析，可以准确掌握民意代表的选择情况。恳谈后的问卷结果被直接提供给决策者使用。

表 10-2 泽国镇 2005 年城镇建设项目选择民主恳谈会
两次调查问卷情况及项目选择排序

得分排序	项目名称	投资额 (万元)	第一次问卷 调查的平均值	第二次问卷 调查的平均值	第二次与第一次 问卷调查得分差距
1	污水处理前期工程	100	8.916	9.658 *	+0.742
2	城乡规划设计	240	8.642	9.239 *	+0.597
3	文昌路主干道	1095	8.261	9.230 *	+0.969
4	丹崖环卫中转站	150	7.531	9.145 *	+1.614
5	牧屿环卫中转站	150	7.301	8.866 *	+1.565



续表

得分 排序	项目名称	投资额 (万元)	第一次问卷 调查的平均值	第二次问卷 调查的平均值	第二次与第一次 问卷调查得分差距
6	市民公园一期	300	6.693	7.440 *	+0.747
7	城区绿化工程	300	7.551	7.313	-0.238
8	丹崖山公园	280	7.612	7.231	-0.382
9	牧屿山公园	280	7.11	7.04	-0.07
10	牧屿工业区配套、联树工业 区配套和水仓工业区配套	200	6.667	6.895	+0.228
11	桥梁	345	7.423	6.531 *	-0.892
12	示范街建设	200	6.746	6.491	-0.255
13	西城路一期	1743	6.259	6.296	+0.037
14	商城路一期	129	6.972	6.073 *	-0.899
15	泽国大道二期	1165	5.827	5.972	+0.145
16	高家岭边坡治理	172	5.604	5.953	+0.349
17	东河路填土拆建	256	7.140	5.828 *	-1.312
18	老街区拆建	100	6.369	5.577	-0.792
19	牧长路一期主干道	406	6.526	5.543 *	-0.983
20	东河路主干道路	866	5.633	5.327	-0.306
21	城区支路改造	600	5.680	5.196	-0.484
22	空压机工业区配套	100	5.629	5.062	-0.567
23	东城路一期	65	5.428	5.055	-0.373
24	复兴路东段	129	5.781	5.052 *	-0.729
25	文昌公园一期	200	5.927	5.046 *	-0.881
26	腾桥路	193	5.023	4.733	-0.29
27	东城路二期	1310	5.606	4.677 *	-0.929
28	商城路二期	187	6.000	4.656 *	-1.344
29	泽国大道三期	2331	4.667	4.591	-0.076
30	文昌公园二期	100	5.184	3.500 *	-1.684

注：*表示与第一次相比，第二次问卷调查数据变化较大。



五 民主恳谈的价值

“民主”是英文 democracy 一词的对译，它源于希腊城邦时代的 demokratia，照字面上理解，意思就是人民的统治或人民进行统治。20 世纪以前的政治学家，从亚里士多德、卢梭到马克思，绝大多数都是从这个意义上理解“民主”的。现代政治学家认为，由人民直接治理国家的民主制度，除了在希腊城邦时代的雅典等地曾昙花一现外，在现实的政治实践中几乎没有存在过。现代国家，特别是拥有数千万乃至数亿人口的大国，要实行雅典城邦那种直接民主，仅仅从技术的角度看就是很难的。基于理论与实践的双重思考，理论家大多倾向于把民主理解为一种自由的、公民广泛参与的治理安排。一般来说，民主是一种社会管理体制，在这种体制中，社会成员大体上都能够直接或间接地参与到影响全体成员的决策之中^①。

民主就是要让每一位公民都能够正大光明地参与公共生活，实践自己的权利。但民主的形式可以有多种多样。李君如把民主分为三类：一是选举民主，其特点是通过公正的投票并根据少数服从多数的原则，按照多数参选人的利益要求形成决议、法律或选出治理国家的领导人或政党；二是谈判民主，也就是通过谈判分配利益，以使各方的利益要求都能得到相对满足；三是协商民主，其特点是让公民平等地参与到公共政策的决策过程之中，通过广泛的讨论和对话，形成共识或找到最大的共同点或共同利益，作出具有集体约束力的决策^②。这些民主形式，无论是选举民主，还是谈判民主，抑或协商民主，都是抵达民主价值的一种手段，它们各有所长，各有所短。2006 年 2 月 8 日通过的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确指出：“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式。”

民主选举是社会主义民主政治的一部分。除了民主选举，社会主义民主政治还包括民主决策、民主管理和民主监督等基本内容。如果没有民主管理、民主决策和民主监督的配合，民主选举多半只具有形式意义。究其

^① 科恩：《论民主》（中译本），商务印书馆 1988 年版，第 10 页。

^② 李君如：“中国能够实行什么样的民主”，《北京日报》2005 年 9 月 27 日。



原因，如果只有选举民主，选民就只能等到下一次选举才能对不称职领导进行罢免，而无法制约其在位时的所作所为。再加上选民政治和利益集团的存在，民主选举的约束力会打折扣。一些国家或地区的民主实践已经证明，只存在大选的民主往往会导致选举上台的政府贪污横行，即使这一任政府在下次选举中被选下，换上来的新一任政府往往也是一丘之貉。因此，民主决策、民主监督和民主管理同民主选举一样，都是民主政治的基本内涵。发展社会主义民主政治，不仅要让人民群众选举产生自己的代表机构，更要让人民群众能够依法享有民主决策、民主管理和民主监督的权利，从而广泛地参与到国家和社会事务中来。

“人民需要的不仅仅是民主形式的代表机构，而且是要建设由群众自下而上来管理国家的制度，让群众实际地参加各方面的生活，让群众在管理国家中起积极的作用。”^①民主恳谈本质上就是一种由民众的政治意愿自主推进，自下而上的群众性基层民主政治活动，它围绕着乡村公共事务而展开，直接以广大基层群众现实而急迫的利益为目的，而不是要完成某种政治任务。民主恳谈作为一种协商民主制度的具体创新，它不像选举制那样受时间限制，可以更经常、更持久地开展。它不像民主选举那样去寻找代理人来代表人民进行政治活动，而是让广大人民群众直接参与公共事务的决策。它直接提高了人民群众的参与热情，也培养了人民群众的民主素养，这对于我们这样一个深受封建政治余毒影响的国家来说，其民主文化传播的意义怎么评价也不过分。进一步来讲，像民主恳谈这样一个从最基层、群众最直接参与的做法开始，社会主义民主政治才能有一个良好的基础，形成一个良好的文化氛围，为社会主义民主建设奠定坚实的基础。

民主恳谈作为社会主义民主政治创新，除了提供群众参与政治的途径外，还在于它找到了坚持和改善党的领导的一条途径。如果把党的领导理解为把一切权力集中在各级党委的手里，进而集中在各级党委的一把手手里，民主、法治就会荡然无存。“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。全国

^① 《列宁全集》第24卷，人民出版社1979年版，第15页。



各级都不同程度地存在这个问题。”^①泽国镇的民主恳谈，为在民主政治新形势下坚持党的领导作了有益的尝试。

附录 10-1 泽国镇丹崖公园建设民主恳谈会

通 告

丹崖山是泽国镇的一大文化景观，广大群众历来非常关注丹崖山建设。为了广泛听取社会各界人士的意见，便于镇党委、政府作出科学、合理的决策，经镇党委、政府研究决定于 12 月 11 日上午 8:30 在镇六楼会议室召开丹崖公园建设“民主恳谈”会，我们诚邀关心丹崖公园建设的社会各界人士参加会议。

中共泽国镇党委
泽国镇人民政府

2003 年 12 月 10 日

恳谈时间：12 月 11 日上午 8:45

恳谈地点：镇机关六楼会议室

参加对象：市委宣传部领导、北京大学两名博士生、镇三套班子、老领导和中层以上干部及部分村（居）干部、社会各界群众代表

主持人：张敏亮（政协工委主任）

恳谈议程：

1. 镇人大主席阮传正介绍丹崖公园近期建设计划和 2003—2004 年度建设实施方案。总投资预计 3000 万元，分期分片建设。目前南入口已落实招投标，因有关原因，工程队无法入场施工。西入口要建沿山公路，预算需要 350 万元，起到防火隔离作用，同时大大降低丹崖公园的建设成本。丹崖阁建设——新的标志性建筑。

2. 规划所书记阮圣行介绍丹崖公园详细规划编制和实施情况。公园定位休闲游乐、举办科技文化和民间文化活动的场所，依托山体，借势造景。

3. 各方发表意见、建议

A. 蒋芳馥（虎山居代表）

① 应按照规划逐年落实计划和任务。

^① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1993 年版，第 328—329 页。



② 建成后如何管理？

③ 如何保护古迹永存，恢复旧景？

④ 我认为公园还是要建，这是现代人的生活习惯。

B. 钟青清（丹山村代表）

① 在建设内容上要做到三个结合：历史与现实的结合；人文与自然的结合；纪念与内涵的结合。

② 在建设方式上应借鉴各地名胜古迹的经验，取长补短。

③ 必须进一步加强管理。

④ 在设计方面要保护好原有的面貌，因山利势，借山造景，保持设计风格的一致性和整体性。

⑤ 要充分考虑到环境保护，设置环卫设施。

⑥ 山路不必修，否则，会破坏山体，另外车辆停放会成为一个新的突出问题，如何解决？

⑦ 要创造自己的特色。

C. 老林（虎山居代表）

① 公路没有必要修，一是山体不高，二是破坏了山体。

② 必须量力而行，建设一些可行的项目和景点，树立起形象，为后期工作铺垫基础。

③ 要坚持高标准、高品位，抓住机遇，加快上马。

④ 造丹崖阁由于投入较大，工期较长，可以暂缓一步，此外还要先通水和绿化。

D. 林仙明（老干部代表）

① 公路没有必要建，破坏风水。

② 建造沿山公路破坏了山体。

③ 建议向（驻泽）部队借路，经改造后作为建设通道。

E. 李善明（扁屿村代表）

① 公路还是要建，可以避免景点修路，不修路不符合现代人的生活习惯。

② 公路也是丹崖公园展示和对外宣传的窗口。

③ 公路是消防通道和交通通道，符合社会发展趋势。

F. 陈能国（泽南村代表）

① 对此项工程表示支持，是造福全镇人民的好事。



② 山顶用地属于我村，无偿使用，村民难以接受，请予以适当补助。

③ 修路是很有必要的。

G. 朱文江（扁屿村代表）

① 重视规划，保护文物古迹最为重要，在此次建设中，要尽可能地以仿古为主，把原有的景点恢复起来。

② 要重视环境问题。

③ 要结合当地实际，有计划和针对性的开发，如种树。

④ 公路还是要修，这样可以降低建设成本，方便群众，至于车的问题可以通过加强管理来解决。

⑤ 请有关部门安排好近几年的建设任务，有序实施。

H. 一老干部代表

① 人口增长，给文化休闲带来了明显压力，修建丹崖公园是全镇人民的愿望。

② 要把老景点恢复起来。

③ 古今相结合，创出新特色。

④ 一定要加强建成后的管理。

I. 张士行（市第三医院代表）

① 文化设施建设滞后，反映群众文化生活的匮乏。

② 不要生搬硬套，要古今结合，切合实际。

③ 修公路要保护名胜古迹，不要破坏整体风貌。

J. 钟妙增（丹山村代表）

① 与自然结合，与历史结合，充分保护古迹遗存，恢复原有景观。

② 以实用大方为主，建设要量力而行。

③ 公路是要造的，因为公园的定位是休闲健身为主，公路的修造可以方便群众，但不要破坏山体树木。

④ 还要让老百姓参与到规划和方案的制订实施中来，多听听他们的意见。

K. 叶华玉（老干部代表）

① 定位：森林、休闲娱乐为主的场所。

② 标志性建筑要与群众上山避雨结合。



③ 公路不必要修，主要是停车。

L. 毛建国（下樟桥村代表）

我认为造路不必要，主要因为山体不高，从山脚到山顶不超过15分钟，路造好后的管理问题也十分突出。

4. 蒋招华书记讲话

近几年镇政府要建设三个公园：①丹崖公园；②文昌公园；③110亩市民广场（以休闲为主）。

决策意见：

① 丹崖公园是以休闲健身为主的公园，恢复和保护现有的森林资源，保护和恢复现有古迹和原有古迹。

② 建筑上以仿古为主，要与山体、人文相和谐。

③ 丹崖阁要造。

④ 投资方式以政府建设为主，适当利用民资。

⑤ 建设计划和预算要有分年实施的具体部署。

⑥ 关于争执的焦点公路问题，多听听专家的意见。

附录 10-2 水仓夜市场搬迁民主听证会

议题：水仓夜市场搬迁

时间：2004年9月29日下午

地点：泽国镇政府五楼会议室

参加对象：镇班子成员，温岭市工商局、镇工商所领导，镇人大代表，温岭市政协委员，水仓夜市场管理人员，楼下村两套班子、村民代表，个体经营户，企业代表，以及自愿参加的居民。

主持人：徐才方（镇长助理，负责三产）

恳谈议程：

一 主持人发言

水仓夜市场始建于1999年8月，经营红火，摊位越摆越多，从而给居民生活、交通、环境卫生等带来一系列问题。因此，召开民主听证会讨论、商量水仓夜市场的搬迁问题势在必行。本次会议的主要议程有四项：一是陈义德主任介绍水仓夜市场基本情况及整顿意见；二是市工商局副局长陈晓斌介绍水仓夜市场处置意见；三是与会同志对水仓夜市场的整治发表意见、建议；四是叶其泉镇长讲话。



二 陈义德主任介绍水仓夜市场基本情况

据公安机关统计,水仓工业区的外来务工人员约1万人左右,随着水仓路各类适应外来人口娱乐场所的逐步完善,百货、蔬菜、饮食价廉物美,水仓夜市也就成了外来人员的休闲、聚集之地。日均人流量在3万人左右,一到晚上更是人流如潮,市场兴旺。2003年,由于受停电影响,水仓工业区不少企业裁减员工,停工现象突出,职工因赚不到钱或找不到工作继而转为水仓夜市场的临时摊主,这使得本已不堪负重的市场雪上加霜。这些临时摊位流动性强、难管理,交易时间提前,中午就开始设摊经营。于是出现了摊位无序、行人拥挤、道路阻塞、车辆难行等问题。对此,水仓工业区的一些企业有意见,要求取缔水仓夜市场,恢复原来面目。

不取缔而是搬迁水仓夜市场的好处包括:一是尊重部分群众意愿,顺应了水仓路两侧14家企业联合要求保留水仓夜市场的愿望和经营户不愿搬迁的思想。他们认为,如果政府采取强制措施,也只能解决问题于一时,他们会陆续重新摆摊。二是仅水仓工业区就聚集了万名外来务工人员,还有周边工业区、峰江、新桥等地的外来务工人员,这些人白天要上班,只有到晚上才能出来消费、娱乐、交友、聊天、访老乡。三是外来务工人员的收入微薄,需要一个低消费场所,水仓夜市场所有摊位所定位的消费对象就是外来务工人员,这使得外来务工人员既能买得方便,又能消费得起,更有充裕的时间来采购自己所喜欢的物品,可谓一举三得。四是水仓工业区有较多企业未建职工食堂,职工要吃饭,而现在水仓仅有的一个快餐店根本满足不了职工就餐需求,所以饮食摊位的设立顺应了市场的需求。五是充分地利用水仓路两侧闲置厂房,增加企业的财源。六是市场是群众自发形成的,而且现在交易这样繁荣兴旺,充分体现了市场存在的必要性。

三 陈晓斌副局长介绍水仓夜市场处置意见

水仓夜市场的取缔问题是去年下半年附近居民上访提出来的,省工商局督办后交由市工商局处置。取缔的好处有:一是可以确保老百姓吃上放心食品;二是有利于城镇建设和环保;三是保障附近居民享受宁静、清洁的生活。方案有三:①把经营户的摊位移到道路两旁,入室经营;②分散搬迁到泽国现有的市场;③在楼下村附近择地,实现整体搬迁。



四 与会同志发表意见、建议

A. 泽国镇离不开工业集聚和三产发展，民众对市场的依赖性比较强，如果取缔这个市场，会打乱居民生活和工作秩序。主要是管理没有跟上。水仓夜市场的存在利大于弊，应加强管理。

B. 迁到楼下村不够理想，因为那里车辆多，市场集聚能力不强。只要管理得当，水仓市场应该不会阻碍交通。

C. 夜市场搬迁后生命力不强。外来流动人口众多，水仓夜市场对他们有利。

D. 水仓市场最好是自生自灭。企业里的员工在水仓夜市场购物、生活都比较方便，没必要搬迁。但政府应加强道路管理、市场管理和食品卫生检查。

E. 市场的形成将近10年，功能比较齐全，价格也比较便宜，市场整体效应比较好。

F. 入室经营是不现实的。水仓路前有泽楚路，后有后仓路，车辆通行应该没有问题，习惯就好了。

G. 搬迁不合适，楼下村那里的位置不理想，车辆很多，现有的水仓夜市场是非常理想的，人多车少。

H. 水仓夜市场主要针对外来人口，自发形成的市场有一定稳定性，虽然有不利影响，但只要对市场加强管理，规范管理，良性经营，问题就能解决。

I. 建议把绿化带拆掉，可以方便交通，市场的形成不容易，建议不要搬迁。

J. 水仓夜市场影响交通是肯定的，但利大于弊，绝大多数企业主不希望搬迁。再说水仓已成为外来人口的市场和休闲之地，饮食卫生虽成问题，但加强管理就行了。

蒋招华书记：水仓夜市场卫生问题令人担忧，食品不合格，卫生问题实在是差，对交通是不利的，对泽国镇的整体形象也是不利的。水乱倒，垃圾乱堆，管理水平远远跟不上，需要加强管理。接下来还想多听听大家意见。

K. 泽国作为工贸重镇，市场的发展应从新的高度来解决问题，听说路桥（区）的管理很好，建议作一次实地考察。搬迁不一定合适。



L. 如果把小炒摊搬走了，就会给外来人员带来不便。

五 叶其泉^①镇长作总结发言

召开水仓夜市场听证会，有12位同志做了发言，可以看得出，大部分同志的意见都要求保留现有市场，要求在管理上进一步强化。而问题在于有很多同志经常向上级反映要取缔夜市，不知为何他们下午没来参加听证会。对这个市场是否搬迁，我们也分析过，市场的确存在脏、乱、差的问题。市领导也要求整顿和取缔该市场。我认为对现有的水仓夜市场必须采取整改措施来解决目前市场存在的问题：

一是规范市场。在水仓路附近选择一块空地，作为交易场所，通过工商部门审批，设立楼下村夜市场。二是有序交易，分区块设置交易场地，把水仓路的小炒摊、流动摊集中一地经营。三是严格交易时间，规定交易从下午4时后开始，上午和下午一律不准设摊或流动交易，体现夜市场特色，以确保水仓路日间车辆畅通。四是加大监督力度，市场要会同工商部门经常开展检查和打击，坚决纠正无证经营活动。五是加强环境安全和卫生工作，增加环卫人员，加大食品安全检查力度，市场要建立食品安全检测室，使群众吃上放心菜。具体如何解决，我们还将向大家意见、建议的基础上再作商量、讨论。村里要做好工作，经营户要做好准备。总之，无论夜市场是搬迁还是不搬迁，都需要大家的共同努力，强化监督和管理。

第三节 村民委员会运行

一 村级组织的权力配置

泽国镇共有74个行政村，其中有5个中心村，2个单列村。从各村组织设置看，都设有党支部委员会、村民委员会（简称村委会），村集体经济管理职能大多由两委行使。村干部包括依据《中国共产党农村基层组织工作条例》推选产生的村党支部成员，以及依据《村民委员会组织法》选举产生的村委会成员。村委会向下延伸是村民小组，行政村一般由若干村民小组构成，村民小组长由本小组的村民选出。党支部设书记1名，副书记1名，委员2—3名，村委会设主任1名，副主任1名，委员2—3名。

^① 现任温岭市总工会主席。



各村民委员会在村党支部的领导下，依照职责开展工作，大都建立了民主监督、村务公开监督、依法治村、民主理财、治保调解、计生民政、村庄规划等群众性组织。按规定，党支部是村民自治的核心领导，村委会是群众自我管理和服务的组织，村民代表大会是决策机构。现阶段，农村公共权力一般掌握在村干部手里，并且视个人能力形成权威人物，多为村支书或村主任。在实际调查中了解到，讨论决定村中事务大多召开两委班子会议，凡村重大事务，按规定必须召开民主恳谈会，先听取广大村民的意见，然后由村民代表大会表决通过。

二 村民委员会民主制度的运行

目前，村政治发展主要体现在健全组织和制度建设上，其中有效的民主制度包括民主选举和权力制约。与此同时，目前处在正规体制之外的民主恳谈制度正日益与正式的村民代表大会制度相融合，使民主决策、民主管理和民主监督在村级制度的运行中得到更多更好地发挥。

在村民委员会民主制度的运作上，各行政村大都通过召开村民大会或民主恳谈会形式建章立约、创设制度、依法治村。有些村的规章制度以及明文规定多达50条，最少的也有20多条。村制度一般包括：村干部民主生活会制度、村两委联章联签制度、村两委联席会议制度、干部诫勉制度、村干部承诺辞职制度、村干部年度述职制度、村干部民主评议制度、村干部离任审计制度、决策听证制度、决策责任追究制度、集体资产管理制度、公章使用和管理制度等。正像一位村党支部书记所说的那样，“只有用制度治村，才能端正村官形象；只有依法行事，群众才会信任村干部”。

近年来，随着镇级民主恳谈的不断深入，村级民主恳谈也逐渐成为广大村民参与村级重大事务决策、管理和监督的有效形式，成为村民自治和推进基层政权建设的一种治理方式。根据泽国镇《关于村级重大事务实行民主恳谈的若干规定》，村级民主恳谈从基本程序到基本原则，从内容到参与对象都做了具体的规定。

（一）民主恳谈的内容

村民自治范围内重大事项的决定都应召开民主恳谈会：

1. 集体资产的处置（变更、租赁、出售）；
2. 集体土地的承包和租赁；



3. 集体资金的使用计划、村公益事业建设经费集资方案、集体举债；
4. 重大工程项目的立项及承包方案；
5. 村庄规划的调整修编。

除此之外，下列事项也应召开民主恳谈会：

1. 村规民约、村民自治章程、村民代表议事制度、村级财务开支等制度的制定；
2. 村务公开监督小组和村民理财小组组成人员的产生和相关工作制度、工作职责的制定；
3. 村干部报酬的确定；
4. 村干部工作业绩的评议；
5. 村财务年度、半年度收支情况。

（二）民主恳谈参加对象

村级民主恳谈的基本组织形式是村民会议（户代表会议）和村民代表会议。会议邀请本村的市、镇两级党代表、人大代表、政协委员、全体党员、各线负责人和与议题相关的村民参加，邀请上级主管领导、驻村干部参加。

涉及村民利益的重大事项的表决，必须按照决策程序提请村民会议（户代表会议）或村民代表会议恳谈后表决。

（三）民主恳谈的基本程序

其一，提出和确定议案。

1. 提出议案。由村党组织、村民委员会、村集体经济组织，十分之一以上村民联名或五分之一以上村民代表联名提出。

2. 受理议案。村党组织统一受理。

3. 形成建议或意见。村党组织和村民委员会组织人员就提出的议案开展调研，并召开两委会讨论议题是否进入民主恳谈程序。一旦进入民主恳谈程序，应针对议案形成初步解决方案。若未能进入民主恳谈程序，应由村党组织和村委会以书面形式回复提出议案的组织或村民，说明理由。

应在民主恳谈会前5日将会议时间、初步方案意见通知代表，并张贴公告。

其二，召开民主恳谈会。

民主恳谈会由村党支部书记或副书记主持，并就开好会议提出纪律等



方面要求。

1. 通报议题。由村民委员会主任或副主任通报会议主题、议案提出的缘由、两委讨论后形成的初步方案或意见。

2. 开展恳谈。参加民主恳谈会的人员就讨论事项和初步方案提出建议、意见和主张，有序发言，进行平等对话和协商。

3. 形成表决方案。恳谈结束后，村两委及时归纳代表提出的较集中的意见，并吸收到初步方案中，形成较完善的方案，作为表决方案；如果不同意见较多或较强烈，应暂缓表决，经调研、调整、完善后，再次召开会议，以便作出合理的决定或决策。

4. 会议表决。由村委会主任宣布表决方案，主持人组织与会代表进行表决，表决可采用举手表决或无记名投票表决等形式。当场计票，并由主持人向会议通报表决结果。

其三，决定事项的 implementation 和监督。

民主恳谈会讨论决定的事项要认真组织实施和监督。除发生自然灾害等紧急情况外，村民会议（户代表会议）或村民代表会议依法形成的决议不得随意更改。讨论决定的事项要形成书面记录并妥善保存。

（四）民主恳谈会遵循的原则

1. 坚持党的领导的原则。民主恳谈要在村党组织的领导下进行，恳谈议题的确定、调研的组织、初步方案的形成、决策过程和决策的实施、监督，都要在党组织的领导下进行。

2. 坚持依法办事的原则。严格依照宪法、法律、法规、党章的有关规定办事。召开恳谈会必须符合会议召开的相关法定条件；民主恳谈的议题应属于村民自治范围内的村级重大公共事务；作出的决策或决定必须符合国家法律、法规的有关规定；民主决策的事项不得侵犯干部和群众的人身权利、民主权利和合法财产权利。

3. 坚持民主集中制的原则。要在广泛听取村民意见的基础上，根据村民会议（户代表会议）或村民代表会议的表决程序，按照多数人的意愿，兼顾各方利益，作出合理的决策或决定。

4. 坚持注重实效的原则。应从本村实际出发解决实际问题，以推进本地经济发展和社会稳定为目的。对已经决策的内容，应切实落实到位。



表 10-3 泽国镇村级民主恳谈会召开情况统计表 (2004 年 1 月—11 月)

管理区	村别	召开的时间	议题
东 河	桥林	4 月 22 日下午	制定《卫生公约》
	坭桥	4 月 29 日晚	新型合作医疗及卫生收费问题
	光明	7 月 1 日	村环境卫生整治
	戴家	7 月 1 日晚	民主理财
	湖亭	7 月 16 日晚	土地整治及村道硬化
	前炉	7 月 22 日	制定《卫生公约》及新型合作医疗
	下樟桥	7 月 31 日下午	居民住宅统一安置
	万堂	8 月 3 日	农村合作医疗
	上孚李	8 月 4 日	外来人口出租私房整治及医保
	水次洋	8 月 4 日晚	土地整治及医疗保险
	洪家	8 月 5 日下午	环境卫生收费及医疗保险
	新秋	8 月 5 日下午	医疗保险及垃圾清理
	前岸	8 月 5 日晚	农村合作医疗
	布巷	8 月 5 日晚	医疗保险
	樟皇	8 月 8 日	农村合作医疗
	下郑	8 月 19 日下午	合作医疗保险
	楼下	8 月 19 日下午	合作医疗保险
	蔡林	8 月 22 日下午	合作医疗保险
	横泾	8 月 22 日下午	医疗保险及垃圾清理
	三衙桥	8 月 22 日下午	医疗保险及垃圾清理
	汇头林	8 月 24 日	农村合作医疗及环卫整治
	北山	8 月 25 日	农村合作医疗
	下汇头	8 月 26 日	农村合作医疗
	前陈	8 月 26 日	村部建设
	打角	8 月 26 日下午	《卫生公约》
	西岸	8 月 28 日下午	合作医疗保险
四份	10 月 22 日	村级财务公开	
腾蛟	11 月 15 日	审议《村民建房的若干规定》	



续表

管理区	村别	召开的时间	议题
西河	湖头	5月2日下午	道路硬化
	茶屿	6月9日下午	集体经济分配
	水澄	6月24日下午	河道砌石及农田标准化
	官路	7月3日晚	垃圾清理及新型合作医疗
	田洋里	7月9日晚	卫生整治
	桥伍	7月31日下午	医疗保险
	竖石	8月6日晚	医疗保险
	珠山	8月7日下午	医疗保险
	株松	8月7日下午	医疗保险
	徐家	8月7日晚	医疗保险
	笕头	8月12日上午	自来水安装
	西桐	8月17日晚	医疗保险
	扁屿	8月23日晚	外来人口管理及卫生收费
	山下陈	8月30日晚	卫生公厕及自来水安装
	陈家里	9月1日晚	村民住房安置
	天皇	9月15日下午	104线土地资金分配
	下庄	9月17日	泽国医院土地征用
	后炉	9月18日	医疗保险
	丹山	9月30日下午	村庄整治
	山坑	10月8日	村临时厂房土地出租
东村	10月10日	医疗保险	
泽南	10月14日	失土农民保险	
西湾	10月21日	流动人口管理	



续表

管理区	村别	召开的时间	议题
牧 屿	牧西	5月2日下午	村工业集聚点创建
	金水	6月24日下午	省级卫生村创建
	牛桥	7月26日晚	农村新型合作医疗
	金樟	7月27日晚	农村新型合作医疗
	马家	8月1日晚	农村新型合作医疗
	颜家	8月1日晚	农村新型合作医疗
	章袁	8月2日晚	农村新型合作医疗
	渚里	8月3日晚	本村出租私房管理
	姜家	8月3日	农村新型合作医疗
	五里泾	8月4日	农村新型合作医疗
	山南	8月16日	新读山土地款分配
	下周	8月20日晚	水稻污染赔偿问题
	牧南	10月10日	省级卫生村创建
	沈桥	10月12日	村庄整治
	牧东	10月19日	牧长路硬化
	八份	10月20日	第二轮土地承包
	上汇头	10月21日	环境整治
	洋肚	10月21日	工业集聚点建设
	郑家	10月21日	小康型住宅建设
	池里	10月22日	村庄整治
牧屿	10月25日	小康型住宅建设	
大池陈	11月3日	村庄道路修建	
联 树	长大	5月15日下午	农村新型合作医疗
	双峰	6月29日下午	改厕及农村新型合作医疗
	下店	6月29日晚	改厕及农村新型合作医疗
	夹屿	7月19日晚	制定《卫生公约》及卫生整治
	塔龙	7月21日晚	如何壮大村集体经济
	上庄	7月31日晚	村庄规划
	埭头	8月5日下午	医疗保险及卫生改厕
	长桥	8月9日晚	制定《卫生公约》
	金施	9月2日晚	土地出租
	三王	9月7日下午	救灾款发放
	楼下张	9月8日晚	救灾款发放
	联树	9月19日晚	旧村改造
	高坦	10月24日晚	村部修理及土地出租



附录 10-3 泽国镇四份村村务公开和经济发展民主恳谈会 公 告

为全面贯彻落实党的十六届四中全会精神，扎实开展“学决定、抓党建、办实事、促发展”活动，结合本村实际，村两委决定召开四份村村务公开民主恳谈会，具体事项如下：

一、会议地点：四份村村部底楼

二、会议时间：2004年10月22日晚上6：30—9：00

三、会议对象：村全体党员、村民代表、村民组长、团支部成员、妇代会成员、护村队员、老年协会成员、企业主（个体、私营企业）、种养殖代表

届时敬请关心、支持我村经济和社会事业发展的广大群众前来献计献策，与我们一道共谋四份的发展大业。

特此公告

中共泽国镇四份村党支部
泽国镇四份村村民委员会
2004年10月17日

会议主题：“村务公开”

会议时间：2004年10月22日晚上6：00—9：00

会议地点：四份村村部底楼

参会对象：村民代表、党员、村民组长、团支部成员、女代会成员、老协、企业主及部分村民以及种养殖户

主持人：郑冬梅

解答人：郑世贵、郑学增、郑皑峰、郑玲芬、郑连新、林仙忠

恳谈议程：

一 村民主任向大家汇报村财务状况和发展集体经济举措

四份村工作简要汇报

村委主任 郑世贵

刚才主持人就有关议题进行了安排。下面，我代表村班子就村财务状况和集体经济如何壮大等问题向在座各位作简单汇报，如有不当之处敬请大家批评和提出意见、建议。



首先是财务情况。今年元月份，我村召集清账组同志对村里的财务状况进行了清算，现将清算后至9月份的财务情况作一说明：

今年总收入12800元，分别为埭里蔡租金3300元，村部租金3500元，水闸口场地租金6000元。

今年总付出18000元，分别为误工负担10000元，订报纸2000元，其他费用约6000元，农户上年欠账近3万元。为此，我村集体经济的运作不容乐观，年收入不及正常的支出，如果我们继续这样下去，那么我们的赤字可能会更大。针对这些情况，现在我们村两套班子一直关注怎样保持财务的盈余状态，打算从几方面着手：

1. 狠抓机遇，开拓创新

就是抓里洋池这块土地利用，抓住有利时机，拓宽思路，引进办厂能人来我村投资办厂，利用发展个体企业来增加积累，壮大村级集体经济。

2. 加强班子战斗力，扎实工作

如何做好本村各方面工作，最根本的就是加强班子队伍建设，各种措施要到位，职责要明确，为在几年内把我村建设成为富裕村而努力。过去，我村因各方面的局限，经济一直处于困难状态，个体企业发展速度很慢，到现在为止，村内不到十家企业，仅有的几家企业也只是小打小闹，主要是土地政策制约着我村企业的发展。但是，我们始终坚持为办厂的企业主提供各方面的优惠条件，尽量使我村个体企业顺利健康快速发展，为脱贫致富奠定基础。

上次经村民代表、党员以上会议同意，通过借贷筹集资金把里洋池填好，并安装了半套健身活动器具，这一工作得到广大村民的支持，现在来此锻炼身体的人络绎不绝。我们还在路南筹建了四间平房作为活动室。接下去，我们争取使这个活动室建好后顺利通过验收。继续把有关涉及土地方面的政策处理好，把整个夹埂里的土地利用起来，并计划在四周打围墙，第一步将北半部先围起来，围墙外留下3米机耕路及0.8米排水沟。届时欢迎本村及村外企业主来我村投资办厂，通过公开投标的方式确定租金。

以上我简要汇报了一下村财务及集体经济发展的情况，凡我未讲到或未讲全的地方请其他班子成员作补充，同时也欢迎大家对不明白的地方自由提问，以便使在座的各位带着明白回去，再向其他不明白



的村民宣传、解释。拜托大家。

二 开始自由提问和质询

A. 土地政策较严，村里小企业如何发展？有何措施？村里究竟空了多少账（负债多少）？

B. 我们村是小村穷村，财务、村务如何公开？只要把里洋池填好了，土地肯定有人要，硬化、环卫如何跟上？

C. 村里空账厉害，有些应收款未收上来，怎样解决拖欠问题？村两委是不是太拖拉了，为什么这么多年了也不去收拖欠款？下一步你们准备收还是不收？如果收怎么收？

D. 里洋池填起来可以办厂，租用这块地本村人与外来人是否同等？各自然村通往田洋村的道路都通了，只有我们老四份路不通，怎么办？

E. 水闸口的路连收割机都没有办法进出，田都废了，应好好把路铺起来。

F. 里洋池分到户里的空地是不是村里的？对准备作为文化活动中心使用的土地，村里有无商量过？如何归之为村集体所有？请详细说明一下。还有我想请问今年的村务财务、宅基地指标、救灾补助等是否定期公开？以什么方式公开？

G. 四份是个穷村，主要是企业少、土地缺，如果建一些简易厂房搞出租，马上就有人反对并向上面反映，有关部门很快会来制止，请问其他村的工业临时厂房是不是都经批准后建造呢？

H. 我们四份村小、收入少，以农业为主，像今年碰到台风多，农作物的收入根本没有多少。我想建议，村里要向上面反映一下，办几个小厂，把村里的里洋池承包出去。四份村想发展，上面是否可以给些优惠政策？上级领导是否支持？

I. 帮贵的厂刚建起来就被镇里敲了空心板，这是怎么回事？如果不能办厂，村里就不能收管理费，既然收了管理费，就应为企业担责任，保护好个体户的利益。

J. 十年来村里的建设是可喜的，特别是农田基本建设搞好了，但经济还是发展不起来。为何四份村的厂就是办不起来？个别人眼光看不远，借提意见的名义向上面打小报告，从而导致小厂无法在四份立足，四份的能人被迫外流。现在想填夹埂里招商建厂，可能还会有人



向上面反映，希望镇里领导不要理睬这些人，给予四份更多的支持。对此，村两委也要有布置、有检查、有落实，把这个事作为硬仗来打，并争取打胜。村里财务空 11 万多元，如果不想想办法，就永远别想还完。

K. 全家户口都迁出去的香姐的老屋宅基地，建成后自留地是否属于她家，夹埂里的宅基地如何收回？

L. 台风袭击过去两个多月了，路边的绿化树都无人扶植，是怎么回事？

M. 上孚桥南的路面尚未铺好，是怎么回事？

N. 农用水灌溉已经结束了，水管子应收藏起来，否则明年春耕灌水时管子就坏了。

O. 环境卫生问题要解决，垃圾箱别的村都搞了，我们村是不是要搞，请上面支持一点，我们村村民集资一点，尽量把垃圾拉出去。

三 村民主任及两套班子成员答复

建议答复

村民主任 郑世贵

听了各位代表提出的村级经济这个问题，我要多讲几句。刚才我谈到过我们村的发展思路就是如何利用有限的土地资源，让土地开花结果的问题，也就是要收取租金或吸引投资来发展壮大村集体经济的问题。现在碰到的阻力就是上级的土地冻结政策和全村群众的思想观念比较落后。到目前为止，我们四份村个体工商户只有不到十家，保持着以农业为主的经济现状。而大家都清楚，以农业为主就意味着贫穷与落后，可以说绝大部分的先进村、经济发达村都是打破了以农业为主的状况，取而代之的就是以工业或第三产业为主。作为我们四份村，要想解除制约经济发展的瓶颈问题，我认为主要要做好以下几方面的工作：

1. 作为村班子，要认真学习贯彻中央的精神，努力提高执政能力，团结全村干部群众有效整合四份所有的可利用资源，争取镇党委、政府以及各部门的政策支持和倾斜，最大限度地使之产生效益，从而使村民得实惠。同时，村两委要尽量公开村务，重大决策以村党员、代表通过为准，使全村广大群众在第一时间知晓应该知道的村务，争取村民的支持。体现出村两委想办法、作决定都是为了群众。



2. 作为四份村的全体村民，要解放思想观念，把眼光看得远一些。思想要从单一农业的桎梏中解放出来，纵观泽国范围内的经济发达村，就我所知的牧南村，几年前，牧南村像我们村一样落后，现在人家村民的医疗保险由村里支付，粮食定期到村里领取，年终到村里领取股份分红，考取大学有奖励等等，以上这样，都是牧南村民在经过乱哄哄的土地乱占、厂房乱搭、环境污染等问题之后逐渐整治规范起来的。据了解，牧南村全村的出租私房租金收入达到270多万元，户均近1万元。与我们村相仿的村还有山坑、湖头、百亩坦，在五年前，这三个村可以说比我们当时还要贫穷，但五年后他们富起来了，因为他们知道只有舍一产，引二、三产才有出路，它们引进几家拆解场，全村的村民成了拆解场里活动的主体，搞经营的，出租房的，开快餐的，开杂食店的，生意都红红火火，村民的收入成倍地增长。村集体经济也随土地利用而不断壮大起来。

再说说我们四份村。近来，村两委与党员、代表一起已经决定利用里洋池的杂地整理后租给企业户搞开发，前期可能要再投入一定的资金，一些村民就会担心，投入能否有产出？在这里我可以告诉大家，只要土地整理好了，企业主可以说没有问题。但是假如在整理过程中有阻力或租赁不成，无疑会给村财务带来更大的困难，所以，还请在座各位和全村村民要大力支持村里的工作。试想，如果村集体没有钱，怎么来提高村民的福利待遇？像水利费、医疗保险费、老人福利等等都将无法解决，只能由大家自己掏腰包。

这些我不想多说了，大家应该是心知肚明的。欣喜的是，里洋池杂地整理利用，通过村两委的努力，已经得到了绝大多数村民的同意和支持，对此，我代表两委对大家的支持表示感谢，我相信，有农户和在座各位以及全体村民的支持，里洋池的土地利用一定会成功，我们发展集体经济的第一步一定会迈好，四份村的经济发展一定会像其他经济发达村一样走上良性发展的轨道。

四 村支部书记作会议小结

会议小结

村支部书记 郑冬梅

刚才许多同志提到村里的财务问题，问亏空了多少？怎么空的？如何还？现在又要搞投资，怎么搞？这正是今晚开会的主题。看得出



大家对村里事务的关心和担心，也进一步促动了我们班子每个成员的思想，必须加强责任心，变压力为动力，有关具体的问题，我们主任郑世贵同志已作了回答，下面我再讲四个字：就是“投入”和“投资”。近几年来我们白手起家，新建了1500多米的主干道路，并进行了硬化。同时建造了4座主干道桥梁，全村电力线路整改，变压器增容，变压器房、泵房、村部的建造，机耕路建设等等，这些都是有目共睹的项目，都需要资金，政府补助的毕竟是小头，自己投入的是大头，这就是投入，这是基础设施（硬件）的投入，是不能直接产生回收效益的。什么叫投资呢？比如说，我们正在着手整理里洋池、夹埂里这块杂地，整好后搞出租，这就是投资。投资是会产生直接的回收效益的。让企业进来，我们收取租金，收取管理费，这就是我村发展的方向，所以说我们前期的建设是投入，今后的建设是投资。投资的钱是会生钱的，一生十、十生百，越来越多。如果企业越办越好，越办越多，那么，集体的积累就会越收越多，集体经济就会越来越壮大。集体经济壮大了我们就有钱搞福利，福利事业搞起来了，我们的村民就会受益，比如医疗保险、老人福利等。可是如果集体经济是空白，何从谈起呢？

另外，也有不少同志提出想办厂，可客观上困难很多，要求村里帮忙，政府支持，这个我很理解，实质上就是我们村经济发达的问题。可以说我们村基本上是纯农业村，而且都是小户农业，如果不往二、三产业发展，我们就很难脱贫致富。这也是我们班子一直在分析和思考的问题，可是办厂涉及土地问题，村里确实无能为力。正好，晚上有镇领导在场，我也想谈谈我的看法，供领导和同志们参考。

邓小平说“发展是硬道理”，这句话确实很伟大，是千真万确的真理，不发展就不可能有进步，不发展就不可能富强起来，国家如此，地方如此，一个村也是如此。但是，要发展首先要解决观念问题和认识问题。思想不解放，就不敢发展，认识不提高也发展不好，所以我们都要有高度负责的精神和集体主义思想，大家发展了小家也就带动了。另外，在发展中会遇到各种各样的问题，这就需要我们敢于面对、敢于正视，任何事情在发展初期都不尽规范，都会出现这样和那样的问题。但我们不要怕，要思想统一，只有思想统一了，才能在发展过程中使不规范的都逐步得到规范，然后不断给予完善，从而



走上良性发展轨道。我讲这个道理，意思是说我们村搞投资，要效益，可能对个别人的一点小利益暂时会有影响，但是对村里来说却具有很大好处，那么我们应该支持村里开发投资，至于个人的利益受影响的问题，我们可以通过协商的办法给予一定的补偿，个人应该接受补偿，而不应该拒绝补偿，从而才能使开发得以实施。至于政策方面的问题，作为村里人，对村委会向上级政府请求给予适当的优惠和倾斜的做法，也应予以支持，而不应该借机上访或者阻碍村里事业的发展。而实际上，村里利用闲杂地，建标准厂房，出租给企业户，既解决了村民办厂用地问题，又解决了企业安全生产问题（消除了“三合一”现象），还增加了集体积累，改变了村容村貌，减少了乱搭乱建。总之，于民有利、于集体有利、于国家也有利，何乐而不为。

今晚的会议开得很好，气氛很热烈，大家发言都很踊跃，提的问题比较中肯和客观。有些问题我们班子成员已当场作了回答和解释，相信大家原来不明白的现在明白了，原来有疑虑的现在解除了，尤其是财务方面的和我们村今后的计划。其他问题，有些同志提出机耕路没有修好，拖拉机进不去；有的提到环境卫生问题，还有的提到尾欠款收缴问题，等等。会后，村两委一定会认真商量研究，能解决的及时落实解决，一时解决不了的向大家说明情况，并与大家共同探讨解决的办法。有些是我们力所不能及的，还请大家理解和谅解。总之，晚上的会议是成功的，是我们基层民主建设的体现，也是我们干群共商村务大事，共谋发展之路的尝试，是干群交流沟通、达成共识的好方法，这样的会议必将推动村干部的工作向更健康的方向发展，也会进一步增强村干部为民办事的责任心。在此，我代表村两委向与会的同志们表示感谢！

五 镇领导总结讲话

谈谈对本次会议的看法

镇委书记 蒋招华

这次恳谈会有两方面的好处：一是使村干部听得到群众提出的而村干部平时未想到的问题，如机耕路、拖欠款、扶植路边树木等等，有利于村委会下一步工作的开展；二是沟通了思想，使矛盾得以消除，解决了按老思路解决不了的问题。今后这样的会要多开，如财务问题，每年要开恳谈会进行民主理财，形成制度。财务要每季度公开



一次，使全村群众都明白。有些地方上访的多，原因就是群众对村干部使用公款有疑问，又没有很好地沟通。对晚上的会议我很有感触，我认为，其他经济发达的村也应该像你们一样召开这样的会议。

村里的事是大家的事，我们要多让党员、村民代表共同商量，在提意见的同时，又提出建议。主题要突出，作为代表，提出意见时千万不要提个人的利益，应把大家的想法提出来，把所在的生产队群众的意见、建议带过来。

下面谈一谈有关土地利用和发展工业的问题。严格来说在里洋池这个地方是无法建厂房的，回去后我要同土管所、规划所疏通一下，考虑村里这么迫切要求发展村级经济的实际问题。

关于发展工业急需土地的问题，我认为中央的宏观调控是对的。因为粮食是一个非常严峻的问题，中国有13亿人口，人人要吃饭，国家对农村耕地的控制是不会放松的。用一亩地就要造一亩田，用土地指标费的征收来弥补土地减少的部分。

至于出路何在？俗话说，有多少能力办多少事。既然你们已经打算把里洋池填起来搞开发，经研究商量过的大家一定要搞好，村干部应一抓到底。有句话叫“村看村，户看户，群众看干部”，我们的党员干部要起先锋模范作用。接下来，你们就应以里洋池为突破口，充分利用好土地，发展好村里企业，壮大集体经济。各自然村未通的路要通起来。

最后请大家不要灰心，要有信心。敬请关心、支持村级经济和社会事业发展的群众一起来献计献策，共谋四份村的经济大业。



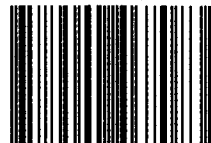
中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol towns



浙江省温岭市泽国镇是我国东部沿海地区的一个经济发达镇，在我国工业化、市场化、城镇化、国际化和民主化进程中具有代表性。本调研报告运用详实的第一手资料展现了泽国镇的经济社会发展状况，涉及农业的专业化和产业化、产业集群兴起与工业化、第三产业发展、城镇化、财政运行状况、收入分配和社会保障、教育、文化、卫生和环境、人口与劳资关系、执政能力建设。解剖泽国，可以清晰透视改革开放30年来我国经济体制转轨和社会经济发展的历史进程。

ISBN 978-7-5004-6708-3



9 787500 467083 >

定价：39.00元



中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol towns



浙江省温岭市泽国镇是我国东部沿海地区的一个经济发达镇，在我国工业化、市场化、城镇化、国际化和民主化进程中具有代表性。本调研报告运用详实的第一手资料展现了泽国镇的经济社会发展状况，涉及农业的专业化和产业化、产业集群兴起与工业化、第三产业发展、城镇化、财政运行状况、收入分配和社会保障、教育、文化、卫生和环境、人口与劳资关系、执政能力建设。解剖泽国，可以清晰透视改革开放30年来我国经济体制转轨和社会经济发展的历史进程。

ISBN 978-7-5004-6708-3



9 787500 467083 >

定价：39.00元