

## 实地调查五

# 湖北省仙桃市毛嘴镇调查\*

### 一、基本背景情况

#### 1. 地理、区划和人口

毛嘴镇属湖北省仙桃市,处于该市西部边缘,面积 115 平方公里。其西北与郑场镇相连,东面和三伏镇接壤,东北为天门市,南部靠剏河镇,西部接潜江市。毛嘴镇距仙桃市区 41 公里,离潜江市区 12 公里。宜黄公路通过镇境,汉沙公路横贯东西。

仙桃市地处汉江平原,位于湖北省中南部,原称沔阳。沔阳历史悠久,据《沔阳县志》载,从沙湖、越舟湖出土的文物可证明,在新石器时代,就有人类在这里开拓生息。夏、商、周,沔阳为荆州域,春秋战国时属楚,秦时隶属南郡,汉、晋为云杜、竟陵地。梁天监二年(公元 503 年),始置沔阳郡设沔阳县,因郡治在沔水之北而得名。此后 1,400 余年中,沔阳或称州、或称府、或称县、或称镇。中华人民共和国建立之初,沔阳县隶属湖北省沔阳行政专员公署。1951 年,沔阳专署撤销,沔阳县改属荆州地区行政公署管辖。1986 年,沔阳县改为仙桃市。

毛嘴境地行政区划上长期属天门县。据《毛嘴镇志》(1990)考,清道光时期毛嘴镇境现辖的深江、珠玑为天门县南二里(里为建制)。民国时期仍归天门。直到 1949 年后,才归沔阳。

\* 毛嘴镇的调查由刘世定、邱泽奇、刘能完成。调查时间为 1996 年 7 月。在调查组成员整理资料的基础上,由刘世定统稿。



表1 毛嘴镇人口及变动情况(1995年)

项 目	数 量
总户数	16040 户
其中:乡村户	15591 户
总人口	74369 人
男	37441 人
女	36928 人
非农业人口	8112 人
未落常住户口人员	168 人
出生人口	1185 人
男	564 人
女	621 人
出生人口中未落常住户口小孩	10 人
死亡人口	479 人
男	244 人
女	235 人
迁入人口	313 人
省内迁入	304 人
省外迁入	9 人
迁出人口	172 人
迁往省内	159 人
迁往省外	13 人

据《镇志》载,毛嘴在清代以前属湖区。清末民初,经多年渍口淤,现除洛河河南之村属湖区外,其余地区都属旱区。地势由西北向东南倾斜,最高地面海拔 32.4 米,平均地面海拔高度 29.8 米。毛嘴境内的古河有通顺河,流经毛嘴地段约 14 公里;洛河流经毛嘴境内约 22 公里。汉南河是 1958 年新挖的,流经毛嘴地段约 2 公里;通北河流经毛嘴地段约 18 公里。毛嘴境内的湖泊,清



表2 毛嘴镇劳动力情况(1995年)

(单位:人)

劳动力统计	人 数
劳动年龄内人口数	33561
劳动年龄内上学学生数	708
劳动年龄内丧失劳动能力人数	627
不足或超过劳动年龄而实际参加劳动人数	1588
乡村实有劳动力数	33814
男劳动力	17226
女劳动力	16588

代时大小有19个,至清末民初有的因淤塞成田而剩14个。1949年以后的几十年间,多数被围田,少数改为渔塘。毛嘴镇属季风气候区,春夏雨量充足,年平均降雨量900—1,100毫米,夏季暴雨频繁,容易发生水灾。粮食作物以稻谷为主。依据《镇志》提供的数据,1905年全镇有6,572户,26,728人;1940年有7,657户,32,849人;1951年为10,037户,43,270人;1975年有10,398户,61,276人。1995年全镇共16,040户,其中乡村户15,591户,74,369人,其中非农业人口8,112人。1995年人口情况和全镇人口中劳动力的情况分别参见表1和表2。

## 2. 经济情况

沔阳素有“鱼米之乡”之称,手工业亦历史悠久。唐宋时期的缫丝业,明代的纺织业,清代至民国前期的蛋品加工、木制品、印刷、造纸、竹编业较发达。清末民初,商业已较繁荣,四川、湖南、安徽、浙江、江西等省客商聚集沔阳,使之和外地的联系日益密切。不过,沔阳的手工业虽然历史久远,但机器工业却起步较晚。1976年,年工业产值首次超过亿元。1985年,工业产值7.4亿元,超过农业产值。



毛嘴镇 1995 年末拥有耕地 75,746 亩,其中水田 35,725 亩,旱地 40,021 亩。从劳动力的行业分布来看,农业占有很大的比重,约占乡村实有劳动力的 3/4。劳动力行业分布见表 3。

表 3 劳动力的行业分布(1995 年)

部门	劳动力数量(人)
农林牧渔业	24965
工业	2298
建筑业	1844
交通运输仓储和邮电通讯业	575
批发零售贸易餐饮业	1458
其他非农行业	2674
其中:外出合同工、临时工	1530

虽然从劳动力分布来看农业占有极大的比重,但就产值而言,工业已大大超过农业。1995 年工农业总产值 5.8 亿元(按当年价格计算),其中工业 4 亿元、农业 1.8 亿元(参见表 4)。近年农村经济收入分配情况见表 5。

表 4 毛嘴镇工农业总产值(1995)

(单位:万元)

项目	按当年价格计算的产值	按 1990 年不变价格计算产值
工农业总产值	57982	41394
农业总产值	17885	10322
工业总产值	40097	31072
其中:镇办	20675	17671
村办	7128	4918
联户办	2358	1627
个体	9938	6856



表5 农村经济收入分配

收入和费用	1991年	1992年	1995年
农村经济总收入(万元)	11484	13159	56719
农业	6412	7647	18836
工业	3599	3694	31534
建筑业	262	655	1234
交通运输业	187	368	400
商业饮食业	329	400	4715
服务业	54	105	
其他	638	289	
农村经济总费用(万元)	6819	7754	39596
农业总费用	3931	2934	7833
非农业总费用	2888	4820	31763
农村经济纯收入总额(万元)	4565	5405	17123
国家税收	173	248	1848
集体提留	-	-2492	
农村居民纯收入	4217	4902	12783
人均生产性纯收入(元)	-	-	1781
人均非生产性纯收入(元)	-	-	28
人均纯收入(元)	665	760	1809

### 3. 建制沿革

《镇志》载,民国元年(1912年),实行区、团(垌)建制。当时天门县分为14个区,毛嘴属岳口区。民国三年(1914年)天门县分为20个区,毛嘴境内有横口区、珠玑区,下辖各垌。民国二十年(1931年)天门县分8个区,毛嘴属岳口区,分为深江、毛嘴、珠玑、横口等4个联保办公处。民国二十八年(1939年)毛嘴沦陷,划归潜江县深江区管辖。此时国民革命军一二八师驻沔阳并延伸



到天门县境,毛嘴又因而属天门县襄南区。一二八师被日军击溃覆灭后,新四军于1941年在天门、潜江、沔阳建立区、乡政权。毛嘴境属天(门)、潜(江)、沔(阳)县珠玢区、横口区所辖。1945年日本投降后,毛嘴境国民政府天门县岳口区,分为横口乡、毛嘴乡。

1948年毛嘴境之珠玢乡、深江乡辖地解放,天、潜、沔县民主政府派工作组整顿村、组,未建区、乡政权。1949年春,毛嘴全境解放,分属沔阳第九区(剡河区)和第十三区(毛嘴区)。中华人民共和国成立后,毛嘴境划归天门县,为天门县毛嘴区。1950年又归沔阳,区名和辖地都没有变。

据《毛嘴组织史》述,1954年,改为沔阳县毛嘴区,拥有30万人口,下辖秦场、珠玢、杨越、同兴、郑场、络绎、谢场、剡河、屯岭、毛场等10个乡政府。

1958年10月,撤区建毛嘴人民公社,剡河、谢场、毛场等乡合为剡河人民公社。1959年春,剡河人民公社并入毛嘴人民公社。1962年春,恢复区,并划分小公社。剡河原来的辖区,划为剡河区;毛嘴区辖秦场、珠玢、杨越、同兴、郑场、络绎等6个人民公社。

1975年元月,撤区建毛嘴人民公社,秦场、珠玢、杨越人民公社改为毛嘴公社下属管理区,其余的公社归入郑场人民公社。1980年实行镇、乡、村建制,毛嘴建镇,名为沔阳县毛嘴镇,下辖深江、珠玢、杨越三个乡政府及毛嘴街道办事处。

1987年秋,撤掉下辖的乡,改为镇派指导组。1988年春,更名为办事处。

(组织建制的频繁而复杂的更迭过程,《镇志》和《组织史》中的记载有的地方不完全一致。)

1996年,毛嘴镇下辖32个行政村(每个行政村有一个村委会),239个村民小组。



## 二、镇领导机构

### (一)基本结构

毛嘴镇的领导机构由所谓“四套班子”组成,即镇党委、镇政府、镇人大、镇政协。四套班子成员交叉任职,核心是党委。

以下为镇四套班子的 14 名领导成员任职、分工情况:

镇党委书记,负责全面工作;

镇长兼党委副书记,分管工业;

镇党委副书记 1 人,分管党组织建设和精神文明建设,兼任镇政协主席;

镇党委副书记 1 人,分管农业;

镇党委副书记 1 人,协助镇长分管工业;

镇党委副书记 1 人,兼任人大主任;

镇党委副书记 1 人,兼任纪委书记;

副镇长 1 人,分管机关事务和镇财经;

副镇长 1 人,协助副书记分管计划生育;

副镇长 1 人,协助副书记分管水利;

副镇长 1 人,协助分管农业的副书记分管多种经营;

党委委员兼武装部长 1 人,分管征兵、民兵;

党委组织委员 1 人,分管干部;

党委宣传委员 1 人。

四套班子在一个院内办公。党委和政府下属的各职能机构有:党委办和政府办、组织办、纪检委、宣传办、财贸办、经委、城建办、民政办、计生办、农委办、经管站、政法办、司法办、技术站、劳管所、老干部办、统计站、武装部。妇联、共青团名义上不是党委或政府的下属机构,但它们归党委和政府领导,并和其他职能机构一样运作。



在政府和村委会之间还有一个被称之为办事处的机构,办事处是政府的派出机构,代表镇管理若干行政村的事务。办事处的主任主要分管农业和整个经济发展;副主任主要分管财经、水利。办事处设有党总支,是镇党委的派出机构,总支书记负责全面工作。毛嘴镇有4个办事处:深江办事处、珠玑办事处、杨越办事处、毛嘴街道办事处。

## (二) 职能机构

### 1. 党和政府办公室

党政分工大都表现在文件上,镇里主要的工作事实上是党政一起动作。因此党办和政府办虽各有名义,但实际上是一个机构。党政办有正、副主任各1人、通讯员1人、清洁工1人、厨师1人、总务1人、花工1人。在所有这7个人中,国家正式干部只有2人,其余均为临时工。

党政办的职责是:第一,起草镇政府文件,以及政府文件的上传下达;第二,政府机关的后勤管理,包括调动机关车辆、管理政府大院的清洁和环境美化、管理食堂;第三,接待工作。

### 2. 组织办公室

组织办公室有2人,都是国家正式干部。其日常工作包括干部管理和配合党委对党员干部进行教育。在组织办公室,“干部”的含义包括机关干部(镇、办事处)、镇党政直属机构的首要领导、村支部书记和村主任。所谓干部管理,主要是干部的调配、考核和考察。办事处的干部调整可以由镇党委决定,但如果是调出系统(专业系统)或调出镇就必须经过市委组织部。对干部的考核主要依据市委组织部和市政府人事局的政策性通知进行,根据通知,镇组织办公室再制定具体的细则,进行考核。每年的考核大约分两类:一类为专业技术人员,一类为干部。

随着经济体制的改革,原来市管的企事业单位都下放到乡镇





了,由于乡镇没有专门的人事部门,这样组织办公室还得代管全镇的人事管理,包括工资、职称、调配、考核和考察。在人事管理上主要依靠市人事局,市人事局给指标,由镇分解到具体单位。

组织办公室也对口市劳动局,管理在镇事业单位的工人。

到1996年4月止,全镇属于组织办公室管理的人员(包括组织和人事两类人员)共423人,其中行政干部60人(其中有16人在办事处一级工作),企业干部9人,其余为事业单体人员。在423人中,334人为固定干部,89人为聘用干部。尽管这两类人员在收入、职位上没有类型差别,但聘用人员可以被解雇,固定干部一般不会被解雇,除非因特殊原因被开除公职。

### 3. 宣传办公室

镇宣传办公室是执行镇党委和政府的宣传任务,并管理文化、教育工作的机构。

宣传办公室现只有一名干事,是1996年刚刚从学校教师中抽调来的,尚未转档案关系,仍领取教师的工资。接受我们访谈的是党委宣传委员。宣传办公室的工作主要是对镇内宣传党委决策、政策、具体措施等,对外宣传毛嘴的发展和经验。

宣传办主管着三个单位:

(1)电视差转台。根据有关规定,乡镇一级不能办电视台,只能转播,叫差转台。电视差转台建于1992—1993年间,是镇政府投资建的。它的前身是广播站,电视发展起来以后,广播站日益失去作用,因而镇政府决定建差转台。电视差转台有11人,其中只有1人是国家干部。

(2)剧场。剧场在经济上实行自负盈亏。电视发展后,剧场放电影受影响很大。放电影主要是组织包场,特别是学生包场,零星售票上座通常很少。有时也有小型文艺团体来演出。由于收入不高,原有七八个职工自谋生路走了一半,有的人自己买了放映机下乡放映。



(3)文化站。文化站目前的职能主要是管理文化市场,包括书店、娱乐场所等。站长的工资由镇财政发放,其他都是临时人员。

由宣传办管的一项重要事业是教育。宣传办管辖的学校有36所,其中国家办的7所(包括4所初中、1所成人学校、1所小学、1所幼儿园),村办小学29所。毛嘴中学是仙桃市重点高中,由市教育局直接管理,但党组织关系在地方党委管辖下。根据党委宣传委员的介绍,管理分四个方面:一是学校的硬件建设,每年镇政府要投资100万元左右(1996年已投资80多万元);二是教师管理,教师分为公办和民办两部分,全镇在职的公办教师290多人,民办教师330多人;三是精神文明建设,其实际内容通常是逢年节(如“五四”青年节、“三八”妇女节)组织文艺汇演等活动;四是组织农村党员、干部分期分批到镇党校学习理论、政策、科技等知识。

在该镇,党委对文化、教育、卫生领域各单位的管理是通过一个党总支来实施。总支下面有9个支部,共有党员约110人。

#### 4. 毛嘴镇财贸办公室

镇财贸办公室成立于1984年,是属于镇党委领导系统下的一个机构。在毛嘴镇,财贸办公室联系着14个单位,这些单位各有自己的上级领导机构或主管机构,而镇党委则通过财贸办公室和它们联系,把镇党委的意图、精神传递给它们。这些单位的党组织生活、学习、计划生育、人民代表选举等事宜都由财贸办公室牵头联系,而其他事务,如人事、业务、财务等则一概不插手。财贸办公室邓主任说,“我们的主要任务是协调‘条块’关系。”

财贸办公室联系的单位在全镇管理系统中被称为“财贸战线”,而财贸办又将这些单位分成“三条战线”,分属这“三条战线”的单位如下:

- (1)管理战线,包括:工商所、财政所、国税分局、地税分局。
- (2)金融战线,包括:农业银行办事处、信用社、工商银行办事



处、财产保险办事处、人寿保险办事处。

(3)经营战线,包括:棉花采购站、粮油管理所、食品公司、烟草批发站、供销社。

邓主任说:“我们财贸办,说句笑话,是个维持会,主要是融洽地方政府和各个机构的关系。我们现在要发展经济,必须要有这些单位的支持。比如,你要投资,没有金融单位的支持就不行。我们办公室和它们关系处理得好,把镇政府、党委的意图传达给它们,工作就比较好做;关系处理得不好,许多事就不好办。我们把关系处理得还不错,没有发生过什么大的困难。”

财贸办公室的联系、协调工作涉及许多方面。有的工作是事先难以预料的。邓主任介绍说:“比如,麦收后下雨,小麦都发了芽。粮食部门按道理不能收购这样的粮食,但农民只有这样的粮食。我们就和粮油管理所的领导一同下到村,了解情况,然后和粮油管理所协调、商议,向市粮食局反映情况。最后协调得很好,作为饲料粮收购。上级部门、农民都很满意。”

有时是贯彻上级的新规定。比如,“从7月1日起,生猪屠宰集中定点,统一检疫、统一收费。国家专门对生猪屠宰下了文件。毛嘴面积大,宰猪的许多都是个体户,我们就召开了食品公司班组长参加的会,传达精神。食品公司再召开个体户开会,定下了四个点”。

财贸办公室有时还组织需要许多单位、部门共同行动才能完成的活动,比如,烟草专卖、打假活动。“社会上有很多假冒伪劣卷烟。前些时我们组织了一次打假活动,声势比较大,对假冒伪劣卷烟当场烧毁。”

有一些工作是常规性的。例如,在粮食和棉花收购期间,粮、棉收购部门按规定每天向财贸办公室报告一次情况,财贸办再向镇领导报告。有的工作则围绕镇政府、镇党委在一段时间中的所谓“中心工作”展开,而不一定和财贸有关。什么是“中心工作”,依



镇领导的意图和安排而定,如防汛、整顿社会治安、计划生育等都曾作为“中心工作”。财贸办的工作情况,一个季度要做一次总体汇报,半年做一次小结。

财贸办公室协调“条块”关系的主要组织方法是建立财贸总支委员会。总支书记由分管财经的副镇长担任,财贸办公室主任、一些较大单位(如银行、财政所、粮油管理所、棉花采购站等)的支部书记任委员。总支委不定期活动。当镇党委出台或贯彻某些政策时,通常先在总支内部传达、沟通,然后再通过总支贯彻到有关单位。

财贸办公室只有2人,都是国家干部。主任姓邓,毛嘴人。他介绍说:“当时镇政府从下面抽调人员,抽上来的人的身份是‘集体干部’。”1990年,邓通过考试从集体干部招聘为国家干部。“我可能是毛嘴镇第一个通过招聘转成国家干部的。”邓说。他在镇政府的几个部门干过,“一开始在武装部,后来到农委,真正在财贸办上班还不到一个月”。为什么把他调到财贸办公室来,邓是这样说的:“毛嘴镇要办合资企业,要和外商、海关打交道,这里没有熟悉这方面情况的人。我过去喜欢在外面跑,帮企业搞点生意。我哥哥在美国大陆谷物公司武汉分部做配方工作,我本来也准备去。对于和外商打交道我知道一些,也和海关打过交道,去过北京,到意大利大使馆去过。所以就把我调到财贸办来。”

### 5. 城乡建设办公室

城乡建设办公室成立于1983年。办公室现有8人,其中国家干部2人,国家职工2人(都是转业军人,转业后分配到市建委,建委安排到毛嘴镇城建办)、合同制职工4人。内部分工情况是:主任1人,副主任兼规划管理员1人,环保员1人,质量检查员1人,城镇管理员1人。接受我们调查的苏副主任,1955年出生,1970年初中毕业,到水工队(后改为水管所)工作了15年,1986年到城建办,从事规划、施工方面的工作。城建办还雇了13个清洁工人。



清扫镇区街道,据说这些人都是镇区内生活比较困难的居民。

人员的工资来源有多种。国家干部的工资从镇财政中支付;国家职工和合同制职工的工资由市建委拨发;城建办雇的清洁工的工资从城建办征收的卫生费中支付。

城建办的工作包括以下几项:

(1)镇、乡规划。1984年根据上级要求该镇做了总体规划,规划是请市建委做的,做出后经荆州地区行署批准。当时基本上是在老镇区范围内做规划,预计到2000年时,镇区面积45.98公顷。但后来的发展大大突破了原来的规划,工业企业的创办,工业品市场、农贸市场、仔猪市场的修建,使镇区面积大大扩大,1996年的面积已达2.5平方公里。所以原规划已无现实意义,必须重新修订。我们调查时,规划正在请潜江市城市规划设计院修改,估计10月份完成。修编后的规划中,预计控制区面积到2010年为7平方公里。规划修编为什么请潜江城市规划设计院?苏副主任说:“1992年曾找仙桃市城市规划设计院联系总体规划的修编,但价格太高,要7万元。镇里说太高了。后来把院长请来,谈到5万元,余书记认为还是高。所以找到潜江,潜江只要2万元。现在已付了1万元。”

主要的公共设施,由城建办负责设计并组织施工。在规划控制区内,所有建筑要经城建办批准后才能修建。建筑者要先写申请,到规划部门批准用地规模,开出选址通知书;然后到土地管理部门审批、交钱。动工以前必须先将设计图纸送城建办审批,经城建办划线后才能动工。镇区街面建房(包括私人建房),城建办要控制造型和色调。

(2)环保。主要工作包括:宣传环境保护法,对有污染的企业征收环境污染费,处理、调解因污染造成的纠纷。

苏副主任介绍了两个环保的事例:一是1993年一家铁匠铺和周围居民的纠纷。一个铁匠在居民区中租了房子,开了铁匠铺。



由于当时供电不足,白天经常停电,所以铁匠铺就晚上生产。夜间汽锤的声音影响了周围居民的休息,居民们就告到城建办。城建办要求铁匠铺搬出居民区。二是对化工厂污染河流的处理。80年代末,一家油脂化工厂因把废弃物排入河中,造成河水污染。城建办进行了干预,责令企业修建了污水处理池。

(3)建筑质量检查。这是一项经常性的工作,检查范围包括全镇的建筑物。

(4)城镇管理。这项工作包括的内容很多,如制止乱建建筑设施,管理临时摊点的设置,控制占道经营,管理车辆的停靠位置,征收卫生费、临时占道费等。征收的费用除了用于支付清洁工的工资之外,还用于垃圾车、洒水车、垃圾桶的购置、修理等。

据苏副主任介绍,城建办是镇区内的三个市场,即农贸市场、工业品市场、仔猪市场的主要投资者,而城建办的资金则来源于征收的城建费,城建办的所有收费都要交镇财政所管理。来自镇政府的其他投资很少。农贸市场和工业品市场的土地是城建办出资买下来的,而仔猪市场的土地则仍归村所有。市场建好之后,城建办并不负责管理,只是征收其中的卫生费。此外,镇区的公路、下水道、公共厕所、水电设施都是城建办出资建设。

镇自来水厂、建筑公司都是城建办主管的单位,不过,它们都是独立核算的。

## 6. 经济委员会

镇经济委员会成立于1983年,其前身是人民公社的企业管理委员会。企管会时期有13人,现在镇经委仍是13人。现有人员中有国家干部1人,集体职工5人,其余7人被称为“背袋子的”或“背米袋子的”临时工(在城镇居民定量供应商品粮的年代,他们都是从农村自带口粮来的,因而被称为“背袋子的”)。他们干得好就继续在这里干,干得不好则立即可以辞退。



国家干部的工资由市人事局按等级规定,集体职工的工资按市劳动局的标准定,“背袋子的”临时工工资由镇经委自定,规定时自然要参考前两者的标准,一般是每月350—450元。

镇经委设有主任1名,副主任2名,工会主席1名。镇领导中,由刘镇长和黄副书记分管经委工作。镇经委内设以下科室:

(1)办公室:2人,负责内部日常事务。

(2)财务审计科:3人,包括会计、出纳、审计员各1人。

(3)生产科:2人(有一名副主任),以监督企业生产、推动企业技术改革为任务。

(4)资产管理科:2人,管理镇办企业资产。

(5)村办企业科:2人(其中一人为工会主席),管理村办、联户办、私人企业。所谓管理,事实上只是要求这些企业上报报表,并汇集有关资料。这些企业的合同管理,则归镇经管站。

每年市政府都要给镇下经济、社会指标,主要指标包括:产值、销售收入、利润、税金、人均收入、计划生育等。镇经委根据企业性质和规模,以及各办事处管辖地区内企业的状况,将指标分解后,分别下到各个镇办企业和办事处。由镇经委直接下达指标的企业只有镇办企业,它们和镇经委在指标的基础上签订合同,镇办企业的工资总额和指标完成状况挂钩。办事处则将指标再分解下到各村,不过,办事处并不伴随指标的下达和村及企业签订合同。

镇经委对镇办企业除了下达指标外,还实行若干方面的责任制,如新产品开发责任制、欠款回收责任制等。新产品开发责任制的合同内容如下:

#### 新产品开发责任制

为了增强企业后劲,鼓励开发新项目和新产品,促进企业再上台阶,经委特与\_\_\_\_\_



商公司搞不过私营的。”在私人供应点的竞争下,公司的经营情况不佳,目前仅能维持工资发放。

有三十余名员工的者恩工业品供销公司目前是个亏损企业。该公司有四摊业务,包括五金交电、化妆品、鞋帽、油脂,都承包给私人。公司向承包者提供房屋和营业执照,出租柜台,房屋等固定资产仍是集体财产,而原来未销售的货物则作价卖给承包者。承包者每年交承包费。公司经理已调到经委资产管理科,只留下一个会计管理账目。

镇塑料彩印厂也是一家亏损企业,承包给了私人,只留会计管理账目。

### 7. 镇劳动管理所

镇劳动管理所有人员4名,其中2人为国家干部,2人是临时工。国家干部的工资由镇政府从国家财政拨款中发放,临时工的工资由劳动管理所自行解决。叶所长是毛嘴人,1980年毕业于沈阳师范学校,3年后进入政府,1996年4月调到劳动管理所。

劳动管理所在行政上由镇政府领导,在业务上受市劳动局领导。在业务上具体和市劳动局或局管的8个机构对口,并相应构成八方面的工作:

(1)与市劳动局办公室对口的工作,主要是劳动法和有关政策的宣传,以及处理群众的信访。

(2)与劳动力管理科对口的工作包括:劳动合同管理、指导企业劳动用工管理、指导企业安置富余职工、执行招工政策等。

(3)与工资科对口的工作有:负责全镇离退休职工的工资发放(87人),办理企事业单位职工的离退休手续,核定新招合同工的工龄和投保金额等。

(4)与仲裁科对口的工作有:对劳动纠纷问题提供咨询,处理因劳动争议引发的上访、罢工事件(据说此类事件在毛嘴镇尚未发生过),办理劳动合同监证的有关手续(监证要由市劳动局仲裁科





作出)。

叶所长讲述了一起纠纷的咨询情况：“汽车运输公司的一个司机和公司签有劳动合同。镇财政所要这个司机，他就离开了运输公司。汽车运输公司的领导说，你私自中途走，违背合同。纠纷发生后，运输公司到我们这里咨询，我们建议他们到市劳动局仲裁科。通过仲裁科仲裁，汽车运输公司胜诉，扣那个司机风险金3,000元，赔偿经济损失。其中2,000元是由财政所付出的。我们不能仲裁，只是中介或介绍。”

(5)与培训科对口的工作包括：技师的考评和报聘，督促、指导技校和职业学校“双证制”(毕业证、技术证)的执行，对企业的职工技能开发情况进行调查，组织对技术工人的专门培训，检查持证上岗情况。

叶所长感到，各项工作中“压力最大的是技术培训。叫他来学习，持证上岗，一是领导不愿意，怕耽误工作，还要交钱；二是工人也不自愿，说我给你做事就行了，认为持证没什么作用”。他认为：“技能培训也是一个创收的门路。”

(6)与市就业局(在市劳动局下设有就业局，该局在劳动局指导下开展工作)对口的工作包括：组织劳务输出(曾组织输出劳动力到珠海)，提供就业信息，收取各单位临时工的管理费。

临时工管理费的收取有明文规定：农业户临时工收月收入的8%，城镇户临时工收月收入的5%。但事实上，执行得并不有力。叶所长说，一是单位效益的影响，如果单位经济效益不好，便收不上来了；二是劳动管理所人员的工作素质问题。临时工管理费和劳动管理所的收入有关，收取管理费不力固然影响其收入，叶所长说，但“现在我们还生存，过得去”。

(7)与市保险局(该局受劳动局领导)对口的工作有：集体企业养老保险，私人企业养老保险(此项工作尚推不开)，临时工转为合同制职工的养老保险。在劳动管理所投保的金额有10万元，来自



16 个单位。投保金上交市保险局。

(8)和市监察大队对口的工作有:劳动、用工、工资监察,禁止招收童工的监察,督促用人单位和劳动者签订并履行劳动合同,解除无效合同。

按上级规定,劳动管理所在仍属政府职能部门的前提下,可以在经济上独立。但由于财力不够,没有独立。各项收费均要按规定上交市劳动局一定数额,每年上交三四千元。此外,上缴地方税务分局六七千元。

#### 8. 镇民政办公室

镇民政办公室共 5 人。主任姓叶,是国家干部。两名农村社会保险专管员(秦、刘)是国家职工。秦 1969 年出生,高中毕业后,1986 年到粮油管理所工作,1988 年到仙桃棉纺厂,1989 年到毛嘴财政所,1996 年 4 月到民政办公室;刘 1976 年出生,1995 年技术学校毕业,待业近一年时间后到民政办。负责婚姻管理的唐是残废军人家属,由镇政府安排到民政办公室工作,目前仍是临时工。还有 1 名会计是集体职工。

民政办公室属镇政府系统。其主要工作包括:

(1)优抚。享受优抚的是退役军人(部分是残废军人)或现役军人家属。全镇领取优抚金的有二百多人。

(2)五保户供养。农村五保户都是孤寡老人,他们的供养费由其所在的村负担。但为了防止供养费不能落实的情况发生,镇政府规定村里把钱交到民政办公室,再由民政办公室把钱发给五保户。

(3)农村社会养老保险。这一工作是从 1994 年开始做起来的。参加保险的只限于有农村户口的居民,有城镇户口的居民、国家干部、国家职工等都不能参加投保。市民政局下设农村社会保险管理局,该管理局每年给镇民政办公室下文件,文件中规定完成投保金额的任务指标。如 1995 年下达的投保金额任务指标是 69



万元,1996年的指标是86万元。1995年实际完成81万元。

为了完成任务,镇政府和民政办公室也向各办事处、各村下发有关农村社会保险的文件。由于在政策上不能强迫农民投保,因此文件主要是说明保险工作的重要性和意义,动员农民投保,而没有任务指标。民政办公室的人员到村里主要是进行宣传,发宣传材料,更具体的动员工作则是通过村领导来做。据民政办公室的社会保险专管员说,困难的是农民不理解,我们的工作就是磨嘴皮。“现在搞习惯了,农民也理解些了”。他们觉得,农村社会保险和人寿保险公司、财产保险公司的工作没有竞争关系。但据我们在保险公司的调查,虽然各自保险的内容不同,但竞争却是存在的,因为许多农民只知道投保要交钱,并不清楚钱交给哪个保险机构了,保险内容的具体差异何在。

1995年的做法是:农户把投保金额交到村委会,村委会交到镇财政所,镇财政所再转到民政办公室,从民政办公室上缴。由于这一上交渠道和向农民征收其他款项的渠道相交织,有增加农民负担之嫌,因此1996年改变了做法。改为农户把钱交到村委会后,村委会不是上交财政所,而是上交负责控制农民负担的经管站,再由经管站交民政办公室。

投保金额全额上缴。市农村社会保险管理局按一定的比率返还一部分金额作为办公费,1995年的返还比率是0.1%,1996年的返还比率是0.08%。办公费中不包括工资。民政办公室中的两名农村社会保险专管员的工资由市管理局发放。由于有了这笔办公费,整个民政办公室的办公费镇政府都不拨发了。

(4)管理镇办福利院。镇办福利院建于80年代,现约30多人,都是孤、残老人。进福利院,要由进院人所在村的村委会或所在街道的居委会向民政办公室提出申请,并经过批准。福利院的各种费用由民政办公室支付,而这笔钱部分地来自住福利院者所在村或街道。



## 签定责任状：

一、企业成立技术公关小组(3—5人),制定计划,落实责任,组织开发资金,年内按投入总额筹齐30%,并进入专项存户的,奖经营者200元。

二、企业应在1996年开办一个新项目或开发一个新产品,新增产值10万元至30万元奖经营者300元,新增产值30万元以上奖经营者500元。

三、新产品投放市场,销路畅、效益好的,按该产品获纯利润的10%计算总额奖励经营者。

四、没考察新项目(无可行性报告)或没有开发新产品(无新产品试产或投产)的,处经营者300元的罚款(从年终工资中扣除)。

经委负责人\_\_\_\_\_

企业负责人\_\_\_\_\_

一九九六年五月二十一日

回收欠款责任制的内容,可以从经委和镇二塑厂签订的协议中体现出来。

## 欠款回收责任制

为了加大欠款回收力度,确保企业资金正常运转,经委和二塑厂签订欠款回收责任制如下:

## 一、工作任务

(单位:百元)

项目	合计	干部欠款	职工欠款	外单位或个人欠款	货款
欠款总数	9364		15	2678	6671
欠款回收(%)		100	70	50	30
本次收回欠款数					



## 二、奖励办法

1. 6月10日前完成欠款回收任务的,奖厂长(经理)100元,每上升1%另奖厂长(经理)20元。完不成任务赔100元。

2. 回收款一律上交经委财务科存入单位账号,以此作为结算奖惩的依据。

经委责任人\_\_\_\_\_ 企业责任人\_\_\_\_\_

一九九六年五月二十一日

据办公室丁主任说,表中“外单位或个人欠款”和“货款”都是拖欠时间较长的,有的已经成了呆账、死账。

镇办企业上交镇政府的管理费和其他费用,先交到经委,再由经委交镇财政所管理。

镇办企业的正职领导(厂长或经理)由镇政府任命,党的领导(如支部书记)由镇党委任命,副职领导和会计由镇经委任命,其他人员由企业自行聘任。通常的做法是,企业主要领导组建领导班子,镇政府、经委认为可以,便分别下文件正式任命;如果认为有问题,再协商改动。

办公室丁主任谈到一些关于镇办企业的“仅供研究”的情况。据他说,许多镇办企业经营困难,甚至亏损。在这方面,他未提供总体情况,只举了几个例子。

一个是镇林工商公司。这是经委的下属企业,具有独立的法人资格,实行自负盈亏的核算制度,其前身是镇木材供应站。公司的经理由镇政府任命,会计由经委任命,目前共有员工8人。公司的主要业务是买卖树木、木材,并进行木材加工。在该镇,这些经营活动曾经一度为该公司独家垄断,因此在经营上没有什么严重的压力。但后来出现了9家私人经营的木材供应点,成为镇林工商公司的强劲竞争者。丁说:“私营的供应点不用上交管理费,不订杂志、报纸,电话费少,各种费用少,价格制定也灵活,所以林工



(5) 补助特殊困难户。补助是不定期的。

(6) 婚姻登记。

### 9. 镇农业委员会办公室、科技办公室

镇农业委员会由 6 人组成,其中 3 人为镇领导班子成员,组长为分管农业的舒副书记。农业委员会办公室是农委的常设工作机构(简称农办)。1992 年以前,镇政府还设有一个多种经营办公室。农办主管粮棉生产,多种经营办公室主管农村多种经营活动。1992 年,多种经营办公室归入农办,原多种经营办公室主任任农办副主任。

1995 年 4 月,镇政府设立科技办公室。这一机构在仙桃市的许多乡镇中是没有的,通常只是由一位副乡镇长分管科技,而不设专门的机构。设立科技办,是为了突出科技的地位。科技办主任由农办主任兼任,并且不增设其他人员。两个办公室在一起办公,实际上是两个机构,一套人员。为简便起见,以下叙述中所说农办,包括了科技办。

农办共 3 人,其中 2 人为国家干部,1 人为集体干部。刘主任主管全面工作,并分管粮、棉生产;李副主任分管农村多种经营活动;还有一人分管渔政(渔业秩序、行政执法)。过去该镇设渔政管理站,有三至四名工作人员,主要负责渔业稽查、收费。目前机构没有明确撤,但归入农办,人员减少,也不再管收费。与市政府的对口单位是市渔政管理站(归市水产局领导)。农办刘主任,1959 年出生,1977 年高中毕业后到中学教书,1980 年转成国家教师。任教期间由学校送到师范学校进修,1987 年毕业。后又读大专函授,1989 年毕业。1989 年离开教育部门到谢场乡政府管计划生育,1991 年调到毛嘴镇当纪检干事,1994 年到农办。

农办的主要工作包括:

(1) 保证国家下达的粮、棉播种面积、产量指标的落实,主要措



施是将指标下达到村,村再分解到户。

(2)对农业生产进行季节性指导,主要通过会议、培训、电视讲话、发技术资料等方式进行。会议主要是对村干部,培训则是对专业户。紧急的时候通过电视讲话指导工作。技术资料 1995 年编了 10 期,内容包括蔬菜种植、养鸡、养猪等。资料是农办请本地的“土”专家在一起交流、座谈后整理出来的。农办将资料发到各办事处,办事处分到村,要求专业户人手一册。

(3)推广农业技术。主要通过下管的农技站、种子站进行。

(4)种植业的产业结构调整,如发展大棚蔬菜、药材生产等。

(5)发展多种经营,主要是养殖业(如猪、鸡、鸭、牛、鱼等)。年初将指标下达到村,村通常不平均分解到农户,因为只有有条件的农户才能发展。

(6)平原绿化。根据规划,每年定出植树任务,由镇政府下达文件,将任务分解到各村、各单位。刘主任介绍说:“去年市林业局组织到某县参观,主张我们把林业站建起来。我们考虑到两三年内没有砍伐任务,建站后工作人员还要养起来,所以暂时没有建。两三年后可能需要建。那时树长起来,需要限制、监督砍伐。”

(7)日常事务性工作,如会议准备、报表、抗灾等。

(8)调查研究。通常为镇领导或上级部门指派的任务。

(9)镇级公路管理。镇内有 6 个小道班,养、护路人员共 43 人。

年底农办要对村干部的工作进行考核。村干部的工资由镇政府定,分为基本工资和奖励工资。基本工资按镇规定的统一标准确定;奖励工资由各有关办公室(主要是农办)对村干部的工作进行考核后提供依据,再由镇政府确定。

农办下管的机构有:农技站、水管所、兽医站、农机供应站、土地管理所、镇内公路道班。还管着 2 个镇办渔场、1 个镇办农场。在党的系统中,这 9 个单位有 9 个党支部,并设立一个总支,即“农



林水总支委员会”。镇党委通过总支领导各支部。

#### 10. 农村经营管理站

毛嘴镇农村经营管理站成立于1983年人民公社取消之后,其前身是会计辅导组。经管站在镇政府院内办公,但不是政府机关,而是一个行政事业单位。虽然如此,由于它的重要地位,镇党委和政府十分重视该站的工作,将其视同政府的一个部门。

经管站共10人,其中国家干部2人,合同制职工8人。从职能上分,有站长1人,经管员5人,专业会计4人。站长姓朱,毛嘴人,1963年出生,1979年高中毕业后,在家务农2年,1981年到镇政府机关做后勤工作,1984年调杨越办事处,1991年调到镇经管站。到政府机关工作后,利用业余时间参加湖北农学院函授学习,1988年毕业。

该站目前的主要工作如下:

##### (1)有关农民负担的管理

每年,村委会将讨论后形成的农民负担方案报经管站,经管站将各村方案送交镇党委和镇政府讨论,形成镇的总方案,上报市“减轻农民负担办公室”。该办公室批复后,由镇经管站根据各村上报方案、去年人均纯收入、实际开支等情况,将总方案分解到各村,确定各村的负担。1996年,市减轻农民负担办公室分别于5月2日和5月14日向镇下达了当年农民上交款额审批通知和补充通知,后又电话通知进行局部调整。1996年毛嘴镇农民上交总额为1,025.68万元。(市减轻农民负担办公室关于毛嘴镇农民上交款额审批通知书和补充通知见附录1。)

1996年5月,向每个农户发了湖北省减轻农民负担办公室监制的“仙桃市农民承担费用和劳务登记手册”,明确规定农户全年承担费用的项目和数额,以便于农民监督。“登记手册”内设表如下:





## 农户全年应承担费用及劳务

项目	金额	实物	备注
交款合计(元)			
一、国家税收			
1. 农业税			
2. 特产税			
3. 基本水费			
二、“三提五统”			
(一)村提留			
1. 公积金			
2. 公益金			
3. 管理费			
(二)乡镇统筹			
1. 教育费附加			
2. 计划生育费			
3. 民兵训练费			
4. 民政优抚费			
5. 民办交通费			
三、共同生产费			
其中:乡镇水费			
四、经批准集资			
五、			
六、			
七、劳务(个)			其中:
1. 承担义务工			以资代劳 元
2. 积累工			折标准工日 个

## 应承担费用及劳务完成情况登记

月	日	完成项目	金额及工日	经手人



## 其他收费、集资等情况记载

月	日	项目	批准机关文号	金额	经手人

在农户全年应承担的费用中，“三提五统”根据国务院的规定不能超过上年人均纯收入的5%。在毛嘴镇，人均纯收入约2,000元。收费情况，镇经管站要依据“登记手册”进行检查，市、省有关部门有时也抽查。各村都有一名农民负担监督员，他有责任向经管站反映农民负担情况。

向农户收费，通常一年两次，在夏、秋交粮后由村、组干部履行。在有的乡镇，有关费用由粮食收购部门在农户交粮后从应付给农户的金额中直接扣出，在毛嘴镇，目前不采用这种办法。朱站长说，曾经扣过一次，效果不好。一方面不合政策，另一方面只能收上来一部分，因为老百姓不卖给国家那么多粮。另外，粮食收购部门也不愿意办这种事。

朱站长说，1995年因政出多门，本镇农民负担问题被告到上面。1996年实行了“四个一”：一份文件出台政策；一条鞭管理；一支笔审批；一个漏斗向下。实行这样的政策后，经管站的职能得以强化。目前，收上来的款统统交到经管站，经管站将国家税收（即农业税、特产税、基本水费）交财政所，其余由经管站管理。

## (2) 农村财务管理

该镇实行“村账镇管”。这种方法于1995年开始试点，在清理了各村财务后，1996年全面实施。村有资金放在村，但会计是经管站的。每村设一名报账员，他们兼经管站的出纳。经管站对各村一个月结一次账，盘存一次，一个季度公布一次收支情况。

## (3) 农村承包合同管理

包括土地、村办企业、联户办企业、户办企业的合同管理。镇



办企业合同不归经管站管,而由镇经委管理。所谓合同管理,具体而言就是监证合同,审查合同是否合法规,内容是否合理(如标底是否合理)。

1995年由经管站管理合同的企业240家,其基本情况见表6。

表6 1995年村组集体多、工、副情况统计表(汇总)

项目	单位	数额
多、工、副合同份数	份	240
从业人数	人	1621
年上交集体金额	元	10723
年上交集体实物	公斤	1400
有文字合同	份	240
经鉴证合同	份	240
1994年结账尾欠	元	13.3
连前累计尾欠		
1. 农业企业合同份数	份	132
从业人数	人	676
年上交集体金额	元	6540.8
年上交集体实物	公斤	1400
2. 工业企业合同份数	份	54
从业人数	人	444
年上交集体金额	元	1592.2
3. 其他各业合同份数	份	54
从业人数	人	410
年上交集体金额	元	2590

注：“多、工、副”为多种经营、工业、副业。

农户的承包项目记在“农民承担费用和劳务登记手册”中,设表如下:



## 农户承包项目

(单位:亩、公斤)

项目	199 年	备注
承包耕地		
其中:白田		
水田		
自留地		
宅基地		
粮食任务		
棉花任务		

户主姓名 \_\_\_\_\_ 家庭人口 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_ 县(市) \_\_\_\_\_ 乡(镇)  
 \_\_\_\_\_ 村 \_\_\_\_\_ 组

经管站工作的法规依据见附录 2。

### 11. 政法委员会办公室

镇政法委是领导该镇政法工作的机构,它根据上级党委、政法委部署的任务开展工作,同时接受镇党委领导。

镇政法委组成人员如下:

组 长:朱(镇党委副书记,镇政法委书记)

副组长:程

成 员:侯(公安派出所所长)

    傅(法庭庭长)

    朱(司法办主任)

    张(检察院毛嘴办事处主任)

    万(交警中队队长)

政法办是政法委的日常工作机构。政法办共 3 人。政法委程副组长是国家干部,其余两名办事员都没有转正。两人都是 1978 年出生,都是毛嘴人。何 1995 年技校毕业,在本村的村办小学教了一年书,沈是 1995 年高中毕业,两人都是 1996 年 7 月 1 日到政



法办的。

政法委的工作职责如下：

(1)根据中央关于政法工作的方针、政策和上级党委政法委部署的工作任务,结合本地实际制定工作方案,提请党委、政府批准,具体组织实施。

(2)切实抓好村、单位、居委会治保、调解委员会的建设,加强业务指导,与派出所、法庭、司法等执法机关定期召开村、单位、居委会治安工作会议,组织开展工作,进行业务培训。

(3)认真做好社会治安综合治理工作,贯彻执行社会治安综合治理的方针、政策,组织干部、群众参与社会治安的综合治理,落实群防群治网络,搞好社会治安防范,总结推广典型经验,表彰先进,推动后进。

(4)协调本辖区内政法部门的关系,对各政法部门受理的案件、调处的纠纷等工作中意见不一致的,进行平衡协调。

(5)加强对政法干警、治保主任、内保干部等治安人员的教育管理,抓好队伍建设,当好党委参谋,向上级主管部门提供意见。

(6)调查掌握本辖区社会治安情况,了解群众对政治工作的要求和意见,接待群众来信来访,查处典型上访案件。

(7)积极完成党委和上级政法委交办的工作任务。

保障社会治安是政法方面的一项重要的工作。根据上级的要求,该镇有多种治安组织形式。

一是明确治安责任区及负责人,组织形式如下:

- |          |                       |
|----------|-----------------------|
| 毛嘴镇治安责任区 | 第一责任人:余(党委书记)、刘(镇长)   |
|          | 第二责任人:朱(政法委书记)、王(副镇长) |
| 深江办事处责任区 | 第一责任人:余(党总支部书记)、郭(主任) |
|          | 第二责任人:                |



	包片领导:(镇机关人员)
珠玑办事处责任区	……
杨越办事处责任区	……
街道办事处责任区	……
经委战线责任区	第一责任人:谢(经委主任) 第二责任人:丁(经委办公室主任)
财贸战线责任区	……
农委战线责任区	……
文卫战线责任区	……
综合口责任区	……

二是组建镇社会治安综合治理委员会。镇长任主任,政法委书记等六人任副主任,成员 18 名。该镇政法工作人员及重点管理人员情况如表 7。

表 7 政法工作人员及重点管理人员

人员类别	人数
政法队伍人员	45 人
联防队员	21 人
分管政法的专职书记	32 人
专职政法村主任	32 人
内保专干人员	50 人
帮教对象人员	49 人
两劳回归人员	73 人

## 12. 镇司法办公室、法律服务所

镇司法办公室和法律服务所是两块牌子,一个机构。司法办公室是镇政府内的一个行政机构,其主要职能是进行法制宣传和以政府权威为背景进行民事纠纷的调解。法律服务所成立于



1986年,它是一个可以进行收费服务的事业单位。在各地乡镇纷纷建立法律服务所的形势下,司法部提出了规范要求。根据司法部的规定,乡镇法律服务所必须有省司法厅颁发的合格证书才能开展业务活动。

乡镇法律服务所合格证书

(鄂)司基字第 0146 号

现批准仙桃市毛嘴镇法律服务所为合格乡镇法律服务所,特发此证。

发证机关:湖北省司法厅

一九九一年三月十六日

中华人民共和国司法部制

该机构共 5 人,主任(所长)一人,副主任一人,办事员 3 名。其中国家干部 1 人,合同制职工 1 人,临时工 3 人。接受我们调查的有杨副主任和朱办事员。杨出生于 1949 年,1966 年高中毕业,1968 年参军,1973 年复员,到杨越公社的一所村办小学任校长,1981 年到当时的毛嘴区政府司法办公室工作,后调到财政所,2 年后由回到(镇)司法办公室。朱出生于 1967 年,1984 年高中毕业,1986 年至 1994 年间在供销社工作,供销社承包给个人之后,调到镇司法办公室。

法律服务所的业务包括三方面:

(1)法律咨询;(2)协办公证。乡镇没有公证机构,因而由服务所协助办理。市公证处派有一名联络员在服务所里工作(为 5 人之一);(3)调解纠纷。

工作量最大的是调解纠纷,纠纷涉及的方面很多,包括婚姻纠纷、家庭纠纷、赡养抚养纠纷、继承纠纷、邻里纠纷、宅基地纠纷、债务



纠纷、赔偿纠纷等。近年纠纷有上升趋势,1995年服务所调解的纠纷约三百多起,1996年上半年已有二百多起。调解的纠纷中,以婚姻、邻里、赔偿纠纷为多,据法律服务所接受调查的两个人估计,约占70%。

处理纠纷的过程通常是这样:原告找到法律服务所,服务所要求其写明情况和要求;服务所向有关知情者了解情况,并找被告谈话;将原告和被告找到一起,进行调解;如调解无效,原告再向法院提请诉讼,服务所可以代理诉讼。据说,调解无效的情况所占比率不到10%。

对于当地人之间的纠纷,服务所的工作原则是,尽量多做调解工作,尽量不上法庭。按照当地的老话来说,“一代官司九代仇”,一上法庭,关系就破裂了。所以只有实在调解无效,才诉诸法庭。

我们调查时,恰好有一个赔偿纠纷的原告来到服务所。我们问她,为什么不上法庭?她说,这里像一个大家庭似的,比较亲近,和法庭不同,有的事可以商量。法庭的费用也交不起。

事实上,服务所调解纠纷也是要收费的,它有物价局发的“收费许可证”,收费标准依据司法部规定的价格表。通常的调解费是50—100元,具体数额视案情而定,经济类案件的收费高些。

在各村,都建立了调解委员会,许多纠纷在村里就调解了。村里调解不了,才到镇司法办公室(法律服务所)。村调解委员会调解纠纷是不收费的。

### 13. 镇武装部

镇武装部是镇党委的军事部门,政府的兵役机关,其上级职能部门是市武装部。市武装部属省军区领导。

镇武装部有人员编制5名,实际上有专职人员2名,兼职者3名。专职人员为部长和副部长,他们是预备役军人,属国家干部系列。接受访谈的武装部关副部长,1962年出生,1980年高中毕业,后到郑场镇政府工作,1988年调到毛嘴镇政府,1992年到武装部。





3名兼职人员为深江、珠玑、杨越办事处的三位副书记,他们平时不在镇武装部机关上班,但执行武装部的工作职能。

根据规定,镇武装部在上级军事机关和同级党委、政府领导下,负责办理本区域和本单位的民兵、预备役及兵役工作。其职能是:

(1)积极主动地协助有关部门抓好全国防教育。

(2)负责民兵组织建设和对民兵干部的管理。

(3)负责民兵和预备役人员的军事训练和政治教育。

(4)负责民兵、预备役人员的登记、统计工作。

(5)负责辖区内的征兵工作。

(6)负责组织民兵并带领民兵完成战备执勤、抢险救灾、维护社会治安等任务。

(7)组织发动民兵开展以劳养武、“率兵带民奔小康”、学雷锋、学英模等活动,加强两个文明建设。

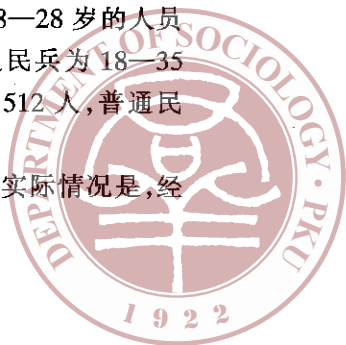
(8)协同有关部门做好退役军人的安置、烈军属优抚和军地两用人才的开发使用工作。

(9)负责拟制本区域内的战时兵员动员计划,会同有关部门做好战时兵员动员的各项准备工作。

(10)战时负责组织实施兵员动员和带领民兵参军参战、支援前线、保卫后方等任务。

民兵工作是武装部的重要工作。按规定,一个行政村组成一个民兵连,一个镇组成一个民兵营。民兵营长由镇武装部部长担任,营教导员由镇党委书记兼任。民兵分为基干民兵和普通民兵。基干民兵为经过民兵训练或从部队退役,年龄在18—28岁的人员(从专业技术兵种退役人员可放宽到30岁)。普通民兵为18—35岁人员。民兵中一般没有女性。全镇有基干民兵512人,普通民兵6,262人。

武装部关副部长说,民兵工作很难做,“农村的实际情况是,经



济上比较差的,有些活动不好开展,如国防观念的宣传、学习;有的地方搞经济去了,人员不能到位。无偿的工作,人们不放在重要地位。我们要求基于民兵都参加的活动,有的外出了,搞运输去了,搞经济去了,不能到齐,有80%的人不到。上面要求每季度对民兵进行一次教育,很难做到。过去人员流动小,都在村里,来了记工分。现在人员流动大,来了没有报偿,工作确实难开展。这是一个通病。农口要搞科技讲座,人家都经商去了,谁来听?这里务农的绝大部分是40岁以上的人,年轻的都外出经商、打工去了”。

#### 14. 镇统计站

镇统计站成立于80年代。在业务上,统计站受市统计局领导,在人事、工资方面,都由镇政府管。统计站共3人,站长由党委办公室秦主任兼任。秦于1955年出生,毛嘴镇小桥口村人,1972年高中毕业,担任过村团支部书记、民兵指导员、党支部副书记、书记,1990—1992年任镇直属渔场场长、书记,1992年调到镇政府经管站,1996年到统计站,为国家干部。另1人为临时人员,1人刚从技校毕业,正在试用。

统计站的工作主要可分为两部分,一是进行种植、养殖、林业等非工业方面的统计。这方面统计工作的做法是,市统计局每年下发统计报表到统计站,统计站一般通过办事处(有时直接)将报表填写工作布置到村,由村填报。村里由会计担任统计工作。对各村填写的情况,统计站要进行抽查,通常一村抽查10户。

另一部分工作是汇总全镇情况。其中主要的是将工业情况汇总进来。工业方面的统计由市统计局安排镇经委做。镇经委将统计结果一方面报市统计局,一方面报镇统计站,由统计站汇总全镇情况。

秦站长认为,由于人们的统计意识薄弱,因此统计工作不好搞。

为加强统计工作的权威性,根据上级要求,镇成立了统计工作



领导小组。领导小组由分管财经工作的杨副镇长任组长,统计站站长任副组长,成员包括副站长、各办事处分管财经工作的副主任、农委副主任、经委统计员、统计站统计员等 8 人。

### 15. 计划生育办公室

作为政府的职能机构,计生办工作开始于 70 年代初期。70 年代初期毛嘴还是一个区,下面是人民公社,每个公社有专人负责管理计划生育,从属于妇联;各个大队靠妇女主任抓这项工作。当时提倡的口号是“一个最好,两个正好,三个多了”。70 年代中期,毛嘴撤区建镇,在镇政府内正式成立计划生育办公室,执行政府在计划生育方面的各项政策。

毛嘴镇计划生育办公室现共有 4 人,都是国家干部。其中主任 1 人,负责全面工作和计划生育服务站(胡主任,毛嘴杨越人,今年 30 岁,1981 年入伍,退伍后担任村党支部书记,后调任机械厂副厂长和深江办事处副书记,1995 年春任现职);副主任 1 人,负责报表统计;职工 1 人,负责办证、档案管理;妇女主任兼职 1 人,担任财务报账员。工资由镇财政支付,平均工资 400 多元/月。另外,各办事处都有专门负责计划生育的领导小组,由抓精神文明的副书记和妇女主任以及从农村抽调上来的工作人员组成,从事宣传工作。各村民委员会的工作中,贯彻计划生育是重要的一项,各村都成立了计划生育协会,确定了计划生育中心户,有计划生育信息员。该镇村计划生育机构及人员情况见表 8。

1987 年《湖北省计划生育条例》颁布以后,仙桃市政府也颁发了《关于处理违反计划生育的若干规定》。根据省、市两级的条例法规,计生机构开始认真地贯彻计划生育政策。近年来的工作,主要有以下几项:

(1) 根据上级下达的计划生育指标和本地情况,制定计划并掌握动态。计生办目前掌握的该镇人口和计划生育总体情况列于表 9。毛嘴镇 1996—2000 年人口出生五年计划和 1996 年 1—3 月人



口出生情况见表 10 与表 11。

表 8 村级计划生育工作机构及人员基本情况

机构和人员	数量
村民委员会	32 个
村级计划生育协会	32 个
居民小组	240 个
村级计划生育协会会员	420 人
计划生育中心户	1500 人
计划生育信息员	350 人
镇级计划生育协会会员	95 人

表 9 毛嘴人口和计划生育总体情况

(单位:人)

项目	人数
总人口	75440
男性	39687
女性	35753
其中:育龄妇女	14831
未婚	980
已婚	13851
其中:无孩	569
一孩	2988
二孩	8436
多孩	1858
采取节育措施	13037
男扎	4566
女扎	5653
上环	2744
服药打针	74

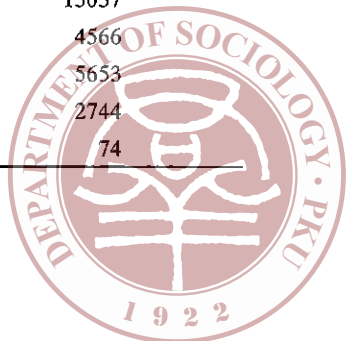


表 10 人口出生五年计划(1996—2000年) (单位:人)

孩次	本年	次年	第三年	第四年	第五年
一孩	550	980	850	920	840
二孩	232	190	198	178	188
合计	782	1170	1048	1098	1028

表 11 1996年1—3月人口出生情况 (单位:人)

	计划内	计划外	总计
一孩	139	0	139
二孩	26	3	29
总计	165	3	168

(2)宣传教育。宣传湖北省条例和仙桃市规定,让这些地方法规家喻户晓;

(3)各个机构,从镇到办事处到村,层层签定计划生育责任书。一般在年初就要登记人口,确定计划生育目标管理责任状,包括如下指标:

a. 计划生育率。1995年计划为90%,实际完成91.7%;1996年目标仍为90%。

b. 多孩控制率。1995年要求在3%以下,实际是0.94%;1996年的目标是2%(1995年对超过指标的办事处、村采取了经济处罚;1996年计划对超标单位量黄牌,实行“一票否决制”,即不管其他方面工作如何,干部必须受行政处罚和罚款)。

c. 上环率。专对已生一孩的妇女而言。1995年目标是95%,实际完成是95%。

d. 结扎率。生孩2个或2个以上的妇女须结扎。1996年的目标是95%。考虑到妇女的生理条件,不可能100%地实行上环和结扎。



(4)落实计划生育率。1996年规划的计划生育率90%，包括施行结扎手术130人，上环590人。1至3月施行男扎6人，女扎17人，上环103人，人工流产7例，中期引产3例，无大月份引产。

(5)培训。从镇到办事处到村，每一级都有一个人口教育学校，每月组织一个短期培训班，有针对性地进行学习：《湖北省计划生育条例》，婚期知识，各种节育环的使用知识和医务咨询，以及各种市级法规。这些市级法规中最著名的就是“责任制”，各单位均采用责任制的管理办法，如村长责任制、书记责任制等。其他还包括一孩、二孩的审批条件和审批程序，以及各种处罚规定。除此之外，每个村还有计划生育活动室。它既是各村计划生育领导班子办公的地点（其中管计划生育的副村长和妇女主任是专任的，成员还有其他的村干部，具体负责各村民小组的计划生育活动），也是各村计划生育协会的办公地点。计划生育协会作为群众性组织，从事宣传和群众组织工作。最后它也是“双基”（基层基础）领导小组的办公地点，它主管人口教育学校，定期对育龄妇女进行培训。

(6)与计划生育有关的妇幼保健工作，包括：办理独生子女证；根据各单位情况，发放独生子女保健费，政策规定是60元/年；结扎的夫妇一年内免去水利劳工，有后遗症的还要负责治疗和赔偿，如某村村民留下了后遗症，除了1996年一次性赔偿1,000元外，镇里每年还要负担300元生活费；有特殊困难的家庭的资助，由各村、各单位根据政策具体实施。医务性的妇幼保健工作现在由卫生院的防疫保健组负责。

#### 16. 纪律检查委员会、镇政府监察室

镇一级的纪律检查机构始建于1975年，当时叫纪律检查组。1987年改称纪律检查委员会。毛嘴镇党委纪律检查委员会由书记1人，副书记1人，委员3人组成，通过党内民主选举产生。每3年举行换届，和历届党委选举同时进行。纪委办公室的专职工作人员除了书记之外，还有一个委员，也称干事，兼管纪检和监察



事务。副书记由镇党委组织委员兼任,另外2名委员分别由信访干事和镇农村经济管理站站长兼任。各办事处和各村的纪检机构由副书记(统称精神文明副书记)兼任纪委书记。

毛嘴镇委纪律检查委员会和毛嘴镇政府监察室的归口管理单位是市纪委和市监察局,1994年开始合署办公,两块牌子,一套班子。其中的区别在于:党内监督叫纪律检查,对象是共产党员。乡镇一级的纪检工作对象是副局级以下的党员,副局级以上的党员归市纪委管。监察室管的是政府所属单位不是党员的国家正式干部和机关工作人员,集体工作人员不在内。纪检机关和同级党委在职责上是独立的,但是日常工作还是要要在党委的统一领导下进行。如大的规章制度的出台和党员干部的处理都要党委讨论通过(非党员干部的处理一般由监察室自行决定)。

纪检机构的职责是“教育、保护、惩处、监督”八字方针,即:(1)教育党员干部。(2)保护党员干部不受干涉。(3)惩处违反党规党纪、政纪政纪的人员,按照有关条例进行处理。(4)监督国家行政单位、党的单位和干部有没有贯彻执行党的政策。纪检工作的总前提是:贯彻党的方针,围绕经济发展这个中心,履行自己的职责。

纪委和监察室目前的日常工作主要是以下三项:

(1)协助党委,管好党风。包括:制订有关规章制度,制订约束机制;对管好党风政风提出建设性意见,比如:在廉政建设方面制订《党委班子十不准条例》;对全体党员提出具体要求;对各部门的行业风气提出具体要求。

(2)每年有针对性地对党员干部实行教育。采取的形式有:在党校或成人学校举办培训班。1995年共举办4次,每次1—2天;分散学习。每年利用“七一”、年终总结的机会,组织全体党员,以办事处或支部为单位进行学习《党章》和中纪委发行的各类规定。每个支部都订有党纪方面的刊物《楚天风纪》(由湖北省纪律检查委员会主办);知识竞赛答卷。1995年9月份组织全镇所有党员



进行党的法规制度的考试；看电视录像，观看各类教育片。1995年放了由湖北省纪检委监制的党风党纪电视教育片《黄昏》；通过典型通报，组织开展正反面典型案例的学习讨论。

(3) 查处违纪案件。对出现的违纪行为本着有案必查的精神，毫不放松。每年要查处 10 件左右的案件。1995 年查处 14 件，1996 年上半年查处 5 件。最多的 1991 年查处了 31 件。案件中主要是经济上违反财经纪律的(贪污、霸占、勒索共占了 50%)，并呈上升趋势；其次是工作上的渎职和失职，不执行政策或执行不力，如计划生育工作没有完成等；第三是党员中违反计划生育政策超生的(这一类现象前三年较多，现在逐步减少)；第四是参与赌博。

### 17. 镇妇联

镇妇联目前只有工作人员 1 人，即主任，属聘用制干部。朱主任 1964 年出生，毛嘴人，1981 年高中毕业。在村里担任妇代会主任多年，1990 年被招聘到办事处，1994 年 4 月调到镇妇联。

妇联的日常工作是宣传保护妇女儿童权益。有时，有的妇女因纠纷到妇联告状，妇联便从事调解工作。朱主任说：“镇上有一家，男的外面做工，把钱寄回来以后，男的发生了意外事故，死了。男方的兄弟就来要这个钱，怕女方再嫁后把钱带走。女的带着两个孩子。女方同意拿出一部分钱来，但男方的兄弟嫌少，经常晚上来敲门。女方就上告到市妇联，市妇联主任亲自住到镇上，调解了好多天，使问题最后得到解决。”

镇妇联在科技推广方面也发挥一定的作用。妇联鼓励各村的妇女带头以科技致富，发现这样的事例，便宣传推广。每个季度，镇妇联都组织村妇代会主任参观或座谈。

妇联还要参加镇政府的“中心工作”，如汛期防汛、计划生育、农业生产中防病、治病等。





## 18. 镇团委

镇团委的历史和镇党委的历史差不多,建国以后就有了。目前镇团委专职工作人员就只有一个团委副书记文,她是毛嘴珠玑人,今年25岁,1995年3月从毛嘴二中借调来任团委副书记。团委书记由镇党委组织委员兼任。各办事处和各战线都有一个团总支,总共是8个,包括:文教卫战线总支、财贸战线总支、工交战线总支、综合战线总支、珠玑总支、深江总支、杨越总支和街道办总支。各办事处的团总支书记由管区党组织副书记兼任,各战线的团总支书记是由民主选举产生的。每个团总支书记都是镇团委的委员。

镇团委的日常工作主要由专职副书记主管。具体的日常工作主要包括以下几个方面:

(1)发展团员。1996年上半年共发展团员120人。据文副书记说,她去年刚接手工作,以前的情况不太了解,但每年入团人数都差不多,主要集中在“五四”青年节发展。

(2)组织团员和青年人参加学习和培训。农村主要是学习各类实用技术,如农作物栽培、牲畜饲养等。目前正在组织“农村科技大奖赛”。企业里主要是学习企业管理。另外,1995年在仙桃市团委统一组织下举办了一次为期半个月的乡镇团干部电脑培训,毛嘴团委有3名团员参加。预计1996年内再搞一次。

(3)组织各类“青年自愿者”活动,包括:“五扶”,即“扶残疾人、扶孤儿、扶老人、扶烈军属、扶失足青年”;“五助”,即“助文明建设、助致富、助失学儿童、助医疗、助维护社会治安”。其中在资助失学儿童方面开展的具体工作有:第一,发动捐款。1995年共筹集捐款总额6万多元,已资助失学儿童20—30名,每人资助200元。第二,积极参加由湖北省团委和湖北省工商银行联合举行的“希望工程有奖储蓄”,以资助失学儿童和贫困儿童。这项储蓄的利率比国家规定利率低0.98%,定期7年,利率差额成为助学款。1995



年毛嘴团委共组织了5万元的存款。

(4)积极参与和协助政府的各项中心工作,如防汛、抗旱、植树等。

(5)针对少先队组织,举办“跨世纪中国少年雏鹰行动”活动,评选十佳少先队员和十佳少先队辅导员。毛嘴小学的邓和文庙小学的杨被评为优秀辅导员。1995年3月还组织了城镇企业中的“青年岗位操作能手”和农村里学科学用科学的“青年科技致富带头人”双十佳评选活动。

团委的日常各项工作主要通过各总支传达。今年3月份以来,团委已经召开了3次团总支书记会议。文副书记告诉我们,“团的各项工作如果真正落到实处,那么意义极大;但要开展起来,困难不小,要花费大力气”。

### (三)毛嘴镇深江办事处、党总支委员会

深江办事处位于毛嘴镇西端,西面是钱江市,南面是宜黄公路(宜昌—黄石),北面是汉江。318国道从这里经过。办事处管辖7个行政村,总人口1.5万人,3,409户,耕地面积18,400亩,其中水田11,000亩,旱地(也称白田)7,400亩。我们希望通过对这个办事处的调查,了解一下乡镇组织与其下属基层社区之间的关系。

办事处的辖区在50年代时是秦阳乡,后改为秦阳公社。80年代人民公社撤销后,一度设乡政府;后来撤销秦阳乡将其并入毛嘴镇,同时为工作方便设立指导组。指导组又改为办事处。办事处不是一级政府,而是镇政府的派出机构。在办事处设立党总支,是镇党委的派出机构。

办事处机关共15人,其中国家干部5人,国家职工1人,临时工9人。临时工当中,有4人是村干部退休下来之后,为发挥他们的作用并解决其生活上的后顾之忧,聘到办事处机关来的。办事处人员的工作配置情况是:总支书记1人,主任1人,副书记1人,



副主任2人(一个管财经,一个管水利),这5人是国家干部;后勤炊事员1人,为国家职工;农业技术推广员1人,水利工程师1人,妇联主任1人,经济管理员1人(和经管站对口),粮管员1人,计划生育专职干部3人,后勤员1人。在办事处所在地,除机关人员外,还有若干单位的派驻人员,其中财政所派驻1人,土地管理所派驻1人,邮局派驻1人。税务和工商部门曾经有派驻人员,现在没有了。

办事处领导的情况是:总支书记姓余,仙桃市人,1967年出生,1984年高中毕业,1988年取得自学大专文凭。高中毕业后,在市新华书店工作8年,1992年调到毛嘴镇政府。先后在街道办事处、镇计划生育办公室工作,1995年3月调到深江办事处任总支书记。办事处主任郭,洪湖市人,中专毕业后在校教书,后获得华中师范大学函授毕业文凭。1992年转入政府部门工作,同年到深江办事处。副主任姓罗,仙桃人,毕业于重庆大学计算机系。

作为政府和村之间的衔接机构,办事处人员的分工设置可以说是“小而全”。但是实际的工作并不严格按分工来运行。总支余书记说:“我们处在上下夹缝之间,像万精油一样,什么事都干。”

办事处的一项工作是敦促各村上缴公粮(农业税)和“三提五统”。在辖区的7个行政村中,4个村有完成300万斤定购粮(大米)的任务;3个村过去吃返销粮,现在不需要吃返销粮了,但也没有定购任务。“三提五统”通常直接由村上缴到镇经管站和财政所,但有时办事处也帮助收齐上缴。办事处本身不能单独另加提留款。

征收和提留工作看来是困难的。总支余书记说:“难办的是经济要发展,国家就要向老百姓征收。现在在土地上、农业上,增值几乎已达到极限,土地收益越来越低;另一方面,上面提留增加。”由此导致“干群矛盾,关系比较紧张”。他说:“每村都有三五户贫困户,没有钱交,你也没办法。”



余说,由于土地收益低,老百姓对政府推广农业技术的措施不感兴趣。“联产承包后,土地越来越少。推广新的技术也好,土地多种经营也好,对政府推行的措施都不重视。因为老百姓认为土地收益少”。不过,“种地规模大的,对这些比较重视”。

非农经营收入的增加,影响到农户对土地的态度。“出去能赚钱,对土地就不太重视。所以政府推行农业技术,农户就不太重视。经商搞得好的地方对农业就不太重视。”余介绍了秦阳村养猪贩猪的情况。该村离集镇近,有养猪、鸡的传统。发展市场经济后,许多农户做起仔猪、乳猪的生意。“一年出栏三百多头的有几十户”,他们把仔猪、乳猪贩运到广东、河南。全村 650 户,存款在 20 万元、30 万元,乃至 50 万元的有几十户。

贯彻计划生育工作的难度看来降低了。余说:“计划生育工作,过去认为是天下第一难事。前几年老百姓思想没转过弯来,这几年通过宣传、政策约束,工作好做多了。办事处管区内计划生育率达到 98%。”

余书记感到,现在村级组织面临很多问题。“一是上下关系难处。上面安排的工作要完成,如收公粮、水费,但有的农户不主动交,这就引起矛盾”。在改革之前,村干部掌握的资源相对较多,安排工作比较方便,现在情况不同了。“在集体经济时,村干部的威信较高。现在群众找干部的时候少了。而干部落实上面的工作,要找群众,引起矛盾。计划生育、要钱,任务难完成”。二是“宗族势力在改革以后比较严重”。三是“干部安全感缺乏。村干部到一定的时候,就有后顾之忧。干部在台上时总要得罪些人,下面宗族势力又大,所以安全感有问题”。四是“村干部待遇低。村支部书记年收入 3,000 元,来自村行政管理费,标准是镇里定的”。五是集体经济难以发展。工业搞得好的,集体经济还可以。前几年集体经济持平的不是太多,现在有五个村有积累,两个村出现债务,欠银行、国家的债务”。



调查期间,连日下雨,汛情危急。办事处成立了防汛指挥部,各村也成立了指挥部。党总支书记担任总指挥长,办事处主任担任副总指挥长。上级指示,重点河段、重点险段,必须24小时守护。办事处管区内有两条主要河流——汉南河、通顺河,汉南河有险段3处,通顺河有险段4处,均已加固,并准备了加固的备用物资。除守住河段、险段以外,还有一项工作是防止内涝。在排水机械不够的地方,就组织人工排水。我们在办事处调查时,除党总支书记坐镇办公室通过电话不时与各处联系外,其他人员都外出防汛去了。在办事处,我们也正好碰到谢副镇长、农办主任、水管所所长、农行办事处主任一行到这里检查防汛工作。

虽然村干部平时安排工作相当困难,但据余书记说,“遇到防汛的时候,干部调动劳动力没有问题。这是涉及共同利益的问题,都知道严重性”。

原准备下村调查,由于汛情紧急,找不到人,因此取消此计划。

### 三、在镇的非镇政府机构

镇党委、镇政府将在毛嘴镇的非镇政府机构分为以下五条“战线”,并分别由一名镇领导负责联系、协调工作:

(1)财贸战线,由分管财经的镇长负责,包括:

国税分局、地税分局、财政所、工商所、粮油管理处、棉花采购站、烟草批发部、食品公司、供销社、中国农业银行办事处、信用社、中国工商银行办事处、财产保险公司办事处、人寿保险公司办事处、石油分公司等。

(2)工交战线,由分管组织的镇党委副书记负责,包括:

供电站、农电站、邮电支局、交管站、物资站、汽运公司、先达公司、高压电器公司、林工商公司、锻压件厂、酒厂、二塑料厂、彩印厂、一砖瓦厂、二砖瓦厂。



(3)文教战线,由镇党委宣传委员负责,包括:

影剧院、广播电视站、新华书店、卫生院、计生服务站、教育组、第一初级中学、第二初级中学、秦场中学、珠玑中学、成人学校、毛嘴小学、中心幼儿园、高级中学。

(4)农林水战线,由分管农业的副镇长负责,包括:

水管所、土管所、种子站、兽医站、农机供应站、许大院渔场、金华渔场、林场。

(5)综合战线,由分管多种经营的副镇长负责,包括:

公安派出所、检察办事处、毛嘴法庭、交警中队、高速公路管理站、高速公路收费站、毛嘴道班、微波站、水厂、建筑公司、政府招待所。

### (一)“财贸战线”机构

#### 1. 仙桃市地方税务局毛嘴分局

1950年,毛嘴设立收入所,后改为财税银所(包括财政、税收和银行三部分),1975年撤区并社后改为财税所。毛嘴原是一个大区,包括毛嘴和郑场两部分,毛嘴财税银所管辖着大区范围的事物。1975年大区划分成了毛嘴和郑场两个公社,改建后的财税所只管毛嘴公社。这一年的工商税收收入约75万元(未包括农业税)。1986年财税所分为财政所和税务所,这一年的税收额约140—150万元。1994年国税、地税分开,毛嘴镇分别设立国税分局和地税分局(行政副科级单位);分别属仙桃市国税局和仙桃市地税局领导。国税、地税分开时,原税务所的办公楼归国税分局,家属宿舍归地税分局。地税分局目前租用街道办事处4间房办公,年租金6,500元。

70年代中期建财税所时,人员为11人;1986年财税分开时,税务所约20人;1996年地税分局共12人。12人中,有国家干部6人,国家职工2人,这8人是正式在编制的人员。他们都进入国



家公务员系列,所以原来的干部和职工的身份差别已没有实质意义。不过在定公务员级别时,在具有相同工龄的条件下,通常干部比职工定得高一些。其他4人为临时聘用人员,称为税务助征员。他们系由市地税局直接安排到毛嘴分局,工资也由市局拨发。其中3人是毛嘴镇人,1人是仙桃市区人。据刘局长说,分局不掌握机动财力,全部收入金额上缴,工资及其他费用都由上级下拨。

地税分局有局长和副局长各1名。局长主管计划、财务、党务,副局长管日常业务。刘局长是毛嘴人,1950年出生,1970年高中毕业后参军,1977年转业到沔阳县财税局,被分配到毛嘴工作,直到现在。李副局长,38岁,1988年从教育系统转到税务部门。

分局内设三个股(科以下的机构):(1)计划财务股,3人;(2)税务稽查股,3人;(3)税收征管股,4人。机构虽然在形式上分设,但除财务人员以外,其他人员的工作并不是按股室截然分开的,对他们来说,税务稽查和征收的工作都要兼做。

地税所征收的范围是“9个税种,2个费用”。税种包括:个人所得税、城市建设维护税、房产税、土地使用税、车船使用税、印花稅、集体企业所得税、屠宰税。费用包括:教育费附加、堤防维护费。教育费附加是中央定的,其计算公式为:(增值税+消费税+营业税) $\times$ 3%;堤防维护费为省定,计算公式为:(增值税+消费税+营业税) $\times$ 2%;两费均从企业征收。

集体企业的税收,采用自行申报、自行交纳、年底稽查检查的方法征收。面对个人的所谓“零星税收”的征收办法主要有两个。一是采取直接征收的办法,对象为私营企业主、个体户。由于他们通常没有严格的会计账目,因此税务部门采取根据其经营情况确定应纳税额的方式来处理。二是“社会代征”,也就是借助其他机构的力量代税务部门征收。这里有几种不同的情况。对于集体企业的厂长、经理、业务员等收入较高需缴个人所得税的人,由他们自行计算、自行申报,企业财务人员代收代缴;屠宰税,委托食品公



司代征,食品公司通过集中屠宰管理控制税款(见食品公司调查);拖拉机、“土”汽车(使用柴油的一种汽车)使用税,由村委会代征,市地税局发给有关人员代征员证书。由于这类车辆数量较多,且大多分散于各村中,因此采用这种办法。

零星税收,有时采取发票控管的方法,如交通运输、建筑安装、劳动服务、饮食行业所需的专用发票,掌握在税务分局手中,分局以此控制税源。

刘局长说,税制改革以后,地税分局的征收面广、税种多、数额小、零星分散,管理起来比较困难。为了使税务人员严格执法,税务部门规定,税务人员的直系亲属不许办企业、经商。

近年毛嘴镇地税及国税征收情况列于表 12。

表 12 地税和国税征收情况 (单位:万元)

年份	地税	国税
1994 年	62	137
1995 年	82	148
1996 年(预计)	93	158

## 2. 仙桃市国家税务局毛嘴分局

国税分局成立于 1994 年国、地税分开征收之际,此前的情况见地税分局调查。国税分局在业务上接受市国税局领导,人事权集中于市国税局,党组织由镇党委领导。

国税分局共 23 人,其中国家干部 14 人,国家职工 8 人,助征员 1 人(尚未转正)。国家干部都是国家公务员,8 名职工未进入国家公务员系列,但视同国家公务员对待。助征员不入国家正式编制,其工资由市国税局从预算外资金中拨发,工资低于在编的正式人员(每月 200 余元)。

分局领导包括局长 1 名、副局长 3 名。局长姓杨,仙桃市人,1966 年出生,1987 年毕业于华中农业大学农业工程系,所学专业





为农村能源。毕业后由国家分配到仙桃市农村能源办公室,1989年调到市税务局,1996年调毛嘴分局任局长。

毛嘴国税分局主要征收的税种是增值税,征税对象是9家工业企业,6家商业企业,310家城镇个体工商户,180家农村个体工商户。

分局内设以下机构:

(1)纳税申报服务大厅。这既是纳税人办理纳税手续的场所,也是分局的一个机构。大厅共7人,主任由一名副局长兼任,并设一名副主任。

(2)零星税收管理股。共6人,由一名副局长兼任股长。该股的主要工作,一是负责镇区内集贸市场中有固定摊位的商户的税收,督促他们到纳税大厅买发票和纳税;二是向流动商贩(如早市上的流动商贩)征税;三是负责农村税收。

(3)税务稽查股。共4人,由一名副局长兼任股长。主要工作有四项,一是进行专项检查和一年一度的税收结算大检查;二是查处群众举报和上级交办的案件;三是对税务登记进行稽核;四是查处偷税、漏税。

(4)办公室。共4人,由工会主席兼任主任。分局内部日常事务,如财务、岗位责任考核、政治工作等,都由办公室负责。

征税的方式包括:自行申报缴纳(主要是对企业采用此种方式)、直接征收、代征。生猪集中屠宰的增值税由食品公司代征,每屠宰一头征收30元。因为生猪集中屠宰由食品公司管理,所以通过它代征有便利条件。供销社实行内部承包、租赁经营以后,对独立经营的承包者和承租者应缴增值税,由税务所确定税额,供销社代征。

个体户在许多经营活动中不使用税务发票,所以难以通过发票来监督其经营活动并确定税额。对于城镇有固定经营地点的个体工商户,国税分局按季度规定他们的税额,并按月督促他们到税



务分局缴税。如果超过 10 日不来缴税,税务分局强制执行。对于没有固定经营地点的个体工商户,如早市中的个体户,采取专人巡视、当场征收的办法,征收后开定额税票。对于农村的个体工商户,由于数量多、居住分散,难以督促他们到税务分局缴税,因此税务分局采用定点定时征收的办法。在农村收税要求双人上岗,一人开票,一人收款,相互监督。

每年市税务局要向分局下达征税计划。1995 年国税计划入库总额为 131 万元,实际入库总额为 133 万元。在实际入库总额中未包括税务分局的提成额,税务分局按稽查税款的 10%、农村税款的 15% 提成。1996 年国税计划入库 148 万元,上半年完成 51.4% (这里的国税征收额数字和从地税分局了解的数字有出入,来自地税分局的数字是:国税征收额 1994 年 137 万元,1995 年 148 万元,1996 年预计 158 万元)。

杨局长说:“上面要求均衡税收,这样有利于平衡财政,但和企业生产、经营的不均衡有矛盾。”所谓均衡税收是指年度内税收完成比例和时间进度比例大致相等。

目前,国税分局征收的增值税额,在上级下达的计划指标内的按 25% 的比例返回镇财政,超额部分如何分成尚无确定比例,而是由上级根据情况确定。

谈到乡镇政府是否重视国税征收工作时,杨局长说,国税和地税征收情况都作为考核地方政府政绩的指标,地方政府为了政绩既重视国税也重视地税。不过,因为地税全部归地方,所以地方政府认为越多越好;而国税,只要稍稍超额就可以了。当然,如果不完成国税,说明地方经济形势不好,地方政府的政绩就差,地方政府不会这样去做。

### 3. 毛嘴镇财政所

镇财政所是 1989 年财税所分为财政和税务两个机构时成立的(参见地税所调查)。财政所在业务上由市财政局领导,但人事



权 1990 年被下放到乡镇,1996 年初收归市财政局。

章所长是毛嘴人,1948 年出生,1967 年高中毕业,1969 年到中学任教,直到 1984 年,此间获华中师范大学函授大学毕业证书。1984 年调到毛嘴镇党委任宣传委员,1989 年财税所分家时调到财政所任所长。按照他自己的说法,他是财政部门 and 镇政府两边都熟的人。

章所长说:“把人事权收到市里是一件好事,主要的好处是干部相对稳定。人事权放到乡镇后,全市 29 个乡镇财政所换了 6 个所长。第二个好处是有利于上缴任务的完成。前几年有的乡镇出现过这样的情况:财政所收钱以后,乡镇领导说,先不忙上缴,钱拿来修路。财政所不敢不答应。上级要求上缴,地方说有困难,财政所很为难。第三个好处是控制吃财政饭的人员增加,减轻财政负担。财政所下放后,地方把一些关系户往财政所里放,仙桃市至少增加了二百五十多人。我们我把关把得还紧,两边关系都熟,但去年一年也增加了 7 个,很难办。地方有人事权,你花地方政府的钱。第四个好处是有利于消化内部矛盾,一些矛盾可以通过上面来解决。下放时,政府不可能把人调到其他部门去,但收上去以后,上级可以把人调走。还有一个,老职工的子女就业,下放以后很难办,上收后可以综合考虑。”

财政所成立时的人员不足 20 人。1996 年的人数是 28 人,其中国家干部 18 名(包括两名离退休干部),国家职工 1 人,合同工 6 人,临时职工(协征员)3 人。

财政所内的机构设置和分工情况如下:

(1)所领导 4 名,其中所长 1 名,副所长 3 名。所长负责全面工作并分管财政预算;1 名副所长管农业各税;1 名管预算外资金和住房改革;1 名管所内日常事务和“三查”,即查税收、查财务、查物价。

(2)预算组,3 人,管理镇财政收支。



(3)农税组,5人,征收农业各税。

(4)农财组,2人,管理财政周转金、农业方面的财政支出、乡镇企业财务报表。

(5)综合计划组,5人(与其他组人员有交叉),管理预算外资金。

(6)住房改革办公室,4人。由于住房改革涉及资金问题,因此将办公室设在财政所内。据章所长说,在仙桃市,其他乡镇没有这样设置的,毛嘴是惟一的。

章说,除去工龄因素,所内的国家干部、国家职工、合同制职工的待遇没有什么差别。靠财政拨款发工资的人员(所谓“吃财政饭的”)每月只发档案工资的80%。

财政所的征收范围包括:

(1)农业税(由村委会代征);

(2)农林特产税;

(3)耕地占用税(由土地管理所代征);

(4)契税;

(5)教育费附加(按纯收入的1.5%从农户征收,1996年全镇计划征收130万元。);

(6)国有土地出让金(曾由土地管理所代收);

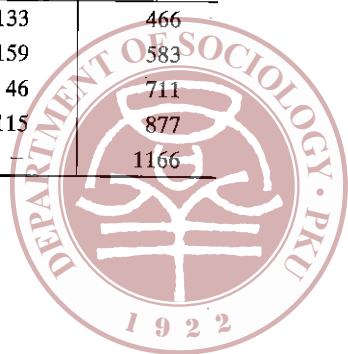
(7)其他财政收入(如罚款和提留)。

毛嘴镇近年财政收入情况列于下表。

表 13 财政收入

(单位:万元)

年份	预算内(全额)	预算外	自筹	总计
1992年	323	10	133	466
1993年	375	49	159	583
1994年	513	151	46	711
1995年	515	247	115	877
1996年(计划)	915	251		1166



表中的数据需作如下说明：

(1)预算内收入为全额收入,其中只有一部分是返还镇由镇支配的预算内收入,如1996年计划的预算内全额收入是915万元,镇政府可支配503万元。

(2)自1994年起,预算外收入有较大增长,而自筹收入则缩减,之所以如此,是因为把原作为自筹收入的乡镇企业上缴利润调入到预算外科目下。此前的预算外收入只包括两项:农业税附加费和城市维护建设税分成额。

(3)目前,原属预算外收入的城市维护建设税分成被转入预算内。

(4)在乡镇企业利润被转入预算外之后,自筹收入包括:乡镇水费、教育费附加、民兵训练费、民政优抚费、计划生育费、民办交通费等多镇统筹专项费。乡镇统筹费目前由镇农村经营管理站收,所收费用原则上应交财政所管理,但事实上只有一部分收费进入财政所。章所长说,统筹费一年约收200多万元,进入财政所的大约占1/3。1996年,经管站预计收统筹款295万元。

(5)以上预算外和自筹收入,据章所长说,是镇政府有支配权的,另有一部分行政事业单位(如卫生院、教育系统)的自筹款,政府没有支配权,只能在一定范围内调控。他估计,全镇这部分资金有1,000万元。

章所长说,全镇由镇财政付工资的人员(分布在政府、财政所、教育部门、水利部门、农技站等部门)有440名,每月工资需25万元,而上面只给12万元,缺一半,要靠自筹。镇经管站出来收费以后,财政所调动资金就困难了。经管站收统筹费是从今年起实行的。根据财政部文件规定,预算内和预算外资金都归财政所统一管。经管站统一收统筹费是仙桃市人大的规定,最初是中央为减轻农民负担提出的。

关于镇财政工作,章所长说:“我的体会,在基层,财政的职能



作用要发挥起来,财政的作用要加强。现在人们都喜欢钱,各单位都抓钱。我认为,管财政的应是镇的第三把手;第二,一、二把手应是清醒的领导,财政是重中之重,要研究财政工作;第三,资金收支上要集中,现在财政稍不注意,就发不出工资来。这里财政很紧张。还有,经营上的事,需要担保的,财政绝不应参加。现在有企业贷款,政府领导出面让财政盖章担保的事情。”

#### 4. 毛嘴镇工商行政管理所

1978年,随着国家设立工商行政管理总局,各县(市)设立工商行政管理局,毛嘴也设立了工商行政管理所。在此之前,有关的事务由设在供销社里的市场管理委员会管,管理委员会只有1人(已故)。工商所的人事、财务、业务都由市工商局领导。

工商所成立之初,有6人,目前共23人。其中国家干部6人,国家职工4人,合同工7人,协管员6人。按照“协管员管理办法”中的界定,协管员是工商系统正式国家干部(职工)编制以外的临时工或集体职工,从事辅助性工商行政管理工作。国家干部、国家职工、合同工工资由市工商局拨发;协管员的工资1996年以前由工商所解决,1996年市局拨发70%,工商所自己解决30%。1995年,工商所收取的管理费上缴后返还25%,作为日常经费和各类人员的工资;1996年改为6%下拨,只包含日常经费和协管员工资。各类人员的福利差别主要在住房方面,前三类人员享有购买房改公房的资格,协管员则无此资格。目前公务员制度尚未开始实行。据程副所长说,听说市工商局共有500个指标,估计国家干部都将成为公务员,其他人员就不一定了。

工商所所有所长(兼党支部书记)1名,副所长3名(其中1名刚调离),工会主席1名,他们组成领导班子。接受调查者访谈的程副所长,老家在仙桃市郑场,但本人1962年出生在新疆(其父1960年支援边疆建设来到新疆和硕)。程的小学、初中是在毛嘴镇上的,而高中则在新疆就读并从那里毕业。1984年被招聘为国



家干部,1985年上班,此后一直在工商部门工作。开始在郑场工商所,1990年调到毛嘴,并在毛嘴安家。1993年12月任副所长。

所内设6个组,每组有组长,同时领导班子成员也各有分管。各组的业务分工如下:

(1)综合组。负责企业登记管理、合同管理、商标管理。工会主席分管。

(2)农村组。负责农村地区个体工商户管理、收费。由陈副所长分管。

(3)市场组。负责农贸市场及市场周围个体工商户的管理、收费。由程副所长分管。

(4)集镇组。负责工业品市场及周围个体工商户的管理、收费。原由肖副所长分管,肖调离后,暂由陈副所长代管。

(5)专业组。负责生猪市场的管理、收费及个体运输车辆的稽查收费。由所长分管。

(6)后勤组。有1名炊事员和2名司机(一人开汽车,一人开三轮摩托车)。

工商所的主要管理对象包括:公有企业26家,其分支机构44家;商业经营单位33家;私人企业21家;个体工商户560家,其中在集镇上的340家。合资企业直接到市工商局登记,因而不在于工商所的管辖范围内。

市工商管理局向各工商所下发了收费标准,要求按此执行。但按这样的标准执行常有困难,所以有时也根据当时当地的情况灵活处置。程副所长认为,工商部门应以监管为主,而不应把收费摆在主要位置,现在却是以经济指标(即收费指标)作为衡量工作好坏的标准。

程副所长说,现在工商行政执法,有很多难处。一是有的法,如“反不正当竞争法”,到下面根本无法执行。如执行起来,涉及范围很大。二是地方政府保护地方经济利益。从外部讲,目前的工



商管理体制还有不适应的地方。我们的人事权在市工商局手里,财务、业务都归市工商局管理,但是市工商局的人事权在市政府手里。如果按条规办事,触犯了地方政府的利益,那么,“庙是不能拆的,但菩萨是可以挪动的”。这一点和税务部门不同,它们可以不受地方政府管,我们不行。比如企业违法,政府说情,你就不能不考虑。毛嘴某公司虚报资金,按规定应罚2万元,但地方政府干预后,只罚了2千元。现在是一个“说情社会”,很多是干部说情。三是工商执法本身没有力度,一些问题无力侦察,也抓不住。对于对抗者没有有效的办法,他会采取围攻的办法,使你无法执行。现在很多人不是不懂法,是钻空子,“闯红灯”,需要有强制手段,但我们没有强制手段。法院不管这些事,除非和你有很好的感情,才出来给你撑腰。银行部门也不配合,你要冻结存款,银行说要保密。我们也不能扣人。四是工商执法人员的人身安全没有保障,罚款多了和你拼命,造成执法人员在执法时很有顾虑。

为了加强内部管理,在市工商局的统一要求下1996年工商所立下两个责任状。一是禁赌责任状。程副所长说:“这个地区赌博成风,打麻将牌成风,几乎人人都搞,不搞的人几乎被孤立了。我认为这是使人堕落的鸦片,我不搞。原来所里上班不做事,打麻将牌、下象棋,现在改变了。部门抓的工作比较规范,地方抓的,瞎来。管理要有水平,首先看有没有事业心,是不是为公,要是一心为私,管理就混乱。”

二是立了思想工作作风责任状。程副所长介绍说,国家工商总局搞了工商形象建设年,市工商局确定的局风是“公正、廉洁、务实、创新、奉献”10个字,要求唱“红盾之歌”,“思想上抓得蛮紧”。规定不许到个体餐馆吃喝,不许到个体户那里赊拿财物。程副所长说:“说实话,要有一个不断教育、不断管理的过程。每年都搞思想教育,1993年以来,新领导班子建立以来,所里没有一个人受通报,受处分,年年是市工商局先进单位。现在社会风气不好,很难





抵制,但我们要保持所内净化。”他认为,工商执法人员的素质必须提高,否则执法力度再大也没有好效果。现在有一些因素影响素质提高,比如,工商队伍的“近亲繁殖”是造成低素质的重要原因。

### 5. 仙桃市技术监督局稽查一分队

市技术监督局稽查一分队原为毛嘴技术监督所,成立于1990年3月。当时由市技术监督局和镇政府双重领导:在业务上由市局领导,在人事、党务方面归镇政府和党委领导。1995年9月,毛嘴技术监督所和郑场技术监督所合并,并且在业务、人事、财务、党务等方面统统归市技术监督局领导,改变双重领导体制,同时更名为市技术监督局稽查一分队。

一分队共6人,队长由市局稽查队副队长兼任。接受访谈的有一位姓曾,是郑场人,1968年出生,1984年毕业于荆州农业技校,于郑场农技站工作到1990年,1991年到技术监督所。另一个接受访谈的姓刘,毛嘴人,1952年出生,1968年初中毕业后参军,1983年退役,做过生意,1992年到技术监督所。

稽查一分队的主要工作是稽查流通领域中的假冒伪劣商品,工业领域中的问题则由质量检查所、计量所管。技术监督所的成立和流通领域中日益严重的假冒伪劣现象有关,而将监督所改为稽查分队,实行完全垂直的领导,一方面是便于各地区间协同行动,另一方面则是防止乡镇政府对本地区流通领域中的不法行为的保护。分队的管辖范围为毛嘴、郑场、剅河、谢场四个乡镇。

稽查一分队实行收入和支出挂钩的财务管理办法,即多收多支,少收少支。市局向分队每年下达收入任务指标,而收入则来源于罚款。1996年的收入任务是15万元。分队的收入全部上交市局,支出再由市局下拨。实际上在支出中如有节余,也要上交。局分队的人说,现在如法庭、城建、土管所、工商等单位都是实行收支挂钩制度,收不到钱就没有支出。



## 6. 毛嘴粮管所(粮油公司)

粮管所和粮食公司是一套班子,两块牌子。公司的名头是为了经营方便于1992年打出来的。

从1953年起,国家开始实行粮食统购统销政策,毛嘴粮管所是在实行这一政策之后的1955年成立的,属于县粮食局的基层机构。最初粮、棉、油不分家,都由粮食局系统购销。1975年粮食和棉花分家,棉花归供销社下属棉花采购站经营,粮食则一直由县(市)粮食局主管。改革开放之前,粮管所的办公室全是平房,机构有人事组、业务组、财会组、油脂组和储运组;改革开放后,盖了2栋职工住宅楼,1栋办公大楼;原来交通工具是骑自行车或步行,现在有了1辆桑塔纳轿车。

粮管所1984年时有120多人,以后每年增加10人左右,来源有:复员军人退转,职工退休顶班(到目前已有退休职工50多人,多数职工由子女顶班),待业人员招工,大中专生毕业分配,以及外单位调入等。现在共有职工187人,其中国家干部17人,国家固定职工61人,国家合同制职工55人,系统内合同制职工45人;没有临时工。职工待遇方面,除了工资(每个人都有一个档案工资)、奖金有差别外,在住房和福利方面都是平等的。工资按效益工资发放,平均工资为300元/月,主任高50%,副主任高30%;奖金按效益好坏来发,1995年人均奖金是1,200元。

粮管所的机构设置是:

(1)领导班子,主任兼书记姓秦,副主任兼副书记也姓秦,副主任邓、丁,还有1名工会主席。(接受访谈的副主任、副经理邓,毛嘴深江人,1985年参加工作,当时干司机,1985—1987年当粮管员,1989年初到深江粮站当副站长,1989年7月在珠玑粮站任站长,1990年9月到仙桃市粮校学习,1992年毕业后到毛嘴粮管所任贸易科科长,1994年提副主任。副主任、副经理丁,毛嘴杨越人,1982年参加工作,开始在粮站当质检员,1985—1986年到粮管



所储检股任防化员,1986—1989年在黄冈粮校学习,毕业后在储运科当副科长,1990年10月调任珠玑粮站站长,1996年5月到粮管所任副主任。)

(2)政工办公室2人,两人都是以工代干(其中凡主任,毛嘴深江人,1971年参加工作,先后担任过粮管员、会计和人事科科长,1984年调入毛嘴粮管所);

(3)财会审计科4人,1个商品会计,1个资金会计,1个出纳,1个审计;

(4)经营储检科4人,其中科长是以工代干;

(5)安全保卫科3人。另外还有小车司机1人,炊事员1人。

粮管所下属4个粮站,其中镇街上1个,杨越、珠玑、深江三个办事处各设1个。每个粮站配备1名站长,1名会计,1名出纳,此外还有验质员、保管员、粮管员(编制在粮管所,工资由粮站发,任务是搞粮食调查、给各办事处提供粮食购销信息,并督促粮食收购)、制票员、登统员,以及供应员(即售货员)。各粮站的人数是:毛嘴粮站15人,珠玑粮站11人,深江粮站9人,杨越粮站5人(站长兼任会计)。

粮管所还成立了4个经理部,从事议价购销,它们都实行自负盈亏。每个经理部13人,所里按人均1万元的标准承担本金,条件是每个经理部每年上缴3,250元利润,并支付月息15%,自理税款和工资,经营权自主。另外,1992年所里搞人员分流,把富余人员分成小门店自己经营,仍然算所里的职工,但工资和税款自理,也不给本金。

粮管所还有一个大米加工厂,共有职工35人,其中厂长1名;会计1名,出纳1名,统计1名,3个车间主任,保管1人,质检1人,其余为工人。1995年产值为600万元,创利30万元,上缴所里10万元;一个面粉加工厂,15人,其中厂长1人,会计兼统计1人,出纳1人,其余为工人。1995年产值220万元,实现利润12



万元。

粮管所的业务有以下几项：(1)粮食收购、加工、销售、库存和调运。各个经理部负责议价购销、油脂兑换和饲料销售；各个粮站负责平价收购，以及保管、平价销售。(2)多种经营，各个粮站发展养猪、养鱼，所里给本金，粮站只需支付 12% 的利息，收入用来弥补工资不足。

从 1996 年开始，粮管所实行包税制，整个粮管所系统负担国税 84,500 元；地税就是交纳土地使用费，1995 年是 5,000 元，1996 年与上年差不多。

粮管所和镇政府的关系，主要是配合政府做好国家订购粮的收购工作。在党务方面接受镇党委领导，其他业务方面则由市粮食局主管，如开会、文件下发、工作指导和检查等。粮管所的收购和保管费用由市粮食局拨款，工资和其他费用自理，主要来自议价经营部门的利润，除此之外，每年还要向市粮食局上缴 15 万元。

### 7. 毛嘴粮站

毛嘴粮管所下属 4 个粮站，毛嘴粮站是其中之一。现在各个粮站实行的是“双轨制”：一个是订购粮食制度，一个是从事议价购销。

订购粮食工作主要包括以下几个步骤：先是确定各个粮站每年的仓储粮基数（整个毛嘴粮管所今年是 330 万公斤），然后各粮站把整个订购任务分解给各家农户；粮站和各家农户签定收购合同；农户收获后向粮站交售公粮；粮站负责收购、储存和保管。各个粮站是按照订购任务的多少来安排工作人员的：其中毛嘴粮站的订购任务是 130 万公斤/年，职工 15 人；珠玑粮站订购任务是 100 万公斤/年，职工是 11 人；深江粮站的订购任务是 50 万公斤/年，职工是 9 人；杨越粮站的订购任务是 40 万公斤/年，职工人数是 4 人。各粮站的收购资金由粮管所向当地农业银行农业发展部贷款而筹集，月利率是 8.7%。利息每月付清，本金等粮食调销后



由市粮食局统一还款。1995年毛嘴粮管所的定购任务是315万公斤,粮食收购贷款是1,040万元,仅够当年完成收购任务之用。

议价购销方面,1995年粮管所共议购各类粮食180万公斤。议购价格是:小麦0.77元/斤,早谷0.60元/斤,中晚籼0.72—0.73元/斤;而国家收购价是:小麦0.525元/斤,谷子0.48元/斤。1996年的议购价和国家定购价相差无几:国家收购价是小麦0.73元/斤,早谷0.65元/斤,中稻0.72元/斤,晚籼0.74元/斤;议价收购的早谷与定购价持平或稍低,中晚籼甚至只有0.65—0.70元/斤。原因是目前库存较大(1996年销售的是1995年收的粮食,1995年由于议价收购价高,所以收购得较多),议价销售价较低,所以把收购价压了下来。1996年的议销价与1995年的相比,大米每斤下降了8分,小麦每斤下降了1角5分。1995年的议销价是大米1.20元/斤,小麦0.88—0.92元/斤。1995年的议价销售总额是1,000万元,利润28万元,税8万元。1996年的议价部分经营额到目前已达552万元,亏损56万元。全镇商品粮户口居民是3,800人,但在吃粮方面和镇区非商品粮户口一样,需要议价购粮。

粮食部门对粮食的收购、储存和保管均有一定的要求:(1)收购粮食的质量是安全保存粮食的关键和基础。收购时按照国家标准,每个粮站需要配备2个验质员。(2)储存要做到“四无”,即“无霉变、无鼠窃、无陈化变质、无其他事故”。

毛嘴粮管所负责粮站工作的业务副主任秦向我们谈到他长期在粮食部门工作的体会:

(1)国家粮食定购政策不是很稳定。有时候国家统购任务很急,需要农民按期结账(指完不成定购任务的农民需要自己出钱买粮来顶);有时候粮食生产形势好了又很放松,农民卖粮难。这些都使农民遭受经济损失。

(2)粮食工作是国家安定的基础,但目前粮食部门和个体经营



相比,不但没有竞争优势,相反还处在劣势。个体经营者有很多偷税漏税现象,而且经常不按国家质量标准收。而粮食部门除了要支付工资、税收、设备费用、劳保和退休人员负担外,还要负担镇政府的行政摊派,经营利润没有保障。因此希望国家能够给予优惠政策,比如,个体粮食经营除了需要取得工商行政部门的批准之外,还要取得粮食部门的批准。

(3)人员过于膨胀。整个粮管所,每年通过民政部门安排复转人员、毕业生分配和行政干部子女安插等途径,要增加 10 多人。而目前的日常工作只需要 60% 的职工即可完成,其余 40% 都不需要。

秦副主任是 1954 年出生,毛嘴深江人,1971 年 7 月到粮食部门参加工作,一开始在毛嘴粮站搞收购工作,1982 年到毛嘴粮管所工作,先后当过油脂组长、业务组长,1985 年任粮管所副主任。

#### 8. 毛嘴棉花采购站

建国初期,棉花由私人货行经销。1952 年成立沔阳县花纱布公司,棉花开始由国家统购统销。在毛嘴区,是由区供销社经营。1953 年成立毛嘴棉花收购组,1956 年改称棉花收购站。1958 年实行粮棉合并,统归县粮棉油管理所管辖。到 1962 年,又把棉花业务交回供销社系统,称棉花业务组。其后,1969 年又转归粮食系统,到 1971 年再次分家,重新归属供销社,并在县供销社设立棉花公司,毛嘴的经营单位正式称为棉花采购站。两个系统的差别在于:当归属粮食系统时,整个业务和人事权全部由粮管所主管,而归供销社主管之后,采购站和地方供销社在地方上实际上是分开的,只是在人事权上由上级供销社主管,而经营业务则归县棉花公司直接领导。到了 1992 年,仙桃市棉花公司和供销社正式分开,这样,棉花采购站原属供销社的人事权也归棉花公司掌握了(事实上,在仙桃市内,棉花公司和供销社同是局级单位,而在省一级,棉花公司仍然是供销社的下属单位)。据工会丁主席说,棉花



经销和其他物资分开比较有利,棉花几十年来专线经营,“局部生产,全局使用;季节性产出,长年使用”,并且还有一定的专业技术性,所以比较特殊。

棉花采购站共有职工 200 人,其中国家干部和职工 57 人,全民所有制合同工 15 人,系统内合同工 57 人,集体所有制职工 32 人,在册临时工(民工)51 人,另有待业青年(即本单位干部职工的子女,现在在采购站系统内部就业)18 人。

采购站内各机构的人员情况是:机关 28 人,其中领导班子共由 6 人组成,包括党支部和行政领导。张主任兼书记,彭副主任兼副书记,另有专职副书记一名,副主任两名,还有一个工会主席兼支部委员丁。张主任是毛嘴杨越人,43 岁,1975 年参加工作,当时在公社武装部任职,1990 年调棉花采购站。彭副主任,郑场乡(原属毛嘴区)人,1984 年调入前任副镇长。工会丁主席,毛嘴镇人,1985 年调入棉花采购站。机关下设机构有:业务股,4 人,由汪副主任兼股长;安全股,2 人;财务股 3 人,1 名会计,1 名出纳,1 名“三返”会计(三返的意思是,棉花收购以后再把棉油和棉饼等返销给农民,称“返油,返饼,返棉壳”);人事股,4 人;工会,2 人;检验股,3 人。另外,还有 3 个棉花采购组,其中横口(即杨越)棉组 29 人,珠玑棉组 34 人,毛嘴棉组 45 人;1 个棉花中转组,设在毛嘴,有 11 人;下属 1 个轧花厂 30 人,1 个榨油厂 23 人。

棉花采购站自己并没有独立的财权,它所属的核算单位是仙桃市棉花公司。工资虽然实行省市的统一标准,但却不在财政预算内。采购站的人事权、财务权和物资权全部由市棉花公司统管,具体做法是:棉花公司每年向棉花采购站下达收购任务指标(1995 年和 1996 年均均为 2.9 万担),并提供收购资金,同时确定采购站的各项费用(包括工资、差旅费、维修保养费和固定资产添置费用等等),而棉花采购站的各项收益则上缴给市棉花公司,棉花公司又用这些收益来支付各项费用,并承担职工的住房、医疗和劳保开



支。1995年采购站实际完成收购3.1万担,获得棉花公司下发的奖金,人均300元,其中领导层的奖金额是普通职工的3倍。

采购站的主要任务就是保证棉花这种特殊物资的收购和初步加工。加工厂并不以自身赢利为目标,例如轧花厂和榨油厂,厂里职工的工资由市棉花公司支付,而加工所需的各项费用在收购时已经由各棉组向农民代收了,每担籽棉收2.35元。

至于和镇政府的关系,主要是在党务关系上,此外也参与镇政府组织的各项公共活动,比如集资和维护社会治安等。

张主任总结说,棉花这个东西,国务院管价格,省政府管计划,地方政府和工商行政部门管市场,是专控的。我们单位可能是仙桃市惟一一个计划经济的单位。

#### 9. 毛嘴镇食品公司

1956年以前,该地区食品、棉花的收购和销售由供销社管,1956年成立了国营食品营业所,食品销售业务从供销社分出来。1993年,食品营业所改为仙桃市食品公司毛嘴分公司。1994年分公司改成公司,而仙桃市公司改成总公司。食品公司目前的主要业务有两项,一是收购和销售生猪,销售肉蛋类食品(主要是猪肉,也包括牛肉、兔肉、狗肉和蛋);二是对猪肉的市场经营进行管理。食品公司的业务和人事归总公司领导,党务归毛嘴镇党委领导,此外,如防汛、计划生育、安全等工作也接受毛嘴镇政府领导。

食品营业所建立后,财务上独立核算,但自负盈亏。职工工资按国家标准发放,利润原则上全部上缴。公司罗副书记举例说,1980年的上缴指标是3.5万元,而实际上缴了7万元,即使不上缴也不能分。改革以后,实行自负盈亏制度,经营效益好,工资可以多发,效益不好则少发。目前公司实行集体承租,按照和总公司的协议上缴利润,按照税务部门下达的指标缴税,其余的收入在公司内部分配。公司近年的经营情况见下表:





表 14 食品公司经营情况

(单位:万元)

年份	经营额	上缴利润	税额(包括代征额)
1993年	40.0	-	-
1994年	41.0	-	-
1995年	43.0	1.0	11.0
1996年(计划)	45.0	1.5	12.8

公司现有在编制的长期人员 56 人,其中国家干部 8 人,国家职工 27 人,合同制职工 19 人,集体职工 2 人。经理办理退休手续后继续任职,不占正式编制。公司曾经有临时工 10 余人,现只有 4 人。

公司内部机构设置和职能如下:

(1)领导机构:由 6 人组成。其中经理兼党支部书记 1 名,副经理 3 名,党支部副书记 1 名,工会主席 1 名。章经理,64 岁,在仙桃市是一位老资格的有影响的人物。接受访谈的罗副书记,1941 年出生,毛嘴镇人。1959 年参军到沈阳军区,在部队服役 10 年 9 个月,于 1970 年转业到沔阳县。在新成立的蔬菜公司工作了 1 年,后调到仙桃镇手工业办事处——据说是镇经委的前身,3 年后又调回蔬菜公司,1976 年调到毛嘴镇食品营业所,即后来的食品公司。

(2)财会办公室:由 1 名会计和 1 名出纳组成。

(3)生猪经营部:主要从事生猪跨省经营,目前的主要业务是收购生猪调往广东销售。经营部有职工 4 人,实行承包经营。公司和经营部每年签订一次合同,公司提供一定数量的资金,经营部上缴一定量的利润和利息,工资和其他费用自理。

(4)屠宰场:从 1996 年 7 月 1 日起毛嘴镇根据上级要求实行生猪集中屠宰、集中检验。罗副书记介绍说,这种做法起源于黑龙江,根据江泽民主席的指示在各地推广。毛嘴镇设有 4 个集中屠



宰点,组成一个屠宰场,由食品公司统一管理。公司在屠宰场工作的有国家职工 10 人,合同制职工 7 人,临时工 3 人。集中屠宰点上的个体屠宰户用自有资金收购生猪屠宰,缴场租费。

(5)协税机构:也称稽查队,由 3 人组成。在实行集中屠宰、集中检验的条件下,屠宰销售猪肉的税额,税务部门委托食品公司代征,然后再缴到税务部门。税额指标事先下达,1996 年的税额指标是 12.8 万元,其中地税 4 万元,国税 8.8 万元。

在生猪集中屠宰以后,对价格上涨有推动作用,原因是上缴费用增加。没有集中屠宰时,每头上缴 45 元,现在是 70 元。据罗副书记说,毛嘴的收费和附近的乡镇比是低的。刘河镇收 82 元,郑场镇收 90 元,三伏潭镇收 102 元。在 70 元上缴费中,包括国税、地税、场租(9 元)、检疫费(9 元,其中 7 元给检疫部门。集中屠宰前为 4 元)、工商管理费(食品公司留近 1 元)。

在公司内部,领导机构、财会机构、协税机构人员(共 11 人)实行工资制,每月固定发放档案工资的 75%,其余的 25%发放与否、发放多少视经营情况而定。经营情况好时,除档案工资以外,还发放奖金。对于其他职工,除停薪留职的以外,一律实行承包经营制,公司不管工资发放。不过,国家职工的身份仍得到承认,遇到国家统一调整工资时,凡够条件的,都在档案中调整工资级别,以备必要时使用。国家职工享受国家住房分配待遇,合同制职工和集体职工也同样照此办理。

承包经营分为两类。一类是部门承包,如生猪经营部的承包,它们必须完成公司规定的经营业务;另一类是个人承包,承包者自定经营项目。从事后一类承包的有 7 人,公司出 3,000 元资金,允许承包者使用公司的牌子,承包者每年向公司交 800—1,000 元并支付资金利息,工资自理。

目前停薪留职的职工有 16 人,都是女性。她们过去在食品公司下属的一家蛋厂工作,后因蛋厂亏损停办,其他地方又无法安置



她们,所以只好停薪留职,令其自谋出路。公司仍承认她们是公司的职工,遇到调整工资时,在档案上和其他职工一样调整。

个人承包和停薪留职人员虽然不在公司领取工资,但每月要向公司交养老保险金 60 元。

公司有一名调研员,是个老干部。另有一人已填写了退休表,但上级尚未批准,原因是档案记载年龄和上报年龄差两岁。

### 10. 毛嘴镇供销社

毛嘴镇供销社的前身是区供销合作社。区供销社成立于 1950 年,当时的上级是沔阳县工业合作社,主要从事农业生产资料和农村的日用工业品供应、农副产品的收购,70 年代又发展了所谓“商办工业”,从而形成了供销社的“四大支柱”格局。

毛嘴供销社的职工情况是:50 年代,有 60—70 人;60 年代 100 多人;70 年代 200 多人;80 年代 300 多人;目前职工人数是 280 余人,但仍在供销社系统从事经营的只有 190 多人,包括实行集体承包的 54 人,资产承包的 71 人。其他的人是自谋职业,只是把名字留在单位花名册里。全部在册员工中,国家职工 118 人,全民所有制合同工 5 人,系统内合同制职工 48 人,集体所有制职工 53 人,临时工 58 人。

供销社的机构设置情况是:

(1)供销社机关:18 人。在 70 年代,机关曾有 40 多人,搞承包以后,管理人员大部分充实到基层去了。内部办公机构包括:

a. 主任办公室,4 人,其中主任兼书记 1 人,负责全面工作,并掌握财会、人事和物资;3 个副主任,1 人负责农副产品和商办工业,1 人负责生产资料,1 人负责生活资料的承包。接受访谈的别副主任,毛嘴街办人,今年 42 岁,1972 年参加工作,在珠玑分店当营业员,1974 年调入毛嘴区任物价员,1988 年任供销社副主任至今。

b. 人事办公室,1 人,管人事、教育和计划生育。

c. 工会 1 人(主席)。



d. 综合办公室,2人,负责安全和工业、服务业。

e. 财会办公室,4人,一个股长,一个主管会计,一个检算会计,一个出纳。此外,在供销社机关工作的还有5个调研员和一个电工。

(2)2个经理部,都在毛嘴镇区内。一个是生产资料经理部,有7人;一个是农副产品经理部,有3人。

(3)6个基层分店,主要经营生产资料,包括化肥、农药、中小农具的销售和农副产品,比如黄麻、苎麻、大豆、芝麻、黄花菜、菜籽等的收购。其中珠玢分店15人,横口分店3人,边湖分店2人,中心分店2人,深江分店3人,紫荆分店2人。以前的各个行业,如生活资料方面的日用百货、文化纸张、布匹针织、鞋帽、五金交电化工品销售,生产资料销售,农副产品收购等,现在只有生产资料这一部分还是集体经营,其余全部搞承包了。基层的各个分店,现在除生产资料部门的经营情况还可以,其余的全部萎缩:原来平均每个分店20人,最大的有30人;现在最多的只有15人,最少的只有2—3人。

(4)商办工业。包括:1个副食品加工厂,由职工14人承包,1995年产值60万元;1个煤球厂,由职工5人承包,1995年产值15万元;1个酒厂,由职工5人承包,1995年产值25万元;一个印刷厂,由职工2人承包,1995年产值20万元。其中副食品加工厂70年代前就有,其他几个厂建于70年代之后。进入80年代以后,供销社独家经营的局面不复存在,面临越来越激烈的竞争,于是加强商办工业,以扭转日益下滑的经营形势。1984年组成商办工业系统,把食品厂和煤厂、印刷厂、酒厂合成一体。1987年开始“打破铁饭碗,端掉铁交椅”,实行厂长经理承包责任制。1994年以后又改为资产承包制,直到现在。

1984年以前,生产资料、生活资料和农副产品方面都由市供销社下达销售和收购指标。1984年市供销社系统开始改革,1986



年对各乡镇供销社实行主任经理招标、投标承包经营,定销售额、定利润,资金向银行贷款。1991年市供销社按照“下放人事权、资金权、经营权和分配权”的四放开原则实行资产承包制,各供销社除了交税之外,还须向市供销社交纳销售额0.1%的管理费(1995年市供销社下达给毛嘴供销社的销售额指标是1,100万元,利润指标是可以亏损8万元)。

首先实行资产承包的是生活资料经营部门,具体做法是:资金全部由承包者自筹,供销社提供场所、柜台和货架,承包者自主经营;承包者须向社里交承包费和税。1995年供销社共收取承包费(含税)2.8万元。

生产资料部门改为集体承包,也叫“五定一包”,即定销售额(1992年是450万元,1995年是600万元,1996年定为650万元)、定人员、定品种、定资金(确定社里下拨的资金额,1995年是87万元)和定费用(1995年的办法是,每100元销售额提取2.5元作为费用和工资)、包上缴利润(1995年是20万元)。到1994年对商办工业实行资产承包,1995年上缴承包费3万元。

近10年来,供销社的经营状况变化很大。1987年,整个供销社的利润是12万元,税收13万元;1988年利润19万元,税收14万元;到1990年利润只有2—3万元;从1992年开始,连年亏损:其中1992年亏损40万元,1993年亏损18万元,1994年亏损12万元,1995年亏损8万元。根据供销社领导的分析,亏损原因是:(1)个体经营增多,竞争比较激烈;(2)生活资料库存积压严重,达100多万元;(3)人员的素质差,管理上有些被动;(4)欠银行的老贷款277万元,利率9%,每年须付利息25万元;(5)退休职工60多人,每年支付退休工资20多万元;(6)每年税金10多万元。1995年社里交了8万元,商办工业交了1万元,搞资产承包的,包括饮食服务业门面在内,共交了2万元。1996年的税额还没有定下来,预计将按1995年的税额上缴。税额多少,一般都是税务部



职。“贷款有几个来源：一是某些项目上面拨一部分；二是存款派生一部分；还有短期特殊处理的资金，比较灵活，操作不是很死的”。

办事处对企业贷款实行抵押制度，抵押品包括房屋、土地、动产等。刘主任说：“对乡镇企业贷款，不能由财政所担保，因为它有钱没钱你不知道。工商行一般不搞信用贷款，过去搞过，现在杜绝了，要实实在在地抵押。当然不排除一些小规模的公关性的贷款。过去都是信用贷款，现在杜绝了。”对于个体户和私营企业的贷款，办事处实行全额存单抵押，贷款额不超过存单的金额，以便将风险降到最低。看来，信用危机不仅在国有企业中存在，在乡镇企业中也存在。刘说，银行贷款的信条是实行“三性四自”。“三性”是：流动性、安全性、赢利性；“四自”是：自担风险、自主经营、自负盈亏、自我约束。

刘主任介绍说，目前银行向大型企业投资一般采用银团投资方式，即几家共同投资。“哪家银行也不能把过多资金投到一个企业上，风险太大”。他谈到地方政府在银团投资中的作用：“银团投资，通过地方政府协调。谁投多少，投入哪部分，有一个总体协调。现在银行要生存发展，还要求助于地方政策。光靠中央银行不行。过去是政府求银行。”

1996年，办事处的大额贷款是向该镇的先大焊接公司提供的。该公司的焊接项目首先得到了中行的支持，工商行毛嘴办事处认为这个项目有发展，市场前景好，也决定给予贷款支持。该项目计划投资6,000万元，办事处准备投放2,000万元，到1996年7月已投放700万元，其余部分将于近期到位。镇里还有一个计划投资8,000万元的项目正在争取银行贷款，但可行性报告在我们调查之际还未提交出来。对于向乡镇企业贷款，刘主任表现出积极态度，他认为：“对乡镇企业，银行要看地理位置、看发展，还要看人员结构。”他所说的人员结构中，镇领导的因素占很重要的位置。“毛嘴镇领导年轻，思想素质、政治素质可信。刘镇长是（先大焊接



公司)董事长。现在乡镇企业很大程度上是政府行为”。

## 12. 农业银行毛嘴办事处

农业银行毛嘴办事处建于70年代。目前,办事处下设3个储蓄点。员工共有21人,其中国家干部13人,合同制职工8人。办事处的合同制职工也称储蓄代办员。办事处关主任说:“这个名称的出现是在改革开放以后,是随着经济发展人员不够而产生出来的。另外,还涉及银行内部职工子女就业问题。八个代办员,都是银行职工的子女。”

办事处有主任、副主任各一名。关主任生于1948年,高中毕业文化程度。1969—1972年任秦阳公社革命委员会主任,1972—1975年任公安特派员;此后任秦阳公社党委书记;1984年到农业银行毛嘴办事处工作。办事处有一名主管会计,汇总经营情况,上报旬、月、季度、年决算报告,联行、结汇等都是主管会计的工作。在财务工作中,主管会计管章,出纳管发款、收款,记账员管开票,相互制约。办事处有三名信贷员,分管农业、工业、商业信贷,还有十余名储蓄员(代办员)。办事处内有工会组织,有一名工会主席。

农业银行成立后,农村信用社归其领导。1983年以前,在毛嘴,信用社和农业银行办事处是在一起办公,业务上有一定的分工。当时农行办事处只接受国有单位存款,并从事贷款业务;信用社则吸收非国有单位和个人存款。1983年,办事处和信用社在业务上各自独立,原有的业务划分界限也打破了。由于有领导关系,因此农行办事处可以借助信用社开展业务活动。预计在1996年10月以前,信用社要和农业银行完全脱离领导和被领导关系,成立合作银行。这样,信用社和农行的竞争将趋于激烈。关主任说:“农行今后的发展形势比较严峻。农行没有信用社灵活,信用社在村里有网点,农行没有。”

办事处的基本业务是吸收存款和贷款。办事处没有资金拆进、拆出的权力。拆进、拆出都是靠支行调度。



农行的主要贷款方向是：

- (1) 农副产品收购；
- (2) 乡镇企业(分为固定资金贷款、技术开发资金贷款、流动资金贷款)；
- (3) 种植、养殖业；
- (4) 供销社专营生产资料购入。

关主任说：“1992年以前，是两种贷款形式。一种是行政干预，政府要求贷款，你不给他解决实际问题，他就不舒服。第二种是信用贷款，结果资金收不回来，资金沉淀。1992年以后，吸取了教训，中央总行也有一系列文件，要求贷款不受行政干预。特别是《银行法》出台，规定任何人不能干预银行贷款，不能采取强迫手段迫使银行贷款。1992年以后上级要求搞抵押贷款。开始是一种形式，以后逐渐落实，必须有有价资产抵押。但还不能排除信用贷款、面子贷款、人情贷款。农民亲戚托亲戚，朋友托朋友，讲面子，弄不好，关系不融洽。关系不融洽，又影响效益。比如，国税所托人情来贷，你不贷，影响关系，基层最怕伤面子。”可用于抵押的资产包括：存单、国库券、土地、房产等。

在农行毛嘴办事处，不采用在许多地方实行的“存贷挂钩”的办法。办事处需要贷款时，向支行写报告，支行审批同意后，下拨贷款指标，并规定回收时间。通过这一套手续，办事处才能投放资金，否则便是违章贷款。

农行办事处近年存、贷款余额如下：

表 15 存款、贷款余额

(单位：万元)

年份	存款余额	贷款余额
1994年年末	1800	1100
1995年年末	2300	1100
1996年年中	2500	





关主任说：“我们办事处是支行中存款额比较大、贷款额比较少的。我们有2,500多万元存款，有办事处以来，剔除政策性收购以外，贷款没有突破1,100万。贷款多的办事处有贷2,000多万的。”在办事处的1,100万元贷款中，约500万元贷给乡镇企业（镇办），300万元贷给供销社，100多万元贷向种植、养殖业。

向供销社贷款的情况比较特殊。关说：“供销社都包给个人了，个人不承担债务，所以连贷款的利息都付不出。从1995年开始，搞生产资料专营，银行又注入资金，使供销社有了新的活力，开始还老息。能还息就是好的了，还本是不可能的，老本都作了抵押。现在供销社离不开银行，银行也不能放弃供销社。”

在粮、棉收购季节，农行办事处要向收购单位发放政策性收购贷款。贷款额约3,000—4,000万元，通常周转期为3—4月。周转期取决于购销情况。1993年购销顺畅，周转不到3个月，资金就回笼了；1995年由于纺织行业不景气，收购的棉花卖不出去，因此资金回笼十分缓慢：从1995年9月到1996年7月，棉花收购贷款回笼了400多万元，还差1,800万元。

贷款利率（月息），计划内为1.8%，计划外2.1%。对企业和种植、养殖业贷款按规定可以上浮30%。对供销社贷款，原则上采用协商利率，但由于供销社承受不了市场利率，因此通常是按计划内水平1.8%。农副产品收购的政策性贷款利率，1995年7月以前为0.83%，以后为0.93%。

关主任认为，在毛嘴镇目前起作用最大的银行是农行办事处。但他估计，现在毛嘴的三家银行（农行、信用社、工商行）存款余额基本相等。不过他又表示，“对信用社比较了解，工商行不太了解”。

农行办事处对向乡镇企业贷款持十分慎重的态度，这种态度和工商行办事处似乎存在差距。谈到镇先达公司贷款问题时，关主任说：“我们没有参加先达公司的贷款。我们有教训，乡镇企业



农行的主要贷款方向是：

- (1) 农副产品收购；
- (2) 乡镇企业(分为固定资金贷款、技术开发资金贷款、流动资金贷款)；
- (3) 种植、养殖业；
- (4) 供销社专营生产资料购入。

关主任说：“1992年以前，是两种贷款形式。一种是行政干预，政府要求贷款，你不给他解决实际问题，他就不舒服。第二种是信用贷款，结果资金收不回来，资金沉淀。1992年以后，吸取了教训，中央总行也有一系列文件，要求贷款不受行政干预。特别是《银行法》出台，规定任何人不能干预银行贷款，不能采取强迫手段迫使银行贷款。1992年以后上级要求搞抵押贷款。开始是一种形式，以后逐渐落实，必须有有价资产抵押。但还不能排除信用贷款、面子贷款、人情贷款。农民亲戚托亲戚，朋友托朋友，讲面子，弄不好，关系不融洽。关系不融洽，又影响效益。比如，国税所托人情来贷，你不贷，影响关系，基层最怕伤面子。”可用于抵押的资产包括：存单、国库券、土地、房产等。

在农行毛嘴办事处，不采用在许多地方实行的“存贷挂钩”的办法。办事处需要贷款时，向支行写报告，支行审批同意后，下拨贷款指标，并规定回收时间。通过这一套手续，办事处才能投放资金，否则便是违章贷款。

农行办事处近年存、贷款余额如下：

表 15 存款、贷款余额 (单位：万元)

年份	存款余额	贷款余额
1994年年末	1800	1100
1995年年末	2300	1100
1996年年中	2500	

关主任说：“我们办事处是支行中存款额比较大、贷款额比较少的。我们有2,500多万元存款，有办事处以来，剔除政策性收购以外，贷款没有突破1,100万。贷款多的办事处有贷2,000多万的。”在办事处的1,100万元贷款中，约500万元贷给乡镇企业(镇办)，300万元贷给供销社，100多万元贷向种植、养殖业。

向供销社贷款的情况比较特殊。关说：“供销社都包给个人了，个人不承担债务，所以连贷款的利息都付不出。从1995年开始，搞生产资料专营，银行又注入资金，使供销社有了新的活力，开始还老息。能还息就是好的了，还本是不可能的，老本都作了抵押。现在供销社离不开银行，银行也不能放弃供销社。”

在粮、棉收购季节，农行办事处要向收购单位发放政策性收购贷款。贷款额约3,000—4,000万元，通常周转期为3—4月。周转期取决于购销情况。1993年购销顺畅，周转不到3个月，资金就回笼了；1995年由于纺织行业不景气，收购的棉花卖不出去，因此资金回笼十分缓慢：从1995年9月到1996年7月，棉花收购贷款回笼了400多万元，还差1,800万元。

贷款利率(月息)，计划内为1.8%，计划外2.1%。对企业和种植、养殖业贷款按规定可以上浮30%。对供销社贷款，原则上采用协商利率，但由于供销社承受不了市场利率，因此通常是按计划内水平1.8%。农副产品收购的政策性贷款利率，1995年7月以前为0.83%，以后为0.93%。

关主任认为，在毛嘴镇目前起作用最大的银行是农行办事处。但他估计，现在毛嘴的三家银行(农行、信用社、工商行)存款余额基本相等。不过他又表示，“对信用社比较了解，工商行不太了解”。

农行办事处对向乡镇企业贷款持十分慎重的态度，这种态度和工商行办事处似乎存在差距。谈到镇先达公司贷款问题时，关主任说：“我们没有参加先达公司的贷款。我们有教训，乡镇企业

贷款风险很大。镇长、书记都是组织部的干部,说调走就调走。厂长是有关系的人,不懂经营和技术。我们估计,投资要出问题。这家公司 1993 年开始组建,搞到现在还没有设备到位。今后乡镇企业的发展,我们倾向于以农副产品加工为主。”

### 13. 仙桃市农村信用联社毛嘴办事处

在毛嘴,农村信用合作社建于 1952 年。从 70 年代农业银行恢复至 1983 年间,乡镇一级的信用社与农行办事处合署办公。在乡镇信用社下面有信用分社,村里设有信用站。1984 年,仙桃成立信用联社,毛嘴建办事处。办事处下设四个信用社:深江、珠玢、杨越、毛嘴街道信用社。信用社下设信用站,共 23 个。

信用社办事处(含各信用社)共有员工 25 人,都是集体职工,其中固定职工 8 名,合同制职工 17 名。各机构人员情况如下:

办事处(机关):主任 1 名,辅导会计 1 名,稽核员 1 名,信贷员 1 名。接受访谈的张,为办事处信贷员。他 1947 年出生,1966 年初中毕业。毕业后在村耕读小学教了 2 年书,又到大队任团支部书记、会计等。1973 年到公社水工部,1974 年到信用社工作。

深江信用社:共 4 人,有主任 1 名,会计 1 名,出纳会计 1 名,信贷员 1 名。储蓄业务由出纳会计兼做。

珠玢信用社:共 5 人,有主任 1 名,会计 1 名,出纳会计 1 名,信贷员 1 名,记账员 1 名。储蓄业务由出纳会计兼做。

杨越信用社:共 4 人,有主任 1 名,会计 1 名,出纳会计 1 名,信贷员 1 名。储蓄业务由出纳会计兼做。

毛嘴街道信用社:共 8 人,有主任 1 名,副主任兼会计 1 名,储蓄会计 2 名,出纳会计 2 名,记账员 2 名。

信用站设在村里。每个信用站有 1 名代办员,有 4—5 个信用站的代办员是村干部。代办员的报酬按业务量计算,主要依据是存款额。他们的年收入大约在 1,000—3,000 元。

信用社的贷款主要面向农户和种植业、养殖业专业户。对农



户贷款主要是解决其生产中的困难,借贷数额通常限制在500元以下,1996年规定的最高限额为1,000元。采用信用贷款方式,月利率1.8%。对种植、养殖专业户贷款,信用社的权限为2,000元,贷款数额在2,000—10,000元之间要由办事处审批,10,000元以上由联社审批。贷款数额较大的采用抵押贷款方式,抵押资产包括存单、有价证券等,但不能用房产作抵押。贷款月利率2.1%。根据规定,信用社贷款利率可上浮40%(曾经允许上浮60%)。对个体工商户的贷款规定,与种植、养殖专业户相同。据张信贷员估计,面向农业的贷款占贷款总额的80%,而工商业贷款占20%。

信用社一般不对乡镇企业贷款,向乡镇企业贷款要经由联社审批,并采用抵押方式。张信贷员说:“1984年、1985年以后给乡镇企业放了不少款,但乡镇企业的信用不好。”

信用社实行存贷挂钩制度。在整个联社范围内,贷存比例为75%,也就是说,包括市联社、镇办事处、信用社支配的贷款额,总共占存款额的75%。市联社从各办事处直接划拨出一部分统筹款,用于支持重点项目。这样,在办事处范围内,贷存比例便比75%低。这个比例取决于市联社的安排。

1996年年中,毛嘴办事处的存款余额为2,000余万元,贷款余额600多万元。

信用社怎样和其他银行竞争?张信贷员说:“主要的方法是上门,找熟人,通过感情。”

#### 14. 中保集团公司仙桃市财产保险公司毛嘴办事处

仙桃市保险公司于1980年在毛嘴设立了保险代办站。代办站存在有10年时间,于1990年改为办事处。代办处工作人员1—2人,收款后直接缴公司,不建独立的账目。办事处设立后,建立了账目,有了专职会计,但它不是一个经济上独立核算的法人,其业务、人事、财务都归市保险公司管理。由于不独立核算,办事处会计只是收保险金、报账、办理手续费返还结算和管理办事处费



用支出。1996年,随着中国人民保险公司分成人寿保险和财产保险两家,下属机构包括驻镇的办事处也分成两家,毛嘴镇也不例外。

办事处共5人,其中2名国家职工(一人为已退休的陈主任,另一人为余会计),3名合同制职工。现任刘主任,毛嘴人,1955年出生。1975年起在村小学教书数年,后进入仙桃师范学校,1985年毕业,毕业后到船阜头村小学教书。1992年到保险公司办事处,但人事档案仍在教委,算是借调人员,不过据刘所说,“实际上不可能回去了”。杨保险员,毛嘴人,1962年出生。1980年11月参军,1985年11月转业到毛嘴镇政府民政办公室,1990年到保险公司办事处。余会计,仙桃市区人,1978年出生。1992年考入荆州第三技校学财会,1994年参加工作即到办事处。

国家职工和合同制职工的工资来源不同。国家干部的工资由市保险公司拨发,合同制职工的工资来源于保险金手续费。

市保险公司每年向办事处下达任务。1995年的任务为100万元保险金,当时市保险公司尚未分成人寿保险公司和财产保险公司两家。1996年市公司分家后,市财产公司下达的任务为75万元。

办事处在完成公司下达的总任务的前提下,获得由公司返还的手续费。根据市保险公司的规定,手续费为所收保险金的4%。手续费中扣除开展业务费、办公费、招待费后,作为办事处内合同制职工的工资。每个职工每月的工资大约为500元。办事处所需支出的其他费用,如房租、街道卫生费、非农业用水费、教育费附加等,都由市保险公司出。

在业务上,办事处采取分片负责的办法。按照毛嘴镇设置的4个政府办事处(介于镇政府和村之间的组织,为镇政府派出机构)分为4个片,每人负责一片。分管街道办事处的人兼管镇直属机关的保险业务。办事处将市财产保险公司下达的任务指标分解



到各片,1996年指标分解情况是,街道办事处和镇直属机构片30万元,其他三个农村办事处片共45万元。

目前,毛嘴镇从事保险业务的机构有4家,即财产保险办事处、人寿保险办事处、民政办公室、劳动管理所。刘主任说:“从表面上看,各家的业务范围是独立的,但实际上有竞争,特别是在农民不理解的情况下。比如他是一个受益人,他交了保险费,但他并不知道交到哪家了。民政的要,劳动的要,财产也要,寿险也要,究竟交给谁了,他不清楚。我们是商业保险,寿险也是商业性的,但民政和劳动保险有行政性,有一定的强制性。我们跑农村时,了解到民政每户收100元。我们去了以后,农户说,你们已经收了,怎么还收?我们就要解释。去年榨湾、韩场村有人给中央电视台写了信,说保险公司乱收费,说这种情况在荆沙地区比较普遍。后来中央电视台来了,‘焦点访谈’制作组到荆沙市调查,也去了这两个村。一了解,是民政收的钱,不是保险公司。后来在‘焦点访谈’中播放了,说是在荆沙市有这种情况。过去政府支持我们的工作,中央电视台搞了以后,另外中央也下了减轻农民负担的文件,政府就不通过行政方式支持我们了。只是通过宣传、教育,不下文件,不采取强制手段。原来政府在年初都下一个文件,要求各单位、各村加入保险。1996年镇政府办公室也下了文件,但效果不好,原因是镇经管站不签字。现在是村账镇管,由镇经管站管,就算是村收了钱,到经管站也通不过。保险金的主要来源是企业财产保险和交通运输工具保险,大约占保险金总额的70%。过去是以农户为重点,如房屋、耕牛、家庭财产等,在中央要求减轻农民负担以后,我们转向企业和交通工具。”

#### 15. 中保集团公司仙桃市人寿保险公司毛嘴办事处

1995年,中国人民保险公司改为中国人民保险集团公司,原来的人寿保险和财产保险业务分别由两个公司,即人寿保险公司和财产保险公司来承担。目前湖北省保险公司还正在分家之中,



而仙桃市保险公司已经在1995年10月分成两个公司,并在乡镇一级分别成立人寿保险办事处和财产保险办事处。毛嘴镇人寿保险办事处于1996年4月正式成立,现在只有1名职工,即丁主任。丁主任是毛嘴镇人,参加保险工作6年,保险公司未分家之前任会计。原来的保险办事处的办公地点现在由财产保险办事处占用,人寿保险办事处由仙桃市保险公司出面,向毛嘴镇政府借用一间房子办公。它虽然在镇政府大院内办公,但仍然属于商业性金融机构,和镇政府没有隶属关系。

人寿保险办事处的日常工作主要就是下乡宣传,争取保险户。开办的主要项目有:养老保险、团体意外伤害保险、婚嫁保险、子女教育保险和简易人生保险等。目前由于人手缺少,所以事实上只开办了前两项。

养老保险目前由于多方承办,竞争比较激烈,比如在毛嘴就有民政部门的农村社会养老保险与之竞争。丁主任说,保户认为商业保险风险较小,所以商业保险发展潜力还是很大的。商业性养老保险与民政部门行政性农村社会养老保险的最大区别是:第一,投保自愿,没有强制性;第二,没有年龄限制;第三,保费分年交、季交、月交和趸交(即一次性交清),都有明确规定。操作过程是,投保户先提出受益期望,比如保户希望在50岁时每月领取500元保险金,然后就可以按公式计算年交、季交、月交和趸交的金额。而民政保险的对象年龄范围是10—56岁,保险受益内容是每人可按公式计算60岁以后每月能拿多少钱。1995年市民政系统给毛嘴镇下达的社会保险金额是56万元,那么平摊起来每家在保险年龄范围内的人就要每人交50元,难度很大。问题还在于,保险金是一次性交齐,还是分好几次交齐,这些似乎没有明确的规定。而且受益年龄是60岁,到那个时候由哪个机构来负责发放养老金也没有明确。由于年轻人不愿意参加这类保险,所以有一些优惠条件,如年轻夫妇结婚时,可以一次性付清保险费,每人200元。



团体意外伤害保险的对象是 50 人以上的机关、单位或自愿组织。收费标准是：单位，投保金 10 元/人，受益金额 1,000 元；学生，投保金 10 元/人，受益金额 2,000 元。

1996 年市人寿保险公司给毛嘴办事处下达的指标是 49 万元，其中养老保险是 36 万元，人身保险是 13 万元。目前已经完成养老保险 15—16 万元，人身保险 1—2 万元。丁主任预计，9 月份学校开学时，可以收取团体人身保险 13 万元；而养老保险指标则比较难完成。

丁主任的工资待遇是 4,000—5,000 元/年，由市公司下发，福利方面也由市公司管。收取的投保金除了留下 2% 的业务费之外，全部上缴。如果要雇用临时工，工资要从业务费中支出。其他开支，如房租、水费电费目前由镇政府支出；税收由市公司支付。丁主任认为，目前群众的保险意识比较差，工作比较难做，但上级公司要求业务逐年发展，增长率要达到 20%—30%，加上竞争激烈，所以压力很大。最近想找 2 个帮手，特别是在 9 月份学校开学时。毛嘴镇 32 个行政村，村村都有小学。1995 年收取学生人身保险 12 万元，理赔金额 8 万元。理赔工作也需要人手来做。

#### 16. 石油分公司

石油分公司的前身是仙桃市石油公司毛嘴加油站，始建于 1990 年 8 月，职工 12 人。1992 年加油站改为毛嘴分公司，1995 年建成新的办公楼，总建筑面积 1,000 平方米，造价 40 万元。目前分公司共有职工 29 人，其中国家干部 4 人，包括 3 个经理和 1 个财务科长；国家职工 6 人；合同制职工 11 人；临时工 3 人；待业青年（系单位职工子女）5 人。

分公司的机构设置和人员情况为：

(1) 经理部，3 人，黄经理抓全面，并负责财务；一个副经理主管业务，另一个副经理负责安全工作。黄经理，仙桃市区人，今年 49 岁，1990 年任毛嘴加油站站长，1992 年任毛嘴分公司经理。





(2)财务科,1人,科长兼会计。政工科副科长兼任出纳。

(3)业务科,1人。其职责首先是到外面联系业务,从炼油厂和油田进油(资金由市石油公司下拨);其次是销油,1995年的销售量是3,700吨。

(4)政工科,只有副科长1人,科长空缺,负责管理行政事务、职工福利、工资等。

(5)一个加油站,有16人,包括1名站长,1名副站长,12名营业员,1名发电工,1名油罐车司机。

(6)一个门市部,4人,专门销售润滑油和烟酒副食。

分公司还有1个小车司机,1个炊事员,1个门卫。

毛嘴石油分公司属于“收支两条线”单位。名义上各项开支由市公司下拨,而在实际操作上则在营业收入中走账。1995年各项开支共计40多万元,其中包括:工资(15,000元/月,人均工资500元/月,最高890元,最低300元)、差旅费、运输费、业务招待费、水费、电话费和折旧费。1995年分公司的销售额是750万元,营业收入除去开支走账,交营业税(国税3万元,地税2万元)外,还有1万多元利润,全部上缴给市公司。原定的利润指标是1995年完成17万元,结果只完成了1万多元。1996年的计划是要求完成6万元利润指标,到上半年已经完成了3万元。

石油分公司为毛嘴的发展所起的作用,用黄经理的话来说,可以归纳为以下四条:(1)建立了加油站,为毛嘴经济发展提供加油服务,保证用油需要。1990年以前,如果从毛嘴出发去较远的地方,比如仙桃市,汽车无处加油,要先折返到邻县潜江加油,然后再去仙桃。如果邻近的天门市的汽车走到毛嘴附近要加油,就要到各个厂子去找油,很不方便。(2)每年税收交在当地财政,是当地财源之一。(3)每年向镇里交纳各种费用。1995年收取城市建设费2,000元,用电扩容费5,000元(由供电站收)。(4)新办公楼的建设,也是毛嘴镇城镇建设的一部分,增强了镇的功能。



## (二)“工交战线”机构

### 1. 毛嘴供电站

毛嘴供电站于1982年3月份开始动工,到1983年2月3日送电,建设时间大约1年。当时,基建和设备是由群众集资42万元解决的;从仙桃市过来的35千瓦输电线路则由国家投资25万元兴建,总长39.8公里。建成当年供电85万千瓦时,到1995年,供电量达960万千瓦时。全站供电辐射面积除毛嘴镇外,还负责送到剅河乡、郑场乡、谢场乡、陈场镇、姚嘴乡和九河农场,这部分1995年供电总量为1,640万千瓦时。

供电站现有12名职工。其中国家干部2人,1人为陈站长,1为冯副站长;国家合同制职工8人,还有两名临时工,是待业青年。自建站以来,已有两名职工退休,1990年退休1名,1994年退休1名。陈站长是仙桃市长塘口镇人,今年54岁,1958年参加工作,原来在长塘口变电站工作,1982年建站后调入,起先当工人,后来由班长升至副站长,直至站长。冯副站长,原毛嘴区郑场人,今年40岁,1980年退伍后在锻压件厂工作,1982年建站后调入。

供电站在财政上属全额拨款单位。原来归口荆州地区电力局主管,成立荆沙市后,地区取消,改由荆州电力局主管。据陈站长介绍,目前电力系统有三种管理模式,即直供直管、直供代管和自建自管。仙桃市整个电力系统都是直供直管。比如毛嘴供电站,财务预算、核算在荆州电力局,业务、人事、党组织关系也全部由仙桃市供电局管。电费由供电站和用户结算,电费收齐后全部上缴,而所需费用则直接下拨。1994年以前,供电站的党务关系还由地方政府管,1994年7月以后,党务关系收归电力系统,到目前供电站与当地政府已经没有直接联系了。

供电站的机构设置有:站长办公室2人,包括1名站长兼书记,1名副站长;营抄室1人,负责收缴电费;营抄外线班5人,负



责抄表、检修、安装；运行班4人，负责送电。

全站工资水平人均750元/月，其中站长1,095元，临时工350元左右。除工资外，按规定每人每月可发100元奖金，条件是各种经营指标，比如安全、电费回收、线损率和供电量等都在合格线之内。1995年实际每人每月下发奖金75元，扣发原因是去年的计划供电量没能完成。如预计毛嘴镇供电量为1,000万千瓦时，实际上只完成960万千瓦时。1996年的指标则是毛嘴镇区供电1,080万千瓦时。

职工福利主要包括以下三项：(1)住房由电力系统内部提供，每人1套，2居室或3居室；(2)医疗费用实行包干，每人每月8元。住院或大病则根据工龄，报销率从80%—90%不等；(3)养老保险金由电力系统按职工工资的5%每月交纳，职工退休后领取退休金。

供电站目前在准备中的主要发展项目，是根据乡镇企业的发展需要，以及地方政府的要求，在1996年下半年再建一个110千伏的变电站，总投资2,200万元。资金准备通过三个途径解决：(1)群众集资，占3/10；(2)电力系统投入，占3/10；(3)国家投资，占4/10。

供电站的日常业务主要有三项，上面介绍机构设置时已经提到了，即：供电、用户安装和维修以及抄表收费。供电站多年来的工作，一来改善了群众的生活条件，二来也促进了地方乡镇工业的发展。例如，镇上合资的恒宇有限公司，设备全部进口，装机容量450千瓦。仙桃市锻压件有限公司，原来是镇农具厂，只有一个75千瓦的柴油发电机组，除自用外，还要供应整个毛嘴镇的民用电。1983年供电站建成供电以后，该企业又增加了一个锻压件车间和一个推制车间，装机容量达700千瓦。1983年以前，锻压件厂的年总产值为180万元，现在则达到1,700万元。另一个先达焊接材料有限公司，总装机容量达1,650千伏安。



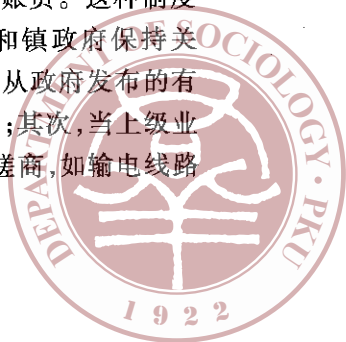
据陈站长介绍,供电站职工每年还要到市电力局接受各类培训,1995年共举办10次,每次站里派6—8人参加。用户电工的培训,原来由供电站负责,现在也改由市电力局统一进行。

## 2. 毛嘴镇农业用电管理站

农电站在1987年组建以前,虽然没有具体机构,但已经有负责这方面事务的工作人员4人,驻在各个办事处,履行收取电费等各项任务,并受毛嘴供电站(于1982年开始建站)领导。1987年成立农业用电管理所,在供电站办公地点加挂了一块牌子,名义上,人事权和财务权属于供电站(电力系统规定,供电站站长同时兼任农电站站长),但当时这4位工作人员仍然在各办事处执行任务,只是每月到站里来领工资(当时为每人每月80元)。工资来源于在每度电上征收的管理费。以下是张站长提供的历年来的管理费标准:1984—1985年,5厘/度;1986—1987年,1分/度;1987—1989年,2分/度;1990年至今,3分/度。

到了1989年,镇政府派张站长来主持农电站的工作,农电站的人事权和财务权开始归属镇政府,只有业务仍由供电站领导。这时候农电站属单独核算单位,行使政府职能,经费仍旧靠收取用电管理费来维持。

1991年,荆州地区统一规定,各县市必须成立农电管理总站(由市电力局主管生产的副局长担任总站站长),属于各县市农村电力管理委员会的一个办事机构,把各乡镇农电站的人事权和财务权全部收起来,行使县市政府管理电业的职能。这样,各乡镇农电站就等于一个抄报单位:其收取的用电管理费全部上缴总站;所需开支,要向总站打报告报批;会计则成了一个报账员。这种制度一直持续到现在。农电站主要以以下两种方式和镇政府保持关系:一是在一般社会管理方面接受镇政府领导,遵从政府发布的有关规定,比如街道建设的集资,反腐倡廉的决议等;其次,当上级业务部门下达的任务需要地方政府支持时,和政府磋商,如输电线路



上需要砍伐树木,就要政府出面。

目前,仙桃市 29 个乡镇成立了 24 个农电站,总人数 149 人,定编较严格,工作量也较繁重。其中毛嘴农电站 1987 年有 6 名职工,现在有 8 人(按荆沙市有关规定,农电站规模按乡镇大小可由 3 人、5 人或 7 人组成,而毛嘴镇是一个大镇)。因为农电站按规定是一个非经营性的服务性的群众管电组织,所以这 8 人都不算国家职工。在这 8 人之中,有站长 1 人,会计 1 人,电管员 6 人,农电站的日常工作主要有以下两项:

(1)承担除镇区外所有村子的电表营抄和收费工作(镇区由毛嘴供电站负责)。除站长外,其他 7 人包括会计在内,每人都要管几个村子。

(2)做好安全用电管理工作。每个电管员要管理好一条线路,包括地下线路、各种设备、漏电保护器和电杆等。

农电站职工的工资和福利情况如下:所有费用来自收取的用电管理费。上面已经提到,1987 年由供电站主管时是定为每人每月 80 元;到 1989 年政府接管农电站以后,工资由政府核发,各个乡镇的标准不太一样。张站长当时基本工资为 119 元,加上奖金共 230 元,这在各乡镇农电站中是较高的。1991 年由农电总站主管之后,又由农电总站核定基本工资,在农电站 8 名职工中,有 5 人基本工资为 100 元,1 人为 68 元,2 人为 54 元。但加上奖金和其他各种福利,张站长一月能拿 425 元,其他人最少也能拿 380 元。与供电站相比,虽然工作比较繁重,工资却只有他们的一半。

据张站长说,1995 年毛嘴农电站共收电费 270 万元,用电管理费 19 万元。这 19 万元全部上缴给市农电总站,再由他们下发给农电站,用于支付下列费用:(1)毛嘴镇 43 个行政村主管电工的工资,每人每年 1,700 多元;(2)毛嘴农电站 8 位职工每年的工资加福利 4 万多元;(3)其他支出,包括 5% 的税和向总站缴纳的 5% 管理费,分别为将近 1 万元;线路开支 1—2 万元;政府摊派款 4,000



元;业务开支,比如各村的抄表卡、发票、账本等也要1万多元。

至于农电站的劳动保护用品,张站长说每8个月发一双绝缘鞋,每4年发一双套靴,一套雨衣;夏天还有防暑降温物品。市农电总站按规定可以给下属各农电站职工办理劳动人身保险,退休后每人每月发放200元生活费;投保费用70%由总站出,其余30%由个人一次性出齐。张站长告诉我,像他那样的,须交2,000多元。但一来因为单位里职工目前都比较年轻,二来认为以后每月200元生活费太少,所以现在都尚未办理。

张站长认为,农电站除了减轻政府在用电管理上的日常工作之外,还可帮助杜绝用电乱收费,减轻农民负担,并监督安全用电。他说,1994年国务院办公厅和中央办公厅下发文件要求取消农电站,认为它加重了农民负担,但据湖北省减轻农民负担办公室到仙桃市实地考察后,认为电管站由于加强了收费管理和安全监督,实际上有利于农村用电,应该保留,所以就没有撤销。

### 3. 毛嘴邮电局

1952年,毛嘴开始成立邮电所,当时只有4—5人。1958年成立邮电支局。到70年代,人员增加到10多个。1991年有职工14人,目前,职工人数是21人。其中国家干部2人(局长和书记,后者是原来的局长),国家职工8人,国家合同制职工3人,临时工8人。局里最高工资是530元/月,最低的是160元/月。在奖金和福利方面,临时工和正式职工的待遇全部一样。1995年的奖金金额是每人1,600元。

毛嘴邮电支局的人员设置情况是:

局长负责全面工作,书记负责政治思想工作;

会计兼统计1人,负责做报表、报刊发行、收取电话费;

外线员2人,负责装机、处理障碍。在毛嘴装一部电话的费用是600元,包括电话机、初装费和电线的钱在内,一次性收齐;

机务员3人,负责在机房内处理内线障碍,统计电话费;



营业员 8 人,分为几类。邮政储蓄营业员专门负责存款、取款业务。邮政储蓄利率和国家银行利率一致,以市邮电局为统一核算单位,归口中国人民银行管理。1995 年底存款余额是 700 万元,1996 年上半年存款余额为 900 万元。邮政营业员负责接发邮车,办理包裹、信函、特快专递和报刊杂志的订阅,并从事工商银行和农业银行委托的信汇业务。电信邮政营业员,负责电话、电报和传真业务;

乡邮员 3 人和市投员 1 人,负责报刊杂志、农村电报、包裹单和汇款单,以及平信和挂号信件의 投放;还有司机 1 人。

黄局长是毛嘴珠玑人,1981 年毕业于湖北省邮电学校,1991 年从仙桃市邮电局调来毛嘴邮电支局任局长。他向我们介绍了这几年电讯方面的发展。1991 年以前,全镇只有 70 部磁式电话。1991 年底自动电话开通,装机 120 部。到 1992 年发展到 150 部,1993 年是 180 部。1994 年年底加快发展速度,达到 300 部。1995 年达到 770 部。1996 年镇区内接近 1,200 部。设备方面,1991 年是 300 门全电子装备;1994 年 10 月份购置南方公司的 HX-800 程控电话设备,1994 年底扩容至 1,000 门,1996 年又增扩 1,000 门,全部采用光纤通信,发展潜力是 20,000 门容量。目前正在准备开通 0139 移动电话中继站,以解决宜黄高速公路上移动通讯问题。计划中的建设项目首先是准备在全市邮政储蓄系统实现储蓄和汇兑的联网,目前电讯方面的线路已经开通;其次准备对邮电通讯设备实行微机管理和监控,对财务和电话收费也要采用微机管理。以上各项建设费用全部由仙桃市邮电局下拨,1991 年到 1996 年总计达 600 万元。

毛嘴邮电局 1995 年的业务收入(即现金收入,包括电话费、电报费和报刊杂志订阅费在内)为 106 万元,业务量(按工作量次数,依照邮政系统标准计算)为 103 万元。1996 年各项指标是:业务收入计划为 155 万元,争取目标为 165 万元;业务量计划为 160 万



元。毛嘴邮电局属“收支两条线”单位,收入全部上缴,开支全部下拨,在人事、财务和业务方面全部归市邮电局管(和地方政府是相互协调配合的关系:地方政府的重大任务,如防汛要组织人力物力,邮电局保证通讯的畅通;政府开大型会议,也需要邮政系统的配合;反过来邮电局要搞施工建设,也需要地方政府出面协商,比如青苗损失费、占地和农民赔偿问题)。1995年的业务开支是4万多元,1996年下拨经费为4.4万元。

表 16 毛嘴支局重点业务目标计划(1996年)

业务项目	数量
业务收入目标	165万元
其中:长话业务收入目标	55万元
业务收入计划	155万元
计费业务总量计划	160万元
业务支出计划	44000元
长话业务量目标	22.5万张
农村放号目标:	
全年目标	450户
时间安排:	
元月份	106户
二、三月份	132户
二季度	212户
移动电话放号目标	15户
无线寻呼放号目标	50户
磁卡销售目标	3万张
特快专递目标	1800件
邮政储蓄年末余额	900万元

黄局长说,近年来的电讯发展,使邮电系统为地方的经济发展做出了应有的贡献,加快了信息流通速度,方便了个人之间的联





系,也方便了各级党和政府之间的联系,特别是镇和各办事处的联系。1991年前要靠通讯员跑,现在用直拨电话就行了。

表 17 毛嘴支局 1996 年各项支出计划

项目	金额
1. 邮车运输费、小轿车油料费	7000 元
2. 设备维修费,其中:	
车辆维修	5000 元
房屋维修	600 元
机械维修	1200 元
3. 低值易耗品费,其中:	
综合	500 元
邮政	700 元
农话	200 元
4. 管理费	10000 元
5. 业务材料及用品,其中:	
照明取暖	12000 元
劳保	1000 元
业务用品	6000 元
邮政酬金	800 元
6. 小车司机的临时工资	300 元/月

#### 4. 农工商公司

原来是经委下的农产品销售机构,是具体性质的公司。1996年7月之前就已经承包给了个人,承包者每年只要向经委上缴一定的费用即可。

### (三)“文教卫战线”机构

#### 1. 毛嘴镇教育组

50年代成立了毛嘴区教育辅导组,60年代改称文化卫生组,



1985年改称毛嘴镇教委,当时的主管单位是市教委,工资由市财政统一拨发。1993年改称毛嘴镇教育组,在人事、财务(工资和经费)上归镇政府管,具体做法是:每年地方政府在上缴财政税收之前先把教师的工资留下来,由镇党委文教书记和宣传委员负责发放到教师手中。

毛嘴教育组机关目前共有工作人员12人。除了1名勤工俭学出纳是国家合同制职工外,其余全都是国家干部。其中组长1人,负责全面;副组长2人,一个主管教学,一个主管机关和其他事务;主办会计1人;主办出纳1人(主管教育组和公办学校的经费);勤工俭学出纳1人(主管资料和勤工俭学账务);人事干事1人;普教干事1人;中学教研员1人;小学教研员1人;负责成人和职业教育1人;负责老干部和工会事务1人。

接受访谈的人事余干事,毛嘴街办人,今年41岁,1976年从仙桃师范毕业后到郑场中学任教,1982年调到毛嘴第二中学任教,1993年调到教育组至今。

此外,教育组还负责管理全镇所有的学校,包括:(1)4所中学(其教师全部为公办教师):毛嘴一中,学生850人,教职工64人;毛嘴二中,学生760名,教职工63人;秦场中学,学生260名,教职工30人;珠玢中学,学生170名,教职工28人。(2)1所公办小学即毛嘴小学,学生1,100人,教职工65人。(3)29所民办小学(由村里出经费、盖校舍、出教师工资,教育组只负责业务指导),教师来源主要是没考上大学的回乡高中生,或通过函授和进修拿到专业文凭的,基本上没有院校毕业的。目前229所民办小学共有学生11,300名,教职工356人。(4)1所幼儿园,入园儿童250人,教师17人。(5)1所职业学校,目前只有机构,还没有招生。工作人员是7人。

教育组的日常工作有以下几项:(1)对各中小学校的行政、人事和业务方面进行管理;(2)敦促学校提高教育质量;(3)传达市教委



和镇政府的政策法规,并督促实施。

目前对中小学的具体要求有:(1)初考(小学升初中)要求100%升学;九年制义务教育实际上只搞八年,实行“五三制”,要求义务教学率保持在60%—70%;(2)中考升学率要求50%左右。1995年全镇学生考入一类高中(如荆州中学、仙桃中学)的共有10人,考入中专的(包括委培)有100人,考入二类高中(如毛嘴中学)的有100多人。全部考生人数是560人;(3)高考升学率。毛嘴中学的高考升学率指标由市教委直接提出。其他学校的高考升学人数通常很少,因此对学校不提出升学率的硬考核指标。

毛嘴镇各类学校的经费来源差别很大。中学和公办小学的经费来源是:(1)每学期征收的学杂费,用于支付办公费用、房屋维修费用和各类小型用品;(2)修建校舍由政府投资;(3)教师工资由镇政府从国家财政预算中支付,每月按时到位,总额是12万元。而村办小学的日子则比较难过。

表 18 毛嘴镇各类学校 1995 年收费标准

学校类型	收费种类	金额
1. 幼儿园	每学期学费	300 元
2. 民办小学	每学期学杂费	
低年级		25 元
高年级		30 元
3. 公办小学	每学期书费	50 元
	每学期学杂费	35 元
4. 中学	每学期书费	60 元
	每学期学杂费	50 元
	每学期书费	超过 100 元
	住宿费、水电费等	合计 50—60 元

村办小学单纯由村里负担经费,压力太大,常常造成校舍无钱



修缮,各种教学配套设施如音体美、电化教育和实验室设施严重缺乏。而镇里经济虽然有了一定的发展,但教育的摊子太大,无法顾及村办小学。民办教师的工资,1994年是人均1,260元/年,1995年是1,800元/年;而公办教师1995年的人均月工资是400元。

## 2. 毛嘴卫生院

1957年在毛嘴区建立了联合诊所,1961年改名为毛嘴卫生院。1981年由省卫生厅批准为中型卫生院。

毛嘴卫生院目前包括退休职工在内共有近150人,其中国家干部和国家职工54人,集体职工11人,合同制职工33人,退休职工24人,临时工23人。全体职工中,医技人员121人,占职工总数的77%;其中高级人员(副主任医师以上)4人,主治医师18人,一级医师37人,医士31人,其他人员31人。

卫生院的机构和人员设置情况为:(1)门诊部,44人;(2)住院内科,12人,包括内科、儿科和传染科;(3)住院外科,18人,包括外科、五官科、妇产科和手术室;(4)行政后勤,22人,包括:院长1人,副院长2人,办公室主任1人,财会组5人,后勤组1人,工会主席1人,卫生协调委员会2人,发电组2人,司机1人,被服仓库1人,统计员1人,核算人员2人,行政仓库(存放文具、印刷品等)1人,茶水工1人。曾院长是仙桃市郑场乡人,1970—1979年服役,1980年转业到毛嘴卫生院任办公室主任,1985年调张沟卫生院任副院长,1986年调三伏潭镇卫生院任副院长,1988年7月调任毛嘴卫生院副院长,1996年元月升任院长。

卫生院的日常工作主要是治疗和预防两项。1995年收治门诊病人71,803人次,住院病人1,500人次。为0—7周岁儿童打防疫针21,935人次,四项生物制品接种率达98%,有效接种率88%。

卫生院目前有固定资产约173万元,病床70张(实际上可以安排120张)。财政情况是:卫生院属于差额拨款单位。现在虽然人事权下放到毛嘴镇政府,但毛嘴镇对卫生院并不拨款。市卫生



局每年只从卫生经费中下拨 4 万元,作为经费远远不够。从 1995 年的情况来看,全年共创业务产值 212 万元,人均创产值 14,000 元。利润率达到 30%,为 65 万元。支出情况是:不算奖金,仅职工工资每年就要 60 万元(卫生院的工资和奖金实行全额浮动制,按工作量、劳动考勤、医疗质量考检来测算工资和奖金指标),人均 3,840 元/年。1995 年的设备经费赤字是 4 万元。卫生院不用交税,也不用交工商管理费。

毛嘴卫生院在管理上目前实行的是院长综合目标责任制,包括如下的指标:初级卫生保健指标、医疗工作指标、医德医风指标、防疫指标、技术培训指标、医疗质量指标等。业务上虽然仍然属于市卫生局主管,但也仅限于在年初制定各项目标责任状,平时举行几期分科的业务培训。如 1995 年有院长、总护士长、内科、外科和放射科五期培训,培训时间最长的 5 天,最短的 2 天。

曾院长最后谈到了自己关于基层卫生事业的看法,分析了阻碍基层卫生事业发展的几个主要因素:

(1) 医疗管理体制实际上阻碍了基层卫生院的发展,使得人、财、物不能流动,局限太大,表现在:第一,人事权下放到乡镇一级后,医院工作人员无法根据工作需要自由调动。比如三伏潭卫生院外科医生多,毛嘴卫生院外科医生缺少,却不能调动。第二,卫生院成了干部子女就业的宝地,职工近亲繁殖严重,造成管理混乱,医务人员素质下降的大问题。毛嘴卫生院职工中互相有亲戚关系的占了职工总数的 30%,最多的一家有 8 口人同在院里工作。第三,医疗技术得不到及时推广。第四,给卫生院增加了不合理的摊派,计有治安费、环境卫生费、非农水费、供电集资、邮电集资等费用,1995 年总计交纳 4 万多元。

(2) 由于性质不明确,也严重阻碍了卫生院的发展。作为国家事业单位,国家却没有投入(每年仅有 4 万元),国家毕业生也很难分配下来,因为职位编制已经被占满了。如果作为企业单位,却不



能自定收费标准,许多计费标准还停留在 70 年代的水平上,比如针剂的注射费每针只收 0.20 元,挂号也是 0.20 元一个。

(3)政府对整个医疗系统的管理缺乏力度。社会上的乱办医现象严重扰乱了市场。以上这些问题不解决,基层卫生院可能就要像供销社那样倒闭。

### 3. 毛嘴镇计划生育服务站

毛嘴镇计划生育服务站成立于 1994 年 7 月。仙桃市有的乡镇成立得还早一些。在业务上它归市计划生育服务站(现在改为计划生育服务中心)管理。在人事、财务和物资上,由镇政府管理,计生服务站自己没有聘用权、解聘权、停聘权和技术晋升权。财务上,镇政府不拨款,服务站靠计划生育业务范围的服务收入不足以弥补各项开支,因此还需要通过开展社会医疗服务,才能弥补经费的不足。1995 年计划生育服务站的收入和支出情况见表 19。

表 19 计划生育服务站的收入和支出(1995 年) (单位:万元)

收入与支出	金额
计划生育业务范围内的服务收入	3
社会性医疗服务收入	4
其他收入	0.5
总收入	7.5
工资支出	4.5
建设、办公、行政摊派、宣传教育和培训支出	3

计生服务站目前共有职工 14 人,但规定的编制只有 7 人。其中国家干部 2 人,1 个是文站长(毛嘴珠玑人,1964 年参加工作,1965 年参军,1979 年转业到毛嘴卫生院当医生,1982 年当业务院长,1994 年 7 月调到计划生育服务站任站长),另 1 个是办公室主任小周,毕业于荆门卫校;国家合同制职工 2 人,为医士,专门负责妇幼保健;集体合同制职工 1 人;临时工 9 人。职工工资人均 350



元/月,最高 575 元,最低 250 元。

服务站的机构设置有:(1)4 个职能科室。宣传教育科事务由文站长兼管;行政管理科由办公室主任小周兼管;避孕药具管理科由办公室主任小周兼管;业务技术科由文站长兼管。(2)2 个业务部门。一个是门诊和计划生育咨询部,科室包括:诊断室、注射室、妇产科、化验室、药具室、外科室、B 超室、心电图室、波姆光室、妇检室和计划生育咨询室。另一个是住院康复部,科室包括:手术室、供应室、医护办公室、治疗室、待诊室和康复病房。这些科室的人员往往交叉兼任,每个职工可能在好几个科室兼职。

服务站的主要日常工作除了保健医护外,还有以下三项:(1)宣传计划生育的国策,以及传播专业业务知识,如介绍新的避孕技术、新的药品等;(2)围绕“三查二补一治疗”(“三查”指育龄妇女要查孕、查环、查病;“二补”指有孕要补救,没上环要补上环;“一治”即治疗妇科病)做好孕前管理;(3)做好计划生育的节育手术,包括搞好手术后遗症的管理与治疗,以及围绕生殖系统保健工作进行必要的技术服务。

文站长还谈到了目前工作中存在的问题和弊端:第一,计划生育服务站系统的机构还没有理顺。表现在工作人员不能按国家正规编制要求来安排,比如,规定编制是 7 人,实际安排 14 人,严重超编;按照编制,需要的是技术员,实际上却安排了一些素质比较低的不合格人员。由于人事权在镇政府,所以就成了机关干部安排自己子女的好去处。

第二,对于计划生育服务站系统的职工,在职务晋升、职称评定、学习培训、子女就业安排和退休等方面全都是空白,没有形成完整的规定和政策。

第三,各项资金不能落实。本来按照国家和省里的有关规定,计划生育服务站应该享受财政拨款待遇,现在不但没有拨款,反而要负担各种社会摊派,如劳动管理、城镇建设、环境卫生、教育、防

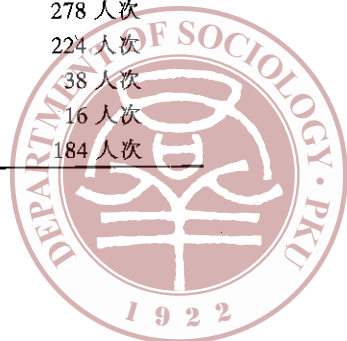


汛、物价、审计、计量、扶贫等总计达 11 项。1995 年这些费用加起来达到 7,000 元,1996 年上半年已经支付了 4,000—5,000 元。

第四,没有形成有效的管理。首先,计划生育服务站本来应该由市计生局管,现在却由乡镇(计生办)管,从而形成了技术空白。其次,对站长的责、权、利各种界限不明确,缺乏卫生局管卫生院那种管理效率。

表 20 毛嘴镇计划生育服务站 1995 年业务量

业务内容	业务量
全年服务“三查两补一治疗”对象	1.67 万人次
其中:镇内	1.39 万人次
镇外	0.289 万人次
全年上环	620 人次
其中:镇内上环	400 人次
镇外上环	220 人次
随访	527 人次
全年人工流产手术	260 人次
其中:随访	247 人次
全年中期引产手术	180 人次
其中:随访	176 人次
全年大引手术	135 人次
其中:随访	135 人次
全年结扎手术	35 例
其中:男扎	18 例
女扎	17 例
随访	35 例
全年查出妇科疾病	284 人次
其中:站内治疗	278 人次
治愈	224 人次
好转	38 人次
治疗效果一般	16 人次
随访	184 人次





在我们访问镇计划生育办公室胡主任时,他也谈到了计划生育服务站的一些情况。他告诉我们,计划生育服务站在业务上接受镇计生办领导,在行政上属于文教卫战线。计划生育服务站的经费来源主要是手术费用。正式职工的工资,1995年以前由财政拨款,每年同时下拨计划生育经费1万元;到1996年上半年镇里停止拨款。服务站的设备一开始是由镇政府从计划生育罚款中出资购买添置,现在设备维修也要靠服务站自己解决。

#### 4. 电视差转台

毛嘴镇原有一个有线广播站,现在已经取消了。1996年7月调查时,毛嘴镇有一个电视差转台。镇政府计划建一个有线电视网,但由于经费问题而始终没有落实。电视差转台情况也请参见前面“宣传办公室”一节。

### (四)“农林水战线”机构

#### 1. 毛嘴镇水利工程管理所

在50至60年代期间,毛嘴设有水利工程指挥部,70年代改称为水电小组,至1974年撤区并社以前,虽有名称但没有固定人员,基本的工作方式是“活儿来组成,活儿完走散”。此后开始建设机构,最初叫作水利工程队,1983年以后成立水利工程管理所。水管所为国家事业单位。

1993年以前,水管所的人员、业务由其上级单位市水利局直接领导,1993年后,人员、工资、业务全部下放到镇。现在,据说全湖北省只有仙桃市是由镇政府直接领导水管所,其他地方在一度下放后又收归市水利局了。所领导说,现在的机构管理方式是“条条服从块块”,其有利之处是便于服务于“块块”,而不利的方面是事业、技术的延续性差了。比如业务培训、交流不如以前了。

水管所的主要工作包括:

(1)区域内所管水利工程的兴建、运用、调度、维修。水管所管



理的渠道包括支渠、斗渠、农渠、毛渠,干渠则由市水利局管理;

(2)水资源管理。包括:河堤防护、取水用水管理、打机井、防止水污染等;

(3)防汛、排涝、抗旱;

(4)乡村公路的维修、整理;

(5)地方病(主要是血吸虫病)的防治,消灭致病的钉螺。现在血吸虫病的边界比70和80年代有所扩大;

(6)围绕政府中心工作开展工作。

水管所的国家人员编制为8人,此外镇里安排进1名不占编制的国家干部。目前实际人数为13人,其中国家干部2人,国家聘用干部1名,合同制工人7人,镇用临时工3名。

所内人员分工情况:所长1名,副所长2名(其中1名负责“三防”,即防旱、防涝、防汛;1名负责工程、人事、财务),会计和出纳各1名,机电排灌员1名,工程人员2名,司机1名,门卫1名,临时勤杂人员3名。

徐所长是珠玑人。撤乡并镇之前他曾担任过乡长,撤乡并镇后,在毛嘴镇所属三个办事处都担任过领导(如党总支书记),1990年从办事处调到水管所。吴副所长是杨越办事处辖区的人。1963年从毛嘴中学毕业后,作为回乡知识青年安排到水利部门工作,此后一直在毛嘴镇从事水利事业。

水管所职工的工资及办公经费在1991年以前来源于国家征收公粮中附加的水费,1991至1993年间被纳入国家预算内财政开支,由上级全额拨发,1993年以后则来源于乡镇的“统筹款”,通常叫“乡镇水费”。目前水管所年工资支出约需6万元,但镇政府只拨给2.25万元,其余的必须由水管所自筹。由于资金来源缺乏,因而也出现过工资发不出来的情况。所领导对此很有意见,他们说,我们的服务提供的是社会效益,是农民受益,我们没有收益。不知为什么把水利所定为差额拨款单位,差额部分从哪里来?使



我们很难办。幸亏过去还有些积蓄,要不早垮了。

至于维修等费用,则根据实际需要向乡镇政府写报告,申请拨款解决。所领导说:“工程有些效益。有工程时镇里有些意向性倾斜,我们节约使用可以有些节余。但现在没有工程效益。”

## 2. 毛嘴镇土地管理所

1986年6月,全国人民代表大会第16次会议通过了《中华人民共和国土地管理法》,随后设立了国家土地管理局和各级土地管理所。在这之前,从1982年到1986年上半年,在毛嘴镇,由镇土地管理办公室负责土地管理工作。而在1982年以前,土地方面的工作由农业、民政和城建三个部门多头管理。人民公社时期,农村土地管理工作尚不规范,政府征用土地无明确的法律可遵循。1986年以后,才逐步依法实行全国城乡土地管理工作。

土管所目前共有职工16人,其中国家干部7人,国家合同制职工7人,系统内部临时工1人,聘请炊事员1人。

内部机构设置如下:(1)所长办公室3人,包括所长1人,副所长2人。接受访谈的文副所长,毛嘴珠玑文庙村人,36岁,1996年5月从谢场乡调入;(2)地政地籍组,14人。该组人员的安排,与其他组有交叉,一个职工可能参加好几个科组。另外,该组负责人由一名副所长担任,未包括在内;(3)财务组,1人;(4)监察信访室,1人;(5)建设用地管理组,5人;(6)档案组,1人。

1986年土管所成立之初,是由镇政府派了两个干部和三四个临时工组成的。当时镇干部的工资由镇财政支出,临时工的工资由收取的土地管理费支出。1992年以后,整个仙桃市的土地管理部门全部与地方政府财政脱钩,由土地管理部门实行“自收自支”,具体来说,就是对建房收取管理费维持开支,收费标准是0.5—2元/平方米。自1995年起开始实行“所账局管”,收支两条线,收入上缴,支出下拨。1995年毛嘴土管所共收取管理费27万元,支出情况是:工资、奖金7—8万元,会议费、招待费1.5万元,宣传费6



千元,差旅费 8 千元,其他费用 1.5 万元,基建费 1 万元,总计 13 万元。

土管所人员的工资按人事局的标准下发,所长的基本工资是 220 元/月,一般干部是 120 元/月,加上奖金每人每月平均能拿 400—500 元。临时工每月只有 150 元。福利情况是:(1)住房,可按国家规定购买公有房产,200 元/平方米,而市场价是 350 元/平方米。(2)逢年过节的补助,1996 年规定是 500 元。(3)水电费补助,单位负责支付 50%。

土管所的日常工作包括以下几项:

(1)办理非农业建设用地的各种审批手续。目前土地征用中出让者可以依法收取三种费用,即土地补偿费、劳动力安置补助和青苗补助。国家事业单位办理土地征用,须向土管所交纳土地管理费,按征用土地的补偿费的 3.6% 收取;国家和集体企业单位办理土地征用,除交纳土地管理费之外,还须依法向国家交纳土地有偿使用费,每年 1.00—1.40 元/平方米,一般一次性交纳 20 年以上。居民建房,除了要交纳土地管理费(2 元/平方米)之外,还要交纳土地出让金,每年 1.00—1.40 元/平方米。土地有偿使用费和出让金要上缴地方财政,其中 15.4% 作为手续费返回土管所。

(2)地政地籍管理。

(3)耕地管理。包括:制定土地利用的总体规划;划定基本农田保护区,保证粮食高产稳产;农田内部的产业结构调整,比如,镇里南面有一个湖区低洼地,粮食不能稳产,土管所评估收益后向镇政府建议,改为鱼池。每年市政府都要向各乡镇发布产业计划,土管所的任务就是配合镇政府做好现场勘测,进行评估和论证,以便作为产业调整的决策依据。

(4)土地利用情况的监督检查。

(5)乡镇非农用地的微观管理。包括:执行上一级政府下达的非农建设用地计划;每一个建设项目,需要提供上级计委的可行性



报告和立项报告,环境保护部门的书面意见,城乡规划部门的书面意见,以及银行提供的资金保证情况,然后土管所才能参照用地计划,检定用地系数,办理国家征用手续。目前共有六种行业用地采取出让方式:服务和娱乐业、金融业、旅游业、房地产业、工业、商业。居民用地也采取出让方式。而国家行政机关用地、军事用地、民政公益用地则采取有偿划拨形式。

据文副所长介绍,目前土地管理方面存在的问题在于,建设部和国家土地管理局之间有很多职能是交叉的,由此造成两个系统的基层机构之间职能交叉。比如,各乡镇都有城建办公室。具体到街道建设,土地管理部门要丈量面积,确定界址,批准用地,监督建设,最后要登记办理土地证。而镇里的城建办公室也在执行类似的职能。另外,关于城乡的地籍管理工作,也存在着多头管理的状况,并没有统一:除了国家土地管理部门、建设部门之外,还设立了房地产管理局。

### 3. 毛嘴镇农业技术推广站

农技站和种子站现在是两个牌子一个单位。农技站很早就建立了,种子站则建立于80年代初。农技站最初设立在镇政府大院内,其主要职能是在农业技术推广方面给政府当参谋。大约1976年左右,农技站搬到农科所内,这时,除了推广农业技术以外,还开始卖种子,主要是棉花种子。1976年种了一亩杂交水稻实验田,但效果不好。1977年间隔一年,1978年起又开始实验,逐渐积累经验,掌握技术。从1982年开始,在全镇范围推广杂交水稻技术,至1985年,全镇农户已基本上种植了杂交水稻。在杂交水稻的实验和推广过程中,建立了种子站;1982年,县农业局将毛嘴镇农业技术推广站确定为商品粮建设基地,拨款10万元盖了房子,农技站和种子站就从农科所搬了出来。

1992年以前,镇农技站由县(市)农业局领导,从1992年开始,财权和人事权都放到镇政府,业务仍由市农业局管。这样,农



技站处于政府和市农业局双重领导下。据访谈对象说,由镇政府掌管财权和人事权以后,农技站和市农业局的业务关系也开始淡化了。接受访谈的有:沈副站长;丁助理农艺师,毛嘴镇人,1991年毕业于湖北农学院,由国家分配到农技站,1993年在毛嘴结婚安家;王助理农艺师,毛嘴镇人,1994年从谢场乡农技站调入;何会计,1987年被农技站聘为合同制职工。

农技站现有职工 23 人,其中国家干部 10 人,合同制职工 2 人,临时工 11 人。国家干部工资由市人事局下达工资标准,工资标准与国家规定的技术等级相联系,但国家财政只拨发部分工资,不足部分由农技站自己解决,合同制职工、临时工的工资全部由农技站自己解决。做同样的工作,国家干部与合同制职工和临时工的工资存在一些差别,国家干部的工资要高一些,但在医疗和其他福利方面则是相同的。

农技站有站长和副站长各一名,会计和出纳各一名,其余人员中有 3 人从事技术推广,16 人从事经营活动。

农技站成立之初只有四五个职工,1986 年增至 13 人,1989 年为 16 人,以后逐年有所增加。增加的人中,有的是从学校毕业后分配到这里来的,有的是因某种特殊关系安置在此处就业的。目前作为亲属同在这里工作的共有 8 人,分属 3 家。

农技站的工作目前主要分为两大部分。一部分为技术推广,包括新技术和新品种的推广,病虫害防治,技术实验和示范,对农民进行指导,给政府当农业技术参谋等等。另一部分是经营活动,包括农药、种子、化肥的购销活动等。两部分工作都由站长总负责。

1995 年,农药销售收入为 24 万元,化肥 120 万元,种子 130 万元,利润总额 1 万元。1996 年预计农药销售收入为 21 万元,化肥与上年持平,种子约 60—70 万元。销售收入总体下降的原因,一是价格下降;二是市场供应渠道增多,使农技站的销量减少。比



如种子,1995年总公司调入价每斤13元,综合平均销售价14元;1996年总公司调入价降为每斤6.5元,综合平均销售价8元,在农药和化肥的销售方面,农技站和供销社有一定程度的竞争,据调查对象说,“供销社是主渠道,我们是辅渠道”。

到了购种期,农技站购种所需资金来自工商银行贷款。1995年贷款40万元,月利率2.1%,共付利息2—3万元。

1995年农技站共组织技术培训约30次,每次由2—3名技术人员讲课,每人约讲1小时。

农技站在各办事处和村均未设下属机构,不过,每个行政村都有一名技术推广员,农技站与他们保持业务联系,报酬则由村里支付。农技站与村技术推广员的联系方式主要有三种:(1)农技站主动下村与他们联系;(2)把技术推广员召集起来培训;(3)通过政府的行政性协调来实行。

#### 4. 仙桃市农机公司毛嘴供应站

毛嘴农机供应站在1966年以前是属于供销社的一个门市部。1966年开始正式建站,当时属沔阳县农机公司的下属单位,现在归仙桃市农机公司管理。农机站目前属于“抄报单位”,即营业额上缴,开支向上报销,本身不是独立核算单位。

农机站目前共有职工8人(80年代时只有6人,1994年以前是7人)。其中站长1人,会计1人,营业员6人(黄站长,毛嘴人,今年38岁,1995年接任站长)。站长负责进货(进货是由市农机公司统一调拨的,进货价由公司定,销售价由农机站自己定,其中的差价就是利润);会计主管账目;8个人都要参加营业。营业场所面积125平方米,经营农机配件为六大类1,000多品种。8人中:国家合同制职工7人,临时工1人。

职工工资由市公司下发,8个人的名义工资总额是2,000元/月,实际上每人每月只能拿150元。原因是农机站和市农机公司目前都处在亏损状态。毛嘴农机站1995年的营业额是55万元。



亏损额是1.3万元。整个市农机公司下属的17个农机供应站,90%的单位亏损,亏损总额达100万元。据农机站的人分析,亏损原因在于:

(1)冗员太多,公司负担太重。整个农机公司有职工500人,参与基层营业的不过100多人。

(2)受到个体经营的农机供应机构的极大冲击。这些机构中,有的是本公司职工辞职办的,有的是退休职工办的,有的是职工子女办的。

(3)国营农机经营单位相互竞争也很激烈。除了市农机公司外,还有农机局和省农机总公司在仙桃的销售网点。

(4)资金严重不足。市公司由于亏损严重,只好从银行贷款,这样银行利息又增加了经营成本。

(5)农机行业的销售情况受农业生产形势影响较大,农业生产好,销售就好。现在农业生产形势不好,销售额就很一般。在公社时期,很大一部分要采用小型农机具耕作,现在农民主要用牛耕作。除了排灌、脱粒和农产品加工用机器之外,其他就很少用了。这使得农机销售长期停滞不前。

据说,邻近的潜江市农机供应部门效益就相当不错。他们那里不仅只有农机局独家经营,而且农机门市部也采用单独核算制,有经营的自主权。另外,农机门市部交给市农机局的管理费也比仙桃市要少。毛嘴农机站每年向市农机公司交纳的管理费是2,000元。

毛嘴农机站经营品种有:(1)机械化农机具类,包括大、中型拖拉机、手扶拖拉机、大中型拖车、手拖拖车、农用运输车、小四轮、机动三轮车、耕整机、脱粒机。(2)农用动力及排灌机械类,包括电动机、汽油机、柴油机、内燃发电机组、水泵、钢管、埋线胶管。(3)农副产品加工机械类,包括碾米机、磨面机、榨油机、饲料粉碎机、棉花加工机械、膨化机。(4)半机械化农机具,包括力车钢圈、力车外





胎、力车内胎。(5)维修配件,包括拖拉机金属配件、拖拉机轮胎。(6)其他农机类。(7)非农机商品类。农机站目前的进货采取“库存核定”的办法,库存少了就进货,库存多了就不进。现在每年调拨进货和销售基本保持平衡。

和镇政府的关系主要体现在两个方面:(1)农机站要支持镇里的各项中心工作。比如受灾时期,需备齐各项救灾物资和机具。(2)向镇政府交纳各项摊派款。1995年农机站共交纳4,000元,包括邮电集资、电力增容费、卫生费、非农水费、防汛费等等。1996年摊派教育基金300元,现在还没交。关于摊派费用,市公司下过文件,规定只要市公司同意,站里就给;市公司不同意,站里就可以不给。

职工的福利情况是:(1)住房不花钱,1994年站里由公司出资新建了宿舍楼。(2)医疗方面,住院费用可以按工龄报销70%—90%。(3)养老保险金由市公司统一办理。

### 5. 毛嘴兽医站

1955年之前,兽医行业主要由个体经营。1955年成立民间兽医协会,1958年后正式称兽医站,直至现在。1992年以前,曾先后隶属于县(市)农牧业局、畜牧局和畜牧特产局。1992—1995年下放至乡镇,在人事、财务和物资上归乡镇人民政府管辖。1996年起,在业务上归市农业局管理。

兽医站目前共有职工60人。其中国家干部1人,是一个大学毕业的检疫员;国家聘用制干部5人,即陈站长、别书记、别副站长、邓副站长和李会计;国家合同制职工4人,集体合同制职工16人;退休职工9人;临时工25人。陈站长,毛嘴人,1975年到兽医站工作,1987年任副站长,1990年底任站长。别副站长,毛嘴杨越人,1976年到兽医站工作,1991年干会计,1995年任副站长。

职工每月工资由以下几项组成:档案工资、工龄工资(1元/年)、洗澡理发费(4元/人)、水电报刊费(7.5元/人)、卫生津贴(只



有兽医和检疫员才有,9元/人)、肉蛋补助(8元/人)。正式职工和临时工的工资待遇,除了档案工资和工龄工资有差别之外,其余待遇全部一样。档案工资最高的是267.39元,最低的是150元。奖金情况,1995年只有干部和检疫员每人发了250元。兽医因为平时出诊可以收取出诊费,所以没有奖金。

兽医站的内部结构如下:

(1)行政管理人員5人。其中陈站长主管全面工作,兼管财经业务和深江办事处兽医防治组;邓副站长主管检疫;别副站长主管检疫和承包事项(毛嘴镇规定,每个养猪户需要交纳13元防疫针费,由镇经管站代收,然后作为经费下拨至兽医站。1995年共收取14万元,加上下拨的11万元检疫费,总共25万元就是兽医站一年的全部经费);别书记兼任出纳;李会计除了做会计工作之外,还负责计划生育和社会治安工作,并兼管珠玑办事处兽医防治组。

(2)3个兽医防治组。其中深江兽医防治组7人,珠玑兽医防治组8人,杨越兽医防治组10人。

(3)驻毛嘴街道办事处兽医1人。

(4)检疫组(又挂了一块牌子,叫“仙桃市动物检疫站毛嘴分站”)13人。

(5)药剂员4人,分别主持2个门市部。

(6)品种改良配种站2人。还有停薪留职1人,退休9人。

兽医站的日常工作有如下几项:

(1)主持“毛嘴生猪市场”和全镇动物的检疫和检验,检疫费0.70元/头,检验费5元/头(集中屠宰后,提高到10元/头。因为由镇上的食品公司代收,所以还要给它们1元/头的代收费。1995年共收取检疫费11万元)。

(2)防疫工作。按照规定,每年3月份和9月份是防疫月,除此之外,还在除7、8月之外的每月1—10日实施防疫针补注,方便广大养猪户。



(3)兽医专门负责值勤治病。站里年初就给各医生制定责任状,包括生产、技术、防疫和经济四大指标。每个医生都要包一个村子,村里要发展的牲畜头数、禽类头数必须配合镇里的指标,并以打分的形式评价医生的工作。具体规定有:防疫密度指标为生猪95%,家禽90%。每次防疫之后由村、组出具证明。

(4)药剂员负责各类兽药的进货和销售。此外还负责各类疫苗的送货上门。

(5)配种站负责品种改良。

(6)配合镇政府抓各项中心工作,比如发展禽畜生产和防治牲畜“五号病”的各种调查任务等。

(7)宣传工作。主要以电视和讲座的形式,用各种典型例子来教育养殖户科学养殖;此外还经常帮助养殖专业户搞技术咨询等。

目前兽医站的人事、财务和物资方面由镇政府直接负责,开支由检疫费和防疫费两部分组成,支出情况要由镇“三查办”(即查财务、查税收、查物价)来检查。由于兽医站是直接为农业服务的单位,因此属于免税单位。在业务方面,兽医站的日常工作由市农业局主管,业务上的联系包括:(1)每年一次的检疫员年审,站里的13名专职检疫员和3名行政干部(其编制也是检疫员)都要参加。(2)每年春秋两季的防疫预防工作,市农业局都要组织开会,布置工作并检查验收。(3)市农业局还定期举办成人中专代培,1995年站里有1名同志参加。

据陈站长介绍,到1995年底,毛嘴全镇共出栏生猪7万头,存栏母猪3万头,存笼家禽100万只。毛嘴镇的生猪交易市场也发展成为附近几个省中规模最大的市场。兽医站在生猪市场入股7万元,是董事会成员之一,每年年底参与分红。1995年的股红是7,000元。兽医站的新楼从1993年动工,1994年10月落成。总造价54万元(其中贷款20万元,年息4万元),建筑面积1,100平方米。



兽医站 1995 年收支情况列于表 21。

表 21 毛嘴兽医站 1995 年收支

收支项目	金额
经费收入：	24 万元
防疫费收入	13 万元
检疫费收入	11 万元
各项支出：	252550 元
工资	88519 元
福利费	3216 元
退休人员年金	16604 元
公务费	7179 元
业务费	2334 元
医药费	2553 元
防治支出	19390 元
检疫支出	29046 元
其他	62699 元

### (五)“综合战线”机构

#### 1. 毛嘴镇公安派出所

毛嘴派出所成立于 1982 年。在乡镇(公社)派出所成立之前,各乡镇(公社)都有一个由县(市)公安局派驻的治安特派员维持治安。由于乡镇(公社)和村干部中有人管治安,因此特派员一般只负责大型案件。

毛嘴派出所刚成立的过渡时期,由于人手不够,县公安局只派了 2—3 名干警,其余的人都是从镇上各单位借调来维持治安的。他们的工资在原单位发。后来,人员才慢慢充实起来,有公安学校毕业的,有退伍军人复转的,也有从其他单位调入的。1983 年以前,镇的公、检、法系统只有公安一家,直到 1989 年,才正式在乡镇



设置检察办事处和法庭。

派出所目前共有 19 人,所长兼书记 1 人,指导员 1 人,副所长 2 人,干警 5 人,借用其他单位 6 人,临时工 4 人。接受访谈的郭指导员,仙桃市郭河镇人,今年 40 岁,1994 年由仙桃派出所调入。

派出所的机构设置是:(1)所长办公室 4 人;(2)内勤室 1 人,负责行政内勤和户籍内勤;(3)按镇里的行政区划分,下辖 4 个警区,即杨越警区、珠玢警区、深江警区和街办警区,每个警区 3 人;(4)还有 1 名司机和 1 名看守。

派出所的日常工作主要有以下几项:

(1)内勤工作。其中行政内勤负责临时拘押、工作派车、所内环境卫生和值班事项;户籍内勤负责对外办理户口、身份证;此外,还需负责对外接待、对外宣传,以及向上级汇报的各类报表、材料等。

(2)外勤工作。负责各类治安案件和刑事案件,如小型盗窃案和小型打架斗殴、抢劫等;基层基础工作,为乡镇、各基层单位和各村制定治安防范措施。各村都有基层的治安保卫人员,他们属于镇政府领导,但是业务方面由派出所指导,主要职责一个是协助公安派出所处理刑事、治安案件和各类纠纷,其次就是自己调解一般性的纠纷案件,另外还组织实施各种防范措施,如夜间巡逻队等。

(3)重点单位的保护,主要是镇上的重点企业。具体做法是:根据各厂矿的具体情况,要求它们成立保卫部门;对公安业务范围内的重点,比如容易发生火灾、爆炸的对象(加油站、鞭炮厂等),贵重的物品(现金、进口机器设备等),进行重点保护。除了商量好具体的防范措施由厂矿保卫部门具体实施外,派出所还要定期或不定期地检查。

(4)针对居民的宣传工作。主要包括宣传防盗、防火的措施,组织户与户之间进行联防,注意门栋安全等。

市公安局全盘管理派出所的各项工作,但派出所除了对市局



负责外,还要对镇政府负责,用郭指导员的话说就是“镇政府对派出所的工作拥有评价权”。派出所的各项经费全部由市局下拨,1995年的下拨经费是40万元;出差费用实行实销实报。临时工和正式职工的工资都在预算内,但临时工的工资要比正式职工低:临时工一般每月只能拿100多到200元(年轻且流动性大),而郭指导员的工资是410元。与社会其他工作相比,派出所人员的工资是比较低的。所里借用其他单位的人员,工资由原单位或镇政府出。奖金的发放完全按照国家的规定。其他的福利待遇包括医疗保障、节日福利和夜班补助等。

郭指导员还介绍了1996年的案件特点。一是盗窃案在1996年有大幅度上升,而去年则是抢劫案较多;其次是1996年发生了三起流窜作案。毛嘴镇由于经济发展较快,所以治安形势比较复杂,而群众则由于怕打击报复,存在不愿意报案的心理,使工作更不容易开展。他说,派出所不仅为全镇的稳定,而且为经济发展做出了应有的贡献,比如保证企业正常营运和发展,协助整顿生产秩序等。如锻压件厂,它是全省全市有名的企业,最近几年走下坡路,原因是盗窃案频发。前几年就有人把厂里的产品拿出去卖,今年又发生两起。派出所侦查后,发现厂里管理混乱,账目也很混乱,如不及时查处,整顿各项防范措施,后果将是十分严重的。

## 2. 仙桃市检察院驻毛嘴办事处

仙桃市检察院驻毛嘴办事处成立于1989年。新的办公大楼于1994年年初落成。现在办事处共有工作人员9人,其中正式干警4人,包括张主任和王副主任,两人都只有30多岁。我们调查时他们都到市里开会去了,只有招聘来的4名监护员和1名司机(工资为220元/月)在办事处。接受访谈的王监护员,仙桃市杨林尾镇人,今年22岁,1995年被毛嘴检察办事处聘为监护员。

干警们的日常工作主要是负责经济案件的侦察(刑事案件由公安局和派出所管),有时是根据群众举报信的线索进行调查取



证,有时是自己下去摸情况,听取群众意见。如果发现情况就请示院里立案侦察。1995 年仅大案要案就立了 30 起。监护员的主要任务是对办理监视居住的嫌疑人员进行看管,不让他们互访串供。目前有 4 人正在接受监视居住。

检察办事处的财务经费由市检察院下拨,和毛嘴镇政府没有直接关系。

### 3. 仙桃市人民法院毛嘴法庭

毛嘴镇 1975 年之前只有流动法庭,1975 年正式成立定点法庭,刚成立时只有 1 名工作人员。1982 年增加到 3 人,2 个副庭长,1 个助理审判员。到 1983 年底,又分配来 2 名书记员,同年调走 1 位副庭长。1984 年转业来 1 个副庭长。总的来说,人员的流动性相当大。目前,毛嘴法庭共有工作人员 5 人,全部是国家干部。另外还有招聘的一个司机,是临时工。

工作人员的分工安排是:庭长代办傅某负责全面工作;刘副庭长负责业务和安检工作;三个审判员,负责案件的承办和审理;目前法庭没有专职的书记员(原来的书记员已经调走)。庭长代办傅某,1995 年年底从三伏潭镇的司法助理员(即现在的政府司法办公室主任,副局级干部)调来毛嘴法庭,任庭长代办。刘副庭长,1981 年来毛嘴法庭工作,1985 年调到三伏潭镇法庭,1996 年 3 月调回毛嘴法庭。

法庭目前承接的案件主要是以下三类:(1)民事债权债务和借贷关系;(2)婚姻案件,主要是离婚;(3)民事损害赔偿案件。大型的刑事案件主要由仙桃市人民法院刑事审判庭审理。1995 年毛嘴法庭共承接案件 249 起,其中刑事自诉案件 5 起,民事案件 67 起,经济案件 177 起。结案率 100%;执行率 98%。

法庭的经费来源主要是靠财政拨款。工作人员的工资在法院领,1995 年 10 月调整工资之前人均工资是 360 元/月,现在是 400 元/月。法庭自己还可以收取案件诉讼费和执行费,1995 年共



收取77,253元,其中案件诉讼费3万元。这些钱主要用来支付非预算性开支,如特加的办公用品、工作补贴和小车的燃料用油,以及小车司机的工资。其他预算内的开支可以在市法院报销。

镇上的司法服务机构除了法庭外,还有镇政府内的司法办公室(即原来的司法助理员)和法律服务所。法庭属于市法院主管,而司法办公室和法律服务所属于市司法局管。但是在1982年之前,乡镇的司法助理员在业务上还归法院管理。市法院的业务指导主要表现在经常举行各种法律(包括民事诉讼法和刑事诉讼法)的学习和考试。目前还计划从1997年开始分期举行电脑培训班,45岁以下的审判员都要参加学习。

毛嘴法庭的日常工作有以下几项:(1)本职工作是审理案件。目前的案件以经济纠纷为主,要占发案量的60%以上;(2)在辖区范围内参加一些乡镇中心工作,比如防汛、抗旱和植树等。和镇上的其他单位相比,法庭不用负担各种摊派;(3)协助镇上的司法办公室搞一些法制宣传;(4)在农村综合治理工作中,对村人民调解委员会进行业务指导。

据法庭人员反映,目前工作中存在的主要问题有:第一,国家规定的案件诉讼费收费标准太低,每件案子收费只有50元,而审理过程中的纸张文具费、打印费和差旅费早就超过50元了。第二,国家直接财政拨款太少。1995年除了工资外,院里只拨下来1.2万元,而1995年的支出总额是4.2万元。如果没有案件受理费用的补贴,工作就没法开展了。第三,行政干预强。近年来,乡镇企业发生的债务纠纷层出不穷。主要问题在于,许多乡镇企业自己没有资金积累,主要靠银行贷款来经营。由于经营不善而亏损,濒临倒闭,资不抵债,引起银行的起诉。由于乡镇企业的运作往往和当地政府紧密联系在一起,所以法庭在审理时阻力较大,即使审结后执行起来也很难。有的乡镇企业根本无视法律。





#### 4. 仙桃市公安局交警大队毛嘴中队

仙桃市公安局交警大队毛嘴中队成立于1992年3月,此前镇的交警工作是由公安派出所抽出几个人来做。中队的管辖地域范围包括:毛嘴镇、胡场镇、麻港乡、三伏潭镇、剅河镇、谢场乡、郑场镇、赵西院林场、318国道、省道、市道。过去曾有几个乡镇有小交警队,后来为了统一管理,撤销小交警队,改由中队管理。

交警中队共22人,全部由交警大队派出,其中国家干部7人(队长1人、指导员1人、副队长2人、警察3人),其他为招聘人员。招聘人员穿交警制服,但不带警衔。招聘是为了弥补在编警员的不足,但交警中队无权招聘,这项工作由省公安厅统一领导,各市的公安局政治处具体运作。省公安厅已提出要逐步取消招聘,有的地方也着手辞退招聘人员,如潜江市一度辞退了招聘人员,但数月后又重新招回。

中队中有党员12人,组成一个党支部,指导员兼支部书记。朱指导员,仙桃市人,1967年出生,1985年高中毕业后到市交通局车辆管理站工作。1987年,市交通管理站的一部分分离出来组成交通警察大队,朱指导员也因而进入交警系统。参加工作后,朱指导员曾经学习过会计专业,进入交警系统后,参加了北京警官大学举办的函授教育。

交警中队的经费(包括国家干部和招聘人员的工资)由大队拨发,中队的罚款收入一律上缴大队,大队上缴市财政局,财政局将70%返到大队。

交警中队的主要管理工作有以下几项:

- (1)交通安全管理,包括交通秩序整顿和交通事故处理等。
- (2)车辆驾驶员管理,包括客运车、货运车、拖拉机、摩托车、农用车驾驶员的管理。

管理方式有多种。每个乡镇的交通管理处、保险办事处和老资格的驾驶员共同组成交通安全联片组,管理汽车、摩托车驾驶



员;拖拉机驾驶员则委托农机部门管理,管理内容包括:督促驾驶员学习,要求他们订阅《交通安全报》、《驾驶园地》、《警笛》等刊物,还有身体检查等。每个驾驶员每月交5元管理费。

(3)交通法规宣传。比如,在麦收期间占用公路晒粮的情况较多,麦草影响刹车效果,针对这种情况印发宣传材料,通过小学生向家长宣传,禁止在公路上晒粮。

在仙桃市内,有的车辆挂着仙桃市的驾驶牌。据交警中队的人介绍,这是没有定型的农用车,不能上正式的车牌。市交警大队为了支持地方经济的发展,采取变通办法,挂市的驾驶牌,只在本市范围内行驶。

### 5. 毛嘴微波站

毛嘴微波站于1979年开始兴建,当时是作为武汉钢铁厂搞的“07”工程(即国家重点工程冷轧钢工程)的配套设备而建的,属于湖北省电子局搞的汉宜微波的一部分。从1988年开始,汉宜微波线路成了国家重点工程从葛洲坝到上海的微波线路的一段,毛嘴微波站也把全部装备换成意大利进口设备。这条微波线路在武汉和北京——广州微波线路联网,属于电子部重点通信线路,并且和国务院、国家防汛总指挥部、交通部、电子部的电话自动交换系统和微机系统相联系。1990年线路又从葛洲坝延伸到重庆。

毛嘴微波站在业务上由电子部直接管理,在人事和财务方面由荆州电子调度通讯局管。职工工资、医药费和奖金由荆州电子调度通讯局下拨,各类经费加起来每年是人均1万元。

目前微波站共有职工5人。1个站长,负责全面工作;其他4个职工,全部负责运行,包括设备维护检修和日常运营值班。5人全部都是国家职工。张站长是毛嘴人,今年39岁,1977年考入长江水利电力学校,毕业后在宜昌长江流域规划办公室三峡大队工作4年,1984年调回毛嘴微波站,1986年获武汉大学空间物理系通讯专业函授大学本科文凭,同年任微波站站长。他告诉我们,微



波站作为全国电信系统两条通讯干线的组成部分,担负着信号扩大和传输任务,确保全国电子系统的联网。

#### 6. 毛嘴镇水厂

毛嘴镇水厂于1984年成立,目前由镇政府城建办公室管理,但不上缴任何费用。水厂属于镇办企业,目前共有职工15人,全部属于集体所有制职工,没有国家干部。其中厂长、副厂长各1人,会计1人,出纳1人,收费员3人,管道工4人,供水员2人,营业员1人,勤杂工1人。人均工资300元/月,最高400多元,最低100元(水厂的奖金水平估计比较高,当问及这个问题时,会计不愿意讲)。水厂还有下属水暖件经营部一个,主要为用户服务,但没有单独核算权。

水厂的日常业务主要有以下几项:(1)保证全镇用户的用水。毛嘴镇的饮用水系抽取地下水而来,每年抽取量为30—40万吨。1995年的水价是0.7元/吨,1996年是1元/吨。(2)负责用户管道的敷设。毛嘴镇区是1985年开通自来水的。毛嘴水厂目前只负责镇区内的供水,不负责各办事处和各村的供水。(3)管道安装工程分片负责管理、例行检查并承担用户报修任务。

水厂目前的用户总数是1,700户,入户费是200—300元。1995年上缴税额是2万多元,其中国税1万多元,地税1万多元。1995年的营业额会计未提供。

按照所访问的镇干部的介绍,我们在上面依照其“五条战线”对位于镇区但不直接属于镇政府领导的机构进行了简要的介绍。这些在镇的“非镇机构”与镇所属各个机构一起,共同构成了乡镇级的一个复杂的组织网络,基层社区的各类活动,无不与这个网络的组成部分发生关系。其中一些被访人员对于其所在机构的评价,基于他们多年工作的体会,对我们理解乡镇组织的运转,有着特殊的启发意义。



附录 1

市减轻农民负担办公室关于毛嘴镇  
农民上交款额审批通知书和补充通知

一九九六年农民上交款额审批通知书

毛嘴乡镇(办):

经审定,你乡镇(办)一九九六年农民上交总额为\_\_\_\_\_万元,其中(国家  
税费待定):\_\_\_\_\_,

1. 农业税 \_\_\_\_\_ 万元
2. 市水费 \_\_\_\_\_ 万元
3. 三提五统 460.27 万元
4. 教育集资 20.00 万元
5. 共同生产费 154.27 万元
6. 牲防费 17.27 万元

在三提五统中,三项提留 267.39 万元,当年应偿还的农业开发金 12.64  
万元,在公积金中作专项列支。血防费 6.32 万元,在公益金中作专项列支,  
血防费上交 1.26 万元。

五项统筹费 192.88 万元,其中教育附加费 129.18 万元,计划生育费 6.33  
万元,民兵训练费 3.80 万元,优抚费 15.88 万元,交通费 37.69 万元(其中含  
修路集资 25.00 万元,此额不作下年度交通费基数),交通费上交 6.33 万元。

共同生产费中,乡镇(办)水电费不得超过 2,200 百元(含泵站建设集资  
\_\_\_\_\_ 万元,此额不作下年度水电费基数)。

附:教育集资明细

1. 横堤拐村小 5 万元
2. 胡家拐村小 5 万元(此项被划掉。——调查者注)
3. 湖边村小 5 万元
4. 杨岭村 2 万元

邓李湾 4

杨越 4

市减轻农民负担办公室

一九九六年五月二日



### 一九九六年农民上交款额审批补充通知

毛嘴乡镇(办):

经审定,你乡镇(办)一九九六年农民上交总额为105,334百元。其中:

1. 农业税29,530百元
2. 市水费10,548百元
3. 其余各项数额均以我办公室五月二日下发《通知书》中所通知的数额不变。

市减轻农民负担办公室

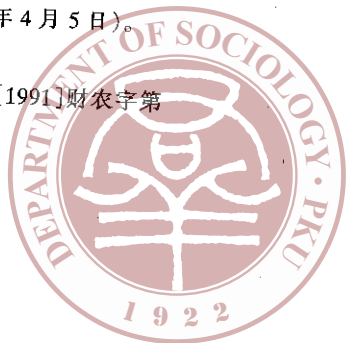
以一九九六年五月十四日

(据镇经管站朱站长告诉调查者,市减轻农民负担办公室于下发补充通知后电话通知,市水费减为7,782百元。)

### 附录 2

#### 经管站工作的法规依据(毛嘴镇经管站提供)

- (1)中共中央办公厅、国务院办公厅 1993 年 7 月 22 日“关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知”。
- (2)中共中央办公厅、国务院办公厅“关于切实减轻农民负担的紧急通知”(3月19日,新华社3月22日电)。
- (3)农业部“授权宣布纠正 10 种对农民承担费用错误的收取与管理办法”(新华社5月26日电)。
- (4)农业部“授权宣布取消 43 项农村达标升级活动”(新华社5月26日电)。
- (5)“湖北省农民承担费用和劳务管理实施细则”(1993年4月5日)。
- (6)荆州地区“减轻农民负担三十条规定”(2月20日)。
- (7)财政部、农业部“村合作经济组织财务制度(试行)”([1991]财农字第 26 号)。
- (8)湖北省政府“第一批取消的收费项目”(共 220 项)。



(9)湖北省政府“第二批取消的收费项目”(共 250 项)。

(10)湖北省人大“湖北省农民负担管理条例”(1994 年 5 月 12 日)。

(11)王铁生发表广播电视讲话,贯彻“湖北省农民负担管理条例”。

(12)中共中央办公厅、国务院办公厅“关于保护农民合法权益、调动农民生产积极性的通知”(新华社 1994 年 7 月 20 日)。

(13)湖北省人大“湖北省农村集体经济承包合同管理条例(试行)”(1995 年 3 月 31 日)。

(14)湖北省人大“湖北省农村集体资产管理条例”(1995 年 7 月 28 日)。

(15)湖北省人大“对‘关于全省减轻农民负担工作情况的报告’的审议意见”(1995 年 11 月 30 日)。

(16)中共中央办公厅、国务院办公厅转发“农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局关于当前减轻农民负担的情况和今后工作的意见”的“通知”(新华社 5 月 6 日电)。

### 附录 3

#### 毛嘴镇委纪律检查委员会案件审查小组和信访领导小组名单

##### 一、案件审查小组名单

组长:吴某,镇纪委书记

成员:孙某,镇党委组织委员

尹某,政府办主任

朱某,镇经管站站长

陈某,监察室副主任

许某,信访干事

##### 二、信访领导小组成员名单

组长:朱某,镇党委副书记

副组长:吴某,镇纪委书记

杨某,副镇长



成 员：张某，镇党委宣传委员  
尹某，政府办主任  
陈某，监察室副主任  
许某，信访干事

#### 附录 4

### 纪检监察机关受理范围

#### 一、纪检机关受理范围

纪检机关受理范围是：对党员、党组织违反党章和其他党内法规，违反党的路线、方针、政策和决议，利用职权谋取私利和其他败坏党风的行为的检举、控告；党员、党组织对所受党纪处分或纪律检查机关所作的其他处理不服的申诉；其他涉及党纪党风的问题。

#### 二、监察机关受理范围

监察机关受理范围是：对国家机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员违反国家法律、法规以及违反政纪行为的检举、控告；国家行政机关工作人员和国家行政机关任命的其他人员不服行政处分的申诉，以及法律、法规规定的其他由监察机关受理的申诉。

