

第一章 总 则

第一节 乡镇企业立法的意义与目的

八届全国人大常委会第二十二次会议通过了《中华人民共和国乡镇企业法》(以下简称《乡镇企业法》),该法第一条明确规定:“为了扶持和引导乡镇企业持续健康发展,保护乡镇企业的合法权益,规范乡镇企业的行为,繁荣农村经济,促进社会主义现代化建设,制定本法”。该规定很清楚地提出了我国制定《乡镇企业法》的立法指导思想,立法的目的和立法的意义。为了使大家对此问题有较深刻的理解,现就有关问题叙述如下:

一、我国乡镇企业及其发展概况

乡镇企业是企业的一个重要组成部分。

所谓企业是指从事生产流通等经济活动,为满足社会需要并获取盈利,进行自主经营,实行独立经济核算的经济实体。企业是个历史的概念,它是生产力发展到一定水平的产物,是商品生产的产物,随着商品生产的发展而发展。在资本主义社会以前,企业仅是个别的、少数的。例如,专为奴隶主、封建主服务的,以手工劳动为基础的作坊,不能叫做企业。在奴隶社会、封建社会发展过程中,自给自足的自然经济占统治地位,社会的生产和消费主要是以家庭为基本经济单位,这种

经济单位也不叫企业。随着生产力水平的提高和商品生产的发展 尤其到了资本主义社会 社会的基本经济单位发生了根本的变化 它成为资本所有者雇佣的许多工人 使用一定的生产手段 共同协作 从事劳动的生产单位 它成为商品生产者, 同其它生产单位和消费者发生经济联系, 这时作为社会基本经济单位的企业才大量出现。具有上述特征的从事社会生产和流通的基本经济单位 如工厂、矿山、农场、商店等都叫做企业。由此可见, 作为现代社会意义上的企业明显地具有以下几个方面的特征: 第一, 企业的生产经营活动具有一定的目的, 即为满足社会需要并获取盈利。但企业从事经济活动的这个目的, 在资本主义企业和社会主义企业之间却有着根本的区别, 作为资本活动为依托的资本主义企业生产经营活动的根本目的就是最大限度追逐利润。社会主义企业生产经营的目的是根据社会主义基本经济规律的要求 为满足人民不断增长的物质文化生活需要而创造财富和提供各种社会服务。社会主义企业为了达到这个目的, 也需要增加利润。但社会主义企业追求的这种利润, 同资本主义企业谋取最大利润有本质的区别, 它不像资本主义企业那样仅仅为少数人发财致富, 而是为全体人民谋利益创造社会财富。本法规范的乡镇企业——集体所有制企业就是这种性质的社会主义企业。第二 企业是现代社会经济生活的细胞 现代生产力发展的水平 决定了企业是社会经济活动的基本单位 不仅资本主义企业是这样, 社会主义企业也是这样。乡镇集体企业就是我国国民经济的一种基本单位。第三, 现代意义上的企业都具有二重性, 即企业可以从其自然属性和社会属性两方面来加以分类。如从企业的自然属性来分: 根据企业所属的经济部门可分为农业企业、工业企业、建筑安装企业、交通运输企

业、商业企业、金融企业等 根据企业的规模可分为大型企业、中小型企业；根据企业组织结构形式，可分为单个企业、企业集团、联合企业等。从企业的社会属性来分，可分为资本主义企业和社会主义企业，在社会主义社会，按企业的性质划分可分为全民所有制企业(国营企业)集体所有制企业、私营企业及中外合资、合作经营企业等。本法所称的乡镇企业，是根据这部分企业生产资料所有制的性质特征而加以命名的社会主义企业，它们同样可以按照需要根据其自然属性而加以具体划分。

我国乡镇企业，是由原先的社队企业演化、发展而来的。1984 年之前，我们国家称乡镇企业为社队企业。社队企业即是公社、大队办的企业 是我国农村 1958 年建立人民公社后，全公社、全生产大队社员集体所有的企业。1983 年 10 月 12 日，中共中央、国务院发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。该通知指出：“随着农村经济体制的改革 现行农村政社合一的体制显得很不适应。《宪法》已明确规定在农村建立乡政府、政社必须相应分开。政社分开以后，……现有社队企业要继续完善生产责任制，加强群众的民主管理，办成名副其实的集体经济企业。在改革中要严防财产损失和个人损公肥私。”同年 12 月 26 日 农牧渔业部在给中央的《关于开创社队企业新局面的极告》中进一步指出：“鉴于公社、大队将逐步转化为乡、村合作经济组织，近年来又出现许多联户合办、跨区联办等形式的合作性质企业和各种联营、自营企业，并将逐步向小集镇集中。因此，以往所使用的‘社队企业’这个名称已经不能反映此类企业新的发展状况 建议改称‘乡镇企业’，各级管理机构的名称也应作相应的改变”。中共中央、国务院于 1984 年 3 月 1 日发出《转发农牧渔业部 关于开创社队企

业新局面的报告 的通知》同意农牧渔业部的这个报告 并同意报告提出的将社队企业名称改为乡镇企业的建议。明确指出 乡镇企业“即社 乡 队 村 举办的企业、部分社员联营的合作企业 其他形式的合作工业和个体企业。”从此 乡镇企业这一名称出现，并以乡镇企业这一名称取代了“社队企业”。但是 我们也应当看到 作为一种社会经济形态 乡镇企业的范畴突破了原社队企业的单一集体所有制的企业，包括了劳动农民的多种合作企业 以及农民的“私营企业”；同时也打破了社队企业比较严格的地域限制，劳动群众可以依法在广大地域范围内组织多种生产要素的“联营”与“合作”从而更加有利于形成新的社会生产力。

我国乡镇企业的发展从 50 年代中期的社队企业诞生算起至今已有四十年的历史。其中，在 1958 年“全民大办工业”的口号声中，社办工业企业一度曾有过较大的发展。60 年代三年自然灾害期间，社办企业基本上处于停滞状态。60 年代中期以后又有所发展。1972 年，毛泽东同志在一个批示中指出 社队企业是“光明灿烂之希望所在”。此间 社队企业又有较大的发展。但是 到 1975 年全国农业学大寨会议上，由于又把社队企业和农村手工业当作资本主义进行批判 因此 在此后的一段时间内 社队企业发展又受到挫折。总之 由于思想上、体制上、政策上的种种偏差 致使 1978 年以前的社队企业发展相当缓慢。据不完全统计，1978 年社队企业创造的总产值只有 493 亿元，占全国社会总产值的 7% 从业人员仅 2800 万人。

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会，是社队企业历史性的转折。在《中共中央关于加快农村发展若干问题的决议》中 党中央指出：“社队企业要有一个大发展”。此后 我

国农业家庭联产承包责任制得到了普遍推行，农村生产力获得极大解放和发展。广大农民冲破旧观念、旧体制的束缚，利用剩余劳动力因地制宜发挥资源优势，拓宽生产经营领域，以多条投资渠道、多种经济成分、多种生产经营方式，大力发展农村二、三产业。到 1983 年，社队企业总产值增长到 1017 亿元，占全国社会总产值的 9.1%，其中工业产值增长到 757 亿元，占全国工业产值的 11.7%，这些都为后来乡镇企业的进一步发展打下了坚实的基础。

1984 年 3 月，党中央、国务院批转了当时的农牧渔业部向中央呈送的“关于开创社队企业新局面的报告”后，社队企业正式更名为乡镇企业，并提出了四个轮子（即乡办、村办、合作办、个体办企业）和六大产业（即农业、工业、商业、运输业、建筑业和服务业）同时发展的方针。在党中央、国务院的关怀、支持下，在当时外部环境相当宽松的条件下，在银行等有关部门的大力支持下（仅 1984 年我国四大银行就给乡镇企业新增贷款达 65 亿元），使得乡镇企业更名后获得很大的发展，进入一个“黄金时代”。到 1988 年，我国乡镇企业发展到 1888 万个，比 1983 年增长了 13 倍；产值达 7017 亿元，比 1983 年增长了 7 倍，这时乡镇企业总产值占全国社会总产值的 23.5%。此后，邓小平同志对乡镇企业的发展给予了很高的评价。1987 年邓小平同志在接待外宾的一次谈话中曾高度评价说：“农村改革中，我们完全没有预料到的最大收获，就是乡镇企业发展起来了，异军突起”。1992 年初，小平同志视察南方重要谈话中又进一步指出：乡镇企业是中国特色的社会主义的三大优势之一，给亿万农民和广大乡镇企业干部职工以极大的鼓舞。1992 年、1993 年国务院又连续下发关于大力发展乡镇企业的文件。这些文件精神给乡镇企业发展以极

大的鼓舞 并创造了空前未有的良好外部环境 我国的乡镇企业到目前已进入一个十分良好的发展契机。到 1995 年 全国乡镇企业实现营业收入 57299 亿元 完成增加值 14595 亿元。“八五”期间 全国国内生产总值的 30% 来自乡镇企业。乡镇企业的发展还增加了出口创汇和财政收入,1995 年 乡镇企业出口商品交货值 5395 亿元, 占全国出口总额的 34% 上缴国家税金 1280 亿元 占全国税收总数的 25% 左右。

从乡镇企业发展的过程中可以看到, 乡镇企业的发展在我国社会、政治经济生活中起着越来越重要的作用。具体地说, 这些作用表现在以下几方面:

第一 壮大了农村集体经济。如 1989 年我国乡镇企业就达 153.5 万个 总产值达 5583.2 亿元, 分别占全国社会总产值、农村社会总产值和全国乡镇企业总产值的 16.1%、38.6% 和 66.4% , 其中乡村工业产值 461.9 亿元 占全国工业总产值和全国乡镇工业总产值的 24% 和 75% 形成集体资产的 3800 多亿元, 其中固定资产达 1900 亿元。到 1995 年, 乡镇企业的增加值占整个农村社会增加值的 56% 在沿海地区和大城市郊区占 2/3 以上。乡镇企业集体资产占整个农村集体资产的 77% , 有力地巩固和壮大了社会主义集体经济。凡是乡镇企业发达的地方, 农村经济就兴旺, 基层政权就稳固 集体的凝聚力就强。

第二, 为实现农民奔小康提供了有力保证。到 1995 年, 乡镇企业支付职工工资为 4380 多亿元 农民人均纯收入净增部分的 50% 来自乡镇企业。凡是乡镇企业比较发达的地方, 农民收入增长就快, 负担就相对较轻。还由于乡镇企业的发展, 改变了农村单一的经济结构。1989 年, 乡镇企业总产值占农村社会总产值的比重一下增至 58%。到 1995 年远远超

过这一比例，这就为农民致富奠定了基础。

第三，是吸纳农村富余劳动力的主要渠道。例如到 1989 年，乡镇企业从业人员已达 9366.8 万人，占 1978 年到 1989 年农村净增劳动力的 62%，约占当年全部农村剩余劳动力的一半。到 1995 年，乡镇企业中从业人员已达 1.28 亿人，占农村劳动力的 28%。仅“八五”期间，乡镇企业就新安置劳动力 3500 万人，缓解了我国的就业压力。

第四，是促进我国农业现代化的物质基础。乡镇企业实行以工补农建农带农，增加了农业投入，有力地支持了农业的发展。“八五”期间，乡镇企业用于补农建农和农村各项事业建设资金达 1000 多亿元。

第五，增加了社会有效供给的有生力量，为繁荣我国城乡商品市场作出了贡献。乡镇企业的生产经营活动，几乎涉及到国民经济的各个领域，目前乡镇企业的许多产品，特别是日用消费品，已占全国相当大的比重，如电子及通讯设备制造占 17%，机械占 26%，原煤占 40%，水泥占 40%，食品饮料占 43%，服装占 80%，中小农具占 95%，砖瓦占 95% 等等，这些都为我国城乡商品供应提供了良好的保证。

第六，是推进国家工业化的重要一翼。仅 1995 年，乡镇工业增加值就达 10804 亿元，占全国工业增加值的 44%。“八五”期间，全国工业增加值净增量的 50% 来自乡镇企业。可见，城乡工业相互结合，相互促进，加快了我国工业化的发展进程。

第七，是增强我国综合国力的有效途径。1995 年，全国乡镇企业实现营业收入 57299 亿元，完成增加值 14595 元。“八五”期间，全国国内生产总值的 30% 来自乡镇企业。乡镇企业的发展增加了出口创汇和财政收入。1995 年，乡镇企业

出口商品交货值 5395 亿元,占全国出口总额的 34%,上缴国家税金 1280 亿元,占全国税收的 25%。

第八,是促进我国城乡两个文明建设的推动力。乡镇企业的发展促进了小城镇建设。这些年,乡镇企业每年用于小城镇建设的资金都在 5~10 亿元以上。一大批乡镇企业的出现和相对集中,促进了农村小城镇的形成和发展。如到 1989 年,我国的乡镇建制已由 1980 年的 2600 个增加到 12000 个,到 1995 年又增至 2 万多个。近年来,乡镇企业每年用于农村文化教育事业的资金都在 10 多亿元以上,这就造就了新一代的新型农民,同时也涌现出一大批很有作为的企业家,特别是农民企业家,从而有力地促进了农村精神文明建设的发展。

乡镇企业虽然取得了很大的成绩,但也应看到,在乡镇企业发展过程中,还存在着不少困难与问题。从乡镇企业自身看,存在的问题与困难主要有:有的布局分散,占地较多,企业管理粗放、经营不善、产品质量差,经济效益不好;有的企业单纯追求发展速度,盲目上项目,铺摊子,背上了包袱;有的企业污染严重。从外部环境看:有些地方对发展乡镇企业的重大意义认识不足,支持不够,措施不力,发展较慢;不少地方乡镇企业不合理负担重,乱摊派、乱收费、乱集资、乱罚款现象严重;有些地方和部门随意平调乡镇企业的资产,改变企业的所有制性质,侵犯企业的合法权益,等等。这些都直接影响了乡镇企业的发展。

二、国外中小企业立法的概况

前面已述,在各国工业发展过程中,不论是发达国家,还是发展中国家,中小企业都起着十分重要的作用。这是因为,各国在工业化起步阶段,因受资金、原材料、能源和市场诸因素的制约,工业的发展都是以中小企业为起点的。随着

大企业和大财团逐步增多，垄断开始出现，以大挤小，以大吃小，使中小企业发展受到严重挫折。中小企业在促进经济发展，改善经济结构，维护正常市场竞争秩序，扩大就业等方面发挥着重大作用，中小企业如果出现停滞或者萎缩，对任何国家的经济发展和政治稳定，都是极为不利的。因此，为了扶持、引导、保护和促进中小企业的发展，许多国家都制定了一系列法律和法规，在经济、技术等方面给予扶持，维护其正当权益，促进中小企业的持续发展。

（一）国外中小企业立法现状

世界许多发达国家和地区都十分注重中小企业立法，从现有的资料看，日本、美国、法国、德国和韩国等国家和地区都有中小企业的立法。有不少国家已从单行法规开始向建立比较完整的中小企业法规体系转变。

日本第二次世界大战后，在国民经济恢复初期，政府从垄断资本的利益出发，注重发展中小企业，并加强了立法，以制定的《中小企业基本法》为基础，相继制定了《中小企业厅设置法》、《中小企业金融公库法》、《中小企业振兴资金助成法》、《中小企业指导法》、《中小企业振兴法》、《中小企业现代化促进法》、《中小企业现代化资金组合法》、《中小企业高度化资金贷款特别会计法》、《中小企业防止破产共济法》、《中小企业协调组合法》等 50 多项法规，形成了完备的中小企业立法体系。在日本经济的快速发展中，中小企业及其立法作出了不可磨灭的贡献。

美国政府也同样十分重视中小企业立法，在第二次世界大战后至今，制定了不少这方面的法律、法规，主要有：《小企业法》、《小企业投资法》、《小企业发明法》、《谢尔曼反托拉斯法》、《克莱顿法案》、《史蒂文法案》等 20 多项法律，并设置了

小企业管理局。通过立法，政府有力地保护和促进了中小企业的发展。

韩国政府 50、60 年代以来，就开始重视中小企业的立法，特别是 70 年代中期开始，就明确提出应把中小企业作为国民经济基础加以扶持。为了促进中小企业的发展和联合，加强竞争能力，开拓国际市场，先后制定了《中小企业基本法》等 20 多项法律。

其他国家如英国、加拿大、德国、意大利、芬兰等国都在法律中对中小企业的生存发展作了规定，特别是在资金、税收、科研等方面给予了扶持。如英国政府半个多世纪以来，颁布了 98 项专门援助小企业的措施。德国给予中小企业贴息贷款，由“马歇尔援助”提供资金来源。芬兰广泛制定行政管理、特殊的金融组织、税收、培训、劳工管理等方面的政策和法规，以促进中小企业的科研和产品发展。

（二）国外中小企业立法中的一些扶持性条款的主要内容

国外的许多国家在对中小企业的法律制定过程中，都比较重视对中小企业的扶持，并把立法的重点放在增加企业活力、维护公平竞争和实行低息贷款、减免税收等方面。主要内容有：

1. 关于保护中小企业的生存与发展方面。如美国联邦政府 1980 年制定的《谢尔曼反托拉斯法》中规定：“小企业作为一个竞争性部门是垄断资本的辅助力量，它的繁荣不仅不影响垄断资本的统治地位，反而会为垄断资本拾遗补缺，补充营养，扩大需要。”1953 年美国联邦政府颁布的《小企业法案》中也规定到：“政府应尽可能地帮助、劝导、扶持和保护小企业，保护自由竞争，并且保证国家全部经济的健康发展。”美国的《平等公正法》也规定，当小企业主在遭到法院不公正的指

责和处罚时，可以要求联邦机构给予赔偿。日本战后初期制定的《中小企业基本法》规定要“纠正由于经济的、社会的限制给中小企业带来的不利情况”。韩国在新《宪法》中规定：“国家要保护和支持中小企业的经营活动。”其他国家在立法中也有类似规定。

2. 关于资金扶持问题。各国在立法中都比较重视对中小企业的资金扶持问题。如美国联邦政府颁布的《小企业投资法》规定：小企业管理当局经国会授权拨款，可向小企业提供贷款，帮助小企业解决资金不足问题。主要贷款形式可以是直接贷款、协调贷款、担保贷款。小企业管理当局通过购买小企业投资公司债权的方式，向这些公司提供资金以使小企业可以获得股份资本或长期贷款，一般来说，小企业贷款的利率低于市场通行利率。美国 1982 年《小企业二级市场改善法》授权小企业管理当局颁发代表个人贷款担保部分的所有权证书，集中在小企业管理当局批准使用的范围内，并可在公开市场上销售。

3. 关于税收问题。各国政府都十分重视对中小企业在税收方面的优惠规定。例如，美国 1981 年颁布的《经济复兴税法》规定小企业个人所得税下降 25%；雇员在 25 人以下的企业按照个人所得税纳税，而不是按公司所得税纳税；提高财产税中的最大免税额，延长付款期，增加小企业的积累。韩国在法律中设立中小企业振兴基金和中小企业创业支援基金。日本法律规定，年收入在 800 万日元以下的中小企业所得税为 28% 比其他企业低 9.5 个百分点。

4. 关于产业政策。各国政府对中小企业在具体产业部门的发展比较重视，并立法规定之。如美国规定，在交通运输、通讯以及金融服务等部门放松管制。美、英等国法律中也

都有扶持中小企业或其特殊行业和产业的规定。日本《中小承包企业振兴法》规定：“中小企业在提高专业化水平的基础上，同大企业建立起现代化的专业分工和系列化协作关系。”

5. 关于设立中小企业机构予以管理方面。各国在发展中小企业过程中，都在不同范围内规定设立中小企业管理机构以加强对中小企业的管理。如美国 1953 年颁布的《小企业法案》中规定设立“小企业管理局”授权该机构向小企业提供贷款、管理帮助，并为小企业获得政府的定货合同提供指导。1958 年美国联邦政府制定的《小企业法》明确规定小企业管理局为永久性联邦机构，在总统的全面指导和监督下，与联邦政府的其他机构和部门无隶属关系。同时还设立了白宫小企业委员会，协调管理局的工作。日本在通产省下设立中小企业厅来加强对中小企业的管理，这是根据日本颁布的《中小企业厅设置法》的规定设立的。

6. 国外中小企业立法的主要特点。外国政府在制定扶持发展中小企业的立法过程中，形成其自己的特点。这些特点可归纳为以下方面：

(1) 立法比较重视应用法律的权威与力量来确定（立）中小企业的地位和作用，并明确立法的指导思想。如日本政府颁布的《中小企业基本法》在前言中对中小企业的地位与作用作了法律的认定；并明确指出制定中小企业法的立法指导思想是要提高中小企业的生产效率和鼓励其独立经营，促进中小企业合理化和现代化，维护公平竞争的秩序以促进中小企业的发展。

(2) 以基本法为龙头，注重中小企业配套法规的建立。如美国的《小企业法》日本的《中小企业基本法》和韩国的《中小企业基本法》就是中小企业的基本法 其他法律、法规都是以

此为根据来制定的，从而形成比较系统、规范的中小企业法律、法规体系。

(3) 注意立法的层次性和实施细则的制定。如日本的小企业立法都是由国会通过、天皇公布的，而有的实施细则则是授权政府内阁或各有关省如通产省、大藏省等进行制定。如日本天皇公布《中小企业现代化促进法》后，法律授权内阁、通产、大藏等省联合制定或分别制定了《中小企业现代化促进法实施令》、《中小企业现代化促进法实施规则》等，以便于中小企业实施法律。

(4) 法律、法规规范中还体现了一定科学性、连续性、实用性和可操作性等特点。例如，英国虽然还没有制定出《中小企业法》，但已准备了多年，为了立法，政府进行调查，并发表了“小企业调查委员会的报告”，即博尔顿报告，提出了企业“小的是美好的”，对中小企业进行了较为详尽的论述。又如，日本为了制定《中小企业基本法》，专门设立了中小企业政策审议室，经过近两年的认真调查和分析，慎重提出了中小企业基本法法案，该法案于 1963 年审议通过并颁布实施，这是一部很有实用性和可操作性的行政法规。50 年代，日本面对中小企业资金严重紧缺的现实，于 1953 年颁布了《中小企业金融公库法》，使中小企业度过了资金缺乏的难关，这也是一部很有操作性、实用性的法规。后来，随着形势的变化，日本政府 3 次修改此法，每次修改法律都尽可能与原来的规定保持连续性。日本中小企业立法注重连续性，呈现出由低到高，不断深化，依次更替的连续递进过程。其他国家制定中小企业法，也很重视立法的连续性、可操作性、实用性、规范性以及科学性，这样制定出来的中小企业法必然是易于实施，其实施也是有利于保护、促进中小企业正常健康向前发展的。

三、我国扶持乡镇企业发展的有关政策措施

自从我国乡镇企业出现以来，党和国家就一直很重视从各个方面来扶持乡镇企业的发展。我国现行扶持乡镇企业发展的有关政策措施主要体现在中央和地方两大方面。

（一）国务院及国家有关部门在扶持乡镇企业发展方面的现行政策措施

80年代以来，国家在扶持乡镇企业发展方面采取了许多具体的措施。特别是90年代以来，我国进行了金融、财税、投资、外贸体制等一系列重大改革，逐步建立起社会主义市场经济体制。国家根据乡镇企业有许多“先天不足”且又有别于其他企业，肩负着补农、建农、带农的任务，在市场竞争中处于不利的地位等特点，对乡镇企业继续实行扶持政策。现行的扶持政策主要有：

1. 资金信贷。资金信贷是国家对乡镇企业扶持的重要表现。80年代以来，国家每年对乡镇企业提供大量低息贷款，贷款额年达几百亿元人民币以上。90年代以后，国家对乡镇企业的资金信贷开始向中西部倾斜。例如1993年国务院下发了《关于促进中西部地区乡镇企业发展的决定》。该规定明确指出，今后我国对乡镇企业在资金的扶持上是向中西部地区的乡镇企业倾斜，这是一个带有战略性的扶持乡镇企业发展的政策规定。该规定还指出：今后应从多条渠道筹集资金，各地可以建立乡镇企业发展基金。从1993年起至2000年，除了用好乡镇企业现有贷款存量和每年正常新增贷款外，再由中国人民银行单独安排50亿元贷款用于支持中西部地区发展乡镇企业。1993年，在国务院主持召开的全国乡镇企业工作会议上，国务院又进一步规定对中西部发展乡镇企业的贷款数额要增至100亿元人民币。国务院还作出明确

规定，为了推动乡镇企业持续健康稳步快速的发展，从 1992 年开始，要求各级财政每年都得安排一定资金来支持发展乡镇企业。

2. 减免税收。这是国家扶持乡镇企业发展的另一重要措施。80 年代中后期，国家对乡镇企业在减免税收方面采取的措施是减二免三，这在很大程度上推动了乡镇企业的发展。后来随着我国要建立市场经济体制、对企业实行平等的税收办法，在这样的形势下，曾有一度乡镇企业的税收与其他企业处于同样境地，这不利于乡镇企业的发展。为了在税收方面体现国家扶持乡镇企业的发展，1993 年，国家明确规定对中西部地区的乡镇企业可实施免征固定资产投资方向调节税的政策。后来又进一步规定，国家不再对乡镇企业征收“交通能源重点建设基金”和“预算调节基金”。国务院有关部门还做出具体规定：乡镇企业按应缴所得税额减征 10% 用于补农建农和补助农村社会性开支；国家确定的老少边穷地区新办的乡镇企业可以在 3 年内减征免征企业所得税，并享受税法规定的税收优惠政策；在国家确定的“老、少、边、穷”地区乡镇企业东西合作示范工程和示范项目的固定资产折旧年限可以适当缩短，但不得短于以下年限：房屋、建筑物为 20 年，火车、轮船、机器、机械和其他生产设备为 10 年，电子设备和火车、轮船以外的运输工具以及与生产、经营有关的器具、工具、家具等为 5 年；乡镇企业东西合作示范工程、示范项目为新办并在国家确定的“老、少、边、穷”地区的，经主管税务机关批准后可以减征企业所得税 3 年；在国家确定的“老、少、边、穷”地区新办的企业，可在 3 年内减征或者免征所得税。

3. 技术改造的扶持。80 年代以来，国家多次颁布有关规定，对乡镇企业的技术改造和技术革新给予政策上的扶持与

倾斜。90年代后，国家进一步加大了对乡镇企业技术改造政策扶持。1992年国务院下发第19号文件指出，对乡镇企业集体骨干企业固定资产折旧率偏低的，可以适当提高。并规定，要把乡镇集体骨干企业的技术改造项目、新产品开发项目、科技开发项目列入各级有关部门的技改、科技和新产品开发计划。1993年，国务院进一步作出规定：允许乡镇企业从销售收入中提取1%作为企业技改和新产品开发资金；1995年中共中央下发的有关文件中再次规定：允许乡镇企业从成本中据实列支用于技术改造和新产品开发的费用。

4. 人才职称。早在1987年国务院下发的第6、8号文件中就明确规定要放活科研院所放活科技人员允许其与乡镇企业进行联合，科技人员可以到乡镇企业工作。到了90年代，随着乡镇企业的进一步发展和对人才需求的进一步增加，国家有关部门再次制定有关鼓励科技人才去乡镇企业工作的政策。1993年国务院下发的19号文件也明确规定：乡镇企业是大中专毕业生最能大显身手的场所之一。国家教育部门要鼓励大中专毕业生到乡镇企业就职，对新分配的大中专毕业生，凡是能到乡镇企业工作的，要继续保留国家干部身份，行政关系保存在县乡镇企业主管部门或人才交流中心，免除见习期其工资在不低于国家规定标准的前提下由企业自行确定。为了提高乡镇企业的整体素质，各有关大中专院校要为乡镇企业定向培养人才并列入各级教育部门的计划有条件的大专院校，要增加适用于乡镇企业的专业，通过职业教育，不断扩大乡镇企业的人才后备资源。1995年农业部、人事部又联合发出通知即《关于在乡镇企业进一步开展专业技术职务评聘工作的通知》。该通知指出要在乡镇企业中开展经常性的专业技术职务评聘工作，并相应发给国家承认的专

业技术职务资格职称证书和职业资格证书。

5. 外向型经济。随着乡镇企业的发展，不少乡镇企业成为地方经济发展的排头兵，成为地方外向型经济的支柱或骨干产业。为了鼓励乡镇企业向外向型经济发展，使更多的乡镇企业产品打入国际市场，国家有关部门，特别是对外经济贸易合作部、国家经贸委等多次制定相应政策，鼓励乡镇企业向外发展。进入 90 年代后，国家仍然对乡镇企业的外向型经济的发展采取倾斜的政策。例如，1995 年农业部、国家计委、国家经贸委、财政部、中国人民银行、中国农业银行联合制定《关于加快乡镇企业外向型经济发展的通知》。该通知指出：鼓励乡镇企业吸引外资，提高技术水平和产品质量，多渠道、多口岸扩大出口，参与国际竞争，开展对外经济技术合作与交流 增加出口创汇 对有条件的乡镇企业 可以向国家经贸委、外经贸部和农业部等部门申请并取得进出口经营权；继续加强‘贸工农’出口商品基地建设；‘贸工农’贴息贷款要择优投放。此后 国务院办公厅又作出规定 在‘九五’期间 国家每年拿出 2 亿元人民币作为贴息贷款用于扶持乡镇企业“贸工农”出口商品基地建设。

（二）地方关于扶持乡镇企业发展的政策措施

党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展‘九五’计划和 2010 年远景目标的建议》及八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展‘九五’计划和 2010 年远景目标纲要》都把发展乡镇企业作为繁荣农村经济的战略重点，党和国家领导人在视察我国乡镇企业时，对发展乡镇企业问题作了一系列重要指示，在充分肯定乡镇企业的地位和作用的同时，也希望地方有关部门对发展乡镇企业能采取更为具体的措施，以鼓励乡镇企业