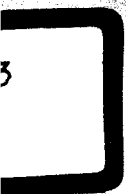


乡镇企业 产业政策研究

● 裴叔平 陈乃醒 主编

● 经济管理出版社



责任编辑：任维忠
责任校对：孟赤平
技术设计：陆符铭
乡镇企业产业政策研究

*

经济管理出版社出版
(北京阜外月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售
冶金胶印厂印刷

*

787×1092 1/32 11.75 印张254千字
1989年9月第一版 1989年9月河北第一次印刷
印数：1~3,000册

ISBN 7-80025-202-7/F·166

定价：5.40元

编者的话

我国的经济体制改革正在深入发展，政府管理经济的职能正在由直接调控为主向间接调控为主转变。政府对宏观经济的调控愈是间接，就愈需要有符合实际的科学的产业政策做指导。产业政策要解决的核心问题是产业结构的合理化，而产业结构的合理化不能靠市场机制的自发作用来形成，那样势必造成资源的浪费。产业政策的指导作用就在于合理配置社会资源，使投资主体的投资行为符合宏观经济协调发展的目标。

我国经济发展中一个值得重视的问题是乡镇企业的发展。1978年以来，乡镇企业的蓬勃发展是人们始料未及的。到1987年，全国乡镇企业的总产值已达4760多亿元，占全国社会总产值的20.4%，占农村社会总产值的50.5%，上缴国家税金221亿元，出口创汇50亿美元，拥有固定资产原值1600多亿元，转移了8000多万农业劳动力。乡镇企业已经成为增加农民的收入，加快建设社会主义新农村的重要途径。但是，乡镇企业的发展也不可避免地出现了一些问题，诸如乡镇工业与城市工业的关系问题、乡镇企业的内部结构问题、技术进步问题、经济效益问题、资金问题、布局问题、环境保护问题等等都是亟待解决的。这些问题的解决都需要有产业政策的指导，以使乡镇企业的发展避免盲目性，增强自觉性，

使农村的生产要素得到合理配置，获得最佳的经济效益。为了加强对乡镇企业产业政策的研究，我们编写了本书，以期抛砖引玉。

本书涉及的只是乡镇企业产业政策中的一些重要问题，而不是全部问题。有的问题认识也不一致，我们基本保留了作者个人的意见。编写工作中的缺点和错误在所难免，我们欢迎广大读者批评指正。

本书编写过程中得到中国社会科学院工业经济研究所资料室的帮助，曹玉珍同志做了不少编务工作，在此一并表示感谢。

编 者

1989. 1 .26

目 录

编者的话	(1)
第一章 乡镇企业发展的若干政策选择	(1)
第一节 发展乡镇企业是完成我国二元经济结构 转变的战略选择	(2)
第二节 工业格局的合理选择	(8)
第三节 进一步完善企业机制	(15)
第四节 加强宏观调节	(21)
第二章 乡镇企业产业结构政策	(28)
第一节 乡镇企业产业结构的现状及其与国民经 济产业结构的区别和联系	(28)
第二节 乡镇企业产业结构目标构想	(32)
第三节 乡镇企业产业结构合理化对策	(41)
第三章 产业政策对乡镇工业的导向作用	(48)
第一节 产业政策应引导乡镇工业不断拾遗补缺	(49)
第二节 产业政策应鼓励乡镇企业利用优势	(53)
第三节 产业政策要在不同地区发生不同的功效	(55)
第四节 产业政策应激励推动不发达地区勇于跨 越	(60)
第四章 发展乡镇工业的对策	(65)
第一节 现实的选择	(65)

第二节	面临的挑战·····	(67)
第三节	应采取的对策·····	(71)
第五章	乡镇企业股份制政策·····	(82)
第一节	股份经济是一种充满生机的新型经济形式·····	(82)
第二节	发展股份经济对振兴农村经济的重大意义·····	(87)
第三节	促进乡镇企业股份经济发展的对策·····	(93)
第六章	乡镇企业投资政策·····	(98)
第一节	乡镇企业投资的特点与问题·····	(98)
第二节	乡镇企业投资应实施的政策·····	(101)
第七章	乡镇企业的信贷与融资政策·····	(116)
第一节	乡镇企业的一些优势正在消失·····	(116)
第二节	乡镇企业的信贷政策·····	(118)
第三节	乡镇企业直接融资政策·····	(122)
第八章	乡镇企业的市场与经营政策·····	(132)
第一节	乡镇企业的产品销售·····	(132)
第二节	乡镇企业的生产要素市场及其经营方式·····	(136)
第三节	乡镇企业生产资料市场的经营特点·····	(141)
第四节	加强乡镇企业市场经营活动的宏观调控·····	(143)
第九章	乡镇企业技术进步政策·····	(152)
第一节	乡镇企业技术进步政策回顾·····	(152)
第二节	研究乡镇企业技术进步政策的重要性·····	(156)
第三节	制订乡镇企业技术进步政策的理论依据	

.....	(158)
第四节 乡镇企业技术进步的若干政策	(160)
第十章 乡镇企业利用外资政策	(172)
第一节 广东乡镇企业利用外资的现状 & 特点	(173)
第二节 利用外资对发展乡镇企业和农村经济的积极作用	(177)
第三节 乡镇企业利用外资的若干政策	(180)
第十一章 乡镇企业出口创汇政策	(188)
第一节 乡镇企业出口创汇的指导思想	(188)
第二节 开创出口创汇的新局面	(190)
第三节 乡镇企业出口创汇的产品结构	(193)
第四节 乡镇企业出口创汇的若干政策措施	(195)
第十二章 乡镇企业分配政策	(202)
第一节 正确处理积累与消费之间的关系	(202)
第二节 正确处理发展乡镇企业和“以工补农”的关系	(205)
第三节 正确处理经济承包中的分配关系	(208)
第四节 正确处理联合双方的经济利益关系	(210)
第五节 正确处理企业自有资金与集中使用的关系	(212)
第十三章 乡镇企业税收政策	(214)
第一节 乡镇企业税收在国家财政收入中的地位	(214)
第二节 1978~1986年乡镇企业税收政策的演化	(215)
第三节 乡镇企业税负公平问题	(219)

第十四章	乡镇企业“以工补农”政策	(232)
第一节	农村工业化是农业现代化建设的必要前提	(232)
第二节	以工补农不同途径的比较	(241)
第三节	以工补农的对策	(252)
第十五章	建立乡、镇工业群区政策	(257)
第一节	问题的由来	(257)
第二节	国内外区域集中模式和经验	(264)
第三节	乡镇企业工业群区区址选择	(271)
第四节	推动群区建设的产业政策问题	(275)
第十六章	乡镇企业发展与小城镇建设政策	(279)
第一节	农村工业化是乡村城市化的主要内容	(279)
第二节	乡镇企业发展与城镇体系建设的相互关系	(285)
第三节	乡镇企业发展与城镇体系建设中的结构性矛盾	(290)
第四节	妥善处理乡镇企业发展和城镇体系建设关系的对策	(296)
第十七章	“资源型”地区乡镇企业发展对策	(304)
第一节	现状与特征	(304)
第二节	趋势及对策	(307)
第十八章	少数民族与边远地区发展乡镇企业的若干政策	(314)
第一节	少数民族和边远地区乡镇企业的现状和特点	(314)

第二节	若干政策建议·····	(318)
第十九章	乡村采矿工业政策·····	(330)
第一节	乡村采矿工业的采掘技术方式 ·····	(330)
第二节	乡村采矿工业形成劳动密集型的经济原因·····	(335)
第三节	形成劳动密集型采矿业的国民经济背景 ·····	(339)
第四节	乡村采矿工业的经济政策调整·····	(341)
第二十章	农村食品工业政策·····	(345)
第一节	我国农村食品工业发展的现状 ·····	(345)
第二节	食品工业在国民经济中的地位和作用 ·····	(350)
第三节	食品工业的产品开发·····	(354)
第四节	发展农村食品工业的政策措施·····	(360)

第一章 乡镇企业发展 的若干政策选择

与世界各地工业国家农村经济所占比重日益下降的历史趋势相反，进入80年代以来，我国农村经济占国民经济的比重呈现上升局面。以全国社会总产值的权数分布为例，农村由1978年的29.8%上升到1986年的39.8%，短短8年时间增加了10个百分点。推动农村经济地位上升的因素，并非被人们视为传统产业的农业，而是非农产业，其中主要又是构成其主体产业的乡镇工业。以乡镇企业而论，1987年乡镇企业总产值达到4764.3亿元，比1978年的493.07亿元增长8.7倍，年平均增长27.9%，远远高于同期农业总产值增长66.2%、年平均增长6.6%的速度。再以乡镇工业论，1987年乡镇工业产值达到3243.4亿元。这样，乡镇企业及其作为主体产业的乡镇工业在农村经济以及国民经济中的地位将继续加强。如果说前些年对乡镇企业只是视为“异军”，尚未将其完全纳入国民经济发展轨道，那末今后继续保持以往的政策选择势必造成相当大的国民经济“空档”。不仅乡镇企业前途难以把握，而且国家宏观调节也将由于脱离现实而失去相应部分的指导功能。

出于上述考虑，有必要对迄今为止的政策选择进行反思

和验证，根据我国社会主义阶段特有的现实基础，逐步完善或者补充制订指导乡镇企业健康发展的宏观政策，使之在经济协调发展的和谐环境中走向2000年。

第一节 发展乡镇企业是完成我国 二元经济结构转变的战略选择

我国国民经济中农村经济所占比重的上升，不是相悖于世界经济发展普遍规律的现象，而是世界经济发展普遍规律在我国现实国情下的特殊表现，从农业国走向工业国的历史长途上，工业以较大差数高于农业增长的速度，是世界各工业国家国民经济中农村所占比重下降的直接原因，即使在工业化实现以后也依然如此。然而，与我国现实国情的主要差别是这些国家的城乡分工内容不同，它们实行的是起源于产业革命的传统的国民经济格局，即界限清晰的“城市——工业、农村——农业”。而我国农村除了包含全部农业以外，还包含相当部分的工业及其它非农产业。正是农村工业及其它非农产业以超出农业甚至城市工业增长的速度，造就了我国农村经济占国民经济比重呈现逐步上升的趋势。世界各工业国家由传统经济和现代经济并存的二元结构向现代经济构成的一元经济的转化进程中，顺其自然地选择了走城市工业化道路的发展战略，通过工业不断创造新的就业机会吸纳农业剩余劳动力，直至达到城乡经济协调发展需要的平衡点。选择城市工业化发展战略的必然结果是全国人口的多数聚集在城市。世界银行《1987年世界发展报告》提供的数据表明，

当今各工业国家的城市人口一般都在60%以上,其中英国、美国、法国、联邦德国、日本等国已经分别达到70~80%以上。50年代初期,我国也曾出现过相对有利的选择城市工业化道路的历史机遇,即在总人口相当于现今一半的时候,一方面严格控制人口总量的增加,一方面有步骤地鼓励农民走向城市,从而走上世界各工业国家共同选择的城市工业化道路。可惜由于战略决策的重大失误,使我国丧失了这样一个选择城市工业化道路的历史机遇。

仅就人口问题而言,50年代的重大失误表现在相互联系的两个方面,一是实行鼓励人口盲目增长的政策,二是实行禁止农村人口流入城市的户籍制度。前者导致我国人口总量从50年代中期到70年代中期增加三亿之多,平均每年增加的人口超过1500万。尽管从70年代末期开始实行严格控制人口增长的政策,却也无法摆脱现今每年人口递增1300万左右的既成事实。而后一种失误又导致人口过多地滞留在农村,造成今天“十亿多人口、八亿在农村”的现实国情。由于农村文化教育比较落后,控制人口增长的难度相对较大,因而农村人口自然增长率始终高于城市。再由于农村人口建筑住房等占用的土地远远高于城市,从而导致我国本来就很有限的耕地资源急剧下降的局面。衡量一个国家是否实现工业化的标准,并不完全在于工业在国民经济中所占比重如何。1986年我国工农业总产值中工业部分占73.6%,按传统的衡量标准已经实现工业化。但是,严峻的现实是全国仍然有70%以上的人口滞留在农村,仍然有60%的劳动力从事以手工操作为主的传统工业。这种畸形的二元经济结构,说明我国城市工业的就业容量和所提供的物质技术装备还相当有限,远未

达到各工业国家已经实现的工业产值比重与工业劳动力比重大体相等的境地。因此，衡量工业化的标志除了工业产值比重外，还要看工业劳动力所占比重如何。根据马克思关于等量劳动创造等量价值的理论，我国现有工业劳动力不可能创造比重如此之大的工业产值，之所以出现工业产值比重悬殊高于工业劳动力比重的奇特现象，相当程度上是由于我国工农业产品价格剪刀差偏大，工业产值比重由于工业品价格高于价值而被虚假提高，农业产值比重由于农产品价格低于价值而被人为压低。人口过多地滞留在农村，除从事农业外很少有其它生产门路，势必造成农业劳动力大量过剩。农村劳动力就业问题虽然不如城市那样集中，然而剩余劳动力数量之巨却是城市无法比拟的。这种分散在各个乡村的就业压力在过去很长时间里被人们忽视和淡化了。由于我国按人口平均的农业自然资源匮乏，过多的劳动力集中在土地上从事农业，因而农业的边际劳动生产率很低，甚至可能出现负数，我国农业人口平均收入过去长期低滞不上，其原因正在于农业劳动力投入与农业自然资源之间没有形成恰当的配备比率，无法产生较为适宜的规模经济效益。

即使从我国耕地资源的充分利用出发，以个人为单位的劳动力与以亩为单位的耕地之间的配比至少不应低于1:15，即平均每个农业劳动力承担耕地15亩以上，才有可能形成一定的规模效益。根据土地抽样调查结果分析，全国实有耕地约18亿亩，需要配置种植业劳动力1.2亿，加上林牧副渔业需要配置的6000万劳动力，我国从事农业的劳动力总量保持在1.8亿左右是比较适宜的。1986年我国乡村劳动力已接近3.8亿，预计本世纪将达到5.2~5.4亿。这就是说，目前我国农村需要创造

2亿人的非农产业就业机会,到本世纪末要达到3.4~3.6亿。今天,谁也不再否认农业剩余劳动力转移的必要性,问题的难点在于:如此宏大的劳动力队伍究竟转向何方?固然可以设想重新选择50年代曾经错过的城市工业化道路,鼓励数亿农村劳动力及其所赡养的人口流入大中城市。但是,就目前的实际情况看,数亿人口迁居大中城市所带来的就业、住房、教育、交通、能源等问题是现实国力无法解决的。当然,我们不排除少量农村劳动力通过种种途径流入城市的可能性,但这不可能成为农村劳动力转移的主要去向。

经济研究在我国的深入已经把资源的最佳配置问题提到日程上来。在各种资源的配置中,劳动力的合理配置具有首要意义。我国农村劳动力的绝大部分既然无法进入大中城市,则应当在农村创造和提供较为充分的就业机会,实现农业剩余劳动力的逐步转移。具体可以分为两大流向:一是从事农村文化、卫生、教育事业和各种行政、经济、社会的 service 管理工作;二是从事以乡镇工业为主的乡镇企业中的各种非农产业。相对而言,乡镇企业的就业前景远比其它途径更具弹性和更加广阔,可以成为农业剩余劳动力转移的主要流向。通过这几种就业途径的分流,本世纪末我国4.5亿农村劳动力似可形成如下较为适宜的就业结构:40%即1.8亿劳动力从事包括林牧副渔业在内的广义农业,40%即1.8亿劳动力从事以乡镇工业为主的乡镇企业,20%即9000万劳动力从事农村文化、卫生、教育事业和各种行政、经济、社会的 service 管理工作,以及少量通过种种渠道流入大中城市。乡镇企业所创造和提供的就业机会,对推动农业规模经营发展是具有决定意义的外部有利条件。乡镇企业除通过吸纳劳动力、促进农

业适度经营规模的形成外，还将通过资金支持等形式添置规模经营所必需的农业机械设备和改善农田水利排灌设施，以及建立健全农业社会化服务体系，使之能够建立在较为坚实的物质技术基础上。现今经济发达地区农业规模经营开始得以试行的事例，已经证实了这点。

乡镇企业对农业的资金扶持不应该是一个任意数。为了确保乡镇企业自身发展的需要，用于扶持农业的资金需要明确规定数量界限，一般不宜超过税后利润的15~20%，并且逐步做到农业规模经济能够依靠自身经济效益求得巩固和发展。

人们的居住方式通常是由经济活动方式决定的。现时八亿农村人口的分散居住是以分散经营的农业劳动为前提的。乡镇企业集中劳动的状况将相当程度地改变分散居住赖以存在的前提。乡镇企业职工及其所赡养人口集中居住在企业所在地附近，有利于节约农村建房用地，改善居住条件及文化设施，优化农村教育事业，便利农村交通条件，符合农村居民要求物质文化生活日趋丰富的愿望，也是提高农村劳动力素质的一条重要途径。当然，居住趋于集中对于向工业化迈进的经济发展本身也是有利的，其最显著的效应是容易造成思想开放的外部环境，便于现代经济因素和价值观念注入劳动力成长的各个阶段。如果说农业的地理分布是要求相对分散，那末工业的地理分布则是要求尽量集中。农业分散布局是为了充分利用地域空间，工业集中布局则是为了尽量节约地域空间。抛开工业集中布局所节省的土地资源对农业的利益不谈，仅就工业本身而言集中布局的好处也是举足轻重的。工业生产不仅需要机器、厂房等基本固定资产，而且需要能

源、交通、管道等配套设施。工业布局愈集中，配套投资就愈小，企业的经济效益则相应提高；反之，工业布局愈分散，配套投资就愈大，企业的经济效益则相应下降。此外，以市场调节为主的乡镇企业还需要有灵敏的信息网络和开放的经营环境，集中布局正是形成上述条件的必备前提。

乡镇企业发展对从业人员居住集中和工业布局集中的要求，迫使我们寻求新的地域空间存在形式。从经济发达地区已经走出并且正在继续走的道路来看，加速小城镇建设，走农村城镇化的道路，是一种较为理想的选择。在大中城市与疆域广阔的农村之间建设一大批小城镇，既可以避免农村人口大量涌入大中城市所产生的种种弊端，又可以造成适应乡镇企业发展需要的外部环境。对此问题应当上升到农村经济发展战略的高度加以认识和对待。为了实现农村城镇化的长远目标，从现在起就应当制订和采用一套新的农村建厂建房政策，基本内容是提倡和鼓励在小城镇集中建厂建房，严格限制在乡村分散建厂建房。可以设想以乡为单位，一般选择一至两个交通便利、水资源丰富、耕地质量较差、且有较大扩展领域的村镇作为今后小城镇建设的所在地，根据经济发展和居民生活的长远目标进行合理规划，分别设立工业区、商业区、住宅区和文化教育区，使所建设的小城镇具有比较齐全的生产生活功能。在统筹规划的基础上，要求乡办、村办以及个体、联合体所办的新建企业按统一布局建在小城镇上，对于已经分散在各村的原有企业在条件具备或进行重大技术改造时迁往小城镇；在乡镇企业集中布局的同时或提前要求企业职工新建住房按规定建在规划的地域，或者由企业和房地产经营部门筹集资金在规划地域集中建房出售或出租

给职工。对于从事其它非农产业的农村人口的住房，也要尽量安排在小城镇。在条件较好的经济发达地区更要先走一步，随着乡镇企业的发展，力争在本世纪末将本乡一半左右的人口逐步移居到规划建设的小城镇上来，根本改变人口过多地滞留在各自然村的状况。

由此可见，在二元经济向一元经济转化的进程中，我国将选择一条与各工业国家有很大不同的发展战略。各工业国家通过城市工业化道路所实现的目标，在我国则需要通过城市工业化和农村工业化兼行并进才能达到，其中将更多地依靠农村工业化把全国人口的绝大多数纳入现代经济的轨道。值得指出的是，我国农村工业化并非表现为农村工业的遍地开花，而是通过乡镇企业布局和农村人口居住相对集中的小城镇化来实现。其次，城市规模大小并非永远不变的，在即将涌现于中国各地的小城镇中势必有一部分或迟或早会发展成为中等城市，在全国现有的2000多个县城演变成为中等城市的比例将会更高。最后，我国特有的二元经济向一元经济转化的战略选择，并没有构成与世界经济发展普遍规律迥异的本质差别，而是依照已有模式刻板行事的殊途同归。

第二节 工业格局的合理选择

适合我国实际国情的向工业化国家演进的独特战略，揭示了乡镇企业的产生和发展不仅现今是不可避免的，而且将来也是不可取代的。这种不可取代性，既来自其它经济类型无法充顶乡镇企业的主要职能，更来自乡镇企业自身所独具