

乡镇企业法实用指南

房维廉 编著



中国农业出版社

乡镇企业法实用指南

房维廉 编著

中国农业出版社

乡镇企业法实用指南

房维廉 编著

* * *

责任编辑 耿增强

中国农业出版社出版(北京朝阳区农展馆北路2号)
新华书店北京发行所发行 北京通县曙光印刷厂印刷

787×1092mm 7.5印张 150千字

1997年3月第1版 1997年3月北京第1次印刷

印数 1-10 000册 定价:10.00元

ISBN 7-109-04795-4/S·2983

作者简介

房维廉 清华大学毕业后长期从事企业管理工作。1979年调入全国人大常委会从事经济立法，现任法制工作委员会经济法室主任，同时是中国劳动法学研究会副会长、土地法学会顾问、中国税务咨询协会理事、中国国际经济贸易仲裁委员会委员、国家中高级干部学法讲师团高级讲师、中国企业管理培训中心教授。

编著和主编有二十多部经济法律和《释义》、《讲话》、《读本》、《实用指南》、《理论与实务》等书三十多本。

前 言

《中华人民共和国乡镇企业法》已经八届全国人大常委会第二十二次会议审议通过，自1997年1月1日起施行。《乡镇企业法》是我国社会主义市场经济法律体系中的重要法律，它的颁布和施行对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，具有重要意义。

《乡镇企业法》与许多法律关系密切，包括《公司法》、《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》、《工会法》、《产品质量法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《水土保持法》、《煤炭法》、《劳动法》、《矿山安全法》、《会计法》、《税收征收管理法》、《对外贸易法》、《统计法》、《商标法》、《行政处罚法》、《仲裁法》、《行政诉讼法》、《民法通则》、《民事诉讼法》、《刑法》等。为了配合宣传贯彻《乡镇企业法》，并了解相关法律的有关规定，编写了这本《实用指南》。编写中力求理论联系实际，希望本书能对读者学习《乡镇企业法》、准确把握各项规定的精神实质有所帮助。

由于水平有限，本书难免存在错误和不当之处，敬请读者批评指正。

作 者

1996年12月

目 录

第一讲	绪论	1
第一节	乡镇企业的发展和立法意义	1
第二节	《乡镇企业法》的立法过程和草案审议修改的情况	7
第二讲	乡镇企业的组织和任务	17
第一节	乡镇企业的组织形式及其设立	17
第二节	乡镇企业的性质和法律地位	25
第三节	乡镇企业的内部领导体制和民主管理	29
第四节	乡镇企业的主要任务和精神文明建设	37
第三讲	乡镇企业的权利和义务	42
第一节	乡镇企业的权利	43
第二节	乡镇企业的义务	48
第四讲	发展乡镇企业的基本原则、优惠政策和 政企关系	61
第一节	发展乡镇企业的基本原则	61
第二节	国家的优惠政策和乡镇企业的资金渠道	69
第三节	政府主管部门与乡镇企业的关系	75
第五讲	乡镇企业的生产经营管理	85
第一节	乡镇企业加强管理的重要意义和管理工作的目标	85
第二节	乡镇企业的产品质量管理和商标使用管理	87
第三节	乡镇企业的生产安全管理	93
第四节	乡镇企业的财务会计管理和内部审计	101
第六讲	乡镇企业开发利用自然资源和环境保护	110
第一节	乡镇矿山企业必须依法开采矿产资源	110
第二节	乡镇企业建设用地	118

第三节	乡镇企业的环境保护	123
第七讲	行政责任	131
第一节	行政责任概述	131
第二节	乡镇企业违反有关法律应当承担的行政责任	141
第三节	行政处罚争议的解决	148
第八讲	刑事责任	156
第一节	刑事责任概述	156
第二节	乡镇企业及其工作人员违法犯罪的刑事责任	162
第九讲	民事责任	170
第一节	民事责任概述	170
第二节	乡镇企业违反有关法律应当承担的民事责任	176
第三节	经济合同的违约责任及其纠纷的处理	180
附		
	中华人民共和国乡镇企业法	192
	中华人民共和国乡村集体所有制企业条例	198
	关于加快发展中西部地区乡镇企业的决定	204
	国务院关于加强乡镇、街道企业环境管理的规定	211
	乡镇企业安全生产和工业卫生管理规定	213
	乡镇企业职工教育规定	219
	关于进一步加强乡镇企业质量工作的意见	223
	关于乡镇企业建立现代企业制度的意见	227

第一讲 绪 论

第一节 乡镇企业的发展和立法的意义

一、我国乡镇企业发展的历程

(一) 乡镇企业发展的四个时期

我国乡镇企业四十多年的发展,大体上经历了四个时期,即萌芽时期、停滞时期、大发展时期和开创新局面时期。

1. 萌芽时期。建国后,广大农民有扩大生产增加收入、改变贫困状况的强烈愿望,这种愿望成为向农业以外延伸的行动,出现了农村家庭手工业。这是乡镇企业的萌芽。农业合作化以后,这些手工业以农村集体事业的形式继续存在和发展,1958年进一步发展为社队工业企业。有的社队企业发展到一定水平,用增加的农民收入补助农民生活,支持农业生产,购买化肥、农药等。但从总体上看,这时的社队企业规模较小,主要仍是为了解决农业收入太少、农民贫困的问题。

2. 停滞时期。十年动乱期间,社队企业基本上处于停滞状态。1975年在全国农业学大寨会议上,社队企业曾被作为资本主义批判。

3. 大发展时期。1978年12月召开的党的十一届三中全会,给社队企业带来转机。《中共中央关于加快农村发展若干问题的决议》指出,“社队企业要有一个大发展”。随着家庭联产承包责任制的推行,社队企业发展很快。1983年社队企业总产值已占全国社会总产值的9.1%。这时的社队企业已普

遍发挥了以工补农、以工建农,用企业收入支持农业生产的作用。

4. 开创新局面时期。1984年3月,党中央、国务院批转了农牧渔业部“关于开创社队企业新局面的报告”,并将社队企业改名为乡镇企业。按照中央和国务院的指示,开动了乡办、村办、合作办和个体办乡镇企业的四条轮子,使农业、工业、商业、建筑业、运输业、服务业得到了全面发展。1988年乡镇企业总产值即占全国社会总产值的23.5%。1992年3月,国务院在批转农业部“关于促进乡镇企业持续健康发展的报告”的通知中指出,发展乡镇企业是建设有中国特色的社会主义的重要组成部分,是繁荣农村经济,增加农民收入、促进农业现代化和发展国民经济的必由之路。

(二) 乡镇企业迅猛发展的原因

乡镇企业在改革开放以后迅猛发展的主要原因是:

1. 党中央、国务院的高度重视,为乡镇企业发展提供了巨大的动力。邓小平同志把乡镇企业作为建设有中国特色社会主义的三大优势之一。江泽民同志在党的十四大政治报告中指出,乡镇企业“为农村剩余劳动力从土地上转移出来,为农村致富和逐步实现现代化,为促进工业和整个经济的改革和发展,开辟了一条新路。”今后要“继续努力发展乡镇企业,特别是扶持和加快中西部地区和少数民族地区乡镇企业的发展。”

国务院在批转农业部“关于促进乡镇企业持续健康发展的报告”的通知中指出,“各级人民政府和有关部门要把发展乡镇企业作为一项战略任务,切实加强领导,坚持不懈地抓下去。”

2. 社会主义市场经济体制的建立和发展,为乡镇企业开

开辟了广阔的天地。乡镇企业是市场经济的主导力量,在向社会主义市场经济体制转化的过程中,占有市场机制的优势。过去乡镇企业的市场机制在计划经济体制下没有充分发挥,随着市场经济体制的逐步建立,乡镇企业的生机和活力得到了充分发挥。

3. 国务院采取宏观调控措施,为乡镇企业的发展创造了良好的外部环境。加强农业的基础地位,深化体制改革,调整产业结构,保持投资和消费的合理增长,提高对外开放水平,都对乡镇企业的发展十分有利。

4. 广大农民奔小康的强烈愿望和高涨的创业精神为乡镇企业的发展奠定了牢固的基础。人是生产力发展最活跃的因素,广大农民的积极性和创造性是乡镇企业持续、稳定、健康发展的潜在力量。

二、乡镇企业发展的重要作用及其存在的问题

(一) 乡镇企业发展的重要作用

乡镇企业迅猛发展,为我国的经济、政治稳定和社会进步作出了重大贡献,发挥了重要作用,主要是:

1. 巩固和壮大了社会主义集体经济,成为增加农业投入的重要源泉。乡镇企业产出的巨大利润,补助了农业,建设了农业。1995年乡镇企业的增加值占整个农村社会增加值的56%,乡镇企业的集体资产占整个农村集体资产的77%。乡镇企业的发展,增加了农业投入。“八五”期间,乡镇企业用于支农的各项资金达到1000多亿元。

2. 吸纳了农村剩余劳动力,富裕了广大农民,成为缩小城乡差别的重要途径。1995年乡镇企业从业人员达1.28亿人,占农村劳动力的28%。1995年乡镇企业支付职工工资4

300多亿元,农民纯收入净增部分的50%来自乡镇企业。乡镇企业的发展,缓解了我国劳动就业的难题,是农民奔小康的希望所在,是最大的扶贫和致富工程。

3.增加了社会的有效供给,成为国家实现工业化的重要一翼。乡镇企业生产的许多产品已占全国相当的比重,如原煤、水泥占40%,服装占80%,砖瓦和中小农具占95%。1995年全国乡镇企业完成国内生产总值14595亿元,占国内生产总值的25.3%,上交税金2058亿元。乡镇企业使农村工业化和城市工业化相结合,加速了我国的工业化进程。

4.推动了农村的精神文明建设,成为提高农民素质的物质基础。乡镇企业的发展促进了农民的知识化、专业化,造就了一支新型的产业大军,为农村的教育、文化等各项事业的发展,提供了物质保障,解决了国家和地方政府无力解决的许多重大问题。

5.乡镇企业已成为我国农村经济的主体和国民经济的支柱,改变了我国农村中单一的农业经济结构,使农村的工业、建筑业、运输业、商业、服务业从农业中相继分离出来,变成了多元化的农村经济结构,对于发展农村的社会主义市场经济,保持农村社会的稳定发挥了重要作用。乡镇企业的高速发展,标志着我国农村以工业为先导的产业竞争正在兴起,为我国建设有中国特色的社会主义国家走出一条新路子。

(二)乡镇企业发展中存在的问题

乡镇企业在迅猛发展中,也存在一些问题,主要是:

1.一些地方和部门对发展乡镇企业的战略意义认识不足,有的对已经明确的政策不兑现,有的向乡镇企业乱摊派,

甚至平调、上收,改变乡镇企业所有制的性质。侵犯乡镇企业合法权益的现象比较普遍,乡镇企业财产的安全缺乏保障。乡镇企业支援农业和农村经济发展的义务也没在法律中作出规定,执行中缺乏法律依据。

2. 由于起步晚、底子薄,资金严重不足。乡镇企业受信贷规模控制,税赋增长较多,负担过重;一些地方对乡镇企业的利润取之过度,一些乡镇企业分光吃净,也是资金紧缺的重要原因。一些乡镇企业由于运营资金严重不足,延误了正常的生产经营业务;技改项目得不到必要的补充资金,无法达到规模效益;在建项目因缺乏资金不能按期竣工投产。一些乡镇企业缺少流动资金,处于停产半停产状态。

3. 乡镇企业发展的区域分布很不平衡。1994年全国乡镇企业总产值中,沿海的江苏、浙江、山东、广东四省和京、津、沪三市就占了54.2%,而西南和西北9省区,只占7.5%,已成为我国中西部与东部地区经济发展差距的重要原因。中西部乡镇企业如不加以扶持,很难发展。党中央国务院扶持乡镇企业的一系列措施,亟需通过法律形式稳定下来。

4. 乡镇企业自身发展中存在一些问题,主要是一些企业不依法纳税、经营管理粗放,财务帐目不清,技术装备落后,劳动效率较低,产品质量不高,环境污染严重,伤亡事故频繁等,亟需通过立法加以引导、规范和制约。

三、制定乡镇企业法的重要意义

制定《乡镇企业法》是关系乡镇企业的长远发展和国民经济以及社会发展全局的大事。《乡镇企业法》的颁布和施行是乡镇企业发展史上的里程碑,对于扶持和引导乡镇企业的健

康发展，保护乡镇企业的合法权益，规范乡镇企业的组织和行为，繁荣农村经济，促进社会主义现代化建设都具有重要意义。

(一)明确了政策和原则，是乡镇企业发展的强大动力

《乡镇企业法》充分肯定了乡镇企业取得的成功经验，把经过实践检验是正确的国家扶持乡镇企业发展的一系列政策，以法律的形式固定下来。包括实行税收方面的优惠：在一定时期内对乡镇企业减征一定比例的税收，对符合法定条件的中小型乡镇企业实行税收优惠；实行信贷方面的优惠：对符合法定条件的乡镇企业给予优先贷款，对有资金困难并有发展前途的乡镇企业给予优惠贷款。保持了政策的稳定性和连续性。同时，进一步明确了乡镇企业发展的主要原则。一是坚持以农村集体经济为主导，多种经济成分共同发展；二是国家对乡镇企业积极扶持、合理规划、分类指导、依法管理，国家鼓励和重点扶持经济欠发达地区、少数民族地区发展乡镇企业，将发展乡镇企业与小城镇建设相结合，逐步引导和促进乡镇企业适当集中发展；三是按照市场需要和国家产业政策合理调整产业结构和产品结构；四是推动科学技术进步，提高乡镇企业的素质。贯彻这些原则，乡镇企业必将持续、健康发展。

(二)明确了乡镇企业的地位和政企关系，为乡镇企业创造了良好的外部环境

《乡镇企业法》确立了乡镇企业在国民经济中的法律地位，明确规定乡镇企业是农村经济的重要支柱，是国民经济的重要组成部分；明确了乡镇企业与政府管理部门的关系，县级以上各级人民政府乡镇企业行政管理部门和有关部门按照各自的职责对乡镇企业进行规划、协调、监督、服务，不得违反法

律、行政法规干预乡镇企业的生产经营,撤换企业负责人;理顺了乡镇企业的产权关系,明确规定乡镇企业的财产权属投资者所有,合法财产不受侵犯,任何组织或者个人不得侵占或者无偿使用乡镇企业的财产。这些规定为乡镇企业创造了良好的外部环境,是乡镇企业改革、提高和振兴的强有力的法律保障。

(三)规范了乡镇企业的组织和行为,完善了市场主体法律体系

《乡镇企业法》的制定和颁布,是社会主义法制建设的重大成果。《乡镇企业法》规范了乡镇企业的组织和行为,明确规定乡镇企业是农村集体经济组织或者农民投资为主,在乡镇(村)举办的承担支农义务的企业,可以依法采取多种组织形式。乡镇企业的投资者依法决定企业的重大事项,建立经营管理制度,享有经营管理自主权。同时依法承担义务,包括对国家应尽的义务:按期足额交纳税款,如实报送统计资料;向社会应尽的义务:保证产品质量,依法使用商标,保护环境和自然资源;对职工应尽的义务:加强劳动保护,保证职工的安全和健康。这些规定使规范市场主体组织和行为的法律进一步完善,有利于我国社会主义市场经济法律体系的形成。

第二节 《乡镇企业法》的立法过程和草案审议修改的情况

一、《乡镇企业法》的立法过程

乡镇企业法的立法过程,大体上分为四个阶段:全国人大

财经委员会起草乡镇企业法(草案);全国人大常委会对乡镇企业法(草案)进行初步审议;全国人大常委会审议法律委员会提出的草案修改稿;全国人常委会审议通过乡镇企业法。第一个阶段是乡镇企业法(草案)形成过程;后三个阶段是乡镇企业法(草案)审议修改和通过的过程。

(一)全国人大财经委员会起草乡镇企业法(草案)

根据全国人大常委会的立法规划,全国人大财经委员会于1993年7月成立了乡镇企业法起草组,由财经委员会、农业部、国家计委有关人员及部分专家学者参加,着手起草工作。同时,委托江苏省人大常委会起草乡镇企业法的草稿作为参考。三年来,起草组多次召开会议对有关问题进行了深入研究,并在部分省、自治区调查,广泛征求有关方面和专家学者的意见,反复讨论修改,并经全国人大财经委员会审议通过,形成了《中华人民共和国乡镇企业法(草案)》。

1996年7月22日,全国人大财经委员会向全国人大常委会提出了关于提请审议《中华人民共和国乡镇企业法(草案)》的议案。全国人大财经委员会在议案中说,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,全国人大财经委员会按照八届全国人大常委会立法规划的要求,经过调查研究,深入论证,广泛征求意见,反复讨论修改,拟定了《中华人民共和国乡镇企业法(草案)》。草案已经财经委员会审议通过,现提请全国人大常委会审议。

(二)全国人大常委会对乡镇企业法(草案)进行初步审议

1996年8月23日,八届全国人大常委会举行第二十一一次全体会议,一致通过将审议乡镇企业法(草案)列入会议议程。会议听取了财经委员会主任委员柳随年受财经委员会委

托作的“关于《中华人民共和国乡镇企业法(草案)》的说明”。柳随年主任委员在“说明”中讲了制定乡镇企业法的必要性、立法的指导思想、乡镇企业的范围、乡镇企业支援农业以及对乡镇企业的扶持等问题。

八届全国人大常委会第二十一次会议分组审议了乡镇企业法(草案),委员们就乡镇企业的范围、对乡镇企业的扶持政策、政企关系、乡镇企业的内部体制和民主管理和劳动保护、经营管理和支农义务等问题,提出了修改意见。

(三)全国人大常委会审议乡镇企业法草案修改稿

八届全国人大常委会第二十一次会议对乡镇企业法(草案)进行初步审议后,全国人大法律委员会、法制工作委员会将草案印发国务院有关部门、各省、自治区、直辖市以及乡镇企业比较多的地区,广泛征求意见,还就一些问题同全国人大财经委员会、环境与资源保护委员会、国务院法制局、农业部进行专门的研究。法律委员会于10月中旬两次召开会议,根据各方面意见对草案逐条进行了审议,提出了草案修改稿。

1996年10月23日,八届全国人大常委会第二十二次会议举行全体会议。项淳一副主任委员在会上作了“全国人大法律委员会关于《中华人民共和国乡镇企业法(草案)》审议结果的报告。”项淳一在“报告”中说,法律委员会认为,乡镇企业在我国农村经济和国民经济中具有重要作用,为了扶持和促进乡镇企业的健康发展,保护乡镇企业的合法权益,规范乡镇企业的行为,发挥其支农作用,推进农业现代化,制定乡镇企业法很有必要。草案的内容是基本可行的,同时提出了一些修改意见。委员会们分组审议了草案修改稿,又提出了一些修改意见。

(四)全国人大常委会审议通过乡镇企业法

1996年10月24日、25日全国人大法律委员会召开会议逐条研究了委员会们的意见,又对草案修改稿作了修改。10月29日,薛驹主任委员在常委会全体会议上作了关于《乡镇企业法(草案修改稿)》修改意见的汇报,对八个问题的修改作了说明。

1996年10月29日下午,八届全国人大常委会第二十二次会议举行全体会议,以123票赞成、4票弃权、1人未按表决器的表决结果,通过了《中华人民共和国乡镇企业法》。当日中华人民共和国主席江泽民以第76号令公布,自1997年1月1日起施行。

二、乡镇企业法(草案)审议修改的情况

《乡镇企业法(草案)》经过两次常委会审议,主要作了六个方面的修改。

(一)关于乡镇企业发展的原则

1.有些委员、地方、部门提出,本法应当贯彻国家扶持中西部地区经济发展的战略。因此,法律委员会在《审议结果的报告》中建议增加规定:“国家鼓励和扶持经济欠发达地区、少数民族地区发展乡镇企业,鼓励经济发达地区的乡镇企业或者其他经济组织采取多种形式支持经济欠发达地区和少数民族地区举办乡镇企业。”

全国人大常委会分组审议草案修改稿时,有些委员又提出,本法对中西部地区和少数民族地区的乡镇企业应当给予更多的支持。因此,法律委员会在《草案修改稿修改意见的汇报》中建议将这一条修改为:“国家鼓励和扶持经济欠发达地区、少数民族地区发展乡镇企业,鼓励经济发达地区的乡镇企