

《中华人民共和国经济法律通释》丛书之四

《中华人民共和国乡镇企业法》

通 释

顾 问 李 灏
主 编 钟真真 张富贵 毛起雄
副主编 诸政红 阎 滕 宋 波

经济管理出版社

华人民共和国乡镇企业法》通释》一书。参加编写的有：张富贵、毛起雄、钟真真、王洁、阎朦、宋波、黄丽春、魏飒爽、肖树强、赖秋珊、姚敏扬、聂文政、诸政红、李晓南、张兰和穆惠珍。全书由钟真真统稿。

编 者
1996 年 12 月

责任编辑 凌 霄
版式设计 王宇航
责任校对 贾全慧

《中华人民共和国乡镇企业法》通释

主 编 钟真真 张富贵 毛起雄

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:北京宏文印刷厂

787×1092 毫米 1/32 5.25 印张 109 千字

1997年6月第1版 1997年6月北京第1次印刷

印数:1—8000册

ISBN7-80118-375-4/F·357

定价:7.80元

·版权所有 翻印必究·

(凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

地址:北京阜外月坛北小街2号 邮编:100836)

《中华人民共和国经济法律通释丛书》编委会

顾问	李 灏				
主 编	钟真真	毛起雄			
副主编	张富贵	王 洁			
编 委	穆惠珍	张文青	唐月凤	诸政红	
	黄丽春	崔伟萍	朱忠良	吴利军	
	尹 磊	聂文政	刘晓立	李晓南	
	张 兰	冯 键	吕 华	程淑红	
	崔 岚	宋 波	蒋能国	阎 滕	
	孔丽霞	李焕明	薛 兰		

出版说明

党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。有关社会主义市场经济法律体系的建设问题,也相应提到了议事日程。市场经济法律对于规范市场主体行为,建立正常的市场经济秩序,界定产权范围,建立现代企业制度,保障社会稳定,具有十分重要的作用。八届全国人大及人大常委会决定在今后五年时间内,集中力量制定出国家现阶段迫切需要的一系列有关经济方面的法律,其中包括统计法、律师法、拍卖法等。为配合广大干部群众学习和运用这些有关市场经济法律知识,我们约请了全国人大常委会机关参与这些法律讨论和起草的部分专家学者编写了《中华人民共和国经济法律通释》丛书,计划每新颁布一部法律出版一册,对新制定的市场经济法律进行详尽和准确的解释。这套丛书由全国人大常委会委员、全国人大财经委员会副主任委员李灏担任顾问,指导编写。本丛书具有简明易懂和实用性、操作性较强的特点,有针对性地解答这些法律的核心、难点和大家最关心的热点问题,是各界读者和举办各级法律培训班的较好的教材和参考书。

前 言

八届全国人大常委会第二十二次会议通过的《中华人民共和国乡镇企业法》，是社会主义市场经济法律体系中的一部重要法律。

乡镇企业是我国农民的伟大创举。党的十一届三中全会以来，我国乡镇企业蓬勃发展，已成为我国农村经济的重要支柱和国民经济的重要力量。但是，乡镇企业在发展过程中，还存在许多困难和问题，主要是：国家扶持乡镇企业发展的一系列政策措施，还没有通过法律的形式稳定下来，特别是中西部地区的乡镇企业和一些新办企业如不加以扶持很难发展；乡镇企业支援农业和农村经济发展的义务缺乏法律规定；随意向乡镇企业摊派，无偿平调占用乡镇企业资产的问题时有发生；部分乡镇企业存在着不依法纳税、浪费资源、污染环境、忽视安全生产、制售假冒伪劣商品等严重问题，亟需通过立法加以引导、规范。要从根本上解决这些问题，必须把乡镇企业的发展及其管理纳入法制的轨道。《中华人民共和国乡镇企业法》的制定，确立了乡镇企业在国民经济中的法律地位，明确了发展乡镇企业的基本方针、重要原则和主要任务，明晰了乡镇企业的产权关系，理顺了乡镇企业的管理体制，为乡镇企业的进一步发展提供了强有力的法律保障。

为了配合新通过的《中华人民共和国乡镇企业法》的宣传普及工作，给农业部门工作人员、乡镇干部、乡镇企业领导人员以及广大农民提供准确的法律释义读本，我们编写了《〈中

目 录

第一章 总 则	(1)
第一节 乡镇企业立法的意义与目的.....	(1)
第二节 乡镇企业的性质及任务	(23)
第三节 国家发展乡镇企业的基本原则与 指导方针	(28)
第四节 国家管理乡镇企业的部门及职能	(34)
第二章 乡镇企业的设立、经营管理及劳动安全、 对农业的援助	(39)
第一节 我国有关法律对企业设立、经营管理 的一般规定	(39)
第二节 《乡镇企业法》关于乡镇企业的设立、 经营、管理等有关规定	(47)
第三节 乡镇企业的社会保险制度	(70)
第四节 关于乡镇企业支援农业的义务 的规定	(79)
第三章 国家对乡镇企业的扶持	(82)
第一节 扶持乡镇企业的意义	(82)
第二节 国家对乡镇企业扶持的具体规定	(88)
第四章 乡镇企业的布局、规划和监督管理	(104)
第一节 乡镇企业的布局.....	(104)
第二节 乡镇企业的产业规划.....	(108)

第三节 乡镇企业的监督管理·····	(113)
第五章 法律责任 ·····	(120)
第一节 法律责任概述·····	(120)
第二节 《乡镇企业法》关于法律责任的规定·····	(129)
第六章 附则 ·····	(142)
第一节 附则的概念·····	(142)
第二节 附则的主要内容·····	(143)
附 录: 中华人民共和国乡镇企业法 ·····	(146)

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报告》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,在世界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成法》、《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