关于《中华人民共和国乡镇企业法（草案）》的说明

　　--1996年8月23日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上　　全国人大财经委员会主任委员　柳随年　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：　　我受全国人大财经委员会的委托，现就《中华人民共和国乡镇企业法（草案）》作如下说明：　　根据八届全国人大常委会立法规划，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了一份乡镇企业法草稿作参考。三年来，起草组多次召开会议对乡镇企业法有关重要问题进行了深入研究，到部分省区进行了调查，广泛征求了地方、部门、有关方面和专家学者的意见，对起草中形成的稿子进行了反复讨论修改，在此基础上拟订了《中华人民共和国乡镇企业法（草案）》（以下简称草案）。这个草案业经全国人大财经委员会审议通过，现提请全国人大常委会审议。　　一、关于制定乡镇企业法的必要性　　乡镇企业是我国农民的伟大创举。改革开放以来，乡镇企业蓬勃发展。据农业部统计，1995年全国乡镇企业完成国内生产总值14595亿元，比上年增长33.7％，占全国国内生产总值的25.3％；上交税金2058亿元，比上年增长29.27％。“八五”期间，全国乡镇企业上交税金5733亿元，年平均增长43.01％。乡镇企业已成为我国农村经济的主要支柱和国民经济的重要组成部分。　　我国发展乡镇企业已取得了举世瞩目的成就，但是，乡镇企业要持续健康发展，还存在着不少困难和问题：一是党中央、国务院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。二是乡镇企业支援农业和农村经济发展的义务没有在法律中作出规定，执行中缺乏法律依据。三是长期以来随意向乡镇企业摊派、无偿平调占用乡镇企业资产的问题严重，乡镇企业的合法权益得不到切实保护，农村集体财产的安全缺乏保障。四是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、规范和制约。五是乡镇企业组织形式多样，所有制也不相同，现行的和将要制定的有关法律对乡镇企业的扶持、支农、权益保护等特殊问题不可能作出具体规定；有的法律虽有一般性的规定，但很难有针对性地解决乡镇企业的特殊问题。因此，只有制定一部乡镇企业法，才能解决乡镇企业发展中存在的上述困难和问题，更好地贯彻落实中央关于发展乡镇企业的方针政策，同时使广大农民思想稳定。这对于促进乡镇企业乃至整个农业和农村经济持续、健康发展，安排农村剩余劳动力，提高农民生活水平，缩小城乡差距，缩小工农剪刀差，增加国家税收，将会起到十分重要的作用。　　二、关于制定乡镇企业法的指导思想　　根据社会主义市场经济发展的要求和我国发展乡镇企业的方针，制定乡镇企业法的指导思想是：扶持和引导乡镇企业持续健康发展，保护乡镇企业合法权益，规范乡镇企业行为，繁荣农村经济，促进社会主义现代化建设。　　根据这个指导思想，在起草中我们注意把握好以下几点：一是坚持从实际出发，立足中国国情，对乡镇企业既要扶持保护，又要规范引导。二是充分发挥乡镇企业在发展社会主义市场经济中的作用，处理好发展乡镇企业同发展农业、农村经济和各项社会事业的关系，在规定对乡镇企业有区别、有条件、有限制的予以扶持的同时，规定乡镇企业必须承担一定的支农义务。三是针对乡镇企业发展中存在的突出问题，作出了限制性规定。四是草案原则上只对乡镇企业的特殊问题作出规定，一些规范市场主体的法律和其他法律已有或将要作出规定的，从其规定，这样既可以有针对性地解决乡镇企业的特殊问题，也不会同其他有关法律重复或冲突。　　三、关于乡镇企业的范围　　乡镇企业是我国农民在实践中创造和发展起来的，有一定的历史背景和特点，其突出特点是与我国农业、农村经济的发展以及农民的投资活动密切相关。从这一特点出发，确定乡镇企业的范围，应着重从投资主体和设立地两方面加以规范。从投资主体考虑，乡镇企业应当是由农民组成的乡村集体经济组织或农民个人投资、农民联合投资为主举办的企业，非农民投资或农民投资比重很小的企业，不应纳入本法调整。从设立地考虑，凡在城市举办的企业，因同城市其他企业没有大的区别，也不应纳入本法调整范围。根据以上考虑，草案规定：“本法所称乡镇企业，是指乡村集体经济组织或农民投资为主，在乡（镇）、村举办的各类企业”。　　在确定乡镇企业范围时，我们注意到有的企业在设立登记时符合上述规定，设立后投资主体未发生变化，也继续承担支农义务，但其设立地改属城市管辖。这类企业虽然不属本法所称的乡镇企业，但仍与农民、农村、农业有密切的关系，宜在一定期限内按乡镇企业进行管理。草案对此作了规定。　　四、关于乡镇企业支援农业问题　　草案对乡镇企业承担支农义务作了规定，这是因为：第一，我国乡镇企业之所以迅速发展，除了乡镇企业自身的努力，主要是靠国家的扶持和农业、农村集体的长期积累，同时也占用了农村的人力、土地资源，利用了农村的基础设施，享受了农村各项社会福利和公益事业服务，理应承担一定的支农义务。第二，当前我国农业的基础还比较薄弱，农村经济和各项事业比较落后，国家财力有限，完全靠国家投入解决这些问题是不现实的，还必须依靠乡镇企业提供一定的支农资金。这不仅可以支援农业和农村经济的发展，还可以改善农村的基础设施，提高劳动力素质，为乡镇企业提供更多的原料，从而也有利于乡镇企业本身的发展。第三，在实际工作中乡镇企业已经承担了支农义务，但各地的做法不同，缺乏统一的规定，需要通过立法加以规范。考虑到以上因素，草案规定：“乡镇企业应当承担一定的支援农业义务”；“乡镇企业从税后利润中提取一定比例的资金用于支援农业和其他农村社会性支出”；“国家根据乡镇企业发展情况，在一定时期对乡镇企业减征一定比例的税收，减征的税款主要用于支援农业和农村社会性支出，其余部分留给企业发展生产”。　　五、关于对乡镇企业的扶持　　草案区分不同情况，从税收、贷款、设立发展基金等方面对扶持乡镇企业有针对性地作了规定，其主要理由：一是乡镇企业在发展过程中，党中央、国务院制定的一系列扶持乡镇企业发展的政策措施发挥了重要作用，这些政策措施至今仍在执行。通过立法把其中经实践证明切实可行的固定下来，保持其连续性、稳定性，既有利于促进乡镇企业和我国农业、农村经济的发展，又可以消除农民担心政策多变的疑虑。二是目前我国乡镇企业的发展不平衡，不同地区差别很大，欠发达地区特别是中西部和少数民族地区起步晚，条件差，要使这些地区的乡镇企业快速发展，国家必须给予适当的扶持。三是实行新税制后，乡镇企业与其他企业的税负大体相近，但乡镇企业除应依法纳税外，还要承担一定的支农义务。乡镇企业大部分是中小型企业，地处农村，交通不便，信息不灵，基础设施落后。考虑到乡镇企业对发展我国农业和农村经济的重大作用以及他们在市场竞争中明显处于不利地位，国家也应给予适当扶持。四是国家根据经济和社会发展的需要，对亟需发展的产业和企业通过立法给予扶持，在其他国家也有先例。日本、韩国、美国、英国、德国、加拿大等国的有关法律中都有扶持中小企业的规定，草案对扶持乡镇企业作出规定符合国际通行做法。考虑到以上因素，草案规定：“国家对符合下列条件之一的中小型乡镇企业实行一定期限的税收优惠：（一）集体所有制乡镇企业开办初期经营确有困难的；（二）设立在少数民族地区、边远地区和贫困地区的；（三）从事农用生产资料生产经营的；（四）从事粮食、饲料、肉类加工、贮存、运销经营的；（五）国家产业政策规定需要特殊扶持的”；“国家有关银行对符合前条规定的乡镇企业给予优先贷款，对其中特别困难的可给予优惠贷款”；“有条件的县级以上人民政府可设立乡镇企业发展基金”。同时明确了税收优惠和贷款优先、优惠办法由国务院规定，乡镇企业发展基金的筹集、使用和管理办法由省级人民政府规定。　　六、关于对乡镇企业有关行为的规定　　当前乡镇企业发展中存在着一些突出问题，主要是部分企业不依法纳税，环境污染严重，乱占耕地，浪费资源，忽视安全生产，产品质量问题较多。其他有关法律、行政法规中虽对解决企业的这些方面问题有所规定，但作为一部乡镇企业法，还需要就上述问题对乡镇企业有针对性地作出规定。因此，草案在节约使用土地，保护自然资源，加强税收征管，提高产品质量，防治环境污染，保障安全生产等方面，对乡镇企业的行为作了规定。在作这些规定时，我们注意从乡镇企业的实际出发，对其他法律只有原则规定或不够完善的加以充实和具体化，并提出更加严格的要求。这样既同其他有关法律相衔接，又可依法约束乡镇企业的行为，有利于乡镇企业健康发展。　　我的说明完了，请审议。