

农民参与视角的乡镇企业组织制度变迁

郑有贵

(中国社会科学院 当代中国研究所/中国社会科学院大学,北京 100009)

摘要:以工业为主的社队企业的兴起及之后乡镇企业的异军突起是特定历史条件下的产物,即基于特定工业化初期发展阶段中国共产党明确在农村发展工业的战略主张,依靠特定农村治理和发展机制——农村社区集体经济组织及其统筹和积累机制获得“第一桶金”孕育兴起,受益于特定经济体制转型进程中发展有计划的商品经济的搞活政策而异军突起,基于市场经济体制拓展发展空间而超越农村社区,是中国式现代化进程的组成部分。农民主体性参与和农村社区性是乡镇企业的两个基本特征,也是乡镇企业在夹缝和歧视中发展乃至异军突起的内在因素。践行共享发展理念、全面推进乡村振兴,要借鉴农民主体性参与成就社队企业兴起、乡镇企业异军突起的智慧和经验,形成以股权联结尤其是股份合作制激励农民主体性参与一二三产业融合发展的机制。

关键词:乡镇企业;集体所有制企业;股份合作制;股份制;主体性参与

中图分类号:F320.3

文献标志码:A

文章编号:1002-0292(2022)02-0079-10

1996年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》从投资主体、农村社区性、所承担义务3个方面对乡镇企业(1984年中央四号文件中共中央、国务院批转农牧渔业部和部党组《关于开创社队企业新局面的报告》的通知将社队企业更名为乡镇企业)作出法律层面的界定,即乡镇企业是“农村集体经济组织或者农民投资为主,在乡镇(包括所辖村)举办的承担支援农业义务的各类企业”。其中还作出解释

性规定,即投资为主指农村集体经济组织或者农民投资超过50%,或虽不足50%但能起控股或者实际支配作用。这一法律规定了乡镇企业是不同于国有企业、私营企业等一般意义的市场主体,突出了其组织特征,既尊重了乡镇企业的历史缘起,也反映了其生存发展的必要性。乡镇企业是与农民主体性参与和农村社区联系在一起的,起于20世纪50年代社、队集体兴办的企业,在改革开放初期演变为集体、个人等多轮驱动,在发展市场经济

作者简介:郑有贵,男,中国社会科学院当代中国研究所第二研究室主任,研究员,中国社会科学院大学教授,主要研究方向为中华人民共和国经济史、“三农”史。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“中国共产党百年工农关系政策演变研究”(项目编号:21AZD101);中国社会科学院马工程重大项目“中国共产党解决‘三农’问题百年道路、伟大成就和基本经验研究”(项目编号:2021mgczd009)。

进程中逐步超越农村社区范畴。

一、社队企业的社区集体经济性质与实行承包经营改革

社队企业在很长一段时期是在农村人民公社体制下社、队集体兴办及社、队联合兴办企业的统称,是农村社区集体经济组织中的重要组成部分。20世纪50年代起到70年代末,在发展集体经济走共同富裕的政策取向下,农村兴办企业只由社、队集体兴办,农村非集体企业没有产生的政策和经济条件。

中共十一届三中全会前后,针对社、队包揽所属企业账目和实行“统收统支”的问题,从有利于调动社队企业干部职工的积极性,以及处理好社区集体经济组织与社队企业的关系、社队企业内部职工与职工的关系出发,部分社、队对所属企业实行定人员、定产值、定资金、定利润、定分配等经济指标,对超产的给予经济奖励,对完不成定额任务的则从经济上进行处罚(简称“几定奖赔”责任制)。

改革开放初期,社队企业仍然坚持实行清一色的集体所有制。中共十一届三中全会原则通过的《农村人民公社工作条例(试行草案)》坚持人民公社的集体经济性质和实行政社合一体制,强调发展社队企业必须坚持社会主义方向。国务院于1979年7月印发的《关于发展社队企业若干问题的规定(试行草案)》,在第二部分“发展方针”中强调“社队企业必须坚持社会主义方向,积极生产社会所需要的产品,主要为农业生产服务,为生活服务,也要为大工业、为出口服务”。该规定第六部分专门对所有制进行了规定,即社队企业是社会主义集体所有制经济,社办社有、队办队有。国营企业和社队企业、社队企业和其他集体经济单位之间的经济往来实行等价交换。第一次全国农业学大寨会议后上收企业应退还。为了有利于合理布局、加强协作、提高质量、降低成本,应提倡联合办企业。公社与公社、大队与大队、公社与大队可以联合办企业。工业企业一般以公社为主兴办;或由县组织各公社联办由县派干部领导,以县厂的形式进行经济活动。也可以试办县社联营企业,盈利按议定比例分成。联合企业包括以县厂形式出现的公社联营企业和县社联营企业,不得

收归国有。有关部门向社队企业收取各种管理费和手续费,不合理的,各省、自治区、直辖市革委会要加以调整。这些规定不仅强调了社队企业的集体所有制性质,并通过明确社队企业与国营企业、有关部门的关系以保障联合中社办、队办企业的权益,也明确了多种联合办企业实践中的具体做法。

农户在集体经济组织实行家庭承包经营后成为经营主体,有的逐步发展成为兼业或专业户,加之允许发展个体经济和私营企业,打破了农村企业只由社、队集体兴办的所有制结构。特别是1984年中共中央、国务院批转农牧渔业部和部党组《关于开创社队企业新局面的报告》的通知将社(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、个体企业都明确为乡镇企业而予以肯定,促进了农村多种所有制企业的快速发展。

对社、队集体所有的企业,在中共十一届三中全会前后实行“几定奖赔”责任制基础上,逐步推广多种形式承包经营。社队企业参照农业生产实行的责任制,根据企业不同生产特点和经营状况,积极探索实行多种形式的承包经营。承包经营的形式,按承包对象划分,有集体承包,厂长、经理承包,合伙承包,个人承包等;按分配形式划分,有超利分成、全奖全赔等。多数地区的企业以“集体承包超利分成”为主,对种养企业、小型搬运队、修理店、服务行业,以及设备简陋、生产不正常、长期亏损的企业则实行“利润包干”。1987年底,乡、村集体企业实行多种形式承包经营制度的达98%以上^{[1]363}。实行承包经营制度这一改革,构建起集体经济组织与社队企业新的关系,激发了社队企业干部职工的积极性。

随着社队企业承包经营制度的实行,对其管理制度和管理体制也进行了改革。1983年2月,江苏省无锡县堰桥公社开始实行承包经营责任制、企业干部聘用制、工人合同制、工资浮动制、报酬奖罚制等10项改革,1984年初无锡市委和江苏省委负责人将这个公社关于社队企业承包经营责任制、干部聘用制、工人合同制、工资浮动制的做法概括为“一包三改”。1984年下半年至1985年,全国普遍学习这一做法,有的还从各自实际出发

实行“一包四改”、“一包五改”、“一包六改”。

一是将社队企业领导干部由社队行政机关任免,改为选聘制,并实行厂长任期目标制。这一改革让能者受聘,将事业心强、有实际经验、有文化技术的生产经营能手选聘到企业领导岗位,促进了企业经营管理能力的提高。

二是改革职工招收制度。社队企业在职工招聘制度改革前,除外聘少数技师、技工外,基本上由社、队统一安排农民到企业,企业所需职工素质难以得到保障。在职工招收上实行按厂定编、按岗定人、面向社队公开招收、统一考核择优录用、签订合同明确工期等改革,不仅促进了职工业务素质的提高,也激发了职工劳动热情和提高学习技术业务的自觉。

三是改革劳动报酬制度。坚持按劳分配原则,根据企业生产经营特点和需要,将计时工资制度改为计时工资加奖励,实行联产、联利、联供、联销计酬等。同时,实行节约奖、超利奖、超产奖,且上不封顶、下不保底。对行政管理人员则将按人头发工资,改为岗位目标浮动工资、超利分成奖等。

在全国社队企业内部管理制度改革的同时,部分地区对社队企业管理体制进行了改革。四川省广汉县于1980年试行把社、队直接管理企业,改为建立社队农工商公司,使政企分开,企业实行独立自主管理(简称“改官办为民办”)。同年10月,在成都召开的全国社队企业局长座谈会与会者和在成都参加展销会的全国各地代表参观广汉县试行的企业管理体制改革后反映强烈。之后,湖南、陕西、山西、广东、河南、贵州等省的部分地区进行“改官办为民办”试点。对这些改革实践存在不同认识。有人认为社队企业是社、队办的,不存在改“官”办问题;有人担心这一改革导致社、队放弃领导权,会影响社队企业发展;大多数人认为,社队企业体制改革涉及面广,政策性强,各地条件不同,不宜硬性推行某一模式,允许在实践中探索。

二、乡镇企业“多轮驱动”

乡镇企业从仅由社、队集体兴办,到形成集体、个人等“多轮驱动”^①格局,先是从实践上突破的。随着家庭承包经营制度的实行,农村剩余劳动力多的问题显化,农民强烈寻找发展非农产业

的机会。农民收入大幅增加,向非农产业拓展有资金支撑,而统派购农产品品种和比重减少、农业连年丰收使农民又有农产品原料的条件从事农产品加工业。在这种条件下,一些地区出现农民个人筹资或联合集资办企业,并挂靠在某一社、队集体企业名下,成为“挂户”企业。1983年12月26日,农牧渔业部和部党组向中共中央、国务院报送的《关于开创社队企业新局面的报告》显示,近年出现许多联户合办、跨区联办等形式的合作性质企业及各种联营、自营企业。部分社员合资经营企业发展很快,有50多万个。其中一半以上是工业,年产值估计30亿元以上。这些企业多数是合作企业,或者是可以引导成合作企业的^[2]。

1984年国家明确鼓励和支持多轮驱动发展乡镇企业。这年中央一号文件《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》提出,家庭小工业、供销合作社办工业、国营与社队联办工业各有不可取代的经济作用和意义,应努力办好。这就明确了鼓励与支持农民兴办家庭小工业企业在内的多种所有制企业,在中央文件中进一步突破了仅局限于社、队集体办企业的政策。3月,中共中央、国务院批转农牧渔业部和部党组《关于开创社队企业新局面的报告》的通知中,不仅鉴于农村企业发展情况变化同意将社队企业更名为乡镇企业,还明确界定乡镇企业的范围包括社(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、个体企业,要求对部分社员联营的合作企业、分散生产联合供销的家庭工业和个体企业应给予热情支持,积极引导和管理,使其健康发展。

在政策上允许多轮驱动发展乡镇企业是其异军突起的重要原因。在农村允许发展非集体企业及多方面放宽政策的实施,乡镇企业形成乡办、村办、其他形式合作办、农民联户办、个体办齐发展的局面。尤其是农民联户办、个体办企业发展迅猛,成为一些地区乡镇企业发展的重要形式之一。1986年12月,中共中央、国务院召开的全国农村工作会议,从乡镇企业所有制归属角度,将其归纳为乡(镇)办、村办、联户办、户办4种基本形式一起发展。到1987年,全国乡镇企业4个层次的占比情况见表1。这一年,全国29个省、自治区、直辖市中,联户、户办企业产值占当地乡镇企业总

表1

1987年全国乡(镇)、村、联户、户办企业比重

层次	企业个数 (万个)	占总数%	职工 (万人)	占总数%	总产值 (亿元)	占总数%	工业产值 (亿元)	占总数%
总计	1750.2	100	8805.1	100	4764.1	100	3243.6	100
乡(镇)办企业	42	2.4	2397.5	27.2	1825.8	38.3	1345.8	41.5
村办企业	116.3	6.6	2320.7	26.4	1411.5	29.6	1149.9	35.5
联户办企业	118.9	6.8	923.6	10.5	424.8	8.9	282.9	8.7
户办企业	1473	84.2	3163.3	35.9	1102	23.1	465	14.3

产值一半以上的有贵州、河南、广西、安徽、宁夏、河北、内蒙古、吉林等8个省、自治区;与乡、村集体企业平分秋色的有黑龙江、青海、陕西、西藏4个省、自治区;占40%以上的有新疆、甘肃、四川、江西、福建5个省、自治区。其余省、自治区、直辖市联户和户办企业也都实现较快发展。

到20世纪90年代中期,坚持实行多轮驱动发展乡镇企业政策。1997年3月,中共中央、国务院转发农业部的《关于我国乡镇企业情况和今后改革与发展意见的报告》提出,坚持以集体经济为主导,多种经济成分共同发展。发展乡镇企业要继续实行“多轮驱动,多轨运行”,乡(镇)办、村(含村民小组)办、联户(含农民合作)办和户(即个体、私营)办,以及合资、合作、联办企业共同发展。采取多种形式发展壮大集体经济,农民举办的各种合作企业,只要留有公共积累,实行按劳分配和民主管理,都是新型的社会主义集体所有制经济,要给予热情支持。积极探索集体经济有效实现形式,鼓励股份合作制、股份制企业的发展。鼓励、引导农村个体、私营企业和“三资”企业的发展。

在允许发展多种所有制乡镇企业政策下,全国乡镇企业发展总体上是“多轮驱动”。各地因地制宜,基于当地人文、历史发展基础等因素,形成有地方特色的乡镇企业发展模式。当时,依据各种经济形式在地区所占比重差异,将乡镇企业地方发展模式大致概括为苏南模式、温州模式、廊坊模式3种^{[1]204-239}。其中,苏南地区偏重发展集体企业,温州偏重发展户办、联户办企业,廊坊则实行“四轮驱动”。

三、促进农民联营企业实行股份合作制

农村在长期只实行集体所有制的情况下,实行家庭承包经营制度后农民兴办企业,遇到了政

策限制和理论上不认可的问题。乡镇企业实行股份合作制,是在允许多种所有制经济发展的实践初期,在探索促进集体经济发展走共同富裕道路进程中萌发兴起的。乡镇企业股份合作制的建立发展大致有3个方面的因素。

1. 乡镇企业股份合作制在引导雇工经营向合作经济发展中萌发。改革开放初期,农村实行股份合作制,最开始是与解决雇工经营问题相关的。当时雇工经营在政策上是禁区。1980年9月,中共中央印发的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》中明确规定“不准雇工”。农户在家庭承包经营后为解决扩大生产中面临缺劳动力问题而实行雇工经营,由此引发了对其姓“社”姓“资”的激烈讨论。广东省高要县养鱼能手陈志雄跨队承包鱼塘,最多时雇长工5个,还雇了不少临时工。《人民日报》于1981年5月29日开辟《怎样看待陈志雄承包鱼塘问题》讨论专栏,历时3个月,选登了20余篇讨论文章。开篇《一场关于承包鱼塘的争论》围绕陈志雄雇工经营算不算剥削问题,介绍了4个方面的意见:一是认为他的雇工剥削是不能允许的;二是认为他承包的鱼塘是集体的,一部分收入交集体,付给雇工的工资报酬比较高,不能说是剥削;三是认为应当发挥能人的技术专长,但对可以请多少助手和报酬多少才算合理要进一步研究;四是认为在多种经济成分存在的情况下,像陈志雄这样承包鱼塘,既有利于集体,又有利于个人,即使有一点剥削也不应大惊小怪^[3]。9月发表一篇较全面的调查报告,认为陈志雄的收入有占有雇工剩余劳动成分,但雇工经营有利于生产发展,应实事求是地对待。1982年7月,中央领导人的一次谈话指出,对雇工经营的人不表扬、不批评、不戴帽子、不割尾巴,要

趋利避害。1983年中央一号文件明确要有区别地对待实践中新出现的经济现象。该文件指出,农户与农户之间的换工、丧失劳动能力或劳力不足者为维持生活所请的零工、合作经济之间请季节工或专业工、技术工等,属群众之间的劳动互助或技术协作,应当允许。农村个体工商户、种养业能手请帮手、带徒弟,可参照《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》执行。

鉴于农村非公有制经济的迅速发展,从既有利于促进经济发展,又能够调动各方面积极性,明确了引导非公有制经济向合作经济发展的政策取向。1983年12月,农牧渔业部和部党组向中共中央、国务院报送的《关于开创社队企业新局面的报告》提出,某些社员联营企业,不能确定其是否属于合作经济性质的,可以积极指导经营,引导其向合作经济发展,不要歧视。也可以要求他们拿出部分利润支援农业;如果他们自愿向社队投资,应当欢迎,但是这些都必须是无偿的,防止强行摊派和平调^②。1984年中央一号文件指出:“目前雇请工人超过规定人数的企业,有的实行了有别于私人企业的制度,例如,从税后利润中留一定比例的积累,作为集体公有财产;规定股金分红和业主收入的限额;从利润中给工人以一定比例的劳动返还等。这就在不同程度上具有了合作经济的因素,应当帮助它们继续完善提高,可以不按资本主义的雇工经营看待。”“实行经营承包责任制的社队企业,有的虽然采取招雇工人的形式,但只要按照下列原则管理,就仍然是合作经济,不能看作私人雇工经营:一是企业的所有权属于社队,留有足够的固定资产折旧费和一定比例的公共积累;二是社队对企业的重大问题,如产品方向、公有固定资产的处理、基本分配原则等有决策权;三是按规定向社队上交一定的利润;四是经理只是在社队授权范围内全权处理企业业务;五是实行按劳分配、民主管理,对个人投入的资金只按一定比例分红,经理报酬从优,但与工人收入不过分悬殊。”这些规定既反映了当时雇工经营企业的一些现实情况,又明确了解决雇工经营遇到难题及引导其向合作经济发展的政策取向及具体措施。文件发出后,很多雇工经营向合作经济靠拢。

2. 乡镇企业股份合作制在国家鼓励个体、私

营企业实行资金联合、合股经营、股金分红制度过程中孕育兴起。改革开放初期,农户所办企业在扩大生产经营规模过程中,从解决资金短缺问题出发选择联户办、合伙办,资金联合和合股经营开始兴起。为促进共同富裕,国家也从政策方面引导资金联合和入股经营。1983年中央一号文件提出,在实行劳动联合的同时也可实行资金联合,并可在不触动单位、个人生产资料所有权条件下,或在保留家庭经营方式条件下联合。只要遵守劳动者之间自愿互利原则、接受国家计划指导、有民主管理制度、有公共提留、积累归集体所有、实行按劳分配或以按劳分配为主,同时有一定比例的股金分红,都属于社会主义性质的合作经济。这样,可以把众多分散的生产者联结起来,使之成为整个社会主义经济的有机组成部分。1984年中央一号文件进一步提出,鼓励农民向各种企业投资入股;鼓励集体、农民本着自愿互利的原则,将资金集中起来,联合兴办各种企业。1985年中央一号文件提出,有些合作经济采用合股经营、股金分红方法,资金可以入股,生产资料、投入基本建设的劳动可以计价入股,经营所得利润的一部分按股分红。这种股份式合作不改变入股者财产所有权,避免了一合作就合并财产、平调劳力的弊病,可以把分散的生产要素结合起来,较快地建立起新的经营规模,积累共有财产。这种办法值得提倡。

由上可见,直到1985年,尽管中央一号文件还没有直接使用股份合作制概念,而只是提资金联合、股份式合作,但将其明确为合作经济并强调实行民主管理和按劳分配为主,则已内含了之后提出和实行的股份合作制的要义。

在当时条件下,股份合作制是农户、联户、私营企业为实现进一步发展的一种选择。在实践中,股份合作形式多样,有老企业折股、扩股联营,有国营、集体企业、农民合股联办,有农民间集资或大户牵头向职工或社会招股;利润分配也形式多样,有按股金分红,有不分红只保本付息,有按劳、按资比例分红实现劳资两利,有既保本付息又盈余分红,有合股者不发工资、不留积累而只按股分配净收入。股份合作制的兴起发展,不仅对解决农户、联户、私营企业生产经营中资金短缺问题

有利,还起到了以下作用。

一是股份合作制产权较为明晰,能够避免当时合伙制企业经营中的纠纷。基于户办、联户办的合伙企业,一般以地缘、血缘为纽带,在兴办之初,多数没有书面协议而只是君子口头协定,也几乎没有章程,如此,合伙人权责利模糊,遇到问题无章可循,往往是“一年合伙,二年红火,三年散伙”。例如,安徽阜阳地区临泉县4兄弟在合伙经营中也发生打官司现象。再如,太和县4农户在家庭分厂基础上合伙办总厂,实行轮流坐庄,因各家庭分厂都想要卖给总厂较高价格的利益诉求难协调而解体^{[4]11}。选择股份合作制可以避免合伙企业经营中的一些问题,也就成为合伙企业向股份合作制企业发展的内在需求。

二是股份合作制的实行,促进组织化规模经营,能够节约交易成本和促进市场整合。例如,浙江温州发展形成许多专业村,其中不少是挂在集体经济组织下的家庭生产经营,因为规模小,且分散经营,为在激烈市场竞争中生存发展,有的采取降低价格、降低质量的办法,甚至发生欺骗行为,既扰乱市场,又不利于各自获得较好收益,影响其进一步发展。为破解这一问题,乡、村集体经济组织牵头,家庭企业入股,成立股份合作制总厂。家庭企业向总厂入股实现产权联结,以此为基础,实行双层经营。总厂统一商标、质量、计量管理,统筹提高产品质量档次;协调联系客户(各家庭企业仍可保持原有供销渠道),以降低交易成本;实行最低销售价格管理,避免压价自相残杀;统一与税收、质量部门联系,统一到政府工业办公室开发票,以减少工作成本。总厂与家庭企业的双层经营,既统一管理,又分级核算和自负盈亏,当地人将其喻为农业双层经营体制在第二产业的实践。例如,1990年仙降镇率先成立的瑞安市塑料胶鞋总厂,由200多个家庭分厂按比例投资入股,总厂和家庭企业实现双赢,促进全镇塑料胶鞋产业快速发展^{[4]9}。1990年温州试验区各类股份合作企业达2万余家,其中工业企业约1.3万家^{[4]6}。

3. 股份合作制被明确姓“社”下广泛发展。在发展横向联合初期,实践中既发展股份制,也发展股份合作制。是促进股份制发展,还是促进股份合作制发展,存在争论。1986年,中共中央书记处

农村政策研究室多次提出乡镇企业股份制,1987年还与农业部联合对在乡镇企业中发展股份制问题进行调研,没有引起热烈反响,甚至经济较发达的广东、浙江还表示反对^{[4]20}。1989年政治风波后,乡镇企业姓“社”姓“资”问题成为焦点,有人甚至将乡镇企业中的集体所有制企业也视为“私有制”^{[5]120}。1990年2月,作为乡镇企业主管部门的农业部制定和发布《农民股份合作企业暂行规定》,以鼓励、引导农民股份合作企业健康发展。其中,第二条对农民股份合作企业进行了界定,即指3户以上劳动农民按照协议,自愿以资金、实物、技术、劳力等作为股份组织起来从事生产经营活动,接受国家计划指导和实行民主管理,以按劳分配为主和又有一定比例的股金分红,有公共积累,能独立承担民事责任,经依法批准建立的经济组织。第三条明确农民股份合作企业是劳动农民的合作经济、社会主义劳动群众集体所有制经济。第十二条明确,根据生产发展需要,可以扩股或增股。这一条无疑有助于解决治理整顿期间乡镇企业面临发展资金短缺的困难。第十四条规定,对于股金分红中相当于储蓄利息部分,可按有关规定将其列入企业生产经营成本。这一规定保障了以按劳分配为主,也有利于减轻企业税收负担。1992年12月,针对股份合作制迅速推广过程中存在对股份合作制仍存在认识不清、缺乏规范化管理等问题,农业部印发的《关于推行和完善乡镇企业股份合作制企业的通知》明确指出,股份合作企业保持股份制筹集资金、按股分配方面的合理内核,吸收股东参加劳动和按劳分配、提取公共积累等合作制的基本内核,是集股份制和合作制优点于一体的新型社会主义集体经济组织形式,其产生、发展、完善将探索出新的有效的公有制实现形式,具有深远的经济、政治、社会意义。通知还明确,股份合作制企业税后利润,一般用于扩大再生产的股本增加占40%左右、公共积累占20%左右,用于职工福利基金和奖励基金占15%左右,用于股金分红占25%左右,其分红率不超过资金利润率。

1993年11月,中共十四届三中全会审议通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,将农村探索形成的股份合作制写

入其中。该决定提出,乡镇企业要完善承包经营责任制,发展股份合作制,进行产权制度和经营方式创新,进一步增强乡镇企业活力。该决定还提出,有的小型国有企业可以改组为股份合作制。城镇集体企业要理顺产权关系,区别不同情况可改为股份合作制企业或合伙企业。可见,股份合作制不仅被明确在农村实行,也明确在城市国有小企业、集体企业中实行。

学界对实践中兴起的股份合作制的性质进行了探讨。1992年,中共中央政策研究室农村组、国务院研究室农村组和深圳市委政策研究室联合举办股份合作制讨论会。当时有股份制和股份合作制两种提法。在当时看来,合作制是走共同富裕道路的主要形式,股份合作制代表走社会主义道路。广东省农委针对农村存在分类型的股份制,提出可统称为“股份经济”^{[4]18}。1992年5月,北京农业大学农经学院农业双层经营课题组举办农村股份合作制学术讨论会,从事理论研究者 and 来自广东、浙江、上海、山东等农村股份合作制试点地区的与会者一致认为,农村蓬勃兴起的股份合作制有客观必然性,是社会主义商品经济发展的产物。有专家指出,农村经济形式改革转向产权组织形式改革是大势所趋。与会者对农村股份合作制性质的认识发表了不同看法,主要有4种:一是认为它是公有制的一种实现形式;二是基于股权是一种私有并实行按股分红,进而认为它是私有制的一种形式;三是认为股份合作制是一种中性的经济成分,在公有制基础上形成的姓“公”,在私有制基础上形成的姓“私”;四是认为它是在社会主义制度下重建了个人所有制^[6]。国务院研究室农村组、农业部农村改革试验区办公室、中国社会科学院农村发展研究所课题组于1993年6月召开股份合作企业暨农村合作金融课题研讨会,并在会议综述基础上形成总报告,收入1994年5月出版的《九十年代产权制度的对策研究——中国农村股份合作经济专辑》一书。总报告呈现了全国农村改革试验区6年间经验的总结性研究成果,其中对股份合作制作出界定,认为既不必强调农村股份合作经济成为“唯一”和“方向性”的制度形态,也不必将“股份化”、“私有化”混为一谈^{[4]2}。总报告还显示,近几年股份合作制企业在农村广泛

发展,呈现出集中于二、三产业特别是第二产业的产业分布、集中于东部沿海地区的地域分布等特点;发展股份合作经济,通过股权联合,对集体乡镇企业“掺沙子”,促进集体乡镇企业经营机制转换,有利于解决集体乡镇企业地方“小国营”化和资产被承包经营者占有的“灰色和私有化”^{[4]6-7},以及处置好集体企业在发展中形成新的积累等问题。不少经济较发达的农村地区积极探索发展股份合作经济。其中,以集体企业为主的苏南地区,提出引入山东周村产权改革经验,将村组集体资产股份作到职工、社区成员而改造成股份合作制企业,将有的乡镇级企业改造成控股公司,以“再造苏南模式”^{[4]181}。该书收入国务院研究室农村组余国耀于1993年3月撰写的《深化农村改革不宜把多类型的农村股份制搞成单一的模式》指出,“目前农村的股份合作制和股份制的类型、形式很多”,“这是各地区经济经济条件不同、群众要求不相一致,而各地政府和党组织坚持从实际出发,尊重群众意愿、自由选择的结果”^{[4]171}。该书收入国务院发展研究中心农村部陈锡文撰写的《股份合作制:农村经济新的经营组织形式》指出,股份是把分散资产集聚起来进行联合经营的一种形式,可借用到多种经营组织。运用股份形式是合作经济的题中应有之义,如果合作经济组织不借用这种形式,成员的部分资产不可能集聚起来联合经营。股份合作制在许多地区迅速兴起是继实行家庭联产承包制后,农民、农村干部对农村经营组织形式的又一创造。股份合作制在集体所有制的乡镇企业中被大量采用,厘清了企业初始投资的产权关系、企业与社区组织的关系,有利于政企分开、企业打破社区封闭,进而增强资产流动性^{[4]177,180,181}。

综上所述,农村股份合作制企业的兴起和推广发展,有特定的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑。乡镇企业在改革开放初期选择实行股份合作制,既是农民主体性参与下乡镇企业发展的内在需要,也是体制机制完善的需要。所谓发展的内在需要,是因为乡镇企业发展面临资金、人力合作的问题。正因为如此,作为主体性参与的农民群众在发展经济过程中,采用入股兴办新的合作企业,或将原有集体所有制企业实行厂内职工缴纳

股金并向社会上集资入股,发展了一批群众集资入股的合作企业。所谓体制机制完善需要,是在农村实行清一色集体所有制到允许多种所有制经济发展、计划经济体制向市场经济体制过渡进程中,从当时生产力水平、倡导发展集体经济、将股份合作制企业视为集体经济的创新形式和公有制有效实现形式的特定历史发展阶段的选择。这一时期并不是将股份合作制作为过渡形式,而是将其视为社会主义性质的组织制度形式,是一种需要积极倡导发展的产权制度。在股份合作制姓“社”的认识,以及政策、法规引导下,全国股份合作制企业快速发展^③,甚至一些地区还以下达指标的方式促进乡镇企业实行股份合作制,有的股份制企业也冠名“股份合作制”,这被形象地喻为抢红帽子戴。到2000年,全国乡镇企业中,股份合作企业有16.26万个,其增加值为1777亿元,在集体企业中的占比分别为20.3%和18.9%^{[7]119}。

四、乡镇企业由发展股份合作制向股份制演变

乡镇企业由发展股份合作制向股份制演变,大致经历了两个阶段。

第一个阶段是既明确发展股份制又促进股份合作制发展。农业部在1990年印发《农民股份合作企业暂行规定》和1992年印发《关于推行和完善乡镇企业股份合作制企业的通知》以促进股份合作制发展后,到1995年,根据自1994年7月1日起施行的《中华人民共和国公司法》,印发了《关于乡镇企业建立现代企业制度的意见》,在着力促进股份合作制发展的同时着力促进股份制发展。该意见明确将乡镇企业改造成符合公司法要求的有限责任公司和股份有限公司。其中指出,在新的形势下,乡镇企业必须深化改革,提高企业整体素质,增强市场竞争力。中心点是完善和创新机制。这一文件还指出,建立现代企业制度首先要理顺产权关系,完善乡镇企业法人制度,使企业拥有独立法人财产权,成为独立行使民事权利和承担民事责任的法人实体;其次要建立现代企业的组织制度,对乡村集体企业按股份制企业应具备的条件,逐步进行改造和规范,待条件成熟时不失时机进行改制;第三要建立现代的用工、工资、财务会计、审计等企业管理制度。

中共中央、国务院于1997年3月转发农业部

的《关于我国乡镇企业情况和今后改革与发展意见的报告》在强调发展乡镇企业要继续实行“多轮驱动,多轨运行”的同时,提出积极探索集体经济有效实现形式,鼓励股份合作制和股份制企业发展。该报告还提出,股份合作制形式可以多种多样。新建乡镇企业,包括农民自己联办的、农民与国有企业、城镇集体企业、外资企业合资合作办的都可以实行股份合作制。鼓励和引导个体、私营、合伙企业转化为股份合作制。采取增量扩股将乡村集体企业改为股份合作制企业,有利于增加企业资本金,应予提倡;可探索以多种形式搞活存量。对把集体资产化为私有的做法是不允许的。

农村股份合作制显著的制度绩效,给同期城市小企业的发展起了积极示范作用。1997年8月7日,国家经济体制改革委员会印发的《关于发展城市股份合作制企业的指导意见》指出,近些年来各地在城市小企业改革中借鉴农村改革经验,积极试行股份合作制。各地着眼于搞好国有和集体经济,从明确投资主体、落实产权责任入手,逐步加快了小企业改革步伐,股份合作制成为城市小企业改制的重要形式,使一大批小企业焕发生机。基于实践的发展,这一指导意见对股份合作制企业的认识更为明确,分析指出股份合作制适应社会主义市场经济要求,促进了生产力发展;股份合作制是采取股份制一些做法的合作经济,是社会主义市场经济中集体经济的一种新的组织形式;股份合作制是群众大胆探索、勇于实践的重大成果。

中共十五大在作出“公有制实现形式可以而且应当多样化”的理论创新下,对股份合作制经济作出进一步肯定,并将股份合作制明确为优先鼓励发展的方向。中共十五大报告指出,城乡大量出现的多种多样的股份合作制经济是改革中的新事物,要不断总结经验,使之逐步完善。劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济尤其要提倡和鼓励。中共十五届三中全会审议通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,进一步将股份合作制明确为优先鼓励发展的方向。在建立社会主义市场经济体制和探索公有制有效实现形式进程中,乡镇企业股份合作制实现进一步发展。

20世纪80年代到世纪之交,在乡镇企业的发展实践中,股份合作制和股份制都有所发展。到2000年,全国乡镇企业中股份制企业有2.5万个,占乡镇集体企业总数的3.1%;增加值817亿元,占集团企业增加值的8.7%^{[7][12]}。这表明,在乡镇企业中,实行股份合作制企业远多于股份制企业。这是因为尽管国家引导有条件的乡镇企业实行股份制并以此为基础建立现代企业制度,但同时也鼓励发展股份合作制。

第二阶段是乡镇企业由发展股份合作制和股份合作制向发展股份制转变。这缘于中央将股份制明确为公有制的主要实现形式,以及促进以股份制为基础的现代化企业制度建设。中共十六大报告提出推进现代企业制度建设,积极发展股份制,使股份制成为公有制的主要实现形式。基于这一产权制度改革取向,中共十六大报告及十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》没有写入股份合作制,在实践中股份制企业不再抢戴股份合作制这项“红帽”,股份合作制也向股份制演变。股份合作制企业与原来的集体企业相比,对包括企业经营管理层在内的所有成员都有激励,但仍存在对经营管理层成员激励不充分问题。在股份合作制实践时间不长,对于股份合作制中存在的一些问题还没有充分时间加以解决的情况下,股份合作制就在建立现代企业制度过程中被股份制替代,不少乡镇企业还发展成为上市公司。

五、余论

以工业为主的社队企业的兴起及之后乡镇企业的异军突起是特定历史条件下的产物,即基于特定工业化初期发展阶段中国共产党明确在农村发展工业的战略主张^[8],依靠特定农村治理和发展机制——农村社区集体经济组织及其统筹和积累机制获得“第一桶金”孕育兴起,受益于特定经济体制转型进程中发展有计划的商品经济的搞活政策而异军突起,基于市场经济体制拓展发展空间而超越农村社区,是中国式现代化进程的组成部分。

在中国特色农村治理体系下,社队企业及之后的乡镇企业有农民主体性参与和农村社区性两个基本特征。乡镇企业在改革发展过程中逐步突

破农民主体性参与和农村社区,主要有3个方面的表征:一是,由于乡镇企业产权制度变化,突破了《中华人民共和国乡镇企业法》界定的由农村集体经济组织或农民投资超过50%,或虽不足50%但能起控股或实际支配作用,农民参与的主体性弱化;二是,乡镇企业向小城镇和工业园区集中,甚至有的将其总部迁移到大中城市,突破了《中华人民共和国乡镇企业法》界定的在乡镇(包括所辖村)举办的社区边界;三是,乡镇企业由为农业生产服务、为人民生活服务、为大工业服务、为出口服务(简称“四个服务”)到各产业全面发展,突破了《中华人民共和国乡镇企业法》界定的关于承担支援农业义务的各类企业。可见,乡镇企业概念从现实中逐步淡出,不是因为乡镇企业全面衰败,而是因为使用乡镇企业这一概念不能反映起步于农民主体性参与和农村社区而突破农民主体性参与和农村社区的状况了。加之乡镇企业、乡镇企业家在市场经济发展中不愿意再冠上“土气”的“乡镇”二字,因而在称谓上将“乡镇企业”、“乡镇企业家”中的“乡镇”二字去掉。

乡镇企业组织制度经历的复杂变迁是在国家经济体制复杂变迁进程中展开的。乡镇企业组织制度最初是实行单一的社、队集体所有和统收统支,中共十一届三中全会前后部分社、队对所属企业实行“几定奖赔”责任制;改革初期实行集体、个体等“多轮驱动”,社、队集体企业实行承包经营等“一包三改”;在将股份合作制视为社会主义性质情况下,农民联营企业基于发展的内在需要向股份合作制发展;在将股份制明确为公有制主要实现形式下,以及促进以股份制为基础的现代化企业制度建设,乡镇企业由发展股份合作制向股份制演变。乡镇企业实行的股份合作制在实际上成为集体所有制企业或个体户、私营企业向股份制企业转变的过渡形式,这一组织制度变化有其当时的历史逻辑和实践逻辑。其中,也有历史性遗憾,表现在对如何实现公平与效率统一的组织制度探索不够,对其历史缘起和农民权益考虑不充分,绝大多数向民营企业演变,弱化了农民参与的主体性,弱化了农村社区集体统筹和积累能力,加之随着乡镇企业向城镇和工业产业园区集中,农村随之空心化而成为乡村振兴必须破解的命题。

尽管乡镇企业概念在实践中淡出,但乡镇企业发展对促进农村城镇化发展和拓展“三农”发展空间,乃至促进整个国家工业化、国民经济发展都有着不可磨灭的历史性贡献。新时代拓展农村产业发展,促进农村一二三产业融合发展,进而为全面推进乡村振兴奠定产业兴旺的基础,可借鉴农民主体性参与而成就社队企业兴起到乡镇企业异军突起的智慧和经验。

为实现中共十九届五中全会提出的到2035年全体人民共同富裕要取得更为明显的实质性进展的目标,需要通过完善农民参与的股份制和股份合作制,构建共享发展成果机制。中共十八大以来,以共享发展理念为引领,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,积极推进农村集体经济组织的股份合作制改革,各地在实践中因地制宜地探索集体权益和成员权益统一的有效实现形式^[9]。同时,中央在政策上引导和支持农民以土地承包经营权等入股的方式,促进一二三产业融合发展中包括农民在内的各参与主体利益联结机制的形成^[10]。农民主体性参与和农村社区性是在乡镇企业在夹缝和歧视中发展乃至异军突起的内在因素。以股权联结尤其是股份合作制激励农民主体性参与,既是乡镇企业组织变迁的重要历史启示,也是践行共享发展理念、全面推进乡村振兴的要求。

注释:

①最初人们习惯将乡、村、组、联户、户办企业和个体企业称为“五个层次”,后把乡(镇)、村(组)、联户和户办企业统称为“四个轮子”。

②该报告于1984年3月由中共中央、国务院批准转发。

③1992年12月24日,农业部印发的《关于推行和完善乡镇企业股份合作制企业的通知》中对股份合作制的兴起和推广进展作出如下陈述:改革开放以来,我国不少地方试行了乡镇企业股份合作制,收到良好成效。1990年2月我部发布《农民股份合作企业暂行规定》,对股份合作制在全国的迅速推广,推动农村商品经济的发展起到明显作用。

参考文献:

[1]马杰三.当代中国的乡镇企业[M].北京:当代中国出版社,1991.

[2]农牧渔业部和部党组.关于开创社队企业新局面的报告(摘要)[J].国务院公报,1984(5).

[3]陈处兮.一场关于承包鱼塘的争论[N].人民日报,1981-05-29.

[4]国务院研究室农村组,农业部农村改革试验区办公室,中国社会科学院农村发展研究所课题组.九十年代产权制度的对策研究:中国农村股份合作经济专辑[M].北京:中国商业出版社,1994.

[5]张毅,张颂颂.中国乡镇企业简史[M].北京:中国农业出版社,2001.

[6]北京农业大学农经管理学院农业双层经营课题组.农村股份合作制学术讨论会综述[J].农村经营管理,1992(9).

[7]何康.中国的乡镇企业[M].北京:中国农业出版社,2004.

[8]郑有贵.城乡“两条腿”工业化中的农村工业和乡镇企业发展:中国共产党基于国家现代化在农村发展工业的构想及实践[J].中南财经政法大学学报,2021(4).

[9]郑有贵.农业“两个飞跃”应创建集体权益与成员权益统一的实现形式[J].毛泽东邓小平理论研究,2017(8).

[10]郑有贵.农村同步迈向全面小康社会方案和经验[J].宁夏社会科学,2020(5).

(责任编辑 岩 芜)