

第四章 山東省鄉鎮企業產權制度改革

事實上從 80 年代末到 90 年代初，鄉鎮企業產權改革就在山東等地開始了試點。1992 年，鄧小平南巡講話、黨的「14 大」確立了社會主義市場經濟體制和「三個有利於」標準，解脫了姓「資」、姓「社」的束縛，山東省鄉鎮企業的改革開始出現突破性進展。在產權改革方面，有的是改造成股份制、股份合作制，有的被兼併、拍賣、出售、甚至破產，還有的採取了村莊兼併。¹然而，鄉鎮企業產權改革也不是一蹴而成的，雖然絕大部分企業通過產權改革而回復生機和活力，但也有相當部分企業改革後面貌依舊、毫無生氣，根本原因就在於這些企業雖然在形式上搞了改革改制，但企業內部沒有建立起真正符合市場經濟發展的營運行機制。

本章節首先將回顧山東省鄉鎮企業的發展演變，且探討山東省鄉鎮企業結構特點與發展戰略，最後進一步探討山東省鄉鎮企業改制中，鄉鎮企業與地方政府的關係、地方政府介入鄉鎮企業的行為和其特徵，進一步，在鄉鎮企業改制當中，地方政府與鄉鎮企業的作用。

第一節 山東省鄉鎮企業發展過程

一、改革開放以前時期(1950—1978)

¹ 據調查，山東鄉鎮企業比較發達的煙臺、威海、淄博等地有農村的富村或強鄉鎮企業兼併窮村的現象，這一現象對於我們正確認識中國在現代化進程中從農業社會向工業社會、從鄉村社會向城市社會、從傳統的自然經濟社會向現代商品經濟社會的轉型。詳細內容，參見秦慶武，「村莊兼併：現代化中的農村社會變遷——山東村莊兼併現象考察」，戰略與管理(北京)，1996 年第 5 期，頁 23—30。

中國大陸成立之初，共產黨和中國大陸政府重視恢復和發展農村副業、手工業，把它作為恢復國民經濟和農業生產的重要內容。到 1950 年，山東省恢復的副業、手工業計有 100 餘種，據當時 5 個專區的不完全統計，參加副業、手工業生產的人數佔總人口的 20% 左右²。

1958 年，在人民公社化和大辦鋼鐵的運動中，出現了公社辦工業的運動。到 1958 年底，山東省公社工業企業達到 12 萬個，從業人員 45 萬人，總產值 7.7 億元。但是，在公社辦工業的運動中，存在著盲目的發展而挫傷了百姓的積極性。

3

1960 年以後，山東的社隊工業企業由 1958 年的 12 萬個、45 萬人、7.7 億元減少到 1961 年的 2253 個、8 萬多人、產值 1.4 億元。一直到 1965 年，基本處於停滯不前的狀態，此後的 10 年「文化大革命」使整個國民經濟陷入混亂，國有工業企業大多陷入停產半停產狀態。到 1977 年，全省社隊工業企業達到 12.2 萬，從業人員 190.6 萬人，總產值 40.4 億元。⁴

二、迅速發展時期(1979—1990)

以 1978 年底召開的中共 11 屆 3 中全會為轉折點，山東鄉鎮企業在經濟 20 年的曲折之後，開始進入發展時期。1978—1983 年的 5 年中，全省對 7600 多個社隊企業進行了整頓，關停並轉了 3897 個社辦企業。到 1983 年底，全省社隊企

² 農業合作化時期，農村的個體副業、手工業者先後加入了農業合作社，農業合作社依靠這些力量，陸續組成鐵木、編織、農副產品加工等工業工廠，並成為以後的公社工業和社隊工業的基礎。徐慶光，「山東省鄉鎮企業實現第二次異軍突起的思路」，山東經濟(濟南)，1994 年第 3 期(總第 62 期)，頁 45。

³ 宋斌全，「第一個農村人民公社的由來」，當代中國史研究(北京)，1994 年第 2 期，頁 60。

⁴ 徐慶光，前引文，頁 46。

業也達 22 萬多個，擁有固定資產淨值 43.5 億元，職工 402 萬人，總產值 108.7 億元，5 年中，企業總產值年均增長 15.6%。⁵

1984 年，中共中央、國務院發出了開創社隊企業新局面的通知，把原社隊企業的鄉村兩個層次擴大為鄉(鎮)、村、聯合體、個體 4 個層次，正式定名為鄉鎮企業，並取消了對鄉鎮企業原有的各種限制、規定⁶。

「七五」期間，山東鄉鎮企業在政策措施的推動下⁷，進入新台階，鄉鎮企業產值、工業產值分別達到 1012 億元和 756 億元，年均增長 32.4%和 40.1%，其中增長最快的 1988 年，企業產值、工業產值分別比上年增長 51.8%和 57.5%。

「七五」後兩年，中國大陸進行治理整頓，1989 年和 1990 年山東省鄉鎮企業在連續壓縮投資規模、降低發展速度的同時，調整產業、產品結構。到 1990 年底，平均每個鄉村集體工業企業達到 43 人，擁有固定資產原值 25.5 億元。山東省鄉鎮企業產值過 15 億元的縣 20 個，過 4 億元的鄉鎮 10 個，過億元的村 8

⁵ 這時期，社隊企業在整個國民經濟中的地位和作用也開始顯現出來。到 1983 年底，從業人員佔農村勞動力的比重達到 14.2%，企業總產值佔農村社會總產值的 21.5%，工業產值佔全省工業總產值的 16.7%。劉佩芳，「山東省加大扶持欠發達地區鄉鎮企業力度」，中國鄉鎮企業(北京)，1994 年第 4 期，頁 13。

⁶ 1984 年 7 月，中共山東省委、省政府頒發了《關於大力發展鄉鎮企業的決定》，取消了對鄉鎮企業各種限制：鄉鎮企業除不能辦卷煙廠、小煉油廠，以及爆破器材定點生產需經省政府有關部門批准外，其它項目都可以生產經營。同時在信貸、稅收、人才培訓、橫向聯合和發展外向型經濟等方面，採取了一系列保護和扶持政策。山東省地方史志編纂委員會編，山東省志 鄉鎮企業志(濟南：山東人民出版社，1997 年 5 月)，頁 8-9。

⁷ 山東省委、省政府於 1986 年推出《關於進一步加快鄉鎮企業發展的若干規定》，規定：鄉(鎮)辦企業稅後利潤分配比例，原則上按「六、二、二」或「五、二、三」安排，即 60% 或 50% 用於企業擴大再生產，20% 上繳鄉鎮政府主管企業的經濟組織用於統籌安排生產開發，20% 或 30% 作為企業的福利和獎勵基金；固定資產綜合折舊率可提高到 10%；大修理基金提高到 3%；按產品銷售收入的 0.5% 建立企業新產品開發基金，在稅前列支。1989 年又頒佈了《山東省鄉(鎮)村集體工業企業管理條例》，以法規的形式把行之有效的各項政策固定下來。山東省地方史志編纂委員會編，前引書，頁 9-10。

個。⁸

三、提高發展時期(1991—1995)

進入「八五」時期，鄉鎮企業發展的大環境發生了很大變化。中國大陸在稅收、金融、外貿、投資體制等方面的一系列改革措施相繼出台；國有企業改革力度加大，經營機制轉換步伐加快；個體私營經濟和三資企業發展迅速，機制更為靈活。⁹在新的形勢下，在淄博等地進行試驗的基礎上，在鄉(鎮)村集體工業企業中推廣了股份合作制和對效益低下的小企業實行兼併、租賃、拍賣，進一步進行鄉鎮企業產權制度改革，減少行政干預，並推動了鄉鎮企業投資主體的多元化和生產要素的優化配置。¹⁰

出口創匯是山東鄉鎮企業對外經濟貿易的主要組成部分。尤其是，中共 11 屆 3 中全會後，山東鄉鎮企業靠本地資源以及傳統工藝和高科技工業產品發展較快的優勢，出口創匯得到了迅速發展¹¹。1979 年至 1995 年，全省鄉鎮企業出口交貨值年遞增速度達到 49%，佔全省外貿額的比重，由 1979 年的 3.62% 提高到 1995 年的 65.35%。(參見【表 4-1】)

⁸ 中國鄉鎮企業年鑑編輯部，中國鄉鎮企業年鑑 1990(北京：中國農業出版社，1999 年)，頁 60；中國鄉鎮企業年鑑編輯部，中國鄉鎮企業年鑑 1991(北京：中國農業出版社，1991 年)，頁 44 45。

⁹ 廣西區計委赴山東考察班，「山東省鄉鎮企業發展考察報告」，計劃與市場探索(南寧)，1994 年第 10 期，頁 26。

¹⁰ 1995 年底，山東省鄉村兩級改制企業達 79,943 個，佔企業總數的 48%，其中股份合作制企業 63,544 個，按《公司法》組建的股份制企業 2,179 個，拍賣「小、微、虧」企業 3,544 個，租賃制企業 10,676 個。中國鄉鎮企業年鑑編輯部，中國鄉鎮企業年鑑 1996(北京：中國農業出版社，1997 年)，頁 39。

¹¹ 山東大學《山東省出口創匯持續增長研究》課題組，「山東省出口創匯持續增長的主要障礙及對策分析」，山東社會科學(濟南)，1999 年第 6 期，頁 32。

【表 4-1】1979~1995 年山東鄉鎮企業出口交貨統計表

年份	出口企業 (個數)	職工人數 (萬人)	出口交貨值(萬元)		
			合計	速度(%)	直接出口
1979			8449.96		
1980			21091.58	149.61	14020.03
1981			24206.51	14.77	14101.97
1982			27272.63	12.67	18469.78
1983			24375.78	-10.62	17416.85
1984			23802	-2.35	20608
1985	1357		30460	27.97	25777
1986	1767		55166	81.11	45394
1987	3014		109032	97.64	91001
1988	5041	38.61	239134	119.32	157761
1989	5592	40.16	339767	42.08	23195
1990	5863	47.47	443912	30.65	315619
1991	6633	51.13	604940	36.27	407186
1992	9094	69.36	988932	63.47	645105
1993	13623	90.69	2085831	110.90	1412064
1994	21240	115.48	3961652	89.93	2376674
1995	15807	112.13	4986463	25.87	3064244

資料來源：山東省地方史志編纂委員會編，山東省志 鄉鎮企業志(濟南：山東人民出版社，1997年5月)，頁222。

四、全面改制時期(1996)

1997年，黨的15大召開，全國各地鄉鎮企業正以產權制度為重點，進一步推動建立現代企業制度的改革¹²，山東的鄉鎮企業進入了全面改制階段，到1999年，60%以上的鄉鎮企業進行了產權改革，出現了公司制、股份合作制、合夥制、

¹² 夏斯勇，「淺談鄉鎮企業改制面臨的問題與對策」，農村財務會計(北京)，1999年第4期，頁35。

私有和混合所有制等多種產權組織形式¹³。

2001年，山東省鄉鎮集體企業改制達到91.8%，其中鄉(鎮)辦企業改制達到94.5%，村辦企業改制達到90.6%。¹⁴鄉鎮企業產權主體和投資主體趨向多元化，多經濟成分共同發展的新格局已初步形成。

【表 4-2】山東省鄉鎮企業情況(1996~2001)

單位：個、萬元

	企業數	從業人數	出口 交貨值	淨利潤	實繳稅 金總額	營業收入	所得稅
1996	1782672	13696229			834704	67081963	
1997	1754867	12428412	5631675	4119354	1240757	72345181	715058
1998	1588377	11985252	5865739	3769308	1396851	82077070	686926
1999	1909250	12805631	6168054	4007613	1589602	90433358	1008596
2000	2048217	13115742	7314706	4602505	1821953	109758971	1008709
2001	2154025	13453939	8262111	5127977	2097151	126083751	1406194

資料來源：中國鄉鎮企業年鑑編輯部，中國鄉鎮企業年鑑 1997—2002(北京：中國農業出版社)。

¹³ 中國鄉鎮企業年鑑編輯委員會編，中國鄉鎮企業年鑑 2000(北京：中國農業出版社，2000年)，頁 57。

¹⁴ 改制後，山東省鄉鎮企業吸納個人資本、外資及其他法人資本 594.7 億元，佔到改制企業資本金總額的 51%，通過改制盤活資產 328.3 億元。鄉鎮企業上市公司 6 個，總融資額達 34.5 億元。一批有規模的民營企業由業主制、合夥制向股份制、股份合作制過渡。民營有限責任公司已達 7.5 萬個，已成為民營企業的主要組織形式。中國鄉鎮企業年鑑編輯委員會編，中國鄉鎮企業年鑑 2002(北京：中國農業出版社，2002年)，頁 49。

第二節 山東省鄉鎮企業結構特點與發展戰略

改革開放以來，中國大陸鄉鎮工業發揮了生力軍作用。農村工業在國家多種經濟成份並存政策的引導下，近幾年來發展一直較快，特別是進入市場經濟環境下，顯現出它的生機與活力¹⁵。然而，「異軍突起」的鄉鎮企業，與過去鄉鎮企業初期發展相比，其內外經濟社會環境都發生了巨大的變化¹⁶。面對新的經營環境，鄉鎮企業必須確定自身發展的戰略。本節將探討山東鄉鎮企業的結構特點和其發展戰略。

一、所有制結構多元化

中國大陸的鄉鎮企業在產權結構上體現著中國大陸的社會制度特徵，即按照其產權性質可以分為鄉(鎮)企業、村企業、私營企業或個體企業。其中以前兩者組成的鄉鎮集體經濟長期以來是鄉鎮企業的主要部分。【表 4-3】反映了山東省 1987 年鄉鎮企業的構成情況。

¹⁵ 1996 年，山東鄉屬工業實現利潤 88.94 億元，淨增 21.32 億元，分別占全省利潤總額和淨增額的 43.01% 和 43.86%，拉動全省鄉及鄉以上獨立核算工業利潤增長 13.47 個百分點。參見張義國，「山東工業實現利潤緣何位居全國第一」，中國統計(北京)，1997 年第 11 期，頁 12-13。

¹⁶ 現階段鄉鎮企業發展面臨著前所未有的機遇和挑戰：一方面知識經濟的興起和經濟的一體化趨勢；另一方面市場經濟帶來的競爭更加激烈，買方市場形成以及消費需求不足壓力；再加上政府經濟政策調整。曹明貴，「鄉鎮企業在挑戰與機遇面前要科學確定發展戰略」，經濟問題探索(北京)，2001 年第 3 期，頁 81。

【表 4-3】山東省 1987 年鄉鎮企業「四個層次」發展情況

單位：個、萬元、%

經濟形式	企業個數	從業人員	產值	佔總產值比重
鄉(鎮)辦企業	23 352	1 939 332	1 569 152	33.73
村辦企業	150 958	3 394 446	1 998 385	42.95
聯戶辦或其他形式合作企業	112 265	878 388	338 253	7.27
個體企業	931 625	2 278 560	746 660	16.05

資料來源：林聚任主編，鄉鎮企業改制與農村社會可持續發展研究(濟南：山東大學出版社，2001 年 8 月)，頁 5。

這種以鄉村集體經濟為主導的產權結構是在人民公社時期形成的，並適應中國大陸計劃經濟的要求。但是，到了 90 年代以後，這種情況已不再適應市場經濟發展的要求¹⁷。

山東省鄉鎮企業中個體、私營、合夥、合資等性質的企業 90 年代以來雖然有了迅速發展，但是以鄉村集體企業為主的格局並沒有改善。1996 年，鄉村集體企業個數僅佔全省鄉鎮企業固定資產的 76%；利稅佔全省鄉鎮企業的 84%；出口交貨值佔到 94%。這種格局是山東省鄉鎮企業活力不足、效益下降、虧損嚴重的重要原因之一¹⁸。

隨著山東農村鄉鎮企業的發展和改革的深入，應形成這樣的局面：一是現有的社區性鄉村集體企業中的大部分將演變成由不同經濟成分投資的股份制或股份合作制企業，其中的一部分企業不再以鄉村社區集體經濟為主，而是企業部分

¹⁷ 中國大陸鄉鎮集體企業產權結構的一個特別之處是，社區政府替換了財產所有者社區農民而成為企業的所有者而且，這種財產所有與控制的分離不同於現代公司的委託代理控制。因為社區農民不具備委託人的資格和條件，也沒有控制社區政府的權力基礎。作為國家在農村的基層政府，社區政府不是扮演維護市場交易環境、收取稅賦等一般角色，而是直接組織資源興辦企業、任命企業經營人員，並且控制企業利潤分配、項目投資等系列重大決策權。譚秋成，鄉鎮集體企業產權結構的特徵與變革(湖南：湖南人民出版社，1998 年)，頁 182。

¹⁸ 中國鄉鎮企業年鑑編輯部，中國鄉鎮企業年鑑 1997(北京：中國農業出版社，1998 年)，頁 42。

勞動者集體經濟、私有經濟或外商投資經濟為主。二是山東農村工業化的主體不再是鄉村集體工業為主，而是鄉村集體工業、個體私有工業、外資工業、股份制工業多元並存。所有制結構的多元化，必然帶來投資主體的多元化，從而使山東省鄉鎮企業發展獲得新的動力。¹⁹

調整所有制結構是增強鄉鎮企業發展動力和活力的關鍵。為此，一是要大力發展個體和私營經濟，要採取各種優惠政策，鼓勵個體和私營經濟的發展；二是要大力引進外資發展鄉鎮企業(參見【表 4-4】)；三是要對現有鄉村集體企業進行股份制、股份合作制的改革和改造。要通過改革來明晰產權，實現政企分開，增強鄉村集體企業自我約束和自我發展能力²⁰。

【表 4-4】1984—1995 年山東省鄉鎮企業利用外資統計表

年份	項目 (個)	合同外資 額(萬美元)	年份	項目 (個)	合同外資 額(萬美元)
1984	1	69.30	1990	132	4900.90
1985	4	265.80	1991	266	17098.74
1986	11	721.74	1992	1554	87000
1987	19	602.40	1993	2310	169700.89
1988	82	7445.34	1994	1386	125979.76
1989	88	3298.73	1995	901	100523.33

資料來源：山東省地方史志編纂委員會編，山東省志 鄉鎮企業志(濟南：山東人民出版社，1997年5月)，頁260。

二、產業結構合理化

¹⁹ 張義國，「山東工業實現利潤緣何位居全國第一」，前引文，頁13。

²⁰ 《股份合作制法律問題研究》課題組，「山東股份合作企業發展法律分析」，法學論壇(濟南)，2000年第3期，頁105。

根據山東鄉鎮企業發展的現實基礎以及城鄉分工的需要而出的選擇。首先，從鄉鎮企業的三次產業結構來看，1996 年第一產業產值為 896 億元，佔 12.6%；第二產業值為 5154 億元，佔 72.5%；第三產業值為 1061 億元，佔有 14.9%。這種第二產業特別是加工業偏重，而第一、第三產業比值偏低的結構是不太合理的。²¹

從鄉鎮企業中的工業結構來看，目前全省鄉鎮企業以機電、建材等中低技術的產品加工為主，一方面高新技術產業少，技術含量低，產品在市場競爭中處於不利地位；另一方面以農副產品為原料的加工企業仍顯不足，脫離農業現象較為嚴重。²²

所謂產業結構合理化，指鄉鎮企業的產業結構要分為多個層次，要實現合理的組合。鄉鎮企業發達地區可以把膨脹規模，發展高新技術、實現外向化作為發展方向²³，但是對於鄉鎮企業尚不夠發達，基礎條件較差的中西部地區而言，則不能與東部地區提同樣的要求，而是可以允許以中小規模的企業為主，勞動密集型的企業為主，以農副產品加工運銷為主。在市場經濟條件下，鄉鎮企業應調整產業結構，即大力發展第三產業，以便改變農村第三產業發展滯後的局面。²⁴

²¹ 其一是加工偏重既形成了與城市工業的競爭，又面對工業品過剩的市場，其生存競爭條件是愈來愈差。其二是第一產業和第三產業比重偏低，既未能立足農業，發揮優勢，又造成吸納農村剩餘勞動力不足。發達國家第三產業的產值都在 60% 左右，而中國大陸不到 30%，鄉鎮企業不到 15%。這表明第三產業發展嚴重滯後。楊繼瑞，「鄉鎮企業：扶持、改革、調整的思考」，中國農村經濟(北京)，1995 年第 5 期，頁 70。

²² 秦慶武，「山東鄉鎮企業跨世紀發展的戰略與措施」，山東社會科學(濟南)，1999 年第 2 期，頁 32。

²³ 徐達賢等著，走向世界的中國鄉鎮企業(北京：中國青年出版社，1996 年 6 月)，頁 81。

²⁴ 張紅霞，「搞好山東鄉鎮企業的二次創業」，發展論壇(煙台)，2000 年第 6 期，頁 41-42。

三、企業佈局集中化

這也是山東省鄉鎮企業發展路子上必須下決心調整的一個方面。現代化的發展是一個農村工業化與鄉村城市化相結合的過程，而山東省鄉鎮企業的發展由於佈局過於分散，結果造成了農村工業化與城市化的分離。造成了農村經濟社會發展的不協調，這種局面必須改變。因此，在發展鄉鎮企業的戰略指導上一定要把農村工業化與農村城市化、現代化結合起來，把發展鄉鎮企業與建設中小城市結合起來，盡快實行鄉鎮企業相對集中的戰略。²⁵

這種戰略的好處，一是有利於節約土地資源，節約基礎設施投資；二是有利於產生聚合效應，產生規模效益；三是有利於信息交流，商品流通、科技推廣、行業管理；四是有利於環境治理；五是有利於農民脫離土地，實現土地的流轉和規模經營；六是有利於加快小城鎮建設步伐，促進農民職業角色的真正轉變和生活方式現代化；七是有利於促進需求的相對集中，帶動城鄉第三產業發展。²⁶總之，有利於盡快改變城鄉二元經濟社會結構，推動農村由傳統向現代化的轉型。

四、運行機制市場化

鄉鎮企業雖然從一開始誕生就是面向市場的，但其運行機制並沒有完全市場化。其表現，一是由於集體經濟佔主導地位，產權關係不清，企業內部利益不直

²⁵ 陳乃醒 王延中著，中國鄉鎮工業發展的政策導向研究(北京：經濟管理出版社，1994年8月)，頁182-184。

²⁶ 張紅霞，「搞好山東鄉鎮企業的二次創業」，前引文，頁42。

接，有吃「大鍋飯」現象，企業發展動力不足；二是社區政府對企業干預過多，長官意志盛行，企業無法自主決策，難以成為面向市場的主體；三是企業在行政干預下往往不是以利潤最大化為發展目標，存在著追求非經濟利益的傾向。如有的企業領導人好大喜功，虛報產值，只求發展速度，忽視經濟效益等等。²⁷

要實現鄉鎮企業運行機制的市場化，首先必須通過深化改革，使鄉鎮企業成為自主經營，自負盈虧、自我約束、自我發展的市場主體。要通過股份制、股份合作制以及租賃、拍賣等形式，理順產權關係，實現政企分開，減少以致杜絕行政干預。其次要真正面向國內、國際兩個市場，實現資源的市場化配置。鄉鎮企業要跳出鄉村乃至縣、市、省的區域，在國內，國際兩個市場上優化組合資源，包括利用外資，引進國內外技術、人才、到外地辦企業，實行跨地區，跨國經營。第三要改革企業內部的各項制度，包括改革企業領導制度，建立法人治理結構；改革勞動人事制度，實行公平競爭；改革分配制度，形成激勵機制等等。第四要轉變政府職能，理順社區政府、村集體與鄉鎮企業的關係，為轉換企業經營機制創造良好的外部環境。²⁸

第三節 鄉鎮企業改制與地方政府的關係

一般認為地方政府與鄉鎮企業之間的關係是中國大陸鄉村經濟發展的關鍵因素²⁹。鄉鎮企業的產權改制、企業經營者的角色日益提高、上級政府對企業的

²⁷ 秦慶武，「山東鄉鎮企業跨世紀發展的戰略與措施」，前引文，頁 31—32。

²⁸ 山東省委政策研究室編，「山東省農村集體經濟發展調查」，農業經濟問題(北京)，1997 年第 8 期，頁 7—10。

²⁹ 參見 Lin, Nan. “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China”, *Theory and*

進一步調控，都使得鄉鎮基層政府在處理與企業的關係上做出了理性的調控。這些變化也促使了新的政企關係的出現，而這以企業與基層政府的夥伴型態合作為主軸。當然，這都會受到各地工業化程度和改革的發展所左右，但企業的討價還價能力卻支配著政企關係的轉變。本節將首先探討鄉鎮企業與地方政府的關係、地方政府介入鄉鎮企業的行為和其特徵，進一步，在鄉鎮企業改制當中，地方政府與鄉鎮企業的作用。

一、鄉鎮企業與地方政府的關係

受計劃經濟的影響，改制前的鄉鎮集體企業和地方鄉鎮政府屬於行政隸屬關係。表現在：一是鄉鎮企業的投資者是地方鄉鎮政府；二是鄉鎮企業資產不與具體的個人發生關係。這就決定了鄉鎮企業的管理者只能是地方鄉鎮政府，企業的廠長、經理只是地方鄉鎮政府委派的生產管理者，鄉鎮企業的領導人選和任命權屬於地方鄉鎮政府³⁰。也就是說，企業的主要領導人由地方鄉鎮政府委派，企業的經營方向、人事安排、財務制度、利潤分配等重要事項的最後決定權一般屬於地方政府，企業完全依附於政府，企業的管理模式是政府性的行政化的管理模式，即企業行為被政府行為所取代³¹。

社區政府作為鄉鎮企業初始委託人的代理人，必須在相當程度上代表委託人

Society, 24:3, 1995 (June), pp. 301~54.

³⁰ 惠雙民、唐紹文，「鄉鎮企業發展中的地方政府行為分析」，中國金融學院學報(北京)，1999年第1期總第43期，頁103-106。

³¹ 1990年6月3日，國務院發佈的《中華人民共和國鄉村集體所有制企業條例》中第34條明確規定了地方鄉鎮政府對鄉鎮企業的8條管理權力，使地方鄉鎮政府可以在很大的範圍內直接管理鄉鎮企業。李周炯，「鄉鎮企業發展中的地方政府作用——從產權制度改革的角度」，國家行政學院學報(北京)，2000年第4期，頁27-33。

的利益，反映他們的意見。尤其是社區政府在事實上所具有的行使所有者權利的特殊地位，如任免企業領導、決定企業利潤的分配等。（參見【表 4-5】）

【表 4-5】改制前企業與政府的關係

單位：%

	企業經理 作主	經理決定 並匯報當 地政府	經理與當 地政府協 商	經理必須 徵得當地 政府同意	當地政府 決定	其他
引進新生 產線	11.1	40.7	14.8	25.9	7.4	0
任命罷免 高級經理	29.6	11.1	3.7	14.8	37.0	3.7
確定工資 總數	48.1	7.4	11.1	25.9	7.4	0
具體投資 項目	7.4	14.8	33.3	25.9	14.8	3.7
確定政府 提留	3.7	0	14.8	3.7	40.7	37.0

資料來源：林聚任主編，*鄉鎮企業改制與農村社會可持續發展研究*（濟南：山東大學出版社，2001年8月），頁31。

從【表 4-5】中可以看出，在改制以前企業決策項目中體現了很大程度上的政府行為。可見，改制前的鄉鎮企業的組織目標和組織行為在很多方面體現為一種政府行為³²。

不可否認，在改革開放之初，這種經營管理模式對當時的鄉鎮企業發展起

³² 一般來說，社區政府的目標大多有兩個主要方面：一是政治目標，即社區政府作為一級政府機構必須服從上級指令，維護社區的穩定。二是財政目標，即社區政府為實現職能而從社區經濟發展中取得一定的經濟利益。這兩方面都與社區經濟發展狀況和水平息息相關。王正明，「蘇南模式中的政府行為探析」，*調研世界*（北京），1997年第4期，頁40-41。

了很重要的作用³³。各級地方政府(鄉、鎮、村，有時也包括生產隊)在支持和促進中國鄉鎮企業的迅速發展方面起著決定性的關鍵作用。由地方社區政府所有的企業(集體企業)佔有鄉鎮工業總產值中相當大的部分；而且，私人企業的繁榮在很大程度上也是地方社區政府支持和鼓勵的結果。如果地方社區政府沒有被深深地捲入其中，中國大陸的鄉鎮企業就不可能像它在 70 年代後期和 80 年代早期那樣突飛猛進地發展³⁴。

因為在起步階段鄉鎮企業面臨的是一個極大的市場真空，比如由於國有經濟長期集中在重工業部門，日常消費品的生產嚴重短缺；而且當時一般老百姓對低檔消費品的需求旺盛。同時，在計劃經濟一統天下的條件下，鄉鎮政府為企業提供了任何個人和組織都無法滿足的原料、技術、資金和管理，鄉鎮政府在企業的發展中承擔了一些他人無法承擔的責任，如資本信用擔保、人事信用擔保、集體財產的管理等³⁵。

但隨著改革的深入和中國大陸市場經濟的發展，尤其是隨著全球經濟一體化進程的加速和中國大陸加入 WTO 後，傳統政府行為及其角色模式已經不能適應敬意和社會發展的需求，地方鄉鎮政府利用行政管理手段直接管理企業的問題越來越多，弊端越來越明顯。

³³ 有關地方政府對鄉鎮企業發展的作用內容，參考：Oi, Jean C. “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” in *The China Quarterly*, no.144, 1995, pp.1132~1135; Oi, Jean C. “The Evolution Local State Corporatism,” in Walder, Andrew G ed., *Zouping in Transition—The Process of Reform in Rural North China* (Cambridge: Harvard University Press, 1998), pp.62~85.

³⁴ 林清松、威廉 伯德合編，*中國農村工業：結構、發展與改革* (北京：經濟科學出版社，1989年)，頁 436。

³⁵ 在鄉鎮企業發展的早期，中國大陸的法律尚未涉及到商業信用領域，更沒有商業互動本身所培養的企業信用，企業和銀行之間無法形成信用合作關係，因此，必須藉助於一個中介，在地方社區中，政府是唯一選擇。

二、地方政府參與下的鄉鎮企業行為

地方政府在集體所有的鄉鎮企業發展中所扮演的角色，一直是研究中國大陸農村工業化過程中的主要課題之一。Oi的「地方政府統合主義」(Local State Corporatism)認為財稅制度改革、後毛制度遺產，是推動地方政府發展企業的經濟誘因³⁶，地方政府便成為了鄉鎮工業化的主導者，發揮著企業家的角色³⁷。雖然在市場發展過程中，生產者有可能會削弱官僚在經濟活動方面的調空能力³⁸，但至少在早期農村工業化過程中，地方政府在企業發展方面的角色仍是受到肯定的。

(一) 地方政府介入企業的行為基礎

這種地方政府介入企業的角色是在如下三個基礎上建立的。

首先，集體所有制為地方政府提供了很大的方便，使它能以企業產權所有人身份參與鄉鎮企業經營過程³⁹。鄉鎮企業無論是由公社時期的社隊企業轉化過來的，或者是在改革時期由地方政府投資建成的，本質上都是集體所有。地方政府作為當地人民公共利益的合法代理人介入鄉鎮企業的運作。

³⁶ Oi, Jean C. “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” in *The China Quarterly*, No.144, 1995, pp.1132~1135.

³⁷ Oi, Jean C. “Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, Vol.45, No.1, 1992 (Oct), pp.102~112.

³⁸ Nee, Victor. “A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism,” *American Sociological Review*, No.54, 1989, pp.663~681.

³⁹ 黃鵬章著，*中國鄉鎮企業運行機制與發展研究*(北京：中國財政經濟出版社，1998年4月)，頁172。

第二、地方政府的協助是在改革初期起了減少企業的交易成本的作用⁴⁰。在企業發展初期，大部分鄉鎮企業無論在生產規模、業績還是產品質量等方面都不太理想。在這種情況之下，地方政府的 support 就是一種信譽，有利於取得貸款、爭取銀行信任，以致達成商業合作。對企業而言，地方政府的扶持甚至介入經營可算是利多於弊。

第三、地方政府介入企業的最終目的是要增加財政收益⁴¹。地方政府介入鄉鎮企業不僅是家長式的管制習慣的延續，還必須有利於企業的經營發展。因為只有這樣，這個「小金庫」才得以壯大。

(二) 地方政府投資行為

改革開放以來，除了進一步發展原來的集體經濟以外，還建立和發展了幾種典型的非國有經濟形式⁴²。其中，鄉鎮企業是 80 年代以來，由地方政府牽頭或支持建立和發展起來的，是解決農村剩餘勞動力的出路、逐步實現農村工業化的有效選擇⁴³。那麼，地方(社區)政府在鄉鎮企業發展當中，事實上有沒有決定投資擴張的決策權力呢？

⁴⁰ 地方政府介入企業，有利於幫助企業解決一連串經營問題：繞過繁複的行政審批和各種各樣的部門門卡、爭取短缺的生產物資、協助取得罕有的銀行貸款，以及各種有關的市場訊息等。這些環節，有部分地方政府有直接的影響力，如物資調配、審批商業執照等。同上註，頁 172-173。

⁴¹ 到 1990 年，鄉鎮企業已成為了財政的最主要組成部分，稅項總額達到 270 多億，大概是農業稅的 3 倍。Wong, Christine, Christopher Headey and Woo, Wing Thy. *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1995), p.108.?????，「邁向共生性的中國農村政企關係 轉變與契機」，香港社會科學學報(香港)，2000 年第 17 期，頁 4。

⁴² 一是鄉鎮企業，二是三資企業，三是個體工商戶和私營企業。此外，還有合作制和股份合作制經濟、國家不控股的股份公司等。陳天祥，「中國地方政府與制度創新」，中山大學學報(廣州)，2000 年第 6 期，頁 124。

⁴³ 同上註，頁 124。

從【表 4-6】可以知道，投資決策的權力更多地掌握在地方社區政府的手裡。正是因為社區政府擁有了投資擴張的動機和決策權，故鄉鎮企業的投資行為就打上了很深的政府行為的烙印。

總之，鄉(鎮)、村等社區政權組織，作為各自所屬企業的所有權代表者，為實現社區的福利目標和自身的利益目標，自然要參與企業的經營決策，從而必然會對企業的行為發生影響。這種影響是雙重的：作為所有權代表，它可能在很多方面會像西方現代企業中的董事會那樣對企業及其成員發生作用；作為政權組織機構，則很可能對企業實施非經濟的干預，從而扭曲企業的行為。

【表 4-6】投資決策權的結構分佈

單位：%

由自己決定，但需要基層政府批准	24.8
大項目由基層政府決定，小項目由企業決定	24.2
基層政府和企業共同決定	17
經銀行和其他提供資金來源的單位同意	10.5
完全企業自己決定	9.2
完全由政府決定	13.7

資料來源：周其仁等，「鄉鎮企業信用的制度基礎」，載於李國都編，發展研究(北京：北京師範學院出版社，1990年)，轉引自胡必亮、鄭紅亮，中國的鄉鎮企業與鄉村發展(太原：山西經濟出版社，1996年4月)，頁155。

三、鄉鎮企業改制的原因

90年代開始進行的鄉鎮企業改制，是鄉鎮企業所有制結構的轉變。所有制

結構的轉變，既是鄉鎮企業高速發展的推動，也是其發展的顯著特徵。目前我們所說的鄉鎮企業改制，主要是指原來的鄉鎮和村屬的企業由原來的集體所有制轉變為股份制、股份合作制以及私營企業。那麼，在鄉鎮企業改制過程中，有哪些因素在起作用呢？本節將把焦點放在推動鄉鎮企業改制的主體——即政府和企業。

（一）企業和政府主動合作型的改制

這一類型一般是在政府的號召下，企業在對現實和改制對企業的影響有認識之下，積極主動地接受政府的改制要求。企業認為改制的壓力有外部的壓力和內部的壓力。對於外部的壓力主要有政府對改制的推動以及市場壓力，市場的壓力又主要指同行的壓力：從企業內部來說，是企業內部發展的壓力。因此，這類企業的改制中，企業的主動性較強，起了主要的作用，政府的作用僅僅是引導和政策指導的作用。

改制的的原因有外因和內因兩方面的原因。從外部來說，政府政策倡導改制，其他企業在改，改制是大勢所趨；從內部來看，原來的承包制雖然由個人經營，但企業名義上是集體所有，產權不明晰，個人不敢投資。為了鼓勵投資，增加企業活力，促進發展，改制勢在必行。⁴⁴

據上述訪談資料，在改制問題上，地方政府領導小組和企業共同決定，企業擁有最終決定權，政府並不強迫。他們所關心的是如何讓企業更好地發展。但是，

⁴⁴ 訪談山東省濟南市 H 有限責任公司 S 總經理。

企業在很多方面需要政府的支持，特別是在爭取資金、協調與其他部門的關係、社會治安等方面需要尋求政府的支持，在重大投資決策方面需要政府發揮參謀作用。企業不採納政府的建議並不影響他們之間的關係或產生不好的後果。

產權改革勢在必行，不改不行，只是時間問題，如不改革，弊端太多。本廠內部一直想改，政府也號召過，從目前市場情況看，也是改比不改好，比如，在本廠從事銷售工作的工人都是本地人，如工作做得不好，素質低，廠長想解雇，但受多種關係影響，不能實施。企業需要尋求鄉政府的支持，主要是協調資金，疏通與上級有關部門的關係，但力量有限。⁴⁵

企業主動配合政府改制，是因為他們認識到改制給企業發展帶來了有利的地方，而且在具體的制度選擇上這種改制的動機也可以很明顯地反映出來。對於企業來說改制是有利的，改制後產權較明晰了，責、權、利分明了，個人投資可以加大，企業改制後實行了股份合作制，通過職工持股，增加了企業的資金來源，而且改制可以給企業更大的自主權。

工人持有股票不僅對收入有增加，而且可以反映意見，有充分的發言權和表決權，有主人翁意識，能當家作主。當然，持有企業股票是有風險的。而且，持有企業股票對企業經理也有好處：在企業有發言權，在決策上起主導作用，不會玩忽職守。經理壓力大，責任大，投入也大。在本企業，經理比工人持有更多的

⁴⁵ 訪談山東省濟南市 T 有限公司 L 總經理。

股票，原因在於能起帶頭作用，有權威性，說話算數，增加責任感。⁴⁶

(二) 政府推動型的企業改制

政府推動型的企業改制是被動的。企業要麼不想改，要麼無所謂，但是迫於政府的壓力又不得不改，政府的推動和政策導向是改制的決定性作用。

企業改制的壓力來自政府。企業必須進行產權改革，無選擇餘地，因為這是當地政府的行政命令，但企業可決定改制後所採取的形式。⁴⁷

鄉鎮企業改制成股份合作制反映了地方政府的選擇。股份合作制這個政策的目的有多方面：籌集資金、明晰產權、落實政企分開⁴⁸。但在落實政策的過程中，廠長經理卻是最大的受益人，而改制後企業的股權分佈也由早期的集體股壟斷發展到經營者持大股。

企業在產權改革的問題上有一定的選擇權利，本企業認為合作制比較靈活，雖然政府鼓勵企業主要領導買斷企業股份，但由於能力有限，最後實行的是股份合作制。企業改制主要是上級要求改，企業本身也認為要改，因為改制可以調動

⁴⁶ 訪談山東省濟南市 H 有限責任公司 S 總經理。

⁴⁷ 訪談山東省濟南市 D 公司 W 會計師。

⁴⁸ Whiting, Susan. "The Regional Evolution of Ownership Forms: Shareholding Cooperatives and Rural Industry in Shanghai and Wenzhou," in Oi, Jean C & Walder, Andrew eds., *Property Rights and Economic Reform in China*, (Stanford: Stanford University Press), pp. 178~186.

職工的積極性，對每個人的利益都有好的影響。⁴⁹

以企業家的眼光來看，政府有進行事後尋租的激勵。鄉鎮企業經營績效下降，影響了政府從企業得到的收入。當放棄對企業的所有權可以提高企業家的生產積極性，從而使政府未來的收益大於現在的損失時，政府是願意進行產權改革的。它可以在保持強大尋租力量的同時把企業賣掉，一旦企業的經營績效好轉，它通過尋租得到的收入的上升在一定條件下完全可以彌補改制造成的損失，更何況在企業經營績效不好的情況下，擁有企業所有權意味著要替企業的債務負責。考慮到政府的機會主義行為，企業家既可能根本就不願意購買企業，也可能在改制後不願意提供足夠高的努力水平。企業賣不出去，政府總可以通過制定各種優惠政策以及強制攤派的方法來實現改制；但改制後企業家的努力沒有實質性的突破卻是政府無法控制的。這就是相當一部分地區改制效果不佳的原因。⁵⁰

經理比工人持有更多的股票，這一方面是鎮政府的規定；另一方面可保證核心層的控股。鎮政府獎勵廠長經理部分股權，其自籌資金入股必須大於政府獎勵金額。⁵¹

這種在政府力量推動下的改制，其實也是企業自身理性選擇的結果。他們意識到改制後領導的收益可能增加，但風險也增加了，所以在改制與否和採取什麼組織形式都要衡量利弊得失，與政府討價還價。總之，鄉鎮企業的改制歸根結底

⁴⁹ 訪談山東省濟南市 H 有限責任公司 S 總經理。

⁵⁰ 姚洋、支兆華，「政府角色定位與企業改制的成敗」，前引文，頁 5-6。

⁵¹ 訪談山東省濟南市 D 公司 W 會計師。

還是基層政府與企業合作的結果，任何一方的不合作都會使改制不可能成功。