

国务院批转农业部关于促进乡镇企业持续健康发展报告的通知

一九九二年三月十八日 国发〔1992〕19号

国务院同意农业部《关于促进乡镇企业持续健康发展的报告》，现转发给你们，请贯彻执行。

发展乡镇企业，是建设有中国特色社会主义的重要组成部分，是繁荣农村经济、增加农民收入、促进农业现代化建设和发展国民经济的必由之路。实践证明，乡镇企业的蓬勃发展，不仅对于解决农村富余劳动力就业、发展农业生产、提高农民生活水平，使亿万农民走上共同富裕的道路，而且对于增加出口创汇和国家税收，实现国家工业化，建设农村集镇，逐步缩小城乡差别，巩固工农联盟和基层政权，促进我国政治、经济和社会的稳定与发展，都具有重要的意义。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。要继续坚持“积极扶持，合理规划，正确引导，加强管理”的方针，认真贯彻落实党和国家对乡镇企业的一系列政策和法规，按照国民经济和社会发展规划、产业政策，指导乡镇企业调整结构、提高效益。要采取有力的扶持措施，帮助贫困地区和民族地区发展乡镇企业，认真解决乡镇企业在发展过程中的困难和问题，促进乡镇企业持续健康发展，为实现我国现代化建设第二步战略目标作出更大的贡献。

关于促进乡镇企业持续健康发展的报告

国务院：

党的十一届三中全会以来，我国乡镇企业蓬勃发展，取得了举世瞩目的成就。预计到一九九一年底，全国乡镇企业（包括乡办、村办、联户办和户办企业，下同）拥有职工九千三百万人，占农村总劳动力的22%；总产值达到一万一千亿元，占全国社会总产值的四分之一，占全国农村社会总产值的近60%，其中工业产值八千五百亿元，占全国工业总产值的三分之一；上交国家税金四百三十亿元，约占全国各项税收的15%；出口商品交货额超过六百亿元，占全国外贸出口商品收购总额的四分之一；拥有总资产五千三百亿元，其中固定资产原值三千四百亿元。“七五”期间，全国社会总产值净增量的31.9%，农村社会总产值净增量的66.4%，工业总产值净增量的37.2%，税收净增量的32.8%，外贸出口创汇净增量的30%，农民人均纯收入净增量的32%，都来自乡镇企业。乡镇企业利润支出用于农村各项建设投资达四百五十九亿元，用于以工补农建农资金二百七十九亿元。一些乡镇企业产品在全

国工业产品中已占相当比重，如原煤占33.1%，水泥占28.4%，机制纸及纸板占39.4%，服装占60%，中小农机具占80%，砖瓦占90%以上。乡镇企业已经成为我国农村经济的强大支柱、国民经济的重要组成部分和中小企业的主体，为实现现代化建设的战略目标，促进我国政治、经济和社会的稳定与发展作出了积极贡献。实践证明，党中央、国务院根据我国国情所作出的发展乡镇企业的战略决策和一系列方针政策是完全正确的。

到本世纪末要实现我国现代化建设的第二步战略目标，农民生活要达到小康水平，要合理利用农村富余劳动力，为农业生产上新台阶和建设社会主义新农村提供相应的资金，实现有中国特色的工业化，提高国民经济总体实力等，都离不开乡镇企业的发展。根据党的十三届八中全会的精神，为促进乡镇企业持续健康发展，提出以下意见：

一、明确发展目标和指导思想

根据我国国民经济和社会发展规划和第八个五年计划的要求，到一九九五年，全国乡镇企业总产值（按一九九〇年不变价计算，下同）达到一万六千一百多亿元，其中乡镇工业产值为一万一千六百亿元，出口商品交货额达到一千二百亿元，“八五”期间年均增长分别为11%、10%和19.5%；到二〇〇〇年，乡镇企业总产值规划达到二万六千亿元，其中乡镇工业产值为一万八千三百亿元，出口商品交货额力争达到二千亿元，“九五”期间年均增长分别为10%、9.5%和11%。到一九九五年，力争安置就业人员一亿一千万人，二〇〇〇年力争达一亿四千万人。

为实现上述目标，“八五”期间和今后十年，乡镇企业发展总的指导思想是：坚定不移地贯彻执行“积极扶持，合理规划，正确引导，加强管理”的方针，走“发展、改革、完善、提高”的路子，进一步调整经济结构，深化企业改革，推动科技进步，加强企业管理，提高产品质量和经济效益，保护生态环境，把我国乡镇企业提高到一个新水平。

今后乡镇企业的发展，应继续坚持以社会主义集体所有制为主体的多种经济成份并存的所有制结构，实行乡（含镇）办、村（含村民小组）办、联户（含农民合作）办和户（即个体、私营）办乡镇企业；坚持因地制宜，分类指导；坚持计划经济与市场调节相结合，按市场需要组织生产，增加社会有效供给；坚持内涵发展与外延发展并重，经济效益、社会效益、生态效益并重；坚持国内外两个市场同时开拓，大力发展外向型经济；坚持强化管理与推动技术进步一起抓；坚持实行以按劳分配为主体，其他分配方式为补充的分配制度；坚持自力更生、艰苦奋斗、勤俭办企业的方针；坚持物质文明和精神文明一起抓。

二、合理调整经济结构和布局

根据国民经济和社会发展规划、产业政策、市场需求和效益原则，不断优化产业、产品、技术和组织结构，不搞低水平重复建设。建立符合当地经济和社会发展的产业结构，逐步形成城乡协作、优势互补、以城带乡、以乡促城、协调发展的格局。

乡镇企业要因地制宜，积极开发利用当地资源，大力发展农副产品（包括林、畜和水产品）加工业、原材料工业、建材工业、农用工业和第三产业；在合理开发资源的前提下发展采矿业；根据条件和市场需求，积极发展为大工业配套服务、出口创汇、劳动密集型产品和

城乡人民生活必需品。加强农村工业小区和集镇建设，逐步实行城乡一体化、贸工农一体化。按照经济合理的原则，今后兴建农产品加工业应主要放在农村，适合农村加工的工业品也应向农村扩散。积极兴办农副产品的储藏、保鲜、运输业，促进农产品的流通。继续发展建筑业，大力发展商业、饮食服务业及信息产业。大力增加出口创汇，积极引进外资、新技术和关键设备，使外向型经济有一个新突破。沿海地区和有条件的地方，要立足于现有企业的挖潜改造，在提高中发展；中部地区要发挥当地资源优势，搞好综合开发，实行发展和提高并重；西部和起步较晚的地区，要根据自己的特点和优势，积极创造条件，坚持以经济开发为主的方针，有计划地加快发展，在发展中提高。

三、大力提高企业的整体素质

从整体上讲，目前还有相当数量的乡镇企业仍然处于技术落后、产品质量差、成本较高、经济效益低的状况，这是制约乡镇企业持续健康发展的重要原因。因此，必须树立长期抓科技和管理的思想，依靠科技和教育，提高职工素质和企业技术、管理水平。重点加强基础管理，健全专项管理制度，有计划地在骨干企业中逐步推行现代化管理。要以提高质量、降低消耗、增加效益为目标，通过强化管理，实现企业管理的整体优化和企业素质的全面提高。同时，要十分重视环境保护和安全生产管理。

依靠科技进步，是乡镇企业实现由量的增加到质的飞跃的根本性战略措施。动员和组织科研院所、大专院校积极参与乡镇企业的科技进步活动，建立多种形式的为乡镇企业服务的技术依托和信息咨询等服务机构。积极采用先进适用技术、工艺和设备，不断开发新产品，把科技进步的重点放在产业政策鼓励的产业和产品上。各地要制定鼓励乡镇企业开发新产品的优惠政策和科技进步奖励办法，表彰有成果的科技人员。建立和完善企业内部技术进步的机制，鼓励开展群众性的合理化建议、技术革新活动。

要加强教育培训工作，培养大批管理和技术人才。乡镇企业职工的教育培训，要坚持理论联系实际，学以致用；坚持多途径、多形式、多层次依靠社会力量和自身力量办学；坚持短期与长期相结合、思想政治与业务文化教育相结合，脱产与非脱产相结合。要围绕产品质量、增加品种、降低能耗、提高效益、改进管理等问题，组织对各类专业技术人员的继续教育和学历教育。进一步抓好岗位培训、文化基础教育等，培养和造就一支素质较高的企业技术和经营管理人才队伍。

四、不断深化企业改革

乡镇企业要在改革中不断发展和提高。对乡村集体企业要继续稳定和完善承包经营责任制与厂长（经理）负责制，坚持以集体承包为主，完善和健全承包指标体系，把企业的产品质量、经济效益、资产增值、企业素质等作为重要的承包考核内容。建立健全内部财务管理制度，认真执行分配政策，处理好国家、集体、个人的关系，积累与消费的关系。要实行内部审计制度。在尊重群众意愿的基础上，乡村集体企业可有计划有步骤地试行或推行股份制，要明确产权关系。提倡实行增量股份制，吸收投资入股。股份可以是资金、技术、设备、劳力等。

继续搞好企业兼并和改组。通过经济手段引导优势企业兼并劣势企业，推动生产要素的合理流动和优化组合。企业兼并要与调整结构相结合，积极推动横向联合。按照社会化大生产的客观要求，广泛开展工商、工农、工贸、工科（研）等各种形式的经济联合和技术协作。促进企业集团的形成和发展，鼓励以骨干企业为龙头，以名优产品为依托，组建或参加各种企业集团，提高竞争能力和规模效益。

进一步完善适应社会主义有计划商品经济发展的乡镇企业运行机制，如市场导向的经营机制，自负盈亏的风险机制，优胜劣汰的竞争机制，多劳多得的分配机制，合同聘用的劳动机制，外引内育的人才机制，自我积累的发展机制，自我监督的约束机制等，使乡镇企业进一步适应外部环境和市场变化，不断增强企业活力。

五、继续对发展乡镇企业实行扶持政策

各级政府和有关部门要继续从政策上扶持和引导乡镇企业持续健康发展。党的十一届三中全会以来，党中央、国务院已经制定了有关发展乡镇企业的一系列政策，特别是一九九〇年六月国务院发布的《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》，是促进乡镇企业发展的重要行政法规，要认真贯彻执行。

（一）乡镇企业发展所需的资金，主要依靠农民自筹和乡镇企业自身积累，各级政府也要给予必要的支持。目前一些地方政府以财政和乡镇企业行政主管部门的周转资金为基础，统筹其他资金，作为扶持乡镇企业发展的资金，合理安排，择优投放，有偿扶持，到期收回，周转使用。这种做法效果较好，各地可以借鉴。

（二）充分发挥信贷资金的导向作用，对符合国家产业政策、产品有销路、技术水平高、经济效益好的企业，金融部门应给予贷款支持。根据乡镇企业发展的需要，逐年增加乡镇企业流动资金、技术改造和科技开发贷款。乡镇企业要切实加强企业内部各项资金管理，逐步增加企业自有资金的比例。

（三）重点扶持乡村集体骨干企业。特别是对为国营大中型企业配套、农产品加工和生产名特优新产品、出口创汇产品和劳动密集型企业，有关部门在资金、税收、能源、原材料、运输、人才、技术等方面应继续给予必要的扶持。具体办法，由国务院有关部门制定下达。

（四）加快乡镇企业的技术改造。对乡村集体骨干企业固定资产折旧率偏低的，可以适当提高。要把乡村集体骨干企业的技术改造项目、新产品开发项目、科技开发项目，列入各级有关部门的技改、科技和新产品开发计划。

（五）要把乡镇企业的人才培养列入教育发展规划。大专院校和中等专业学校每年要为各地定向培养一定数量的乡镇企业所需的大中专毕业生。乡镇企业要有计划地输送职工到大专院校代培，并向社会招聘各类人才。继续鼓励科研单位、大专院校与乡镇企业协作，支持科技、管理人员承包、领办乡镇企业。乡镇企业行政主管部门可按照国家有关规定，结合各地实际情况，与有关部门合作开展技术职称评定工作，并相应发给国家承认的职称证书。

（六）认真落实国家对乡镇企业出口创汇的各项政策，鼓励乡镇企业在自愿、平等互利的基础上，积极同外贸公司发展各种形式的联合和联营。不断提高出口商品质量和档次，强

化质量意识，确保出口商品质量符合规定的标准。引导乡镇企业参加和组建外向型企业集团，对符合条件的出口企业和外向型企业集团赋予外贸进出口权，鼓励其参与国际竞争。

（七）划清有关政策界限，进一步搞活企业的供销、流通。允许各级乡镇企业供销公司和各类专业公司，从事生产、销售、批发、零售和必要的异地物资串换。要努力做好为乡镇企业的供销服务工作。

（八）进一步鼓励和引导乡镇企业发展流通和服务产业。充分发挥乡镇企业的优势，同农村供销社、农民建立产供销、种养加、农工商联合体，为农民提供稳定的产品销售渠道，同时建立可靠的货源或原料基地。有关部门要为各种产供销联合组织的进一步发展创造条件。

（九）切实减轻乡镇企业负担。要按照中央有关规定，坚决制止向乡镇企业乱收费、乱罚款和各种摊派。农村各项事业的建设要量力而行。乡村集体企业税后利润留给企业的部分不应低于60%，由企业自主安排，主要用于增加生产发展基金，增强企业自我积累、自我发展的能力。

（十）进一步推进贫困地区和民族地区乡镇企业的发展，各级人民政府和有关部门要在政策、资金等方面给予更多的支持。要按照优势互补、经济互利的原则，组织东部沿海地区和西部地区的经济联合，处理好利益关系，促进这些地区的经济发展。

六、切实加强对乡镇企业的领导

发展乡镇企业是党中央、国务院作出的符合我国国情的重大决策。各级人民政府要切实加强领导，把发展乡镇企业作为一项战略任务摆上重要议事日程，经常研究解决乡镇企业发展过程中遇到的困难和问题，并配备强有力的工作班子抓好这项工作。

各级人民政府乡镇企业行政主管部门，要按照《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》的规定，充分发挥其职能作用，加强对企业的指导、管理、监督、协调和服务。各级政府要赋予与其职能相适应的权力，提供必要的工作条件，采取有效措施，帮助解决好乡镇一级行政管理人员的实际困难，保证基层管理队伍相对稳定。

要积极鼓励和扶持各种形式的集体企业的发展，引导农民走共同富裕的道路。认真加强乡村集体企业的经营管理，严格执行财务、审计和监督等制度，防止集体资产的流失。同时，要引导个体经济、私营企业健康发展。

各行业管理部门应当根据国家的产业政策和行业发展规划，对乡镇企业开展技术指导、人才培训和经济、技术、信息服务，帮助和监督企业搞好劳动和环境保护。行业管理部门制定的政策和规章，凡涉及乡镇企业的，应事先征求乡镇企业行政主管部门的意见。除国家规定以外，其他部门都不得以任何借口收取乡镇企业管理费。进行行业管理，不得改变乡镇企业所有制性质、管理体制和利润上交渠道。

各级乡镇企业行政主管部门要坚持物质文明和精神文明一起抓，切实加强思想政治工作，用社会主义、爱国主义、集体主义思想教育干部职工。认真开展党的基本路线、基本政策和我国基本国情的教育。深入进行艰苦奋斗、移风易俗的教育，以及遵纪守法、职业道德和科学文化教育，不断提高乡镇企业干部职工思想道德素质和科学文化水平，进一步树立社会主义新风尚。要把思想政治工作 and 解决实际问题结合起来，使之经常化、制度化，充分调

动乡镇企业干部职工的积极性和创造性，培养一支“有理想、有道德、有文化、有纪律”的职工队伍，保证乡镇企业的持续健康发展。

以上报告，如无不妥，请批转各地区、各部门贯彻执行。

农 业 部

一九九二年一月二日