

· 庆祝中国共产党成立一百周年 ·

乡镇企业“异军突起”的历史和机制分析

萧冬连

〔摘要〕20 世纪 80 年代乡镇企业的异军突起，是考察中国经济增长和体制转轨的一个重要事件。究竟有哪些因素推动了乡镇企业出乎意料的高速发展？本文从历史和机制两个角度进行了探讨。概括地说，乡镇企业的兴起是农民对城乡二元体制的自我突围；财政分权体制下基层政府有扶持乡镇企业发展的强劲动力；长期短缺的经济和局部市场的形成以及国际市场的开拓为乡镇企业发展提供了广阔市场机会；计划体制的松动和双轨制的形成为乡镇企业从市场获取生产资料和融资提供了条件；充足而廉价的土地和劳动力是乡镇企业独有的两大资源优势；独特的经营机制和产权结构使乡镇企业在与国有企业竞争中处于优势。上述各种因素的耦合，包括计划经济时代留下的结构性因素和改革开放带来的新机遇，成就了乡镇企业异军突起的景观。

〔关键词〕乡镇企业；城乡体制；资源优势；市场机会；经营机制

〔中图分类号〕F427；K27 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2021)-05-0046-14

An Analysis of the History and Mechanism Behind the “Sudden Emergence” of the Township and Village Enterprises

Xiao Donglian

Abstract: The emergence of township and village enterprises in the 1980s is an important event to investigate China's economic growth and system transition. What factors promoted the unexpected and rapid development of township and village enterprises? This paper discusses this issue from the two perspectives of history and mechanism. In summary, township and village enterprises are the self-breakthrough to an urban-rural dual system; under the fiscal decentralization system, grass-roots governments had strong power to support the development of township and village enterprises; the long-term shortages in the economy, the formation of local markets, and the development of an international market provided broad market opportunities for the development of township and village enterprises; the loosening of the planned economy and the formation of the double track system supplied the advantages for township enterprises to obtain the production materials and financing from the market; abundant and cheap land and labor were the two unique resource advantages of township and village enterprises; the unique management mechanism and property-rights structure gave township and village enterprises a competitive advantage vis-à-vis the state-owned enterprises. The combination of the above factors, together with the structural factors left from the planned-economy era and the new opportunities brought about by the reform and opening up, led to the sudden emergence of the township and village enterprises in the 1980s.

20 世纪 80 年代中国经济增长有两大支柱：前期是农业，后期是乡镇企业。毫无疑问，乡镇企业是带动中国经济增长加速的引擎，国家收获了一份额外的丰厚红利。同时，正是乡镇企业的异军突起拓展了计划外市场的份额和领地，推动中国改革平稳地越过市场化的临界点。1991 年，乡镇企业总产值在农村社会总产值中占比达到 66.4%，乡镇工业产值在全国工业总产值中占比达到 34.4%^①。

① 李炳坤 《乡镇企业改革开放十五年的历程回顾与前景展望》，《管理世界》1993 年第 5 期。

显然，无论是考察中国经济增长还是市场化过渡，乡镇企业的勃兴都是一个重要事件。

关于乡镇企业的崛起已经有许多研究，然而，究竟有哪些因素推动了乡镇企业出乎意料的高速发展仍然有进一步讨论的必要。按照西方产权理论，乡镇企业产权界定不清，它理应很难发展。然而，乡镇企业在20世纪80年代的经济版图中是最有活力的一块，比国有企业甚至比私人企业的效率还高。在制度经济学家看来，这是一个悖论^①。另有一些学者对中国乡镇企业独特的产权结构寄予厚望，认为它可以“超越私有化逻辑”^②。然而，20世纪90年代中期，乡镇企业普遍遇到机制性困境，最终全面改制，绝大多数转为民营或私营企业了。看来，解释乡镇企业从勃兴到衰退，不能拘泥于某种理论，而应放在具体的历史进程中作动态考察。本文的讨论集中于前一个问题，即乡镇企业何以在20世纪80年代异军突起，发现正是一系列历史因素，包括计划经济时代留下的结构性因素和改革开放带来的新机遇，成就了乡镇企业异军突起的景观。

一、在缝隙中生长

乡镇企业的前身是社队企业。传统中国“以农立国”，但农村副业、手工业总占一定地位，大城市郊区手工业作坊尤其发达。根据有关资料，1949年前全国“兼营‘四坊’、‘五匠’的，约有1000多万人”^③。从1954年开始，农村专业手工业者或兼营手工业的农民都被整合进农业合作社，他们经营的手工业作坊成为社队企业的最早来源。然而，决定大力兴办农村工业，则始于1958年的“大跃进”运动。当年毛泽东提出大办工业“几个并举”的方针，其中就包括农村工业化。1958年4月7日，中共中央颁发《关于发展地方工业问题的意见》，要求“各省和自治区尽快地使本地的地方工业总产值赶上或超过农业总产值”，“县以下办的工业主要应该面向农村，为本县的农业生产服务”。毛泽东当时构想人民公社应是工、农、商、学、兵五位一体的农村基层组织。随后，各地农村掀起办工业的浪潮，建立了一大批小型炼铁厂、小矿山、小煤窑、小农机修造厂、小水泥厂、食品加工和交通运输企业等。与此同时，一批集体工业和国营工商企事业单位下放给公社管理，由此转成社队企业^④。1959年高峰时，全国农村办起工业企业70万个，总产值71亿元。这种用行政手段和主要靠“平调”农民财物“一哄而起”办起来的农村工业，随着“大跃进”的失败不得不整体性下马。从1960年冬开始，开展清理旧账、认真退赔的工作。社办工业由1959年6月的70万个压缩为1961年的4.5万个，产值19.8亿元^⑤。1962年9月通过的“农业六十条”规定，公社在今后若干年内“一般地不办企业”，已经举办但不具备条件的“一律停办”。到1963年社队企业降到最低点，其产值只剩下4.2亿元^⑥。

不过，随着农业的恢复，少数社队看到办企业有获利机会，开始自发兴办企业。如1965年，苏南地区塘桥公社的黄桥、进步、永乐三个大队集资5999元，在黄桥镇上的城隍庙联合建办了黄桥粮饲加工厂，建厂四个月内营业额就达1万元，获净利3000元^⑦。1966年毛泽东发出“五七指示”，号召农村“在有条件的时候也要由集体办些小工厂”，社队企业重新取得政治上的动力。1970年10月，国务院召开北方地区农业会议，希望通过加快农业机械化来扭转“南粮北调”的局面，

① 周飞舟 《回归乡土与现实：乡镇企业研究路径的反思》，《社会》2013年第3期。

② 王小强 《超越私有化逻辑》，《财经研究》1996年第12期、1997年第1期。

③ 《当代中国的乡镇企业》，当代中国出版社、香港祖国出版社，2009年，第14页。

④ 参见《中共中央、国务院关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》（1958年12月20日），《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第29册，人民出版社，2013年，第354—356页。

⑤ 《当代中国的乡镇企业》，第30、35页。

⑥ 《当代中国的乡镇企业》，第35—36页。

⑦ 李彦超 《社队企业生产要素配置方式的变化：1958—1978》，《上海党史与党建》2020年第2期。

提出今后十年要建立县、社、队三级农机修造网，并要求农村大力发展小钢铁厂、小煤矿、小农机厂、小化肥厂、小水泥厂等“五小”工业。1975年和1976年两次全国农业学大寨会议，都要求积极发展社队企业，建立县、社、队三级农机修造网。社队企业获得新的发展机会，公社因此办起了一大批农机修理厂，也有一些修配厂、制造厂，并且带动了采矿、建材工业的发展。到1978年底，全国已办起社队企业152.4万个，企业总收入431.4亿元，安置农村劳动力2826.5万人。社队企业的工业产值占全国工业总产值的9%。^①不过，社队企业的发展极不平衡，发展较快的有江苏、山东、河北三省。江苏发展最快，到1978年底全省办各类企业7.2万多个，其中工业企业5.2万多个，^②社队企业的收入已占农村人民公社三级经济总收入的43%，在全国社队企业总产值中占到16.6%^③。江苏的社队企业主要集中在苏南地区。苏南河网密布、交通发达，自然条件优越，农业集体经济有较好发展，为创办社队企业提供了最初的资金积累。苏南自古工商业发达，民间纺织业与造纸业尤甚，尤为重要是有紧邻上海的区位优势。上海是苏南农村草根工业的主要销售市场，在上海的“无锡帮”“苏州帮”等也为苏南工业的发展提供了技术支持。20世纪60年代初，上海遣返约3.3万名老工人，其中许多人有熟练技术，“文化大革命”期间又有不少知识分子与干部下放，与农村剩余劳动力结合，大办起社队企业。以无锡县为例，20世纪70年代上半叶先后接收了2400多名下放干部，其中不少是经营管理人才和技术骨干，^④到1976年，该县有县、社、队工厂1800多个，其中县办的135个、社办的288个、队办的1400多个，工业产值占工农业总产值的63%^⑤。1978年4月，《人民日报》报道无锡县发展社队工业经验并配发社论，号召“社队企业要有一个大发展”^⑥，在全国引起很大反响。一两年间，全国各地有15万多人次赶到无锡县和苏南地区参观，借鉴致富经验。

社队企业是早期计划外准交易市场的产儿。社队企业从一开始就在计划体制的边缘生存，它们希望被纳入国家指令性计划却不能如愿，被迫面向市场寻找出路。据1979年的一份调查，江苏全省社队工业产品被直接纳入各级指令性计划的产值不到10%，通过加工配套合同被间接纳入计划的产品也只有10%，其余80%是国家计划不收购、允许自产自销的产品。社队企业所需要的原材料大部分也是从计划外搞到的，如无锡县一年消耗钢材5万吨，大部分是计划外来的，所用的煤炭是和山西省一些煤矿“协作”搞来的，既满足了无锡工业用煤和农村烧煤需求，又用于与武进县交换化肥^⑦。另据第一机械工业部对浙江省的调查，1977年国家计划浙江生产机床1200台，实际生产8400台，是计划的7倍。计划外生产所需生产资料绝大部分靠“物物交换”获得，产品有86%通过来料加工及协作交换销往外地，主要销往县以下农机修造厂和“五小”企业。也就是说，绝大部分投入了“自由市场”。调查组将此形容为“采购人员满天飞，机床全国大调动”^⑧，是把这种现象当作问题来反映的。以今天的观点看，这正好反映了社队企业具备了国营企业所没有的灵活性和适应性。从江苏的情况看，凡是等待国家计划惠顾的地方，社队工业都没搞上去，凡是主动找市场、搞计划外生产的社队工业都发展得很快。

① 《当代中国的乡镇企业》，第49页。

② 《关于我省社队企业调整、发展的意见》（1979年11月10日），江苏省档案馆藏，档案号4002-6-868。

③ 《当代中国的乡镇企业》，第58页 《江苏调整社队企业立足发展》，《人民日报》1979年10月11日；中共中央党史研究室第三研究部编 《邓小平与改革开放的起步》，中共党史出版社，2005年，第388页。

④ 无锡县经济委员会、无锡县乡镇企业管理局编 《无锡县工业志》，上海人民出版社，1990年，第10页。

⑤ 《县革委会关于文教、卫生、民政、劳动工资、外事活动的请示报告、通知》（1976年），无锡市档案馆藏，档案号xc10-1-241。

⑥ 《社队企业要有一个大发展》，《人民日报》1978年4月4日。

⑦ 蒋映光 《无锡县发展社队企业》，《经济研究参考资料》1979年第61期。

⑧ 朱镕基 《计划外机床的产供销》，《经济研究参考资料》1979年第70期。

二、调整压力下的发展

1979年，全国面临经济调整的压力，机械工业是调整的重点行业之一。1977年末，机电设备库存突破500亿元，是重工业物资的最大库存^①。以机床为例，1977年国家计划生产机床60700台，实际生产198700台，约等于计划的3.3倍。13万多台计划外机床大部分是二轻系统和社队企业生产的。无锡县社队工业70%是为大工业服务的，60%以上是机械加工工业^②。社队工业发展方向很自然地成为争论的焦点。1979年3月，陈云在中共中央政治局会议讲话中提到社队企业的调整问题。他说“现在社办工业、小城镇工业很多，原因就是就业，要提高生活。其中也有盲目性。”“地方工业、社办工业如果同大工业争原料、争电力，也要下来。”^③许多人虽然总体上肯定社队企业，但也认为需要把握好社队工业发展方向和经营方针，要求社队工业“因地制宜、就地取材、立足本地资源、围绕农林牧渔搞工业”^④。

不过，基于十一届三中全会确定的方针，扶持社队企业发展仍然是政策的主调。三中全会通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》明确提出“社队企业要有一个大发展”。1979年7月3日，国务院颁发《关于发展社队企业问题的规定（试行草案）》，对社队企业的调整提出了一些原则性的要求。如要求社队企业必须因地制宜，根据当地资源条件和社会需要组织生产，不搞生产能力过剩的加工业，不与先进的大工业争原料和动力，不破坏国家资源等。然而，文件的主导思想还是扶持社队企业的，对社队新创办企业给予二年到三年减免税收的政策扶持。文件明确规定“不准把社队企业收归国有”；在经营方针上提出“四个服务”，其中有“为大工业、为出口服务”两项。文件还提出了一个发展目标：到1985年，社队企业的总产值占三级经济收入的比重，要由现在的20%提高到50%以上。9月10日，《人民日报》发表社论，鲜明地批驳了主张挤掉社队企业的观点，强调“挤了社队企业，实际上是挤了农业，挤了农民，干扰了国民经济的正常调整。”^⑤

决策者最初支持社队企业的发展，主要看重它在三个方面的作用。一是对增加农民收入的直接效果。二是“以工补农”“以工建农”。苏南等地社队企业为农业输入资金，推动农业机械化的成功经验，对于寄厚望于农业现代化而又苦于无力大量投资农业的中国政府来说，具有很强的吸引力。三是壮大公社和大队两级集体经济。这不仅有利于巩固集体经济制度，而且“为将来由小集体过渡到大集体，再由大集体过渡到全民所有制创造条件”^⑥。

1980年底，中共中央和国务院决定对国民经济实行更加严厉的调整措施，关于社队企业的争论随之再起。主要的批评是说社队企业“三挤”（以小挤大、以新厂挤老厂、以落后挤先进），非议直达国务院决策层。从一些数据看，所谓“三挤”的问题是存在的。1980年，江苏社队机械总产值占到了全省机械工业产值的24%。许多国营大厂“吃不饱”，甚至面临下马的困境，江苏社队机械工业却“风景这边独好”。^⑦这期间，社队企业在一些行业的发展中确实出现一哄而起、重复建设、重复生产的现象，一些社队企业对农村环境污染严重。1980年，社队小造纸厂发展到2754个，年产纸及纸板101万吨，全年约排放未经处理的废水3亿吨；小电镀厂发展到约1200个；土焦产量达350万吨，煤矿集中产区的社队几乎村村点火冒烟搞土法炼焦。批评社队企业的声音再起，在

① 孙学文 《工交企业推行经济责任制存在的问题》，《经济研究参考资料》1982年第19期。

② 蒋映光 《无锡县发展社队企业》，《经济研究参考资料》1979年第61期。

③ 中共中央文献研究室编 《陈云年谱》下卷，中央文献出版社，2000年，第240—241页。

④ 王今耕、朱镕基 《关于发展社队工业的若干问题》，《经济研究参考资料》1979年第61期。

⑤ 《认真整顿和发展社队企业》，《人民日报》1979年9月10日。

⑥ 《当代中国的乡镇企业》，第60页。

⑦ 《邓小平与改革开放的起步》，第387页。

1980年11月国务院召开的全国计划会议上，有些部门提出要砍掉社队企业十几个行业。^①

不过，这时国务院领导人把砝码加在农民一边。1981年1月20日，国务院召开常务会议讨论《关于工业企业关停并转的若干规定》等文件，在谈到对一些社队小厂要不要关停并转时，时任国务院总理说，不要轻易关停。只要它能生产，商品有销路，能养活自己就叫它搞，不要关它、停它。由市场去检验，有销路、有市场的，就能存在下去；商品没有销路的，自然就进行并转。当讨论到是否制止农民进入矿山挖矿产品时，他认为中国农民不搞工业不行。搞工业第一就是开矿，第二是搞能源，第三是搞农副产品加工。农民有要求，农村劳动力要安排，要立法，要有人管规划，要兼顾。对社队已开的矿，未经批准一律关闭不行，应统一规划，全面安排。看来我们国家用农民劳动力开矿这是个路子。这次会议决定，社队工业不列入全国机械工业关停并转的范围之内。^②

2月，薄一波责成国家机械委组织一机部、农机部、四机部和农业部组成工作组，前往江苏省进行调查。工作组到苏州、镇江、南通三个地区对无锡、江阴、常熟、武进、南通等9个县的107个社队企业和国营企业进行了全面调查与考察，薄一波还亲赴南京听取工作组的汇报。最后得出的结论是“总起来说，社队机械工厂的产品，对国家大厂有挤有补。目前补的多一些，挤的少一些，补大于挤”，要“疏其不通，导其滥流，使其健康发展”^③。随后，调查组的汇报提纲以国家机械委（1981）第26号文件报送中共中央、国务院。这次调查为解决争议起了重要作用。5月4日，国务院颁发《关于社队企业贯彻国民经济调整方针的若干规定》，虽然提出社队企业要调整和整顿，并在国营企业与社队企业之间作了原则分工，规定今后“凡国营企业加工能力有剩余的，社队不再办同类企业和扩大加工能力；凡以农副产品为原料、宜于农村加工的，国家一般也不再在城市新建厂和扩大加工能力，应按经济合理原则，着重扶助发展集体所有制的加工业”，但是没有下达关停并转之类硬性指令，还特别指出“凡不与现有大厂争原料，产品有销路、经营有盈利的企业，均不应当强制关停。”^④

1981年11月，在全国计划工作会议上，有部门又把上年初被国务院领导否定的文件拿出来讨论。然而，各省、自治区、市与会者一致反对砍掉中小企业。有的说，小企业不是包袱，大企业才是包袱，如果关停小企业，后果将是严重的。最终该文件没有出台。1981年底开始，国家经委和国家农委进行了第一次全国性的社队企业大调查，最终报告充分肯定社队企业在就业、支农和提高农民收入等方面的积极作用。报告说，到1981年底，社队企业从业人员3000万人，其中安排城镇待业青年近500万人；三年社队企业支援农业基本建设的资金相当于同期国家对农业（包括农林牧水）投资的59.3%；社队企业大大提高了社员收入，支援了集体福利事业。^⑤

从总体上看，社队企业经受住了调整的考验，不仅没有萎缩，而且发展很快。这几年社队企业的产业结构有较大调整，然而，与国营企业不同，这种调整主要不是由政府出面关停并转，而是社队企业根据市场的需求变化自行调整。到1981年底，虽然全国社队企业个数比1978年减少18.6万个，但从业人员增加了143.1万人，总收入增长55.5%^⑥。到1983年，社队企业总收入达到851亿元，比1978年增长近1倍。社队企业工业产值约占全国工业总产值的11.7%。^⑦“文化大革命”结

① 《当代中国的乡镇企业》，第75页。

② 《当代中国的乡镇企业》，第75页。

③ 江苏省地方志编纂委员会编《江苏省志·乡镇工业志》，方志出版社，2000年，第449页。《当代中国的乡镇企业》，第76页。

④ 《当代中国的乡镇企业》，第76—78页。

⑤ 田毅《乡镇企业“异军突起”的前前后后——专访农业部乡镇企业局副局长张毅》，《中国乡镇企业》2008年第12期。

⑥ 参见《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年，第206页。

⑦ 参见《中共中央、国务院转发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》（1984年3月1日），国务院法制局编《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）（农林卷）》，人民出版社，1987年，第158页。

束以后，有一种看法认为社队企业在“文化大革命”中的发展是钻了城市工业混乱的空子，因而是畸形的，一旦城市工业得以恢复，社队企业就难以发展了。然而，社队企业在调整压力下仍然迅速成长，这的确出乎许多人的预料。除了政策上“网开一面”，还有制度上的根源。农村普遍推行包产到户以后，国家直接指挥农村集体经济的行政权力趋于弱化，具有双重身份的农村干部进一步转向为本地利益服务；社队企业本来就没有被纳入国家计划，国家也不是社队企业的投资者，不可能像对国营企业那样使用行政手段；在财政分权的新体制下，地方政府对于发展社队企业有强烈的冲动。

1979年以后，由于国营企业扩大自主权改革开始启动，计划外空间比以前更大了，而宏观经济调整的形势迫使社队企业进一步面向市场找出路。再以江苏为例，从1979年下半年开始，许多地方都举办了社队工业产品展销会，与北京、上海等地大百货商店建立委托代销关系或设立商品展销专柜。1980年春，在南京举办全省社队企业产品展销会，规模宏大，到会洽谈业务的达11万人之多，成交金额达2亿元。他们拓展市场的另一条渠道是与国营工业、商业企业搞联合。1980年全省出现300个社队工业与城市工业的经济联合体。1981年以后，江苏社队企业向外省输出资金、技术和设备，通过帮助外省建设能源、原材料基地，取得较为稳定的能源和原材料供应。^①

三、加速度发展的契机

1983年2月初，邓小平到苏州和无锡等地视察，听到苏州已有不少社、队人均收入超过了800美元，他深受鼓舞。3月2日，邓小平同胡耀邦、万里、姚依林等谈话说“这次，我经江苏到浙江，再从浙江到上海，一路上看到情况很好，人们喜气洋洋，新房子盖得很多，市场物资丰富，干部信心很足。看来，四个现代化希望很大。”^②欣喜之情溢于言表，他似乎看到了一个小康社会的现实样板。此后，政策进一步趋向积极。1984年中共中央和国务院连续颁布三个文件^③，对农村发展社队（乡镇）企业给予支持，要求各地党委和政府“对乡镇企业要像对国有企业一样，一视同仁，给予必要的扶持”。与此前相比，1984年的政策有几个突破。一是突破了只能由集体办企业的限制，肯定各种联营、自营企业形式，将其与集体企业统称为“乡镇企业”。同时规定，农村雇工超过规定人数（7人以下）的企业，“可以不按资本主义的雇工经营看待”。这实质上为农民户办或联户办等私营性质的企业开了绿灯。二是解除了“三就地”（就地取材、就地加工、就地销售）的限制，允许农民和集体的资金自由地或有组织地流动，不受地区限制，允许乡镇企业面向全国市场。三是在户籍制度上也作了一些松动，允许务工、经商、办服务业的农民自带口粮到集镇落户。由此，“社队企业”的称谓被“乡镇企业”取代。“乡镇企业”是一个集合概念，包括乡村办企业、社员联营合作企业，以及其他形式的合作企业和个体企业。高层对乡镇企业表现出如此热情，是看到乡镇企业比国有企业更高的效率和更灵活的经营机制。虽然乡镇企业设备技术落后，但由于它独立核算、自负盈亏，更能适应市场需要。某些产品，国营企业生产亏损，乡镇企业生产却能盈利，显示出特有的生命力。^④决策者寄望于乡镇企业的经验能对国有企业改革有所借鉴和推动。

① 《邓小平与改革开放的起步》，第391—393页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年，第24页。

③ 分别是《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》（1984年1月1日）、《中共中央、国务院转发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》（1984年3月1日）、《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》（1984年10月13日），《十二大以来重要文献选编》（上），人民出版社，1986年，第424页。《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）（农林卷）》，第156页。《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）（政法卷、军事及其他卷）》，人民出版社，1987年，第71页。

④ 参见《中共中央、国务院转发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》（1984年3月1日），《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）（农林卷）》，第157页。

从1984年开始，乡镇企业出现了突破性的发展势头。各类乡镇企业如雨后春笋，联户办和户办企业更是大批量诞生。到1988年，企业个数达1888万个，从业人数达9546万人，总收入达4232亿元，4年间乡镇企业数平均每年增长52.8%，从业人数平均每年增长20.8%，总收入平均每年增长58.4%^①。乡镇企业爆发性增长出乎决策者预料。1987年6月12日，邓小平对外宾说：“农村改革中，我们完全没有预料到的最大的收获，就是乡镇企业发展起来了，异军突起。”^②

1984年以后乡镇企业的加速度发展，与其说是得益于政策的直接扶持，不如归因于城市改革的启动，原有计划体制有相当的松动，各类要素市场开始出现。以1988年的数据为例，国家计委下达的工业生产指令性计划产品品种由1984年的120多种缩减为65种，国务院各部门和各省、自治区、直辖市下达的指令性计划产品也大幅度减少。指令性计划的产品产值占比，已从1984年的80%以上下降到16.2%，指导性计划的产品产值所占比重上升为42.9%，市场调节部分为40.9%。^③计划体制的松动对乡镇企业的意义，首先体现在生产资料的获取方面。1985年推行生产资料“价格双轨制”改革，决策者的意图之一就是为乡镇企业获取原材料开一条生路。到1988年，国有企业产品自销部分已占40%左右，相当比例的生产资料已进入市场交换，使乡镇企业更容易获得原材料供应。其次体现在融资方面。1985年实行“实贷实存”的信贷资金管理办法，诱发各专业银行竟放贷款的风潮，也助推了乡镇企业的扩张。1984年之前，社队企业很少用银行贷款。有资料表明，早期投资的82.6%来自集体积累，银行贷款只占17.4%，且基本是流动资本^④。1987年，笔者在天津大邱庄调查了解到，大邱庄向银行贷款是从1985年开始的，当年贷款900万元，1986年贷款1000万元^⑤。全国的情况也大体这样。如江苏1984年全省银行、信用社累计发放企业贷款93.8亿元，比上年增加113.8%，年末贷款余额36.5亿元，比上年增加120%^⑥。再次是产品销售。长期的消费品短缺和近年城乡居民购买力迅速增长，为乡镇企业发展以消费品为主的劳动密集型企业提供天赐良机。薛暮桥回忆说：1985年3月我去家乡无锡调查，知道前两个月乡镇企业增长100%，“我提醒他们不要头脑发热。他们答复说，乡镇企业要资金有资金（银行送贷款上门），要销路有销路（钢窗厂的订货已达一年半产量，其他机械、建材也是如此），为什么不让我们生产？”^⑦1984年至1987年乡镇企业增长速度高达35.2%，1988年增长速度为36.3%。乡镇企业年均增长速度高于同期国营工业增长速度10个百分点以上，高于社会总产值增长近10个百分点。^⑧

推动乡镇企业快速发展的另一个政策因素是调整农村产业结构。1984年，出现了农民“卖粮难”，国家“储粮难”“运粮难”的现象，长期忧虑的粮食安全问题似乎一下子解决了。在1984年底召开的全国农村工作会议上，促进粮食转化问题成了会议的热点话题^⑨。1985年的政策基点是鼓励农村产业结构调整。如国家决定拿出一定财力物力支持发展农产品加工业；拿出一批粮食按原统购价格销售给农村养殖户、国营养殖场、饲料加工厂、食品加工厂；对乡镇企业实行信贷、税收优惠；放开对农民采矿的限制；放活农村金融政策，包括允许“适当发展民间信用”；鼓励城市劳动密

① 国家统计局《新中国50年系列分析报告之六：乡镇企业异军突起》，国家统计局网站，http://www.stats.gov.cn/zjtc/ztfx/xzg50nxfxbg/200206/t20020605_35964.html。

② 中共中央文献研究室编《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社，2004年，第1194页。

③ 国家计委体改法规司课题组《我国工业生产计划管理现状调查》，《改革》1990年第5期。

④ 裴小林《集体土地制：中国乡村工业发展和渐进转轨的根源》，《经济研究》1999年第6期。

⑤ 1987年5月，笔者曾随国防大学调查组在大邱庄进行调查，详细考察了大邱庄的发家史，写出《大邱庄经济和社会发展调查报告》，载国防大学《政工通讯》1987年第5期增刊。

⑥ 朱裕昆《进一步提高乡镇企业贷款效益》，《金融研究》1985年第9期。

⑦ 《薛暮桥回忆录》，天津人民出版社，1996年，第407—408页。

⑧ 陈剑波《波动与增长——1984—1988年乡镇企业发展分析》，《农业经济问题》1989年第10期。

⑨ 《在新的战略起点上——全国农村工作会议侧记》，《人民日报》1985年1月16日。

集型产业向小城镇和农村扩散，允许农民进城开店设坊，兴办服务业，提供各种劳务；等等。^①

当然，这并不是说乡镇企业超高速增长是完全合理的。1985年开始持续四年的经济过热造成投资与消费双膨胀、国民收入超分配，与乡镇企业的过度扩张有一定关系。1989年至1991年经济紧缩期间，特别是治理整顿初期，乡镇企业也受到很大冲击，一批乡镇企业关停并转。1989年全国关停乡镇企业达19.6万家，企业职工净减179.2万人。1990年又比1989年减少18.6万个，从业人数减少101.6万人。然而，乡镇企业的应变能力高于国有企业，在1990年政府放松银根后，生产迅速回升。在整个治理整顿时期，乡镇企业总体增长率仍然高于国有企业。以1990年为例，全国工业总产值增长7.6%，其中国有企业仅增长2.9%，乡办企业增长12.5%^②。根据《中国乡镇企业年鉴（1993）》的数据，1992年乡镇企业数发展到2091.62万个，总产值17659.69亿元，就业人口10624.6万人^③。乡镇企业职工人数在全国社会劳动力中占比达到17.8%；乡镇企业总产值在全国社会总产值中所占比重达到32.3%。其中，乡镇工业产值占全国工业总产值的比重达到34.4%。^④

在出口贸易中，乡镇企业也是一支重要力量。1988年初国务院提出“两头在外、大进大出”的沿海发展战略，主要意图就是要把机制灵活的乡镇企业推向国际市场，此后几年，乡镇企业出口快速发展。其中一种重要形式，是与乡镇企业联合的“三来一补”（来料加工、来件加工、来样加工和补偿贸易）企业产品的出口^⑤。1992年，生产出口产品的乡镇企业已达104753家，生产涉及国民经济40个行业近千种产品，其中部分产品已占全国同类产品出口量的很大比重，如服装占89.7%，工艺品为65.4%，轻工产品也达到53.9%。1993年乡镇企业出口额占全国出口总额之比达到44.5%。^⑥毫无疑问，乡镇企业是带动中国经济增长加速的引擎。乡镇企业异军突起拓展了计划外市场的份额和领地，它释放出来的能量造成了市场化转轨难以逆转的趋势。

四、不同的发展模式和地区差异

20世纪80年代，乡镇企业的发展呈现出地区多样性的特征，有所谓苏南模式、温州模式和珠三角模式等。苏南地区的乡镇企业以乡、村两级集体企业为主体，在乡镇企业总产值中，乡、村两级集体工业企业产值占90%以上。相对于个体经济，集体经济有较大规模投资的能力，形成了一大批固定资产在50万元以上的大厂，其中有亿元产值的企业。苏南乡镇企业没有完全沿袭过去社队企业的管理体制，而是实行“统分结合、厂为基础”的承包经营责任制。“苏南模式”这个词是费孝通1983年底首先提出来的，他将其解释为“以发展工业为主，集体经济为主，参与市场调节为主，由县、乡政府直接领导为主”的农村经济发展道路^⑦。苏南模式无疑是当时最受主流舆论肯定的发展模式，因为它满足了两方面的想象：一是展现了可以触摸的小康社会的前景，二是坚持了公有制和共同富裕的道路。

然而，温州模式对这种主流观念提出了挑战。它走的完全是另一条路子。以家庭工业为基础，以广大购销员为骨干，以市场为纽带，是温州模式的三大特色^⑧。温州的私人企业从小作坊开始，

① 参见《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》（1985年1月1日，《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）农林卷》，第182—190页。

② 董辅初《治理整顿中国有企业的状况和问题》，《经济评论》1991年第4期。

③ 本书编辑委员会编《中国乡镇企业年鉴（1993）》，农业出版社，1993年，第142—144页。

④ 李炳坤《乡镇企业改革开放十五年的历程回顾与前景展望》，《管理世界》1993年第5期。

⑤ 樊杰〔德〕W.陶普曼《中国乡镇企业外向型经济发展的基本态势及省际差异》，《地理学报》1998年第1期。

⑥ 国家统计局《1993年中国发展报告》，中国统计出版社，1994年，第184页。

⑦ 陆阳《“凤凰涅槃”的苏南》，《浙江经济》2002年第21期。

⑧ 吴象《温州模式的新发展与再认识》，《瞭望新闻周刊》1994年第32期。

1984年其产值就占了当地总产值的60%。到1986年,私人企业超过10000家,国有企业下降到18.45%。^①家庭工业雇工较普遍,全市雇工在30人以上的大户有100多家。家庭工业出现向联户和合股工业发展的趋势,出现了几十个拥有100万元以上固定资产的企业。^②1983年,温州创办了全国第一个专业市场——永嘉桥头纽扣市场。1984年,温州集资兴建了中国第一座农民城——龙港农民城。温州先后有10多万农民去外地经商,足迹遍及全国。在当地,前屋设店、后屋办厂、门前摆摊,形成了390个各类市场。闻名全国的十大专业市场,年经营额大都在1亿元左右,触角伸向全国各地,桥头纽扣市场的产品销到26个省市,形成“小商品,大市场”的经济格局。^③1985年5月12日,《解放日报》首次使用“温州模式”的表述,政府和学界对“温州模式”展开了讨论热潮,引起全社会的普遍关注。温州私营经济在发展初期存在产品假冒伪劣、环境脏乱差、封建迷信泛滥等乱象。乐清的柳市是全国著名的低压电器专业市场,就一度因销售假冒伪劣商品被取缔。然而温州模式在无序中生机勃勃,展现出旺盛的生命力。中央对温州超前改革表现出浓厚兴趣,1987年国务院将温州确定为“试验区”^④。1989年到1991年间一场“姓资姓社”的争论将“温州模式”再次推上舆论风口,中央陆续收到信件,揭发温州模式实则是资本主义模式。中央前后三次派调查组到温州,最终认定温州经济总体上符合社会主义原则和发展目标。^⑤事实上,“温州模式”并不局限于温州地区,而是逐渐扩展到台州、宁波、绍兴、金华和杭州部分地区,是浙江最具活力的经济模式,其中义乌小商品市场年销售额连续居全国集贸市场之首,1992年8月被国家工商局命名为“中国小商品城”^⑥。福建晋江也与温州类似,据调查,1984年晋江的私营企业就占当地企业总数的70.4%^⑦。

珠三角模式与苏南模式有一个共同点,即都是政府主导的。初期大部分企业都是各级政府参与创办或支持的;20世纪80年代中后期,地方政府则集中精力于发展交通、能源、通讯、教育等基础产业。与苏南地区主要与上海等地国营企业结合不同,珠三角地区乡镇企业的成长则是与外部资源的引进相结合,走的是“三来一补”外向型经济的道路。建立乡镇企业的原始动力主要不是来自内部,而是源于外资特别是大量香港资本在内地投资办厂,其产权结构也是引进制度和本土化创新的结合。^⑧1978年7月15日,国务院颁布《开展对外加工装配业务试行办法》,允许广东、福建等地试行“三来一补”。9月15日,香港商人张子弥与东莞太平镇服装厂合作建立东莞太平手袋厂,获得国家工商总局颁发的第一个牌照,编号“粤字001”,成为全国首家“三来一补”企业。随后,“三来一补”在东莞、佛山、顺德、宝安乃至整个珠三角地区遍地开花。香港80%多的生产线,包括90%的玩具,80%的服装、塑料、皮革和电子等产品的生产转移到以珠三角地区为主的内地,形成以内地为“后厂”、以香港为“前店”的空间布局。国有企业、集体企业、乡镇企业及私营企业全面参与对外加工装配业务,以县、乡政府组织为主。开始进来的大都是香港小资本,从1987年开始,大中资本比重上升,除港资外,日、美、台等各地资本也纷纷进入,外商投资趋向长期化,

① 刘雅灵 《自下而上的改革:中国地方经济发展的路径分析》,台北远流图书股份有限公司,2017年,第167—168页。

② 新华社编 《内部参考》,1986年6月6日,第44页。

③ 《邓小平改革开放的起步》,第341—382页。

④ 吴象 《温州模式的新发展与再认识》,《瞭望新闻周刊》1994年第32期。

⑤ 易千枫等 《改革开放30年温州城镇化发展回顾与思考》,《城市规划》2009年第11期。

⑥ 陆立军 《中国小商品城的崛起与农村市场经济发展的义乌模式》,《经济社会体制比较》1999年第1期。

⑦ 刘雅灵 《自下而上的改革:中国地方经济发展的路径分析》,第192页。

⑧ 左正 《“珠江三角洲模式”的总体特征与成因》,《经济理论与经济管理》2001年第10期;陈鸿宇、周立彩 《珠江三角洲地区城市化发展模式分析》,《岭南学刊》2002年第1期。

有的举厂迁入。^①其大背景是国际上出现了新一轮产业转移，20世纪50年代美国将淘汰的劳动密集型产业转移到日本，60年代至70年代日本又将其转到了韩国、新加坡及中国台湾、香港等国家和地区。进入80年代后，由于土地和劳动力价格上升，亚洲“四小龙”劳动密集型产业也走到了尽头，改革开放“先行一步”的珠三角地区无疑成了承接产业转移的首选之地。“三来一补”之所以不选择城市而是乡镇，是因为乡镇拥有充足而廉价的土地和劳动力资源。除本地农村剩余劳动力转移外，1988年就有百万外地农民工涌入珠三角地区。据抽样调查，20世纪80年代初农民工月平均工资不足100元，香港相同工人工资是其10倍到20倍^②。港台等地投资商赢得丰厚利润，也带动了珠三角地区的快速发展，逐步形成手表城、包袋城、皮鞋城、服装城、电子城、家电城等。如佛山拥有35种工业拳头产品，形成了电子、陶瓷、纺织、塑料4个支柱行业和服装、家电、食品饮料、日用轻工等4个重点行业。东莞市建成以纺织、服装、工艺美术、建材、电子、塑料、皮革、食品饮料、玩具等行业为主的农村工业体系。^③“三来一补”也是中方人员熟悉国际市场的捷径，一些企业从来料加工转向自营，由此成长出一批优质企业。1989年至1991年治理整顿期间，广东正是通过“借鸡下蛋、借船出海”的方式渡过了难关^④。到1992年，全国“三来一补”只有广东省呈持续增长的势头，其“三来一补”工缴费占全国总量的94.63%，成为我国乡镇企业“三来一补”名副其实的中心^⑤。珠三角地区的经验受到高层赞赏，1988年初国务院提出“两头在外、大进大出”的沿海发展战略，一定程度上是从中得到了启示。

20世纪80年代，乡镇企业遍地开花，但地区差异巨大。东部沿海地区凭借其区位优势和政策优惠，发展势头持续强劲。中西部地区无论规模还是速度都相差甚远。中西部地区的乡镇企业大部分是资源导向型，大都从事技术含量低、污染严重、耗能高的资源消耗型加工工业，有的甚至是国家产业政策限制发展或明令禁止的产业。虽然也有些企业冒出来，但多数企业无法与市场接轨，更无法打入国际市场，结果大多令人失望。我们从一份较晚期的资料中可以看出东西部地区的发展差距。1995年全国乡镇企业总产值为5.3万多亿元，其中东部地区占75.6%、西部地区仅占6.9%，东部地区是西部地区的11倍多，仅江苏省乡镇企业的总产值就是西部9个省区总和的3.4倍多^⑥。越落后和封闭的地区，人们的观念就越保守，这是很普遍的现象。沿海地区机会多，冒险成功率高；内地机会少，冒险失败率高，因而更惧怕冒险。同样的制度环境在不同地区为什么出现不同的结果？因为制度不能说明一切。地理区位、自然禀赋、市场规模和人脉网络等因素解释不同地区乡镇企业乃至地区经济的发展差距更具有说服力。

五、解释“异军突起”之谜

尽管乡镇企业的勃兴有些出乎决策者的预料，但还是有迹可循的。

首先应把目光投向计划经济时代形成的城乡二元社会结构。这种结构由户籍制度、统购统销和人民公社三大制度构成，它有效地把农业纳入计划经济体系，又阻碍了农村人口大量涌入城市，并

① 《两代台商眼中的东莞巨变》，《新京报》2018年4月16日；袁求实《香港的繁荣是怎样形成的》，《人民日报·海外版》1995年8月12日。

② 卢锋《中国农民工工资走势：1979—2010》，《中国社会科学》2012年第7期；吴象等《珠江三角洲“三来一补”发展考察》，《改革》1988年第6期。

③ 吴象等《珠江三角洲“三来一补”发展考察》，《改革》1988年第6期。

④ 《“三来一补”十六年》，《广东大经贸》1995年第5期；吴象等《珠江三角洲“三来一补”发展考察》，《改革》1988年第6期。

⑤ 袁求实《香港的繁荣是怎样形成的》，《人民日报·海外版》1995年8月12日。

⑥ 马科忠《乡镇企业发展——东西差距的主要成因》，《甘肃农业》2003年第3期。

把农民排除在城市保障体系之外。这支撑了重工业优先的工业化，也遗留下许多结构性矛盾。人口城市化严重滞后于工业化进程，1949年到1978年间，工农业产值结构比重已从30:70变成72:28，但社会劳动就业结构变化很小，城乡人口结构变化更小。1949年，农村就业人口占全社会就业人口的91.5%，1978年这一比例仍达76%，30年仅下降15.5个百分点。同期农村人口所占比重从89.4%下降到82.1%，30年只下降了7.3个百分点。^①城市化率也远低于当时发展中国家的平均水平。大量剩余劳动力沉淀在农村，加剧了人口与土地的矛盾，使历史上早已存在的农业“过密化”现象更加严重^②。1957年至1976年间农业收益率呈绝对下降趋势^③。这期间，化肥、农药、水利、机械等农业现代化装备水平有明显提高，^④但先进技术的采用并没有提高农业劳动生产率，反而引起农产品成本的上升。这是造成农民普遍贫穷的重要制度性根源。

人民公社时期社队企业的发展在一定程度上成为对城乡分割、限制农民进城的一种替代和补偿。“文化大革命”结束后，农民自我突围的冲动十分强烈，兴办社队（乡镇）企业无疑是一条脱贫致富最快的路径。无论舆论赞扬还是质疑，无论政策支持还是限制，都不会约束住他们的手脚，也不能使他们自我束缚于政策圈定的范围内。天津市静海县大邱庄的崛起就是一个典型案例。“文化大革命”结束之前，大邱庄没有一家企业，其经济水平与其他贫困村并无二致。不同的是大邱庄的大队党支部书记禹作敏极其精明，“文化大革命”一结束，立即预感到“世道”将会发生变化。他回想到过去大邱庄的富户都是村里有地、城里有工厂，从中悟出一个道理：要致富必须办工业。禹作敏语出惊人：我们要做“地主加资本家”！大邱庄1977年开始办工业，没有理会所谓“三就地”和为农业服务的限制，利用天津钢厂的人脉关系，弄来三台旧轧钢机，办起了轧钢厂，生产天津市工厂急需的带钢，当年盈利30万元。1978年至1981年，轧钢厂为大邱庄积累了160万元资金。利用这笔资金不断“滚雪球”，到20世纪80年代中期，大邱庄一跃而成为全国的“首富村”。^⑤由此可见，乡镇企业勃兴的根本动力，是改革激活了农民的致富欲望和他们中间“能人”的企业家精神。

乡镇企业虽然在技术、人才、资金、原材料供应等诸种条件上都劣于国有企业，但是有两方面优势。一方面是土地集体所有制，这是早期变革的遗产。1982年宪法规定，“农村和城市郊区的土地属于集体所有”，国家可以依法征用集体土地，并对农村建设用地实施审批管理。但整个80年代农民建房和乡镇企业用地的政策环境相当宽松，农村建设用地增加很快，1978年全国估计为238.5万亩，到1985年增加到844.5万亩。针对农村耕地被占用越来越多的形势，1986年出台《中华人民共和国土地管理法》^⑥，对集体建设用地进行规范，但对农民建房和乡镇企业用地的通道仍然是敞开的，中央政策鼓励农民利用集体土地创办乡镇企业。1988年当年集体建设用地69万亩，1992年

① 《中国统计年鉴（1985）》，中国统计出版社，1985年，第186、213页。

② “过密化”是美籍华人学者黄宗智首先使用的概念，指农民在人口压力下不断增加劳动投入以期获得较高产量。然而，劳动的超密集投入并未带来产出的成比例增长，而是出现了单位劳动边际报酬递减的现象，即所谓的“没有发展的增长”。

③ 1977年与1957年相比，每个农业劳动力粮田负担量由0.7公顷减少到0.42公顷，下降39.7%，劳均粮食产量由1030公斤降低到962公斤。每百元农业收入成本费用由36元上升到55元，上升53%。劳均净产值由355元下降为317元，下降10.7%。参见中国经济年鉴编辑委员会编《中国经济年鉴（1981）》，经济管理杂志社，1981年，“第VI部分”第10—13页；肖冬连《崛起与徘徊——十年农村的回顾与前瞻》，河南人民出版社，1992年，第5—6、21—22页。

④ 据国家统计局的资料，到1979年全国共修筑大中小型水库8.4万余座，灌溉面积由新中国成立之初的2亿亩增加到7亿亩，排灌动力机械7122万马力，化肥施用量1086万吨，农村建小型水电站8.3万余座，农村用电量282亿度。参见《中国经济年鉴（1981）》，“第VI部分”第10—13页。

⑤ 国防大学调查组《大邱庄经济和社会发展调查报告》，国防大学《政工通讯》1987年第5期增刊。

⑥ 《中华人民共和国土地管理法》于1986年6月25日颁布，1987年1月1日起实施。

93.5 万亩，达到阶段最高。1985 年至 1997 年，农村建设用地量超过同期国有建设用地量。^① 土地集体所有制为乡镇企业设厂建店提供了无偿或低价的土地供应，乡镇企业的一部分利润实质上是由地租转化而来。据资料，农村工业早期投资的 82.6% 来自集体积累，银行贷款只占 17.4%，集体积累无疑来自于集体土地。也因如此，国家不能直接控制社队（乡镇）企业的发展，如在调整时期不能像对国营企业那样采取关停并转的强硬手段。有学者发现在 20 世纪 80 年代时，乡村集体企业的效率不仅比国有工业高，甚至比私人企业还高，认为很可能是由于前者有集体土地制度作依托而后者没有。集体企业的厂房投资很低，比私人企业更容易得到贷款，政治上也更保险。^② 另一方面优势是，大量农村剩余劳动力为乡镇企业发展提供了充裕的廉价劳动力资源。20 世纪 80 年代后，随着包产到户的普遍推行，大量剩余劳动力分溢出来，据调查，1984 年全国农村剩余劳动力达 1.3 亿人，约占劳动力总数的 30% 至 40%^③。1984 年至 1988 年，农村剩余劳动力主要流向当地的乡镇企业。到 1988 年，农民工总量在 1.2 亿左右，其中当地乡镇企业职工约 9000 万，外出农民工约 3000 万，跨省流动约 500 万，主要流向珠三角等沿海地区^④。如广州 1984 年之前流动人口只有 8 万人，1984 年后快速增长到数百万人^⑤。这就形成了很大的有较好素质的体制外劳动力市场，满足了乡镇企业和“三来一补”企业的劳动力需求。1978 年时，国营部门劳动力是社队企业的 2.64 倍，到 1988 年时二者几乎相等，到 1993 年时后者超过前者。有学者据此认为，乡镇企业的快速发展主要是数量和规模扩张的结果^⑥。80 年代初，一些社队企业发展较早的村级组织如江苏华西村、天津大邱庄等没有跟随包产到户的大趋势，一个重要原因就是坚持集体经营有利于集中利用土地和劳动力，很快形成规模。进入珠三角等沿海地区的外商，偏好于与乡、村组织和企业合作搞“三来一补”，也是看重土地和劳动力两大资源优势。乡镇企业一直是外商投资的热点之一，到 1992 年底，乡镇“三资”企业约占全国注册的“三资”企业总数的 18%^⑦。

长期的消费品短缺和近年城乡居民购买力的迅速增长，为乡镇企业发展提供了广阔市场机会。乡镇企业多为以消费品为主的劳动密集型企业。据农业部乡镇企业局调查，1997 年乡镇企业产业分布，服装纺织工业占 16.1%，金属冶炼及制品工业占 12.3%，建材工业占 11.9%，食品饮料制造业占 9.3%，机械制造业占 8.2%，采掘工业占 7.6%，石油化工工业占 7.5%，电子电器工业占 6.5%，橡胶塑料工业占 5.0%，造纸及印刷工业占 3.7%，木材家具工业占 3.4%，工艺占 2.1%^⑧。这虽然是稍晚期的数据，但能基本反映 20 世纪 80 年代乡镇企业产业分布的情况，其中日常消费品或与此相关产业占相当大的比重。从 80 年代初开始，政策开口子，允许甚至鼓励农民集体或个人采矿，以缓解国家能源压力和帮助农民致富，采矿业成为一些地区发展乡镇企业的机会。在整个 80 年代，中国仍然没有摆脱计划经济时期形成的短缺状态，面对广大的卖方市场，乡镇企业产品总体上不愁销路。据统计，在 1980 年至 1988 年期间，在全国轻工业产品市场供给能力增加的份额中，乡村工业的贡献率为 32%。1988 年主要消费品产量中，乡村工业提供的电风扇供给量占

① 刘守英 《土地制度与中国发展》，中国人民大学出版社，2018 年，第 110—111、165 页。

② 裴小林 《集体土地制：中国乡村工业发展和渐进转轨的根源》，《经济研究》1999 年第 6 期。

③ 韩元钦、殷学美 《我国社会主义农业发展道路的重要突破》，《人民日报》1984 年 2 月 22 日。

④ 参见卢迈等 《中国农村劳动力流动的回顾与展望》，马洪、王梦奎主编 《中国发展研究：国务院发展研究中心研究报告选（2002）》，中国发展出版社，2002 年，第 555 页 《80 年代农民工：3/4 出自乡镇企业》，《南方日报》2011 年 7 月 1 日。

⑤ 《80 年代农民工：3/4 出自乡镇企业》，《南方日报》2011 年 7 月 1 日。

⑥ 裴小林 《集体土地所有制对中国经济转轨和农村工业化的贡献：一个资源配置模型的解说》，《中国乡村研究》2003 年第 1 期。

⑦ 樊杰、〔德〕W. 陶普曼 《中国乡镇企业外向型经济发展的基本态势及省际差异》，《地理学报》1998 年第 1 期。

⑧ 农业部乡镇企业局计财处 《1997 年全国乡镇企业产业结构分析》，《中国乡镇企业会计》1998 年第 6 期。

全国的45.5%，丝织品占68.7%，呢绒占52.1%^①。乡镇企业产品的另一个出口是国际市场。中央推动的“两头在外、大进大出”沿海发展战略，以及许多沿海地区乡镇企业与外商的联姻，助力乡镇企业成为中国出口的重要力量，到1993年，乡镇企业出口占全国出口总值的35%^②。

乡镇企业的崛起可以从基层政府行为模式来考察。20世纪80年代的地方分权和财政“分灶吃饭”改革，强化了地方政府发展经济与增加财政收入的驱动力，主要途径就是办企业以增加税利。地方政府不能任意对辖区内国有企业进行干预，因而主要精力放在扶植乡镇企业发展和对外招商引资，并促使二者嫁接。大多数乡镇企业的产权关系是政府——社区——企业合一的混合体。由于政府介入，企业创办之初所需的各种要素（土地、劳动力、资金等）相对易于获得，在开拓市场和部门协调等方面也易于得到政府帮助，大大降低了乡镇企业创办及经营费用。^③有长期田野调查经验的学者观察到，在发展初期，保障私有产权并非最紧迫的问题，更重要的是“照顾好基本需求”，如修路、通电、提供银行服务等，同时利用一些非正式的制度（如私人网络等）帮助投资者调解纠纷、分析复杂的规章制度、获得必要的批准并避免苛捐杂税等^④。政府这只“看得见的手”发挥了重要作用。不少学者指出，中国的地方政府具有商业性公司的诸多特征。这个概括来源于美国学者戴慕珍提出的“地方法团主义”理论，其代表作是《中国农村经济的起飞：经济改革的制度基础》。她认为中国乡村经济迅速起飞的主要原因是当地政府企业化，地方政府扮演了企业家的角色，县级政府相当于企业集团中的总公司，乡镇政府相当于企业集团中的地区分公司，村级政府相当于企业集团中的子公司，形成了党、政、企三位一体的利益共同体。国内学者把它称之为“基层政府公司化”。其行为模式集中表现为以追求经济增长特别是财政收入为最高动力。GDP是这个公司的营业额，财政收入是这个公司的利润。“发展是第一要务”，公共服务责任退居其次。^⑤戴慕珍的研究以苏南模式为模板，“地方政府法团化”理论能否涵盖所有地区的情况如温州模式等，还需作具体分析。不过有研究表明，温州地区地方政府和官员虽然不直接介入企业经营，但与私人企业同样有着密切关系。来自私人经济的税费成为地方财政的主要来源，工商税收一直占温州财政的90%以上，此外还有以其他名义征收的各种基础建设经费等。干部也从私人企业的发展中获得巨大利益，如兼差贴补工资、合股企业提供“权力股”、直接下海经商或允许其家庭成员经商办企业，由于优越的人脉关系，他们的家庭企业比其他人的更有前途。因此，干部乐于以各种方式扶植和保护当地私人企业。^⑥

20世纪80年代乡镇企业的崛起，还在于其独特的经营机制和产权结构。乡镇企业始终没有被纳入指令性计划，原材料供给和产品销售都必须面向市场找出路。面对激烈竞争，乡镇企业灵活的营销手段（包括正当的与不正当的）与国有企业僵化的运行模式形成对照。在浙江的数十万名私营企业主中，大多数是从当年的打工者行列中走出来的，“寻觅财富和商机的漂泊的历程，成就了他们驾驭市场经济的本领”^⑦。乡镇企业没有铁饭碗，也没有国有企业承受的各种社会性负担。多数乡镇企业雇用大量外乡农民工从事高强度工作，其待遇远低于本地农民，不享受本地村民的各项福利，这种经营方式类似于“集体资本主义”。乡村行政组织对企业经理人以及企业内部均实行严格

① 刘斌等《中国“三农”问题报告》，中国发展出版社，2004年，第281页。

② 林毅夫等《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，2012年，第198页。

③ 陈剑波《波动与增长——1984—1988年乡镇企业发展分析》，《农业经济问题》1989年第10期。

④（美）洪源远著，马亮译《中国如何跳出贫困陷阱》，香港中文大学出版社，2018年，第7、186页。

⑤ 赵树凯《农村发展与“基层政府公司化”》，《中国发展观察》2006年第10期。

⑥ 刘雅灵《自下而上的改革：中国地方经济发展的路径分析》，第174—178页。

⑦ 慎海雄、周效政《享受前所未有的流动自由 中国每年人口流动过亿》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/c/2002-10-01/1253753658.html>。

的承包责任制，形成很强的激励，这种激励不是来自所有权而是来自收益权的分享。80年代中后期，一些乡镇企业经营者的丰厚待遇与国有企业厂长经理不可同日而语，也曾使党政干部钦羨和抱怨。在地方政府的庇护下，乡镇企业有办法减轻税收负担，如以各种变通方式延长免税年限等。无锡县1980年免税的社队企业有1000多家，共免税3500万元^①。大邱庄当年采取“母鸡下蛋”的办法，先在母厂把项目搞成熟，然后分拆新建分厂，到1987年建成50多个分厂，既可享受三年免税的政策优惠，也降低了新建企业的市场风险^②。

关于乡镇企业的产权结构，一般印象中，乡镇企业主要是乡、村两级集体企业。然而，不少地区都存在大量“戴红帽子”（挂集体企业牌子）的私人企业或合伙企业。1988年4月，七届全国人大一次会议通过宪法修正案，重新确立了私人经济的法律地位，此后一些隐蔽着的私人企业亮出了身份。不过，“红帽子”企业还相当多，一为规避风险，二为获取特惠条件。即使是温州地区，私人企业也大都自称“地方集体企业”或“合股企业”，以寻求政治上的安全感和规避歧视性政策。政府也乐于把它视为集体企业，给予同样的优惠待遇，如三年免税等。有调查说明，除了“戴红帽子”，还有“戴洋帽子”的私人企业（即假三资企业），以获得在所得税等方面的特惠政策。地方政府对此睁一只眼闭一只眼，因为鼓励外国人投资比本地私人投资在意识形态上更安全。私人企业在乡镇企业究竟占多大比重？笔者看到两个相关调查，一个是1989年中国社会科学院经济研究所对江苏、浙江、广东等省市进行的访问调查，发现调查户中1/3以上的企业是挂乡镇企业牌子的私人企业。另一个是1994年国家工商局的抽样调查，显示乡镇企业中有83%实际上是私营企业。^③两项调查差距甚大，是否因为大量乡镇企业在1992年以后启动了改制？或许更多的乡镇企业产权处于模糊状况。有学者认为，所谓产权包含控制权、收益权和转让权等一束权利。从这个角度看产权，许多乡镇集体企业也具有某种私有产权色彩，管理者有控制权并拥有利润分成的权利，许多企业都由家族成员控制。独特的经营机制和产权结构使乡镇企业在与国有企业竞争中处于优势。

本文基于历史和机制的分析，所得到的结论可以用几句话概括：乡镇企业的兴起是农民对城乡二元体制的自我突围；财政分权体制下基层政府有扶持乡镇企业发展的强劲动力；长期短缺的经济和局部市场的形成是乡镇企业发展的天赐良机；充足而廉价的土地和劳动力是乡镇企业独有的两大资源优势；独特的经营机制和产权结构使乡镇企业在与国有企业竞争中处于优势。很难就哪种因素是所谓决定性因素作定量分析。许多分析框架如产权理论等，都不具有完全的解释力。正是上述各种因素的耦合，包括计划经济时代留下的结构性因素和改革开放带来的新机遇，成就了20世纪80年代乡镇企业异军突起的景观。

（本文作者 华中科技大学马克思主义学院特聘教授，华东师范大学改革开放史研究中心
兼职研究员）

（责任编辑 王婧倩）

① 贾艳敏、胡凯基 《改革开放初期地方政府对社队企业扶持研究》，《人民论坛·学术前沿》2019年第1期。
② 国防大学调查组 《大邱庄经济和社会发展调查报告》，国防大学《政工通讯》1987年第5期增刊。
③ 戴园晨 《迂回曲折的民营经济发展之路——“红帽子”企业》，《南方经济》2005年第7期。