

城镇与乡村集体企业法律特征之比较

崔勤之

(一)

城镇企业与乡村企业都是集体所有制企业，因而具有共同的法律特征。如：财产都属于集体所有；都实行自主经营，独立核算、自负盈亏；都遵循按劳分配的原则等等。与此同时，城镇企业与乡村企业两者相比，它们又具有某些不同的特点。这主要表现在以下几个方面：

企业设立人的范围不同。城镇企业设立人的范围是不特定的。按照《城镇企业条例》规定，城镇企业的设立人有以下三种情况：其一，由城镇劳动群众自行筹资设立。作为城镇企业设立人的劳动群众的人数没有法定限制。其二，由城镇企业的联合经济组织出资设立。其三，由两个或两个以上的城镇企业为投资主体设立。一般情况下，劳动群众集体所有的财产应占主导地位，即作为投资额，应占所设立企业全部财产的15%以上。而乡村企业设立人的范围则是特定的。按照《乡村企业条例》规定，乡村企业的设立人，必须是农民集体，而且必须是在乡（含镇，下同）或者村（含村民小组，下同）范围内的全体农民集体。单独的农民个人以及大于或者小于乡或村范围的农民集体都没有资格开办乡村企业。

企业财产的归属和企业享有财产权利的性质不同。《城镇企业条例》第四条规定：“城镇集体所有制企业是财产属于劳动群众集体所有，实行共同劳动、在分配方式上以按劳分配为主体的社会主义经济组织。”这表明，城镇企业的财产，既不属于企业某个劳动者个人所有，也不属于企业部分劳动群众所有，而是属于集体所有，即属于城镇企业

所有。由此可以得出，城镇企业对其财产享有所有权的结论。就是说，城镇企业对其财产依法享有占有、使用、收益和处分的权利。《乡村企业条例》规定：“乡村集体所有制企业财产属于举办该企业的乡或者村范围内的全体农民集体所有，由乡或者村的农民大会（农民代表会议）或者代表全体农民的集体经济组织行使企业财产的所有权。”^①还规定，乡村企业在生产经营活动中享有占有和使用企业资产的权利。^②上述规定表明，乡村企业财产属于举办该企业的乡或者村范围内的全体农民集体所有。由乡（村）农民（代表）大会行使企业财产的所有权，乡村企业对其财产享有经营权。这就在企业财产归属和企业享有财产权利性质的问题上呈现出城镇企业与乡村企业的明显区别。概括地说，城镇企业其财产归企业所有，财产所有权与经营权统由企业行使。乡村企业其财产不归企业所有，在企业财产权利上形成了所有权与经营权的分离。

企业职工的身份不同。一般地说，城镇企业和乡村企业的职工都具有双重身份，但双重身份的内容却不相同。即城镇企业职工既是企业的投资者又是企业的劳动者；乡村企业职工既是工人同时又保留农民身份。所以，从企业职工作为企业的劳动者这种身份来讲，城镇企业与乡村企业职工是相同的。而从另一种身份来讲，城镇企业与乡村企业职工就完全不同了，城镇企业职工作为企业的投资者即企业的股东，享有《城镇企业条例》规定的以下权利：职工股权归职工个人所有；可以依法转让或继承；企业盈利，按股分红。乡村企业职工同时又是农民，《乡村企

业条例》明确规定：“乡村集体所有制企业职工有返回其所属的农民集体经济组织从事农业生产的权利。”

企业组织机构的设置不同。这主要表现在两个方面：第一，机构设置的结构不同。城镇企业的组织机构为，职工（代表）大会是企业的权力机关；厂长（经理）是企业的执行机关；乡村企业的组织机构为，乡（村）农民代表大会是企业的权力机关；厂长（经理）是企业的执行机关；职工（代表）大会是企业的民主管理机关。第二，所设置机构的职权不同。特别提及的是职工（代表）大会，这是在城镇企业和乡村企业中都设有的机关，但其职权却不相同。《城镇企业条例》第九条规定：“职工（代表）大会是城镇集体所有制企业的权力机构，由其选举或罢免企业管理人员，决定经营管理的重大问题。这表明，城镇企业的职工（代表）大会享有决策权。《乡村企业条例》第二十七条规定：“企业职工大会和企业职工代表大会有权对企业经营管理中的问题提出意见和建议，评议、监督厂长（经理）和其他管理人员，维护职工的合法权益。”这表明，乡村企业的职工（代表）大会享有民主管理权。

企业的法律地位不同。城镇企业全部具有独立的法律地位，享有法人资格，即为企业法人。《城镇企业条例》第六条明确规定：“城镇集体所有制企业依法取得法人资格，以其财产独立承担法律责任。”而乡村企业并不全部都是企业法人，只有具备法人条件的，才能取得法人资格，具有独立的法人地位。《乡村企业条例》第十条规定：“乡村集体所有制企业经依法审查，具备法人条件的，登记后取得法人资格，厂长（经理）为企业的法定代表人。”

（二）

通过以上城镇企业与乡村企业法律特征的比较，可以看出以下问题：

第一，企业设立人的投资能力，往往制约着企业的规模。从目前已举办的城镇企业与乡村企业的规模来看，大多数为中小企业，这通常是受到企业设立人投资能力所制约。比如，乡村企业，有些会因举办该企业的乡或村的财力限制，其规模不会很大。又如，有些由城镇劳动群众集资筹办的企业，也会因个人投资能力所限，而举办中小型规模的企业。

第二，企业财产所有权的归属对企业组织机构设置结构起着决定性的作用。企业财产的所有者总是要通过一定的组织机构来行使自己的财产权利。正是由于城镇企业和乡村企业财产所有权的归属不同，因而导致了它们的权力机关有所差异。

第三，同属集体所有制企业，但公有化程度有所不同。这包含三层意思：其一，城镇企业与乡村企业公有化程度不同。城镇企业公有化程度不统一，由投资者的身份来决定。乡村企业公有化程度基本统一在一个范围内，即为举办该企业的乡村的农民集体所有。其二，同为城镇企业，但公有化程度不同。城镇企业公有化程度分为三种情况：企业归举办该企业劳动群众集体所有；企业归联社所有；企业归除上述两种情况外的投资者所有。其三，同为乡村企业，但公有化程度不同。主要有以下四种情况：企业归乡范围内农民集体所有；企业归镇范围内农民集体所有；企业归村范围内农民集体所有；企业归村民小组范围内农民集体所有。

第四，乡村企业与城镇企业相比，在自然资源和劳动力的使用方面，具有一定的优势。首先，乡村企业通常在当地农村举办，便可以开发和利用本地的自然资源，如土地、矿产、森林等发展生产。《乡村企业条例》第九条规定：“国家鼓励和支持乡村集体所有制企业依法利用自然资源，因地制宜发展符合国家产业政策和市场需要的产业和产品，增加社会有效供给。”其次，乡村企业

的劳动力通常来自当地集体农民。他们既是乡村企业的成员，同时又是农民集体经济组织的成员。这样，既可招之既来，挥之既去，农闲作工，农忙务农，又没有后顾之忧，不必担心职工的出路问题。

第五，城镇企业和乡村企业各具不同的法律特征，因而应用不同的法规分别对其进行调整。也就是说，《城镇企业条例》规范城镇企业的行为；《乡村企业条例》规范乡村企业的行为。

(三)

当前，我国的城镇企业和乡村企业正在蓬勃发展。而集体所有制企业的存在和发展同国家有关集体所有制企业方面的法律是息息相关，密不可分的。为了更好地运用法律手段保障集体所有制企业的巩固和发展，进一步完善集体所有制企业立法是当务之急。从目前我国集体所有制企业立法的现状来看，我认为主要存在以下两个方面的问题：

一方面是，现已颁行的法规适用范围过窄，不少类型的集体所有制企业的行为，至今没有相应的法律进行规范。例如，按照《《城镇企业条例》附则的规定，该条例不适用对集体企业联合经济组织、集体所有制的各类公司，供销合作社、劳动就业服务性集体企业、集中安置残疾人员的福利性集体企业、军队扶持开办集体企业的管理。又如，《乡村企业条例》第二条规定：“农业生产合作社、农村供销合作社、乡村信用社不适用本条例。”

另一方面，现已颁布的法规是针对不同类型的集体所有制企业分别立法的。这样作虽然及时、灵活、易行，突出了各自不同的特点，但却忽略了集体所有制企业的共同特征，缺乏统一的宗旨和原则，容易出现不协调的情况，例如，《劳动就业服务企业管理规定》（以下简称《管理规定》）与《城镇企业条例》就有不协调之处。《管理规定》是1990年11月22日由国务院发布，于发布之

日起施行。《城镇企业条例》是1991年9月9日由国务院颁布，于1992年1月1日起实行。该条例第六十七条规定：“劳动就业服务性集体企业应当遵循本条例规定的原则，具体管理办法按国务院发布的《劳动就业服务企业管理规定》执行。”这表明，作为城镇企业一种的劳动就业服务企业应当遵循《城镇企业条例》规定的原则、服从《管理规定》的管理。但上述这两个法规却在设立企业的投资主体和企业法律地位的规定方面，出现了不协调，给劳动就业服务企业在遵循和服从上造成了困难。具体表现为：其一，关于设立企业投资主体的规定不协调。《城镇企业条例》规定，城镇企业的投资主体如果是单位的话，只能是城镇集体企业。而《管理规定》则写明，设立劳动就业服务企业，其投资主体可以是企业、事业单位、机关、团体、部队等单位。其二，关于企业法律地位的规定不协调。《城镇企业条例》第六条规定：“城镇集体所有制企业依法取得法人资格，以其全部财产独立承担民事责任。”这条规定表明，城镇企业都是法人企业。而《管理规定》第八条则规定：“开办劳动就业服务企业，须经审批机关批准，并经同级工商行政管理机关核准登记，领取《企业法人营业执照》或者《营业执照》后始得经营。”这意味着劳动就业服务企业不都是法人企业，即有些是法人企业，有些是非法人企业。

因此，我们应当根据宪法中有关集体所有制经济的规定，结合集体所有制企业的共同特点，制定一部集体所有制企业的基本法律，对立法的依据和宗旨、集体所有制企业应遵循的基本原则、集体所有制企业的设立、变更和终止及其基本的权利和义务、集体所有制企业的种类和组织机构以及法律责任等基本问题加以规定。再辅之以一些必要的单行法规，建立起合理的集体所有制企业法的科学体系，以适应我国集体所有制企业发展的要求。（责任编辑：卞翔平）