

● 桑静山

# 对九十年代进一步加快 发展郊区乡镇工业的几点思考

党的十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，对我国农村工作进行了系统的总结和全面的部署，对乡镇企业给予了极大的关注，不仅充分肯定了我国乡镇企业发展的成就和战略意义，还为今后的发展指明了方向。本文拟联系郊区乡镇工业的实际，对九十年代进一步加快发展郊区乡镇工业，谈几点粗浅的看法。

## 巨大的成就 重要的转折

党的十三届八中全会决定指出，“八十年代，我国农村发生了历史性的变化”，“乡镇企业异军突起，非农产业超过了农业总产值”。作为我国最大工业城市和对外贸易口岸上海市的郊区，同全国农村一样，八十年代乡镇工业的发展尤为迅猛，其成就是巨大的。

上海郊区的乡镇工业，自党的十一届三中全会到1990年，在中共上海市委、市人民政府的正确领导下，贯彻执行了“城乡一体化”方针，并在城市企业的支持下，郊区乡、村两级工业企业户数是12年前的2.92倍；职工人数是12年前的2.73倍，占农村劳动力的比重从17.04%上升到56.1%；固定资产原值是12年前的13.2倍；12年中乡镇工业产值增长14.4倍，平均年递增24.9%；按合作经济的总产值计算，劳动生产率增长11.07倍，平均年递增22.3%；乡镇工业产值占全市工业产值的比重，已从2.96%上升到20.38%；12年中全市工业净增产值的四分之一强来自乡镇工业，其中“七五”的后三年已占60—70%；乡镇工业出口产品占全市收购额的比重，已从1.8%上升到25%；在乡镇工业发展的12年中，郊区县级财政收入增加了10倍多，其中来自乡镇工业的税收占52.7%，从而使县级地方财政收入占全市财政收入的比重，已从3.9%上升到19.26%。此外，对农民收入的提高和支援种植业、养殖业、以及其他各项农村公益事业的发展等都是十分明显的。就乡镇工业的利润用于支援种、养业

方面，即农田基本建设、购买农业机械和“菜篮子”工程等，“六五”期间相当于财政对农业投入的2.47倍。“七五”期间，从乡镇工业提取的以工补农、以工补副资金就高达14.5亿元，又比“六五”期间增加了2.44倍。过去的1991年，郊区乡镇工业在经历了前两年的治理、整顿之后，经过广大干部、职工的共同努力，克服了种种困难，生产保持了较快增长，经济效益明显回升，产值、利润又分别比上年增长28.83%和17%。

尽管八十年代郊区乡镇工业发展的成就是巨大的，为实现第一个战略目标——国民生产总值翻番作出了贡献，但在进入九十年代后面临的问题也是严峻的，正如党的十三届八中全会决定所指出的：

“在充分肯定成绩的同时，必须清醒地看到，农村经济和社会的发展很不平衡，还存在着不少问题和诸多制约因素”。从郊区乡镇工业面临的问题看，一方面发展乡镇企业的外部环境即在税收、信贷、价格等方面，同八十年代相比已经起了重大变化。近几年来，新税种的出台，有些优惠政策的取消，使一些企业难以应付；银行贷款利率居高不下，信用社贷款利率上浮，使依赖于信贷的一些企业出现了利不抵息的状况；能源和原材料价格的上涨，使不少企业也一时无力消化，经济效益急速下降。另一方面，在外部环境变化下，乡镇企业自身也面临着众多困难，这主要表现在：

（1）不少企业产品老化，很不适应当前市场需求的变化，调整任务十分艰巨。郊区乡镇工业现生产的产品，相当大一部分是七十年代后期和八十年代初期，从城市企业扩散下放过来的低档产品，在当时短缺经济情况下，产品曾一度保持了热销的势头。在进入九十年代的今天，这些产品又都面临着市场滞销的状况和竞争的挑战。

（2）设备陈旧，技术落后，更新改造任务也十分繁重。尽管近几年来，乡镇企业通过发展外贸出口引进了一些较为先进的设备和技术，但所占比

重很小，而较多的是在乡镇工业起步和发展过程中由城市企业脱壳下来的旧设备。据上海县典型调查分析：乡镇工业现有设备四五十年代的约占40%，六七十年代的约占50%。

（3）企业的三项资金，即产成品库存、发出商品和应收销货款居高不下，资金运行不畅，企业在发展生产的过程中并没有得到应有的实惠。以1991年1—11月乡、村两级工业财务统计表明，与上年同期相比，企业流动资金贷款增加11.58亿元，实现利润增加3.15亿元，三项合计为14.73亿元。而产成品资金、发出商品、应收销货款分别比上年同期增加24.48%、46.2%和23.02%，三项资金已高达73.63亿元，比上年净增加15.78亿元，高于前者。这表明，有的产品压库，有的产品在途，应收货款被城市企业拖欠，资金运行受阻，企业还要负担高额利息，从而严重地困扰着企业生产的正常运行。

（4）企业负担过重，积累甚微，普遍缺乏自我改造、自我发展的能力，后劲不足。据统计资料表明，近四年中，企业实际留利一般仅占实现利润的8%左右，平均每个企业年均留利在2—3万元之间。这样，企业不仅难以维持最简单再生产需要，更谈不上靠自我积累去扩大再生产。

综上所述，九十年代郊区乡镇工业正处在一个重要的转折时期。当然，机遇和挑战同在，希望和困难并存，只要我们保持清醒的头脑，认真剖析问题的原因，牢牢把握转机，采取相应的对策，尽管前进道路上会有曲折，但有党的十三届八中全会决定的指引，毕竟大路一条，光明一片。

## 历史的重任 艰巨的任务

党的十三届八中全会决定指出，“积极发展乡镇企业是繁荣农村经济、增加农民收入、促进农业现代化和国民经济发展的必由之路”。这就是说，一方面党中央对乡镇企业给予高度的评价和充分的肯定，另一方面说明，能否促进乡镇企业健康稳步发展，这是关系到农业、农村经济和整个国民经济发展的具有重大意义和深刻影响的大事。实践已经证明并将继续证明，没有乡镇企业的较快发展，不仅不可能实现农村剩余劳动力的转移、农民生活达到小康水平的目标，而且也不可能实现国家工业化、国民经济整体素质达到较高水平的目标。鉴于这样的认识，联系郊区农村经济发展的实际，在实现第一个战略目标的基础上，到本世纪末再实现第二个翻番的战略目标，这个历史的重任无疑落到了

乡镇企业的肩上。因此，在九十年代，要把乡镇企业放在比八十年代更为突出的位置上，作为国民经济一个不可缺少的重要组成部分来对待，以保证本世纪末第二步战略目标的实现。

九十年代，上海郊区乡镇工业发展的指导思想应该是：认真贯彻党的十三届八中全会决定和国务院有关文件精神，在城乡一体化方针下，切实贯彻以市场为导向，以提高经济效益为中心，以调整产品结构为重点，大力推进技术进步和新产品开发，强化科学管理，大力发展外向型经济，优化机制，深化改革，在提高经济效益的前提下使乡镇工业每年保持有一个适度增长。如果到“八五”期末的1995年，郊区乡镇工业产值实现翻番，进而到“九五”期末再实现翻番，那末，将为郊区经济和全市经济的发展作出新的贡献。要完成这一历史重任和实现这一战略目标，九十年代要从郊区乡镇工业的现状出发，切实抓好以下几个方面：

（1）要立足内涵抓管理，真正把提高企业的经济效益放在首位，苦练企业内功，向管理要效益。“七五”期间，在抓管理、上等级的推动下，郊区乡镇企业的管理工作有所加强，也取得了一定成绩，但总的说来，管理工作仍然相当薄弱。因此，立足内涵，加强管理，首先要增强干部的管理意识，使其成为自觉行动；其次要加强管理人员队伍的建设，充实力量，搞好培训，教会办法；再次要区别企业现有管理基础，实行分类指导，扎实实地从企业的基础管理、专项管理做起。对于过去在加强企业管理中行之有效的激励机制和考核办法，要坚持下去，不断改进，不断完善。

（2）要立足现有企业抓调整，走出一条从老企业扩大再生产的路子。郊区乡镇工业经过十多年的发展，已经有了相当的规模和基础。因此，九十年代要从思想上确立起立足现有企业和现有产品出发，所谓立足现有企业，就是要抓老企业的改造、扩产和“嫁接”；所谓立足现有产品，就是要十分重视现有产品的升级换代，搞好产品的系列化、深加工和纵横的配套，真正做到优势产品上规模，适销产品上质量，开发产品上批量，滞销产品早转向，逐步优化产品结构。对仍生产市场无销路产品的企业，要采取果断措施，坚决实行关、停、并、转。同时，还要大力推进技术进步，搞好对现有设备的更新改造。

要实现乡镇企业的技术进步，关键是人才，因此，一定要把人才的培养摆上重要位置。要从乡镇企业中选拔具有一定文化水平和实践经验的年轻职

送去大专院校培养深造，毕业后仍回乡镇企业工作。还要有计划、有选择地从城市引进乡镇企业急需的科技人才，报酬从优，对有突出贡献者给予重奖。对乡镇企业自己培养的包括具有一定实践经验的技术人员，要给予评定技术职称并发给津贴。

(3) 要立足重点，切实扶持乡镇骨干企业，努力办好工农联营企业，使郊区乡镇工业的基础更加稳固。郊区现年产值在1000万元以上、或年利润在100万元以上、或年出口交额在600万元以上的企业约有近千家。这些骨干企业仅占乡镇企业总户数的7%，而实现的产值、利润约占乡镇工业总产值、利润的50%左右。这些企业不仅是县、乡财政收入的主要来源之一，又是集体经济积累的主要提供者。为此，要从多方面特别是在财政、税收、信贷等方面，予以必要扶持，使其有一个较快发展。并在骨干企业基础上组建和发展一批集团企业。在郊区乡镇工业中，工农联营企业也是一支重要骨干力量，在八十年代乡镇工业的发展中作出了贡献。但在当前外部经济环境发生变化的情况下，工农联营企业的发展遇到了一些新情况，出现了一些新变化，这必须引起工农双方主管部门的重视。要总结经验，拓展思路，改进和完善有关经济政策，加强内部管理，使工农联营企业不断得到巩固和发展。

(4) 要立足未来抓开发，高起点发展郊区乡镇工业。开发、开放浦东，为郊区乡镇工业的发展提供了机遇，从事乡镇工业的同志要比以往任何时候更自觉地去利用浦东开发区的有关优惠政策，来调整、改造、提高和发展乡镇工业：一要从新的高度和起点，积极利用外资，加快“三资”企业的发展。在有条件的地方还应积极创造条件，探索到境外办企业。二要从新的高度和起点，在发展与城市企业联营和合作时，对项目要有所选择，有所取舍。今后，要特别重视加强与城市科研部门的联合，把科研单位的高新科技成果转移到郊区乡镇企业来，真正把郊区办成科研中试基地。三要根据国内外市场的需要，从新的高度和起点，积极开发以本地资源为原料的“种、养、加”一条龙生产的、并在市场上有一定竞争力的产品。

### 政策要扶持 负担要减轻

要实现“八五”和今后十年郊区乡镇工业的发展目标，一定要把党的十三届八中全会决定的精神落到实处，对乡镇企业继续给予扶持并“制订新的扶持政策”。

目前，郊区乡镇工业负担过重的情况，不但没有改善而且有进一步加重的趋势。在近四年中，全市乡、村两级工业年均每户留利仅2.32万元，企业根本无力靠自我积累去发展再生产。企业生产所需资金，主要依赖于银行贷款，这样当有的企业的产品一旦在市场受阻，就会陷于困境。有些企业现确实已到了“资不抵债、利不抵息”的程度。据市有关部门对3000多家企业的调查，资产负债率超过70%的已高达64.7%，有的乡工业公司成了“债务公司”。当然，这种情况的存在并不能说明郊区乡镇企业经营和管理不善，而恰恰说明各方面对企业取之无度。郊区乡镇企业，除了国家税收外，在税前列支的有国家规定的10%社会性开支，有市政府规定的以工补农、以工补副资金，就这两项按企业职工的多少，年人均在税前列支328元，可堪称全国“楷模”。不仅如此，大多数企业还要在税后利润中再向乡政府、村行政上交一笔“贡献金”，以及来自各方面的摊派、赞助等，使企业已经到了难以承受的地步。这是造成企业负担过重的一个方面。另一方面，由于对乡镇企业的计税工资、企业的业务活动费的列支，有关部门也过于苛刻，列支标准偏低，使企业每年只好将一部分税后净利用于职工超计税工资部分的分配，以及业务活动费的开支。因此，减轻企业负担，增强企业活力，要根据党的十三届八中全会决定的精神，从两个方面给企业注入新的活力。

其一，在合作经济内部，要解决对乡镇企业实现利润分配不公问题。从近期看，对以工补农和以工补副资金，一要改进提取办法，改按劳均提取为按企业实现利润的一定比例提取。二要适当降低提取标准，让企业尽可能多留一些。从长远看，要根本上解决这个问题，首先，要改变人们对乡镇企业实现利润分配的习惯思维方法，即对乡镇企业实现利润的分配，除向国家缴纳税金外，应先考虑企业维持最简单再生产的需要，让企业先作了扣除之后，然后根据现实的可能性，一部分用于以工补农、以工补副，一部分用于乡、村的社会性开支和其他社会公益事业。这样做，不仅对企业的生存、发展有利，也有利于克服铺张浪费，把资金用到最需要的地方。其次，要搞好经济立法，政府与企业的职责要分开。该政府办的事应有政府担当起来，政府一时无力办要逐步创造条件后去办，不要转嫁给企业。作为企业来说，它对国家主要是纳税的义务。合作经济组织对企业，主要通过经营承包责任制来确认企业的权利和义务。

其二，财政、税务、信贷等方面，要继续对乡镇企业给予扶持。要在稳定现有扶持政策的基础上，对有些政策要作相应的调整，有的要制订新的扶持政策。可否考虑，国家对搞好国营大中型企业的一些优惠政策，在不减少原有财政上交基数的基础上，也让乡镇企业参照执行，至少也要让乡镇骨干企业参照执行；允许在乡镇企业中实行税收目标管理，超收返还给企业或实行超收与企业分成，要较大幅度地提高企业的计税工资标准，减少企业将税后利润用于分配；企业的业务活动费也要作相应调整，只要企业确实业务需要而超支部分，应允许从实列支；为加快企业设备的更新改造，还要适当提高固定资产折旧率，并允许提取大修理基金；适当提高企业的技术开发费、乡镇企业的新产品开发和设备的更新改造要列入市有关部门的计划和盘子，财政要给予一定比例的贴息；对符合产业政策的新建企业，包括新建生产出口产品的企业和工农联营企业，要放宽减免税期限，贷款利息要从优等。

### 机制要优化 改革要深化

要实现“八五”和今后十年郊区乡镇工业的第二个战略目标，关键在于优化企业机制，深化企业改革，这是推动乡镇企业发展的两个强大推动力。过去是这样，今后仍然是这样。当然，优化企业机制，深化企业改革，两者是相辅相成的。优化企业机制要通过改革来实现，只有通过改革才能使企业机制逐步优化。从当前郊区乡镇企业发展中所面临的困难、问题和历史赋予乡镇企业的重任，要从如下几个方面进行改革和优化。

首先，要把优化乡镇企业的灵活机制，作为推动乡镇企业发展的一个强大动力。乡镇企业的机制，本来就是一张白纸。由于条条框框少，探索余地大，加上广大干部、职工的强烈进取精神，因而随着企业的发展而逐步形成。这些灵活的机制，包括市场调节的经营机制、自负盈亏的风险机制、优胜劣汰的竞争机制、能进能出的用工机制、自我积累的发展机制、多劳多得的分配机制等等。这些灵活的机制，尽管有它的先天的缺陷性，但总的说来还是有它先天的合理性。可是，由于乡镇企业的发展参差不一，加上有些部门的工作上往往自上而下用县办工业或地方国营企业的机制去要求乡镇企业，而乡镇企业一方面也说“大锅饭”、“铁饭碗”不好，另一方面又向国营企业靠，这使得乡镇企业原有的灵活机制逐步衰退，有的正在丧失，如出现的企业能生不能死，干部能上不能下，职工能进不能

出，分配能高不能低。因此，在深化改革中重建和优化乡镇企业灵活的机制，使其充满生机和活力，显得尤为重要。在优化企业灵活的机制中，从过去已有的实践经验，在众多灵活机制中首先要注重优化竞争机制和激励机制，这是乡镇企业灵活经营机制的精髓。也只有这样，才能把经营者、生产者的积极性最大限度地调动起来。

其次，为改善企业的所有制构成，要有领导、有计划地进行股份制企业的试点。郊区乡、村两级企业都是集体企业，乡办企业属全乡劳动群众集体所有，村办企业属全村劳动群众集体所有。目前在这些企业中，股份制企业寥寥无几。由于郊区乡镇企业是集体所有制企业，因而企业职工普遍缺乏风险意识和参与民主管理的意识。为了一方面改变目前郊区乡镇企业所有制形式过于单一，另一方面可从群众中筹集一点闲散资金，用于发展生产，要在总结已有经验的基础上并借鉴有些地区的成功经验，有步骤地发展一些股份制企业，吸收职工入股，这样把企业的兴衰和成败与企业每个职工的利益紧紧捆在一起，以利于增强职工的主人翁意识，利于加强对企业的监督，利于民主办企业。股份制企业的形式，可从郊区的实际出发，对哪些资信度好的企业，经过批准可以发行债券或股票，可以在老企业中吸收职工入股，成为以集体为主体的由企业职工参股的股份制企业，也可以完全由社员出资入股，创办新的股份合作制企业等。

再次，要继续改进和完善企业的经营承包责任制。改进和完善的目标准承包指标要体现实事求是，切实可靠，并经过努力做到有产可超、有奖可得；要正确体现国家、集体、个人的三者利益关系，做到国家多得，集体多留，个人多收。干部与职工之间的收入，既要体现适当拉开差距，又不使差距过大；在具体承包形式上，只要在酬利挂钩的前提下，承包的具体形式可以不拘一格，允许多种多样。可以实行资产滚动增值承包，可以搞“二段”分配，可以搞超利分成或定比分成，具体要从县、乡已有经验和实际出发。对于购销员承包责任制，可以实行联系购销额计酬，以及业务活动费、差旅费等包干使用，有关部门要予以支持。

第四，要严格规范政府的经济行为，实行乡级财政与合作经济组织的财务分开。乡政府和行政村的各项开支，要限制在财政收入范围内，不得搞赤字财政，办实事要量力而行，并得到有关部门的严格监督。在这同时，逐步做到真正的政企分开。