

当前上海郊区乡镇工业摆脱 困境需要研究的几个问题

1989年是治理、整顿的第一年，由于前几年投入较多的因素，上海郊区的乡镇工业仍保持了20%的增长速度，实现产值209亿元，占全市工业总产值的18.2%。1990年是治理、整顿的第二个年头，虽经过郊区广大干部职工的共同努力，乡镇工业的调整取得了一定成效，但由于过去十年大发展中积累下来的问题逐步得到暴露，乡镇工业面临的形势是相当严峻的。为了尽快摆脱困境，以求得“八五”和今后十年市郊乡镇工业有一个持续、稳定、协调的发展，本文拟着重对当前上海郊区乡镇工业面临的困难和相应的对策，谈一些粗浅的看法。

一、关于调整产品结构问题

在进入治理、整顿的第二个年头里，上海郊区乡镇工业面临的问题之一是：市场疲软，销售不畅，产品结构性矛盾突出，调整任务十分艰巨。去年1—9月，乡、村二级工业产值完成166.6亿元，比上年同期增长7.43%。从这9个月生产情况看，时高时低，很不稳定，生产仍在低谷中爬坡。这种产品结构性矛盾，主要反映在：（1）由于郊区乡镇工业以本地资源为原料的加工业和原材料工业的比重很小，它主要是为城市工业协作配套的加工业，因而城乡工业之间产品类同，市场一旦变化，产品销售不畅，企业生产受阻。如占乡镇工业产值80%的十大骨干行业，生产上升的有纺织、缝纫、化工、造纸、文教体育用品行业的多数产品。生产下降的有机械、金属制品、电气机械及器材制造、塑料、食品饮料行业的一部分产品。（2）产品结构性矛盾反映在企业，一是有相当一批新建企业产出不足，有的严重不足以至一建成就陷入困境；二是大批老企业落差过大，造成大面积减产，据嘉定县调查，在全部老企业中，去年上半年减产的有693户，占老企业数的52.5%，减产2.84亿元。（3）结构性矛盾反映在流通领域，两种产销渠道形成了鲜明的对照：一种是主要为城市企业协作加工，它对城市工业、商业等依附性较大，直接、间接纳入国家计划，乡镇企业只管生产，不用担心销售。但在

城市工业、商业产销渠道遇到困难的情况下，乡镇企业就显得手足无措。另一种是完全依靠市场调节的一些企业，在当前同样遇到市场不景气情况下，生产发展正常。如川沙城镇乡的霞飞日用化妆品厂，它生产所需的原材料和产品的销售，完全面向市场。建厂5年来，产值连年翻番，去年在日用化妆品市场激烈的竞争中，产值又大幅度增产，年产值可突破1亿元，成为郊区乡镇工业产值突破亿元的仅有几个厂中的一个。

面对当前上海郊区乡镇工业产品结构性矛盾突出的严重困难，如何走出产品滞销积压、企业生产受阻的困境呢？出路在于面向市场抓调整。

（1）郊区各级干部特别是乡镇工业战线上的干部，要牢固确立市场意识、竞争意识和风险意识。上海乡镇工业一起步，主要依托于城市工业、外贸和商业渠道等，因而多年来使一大批干部造成了一种依赖心理，这样在激烈的市场竞争中就显得被动。所以，必须清醒地看到当前乡镇工业正处在一个重要转折关头，每个企业的产品都必然要经受市场的检验。要在思想上来一个转变，即要少一点依赖和埋怨，多一点市场和竞争意识，让自己的产品在市场上的一见高低。

（2）在积极开拓市场中，要十分重视搞好产品结构的调整和新产品开发。产品是生产和市场的结合点，调整产品结构要着眼于开拓市场。只要面向市场，积极开拓，就是原来主要为城市企业协作加工的企业，在大工业自己不景气、吃不饱的情况下，并不都是“山重水复疑无路”，而是“柳暗花明又一村”。如上海川沙印染机械厂的加工任务从上年的1600万元减少到去年的300万元。面对困难，全厂干部、职工主动调整结构，到市场上接任务，经过努力不仅同市区15家印染厂建立了业务关系，还到广州、深圳开订货会，到去年7月底已接加工业务1400万元，建立了一批新的业务关系。同时，还把产品打进了香港市场。

（3）在开拓市场、调整产品结构中，要锐意求新，以新品种、高质量取胜，切实改变产品几十

年“一贯制”、“老面孔”。松江县去年以来开发新产品47个、淘汰老产品24个。这个县的古松乡1989年以来开发了工业链条、金属丝网等三个新品种获得成功，去年创造产值500万元。但目前郊区乡镇工业技术力量薄弱，给开发新产品带来了困难。出路在于借助于上海这个工业城市雄厚的技术力量优势，借鸡生蛋，这不仅可能，各县也有一些成功的经验可以借鉴。

(4)要大力加强产品的销售工作，把销售网络建立起来。多年来的实践证明，一个企业的兴衰，并不是看生产能力有多大，而主要看有没有市场，即产品占领的市场有多大。一个企业如果有了销售市场，手中有了订货单子，就不用担心生产搞不上去。因此，不论是为城市企业加工配套的企业、联营企业，还是市场调节的企业，都要切实加强供销工作，都要建立起一支能攻善战、勇于发扬“四千精神”的供销队伍，并有一个鼓励重视购销业务的政策，以及与激励机制相配套的保护机制，以调动广大购销人员的积极性。

二、关于经济效益滑坡问题

当前，上海郊区乡镇工业面临的又一个突出问题是，经济效益大幅度下滑，亏损企业大幅度上升。花大力气扭转经济效益下滑的被动局面，已经成为十分紧迫的任务。去年1—9月，乡、村二级工业实现利润为15.08亿元，比上年同期下降15.4%；亏损企业2141户，比上年同期增加48.01%；亏损额为1.25亿元，比上年同期增加22.74%。乡镇工业效益大幅度下滑，其原因是多方面的，是主客观原因和不可比因素的综合反映。主要原因有：(1)由于受市场疲软的影响，相当部分企业开工不足，有的开开停停，劳力过剩，相对的费用增加，成本上升。(2)三项资金即产成品、发出商品、应收销货款运行受阻，企业贷款增加，利息增多，成本上升。(3)部分原辅材料的价格继续上涨，企业难以消化，成本上升。

在当前乡镇工业仍然面临着严峻形势下，要使其经济效益有一个较快回升，必须采取切实措施并建立起正常的经济运行秩序。两者是相辅相成、缺一不可的。强调一个方面而忽视另一个方面，都不可能达到应有的效果。因此，要采取如下措施：

(1)郊区各级干部特别是企业的经营者，要把加强企业管理摆上位置，采取切实措施，抓好企业管理，苦练企业内功，制止效益滑坡，真正做到

向管理要效益。近些年郊区乡镇企业的管理工作，在城市工业的帮助下，有了长足进步，并涌现了一批管理先进企业。目前已有10多家企业进入国家二级企业，近百家企业进入市级先进企业。但总的来说，乡镇企业的管理水平仍然相当薄弱，相当部分企业的基础管理远未走上轨道。因此，加强企业管理的工作，重要的是增强干部的管理意识，把干部和经营者的主要精力从过去重开发、重横向转到抓管理上来。

(2)要面对目前相当部分企业不景气的现实，采取相应措施，实行“开拓”与“紧缩”相结合，使一批企业尽快从目前“厂门不关、维持吃饭”的被动局面中解脱出来，一是要面向市场，积极开拓，使企业取得新的转机；二是对现在生产不景气的企业，要根据市场需求，有所取舍，坚决地实行关、停、并、转一批；三是要坚决地实行紧缩政策，对确实劳力过剩、人浮于事、转移到其他企业尚有困难的企业，应当做好工作，动员一部分劳动力回农村第一线从事种、养业；四是坚决地压缩一切可以压缩的费用，以减少支出，降低成本；五是要采取切实有效措施，搞好企业的扭亏增盈工作，把亏损压缩到最低限度。

(3)乡镇企业是公有制的一部分，又是国民经济的一个重要组成部分。它在与国营企业的协作或互补中应当是平等的。但近几年来有相当一部分城市企业，为了自身的利益而长期无偿占用乡镇集体企业的资金，使集体利益受到不应有的侵犯。要扭转这种状况，国家有关部门要采取切实措施，而决不是一般的号召；要城乡通盘考虑，而决不能重城轻乡；要国营、集体一视同仁，而决不是只强调国营企业。只有这样，才能确保乡镇企业的合法权益。对此，首先，为确保经济正常运行要有经济立法和建立规范化制度。其次，要在信贷部门监督下重新建立严格的结算制度，城市商业、外贸、工业企业要重建良好的结算信誉。

(4)在宏观调控上，要把增强企业这个国民经济细胞的活力放到重要位置上来，注重处理好：一是对能源、原辅材料价格上涨，包括一些费用的增支，要考虑到目前企业自我消化能力；二是在原辅材料等价格上涨的同时，也必须从总体上（不是全部）要同时调整产品价格，使企业保持相对稳定的产值利润率，否则企业难以生存；三是横向的各部门对企业索取也要有个度，决不能因国家财政困难而转向企业；四是职工报酬的增加要同生产发展相适应，决不能超越生产的发展。

三、关于企业负担过重问题

上海郊区乡镇企业负担过重,普遍超负荷运行已成为当前面临的又一个突出问题。

近三年,郊区乡、村二级工业企业共实现利润为67.22亿元,其中除去联营企业工方分利、税前各项列支、所得税和能交调节基金,以及上缴乡、村利润等,企业实际留利为8.96亿元,占实现利润的13.3%。其中,1987年占10.72%,1988年占14.4%,1989年占14.1%,平均每个企业年留利1987年为1.87万元,1988年为2.97万元,1989年为2.55万元。乡镇企业所以负担过重,超负荷运行,除了在税收上从1984年起将原20%的比例税改为同国营企业一样八级超额累进税,近两年又增加了能源交通基金、调节基金,以及其他一些新税种外,还反映在:(1)在税前列支的以工补农、以工补副资金的标准过高,超过了企业的承受能力。(2)有些理应进入生产成本的费用未能列支,让企业用税后利润支付。(3)乡镇脱产人员过多,行政和事业性费用开支逐年膨胀,造成向企业索取过多。(4)市、县一些部门的各类收费明目繁多。但究其原因,是近几年来在舆论导向上有时夸大了农村的富裕程度,掩盖了乡镇企业发展过程中仍然较为脆弱的经济,吊高了一些部门的胃口,因而当财政有困难时就向乡镇企业转嫁,上面开口子、企业付票子的情况逐年增多。在集体经济内部,较长一段时间来对乡镇企业实现利润颠倒了分配的秩序,不是首先考虑确保企业维持简单再生产需要,而往往是先满足政府的“门头”即行政性费用开支,搞脱离实际的所谓为群众办实事、好事上,搞非生产性建设,然后,剩下多少留给企业多少。这样,企业的生产资金主要依赖于银行贷款,一旦抽紧银根,企业就陷于窘境。因此,如何做到既要适当减轻企业负担,又要筹好、用好以工补农资金,以利于三业的协调发展,以利于乡镇工业这个农村经济支柱更加稳固,相应的对策是:

(1)建议改进乡镇企业现行八级超额累进税制度。从上海郊区的情况表明,在国家不可能大量增加对农业投入的情况下,农业和农村现代化建设的资金积累,实际上落到了乡镇企业的肩上,乡镇企业还肩负着对供应城市副食品生产的补贴等,因而把乡镇企业同国营企业同样实行八级超额累进税是不尽合理的。为此,要从加强农业这个基础出发,在加强宏观调控时要改进乡镇企业现行所得税制度,适当降低税负,其他税种也要以稳定为好,

新的税种不宜再出台。银行贷款利率再应适当下浮,以扶持乡镇企业的发展。

(2)近几年来,已形成对乡镇企业税收上的一些优惠政策要稳定,逐步完善。并考虑到目前乡镇企业计税工资列支标准偏低,要适当提高计税工资列支标准,特别是经济效益较好的企业应多提高一些。在这同时,要大力推行职工报酬与企业的经济效益挂钩浮动。对生产外贸出口产品企业要给予一定的加班费列支。但也要适当抑制乡镇企业职工报酬过快增长,对不搞酬利挂钩的企业,企业税后净利用于超计税工资部分的分配,要确定一个比例即“盖子”,不得突破。并适当提高企业的折旧率,允许提取大修理资金,以扶持其发展。

(3)要调整对企业利润的分配,使企业留利逐年有所增加。对企业利润分配,要改变目前这种先考虑各方需要、然后剩下多少归企业的颠倒了的做法,即首先要确保企业简单再生产的需要。从目前乡镇企业的实际负担状况,建议在治理、整顿期间,提取的“以工补农”资金返还一部分给企业,由乡统筹,主要用于调整产品结构、技术改造和补充企业的流动资金。对于企业在税后净利中向乡、村上交10%,以补社会性开支不足的规定,考虑到在实行县、乡财政包干后乡级财政一般增加较多,对此应予以取消。对于企业上交给乡、村工业公司(合作经济组织)用于发展再生产的利润,乡、村行政不得抽走。

(4)要逐步理顺政企关系,严格乡、镇财政开支和村的财务制度。在目前已普遍建立了乡、镇财政的基础上,要健全乡、镇财政的预决算制度,把乡、村的各项开支,例如教育、卫生、补农、补副、社会和行政费开支等都要严格控制在各项财政规定的收入之内,不得突破。同时,要搞好内部审计,对乡、村超越规定权限,巧立名目向企业和合作经济组织抽调资金的,一旦发现,上级部门要严肃处理。乡、村还要精简机构,大力压缩行政人员,以减少行政费开支。市级各部门未经批准,不得以任何名义要求基层增加机构、增设人员。乡村举办各项社会福利事业,要量力而行。市的各部门要切实贯彻国务院关于减轻农民负担的指示,今后未经市府批准,不得搞上面开口子,下面付票子。

四、关于投入减少、后劲不足问题

随着治理整顿的深入,上海郊区乡镇工业原过大的投资规模压下来了,并得到了有效的控制。但目前出现了相反的问题,投入积极性普遍不高,投

入减少,后劲不足,应当引起严重注意。前三年,由于城市工业、外贸等部门向市郊扩散了一批产品,因而郊区乡镇工业的投资规模较大。以1989年与1986年比,乡镇工业的固定资产原值翻了一番多,净增49.69亿元,年均增加16.56亿元。但进入九十年代的1990年,从上半年固定资产投资情况表明,不少县反映市下达的当年固定资产投资盘子用不掉,新项目寥寥无几,而又是一些小项目,上规模的骨干项目极少。

乡镇工业投入减少,有的是治理、整顿,压缩投资规模的必然结果,是合理的;当然投入积极性不高,投入减少,后劲不足,也应当引起足够的重视。为此,必须采取相应措施,解决好如下几个问题:

(1)要统一对投入的思想认识。如何看待对乡镇工业的投入?没有投入就没有产出,也是过去几年发展的实践所证明了的。今后要使郊区乡镇工业保持有一定的发展速度,结论是:每年必须保持有一定量的投入。在过去的11年中,特别是近几年来乡镇工业投入的摊子铺得大了一些,有些乡、村超过了自身的承受能力,对此,应有足够的认识。但也必须认识到,乡镇工业在国家宏观指导下必须确保每年有一定量的投入。否则,如果投入出现“断层”,产出必然出现“空档”即“滑坡”。要使郊区乡镇工业在“八五”或更长一段时间内确保每年有10%的增长速度,这不仅是郊区农村经济、社会发展的需要,也是城市工业、外贸出口的需要,以及增加国家财政收入的需要。根据这一目标,郊区乡镇工业如以1990年可能达到的产值,“八五”期间每年以10%的增长速度,到1995年乡镇工业产值可达到362亿元,年净增产值为27.4亿元。如同样以投入与产出成正比测算,固定资产原值在1990年可能达到的基础上,“八五”期间每年以10%的增长速度,到1995年达到169亿元,年新增原值12.8亿元。但考虑到价格和其他不可预测因素在内,乡镇工业固定资产投资,每年需在15亿元,才能实现年产值10%的增长速度。

(2)要充分调动两个投入积极性。在当前发展乡镇企业的经济环境下,不论是企业还是经营者,普遍存在着投入积极性不高的问题。其原因何在?情况表明,有的因在前几年靠负债上了一批项目,在治理、整顿和市场起了变化的情况下遇到了不少困难,这些单位目前债台高筑,陷入困境,度过这个难关需要一段时间的艰苦努力,因而再也无力投入。较多的则是由于客观投资环境起了重大变化,一些厂长们说:新办一个企业,如果固定资产全部由银行借贷,这样的企业是为银行办的,如果

用自有资金搞投入,还不如把资金存在银行里拿利息来得稳当。搞开发、投入、建新项目难度比前几年要大得多,因而,怕担风险。因此,要扭转目前投入积极性不高的状况,必须调整政策:一是对新办的乡镇企业包括技术改造项目在内,在税收上要继续给予优惠。对新办企业,要在实现盈利时起给予一定时期的减免税照顾,技术改造项目允许在新增利润中税前还贷。二是银行贷款利率要在现下浮的基础上,再行下浮,把它降到适当的程度。三是对经营者,既要有一点激励机制,对开发新项目等作贡献者要予以奖励,更重要的是要有与激励机制相配套的保护机制,以鼓励开发。

(3)要积极筹措投入资金。要投入,资金从何而来?在过去较长一段时间里,对乡镇企业的实现利润,企业留得很少,基本上年年分光拿走,发展资金依赖于银行贷款。在目前经济环境下,完全依赖于信贷资金不仅不可能,而从长远的观点看也是不可取的。因此,一定要从过去主要依赖于信贷逐步转到依靠自我积累上来,以增加企业留利,增加集体积累。这是资金来源的一个重要方面。同时,也要在可能范围内用好信贷资金,勇于和善于搞好负债经营。事实表明,11年来郊区乡镇企业在国家没有投入、社员没有投资的情况下,主要靠企业负债(贷款)经营、以及国家的一些扶持政策和职工的劳动积累,逐步发展壮大起来的。在今后发展乡镇企业中,资金来源一定要做到自我积累和信贷相配套,并不断提高自我积累的比重。

(4)要选准资金的投入方向。在当前的经济环境下,如何选准投入方向,这关系到今后乡镇工业稳定发展的问题。过去的11年,郊区乡镇工业的投入方向,主要集中在发展新项目、建办新企业上。其次,对有些生产国内外市场适销对路产品的企业,扩大了企业的生产规模。三是搞了一些技术改造项目。这样,由于着重抓了一批新建项目,使郊区的乡镇工业已有了相当的规模和基础。但在当前发展乡镇企业的经济环境下,对于今后郊区乡镇工业的投入,一定要从过去重新建转到抓技术改造上来。首先要把投入的重点放在现有企业的技术进步上。其次,要增加对生产市场适销产品企业的投入。三是对那些技术密集和知识密集型产品、以及出口型产品,包括“三资”企业在内,要有选择的新建一批,以增加企业的发展后劲。在明确投入方向的同时,对每个项目都要认真选择,搞好可行性方案的论证,至少要有七八成把握才能去办。