

河南省“九五”哲学  
社会科学规划课题

# 河南乡镇企业发展问题研究

主持人 程传兴

“河南乡镇企业发展问题研究”课题组  
一九九九年十二月

河南省“九五”哲学  
社会科学规划课题

# 河南乡镇企业发展问题研究

课题主持人 程传兴

课题组成员 焦国栋 廖富洲 逯玉琴  
吴瑞华 王显甫 张长娟

一九九九年十二月

## 内 容 提 要

新中国建立以来，河南乡镇企业从无到有，从少到多，至今已经形成巨大的规模。特别是十一届三中全会以后，随着改革开放的不断深入，异军突起的河南乡镇企业得到了迅速发展，已经成为我省农村经济的主要支柱和国民经济的重要组成部分，成为经济发展新的重要增长点、转移农业富余劳动力的主要渠道和增加农民收入的主要来源，成为推动农业现代化、农村工业化、城镇化的重要力量，成为稳定农村、巩固农村基层政权和促进农村社会主义精神文明建设的重要因素，为我省国民经济的快速健康发展和人民生活水平的提高做出了巨大贡献。

改革开放后，我省乡镇企业的发展经历了五个阶段：第一阶段是 1978～1983 年的起步阶段；第二阶段是 1984～1988 年的高速发展阶段；第三阶段是 1989～1991 年的治理整顿阶段；第四阶段是 1992～1996 年的大发展阶段；第五阶段是 1997 年至今的深化改革，分化重组阶段。20 年来我省乡镇企业发展的特点，一是经济总量呈不断增长态势，尤其是在近几年困难较多的情况下，发展态势依然平稳；二是发展不平衡；三是科技含量较高的乡镇企业迅速成长壮大，一批名牌产品应运而生；四是非公有制经济成为乡镇企业发展的新的增长点。

随着改革的不断深化和社会主义市场经济体制的逐步建立，乡镇企业发展的政策、市场、环境等发生了许多新的变化，使其面临着巨大的挑战，存在的问题日益暴露出来。这些问题从总体

上看就是乡镇企业增速回落，效益下滑，亏损增多。产生这些问题有其深层的内因和外因，就内因来看，一是乡镇企业长期形成的产业结构和产品结构不合理，没有自己独具特色的产业体系和产品优势；二是企业改制迟缓，缺乏规范，企业经营机制的优势逐步丧失；三是企业职工素质低，经营管理粗放；四是乡镇企业大多规模小，分布散，科技含量低，竞争能力和抗风险能力弱。就外因来看，一是政策优势弱，一些政策落实不到位；二是国有企业的困境使得一大批与之配套的乡镇企业发展受到制约；三是融资渠道狭窄，资金匮乏，三角债问题突出；四是企业负担沉重；五是国家环保力度加强，乡镇企业首当其冲；六是东南亚金融危机的影响。

乡镇企业存在的这些问题，已经对我省国民经济发展、社会就业、农民收入等产生了不利影响，必须采取切实措施，推动乡镇企业的健康发展。①政府要加大对乡镇企业的政策支持力度，为乡镇企业的迅速发展创造良好的外部环境；②以改革促发展，从本厂本地实际出发，加大乡镇企业的产权制度改革力度，搞好体制创新，并逐步规范化，增强乡镇企业经营机制适应市场的能力；③优化乡镇企业产业结构，扬长避短，把农业产业化作为企业结构变革的首要选择，着重发展农副产品加工业和储藏、保鲜、运销业；④注重提高科技含量和技术水平，结合整个工业结构调整，不断开发高科技含量的产品，走在市场变化的前头；⑤采取多种方法和措施，拓宽融资渠道，增强乡镇企业的发展后劲；⑥培训人才，开发人力资源，提高我省乡镇企业的人员素质；⑦调整乡镇企业布局，合理规划，适当集中，把乡镇企业发展与小城镇建设结合起来；⑧从我省实际出发，积极实施乡镇企业集团化

发展战略，有重点地扶持一批发展前景好的乡镇企业集团，而对大多数企业要鼓励走小而专、小而精的发展道路；⑨积极拓展国际市场，增强国际竞争能力。

我省在发展乡镇企业时，还应注意以下几个问题，一要从战略和全局的高度重视乡镇企业对我省国民经济发展的作用，对搞好我省农业、农村工作的重大意义，解放思想，转变观念，对乡镇企业要积极扶持，合理规划，分类指导，依法管理；二要从本省实际出发，既要重视加强与东部地区的合作，又不能照抄照搬东部发达地区的发展模式；三要根据我国经济发展的要求，审时度势，在乡镇企业发展上处理好发展与提高的关系，着力推进技术进步与创新，广泛采用先进适用技术。

# 河南乡镇企业发展问题研究

改革开放以来，河南乡镇企业和全国一样异军突起，得到了迅速发展，成为农村经济的主体力量和国民经济的重要组成部分。乡镇企业的发展，对促进国民经济增长和支持农业发展，逐步实现农村工业化，增加农民收入和吸纳农村剩余劳动力，壮大农村集体经济实力和支持农村社会事业，都发挥了不可替代的积极作用。但是，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，随着环境、政策、市场的不断变化，近年来乡镇企业的发展面临着巨大的挑战，这在我省的乡镇企业发展中表现得尤为明显。如何扬长避短，发挥优势，促使乡镇企业的二次创业，成为我省乃至全国面临的重大经济问题。本课题力图在这方面进行探索。本课题共分四部分：一、河南乡镇企业发展的现状与主要特点；二、河南乡镇企业发展中存在的突出问题及深层次原因分析；三、促使河南乡镇企业快速健康发展的对策建议；四、我省乡镇企业发展中应注意的几个问题。

## 一、河南乡镇企业发展的现状与主要特点

### （一）河南乡镇企业发展的历史阶段及现状

河南乡镇企业是在农村手工业和农副产品加工业的基础上产生和发展起来的。建国前，河南和全国一样是半封建半殖民地社会，由于封建统治、帝国主义的入侵和国民党的残酷剥削，使广大农民被束缚在有限的土地上，劳动一年除了交租纳税外，所剩无几，长期处于贫困落后状态。农民为了生产上的需要，往往搞一些副业，包括手工业、商贩、作坊、工匠、编织和纺织等。当时河南农村许多地方都有四坊（磨坊、粉坊、油坊、豆腐坊）、五匠（木匠、铁匠、泥瓦匠、石匠、篾匠）等副业，但由于历史原因，多数形不成气候和规模，难以发展。建国后，为了废除封建土地制度和恢复发展

农业生产，河南进行了土地改革，使农村经济得到迅速发展，农民的家庭副业也有了一定的恢复。在对农业进行社会主义改造时期，中央多次要求各地积极发展农副业生产，从而使河南与农业有直接关系的纺织、编织、豆腐坊、粉坊和轧花等行业迅速发展，企业个数达2万多个，位居当时全国第2位。70年代后，河南的社队企业迅速兴起和发展。1975年，《人民日报》以《伟大的光明灿烂的希望》为题，转载了《河南日报》发表的巩县（巩义市）回郭镇公社发展社队工业的调查报告，号召“满腔热情地办好社队工业”。到1978年，全省乡村企业个数发展到近8万个，从业人员140多万人，完成产值30亿元。

党的十一届三中全会以后，河南和全国一样，乡镇企业得到了突飞猛进的大发展。其发展历程大致可以划分为五个阶段：

第一阶段是1978年至1983年的起步阶段。主要标志是1978年“真理标准问题”讨论和十一届三中全会的召开，第一次解放了人们的思想，破除了“左”的干扰，国务院在1978年也颁发了《关于发展社队企业若干问题的规定》，从而为河南乡镇企业的发展奠定了思想基础，此期间河南乡镇企业年平均增长速度为8.4%；第二个阶段是1984年到1988年的高速增长阶段。特别是1984年中央下发了4号文件，即《转发农牧渔业部〈关于开创社队企业新局面的报告〉的通知》，乡镇企业开始实行计划经济与市场调节相结合，允许、提倡和鼓励发展农民联办、个体办企业，不看成份，允许竞争，提倡“四轮”驱动，共同发展，为河南乡镇企业发展创造了良好条件，此期间河南乡镇企业年均增长53.9%；第三个阶段是1989年到1991年的治理整顿阶段。由于政策限制，银根抽紧，我省乡镇企业增长速度大大放慢，大批企业关停并转，职工返回农田。此期间河南乡镇企业年均增长为21.3%；第四阶段是1992年到1996年的超常发展阶段，邓小平的南巡讲话和十四大召开带来了又一次思想大解放，使河南乡镇企业得到了前所未有的大发展，股份制和股份合作制的改革，对乡镇企业发展起到了巨大的推动作用，外部条件十分良好，人们的积极性空前高涨。此期间河南乡镇企业年均

增长速度达 54.9%；第五个阶段是 1997 年至今深化改革、分化重组阶段，主要标志是党的十五大召开、《乡镇企业法》的正式实施以及十五届三中全会《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，国家采取了一系列措施鼓励乡镇企业走向大规模、高科技、外向型，鼓励资产重组，由分散走向联合，向优势产品和产业集中，促使了乡镇企业的分化。河南乡镇企业的发展速度放缓，1997 至 1998 年平均增长速度为 13.7% 左右。

为了促使乡镇企业的迅速发展，改革开放以来，中央和我省先后出台了一系列加快乡镇企业发展的政策措施。全国人大常委会还制定了《乡镇企业法》，为乡镇企业的发展扫清了障碍。我省每年都要召开规格较高的乡镇企业工作会议，为乡镇企业发展总结经验，鼓劲加油。1997 年，省政府专门下发了 35 号令，省委 1999 年又出台“一号文件”，为乡镇企业发展保驾护航，使全省出现了大中型企业一齐上，集体企业、个体企业、联合体企业、股份制企业、“三资”企业等共同发展的新局面。特别是 1984～1988 年和 1992～1995 年，我省乡镇企业出现了两次发展高潮，其间年均增长速度超过了 50%，成为我省乡镇企业发展最为辉煌的时期。

目前，乡镇企业已成为我省农村经济的主要支柱和国民经济的重要组成部分，成为经济发展新的主要增长点，转移农业富余劳动力的主要渠道和增加农民收入的重要来源，推动农业现代化、农村工业化、城镇化的重要力量，稳定农村、巩固农村基层政权和促进农村社会主义精神文明建设的重要因素。据统计，目前全省乡镇企业个数已达 86.9 万家，已有 129 家乡镇企业被国家农业部确认为大中型企业，其中大型企业 49 家。在全国经营规模前 1000 家乡镇企业中，我省共有 17 家，另外还有黄河实业（集团）公司等 32 家企业进入全国利税总额前 1000 家乡镇企业行列，河南鞋城皮革集团总公司等 12 家企业进入全国出口创汇前 1000 家乡镇企业行列。在 41 个行业经营规模前 10 名乡镇企业中，河南南街村（集团）有限公司在食品制造业中排名第 3 位，河南鞋城皮革集团总公司在皮革、毛皮及其制品业中排第 2 位，舞阳县云鹏集团在造纸及纸制品业中排第 7 位，安阳市长虹彩印

(企业)集团、河南恒兴彩印包装有限公司在印刷业中分别排第2位和第8位,温县凉鞋企业集团有限公司在塑料制品业中居第7位,博爱县铸造(集团)公司在仪器仪表及其他计量器具制品中排第5位。1998年,全省乡镇企业实现增加值1299.11亿元,占全省国内生产总值的30%,其中乡镇企业工业增加值占全省工业增加值的55.8%。从业人员768.8万人,全省约有1/5的农村劳动力在乡镇企业工作,占农业富余劳动力的2/5。1998年全省乡企业职工发放工资、福利、股金、分红等达434亿元,相当于全省农民人均从乡镇企业获得现金收入560元,约占农民人均纯收入的30%。在一些乡镇企业较发达的地方,如辉县的孟庄、巩义的孝义、新乡的刘庄、临颖的南街村和龙堂村等等,来自乡镇企业的收入已占到人均纯收入的90%以上,出现了一大批“亿元村”、“小康村”。目前全省乡镇出口创汇企业总数已达4600多家,从业人员23万余人,出口产品300多种,远销世界100多个国家和地区,1998年乡镇企业出口交货值达85亿元,占全省出口创汇额的1/3以上。

在改革开放方面,我省各地积极推进两个根本性转变,以推行股份制、股份合作制、组建企业集团为重点,进行全面改革,仅实行股份制或股份合作制改造的企业就占乡企总数的65%左右。全省乡村集体企业改制面已超过60%,有90%左右的改制企业运行良好或基本正常。同时,招商引资工作成效显著,三资企业和东西合作企业不断增加,客商投资总额呈不断上升的趋势。就与东部合作来看,成效非常明显。目前,我省已与江苏、山东、浙江、辽宁、黑龙江和天津6省市建立了省际合作关系,有7个市地、45个县(市)与外省建立了经济合作关系,累计引进资金79.1亿多元,建成东西合作企业4636个,年新增营业收入305亿元。

## (二) 河南乡镇企业发展的主要特点

河南乡镇企业自改革开放以来,其发展历程呈现出以下几个特点:

第一,经济总量呈不断增长态势,尤其是在近几年困难较多的情况下,发展态势依然平稳。十一届三中全会以后,我省乡镇企业从无到有,从小到大

大，从少到多，规模不断扩大，总量逐年增长。近两年来，随着国企改革的发展，市场环境的变化，以及企业自身缺陷的日渐暴露和国家政策的调整等，使乡镇企业发展遇到了较大的困难，增长速度有所放慢，但仍然能保持增长势头，特别是个体、私营企业发展较快，为全省国民经济的健康发展做出了巨大的贡献。

第二，乡镇企业的发展不平衡。就目前产业发展和所有制情况来看，乡镇企业中农业、建筑、交通运输、商饮服务企业增加值同比增长速度高于工业，私营企业的发展高于集体企业，年销售收入 500 万元以上的工业企业高于其他工业企业。就乡镇企业地域分布来看，一般是经济发达地区的乡企发展较快，而经济落后地区的乡镇企业则发展较慢，有些落后地区甚至是刚刚起步。平顶山、安阳、信阳等地市近几年的发展速度明显高于其他地市，而原来基础较好、发展较早的市地则发展速度有所放慢。在乡镇工业的分布上，郑州、焦作、洛阳、安阳等地的工业基础较好，而农副产品加工业、皮毛和皮革制鞋业则主要集中在豫东、豫中、豫南一带，南阳的丝织地毯、玉器生产等也居领先地位。

第三，科技含量较高的乡镇企业迅速成长壮大，一批名牌产品应运而生。河南乡镇企业在发展过程中，非常重视结构调整和科技水平的不断提高，开发出了一批名、特、新产品，出现了许多象黄河实业（集团）公司那样的科技含量较高的企业。此外，“赛湖”牌皮鞋、“金丝猴”牌奶糖、“金星”牌啤酒、“龙云”牌挂面等等，成为深受消费者喜爱的名牌产品。

第四，非公有经济成为乡镇企业发展的新的增长点。在近几年的乡镇企业发展中，个体、私营企业数量增加较多，发展速度明显快于乡村集体企业，乡镇企业形成了多元化的投资主体，过去单一的集体企业占主导地位的局面已经被打破，全省乡镇企业已经形成多种所有制企业相互竞争、相互合作、共同发展的良好态势。

## 二、河南乡镇企业中存在的突出问题及深层次原因分析

### (一) 发展中存在的突出问题

河南乡镇企业 50 年来的发展取得了伟大的成就，为我省国民经济发展和人民生活提高做出了巨大贡献，一直呈现出良好的发展势头。

但是从目前来看，随着改革开放和社会主义市场经济的全面发展，宏观经济形势发生了根本变化，乡镇企业原有的许多优势正逐步退化或消失，企业竞争的对象、领域、范围有了重大改变，从而使乡镇企业面临着前所未有的考验和挑战，存在的问题日益显露出来。这些问题概括起来，主要是：**增速回落，效益下滑，亏损增多**。以具有较强代表性的乡办工业为例，1998 年，河南省乡办工业完成工业增加值 186.7 亿元，比上年增长 10.7%，增速减少 3.4 个百分点，是各种经济类型工业中下降幅度最大的。同时，主要经营性指标也呈下降之势。1998 年，乡办工业完成产品销售收入 367.8 亿元，增长 16.2%，增速比上年下降 3.1 个百分点，实现利润总额 24.3 亿元，比上年减少 8.2 亿元。其它效益指标如流动资产周转率、工业产品销售率、资金利税率、成本费用利润率等都比上年有不同程度下降。从亏损情况来看，河南乡镇企业的亏损面有所扩大，尤其是集体企业中，亏损较多，1998 年达 4216 个，亏损面 6.7%，比上年增长 127.8%，亏损总额 8.2 亿元，比上年增长 187.7%。

### (二) 乡镇企业存在问题的深层次原因

乡镇企业目前面临的困难和问题，有其深层次的内因和外因，首先从内因上看，可以概括为以下几个方面：

第一，乡镇企业长期形成的产业结构和产品结构不合理，没有自己独具特色的产业体系和产品优势。

乡镇企业发展之初是在城乡市场分割或半分割体制下进行的，绝大多数是对城市相应部门、产业乃至产品结构的模仿而进入市场，因而与国有企业之间产业、产品同构现象严重，这种状况至今并没有改变。第二产业比重大，一、三产业比重小是乡镇企业的通病，许多地区的乡镇企业都以机械、

纺织、化工、食品等为主要行业，有些地方仅机械行业就占 90% 以上，如偃师市庞村镇在全镇狭小的范围内就有 53 个乡村工业企业都同时生产铁箱这一种产品。其结果是重复建设普遍，结构雷同，资源浪费严重，生产能力过剩和相互间的过度竞争。同时，这种结构也是以浅层次结构为主，大多是劳动密集型企业，技术装备水平低，生产的产品以原料粗加工为主，档次低，质量和附加值低，缺乏高科技含量的产品和有知名度的名牌产品。因而经济效益差，难以适应市场的变化。尤其是随着国有企业改革的深入和逐步走向市场，以及大多数工业产品买方市场的形成，使乡镇企业原有的市场优势受到冲击，市场空间迅速萎缩，导致增速回落，效益下降。这些都与乡镇企业没有发挥自己与农业有天然联系的优势，没有形成自己独特的产业体系有直接关系。

第二，企业改制进展迟缓，缺乏规范，企业经营机制的优势逐步消失。

乡镇企业迅速发展靠的是独具特色的灵活经营机制，但近几年来，一方面，随着国有企业产权制度的改革，其经营机制日益灵活和科学，适应市场的能力大大增强，加上“三资”企业不断发展壮大，使市场竞争主体的构成发生了很大变化，乡镇企业竞争对手的素质明显提高；另一方面，乡镇企业自身源于传统的农村集体经济，经历了诸多曲折和变故，并伴随有平调、下放、没收等财产关系易位事情的发生，致使其财产真实主体模糊不清。农村经济体制改革后，虽然从理论和法律的角度明确将集体企业财产确定为乡镇集体所有，但产权单一、权属模糊、政企不分的积弊并未得到根治。加上一些干部和群众对乡村集体企业改革心存疑惑，唯恐改制后搞得不如现在，尤其是一些乡镇领导一直把乡镇企业视为自己的“小金库”，担心改革会影响与企业间的超经济联系，失去既得的权力和利益。有的厂长经理也怕改革后权力旁落，怕受股东约束，怕承担风险，因而他们对改革不够积极主动，存在一定的思想阻力。1997 年长葛市股份合作制企业 60 个，仅占乡村集体企业 485 个的 12.37%（指入名录库企业）。1998 年开封市乡镇企业 5352 个，实行股份制或股份合作制改造的共 293 家，仅占 18.3%。正是企业改制迟

缓，相当一部分乡镇企业产权关系不清，政企不分，职责不明，仍是乡镇政府的附属物。乡镇政府对集体企业生产经营、干部任免及日常事务等方面的干预甚至非正常摊派比较普遍，企业自主权较小，在很大程度上抑制了乡镇企业的生机与活力。

从已经改制的企业看，存在着操作水平不高、不规范等问题。如，在资产评估中，有的有意低估或漏估企业集体资产（如土地），有的采取部分集体资产不入帐的办法，形成大量帐外资产，有的把困难企业进行分解，转移好设备和技术人员另起炉灶等等，这些都不同程度地造成了集体资产的流失。甚至一些评估单位不具备评估能力，胡拉乱凑，评估过程成了几方讨价还价的过程。还有极少数搞低价私下交易，把企业低价卖给原法人代表，侵吞集体资产。在股权设置上，乡村集体企业普遍设置了乡村集体股，不少企业乡镇集体股占总股本的90%以上，处于绝对控股地位，乡镇政府仍控制着改制后的企业，企业没有独立自主权，没有真正解决机制问题。在改制质量上，有些企业改制走过场，图形式，只换牌子不换机制，或者是只圈钱不改制，有的改制企业虽也制定了章程，设立了股东大会、董事会、监事会，但不按章程办事，没有起到民主管理、民主监督的作用。导致企业毫无改观，甚至经营不善，亏损日重，挫伤了群众入股的积极性。

### 第三，企业职工素质低，经营管理粗放。

乡镇企业的职工绝大多数来自当地农村，接受教育程度普遍较低，文化素质和技术素质差。1997年，河南省乡镇集体企业职工3117056人，其中，大专以上程度的46662人，占1.49%，高中及以下程度的2814440人，占90.3%。处于河南省1996年乡镇企业20强县（市）第14位的长葛市，乡镇企业职工高中及以上文化程度的仅占12.05%，98%都是附近农民，职工素质较低（见表一）。1998年开封市乡镇企业职工105022人，高中以下文化程度的为97604人，占93%。就全省来看，许多企业基本没有专门的技术人员，如遇技术困难也只是临时聘请城里专家，无意也不愿投资培养自己的技术人才。企业职工自身的小农经济意识严重，缺乏长远打算，缺乏提高

自身素质的紧迫感。

表一 长葛市乡镇企业职工每百人文化素质状况表

| 项 目      | 单位 | 1985 年 | 1990 年 | 1995 年 | 1996 年 | 1997 年 |
|----------|----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 文盲半文盲人数  | 人  | 12.13  | 8.00   | 3.77   | 5.74   | 6.02   |
| 小学程度人数   | 人  | 37.55  | 25.11  | 28.68  | 22.60  | 22.89  |
| 初中程度人数   | 人  | 43.37  | 56.00  | 57.74  | 52.10  | 59.04  |
| 高中程度人数   | 人  | 6.52   | 9.11   | 8.30   | 14.18  | 9.24   |
| 中专程度人数   | 人  | 0.21   | 1.44   | 0.31   | 3.06   | 2.41   |
| 大专以上程度人数 | 人  | 0.22   | 0.34   | 0.2    | 1.15   | 0.40   |

乡镇企业的经营管理者也大多是土生土长的当地人，在思想观念、管理知识、管理手段等方面具有明显的局限性。基础工作薄弱，管理粗放，在经营管理中常常带有小生产者的意识，许多企业还停留在家族式、经验型管理层次上，思想不够解放，缺乏开拓精神和长远打算，很难适应现代市场经济的需要。就调查的地方来看，还有许多乡镇企业领导者不思管理、不善管理，既缺乏必要的管理制度，又没有科学的管理手段，大多依靠传统的小农经济方式管理企业，疏于成本、营销和资产等方面的管理；有的管理者虽然获得了较高的学历和职称，但经营管理的水平并没有真正提高；有的甚至只是把办企业作为致富的一种途径，“小富即安”，不思进取，缺乏长远发展目标。正是由于缺乏真正的企业家，使得乡镇企业经营管理粗放，技术进步缓慢，在现代市场经济的变化中无所适从。同时，由于乡镇企业发展的速度、数量和产值一直是衡量当地政府主要领导人政绩的主要指标，因而导致许多乡镇政府片面追求发展高速度、盲目举办新企业或扩大企业生产能力，很少关心企业的经营管理、技术改造等问题，使企业缺乏发展后劲。

第四，乡镇企业大多规模小，分布散，科技含量低，竞争能力和抗风险能力弱。

由于历史的原因和发展的局限性，乡镇企业一开始就形成“村村点火，遍地冒烟”、划地为牢的散乱发展格局，缺乏统一布局 and 规划，使得企业规

模偏小。从总体上看，乡镇企业布局分散，80%分布在自然村，8%分布在行政村所在地，11%分布在乡镇所在地。大多都是劳动密集型企业，有的甚至处于原始手工作坊状态，其产品以原料粗加工为主，科技含量低，名优拳头产品微乎其微。尤其是如前所述，目前大多数乡镇企业没有自己的专业技术人员，单纯依赖外界进行技术创新。这种状况的局限性是十分明显的，如购买的技术受技术品质、价格等多种因素的限制，试验过程中又可能出现各种问题，使技术长期不能发挥作用，有时合作双方甚至很不愉快等等，因而决定了大多数乡镇企业不会选择科技含量高的技术，只有具有一定规模实力的企业，且具有集团化开发能力时，才有可能涉足科技含量高的产业。所以，当前乡镇企业“小而全、小而粗、小而杂”的状况必然导致其在今天平等竞争的市场经济条件下竞争能力弱，难以抵御市场风浪的冲击。

其次，从外国来看，主要是乡镇企业发展的外部环境发生了新的变化：

一是政策优势弱化，政策落实不到位。乡镇企业当初的迅速发展主要得益于国家和各地政府从税收、信贷等方面的政策倾斜，而从1994年起国家实行了新税制，同时取消了对乡镇企业的各项优惠政策，使得包括流转税、所得税、城市建设维护费和土地增值税在内的企业实际税赋明显增加，并且由于取消了对乡镇企业的专项贷款和用于乡镇企业发展的财政周转金，使乡镇企业资金更趋紧张。此外，对乡镇企业的发展，中央到地方政府都制定了许多扶持政策，但在实践中却往往难以得到落实。许多企业反映，现在对乡镇企业的政策是“够用而不管用，有力但不落实”。主要表现在，如中央对中西部地区乡镇企业免征投资方向调节税的政策，在实践中不少地方没有落实予以免征，对老少边穷地区新办乡镇企业的税赋优惠政策以及乡镇企业管理费在税前列支的规定也没有落实。大多数地方由于财政困难，对《乡镇企业法》规定的建立乡镇企业发展基金，并没有真正建立起来或根本没有发挥应有的作用等等。

二是国有企业目前的困境也使得一大批与之配套的乡镇企业发展受到制约。从乡镇企业的发展历程看，它与国有企业的联系十分紧密，国有企业形

势好，一部分乡镇企业就景气，而国有企业出现困难，乡镇企业必然受影响。同时市场也发生了重大变化，一般性工业品已由卖方市场转为买方市场，95%的产品供求平衡或供大于求，产品积压严重，而乡镇企业中乡村集体工业企业的产销率又低于全国工业的平均产销率。

三是乡镇企业融资渠道狭窄，资金匮乏，三角债问题突出。目前，乡镇企业融资渠道狭窄，银行贷款难度加大，更难以进入货币市场和资本市场。从调查的情况看，乡镇企业的资金来源，一靠招商引资，包括外地客商独资或合资，二靠农村基金会，三靠乡镇企业自身积累，四靠从私人手中高息借贷。这些渠道远远不能满足企业发展对资金的需要。再加上近几年市场疲软，企业间相互拖欠增多，三角债问题日益突出，更加剧了企业的资金困境，导致企业投入严重不足，有的因此陷入停产半停产状态。有的企业不得不用高利率向私人借款以维持企业生产经营和扩大生产，导致企业利息负担加重，生产成本加大，经济效益下降，也增加了经营的风险。长葛市乡镇企业由于近年资金来源缺乏，银行贷款除高科技项目外基本没有，企业技改投资大幅减少，在一定程度上影响了企业技术进步和竞争能力的提高（见表二）。

表二 长葛市乡镇企业技改资金结构情况表

| 年<br>份<br>项<br>目 | 技改项目<br>(个) | 投 资 额 (万元) |      |      |      | 投 资 比 重 (%) |      |      |      |
|------------------|-------------|------------|------|------|------|-------------|------|------|------|
|                  |             | 合计         | 贷款   | 自筹   | 其它   | 合计          | 贷款   | 自筹   | 其它   |
| 1996 年           | 329         | 19429      | 7194 | 9787 | 2448 | 100%        | 37   | 50.4 | 12.6 |
| 1997 年           | 165         | 8984       | 2373 | 5564 | 1048 | 100%        | 26.4 | 61.9 | 11.7 |

注：该表为入名录库企业技改投资情况。

四是乡镇企业负担沉重。从调查的情况看，乡镇企业目前的负担仍普遍较重，尤其以效益较好的乡村集体企业为甚。收费项目不仅包括教育附加费、管理费、土地使用费、行政事业附加费、绿化费等政策性收费，还有各种保险、民政福利等费用，再加上部门服务性收费以及各种集资、摊派、捐赠、赞助、罚款，各种检查、评比、请客、招待、会议等等费用，名目繁

多，使企业苦不堪言。据一些领导介绍，现在有些好企业成了千刀万剐的“唐僧肉”，各方面都向企业伸手，置上级政策而不顾，屡禁不止。某村1997年一年除去国地两税外，上缴名目繁多的费用高达100多万元。过重的负担，影响了企业发展后劲。假师市某镇一中等水平的乡镇企业，1997年完成销售收入1200万元，但除去各项税费，企业盈利仅有38万元，减去30%的福利、奖励基金和10%的风险基金，最后留给企业的发展基金不足20万元，根本无力进行再投入。

五是国家环保力度加强，乡镇企业首当其冲。乡镇工业的发展造成了环境的严重污染，从1997年起国家开始重点整顿治理环境污染较严重的15类小型企业，关闭了一批污染严重、治理未达标的乡镇企业，仅河南就被关闭了数千家。使得乡镇企业的数量减少，未关闭的企业，也由于污染治理投入增加，使企业成本加大，同时也给新的乡镇企业进入市场增设和提高了环境门槛。

六是由于东南亚金融危机的影响，使一些靠出口东南亚市场的乡镇企业出口大幅度减少甚至完全停止，导致企业经济效益锐减，有个别企业由此陷入停产半停产状态。这些都不同程度地影响了乡镇企业的增长速度 and 经济效益。

### 三、促进乡镇企业快速健康发展的对策建议

乡镇企业是我国经济发展的重要支撑，近年来出现的增速回落、效益滑坡等问题，已对国民经济发展、社会就业、农民收入等产生了不利的影响。针对上述问题，采取切实有效的对策措施，开辟乡镇企业发展的新增长点，促使其持续快速健康发展，是我省乃至全国当前经济工作的当务之急。

（一）政府要加大对乡镇企业的政策支持力度，为乡镇企业的迅速发展创造良好的外部环境。

在思想观念上，各级政府尤其是基层政府必须充分认识和高度重视乡镇企业的迅速发展对促进农村经济发展、吸纳剩余劳动力、增加农民收入等方面的重要作用，真正树立为乡镇企业排忧解难的思想，履行好为企业搞好服