

河南省社会科学 十五

规划项目 2001FJ.026

促进非公有制经济 健康发展的政府行为体系研究

课题负责人所在单位：中共洛阳市委党校

完 成 时 间：二 零 零 三 年 一 月

河南省社会科学“十五”

规划项目 2001FJJ020

促进非公有制经济 健康发展的政府行为体系研究

课题负责人：苗菱

课题组成员：陈启明

秦华

张有立

吕海霞

崔雪原

刘俊月

蒋萍

陈晋京

周美霞

江苏工业学院图书馆

中共洛阳市委党校

中共洛阳市委党校

中共洛阳市委党校

中共洛阳市委党校

中共洛阳市委党校

中共洛阳市委党校

中共洛阳市委党校

中共洛阳市委党校

洛阳市第一高级中学

洛阳市献血办

内 容 提 要

非公有制经济作为国民经济中一支重要而活跃的力量,在我省经济和社会发展中占据重要的战略地位,为振兴和繁荣河南经济起了不可替代的积极作用。当前,我省非公有制经济已进入到深入发展的第三个阶段,在宏观经济环境发生变化的情况下,非公有制经济面临着诸多政府行为障碍问题,如果这些矛盾和问题能够得到妥善的解决,将对我省的经济发展和进步起到更大的促进作用。因此,从规范政府行为、构建政府行为体系角度出发,找出解决或缓解问题的办法和对策,以促进非公有制经济的健康发展,就成为一项亟待探讨的现实课题。

本文首先从我省非公有制经济自身发展困境、地位、就业问题、经济增长、改革等五个方面明确指出了规范政府行为、构建政府行为体系促进非公有制经济健康发展的必要性。其次,结合实际情况,认真分析了我省非公有制经济面临的地方政府障碍,通过调研,我们认为,我省非公有制经济面临在经济发展战略、管理体制、政府管理职能、政策环境、法律法规等方面的地方政府障碍问题。再次,针对存在的问题,从行政软件、行政硬件等两方面进行了深入的原因剖析。最后,基于对现实问题的分析和探讨,从加强政府行政管理机构、建立健全非公有制企业立法、制定和完善各项政策措施等三方面,详细提出促进我省非公有制经济健康发展的政府行为体系的基本思路,使政府推动非公有制经济健康发展行为建立在有效控制的基础之上。

非公有制经济是衡量一个地区经济发展状况的重要尺度,十六大明确指出:“必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分,对充分调动社会各方面的积极性、加快生产力发展具有重要作用。”从现在起,以十六大召开为新的契机,我省非公有制经济将步入长足发展的新阶段,深入贯彻十六大精神及其各项要求,尽快采取措施解决非公有制经济发展中面临的诸多政府行为障碍问题,构建相关政府行为体系以促进其快速发展,将会有效带动经济的全面增长,为21世纪河南经济与社会协调运行奠定坚实的基础。

目 录

第一部分 规范政府行为、构建政府行为体系促进非公有制经济健康发展的必要性

1. 非公有制经济在其企业数量上处于绝对的统治地位，涉及面广，影响较大，通过政府行为扶持其健康发展也就显得更为重要。
2. 就业问题是困扰我省经济发展的严重问题，利用政府行为推动非公有制经济健康发展将极大促进河南这一人口大省就业问题的解决及社会安定秩序的维持。
3. 未来我省经济发展目标要求经济必须以较高的速度和较合理的结构增长，非公有制经济是经济高速增长的重要支持力量，构建政府行为体系推动其健康发展将有利于我省产业结构调整、农村经济发展、“科教兴豫”等长期发展目标的实现。
4. 通过政府行为引导非公有制经济稳定、健康发展，将为国有企业改革和政府机构调整创造更为有利的外部环境，并可为改革提供运作经验，降低改革成本。
5. 随着短缺经济的结束，买方市场的形成和市场竞争的加剧，我省非公有制经济的发展已经出现了特别的困境，必须依靠政府行为推动来寻求健康发展。

第二部分 非公有制经济面临的政府行为障碍

1. 全省及各地市未切实把非公有制经济纳入本地区的经济发展战略中给予足够的拓展空间，缺乏统一发展规划。
2. 全省及各地市没有建立统一的非公有制经济管理体制，管理口径不统一。
3. 政府管理职能不完善，有关政府部门缺乏协调和配合，管理混乱、失调、低效，对非公有制经济缺乏有力的支持、引导、监督和完整的社会化服务体系支撑。
4. 存在不公平的政策环境，对非公有制经济的歧视政策仍十分严重。
5. 现有政策、法规不到位、不落实，政策、法规棚架严重，损害了政策的严肃性，其中较为突出的“四乱”问题一直未得到解决。
6. 法律、法规不健全、不完善，针对性差，不适应当前非公有制经济发展形势。

第三部分 政府行为障碍的主要成因

1. 行政软件上的原因（行政观念、行政道德、行政心理因素）：

- (1) 对非公有制经济发展认识不一，原有陈旧观念根深蒂固。
- (2) 政府部门利益驱动导致其行为普遍商业化，即“重收费、轻管理、轻服务”。
- (3) 行政软件建设的薄弱，原有计划经济在行政软件方面的负面影响没有及时消除，新的市场经济行政软件体系的建设又存在一些障碍。
- (4) 行政人员素质较低，缺乏现阶段行政所需要的精神追求和行政知识，难以掌握行政规律及抵挡利益的诱惑。

2. 行政硬件上的原因（体制性因素）：

- (1) 行政管理体制改革明显落后于经济的市场化进程。
- (2) 行政权利结构不合理，各个机构之间的权力关系没有理顺，政出多门、各自为政、职责交叉、多头负责的现象仍严重影响着行政效率的提高。
- (3) 行政责任机制不完善、不配套，极大地削弱了对不规范政府行为的制约力。
- (4) 政府行为规范不健全，完整的行为规范还没有建立，权力运行的法制化程度不够。
- (5) 对政府监督不力，其原因包括缺乏监督权、法制保障、监督标准不确定等。

第四部分 促进非公有制 经济健康发展的政府行为体系建议

（一）加强政府行政管理机构：

1. 尽快建立全口径的非公有制经济管理机构，明确其管理机构的职能和权限，进一步强化政府指导、服务和协调等工作。
2. 成立专门机构，协助制定和完善有利于非公有制经济发展的政策、法规。
3. 加强行政软件建设，提高其自身素质，消除政府缺陷，促使政策落实到位。

（二）建立健全非公有制企业立法，为非公有制经济健康发展提供法律规范和保障。

1. 制定适合于各种经济成分的统一“河南省扶持非公有制企业发展条例”，明确非公有制企业的基本方针、政策、发展方向和管理原则。

2. 制定完善地方性配套法规，为非公有制经济发展提供法律保护，为其内部管理和市场经营行为提供法律规范，也使政府对非公有制企业的管理有法可依。

3. 建立或充实相应的执法机构，加大执行力度，提供公平的竞争环境。

(三) 完善政策，积极扶持非公有制经济健康发展。

1. 计划指导政策：

(1) 从战略高度重视非公有制经济的发展，将其纳入我省国民经济总体规划之中。

(2) 中央宏观调控政策与地方实际结合，按照政策的不同类型灵活、分类指导。

(3) 规范改制过程，尽量减少改制中的不公正。

(4) 确定重点扶持对象，实行政策引导。

2. 财政税收政策：

(1) 财政支持，如：资金援助政策或项目援助政策。

(2) 制定税收优惠政策，如：税收减免等。

(3) 进一步深化财税制度改革，加快清费立税步伐，确保竞争的公平性。

3. 金融政策：

(1) 尽快建立专门为非公有制企业提供金融服务的融资机构，强化金融支持。

(2) 金融部门要将非公有制企业贷款指标纳入年度信贷计划，并逐步提高其比重。

(3) 建立非公有制企业发展基金、贷款担保机构和专门向非公有制企业融资的投资公司，为非公有制企业提供专项贷款、贷款贴息和担保。

(4) 鼓励建立非公有制企业互助会、互助基金，为成员提供长、短期贷款。

(5) 采取措施加大非公有制企业直接融资比例，提供直接融资渠道。

(6) 金融部门要主动提供信息、资信评估、债权债务转让等方面的服务，促进非公有制企业并购，扩大实物融资。

(7) 鼓励和培育一批专门为非公有制企业融资、投资提供服务的中介咨询机构。

4. 产业政策：

(1) 把发展非公有制经济与全省产业结构调整 and 产业发展规划结合起来，制定结构改善、新领域发展政策，引导其从事我省急需发展产业。

(2) 对于不同产业层次的非公有制企业提供不同的倾斜政策。

(3) 加大鼓励科技型非公有制企业创业和发展的政策力度。

(4) 引导企业间跨所有制、跨地区、跨行业经营，打破行政区域的限制。

(5) 鼓励其向专业化协作方向发展。

5. 科技教育政策：

(1) 开办非公有制企业培训辅导机构，对其进行广泛的经营管理培训和指导。

(2) 建立主要面向非公有制企业的技术中心等机构，为非公有制企业提供技术开发、应用、转移、交流、技术革新和教育等方面指导。

(3) 对非公有制企业技术开发与应用采取特别鼓励和支持政策，建立面向非公有制企业技术创新的高效投资机构。

(4) 高新技术非公有制企业特殊培育政策、科技援助政策。

6. 行业管理政策：

(1) 根据国民经济规划，研究和制定行业发展计划，确定本行业的发展方向。

(2) 将非公有制企业的某些方面纳入自律行业管理之中，支持和发展一批行业协会等自治中介组织。

7. 鼓励竞争政策：

(1) 实行国民待遇，保护非公有制企业自由平等地参与竞争。

(2) 正确处理不同经济成分，不同规模企业在经济运行中的关系，做到在同一产业政策下，在同一领域，一视同仁，公平对待。

(3) 降低登记、审批等进入门槛，鼓励非公有制企业创业。

8. 就业政策：

(1) 把发展非公有制企业与实施再就业工程相结合。

(2) 采取多种手段鼓励高层次人才到非公有制企业就业。

9. 可持续发展政策：

(1) 控制高污染、高能耗、低技术、低效益项目的发展。

(2) 对非公有制企业采取全面、综合规划。

(四) 其他方面：

1. 建立健全社会保障体系，以减少开办非公有制企业的风险。

2. 健全社会信用体系，减少非公有制企业经营中的信用风险。

3. 建立健全社会化服务体系，为非公有制企业提供各种服务，配套发展为其提供各种支持和服务的市场关系和市场中介组织，实现市场对政府的替代。

4. 完善基础设施建设，改善非公有制企业投资环境。

促进非公有制经济 健康发展的政府行为体系研究

由公有制为主体的多种经济成份并存的所有制替代单一的公有制，这是我国经济制度演变的重要内容，非公有制经济的出现和快速发展，既是我国社会主义实践经验的总结、是改革的产物，又是我国现时生产力状况的反映，非公有制经济的兴起已成为社会主义市场经济发展的内在要求和客观必然，成为国民经济发展的的重要组成部分、重要力量和生产力的新的生长点。

非公有制经济是衡量一个地区经济发展状况的重要尺度，随着我国所有制结构的大幅度调整，非公有制经济作为一种经济形式在我省经济改革格局中重新萌生，并得到迅猛发展，对我省现阶段的经济结构和社会结构都带来了不小的影响，对国民经济发展做出了一定的贡献。非公有制经济作为国民经济中一支重要而活跃的力量，长期以来，促进了国有企业的深化改革、转换经营机制；促进了农村产业结构调整 and 传统农业向市场农业的过渡，加快了农民脱贫致富奔小康的步伐；调整了经济结构、优化了资源配置，促进了市场机制的形成；缓解了就业压力，扩大了就业空间，维护了社会稳定；促进了地方经济发展，增加了经济总量及财政收入；发展了社会生产力，成为新的重要的经济增长点和增长源，在我省经济和社会发展中占据重要的战略地位，为振兴和繁荣河南经济起了不可替代的积极作用。当前，我省非公有制经济已进入到深入发展的第三个阶段，在宏观经济环境发生变化的情况下，非公有制经济面临着诸多政府行为障碍问题，如果这些矛盾和问题能够得到妥善的解决，将对我省的经济发展和进步起到更大的促进作用。因此，从规范政府行为、构建政府行为体系角度出发，找出解决或缓解问题的办法和对策以促进非公有制经济的健康发展，已成为一项亟待探讨的现实课题。

第一部分 规范政府行为、构建政府 行为体系促进非公有制经济健康发展的必要性

规范政府行为、构建政府行为体系是由非公有制经济在国民经济发展中的地位决定的，非公有制经济是促进生产力发展的特殊经济形式，我国现阶段的

非公有制经济适应着现阶段生产力的发展水平，并促进生产力的发展，这是它能够长期存在和发展的根本因素。因而，非公有制经济具有一系列经济作用和社会作用，这些作用的集中点就是能够促进生产力的发展，成为生产力发展不可忽视的力量。

非公有制经济在相当长的时期之所以能够对生产力发展起积极促进作用，是因为它内在的生产关系有相当的活力和优势，非公有制经济在总体上拥有较为灵活的先天机制及创新、管理成本低的优势，这种综合优势将使其保持旺盛的发展势头。具体来讲，非公有制企业在筹集资金、兴办项目、生产经营等方面，具有机制灵活、可塑性强的优势，创立和经营成本也较低，运行效率明显高于国有企业，而且这类企业能够有效体现市场经济利益驱动的内在规律，市场适应速度快，生产方式灵活，创新的驱动机制也较为有效，动力机制特别强，综合优势成为其快速发展的动力基础。这表明，非公有制经济的存在和发展不仅反映了现阶段生产力发展水平的客观要求，而且适应了社会主义市场经济的客观要求，因而成为社会主义制度下促进生产力发展的一种特殊经济形式，我们要在相当长的历史时期内充分发挥非公有制经济对社会主义社会生产力发展的积极促进作用，这正是非公有制经济的历史地位，这也是规范政府行为、构建政府行为体系促进非公有制经济健康发展的必要所在。

1. 非公有制经济在其企业数量上处于绝对的统治地位，涉及面广，影响较大，通过政府行为扶持其健康发展也就显得更为重要。

改革开放以来，我国非公有制经济年增长速度达到20%以上，在国民经济中所占比重不断增大，个体工商户由最初的14万户、15万人发展到2001年底的2433万户、4760万人，注册资金达到3436亿元。私营企业从上个世纪80年代末开始起步，1992年以后一直以15%以上的速度增长，到2001年底已达到203万户，从业人员2714万人，注册资本18212亿元。个体、私营等非公有制经济创造的国内生产总值，已占全部国内生产总值的30%，东部沿海省市更高达60%以上，非公有制经济已从最初的“拾遗补缺”发展成为社会主义市场经济的重要力量，不仅成为扩大就业的主渠道，活跃市场、方便人民群众生活的生力军，而且成为国民经济发展的新的重要增长点。

世界银行属下的国际金融公司最近首次发表了关于中国私营部门的调查报告，报告指出，整个非国有部门对我国国内生产总值的贡献率可达到62%，而其中私营经济在过去20年中是呈指数增长，其目前对中国经济的贡献率与国有部门几乎持平。令人瞩目的是，非公有制企业的资本利用效率更高，他们平均一份产出所消耗的资本仅为国有企业的一半左右。90年代以来，私营等非公有制

经济投资占全国投资总额的15%至27%，却仅有不到1%的流动资本贷款给了这些企业，其业绩与资源消耗的高效是90年代非公有制经济发展的一大特点。而且，应该看到，非公有制经济的这种蓬勃发展，是在亚洲金融危机对国内的影响深化的时刻发生的，是在国内许多生产部门产品过剩、经济结构正进行深刻的艰难调整的时刻发生的，是在国营企业改革政策阶段、大批下岗职工需要再就业的时刻发生的，是在国内经济出现通货紧缩征兆的时刻发生的。在面临多重冲击、国内经济遭遇严峻形势下，非公有制经济却以持续的高速增长，表现出强盛的生命力、支持经济高增长的奇迹。

从今后一个时期所有制变动的情况来看，非公有制经济的比重上升将是一个趋势，随着所有制结构的进一步调整，非公有制经济的地位将日益提高，而非公有制企业在其企业数量上处于绝对的统治地位，涉及面广、影响较大，是国民经济发展中一支极强的力量，在各自的经济活动及经济领域的各个方面起着不可替代的重要作用，其重要性集中体现在非公有制经济的比重及其在国民经济中的功能方面。近年来，我省非公有制经济得到了长足的发展，占国民经济的比重已由五年前的29.4%提升到40%左右，而非公有制经济所缴纳的税收，已占到全省税收收入的46%，对我省经济发展的贡献份额逐年扩大。从各地市来看，非公有制经济对国民经济的贡献也较为突出，2002年，洛阳非公有制经济增加值达到178.8亿元，占国内生产总值的比重上升到38.4%，全市非公有制经济贡献率占市财政收入的15.3%，全市非公有制经济纳税额达到49887万元，全市农村非公有制经济营业收入已占到85%，税收占到77%。非公有制经济发展较快的偃师市非公有制企业产值占全市工业经济总量的90%，纳税总额占全市财政收入的比重达到68%。截止去年11月底，全省个体工商户113.2万户，从业人员224.5万人，注册资金119.9亿元；私营企业61853户，从业人员608327人，注册资本503.4亿元。据统计，目前全省注册资金在100万~150万元的私营企业6918家，比上年同期增长2.8%，500万~1000万元的私营企业807家，比上年同期增长28.1%，1000万元以上的私营企业508家，比上年同期增长15.5%。其发展特点主要有：一是个体工商户连年下降的态势得到了初步遏制。全省个体私营经济监督管理部门坚持把促进发展作为第一要务，通过严厉查处无照经营、保护合法经营、优化企业经营环境、提高工作效率，为经营户提供快捷便利的准入通道等措施，扭转了个体工商户连续两年大幅下降的局面。二是私营企业继续保持快速发展的势头，经营规模不断扩大。去年，全省私营企业户数、投资人数及注册资金均比上年有所增长。截止2002年11月底，全省私营企业户数61835户，比上年底增长12.4%，是历年来新增私营企业最多的一年。在私营企

业数量不断增长的同时，投资规模也在不断扩大，截止2002年11月底，私营企业从业人员608327人，比上年底增长8.3%，注册资本503.1万元，比上年底增长12.6%。三是从组织形式上看，有限责任公司因其组织形式简单，产权明晰，具有法人资格且承担有限责任等特点，已成为广大私营投资者首选的形式。目前，全省私营有限责任公司达到40929户，比上年同期增长24.6%，占私营企业总数的69.6%，注册资金435亿元，同比增长33.4%，其增长速度最快，远远高于其它类型的私营企业的发展速度。四是经营领域逐步拓宽，产业结构不断趋于合理。个体私营经济领域由传统产业逐步向电子、信息等高科技领域拓展，批发零售贸易业占的比重有所下降，而从事社会服务的第三产业比重有所增加，连锁经营、电子商务、物流配送等新兴经营方式开始出现。在信息服务及计算机应用服务业领域，全省个体私营企业数量比上年底增长12.8%，净增1008家，远远高于在传统领域、传统行业的增长速度。五是个体私营经济在全省国民经济中所占的比重不断增加，个体私营经济在社会中的地位和作用不断增强，对社会发展的贡献率进一步提高，从事第二、第三产业的企业保持稳定增长，且涌现出了一批实力强劲的“明星”企业；河南格林期货经纪有限公司在期货市场的“呼风唤雨”，以及科迪食品、思念水饺、三全凌汤圆等人们耳熟能详的品牌，在全国越叫越响，影响力越来越大，发展水平稳步提高，部分地区个体私营经济税收成为地方财政收入的主要来源，在支持国有企业改革、安置就业、积极捐助公益事业方面，个体私营经济发挥了很大作用。从外商投资企业来看，全省工商行政管理机关新登记外商投资企业248户，投资总额189964万美元，注册资本88727万美元，外方认缴出资额72562万美元。其中投资总额在1000~3000万美元的企业34户，3000万美元以上的企业4户。截止到2002年12月底，全省实有外商投资企业2437户，比上年同期增长1.5%；投资总额1181568万美元，比上年同期增长17.31%；注册资本704018万美元，比上年同期增长10.23%，外方认缴出资额435199万美元，比上年同期增长14.56%。其中中外合资企业1644户，中外合作企业222户，外资企业567户，中外股份公司4户。其发展特点主要有：一是外商投资企业登记注册户数呈明显上升态势。2002年，我省共新登记注册外商投资企业248户，较上年的182户上升了36%。其中，中外合资企业108户，中外合作企业39户，外资企业101户。比上年同期分别上升了20%、85%和42%。投资总额189964万美元，注册资本88727万美元，外方认缴额72562万美元，分别比上年同期上升了216%、112%、127%。从以上统计数字可以看出，一方面去年我省总的外商投资企业户数、投资总额、注册资本、外方认缴额的年末实有数与上年相比呈上升的趋势；另一方面我省去年新登记注册的外商投资企业的

户数、投资总额、注册资本、外方认缴额与上年同期相比也呈现大幅度上升趋势。特别是下半年发展势头明显好于上半年。二是外商投资企业投资规模增大，质量提高。2002年新登记的外商投资企业户均投资总额766万美元，比上年同期的户均330万美元增长82.38%；户均注册资本358万美元，比上年同期增长34.59%；户均外方认缴额293万美元，比上年同期增长85.44%。三是外商投资企业类型仍集中在中外合资企业，但中外合作企业和外资企业所占比重有所提高。2002年中外合资企业、中外合作企业和外资企业分别占当年外商投资企业总数的44%、15%和41%，比上年同期所占比重分别下降了5个百分点和上升了3个、2个百分点。

非公有制经济不仅在总量上增长较快，而且扩展到国民经济的许多领域。在各产业增加值中占据较大比重。但河南非公有制经济的发展在全国范围内相比还很落后，与发达地区相比差距更大，发达地区非公有制经济都占经济总量的60%以上，江浙一带更是达到90%以上。我省与发达省份的差距也主要在这个方面，而且我省的非公有制经济规模偏小，在国内有地位、有名牌的产品不多。同时，在企业中传统产业占70%以上，第三产业发展滞后，产品结构中初级产品多，精深加工产品、最终产品、高附加值产品和名特优新产品少，经济效益不高，通过政府扶持，促进非公有制健康发展就显得更为重要。

2. 就业问题是困扰我省经济发展的严重问题，利用政府行为推动非公有制经济健康发展将极大促进河南这一人口大省就业问题的解决及社会安定秩序的稳定。

进入21世纪，我国面临的最大挑战就是日益严重的失业问题，这种在城镇突发性的大规模的“失业洪水”，对国内经济社会造成了广泛的影响和冲击。这些年，随着经济结构和所有制结构调整的深化，我国的就业结构已经发生很大变化，原来大量安排新增劳动力的国有企业，不仅不能吸纳更多的人就业，而且富余职工还要下岗分流。同样，集体企业也在减人，国有企业和集体企业的这一趋势还在继续。相反，随着私营个体等非公有制经济的发展，非公有制经济目前已经成为增加就业的主要渠道。非公有制经济多集中于第三产业、中小企业和劳动密集型企业，而这些企业恰恰是就业容量最大的。在发达国家，90%的人是在中小企业就业的，我国也有75%的人在中小企业就业。这些年我国新增的就业岗位，中小企业占80%以上。非公有制经济中的中小企业、劳动密集型企业的发展，不仅活跃了经济，满足了社会需求，更为重要的是在解决就业问题上发挥了很大的作用。1992年到2001年，个体、私营经济新增就业人员4774

万人，2001年全国360万再就业的下岗职工中，就有250万人在个体、私营等非公有制企业就业。

应该看到，非公有制经济的发展在河南这个人口大省中具有特别重要的意义，河南是一个经济欠发达的农业大省、人口大省，由于人口众多，劳动力资源丰富，就业问题成为国民经济发展中的一个突出问题，大量剩余劳动力给政府造成巨大的就业压力，我省还有大量富余劳动力从事农业劳动，这既是劳动力的极大浪费，也不利于我省经济的发展和人民生活水平的提高。另外，近几年公有制企业减员增效，下岗、失业人员增加，公有制企业下岗、失业人员再就业也成为我省经济发展、人民生活提高、社会稳定的一个大问题。从目前看，全省全年可提供就业岗位不足50万个，需要安置人员却达150万人以上，供求矛盾异常尖锐。河南的就业问题显得非常突出，一个问题是下岗员工能否被社会消化，另一个问题是大量的农村富余人员如何找到非农工作，而解决就业问题的根本出路，在于创造出更多的就业岗位，非公有制企业在这一方面的作用也就显得更为重要。从最近两年从业人员增长的情况看，我省城镇失业人员新就业去向发生了很大变化，国有单位吸纳新就业人员逐步下降，城镇集体单位吸纳新就业人员也在急剧下降，而非公有制经济吸纳新就业人员却在猛增。据统计，截至目前，全省仅下岗职工就有50多万通过从事个体私营等非公有制经济初步走上脱贫致富之路。

从资源配置上看，非公有制企业相对集中于劳动密集型产业，符合我省客观实际，有大力发展的基础条件。不同的产业类型，其生产的最佳规模不同，一般说来，劳动密集型产业适合中小规模生产，所以与大企业相比，中小企业较多从事劳动密集型产业，另外，即使在相同的产业中，也存在因为资本有机构成不同而造成的规模差异，由于中小企业较大企业的资本有机构成低，会更多地使用劳动力资源。我省是人口大省，资金缺乏但劳动力丰富，非公有制企业相对集中于劳动密集型产业有现实的发展基础。因此，目前需要取得共识的是：要充分认识发展非公有制经济的重要性，从国内环境看，解决就业矛盾的根本途径是发展非公有制经济，非公有制经济在这方面有着不可替代的作用。单从我省洛阳市就业来看，洛阳是一个重工业城市，现有104万城市区人口中，仅大中型国有企业就有40万产业大军，许多企业职工陆续下岗，再就业问题已成为影响社会稳定和发展的一大矛盾。据该市劳动部门提供的资料，目前，全市共有下岗职工119668人，占企业在册职工人数的23.7%，进入再就业服务中心的56098人中，只有14274人实现了再就业，下岗失业职工总量居高不下，另外每年城镇新增劳动力5万人，就业、再就业任务严峻，非公有制经济的发展，

从一定程度上缓解了这一矛盾，据该市工商局统计，仅2001年，全市非公有制企业安置下岗职工就达5253人，而该市伊川县、栾川县非公有制企业分别已累计安排5.4万人、3.2万人就业。洛阳市委、市政府也已经认识到这一点，2002年召开的第一个会议是非公有制经济发展动员大会，出台的第一号文件是加快非公有制经济发展的《意见》，举办的第一个座谈会是非公有制企业家座谈会。从现实讲，非公有制经济发展壮大了，既为整个社会经济发展增添活力，又能够减缓社会就业压力，一举两得。许昌市近几年通过完善政策措施、优化发展环境、培育特色经济等措施，积极发展非公有制经济，不断拓宽下岗职工再就业渠道。截止目前，该市非公有制企业已安置下岗职工26170人，占全市下岗职工的94.3%。

总之，非公有制经济已经成为我省就业和再就业的主渠道，非公有制经济已不是要不要发展，而是必须发展，因为它已经成为吸纳劳动就业的重要支柱，在目前经济疲软，就业压力较大的情况下，非公有制企业的发展影响整个社会安定秩序的维持。

3. 未来我省经济发展目标要求经济必须以较高的速度和较合理的结构增长，非公有制经济是经济高速增长的重要支持力量，构建政府行为体系推动其健康发展将有利于我省产业结构调整、农村经济发展、“科教兴豫”等长期发展目标的实现。

建国后，我国片面强调重工业的优先发展，导致国民经济比例严重失调，农轻重总产值结构失调，重工业明显过重，农业比重过低，第三产业基本为零，市场供给短缺，人民生活水平下降，国民经济陷入瘫痪状态。改革开放20年中，国民经济的快速发展、人民生活水平的大幅度提高、经济的全球化、高新技术的迅速发展、我国加入世界贸易组织后面临的竞争形势以及国内外市场的巨大变化等等，使得我国国民经济的产业结构已经不能与此相适应，必须作大的调整。至今我国经济中第三产业的比重是相当低的，第三产业的比重低于世界平均比重，这种产业结构严重阻碍了国民经济的发展、就业的增加和人民需求的满足，而且，在三次产业内部也有各自产业结构需要调整的问题。在国民经济的产业结构调整中，非公有制经济能够发挥重要作用，特别是在加快发展第三产业中，更能发挥重要作用，非公有制经济参与国民经济的产业结构调整，同时也就调整了自身的产业结构。现在已经可以越来越清楚地看到，单靠国有经济的力量难以进行国民经济的产业结构调整，这不仅因为国家没有足够多的投资可用于产业结构的调整，而且由于国有经济自身的困难和问题，其自身的结

构调整很缓慢，难以适应国内外市场的迅速变化，非公有制经济的恢复和迅速发展，使我国的产业结构状况得到了明显的改善。

非公有制企业的发展促进了产业结构的优化升级，具体来讲，非公有制经济对产业结构调整的贡献主要体现在，非公有制经济大大促进了第三产业的发展。第三产业是衡量现代社会经济发展程度的重要标志，改革开放以后，重工业孤军突进的问题得到了扭转，第三产业一改长期落后的状态，获得迅速发展。第三产业之所以获得如此神速的发展，个体私营等非公有制经济的作用不可低估。据统计，个体经济中的80%，私营经济中的一半以上是经营第三产业的。据《全国私营企业发展基本情况》显示，全国私营企业中经营第三产业的占53%，处于明显的主导地位；另外，经营第二产业的占45%，经营第一产业的占2%，而在某些地区如湖南省衡阳市，个体工商户和私营企业中经营第三产业的高达84%以上。我省原有产业结构中第三产业发展严重滞后，而非公有制经济的出现加快了第三产业的发展，弥补了公有制经济不可能覆盖所有行业、所有领域的不足，已成为与群众生活密切相关的一些行业的主角，为满足广大人民群众日益增长的物质文化需要做出相当份量的贡献。

作为全国农业主产区，非公有制经济的发展还有助于促进农村产业结构调整 and 传统农业向现代农业的过渡，是加快农民脱贫致富及农村经济发展步伐的重要途径。河南农村出现了大量的以非公有制企业为主体的专业村（乡），改变了农村单一的产业结构，实现了大批农村剩余劳动力由第一产业向二、三产业的就地转移，减轻了农村剩余劳动力向城市转移给城市造成的压力，在这些块状经济的示范带动下，一大批农民初步脱贫致富，走上了共同富裕的道路，农村非公有制企业已成为农村经济发展的重要依托。非公有制经济对第一产业的发展做出了应有的贡献，目前我省非公有制企业中已有相当一部分的企业涉足第一产业。他们除了经营粮食外，有的承包几百亩、上千亩荒山、荒地、荒滩、荒水，涌现出一批从事花草、苗木、药材以及水产禽蛇等特种养殖的企业，实行种、养、加、销一条龙，农、工、商、贸一体化，大大改善了农业生产的结构。非公有制经济也有力地促进了农村工业化、产业化。改革开放前，河南省产业结构单一，农业以种植业为主，种植业以小麦、玉米为主，尽管粮食产量不断提高，但由于生产成本低，销售价格低，所以增产不增收，难以改变贫穷落后的面貌，改革开放后，随着个体私营经济的迅速发展，农民的商品经济意识明显加强，这有力地促进了农村产业结构的调整和工业化的步伐。

我省正在实施“科教兴豫”战略，这是为加速河南经济腾飞而做出的政策抉择，由于非公有制企业中的科技企业有一定的技术创新能力并且呈现出较强

的增长势头，将在“科教兴豫”战略实施中发挥极其重要的作用。2001年，我省国内生产总值达到5500多亿元，全省科技创新带来经济效益超过2000亿元，科技进步对经济社会发展的贡献率达到42%，其中，非公有制科技企业异军突起，在省委、省政府的大力扶持下，创造了三个“全国第一”：省科技厅等几个部门联合下文，在全国第一家给非公有制科技企业的科技人员评定职称，思达科技股份有限公司是全国第一家上市的非公有制科技企业，黄河科技大学是全国第一家被教育部批准，国家正式承认本科学历的民办高等学府。还涌现出了河南思达、黄河实业、新乡京华、鹤壁天元等现代化企业集团，成为我省企业走向集团化、国际化的排头兵。据不完全统计，我省现在年产值超亿元的非公有制科技企业就有42家，截止目前，全省非公有制科技企业已发展到7000多家，吸引安置各类从业人员40多万人，资产总额500多亿元，技工贸总收入400多亿元，非公有制科技企业成为支撑我省外贸发展的新的增长点，仅2001年，全省非公有制科技企业出口平均增速达82%，高出全省平均水平65个百分点，占全省外贸总值的10%以上。去年5月，北京科博会上，在河南展团中，有以河南思达科技股份有限公司和河南雪城科技股份有限公司为代表的15家非公有制科技企业，其参展项目占据总项目的1/3，他们所展示的人造金刚石压机等具有国际国内先进水平的高科技产品，吸引了众多客商的关注。另外，目前，还有部分非公有制企业普遍存在着技术水平低，污染严重的问题，帮助企业提高技术水平，减轻污染排放，对于可持续发展战略目标的实现具有重要意义，经济的发展需要有长远的战略意识，非公有制企业面广量大，其消极影响有着广泛的扩张力，因此，构建政府行为体系促进非公有制经济良性运行有着深远的意义。

总之，未来我省经济发展目标要求在相当长的时期内，经济必须以较高的速度增长，而非公有制经济将是国民经济高速成长的重要支持力量。在国有企业发展面临较大困难的情况下，经济仍能持续增长，非公有制企业发挥了巨大的推动作用，由于其提供了超过半数的就业机会，创造了相当部分的国民生产总值，是经济增长的主力军，所以，非公有制企业的发展，对于确保国民经济整体增长目标以及长期目标的实现具有至关重要的意义。

4. 通过政府行为引导非公有制经济稳定、健康发展，将为国有企业改革创新创造更为有利的外部环境，并为改革提供运作经验，降低改革成本。

非公有制企业的稳定发展，将有利于推进国有大中型企业减员增效的战略性改革，为经济体制改革的攻坚创造比较宽松的外部环境，对实现国有大中型企业走出困境的改革目标具有重要的意义。

在国有经济实行战略性重组，大中型企业减员增效、企业转制的战略过程中，依靠非公有制企业的进一步稳定发展，创立社会所需要的良好环境无疑是主要渠道，非公有制企业不仅安置了大量下岗人员，为他们提供生活出路，使国有企业的下岗职工不致面临分流无门的境地，减轻了社会负担，而且还可以通过租赁、承包、联营、参股、兼并、购买等方式将其经营机制注入国有、集体企业，使一些经营不善的企业扭转局面，这对促进国有和其他公有制企业的改革，加快社会主义市场经济体制的建立和发展起到了积极的作用。

国有企业改革，是当前我国经济生活的重中之重。国有企业改革成败，事关国民经济发展、人民生活水平和社会稳定。个体、私营等非公有制企业积极响应党和国家的号召，踊跃参与国有企业的改革。它们采取兼并、收购、承包、租贷、托管、重组、推进再就业等多种方式，对一些国有企业实施改制和重组，在进一步深化改革中起到了令人瞩目的作用。例如，本溪市女私营企业家崔玉晶，投资1.53亿元，一次性买断破产的国有企业本溪重型汽车制造厂90%的产权，组建本溪重型汽车制造集团有限公司，盘活国有资产1.37亿元，使国有资产增值3300万元，使4350名职工免遭下岗待业之苦，从而使本溪重型汽车制造厂重获生机。我省信阳市对一些困难国有企业，采取租赁、承包等方式，积极引进非公有制经济的资金和人才，仅该市平桥区就已盘活18家，解决了1127名职工的再就业问题，年上缴税金140万元。巩义市不断促使国有、集体存量资产从一般竞争性领域退出，鼓励非公有制经济进入，通过股份制改造吸纳资金8亿多元，去年企业累计改制724家，改制面达83.5%，共盘活存量资产26亿元，落实企业债务40多亿元。此外，非公有制企业在市场经济中灵活的经营机制、较高的经济效益和较快的发展速度，则是国有企业的一面镜子，为它提供了可资借鉴的参照系，既给它以压力，又给它以动力，使它在强烈的竞争中焕发出应有的生机和活力，从而有力地推动国有企业改革向纵深发展。

5. 随着短缺经济的结束和买方市场的形成，市场竞争越来越激烈，我省非公有制经济的发展遇到了前所未有的困境，必须依靠政府行为推动来寻求健康发展。

一是融资难问题如何解决。从整体来看，非公有制企业贷款难是普遍现象，非公有制企业资金来源渠道较为单一，大多依靠自身积累及自筹资金，目前多数企业已进入发展阶段，并且有不少企业进入制造业等资本密集型或技术密集型的行业，投入大收效慢，资金需求量大且周转速度慢，自身积累明显无力支持，但其他资金供应渠道又缺乏保障，资金短缺现象严重，据我省统战部进行