

· 河南省“九五”哲学社会科学规划项目 ·

依法治理河南省经济秩序难点问题

研究报告

二〇〇〇年十二月

河南省“九五”哲学社会科学规划项目

课 题 名 称：依法治理河南省经济秩序难点问题研究

课题主持人：沈贵明，郑州大学法学院

课题组成员：王莲峰，郑州大学法学院

赵丽敏，郑州大学法学院

方 雯，中国人民解放军高射炮兵学院

李 琴，郑州粮食学院

李铁根，河南师范大学

宋纪新，开封市广播电视大学

高壮华，河南财经学院

裴英慧，郑州煤炭管理干部学院

前 言

由计划经济体制向市场经济体制转变，是深刻的社会变革，涉及于到经济生活的方方面面，从经济主体内部的微观运作，到国民经济的宏观调控，都将发生根本性的变化。在这一过程中，出现这样那样的问题是很正常的。面对问题，最重要的是弄清问题的来龙去脉，找出解决问题的办法。出于这一认识，针对我省近几年来经济生活中出现的一些重大问题，我们向河南省哲学社会科学规划基金办公室申报了“依法治理河南省经济秩序难点问题研究”这一课题，并被获准。

课题研究的宗旨是：对全省经济秩序状况进行调查研究，客观、求是地揭示我省经济秩序中存在的问题，科学地分析问题产生的原因，运用经济和法的理论对有关难点进行研究分析，在此基础上提出对策与建议，供有关部门参考。

本课题的总题目是“依法治理河南省经济秩序难点问题研究”，共分6个子课题，分别为：“建立企业规范化运作机制的法律对策”、“依法进行国企改革的难点与对策”、“金融机构规范运行与银行资产质量恶化的法律防范”、“证券市场规范化的难点与法律措施”、“非法集资的法律防范健全金融调控监管法律制度的完善”、“治理我省劳动力市场的难点及法律对策”。这些子课题从不同的方面论证了我省经济秩序中存在的问题，并提出了具体的对策和建议。

在本课题的调查研究过程中，我们得到了省计委、省体改委、中国人民银行河南省分行、省劳动厅、省工商局等有关部门的支持和帮助，在此表示诚挚的感谢！

“依法治理河南省经济秩序难点问题研究”课题组

2000年12月

目 录

依法治理河南省经济秩序难点问题综合研究报告

一、 现状与问题

- (一) 我省国有企业改革的现状与问题
- (二) 企业经营管理的现状与问题
- (三) 金融业的现状与问题
- (四) 劳动力市场的现状和问题

二、 原因分析与难点研究

- (一) 企业经营管理与国企改革中的问题分析
- (二) 金融秩序问题的原因分析与难点研究
- (三) 失业率居高不下的成因分析

三、 对策研究与建议

- (一) 依法治理我省经济秩序的目标选择
- (二) 完善市场主体制度
 - 1、 规范企业设立制度,保障市场主体的良好素质
 - 2、 规范企业法人资产股份化的运作
 - 3、 完善企业法人机关制度
 - 4、 正确处理企业家与法人治理结构的关系
- (三) 治理金融秩序对策的选择
 - 1、 发展资本市场,培育金融市场体系
 - 2、 强化货币政策决策职能
 - 3、 规范证券市场
 - 4、 改革商业银行管理体系
 - 5、 改革金融监管机构体系
- (四) 治理劳动力市场的法律对策
 - 1、 缓解劳动力供大于求的法律措施
 - 2、 促进劳动力合理流动的法律对策
 - 3、 完善企业工资分配机制
 - 4、 完善服务体系

专题研究报告

依法进行国企改革的难点与对策

建立企业规范化运作机制的法律对策

金融机构规范运行与银行资产质量恶化的法律防范

证券市场规范化的难点与法律措施

非法集资的法律防范健全金融调控监管法律制度的完善

治理我省劳动力市场的难点及法律对策

附录

参考书目

依法治理河南省经济秩序难点问题

综合研究报告

执笔：沈贵明 王莲峰 方 雯 赵丽敏 李 斌

依法治理我省的经济秩序是一个很大的题目。由“大题作小文章”只能有所侧重，有所选择。我们从立项到调查研究，选取了企业、金融、劳动力市场三个方面的问题作为我们研究的对象，并形成了研究报告的内容。

必须指出的是，河南省经济体制正向社会主义市场经济的要求方向进行变革。在这一伟大的历史进程中，河南省经济稳步发展，取得了可喜的成果，这是有目共睹的事实。但是，由于本课题的性质决定，不可能对我省经济全面描述，而必须对存在的问题尽可能地全面揭示。我们认为，实事求是地正视对我省经济生活中的问题，是解决问题的第一步。

课题组全体成员面对所了解的我省经济秩序中存在的问题和掌握的材料，进行了认真的研究、探讨，在此基础上，提出了一些对策和建议。

一、现状与问题

（一）我省国有企业改革的现状与问题

国有企业在我国经济中的主体地位以如继往。国有企业肩负着支撑我省经济建设和发展，稳定社会经济秩序的重任。但是，国有企业的现实状况令人担忧。据我们对某中型国有企业调查，该企业现有人员 1361 人，离退休人员 243 人，296 人管理人；该企业 2000 年 7 月底的评估报告显示企业的资产总额为 5069 万元，负债总额 3825 万元，所有者权益为 1244 万元。近几年的经营总收入以年均 7.82% 的幅度递减。该企业的上述状况反映出企业的负担过重，机构不精简，管理人员过多，资产负债率较高，因而经营亏损却逐年上升。据我们了解，这类国有企业具有一定的普遍性，有的国有企业的状况比这类企业还要差一些。

在此情况下，国有企业步履艰难，必须进行根本性的改革。目前，国有企业的改革主要方式是将国有企业改造为有限责任公司、股份合作制企业，约有 38% 以上的企业在形式上已经改造成了公司制企业，50% 左右的企业正在进行改革之中。随着我省政府机构改革的发展，国有企业改革的任务愈来愈紧迫。

目前，国有企业改革中存在的问题主要是：

1、国有企业亏损严重

国有企业自改革开放以来的亏损情况可分为两个阶段，1988 以前为第一阶段，1988 年以后为第二阶段，第一阶段国有企业亏损额很小、亏损率很低，而第二阶段则亏损额

很大、亏损率也很高。1978-1988年,全国“国有独立核算工业企业年均亏损额为44.99亿元,而1988-1996年间的这一数字为433.47亿元,是上一期的9.63倍。从亏损面来看,1978-1988年的年平均值为15.40%。而1989年~1996年为27.96%,比上一期高12.56个百分点。”^①据调查,亏损额超过500万元,已经连续亏损的大中型工业企业,全国有2234家,占全部大中型企业的27%。在严重亏损企业中,国有企业有1886家,占84.4%,资产所占份额更高,为88.6%。同时,亏损额大的企业,几乎都是国有企业。我省这几年的国有企业亏损率和亏损面在全国约在第十几位,但是,国有企业的亏损额在全部企业的亏损额中占的比例却相当高,1992-1994年连续三年亏损100万元以上的企业共亏损21.38亿元,而在1993年全部国有企业的亏损额为15.66亿元。到1998年,国有企业的亏损情况更为严重,有资料显示,亏损面在80%以上。后经以国企“脱困”为重要任务的三年改革,有所好转,但是没有从根本上解决问题,有此地区的国企业亏损情况仍旧十分严峻。国有企业日益严重的亏损无疑是改革前进道路上的严重障碍。

2、企业产权改革不到位

从我省的实际情况来看,政府对企业的每次放权,都是对企业的生产经营管理权不同程度的放宽规定。这种授权性质使政府和企业间没有制度化的产权边界,企业与政府之间始终处于一种商人般的讨价还价状态,即企业经营稳定时政府多放点权,企业出现混乱时政府就收权,因而导致企业产权关系不明、职责不清、盈亏承担不规则。政府与企业之间的关系仍属于行政管理关系的性质,放权带有不平等的“恩赐”色彩。

国有企业的改革,至今从某种意义上说中围绕着企业的经营管权展开的。企业应当享有经营权。按照《企业法》的界定,经营权是“企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利”。这表明,经营者只享有上述“两个半权”(占有、使用和依法处分),而所有者的所有权只剩下“一个半权”(收益和依法处分),企业益权。^②而且,所有权在企业之外,没有进入企业。这种产权结构必然使所有权和经营权无法区分明晰的边界,既不利于所有者对企业的正当控制,又无法防止所有者对企业的随意干预,而且收益权的虚无或身份不明极大地削弱了企业对资产效益的关切度。“两权分离”的这些缺陷决定这种企业产权模式^③的非目标性和过渡性,不能适合市场经济的要求。

3、在公司制改造的企业中,股权关系不顺

股东的出资财产所有权转换成股权后,股东就只享有股权,不再对公司财产享有所有权。股权是转让出资财产所有权的对价,公司所有权则是赋予股权的对应物,股权与公司所有权的转换是等价交换的产物。股权的边界由公司法 and 公司章程规定,股东只能在股权权限范围内行使权利,并且行使权利时要遵守法定程序和规则,不得干预公司的正常经营。而在我省,政府主管机关以投资者股东的身份,对公司化的国有企业的直接干预屡见不鲜,使国有企业的改革留于形式。

4、改革方式不规范,后遗症较重

这主要表现在我国企业的股份合作制的改革中。进行股份合作制改革,国企中的国

^① 郑海航主编:《国有企业亏损研究》,经济出版社1998年3月版,第33-34页。

^② 但是,《企业法》和《全民所有制工业企业转换经营机制条例》又规定企业拥有留利自主支配权,即部分收益权,使法律规定陷于自相矛盾,而且引发了对企业留利权属的种种争论。

有资产不能变为职工集体股，否则会导致国有资产的流失。在这种情况下，国有股或国有企业的法人股的资产值额一般都要大大超过职工个人股，如果再实行一人一票的表决方式，国家的利益就难以得到保护。为了解决国家股或国有企业法人股与职工个人股之间的资产值额差距较大的问题，在我省的实践中，有的企业采取了职工个人合股的方式，还有人建议工会作为职工股的代表进行持股。这些作法或违背了职工的个人意愿，或不符合公司法的基本精神，由此带来的后遗症令人担忧。

5、公司制改革后的国有企业或国有控股企业运作不规范

公司制改革后的国有企业或国有控股企业的不规范运作，表现在两个方面，一是有关主管部门仍对企业进行干预，企业独立的法人地位得不到保障；二是在企业内部的经营管理不按公司法的规定进行，主要是股东会和监事会的作用没有得到应的发挥。现代企业制度的先进性和优越性未体现出来，因而国有企业的公司制改革收效不明显。

6、国有企业资产重组的改革问题较多

我省国有企业资产重组的改革问题，归纳起来可分为两类，一是产权主体关系不明，在资产重组中更是各种关系混乱，甚至酿成经济纠纷；二是在资产重组过程中不依法进行清产核资，或虽进行清产核资，但不依法认真、如实地进行资产评估，造成国有资产流失。据抽查，我省有的国有企业在资产重组中，国有资产流失的情况还是比较严重的。

（二）企业经营、管理的现状与问题

改革开放以来，我省企业的产业结构和所有制结构都发生了很大的变化，企业的经营机制正在转轨，企业的管理模式正在改变。应当看到，我省企业总体上的这些变化，是向正确的方向发展的，为经济的发展提供了必要的条件，为市场经济体制的建立健全奠定一定的基础。但是，也必须认识到，在经济体制改革的进程中，我省企业在经营、管理中存在着不少问题，对此应当予以足够的重视。问题主要是：

1、企业的资本问题

企业资本问题主要在两个方面，一是资本不足，二是资本结构不科学。

（1）企业资本不足方面的问题

目前，我省各行各业、各种所有制的企业资本不足的现象比较严重。据了解，有相当比例的企业资本严重不足，给企业的经济造成了极大的困难。资本不足的具体表现现象大致有以下几种：

第一，出资不实。企业投资人在开办企业时，不按照法律规定，足额出资。有的采用欺骗的手段，通过种种非法渠道获取出资证明，骗取企业营业执照，虚假出资；有的利用工商行政管理机关的不正之风，买通具体工作人员，获取企业营业执照。这种现象在过去早的一段时期内十分严重。近几年来，随着对企业出资证明和工商登记管理的加强和法律责任的明确，已有了很大程度的改变，但仍没有根本改变。

第二，抽逃资本。出资人按规定认缴出资，但是，领取企业营业执照后，以各种方式将出资部分或全部抽走，使企业不实。这种现象实质上是恶意规避法律，隐蔽性强，近年来，这种现象在出资不实的分类比率中有上升趋势。

第三，经营亏损。企业经营亏损应当是难以避免的，但是，企业严重、长期亏损，在此情况下，奖金照发，股利照分；企业出现了破产原因仍不能破产；企业严重亏损而

有关人员的责任无人过问，这就极不正常。由此造成的企业资本严重不足而又长期存在下去，就十分值得予以关注。

第四，资本不独立。资本独立是企业法人的基本特征和要求。管理企业的注册资本数额十分明确，出资也到位且未抽逃，但是，投资人或企业开办单位，对企业资金随意支配、使用，使企业资本与投资人、开办单位之间的资金混为一潭。

第五，债权难以实现。企业应收资金长期收不回来，成为死帐，虽然名义上企业资本充足，但实际上不然。

第六，其它情况。如出资误解。在企业开办时，开办单位以借款名义注入企业，尽管资金在企业里运用，但该资金不是企业的资本。再如，企业不依法分配利润，该提留固定资产折旧而未提留，使企业资本不足。

企业资本不足，使企业无力进行必须的动技术改造、设备更新、开发新产品，经营艰难，没有发展后劲，在市场的竞争力减弱，严重的还会导致风险加剧，使社会经济秩序失去良好的基础。

（2）企业资本不科学方面的问题

企业资本结构不科学的问题主要表现在两个方面：一是资本形式结构不科学，二是资本主体结构不科学。

企业资本形式结构不科学，主要表现为流动资金不足，使企业资产变现能力减弱，这不仅削弱了企业经营的灵活性和应变力，更重要的是另加重了企业对社会的经营风险。

企业资本主体结构，不科学主要表现在主体的单一性。这种情况主要表现在未经过股份制改造或改造不彻底的公有制企业中。有些为规避法律而设立的有限责任公司，实际股东只有一人。投资主体单一，或持股主体单一的企业，没有现代企业制度的资本结构基础，难以形成科学的企业管理机制。

2、企业内部经营机制问题

企业内部经营机制，与计划经济体制相比，已有了很大的改变，但是，与市场经济的企业经营机制模式仍有相当的差距。在企业由计划经济向市场的运作机制的转变过程中，有许多问题需要认真解决。目前，由于种种原因，企业内部经营机制中存在的问题集中体现在是经营管理体系不顺、制约机制不健全、管理者与职工关系紧张等方面。

（1）经营管理体系不顺。

企业经营管理体系方面的问题主要是企业机关的设置与权力配置不科学，企业的产权制度与企业法人制度不协调，依产权制度，企业的产权主体是政府主管部门或开办单位，似乎应当行使财产权，直接参与企业的管理决策，但依企业法人制度，企业有经营自主权，厂长（经理）有经营和管理的权力。由于我省经济体制改革相对全国，尤其是沿海发达地区，较为滞后，在非公司制的企业中，基本上仍是实行厂长（经理）负责制，这种情况没有得到解决；在已经进行公司制改造的企业或以公司组织形式设立的一些非国有企业，这种情况大都也没解决好，或者仍是“换汤不换药”。

在改革过程中出现的“厂长（经理）负责制”对企业经营机制改革发展曾起过相当大的积极作用，但是，在建立社会主义市场经济体制的今天，这一企业经营管理体制已完成了它的历史使命。据调查，我省绝大多数的企业实际上仍延续着这种企业经营管理

体制。使企业不能从根本上摆脱行政管理的控制体系，企业不能形成科学的决策系统，不能形成良好的激励机制和自我完善的发展机制。

（2）制约机制不健全

企业的制约机制是企业稳定发展的必要保障。

目前，我省企业的制约机制很不健全，这在公有制企业尤为突出。由于企业制约机制的问题，致使企业的第一把手凌驾于企业之上。不少企业的主要负责人，在企业经营困难时，往往凭其才干，为企业发展做出了极大的贡献。但是，当企业有赢利，有成绩之后，这些有功之臣往往不能正确对待自己，由此做出种种对企业发展有害无益的行为，如贪污腐败，等等，又把企业重新推入欲生不能的境地。更为严重的是，这些“红色资本家”已成了腐败的主要孳生地。

（3）管理者与职工关系紧张

我省企业中的不少职工对现行的企业管理方式有较重的抵触情绪，特别是一些效益较差的企业职工更是如此。企业职工工作环境差，工资低，管理制度过严而关怀不足，有的还面临下岗的威胁，在这种情况下，他们看到是管理者们以权谋私和各种腐败的现象，从而产生了抵触情绪，加剧了管理者与被管理者之间的紧张关系。

3、企业变更与终止问题

企业变更与终止的问题主要是无序性，不按一定的程序变更或终止企业。企业变更、终止的无序性往往是不依法进行清算，清理债权债务关系，造成经济纠纷。这一问题具体情况可分三类：

第一类，企业主管部门为管理所需进行调整而不依程序变更或解散企业。近几年由于解散企业的民事责任问题，相对慎重了。

第二类，企业自身发展所需，进行变更或解散。

第三类，为了逃避债务而不依法变更或解散企业。

过去较早的几年，主要是前两类的情况。近些年来，第三类的情况时有发生。为了逃避债务了不依法解散企业的情况还是时有发生。

（三）金融业的现状与问题

实事求是地说，我省金融业的发展，与全国总体发展水平。我国金融业的发展，从总体上看，经过了规模发展与竞争阶段、业务型发展与竞争联分阶段、管理服务型发展与竞争阶段和集约化效益型发展与竞争阶段等四个阶段。而我省有些金融机构及其管理者的经营管理思路仍停留在我国金融业发展的第一、第二或第三阶段，盲目追求规模、速度、业务扩张，而忽视规范管理、内部控制、集约经营、质量与效益，竞争表现为粗放性、低品位、盲目性和非规范性。^①

我省金融业存在的问题主要是：

1、银行资产质量恶化

我省的国有商业银行的资产质量恶化，对企业国有商业银行的贷款对象主要是国有企业，由于国有企业效益持续不佳，加之地方政府的干预或其它的种种原因，银行的大量贷款久拖难收。据调查，银行对国有企业贷款形成的不良资产高达 65%以上。与此同

^① 参见梁宝柱：《从河金融业发展的现状看金融监管的政策取向》，《河南社会科学》2000 年第 5 期

时，国有企业的过度负债，已成为许多企业陷入生存困境的主要原因。一部分企业已经陷入了“贷款投入—亏损—再贷款投入—再亏损”的恶性循环中，造成银行不良贷款问题和企业过度负债问题同步恶化的危险局面。不良贷款率居高不下的问题已经成为我省国有商业银行自身改变经营机制，提高经济效益的重大障碍，而且，随着这一总的是的日益严惩，将对其自身的生存构成直接威胁。

2、非法集资，扰乱金融市场现象较为严重

在我省，非法集资现象在许多地区和行业都存在。非法集资的方式和手段多种多样，主要是，以非法占有为目的，使用诈骗方法从事的非法集资活动；部门或单位以还本付息或支付股息、红利为形式向出资人、单位和个人进行的有偿集资活动；企业未经国务院主管部门批准，擅自突破发行计划或擅自设立、批准发行计划外券种；地方政府发行或变相发行的地方政府债券和地方政府为企业境外融资出具的担保或变相担保；单位或个人以发起设立股份有限公司为名，从事或变相从事的集资活动；企业未经国务院主管部门批准，在国务院未对企业内部集资明确作出规定之前所进行的内部有偿集资；农村合作基金会、供销社股金服务部和农村互助储金会等未经批准，擅自设立的金融机构，以吸收股金，保本付息等形式直接或变相以高利率吸收存款，发放贷款。

在我省非法集资比较突出的表现是——

第一，各种名目的基金会、供销社股金服务部和农村互助储金。这些金会等未经批准，擅自设立的金融机构，以吸收股金，保本付息等形式直接或变相以高利率吸收存款，发放贷款。我省某地基金会的非法集资高达数亿元人民币，对当地本就较为落后的经济发展又增加了新的障碍。虽然，随着中央有关规定的出台，这种现象得以遏制，但是，它所造成的严重后果却难以在短期内消除。

第二，以还本付息或支付股息、红利为形式向出资人、单位和个人进行的有偿集资活动。在一些大中城市，有的单位、企业以此方式向社会非法集资，数额特别巨大，已成为社会不稳定的主要因素之一。

第三，擅自设立的各种名目的会员会或俱乐部等。有些人为了聚敛钱财，巧立名目，打着会员会或俱乐部等旗号进行非法集资。

第四，以发起设立股份有限公司为名，从事或变相从事的集资活动。一些企业对国家改革精神认识不清，以筹措资金为目的进行企业改制，结果演变为非法集资。

3、证券市场存在着大量与法律规范要求不相符的现象

主要表现在：（1）披露信息不真实，发布或散布虚假信息，误导投资者。如基本公司在有一年的年终报表中虚报利润数亿元，为其出具年度财务报告和资产评估报告的两家会计师事务所曾协助公司编制虚假信息，他们出具的资信证明均具有严重虚假和误导性内容。（2）披露信息不完整。这主要是指发行公司对于披露哪些信息，以及某一项信息的哪些内容，常常是根据自身利益的需求来加以选择。（3）披露信息不准确。这主要是指发行公司作为信息披露业务人常常故意或过失地使用使人误解性的语言。（4）披露信息不及时。这常常表现为某些上市公司对发布中报、年报时，常常是在法定发布期限内偏晚公布，并且这一现象还十分普遍。（5）没有做到信息的有效披露。主要是指上市公司从形式看，也尽了披露义务，如将信息发布在固定的场合和报刊上，但投资者需能

及时、准确、完整地了解到这些信息，必须付出相当的投入，因而信息披露并没有从实质上做到让投资者了解掌握，不能起到披露应有的实际效用。

4、金融监管方面的问题

据调查了解，我省金融监管方面的问题主要是，

第一，在履行宏观调控、金融监管职能中，陷入微观干预或直接管理银行业务的“计划经济管理模式”的误区，随意干预金融单位正常的业务经营活动。

第二，金融监管不到位，出现空白点，该管的没管好，主要表现在对非法竞争、高息揽存或放贷、社会乱集资、乱拉保险、私营企业与非银行单位乱吸存、地方政府或主管部门领导者干预银行贷款等到违法乱纪现象，监管无方，查处不力。

第三，金融监管越位对头，或不公平，不公正。对有些被监管者的违现象高不题大作，或大事化小，小事化了，该查处的不查。

第四，金融监管部门自律机制不健全。有些监管者的政治、业务素质较低。

第五，监管者的服务意识不到位，利用监管权力刁难被监管者，加大了金融机构的工作难度，减缓了工作效率。

第六，在金融业务网点的设置管理失误，使金融业务网点的设置超过了经济生活的实际所需。据了解，在省会郑州的金融网点密集度不低于世界重要的金融中心之一的香港。

5、商业银行内部调控机制的问题

商业银行内部调控机制很不健全，主要表现是：第一，不能正确认识和处理业务发展与内部控制的关系；第二，上下级缺乏有效的约束；第三，互相制约机制不健全；第四，有令不行、有章不循的现象时有发生；第五，内控手段和措施不力，内审权威不足。

（四）劳动力市场的现状和问题

通过对我省劳动力市场具体情况的分析和调查研究，我们认为以下问题是我省劳动力市场中存在的普遍问题：

1、动力供求矛盾严重——失业和再就业问题成为一大社会难题

河南是全国第一人口大省，经济发展水平在全国来说还较为薄弱，就业岗位相对较少，劳动力供求矛盾更为突出。据 98 年度省劳动厅的统计，全省企业下岗职工总数为 57.9 万人，其中国有企业 41.7 万人，城镇集体企业 14.2 万人，其它企业 2 万人，涉及国有企业 7395 家，个别占全体职工和企业总数的 15%和 53%，下岗职工总的来看数量大，分布面广，局部地区、行业、企业下岗问题更为突出。纺织、煤炭、军工等行业集中地区不少企业停工停产，职工下岗比例更高，部分企业职工甚至全部下岗。98 年底失业人数为 21.6 万人，登记失业率 2.57%，据预测，我省城乡每年新增劳动力资源数为 150 万人，需要转移的农村剩余劳动力 130 万人，每年城镇失业人数为 27 万人左右。国有企业新增下岗职工人数还将维持在一个较高的数量。我省的再就业形势极为严峻。

2、劳动力流动不合理，政府宏观调控未充分发挥作用

作为生产要素之一的劳动力，为了适应市场经济的发展，当然也要处于不断的流动之中。近几年，我省劳动力流动的现状是，各类科技人才从经济相对落后的地区流向发达地区，从农村流向城市，从小城市流向大城市。这种现象造成人才布局的不合理性，

先进与落后悬殊日趋严重。劳动力流动的逆向性反映在劳动力市场上，造成劳动力供求结构失衡。劳动力流动过程中出现的以上问题，一方面说明了我省劳动力市场发育还不成熟，另一方面说明市场配置劳动力本身也会出现一定的问题。因此不论从培育劳动力市场的角度，还是从促进劳动力最大可能的合理流动的需要上，都有必要对我国劳动力市场加强宏观调控。

由于对劳动力流动的宏观调控涉及经济、行政、法律各领域和各种手段，而目前我省各级政府尚未建立起完善的宏观调控体系，各种手段的作用发挥不够，这就决定了解决劳动力流动不合理问题更为严重。

3、工资分配的效率机制尚未形成

我省企业工资分配机制存在的突出问题：一是工资总额增长过快；二是收入差距逐渐扩大；三是国有企业的工资，既不反映劳动力成本，又不反映劳动力供求。

在由计划经济向市场经济的转轨时期，我省劳动力市场发育尚不完善，市场决定工资水平的机制，市场制衡工资率尚未形成；没有建立起与体制转轨时期相适应的有效的分配约束机制，宏观调控缺乏力度，缺乏对企业内部分配的指导和监督检查。

4、社会服务体系极不完善

随着国家产业结构、企业结构、产品结构的调整和国民经济的发展，我省就业与失业情况发生了巨大变化，城镇新成长的失业青年，失业职工，下岗职工和农村剩余劳动力“四流”汇合，形成了巨大的就业压力。同时，我省劳动力市场正逐步发挥着职业指导和市场就业的作用，劳服企业的“蓄水池”和“减震器”作用依然明显，就业训练工作已取得明显成效，失业保险的覆盖面和保险能力大大加强，农村劳动力流动就业数量基本稳定，劳务输出收入有所增加，外国人和台、港、澳人员来豫就业人数逐渐增多，就业服务功能对稳定我省的就业形势，减轻就业压力，保障政治、经济和社会的稳定发挥了重要作用。统计资料表明，1997年全省就业训练机构达774个，其中劳动部门办140个，新增就业训练人数为25.3万人。通过兴办职业介绍所，为劳动力市场主体双方提供信息、咨询指导、牵线搭桥，有的地方还形成了“一条龙”系列化服务。但是，由于种种原因，就业服务体系的各方面还存在许多不足：（1）职业介绍政策不统一，部门对峙造成劳动力市场的严重分割，而且，服务范围狭窄，信息不灵敏，服务手段跟不上。（2）就业训练尚不能做到以市场定向，以质量取胜。（3）失业保险覆盖面小，部分非国有经济的劳动者有险无保。（4）劳服企业内部机制改造任务艰巨，外部支持条件欠缺。退休人员的社会化服务尚处于试验阶段，大部分地区退休人员与企业还未脱钩，管理服务仍由企业承担。社会服务体系面临的根本问题是，缺乏必要的资金和政策支持条件；工作方式不适应劳动力市场的要求；覆盖范围与劳动力市场作用范围不一致。

二、原因分析与难点研究

（一）企业经营管理与国企改革中的问题分析

我省经营管理与国企改革中存在的问题，从某种意义上说具有共性的。究其原因，也是我国长期以来进行企业改革所要解决而又没有解决好的、深层次的、影响企业发展

的一些因素。

1、企业的产权关系不明晰

时至今日，国有企业的产权关系必须明晰已成为共识，但是，如何明晰企业的产权关系尚无明确的思路。国有企业资产不真实，不仅加重了企业的经营负担，而且使企业缺乏适应市场经济要求的经营管理机制和业绩考核的必要基础，使国有企业在进入市场经济成为市场主体时有先天不足之感。在一些非国有企业的产权关系也不明晰，如集体企业、公有制财产与私有财产混合形成的企业等，产权关系不明晰的现象仍较普遍。这表明，在我省产权关系的观念还是较为淡薄的。企业产权关系不明晰，就使企业失去了现代化的科学有序经营管理的基础，难以保持良好、稳定的经济秩序。

如何明晰企业的产权关系。我们认为，明晰企业的产权关系至少要解决好以下几个问题：一是要确保企业法人财产权的完整性与独立性；二是确保企业资产的真实性和完整性；对国有企业要明确国有企业中国有资产的产权行使具体主体，以及如何按市场机制的要求行使。国有企业资产的资产真实性是指国有企业如实拥有其独立的法人财产。所有这些问题多少年来一直没有解决好。

2、政企不分

政企不分是高度集中经济体制下的产物。不切实解决政企不分的问题，市场经济机制的作用就不可能充分发挥，现代企业制度就不可能真正建立起来。企业改革二十余年来一直没有很好地解决这一问题，除了政治体制改革滞后的原因之外，我们认为还有以下难点尚未找到解决的有效途径：一是政企分开与国有资产管理的关系问题，其实质是在社会主义市场经济体制下如何实现公有制的问题；二是政企分开与国家对宏观经济管理的关系问题，其实质是如何实现政府对经济管理职能的转变。国有企业的扩权改革，包括实行经营责任制的改革措施，实质上都是在政府行政管理的框框内的过渡性改革措施，还都没有在根本上解决问题。企业经营机制的转换和建立现代企业制度的各项改革举措效果欠佳，重要原因之一就是“政企不分”，政府“有形的手”扩展到企业内部，使企业不能按照市场经济规律的要求有效运作。

3、企业内部管理机制仍未根本改变

企业产权关系明晰以及政府职能转变的目的都是为了搞活企业。在传统经济管理体制下形成的企业的内部管理体制，是不可能实现这一目的的。改革开放以来，企业内部的管理体制虽然有了相当的变化，但仍没有发生根本性的变化。完善国有企业内部管理体制至少有以下难点有待解决：一是如何健全企业内部的决策机制？企业作为法人应有的独立自主的经营决策权与国有资产的所有权应如何实现？，二是如何完善企业内部监督机制？三是如何对待企业内部的党组织的作用和传统企业管理体制中的职工民主管理？四是如何建立健全企业内部的激励机制？五是如何建立完善的适应市场经济要求的劳动人事和工资制度，以及与之相联系的劳动保险制度？

我省国企改革的基本目标是把企业改造成为适应社会主义市场经济体制要求的独立经营、自我发展的市场经济主体。我省企业改革有两个重要特点：其一，改革是为了“探索公有制的多种有效实现形式，”为使国有经济“面向市场着力转换企业经营机制。”

^①，而不象西方公司制企业组织的形成是适应了市场机制和企业规模发展的要求，为集中资本提供了有效的形式，并减少投资者的风险。^②其二，在我省企业进行改革时，政府有关部门干预、调控力度过大，不象西方的公司企业是由投资者自愿组合设立，国家基本不干预，使公司这种企业组织形式及其相关法律法规规范与市场经济的内在要求相符。基于上述这特点，我们既不能步履西方国家公司产生发展的道路，更不能把国企的公司制改革仍置于行政机关的管理体制之下。我们没有现成的经济可借鉴，没有现成的理论可指导。我们只能积极探索，既尊重科学，又要大胆创新，走我们自己的路。

（二）金融秩序问题的原因分析与难点研究

1、银行资产质量恶化的原因分析

导致银行资产质量恶化的主要原因无外乎来自两方面：一是银行内部管理不善，没有严格按照法律规定规范运作，经营违规问题较多；二是银行所处的外部社会环境带来的消极影响。近几年经济体制和企业制度改革中的负面影响以及一些地方投资决策失误等因素，都是造成银行不良贷款的重要原因。具体分析这些成因，可以归纳为如下几个方面：

第一，银行信贷资金财政化。首先，国有商业银行的信贷活动必须遵守中央政府制定的指令性计划，其贷款对象的选择也必须符合国家的产业政策，银行只能按照政府的偏好来配置资金。从具体的实践情况看，政府的指令性贷款占去了银行信贷资金的相当大比例，这显然违反了银行商业信贷的基本原则，大大增加了银行的信用风险。它无疑是银行不良贷款产生的一个直接原因。其次，地方政府也经常出于本位主义的需求，对商业银行实行干预。如为了实现地方经济的增长，不断拟定新的投资项目，扩大再生产，用以体现政绩。在当地财政力量薄弱的情况下，总是以行政手段强迫当地银行提供贷款予以支持。这些贷款往往没有安全还贷的保证，因为，一旦项目决策失误，银行的贷款就会成为一笔呆帐。再如，出于维护地方社会安定的考虑，地方政府还常常强迫商业银行对已陷入经营困难、甚至出现严重财务危机的企业提供贷款支持，可想而知，这种性质的贷款从一发放就注定要成为不良贷款。

第二企业缺乏独立的财产权。据调查，国有企业绝大多数投资活动仍以政府决策为模式，企业并没有完全独立的决策权，这种状况造成的后果必然是企业对投资项目的风险既无充分的认识，也不承担相应责任，自然也就毫不关心投资资金的来源以及如何偿还等一系列相应的问题。正是这种权责不明的机制，造成了企业缺乏自我约束的状况。企业的风险完全由政府来无限制地承担，企业对银行的贷款自然没有还款的压力，不良贷款就随之而生。

第三，银行缺乏独立的财产权。在我国，虽然国有专业银行向商业银行的改制，使银行的改革迈出了大步，但与之配套的改革措施却仍然是零碎和散在的，缺乏有机统一的部署，这样，就使得银行作为实际的独立经济实体的地位一直没有得到奠定，银行缺乏独立的财产权。从实质上看，地方无政府对银行的干预，实际上是地方利益挤占中央利益的一种表现。在地方政府很难从中央得到足够的资金的情况下，为发展本地经济，

^① 《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》。

^② 黄速建：《公司论》，中国人民大学出版社 1989 年版，第 27-66 页，第 240-241 页。

自然就会以行政干预方式从当地国有银行获得大量资金。甚至采取各种方式来帮助企业逃避银行的债务，使银行债权处于一种极度危险的空置状态。不良贷款的产生就毫不奇怪了。

银行愿意接收政府的干预，其根源就在于如同国有企业一样，国有商业银行也不具有实质上的独立财产权，因而不具备自负盈亏的基本前提，由于财政情况信贷资金问题，所有的贷款风险实质上均由政府来承担，而作为一种回报，银行愿意听命于政府。

第四，信贷关系扭曲。在我国现阶段，无论国有企业还是国有商业银行，实质上都不是独立的权利主体，对自己的财产均不拥有完全的处分权。这样，本应发生在银企之间的典型的直接债权债务关系，就发生了严重的扭曲，资金总是在不实际拥有债权的债权人和不实际拥有债务的债务人之间空转、消耗和流失，我省金融成长长期面对的正是这样一种虚假的债状态，这种虚假的债状态是产生银企债务危机的重要原因。^①

第五，不合理的金融内部控制机制。尽管我国的金融法制建设取得了长足进步，《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》、《保险法》和《担保法》等法律的相断颁布实施，奠定了中国金融法律体系的框架。但是在我省，金融业本身仍缺乏合理有效的内部控制机制。主要表现为金融行为缺乏规范，没有良好的风险防范约束机制，金融信息透明度不高，忽视金融业同业公会或协会等

2、非法集资的原因分析

非法集资现象的出现，一方面反映出在市场经济条件下，市场主体对于利益的追求具有极大的兴趣，这本身就是市场的活力来源，无可厚非；但同时，它也反映出，一旦金融市场缺乏有效的引导，缺乏合理的金融结构，这种对利益的趋向就会极度膨胀终至违法，并反过来损害市场的发育与发展。因而，从经济角度看非法集资产生的原因，必须与我国金融市场的特点联系起来加以分析。

3、信息披露制度中问题的原因分析

产生上述种种现象的原因，主要来自于经济利益和制度规范两个方面。

经济角度看。由于证券市场本身客观存在的信息不完全和不对称的事实，可以使证券商和上市公司利用交易双方信息优劣的差异，以较少的投入即可轻易地获取暴利，因此，为追求最大限度的利益，他们常常故意隐瞒真实信息，或者发布虚假信息，甚至滥用信息操纵市场。

从法律的角度看。尽管相应的法律、法规对信息披露作出了相关规定，初步构筑了该制度的框架，但许多方面仍缺乏操作性的规范。一个很明显的例证就是，即使每一家公司都愿意披露信息，但却缺乏统一的格式标准。而失去了严格规范的披露方式，公司就会以各自认可的方式披露信息，这些信息常常要领模糊、缺乏严格的专业训练，因而容易导致投资者的误解。

从制度的角度看。信息披露制度缺乏有效的监督机制。根据《股票发行与交易管理暂行条件》及《证券法》的规定，证券监督机构——证监会对证券发行申请所作的批准决定，不表明对发行人所发行股票的价值及其收益作出实质性判断或者保证，也即证监会不保证其审核的质量，出了问题可以不负责任，在这样的条件下，信息披露是否能依

^① 参见张杰：《中国金融成长的经济分析》，中国经济出版社 1995 年版，第 103 页

法进行，实际上处于无人监管的状况。

严格地说，我国目前金融市场的发育程度是十分有限的，尚未形成真正意义上的金融市场。无论是在金融市场体系本身的培育方面还是在市场主体行为的规范方面，都离现代市场经济条件下的金融市场相距甚远。与现代市场经济条件下金融市场应具备的基本特征相比较，我国目前的金融市场存在很大的缺陷。其一，金融市场的发展和培育远远滞后于整个市场体系的培育乃至整个经济市场化改革的进程，使金融市场的资源配置效应难于真正发挥。其二，货币市场滞后于资本市场，导致金融市场发育畸形，干扰了资金的流向，影响金融市场的稳定运行。其三，我国金融市场发展具有强烈的人为组建和行政推动色彩，忽视了金融市场发展的规律性和自发性，从而无法形成健全完善的金融市场运行机制和稳定有序的运行秩序。这方面的突出表现就是行政干预，从非法集资的情况看，相当部分都渗入了政府行为。而由于政府的参与，就使得金融活动主体对未来的收益和风险无法进行正常预测，从而埋下了金融风险的隐患。

（三）失业率居高不下的成因分析

失业率居高不下是我省劳动力市场问题的焦点。失业率居高不下的成因主要是：

1、新科技的广泛应用，就业机会减少

应当承认，大范围下岗、失业的根本原因是新科学技术在社会生产和生活中的广泛应用，劳动生产率大幅度提高，使得生产资料所有者或投资者的利益提高，引起产业结构、产品结构变化，从而引起职业结构变化、岗位结构变化。由于这种变化，社会再生产中或者不需要原来那么多数量的劳动者，或者不需要原来那些劳动者的劳动力素质，使得大批劳动者失去劳动机会。

2、二元经济结构中的农村剩余劳动力的转移

我省是农业大省，人口众多，农民人均耕地较少，农村劳动力严重过剩，由于我国长期城乡分割的二元经济模式，农民过去被紧紧束缚在土地上。随着改革的不断深入，随着家庭联产承包责任制的实施，农村剩余劳动力逐渐被解放出来，这些被解放出来的劳动力将向非农产业转移，非农产业的接纳能力达到饱和时，进一步游离出来的农民便成了失业人口。这些失业人口由于还保留有自己的土地，因此处于隐蔽状态，有时则成为汹涌的民工潮。我省大量农村剩余劳动力进城使城镇就业压力进一步增大，失业率增高。

3、企业转制过程中的隐性失业显性化

计划经济形成一种非自愿的就业配置机制，企业必须接受的计划就业量大于企业对劳动力的实际需求量。这种就业配置的结果，就使企业中存在大量的隐蔽失业。其实质是企业担负起了本该由政府担负的社会目标：失业救济等，其代价是企业效率的牺牲。市场经济要求企业成为真正独立的商品生产者、经营者和用工主体，劳动力可以自由流动，企业将根据市场和自身生产经营的实际需要配置劳动力，并有权辞退和解聘多余的人员。这样，有些职工会因本企业在市场竞争中缩小生产规模甚至破产或被兼并而失业，还有的劳动力因暂时没找到合适的就业岗位而处于游离状态。这时失业便显性化。

4、劳动力素质较低

中外近代就业史和我国目前下岗、失业的现状告诉我们，决定能够就业和再就业的

因素是劳动者的职业劳动技能构成、水平及转换职业劳动能力的的能力。就拿目前我国出现的大范围下岗、失业来说,他们只所以下岗、失业,是他们原有的职业劳动技能不适应社会经济发展的需要。这主要表现在两个方面:原有的劳动岗位被淘汰掉,因而原来的职业劳动技能也就无用武之地,新的劳动岗位已经或将要产生,但不具有适应新岗位的劳动能力,因而下岗失业;由于社会产业结构、产品结构的变化对原有职业劳动力需要减少,故一部分劳动者必然要下岗、失业,以转换到新产生的岗位劳动,当然必须具有适应新岗位需要的劳动能力才能转换过去。无论是由哪种原因产生的下岗、失业,要实现再就业都必须开发出适应社会需要的职业劳动能力。否则经济再发展(如信息经济的发展),不具备这种经济所需要的职业劳动能力的人还是不能再就业。在劳动力供大于求的情况下,竞争有限的岗位,有技能者上,无技能者不仅难以就业,就是暂时就业也面临重新下岗或失业的危机。学习或掌握职业技能,是劳动者实现就业的根本。我省劳动力素质整体水平不高,职业劳动技能水平可转换能力较差,这样就形成了我省就业领域也出现了“有些人没事干,有些事没人干”的情况,失业率也因此上升。

三、对策研究与建议

(一) 依法治理我省经济秩序的目标选择

目标是行为的出发点和归宿,也是行动的指南。目标不同,行动的方式、内容、步骤等就不一样。正确确立依法治理我省的经济秩序的目标,决定了治理的具体对策内容。

关于依法治理我省的经济秩序的目标,一般有两种观点,一是以提高经济效益为目标,追求实际效果;二是以建立良性循环的经济机制。我们认为,这两种观点都有道理,但也都不全面,都有缺陷。

我们认为,依法治理我省的经济秩序是一个系统工程,具有战略意义,必须从长计议,全面考虑。因此,对此确定,不能简单地用一句话就概括,而应当认真,从法律的角度我们主张,依法治理我省的经济秩序的目标应确定为:

(二) 完善市场主体制度

1、规范企业设立制度,保障市场主体的良好素质

企业设立制度实质上是市场准入制度,是良好的市场经济秩序的基础,世界上市场经济发达的国家,都对此十分重视,有完备的法律规定,我国也应当予以高度重视,建立适应市场经济要求的企业设立制度。

在我国,按照市场经济的要求,应当以采取严格准则主义为主的企业设立制度。限制审批(核准)主义。市场经济要求大批量的结构稳固的法人企业自由进入市场,而获准设立数量有限且批准程序旷日废时的特许主义和核准主义已无法适应市场经济飞速发展的要求,适合市场经济要求简便易行的准则主义产生并普遍推行。因此,准则主义自其产生之日起即散发着浓厚的市场经济气息,是市场经济的必然产物。一方面,设立企业属于设立人的法律行为,是否设立由其自治自决,并且务求简便迅捷,法律不作强行规定;另一方面,设立企业又属于商品交易的基础,企业组织健全与否直接或间接地涉及到第三人的利害关系,并影响到社会公共利益,故需作强行规定。适应前者的要求,