

政府工业管理 与行业发展战略研究文集

ZHENGFU GONGYE GUANLI YU HANGYE FAZHAN ZHANLUE YANJIU WENJI

国家经济贸易委员会行业规划司 编

政府工业管理与行业发展 战略研究文集

国家经济贸易委员会行业规划司 编

机械工业出版社

本书是国家经济贸易委员会行业规划司组织行业力量对政府职能转变和行业发展战略进行研究的成果。本书涉及的研究内容比较广泛，既有政府工业管理的研究，又有重点行业发展战略的探索。本书提供的重要观点和背景资料对加快我国政府职能转变、加强工业管理和提高经济决策的科学性具有重要的参考价值。

图书在版编目（CIP）数据

政府工业管理与行业发展战略研究文集/国家经济贸易委员会行业规划司编.

—北京：机械工业出版社，2003. 4

ISBN 7-111-01031-0

I. 政… II. 国… III. ①工业管理-中国-文集

②工业经济-经济发展战略-中国-文集 IV. F42-53

中国版书图书馆 CIP 数据核字（2003）第 033496 号

机械工业出版社（北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037）

责任编辑：钱 涛 封面设计：饶 薇

北京机工印刷厂印刷·新华书店北京发行所发行

2003 年 4 月第 1 版·第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16·32 印张·680 千字

0001-2000 册

定价：68.00 元

前 言

转变政府职能、改善政府工业管理和探讨重点行业发展战略是当前经济理论界和各级政府部门广泛关注的热点研究问题。加快政府职能转变，既是进一步完善社会主义市场经济体制、深化经济体制改革的重要内容，更是适应经济全球化以及中国加入世贸组织新形势的迫切需要。世贸组织要求各成员必须履行透明度义务，世贸组织的许多协议都要求各成员加快实施贸易与投资的便利化和自由化，减少贸易与投资中造成竞争扭曲的政策，实现管理的现代化和规范化。这些都对我国的政府职能转变提出了更高的要求。在加入WTO的新形势下，我国政府要加快职能转变的步伐，减少对资源配置的干预，减少对市场准入的审批，加强市场法规建设，增加政策法规的透明度，维护公平、公正的市场秩序，为企业的发展创造更加宽松的环境。与市场经济发展要求和工业发达国家政府工业管理相比，我国政府经济管理的职能、方式、方法还存在许多不适应的地方。我国经济体制改革任重而道远。

值得重视的是，进入“九五”以来，我国经济发展的市场环境发生了深刻的变化，归纳起来主要有四个方面：一是市场环境由卖方市场转变为买方市场，“供给制约”转变为“需求制约”；二是经济发展的体制环境由不完善的市场经济转为现代市场经济，企业日益成为市场经济的主体；三是人民生活由温饱型向小康富裕型转变，工业发展必须满足人民日益增长的物质文化需要；第四，工业化开始进入高加工度产业主导阶段，经济增长从粗放型向集约型转变。在高加工度产业主导阶段，资金、技术对产品生产影响越来越

越重要，劳动力和资源的作用相对降低，靠大量消耗资源、牺牲环保和廉价劳动力维持的粗放型增长方式难以为继。决定企业能否发展壮大的标志不是能不能生产出产品，而是能不能生产出品种全、功能新、质量高、消耗少、技术含量高、附加值高、成本低的产品。这就要求企业必须加强管理、降低消耗、创新技术、更新设备，改变传统管理模式，转变经济增长方式，寻求集约式发展道路。根据上述形势的变化，政府经济管理部门应加快探索新的行业发展战略和发展模式，研究提出重点行业发展方向和发展重点，指导各行业的发展。

针对上述热点问题，我们从转变政府职能、加强政府工业管理和引导行业健康稳定发展的愿望出发，集中行业力量开展了一批重大软课题研究，取得了一大批重要研究成果。这些重大课题涉及的领域比较广泛，既有政府经济管理问题的研究，又有重点行业发展战略的探索。课题选题及时，观点鲜明，资料丰富，是我国工业行业智慧的结晶。文集提供的重要观点和背景资料对加快我国政府职能转变、加强工业管理和提高政府决策的科学性有重要的参考价值。

国家经济贸易委员会行业规划司

2003年4月18日

编审委员会

顾问：李荣融 张志刚

主编：白荣春

副主编：徐淮 吴吟 王晓齐 苏波 李冶 郑昕
徐息和 陈世海

编委：（按姓氏笔画排序）

于永波	王金莹	叶定达	白英	孙叔宝	李忠娟
刘玉岐	刘鹏飞	刘群	陈鸿	陈滨	陈素红
杨振声	杨永新	沈家鹏	严天科	张豫军	张丽萍
明晓东	段健夫	顾强	徐学刚	袁克兰	贾立克
倪全	涂贵田	盛喜军	梅祖保	舒朝晖	童应安

目 录

前言

经济体制转轨时期的工业行业管理研究·····	1
经济体制转轨时期行业中长期规划若干重大问题的研究·····	29
国外政府对经济的干预·····	50
市场经济下的行业协会·····	73
关于德国工业发展政策和政府管理的考察报告·····	97
德国政府对德东地区国有企业的改造·····	118
赴日、美进行技术法规和标准化考察的报告·····	123
技术法规、技术标准和 TBT 协议在欧盟的应用·····	138
我国标准化工作现状及未来发展的对策研究·····	161
强化行业技术法规 加强市场准入(含标准管理体制)研究报告·····	219
国有经济布局战略性调整研究·····	242
我国西部工业化进程研究	
——西部工业发展和结构调整的基本思路和政策措施·····	291
加快西部工业化进程的总体思路·····	301
我国棉纺织工业发展战略·····	322
我国造纸工业原料结构调整战略研究·····	361
中国铅锌工业发展研究·····	404
提高我国中药产品质量的政策研究·····	432
关于甲胺磷等 5 种高毒有机磷农药生产和使用削减方案研究报告·····	460
中国水泥工业发展的主要问题及对策研究·····	477
我国石墨产业现状与对策研究·····	492

经济体制转轨时期 的工业行业管理研究

前 言

行业是社会分工的客观产物，行业管理是社会生产力发展和社会化大生产的客观要求。行业管理的定义可以概括为按行业规划、按行业组织、按行业协调，以及按行业沟通的一种产业管理体制。这种体制包含着行业管理的两个层次及其相互的协调，第一个层次是国家政府机构通过制定各种财政、金融政策来确定各行业尤其是重点行业的发展方向和目标，对各行业进行规划、协调和指导；第二个层次通过行业协会来统一规划、协调、指导、沟通各同行业企业的生产经营活动，促进行业的发展。两个层次的管理必须进行相互协调，这种协调主要是通过行业协会和跨行业的行业联合会与政府部门的密切沟通来完成。

随着经济体制改革的深入发展，我国政府管理经济的职能和手段发生了根本性变化，逐步由部门管理转向行业管理，由直接管理转向间接管理，由微观干预转向宏观调控。但是，同市场经济发展的要求相比，我国政府行业管理职能仍然存在严重缺陷，突出表现在政府“越位”、“缺位”和“错位”现象并存，政府职能交叉、重叠，审批效率低下，规范和监督市场秩序的力度不够等，难以适应市场经济发展的需要，特别是加入 WTO，对政府行业管理的体制、手段和方法提出了新的要求。本报告旨在通过分析工业发达国家政府宏观调控和行业管理的行为方式，揭示我国行业管理中存在的主要问题，初步界定我国行业管理体制框架，深入探讨我国行业管理的职能和手段，为加速我国政府职能转变、改善和加强行业管理提供参考依据。

一、我国政府行业管理职能转变的进展

随着我国经济体制改革的深化，我国的行业管理职能进行了不断地改革和调整，行业管理的内容、手段和方法发生了重大的变化。历史地看，我国政府行业管理从新中国成立到目前共经历了三个重要的发展阶段。

（一）计划经济时期我国政府行业管理的特征

我国计划经济时期实行的是高度集权型行业管理体制，政府对经济高度集权，充当着社会经济活动的组织者、管理者、调节者和控制者的多重角色。政府行业管理模式为统一计划，分级管理，条块结合，以条为主。行业管理的手段主要是计划，包括资金投向、利润分配、资产处置等方面都由政府说了算，企业实质上只充当了生产车间的角色。

这一时期的行业管理基本是微观管理、直接管理，基本等同于企业管理。

在高度集权型的政府职能模式下，对经济实行高度集中的直接管理适应了经济恢复、重建时期的要求，有利于国家集中必要的财力、物力、人力，保证了重点建设项目的正常开工。但是随着我国经济的发展，企业数量的增加、经营规模的扩大以及市场供求关系的变化，其弊端逐渐显现，突出表现为管理层次多、信息传递慢，以致生产与市场脱节，难以满足行业与企业发展的需要。

（二）商品经济时期我国政府行业管理的特征

十一届三中全会的召开，标志着我国进入了商品经济发展时期。这一时期，我国高度集权的行业管理体制有所突破，开始对企业进行放权让利，一大二公的体制性束缚得以松动。这一时期的改革扩大了企业的经营决策自主权，使企业在大部分产品领域拥有采购权、生产权、定价权和销售权等权利，强调了企业作为独立的投资主体的地位，开始从政府附属物的地位中解脱出来。除少数公司和行业科研院所外，生产企业开始下放地方管理，国家权力部门拥有少量或不再拥有直属企业，也不再干预企业的日常经济活动。政府开始由管理微观经济活动转向管理宏观经济活动，由部门管理转向行业管理，由直接控制转向宏观调控。在管理手段上突破了单纯依靠行政手段管理经济活动的状况。20世纪90年代初的改革进一步理顺了政府行业管理职能，强化了综合管理职能，但这一时期由于国家的其他各项改革未能配套进行，一些专业部门的企业并未全部下放，因此行业管理仍然带有一些计划经济的色彩，继续承担一些直接管理职能，如进出口权、一定范围内的项目审批权、上市指标分配权。因此，这一时期的行业管理仅是对原系统内国有企业的管理，基本上还是部门管理，政府行业管理职能未得到有效发挥。

（三）体制转轨时期我国政府行业管理的特征

党的十四大明确提出我国要发展社会主义市场经济以来，我国政府行业管理的职能转变取得突破性进展，一是以间接手段为主的宏观调控体系框架基本建立。这一时期，国家计划、行业规划和地区规划突出了宏观性、战略性和政策性，大幅度消减了指令性计划指标，计划总体上是预测性和指导性的，不再向企业下达生产和分配计划及盈亏指标。二是培育、规范、监管市场体系取得积极进展。按照建立社会主义市场经济体制的要求，政府致力于培育生产要素市场，建立统一、开放、竞争有序的市场体系，市场配置资源的基础性作用显著加强。三是政企分开取得很大成效，各级政府部门（包括武警、军队在内）所属企业与政府脱钩，政府不再直接干预企业的生产经营活动。四是深化政府机构改革，撤销了专业经济部门，为加强行业管理创造了前提条件。2000年，国家经贸委机构改革，撤消9个委管国家局，将原各专业管理部门的行业管理职能并入国家经贸委。这种管理体制，有利于打破部门分割、政出多门的体制性障碍，有利于社会资源的合理配置，有利于统一编制工业及行业规划、产业政策、行业标准、规章、规范等，为确定相关工业重大比例关系、加强各工业行业之间的协调发展创造了有利条件。

虽然我国政府行业管理职能有了重大调整和转变，也取得了重大成就，但与市场经济发展的要求相比还存在许多不适应的地方。一是定位模糊，政府行业管理职能“越位”、

“错位”和“缺位”现象并存。“越位”表现在政府插手于政府不该管的事情，在一些方面直接介入了国有企业的微观经济活动，如地方政府和企业一起争上市、争项目等；“错位”表现在政府和企业、市场分工不清，政府行使了不应由政府来行使的企业的职能和市场的职能；“缺位”表现在对于一些本来应该由政府来管和应该做的事情，政府没有做好或者做得不够，例如在提供公共产品、发布信息、提供咨询服务等方面，政府做得还很不足；在建立和维护市场秩序上，尤其是在建立和完善社会信用秩序方面，政府的工作也没有到位。二是政府职能交叉、重叠，政出多门，各行其是，权责不清，即中央和地方之间、政府各部门及政府内部各机构之间的职能存在交叉、重叠，带来政府管理行为的不合理。三是政府审批效率低下，以审批制为基础的行政性垄断是我国经济生活中广泛存在的现象，大量以企业设立、经营资格、许可证、固定资产投资等行业管理名义存在的行政性审批，不仅给企业的创立和正常经营增加了负担，而且制约了企业的创新能力，降低了企业的运营效率。目前我国不少地方政府推出了减少行政审批的改革措施，但是由于部门利益和“条块分割”体制，重复审批的现象仍然普遍存在。由于审批事项过多，环节过多，法律依据不充分，审批责任不明确，监督机制不健全等原因，现行的审批制度与经济矛盾的矛盾日益突出。大量行政性审批的存在不但造成政府管理效率低下，而且阻碍了企业的发展。四是规范和监督市场秩序的力度不够，对于市场化过程中出现的新情况和新问题，往往缺乏法律对之进行规范和保障。在我国的立法过程中存在一些误区，例如部门立法，导致重复立法，延缓立法进程，同时也难以体现法律的公平；再例如按所有制立法，国有经济、外资和民营、私营经济享有不同的权利和义务，造成各市场竞争主体难以在同一起点上公平竞争等。这些现象表明我国政府规范和监督市场秩序的职能还不到位，依法行政任重而道远。

二、工业发达国家的政府宏观调控与行业管理

研究国外的政府宏观调控与行业管理实质上就是探讨国外政府和企业的一般关系，即政府通过什么手段引导、影响和规范企业。工业发达国家政企关系大体有六个方面的内容：一是以市场为纽带的政企关系，市场经济体制下的政企关系趋向于“法律化”、“合理化”，国家不直接干预企业的经济活动，而采用计划引导、政策调节、法律规范等手段间接影响企业的行为，以维护市场竞争，促进企业的自由发展。二是以制度为规范的政企关系，经济体制由产权制度、企业制度、市场制度、政府制度和法律制度构成，以激励和约束各个经济主体以及政府的行为。三是以信息为媒介的政企关系，在现代经济活动中，市场、企业、政府的决策均是依据信息的传递和反馈来相互影响。如日本把信息供给作为政府的主要职责，通过政府为企业提供信息服务来影响企业行为；德国建立一体化的企业信息系统，加强对信息市场的管理，国家几乎垄断了信息行业。四是以政策为导向的政企关系，经济政策是国家宏观调控的一项重要手段，政府通过调节经济利益引导和制约企业的经济活动，以实现国民经济战略的预期目标。经济政策主要有财政税收、金融货币、对外贸易和产业政策等，这些政策经常是综合配套运用。五是以公共供给为联系的政企关系，公共供给构成了政府同企业直接联系的纽带，包括政府采购、公共设施供给、提供社会保障等。六是以完善、有效的行业组织作为政府与企业的连接桥

梁，通过其双向的沟通和服务，实现行业利益与社会利益的协调发展。

（一）通过经济立法规范市场和企业行为

市场经济是法制经济，市场经济的正常运行依赖于健全的市场法规和合理的市场交易准则，即完善的市场管理。日本市场管理法规体系相当完善，效果也很好，如《企业行为合理化促进法》、《进出口交易法》、《禁止垄断法》、《不正当竞争防止法》、《中小企业基本法》、《进出口贸易管理规则》等等，这些法规的制定和颁布，起到了限制垄断和保护自由竞争的作用，为日本企业的发展提供了一个等价交换、公平竞争，讲信誉、守合同的良好市场环境。美国是一个崇尚法律、喜爱诉讼的国家，由于“三权分立”，政府必须依据法律来维护企业的运营及公平竞争的市场环境。在美国，规范部门经济的有《金融法》、《银行法》、《贸易法》等；规范经济管理的有《劳动法》、《税法》、《破产法》、《反垄断法》等。这些法律的制定和实行，确保了市场经济的正常运行及企业的平等竞争，使政府的监督和调控得以实施。二次大战后德国修改和制定了2000多项经济法，如《反对限制竞争法》、《反不正当竞争法》、《附赠法》、《折扣法》、《商标法》、《专利法》等等。德国政府正是利用这些法律来理顺各种经济关系，指导企业增强活力，改善经营管理，采用最新科学技术，研制、生产适销对路的产品，维护市场公平竞争的秩序。

（二）制定经济计划调控市场和引导企业

计划是工业发达国家政府引导和促进国民经济均衡、健康发展的重要手段，计划在市场机制难以全面起作用的领域显得尤其重要。德国、日本、法国、荷兰、奥地利等发达资本主义国家都是十分重视计划的国家，计划在这些国家的国民经济发展中起着十分重要的作用。日本政府干预市场的基本方法是采用经济计划，通过制订经济计划调节经济的发展，以克服“市场失败”。其经济计划包括：一是由中央政府制定的综合性中长期经济计划，主要有两大类：①国民经济发展计划；②国土开发计划。二是由中央政府制定的综合性年度计划。三是各省厅编制的产业、行业和专项事业计划以及地区发展计划。从计划的内容和性质看，经济计划只表明经济发展方向和今后的奋斗目标，并不制定政府的“实施计划”。计划内容主要包括对增长率、物价水平、国际收支等指标做出预测，为企业提供参考。在实现赶超目标以后，日本政府继续编制、发布政府白皮书或报告，阐述政府主张，向公众介绍政策安排和走势，如2000年4月发布的《产业技术战略》提出了产业技术政策的目标、政府优先支持的领域以及具体的实施途径，在战略实施期间一般要进行评估，并发表进展报告，这一类文件实际也是政府制定实施的战略规划。

法国政府利用“国家计划”干预市场、引导企业已构成法国政府管理企业的最突出特征。1946~1992年法国政府已连续制定和实施了10个计划，利用计划调控企业已成为法国经济运行机制的重要组成部分。其计划主要包括以下内容：一是规划期内国家总体发展战略和目标，用以指明未来发展方向；二是规定宏观经济总量增长指标，如国内生产总值、投资、消费、进出口以及主要部门和产品的增长率。这种计划对部门和国有企业有很强的约束力，对大量的私营企业则起到信息导向作用，影响企业的决策；三是确定优先发展部门，计划中明确了一定时期内经济部门的优先发展序列和重点部门，对

重点开发地区提供政策倾斜,以确保国家目标与市场主体的行动保持一致,使经济和社会得以平衡发展。

德国联邦政府、联邦经济和技术部包括各州政府每年都发布重大政策信息或产业发展信息,引导社会公众的行为,确定政策框架。尽管德国各级政府都不承认编制发展规划,但实际上德国政府类似的文件较多,与我国的规划功能相似。这一类文件的名称并不统一,如“长远设想”、未来计划、行动计划、战略重点、区域规划、报告书等,如《2001年德国经济报告》、《INFO2000:通往信息社会的德国之路》、《21世纪信息、社会创新和就业行动计划》、《2020年巴伐利亚远景展望》等。德国对“问题地区”的援助是按照《联邦改善区域结构共同任务法》的要求,根据经各方(主要是地方政府)审批和认可的《区域总体规划》方案,有重点地集中对“问题地区”的投资环境和基础设施建设进行援助。德国政府的区域规划分为四个层次,即联邦区域发展规划、州发展规划、地区规划和市规划,它们的内容由宏观到具体。其规划主要包括法律与政策依据、发展环境分析、发展目标、资源评估、发展方案(或发展计划)、政策措施、未来的发展前景等方面的内容。联邦和州的规划侧重于发展战略、发展政策等方面的内容;市规划侧重于投资目标、项目计划等方面的内容。新近制定的交通规划包括交通政策框架、交通投资政策目标、交通的发展情况、交通的需求、新方案的评估、总的投资需求、融资、投资计划、交通的未来发展等若干方面的内容,内容具体,可操作性强。在德国,衡量一个规划是否成功,40%取决于规划编制和文本本身,50%~60%取决于规划的实施。德国的规划因为以法律为依据并以法律为保证,因此政府部门编制的规划能够得到贯彻实施,与规划有关的各个方面都能按规划办事,不执行规划的现象极为少见,这就进一步突出了规划的权威性,使规划的强制性、约束性和指导性作用大为增强。

美国的国家计划着重于高新技术和共性技术的研发领域,尤其是自克林顿政府以来,加强了在工业技术、信息技术领域的干预,制定了一系列的白皮书和规划,对推动美国新经济的形成起到了重要作用。如纳米创导计划、PNGV计划、阿波罗计划等。1996年美国制定了《政府绩效法》,要求政府各部门都按自己的职能,编制部门的战略规划和与年度预算挂钩的行动性规划或项目规划,如美国商务部1997年公布了1997~2002年战略规划,根据新经济发展状况,于2000年底又发布了2001~2005年战略规划,在IT等领域加强了政府的支持力度。

由此可见,发达国家政府都把编制和实施规划,作为实现政府调控目标的一种形式,作为政府的一项行政工作。借鉴发达国家政府干预经济的成功经验,对于在市场经济条件下,确定行业规划的定位,改革政府对经济的调控方式具有重要意义。

(三) 运用经济杠杆扶持战略产业和优势企业

运用财政、税收、金融、货币等经济杠杆干预经济发展是工业发达国家的通行做法。日本政府运用经济杠杆干预市场的主要手段首推产业政策。在日本,政府的经济计划只是对未来的一个预测,而产业政策却是政府参与经济活动、调节市场、引导企业的更现实、更具体、更有力的手段。产业政策的实施依赖于财政、税收、金融等经济杠杆,甚至必要的行政手段的配套使用。日本产业政策的制定,是根据中长期计划有系统地规划

产业结构由低级到高级发展的进程和步骤,选择和确定需要保护的成长产业和新兴产业,并根据经济发展的情况,及时调整主导产业的内容和发展方向。日本政府在每个重要的历史时期提出“产业结构设想”,在确定宏观产业政策和计划时,还制定了一系列重要产业的合理化计划,并采取相应措施,使产业政策微观化、具体化,以保护国内市场。在经济恢复时期的20世纪50年代提出“企业合理化”政策,重点发展造船、煤炭、钢铁等基础工业;在经济高速增长时期的60年代初提出“重化学工业化”政策,重点发展以钢铁、石油化工、汽车、家用电器等为中心的工业;70年代石油危机时期提出“知识密集化”政策,重点发展技术密集、耗能少、污染小、附加值高的产品;80年代提出了“技术立国”方针,集中力量发展以新能源、新材料、信息、生物工程、航天等先进技术为内容的新兴产业。在产业政策指导下,通过财政、金融等手段,引导企业按照国家计划目标生产经营,具体措施主要有:一是实行国内新兴产业和成长产业优惠政策,即向重点产业提供长期低息优惠贷款;实行税收优惠和特别折旧制度,加速企业的资本积累;实行进口补助金制度,规定凡进口新机械的企业,其进口价格的50%由政府支付,同时对国内生产类似机械的企业,同样给予相当于生产成本50%的补助金,从而削弱了进口设备的竞争力,扶植了本国产业的发展。二是扶植政策的法制化。为扶植新兴产业和成长产业,日本制定了一系列产业发展的具体法规,使产业政策有规可循,有法可依,保证了政策的贯彻执行。更为重要的是,这些法规的实施往往与有关的“补助金”制度、条件优惠的特别贷款以及特别折旧制度、税收减免等政策直接挂钩,从而保证和促进了新兴产业和重点产业的发展。

法国政府也非常重视经济杠杆的调节作用,通过经济杠杆调节将企业经济活动纳入国家目标。经济杠杆的手段主要有:财政预算、信贷、补贴、奖金、税收、价格和固定资产折旧等。在财政预算方面,国家预算局在经济和财政部的指导下为计划目标和优先发展项目划拨所需资金。为了确保资金需要,法国政府建立了经济和社会发展基金会,如现代化和装备计划基金、建设基金等。法国政府对于经济计划确定的优先发展项目大都通过政府支配的资金予以支持。

其他工业发达国家都程度不同地运用经济杠杆调节市场,扶植重点产业和优势企业发展。

(四) 运用行政手段干预经济发展

运用行政手段干预经济发展不是计划经济国家特有的经济现象,工业发达国家也经常运用行政手段这只“看得见的手”管理经济。行政手段是指政府凭借政权的力量和权威,通过发布命令、指示、决定、政策等具有约束力的手段,直接调节和控制社会经济活动的行为。行政手段的作用具有及时迅速的特点,在紧急和关键时刻,能起到经济手段、法律手段等其他手段起不到的作用,在特定条件下对促进行业健康、稳定发展有着立竿见影的功效。政府对行业发展的行政干预和调节,是以行业发展的客观需求和政府的自身行政能力为根据。一是必须根据行业发展的客观需要来确定和采取行政干预措施,而不能随意使用。二是必须把握好行政手段的规模,在市场经济条件下,政府行政干预规模应当是适度的。在工业发达国家中,采用行政手段方面最典型的是日本,就是所谓

的“行政指导”。按照日本法制局的解释，行政指导“没有限制国民权利或对国民课以义务的法律上的强制力，而是政府机关为取得行政对象的合作以达到一定行政目的而进行敦促、诱导，使之从事或不从事一定的行为。”日本政府对民间企业实行行政指导一般以“劝告”的方式进行，以达到其调控的目的。

工业发达国家主要在以下几个重要环节行使政府职能：一是规范市场经济秩序，创造一个有效率的市场，为市场主体提供良好的发展环境，如前所述，这是工业发达国家的通行做法；二是培育大企业，增强国际竞争力，从整体上提升综合国力；三是扶持中小企业，促进产业结构合理化，增加社会就业，保持社会稳定；四是支持重大基础、共性技术的研究开发，大力促进科技创新；五是强化行业规制职能，利用技术法规和技术标准设置行业准入和禁入门坎，推进技术进步；六是收集、整理和发布政府权威信息，引导行业健康稳定发展。

三、改善和加强政府行业管理的必要性和紧迫性

改革开放 20 年来，我国市场取向的改革取得了重大的历史性成就，绝大部分生产领域已实现了由市场调节替代计划调节，竞争性行业基本实现了由市场机制调节市场供求和决定商品价格。从竞争性项目投资主体看，基本形成企业为投资主体的格局，政府投资基本上退出了竞争性领域，少量的投资也绝大部分用于公益性项目和基础性项目。尽管市场配置资源的基础性作用越来越大，但我国面临的问题仍然十分突出，主要表现在：市场体系不完善，市场结构不合理，市场主体不健全、市场法规不配套、政府管理不适应、行为不规范等一系列问题，导致工业发展中重复建设严重、市场秩序混乱、地区产业结构趋同等诸多弊端，严重阻碍了国民经济发展和科技进步。这些现象充分反映了我国经济体制改革的长期性、艰巨性和复杂性。作为经济转轨时期的国家，我国除了遇到先起的市场经济国家遇到的共性难题外，还不可避免地遇到一些特殊的矛盾和问题，同时也有着特殊的目标和任务，必须改善和加强政府对经济发展的引导和干预，加速推进工业化进程。实践表明，近 30 年来，世界各国政府经济干预作用总体上呈加强趋势。经济合作与发展组织（OECD）的报告明确强调了政府为企业提供商业环境并影响其竞争力的作用。世界经济论坛和瑞士国际管理学院在其每年进行的国家竞争力评估中，都将政府作为决定一国经济竞争力的八个基本因素之一。政府对经济活动的影响可以说无所不在，政府的宏观经济政策影响到国家的总体经济运行，政府的科技政策影响到技术投入与创造能力的增强，政府的贸易与投资政策直接决定一国经济的国际化程度。

我国经济体制转轨时期政府行业管理不但不应削弱而且应该加强，主要表现在以下几个方面。

（一）弥补市场机制的不足需要加强行业管理

目前保证市场机制能够充分、有效发挥调节功能的条件还存在明显不足，市场机制的局限性比先起的市场经济国家更为突出；市场的自身条件（市场体系、市场机制和市场秩序）存在较大缺陷，经济生活中无序、失控现象大量存在；企业的微观机制难以适

应市场经济的要求；经济发展中长期存在并不断积累的结构性矛盾日益突出；低水平产品严重过剩和高技术产品严重短缺的矛盾并存。亟需加强行业管理，加大政府干预力度，运用经济、法律和必要的行政手段，整顿市场经济秩序，规范企业市场行为；通过编制行业规划，发布权威信息，引导全社会资金投向；通过制定产业政策，鼓励重点行业和优势产业加快发展，同时限制供大于求的长线产品生产能力，坚决淘汰技术已经过时、严重污染环境的小厂小矿和落后产品，以集中有限的资源加快发展国民经济的薄弱环节和重点领域，弥补市场机制的不足。

（二）实施赶超战略的关键是加强行业管理

我国是一个发展中国家，面临着摆脱落后，赶超发达国家的强大压力。面对世界性产业过剩的市场环境，我国经济发展的空间比先起的市场经济国家狭窄、艰难许多，特别是加入 WTO 以后，工业发达国家为摆脱原有市场压力，纷纷把战略重点转向中国市场，扩大对中国大陆的商品、技术和资本输出，我国市场竞争的压力明显加大。尤其是我国现阶段还存在市场需求和就业岗位不足的双重负担，既要努力消除产业升级、技术进步对劳动力的排挤，又要吸纳农村剩余劳动力向城市转移。加快工业经济发展、扩大社会就业仍是今后相当长时期内政府经济管理部门的一项重要而艰巨的任务。要应对加入 WTO 的挑战，提高国际竞争力，缓解就业压力，保持社会稳定，实现经济上赶超发达国家的目标，就必须创造出比发达国家高得多的经济增长率，这种工业化进程的加速推进，使得我国这样的后发性国家不可能像先起的市场经济国家那样主要依靠市场进行自发的积累，而必须借助特殊的经济增长机制，这种特殊的经济增长机制就是在充分发挥市场配置资源的基础性作用的同时，发挥政府对经济发展的强有力干预作用，按照有所为有所不为的原则，集中力量办大事，一段时期抓住一些工业发展中的薄弱环节加大支持力度，实现重点突破，以从整体上提升国家工业水平和国际竞争力。

（三）调节经济体制转换节奏必须改善和加强行业管理

经济体制改革是一个破旧立新的过程。在这一过程中，强化政府功能，重点在于为市场经济的建立和正常运行创造所需的前提条件。像我国这样一个人口多、企业多、情况复杂、工业体系完整，经济总量巨大的发展中大国，为避免经济和社会的动荡，在从传统的计划经济向市场经济转换时期，必须始终保持转换过程的有序性，减少对经济发展的震荡。我国 20 年来渐进式改革方式取得了巨大的历史性成就，赢得了世界性声誉，其中一条重要经验就是政府始终把握着经济改革的大局，重视宏观调控的作用，在一定的程度上弥补了市场机制的缺陷，把经济体制改革对经济发展的负面影响降低到最小程度。从总体上看，改革 20 年来，我国政府通过控制、调节转换秩序，降低了体制转换的成本，加速了从传统计划体制向市场经济体制转换的过程。但是，由于市场机制自身存在的缺陷，我国当前经济生活中无序、混乱的状况在一定范围、一定时期仍较严重，影响了我国经济增长的质量，影响了我国改革开放的大局和现代化进程。这种状况一方面充分说明市场不是万能的通灵法宝，也存在它自身难以克服的矛盾，另一方面也说明我国的宏观调控手段还有待进一步改进，政府行业管理职能和干预经济的作用机制还需要

进一步探索和改革，以不断适应市场经济发展的需要。

（四）加强宏观调控是市场经济国家经济管理的重要职能

第二次世界大战以后，随着各国各具特色的市场经济体制模式的形成和发展，政府干预经济发展的方式和手段也随之发生了相应的变化。值得重视的是，不管国际经济局势如何发展，各国从来没有放松对本国经济的调控和引导。从总体上看，当代西方国家所实行的都是政府宏观调控下的现代市场经济制度，但是从所有制关系、经济决策类型和资源配置方式这三项市场经济体制的基本要素来看，各国又各具特色，大体上可以分为三种模式：一是以美国为代表的推崇私有制和自由企业制度，政府根据短期经济形势，对经济灵活干预的模式；二是以德国等欧洲大陆国家为代表的所谓莱茵模式，其特点是国有经济比重较大，政府宏观经济调节的范围和力度较大，但侧重于间接调控；三是以日本为代表的被称为“政府主导型”的模式，政府对经济干预的范围和力度远远大于欧美国家，而且往往采取一些行政干预等非经济手段。各种经济干预方式各有利弊，我们应正确取舍。

为适应经济全球化进程，提高国际竞争力，赢得国际竞争的主动权，一向以自由经济制度自许的工业发达国家纷纷加大了政府干预经济发展的力度，如美国的纳米创导计划、PNGV 计划、阿波罗计划等。日本在 20 世纪最后两三年连续制定促进技术升级和产业结构调整的多项法律，调控经济的发展。像我国这样一个市场机制还不健全的发展中国家加大政府宏观调控的力度，改善和加强行业管理对经济健康发展尤为重要。

（五）加入 WTO 对政府行业管理提出了新的挑战

加快政府职能转变，既是进一步完善社会主义市场经济体制、深化经济体制改革的重要内容，也是适应经济全球化以及中国加入世贸组织新形势的迫切需要。在经济全球化背景下，各国政府职能都面临着新的调整，但在参与经济全球化的过程中，各国政府在经济管理上的地位和作用并不会因资源在全球范围内的配置而丧失。虽然在这一过程中一些国家经济主权存在一定的让度，例如为了适应所谓的国际游戏规则，一些国家政府不得不放弃自己的一些传统做法，调整自己的经济政策，如为了吸引外资要从多方面给予经济上的优惠政策等。这些都对一国政府职能、政府行为方式等方面提出了新的挑战，要求对政府职能做出切实的转变。

随着中国加入 WTO，中国经济与世界经济接轨与融合的趋势加快，中国将以更加积极的姿态参与全球经济合作与分工，其机遇与挑战都将是巨大的。入世后，市场经济环境与宏观经济形势的深刻变化，客观上要求政府转变职能，提高管理效率。在观念、职能和管理方式上做出相应转变，以适应加入 WTO 的新形势。在管理方式上，政府要变“行政—管制型管理”为“规则—服务型管理”。“入世”对我国政府的经济管理职能提出的挑战，主要是政府对外经贸管理受到 WTO 规则的制约，数量限制、国产化和外汇平衡要求等非关税壁垒被取消，我国政府对国际收支平衡的控制更加依赖货币政策、财政政策和汇率政策等间接调控手段等。此外，世贸组织要求各成员必须履行透明度义务，各成员国政府要及时公布所有的经贸法规，并设立相应的咨询机构提供服务。同时，世贸组织的许多协议都要求各成员加快实施贸易与投资的便利化和自由化，减少贸易与投资中

造成竞争扭曲的政策，实现管理的现代化和规范化。这些都对我国的政府职能提出了更高的要求。在加入 WTO 的新形势下，我国政府要加快职能转变的步伐，放松行政管制，减少对资源配置的干预，减少对市场准入的审批，为企业的发展创造更加宽松的环境。同时政府要加强市场法规建设，增加政策法规的透明度，维护公平、公正的市场秩序。

四、按市场经济发展要求构建行业管理体制

根据我国政府行业管理的现状和经济发展水平，借鉴工业发达国家经验，当前我国应建立由政府行业管理部门、大企业和中介支撑机构相互依存、互相配合、相得益彰的行业管理体制。

（一）当前经济理论界对行业管理体制的争论

从理论上讲，行业管理体制包括行业管理的主体、对象、职能及其作用方式。

1. 对行业管理对象的争论

行业管理的对象也即行业管理的客体，当前存在两种不同意见。一种意见认为，行业管理的对象是同行业企业；另一种意见认为行业管理的对象是全社会同类产品的生产、经营。这两种意见恰好反映了传统部门管理和现代行业管理的根本性区别。传统部门管理的主要特点是专业经济部门按企业的行政隶属关系对生产同类产品的生产企业进行行政管理；现代行业管理的主要特点是对全社会同类产品进行规划、协调、监督、服务。这两种管理模式的优劣随着政府经济体制改革和社会化大生产的发展日益泾渭分明。在计划经济时期我国工业企业一般都是单一产品生产，按行政隶属关系进行统筹管理顺理成章，这种行业管理模式符合当时的经济发展水平。随着我国财政分灶吃饭、简政放权政策的施行，特别是经济体制改革的深入发展、投资主体多元化格局基本形成，各地、各部门新建、扩建了许多生产企业；众多企业通过兼并、改组、联合和根据市场需求不断开发新产品，打破了行业的界限，形成了多元化生产的格局，这个时候按企业行政隶属关系进行管理已不可能。以机械行业为例，由于供需矛盾突出，当时各地相继建设发展了一大批机械企业，机械企业管理分部、省、市、县、乡镇 5 个层次，分属这 5 个层次的机械企业由于行政隶属关系不同很难做到统筹规划，行业管理实际上难以开展，加剧了重复建设。特别是两个制造体系的形成更加剧了机械工业管理的混乱。早在计划经济时期，各使用部门从缓解市场短缺矛盾出发，相应新建了一批专用机械企业，如冶金部门同时生产冶金设备，轻工部门同时生产轻工机械，纺织部门同时生产纺织机械等。机械部门有机械工业发展计划，各使用部门有自己的机械工业发展计划，由于统筹规划不力，等于没有计划，这种部门管理模式对当时的重复建设起了推波助澜的作用。所以，随着经济体制改革的深入和国民经济的发展，按同行业企业进行行业管理既没必要更不可能，而且弊端十分明显。对全社会同类产品生产经营进行统筹规划、协调、监督、服务有利于克服同类产品管理分散、低水平重复、资源配置不合理的旧体制弊端。

2. 对行业管理主体的争论

行业管理主体是涉及行业管理制度性建设的核心问题，对行业管理主体的认识误区不澄清，有关行业管理的职能及运作方式也难以界定清楚，最终势必对我国行业管理体