

工业管理制度创新 是重组工业经济 发展新优势的有效载体

姜振尧 曾云礼

我市现行的工业管理体制基本上是沿用计划经济体制下政府对企业直接管理而形成的企业主管部门管理体制。应当说，它曾为我市形成比较完整的工业行业结构和加快农村工业化进程起到了不可忽视的历史性作用。但是，随着以提高经济运行质量为主要特征的二次创业的深入开展和市场经济的逐步发育，现行工业经济管理体制已越来越暴露出它的弊端。要想真正走出一条速度较快、效益较好、整体素质不断提高的经济协调发展路子，根据市场经济发展规律和生产关系一定要适应生产力发展规律的要求，就必须对现行工业管理体制实施改革，逐步建立适应社会主义市场经济发展要求的以行业协会为主体的工业经济管理体制，走城乡工业发展一体化道路。而实现这一目标，要有一定的政治勇气、超前的理性思维和扎实系统的工作。

工业行业管理是政府管理经济的重要职责之一。它的主要任务是贯彻实施国家制订的产业政策和经济政策，搞好规划、协调、监督和服务，保证行业内部结构的合理性，形成行业的整体效应，促进行业的健康发展。一个行业的形成有它历史的

必然性，是科技水平、资源状态、市场调节程度、相关行业条件、经济发展水平和政府经济政策引导等诸多因素互动的结果。所以行业管理更能体现技术与经济的内在联系，更能与市场需求接轨，更能与地区实际和环境条件相适应。

比较工业行业管理和企业主管部门管理，行业管理具有较强的科学性、民主性和适应性，行业管理作为加强工业管理，提升经济运行质量，具有以下的重要作用。①有利于协调部门和地区的关系，克服管理分散，盲目发展、重复生产的弊病；②有利于统一技术经济政策，使同行业企业在同样的标准和条件下开展竞争，提高工业专业化管理水平；③有利于为全行业企业及时提供信息，提高全行业的竞争能力；④有利于全行业统筹协调，使行业内各企业的资源通过合理配置，发挥更大的综合效应和经济效益，使企业优势与行业优势同时得到的发挥。

在市场经济条件下，随着城市化的不断推进，农村城镇化发展已初具规模，城镇功能日益健全和农村初步工业化任务的基本实现，必然要求向更高层次发展。为了加快我市工业化并轨发展，促进经济增长方式的转变，客观要求必须打破部门、区域、所有制管理界限，有效地疏理行业内部所有企业的竞争关系，制止不正当竞争行为，有效消除内耗，为企业发展创造公正公平的竞争环境，形成行业内企业优胜劣汰机制和行业的整体对外的竞争优势。

在市场经济条件下，政府调控市场既要制定维护市场规划，又要规范卖方买方市场的行为，由此可见把市场经济中的政企分开简单理解为政府可以不管企业的观点显然是片面的，实质

问题在于管理方式的转变。我们所要建立的社会主义市场经济体制，是社会主义基本制度与市场经济的有机结合，在国家宏观调控下，市场机制对资源配置起基础性作用，并且能够实现效率与公平高度结合的经济体制，这种经济体制客观要求政府部门与企业之间不再是行政隶属关系，管理方式要由部门管理向行业管理转变。

同传统的部门管理比较，行业管理是以“政府调控市场、市场引导企业”为其管理体制的基础。管理的对象不再是具体企业，而是整个行业，管理范围不再限于原归属企业，而是覆盖行业内部的各种所有制企业；管理手段和方法不再是单纯的行政指令，而是充分体现统筹性、协调性、服务性。

为了逐步建立与市场经济发展相适应的管理体制，必须相应建立政府与企业之间的中介组织，从国内外实践经验看，这一中介组织的有效组成形式就是工业行业协会。行业协会是同行业企业联合的服务性组织，是建立在企业自愿参加基础上的非盈利性的社会经济团体。其承担的主要工作是：①开展行业调查，提出本行业发展规划和建议；②组织技术信息交流；③提供咨询服务；④组织技术保护和技术转让；⑤进行人才培养；⑥促进国内乃至国际间的交流。

通常具有三方面作用：①从经济活动纵向看，企业需要了解政府意图。向政府部门反映自己的要求；②从横向看，企业需要与合作者协调、与竞争者对话，研究发展生产和公平竞争的共同问题；③获得来自外部的经济、技术、管理等方面的信息和服务。在以行业协会为主体的工业管理体制中如果能通过

授权或委托，它可以承担部分行政职能，将会发挥更重要的作用。

当前，在温州市委提出率先建立社会主义市场经济体制和国务院新一轮机构改革确定后，建立与社会主义市场经济相适应的工业行业管理体制已经历史地落到了本届政府和全市工业界面前。主要体现在：

一是二次创业已进入率先建立社会主义市场经济体制的新阶段。工业行业管理体制是市场经济体制的重要组成部分，只有率先建立工业行业管理新体制，才能实现率先建立社会主义市场经济体制。

二是工业生产力的不断发展，客观上要求部门管理体制由行业管理体制取而代之。

三是通过多年来工业管理部门局部调整和对行业管理的不断探索，越来越多的人认识到建立行业管理体制，已势在必行，不能再失机遇。

四是国家经贸委〔1997〕139号“关于选择若干城市进行行业协会试点的方案”通知精神，充分展现了国家对工业经济从部门管理向行业管理过渡的总趋势。

新的工业管理体制在探索试点和逐步实施过程中，必须把握好几个问题。

（一）建立工业行业管理体制的初步设想

工业行业管理体制既属于宏观经济的范畴，又是宏观调控和微观经济活动的结合部。

从长远看，新的工业管理体制应该达到：（1）产权管理明

晰化；(2) 行为管理法制化；(3) 行业管理社会化；(4) 事务管理社区化。

就近期而言，根据精简、统一、效能的原则，按照行业管理内在要求和实际情况，建立由政府层次、中间层次和企业层次组成的办事高效、运转协调、行为规范的工业行业管理体系。

(1) 理顺政府层次，明确行业管理主体。通过上一轮政府机构改革，政府已基本形成了按工业经济管理职能分工的部门结构，在新一轮机构改革到来之前，首先要在现有机构设置的基础上，明确市经委在全市工业行业中的管理地位，承担全市工业行业管理职责；其次要按照工业行业管理的要求，合理界定政府各职能部门工作分工，明确其相互之间的接口和职责。使政府各职能部门形成合力，通过贯彻国家产业政策、标准、法规，制定并实施经济发展战略、经济发展规划和区域经济技术政策，建立经济预测预报系统，运用经济的、法律的和必要的行政手段，对全市工业各行业发展积极进行引导。

(2) 构建中间层次，发挥市场经济二传手作用。这是建立工业行业管理体制的重点和难点，它包括过渡性的行业管理办公室、行业协会等中介组织。主要是在政府与企业之间发挥桥梁和纽带作用，把国家宏观经济调控目标，政策取向传导给企业，把企业的意见和要求转达给政府，同时根据行业的特点，制定行规行约、组织行检行评，开展联络、指导、培训、咨询等工作，对企业的发展加以扶植和指导。

(3) 规范企业层次，培育合格的市场主体。这是行业管理的落脚点。从企业而言，要严格按照行业要求来规范自身的经

济行为，力求符合行业规范和行业发展目标；同时要充分发挥主观能动性，施展经营才能，使行业管理建立在充满生机与活力的微观经济基础之上。

（二）构建工业行业管理主体的具体方案。

构建工业管理新体制，必须坚持与市场经济发育相适应，与政府机构改革相衔接和遵循一切按经济规律办事的原则。在工业行业管理体制中，中间层次的工业行业协会是整个体制的主体，政府的行业管理职能最终都要通过工业行业协会这一社会经济组织来实现。由此可见，构建工业行业管理最终主体就是要打破现有的部门管理、区域管理、所有制管理界限形成能独立承担行业管理职能的健全的工业行业协会组织网络。实践表明，为尽快实现从部门管理向行业管理转变，并为工业行业协会逐步建立和正常运作创造条件，我们建议先建立半官方的行业管理办公室。具体方案构想如下：

（1）遵循科学规律，合理划分工业行业管理单位。科学划分工业行业，是便于实施行业管理，利于发挥行业优势和建立行业管理组织的基础。具体划分时都要切合当地实际，既要立足于现有行业结构有一个稳定的增长，又要兼顾传统技术的积累成就和新兴技术引进成长，形成劳动密集、资产密集、技术知识密集相结合的多层次行业结构。

（2）建立行业管理办公室，具体承担从部门管理向行业管理过渡任务。从部门管理向行业管理转变，首先要打破现有的企业主管部门管理体制。各行业管理办公室作为市人民政府授权的行业管理机构，要适应社会主义市场经济的要求，面向全

行业，不受部门、地区和所有制限制。行业管理办公室不是企业主管部门，履行职责时要从直接管理和微观管理转为间接管理和宏观管理；从单纯依靠行政手段管理转为依靠法制手段、经济手段和必要的行政手段相结合进行管理，要充分体现行业管理的民主性、科学性和服务性，特别在重大决策上要注意行业内部企业的参与和对决策实施过程中的监督。

其次，由于行业管理办公室是为行业管理社会化准备条件，最终必将过渡到行业协会这种社会经济团体组织形式。因此，在过渡期间必须对行业管理办公室实行中介性的事业单位管理。

其三，做好部门管理向行业管理转变过程衔接。企业主管部门管理向行业管理转变后，国有资产应交由国有资产管理部門或其委托的投资控股公司管理；二轻集体资产由二轻联社实行产权管理和资本经营。其他部门集体资产在企业的，可转化为股东进行产权管理，所有国有、集体资产不得私分、转让、隐匿、流失，有条件的单位可建立集体资金管理组织，进行资本经营；民政、劳动等部门要用足现有政策。行业管理办公室要正确处理与私营企业协会、个体劳动者协会关系，逐步使行业管理真正覆盖全社会。

(3) 培育工业行业协会，逐步实现从行业管理向行业协会管理转变。由于行业管理与行业协会之间有联系，又有区别，所以不能把行业管理和行业协会之间划上等号。特别是在当前政府行业管理机制尚未形成，企业行为不甚规范、行业协会自身素质不高的条件下，如果把它们等同起来，容易使行业管理误入歧途，重归企业主管部门管理或无政府状态。为了最终构

建以工业行业协会为主体的工业管理体制，我们必须抓紧行业协会的试点和培育，重视夯实行业管理的基础。

首先要由行业管理办公室负责抓好现有的行业协会的完善工作，切实做好行业协会试点。

其次，明确行业协会的性质、地位。

其三，明确行业协会职能。要切实根据国经贸〔1997〕139号印发的《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》的通知要求，结合当地实际，赋予其职能。

其四，加强并规范行业协会的组织建设。为了充分体现行业协会的民主性、自律性、中介性和服务性，行业协会的组织建设应遵循民主集中制原则，行业协会领导班子，采用理事会集体领导制度、行业协会工作班子，一般采用理事会领导下秘书长负责制，秘书长要由热心协会工作、熟悉行业情况，办事公正，有一定组织协调能力，与社会各方面关系良好的同志担任，主持协会的日常工作。协会专职工作人员应聘用行业内某一方面的行家里手、热心为行业服务与会员企业无直接利害关系的人担任，应优先吸收行业管理办公室现有工作人员。行业协会工作班子要依据《章程》和《行规行约》建立健全工作制度，确保体现行业协会在实施行业管理职能中的服务性、公正性、协调性等特点；要依靠会员企业和专家队伍来开展工作，正确发挥服务、沟通、公证、监督的作用。

(4) 抓住机遇，破立结合，培育行业管理机制和队伍。我市工业企业主管部门实际从事管理的除经委外都是事业机构，应抓住当前机构改革的有利时机，实施工业管理体制改革，力

争在下轮机构改革到来之前完成从企业主管部门到行业管理办公室的过渡，以期与下轮政府机构改革接轨。在改革中，要注意破立结合，不留空档，不造成工业管理脱节。为慎重起见，政策确定后，可选择几个发展趋势较好、规模较大、产品市场占有率高的行业进行试点，取得经验后再逐步铺开，此外要抓紧培育与行业管理有关的其他市场中介机构。与此同时要成立由政府直属或国有资产管理部门代管的独立的国有企业资产监管机构，逐步形成国有资本营运管理机制，确保国有资产保值、增值，卸下市财政包袱。

在破立过程中，既要拆庙走人，又要合理利用现有工业经济管理人才，要争取他们继续为行业管理贡献他们的聪明才智；要加强对他们进行转岗培训，凡经培训考试、工作考核合格的人员，优先聘用到行业管理办公室工作。对考试考核不合格或不愿从事行业管理工作的人员也要合理确定期限，给政策、给出路进行分流。特别要重视吸收中青年专业科技、管理人才参加行业管理工作。

总之，建立以工业行业协会为主体的工业管理体制，实现从部门管理向行业管理转变是一次重要的体制改革。它需要通过酝酿筹划、调查研究、决策部署、实施培育、实践验证一个较为长期的建立和完善过程，它的成效如何也要以“三个有利于标准”来评判。本文提出具体方案仅仅是实现这一过程的一种分阶段到位的初步设想；当然还有许多其它的设想，比如可以采用先培育行业协会，再将职能转移给协会，后打破或解散企业主管部门的方案，但我们认为它实施起来更困难、摩擦阻

力会便多，而且当前行业管理形势也不允许。所以本文具体方案是我们对实行业管理的倾向性意见，仅能起抛砖引玉作用，请进一步组织研讨、完善提高，以期更切合实际，更具可操作性，且要不失时机地予以实施，以推进政府管理职能转变，理顺工业管理关系，制止企业不正当竞争，促进行业健康发展，重组工业经济发展新优势。

作者单位：瑞安市政协经济科技委员会主任
瑞安市技术监督局副局长