

走新型工业化道路需要整合行业管理体制和部门

<http://www.criifs.org.cn> 2008年3月10日 顾平安

加快转变经济发展方式，坚持走中国特色新型工业化道路，是我们党在经济全球化步伐不断加快和信息化程度日益加深的背景下，全面认识工业化、信息化深入发展的新形势和新任务，深刻把握我国工业发展面临的新课题、新矛盾所得出的科学结论，为我国工业化进一步发展指明了方向。

一、大力推进信息化与工业化的融合

“大力推进信息化与工业化融合，促进工业由大变强”，是党的十七大提出的重要思想，也是我国当前和今后一个时期加快工业化进程的紧迫任务。

工业化是不断吸纳新的科技成果和产业结构不断优化升级的过程。世界上许多强国已经走过了各具特色的工业化道路，但只有那些善于将最有前途的新技术融入本国工业化的历程，并在继承与吸收的基础上善于创新的民族，才能不断提高工业化的层次和水平。在人类社会进入信息时代的今天，信息技术已经广泛应用到国民经济各个领域，极大地拓展和丰富了传统工业化的内涵，提高了劳动生产率，降低了资源消耗和生产成本，减少了环境污染，成为社会生产力和人类文明进步的新的强大动力。许多发达国家正在通过积极发展信息技术及其产业，抢占世界经济竞争的制高点。

“十五”规划实施以来，我国信息产业快速发展，已经成为国民经济的基础产业、支柱产业和先导产业。截至2007年底，我国信息产业增加值占全国GDP的比重达到7.9%，电子信息产品出口也占到全国出口额的37.6%，占全国高技术产品出口额的近90%。信息产业的发展壮大为信息化与工业化的融合奠定了良好的基础。

目前我国总体上仍处在工业化中后期阶段。信息化为我国新型工业化提供了难得的历史机遇，我们不可能也不应该走发达国家“先工业化、后信息化”的发展道路，只有把工业化与信息化结合起来，以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，推进两者有机融合，才能真正“走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥”的新型工业化道路。

“十一五”期间，我国工业化开始进入高速增长阶段。推进信息化与工业化相互融合就是要充分利用信息技术所具有的高关联度、高感应度、高带动度和高渗透性、高增倍性等特点，通过信息技术的不断渗透与扩散，最大限度地实现资源在不同工业行业之间的优化配置，迅速提高劳动生产率；就是要把握信息技术，特别是电子化、信息化、智能化、数字化、网络化技术蓬勃兴起的大好机遇，通过体制创新和技术创新，带动一批新的产业的兴起和发展；就是要通过信息技术的广泛应用，大力推进我国传统产业的改造，加快产业结构的优化升级和产品的更新换代，大大增强产品的竞争能力。

二、加快工业行业管理体制和部门的整合

作为经济体制的组成部分，工业管理体制是否科学合理，直接影响到一个国家或地区工业化的历史进程。为了适应信息化与工业化相互融合的发展趋势，加强信息技术在国民经济各个领域的广泛应用，从总体上推进我国工业化协调、快速、持续的发展，需要整合现行的工业行业管理体制。

我国现行工业行业管理体制比较分散，主要表现在：不同领域的工业行业管理职能和工业运行调节职能分散在不同部门。这种比较分散的工业管理体制存在着明显的弊端。

首先，在客观上造成了工业管理职能的交叉重叠，不利于信息化与工业化的进一步融合，更不利于整个工业的协调发展。根据国务院有关规定，国防科学技术工业委员会、信息产业部和国家发展改革委员会都拥有制定各自所属工业行业的政策、法规、标准、规划等职能。但是，由于现代工业行业之间客观上彼此渗透、相互关联，融合趋势进一步增强，特别是企业的研发和生产往往涉及到几个管理部门，因而客观上需要政策统筹、管理协调和标准统一。信息产业部根据国家产业政策与技术发展政策，在推进信息产业的发展过程中，会涉及到国防科技工业，以及传统的工业行业的改造与结构调整；而国家发展改革委员会在推进工业化和信息化、制定工业行业规划、推动高新技术产业发展的过程中，同样需要与国防科技工业和信息产业步调一致。这种按行业归口管理容易引发相关部门政策之间的矛盾冲突，造成执行上的相互掣肘，甚至在一定程度上造成行业监督的主体越位、缺位，特别是在我国工业化快速推进时期，尤其需要有一个权威部门对我国工业化发展进行总体规划和整体指导。

其次，这种自成体系、分割管理的局面，容易形成行业壁垒，不利于统一的“大工业”体系形成。以信息化带动工业化，加强信息化与工业化的融合，是涉及到我国整个工业行业的历史性任务，传统工业的升级改造，产业结构、产品结构和企业结构的调整，国防科技工业的研发、生产与建设以及军工企业的战略重组等重大问题，都需要超越现行的行业限制，打破行业壁垒，加强产业融合与产业配套，以高新技术产业与信息产业为主导，统筹、协调推进。只有这样才能完成战略性的产业升级，构建起可持续发展的新型工业体系，增强我国整体工业的国际竞争力。

第三，这种分散的管理体制容易造成对国外先进技术的重复引进，不利于加快推进技术进步和产业核心竞争力的形成。改革开放以来，我国引进国外先进技术，目的就是推动我国工业整体协调与快速发展，而工业行业比较分散的管理体制，阻碍了这一目标的顺利实现。如果不从国家工业化整体发展的战略高度，加强对国外先进技术引进的统一部署、协调，尤其是对国外关键技术和重大技术装备的消化、吸收与创新，就难以尽快走出对外技术依赖和受制于人的被动局面。加快工业行业管理体制和部门的整合，有利于做到统筹规划，从政策的角度引导外资更多地投向高新技术产业和现有企业的技术改造；有利于高起点引进国外先进技术，特别是加大一些关键性、战略性技术领域的消化吸收和自主创新能力，加大研究与开发的投入力度，避免盲目引进和重复引进，增强持续创新的能力，建设创新型国家。

为了加快我国新型工业化步伐，有必要整合现行的管理体制和部门，将主要行业的发展战略与规划方面的职能适当集中，由中央政府组建统一的工业管理部门，建立起与我国现阶段工业发展水平相适应的、统一的政府工业管理体制，充分发挥政府对工业化的整体规划、指导、监督和协调作用。

三、加强产业整体规划和行业发展指导

我国是世界上最大的发展中国家，生产力发展水平具有多层次性，在国际产业分工体系中处于比较不利的地位。现阶段，我国与工业发达国家之间的差距，已主要不是工业生产规模和产品产量方面的差距，而是工业经济结构、生产技术和产业组织方式上的差距。从世界范围来看，国际产业转移的规模迅速扩大，使各国的产业发展及结构调整之间的互动性显著增强，各国之间的产业关联和相互依赖程度达到了前所未有的程度。

建立统一的综合性工业管理体制，有利于适应我国现阶段工业经济发展需要，形成“大工业”和“大市场”的格局，也便于加强产业整体规划和行业发展指导，实现政府宏观管理和行业管理的有机结合。加强对工业行业管理体制的整合，不是干预企业生产经营活动，更不是对计划经济体制下传统工业管理方式的回归，而是在更高层次上，进一步完善政府社会主义市场经济条件下的规划、指导、协调和服务职能。

“十一五”期间，我们要根据中央有关推进政府职能转变的要求，通过大力推进信息化与工业化融合，建立和完善适应社会主义市场经济需要的工业管理体制，充分发挥市场机制作用，最大限度地减少政府对市场和企业的不合理干预，将政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来，使市场配置资源的基础性作用得以更好地发挥，以加快我国新型工业化的步伐。

（作者为：国家行政学院公共管理教研部博士）

文章来源：人民网—《人民日报》 （责任编辑： ZFY）