

经济行政法 概论

主编：贺乐民

陕西人民出版社

经济行政法概论

主 编 贺乐民

副主编 王建华 苏 云 毛宗明
王君昌 李冬梅 禹剑峰
刘 轶

陕 西 人 民 出 版 社

经济行政法概论

主编 贺乐民

陕西人民·政法出版发行

(西安北大街131号)

蓝田县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 19.125印张 3插页 471千字

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数：1—4000

ISBN 7-224-01869-4/D·201

定价：7.80元

撰稿人（以姓氏笔划为序），

于魏晓	王安平	王君昌	王建华	王培生
王登霄	毛宗明	朱永生	刘 轶	刘汉杰
刘华为	刘鹏飞	李 毅	李冬梅	李清芳
苏 云	宋元良	张乃宽	赵俊芳	郑新平
郝渊晓	禹剑峰	贺乐民	贺翔朝	贺新宇
徐之椿	郭世辉	黄 河	黄龙一	惠生武
强 力	管秦生			

经济史

必须依托

科学

伊万海

九五

序

为了促进社会主义建设和改革开放，保证四化建设顺利进行，使国民经济保持持续、稳定、协调地发展，实现本世纪末经济社会发展的第二步战略目标，我们要全力以赴地抓好社会主义经济建设。经济建设是整个社会发展，国家强盛，人民富裕的基础。因此，我们要坚定不移地坚持“一个中心、两个基本点”，各项工作都要为经济建设服务。要抓好经济建设，离不开法律的保障，其中重要的就是经济行政法律的保障。通过经济行政立法和执法活动，规范经济管理部门和企业的行为，使经济管理部门能够自觉地运用经济行政法律手段有效地组织和管理国民经济，形成以法律手段为基础的宏观调控体系，发挥经济行政法律干预和规范社会经济生活的积极作用；也使经济管理部门的管理活动受到经济行政法律的制约和监督，做到依法行政，使经济管理活动科学化、规范化。同时，也可以提高企业和其他经济组织的守法意识，自觉地接受国家经济管理部门的管理和调控，保证社会主义经济健康稳步地向前发展。

《经济行政法概论》一书的问世，对我们如何以经济行政法律手段组织和管理国民经济，做了很重要的探索。它以治理整顿深化改革、建立宏观调控体系的实践为基础，广泛吸收和借鉴了国内行政法、经济法学说的合理因素和研究成果，概括了最新的经济行政立法成就，总结了国家管理经济的成功经验，系统地阐述了国家经济管理部门如何运用经济行政法律手段管理国民经济和依

法从事经济管理活动的问题，体系完整，内容新颖，既具有较强的理论性，又具有广泛的实用性，是国内第一本系统的经济行政法专著。

此书的问世，对于我国社会主义经济建设具有较大的意义。

第一，增强政府管理经济工作职能。国家管理经济除了行政手段和经济手段之外，还有法律手段。因此，如何把行政手段、经济手段和法律手段结合起来，处理好它们之间的关系，就是非常重要的了。该书对此有独到的见解。我国实行的是社会主义有计划的商品经济，商品经济的不少片面性和消极因素必然在我们的经济生活中表现出来，利用经济行政法律手段，可以减少或避免、限制或制裁这些片面性和消极因素。该书在这方面做了不少有益的探讨，如关于禁止垄断和保护竞争的论述、关于技术监督的论述等等。

第二，为建立计划经济与市场调节相结合的新经济机制创造条件。建设有中国特色的社会主义，就是要坚持计划经济与市场调节相结合的原则，逐步建立宏观调控体系，特别是要健全间接调控机制，更好地运用财政、税收、金融、价格、工资等手段调节经济运行。要真正做到这一点，就必须以经济行政法律为基础，使各种政策都建立在规范化和制度化的基础之上。对此，该书也做了比较深入的论述，有一定的新意。

第三，促进行政诉讼法的顺利实施，进一步提高机关办事效率。该书的出版，对于规范经济管理部门的管理活动，克服官僚主义、主观主义，改变机关作风，提高经济管理部门依法管理的意识和经济决策的水平，具有重要的现实意义。

此外，该书是由法律教育工作者和经济管理部门的同志共同编著的，这是一个很好的尝试。它对于提高法学教育的水平，推动法律教育、法制宣传为经济建设服务，提高经济管理人员的法律知识修养，培养自觉地依法进行经济管理活动，将我国的经济管

理活动纳入法制化的轨道，有着重要的意义。

《经济行政法概论》的出版发行，将会对广大读者，特别是各级各类经济管理工作者和法律、行政管理、经济管理专业的教师和学生具有较大的参考和实用价值，也将对社会主义法制建设和经济建设产生积极的推动作用。

陕西省人大常委会主任

A handwritten signature in black ink, appearing to be '李锐' (Li Rui), written in a cursive style.

1991年4月18日

目 录

题词	张方海
序	李溪溥

第一编 经济行政法总论

第一章 经济行政法学概述	(1)
第一节 经济行政法的概念	(1)
第二节 经济行政法的调整对象	(7)
第三节 经济行政法的调整方法	(14)
第四节 经济行政法的本质和特征	(22)
第五节 经济行政法的渊源和体系	(26)
第二章 经济行政法的历史发展	(33)
第一节 经济行政法的产生和中国古代经济行政法	(33)
第二节 资本主义经济行政法的产生和发展	(39)
第三节 社会主义经济行政法的产生和我国的经济行政立法	(48)
第三章 经济行政法的基本原则	(54)
第一节 经济行政法基本原则的概念和特征	(54)
第二节 指令与服从原则	(55)
第三节 依法实施经济行政的原则	(57)
第四节 保证国民经济总体协调发展的原则	(58)
第五节 遵循经济规律要求的原则	(61)
第六节 维护国家、集体和个人物质利益的原则	(63)
第七节 保护公有制经济和其他多种经济成分的原则	(66)

第四章 经济行政法律关系.....	(69)
第一节 经济行政法律关系的概念及性质	(69)
第二节 经济行政法律关系的特征	(71)
第三节 经济行政法律关系的意义	(73)
第四节 经济行政法律关系的要素	(74)
第五章 经济行政权	(84)
第一节 经济行政权的概念和特征	(84)
第二节 经济行政权的内容	(88)
第三节 经济行政权的行使	(93)
第四节 经济行政权的保护与限制	(95)
第五节 经济行政权争议	(100)
第六章 国民经济管理法综论	(103)
第一节 国民经济管理法的依据	(103)
第二节 直接管理法	(107)
第三节 间接管理法	(113)
第四节 直接管理法和间接管理法的关系	(120)

第二编 经济行政组织法

第七章 经济行政机关.....	(125)
第一节 经济行政机关及其特征	(125)
第二节 经济行政机关的设置原则	(128)
第三节 我国经济行政机关的产生和发展	(131)
第四节 经济行政机关分类	(133)
第八章 经济行政人员.....	(137)
第一节 经济行政人员的概念和分类	(137)
第二节 一般经济行政人员	(138)
第三节 经济行政领导人员	(143)
第九章 企业管理法	(147)
第一节 企业管理法概述	(147)
第二节 企业的设立、变更、终止和破产	(151)

第三节	企业的权利和义务	(156)
第四节	企业行政管理的法律制度	(159)
第五节	企业外部管理制度	(162)
第十章	竞争管理法	(164)
第一节	竞争管理法概述	(164)
第二节	竞争管理法的基本原则	(166)
第三节	禁止垄断和不正当竞争法	(173)

第三编 直接管理法

第十一章	计划法	(180)
第一节	计划法概述	(180)
第二节	计划体系和指标体系的法律规定	(185)
第三节	计划管理的法律规定	(190)
第十二章	投资管理法	(196)
第一节	投资管理法概述	(196)
第二节	投资管理体制的法律规定	(201)
第三节	投资管理的法律规定	(203)
第四节	投资调节的法律规定	(206)
第十三章	物资管理法	(214)
第一节	物资管理法概述	(214)
第二节	物资管理体制的法律规定	(217)
第三节	物资管理的法律规定	(227)
第十四章	财政法	(234)
第一节	财政法概述	(234)
第二节	国家预算的法律制度	(240)
第三节	财政管理的法律制度	(245)
第十五章	税法	(251)
第一节	税法概述	(251)
第二节	我国现行税收法律制度	(256)
第三节	税收管理法律制度	(262)

第四节	有关违反税法的制裁规定	(267)
第十六章	金融法	(270)
第一节	金融法概述	(270)
第二节	我国金融体系法律制度	(275)
第三节	货币管理和金银管理法律制度	(284)
第四节	信贷、结算法律制度	(293)
第五节	保险管理制度	(298)
第十七章	价格管理法	(301)
第一节	价格管理法概述	(301)
第二节	价格管理制度和管理机构	(306)
第三节	价格监督和奖惩的法律制度	(311)
第十八章	工商行政管理法	(323)
第一节	工商行政管理法概述	(323)
第二节	工商行政管理机关及其职责	(327)
第三节	工商行政管理的法律规定	(329)
第四节	违反工商行政管理法的法律责任	(334)
第十九章	自然资源管理法	(339)
第一节	自然资源管理法概述	(339)
第二节	自然资源管理机关与基本制度	(344)
第三节	几种重要自然资源管理的法律规定	(348)
第二十章	环境保护法	(357)
第一节	环境保护法概述	(357)
第二节	环境保护管理机关与管理制度	(364)
第三节	环境保护的法律规定	(370)
第二十一章	科技管理法	(378)
第一节	科技管理法概述	(378)
第二节	科技管理机构 and 计划管理制度	(380)
第三节	自然科学基金制度	(386)
第四节	技术市场管理制度	(393)

第二十二章 工业产权管理法.....	(398)
第一节 工业产权管理法概述.....	(398)
第二节 专利管理法.....	(401)
第三节 商标管理法.....	(407)
第二十三章 涉外经济法	(413)
第一节 涉外经济法概述	(413)
第二节 对外贸易管理法	(415)
第三节 利用外资法	(421)
第四节 外汇管理法	(433)

第四编 间接管理法

第二十四章 财政调节法	(441)
第一节 财政调节的概念和作用	(441)
第二节 财政分配调节法	(447)
第三节 财政补贴调节法	(455)
第二十五章 税收调节法	(463)
第一节 税收调节的概念和作用	(463)
第二节 税收调节的方式和种类	(470)
第三节 税收制度改革的目标	(472)
第二十六章 金融调节法	(480)
第一节 金融调节的概念和作用	(480)
第二节 信贷调节法	(485)
第三节 汇率调节法	(489)
第四节 金融体制改革和宏观金融调控体系	(492)
第二十七章 价格调节法	(498)
第一节 价格调节的概念和作用	(498)
第二节 价格调节的法律规定	(502)
第三节 价格体制改革的目标	(510)
第二十八章 收入分配调节法	(515)
第一节 收入分配调节的概念和作用	(515)

第二节	对个人收入分配调节的法律规定	(521)
第三节	对企业收入分配调节的法律规定	(527)
第二十九章	消费调节法	(533)
第一节	消费调节的概念和作用	(533)
第二节	消费调节的内容和方式	(539)
第三节	消费需求膨胀情况下的法律调节	(544)

第五编 经济行政监督法

第三十章	经济行政监督法	(549)
第一节	经济行政监督法的概念和原则	(549)
第二节	财政税务监督	(552)
第三节	会计和审计监督	(554)
第四节	统计监督	(556)
第五节	金融监督	(558)
第六节	技术监督	(567)

第六编 经济行政法律责任和经济行政争议

第三十一章	经济行政法律责任	(578)
第一节	经济行政法律责任的概念和特征	(578)
第二节	经济行政法律责任的归责条件	(582)
第三节	经济行政法律责任的构成	(586)
第三十二章	经济行政争议	(590)
第一节	经济行政争议概述	(590)
第二节	经济行政复议制度	(592)
第三节	经济行政诉讼制度	(595)
后记		(600)

第一编 经济行政法总论

第一章 经济行政法学概述

经济行政法学是行政法学的一个重要分支学科，同时又与经济法学有着密切而复杂的关系。它以行政法体系中的重要法律部门——经济行政法——作为自己的研究对象。本章旨在研究经济行政法学的基本问题：经济行政法的概念、调整对象、调整方法、特征和作用、体系等。为此，必须首先分析作为经济行政法基础的经济行政活动以及经济行政法作为独立法律部门的必要性和可能性等理论问题。

第一节 经济行政法的概念

行政，在最抽象的意义上，就是管理。它涉及一切组织、指挥、协调、控制和监督活动。凡是人类参与的社会性活动，都会出现这种行政管理活动。但是，行政法意义上的“行政”，是专指国家的管理活动，是国家的行政管理，而不是其他组织的管理活动。

关于“行政”的含义和范围，行政法学者历来有不同的看法。美国早期行政法学家古德诺认为，行政是与政治相对应的功能，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。而大部分

资产阶级学者从“三权分立”的原则出发，认为行政是国家权力的一种，是与立法和司法相对的一种国家活动。还有的学者从行政中心说的观点出发，认为行政处于国家行使统治权的中心地位，国家的其他权力和活动，如立法、司法等都是为了配合行政权的需要而行使的。也有的学者从行政的内容上，将行政概括为“公共服务的总体”。总之，资产阶级学者关于“行政”的观点，都从不同的角度和侧面揭示了行政的特点，有一定合理性。但是资产阶级学者是从本阶级的利益和当时的历史任务出发的，因此不可能真正揭示“行政”的实质和作用。

只有马克思才真正解决了这一问题。他说：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是它们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”^①从马克思的论述中，我们可以得知行政的本质属性在于：第一，行政是一种国家职能，是国家的活动，它的主体是国家行政机关。这就使它和政党、社会团体、社会组织 and 个人的活动区别开来。第二，行政是国家的组织管理活动，是一种直接的经常的国家管理职能，这就使它和其他国家职能和活动，如立法、司法等活动区别开来。

明确了行政的本质属性是国家的管理活动以后，我们还要分析行政这种国家管理活动的内容和手段。从内容上来说，行政是社会的公务，它包括政治、经济、文化、教育、国防、社会安全、生活福利等公共事务。而在这些公共事务中，以经济事务或经济行政最为重要。正如列宁所说：“社会主义党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。……要有成效地进行管理，……必须善于实际地进行组织工作。这是一个最困难的任务，因为这是要用新的

①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。并且这也是一个最崇高的任务，因为只有在解决这个任务以后（在主要的和基本的方面解决以后），才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”^①列宁同马克思一样，认为管理（行政）的主要特点就是对国家事务的组织，但列宁将管理提高到直接关系社会主义胜利的地位。他还进一步指出，苏维埃国家行政管理的主要内容，是建立社会主义的经济基础。他认为：第一，这一任务的完成将是十分困难的，因为这是一个全新的，将使千百万人的生活建立在新的与一切剥削阶级不同的经济基础之上的伟大变革；第二，这也是苏维埃行政管理最崇高的使命，因为这是关系到能否在俄国建成社会主义的历史性任务。列宁这一思想之所以正确，正是因为，社会主义国家的根本任务就是发展生产力，国家只有组织和管理好经济，使社会生产力有计划、按比例地高速度发展，才能巩固和发展社会主义。

所谓经济行政，就是国家管理经济的活动，是国家行政权力在经济领域的组织、管理活动。旧中国的行政法学者根据国民政府制定颁布的大量行政管理法规，将行政法分论分为四大部分：内务行政、财务行政、外交行政和军事行政。其中内务行政包括：（1）警察行政；（2）保育行政（主要内容为对公私企业的行政管理，以及对工业、农业、林业、交通、渔牧业、矿业、商业、度量衡、文化、教育等各个方面的行政管理）。这是将经济行政与文化教育行政合并，统称为“保育行政”。日本学者美浓部达吉也曾提出把国家行政管理分为警察、保育、法政、财政和军政五大部分。

苏联学者通常把整个国家行政管理分为五大类：国民经济管理、社会文化建设的管理、行政政治建设的管理、对外关系方面

^①《列宁选集》第27卷，第221页。