

《行政学》与《现代管理知识》丛书

中国工商管理学

主 编 陈祖耀
左 锋
陈斯冰

四川民族出版社

中国工商管理学

夏书章题



0

中国工商管理学 陈祖耀 主编

四川民族出版社
四川民族出版社发行
湖北九歌印刷厂印刷

(成都盐街道三号)

开本 850×1168 毫米

1/32

印张 10

1994 年 4 月第一版

1994 年 4 月第一次印刷

字数:263 千字

印数 1-1500 册

ISBN7-5409-1365-7/F·11

定价:16 元

《行政学》与《现代管理知识》丛书之一

中国工商行政管理学

顾 问:周景堂 戴大祝 吴声桂 徐学武

主 编:陈祖耀 左 锋 陈斯冰

常务主编:蔡建明 徐建新 罗东斌

副 主 编:陈六斤 胡永长 朱柏纯

编 委:熊国庆 张开惠 熊中礼 蒋顺鉴

潘华江 赵星华 韩天法 夏 军

李永成 柳建军 李建武 李湘泉

李又才 周学斌 方宝忠 林南沛

其他作者见后记

《行政学》与《现代管理知识》丛书

编委名单

主 任:程连昌

常务副主任:胡 原

副 主 任:徐颂陶 成根生 徐学武

刘存良 王 端 李 勃

张 健 陈强华 邹先松

刘建设 戴大祝

常务编委:(笔划为序)

王 端 王新华 刘存良 刘建设

刘浩明 成银生 江 明 许启荣

陈强华 陈祖耀 李 勃 邹先松

张 健 张立荣 孟正道 吴邦金

胡 原 胡宜光 徐颂陶 徐学武

贾忠杰 曾磊光 戴大祝

编 委:马士彦等人

前 言

《中国工商行政管理学》一书是由湖北省社会科学院的部分专家学者和实际部门工作的同志共同撰写的。是我国工商行政管理学研究草创阶段的研究成果之一，其理论、观点的不太成熟，甚至有些粗造，都在所难免。我们撰写此书的目的，在于探索，在于引玉。如达此目的，我们就深感欣慰了。

我们认为，要使一门新学科站立起来，并立于学科之林。首先必须突破这一学科的基本问题问题的研究；随着基本问题的确立，学科的逻辑起点、研究对象、基本范畴、基本规律、学科体系等重大理论问题的解决就可以从理论上站立起来。本书就是沿着这一思路对工商行政管理的理论和实践进行探索的。是一部颇具理论特色的新作。

基于此，我们认为：

工商行政管理行为是工商行政管理学的逻辑起点；

工商行政管理行为和利益是工商行政管理学的基本问题；

工商行政管理活动是工商行政管理学的研究对象；

工商行政管理学的原理，应用理论、管理实践、管理效率、管理法规是工商行政管理学的学科体系；

管理结构科学化、管理方式多样化、管理行为规范化、是工商行政管理学的基本规律。除此，我们还对工商行政管理学的基本范畴和基本原则等重要理论问题作了初步的探讨。虽然不敢说它们是绝对正确，但毕竟是我们学习和研究后的认识和体会。它有多大的参考价值，自有读者评说。我们深知拙作错漏甚多，诚恳欢迎广大读者批评指正，以便今后让它更加完善。

目 录

第一章 绪论	1
一、中国古代工商行政管理	1
二、外国工商行政管理	11
三、中国近代工商行政管理	17
四、社会主义工商行政管理	25
五、 <u>工商行政管理的地位和作用</u>	38
六、学习工商管理学的意义	52
七、工商管理学与相关学科的关系	58
第二章 工商管理学的基本原理	63
一、工商行政管理与工商管理学	63
二、工商管理学的研究对象	66
三、工商管理学的逻辑起点	69
四、工商管理学的基本问题	71
五、工商管理学的基本范畴	74
六、基本规律	83
七、基本原则	91
八、学科体系与理论体系	101
九、方法论和研究方法	105
第三章 行政管理机构及其职能	109
一、行政管理机构在国民经济运行机制中的作用	109
二、国家行政管理机构	113
三、地方行政管理机构	115
四、基层行政管理机构	115
五、基层行政管理职能	119
六、行政管理机构改革与发展	124
第四章 工商管理学的研究内容	129
一、企业登记管理	129
二、商标管理	135

三、合同管理	139
四、广告管理	148
五、监督管理	156
六、市场管理	163
七、个体、私营经济管理	171
八、管理方法与手段	172
九、其他管理活动	179
第五章 工商行政机关管理	188
一、工商行政管理机关的设置	188
二、工商行政机关的运行活动	195
三、工商行政机关管理制度	203
第六章 工商行政领导方法与领导艺术	213
一、领导方法	213
二、领导艺术	219
三、领导作风	226
四、领导原则	230
第七章 工商行政管理法规	234
一、工商行政管理法规概述	234
二、工商行政管理法规的制定和实施	244
三、工商行政管理法规与有关法规的关系	248
四、工商行政管理法规实务	249
附录:	254
一、必须加强工商行政管理学的研究	254
二、社会主义行政管理学学科体系	261
三、论行政管理学的学科体系	
——兼与欧阳雄飞商榷	266
四、社会主义行政管理学的几个理论问题	275
五、行政学与行政管理学辨析	283
六、论行政体制改革的几个原则	287
七、试论市场经济对工商行政管理的新要求	293

第一章 绪论

工商行政管理是研究工商行政管理活动及其规律的一门行政管理学的分支学科。这一学科在我国已有悠久的历史,积累了大量的资料,但是,作为一门学科来研究还是近几年的事,因此,学习和研究它的历史,总结其经验教训,这对于指导我们的工作,建立有中国特色的工商行政管理学,将具有重要的现实意义和深远的历史意义。本章将着重介绍我国各个历史时期工商行政管理的状况,介绍它和相关学科的关系等内容。

一、中国古代工商行政管理

(一)古代工商行政管理的萌芽

中国工商行政管理的最初萌芽,大约是在原始社会末期的尧、舜时代(公元前 23~21 世纪中期)。据古书《易经·系辞下》记载,随着生产力的发展,原始部落的交换活动也发展起来,到距今约 4000~5000 年的神农氏时,出现了原始的集市。所谓“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易活动的发展,使得交换过程中人们的各种经济利益矛盾也日趋暴露和激化,以旧的习惯的道德为基础而自发形成的行为规范,由于缺乏强制力的保证,已不能有效地调节人们的商品交换关系了。于是,当时的部落首领不得不开始利用其掌握的公共权利,强制干预商品生产和商品交换活动。根据司马迁在《史记·五帝本纪》中的记载,舜继任部落酋长以后,为了保证商品生产和商品交换的正常进行,曾经统一规定了度量衡的标准:“舜摄行天子之政,以观天命。……同律,度量衡。”书中还记载了舜利用权力干预商品质量的情况:“东夷之陶者,器苦窳,舜往陶焉,期年而牢。”意思是说,当时东夷(今淮水流域,山东西南一带)地方的陶器生产者生产的陶器质

量低劣，舜亲自前往干预，不久质量就提高了。上述史实表明：原始社会末期，商品生产和商品交换有了一定的发展，并且形成了最初的市场。同时，作为舜干预商品生产和商品交换所运用的部落酋长的权力，本质上是一种公共权力。它与后来的国家权力，在作为社会公共权力方面，是一脉相承的，因此，可以认为，原始社会末期，部落酋长利用其掌握的公共权力对商品生产和商品交换的这种干预，已经包含了工商行政管理的最初萌芽。

（二）古代工商行政管理的形成

根据历史记载，中国比较成熟的工商行政管理活动，产生于奴隶制国家出现以后，并在西周逐步形成。

公元前 21 世纪，建立了夏王朝，由此开始了奴隶制国家的统治。历经夏、商、周三代的发展，中国的奴隶社会达到了相当发达和完善的地步，奴隶制国家建立以后，作为阶级统治的工具，一方面，它必须履行奴隶主贵族对奴隶进行压迫和统治的政治职能；另一方面，它也必须履行奴隶制国家对社会经济活动干预和管理的经济行政职能。因此，为了保障奴隶主贵族的经济利益，维持奴隶制国家的经济秩序，巩固奴隶主阶级统治，奴隶制国家从它诞生的时候起，就开始运用自己政权的力量，对工商业和市场经济活动进行监督和管理，以促进或阻碍社会商品经济的发展。

然而，由于史料的缺乏。我们无法明了夏、商两朝对商品的经济活动监督和管理的情况，但从奴隶制国家的兴盛时期——西周的史料中，能够清楚地勾划出中国工商行政管理形成时期的概貌，

1. 西周国家工商行政管理政策和工商行政管理体制

西周奴隶制国家推行农、工、商并重的政策，在中央政府设置“司空”主管工事。司空为“六卿”之一，职位很高，表明政府对工业的重视。在商业方面，周文王曾运用商业政策提供种种便利，如在运输、住所、货币以及其它必需用品方面予以优待，鼓励乡村商人经商移居城市，繁荣都市。

西周工商行政管理体制的特点,突出地表现在“工商食官”制度上,一方面,国家允许和鼓励私营工商业的发展;另一方面,国家也积极参与工商业活动,从事部分垄断事业,强迫奴隶从事手工业产品的生产和贸易活动,这些奴隶属官府,在强制下劳动,毫无人身自由,他们生产的产品和获得的效益,也完全归奴隶主占有,自己则仅靠官府给予的菲薄的生活资料维持生存。奴隶制国家利用这些“官工”、“官贾”的力量从事垄断经营活动将粮食、盐、铁等重要产品和生产经营权控制在国家手中,以保证奴隶主贵族获得最大的经济利益。这种工商行政管理体制,反映了奴隶制国家的阶级统治实质。

2、西周国家工商管理的内容

奴隶社会商品生产很不发达,许多产品主要是由于商业的发展而卷入流通过程的。在商品流通过程中,市场既是交易场所,又是反映各种经济关系最集中的地方。因此,奴隶制国家对商品经济活动的行政监督,集中地表现在对市场活动的管理。

(1)设置商品交易场所。为了交易的方便,奴隶制国家一般在城市中设有“市”。如王城内的“市”,就设在王宫的后面,作为商品交易的场所。市分为两类:一类是固定的“市”,设立在王城之内、分封诸侯的国内,或者为适应驿店的要求,而设立在交通要道上;另一类为临时设立的。农村中也有“市”,有的称“场”,都是为商品交易而设立的场所。随着社会经济的发展,市场日益成为商品经济活动的中心,同时也是奴隶制国家监督管理商品经济活动的中心。

(2)设置市场管理机构。为了加强市场的管理,国家设立了专门的管理机构。据《周礼·地官》篇记载,周朝专门设立了“司市”及其属下的一系列官员,从各个方面对市场活动进行管理。“司市”是市场的主管官员,“掌市之治教政刑量度禁令,”即全面负责从交易规则到物价、度量衡、市场交易行为、市场纠纷的治理。司市以下,再设质人、廛人、胥师、司武等官员,具体负责管理市场各个方面的管理事宜。例如,“质人”负责管理市场上市商品、交易契约;“胥师”负责颁布禁令刑法,并处理欺诈伪卖行为,“司武”负责市场执法,维持市场治安和

秩序；“贾师”负责评定和监督物价；“司稽”负责巡视市场，检查违反市场管理的活动；“司门”负责市门，稽查走私等。奴隶制国家通过这些官员的设定，构成了一个市场管理行政系统，从而强化了国家对市场经济活动的干预和监督。

(3)对上市商品的管理。奴隶制国家并不是任何物品都允许上市销售的。按《礼记·王制》的规定，奴隶制国家的官式物品如“圭璧金璋”和“命服命子”，宗教迷信用品如“宗庙之器”和“牺牲”以及国家暴力工具“戒器”等，一律禁止出售，以防上“僭越”、“犯上”，违背礼制。而对允许出售的商品，也在质量、规格、颜色等各方面都作了严格的规定，以保护消费者尤其是奴隶主贵族的利益。

(4)对市场物价的管理。为了稳定市场物价国家设置了“贾师”，专门评定市场物价，任何商品不经“贾师”查看评定不得出卖。尤其是对不提倡的商品，要“抑其价而却之”，但对提倡的商品，则起其价而增之。”在发生灾荒时，“贾师”要负责维持米谷，棺木等商品平常的价格，禁止任意涨价；对珍异食物也是如此。官府如有剩余物资出售，其价格也由“贾师”估定。“贾师”定价多是秉承奴隶主贵族的意图，有意压低奢侈品的价格，以便他们购买。这样的定价，反映的无疑是奴隶主阶级的利益和要求。

(5)对市场秩序的维护。奴隶制国家是把市场作为一个特殊的地区来管理的，市场周围以恒墙围圈，四面设门，一日开放三次，有官员执鞭纠察。市内也有官吏巡行，以便防盗、处理纠纷和监视人们的交易活动。如有违法事件及不按市规进行交易，则由“司市”、“胥师”等进行处理。货物出入市场，必须有“司市”发给的免证方可通行；交易只能在指定的时间和地点内各自分别进行，场外不许交易。买卖双方进行交易时，必须使用交易符券，称“质契”、“书契”，即交易合同，双方各执其一，由官府统一制作，盖有官印。“质人”通过“书契”进行稽查；不按“书契”规定交易，轻则没收货物，重则处以刑罚。发生纠纷时，买卖双方必须在特定的时间内提出诉讼，由官府断定，过期不予受理。同时，官府还规定，不许在市场上争吵起哄、打架斗殴及酗酒滋

事,违者处以警告、罚款、示众、笞击以至按刑处治。奴隶制国家通过这一系列严格的管理措施,维持了市场正常的交易秩序和社会秩序。

按照我们对工商行政管理概念的理解,上述市场管理活动,显然已经是比较成熟的工商行政管理活动了,奴隶制国家这套管理商品交易和市场活动的办法,不仅为以后几千年中国封建社会的各个朝代的统治者所效仿,即使是现今的市场管理,也不外乎是从上市商品;参加交易的人员和市场交换活动等方面来进行管理的,因此可以说,中国有工商行政管理从奴隶制国家诞生时候起,就开始产生并逐步形成了。

(三)古代工商行政管理的发展。

公元前 221 年,秦始皇统一了中国,建立了强大的封建君制的中央集权制度,此后历经十数个朝代,长达 2300 余年。随着社会生产力的发展,封建经济日趋繁荣,商品经济更加活跃,国家昌盛发达,封建国家也加强对商品经济活动的监督和管理。这表明,古代的工商行政管理进入了它的发展时期。

1、封建国家的行政管理政策及其实质

封建社会是一个以农业和手工业相结合的自然经济为基础的农业社会,因此,在 2000 余年的历史中,封建制国家所采用的。都是一种“重本抑末”或“重农抑商”政策,虽然在新王朝建立之初,在社会经济凋敝不堪的状态下,封建国家除了大力发展农业生产外,也允许和鼓励发展私营工商业。如汉初就实行了开放政策,允许私人经营包括历来被国家垄断的盐、铁、甚至铸钱等工商业,导致了汉初工商业经济异乎寻常的繁荣和发展。但一旦社会经济得以恢复,自给自足的小农经济结构得以稳定之后,封建国家就立即改变态度,转而推行“抑末”政策,大肆压制工商业。从战国封建时代之初的商秧起,这条政策就一直延续下来,成为维护封建国家的经济秩序的有力武器。

封建国家抑制工商业的政策,主要是通过两种方式进行的。第一,在政治上打击和轻贱工商业者,如秦始皇、汉武帝时,把商贾视为

罪犯,连同他们的儿孙都要被罚去戍守边关,苦服徭役。汉初还颁布“贱商令”,规定商人不得“衣丝乘车”,不得“操兵器”。其子弟不得“仕官为史”,第一次明确地从法律上贱低工商业者。汉代以后,历朝政府对工商业者也都作了多方面的限制,剥夺了他们的正当权利,在政治上大大降低了他们的社会地位。第二,在经济上侵夺工商业者的利益。采取的措施,一是“重租税以困辱之”,即加重对商人的税收;二是发动告密运动,强制没收和剥夺“申报不实”和“隐匿”不报工商业者的财产;三是实行“官工业政策”、“禁榷政策”和“土贡政策”,垄断重要产品(如盐铁铸钱等)和生产经营,限制和排挤私营工商业。

封建国家通过多种方式或手段推行“抑商”政策,其实质就是抑制商品经济的发展,维护封建经济的基础,从而达到巩固封建统治的目的。

2、封建国家工商管理的内容

封建社会生产力的发展,带来了封建国家的昌盛和国内市场的进一步扩大,表现在:第一,封建性的大都会更加繁荣,商品经济更加活跃。如长安(今西安)、梁(今开封)、杭州、南京等城市,大都是全国性的经济中心。第二,新兴中小工商业市镇蓬勃兴起。如长江、珠江三角洲的许多市镇,大都成为地区商品经济活动中心。第三,农村集贸市场纷纷出现。“集”“场”、“墟”、“市”等遍及全国。商品经济的活跃发展,一方面满足了封建统治阶级的各种骄奢淫欲;另一方面又危害着封建统治的经济基础。因此,加强对工商业和市场经济活动的监督和管理,并把商品经济纳入封建统治所允许的范围之内,便成为封建国家重要的经济行政职责。

(1)对工商业者进行登记管理。封建制国家主要通过“登记”和“编审”的方式,将工商业者控制掌握在自己手中。从秦、汉时起,手工业者都有“匠籍”,商人都有“市籍”,根据法律规定,工商业者要进行生产经营活动,必须先到官府登记,取得经济户口,由此获得营业凭证“籍”。有“籍”经营者为合法,无“籍”者为非法,将予取缔。明清两代还推行“编审”制度,规定设在城市的铺行开业要经过官府的标准,

并且每五年向当地官府登记一次,由官府对其资本额、营业用盈亏情况进行审查,然后分等级立案造册,作为控制工商业者经营活动、征收赋税和摊派杂役的根据。这种制度已带有现代工商企业登记管理的雏形。

(2)加强对市场的监督和控制。封建制国家对商品经济活动的管理,集中表现在对市场活动的管理上。通过一系列政策、措施,把市场经济活动纳入封建统治者所允许的范围内。

设立商品交易场所。秦汉以及隋唐时代,封建制国家在城市实行场(居民区)市(商业区)制度,将场与市区别开来,以防混杂,如西汉长安设9市,每市各方265步;每四里一市,作为固定的交易场所,市有围墙所禁,四面设门出入。市场交易只准日市,不准夜市,发现后即令禁绝。到了宋代,商品经济国家不得不取消对商品交易地域、时间的限制,在一定程度上促进了市场交易活动的开放化。

设置专门的市场管理官员。为了加强对市场的管理,国家设置了专门的市场管理官员。西汉时期,各市都设有“市长”或“市令”,下属有“市丞”、“市吏”等各级官吏,其职责是登记商贾籍;为大宗交易立契约、加盖官印;检查违禁品和违章交易;评定物价;检验商品质量和规格;定期测量市器;征收市租等。同时,置旗亭(市栈)作为市场管理机构的所在地。市场管理员还定期巡视市场,检查物价,审理纠纷,处理违法活动,维护市场。

交易市场管理市场商品。封建制国家为了获取垄断利益,大力推行禁榷政策,对上市商品有着严格的规定。凡国家禁榷范围内的物品,如盐、铁、酒、茶、矾等,均不准私商经营,不准在市场上出售;如有违反,则严格惩处。唐律规定,私卖茶者杖,三犯者则加重其刑。宋律规定,酤酒入城市三升者,贩矾一两者弃(即处死暴尸)。封建制国家还规定,凡僭越礼制,犯上作乱的各种违禁品,不准在市场交易。凡允许上市商品,都要以类相别,分别排列售卖,既便于消费者购买,也便于管理。同时,官府还设置商柜、货库作为商品货物的储存地,为商人的交易活动提供方便。

管理市场物价。秦律规定，凡属买卖商品，都要“明码实价”，并要分别悬挂起来，以便顾客辨别和选购。汉代实行“月平”制度，并规定：凡上市商品，价格均由市场主管官员每月进行检查和评定，不许高价卖出，也不准低价收进，此即为后世的平价政策。唐以后逐步改为“旬平”、“日平”。市场管理官员要随时掌握市场物价的动态，经常巡税，及时监督，对“过平”的，即违反国家物价政策、擅自提高价格的，要按“重赃论处”，以保证市场的稳定。

监督检查商品质量，加强市器（度量衡）管理。先秦时已有衣服、器械不含规格不准上市的规定，以后，这种规定被继承下来。汉代规定。在市场上出售的商品，必须符合一定的规格，如绢一匹，必须幅宽二尺二寸，长四丈，重二十五两。唐代规定，凡“不牢不真”，即质量不过关的产品和“短狭”即不合格的产品，禁止上市出售。若违反规定，除没收商品外，官府对市场上使用的度量衡器的管理也非常严格。斛、斗秤、尺等都需要官府平校，证明足码并打上官印，才能在市场上使用。对私造或不合格的市器，一经发现，除罚款外，还要没收器具，处以杖刑，市吏还定期进行检查，如果经营者弄虚作假，缺斤少两，不足尺寸，查出以后，严加惩处。通过监督商品质量和经营作风，维护消费者尤其是统治阶级的利益。

管理市场牙人的活动，牙人即周旋于市场上买卖双方间的中介人，又称牙商、牙侩、经纪人。在经营活动中，他们常常凭借有牙帖的合法身份，把特行市，估买强卖，称霸市场，天理干涉正当的交易，甚至乱收佣金，私造各种市器勒取的原则，严重地危害了买卖双方的利益，危害了封建制国家正常的市场秩序。对此，封建制国家制定了专门的法律条文，以惩治不法牙人。《明律》规定，牙人必须持有官府颁发的牙帖才能经营，如果评估物价不实，按贪脏施罪；如果把持行市，垄断市场，则杖八十；如果违反市器规定，则杖六十；如果强买强卖，则立罪退赔。国家通过行政、法律和经济的手段，有力地惩治了牙人的违法违纪活动，加强了对他们的管理和控制。

(3)管理简单的商品交易合同。在商品经济活动中，买卖双方常

常签订一种类似于今天的合同,即契约。这种契约是根据自愿原则签订的,并有保人作保(即公证)。一是一方违约,发生纠纷,官府即按契约中所规定的条款进行处理。唐代法律规定:凡在市场进行交易活动者,都必须订立“市券”(即合同),尤其是大宗财物和奴婢的交易,不立市券者,买者笞之十、卖者减一等,此外还要罚款。这是古代一种简单的交易的管理。

(4)打击走私违法活动。走私,即以违禁物品进出关(包括海关、口岸)交易,或虽然违禁物品,但未得到官府许可进出关交易的行为。封建制国家规定,凡违反禁令携带违禁物品出关交易和出海贸易的行为。封建制国家规定,凡违反禁令携带违禁物品出关交易和出海贸易者,都严惩不贷。唐代对走私者的处罚是:没收货物,按赃论罪,判刑流放。明清时期处置更严,尤其是对国家禁榷范围内的物品,违者即处死刑。如明太祖朱元璋的附马人贩茶,事发后,朱元璋毫不留情,将附马处死。清朝规定,凡走私盐、铁、茶、粮食、火药、兵器、金银、珍珠、绫罗锦丝绢等,尤其是与外国人私下交易者,一律处以死刑。由此可见,封建制国家为了维护自己的利益,对走私违法活动打击之力,态度之坚决。

(5)禁止政府官员经商。商品经济的发展,刺激着人们对物质利益的追求。不少国家官员有关也经不住这种诱惑,竟然冒违法之险,纷纷投身于经商营利的活动之中,“起而索利,贾贩江湖”,“开抵当、卖熟药,无所不为。”他们“进则为五官,退则为市人”。作为封建王朝的官员,虽然同商人混为一体,在宋代,几乎无官不商;上至宰相,“专以商贩为急务”;下至县官,“专索商贾之利。”他们凭借权势偷税漏税,既影响了国家财政收入,又严重干扰了社会经济秩序。这是中国历史上典型的“官商”。对此,封建制国家不得不采取措施,颁发禁令,制止王朝官吏的经商歪风。宋太祖下令,如果官吏经商,与民争利,一律按法论处。宋太宗全面禁止官员经商,尤其是禁止购买货物,也要严肃处理,轻者撤职,重者发配流放(后来又改为判刑二年)。结果,有不少官吏违禁被处理。然而,封建制国家只是禁止官员私人经商,而