

GONGSHANG

XINGZHENG GuanLI

工商行政管理

行政处罚及证据操作

GONGSHANG

XINGZHENG GuanLI

XINGZHENG CHUFA JI ZHENGJU CHAOZUO

孙百昌

编著

河南人民出版社

工商行政管理

行政处罚及证据操作

孙百昌 编著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

工商行政管理行政处罚及证据操作/孙百昌编著.
郑州:河南人民出版社,2003.1
ISBN 7-215-05336-9

I. 工… II. 孙… III. 工商行政管理-行政处罚
- 中国 IV. D922.292

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 096613 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销

郑州文华印刷厂印刷

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 24.5

字数 490 千字 印数 1-4 000 册

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

定价:42.00 元

序 言

行政处罚制度是国家法律责任制度的重要组成部分。这一制度不单是对违法者的惩戒和教育,而且更重要的是对行政机关的约束。行政处罚的实施既要确保法律的全面贯彻,又要注意切实保护行政相对人的合法权益;既要依法对违法者进行必要的惩处,又要遵守惩罚与教育相结合的原则,按照法定程序要求,依法告知当事人处罚的事实、理由和依据,使其心悦诚服,等等。要做到这些,非常不易,需要我们执法人员加强各方面知识的学习和积累,既要熟知法律,又要熟知程序;既要掌握工商方面的法律,又要有一定的法学、行政学、经济学、社会学、心理学等方面的知识;既要讲严格执法,又要讲热情服务。因此,从某种意义上讲,合法适当地实施行政处罚也是一门艺术。

证据是实施行政处罚的基础和前提。行政处罚应当以客观事实为基础,实施处罚的过程就是认定事实并适用相应法律于事实的过程。到目前为止,与刑事、民事两大领域证据理论研究的繁荣景象相比,行政处罚及行政诉讼证据的研究较为滞后,致使缺乏明确、系统的行政处罚及行政诉讼证据制度,严重影响了行政执法和行政诉讼活动的正常开展。最近,最高人民法院公布了《关于行政诉讼证据若干问题的规定》,该《规定》对证据的种类及要求、如何核实、审查、认定证据等问题做出了明确规范。由于行政处罚行为最终必须接受司法审查,因此,对行政诉讼证据的要求更是对行政处罚证据的要求。它的实施,对实施行政处罚必将产生重大而深远的影响,是继《行政处罚法》颁布实施后的对行政执法、特别是行政处罚的又一次挑战,对此,我们必须做好心理、业务等多方面的准备。

“徒法不足以自行。”对法律及司法解释的正确理解和适用是实现法律目标的基本保障。面对新的形势和新的要求,广大工商行政执法人员必须进一步增强学习的紧迫感和自觉性,在全系统大兴学习之风,要懂法,研究法,善于使用法,努力



掌握行政执法所必需的法律知识和市场经济知识,增强依法行政的能力,主动去适应司法审查的要求。应当指出,到目前为止,国内尚没有系统的阐述工商行政管理行政处罚案件和证据操作的专著,基层执法人员更是迫切需要这样的理论著作。为帮助工商行政执法人员及相关人士学习和研究行政处罚及其证据制度,我局孙百昌博士在对行政法理论及相关证据制度进行深入研究的基础上,结合工商行政管理执法工作实践,编著了这本《工商行政管理行政处罚案件及证据操作》。该书既具有较高的理论水平,同时又贴近基层,具有非常强的实用性,对学习研究行政处罚及相关问题,指导办案工作具有很大的参考价值,是一本不可多得的力作。这几年来,全省工商系统努力学习法律蔚然成风并形成制度,孙百昌博士的这本著作也可以说是全系统研究法律、依法行政的一个集中体现,他的这种研究精神也值得在工商系统大力提倡。

河南省工商行政管理局局长 岳同生

二〇〇二年十一月二十五日

前 言

我的专业并不是法律,而是管理学(管理科学与工程是我读博士的一级学科)。但是由于工作的需要,我必须学习一些法律知识。由于自己的专业惯性,使得自己往往从管理学、经济学的角度去审视、判断行政执法问题。这种判断与我的兴趣和知识背景有关。在实践中我切实感到,宣传行政执法的法制理念恰恰是做好行政管理的重要理念,或者说是首要的理念。管理理念的建立和融入职业行为中正是管理的首要问题;行政管理理念的建立和融入行政行为中正是行政管理的首要问题;依法行政理念的建立和融入行政执法中正是行政执法的首要问题;工商行政管理依法行政理念的建立和融入工商行政管理行政执法中正是工商行政管理行政执法的首要问题!本书是自己学习、也是宣传法制理念的一个努力。值得欣慰的是,我将本书中的一些主要内容在河南省工商行政管理系统作宣讲时,得到了同志们的热烈响应,纷纷要求我把讲稿印出来。同志们学习的精神使我很感动,这也是本书能够出版的一个重要动因。

从经济学的角度看工商行政管理执法:公平和效率、执法与成本、维护秩序与促进发展、相对落后的法律体系与飞速发展更新的市场经济等,都使我必须思考:什么是最佳的平衡点?在本书中,我将在“高级话题”中提到自己对其中一些问题的思考。

我国工商行政管理体制是20世纪70年代确定下来的。当前,工商行政管理已经、正在和将要发生许多重大变化,其根本原因在于我国市场经济要求工商行政管理输出适合市场经济发展需要的、优质高效的公共产品。这种变化是质的、脱胎换骨的。例如,工商行政管理系统管市场和办市场分离以后,建立在自给自足财务保障基础上的市场管理体系、市场管理模式、市场管理理念等都将发生质的变化。



市场交出去以后,占工商行政管理系统70%的工商所的同志对自己该干什么感到茫然,对新形势无所适从。原来所熟悉的、起早贪黑进行的水、电、设施维修以及市场卫生保洁等物业管理没有了,出现了大量的空闲时间。平时管理重点是收“两费”,实际上是只收费,不管理,或者是重收费,轻管理。至于办案,一些工商所感到“发憊”,不知道怎么做。实际上,目前市场假冒案件、经营欺诈行为很多,案源几乎处处都是。

随着市场经济的发展,经济体制改革推动行政管理体制改革,工商行政管理体制也在进行改革。执法重心下移。工商所要建立和管理经济户口,要进行市场巡查,要查处案件。因此进行办案的基础培训,提高办案水平就成了当务之急。我们不能观望、等待,错失良机。

行政处罚是通过办案来实现的。作为工商行政管理干部,不懂得办案,就像警察不懂得刑侦一样,是一个遗憾。会办案是职业的荣耀。

今后,工商行政管理系统的基层人员要分成两大部分,一部分人是进行一般性的管理工作,例如经济户口的管理、市场监督巡查等,另一部分精英将走入专业办案的队伍。当前我们特别需要培养一大批高素质的办案专家。

办理行政处罚案件,调查取证最辛苦,分析案情最困难,做出决定最关键;案件调查需要机敏,案情分析需要智慧,做出决定需要水平。

法律是以惩罚作为保障的,没有惩罚,法律就没有意义。但是,法制社会的一个重要标志就是对违法的惩处要依法进行。不依法办案,以“违法”惩罚“违法”,同样是讽刺了法律。经济违法者仅仅是违反了法律,而执法者违法办案是破坏了法律。2001年河南省工商行政管理系统查处经济违法案件31722件,在有关部门对我们的案件评查中发现,相当一部分案件存在各种问题,瑕疵颇多。

本书的重点是论述行政处罚案件的办理。论述中对涉及法理、相关法律的内容也作了介绍,以便于阅读者掌握。

我国对行政处罚的研究大大逊色于对刑事案件的研究。行政处罚缺乏系统的理论总结,针对行政处罚的一些特殊情况,也没有像刑事案件那样引起人们的重视,因此更显得研究行政处罚的重要性。丰富的行政处罚实践为研究提供了大量的素材。本书就是作者学习、研究总结行政处罚实践的初步结果。



□ 声明

本书中相当一部分内容是作者对工商行政管理执法中关于行政处罚问题的研究思考和总结。既然如此,定会有许多不成熟的思想;有些观点纯属一孔之见,仅供参考,希望使用本书的同志注意。

请在引用本书时查对法律原文。

本书的写作过程,也是学习法学理论的过程。为了方便读者,在概念表述上,笔者尽量使有关概念和正规的司法考试相一致,部分内容吸收了国家司法考试应试教程编委会编写的《国家司法考试应试教程》的内容;在证据理论上,力争尽量吸取证据法学理论与实践中的最新研究成果,部分章节吸取了法学界和实务界其他一些同志的研究成果,其中有:中国政法大学刘金友教授主编的《证据法学》;中国人民大学何家弘教授主编的《证据调查实用教程》;张树义主编的《最高人民法院〈关于行政诉讼证据若干问题的规定〉释评》;李国光主编的《工商行政诉讼解析、判例参考》;肖建国、肖建华的《民事诉讼证据操作指南》;谢玉童编著的《证据法学案例教程》;张步洪、王万华编著的《行政诉讼法律解释与判例述评》等文献中的部分章节的资料和内容。同时还查阅了大量网上资料,特别是成都市工商局的有关资料。对以上资料的使用,在此表示感谢,书中未有指明之处,敬请见谅,特此声明。

□ 面向基层执法人员

在我讲课过程中,基层的同志提出了许多问题,而且大多数问题的背后都直接牵连着一个甚至多个案件。这些基层的同志对于这些问题的关注溢于言表,很是着急。对这些问题,我认为必须尽自己的能力给出分析,并以三种形式做出处理:一是在案例中给出分析(如果我自以为能够有一些见解的话),这可以在“典型案例索引”中查寻;二是作为练习,我把对这些问题的理解写在答案中;三是设立了基层提问专门项目,读者可以在“基层提问索引”中查寻。



实际上,目前在我国建设社会主义市场经济的过程中,法律的不完备和其他一些法外因素,使得监管市场和行政执法会遇到许多问题。这些问题相当一部分是法律不完备而造成的,并不完全是执法者的水平问题。但是,也不可否认,一部分执法者由于历史的原因,对法律、对法理,特别是对于行政执法的本意缺乏全面的认识,有些甚至是片面的误解。这就造成了执法中会出现“毛病”。

正是出于为基层的同志写作的目的,在本书的设计上,我尽量使用一些直观的图示来表达抽象的概念和关系。如果这样做对使用本书的同志在理解和记忆上有所帮助,就是我最大的欣慰。

本书部分内容是为那些希望了解和掌握更多的有关行政处罚知识的同志所写,通常写在“高级话题”或带“※”号的章节中。跳过这些内容并不影响对本书核心内容的掌握。

为了方便基层执法人员掌握有关概念,本书设立了“有关概念索引”。在该索引中,不仅仅是一些概念,几乎本书中所有重要的问题都可以在这个索引中找到。

□ 关于法律基础

本书是以行政处罚和证据为主要内容的。但是,行政处罚涉及许多基础概念,例如行政、行政行为、行政主体、行政处理等等。为了便于集中论述行政处罚和证据问题,同时在阅读本书时对相关概念有一个较为全面系统的把握,在每一章的“法律基础”一节中,对相关概念作了简要的介绍。由于打好法律基础十分重要,并使介绍的内容与国家司法考试尽量一致,在该节中,参照了文献[2]的内容,在此对该书的作者表示谢意。

在概念介绍中,对于有分歧的不同观点采取了或取其一种,或就主要的不同观点作简要说明,请读者注意。

□ 复习与练习

每章后面有一些复习和练习,目的是检验对前面内容学习的成果。



□ 体例

在行文中,有关术语的使用约定为:

经常在广义上使用“法律”一词。如果列举如“法律、法规、规章……”则“法律”一词是狭义的,例如《中华人民共和国行政处罚法》。

一般列举法律使用简称,例如简称《中华人民共和国行政处罚法》为《行政处罚法》。

在论述工商行政管理处罚中,为了便于基层的同志理解,对行政法中的有关问题作了一个系统的介绍。这一部分放在每章的“法律基础”一节中。在法律基础一节中,以介绍重要概念为线索,必要时,对该概念做一简要的说明。

为了便于查找有关概念,重要的定义做了加粗标注,并在后面设有“有关概念索引”以便于查找。

第1章 行政处罚导言

本章主要内容:

学会办理行政处罚案件需要知道些什么?什么是行政处罚?违法的行为与行政处罚;行政处罚的特征;行政处罚与行政处分的区别;行政处罚与刑罚的区别;行政处罚与行政强制执行的区别;行政处罚与行政检查的区别、行政检查权的合理使用;行政处罚与行政监督的区别;当心行政违法;行政处罚的六大基本原则;公开、公正和过罚相当原则;处罚与教育相结合原则;不免除民事责任,不取代刑事责任原则;处罚法定原则;处罚主体法定;处罚依据法定;处罚程序法定;行政相对人的程序性权利及其他权利。

□ 执法要懂法

行政处罚是一件非常严肃的事,这体现在:

1. 它直接作用于行政相对人的财产权、经营权,例如罚款、没收、吊销执照等,都对行政相对人产生深刻影响;
2. 同时也相应产生执法人员和相关领导的责任,例如行政责任、民事责任和刑事责任,例如有的同志以罚代管,重罚轻管等,有的甚至培养一些“处罚户”作为时常处罚的对象;有的超越职权,以罚代刑等等;

3. 影响到经济秩序的后续效果和国家整个法制的分工。

国家对工商管理行政管理的职能分工是市场监管和行政执法。市场监管要懂市场(参见高级话题1),行政执法要懂法。具体说,懂法至少需要包括以下方面:

1. 了解法理学、行政法,例如,什么是法,为什么要实行法治?法的主要概念;法和道德、国家、政策、经济的关系等等。深入的学习还应当了解法的演进过程。

2. 熟悉工商行政管理的有关法律、法规、规章,知道相关的规范性文件、行政解释和司法解释。其中,特别是要全面掌握,深刻理解与本职职能有关的那一部分,例如企业登记、广告管理、商标管理、经济检查(办案)等。

3. 熟练掌握有关执法程序的规定。例如行政处罚程序、企业登记程序等。对此的学习可能有一些困难,因为直到目前行政执法中尚没有一部程序法,行政执法的程序散见于有关法律、法规和规章。

4. 了解相关的法律。例如民法,它对大部分工商管理机关的业务是一个基础性的法律,例如民法关于法人财产权、法人资格的规定等;行政诉讼法,该法关系到行政机关具体行政行为的诉讼审查标准和方法等;民事诉讼法,其中一些内容是我们处理行政当事人有关问题的基本原则,例如关于处罚决定书送达时限的规定;刑法,该法关系到司法管辖与行政管辖的分工界限,例如关于经济犯罪的规定,涉及行政办案中的犯罪移交问题等等。

当然,懂法是一个长期的学习过程。表1.1为有志于此的同志提供一个参考。

表 1.1 办理工商管理行政处罚案件知识结构

能力阶段	A 阶段	B 阶段	C 阶段
知识结构	1. 直接应用于本岗位的法律、法规、规章和规范性文件。 2. 司法解释、行政解释	1. 本行业的法律、法规、规章和规范性文件。 2. 司法解释、行政解释	1. 行政法理论 2. 经济学基础 3. 法理学基础
阶段发展	了解→掌握	部分→系统	从解释个别问题到解释几类问题
阶段特点	被动地、机械地	部分把握本行业法律体系,逐渐过渡到系统地把握	能用理论解释问题,能创造性地应用法律,理性地改革
知识难度	初级	中级	司法考试相关部分 +

表1.1中,从A阶段到B阶段难度比较大。但是,工商管理行政处罚涉

及的不仅仅是经济检查方面,掌握工商行政管理这一行业的法律知识是有必要的。在C阶段,需要的就不仅仅是法律方面的知识,还需要例如经济学方面的知识等。因此,知识难度是“司法考试相关部分+”。

■学会办理行政处罚案件需要知道些什么

工商行政管理的行政处罚是工商行政管理的各项业务中,例如行政指导、行政许可、行政服务等各种行政行为中力度最大、行政相对人反映和对抗最为强烈的行政行为。其结果直接影响行政相对人的财产权、经营权。

我们说过,办理行政处罚案件对执法人员有较高的职业要求,例如法律素质、技能素质、程序素质、知识素质、语言素质、写作素质等,应当比违法嫌疑人更聪明,比法官更懂法。此外,工商行政管理是经济行政管理,行政管理要符合经济发展规律,行政处罚的最高标准是否有利于发展,特别是对不正当竞争案件的查处直接控制了市场竞争行为 and 市场竞争的发展趋向。

那么,如何尽快地成为一个合格的行政执法人员呢?也就是说有没有规律可循?一般地讲,学习理论和努力实践是必需的。

就本书重点论述的行政处罚案件的办理来说,办理行政案件是一项实践性很强的业务,这有点像游泳。如果你不下水,则永远不可能学会游泳。所以:

第一,就是你必须去实践。也就是说你必须去办理案件!在处理案件中掌握办案技巧。

但是,办案往往涉及行政相对人的权益。你是合理的纠正和惩处违法行为还是侵害行政相对人的合法权益?在法制国家,行政相对人的权益主要靠法律规定来保障。也就是要有一个规矩,确定一个标准。这个规矩就是行政处罚的程序;这个标准就是行政处罚的法律依据。知道规矩懂得标准就需要学习理论。所以:

第二,就是你必须学习,也就是知道法律确定的规矩和标准。

那么,学习哪些理论呢?笔者认为办案需要知道的法律知识至少有三大块:



一是实体法,主要是涉及工商行政管理的法律、法规和规章,例如《中华人民共和国反不正当竞争法》(法律)、《城乡个体工商户管理暂行条例》(法规)、《食品广告管理办法》(规章)。学习实体法的目的是明确什么是违法,以及是否能处罚,如何量罚。

二是办案程序,知道了程序就知道了办案规矩,这就要学习有关法律,具体来说就是学习《行政处罚法》以及部门规章《工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定》(2000年12月1日国家工商行政管理局令第100号)。

三是法理和行政解释、司法解释等。学习的目的是能够分析案件,判断案件性质,正确适用法律,提高办案效率,减少办案成本。

■高级话题1——市场与工商管理

建立市场经济是发展的要求,是世界化的要求,是解决发展问题的基本出路。工商行政管理是用于市场管制的国家机器。按照国务院的说法就是工商行政管理是监管市场和行政执法。但是,工商行政管理在行使职权时应当小心从事。这是因为:

1. 政府作为体现国家意志的机构,其存在的必要性是无可怀疑的,但是对政府管理经济的必要性、作用范围和形式历来争论很多。简单的回顾是:在西方市场经济发展的早期,人们一般认为,市场本身可以满足一些经典条件,因而能有效配置各种社会资源,并引导微观经济主体向有利于社会的方向发展,政府则应采取一种放任主义的态度,其主要职责是保障市场经济运行的外部条件。18世纪,魁奈(Francois Quesnay)等法国重农学派提出经济可以自行运转,政府没有多大必要存在。随后人们对英国经济学家亚当·斯密的“看不见的手”的曲解加强了这种看法。随着自由资本主义向垄断资本主义过渡,资本主义市场经济所固有的一系列弊端如失业、贫富分化、周期性经济危机更加严重,特别是1929—1933年的经济危机警醒了人们的理想化预想,人们逐渐发现“看不见的手”是有局限性的,市场机制本身有局限性,对社会而言,效率并不是一切,市场自由放任主义理想幻灭了,政府不仅仅是“守夜人”,而似乎需要市场中做一些什么。在此之前,美国1887年成立了洲际商业委员会(ICC, Interstate Commerce Commission),1913年颁布了对银行业的管制条例等。政府行为促使了凯恩斯主义的兴起。凯恩斯(J. M. Keynes)主张放弃自由放任主义,实行政府干预,

特别是通过宏观财政政策和货币政策来调控市场经济运行。第二次世界大战后,凯恩斯主义成为西方经济学的主导学派,各主要资本主义国家普遍采取了干预主义政策。值得指出的是,凯恩斯干预市场的理由是对市场进行经济分析的结果,是建立在经典经济分析的基础之上的,这有别于我国计划经济时期的行政命令干预。例如,在《自由放任的终结》里,凯恩斯(1926)直截了当地说:“政府的当务之急,不是要去做那些人们已经在做的事(市场能做的事),无论是好一点还是坏一点,而是要去做那些迄今为止还根本不曾为人们付诸行动的事。”制度学派创始人康芒斯(J. R. Commons)发展了这一思想,他指出市场秩序的关键是集体行为对个体行为的控制状态,而不是自由行动。福利经济学和凯恩斯主义经济学进一步总结认为,由于存在着垄断、外部性、公共物品、信息不完全和价格刚性,市场机制的自动调节并不能导致资源的最优配置,市场无限自由的解决方案并不是最优市场发展途径,为了提高经济运行效率,需要政府干预来矫正市场失灵。目前,对政府干预和市场机制相结合才能逼近资源的优化配置已是大多数学者的共识。

2. 经济学研究认为,市场失灵的原因之一是由于经济活动的外部性(Externality)。所谓“外部性”是指不是通过市场供求关系而发生的影响他人经济环境或经济利益的效应,例如环境污染、抽烟、噪音(负的外部效应),种花种草(正的外部效应)等。许多经济学家从不同的角度,例如庇古从“公共物品”、奥尔森从“团队行动”、斯诺从“搭便车”、博弈论家从“囚徒困境”入手对外部效应进行了研究。

政府管制是“公共物品”(public goods)。依照外部性的定义,政府管制这种公共物品也会产生外部性:正的外部性和负的外部性。例如,如果作为“公共物品”的企业登记管制效率低下,必然会造成申请者无端地付出许多时间和费用。同时政府管制本身也需要成本,例如管制机构在收集和加工信息方面的开支是很大的。由经营者向政府提供信息,是一件既费时又花钱的负担。但是政府管制需要信息,因为经营者提供信息本身就是管制的一部分,同时“个人必须向管制机构提供信息来表明对法律要求的服从”。典型的如我国工商行政管理机构每年一次对企业的年度检验,其目的是为了考察企业是否具有继续经营资格。这种年检耗时4个月,经营者费时费力,对管制机构也不是一件轻松的事。据保

守估计,每年全国企业年检花费费用至少在16亿元以上,这还不包括企业参加年检的旅差费。由此可见,政府是否进行干预,取决于这种干预消除外部性所需的管制成本,不仅要小于私人之间所需的交易成本,而且要小于干预后所获得的社会收益的成本。“从这个意义上说,政府干预并不是绝对的有益,也不是绝对的无益,一切都取决于具体条件下的损益分析。”

史普博在《管制与市场》中提出了另一个造成市场失灵的原因:内部性。与外部性定义——交易中没有考虑的而由交易之外的第三人承受的正负效应(成本和收益)相比,史普博把内部性定义为“交易中未加考虑而由直接交易一方承受的正负效应”,如上岗前意外地得到技术培训或一次购买中买到伪劣产品。对从事工商行政管理工作的人来说,保护消费者工作的一部分可以解释为对负内部性的管制。由于信息不对称,消费者对一些问题在“交易中未加考虑”的情况是非常普遍的。而收集和发布有关补偿“交易中未加考虑”情况的信息需要成本,发现和矫正也需要成本,付出这些成本对单个消费者来说也许是不值当的。消费者的这种“无奈”,无疑对经营者有利,消费者没有获得的“全部潜在的交易所得”将会自然地落入经营者的腰包。这种情况又加剧了市场失灵。由政府出面监督经营者,维护消费者的利益,使消费者尽可能地获得“全部潜在的交易所得”,显然是一项有意义和重要的工作。

3. 市场失灵为政府介入提供了依据,进一步的分析表明,政府介入市场管制是有条件的。史蒂文斯(Stevens, 1993)给出了市场有效的假设和市场无效的分析,并提出了市场失灵的“自发解”和“政府解”。一个基本的思路是通过政府有限介入市场管理而达到市场的帕累托改进。罗宾·鲍德威(Bobin Boadway, 1984)认为:“对于政府行为来说,市场失灵是必要的而不是充分条件。因为不存在市场失灵则市场将令人满意地运作并不需要干预,所以它是必要条件,但由于政府干预本身也有可能造成扭曲从而缺乏效率,所以并不是充分条件。”史普博(1989)提出了政府介入市场的三个条件:首先,政府监管的领域是不是出现了“市场失灵”。其次,政府监管能否减少不合理的资源配置,或面对相似的制度、技术和信息约束能否矫正市场失灵的根源。再次,监管的“潜在效益”是否能弥补伴随着监管而带来的行政成本的增加。其中,政府监管的制度安排是导致政府监管是否有效的基础因素。结合我国经济监管现状,至少是在工商行政

管理领域,从管制制度的角度研究工商行政管理对资源配置的影响,系统地分析管制的“潜在效益”和行政成本的关系是远远不够的。而这些,恰恰是管制的目的、约束条件和管制的内在动力。这就需要对政府管制进行深入的分析。

4. 工商行政管理与市场经济密切相关,历史已经证明,有市场则有工商行政管理,市场经济的内在特点决定了工商行政管理的存在、职能和管理强度。促进市场经济的健康发展是工商行政管理一切工作的根本目标。

工商行政管理是微观型经济管理,具有普遍性、直接性、强制性的特点,工商管制对全部市场主体和其多数行为有直接的强制控制功能,其综合作用将对市场经济的发展速度和方向产生影响。因此工商行政管理具有敏感性。也就是说工商行政管理必须是符合经济发展的规律的。这种要求在不远的将来将成为工商行政管理人员的职业要求,例如《反垄断法》的出台和执行就必须有高水平的执行者。

要知道,懂得经济发展规律是何其艰难。中国市场化的进展严格地讲,在改革开放以前是没有的,那时我们要搞计划经济。在理论上明确以建设社会主义市场经济为改革的目标,是在十四大上,就是1992年的事。在此之前,20世纪70年代末80年代初,在政策层面,是摸着石头过河,这是写进十二大文件的。按照十四大列出的时间表,大概准备拿出30年略多的时间,完成中国的改革,实现从计划体制下向市场体制的历史转换。例如,对经济案件的定性要比刑事案件困难得多,因为经济案件的对与错在历史上历来是变动发展的,制定市场游戏规则的是商人和市场,而绝不是政府和法官。商人和市场形成了商业惯例,政府和法官所做的工作只是把它变成成文法。而盗窃永远是犯罪!现在法官和检察官已经要求具有大学学历,新进人员要求参加国家统一的司法考试。今后对工商行政管理的执法人员要求也会不断提高。