

●编委主任 杨卫东
副主任 孙宝贵

《江苏省合同监督管理办法》 释义及应用

主编 靳允聪 姜正云



南京大学出版社

●编委主任 杨卫东
副主任 孙宝贵

华北水利水电学院图书馆



209627206

D927.530.:

J859

D927.530.365
J859

《江苏省合同监督管理办法》 释义及应用

主编 靳允聪 姜正云



南京大学出版社

962720-24

图书在版编目(CIP)数据

《江苏省合同监督管理办法》释义及应用/靳允聪,
姜正云主编. —南京:南京大学出版社, 2003. 6

ISBN 7-305-03860-1

I. 江… II. ①靳… ②姜… III. 合同-监督管理
—条例-法律解释-江苏省 IV. D927.530.365

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 042477 号

书 名 《江苏省合同监督管理办法》释义及应用

主 编 靳允聪 姜正云

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093

电 话 025-3596923 025-3592317 传真 025-3303347

网 址 <http://press.nju.edu.cn>

电子邮件 nupress1@public1.ptt.js.cn

经 销 全国各地新华书店

印 刷 南京人民印刷厂

开 本 880×1230 1/32 印张 14.625 字数 380 千

版 次 2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

印 数 1-12000 册

ISBN 7-305-03860-1/D·471

定 价 26.00 元

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购

图书销售部门联系调换

《江苏省合同监督管理办法》释义及应用

编委会名单

主 任 杨卫东

副主任 孙宝贵

编委(按姓氏笔画为序)

韦顺芳	邓国平	仲卫华	朱亦东	朱 江
朱爱道	刘连荣	刘永前	邵鹤鸣	卓兆彭
杨连义	侍 静	耿静波	崔友华	童天武
葛亚林	滕惟耕			

主 编 靳允聪 姜正云

0A064/1

序 言

历史的长河浩浩荡荡一泻千年,它记载了人类文明史的进展,目睹了沧海桑田、兴衰荣辱的人间巨变,也铭刻了合同法规从古中华竹简到当今信用信息时代的漫长坎坷历程。

合同是市场主体交易关系的主要表现方式。合同与企业的生产经营和人民群众的生活密切相关。从原始社会末期的剩余产品导致出现交换始,到如今人们生活中无所不在的买卖与服务行为,以及瞬间即成的电子商务行为,合同伴随着人类社会的进步经历了数千年的沉浮,现在已成为企业和人们不可一日没有的密友。当今,合同延伸和衍生出的信用更是社会上人们同声呼唤的最强音符。与其历程同步,我国的合同法规建设也在赞许褒扬和指责鞭挞的激烈交锋中获得了成就、取得了丰硕的成果。1999年3月15日,第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国合同法》以其丰富的内涵和漫长的篇幅,浓缩涵盖了社会主义市场经济民商事的法律关系,从而成为新中国历史上第一部市场经济的基本法律制度。这部法律对调整和保护市场交易主体行为,对不断深入开展的经济体制改革和对外开放具有重要的作用。为贯彻执行好《中华人民共和国合同法》,2001年1月18日,江苏省人民政府第56次常务会议讨论通过并以江苏省人民政府令第174号发布施行的《江苏省合同监督管理办法》,则使合同法的原则和江苏的具体省情得到了有机结合和具体体现,不仅进一步细化了法律条款使其更具有可遵循性,而且使法律规范落到了实处,使执法和司法工作更具有可操作性。经过两年的实践,受到了社会各界的普遍好评。充分证明了这部重要的地方规章具有较高的实用价值和规范市场合同与信用行为方面不可替代的作用。

为了更好地配合法规宣传教育,应广大企业的要求,江苏省工商局长期从事合同监督管理工作的部分人员,利用工作之余编写了这本《〈江苏省合同监督管理办法〉释义及应用》一书。在编写过程中,撰稿人员力求深入浅出,全面准确地对《江苏省合同监督管理办法》每一条款进行分析和解释,努力使读者能在读后有所收益。释义编写统稿完毕后,我们又将书稿呈送江苏省人民政府法制办公室和江苏省高级人民法院民事审判第二庭的有关领导,请他们对该书稿进行了审阅和斧正。为了提高该书的适用性,我们又精选编入了当前涉及到合同与信用管理工作的法规、司法解释、规范性文件共 38 篇,供读者选用。

在本书出版之际,谨向给予了我们大力支持、帮助的江苏省人民政府法制办公室和江苏省高级人民法院民事审判第二庭致以最诚挚的感谢!

杨卫东

2003 年 5 月于南京

目 录

序 言	杨卫东
-----------	-----

一、《江苏省合同监督管理办法》释义

第一条~第三十三条	(3)
-----------------	-------

二、合同法规、司法解释、规范性文件

(一)民法通则

1. 中华人民共和国民法通则
(1986年4月12日中华人民共和国主席令第37号公布)
..... (69)
2. 最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国民法通则》若干问题的意见(试行)
(1988年4月2日法(办)发[1988]6号发文)..... (93)

(二)合同法规

3. 中华人民共和国合同法
(1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过)
..... (119)
4. 最高人民法院关于适用《中华人民共和国合同法》若干问题的解释
(一)
(法释[1999]19号) (173)
5. 江苏省合同监督管理办法

(2001 年 1 月 19 日江苏省人民政府令第 174 号发布) (178)

(三)查处利用合同的违法行为

6. 投机倒把行政处罚暂行条例
(1987 年 9 月 17 日国务院发布) (184)
7. 投机倒把行政处罚暂行条例施行细则
(1990 年 8 月 17 日国家工商行政管理局令第 3 号发布)
..... (188)
8. 关于查处利用合同进行的违法行为的暂行规定
(1995 年 11 月 17 日国家工商行政管理局令第 38 号发布)
..... (194)
9. 国家工商行政管理局关于如何理解“虚构货源或者合同标的物”问题的答复
(工商公字[1998]第 224 号)..... (197)
10. 国家工商行政管理局关于吉林市昌邑区房产经营管理处合同违法行为适用法规问题的答复
(工商市字[1999]第 9 号) (198)

(四)拍卖行为监管

11. 中华人民共和国拍卖法
(1996 年 7 月 5 日中华人民共和国主席令第 70 号公布)
..... (199)
12. 拍卖监督管理暂行办法
(2001 年 1 月 15 日国家工商行政管理局令第 101 号发布)
..... (209)

(五)企业抵押物登记管理

13. 中华人民共和国担保法
(1995 年 6 月 30 日中华人民共和国主席令第 50 号公布)

- (213)
14. 最高人民法院关于适用《中华人民共和国担保法》若干问题的解释
(法释[2000]44号) (228)
15. 企业动产抵押物登记管理办法
(1995年10月18日国家工商行政管理局令第35号发布)
..... (247)
16. 国家工商行政管理局《关于农村合作基金会贷款办理动产抵押物
登记问题的答复》
(工商市字[1999]316号) (251)
17. 国家工商行政管理局《关于贯彻实施〈企业动产抵押物登记管理
办法〉若干问题的意见》
(工商市字[1999]第212号) (252)
18. 国家工商行政管理总局《关于有限责任公司以公司动产为个人债
务提供抵押担保办理抵押物登记的答复》
(工商市字[2001]第137号) (256)
19. 城市房地产抵押管理办法
(1997年5月9日建设部令第56号发布) (257)
20. 江苏省工商行政管理局、中国人民银行江苏省分行《关于企业以
动产申请抵押贷款办理抵押物登记若干问题的通知》
(苏工商[1996]30号) (266)
21. 江苏省工商行政管理局《关于印发〈关于企业抵押物登记工作中
若干问题的处理意见〉的通知》
(苏工商合[2000]273号) (269)

(六) 合同争议调解

22. 最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规
定
(法释[2002]29号) (278)

23. 最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释
(法释[2003]7号) (281)
24. 合同争议行政调解办法
(1997年11月3日国家工商行政管理局令第79号发布)
..... (288)
25. 江苏省工商行政管理局《关于贯彻合同争议行政调解办法的若干意见》
(苏工商合[1997]114号) (291)
26. 江苏省工商行政管理局《关于印发〈江苏省工商系统合同争议调解工作(暂行)规定〉的通知》
(苏工商合[2003]28号) (300)

(七)合同示范文本管理

27. 国务院办公厅转发国家工商行政管理局关于在全国逐步推行经济合同示范文本制度请示的通知
(1990年3月20日国办发[1990]13号) (307)
28. 经济合同示范文本管理办法
(1990年8月20日国家工商行政管理局令第4号发布)
..... (311)
29. 江苏省工商行政管理局《关于企业自行印制经济合同文本有关问题的通知》
(苏工商[1996]160号) (314)
30. 江苏省工商行政管理局《关于统一〈江苏省企业签订合同授权委托书〉等文本的通知》
(苏工商合[2002]250号) (315)

(八)重合同守信用、企业信用管理

31. 国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理的基本规范(试

- 行)(节录)
 (2000年9月28日 国办发[2000]64号) (335)
32. 江苏省工商行政管理局《关于印发〈江苏省重合同守信用企业认定管理办法〉的通知》
 (苏工商合[2002]348号) (336)
33. 江苏省工商行政管理局《关于印发〈江苏省工商行政管理系统企业信用管理暂行办法〉的通知》
 (苏工商合[2002]300号) (345)

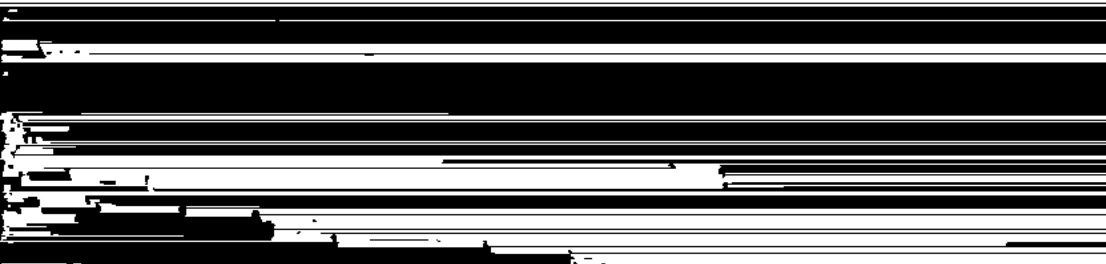
(九) 办案程序与复议

34. 中华人民共和国行政处罚法
 (1996年3月17日中华人民共和国主席令第63号公布)
 (388)
35. 工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定
 (1996年10月17日国家工商行政管理局令第58号发布)
 (400)
36. 中华人民共和国行政复议法
 (1999年4月29日中华人民共和国主席令第16号公布)
 (415)
37. 中华人民共和国行政诉讼法
 (1989年4月4日中华人民共和国主席令第16号公布)
 (425)
38. 最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》
 (法释[2002]21号) (437)

后 记

..... (453)

一、《江苏省合同监督管理办法》 释义



第一条 为保护国家利益、社会公共利益和当事人的合法权益,维护市场交易秩序,根据《中华人民共和国合同法》和有关法律、法规,结合本省实际,制定本办法。

【释义】 本条是对立法目的和依据的规定。

合同行为涉及到社会生产、生活领域的方方面面,与企业的生产经营和人们的生活密切相关,但当前在合同签订、履行和管理上存在大量问题。一是合同签约行为不规范、签约质量低;二是合同履约率低,合同纠纷多;三是合同欺诈等违法行为比较突出,三角债、拖欠款和银行不良债权反复出现,严重扰乱了市场交易秩序,危害了国家利益、社会公共利益和当事人的合法权益。针对这种情况,《江苏省合同监督管理办法》(以下简称《办法》)立法的目的:一是保护国家利益;二是保护社会公共利益;三是保护合同当事人的合法权益,最终目的是维护市场交易秩序,营造良好的市场信用环境。制定《办法》的依据,主要有《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国担保法》《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国产品质量法》《中华人民共和国刑法》等法律(以下简称《合同法》《反不正当竞争法》《产品质量法》《刑法》),和《工商行政管理所条例》《建设工程质量管理条例》等行政法规。同时参照、借鉴了国家工商行政管理局制订的《经济合同示范文本管理办法》《企业动产抵押物登记管理办法》《关于查处利用合同进行的违法行为的暂行规定》等部门规章。因此,执行《办法》,要结合学习、研究这些有关的法律、法规和规章,才能融会贯通,运用自如。

第二条 本办法适用于在本省行政区域内订立或者履行的合同。

本办法所称合同是平等主体的自然人、法人、其他组织之间为实现一定的经济目的设立、变更、终止民事权利义务的协议。

【释义】 本条是对《办法》适用范围的规定。

本条有两款,第一款是对《办法》适用的地域范围所作的规定。《办法》仅适用于在江苏省行政区域内订立或者履行的合同。有人提出一份合同,一方当事人在江苏省行政区域内,另一方当事人在外省行政区域内,这份合同是否适用《办法》调整呢?应当明确《办法》调整的对象,不是以行为主体在什么地方来确定是否适用《办法》调整。而是以主体的行为是否在江苏省行政区域内实施的,并以此来确定是否适用《办法》调整。只要当事人订立合同的行为或者履行合同的行為在江苏省行政区域内,那么这种合同行为就受到《办法》的调整。有人又提出,如果两个当事人都是外省的,但合同订立行为是在江苏省实施的,而且是违法合同,按以上理解应当适用《办法》。那么如何实现对其行为的查处呢?应当肯定,这种行为适用《办法》调整。至于在实际执法中如何查处,应当具体问题具体分析,只要采取措施能规制其行为,就达到了监督处理的目的。

本条第二款是《办法》对所调整的合同范围的规定。

上报江苏省政府的《办法》草案中关于所调整的合同范围是按照《合同法》对合同的概念写的,即“本办法所称合同是平等主体的自然人、法人、其他组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议。婚姻、收养、监护等有关身份关系的协议除外”。讨论修改中,有同志认为,《合同法》对“合同”的定义比较大,行政机关要全部监管很难做到,特别是自然人之间的合同行为,行政机关监管比较难。因此,行政机关对合同行为的监管应把握两个大的原则:一是涉及危害国家利益、社会公共利益和他人合法权益的合同;二是主要针对经济合同。有同志建议沿用原来《经济合同法》对合同概念的规定。但讨论中,我们认为如果沿用原来《经济合同法》对合同概念的规定,就只能调整市场主体之间的合同行为。即“法人、其他经济组织、个体工商户、农村承包经营户相互之间的合同”。这样《办法》有关格式条款的规定,在实践中就难于操作。最后确定表述为:“本办法所称合同是平等主体的自然人、法人、其他组织之间为实现一定的经济目的设

立、变更、终止民事权利义务关系的协议。”从而将调整的合同范围限制在“实现一定的经济目的”上。“实现一定的经济目的”，是《办法》调整的合同的重要特征。只有当事人把“实现一定的经济目的”作为订立合同的动机，也就是把合同中的权利义务用“实现一定的经济目的”的内容体现出来，这样的合同才受到《办法》的调整。所谓“实现一定的经济目的”就是指通过订立、履行合同，实现当事人需要得到的经济效益和社会效益。具体地说就是通过合同的订立和履行，一方当事人获得价款或报酬；另一方当事人则获得所有权、使用权或者享受服务。这样，当事人双方的经济效益和社会效益就体现了出来。从合同目的分析，《办法》调整的范围小于《合同法》的范围，又大于原来《经济合同法》的范围。实际操作中可以把握以下几点：第一，《办法》不适用涉及有关身份关系的协议，这是《合同法》就作了除外规定的，如收养、监护等协议；第二，《办法》适用范围不完全限于市场主体之间的合同行为，市场主体与自然人之间的合同行为、市场主体与其他组织之间的合同行为同样适用《办法》；第三，《办法》调整的主要是市场主体交易行为，当市场主体为实现一定经济目的与自然人发生合同关系后，《办法》主要着眼于规范市场主体的交易行为，如监管合同格式条款，则着眼于调整提供格式条款一方的行为，在规范经营者行为的同时，也注意了对消费者权益的保护。

第三条 工商行政管理机关和其他有关行政主管部门在各自的职权范围内，对利用合同危害国家利益、社会公共利益的违法行为，负责监督处理，依法查处利用合同进行的违法行为。

【释义】 本条是对行政机关监管合同职责的规定。

理解这条规定可以把握以下两点：

1. 工商行政管理机关和其他有关行政主管部门在各自的职权范围内监管合同行为

行政机关的职权，一是看法律、法规的规定；二是看国务院和省

政府的授权。工商行政管理机关监管合同,《合同法》第127条赋予了主要职责。《担保法》和《拍卖法》等法律、法规也对工商行政管理机关监督管理市场行为的职责作了规定。此外国务院和省政府对工商行政管理机关的职责,也作了明确规定。《国务院办公厅关于印发国家工商行政管理局职能配置内设机构和人员编制规定的通知》(国办发[1998]62号)就工商行政管理机关监督管理合同行为的职责明确为:“研究拟定规范市场秩序的规章制度及具体措施、办法;组织实施经济合同行政监管;组织查处合同欺诈;组织管理企业动产抵押物登记;组织监管拍卖行为。”《省政府办公厅关于印发省工商行政管理局职能配置内设机构和人员编制规定的通知》(苏政办发[2000]134号)中对工商行政管理机关监督管理合同行为的职责明确为:“研究拟定合同监督管理的规章制度;组织实施合同行政监督管理;组织查处利用合同进行的违法行为;指导全系统企业抵押物登记工作,负责承办省属企业的抵押物登记;组织监督管理拍卖行为;指导重合同守信用企业协会工作。”除保留了国务院赋予国家工商行政管理局的职责外,增加了新的职责,特别是将组织查处合同欺诈行为,扩展到“组织查处利用合同进行的违法行为”。这样,工商行政管理机关查处合同违法行为的范围就扩大了。此外,《办法》对工商机关的职责规定同样也是一种职权划分。因此,可以说,《办法》所规定的监管行为,除法律、法规另有专门规定的外,工商行政管理机关都有权实施。《办法》中所指的“其他有关行政主管部门”主要有:“科学技术、对外经贸、交通、建设、金融等行政主管部门”,并且严格限制为“由法律、法规赋予对合同进行监督管理职责的部门”。法律、法规没有赋予职责的,其他部门就不能实施。

2. 合同行政监管的内容

合同行政监管主要有三个方面的内容:一是对利用合同危害国家利益的违法行为的监督处理。二是对利用合同危害社会公共利益的违法行为的监督处理。合同的监督,是由工商行政管理机关和其他有关行政主管部门对合同的合法性进行的一定的外部监督和约