

工 商 行 政 管 理 专 业 自 学 丛 书

工商行政管理概论

马建敏 段仁元



河海大学出版社

责任编辑 张伟

特邀编辑 汪峻

工商管理概论

马建敏 段仁元

出版发行：河海大学出版社

(南京西康路1号，邮政编码：210098)

印刷：丹徒县人民彩色印刷厂印刷

(地址：镇江南郊三山镇 邮政编码：212143)

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 11.375 字数 283 千字

1997年2月第1版 1997年2月第1次印刷

印数 1—6,000 册

ISBN 7—5630—1084—X

F·164

定价：15.00 元

河海版图书若有印刷装订错误，可向承印厂调换

目 录

第一章 绪论.....	(1)
第一节 工商行政管理的概念.....	(1)
第二节 工商行政管理的性质和特征.....	(7)
第三节 工商行政管理学的学科体系	(13)
第二章 工商行政管理的历史发展	(20)
第一节 奴隶社会的工商行政管理	(20)
第二节 封建社会的工商行政管理	(26)
第三节 半殖民地半封建社会的工商行政管理	(33)
第四节 新中国的工商行政管理	(38)
第三章 工商行政管理的地位和作用	(49)
第一节 社会主义市场经济与工商行政管理	(49)
第二节 工商行政管理的地位	(65)
第三节 工商行政管理的作用	(73)
第四章 工商行政管理的目标	(83)
第一节 工商行政管理目标概述	(83)
第二节 市场经济秩序	(89)
第三节 工商行政管理目标的实现	(95)
第五章 工商行政管理的对象.....	(107)
第一节 工商行政管理对象的确定.....	(107)
第二节 市场经营主体.....	(112)

第三节	市场经营主体的市场行为·····	(119)
第六章	工商行政管理的内容·····	(126)
第一节	确认市场主体资格·····	(126)
第二节	规范市场经营行为·····	(137)
第三节	监督管理市场体系·····	(148)
第七章	工商行政管理的职能·····	(163)
第一节	工商行政管理职能概述·····	(163)
第二节	工商行政管理的监督职能·····	(171)
第三节	工商行政管理的组织职能·····	(178)
第四节	工商行政管理的控制职能·····	(181)
第五节	工商行政管理的协调职能·····	(185)
第八章	工商行政管理的原则、方法和手段·····	(193)
第一节	工商行政管理的原则·····	(193)
第二节	工商行政管理的方法·····	(202)
第三节	工商行政管理的手段·····	(209)
第九章	工商行政管理机关·····	(222)
第一节	工商行政管理机关的性质、法律地位 和职责权限·····	(222)
第二节	工商行政管理机关的机构设置·····	(232)
第三节	工商行政管理所·····	(246)
第十章	工商行政管理人员·····	(255)
第一节	工商行政管理人员的概念和作用·····	(255)
第二节	工商行政管理人员的素质·····	(258)

第三节	工商行政管理人员的管理·····	(267)
第十一章	工商行政管理法规·····	(278)
第一节	工商行政管理法规概述·····	(278)
第二节	工商行政管理法规的调整对象和调整方法·····	(283)
第三节	工商行政管理法规的种类·····	(285)
第四节	工商行政管理法规的制定和实施·····	(293)
第十二章	国外工商行政管理的理论和实践·····	(305)
第一节	国外工商行政管理概述·····	(306)
第二节	反垄断制度·····	(314)
第三节	反不正当竞争制度·····	(325)
第四节	消费者权益保护制度·····	(330)
第五节	知识产权保护制度·····	(341)
后记	·····	(355)

第一章 绪 论

第一节 工商行政管理的概念

从一般意义上讲，工商行政管理是国家管理商品经济活动的一种行政管理职能。为了准确把握工商行政管理的概念及其内涵和外延，我们首先从国家对商品经济活动进行管理的基本职能即工商行政管理一般职能的产生入手进行考察。

一、工商行政管理一般职能的产生

工商行政管理是国家管理商品经济活动的一种职能，工商行政管理一般职能的产生是与商品经济的发展和国家政权的出现紧密联系在一起的。

（一）商品经济的发展是工商行政管理职能产生的客观基础

商品经济是一个历史范畴。在漫长的原始社会，由于生产力水平极为低下，人类为了维持自身的生存，不得不结为一定的氏族、部落（即原始公社），共同劳动，共同消费，没有社会分工，没有剩余产品，当然也就不可能有商品交换和商品生产。到了原始社会末期，随着生产力的发展，专门从事畜牧业的游牧部落从农业中分离出来，形成了人类社会第一次大分工，促进了商品交换的产生和发展。据《周易》记载，在神农氏为原始部落首领时，“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所。”当时，人们交换的目的是为了互通有无，满足各自的生活需要。交换的方式是直接的物物交换。以后，由于金属工具（特别是铁

器)的出现,手工业生产日益发展为专业化,于是,社会经历了以手工业与畜牧业、农业分离为特征的第二次社会大分工,形成了直接以交换为目的的商品生产。在原始社会瓦解、奴隶社会形成的过程中,社会又出现了第三次大分工,商业作为一个专门从事商品交换活动的经济行业出现了。三次社会大分工推动着商品交换和商品生产从无到有、从少到多、从低级到高级,促进了商品经济发展的历史进程。与这一进程同时伴随的是私有制的产生、社会阶层的分化和阶级的出现,它们又进一步促进了原始公有制的瓦解和奴隶制的形成。

商品经济的发展一方面促进了生产力水平的提高和人类社会的进步,另一方面又带来了日益突出的经济利益矛盾。这是因为,商品经济活动不是单个人的孤立行为,而是无数经济主体分工协作、有机配合的社会性活动,它必然带来不同经济利益的矛盾和冲突。对于这种矛盾和冲突,如果不能很好地加以引导和协调,就会不断趋于扩大乃至激化,反过来影响商品交换和商品生产的正常秩序,阻碍社会经济的发展。这就需要一种超脱于单个经济主体利益之上的社会力量,来行使商品经济管理的一般职能,即对商品经济活动中的各种矛盾和冲突进行化解,有效地协调各经济主体的行为及其经济利益关系,保证商品经济的有序发展。这种力量就是后来借助于国家政权的工商行政管理。

上述考察表明:正是商品经济的产生和发展带来的利益矛盾,导致了人们对协调和管理商品经济活动这一社会职能的客观需要。没有商品经济,就没有商品经济活动的协调和管理,更不可能产生工商行政管理职能。

(二) 国家政权的出现是工商行政管理职能产生的直接条件

商品经济的发展,客观上需要有一种社会力量来行使对商品经济活动的管理职能。但在原始社会末期,奴隶制国家政权出现之前,这种管理职能还只是一般的社会职能,不具有行政管理的

性质。只是到了阶级社会，随着作为阶级统治工具的国家出现，才产生了真正意义上的工商行政管理职能。

人类历史上的第一个阶级社会是奴隶社会。在奴隶社会，奴隶主阶级为了维护自己的政治经济利益，实现对奴隶阶级的奴役和统治，需要一种特殊的暴力组织来代替原来的氏族组织，这种组织就是国家。国家作为阶级统治的工具产生后，一方面具有维护阶级利益的统治职能；另一方面又具有管理社会经济事务、维护社会经济秩序的社会职能。为此，国家必须通过各种手段有效地实现自身的上述职能。对经济活动的行政管理正是其中的重要手段之一。

马克思说：“行政是国家的组织活动。”国家产生后，为了维护自己的阶级统治，必然会运用国家政权的力量，实现对社会经济事务的管辖和治理。统治阶级既希望通过商品经济的发展以满足特定的阶级利益，又要防止商品经济发展可能对他们的阶级统治带来的威胁。这就需要运用国家的行政权力，对商品经济活动进行管理，把商品经济的发展控制在有利于统治阶级利益的范围之内。随着商品经济的发展，上述管理职能也在不断加强。我们把这种在各个历史时期共有的国家对商品经济活动的行政管理职能泛称为工商行政管理的一般职能。当然，在不同历史时期，工商行政管理活动的内容、方法也不尽相同。对此，我们将在第二章作进一步的阐述。

二、“工商行政管理”名词的渊源

“工商行政管理”作为一个专有名词，是在我国经济发展的过程中产生的。中华人民共和国建立初期，社会主义经济建设刚刚开始，公有制经济的力量还相当薄弱，私人资本主义经济在我国国民经济中仍占较大比重。为了加强对私营工商业的管理，中

中央人民政府设立了“中央私营企业局”，隶属于政务院财政经济委员会。同时，在全国若干大中城市相继成立了工商局。中央私营企业局与地方工商局的主要管理任务是承担私营工商企业及个体工商业的经济管理与行政管理工作。具体包括：一是加强个体私营工商业的经济行政管理，引导其发展的正确方向；二是加强市场管理，取缔投机倒把，稳定市场物价；三是开展商标注册登记等。随着社会主义经济的发展，人们在管理实践中，越来越体会到私营企业局的管理对象和管理内容远非它的名称所能概括。为此，1952年，当时的中央私营企业局领导、我国著名经济学家许滌新向中央建议：将“私营企业局”改名为“工商行政管理局”。这一建议得到了中央的批准，1952年11月22日，中央工商行政管理局正式成立，地方工商局相应改称为工商行政管理局。从此，“工商行政管理”作为一个专有名词产生了。

应该指出：不能把“工商行政管理”中的“工商”一词简单地理解为工业和商业。工商行政管理的具体对象和内容是随着历史时期的变化而变化的。在简单商品经济条件下，商品生产和商品交换的范围很窄，市场经济活动很不发达，因此把对商品经济活动的行政管理简单地归结为对“工商业”的行政管理是基本恰当的。但是，随着历史条件的变化，特别是我国改革开放后商品经济的繁荣发展，工业和商业已远远无法包括内容极为丰富的商品经济活动了。所以，这里的“工商”一词只能理解为“商品经济活动”的代名词，“工商行政管理”作为一个约定俗成的概念，它的一般含义也就是国家对商品经济活动的行政管理。

三、工商行政管理的基本概念

所谓工商行政管理，是指为了建立和维护市场经济秩序，国家授权一定的经济行政管理机关，对市场经营主体（即商品生产

经营者)及其市场行为依法实施的行政监督管理。

理解这一概念,必须把握以下几个方面:

(一) 工商行政管理的目标

工商行政管理职能的产生是为特定的管理目标服务的。在社会主义市场经济条件下,工商行政管理的目标是建立和维护市场经济秩序。我们在前面曾经说过,商品经济的发展必然产生不同主体之间的经济利益矛盾。这一矛盾在市场经济条件下将更趋激化。由于多元化市场主体的存在,激烈的市场竞争是不可避免的。如果对市场主体的行为不加制约,有些商品生产经营者就会违反商品经济诚实、信用的一般原则,采用不正当手段,通过损害其他经济主体的利益,来达到自己的目的,从而扰乱了正常的市场经济秩序。工商行政管理作为国家管理商品经济活动的重要职能,就必须加强对市场经营主体及其市场行为的监督管理,保护合法经营,制止非法经营,建立和维护良好的市场经济秩序。工商行政管理的目标决定了工商行政管理职能的对象、内容、原则、方法等,在工商行政管理体系中具有特别重要的地位。因此,本书正是围绕工商行政管理的目标来展开阐述的,工商行政管理目标是本书贯穿始终的一根主线。这一点请读者在学习时务必注意。

(二) 工商行政管理的主体

作为国家的一种行政管理活动,工商行政管理的主体当然是国家,具体地说一是国家授权的经济行政管理机关,即工商行政管理机关。工商行政管理机关在国民经济管理系统中属于行使市场监督管理和行政执法职能的综合性经济监督管理机关。工商行政管理机关应当根据国家授权和职责分工,代表国家意志行使自己的职能,开展工商行政管理活动。

(三) 工商行政管理的对象

工商行政管理是国家管理商品经济活动的一种职能,然而并不能把整个商品经济活动作为工商行政管理的对象。商品经济活

动包括的范围极为广泛，涉及生产、交换、分配、消费等各个环节。工商行政管理并不对全部商品经济活动进行管理。从宏观上看，它只对直接影响市场经济秩序的市场经济活动进行监督管理。从微观上看，这种市场经济活动具体体现为市场经营主体（即商品生产经营者）的外部市场行为，包括各种与市场经济秩序有关的市场进出行为、交易行为和竞争行为，如申请注册行为、市场购销行为、经济合同行为、商标行为、广告行为、价格行为、质量行为、计量行为等。因此，从工商行政管理的目标出发，工商行政管理的对象直接体现为市场经营主体及其市场经济行为。

（四）工商行政管理的职能

根据国家授权和职责分工，我国工商行政管理机关是国家主管市场监督管理和行政执法的职能部门，因此，工商行政管理的核心职能是实施对市场经济活动的行政监督管理，即监督管理市场主体、市场行为及社会主义市场经济体系。这一职能使工商管理区别于国家的经济决策、经济计划、经济调节、经济立法、经济司法及经济信息咨询等其他各种职能活动。工商行政管理机关作为经济监督机关，应当围绕监督职能来开展各项具体的工商行政管理活动，并为实现工商行政管理的目标服务。

（五）工商行政管理的方法和手段

工商行政管理属于国家的行政管理活动，因而管理的基本方法是行政方法。工商行政管理行政方法的运用应当以国家的法律、政策为依据，在市场经济条件下尤其要重视法律法规的重要作用，结合运用法律方法。行政方法和法律方法的有机结合构成了工商行政管理的行政执法手段。表现为工商行政管理机关运用行政措施、行政强制、行政处罚等执法手段来强化对市场经营主体及其市场行为的监督管理职能。依法管理应该成为工商行政管理重要的指导原则。

第二节 工商行政管理的性质和特征

一、工商行政管理的性质

工商行政管理的性质,是指工商行政管理所具有的根本属性。马克思主义的管理二重性原理告诉我们,一切管理活动都具有二重性。工商行政管理是国家的一种管理活动,与其它管理活动一样都具有二重性。

(一) 马克思主义的管理二重性原理

关于管理二重性的科学原理,是由马克思首先提出来的。在《资本论》中,马克思指出:

“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态,而不是表现为独立劳动者的孤立劳动的地方,都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。

一方面,凡是有许多人进行协作的劳动,过程的联系和统一都必然要表现在一个指挥的意志上,表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上,就象一个乐队需要有一个指挥一样。这样一种生产劳动是每一种结合的生产方式中必须进行的劳动。

另一方面,——撇开商业部门不说,——凡是建立在作为直接生产者的劳动者和生产资料所有者之间的对立的生產方式中,都必然会产生这种监督劳动。这种对立越严重,这种监督劳动所起的作用就越大。”^①

^① 《资本论》第3卷,第431页。

以上论述就是马克思对管理二重性原理的阐述。

他认为：凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，即一切管理活动，都具有管理的二重性——自然属性和社会属性。

管理的自然属性是指生产过程中合理组织生产力的属性。合理组织生产力是由社会化大生产的性质所决定的，表现为劳动过程的普遍形态，为一切社会化大生产所共有。只要有共同劳动和社会分工就有合理组织生产力的问题，它反映了社会协作劳动过程本身即生产力的要求，体现了人和自然的关系，是一系列科学方法的总结。它与生产关系的性质无关，不会因社会形态的改变而改变，是一切社会制度下管理的共性方面。

管理的社会属性是指维护一定生产关系、巩固现存经济基础的属性。它反映了一定社会形态中统治阶级的要求，受特定的生产关系和经济基础的影响和制约。在阶级社会中，任何管理活动总是为一定的统治阶级利益服务的，反映了生产资料占有阶级的意志和要求，体现了人和人之间的关系，是不同形态下管理的特殊性方面。

在对一般管理的二重性进行了深刻分析之后，马克思还就国家管理的性质进一步指出：“政府的监督劳动和全面干涉包括两方面：既包括执行一切社会性质产生的各种公共事务，又包括政府与人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”^① 这就是说，与一般的生产管理活动一样，国家对社会的管理同样具有二重性。一方面是执行具有普遍社会意义的公共职能、维护社会公共秩序的属性；另一方面是执行统治阶级意志的特殊职能、维护特定经济基础的属性。

（二）工商行政管理的自然属性和社会属性

马克思主义关于管理二重性的一般原理及对国家管理二重性

^① 《资本论》第3卷，第432页。

的阐述，为我们认识工商行政管理的性质提供了科学的指导原则。工商行政管理是国家行政管理活动的一部分，因而同样具有管理的二重性——自然属性和社会属性。

工商行政管理的自然属性，是指反映工商行政管理活动内在规律，以建立和维护社会主义市场经济秩序的属性。工商行政管理的主体运用各种方法来建立和维护社会主义市场经济秩序，保证社会经济活动正常运行。由于在正常的市场经济秩序内从事经济活动，是任何社会形态下经济发展的一个先决条件，所以，尽管社会制度不同，这种建立和维护市场经济秩序的目的就不同，但就这种管理的要求而言，却没有国界和阶级之分。而且，要使这种管理目标实现，工商行政管理就必须按照一定的原则、程序和方法，对市场经营主体及市场经济活动进行有效的组织、控制、协调和监督。工商行政管理活动，必须反映其管理过程本身的内在要求，必须建立在对于管理方法、手段、程序等科学总结的基础上，反映其管理的自然属性。

工商行政管理的社会属性，是指受社会制度和生产关系制约的管理活动，即工商行政管理的阶级属性。它必须为统治阶级服务，执行体现国家意志的法律和法规，对市场经营主体及其市场经济活动，进行监督管理，以维护特定的经济基础。对于社会主义工商行政管理而言，它的社会属性要求工商行政管理应当认真执行社会主义国家的方针、政策、法律、法规，以维护社会主义生产关系和经济基础，巩固社会主义制度。

应该注意的是，工商行政管理的二重性，并非是指它的某些活动表现为自然属性，而另外一些活动表现为社会属性。作为一种理论研究，我们可以把它抽象为两个独立的方面，分别进行考察。但在现实管理活动中，工商行政管理的二重性只是一个事物的两个方面，它们互相交织在一起，统一存在于工商行政管理活动过程中，并通过对市场经营主体及其市场行为的监督管理和行

政执法表现出来。

（三）工商行政管理二重性的实践意义

工商行政管理的二重性，是社会化大生产和特定的生产关系相结合的产物，是管理的科学性和阶级性的统一。学习这一理论，科学认识社会主义工商行政管理的二重性，对于指导我们的管理工作具有重大的实践意义。一方面，管理的社会属性决定了它具有鲜明的阶级性，这就要求工商行政管理机关应当自觉坚持党的基本路线，认真贯彻执行党和国家的各项方针、政策、法律、法规，维护作为统治阶级的无产阶级和广大劳动人民的根本利益，坚持正确的政治方向，为巩固社会主义经济制度服务。另一方面，就管理的自然属性而言，不论社会制度、社会经济形态的差别如何，一切社会的管理活动都具有服务于生产力发展的相通之处，都必须充分尊重自然规律和客观经济规律的一般要求，科学有效地组织和协调社会经济活动。因此，我们工商行政管理工作既要认真总结和运用自己的成功经验，也应当有原则地借鉴、吸收国外先进的管理经验和方法，包括资本主义国家工商行政管理的精华部分，为我所用，以便更迅速地提高我国的工商行政管理水平。

二、工商行政管理的特性

工商行政管理是国家行政管理的组成部分，它除了具有一般行政管理所具有的共同特征外，还具有其他行政管理所没有的特征，要深刻理解工商行政管理的含义，必须牢牢把握工商行政管理的独特之处。

（一）管理内容的综合性

管理内容的综合性是指工商行政管理既要對不同类型的市场经营资格进行核定，又要对纷繁复杂的市场经营行为进行监督管理，是综合地对市场经营主体的资格和行为进行监督、控制。

市场经营主体有国有企业、集体企业、三资企业、个体和私营企业等；而市场经营资格又是多层次的，如：有进入市场的资格、退出市场的资格；有从事商品生产资格、从事商品经营资格；有长期性经营资格，临时性经营资格等等。

市场经营行为则更加复杂，有投资行为、经济合同行为、竞争行为、价格行为以及社会责任行为等；有损害其他市场经营主体权益的行为、损害消费者权益的行为等等。

由此可见，现代工商行政管理的内容具有综合性。

（二）管理范围的广泛性

管理范围的广泛性，是指工商行政管理广泛地涉及社会主义市场经济活动的各个领域、各个行业，对市场经营主体的监督不受地区、部门和经济类型的限制。

工商行政管理是在国家授权范围内，依法监督市场主体及其市场经济活动，目标是建立和维护社会主义市场经济秩序。而市场主体作为社会经济活动中最积极、最活跃分子，广泛分布于不同的地区、不同的部门，具有不同的经济类型，这些都决定了工商行政管理范围的广泛性。

（三）管理方法的执法性

我国的工商行政管理部门，是经济行政监督管理部门，其管理的基本方法特征，主要在于行政和法律的有机结合，就是通过行政机构将市场经济行政法律、法规加以实施，执行市场经济法律，监督各市场主体遵守工商行政管理法规。工商行政管理的依据是经济法律，运用的手段是经济行政管理法规。行政执法是工商行政管理的方法特征。

（四）管理程序的规范性

管理程序的规范性，是指工商行政管理的各项工作都必须依据国家的法律、法规、规章和政策，严格按国家规定的程序办事。这里的规范性，就是指办事程序的标准化和统一化。比如：进行

经济检查，就必须遵循规定的检查、办案程序；进行企业法人登记管理，也必须遵循规定的程序等等。科学的规范性的管理程序，不仅反映了管理工作的内在要求，而且是工商行政管理工作走上科学化、法制化轨道的客观要求。

（五）管理方式的间接性

管理方式的间接性，是指工商行政管理并不涉及市场经营主体的内部生产和经营活动，而只是对市场经营主体的外部经济活动进行监督和管理，并将其严格控制在国家法律和法规允许的范围内，从而达到建立和维护市场经济秩序的目的，为各市场主体创造良好的竞争环境。

（六）管理利益的超脱性

管理利益的超脱性，是指工商行政管理行使国家授予的权力，在建立和维护社会主义市场经济秩序的目标前提下，超脱于某一地区、某一部门或不同的经营主体利益之上，代表的是国家利益。

社会主义市场经济客观要求市场经营主体能自由、公平地展开竞争，并且要求有完善的市场体系。自由、公平的竞争环境，要求不同地区、不同部门或不同的经营主体，都必须遵守统一的规则。而完善的市场体系，要具有统一开放性、配套性等特点。统一开放性要求市场体系必须是全国统一的大市场，打破地方保护，冲破地区封锁，做到物流畅道，四通八达，经营主体也能自由进入、自由退出市场，并遵守统一的市场规则。配套性要求各类市场要齐全、完整，要有生活消费品市场、生产资料市场、生产要素市场；有期货市场、现货市场；有地方市场、全国市场、海外市场等。工商行政管理正是通过确认市场经营资格，规范市场经营行为，以建立和维护社会主义市场经营秩序。如果工商行政管理受到地方保护主义的影响，不能超脱于地方或部门的利益之外，也就会削弱行政执法的统一性；同样，如果工商行政管理不能超脱市场经营主体的利益，必定会过多地考虑一部分经营主体的利