

全日制
工商管理
中等专业学校
试用教材

经济检查

工商管理
中等专业教材编审委员会

3.9

经济管理出版社

经 济 检 查

工商行政管理中等专业教材编审委员会

*

经济管理出版社出版

北京市西城区新街口红园胡同8号

(邮政编码: 100035)

经济管理出版社出版发行

文物出版社印刷厂印刷

787×1092 1/32 53/8印张 119千字

1991年8月第1版 1991年8月北京第1次印刷

印数: 1~20100 册

ISBN 7-80025-460-7/F·361

登记证号: (京)029号

定价: 2.75元

编 审 说 明

全日制工商行政管理中等专业学校专业系列教材,已经工商行政管理中等专业教材编审委员会审定,决定从1991年秋季起,在全系统招收的四年制中等专业学校中试用。其他不同学制的相同专业或成人中专,也可作为参考。

全日制工商行政管理专业系列教材共分八册,包括:《工商行政管理概论》、《市场管理》、《企业法人登记管理》、《经济合同管理》、《个体与私营经济管理》、《商标管理》、《广告管理》、《经济检查》。

本教材在编写时,力求坚持理论联系实际的原则,研究和吸取以往工商行政管理中专教材的长处,反映工商行政管理最新发展动态,力求从工商行政管理的实际出发,逐步建立一套符合我国国情、适应工商行政管理事业发展需要、具有工商行政管理特色的教材新体系。

由于我们对编审这类教材还缺乏经验,加之工商行政管理作为一门学科还在形成和发展之中,许多理论问题、政策问题、制度问题尚有待探索和完善,希望广大教师和同学在教学实践中不断提出修改意见。

工商行政管理中等专业教材编审委员会
1991年4月

目 录

第一章 工商行政管理经济检查总论	(1)
第一节 工商行政管理经济检查与经济监督.....	(1)
第二节 工商行政管理经济检查概述.....	(6)
第三节 工商行政管理经济检查的历史沿革	(12)
第二章 禁止垄断和制止不正当竞争	(19)
第一节 垄断与不正当竞争的概念	(19)
第二节 我国禁止垄断和制止不正当竞争的概况 ...	(20)
第三节 正在制定中的禁止垄断和制止不正当竞争 法律制度	(22)
第三章 查处投机倒把行为	(30)
第一节 投机倒把的概念及其行为构成	(30)
第二节 投机倒把行为产生的原因及危害	(38)
第三节 投机倒把活动的规律性及其现状与特点 ...	(43)
第四节 查处投机倒把行为的职权和法律依据	(47)
第五节 对投机倒把行为的认定	(53)
第六节 查处投机倒把行为的有关问题	(66)
第四章 查处其他违法及违章行为	(74)
第一节 违法及违章行为概述	(74)
第二节 其他违法行为的主要表现及处罚	(76)
第三节 违章行为的主要表现及处罚	(78)
第五章 查处制售假、冒、劣商品行为	(81)

第一节	查处制售假、冒、劣商品行为概述	(81)
第二节	工商行政管理机关查处制售假、冒、劣商品 行为的工作	(84)
第六章	办案程序	(89)
第一节	办案程序的概念和意义	(89)
第二节	办案的管辖	(90)
第三节	发案和立案	(92)
第四节	检查和调查	(97)
第五节	审批和定案	(108)
第六节	复议程序与监督程序	(111)
第七节	执行	(114)
第八节	结案存档	(117)
第九节	办案过程中的其他有关问题	(118)
第七章	经济检查的办案文书和档案管理	(122)
第一节	办案文书的概念、特点和基本要求	(122)
第二节	几种常用办案文书与报表	(126)
第三节	经济检查案件档案管理	(134)
第八章	工商行政管理经济检查与行政诉讼	(140)
第一节	正确认识行政诉讼与做好应诉准备	(140)
第二节	与经济检查有关的行政诉讼文书	(146)
第三节	法庭辩论	(148)
附录一：国外有关禁止垄断和制止不正当 竞争的法律简介	竞争的法律简介	(153)
附录二：国外有关经济监督检查的法 律简介	法律简介	(158)

第一章 工商行政管理经济检查总论

第一节 工商行政管理经济 检查与经济监督

一、经济监督的概念

监督的原意是指察看并督促。在英语中,“监督”一词是由 super(位居上方)和 vision(察视或观察)两个单词组成的。因而,监督(supervision)是“位居上方察视”之意。

人们通常所说的“监督”,是管理的主要职能。从这个角度讲,所谓监督,就是监察、督导和评判。即监督者为实现某种目的,根据一定的标准和程序,对被监督者的行为进行监察督促,从而加以允许、纠正和制止,使之与既定目标相一致。

监督是一种复杂的控制活动。它不但要判断被监督者的情况,还要考虑被监督者实施某种行为的环境和条件,各种不同因素参与作用的程度,以及在纠正过程中会遇到的问题和纠正的后果等。

经济监督是监督的一个种类。它是指国家为了一定的经济目的,按照统一的法规、计划、标准和政策,对经济活动的主体及物质再生产的各环节和过程,在合法性、合理性、有效性等方面进行监察、督导、评判和纠正。

在社会主义国民经济计划、组织、指挥、调节和监督的管

理过程中,监督是一个重要的环节。监督的根本任务在于发现和纠正一切违反社会主义根本利益的错误倾向,以保证经济计划的实施,保证国家财政收入,增加社会积累,满足人民的需要。其目的是维护有利于国民经济顺利发展的社会经济秩序。

经济监督是社会化大生产的必然产物。在阶级社会里,经济监督都是为一定阶级的政治和经济利益服务的。所以,不同社会制度下的经济监督的内容不同,其特点与作用也就不同。这是由不同社会制度和经济关系的本质所决定的。

二、社会主义经济监督的特点与作用

(一)社会主义经济监督的特点。

1. 系统性和广泛性。由于社会主义经济具有计划性,国民经济各部门、各种不同的所有制之间有着内在的密切的联系,这就决定了经济监督必然涉及到社会生产、流通、分配、消费等各个环节。因此,经济监督不仅要[·]对国民经济各部门、各种所有制进行监督,而且要对社会再生产过程的各个环节进行监督。

2. 经常性和及时性。社会经济活动不仅每时每刻都在进行,而且每时每刻都在发生变化。因此,为了使社会主义的一切经济活动都能够按照法律法规进行,就有必要对经济活动进行经常而又及时的监督。

3. 综合性和概括性。经济监督的一个重要手段,就是利用货币形式。由于货币具有价值尺度的职能,社会各方面的经济活动,尽管实物表现和存在形式不同,但是通过价值指标,都能综合地、概括地反映出来,这就体现了社会主义经济监督的综合性和概括性。

4. 群众性和民主性。社会主义经济监督要实现其极大地

提高整个社会的经济效益的目的,就必须认真贯彻民主集中制原则,通过检查、分析各部门、各企业的经济活动,深入基层同直接创造财富的职工群众相结合,开展群众性经济核算、经济活动分析,形成群众性的经济监督。

(二)社会主义经济监督的作用。

1. 经济监督是保障实现国民经济计划的有力手段。它在实现增加收入、合理支出、支持经济建设、发展生产、改善人民物质文化生活等方面都有重要的作用。

2. 经济监督是促进企业、事业单位加强经济核算的工具。它在对企业、事业单位的经济活动进行考察分析,克服企业、事业单位内部的紊乱状态,促使企业、事业单位不断改善经营管理,加强经济核算,提高管理水平等方面发挥积极作用。

3. 经济监督是坚持党的领导和走社会主义道路,为巩固人民民主专政服务的工具。它在贯彻执行党的方针政策,纠正不正之风,制止违法行为,实事求是地揭露矛盾,解决问题等方面都有重要作用。

4. 经济监督在保证提高人力、物力、财力的使用效率等方面具有重要作用。

三、社会主义经济监督的种类

(一)按监督的时间顺序可分为:事前监督、日常监督与事后监督。在对某个问题采取最后决策之前,为了防止作出不科学的决策,就要进行事前监督。在执行决策过程中,当还没有达到预定结果时,就实行日常监督。而事后监督,主要是检查是否正确地执行了决策,检查是否出现了偏差并究其原因。

(二)按监督涉及的范围可分为:一般监督和专门监督。一般监督涉及被监督对象活动的一切方面。专门监督涉及被监督对象的某一方面,如财务活动等。

(三)按监督的系统关系可分为:自我监督、内部监督与外部监督。自我监督是指经济活动主体如企业对自己在生产、流通、分配和消费各过程中的行为所进行的自我检查,看是否符合总体目标,以保证总体目标的实现。内部监督是指系统内所组织的监督。如工业部门对本系统内的生产经营企业的产、供、销各过程和环节实施检查,看是否达到预定目标,以保证目标的实现。外部监督是指专门的国家机关或组织,对不隶属于自己的经济单位实行的监督。如审计部门、物价部门、工商行政管理部门等对生产经营企业的监督。

(四)按监督的组织形式可分为:国家监督、社会监督和人民监督。它们是结合运用的。国家监督是以国家名义、利用国家权力实行的监督。社会监督是以社会组织名义实行的监督,其监督权力通常不具有法律的强制性。人民监督是国家监督、社会监督同劳动者直接参加相结合。

(五)按监督的专业性可分为:计划监督、财政监督、银行监督、物价监督、税务监督、审计监督和市场监督。

1. 计划监督,是指对国民经济计划及其执行情况进行的监督。对执行计划监督的内容一般包括以下几个项目:检查监督计划指标的完成情况;检查监督执行计划过程中出现的重大问题和解决的办法;检查监督执行计划过程中,贯彻执行国家的方针、政策、法规的情况。

2. 财政监督,是指财政部门在筹集、供应、调节使用财政资金的过程中,按照国家法规、政策、制度等对国民经济所进行的监督。财政监督包括预算监督、财务监督、会计监督等。

3. 银行监督,也叫信贷监督。在我国,银行既是信贷中心,又是结算中心,也是现金出纳中心,同时代理国家金库。银行监督是银行运用信贷、利率杠杆在组织存款、发放贷款、办理

结算时,对国民经济活动进行的监督。

4. 物价监督,是指对市场物价进行的监督。包括监督对各类商品的价格管理权限;各类商品和服务的价格执行情况,以及建立和健全物价管理制度的情况。

5. 税务监督,是国家税务机关根据国家政策和法规对纳税单位和纳税人履行纳税义务的真实情况所进行的审查和监督。包括监督纳税主体及时足额上交税款;对减免税进行控制和监督税务机关本身执行政策和完成任务的情况。

6. 审计监督,是指国家对各部门、各类经济单位的财务、经济业务、资金收支实况以及会计资料等,依法所进行的全部或部分、定期或不定期的监督审查。

7. 市场监督,是指国家对市场经济活动及经济活动主体的监督。它包括审查和确认市场经济活动主体的资格,监督市场经济的运行及查处违法违章活动等。市场监督涉及的范围极其广泛,主要有工商行政管理监督、质量监督、统计监督、标准计量监督,等等。

四、经济检查与经济监督

虽然国民经济的市场监督与工商行政管理的经济检查,在概念上有广义和狭义之分,但是,它们监督的对象、内容、目的都是一致的。从监督的对象看,都是对整个流通领域中的商品生产者和经营者的经济行为的监督。从监督的目的看,都是为了维护国家利益和消费者利益,维护社会经济秩序,促进生产力的发展。从地位上看,市场监督是国民经济管理的重要组成部分。工商行政管理的经济检查,是工商行政管理的重要组成部分。因此,在治理经济环境、整顿经济秩序的过程中,加强工商行政管理的经济检查,是强化经济监督的重要手段。

第二节 工商行政管理经济检查概述

一、工商行政管理经济检查的概念

工商行政管理经济检查的概念主要有两种表述：一种是狭义的，一种是广义的。狭义的认为：工商行政管理的经济检查主要是指工商行政管理机关运用工商行政管理法规，查处投机违法活动。这种表述，比较符合过去历史阶段的工商行政管理的职能和任务。但是，党的十一届三中全会以后，工商行政管理的职能和任务发生了很大的变化。经济体制改革和政治体制改革要求政府对企业由直接管理为主转为间接管理为主，要加强宏观控制、经济调节和经济监督，提高政府对宏观经济活动的调控能力和对各种经济活动的监督能力。因此，国家工商行政管理局为了强化监督职能，确定经济检查司的具体职责是：负责统一承担目前由市场管理司、经济合同司、企业登记司、广告司和商标局分别担负的查处经济违法行为的工作；指导工商行政管理系统查处经济违法、违章、打击投机倒把、走私贩私活动的工作；协调地方工商行政管理部门对大案、要案的查处工作，查办一些大案、要案。国家工商行政管理局经济检查司的成立和新的职责的确定，进一步表明了传统的经济检查概念已经过时。对于新的历史时期的工商行政管理中的经济检查，应当从工商行政管理的基本职能来认识。从现阶段来看，工商行政管理经济检查，是指工商行政管理机关，依据工商行政管理法规和政策，运用国家行政权力，对社会经济活动中的违法、违章行为所实施的强制性的管理。

二、工商行政管理经济检查的特点

经济检查过程也是贯彻实施有关法律、法规和政策的过程

程。经济检查的职能、任务和检查方式决定了经济检查自身的特点。概括起来主要有以下三个特点：

(一)经济检查是以市场监督为中心,以流通领域中从事商品生产和经营行为为对象实施的检查活动。市场是商品交换的场所,商品经济的一切活动都同它发生联系,商品经济的一切现象都通过它来体现。经济检查活动,通过对市场的一切交易行为的检查,来保护合法经营,取缔非法交易,从而起到维护商品经济秩序的作用。这一点不同于企业登记主要通过企业的条件、资金等进行审查确认其法人资格。也不同于经济合同管理通过合同管理确认其为有效合同。经济检查所检查的行为主要是:投机倒把行为;不正当竞争行为;损害消费者利益行为;市场垄断行为;倒卖贩私行为以及其他违法违章行为。

(二)经济检查有相对独立的法律制度,而且主要是查处投机倒把和其他违法、违章案件。查处案件的过程,就是运用行政强制力的过程。行政强制力的运用,必须有严格的法律规定。如:认定投机倒把行为有《投机倒把行政处罚暂行条例》,实施规范有《细则》,办理案件从立案、调查、结案、审批到复议有办案程序,案卷的装订以及办案文书的制作和写作都有统一的式样标准和要求。

(三)经济检查是工商行政管理监督职能的集中体现。经济检查是通过查处投机倒把和其他违法、违章案件来行使监督职能的,它的监督方式是动态的,是对商品流通过程的一种日常监督。在检查中,有时从一个案件中能够集中反映出几种违法行为,如:在一起投机倒把案件中,可以发现企业超范围经营,商标侵权和签订无效合同等行为。因此,经济检查对检查中发现的违反工商管理法规和国家其他有关政策的行

为的处理,是工商行政管理综合监督职能的集中体现。

三、工商行政管理经济检查的基本任务

经济检查是工商行政管理的重要组成部分,它同工商行政管理的总任务是一致的。因此,经济检查在实施监督检查的过程中,必须贯彻执行国家的法律、法规、政策,维护社会主义商品经济秩序,保护社会主义公共利益,促进社会生产力的发展。但是,经济检查也有其自己的职责和具体任务。

经济检查的基本任务,是由工商行政管理机关的各部门具体职责所确定的。它虽然与工商行政管理的总任务有着密切的联系,但是,又不同于其他职能部门的具体任务。根据现阶段国家工商行政管理局所确定的经济检查的职责,其基本任务是:打击投机倒把、倒卖贩私活动;查处违反市场管理、经济合同管理、企业登记管理、广告和商标管理的经济违法行为,以及违反国家、地方有关规章、政策的违法行为。

四、工商行政管理经济检查的基本原则

工商行政管理经济检查的基本原则,是实现经济检查目的所必须遵循的基本要求。多年来经济检查的实践证明,在社会主义初级阶段,工商行政管理的经济检查必须遵循以下五个基本原则:

(一)独立办案的原则。

经济检查工作主要是检查处理投机倒把和其他违法、违章的经济案件。因此,它在检查和调查、审批和定案、复议和执行的过程中,必须坚持独立办案的原则。

经济检查机关独立办案的根据国家法律所赋予的管辖权。《投机倒把行政处罚暂行条例》第二条规定:“投机倒把行为由工商行政管理机关依照本条例规定予以处罚;情节严重构成犯罪的,移送司法机关依法追究刑事责任。”

独立办案原则要求经济检查办案人员在检查处理案件时,独立地行使职权,并受到国家法律保护。《投机倒把行政处罚暂行条例》第八条规定:“工商行政管理机关依法行使职权,不受非法干预。拒绝、阻碍工商行政管理工作人员依法执行职务的,由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定,予以处罚;情节严重,构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。”在本条规定中,同时也强调了独立行使职权要依据法规的规定来行使,不能超越职权。

在检查处理投机违法案件时,应按照《工商行政管理机关检查处理投机倒把违法违章案件程序的规定》审批案件。对于下一级工商行政管理局处理的投机违法案件,如果不符合国家法律、法规 and 政策的,上级工商行政管理局有权纠正。

(二)依法办案的原则。

工商行政管理机关的经济检查,是以工商行政管理法规、政策为依据的一种执法活动。因此,必须符合社会主义法制“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的基本要求。

经济检查要贯彻依法办案的原则,就必须做到以事实为根据,以法律和法规为准绳。以事实为根据,就是要求在查处案件中,必须重证据,重调查研究,不轻信口供,做到案件事实清楚,证据确凿充分。以法律和法规为准绳,就是要求在认定和处罚各种违法行为时,必须在查明事实的基础上,以法律和法规的规定为标准 and 尺度,来认定性质 and 进行处罚,做到定性准确,处罚恰当,手续完备,程序合法。

事实是正确应用法律和法规的基础 and 前提,法律和法规是对案件做出正确处理的依据。只有把二者正确地结合起来,才能达到准确打击投机违法活动的目的,使法律和法规的权威性得到发挥。

经济检查要贯彻依法办案的原则,还要求经济检查人员必须学法、懂法、守法,加强自我监督。使经济检查走上法制的轨道。在经济检查过程中,决不允许滥用职权,乱扣乱罚,敲诈勒索,故意刁难,徇私舞弊,贪污受贿,玩忽职守等不法行为发生。

加强对执法人员的监督,是保证法律正确实施的有效措施。只有加强行政执法监督,才能树立行政执法的权威。

(三)注意防范,打防结合,综合治理的原则。

所谓注意防范,是指经济检查部门,经常开展对全社会的工商行政管理法规 and 政策的宣传教育,使商品生产者和经营者都了解国家的法律法规和政策,并能够自觉地遵守国家的有关法规和政策,把违法、违章活动限制在最低程度。

所谓打防结合,是指在实施经济检查时,要防止和克服那种单纯打击的作法,把“打击”和“预防”结合起来。二者是辩证统一的关系,二者不可偏废。做好打击和防范工作,都具有重要的社会意义。因为只有防范工作做得好,才能集中力量打击那些严重违法者;只有做好案件的查处工作,才能有效地维护社会主义经济秩序。

所谓综合治理,是指经济检查工作要与社会力量结合起来进行。通过查处案件和日常的监督检查工作,发现问题,防微杜渐。查处案件要深入发动群众,揭发检举。要综合治理,把治标和治本很好地结合起来,认真地分析违法原因,帮助违法的单位和个人总结教训,建立必要的规章制度,搞好生产和经营。还可以采取抓点治面的办法,通过抓大案、要案公开处理,以一案教育一片,扩大社会效果。

(四)坚持部门协作的原则。

由于经济检查所查处的案件比较复杂,往往涉及很多部

门,如物价、税务、纪检、监察、公安、检察院和法院等,需要相互间密切协作。特别是对数额巨大,情节严重的投机倒把案件,应主动同司法部门配合,该移交的一定交由司法机关依法追究刑事责任,严禁以罚代刑。对企业主要责任者和直接责任者的处理,应主动向纪检、监察部门移交。除此之外,经济检查的职责,同工商行政管理机关内部各部门也有很多交叉的地方。因此,也需要内部之间的协调和合作。经济检查只有坚持内部和外部各部门之间的密切合作,才能有效地发挥其作用。

(五)促进生产,搞活流通的原则。

经济检查的最终目的是为了维护社会主义经济秩序,促进社会生产力的发展。我国正处在经济体制改革的过程中,目前的许多法律、法规还有待于完善。在实际工作中,还会遇到许多新情况和新问题。因此,经济检查必须以是否有利于坚持四项基本原则和改革开放的方针,是否有利于发展社会主义生产力,作为一条基本准则,来判定案件的性质。对于符合国家法律、法规、政策的,要坚决执行。

对有关法律、法规、政策互相矛盾或政出多门互相抵触的问题,应深入调查研究,经过部门之间的协调,取得比较一致的意见,并报请有关机关批准后再进行处理。

对于目前法律、法规、政策尚没有明确规定,又一时把握不准的问题,要深入实际调查研究,不要轻率处理。

五、工商行政管理经济检查的对象

工商行政管理的经济检查对象与工商行政管理的对象是一致的,即经济领域中的商品生产者和经营者的经济行为和商品。

这里所说的商品生产者和经营者,既包括企事业单位等经济组织,也包括从事生产经营活动的农村专业户和城镇的

个体工商业户,同时还包括外商独资企业和中外合资企业等经济组织,以及各种形式的经济联合体。具体说来,它涉及到工业、商业、手工业、交通运输业、建筑业、外贸业、饮食服务业等部门和行业。

这里所说的商品,是指投入流通领域中的一切物品。既包括实物形态的产品,也包括非实物形态的产品,如科技市场上的技术成果,信息市场上的信息,劳务市场上的劳务等。

商品生产、经营者在商品交换活动中的投机倒把行为、违法行为、违章行为,是经济检查查处的主要对象。通过监督检查商品经济组织或个人的活动,进而监督检查商品的生产和经营;监督检查各种经济组织或个人的行为。

经济检查,并不是对企业和个人的生产经营活动是否合理、有效进行直接的干预,而是从贯彻执行国家有关的经济法律、法规、政策的角度,对企业和个人的生产经营活动进行监督检查,并使其规范化。当企业和个人的经营活动符合国家的法律政策规定时,就予以支持和保护。相反,当企业和个人的经营活动违背了国家的法律政策规定,损害了国家、集体和人民的利益时,就以行政强制力加以查处。总之,经济检查,就是要保护正当的商品经济活动,查处投机倒把、违法违章行为,确保社会主义商品经济的顺利发展。

第三节 工商行政管理经济检查的历史沿革

中华人民共和国成立以后,国家就赋予了工商行政管理机关经济监督检查的职能。我国工商行政管理经济检查的历史,是其职能不断强化、不断发展和不断完善的历史。建国 40