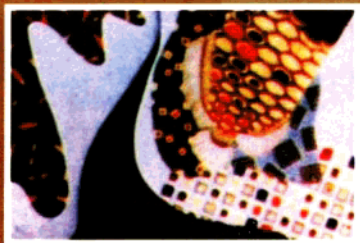




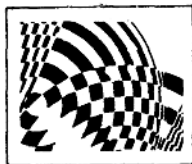
工商行政管理学

GONGSHANGXINGZHENG
GUANLIXUE

杨振宇 主编



中国商业出版社



编审说明

为适应我国经济体制从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、经济增长方式从粗放型向集约型转变的需要,推进学校教学内容的改革,为二十一世纪培养人才,我司委托全国商专学科建设指导组编写了系列的“高等商科教材”。本书是“高等商科教材”之一。现经审定,同意作为普通高等商业、财经院校有关专业的专业课教材或专业基础课教材,也可作为成人高校同层次的函授、自学考试以及在职培训用的教材。

本书在编写和出版发行过程中,曾得到有关院校、部门以及编审者的大力支持,在此谨致谢忱。

为提高本教材的质量,热诚希望各位读者提出宝贵意见,以便进一步修订和完善。

国内贸易部教育司

一九九七年三月



前 言

工商行政管理学是研究国家经济管理职能中的工商行政管理活动及其发展规律的学科,是我国高等院校经济管理专业共性专业基础课之一。随着经济体制改革的不断深化,工商行政管理在社会经济舞台上扮演着越来越重要的角色,其管理职能已涉及到社会经济的各个方面。实践证明,社会主义市场经济的发展需要加强工商行政管理,需要加强工商行政管理理论的研究和加快管理人才的培养。为此,我们组织编写了这本教材。

改革开放以来,工商行政管理的理论和实践发展变化很快,按照建立和完善社会主义市场经济体制的要求,国家颁布了一系列有关工商行政管理的法律、法规和政策规定。本书在编写过程中,注重理论联系实际,力求反映近年来工商行政管理研究的新成果、新法规政策,突出社会主义市场经济与工商行政管理的内在联系。在内容安排上,根据经济管理类专业的需要,着重阐述工商行政管理的基本原理、法规政策及具体管理方法,做到理论性、实用性和科学性的统一。

本书由杨振宇主编。参加编写的有杨振宇第5、7、8章;吴殿尧第1、2、3、4章;袁声莉第6、9、10章;于华文第11、12章。

由于水平所限,加上工商行政管理实践的局限,书中一定存在许多疏漏,敬请专家、学者及广大读者给予批评指正。

编 者

1997年1月

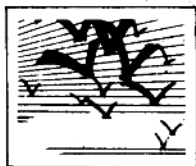


目 录

编审说明	(1)
前 言	(1)
第一章 工商行政管理概述	(1)
第一节 工商行政管理的概念、性质和特征	(1)
第二节 工商行政管理学的研究对象与方法	(9)
第二章 工商行政管理的产生与发展	(22)
第一节 我国古代与近代的工商行政管理	(22)
第二节 当代发达国家对市场监督管理概况	(54)
第三节 工商行政管理产生和发展的一般规律	(64)
第三章 工商行政管理的目标、职能与对象	(72)
第一节 工商行政管理的目标	(72)
第二节 工商行政管理的职能	(79)
第三节 工商行政管理的对象	(89)
第四章 工商行政管理的地位和作用	(98)
第一节 工商行政管理的地位	(98)
第二节 工商行政管理组织系统的设置	(103)
第三节 工商行政管理在社会主义市场经济发展中的作用	(107)
第五章 工商行政管理的原则、方法和手段	(115)
第一节 工商行政管理原则	(115)
第二节 工商行政管理的方法和手段	(120)
第六章 企业登记注册管理	(127)

第一节 企业登记注册管理概述·····	(127)
第二节 企业登记注册管理的基本内容·····	(133)
第三节 对企业的监督管理·····	(148)
第七章 个体经济监督管理·····	(155)
第一节 个体经济概述·····	(155)
第二节 个体经济管理主体及管理原则·····	(161)
第三节 个体经济管理内容·····	(167)
第八章 市场管理·····	(179)
第一节 市场管理的基本概念·····	(179)
第二节 生产资料市场管理·····	(182)
第三节 消费资料市场管理·····	(188)
第四节 集市贸易市场的监督管理·····	(198)
第九章 商标管理·····	(206)
第一节 商标管理概述·····	(206)
第二节 商标注册管理·····	(211)
第三节 商标注册后的管理·····	(220)
第四节 商标的使用管理·····	(224)
第五节 商标的国外注册·····	(230)
第十章 广告管理·····	(237)
第一节 广告管理概述·····	(237)
第二节 广告管理内容·····	(245)
第三节 对广告违法行为的处罚·····	(254)
第十一章 经济合同管理·····	(262)
第一节 经济合同管理概述·····	(262)
第二节 经济合同管理的职能·····	(270)
第三节 经济合同纠纷的调节和仲裁·····	(277)
第十二章 经济监督检查·····	(292)
第一节 经济监督检查概述·····	(292)

第二节 经济监督检查的内容·····	(298)
第三节 经济监督检查制度·····	(308)
主要参考书目·····	(321)



第一章

工商行政管理概述

工商行政管理学是管理学科的分支,它是在总结我国工商行政管理实践经验的基础上创立起来的一门新学科。本章主要阐述工商行政管理的概念、性质、特征以及工商行政管理学的研究的对象与方法。

第一节 工商行政管理的 概念、性质和特征

一、工商行政管理的概念

工商行政管理,是指国家为了建立和维护市场经济秩序,通过特设的行政管理机构,对市场主体及市场经济活动,依法进行的管理与监督。这个概念中包括了以下几方面的基本要素:

(一)管理的主体

管理是为了保证达到某一目标顺利实现而进行的有组织的活动。任何管理活动都必须有管理主体,工商行政管理活动也不例外。工商行政管理这个概念从层次上说,首先,它是一种管理活动,进而它是行政管理活动,然后它是经济行政管理活动。作为行政管理,它是随着国家的出现而产生的,是指国家通过行政机关对国家经济、政治、文化等各方面事物的管理。显而易见,工商行政管理活动既然是行政管理,因此,管理主体只能是国家。是国家特设的管理机构来实施国家的工商行政管理监督职能。

(二)管理的客体

工商行政管理的客体是市场主体及市场经济活动。管理,有管辖、控制、处理的意思,是一个包括很广的概念。管理是一种行为,一种活动。因此,必然要涉及到被管理系统,这个被管理系统就是市场主体及市场经济活动。我国的市场是具有中国特色的社会主义的统一市场,是多种经济成分参与活动的市场。在社会主义初级阶段,存在全民所有制的国有经济,集体所有制经济,合作经济,个体经济,中外合资、合作经济,外商独资经济等经济成分。这些经济成分,或者说这些商品生产经营者就是市场的主体。作为市场主体的商品生产者和经营者必然在市场上从事各种不同的经济活动,因而形成了由商品市场、资金市场、劳务市场、技术市场、信息市场和房地产市场等组成的市场体系。因此,工商行政管理的客体既包括市场主体,同时也包括它们所从事的各种经济活动。

(三)管理的目标

管理的目标是建立和维护市场经济秩序。前已述及,我国的市场是以国营经济为主导的多种经济成分参加、多种经营方式竞争的市场,是完整的开放的市场。随着社会主义市场经济体制的逐步确立和完善,给我国市场机制注入了新的活力,所有的市场主体为了实现其既定的生产经营目标,必然会千方百计地开展参与市场、开拓市场、占领市场的竞争。而作为工商管理,就是要通过一定的方法,主要是行政方法来建立和维护市场秩序,使我国社会主义市场不断地巩固和完善,使商品生产者和经营者在一个充分竞争、充分开放的有序的市场中实现生产经营目标,进而达到不断繁荣我国经济的目的。

(四)管理的依据

工商行政管理是依法进行的管理和监督。工商行政管理必须根据我国不同时期党和国家的方针、政策、法律、制度行使自

己的管理职能和权利,对市场主体及其经济活动进行管理和监督。

从工商行政管理概念所包含的基本要素中,可以了解到这一概念所反映的工商行政管理这一客观事物的一般的本质的特征。表明工商行政管理既不同于企业管理,也不同于其它的部门管理。企业管理是经济管理组织通过管理者的活动,对微观经济组织的经济活动进行管理。部门管理是业务主管部门对某行业内部经济活动的协调、控制。而工商行政管理则是按照国家经济发展的需要,根据经济部门间必须协调发展、统一管理的原则而成立的经济行政管理机关进行的经济行政管理,是国民经济行政管理监督职能的一个组成部分。

工商行政管理的概念的以上表述,只是描述了现阶段我国社会主义市场经济条件下人们的概括认识。由于社会主义市场经济也在不断发展,形成概念的条件在不断的变化,工商行政管理的概念也不会是一成不变的,它必然会随着管理在社会实践中的不断发展而不断创新、发展和深化。但是掌握一门知识首先要从概念出发,因此,明确工商行政管理的概念,对于学习这门知识,把握工商行政管理的范围,充分发挥工商行政管理的职能作用都是十分必要的。

二、工商行政管理的性质

(一)工商行政管理具有两重属性

工商行政管理是国家行政监督管理职能的一个重要组成部分,是一项管理经济的活动,是管理活动。按照马克思主义关于管理两重性的原理,管理存在自然属性和社会属性。自然属性是指管理作为合理组织生产力,满足社会化生产要求的一般属性;社会属性是指管理维护和发展一定社会生产关系的特殊属性。工商行政管理既然是管理活动,因此也必然具有两重性。其自然属性是指这一管理活动的目标是建立和维护市场经济秩

序这一层性质。历史证明,管理是人们共同劳动的客观需要。人类社会的任何发展阶段,凡是有组织的群体活动和共同劳动,都会既有分工又有协作。作为协调人的活动,使之结合成一个整体力量,客观上必须有管理。任何社会一切有组织的活动,管理都是必不可少的因素。如果没有管理,就建立不起人类社会的必要秩序,人类的社会活动便不可能顺利地进行。如果没有管理,人类的生产活动,不仅是物质财富和精神财富的生产不能进行,就连他们的分配、交换和消费都是不可想象的。显然,工商行政管理的自然属性就是指作为建立和维护市场经济秩序的管理活动。只要有商品生产和商品交换,有市场,就有建立和维护市场经济秩序的管理活动。社会属性是工商行政管理所体现的社会经济制度的要求和国家(统治阶级)的意志、利益的性质,即在一定生产关系下所体现的特殊属性。这一属性体现了社会主义国家的工商行政管理可以维护社会主义国家全体劳动人民的利益,巩固和发展社会主义制度。工商行政管理的双重属性的意义在于:按照自然属性的客观要求,工商行政管理必须遵循市场经济发展一般规律的要求,不断地总结管理实践经验,借鉴学习国际经济通行的惯例、原则,对市场经济活动、市场主体进行有效的组织、协调、监督和管理,使市场主体及其经济活动趋向和保持有序的状态,使生产力不断提高,经济不断持续、协调、稳定的发展,提高管理水平和管理效益;按照社会属性的要求,工商行政管理必须紧密结合我国社会主义初级阶段的国情,从维护、巩固和发展社会主义制度,体现社会主义国家和全体劳动人民的利益为出发点实施管理。

(二) 工商行政管理具有经济行政监督性质

就社会主义社会的社会管理来说,包括社会经济管理、社会政治管理、社会文化教育管理和军事管理等等。从工商行政管理概念的表述中和工商行政管理自身的职能看,也是一种经济

管理。但它是国家对经济领域的管理,即经济行政管理。它与国家经济管理的其它职能相比,具有经济行政监督的性质。在市场经济条件下,国家的经济管理职能一般有配置资源的职能、经济调控职能、经济监督职能。这些职能各有特定的管理内容和属性。例如国有资产管理部門虽然不能取代市场机制的资源配置功能,但可以弥补市场机制的不足;在财政金融管理中,可以利用税率、利率、信贷资金、税收等经济杠杆调节市场活动,鼓励或限制某一行业、某一产业、乃至某种产品的发展,从而调控经济发展。但是工商行政管理部门不直接参与资源配置,也不利用经济杠杆调控经济发展,而是依靠行政机构的职权,直接对管理对象下达指示、决议、命令等具有强制性的行政手段来管理市场主体和市场经济活动,行使行政执法的权利。它依法控制和规范被管理对象的某些行为或者支持某些行为,对于违背法律、法规的行为及时地制止和处置,来建立和维护市场经济秩序。这些管理内容主要运用行政方法来完成,也就是说,依法监督管理和行政执法,贯穿于工商行政管理的全过程。可见,工商行政管理具有经济行政监督的性质。

三、工商行政管理的特征

工商行政管理,有其特定的管理领域、管理对象、管理目标、管理内容、管理方式、管理组织和机构,因此也必然有其特定的管理方面的特征。其管理特征可以概括为以下几个方面。

(一) 工商行政管理的综合性

1. 工商行政管理实质上是国家对市场的监督管理,是国家通过特设的机构对市场经济主体和市场经济活动,依法进行的管理与监督。它管理与监督的对象是市场主体和市场经济活动。工商行政管理首先从管理的空间上看几乎涵盖了经济领域的所有空间。因为广义市场的概念是各种商品交换关系的总和。狭义的市场则是指商品交换的场所。而工商行政管理无论

是对广义的市场还是狭义的市场都要进行管理和监督。参加市场活动的各种经济成分无一例外都必须接受工商行政管理部门的管理和监督,而这些市场主体是国民经济中各个领域、各个部门的生产者和经营者。因此,工商行政管理是对市场主体的全方位的管理和监督。

2. 工商行政管理是对市场经济活动的管理和监督。市场经济活动是连续不断和周而复始的。工商行政管理也是连续不断的行为,其管理和监督贯穿于市场经济活动的全过程。市场主体参与市场经济活动必须首先取得经济活动的资格,在市场活动中必须合法经营,在市场上公平竞争,不得损害国家和消费者利益,必须信守合同,不得侵犯其它经济组织及个人的合法权益。而工商行政管理则要通过企业登记管理、经济合同管理、商标广告管理、市场管理、经济检查等管理和监督市场经济主体的行为。工商行政管理的每一个环节都是相互衔接、缺一不可的。任何环节的失误和放松都会影响市场运行的有序循环,都会给国民经济或消费者带来损失。

正因如此,工商行政管理不同于财政监督、银行监督、税务监督、计量监督那样具有较强的专业性,而是对组成市场的各要素、各方面、各部分结合成的统一整体进行管理和监督。也不是对某一环节、某段过程的监督,而是对市场经济活动全过程的监督。因此,表现了工商行政管理的综合性。

(二) 工商行政管理是依法监督管理,有较强的规范性

工商行政管理作为国家的经济监督职能的组成部分,是国家的管理和监督行为,因此必然要体现国家的意志,这是其管理性质所决定的。工商行政管理总是把统治阶级承认的共同利益作为维护公共经济秩序的准则,总是要按经济发展的客观要求进行管理监督,而法律、法规则是国家意志和经济发展客观要求的集中体现。因此,工商行政管理活动必须要依法监督管理,工

工商行政管理过程实际上就是行政执法过程。依法确认、依法监督管理、依法查处是工商行政管理活动的重要特征。工商行政管理的法律、法规以及相关的法律、法规都是工商执法的依据。而作为法律、法规本身就是由立法机关制定或认可,由国家政权保证执行的行为规则。因为其本身就有极强的权威性、强制性、规范性,所以依法进行管理的工商行政管理活动本身就具有较强的规范性。特别是工商行政管理的法规本身就是工商行政管理在进行管理时所要遵循的准则,在执法的同时就是管理,而在管理时又是在执法。例如商标的注册就是依据《商标法》进行的,商标的注册就是对商标权的确认。所以,注册是承认一个商标在法律上得到专用权的根据。批准商标的法律含义就是授予商标权。至于企业法人登记管理、经济合同管理、个体经济管理、广告管理、经济检查也都是同样的道理。工商行政管理的行政执法,或者说管理和监督活动的实施,必然要求有严格规范性的程序,包括统一的登记注册程序、查处程序、仲裁程序、办案程序,必须按照法律规定的程序来进行。正是由于工商行政管理是依法进行的管理,使得工商行政管理有较强的规范性,这是工商行政管理的特征。但同时因为工商行政管理在各个不同的历史时期都会有各自不同的管理的内外部条件的变化,尽管法律都是相对稳定的,但也绝不是一成不变的,因此工商行政管理的管理程序的规范性的要求也是不断变化的。这就要求工商行政管理在实践中要不断建立科学的规范性的管理程序,更加适应工商行政管理实践的客观需要。

(三) 工商行政管理具有宏观间接调控的特征

工商行政管理是以市场为特定的管理领域,是国家对经济领域的管理,即经济行政管理。随着我国社会主义市场经济体制的确立和经济体制改革的不断深化,国家对国民经济发展已经由过去的干预企业的微观经济活动转为以宏观调控为主要手

段。所谓宏观调控,就是以国家为主体,站在经济运行总体的高度对国民经济活动进行的调节与控制。目前,我国经济行政管理的机关有经济主管机关、经济综合机关和经济监督检查机关。经济主管机关主要是指按照国民经济部门分工成立的经济行政管理机关,如贸易部、工业部等。它们的职责是:保证党和国家的各项方针政策、行政法规、条例在主管经济领域的具体落实;进行信息研究,制定主管领域的长远计划和年度规划;对主管的经济活动进行必要的行政管理。经济综合机关,是指按照不同经济杠杆职能成立的经济行政管理机关,如国家财政、税务、物价等部门。它们的主要职责是:贯彻执行国家在运用特定的经济职能方面的方针、政策、行政法规、命令、条例;参与国民经济计划的制定,拟定本系统各项计划;制定有关经济规章制度及实施办法;监督指导经济实体、经济管理部门和其它经济行政管理机关对特定经济手段的运用。经济监督检查机关,是指按照国民经济发展的需要,根据经济部门间必须协调发展,统一管理原则而成立的经济行政管理机关。国家工商行政管理局,国家审计署属于此类机关。他们的职责是:贯彻执行国家有关政策、命令、条例、指示,保证国民经济正常运行,协调发展;打击各种经济违法违纪活动,保护和扶持正当经营活动;监督和协调部门之间的关系。工商行政管理与前两种管理一样显然属于国家宏观调控手段之一。但是与前两者相比又有所差别。经济主管机关的经济行政管理对主管的经济活动可以直接参与,经济综合管理机关可以参与国民经济计划的制定,直接参与经济调控。而工商行政管理部门并不直接参与宏观经济调控,而是通过行政监督职能作用的发挥,通过对市场的监督管理创造活而有序的市场条件,使国民经济在良好的市场条件下持续、稳定、协调发展,使国家的宏观调控措施得以顺利实施,最终达到宏观调控目标。同样,工商行政管理也不干预生产经营企业内部的生产经

营活动和管理活动,而是从建立和维护市场经济秩序的要求出发,依法对市场主体即企业的市场行为进行监督,保护合法权益,取缔非法经营,并把市场主体的经济行为引导控制在国家方针、政策、法律许可的范围内,从而保证社会主义市场经济健康发展。因此,工商行政管理是一种宏观的间接调控。

(四)工商行政管理部门地位的超脱性

工商行政管理部门地位的超脱性是指没有部门自身利益的制约,能够公正地执法,维护国家和人民的整体利益。工商行政管理部门是经济监督检查机关,行使行政执法的权利。它不是经济部门,也不是商品生产者和经营者,因此与主管的对象——市场主体没有行政隶属关系,也不存在经济利害关系。它不参与市场的交换活动和经济活动,只是依法对市场主体和市场经济活动进行监督管理,维护市场秩序;对在市场经济活动中出现的违法、违纪行为进行确认、查处;对市场主体的经济纠纷进行仲裁调节。由于在这些管理活动中无自身的特殊利益,因而不受干扰和制约,它可以代表国家行使职权,行政执法,超然于部门利益之上,公正地解决和处理市场中出现的各类问题,以维护国家和人民的整体利益。

第二节 工商行政管理学的 研究对象与方法

一、工商行政管理学的研究对象

毛泽东同志说:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^① 这一论断一方面

^① 《毛泽东选集》第1卷第309页,人民出版社1991年第2版。

说明了任何一门学科都有自己不同于其他学科的研究对象,对不同的研究对象的研究就构成了不同的学科;另一方面告诉我们在探讨某一学科的研究对象时,只有从事物内在矛盾的特殊性出发,才能真正把握一门学科的研究对象。

工商行政管理学是研究国家经济行政管理中工商行政管理活动及其发展变化规律的科学。

工商行政管理活动是国家对市场的监督管理活动,是通过建立和维护市场经济秩序,进而达到巩固社会主义制度的目的,即体现国家的意志。因此,工商行政管理学的研究内容必然同国家的理论相联系,必然同国家的方针、政策、法律、法规相联系,也就是它研究的内容包括上层建筑方面。同时,由于工商行政管理是国家对经济的管理,又使得它研究的内容同经济相联系,其研究内容又包括经济基础方面。但是,工商行政管理活动是一种以市场主体和市场经济活动为管理对象的行政管理活动,因而,其研究的内容的侧重点则是上层建筑方面。

工商行政管理作为国家的行政管理行为就是通过国家的强制力来干预经济。无论在任何社会制度的国家中,国家干预经济的目的只有一个,即把社会的经济活动纳入符合国家意志,以便满足“支配着生产的阶级的经济需要。”^①因此,工商行政管理学作为研究国家干预经济的一种管理活动的学科,主要研究国家通过怎样的管理体制,建立哪些法律、法规,采取何种方式、方法、途径,运用哪些手段对经济的哪些方面进行干预,同时要研究这种干预的效果如何,应该沿着怎样的方向前进等问题。国家是上层建筑,体现国家意志的方针、政策、法律、法规制度都是上层建筑,国家凭借公有权利运用法律、条规干预经济的行政管理活动的实质是上层建筑对经济基础的反作用。因此,工商

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷第248页,人民出版社1972年版。

行政管理学研究的对象和内容从本质上看,是研究探讨上层建筑对经济基础的反作用,无疑,它研究的侧重点主要是上层建筑方面。

由于工商行政管理活动不可能离开管理的对象和客体,离开具体的管理对象,管理就失去了意义。因为管理活动本身就是管理和被管理的对立统一。工商行政管理的客体是市场主体及其经济活动,是经济基础的内容,上层建筑必须与经济基础相适应。因此,要使工商行政管理活动更加有效地发挥其管理职能和作用,工商行政管理学必须从上层建筑和经济基础的矛盾运动中来研究、考察。在以上层建筑为侧重点来研究的同时,还要研究经济基础这一方面。工商行政管理活动要对市场进行管理,就要研究各种经济规律、市场运行规律,以便根据这些客观经济规律的要求,建立和完善相应的法律、规章和制度,以管理和监督市场主体及其经济活动,使市场主体和市场经济活动符合经济规律的要求。

任何社会活动包括管理活动都存在着一一定的规律性。工商行政管理活动也不例外。无论就其产生、发展,还是运行,都必然遵循一定的客观规律。从管理学的角度来说,具有管理活动的一般规律,其管理活动又必然与经济规律相联系。作为国家的管理又必然与国家的规律相联系。作为管理学的一般和工商行政管理学的特殊,它既具有管理活动的一般规律,又有工商行政管理的特殊规律。

特殊的规律则是一事物区别于他事物的内在的本质的联系。对于规律的认识总是经过大量的反复的过程。因此,工商行政管理研究的任务就是通过对工商行政管理实践活动进行不断的研究,找出其区别于其他事物的不同规律,再用于指导实践。在一定意义上说,工商行政管理学是研究工商行政管理活动规律的科学。总结、揭示、研究、探索工商行政管理活动规律