

INTRODUCTION OF
MARKET REGULATION

工商行政 管理概论

主 编/许光建

副主编/刘晓梅 沈久沅

(第二版)

MARKET REGULATION

工商行政管理概论

(第二版)

主 编 许光建

副主编 刘晓梅 沈久沅

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

工商管理概论/许光建主编. 2 版
北京:中国人民大学出版社, 2003

ISBN 7-300-04840-4/F · 1480

I. 工…

II. 许…

III. 工商管理 - 概论

IV. F203.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 069637 号

工商管理概论(第二版)

主 编 许光建

副主编 刘晓梅 沈久沅

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮 编 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-62515351(邮购部) 010-62514148(门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北三河汇鑫印务有限公司

版 次 1996 年 4 月第 1 版

开 本 787×965 毫米 1/16

2003 年 10 月第 2 版

印 张 15.5

印 次 2006 年 5 月第 4 次印刷

字 数 271 000

定 价 16.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录

1 章	工商行政管理概述	(1)
第 1 节	工商行政管理的内容	(1)
第 2 节	工商行政管理的任务	(5)
第 3 节	工商行政管理的地位	(12)
第 4 节	工商行政管理的手段	(18)
2 章	工商行政管理法律、法规	(21)
第 1 节	工商行政管理法律、法规体系	(21)
第 2 节	工商行政管理法律、法规的制定	(28)
第 3 节	工商行政管理法律、法规的实施	(36)
3 章	工商行政管理体制	(46)
第 1 节	工商行政管理体制的内容	(46)
第 2 节	工商行政管理机关	(49)
第 3 节	工商行政管理体制的改革	(54)
4 章	对市场经营主体的监督管理	(59)
第 1 节	市场主体概述	(59)
第 2 节	对市场经营主体的监督管理与登记注册	(66)
第 3 节	企业法人登记注册管理	(69)
第 4 节	营业登记管理	(76)
第 5 节	进一步完善市场主体登记注册管理	(79)

5 章	对市场竞争行为的监督管理	(84)
第 1 节	市场竞争行为的含义和类型	(84)
第 2 节	对不正当竞争行为的监督管理	(88)
第 3 节	对市场竞争行为监督管理的法律、法规及其实施	(100)
6 章	合同管理	(107)
第 1 节	合同的概念、特征和种类	(107)
第 2 节	合同的订立	(111)
第 3 节	合同的履行	(122)
第 4 节	合同的监督管理	(131)
7 章	商标管理	(141)
第 1 节	商标的概念、种类及作用	(141)
第 2 节	商标注册的申请、审查和核准	(146)
第 3 节	注册商标的续展、变更、转让、注销与撤销	(152)
第 4 节	商标使用的管理	(156)
8 章	广告管理	(162)
第 1 节	广告的分类和作用	(162)
第 2 节	广告管理的内容	(164)
第 3 节	若干特殊商品广告的管理	(169)
9 章	消费者权益保护	(176)
第 1 节	消费者及其权利	(176)
第 2 节	消费者权益的保护	(182)
第 3 节	消费者组织	(186)
第 4 节	消费者权益争议的解决途径	(190)
第 5 节	侵害消费者权益的法律责任	(194)
10 章	外国市场监督管理	(198)
第 1 节	美国的市场监督管理	(198)
第 2 节	欧洲联盟的竞争政策	(209)
第 3 节	德国的市场监督管理	(215)
第 4 节	日本的市场监督管理	(227)
附录	相关法律、法规目录	(239)
修订后记		(240)

1

章

工商行政管理概述

第 1 节

工商行政管理的内容

(一) 工商行政管理的概念

工商行政管理是指政府为了建立和维护市场秩序,运用法律的和行政的手段,对市场经营主体及其市场竞争行为的监督管理。

一 工商行政管理的 含义和特点

为了更好地说明工商行政管理这一概念的含义,我们需要明确以下几点:

第一,工商行政管理是我国国民经济管理工作中的一个特有的概念,是在新中国成立以后工商行政管理工作实践中逐步形成的、有特定含义的概念。

1949 年 10 月,中华人民共和国成立之后,为了加强对私营工商企业的管理,政务院第三次会议决定在中央财经委员会下设立中央私营企业局,负责对私营企业进行监督与管理。1952 年 11 月 22 日,中央私营企业局更名为中央工商行政管理局,其主要职责包括:企业登记管理、私营工商企业的行政监督管理、个体经济管理、外贸企业管理、商标管理、市场管理等。但重点仍是对私营工商企业的行政监督。在此之后,尽管工商行政管理的范围及其管理机构多次调整,但工商行政管理作为一个经济管理概念已经逐步形成,我们不能因为其他国家没有工商行政管理这一概念而否定工商行政管理在我国作为一个经济管理概念的存在。

第二,工商行政管理的主体是政府及其授权机构。工商行政管理与工商管理是有着根本区别的。工商管理是我们经济生活中常见的一个概念,它实际上指的是企业管理,即一个企业为了追求最大利润对其自身经营活

动的计划、组织、协调和控制。企业管理的主体是某个企业的经营管理者，管理的对象是某个企业的生产经营活动，管理的目标是实现利润最大化。工商行政管理并不是工商企业管理，也不能简单理解为对工商企业的管理。任何一个企业的行为都可分为市场行为和内部行为。企业的市场行为主要包括：购买行为，如购买原材料、机器、设备，筹措资金，招收、聘用劳动力等。销售行为，如销售产品和服务、为产品和服务项目定价。投资行为，如投资建设工厂、收购和兼并企业购买专利、商标等无形资产等。在这些市场行为中，都会涉及合同、商标、广告等方面的问题。企业的内部行为很多，包括生产管理、设备管理、人力资源管理、财务管理等。工商行政管理并不涉及企业的内部管理，而是企业的市场行为。工商行政管理的范围包括所有行业的企业或其他经营主体，不仅仅是工业企业和商业企业。

第三，工商行政管理是政府经济管理体的组织部分。在社会主义市场经济体制下，政府对经济活动的管理是多方面的、多层次的，包括了宏观经济的计划与调控，重要产业的计划与调控，经济活动的监督以及协调等许多方面。工商行政管理从性质上看，属于政府对经济活动的监督系统的重要组成部分。这就是说，工商行政管理的对象是经济活动。从这个意义上说，工商行政管理和一般的行政管理也有着很大的区别。工商行政管理的手段之一是行政手段，但是并不是一般的行政管理。行政管理，指的是政府对社会事务和自身事务的管理活动，它包括的范围十分广泛，涉及政府行政系统对国家政治经济和社会事务进行管理的全部活动，诸如外交、国防、公安、经济、文化、教育、科技等，还包括了对行政机构自身事务的管理，即所谓的机关管理。可见，工商行政管理与行政管理既有区别又有联系。工商行政管理和行政管理的主体都是政府，这是其共同点。二者的不同之处是工商行政管理只是行政管理的一个组成部分。工商行政管理一般来说也不包括对工商行政机构自身事务的管理，即不包括对工商行政机关内部事务的管理。

(二) 工商行政管理的特点

根据以上分析，工商行政管理具有以下几个方面的特点：

- (1) 工商行政管理的主体是政府及其政府授权机构。这一特点使工商行政管理与企业管理等微观经济管理相区别。
- (2) 工商行政管理的对象是市场经营主体及其市场行为。
- (3) 工商行政管理的目标是建立和维护市场秩序。
- (4) 工商行政管理的性质是经济行政监督。

二

(一) 工商行政管理的一般内容

工商行政管理 的内容

1. 对市场经营主体资格的确认和管理。所谓市场经营主体,是指以营利为目的,从事商品生产经营和服务活动的经济实体,也就是各类企业、事业单位和个体经营者。我们知道,在各类市场上进行经济活动的主体主要有三个,即生产者、消费者和政府。生产者,即各类企业、事业单位和个体经营者,就是所谓的市场经营主体。任何个人或组织进入市场进行经营活动,都必须具备一定的能力和条件,就是说,必须具备一定的资格才能够对其在市场上活动的行为及后果负责。这就需要政府有关部门,在我国就是各级政府的工商行政管理局,对这种资格进行审查和确认。由于市场种类很多,因而进入不同类型的市场所需具备的资格也不完全相同。在某些市场,要求市场主体不仅需要具备一定的条件和能力,还需要具备这些特殊市场所要求的特殊的条件和能力,这也需要根据一定的法规予以审查和确认。通过对市场经营主体的资格确认,可以使各个市场经营主体在平等、公平、诚实、信用等原则上进行经济活动。否则,如果不进行资格审查和确认,任何个人或组织都可以随便地进入市场,那么,将会造成严重的市场混乱乃至社会混乱,市场秩序就无从谈起。

市场经营主体的变更与退出市场也需要由政府有关部门进行确认。经营主体的变更是指在其经营活动中,因各种原因而发生的组织形式的变动,包括分立、合并等,还包括经营范围的变更、企业名称和住所的变更等。市场经营主体的退出是在经营活动过程中或者结束经营活动后,依法或因其他原因而退出市场,如因破产而宣告退出市场等。经营主体的变更和退出,会引起许多经济的、法律后果,因此,需要按照一定的法律秩序由政府有关部门进行管理。

2. 对进入市场的商品和服务的管理。商品和服务是市场的基本要素,是市场客体,也是工商行政管理的对象之一。对商品和服务的管理,主要包括对商品进入市场和服务的质量的监督检查,对某些特殊商品和服务进入市场的限制,对某些产品的流通渠道的管理等。在产品质量方面,政府要规定全国统一的质量标准,不符合国家质量标准的产品不允许进入市场。否则,各种质量低劣的产品就会大量出现,严重损害企业消费者的利益,给社会带来危害。对于那些直接涉及人身健康与安全、国家安全和风化的特殊产品,如某些药品、枪支、弹药、爆炸品、珍稀野生动植物都要由政府进行严格管理,有的不准上市流通,有的需要考虑限定生产、经营单位。对于政府专卖的产品,要规定专门的市场范围和流通渠道。

3. 对市场经营主体竞争行为的管理。在市场经济中,各个经营主体,为了获取利润要采取多种形式进行竞争。为了维护市场秩序,政府要对竞

争行为进行规范和管理。限制那些不正当的竞争行为和垄断行为，鼓励和保护正当竞争。这方面管理的具体内容很多，如合同管理、商标管理、广告管理、价格管理等。

4. 对各种违法经营行为进行查处。查处市场上各种违法经营行为是工商行政管理的一项重要内容，也是实现上述三个方面管理内容的重要手段。通过查处各种违法经营行为，就可以保护广大企业和消费者的合法权益，维护市场秩序。

（二）工商行政管理的具体内容

在我国，工商行政管理的具体内容在历史上有所变动。目前主要包括以下几个方面：

1. 依法管理企业和从事生产经营活动的事业单位、社会团体、公民个人的登记注册工作，核发有关执照，依法确认其企业法人资格或合法经营单位。依法监督检查登记注册单位的登记注册行为。依法核定登记注册单位的名称。

2. 依法检查市场经营主体的交易活动，查处不正当竞争和垄断行为、侵犯消费者权益的其他违反市场交易的行为。

3. 依法监督管理合同。

4. 依法对国内外商标的申请实行统一注册和管理，认定驰名商标，查处商标侵权行为，保护商标专用权。

5. 依法监督管理广告发布和广告经营活动。

（三）工商行政管理内容的历史演变

在中华人民共和国成立初期，工商行政管理的内容包括对私营企业和个体工商户进行监督管理、市场管理、商标管理、企业登记管理等。但总的来说，在社会主义过渡时期，工商行政管理的主要任务就是对私营企业、个体经济的管理，对自由市场秩序的管理，这是由当时的经济体制所决定的。因为当时所有的国营工商企业都归不同的政府主管部门管理，而私营、个体经济则无法具体归入哪一个业务部门主管。但是，它们的经济活动还比较重要，因此，要由一个政府机构进行监督管理。从市场管理来看，当时自由市场，即不受国家计划控制的生产和流通，在国民经济中仍占较大比重，也需要由国家进行适当的监督管理。这就是 20 世纪 50 年代初期工商行政管理的主要内容。

1956 年之后，随着对私营、个体经济的社会主义改造任务的基本完成，随着计划经济体制的基本确立，工商行政管理的内容有了很大的变化：一方面，私营企业、个体工商户的数量急剧减少，因此，对私营、个体经济的管理就相应减少；另一方面，随着计划经济的迅速发展，自由市场的范围大大缩小，因此，对自由市场的管理也就相应减少了。所以，从

20 世纪 50 年代中期到“文化大革命”期间，工商行政管理内容呈不断减少的趋势，工商行政管理的主要内容就是进行市场管理，对各种违反计划经济政策和规定的行为进行检查和处罚，以维护计划经济的运行。

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，工商行政管理的职能有了根本性的转变，工商行政管理的内容有了很大的扩展。从职能转变上看，工商行政管理的职能从在计划经济体制下为国家计划服务转变为在社会主义市场经济体制下，维护市场秩序，维护企业和消费者的合法权益。从内容扩展上看，工商行政管理的范围包括了整个国民经济中所有的市场经营主体，包括了市场体系的各个方面。为了适应社会主义市场经济发展的要求，为了适应经济国际化的要求，工商行政管理的内容还将不断地调整与扩展。从管理方法上看，随着社会主义经济法律、法规体系的不断完善，在工商行政管理工作中，法律、法规已成为管理的主要依据。

第 2 节

工商行政管理的任务

在社会主义市场经济体制中，工商行政管理的任务是建立和维护市场秩序，为企业等市场经营主体创造和保持公平的竞争环境，保护经营者和消费者的合法权益。

一 市场秩序的 含义

(一) 秩序和市场秩序

要知道什么是市场秩序，首先要了解什么是秩序，什么是市场。

所谓秩序，就是一种有条理、不混乱的情况，或者说是人或事物的一种整齐有规则的状态。

对于市场，人们有许多种定义。有人认为，市场就是商品交换的场所、渠道和领域，如商店、集市、交易所等。也有人认为，市场就是需求，是社会对某种商品的有货币支付能力的需要。还有人认为，市场就是商品交易，不管这种交易在哪里发生。这些定义都有一定道理，但都不全面。我们认为，市场既是商品交换的场所，也是商品交换关系的总和。

所谓市场秩序就是市场运行的一种有条理、有规则的状态。具体来说，就是指规范市场活动的各种市场规则以及这些规则实施的情况。也可以说是各个市场主体之间发生的商品交换行为和交换关系，市场管理者与市场主体之间发生的监督管理与被监督管理的行为和关系，在一系列市场规则的支配作用下形成的某种规范状态。这就是说，市场秩序包括两个方面的含义，即市场规则和市场规则的实施状况。

(二) 市场秩序与经济秩序的关系

经济秩序的含义非常广泛，它是指整个社会经济活动的运行的有条理有规范的一种状态。从社会再生产的角度来看，包括生产秩序、流通秩序、分配秩序、消费秩序等。从经济运行的层次来看，既包括微观经济秩

序,也包括宏观经济秩序,如总供给与总需求的秩序、财政秩序、金融秩序等。可见,市场秩序是经济秩序的重要组成部分。市场秩序也就是流通秩序,即关于流通领域的秩序。

市场秩序和经济秩序的区别不仅在于范围的不同,而且两者还具有不同的历史含义。经济秩序出现于原始社会早期,甚至可以说,经济秩序是与人类社会的生产活动、分配和消费活动同时出现的。市场秩序则是与商品交换相联系的。没有商品交换,没有市场,就不可能有什么市场秩序。这就意味着,经济秩序的出现要远远早于市场秩序的出现。不仅如此,经济秩序存在的时间也要长于市场秩序。因为按照马克思的观点,在生产力高度发达的共产主义社会,商品生产和商品交换将不再存在,从而市场秩序或交换秩序也将消亡,但人类的生产、分配和消费活动仍然存在,因而,经济秩序也仍然存在。

应当看到,在不同的经济体制中,市场秩序具有不同的含义。在过去高度集中的计划经济体制下,工商行政管理所要维护的市场秩序主要是指国家计划管理以外的城乡集市贸易的秩序。在计划经济体制下,市场秩序主要通过国家的关于市场管理的各种政策,而不是法律、法规来维持。在社会主义市场经济体制下,市场秩序包括了整个市场体系的秩序,市场秩序主要通过国家关于市场管理的法律、法规来维持。

二 市场规则的 含义和内容

(一)市场规则的含义

所谓市场规则,就是指在市场中各种市场主体都必须遵循的准则,也就是约束参与市场活动的市场主体的行为规范。

对市场规则可以从以下几个不同的角度进行分类:

1. 正式规则和非正式规则。正式规则是国家制定的一系列确立市场运行和市场活动的准则的法律、法规等。非正式规则是指在一定的社会价值观、社会道德观、宗教和风俗习惯中长期形成的有关市场活动的商业惯例和商业道德等的总和。一般来说,市场规则主要是指正式规则。

2. 法律规则、行政规则和市场经营主体自律规则。法律规则是指通过国家法律的形式确立的市场运行和市场活动的准则,是市场规则的核心和基础,具有权威性、稳定性和约束力强等特点。行政规则是指通过国家的行政法规、政令和指示等形式确立的市场行为准则,是我国市场规则的重要组成部分,具有一定的时限性和灵活性。市场经营主体自律规则是指各个市场主体之间为了正确确立和调整经济利益关系、保证市场活动顺利进行而制定或形成的一些行为规范,如行业组织制定的行业规范、商品交换过程中各个市场主体所遵循的约定俗成的交易惯例等。虽然,市场主体的自律性规则并不具有法律效力,也不是通过行政权力强制执行,但这些自

律性规则是在长期的商品交换活动中共同形成的，因而也具有较强的约束力。在市场规则中，法律规则起着决定性的作用，行政规则是法律规则的补充。市场主体自律性规则必须符合法律、法规的要求，不能与之相违背。违反法律、法规的自律性规则是非法的、无效的。

(二) 市场规则的内容

1. 市场经营主体进出市场的规则。企业登记制度和资格认证制度是现代企业的市场准入规则，这主要是通过《中华人民共和国公司法》、《企业登记条例》等有关法律、法规，来规范企业的市场准入行为的。而企业破产制度、企业兼并收购制度和企业资质再认证制度则是企业退出市场的规则，这是通过《企业破产法》、《企业兼并收购条例》等有关法律法规来完成的。

2. 市场中介组织进出市场的规则。由于市场中介组织较为特殊，且又不同于一般的企业，因而，其进出市场的行为需要由一些专门的法律来规范，这些法律主要包括《律师法》、《注册会计师法》、《审计法》、《公证法》、《资产评估法》、《广告法》、《仲裁法》等等。所有这些法律共同构成了市场中介组织进出市场的基本规则。

3. 市场客体进出市场的规则。

(1) 市场客体进入市场的规则。具体是指市场客体的入市资格认证制度。市场客体的入市资格一般具有双重性：一是市场客体本身所固有的自然属性（如性能、规格、型号、重量、技术质量指标、环保指标等），是否符合法定的或正式规定的进入相应市场领域应具备的基本标准或基本准则。若符合该标准，它就取得这种入市资格，否则，它就不能入市。这样，就可以很好地把那些假冒伪劣商品、不符合标准化生产和环保要求的产品等挡在“市场大门”之外，以维护买者的合法权益。二是市场客体所具有的社会属性（如政治思想取向、道德取向、价值取向、宗教取向等），是否符合法律规定的进入相应市场领域应具备的基本标准。若符合此标准，即取得入市资格，否则，它就不能入市。通过这种规定，就可以较好地将下述市场客体挡在市场之外，从而很好地维护国家利益和社会公众的共同利益，包括反动文化商品；黄色书刊和音像制品；违反国家法律、法规而生产的商品，如各种盗版光盘、软件、书刊、毒品等；国家明文规定不准进入市场进行交易的商品和劳务，如武器弹药、核材料、某些保密的尖端技术等。

(2) 市场客体退出市场的规则。其具体内容就是市场客体的入市资格再认证制度。这些制度规定，每隔一段时间，如一个月或一个季度，就对已入市的市场客体重新进行入市资格审查，若符合入市的基本标准，就重新确认其入市资格，并允许其留在市场内继续运作；反之，就应迅速将其

清除出市场，以保证其他合法的具备入市资格的市场客体的正常运作。这主要有两类情况：一类是要及时、彻底地清除那些本来就无入市资格，但因种种原因现已混入市场的市场客体，如假冒伪劣商品、走私商品等；另一类是要及时清除那些原来已取得入市资格，但因各种客观原因致使其目前已不再具备入市资格的市场客体，如过期的变质商品等。

4. 市场交易规则。它是指用来规范和制约某一商品交换行为全过程的一系列基本标准、基本准则和基本制度。可见，这是从交换行为的纵向角度所做的考察，即从某一个别商品交换的准备、达成、结束等全过程所做的考察。市场交易规则至少应包括如下内容：

(1) 交易方式规则。规范交易方式是减少市场交易随意性、提高市场交易预期性和确定性的重要保障，也是现代市场正常运行的基本条件之一。它又有四项内容：1) 交割结算规则，即指交割结算的时间、地点、方式、单位等方面的统一规定；2) 合同使用规则，即指关于使用合同的条件、方式等方面的统一规定；3) 交易程序规则，即指为了达成某一项商品交易而必须按顺序完成的一系列操作步骤，如证券交易程序、期货交易程序、招标投标程序、拍卖程序等；4) 交易场所规则，即指关于交易场地的统一规定。

(2) 交易价格规则。它是指用来规范包括定价原则、定价方法、定价步骤、价格申报和价格监督等内容在内的价格形成与变动的整个过程的一系列基本原则和基本制度。这些原则和制度既可以是法律、法规，也可以是行业协会自律性质的章程或条例等。

(3) 交易行为规则。它是指用来规范交换双方的交易行为的基本原则与基本制度。交易应当体现自愿、平等互利的要求，反对和禁止强买强卖及欺诈交易。

(4) 交易条件规则。它是指用来规范与商品交换活动有关的技术和管理方面的基本标准和基本制度。包括计量技术标准、质量标准、检验规则、度量衡器规则、票据收发和财务会计制度等。

5. 市场竞争规则。它是指用来规范各种商品交易行为之间的竞争活动与竞争过程的一系列基本准则与基本制度。这是从交易行为的横向角度所做的考察。现代竞争规则的目的主要是规范各企业之间、各市场中介组织之间的竞争行为，并为各企业和市场中介组织提供机会均等、公平竞争的环境。此处的机会均等是指能满足单个市场主体利益需求的各种市场机会，均向所有同性质、同类型的市场主体开放。因此，市场机会均等至少应包括以下几层意思：一是各市场主体进出市场的机会均等；二是各市场主体根据市场状况自主达成交易的机会均等；三是各商品生产经营者和市场中介组织，按照统一的市场价格获取生产要素的机会均等；四是最终消

费者按统一市场价格获取消费要素（资料）的机会均等；五是各商品生产经营者和市场中介组织承担税负和其他社会负担的机会均等；六是劳动者之间的就业机会均等和生存机会均等。

6. 保护消费者权益规则。在现代市场经济条件下，卖方的权益一般在一项商品交换达成和正式结束时，就己能得到保障和实现；而买方权益的最终实现，只有在消费过程结束时才能知晓并体现出来。可见，消费者权益的实现，不仅依赖于商品交换过程，更依赖于商品的使用和消费过程，这一特性决定了买者在交换过程中所处的弱者地位。因为如果卖者提供的商品或服务存在质量缺陷，那么，买者的最终权益必定会受到损害，而且不能实现，但这种情况和结果在商品交换过程中是不可能完全反映出来的。因此，为了保护买方即消费者的权益，必须特别强调卖方或生产经营者的产品或劳务的质量责任。这项任务主要是通过《消费者权益保护法》来完成的。

三

（一）市场秩序的建立

市场秩序的 建立和维护

1. 建立市场秩序的必要性。在人类社会相当长的历史时期里，市场秩序是自发形成的并通过许多非正式的市场规则维持着。但是在现代社会中，市场秩序不可能自发地形成。这是因为：

（1）由于不同的市场主体的价值观不同和利益不同，一些非正式市场规则并不能得到普遍认同和接受。例如，对于巨额有奖销售，有的人就认为是合理的，而有的人却不赞成，认为是不正当的行为。有些商业惯例，在一些地区可能被普遍接受，但在另一些地区就可能不被认同。

（2）由于垄断、外部效应等现象的出现，公平竞争的市场秩序已经不可能自发形成。因此，市场秩序就需要通过国家干预来建立。同样，市场秩序的维护，也离不开国家的有效干预。

2. 建立市场秩序的含义和内容。建立市场秩序，就是用法律、法规、规章、政策等对市场经营主体及其市场行为进行科学规范，并为实施这些规范进行组织管理工作。具体来说，包括三个方面的内容：

（1）通过一定的法律、法规形式制定市场规则，使市场经营主体有法可依，有规可循。例如，通过制定价格法律、法规，使经营者知道什么是合法的价格行为，什么是不合法的价格行为。

（2）为实施市场规则进行相应的组织管理工作。市场规则需要通过一定的组织活动才能得以实施。例如，企业进入或退出市场的规则，就需要通过工商行政管理机关的企业登记工作才能实施。又如，对于市场竞争秩序，不仅需要制定各种维护竞争的规则，还需要进行市场监督检查，以及时发现违法经营行为。

(3) 经常对市场经营主体进行法律、法规和政策以及社会主义市场经济道德观念的宣传、辅导、解释、咨询、说服、教育等工作,以提高市场经营主体执行市场规则的自觉性。

3. 建立市场秩序的原则。

(1) 科学性。就是要符合社会主义市场经济的运行规律,有利于市场机制的正常运行。

(2) 确定性和稳定性。确定性就是必须有明确的规范要求,不能含糊不清。稳定性是指规则的相对不变性,不能随意变动。一般说来,政策的可变性强,而法律、法规则稳定性强。因此,必须尽量减少政策性的规则。

(3) 可操作性。可操作性是指规则符合市场实际,符合管理者的管理水平和被管理者的接受水平。如果法律、法规的内容超越了实际可能,即使很完美,也是没有实际意义的。

(二) 市场秩序的维护

1. 维护市场秩序的含义和内容。维护市场秩序是指根据市场规则监督检查市场经营主体的市场行为,对违反市场规则的行为依法进行查处,保护合法的市场行为,取缔和打击非法的市场行为。

维护市场秩序的内容主要包括以下几个方面:

(1) 依据市场规则,监督检查市场经营主体的市场行为,确认哪些行为是合法的,哪些行为是违法的。

(2) 处罚、制止违反市场规则的市场行为及其主体,保护合法的市场经营主体及其行为。

(3) 在监督检查市场行为的过程中,发现现有市场规则本身有无需要改进和完善的地方并及时向有关部门提出建议。

2. 维护市场秩序的原则。维护市场秩序的基本原则就是有法必依、执法必严、违法必究。市场经营主体和政府有关部门都要按照国家法律、法规进行活动,政府有关部门要严格按照法律、法规进行执法,对于各种违法的市场行为必须严格查处。如果只是建立了一整套市场规则,但企业、个人和政府部门却并不严格遵守规则,并且对违法的市场行为也不严格查处,那么,再完善的市场规则都毫无意义。

3. 维护市场秩序的方法。维护市场秩序的主要方法是对市场进行监督检查。市场监督检查就是政府和有关部门对企业、个体经营者执行国家的市场法律、法规的情况实行监督,对违反市场法律、法规的行为进行检查、纠正和处罚的活动。市场监督检查的主要形式是政府的监督检查,就是政府的市场主管部门对市场的监督检查,在政府监督中,各级工商行政管理机关的监督检查起着重要的作用。但是,政府监督并不是惟一的监督

形式。除了政府监督,还有社会监督,就是指通过社会力量,包括社会团体和广大消费者对市场进行的监督。社会监督可分为群众监督和舆论监督两种形式。对于各种各样的企业的复杂多变的市场行为,仅仅依靠政府的市场监督管理机关进行监督检查是远远不够的,必须坚持政府监督和社会监督相结合的原则,动员社会力量对市场进行监督。社会监督具有广泛性和普遍性强的特点,能够及时发现问题。在社会监督中,特别要发挥新闻舆论监督的积极作用。但是,要看到,社会监督毕竟不是政府监督,社会团体和消费者不具有行政执法权,不可能深入企业内部进行检查,也不具有进行专业性较强的监督的能力。因此,社会监督是政府监督的一种补充形式。

四 建立和维护 市场秩序的 基本条件

市场秩序的形成需要一定的条件,而市场秩序的维护更需要相应的条件,可以说这两类条件基本上是一致的,而且它们还可以合二为一。这就意味着,形成市场秩序的条件,同时又可以是维护市场秩序的条件。概括起来,这些条件主要包括市场管理法律、法规的科学和健全、经济管理体制的合理、管理人员素质的提高和管理手段的现代化。

(一) 市场管理法律、法规的科学和健全

要建立和维护市场秩序,首先就必须有一套符合社会主义市场经济规律的法律、法规。法律、法规的科学性,就是指法律、法规符合社会主义市场经济的客观规律,符合我国的国情,符合广大人民群众的根本利益。在这个方面,我国有过许多经验教训。在改革开放之前的较长时期里,由于对社会主义经济规律认识不足,对我国的国情认识不准确,在市场管理方面制定了许多限制市场经济发展的政策和法规。改革开放以来,我们逐步明确了社会主义市场经济体制就是我们改革的目标模式,逐步调整了市场管理的有关政策和法规,制定了许多新的符合市场经济规律的法律法规,使市场运行有了合理的规则。但是,由于社会主义市场经济体制还很不完善,而且我们的经验有限,因此,现行的一些市场管理的法律、法规还需要在实践中不断加以补充、修订和完善。

(二) 经济管理体制的合理

经济管理体制是一个含义非常广泛的概念,是指一个国家或地区经济运行的各种制度的总和。从大的方面来说,经济管理体制,也就是我们常说的经济体制,是一定的社会经济制度下所采取的具体组织形式和管理制度,既包括各种经济运行的方式或资源配置方式的组合状况,即市场机制和计划机制或政府管理的关系(如果计划是主要的资源配置方式,就是计划经济体制;如果市场是主要的资源配置方式,就是市场经济体制),也包括国家管理经济的各种具体制度。我们在这里主要是研究市场管理体制

问题。要建立和维护市场秩序,就必须有一套合理的市场管理体制。如果政府管理市场的部门职权分工不清楚,工商行政管理机关内部上下之间、左右之间职责不明确,市场管理的法律、法规就不可能得到全面的贯彻。例如,在工商行政管理机关实行省级以下垂直领导体制之前,由于地方利益的制约,许多市场违法行为得不到及时的查处。

(三) 管理人员素质的提高

工商行政管理和其他各种管理一样,都是要通过管理人员来进行的。管理人员素质的高低,直接关系到市场规则的制定和实施,直接关系到市场秩序的维护。没有一支高素质的管理队伍,市场秩序是无法得到维护的。所以,要有效地维护市场秩序,就必须建立一支高水平的管理队伍。工商行政管理机关的公务员,不仅要学习经济和法律等专业知识,还要努力提高政治思想觉悟和职业道德。

(四) 管理手段的现代化

管理手段有多种含义,这里所说的管理手段主要是指管理的技术装备手段。没有现代化的计算机管理系统,就无法对纷繁复杂的市场行为进行定量分析。没有现代化的检测手段,就不可能及时、准确、有效地发现商品的质量问题,也就不可能对假冒伪劣商品进行准确鉴定。没有商标注册的全国联网的计算机网络,就不可能提高商标注册效率。

第3节

工商行政管理的地位

(一) 国民经济的含义和构成

国民经济是我国经济学界经常使用的一个概念,其含义就是一个国家或地区范围内,所有的经济部门或社会再生产

各个环节的总体。

国民经济管理 体系

为了分析和管理工作,人们对经济活动进行了多种形式的分类。目前,比较常见的是三次产业的分类,这也是许多国家通用的分类方法,这种分类方法依据的是社会生产活动历史发展的顺序。产品直接取自自然界的生产部门称为第一产业,对初级产品进行再加工的部门称为第二产业,为生产和消费提供各种服务的部门称为第三产业。对于三次产业的具体划分,即哪些部门属于第一产业、第二产业和第三产业,各国的划分不尽一致。按照有关权威资料,我国的三次产业划分分别为:

第一产业:农业(包括种植业、林业、牧业和渔业)。

第二产业:工业(包括采掘工业、制造业、自来水、电力、蒸汽、热水、煤气)和建筑业。

第三产业:除第一产业和第二产业以外的其他行业。由于第三产业包括的行业多、范围广,根据我国的实际情况,第三产业可分为两大部门:一是流通部门;二是服务部门。具体又可分为四个层次: