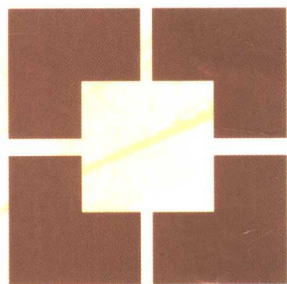


JINGJI XINGZHENGFA
LILUN YU ZHIDU

经济行政法 理论与制度



吴建依／著

中国检察出版社

经济行政法理论与制度

吴建依 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济行政法理论与制度/吴建依著. —北京: 中国检察出版社,
2006

ISBN 7 - 80185 - 584 - 1

I. 经… II. 吴… III. 经济法: 行政法—研究—中国
IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 044110 号

经济行政法理论与制度

吴建依 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjcchs. com)

电子邮箱: zgjcchs@vip. sina. com

电 话: (010)68658769(编辑) 68650015(发行) 68650029(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 12.5 印张

字 数: 329 千字

版 次: 2006 年 6 月第一版 2006 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 7 - 80185 - 584 - 1/D · 1559

定 价: 30.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

关于经济行政法的研究，最初见于经济法学者的论著中，行政法学界几乎都将精力集中于行政法总论的研究，忽视了对经济行政法在内的部门行政法的研究，导致 20 世纪 90 年代初期就有学者认为经济行政法是经济法的一个组成部分，是经济法中涉及经济管理的法。随着我国加入世贸组织，依法行政的呼声和要求越来越高，行政立法的数量不断增加，行政法学的研究也日益深入，特别是在我国经济体制从计划经济向市场经济转变的过程中，经济行政法开始引起了行政法学界的关注。目前，摆在我们面前急需解决的问题是经济行政法到底是一种什么样的法律？与经济法、行政法的关系如何？在市场经济中发挥着什么样的作用？

本书就是以上述问题为切入点而展开分析论述的。从经济行政法的构成、内容看，它规定的是国家经济行政机关的组织 and 职权、行使职权的方式和程序以及相关的法律责任，调整的是国家经济行政机关在管理经济的过程中与相对人之间所产生的涉及经济内容的管理与被管理的关系，所以，符合行政法的构成要素，是行政法的重要组成部分，具有行政法的一切特征。对经济行政法的研究，不仅可以拓展行政法的研究领域，而且可以发展行政法的理论研究成果，进一步丰富行政法学理论。

经济行政法涉及众多的经济管理领域，如产品质量管理、工商管理、市场监管、税务管理、贸易管理等。目前，几乎在每一个经济管理领域都有相应的法律规范加以调整，但理论研究非常滞后，有些管理领域甚至还是空白，理论研究的滞后，导致相关



立法因缺乏理论的指导在内容上不能有效协调与衔接，经济行政执法因没有深厚的法学理论作支撑，在执法过程中不能有效地行使法律所赋予的职权和职责，特别反映在经济行政自由裁量权的行使中。所以，本论著在借鉴其他学者对经济行政法研究的成果的基础上，从经济管理的角度，对经济行政法的基本理论及其主要制度进行了分析与论述，以期对经济行政法学的进一步研究、构建完整统一的经济行政法体系，规范经济行政执法，促进依法行政有所裨益。

本书在写作过程中，力求内容新颖、观点独到、结构完整，体现以下特点：（1）视角新颖。从经济管理的视角对经济行政法的理论与制度进行研究和探讨，突出经济行政主体职权和职责方面的研究。（2）体系完整、全面。论著不仅对经济行政法的基本理论问题进行研究和探讨，而且对经济行政法的主要制度也作了比较全面的阐释，内容全面、体系完整。（3）层次清晰、结构合理。从结构上分基本理论与主要制度两部分，并且在研究理论的基础上阐释主要的制度，将理论研究和制度阐释有机结合，合理进行章节安排。（4）论证方法得当。在运用相关法学原理，分析经济行政法基本理论与主要制度时，结合相关法律条文，又不拘于法律条文。在论证分析的过程中提出自己的见解。

本书是对经济行政法学所作的初步的、尝试性的探索。由于可供借鉴的资料不多，加上自己学识水平有限，书中不当之处在所难免，恳请同仁批评指正。

吴建依 于宁大高智楼

2006年3月

目 录

第一章 经济行政法概述	(1)
第一节 经济行政法的概念	(1)
一、经济行政的学理分析	(1)
二、经济行政法的学理分析	(8)
三、经济行政法与其他相关概念的比较	(13)
第二节 经济行政法的渊源	(15)
一、经济行政法的渊源概述	(15)
二、国外经济行政法的渊源	(16)
三、我国经济行政法的渊源	(21)
第三节 经济行政法的体系及其作用	(24)
一、经济行政法的产生与发展	(24)
二、经济行政法的体系	(28)
三、经济行政法的作用	(30)
第二章 经济行政法律关系	(33)
第一节 经济行政法律关系概述	(33)
一、经济行政法律关系的学理分析	(33)
二、经济行政法律关系的特征	(34)
三、经济行政法律关系的构成要素	(36)
四、经济行政法律关系的产生、变更或消灭	(38)
第二节 经济行政主体分析	(39)
一、经济行政主体的学理分析	(39)
二、经济行政主体的法律地位	(41)



第三节 经济行政相对人分析	(45)
一、经济行政相对人的学理分析	(45)
二、经济行政相对人的范围	(46)
三、经济行政相对人的法律地位	(50)
第三章 经济行政法的基本原则	(55)
第一节 经济行政法的基本原则概述	(55)
一、经济行政法基本原则的概念分析	(55)
二、确立经济行政法基本原则的意义	(56)
第二节 经济行政法的一般原则	(58)
一、经济行政合法性原则	(58)
二、经济行政合理性原则	(62)
第三节 经济行政法的特有原则	(65)
一、国家干预与市场主体自主经营相结合的原则 ...	(66)
二、注重经济效益和保护环境相结合的原则	(67)
第四章 经济行政行为	(71)
第一节 经济行政行为的概述	(71)
一、经济行政行为的学理分析	(71)
二、经济行政行为的特征分析	(75)
三、经济行政行为的分类	(76)
四、经济行政行为的法律效力	(80)
第二节 强制性经济行政行为	(84)
一、经济行政许可行为	(84)
二、经济行政检查行为	(92)
三、经济行政处罚行为	(98)
四、经济行政强制执行行为	(105)
第三节 非强制性经济行政行为	(110)
一、经济行政指导行为	(110)
二、经济行政合同行为	(113)



第五章 经济行政行为的救济	(120)
第一节 经济行政复议	(120)
一、经济行政复议的学理分析	(120)
二、经济行政复议的基本原则	(124)
三、经济行政复议的受案范围	(131)
四、经济行政复议的管辖	(133)
五、经济行政复议当事人	(135)
六、经济行政复议的程序规则	(140)
七、经济行政复议决定的执行	(145)
第二节 经济行政诉讼	(146)
一、经济行政诉讼的学理分析	(146)
二、经济行政诉讼的基本原则	(148)
三、经济行政诉讼的受案范围	(151)
四、经济行政诉讼的管辖	(153)
五、经济行政诉讼的参加人	(156)
六、经济行政诉讼的证据规则	(162)
七、经济行政诉讼的程序规则	(167)
八、经济行政诉讼裁决的执行	(175)
第六章 企业行政法律制度	(177)
第一节 企业注册登记的监督管理	(177)
一、企业注册登记的概念分析	(177)
二、企业设立登记的条件	(179)
三、企业设立登记的程序	(183)
四、企业设立登记的事项	(185)
第二节 企业运行的监督管理	(190)
一、企业运行监管的法律分析	(190)
二、企业运行监管的主要内容	(192)
第三节 违反企业行政的行为及其法律责任	(194)



一、未按登记事项开展经营活动的法律责任	(194)
二、违反年检规定的法律责任	(194)
三、擅自改变登记事项的法律责任	(195)
四、公司违反出资规定的法律责任	(195)
五、年检中隐瞒真实情况、弄虚作假行为的法律责 任	(195)
六、无照经营违法行为的法律责任	(196)
第七章 商标与广告行政法律制度	(198)
第一节 商标行政法律制度	(198)
一、商标概念的学理分析	(198)
二、商标注册的监督管理	(201)
三、注册商标的使用监管	(205)
四、商标争议的处理	(209)
五、商标侵权行为的规制及其法律责任	(210)
第二节 广告行政法律制度	(212)
一、广告概念的学理分析	(212)
二、广告经营者的资质监管	(214)
三、广告内容的监管	(215)
四、广告经营行为的监管	(217)
五、广告发布的监管	(222)
六、违反商标行政的行为及其法律责任	(224)
第八章 市场行政法律制度	(230)
第一节 产品质量监管制度	(230)
一、产品质量法的学理分析	(230)
二、产品质量的监督管理	(234)
三、生产者、销售者的产品质量义务	(241)
四、违反产品质量行政的行为及其法律责任	(243)
第二节 竞争行为监管制度	(247)



一、不正当竞争的学理分析	(247)
二、不正当竞争行为的法律认定	(249)
三、不正当竞争行为的监管及其法律责任	(257)
四、监督检查机关的职权和职责	(261)
第九章 对外贸易行政法律制度	(263)
第一节 对外贸易行政法	(263)
一、对外贸易行政法的学理分析	(263)
二、对外贸易行政法的价值导向	(266)
三、对外贸易行政法的规制范围	(269)
四、对外贸易行政法的主要制度	(271)
第二节 进出口商品质量的监管	(291)
一、进出口商品质量监管的依据	(291)
二、进出口商品质量监管的主体	(292)
三、进出口商品质量监管的范围	(293)
四、进出口商品质量监管的程序	(294)
第三节 海关监管法律制度	(294)
一、海关监管的职权与职责	(295)
二、进出境货物的监管制度	(296)
三、进出境运输工具的监管制度	(299)
四、进出境物品的监管制度	(300)
五、关税征收的监管制度	(301)
第十章 金融行政法律制度	(302)
第一节 金融行政与金融行政法	(302)
一、金融行政的学理分析	(302)
二、金融行政法的学理分析	(303)
第二节 金融行政的主体分析	(305)
一、中国人民银行	(305)
二、国家外汇管理局	(307)



三、国家证券监督管理委员会	(308)
四、中国保险监督管理委员会	(310)
第三节 金融行政的内容分析	(312)
一、货币流通管理	(312)
二、银行、非银行金融机构的主体资格监管	(314)
三、金融业务的监管	(317)
第四节 违反金融行政的行为及其法律责任	(325)
一、违反货币流通管理的法律责任	(325)
二、违反存贷款管理的法律责任	(326)
三、违反证券发行交易管理的法律责任	(326)
四、违反外汇管理的法律责任	(328)
 第十一章 税务行政法律制度	(330)
第一节 税务行政法的概念分析	(330)
一、税收的学理分析	(330)
二、税务行政法的学理分析	(332)
三、税务行政法的调整对象	(332)
第二节 税务行政的主体分析	(333)
一、税务行政主体的概念分析	(333)
二、税务行政主体的职权与职责	(334)
第三节 税务行政的内容分析	(335)
一、税务行政管理	(336)
二、税款行政征收	(340)
三、税务行政检查	(345)
第四节 违反税务行政的行为及其法律责任	(346)
一、纳税人违反税务行政的法律责任	(347)
二、纳税人、扣缴义务人违反税务行政的法律责任	(348)
三、其他违反税务行政的法律责任	(348)
第五节 税务行政争议的解决	(349)



一、税务行政复议的概念分析	(349)
二、税务行政复议的原则	(350)
三、税务行政复议的范围	(355)
四、税务行政复议的管辖	(356)
五、税务行政复议的程序	(357)
第十二章 审计行政法律制度	(362)
第一节 审计行政法的概念分析	(362)
一、审计概念的学理分析	(362)
二、审计行政法的学理分析	(362)
三、审计行政的价值导向	(363)
第二节 审计行政主体分析	(364)
一、审计行政主体	(364)
二、审计行政相对人	(367)
第三节 审计行政程序	(367)
第四节 其他审计行为	(368)
一、单位内部审计	(368)
二、社会审计	(369)
第五节 违反审计行政的行为及其法律责任	(370)
一、被审计单位、有关责任人员违反审计法行为的 法律责任	(370)
二、其他违反审计法的行为及其法律责任	(371)
主要参考文献	(372)
后记	(380)

第一章 经济行政法概述

第一节 经济行政法的概念

经济行政法作为规范政府干预经济的法律，是在市场经济和法治国家建设过程中逐渐产生并发展起来的一个部门行政法，是调整有关国家经济行政活动的法律规范的总称。要了解经济行政法的概念，首先必须了解什么是经济行政。

一、经济行政的学理分析

（一）经济行政的概念

“经济”一词最早见诸我国古代典籍《周易》，“经国济民”、“经邦济世”。把“经济”连起来使用最初见于隋朝五通的《文中子·礼乐篇》，书中有“经济之道”。我国古代典籍中的“经济”，意指治理国家，拯救贫民。与现代语言中的“经济”一词的含义有所不同。我国对“经济”一词的现代用法是20世纪初引自日本。在西方文献中，最早使用“经济”一词的是古希腊的色诺芬（公元前430年—前354年）。他在著作《经济论》一书中把奴隶主阶级对奴隶生产活动的组织和管理首次使用“经济”一词来概括，意指家庭管理。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》一书中，认为“经济”就是追求财富的活动。萨缪尔森·诺德豪斯在《经济学》一书中，认为“经济就是社会利用稀缺的资源以生产有价值的商品，并将它们



分配给不同的人”。^① 罗尔夫·斯特博在《德国经济行政法》一书中的解释，是指“通过生产、制造和分配短缺的物品以及提供短缺的服务来有计划地满足人们需求的各种条件和措施的总和”。它是建立在典型的经济三分法，即第一产业（原始生产）、第二产业（加工意义上的生产）、第三产业（服务、信息处理）的基础上。^②

“行政”一词的英文是 administration，源出于拉丁文 administrare，原意是“执行公务”。目前，法学理论界从不同的角度赋予了它不同的含义。有的从政治与行政分离的角度来解释行政，认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行；制定政策是政治，执行政策是行政。这种观点最典型的代表是美国学者古德诺（F. J. Goodnow），他在《政治与行政》一书中提到：“在一切政治制度中，只有两种基本的功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政。”^③ 有的从“三权分立”的角度来解释行政，认为行政是指国家立法、司法以外的一类国家的职能，或者说是指除立法作用、司法作用以外的所有国家的作用。这种观点最典型的代表是日本的法学家美浓布达吉的“除外说”，认为行政是除立法、司法以外的一切活动。^④ 还有的从管理功能的角度来解释行政，认为行政就是管理。《现代汉语词典》把“行政”解释为：行使国家权力的（活动），机关、企业、团体等内部的管理工作。美国比较权威的《社会科学大辞典》把“行政”解释为：“行政为国家事务管理。”英国萨佛里兹编写的《公共行政辞典》把“行政”解释为：是政府事务的管理与指导。由此可见，行政可以用“管

① 萨缪尔森·诺德豪斯：《经济学》，华夏出版社1999年版，第2页。

② 罗尔夫·斯特博：《德国经济行政法》（中译本），中国政法大学出版社1999年版，第10页。

③ Frank. J. Goodnow: Politics and Administration, A Study in Government [M], New York Russell 1914 版。

④ 张载宇：《行政法概论》，台湾汉林出版社1977年版，第10页。



理”、“执行”来解释。行政是组织的一种职能，任何组织（包括国家）要生存和发展，都必须有相应的机构和人员来行使执行和管理的职能（行政职能）。^① 根据管理的目的不同，行政可以分为公行政（公共行政）和私行政。所谓公行政，是指那些为有效地增进与公平地分配社会公共利益而进行的组织、管理和调控活动。所谓的私行政，是指社会组织基于自身利益，对其内部事务进行的组织和管理活动。根据行政的主体不同，可以把公行政分为国家行政和社会行政。前者指国家行政机关对国家事务的组织和管理活动，后者指其他非国家的公共组织的行政，包括各种公共团体，如律师协会、医师协会，还包括公共企事业单位，如公办学校、公办医院、国有企业、研究院等。在任何一个社会，大量的社会公共事务管理活动都涉及社会公众的切身利益，政府绝不可能全盘包办，它需要特定的社会组织来分担对社会公共事务的管理，可以说，公共行政离不开社会行政。但是，毕竟公共行政的大部分是由国家行政机关来承担的，国家才是公共行政的主角。所以，本书要研究的行政专指国家行政，即国家的管理。

从上面我们对“经济”、“行政”的分析，可以看出，经济行政实际就是经济的组织和管理。由于经济分为宏观经济和微观经济，所以，经济行政也包括了宏观经济行政和微观经济行政。宏观经济行政，是指国家经济管理机关对社会经济活动进行组织、指挥、协调和服务的活动，也是国家干预经济的一种有效手段；而微观经济行政往往是指各类公司、企业及经济组织的内部、个体管理，属于私行政的范畴。本教材所涉及的经济行政仅指宏观经济行政，即国家经济行政机关为实现一定的经济目的，依据法律法规对国家经济事务进行的组织、指挥、协调、监督等管理活动。

^① 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第1页。



（二）经济行政的本质

对于经济行政的本质，我们必须从经济行政的产生及其发展的规律中去加以认识。

自从有了人类社会，经济行政始终贯穿人类实际生活之中。国家在不同的时期，以不同的形式，在不同的范围内对经济活动进行干预、管理。在原始社会，社会生产力水平十分低下，生产工具极端简陋，人们主要使用石器，以采集天然食物和渔猎为生，在这种情况下，人们不得不共同劳动，集体劳动所获得的极为有限的产品也归集体所有，在社会成员中平均分配，没有剩余、没有私有制、没有国家，也就没有经济行政。在奴隶制和封建制国家，由于生产规模狭小，生产方式简单，整个社会经济处于自给自足的自然经济状态，所以，当时虽然有国家，有国家经济行政，但经济行政的目的主要是为了确保国家的税赋收入，由此也决定了经济行政的方式、方法比较简单，主要是以残酷的刑罚来体现国家对经济的干预和管理。资本主义经历了自由发展和垄断两个阶段。在资本主义自由发展阶段，人们信奉“最好的政府，管理最少”，认为自由市场是经济生活的万能主宰，政府作为一种“必要的罪恶”越少越好，实行一种消极的秩序经济行政模式。亚当·斯密认为不断增加国民财富的最好办法就是给经济活动以完全的自由。^①在当时，靠市场这只“看不见的手”来支配和调节社会经济活动，政府只扮演一个“守夜人”的角色。经济行政的力度十分薄弱。随着经济与科技的发展，生产高度社会化，纯粹市场调节的弱点逐渐暴露出来，特别是1929—1933年的世界性经济危机，给整个资本主义体系带来了致命的打击。凯恩斯在1931年出版的《就业、利息和货币通论》一书中，系统地提出了政府干预经济的政策。他认为，完全的市场机制是“看不见的手”充分发挥作用的基础。但是，在现实生活中关于完全市场机制的假设并不存在。信息不对称、交易成本、

^① 周喜安：《透视政府经济职能》，经济科学出版社1999年版，第6页。



经济行为的外部效应等情况的存在,使得市场失灵。既然“看不见的手”不能有效地对市场经济进行调节,那么就应当让政府担当起调节供求关系的责任。通过政府广泛干预,使得资本主义经济得以迅速恢复并走向繁荣,政府的职权也随之迅速扩张,政府由“守夜人”变成了“全能政府”,人们“从摇篮到坟墓”都依赖国家和政府,国家的经济行政职能也越来越庞大。在社会主义公有制建立以后,国家代表全体劳动者占有社会的生产资料,并把组织和管理国民经济作为社会主义国家的一项重要的经济职能,经济行政的范围涉及经济生活的各个方面。在社会主义市场经济的建立和完善过程中,国家的经济行政职能发生了一定的变化,主要集中在对国民经济的宏观调控、对市场经济的规范和协调以及相应社会保障和公共服务的提供等。如促进经济结构优化、调节和控制经济和社会发展战略目标、协调市场主体的交易活动,运用税收、信贷等经济杠杆调控市场,监督市场主体的经济活动,对违反法律法规,损害国家利益、社会公共利益的行为,依法进行干预。

从经济行政的产生、发展,我们可以看到,经济行政作为一项重要的国家职能,是随着国家的产生而产生的,其本质就是国家自觉运用法律赋予的各项权力及其他非权力手段解决经济活动出现的各种问题,通过行政活动去控制、干预经济,从而实现一定的经济目的。

(三) 经济行政的特征

经济行政同其他行政,如教育行政、治安行政、科技行政、文化行政等比较,既有相同,也有区别。就相同点而言,无论是哪一类行政,都具有管理性、法治性、强制性等特点。但是,经济行政还有其自身特有的、不同于其他行政的特点,如内容上具有经济性、方式上具有多样性、主体上具有广泛性等。下面分别予以阐述。

1. 与其他部门行政共有的特征

(1) 管理性。经济行政作为国家管理经济、调控经济的一