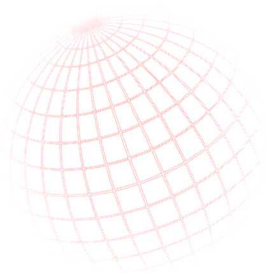




工商管理
研究丛书

工商管理 新论

陈季修 赵韵玲 · 著



 中国人民大学出版社

总 序

工商行政管理是具有中国特色的政府管理活动。改革开放 30 年来，在维护社会主义经济秩序、促进社会主义经济发展方面，工商行政管理一直发挥着重要作用。然而，与其产生的影响相比，工商行政管理的理论研究却较为薄弱。因此，在当代政府管理理论不断取得进展的今天，结合我国政府行政改革的实际情况，通过有关理论的视角去解读和诠释工商行政管理的职能活动，认识和驾驭工商行政管理的规律，就成为进一步推动工商行政管理事业发展的前提条件。

正是基于这样的考虑，一直致力于工商行政管理研究的首都经济贸易大学以科研平台为基础，筹划出版一套与此相关的理论丛书，用以支持该领域理论研究的拓展。

本套丛书包括《工商行政管理新论》、《工商行政管理法律体系研究》、《中国非公有制经济发展与监管研究》、《市场秩序的监管与维护》、《市场准入制度的过去与未来》、《市场体系的培育及趋势研究》、《市场公共服务的现实与走向》、《国际市场监管比较研究》和《工商行政管理论纲》九本专著，分别从多个角度对我国工商行政管理的现状和发展趋势进行了较为深入和全面的研究。

在这套丛书即将陆续出版与读者见面之际，首先要感谢的是为该项目立项进行评审的首都经济贸易大学专家组成员，是他们独具慧眼的决策才使该项目的实现成为可能，其中特别要指出的是两任科研处处长邹昭晞教授和王曼怡教授，他们备受尊敬的科学态度和严谨公正的工作作风在使该项目最终纳入正轨的过程中发挥了关键性作用；其次要感谢的是中国人民大学出版社的刘晶和朱海燕两位同志，是她们不遗余力的合作精神为这套丛书的出版铺平了道路；最后要感谢的是本套丛书作者在研究和写作过程中所参考的文献的作者，即各位专家学者，是他们的真知灼见激发了本套丛书作者们的创造力和想象力，促使其产生新的思路 and 观点，并最终完成研究。



当然，不管是丛书整体还是构成丛书的每一部著作，由于作者研究能力和视角的局限，其内容见解上的愚钝之处恐在所难免。幸运的是，我们有很多同行和热心于工商行政管理理论研究的有识之士，在他们的关心和指导下，我们一定会做得更好！

陈季修

2009年7月

前 言

几经作者队伍的调整,《工商行政管理新论》一书终于付梓出版。在本该轻松些许的时候,我倒不觉紧张起来。一是为本书内容是否称得上“新论”而不安。我在统稿时,虽然也在字里行间体会到几位作者对“新”字的努力和付出。但不管是从社会标准角度,还是从作为丛书的领衔之作角度,本书在各方面都还存在不容置疑的纰漏。因此,说“新论”不过是对自己的激励而绝不是一种志得意满的标榜。二是因为本书在内容的很多方面都还处于探索挖掘阶段,一方面作者提出的诸多观点还须由发展中的现实去评判;另一方面这些观点大多还是面对现实所提出的问题而并非是深刻而全面的解决问题的见解。几位作者只是在某些方面开启了一些认识问题的视角而离问题的解决依然存在距离。三是源于书中内容相互连锁而可能产生的交叉现象。作为研究的对象,工商行政管理活动是客观存在的。按理想的设计,全书各章的内容本应从各自的角度分别对这一研究客体作出有所区别的分析,但囿于作者进行实证调查范围的狭窄和驾驭资料进行判断能力的限制,而使这一目的未能完全实现。鉴于上述问题和全书存在的其他不足,恳请诸位读者给予谅解。

当然,本书在构思和撰写过程中也一直在努力贯彻和体现三个原则,即第一,尽量使工商行政管理的理论与当代公共行政的主流理论对接起来,尽量用当今公共管理的理论去诠释发生在我国的工商行政管理的政府活动,以此促进工商行政管理领域理论研究的发展。第二,力求将工商行政管理的理论研究置于我国行政改革的实际潮流中,用这一改革深化的总体形势去引领全书内容的构建。第三,用发展的思路建立对工商行政管理的认识,即一方面肯定和珍惜工商行政管理作为独具中国特色的政府职能形式蕴涵的宝贵财富,另一方面又客观冷静地指出工商行政管理在发展过程中所面临的挑战。

陈季修教授负责全书写作的大纲设计和对全书内容的指导及统稿工作,并具



体承担了第一、第三和第八章的写作任务；赵韵玲副教授参与了第四、第五章的写作工作；郑文科副教授参与了第三章部分内容的写作工作；刘智勇博士参与了第六、第七章初稿的写作工作；陆小成博士后参与了第二章初稿的写作工作；齐华栋和高玉冰两位同志分别参与了第二章和第八章初稿的写作工作。

本书在写作过程中参阅了大量专家学者和实际工作部门同志的著述，获益匪浅而感激涕零。在此一并表示感谢！

陈季修

2009年7月

目 录

上篇 总 论

第一章 工商行政管理职能论证	3
一、工商行政管理职能设定	3
二、工商行政管理职能性质	13
三、工商行政管理职能作用	21
第二章 工商行政管理体制分析	29
一、工商行政管理机构设置	29
二、工商行政管理工作制度	36
三、工商行政管理运行机制	43
四、工商行政管理体制的改革与展望	48
第三章 工商行政管理法系研究	60
一、工商行政管理法的属性	60
二、工商行政管理法律体系	67
三、工商行政管理法律关系主体	74
四、工商行政管理法的构成	79
第四章 工商行政管理环境探索	90
一、行政管理与行政环境	91
二、工商行政管理环境问题的缘起	97
三、影响工商行政管理执法效能的环境因素	102



四、工商行政管理环境的优化·····	106
--------------------	-----

下篇 分 论

第五章 工商行政管理市场准入 ·····	115
一、我国市场主体准入制度的建立与发展·····	115
二、市场主体准入制度的检视·····	122
三、完善我国市场主体准入制度的思路·····	132
第六章 工商行政管理市场监管 ·····	142
一、工商行政管理市场监管概述·····	142
二、工商行政管理市场监管的内容·····	146
三、工商行政管理市场监管的评价·····	153
四、工商行政管理市场监管的再造·····	158
第七章 工商行政管理市场培育 ·····	169
一、工商行政管理市场培育的由来·····	170
二、市场培育与现代产权制度维护·····	175
三、市场培育与产业结构调整·····	178
四、市场培育与信用制度创建·····	180
五、市场培育与行业组织扶植·····	183
六、市场培育与消费维权·····	187
第八章 工商行政管理市场服务 ·····	192
一、关于政府职能转变·····	192
二、工商行政管理市场服务要素·····	200
三、工商行政管理市场服务内容·····	207
参考文献 ·····	214

工商行政管理研究丛书

上 篇

总 论

第一章

工商行政管理职能论证

作为我国市场经济体制下的一种政府行为，工商行政管理的产生并非偶然，而是具有非常深厚的历史根源和现实的客观基础，也正是这一非偶然性决定了工商行政管理的职能性质、职能任务和职能作用。本章将沿着这一思路对工商行政管理的职能展开研究和分析，为全书的内容作出理论铺垫。

一、工商行政管理职能设定

工商行政管理是政府经济职能的重要组成部分。

政治学理论表明，政府的经济职能属于上层建筑的领域范畴。因此，包括工商行政管理在内的整个政府职能体系如何建立，政府内部各职能部门的地位如何确定和每一具体职能制度的确立、规模构成与权责划分等问题不能从它们本身得到答案，必须根据其对应的经济基础状况加以考虑。

在一般情况下，一个国家的经济基础状况可以通过建立在一定的社会生产力水平基础上的物质资料再生产活动得以体现，即一定的社会生产力水平决定经济运行的基本形态，经济运行的基本形态又决定物质资料再生产活动以何种机制方式进行。从政府职能组建的因果关系角度讲，社会经济形态决定经济运行机制，经济运行机制决定政府宏观经济管理体制。所以，只有从上述逻辑关系入手研究工商行政管理职能的设定，从决定政府机构职能设置的一系列客观因素的有机联系中去展开分析，才能真正厘清工商行政管理活动得以存在和发展的脉络。

（一）经济管理体制

作为国家管理经济的基本制度，经济管理体制受到多种因素的制约，是由经



济形态、经济运行机制和宏观经济管理体制构成的制度体系。

1. 关于经济形态

社会经济形态^①是指社会为维持自身生存和发展而形成的物质资料生产的具体活动方式。一个社会的经济形态不是凭空产生的，它取决于这个社会已经获得的生产力水平。社会经济形态不同于社会生产方式。生产方式是指在一定历史发展阶段内，由生产力和生产关系相互作用所形成的物质资料生产的总体方式；而经济形态则是指一定生产方式前提下物质资料生产过程的具体方式。前者注重生产力与生产关系结合的状态形式，后者注重这种状态下具体生产活动的过程形式。

迄今为止，在人类社会的发展过程中共出现过三种经济形态，即自然经济、商品经济和产品经济。

(1) 自然经济。

自然经济早已为人们所熟知，它是指生产者为满足自身需要而从事生产活动的一种经济形态。由于生产技术水平落后、生产规模有限和生产空间狭小等原因，自然经济条件下的生产效率很低，不可能产生经常性、大规模和完全性的劳动产品的交换条件和要求。所以，在自然经济这种经济形态占统治地位的时代，虽然也有少量的商品经济存在，但由于新的生产力要素和新的生产方式还未出现，商品生产和商品交换的深度和广度都十分有限，商品经济一直处于简单和从属的地位。此时，建立在自然经济基础上的物质资料生产属于简单再生产范畴，此类生产活动的运动机制方式必然表现为生产者在劳动过程周期上的低水平重复和空间联系上的相互隔绝。自给自足和排斥交换是以自然经济为核心形成的经济运行机制的基本特征。

(2) 商品经济。

商品经济是直接以交换为目的的经济形态，由商品生产和商品交换两个部分组成。商品经济是一个历史范畴，有两种基本形式，即简单商品经济和完全商品经济。在工业社会以前，人类社会出现的商品经济均为简单商品经济。简单商品经济的特点为：商品品种单一且只局限在有形的物质形态领域内；商品交换的数量和频率都十分有限；商品交换的目的表现为为买而卖。工业化社会以后，简单商品经济发展为完全商品经济。完全商品经济的特点为：商品的内涵和形式都有了质和量的变化；商品交换的规模扩大、频率增多、交换过程更为复杂；商品交换的目的表现为为卖而买。

^① 社会经济形态是指一定社会历史条件下占主导地位的经济形态。



商品经济的出现需要具备一个基本前提和两个必要条件。基本前提是指能导致出现社会分工的物质能力水平,即超过劳动者个人需要的劳动生产率水平。两个必要条件一个是社会分工,另一个是劳动产品归不同所有者所有。“社会分工”在客观上提出了交换的要求;“劳动产品归不同所有者所有”则决定了劳动产品交换的原则,即等价交换原则。

商品经济的出现打破了生产活动的地域限制和小而全的生产模式,使社会物质资料的生产发生了质的飞跃,专业化和社会化形式的扩大再生产是这一飞跃最明显的表现。在商品经济基础上形成的经济运行机制的基本特征是以市场为中心建立的交换关系和准则。

(3) 产品经济。

产品经济是指依靠行政力量实现交换的经济形态。这种经济形态之所以被称为“产品经济”,原因在于它不承认商品经济所遵从的等价交换准则。产品经济所关注的交换焦点只在于劳动产品的使用价值因素而并不包括其价值因素。因此,产品经济的基本特征表现为抽去劳动产品价值因素的使用价值的交换。在我国依靠行政力量实行产品经济的阶段,虽然也存在着所谓的商品和货币甚至市场,但这仅是为完成交换而使用的统计计量工具,它们的真正意义已被异化。

按经济发展的一般规律而言,在自然经济随社会演变向商品经济过渡的过程中是不存在产品经济这种经济形态立足的间隙的。产品经济实际上是人们在管理经济的过程中,为适应计划经济体制需要而进行人为经济形态嫁接的产物。由于产品经济忽视生产不同使用价值的劳动产品所付出的劳动耗费差别,从而导致社会再生产活动在一种不平等的状态下运行,其对生产效率的影响和由此引发的社会导向结果早已被现实社会认识。

产品经济的出现并非具备相应的客观条件,在依靠行政力量推行的过程中也遇到了巨大的阻力。因此,建立在产品经济基础上的经济运行机制的基本特征是依靠行政命令实现且缺乏内在活力,很难持久发挥作用。

2. 关于经济运行机制

机制是指一个系统内稳定的关系结构状态和功能导致系统自身变化运动的作用过程方式。

经济运行机制则是指由国家倡导建立并由法律制度予以保护,意在通过一定经济要素关系的状态和功能去实现社会资源配置以不断完成物质资料再生产循环的机理作用及过程方式。

经济运行机制不同于经济形态。一种机制可以有多种形态。

经济形态是开展受生产力水平制约的经济活动的具体方式,更多体现的是微



观活动的过程,虽然其中也包含了一定的社会属性,但这种社会属性往往表现为单个系列和简单重复性的活动过程;同时,经济形态只是获得了一定社会生产力的条件支撑,并非能与生俱来地直接获得制度保障,基本上属于原始层面带有某种随生产力发展而自发产生痕迹的产物。而经济运行机制则不然,它首先是一种为国家所赞许并通过一定制度予以推行和贯彻的产物;其次,经济运行机制作为一种全方位作用于社会物质资料生产过程的影响力量而存在。这种影响力量的作用对象不仅囊括了社会物质资料生产的所有方面,还涵盖了横向空间范围的不同客体,也包括了纵向宏观层面和微观层面的不同客体。更重要的是,这种作用还会在经济运行周期循环中不断地对社会物质资料的再生产活动产生连续的导向影响。显然,这是经济运行机制与经济形态最本质的区别。另外,就一般情况而言,一个国家在一定的社会历史发展阶段内可能同时存在多种经济形态,但却只能以一种主要的机制方式推动自身经济的发展。^①

经济运行机制与经济形态的区别并不意味着我们可以随心所欲地选择经济运行机制。虽然从表面上看,一个国家的经济运行机制带有人为选择的痕迹,实际上,经济运行机制的建立具有明显的客观性。这种客观性不仅表现在一定社会的经济形态决定了一个社会的经济活动以何种机制推动并实现运行,也表现在决定社会经济运行机制的经济形态受到生产力发展水平的制约。如果忽视生产力发展水平与经济形态之间以及经济形态与经济运行机制之间的运行规律,经济运行机制对国民经济发展的影响将很难达到理想的程度。

3. 关于宏观管理体制

如果说经济运行机制是有关经济基础领域经济运行方式制度的产物的话,那么宏观管理体制则是上层建筑领域经济管理方式制度的产物,它是指国家为保证正常发挥经济运行机制的作用而对国民经济建立的相关组织管理制度和方法。

制度层面的宏观管理体制与经济运行机制不同。经济运行机制虽然也是国家通过政权的力量建立起来并在全社会范围内发挥作用的制度产物,但这种制度的建立只为社会经济的运行提供了一种作用的过程形式,一种可能产生某种经济运行结果的可能性。经济运行机制的存在并不意味着这种机制作用的结果也同时存在,机制与机制结果之间虽然保持着某种必然联系,但两者还要通过受到多种复杂因素影响的运行过程才能统一起来。因此,国家在着手建立经济基础领域内某种经济运行机制的时候,就必须同时考虑在上层建筑领域内建立起一套与之相适

^① 特殊情况除外,如我国的一国两制。



应的宏观管理体制，用于在机制运行中处理由各种复杂因素所带来的、可能对经济运行结果产生不利影响的问题。宏观管理体制与经济运行机制对于一个国家的国民经济运行具有完全不同的功能作用。经济运行机制肩负着基础层面社会资源配置的任务，而宏观管理体制则一方面承担着引领和规制整个国民经济发展整体趋势的任务，另一方面又要不断着手为其所确认的经济运行机制营造有利的环境条件（如当市场失灵时政府的强力介入）。两者不仅相互作用和影响，而且互为因果并相互牵制。随着国民经济的不断发展，宏观管理体制与经济运行机制也处在一种不断变化的联系状态中。

宏观管理体制由管理的组织体系、管理的政策体系和管理的方式体系所构成。

宏观管理体制所包含的组织体系是指国家为适应经济运行机制作用过程的需要，根据自身国情和行政资源而建立的管理经济的政府职能机构设置体系。这一体系既包括因管理分工需要而设立的横向职能机构体系，也包括横向分工条件下的纵向职能机构体系。

宏观管理体制所包含的政策体系是指国家为使经济运行机制的运转符合国民经济长期、稳定、高效和健康发展的目标需要而制定的一系列纲领性的制度准则、目标准则、行动准则和途径准则。国家制定有关经济运行的政策往往通过体现这些准则思想的路线、方针、战略、规划、规范和措施等形式表现出来。

宏观管理体制所包含的方式体系是指国家在宪法许可的范围内，为使国民经济良性循环发展授权政府作用于经济运行机制时，可采用的各种管理方式的集合体，它一般由我们常说的行政管理方式、经济管理方式和法律管理方式所构成。

综上所述，经济管理体制是国家为实现国民经济良性循环，以一定经济形态为基础而建立的社会经济运行管理制度，它包括经济运行机制和宏观管理体制两个方面。经济运行机制是经济管理体制的功能内核；宏观管理体制是经济管理体制的功能条件。经济管理体制是由经济运行机制和宏观管理体制所构成的有机复合体。

（二）我国市场经济管理体制的确立

在多年的社会主义经济建设过程中，我国人民在苦苦的探索中逐步认识到：计划经济作为建国初期的一种必然选择只具有过渡性质，它不应该也不能够成为推动中国经济长期发展的体制制度。

1. 计划经济管理体制内涵

我国原有的经济管理体制属于社会主义国家传统的集中计划经济管理体制。



它是指建立在产品经济基础上、依靠行政机制的计划形式支配和发展国民经济的社会经济管理制度。计划经济管理体制有三个重要的特征：

第一，计划经济的作用对象包括整个国民经济。这个含义一方面是指计划经济不是指个别经济单位的计划性，而是指社会再生产整体的计划性；另一方面是指这种计划性所涵盖的范围包括国民经济活动的所有方面。

第二，社会用统一的经济计划支配和调节社会再生产活动，以实现理论上的按比例发展国民经济。也就是说，计划经济拟通过计划的形式调节和分配社会劳动在各个领域的份额，从而自觉实现社会供给与社会需求之间的平衡。

第三，对国民经济发展起支配作用的计划是预先制定的。即国家的计划部门在对上一经济发展周期的结果进行全面评价后，预先制定出下一经济发展阶段的活动安排，然后再通过各级政府逐级下达计划指标，用以贯彻计划部门的整体思路。

推行和贯彻计划经济管理体制需要一定的先决条件：

其一，社会化大生产是计划经济管理体制能够运行的物质条件。计划经济的实行虽然缺乏全面的客观基础，但在一定时期内的推行也必须具备超越小生产的社会分工条件。没有社会分工就不会产生交换的要求，从而也就失去了计划的对象。

其二，以生产资料公有制为基础是计划经济管理体制的经济条件。计划体制所依据的产品经济交换原则是不承认体现产品归不同所有者所有的产权制度的。因此，在实行产品经济之前就必须清除产权制度方面的障碍，建立生产资料占有的公有化制度。只有这样，国家才能具备足够的经济条件去通过计划的形式完成不等价的社会交换。

其三，中央统管经济决策权的行政机制是计划经济管理体制的政治条件。生产社会化的物质条件和生产资料公有的经济条件只为计划经济的建立提供了可能，但若真正全面推行就需要动用政权的行政力量加以保障。事实证明，如果没有行政机制的作用，缺乏客观基础和内在活力的计划经济在我国不可能长久存在。

2. 计划经济管理体制评价

公正地说，计划经济管理体制并非一无是处，这种由中央统管经济的做法容易把社会的资金和物资集中起来，用于解决紧迫性的国计民生问题、国家重点项目建设问题。这些优势对于建国初期新生政权的巩固和社会主义工业化建设的整合发挥了巨大的历史作用。特别是计划经济意在通过自觉的行为使经济发展符合社会劳动按比例进行分配以实现社会资源合理配置的思想，虽然由于不具备相应



的客观条件而未能成为现实，但却不能因此否定这种思想和为追求这一目标而做出的探索和努力。

计划经济管理体制的弊端主要体现在以下方面：

第一，在所有制结构方面建立的是单一的公有制结构。

第二，在微观经济管理方面，政企不分、以政代企、统得过多、管得过死。

第三，在国民经济宏观管理方面，实行以行政命令为主要手段的直接控制。

第四，在分配领域贯彻集中分配、统收统支的方针理念，“个人吃企业大锅饭、企业吃国家大锅饭”的平均主义分配制度盛行。

第五，在对外贸易方面热衷于闭关锁国，执行全封闭或半封闭的政策。

国家虽然通过建立在产品经济基础上的行政机制完全控制了经济运行的决策权，但在这种状态下的经济运行效果却很不理想，集中反映在经济建设过程中，由于企业无生产积极性，劳动者个人缺乏内在动力，经济运行往往投入多、产出少；生产发展看起来很快，但人民所得实惠不多；出发点意在自觉实现资源合理配置，但结果却是经济发展比例失调。因此，计划经济管理体制的变革势在必行。

3. 我国市场体制的确立

导致计划经济管理体制瓦解的因素很多，但最本质的原因在于，计划经济管理体制未能尊重我国已经具备了商品经济所需的生产力发展水平条件的客观事实，以违反商品经济活动本身与生俱来的利益属性的做法强力推行产品经济。所以，虽然靠行政力量强制推行，但终因违反经济运行的客观规律而陷入不可自解的矛盾，最终宣告失败。

在社会化大生产条件下，以产品经济为基础确立的计划经济管理体制虽然也能完成社会分工所必不可少的交换过程，但由于产品经济的交换原则违反了体现利益机制的价值规律，交换关系所形成的交换过程是被动的，不具有内在活力。在正常情况下，建立在社会分工和劳动产品归不同所有者所有基础上的产品交换已经具有了商品交换的属性，如果在产品交换过程中不以使用价值所具有的社会劳动耗费比较为前提，交换便不能正常实现。如果依靠某种外力能使这种不平等的交换得以暂时维持，这种交换必然对生产过程产生极其消极的影响，从而对下一生产周期构成严重的威胁。因此，靠行政机制推动经济发展的做法既不利于充分调动和发挥各方面的积极性，也不利于社会经济活动中经济效益的提高，更不利于社会物质资料再生产活动的良性循环。所以，在经历了工业化初期阶段以后，我国已经从整体上具备了完全商品经济存在的基本前提和必要条件，过渡时期所推行的产品经济也必须让位于商品经济。

但一个国家整体意义上的经济发展，却又不能只依靠自发形式的商品经济活



动获得，它必须由一种与商品经济相配套的、受到国家法律制度保护的社会机制加以推动，即通过建立在商品经济基础之上的，更为深刻的市场机制将社会再生产活动纳入利益的轨道，从而一方面使经济的运行获得内在的活力，另一方面又能通过这种颇具活力的经济运行实现资源的合理配置。进一步说，只有市场机制才能使商品经济的价值规律充分地得以发挥，从而将社会经济运行中的个人利益、局部利益与社会利益、全局利益完美地结合起来。因为，在以市场为核心的经济运行机制存在的条件下，经济活动的各方参与者要想使自己的经济投入获得回报，必须在进行经济投入之前就考虑客观上是否存在对他自己投入内容的社会需求，即必须考虑为了与其他参与者实现投入交换而经营哪一种使用价值。而当处在社会生产不同分工链条上所有的不同经营者都在通过市场认定来解决投资决策问题的时候，就会致使整个社会生产的投资结构趋从于一定时期社会需求的结构，从而间接地左右社会再生产的合理性。在这一过程中，市场把怀有各自利益追求的局部性经济活动纳入了市场选择同时也是社会选择的轨道。各方经营者的活动不过是通过市场运行去破译社会需求密码的过程。市场的本质和神奇作用即是通过利益导向的机制实现社会劳动的合理分配。

强调市场作用过程中的利益导向并不意味着自然经济、产品经济条件下没有利益问题。但现在问题的关键是利益的体现方式及其作用结果对整个社会再生产活动造成的影响。在自然经济条件下，经济活动的分散性是其突出特征，每个生产者都通过相对独立的生产活动实现自身的利益。这些分散的、局部性利益追求之间并不存在必然的联系，而是处于一种自生自灭的状态。而建立在自然经济形态基础之上的封建家族式的管理体制，也只能使整个社会的经济运行在简单再生产状态下徘徊。产品经济与自然经济相比，虽然消除了生产的分散性，使建立在分工基础上的局部性经济活动成为整个社会再生产的组成部分。但这种经济形态只承认分工的合理性而抽取了与分工有关的经济活动的经济利益内容，虽然建立在产品经济基础上的计划经济管理体制也曾努力通过整个社会利益的实现去保证局部利益的实现，但由于这种利益体现方式与实际的生产经营过程没有直接的联系，导致计划经济管理体制非但未能使社会再生产保持连续、高涨的活力，反而因物质利益分配结果的不对称性造成国民经济低水平的运行状态。市场经济管理体制取代计划经济管理体制是历史的必然。

（三）工商行政管理职能定位

1. 市场作用局限与政府宏观管理

市场机制的优越性和配置社会资源的功能作用虽已为理论和实践所证明。但