



Business
Administration
Classics

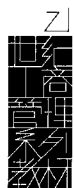
21世纪工商管理系列教材

Introduction of Market Regulation

工商行政管理概论 (第四版)

主 编 许光建

副主编 刘晓梅 沈久运



Business Administration Classics 21世纪工商管理系列教材

Introduction of Market Regulation

工商行政管理概论 (第四版)

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

工商行政管理概论/许光建主编. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 6
21 世纪工商管理系列教材
ISBN 978-7-300-13826-8

I. ①工… II. ①许… III. ①工商行政管理-高等学校-教材 IV. ①F203.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 099389 号

21 世纪工商管理系列教材

工商行政管理概论 (第四版)

主 编 许光建

副主编 刘晓梅 沈久运

Gongshang Xingzheng Guanli Gailun

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京七色印务有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	1996 年 4 月第 1 版 2011 年 6 月第 4 版
印 张	17 插页 1	印 次	2011 年 6 月第 1 次印刷
字 数	368 000	定 价	32.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

目 录

第1章 工商行政管理概述	(1)
第1节 工商行政管理的含义及内容	(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)
第5节 进一步加强和完善市场监管的指导思想和途径	(19)
第2章 工商行政管理法律、法规	(23)
第1节 工商行政管理法律、法规体系	(23)
第2节 工商行政管理法律、法规的制定	(30)
第3节 工商行政管理法律、法规的实施	(37)
第3章 工商行政管理体制	(47)
第1节 工商行政管理体制的内容	(47)
第2节 工商行政管理机关	(49)
第3节 工商行政管理体制历史与改革	(55)
第4章 对市场主体的监督管理	(61)
第1节 市场经营主体概述	(61)
第2节 市场经营主体监督管理	(67)
第3节 企业法人登记注册管理	(71)
第4节 营业登记管理	(79)
第5节 进一步完善市场经营主体登记注册管理	(82)
第5章 对市场行为和市场秩序的监督管理	(87)
第1节 市场竞争行为	(87)
第2节 不正当竞争行为	(91)
第3节 垄断行为	(100)
第4节 对不正当市场竞争行为和垄断行为的监督管理	(105)
第6章 对传销和直销的监督管理	(113)
第1节 传销与直销的概念及区别	(113)
第2节 对传销的监督管理	(116)



第3节 对直销的监督管理	(119)
第7章 对食品安全和网络商品交易的监督管理	(126)
第1节 食品安全监督管理	(126)
第2节 网络商品交易市场的监督管理	(129)
第8章 合同管理	(132)
第1节 合同的概念、特征和种类	(132)
第2节 合同的订立	(136)
第3节 合同的履行	(147)
第4节 合同的监督管理	(155)
第9章 商标管理	(166)
第1节 商标的概念、种类及作用	(166)
第2节 商标注册的申请、审查和核准	(171)
第3节 注册商标的续展、变更、转让、注销与撤销	(177)
第4节 商标使用的管理	(181)
第10章 广告管理	(188)
第1节 广告的分类和作用	(188)
第2节 广告管理的内容	(190)
第3节 若干特殊商品广告的管理	(195)
第11章 消费者权益保护	(204)
第1节 消费者及其权利	(204)
第2节 消费者权益的保护	(210)
第3节 消费者组织	(214)
第4节 消费者权益争议的解决途径	(217)
第5节 侵害消费者权益的法律责任	(221)
第6节 经济全球化下消费者权益保护	(224)
第12章 外国市场监督管理	(228)
第1节 美国的市场监督管理	(228)
第2节 欧洲联盟的竞争政策	(238)
第3节 德国的市场监督管理	(244)
第4节 日本的市场监督管理	(254)
参考文献	(266)
后 记	(268)

第 1 节 工商行政管理的含义及内容

一、工商行政管理的概念和特点

（一）社会主义市场经济条件下政府的经济职能

在社会主义市场经济体制下，政府的主要经济职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。经济调节职能包括对社会总需求和总供给的总量调控，对收入分配的调节，对经济结构的调节，对进出口贸易、国际收支等国际经济关系的调整和控制等方面。市场监管职能就是依法对市场主体及其行为进行监督和管理，维护公平竞争的市场秩序，保障食品、药品安全和生产安全。社会管理职能就是通过制定社会政策和法规，依法管理和规范社会组织、社会事务，化解社会矛盾，维护社会公正、社会秩序和社会稳定。公共服务职能就是提供公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。此外，政府还要作为国有资产的代表，通过专门的国有资产管理机构，行使国有资产管理的职能。

（二）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秩序，通过市场监督管理和行政执法机关，依法对市场经营主体及其经营行为的监督管理。工商行政管理是政府对市场的监督管理系统的重要组成部分。

为了更好地阐明工商行政管理这一概念的含义，我们需要明确以下几点：

（1）工商行政管理，是我国国民经济管理工作中的一个特有概念，是新中国成立以后，在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和中央外资企业局，分别负责对私营企业和外资企业进行监督与管理。1952 年 11 月，中央私营企业局和中央外资企业局合并为中央工商行政管理局，直属政务院，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。各级地方政府也同时设立了地方工商局。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并为公众所熟悉。

(2) 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,都会涉及和其他企业之间的竞争关系,也会涉及消费者的利益。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、技术管理等。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。同时,更应明确,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。

(3) 工商行政管理是政府的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,政府经济管理是一个复杂的系统,包括宏观经济的调控、重要产业的规划与调控、经济活动的监督以及经济管理体制的协调等许多方面。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。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,但并不是一般的行政管理。行政管理,从狭义上看,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,例如外交、国防、公安、经济、文化、教育、科技等,还包括对行政机构自身事务的管理,即所谓的机关管理。从广义上看,行政管理也可以说是公共管理,包括对政府事务和非营利组织的管理。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或都有政府,这是二者的共同点。二者的不同之处在于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。

(三) 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管理。

二、工商行政管理的内容

(一) 工商行政管理的一般内容

1. 对市场经营主体资格的确认和管理

所谓市场经营主体,是指以追求利润为目的,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类,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,也就是所谓的市场经营主体。

市场主体准入和市场准入有所不同。所谓市场准入,本来是国际贸易领域的一个专业词汇,主要是针对某个国家或地区市场对其他国家或地区开放的政策和措施。市场主体准入是指政府职能部门依据法定方式、条件和程序,确认自然人、法人及其他组织的市场主体资格和法律地位,许可特定范围经营资格的行为。我们知道,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,也就是说,必须具备一定的资格才能够对其在市场上的行为及结果负责。这就需要政府有关部门——在我国即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,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或审批。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。相反,如果不进行资格审查的确认,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,也需要由政府进行确认。市场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指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,例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程序由政府部门进行管理。

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,严重损害企业和消费者的利益,给



社会带来危害。对于那些直接涉及人身健康与安全、国家安全和风化等特殊产品,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. 对市场秩序的管理

包括对市场主体的竞争行为和垄断行为的监督管理。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,还包括对食品安全监督管理以及对直销、传销的监督管理等。

4. 保护消费者的合法权益

在市场经济活动中,消费者总是处于弱势地位,需要政府通过各种法律、行政和经济手段予以切实的保护。

5. 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,也是实现上述四个方面管理内容的重要手段。通过查处各种违法经营行为,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法市场交易行为。

(3) 依法监督管理合同。

(4) 依法对国内外商标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。

(6) 对直销的规范和禁止传销活动。

(三) 工商行政管理内容的历史演变

在新中国成立初期,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、个体经济的管理以及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的业务主管部门管理,而私营、个体经济则无法归入任何业务主管部门的

管理范畴,但是它们的经济活动还比较重要,因此,要由一个政府机构来进行监督管理。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,也需要由国家来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,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,工商行政管理的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。

1978年以来,随着改革开放的不断深化、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整个国民经济中所有的市场经营主体,包括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,为了适应经济全球化的要求,工商行政管理的内容将会不断地调整与扩展。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,有多种定义。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：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一种有条理、有规范的状态。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不同，而且还在于两者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。而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，市场秩序或流通秩序也将消亡，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，是指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,它是市场规则的核心和基础,具有权威性、稳定性和约束力。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,它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。虽然市场经营主体自律规则并不具有法律效力,也并非通过行政权力强制执行,但这些自律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作用;行政规则是法律规则的补充;市场主体自律规则必须符合法律、法规的要求,不能与之相悖。违反法律、法规的自律规则是非法的、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

(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,其主要通过《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。而企业破产制度、企业兼并收购制度和资格再认证制度,则是企业退出市场的规则,是通过《中华人民共和国企业破产法》、《企业兼并收购条例》等有关法律、法规来完成的。

(2) 市场中中介组织进出市场的规则。由于市场中中介组织较为特殊,且不同于一般的企业,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《中华人民共和国律师法》、《中华人民共和国注册会计师法》、《中华人民共和国审计法》、《中华人民共和国公证法》、《中华人民共和国资产评估法》、《中华人民共和国广告法》、《中华人民共和国仲裁法》等。所有这些法律共同构成市场中中介组织进出市场的基本规则。

2. 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,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,都挡在市场大门之外,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。这种规定可以较好地将近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: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。具体是指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,就对已入市的市場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、彻底地清除那些原本就无入市资格,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,但因各种客观原因目前已不再具备该入市资格的市场客体,如过期的变质商品等。

3. 市场交易规则

它是指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。规范交易方式是降低市场交易随意性、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。它有四项内容:一是交割结算规则,即指交割结算的时间、地点、方式、单位等方面的统一规定;二是合同使用规则,即指关于使用合同的条件、方式等方面的统一规定;三是交易程序规则,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;四是交易场所规则,即指关于交易场地的统一规定。

(2) 交易价格规则。即指规范包括定价原则、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。它包括计量技术标准、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。

4. 市场竞争规则

它是指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、公平竞争的环境条件。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。

5. 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，就已能得到保障和实现；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。这一特性决定了买方在交换过程中处于弱势地位，因为如果卖方提供的商品或服务存在质量缺陷，那么，买方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对产品或劳务的质量责任。这项任务主要是通过《中华人民共和国消费者权益保护法》来完成的。

三、市场秩序的建立和维护

（一）市场秩序的建立

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并通过许多非正式的市场规则维持的。但是在现代社会中，市场秩序不可能自发形成。这是因为：第一，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，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，在另一些地区就可能不被认同。第二，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，制定价格法律、法规，使经营者明确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）对市场经营主体经常进行法律、法规和政策以及社会主义市场道德观念的宣传、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。也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、法规稳定性高。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,即使再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有:第一,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,哪些是违法的;第二,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;第三,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、个人和政府部门并未严格遵守规则,并且对违法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、个体经营者和其他组织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,即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,政府监督并不是唯一的监督形式。除了政府监督,还有社会监督,它是指通过社会力量,包括社会团体和广大消费者对市场的监督。社会监督可分为群众监督和舆论监督两种形式。对于成千上万各种各样的企业、复杂多变的市场行为,仅仅依靠政府的市场监督检查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,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和信息化。

1. 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,我国有过许多经验和教训。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清,对我国国情认识不准确,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,我国逐步明确了社会主义市场经济体制就是改革的目标模式,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完善,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。

2. 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,是指一个国家或一个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(如果计划是资源配置的主要方式,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。如果管理市场的政府部门职权分工不明确,工商行政管理机关内部上下之间、左右之间职责就会不明确,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。

3. 管理人员素质的提高

工商行政管理和其他各种管理一样,都要通过管理人员来进行。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,市场秩序就无法得到维护。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。

4. 管理手段的现代化和信息化建设

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。经过多年的建设,国家工商管理系统的信息化建设——金信工程已经取得了显著的成就,在工商管理工作中发挥着日益重要的作用。

第3节 工商行政管理的地位

一、国民经济管理体系

(一) 国民经济的含义和构成

国民经济是我们经常使用的一个概念,其含义就是在一个国家或一个地区范围内,所有的经济部门或社会再生产各个环节的总体。

为了分析和管理国民经济,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是:

第一产业是指农业、林业、畜牧业、渔业。

第二产业是指采矿业,制造业,电力、煤气及水的生产和供应业,建筑业。

第三产业是指除第一、二产业以外的其他行业,包括以下经济活动的部门:

(1) 为生产和生活服务的部门,包括地质勘察业、水利业、农林牧渔服务业、交通运输业、仓储业、邮电通信业、批发和零售贸易业、餐饮业、房地产业、社会服务业、综合技术服务业、金融业、保险业;

(2) 为提高科学文化水平和居民素质服务的部门,包括卫生事业、体育事业、社会福利事业、教育事业、文化艺术事业、广播电影电视事业、科学研究事业;

(3) 为管理国家、管理社会服务的部门,包括国家机关(包括军队和武装警察部队)、政党机关、社会团体、基层群众自治组织。

三次产业之间有着密切的联系,互相提供产品或服务,各产业之间客观上存在着一定的比例关系。从人类社会的发展趋势来看,第一、二产业在国民经济中所占比重有逐步下降的趋势,尤其是第一产业,下降的趋势最为显著,而第三产业在国