

经济检查

■ 工商行政管理专业中专和干部岗位职务培训教材 ■



气象出版社

上海市工商行政管理局

干部学校

上海市工商行政管理局 教材编审委员会
浙江省工商行政管理局

主任委员: 崔善江 石奎国
副主任委员: 张 济 马连科 鲍怀勋
委员: 汤邦彦 崔维纲 虞和昌
郑德生

《经济检查》

主 编: 崔善江 石奎国
副主编: 张 济 马连科 鲍怀勋
主 审: 刘光华 袁蓓均

作 者: 刘贺峰 金 俭 卢江丽

编 辑: 虞和昌 张安元
责任编辑: 周玉刚

前 言

社会主义市场经济新体制对工商行政管理工作提出了新的任务和要求。为了适应改革发展中的工商行政管理工作,满足各方面对新教材的迫切需要,浙江省工商行政管理学校和上海市工商行政管理局干部学校在苏州召开的全国工商行政管理系统教育工作会议上提出编写一套体现社会主义市场经济理论的新教材的设想,得到国家工商局和各省市工商局人教处和兄弟学校的支持,在各方面的配合下,经过近半年的努力,现在终于出版了。教材共分四卷八册,内容力求紧密联系实际,注重理论性和实用性,反映当前工商行政管理工作的最新成果,适用于工商行政管理中专和岗位职务培训。

这套教材在编写过程中得到国家局、上海市、浙江省工商局各业务处和兄弟省市的支持,由于编写时间仓促,还存在不少缺点,欢迎批评指正。

上海市工商行政管理局
浙江省工商行政管理局 教材编审委员会

一九九三年七月

工商行政管理中专和
干部岗位职务培训教材

第一卷: 工商行政管理总论

第二卷: 注册管理

第一册: 企业法人登记管理

第二册: 个体私营经济管理

第三卷: 市场管理

第一册: 市场管理

第二册: 商标管理

第三册: 广告管理

第四册: 经济合同管理

第四卷: 经济检查

目 录

第一章 经济检查概述	(1)
第一节 经济检查的地位	(1)
第二节 经济检查的任务和原则	(10)
第三节 经济检查的历史沿革	(15)
第二章 经济检查法规	(22)
第一节 经济检查法规的特征	(22)
第二节 经济检查法律规范	(28)
第三节 经济检查法规与政策	(36)
第三章 经济检查客体	(41)
第一节 经济违法概述	(41)
第二节 经济违法行为构成要件	(45)
第三节 对经济违法行为人的行政处罚	(52)
第四节 经济检查客体的内容	(58)
第四章 不正当竞争行为	(66)
第一节 不正当竞争行为的内涵	(66)
第二节 不正当竞争行为的表现	(74)
第三节 不正当竞争行为的主管机关及法律责任	(80)
第五章 产品质量监督	(84)
第一节 产品质量概述	(84)
第二节 产品质量责任	(90)
第三节 查处假冒伪劣商品	(93)
第四节 国家质量监督机关及制度	(98)

第六章 经济检查办案程序	(103)
第一节 立案	(103)
第二节 调查取证	(109)
第三节 审批定案	(111)
第四节 复议和监督	(113)
第五节 执行	(116)
第七章 经济检查证据	(118)
第一节 经济检查证据的概念和种类	(118)
第二节 证明任务及对象	(124)
第三节 证据的收集	(129)
第四节 证据的审查判断	(135)
第八章 经济检查办案文书	(140)
第一节 经济检查办案文书的概念和作用	(140)
第二节 办案文书的特点和要求	(144)
第三节 常见办案文书的制作	(149)
第九章 案件档案与统计	(160)
第一节 案件档案管理	(160)
第二节 案件统计概述	(166)
第三节 统计资料搜集和整理	(167)
第四节 统计分析	(170)
第十章 国外经济检查概述	(177)
第一节 国外经济检查的理论依据	(177)
第二节 国外经济检查的特点	(181)
第三节 国外经济检查机构	(186)
第四节 国外经济检查的内容	(189)
编后语	(197)

第一章 经济检查概述

经济检查是工商行政管理的一项重要活动,在整个国民经济监督管中占有很重要的地位。经济检查的特征、任务及原则都属于经济检查理论的基本内容。

经济检查的发展也经过了一个较长的时期,它的发展与国家的政治、经济形势有着密切的联系。

第一节 经济检查的地位

经济检查是一项政治经济监督活动的代名称,专指工商行政管理机关的经济监督检查,区别于广义的国民经济监督和其他经济监督。因此,对经济检查的理解不能只从字面上着手,而应该是它的内涵。

所谓经济检查,就是指工商行政管理机关依据国家法律、法规和规章,运用国家行政权力,对市场经济违法行为进行查处的一系列活动的总称。

因此,经济检查首先是工商行政管理的一项重要活动。

一、经济检查在工商行政管理中的地位

(一) 工商行政监督与工商行政管理的关系

管理,是指为了保证达到某一目标顺利实现而进行的有组织的活动。工商行政管理就是为了维护市场经济秩序,保护社会主义经济利益而实施的一种经济行政管理活动。作为一项独立的、系统的管理,工商行政管理也是有计划、组织、指

挥、监督等基本的管理职能。

工商行政管理现代化职能是确立工商行政管理活动的目标和规定实现目标的程序、方法的职能,这种职能的发挥,使工商行政管理目标明确、活动规范;组织职能表现为对工商行政管理活动的各种要素进行合理的组织,包括建立管理机关和管理机构,确定各管理层次及各管理机构的职责,配备人员并进行考核、培训和奖惩等内容;指挥职能体现工商行政管理机关影响商品生产经营者守法经营的行为或力量。工商行政管理机关作为国家行政机关,利用其惩罚权、奖赏权(如评选重合同守信用单位、先进个体工商户等)、合法权等权力来进行影响;监督职能是观察组织和个人的市场经济活动,纠正背离目标的偏差的职能。

工商行政管理各个职能的相互联系是十分密切的,各个职能的充分发挥就构成了完整、系统的工商行政管理。管理活动应该首先确定目标、程序和方法,然后要建立组织严密、勤政高效的管理主体(以上通常称内部职能);管理者应该有一定的行为和力量来影响被管理者按照预定的目标范围从事活动,并要检查这些活动,出现偏差的要予以纠正(这些通常称外部职能)。

在实际的工商行政管理行动中,大量的内容都是反映这种监督职能的。如进行各种各样的检查指导接受投诉、申诉,受理案件,对违法行为进行定性处理等等。工商行政监督体现出工商行政管理内容的实质内容。因此,有人认为,工商行政管理就是工商行政监督,把工商行政监督与工商行政管理等同起来,说明监督职能在管理中的重要性,但这种看法是不正确的。因为工商行政管理具有更加广泛的内涵,而工商行政监督仅是工商行政管理一项重要的职能活动。

(二) 经济检查是事后的工商行政监督

从以上的论述,我们可以知道,工商行政监督是工商行政管理机关为实现其管理目的,根据国家的法律、法规和规章,对市场经济行为进行审查,观察并加以允许、制止或纠正,使之与既定的管理目标相一致的管理活动。

影响监督活动的因素是非常多的,如被监督者的情况,监督者的素质、被监督者实施某种行为的环境和条件,纠正过程中遇到的问题,纠正后的政策等等,这些因素或者各个因素相互的作用都会影响到监督的效果。但构成监督活动的要素是有三个监督主体(即监督者)、监督标准、监督客体(即被监督者的行为)。工商行政监督主体就是工商行政管理机关;监督客体是以商品生产者经营者为主的组织和个人的市场经济行为,监督标准是国家的法律、法规和规章,从而据此作出合法或非法的评价,相应作出允许、制止或纠正的判断,并采取必要的处理措施。

可见,工商行政监督是具有自身特征的空整的监督活动;同时,工商行政监督也是一项系统的监督行动,因为,这是事先监督,事中监督和事后监督结合起来的一项系统监督。

事先监督是指在被监督者作出实施行为的最后决策之前,为了防止不科学、不合理、不合法、不经济性的决策而进行的监督。工商行政事先监督主要体现在对商品生产者和经营者是否具备进行市场运动的资格,是否有以在市场上行使某项权利进行审核、批准,如企业法人登记、营业登记、个体工商户登记、商标注册、核发广告经营许可证等等。事先监督是以后进行监督的基础。事中监督是指在被监督者执行决策实现行为过程中,在还没有达到预定结果时为了促使其符合监督

目标或标准。进行必要的指导和监督,消除可能会导致偏差的不良因素的活动。工商行政事中监督活动体现在对商品生产者经营者进行日常的检查、阶段性的检查、回访,并进行指导、督促的工作。事后监督则是指对偏离目标或标准的行为进行纠正,以避免偏差的扩大。工商行政事后监督主要表现在经济检查工作,表现在对市场经济违法行为进行处理,比如没收、罚款、吊销营业执照等。

工商行政监督范围十分广泛,包括企业登记、个体工商户登记、商标监督、广告监督、经济合同监督、市场监督等。在这些监督中,除了事先监督、事中监督以外,都具有事后监督的内容。从理论上说,经济检查体现这些事后监督的整体职能,这符合“大市场,小政府”的基本精神,有利于工商行政管理机关精简机构、高效行政、统一监督程序和方法、发挥系统的整体效应。

应当注意的是,这种理论要求并不完全体现在工商行政管理机关内部机构的设置上。过去长期来,事后监督都由专业管理机构归口负责,经检机构仅仅负责查处投机倒把行为及部分市场违法行为,执行力量比较分散。社会主义市场经济体制确立以后,统一执法已是必然的趋势。但这并不是说事后监督均由经济检查机构来负责实施,由于监督管理机构监督管理幅度的问题,因此,通常把需要方案调查的案件作为经济检查机构的职责内容。

现论与实际分工的差异并不是矛盾的。实际的职能机构的分工实际上是工商行政管理组织职能的内容,关键在于通过合理的组织,保证经济检查工作顺利有效地进行;而理论上的认识属于监督职能的范畴,主要是明确经济检查在监督中的地位——即经济检查是工商行政事后监督。

(三) 经济检查是查处市场经济违法行为一系列活动的总称

经济检查是工商行政管理机关实施的事后监督活动,以查处经济违法行为为中心工作。但经济检查也是一项相对独立的活动,为了保证查处工作的顺利进行,取得良好的效果,加强办案监督,还必须采取一些必要的措施,这些措施都是围绕着办案工作而开展的。

1. 采取事先监督的必要手段 加强预防,进行法制教育,加强广大群众遵守法规的自觉性;对违法行为人注意将教育与处罚手段结合起来,帮助企业堵塞漏洞,以防止违法行为的再次发生。

2. 采取事中监督必要的手段 工商行政管理中的检查手段是实施监督的必要手段,按其目的和作用的不同,可以分为督促式的检查。为发现案件线索而进行的检查,为取得证据而进行的检查。后两种检查属于事后监督的范畴,而前一种则是属于事中监督的内容。经济检查也经常实施前一种检查方式,督促企业守法经营。

3. 从事办案后的必要工作 如建立案件档案,进行统计分析,分析经济违法行为今后的动向和趋势,对有关人员进行奖励以及行政应诉等工作。

经济检查并不是单纯的查处违法行为的办案工作,也不是仅仅属于事后监督的范畴,它是围绕着办案工作而进行的一系列活动的总称。

二、 经济检查在国民经济监督中的地位

为了加深对经济检查的理解,我们还必须将经济检查置

于广义的国民经济监督之中,来认识它的地位。

所谓国民经济监督就是档案、国家、社会组织和人民群众为了一定的经济目的,按照统一的法规、技术标准、计划和政策、对社会再生产各环节中的经济活动,在合法性、合理性、有效性、经济性等方面进行的监察和督促。其目的在于保护公平竞争保证为国家提供税金和利润,增加社会积累,满足人民需要,减少浪费,保证国民经济顺利、高效地发展。

国民经济监督的内涵比较丰富。无论其监督主体、客体,还是监督标准,范围都很广泛。那么,在这个庞大的国民经济监督系统中,经济检查处于一个什么样的地位呢?

(一) 经济检查属于市场监督

国民经济监督按监督领域分,可分为生产监督、流通监督、分配监督、消费监督。但这种分类比较抽象,实际上仅仅是将国民经济监督涉及到这些领域。监督主体无法实施也没必要实施全面的监督。一般来说,国家都把经济监督的重点放在财政、税务、审计、银行、市场等领域。

1. 财政监督 是指财政部门在筹集、供应、调节使用财政资金的过程中,按照法规、政策、制度等对国民经济的进行的监督。财政是国家赖以生存的物质基础,主要属于分配领域。财政监督包括预算监督、财务监督、会计监督等。

2. 税务监督 是国家税务机关根据国家政策和法规对纳税单位和纳税人履行纳税义务的真实性情况所进行的监督。随着商品经济的充分发展,税收已由国家商品经济参与国民收入分配这个传统领域、逐渐超越到国家干预经济生活,对宏观经济进行有效控制的外部领域,成为国家调节社会经济的一大经济杠杆。

3. 审计监督 是指国家对各部门、各类经济单位的财务、经济业务、资金收支实况以及会计资料等依法所进行的全部或部分,延期或不定期的监督。审计监督对于充分利用资源、维护财经纪律等方面有十分重要的意义。

4. 银行监督 也叫信贷监督,是银行运用信贷、税率杠杆在组织存款、发放贷款、办理结算时,对经济行动实施的监督。

5. 市场监督 是指国家对市场经济活动主体及市场经济活动进行的监督。

市场是商品生产顺利进行的必要条件,是反映国民经济发展情况的晴雨表,也是经济竞争的场所。市场是有十分重要的作用。财政、税收、审计、银行等监督都涉及到市场领域。但作为专门的市场监督,其种类主要有工商行政监督、质量监督、物价监督等等。经济检查属于市场监督,它通过查处市场经济违法行为,维护市场经济秩序,保护公平竞争,保护消费者合法权益,在市场监督中具有十分重要的地位。

(二) 经济检查属于市场外部监督

国民经济监督按照监督力量的来源可分为:外部监督、内部监督、行政监督、群体监督、自我监督。

1. 外部监督 是指专门的国家机关和组织对市场经济活动的监督。

2. 内部监督 是指行业行政主管部门对其下属的经济组织的经济活动实施的监督。如商业局、电子工业局等对其有隶属关系的企业的监督活动。社会主义市场经济体制建立以后,要求企业具有真正独立的合法人格,因此,这种内部监督将会逐步减少。

3. 行政监督 是指各种行业协会根据行业内部的章程制度对本行业内部经济行为进行的监督。这种监督有一定的局限性,因为行业协会的宗旨还是在于保护本行业的利益,强制性又不够,因此,其作用是有限的。

4. 群体监督 是基于群体或是它的价值观念和没有明文规定但相互都清楚的行为准则,它是由非正式组织发展和维持的一种监督。这种监督中的惩罚方式是排挤、讽刺,并且很容易形成垄断,因此,这种监督局限性也很大。

5. 自我监督 是经济监督活动中的被监督者对自己的经济行为进行检查,看是否符合总的目标,以实现总体目标。自我监督关键在于被监督者的自觉性,并且还必须结合外在的监督力量,因此,局限性更大。

以上后四种监督力量来源都与被监督者有着或多或少的利益关系,不可能完全超脱地实施监督。工商行政管理机关与经济主体没有行政隶属关系,也没有经济利益关系,处于超脱的地位。因而,工商行政管理机关可以站在公正的立场上,按照国家的法律、法规和规章,来评判市场经济行为。凡是非法的给予处罚,凡是合法的给予允许,以保护守法经营的经济主体以及经营者的合法权益。

(三) 经济检查属于市场公正监督

国民经济监督按照组织形式可分为:国家监督、党的监督、社会组织监督以及人民群众监督。

1. 国家监督 是利用国家机关的力量对经济活动实施的监督;

2. 社会组织监督 是以社会团体的名义实施的监督;

3. 人民群众监督 是广大人民群众基于公民的责任感和切身利益通过信访、舆论等方式实施的广泛性的监督；

4. 党的监督 主要是指利用党组织的力量对党员的经济行为实施加监督，监督标准是党的纪律。中国共产党是我国的执政党，党的政策贯穿于整个经济监督过程，因此，中国共产党的监督在我国国民经济监督中是有特殊的地位和意义。

党的监督、社会团体的监督以及人民群众的监督在经济监督中是间接性的，它们不是有纠正经济偏差的强制力。具有强制力的监督方式是国家监督。国家监督包括权力机关、行政机关、司法机关等实施的监督，权力机关职责主要在于对行政机关、司法机关及其工作人员完全实施监督，权力机关并不直接监督具体的经济行为。因此，对经济活动直接实施强制性监督的主体是国家行政机关和司法机关。

经济检查属于行政监督，是工商行政管理机关实施的监督。它建立在行政命令和服从的基础上，并对市场经济违法行为给予行政处罚，是一种具有强制性的监督。

经济检查应自觉接受党、权力机关、社会、人民群众的监督，并应明确自身的权限，对于构成犯罪的案件应及时移交司法机关给予刑事制裁。

总而言之，经济检查是工商行政管理重要的活动，是利用行政权力对市场经济违法行为进行查处的一系列活动的总称。经济检查并不评判经济活动的合理性、有效性、经济性，而在于经济活动的合法性。

第二节 经济检查的任务和原则

一、经济检查的任务

经济检查作为工商行政管理的一项重要工作,其任务应服从工商行政管理总任务。

经济检查任务是以客观经济形势为背景,根据客观规律的要求和经济发展的需要,依据国家的意志的要求而确定的。在社会主义市场经济体制下,经济检查任务应体现要搞公平竞争、维护市场经济秩序、保护消费者合法权益的工商行政管理目标。

(一) 制止不正当竞争和禁止垄断

社会主义市场经济要求市场行为按照价值规律供求规律、竞争规则进行。公开、公平、公正地竞争是市场经济最主要的特征。商品生产者经营者应该通过提高产品质量,开发新产品、改善服务质量、创立名优商标、树立商业信誉等等正当手段去进行竞争,只有这样,才能优化产业结构、提高经济效益、激励科技进步、发展生产力。但我国目前大量地存在着不正当竞争行为,限制竞争行为和垄断行为,例如侵犯他人商业秘密、地区封锁、虚假广告、欺骗性有奖销售、串通投标等行为,正严重地妨碍着市场竞争机制的作用。为创立公平竞争的市场环境,保护合法竞争者及消费者利益,制止不正当竞争和禁止垄断已成为国民经济监督的极为重要的内容。

经济检查是查处市场经济违法行为一系列活动的总称,迄今为止的各种不正当竞争行为大多属于经济检查的客体内容;并且从经济检查的职权、程序来看,也比较适合于查处不