

全日制中等专业学校
工商行政管理专业专业课教材

工商行政 管理概论

工商行政管理中专教材编写组

3.9

中国统计出版社

(京)新登字 041 号

图书在版编目(CIP)数据

工商行政管理概论/工商行政管理中专教材编写组编.

—北京: 中国统计出版社, 1997. 7

全日制中等专业学校工商行政管理专业专业课教材

ISBN 7-5037-2434-X

I. 工...

I. 工...

III. 工商行政管理-专业学校-教材

IV. F203. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 08534 号

中国统计出版社出版

(北京三里河月坛南街 75 号 100826)

新华书店经销

双峰印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 6.375 印张 13.4 万字

1997 年 7 月第 1 版 1997 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

*

定价: 9.80 元

(版权所有 不得翻印)

前 言

根据《全日制(四年制)中等专业学校工商行政管理专业教学计划》(修订稿)编写的工商行政管理中等专业学校专业课教材已经审定,从1997年秋季起开始施行。

全日制中等专业学校工商行政管理专业专业课教材共分九册,包括:《工商行政管理概论》、《工商行政管理法》、《企业法人登记管理实务》、《市场管理实务》、《公平交易执法》、《经济合同管理实务》、《个体私营经济管理实务》、《商标管理实务》、《广告管理实务》。本教材适于学制四年的全日制中等专业学校使用,亦可供不同学制的相同专业以及职工中专、函授中专、自学考试的有关专业参考。

本教材在编写过程中,力求坚持理论联系实际的原则,研究工商行政管理专业教学科研的现状,反映社会主义市场经济和工商行政管理工作的最新动态,紧贴工商行政管理中等专业学校教学实际。

本教材是在社会主义市场经济体制的建立和完善中,工商行政管理机关新职能逐步到位的条件下修订的,随着形势的发展变化,其内容需要在实践中不断更新、充实和完善。希望各校在教学中注意总结经验,提出修改意见和建议,以便进一步修订。

工商行政管理中专教材编写组

1997年6月

目 录

第一章 工商行政管理职能	(1)
第一节 工商行政管理概念	(1)
第二节 工商行政管理职能产生的规律	(5)
第三节 工商行政管理职能发展的规律	(11)
第四节 社会主义市场经济与工商行政管理	(18)
第二章 工商行政管理机关的性质与任务	(41)
第一节 工商行政管理机关的建立与发展	(41)
第二节 工商行政管理机关的性质	(54)
第三节 工商行政管理机关的任务	(62)
第三章 工商行政管理机关管理与监督管理的内容	(65)
第一节 对市场生产经营主体的管理与监督管理	(65)
第二节 对社会主义统一大市场市场行为的监督管理	(71)
第三节 对市场主体及其市场行为的执法管理	(79)
第四节 工商行政管理机关的职责管理	(87)
第四章 工商行政管理机关运行机制	(91)
第一节 工商行政管理机关监督、执法管理的依据	(91)
第二节 工商行政管理机关监督、执法管理的原则	(95)
第三节 工商行政管理机关监督、执法管理的特点	(98)
第五章 工商行政管理机关管理与监督管理的目标 ..	(103)
第一节 工商行政管理机关的管理与监督管理目标	(103)

第二节	工商行政管理机关目标的具体内容	(107)
第三节	工商行政管理机关目标的实现	(115)
第四节	工商行政管理机关在市场经济中应发挥的作用	(119)
第五节	工商行政管理机关目标与作用的评介	(128)
第六章	工商行政管理体系	(132)
第一节	工商行政管理体系的构成	(132)
第二节	工商行政管理机关的组织机构设置及职责分工	(135)
第三节	工商行政管理所规范化	(145)
第七章	工商行政管理机关公务员队伍建设	(157)
第一节	工商行政管理机关公务员制度建设的重要性	(157)
第二节	工商行政管理机关公务员的素质要求	(162)
第三节	工商行政管理机关公务员行为规范	(168)
第四节	工商行政管理机关公务员的教育	(174)
第八章	将工商行政管理机关建设成为有权威的执法 机关	(184)
第一节	工商行政管理机关应成为有权威的行政 执法机关	(184)
第二节	改革体制、转换机制、强化力度	(188)
第三节	学习、借鉴国外市场监督管理经验	(190)
第四节	提高素质、科学管理、促进工商行政管理工作 现代化	(194)
后 记		(197)

第一章 工商行政管理职能

第一节 工商行政管理概念

工商行政管理是指国家为建立与维护市场经济秩序,对市场生产经营主体及其市场行为的经济行政监督管理职能。

职能,是指社会经济发展中客观上应具备的管理职责与功能。它不以人们主观意志为转移,只要客观上存在相应的条件,就应具备相应的职责与功能。工商行政管理职能亦是如此。

我们从工商行政管理职能或一般意义上的工商行政管理概念中可以看出:

一、工商行政管理的主体是国家,它是国家的经济行政管理职能之一

行政管理有广义、狭义之分。广义的行政管理,是指凡是有人群在一起生产劳动、共同生活的地方,都有行政事务活动的管理。如经济是一切社会活动的基础,经济行政管理,它大至一个国家以及国家授权的宏观经济行政管理机构对宏观经济行政事务活动的管理;小至一个经济实体对生产经营活动的经济行政管理。狭义的行政管理,是指“国家的组织活动”。(《马克思恩格斯全集》第一卷第 476 页)它指国家为了实现一

定的政治经济目的,运用国家行政权力对各种行政事务活动的管理。我们这里讲的行政管理,仅指狭义的行政管理。一个国家,为了发展经济,壮大自身的经济基础,巩固统治阶级的政治统治,必然要运用国家的行政权力,对社会经济、政治、军事、文教、社会……等多方面的行政事务活动进行全方位、多层次的管理与监督管理活动。工商行政管理是国家经济行政管理职能之一。在这里,管理的主体是代表统治阶级意志和利益的国家。国家通过制定方针、政策、目标、计划,通过国家立法,制定法律、法规,并授权有关行政管理机关来贯彻执行,以保证统治阶级意志和利益的实现。在这里,被国家授权进行有关行政管理的职能机关是被授权的管理主体。在我国,国家工商行政管理局及各级工商行政管理机关是被国家授权的管理主体。它们秉赋着国家的授权,依据国家的方针、政策、法律、法规、目标、计划,进行工商行政职能管理,从而从一个方面促进、推动国家行政管理职能目标的实现。

二、工商行政管理的客体是从事商品生产经营活动、以营利为目的的市场主体

市场主体亦有广义、狭义之分。广义的市场主体包括市场的管理者、市场经济活动参加者(商品生产者、经营者、消费者),人们一般将它们分别称之为市场管理主体、市场生产经营主体与市场消费主体。狭义的市场主体仅指从事商品生产经营活动、以营利为目的的商品生产者、经营者。工商行政管理的客体(即被管理对象)指的是狭义的市场生产经营主体,也就是经国家授权的登记主管机关批准进入市场、以营利为目的的商品生产经营者。

市场生产经营主体在社会经济活动中可以根据不同的分类标准进行不同的分类：

根据生产资料所有者不同、按经济性质分类，可分为全民所有制经济、集体所有制经济、私人所有制经济、联合所有制经济等市场主体。

根据从事商品经济活动的方式，可分为工业生产、农业生产、商业经营等市场主体。

根据资本构成方式及其法律地位分，可分为企业法人（有限责任公司、股份有限公司、股份合作制企业）、自然人（个体工商户）和自然人企业（独资企业、合伙企业）。

我们在本系列教材中，主要按资本构成方式及其法律地位对市场生产经营主体进行分类。这样的分类法，既符合市场经济法则，也便于同国际标准接轨。有时，也要根据其它分类标准对市场主体进行二级、三级分类。

三、工商行政管理的内涵即管理的中心是市场生产经营主体的市场经济活动行为

商品是用来交换的劳动产品。商品生产经营者的社会经济活动都要在各种类型市场上通过形形色色的市场经济活动行为即市场行为表现出来。

市场经济活动行为可以按不同的行为内容分为产销行为、计划行为、价格行为、质量行为、合同行为、商标行为、广告行为、计量行为、票证行为、卫生行为、环保行为、……等。

市场经济活动行为可以按不同的发生地点分为区域市场行为，国内市场行为、国际市场行为等。

市场经济活动行为可以按不同的行为方式分为交易行

为、竞争行为……等。

应当强调的这里指的市场不是指某一特定的市场,市场行为也不是指某一特定市场的行为,而是指统一大市场中的各种经济活动行为。它包括商品经济、市场经济发展中应具备的各种类型市场,既包括商品市场(生产资料市场、消费资料市场),也包括各种生产要素市场(金融市场、劳动力市场、技术市场、房地产市场、建筑市场、产权市场、信息市场及文化市场等);既包括零售市场,也包括批发市场;既包括现货市场,也包括期货市场;既包括有形市场,也包括无形市场上的各种市场行为。

四、工商行政管理的外延即管理、监督管理所涉及到的范围可延伸至市场主体的生产经营活动

工商行政管理、监督管理的中心领域是市场主体的市场经济活动行为,即市场主体的外部(市场)的经济活动行为。但它在外部管理、监督管理的进程中,所遇到的矛盾与问题,有时仅依靠外部管理、监督管理还不能完全解决,必须延伸到它的内部即市场主体的生产经营活动中才能发现矛盾,解决问题。因此,工商行政管理的外延即管理、监督管理所涉及到的范围可扩展到对市场主体的生产经营活动中,由市场监督延伸到市场主体一定范围的内部生产经营活动的监督,以提高管理与监督管理的有效性。

五、工商行政管理职能是经济行政监督管理职能

根据商品经济、市场经济发展的内在要求与职能的分工、协作,工商行政管理属于国家宏观经济管理系统中重要组成

部分,但它在职能上不同于宏观经济系统中的经济决策管理、经济控制管理、经济信息咨询管理,而是以对市场主体的市场经济活动行为的监督管理、执法管理为核心的市场监督管理、市场行政执法管理。

监督,指监察与督导。工商行政管理,是指国家运用行政权力,依法对市场主体的市场行为进行监察与督导,保护合法经营,取缔非法经营,打击违法、违章活动,以维护市场经济秩序,促使市场经济正常、健康、顺利地运行与发展的职能。

六、工商行政管理的目标是建立与维护市场经济秩序,推动市场经济发展

秩序,指有序的规范。任何统治阶级都希望社会经济有序、规范、稳定地运行与发展,它们都要运用工商行政管理职能与工具为之服务,以发展经济基础,加强政治统治。工商行政管理的目标就是建立与维护商品经济、市场经济秩序,使之在公平、公正、公开的环境、条件、秩序下运行与发展,在生产力提高的前提下,促进社会经济发展,人民生活不断提高。

对工商行政管理职能概念的正确认定,是理解工商行政管理工作的钥匙;是正确认识工商行政管理机关职能、职责及定位的关键;是剖析工商行政管理体系的锋刃;是科学地研究工商行政管理学科的起点。

第二节 工商行政管理职能产生的规律

工商行政管理作为国家对市场主体及其市场行为经济行政监督管理职能不是现代社会特有的职能,而是社会经济发

展的必然产物。也就是说,当社会商品经济活动发展到一定阶段,当奴隶制国家政权诞生后,就有了国家对商品生产经营者及其市场行为管理、监督管理的职能。当时,称之为市籍管理与市场管理。今天,从泛指的意义,并将之称为工商行政管理职能,也就是说,社会商品经济活动的发展,是工商行政管理职能产生的基础;而奴隶制国家政权的诞生是工商行政管理职能产生的条件。

在人类社会发展的历史长河中,商品经济是个历史的范畴。在原始社会末期,社会生产力有了一定程度的发展,形成了社会第一次大分工——畜牧业生产同农业生产相分离,游牧部落与农业部落之间产生了相互交换产品的必要。记载原始社会状况的《尚书》中说到,当公元前 4000 年左右,神农氏为原始部落首领时“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所。”也就是说原始社会末期,在原始部落与部落之间有了简单的商品交换。随着社会生产力的发展,特别是铜、铁等金属工具的出现,手工业生产的发展也日益专业化,于是在历史上便出现了手工业与畜牧业、农业分离为特征的第二次社会大分工。手工业生产成为一个独立的生产部门以后,便出现了直接以商品交换为目的的商品生产。

原始社会,是公社公有制经济。最初,生产、交换来的物品都是公有的财产,由部落首领在公社内部平均主义地分配。但到后来,部落首领运用自己的权力,把部分物品攫为私有,出现了私有财产。原先,部落之间的战争,战俘均被杀掉;生产力发展了,促使部落首领不再把战俘杀掉,而把它们作为奴隶来使用,榨取它们的剩余劳动,以满足它们对物质生活的贪婪。加上小生产的两极分化,这样就出现了奴隶主与奴隶两个对

立的阶级。国家作为阶级对立矛盾不可调和的产物应运而生。

在原始社会瓦解、奴隶制国家形成的过程中，随着商品交换和商品生产的发展，出现了社会第三次大分工，即商业作为独立的交换过程出现了，有了专门从事商品交换的商人和商业资本。这次社会大分工，使商品生产和商品交换进一步发展起来，促进了家庭奴隶制向奴隶占有制的过渡，促进了奴隶制国家的诞生。

奴隶制国家经济运动形式主要是以一家一户或一个自然单位为基础的自给自足的自然经济。在奴隶制时代，商品经济处在缓慢的发展进程中。奴隶主为了满足穷奢极欲的享受，希望在一定程度上发展商品经济，并参与一定的商品交换活动；但它们又怕商品经济的发展，使奴隶与自由民思想解放，做出“潜越乱制，作乱犯上”的事来。为了保障他们的经济权益，为了维护与巩固奴隶主的经济与政治统治他们都要运用国家和行政权力，对社会商品经济活动，特别是商品生产、经营者的市场活动进行管理与监督管理，使商品经济活动在他们允许的范围内活动与发展。

在奴隶制国家，奴隶主贵族为了便于实现对奴隶与自由民的统治，把奴隶与自由民从事的职业分成九种，在“九职任万民”的前提下，规定了他们必须“各居其职，处工就官府，处商就市井，处农就田野。……少而习焉，其心安焉，不见异物而迁焉。夫是故商之子恒为商。”也就是说在奴隶制国家，规定自由民与奴隶从事的职业分为生产九谷的农业；从事园圃劳动的园艺业；在山林川泽劳动的林业；养育牲畜的畜牧业；手工业；商业；女工；奴仆；雇工。他们世代相传，永远听从奴隶主的役使，为奴隶主效命，以保持奴隶主在经济上与政治上的统

治。

奴隶主贵族为了维护他们经济上与政治上的统治，在他们分封的土地上建“城”，“城”中心建“王宫”。在“王宫”的后面建“市”，作为商品交换的中心；而在远离城市的地方或诸侯会盟的地方设“场”，作为商品交换的场所。

奴隶社会的市场活动是在官府的控制之下进行的。奴隶制国家为了实现对社会物质资料生产及商品经济活动的管理，设置了“司徒”专管农业生产；“司空”专管手工业生产；“司市”专管商业和市场。“司市”作为官府设置的专管商业和市场的官员，他“掌市之治教政刑量度禁令。”即由司市掌管市场的一切政务，主要负责市场的：治，根据规定，划分土地，作为市场范围，并制定法规，以保障市场的交易秩序；教，管理市场秩序，维护交易者的经济利益，防止欺诈行为的发生；政，用政令稳定上市物品的价格及维护市场秩序；刑，指以刑法禁止凶暴、奸伪的行为，惩治欺行霸市的人；量度，指按五量（仑、合、升、斗、斛）、五度（分、寸、尺、丈、引），加强量度的管理，制止那些缺斤短秤的奸商行为，做到公平交易；禁令，使政令公诸于民，明确哪些可在市场交易，哪些是违反政策与法规，不准在市场交易的行为，违者将受到经济、行政与司法的处罚与制裁。

在司市下还设置了若干官职，有质人、廛人、胥师、贾师、司赀、司稽、肆长、泉府、司门、司关等，协助司市管理与监督管理市场秩序。质人掌管市场财货及物价，主管市场秩序；廛人掌管市场的赋税活动；胥师管理市场货物；贾师评定物价；司赀掌管政府禁令；司稽维持市场治安；肆长执行市场管理规定；泉府掌管钱币；司门掌管市门，稽查走私；司关负责关门和

赋税。从当时管理市场官员明确的分工中,可以看出奴隶社会对市场活动的行政管理有一定的水平。

奴隶主为了维护经济上与政治上的强权统治,规定了一系列维护统治阶级特权的严格的市场管理与监督管理制度。除由官府垄断的生产部门外,禁止自由民及奴隶为自己生产贵族,王室用物及武器;禁止商人贩运和出售这些物品和武器,以防奴隶与自由民“潜越乱制”、“以下犯上”、“作乱犯上”。

奴隶制国家对商品生产经营者违反市场管理、监督管理规定的,有一系列惩罚的规定。凡违反市场规则的,分别由其官员去惩处,胥师、贾师处理小的争讼;重大的争讼由司市处理。轻则警告,将错误公示市场门口;较严重的要游街示众;严重的要鞭笞杖挞。触犯刑律的,要移送司法部门由司寇、士师治刑,司法部门将根据违法的程度分别施以墨刑、劓刑、剕刑、宫刑、大辟等五刑(脸上刺字、割鼻子、跺脚、破坏生殖器官、杀头)。

在奴隶社会简单商品经济发展过程中,为适应商品经济发展的需要,产生了简单、原始形式的市籍管理、经济合同(当时称为“傅别”、“质剂”、“书契”)与商标、广告、计量、价格赋税等行为,也产生了对这些市场经济行为管理与监督管理的职能。

封建社会的经济仍然是建筑在自给自足的自然经济基础上。封建统治阶级意识到商品经济的发展将促使农村两极分化,加剧农村的土地兼并,动摇着封建社会的经济基础。因此,在他们作为封建领主夺取政权时,往往要借助于商人与商业资本的力量;一旦他们夺取政权后,成为封建统治阶级时,又都采取“重农抑末(商)”政策,以抑制商人与商业资本的发展。在他们统治时期中,一方面沿袭着奴隶社会的“王制”、“礼

法”，加强对市场生产经营主体及其市场行为的管理与监督管理。工商业者要到官府登记注册，以取得“匠籍”与“市籍”，定期进行“编审”，以控制和掌握工商业；国家设立了专管市场的市场行政管理机构和官员，如市长、市令、市丞、市椽、市吏等，对市场秩序，对上市的商品、质量、物价、经济合同、商标、广告、计量……等市场行为进行管理与监督管理，并规定了严格的惩罚制度。另一方面，推行了“禁榷”（运用国家政权的力量，明令禁止某些工商业由私人生产经营，而由国家垄断生产和经营，如盐、铁等）、“土贡”（任土作贡，贡品多为实物，限制商品流通的发展）、“官工业”（官府自办工业，缩小了商品经济活动的范围）政策为核心的“重农抑末”政策。有的朝代甚至推行“贱商”政策，以阻挠、抑制商品经济的发展，使中国长期处在封建社会，难以向资本主义进化，以至在帝国主义的侵略下，沦为半封建、半殖民地社会。

奴隶社会、封建社会，甚至半封建、半殖民地社会，经济都是建立在自然经济的基础上，商品经济只能在统治阶级允许的限度地缓慢地发展着。我们把这个时期国家对商业生产、经营者及其市场行为的管理、监督管理职能统称为工商行政管理职能。从它产生与初步形成过程中，我们可以看出：

一、当商品经济活动发展到一定阶段，奴隶制的国家政权诞生后，就有了国家对商品生产、经营者及其市场行为管理与监督管理的工商行政管理职能。社会商品经济活动发展到一定程度是工商行政管理职能产生的基础；而国家政权的诞生，是工商行政管理职能产生的条件，两者缺一不可。

二、工商行政管理作为国家对市场生产经营主体及其市场行为管理与监督管理的职能，是统治阶级意志和利益的体

现。它是统治阶级巩固经济基础、强化政治统治的工具,是为统治阶级利益服务的。

三、长期以来,工商行政管理职能主要是以市场管理与监督管理活动为中心。市场既是商品交易的场所,也是各种经济关系集中反映的地方。在市场管理与监督管理活动中,一些规范市场主体及其市场行为,以建立与维护市场秩序的职能、职责亦在逐步形成与发展中,如市籍登记管理、经济合同管理、价格管理、质量管理、计量管理、商标管理、广告管理等,由简单的、原始的形式逐步向深度、广度发展。

四、在我国,由于奴隶主、封建主统治阶级内在的抵制力量,商品经济缓慢地发展着,工商行政管理职能也未能很好地展开与发展。只有在发达的市场经济条件下,工商行政管理职能才能获得进一步发展的条件与环境。

第三节 工商行政管理职能发展的规律

18 世纪大工业生产的出现,促使商品经济进入到高级发达阶段——市场经济阶段。市场的社会化、国际化、现代化的日益发展,市场在优化资源配置方面的作用日益显现,市场上的竞争日益加剧,迫切要求规范市场生产经营主体及其市场行为,以利市场主体在各类市场上进行公平、公正、公开的交易与竞争,以推动社会经济的发展,国家的繁荣与强盛,人民物质文化生活逐步提高。这就需要加强国家对市场主体及其市场行为的管理与监督管理。

资本主义社会传统的经济学说奉行的是国家不干预经济生活。主张“让市场自发地调节社会经济活动与人们的经济利

益。”但当廿世纪初,过度的私人垄断导致了社会经济秩序的混乱与 1929—1933 年世界性的第一次经济危机后,英国经济学家凯恩斯提出了“国家干预经济生活”的宏观经济管理理论;美国的罗斯福在 1932 年总统竞选中提出了国家干预经济生活的“新政”竞选纲领,并在竞选中获胜。从此,无论在理论上还是实践中,国家不干预经济生活为国家干预经济生活所代替。各国都先后从财政税收、金融信贷、外贸外汇、投资计划、安全卫生、环境保护、劳动就业、劳动工资、通货物价等方面干预社会经济生活。对工商企业及其市场行为的管理与监督管理职能亦在加强,以使社会经济在一个良好的环境、条件、秩序下运行与发展。在廿世纪 30 年代,美、英等发达资本主义国家将国家对市场生产经营主体及其市场行为的管理与监督管理职能称之为“工商行政管理”。也就是说“工商行政管理”概念最早源于 30 年代发达的资本主义国家。随着时间的推移,现在这些国家一般简称之为“工商管理”。这里的“工商管理”不是指工商企业的内部职能管理,而是指国家对市场主体及其市场行为的经济行政管理与监督管理职能。

发达的市场经济国家,自本世纪 30 年代加强了国家对市场主体及其市场行为的管理与监督管理职能后,先后制订了一系列法律、法规,设立了专门机构,专事对市场主体及其市场行为的管理与监督管理工作。如美国,有比较完备的《公司法》、《联邦贸易委员会法》……等,规范了工商企业及其市场交易、竞争行为;在美国,设立大型企业及外资企业,必须由州务卿办公室批准、登记注册;设立中、小型企业,必须由当地税务机关登记注册;国家设有联邦贸易委员会、竞争局……等,专事对工商企业的市场行为的监督管理,以维护市场经济中