



工商行政管理总论

经济管理出版社

工商行政管理干部岗位职务培训教材之三

工商行政管理总论

中华人民共和国国家工商行政管理局

教材编审委员会

*

经济管理出版社出版发行

(北京阜外月坛北小街2号)

(邮政编码: 100836)

北京新华印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 印张10.25 257千字

1991年1月第一版 1991年1月北京第二次印刷

印数: 1~312300

ISBN 7-80025-358-9/F·273

登记证号: (京) 029号

定价: 3.60元

中华人民共和国国家工商行政管理局

教材编审委员会

主任委员 刘敏学

副主任委员 甘国屏

委员 (按姓氏笔划为序)

邓思一 王忠明 王振宇 牛鸿瑞 刘保孚

李长久 李继忠 陈永芳 金瑰琪 龚晓岚

颜锦业

教材编审委员会办公室

刘保孚 郭志斌 张 经 刘 杰 王子集

《工商行政管理总论》

主 审	刘敏学				
主 编	甘国屏				
副 主 编	钟 文				
编写人员	钟 文	熊元斌	蔡良才	李长久	刘保孚
	龚晓岚	颜锦业	牛鸿瑞	郭志斌	胡铁成
	乔丹林	屈建民	王子集	曹马陵	朱开来

前 言

为了贯彻党的十三届五中全会《关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，根据国务院批转《国家教委关于改革和发展成人教育的决定》的精神，国家工商行政管理局正在全系统有计划、有步骤地开展干部教育工作，并把重点转移到岗位职务培训上来。通过干部的教育和培训工作，进一步加强工商行政管理队伍自身建设，提高人员素质，以适应社会主义建设事业发展的需要，培养、造就一支政治坚定、纪律严明、业务精通、为政清廉的干部队伍。

开展岗位职务培训，是在定职能、定机构、定编制基础上的全员培训，是以使担任各种不同职务的干部在政治思想、职业道德、文化知识、专业知识和实际工作能力等方面达到岗位职务规范要求为目的的综合培训。我们组织编写了一套干部岗位职务培训通用教材，供各级工商行政管理机关培训使用。在编写中，我们坚持以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持四项基本原则和改革开放，理论联系实际，突出普及知识、应用知识，力求使这套教材具有较强的系统性、针对性和实用性。全套教材共十二册。

随着社会主义建设事业的发展，工商行政管理工作的范围不断扩大，培训、教学的内容也需要更新、充实和提高，希望各地在使用本教材时注意总结经验，提出意见，以便今后进行修改。

中华人民共和国国家工商行政管理局教材编审委员会

目 录

第一章 工商行政管理概述	1
第一节 工商行政管理的概念	1
第二节 工商行政管理的性质	3
第三节 工商行政管理的特点	7
第四节 工商行政管理产生和发展的一般规律	10
第二章 工商行政管理的历史发展	16
第一节 我国古代的工商行政管理	16
第二节 我国近代的工商行政管理	28
第三节 我国社会主义革命和建设时期的工商 行政管理	38
第三章 工商行政管理的地位和作用	52
第一节 工商行政管理与国民经济宏观间接控 制体系的关系	52
第二节 工商行政管理是商品经济有序运行的 重要保证	59
第三节 工商行政管理与计划经济和市场调节 的关系	70
第四节 工商行政管理与消费者权益保护的关 系	78
第四章 工商行政管理的目标	85
第一节 工商行政管理的目标是建立和维护市 场经济秩序	85
第二节 市场经济秩序的体系和特点	91

第三节	市场经济秩序的建立和维护	97
第五章	工商行政管理的职能	105
第一节	工商行政管理的职能、分类及其特点	105
第二节	工商行政管理的基本职能	111
第三节	工商行政管理的其他职能	119
第六章	工商行政管理的领域和对象	136
第一节	工商行政管理的领域	136
第二节	商品	143
第三节	工商行政管理的对象	149
第四节	商品生产者和经营者	152
第五节	市场经济行为	161
第七章	工商行政管理体系	176
第一节	工商行政管理的内容体系	176
第二节	工商行政管理的组织机构体系	198
第三节	工商行政管理体制	206
第八章	工商行政管理的原则、方法和手段	211
第一节	工商行政管理的原则	211
第二节	工商行政管理的方法	215
第三节	工商行政管理的手段	219
第九章	工商行政管理法规	227
第一节	工商行政管理法规的调整对象和调整 方法	227
第二节	工商行政管理法规的性质和特点	231
第三节	工商行政管理法规的种类、名称和体系	238
第四节	工商行政管理法规的制定和实施	243
第十章	工商行政管理机关	250
第一节	工商行政管理机关的基本属性	250
第二节	工商行政管理机关的任务和职责	257

第三节	工商行政管理机关的机构设置	260
第十一章	工商行政管理干部队伍建设	263
第一节	工商行政管理干部的作用	263
第二节	工商行政管理干部的素质	267
第三节	工商行政管理干部管理制度	274
第十二章	工商行政管理效益	300
第一节	工商行政管理效益的分类及特点	300
第二节	工商行政管理效益的测定及指标体系	307
第三节	努力提高工商行政管理效益	314

第一章 工商行政管理概述

第一节 工商行政管理的概念

一、工商行政管理的概念

所谓工商行政管理，是指为了建立和维护市场经济秩序，国家通过其行政管理机关，对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行的管理和监督。

从这一定义看，工商行政管理应该包含如下几方面的内涵：

1. 管理的主体是国家，或者说，是代表国家行使行政权力的特定国家行政管理机关，即工商行政管理机关。
2. 管理的对象是商品生产者和经营者及其市场经济活动。
3. 管理的目标是建立和维护市场经济秩序。
4. 管理的性质是经济行政监督。

二、认识工商行政管理概念的重要意义

概念是对事物本质的反映和理论概括。工商行政管理作为一个特定的范畴，正是其管理现象本质特征的反映。科学地认识这一特殊的管理现象，从而科学地概括其概念，无论对于工商行政管理的理论研究，还是对于工商行政管理实践，都有着非常重要的现实意义。

1. 深刻认识工商行政管理的概念，就能抓住工商行政管理现

象的本质，而不是将认识停留在事物的表象上

比如，有的同志认为，工商行政管理就是所谓“六管一打”。这种认识就是停留在事物的表象上，而没有抓住工商行政管理的本质。虽然“六管一打”是在一定的历史条件下，由国家赋予工商行政管理机关的管理职责，但它不是工商行政管理的本质反映。众所周知，工商行政管理部门作为一个职能部门在我国社会主义建设中发挥作用，是始于我国的“三大改造”时期。当时的管理对象，主要是私营资本主义工商业及其经济活动。经过四十年的不断实践和发展，它已成为今天的主要以“六管一打”为管理内容的较为系统意义上的工商行政管理。如果我们简单地认为“六管一打”就是工商行政管理，那就无法弄明白，为什么“三大改造”时期主要以管理私营资本主义工商业及其经济活动为管理内容的管理活动也称为工商行政管理？这“六管一打”彼此之间有没有一种内在的必然联系？其实，构成为工商行政管理系统中的各个管理内容，它们的联系并不是偶然的、随心所欲的，而是有内在的、必然的联系，因而是有其客观规律的。它们都反映了共同的管理目标、管理对象及管理性质，只是由于不同历史时期，其管理内容、范围、目标的内涵，以及管理的具体方法和组织形式不同而已。

2. 科学地认识工商行政管理的概念，对于充分发挥工商行政管理的职能作用具有十分重要的意义

我国工商行政管理正处在一个重要的发展时期，其职能作用的充分发挥显得越来越重要。而这又是以科学地认识工商行政管理的概念为前提的。工商行政管理的概念，不仅反映了它们的管理对象和管理性质，而且反映了它的管理目标及在国民经济管理中的地位和作用。正是它的管理目标 and 作用，决定了工商行政管理的职能和任务。比如，有的同志简单地认为，工商行政管理就是保护合法经营，取缔非法经营，因而认为工商行政管理的职能就是监督检查。这一认识反映在管理实践上，就是把工商行政管

理简单化，使它的许多应该具有的管理职能得不到充分发挥。虽然在现阶段，“保护合法经营，取缔非法经营”，也许是工商行政管理部门的主要职能。但是，随着有计划的商品经济的发展，工商行政管理部门仅有这一职能是很不够的，还必须有进一步的延伸。例如，企业登记管理，就不仅要管“经济户口”的登记，还要管“优生”，要管产业结构的优化。

3. 深刻把握工商行政管理的概念，对于认识工商行政管理的发展变化规律具有普遍的意义

工商行政管理的概念，是对于工商行政管理这一特殊的管理现象所作的理论概括。而这一特殊的管理现象，在商品经济发展的不同历史时期和不同的社会形态中，都不同程度地存在。因此，尽管工商行政管理的概念是在现阶段这一特定的历史条件下形成的，但并不妨碍我们认识不同时期、不同社会形态下其特殊的本质，进而科学地揭示工商行政管理的发生、发展变化规律，更好地发挥社会主义初级阶段我国工商行政管理的作用，为发展我国社会主义有计划的商品经济服务。

目前，由于我国对于工商行政管理的理论研究还处在开创阶段，因而对于工商行政管理概念的科学认识，也还处在不断的发展和完善之中。

第二节 工商行政管理的性质

一、管理的两重性

马克思主义认为，凡是由社会共同劳动所产生的管理，都具有两重性，即管理的自然属性和社会属性。马克思在《资本论》中曾反复论述了管理的两重性，他指出：“凡是直接生产过程具有社

会结合的形态，而不是表现为独立的生产者的孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有两重性。”^①他在分析资本主义管理的两重性时明确指出：“资本家的管理不仅是一种由社会劳动过程的性质产生并属于社会劳动过程的特殊职能，它同时也是剥削社会劳动过程的职能，因而也是由剥削者和他所剥削的原料之间不可避免的对抗决定的。”^②这就明确地告诉我们，资本主义的管理，一方面具有同生产力和社会化大生产相联系的自然属性；另一方面又具有同生产关系和社会制度相联系的社会属性。管理的自然属性，反映了社会协作劳动过程本身的要求，是一系列科学方法的总结，它与生产关系的性质无关。因此，不论在社会主义制度下，还是在资本主义制度下，作为主要处理劳动过程中人与物的关系、主要解决人和自然关系的管理活动，在社会化大生产条件下都是必需的，它们体现了不同社会制度下管理的共性，并由此形成管理的自然属性。管理的社会属性，反映了一定社会形态中统治阶级的要求，受生产关系和经济基础的影响和制约。在阶级社会里，管理从来就具有阶级性。它从维护一定的阶级利益出发，处理生产过程中人与人之间的关系，体现出生产资料占有阶级维护自己利益的特性。这就是管理的社会属性。

二、工商行政管理的性质

马克思关于管理两重性的原理，是认识一切管理活动的出发点，对于一切管理活动性质的研究都具有极其重要的指导意义。

工商行政管理作为国民经济管理的一个组成部分，其管理活动也必然具有两重性。工商行政管理的自然属性，是指工商行政

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第413页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，第368页。

管理的组织管理活动属性，即工商行政管理机关的运转及其工作人员运用各种方法来实现管理目标的管理活动；工商行政管理的社会属性，是指受社会制度和生产关系制约的管理活动。

现代工商行政管理，是一个具有多层次、多功能、多项管理内容的复杂的有机管理系统。要使这个系统能够正常地、科学地运转，必须按照一定的原则、程序和方法，对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行有效的组织、控制、协调和监督，才能实现既定的管理目标。工商行政管理活动，必须反映其管理过程本身的内在要求，必须建立在对于管理方法、手段、程序等科学总结的基础上，反映其管理的自然属性。

工商行政管理的社会属性，表现为它必须体现国家意志，以体现国家意志的法律、法规、政策等为依据，对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行监督管理，以维护市场经济秩序，为经济发展服务。

工商行政管理的自然属性和社会属性，可以概括为一种经济行政监督性质。所谓经济监督，就是对经济活动的监察、督促和指导。正是这种监察、督促和指导，体现了工商行政管理的自然属性。作为国民经济管理工作中的经济监督，不是对于某一局部活动，而是对社会再生产各个环节所进行的全面监察、督促和指导。国民经济决策与计划，确定了国民经济系统运行的轨道和目标，只有运行的各个阶段都不偏离轨道，原定的目标才有可能实现。但是，在国民经济系统运行中，经常会遇到各种因素的干扰，从而使运行偏离通向目标的轨道，或者发现原有目标不切实际而需要纠正。为保证系统的正常运行，就必须设置能及时发现这种偏离的“装置”，来履行检查、监督、疏导、协调、处置等功能。这种“装置”的活动，就是监督。由此可见，监督不仅是通过检查掌握国民经济各方面的运行情况和问题，而且也是对经济活动的督导、约束、控制和处置。

经济行政监督，是指依据国家法律、法规、政策、规章等，通过国家行政管理机关，运用行政权力，对商品生产者和经营者及其市场经济活动所进行的监督。在这里，行政的实质，就是必须体现国家的意志，从而反映生产关系和社会制度的要求。工商行政管理的社会属性，集中体现在它依据国家的法律、法规、政策和规章，监督和检查被管理者的市场经济活动。即控制被管理者不要从事某些活动；或允许并督促被管理者从事某些活动。在管理过程中，当发现商品生产者和经营者及其市场经济活动违背法律、法规、政策和规定时，就运用行政手段和法律手段及时加以处理，使其符合有关的法律、法规、政策等的规定，符合国家和统治阶级的意志。因此，由于不同时期、不同社会形态国家所代表的阶级利益不同，使得工商行政管理的社会属性也不同。社会主义的工商行政管理，其性质决定它是为维护社会主义国家和全体人民利益服务的；资本主义国家的工商行政管理，则是为维护资产阶级利益服务的。

我国工商行政管理的社会属性，是由我国的社会主义性质所决定的，是由我国社会主义有计划的商品经济的性质决定的。它要求我国的工商行政管理为维护和促进社会主义有计划商品经济的发展服务，为维护我国全体人民利益服务。国家和全体人民的利益反映在许多方面，诸如我国的社会主义制度、国家的法律、法规、政策、规章和国民经济计划；社会安定，人民生活水平的提高，社会生产力的发展和社会主义生产关系的完善，对消费者利益的保护，等等。因此，我国工商行政管理必须为所有这些方面服务，而且，这些是在其具体的管理活动中体现出来的，是实施管理活动的宗旨。从这种意义上说，我国工商行政管理的社会属性，就是工商行政管理代表和体现国家意志所反映的政治属性。在这里，体现国家意志的特点就是行政执法。因为，这里的国家意志，是由国家法律、法规、政策和规章具体表现出来的，一

般带有较强的法律属性。因此，从这一意义上看，工商行政管理又具有行政执法的本质属性。

我国的工商行政管理可以从纵横两方面理解：从纵的方面看，上述诸方面的每一项管理职能又包括多种监督管理行为，如企业法人登记管理，就不仅包括对于企业法人资格条件的确认，经营范围的审核和批准，注册资金的审查，经营条件的审查，以及登记后的监督管理，而且涉及行业结构合理化的调整，产业政策的贯彻，投资方向的引导，以及推动横向经济联合等。又如经济合同管理，既有合同的管理、无效合同的确认、违法合同的查处，又有合同纠纷的调解、仲裁。而从横的方面看，除了现行工商行政管理的企业登记管理、个体和私营经济管理、市场管理、经济合同管理、商标管理、广告管理、经济检查外，在其管理实践中还涉及到诸如对市场物价监督管理，计量、标准的监督管理，商品检验监督管理，食品卫生监督管理，以及涉外方面的工商行政管理等。

第三节 工商行政管理的特点

工商行政管理，在其不断发展的过程中，正呈现出越来越多的管理特点。正确地、全面地认识这些特点，有助于我们加深对工商行政管理的认识。

我国社会主义初级阶段的工商行政管理，主要具有以下特点：

一、管理内容的综合性

一般地说，管理内容是由其管理对象和目标所决定的。工商

行政管理的对象，是商品生产者和经营者及其市场经济活动，目标是建立和维护正常的市场经济秩序。正是这些，决定了工商行政管理内容的综合性和复杂性。由于工商行政管理广泛地涉及社会经济生活的各个方面，可以说，所有国民经济管理活动和政策，无论是国家经济计划，还是经济法律、法规，还是改革开放及治理整顿，没有一项不在工商行政管理的内容中得到直接或间接反映的。这就充分体现了工商行政管理内容的综合性。

二、管理过程的整合性

管理过程的整合性，是指管理过程的整体合一性。工商行政管理既然是管理市场经济活动，其管理活动就必然地要上溯到市场经济活动的行为主体——商品生产者和经营者，下延到市场经济活动的行为客体（行为指向）——即商品。在管理上，从商品生产者和经营者作为主体进入市场领域（包括筹建和开业），开始在市场上发生各种市场经济行为，一直到作为主体退出市场领域（包括歇业和破产等）的全过程，工商行政管理都要进行各个环节的管理，而且是作为相互联系的统一过程的管理。与此相类似的是，作为市场经济活动的客体，包括有形商品和工业产权等无形商品，也有一个进入市场、并在市场上被用来发生各种市场经济行为、到退出市场的全过程。对于这样的全过程，工商行政管理同样要对其进行管理。换句话说，工商行政管理必须对商品从生产领域进入流通领域，再退出流通领域进入消费领域全过程的各个环节都进行管理，而且也是作为一个整体的、统一过程的管理。

再从工商行政管理的目标来看，也同样体现了其管理过程的整合性。因为，任何管理环节的缺少，都会导致管理目标的失败。同样地，任何一个管理方面的失误或疏忽，都会对其它的管理方面产生相应的影响，从而导致整个管理目标不能实现。比如说，如

果不能把好企业法人登记管理关,造成流通领域的公司过多过滥,就必然会引起市场秩序混乱。反之,如果不能确立一个良好的、合理的市场经济秩序,也就必然对企业法人登记管理工作产生消极影响。

三、管理范围的广泛性

管理范围是指管理活动所涉及和影响的范围。工商行政管理活动涉及到市场的方方面面,可以说,市场的广泛性决定了工商行政管理范围的广泛性。市场有广义、狭义两层涵义。广义的市场,既是连接生产和消费的纽带,也是构筑各行各业、各个地区、各个国家经济关系的桥梁;狭义上的市场,则是指商品交换的场所。既然工商行政管理是管理市场,以建立和维护正常的市场经济秩序,因此,其管理范围必然具有高度的广泛性。可以说,没有哪一个行政管理部门,其管理活动既联系着生产,又联系着消费;既涉及到各行各业和各个地区,又与对外经济活动相联系;既与商品生产者经营者及消费者息息相关,又与其它经济行政管理部门(如计委、经委、各业务主管部等)和法律部门乃至公安部门保持着密切的协作配合。此外,工商行政管理活动既影响着国家经济计划的实现,又影响着国家法律的实施;既涉及国民经济的发展,又涉及社会的稳定;既影响着宏观和微观经济效益的提高,又影响着整个社会效益的取得,等等。正是这种管理范围的广泛性,才使得工商行政管理在国民经济和社会发展中,具有举足轻重的地位,其政策性也很强。

四、管理程序的规范性

管理程序的规范性,是相对于实施管理活动的主观随意性而