

高等院校工商管理系列教材

工商管理 概论

GONGSHANG XINGZHENG
GUANLI GAILUN

主 编
蔡良才

北京工业大学出版社

(京) 登 95 第 212 号

内 容 简 介

本书从理论与实践结合的角度,详细论述了工商行政管理职能产生与发展的规律;社会主义市场经济条件下工商行政管理职能的定位与作用;工商行政管理机关的性质、任务;并分析了社会主义市场经济条件下工商行政管理体系、体制与机制,对如何改革工商行政管理体制,转变工商行政管理机制,将工商行政管理机关建设成为有权威性的执法机关提出了意见和看法。本书体系完整,论述全面既有理论性,又有广泛的实用性。

本书可作为高等院校工商行政管理专业本科生、大专生教材,也可供工商行政管理人员、企事业单位管理人员学习和使用。

工商行政管理概论

主编 蔡良才

*

北京工业大学出版社出版发行

各地新华书店经销

世界知识印刷厂印刷

*

1996 年 11 月第 1 版 1996 年 11 月第 1 次印刷

787×1092 毫米 32 开本 10.125 印张 225 千字

印数: 1~6000 册

ISBN 7-5639-0515-4/F·65

定价: 13.20 元

工商行政管理系列教材

编辑委员会名单

顾问：董久昌

主任：张六琥

副主任：曲德森 蔡良才 刘建一

齐戈 李志恒 王福扬

李振华 付义正 何宏金

编委：(以姓氏笔划为序)

马忠勤 王明刚 王扬气 王辉

王新驰 冯建中 付小均 孙宝月

申建国 刘林清 孙永正 伍东祥

李鹤玲 朱鑑桓 邢素军 汤理

陈克聪 陈季修 张国山 张振华

杜文娟 邵晓光 沈建林 范莉莉

段仁元 段华洽 周自盛 徐伟

胡加荣 胡熙民 姜子华 袁建新

袁川峰 倪慧芳 蒋泽中 韩向东

前 言

在社会主义市场经济体制下，工商行政管理机关作为国家经济监督管理机关，承担着市场监督管理与行政执法，维护市场经济秩序，发展市场经济的重要职能。为了适应建设有中国特色社会主义工商行政管理体制的需要，首都经济贸易大学工商行政管理系在校领导与国家工商行政管理局宣传教育与国际合作司、教育处领导的支持下，根据社会主义市场经济发展及工商行政管理机关职能的内在联系，重新构思、设计高等院校工商行政管理教材体系，打破了以往按工商行政管理职责设置课程、编写教材的作法，而是按其内在联系设计编写了《工商行政管理概论》、《市场主体登记管理》、《市场运行与监督管理》、《经济合同管理》、《知识产权保护》、《广告监督管理》、《公平交易执法》七本教材，旨在突出教材的系统性、理论性、科学性与实用性。

为了搞好工商行政管理系列教材的编写，1996年4月，首都经济贸易大学出面邀请设有工商行政管理专业的部分高等院校的代表，对首都经济贸易大学提出的系列教材改革意见与写作提纲进行了论证。出席教材编写协商会的高等学校有（排名不分先后，以第一字笔划为序）：广东民族学院、云南大学、天津商学院、辽宁大学、包头钢铁学院、长春税务学院、扬州大学、西南交通大学、安徽大学、苏州大学、河

北经贸大学、南京化工大学、首都经济贸易大学 13 所高等学校的代表。经过认真研究讨论，一致同意改革教材的基本思路，并决定成立“工商行政管理系列教材编辑委员会”，分工协作撰写，最后由首都经济贸易大学工商行政管理系负责统纂、统审、统编，在 1996 年底出版发行。目前奉献在读者面前的这套系列教材，就是根据这次协商会讨论形成的基本思路编写而成的。随着改革进程的不断深化与发展，欢迎读者提出宝贵意见。

本书是系列教材中的一本，撰稿人为：第一、二、三章蔡良才；第四、五、六、八章皮利民；第七章王扬气；第九章袁建新。全书交稿后由蔡良才统稿。

《工商行政管理系列教材》编辑委员会

一九九六年十月

目 录

第一章 工商行政管理职能与工商行政	
管理学	(1)
第一节 工商行政管理职能	(1)
一、工商行政管理	(1)
二、工商行政管理职能	(5)
第二节 工商行政管理职能产生与发展的规律	(9)
一、工商行政管理职能产生的规律	(9)
二、工商行政管理职能发展的规律	(13)
第三节 工商行政管理学	(18)
一、工商行政管理学是一门独立的学科	(18)
二、工商行政管理学研究的对象与目标	(20)
三、工商行政管理学的学科体系	(22)
四、工商行政管理学与其它学科的联系与区别	(26)
五、为创建有中国特色的工商行政管理学而努力	(28)
第二章 社会主义市场经济条件下	
的工商行政管理	(32)
第一节 社会主义市场经济	(32)
一、社会主义经济是市场经济	(32)
二、社会主义市场经济体制的基本模式	(39)
第二节 社会主义市场经济与工商行政	
管理职能	(50)
一、从宏观经济运行与管理的模式分析	(51)
二、从微观经济运行与管理的模式分析	(53)

三、社会主义市场经济条件下工商行政管理职能	(55)
-----------------------------	------

第三节 工商行政管理职能与工商行政

管理机关.....	(55)
-----------	------

一、工商行政管理职能与工商行政管理机关	(55)
---------------------------	------

二、我国工商行政管理机关的建立与变迁	(56)
--------------------------	------

三、改革开放后工商行政管理机构的恢复与发展	(59)
-----------------------------	------

第四节 加强工商行政管理职能

一、加强工商行政管理职能是社会主义市场经济内在矛盾发展的需要	(69)
--------------------------------------	------

二、加强工商行政管理职能是建立与维护市场经济秩序的需要	(74)
-----------------------------------	------

三、加强工商行政管理职能是建立与完善社会主义市场经济体制的需要	(77)
---------------------------------------	------

第三章 工商行政管理的主体——工商行政

管理机关.....	(80)
-----------	------

第一节 工商行政管理机关的性质

一、工商行政管理机关是国家经济行政管理机关	(81)
-----------------------------	------

二、工商行政管理机关，是市场监督管理机关	(83)
----------------------------	------

三、工商行政管理机关是行政执法机关	(86)
-------------------------	------

第二节 工商行政管理机关的任务

一、工商行政管理机关的职能	(89)
---------------------	------

二、工商行政管理机关的职责	(90)
---------------------	------

三、工商行政管理机关的功能	(94)
---------------------	------

第三节 工商行政管理机关监督管理的特点

一、宏观监督性	(99)
---------------	------

二、执法统一性	(100)
---------------	-------

三、行政强制性	(103)
---------------	-------

四、超脱客观性	(105)
---------------	-------

第四节 工商行政管理机关应发挥的作用	(106)
一、贯彻、执行国家的法律、法规，使社会主义市 场经济正常、健康地发展	(106)
二、依法确认市场主体进入市场的合法地位，把好源 头	(108)
三、完善社会主义市场体系，维护市场经济秩序	(110)
四、通过市场执法活动，维护市场经济活动参加者的 合法权益	(112)
五、促使涉外经济健康地发展	(112)
六、促进社会主义市场经济体制的建立与完善	(114)
第四章 工商行政管理机关管理的对象—— 市场主体及其市场行为	(116)
第一节 工商行政管理机关管理对象概述	(116)
一、市场及市场体系	(116)
二、工商行政管理机关管理的对象	(120)
第二节 工商行政管理机关对市场主体 的监督管理	(122)
一、市场主体概述	(122)
二、对市场主体管理与监督管理的必要性	(123)
三、工商行政管理机关对市场主体管理与监督管理 的主要内容	(125)
第三节 工商行政管理机关管理的内涵与外延	(128)
一、工商行政管理机关管理的内涵——市场主体的 市场行为	(128)
二、工商行政管理机关监督管理市场行为的主要内容	(131)
三、工商行政管理机关管理的外延——对市场主体 生产经营活动的监督管理	(137)
第四节 工商行政管理机关的管理对象与	

机关职能、职责的关系	(138)
一、工商行政管理机关的管理对象与机关职能、 职责的关系	(138)
二、工商行政管理机关的具体职能、职责	(139)
第五章 工商行政管理机关管理的目标	(143)
第一节 工商行政管理机关的管理目标	(143)
一、国民经济管理的目标	(143)
二、工商行政管理机关管理目标	(146)
第二节 建立和维护社会主义市场经济秩序 的主要内容	(149)
一、市场经济秩序的概念与作用	(149)
二、市场经济秩序的主要内容	(151)
第三节 建立和维护市场经济秩序的方法和途径 ...	(159)
一、国家在建立和维护市场经济秩序方面的作用	(159)
二、建立和维护市场经济秩序的途径	(162)
第四节 建立工商行政管理目标评估体系	(164)
一、工商行政管理目标评估的意义	(164)
二、工商行政管理目标评估指标体系	(166)
第六章 工商行政管理体系和组织系统	(169)
第一节 工商行政管理机关与体系	(169)
一、工商行政管理机关与体系的关系	(169)
二、工商行政管理体系是多层次、多职责、多要素的 监督管理、执法体系	(170)
第二节 工商行政管理组织系统	(173)
一、工商行政管理组织系统是工商行政管理体系的 重要组成部分	(173)
二、工商行政管理组织系统的状况	(174)
第三节 工商行政管理组织体制改革展望	(183)

一、现有工商行政管理组织体制存在的问题	(183)
二、工商行政管理组织体制改革的依据	(184)
三、工商行政管理组织体制改革的展望	(185)
第七章 工商行政管理监督系统	(187)
第一节 工商行政管理监督系统	(187)
一、国民经济监督管理的必要性	(187)
二、工商行政管理监督系统	(190)
第二节 工商行政管理机关监督管理的依据	(192)
一、方针、政策是监督管理的依据	(192)
二、法律、法规是监督管理的重要依据	(194)
三、目标、计划是监督管理的依据	(196)
第三节 工商行政管理机关监督管理的原则	(198)
一、依法监督管理的原则	(198)
二、按客观规律办事	(199)
三、放而有度，活而有序，管而有法	(200)
四、群众路线原则	(201)
第四节 工商行政管理机关监督管理的 内容与方法	(201)
一、工商行政管理机关监督管理的内容	(201)
二、工商行政管理机关监督管理的方法	(205)
第五节 强化监督机制	(206)
一、健全法制，依法监督	(207)
二、抓住重点，强化监督管理力度	(207)
三、提高监督管理者素质	(208)
四、制定各职责监督管理评价体系	(208)
五、加强与管理、监督管理单位之间的协作	(209)
六、协调好与地方政府的关系，搞好工商行政 管理监督	(209)
第八章 工商行政管理法制系统	(210)

第一节 法制系统是工商行政管理体系 的执法保障	(210)
一、法制系统概述	(210)
二、法制系统在工商行政管理体系中的作用	(211)
第二节 工商行政管理立法	(213)
一、工商行政管理立法概述	(213)
二、工商行政管理立法的主要内容	(214)
三、抓好立法,健全法制	(216)
第三节 工商行政管理执法	(219)
一、工商行政管理执法概述	(219)
二、工商行政管理机关执法的手段和程序	(222)
三、对工商行政管理机关执法的要求	(227)
第四节 工商行政管理机关的行政责任	(230)
一、工商行政管理机关行政行为的监督	(230)
二、工商行政管理机关的行政责任	(234)
第九章 工商行政管理公务员系统	(238)
第一节 公务员系统建设在工商行政管理体系 中的重要作用	(238)
一、工商行政管理公务员系统	(238)
二、公务员系统在工商行政管理体系建设中的重要 作用	(241)
第二节 工商行政管理公务员系统的建设目标	(241)
一、对公务员的基本要求和公务员系统建设的目标	(241)
二、现有工作人员队伍的基本状况	(247)
三、搞好公务员系统的建设	(249)
第三节 将工商行政管理机关建设成为 有权威的执法机关	(253)
一、行政执法机关的目标	(253)

二、为适应社会主义市场经济的发展，必须改革工商	
行政管理体制	(255)
三、转换工商行政管理机制，充分发挥工商行政	
管理机关的作用	(256)
四、研究、学习国外市场监督管理及市场执法的	
经验与做法，不断改进工商行政管理工作	(257)
五、建立、完善社会主义工商行政管理体制	(262)
附录 工商行政管理暂行规定	(266)
中华人民共和国行政处罚法	(278)
国家公务员暂行条例	(292)

第一章 工商行政管理职能与 工商行政管理学

第一节 工商行政管理职能

一、工商行政管理

概念，是事物本质特征的高度理性概括。一个事物，有时可多侧面地反映着不同的属性，特征也不雷同，概念也应是多侧面的。即使同一个概念的内涵与外延，由于社会历史的变化及人们认识的深化，在不同时期也会有所变化。

工商行政管理概念亦是如此。近年来，从事工商行政管理理论研究的学者与实际工作者，依照“实践——理论——再实践”的原则与方法，对此进行了研究与探讨，使认识逐步深化。但在对工商行政管理的概念及其内涵、外延也存在着一些不同的认识，它直接影响到工商行政管理工作的定位与职能、职责的开展。有的由于对概念的认识不同，延伸到对理论的不同认识。有的认为工商行政管理的提法不能反映事物的本质，不如“市场监督管理”、“市场行政执法”、“公平交易执法”的提法更明确、科学；有的认为工商行政管理学不是一门科学，没有独立的研究对象与体系；……如果对这些基本问题不能逐步统一认识，必将影响工商行政管理工作的进一步发展。

对工商行政管理概念及其理论问题的分歧，不是偶然的。

这是因为：

(1) 工商行政管理概念是本世纪三十年代初，资本主义国家为加强国家对经济生活的干预，加强国家对市场经济与工商企业经济的管理而提出的概念。它是指国家运用行政权力对工商企业及市场行为的调控和监督管理，以发展社会经济的职能。我国三十、四十年代国民政府也曾将当时国民政府经济部、工商部的首要职能概括为“工商行政管理”。现在，资本主义国家都简称之为“工商管理”。

1952年，党和政府提出了“过渡时期总路线”，为了实现对私营工商业的社会主义改造，发展社会主义经济基础，政务院决定将1949年建国初期成立的私营企业局、外资企业局合并更名为工商行政管理局，沿用了工商行政管理概念。从此，工商行政管理成为专用概念。今天，工商行政管理概念无论在概念本身以及概念的内涵、外延上都被赋予了新的内容，简单地沿用这个概念，就会有“旧瓶装新酒”之感，有时会使人感到不太明确、科学。

(2) 1978年9月，国家为迎接改革、开放新时期的到来，恢复了在“文化大革命”期间撤销的中央工商行政管理局建制，重新成立了中央工商行政管理局（1982年8月，更名为国家工商行政管理局），开展工商行政管理职能工作。但在八十年代，工商行政管理工作的定位、职能、职责、功能尚处在探索、研究时期，矛盾正在展开，对事物本质的认识有待深化，难以在概念及其内涵、外延上有统一的认识。因此，对工商行政管理是否是一个独立的学科的争论也在所难免。

(3) 经过多年的探索、发展后，1992年秋召开的中国共产党第十四次代表大会确认我国的经济是社会主义市场经济；我们经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。

工商行政管理的体制与机制正在适应社会主义市场经济的变化而变化,有些问题正在深入探讨、发展变化中,事物内在、本质、必然的联系即事物发展的规律正为人们所认识,理性的升华将使工商行政管理概念及其内涵、外延以及更深层的理论问题逐步地为人们、为社会所认识、承认,并渐趋统一。

这里,我们在总结多年理论研究与实际工作经验的基础上,提出我们的看法,以促进工商行政管理理论研究的深入开展,推动工商行政管理工作。

我们认为,要准确地把握工商行政管理概念,必须从多层次、多角度、多侧面地展开。其中主要地有四个既相互联系又有区别的概念,即工商行政管理职能、工商行政管理机关、工商行政管理体系、工商行政管理学科,不能把它们混为一谈。现在一些工商行政管理论著中,将这几个概念混在一起,使问题相互交叉,难以说清。

(一) 工商行政管理职能

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。它是不以人们意志为转移的,只要存在相应的条件,客观上就应具备相应的职责与功能。工商行政管理职能亦是如此。当商品经济发展到一定阶段,社会分化为奴隶主与奴隶两大阶级,作为阶级压迫阶级的工具,奴隶制的国家应运而生。当奴隶制国家诞生后,奴隶主为了维护社会经济基础与政治统治,就要运用国家的行政权力,对社会商品经济活动,对从事社会商品经济活动的奴隶、中小奴隶主及自由民进行管理与监督管理。工商行政管理作为国家的组织活动、国家的行政管理活动出现了。虽然当时并没有工商行政管理这个概念,但对商品生产者、经营者及其市场行为的行政管理活动如“市籍管理”、“市场管理”等管理职能确已存在,一些

行政管理活动如契约、书契管理（即经济合同管理）亦显露端倪。今天，所有市场经济的国家，国家对工商企业等市场主体及其市场行为的行政管理与监督管理职能亦客观存在，我们统称之为工商行政管理职能。

（二）工商行政管理机关

一个机构的建立，既要考虑社会经济发展的客观需要，同时也要依据各国的国情，依据各国的行政管理体制，有时可根据职能发展的需要，成立专门的机构来实现其职能；有时一个机构可以管理多种职能；有时一种职能，可以设立几个机构分工管理。在不同的国家，机构的设置是不同的；即使一个国家在不同时期，机构设置也不尽相同。决不能把职能和机关混为一谈。认识了它们之间的区别与联系，也就不难回答“中华人民共和国建立前，我国有无工商行政管理？”“国外有无工商行政管理？”等问题。就职能来说，有工商行政管理职能；就机关来说，没有。

（三）工商行政管理体系

所谓体系，是指有关要素结合在一起的集合体。在这个体系中，各种要素相互联系，相互制约，形成特定的体系运动。由于工商行政管理机关在我国是一个多层次、多职责、多要素的集合体，它形成了一个庞大的体系。据1995年底统计，全国共有工商行政管理机构4万多个，它们纵横交错地运动，为完成共同的目标而努力。所以，将工商行政管理机关的运动作为体系来研究，更能揭示它特有的运动规律，推动工商行政管理工作更好地开展。

（四）工商行政管理学科

工商行政管理是不是一门独立的学科，不是依据主观上的判断，而是根据学科构成的要素决定。作为一门独立的学

科，它必须有独立的研究对象，有完整、系统的学科体系，以别于其它学科。确认工商行政管理学研究对象，明确工商行政管理学研究的领域及其规律，探索工商行政管理学与其它邻近学科如经济学、行政学、经济法学等的区别与联系，不仅有助于工商行政管理学理论的探讨与发展，使之理论化、科学化、现代化、系统化、国际化，更有利于理论运用于实践，指导实践。

我们必须从不同角度，多侧面地分析、把握这些基本概念及其运动，才能深刻地揭示工商行政管理运动和管理、监督管理的规律。本书第一、二章侧重研究工商行政管理职能的运动，并探讨工商行政管理学科的建设问题；第三至五章侧重研究工商行政管理机关及其运动的规律；第六至九章侧重分析工商行政管理体系及其体制、机制的运动，力求立体地、多层次地揭示工商行政管理体系运动和管理、监督管理的规律。

二、工商行政管理职能

工商行政管理是国家为建立与维护市场经济秩序，对市场主体及其市场行为的经济行政监督管理职能。一般意义上指的工商行政管理，即是从工商行政管理职能活动的意义上说的。

在工商行政管理职能的概念中，我们可以看出：

（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。如教育行政，它大至一个国家及国家授权的教育管理机构对教育行政事务活动的管理，小至一个小学的行