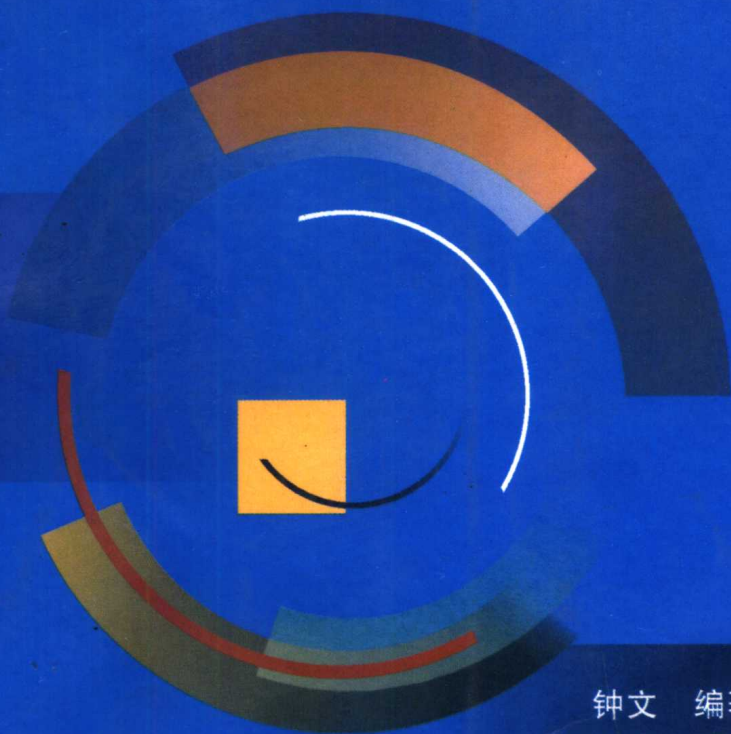


工商行政

管理学

1998 年修订



钟文 编著
武汉大学出版社

工商行政管理学

(1998 年修订版)

钟 文 编著

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

工商管理管理学/钟 文编著. --2 版, 修订本. --武汉:
武汉大学出版社, 1998. 4

ISBN 7-307-02579-5

I 工…

Ⅱ 钟…

Ⅲ 工商管理管理学

Ⅳ F203.9

武汉大学出版社出版

(430072 武昌 珞珈山)

武汉市新华印刷厂印刷

(430200 武汉市江夏区古驿道 34 号)

新华书店湖北发行所发行

1991 年 9 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次修订

1998 年 4 月修订本第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 12.625

字数: 323 千字 印数: 1--5000

ISBN 7-307-02579-5/F·561 定价: 13.50 元

本书如有印装质量问题, 请寄承印厂调换

再版说明

本书于1991年出版以后,累计印数已达50 000册以上。为反映工商行政管理领域的新发展和适应我国深化经济改革、规范市场行为的新需要,此次再版时,对全书的体系结构、主要内容等均作了大幅度的调整,将大部分资料更新到1998年2月份,大约有70%的内容是重新撰写的。

由于种种原因,本书的不足和错误之处仍在所难免,敬请读者不吝指正。

作 者
1998年3月

序

工商行政管理机关是对商品生产经营者及其市场经济活动进行监督管理的重要国家职能部门。它是商品经济发展的必然产物。随着我国社会主义市场经济的迅速发展,作为经济监督管理和行政执法性质的工商行政管理机关也得到了加强,成为我国国民经济宏观间接控制的重要调控主体,日益发挥着它在社会主义初级阶段对我国社会主义市场经济进行监督管理、建立和维护市场经济秩序的重要作用。

我国工商行政管理正处于一个重要的发展时期。如何进一步“拓宽监督管理的广度,增加监督管理的深度,强化监督管理的力度”,充分发挥工商行政管理的职能作用,保证社会主义市场经济的有序发展,是摆在我国工商行政管理机关面前的重要任务。在长期的工商行政管理的实践中,我们积累了许多有效的管理经验,但也存在着一些管理失误的深刻教训。因此,迫切需要对工商行政管理工作进行系统的总结,科学地揭示工商行政管理的管理规律和发展规律,积极而有效地指导工商行政管理的实践。

工商行政管理学作为一门新兴的管理科学,就是在这一个条件下产生和发展起来的。近几年来,我国工商行政管理的理论研究取得了可喜的成就,出现了一批有一定水准的教材、学术著作和大量的学术论文,同时也涌现了一批热心于工商行政管理工作的理论工作者和专门人才,为工商行政管理科学的建设作出了积极的贡献。

由武汉大学工商行政管理系教师钟文、熊元斌,中南财经大学

王文珍合著,武汉大学出版社出版的这本《工商行政管理学》,是一部比较系统研究工商行政管理学科理论的著作。其主要特点是:突破了就事管事、就事论事的传统观念,将研究基点建筑在工商行政管理工作如何在计划经济与市场调节相结合的原则下及社会主义初级阶段多种经济成分并存的格局中,发挥其宏观间接调控和微观管理的积极作用基础上,具有一定的理论深度。本书紧密联系现阶段我国工商行政管理的实际,结合研究我国工商行政管理的历史发展,借鉴了国外一些有关工商行政管理方面的基本理论,从现实、历史、国外等侧面对工商行政管理的规律作了较为全面的论述。作者对许多工商行政管理的重大理论问题,进行了可贵的探索,并提出了许多独到的见解,对进一步加强和完善工商行政管理工作具有一定的理论价值和现实意义,是工商行政管理理论研究工作中的一件可喜的事。我认为,从事工商行政管理工作的同志和其他热心于工商行政管理工作的人士,会从这本书中受到教益的。

国家工商管理局副局长
甘国屏

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及产生和发展的规律.....	1
第二节 工商行政管理的特点	11
第三节 工商行政管理学的研究对象及学科体系	28
第二章 工商行政管理的作用与地位	37
第一节 社会主义市场经济体制的建立与工商行政管理 ...	37
第二节 市场经济运行与工商行政管理	47
第三节 工商行政管理在国民经济宏观调控体系中的 地位	61
第三章 工商行政管理目标的确立与实现	72
第一节 工商行政管理目标的确立	72
第二节 工商行政管理目标的内容	76
第三节 工商行政管理目标的实现	84
第四章 工商行政管理的职能	104
第一节 工商行政管理职能概述.....	104
第二节 工商行政管理的组织职能.....	112
第三节 工商行政管理的监督职能.....	117
第四节 工商行政管理的协调职能.....	130
第五节 工商行政管理的控制职能.....	140

第五章 工商行政管理的内容概述	147
第一节 市场经营主体登记监督管理.....	147
第二节 市场管理与保护消费者权益.....	151
第三节 公平交易管理.....	154
第四节 商标与广告监督管理.....	160
第五节 经济合同与价格监督管理.....	165
第六节 商品质量与计量监督管理.....	172
第六章 市场经营主体监督管理	175
第一节 市场经营主体概述.....	175
第二节 市场经营主体分析.....	184
第三节 市场经营主体监督管理的必要性和原则.....	200
第七章 市场行为监督管理	203
第一节 市场行为的概念及分类.....	203
第二节 市场行为分析.....	207
第三节 市场行为监督管理的必要性和原则.....	242
第八章 市场体系监督管理	250
第一节 市场体系概述.....	250
第二节 市场体系分析.....	252
第三节 市场体系监督管理的必要性和职责.....	258
第九章 工商行政管理体制	262
第一节 工商行政管理体制概述.....	262
第二节 工商行政管理机关.....	269
第三节 工商行政管理机关的机构设置与领导体制.....	285

第十章 工商行政管理法规	295
第一节 工商行政管理法规的概念及特征.....	295
第二节 工商行政管理法规体系.....	298
第三节 工商行政管理法规的制定和实施.....	303
第十一章 中国工商行政管理发展史概述	314
第一节 中国古代的工商行政管理.....	314
第二节 中国近代的工商行政管理.....	328
第三节 中国现代的工商行政管理.....	345
第十二章 国外工商行政管理概述	356
第一节 西方国家工商行政管理的目标.....	356
第二节 国外市场经营主体监督管理体制.....	360
第三节 国外市场行为监督管理体制.....	366
第四节 国外商品交易场所监督管理体制.....	382
后 记	390

第一章 工商行政管理概述

第一节 工商行政管理的概念 及产生和发展的规律

所谓工商行政管理,是指国家为了建立和维护市场经济秩序,通过市场监督管理和行政执法等机关,运用行政和法律手段,对市场经营主体及其市场行为进行的监督管理。

一、工商行政管理概念的基本涵义

(一)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市场主管部门

不同的国家在不同的历史时期、不同的政治和经济体制条件下,这一特定的国家市场主管部门,在其部门机关名称、组织机构形式等方面会随之有所不同。在我国当前的社会主义市场经济体制条件下,这一主管部门主要是工商行政管理部门。

(二)管理的性质是经济行政监督

何谓行政?人们的观念也并不完全一致。概括起来最有影响和最盛行的有这样三种观点:(1)行政即是管理。持这种观点的人,主要是从事微观管理(如企业管理)研究的,因而不问行政和管理的本质区别。表现在概念的表达上,有的认为,最广义的行政,就是为了达到共同的目的而合作的集体行动;又有的认为,

行政就是计划、组织、领导、协调、监督和考核。表现在实践中，有相当一部分人把企业管理视为行政管理，把机关内部的事务管理亦视为行政管理，故有把机关内部事务管理的机构称之为行政处、科等，把企业内部负责生产经营管理的主要领导人谓之行政负责人。显然，这种观点没有抓住行政和管理的本质区别。(2) 行政是对于国家意志的执行，而非国家意志的表达。这种观点主要产生于对政治学、行政学的分析研究。因为一般地说，国家意志的表达，主要是指国家通过制定宪法、法律等立法活动来实现的，而这里的“行政”，即是对于那些已经表达出来的诸如宪法、法律以及政策等的国家意志的执行。显然，这种观点在立法、行政、司法三权鼎立的西方资本主义国家，是具有很大意义的。(3) 行政是国家的组织活动。这是马克思主义的基本观点，只有这种观点最深刻、最科学地揭示出行政的本质。行政最直接地体现着国家职能的行使，它根本不同于个人及各种社会经济组织内部的活动。离开了国家职能的行使来谈论行政，就成了无源之水、无本之木。如果在此基础上再推而广之，则行政至少具有这样几个特点：第一，它是一种组织活动；第二，这种组织活动的主体是国家，或者是代表国家行使其职能的政府机构；第三，在这种组织活动中，体现着国家的强制力量，对于被组织者来说，或者受到国家直接强制力量的作用，或者受到国家间接强制力量的作用。

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。因此，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、监视、督促、疏导、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。

社会主义经济监督系统，是一个具有多种形式、多种监督组

织的有机整体。例如，按照组织形式分，有国家监督、社会监督、人民监督、党的监督；按监督机构的性质分，有立法监督、司法监督、行政监督；按监督内容分，有计划监督、财政监督、银行监督、审计监督、统计监督、工商行政管理监督等。如果我们从行政的角度来分析监督，就产生了经济行政监督的概念。所谓经济行政监督，就是指国家行政机构对经济活动实施的监察和督导。它充分反映出经济监督的行政特性。社会主义市场经济中的经济行政监督，就是国家经济行政监督管理机构，依据国家法律、法规、政策、计划等对工商业者的经济活动规定的各种标准和原则，进行的全面管理、协调和督促，查明经济活动距离经济目标和计划的偏差，并进行处置。它是为了保证决策与计划的正确实施而进行的宏观经济监督活动。

工商管理的基本性质，就是经济行政监督。其一般定义是：管理就是决策。有人从哲学的角度下定义：管理是泛指人类在改造世界的过程中为了达到一定目标所从事的对系统的一种协调活动。

如果我们接受从职能角度的管理定义，那么就可以认为：行政管理就是国家行政机构对于国家行政事务所进行的计划、组织、指挥、协调和控制。

工商管理，正是国家运用行政权力，通过其行政机构，按照国家的法律、法令和政策规定，对工商企业、个体工商业者等及其市场经济活动进行的行政组织、协调、控制和监督。它从健全社会主义经济法制和贯彻国家经济政策的角度，运用行政干预的手段，对市场经济活动进行监督、检查、协调、组织、控制，并通过保障合法经营，制止非法经营，同危害社会主义经济秩序的行为作斗争，支持社会主义市场经济的发展，促进商品生产和商品流通，繁荣城乡经济，保证国家计划的完成，为经济建设服务。

因此，工商管理主要行使的是对市场经济活动的监督职能，行使的是国家行政的力量。正因为如此，工商管理已经

从纯粹意义上的经济管理、行政管理中分离出来，行使经济行政监督的职能，表现出经济行政监督的本质属性。

(三) 工商行政管理的对象是市场经营主体及其市场经济活动
管理对象是指管理过程中所能预测、组织、协调和控制的一切对象。工商行政管理的对象包括市场经营主体及其市场经济活动以及商品。其中最重要的是市场经营主体的市场经济行为，它起主导作用。

从对工商行政管理概念几种主要观点的介绍中可以看出，工商行政管理的对象有这样几种表述：(1) 社会商品经济活动；(2) 社会商品经济活动中综合性的经济活动；(3) 经济组织外部的经济行为；(4) 包括商品生产和商品交换在内的整个社会经济活动。然而，工商行政管理的实践表明：除了第三种观点即经济组织外部的经济行为外，工商行政管理的对象远没有像上面描述的那样广泛。实际上，上面描述的对象范畴是包罗极广的，而“经济组织外部的经济行为”这一概念缺乏准确性和通俗性。因此，我们用“市场经营主体的市场经济活动”来加以抽象概括。所谓市场经济活动，就是指在市场上进行的、直接或间接以交换为目的的市场活动。既是活动，就一定存在着活动的主体和客体。市场经济活动是一种本质意义上的商品交换活动，因此，其活动的主体必定是市场经营主体，而客体也必定是具有价值的各种形态的商品。对市场经济活动的管理，就一定要涉及到对市场经济活动主体和客体的管理，因为它们是有机的浑为一体的，是互为条件的。

工商行政管理的目标是建立和维护市场经济秩序。

二、工商行政管理产生和发展的规律

(一) 工商行政管理产生和发展的基本条件

事实上，如果排除各个历史时期工商行政管理存在的组织机构形式和名称等因素，则抽象工商行政管理活动的现象形态，类

似工商行政管理活动的产生可以追溯到我国奴隶制时期。那么,究竟工商行政管理是怎样产生和发展的,又需要一些什么条件呢?

概括起来,工商行政管理产生和发展的基本条件表现在以下两个方面:

1. 商品生产和商品交换的存在和发展。商品生产和商品交换是为卖而买的生产交换活动,是社会生产力提高和社会分工发展的结果。它一经存在发展,就对社会经济生活产生了深远的影响。一方面,极大地促进社会经济的发展,另一方面,又产生突出的社会经济利益矛盾。所谓经济利益,就是在一定社会经济形式中满足经济主体经济需要的一定数量的社会劳动成果。它是反映人的物质和精神需要能否得到满足以及满足程度的范畴。商品生产和交换的目的,就是为了追求和实现经济利益,而经济利益通过商品生产交换的实现和满足与否,必然表现出各经济主体间经济利益的差异性,即经济利益矛盾。经济利益主体和经济利益关系的多元化,相应地决定了经济利益矛盾关系的多结构和多层次。单个经济利益主体之间、单个经济利益主体与社会和国家之间、单个社会经济组织和国家之间以及国家与国家之间经济利益的矛盾,就是商品经济社会最基本的和最普遍的经济利益矛盾结构。毫无疑问,一定程度的经济利益矛盾存在,对于推动商品生产交换的发展,具有非常积极的意义,是一种强大的推动力。但是,经济利益矛盾冲突的频繁,以及矛盾的扩大发展乃至激化,对于社会经济的稳定、持续和有序发展,却是极为不利的,它必然会影响到各经济利益主体社会经济地位的平等,导致人们贫富悬殊和社会经济关系的失调。

因此,必须对各种经济利益矛盾加以协调和解决。基本的方法主要有两种:一种是利用经济杠杆等手段调节经济利益关系。其特点是利用经济杠杆对经济利益的调节机制,一方面调动各经济主体的商品生产交换积极性,以发展经济,创造更多的社会劳动成果,增加整个社会的经济利益,来满足社会日益增长的经济利

益需求，如通过提价、减税、免税等手段达到此一目的；另一方面协调各经济主体的社会经济利益关系，如通过降价以稳定社会经济消费，设立个人收入所得税协调收入差异。另一种方法是规范经济利益的方法。其特点在于通过经济立法和执法，实现对经济利益关系的法律调整和控制，如规范商品生产交换主体的法律资格，也即从法律的角度规定经济利益关系主体的法律资格；又如规范和监督商品生产和交换行为，以规范和监督经济利益的实现手段等。

对经济矛盾协调解决不同方法的运用，产生了不同的管理部门。用经济杠杆协调经济利益关系的管理部门称为经济杠杆部门，而用法律规范调整经济利益关系的部门称为经济立法和执法部门，工商行政管理正是经济行政执法部门中极其重要的组成部分。因此，它是商品生产和商品交换存在和发展的产物。

2. 国家行政权力和经济管理职能的存在。国家本身不仅体现着政治统治，同时也体现经济利益。正是这种经济利益，客观上要求国家行使经济管理职能，对整个国民经济进行有效控制。在奴隶制国家中，为了保障奴隶主贵族的经济利益，维持社会经济秩序，巩固奴隶主阶级的政治统治，奴隶制国家从它诞生的时候起，就开始运用其行政权力，对工商业和商品交换活动进行监督管理，如设置商品交易场所，设置市场管理机构。我国周朝就专门设立了“司市”及其属下的一系列官员，从各个方面对市场活动进行管理。“司市”是市场的主管官员，“掌市之治教政刑量度禁令”，即全面负责从交易规则到物价、度量衡、市场交易行为、市场纠纷等的治理。这些市场管理活动，实际上已经是工商行政管理的雏形。

随着社会生产力的发展，商品交换更加活跃，封建国家政权进一步加强，封建国家也更加加强了对商品经济活动的监督管理，如封建国家通过“登记”和“编审”制度，对手工业者设置“匠籍”登记，对商人进行“市籍”登记。有“籍”者经营为合法，无

“籍”者经营为非法，予以取缔。此外，在监督检查商品质量，管理商品交易契约，打击走私违法活动等方面，封建国家都建立起了一套简单的监督管理制度。

在资本主义社会，社会分工有了空前的发展，社会的基本矛盾，即生产的社会化和生产资料的资本主义私人占有制之间的矛盾也变得越来越深刻和尖锐，无产阶级和资产阶级的阶级斗争空前激化。价值规律盲目作用，较大地破坏着资本主义经济的发展；通货膨胀、失业、经济结构失调等重大社会经济问题时有发生，经济危机周期性地进行。所有这些，决定了要求资本主义国家干预经济生活。资本主义国家的合同制度、商标制度、公司制度、竞争法律制度，都设有相应的国家行政机关监督执行。这实际上就是资本主义国家的工商行政管理。

在社会主义国家，创造了比资本主义社会更加优越的社会经济制度，体现着全体人民的共同愿望。高速发展经济，是社会主义制度得以巩固的根基。因此，社会主义国家代表全体人民的利益，对整个国民经济进行卓有成效的管理，就是客观必然的了。在工商行政管理方面，中华人民共和国成立初期，就成立了中央工商行政管理局，各级地方政府也同时设置了地方工商行政管理，行使经济行政监督和管理的职权。

综上所述，可以看出，为了维护各个社会的政治经济制度，保护统治阶级的利益，国家都站在统治阶级的立场上，实施对经济生活的行政干预，而其中一个重要的方面，就是实施工商行政管理。因此，国家是工商行政管理的政治前提，工商行政管理则是国家在这方面作为抽象管理主体行使职权的具体体现。

（二）发展商品经济需要工商行政管理

1. 商品经济的实质及其矛盾。商品经济是以交换为目的的经济形式，是商品生产与商品交换关系的总和。其实质就在于，通过商品生产和商品交换的形式，以实现经济利益交换的目的。正是商品经济的经济利益交换实质以及利益交换的规律，决定了商

品经济社会经济利益矛盾的客观存在。

2. 工商行政管理是商品经济发展的必然产物。如果说商品生产和商品交换仅仅构成工商行政管理产生的经济条件的话,那么商品经济发展则决定了工商行政管理产生和发展的必然性。因为简单的商品生产和商品交换,并不能成为商品经济,只有当商品生产和商品交换获得广泛发展,构成经济社会的基本形式的时候,才能称得上进入商品经济社会。也只有在这种条件下经济利益矛盾才成为经济社会基本的和普遍的矛盾,而正是对这一经济社会内在普遍矛盾的解决,成为工商行政管理必然产生和发展的决定因素。当经济利益矛盾只是个别存在的时候,相应地只能产生工商行政管理的个别职能,而当经济利益矛盾普遍存在的时候,必然产生工商行政管理的整体职能。

3. 越是发展商品经济,越要加强工商行政管理。商品经济越发展,意味着商品生产和交换的规模和范围越大,交换的方式和手段越多越复杂,由此产生的经济联系越紧密,经济利益矛盾越突出,因而越需要加强和发展工商行政管理。无论是管理的广度和频率,还是管理的深度和层次,发展的商品经济对工商行政管理都提出了更高的要求。比如在 20 世纪 50 年代初期,我国工商行政管理只是对资本主义私营工商业进行社会主义改造。在这以后,随着商品经济发展的起伏,工商行政管理也时有加强时有放松,甚至曾一度只管理集市贸易。经济体制改革后,随着市场经济的发展,工商行政管理也得以迅速加强,其管理范围不断拓宽。由于我国商品经济发展的不平衡,工商行政管理也表现出显著的区域性和层次性,呈不平衡发展状态,如在城市与农村、沿海开放地区与内地和边远地区,工商行政管理的发展都存在较大差异。

工商行政管理发展的这一规律,实际上是由以下几个因素决定的:

(1) 商品经济越发展,意味着商品交换的范畴越来越大,如我国改革开放后,生产资料、技术、劳动力、房地产、资金等都