



监督 管理与服务

——工商行政管理政研初探

主 编：惠 树 人

副 主 编：孙 望 尘

简 启 荣

● 甘肃人民出版社

JIANDUGUANLIYUFUWU-GONGSHANGXINGZHENGGUANLIZHENGYANCHUTAN

序

薛卫忠

《监督 管理与服务——工商行政管理政研初探》一书出版发行是一件值得庆幸的事。这是我省工商行政管理部门首次编写的政策研究论文集。这本文集选入的文章，大都出自工商行政管理部门各级干部之手，反映了近年来我省工商行政管理部门调查研究和理论探讨方面取得的成果，她的出版发行，必将对全省工商行政管理工作起到推动作用。

党的十一届三中全会以来，全省各级工商行政管理部门坚持党的基本路线，充分发挥其职能作用，为我省的改革开放和经济发展做出了积极的贡献，取得了显著的成绩。这些成绩的取得，是全省广大工商管理战线的干部辛勤努力的结果，也是与他们认真搞好调查研究，进行理论探讨，运用正确的理论指导实践活动分不开的。当前，全国上下都在进一步学习邓小平同志南巡谈话，解放思想、扩大改革开放、加快经济发展的大潮在我国大地上再次涌起。新的形势对工商行政管理工作提出了更高的要求。工商行政管理是国家宏观管理经济的一个重要手段，同各项重大的经济改革有着密切的关系。随着改革开放步伐的加快，许多新的工作新的问题直接或间接地反映到工商行政管理工作中来。从大的方面讲，譬如，如何支持国营大中型企业转换经营机制，增强活

力；怎样培育和发展社会主义市场体系，把企业推向市场；怎样促进农村经济的发展；怎样发展第三产业和集体、个体、私营经济；怎样吸引和利用外资等这些关系我国经济发展的重大问题，都是与工商管理部门密切相关的重大理论和实践问题。从工商行政管理工作本身来说，如何处理好促进经济发展与加强监督管理的关系；监督管理与疏导服务的关系；改革开放与稳定秩序的关系；解放思想与实事求是的关系等，都是摆在工商管理部门面前的重大课题，需要通过调查、思考、分析、研究和探讨，破除思想上的旧观念，摒弃监督管理中不利于改革开放、不利于解放和发展生产力的规定和做法，解放思想，大胆探索，改进管理方式和工作方法，以适应迅速发展的新形势，更好地发挥本身职能作用，为促进经济发展服务。

理论研究是一项十分重要的基础工作，也是做好工作的前提。全省工商行政管理部门的同志通过认真的调查研究，把实践中的感性认识上升到理性阶段，进而提高为理论和政策的高度，在理论和实践的结合上搞清问题，指导工作，从而增强工作的自觉性，减少盲目性，促进工作开展。这就是马克思主义认识和实践论结合的基本方法。此书的出版，说明工商行政管理部门在这方面做出了有益的探索。希望今后继续学习马克思主义的基本原理，学习邓小平同志关于建设有中国特色社会主义理论和南巡时的重要谈话，紧密结合我省经济发展和工作的实际，树立科学的态度，深入开展调查研究，掌握丰富的、全面的、系统的第一手资料，过去去粗取精、去伪存真的改作攻克，形成理性的认识，来指导工作实践。同时还希望，工商行政管理部门的广大干部充分

认识调查研究的重要性，把调查研究和理论研究作为提高干部素质、改进工作的一条重要途径，形成一个人人搞调查、人人搞理论研究的风气，在自己的工作实践中开动脑筋，研究问题，多出成果。我们期待着有更多、更好的调研成果和理论佳作问世。谨此为序，以致祝贺。

1992年7月25日

目 录

序.....	许飞青
国营大中型企业进入市场的双向推进问题	
——兼谈转变企业机制和建立市场机制	
.....	惠树人 (1)
发展中的甘肃集贸市场.....	石作峰 (11)
企业走向市场的思考.....	孙望尘 (18)
关于个体私营经济发展问题的思考.....	马序泉 (22)
做好经济检查工作 维护社会经济秩序.....	刘崇渊 (33)
培育健全的社会主义市场体系	
.....	简启荣 王有忠 张松林 (42)
浅谈工商行政管理工作中的十个关系.....	高 真 (56)
解放思想作先导 改革创新求发展	
.....	他维新 王庆邦 (70)
理顺体制 强化职能.....	程康年 (77)
就企业集团的发展看如何搞好大中型企业...	张清丞 (82)
清理假集体 正确区分企业的经济性质	
.....	天水市工商行政管理局 (86)
白银市集体经济发展的现状、问题及对策	
.....	陈 福 张吉平 (94)
略论发展个体、私营经济的成因与对策.....	简启荣 (104)
充分发挥个体和私营经济的补充作用	

..... 陈必玉 任 歆 (118)	
陇南个体、私营经济的现状及对策	
..... 陇南地区工商行政管理局 (124)	
发展个体、私营经济亟待解决的几个问题	
..... 武威地区工商行政管理局 个协工作委员会 (134)	
集贸市场发展目标模式探讨..... 李震寰 聂元贞 (141)	
试论兰州集市贸易的发展目标、方向和模式	
..... 宋顺清 宣 锋 (148)	
我省生产资料市场的现状、问题与对策	
..... 甘肃省工商管理学会 (153)	
搞好市场建设 加速商品流通..... 孙望尘 (162)	
发展老、少、边、穷地区集市贸易的对策..... 简启荣 (166)	
繁荣集市贸易, 加快老少边穷地区经济发展	
..... 钟万奎 刘振清 (173)	
社会主义商品经济与广告宣传..... 惠树人 (179)	
振兴广告事业 促进经济发展..... 石作峰 (182)	
拓宽商品流通渠道 促进地区经济发展	
..... 张掖市工商行政管理局 (186)	
对建设施工合同实行统一鉴证的认识 张企平 (195)	
对经济检查工作实行分类指导的探讨	
..... 甘肃省工商行政管理局经济检查处 (202)	
经济检查工作应为振兴当地经济服务	
..... 定西地区工商行政管理局 (209)	
行政诉讼中被告举证责任浅见..... 赵新军 乔方奎 (216)	
试论基层工商所的建设..... 牧 野 (225)	
编 后..... (235)	

国营大中型企业进入市场 的双向推进问题

——兼谈转变企业机制和建立市场机制

惠 树 人

一

搞好国营大中型企业，可以看作是完成由许多相互依赖的过程所构成的一个体系。而这个体系的核心是通过转变企业机制和建立市场机制的双向推进，把国营大中型企业推向市场。

把国营大中型企业推向市场，就必须转变企业经营机制。现行体制下的国营大中型企业的人财物、供产销、劳酬奖、生存亡等都要直接受计划约束和政府管理。而传统计划却不能准确及时地反映社会供需水平和调节社会生产活动，更不能科学有效地引导消费方向和促进消费发展，政府也不能很好地解决企业生产经营中的内在矛盾，反而过多地干扰了企业的生产经营活动。这样使企业只能被动地完成指标和项目，或者盲目的追求产值和规模，企业生产和社会需求严重脱节，企业的生产经营和经济效益挂钩不紧。长此下去，使计划的主观随意性、政府的君命行为和企业的惰性在企业中形

成了中风状态的顽症。现在，国营大中型企业这个“老大”不如“老四”（私营企业）、“老乡”（乡镇企业）、“老外”（外资企业）有活力，其根本原因就是没有面对市场，把责任、利益和风险紧密结合起来，合理配置生产资料、资金、劳力和技术等要素，围绕市场组织生产，按照行情推销产品，通过竞争实现效益。解决这个根本问题的办法就是要使企业必须面对市场转变经营机制。

企业机制是企业组织结构和运动机能的有机统一体。企业的组织结构是企业所有者、经营者、劳动者的权责结构、利益结构、决策结构等构成的企业经营管理体制。它决定着企业机制的类型和优劣。

企业的运动机能可以从不同角度划分，如按经营过程可划分为投入、转换、产出、营销、反馈机制等；按组织体制可划分为权力、压力、利益、风险机制等。但从本质上分析，企业的运动机能是趋动机制和约束机制的对立统一。趋动机制在企业生产经营活动中是产生积极性的源泉，是实现经济效益目标的动力。而约束机制则在企业追求利益时制约盲目冲动，在损失利益时采取遏制措施。二者在本质上都是为企业利益服务的，而在形式上表现为“趋利”和“避害”的不同。

把国营大中型企业推向市场，还必须建立市场运行机制。目前，市场问题比较多，一是市场体系很不完善。表现在消费品市场还不健全，部分消费品或由行业垄断和部门专营，或由许可证控制而不能自由经营；消费品市场或在国营、集体、私营、个体商店间有壁垒之隔，或对集贸市场有门户之见，市场遭到人为的分割和封闭。生产资料市场还处

在初步发育阶段，重要生产资料基本上是独家经营。至于金融、技术、劳力、房地产等市场更是远没有形成。二是计划体制改革有待加快。据有关资料，现在，生产资料的60%执行指令性计划；重要工业品指令性计划占17%，指导性计划占40%。重要农产品指令性计划占24%，指导性计划占20%。市场调节范围还比较小。三是价格机制还没有形成。虽然消费品价格基本上实现了市场调节，但生产资料 and 重要工业品市场定价的只占五分之一，重要农产品占二分之一多一些。而列入计划的那部分正是影响甚至是决定市场价格的重要部分。因而商品价格还不能完全服从于市场，使生产企业不能按市场价格组织生产，经营企业也不能按市场价格变化进行经营。四是市场规则很不完善，市场不能充分发挥等价交换、平等竞争、优胜劣汰等机制的作用。不正当竞争得不到有力的制止，合法经营得不到应有的保护。市场被行政分割，商品被行业垄断。在这种情况下，把企业推入市场，市场是难以承担调节作用的。因此，必须尽快地建立市场机制。

市场机制是完备的市场体系和合理的运行机能所发生作用的过程。完备的市场体系是按商品不同类型形成的交换关系总体。它不仅包括完备的消费品市场、生产资料市场，还要有发育充分的资金市场、技术市场、劳务市场、以及产权交易市场等。市场体系是否完善的重要标志是生产要素市场是否发育充分。如果没有生产要素的有效流动和合理配制，市场调节就不稳底，不充分。因此，市场体系的完善程度决定着市场运行机能的形成程度。

合理的运行机能，有的认为有等价交换、平等交易、优

胜劣汰、市场裁割、行政监督、税收调节、汇率调节、计划调控等等，但从市场内在本质看，市场运行机能是正当竞争机制和有效调控机制的对立统一。市场的正当竞争机制是市场赖以有秩序运行的基本保证，是保证企业在市场上通过公平、合法、自由的竞争，实现效益目标的基本职责，是市场运行的动力。而有效调控机制则是制约市场运行中繁荣时期的盲目自发性和市场疲软时期的一蹶不振。二者都负有维护市场平稳有序的运行的责任，只是在形式上有“维护稳定”和“防止混乱”的区别。

二

搞好国营大中型企业，不能单纯就企业机制说企业机制，市场机制说市场机制，也不能先解决企业机制，再解决市场机制或者相反，而必须是把企业机制和市场机制结合起来，从两个方面同时推进才能实现目的。这就要求处理好企业机制和市场机制的关系。

企业机制和市场机制的产生，根源于社会生产力的发展。生产力的高度发展就是社会的深刻分工。企业是社会分工中的具体承担者，是分工中的经济组织形式，市场是社会分工的必要条件和必然产物。因此，企业在市场分工中要不断地改变自己，市场也在不断的分工中深化自己。

企业是市场的主体，市场是企业的载体，市场和企业是一个不可分割的整体。从某种意义上讲，市场是工厂的一个环节，流通是生产的一个阶段。因此，由于工厂的生产和市场的运转，二者既独立又相关的运动，导致企业机制和市场

机制的产生，形成你中有我、我中有你的关联机制。

企业机制是市场竞争机制、政府干预行为、消费选择行为的整体效应在企业内部的转化。也就是说由于市场机制、政府干预和消费选择表现在商品交换中的残酷无情或格外青睐，迫使企业建立适应市场机制要求的企业机制。

这个机制的功能以企业利益机制的趋使和市场竞争机制的牵动，一是促使企业积极组织和发展生产力。它合理组合生产资料和劳动力，充分发挥劳动者的聪明才智和积极性，努力开展新技术的发明和利用，积极进行新产品的开发和试制；二是促使企业发展和利用高新技术，参与高新技术的发明和推广，进行技术设备的更新和改造，积极运用新材料和新工艺；三是促使企业重视和提高经济效益，有效的运用资金，合理的进行分配，最大限度节省劳动消耗，尽可能多地创造优质产品，充分应用经济政策，灵活运用市场行情，努力提高社会经济效益和企业经济效益，促进社会生产力的提高和国民经济的发展。

企业机制也有自己的局限性。从宏观上看，它存在投入上的风险性、生产上的盲目性和竞争中的残酷性。这是企业的利益机制的趋使、价值规律的作用和企业意志的表现。

市场机制，是企业机制总体的相互作用、政府的行政干预、消费者的选择影响发生在商品交换中的结果。企业通过商品交换向消费者谋取利益，而消费者则对商品和服务进行选择消费，政府又对市场行为给予秩序的干预，从而使市场形成以利企业竞争为宗旨的市场机制。

市场机制的功能在于根据价值规律科学地协调社会供求关系、商品实现形式、商品价格形成、商品经济利润、社会

劳动分配等的相互作用；有效地调节社会供求总量和结构，供求空间和时间上的经济关系；有力地协调国家、企业、消费者之间的经济利益；及时地传导生产、经营、消费的经济信息和供求变动、价格利率、竞争状况及决策信息。通过市场机制的运行把商品生产者、消费者和政府有机地结合在一块，形成一个动态的经济运转系统。

市场机制也有其局限性。它在价值规律的作用下，使利益主体不可避免地带有盲目自发性，导致商品生产者的短期行为和商品经营者的垄断行为。其原因是市场机制不能决定生产发展方向和基本比例关系，不能使企业完全按社会利益从事经济活动，不能实现劳动者的收入平等而导致分配上的差别悬殊。这些市场机制和企业机制的局限性正是政府行政干预的客观原因，也是运用计划协调控制的客观依据。

通过上述分析，可以看出企业机制和市场机制的相互关系。企业机制是市场机制的构成基础，市场机制是企业机制赖以确定的依据。也就是说，企业机制是市场机制的反映，市场机制是企业机制的要求。市场机制自身是难以表现的，它通过作用于企业的形象和行为表现出自己的意志。但它又充分涵盖了企业机制的整体意志。从这个意义上讲，市场机制决定着企业机制，而企业机制又促动市场机制。这样，我们就找到了转变企业机制和建立市场机制必须双向推进的途径，通过这条途径把国营大中型企业推向市场，搞活搞好。

三

搞好国营大中型企业，转变企业机制，建立市场机制，既是一个相互关联、双向推进的过程，也是一个全面建设、

循序渐进的过程。建设中，应该遵守互相促动、协调发展、循序渐进、逐步实现的原则，还应该执行全面推开、分层建设、政府组织、企业参加的方针。

转变企业经营机制，虽然涉及面很广，但重要的是要做好两件事。

一是政企分开，资产管住，让企业自主经营，自负盈亏。这是改革的根本所在，也是改革的关键环节。如何使国营大中型企业也成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的社会主义商品经营者，核心问题是企业占用的国家资产如何管理，能否管好。这也是制约政企分开的要害。解决这个问题可以从三方面考虑。

首先是分清政企职责。科学地界定行政、事业、企业范畴，明确地规定政府的行政职能。政府要管社会，从管社会的角度管经济、管企业，不要直接当企业的大老板。把属于生产经营管理的职能还给企业，属于社会服务性工作交给事业部门或是服务业。放弃不应有的权力和干预，撤销不应有的机构和部门，真正简兵简政，科学行政。

其次是处理好财产关系。要科学地确定资产的存在形式和管理方式。管理国有资产，政府部门不要当大管家。国营大中型企业的资产属于国有，属于全民所有。管理这部分资产的代表应该是唯一的，即政府，而不是政府部门，不是政府部门所有。政府管理这部分资产，也不应该直接管理，而应该通过企业性质的机构去管理。同时，国有资产也应该是价值形态，而不该是实物形态。应该是动态的，而不是恒态的。允许在动态中有增殖或损失的变化。这样，那些经济行业管理部门可以是管理本行业国有资产的经济实体，其上是

代表政府管理全部国有资产的总公司，接受政府主管部门的监督管理，共同管好国有资产。

其三是规定政府和企业的关系。只要政府科学间接地管理国有资产，就能比较超脱地处理与企业的关系，就可以用行政的、经济的手段，包括计划手段对市场进行有效的调控，使企业在市场上自主经营，自负盈亏。政府不再对企业直接下指标、要产值、任免厂长、招退职工、决定分配、奖励员工等。而企业对政府只是经营资产、执行政策和纳税的义务，不存在行政性的隶属关系。

二是计划放开，方向把住，把企业推向市场进行自由竞争。计划放开不是不要计划，社会化的大生产尤其要求计划科学地控制和协调，但计划形式要改革，计划要科学，要完善。政府现行的指令性计划，也就是实物计划是企业应用的计划方式。国家计划应该从整体的宏观调控、总量控制、结构调整、经济布局等方面发挥作用，充分依据价值规律、供求规律研究社会和经济发展战略。运用方针政策、法律规章和经济杠杆作用于市场，覆盖全社会。因此，计划管理的方向应该从具体管理企业转向宏观调控市场；从批项目、分投资、定指标的指令性计划管理转向确定战略、决定方针、制定政策的指导性计划管理；从对国有资产的实物性计划管理转向注重价值形态的政策性管理。这样的计划管理转向就可以把企业从直接的计划约束中解放出来，使之在计划作用下的市场上自由地进行生产经营活动。

方向把住是把国家的产业政策化成对企业的组织结构、产业结构、产品结构的意图，运用政策手段、经济杠杆和市场作用引导企业确立生产经营方向和调整生产经营能力。因

此，国家应该科学灵活地制定和坚定有效地执行经济政策，还应该灵敏地运用税率、汇率、利率杠杆和有效地使用财政、信贷手段调节企业的生产经营活动。

这样，把企业推向市场，企业在市场上获得了自由，充分发挥自身的积极性，灵活地运用市场信息，在市场上进行竞争，使企业始终处在动态变化之中，不断获得发展。而政府通过对市场的调控，把政府意志、市场作用和企业竞争有机地统一起来，使市场成为一个动态系统，形成计划和市场相结合的经济运行机制，促进经济的发展。

建立市场运行机制，是一项庞大的社会系统工程，建设这项工程，也需要抓住两个基本环节。

一是健全市场体系，自由交换商品，合理配置要素。市场体系是市场机制的物性基础，没有一个完整的市场体系，就不可能健全市场机制。

市场体系的构成，按商品类型分，有专业市场、综合市场、生活资料市场、生产资料市场，以及资金、技术、劳力、产权市场等。按组织方式分有集中贸易、分散交易、批发市场、零售市场、批零兼营、贸易货栈、证券交易、契物典当等。按空间分，有区域性市场、全国性市场、国际性市场和城乡市场、边贸市场等。按时间分有现货市场、期货市场等。由这些市场形成的纵向和横向网络，短期和长久联系构成整个市场体系。

市场体系的建设应该是政府组织、社会参加、统一规划、分类指导、分期建设、不断完善。建设中，对商品流通形式和规模有一个科学地分析和设计。区别资金、技术、劳力、产权流通方式和生活、生产资料的流通方式，充分发挥

现有流通设施的作用，认真搞好新增设施建设，要从统一的市场体系着眼进行规划建设。提倡政府部门、企事业单位、军队社团办市场，谁建谁受益。

二是完善市场规则，保护企业的正当竞争，维护消费者的合法权益。应该说，完善的市场规则对整个市场行为都有一个详尽的规定，同时又随着市场的发展作相应的变化。但事实上做不到。这样，必须要建立和完善几个始终在起作用的基本规则。比如等价交换规则：商品应该按供求规律和价值规律由市场定价、企业定价，政府不直接进行价格干预。比如正当竞争规则：企业在市场上的正当竞争应该是企业生产技术、产品质量、产品成本、营销方略、企业信誉等表现在商品上的综合实力，而不是其它不正当行为。企业在市场上，不论是国营、集体。还是私营、外资，都应该是完全平等自由地竞争。比如优胜劣汰规则：企业在市场上竞争，只能是适者生存，优者发展，不适者消亡，不保护落后。比如保护消费者权益规则：企业在市场上实现商品交换是以消费者为前提的，企业之间的竞争应该维护消费者权益，而决不能从损害消费者权益中谋求自己的生存。还如企业在市场上有义务执行国家政策、法规，自觉维护市场秩序的规则等。市场规则的建立，应该由权力机关和行政机关颁布和监督执行。市场体系的建设和市场规则的建设应该一致起来，不要等到市场体系完全建设好了再去建立规则，也不要等到建立好规则以后再去建设市场体系。应该循着市场由分类到系统、由低级到高级的规律和规则，由粗到细、由零到整的规律搞好市场机制的建设。通过双向推进把国营大中型企业推向市场。

（作者单位：甘肃省工商行政管理局）

发展中的甘肃

集贸市场

石作峰

党的十一届三中全会以来，集市贸易这种古老的交换形式在甘肃大地焕发出勃勃生机。今天，我们研究它的变化、作用、机制，进一步发挥其优势，对促进我省经济发展将起到积极作用。

一、改革12年来甘肃的集贸市场发生了根本变化

新中国成立以后，甘肃的集贸市场同全国一样，经历了几起几落。党的十一届三中全会肯定了集贸市场的性质和地位，恢复和发展了集贸市场，甘肃的集贸市场也得到迅速发展。1978年全省集贸市场只有481处，年成交额仅1亿元，占当年社会商品零售额的3.9%，到1990年底，集贸市场发展到1451处，年成交额22亿7千多万元，分别是1978年的3倍和22倍，成交额占当年社会商品零售额的21.48%。

12年来，在各级党政的领导下，集贸市场经过了恢复、发展、提高三个阶段，逐步由低层次向高层次演进，发生了根本性的变化。一是由综合市场向专业市场发展。目前，全省各类专业市场有272个，年成交额近5亿元，占集贸市场年成交总额的22%。兰州张苏滩蔬菜批发市场、张川龙山镇皮毛市场、武都安化药材市场、秦安兴国镇等小商品批发市