

主編：陳金剛
徐宏錦

Zhong Guo
中國工商
行政管理學
Gongshang

9

東南大學出版社

《中国工商行政管理学》编委会

主 任 郭长千

副主任 许国荣 陈金刚 徐正球 徐宏锦 曹士新

主 编 陈金刚 徐宏锦

副主编 曹士新 徐正球

编著者 (以姓氏笔画为序)

朱 彤 朱志龙 汤友生 刘永前 李林国

许国荣 张 军 陈金刚 杨雪峰 胡俊放

郭长千 徐正球 徐宏锦 曹士新 管云林

总 纂 陈金刚

目 录

绪 论	(1)
第一章 我国工商行政管理的地位与作用	(7)
第一节 工商行政管理的历史沿革	(7)
第二节 社会主义工商行政管理的性质、原则 和方法	(19)
第三节 工商行政管理的职能	(28)
第四节 工商行政管理的地位和作用	(33)
第二章 工商行政管理机关	(39)
第一节 工商行政管理机关	(39)
第二节 工商行政管理机关的任务和职责	(45)
第三节 工商行政管理组织结构	(47)
第四节 工商行政管理机关的领导体制	(52)
第三章 工商行政管理干部队伍的素质	(56)
第一节 工商行政管理干部队伍素质的内容	(56)
第二节 提高工商行政管理干部队伍素质的重要 意义和途径	(63)
第三节 工商行政管理与行政诉讼	(80)
第四章 工商行政管理法规	(89)
第一节 工商行政管理法规概述	(89)
第二节 工商行政管理法规的制定和实施	(96)

第三节 工商行政管理执法和监督	(102)
第五章 企业法人登记管理	(112)
第一节 企业法人登记管理的范围	(112)
第二节 企业登记管理主管机关和登记管理程序	(120)
第三节 企业法人登记注册的主要事项	(126)
第六章 外商投资企业登记管理	(135)
第一节 外商投资企业登记管理的概念、特点 和意义	(135)
第二节 外商投资企业的登记管理	(140)
第三节 外商投资企业的监督管理	(160)
第四节 外国企业、外国企业常驻代表机构的登记 管理和外国企业名称登记	(166)
第七章 个体经济管理	(175)
第一节 个体经济概述	(175)
第二节 个体经济管理的必要性和法律依据	(190)
第三节 对个体经济的管理	(196)
第八章 私营经济管理	(214)
第一节 私营经济概述	(214)
第二节 私营经济存在的必要性和法律依据	(230)
第三节 私营企业登记管理	(233)
第九章 市场管理	(252)
第一节 市场管理的概念和意义	(252)
第二节 市场管理的基本内容	(256)
第三节 集市贸易的管理	(261)
第四节 对生产要素和生产资料市场的管理	(267)

第十章 商标管理	(276)
第一节 商标的概念与作用	(276)
第二节 商标注册	(284)
第三节 商标管理	(293)
第十一章 广告管理	(303)
第一节 广告的概念和作用	(303)
第二节 广告管理的目的和原则	(309)
第三节 广告管理的具体措施	(314)
第十二章 经济合同管理	(324)
第一节 经济合同概述	(324)
第二节 经济合同的订立、履行、变更和解除	(332)
第三节 经济合同的管理	(341)
第四节 经济合同纠纷的仲裁	(348)
第十三章 经济监督检查	(353)
第一节 经济监督检查的概念和范围	(353)
第二节 关于打击投机倒把	(362)
第三节 经济监督检查的办案程序及其内容	(375)

绪 论

中华人民共和国成立 43 年来，虽历经风雨，但终究奔涌向前，取得了举世瞩目的成就，昂然屹立于世界民族之林。我国的工商行政管理工作伴随着时代前进的步伐，在新中国前进的不同历史阶段发挥着应有的作用。党的十一届三中全会以来，工商行政管理部门积极投身改革洪流，坚持管理与服务相结合，为企业的改革和发展保驾护航，为繁荣我国的社会主义市场经济做出了巨大的贡献。

中国工商行政管理学，是管理科学中一门新兴的学科。虽然起步较晚，还不到 10 年时间，但由于有不少理论工作者及工商行政管理部门自身的重视和努力，已经取得了丰硕的研究成果，并且使中国工商管理学的学科建设日臻完善，为指导我国的工商行政管理工作，促进社会主义商品经济发展起了积极的作用。

一、工商行政管理的概念

工商二字可以理解为商品生产和商品交换，即一切商品经济活动。随着生产力的发展和社会的进步，工商所包含的内容不断丰富，其范围也将不断扩大。

行政管理是指国家为了达到一定的目的，通过行政机关运用国家权力对除立法、司法以外的政治、经济、文化等方面的事务所进行的有效活动。

工商行政管理，不是工商和行政管理的简单组合，而是有着特定的内容和意义的。所谓工商行政管理，从静态上看，是指国家为了维护自身的利益，保护商品经济活动中的合法权益，维持商品经济活动的正常秩序，促使社会经济协调发展，授权工商行政管理机关，按照国家的政策、法律、法规、条例、条令等，对从事商品经济的组织和个人所发生的经济行为，从外部进行监督、检查和控制而进行的一系列有效的管理。这些活动包括对各类市场的管理、企业登记的管理、外商投资企业的管理、个体和私营经济的管理、商标的管理、广告的管理、经济合同的管理和经济监督检查等。从动态上看，工商行政管理的主体、客体、目的、手段和作用范围等，是随着不同的历史时期的政治、经济形势的变化而不断变化的动态调整过程。这已被实践所证明。

行政管理涉及社会的各个领域。国家对经济领域的管理，即经济行政管理。经济行政管理是指国家作为全社会的权力主体，为了维护国家利益，通过行政干预等手段对经济活动的管理。为实现经济管理活动而设置的行政管理机关称为经济行政管理机关。

我国的经济行政管理机关大致可分为经济主管机关（如商业部、轻工业部）、经济综合机关（如国家税务总局、财政部）和经济监督检查机关三大类。

所谓经济监督检查机关，是指按照国民经济发展的需要，根据经济部门间必须协调发展、统一管理的原则而成立的经济行政管理机关。如国家工商行政管理局、国家审计署等。它们的主要职责是：贯彻、执行国家有关政策、命令、法规、条例、指示，保证国民经济顺利发展，打击非法活动，保护和扶持正当经营活动，监督和协调不同经济部门之间的关系。

工商行政管理仅是经济行政管理的一个组成部分，它只实现经济行政管理的一部分职能。工商行政管理机关在实现其职能的

过程中，主要是运用行政手段，通过外部监督的方式从事管理活动。

二、工商行政管理学的研究对象

任何一门学科都有自己不同于其他学科的研究对象，一门学科如果没有特定的研究对象，它就不能作为一门独立的学科而存在。因此，研究对象问题，决定着任何一门学科的发展方向和基本内容。

中国工商行政管理学，是研究国家经济行政管理中工商行政管理活动及其发展规律的科学。其研究的主要内容是：工商行政管理系统的配置、运转及其对与公共经济利益有关的社会商品经济活动的组织、检查、协调、控制、服务等活动。

工商管理是国家经济活动中的一种管理活动。工商管理管理学作为研究国家干预经济的一种管理活动的学科，主要是研究国家通过怎样的管理体制、采取何种方式、途径，运用什么手段，对经济活动中的哪些方面进行干预的。因此，它是把国家的一部分管理行为作为研究的基本内容，而国家是上层建筑的一个重要组成部分，国家对经济活动的干预，就是上层建筑对经济基础的一种反作用，因而它研究的侧重点主要是上层建筑。

工商管理管理学研究的主要领域是上层建筑，并不排斥它对经济基础方面的研究。工商管理管理学是从上层建筑与经济基础的相互作用中考察工商行政管理活动的。因此，它不仅要研究上层建筑方面，也要研究经济基础方面，不仅要研究行政管理活动，也要研究经济活动。但工商管理管理学是从工商行政管理这个特殊角度研究经济活动的，即工商管理管理学不是为了揭示经济规律，而是为了揭示工商行政管理规律，才研究经济活动的。

其研究的目的是为了阐明工商行政管理发展的规律。如工商管理学研究集贸市场的经济活动和经济关系，既不是为了解决合理组织商品流通的问题，也不是为了阐明集贸市场的所有制形式，而是为了揭示国家对集贸市场管理的规律。

因此，中国工商管理管理学是以国家经济行政管理中的工商管理活动及其发展规律为自己的研究对象。其根本任务是从上层建筑和经济基础的相互作用中，探索、揭示工商行政管理规律，从而提高工商行政管理效率，为社会经济活动能够更好地按照国家的意志协调、顺利地发展，为巩固经济基础服务。

三、中国工商管理行政管理的内在结构

工商管理管理学属于管理学体系，它是行政管理学、经济行政管理学不断分化的结果。

中国工商管理行政管理的内在结构由总论、分论和专论三部分组成。

总论，主要论述工商管理的基本原理。它包括工商管理管理的概念、性质、职能、地位、作用等。

分论，主要研究工商管理体制的建立及其管理组织的设置原理，工商管理管理干部队伍的素质以及作为活动依据的工商管理法规。

专论，主要论述工商管理的业务活动。它包括对各项业务活动的性质、职能、任务、制度、原则和方法等基本理论的研究和业务活动过程的研究。

按照这一体系，本书除绪言外，一共分十三章。

绪言，主要阐明本学科的研究对象、内在结构和本书的特点。

第一章，介绍我国工商行政管理的历史沿革和工商行政管理的性质、职能、地位和作用。

第二章，阐述我国工商行政管理组织系统的演变、设置和运行。

第三章，工商行政管理干部队伍的素质。这是搞好我国工商行政管理工作的重要保证，因此，特别将“工商行政管理与行政诉讼”的内容放在这一章，以强调如果没有一支高素质的工商行政管理干部队伍，在管理中就容易引起行政诉讼。

第四章，工商行政管理法规。工商行政管理部门属于行政执法部门，强调依法管理。本章阐述了工商行政管理法规的有关基本问题。

以上的绪论和第一章可归为总论部分，第二、三、四章可归为分论部分，这部分内容是开展工商行政管理活动的基础。以下的内容是专论。

第五章至第十三章，为工商行政管理业务活动的基本内容。从实际出发，阐述了企业登记管理、外商投资企业登记管理、个体经济管理、私营经济管理、市场管理、商标管理、广告管理、经济合同管理和经济监督检查等具体管理活动。这一部分是中国工商管理学的务实部分。

四、本书的基本特点

首先，中国工商管理学是一门实践性较强的学科，因此，在写作中努力做到理论与实践相结合，密切联系我国工商管理学的实际情况。

其次，在内容上体现时代精神，体系上有新建树。作为一门实践性较强的学科应对工商行政管理工作有着指导作用，因此，

本书在内容上努力体现改革开放的精神，更新旧的观念，明确新的为搞活企业、为改革开放服务的指导思想。在内在体系上也体现着新的精神，如将“外商投资企业登记管理”和“私营经济管理”的内容均独立成章，这是以前的工商行政管理学所没有的，而我们恰恰认为有独立成章的必要，也体现了改革开放和重视私营企业发展的精神。

第三，体现了这门学科应有的法规性、程序性强的特点。

第四，在写作上注意深入浅出，条理清晰。

以上四点，是作者的初衷和撰稿过程中努力去做的几个方面，限于水平，难能尽如人意。

五、企业家应该学习《中国 工商行政管理学》

我们认为，除了工商行政管理干部要学习工商行政管理学而外，企业家，乃至广大的个体劳动者都应该学习工商行政管理学，这样，管理者和被管理者的素质都能得到提高，双方通过学习得以沟通，企业家和个体劳动者在生产经营中能够胸中有数，提高遵守工商行政管理法规的自觉性，在管理与被管理的过程中减少不必要的麻烦，提高工作效率，在发展商品经济和繁荣社会主义市场的过程中有更大的作为。

第一章 我国工商行政管理的地位与作用

第一节 工商行政管理的历史沿革

一、工商行政管理产生和发展的一般规律

(一) 商品经济是工商行政管理产生和发展的前提条件

商品经济是一种以交换为目的的经济形式，是商品生产与商品交换的总称。在漫长的原始社会，由于生产力水平极为低下，没有社会分工，没有剩余产品，没有商品交换，没有商品生产，当然，也就没有工商行政管理。随着社会生产的发展，出现了社会分工，促进了生产力的发展，为商品交换创造了条件。而商品经济的产生和发展，必然要打破自然经济自我封闭的格局，使不同的经济主体之间产生广泛而又紧密的联系。这种联系伴随着商品生产和商品交换的发展而发展，实质上是一种社会经济利益的联系。由于人们受经济利益的驱使，这就使得社会经济利益的矛盾和冲突不可避免。商品经济越是发展，商品交换的范围和规模就越大，交换的方式、手段就越复杂，由此产生的经济联系就越紧密，经济利益的矛盾就越多样化。为了协调单个经济主体之间经济利益的矛盾、单个经济主体利益与国家整体利益的矛盾，以及国际间经济利益的矛盾，保证社会经济活动健康有序地进行，客观上要求有一种力量来管理约束各种经济活动，干预经济生活，这种力量就是以国家政权形式出现的工商行政管理机关。由此可见，商品经济是工商行政管理产生和发展的前提条件，工商行政管理是商品经济发展的必然产物。

(二) 国家政权是工商行政管理产生的基本条件

自从商品经济出现以后，价值规律就随之发生作用，商品生产者和经营者不可避免地要展开各种形式的竞争。这就需要有一种能够凌驾于众人之上的力量来约束经济活动，使其在一定范围内有序地进行合法活动，这个力量就是国家政权的行政权力。而消费者为使自身利益免遭损害，也希望国家保护消费者合法权益。因此，国家干预和调节经济生活不仅是一种客观需要，也有着深厚的群众基础。

国家是阶级矛盾不可调和的产物，是建立在经济基础之上的上层建筑。国家就其实质来说，是在经济上占统治地位的阶级进行阶级统治的暴力机构。由于社会不可解决的自我矛盾实质上是商品经济发展过程中的经济利益方面的冲突，作为上层建筑的国家是为自己的经济基础服务的，它能运用行政管理手段来缓和这种矛盾。这就是说，国家不仅具有政治统治的职能，而且具有管理经济的职能，即通过经济的、行政的、法律的手段对国民经济进行有效的组织、控制与调节。政治是经济的集中体现，任何一个稳固的国家政权都需要有一个坚实的经济基础，在阶级社会，没有国家政权对商品经济活动的干预甚至强制作用，其政治经济的统治地位就不可能牢固，社会就难以正常发展。在不同的社会制度下，虽然国家对经济生活干预的性质和方式有根本区别，但对商品经济活动实行监督管理却没有任何例外。在剥削阶级社会，统治阶级正是借助国家政权来实施对商品经济活动的强制作用，才使剥削者对被剥削者的野蛮榨取得以固定下来。在社会主义国家，由于实行了生产资料公有制，国家从全体人民的利益出发，对整个国民经济进行有计划的管理、控制和调节，如果没有国家政权对经济活动的监控作用，正常的社会主义经济秩序就不能保持，国民经济就不可能持续、稳定、协调地发展。因此，没有国家政权，就没有对商品经济活动的行政干预，更不可能有工

商行政管理。国家政权是工商行政管理的基本条件，工商行政管理随着社会生产力的发展而发展，最终也将随着国家的消亡而消亡，这是不以人的意志为转移的客观规律。

(三) 社会主义商品经济的发展为工商行政管理提供了广阔前景

发展社会生产力始终是社会主义的根本任务，这就必须大力发展商品生产和商品交换。我国的经济是有中国特色的社会主义市场经济，它坚持以生产资料的社会主义公有制为主体，允许和鼓励其他经济成分适当发展，实行以按劳分配为主，其他分配形式为补充的分配制度。为建立正常的商品经济秩序，保证所有企业正常的生产和经营，协调企业之间和企业与国家之间的关系，使其沿着健康的轨道发展，就更需要加强工商行政管理。商品经济越发达，经济越繁荣，工商行政管理的领域就越广，任务就越重，这也是被实践证明了的规律。

二、工商行政管理的历史沿革

(一) 我国古代的工商行政管理

1. 萌芽期

我国古代工商行政管理的最初萌芽，大约是在原始社会末期(公元前 23~21 世纪中叶)。随着生产力的发展，到距今 4000~5000 年的神农氏时，出现了原始的集市。所谓“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”就是当时集市交易的真实记载。随着交换活动的日益发展，交换范围不断扩大，交换中的各种矛盾越来越多。为了有效地调节和处理人们的商品交换关系，当时的部落首领开始利用其掌握的公共权力，强制干预商品生产和商品交换活动。这种干预，虽然以公共权力的面目出现，但与后来的以国家行政权力干预经济的活动本质上是相同的。这便是最初工商行政管理的萌芽。

2. 形成期

随着历史的发展，生产力水平逐步提高。自从夏王朝（公元前 21 世纪）建立了中国历史上第一个奴隶制国家以后，我国古代工商行政管理应运而生，并在奴隶制国家的兴盛时期——西周逐步形成。从此，国家便有了执行工商行政管理职能的机构和官吏，从事对市场经济活动的管理，把商品经济活动限制在统治阶级允许的范围内，以维护奴隶制国家的经济秩序，巩固奴隶主阶级的政治统治。其表现是，具体规定了设立市场的地点，奴隶制国家一般在城市中设立“市”。如王城内的“市”就设在王宫的后面，作为商品交换的场所。农村中也有“市”或称作“场”。市场内有官吏巡查、监视。对上市品种在质量、规格、颜色等方面作了严格规定，奴隶制国家的官式物品如“圭璧金璋”和“命服命车”，以及迷信用品和国家暴力工具“戎器”等，一律禁止上市交易。在管理机构方面，周朝专门设立了“司市”，作为市场的主管官员，专司市场活动的监督管理。国家还设立了“贾师”，专门评定市场物价。“贾师”定价大都秉承奴隶主贵族的意图，为他们积累财富服务。据考证，奴隶制社会已对交易活动征收工商税、货物税、契约税、各种罚款及实物，此时的工商行政管理与税收管理是合为一体的。奴隶制国家这套管理市场活动和商品交易的办法，与我国现代工商管理的基本方法在很多方面是趋于相似或相同的。因此，我国工商管理从奴隶制国家诞生以后便逐步形成。

3. 发展期

这一时期是一个相当漫长的历史时期。大致在公元前 221 年秦始皇统一中国到 1840 年鸦片战争爆发前，上下长达 2000 余年。

(1)“重本抑末”亦即“重农抑商”的政策：秦始皇统一中国以后，为了维护封建专制国家的经济基础，实行“重本抑末”政策。对此，历代封建王朝虽然在程度、方式和范围上各有差异，但历

代王朝大都把重农定为基本国策之一。“重本抑末”主要包括禁榷制度、土贡制度和官工业制度。禁榷制度就是运用国家政权力量明令禁止某种或某些工商业由私人经营，而完全由国家垄断经营。土贡制度是在封建割据情况下，由诸侯与公封王将本统治区域内珍异物品以实物赋税的形式向最高统治者纳贡。官工业制度是由官府自办工业，生产除在市场上禁止出售的贡品以外的各种物品。由于把原来可以作为商品发展的一部分工商业变成了官工业，大大缩小了商品经济活动的范围。

(2) 对工商业的登记制度：西汉设置“少府”管理手工业，“五均司市师”管理商业，将工商业者控制和掌握在政府手中。他们把手工业者编入匠籍，把商人编入市籍；规定有籍为合法，无籍则取缔。唐朝开始对某种行业要持有政府发给的营业执照方可经营。明、清政府推行“编审”制度，规定设在城市的铺行开业要经过官府的核准，如机户需持“贴”才能从事织造。这种制度已类似于现在工商企业登记的原型。

(3) 监督控制的多元化：对场地管理，秦汉以及隋唐时代，在城市实行坊（居民区）市（商业区）制度，将坊与市区别开来，以防混杂。对上市商品的管理，严格执行禁榷政策，盐、铁、酒、茶、矾等，均不准私商经营，不准在市场上出售。唐律规定，私卖茶者杖，三犯则加重其刑。对价格管理，各朝代都有具体规定，秦律规定，凡属买卖商品，都要“明码标价”。汉代实行“月评”制度，规定凡上市商品，价格均由市场主管官员每月进行检查评定。到唐代以后逐步改为“旬平”“日平”。对商品质量和衡器管理，先秦时期已有衣服、器械不合规格不得上市的规定。唐代规定凡“不牢不真”商品禁止上市，证明足码并打上官印，才能在市场上使用。对商品交易中介的管理，在封建时代已逐步发展起来，牙人又称牙商、牙侩，是当时商品交易的经纪人，他们周旋于市场之中，游说于买卖双方，常常无理干涉正当交易活

动，在很大程度上控制行市，称霸市场。《明律》就曾规定惩治不法的牙人。在商品经济活动中，还出现了契约，类似于今天的合同。唐代法律就曾规定市场交易必须“立券”即契约，尤其是大宗财物和奴婢的交易必须以契为据，否则买卖双方都将受到惩罚。这是古代简单的合同管理。在各个封建朝代，还禁止政府官员利用职权为买卖双方牵线搭桥，充当中介，从中渔利。

(4) 涉外商务管理：随着我国封建时代经济的发展与繁荣，不少外国商人来我国从事商务活动。唐、宋时期国家就设立了专门机构即“市舶司”，负责与外商的交易事宜。清代封建政府对外商的监督和控制很严密，曾明文规定，外商来华必须到负责商务活动的广州的“十三行”登记注册，领取交易凭证，必须到指定的居住区居住，外商商船货物都必须经过检查，不得携带中国违禁物品，不得与中国老百姓私下交易。对走私活动一直实行严厉打击。清朝规定，凡走私盐、铁、茶、粮食、火药、兵器、金银、珍珠、绵线、罗锦、丝绸等，尤其是与外国人私下交易者，一律处以死刑。

这些事实说明，我国封建时代的工商行政管理，经过长期的孕育和发展日渐完善，随着封建经济的兴盛不断成熟，这在我国工商行政管理史上有着重要影响。

(二) 我国近代的工商行政管理

我国近代的工商行政管理，是指 1840 年鸦片战争爆发到 1949 年新中国成立前这段历史时期。由于中国近代社会存在特殊的矛盾，导致了这一历史时期中，先后或同时并存着多种国家政权的现象，由此带来了近代工商行政管理的多样化格局。即同时并存着半殖民地半封建国家的工商行政管理和革命根据地及解放区的工商行政管理。

1. 半殖民地半封建社会的工商行政管理

鸦片战争以后，外国资本主义的入侵，使中国逐步沦为半殖