

中国商业行政管理体制研究

纪良纲 著

中国商业

95
F721
3
2

XAJ 44.2.5

中国商业行政管理体制研究

纪良纲 著



3 0078 8046 5

中国商业出版社



C

122320

(京)新登字073号

责任编辑: 冀 编 蓝垂华

责任校对: 冀 编

中国商业行政管理体制研究

纪良纲 著

★

中国商业出版社出版发行

(北京宣武区广安门内报国寺1号)

邮政编码: 100053

各地新华书店经销

河北省井陉矿工报社印刷厂印刷

★

850×1168毫米 大32开 6印张 150千字

1993年12月第1版 1993年12月第1次印刷

印数: 00, 001—2000册

ISBN 7-5044-1960-5 / D·52

定价: 5.50元

序

商业行政管理体制，作为国家上层建筑和经济管理体制的重要组成部分，对组织和管理社会主义商业经济活动一直发挥着重要作用，因此，世界各国都十分重视建立合理的商业行政管理体制。我国现行的商业行政管理体制，基本上是在建国初期按产品经济建立起来的，虽然几经改革，但始终没有突破管理职能的转变、管理方式的变革等实质性问题。党的十一届三中全会以后，我国的经济体制和商业体制较之以前有了很大变化，传统的商业管理体制与现代商业发展的矛盾越来越突出，深入研究商业行政管理问题，不断改革商业行政管理体制，已经成为十分迫切的课题。

近几年来，国内专家学者对我国商业行政管理体制改革问题，特别是对统管社会商业问题发表过不少文章，提出了许多很好的意见。纪良纲同志所著的《中国商业行政管理体制研究》一书是系统研究商业行政管理体制问题的一本专著。该书在坚持四项基本原则的前提下，充分研究了我国商业行政管理体制的历史与现实情况，并借鉴外国的先进管理经验，提出了符合发展社会主义市场经济需要的有中国特色的商业行政管理体制改革的目标模式，并对这一模式的具体内容与实现途径进行了认真的探索，为进一步改革商业行政管理体制提供了新的思路。本课题的研究融理论性与实践性为一体，对于更好地发挥商业行政管理体制促进商品流通稳定发展的重要功能，对于丰富商业行政管理理论，具有重要的理论意义和现

实意义。

本书具有一些特色：一是有一定的超前性。众所周知，这几年我国对商业行政管理体制已经进行过一些改革，但作者并未满足于对现行模式的解释和描述，而是立足于对大流通、大商业的调控，对建立统一管理社会商业的商业行政管理体制提出了新的构想。二是系统性比较强。本书对商业行政管理问题不是作面面俱到的泛论，而是紧扣“体制”二字，围绕管理职能、管理机构、管理机制、管理制度展开论述，从内容上看具有较强的系统性。三是重视配套改革。本书作者认为，商业行政管理体制是一个涉及国家性质、经济基础以及上层建筑各个领域的复杂系统，其改革的进程必须与社会各个方面的改革相互配套，因此，本书用一定的篇幅专门论述了商业行政管理体制与其他方面的关系问题，提出了自己的见解。

总之，《中国商业行政管理体制研究》是一本研究商业行政管理体制问题具有较高学术水平的专著，它的出版对于推动这项研究和商业行政管理体制的深入改革必将起到积极的作用。当然，由于本课题的探索性质，书中还有一些不够完善的地方，有些观点还需要进一步探讨，希望作者能够继续深入研究，拿出更多更新的成果。

万典武

一九九三年八月

（万典武同志系国内贸易部经济研究中心研究员、中国商业经济学会副会长、国家有突出贡献的专家）

目 录

第一章 商业行政管理体制总论	(1)
一、商业行政管理体制的概念与性质.....	(1)
二、商业行政管理体制的职能与作用.....	(11)
三、研究商业行政管理体制的重要意义.....	(18)
第二章 商业行政管理是国家经济职能的体现	(21)
一、国家性质决定国家职能.....	(21)
二、经济职能是社会主义国家的主要职能.....	(30)
三、商业行政管理是国家经济职能的体现.....	(37)
第三章 商业行政管理体制是国家经济体制的重要组成部分	(40)
一、商业行政管理与企业 and 国民经济管理的关系.....	(40)
二、商业行政管理与国家商业经济宏观调控的关系.....	(42)
三、商业行政管理与区域经济管理的关系.....	(46)
四、商业行政管理与经济运行机制的联系.....	(48)
第四章 商业行政管理体制的构成要素	(51)
一、商业行政管理机制.....	(51)
二、商业行政管理机构.....	(58)
三、商业行政管理体制.....	(61)

第五章 发达资本主义国家的商业行政管理体制	(64)
一、发达资本主义国家商业行政管理体制机构设置和 职能.....	(65)
二、发达资本主义国家商业行政管理的方式和手段.....	(72)
三、发达资本主义国家商业行业协会的地位和作用.....	(78)
第六章 我国传统体制下的商业行政管理体制	(82)
一、新中国建立以来商业行政管理体制的演变.....	(82)
二、传统商业行政管理体制的基本特征及形成原因.....	(87)
三、传统商业行政管理体制的弊端.....	(92)
第七章 体制转换过程中的商业行政管理体制	(95)
一、商业行政管理体制改革的主要措施.....	(95)
二、商业行政管理体制改革的成效.....	(98)
三、商业行政管理体制改革中存在的问题	(101)
第八章 进一步深化商业行政管理体制改革的原则	(105)
一、商业行政管理体制必须符合发展社会主义市场经济 的需要	(105)
二、商业行政管理体制的建立必须立足于对大商业的调 控	(110)
三、商业行政管理体制改革要符合现代行政管理一般 原理的要求	(114)
四、实行政府管理与协会管理的有机结合	(118)
第九章 商业行政管理体制改革的模式	(122)
一、合理商业行政管理体制的基本特征	(122)
二、改革的探索与目前的模式	(128)
三、商业行政管理体制改革的目标模式	(133)
四、商业行政管理体制改革目标模式的具体内容	(136)
第十章 推进我国商业行政管理体制转换的途径	(150)
一、把企业推向市场, 彻底实行政企分开	(150)

二、调整机构，精简人员，提高服务效率	(154)
三、强化宣传，加强领导，制定法规，巩固成果	(157)
四、在商业行政管理体制改革中必须处理好几个关系	(158)
后记	(162)

第一章 商业行政管理体制总论

商业行政管理体制是一个比较复杂的概念，它涉及到政治学、行政学、管理学以及商品流通经济学等多方面的问题。掌握商业行政管理体制的运动规律，从而进行有目的的改革，必须首先对商业行政管理体制的内涵有一个比较清楚的了解。本章拟从商业行政管理体制的概念与性质、功能与作用以及研究商业行政管理体制的重要意义三个方面展开论述。

一、商业行政管理体制的概念与性质

（一）商业行政管理体制的概念

从词面可以看出，商业行政管理体制是个复合概念，要搞清商业行政管理体制的概念，应该分别研究其中每个词汇的含义。商业和管理这两个词已经司空见惯，没有多大疑义，而行政和体制这两个词目前理论界的解释还很不统一，而不同的解释又给商业行政管理体制形成了不同的界定。所以，这里要特别对行政和体制这两个概念费些笔墨，以阐明自己的看法。

从古到今，众多的思想家和政治家都曾对行政作过不少论述，人们从不同的角度赋予它不同的含义。我们首先分析一下资产阶级学者对“行政”一词的解释。

1、狭义行政说。这种说法主要是从“三权分立”的角度理解行政，它认为行政是国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的

活动，即政府组织中行政部门的工作。如美国著名行政学家威洛比曾在1927年出版的《行政学原理》一书中说过：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。这种认识有其历史原因。近代许多资本主义国家按照资产阶级启蒙学者“三权分立”的理论组建国家管理机构，立法、司法、行政分立，互相制约，行政管理职能得以相对独立存在和发挥。这种观点的意义在于把行政概念的质的规定性表述得较为准确，其缺陷在于不能全面反映当代“三权”相互渗透、行政权逐步扩大的现状与趋势。如果说，在资本主义革命胜利初期，“三权分立”在某种程度上确实存在的话，那么，进入帝国主义阶段以后，“三权分立”的体制已发生了很大变化。实际上，国家管理权力愈来愈明显地集中在行政机关，政府的权力愈来愈明显地凌驾于立法、司法机关之上。所以，狭义的行政概念，同实际生活是不一致的，它不为人们普遍接受。

2、广义行政说。这是一种从政治与行政的分离的角度来解释行政的说法，它认为行政是一种与政治相分离的、实现国家目的执行活动。如美国行政学家古德诺1900年在《政治与行政》一书中曾说过：“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”。据此，凡属执行国家意志的管理部门、管理活动就叫行政。显然这种界定也不十分严密。这种观点的意义在于把行政学从政治学中分离出来并形成一门独立的学科，从而促进了资产阶级行政学的完善与发展，其缺陷在于片面强调政治与行政的分离，而不能正确地反映当代世界各国政治与行政紧密相联，相互综合与影响的实际情况。事实上，行政不可能不表现国家的意志，执行不可能不体现政治。恰恰相反，现代世界各国无不积极参与政治决策，无不积极体现统治阶级的意志。所以，这种对行政相对广义的解释，同实际生活也是不一致的，它也不能为人们普遍接受。

3、最广义行政说。这是一种从管理功能的角度来解释行政的说法，它认为，行政是国家所有机关（包括立法、司法、行政）和

企事业单位的行政事务的管理与处理，即一切管理都是行政。如美国加州大学教授费富纳说：“行政是集体的努力与合作的艺术”。而西蒙与史密斯堡、汤姆森合著的《行政学》一书则认为：“行政是若干人为达到共同目的时所作的合作的集体行动”。这种观点的意义在于把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴，使行政学的研究范围更为广阔，其缺陷是包罗万象，过于笼统，失去了科学分类的意义，容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的内容相混淆，难以显示出行政管理学科的独特性和确定性，不利于国家管理规律的探讨。所以也不能为人们普遍接受。

“行政”一词在我国历史悠久。《左传》就有“行其政事”、“行其政令”，《纲鉴易知录》这部编年史中也有“召公、周公行政”的记载。这里所说的“行政”即指管理国家事务。所以，在中国通用的词典里，“行政”界定为国家政务的管理。但是尽管如此，“行政”一词在我国的实际使用中也有很多混淆。如不少人认为，行政就是各个机关的总务部门，主要管理机关内衣、食、住行的日常事务，所以有许多单位把管理这些日常事务的部门，称为行政处（科）。另外也有把行政理解为一般机关工作的，如称某某人是行政人员，意思就是指其在机关工作。

马克思、恩格斯、列宁曾在不同的历史时期，针对不同的问题，从不同的角度，对行政作过论述。马克思曾指出：“行政是国家的组织活动”。^①恩格斯说过：“行政到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的社会职能时才能继续下去”。^②列宁认为，行政是“在技术上掌握国家机构”，“开动这个机构”。^③三位革命导师的论述，深刻地揭示了行政的本质。它说明行政不仅是一种国家职能活动，而是国家的一种组织活

①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

②《马克思恩格斯全集》第3卷，第219页。

③《列宁选集》第3卷，第229页。

动，它的主体是国家，而不是社会的组织，更不是指个人，这就把行政从各种纷繁的社会现象和不同的国家职能中区别开来，从而在范围上给了更加科学明确的界定。

综上所述，笔者认为，正确把握行政的概念需要注意以下几个问题：

1、行政是一个具有阶级性的概念。资产阶级学者对行政概念的不同解释，对理解行政的涵义都有一定的参考价值。但是，我们应看到，资产阶级学者往往从超阶级的角度，否定行政的阶级性。马克思主义认为，行政是一个国家概念，并不是超阶级的，它与国家一样，都有阶级性和鲜明的政治性。

2、行政与管理是两个既相互联系又相互区别的概念。如前所述，在现实生活中，人们往往把行政与管理的概念混淆起来。其实，行政和管理有着明显的区别：其一，管理的历史比行政更长。自从人类组成一定的社会群体起，就出现了管理活动。在原始社会，人们为了生存，就要组织起来同自然界作斗争，就要组织生产、组织分配，这就是原始的管理。而行政则是管理活动发展到国家出现以后的产物。其二，管理具有普遍性。从生产到生活，事事处处都需要管理，可以说，凡人力所至之处，管理无处不有，无时不在。但是并非所有管理都是行政。应当指出，我们说行政和管理有区别，并不是说它们是两个对立的观念。行政也是一种管理，但它只是管理这个大系统中的一个子系统。

3、行政的概念也随着社会的发展而发展。“行政是国家的组织活动”，马克思的这一表述无疑十分正确。但需要指出的是，国家是个历史范畴，它是在一定的历史条件下产生发展和消亡的，是阶级专政的工具，随着阶级关系的不同而具有不同的性质与职能，行使不同的行政权力。社会主义国家不同于资本主义国家，中国又不同于其他社会主义国家。我们国家目前正处于经济大发展时期，一切工作以经济建设为中心，由此，组织和管理国民经济活动就成

为我国行政的重要任务。这一点我们必须牢记。

根据上面对行政概念的分析，我们可以容易地引出行政管理的含义。行政管理是国家的基本职能之一，是对国家事务的一种有组织的管理活动，目的是实现统治阶级的意志。社会主义行政管理，是依照宪法和法律的规定，由国家行政机关通过对国家事务的组织和管理，执行并实现人民的意志，建设高度文明、民主、富强的社会主义国家。这就是说，第一，行政管理的主体是国家行政机关，它是一种国家职能，或者说是国家职能之一；第二，这种管理国家事务的活动是依法进行的，必须按照宪法和法律的规定展开活动；第三，它的内容是组织和管理国家事务，根本任务是建设社会主义。简言之，行政管理就是指国家职能部门对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理。由是可知，商业行政管理就是指国家商业行政管理部门对国家商业经济活动所进行的管理。

“体制”一词，用途很广。例如国家体制、领导体制、政党体制、经济体制、教育体制等等。关于“体制”的含义，目前理论界看法不大统一。如有人认为，体制是国家机关、企业、事业单位等的组织制度；^①有人认为，体制是指国家机关、企业事业单位的权限的划分，以及按照这种划分，所设置的机构和所形成的组织、制度与体系；还有人认为，体制是指制度的表现形式。本人认为，从本质上讲，体制就是指制度的具体表现形式，但这种制度的含义并不只限于“大家共同遵守的办事程序和行动准则”，它应该包括制度的基本内容及其相互关系。从这种思路出发，我认为，行政管理体制一般是指国家行政部门的组织机构、管理途径与方式及其各种管理制度。

综合分析，我们可以得出商业行政管理体制的定义：商业行政

①《现代汉语词典》，商务印书馆1983年版。

管理体制是指国家保证和推动商业经济活动顺利进行的管理机制，各层次的管理机构及其设置方式和一系列经济管理制度的统一。

（二）商业行政管理体制的性质

商业行政管理体制是一个复杂的范畴，它作为经济管理体制或行政管理体制的一个组成部分，其性质取决于社会经济制度的性质，这一点毫无疑义。但由于影响商业行政管理体制的因素较多，所以我们在探讨商业行政管理体制的性质时，就不能唯社会制度论，还要考虑到其他的因素。不然我们就无法解释，实行不同经济制度的国家，它们在体制上都往往有相同之处，而实行同一经济制度的国家，体制上却可能有很大的差别。

1、资本主义行政管理与社会主义行政管理的联系与区别

从广泛的意义上来说，行政管理作为一种上层建筑，是人们有目的、有计划的活动，因而任何国家的行政管理都是一种自觉的管理。资本主义国家的行政管理，是适应资本主义生产关系发展的需要和社会化大生产发展的要求而产生和发展的。资本主义国家政府在一两百年的执政过程中积累的调节社会经济活动和对企业进行间接管理的方法和手段，实际上是组织现代化大生产的经验，是任何社会大生产所必需的，对我国也有参考意义。然而，透过现象深入分析，我们就会发现资本主义的行政管理和社会主义的行政管理有着本质的区别。资本主义国家的行政管理，不管用什么词藻和形式装饰起来，它都是建立在生产资料私有制基础上的，其目的是为发展资本主义服务，为垄断资产阶级服务。从根本上说，它与社会发展的历史趋势和客观规律存在着不可调和的矛盾。社会主义的商业行政管理作为社会主义国家经济职能的体现，是建立在生产资料公有制和国家、集体、个人三者之根本利益一致基础之上的，它是民主管理与科学管理高度统一的、新型的国家行政管理。在社会主义条件下，国家行政部门对商业经济活动的组织和管理，其根本目的是促进国民经济的良性循环和人民群众日益增长的生活需要的

满足。这是我国社会主义行政管理区别于一切剥削阶级国家行政管理的根本之点，这也正是社会主义行政管理的优越之处。

2、社会经济制度与国家经济管理体制是对立统一的辩证关系

社会经济制度是：“政治上层建筑借以树立起来的基础”。^①经济管理体制是社会经济制度的存在形式，它是一定的社会经济制度在管理方面所采取的具体制度、方式和方法。社会经济制度与经济管理体制的区别，乃是同一事物的内容与形式之间的区别。同样的内容可以采取不同的形式，资本主义经济制度可以采取不同的经济管理体制，社会主义经济制度也可以采取不同的经济管理体制。没有不采取一定体制形式的制度，也没有一成不变和普遍适用的体制模式。

社会经济制度和经济管理体制作为同一事物的内容和形式，它们之间有着不可分割的联系。一方面是内容决定形式，社会经济制度决定经济管理体制，经济管理体制是离不开社会经济制度的。经济管理体制总是某种社会经济制度的管理体制。因此，我们改革经济管理体制必须在坚持社会主义制度的前提下进行，必须始终注意社会主义经济制度的基本要求。社会主义的经济管理体制，必须是按照社会主义基本原则和基本特征组成的管理体制。搞改革只能改革不合理的管理体制，决不能改变社会主义经济制度。另一方面，形式表现内容，经济管理体制表现社会经济制度，就是说，社会经济制度也是离不开经济管理体制的，任何社会经济制度都要通过一定的经济管理体制表现出来。好的经济管理体制能够充分表现社会主义经济制度的内容，充分发挥社会主义制度的优越性。现在落后的经济管理体制同先进的社会经济制度的矛盾，妨碍了社会主义制度优越性的发挥。

商业行政管理体制作为经济管理体制的一个分支，也是一定社

^①《列宁选集》第2卷，第443页。

会经济条件下的管理体制，因而商业行政管理体制也具有社会属性，它的性质也取决于社会经济制度的性质。我国是社会主义国家，社会主义的经济基础决定我国的商业行政管理体制必须是按照社会主义的基本原则和基本特征组成的体制，其性质必然是社会主义的商业行政管理体制。

3、商业行政管理同企业经营的异同

商业行政管理与商业企业经营管理在管理理论和方法上有很多相似之处。如作为管理，二者都是以组织和分工为前提的，二者的职能都包括指挥、决策、协调、计划、监督、检查等内容，二者都要遵从分工合作、责权分明、统一指挥的原则，二者都涉及到对人财物的管理，等等。了解它们的相同点，有利于商业行政管理部门借鉴企业经营管理的先进经验，提高商业行政管理效能。因为，企业经营管理的研究一般总是走在行政管理的前面，有些企业管理的新理论和新方法有其参考价值，特别是关于技术性管理部分，运用企业管理的理论和方法更为明显。但是行政管理和企业管理是两个不同的领域，二者毕竟有本质的不同，划不清二者的界限，将难以确立行政管理的独特性和自身的系统。不加分析地把微观管理的作法生搬硬套到宏观管理上，难免张冠李戴、效果不佳，甚至使得其反。一般来讲，商业行政管理同商业企业经营管理至少有以下几点区别：（1）目的性不同。商业行政管理的目的是保证商业经济活动的协调发展和取得社会经济效益；企业经营管理的目的是提高竞争能力、追求最大的利润。（2）承担的责任不同。商业行政管理直接对国家负责、对市场负责、对人民负责；企业的管理往往只从本企业的利益出发，不直接承担社会责任。（3）使用的手段不同。商业行政管理部门可以利用经济的、行政的、法律的手段进行商品流通的管理，他们往往依靠政权的力量，带有强制性，企业则不能依靠政权力量行使法律手段和行政手段。（4）管理的对象与范围不同。企业管理只限于本企业的人财物；商业行政管理则触及全社

会从事商业经济活动的企业和个人。(5)管理的自由度不同。商业行政管理法律性和政策性很强,管理活动必须以行政法律和国家决策为依据,一般比较稳定;而企业管理环境则是变幻无常,必须随机应变。

由此可见,商业行政管理具有自己的特征,研究商业行政管理体制问题必须首先从自身的特点出发,寻找自身发展的规律性。

4、商业行政管理体制模式受生产力和社会分工发展水平的制约

商业行政管理体制是对商业经济活动进行社会管理的体制,它直接取决于生产力发展水平对社会管理的要求程度。在不同的历史阶段,社会之所以采取不同的商业行政管理体制,直接取决于劳动的社会联系和生产的社会化程度,归根结底又是由生产力发展水平决定的。人们可以在现有的生产力发展水平下不断完善商业行政管理体制,并且可以根据上层建筑一定要适应经济基础的客观规律,改进和改革不合理的商业行政管理体制。但是,人们不能置现有的社会生产力发展水平于不顾,任意选择商业行政管理体制。在自给自足的自然经济条件下,商品流通很不发达,没有进行社会管理的必要,随着生产力的迅速发展,社会分工日益复杂,商品流通触及到社会的每个角落,成为社会再生产的一个重要环节,客观上产生了实行社会管理的需要,以保证商品流通的顺利实现和社会再生产的顺利进行。而要对发达的商品流通实施社会管理,就必须建立一定层次的管理结构、运用一定的管理机制、形成一定的管理制度,即建立一定的商业行政管理体制。

我国商业行政管理体制的沿革历史表明,国家管理商业的具体制度和方式,必须适应不同历史时期的生产力发展水平。如建国初期战争刚刚结束,经济处于恢复时期,国家商业管理人才十分缺乏,管理手段很不发达,管理水平也不高,粗放的经济采取粗放的管理方式是不可避免的。因此,当时实行高度集中的,以行政方法