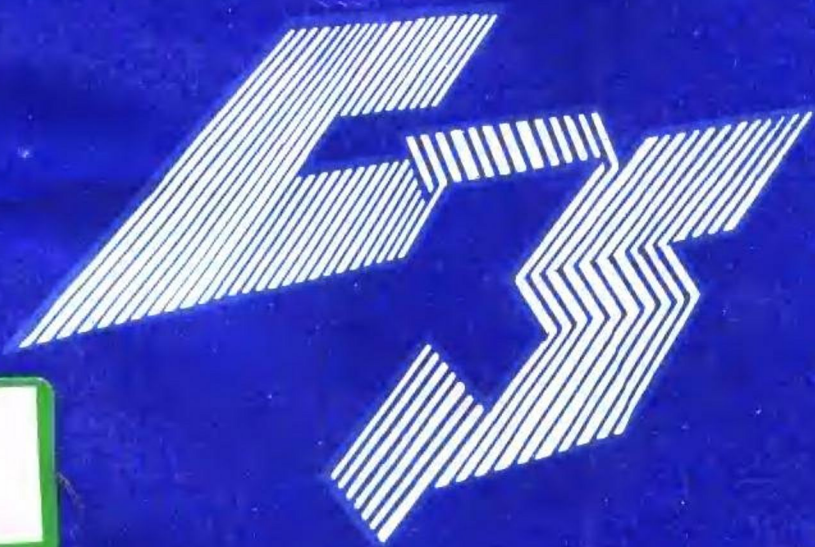


工商 行政管理学

钟文 著



武汉大学出版社

5.9

工商行政管理学

© 钟文 著

•
武汉大学出版社出版发行

(430072 武昌 珞珈山)

武汉市汉桥印刷厂印刷

•
850×1168 1/32 10.875印张 268千字

1991年9月第1版 1995年5月第3次印刷

印数：1 4001—1 9000

ISBN 7-307-00487-9/C·25

定价：10.00元

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。

由武汉大学工商管理系青年教师钟文、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《工商管理管理学》，是一部比较系统研究工商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管理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份并存的格局中，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管理管理的实际，结合研究我国工商管理的历史发展，借鉴了国外一些有关工商管理管理方面的基本理论，从现实、历史、国外等侧面对工商管理管理的规律作了较为全面的论述。作者对许多工商管理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管理管理工作具有一定的理论价值和现实意义，是工商管理管理理论研究工作中的一件可喜的事。我认为，从事工商管理管理工作的同志和其他热心于工商管理管理工作的人士，会从这本书中受到教益的。

国家工商管理管理局副局长

甘国屏

绪论 工商行政管理概述

一、名词的由来

工商行政管理，作为一个专有名词，是在我国经济发展的过程中产生的。因此，研究工商行政管理，首先就必须了解它产生的原因。

1949年全国解放后，我国各大中城市都相继成立了“工商局”。在这期间，我国社会主义经济建设还刚刚开始，私人资本主义经济仍占相当大的比重。因此，当时“工商局”管理的主要对象是资本主义工商业、个体户、流动商贩等，其主要任务是通过管理资本主义工商业，对它们实施社会主义改造，如取缔投机倒把、稳定市场物价以及进行商标注册等。当时，国务院没有设置相应的“工商局”，而只设有“私企局”，即“私营企业局”。但是在管理实践中，人们越来越觉得“私企局”只管“私营”企业，而市场和商标等，决不是“私企”两字所能概括得了的。因此，在当时“私企局”领导和其他管理人员的建议下，

“中央财政经济委员会”决定：把“私企局”改为“工商行政管理局”。这样，工商行政管理作为一专有名词从此产生了。并且随着它的产生和发展，越来越被赋予新的、更加丰富的含义，从而演变为今天的具有特定含义的、具有系统意义的理论概念。

二、工商行政管理的概念

所谓工商行政管理，就是为了建立和维护市场经济秩序，国

家通过其行政机构，对商品生产经营者及其市场经济活动所进行的行政管理监督。

这一概念与工商管理刚一产生时的“管理部门”意义是不一致的。作为“管理部门”和“管理工作”原始意义的工商管理，并不是一开始就明确上述概念而抽象地提出来的。实际上，这一概念是在工商管理实践几十年的基础上发展起来的。因此，必须把工商管理的基本概念同工商管理的工作区别开来。它虽然产生于工商管理的工作实践，是由其管理实践总结和概括出来的，但它又不完全等同于工商管理的工作。工商管理的工作，是指现行的、乃至历史的由国家专门设立的工商管理机构，为使国家工商管理职能在社会经济生活中得以实现，而进行的各项管理活动。这里需要指出的是：现实中的工商管理的工作，与国家专门的工业行政管理和商业行政管理工作是有严格区别的，后者是指国家工业行政管理部门和商业行政管理部门的专门管理活动。因此，工商管理并不是工业行政管理和商业行政管理两个基本概念的简单综合。

三、理解工商管理概念的几种主要观点

由于我国对工商管理的系统理论研究还刚刚开始，因此，究竟何谓工商管理，人们在思想上还没有取得一致的观点。兹介绍现行的几种主要基本观点。

许俊千教授主编的《工商管理通论》（工商出版社出版）认为：工商管理是国家对社会商品经济活动的一种行政管理职能。有广义和狭义之分。广义的是指国家对于整个社会商品经济活动的行政管理，狭义的是指国家工商行政部门按照政府所赋予的权限对社会商品经济活动进行的行政管理。

董久昌教授主编的《中国工商管理学概论》（海洋出版社出版），把国家通过其行政机构对社会商品经济活动的管理职能称之为广义上的工商管理，而把国家工商行政部门依

据国家的法律、经济行政法规,对社会商品经济活动中的综合性的经济活动所进行的行政管理监督定义为狭义上的工商管理。这个概念的基本特点是突出社会商品经济活动中综合性的经济活动这一管理对象,与《工商管理通论》中的观点有管理对象范畴大小不同的“域”的区别。

还有一种观点认为:工商管理就是国家对经济组织外部的经济行为进行行政管理监督的一种职能(见《经济管理研究》1986年第二期,武汉大学管理学院编)。概念的特点是:突出管理对象是经济组织外部的经济行为。

此外,从事工商管理工作的有识之士,亦有一种观点认为:工商管理是国家运用行政的力量,依据国家法律、行政法规和政策规定,采用行政手段和法律手段,确定商品经济活动行为主体的法律地位及其权利,对包括商品生产和商品交换在内的整个社会经济活动,以及与之相联系的上层建筑领域某些方面进行监督检查的一种带有执法性质的综合性的经济行政监督管理职能(见段英琦的“关于工商管理学几个基本概念的思考”,《全国第二次工商管理学术讨论会论文集》第44页,河南省工商管理学会编)。概念的特点是:管理对象的范畴极为广泛。不过作为一个抽象的理论概念,不免有些冗长。

对于工商管理概念的理解,还有其它的一些观点,这里不一一作出介绍。

四、工商管理概念的基本涵义

纵上所述,对于工商管理概念的准确把握,还缺乏一致的、权威的见解。那么,究竟如何理解工商管理呢?我们认为可以从它的基本涵义上来把握。

(一)工商管理首先是行政管理

“行政管理”是一个复合概念,它是由“行政”和“管理”两个层次的意义复合而成的。

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，有人认为，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曰“行政负责人”。显然，这种观点是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，主要是指国家制定宪法、法律等立法活动，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。

何谓管理？管理科学家也曾从不同角度给它下过定义。有人从职能的角度来给管理下定义：“管理，就是实行计划、组织、指挥、协调和控制”。有人从过程的角度下定义：管理“是一个

为了达到同一目标而协调集体所作努力的过程”。有人从决策的角度下定义：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。

工商行政管理，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，支持有计划商品经济的发展，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。

也有的人认为，工商行政管理首先是经济管理，把它归于经济管理的范畴。这种观点实质上是片面强调管理内容的经济属性，而忽视了管理主体、管理主体与管理客体和管理内容之间以及管理手段的本质特点。经济管理，简单地说就是对于经济活动的管理，它强调的是对社会经济活动或企业的生产经营活动所进行的计划、组织、指挥和调节，强调按经济发展的客观规律而有目的地运用经济杠杆手段、经济运行机制来调节经济。而行政管理，强调的是按照国家法律、法规、政策和计划办事，运用一系列的行政措施，通过法定的行政程序，对于市场经济活动实施依法管理和监督。正是这一点，决定了工商行政管理从本质上首先是行政管理，而不是经济管理。

（二）工商行政管理的性质是经济行政监督

监督，顾名思义，就是监察和督导。所谓经济监督，就是对经济活动的监察和督导。社会主义的经济监督，不是对某一局部

活动，而是对社会再生产各个环节所进行的全面监督。国民经济决策与计划，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。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。社会主义有计划商品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，以及进行的全面管理、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。它是由一系列的因素包括管理的最基本职能、管理目标以及管理手段等所决定的。工商管理行政部门依据国家法律、工商法规以及国家有关的经济政策，监督、检查商品生产经营者及其市场经济活动。一方面控制它们不要发生某些活动、某些行为；另一方面又允许并督促它们进行某些活动、某些行为。在监督管理过程中，如发现违反法规、法律和政策等标准的行为，利用行政手段及时处

理，使其符合国家规定的各种行为标准和行为取向，以维护市场经济秩序。因此，工商行政管理主要行使的是对市场经济活动的监督职能，而且行使的是国家行政的力量。正因为如此，工商行政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商品生产经营者的市场经济活动

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。工商行政管理的管理对象包括商品生产经营者、商品生产经营者的市场经济行为以及商品。其中最重要的是商品生产经营者的市场经济行为，它起主导作用。

从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达：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，工商行政管理的管理对象远没有象上述描述的那样广泛。实际上，上述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“商品生产经营者的市场经济活动”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商品生产经营者，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。

目 录

绪 论 工商行政管理概述.....	(1)
第一章 工商行政管理学的研究对象.....	(1)
第一节 创建工商行政管理学的必要性和可能性.....	(1)
第二节 工商行政管理学的研究对象.....	(4)
第三节 工商行政管理学的学科体.....	(8)
第二章 工商行政管理的地位和作用.....	(13)
第一节 工商行政管理与商品经济.....	(13)
第二节 工商行政管理与市场机制.....	(21)
第三节 工商行政管理与国家管理经济职能.....	(27)
第四节 工商行政管理是宏观经济间接行政控制体系 的重要组成部分.....	(31)
第三章 工商行政管理的特点.....	(37)
第一节 工商行政管理的方法特征.....	(37)
第二节 工商行政管理的管理领域特征.....	(41)
第三节 工商行政管理的综合管理性.....	(46)
第四节 工商行政管理的管理超脱性.....	(48)
第四章 工商行政管理的职能.....	(53)
第一节 工商行政管理的职能概述.....	(53)
第二节 组织职能.....	(60)
第三节 控制职能.....	(65)

第四节	协调职能·····	(69)
第五节	监督职能·····	(77)
第五章	工商行政管理的目标·····	(87)
第一节	市场经济秩序的概念及其内容体系·····	(87)
第二节	市场经济秩序的特点·····	(92)
第三节	建立和维护市场经济秩序的必要性·····	(94)
第四节	市场经济秩序的建立·····	(100)
第五节	市场经济秩序的维护·····	(107)
第六章	工商行政管理的客体·····	(113)
第一节	商品生产经营者·····	(113)
第二节	商品生产经营者的权利·····	(123)
第三节	商品生产经营者的义务·····	(131)
第七章	工商行政管理的对象·····	(136)
第一节	经济行为的基本概念及其分类·····	(136)
第二节	投资行为与市场经济秩序·····	(138)
第三节	购买行为与市场经济秩序·····	(142)
第四节	促销行为与市场经济秩序·····	(147)
第五节	经济合同行为与市场经济秩序·····	(159)
第六节	定价行为与市场经济秩序·····	(164)
第八章	工商行政管理的内容体系 (一) ·····	(169)
第一节	商品生产经营者登记管理·····	(169)
第二节	市场管理·····	(176)
第三节	经济合同管理·····	(178)
第四节	商标管理·····	(182)
第五节	广告管理·····	(188)

第九章 工商行政管理的内容体系（二）	(193)
第一节 标准管理	(193)
第二节 价格管理	(200)
第三节 海关管理	(203)
第十章 工商行政管理法规	(206)
第一节 行政管理法规的基本概念	(206)
第二节 工商行政管理法规的调整对象和调整方法	(207)
第三节 工商行政管理法规的制定权	(212)
第四节 工商行政管理法规的法律效力	(214)
第十一章 工商行政管理的主体	(220)
第一节 工商行政管理机关的基本属性	(220)
第二节 工商行政管理机关的行政行为	(225)
第三节 工商行政管理机关机构设置的原理和原则	(229)
第四节 工商行政管理机关的管理权限划分	(233)
第五节 工商行政管理机关与其它相关行政机关的 关系	(235)
第六节 工商行政管理机关的领导体制	(236)
第十二章 中国工商行政管理发展史概述	(241)
第一节 中国古代的工商行政管理	(241)
第二节 中国近代的工商行政管理	(255)
第三节 中国现代的工商行政管理	(273)
第十三章 国外工商行政管理基本理论概述	(284)
第一节 西方国家工商行政管理的目标	(284)
第二节 反垄断理论	(288)

第三节	制止不正当竞争理论·····	(296)
第四节	外扩性理论·····	(303)
第五节	保护消费者利益的理论·····	(306)
第十四章	工商行政管理信息系统·····	(312)
第一节	管理信息系统概述·····	(312)
第二节	工商行政管理信息系统的构成·····	(315)
第三节	工商行政管理数据库·····	(319)
后记	·····	(330)

第一章 工商行政管理学的研究对象

第一节 创建工商管理学的必要性和可能性

有没有必要、有没有可能创建工商行政管理学，这是我们研究工商行政管理学一开始就遇到的一个重要问题。近年来，理论研究的方兴未艾和学术活动的蓬勃开展，特别是工商行政管理作为国家经济监督职能的不断加强，似乎已经肯定地回答了这个问题。但是，为什么有这种必要性和可能性，以及这种必要性和可能性究竟体现在哪里等等，这些问题依然没有得到清楚的、有力的说明。而正是这些问题，决定了建立工商管理学的目的性和重要意义。所以，我们需要详尽地探讨一下关于创建工商管理学的必要性和可能性这一特殊而又独立的管理理论问题。

一、必要性

（一）管理实践需要管理理论指导

工商行政管理部门，作为国民经济监督的一个重要职能部门，从它的建立到现在，虽已历经近40余年的实践，可创建它的管理理论的必要性问题，却是直到最近两年才提出来的。工商行政管理部门的几起几落，以及它过去曾留在人们头脑里的不良形象，并不是由于工商行政管理工作的不重要，也不是由于它管理了其它管理部门不愿管理的事务，而是因为它没有自身的理论体系，没有找出它存在的理论和现实依据。没有总结和指导实际工作

的理论支柱，就不能从科学的高度去认识它的重要作用和地位。随着近年来工商行政管理职能的不断加强，必须将这种管理实践上升到科学的高度去认识，否则，管理实践必定依然停留在原有的水平上，得不到与我国社会主义有计划商品经济的同步发展。事实上，管理实践已经提出了许多有待从理论上值得研究回答的问题。比如，“经济越是搞活，为什么越要加强工商行政管理”，“工商行政管理的目标究竟是什么”等等，这些都需要在理论上作出科学的回答。所以，越是加强工商行政管理，越是需要工商行政管理的系统理论，以利于指导工商行政管理工作的实践。

（二）管理工作实践中存在着特殊的管理规律性，是创建管理理论的有效论据

并不是说每一个实际管理部门都必须有一套自成体系的管理理论，在这里，须区分加强工商行政管理的必要性和创建工商管理学理论的必要性这两个重要的基本问题。它们是既有联系又有区别的，绝不能将它们等同起来。前者是后者的前提和条件，但前者并不就决定了后者。在我国资本主义改造时期，以及以后的一些经济调整时期，工商行政管理工作都曾起过十分积极的作用，它的必要性是众所周知的。然而，那时并没有也不可能提出创建工商管理学理论的必要性问题。这主要是管理实践尚处在摸索阶段，还不具有可循的规律性，因而也就不具备管理学理论所特有的研究对象。因此，创建这种管理理论，不是因为存在这样一个实际管理部门，而是在于管理实践中存在的特殊的管理规律性。在管理实践中存在一些不是由某现有学科所能满足得了的需求（如果不改变研究对象的话）。正是这类需求是论证管理理论必要性的有效论据。问题是：在工商行政管理的实践中是否存在着这样的需求呢？回答是肯定的。因为，工商行政管理是国家管理经济的一个独立的职能部门，与其它的职能部门相比，无论在其管理内容、对象、方法、手段以及直接的管理目标上，都存