

周秀淦
宋玉昆 主编

工商行政管理学概论



gshangxingzhengguanlixuegailun

大连理工大学出版社

工商行政管理学概论

主 编 周秀全 宋玉昆

副主编 陈双喜 刘国忱 王宁波

大连理工大学出版社

工 商 行 政 管 理 学 概 论

Gongshang Xingzhen Guanlixue Gailun

周秀淦 宋玉昆 主编

大连理工大学出版社出版 (大连市甘井子区凌水河)

大连铁路中学印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32印张: 9.375 字数: 200千

1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷

印数 0001—4500册

责任编辑 方延明 王佳玉

封面设计 羊 戈

责任校对: 郝 萍

ISBN 7-5611-0200-3/F·23

定价: 3.10元

目 录

导 言	(1)
第 一 章 工商行政管理的意义和作用	(6)
第一节 工商行政管理的意义	(6)
第二节 社会主义工商行政管理存在的必 要性	(13)
第三节 工商行政管理的地位和作用	(23)
第 二 章 工商行政管理的性质和职能	(30)
第一节 工商行政管理的性质	(30)
第二节 工商行政管理的职能	(33)
第三节 工商行政管理的基本原则	(39)
第四节 工商行政管理的任务	(43)
第 三 章 工商行政管理的产生和发展	(47)
第一节 工商行政管理的产生	(47)
第二节 中华人民共和国成立前的工商行政 管理	(49)
第三节 中华人民共和国成立后的工商行政 管理	(55)
第 四 章 工商企业管理	(66)
第一节 工商企业的地位和作用	(66)
第二节 工商企业的类型	(71)
第三节 工商企业的组织管理	(75)

第四节	工商企业的行为管理·····	(79)
第五节	工商企业管理政策·····	(87)
第 五 章	市场管理·····	(93)
第一节	市场的意义与作用·····	(93)
第二节	市场管理的任务·····	(96)
第三节	市场管理政策·····	(100)
第四节	市场建设与管理规范化·····	(108)
第 六 章	个体经济管理·····	(113)
第一节	个体经济的性质·····	(113)
第二节	个体经济的作用·····	(118)
第三节	个体经济管理的任务·····	(120)
第四节	个体经济管理政策·····	(128)
第 七 章	私营企业管理·····	(133)
第一节	私营企业的性质·····	(133)
第二节	私营企业的地位和作用·····	(141)
第三节	私营企业管理·····	(145)
第 八 章	外商投资企业管理·····	(153)
第一节	外商投资企业的概念、特点和作用···	(153)
第二节	外商投资企业管理的法律依据·····	(160)
第三节	外商投资企业管理的任务·····	(174)
第 九 章	工商行政管理法和法制管理·····	(181)
第一节	工商行政管理法的性质及其特征·····	(181)
第二节	工商行政管理法的作用·····	(190)
第三节	工商行政管理法规的制定与实施·····	(196)
第四节	经济仲裁·····	(205)
第五节	经济检查·····	(211)

第十章 工商行政管理机构	(217)
第一节 工商行政管理机构概述.....	(217)
第二节 工商行政管理机构的设置.....	(220)
第三节 工商行政管理机构工作制度.....	(225)
第四节 工商行政管理机构的干部管理制度...	(236)
第五节 工商行政管理机构的改革.....	(242)
第十一章 工商行政管理方法	(246)
第一节 行政方法.....	(246)
第二节 经济方法.....	(252)
第三节 法律方法.....	(257)
第四节 思想教育方法.....	(262)
第十二章 工商行政管理现代化	(267)
第一节 工商行政管理的系统管理.....	(267)
第二节 工商行政管理的目标管理.....	(274)
第三节 工商行政管理的信息管理.....	(282)
参考文献	(290)
编 后 记	(291)

导 言

社会主义工商管理学的产生，是我国社会主义有计划的商品经济发展的客观需要，是社会主义工商管理发展的必然要求。

马克思主义原理告诉我们，实践是认识的源泉，是理论产生的基础，通过实践而发现真理，又通过实践证实真理和发展真理。社会主义工商管理学就是关于工商管理实践的理论体系，它来源于工商管理的实践活动；同时，又在工商管理实践活动中受到检验，得到修正、补充和发展，从而进一步指导实践活动。所谓工商管理，简单地说，就是国家对社会商品经济活动的行政干预和管理。或者说，工商管理是国家运用政权力量管理社会商品经济活动的一种职能。所以，工商管理活动，就是工商管理机关根据国家的授权对社会商品经济活动进行管理的一种职能活动。

但是，从历史上看，我国在奴隶社会和封建社会时，都已经存在着商品经济了。因为那个时期，在国民经济中占主导地位的是自然经济，而不是小商品经济，因而不可能产生什么理论体系。中华人民共和国成立后，我国在相当长的时期内实行高度集中的计划经济体制，实质上是一种同商品经济相对立的产品经济，特别是“文革”时期，否定了商品经济，撤销了工商管理机构，当然，也根本谈不上什么理

论研究了。

党的十一届三中全会以后，党的一系列的方针、政策，明确提出社会主义经济是有计划的商品经济，从而我国进入一个新的历史时期。随着经济体制改革的深入，商品经济得到了巨大的发展，工商行政管理的作用越来越重要，管理的范围越来越大，管理的任务越来越重。在这种新形势下，国家为了促进和保护商品经济健康地发展，协调经济关系，维护社会经济秩序，强化了工商行政管理职能，加强了工商行政管理部门的组织建设；同时，在这种新形势下，出现了许多新情况、新问题，不断地给工商行政管理提出了新课题、新要求，迫切地需要加强理论研究，为工商行政管理提供科学的依据。由此可见，社会主义工商行政管理学的产生，是我国社会主义有计划的商品经济发展的客观需要，也是工商行政管理工作发展的必然要求，它标志着我国工商行政管理进入到一个新的历史时期，它在今后发展中，对提高我国工商行政管理水平和促进四化建设，必将起着重大的作用。

社会主义工商行政管理学是我国工商行政管理发展到一定历史阶段的产物。它是以马克思主义、毛泽东思想为指导，研究工商行政管理活动及其规律性的一门综合性的社会科学。或者说，社会主义工商行政管理学是研究工商行政管理活动及其规律的学科。它的任务就是通过对工商行政管理这一特定的社会实践活动的研究，进行理论性探索；对实践经验进行理论抽象和概括；揭示工商行政管理的规律性；用以提高工商行政管理工作水平，使其更好地为社会主义经济建设服务。

什么是工商行政管理活动及其规律？

工商行政管理是国家运用政权力量对社会商品经济活动进行管理的一种行政职能。因此，工商行政管理的主体是国家授权的工商行政管理机关；工商行政管理的客体是社会商品经济活动。由于商品经济本身固有规律的作用，商品经济活动不可避免地会产生某些盲目性和违法经营活动。对于这种现象，国家除了运用计划指导和经济手段加以调节外，还必须运用行政力量，对社会商品经济活动进行监督与管理，以维护社会经济秩序，保证社会主义有计划商品经济健康发展。

从我国实际情况来看，国家工商行政管理机关对社会商品经济的管理，是通过它的各种不同的具体业务管理活动来实现的，如企业登记管理、市场管理、经济合同管理、个体经济管理、商标管理、广告管理、打击投机倒把活动等。即所谓“六管一打”。工商行政管理学的任务就是透过“六管一打”的大量现象，抓住其内部联系，认识本质，总结概括其发展变化的规律性，从而进一步指导社会主义工商行政管理的实践活动。

工商行政管理的活动状况是工商行政管理外部联系的现象特征，工商行政管理的规律是工商行政管理内部联系的本质特征，工商行政管理活动同工商行政管理规律之间的关系是现象同本质之间的关系，二者是对立统一的。这就是说，现象不是规律，规律也不等于现象。正因为如此，工商行政管理的各种具体业务活动的研究（如“六管一打”的研究）同工商行政管理学的研究，既有联系，又有区别。所以，工商行政管理学的研究不能脱离工商行政管理的具体活动，但也不

能把工商管理学的研究对象只理解为“工商管理管理的活动现象”，否则，它将成工商管理活动的具体业务，或者是“六管一打”的大拼盘。

应当指出，工商管理是国家管理社会经济活动的一种职能，它是建立在社会主义经济基础之上的上层建筑。因此，工商管理学的研究对象不属于生产力，也不属于生产关系，而是属于上层建筑范畴的，这是一方面；另一方面，工商管理是国家意志的反映，实质上，是上层建筑对经济基础的反作用。所以，工商管理学研究上层建筑又不能脱离经济基础，而必须从上层建筑中这一特定部分——工商管理与经济关系的相互作用中去研究，使其很好地为社会主义经济建设服务。

社会主义工商管理学的内容主要分四部分：第一部分着重研究工商管理学的基本理论问题，主要包括社会主义工商管理学的研究对象、社会主义工商管理存在的必然性、地位、作用、性质、职能及其产生和发展状况；第二部分着重研究工商管理的功能及其过程。它是从理论与实践的结合上分析研究工商管理的对象，透过“六管一打”的一般的表象，大量的感性认识和丰富的实践经验，去粗取精、去伪存真，由表及里地找出它的规律性的东西；第三部分是研究工商管理体制问题。它着重研究工商管理的组织系统和机构设置、职责、工作制度、人事干部制度，以及体制改革问题；第四部分是研究工商管理方法问题。它既要包括研究行政、法律、经济和思想教育方法，也要研究现代化管理方法，以实现工商管理的科学化和现代化。

工商行政管理的科学体系是由工商行政管理的基础理论学科和业务技术学科两大部分组成的。前者包括工商行政管理学（或工商行政管理原理），工商行政管理史等学科，后者包括企业登记管理、市场管理、经济合同管理、商标管理、广告管理、个体经济和私营经济管理、商品质量管理、专利管理等学科。前者是后者的理论指导，后者是前者产生和发展的源泉，二者相辅相成、互相促进、共同提高。

社会主义工商行政管理学的综合性表现在它的内容的多学科性，特别是它同政治学、经济学、法学和现代管理学密切联系的。

工商行政管理的主体是国家政权的管理机关，它的活动是运用国家政权力量的活动，因此，工商行政管理学必须吸收政治学和国家学说的理论，为社会主义国家服务，体现社会主义工商行政管理学的阶级性。

工商行政管理的客体是社会商品经济活动，也就是工商行政管理的对象。经济学是揭示商品经济活动规律的科学，社会主义工商行政管理学应当很好地运用经济学的理论对社会商品经济活动进行管理。

法是国家经济行政管理与司法管理的主要依据，工商行政管理机关也叫做行政执法机关。从国家经济管理的职能出发，立法是行政管理的基础，执法是行政管理的手段。因此，社会主义工商行政管理学同法学有着密切的关系。

管理学是研究如何有效地对社会生产、交换、分配、消费诸环节一切活动的科学，它的职能就是计划、组织、指挥、监督和调节。社会主义工商行政管理学，是管理学的一个分支，它必须运用现代管理理论的方法，进行其本身的管理活动。

第一章 工商行政管理的意义和作用

第一节 工商行政管理的意义

一、工商行政管理的概念

工商行政管理一般是指国家对工商业的生产经营活动和市场经济活动的行政管理。它的涵义包括以下几方面的规定性：

第一，工商行政管理是国家职能的一个方面，工商行政管理机关是国家政权的组成部分，它的管理活动是在国家授权范围内所执行的一种行政性职能活动，而不同于立法和司法机关所进行的活动。

第二，工商行政管理的对象是工商业和市场经济活动。这里的“工商”，不仅指工业和商业，而是指包括工业和商业在内的交通运输、建筑、外贸、金融、饮食、服务、旅游、手工业等行业的生产、经营单位，以及它们的生产和经营活动。因此，工商行政管理是以工商业和市场经济活动为主要对象的经济行政管理，而不是一切行政管理。当然，工商行政管理的管理范围、内容和方式，在各个不同历史时期，可能因客观情况不同而有差异，但从它的共性来看，总是应该以工商业和市场经济活动为中心的。

第三，工商行政管理是国家对工商业和市场经济活动进行的宏观综合性经济行政监督性管理。这种监督性管理主要

是通过监督、检查、控制、协调和服务等职能来实现的。它不是对工商企业的生产经营活动进行直接管理，而是通过贯彻执行党和国家有关的政策、法律、法令和法规等，从外部对工商业和市场经济活动进行综合的监督管理，保护合法经营，取缔非法经营，以维护社会经济秩序。

由此可见，工商行政管理是国家行政管理职能之一，从属于国家政权，是上层建筑的一部分，具有鲜明的级阶性。国家的性质不同，它的性质也就不同。因而在不同的社会制度下，各种不同性质的国家，对社会商品经济活动，采取了不同的方针、政策和管理形式和方法，并通过不同的经济行政机构进行管理。例如，在美国设有商务部，日本设有通产省等，尽管它们的形式不同，但都是围绕着实现其统治阶级意志，国家的政治目标而进行的管理活动。

我国是一个社会主义国家，一切权力属于人民，从我国的具体情况出发，在国务院领导下，国家对社会商品经济活动的管理形式及其所设置的经济行政管理机构，目前主要有几种类型：一是专业性经济行政管理部门。这些部门是对国民经济中一个部门或一个行业的商品经济活动进行行政管理。它们负责各自部门或行业的统筹规划，决策、组织、指导、协调、控制和监督，这是国民经济管理中的纵向的、专业性的管理，如各个工业部、商业部等；二是综合性经济行政管理部门。这些部门是从国民经济发展的总体上、宏观上，对社会的生产、流通、分配和消费等社会再生产活动，进行全面的统筹规划、决策、组织、指导、协调、控制和监督，以实现国家在一定时期的总目标和总任务，这是国民经济的宏观的综合性经济行政管理，是主体性的、高层次的行政管理，

如计委、经委等；三是经济行政监督管理部门。这些部门主要是从社会商品经济活动的外在关系上，即生产者、经营者与消费者之间，企业与企业之间，国家、集体、个人之间的经济关系上，按照国家的政策、法律、法令和法规等，进行协调、控制和监督，以维护商品经济活动的正常秩序，促进社会经济的发展，如工商、计量、标准、审计、统计、物价等部门。其中工商行政管理部门属于综合性经济行政监督管理部门。目前它的管理内容主要包括：企业登记管理、市场管理、个体经济管理、经济合同管理、商标管理、广告管理以及打击投机倒把等（即所谓“六管一打”）。但是随着经济体制改革的日益发展，工商行政管理的范围将会越来越广，职能越来越多，作用越来越大。

上述各个经济行政管理部门，在职能上既有区别，又有交叉、相互配合、密切协作，共同为社会经济发展和国民经济管理服务。

二、工商行政管理是一定历史时期的社会现象

管理是人类社会群体活动的一种社会现象，它的职能主要是计划、组织、指挥、调节和控制，是保证群体活动有组织、有秩序的协调发展的必要手段，是发展社会生产力的必要因素。工商行政管理是社会管理领域的一部分，是人类社会一定历史时期的产物。

我们知道，工商行政管理的产生，一是以商品经济为基础，一是以国家政权为依靠，两者紧密相联，缺一不可。人类社会自从有了商品经济活动，有了国家政权，统治阶级就一定要运用国家政权的力量，实现对社会商品经济活动的行政管理。恩格斯早已指出：“政治权力不过是用来实现经济

利益的手段”^①。在任何社会形态下，统治都必须运用其政权力量对社会商品经济进行行政干预，无论是奴隶社会、封建社会，或是资本主义社会，都是如此。不过在各个不同的社会形态、不同的历史时期，由于社会经济情况不同、条件不同，国家对工商行政管理的范围、内容和方式有所不同罢了。

工商行政管理的存在是社会经济发展的必然要求。从历史上看，商品经济和国家政权同是人类社会一定历史时期的产物，二者的产生与发展是密切联系的。我们知道，在人类社会的发展进程中，由于商品经济的产生和发展，引起了私有制的产生，出现了阶级，从而国家便应运而生。同时，由于商品经济的进一步发展，产生了各种相互对立的集团，特别是由于商品经济内在规律的作用，生产者、经营者和消费者在经济利益上不可避免地要产生各种矛盾和冲突，而解决这些矛盾和冲突的主要力量是国家。恩格斯指出：“国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在“秩序”的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家”^②。这说明，商品经济同国家政权之间存在着相互依存的关系。

① 恩格斯：《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》，《马克思恩格斯选集》第4卷，第246页

② 《马克思恩格斯选集》第4卷第166页

在人类社会发展的进程中，自从产生了商品经济，出现了国家政权以后，统治阶级为了实现其一定时期的统治目的，都要利用国家政权对商品经济活动进行种种干预和行政管理。根据历史记载，我国在西周时期就设立了管理市场的“司市”、“质人”等官吏，同时规定了“不粥于市”的商品品种和规格质量标准（见《礼记·王制》、《周礼·地官》）。秦国实行“崇本抑末”政策，即重农抑商政策，西汉设“少府”管理手工业，设“王均司市师”管理商业。汉武帝进一步对工商业进行严格的登记管理，建立了“匠籍”（手工业户）与“市籍”（商人户）制度。唐代开始对工商业加强管理。各种交易必须订立“市券”（当时的经济合同），违者受罚。唐刘晏是一位杰出的经济管理家，在他任盐铁使时，对盐业政策进行了大胆的改革，在经济上取得了显著的效果；同时，他在任常平使时（主管全国粮食常平仓），将常平仓变成一种商业性组织，用经济方法来管理“常平”事业，也取得了很大的效果。他的这些经验都为后世所效仿。到了明清时期，由于资本主义商品经济的萌芽和发展，有关工商行政管理的立法和管理也随之加强。清政府设有工务部，商务部，后又改为农工商部，这是我国近代工商行政管理的开端。

现代资本主义社会是商品经济最发达的社会。工商业是社会商品经济的基本形态，是国民经济的主要组成部分，是国家存在和发展的重要物质基础，是社会生产力发展的主体。工商业的发展对国民经济的发展，国家的建设，人民物质和文化生活水平的提高，以至国防的建设，都有着重大的关系。工商业的兴衰同国家的兴衰是密切联系的。因此，任

何国家，特别是现代国家，无不十分重视工商业的发展。

现代国家对工商业的管理，一般是实行宏观的 经济 管理，它主要是采取行政的、经济的和法律的手段来进行的。

经济管理的行政方法，是指依靠行政组织，采用行政命令、指示、规定和法令等，按照行政系统和行政方式来管理经济，它以权威和服从为前提，具有强制性。行政方法对任何一种经济管理来说都是必要的。因为管理的本身就具有一定的权威性质，没有一定的权威和服从，管理就无法实现。恩格斯指出：“我们看到，一方面是一定的权威，不管它是怎样造成的，另一方面是一定的服从，这两者，不管社会组织怎样，在产品生产和流通赖以进行的物质条件下，都是我们必需的。……把权威原则说成是绝对坏的东西，而把自治原则说成是绝对好的东西，这是荒谬的。”^①行政方法不等于强迫命令、个人专断和官僚主义。科学的行政方法是建立在客观规律基础之上的，是符合和反映客观规律要求的。因此，在经济管理中，这种科学的行政方法不仅是必要的，而且是有其重要作用的。

经济管理的经济方法，是指依靠经济组织，运用经济手段，按照客观规律要求来管理经济。它就是运用一系列与价值相关的经济利益范畴，如价格、工资、利润、利息、税收、奖金、罚款等，作为经济杠杆来组织、调节和影响社会经济活动。其实质就是贯彻物质利益原则，从物质利益上不断调整国家、企业、劳动者个人等各种经济关系，调动各方面的积极性。

^① 恩格斯：《论权威》，《马克思恩格斯选集》第2卷，第553页