

治 理

整 頓

管 理

● 丁福德 顾润清 主编

● 中国 社会 出版 社

连云港市工商行政管理论文选

治理·整顿·管理

——连云港市工商行政管理研究论文选

主 编 丁福德 陈润清

编 委 陈福根 陈厚全 尚衍来

中国社会出版社出版

北京北河沿147号 邮政编码100721

山东省莒县印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

开本：787×1092毫米1/32 印张：5 字数：100千字

1989年8月第一版 1989年8月第一次印刷

印数：1—1,000册 定价：2.00元

ISBN 7—80088—005—2/D·4

内 容 简 介

本书根据中共中央、国务院关于治理整顿和深化改革的精神，从理论和实践的结合上对工商行政管理工作进行了一系列研究和探讨。这本书不仅是连云港市工商行政管理学会积极开展学术活动的成果，更重要的是它对当前治理整顿及流通领域的管理有着启发和参考的价值。本书的显著特点是实践性，20多位作者紧密结合各自的工作实际，提出了许多独到的观点和见解。但为文章的篇幅虽然不长，但却朴实无华、开门见山。

序

社会主义有计划的商品经济活动，是建立在生产资料公有制基础上的多结构、多层次、多渠道的商品经济活动。在社会主义有计划的商品经济活动中，国家、地区、部门、企业及所有商品经济活动的参加者，在总的经济利益上是一致的，都是为了最大限度地满足人民日益增长的物质文化生活需要，但又存在着局部与整体，局部与局部之间的矛盾。这些矛盾是社会主义有计划的商品经济的内在矛盾——个别劳动、局部劳动与社会劳动之间矛盾的反映。在社会主义社会，国家是社会活动的中心，这些矛盾只能通过国家加以调节和解决。社会主义国家除了用经济手段来组织管理社会的商品经济活动，协调地区、部门、企业以及商品经济活动的所有参加者之间的关系外，还必须运用国家行政管理的行政权威，行政强制力来协调和解决这些矛盾，保证社会主义国家对商品经济活动的方针、政策、法规、措施的推行，保证社会商品经济活动的社会主义方向，保证社会主义计划经济的实现。其中，监督管理商品生产者、经营者的经济活动以及整个社会主义大市场的商品购销活动，维护商品生产者、经营者、消费者的合法权益和社会主义的正常经济秩序，则是工商行政管理机关的主要职责。

一是维护城乡市场经济秩序，对市场交易活动进行监督管理，查处违法经营活动，管理好城乡集市贸易和日用工业品等专业市场。

二是组织办理工商企业的法人登记，中外合资企业和

外商代表机构的登记，个体工商户和私营企业的登记。确认企业法人资格，进行开业监督，建立经济户口。

三是依照国家的法律、行政法规等有关规定，对经济合同进行管理，监督检查经济合同签订、履行、变更、解除经济合同；调解、仲裁经济合同纠纷；查处利用经济合同的违法行为。

四是管理注册商标和未注册商标及商标印制，保护注册商标的专用权；宣传贯彻广告管理法规和有关广告宣传方针、政策，并检查和监督其实施情况等。

本书共组织了22篇文章，基本上都是围绕上述工商行政管理的性质、地位、作用以及如何适应改革开放的需要，促进社会主义有计划商品经济的发展而作。主要反映工商行政管理工作的“六管一打一制止”的职能和自身队伍建设，并从不同的角度进行探讨和研究。本书论文作者大多是从事工商行政管理工作的同志和热心于工商行政管理工作的同志，他们试图从自己工作的切身体会，结合党和国家的现行经济政策和经济法规，就工商行政管理工作如何更好地促进深化经济体制改革和保证治理经济环境，整顿经济秩序工作的顺利进行提出了自己的见解和看法。文章朴实，篇幅不长，对从事工商行政管理工作的同志有一定的参考价值。

由于水平所限，书中错误和缺点在所难免，请广大读者批评指正。同时愿我们通过本书的出版，使我们的工商行政管理工作在理论和实践的结合上再提高一步。

丁福德

目 录

在治理整顿和深化改革中强化工商行政

管理宏观调控·····	刘士亮 (1)
对管理与服务辩证关系的再认识·····	杨永乐 (7)
浅析宏观调控中工商行政管理的作用·····	周 军 (15)
治理整顿中应加强企业经营范围的监督管理·····	陈守华 (21)
治理整顿中的市场管理·····	周为鹤 汪明彩 (30)
怎样搞好工商行政管理机关的廉政建设·····	刘 俊 (36)
关于工商所廉政建设的探讨·····	陈厚全 (42)
工商行政管理法规在治理整顿中的作用与 问题·····	王学伦 (48)
经济体制改革与经济监督检查的关系·····	于振强 (56)
对个体工商户经济收入的思考·····	尚衍来 (60)
部分私营企业主的收入问题·····	程本岭 (68)
对企业登记管理的再认识·····	谷伟才 (74)
微观合同管理在企业管理中的作用·····	刘盛明 (80)
关于经济合同仲裁制度的改革·····	王龙华 (88)
如何签订好横向经济联合合同·····	曹安昌 (94)
非企业法人经济组织参与中外合营问题 浅析·····	杨阳 杨永乐 (104)

论广告在国民经济中的作用·····	李宝春 (113)
农村集市的建设与管理·····	王治龙 (121)
工商管理应在主动中获得知名度·····	孙金洲 (128)
试论工商行政管理人员的社会形象·····	陈福根 (134)
浅谈消费者协会如何发挥社会监督作用·····	陈庭山 (141)
对工商行政管理研究的几点思考·····	顾润清 (149)

在治理整顿和深化改革中 强化工商行政管理宏观调控

刘士亮

我国实行改革开放的十年来，各个方面都发生了巨大的历史性变化。社会生产力有了很大发展。国家经济实力显著增强，城乡人民生活明显改善。1988年国民生产总值达到14015亿元。横向上同世界各国同期的发展相比我国也是举世瞩目的。

然而，我国的改革是在生产力低水平条件下起步的。我国经济总的态势是有效产品供给不足的“紧运行”，市场透明度低，放开价格管制，发挥市场的自组织功能，必然使物价上涨，要抑制通货膨胀，必须由政府支付大量补贴。我国财政年年赤字，不可能支付这部分补贴。这样，就在客观上增加社会震荡和对改革的压力。

从体制上讲，要把建国以来一种非商品经济的组织管理方式，完全转变成有计划的商品经济的组织管理需要一个较长的时间过程，尤其是人们观念转变和人的素质转变，为此，完善市场，深化企业改革，实现国家对于经济管理职能调控方式的转变，必须与生产力发展水平，国家和社会的承受能力相适应。

从党的十三届三中全会提出治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的指导方针到七届人大二次会议上李鹏同志《政府工作报告》中提出努力实现治理整顿所要达到的六项目标，概括归纳集中为解决两个问题：一是如何逐步实现

社会总供给与总需求的基本平衡；二是在经济体制改革中，如何实现社会经济有序健康发展。实现这两个目标，必须要有一个安定宽松的政治环境，还必须研究国家管理经济的宏观控制职能，使一定时期上层建筑能够适应经济基础的变化。前一段时期对微观经济搞活注意较多，对宏观调控注意不够，而且认识不一致，政出多门，变化太快，难以捉摸，宏观调控决不是国家把经济管死，而是国家通过必要的调控手段，保证正确的宏观经济发展战略和产业政策实施。现就在治理、整顿和深化改革中，强化工商行政管理的宏观调控提出几点看法：

一、对工商行政管理部门的再认识

目前，我国管理社会经济活动的行政管理机构，主要有三类：1. 专业性的经济行政管理部门；2. 综合性的经济行政管理机关；3. 监督性的经济行政管理机关；这又可分为技术监督管理机关和行政监督机关。工商行政管理机关，就是根据国家的政策、法律和行政法规与商品生产和商品流通有关经济活动进行行政监督管理的机关。随着国家政治、经济全面配套改革的深入发展，企业将成为市场的主体。政企分开、政府直接从事管理经济职能的转变，专业性的经济行政管理机关将逐渐削弱或转变职能；综合性的经济行政管理机关，有的被调整或实行企业化经营。国家管理经济宏观调控的对象主要是市场机制辅之以计划机制。市场机制对单个企业来说是调节者，在整个宏观控制机制中是信息反馈和自动调节机制。工商行政管理机关，不介入企业内部运行，对企业经济运行不直接进行行政干预，仅从外部监督企业的行为，这个外部对企业来说就是市场。因此，现阶段

工商行政管理作为国家宏观调控机构是以市场机制为轴心从事管理活动。原来由政府或业务主管部门承担的一些经济管理权限，一部分要下放给企业，使企业获得经营自主权，另一部分则要划属包括工商行政管理部门在内的综合性经济行政监督管理部门。

二、新形势下，国家应赋予工商行政 管理双重权利和加强职能作用

过去，工商行政管理机关，基本上作为强化行政手段，打击和限制经济领域的破坏活动，维护社会经济秩序稳定的一种斗争工具。今后，工商行政管理将以市场机制为轴心从事管理活动，是以行政、法律和经济的手段，发挥对经济运行的监督、检查、控制、协调、服务的职能。但是，这是以市场机制的完善，市场体系的健全，在总体上能够初步形成买方市场为条件的。由于我国商品经济发展还处于起步阶段，产业结构需要调整，有限的资源在社会合理有效配置，还不能完全通过市场机制来实现，社会主义统一市场体系的建立还需要一个较长时间过程。作为主要用于直接控制的行政手段，在某些方面还必须强化。中共中央《关于制定国民经济发展第七个五年计划的建议》中指出：在社会主义的经济管理中，改革的方向是逐步减少行政手段的运用，但必要的行政手段始终是不可缺少的，为了将来减少行政手段的运用，在一定时期内还要加强必要的行政手段，以保证改革有秩序地进行。在当前，为了消除流通领域的混乱现象，保证工农业重点生产的正常进行，维护社会经济秩序和保护消费者的利益，国家以行政命令手段，作出一系列规定，是完全必要的。如：国务院关于加强钢材管理的规定；

对钢材和有色金属实行最高限价；高档耐用紧俏商品、重要农用生产资料，化肥、农药、农膜实行专营；规定22种商品禁止转手倒卖；30种产品不能减免税等。这些政策措施的贯彻执行都必须要有强有力的工商行政管理监督机关，因此，当前，国家应赋予工商行政管理部门直接领导和组织社会经济活动相适应的职权，行使经济监督和行政执法，和一定范围的经济司法权。也就是说，具有直接宏观控制和间接调控的双重职能。以便强化行政管理，整顿生产、流通和消费领域的经济秩序。

三、工商行政管理机关要加强对企业的间接控制

日前，经济环境和经济秩序中出现的问题，同我们企业机制的现状有极大关系。我国工业企业尤其是大中型全民所有制企业，现在缺少自主经营、自负盈亏，自我约束的良好机制。在所有权不明确，财务约束软化、供应普遍短缺，市场竞争不能充分展开的条件下，许多企业，往往不是千方百计降低成本，自我消化投入商品涨价因素，而是倾向于减少上交利税，提高销售价格，将负担转嫁给国家和消费者。同时，又有一种尽量扩大消费基金的冲动，这种倾向使许多经济效益确实比较好的企业受到很大压力，使国有企业优胜劣汰，合理调整产业结构的步伐十分艰难。1988年国家拨出400多亿元，补贴亏损全民企业，几乎等于全部工业利润的一半。这样沉重的包袱国家财政状况很难好转。另外，政治环境目前有两个突出问题，一是政企不分；一是存在不正之风。工商行政管理机关如何在不干预企业活力的同时实现对企业的宏观控制，是当前一个非常重要的课题。

工商行政管理对企业经济行为的控制应通过以下两方面

来实现。

（一）通过制定维护企业行为规范，约束企业行为

社会主义条件下的企业行为规范，要求符合国家、企业、消费者的共同利益。企业是拥有自主权的经济法人，它们有自主的经济利益和维护各种经济利益的动机。在没有约束条件下，企业考虑问题时，往往将自身经济利益摆在首位，而国家、消费者利益居次。企业行为同行为规范相抵触，从而影响国家对经济运动的宏观控制。工商行政管理部门根据国家一定时期经济发展需要，制定并向企业宣传各种经济法规、条例、政策，通过普查、抽查和联合调查等形式，将企业经济行为约束于行为规范之中，以达到控制企业的目的。

（二）通过约束企业行为条件，控制企业行为

所谓企业行为条件，是指企业欲从事一定经济行为必须具备的资格，是企业行为的前提。

工商行政管理部门，通过赋予、限制或取消企业的行为条件，可以有效控制企业行为。如在“公司热”之风猛烈冲击社会经济活动时，工商行政管理部门通过企业登记管理、商标管理、经济合同管理等约束企业的行为，使企业的膨胀得到控制。

近两年急剧增多的政企不分、官商不分的公司，极大地扰乱了我国经济发展秩序。据统计，到1987年底全国有36.4万家，一年时间增加一倍多。我们要坚决贯彻中共中央、国务院“关于清理整顿公司的决定”，“关于县以上党和国家机关离（退）休干部经商办企业问题的若干规定。”坚决取缔不具备开办条件的公司，对利用权力倒卖重要生产资料和

紧俏消费品的公司，要严厉查处外，要总结经验教训，尽快制定“公司法”，强化约束企业行为条件。从“公司热”中还可看到急剧增长的公司大多集中商品流通领域，不仅造成流通领域经济活动混乱，而且，给生产企业带来很大压力，降低国民经济整体效益。国民生产总值提高了，但国家资产总量增长不多，长此下去，生产发展缺乏后劲。这就要求工商行政管理部门要加强综合平衡的宏观控制，根据国家宏观发展战略，产业政策，强化、约束企业行为条件。

对管理与服务辩证关系的再认识

杨永乐

管理与服务的关系，几年来谈论的不少，但笔者认为，在当前治理经济环境，整顿经济秩序的特殊情况下，有必要进一步对管理与服务的关系加以探讨，从而加深认识，以有利于工商行政管理工作的深入开展。下面谈一点本人不成熟的看法。

一、管理与服务的含义

管理从字面上讲，管就是管辖约束，理就是协调，管理就是为了达到一定的目的而采取的各种方式、手段，对相关的人和事物进行控制、制约，协调的一系列活动的总和。它是人类的一种重要的社会活动，而经济管理是最基本的管理活动。

（一）管理是一种最重要的社会活动。人类的一切活动之所以有别于动物表现为有思维的活动，突出地表现在活动的目标性上。动物在自己的活动中，并不明白它干什么，有什么结果。而人的活动不仅有预期的目标，而且有事先预订的计划、手段、步骤。人类活动另一方面表现为分工与协作。从最原始的人类劳动开始，就出现了分工与协作，这种分工与协作的协调，各种目标的达成首要的就在于管理，依赖于管理，离开管理，人类就一事无成。因此，在人类的一切活动领域中，管理是一种最重要的特殊的社会活动。

（二）经济管理是最基本的管理活动。社会是由许多

相互作用相互制约的因素构成的复杂的有机体，在这个有机体中，人们围绕生产过程紧密联系在一起，结成一定的社会关系，并产生各种各样的精神活动。这样，就要求社会具有一种权威来进行管理。当国家出现以后，这种职能就由国家来承担，国家设置了各种各样的管理机关，对社会的各种活动进行有效地管理。在各种管理中，由于物质生产是人类社会存在和发展的基础。因此，经济管理就成为人类各种管理活动的根本，是最基本的管理活动，是国家必不可少的一项职能，经济越发达，社会越发展，经济管理就越重要。而工商行政管理机关就是国家设置的、对经济活动进行管理的综合性的机关，是运用行政手段、执行国家法律的国家机关，是国家管理职能中重要的组成部分。

服务。服务分为狭义和广义两种解释。狭义的服务是劳务的代名词，是指以提供某种活劳动的形式来满足他人的某种特殊需要。这也就是我们通常所说的服务性行业（如宾馆、理发、饮食）的工作者的劳动活动。广义的服务是指为集体、别人的利益或为某种事业做工作。它的内涵是做工作，而外延是除了主体以外的一切事物。只要是为一一定的对象做工作，相对于这个对象而言，就是服务。我们国家机关的工作人员为前来办事的人做工作，相对于这个人来讲，我们在提供服务。但不论是服务人员还是国家机关的工作人员又同时都在为国家做工作，在为社会主义建设做工作，相对于这个客体而言，我们又都在为国家服务，为社会主义建设服务。对一个机关而言也是如此，国民经济的各个部门都是为国家服务的，归根结底，是为发展社会主义生产力服务的。显然，广义的服务不是指具体的某一种职能，某一项工

作，而是对多种职能、多种工作的概括和抽象。本文将要论述的就是为发展生产力服务这个广义服务与管理的辩证关系。

二、管理与服务的辩证关系

一切事物都存在着对立统一的辩证关系。管理与服务，它们同处于社会主义社会这个统一体中，同样存在辩证统一的性质。

（一）管理与服务是相互依赖的，服务离不开管理，管理离不开服务。服务离不开管理。以上我们已经分析过。广义的服务不是指某一项具体的职能、具体的工作，它是对多种职能、工作的概括和抽象。服务总是通过某一项具体的职能、工作表现出来，离开具体工作形式的纯粹的服务是不存在的。物质生产部门为发展生产力服务是通过具体的物质生产活动来体现的。服务部门通过自己的劳务来为他人服务。管理部门则通过其具体的管理工作来体现服务。例如，我们工商行政管理机关的工作概括为“六管一打”，我们就通过这“六管一打”来维护社会主义正常的经济秩序，协调生产经营部门之间的关系，通过我们具体的管理职能来达到为发展生产力服务的目的。离开了具体的管理工作，我们管理机关为发展生产力服务就成为一句空话。所以，服务离不开具体的工作。对管理部门来说，服务离不开管理，服务总是寓于管理之中，并通过管理表现出来。离开了管理，就无所谓服务。

管理离不开服务。肩负着社会管理职能的部门，总是为一定的目的来进行管理的，这个目的就是为发展生产力服务。离开了这个目的，管理就成为无源之水，无本之木。作

为社会主义上层建筑组成部分的工商行政管理机关要始终把发展社会主义生产力作为各项管理的目的。当我们的管理适应生产力的发展，就起到服务的作用，就能促进生产力的发展。反之，就阻碍生产力的发展。因此，服务是目的，管理是手段，管理离不开服务，不为一定目的服务的纯粹的管理是不存在的。

（二）管理与服务又是相互贯通的，它们不仅表现为互相关联，而且表现为直接的统一。这就是说，在一定的条件下，管理就是服务，服务也就是管理。我们各个管理部门的管理过程就是为发展生产力服务的过程。管理就是服务的代名词。在这时，管理与服务表现为直接的统一。我们管理工作做好了，适应了生产力的发展，那么我们的服务也就做好了。因此，管理就是服务，这是不言而喻的。而服务落实到管理部门，是通过管理实现的，服务已经包含在各项管理之中了，从这个意义上讲，服务当然也就是管理了。

（三）管理与服务的统一是对立的统一。我们说，管理与服务是直接的统一，但并不意味着直接的等同，它们是有差异的统一，对立的统一。这种对立，主要体现在差异性上。管理就是服务，但又不完全等同于服务。管理是手段，而服务则是管理的目的。服务就是管理，但服务又不仅仅限于管理。管理只是服务的一种特殊形式，国民经济的其它部门都以其自己的方式为发展生产力服务。即使都是管理部门，管理的形式也是多样的。如法院运用法律来协调关系，我们工商部门则运用行政手段，通过执行法律来管理经济活动。在这里，服务表现了多样性。因此，我认为，服务是一般，而具体的管理则是个别。服务与管理的差异就是一般与