

专业行政管理丛书 · 李玉明 主编

工商行政管理

2004年11月第1版第1次印刷 16开 320页 3.50元

山西人民出版社

〔晋〕新登字 6 号

工商行政管理

*

山西省人民出版社出版(太原并州北路十一号)

山西新华印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张: 9 字数:214 千字
1992 年 11 月第 1 版 1992 年 11 月太原第 1 次印刷
印数:1—6000 册

*

ISBN 7—203—02382—6

D·457 定价:7.50 元

加^力建设在其中
法出定基础在实践
力一协力与在献
业精于力荒于嬉
行黄言致绩亦见
政廉风正公斗期
管信管好重开拓
理记必后联实际

健向书如

老世行政管理公中出版

夏书亭



一九九二年

三月二十二日

《专业行政管理丛书》总序

李玉明

20 世纪的最后 10 年,是我国社会主义现代化建设的关键时期。我们不仅面临着世界各国以科学技术为后盾、以经济发展为主体的综合国力的激烈竞争,而且面临着社会主义事业在世界范围内遭到挫折的严峻挑战。在这样的情势下,我们要继续坚持有中国特色的社会主义道路,坚定不移地实现社会主义现代化建设的第二步战略目标,全党和全国人民必将进行艰苦卓绝的英勇斗争,政府管理即行政管理必将承担至为关键的重要职责。

社会主义行政管理的根本宗旨是为人民服务,较之资本主义行政管理有质的区别。社会主义行政管理的内容,包括一般行政管理和专业行政管理两种形态。一般行政管理是指政府对其所管理行政区域内社会一般事务的综合性、全面性管理;专业行政管理是指政府职能部门对某方面、某领域的社会公共事务的专一性、行业性管理。一般行政管理涉及一定行政区域内社会公共事务的总体和全局,从宏观上规范社会大系统的基本框架;专业行政管理涉及各方面、各领域社会公共事务的实际处理,从特定角度或范围规范社会等系统的具体运行。二者互为表里,唇齿相依,均具有非常重要的作用和意义。我们要搞好社会主义的行政管理,使之真正实现依法行政,便民高效,不仅应当研究和掌握一般行政管理的客观规律,还应当研究和掌握专业行政管理的客观规律。而且,由于专业

行政管理包括的内容极其复杂、具体,直接关系到人民群众的实际利益、和社会机制的良性运行,所以,认真研究和掌握专业行政管理的规律和规范尤其具有重要意义。

行政管理学是研究行政管理范畴及其活动规律的专门学科,是治国兴邦之学。进入 80 年代以来,党的正确路线犹如春风化雨哺育了行政管理学研究的复苏和繁荣。行政管理学研究园地姹紫嫣红,蔚为大观,取得了世所瞩目的显著成就。但是,以我国社会主义现代化建设的客观要求来衡量,行政管理学研究的差距也还不可忽视。其主要表现之一,就是对专业行政管理的研究非常薄弱,这方面的著作寥若晨星,远远不能满足专业行政管理的实际需求。为了弥补这方面的缺陷与差距,给广大专业行政管理实际工作者学习和掌握专业知识提供一些方便条件,山西省行政管理学会、山西省政治学会与省内外有关政府职能部门合作,共同组织编写了这套《专业行政管理丛书》。这套丛书坚持四项基本原则和改革开放的总政策,以马列主义、毛泽东思想的基本理论为指导,努力总结建国 40 多年来行政管理特别是专业行政管理的实践经验,同时注意吸收和借鉴国外行政管理的可取之处,对专业行政管理的各主要领域作了比较系统、全面的研究和探索。全套丛书包括计划行政管理、工业行政管理、工商行政管理、财政行政管理、金融行政管理、对外经贸行政管理、交通运输行政管理、教育行政管理、科技行政管理、国土资源行政管理、民政行政管理、司法行政行政管理、劳动行政管理、人事行政管理、监察行政管理、外事行政管理、新闻出版行政管理、卫生行政管理、文化行政管理、旅游行政管理、机关管理等 20 余种,从 1992 年起由山西人民出版社陆续分期分批出版发行。

理论联系实际是我们党历来坚持和倡导的优良学风。社会科学研究的正确方向,一是要重视基础理论的研究,二是要加强社会技术科学、社会工程技术这两个层次的研究,为基础理论转化为社会实际提供充分的联系中介和沟通渠道。《专业行政管理丛书》既

注意研究和介绍行政管理学的基本理论,力求深层次地探索和把握社会主义专业行政管理的客观规律,又特别注重理论性与应用性相结合,突出地以主要篇幅分析专业行政管理各领域的具体工作规律,介绍专业行政管理各领域的具体工作规范和要求,具有较强的应用价值和可操作性。“丛书”的这个努力,是在引深行政管理学基本理论研究的基础上,进一步推动行政管理技术科学和行政管理工程技术的研究,以适应我国社会主义行政管理实践的客观要求。当然,由于“丛书”编写者理论水平和实践经验的不平衡,加之编写时间比较仓促,所以,“丛书”难免会有一些不尽如人意之处。但作为我国首次出版的一套“专业行政管理丛书”,它不仅填补了我国行政管理学研究领域中的一个空白,而且对于行政管理学理论更好地为社会主义行政管理实践服务,对于提高广大行政管理实际工作者的政治和业务素质,将会起到积极的促进作用。

开展专业行政研究,普及专业行政知识

——《专业行政管理丛书》序

刘 怡 昌

山西省行政管理学会和山西省政治学会密切合作,组织本省力量,编写一部专业行政丛书,全书初步预计出十几本,将分批陆续出版。这部丛书为我国行政管理科学研究开辟了新领域,为普及专业行政知识提供了系统的学习材料。这部丛书陆续同读者见面,是十分值得庆幸的。

在改革开放的推动下,行政管理科学在我国已成为一个最热门的学科,仅仅七、八年时间全国已有百种以上行政管理的专著出版,这对普及行政管理科学知识和推进行政管理的科学化、法制化、现代化产生了积极影响。前几年我国行政管理科学虽然发展很快,还是处在初创和普及阶段。在已出版行政管理学专著中都在努力从中国实际出发,探索建立具有中国特色的行政管理体系,绝大多数专著都从不同侧面为我国行政管理科学发展增添了有益的内容。但从整体来看,这些专著的框架和内容大体相近,研究的方法和领域基本雷同,在理论和实际问题研究的深度上都很不够,我国行政管理科学研究还缺乏创新和活力

如何推进行政管理科学研究不断深化?这是值得认真考虑的。从近几年我国行政管理科学研究的发展趋势来看,一是向层级化

研究发展,如有的省对县级行政管理、乡镇行政管理的研究取得很大进展,一是向专业行政研究发展。山西省编写这部专业行政丛书就是迈出可喜的一步,为专业行政管理研究开创了一个良好的开端。

编写这部专业行政管理丛书的基本指导思想,是从中国实际出发,分别阐述各主要专业行政从新中国建国以来的历史发展和现状,突出反映专业行政在改革开放中的变化和问题,阐述各专业行政管理应遵循的基本原则和改革的发展趋势,也尽可能与国外作些比较研究。这部丛书突出针对性和应用性,较全面地阐述了各专业行政管理的基本特点,能给各种专业行政人员较为系统的基础知识,使“内行人”真正能学到管理本专业行政的有益的东西。应该说,这部丛书向这个方向作了可贵的探索。

现在,编好一部专业行政丛书,难度是很大的。我国现在正处在深化改革的急剧变革时期,这部丛书又是在1990年已开始组织编写,对许多问题的阐述可能还跟不上改革的步伐,还不能充分反映出改革的新趋势。这部专业行政丛书尽管它不够很完善,但毕竟勾划出供进一步充实和修改的雏型,就是作为“抛砖”之作,也是很有价值的。

山西省对我国行政管理科学的发展作出了很大贡献。早在1985年山西省有关同志就热情倡导和大力支持出版了一部在全国颇有影响的《行政管理学》专著(山西人民出版社出版),现在山西省又推出一套《专业行政管理丛书》。山西省为我国行政管理科学发展留下了珍贵的史页。

殷切期待这部《专业行政管理丛书》能受到广大读者的欢迎!

一九九二年六月五日于北京

前 言

工商行政管理是一门专业行政管理学科,它属行政管理学范畴。在我国,工商行政管理学是党的十一届三中全会以来迅速发展起来的一门独具特色的综合性实用学科,是各级工商行政管理人员和政府有关工作人员遵循科学原则、完善工作制度、改进工作作风、优化人际关系、提高工商行政效率的一门必修课,也是指导工商行政管理活动向科学化、法制化和现代化发展的一门必修课。

改革开放以来,广大理论工作者和实际工作者,在马列主义、毛泽东思想的指导下,勇于开拓进取,不断研究探索,逐步丰富了工商行政管理这门学科。为适应形势的需要,我们在总结大家研究成果的基础上,又作了一些新的探索,现编撰成册,以飨读者。

在编撰中,我们致力于开拓创新,融理论性、知识性、实用性为一体;努力把握马克思主义指导下的工商管理学的基本原理,力求达到一定的理论深度和科学水平,使之具有研究和探索的特色;在理论与实践的结合方面突出专业管理的特点,总结实践经验,强调实用价值,使之具有切实的可操作性,以解决和回答工商行政专业管理实践中急需解决和回答的一些矛盾及问题,成为工商行政管理人员和广大工商企业及个体工商业者喜闻乐见的可靠读本。

目 录

前 言

第一章 工商行政管理综述	(1)
第一节 工商行政管理的概念.....	(1)
第二节 工商行政管理的性质与任务.....	(9)
第三节 工商行政管理的原则与方法	(11)
第四节 工商行政管理的地位与作用	(17)
第二章 工商行政管理发展史	(23)
第一节 奴隶社会与封建社会的工商行政管理	(23)
第二节 半封建、半殖民地社会的工商行政管理.....	(28)
第三节 社会主义革命和建设时期的 工商行政管理	(36)
第三章 工商行政管理的组织机构与领导体制	(43)
第一节 工商行政管理的组织体系	(43)
第二节 工商行政管理的机构设置	(46)
第三节 工商行政管理的领导体制	(50)
第四章 企业法人登记管理	(52)
第一节 企业法人登记管理的意义	(52)
第二节 企业法人登记管理的内容	(56)
第三节 企业法人登记管理方法	(62)
第四节 企业法人的监督管理	(66)
第五节 企业法人登记管理的发展趋势	(71)
第五章 外商投资企业登记管理	(73)

第一节	外商投资企业的基本概念	(73)
第二节	外商投资企业登记管理的法律依据	(75)
第三节	外商投资企业的登记管理	(77)
第四节	外国企业及外国企业名称的登记管理	(83)
第五节	外国企业常驻代表机构的登记管理	(85)
第六节	外商投资企业的监督管理	(87)
第六章	市场管理	(90)
第一节	市场管理的概念	(90)
第二节	集市贸易管理	(93)
第三节	生产资料市场的管理	(100)
第四节	生产要素市场的管理	(106)
第五节	市场管理的发展趋势	(113)
第七章	经济合同管理	(115)
第一节	经济合同管理概述	(115)
第二节	经济合同管理部门及职责	(117)
第三节	经济合同鉴证	(119)
第四节	对无效经济合同的确认和处理	(121)
第五节	经济合同仲裁	(125)
第六节	经济合同管理的难点与改革趋势	(130)
第八章	商标管理	(133)
第一节	商标管理目的与任务	(133)
第二节	商标管理机构及其职责	(137)
第三节	商标注册管理	(139)
第四节	商标使用管理	(147)
第五节	商标专用权的保护	(150)
第六节	商标管理的发展趋势	(153)
第九章	广告管理	(155)
第一节	广告管理目的与任务	(155)

第二节	广告管理内容·····	(157)
第三节	广告违法行为及处罚·····	(164)
第四节	广告管理展望·····	(167)
第十章	个体经济管理 ·····	(169)
第一节	个体经济的基本概念·····	(169)
第二节	我国现阶段的个体经济·····	(170)
第三节	个体工商户的登记管理·····	(174)
第四节	个体工商户的档案管理·····	(181)
第五节	对个体工商户的日常监督管理·····	(183)
第六节	对个体工商户的行政处罚·····	(185)
第十一章	私营经济管理 ·····	(188)
第一节	我国现阶段的私营经济·····	(188)
第二节	私营企业的登记管理·····	(192)
第三节	私营企业监督管理·····	(202)
第十二章	经济检查 ·····	(208)
第一节	经济检查的概念·····	(208)
第二节	经济检查的内容·····	(212)
第三节	经济检查办案程序·····	(217)
第四节	对经济违法行为的处罚·····	(219)
第五节	经济检查的发展·····	(222)
第十三章	工商行政诉讼 ·····	(226)
第一节	工商行政诉讼的概念·····	(226)
第二节	工商行政诉讼的受案范围和案件的管辖·····	(228)
第三节	工商行政管理机关在行政诉讼前 应注意的事项·····	(231)
第四节	工商行政管理机关的应诉及法庭辩论·····	(233)
第五节	与工商行政诉讼有关的诉讼文书·····	(237)
第十四章	工商行政管理队伍建设 ·····	(240)

第一节	我国工商行政管理队伍的现状·····	(240)
第二节	工商行政管理队伍建设的内容·····	(244)
第三节	加强工商行政管理队伍建设的基本途径·····	(249)
第十五章	工商行政管理改革·····	(256)
第一节	工商行政管理的历史性转变·····	(256)
第二节	工商行政管理改革的难点·····	(261)
第三节	工商行政管理改革的前景·····	(267)
后记	·····	(275)

第一章 工商行政管理综述

第一节 工商行政管理的概念

一、什么叫工商行政管理

管理,是人们为达到某种预期的目的而进行的有意识、有组织的活动。在原始社会末期,即奴隶制国家政权诞生前,这种管理只是一般意义上的社会管理。但是,作为“维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”^①即国家产生之后,“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”,“把社会冲突保持在‘秩序’的范围之内”。^②它不仅具有镇压被统治阶级反抗的职能,而且具有管理社会经济,利用各种不同的管理形式干预社会经济,为统治阶级的经济、政治利益服务的职能。不难看出,无论管理的形式如何,在阶级社会或存在着阶级的社会里,管理都具有强烈的阶级性,都是为维护统治阶级经济利益,为强化统治阶级政治统治服务的。

行政,按照马克思的解释,是“国家的组织活动”。^③行政作为

① 列宁《论国家》,《列宁全集》第二十九卷第435页,人民出版社1956版。

② 《马克思恩格斯选集》第四卷第116页,人民出版社1972年版。

③ 马克思《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》,《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第479页。

国家的组织活动,它秉承统治阶级意志,反映着统治阶级的意志。

行政管理,就是国家对社会活动(包括政治、经济、文化、教育、科学、技术、卫生等各方面)所进行的组织、指挥、监督、协调等管理职能的总称。任何一个国家的行政管理,都包括行政组织、行政决策、行政法规、行政领导、行政方法、人事行政、机关管理……等。行政管理是贯彻和实现统治阶级意志的一种有效手段。由于社会经济形态的不同,行政管理的目的、手段、方式、方法也不同。即使在一个社会经济形态的不同发展阶级,各国行政管理的手段、方式、方法也有差异。在我国,最高国家行政机关是国务院,在地方是各级人民政府。为了维护国家利益,通过行政干预,对经济活动进行科学管理,就是必须设置一定的经济行政管理机关来实现。我国经济行政管理机关大致可分为经济主管机关、经济综合机关和经济监督检查机关三大类。

经济主管机关是专业性的经济行政管理机关。它是按照国民经济的部门和行业分工而设置的一种经济行政管理机关。如国务院和各级人民政府分管农业、工业、交通运输业、建筑业、商业、对外贸易等的部、委、厅、局等。它们同本部门 and 同行业中的企业有着隶属的关系。在过去,专业性的行政管理机关直接管理企业,对企业管得过多,统得过死。在经济体制改革中,国家对企业的管理由直接控制为主转向间接控制为主。专业性行政管理机关的职能发生了变化,主要是保证党和国家的各项法规和方针政策在主管经济领域的具体落实,研究制定行业内部各项重大经济技术政策,制定主管经济领域的长远规划和年度计划,组织信息交流、人才开发和人才培养等。

经济综合机关是综合性的经济行政管理机关。它是按照不同的经济杠杆和不同的管理职能,分别设置的经济行政管理机关,如计委、经委等机关。它们的主要职能是:贯彻执行国家在运用特定经济职能方面的法规和政策,参与国民经济计划的制定,拟定本系

统各项计划,制定有关经济规章制度及实施办法,监督指导经济实体、经济管理部门和其他经济行政管理机关对特定经济手段的具体运用,对经济活动的运行进行宏观控制和分层次的管理。

经济监督检查机关是监督性的经济行政管理机关。它是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,如审计机关、工商行政管理机关等。它们的主要职能是:贯彻执行国家有关的法律、法规和政策,保证国家各项经济计划的顺利实施,维护正常的商品经济秩序,保护正当经营活动,取缔非法交易,监督和协调不同经济部门之间的关系。

显而易见,工商管理属于经济行政管理的范畴,它是实现经济行政管理职能的一部分,属于经济监督管理性质。那么,“工商管理”一词的来由和它的含义是什么呢?香港中文大学闵建蜀教授编著的《市场管理》中说:“工商管理”这一门学问,源于美国。“工商管理”原来叫做“商科”或“商学”(Commercial Science),当时许多美国大学都设有商学院(College of Commerce)。随着工业的高速发展,人们觉得不能只研究“商学”,而应工、商业并重。为了既区别工业内容中许多工程方面的问题同行政管理上的差别,又能反映行政管理在工商业中的作用,于是产生了一个新名词“工商管理”。(Business Administration),简称“工商管理。”^①其实质就是研究国家如何运用权力干预社会经济活动,将“看不见的手”与“看得见的手”结合起来,通过对市场经济活动的控制、调节与监督管理,引导从事商品经济活动企业的经济行为,促进社会商品经济活动发展。1928年,中华民国国民政府制订的工商部组织法称:“工商部管理全国工商行政事务。”^②至1948年时,工商部负责全国工

① 《市场管理》,现代出版社,1986年版,第1页。

② 《工商公报》民国18年卷。

矿企业、商业企业的注册登记,工商企业的经济行政管理、市场管理、商标、专利管理、广告管理、经济检查及督导工商团体等工作。这些实质上是工商行政管理。

1949年,中华人民共和国成立后,国家为了有效地控制私人工商业的发展,加强国家对工商企业和市场经济活动的监督,在中央人民政府政务院财政经济委员会内设立了私营企业局。其主要任务是:保障国家对私人工商业的调整和改造工作的顺利进行,打击投机违法活动,推动社会主义经济建设。1952年底改名为中央工商行政管理局,负责领导全国的工商行政管理工作。各级地方政府也同时设置了地方工商行政管理局,行使经济行政监督 and 管理的职权。从1952年以后,虽然“工商行政管理”的名称一直未变,但随着历史的不断发展,在不同的历史时期,“工商行政管理”的职责和任务也在不断地发展变化,其涵义也都有各自的特定内容。由于各国的国情不同,商品经济活动的深度、广度不同,管理的组织机构设置、管理的方式方法也会不同。但无论有无专事工商行政管理的部门,工商行政管理的职能是客观存在的。因此,我们今天认识和理解“工商行政管理”的涵义不能局限在特定历史时期的特定涵义,也不能把认识和理解局限在“工商”二字上。社会主义的工商行政管理,是指为了建立和维护社会主义市场经济秩序,保护国家和不同经济主体的经济利益,国家通过行政干预手段,对社会商品生产者和经营者及其市场经济活动进行的管理和监督。

二、工商行政管理的对象

1. 工商行政管理的主体

所谓主体,是属性所依附的实体。工商行政管理的主体,则是经济行政监督管理这种本质属性所依附的实体。很显然,这个实体便是代表国家行使经济行政监督管理的工商行政管理机关。众所周知,工商行政管理机关代表国家,担负着对商品生产者和经营者