

江苏省经济法律法规
广播教育中心教材之二



GONG SHANG XING ZHENG GUAN LI GAI LUN

工商行政管理概论

中国国际广播出版社

(京)新登字 096 号

工商行政管理概论

赛长泰 主编

中国国际广播出版社出版发行
(北京复兴门外广播电影电视部内)
南京栖霞摄山纸品加工厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:15 字数:360 千字

1993 年 11 月第一版

1993 年 11 月第一次印刷

印 数:1—8000 本

责任编辑:穆 伟 小 江
封面设计:黄发青 责任校对:石高平

ISBN 7-5076-1031-3/F·103

定价:7.40 元

保護合法競爭
維護市場秩序

阮三
高志

前 言

党的十四大提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。八届全国人大一次会议通过的宪法修正案已将党的这一主张变成国家意志,载入了国家根本法。建立社会主义市场经济体制是经济体制的根本变革,涉及经济基础和上层建筑的许多领域,越来越多的、错综复杂的经济活动和利益关系,更加迫切要求有健全的社会主义法制来引导、规范、保障和约束。我们要按照邓小平同志多次强调的“一手抓建设,一手抓法制”的要求,将法制建设和经济建设放在同等重要的地位切实抓紧抓好。

加强、加快有关社会主义市场经济方面的立法工作,是政府立法工作的重点。省政府将根据国务院的部署和省人大的立法规划,抓紧制订明年的立法计划。在加强立法的同时,要严格依法行政,依法办事。前一段时期,一些部门和地区,存在有法不依、执法不严、权钱交易等现象,有的还比较严重,损害了法律的尊严和政府权威。我们要把严格执法监督作为当前反腐倡廉的一项重要措施,作为法制建设的一项重要任务,认真加以落实。各级领导干部要带头学法懂法,严格执法,依法行政,从而切实保证各项法律、法规和规章的贯彻实施。要自觉地运用法律手段管理经济,管理社会,把政府的各项工作纳入法制轨道,切实履行好法定的职责。

工商行政管理是国家对经济活动进行宏观管理的重要组成部分,在促进社会主义市场经济体制的形成中具有重要的地位和作用。工商行政管理部门是政府对市场

经济活动进行综合性监督管理的行政执法机关,担负着企业登记管理、个体和私营经济管理、市场管理、经济合同管理、商标管理、广告管理以及反对不正当竞争,查处各种经济违法行为,保护消费者合法权益等重任。因此,加强工商行政管理法规知识的宣传教育,增强广大生产经营者的法制观念,提高其依法经营的自觉性,是建立社会主义市场经济的必然要求,是我们各级政府的工项重要职责。

《工商行政管理概论》从市场规则与行政执法的结合上阐述了社会主义市场经济体制下的工商行政管理,比较系统地阐述了对市场经济运行主体、机制、客体、载体以及媒介等进行管理的基本理论、法规和政策,具有一定的实用性和可操作性,是一本通俗易懂的读物。这既是参加培训同志的很好教材,也是广大从事经济工作同志的有益参考读本。

我省现在举办的经济法律法规广播教育已是第三期,这是一项很有意义的工作。搞好广播教育,首先要有好的教材,这是重要的教学基础。为了进一步编写好广播教材,需要不断地总结提高,诚恳希望广大读者和学员提出宝贵意见,以便把经济法律法规广播教育办得更具特色,更有成效。

借此机会,我谨向致力于经济法律法规普及教育的同志们表示衷心的感谢,并祝大家学习进步,工作顺利。

俞兴德
一九九三年十一月

目 录

前 言

第一章 工商行政管理概述	1
第一节 工商行政管理的概念	1
第二节 江苏工商行政管理历史	3
第三节 工商行政管理的性质和特点	16
第四节 工商行政管理的地位及作用	21
第五节 工商行政管理的对象	26
第六节 工商行政管理的方法和手段	34
第七节 工商行政管理的依据	38
第八节 工商行政管理机关	42
第二章 企业法人登记管理	48
第一节 企业法人登记管理的性质、任务和作用	48
第二节 企业法人登记依据的主要法规	50
第三节 企业法人登记管理的范围	51
第四节 企业法人登记管理程序	54
第五节 企业法人登记的条件	59
第六节 企业法人登记注册的主要事项	66
第七节 企业法人的开业登记、变更登记、注销登记	78
第八节 营业登记	81
第九节 企业登记监督管理	86
第三章 外商投资企业登记管理	91
第一节 外商投资企业登记的概念和种类	91
第二节 设立外商投资企业的条件和程序	93
第三节 外商投资企业登记注册的主要事项	98

第四节	外商投资企业的变更登记和注销登记·····	101
第五节	外商投资企业的监督管理·····	103
第六节	外国企业、外国企业常驻代表机构的登记管理和外国 企业名称登记·····	104
第四章	私营企业管理·····	110
第一节	私营企业概述·····	110
第二节	私营企业登记管理法规·····	114
第三节	开办私营企业的条件·····	116
第四节	私营企业的登记管理·····	120
第五节	私营企业的监督管理·····	125
第六节	私营企业劳动管理·····	127
第五章	个体经济管理·····	133
第一节	个体经济的概念、特性和性质·····	133
第二节	个体经济存在的形式和经营特点·····	139
第三节	个体工商户的权利与义务·····	143
第四节	发展个体经济的方针政策·····	146
第五节	对个体工商户的工商行政管理·····	150
第六节	个体工商户的职业道德·····	160
第六章	市场管理·····	164
第一节	市场机制、市场体系和市场秩序·····	164
第二节	市场管理的概念、目的和意义·····	171
第三节	市场管理的范围和内容·····	176
第四节	价格管理·····	180
第五节	保护消费者权益·····	185
第六节	反对不正当竞争·····	194
第七节	城乡集市贸易管理·····	204
第八节	生产资料市场管理·····	211
第九节	商品期货市场及其管理·····	219

第十节 金融市场管理·····	230
第十一节 技术市场管理·····	236
第十二节 房地产市场管理·····	241
第十三节 文化市场管理·····	246
第七章 经济合同管理·····	253
第一节 经济合同的概念、特性·····	253
第二节 经济合同的订立·····	260
第三节 经济合同的履行·····	268
第四节 经济合同的变更和解除·····	274
第五节 违反经济合同的责任·····	277
第六节 经济合同管理概述·····	282
第七节 经济合同示范文本的管理·····	285
第八节 经济合同鉴证·····	289
第九节 确认无效经济合同·····	293
第十节 经济合同纠纷的仲裁·····	295
第八章 商标管理·····	325
第一节 商标管理的意义·····	325
第二节 商标管理法规·····	335
第三节 商标管理的范围和内容·····	338
第四节 商标注册·····	339
第五节 注册商标争议的裁定·····	350
第六节 商标使用的管理·····	353
第七节 保护注册商标专用权·····	358
第八节 商标的国际法规·····	361
第九章 广告管理·····	366
第一节 广告概述·····	366
第二节 广告管理的目的和意义·····	374
第三节 广告管理法规·····	376

第四节	广告管理的主要内容·····	378
第五节	对广告违法行为的查处·····	404
第十章	工商行政诉讼与行政复议·····	409
第一节	行政诉讼概述·····	409
第二节	工商行政处罚与行政诉讼·····	426
第三节	工商行政强制措施与行政诉讼·····	437
第四节	工商行政管理机关侵犯经营自主权与行政诉讼 ·····	440
第五节	工商行政管理机关拒绝履行职责和不作为与行政诉讼 ·····	443
第六节	工商行政管理机关违法要求履行义务与行政诉讼 ·····	451
第七节	工商行政复议·····	445
后 记	·····	468

第一章 工商行政管理概述

第一节 工商行政管理的概念

管理是一种古老的、广泛存在的、而又极其重要的社会现象。从人类进入民族部落这种社会集体开始,就有一定的事务需要组织指挥管理,随着国家的出现,对国家事务的管理就被专称为行政管理,也成为国家最重要的职能之一。工商行政管理就是国家行政管理的一个方面。

“工商”一词一般是指工业和商业的简称。在我国,“工商行政管理”这个概念是自1952年开始使用的。最初使用时,仅指国家对私营企业的行政管理。随着我国经济的发展,工商行政管理的活动所涉及的范围已远远超出工业和商业的范围,而“工商行政管理”这个概念则一直沿用至今。在“工商行政管理”中的“工商”,是指从事社会商品经济活动的总称,它不仅包括工业、商业,还包括农、林、牧、渔、水利业及其服务业、地质普查和勘探业、建筑业、交通运输业、邮电通讯业、公共饮食业、物资供销业、仓储业、房地产经营业、居民服务业、咨询服务业、金融、保险业及其它的各种经营活动。同时,还包括公用事业、卫生事业、体育事业、社会福利事业、教育事业、文化艺术事业、广播电视事业、科学研究事业、技术服务事业开展的各种经营活动。可见,这里的“工商”一词是广义上的概念。

工商行政管理是国家行政管理的一种。国家对社会商品经济活动管理的职能是通过很多经济行政管理机构共同承担的。在国务院的领导下,国家管理社会商品经济活动的经济行政管理机构,

主要有三类：

1、专业性的经济行政管理机构。这类机构主要对社会商品再生产活动中的一个部门或行业的商品经济活动进行经济行政管理，负责该部门或行业的统筹规划、决策、指导、协调、控制和监督，发展部门与行业经济，以保证社会宏观战略目标的实现。

2、综合性的经济行政管理机构。这些机构对社会再生产活动进行综合性的经济行政管理，从国民经济宏观上进行统筹规划、决策、指导、协调、控制和监督，以实现社会宏观经济发展计划，如计委、财政部等。

3、经济行政监督管理机构。这类机构主要从社会商品生产的外部联系上，对社会商品经济活动进行经济行政监督管理，以保障商品经济活动参加者的合法权益，协调他们的经济关系，维护商品经济活动的正常秩序，促进社会经济发展，如工商行政管理机关等。

由于经济行政管理机构功能的不同，各个部门在运用管理手段上也有所侧重。专业性的与综合性的经济行政管理部门，在贯彻执行国家经济行政法规的基础上，侧重运用经济手段并辅之以行政手段，以实现经济行政管理职能。经济行政监督管理部门，在贯彻执行国家经济法规的基础上，主要运用法律、行政管理手段以实现经济行政监督管理职能。工商行政管理就是国家工商行政管理机关为了建立和维护市场经济秩序，依据国家的法律、法规，对社会商品生产者和经营者及其市场经济活动进行综合性的管理和监督。从这个概念看，工商行政管理包含以下几个含义：

1、工商行政管理的主体是工商行政管理机关，它代表国家行使其行政权力。

2、工商行政管理的对象是商品生产者、经营者及其市场经济活动。

3、工商行政管理的目标是建立和维护市场经济秩序。

4、工商行政管理的依据是国家的法律及法规。

5、工商行政管理的性质是综合性的经济行政监督机关。

正确理解工商行政管理的概念,对于认识工商行政管理的本质、职能及其发展变化规律具有重要意义。目前,有些人仍然认为工商行政管理就是“六管一打”,即企业登记管理、市场管理、经济合同管理、个体私营经济管理、商标管理、广告管理和打击投机倒把。其实,这种认识是很片面的,虽然“六管一打”成为今天工商行政管理的主要内容,但不是工商行政管理的全部。目前,我国工商行政管理正处在一个十分重要的发展时期,对工商行政管理概念的内涵和外延的认识还需要不断的发展和深化。

第二节 江苏工商行政管理历史

早在春秋战国时期,现今的苏州就设置“司市”、“市吏”一类的职官管理市场交易,西汉时的彭城、扬州,隋唐、两晋、南北朝时的江都、吴郡、京口、建康都曾设立“市令”,掌管“市内交易,察禁非为”,并配置武职维护市场治安。明代在南京设立了“领币司”,由兵马指挥司兼管,维护合法经营,限制不法商人的投机活动,自清康熙六年(公元1667年),江苏建省以来的320余年间,几经转折而逐渐完善,于清光绪年后、国民政府时期和中华人民共和国成立后的30年内都有机构兼管工商行政,1979年6月,正式单独设立了江苏省工商行政管理局,接着市、县(区)都相应设立工商行政管理机构,县以下按区或以大集镇为中心,设立工商行政管理所。至1987年底,全省有13504名工商行政管理干部,为发展江苏的社会主义商品经济,维护正当经营,制止非法经营行使经济行政监督管理职责。

一、封建社会的江苏工商行政管理

十七世纪至十九世纪初,江苏经康熙、乾隆之治,因战乱破坏

的工商业得到了迅速恢复和发展。乾隆时的南京，全城有织机3万台，每台织机所牵引的经线达9000多根；苏州官营和民营的丝强工场和手工业织纺所拥有的织机达一万数千张之多，这些在城市开业的铺行必须向主管衙门登记备案，取缔无贴铺店。商人编入“市籍”，手工者编入匠籍。工商业的发展带来了市场的繁荣。期间南京城内形成了4个大市场，在秦淮河北岸还有10多处小市场，包括谷市、牛马市、纱市、盐市、花市、草市等。扬州、镇江是四方商贾云集之地，无锡米市开始兴盛，逐步成为全国四大米市之一。广大农村集市星罗棋布。徐海12县72个庙会季节性交易，都有牙人评议市价。牙人有官牙、私牙之分，官牙须向政府申请登记注册，领取牙贴，接受管理，严厉查处牙人的各种非法活动，非法所得的牙钱入官。

1853年3月29日，反侵略及反封建的太平天国建都天京。天朝开始曾一度在天京废除商品生产和商品交换，手工业实行“诸匠归营，百工归衙”，商业实行“商贾资本，解归圣库”，从天王到士兵均不许私蓄财产，以分配代替交换，衣食器物全由圣库供给，粮油盐实行定量供应，肉食供应则有等差，结果导致物资匮乏，供给紧张。天朝吸收了教训，在继续保持和发展公营经济的同时，扶植、保护和发展私营工商业，凡在太平天国境内经营工商业，都可以领取卡凭，予以保护，经营困难的贷给资本。天京、镇江、苏州都设立了买卖街，允许自由贸易。农村集市繁荣，吴江的同里、盛泽、无锡的新安、玉镇、荡口，常熟的白茆镇、徐浦，宜兴的太浦，商品自由买卖异常活跃。太平天国对城乡贸易的管理十分认真，在革命法令许可的范围内进行合法交易，绝不徇情枉法，严禁开设出售纸马之类的迷信品，严禁妖书邪说买卖，严厉管制典当商和盐商，实行食盐专卖。准许与外国人通商，严禁贩卖鸦片。监督各商经营，核发营业“凭”、“照”，管理市场秩序，由典官、乡官及驻在各市镇的太平军“关”、“卡”分担。

鸦片战争的惨败,农民运动的打击,使得处于内外交困的清政府看到要维持统治,就得发展工商业,实行“富国强兵”。于是兴办洋务,引进外国先进技术和设备,发展军用和民用工业,同时鼓励和扶植民间私营工商业的发展。江苏是中国早期民族工商业较发达的地区,特别是在中日甲午战争以后,陆续出现了一批较大规模的工矿企业。如1895年镇江的水利丝厂、大纶丝厂,1896年无锡的业勤纱厂,1897年南通张謇筹建的大生纱厂。为适应近代工商业产业发展的需要,1886年以后,清政府开始在江苏设立包含工商行政管理职能的商务局、劝业道和商标挂号分局,职掌对工商企业的登记管理、市场监督和商标注册。开展了近代工商行政管理。根据清政府的有关规定和1903~1904年间相继颁布的《公司注册试办章程》、《商人通例》和《公司律》等法规,江苏从1895年至1911年的17年间,申请立案和登记的民族资本家创办的、资本在五千元以上的工业企业达150家。外商在华企业按照国内工商企业注册规定申请登记。1904年以后,江苏根据清政府颁布的《商标注册试办章程》办理商标注册。

二、民国时期的江苏工商行政管理

民国初年,是我国也是江苏民族资本主义工商业发展的“黄金时期”,尤其是第一次世界大战期间给江苏工商业的发展带来了极好的机遇,也是家庭手工业空前兴旺的时期,不仅每年注册的工商企业增多,而且出现了少数大企业或企业集团,如“面粉大王”荣宗敬、荣德生的茂新、福新面粉公司所辖的十几个厂均是这时新办的。在这时期,江苏按照北洋政府颁发的《公司法》、《商人通例》、《商业注册规则》和《商标法》等规定,核办工业企业登记、商标注册和市场管理。但由于袁世凯窃国称帝,张勋复辟,军阀混战,动乱不断,工商行政管理处于非正常状态。第一次世界大战以后,西方列强进一步加快了对华经济侵略,1927年蒋介石发动“四·一二”反革命政变建立了国民党反动统治,由蒋宋孔陈四大家族的官僚资

本垄断了中国的经济命脉，江苏的民族工商业被排挤、掠夺而陷于破产，小商小贩在饥饿线上挣扎。在这时期，处于被排挤、掠夺而陷于困境，企业发展十分缓慢，至 1933 年经登记注册的雇佣工人在 30 人以上的动力工厂只有 411 家，投资总额 65692000 元，总产值 197460000 元。江苏由省建设厅兼管工商行政管理，根据国民党政府颁布的《公司法》、《公司登记法》、《商标法》、《法人登记规则》、《海商法》、《证券交易所法》等法规，开展了现代史上的工商行政管理。工商行政管理的范围广泛，包括工商企业登记、公司登记管理、证券市场管理、物价管理、计量标准管理、商标管理、交易合同管理、广告管理和经济检查等内容。但这些管理具有鲜明的半殖民地半封建性质，维护外国资本的在外特权，保障以蒋宋孔陈四大家族为代表的官僚资本的利益，限制民营，排挤和打击民族工商业。利用商品专卖制度，控制民间生产经营重要商品。实行价格管制，所谓“平价、限价”，越限越涨，被誉为全国“米市之冠”的无锡，1948 年的米价较前几年高达 10 多倍 20 余倍不等，而四大家族利用限价制造“黑市”，大发横财，并以缉私为掩护，通过各种方式与日美资本家相勾结进行大规模的走私活动，从中牟取暴利，扰乱社会经济秩序。1940 年在南京成立的汪伪政府，其所实施的的工商行政管理，执行了日本帝国主义“以华制华”、“以战养战”的政策，实行严格的经济封锁和贸易统治，大肆摧残江苏的民族工商业，沦陷区一半以上的工厂倒闭，商业萧条。

1937 年至 1945 年抗日战争期间，日伪对国民革命军新编第四军（简称新四军）建立的苏北、苏中、苏南以及包含安徽的淮南、淮北革命根据地进行了包剿扫荡，实行严密的经济封锁和残酷掠夺，造成物质上的极大困难。为打破日伪顽敌进行了艰苦卓绝的封锁反封锁、控制反控制的斗争，制定和发布了以发展生产、提高生产力为目的的各项经济政策，促进农工商业的发展。与此同时，各根据地都先后建立了贸易统制局和工商管理局，实行对工商业和

市场的行政管理,执行“对内自由,反对垄断;对外管理,反对自由”的政策,支持工商业自由发展,鼓励工商业资本家来根据地投资;保护商人自由经营,实施进出口物资管制,平抑物价;加强对市场经济活动的监督,严防走私。

一、对工商业的行政管理。这主要鼓励、扶助私人经营,组织发展合作经济,有重点地发展公营工商业,并通过登记管理,增加税收,控制战略物资,防止走私资敌。因此,当时登记的内容较多,除企业名称、业主、资金、地址、经营范围等项目外,其生产经营、数量、营业额以及销售地区等经营也需登记。根据地按照各地的实际情况制定了相应的手工纺织登记和船舶注册登记、商店行坊及各种合作社登记、牙行登记的规定。对坐商一般发《营业执照》,对行商发《分运证》、《出口许可证》。组织中小商人采办和运输物资,组织商行牙贩成立益民公行和联合商店,取缔掮客中间剥削。对违反政策法令和登记法规的工商业者,予以教育,酌情处理,或罚款,或没收,或停业,或吊销营业执照。同时,为鼓励、扶助工商业的发展,注意了经济合同和商标广告管理。在创办公私合营企业和组织合作社中运用合同明确相互关系和责任。在农村租佃关系、主雇关系、借贷关系中比较广泛地采用契约这种简单的合同形式,如兴化县业佃双方签订二五减租合同。并由政府和农会调解和仲裁合同纠纷。广泛地运用报刊广告传递经济信息,如《苏中报》登有“开业广告”和“产品广告”,《新华日报》、《华中报》还登“启事广告”,发布“本报广告刊物”。部分地区实行了商标注册管理。1945年11月11日苏皖边区政府成立以后,于1946年5月颁布了《商品商标注册暂行办法》,总结了抗日根据地商标管理的经验。

二、对市场的管理。市场管理是根据地解放区工商管理的重要工作,目的则是服务于抗日战争的需要。因此,市场管理的重点是直接关系军需民用的主要物资,如粮食、食盐、棉花。管理的原则是保证军需民用。粮食是根据地的经济命脉,也是敌我斗争的焦

点,始终列为管理重点,严加控制。各根据地颁布了粮食管理办法,中心区内粮食流通不加限制,组织粮食运销合作社,发动群众管理粮食运销,禁止私运粮食,私运粮食出口的重罚,对粮食出口资敌者严惩不贷。为交换急需物资如武器、药材等确要出口的,规定了严格的核批手续。在加强对敌经济斗争的同时,根据地内部实行了政策范围内的自由贸易,主要物资配给,保护合法交易,疏通物资交流,在苏中、苏北、淮南、淮北四大解放区内贸易自由,土产及各种货物均可自由运销,不需任何手续。

1945年抗日战争胜利,不久我国进入了解放战争时期,由于解放战争的迅速发展,解放区日益扩大,江苏在解放区的工商行政管理工作,遵照中国共产党的三大经济纲领,没收官僚资本,发展国营经济,保护民族工商业,努力为解放战争的彻底胜利服务。

三、建国以后的江苏工商行政管理

1949年4月21日,中国人民解放军攻克南京,推翻了蒋家王朝的反动统治,江苏在解放区工商行政管理工作的基础上各地相继成立了工商行政管理机构,为巩固人民政权,建立社会主义基本制度,促进商品经济的发展发挥了它应有的职能作用。1949至1952年,在苏北、苏南行政公署和南京市人民政府领导下,各地工商行政管理机关为国民经济的恢复和发展,努力贯彻“发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利”的方针,积极扶持私营、个体工商业,改造旧交易市场,建立新交易市场,城市设立交易所,农村活跃集市贸易,取缔黑市,打击投机,制止违法。1952年,全省经登记的各类工商业382787户。为保护私营、个体工商业者的合法权益,维护国家的利益,加强了订货合同的管理,实行了全国商标统一注册制度。利用城市交易所和农村集市、庙会,组织各种形式的物资交流会,1952年上半年,全省就组织了初、中级市场物资交流会480余次,苏南这一年组织了128次,参加交易所和物资交流会的经营者,必须登记,凭证入场交易,依法签订和履行交易合同,并由工商