

工商行政管理总论

■ 工商行政管理专业中专和干部岗位职务培训教材 ■



经济出版社

上海市工商行政管理局
干部学校

(京) 新登字046号

工商行政管理总论

上海市工商行政管理局 电 大
干部学校
浙江省工商行政管理 学 校

气象出版社出版发行

(北京西郊白石桥路46号)

上海辽源印刷厂印刷

开本:787×1092 1/32 印张:11.25 字数:252000

1993年8月第1版 1993年8月第1次印刷

印数:1~5000 定价:6.80元

ISBN7-5029-1487-0/Z·0101

上海市工商行政管理局 教材编审委员会
浙江省工商行政管理局

主任委员: 崔善江 石奎国

副主任委员: 张 济 马连科 鲍怀勋

委 员: 汤邦彦 崔维纲 虞和昌

郑德生

《工商行政管理总论》

主 编: 崔善江 石奎国

副 主 编: 张 济 马连科 鲍怀勋

主 审: 马连科 王正学 孙凤歧

作 者: 杨秋生 蔡德明 李立新

编 辑: 杨秋生 陈 新

责任编辑: 周玉刚

前 言

社会主义市场经济新体制对工商行政管理工作提出了新的任务和要求。为了适应改革发展中的工商行政管理工作,满足各方面对新教材的迫切需要,浙江省工商行政管理学校和上海市工商行政管理局干部学校在苏州召开的全国工商行政管理系统教育工作会议上提出编写一套体现社会主义市场经济理论的新教材的设想,得到国家工商局和各省市工商局人教处和兄弟学校的支持。在各方面的配合下,经过近半年的努力,现在终于出版了。教材共分四卷八册,内容力求紧密联系实际,注重理论性和实用性,反映当前工商行政管理工作的最新成果,适用于工商行政管理中专和岗位职务培训。

这套教材在编写过程中得到国家局、上海市、浙江省工商局各业务处和兄弟省市的支持,由于编写时间仓促,还存在不少缺点,欢迎批评指正。

上海市工商行政管理局 教材编审委员会
浙江省工商行政管理局
一九九三年七月

工商行政管理中专和
干部岗位职务培训教材

第一卷: 工商行政管理总论

第二卷: 注册管理

第一册: 企业法人登记管理

第二册: 个体私营经济管理

第三卷: 市场管理

第一册: 市场管理

第二册: 商标管理

第三册: 广告管理

第四册: 经济合同管理

第四卷: 经济检查

目 录

第一章 社会主义市场经济下工商行政管理的 特点及基本任务	(1)
第一节 社会主义市场经济与工商行政管理	(1)
第二节 社会主义市场经济下工商行政管理的含义及特点	(14)
第三节 社会主义市场经济下工商行政管理的基本任务	(22)
第二章 中国工商行政管理发展历史的概况	(29)
第一节 奴隶社会与封建社会的工商行政管理	(29)
第二节 旧中国半殖民地半封建社会的工商行政管理	(35)
第三节 革命根据地的工商行政管理	(40)
第四节 新中国成立以来的工商行政管理	(43)
第三章 社会主义市场经济下工商行政管理必须 实现自身转变	(53)
第一节 实现社会主义市场经济的客观必然性	(53)
第二节 工商行政管理实现自身转变的客观必然性	(62)
第三节 工商行政管理实现自身转变的具体表现	(66)
第四章 社会主义市场经济下工商行政管理的 本质特征	(73)
第一节 社会主义市场经济的本质决定着工商行政 管理的本质	(73)
第二节 社会主义市场经济下工商行政管理的本质特征	(75)
第五章 社会主义市场经济下工商行政管理的 性质、地位和作用	(83)

第一节	社会主义市场经济下工商行政管理的性质	(83)
第二节	社会主义市场经济下工商行政管理的地位	(90)
第三节	社会主义市场经济下工商行政管理宏观调控的重要性	(99)
第四节	社会主义市场经济下工商行政管理的作用	(107)
第六章	工商行政管理的职能	(112)
第一节	工商行政管理职能概述	(112)
第二节	工商行政管理各职能分析	(117)
第三节	为社会主义市场经济服务是工商行政管理工作 的根本指导思想	(131)
第七章	工商行政管理的范围	(136)
第一节	市场成为工商行政管理范围的客观必然性	(136)
第二节	明确市场活动与市场经济活动关系的现实意义	(138)
第三节	工商行政管理的范围是社会主义统一市场	(142)
第八章	工商行政管理的对象	(152)
第一节	工商行政管理是对市场经营资格和经营行为 的管理	(152)
第二节	市场经营行为的构成	(159)
第三节	市场经营行为的基本特点	(184)
第九章	工商行政管理的行为	(193)
第一节	核定市场经营资格	(193)
第二节	监督市场经营行为	(201)
第三节	工商行政管理的其他行为	(220)
第十章	工商行政管理的指导思想	(232)
第一节	坚持“三度”思想,强化职能作用	(232)
第二节	树立市场经济观念,促进社会经济发展	(236)
第十一章	工商行政管理的原则	(255)

第一节 放、管结合原则	(255)
第二节 依法行政原则	(260)
第三节 实事求是原则	(267)
第四节 经济利益原则	(270)
第十二章 工商行政管理的方法	(275)
第一节 我国宏观经济管理的方法	(275)
第二节 行政方法是工商行政管理主要方法	(278)
第三节 思想教育方法是工商行政管理的重要方法	(284)
第四节 工商行政管理方法的具体运用	(291)
第十三章 工商行政管理机关的内部管理	(299)
第一节 工商行政管理的组织机构体系	(299)
第二节 工商行政管理组织机构体系的改革	(314)
第三节 工商行政管理体制	(320)
第四节 工商行政管理公务员队伍建设	(326)
第十四章 国外工商行政管理的基本理论	(331)
第一节 反垄断理论	(331)
第二节 制止不正当竞争理论	(335)
第三节 知识产权保护理论	(338)
第四节 消费者合法权益保护理论	(342)
编后记	(349)

第一章 社会主义市场经济下 工商行政管理的特点及基本任务

第一节 社会主义市场经济与工商行政管理

党的十四大明确指出：“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。”这是我国14年来改革开放实践和思想认识深化的结果，是建设有中国特色的社会主义理论的重大发展，它必将对我国政治、经济等各个领域产生深刻的影响，工商行政管理自然也必须顺应社会主义市场经济的要求，及时进行调整和改革。

一、 社会主义市场经济的含义及其要求

所谓市场经济，是以市场机制为基础对社会资源进行有效配置的经济形式。

因为经济学的研究对象，首先是物质财富的生产，而要对生产进行分析，又离不开两个公理性的假设：社会资源的稀缺性和目标函数的最大化。即根据一定时期的经济、技术水平，采取各种不同的方式最有效地配置稀缺资源，生产出尽可能多的产品，以便最大限度地满足人类无限止的欲望、需求。

为达到有效配置稀缺资源的同时，社会有必要作出一定的制度安排，设立必要的竞技规则，即建立一定的经济体制；有必要采取不同的方法、手段，促使经济运行。因此，社会主义

市场经济就是在社会主义制度下,依靠市场、通过市场机制(核心是价格机制和竞争机制)来配置稀缺资源,组织社会经济活动的一种经济体制。说到底,就是运用市场手段配置资源、组织经济。

二、 社会主义市场经济的特征

社会主义市场经济不同于以往的计划经济,它改变了过去以计划手段配置资源、组织经济的方式,充分发挥市场功能、运用市场手段配置资源、组织经济运行,具有以下鲜明特征:

1. 就市场功能而言,市场在资源配置中起着基础性的作用。市场经济下,商品的交换和流通都要通过市场,大量的经济活动主要靠市场调节。社会资源流向哪里,主要受市场供求机制、价格机制及竞争机制的影响。

2. 就市场经济主体而言,必须是明确的财产主体,从而使之成为独立的经营主体和责任主体。市场经营主体进入市场开展经营,主要是按等价交换原则进行交易,必须以明晰的财产所有权为前提,否则,它们无法自主经营并独立承担经济责任。同时,参与市场经营的主体在法律地位上平等,它们在开放的市场上通过公平竞争达到优胜劣汰。

3. 就市场体系而言,必须是完整的、统一的、开放的市场体系。完善的市场体系主要包括劳动力市场、金融市场和商品市场,以满足组织生产所需的人、财、物。其中金融市场又包括短期资金市场、长期资金市场等,商品市场又包括消费品市场、生产资料市场、技术市场、信息市场、房地产市场等等。多种市场相互配套而形成整体功能。统一的市场,主要是指各地区、各部门之间没有封锁、割据,商品在全国市场上顺畅流通,

商品经营者自由进出各个市场,相互之间合理分工与协作,发挥最佳效益。开放的市场,是指国内各区域、各环节之间、国内市场与国际市场之间,有相同的规范和规则,能自由地对接和交流。

4. 就市场运行规律而言,市场经济中,市场运行遵循其自身的规律,主要是价值规律、供求规律、竞争规律和货币流通规律等,它们通过市场机制这一形式和手段得以表现并发挥作用。

5. 就市场机制而言,市场机制调节市场经济运行,市场机制是市场内部各种组成部分之间相互联系、相互制约,从而有机地结合起来推动市场机体运行的形式和手段。主要包括对任何市场都起作用的横向市场机制(如供求机制、竞争机制和在具体市场起作用的纵向市场机制,如劳动力市场的工资机制、资金市场的利率机制和商品市场的价格机制等)。

以上这些,是社会主义市场经济的主要特征,也是市场经济的一般特征,即市场经济的共同性。即使是资本主义市场经济,也同样具有上述特征。但在社会主义条件下实行市场经济,必然会与社会制度相联而具有特殊性:即以生产资料公有制为主体、多种经济成分并存和共同发展,以按劳分配为主、其它分配形式为补充;以市场调节为基础,国家进行必要的宏观调控,而且调控的目的、范围、程度、形式等也与资本主义市场经济不同。

因此,市场经济本身并不存在姓“社”姓“资”问题。社会主义条件下利用市场手段,建立市场经济体制,是社会经济发展的必然结果。

但是,建立社会主义市场经济体制,并不是一朝一夕就能完成。相反,它是一项长期的、艰巨的任务,需要在社会政治、

经济等各个领域进行彻底的改革。当前,则应该从构成市场经济的基本要素入手,首先进行以下几个方面的改革:

1. 发挥市场功能 必须按照市场经济的要求,从过去主要依靠以行政命令为中心的 direct 计划分配资源的方式,转移到通过市场配置资源为主的方式,从而充分、合理地发挥劳动力、资金和生产资料等各种资源的作用,减少和避免浪费。

2. 培养市场主体 按市场经济自主性的要求,合格的市场经营主体必须具有充分的经营自主权,而这,又以产权明晰为前提。所以,要彻底转换企业经营机制、确立企业这一最基本的市场经营主体真正独立的地位,使其面向市场、公平竞争。

3. 完善市场体系 按市场完整、统一、开放的要求,重点培育劳动力市场、资金市场、房地产市场等目前尚未形成或刚刚形成的市场,促进它们健康迅速成长。改变地区封锁、市场分割的状况,进一步建立全国统一市场,全方位地开放,并逐步与国际市场接轨。

4. 尊重市场规律 市场经济的运行有其自身的规律。进入市场参与市场经营的市场经营主体,必须尊重市场运行的客观规律,接受这些规律的调节作用,并作出相应的灵敏反映。即使是在市场之外的管理者,也应尊重市场规律,开展管理活动。

5. 健全市场机制 市场规律通过市场机制发生作用,市场机制不健全,市场规律对市场经济的调节作用就不能充分发挥而影响市场的功能。必须健全市场机制,实现工资分配市场化、利率确定浮动化、价格形式合理化,使社会人、财、物资源真正通过公平竞争流向可以获得最佳效益之处。

6. 搞好宏观调控 市场经济下,市场也有做不到做不

好的事，政府应切实搞好宏观调控，如国民经济的总量平衡，重大产业结构的调整，大型基础设施项目的建设，贫富收入差距的控制等等，弥补市场不足，两者相辅相成，相得益彰。但是，宏观调控的范围、形式等，已根本不同于计划经济之下。

总之，社会主义市场经济，对我国的经济体制改革提出了诸多的要求，实现“建立社会主义市场经济体制”这一改革目标。

二、 工商行政管理在社会主义市场经济下必不可少

从传统的计划经济到有计划的商品经济，再到社会主义市场经济，是我国经济体制改革发展的必然结果。工商行政管理机关要认清这一必然性，现实性地思考新形势下自身所处的地位和应该发挥的作用。

建立社会主义市场经济，以市场为基础组织社会经济活动，必然要有合格的市场经营主体、完善的市场体系和健全的市场机制等，保证不同的市场经营主体在开放、统一的大市场中，按照市场自身的运行规律去公平竞争。但市场的发育，成长如果完全依靠其自身的力量，则是一个漫长的艰难的进程。因此，在注重市场作用的前提下，国家同时也要抓好宏观调控，并且要比资本主义国家更加关注宏观调控的目的、范围、程度及形式等，其中不会运用行政权力来维护社会主义市场经济秩序，尽量避免和减少市场经营行为的不规范和由此而引起的市场经济秩序的混乱。这些就需要工商行政管理这一综合性的经济监督管理部门来发挥作用，对市场经营资格及市场经营行为依法进行管理，保证社会主义市场经济有序运行。

尤其在目前,尚处于建立社会主义市场经济的初期,市场经济的基本要素(如市场主体、市场体系、市场机制等各个方面)还不完备,有些生产经营组织进入市场还不够条件,有些符合条件却又对如何在市场上从事经营活动缺乏足够的认识和准备,也有些生产经营组织则认为,市场经济下经济环境宽松了,可以想怎么干就怎么干,不必顾虑“红灯”和“禁区”……凡此种种,都表明市场经营行为欠规范、国家对市场经营行为进行外部约束的机制软化。因此,急需整章建制,订立市场规则,界定市场“禁区”,规范市场行为,并由工商行政管理部门执行。

总之,社会主义市场经济下,工商行政管理必不可少。它在市场经济舞台上,扮演着“经济卫士”的角色,占据着一个十分重要的地位。今后的改革就是市场化的进程,要在这一进程中避免出现混乱或“无序”现象,保持国民经济持续、稳定、健康地发展,离不开工商行政管理。

三、建立社会主义市场经济体制对工商行政管理提出了新的要求

建国以来,我国工商行政管理走过了一段曲折的历程:1950年国家设立了中央私营企业局,1952年改名为中央工商行政管理局。那段时期,工商行政管理主要是配合对私改造。1956年以后,对私改造已基本完成,工商行政管理主要是管市场。1966年“文革”期间,整个工商行政管理工作全面瘫痪,1969年9月中央工商行政管理局被撤销,1970年4月并入商业部。1978年适应经济改革需要又分设单位,称工商行政管理总局,1982年机构改革中更名为国家工商行政管理局直至现在。这一历程,充分表明了工商行政管理适合于不同时期的经

济需要,或被加强、或被削弱,处于不断的调整与被调整之中。

当前建立社会主义市场体制,工商行政管理面临着较以往更为艰巨而光荣的任务,必须主动适应要求,及时调整工作,充分发挥工商行政管理的职能作用。

(一) 工商行政管理必须把促进生产力的发展作为根本任务,大力推进社会主义经济体制改革

在新的形势下,工商行政管理仅仅支持改革、保护改革是远远不够的,更应该推进改革、促进生产力的发展,并把它作为布署工作和检验工作的标准。

围绕经济建设这一中心安排工作,确定重点,目前要认真贯彻执行党的十四大和八届人大一次会议的有关精神,按照社会主义市场经济的要求,鼓励多种经济成分的市场经营主体公开竞争、健康发展、繁荣经济;放权于企业这一市场经济最基本的细胞,让其自主选择组织形式、经营范围和经营方式,使其成为充满活力的市场主体,从而带动市场、活跃经济;重视流通领域的改革和建设,切不可忽视流通对生产的促进作用,大力搞活市场流通;根据各地经济基础及交通情况等,积极参与市场建设,扩大商品流通渠道,打破狭隘的地区封锁和部门分割等,保证货畅其流;加强对市场经济下新情况新问题的调查研究,既要从实际出发制订保证市场经济良性循环的法律法规,又要根据发展趋势进行预见性的法规制定,帮助市场经济的成长,消除一切可能出现的消极因素,促进改革顺利进行。

(二) 工商行政管理必须在社会主义市场经济下转变职能

社会主义市场经济所要求的是“小政府、大社会”。政府各部门对经济生活的管理职能在新形势下都要从微观管理转向宏观管理,从直接控制转向间接控制,从行政手段为主转向运用多种手段,特别是经济手段,法律手段,辅以行政手段,从以“管”为主转向指导、监督和服务,从而使政府与企业之间形成一种“你投资、我鼓励;我投资、要分利;你盈利、我抽税;你亏损、我不补;你违法、我制裁”的关系。所以,工商行政管理也要从过去的行政管理模式中跳出来,根据自身的管理性质,以监督职能为核心,强化指导和服务职能,对在市场上从事违法的经营活动的市场主体,工商行政管理要依据国家所赋予的权力对其进行制裁。由此可见,工商行政管理是面对市场进行监督,从而维护好市场经济秩序,因此,加强对企业、个体工商户等的指导,帮助他们提高法律意识、市场意识、竞争意识等,引导他们在市场上自觉合法经营,就显得大为重要。只有当这些大量的个体的行为合法化,由他们组合而成的市场整体才能有序地运行,否则,工商行政管理的管理难度将大大增加。

而强化服务职能,目的同样也在于为企业和个体工商户等的市场经营主体提供良好的外部环境从而使其公平竞争,这也是充分发挥市场功能、保持市场经济有序运行的需要。工商行政管理可以通过参与市场建设、提供市场信息、优化市场环境(包括软环境和硬环境)等多种途径加强服务,如参与人才、劳务、资金、物资、技术、信息等市场的建设,强化市场硬化环境,搞好基础设施,疏通商品渠道,以条件招来商贾云集;同时,优化软化境,制订优惠政策,实行放开经营,以政策促进市