

国家工商行政管理局研究中心 编

研究与探索



国家工商行政管理局
研究中心特约研究员
优秀论文集之一

工商出版社

序

国家工商行政管理局市场经济监督管理研究中心自成立以来,按照局领导的指示,紧紧围绕国家工商局的中心工作,积极开展理论研究和调研工作,举办了多次形式多样的研讨会,取得了丰硕的成果,在全系统引起了很大的反响,对推动工商行政管理理论研究的深入开展,调动广大工商行政管理干部理论研究的热情起到了积极的作用。这次将部分获奖论文编辑整理并出版发行,对整个系统的理论研究工作来说,是件好事,这将会对目前全系统理论研究和工作的实践提供一些好的思路 and 办法,具有较高的参考价值。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立,工商行政管理机关作为主管市场监督管理和行政执法的职能部门,在市场的迅速变化和发展过程中,不断面临着新的任务和新的挑战,特别是当前,加入 WTO 进程的加快,国内市场国际化程度和开放程度的提高,市场主体的多元化,市场交易行为科技化含量的增加,如电视直销、网络交易、仓储式商场的迅速发展等等,迫切要求工商行政管理部门深入开展理论调查研究,一方面尽快熟悉新的领域和市场经济理论,加快全系统现代化市场经济理论水平的提高,为转变监管方式提供理论上的支持和准备;另一方面顺应形势发展的需要,积极探索工商行政管理监管

市场和行政执法的新思路和新方法,更新监管手段,创新监管方法,全面提高监管执法水平。研究中心在这方面做了许多探索,如1997年开展的“工商行政管理监管方式方法改革”研讨会,就非常成功,出了许多成果。随后的几次课题研究和研讨会也都取得了一定的成绩。这次编辑出版的优秀论文集就是从这几次研究成果中,经过研究中心的同志们认真、细致的工作,筛选出来的,集中反映了目前工商行政管理工作的热点、难点问题。如:面向21世纪的首都工商行政管理;依法行政与工商行政管理内部监督制约;加强市场监管,规范市场环境,进一步建立和完善上海市场新秩序;浅论工商行政管理监管方式方法改革的几个理论问题;运用工商行政管理职能优势,支持国企改革和发展的思路等等。这些研究成果充分体现了工商行政管理理论工作者的责任感、使命感和紧迫感。

目前,由于种种原因,工商行政管理理论研究还相对滞后于监督管理工作的实践,在一定程度上制约了工商行政管理事业的发展。我们衷心希望从事和热心于理论研究工作的同志们能够增强使命感,克服困难,把理论研究工作提上一个新的台阶。在研究中要真正把握好三个环节:一是抓好选题,要抓住当前工商行政管理部门迫切需要解决的问题;二是抓好调研,要深入实际,调查研究,善于发现和总结来自基层的经验;三是抓好成果推广,通过推广理论研究成果,促进工商行政管理工作的改革和发展。

王众孚局长在去年全国工商行政管理工作会议上指

出:面对新的形势和新时期市场监管执法的任务,工商行政管理工作必须实现跨世纪的战略转变。因此,我们工商行政管理理论研究工作在新的时期也必须在思想、在研究方法和成果等方面尽快实现转变,紧紧围绕国家工商局的中心工作,抓紧抓好选题,突出工商行政管理工作的重点、难点、热点问题,努力改变目前理论研究滞后于实践的状况,使工商行政管理理论研究工作真正做到具有前瞻性、指导性和应用性,能促进全系统理论研究工作地开展,解决工商行政管理实际工作中遇到的难点问题,充分起到为局领导咨询和参谋作用,为局领导的科学决策提供服务。

这次优秀论文的编辑出版活动搞得很好,展示了工商行政管理理论研究成果,希望今后广大研究人员充分发挥主观能动性,与研究中心的同志们一道,以敬业、创新、谦虚、奉献的研究风气和协作配合、团结战斗的精神,把工商行政管理理论与政策研究提高到一个新水平,促进工商行政管理工作全面发展。

国家工商管理局副局长 韩新民

目 录

序.....	国家工商行政管理局副局长 韩新民(1)
加大行政执法力度 建立市场监管权威	
.....	国家工商局研究中心 谭小英(1)
面向 21 世纪的首都工商行政管理	
.....	北京市工商局 王纪平(10)
鼓励企业投资创业要有新举措 ...	甘忠泽 张文蔚 顾达仁 (20)
	孔祥毅 陈祖尧 肖建民
加强市场监管 规范市场环境 进一步建立和完善上海市场新秩序——关于建立和完善上海市场新秩序的研究报告	
.....	甘忠泽 张培荣 孔祥毅 陈祖尧 (28)
	张继宗 肖建民 吕 蓉
市场秩序评价体系初探	沈阳市工商局(48)
关于工商行政管理监管方式改革的思考	
.....	深圳市工商局 范鸣春(60)
浅论工商行政管理监管方式转变的几个理论问题	
.....	深圳市工商局 钟 文(71)
强化市场监管必须把握的几个问题	
.....	沈阳市工商局 钟树楼 武国君(78)
关于改革集贸市场监管方式的思考	
.....	沈阳市工商局皇姑分局 薛桂梅(86)
活化监管方法 强化监管效果 ...	马鞍山市工商局 卓龙华(92)
改革监管方式是监管社会主义大市场的必然趋势	
.....	沈阳市工商局和平分局 车 光(100)

- 改革监管方式 全面推进工商行政管理职能到位——北京市
工商局东城分局推行市场巡查制的实践与思考
..... 北京市工商局东城分局 乔世琦(111)
- 推行巡查制 监管社会主义统一大市场
..... 深圳市工商局 李世清(120)
- 分离、拓展与聚焦——谈工商职能的定位与到位
..... 湖北省工商局 张光灿(124)
- 认清形势 调整思路 努力实现市场监管职能的全面到位
..... 江苏省无锡市工商局 王茂章(126)
- 谈新一轮政府机构改革后工商行政管理工作的职能到位
..... 北京市工商局顺义分局 贾春林(133)
- 依法行政与工商行政管理内部监督制约
..... 河北省工商局 郭修申(139)
- 工商行政处罚程序不容忽视..... 山东省工商局 李振声(147)
- 对改善行政执法条件问题的探讨研究
..... 哈尔滨市工商局 代庆成(153)
- 论市场规则的完善..... 成都市工商局 陈春建(162)
- 关于建立综合执法运行新体制的思考
..... 沈阳市工商局皇姑分局 赵贤林(168)
- 试论有关企业法律创制实践活动中的几个问题
..... 江苏省工商局 杨卫东(176)
- 谈有限责任公司登记中遇到的问题与对策
..... 北京市工商局顺义分局 张世荣(183)
- 运用工商行政管理职能优势支持国有企业改革和发展的思路
..... 沈阳市工商学会 冯绍德(187)
- 实行特区准则登记制的探讨..... 深圳市工商局 张学勤(193)
- 认清新形势 抓好“五到位”全面推进文明规范化局(所)建设
..... 宁波市工商局 杨培忠(199)

北京高新技术产业发展面临的主要问题及对策

..... 北京市工商局 杨再学 方葆青 王国忠 (208)
许虹 陶红 刘国武

关于对高新技术产业开发区市场主体实行综合管理的几点思考

..... 沈阳市工商局高新技术产业开发区分局
徐占元 王树奎 常德新(219)

浙江个体私营经济的回顾与思考 ... 浙江省工商局 诸永东(224)

打假扶优 治劣维权 构筑“民心工程”

..... 北京市工商局顺义分局 王福明(233)

监管好农村市场是促进农村经济发展实现安全健康消费的

重要途径——关于维护农村市场秩序的调查与思考

..... 河北省工商学会 保定市工商学会(238)

加大行政执法力度 建立市场监管权威

国家工商局研究中心 谭小英

在现代市场经济条件下,市场已不再是“自由放任”的同义词,政府也不再是消极的“守夜人”。在充分发挥市场对资源配置的基础性作用的同时,如何切实而有效地发挥政府对经济的宏观调控和干预职能,消除市场自身的弊端,是实行市场经济体制国家的政府所普遍关切的一项重要问题。我国已经确立了建立和发展社会主义市场经济体制的改革目标,目前正处在由计划经济向市场经济体制过渡的关键的转型期。充分发挥政府的积极作用,“改革流通体制,健全市场规则,加强市场管理,清除市场障碍,打破地区封锁、部门垄断”,对于市场经济体制的尽快建立与发展具有极其重要的现实意义。工商行政管理机关作为专司市场监督管理和行政执法职责的一个重要的政府职能部门,在其中具有不可替代的作用和地位。为适应市场经济的发展,工商行政管理部门要进一步提高认识、转变观念、准确定位、突出重点,充分履行法律职责,加大行政执法力度,切实建立起自己在监管大市场、服务大市场、确保市场机制正常运转方向的权威。

一、提高认识、理顺思路、找准位置是强化市场监管执法效能的前提条件

要监管好市场,必须首先科学、正确地认识市场;要遵循市场经济的规律,深刻理解市场对政府监管的需求,从而找准自己的位置,把握好工作的方向。

1. 完成从计划经济体制下的管理观念到市场经济体制下市场

监督管理观念的转变。计划经济体制(包括有计划商品经济时期)下的工商行政管理,是在没有市场基础或市场基础极其薄弱的情况下对工商业活动的管理。这种工商业活动没有足够的独立性,甚至在其内部就包含或渗透着以计划和管理为表现形式的不平等的隶属关系。在一定程度上,工商行政管理活动本身就是工商业活动的一个组成部分。表现在:一是认为管理本身就是目的,为管理而管理;二是管理被曲解为“管制”或“处治”,过份强调对经营者经营与活动范围的限制;三是忽视被管理者在管理关系中的权利与地位。在市场经济体制下,力量日益壮大的市场是工商行政管理活动的基础。进行管理的目的是为了培育市场机制,促进市场发育,形成统一、健全的市场体系和保障市场的公平竞争秩序。工商行政管理是为市场服务的,作为一种公共权力的行使,它是为维护各个独立的市场经济主体,包括经营者和消费者合法民事权利而存在的。因此,检验市场监管力度的大小、执法效能的高低、不是以对工商业者管制得是否严、束缚得是否紧、处罚得是否多等为标准;而是应看对被管理者合法经营的保护程度、市场的发育程度和市场竞争秩序的公平程度等来确定。

2. 逐步从重微观管理过渡到宏观与微观并重的管理模式。与工商行政管理的目的相一致,工商行政管理在性质上应是国家对市场进行宏观调控管理的一个重要组成部分。工商行政管理机关应把自己的管理活动与市场整体的发展密切联系起来,不但要在微观上执好法,更需要注意从宏观上把握市场运行情况,监督和调控市场运行秩序。为此,一是要对监管对象有一个新认识。工商行政管理是对市场进行监管,而不只是对具体的、个别的工商经营者的监管。也就是说,监管的对象是市场,而不仅仅是作为市场构成要素之一的工商企业。同时,这里所言的市场是就经济运行体制、资源分配机制而言的整体上的市场。它不仅仅指那些各种有形的市场,更不是指传统意义上的集贸市场。工商行政管理所要监管的

是社会主义大市场,不能用机械的、狭隘的观点来认识和界定它。二是需要在监管方式和手段上进行完善。在具体的手段上,应由单纯的行政管理到综合运用行政的、经济的、法律的手段进行监督管理。在方法上,要适应现代市场经济条件下市场的社会化大生产特征和市场的统一性、复杂多变性等需求,注意利用现代化的科技手段,对市场进行全面的、动态的监控,包括对整个市场经济形势的信息收集、情况预测、措施调整等。与此相一致,在对市场的监管活动中,除了采取具体行政行为外,还应较多地注重对抽象行政行为方式的运用,加强有关市场规则的建章立制工作。一般而言,具体行政行为为适应于微观管理,抽象行政行为为适应于对市场的宏观管理。但有时通过具体行政行为的采取,抓住具有代表性的、反映经济生活中普遍现象的大、要案,处理好了,同样会发挥对经济的宏观调控作用。

总之,在市场经济条件下做好工商行政管理工作,树立市场执法权威,必须按市场规律办事,不能违背它,要遵从它并服务于它。工商行政管理机关应是社会主义统一大市场的有力的维护者,良好的服务者,同时又是市场活动中的仲裁者、对违规行为的查处者,是合法经营、合法经济活动的“保护神”,同时也是非法经营、非法经济活动的“大克星”。这四者是一个有机联系的整体,并共同构成新时期工商行政管理活动的内核。

二、突出重点,充分履行法律职责是加大执法力度的有效途径

工商行政管理机关是行政执法部门,对市场的监管是主要的一种行政执法活动。对市场实施监管就是履行法律赋予的职责;加大执法力度就意味着必须充分履行这些法律职责。离开现行法律规定,奢谈加大市场监管的执法力度无异于空中楼阁。当然,我们也必须认识到,现行有关工商行政管理的法律法规还未能尽如人意,与市场经济的发展需求尚有一定距离。一方面表现为一些法律、法规的滞后,需要修改或废除;另一方面,一些急需的新的法

律、法规迟迟不能出台,如《反垄断法》等;另外就是现行的有关市场监管立法不够统一、协调,缺乏应有力度。这些立法方面存在的问题确实一定程度上导致了工商行政管理机关行政执法手段弱化的问题。但是,我们更应当看到,现行法律、法规已经赋予了我们相当丰富的权力内容,规定了一系列基本的执法手段和执法依据,形成了一个比较完整的市场监管的基本法律框架。针对市场监管执法活动中存在的问题,我们既要看到有法律不完备的一面,更要看到在实践中执法是否严格、能否善于执法,充分履行法律职责的一面。从实际出发,作为行政执法部门,要强化对市场监管的职能,满足转型期市场发展对工商行政管理机关的执法需求,就必须遵循市场经济规律,立足现行法律制度,突出重点,充分履行法律赋予的监管职责,把自己的法律职权用好、用足、用活。

1. 严格、高效地把好市场准入关,努力造就合格的市场主体。合格的市场主体是市场经济形成与发展的重要基础。建立现代化的企业制度是当前经济体制改革的重点,也是难点。工商行政管理机关在这方面要充分发挥自己的职能作用,根据《民法通则》、《公司法》、《合伙企业法》以及《企业法人登记管理条例》、《合伙企业登记管理办法》、《私营企业管理暂行条例》、《城乡个体工商户管理暂行条例》等法律、法规的规定,加强登记管理,依法严格企业的资质审查。一方面要简化手续,减少环节,坚持准则主义的企业设立原则,保证符合条件的企业及时成立、及时进入市场。另一方面,加强对申请设立企业的法律规定要件的审查,特别是严格验资,结合年检重点查处虚假出资、抽逃出资等违法、违规行为,把不合格的企业拒之“门”外或取消其市场主体资格,逐出市场。

2. 加强对市场主体行为的监督管理,保证市场运行的公平、有序。市场的活力来自于市场主体之间的竞争。但不正当的竞争、垄断及其相互之间的其他侵权行为,则又会扰乱市场的竞争秩序,妨碍市场的正常运转,破坏市场的自我调控机制。对市场主体的行为

进行严格的监督管理,是工商行政管理机关的一项基本职责;而且,随着市场经济逐步深入发展,这一职责会愈加繁重、愈有价值。现在,我们已经拥有了《反不正当竞争法》、《商标法》、《广告法》等基本法律武器,应充分利用好它们,根据市场经济规律的内在要求,努力消除各种限制竞争行为,严厉打击假冒伪劣、走私贩私活动,惩治虚假经济合同、非法传销等各种市场欺诈行为。我们目前的市场环境虽有很大改善,但仍有许多不足之处,各类市场障碍、地区封锁、行业垄断和不正当竞争现象大量存在,是形成不良环境的主要因素。解决这些问题,单靠对《反不正当竞争法》等某一部法律、靠某一机构的执法是难以奏效的,还要注意形成执法的合力,综合发挥有关法律制度的调整作用。只有把反不正当竞争法和消费者权益保护法、广告法、知识产权法、产品质量法、药品管理法和价格法规、反垄断的有关规定等相结合,加强执法的统一性与协调性,才能更为完整、有效地保护市场的公平交易和正当竞争,促进市场机制的良性运转。

3. 严格规范,切实保护和依法查处三者并重,强化行政执法的效能。法律在实践中具有多种特性,包括行为模式上的引导、示范性,对权利的确认和保护性以及违法行为的惩罚性。与此相适应,行政执法也有多个侧面,能够发挥不同的功能。必须明确,行政执法不等同于行政处罚。后者只是前者的内容之一。实践中有一种错误的观念,认为加大行政执法力度,就是加大行政处罚力度。这是片面的。实际上,在很多情况下,单靠强调查处违法、加大处罚力度,是难以实现加大行政执法力度的全部目标的。工商行政管理机关在监管社会主义大市场、依法行政中,也应防止这种厚此薄彼的片面执法现象。要根据法律所具有的不同特性,采用不同的执法方式。

三、依法行政,加强执法的规范化、程序化建设,是树立市场监管权威的有力保障

加大执法力度不等于盲目扩权,更不意味着任意行政。权威来

源于监管的公正性、有效性和科学性,并需要建立和完善一整套的程序和制度来作保障。在实践中,由于种种原因,在一定范围和一定程度上还或多或少地存在着有法不依、执法不严、超越法定职权和放弃法定职责的现象,有的甚至以言代法、以权压法和执法犯法。这些执法活动中存在的问题,尽管只发生在极少数人身上,但是严重影响了市场经济法律的贯彻实施,造成法律在执行过程中或者被扭曲变形,或者成为一纸空文,法律的作用和权威被大打折扣。这是导致执法不力,市场监管权威受损的重要原因。因此,依法行政,促进执法的规范化和程序化,建立相应的监管和制约机制,不但是依法治国的基本内涵,也是建设社会主义市场经济、充分发挥市场监管效能,树立监管权威的内在要求。

1. 进一步明确职责和权限,加强制度建设。一是明确工商行政管理机关内部有关执法机构和执法人员的职责、权限,保证各司其职、各尽其责;堵塞漏洞,促进严格执法、公正执法;职责明确,任务清楚,有利于提高执法效率。二是界定工商行政管理机关与其他有关行政机关之间的权责范围。法律有明确规定的,严格依照法律规定办;法律规定比较原则的,要通过协商论定各自具体的执法权限和责任范围;法律没有规定的,要从有利于执法、有利于为市场经济服务的角度出发,加强与有关部门协调,以免出现执法空档或重复执法等相互扯皮、相互推诿的不良现象。要把上述的权限、职责用制度固定下来,使执法工作有章可循、有矩可蹈,克服任意性,减少盲目性,增强规范性和稳定性。这是行政执法走向成熟的一个重要标志。

2. 着力完善执法程序,确保市场监管工作的健康发展。在市场监管过程中,要改变过去重实体、轻程序的落后观念。程序合法是实体处理正确的重要保障。不按法定程序执法,往往会使执法活动走上歪路,给不法分子留下可钻之空。在现代法制观念中,仅仅程序不当,就足以推翻已经进行的全部执法活动。从树立形象方面来

看,重程序也具有重大意义。被管理者及执法对象固然关心最后的处理结果,但他们首先接触的却是工商行政管理机关工作人员的方式、方法和作风,是执法人员的一举一动。在执法过程中所表现出的混乱、粗疏、任意、不公会毁掉整个执法形象,损害市场监管权威的法制基础。目前,我国尚未颁布专门的《行政程序法》,已经实施的《行政处罚法》和《行政复议条例》等法律法规虽涉及一些执法的程序问题,但从总体上讲,行政程序制度还相当薄弱。可喜的是,各级工商行政管理机关已经开始重视到这一问题,并在实践中积累了不少好的经验和做法。今后还应进一步总结和提高,使其更加合理和科学,逐步建立起完善的执法程序制度。结合工商行政管理实践,这一程序制度主要应包括以下几个组成部分:一是管理、立案程序;二是调查取证程序;三是作出裁决、决定的程序;四是采取强制措施程序;五是内部工作协调程序。同时还应坚持三项原则:一是强调时限的原则,管理、立案要有时间限制,防止公民、法人的申诉、申请石沉大海,长期没有回音;作出行政决定、裁决应有时间限制,以保证行政效率。二是提高透明度的原则。在工商行政管理中,不能搞“执法神秘主义”,不但决定、裁决等行政结果要予以公开,即使是决定、裁决所依据的证据、材料,也包括作出裁决、决定的过程,只要不涉及国家机密、个人隐私,也应依一定程序向当事人公开、向社会公开。作出具体行政行为需要提高透明度,作出抽象行政行为也需要建立必要的公示制度。一个规章制度、一项政策的出台,本身就是对市场实行监管的一种表现形式;从提出议案、讨论修改到最后定案,如果加以公示,广泛听取意见,不但有利于决策的科学化和民主化,而且实际上也是扩大执法影响、营造执法声势、提高执法力度的过程。三是讲求技术性的原则。技术性程序制度的明显特点。它要求规定的内容必须明确、具体、周密、完整,具有较强的可操作性。这样的程序才具有生命力,才能减少行政执法的伸缩性,才能有利于树立市场监管的法治权威。

3. 适应市场经济发展需求,积极探索工商行政管理机关依法行政的新路子。面临市场经济的快速发展,工商行政管理机关要全面履行其监管职责,尚有不少问题急待解决。如法律不完备、体制不健全、执法手段不足和监管渠道不畅等都值得深入研究、探讨。根据“十五大”精神,为改善和加强对社会主义统一大市场的监督与管理,在实践中或理论上主要可从以下几个方面进行探索:①完善市场监管的法律体系。在市场主体立法方面,应坚持以企业组织形式和责任形式为主要标准的立法模式,抛弃按所有制为标准的立法模式,以法律确立平等的市场主体资格,形成统一、科学的企业登记管理制度。在市场行为法方面,统一的合同法应尽快出台,为市场主体提供统一的市场行为模式,从正面积极引导,规范市场交易活动;同时《反垄断法》的立法进程也需加快,通过对危害市场秩序的不正当竞争行为和垄断行为的打击,从另一个方面对市场行为进行有效的规制。它们与合同法一起,相辅相成,对建立公平合理的市场竞争秩序和市场结构具有重大意义,是对市场实行监管的必不可少的法律依据。当然,目前的《反不正当竞争法》也需进行修改和完善。从社会主义大市场的有机统一性出发,除了制定和完善对各专业市场进行调控的行业管理法律法规,如《药品管理法》、《盐业管理条例》等外,还应考虑制定统一的市场监管法律,以避免和减少重复立法、交叉立法和立法零乱、又易出现矛盾或调整空档的不足之处。②逐步理顺监管体制,形成一个高效、统一、权威的执法体系。在这里,需要以法律的形式明确工商行政管理机关对社会主义大市场的监管执法的核心地位和职责,理顺与其他有关政府部门之间的执法协作关系,界定各自的职能范围。为保障工商行政管理机关监管市场的高效与权威,可以考虑借鉴美国联邦贸易委员会的职权模式,以行政执法权为主,再赋予其一定的行政立法权——制定相应规则的权限和行政司法权——行政权与司法权的结合。③通过立法赋予必要的、合理的执法手段,解决执法手段不

足的问题,如扣押物品、冻结银行帐户、行政强制执行、对垄断企业强行分解等手段和措施,都是对市场实行有效监管所必不可少的。

最后,还必须明确,做好工商行政管理工作、加大执法力度、实现监管目标,除了大力加强制度建设外,还应同时加强干部队伍建设,全面提高队伍的政治素质和业务素质,这是我们搞好各项工作的立足点,必须引起高度的重视。

面向 21 世纪的首都工商行政管理

北京市工商局 王纪平

世纪之交,随着各项改革的不断深化,国际政治形势和国内社会经济环境发生了一系列深刻、复杂的变化,维护统一开放、竞争有序的市场经济秩序的任务更加艰巨。跨世纪的发展形势要求首都工商行政管理部门全面改进工作方式,提高监管层次和执法水平,加大执法力度,提高行政效能,形成科学、规范、高效、有力的监管模式,建立与社会主义市场经济相适应的工商行政管理体制。

一、首都工商行政管理工作在新世纪面临重大机遇和严峻挑战

工商行政管理恢复 20 年来,首都工商行政管理部门随着改革开放的深入而不断发展壮大,在发挥职能、促进经济发展方面做了大量卓有成效的工作,取得了令人欣慰的成绩。但长期以来,首都工商行政管理系统也存在政令不畅、职能不到位的问题,在一定程度上制约了工商行政管理事业的发展。一是由于经济体制改革初期,适应市场发育的客观要求,工商行政管理部门主动承担了培育市场职责,“自办自管”部分集贸市场,加上国家财政基本不负担工商行政管理部门的行政经费,造成工商部门对市场“管办不分”的倾向和市场管理费“自收自支”的格局,从而在一定程度上导致工商执法受到“利益驱动”影响,存在重收费、轻管理的问题;二是改革开放过程中普遍存在的利益刚性不可避免地造成隶属于地方政府的工商行政管理机关在执法中带有一定的地方保护倾向;三是由于工商行政管理部门承担的行政管理任务不断加重,队伍