

中国 工商 行政 管理学 概论

董久昌
蔡良才

海洋出版社

中国工商行政 管理学概论

董久昌 蔡良才 编著

海洋出版社

中国工商行政管理学概论

董久昌 蔡良才 编著

海 洋 出 版 社 出 版

(北京市复兴门外大街)

新华书店北京发行所发行 北京大学印刷厂印刷

开本: $787 \times 1092^{1/32}$ 印张: $7 \frac{9}{16}$ 字数: 180千

1985年10月第一版 1985年10月第一次印刷

印数: 30,000

统一书号: 7193·0638 定价: 1.70元

前 言

为了适应工商管理教学与工作的需要，我们编写了《中国工商管理学概论》。这本书主要阐述了工商管理的基本理论、发展历史与主要内容，适合工商管理干部阅读，也可供工商管理院校教学参考。

在编写过程中，我们参考了有关同志的论著，吸收了一些研究成果，在此深表谢意。

在编写过程中，我们得到了国家工商管理总局、一些省、市工商管理总局、中国社会科学院经济研究所和北京财贸学院一些同志的关心与帮助，在此一并表示感谢。

由于我们对工商管理学的理论研究刚刚开始，错误与不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

董久昌 蔡良才

一九八四年十二月

于北京财贸学院

中国工商行政管理学概论

目 录

第一章 社会主义工商行政管理学的研究对象和方法	(1)
第一节 社会主义工商行政管理学的建立.....	(1)
第二节 社会主义工商行政管理学研究对象.....	(9)
第三节 社会主义工商行政管理学的阶级性与科学性.....	(12)
第四节 社会主义工商行政管理学研究方法.....	(14)
第二章 社会主义工商行政管理的性质和任务	(19)
第一节 社会主义工商行政管理的性质.....	(19)
第二节 社会主义工商行政管理的任务.....	(22)
第三节 社会主义工商行政管理的地位和作用.....	(25)
第四节 社会主义工商行政管理的特点.....	(29)
第三章 社会主义中国工商行政管理应遵守的基本原则	(32)
第一节 坚持四项基本原则.....	(32)
第二节 坚持民主集中制.....	(34)

第三节	坚持群众路线·····	(37)
第四节	坚持按经济规律办事·····	(38)
第五节	实行法制·····	(42)

第四章	中华人民共和国成立以前旧中国的 工商行政管理·····	(44)
------------	--	-------------

第一节	奴隶社会的工商行政管理·····	(44)
第二节	封建社会的工商行政管理·····	(54)
第三节	半殖民地半封建社会的工商行政管理·····	(61)

第五章	新民主主义革命时期革命根据地和 解放区的工商行政管理·····	(76)
------------	--	-------------

第一节	第一、二次国内革命战争时期 革命根据地的工商行政管理·····	(76)
第二节	抗日战争时期根据地的工商行政管理·····	(83)
第三节	解放战争时期解放区的工商行政管理·····	(89)

第六章	中华人民共和国建立至1978年党的 十一届三中全会前的工商行政管理·····	(96)
------------	---	-------------

第一节	国民经济恢复时期的工商行政管理·····	(96)
第二节	社会主义改造时期的工商行政管理·····	(117)
第三节	社会主义改造基本完成后至党的十 一届三中全会前的工商行政管理·····	(133)

第七章	社会主义建设新时期的工商行政管理·····	(137)
------------	------------------------------	--------------

第一节	社会主义建设新时期的总任务·····	(137)
第二节	在社会主义建设新时期中要大力	

发展商品经济·····	(139)
第三节 社会主义建设新时期的工商行政管理·····	(147)
第八章 工商行政管理部门的任务与职责·····	(151)
第一节 工商行政管理部门的设置与任务·····	(151)
第二节 市场管理·····	(156)
第三节 企业登记管理·····	(166)
第四节 个体经济管理·····	(175)
第五节 经济合同管理·····	(179)
第六节 商标管理·····	(180)
第七节 广告管理·····	(191)
第八节 打击投机倒把·····	(193)
第九节 制止商品流通活动中的不正之风·····	(196)
第九章 工商行政管理部门内部的行政管理·····	(198)
第一节 工商行政管理部门组织机构的 设置与职能·····	(198)
第二节 工商行政管理部门的内部行政管理·····	(202)
第三节 工商行政管理部门的干部管理·····	(212)
第十章 工商行政管理的现代化·····	(218)
第一节 商品经济的大发展要求工商行 政管理现代化·····	(218)
第二节 逐步实现工商行政管理现代化·····	(221)
附录：学习《中国工商行政管理学概论》阅读 参考书目及思考题·····	(224)

第一章 社会主义工商行政管理学的研究对象和方法

第一节 社会主义工商管理学的建立

什么叫工商行政管理？

在研究这门科学之前，我们先搞清楚工商行政管理的涵义。

工商，是社会经济发展到一定阶段后社会分工的产物，它的存在和发展同商品生产、商品交换的存在与发展密不可分。工商行政管理的工商是泛指包括商品生产、商品交换在内的社会商品经济的活动。

社会商品经济的活动不是单个人孤立进行的，而是千百万商品生产者协作劳动、互相交换劳动的活动。为了保证协作劳动、互相交换劳动，有组织、有秩序、协调地进行，就必须进行管理。管理的职能随着社会经济的发展而发展，在当代，主要有决策、计划、组织、指挥、干预、监督、调节和控制等职能。

“行政是国家的组织活动。”^①行政管理是指国家通过行政机构对国家行政事务活动的组织和管理。自从有了商品

^① 马克思：《评“普鲁士人和普鲁士国王的社会改革”》，《马克思恩格斯全集》第一卷第479页，人民出版社1956年版。

经济活动，有了国家政权后，统治阶级就要运用国家政权的力量，通过国家的行政机构实现对社会商品经济活动的管理。从广义上讲，我们把国家通过国家行政机构对社会商品经济活动的管理职能称之为工商行政管理。

国家通过国家行政机构对社会商品经济活动管理的职能是通过很多经济行政机构共同承担的。虽然它们在经济行政管理系统中功能不同，运用的管理手段不同，但是围绕着实现统治阶级的意志、统治阶级的目标而进行活动，则是共同的。

在社会主义中国，一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。国务院是最高国家行政机关，同时也是最高国家权力机关即全国人民代表大会的执行机关，它对全国人民代表大会负责并报告工作。在国务院领导下，国家管理社会商品经济活动的经济行政管理机构，根据政企分开后的设置，主要有三类：

一、专业性的经济行政管理部门。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，如纺织工业部、商业部等。

二、综合性的经济行政管理部门。这些部门对社会商品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与规划，如计委、财政部等。

三、经济行政监督管理部门。这类机构主要从社会商品经济活动的外部联系上，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，促进社会经济的发展，如工商行政管理部门等。

上述部门之间虽然在行政管理方面的职能不同，但在经济行政管理系统中互相配合，密切协作，共同为实现发展社会经济、更好地满足人民物质、文化生活的需求的目标而努力。

对社会商品经济活动的管理，从管理手段上可分为经济手段、行政手段与法律手段。

经济手段指在管理社会商品经济活动中运用经济规律，特别是价值规律，按客观经济规律办事。它依靠经济组织；在实行经济管理过程中，充分发挥计划与各种经济杠杆（价格、成本、利润、利息、信贷、税收等等）的作用；并且把经济责任、经济成果、经济利益有机地结合起来，不断地提高经济效益，以促进社会经济的发展。

行政手段是依靠国家行政机构或行政组织系统的权威，通过下达命令、指令、指示……等等把政府的意志强制性地加以贯彻，以组织、领导、干预、协调、控制、监督社会商品经济活动，保证社会经济的发展。

法律手段是指国家为贯彻统治阶级的意志，将比较成熟、比较稳定的方针、政策、办法用立法的形式固定下来，由国家的强制力保证实施；对严重违反法律的行为给以必要的法律制裁，以维护社会经济的发展。

经济手段、行政手段与法律手段既有区别又有联系。在管理社会商品经济活动中，运用经济手段是基本的，运用行政手段与法律手段都必须遵循客观经济规律；但是，经济手段的运用，不能超越行政规定允许的范围，必须符合法律规定。

由于经济行政管理机构功能的不同，故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行政法规的基础上，在遵循客观经济规律的基础上，主要运用行政管理手段以实现经济行政监督管理职能。

综上所述，由于国家管理社会商品经济活动的经济行政机构，在经济行政管理系统中功能不同，运用的管理手段不同，所以狭义的工商管理是指国家工商管理行政部门依据国家的法律、经济行政法规，对社会商品经济活动中综合性的经济活动进行的行政管理监督。通过工商管理，确认商品经济活动中合法的经济权利，保护合法的经济利益，维护正常的经济秩序，促进社会商品经济发展。

一个国家是否专设工商管理行政部门是根据国家对商品经济发展的要求，根据国家行政机构的设置及内部分工而决定的。但无论有无专设的工商管理行政部门，工商管理的职能则是任何国家所共有的。只要存在商品经济，只要存在国家政权，就要有工商管理。

为了使我们更好地了解工商管理同商品经济、同国家政权的关系，简要地回顾一下工商管理产生的历史。

自从有了商品经济，
有了国家政权后就有
了工商管理

在人类社会发展的历史长河中，商品经济是个历史的范畴。原始社会末期随着生产力的发展，出现了社会第一次大分工，即农业和畜牧业的分工，游牧部落从其它部落中分离出来。这次社会大分工，促

进了商品交换的产生和发展。“商品交换是在共同体的尽头，在它们与别的共同体或其成员接触的地方开始的，但是物一旦对外成为商品，由于反作用，它们在共同体内部也成为商品。”^①商品交换的产生和发展，引起了私人占有某些物品的现象，为私有制的产生奠定了物质基础。以后，随着金属工具特别是铁器工具的出现，社会经历了第二次大分工，手工业从农业中分离出来，形成了直接以交换为目的的商品生产。“所谓商品生产，是指这样一种社会经济组织，在这种组织之下，产品是由个别的、单独的生产者生产的，同时每一生产者专门制造某一种产品，因而为了满足社会需要，就必须在市场上买卖产品（产品因此变成了商品）。”^②在原始社会瓦解、奴隶社会形成的过程中，随着商品生产和商品交换的发展，社会又出现了第三次大分工，即商业作为独立的交换过程出现了，有了专门从事商品交换的商人和商人资本。这次社会大分工使商品生产和商品交换进一步发展起来，出现了铸币，出现了货币借贷关系和土地买卖，加速了私有制的发展和社会的阶级分化，促进了家庭奴隶制向奴隶占有制的过渡。

奴隶社会是人类历史上的第一个阶级社会。在奴隶社会中，有两个基本的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。奴隶主阶级为了维护自己在经济上、政治上对奴隶阶级的奴役与统治，就需要一种特殊的暴力组织来替代原来的氏族组织，这种组织就是国家。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个

① 马克思：《资本论》第一卷第106页，人民出版社1972年版。

② 列宁：《论所谓市场问题》，《列宁全集》第一卷第77页，人民出版社1955年版。

社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面，而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；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，就是国家。”^①

国家作为阶级统治的工具，作为“维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”，^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，通过各种不同的形式干预社会经济，为统治阶级的经济、政治利益服务的职能。在奴隶主阶级统治的国家形成以后，虽然商品经济还不发达，但是奴隶主阶级为了保障他们的经济利益，为了巩固和维护奴隶主阶级的经济与政治统治，运用着国家政权实现对商品经济活动的管理。所以我们说，自从有了商品经济，有了国家政权后，统治阶级就利用国家政权对商品经济活动进行种种行政管理，以促进或阻挠商品经济活动，达到巩固和维护统治阶级统治的目的。

工商行政管理 学科的建立

在奴隶社会与封建社会中，虽然有些经济思想家与政治家提出了不少经济思想与主张；历代王朝也推行各种经济政策，以促进或阻挠社会商品经济的发展，达到维护社会经济基础与政治统治的目的。它们的理论与实践对于建立工商行政管理学是有启示的；但由于时代的局限，还

① 《马克思恩格斯选集》第四卷第166页，人民出版社1972年版。

② 列宁：《论国家》，《列宁全集》第二十九卷第435页，人民出版社1956年版。

未能上升到科学的高度。而把工商行政管理当作一门科学来研究，从而建立工商行政管理学却是当代的事。

十六世纪以后，在西欧、北美各国先后建立了资本主义生产关系，建立了资产阶级统治的政权。新兴的资产阶级比较注意运用资产阶级政权的力量，促使资本主义经济发展，以巩固资产阶级的统治。这些资本主义国家，无论是君主立宪或民主共和体制，大都采用立法、行政、司法三权分立，并在宪法、政府体制中予以贯彻。

随着资本主义经济的发展，为了避免政府专制制度的干预，资产阶级提出了国家行政也要受法律约束的要求，主张制定各种行政法规来防止国家行政机构的专断，保护资产阶级经济利益。因此，从十八世纪以来，资产阶级国家先后制定了各种行政管理法规，其中很多是维护资本主义商品经济发展的经济行政法规，如“公司法”、“合伙法”、“买卖法”、“商标法”、“专利法”……等等；并先后编纂了“民法典”、“商法典”、“行政法典”。

十九世纪末二十世纪初，资本主义的基本矛盾进一步发展了，自由竞争资本主义发展到垄断资本主义。1929—1933年，资本主义世界爆发了大危机。这次危机对于资本主义国家的经济生活和资产阶级经济学说，都是一场空前猛烈的冲击。鉴于危机的出现，垄断资产阶级迫切需要一套“新的”理论和“反危机”措施，为资本主义制度辩护，“医治”资本主义制度这个痼病。英国的资产阶级经济学家凯恩斯在1936年发表了《就业、利息和货币通论》一书。他认为资本主义危机和失业，根源于整个社会对生产资料 and 消费资料“有效需求不足”，因此必须由国家出面干预经济，进行公共投资；推行赤字财政；实行通货膨胀政策；扩大国外的商

品输出与资本输出，从而刺激和提高“社会有效需求”以解决失业和危机，繁荣资本主义经济。凯恩斯主义一出笼，就受到了垄断资产阶级的欢迎，被他们作为制定经济政策的理论依据。首先在美国，罗斯福以凯恩斯主义作为理论依据推行了“新政”。第二次世界大战后，凯恩斯主义在资本主义国家得到了广泛的推行。垄断资产阶级通过国家的行政干预直接控制资本主义经济生活，以维护资产阶级的统治。所以我们说，从本世纪三十年代以来，在资本主义国家中，国家运用政权的力量干预经济生活的职能被强化了。

在国家行政管理职能强化的同时，行政管理越来越成为人们关心的问题。社会、经济、科学技术等方面的急剧发展，已使过去各种传统的、旧式的行政管理越来越不能适应现实生活的要求，促使人们努力去探索把行政管理同现代科学更紧密地结合起来，提高行政管理的有效性。从本世纪二十年代起，在资本主义国家开始建立行政管理学，它是探讨行政管理规律，研究如何做好行政管理的一门科学。

我国是社会主义国家，为了建设我们强大的社会主义经济，保障广大人民物质和文化生活不断提高，就要充分发挥国家行政管理的职能。中华人民共和国成立三十多年来，我国政府在各方面、各领域里，都比较好地注意到了这个问题，积累了不少成功的经验与失败的教训，但由于缺乏对行政管理科学的研究，没有把行政管理成功的经验与失败的教训加以总结，并上升为理论。目前很多同志正在探讨具有中国特点的社会主义行政管理学。

工商行政管理学的命运同样如此。1978年党的十一届三中全会以后，国家政治经济形势发生了很大的变化，商品经济的发展又需要加强工商行政管理的职能，因而提出了研究探

讨工商行政管理规律，建立中国社会主义工商行政管理学的任务。

我们认为中国的工商行政管理渊源长久，特别是中华人民共和国成立后，工商行政管理部门的同志们积累了丰富的经验与教训。社会主义建设迫切地需要我们以马列主义理论为指导，研究这些经验与教训，并吸收国内外工商行政管理的新经验、新成果，以建立具有中国特色的社会主义工商行政管理学。

第二节 社会主义工商行政 管理学研究对象

商品生产、商品交换活动
是工商行政管理学研究的
出发点

社会主义社会是建立在生产资料公有制的基础上的。由于存在着社会分工；在生产资料公有制占绝对优势的前提下存在着多种经济形式，生产资料和社会产品分属于不同的所有者，所以仍然广泛地存在着商品生产、商品交换，存在着商品货币关系。自然，社会主义商品经济活动无论在产生的经济条件上、活动范围上、方式上、目的上、反映的生产关系上，以及商品经济活动的发展趋势上，都同奴隶社会、封建社会以至资本主义社会的商品经济活动有本质的区别。

资本主义是建立在生产资料私有制的基础上的。在那里，商品经济统治着一切，不仅劳动产品是商品，连劳动力、人的名誉、地位、良心都可以当作商品出卖；资本主义

商品经济活动的目的是最大限度地攫取剩余价值；价值规律盲目地、自发地调节社会生产和流通；资本主义商品经济活动反映的是资产阶级残酷剥削无产阶级的关系；资本主义商品经济矛盾的发展和尖锐化必将导致资本主义社会灭亡。

在社会主义社会里，生产资料公有制占主导地位，劳动力不再是商品，矿藏、水流、森林、国有土地和其它海陆资源，都属于全民所有；社会主义商品经济活动的目的，是为了更好地满足广大劳动人民日益增长的物质和文化生活需要；商品经济活动反映的是社会主义国家、部门、地区、企业、人与人之间，在共同利益一致基础上的平等互助互利的关系；人们能够自觉地运用价值规律为发展社会经济服务；社会主义商品经济的发展将促使社会经济发展，促使广大劳动者物质和文化生活水平的提高，促使社会向更高形态发展。

社会主义社会，存在着商品经济活动。我们既要看到它与资本主义商品经济活动有本质的区别，又要看到我们当前的社会主义还处在不成熟、不发达的阶段，列宁在《无产阶级专政时代的经济和政治》一文中曾指出：“在资本主义和共产主义中间隔着一个过渡时期，这在理论上是毫无疑义的。这个过渡时期不能不兼有这两种社会经济结构的特点或特征。这个过渡时期不能不是衰亡着的资本主义与生长着的共产主义彼此斗争的时期。”^① 这就是说，在广泛存在着商品经济活动时，要防止它可能产生的消极作用，要引导它向有利于社会主义的方向发展。所以，在社会主义社会的历史阶段，当存在着商品经济活动的条件下，国家就要运用国家政权的力量对商品经济活动的性质、方向、目的、范围、方式

① 《列宁选集》第四卷第84页，人民出版社1960年版。