

工商行政管理法教程

中国政法大学经济法系

主 编 严振生

副主编 王昌硕 徐晓松

中国政法大学出版社

说 明

随着改革的进程，我国陆续颁布、实施了一些新的经济法律、法规，并对原有的部分经济法律、法规作了修正。过去的一些经济法教材已不能适应当前教学的需要。为满足教学的急需，中国政法大学经济法系组织有关专家编写了一套经济法系列教材。计有《新编合同法教程》、《新编工业产权法教程》、《消费者权益保护法教程》、《工商行政管理法教程》等。上述教材将陆续于1994年出版。

《工商行政管理法教程》是本系列教材的一种，由中国政法大学经济法系严振生教授任主编，王昌硕、徐晓松任副主编。参加本书编写的有：刘国福（第一章）、徐晓松（第二章）、周永航（第三章）、于首华（第四章）、王昌硕（第五章）、魏敬森（第六章）、于庆华（第七章）、陈恩惠（第八章）。

经济法系

一九九三年十二月

(京)新登字185号

工商行政管理法教程

主编 严振生

•

中国政法大学出版社出版

北京昌平东旭印刷厂印刷

新华书店 经销

•

787×1092 32开本 10.625印张 233千字

1994年8月第1版 1994年8月第1次印刷

ISBN7—5620—1180—X/D·1132

印数：6000 定价：6.90元

目 录

第一章	总则	(1)
第一节	工商行政管理概述.....	(1)
第二节	工商行政管理法.....	(9)
第二章	企业登记管理	(29)
第一节	企业登记管理概述.....	(29)
第二节	企业登记主管机关及登记管 理范围.....	(32)
第三节	企业登记的基本制度.....	(35)
第四节	企业登记的监督管理.....	(52)
第三章	个体经济与私营经济的工商 行政管理	(57)
第一节	个体经济与私营经济的工商行 政管理概述.....	(57)
第二节	个体工商户与私营企业的登 记管理.....	(66)
第三节	个体工商户与私营企业的监 督管理.....	(77)
第四节	对个体工商户和私营企业违法行 为的处理与处罚.....	(84)
第四章	市场管理	(90)
第一节	总体市场管理.....	(92)
第二节	产品市场的管理.....	(93)

第三节	服务市场管理·····	(118)
第四节	技术市场管理·····	(127)
第五节	资金市场管理·····	(137)
第六节	信息市场、房地产市场和劳务 市场的管理·····	(144)
第五章	经济合同管理 ·····	(153)
第一节	经济合同管理概述·····	(153)
第二节	工商行政管理部门职责·····	(160)
第六章	商标管理 ·····	(176)
第一节	商标管理概述·····	(176)
第二节	商标注册管理·····	(187)
第三节	商标使用管理·····	(201)
第四节	注册商标专用权的保护·····	(218)
第五节	商标印制管理与商标档案管理·····	(229)
第七章	广告管理 ·····	(238)
第一节	概述·····	(238)
第二节	广告管理的主要内容·····	(247)
第三节	广告违法行为的法律责任·····	(278)
第八章	行政复议和经济合同仲裁 ·····	(288)
第一节	工商行政复议·····	(288)
第二节	经济合同仲裁·····	(309)

第一章 总 则

第一节 工商行政管理概述

一、工商行政管理的定义

工商行政管理是指为了建立和维护市场经济秩序，国家通过各级工商行政管理机关，运用行政权力，对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行管理和监督。工商行政管理是我国行政管理的重要组成部分。

工商行政管理具有以下特征：

第一，管理的主体是国家，具体地说，是代表国家行使行政权力的特定机关，即中央和地方各级工商行政管理机关。地方工商行政管理机关原则上指省、市（地）、县（区）三级工商行政管理局。此外，各地普遍设立或根据特殊需要设立的各种派出机构，也属于工商行政管理机关序列。

第二，管理的对象是商品生产者和经营者及其市场经济活动。进入市场的商品生产者和经营者是以营利为目的，从事商品生产和经营活动的经济实体。工商行政管理是国家管理经济活动的重要措施和手段，它通过商品生产者和经营者对市场经济活动的管理，以维护经济秩序，促进社会主义市场经济健康发展。

第三，管理的目的是建立和维护市场经济秩序，使商品

生产和商品流通在法律、政策允许的范围内有秩序地进行，以促进商品经济的正常发展。

第四，管理的性质是经济行政监督。工商行政管理的行政监督，是整个国民经济行政监督体系的一个重要组成部分，它执行着对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行综合性经济行政监督的职能。其使命在于通过一系列的监督活动，达到维护市场正常的经济秩序。显然，工商行政管理的经济行政监督是以市场交易活动作为主要对象，其内容涉及到市场主体资格和市场交易活动两大层次。由于我国现阶段商品经济还不够发达，市场发展还不完善，工商行政管理机关在对市场交易活动进行监督管理的过程中，也承担了某些市场组织管理的职能，例如对城乡集贸市场的组织管理。

二、工商行政管理的职能和内容

（一）工商行政管理职能。工商行政管理职能是指由工商行政管理法规确立的工商行政管理机关所固有的功能和作用的总和。

一般认为工商行政管理既是一种独立存在的管理，又是国民经济管理系统的重要组成部分。因此，工商行政管理在职能方面表现出两个层次，一是作为一种独立的管理所具有的基本职能，二是作为国民经济管理系统的组成部分所具有的特殊职能。这两个层次的职能是互相联系的。作为基本职能，是工商行政管理在国民经济管理系统中所表现出的特殊职能的基础；作为特殊职能，又反映了工商行政管理与其他管理在职能方面的区别，同时也包含在工商行政管理作为一种独立的管理所具有的基本职能之中，它是工商行政管理职能的核心部分。

由此可以认为工商行政管理的职能以监督为核心，由计划、组织、监督、控制、协调等基本职能所构成的职能体系。这五项职能既相对独立，又相互补充和联系，其中，监督职能是职能体系的核心，计划职能是工商行政管理活动的纲领，其实施需要有组织职能提供组织保证，需要通过监督、控制、协调职能付诸实现，组织职能必须依据计划职能制订的计划，确定业务活动体系及建立相应组织，并为监督、控制、协调职能的发挥服务；监督、控制和协调职能的发挥必须以计划职能确定计划为依据，以组织职能提供的组织为依托；在监督、控制、协调等职能之间，监督是有效、准确、协调的前提；控制、协调则是监督的补充和有效性的保证。

计划职能是对工商行政管理的未来管理活动的纲领的制定。组织职能是指通过管理活动，对经济活动中人力、物力和财力等各种要素进行的组织过程以及人们管理关系的确定。监督职能是指对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行综合性的经济行政监督。控制职能是指为了建立和维护市场经济秩序，而保证市场在变化着的外部条件下良好运转的管理活动。协调职能是指为了理顺商品经济主体之间经济联系与活动中的各种关系，使其按商品经济正常秩序和国家宏观经济目标的要求进行运转而进行的管理活动。

（二）工商行政管理的内容。工商行政管理的内容，即其职能的体现，根据1988年国务院规定，工商行政管理的内容是：依法确定各类工商企业和个体工商业的合法地位；监督管理或者参与监督管理市场上的各种经济活动，检查处理经济违法违章行为，保护合法经营，取缔非法经营，维护正常的市场秩序，保证社会主义商品经济的健康发展。

1. 企业登记管理

主管工商企业和从事生产经营活动的事业单位、科技性社会团体的登记注册，依法确认其企业法人资格或合法经营地位，核发《企业法人营业执照》或《营业执照》，监督他们的生产经营活动。

办理中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业和外国企业常驻代表机构、华侨、港澳企业常驻代表机构等的登记注册，核发《中华人民共和国企业法人营业执照》、《中华人民共和国营业执照》、《外国企业常驻代表机构登记证》，或《华侨、港澳企业常驻代表机构登记证》，监督他们的生产经营或业务活动。

2. 市场管理

统一管理城乡集市贸易，依法查处集市交易中的违法违规行为；依法监督管理农副产品市场、农副产品批发市场、小商品市场和各种专业市场，加强对生产资料市场以及资金、劳务、技术、信息、房地产等生产要素市场的监督管理，维护正常的市场交易秩序。

市场登记管理机关是国家工商行政管理局及地方各级工商行政管理局。各级工商行政管理机关在同级人民政府的领导下，负责对各类市场的登记注册和监督管理。企事业单位、机关、社会团体、城镇的居委会、乡村的村委会均可参与开办市场。开办市场应向市场所在地工商行政管理机关申请办理市场登记注册。市场登记管理机关对开办单位提交的市场登记注册申请文件进行审查，并在受理之日起30日内作出准予登记或不予登记注册的决定。批准注册的，颁发《市场登记证》，《市场登记证》由国家工商行政管理局统一印制。

3.个体私营经济管理

办理城乡个体工商户和个人合伙户的登记注册，核发《营业执照》；办理私营企业的登记注册，核发《企业法人营业执照》或《营业执照》。依法监督他们的生产经营活动，保护他们的合法权益，鼓励、引导他们健康发展。

管理个体和私营经济，研究个体和私营经济政策，指导个体劳动者协会和私营企业协会的工作。

4.经济合同管理

管理经济合同，监督检查经济合同的订立和履行，调解、仲裁经济合同和企业承包经营合同、企业租赁经营合同、技术合同等纠纷，确认无效经济合同，查处违法经济合同。

5.商标管理

对商标实行管理，办理全国商标的统一注册，办理外国商标注册，保护注册商标专用权，查处假冒、侵权行为，保护消费者利益。

6.广告管理

管理经济广告、社会广告和文化广告，查处广告经营和广告宣传中的违法、违章行为，指导广告协会和广告学会的工作。

7.经济检查

检查、处理经济违章、违法行为，打击投机倒把、走私贩私活动，对违法者执行行政处罚。监督、检查商品生产者和经营者的经营作风，制止商品流通中的不正之风。

三、工商行政管理工作应遵循的原则

工商行政管理原则，是指贯穿于工商行政管理过程始终及其管理活动各个方面的指导思想、基本要求和行动准则，

是从工商行政管理的长期实践活动中抽象出来的，它反映和体现着客观经济规律和工商行政管理活动规律的要求。在坚持改革、开放，坚持四项基本原则的前提下，工商行政管理工作还要遵循以下几项原则：

（一）坚持按客观经济规律办事的原则。我国经济体制改革的目的是建立和完善社会主义市场经济体制，价值规律作为商品经济的基本规律，必然要在商品生产和商品交换中存在并发生作用。工商行政管理要以客观经济规律为依据，结合本职工作，研究职能范围内怎样发挥经济规律的作用。

（二）坚持宏观控制和微观管理相结合的原则。工商行政管理是代表国家对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行监督管理，本质上是一种宏观控制，但又必须通过大量的微观管理活动来实现宏观控制的目的。在监督管理过程中，抓住宏观经济与微观经济活动的结合点——市场，认真地对各种类型市场的经济行为进行监督管理，以实现微观经济活动的监督管理，并把微观经济活动纳入宏观经济控制的轨道。这种从宏观着眼、微观入手，并紧紧抓住中间环节——市场行为的监督管理，有利于对微观经济管而不死，使之充满生机和活力；也有利于实行宏观经济控制。工商行政管理部门要在监督管理工作中，从宏观着眼，微观入手，审时度势，宽严结合，逐步做到“管而不死，活而不乱”，使宏观经济受控，微观经济搞活。

（三）坚持依法管理的原则。市场经济实际上是法治经济，促进社会生产力发展。与之相适应，工商行政管理机关对社会经济活动进行管理、协调，也必须建立完善的工商行政管理法律体系，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，把它的各项管理活动纳入法制的轨道。

(四) 坚持为建立、完善社会主义市场经济服务的原则。建立、完善社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标,为实现这一目标,工商行政管理的各项工作必须坚持为建立和完善社会主义市场服务。其服务的途径表现在,通过对商品生产者和经营者及其市场经济活动的监督管理,保护合法经营和公平竞争,取缔非法经营,打击投机违法活动,建立和维护正常的经济秩序,创造良好的经济环境。

在遵循工商行政管理工作原则的同时,应注意把握以下几个方面关系:

1.处理好公有制和非公有制经济的关系,支持以公有制为主体的多种经济成份持续协调发展。

2.处理好工商行政管理和行业管理的关系,建立良好的经济运行秩序。

3.处理好日常工作与重点工作的关系,开创工商行政管理工作新局面。

4.处理好自身建设与业务工作的关系,为完成工商行政管理工作各项任务奠定坚实的基础。

四、工商行政管理作用

改革、开放以来,工商行政管理适应商品经济发展的需要,在确认市场主体资格,监督管理市场交易活动,维护社会经济秩序,建立适应社会主义市场经济的经济体制和运行机制方面,发挥了巨大的作用。主要表现在以下方面:

(一) 维护公有制经济的主体地位,充分发挥其它经济成分的补充作用。到1990年底,工商行政管理机关共核准登记企业约460万户,其中,全民所有制企业约115万,集体所有制企业约339万,从业人员约17356万人。此外,到1990年底经工商行政管理机关登记的外商投资企业已达2.5万多

户，从业人员达325.8万人，私营企业约9.8万户，从业人员170.2万余人。个体工商户到1990年底已经发展到1329万户，从业人员2092.8万人。工商行政管理机关在发挥职能作用，保证公有制主体地位，引导其他经济成份健康发展的同时，注意加强对个体私营经济的管理，兴利抑弊，促进了有计划商品经济的蓬勃发展。

（二）积极参与市场建设和管理，促进社会主义市场经济体系的形成。1978年，全国集市仅有33302个，全年商品成交额仅125亿元，占社会商品零售额的5.4%。到1990年底，全国集贸市场已发展到7.38万个，全年成交额达到2245亿元，占社会商品零售额的23%。其中，农副产品批发市场达到1340个，成交额达115亿元；工业小商品市场发展3418个，成交额达281亿元。集贸市场建设成绩巨大，在大中城市已出现一批商品比较齐全、设施比较完善、繁荣活跃、颇具规模的集贸市场。各地工商行政管理机关还不断提高管理水平，正逐步实现集贸市场管理规范化、制度化。集贸市场对于发展城乡经济，繁荣市场，解决人民群众日常生活所需，起着不可缺少的作用。

（三）保护合法经营、取缔非法经营。各类工商企业与个体工商户是社会经济活动的实体。他们将在国家统一的方针、政策、法律、法规、计划的指导下，建立起自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的生产经营机制。但在社会主义商品经济活动中，也会出现少量的工商企业与个体工商户为了自身的局部经济利益而侵犯国家、社会、其他企业及消费者的经济行为，有的甚至涉及对外经济技术贸易关系与国家的信誉。工商行政管理部门有权代表国家对各类工商企业与个体工商户登记注册时申报的生产经营行为进行监督管

理。对合法的生产经营行为应予保护；对非法的经营行为要予以制止、取缔与打击；对侵犯国家、社会、其他企业及消费者权益的行为要予以严肃处理，决不能让他们恣意妄为，搞乱经济。通过对各类工商企业与个体工商户经济行为的监督管理，通过支持、保护、制止、取缔、打击等不同措施，力求使企业与个体工商户经济行为合法化、合理化，使微观经济充满生机和活力。

（四）促使新经济体制逐步建立、健全与日臻完善。党的“十四大”明确提出，社会主义市场经济是经济体制改革的目标，在90年代要初步建立社会主义市场经济体制，然后再用20年时间使这一体系更加完善和定型。要让市场在资源配置中起基础性作用，就必须建立、健全与完善社会主义市场经济体系；建立企业自主经营、自负盈亏、自我约束的微观运行体系；建立符合市场调节原则的，经济、行政、法律手段综合运用的宏观调控体系。工商行政管理部门的监督管理，既涉及微观经济运行实体的监督管理；同时，它自身又是宏观控制监督体系中的有机组成部分。因而，发挥工商行政管理部门的监督管理作用更显重要。要在经济体制改革中，通过工商行政管理部门作用的发挥，减少新、旧体制交叉中的摩擦与对立，促进旧体制向新体制转化，并为新经济体制运行提供一个良好、宽松的外部环境，使之日臻完善。

第二节 工商行政管理法

一、工商行政管理法的概念

工商行政管理法是规定国家工商行政管理机关和工商行政管理行为的法律规范的总称。

工商行政管理法主要是行为管理法，它调整工商行政管理机关与其他国家机关、企业事业单位、社会团体、经济联合体、专业户、个体经营户及其他公民个人在工商行政管理过程中所发生的各种关系。其次，工商行政管理法是组织法，它规定国家工商行政管理机关的组织、职权、行使职权的方式、程序等。

商行政管理法主要包括：工商企业登记管理，市场、商标、个体经济、私营经济管理以及经济监督检查等法律、法规。是工商行政管理机关进行工商监督与管理的重要依据，有的学者将其纳入行政法学的范畴，在经济法学中，也有人把大多数关于工商行政管理的法规纳入经济法的范畴。除具有国家性、强制性、客观性等法的一般特性外，还具有以下主要特性：

（一）特定性。工商业管理关系作为一种纵向社会关系，涉及到国家的全部经济组织管理活动，范围极广。不仅包括生产过程中的各种管理关系，还包括流通中的各种管理关系。我国的工商行政管理仅属于国家工商行政管理机关所负责的特定范畴的工商业管理活动，因而工商行政法所调整的工商业管理关系的范畴，也以工商行政管理机关依照国家授权进行管理所涉及的社会关系为限。这就是我们所说的工商行政管理关系。

（二）经济管理性。工商行政管理法从规定工商行政管理机关核准企业、个体工商户登记获得生产经营主体资格起，到监督管理各种市场经营活动，依法保护商标注册专用权以及生产经营者的其他合法权益，无不以经营活动为对象，体现的是行使管理职能的国家与管理相对人之间的关系。这种管理显然是以经济管理为基本内容。

(三) 结构复杂性。工商行政管理工作内容很广泛，覆盖企业登记管理、经济合同管理、个体私营经济管理、商标注册管理、广告管理，涉及市场管理及经济检查等广泛的经济管理领域，与此相适应，管理内容较为复杂。管理内容的复杂性又必然决定管理法规具有复杂性，工商行政管理法在内容上，既包括以规定组织机构、职能为主要任务的组织法规范，又包括以规定实体权利、义务为主要任务的实体法规范和以规定管理程序为主要任务的程序法规范。这些不同类型的法律规范或者分别单独形成专项法规，或者混在一起，出现在同一个工商行政管理专项法规中。其中，实体法规范和程序法规范在大多数场合，是规定在同一个工商行政管理法规中的。在形式上不仅有全国人大及其常委会制定的法律，国务院依照宪法和法律制定的行政法规，有地方性法规制定权的地方人大制定的地方性法规，有规章制定权的国务院部门、地方政府制定的规章以及其他规范性文件。此外还有专项法规和非专项法规。所谓专项法规是指以工商行政法律规范为主的法规；所谓非专项法规是指仅包含部分工商行政法律规范的其他法规。在分类上工商行政管理法，既按具体职能工作的不同，分成企业登记管理法规、经济合同管理法规、个体私营经济管理法规、市场管理法规、商标注册管理法规、广告管理法规、经济检查法规等若干法规群体，又可按法规具体功能的不同侧重，区分为市场主体登记管理法规、市场行为监督管理法规、工商行政管理组织法三大部分，或者说三大法规群体。从以上几点可以看出，工商行政管理法是一个功能齐全、结构复杂的经济管理法律规范系统。

二、工商行政管理法的调整对象

工商行政管理法的调整对象是指工商行政管理机关内部运转所产生的关系以及工商行政管理机关在实施企业登记、市场、经济合同、商标、广告、个体经济和私营经济管理活动过程中同工商企业、其他社会组织和公民所发生的社会关系。它主要是一种管理与被管理、监督与被监督的纵向性质的行政管理关系。是国家工商行政管理机关代表国家作为管理者，与被管理者之间所发生的经济管理关系。具有以下主要特性：

（一）调整对象范围的广泛性。主要表现在三个方面：一是调整对象的广泛性。工商行政管理法调整的社会关系既涉及到生产领域，又涉及流通领域。前者主要是通过核准登记，确定生产经营范围等，协调生产领域的各种关系，解决生产力的合理布局，促进生产的有计划发展。后者主要是通过调整各部门、各单位及个人之间的关系，解决社会供需矛盾，制止垄断和不正当竞争，维护正常的经济秩序。二是主体的多样化。由于工商行政管理调整对象的广泛性，从而也就形成了主体的多样化。不仅包括国内的企业事业单位、其他经济组织和公民，而且包括在中国境内投资的外国经济组织和外国公民。三是调整内容的丰富性。工商行政管理法的内容不仅涉及企业法人、个体经济和私营企业的登记，还涉及到它们的市场行为。不仅包括经济合同的鉴证、经济合同纠纷的调解和仲裁，同时，还包括商标的注册和广告的管理、专用权的保护和合法广告的维护等。

（二）调整方法的综合性。调整方法主要包括行政法中的行政命令、行政强制、行政仲裁和行政处罚，民法中的侵权赔偿，以及刑法中的刑事处罚等各种手段。按照工商行政管理法的规定，工商行政管理部门在某类社会关系进行法律