

高等学校法学试用教材

工 商 行 政 法

司法部法学教材编辑部编审

主 编 王学政 袁曙宏
撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王学政 田云鹏
任爱荣 李鹤玲
袁曙宏 梁艾福
谢圣华

中国人事出版社

田云鹏 (第九章)

谢圣华 (第十三、十四章)

案例由陈卓、石磊、文秀梅选编。

由于水平所限,缺点和错误在所难免,敬请读者批评指正,以便再版时修正补充。

司法部法学教材编辑部

1993年8月

(京)新登字 099 号

工商行政法

司法部法学教材编辑部编审

王学政 袁曙宏 主编

*

中国人事出版社出版

(北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

(邮政编码 100028)

新华书店经销

北京京建照排厂激光照排

河北衡水冀峰印刷股份有限公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 9.25 印张 228 千字 插页 2

1993 年 9 月第 1 版 1995 年 12 月第 3 次印刷

印数:8001—11000

ISBN 7-80076-445-1/D · 095

定价:8.90 元

高等学校部门行政法教材编委会

顾 问	余叔通		
主 任	罗豪才		
副主任	应松年	沈忠俊	姜明安
编 委	(以姓氏笔画为序)		
	王连昌	叶必丰	方世荣
	张焕光	张树义	皮纯协
	应松年	沈忠俊	姜明安
	罗豪才	胡建森	郁忠民
	杨海坤	杨小君	袁曙宏
	湛中乐	熊文钊	潘 祜周

序 言

这十几年来,在建设有中国特色社会主义的理论的指引下,我国政治、经济、文化和社会生活各方面发生了深刻的变化,出现了充满生机、活力的好形势。建立和发展社会主义市场经济体制,发扬社会主义民主和完善社会主义法制,是我们国家当前和今后发展的重要战略任务。现代市场经济应该是规范化、制度化、法制化的有序运行的市场经济,从这个意义上说也就是法制经济。因此,加强行政法制建设,加强对市场的宏观调控和对社会的管理,是我们面临的一项重要任务。

我国的行政法正从不完善到比较完善。行政机关的各个部门都已有了与自己任务相适应的具有初步规模的行政法体系,依法行政的机制在整个政府部门逐步形成。但是,这一切并不意味着我国已经是一个完善的社会主义法治国家了。事实上,我国行政法的立法任务还相当艰巨,即使有了法,还有一个守法的问题。无论是行政机关及其工作人员,还是公民、法人或其他组织,都应该遵守法律,受法律的制约,特别是行政主体,必须依法行政。因此,我们还面临着宣传普及行政法的艰巨任务。正是为了适应这一需要,我们组织编写了这套部门行政法试用教材。

本套教材具有以下特点:

(一)本教材的中心内容是部门行政法。关于部门行政法的研究,目前刚刚起步,不仅没有系统的部门行政法系列教材,个别的部门行政法著作也不多见。迄今为止,行政法学界

几乎都集中于研究行政法总论,部门行政法尚未引起人们足够的重视。至于部门行政管理学丛书,现在已出版了一些。本教材与部门行政管理学丛书的区别在于:本教材是探讨各部门行政的法律问题,而部门行政管理学丛书是研究各部门管理规律、管理制度和管理技术问题。

(二)本教材遵循理论联系实际的原则。部门行政法学属于应用法学,源于实践,为实践服务。为了保证理论和实际的密切结合,参加本教材撰写的有从事高等学院教学和科研部门以及政府机关从事实际工作的同志,最后由编委会审定。

(三)本教材涉及内容较为全面。包括该部门行政法的概念、调整对象、范围、历史发展;现行的主要法律、法规;主要管理制度、主管机关及其职责、权限;该部门的行政违法行为、行政处罚、行政复议、行政裁决、行政诉讼等。

中国部门行政法教材编委会

1993年8月

编审说明

为了满足行政法教学的需要,在各有关部门的支持下,由司法部法学教材编辑部、北京大学法律系、中国人民大学法律系、中国政法大学法律系、中国法学会行政法研究会和中国社会科学院法学所等单位的一部分教授和学者组成中国部门行政法系列教材编委会,组织、策划和编写了一套部门行政法系列教材,供高等院校法律专业和实际部门培训干部选用或参考。这套教材将分批出版。第一批出版的计有:《民政行政法》、《土地行政法》、《工商行政法》、《审计行政法》、《环境行政法》、《海关行政法》,共六种。

每种教材,都是由有关学者和实际部门的专家相结合并以实际部门专家为主编写的。力求理论与实践相结合,坚持以建设有中国特色社会主义的理论为指导,比较系统地阐述和介绍本部门行政法学的基本制度、主要法律法规及其实施中法律问题和事实问题,并注意到教材的科学性、实践性和相对稳定性。

《工商行政法》是部门行政法试用教材的一种,由王学政、袁曙宏同志任主编,撰写人分别为(按编写章节为序):

王学政 (第一、二、七章)

袁曙宏 (第三、十二章)

李鹤玲 (第四、十一章)

任爱荣 (第五、十章)

梁艾福 (第六、八章)

目 录

第一章 工商行政法绪论	(1)
第一节 工商行政管理概述	(1)
第二节 工商行政法的概念和特征	(9)
第三节 工商行政法的构成和体系	(12)
第二章 工商行政管理机关	(24)
第一节 工商行政管理机关的概念	(24)
第二节 工商行政管理机关的设置体系	(25)
第三节 工商行政管理机关的职能与权限	(27)
第三章 工商行政行为	(32)
第一节 工商行政行为概述	(32)
第二节 工商行政处理	(38)
第三节 工商行政处罚	(41)
第四节 工商行政强制执行	(46)
第四章 企业法人登记管理法律制度	(54)
第一节 企业法人登记管理法律制度概述	(54)
第二节 企业法人登记管理的主要内容	(62)
第三节 企业法人登记违法行为及其处罚	(78)
第五章 市场管理法律制度	(88)
第一节 市场管理法律制度概述	(88)
第二节 城乡集贸市场的管理	(92)
第三节 生产资料市场的管理	(96)

第四节	违反市场管理行为的处理与处罚	(99)
第六章	个体工商户与私营企业管理法律制度	(102)
第一节	个体工商户与私营企业管理法律制度概述	(102)
第二节	个体工商户管理的主要内容	(105)
第三节	私营企业管理的主要内容	(108)
第四节	对个体工商户和私营企业违法行为的处理 与处罚	(111)
第七章	经济合同法律制度	(116)
第一节	经济合同管理法律制度概述	(116)
第二节	经济合同的鉴证	(122)
第三节	无效经济合同的确认和处理	(127)
第四节	经济合同管理法律制度的改革	(132)
第八章	商标管理法律制度	(134)
第一节	商标管理法律制度概述	(134)
第二节	商标管理的主要内容	(137)
第三节	商标侵权行为的处理与处罚	(143)
第九章	广告管理法律制度	(147)
第一节	广告管理法律制度概述	(147)
第二节	广告管理的主要内容	(154)
第三节	对广告违法行为的处理与处罚	(164)
第十章	经济检查法律制度	(167)
第一节	经济检查法律制度概述	(167)
第二节	对投机倒把行为的行政处罚	(170)
第三节	工商行政处罚程序	(178)
第十一章	工商行政裁决	(186)
第一节	工商行政裁决概述	(186)
第二节	工商行政裁决的范围和管理	(189)

第三节	工商行政裁决机构·····	(195)
第四节	工商行政裁决程序·····	(200)
第十二章	工商行政复议·····	(206)
第一节	工商行政复议概述·····	(206)
第二节	工商行政复议的范围和管辖·····	(214)
第三节	工商行政复议机构和复议参加人·····	(218)
第四节	工商行政复议程序·····	(221)
第十三章	行政诉讼·····	(228)
第一节	行政诉讼概述·····	(228)
第二节	行政诉讼的受案范围和管辖·····	(234)
第三节	行政诉讼参加人·····	(239)
第四节	行政诉讼的程序·····	(241)
第十四章	工商行政责任·····	(251)
第一节	工商行政责任概述·····	(251)
第二节	工商行政处分责任·····	(255)
第三节	工商行政赔偿责任·····	(260)
附 录	七个案例·····	(270)

第一章 工商行政法绪论

第一节 工商行政管理概述

一、工商行政管理的概述

工商行政管理,是我国行政管理的重要组成部分,是指国家通过各级工商行政管理机关对社会商品生产经营者、社会经济活动所进行的管理。

工商行政管理有以下特征:

第一,它是国家行政管理的重要内容,直接体现国家管理职能及其活动。行政管理的涵义比较广泛。企业经营管理机构对本部门生产经营活动的管理,机关事务部门对机关后勤工作的管理等,通常也都被称为行政管理。工商行政管理不同于这一类的行政管理。它是以各级工商行政管理机关为主体,代表国家对特定领域的社会活动所进行的管理。

第二,它的管理对象是社会经济活动和经济秩序。社会生活包括一定社会所有团体和个人围绕政治、文化、经济、宗教等内容而发生的行为。根据社会活动性质的不同,国家将其行政管理分为不同类型,如行政监察,其任务是监督行政机关及其工作人员依法履行行政管理职能,以保证清正廉洁。又如治安管理,其直接作用于社会秩序和公共安全。工商行政管理是国家管理经济活动的重要措施和手段,用以维护经济秩序,促进社会主义市场经济健康发展。它作为国家管理经济的一种形式,不同于非经济的行政管理。

第三,它以监督管理方式为主,并主要表现为对市场交易活动的监督管理。一般情况下,可以将国家经济管理分为组织管理和监督管理两种方式、两种职能。组织管理,包括经济预测、计划编制、计划组织实施等。通常所说的行业管理,主要表现为组织管理方式。例如国家对轻工工业的行业管理,内容包括国家轻工业主管部门对全国轻工业及所属产品进行统筹规划、调节、协调、指导、监督、服务等。虽然其中包含一定的监督成分,但并不以此为特征。监督管理则不然,它是国家从制止违反组织管理要求的角度,也就是制止违法从事生产经营活动的角度,来维护经济秩序,保证国民经济的健康发展。在一定意义上可以说,是保证国家组织管理职能的实现。我国工、农、交通、科技等行业的各级主管部门即是国家经济组织管理的承担者。而工商行政管理、审计、技术监督、物价、税务等部门,大体是以监督管理方式履行职能。因而这些部门通常被称为经济监督管理部门。根据监督管理方式与对象的不同,这些部门分别承担着监督企业和其他商品生产经营者依法从事生产经营活动,遵守国家财务、计量、标准制度,执行国家物价规定,依法纳税等项重要职能。工商行政管理作为其中一项重要的监督管理职能,显然是以市场交易活动作主要对象的。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生产还不够发达,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。这既有历史的原因,也有现阶段大力发展社会主义市场经济需要的原因。

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。主要有以下方面:

(一)企业登记管理

1. 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。

2. 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。

(二)市场管理

1. 统一管理城乡集市贸易,依法查处集市交易中的违法违章行为;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。

2. 参与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。

(三)个体私营经济管理

1. 办理城乡个体工商户和个人合伙的登记注册,核发《营业执照》,依法监督管理他们的生产经营活动,保护他们的合法权益。

2. 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。

(四)经济合同管理

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、技术合同纠纷,确认无效经济合同、查处违法经济合同。

(五)商标管理

负责国内商标和外国(地区)商标的统一注册和管理,保护注册商标专用权,查处假冒、侵权行为。

(六)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行为。

(七)经济检查

检查处理经济违法行为,打击投机倒把、走私贩私活动,对违法的单位和个人执行行政处罚。

三、工商行政管理的方式

一般而论,国家行政管理的方式自然是由行政机关以行政手段或行政方式进行操作。但由于改革开放以来,随着社会主义民主与法制的发展,国家的行政管理逐步走上依法管理的轨道,因而较传统的管理方式而言,不论在性质还是形式上,均发生了重大的变化。工商行政管理尤为突出。现阶段的工商行政管理除具有行政管理的一般特点外,还具有自身的特点。这就是:

第一、由基本以政策为依据的行政管理转向以行政执法为主。党的十一届三中全会前,工商行政管理除在企业登记方面有国务院于1962年12月颁布的《工商企业登记管理试行办法》,在商标注册方面,先是有政务院于1950年7月颁布的《商标注册暂行条例》,后有国务院于1963年4月颁布的《商标管理条例》外,主要以国务院和有关部门、地方政府文件为依据。集市贸易管理更是如此。党的十一届三中全会后,工商行政管理法规建设取得了很大的成绩。目前,企业登记管理、集贸市场管理、个体私营经济管理、经济合同管理、商标管理、广告管理、打击投机倒把等均以相应的法律、行政法规为基本依据。这些法规明确了工商行政管理机关的有关职责、权限、管理程序,同时也对其依法行政提出了严格要求,并在一些条款中规定工商行政管理人员滥用职权、严重失职或营私

舞弊应受法律制裁。因此,我国的工商行政管理已成为以行政执法为主要管理方式的行政管理。

第二,以管理为主,管理与服务相结合。就行政管理的社会主义本质是为人民服务而言,管理就是服务。然而服务有着不同的方式,尤其是在整个社会经济活动中,涉及到不同职能部门所进行的不同工作,管理和服务的涵义显然不能完全混同。管理突出行政权力的作用,而服务则不需要这样。工商行政管理是通过对国家行政权力对特定经济领域进行的监督管理,它又是一种执法活动。从其目的和作用看,工商行政管理必然要为发展经济服务,但其本身确又区别于不以行政权力为特征的社会服务。所以,法律、行政法规所规定的工商行政管理职能,是工商行政管理机关的法定职责,履行这些职责的实质首先是管理,只是在与管理的宗旨相连系时,管理与服务才具有同一涵义。

但是在现阶段,甚至今后很长一段时期,还需要工商行政管理机关在做好管理工作的同时,努力做好与管理有关的服务工作,进而充分发挥为发展经济服务的作用。近年来,各地工商行政管理机关在管理与服务相结合方面做了大量的工作。例如,为了帮助企业增强活力,使其产品进入市场,有的地方的工商行政管理机关深入企业调查研究,提供市场信息、帮助分析和研究市场形势和生产经营中存在的问题。有的地方的工商行政管理机关还通过调查研究,结合企业登记资料摸清地方工业产业结构及农业产业情况,为地方组织、培育市场出谋划策,当好政府的参谋和助手。

四、建国以来工商行政管理的发展及其作用

(一)过渡时期的工商行政管理及其作用

从新中国成立到1956年底,是我国从新民主主义逐步进入社会主义的过渡时期。这一时期又包含国民经济恢复时期和社会主义改造时期两个历史阶段。

1. 国民经济恢复时期。建国初期,私营工商业在国民经济中所占比重较大。1949年,私营工业产值占全国工业总产值的71.7%;1950年,私营商业占全国商业批发额的76.1%,零售额的85%。这一时期,工商行政管理的主要对象是私营工商业和外资企业,做了以下工作:

(1)参与没收官僚资本和肃清帝国主义在华经济势力的工作。如上海市工商局参与军管会接受官僚资本的工作,并配合其他部门,对外商和外资企业进行全面登记,对外资企业进行监督管理。

(2)打击投机倒把,平抑市场物价。各地工商行政管理机关对抢购物资、囤积居奇,哄抬物价,黑市交易等严重扰乱社会经济秩序的行为予以严厉打击,有力地维护了市场秩序和社会安定。

(3)加强对私营工商业的监督管理。包括对其进行登记注册管理和经营监督管理。监督管理的范围不仅有产销关系而且包括劳资关系。

(4)在全国实行商标统一注册制度,保护商标专用权,并对旧中国遗留下来的商标进行清理,废除了带有反动、封建和殖民地色彩的商标。

2. 社会主义改造时期。1953年,中共中央制定了党在过渡时期的总路线,提出:“在一个相当长的时期内,基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。”各地工商行政管理机关为贯彻总路线,确立社会主义经济做了大量工作,主要表现在以下两方面:

(1)贯彻执行统购统销政策,打击投机倒把。工商行政管理机关根据统购统销政策加强市场管理,对投机贩运等行为予以打击,并对不法资本家抽逃资金、分散资金等反改造行为予以制止。

(2)促进对资本主义工商业和个体手工业、小商小贩的社会主义改造。所做的具体工作是:负责管理私营企业的加工订货,进行合同管理,并查处偷工减料、以次顶好等行为;协同有关部门进行

清产定股、股息审定,以及资方人员工作安排;指导工商联会的工作,通过它,对私营工商业者进行社会主义自我教育。同时,各地工商行政管理机关通过登记管理和市场管理,加强对个体手工业和小商小贩的管理,引导他们走上合作化的道路。

(二)社会主义改造完成后的工商行政管理及其作用

1. 社会主义改造完成之后,工商行政管理的目标应转向以公有制为基础的社会主义工商业,并以维护市场秩序,促进社会主义商品经济的发展为基本任务。但由于当时实行过分集中的计划管理体制,排斥市场机制,工商行政管理未能发挥应有的作用。这一时期所作的主要工作有:

(1)打击投机倒把。工商行政管理机关对套购国家计划物资,非法买卖国家统购统销的农副产品的牟利行为,依照有关政策予以严厉打击。

(2)管理集贸市场。一度曾关闭不少城乡集贸市场。三年自然灾害时期根据中央精神恢复集市贸易,并根据当时的政策加以管理。

2. 继续开展企业登记和商标管理工作。社会主义改造完成后,企业登记管理工作基本停顿。1961年国民经济调整时,各地工商行政管理机关根据国务院颁发的《工商企业登记试行办法》,恢复了企业登记工作,还根据1963年国务院颁发的《商标管理条例》进行了全国性的商标普查,对未注册商标作了清理,对假冒注册商标的行为予以处罚。

从1956年到1966年这一段时间,工商行政管理虽然对稳定和发展经济,维护市场秩序发挥了一定的作用,但在“左”的路线下,工商行政管理一直作为阶级斗争工具,对经济生活限制过严,管理太死,打击面过宽,工商行政管理的一些措施,不是促进而是束缚生产力发展的。“文革”开始后,全国大多数工商行政管理机构被撤销,工作陷于瘫痪。