

工商行政管理学

GONGSHANG XINGZHENG GUANLIXUE

主 编 李 岳

副主编 陈克聪



中央广播电视大学出版社

工商行政管理学

主 编 李 岳

副主编 陈克聪

J711/00/24

中央广播电视大学出版社

工商行政管理学

主 编 李 岳

副主编 陈克聪

*

中央广播电视大学出版社出版

新华书店北京发行所发行

北 京 印 刷 一 厂 印 装

*

开本 787×1092 1/32 印张12.75 千字276

1987年5月第1版 1987年10月第1次印刷

印数 1—31,000

定价 1.85 元

ISBN 7-304-00052-x/F·18

前 言

《工商行政管理学》，是为中央广播电视大学经济类学生编写的教材。

本书以马克思主义为指导，坚持四项基本原则，力图正确地阐述工商管理的基本原理和基础知识，力求做到理论和实践相结合。

本书由李岳、陈克聪主编。参加本书编写工作的有：马忠勤、王永山、刘建一、刘林清、李岳、李鹤玲、陈克聪、陈季修、杜文娟、周自盛、胡熙民、袁家方、梅建功、渠川城、傅小均。

工商行政管理学作为一门年轻的学科，目前尚处于探索和创建的阶段，没有已成定论的科学体系和知识结构。因此，这本书只是在工商管理学科创建过程中的一次粗浅的探索性尝试。此外，由于编写时间仓促，加之缺乏经验，书中疏漏、偏颇甚至谬误之处在所难免，殷切期望专家、学者和广大读者批评指出。书中引用的各种法规，虽然在定稿时仍属有效，但到出版时，有些法规很可能已做某些修改或已被新的法规所代替，因此，读者在学习和运用有关章节的内容时，务请以现行的法规为准。

本书在编写过程中，得到北京财贸学院工商管理系领导大力支持和热情帮助，在此表示感谢。

编 者

1987年3月于北京财贸学院

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 工商行政管理的概念	(1)
第二节 工商行政管理学的研究对象	(6)
第三节 工商行政管理学学科体系	(9)
第四节 工商行政管理学的研究方法	(14)
第二章 工商行政管理的历史沿革	(20)
第一节 工商行政管理史的历史起点	(20)
第二节 国民经济恢复时期的工商行政管理	(25)
第三节 社会主义改造时期的工商行政管理	(30)
第四节 社会主义改造基本完成后十年的工商 行政管理	(35)
第五节 “文化革命”时期的工商行政管理	(41)
第六节 十一届三中全会以来的工商行政管理	(42)
第三章 工商行政管理的性质、职能与任务	(50)
第一节 工商行政管理的性质	(50)
第二节 工商行政管理的职能	(56)
第三节 工商行政管理的任务	(67)
第四章 工商行政管理的原则与方法	(76)
第一节 工商行政管理的原则	(76)
第二节 工商行政管理的方法	(84)
第五章 工商行政管理组织系统	(92)
第一节 工商行政管理组织系统的演变	(92)
第二节 工商行政管理组织系统的设置	(99)

第三节	工商行政管理组织系统的运行	(106)
第六章	工商行政管理信息系统	(110)
第一节	工商行政管理信息	(110)
第二节	工商行政管理信息系统的概念	(117)
第三节	工商行政管理信息系统的运行	(121)
第四节	工商行政管理信息系统的现代化	(127)
第七章	工商行政管理的机关行政事务	(135)
第一节	工商行政管理的人事管理	(135)
第二节	文书与档案管理	(147)
第三节	工商行政管理效率	(151)
第八章	工商行政管理法规	(157)
第一节	工商行政管理法规概述	(158)
第二节	工商行政管理法规的制定和实施	(165)
第三节	工商行政管理法规的作用	(172)
第四节	健全工商行政管理法规,搞好工商行政 管理工作	(175)
第九章	企业登记管理	(178)
第一节	企业登记管理概述	(178)
第二节	企业登记管理的业务内容	(181)
第三节	对外国直接投资的登记管理	(193)
第四节	企业登记监督管理	(205)
第十章	市场管理	(211)
第一节	市场管理的基本概念	(211)
第二节	市场管理的基本内容	(215)
第三节	生产资料市场及其管理	(228)
第四节	消费资料市场及其管理	(235)
第十一章	个体经济管理	(251)
第一节	个体经济管理的必要性	(251)

第二节	个体经济管理的法律依据和政策规定	(258)
第三节	工商行政管理机关对个体工商业的管理	(270)
第十二章	经济合同管理	(280)
第一节	经济合同管理的概念与任务	(280)
第二节	经济合同的监督检查	(285)
第三节	经济合同纠纷的仲裁	(296)
第四节	无效经济合同的确认和处理	(309)
第十三章	商标管理	(318)
第一节	商标管理的概念、机构及其职责	(318)
第二节	商标注册管理	(321)
第三节	商标专用权及其行使	(329)
第四节	注册商标争议的裁定	(337)
第五节	商标权的保护	(339)
第六节	对商标使用的管理	(343)
第十四章	广告管理	(347)
第一节	广告管理概述	(347)
第二节	各类广告的管理	(352)
第三节	广告经营单位的登记管理	(362)
第四节	广告价格管理、广告统计和广告经营单位 的管理	(365)
第五节	对违法广告的处罚	(373)
第十五章	打击投机倒把	(378)
第一节	投机倒把的概念及其种类	(378)
第二节	投机倒把活动存在的条件及危害	(384)
第三节	打击投机倒把的原则与政策界限	(389)
第四节	查处投机倒把案件的程序及其内容	(396)

第一章 绪 论

中国工商行政管理学，是管理科学中一门新兴的学科。作为这门学科的绪论，着重阐述工商行政管理的概念、工商行政管理学的研究对象、以及该学科的体系和研究方法。

第一节 工商行政管理的概念

工商行政管理，是指国家经济行政管理机关为维护公共经济秩序、保护社会主义经济利益，通过行政干预的手段，对与公共经济利益有关的社会商品经济活动的管理。

管理，是为了保证达到某一目标顺利实现而进行的有组织的活动。管理有着漫长的历史，它伴随着人类共同活动而产生，并随着这种共同活动的发展而发展。只要人类的生存和发展需要共同活动，这种共同活动就必然要求人类进行相互协作；而要实现有效的相互协作，就必须以统一意志形成共同活动的规范，来协调共同活动，这种贯彻统一意志的组织活动就是管理。所以，有人类的共同活动就有管理。

随着人类共同活动的发展，生产力逐步提高，生产关系随之改变，于是产生了国家。国家的出现，对管理提出了更高的要求。适应这种要求，行政管理应运而生。行政管理是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理。行政管理作为一种管理活动，与企业管理有共同的规律

和一般特征,但在管理主体、管理对象和管理目的方面又与企业管理不同。如企业管理,是经济管理组织通过管理者的活动,对微观经济组织的经济活动进行管理;而行政管理则是国家的管理,正如马克思指出的那样:“行政是国家的组织活动。”^① 它是以国家的名义,以国家的强制力作为后盾,对整个国家各个方面的管理。因此,行政管理与企业管理的区别是明显的。

行政管理涉及社会的各个领域。国家对经济领域的管理,即经济行政管理。经济行政管理是指国家作为全社会的权力主体,为了维护国家利益,通过行政干预,对经济活动的管理。经济行政管理活动要通过设置一定的经济行政管理机关来实现。为实现经济行政管理活动而设置的行政管理机关称为经济行政管理机关。

我国经济行政管理机关大致可分为经济主管机关,经济综合机关和经济监督检查机关三大类。

经济主管机关,是指按照国民经济部门分工成立的经济行政管理机关,如商业部、轻工业部等。它们的主要职责是:保证党和国家的各项方针政策、行政法规、条例在主管经济领域的具体落实,进行信息研究和经济预测,制定主管经济领域的长远规划和年度计划,对主管的经济活动进行必要的行政管理。

经济综合机关,是指按照不同经济杠杆职能成立的经济行政管理机关,如国家税务总局,国家物价总局等。它们的主要职责是:贯彻执行国家在运用特定经济职能方面的方针、

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

政策、法律、行政法规、命令、条例，参与国民经济计划的制定，拟定本系统各项计划，制定有关经济规章制度及实施办法，监督、指导经济实体、经济管理部门和其他经济行政管理机关对特定经济手段的具体运用。

经济监督检查机关，是指按照国民经济发展的需要，根据经济部门间必须协调发展、统一管理的原则而成立的经济行政管理机关。如国家工商行政管理局、国家审计署等。它们的主要职责是：贯彻、执行国家有关政策、命令、法规、条例、指示，保证国家各项经济计划的顺利实施，打击各种投机活动，保护和扶持正当经营活动，监督和协调不同经济部门之间的关系。

由上述可见，根据国家经济管理体制，经济行政管理机关内部有明确的分工。根据目前我国经济行政管理机关设置及其分工，国家对市场、个体经济、企业登记、经济合同，商标、广告的管理，主要由属于经济监督检查机关的工商行政管理部门来执行。

在社会主义条件下，经济行政管理机关管理经济活动，需要利用经济方法、行政方法、法律方法，但由于上述三类经济行政管理机关在国民经济管理中所处的地位不同，各自的职能和作用不同，因而它们所运用的管理经济的方式与手段，有各自的特点和侧重面。

经济主管机关是按部门或行业的形式成立的行政管理机关，它们与那些同行业的经济组织有密切的行业隶属关系。经济主管机关要通过一定的部门经济管理体制，组织和领导行业或部门的宏观经济管理活动。因此，经济主管机关既要运用行政手段，又要辅以相当比重的经济手段。如果没有一定

的经济手段，经济主管机关就等于不能发挥经济力量来保障国家、集体、个人的经济利益，实现社会主义经济目的就会成为一句空话。例如，国家商业部管理着与国计民生关系重大的一部分商品的计划分配权。商业部通过对这些商品的管理，可以有效地控制住市场上这些商品的价格变化，从而保证消费者的利益，保证国家计划不受冲击。反之，如果商业部不控制这些商品，任其在市场上自由经营，就会有人利用供求矛盾，损害国家和消费者利益。

经济综合机关，与各个经济组织之间没有行政隶属关系，因而与经济实体不存在管理体制上的内在联系，它们对各个经济组织的活动主要是通过经济杠杆的作用进行管理。如物价部门与工、农、商部门都没有直接的行业或部门的隶属联系，它既管理商业物价，又管理工业定价，还管理农产品价格；这些管理活动可以直接影响经济实体的经济活动和经营成果。因此，经济综合机关在管理经济的活动中，以经济手段为主。

经济监督检查机关，既与经济组织不存在管理体制上的内在联系，又没有专门运用经济杠杆的职权。无论对工业、商业、农业企业都没有内在的隶属关系，对这些经济组织的经济活动既没有制定价格的权利，也没有征税的权利，更没有提供信贷的权利。它主要是通过国家行政管理机关的强制力，从外部对经济活动进行干预。如工商行政管理机关通过对经济合同的管理，保护一些企业的正当经营和合法权益，打击一些企业的非法活动等。因此，在管理手段上，主要是运用行政手段。

综上所述，工商行政管理仅是经济行政管理的一个组成

部分，它只实现经济行政管理的一部分职能。工商行政管理机关在实现其职能的过程中，主要是运用行政手段，通过外部监督的方式从事管理活动。

工商行政管理既然只是经济行政管理的一部分，其职能就必然要通过对特定的管理对象的管理反映出来。工商行政管理这一称谓中的“工商”，就是对它的管理对象的概括。在我国，“工商行政管理”这个概念是自1952年开始使用的。这个概念最初使用时，仅指国家对私营工商企业的行政管理。但是随着我国经济、政治形势的发展，工商行政管理活动所涉及的范围已远远超出工业和商业的范围，而“工商行政管理”这个概念则一直沿用至今。根据这种情况，如果现在仍然把工商行政管理的对象局限于工业与商业，显然名不符实。在这里，我们把“工商”视为管理对象的代称。

按照当前的实际情况，根据它所具有的职能和管理范围，工商行政管理的对象，主要是与公共经济利益有关的社会商品经济活动。社会商品经济活动是指社会商品生产和商品流通的活动；所谓公共经济利益，是指由国家确认和保护的任何个人与组织都不得侵犯的经济利益。

社会商品经济活动，无论是在生产领域还是流通领域，无论其参与者是经济组织还是个人，都必须在公共经济利益的范围内进行。但是，在实际生活中，有着不同经济利益的组织或个人，为了谋取自身的利益，有时会采取不正当的手段，甚至不惜侵害国家、集体或他人的利益来达到自己的目的。为了有效地防止这种现象的发生和制止或制裁这种不当行为，具有管理经济职能的国家就需要通过地位比较超脱的经济行政管理机关，主要通过行政手段，从外部对这些以取得一定经

济利益为目的的组织 and 个人的活动进行监督、控制,使整个社会经济活动能够在正常的公共经济秩序内进行。工商行政管理正是为了实现国家这种管理经济的目的,而对与公共经济利益有关的社会商品经济活动进行管理。

必须指出,作为工商行政管理理论的研究,主要是通过对于工商行政管理实践活动的探讨来揭示它的发展规律,从而更好地指导工商行政管理的实践活动。因此,这种研究既须从工商行政管理的实践活动出发,又不能局限于具体的实践活动。具体实践中的工商行政管理可以随着国家经济、政治形势的发展而变化,而作为对实践活动的抽象、概括的工商行政管理,具有相对的稳定性和规律性。如果把理论研究的工商行政管理与具体实践中的工商行政管理直接等同起来,既会把两种不同意义上的工商行政管理搞混,又会失去理论研究的价值。

第二节 工商行政管理学的研究对象

任何一门学科都有自己的、不同于其他学科的研究对象。一门学科如果没有特定的研究对象,它就不能作为一门独立的学科而存在。因此,研究对象问题,决定着任何一门学科的发展方向和基本内容。毛泽东同志指出:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^① 这一论断告诉我们,在探讨某一门学科的研究

^① 《毛泽东选集》第1卷第284页。

对象时,只有从事物内在矛盾的特殊性出发,才能真正把握一门学科的研究对象。

中国工商行政管理学,是研究国家经济行政管理中工商行政管理活动及其发展变化规律的科学。其研究的主要内容是:工商行政管理系统的配置、运转及其对与公共经济利益有关的社会商品经济活动的组织、检查、协调、控制、服务等活动。

工商行政管理学研究的内容,与其他学科不同,反映了自身矛盾运动的特殊性。工商行政管理学研究的主要内容,既包括上层建筑方面,又包括经济基础方面,但其研究的侧重点是上层建筑。这是因为,工商行政管理是国家对经济进行管理的一个重要组成部分。国家作为整个社会的权力主体,为了保证自己能够在由追求各自不同经济利益的社会组织、个人所构成的社会经济活动中取得国家的经济利益并维护公共经济秩序,就必须通过国家的强制力来干预经济。无论在任何社会制度的国家中,国家干预经济的目的只有一个,即把社会经济活动纳入符合国家意志的轨道,以便满足“支配着生产的阶级的经济的需要。”^①因此,工商行政管理是国家经济活动中的一种管理活动。工商行政管理学作为研究国家干预经济的一种管理活动的学科,主要是研究国家通过怎样的管理体制,采取何种方式、途径,运用什么手段,对经济活动中的哪些方面进行干预的。因此,它是把国家的一部分管理行为作为研究的基本内容。而我们又知道,国家是上层建筑的一个重要组成部分,国家对经济活动的干预,就是上层建筑对经济

① 《马克思恩格斯选集》第4卷第248页。

基础的一种反作用。因此，工商行政管理学对国家干预经济的管理行为的研究，从本质上看，是探讨上层建筑如何对经济基础实现反作用，它研究的侧重点主要是上层建筑。

工商行政管理学研究的主要领域是上层建筑，并不排斥它对经济基础方面的研究。工商行政管理学是从上层建筑与经济基础的相互作用中考察工商行政管理活动的。因此，它不仅要研究上层建筑方面，也要研究经济基础方面，不仅要研究行政管理活动，也要研究经济活动。但是工商行政管理学是从工商行政管理这个特殊角度研究经济方面的，因此，工商行政管理学不是为了揭示经济规律，而是为了揭示工商行政管理规律，才研究经济方面的，作为一种理论研究，工商行政管理学只是在为了科学地研究和说明工商行政管理活动时，在同工商行政管理发生关系的范围内，才研究经济方面。它是把经济方面当作工商行政管理产生、发展的基础，当作工商行政管理反作用的对象和结果来研究的。其研究的目的是为了阐明工商行政管理发展的规律。如工商行政管理学研究集贸市场的经济活动和经济关系，既不是为了解决合理组织商品流通的问题，也不是为了阐明集贸市场的所有制形式，而只是为了揭示国家对集贸市场管理的规律。

需要指出的是，在认识工商行政管理学的研究对象时，不能把工商行政管理学的研究对象，看成该学科在研究过程中所涉及到的问题的总和。因为研究对象是各门学科相互区别的基本点。如果把研究中遇到的一切问题都纳入研究对象，各门学科将会出现重复研究的现象，同时，还会使学科之间无法划清研究对象的界限。但把某一问题作为一门学科的研究对象，并不影响研究过程中涉及其他问题，只不过研究过程中

所涉及的问题,并不能成为该门学科的研究对象罢了。例如,政治经济学是从生产关系与生产力,上层建筑与经济基础的相互作用中研究生产关系的,政治经济学要研究生产力、上层建筑,并不妨碍政治经济学的研究对象是生产关系方面。因此,工商行政管理学在研究过程中,尽管要涉及对生产力、生产关系方面问题的研究,但这些问题并不能成为工商管理学的研究对象。

综上所述,工商行政管理学是以国家经济行政管理中的工商行政管理活动及其发展规律为自己的研究对象。工商管理学的根本任务是:从上层建筑和经济基础的相互作用中,探索、揭示工商行政管理规律,从而提高工商行政管理效率,为社会经济活动能够更好地按照国家的意志协调、顺利地发展,为巩固经济基础服务。

第三节 工商行政管理学学科体系

工商行政管理学作为一门独立的综合性学科,有自己的理论基础和体系。恩格斯在谈到科学分类时,曾经指出:“每一门学科都是分析某一个别的运动形式或一系列相互关联和相互转化的运动形式的。因此,科学分类就是这些运动形式本身依据其内部所固有的次序和排列”^①。按照恩格斯这段话的要求,讨论一门学科的体系应从两个方面来研究:一是探讨该门学科在科学体系中的位置,二是探讨这门学科的内部结构。

工商行政管理学属于管理学体系,它是行政管理学的分

^① 《马克思恩格斯全集》第20卷第593页。

支。行政管理学是研究国家行政管理规律的科学。一般认为,其研究的主要内容,是国家行政机关的配置与运转规律以及国家对社会及社会经济生活的管理。工商行政管理学作为研究国家经济行政管理中的工商行政管理活动及其变化规律的科学,它与行政管理学一脉相承。

为了说明工商行政管理学在管理学体系中的位置,试以下表表示它与管理学的关系:

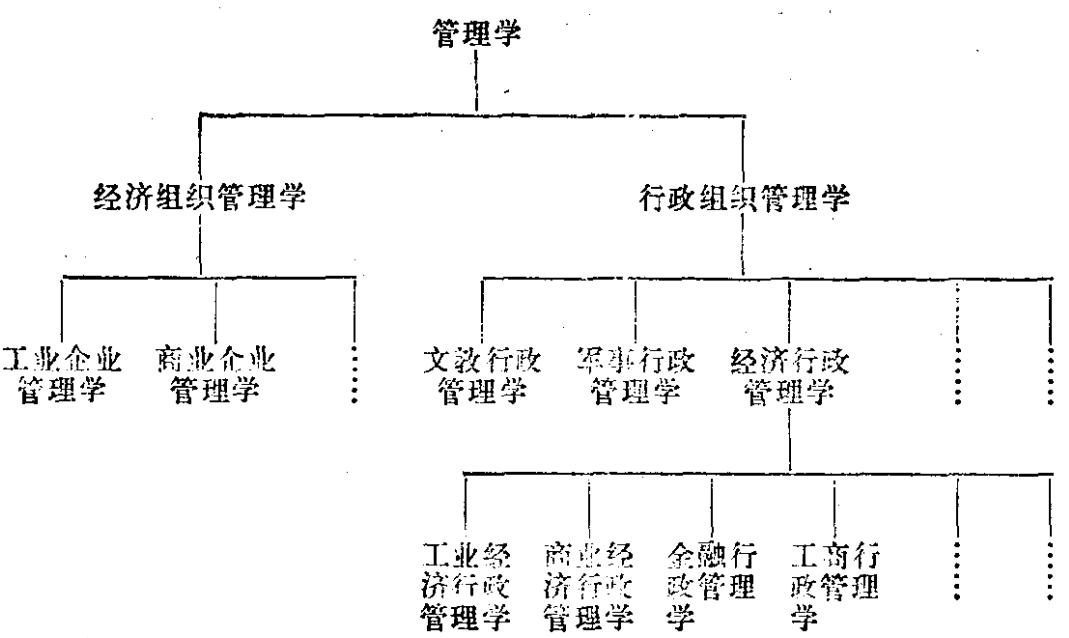


图 1-1

由上表所示,可以看出管理科学包含的几个层次。管理学是第一层次的学科,是对管理进行一般性的研究。这个层次的科学研究,对管理科学体系中的其它分支学科研究有普遍的指导意义。

在第一层次学科的基础上,根据管理主体的不同,可分为行政组织的管理和经济组织的管理,从而出现第二层次的学科,即行政组织管理学和经济组织管理学。在这一层次的