

《工商行政管理所条例》 释义

●国家工商行政管理局 人事教育司 编写
条 法 司

(9)31.9

法律出版

《工商行政管理所条例》释义

国家工商行政管理局 人事教育司 编写
条 法 司

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

《工商行政管理所条例》释义

国家工商行政管理局 人事教育司 编写
条 法 司

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

丰台印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 3.375 印张 66,000 字

1993 年 2 月第一版 1993 年 2 月第一次印刷

印数 00,001—35,000

ISBN 7-5036-1330-0/D · 1079

定价 2.00 元

代 前 言

刘 敏 学

《工商行政管理所条例》是经国务院批准的第一个基层执法机关的组织法规范,是工商行政管理队伍建设的一个重要法规。它的发布施行,对于工商行政管理机关更好地履行经济监督管理职能、严格执法、促进基层建设和队伍建设必将起到重要的推动作用。

工商行政管理机关是维护国家经济秩序的重要部门。目前,我国共有工商行政管理机构 37202 个,县级以上各级人民政府设有工商行政管理局;县以下按经济区域设立工商所,作为区、县工商行政管理局的派出机构。全国共有工商所(含各类专业所、队、站)29796 个,正式工作人员 247056 人,占全国工商行政管理系统总人数的 63%,如果加上 20 多万协管员,约占 80%。

工商所是工商行政管理部门的基层单位,处在管理的第一线,是工商行政管理部门面向社会的“窗口”。党和国家有关工商行政管理的政策、法规主要靠工商所去贯彻落实。工商所的工作人员与生产者、经营者、消费者朝夕相处,代表政府行使经济监督和行政执法的职权,他们的一言一行、工作质量,直接关系到经济秩序和工商行政管理工作全局,关系到广大人民群众切身利益和国家利益,影响到党和政府的形象和威望。因此,大力加强工商所的建设,努力培养、造就一支政治坚定,纪律严明,业务精通,为政清廉的经济监督和行政执

法队伍,是工商行政管理机关面临的一项十分紧迫和重要的任务。

长期以来,工商所的体制、设立原则、职责权限、工作制度等方面,缺乏统一、规范的要求,法制不健全,给工商行政管理工作带来一些问题和矛盾。相当一部分工商所责权不明,该管的没有管好,不该管的却管得太多太滥,严重削弱了工商行政管理的职能作用。由于工作制度不健全、不规范,少数工作人员利用职权,谋取私利,弄权渎职,在群众中造成不良影响,玷污了工商行政管理机关的形象和声誉。因此,制定《工商行政管理所条例》,使工商所的各项工作有所遵循,实现规范化、制度化,不仅是加强工商所自身建设的需要,强化工政管理职能的需要,也是维护经济秩序,促进社会主义市场经济发展的需要。

下面我就《工商行政管理所条例》的主要内容作一些说明。

1. 关于《条例》的适用范围

《条例》主要适用于区、县工商局设立的工商所。工商所是工商管理的基本单位,它的设立、工作职责和任务、管理以及制度建设等都要按照《条例》的规定进行。目前,除了区、县工商局设立的工商所外,地方各级工商行政管理机关有的还根据某些管理任务和行政执法任务的特殊需要设立了专业所、站、队。这些专业所、站、队也是工商局的派出机构,除了工作任务和设立原则有所不同外,其他方面与工商所的要求是一致的。因此,《条例》第十七条规定:“工商行政管理系统的其他专业所、站、队参照本条例规定执行。”这样规定是有利于加强工商行政管理的执法工作和队伍建设的。

2. 关于工商所的法律地位

《条例》第二条明确了工商所的法律地位,即“工商所是区、县工商局的派出机构。工商所的人员编制、经费开支、干部管理和业务工作等由区、县工商局直接领导和管理”。工商所的上述法律地位,国务院办公厅曾发文(国办发〔1988〕21号)作过明确规定。目前有些地方随意改变工商所的隶属关系,影响了工商行政管理工作,对此,必须按《条例》的规定予以纠正。

3. 关于工商所的设立原则

《条例》第四条规定:“工商所按经济区域设立。”作出这样的规定主要是考虑,工商所是派出机构,它的设立是根据管理工作的需要而定,不宜按乡镇、街道的行政区划设立。工商行政执法往往不局限于某一乡镇或街道的范围。如果按乡镇、街道设立工商所,不便对跨乡镇、街道的违法违章案件进行查处,而且还可能出现在执法中对本地宽、对外地严的现象。如果按全国七万多个乡镇、街道设所,将大大增加机构、人员和经费,不符合中央关于精简机构的精神。因此,从有利于行使行政执法和经济监督职能考虑,应坚持按经济区域设立工商所的原则。

4. 关于工商所的职责

《条例》第六条规定了工商所的九项职责,同时,第七条又规定,工商所的具体工作范围,由区、县工商局按照工商行政管理的有关法律、法规和规章的规定,根据辖区内管理工作的实际需要,在上述职责范围内予以确定,并报上一级工商行政管理机关备案。作这样的规定,一是考虑工商所作为区、县工商局的派出机构,承担的工作是具体的、实际的、经常性的,内

容较多；二是考虑各地经济发展水平不同，每个工商所的具体工作范围不尽相同，在这种情况下，由派出它的区、县工商局根据实际工作需要确定其具体工作范围，有利于保证工商所的工作质量。

5. 关于工商所具体行政行为的归属

如何确定工商所具体行政行为的归属，是行政诉讼法和行政复议制度实行后需要解决的一个问题，也就是说，工商所作为派出机构，除了以区、县工商局的名义进行管理和执法外，能否以自己的名义作出具体行政行为。我们认为，原则上，工商所作为派出机构，其具体行政行为应是区、县工商局的具体行政行为。同时，从有利于工作出发，工商所也应有一定的权限以自己的名义作出具体行政行为。这是因为：（1）工商所的管理和执法是非常具体、经常和大量的，如果只能以区、县工商局的名义作出具体行政行为，将给工商所的工作带来不便；（2）如果把工商所的具体行政行为完全归属区、县工商局，实质上是把行政诉讼和行政复议的管辖权向上集中，这对行政复议和行政诉讼工作的开展不利；（3）从目前实际做法看，已有相当一部分工商所根据上级确定的权限，以自己的名义作出具体行政行为。基于上述考虑，《条例》第八条对此作了规定，工商所可以在法律、法规和规章规定的范围内，以自己的名义作出具体行政行为。

《工商行政管理所条例》的发布施行，是工商行政管理系统的一件大事，是加强和改进工商行政管理工作具体措施，我们要结合学习邓小平同志的南巡讲话和党的十四大精神认真贯彻、落实《工商行政管理所条例》，打好基础，依法行政，为改革开放、发展社会主义市场经济做出积极的贡献。

目 录

代前言	刘敏学
第一部分 《工商行政管理所条例》释义	(1)
第二部分 《工商行政管理所条例》及其相关文件	(51)
工商行政管理所条例	(51)
关于贯彻实施《工商行政管理所条例》的通知	(55)
关于实施《工商行政管理所条例》有关权限问题的 意见	(58)
对《关于〈工商行政管理所条例〉第八条第一款执行 问题的请示》的答复	(60)
关于实施《工商行政管理所初级规范(试行)》的通 知	(62)
关于《工商所初级规范》有关问题的说明	(69)
关于下发《工商所初级规范验收标准》的通知	(74)
第三部分 附录	(79)
国务院工作人员守则	(79)
国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定	(81)
国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定	(86)
工商行政管理机关办事制度公开要则	(92)
工商行政管理人员廉洁守则	(93)

违反工商行政管理人员廉洁守则处罚办法	(94)
后记	(97)

第一部分 《工商行政管理所 条例》释义

第一条 为了加强工商行政管理所(以下简称工商所)的组织建设,使工商所工作规范化、制度化,更好地发挥工商行政管理的职能作用,制定本条例。

【释义】 本条是对条例立法宗旨和效力等级的规定。

本条例的立法宗旨表现为三个方面:

一、加强工商所的组织建设。长期以来,在工商所的设立原则、管理体制、职责权限及工作制度等方面,一直没有从立法上明确,给工商所的工作带来许多困难。如,有的地方不是按经济区域设立工商所,而是按行政区划设立工商所;有的地方将工商所下放到乡镇、街道管理,改变了工商所作为区、县工商行政管理局派出机构的性质;相当一部分工商所职责不明,权限不清,制度不健全,不规范,等等。《条例》的制定,可以从立法上解决上述存在的问题,从而达到加强工商所组织建设的目的。

二、使工商所工作规范化、制度化。目前,全国共有工商所(含各类专业所、队、站)29796个,正式工作人员247056人,占全国工商行政管理系统总人数的63%,如果加上20多万协管员,约占80%。如此众多的工商所及其工作人员,倘若没

有必要的工作规范和制度,缺乏内部制约机制,则会直接影响到监督管理和行政执法的质量。工商所工作规范化就是要求符合《条例》的规定,有具体的工作范围,按照授权权限作出具体行政行为,做到依法行使职权,严格依法办事。工商所工作制度化就是要建立健全《条例》所规定的各项制度,包括“两公开一监督”制度、廉政制度、岗位责任制度、财务管理制度、内勤工作制度等。《条例》把工商所的工作纳入了法制轨道,必将有力地促进工商所工作规范化、制度化。

三、更好地发挥工商行政管理的职能作用。按照原国家机构编制委员会批准的《国家工商行政管理局“三定”方案》,工商行政管理部门的职能是: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。当然,这些职能并不是一成不变的,也要随着我国经济建设和改革的进程作相应的调整和转换。工商所是工商行政管理部门的基层单位,工商所的工作是工商行政管理各项工作的基础,党和国家有关工商行政管理的法律、法规和政策,主要靠工商所去贯彻落实,因此,工商所的工作质量如何,直接关系到工商行政管理职能作用发挥的好坏。《条例》以行政法规的形式,对工商所的工作作了全面的规范,体现了充分发挥工商行政管理职能作用的精神。

关于《条例》的效力等级,很有必要予以明确。《国务院办公厅行政法规制定程序暂行条例》规定:行政法规的名称为条例、规定和办法,其中,对某一方面的行政工作作比较全面、系统的规定,称“条例”;经国务院常务会议审议通过或者经国务

院总理审定的行政法规,由国务院发布,或者由国务院批准、国务院主管部门发布。从本《条例》来看,《条例》是经国务院批准、由国家工商行政管理局发布的,符合上述有关行政法规的规定。因此,《条例》属于国务院的行政法规,其效力等级高于有立法权的地方人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规、国务院各部门制定的部门规章和有立法权的地方人民政府制定的地方规章。有关工商所工作的地方性法规、部门规章和地方规章必须以《条例》为依据,并要与《条例》的规定保持一致,不得抵触。

第二条 工商所是区、县(含县级市,下同)工商行政管理局(以下简称区、县工商局)的派出机构。工商所的人员编制、经费开支、干部管理和业务工作等由区、县工商局直接领导和管理。

【释义】 本条是对工商所的法律地位的规定。

本条包括以下几个方面的内容:

一、工商所是区、县工商局的派出机构。所谓派出机构,是指某机关派驻到某区域或某地方,代表派出它的机关行使某些方面职权的机构。设立派出机构的主要原因是本部机关直接管辖范围过大、交通不便或某种特殊需要。本条规定工商所是区、县工商局的派出机构,即从法律上明确了工商所的隶属关系和地位,表明了它不是政府的一级职能部门,而是代表派出它的工商行政管理机关行使某些方面职权的机构,是工商行政管理机关的组成部分。

作为派出机构,工商所又不同于区、县工商局内设的科、

股、室，它具有工商行政管理的综合职能，能相对独立地开展
工作，并可以在某些情况下以自己的名义作出具体行政行为；
而区、县工商局内设的职能科、股、室属于区、县工商局某方面
的办事机构，其所具有的职能是单一的，且不能以自己的名义
作出具体行政行为。

二、工商所的人员编制、经费开支、干部管理和业务工作
等由区、县工商局直接领导和管理。所谓直接领导和管理，也
就是说工商所在上述几个方面只接受派出它的工商行政管理
机关的领导和管理，一般不经过其它中间环节。

1. 工商所的人员编制。人员编制是指法定社会组织内部
工作人员的数量定额、比例结构及人员配备的质量要求。按目
前的管理办法，工商所的人员编制主要是由系统内的上级部门
下达的，区、县工商局对工商所人员编制的管理是指编制下
达后，区、县工商局对人员编制定额所进行的具体管理工作。
这种管理不包括数量的增减，只是对人员比例结构的调整、人
员配备的质量限定等方面的管理。工商所本身无权确定自己
的人员编制。

2. 工商所的经费开支。工商所的经费开支是指工商所为
完成工商行政管理工作所需的费用支出。工商所的经费开支
由区、县工商局统筹考虑，统一核算。工商所的经费支出实行
报帐制，即收支两条线，不能自收自用。工商所按有关规定收
取的费用应全额上交，费用支出要按计划报给区、县工商局，
由区、县工商局审核下拨。工商所没有独立使用经费的权力。
工商所的财务管理人员具体负责工商所经费开支的事务工
作，工商所的财务管理属于区、县工商局财务管理的一部分。

3. 工商所的干部管理。工商所的干部管理是指对工商所

干部的录用、调配、考核、培训、使用、奖惩等管理工作。工商所的干部管理工作由区、县工商局负责。区、县工商局对干部的管理工作要依据国家的干部管理政策和授予区、县工商局的干部管理权限进行。

4. 工商所的业务工作。工商所的业务工作是指区、县工商局根据工商行政管理法规授予工商所的各项工商行政管理工作。设立工商所就是为在某区域内由其代表区、县工商局行使某些方面的管理职能,以便更有效地开展工商行政管理工作。因此,工商所作为区、县工商局的派出机构,其业务工作由区、县工商局授予,直接对区、县工商局负责,受区、县工商局领导和管理,这是工商行政管理工作特点和性质所要求的。

三、“区、县工商局”的含义。本条及其它条款中的“区、县工商局”是指行使区、县一级工商行政管理职权的工商行政管理机关,它包括作为区、县人民政府职能部门的区、县工商局,也包括大中城市由市(省辖市或地级市)工商局直接领导的工商行政管理分局。

大中城市的工商行政管理分局,是适应城市经济发展的客观要求和工商行政管理工作的需要建立起来的由市工商局直接领导的一级工商行政管理机关,它的人、财、物及业务工作由市工商局直接领导和管理;它有权独立行使工商行政管理法规赋予区、县一级工商行政管理机关的职权,与作为区、县人民政府职能部门的区、县工商局具有相同的法律地位。市工商局与其直接领导的工商行政管理分局是一种垂直领导关系。鉴于目前一些城市尚未完成这一改革,因此,《条例》中仍使用“区、县工商局”的提法。

四、《条例》是工商所的组织法规范,本条规定工商所是

区、县工商局的派出机构,不仅明确了工商所的含义和地位,也体现了《条例》的适用范围。依照本条规定,凡区、县一级工商行政管理机关设立的工商所,它的设立、任务、职责、制度建设、组织管理等都要遵守本《条例》的规定。工商行政管理系统其它专业所、队、站,与基层工商所有相同之处,但又有区别,因此,这些所、队、站参照本条例的规定执行。

第三条 工商所的基本任务是:依据法律、法规的规定,对辖区内的企业、个体工商户和市场经济活动进行监督管理,保护合法经营,取缔非法经营,维护正常的经济秩序。

【释义】 本条是对工商所基本任务的规定。

工商所在实现其基本任务时,必须依照法律、法规的规定,也就是说,必须以法律、法规的规定为前提。法律、法规没有规定的职权,工商所不能行使,更不能超越法律、法规的规定去行使职权。例如,根据《价格管理条例》的规定,对不执行国家定价收购、销售商品或者收取费用的行为,应由物价检查机构处罚,工商所无权处罚;再如,根据《商标法》的规定,对侵犯注册商标专用权的行为,应由县级以上工商行政管理部门处理,工商所不能越权处理。本条所指的法律、法规,是一个狭义的概念。法律是指全国人民代表大会及其常务委员会颁布的法律;法规是指国务院发布或由国务院批准、国务院主管部门发布的行政法规,或者有立法权的地方人民代表大会及其常务委员会通过的地方性法规。

工商所的基本任务是指工商所担负的基本工作或承担的基本责任。按照本条规定,工商所的基本任务表现为以下几个

方面：

一、对辖区内的企业、个体工商户和市场经济活动进行监督管理。这种监督管理是工商所在其职权范围内，代表国家进行的经济监督活动，具有全方位、多内容等特点。监督管理的对象是企业、个体工商户和市场经济活动，如监督企业按照规定办理开业、变更和注销登记；监督个体工商户依照核准登记的项目和有关法律、法规规定，开展经营活动的情况；监督市场主体签订合同、注册商标、刊播广告等行为。监督管理的范围是本辖区内，即工商所管辖的经济区域范围内，而不仅是工商所所在的乡镇、街道范围内。

二、保护合法经营，取缔非法经营。合法经营必须同时具备两个基本条件，一是主体合法，二是内容合法。也就是说，必须取得合法的经营权，所从事的经营活动符合国家法律、法规和政策的规定。凡不具备上述要求的，即为非法经营。对于合法经营，工商所应当履行其法定职责，予以保护，如通过制止向个体工商户乱收费的行为，保障个体工商户的合法权益。对于非法经营，如在集市上出售麻醉药品、毒限剧药、伪劣药品以及化学农药的行为，工商所应当在职权范围内，予以取缔。

三、维护正常的经济秩序。经济秩序是指国家通过经济、法律、法规、政策、计划和社会经济伦理道德等，对市场主体及其市场经济活动等所规定的行为规范，以及行为规范实施情况的总称。正常的经济秩序，是发展有中国特色的社会主义市场经济的基本条件之一。工商所对经济秩序的维护，一方面是监督市场主体及其市场经济活动，遵守市场秩序，另一方面是查处破坏经济秩序的行为，从而保证市场竞争公平、有效、充分地进行，保护其他市场主体的合法权益，保障社会公共利

益。

第四条 工商所按经济区域设立。

工商所的设立,由区、县工商局根据辖区大小、经济发展情况和管理任务需要,提出具体方案,报区、县人民政府批准。

【释义】 本条是对工商所的设立的规定。

按经济区域设立工商所,是工商行政管理机关设立派出机构的重要原则。经济区域是在长期的经济发展过程中自然形成的,具有空间地域的确定性、经济联系的相对稳定性和社会经济发展的整体性等特点,它与行政区划不同,没有明文规定的管辖范围,不设行政领导机构。

工商所按经济区域设立,是由其派出机构的性质、监督管理的需要及工商行政管理执法的特点决定的。首先,从派出机构的性质看,《条例》规定工商所的人员编制、经费开支、干部管理和业务工作等,由区、县工商局直接领导和管理。这一规定清楚地表明了工商所不是乡镇政府和街道办事处的职能部门,而是区、县工商局的派出机构。其次,从监督管理工作的需要看,工商所的管理对象是商品生产者、经营者及其市场经济活动,它的各项业务工作都是围绕这些特定的管理对象进行的。也就是说,哪里的市场经济活动活跃、集中、频繁,形成了一定的经济区域,哪里就有必要设立工商所。因此,在考虑设立派出机构时,应当遵循客观经济规律的要求,从管理工作的实际需要出发,持科学、慎重的态度。再次,工商行政管理执法的特点也要求工商所按经济区域设立。一般来说,乡镇和街道所辖的地域相对较小,相互之间的经济往来频繁密切,这种自