



中国工商行政管理概论

国家工商行政管理总局 编著

Experience Summary of China's
Administration for Industry and Commerce

中国工商出版社



中国工商行政管理概论

国家工商行政管理总局 编著

Experience Summary of China's
Administration for Industry and Commerce

中國工商出版社

责任编辑 李富民 杨爱军

封面设计 枫 子

图书在版编目(CIP)数据

中国工商行政管理概论/国家工商行政管理总局编著.
北京:中国工商出版社,2009.2

ISBN 978-7-80215-313-4

I. 中… II. 国… III. 工商行政管理—概论—中国
IV. F203.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 016459 号

书名/中国工商行政管理概论

编著者/国家工商行政管理总局

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/880 毫米×1230 毫米 1/32 印张/21 字数/450 千字

版本/2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 次印刷

印数/01-100000 册

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,83670785 电子邮箱/zggscbs@263.net

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 978-7-80215-313-4/F·657

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书编委会

主 任 周伯华 国家工商行政管理总局党组书记、局长

副主任 刘玉亭 国家工商行政管理总局党组副书记、
副局长

编 委 周伯华 国家工商行政管理总局党组书记、局长

刘玉亭 国家工商行政管理总局党组副书记、
副局长

付双建 国家工商行政管理总局党组成员、副局长

刘 凡 国家工商行政管理总局副局长

王东峰 国家工商行政管理总局党组成员、副局长

钟攸平 国家工商行政管理总局党组成员、副局长

石见元 中央纪委驻国家工商行政管理总局纪
检组组长、党组成员

序 言

周 伯 华

在改革开放 30 周年和工商行政管理机关恢复建制 30 周年之际,《中国工商行政管理概论》和大家见面了!

新中国成立以来,特别是改革开放这 30 年,工商行政管理工作积累了丰富的实践经验。为总结这些感性经验,并使之进一步上升为理性认识,更好地指导实践,我们以中国特色社会主义理论体系为指导,集中全系统的智慧,编写了这本《概论》。

《概论》从工商行政管理发展历程出发,全面总结取得的成就,科学提炼工作经验,客观评述地位作用,系统介绍了工商行政管理理论与实践。它的出版,填补了工商行政管理基础理论的空白,是全系统广大干部熟悉业务知识、提高理论水平的基本读物,也是总局行政学院大规模培训干部的基础教材,还是向社会宣传工商行政管理知识、让社会了解工商行政管理工作的重要工具。

工商行政管理是一个历史范畴,是我国经济社会发展到一定历史阶段的必然产物。在革命根据地时期,为

打破敌人封锁,搞活工商业,根据地政府都设立工商管理部门。新中国成立之初,工商管理的作用得到很好发挥。到了计划经济时期,产业部门林立,所有制单一为公有制,工商管理职能肢解,机构拆散。1978年,具有划时代意义的党的十一届三中全会召开,拉开了改革开放的历史剧幕,开启了改革开放的历史新时期。适应改革开放、发展经济的需要,党中央、国务院做出了恢复工商行政管理机关建制的重大决策,工商行政管理事业从此与国家改革进程同步,伴随社会主义市场经济不断发展,翻开了崭新的一页。30年来,在党中央、国务院的正确领导下,在地方各级党委、政府的大力支持下,我们立足本职,服务大局,谱写了维护市场秩序、促进改革发展的壮丽篇章;我们与时俱进,开拓创新,取得了加强自身建设的丰硕成果;我们勇于实践,不懈探索,积累了履行法定职责和加强自身建设的宝贵经验。

总结我们30年取得的重大成就,首要的一条就是基本建立了适应社会主义市场经济监管的工商行政管理理论。理论是行动的指南,工商行政管理的改革发展须臾离不开理论的指导。改革开放以来,在中国特色社会主义理论体系的指导下,全系统干部不断以改革创新实践和孜孜以求的探索,积极为构建工商行政管理理论大厦添砖加瓦。党的十六大以来,总局党组在系统总结30年来工商行政管理实践经验和理论探索的基础上,深刻指出,工商行政管理要努力做到监管与发展、监

管与服务、监管与维权、监管与执法“四个统一”。“四个统一”的提出,把加强监管与促进发展、服务大局、消费维权、依法行政有机统一起来,科学回答了工商行政管理的职能定位、根本目的、工作目标、基本要求等重大问题,是在工商行政管理工作中全面落实科学发展观的具体体现,把工商行政管理理论探索提到了新境界、推上了新高度。之后,总局党组又进一步提出了大力加强制度化、规范化、程序化、法治化“四化建设”,积极推进监管领域由低端向高端延伸、监管方式由粗放向精细、监管方法由突击性、专项性整治向日常规范监管、监管手段由传统向现代化“四个转变”,全面实现建设高素质的队伍、运用高科技的手段、实现高效能的监管、达到高质量的服务“四高目标”等一系列涉及工商行政管理改革发展的重要思想,标志着适应社会主义市场经济监管的工商行政管理理论基本形成,为工商行政管理事业的长远发展夯实了理论基础。

当前,我国改革发展进入关键阶段,发展面临重要战略机遇期,对维护市场秩序、促进改革发展提出了新的更高的要求,工商行政管理面临的任務更加繁重,肩负的责任更加重大。党中央、国务院对工商行政管理工作十分重视,国务院今年批准的国家工商行政管理总局新“三定”,进一步强化了工商行政管理职能,我们要以落实新“三定”赋予的职能为契机,更新发展理念,服务科学发展;更新监管理念,创新监管机制;更新执法理

念,规范执法行为;更新维权理念,坚持以人为本。进一步加强理论学习,努力建设高素质的干部队伍,在新的起点上再创辉煌。

要认真学习理论,提高理论素质。理论上清醒是政治上清醒的前提,理论素质是干部政治素质的根本。当今世界正在发生广泛而深刻的变化,当代中国正在发生广泛而深刻的变革,复杂多变的国际局势和科学发展的繁重任务,对工商行政管理工作提出了许多新的课题和挑战,更需要我们高度重视理论学习,提高理论素质,始终保持清醒头脑,自觉增强忧患意识,不断把工商行政管理事业推向前进。

要深入学习党的十七大精神,系统钻研中国特色社会主义理论体系,全面领会、准确把握其精神实质和科学内涵,进一步增强政治意识、大局意识、责任意识,增强在工商行政管理工作中贯彻落实党的路线方针政策的自觉性和坚定性。学习掌握哲学、经济学、法学、公共管理学、社会学等与工商行政管理相关的学科基础知识,了解最新研究成果,丰富学识,开阔眼界,拓宽思维,夯实理论基础。通过学习新知识,掌握新本领、增长新才干。要认真学习钻研工商行政管理业务知识,增强捕捉难点和热点问题的敏锐性,不断提高依法履行职责的能力,不断提高市场监管和行政执法水平。

要加强理论研究,推进理论创新。思想理论建设是党的根本性建设。我们必须坚定不移地坚持马克思主

义的立场、观点、方法和基本原理,以中国特色社会主义理论体系为指导,分析工商行政管理工作面临的新形势,分析履行市场监管职责与促进经济社会发展的关系,深入研究工商行政管理工作中带根本性、方向性、全局性重大问题,把握工商行政管理工作中规律性认识,把工商行政管理理论研究不断引向深入,推动理论创新。

随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展,随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善和科学技术的突飞猛进,工商行政管理工作不断面临新的情况和问题。市场主体发展多元化,市场交易的方式及过程日益复杂化,市场违法行为日趋高科技化,这些变化对市场监管工作提出了新的要求,亟需从理论上进行阐述分析,提出监管的思路和对策。作为政府行使市场监管和行政执法职能的重要部门,各级工商行政管理机关要高度重视理论研究工作,找出影响和制约工商行政管理推进科学发展的阻力,破解影响和制约科学发展全局的重大问题,研究确定在促进科学发展中发挥工商行政管理职能作用的实现途径,研究构建更加有利于科学发展的工商行政管理体制机制的战略方向。在职能定位方面,要找准市场监管和行政执法这一职能定位。市场监管是法定职责,是最基本也是最重要的职能,是工商行政管理工作的基石,没有监管就没有工商行政管理。在体制机制方面,按照转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能的要求,进一步改革创新工商行政管理体

制机制,大力加强工商行政管理制度化、规范化、程序化、法治化建设,积极推进“四个转变”,努力构建市场监管长效机制。在监管效能方面,要把是否有利于促进经济社会又好又快发展,是否有利于服务大局,是否有利于维护经营者和消费者合法权益,是否有利于推进依法行政,作为衡量执法效能、检验工作成效的重要标准。在队伍建设方面,要分析研究领导班子建设、党员队伍建设、各级机关建设、基层工商所执法队伍建设以及党风廉政建设的有关情况、新问题,努力探索建设一支政治上过硬、业务上过硬、作风上过硬的高素质工商行政管理干部队伍的有效方法和途径。

要理论联系实际,服务科学发展。理论来源于实践,又指导推动实践。工商行政管理理论是对多年来工商行政管理实践的高度概括和科学总结,最直接的理论源泉就是半个多世纪以来工商行政管理部门进行的探索与实践。要深入实际调查研究,善于从实践中不断总结新鲜经验,充实、丰富和发展工商行政管理理论。

要提高运用科学理论解决实际问题的能力,努力做到知和行的统一,学习和实践的统一。要自觉用理论指导客观世界和主观世界的改造,把理论学习的体会、收获、经验和成果转化为谋划工作的思路,转化为促进工作的措施,转化为监管执法的具体行动,转化为服务人民群众的具体工作。要紧密联系改革开放和现代化建设的实际,紧密结合工商行政管理工作实际,到问题多

的地方去查找原因,到出现新情况、新变化的地方去总结经验,到工作推不开的地方去帮助打开局面,用理论指导监管执法的实践,破解市场监管和行政执法中的难题,不断提高服务科学发展的能力和水平,更好地为经济社会发展服务。

回顾 30 年的奋斗历程,我们铸就了辉煌,无愧于使命;展望未来,我们信心倍增,深感责任重大。站在新的历史起点上,我们要坚定不移地高举中国特色社会主义伟大旗帜,更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,深入贯彻党的十七大精神,全面落实科学发展观,锐意改革,开拓创新,努力做到“四个统一”,大力加强“四化建设”,积极推进“四个转变”,全面实现“四高目标”,进一步开创工商行政管理工作新局面,为维护市场秩序、促进经济社会科学发展不断作出新的更大的贡献。

2008 年 12 月 19 日

理的目标和任务	(95)
第二节 “四个统一”的重大意义和历史方位	(100)
第三节 大力推进“四化建设” 努力做到“四个统一”	(111)
第五章 工商行政管理基本职能	(116)
第一节 市场主体准入与监管	(116)
第二节 市场秩序维护	(159)
第三节 消费者权益保护	(200)
第四节 商标注册与专用权保护	(232)
第五节 广告监督管理	(266)
第六节 禁止传销和规范直销	(295)
第六章 工商行政管理与依法行政	(318)
第一节 工商行政管理法制建设概述	(318)
第二节 工商行政管理法律法规	(329)
第三节 工商行政管理行政执法与执法监督	(337)
第七章 工商行政管理体制机制	(357)
第一节 工商行政管理体制	(357)
第二节 工商行政管理机制	(387)
第八章 工商行政管理队伍建设	(411)
第一节 工商行政管理队伍建设概述	(411)
第二节 工商行政管理队伍建设的目标任务	(430)
第三节 工商行政管理队伍建设的途径	(445)
第四节 构建惩治和预防腐败体系	(458)

第九章 工商行政管理文化	(470)
第一节 工商行政管理文化概述	(471)
第二节 工商行政管理廉政文化	(485)
第十章 工商行政管理信息化	(496)
第一节 工商行政管理信息化概述	(496)
第二节 工商行政管理信息化的现状	(508)
第三节 加强工商行政管理信息化建设	(517)
第十一章 经济全球化与工商行政管理	(532)
第一节 经济全球化与市场监管国际化趋势	(532)
第二节 市场监管领域的主要国际关注	(547)
第三节 工商行政管理面临的国际化挑战及其应对	(565)
第十二章 工商行政管理改革与展望	(573)
第一节 改革创新是工商行政管理发展的动力和源泉	(574)
第二节 工商行政管理改革发展的方向和基本原则	(576)
第三节 工商行政管理改革发展的展望	(580)
参考书目	(585)
后记	(590)

第一章

工商行政管理的产生和发展

工商行政管理是一个历史范畴,是我国经济社会发展到一定历史阶段的必然产物。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,工商行政管理部门逐渐由经济管理部门发展为市场监管和行政执法部门。在社会主义市场经济条件下,工商行政管理是指政府为了建立和维护市场秩序,通过市场监管和行政执法机关,依法对市场主体及其经营行为进行监督和管理的活动。工商行政管理的主体是政府及其授权机构,当前主要指各级工商行政管理部门。工商行政管理的对象是市场主体及其经营行为。工商行政管理的主要内容是对市场主体准入和退出行为、市场交易行为以及市场竞争行为的监督管理。工商行政管理的目的是建立健全统一开放竞争有序的现代市场体系,维护公平公正的市场秩序,营造良好的发展环境。回顾工商行政管理产生和发展的历史过程,可以认识其发展变化的内在规律,推进工商行政管理改革与发展。

第一节 新中国成立前的工商行政管理

原始社会末期,社会分工促进了生产力的发展,产品出现剩

余,用于产品交换的原始集市开始出现。据《史记·五帝本纪》记载,当时的部落首领开始利用其掌握的公共权力强制干预商品的生产和交换活动。这种干预已经带有一定的商贸管理色彩。随着生产力的进一步发展和私有制的产生,社会第一次分裂为两大对立的阶级——奴隶主和奴隶,奴隶制国家随即产生。奴隶制国家从其诞生之日起,就运用政权的力量对工商业和市场活动进行管理,以维护奴隶主的统治地位和奴隶制国家的经济秩序。据《周礼·地官》记载,周朝专设了“司市”^①及其下属一系列官员,从各个方面对市场活动进行管理。至此,商品交换一定程度的发展及国家的建立,催生了我国古代的商贸管理。

从公元前 221 年秦朝建立到 1840 年鸦片战争爆发前,封建社会的商贸管理随着商品经济的发展和国家政权的更迭而不断发展变化。封建社会生产力的发展,带来了封建制国家的昌盛,市场也进一步扩大。从先秦两汉时期起,政府就对工商业者进行“注册”,即登记管理;隋唐经济兴盛时期,出现了坊市、^②宫市、集市、夜市和互市,商贸管理的范围和内容更加丰富;宋元时期商品经济进一步发展,坊市制度发生变革,规范市场秩序的交易法、均输法等法令不断完备;明清时期,商贸管理的范围、内容、深度都有了较大的发展,已初步具备工商行政管理的特征。

古代中国社会是一个以小农经济和手工业相结合的自然经济为基础的农业社会。几千年来,国家所采取的都是以维护封建经济基础、巩固封建统治为目的的重农抑商政策,禁榷制度、^③土

① 地官的属官。主管市场的治教政刑,量度禁令。

② 用围墙或篱笆围的市肆。

③ 运用政权的力量明令禁止某种或某些商业由私人经营,完全由国家垄断经营。实行禁榷制度的商品在西汉时为盐铁,唐代扩大到茶,宋代又进一步扩大到酒、矾、珠宝等。

贡制度、^①官工业^②制度的实施限制和阻碍了商品经济活动的正常发展。因此,我国古代的商贸管理只是对简单商品经济活动的管理,是一种通过管理政策和措施来限制、排挤、打击工商业,体现重农抑商、重本抑末思想的抑制性的管理。

一、中国近代的工商行政管理

1840年的鸦片战争揭开了中国近代史的帷幕。从鸦片战争爆发到1949年中华人民共和国成立前的不同历史时期,分别存在着几种不同性质的国家政权,统治者通过各种适应于自己政权的行政方式干预社会商品经济活动,为自己的阶级统治服务,从而形成了近代社会不同特色的工商行政管理。

(一) 清朝末年的工商行政管理

在中华民族五千年的历史长河中,清政府统治了268年,这个时期虽然经历了康乾盛世,但也正是我国封建社会走向崩溃,逐步演变为半殖民地半封建社会的一个转折阶段。鸦片战争后,闭关锁国的局面被打破,殖民主义列强的经济势力蜂拥而入。清政府鉴于国力不振,外侮日深,加之外国商品生产发展之后,日臻富强,于是下诏变法维新,改革数千年传统的贱商政策,实行“振兴实业,奖恤工商”的新经济政策。

“新政”时期,清政府采取了一系列振兴实业的政策和措施,工商行政管理的内容主要包括:

1. 专设机构负责工商管理。我国自古重农抑商,工商行政虽或设官管理,但并无专管机关。光绪二十九年(1903年)七月,清

① 由诸侯与分封王将本统治区域内生产的珍异物品向最高统治者纳贡的制度。它把一些原应作为商品流通的物品作为贡品,在一定程度上阻碍与限制了商业的发展。因任土作贡,故谓土贡。

② 由官府自办的工业,生产除贡品外在市场上禁止出售的各种物品。官工业的推行把可以作为商品发展的一部分工商业变成了官工业,大大缩小了商品经济活动的范围。