

## 第一章 工商行政管理概述

### 第一节 工商行政管理的概念与性质

#### 一、工商行政管理的概念及其特征

工商行政管理，是指国家为了建立和维护市场经济秩序，通过行政管理机关，运用行政和法律手段，对进入市场的生产经营者及其市场行为进行的监督管理。

这一概念包含了如下几个方面的内涵：

（一）管理的主体是国家。代表国家运用行政权力管理市场的是各级工商行政管理部门。

（二）管理的对象是市场经营主体及其市场行为。

（三）管理的目标是建立和维护社会主义市场经济秩序。

（四）管理的性质是经济行政监督。

随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的建立，科学地认识工商行政管理这一特殊的管理现象，都将对工商行政管理的理论研究和实践起到重大的推动作用，也正是这一特殊的管理现象和特殊的管理规律，正确而全面地认识其特点，有助于我们对工商行政管理的认识，加强和改善工商行政管理工作。

我国工商行政管理具有以下几个方面的特点：

(一) 管理内容的综合性。这一特点是工商管理和其它相关管理部门的比较而言的。技术监督、卫生监督、审计监督等都是单一的，而工商管理的内容是所有的市场行为和进入市场的经营主体。工商管理监督内容的综合性特点，决定了工商管理具有独特个性。换句话说，我国改革开放的每一进程，经济生活的每一方面，经济法律法规的逐步实施，无一不在工商管理中直接或间接反映。

工商管理内容的综合性，是由建立和维护市场经济秩序这一工商管理目标所决定的。市场经济秩序涵括了整个社会经济运行中的各个经济秩序方面。为建立有序而稳定的统一市场，工商管理行政部门必须把这些关系有机地联系在一起。

(二) 管理过程的系统性。从构成市场的要素看，构成市场要素有市场经营主体、客体和市场行为，工商管理对市场的监督管理，正是通过对这些要素系统地、综合地进行管理的。从市场的运行过程看，商品生产者进入市场领域，从事各种市场行为，一直到主体退出市场领域的全过程，工商管理都要进行各个环节的管理，对市场客体的管理也同样如此，并且把二者作为相互联系的统一过程来管理。从工商管理的目标看，任何管理环节的缺少，都会导致管理目标的失败。工商管理的过程，也是一个不断确立、实现、反馈和重新修正管理目标的过程，这种完整统一的过程是由工商管理目标所决定的。

(三) 管理领域的广泛性。1994年经国务院批准的《国家工商行政管理局职能配置、内设机构和人员编制方案》明

确指出，国家工商行政管理局是国务院主管市场监督管理和行政执法的职能部门。这就意味着工商行政管理活动和职责是整个市场领域。随着统一、开放、竞争、有序的大市场的形成，改善和加强对市场的管理和监督，建立正常的市场进入、市场竞争和市场交易秩序，保证公平交易、平等竞争，提高市场交易的公开化程度，工商行政管理部门的担子也越来越重，执行法律法规和政策的严肃性也越来越强。当然，对整个市场的管理，是由许多相关部门配合进行的；市场领域的广泛性也是和其它管理部门比较而言的，有一些领域还有待于进一步拓展。

（四）管理程序的规范性。由于工商行政管理的依据主要是国家的法律、法规和政策，因此任何一项管理活动的实施，都不能带有丝毫主观随意性，都必须按照规定和程序进行。这里所说的规范化，就是指行政职责的标准化和统一性。科学的规范性的管理程序，不仅反映管理工作的内在要求，而且也反映行政管理走上科学化和法制化的客观要求。工商行政机关作为行政执法机关，体现的意志必须是国家的意志，管理的手段完全是行政执法手段，它的每一行为，都是对某一法律、法规、规章的具体执法行为，都必然产生直接的法律效力。

## 二、工商行政管理的性质

管理的性质，是指管理本身所具有的本质属性。工商行政管理作为一种活动，必然受管理活动的一般规律的制约，具有一般管理的本质属性。

### （一）马克思主义管理二重性原理

马克思在《资本论》中指出：“凡是直接生产过程具有

社会结合的形态，而不是表现为独立的生产者的孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有两重性。<sup>①</sup>他在分析资本主义管理的两重性时又明确指出：“资本家的管理不仅是一种由社会劳动过程的性质产生并属于社会劳动过程的特殊职能，它同时也是剥削社会劳动过程的职能，因而也是由剥削者和他所剥削的原料之间不可避免的对抗决定的。”<sup>②</sup>这就明确地告诉我们，资本主义的管理具有自然属性和社会属性。

管理的自然属性是指生产过程中合理组织生产力的属性，是人类劳动社会化性质产生的，是同一定社会的生产力水平相联系的，不受生产关系性质的制约，它存在于人类社会发展的全过程，体现了不同社会制度下管理的共性。因此，无论在任何社会制度下，只要有社会劳动分工，就需要合理地配置资源，组织劳动生产力，提高劳动生产率，它是社会协作劳动过程本身的要求，是一系列科学管理方法的总结。

管理的社会属性，是指一定社会形态中统治阶级的要求，受生产关系和经济基础的影响和制约。在阶级社会里，管理从来就具有阶级性。这是统治阶级为维护其利益，处理生产过程中的人与人之间的关系而决定的。

马克思主义管理二重性的理论，一方面指出了不同社会形态的管理活动都有合理组织生产力的性质，即管理的共性方面；另一方面深刻地揭示了不同社会形态的管理过程，都反映着不同的阶级关系，即管理的特殊方面。马克

《马克思恩格斯全集》第 25 卷，第 413 页  
《马克思恩格斯全集》第 23 卷，第 368 页

思主义管理的二重性理论的建立，为后人研究管理的性质奠定了坚实的基础，也为我们研究工商行政管理的性质指明了方向。

根据马克思主义关于管理性质的论述，我们研究工商行政管理性质时，应从其自然属性和社会属性两个方面着手。由于工商行政管理是一种执行国家意志的管理，为进一步阐明工商行政管理的二重性，应首先了解国家管理的二重性。

## （二）国家管理的二重性

马克思在《资本论》中论及国家管理二重性时指出：“政府的监督劳动和全面干涉包括两个方面：既包括执行由一切社会性质产生的各种公共事务，又包括政府与人民大众相对立而产生的各种特殊职能”。<sup>①</sup>这一论述表明，国家的管理包括两个方面的内容，一是对社会公共事务的管理，为维护社会公共经济秩序，举办公共设施和公共福利，促进一国文化、经济等；二是统治阶级对自己利益的保护。统治阶级为了维护其统治，保护自己已经取得的政治利益和经济利益，就必须运用和强化国家机器，使其社会政治、经济、文化等方面的活动在国家规定的范围内，按照国家意志进行，并对一切违背统治阶级意志的行为进行限制。因此，国家管理又带有鲜明的阶级性，不同制度的国家，其管理所反映的阶级意志不同。正如恩格斯所指出的：政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行它的这种社会职能时才能持续下去。

### （三）工商管理学的性质

马克思关于管理两重性的原理，是认识一切管理活动的出发点，对于一切管理活动性质的研究都具有极其重要的指导意义。国家管理两重性的原理，决定了工商管理学的性质，它作为国民经济管理的一个组成部分，其管理活动也必然具有两重性。

工商管理学的自然属性是指工商管理学的组织管理活动的属性，即工商管理学机关的运转及其工作人员运用各种方法来实现管理目标的管理活动，它体现在工商管理学机关在正常地、科学地运转过程中，必须按照一定的原则、程序和方法，对进入市场的主体、客体和行为进行有效的组织、控制、协调和监督，才能实现既定的管理目标。这个管理过程的内在要求必须建立在管理方法、手段、程序及科学总结的基础上，反映的是管理的自然属性。

工商管理学的社会属性，是指受社会制度和生产关系制约的管理活动。表现为它必须体现国家意志，以体现国家意志的法律、法规政策等为依据，对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行监督管理，以维护市场经济秩序，为经济发展服务。

由于工商管理学的自然属性和阶级属性在具体的管理活动中交织在一起，是一个事物的两个方面，因此，工商管理学的二重性统一存在于工商管理学过程中。作为理论研究我们可以把它抽象为两个方面，分别去考察，但在具体的现实管理中，决不是某一种管理活动只表现为阶级性，或只表现为自然性，由此我们又把这种统一于工商管理学活动之中的两重性概括为经济行政监督性质。

所谓经济监督，就是对经济活动的监察、督促和指导。工商行政管理机关作为国民经济管理工作中的经济监督机关，我们在工商行政管理特点中已讲过，不是某一局部的经济监督，而是对国民经济中的大市场，社会再生产的各个环节的监督。国民经济系统运行的轨道和目标，只有在许多经济监督机关严格把关，不使其偏离才能实现。但是，国民经济系统在运行的过程中，经常会遇到不可预见的因素干扰，从而使运行轨道偏离通向既定的目标，或者发现原有目标不切实际而需要纠正。工商行政管理机关作为经济监督机关，就必须设置能及时发现这种偏离的“装置”，履行其职能，这种活动就是监督。

所谓经济行政监督，是指国家行政管理机关依据国家法律、法规和政策，运用行政权力，对市场及市场行为所进行的管理监督。行政的实质，就是必须体现国家意志，反映一定生产关系和社会制度的要求，当管理者发现进入市场领域的主体或行为违背国家意志的时候，就以国家的法律、法规、政策予以较正、修正、打击甚至是惩罚。我国工商行政管理的社会属性，是由我国社会主义性质所决定的，是由我国社会主义市场经济体制的性质决定的。

## 第二节 工商行政管理的职能与领域

### 一、工商行政管理在国民经济宏观调控体系中的地位

#### (一) 宏观调控的基本概念

所谓宏观调控，是指国家对国民经济总体发展及其总量变化进行有计划的指导和调控。我国之所以必须对宏观

经济进行调控，主要是由两个基本前提所决定的：一是社会主义公有制基础上的生产社会化；二是市场经济体制。

上述定义有以下几个意思：

1. 宏观调控的主体是国家。

2. 宏观调控的客体是经济主体和经济行为。经济主体主要是指企业，事业单位和个体工商业者。有了这些经济主体及其经济主体的经济行为，才构成了整个社会的经济活动。

3. 宏观调控的目标是国家在宏观调控方面所要达到的国民经济运行状态的预定目的，包括适度的经济增长率；合理的固定资产投资规模和投资结构，财政收支、信贷收支平衡；国际收支平衡；保持物价总水平的相对稳定，严格控制通货膨胀；充分就业和低人口自然增长率等社会供给量和需求总量及其构成的经济活动的调整和控制。

4. 宏观调控的主要手段是经济杠杆、经济政策、法律法规和规章。正是这些间接的调控手段，创建或改变了市场。

5. 宏观调控是国家自觉地调控，即国家对宏观经济活动进行的有意识的调节和控制。

6. 宏观调控的内容是宏观经济活动。宏观调控手段的运用，不可能仅仅针对某个特定的商品生产者或经营者，也不可能仅仅针对某个生产者和经营者的经济活动，而只能针对所有的商品生产者和经营者，针对带有普遍性商品生产者和经营者的经济活动，针对带有普遍意义的市场问题。

## （二）工商行政管理宏观调控的涵义

由于工商行政管理是国家的经济行政监督部门，它

过经济法规来规范商品生产者和经营者的市场经济活动，运用行政手段组织检查监督经济法规的执行，对违反行为规范的商品生产者和经营者实行行政处罚，从而从商品生产者和经营者的外部规范和干预其市场经济行为，达到宏观调控市场经济行为，维护社会主义市场经济秩序的目的，所以，工商行政管理的宏观调控，是工商行政管理部门对市场经营主体的总体运行进行自觉调节和控制的一系列活动。其主体是工商行政管理机关，调控的方式是有意识地对市场行为进行调控，其目标是建立和维护市场经济秩序。

建立社会主义市场经济体制是一项前无古人的开创性事业，需要解决许多极其复杂的问题，虽然十几年的改革，我们国家已经走出一条卓有成效的改革之路，积累了丰富的经验，但是，新旧体制的转换，必然会出现双重经济体制交互作用的问题。如企业行为问题，企业是自主经营、自负盈亏、独立核算的商品生产和经营者，以国家赋予其经营管理的财产享有经营的自主权，它就会一个眼睛盯着国家的同时，另一个眼睛盯着市场，既看到“大锅饭”的好处，又想从市场得到利益而不承担风险，甚至竭尽全力同国家讨价还价。从市场行为看，由于市场调节和政府的调节的并存，企业就会采用不同的资源组合方式，产生不同的市场行为，并进而引起矛盾，导致经济运行总体中的某些失调和无序。从政府行为来看，由于在双重行为规则下形成的市场信号的多元和失真，政府判断失误的可能性仍然存在，因而宏观调控的方向和力度很难把握。上述面临的问题，都不同程度地影响工商行政管理宏观调控的作用。

### （三）工商行政管理宏观调控的内容

### 1. 完善和发展市场体系

在我国社会主义市场经济的运行过程中，由于市场要素不健全，市场关系紊乱，十几年的改革过程中，我国的市场体系关系尚未有效地建立起来，经济体制的改革从扩大企业经营自主权入手，减弱了政府对经济运行的直接行政干预，但由于改革措施不配套和新旧体制的惯性，行政上的干预还很大，有一些行政机构进入流通领域，在短缺经济的条件下，对市场发育本来就受到供给的制约，再加上“官倒”，加大了市场体系发育的难度。

工商行政管理对市场体系的培育和发展进行宏观调控的目的，就是要使市场体系的发展适应社会主义市场经济的要求，符合我国的国情，充分发挥市场的功能作用。为此，调控的主要任务应是市场体系的类别结构调控，市场体系发展的时序、地区性结构调控；市场体系的总量结构调控，市场交易场所建设和经营条件的调控；市场垄断和竞争结构调控。

### 2. 建立健全市场主体

培育和发展市场体系首先是经济主体的出现。然而我国目前作为经济主体的商品生产和经营者实际上是缺位的。它表现在：企业不是真正意义上的企业法人；企业产权关系不确定，即没有明晰的企业产权关系；政企不分，即使在实行各种形式的承包、租赁责任制以后，政企分开的问题尚未得到彻底的解决；④从所有制的角度看，经济主体结构单一化还没有彻底打破，多种经济成分并存的局面尚未全面形成。由于上述经济主体的缺位，不可避免地发生商品交换的障碍。

工商行政管理对市场经营主体调控的目的，主要在于控制其发展的类别、结构、质量、条件等，使市场经营主体按照市场经济运行的要求有序地健康发展。通过对商品生产者和经营者的登记监督管理，赋予企业的法律地位，明确其权利和义务。积极扶植和发展有利于社会主义市场经济运行的多种经济形式的经济主体结构 质量结构。将经济体制改革中提出的政企分开的原则落到实处，禁止党政机关及其人员经商办企业。明确国家、集体、私营的产权界限和财产归属，特别是企业注册资金到位的控制。

积极参与逐步建立具有中国特色的企业破产制度，以强化企业主体意识，淡化其对行政主管部门的依赖，从而切实解决市场经营主体缺位的问题。

### 3. 弥补市场缺陷

所谓市场缺陷，是指市场调节机制的功能不足和调节失灵，它主要体现在经济运行的宏观方面。市场经济的协调运行，市场调节并不总是有效的，其积极作用往往体现在微观方面，而对经济活动的宏观方面，作用甚微，因为市场调节不能保证经济运行过程中供求总量的平衡和经济结构的合理；不能确保经济运行过程中竞争的公平性和良好的交易秩序；还会造成经济运行过程中的外部不经济问题，如环境污染和生态平衡问题；市场调节无法解决与社会制度相关的一些问题，如公有制为主体多种经济成分并存。

既然自由放任的市场经济并非尽善尽美，市场这只“看不见的手”也不能是万能的 存在着许多缺陷。工商行政管理机关作为市场管理的综合部门，对市场进行必要的

干预是必然的选择，以弥补市场自身的缺陷。通过培育市场、完善市场体系，为国家（或政府）对国民经济实施宏观间接调控提供基础条件。通过制定和确立市场规则，确保市场运行过程的规范化。通过监督管理和行政执法，建立和维护市场秩序，保障市场经济健康的发展。

#### （四）工商行政管理在国民经济宏观调控体系中的地位

##### 1. 工商行政管理是国家宏观调控体系中的重要组成部分

宏观调控体系是一个多层次、多功能的有机综合体，它由决策体系、计划体系、调节体系、经济立法与司法体系和经济监督体系构成。

**决策体系。**经济决策决定一定社会阶级经济发展的目标、战略步骤、政策策略和措施等，决定国家经济建设的兴衰、成败。因此，加强宏观调控，必须建立一个强有力的宏观决策体系。它包括国家经济决策部门和国务院经济管理机构以外的多种形式的专门决策研究机构和咨询机构。

**计划体系。**市场经济并不是没有计划的，计划是从宏观上引导和控制国民经济运行的主要依据，加强宏观调控，必须适当缩小指令性计划范围，扩大指导性计划和市场调节，建立宏观调控体系，将工作的重点转移到运用经济政策和经济手段进行间接的全面的宏观调控的轨道上来。

**调节体系。**国家要有效地间接控制企业经济活动，并使之符合计划的要求，必须建立和完善间接的调节关系，运用经济手段来调节社会中各个经济组织和个人的经济利益分配，保证企业经济活动沿着宏观要求的方向健康发展。

经济立法和经济司法体系。即通过经济立法把经济关系和经济活动准则用法律形式固定下来，使经济管理有章可循。通过经济司法对违反经济法规的行为给予制裁，把社会经济活动纳入法制轨道。

经济监督体系。经济监督是国家领导和管理国民经济活动的一个重要手段。社会主义经济监督涉及面比较广泛，有审计监督，物价监督，计量监督，税务监督，产品质量监督和工商行政管理监督，这些构成一个多层次的经济监督体系，虽各自的监督对象不同，其目的是一致的。

宏观调控体系是由一系列在客观经济控制过程中相互联系的要素组成的一个有机综合体。每个要素都有自己的功能和作用，共同发挥着宏观调控的机制作用，都是宏观调控体系中的一个重要组成部分。工商行政管理是经济监督体系中的一个重要职能部门，它是运用国家赋予的权力，依照国家的法律、法规、政策和一定的程序，对商品生产者和经营者从事社会商品经济活动的合法资格予以确认，并运用行政手段，从外部对社会商品进行监督、检查、控制、组织、协调和服务，以影响企业的决策经营方式，从而实现国家对社会经济活动宏观调控的目的。因此，从管理的角度及其与企业的关系来说，我国的工商行政管理属于宏观经济的间接调控范围，是国家宏观调控体系中的一个有机组成部分。

## 2. 工商行政管理在宏观调控体系的地位

工商行政管理在宏观调控体系中占有十分重要的地位，这不是以人们的主观意志决定的，而是由它本身所具有的经济监督的特性决定的。

首先，工商行政管理具有综合性。在国民经济监督系统中，由于各部门实施监督职能的方式、过程和范围不同，表现的特点也不同，如财政监督是国家通过财政资金运动，即各方面的财政关系和财务收支活动，利用价值形式和货币关系对国民经济活动和社会经济运行进行的一种经济监督。而工商行政管理监督则不同，它主要是根据国家授权、代表国家行使工商行政管理职权，对商品生产者和经营者及其市场经济活动进行全面的、综合的监督，其所有的业务活动都是围绕着发挥监督职能展开的。因此，在国民经济监督系统中，工商行政管理部门又是综合性的监督管理部门。

其次，工商行政管理是对社会市场经济活动的外部管理。在综合性的经济监督管理系统中，与审计监督、技术监督部门相比，工商行政管理监督也具有其自身的特点。审计监督是依照国家法律、法规和政策，对本级人民政府各部门，下级人民政府，国家金融机构，国有企事业单位以及其他国有资产的财政、财务收支的真实、合法、效益，独立进行的一系列检查、公证、协调、监察和控制活动。它的特点是必须深入到监督对象的内部行为。而工商行政管理的监督，只是从商品生产、分配、流通、消费的经济活动的外部联系上进行监督管理，把参与社会市场经济活动的单位和个人的经济行为，控制在国家法律、法规、政策的许可范围内，维护社会经济秩序，保证社会商品经济活动沿着健康的轨道运行。

再次，在社会主义市场经济体制确立后，我国的宏观调控发生了较大的变化，一是调控对象由原来的直接管企

业转向管市场、管产业；二是调控方式由原来的直接调控转为间接调控；三是调控的手段由原来的行政手段为主转为政策导向和法律规范约束为主，能够担任这个转换体制过程发生变化的只有工商行政管理部门。

此外，工商行政管理是宏观经济调控中的重要组成部分，但同时也有微观调控的职能。建立和维护社会主义市场经济秩序，对单个的市场行为的调控，表现为微观调控，而对全社会的市场经济行为的规范监督，则表现为宏观调控。工商行政管理正是通过大量的微观管理活动，来体现宏观管理要求的，也正是如此，才使得工商行政管理在国民经济管理体系中占有举足轻重的地位。

## 二、工商行政管理目标

### （一）工商行政管理目标的概念和特征

任何管理活动都是人类有意识的自觉的实践活动，不同历史时期的工商行政管理有不同的管理目标，也产生不同的工商行政管理职能，科学地确立工商行政管理目标，有利于抑制和减少市场经济运行中的许多不可控因素，维护经济主体从事市场经济活动创造共同的法律环境。随着工商行政管理的改革和发展，工商行政管理目标日趋明晰，即市场主体、市场客体、市场行为这三个方面，是影响市场经济秩序的最主要方面。党的十四大后确立了我国的社会主义市场经济体制、市场经济秩序成为市场经济运行和宏观调控必不可少的条件，所以说工商行政管理目标就是建立和维护社会主义市场经济秩序。

市场经济秩序，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，对市场经营主体及市场

行为所作规范的实施情况的总称。它包括两个方面的内涵，一是市场法律及市场伦理规范；二是这些规范的实施状况。

根据上述分析，市场经济秩序有以下几个特点：

### 1. 明显的阶级性和社会性

市场秩序是规范化的市场经济活动的总体反映，而市场经济活动总是在一定的社会经济条件下进行的，因此，在一定的社会历史时期，一定的社会制度下，国家所代表的阶级利益是不同的。在不同的历史时期，不同的国家，存在着不同的市场经济伦理道德观念，不同的社会经济性质，也决定着不同的市场经济秩序。在同一个国家里，由于各个地区本身的特点不同，也会存在着不同的市场经济秩序的规范。

### 2. 具有一定程度的可变性与相对的稳定性

由于市场经济秩序具有显著的阶级性和社会性，因此，当一国的经济、社会、政治条件发生变化时，规范市场经济秩序的客观根据也发生变化。另外，市场经济秩序的可变性，存在着一个由量变到质变的过程。在量变状态具有相对的稳定性，当量变发展到质变的状态时，亦即当发生革命性的变革时，其市场经济秩序也必然相应地发生质的变革。

### 3. 具有较强的法制性

市场经济秩序是国家法律、法规、规章、政策、计划，以及社会伦理道德对商品生产者和经营者及其市场经济活动所提出的规范性要求。这就决定了市场经济秩序必然具有较强的法制性。一方面，社会主义的法律大都以法的形式出现的，另一方面对违反法的行为都要视其情节的轻重

予以追究。

#### 4. 市场经济秩序是宏观调控和微观管理的反映

市场经济秩序是整个社会经济活动规范的全体。而宏观调控是对整个社会经济活动的总量控制，微观管理是对社会经济活动的个量的管理。微观的市场经济秩序是宏观的市场经济秩序的基础，宏观的市场经济秩序，又是微观经济秩序在总量上的反映。微观有没有放活，有没有市场经济行为的紊乱，以及宏观经济有没有失控，都可以从市场经济秩序上得到反映。

### （二）市场经济秩序的建立和维护

#### 1. 为什么要建立和维护市场经济秩序

市场经济秩序能否在商品经济运行中自发地建立和维护，能否为一定社会创造一个良好的环境，这是明确工商行政管理与市场经济秩序关系的重要前提。

众所周知，市场经济秩序不能自动运行，市场经济秩序的建立和维护必须依靠一定的外在力量。古今中外的人类经济史，从未有过无政府的经济生活，因为人们对于自身经济利益的不同追求，必然产生行为方式上的差异，不同的市场条件下，市场经营主体为了实现其自身的利益，客观上存在着不同的行为方式和手段。同时，人们在经济领域中的经济行为的认识，也存在着价值观念上的差异，从而导致人们对行为方式的取向不一致性。如有奖销售行为，有的人认为是正当的，有的人则认为是不正当的。另外，在商品经济的条件下，价值规律这只“看不见的手”是商品生产者和经营者市场经济行为的重要指挥者，引导着单个的商品生产者或经营者追求其利益最大化，而不能引导整