

# 关于工商行政监督的若干问题研究

陈启杰 潘达然

## 一、工商行政监督系统的基本原理和模式设计

工商行政监督是国家对整个社会商品经济活动所实施的行政监督，其具体任务是，依据党和国家的经济政策、法律、法令及有关条文，确定商品经济行为主体的法律地位和权利，对整个社会商品经济活动以及与此相联系的上层建筑的某些方面实施监督，保护合法经营，取缔非法经营，维护社会主义商品经济的正常秩序。

工商行政监督的本质属性是政府专职行政机构代表国家意志，运用政权的力量，对社会商品经济活动进行监督的一种带有执法性的行政职能。其特征，一是具有综合性和广泛性。监督的领域涉及生产、流通、分配、消费；监督的对象、内容、范围超出任何单一的领域、地区和部门界限。二是具有外部监督的特点。它不干预经济活动主体的内部活动，只是从社会商品经济活动的外部联系上进行监督管理。三是具有超脱性。执行工商行政监督职能的机构同被监督对象之间，没有组织上的直接联系和经济上的利害关系，处于超脱的地位，可以客观公正地执行监督职能。四是具有强制性。国家赋予工商行政管理机关一定的经济行政执法权，对违法行为，有权依法给予处理，实行某些强制措施。

我国工商行政监督的主体主要是各级工商行政管理机关。它既是监督管理机关，也是行政执法机关。它本身应是一个完整的体系，各级人民政府均有相应机构，在区、乡、镇政府以下，设立相应的基层机构或派出机构，形成监督主体的层次结构。国家工商行政管理局作为工商行政监督的最高机关，应直属国务院领导。以下各级机构原则上实行同级政府和上级工商行政监督机关双重领导。这种条块结合的体制，在不同层次应有所区别。

工商行政监督的客体主要有两大类。一是中国境内的各类市场，包括生活消费品市场、生产资料市场、技术市场、文化市场等等。二是中国境内的各类经济活动主体和市场主体，包括企业、事业单位、个体工商户、自然人及其他有关组织、团体。

工商行政监督的主要内容，一是对各类经济活动主体资格进行监督，包括对各类企业、个体工商户及其他从事经济活动的单位和组织的创办开业进行监督，建立“经济户口”，确认其资格；对经济活动主体的变更和终止进行监督；对进入市场的商品销售者、购买者、经营者的资格进行监督。二是对各类市场主体的市场行为进行监督，包括对各类经营主体的经营范围和经营方式的监督；对经济合同的订立、内容、执行等的监督；对广告宣传的监督；查处各种不正当竞争行为、投机倒把行为和其他违法行为。三是对市场上各类商品进行监督，包括对进入市场的商品，在范围、种类、品质、计量、标准、卫生等方面的监督；对商

标的注册申请、使用权转让、变更、使用许可等的监督。四是对市场物价进行监督。对物价的监督，包括对价格总水平、各种比价差价、企业定价和市场交易价等不同层次内容的监督，目前分别由计划、统计、物价、工商等部门承担。对今后的职能分工，我们认为工商行政监督应主要负责对市场交易价的监督。

国民经济监督的标准可分为合法性、合理性和效益性标准三大类。由于工商行政监督的性质、特征、职责、内容等方面的特殊性，我们认为，其监督标准主要是合法性标准，而合理性和效益性标准应放到工商法规的制订和调整环节。与监督标准相对应，工商行政监督的依据是国家的有关经济政策、法律、法规。为保证工商行政监督的权威性、超脱性、统一性，同时考虑到目前一些地方的基层政府部门，甚至非国家机构也向工商行政监督机构发条文，作为其监督依据的情况，我们认为，应对发布作为各级工商行政监督机关监督依据的各种政策、法规条文的部门及其级别作出规定，只有人大和政府有权发布工商行政监督依据，其级别似宜局限在省、市（直辖市和计划单列市）这一级。

可供工商行政监督机关采用的方法主要有：（1）宣传教育。通过向社会宣传各种工商法规、教育各类经济活动主体知法、懂法、自觉守法、起到预防作用。（2）登记。对规定需要登记的主体和项目，进行逐项审查核实，予以登记，对符合规定者给予相应的证照，对不合格者则不予登记，起到监督、把关作用。（3）鉴证。根据经济活动主体的申请，依照法定程序，对一定的经济行为、文书或事实，进行严密鉴定、审核，确认其真实性和合法性。（4）接受举报。通过接受社会上各种组织、团体和公民对各种违法违章行为的检举报告，并给予认真查处，从而把专业监督和社会监督有机结合起来。（5）稽查。依法对各类被监督对象进行定期的或不定期的、全面的或专项检查考核。（6）调解仲裁。通过对经济活动主体之间发生的争议事项，依法进行调解或作出裁决。（7）惩处。通过检查核准，对各种经济违法、尚未构成严重经济犯罪的行为主体进行教育、警告、罚款、停业整顿、吊销营业执照、没收财物、强制划拨罚没款等等。（8）信息处理。通过登记、检查、鉴证、调解仲裁和广泛的调查研究，收集各种信息，经过加工处理，得出有用数据和资料，为监督提供依据。

工商行政监督通过上述各种方法，执行防止、情报、预警、判断、评价、补救、完善、解决、促进、教育等十项具体职能，完成监督任务，实现监督目的。

## 二、工商行政监督的差异评估

工商行政监督管理机关经过40余年的建设，已基本形成体系，做了大量工作，取得了显著的成绩。勿庸讳言，与经济发展要求相比，差异也是明显的。

一是工商行政监督的地位不明确。工商行政管理机关的地位尚未以法的形式给予确定，与同样代表国家对社会商品经济活动实施监督的法律机关、其他行政监督机关（主要是物价、计量、标准、商检、卫生等监督机关）、行政主管部门之间的职责、权限、相互关系等，都远未确定和理顺，以致出现监督主体的空白、缺位、错位，甚至互相矛盾的现象。

二是工商行政监督机关的组织体系不完善。工商行政监督机关的权力和级别不够，其权威性与工作性质、工作任务不相适应；组织机构归口不当，有些地方归口到商业财贸口，出现“工商不管商，反而被商管”的局面；领导体制上实行的条块结合、以块为主，有时出现指挥不灵、受地方干扰过大的情况；人员编制缺乏；人员结构不合理；人员素质不适应；

内部组织结构不合理。

三是工商行政监督的职责不健全。按国家授权，工商行政管理机关目前承担着企业登记管理、市场管理、经济合同管理、个体和私营经济管理、商标管理、广告管理、查处经济违法违章案件、打击投机倒把和监督工业品质量等职责。但目前各地工商行政监督管理工作侧重于城乡集市和个体经济，有的地区所化的力量占70%左右，而对市场的监督管理还相当薄弱。对各类市场主体的经营行为也缺乏必要的监督。值得一提的是，我国个体经济和私营企业发展很快，但至今尚未实行归口管理，工商行政管理机关实际上成为其行政主管部门，这是不利于监督职能的发挥的。

四是工商行政监督的依据不完善。工商法规不健全、不完善，未形成严密体系，造成许多情况下无法可依，是一个突出的问题。此外，目前一些地方性法规、政策条文和一些行政指令、通知、通告等等，都作为工商行政监督的依据，它们或多或少存在变化频繁、弹性大，规范性不强等问题。

五是工商行政监督的方法和手段落后。随着商品经济的发展，工商行政监督的内容、范围不断扩大，并不断出现新的情况、新的特点，监督和反监督的斗争日益尖锐，任务越来越重。如何针对不同的监督对象和监督内容，采取行之有效的方法，是一个亟待解决的课题。技术手段、信息手段和物质条件，都远不能适应工作的需要，必要的装备得不到保证，监督任务的强化与监督手段弱化的矛盾相当突出，已严重影响到正常工作。

六是工商行政监督行为不规范。突出表现在有法不依、不依法办事、执法不严以及一定程度上存在的主观随意性，甚至出现监督者违法现象。前一时期的各种混乱现象，以及各种不合规定的公司泛滥都与此有一定关系。工商行政监督涉及各方面的利益，工作中常会受到来自各个方面的干扰，这时，监督者如不依法办事，以人治代替法治，或以权代法，或另搞一套，或随风转向，以原则作交易，势必造成监督者本身行为的混乱。值得提及的是，某些工商行政管理机关存在自身参与经济运行，甚至追求经济收益的问题，比如直接投资和经营某些集贸市场，对集市和公有制外其他经济成份收取管理费，甚至把福利同收费、罚没款直接挂钩等等。这是与保持工商行政监督的超脱地位相悖的。

七是全国的工商行政监督系统未成严密体系，突出表现在不同省市之间、不同地区之间的差异和矛盾上。由于组织领导体系上以地方领导为主，加上各级政府以及有关部门都给其所属的工商行政管理机关下指示，从而导致各地工商行政管理机关联系上的分割和行为上的差异，甚至出现在甲地被认为是违法经营行为，在乙地则被认为合法的怪现象。

### 三、完善和加强工商行政监督的若干设想

首先，要从整个国民经济监督系统全局统筹考虑，尽快选择工商行政监督系统的发展模式，明确工商行政监督的地位。从理论与实践、历史与现实及发展的结合上分析，工商行政监督系统的发展模式，除了维持现状这种选择外，可有三种选择。

第一种选择是把工商行政监督管理机关与国家商业部合并。这种模式的可能性在于：一是在历史上工商行政管理机关曾并入商业部。二是目前一些地方的工商行政管理部门仍归财办、商委领导。三是从国家行政机构改革的趋势看，商业部的职能转变势在必行。管理对象将扩大到整个社会商业。管理职能从微观管理转为宏观管理，着重组织制订商业政策和法规，行使行政管理职能，宏观指导、协调、管理、监督多种经济成分和多种流通渠道的商业

活动。只要加强监督职能，就有可能实施工商行政监督的有关职能。四是从国外的情况看，都不专设工商行政监督管理部门，对市场的监督管理大都由商业部承担。这种模式的困难和不足在于：一是商业部与工商行政监督管理机关在性质上存在一定程度的差别，后者有较为明显的执法性质。二是在监督管理的对象范围上也有差别。三是在较长一个时期内，商业部仍要把安排市场，调配关系国计民生重大商品，协调城乡关系，协调总供给与总需求的基本平衡作为工作重点，直接管理的色彩仍比较浓，这与监督的特点和要求发生一定的矛盾。四是我国在商品经济起飞阶段的一个较长时期，商品经济活动，尤其是市场行为的不规范和混乱必将比较严重，这在客观上要求加强强有力的监督管理，而把工商行政管理机关与商业部合并，有可能不利于这一要求的实现。

第二种选择是强化工商行政监督的执法性，把它建成“经济警察”部门。这种模式的可能性和优点：一是工商行政监督本身带有执法性质，强化这一特点，顺理成章。二是最近几年各地普遍建立的经济检查大队，本身就带有经济警察的特征。个别地方实行工商同公安合作，成立经济警察的试验，效果不错。三是工商行政监督管理机关的打击经济犯罪和办案工作，逐渐成为其重要内容，并已取得经验，训练了干部。四是强化工商行政监督管理机关的执法性，有助于提高其权威性、规范性，更有效地实行监督，查处各种经济违法活动，维护社会经济的正常秩序。这种模式的困难和缺点在于：一是改革的难度大，因为这种模式的实行，意味着很大的改组。二是对干部和工作人员素质的要求很高，短时期内难以解决。三是经济警察带有纯粹的执法性，缺少行政监督的必要灵活性和弹性。四是工商行政管理机关目前承担的某些职能，难于由经济警察承担，从而仍要有关机构执行这些职能。

第三种选择是扩大现有工商行政监督管理机关的职责、地位、权力，把它建成与国家审计署、国家监察部并驾齐驱的专职的带有执法性的经济行政监督机构。实行这种模式的可能性和优点：一是立足现有基础，容易成功。二是能增强其权威性、规范化。三是能适应商品经济发展的需要。实行这种模式，还可细分为三种不同的格局。第一种格局我们称之为大工商格局，即把现有的工商行政管理机关、物价部门、标准计量部门、商检部门等全部合并入同一系统，而且担负起对包括消费品市场、生产资料市场、技术市场、金融市场、劳务市场及其他各类市场在内的整个市场体系的监督职责。第二种格局是中工商格局，即保留物价、标准计量、商检等部门，但这些部门仅作为政府的参谋机构，而对市场物价、商品质量等的监督由工商行政监督机关承担，同时承担对整个市场体系的监督职责。第三种格局是小工商格局，即保留物价、标准计量、商检等部门，并由它们承担对市场物价、商品质量等的监督职责，工商行政监督机关承担除此以外的监督任务。

对工商行政监督系统发展模式的选择，受多种因素制约。关键是涉及整个国民经济管理体制的总体设计，取决于领导层的判断和决策。我们认为，维持现状已难于适应新形势的要求，而在所列三种可供选择的模式中，第一种模式不是一种好的选择。人们记忆犹新的是，在十年动乱期间出现的工商行政管理机关并入商业部，这是极不正常的现象。发展社会主义商品经济，必须强化工商行政监督管理，合并的后果，很可能出现弱化的现象。第二种模式只能作为远期可加以考虑的模式。第三种模式是一种较为可行的模式。而在第三种模式的三种格局中，我们倾向于选择第一种格局，因为这样有利于市场监督的集中统一领导。首先，作为远期发展的理想模式，应提高工商行政监督机关的地位和级别，并把现在的物价局、技术监督局、商检局、专利局、烟草专卖局、版权局等作为其归口局，并视需要设置其他一些

局。结合考虑第二种模式，并与第三种模式组合，可以专门设置经济警察局（名称亦可另取），隶属工商行政监督管理机关，专司市场检查、行政执法之职。这样，既实现了集中统一领导，又保持必要的分工协作，更有利于理顺不同监督机关之间的关系，形成严密、科学、合理的体系。

其次，要明确规定工商行政管理机关的职能。目前应尽快解决问题：一是调整和明确市场管理职能。对市场的监督是工商行政监督的重点，应在充分调查研究的基础上给予明确。要明确市场监督的范围，不能仅局限于集市，也不能局限于生活消费品市场，要明确对各类市场的监督职责，逐步把监督管理的重点转向整个市场体系。要明确对各类市场主体资格的监督。明确对交易场所的监督。二是调整和明确个体和私营经济管理职能。应把行政主管部门和监督职能分开，前者最好由地方政府其他部门承担。三是调整和明确检查处理经济违法违章案件、打击投机倒把职能。要在重点查处大案要案的同时，增强对一般违法违章行为的监督检查职能；要增加对市场交易行为的监督职能，尤其是对不正当竞争、不正当交易手段的查处。四是调整和明确对商品质量监督的职能，改变职责不明的现状。五是调整和明确物价监督的职能，改变目前那种与物价部门的交叉和矛盾。

第三，要加强工商行政监督机关的组织建设。一是要解决工商行政监督管理机关的级别和在地方政府中的归口问题。应把工商行政管理机关在中央的级别提到与监察部、审计署齐平。在地方，应改变归口商委的做法。二是及时调整领导隶属关系，解决条块之间的关系。三是增加编制、充实人员。四是调整现有人员结构。要有进有出，进要严格把关，不符合要求的要坚决调离。尽快改变职工比例偏大，年龄结构、专业知识结构不尽合理的现状。五是抓紧对工商行政监督人员素质的培养和提高。六是根据职责任务的变化，探索内部组织机构的调整。要加强政策法规研究机构、信息咨询机构和对大市场的监督管理机构。

第四，加强工商法规建设，建立科学的行为规范。要抓紧时间，组织力量，加强法规建设，特别是要抓紧制定对各类商品市场、各类市场的主体都适用的通用法规，尽快形成严密科学的法规体系。要注意对原有法规的清理整顿，特别要注意对地方性的法规进行整顿，协调和解决地区间矛盾和法规的偏差。还要明确限制一些部门随意向工商行政监督机关下达指令文件。

第五，严格依法办事，实现工商行政监督规范化。工商行政监督是一种外部监督，由国家授权决定，具有综合性、广泛性、超脱性、强制性等特点，带有执法性质，这就从客观上要求工商行政监督必须高度规范化。严格依法办事，是实现规范化的必要条件。要坚决排除来自各个方面的干扰，坚决反对以人治代替法治、以权代法、随风转向、以原则作交易等现象。要明确监督的法定程序，增加监督工作的透明度。工商行政监督机关本身也应受到监督。一方面，要努力作好系统内部的自我监督。另一方面，要自觉接受系统外部的监督，包括党的监督、立法监督、政府监督、社会监督，防止监督机关本身出现腐败和行为上的偏差，保证工商行政监督机关和所有工作人员严格依法办事，实现工商行政监督规范化。

第六，要协调不同省市、不同地区工商行政监督机关之间的关系和行为，坚决摒弃地方主义和小团体主义，形成全国统一的体系。对不同省市之间的矛盾和关系，国家工商局应负起责任，会同地方政府给予解决。以下层次的问题，主要也应有上一级机关负责协调解决。

第七，要加强工商行政监督机关的“基本建设”，增加“投入”，用现代科学技术和先进装备武装他们，特别要加快电脑和现代通信设备、现代交通工具的应用，逐步改善办案及其工作条件，尽快使监督手段与其任务及工作需要相适应，改变监督手段落后的不合理状况。