

□ 《大商业管理体制研究》课题组

建立适应市场经济的大商业管理体制

一、大商业与大商业管理

(一)大商业和大商业管理的界定

“大商业”并不是一个规范的经济学概念,它是相对于计划经济条件下,由国有商业系统对商品流通活动实行垄断性经营的狭义“商业”而言的,特指改革后在商品流通领域所出现的多主体、多渠道、多方位的经济现象。由于在现有的各种文件和论著中引用“大商业”这一提法时,视角有所不同,所以在对“大商业”内涵的认识上也有所区别。归纳起来,大致有以下几种:

1. 从系统扩展的角度认识“大商业”。“大商业”主要被理解为系统涵盖面的扩大。根据我国计划经济的传统观念,商业仅是指商业部、供销合作社和粮食部系统所进行的商品流通活动。如1989年出版的《中华人民共和国商业大事记》的“编写说明”中明确指出:商业部门“包括原中央人民政府贸易部、商业部、粮食部、供销合作总社、农产品采购部、城市服务部等”。而现在“大商业”的概念则进一步把物资系统和外贸系统涵盖在内,如商业部已经同物资部合并为“国内贸易部”;不少人士还呼吁进行“内外贸一体化”的改革,在深圳和上海浦东新区等地已实行内外贸管理合并为统一的“贸易发展局”。

2. 从主体扩展的角度认识“大商业”。商品流通体制改革之后,打破了社会经济行为在部门与系统间的刚性分工和国有商业企业的垄断性经营,商品流通活动的经营主体有了很大的扩展。80年代后期,工业系统自行组织的销售机构所销售产品的比重已达70%以上;目前,个体私营和中外合资经营的商业企业的单位数已占80%,销售额已占1/3。部队、学校以及各种社会团体都介入了经商的行列。因此就出现了主体扩展意义上的“大商业”概念,其泛指社会上所有从事商品流通业务的企业和个人。

3. 从行业扩展的角度认识“大商业”。随着人们市场经济观念的增强,商品的内涵也在不断地扩大,其不仅指有形的物质产品,还包括无形的服务产品和精神产品。于是,商业的概念也就随之扩展。在不少文章和论著中,将服务、餐饮、旅游、文化娱乐等行业也纳入“大商业”的范畴。

本课题以建立大商业的管理体制为研究目标,其原因就在于社会商品流通活动已突破了计划经济条件下部门与系统的限制,扩展到全社会,发展为“大商业”。原来针对狭义“商业”的管理体制已不能适应“大商业”管理的需要,而必须进行改革与重建。然而一个重要的前提是必须对管理的对象——“大商业”有一个明确的界定,这样才能使研究的范畴更为清晰,研究的成果更具有实际意义。

大商业范畴的界定实际上涉及两个方面:(1)什么是“商业企业”;(2)什么是“商业行为”。对商业活动的管理实际上也主要是指对商业企业和商业行为的管理。

商业行为一般是指以赢利为目的而进行的商品交易活动。从“大商业”的角度去认识,其不

应受到任何内容或区域上的限制,应把所有以赢利为目的的商品交易活动都看作“商业行为”。

然而,应当指出,并不是所有具有商业行为的企业都是商业企业。因为根据商业是独立于产业资本循环体系之外的商业资本的特定活动的基本原理,商业企业应当是:以专门的资产,专门的人员,专业从事商品交易活动的企业。据此,我们可以把工业系统所建立的专门从事商品交易活动的销售公司或贸易公司看作是商业企业,但不能把具有一定产品自销活动的工厂本身也看作商业企业。

综上所述,大商业管理体制的管理对象应当是:全社会所有以专门的资产和人员专业从事商业活动的企业以及所有以赢利为目的的商品交易活动。

(二)建立大商业管理体制的必要性

商业活动的基本职能是媒介商品交换和平衡市场供求。商业企业通过其所进行的商品流通活动,把生产企业的产品源源不断地送往市场,满足消费的需求;又将市场的需求信息反馈到生产部门,指导它们的生产;同时又通过必要的储存和吞吐来调节市场的供求。然而这一切职能要真正得以实现,必须以商品流通活动的有序性为前提,即承担这些职能的商业企业的一切活动都能以确保商流、物流、信息流的畅通为目标,并通过有序的商业行为,在交易成本合理的基础上予以实现。但是客观情况是,由于庞大的市场规模,多变的市场需求,复杂的市场环境,以及商业企业自身利益同社会利益之间所必然存在的矛盾,往往使得商品流通活动的有序性不可能自然地得到保证,而必须通过一定的管理活动来促使其由无序走向有序。在计划经济条件下,这样的管理活动主要是以国有商业系统的垄断性经营和建立指令性的计划体系为特征的。这样的管理体制虽然能在一定的程度上保证商品流通活动的有序性,但却捆住了商业企业的手脚,大大限制了商业功能的充分发挥,从而也就限制了生产和消费的发展。对商品流通体制实行改革之后,国有商业系统经营的垄断性被打破,指令性计划的范围已缩小到最低限度,社会商业得到了前所未有的发展,大大促进了市场的繁荣和经济的发展。但是由于原有的商业管理体制和模式已无法对社会化的大商业实施有效的管理,所以商业活动的无序性也就随之增加。其中最为突出的表现是:1. 政出多门。由于各部门实行自己的政策,归属各部门的经营者之间的竞争起跑点不一,出现了不公平的竞争。2. 经营者的不正当竞争导致商品入市渠道的混乱,从而使假冒伪劣商品乘虚而入,一些主要市场上的假冒伪劣商品屡禁不止,严重损害了正当的经营者和生产者的利益,同时也损害了消费者的利益;不正当的推销和竞争手段充斥市场,“回扣”乃至行贿、受贿现象增加,不仅促使了假冒伪劣商品的入市,而且引发了不少经济犯罪行为;此外还有虚假广告、垄断市场、价格欺诈和暴利等。3. 统计困难。对社会商业网点数、营业面积、社会批发销售额等的基本资料统计不出来。由于缺乏统一的社会商业活动的统计网络,使得全社会商业活动的有关信息不能得到及时准确的反映,从而也导致了国家和企业在经济决策方面的失误。4. 缺乏统一规划和宏观指导。各地区、各企业自行其是,重复投资,投入产出缺少核算,对投资的大环境缺少分析,造成社会成本增加及社会性浪费。如此种种,说明随着社会化大商业的发展,若没有相应的商业管理体制和管理方法来确保其有序地进行,那么其在促进社会经济发展的同时,也会对社会经济带来重大的损失。因此,在实行商品流通体制改革、促使部门商业向“大商业”发展的过程中,必须通过一定的方式来加强对全社会商业活动的统一管理和调控,以保证商品流通活动的有序性。可见,建立适应市场经济的大商业管理体制是十分必要的。

(三)两种不同的管理方式

对商业活动的管理主要涉及对主体的管理和对行为的管理。根据其侧重面不同,可形成管

理上的两种不同类型,即以主体管理为重心的系统管理和以行为管理为重心的社会管理。

所谓以主体管理为重心的系统管理,是指将商业活动的主体——商业企业纳入一定的行政系统之内,并对其全部活动实行纵向的调控与管理。在这种类型的管理活动中,企业的系统属性十分重要,但企业的行为性质却似乎不那么重要。上级主管部门对其下属的商业企业的所有行为(不管其是否同商业有关)都要进行控制与管理;而企业对于来自系统外的管理行为则可以不加重视甚至不予接受。在计划经济条件下,由于社会经济活动的刚性分工和垄断性经营,使以主体管理为重心的系统管理成为管理的主要模式。因为在那种情况下,主体的系统属性同其行为性质是高度一致的。实施了对主体的系统管理,也就能有效地实施对与该主体相对应的行为的全面管理。

所谓以行为为重心的社会管理,是指通过一定的社会职能部门(如工商行政、审计、物价、质检、税务等部门)对社会上所有企业的同类行为(如商业行为),通过统一的法规体系来实行横向的控制和管理。同一企业的不同行为可能会接受来自不同方面的管理。在这种类型的管理活动中,企业的系统属性不是很重要的,但企业的行为性质则相当重要。在市场经济条件下,由于打破了社会经济活动的刚性分工和垄断经营,企业的系统属性同其行为性质会出现很大差别。单纯依靠对主体的系统管理已不可能实现对与该主体相对应的行为的全面管理,因此以行为为主体的社会管理很可能会成为管理的主要形式。

此外,系统管理主要是通过对企业的直接控制来实施管理的,行政性的指示和命令是管理的主要手段;而社会管理则是通过对企业行为的规范和调控来实施管理的,统一的法规和程序是管理的主要手段。因此,其管理的有效性还必须依赖于一定的调控机制。只有通过这样的调控机制,才能使所制定的法规和程序对行为的主体——企业产生有效的影响。

大商业的发展是我国经济体制由计划经济走向市场经济的必然现象。在研究建立适应这一发展变化的大商业管理体制时,应当注意到以主体为重心的系统管理和以行为为重心的社会管理的不同特征,并以此作为研究大商业管理体制的基本出发点。

二、商业管理体制的改革及其目标模式

(一)对已进行的商业管理体制改革的分析

80年代以前,我国的商业管理体制是以政府通过其行政系统对商业企业实行直接控制为特征的系统行政管理体制。这一体制是以传统的计划经济理论为基础,是与计划分配型的商品流通体制相对应的。80年代中期,随着商品流通体制的改革,这一管理体制显得越来越不适应,于是也开始进行了一定程度的改革。商业管理体制的改革主要体现在两个方面:

1. 原商业系统内部管理体制的改革

原商业系统(含商业部、供销社和粮食部)管理体制的主要问题是政企不分。在商品严重短缺的经济条件下所形成的这套管理体制,其主要目的是为了保证政府能集中有限的商品资源,实行合理的分配,以保障人民群众的基本生活需要。因此政府对各地商业企业的活动通过商业行政管理机构(商业局、商业厅等)严格加以控制。商业企业实际上只不过是行政管理机构的附属物,是其实行商品分配的渠道与工具,不能独立自主地开展经营活动;同时,商业企业(特别是省市级商业公司)又在一定程度上承担着安排市场和分配商品的行政职能,必须站在政府的角度而不是企业的角度开展经营活动,不是将赢利作为企业经营活动的主要目的,从而失去了积极开展经营的压力和动力。于是在商品流通体制改革以后,系统外商业迅速发展、市场商品又日益丰富的情况下,原商业系统内部的企业就开始陷入困境。由于国有商业企业缺乏独立经

营的能力和活力,又面临着不平等的竞争条件,其功能和效益都在明显下降,作为商品流通主渠道的作用逐步萎缩。为使原商业系统的企业摆脱困境,重振活力,从80年代中期开始进行了管理体制方面的改革。改革的中心是实行政企分离,增强商业企业的经营自主权,提高其经营活力。改革主要从两个方面着手:第一,剔除商业企业所承担的政府行政职能,使其真正成为独立自主的经营实体。其代表性的做法是商业公司的转轨变型,即一方面下放商业公司所控制的经营权,使基层商业企业能独立自主地开展经营;另一方面,实行商业公司的职能转变,剔除其所承担的政府行政管理职能,使其本身也成为真正的经营实体。第二,撤并商业行政管理机构,减少重叠的行政管理层次。其代表性的做法是撤并各地区的商业厅(局),组建商业管理委员会。原各省市的商业行政管理体制一般由三个层次所构成,即:省市的财贸办公室——商业厅(局)——商业公司。商业公司转轨变型后,为进一步减少对商业企业经营活动的直接行政干预,就采取了压缩和精简商业行政管理机构的做法。武汉市首先采取了撤消市财贸办公室、市商业一、二局和粮食局,组建商业管理委员会的办法来压缩行政机构;沈阳市则采用保市级商业局而分解委办的另一个做法。之后,成立商委的做法受到了较多的肯定。

2. 统一管理社会商业的探索

针对商品流通体制改革后出现的百业经商、多头管理的无序状况,为打破系统分割,建立国内的统一市场,一直在探索一个能对全社会商业实行统一管理的方法。曾有三种不同的观点:一是授权于原商业行政管理部门(主要是省市的财贸办公室或商委)对社会商业实施统一管理;二是组成由各系统主管部门和社会综合管理职能部门参加的社会商业综合管理协调委员会,对各系统的商业活动进行统一管理和协调;三是社会综合管理职能部门(主要是工商行政管理部门)负责统一管理社会商业。在中央的有关文件中则比较倾向于由商业行政管理部门来实施统一管理社会商业的职能。如国家机构编制委员会有关文件指出:“商业部要改变目前只管国营商业、粮食、供销社三个系统的状况,逐步转变为面向社会商业、由部门管理转向全行业管理,组织制定商业政策、法规和行使行政管理职能,宏观指导、协调、管理、监督多种经济成分和各种流通渠道的商业活动”。但向系统外的商业企业进行管理,因受各个部门管理的限制,至今进展甚微。因此在实际做法中,现在一般都是在省市一级的财贸办公室或商业管理委员会中设置专门的社会商业管理处来统管系统外的商业企业(有机构,然而工作很难开展),同时也通过社会综合管理部门从各自职能的角度对社会商业活动实施管理。

综上所述,已进行的商业管理体制的改革虽然在一定程度上改变了原管理体制政企不分、管理混乱的状况,但是并未从根本上解决对社会化大商业真正实施统一管理的问题。其原因在于已有的改革未从根本上解决计划经济条件下所形成的各系统对系统内企业严密的行政控制和系统之间在管理上严重的行政分割的状况。其本质上是由于部门利益和地区利益所驱使。

首先就原商业系统内部管理体制的改革而言,虽然实行了行政局的撤并和行政性公司的转轨,但政府对企业的行政管理方式尚未有根本性的改变。由于市场调控机制仍不完善,政府对企业的多数调控措施,仍需要通过一定的行政系统层层下达,直接传递到企业。由于一些同志认为,行政管理必须有一个分行业的中间层次,所以不少商业公司转轨后其行政职能并未完全消除,有的只是换了一下牌子;一些行政局名亡实存,仍以集团公司之类的形式在发挥着行政管理的作用。每个企业总有一个必须唯命是从的上级,企业的所有行为仍主要以上级的指示为准。社会综合管理职能部门对于企业的影响,相对于其行政系统的影响而言仍然很小。在这样的情况下,政企不分的行政管理状态是无法改变的。

其次就社会商业的统一管理而言,更是相距甚远。因为各个系统中的商业企业也都有自己

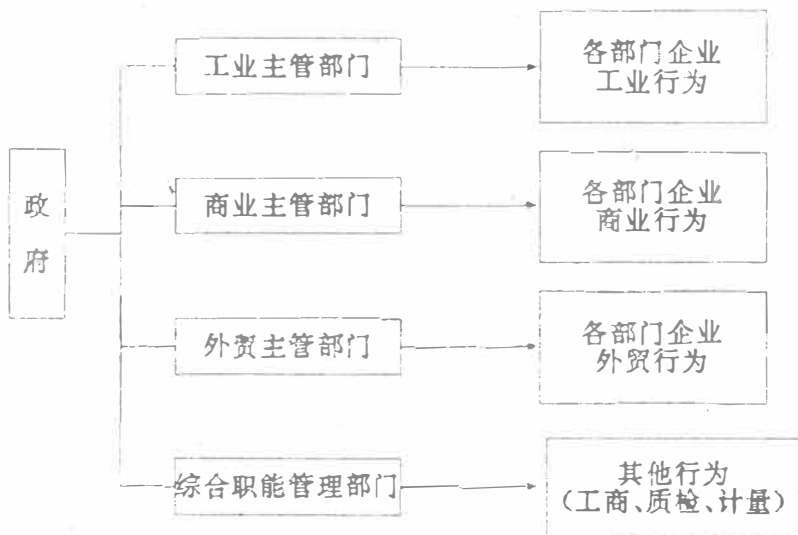
必须唯命是从的上级。不管授权于哪个部门来统管社会商业,只要系统行政管理的架构不改变,其对于其他系统中商业企业的影响将远不如这些企业所属系统上级主管部门的影响。所以,虽然一些地方已明确由当地的商业行政管理部门来统管社会商业,但实际上仍然是以各系统的分散管理为主,以系统分割为特征的多头管理商业的现象并没有完全解决。

从管理体制角度研究,出现以上情况的根本原因在于我国管理体制的基本模式——以主体管理为重心的系统管理模式没有得到改变。在这种管理模式中,任何企业都归属于一个行政管理系统(即都有一个上级),企业的所有行为都受到这一行政系统的管束,而其他系统则不可能对该系统中企业的任何行为进行管理。在社会化大商业的情况下,不少系统的商业企业其经商行为实际上已同其所属的系统(如工业、农业、教育、卫生、军队等)在行业上不相一致,但其行为却仍然要受到本系统的行政管束,而不容其他系统插手。就商业系统内部的企业而言,在这样的系统管理模式下,由于必然地要受到上级行政部门的直接管束,也很难真正有自己独立的经营自主权。这样的管理模式不改变,建立统一的大商业管理体制和使企业真正独立自主地开展经营将是一句空话。

(二)大商业管理体制的模式——以行为管理为重心的社会管理

根据上述分析,使我们不能不注意商业管理活动的另一种模式——以行为管理为重心的社会管理。这种管理模式的重要特征是:政府的商业主管部门管理的不是商业企业,而是商业行为。它同政府的其他经济管理部门和社会综合管理职能部门一起,从不同的角度对企业行为实施调控。其模式可用下图来表示:

以行为管理为重心的社会管理示意图



从图中可以看出,以行为管理为重心的社会管理模式能对同时从事不同行业经营活动的企业各种经营行为分别由不同的政府主管部门来实行管理。这样的管理模式从企业的角度来说,是多元化的,其不同的经营行为将接受不同政府主管部门的管理;从政府的角度来说则是全方位的,其对每一种经营行为的管理面都将是覆盖全社会的。在市场经济条件下,企业一般

以资产为中心开展经营,从而使其经营行为越来越突破行业的限制,而发展为多角化经营,企业的行业界线也将日益淡化。在市场经济条件下,以主体管理为重心的系统管理必然不适应市场的客观要求,而以行为管理为重心的社会管理则能适应市场的客观要求。

从我国深圳市的经济管理体制中可以看到这种以行为管理为重心的社会管理模式的情形。在深圳市的建设过程中,其吸纳了来自国内外各种渠道的投资。深圳的大中型企业大多没有十分明显的行业部门或系统的界线,往往是集工商贸、产供销于一体,难以将他们进行部门或系统的归并。所以从一开始,深圳市就采用了以行为管理为重心的社会管理模式来对全社会的经济活动实施统一管理。如深圳市的贸易发展局是市政府主管全市商业、外贸和旅游行业的职能部门,但其并不对企业进行任何直接的控制和管理。其主要职能是:对全市内外贸和旅游业进行统筹规划、管理协调、检查监督、服务指导。

深圳的做法在一定程度上体现了市场经济和国际通行的要求。在实行市场经济体制的国家中,对企业一般都实行以行为为重心的管理。企业没有任何行政主管部门,而其行为则依法受到各有关部门的调控和管理。如新加坡,管理商业的政府行政部门主要是贸工部所属的贸易发展局,其主要职能也是制定有关的法规政策和进行必要的行为调控。另外还有商业注册局负责企业登记注册,卫行部负责食品检验,环境发展部负责摊贩发照,税务局和金融管理局也负有相应的管理调控职能。这些管理部门在实行管理的同时还积极为企业提供服务。如商业注册局除登记注册工作之外,还向企业提供电脑存档、电子检索、商业指南、统计咨询等服务。

当然,实行以行为管理为重心的社会管理必须以企业成为真正独立自主的现代企业和建立完善的市场调控体系为前提。在这些条件尚不具备的情况下,必要的系统管理还是不可缺的。所以要建立适应市场经济的大商业管理体制,必须同现代企业制度的建设以及市场调控体系和行业协会的建设同步进行,这样才能有效地对全社会的商业活动实行全面管理,使其由无序发展为有序。

三、大商业管理体制的管理目标和管理系统

(一)管理目标

从以上分析中可以看到,建立大商业管理体制的设想是基于这样一些背景条件:

首先,商业活动已不再为国有商业系统所垄断,而发展为全社会的活动。在非商业系统内也出现了以专门的资产和人员从事商品流通活动的商业企业和商业行为。

其次,原商业行政管理机构事实上只能对本系统内的商业企业实施管理职能。而非商业系统的商业企业因都有自己的系统归属而主要接受本系统的行政管理,从而使全社会的商业活动出现系统分割、分散管理的无序状态。

再次,以主体管理为重心的系统管理不仅不能从根本上改变全社会商业管理的分散无序状态,而且因主要以行政性的直接干预为手段,所以也难以解决政企不分的状况,从而使企业的经营活动仍然受到限制。

因此要建立起适应市场经济发展要求的大商业管理体制,应达到以下管理目标:

1. 商业行政管理机构必须能对全社会的商业活动实施有效的管理;
2. 任何企业的商业活动不再因受到其行政系统的管束而游离于商业行政管理机构的管理范围之外;
3. 商业行政管理机构应以企业的商业行为管理为主,而不是直接对企业本身进行管理。其主要职能应当是对所有企业的商业行为实施统一规划、政策调控、间接管理和行政监督,以确

保国内市场的统一性和有序性；

4. 大商业管理体制的改革能同现代企业制度的建设以及市场调控体系的建立相互配套，融为一体，共同形成适应市场经济发展的社会经济管理体系。

（二）管理系统

在大商业管理体制的组织架构上，应形成以行政管理、法规管理、经济管理和行业自律管理相配套的社会商业管理系统。

1. 行政管理系统。建立一套从中央到地方分层设置的商业行政管理机构，其基本职能应是：(1)对全社会的商业活动进行总体规划；(2)制定适应于所有商业企业和商业行为的统一政策；(3)掌握对全社会商业活动实施调控所必要的审批手段；(4)对全社会的商业活动实施行政监督，并运用各种间接调控手段实施间接管理；(5)对与市场稳定和发展有关的商业投资、网点布局、商品储备和地区间的物资调拨等问题进行决策和控制；(6)组织海内外和地区间的商贸交流活动；(7)组织商业企业及其行为的示范活动和经验交流；(8)组织商业高层经营管理人员的各类培训；(9)为商业企业提供各类信息和咨询服务；(10)参与各级政府有关市场和商品流通活动的重大决策，并同其他行政管理机构相互协调，共同实施对市场和商品流通活动的宏观调控。国内贸易部及各地区的财贸办公室或商业管理委员会经过一定的职能转换，将可能成为这样的商业行政管理机构。

2. 法规管理系统。建立一套同商业行政管理机构相对应的商业法规管理机构。其主要职能是：(1)负责商业企业的注册登记，并依法保护所有商业企业的合法权益和合法经营行为；(2)制定和贯彻适应于所有商业企业和商业行为的统一法规；(3)监督所有商业企业和商业行为，对商业纠纷依法实行调解和仲裁，对违法行为则依法实行制裁；(4)加强对所有商业企业的社会审计活动；(5)对海内外商业法规和政策进行必要的衔接和协调，以维护我国商业企业在国际贸易中的合法权益。这一法规管理系统将主要由社会综合管理职能部门以及公检法各部门所构成。现在的工商行政管理局应强化其法规管理职能，而将市场行政管理职能移交给商业行政管理机构。此外，应加强审计部门和质检部门对商业企业及其行为的依法管理权限，同工商行政管理局一起，形成对商业企业和行为的法规管理系统，把全社会的商业活动纳入法制管理的轨道。

3. 经济管理系统。通过强化从中央到地方各种宏观调控部门的调控职能来形成对所有商业企业和商业行为的经济调控体系。如通过政府采购、储存、抛售机构对市场的调控来影响商业企业的经营行为；通过税务、物价、财政和金融机构的税负、价格监督、财政津贴、利率和货币发行等手段来调节商业企业的经营行为等。经济管理系统的建立关键在于形成一套有效的调控机制，使各经济管理部门的调控手段能够对商业企业的行为产生有效的影响。

4. 行业自律管理系统。充分发挥行业协会的作用，通过建立大类产品型、规模型、经营方式型、所有制型、地区型等的行业协会来加强对行业内产品的工商贸、产供销行为的自律管理。行业协会的基本职能应当是：(1)贯彻政府的有关政策法规，促使全行业的健康发展；(2)制定行业自律规则，保护正当经营，制止不正当竞争和不道德的经营行为，维护行业内各企业的共同利益；(3)协调行业利益和社会利益之间的矛盾，在维护社会整体利益的前提下，争取行业的自身利益；(4)进行行业内的互助和协作，开展同业拆借和同业救济，促使行业内各企业的共同发展；(5)在国家经济发展总体规划的指导下，制定行业发展规划，并组织全行业中的企业共同予以实施；(6)进行行业内专业技术方面的交流和培训，并进行专业技术的研究和开发；(7)受政府委托，对行业内的产品和经营活动实施检测和监督，以保护行业经营活动的正常开展；(8)业

内统计;(9)代表行业或企业与政府对话,维护企业的合法权益。行业协会是政府和企业之间的民间中介组织,它的建立和运行可在一定程度上协助政府实施对企业的直接管理职能。虽然在目前情况下,行业协会的职能还不可能完全做到,然而不容忽视的是,在市场经济条件下,行业组织的群体制约力量确实有可能对行业内的个别企业产生很大的影响,甚至有可能超过政府部门行政管理的影响。在建立大商业管理体制的过程中,行业协会的自律管理作用是不应忽视的。

在商业管理转向以行为管理为主的同时,对企业主体的管理就必须通过实行现代企业制度和建立国资管理机构的方式来实现,这实质上意味着政府对企业的产权管理和经营管理分开,这是从根本上实现政企分离的重要途径。

四、建立大商业管理体制的步骤

建立大商业管理体制是经济体制整体改革的组成部分,是一个渐进的过程,每一步改革都必须同整体改革的步伐相配套。由于现代企业制度的建设在经济体制整体改革中起着举足轻重的作用,所以大商业管理体制的建立可根据现代企业制度建设的进程分为三个阶段:

第一阶段,在现代企业制度建设尚未基本完成之前,商业行政管理系统对系统内的国有商业企业仍须实行以主体为重心的管理,必须继续承担使国有商业资产增值和保值的管理职能。与此同时,对系统外的商业企业的商业行为则应探索一套以行为管理为重心的管理措施和办法,形成系统内的主体管理和系统外的行为管理相结合的管理方式。

为促进主体管理向行为管理的发展和过渡,在此阶段应当着重进行的工作是:1. 进行重叠的行政管理机构的精简和撤并。原则上在一个行政区划范围内只设一个商业行政管理机构,负责对全社会商业活动的行政管理。2. 加快国有商业企业现代企业制度建设的步伐,逐步形成由国有资产管理机构以投资参股的形式,实施对国有商业企业的产权管理,实现真正意义上的政企分离。3. 增强商业行政管理机构的行为管理职能。同时将原属工商行政管理局的部分市场行政管理职能转移给商业行政管理机构。4. 在对系统内国有商业企业的管理上也应逐步由直接管理转为间接调控,强化行为管理而弱化主体管理。

这一阶段大致需要5—10年的时间。

第二阶段,在现代企业制度建设基本完成以后,商业行政管理机构对系统内国有商业实行主体管理的基础已不存在,对系统外商业实施管理的障碍也已消除。商业行政管理的方式就应当完全由主体管理转为行为管理。而在此阶段,特别应重视的是社会综合管理系统的建设,如强化对商业行为的立法和执法,加强对商业企业的社会审计,充分利用税收、金融和物价的调控功能等,使社会商业活动能经常性地置于一个完善的社会综合管理系统的监督和调控之下。

在此阶段应做的主要工作是:1. 调整和完善社会综合经济管理机构,工商行政管理、物价、质检、审计、税务金融等机构各自对商业行为管理的职能应进一步明确,功能应进一步加强,同商业行政管理机构的管理职能应当相互衔接,相互配套。2. 建立和完善同商业活动有关的法规和制度,形成一套能对全社会商业活动实施有效管理和调控的法规体系。

这一阶段需要5年左右的时间。

第三阶段,在政府对社会商业活动已基本实行间接的行为管理的基础上,应进一步加强行业协会的自律管理。充分发挥行业协会作用,使行业协会成为政府和企业建立联系的纽带,也使行业协会成为政府调控企业行为的重要助手。至此,大商业管理体制的架构基本得以建立。

(晁钢令执笔)