

工商行政管理在宏观控制与微观搞活中的职能和作用

肖 国 金

工商行政管理是国民经济管理的重要组成部分,是政府的行政职能在工商业管理方面的体现、在不同社会制度的国家,政府都行使工商行政管理的职能。在社会主义国家,政府是整个国民经济的组织者和领导者。工商行政管理的作用就更重要。我国的工商行政管理,除了设置有综合性的工商行政管理部门——国家工商行政管理局外,还设有许多专门性的工商行政管理部门,如商业行政管理,工业行政管理,物资行政管理,物价管理,计量管理,标准管理,专利管理,商检管理,医药管理,海关管理等。随着有计划商品经济的发展,市场体系的完善,横向经济联系的加强,综合性的工商行政管理会加强,其中包括市场管理,企业登记管理,个体经济的扶持和管理,行业协会的管理,保护消费者利益管理,广告管理,商标管理,专利管理,物价管理,计量管理,标准管理,质量管理,商品检验管理,医药检验管理,海关管理等等。我们通常将工商行政管理的职责,称为“小工商”,包括其它管理在内的工商行政管理,称为“大工商”。由于横向经济联系的发展,“大工商”行政管理是横向经济联系所需要的管理。是国家的宏观间接控制管理。

大力发展有计划的商品经济必须加强工商行政管理

工商行政管理从经济行政管理中分离出来,成为专门管理工商企业活动和市场经济活动的部门,这是商品经济向高阶阶段发展的客观要求,国内外商品经济发达的国家都是如此。这是因为:(1)商品经济高度发展,已经进入城市带动农村经济发展的时代,城市在人类经济生活中起着主导作用。城市经济生活集中,是人类活动的中心,具有较高的劳动生产率和经济效益,具有强大的经济活力,丰富的物质条件,较好的精神文明的生活方式,对农村人口产生巨大的吸引力和推动力,城市推动农村发展是世界历史的进程,是商品经济发展的必然结果。我国实行政企职责分开以后,要充分发挥城市的中心作用,从城市到农村集镇,逐步形成以城市特别是大、中城市为依托的,不同规模的、开放式、网络型的经济区,以城市带动农村集镇,以农村集镇带动农村经济发展。城市即市场,城市是市场中心,市场的地位突出了。必须加强工商行政管理,承担起加强市场管理的任务。(2)社会生产力的发展和社会分工的发展,已经进入第二产业、第三产业带动第一产业经济发展的时代,第二产业以第三产业为桥梁带动第一产业发展,从而充分发挥第二产业在整个国民经济的主导作用。按照我国关于三次产业的划分,所谓第一产业是指农业(包括林业、牧业、渔业等);第二产业是工业

是(包括采掘业、制造业、自来水、电力、蒸汽水、热水、煤气)和建筑业;第三产业包括行业多、范围广,根据我国的实际情况,第三产业分为两大部分:一是流通部门,二是服务部门。第二产业之所以处于国民经济的主导地位,是由于它是生产劳动工具的主要部门,能为国民经济各部门的发展和改造提供技术装备,同时,由于工业发展的水平,决定一个国家的实力和技术水平。但是,第二产业主导作用的发挥,带动和加强国民经济基础的发展和巩固,有赖于第三产业的发展。一个国家的经济效益和效率,与第三产业发展的程度有极大的关系。大力发展“第三产业”,有利于促进生产,方便生活,而且有利于安排就业。我国长期以来,第三产业严重落后,交通不畅,信息不灵,产前产后的服务,以及商业、金融、技术咨询等事业都很不发达,造成资金使用效益差,生产效率低,并且使群众生活十分不便。我国如果真正把第三产业搞好,在现有的条件下,我们的经济效益就会很大的增长,人民的生活质量会有较大的提高,使第二产业和第一产业很好的结合起来,将使第一产业向现代化、科学化方面大大迈进,由于社会生产力的发展和社会分工的发展。第二产业和第三产业带动第一产业发展,日益显得很重要,加强国家对工商企业经济活动的管理问题突出了。(3)现在已进入抓流通,促生产、带消费的时代:怎样把生产抓上去,过去是抓生产带流通和消费,这种方法我国搞了三十多年,是个封闭性办法,现在采取抓流通,促生产,带消费,抓中间带两头的动态抓法,现在已进入大力发展社会主义有计划的商品经济的时代。企业要搞活,经济要搞活,一要搞好交通,二要搞活流通。交流搞活了,产品才运得出去,需要的商品才运得进来。流通疏通了,产品才能变成商品,商品价值才能实现,才能使城乡富起来,变贫因为富裕。流通问题就是市场问题;加强国家对市场的宏观指导,可以避免生产和经营“时起时落”,“大起大落”,减少盲目性,避免经济危机,国家工商行政管理在搞活企业、搞活流通,搞活经济中,担负着既要放开搞活,又要管住管好的重要职能。

工商行政管理就是在立足于城市带动农村,立足于第二产业和第三产业带动第一产业发展,立足于抓流通、促生产、带消费,在新的经济形势下,在市场的地位突出的情况下,工商行政管理由传统的自然经济上发展起来的市场管理,转向商品经济高度发展的当代工商行政管理,它是立足于社会再生产总过程,把社会再生产过程看成为一个流通过程,从总体上看的良好循环过程,从社会再生产过程的角度来管理市场。因此,当代的工商行政管理,从生产→流通→消费进行全面的市場管理,从企业筹建登记准备生产阶段开始,一直到产品进入流通领域,直到保护消费者利益为止。企业内部的管理是微观管理,是企业内部的事务,国家不进行直接干预,涉及到企业之间的商品交换关系,工商行政管理就要从宏观上进行调节和控制,这种控制是通过市场进行,不是过去传统式的指令性计划的控制办法,因此,工商行政管理是一种宏观间接控制。

工商行政管理在宏观控制与微观搞活中充分发挥组织、服务、协调、监督的职能作用

工商行政管理在宏观控制与微观搞活中充分发挥组织、服务、协调、监督的职能作用,是我国经济体制改革的要求。我国将计划经济与市场调节结合起来的模式是:以搞活企业为中心,建立完善的市场体系,国家管理经济从直接控制转向以间接控制为主。工商行政管理以其区别于经济杠杆部门的行政手段,以其政企分开的超脱地位在宏观间接控制中担负着重要职责,它是宏观间接控制的主要职能部门之一。工商行政管理以其组织,服务,协调,

监督四要素的结合为促进企业的微观经济人、财、物三要素的最佳结合，创造良好的经济秩序和市场环境。具体体现在以下方面：

(1) 工商行政管理为实现其职能，通过企业登记管理，参与一部分社会产品的分配和再分配。工商行政管理在企业筹建登记、投产或者开业登记的过程中，对国民收入中积累的分配可以起到一定的作用，对固定资产投资规模可以进行有效的宏观控制。因为企业的开办，从主管部门，计划部门批准，到工商行政管理的企业登记，是整个的法律行为和法定程序。主管部门批准企业开办，只是开办的可行性条件，是整个法律行为和法定程序的开始，计划部门的批准，是考虑社会需要与可能而进行的国民经济计划的综合平衡，是整个法律行为和法定程序的继续；工商行政管理的审查批准，是在企业符合开办条件和审查批准手续完备的基础上，代表国家给予法律上的确认，这是整个法律行为和法定程序的终止，因此，工商行政管理通过企业登记管理，对调节活劳动和物化劳动在国民经济各部门的分配比例，实现社会总供给与总需求的平衡，具有最后的把关作用。

(2) 当前，我国正在开创中国式的社会主义经济模式，进行全面的体制改革，以社会主义公有制为主体的多种所有制形式和多种经营方式而存在，国营、集体、个体一齐上是我国的长期政策，国营企业的主导地位也是长期政策。一方面要发挥国营商业在市场上的主导作用，另一方面又要发挥多种所有制形式和多种经济方式在市场上的积极作用，扶持中小企业和个体工商户的正当经营，提供就业条件，对社会起安定生活的作用。因之，在多种所有制形式和多种经营方式之间，工商行政管理有大量协调工作要做。

(3) 实行政企职责分开，正确发挥政府机构管理经济的职能，就政府和企业的关系来说，各级政府部门原则上不再直接经营管理企业，至于少数由国家直接经营管理企业责任的政府部门，也要正确处理同所属企业的关系，以增加企业和基层自主经营的活力。围绕企业自主经营，自负盈亏而进行的经济体制改革，要让企业自主经营，又要让企业自负盈亏。国家对企业放开搞活的同时，又要加强工商行政管理，保护合法经营，取缔违法经营。

(4) 在经济体制上，从管得过多，统得过死的僵化体制，开始转向适应在公有制基础上有计划发展商品经济要求的，充满生机和活力的新体制，逐步形成社会主义的市场体系，促进企业之间开展竞争，组织各种要素市场，如，商品市场，金融市场，技术市场，劳务市场，旅游市场等等，工商行政管理部门有大量的组织管理工作要做。过去的传统经济体制是计划功能膨胀，市场功能萎缩，市场的主体萎缩，市场竞争萎缩、市场机制萎缩。现在转到发展有计划的商品经济的轨道，要发展社会主义市场，开展社会主义的竞争，搞活市场的机制，这里有许多的工商行政管理工作。只有加强工商行政管理，才能为商品经济的发展创造正常的经济秩序。

(5) 由于横向经济联系的发展，需要有工商行政管理这样面向全社会的政府机构为它们服务，保障它们的合法权利，沟通情况，协调关系，从宏观与微观的结合上发挥工商行政管理应有的作用，

(6) 由于“对外开放”和“一国两制”基本国策的实施，需要工商行政管理部门在联系港澳台同胞和海外华侨方面能够起积极的推动作用，为引进“三胞”投资服务，并且要加强与各国工商行政管理部门和各国工商界人士的联系，协调国内外经济贸易往来的关系。我国为了扩大国际经济合作和技术交流，允许外国合营者，按照平等互利的原则，经中国政府批准，在中华人民共和国境内，同中国的公司，企业或其它经济组织共同举办合营企业。为了保障涉外经济双方当事人的合法权益，促进我国对外经济关系发展，并且不得损害中华人民共和国的

社会公共利益，需要加强涉外工商企业的管理与监督。在对外经济关系上，我国从封闭半封闭经济，开始转向积极利用国际交换的开放型经济，工商行政管理的职能作用必定会进一步发挥。

(7) 工商行政管理的重要职责，就是要执行国家颁布的各种经济管理法规，以维护社会主义经济秩序。我国颁布的工商行政管理有关的经济法规已有一百多个，这些法规明确规定和划分了合法经营与非法经营的界限。工商行政管理机关是国家的一个行政执法部门，它有对投机倒把，走私贩私和其他违法行为依法处理的权力，它担负着对市场经济活动进行监督管理的职能，它主要是抓两条，一是抓登记，例如，工商企业登记，中外合资企业登记，商标注册登记，广告管理登记，专利申请登记等等；二是抓违法，按照各种经济法规的规定，对违法行为进行管理。例如，对违反《经济合同法》、《食品卫生法》、《药品管理法》、《妨碍国家货币治罪暂行条例》、《文物保护法》、《森林法》等等一系列经济法规的监督管理。

由于经济体制改革正在进行。企业正在搞活，市场体系正在逐步完善，宏观间接控制正在探索前进。因之，现在的工商行政管理，只是国家规定的工商行政管理的职责，而不是工商行政管理的职能，工商行政管理的职能作用有待于进一步发挥。所谓职能，是指工商行政管理部门应有的作用或者功能，所谓职责，是指按照国家的规定，工商行政管理部门应尽的责任，从我国工商行政管理部门的职责与职能比较，它的职能作用远远没有发挥出来。

日本的通产省，美国的商务部都是工商行政管理的综合部门。虽然与我国社会制度不同，但是，他们是在商品经济高度发展起来的基础上而建立的工商行政管理机构，在这一点上，我们可以研究它，我国有计划商品经济的发展，在流通领域提出了一些重大实际问题，需要以马列主义基本原理为指导，根据新的情况，研究如何加强综合性的工商行政管理问题。我们应该采取“博采众长，自成体系”的原则，把日本和美国作为比较。日本通商产业省的前身是1925年从农商务省分出设置的商工省，1949年吸收贸易厅设置通商产业省，后来随着资源能源厅的设置，1973年扩建为现在的机构。它是日本政府行使工商行政管理职权的部门，在日本主管经济官厅的地位仅次于经济企划厅，大藏省。这个部门负责管辖工业、商业、对外贸易，对外经济合作，资源能源，中小企业，工业技术，专利权等。它根据日本经济严重依赖对外贸易的特点，统一管辖发展国内工业和发展对外贸易，使工业生产适应国内国外市场的需要。日本人士称它是“指导能力强的综合经济官厅”、是日本“产业界的司令部”。外国人士称它是“日本株式会社（股份公司）的参谋部”。美国的商务部建立于1913年，其前身是1903年建立的商务和劳工部，1913年分别建立商务部和劳工部。商务部是美国政府的一个很重要的内阁部，它的主要职责是促进美国的国内和对外贸易。对从事国内商业和国际贸易的企业提供帮助和情报；为企业和政府的规划工作者提供社会和经济方面的统计资料和分析；对美国商船队的发展和保持给予帮助；促进科技研究及其在经济发展中的应用；审查专利和商标注册的申请、颁发许可证；协助加快国内经济欠发达地区的发展；增进对于地球物质环境和海洋生物的了解；促进外国人到美国旅游，等等。

借鉴国内外的经验，我国的工商行政管理侧重于监督管理的多，考虑服务管理少，组织管理和协调管理有但不多，如果工商行政管理重点突出监督管理，就监督而监督的话，那就可以合并到司法检察部门，没有单独存在的必要。而且单纯就监督而监督管理，根据历史的经验，很容易将市场管死，因为工作任务就是监督。但是市场管理所需要的是“活而不乱，管而不死”，活字当头，寓管理于服务之中，工商行政管理只有全面发挥组织、服务、协调、监督的职能，才能起到行政推动商品经济发展的积极作用。

借鉴国内外经验还有一点值得着重指出：我国的工商行政管理机构是在国家直接管理企业的情况下建立的，“条条很多，内外分割”，管理商务的行政机构起码有四个：商业部，对外经济贸易部，工商行政管理局，物资局，而且国内国外贸易是严格分开的。“条条很多”，工作必定分得很细，政企职责不易分开，不利于工商行政管理由宏观直接控制向宏观间接控制为主；“内外分割”不利于中国商品进入国际市场，亚里士多德提出的“整体大于各部分总和”的哲学命题，值得我们在工商行政管理机构设置上的思考，我们是否可以采取精简机构，加强综合工商行政管理，精简人员，充实企业，成立经营性公司的路子，只有这样才能使微观搞活，宏观管好，才能使市场繁荣，商品经济有一个大发展。回顾我国历史，中国的商品经济起步很早，而发展很慢，封建社会延续二千多年，原因很多。其中，国家的直接控制太严是一个很重要的原因。总结历史经验，我国现在采取“对内搞活经济，对外开放”的正确方针，实行“既要放开搞活，又要管住管好”管理市场的基本原则。

随着经济体制改革的深入、工商行政管理越是重要

经济体制不仅我国需要改革，对以生产资料公有制为基础的实行计划经济的各社会主义国家来说，都在探索和进行经济体制改革。西方国家为了对付战争也实行过统制经济，如日本、西德，但经济稍为稳定，即转向商品经济。因为长期维持指令性计划，统制性经济，必然给企业和职工带来被动和窒息，市场不能繁荣，人民生活不能富裕。实行商品经济，对社会主义经济和资本主义经济都是正常的经济，实行指令性计划经济、统制经济是特殊情况下采取的特殊手段。

我国由指令性计划经济转向有计划商品经济，核心问题就是市场问题，经济联系由纵向联系为主转向横向联系为主，国家管理经济也由纵向管理为主转向横向管理为主，由宏观直接控制转向宏观间接控制为主。工商行政管理的核心是市场管理，工商行政管理是以横向管理为主，以宏观间接控制为主。经济体制改革越是深入，工商行政管理就越是重要，这是因为：

(1) 它是经济体制改革中三个配套之一——搞活企业、完善市场体系，加强宏观间接控制（加强工商行政管理是加强宏观间接控制的重要内容）。

(2) 它是微观与宏观结合中的纽带——它既是国家意志的执行者，又是企业的参谋者，中小企业和个体经济的扶持和管理者。

(3) 它是经济体制改革的开路先锋——它坚持把改革放在首位。

(4) 它是政企职责分开，政府意志的积极执行者。

(5) 它是完善市场体系的组织者之一——它参与组织了小商品市场，贸易中心，现在正积极参与组织金融市场，劳务市场等等。

(6) 它是宏观控制的三个把关者之一——企业的筹建，投产，开业，必须由主管部门、计划部门、工商行政管理部门批准。

(7) 它是企业改善经营管理的监督者。它积极推行名牌商标，优质服务商标，积极执行企业破产法。

(8) 它是横向经济联合的支持者。

(9) 它是国内外经济贸易交往的协调者和监督者。

(10) 它是正常经济秩序的维护者，行业协会的组织者，消费者利益的保护者，经济违法和走私贩私的坚决取缔者。