

管制与均衡： 中国经济行政法的制度分析

陈桂生 / 著

GUANZHI YU JUNHENG
ZHONGGUO JINGJI XINGZHENGFA DE
ZHIDU FENXI



经济科学出版社
Economic Science Press

本书得到国家“十一五”科技支撑计划
项目 (No: 2006BAC18B02) 的出版资助

管制与均衡：中国经济 行政法的制度分析

陈桂生 著

责任编辑：陈桂生
封面设计：陈桂生
文字编辑：陈桂生
美术编辑：陈桂生

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

管制与均衡：中国经济行政法的制度分析 / 陈桂生著.
—北京：经济科学出版社，2010.7
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9391 - 7

I. 管… II. 陈… III. 经济法：行政法 - 研究 -
中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 089403 号

责任编辑：纪晓津 张 力
责任校对：王肖楠
版式设计：代小卫
技术编辑：董永亭

管制与均衡：中国经济行政法的制度分析

陈桂生 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京欣舒印务有限公司印刷

永明装订厂装订

787 × 1092 16 开 14.75 印张 290000 字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9391 - 7 定价：26.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

作为法律规制工具的经济行政法，不仅具有政治和法律层面的“惩罚、教育、预测、评价和指引”作用，而且还规定了国家和社会、政府和市场、公共利益与私人利益之间的经济利益关系。经济行政法所涉及的经济行政领域内不同层次主体间的利益关系问题，成为促进中国社会和谐，预防、控制及化解利益冲突的手段。我十分高兴陈桂生同志能从制度分析的角度出发，对经济行政法问题，进行了政治经济学角度的研究。

陈桂生同志大学本科学的是经济法专业，本科留校后一直从事相关教学科研工作，硕士学习阶段攻读马克思主义理论，毕业后又致力于行政管理和法经济学的研究，博士学习阶段则主要研习了政府经济学的相关理论。他好读书，肯钻研，重视收集与积累资料，涉猎方面也较为广泛，在业务上有其跨学科探索的特点，这点值得称赞。

我国经济行政法是“市场经济和法治国产物”，它体现着政府管制与市场竞争的合作努力，其调整内容属于公权力与私权利间的利益关系范畴。《管制与均衡：中国经济行政法的制度分析》一书以平衡公共利益与私人利益为出发点，理论结合实际，主要围绕经济行政法的法制过程、演变过程和内在政治——经济属性，就经济行政法利益关系的界定、性质、现状、原因，平衡不同层次利益关系的逻辑、思路、对策等问题作了体系性的论述。全书引用材料翔实，在描述经济行政法的管制属性的基础上，讨论了经济行政法的法律过程及其经济过程，提出了平衡公益与私益、政府与市场间利益关系的原则和长效机制，探讨了一些跨学科的学术问题，具有很好的理论价值。该书又是一项有关经济行政规制的综合性、交叉性和对策性研究，旨在面对中国问题，结合当前转型时期和全球化形势，以市场规制法和宏观调控法为对象，从局部均衡和一般均衡的层面分析了中国经济行政法所

内涵的政治——经济属性，针对性地提出应对方案。另外，该书也具有较强的实践特征。

作者的一个基本观点是，规范政府干预经济的经济行政法，既是政府管制的手段，也是界分公域和私域间利益关系的工具。为厘清经济行政法所内涵的政治——经济属性及其利益关系，作者在继续关注经济行政法传统概念法学意义上的合法性、合理性原则的同时，还应注重经济性原则，如辅助、比例、均衡、经济平等。作者通过对这个经济行政法实践的分析，敏锐地指出，在经济行政过程中，还存在立法供给不足、调控目标偏离、法治化程度不高、权力主体和权利主体合作不充分以及利益平衡功能较弱等制度低效等问题。

在政府管制的层面，作者分别对当代中国宏观调控法和市场规制法进行了例证分析。从计划法、财税法和金融法等主要宏观调控法和反垄断法、反不正当竞争法以及消费者权益保护法等主要市场规制法的运行情况入手，分析了这些不同法律规制下的利益失衡及其原因。结合当代中国经济行政法制度变迁的历史过程、现实运行状况及其发展愿景和路径，提出了改进立法理念、规范立法主体、对接国际惯例，以增进其供求均衡；改革经济行政执法机制、完善经济行政的监督救济功能，以提高经济行政法的制度绩效；从供求一致和政府与市场合作的原则要求，增加平衡公共利益与私人利益等制度变迁路径。

当然，该书仍有欠缺，如对某些问题未作深入剖析，有些论述存在局限性，有些对策的可操作性不足等。尽管该书不尽完善，但这既是因经济行政法这一论题的复杂性所致，也与该论题整体研究尚不够深入有关。该书总体上的立论是积极的、正确的，是有益于经济行政管制理论研究与实践的推进的，也起到了抛砖引玉的作用。因此，我也借作序之机希望作者在此基础上进一步探索，推出更有份量的作品。

南开大学教授

杨 龙

2010年5月

摘 要

市场经济的发展和加入世贸组织为我国政治、经济、文化、社会的发展提供了巨大推力。作为“市场经济和法治国产物”的经济行政法与市场经济息息相关，理论上，经济行政法律制度是我国社会主义市场经济建立之后才逐步发展起来的。不可否认，由于法律自身的内在缺陷和特定转型时期的环境所限，我国经济行政法律制度在其演进历程中确实存在一些不容忽视的问题。与此同时，“良法之治”要求经济行政法必须及时回应社会市场的需求变化。这就需要对当代中国经济行政法进行全面解析，调适现有理念、体制及其运行方式。因而，客观描述当代中国经济行政法的进展与不足、对问题进行因果分析，从而提出一些制度变迁意义上的改进措施，是亟待解决的课题之一。正是基于这样的背景，本选题希望在经济行政法领域内作出某点探索，试图在行政法学研究者的概念法学的研究基础上，对经济行政法的制度绩效以及公权力与私权利之间的利益平衡关系进行研究。

事实上，目前学界以法学逻辑的论证方式对经济行政法的定性、分类、权利义务关系等方面作了富有成效的探讨，但还缺乏从行政主体权利义务背后的利益平衡层面，来研究我国经济行政法的不足、原因及其应对。本研究尝试以新政治经济学的方法，从宏观调控法律和市场规制法律两个体系，来对经济行政法的制度绩效进行制度分析。这既可以发现现行经济行政法的法制过程和回应市场不足的问题，又能从政治经济学的视角解读法律现象，从而推动和完善我国经济行政法制变迁的进程。由此，本书最终形成如下框架和主要内容：

在导论中，主要交代了本选题的依据和研究意义、研究现状、研究方法、基本概念以及可能的创新工作。

第一章对中国经济行政法研究的一般理论作了简要叙述。传统的概念法学研究范式将经济行政法定义为“市场经济条件下经济行政管

理领域内的法律规范的总和”，在经济行政法的适用对象、法律地位、基本原则及其构成上方面作了界定。然而，这种理论研究还可进一步深入进行，至少它没有从制度的层面来探讨我国经济行政法的制度功能。此外，从政治经济学的视角来研究当代中国经济行政法是一种新尝试，它对经济行政法的研究有一定积极作用。

第二章利用均衡这一范式，从利益关系的视角对经济行政法的各法律过程分别进行了法律规制分析。立法规制活动本身内在地反映着立法参与者的利益表达、利益平衡以及利益重构的需求，而立法均衡有益于社会资源配置和政府与市场的利益协调。有效的经济行政执法水平，其实是具体地实现着制度绩效目标并合理地划分着政府与市场、公共与私人的利益边界。经济行政执法主体的执法供给和行政相对人的执法需求的均衡是执法效率的必要条件。行政复议、行政诉讼以及行政赔偿、司法审查等司法行政和监督行政都内在地包涵了不同层次利益主体间的利益关系。

第三章是对当代中国经济行政法制度变迁的简单回顾，指出经济行政法是行政法在市场制度语境下的一种法律形式的反映。市场进程、法治发展和善治治理的共同要求是我国经济行政法制度变迁的动力。

第四章在政府管制的层面对当代中国宏观调控法进行了分析。我国宏观调控法律供给逐步增加、政府干预经济的范围缩减、政府与市场的合作关系增强、权责配置关系改善，这都起到了抑制市场失灵、提高制度绩效以及平衡公私利益的作用。但是，我们不能忽视诸如某些领域的宏观立法供给不足、调控目标偏离、法治化程度不高等制度低效问题。它们不同程度地反映在计划法、财税法和金融法的宏观调控过程中。宏观调控法律制度绩效不高的主要原因是宏观立法过程中的客观环境、立法技术、立法者意愿以及宏观调控执法和监督机制的弱化。

第五章在政府管制的层面上分析了当代中国市场规制法的具体情况。市场规制法律取得一定成果的同时，也主要存在市场规制法的供求失衡、权力主体和权利主体合作不充分以及利益平衡功能较弱等制度低效问题。这些问题在反垄断法、反不正当竞争法以及消费者权益保护法等主要市场规制领域都得到了不同程度的反映。其原因主要包括立法理念及其水平、规制过程、监督救济失效等方面。

第六章提出了改进中国经济行政法的思路。完善经济行政法制一是要改进立法理念、规范立法主体、对接国际惯例，以增进其供求均衡；二是要改革经济行政执法机制、完善经济行政的监督救济功能，以提高经济行政法的制度绩效；三是从供求一致和政府与市场合作的原则要求，增加平衡公共利益与私人利益的制度安排。

目 录

导论	1
一、问题提出及研究意义	1
二、研究文献综述	7
三、研究设计	11
第一章 中国经济行政法研究的一般理论	24
第一节 经济行政法的理论定位	24
一、经济行政法的基本内涵	24
二、经济行政法的构成	29
三、经济行政法的制度功能	33
第二节 经济行政法的政治经济学视角	37
一、新政治经济学分析的基本出发点	38
二、新政治经济学视角下的经济行政法	44
三、经济行政法的管制均衡	47
第二章 中国经济行政法的法制过程解读	52
第一节 经济行政立法的均衡分析	52
一、经济行政立法与利益关系的运动	52
二、经济行政立法供求均衡	55
三、经济行政法的制度结构均衡与利益平衡	59
第二节 经济行政执法过程中的利益主体	63
一、经济行政执法的多元利益关系	63
二、经济行政执法主体的执法供给分析	69
三、经济行政守法主体的执法需求分析	74
四、经济行政执法均衡	77
第三节 经济行政监督与救济的利益功能	81

一、行政复议的成本与收益	82
二、监督行政的利益平衡与协调	84
三、行政救济的利益补救与博弈	89
第三章 当代中国经济行政法变迁路径	93
第一节 当代中国经济行政法制度变迁的简单回顾	93
一、从行政法到经济行政法	93
二、经济行政法是市场经济发展的必然结果	97
第二节 当代中国经济行政法变迁的动力	99
一、市场进程的要求	99
二、法治发展的需要	103
三、善治治理的驱动	105
第四章 经济行政管制分析：宏观调控法	108
第一节 我国宏观调控法律的现状	108
一、我国宏观调控法的现实进展	109
二、我国宏观调控法存在的问题	113
第二节 我国宏观调控法管制失衡的表现	117
一、计划法缺乏整体性和系统性	117
二、财税法的私益自治程度较低	120
三、金融法的监管作用尚待加强	123
第三节 我国宏观调控法管制失衡的归因分析	126
一、来自环境的消极制约	126
二、立法供求失衡	128
三、立法者的自利动机	131
四、宏观调控执法和监督机制不完善	131
第五章 经济行政管制分析：市场规制法	134
第一节 我国市场规制法的现状	134
一、我国市场规制法取得的进展	134
二、我国市场规制法存在的问题	139
第二节 我国市场规制法的管制绩效分析	144
一、反垄断法与市场秩序规范	144
二、反不正当竞争法与利益表达机制	150
三、消费者权益保护法与利益维护功能	154

第三节 我国市场规制法管制失衡的归因分析	160
一、市场规制立法层面	160
二、市场规制执行层面	165
三、市场规制监督层面	171
第六章 中国经济行政法改进的思路	174
第一节 实现我国经济行政法律制度均衡的制度安排	174
一、转变立法理念	175
二、规范立法主体	177
三、对接国际惯例	182
第二节 提高我国经济行政法的制度绩效	185
一、扩大经济行政立法效益	185
二、改革经济行政执法机制	189
三、完善经济行政的监督救济功能	193
第三节 增加平衡公共利益与私人利益的制度安排	196
一、公共利益与私人利益平衡的原则要求	196
二、公共利益与私人利益平衡的制度设计	199
结语：回顾与展望	211
主要参考文献	214
后记	220

导 论

一、问题提出及研究意义

(一) 问题提出

1. 研究缘起

在某种意义上说，当代中国社会的发展进程其实就是市场经济逐步深化的过程。作为“市场经济和法治国产物”的经济行政法，实质上起着规范公益与私益、政府权力与市场权益关系的作用。本质上它属于不同层次的公权力与私权利间利益关系的命题，既内涵了政府权力与市场权益、政治民主与经济效率的关系，也体现了政府管制与市场分散化努力的相互制约的这种公益与私益的互动关系。

但是，由于处于转型时期的特殊社会环境，在政府管制理念下，政府作为管理者和统治者身份对市场进行管理和制约的作用有余，而作为培育市场动力机制的服务角色，以及满足市场主体的政治民主和经济效率需求等作用方面却相对欠缺。因而，我国经济行政法事实上还不同程度地存在着供求非均衡、公私利益不平衡、制度绩效不高等问题。为准确认识经济行政法所内含的利益关系，我们既要理解经济行政法的政治过程，也要理解其经济过程。本书认为，导致上述问题产生的主要原因可以分别从我国经济行政法的法制过程和制度结构两个维度进行解读。

在法制过程的维度，经济行政法的立法、执法和监督救济等法制过程还需进一步完善。在立法环节上，由于社会市场的发展和世贸组织规则的引入，宏观调控领域存在着供给数量小于需求的问题，一些法律法规亟待出台，如《计划法》、《产业政策法》、《国民经济稳定增长法》、《改善地区结构法》、《投资法》等宏观调控法；在微观市场规制领域，法律供给却相对过剩。如超额供给的政府行政立法、过多的高阶位立法、授权立法过滥等。在立法质量层面，还存在诸如立法技术低下导致立法成本过高；立法针对性不强导致制度绩效不高；民主参与不足导致法律回应性缺失等问题。

在执法环节上，执法部门对公民的管理和制约有余，而以培育市场动力机制的服务角色、满足市场主体利益需求的职能则不足。经济行政执法是政府应用法律及其原则对利益作出执行性分配的过程。从制度绩效层面讲，行政执法存在理论上界分公共利益与私人利益的管制均衡。事实上，形成管制均衡的条件是苛刻的，它需要经济行政法律关系中的当事人进行完全博弈。经济行政执法过程中的法律主体因其所处法律地位迥异而具有不同利益诉求，从而形成利益博弈中多元的利益主体。与“父爱主义”的政府假设相反，“经济人”假设表明，理性的行政执法主体也同样存在自利动机。贝卡利亚、孟德斯鸠、边沁等学者认为，不同的执法机制、手段和方式，会影响到社会资源的不同配置、惩罚方式的选择、违法行为发生的可能性以及守法程度。因此，当个人目标与公共目标冲突时，理性的行政执法主体会机会主义地行事。这将导致委托失效、逆向选择、管制俘获、寻租腐败等后果，影响了经济行政法平衡公私利益关系的预期效果，甚至还会削弱其合法性。

在监督救济环节上，由于行政司法技术落后、执行率低、累诉等原因导致经济行政司法成本居高不下。就经济行政复议而言，存在着对当事人的经济权利保障不足、对复议机关执法监督不充分、引导相对人将外部利益内在化的激励不足、完整救济框架欠缺以及节约社会交易成本的功能乏力等原因，这使得经济行政司法效益^①有待提高。此外，虽然在监督领域，我国已经形成了较为完备的经济行政监督体系，但是，它也存在监督主体缺乏整合、监督法制化程度较低、监督标准不明确、监督体制不健全、过分倚重事后监督等问题而导致“监督悖论”^②，从而降低了经济行政监督的法律绩效。在经济行政救济领域，理论上，行政救济的功能是多方面的，但恢复和弥补相对人受损的合法权益是其主要功能。这种恢复或弥补，有利于缓解行政主体及行政人与相对人之间的利益矛盾。但是，现行行政赔偿程序的设计多少有限制赔偿请求人获得赔偿的嫌疑^③。因为在这种立法模式之下，相对人请求行政赔偿需要支付较多的人力、物力及时间成本，而得到的收益却极有可能是长时间的等待和敷衍了事的答复。简言之，当前我国经济行政赔偿领域中的这种限制型行政赔偿程序的成本过大。因此，在经济行政法的制定、执行、监督救济等环节中，我们应着力于供求均衡，提高制度绩效，充分平衡不同层次的经济行政法主体的利益需求。

在制度结构的维度，即经济行政法的制度结构层次，存在着政府与市场的权利义务界限不明晰、公共与私人利益关系的平衡能力不强等问题。

① 本书在这里所称的“司法效益”并不是狭义上的“经济效率”，而是一种包括公平和效益在内的综合效益。详见本书导论中关于“制度绩效”概念的解释。

② 如果监督的规则必须由行政活动的中立的第三方实施，那么将产生“谁来监督实施者”和“谁来监督监督者”的问题，这就在监督行政过程中形成了“监督悖论”。

③ 章志远：《我国行政法赔偿制度之构想》，载于《贵州警官职业学院学报》2005年第2期。

一方面,近年来经济行政法律规范频繁出台,执法和司法水平较以前也大幅提升。比如规章的制定方面,网络经济的发展和“网络游戏”这一新兴领域的涌现,迫使政府经济管理范围不得不从实体市场转向虚拟市场,而针对“网络游戏”的各种相关规章制度也已先后出台^①。就经济行政法“良法之治”的要求而言,政府如何利用法律进行干预才不至于阻塞市场活力,需要我们运用新的治理智慧去协调公私领域内的不同层次的利益关系。不可否认,立法过剩、执法过度、司法不公、监督救济不力等,都不同程度地凸显了政府与市场关系的失衡以及不同层次利益主体利益关系的不协调。

另一方面,在当前加入WTO和市场经济发展的背景下,清理、修改经济行政法律规范成为对接WTO的必然要求。一些在加入WTO之前制定实施的行政规章的管理目的、内容、方式和手段,都已经或即将成为社会经济发展的障碍。事实上,厘清和规范行政法规,特别是经济行政法规的工作也紧锣密鼓地进行着^②。如在经济行政审批权领域,截至2005年8月,全国31个省、自治区、直辖市的地方政府和58个国务院部门,共清理行政许可项目25797项,取消8666项,调整1841项;清理行政许可依据25554件,废止3981件,修改2493件;清理行政许可实施主体2389个,保留1932个,取消302个,调整71个……^③其中,被清理的经济行政法规占其中的绝大部分比例。此外,在清理行政许可项目、依据、实施主体的基础上,各地各部门也在积极探索适应市场经济效率需求的行政许可方式。如天津市行政许可服务中心内设160个窗口、66个审批室,集中办理68个部门的615个审批项目。此外,“网上审批”制度和普遍设置的“行政许可服务中心”,使行政许可这一传统“公权力”行为已经逐步由管制转向服务。但是,实事求是地说,当代中国经济行政法与“善治”和“良法”所要求的政府与市场平衡还有较大距离。

随着社会经济的不断发展和民主、法制环境的变迁,中国经济行政法必须进行相应的“废”、“改”、“立”。否则,滞后于社会市场的经济行政法既不能满足社会主义法治,也不能适应政治民主和市场经济的发展。市场经济模式和世贸组

① 如2005年7月,文化部、中央文化办、原信息产业部、公安部、国家工商行政管理总局联合发布了《关于京华网络游戏软件的工作方案》以及2007年2月,文化部、国家工商行政管理总局、财政部、原信息产业部等14个部门联合印发了《关于进一步加强网吧及网络游戏管理工作的通知》,对净化网络游戏作了相关规定。

② 资料显示,中央和地方正在大刀阔斧地削减行政审批项目。2001年11月7日,原国家计委宣布取消五大类投资项目审批;同年11月15日,原国家经贸委公布了第一批取消的30项行政审批;财政部在第八次财政规章制度清理工作中宣布废止49项财政法规;2004年12月,财政部、国家发改委决定取消103项行政审批(含行政许可)收费项目。2000年8月,辽宁省政府已将原有的1551项审批、核准、审核的项目共计削减636项;继2001年4月份取消514项行政审批事项后,江西省同年7月再次取消197项审批项目。

③ 详情参见:《中国积极打造“服务型政府”》, <http://news.sina.com.cn/w/2005-10-04/10277095238a.shtml>。

织体系在为经济行政法提供了新游戏规则的同时，也为经济行政法制建设提出了挑战。这需要我们认清当代中国经济行政法的历史、现状和走向，并作出迅速及时的回应，全面调适现有经济行政法的法制过程和制度结构，从而达到平衡公私利益的目标。此外，法学研究对法律的制度绩效问题还没有提到应有的理论高度，因而关于法律绩效的研究和实践需要进一步深入。

当前，中国法律存在的非均衡状态直接影响着法治进程，经济行政法制度变迁的目的是使法律制度和社会市场的供求关系从非均衡过渡到均衡状态，尽可能避免法律服务短缺或过度供给情况的发生。法律的均衡分析意义在于揭示了为什么提供以及如何提供给予法律主体利益均衡的制度安排，这种均衡可以从立法、执法、司法、守法各过程及其结构中作制度性的分析。

经济行政法的重要目标之一是提高法律的制度绩效，同时平衡公与私、政府与市场、国家与社会的利益关系。由此，本书认为，完善当代中国经济行政法的法制建设，首先必须厘清并设定如下几个假设：

(1) 经济行政法划分了不同利益主体、不同领域以及不同层次的利益配置关系，是一种力图界定、平衡公共权力和私人权益、政治利益和经济利益的法律制度。

(2) 法制过程得到有效运行不仅是经济行政法构成“良法”的必要条件，也是判断各种不同利益平衡与否的标准之一。

(3) 经济行政法制过程有效运行的条件是立法、执法、司法及监督救济等过程的经济有效，即处于一种均衡状态。

(4) 作为“良法”的经济行政法不仅包括自身子系统的有效运行（局部均衡），还包括与政治、文化，特别是与市场机制等社会子系统的合作与均衡（一般均衡）。

(5) 在发展的意义上，处于利益互动的转型期制约并决定了经济行政法制的均衡是一种动态演进的均衡。

(6) 为构建良好的经济行政法，必须进行创新的制度安排，形成以政府与市场合作为基础的“善治”模式，协调国家与社会间的利益关系。

基于上述背景及认识，本选题试图通过对经济行政法作一些探索，并论证这一命题：以市场需求为导向，放松管制、实现经济行政法的制度变迁、提高经济行政法制度绩效，是平衡公共利益与私人利益的制度选择。在此基础上，提出有助于实现这一目标的政策建议。

2. 研究对象

本书的研究对象是当代中国的经济行政法。作为规范政府干预经济的法律，经济行政法是在市场经济和法治国基础上产生的一种新型法律制度。最早注重经济行政法问题并将其作为一个独立的法域进行研究的是第一次世界大战后的德

国。随着市场经济的逐步深化,我国经济行政法日渐发展。自20世纪90年代以来,经济行政法研究在我国也得以逐步展开。

在我国行政法学界,经济行政法是特别行政法也已成为一个基本认识。罗豪才、应松年、胡建森等法学家一致认为,“特别行政法是对特别的行政关系和监督关系加以调整的法律规范与原则的总称,如经济行政法、军事行政法、教育行政法、卫生行政法、民政行政法、科技行政法等”^①。对经济行政法作出类似解释的还有熊文钊教授,他按行政法规范的实际内容将其分为政治性规范、经济性规范、文化性规范、军事性规范和外交性规范等,并认为经济性规范包括计划、财政、信贷、统计、物价、计量、标准化、质量、工业、农业、基本建设、对外经贸、交通运输、能源等部门的规范^②。张尚翎进一步指出,经济行政法属于部门行政法学之一,同时在其之下还包括一系列属于第三层次的部门行政法学,如工业行政法、农业行政法、商业行政法、财政法、银行法、交通法、基本建设法、公用事业法等^③。由此可见,较一般行政法而言,经济行政法具有更多的经济性内涵。

在表现形式上,我国经济行政法主要包括:宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及国务院各部门的规章、地方性规章、法律解释、国际条约等法律形式。其立法主体主要包括全国人大及其常委会,国务院各部委及其职能部门,各省、直辖市和较大的市(省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准较大市)的人民政府及其人大。如《宪法》关于经济制度的规定、全国人大及其常委会制定的《税收征收管理法》、国务院制定的《外资保险公司管理条例》、国家电力监管委员会制定的《电力市场监管办法》、天津市人大常委会制定的《天津市促进技术交易条例》、天津市人民政府制定的《天津市商业行业管理规定》、最高人民法院《关于审理国际贸易行政案件若干问题的规定》的法律解释以及《关贸总协定》(GATT)等与经济行政管理相关的法律、法规和规章。

限于文章篇幅和作者研究能力,本书将主要从两类经济行政法律^④,即宏观调控法和市场规制法来描述经济行政法的相关问题,从法制过程和制度结构的层面分析原因,并在如何改进法律绩效、合理界定政府与市场关系以及提升利益平衡功能等方面,提出帕累托改善意义上的制度设计。

① 罗豪才等:《行政法学》,北京大学出版社2001年版,第8页;应松年等:《行政法学总论》,工人出版社1985年版,第45~46页;胡建森:《行政法学》,法律出版社1998年版,第5页。

② 熊文钊:《现代行政法原理》,法律出版社2000年版,第40~41页。

③ 参见张尚翎:《行政法教程》,中国广播电视大学出版社1990年版,第35页。

④ 将经济行政法主要分为宏观调控法和市场规制法已经成为学界比较一致的意见,而本书也正是基于此来对我国经济行政法进行分体系研究的。

（二）研究意义

1. 实践意义

第一，从政治经济学的角度考察我国经济行政法的效率。

通过分析我国经济行政法，发现现行经济行政法的制度绩效不高，对市场的有效回应不足。因此，应充分注意立法、执法、监督救济等法制过程中的法律效益，使法律制定程序、执行、监督规则更加合理化，使法律真正体现不同利益主体的需要。

第二，为我国经济行政执法提出改进措施。

目前，在我国经济行政执法领域的问题主要表现为多、乱、滥等现象。这不仅不利于政治民主的发展，也扰乱了市场自由、抑制了正当竞争、束缚了企业经营、降低了行政效率、妨碍着经济效率增长；不仅削弱了政府合法性和公信力，也导致了经济行政法与其他社会子系统协调性不足等问题。通过对现行经济行政法制环境下的相关主体行为进行分析，本研究认为应对法律关系中的“经济人”理性给予充分关注，特别是行政主体的机会主义执法行为。此外，调整政府执法范围、手段和方式，也可以促进政府与市场关系的协调。

第三，为完善我国经济行政法的监督救济机制提供相应政策建议。

我国监督行政的方式、方法和体系方面是比较完善的，但从实践看，其监督效果还有待提高。原因在于监督行政主体的利益追求失范、多重监督、监督行政主体地位“应然”与“实然”的差距以及监督行政法规付之阙如等。为此，本书提出应强化监督主体权力与权威，为监督行政机制有效运行提供了强制保证；同时在此基础上，构建监督整合机制，为监督行政机制协调运行汇聚了监督合力，落实监督主体合法权利，为监督行政机制的有序运行勘定行动边界。

2. 理论意义

第一，更新研究方法，拓宽研究视野。

一般而言，提高行政法学方法论水平主要有两种形式：一是不断完善行政法学研究的传统方法，使其常用常新；二是经常不断地对哲学、社会学、政治学、经济学等相邻学科的研究方法大胆借鉴，如将博弈论方法引入行政法律制度分析当中。“经济学不仅解释了法律制度的规则和制度，而且为改善其制度提供了最有效的伦理指导。”^① 本书也正是从制度分析角度，以新政治经济学^②方法对经济行政法作了出新的注释，探讨了权力分配与权力制约、市场权益与政府权力的互动关系，力求打破学科之间的壁垒以获得规律性的认识。

① [美] 理查德·A·波斯纳：《法律的经济分析》（上），中国大百科全书出版社1997年版，第30页。

② 新政治经济学为研究经济行政法提供了这样一个可用的工具箱：公共选择理论；产权经济学；法和经济学；规制的政治经济学；新制度经济学；新经济史学。