

法
金陵学
论丛

6

李力 著

宏观调控法律制度研究

南京师范大学出版社

“九五”国家社会科学基金项目

宏观调控法律制度研究

李力 著

南京师范大学出版社

宏观调控法律制度研究

李力 著

*

南京师范大学出版社出版发行

(江苏省南京市宁海路 122 号 邮编 210097)

江苏省新华书店经销 丹阳兴华印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 印张 10.125 字数 254 千

1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-3000

ISBN 7-81047-284-4/D·28

定价:16.00 元

(南京师大版图书若有印、装错误可向承印厂退换)

金陵法学论丛

总 序

21 世纪正在快速地向我们的世界走来。

在即将迈向另一个新世纪的时候,我们大家都在深深地关切着我们国家社会变革的进程,关切着伴随社会转型而展开的走向现代法治国家的时代趋势,也关切着当代中国法制现代化在新旧世纪交替之际所出现的机遇和面临的挑战。为了进一步推动我校法学研究工作的开展,为繁荣和发展中国法学尽绵薄之力,我们编辑出版了这套法学研究丛书。

《金陵法学论丛》的学术宗旨和研究范围是:顺应世界法律发展的进程和规律,探讨法律发展与社会进步的互动关系及其社会哲学基础;建构法制现代化的理论逻辑系统;比较不同国家法律文明成长的独特道路,以及法制现代化的多样化模式和发展趋势;研究现代市场经济条件下法律发展的基本原理、目标模式,揭示法制转型的基本条件、动力及规律;深入研究法律传统与中国法制现代化的内在关联及其机制;考察依法治国进程中部门法制的发展、完善乃至现代化的基本特征、走向及实现途径;组织翻译出版外国学者在法律发展和比较法律文化方面的有代表性的力作,以借鉴吸收世界法律的文明成果,为建设社会主义法治国家进行既具理论

价值又有实践意义的学术探索。

《金陵法学论丛》是一套以法哲学、法社会学、比较法律文化、法制现代化和部门法学研究为主要内容的学术丛书。这套丛书以江苏省人民政府重点学科——南京师范大学法学理论学科为依托,以法律系全体教学科研人员的长期学术积累为基础,由南京师范大学法律系和法制现代化研究中心组织编撰。我们计划每年推出若干本专著,认准方向,坚持不懈,使论丛成为我校高层次法学理论成果荟萃的一方学术园地。我们深知,要使这样的构想成为现实,除了仰赖海内外法学界专家学者的指导和帮助外,仍需我校全体法学同仁的努力拼搏和严谨踏实的学术研究工作。

《金陵法学论丛》的顺利出版,得益于江苏省人民政府对我校法学理论重点学科的支持和资助,也得到了海内外友人的关顾与帮助,南京师范大学出版社的领导和同志们也给予了全力支持,付出了辛勤的劳动。在此,谨向他们表示诚挚的敬意和谢忱。我们坚信,伴随着当代中国法制现代化的伟大进程以及法学研究工作的深入拓展,我们一定会以学术研究的有价值的成果,促进中国建设社会主义法治国家的时代进程,回应新的世纪、新的时代对中国法学工作者的历史期待。

法 律 系
南京师范大学
法制现代化研究中心
1997年12月8日

引言

1979年,当中国开始经济体制改革时,国家干预经济,利用财政、货币、税收等手段对经济进行宏观调控已经成为西方市场经济国家普遍存在的社会现象,并且已经形成了相应的法律制度。国家宏观调控在战后西方经济发展中发挥了重要作用,经济学家和法学家们都对其给予很高的评价。在中国的经济体制改革中,学者们最初用这种现象来论证计划经济的合理性和必然性,指出西方国家在二次大战后发展国营经济、制定经济计划、国家干预经济的现象,表明市场经济正在走向计划化,从而计划经济是比市场经济更为先进的经济体制。以后,随着经济体制改革的进一步发展,人们对现阶段中国社会生产力的水平需要经过市场经济的发展阶段这一认识达成了共识,但是基于现代市场经济国家普遍对经济进行国家干预的现实,人们在又把计划经济看作是国家干预经济的高级形式,因而仍然把计划经济看作是优于市场经济的经济控制模式,产生了计划经济与市场经济相结合的基本认识,并出现了中国经济体制改革的目标究竟是“计划经济、市场调节”,还是“市场经济、计划调节”的争论。1992年,中共十四大明确提出了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,计划与市场之争告一段落。但是,由于对计划经济与国家干预经济这两个范畴在理论上并没有进行严格的区分,国家计划管理的传统在宏观调控的概念下仍然部份地被延续下来。

上述演变过程,逐渐形成了一些至今仍然有着重要影响的理论观点:第一,宏观调控和计划经济有着内在的一致性。在改革开放的初始阶段,人们就在国家干预经济这一基点上将西方市场经济国家的宏观调控认同于计划经济。虽然人们并没有把宏观调控简单地等同于计划经济,但是在理论上和观念上认为两者具有共

同性,都是国家有计划、有目的地对国民经济进行管理和控制的活动,其差别只是国家管理和控制经济的程度和手段不同而已。第二,宏观调控和计划经济的根本差别在于国家管理和控制经济的手段和程度不同。市场经济国家的宏观调控是以经济手段为主,而计划经济是以行政手段为主;宏观调控所体现的国家干预是国民经济中辅助性的调节手段,而计划经济所体现的国家干预则是国民经济的主要调节手段;宏观调控是在市场经济中对经济自由进行一定程度的限制,而计划经济则是对市场经济的根本限制。第三,在从计划经济向市场经济的转变过程中,计划经济中的计划管理体制在完成了调节手段从行政性向经济性的转变,并且逐步缩小其管理的范围以后,便可以完成计划管理向宏观调控的转变。

这些理论观点不仅深刻地影响着我国经济体制改革的实践,而且对我国法学界关于宏观调控法律制度的研究产生着深刻的潜在影响。这种影响主要表现在以下几个方面:第一,对宏观调控法律制度的研究缺乏历史性。人们自觉不自觉地将西方市场经济国家和我国的宏观调控法律制度放在同一个历史层面上加以比较,从而只注重对宏观调控法律制度的形式规范的研究,却忽视了对西方市场经济国家在其社会经济发展过程中形成的、宏观调控法律制度赖以存在的观念和制度基础的研究,其结果是对宏观调控法律制度外在的形式规范给予较多地关注,而对其内在价值取向和精神内核的关注不够,对宏观调控法律制度的构建也仅仅停留在一些形式规范的创制上,不能体现出这一法律制度应有的价值。第二,对宏观调控法律制度的研究缺乏逻辑性。宏观调控法律制度的产生有其自己的逻辑起点,从西方市场经济国家的实践看,其逻辑起点是成熟的市场经济法律观念和法律制度,这些观念和制度使得市场经济成为一种确定的现实存在,表现出重要的存在价值。同时,现实的市场经济中存在着与其内在价值相矛盾而其内在机制又无法解决的缺陷,因此才产生了宏观调控法律制度的合

理性和必要性。但是,正因为宏观调控法律制度的逻辑起点是市场经济的法律观念和法律制度,所以其自身的内在价值取向必须与市场经济的法律观念和法律制度相一致,这是宏观调控法律制度具有合理性和必要性的根本依据。在西方市场经济国家,宏观调控法律制度的逻辑起点与其历史起点是一致的。然而,我国宏观调控法律制度的历史起点却是与市场经济有着根本对立的价值取向的计划经济。历史起点与逻辑起点的不一致要求我们自觉地遵循宏观调控法律制度产生、发展的历史逻辑,探寻其内在的价值取向,以塑造一个具有内在合理性的宏观调控法律制度。但是人们常常忽视我国宏观调控法律制度构建过程中历史起点与逻辑起点不一致这一事实,仅从计划经济的历史起点出发研究和探讨宏观调控法律制度的构建问题,严重忽视其逻辑起点对于这一制度的构建的内在制约,其结果甚至会导致实际构建的宏观调控法律制度在价值取向上的逆向性。第三,对宏观调控法律制度的研究还缺乏辩证性。宏观调控作为一只“看得见的手”,与市场调节机制这只“看不见的手”有着明显的差异性,其调节主体的社会性质是根本对立的。但是,如果仅看到宏观调控与市场机制对立的一面,而看不到两者都是市场经济法律观念和法律制度的产物,从而具有根本意义上的同一性,看不到二者之间在内在价值取向上的相互一致和制度形态上的相互渗透,便不可能真正建立起与市场经济体制相容的宏观调控法律制度。

显然,对宏观调控法律制度的研究应当关注这一制度产生和发展的历史条件,研究特定历史条件下的社会价值和社会存在对制度的内在影响;应当关注这一制度产生和发展的逻辑原因,从中找出这一制度应有的价值取向;还应当以辩证的方法贯穿整个研究过程,以便正确把握国家干预与经济自由的辩证关系,更加深刻地认识宏观调控法律制度在市场经济体制中的地位和作用。为此,本书试图以历史的、逻辑的和辩证的方法对市场经济条件下的

宏观调控法律制度进行综合的比较研究。

国家干预经济不是一个抽象的、普遍的概念,它在不同的历史条件下有其不同的价值内涵,从而具有根本不同的性质。从最抽象的意义上讲,国家干预经济的本质涉及国家在社会经济生活中的地位和作用问题。“事实上,政府与市场的关系,是历史上早已存在的老问题,并不是现在才出现的。”^① 有学者认为在中国历史上,“国家干预和经济放任两种观点在先秦时期就都已存在了”,^② 甚至“只要有了国家,就有了国家干预经济的行为”^③。但是把这一问题放到特定的历史背景中,我们可以看到两种完全不同的国家干预,一种是政府控制经济,另一种是国家调控经济。张守文先生也注意到了两种国家干预的本质差异,他把政府控制经济称为“国家对经济的统制”(例如一战时期德国的战时经济),并认为基于两种不同的国家干预而产生的法律是“同分异构体”。^④ 区别两种不同性质的国家干预,是我们研究宏观调控法律制度的概念基础。政府控制经济作为国家干预经济的一种形式,具有一系列重要的特征。首先,政府控制经济建立在集权的政治制度基础之上,经济控制者的手中掌握着绝对的统治权力;其次,政府控制经济存在于非市场化的经济形态之中;再次,政府控制经济的内在目标是使经济活动符合统治者的政治的或统治的利益。从历史上看,政府控制经济在前资本主义社会中便有其存在形态,统治者不仅控制着国家的政治权力和意识形态,而且控制经济活动中与其政治

① 高帆主编:《行政权力与市场经济》,中国法制出版社1995年版,第3页。

② 许涤新主编:《政治经济学辞典》(中),人民出版社1980年版,第338页。

③ 江帆:《经济法与国家干预》,载《现代法学》1996年第1期。

④ 张守文:《经济法的法律经济学分析》,载《法学研究》1992年第5期。

权力和意识形态不相容的经济成份,以维护其政治和意识形态的统一。例如,在欧洲中世纪,基于对个人利益的压制,基督教教义作为一种寺院法,认为通过放债收取利息以致富是牟利的最恶劣的行为。希伯来法律也禁止收取利息,而且有人认为犹太人的法律禁令似乎是普遍适用的,并不仅限于犹太人之间。1179年著名的拉特兰宗教会议公布了第一个严禁高利贷的法令。^①在中国封建社会,西汉以后的盐铁专营、酒类专卖等政府措施都是国家干预经济的著名范例,而这些措施的目的,都是为了加强封建王朝的中央集权统治。在我国计划经济时期,国家干预经济也是建立在中央政府集权的基础之上,政府通过行政命令和禁止性规定的作用,把自己的意志通过社会经济组织和个体成员转化为经济现实,而这种经济活动方式又反过来强化中央政府的权力。显然,这种意义上的国家干预经济与现代市场经济中的国家干预经济有着根本不同的性质,我们只能称之为政府控制经济。

国家调控经济具有与政府控制经济完全不同的性质特征。首先,国家调控经济建立在分权的政治制度基础之上,多元权力结构基础上的国家利用其经济权力对经济进行有限的调节和控制,其目的是为社会多元利益主体利益目标的实现创造更为有效的外部条件;其次,国家调控经济存在于市场化的经济形态之中,市场经济是国家宏观调控的基础;再次,国家调控经济的内在目标是使经济活动符合社会的整体利益,这种整体利益是社会个体成员的利益集中表现。国家宏观调控经济的制度在现代市场经济中获得了高度的发展,但是它与政府控制经济的本质差别也是显而易见的。刘瑞复先生曾从历史的角度指出了从政府控制经济到国家调控经济的演进过程中经济关系、法观念和法三者交互作用的逻辑

① 参见[英]埃里克·罗尔:《经济思想史》,商务印书馆1981年版,第47~48页。

线索：“从自然经济——国家本位法观念——义务法，到自由放任经济——个人本位法观念——权利法。”^① 这一公式虽然并不能完全涵盖政府控制经济和国家调控经济两种国家干预经济形式的全部差异，但是已经指出了两者差异的主要方面，并且指出了两种国家干预经济的形式之间的递进关系。区别两种不同的国家干预概念对于宏观调控法律制度的研究具有十分重要的意义。宏观调控法律制度是建立在国家调控经济的基础之上的法律制度，这是我们研究中国宏观调控法律制度的基本出发点。离开了这一基本出发点，对宏观调控法律制度的研究和构架就会脱离其应有的价值基础，甚至会在宏观调控法律制度的形式下不自觉地推行政府控制经济的价值观念和法律制度。

国家宏观调控活动是以直接产生于经济自由主义的价值观念和制度体系为基础和前提的。经济自由主义崇尚自然秩序，强调市场机制在市场经济运行中的决定作用，而经济自由主义基础上形成的法律制度则强调财产独立、意思自治和契约自由，正是财产权的独立和个人决策权的独立构成了市场机制运行的制度性基础。宏观调控法律制度并不是一种独立的经济运行控制机制，它是在市场机制存在缺陷的情况下，为弥补市场机制的不足而产生的，离开了市场机制的调节作用，宏观调控法律制度不可能对经济进行有效的调节。如果完全以国家干预代替市场机制对经济进行全面调节，那么，这种国家干预经济的性质便已经是政府控制经济而不是国家宏观调控了。另一方面，现代市场经济中的国家宏观调控活动依赖于市场机制的功能而得以发挥作用。与政府控制经济不同，国家宏观调控主要通过经济手段来实现对经济的控制，这些经济手段都只有在市场机制的作用下才能对市场主体的行为产

^① 刘瑞复：《经济法：国民经济运行法》，中国政法大学出版社1994年版，第29页。

生影响,从而对经济产生实际的调节作用。离开了市场机制的作用,不以国家强制力为后盾的经济调控手段便不能对微观经济主体产生利益上的引导作用,国家干预经济便只能以强制手段实现,而以强制手段实现的国家干预在性质上已经不是现代市场经济中的宏观调控了。可见,国家宏观调控活动和宏观调控法律制度必须以经济自由主义的价值观念和制度体系为基础和前提。在经济自由主义所导致的观念和制度基础产生之前,虽然广泛存在着国家对经济的干预,但这种国家干预在本质上只是政府控制经济,而非国家调控经济。宏观调控法律制度应当体现国家宏观调控活动与市场机制的这种内在的一致性,在授予国家宏观调控权力的同时,以法律的形式对国家宏观调控活动的范围、手段和程序进行必要的限制,以防止国家权力对市场机制造成破坏。

可见,国家宏观调控活动与市场经济和市场机制在历史上、逻辑上都有着不可分割的密切关系,研究宏观调控法律制度应当对国家宏观调控与市场机制之间的历史和逻辑联系给予充分的注意,并以此作为研究的基本出发点。因此,在本书的研究中,下面一些基本的概念和范畴将会被作为研究的基础而反复使用。第一,国家宏观调控和政府控制经济被界定为国家干预经济的两种有着本质差异的形式,其本质差异主要表现在两个方面:一是干预主体,在国家宏观调控活动中,干预的主体是现代民主分权制度下的国家;而在政府控制经济活动中,干预的主体是集权统治下的政府。二是干预的性质,在国家宏观调控活动中,国家干预的性质是补充市场机制的不足,以促进市场经济的发展;而在政府控制经济的活动中,干预的性质是限制市场经济的发展,以维护专制统治的经济基础。将国家宏观调控和政府控制经济作概念上的区分具有重要的意义。第二,国家宏观调控活动以经济自由的价值观念和市场经济的基本制度为前提和基础,离开了市场经济的观念基础和制度基础,国家宏观调控便不复存在,政府控制经济将取而代之。

之。第三,宏观调控法律制度是作为现代市场经济条件下市场机制的伴随物而存在的,从逻辑上说,它产生于市场机制自我完善的需要,在价值基础上服从于市场机制的价值取向,并且以维护和促进市场机制的完善作为自己的存在目的和作用限度。背离了这样的逻辑基础,国家对经济的干预便会在本质上成为政府控制经济。第四,宏观调控法律制度与经济自由主义之间存在着辩证统一的关系。一方面,国家宏观调控是对市场机制的人为调整,从而两者在形式上有着完全相反的外部特征;另一方面,国家宏观调控与市场机制都遵循同一的经济规律,即价值规律,从而二者有着高度的内在统一性。

基于上述这样一些基本观点,在研究并且构架中国宏观调控法律制度的时候,我们必须致力于对宏观调控法律制度的观念和制度基础的研究。现代市场经济中的宏观调控法律制度是建立在什么样的观念基础之上?其制度基础是什么?哪些社会观念和法律制度对宏观调控法律制度的产生起了前导和基础的作用?它们对宏观调控法律制度的产生和完善起了什么样的作用?在这些观念和制度的基础上建立起来的宏观调控法律制度应当具备哪些本质的和形式的特征?我们将循着这一思想线索展开自己的研究。

目 录

总 序	(1)
引 言	(1)

第一编 宏观调控法律制度的观念和制度背景

第一章 看不见的手与看得见的手:经济理念的历史演变	… (3)
一、看不见的手:自由主义思潮下的经济观念	… (4)
二、看得见的手:国家干预理念下的经济观念	… (11)
三、回到看不见的手:自由主义思潮的复归	… (14)
四、经济理念历史演变的启示	… (18)
第二章 自由与管制:市场经济法律制度的生成和演变	… (21)
一、自由主义的法制形式	… (21)
二、分权制度下的国家干预	… (29)
三、经济自由对国家干预的限制	… (35)
第三章 中国经济体制的演变	… (40)
一、集权观念与计划经济体制的形成	… (41)
二、市场经济体制建立的观念和制度背景	… (45)
三、中国宏观调控法律制度的历史性	… (53)
第四章 中国经济市场化过程中的宏观控制与管理	… (60)
一、自上而下的改革控制模式	… (60)
二、政府在经济体制改革中的作用	… (67)
三、政府控制经济与国家宏观调控	… (71)

第二编 宏观调控法律制度的基本理论

第五章 政府作为的限度:宏观调控法律制度的价值取向···	(79)
一、市民社会与意思自治·····	(79)
二、市场机制与资源配置·····	(86)
三、宏观调控法律制度对政府宏观调控行为的限制·····	(92)
第六章 权力分配与制衡:宏观调控法律制度的核心问题···	(97)
一、多元利益主体与多元权力构架·····	(97)
二、利益多元的法律形式:权力分配·····	(102)
三、利益平衡的法律形式:权力制衡·····	(107)
第七章 调控手段与形式:宏观调控法律制度的经济性···	(114)
一、调控手段的性质·····	(114)
二、直接调控中的政府行为·····	(126)
三、通过市场机制的间接调控·····	(130)
第八章 调控范围与对象:宏观调控法律制度的整体构架	
·····	(134)
一、宏观调控的范围·····	(135)
二、宏观调控的对象·····	(140)
三、宏观调控法律制度的整体构架·····	(145)
第九章 自由理念下的干预:宏观调控法律制度的基本原	
则·····	(152)
一、权力制衡原则·····	(152)
二、辅助性原则·····	(155)
三、公共利益原则·····	(159)
四、依法调控原则·····	(164)

第三编 宏观调控法律制度

第十章 计划与预算法律制度	(171)
一、国民经济计划的理论与法律原则	(171)
二、国民经济计划的目标	(176)
三、计划法的主要内容	(178)
四、国民经济计划实现的主要途径	(181)
五、预算法律制度	(183)
第十一章 银行法律制度	(190)
一、现代银行制度与货币调控	(190)
二、中央银行在银行制度中的法律地位及其权力控制 ...	(197)
三、我国银行制度的价值取向及规范选择	(205)
第十二章 税收法律制度	(216)
一、税收法律关系的性质	(217)
二、税收在宏观调控中的作用机制和税法的基本原则 ...	(219)
三、税收法律制度和税收体系	(226)
四、我国税收法律制度的发展	(233)
第十三章 国有资产法律制度	(241)
一、国有资产与国有资产法	(241)
二、国有资产管理法律制度	(249)
三、国有资产经营法律制度	(256)
四、国有资产法的权利体系	(262)
第十四章 价格法律制度	(268)
一、市场经济中的价格机制	(269)
二、我国价格立法的价值取向	(275)
三、我国现行价格法律制度	(285)

第十五章 金融证券法律制度	(293)
一、证券市场及其管理制度	(293)
二、我国证券市场的形成和发展	(297)
三、我国的证券法律制度	(299)
后 记	(307)