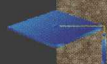


经济法博士精品文库



李昌麒 卢代富 主编

# 中央宏观调控权力配置研究

Study on Central Macro-control Power Configuration

黄 亮 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

经济法博士精品文库

李昌麒 卢代富 主编

# 中央宏观调控权力配置研究

Study on Central Macro-control Power Configuration

黄 亮 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

中央宏观调控权力配置研究 / 黄亮著. —北京:  
法律出版社, 2012. 10  
(经济法博士精品文库)  
ISBN 978 - 7 - 5118 - 4026 - 4

I. ①中… II. ①黄… III. ①宏观调控体系—研究—  
中国 IV. ①F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 226786 号

©法律出版社·中国

责任编辑/侯 鹏

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/11.5 字数/313 千

版本/2012 年 10 月第 1 版

印次/2012 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782

西安分公司/029 - 85388843

重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4026 - 4

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书系 2012 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目资助(Supported by Humanities and Social Science Research Youth Fund Project 2012 by Ministry of Education,项目编号:12YJC820039);中央高校基本科研业务费专项资金资助(Supported by the Fundamental Research Funds for the Central Universities,项目编号:Swjtu11br081)

# 《经济法博士精品文库》

## 出版说明

兴起于20世纪80年代初期的中国经济法学,经过二十余年的发展,已经取得了令人瞩目的成就。时至今日,不仅经济法的学科地位已为学术界所广泛认同,而且经济法作为一个独立的法律部门也得到了人们的普遍接受。然而,不可否认的是,作为一门新兴的、发展中的年轻学科,经济法学的许多领域还有待进一步开拓,许多问题还有待进一步研究。可以说,无论是经济法学宏观体系的构建,还是经济法学微观理论的深化,皆有赖于学者们继续大胆创新和勤奋耕耘。

西南政法大学经济法学科自20世纪80年代成立时起,就一直紧紧跟踪经济法学科的发展,并在经济法理论研究方面作了长期不懈的努力。经过全体教师的共同奋斗,学科在学科建设和学术研究方面取得了较为丰硕的成果,在法学界享有一定的声誉。自1996年获得博士学位授权资格后,学科点又于2002年和2007年被评为国家级高等学校重点学科点。但是,经济法学科的发展任重而道远,要实现经济法学科发展的宏伟目标,我们尚需不断进取。同时,我们也只有与全国经济法学科界的同仁们一道共同努力,以更加丰硕的教学和科研成果,回应新的世纪、新的时代对经济法学科发展的要求,才不愧于国家对经济法学科建设所寄予的厚望。

博士作为高层次的专门人才,向来是学科建设的生力军。为了充分发挥经济法博士在经济法学科发展中的重要作用,亦为经济法博士展示其成果提供畅通的途径,我们决定编辑出版这套《经济法博士精品文库》。《文库》将每年出版2~3部,面向全国征集稿件。凡经济法专业博士论文以及选题方向属于经济法领域的其他专业的博士论文,均属于征稿范围。应征稿件经《文库》编辑委员会审订后,择优推荐给出版社,一

经采用,即由学科点按有关规定资助出版。

热忱欢迎有志于经济法学科建设的博士们踊跃赐稿!

西南政法大学经济法学科点  
《经济法博士精品文库》编辑委员会  
2002 年 7 月

## 序

本书是黄亮在对其博士学位论文《中央宏观调控权力配置研究》进行修改的基础上所形成的成果。

针对我国宏观调控日益复杂的情势,2008年2月27日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》,将“合理配置宏观调控部门的职能,做好发展规划和计划、财税政策、货币政策的统筹协调,形成科学权威高效的宏观调控体系”作为深化国务院机构改革的重要内容。在当年3月15日十一届全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案中,“加强和改善宏观调控,促进科学发展”,也与着眼于保障和改善民生的政府社会管理和公共服务职能强化、旨在实现职能有机统一的大部门体制探索一道,成为此轮国务院机构改革中所突出的三个重点之一。通过合理配置宏观调控部门职能并建立健全协调机制,以形成更加完善的宏观调控体系这一政策命题的确立,既注意到了宏观经济决策的制定与执行中多元权力参与的客观现实和要求,同时也考虑到了我国宏观调控过程中各种政策协调的紧迫性。作者关注这一现实主题,对实际发生的权力冲突实例保持了高度的敏感性,并汇总个案材料,力图抽象出权力冲突与协调的内在机理。本书主要从法学的视角解读上述政策思路,旨在通过合理配置宏观调控权力,在宏观调控权力主体之间构建和完善协调机制,达到提高宏观调控绩效的目的。根据作者的研究,宏观调控权力配置不当,有的发生在宏观调控部门之间,有的“外溢”至非宏观调控部门介入的领域;有的出现在宏观调控的决策过程中,也有的发生于宏观调控的实施阶段;还有的虽不是典型的宏观经济政策冲突,但与我国宏观调控目标的实现有着密切联系。当个案及其负面效应累积到相当的程度,对其进行类型化的理论总结并寻

求应对之策,就显得尤为必要。鉴于此,本书的选题基于的是明确的问题意识。

作为宏观调控法领域的研究成果,本书可能具有的积极意义包括以下几个方面:

首先,在理论方面。其一,本书从权力视角展开对我国转型期宏观调控领域现实问题的研究,有利于强化宏观调控法学研究的实证性与理论厚度。我国转型期的宏观调控领域中权力主体之间个性化的现实差异,极易被传统的宏观调控法律制度和理论所忽略,建其基上的理论体系也会存在一定程度的残缺与空洞;以一种更符合真实世界的视野和努力弥补上述理论研究的缺失,有利于增强宏观调控法学理论研究的实证因素,提升理论厚度。其二,本书通过对权力运行的细致考察,对既有权力理论实现了一定程度的视角更新。传统的宏观调控法学理论研究对既定权力系统整体上较为“粗线条”,以政府为典型代表的公权力内部各主体,往往因为立场、目标和利益的不同而存在较大差异,其权力运行的轨迹和方式也可能随之大相径庭。本书以转型期的中国为考察场域,通过更为多元、动态的个案分析力求探索更具说服力与回应性的研究模式。其三,在作为学科意义上经济法中,市场规制法研究一直较宏观调控法更为成熟和稳定,而本书可视为对丰富宏观调控法理论研究所作的一种努力。

其次,在实际应用方面。本书是为构建“科学权威高效的宏观调控体系”实践提供行动导向的一种尝试。十七大要求深化财税、金融等体制改革,完善宏观调控体系。这是在转型期形成落实科学发展观的体制机制的重要内容。而结合中国现实研究宏观调控中的权力配置,有利于为增强宏观调控的权威性,提高宏观调控的可预见性和执行力,进而为形成科学权威高效的宏观调控体系铺设理论框架,提供行动参考。同时,本书从权力配置视角,对提升宏观调控绩效进行了积极有益的探索。在中国共产党第十七届中央委员会的多次全体会议和近年来各次中央经济工作会议上,宏观调控的效果都是被重点提及的对象,民众对调控效力的关注也敏感而强烈;而调控效果与公权力主导下的各种调控手段及其“合作”密不可分。十七大以来,中央强调要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”,这有利于国家的规



划、产业政策、财政政策、货币政策等调控手段形成“合力”,不断提高宏观调控水平。而本书的核心正是对如何形成规划、财政、货币等多种调控权力的协调,通过改善权力结构来优化宏观调控体系提供较为具体的操作指南。此外,针对我国目前多元权力介入宏观调控之复杂性,本书在解释宏观调控权力关系现状的基础上,为优化不限于“宏观调控部门”的多元权力介入下的宏观调控政策的体系塑造及运行绩效提供可行制度设计的思路。

尽管上述目的仅是作者的个人期望,无论在理论上,还是在实践中,能否或在多大程度上切实产生价值尚待证实,但毕竟本书的研究为我国宏观调控体系的优化提供了一种思路。此外,值得肯定的是,本书提出了一些创新性的观点,如在承认和坚持宏观调控部门主导我国宏观经济的前提下,作者创造性地提出了宏观调控权“时空性配置”的概念,认为在需要由协同主体加入调控体系的阶段或领域,将宏观调控权力配给于本不以宏观调控为“本职”的其他专业经济管理部门或监管机构,以在相对微观的领域实现我国经济实质上的宏观绩效,与“常规性配置”相互形成合力。本质上,类似概念仅是“提取”了现有宏观调控权力配置实践中的“公因数”,并用特定理论话语进行的塑造,但毕竟这种理论性概括是基于中国语境进行的,这在西方宏观经济政策研究及我国既有宏观调控权力理论研究中不多见,是关于宏观调控领域权力多元化较新的解释途径。

再次,在研究方法方面。作者有意识地结合了经济学、政策学、社会学、组织行为学等多学科方法,并将比较法分析、类型学分析和个案分析相结合,对我国宏观调控领域的权力关系进行了深度探讨,无论是在理论分析还是制度构建方面,既遵循了规范法学的一般分析方法,也具有一定的实证性特色。

当然,本书也存在一些不足。例如,在一些问题的论证上,仍以逻辑推理为主,缺乏田野式调查;个别数据和信息的收集还不够全面,这影响到本书相关研究的实证程度,进而对论证的周延性与说服力产生影响。另外,出于对全书体系之完整性的照顾,作者讨论了与宏观调控权力配置相关的一些法律问题(如宏观调控权力配置中的法律责任),但研究深度不够,讨论比较泛化,没有完全揭示出这些问题在宏观调控权力配置领域

的特殊性。作为作者攻读博士学位期间的指导教师,我期待作者能够在将来的研究中,就这些问题继续践行思考和研究,进一步为宏观调控权力配置理论和实践的发展贡献力量。

是为序。

卢代富  
2012 年 7 月 26 日

## 中文摘要

中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出要“形成科学权威高效的宏观调控体系”。以此为基础,在2008年的国务院机构改革中,国家进一步明确指示应合理配置宏观调控部门职能,形成科学权威高效的宏观调控体系,提出“国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行等部门要建立健全协调机制,各司其职,相互配合,发挥国家发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用,综合运用财税、货币政策,形成更加完善的宏观调控体系,提高宏观调控水平”。从法学角度观察,宏观调控领域权力的系统化是宏观调控体系形成与完善的重要环节。本书以我国中央政府及政府部门为重点对象,以宏观调控主体之间的权力分配与冲突协调为切入点,探讨中央宏观调控权力配置问题。当然,出于法治化与系统化理念等考虑,本书的研究对象并非绝对的限制在政府一极,也不完全囿于掌握宏观调控工具的权力主体,而可能因论题需要进行一定的扩展,如对行政权力之外的最高人民法院、宏观调控主体之外的国家统计局等有所涉及,但论证中心聚焦于中央政府及政府部门的权力关系与结构这一点上是明晰的与无争议的。

本书从大体结构上分为3个部分,分别为理论基础部分、权力主体与权力配置部分,以及对中央宏观调控权力配置的法治匡正部分(以下简称“法治匡正部分”)。全文共计5章,其中,第一部分为第一章,对中央宏观调控权力配置的基本问题进行界定和厘清;第二部分即权力主体与权力配置部分由第二章、第三章和第四章构成,是本书的主干内容;第三部分即法治匡正部分的论述由第五章承担,是对权力配置法治化的集中探讨,作为第二部分制度研究的补充。下面就各部分的重点及逻辑主线分别进行介绍。

第一部分为理论基础,也是本书的第一章,即“中央宏观调控权力配置概说”,具体包括宏观调控权力配置的界定、我国宏观调控绩效及权力配置的历史描述、中央宏观调控权力配置的理据三方面内容,在对作为主题研究基础的基本概念进行界定的基础上,分析我国历次宏观调控的绩效以及权力格局的演变,并从现实根据和理论基础两条线为中央宏观调控权力配置寻求理据。在第一部分中,宏观调控权力配置的界定和理据是论述的重点。具体而言,基本概念方面,将从“宏观调控”——“宏观调控权力”——“宏观调控权力配置”作递进式的解析与界定,尤其是对于“宏观调控”这一颇具争议和模糊性的概念,将结合语境进行复合式的解析;在不同立场下的多元“权力”提法的分析将透视出本书对“宏观调控权力”的理解以及运用该概念的方式及其初衷;此外,对“配置”从过程和动态维度所作的层次性界定不仅是针对概念本身,而且为全文论点的形成奠定了初始意义上的基调,即本论题下的“配置”不仅包含既有成果中所共有的权力静态分配内涵,更包括了权力互动中更具变动性、灵活性、适应性的合作与协调机制的含义。历史描述方面,本部分将从我国宏观调控的6个阶段,以及金融危机下的宏观调控入手,总结不同阶段的政策背景、调控措施与绩效以及建基之上的权力格局演变,通过对历史信息的梳理“过滤”出权力配置的“中国路线”与基本经验。配置理据方面,首先提出将“中央”厘定作为讨论范畴的原因,解释本书宏观调控权力分析中的“中央”内涵及全文视域确定的依据;其次,遵循从我国宏观经济特点中抽象的现实逻辑链条,即“宏观调控的复杂性需要权力多元化——宏观调控权力多元化要求主体间分工——分工下的权力运行冲突呼唤协调性与系统化”来演绎权力配置的实然需求;再次,中央宏观调控权力配置是一种对宏观调控领域中存在的各种权力的关系安排与处理机制,可以找到不同方面的理论支撑,本部分将尝试从政治学、法学中关于分权及权力制衡的理论角度,为宏观调控的权力安排提供合法性与有效性参考,也将吸收经济学、社会学等学科中的相关理论进一步说明进行权力配置的价值必要性,并在方法论上为后文中即将展开的权力关系处理模式与渠道提供可行性向导。

第二部分的内容是权力主体与权力配置,分别由第二章“我国中央宏观调控多元主体及现行权力体系”、第三章“我国中央宏观调控权力配

置的缺陷”和第四章“我国中央宏观调控权力配置的制度优化”构成,是整个论题的核心与重点。具体而言,第二章通过对我国宏观调控多元权力主体的罗列与展示,初步归纳出现行权力体系,该体系及体系中主体关系与权力格局构成我国宏观调控权力配置的基本轮廓;以此为对象,结合宏观调控实践中的个案样本,第三章揭示了宏观调控权力配置的缺陷样态及其成因;第四章则针对缺陷原因,从静态与动态两个层面提出权力配置的制度优化意见。以下分章述之。第二章对宏观调控相关的法律主体的职能、在宏观调控现实中的角色一一进行了分析,以此为基础,通过调控实践的考察,在中央层面进入本书视野的宏观调控权力主体为以下三类:宏观调控部门、行业主管部门或专业经济管理部门、经济监管部门。针对这种特殊情况,提出时空性配置理论,作为对宏观调控多元主体之“中国特色”的解读,透露出行业主管部门或专业经济管理部门、经济监管部门等也可参与到宏观调控中;对我国宏观调控相较于西方宏观经济政策过程中的“增量”主体的分析引出关于宏观调控权力主体的两个命题,进而对我国现行宏观调控权力体系进行了汇总。第三章则突破了现行权力的文本划分,深入权力互动领域,从静态和动态两个层级、样态和成因两个方面对权力配置缺陷进行立体式的阐述。其中,权力初始分配环节中的权力功能折扣、权力协作失调与动态冲突中的权力碰撞是缺陷的主要体现,而初始配置暗含的缺陷基因、制度需求扩大与缺陷动因、有效供给缺失的制度外因则是缺陷形成的三大根源,其逻辑关系是,权力分配阶段的主体角色不清等先天遗缺为权力冲突埋下伏笔,而权力互动中的政策冲突与抵触是缺陷隐忧的兑现因素,使对权力协调的制度需求无限放大,而协调机制和体系化方面的缺失使权力兼容对制度建构的需求难以满足,进一步拉开了需求和制度供给之间的距离,使宏观调控权力失衡关系日趋紧张与突兀。基于第三章的缺陷分析,第四章从发改委、央行的角色调整、时空性配置风险的隐患治理、动态权力配置理念、标准和原则、基本体系架构、协调组织建构、一致行动机制、信息联络机制和冲突消解渠道多个方面,展开对宏观调控权力配置制度优化的建构性论证。需要说明的是,本部分内容的观察视角是行政权力内部的宏观调控主体关系,这也反映与契合了本书关于中央宏观调控权力配置“主流”场域的意见。

第三部分为法治匡正部分,即第五章“中央宏观调控权力配置的法

治匡正”。严格意义上,前文,即第一、第二部分的论述并非遵循标准的规范法学进路,一定程度上较多地借鉴了经济学、社会学等研究方法与工具;在关于多元权力配置的考察视角和样本对象方面,虽在不同层面涉及了法治内容,但相关论证或包含了较多的局部性及分散化因素,如从权力主体的角度对权力实际运作与互动进行关注等,或从静、动态的类型化区分中分而述之,其目的一方面是基于对宏观调控现实中权力关系进行解释,另一方面也力求针对不同领域的特征探寻尽可能具体的制度建构途径。鉴于本书对法治价值在宏观调控权力关系制衡中的认同,以及对权力配置制度化未来的“期待”,特别期盼通过本章的论述,从更大程度的规范分析的角度切入中央宏观调控权力边界的尝试性考察,专门针对法律要素对权力配置的整体性制度匡正展开集中讨论,并特别抽离出“立法”、“主体”与“责任”作为本章的关键词。其中,“立法”部分将重点涉及系统立法的法治实现与基本立法对中央宏观调控权力配置的“关照”;“主体”部分将引入全国人大及其常委会与最高人民法院两个中央层面的法律主体,在分析二者对于以行政权力为主导的宏观调控主体的影响力的同时,将观察视角从中央政府及其部门范畴移到更广泛的“横向”权力角落,进一步阐释宏观调控权力关系的法治化问题;进而提出本部分的第三种主体——公众,结合权力社会化命题,通过公众参与宏观调控的理性基础、约束条件、可行途径、障碍及克服、限度等不同视角,从行政系统外部论证社会化权力对于增强中央政府及其部门宏观调控权力合法性与合理性的必要价值,并分析了制度设计思路。最后,从权力配置的责任角度为中央宏观调控权力配置进行最终的底限制度保护。需要特别说明的是,第三部分的设置并非对权力配置主干部分中制度架构的简单重复,而是通过整合性、集中性的法律进路分析,在宏观调控权力关系中落实法治化理念的努力;而本部分所选择的“立法”、“主体”、“责任”亦并非基于无意识的随机筛选;相反,其分别代表着中央宏观调控权力配置法治化进程中具备操作空间和纠偏功能的重要三极,是结合本主题的论证目标和价值取向,对整个法治框架内各项具体指标的“扫描”结果,作为对前两个部分规范分析欠缺与法律制度设计零星化的有意识弥补。

**关键词:**宏观调控;权力;配置

## **Abstract**

“Opinions on Deepening the System of Administrative regulation”, which was adopted by the Second Plenum of the 17<sup>th</sup> CPC Central Community, has explicitly put forward the demand of forming the scientific and authentic system of macroeconomic regulation of high – efficiency. On that basis, and during the institutional reform of the State Council in 2008, the state has further made a definite instruction to appropriately divide responsibilities among departments exercising macroeconomic regulation, and form the scientific and authentic system of macroeconomic regulation of high – efficiency. It is proposed that departments, including the National Development and Reform Commission, the Ministry of Finance, and People’s Bank of China, should establish and improve a coordination mechanism, fulfill each own functions with mutual coordination, and give full play to the guiding role of the national developing plan, program, and industrial policy in terms of macroeconomic regulation. In addition, a comprehensive use of policy of fiscal and monetary is required to form a further improved macroeconomic regulation system, and excise a better result. Viewing from the legal perspective, systemization of power in the field of macroeconomic regulation stands as the significant component for macro – control formation and perfection. This paper has discussed the problem of central macro – control power configuration, taking the division of power, conflict and coordination between principal parts of macro – control as the breakthrough point, and the central government and government departments as the major objects. Nevertheless, on account of concepts of legalization and systemization, research objects involved below are by no means confined to the

government level, nor the power holders mastering macro - control, but rather broadened to a certain degree. For instance, the Supreme People's Court, which does not belong to the administrative power, as well as the National Bureau of Statistics, which does not belong to the principal parts of macro - control, are all got involved to some extent. Whatsoever, it is clearly beyond disputation that the power relation and formation between central government and government departments is set as the centre of focus.

Generally speaking, this paper can be divided into three parts, which are theoretical basis, subjects of power and power configuration, and the legal rectification on central macro - control power configuration ( hereinafter referred to as legal rectification) respectively. There are in total five chapters contained. The first chapter alone stands as the first part, defining and clarifying the fundamental issues of central macro - control power configuration. The second part, i. e. the part talking about subjects of power and power configuration consists of the following three chapters, and it is also the main body of this paper. Naturally, the fifth chapter is the last part, its discussion about legal rectification can be regarded as supplement of the second part, focusing on legalization of power configuration. Introduction about key point and the logical tread of each part are unfolded as follows.

Part one, i. e. the first chapter, is the theoretical basis, generally introducing the central macro - control power configuration. Specifically speaking, it contains defining about the macro - control power configuration, historical description about macro - control performance and power configuration in our country, and the theoretical foundation according to which the central macro - control power configuration is implemented. On the basis of making definitions about basic terms related in this research, which act as the foundation part, macro - control performance at different stages and changes of power pattern are analyzed. What is more, this paper explores the theoretical foundation of the central macro - control power configuration from the practical basis and the theoretical foundation at the same time. During this part, the focus is placed at defining about the macro - control power



configuration, and the theoretical foundation according to which the central macro - control power configuration is implemented. In concrete words, as for the aspect of basic concepts, a advance by degree analysis and defining is provided in sequence of macro - control, macro - control power, and macro - control power configuration. Due to the fact that the conception of macro - control has long been disputed and fuzzy, the combined analysis is made in accordance with different contexts. Understanding about macro - control power, methodology of applying this concept, and the applying intention will be reflected through analysis of the multi - power proposal in varied positions. Furthermore, the hierarchical defining about distribution from dimensionalities of procedure and dynamism is not merely aimed at the concept itself, but also set as the tone for argument formation in initial sense. In other words, distribution under this topic contains not only the already achieved shared connotation of power static distribution, but with a much broader sense, i. e. there are coordinate mechanism and cooperation of variability, flexibility, and adaptability. As for aspect of historical description, six stages of micro - control in our country and the micro - control in face of financial crisis are all illustrated, thus summarizing the policy background, control measurements and performance, and power pattern evolution in each period of time. Through the above mentioned reviewing, power configuration with Chinese characteristics and the essential experience are screened. As for aspect of theoretical foundation, the reason why the central formulation is taken as the discussion scope is given in the first place, explaining the connotation of central authority referred to and offering basis to define the field of vision in this paper. In the next place, following the abstracted logical chain in real terms, i. e. complexity of macro - control asks for plural of power, and the plural of power of macro - control is in need of division between subjects, and conflicts of power operation under such division calls for harmony and systemization, from our country's macro - economy features to deduct the actual demand of power configuration. Again, the central macro - control power configuration is the kind of relation arrangement and handling