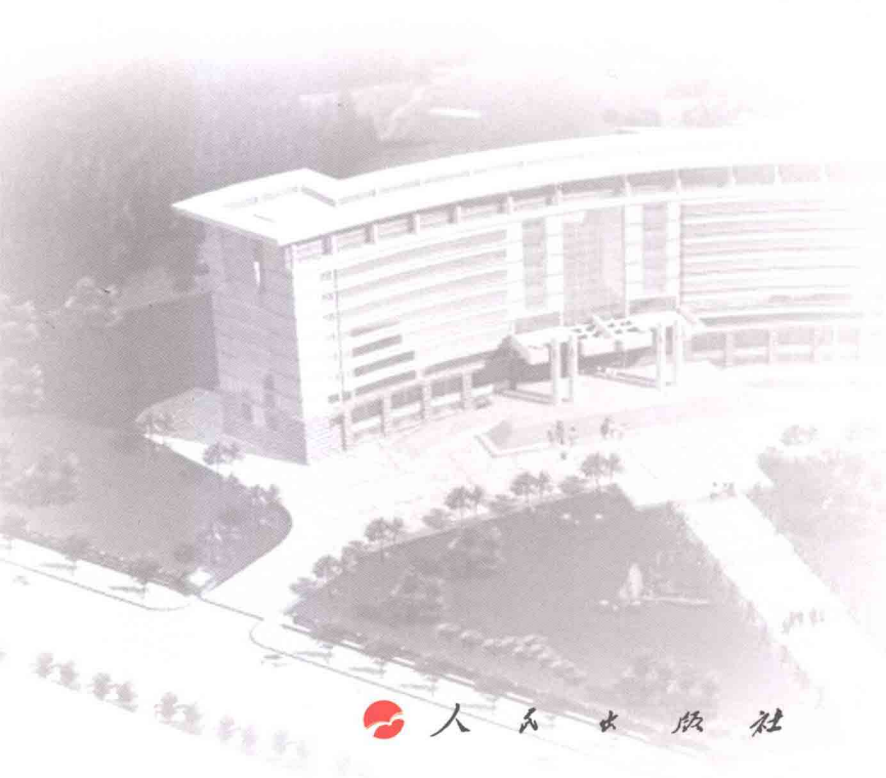


转型

ZHUANXING SHI QI HONGGUANTIAOKONG ZHONG
ZHENG FU XINYONG JI QI FA ZHI BAOZHANG YAN

时期宏观调控中的政府信用
及其法治保障研究

王新红 著



人民出版社

转型时期宏观调控中的 政府信用及其法治保障研究

王新红 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

转型时期宏观调控中的政府信用及其法治保障研究/王新红 著.

—北京:人民出版社,2011.5

ISBN 978-7-01-009819-7

I. ①转… II. ①王… III. ①国家行政机关-信用-研究-中国②社会主义法制-研究-中国 IV. ①D630.1②D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 062956 号

转型时期宏观调控中的政府信用及其法治保障研究

ZHUANXING SHIQI HONGGUAN TIAOKONGZHONG DE
ZHENGFU XINYONG JIQI FAZHI BAOZHANG YANJIU

王新红 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21.25

字数:314 千字 印数:0,001-2,500 册

ISBN 978-7-01-009819-7 定价:42.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

序

王新红是一位长期从事经济法学教学和研究的教授,在工作中深切感到,要提升经济法学的教学和研究水平,使经济法学的研究能更好地服务于中国的经济体制改革和经济建设,必须学习和研究经济学。2005年他进入福建师范大学理论经济学博士后流动站从事博士后研究工作,这体现了其作为学者的责任感和从事跨学科研究的勇气。作为他的合作导师,我们共同选定信用问题这一经济学和法学共同关注、而现实社会生活又迫切需要解决的问题作为其研究方向,并最终确认其选题为“我国转型时期宏观调控中的政府信用问题研究”。经过几年的努力,一部30万字的书稿终于完成并即将付梓。我感到由衷的高兴,并借这个机会谈谈我的读后感。

一

在市场经济条件下,信用首先是经济问题,或者更准确地说,信用本质上是一个经济问题。从《资本论》中的信用理论来看,马克思对信用的理解更多地侧重于经济角度。信用所反映的关系,不仅是社会关系,更重要的是经济关系。马克思在《资本论》中论及简单的商品交换时,就已经指出在物的外壳下所掩盖的人与人的关系,包括信用关系:商品交换得以实现,必须是“一方只有符合另一方的意志,就是说每一方只有通过双方共同一致的意志行为,才能让渡自己的商品,占有别人的商品……这种具有契约形式的(不管这种契约是不是用法律固定下来的)法的关系,是一种反映着经济关系的意志关系。这种法的关系或意志关系的内容是由这种经济关系本身决

定的。在这里,人们只有彼此只是作为商品的代表即商品所有者而存在”^①。由此可见,信用反映的是商品交换过程中人与人的关系。

西方经济学对信用的理解也多从经济的角度出发。从历史上看,在西方人的观念中,契约是神圣不可侵犯的,因为契约是上帝同人类所签订的,具有神圣性、强制性和义务性。随着商品经济的发展和对外贸易的扩张,契约关系在社会关系中逐渐占据主导地位,契约成为社会存在的基础。这就推动了以履行契约为核心的信用关系的发展,为西方建立信用体系和信用制度奠定了坚实的基础。换言之,在西方国家,信用之所以是一个经济范畴,是商品交换和贸易发展使然。因为在交换过程中制定了一些规范,“在上述规范内完成的行为得到认可并产生效力,而这种认可具有公共信用性质。”^②显然,信用作为履约而获得的认可和信任是来源于经济活动,为经济服务;而经济活动却不能从道德中产生,为道德服务。从现实生活中看,在西方特别是美国,信用是作为商品在市场上大量生产、销售的,把与信用有关的信息加工成信用产品,卖给需求者,使正面信用积累成为扩大信用交易的动力,负面信息传播成为约束失信人的震慑力,从而形成市场经济运行机制的重要组成部分,也使人们的借贷理念、信用风险的理念、消费理念、破产理念等与信用制度密切联系的理念发生历史性的演变。如果把信用作为市场经济范畴的话,就会实现经济和道德的良性循环,即随着信用这种特殊商品交易规模的扩大,会逐步形成现代信用制度;而现代信用制度又会催生出崭新的信用理念;崭新的信用理念会产生对信用产品的即期需求和潜在需求;对信用产品日益增长的需求会引起整个社会对失信者的鄙弃和惩戒;整个社会形成的公众信用态度要求相应的信用交易的秩序;信用交易规范的市场秩序会形成新的市场体系和现代营销方式。

信用问题其次是法律问题。现代信用的产生和发展,是与契约和法律相联系的。随着市场经济的发展和商品货币关系的普遍化,人们之间的经

① 《资本论》第1卷,人民出版社1975年版,第102—103页。

② 郑强:《合同法诚实信用原则研究》,法律出版社2000年版,第46页。

济交往日益频繁和复杂,交易常常是跨地域、跨国度、跨文化进行的;交易的对象往往是从未谋面的陌生人,传统的、重复的人情式交易日益被非重复式、非人情化的交易所取代,于是,以法律为保障和后盾的契约信用关系也就应运而生。契约信用的特点:一是要求具体而明确,往往伴有量化的指标来衡量信用行为的实现程度;二是约束机制硬化,主要借助于法律权威监督和保护,信用遭到破坏时,对责任者要实施惩罚和要求其赔偿损失;三是作用范围广泛,突破了血缘和地缘的限制,成为不同地域人们经济往来的重要纽带,所以,契约信用是一种普遍主义的信用;四是它的目标在于实现双方利益的平衡,保持社会的稳定和协调发展。

政府是否履行职责、商人是否兑付承诺,仅靠道德的内在约束是不够的,还必须依靠法律的外在强制力,法律的约束是信用行为的第一约束力。尽管道德约束对信用行为主体的约束也是必要的,但在市场经济条件下,在人追求经济利益的内在驱动下,道德信用作为维系一切经济活动的纽带,是极其脆弱、极易断裂的,有可能导致整个信用体系的崩溃和整个社会经济的瘫痪。而法律约束的强制力,是社会经济健康运行的基本保证。任何一个国家、地区和单位,信用行为出现问题,一个重要的原因是法律的弱化、法律的虚设和法律权威的丧失。

在处理信用关系中经济与法律的关系问题上,经济是第一位的,法律是第二位的。信用法律制度建设是围绕着经济信用进行的,为经济信用服务的。经济是法律的目的,法律是发展经济的手段。不能颠倒两者之间的关系。目前人们一致认为失信行为之所以如此猖獗,原因之一是缺乏专门的信用管理法律和信用管理制度,对失信行为的处罚力度小。这固然不错,但是很少有人认真地思考为什么改革开放30多年来我国还没有一部专门的信用管理法律?重要的原因之一就在于我国对信用的理解仍停留在传统的道德范畴上。这样一来,在立法上,信用精神的体现和对信用行为的规范就散见于各种法。随着市场经济的发展,信用由原来的道德概念发展为经济概念,反映的主要是一种经济关系,就不能对原有的法律法规进行修修补补。因为这种“头痛医头、脚痛医脚”的作法,只会导致此法与彼法矛盾,使

法制缺乏稳定性和明确的预期,为执法带来困难,为失信行为和现象提供生存的空间。因此,必须把信用问题首先理解为经济问题,适时地制定出反映这种经济关系的专门的信用法规及其具体条例,才能从根本上解决信用关系的无法可依、执法不严,也才能扭转和避免因新问题出来还仍然用老办法去处理的很不规范也很难从容行事的被动局面。总之,主要从经济角度来认识和理解信用,不仅能够很好地解决现实中的失信问题,而且还会形成新的信用道德观念以及促进信用法律法规的建立和完善。

王新红博士正确理解了法律与信用的关系,始终从经济的视角探讨信用问题。如,他在书稿中提出的“政府信用是政府的资源和财富”、“不是因为人们需要政府守信,政府就会守信……只有守信符合政府的利益时,政府才会守信”、“政府守信的条件包括信用能力和信用意愿两个方面,信用能力由经济条件决定,信用意愿由利益关系决定”等观点,都是从经济角度着眼。不仅如此,他还提出了法律本身的信用问题也是由经济决定的。人们通常将解决信用问题的办法落实到制度建设上,法律是最主要的正式制度,因此也就主要是落到法律制度上。以为有了法律就可以解决问题;面对法律不执行的问题,通常强调严格执法。但很少思考法律能不能真正解决问题,以及法律能不能真正得到执行。他的研究没有浅尝辄止,而是深入挖掘了其背后的利益关系:法律形成的过程是一个博弈的过程,是多种相冲突的利益相互妥协的过程,而不仅仅是一个学理推演的过程;当要求执行某项法律的力量不足以与反对执行某项法律的力量相抗衡时,法律往往成为“不可执行的法律”。

当然,本书稿也没有忽视法律在信用的培育和保护方面的作用,不仅第五章专门讨论了宏观调控中政府信用与法治的关系,而且在其他章节中,都有法律的影子。(1)对信用问题的阐述,是在从人治向法治转型的背景下进行的,法治对信用关系和信用行为产生重大影响;(2)提出了“合法性信用”的命题,合法性信用是最高层次的信用,丧失了合法性,也就失去了信用;(3)对信用机制的法律保障做了全面的阐述。

二

我在阐述社会信用体系建设时曾经指出：“政府信用是先导、企业信用是重点、个人信用是基础”^①18世纪法国的哲学家和经济学家休谟说过一句很有名的话：“不是国家毁灭社会信用，就是社会信用毁灭国家”，说明政府的信用是至关重要的。但在社会转型时期，政府失信的问题比较严重。因此，要强化政府信用，“加强政府自身信用建设，率先垂范。大力提高政府为人民服务的质量和效率。各级政府及其职能部门要依法行政，推行政务公开，深化审批制度改革，树立起良好的信用形象。”^②

王新红博士对我的上述观点作了进一步的发挥，并探讨了政府信用的动力机制问题。要使政府守信，必须站在政府的立场来思考，即政府在什么情况下会守信，并据此建立政府守信的激励和约束机制。从政府的立场看，只有守信符合政府的利益时，政府才会守信；因此，激励和约束政府信用行为的关键在于使守信成为政府的占优战略。法治为激励和约束政府行为提供了手段和保障。一方面，法治为政府信用提供规范的表现形式和保护机制，使政府信用以看得见的方式实现，增加政府的信用财富；使政府信用不受非法侵犯，保护政府的信用财富，从而使守信符合政府利益，激励政府守信。另一方面，法治对政府失信行为设置法律责任，加大失信成本，使失信行为不符合政府及其官员的利益，抑制政府的失信行为。

面对中国社会转型时期存在的严重的信用危机，政府是有责任的。这不仅表现在政府本身失信的问题上，而且表现在政府未能为培育企业信用、个人信用提供足够的激励；未能对企业、个人的失信行为给予及时、有效的惩戒。更为严重的是，政府在处理企业之间、个人之间及企业与个人之间的信用关系纠纷时，由于未能严格执法（如判决不执行）、公正执法（如违法判决失信者胜诉），将企业或个人的失信行为转化为政府失信。所以，社会信用体系的建构，政府信用建设是先导。但是，也不能将企业失信、个人失信

① 李建平：《关于建设“信用福建”若干基本问题研究》，《东南学术》2003年第2期。

② 前引李建平：《关于建设“信用福建”若干基本问题研究》。

的板子都打在政府身上,企业信用和个人信用都有自身的逻辑,不能等到政府信用建设好了再去建设企业信用和个人信用。本书稿用欧洲中世纪商人信用正是在政府信用严重匮乏、未能为商人的毁约行为提供及时、有效的制裁的情况下,依靠商业行会的力量自觉形成的这一典型事例,批判了将企业失信、个人失信都归咎于政府失信,以及没有政府信用就没有企业信用等极端观点。

三

宏观调控与政府信用的相互关系是一个十分重要却未引起关注的新问题。宏观调控是政府间接引导经济的发展,宏观调控政策要起到“四两拨千斤”的作用,政府信用是不可或缺的。如果人们不信任政府,就不会自觉接受政府宏观调控政策的引导,更有甚者,还可能逆宏观调控政策而行,从而使政府的宏观调控政策“失灵”。本书稿提出,宏观调控作用机理是宏观调控政策影响人们对未来经济发展的预期,人们根据自己的预期采取行动;政府信用是宏观调控效果的增函数等观点,很好地说明了以上问题。

宏观调控法治化是本书稿作者的一项重要主张。据我所知,经济学者很少谈及宏观调控法治化的问题,有人甚至认为宏观调控不可能法治化。本书稿详细、深入地阐述了宏观调控法治化的必要性和可行性,特别是就宏观调控法治化中的难点问题给出了解决方案,如提出赋予宏观调控法的足够的弹性,以适应转型期宏观调控灵活多变的特点,但同时也提出,“软法”要不断转化为“硬法”,社会转型过程就是一个“软法”不断转化为“硬法”的过程。

四

经济学在当代中国成了一门显学,这导致了部分经济学者的傲慢和偏见,他们不懂法学,却对法律指手画脚(如反对制定宏观调控法)。我推荐经济学的学者看看这本尚显稚嫩、或许还有错漏的书,它用经济学和法学两种语言描述了一个经济学者尚不熟悉的宏观调控法的世界,建构了一个宏

宏观调控、政府信用和宏观调控法互动的模型,指出宏观调控法治化不仅对于建设社会主义法治国家来说,是重要的;即使从经济学最关心的宏观调控的绩效来说,也是极其重要的。由于学科的藩篱,经济法学学者因为缺乏经济学知识,在宏观调控法这一最需要经济学支撑的法律领域,单靠他们的力量尚不足以推动宏观调控基本法的诞生,经济学学者,尤其是研究宏观经济学的学者,应当将此也视为自己的责任,和经济法学学者一起,共同推进宏观调控法治化的进程。

是为序。

李建平

(福建师范大学原校长、福建师范大学理论经济学博士后

流动站负责人、博士生导师)

2010年10月

前言

一

中国自十一届三中全会后,经济学成为显学,不断侵蚀其他社会科学的领地,学界将这种现象称之为“经济学帝国主义”,这多少反映了其他学科对经济学侵入的无奈和不满。但著名经济法学家漆多俊教授不这么看,他在其 1993 年出版的代表作《经济法基础理论》中写道:“一个出色的经济法学家,应该同时是一位够格的经济学家。拒绝研究社会经济,不懂得经济,则最多只能是半截子经济法学家。”^①漆先生的这一观点,我把它称为“经济学工具主义”。

漆先生此语揭示了学科之间的联系。由于人们时间、理性的有限性,学科的划分不可避免,学者们也因学科的划分而有研究领域的分工。但世界作为一个整体,组成部分之间的普遍联系并不会因学科的划分而丧失。因此,从学科划分的那一天起,就有了打破学科樊篱、将相关学科知识结合起来分析问题和解决问题的需求。“经济法是国家调节社会经济之法”^②,不懂经济学,不理解国家调节经济的基本原理,经济法的研究难以深入,这是中国经济法学研究踟躇不前、对中国经济体制改革和法治建设贡献不大的主要原因之一。

① 漆多俊:《经济法基础理论》,武汉大学出版社 1993 年版,第 278 页。

② 漆多俊:《经济法基础理论》第 4 版,法律出版社 2008 年版,第 66 页。

2005年,我来到福建师范大学工作,这里有著名经济学家李建平教授领衔的理论经济学博士后流动站,我又想起了漆先生上述关于经济学知识对于经济法学研究的重要性的至理名言,于是申请进入理论经济学博士后流动站学习。没有成为“出色的经济法学家”和“够格的经济学家”的野心,只想利用有利条件学点经济学知识,为中国经济法学的研究和经济法制建设尽点绵薄之力。本书就是在我的博士后出站报告的基础上修订而成的。

二

信用要求的是“言必信、行必果”,对政府来说,一是要做到令行禁止;二是要保持规则(政策、法律)的稳定性。但是,宏观调控讲究的是相机抉择、灵活多变。是相机抉择,还是坚持规则?已经是一个两难问题。但困难远不止于此,我们需要探讨的是转型时期的宏观调控中的政府信用问题,转型时期是一个动态、多变的时期,是一个“敢闯敢冒”的“试错”时期,不可能维持政策法律的稳定。因此,如果说成熟市场经济国家尚可以在相机抉择与坚持规则两者之间进行选择的话,那么,转型国家根本就不可能做到坚持规则。既然不能做到规则的稳定性,那么政府信用从何而来呢?本书试图为解决这一问题提出管窥之见。

首先,要破除对政府的迷信、盲信。市场经济是自由经济,更是责任经济,市场主体可以自主决策,但同时必须承担自己决策的后果。政府不是救世主,不能期待政府帮助解决一切问题,更不能期待政府对市场主体的自主决策承担后果。中国历史上有把国家兴旺、百姓富足的希望寄托在贤明君主、青天大老爷身上的传统,新中国实行的计划经济体制也在一定程度上强化了这种观念。政府大包大揽,人们自主意识和自我责任意识差。这样,政府就承受了太多政府能力范围之外的事,其最终结果是政府不能实现人们的期待,政府失信。建立政府信用要从不信任政府开始。由于能力和理性的局限,政府并不能干其想干的任何事情,当政府做出其力所不及的承诺时,即便政府有意兑现承诺,政府也是不可信的。况且,政府官员也是自利的经济人,也有机会主义的倾向,当践行承诺不符合政府或政府官员的利益

时,政府并不总是想兑现其承诺。因此,政府并不总是可信的,只有从不信任政府入手,建立各种激励和制约机制,才能使政府变得可信。

其次,宏观调控的基本特征是相机抉择、灵活多变,似乎与信用建立所需要的政策稳定不可调和。但事实并非如此,宏观调控是有规律可循的,宏观调控政策按照宏观调控的规律变动,是一种可以预期的变动,信用并不排斥变动,而是排斥没有规律的任意变动。当经济过热时,政府采取并坚决执行紧缩性的调控政策,当经济萧条时,政府采取并坚决执行扩张性的调控政策,均与人们的预期一致,人们就会对政府的宏观调控政策产生信任,宏观调控政策就是可信的,宏观调控中的政府信用得以建立。而一旦这种信用得以建立,只要政府发出宏观调控的信号,市场就可能自觉做出反应,只要政府的调控政策是正确的,市场的反应就会是符合政府希望的。不过,市场主体是自由的,按照各自的理解解读政府的宏观调控政策和判断经济形势,如果政府的判断是错误的,或者政府通过宏观调控所达到的目的并不符合市场主体的利益,市场也可能做出不同甚至相反的反应。这属于市场调节对政府宏观调控的纠偏或者再调节,并不影响政府信用。宏观调控政策是不是可信,不在于其是否变动,而在于其变动是否有规律的;不在于其是否正确,而在于其是否得到严格执行。

第三,转型时期,由于政府的宏观调控能力的局限,以及相关制度的不完善,宏观调控政策具有多变、变化没有规律、执行力差等特征。因此,转型时期的宏观调控政策可信性差。这是转型时期的政府在很多时候不得不重拾直接干预手段的原因。由于转型时期政府可供利用的资源有限,而一味地使用直接干预手段,又会回到计划经济的老路上,是不可行的。通过改善宏观调控中的政府信用来提高宏观调控能力才是正确的选择。宏观调控的法治化是改善宏观调控中政府信用的有效路径。改革开放三十多年,社会主义市场经济体制建设近二十多年,中国在宏观调控方面已经取得了很多可贵的经验,为宏观调控的法治化打下了坚实的基础。转型时期宏观调控法治化的基本内容包括:其一,宏观调控权的法治化,通过宪法和法律明确规定宏观调控权的归属,只有享有宏观调控权的机构才能进行相关的宏观

调控行为,防止其他政府机构任意干预经济导致的政府信用损害。其二,宏观调控方式和程序的法治化,将政府可以采用的宏观调控方式和宏观调控应遵循的程序明确写入法律,防止政府宏观调控权的滥用。其三,宏观调控措施执行的法治化,构建宏观调控措施执行的法律机制,追究相关宏观调控违法行为的法律责任,使宏观调控措施得以落实。通过宏观调控法治化的实现,宏观调控中的政府行为得到规范和指引,宏观调控的可预期性增强,必将大大提升政府信用。其四,宏观调控法应保持足够的弹性,并建立“良性违法”制度,以适应转型时期“试错”、多变的需要,并鼓励制度创新,避免法律僵化阻碍政府宏观调控的技术革新和制度创新。

早在2000年前后,中国经济法学界就开始呼吁制定《宏观调控法》,并形成了多份专家建议稿,但最终未能引起立法者的重视。本文的研究,希望能重新开启对宏观调控法治化的关注,并最终导致《宏观调控(基本)法》的出台。

三

一部著作的诞生,总是凝聚着许多人的智慧和力量。因此要说说感谢的话。我首先要表达对合作导师李建平教授深深的敬意和谢意!本人在福建师范大学理论经济学博士后流动站学习期间,得到了李老师的悉心指导和关怀,李老师的学识和睿智令我钦佩,其对关键问题的提点常常使我茅塞顿开。特别需要指出的是,本书的选题就是李老师的神来之笔。福建师范大学理论经济学博士后流动站的李建建教授、林卿教授、蔡秀玲教授在本人做开题报告和出站报告时,给予了指导;福建师范大学经济学院林子华教授给予本人诸多帮助;福建工程学院图书馆王华玉女士为本书写作提供了参考资料;福建师范大学法学院硕士生常燕亭、魏娜,本科生陈志标、施汉锋、赖金明为本书做了文字校对工作,并提出了一些建设性的修改意见;中国博士后基金、福建师范大学为本书出版提供了经费支持;人民出版社编辑陈寒节先生为本书的出版做了大量的编辑整理工作。在此一并致谢。最后但不是最不重要的,特别感谢爱妻任群英女士,在我因某种原因意志消沉、

准备放弃学业时,是她用深沉的爱重新唤起了我的勇气与信心,使我仍然能够在经济法学的学术之路上,虽然缓慢、但执著地前行!

目 录

序.....	1
前言.....	1
第一章 引论.....	1
第一节 选题的意义.....	1
第二节 马克思主义经典作家对信用、政府信用的论述	5
第三节 国内外研究的现状述评	10
第四节 本文的分析框架与创新点	12
第二章 基本范畴的界定	19
第一节 转型时期的界定	19
第二节 宏观调控的界定	29
第三节 政府信用的界定	38
第四节 本章小结	52
第三章 宏观调控原理及其与政府信用的关系	54
第一节 宏观调控权	54
第二节 宏观调控原理	71
第三节 宏观调控与政府信用的关系	86
第四节 我国转型时期宏观调控与政府信用关系的特殊性	92
第五节 本章小结	97
第四章 政府信用原理及其在宏观调控中运用	99
第一节 政府信用的构成要素	99
第二节 政府守信的条件.....	111
第三节 宏观调控中政府守信的条件.....	122

第四节 本章小结·····	130
第五章 宏观调控中政府信用与法治的关系·····	132
第一节 政府信用的法治保障·····	132
第二节 政府信用对法治影响·····	145
第三节 宏观调控中政府信用与法治的相互关系·····	151
第四节 本章小结·····	158
第六章 宏观调控中的政府信用能力建设及其法治保障·····	160
第一节 转型时期宏观调控中政府信用能力的缺失·····	160
第二节 有限政府与政府信用能力·····	164
第三节 透明政府与政府信用能力·····	176
第四节 国家预算与政府信用能力·····	184
第五节 本章小结·····	193
第七章 宏观调控中政府信用意愿制度建设及其法治保障·····	194
第一节 转型时期宏观调控中政府信用意愿的缺失·····	194
第二节 宏观调控法治化与政府信用意愿·····	198
第三节 规则执行机构改革与转型时期宏观调控中的政府信用意愿·····	217
第四节 非政府组织建设与宏观调控中的政府信用意愿·····	232
第五节 本章小结·····	239
第八章 宏观调控中地方政府信用制度建设及其法治保障·····	241
第一节 宏观调控中地方政府与中央政府的博弈及其对政府信用的 影响·····	241
第二节 地方政府竞争与宏观调控中的地方政府信用·····	259
第三节 地方财政收入与宏观调控中的地方政府信用·····	274
第四节 政绩评价标准与宏观调控中的地方政府信用·····	287
第五节 本章小结·····	296
第九章 结论与展望·····	298
参考文献·····	311