

现代法学前沿问题研究丛书

宏观调控法律制度研究

Study on Legal System of Macro-regulation

刘定华 肖海军 等著

人民法院出版社

现代法学前沿问题研究丛书

宏观调控法律制度研究

刘定华 肖海军 等著

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

肖海军 陈丽华 刘胜兰

曾辉 宋瑾篱 刘定华

董岚 蒋安

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宏观调控法律制度研究/刘定华,肖海军等著. - 北京:人民法院出版社,2003.1

ISBN 7-80161-488-7

I. 宏… II. ①刘…②肖… III. 宏观调控-经济法-研究-中国 IV. D922.291.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 005322 号

宏观调控法律制度研究

刘定华 肖海军 等著

责任编辑 林志农 刘延寿

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里(亚运村)安园甲 9 号(100101)

电 话 (010)65290562(责任编辑) 65290516(出版部)
65290558 65290541 65290543(发行部)

网 址 [www. courtpress. com](http://www.courtpress.com)

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5

字 数 479 千字

印 张 16

版 次 2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-488-7/D·488

定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装,请与出版社联系调换)

前 言

由传统计划经济时代的计划管理过渡到社会主义市场经济条件下的宏观调控，是我国经济体制改革中的一项重要主题。宏观调控实质上为政府对市场自发的、第一次调节之后所实施的第二次有目的、有计划的调节，其方式、手段与传统计划管理手段有根本区别，其作用和功效又是市场调节、道义调节本身所无法替代的。

我国政策上使用宏观调控始于 20 世纪 80 年代初对传统计划体制的适度改革，1987 年 10 月中共中央十三大政治报告明确提出“逐步健全以间接管理为主的宏观调节体系。”1989 年 11 月，中共中央十三届三中全会形成决议，提出“进一步深化完善各项改革措施，逐步建立符合计划经济与市场调节相结合原则的经济、行政、法律手段综合运用的宏观调控体系”。1992 年 10 月，中共中央十四大政治报告从社会主义市场经济体制的角度对宏观调控的职能和作用进行了重新的定位。1993 年 11 月，中共中央十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》，明确提出要“转变政府管理经济的职能，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系，保证国民经济的健康运行。”并确定宏观调控的基本任务是“保持经济总量的基本平衡，促进经济结构的优化，引导国民经济持续、快速、健康发

展，推进社会全面进步。”1997年9月中共中央十五大政治报告、2002年11月中共中央十六大政治报告，均对宏观调控的基本目标、手段、结构等进一步作出了符合市场经济发展和国民经济运行需要的阐释。宏观调控随着经济体制改革层面的深入和领域的拓展而被不断赋予新的职能和内涵，因而宏观调控始终是我国经济体制改革和国家经济生活中的重要课题。

法学界对宏观调控法的研究也经历了一个从冷到热、从非理性到理性、从政策注解到学理研究、从法的体系构建到立法动议的过程。20世纪80年代的研究带有明显的注释法学倾向，至20世纪90年代，法学界对宏观调控的研究开始深入到其价值、功能、权力运行等深层面问题，问题的研究具有明显的针对性。从2000年开始，法学界把注意力集中于宏观调控立法层面的研究，从2000年11月至2002年10月，有关宏观调控立法和理论方面的全国性研讨与学术交流会有近20次，学者们对宏观调控的研究不仅在层次、领域方面有了根本性的突破，而且从方法、手段、研究视角有了质的飞跃，宏观调控领域的研究成果不断涌现，学者们自发起草的多个《宏观调控法》民间建议稿也相继出台，这不仅表明宏观调控的理论研究已臻于成熟，而且开始对国家立法层面产生影响。足见，宏观调控及宏观调控法本身是一个融政策、学术、立法于一体的现实课题，对其进行深入研究不为多余而实属必要。

《宏观调控法律制度研究》是湖南省十五重点建设

学科——湖南大学法学院“经济法学学科点”的子项目和阶段性成果。本书从宏观调控法原理、经济总量调控法律制度、产业政策调控法律制度、财政调控法律制度、税收调控法律制度、金融调控法律制度、专业经济手段调控法律制度和宏观调控程序法律制度八个方面，对宏观调控的基本理论和法律体系进行了探讨和论证，书中许多观点和立论不一定正确，只是期望以此抛砖引玉，以共同推进宏观调控法理研究的不断完善和成熟。

作者谨识

2002 年 11 月

目 录

第一章 宏观调控法基本原理	(1)
第一节 经济发展中的市场调节与国家调控	(1)
一、市场经济发展中的市场调节及其缺陷.....	(1)
二、国家对经济发展的调控与干预.....	(6)
三、国家对经济调控的基本途径	(10)
第二节 宏观调控法的定位及功能	(13)
一、宏观调控法及其调整对象	(13)
二、宏观调控法调控利益的属性及具体层面	(24)
三、宏观调控法的功能与作用	(31)
第三节 宏观调控法的制度与理论基础	(38)
一、宏观调控法的制度基础	(38)
二、宏观调控法的经济学理论依据	(43)
三、宏观调控法的法学理论基础	(49)
四、宏观调控法的政策基础	(51)
第四节 宏观调控法的调整原则及方式	(58)
一、宏观调控法的调整原则	(58)
二、宏观调控法的调整方式	(66)
三、宏观调控法的调控层面	(69)
第五节 宏观调控法体系的构建	(73)
一、关于宏观调控法体系构建的不同观点及评析 ...	(73)
二、从重构现有经济法体系看宏观调控法 体系的定位	(83)
三、宏观调控法体系构建的基本理论	(88)
第六节 宏观调控法律关系	(96)

一、宏观调控法律关系的基本特征	(97)
二、宏观调控法律关系主体	(100)
三、宏观调控法律关系的内容	(106)
四、宏观调控法律关系的客体	(114)
第二章 经济总量调控法律制度	(117)
第一节 计划法律制度	(117)
一、计划调整及其调整层面	(117)
二、计划立法模式及我国计划立法现状	(125)
三、我国计划法律制度的基本内容	(134)
四、计划的事后评估和法律救济	(140)
第二节 统计法律制度	(149)
一、统计及统计法	(149)
二、统计立法模式与我国统计立法现状	(151)
三、我国统计法律制度的基本内容	(155)
第三节 国际收支平衡法律制度	(161)
一、国际收支平衡调控与法律调整	(161)
二、外贸管理法律制度	(169)
三、外汇管理法律制度	(180)
四、外债管理法律制度	(186)
五、外资调控法律制度	(191)
六、境外投资调控法律制度	(199)
第三章 产业政策调控法律制度	(208)
第一节 产业政策法律制度	(208)
一、产业政策及产业政策立法	(208)
二、产业政策法的具体制度	(222)
三、产业政策调控的基本手段及方法	(232)
第二节 投资政策法律制度	(235)

一、投资政策法概述·····	(235)
二、投资政策调控的基本手段·····	(240)
三、投资程序管理及投资法律责任·····	(245)
四、民间投资需求的启动·····	(255)
第四章 财政调控法律制度·····	(259)
第一节 财政调控法总论·····	(259)
一、财政及其基本职能·····	(259)
二、财政调控立法模式及其借鉴·····	(264)
三、财政管理体制及其立法完善·····	(271)
第二节 预算法律制度·····	(277)
一、预算法概述·····	(277)
二、预算管理体制·····	(279)
三、预算管理程序·····	(283)
四、国家预算监督及预算法律责任·····	(290)
第三节 国债法律制度·····	(295)
一、国债与国债法·····	(295)
二、国债的分类及我国国债法律制度的发展·····	(297)
三、国债法律制度的基本内容·····	(301)
第四节 财政转移支付法律制度·····	(310)
一、财政转移支付制度概述·····	(310)
二、国外财政转移支付制度的启示·····	(313)
三、我国财政转移支付制度的完善·····	(318)
第五章 税收调控法律制度·····	(326)
第一节 税收原理及税法概述·····	(326)
一、税收的概念和特征·····	(326)
二、税收的体系·····	(328)
三、税法的概念和构成要素·····	(331)

第二节 税收对经济的影响及其税收调控·····	(336)
一、税收的职能与税收对经济的影响·····	(336)
二、税收调控及其在宏观经济调控中的作用·····	(342)
三、税收调控的局限性·····	(346)
四、税收调控与税收中性·····	(349)
五、我国税收调控问题分析·····	(351)
第三节 我国税收调控法律制度·····	(353)
一、流转税法律制度·····	(353)
二、所得税法律制度·····	(370)
三、资源税法律制度·····	(380)
四、财产税和行为税法律制度·····	(383)
五、税收征收管理法律制度·····	(385)
 第六章 金融调控法律制度·····	 (394)
第一节 金融调控的法律运行机制·····	(394)
一、金融调控及其功能·····	(394)
二、金融调控的对象及基本手段·····	(396)
三、金融调控的法律调整·····	(397)
第二节 中央银行法律制度·····	(399)
一、中央银行及其基本职责·····	(399)
二、我国中央银行法律制度·····	(403)
三、中央银行对金融的监管·····	(413)
第三节 政策性银行法律制度·····	(416)
一、政策性银行的定位·····	(416)
二、政策性银行的调控职能·····	(419)
三、政策性银行的调控手段和具体业务范围·····	(420)
 第七章 专业经济手段调控法律制度·····	 (423)
第一节 价格法律制度·····	(423)

一、价格决定机制与市场经济·····	(423)
二、价格立法模式及我国价格立法的现状·····	(424)
三、价格法律基本制度·····	(426)
四、价格监管法律制度·····	(438)
第二节 会计法律制度·····	(441)
一、会计法及其基本调整功能·····	(441)
二、我国会计法律制度的基本内容·····	(444)
三、我国会计法律制度与国际接轨的立法思考·····	(449)
第三节 审计法律制度·····	(452)
一、经济审计及其基本功能·····	(452)
二、审计的对象及其审计内容·····	(454)
三、审计的程序及其法律责任·····	(455)
四、现有经济审计法律制度的立法完善·····	(457)
 第八章 宏观调控程序法律制度·····	(459)
第一节 宏观调控程序概述·····	(459)
一、宏观调控程序法基本原理·····	(459)
二、宏观调控程序法的基本原则·····	(468)
三、宏观调控程序规范体系的构建·····	(474)
第二节 宏观调控程序法的具体内容·····	(475)
一、宏观调控决策程序法的立法規制·····	(475)
二、宏观调控实施程序的法律規制·····	(480)
三、宏观调控行为对相对人利益损害的法律救济 ·····	
·····	(483)
四、国家立法与司法对国家宏观调控 监督的法律思考·····	(492)
 后 记·····	(500)

第一章 宏观调控法基本原理

第一节 经济发展中的市场调节与国家调控

经济涉及到特定社会及制度环境下，以一定的组织和手段对既有、恒定、有限的生产要素在各部門、各行业和不同地域进行合理配置和充分利用，以期满足人们的各种生产或生活需要。在经济的发展过程中，从远古时代最早的采集、渔猎经济到后来的自然经济（以农业、牧业为主的经济形态），从传统的手工业经济、小商品经济发展到现代高度发达的市场经济，生产要素的组合、配置、利用，始终受制于市场机制的调节、道义力量的制约^①和国家公权力的调控。特别是在现代经济发展中，市场调节和国家调控，作为经济发展过程中的两种主要调整方式和调整层面，贯穿市场经济运行过程的始终。

一、市场经济发展中的市场调节及其缺陷

建立现代的社会主义市场经济体制，是我国经济体制改革中的重要主题，也是自十四大以来执政党最为基本的执政纲领。现代市场经济作为相对于计划经济而言的经济形态，是指以市场调节为主的方式来配置和利用现有有限的人力、智力、物力和财力等经济资源以满足人们的各种需求和欲望，通过市场来组织和分配生产要素、自然资源、收入的经济形态。市场经济是商品经济

^① 厉以宁：《论习惯与道义的调节》，载《光明日报》1997年6月23日第7版。

高度发展、不断完善和无限扩张的产物，是现代经济发展不可超越的阶段。

古典经济学家认为，人是一种以追求利益为行为目的的利己的经济人，基于厂商（生产者、经营者）和居民（消费者）的利益最大化和效用最大化目标的需要，通过竞争机制和价格机制以实现生产要素在生产者、经营者之间的配置，并以厂商利益、利润的最大化达到满足居民的消费效用、幸福最大化的要求。因此，从微观市场经济的运行过程中，以市场需求与供给的价格决定机制为基础，从消费者行为理性最大化，厂商的生产、成本与收益过程严格按照利润、效益最大化原则，在价格均衡^①、厂商均衡、分配均衡等市场机制的作用下，生产要素能自由地、自觉地流向经济社会中效益最高的地方、部门、行业，整个经济社会也就是为了能够接受这种生产、安排并愿意通过消费以承认生产者经营成果的居民而生产。如此，市场以价格机制这一“看不见的手”，能有效地实现经济资源在不同行业、部门、地区的配置和经济结构性的调整。

市场调整作为市场经济运行和发展过程中的基础手段和主要调节方式，具有如下一些基本特点：

1. 市场行为的自由性

自由性即市场调整是市场主体（厂商、居民）在充分自由、自立的前提下所进行的理性经济行为。这一自由性又表现在以下几个方面：（1）作为市场主体进行市场交换、交易的客体——生产要素（土地、资本、劳动力、管理等）能够在不同市场上自由地流动，特定政府或制度，对其不进行限制或限制程度较低；（2）市场主体能够按照自己的利益最大化进行自由的市场决策，

^① 从微观经济学理上分析，均衡价格是指一种商品需求与供给相等时的价格，这种价格往往是通过供求双方的多次竞争过程自发地形成的。参见梁小民编著：《西方经济学教程》，中国统计出版社 1993 年版，第 42—44 页。

以参与自由的市场交换；(3) 整个市场交换制度是由各个独立的市场主体在自主、自愿、自由的竞争和交易过程中自发形成的。

2. 市场主体的利益目标的最大化

市场行为利益最大化是指在市场决策和市场竞争过程中，无论生产者、经营者，还是消费者，均遵循以最少的成本和支出以获取最大的效益和效用，并以之指导自己的行为，整个市场秩序和市场关系就是市场主体利益最大化准则指导下之理性决策的结果。其基体表现为：(1) 生产者、经营者从事市场交换是以实现资本成本的最小达到利润的最大，即利润最大化。(2) 消费者介入市场是试图以最小的支出以获取最大满足，即消费效用的最大化。(3) 生产要素则按照厂商和消费者的利益最大化原则，被安排到能够产生最大经济效益的生产部门、行业和地域。这样通过利益最大化原则的指导和具体的市场制度安排，能够形成合理的市场秩序和市场关系。

3. 市场调节手段的价格性

市场调节手段的价格性，即市场调节是市场主体在进行市场决策和市场交换过程中，在价值规律的作用下，在价格机制运行过程中产生的价格信号的制约下，自发地组织和安排自己的生产和消费。(1) 价格信息因反映市场需求、供给的状况，直接影响市场需求与供给的均衡，价格机制直接调节着宏观市场。(2) 价格信息直接引导着厂商和居民这两大市场主体的行为，厂商、居民的利益最大化目标具体是在特定价格信号的指导下完成的，价格机制又自发地实现了市场微观结构和具体市场行为的调节。

4. 市场调节时效的被动性

市场调节是以价格机制以及供求关系的变动来实现生产要素的合理配置，市场主体往往是根据市场价格的信号作出判断，然后作出理性的市场决策行为。但是市场价格信息往往是先期市场供求关系和市场竞争的一种结果，市场主体在选择自己的特定市场行为时，往往带有让市场价格牵着走的被动性。

市场调节基于市场主体的自愿,在人们利益最大化目标的驱动下,以价格机制为主要调节手段,有规律性地指导着市场主体(厂商、居民)的市场交易行为,它在调动市场主体的积极性、创造性,激活市场主体的内在潜力,促进生产要素的合理、有序流动与经济资源优化配置,推进经济发展和国民财富总量的增长,无疑有其不容质疑的基础性作用。正如《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出,“建立社会主义市场经济体制,就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”^①

然而,市场调节手段以及由市场调节形成的市场机制本身也非万能,也有其本身的局限性,这一点如果说在早期的自由资本主义竞争时期还处于隐性的话,那么随着市场经济的不断发展和无限扩张,市场调节机制的这种局限性则已十分明显^②。这一明显的缺陷表现在以下几个方面:

1. 市场竞争本身的不完全性破坏着市场机制的内在调节功能

市场竞争是市场活动的重要制度形式,自由、平等、公平的竞争又是市场赖以存在和持续发展的基础性条件。然而,市场竞争一方面导致生产要素越来越集中到一个或极少数生产者、经营者手里,造成生产的垄断和集中,这种无限制的竞争形成的垄断和状态垄断,最终限制了竞争或者使竞争本身不复存在。另一方面,在利益最大化原则的驱使下,市场主体为了获得市场竞争优势,导致其竞争权利的滥用,于是不可避免地产生各种不规范、不正当、不道德的竞争等不正当竞争行为,不正当竞争行为本身

① 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,载《国务院公报》1993年第38号。

② 关于市场失灵或市场缺陷,国内学者对此有不同表述,如漆多俊先生撰写的《经济法基础理论》,把市场失灵概括为:“市场障碍缺陷”、“市场的惟利性”与“市场调节的被动性和滞后性”。参见漆多俊著:《经济法基础理论》,武汉大学出版社2000年第3版,第5—17页。

破坏着正常的竞争秩序和公平的竞争关系，从而抵消市场价格机制对市场供求关系的调整和自由的市场交易活动的发展，市场调节机制内在的调节功能和目标难以实现。

2. 市场调节机制的惟利性导致宏观经济的结构性失衡

在市场调节和价格机制的作用下，市场主体的经济行为总是按照利益最大化原则，从成本效益的角度进行权衡，因而作为单个市场主体（无论是作为生产者、经营者的厂商，还是作为消费者的居民均如此），总是试图以尽量少的代价获取最大化的效益或效用，特别是作为生产者、经营者的厂商，获取或追求最大的投资回报率或利润率，成为他们参与市场竞争的惟一动力和目的，这样在价格机制的作用下，资本等生产要素流向或集中于那些投资回报率高、利润率大的产业或部门，就是很自然的事了。而相反，那些社会效益比较明显，但经济效益较低或根本没有经济效益，或者投资大、成本高但投资收益极低或投资收益的回报周期长的行业或部门，则出现投资不足和生产要素的匮乏，因此，在单一市场价格机制的作用下，公共领域会出现明显的“市场失灵”，市场经济主体主观上在微观领域的利益最大化行为必然导致整个国民经济的部门、行业和地域的结构性失衡。

3. 市场调节的盲目性和滞后性会造成经济资源的巨大浪费

市场调节的被动性以及价格机制内在的时差缺陷，使市场主体一般只能被动地根据价格信息作出市场决策。但是由于市场信息本身的不完全性和每单一市场主体获得市场信息的不对称性，使其在市场交易过程中带有明显的盲目性，因此每一次市场价格信号的发出，都是对市场交易过程中的供需失衡的一种反映，而每一次市场供需均衡和价格均衡的形成，必然伴随着供大于求或供不应求等市场失衡的修正，在这一修正过程中，生产者、经营者盲目的投资行为形成的私人劳动，一旦不能及时地转化为社会劳动，就必然会造成生产的过剩和产品的大量积压，从而诱发周期性的经济危机，因此，市场调节每一次对供需双方和均衡价格

的大调整，都会造成经济资源的巨大浪费和大量生产要素的闲置。

4. 市场调节的结果存在明显的负面效应

(1) 市场调节是以市场竞争机会的公平为起点，但市场竞争的结果却是不公平的，而这一不公平的结果在效益优先、利益最大化原则的市场机制内部，本身不能得到解决，市场竞争中出现的失业、破产、贫困化、分配不公等不公平的制度消极面，只能抛给社会，留待社会去消化。(2) 市场竞争过程中单个市场主体的效益最大化导致的外部不经济，影响了社会可持续发展，尤其是大工业生产不合理开发自然资源形成的对生态环境的污染和破坏，已严重威胁人类本身的生存和社会的可持续发展。

市场调节机制所存在的上述四个方面的缺陷，充分说明，在市场经济的发展过程中，单单依靠市场调节机制，不能圆满地解决生产要素的有序流动、经济资源的合理配套与充分利用这一基本问题，无疑在充分发挥市场调节这一“无形之手”的调控作用的同时，利用政府公权力这一“有形之手”，加强对市场经济过程中的干预，是十分必要的。

二、国家对经济发展的调控与干预

从市场存在的缺陷来分析，国家对经济发展的调控与干预，是市场经济本身发展的内在要求。但是，国家对经济发展的调控与干预并非在市场出现缺陷之后才拥有的，管理、协调、干预国民经济的发展，是国家承担的经济职能的一种重要表现形式，它从国家产生以来就具备了。只是到了近代，随着大工业生产的发展和经济生活的日益社会化、规模化和国际化，政府代表国家对经济发展的调控、干预，无论从其涉及领域的广度，还是从措施手段的力度，均有所变化而已，综观近代以来的经济发展史，国家对经济发展的调控和干预按其方式和措施的强度和幅度不同，可以分为计划体制下的集权式管理和市场体制下的间接式国家干预两大类。我国是一个由典型的传统计划经济体制过渡到现代市