

城市经济改革研究丛书

论经济改革中的 法律 问 题

张志业著

中国经济出版社

城市经济改革研究丛书

论经济改革中的法律问题

张志业 著

中国经济出版社

责任编辑：刘允洲

封面设计：陈 乾

论经济改革中的法律问题

张 志 业 著

•

中国经济出版社出版

航天工业部印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

•

开本：787×1092 1/32 印张：4.5 字数：102千字

1985年7月第一版 1985年7月第一次印刷

印数：1—12,000册 定价：0.85元

统一书号：4395·20

丛 书 说 明

中央领导同志一再指示，当前我国正在深入进行的经济体制改革是一场革命。

正如任何一场革命一样，我国的经济体制改革也十分需要理论。尽管理论与实践并不一定齐头并进，有时实践还会走到理论的前面，例如前几年我国农村的改革便是如此。但如果我们不能对改革的实践加以理论上的研究，对今后的改革加以理论上的指导，那么实践的脚步也就会放慢，甚至停顿。

党的十二届三中全会的召开标志着我国的改革进入了以城市为重点的新阶段。城市改革与农村改革有着十分不同的特点。城市是大工业的集中地，是国家政治、经济、文化的中心，是原有体制的大本营。要对复杂的、有着内在联系的旧体制进行根本性的改革，离开经济科学、哲学、社会学的深入探讨，离开了古、今、中、外的比较研究，离开了各种观点和方案的百家争鸣，是不可想象的。如果说农村的改革要求社会科学工作者不断地拿出生动、新鲜的调查报告来不断推动改革的话，那么城市的改革仅此就远远不够了，它更需要大量的理论分析、学术探讨、方案比较以及思潮碰撞。

正是基于这样一种认识，我们在中国经济出版社和北京

经济研究所的帮助下，在多次的城市经济改革讨论会的基础上形成了编写、出版《城市经济改革研究丛书》的基本设想。

本丛书力图从实际出发，而不是从教条出发；

本丛书力图侧重理论探索，而不是他人编述的整理；

本丛书力图以立论取胜，而不以材料丰富为长；

本丛书力图风格多样，而不求体例上划一。

在近百选题中我们精选了二十余个选题，争取在1986年出齐。

必须说明的是，尽管丛书中的各个作者有着相同的倾向，近似的学术观点，尽管编委会安排的学术交流和编者、作者的切磋，消除了一些不同点和误解，深化了大家的认识，但各个作者仍有着对许多问题的独立看法。编委会本着百家争鸣、实事求是的态度将这些差异都保留在丛书中，在这些地方，这些独特的观点既不代表编委会的看法，更不代表其他作者的意见。我们相信读者将会喜欢这种做法。

探索不可能是完备的，唯其不完备才需要进一步的探索。如果本丛书的出版，能够引起各界的关心和批评，我们就会为能够推动改革所进行的理论探索有所贡献而欣慰。

丛书编委会
一九八五年六月

前 言

从1978年底党的十一届三中全会开始，经济改革的浪潮就逐渐冲击着我们国家的各个角落。现在看来，这仅仅是一场伟大而深刻的历史变革前夜所奏出的序曲。壮丽威武的“正剧”则刚刚开始。1984年12月召开的党的十二届三中全会，通过了《关于经济体制改革的决定》，其战略意义，其可预示到的对中国全部社会生活的冲击，不仅令国人瞩目，甚至连世界也感到“惊奇”（美联社语）。

同包括东欧一些国家在内的其它社会主义国家一样，这种改革是在长期以计划经济为主的传统体制前提下开展的。世界上已经有过多次失败的教训，为什么我们却如此充满信心？为什么我们已经稳步地取得了初战的胜利？为什么在我们的改革前途中没有败涂的预感？答案很明确，就是因为我们的党和国家，为这次改革充分作了准备，从政治、社会、经济，以至文化、艺术各方面，开动了与经济体制改革同步运转的机器，让改革深入到社会生活各层次中，让改革与每一个人民群众的切身利益挂起了钩。

其中，通过法律的改革，保证经济体制改革的成功，便是一个重要方面。党中央《关于经济体制改革的决定》不但

为我国社会主义经济建设描绘了蓝图，而且也法律适应经济规律、调整经济关系指明了方向——即法律再也不是单纯地成为镇压敌对阶级、维护统治阶级（不管是少数人，还是多数人）既得利益的专政工具了。中国的法律，将以一种崭新的面貌，与经济事业一样，同时成为调节和促进社会生产力发展的，不可人为制造或人为排斥的重要力量。

《关于经济体制改革的决定》中，以下这一段应该被认为具有历史意义的：

“经济体制的改革和国民经济的发展，使越来越多的经济关系和经济活动的准则需要用法律形式固定下来。国家立法机关要加快经济立法，法院要加强经济案件的审判工作，检察院要加强对经济犯罪行为的检察工作，司法部门要积极为经济建设提供法律服务。”

之所以说这一段具有历史意义，是相对于我们国家长期以来法制不健全，尤其是经济法制不适应经济发展的状况而言的。应该承认，从党的十一届三中全会以来，尤其是新宪法颁布以来，无论是立法、执法、守法，还是法制宣传的教育，都有了不同程度的加强。但是，从根本上讲，经济法制建设和经济司法工作，不但还有不少环节和方面与生产力的发展不相应，而且在经济法律基本理论的研究和探讨方面，也与迅速开展的经济改革不相适应。例如，在立法方面，过分地强调了要贯彻积极稳妥的方针，对有些急需的法律迟迟制定不了，跟不上形势的需要，致使有些经济工作无法可依。再有，某些经济法律已经产生，但仍然存在有法不依、执法不严的现象。这些现象，同样影响了我国经济的对外开放。有些外商不敢到中国投资，顾虑之一就是怕没有法律保

障。因此，很明显，如果法律方面的改革与经济体制的改革不能同步进行，那么，经济改革的这架巨大机器就会失去正常运转，经济改革的成果就无法得到保证。历史上已经有许多教训说明了这一点。

应该承认，对于法律应该反映客观的经济规律这一条，我们也是没有足够的认识。如果说，过去我们在搞经济建设中，忽视了许多客观存在的规律，如经济规律、价值规律、市场法则、依靠行政命令来指挥领导经济，使我们吃到了不少苦头，现在开始重视了运用客观经济规律来促进生产建设的发展，那么，在今天的经济体制改革中，对法律与改革的关系，以及法律规律与经济规律的同步运转作用，则到了必须正确认识和加以正确引导的时候了。

这就是促使本书作者对经济改革和法律改革之间关系进行讨论和探索的动机。这个题目既可以说大，也可以说小。说大，是因为它既涉及到经济改革，又涉及到法律的基本问题。说它小，是因为它仅仅讨论和探索经济改革中有关法律方面的一个专题问题。至于经济改革中的具体问题，和其它经济法律的基本内容，当不列为作者的论述范围。我们为什么要把这两者关系的问题作为本书的主要内容呢？这是因为，长期以来，我们对列宁关于保卫和组织社会主义经济，是社会主义法律的根本任务这个著名原则，只注意了它的前一面即保卫社会主义经济，而忽略了法律在组织社会主义经济方面的作用。即使指保卫，也只是从阶级斗争的狭义角度出发，与“专政”等同起来。因此，对如何加深法律在组织（或调节）经济方面的作用认识方面，长期以来是一个空白。近几年，这方面有了某些突破。不仅从理论上，而且在实践上，

人们已经普遍重视了法律对经济的调节作用。但是，伴随着经济体制改革的开展，法律如何通过相应的改革，促使经济体制的改革，却是一个新的课题。如果这个问题解决不好，仍然会使法律在“组织社会主义经济”方面成为一句空话。

我们国家目前仍然处在“百废俱兴”的盛世前夜，许多工作需要从头做起。本书涉及到的许多问题，例如关于经济法律中的立法、修改、废除等有关问题，关于经济司法建设中的若干关系问题，以及法律如何保护多层次经济成份的问题，都是经济改革中经常会遇到的现实问题。这些问题都还未被充分地讨论过。本书想在此方面尽锦薄之力，或许能对经济改革的深入发展有些作用，即便作用不大，还能起到“抛砖引玉”作用、以吸引更多的人讨论这个问题，引出更多更杰出的论著，回答和解决本书提出的问题。

目 录

第一章	历史的启示：改革即变法·····	(1)
第二章	一个不可避免的突破·····	(14)
一、	被遗忘了的基本规律·····	(14)
二、	突破的实质在于纠正历史偏见·····	(18)
三、	作用于经济的法律调整手段·····	(20)
第三章	法律：也是机遇和挑战·····	(25)
一、	改革向法律的挑战·····	(25)
二、	如何应付这个挑战·····	(28)
三、	要重点解决的若干法律问题·····	(34)
第四章	立法问题提出及其目标的确立·····	(39)
一、	明确的立法依据已经存在·····	(39)
二、	废、改、立——现实的需要·····	(44)
三、	经济立法中的若干原则·····	(53)
第五章	责任制在法律上的含义·····	(61)
一、	责任制的法律内容·····	(62)
二、	重要的问题是健全法人制度·····	(67)
三、	政企职责分开要有法律保证·····	(73)
第六章	违法和犯罪要有特定含义·····	(80)

一、规范是有特定形式和具体内容的·····	(81)
二、关于经济犯罪的若干问题·····	(88)
三、多层次对经济犯罪进行综合监督·····	(92)
第七章 经济改革和经济司法·····	(98)
一、“能够迫使人们遵守法规的机关”·····	(98)
二、经济司法的广泛含义·····	(104)
三、经济检察和审判的若干问题·····	(110)
第八章 全部问题在于法律要得到遵守·····	(120)
一、从立法到执法的统一性·····	(120)
二、保证法律在改革中的独立性·····	(121)
三、在变革中健全经济法制·····	(123)

第一章 历史的启示：改革即变法

经济改革，几乎出现在任何一个国家和任何一个兴衰变迁的时代。有意思的是，只要我们考察一下历史，便会发现，伴随着任何一次经济的变革，总是同时（甚至先于）出现了法律的变革活动。轰轰烈烈的经济变革，往往因为法律变革的成功或失败而决定着自己的最后命运。变法，就是贯穿在经济变革中的一条红线。

恩格斯指出：“在社会发展某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来，便成了法律。”

①从这段论述中可以十分清楚地看出，法律的产生不能仅仅从阶级斗争的需要方面去解释。实际上，它还适应着经济发展的需要产生的。迄今为止的人类三次社会大分工，其最后一次大分工所带来的后果就是促进了商业的发展，出现了直接以交换为目的的生产。在这种情况下，出现了金属货币即货币，由此又刺激了货币借贷、利息和高利贷。因此，形成了货币财富，并且出现了地方财富。由于贸易的扩大，货币、货币高利贷、土地所有权和抵押的产生，财富迅速地积聚和集中在少数人手里。这些，客观造成了同广大农村相对独立的最早意义上的城镇。也不能否认，无论是否这些城市有过

专门的人为分类和法律规定，这种最早城市的经济活动，有着自己独特的内容。现在当然谈不上在这些最早的城市中曾经进行过什么有历史意义的经济改革，但是，为了保护自己的既得利益，控制城市对广大农村经济命脉的影响，刺激“城市”内容的经济活力，奴隶主阶级是很懂得通过法律手段来调节和促进已经存在的经济关系的。人类自有阶级以来的最早法律，除了对奴隶的反抗进行最严厉的惩罚以外，事实上也有相当一部分是调整当时的经济关系的。这种调整，事实上也就是对业已进行并已相对完成的某些经济改革成果以认可和保证。

现在世界上公认为人类历史上出现最早的由古代苏美尔人发明的楔形文字法律（也被称为巴比伦法典）不能不说是与公元前二千年左右、生活在美索不达米亚或两河流域（即幼发拉底河及底格里斯河之间的地区）居民的政治、经济中心沿河北上移至巴比伦城有关。当然，目前巴比伦的楔形文字法律保存下来的并不多，但从已经发掘的资料看，巴比伦法律史料中除了刑事和一般民事法律外，还有大量有关契约、商业、债务承担、收据、财产清单等方面的法律或案件。这不能不说是最早的经济法律活动。在美索不达米亚各民族中，大量存在的现象是契约行为，其中包括互换、买卖、借贷、存款、保证等。“例如，为了取得赊买（卖）的效果，买主或卖主依靠法律上的拟制：即在买主未付清价款前系作为将标的物‘借给’买主或‘寄放’在买主那里。反之，当买主已为一项将来交货的买卖付清款项，卖主可被认为是这项财产的暂时‘租用者’或被认为是基于‘租借’而保留这项财产。”②

当然，不仅楔形文字类的巴比伦法，还有埃及法、希腊法，罗马法，都是古代曾获较高成就的法律。这些法律成就的产生，都同当时社会进行经济变革分不开的，尤其是与当时城乡分离、城市形成相对独立的经济现象分不开的。以希腊法和罗马法为例，如果没有当时业已产生的希腊城邦和适应地中海通商而形成的罗马中心城市，那么，很难设想希腊法律和罗马法律会有如此之多的经济内容。希腊城邦和罗马中心城市，可以说是在希腊法律和罗马法律改革的前提下形成的，而现在被人们认为的完整的希腊法和罗马法，更是希腊城邦和罗马中心城市经济改革的最终结果。以罗马法为例，出现了最早的法人规定。当然，从严格意义上说，罗马法还没有形成一个法律人格（即一个享有权利和承担义务的实体）。但在实际上，罗马法明确赋予某些集体以特定的权利和能力，而这些权利和能力，又主要是从事经济方面的活动（也包括政治等方面）。根据目前已经掌握的资料表明，罗马法的法人规定主要有四种：“一，地方自治团体（即公民团体，原系被征服城市的公民团体，后者是其它的地方性团体和公民团体），此种团体已经拥有担当于法人的权力。例如，收受财物的权力和订立契约的权力等。……二，罗马公民团体，这种组织可以集体地获得财产，订立契约或被指定为继承人，此种财产包括国库财产；三，社团，即为一定的目的所设立的私人会社，例如，手工业或商业行会、埋葬社，专门从事宗教活动的团体等。……四……（法律）把慈善基金视为‘康采恩’，财产可以赠与，或立遗嘱赠与，作为某种慈善救济之用。”③

当然，由于国外古代法律资料的缺乏，人们还无法更清

晰地看到法律变革与经济变革关系的具体联系，但是，至少可以看出的是，法律已经不是仅仅同阶级斗争联系在一起，而是更大量地同经济变革联系在一起，没有法律上的变革，也就没有经济上的成功变革；没有经济上成功的变革，也不会有法律的最后形成和完善。从古代巴比伦法律、希腊法律，罗马法律以后，欧洲国家先后经历了封建社会的变革，资本主义社会的变革，随着每一次变革，都产生了一些较有影响的法律思想和法律原则。但是，如果我们需要研究中国目前经济体制改革中所涉及的法律问题，不妨首先针对中国本身的实际，从纵的方面看一下历史上，变法对变革所产生的巨大作用。改革即变法，在中国漫长的社会发展史中更深刻地说明了这一点。

中国从公元前二世纪起，便形成了统一多民族的封建专制主义国家。这是一个漫长的过程。在这个过程中，可以说，经济的发展，同法律制度的发展，是同步进行的。无论是人们有意识的还是无意识的，客观规律就是如此。从最早的封建成文法《法经》，直到中国最后一部封建法典《大清律》，相互间虽有区别，或者有些是达到了脱胎换骨，但都有着一条十分清晰的沿革关系和内在联系的红线，这就是通过法律的改革，促进和保护经济的改革，又通过经济的改革，完成和完善法律的确立。

据历史记载，有文字可考的，我国古代法律起源于周朝。但是，法律的真正兴起和发展，则是在社会经济政治发生重大变革的春秋战国。这一时期，我国著名政治家管仲、申不害、商鞅、韩非等人，不但是当时经济改革的倡导者，而且同时也以法律的改革而闻名于史。战国时期，各国诸侯纷纷

进行改革，相继颁布了一系列封建法律，如韩国《刑符》，楚国《宪令》，魏国《魏宪》，齐国《七法》，不仅集春秋末叶以来各国立法之大成，而且为其它的封建立法提供了样板。在这些法律内容中，涉及当时经济改革的占有较大的比重。例如，李悝认为统治者要想富国强兵和稳定社会秩序。必须鼓励个体农民的生产积极性，发展农业生产，增加封建国家的赋税收入。因此，他主张“尽地力之教”④，提出了“尽地力”和“善平籴”的经济改革方案。这个经济改革的思想融进了李悝的法律改革思想中，并且反映在他编纂的我国历史上第一部比较系统的封建成文法典《法经》中。

以李悝《法经》为蓝本，对法律制度作重大改革以适应经济改革的，应推商鞅了。商鞅变法，就是改革法律。他面对着的秦国，其经济、政治状况较其它诸侯国都远为落后，奴隶主贵族代表的生产关系顽强不弱，因此，商鞅首先通过法律的改革，对当时秦国的法律进行了一次较为彻底而全面的改革。例如，关于农耕方面的奖惩立法，可以较好地看出商鞅变革法律对当时经济改革的影响。商鞅规定：“繆力本业，耕变致粟帛多者复其身；事末利及怠而贫者，举以为收孥。”⑤“民有余粮，使民以粟出官爵。”⑥对于积极耕织致生产粟帛多的，法律免除其徭役负担，并可以用多余的粮食捐买官爵；对于弃农经商和因懒惰而贫穷的，则要被罚为官奴婢。为了充分发挥新兴地主阶级和农业劳动者的潜力，又规定“民有二男以上不分异者，倍其赋。”⑦为了增加从事农业生产的劳动力，规定凡是逃到秦国来的奴隶和农民，都可以得到封建国家给予的田宅，并可免除三世的徭役；是奴隶的，还可改变奴隶的身份，上升为农民。当然，应该指

出，商鞅的这些法律改革，不能消除对劳动农民的统治和压迫，也不能改变封建法律对农民的镇压效能。但是，不能否认，商鞅的法律改革，促进了当时的经济改革，奠定了秦国政治、经济进行变革的基础，推动了当时社会的发展，具有一定的进步性。

1975年，在湖北省云梦县睡虎地发掘出土秦代竹简一千余支，内容大部分是秦代的法律及文书，计有《秦律二十种》、《法律答问》和《封诊式》等，除刑事法、行政法、诉讼法、军事法规外，还有民法和经济法方面的内容。涉及农业、手工业、商业、徭戍赋敛、军爵赏赐、官吏任免等社会经济生活的各个方面，如《田律》、《厩苑律》《仓律》《工律》《徭律》《金布律》等。这些法律条文，在某种意义上可以说，就是现代国家的经济法规的雏型，它从一个侧面反映了秦朝是如何运用法律工具开展经济改革、调整经济关系、保证封建经济的发展的。

秦王朝是短命的，“二世而亡”，使朝气蓬勃的封建经济改革和法律改革毁于一旦。这给了由刘邦所建立的西汉王朝和由刘秀所建立的东汉王朝以极大的教训。尽管如此，他们仍然从秦的法律中继承了一些有益的东西。即：通过法律的改革不断调整和促进当时已形成的封建经济关系。他们总结了秦朝短促而亡的历史教训。把儒家的“德主刑辅”“礼法并用”的主张，作为当时立法的指导思想，例如，反映在当时的经济法律中，主要体现在保护地主阶级私有财产，促进买卖借贷关系的发展。汉朝由于通过法律，使地主经济充分发展，买卖和借贷关系十分活跃，出现了各种形式的契约，其中最普遍的是买卖契约，即所谓“卷书”，类似今日的购