



Southwest University
of Political Science
and Law

西南政法大学

经

济

法

学

系

列

李昌麒 主编

宏观调控权论

On the Macro-Control Power

杨三正 / 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

D922. 291. 4/4

2007



Southwest University
of Political Science
and Law

西南政法大学

经 济 法 学 系 列

李昌麒 主编

宏观调控权论

On the Macro-Control Power

杨三正 / 著

Law



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

宏观调控权论/杨三正著. —厦门:厦门大学出版社,2007.10

(西南政法大学经济法学系列/李昌麒主编)

ISBN 978-7-5615-2893-8

I. 宏… II. 杨… III. 宏观调控-经济法-研究-中国 IV. D922.291.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 162130 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

沙县方圆印刷有限公司印刷

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:15.25 插页:2

字数:265 千字 印数:0001~3000 册

定价:22.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

· 丛书总序 ·

中国经济法学作为一门新兴的学科,经过广大法律学人的苦苦探索,已经走过了从无到有、从不成熟到逐步成熟的发展历程。现在,经济法作为与行政法、民法、刑法、诉讼法以及社会法等并行不悖的独立的法律部门,已经得到了立法的确认,对此法学界也达成了基本的共识。

二十余年来,广大法律学人坚持改革开放路线,紧扣时代脉搏,围绕着经济建设这个中心环节,把经济法理论和实践扎根于我国现实的经济土壤之中,并借鉴其他市场经济国家在法制实践中所形成的共同的法律文化,辛勤耕耘,求实创新,不断开拓进取,使经济法学在我国法学百花丛中蓓蕾初绽,繁花似锦,硕果累累。这极大地促进了我国经济法理论和实践的发展,推动了整个中国法学的繁荣,并为世界法学界所瞩目。但是,经济法作为一门发展中的学科,仍然存在着许多不成熟的地方,还需要广大的法律学人更多地培育,才能使它更好地成长。正是怀着这样一种愿望,西南政法大学经济法学学科作为教育部确立的国家级高等学校重点学科点,一方面想为广大经济法理论和实务工作者展示其学术研究成果和进行学术交流提供一个平台,另一方面也想为西南政法大学经济法学学科建设开辟一个新的学术阵地,为此,我们与



厦门大学出版社共同策划了出版《西南政法大学经济法学系列》。

对于怎样编辑这套丛书,我们除了遵循学术性、实践性和开放性的宗旨之外,还有一个重要的思考,就是要使这套丛书能够适应经济法理论界、实务界和教学界等多方面的需要,力求使本丛书以其广泛的适应性以飨读者。因此,本丛书拟由三个部分构成,既包括学术专著,又包括教材和案例。对于学术专著,其主要来源于经济法博士论文。考虑到我国现在有七个经济法博士授权点,每年都要产出一批具有一定开拓性、前沿性和创新性的优秀博士论文,如果这些成果尘封在作者的抽屉里,无疑是对知识财产的一种浪费。这套丛书可以为这些博士论文的发表提供一个载体。对于教材,我们是这样思考的:学生知识首先来源于教材,从某种意义上讲教材是构筑学生知识大厦的基石,没有理由不重视它。我们之所以把教材也列为这套丛书的重要组成部分,也正是基于这种考虑。我们认为,教材与科研应该是彼此依赖、相辅相成的,教材的写作过程也应当是进行科学研究的过程。经济法作为一门新兴的法学学科,其教材的编写不能仅仅停留在简单地重复已有的教材内容的基础上,要力图避免编写那些没有任何新意和创建的“拼凑式”的教材。因此,本丛书将按照这个原则选择或者组织出版那些适合本科生和研究生研习的优秀教材。对于案例,我们考虑到:从总体上讲,问世的经济法案例与其他法学学科问世的案例相比,仍然嫌少,以致在教学和实践中,很难找到足够的经济法案例。为此,我们将有意识地采取教师与实际部门人员相结合的办法,将现实生活中存在的大量的、鲜活的、具有典型意义的经济法案例精选成册,其形式既可以是案例评析,也可以是案例教程,以此弥补过去运用案例进行经济法教学之不足。

需要说明的是,本《经济法学系列》含涉外经济法系列,它将以专集的形式出版;本丛书中各种类型的著述的出版并不完全按照经济法学体系结构的顺序出版,而是成熟一部,出版一部。我们热忱地欢迎全国的经济法学同仁们惠赐佳作,为经济法学的进一步发展和繁荣,携手共进!

李昌麒

2005年元月于重庆

内 容 摘 要

宏观调控权作为经济法的核心概念,无论在理论研究还是实践应用上,都是一个颇具争议的热点问题。由于我国长期实行计划经济体制,上世纪90年代以来,随着我国建立社会主义市场经济体制,宏观调控在国家经济生活中的作用得以凸显。可以说,市场经济的发展历程,也是宏观调控得以不断彰显的过程。目前国内在理论研究上出现了将宏观调控权定位为“决策权”、“决策权与执行权”、“宏观调控权应当集中于中央”等学术观点。这些观点从不同的侧面反映出我国经济法理论对宏观调控权研究的深入,都具有一定的理论价值。但是从理论研究的成熟程度讲,宏观调控权作为一个经济法的基本概念,目前的研究仍未从内涵与外延两个方面作出更加明确的界定,这必然直接影响到宏观调控权基本理论的构建与实际运行。因此,从理论层面,对宏观调控权的基本内涵和外延以及实践运用给予准确的定位与把握,就成为值得研究的重大问题。正是基于前述现状,本著从法学、逻辑学、经济学、政治学、历史学等学科的视角,探讨了宏观调控权生成、演进的一般逻辑关系,界定了宏观调控权的内涵和外延,并通过对我国市场经济条件下宏观调控实践活动的考察,结合西方国家宏观调控的实践经验,提出了在我国如何确立、配置、监督宏观调控权以及完善宏观调控责任的初步框架。

全文共分为六章,各章的具体内容如下。

第一章,研究与宏观调控权相关的一般理论,主要研究宏观调控和权力以及经济职权的基本理论。首先,通过对宏观调控的产生、涵义、性质、特征等的考察,指出宏观调控是在现代市场经济条件下形成的一种新型的国家职能,是市场经济的一个不可或缺的组成部分,与传统的国家干预具有明显的区别。通过对成熟市场经济国家和我国宏观调控实践活动的研究,概述了各国宏观调控体系的不同特征,归纳出我国的宏观调控体系是由计划手段、财政手段和金融手段共同构成。运用经济学知识,通过对我国实行市场经济以来所实施的三次宏观调控的实证分析,指出宏观调控的范围包括理论上的范围和实证意义上的范围,理论上的范围只是划定了国家宏观调控的大致方向,而实证意义上的范围是不同时期国家宏观调控的重点对象。其次,简要论述了权力和经济职权的涵义与特征。通过以上两方面的研究,为下一章界定宏观调控权的概念打下基础。

第二章,宏观调控权的界定。通过对已有理论的研究,界定了宏观调控权的涵义、性质、特征,着重强调宏观调控权是市场经济条件下生成的一种新型的国家经济权力,不同于传统的行政权,其权力内容具有特殊性。在分析宏观调控权产生的时空背景的基础上,论述了宏观调控权的权源,指出宏观调控权既有法律渊源,还有政治、经济等理论渊源。

在将宏观调控权从外延上界定为决策权、执行权和监督权的基础上,进一步界定宏观调控权的主体,明确了宏观调控权的主体包括决策主体、执行主体和监督主体,并分析了它们相互间的关系。

第三章,宏观调控权的配置。本章所要解决的主要理论问题是如何在中央和地方国家机关之间分配宏观调控权。阐释了宏观调控语境下的分权与集权的涵义,通过对分权与集权利弊的理论分析和计划经济下权力分配的真实情况的揭示,指出单纯地谈论集权与分权是没有意义的,集权与分权取决于宏观调控的性质以及中央国家机关和地方国家机关的经济职能,进而指出宏观调控权的配置应当以决策集中、执行分权和权限法定等为原则。在此基础上,宏观调控权的配置有纵向配置与横向配置。纵向配置是中央与地方国家机关间宏观调控权的配置,宏观调控决策权应当主要配置于中央国家机关,包括最高国家权力机关和中央政府及其职能部门,宏观调控执行权则应当配置于中央政府和省级政府。横向配置是中央国家机关间宏观调控权的分配,包括决策权、执行权和监督权的配置。

第四章,宏观调控权的行使。宏观调控权的行使反映着其动态运作,从权力运用的角度讲,宏观调控权的行使应当具有合法性。通过对已有关于合法性理论的探讨,指出宏观调控权行使的合法性是指宏观调控权的行使应当具有大众的认同与支持,这是宏观调控权存在和运行的生命所在,如果丧失大众的认同与支持,宏观调控权就难以行使。论述了宏观调控权行使的合法性基础包括法律基础、政治基础、经济基础、伦理基础和社会文化基础等,并通过对我国三次宏观调控的实证分析,进一步阐明了宏观调控权行使的合法性。在此基础上,论述了宏观调控权的行使应当遵循合法原则、合理原则、诚实信用原则和独立与协调行使相结合原则等原则。

第五章,宏观调控违法行为及监督。任何权力都有被滥用的可能,宏观调控权也不例外,因而对宏观调控权的监督就成了一个重要的话题。从此意出发,本章主要讨论了对宏观调控权的监督问题。首先,论述针对宏观调控权的诸种违法行为,包括宏观调控权的越权行使、宏观调控权的滥用、宏观调控权的不行使和宏观调控权的侵害等。其中前三者的主体是调控主体,是调控主体违法用权的表现。第四种行为是非调控主体的违法行为,其实质是针对宏观调控权的侵权行为。并逐个分析了四者的构成要件、危害等。进而论述对宏观调控权的监督问题,指出宏观调控权的监督既包括调控主体间的监督,又包括人民监督和舆论监督。前者是体制内的监督,后者是体制外的监督,只有内外监督的有机结合才能发挥监督作用。

第六章,宏观调控的责任。宏观调控权既是权力,又是义务,调控主体违背法定义务则必须承担相应的责任。根据调控主体违背法定义务的不同情况,调控主体承担的责任也有所不同。在这一章中,作者明确指出宏观调控权的不行使应当承担实际履行责任,宏观调控决策失误应当主要承担政治责任,宏观调控立法行为违法应当承担立法赔偿责任,执行侵权行为应当承担国家赔偿责任,而行使宏观调控权的过程中应当承担伦理责任。这样,在一定程度上能够使调控主体免受或者减少承担具有强制性的政治责任与法律责任。

Abstract

The macro-control power, being a core economic law concept, has caused heated disputation as it was examined in theory or applied into practice. The planned economy system had dominated our domestic economic life for a long time. But from the 90s of the 20th century on, accompanied with the establishment of market economy system, the significance of the macro-control becomes more and more notable. The development of the market economy is also a process of the strengthening of the macro-control in the economy realm. The macro-control power, as a new governmental function, comes into being with the growth of the market economy. However, theories that guide and support the performance of such a power are far from mature. At present, the macro-control power is defined theoretically in some academic researches as the power of "decision making power" or of "decision making and executing power", and "macro-control power should be concentrated into the central government". Such ideas indicate from different aspects the deepening of people's understanding of the macro-control power in the economic law theory construction. Every idea makes a point to some degree, but is insufficient to define the macro-control power from a comprehensive point of view. The vagueness in defining the concept macro-control power may directly affect its practice. The precise connotation and denotation must be given to this important idea, which is an urgent task in the present economic law theory research which is significant to the practice of such a power. To accomplish this task, the author of this dissertation tries to set up a framework of macro-control power theory. Through an integrated point of view which is supported by the overlapping field of the law, the logic, the economics, the politics and the history science, the origin and evolution of the macro-control power is traced, the connotation and denotation of the macro-control power is defined, the exercise of the macro-control power in our domestic market economy is observed, the relative foreign experiences in the macro-control power application is discussed, and the elementary questions on how to establish, distribute, and supervise the macro-control power is considered within this theoretical framework.

The whole dissertation consists of six chapters. The main contents of each chapter are related in the following.

Chapter One studies the general theories concerning with the macro-control power, among which the basic theory of the macro-control and the macro-control power and economic function and power is emphasized. Firstly, after observing the emergence of the macro-control and discussing the meaning and the characteristics of the macro-control, the author of this dissertation points out that the macro-control is a kind of new function of the government with the conditions of market economy. It is very different from the traditional governmental intervention. After examining carefully the practice of the macro-control in the countries where the market economy have been fully developed, and in our own country whose market economy is growing rapidly, the different characteristics of the different countries' macro-control systems are summarized, and from which the author of this dissertation concludes that the macro-control system of our country consists of three parts—the planning measure, the fiscal measure and the financial measure—which work together and simultaneously. After analyzing the three times of the macro-control practice after the establishment of the market economy in China with the help of the economics, the author of this dissertation points out that the macro-control area can be viewed both within the scope of theory and within the scope of positivism. The former only gives an approximate direction to the governmental macro-control, while the latter should be the important object of the governmental macro-control in different times. Secondly, the author of the dissertation discussed briefly the meaning and the features of power and economic function and power. The study of these two aspects prepares for defining the concept of the macro-control power.

Chapter Two defines the macro-control power. The meaning, characteristics and features of the macro-control power are described through the research of those existed theories. The author of this dissertation emphasizes that the macro-control power is a new function of the government within the market economy. Different from the traditional executive power, the macro-control power has its own contents. The sources of the macro-control power are probed depending on the background of its development, namely, sources of the law, of the politics and economics. Based on the denotation of the macro-control power which consists of the macro-control decision-making power, the macro-control executive power, and macro-control supervisory power, the main executive body of the macro-control power is put forward. It includes relatively the body of decision-making, the body of executing agency, and the body supervision. The relationship between the three parts is discussed as well.

Chapter Three argues the distribution of the macro-control power. The principal theoretical problem to be solved is the distribution of the macro-control power between the

central and local governments. After analyzing the centralization and decentralization of the power and its advantages and disadvantages within the scope of the macro-control, after revealing the authentic distribution under the planned economy, the author points out that it is meaningless to talk about the centralization and decentralization of the power without considering the concrete conditions. The power centralization and decentralization depends on the kind of macro-controls and the economical functions of the central and local governments, and the distribution of the macro-control power should follow the principals of the centralization of the decision making power, the division of the executive power, and the limitation of the power within the law. Following these three principles, the macro-control power can be distributed vertically and in parallel. The parallel distribution happened among the departments of the central government, including the distribution of the decision-making power, the executive power, and the supervisory power. The vertical distribution refers the arrangement of the executive practice of the macro-controls power between the central and provincial governments.

Chapter Four discusses the performance of the macro-control power. The performance of the macro-control power is a dynamic process. The powers, only when they are legal, can they be performed. The theories of legality explain that the legality of the macro-control power is based on common people's trust and support. The existence and the influence of the macro-control power depend on people's trust and support. Without the legality, it is hard for the macro-control power exist, let alone its performance. The legality of the macro-control power is decided together by the elements of politics, law, economy, ethics and culture. By analysing the three practices of the macro-control in our country, the author of the dissertation elucidates that with the legality as its precondition, the macro-control power performance must observe the principles of legality, reason, appropriateness, honesty, and the unity of independence and cooperation. These principles will be able to ensure the macro-control power performed correctly.

Chapter Five explains the illegal conducts of the macro-control and the supervision of the macro-control power. The power abuse is possible if the use of power is not restricted and supervised. The macro-control power is of no exception, thus the topic of supervision of the power becomes an important topic. In this chapter, some issues around the supervision of the macro-control power are examined. The illegal activities in the performance of the power, such as the power exceeding, the power abuse, the power abandonment, and the power grabbing, imperil the macro-control power. The first three belong to the main body of the macro-control power, which are the expression of the main body's illegal performance; while the fourth one is the illegal behaviour of the non-main-

body of the macro-control power, which is tortious. Then, after pointing out the forming of these four harmful activities and their dangers to the performance of the macro-control power, the author of the dissertation gives his solution to the problem-the supervision. The supervision of the macro-control power includes the juristic ones and the public opinions. The former belongs to the supervision inside the system of the macro-control power and effects indirectly. The later is outside the system but effects directly. The organic combination of the two kinds of supervision will enforce the supervisory power.

Chapter Six analyses the responsibility of the macro-control. The macro-control embodies both the power and the obligation. The main body that performs the macro-control power must take on the related responsibility and be punished once its action against the legal demands. It is clear that the performer of the macro-control power must be responsible for its real non-performance, that is, the macro-control policy maker be responsible for its mistakes of politics, the macro-control law maker be responsible for the legislate compensation, and the macro-control executive be responsible for its tortious compensation. And in the process of the macro-control power performance, the performers also need to be responsible for its ethical responsibility.

前 言

一、研究的目的

无论是在经济学界,还是经济法学界,人们已经普遍认识到现代市场经济需要国家干预,完全脱离国家干预的市场经济是不存在的。在当今世界,许多国家的政府都将国家干预理论作为其实施经济政策的基本理论依据。

我国社会主义市场经济的历程已经表明,我国的市场经济就是国家宏观调控下的市场经济,宏观调控对于我国市场经济的发展与完善,具有不可或缺的重要作用,它是市场经济制度的一个重要组成部分。从实践角度看,建立社会主义市场经济以来,我国已经和正在实施的宏观调控主要有三次,第一次是1993—1996年的宏观调控,第二次是1998—2003年的宏观调控,第三次是从2003年启动、至今仍在进行的宏观调控。客观地讲,通过这几轮宏观调控措施的贯彻落实,我国经济发展中所存在的一些不健康因素得到了抑制,保持了宏观经济持续、健康和平稳地发展,发挥了国家宏观调控的积极作用。这就表明,宏观调控在经济发展中的作用在不断得到彰显,市场经济建立的过程,也是宏观调控不断发挥作用的过程。正是在这种背景下,人们开始思考,谁有权进行宏观调控?宏观调控权是什么?等等一系列问题。对此,理论界有义务做出解释。但是,就目前理论研究的现状而言,对这些问题要么根本无人问津,要么只研究其中个别或者部分问题,未能从整体上进行较为全面、系统的研究,致使理论研究滞后于宏观调控实践活动。从经济法的视野着眼,宏观调控权不仅是经济法理论的一个核心范畴,而且更是宏观调控法研究中无法回避的问题。而宏观调控权理论研究水平的高低,又对国家宏观调控实践具有直接的影响作用。因此,无论在实践还是理论层面上,有关宏观调控权的问题已经是一个亟待深入研究的重要课题。作者长期以来一直关注着这一问题,并对其进行了较为深入、系统的研究。

二、研究现状回溯

在西方国家,由于人们一般不使用“宏观调控”和“宏观调控权”这样的概念。因此,在西方文献中,比较难找到有关宏观调控权研究的直接理论资源,只能通过他们在经济学、政治学、社会学等学科领域已有的相关研究成果,间接地用以作为我们研究宏观调控权的理论依据。

根据作者所掌握的资料,在我国对宏观调控权的研究最早可以追溯至王守渝、弓孟谦的《宏观经济调控法律制度》,该书在论述宏观调控法的原则时即提到了“集中统一调控权原则”。^① 后来,李昌麒、胡光志二位教授在《宏观调控法若干基本范畴的法理分析》一文中,对这一原则进行了较为详细地论述,指出:“宏观调控的根本特点就在于,它必须从全局出发,针对整个市场运行情况,对有关经济全局的和根本性的问题作出安排或进行协调和控制。而政府的个别部门以及地方政府(尤其是基层政府),一般是不可能担当这一重任的。考虑到宏观调控自身的规律,在授权时就必须坚持决策集权原则。”^② 这些学者所论述的问题,是关于宏观调控权的配置方面的问题。

可以说,在我国经济法学界,人们对宏观调控权的定位存在着不同的认识。有人认为,宏观调控权是一种行为资格,即“国家对国民经济进行宏观调控过程中产生的,有关国家经济调控主体依法可以为一定行为或不为一定行为和要求他人一定行为或不为一定行为的资格”^③ 有人认为,宏观调控权是一种有别于行政权的独立权,即基于“宏观调控职能的特定化”,由特定具有宏观调控职能的行政机关专属行使的职权,是一种与传统行政权有所不同的新型权力。^④ 有人从宏观调控权的自然形态和法律形态两方面予以分析,认为从自然形态看,宏观调控权“是指国家对宏观经济即一国国民经济总体进行调节和控制的权力”。从法律形态看,宏观调控权是经法律确定、认可的一系列

① 转引自李昌麒、胡光志:《宏观调控法若干基本范畴的法理分析》,载《中国法学》2002年第2期。

② 参见李昌麒、胡光志:《宏观调控法若干基本范畴的法理分析》,载《中国法学》2002年第2期。

③ 卢炯星著:《宏观经济法》,厦门大学出版社2000年版,第62页。

④ 张守文:《宏观调控权的法律解析》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2001年第3期。



权利和权力束。^① 邢会强在其所著《宏观调控权运行的法律问题》中,将宏观调控权界定为决策权,并认为宏观调控是一种国家行为,具有不可诉性。同时还指出“1929年—1933年美国‘新政’时期颁布的《全国产业复兴法》、《农业调整法》、《1933年银行法》等是真正意义上的宏观调控法”。^② 在该著中他还研究了有关宏观调控权方面的其他问题。在界定宏观调控权的外延时,他将宏观调控权仅仅限制在决策权范围内。对此,虽有人持不同看法,但未能就宏观调控权的外延作出进一步的划分。

在对宏观调控权权源的解释上,我国经济法学界的观点主要可归纳为三种:一是所有权说,认为国家宏观调控的权力来源于国家所有权;二是管理权说,认为宏观调控权来源于国家对社会经济的管理职能,是一种公权活动;三是立法——行政权说,认为宏观调控权是一项立法与行政权并行的独立权力,由立法机关和行政机关共同享有。^③ 在宏观调控权的“权能”研究方面,有学者借鉴民法上的“权能”概念,诠释了宏观调控权的权能,并将宏观调控权的权能概括为税收调控权、财政预算调控权、金融调控权、投资调控权、价格调控权、产业调控权、计划调控权、其他调控权等八个方面。^④

在理论界就宏观调控权的研究不断升温的同时,宏观调控权的配置问题也引起了党中央的重视。党的十四届三中全会通过的《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》指出:“宏观调控权,包括货币的发行,基准利率的确定,汇率的调节和重要税种、税率的调整等,必须集中在中央,这是保证经济总量平衡,经济结构优化和全国市场统一的需要。”也许正是受到《决定》的影响,不少人撰文强调“宏观调控权必须集中于中央”。其中楼继伟的理由是:“宏观经济的管理职责主要是经济总量平衡、经济结构优化和全国市场的统一。这些职责只能由中央承担,相应的调控手段的决策权,也必须集中在中央。例如货币的发行,基准利率的确定,汇率的调节和主要税种、税率

① 陈乃新、彭飞荣:《论宏观调控权》,载厦门大学法学院编《第九届全国经济法理论研讨会论文集》(上)。

② 邢会强著:《宏观调控权运行的法律问题》,北京大学出版社2004年版,第9页。

③ 转引自肖江平著:《中国经济法史研究》,人民法院出版社2002年版,第356页。

④ 此观点由陈乃新等主张,参见朱崇实主编:《经济法理论与实务——热点问题探讨》,厦门大学出版社2002年版,第406~407页。

的调整等。这些宏观经济管理的职责和手段是无法由地方政府来承担和掌握的。”^①齐向武、周勇翔认为,作为社会主义市场经济体制重要组成内容的“国家宏观调控”是不允许肢解的,不能分级的,宏观调控权必须集中在中央。^②张泰在总结我国过去宏观经济管理经验的基础上指出:“过去我们实行的宏观经济管理体制是中央和地方两级调控,这在调动地方政府积极性和主动性的同时,也造成中央政府在宏观调控的某些方面集中不够,影响了宏观调控的实施和有效性……例如,地方政府可能出于对地方利益的考虑而各自为政,对中央的政策有选择地执行,消极对待,甚至抵制中央宏观调控政策的实施。”^③表明其观点也是“宏观调控权必须集中于中央”。但也有学者对此持不同观点,认为宏观调控决策权应当集中于中央,而地方政府则应当享有宏观调控执行权,指出“在国家宏观调控决策形成并生效后,他们是最主要的实施主体”。^④有些学者则从一般性的角度强调了宏观调控权配置的重要性,比如漆多俊教授认为,“国家宏观调控机构的设置和运作机制,是实现国家宏观调控职能的关键。为健全国家宏观调控机构体系,首先应当把一般行政管理机关同经济调节机关在设置和职责上加以分开”。^⑤张守文教授也提出过类似的观点。^⑥他还认为,宏观调控权行使的原则主要有:比例适度原则、诚实信用原则、情势变更原则等。^⑦

这些观点从不同的侧面反映出我国经济法理论对宏观调控权研究的深入,都具有一定的理论价值。但是从理论研究的成熟程度讲,宏观调控权作为一个经济法的基本概念,目前的研究并未完全解决其基本理论问题,这必然直接影响到宏观调控权的实践运用,使宏观调控权在经济实践中的运作缺失应

① 楼继伟:《宏观调控权必须集中在中央》,载《宏观经济管理》1994年第2期。

② 参见齐向武、周勇翔:《宏观调控权必须集中在中央》,载《改革与理论》1996年第3期。

③ 张泰:《为什么宏观调控权必须集中在中央》,载《前线》1996年第1期。

④ 李昌麒、胡光志:《宏观调控法若干基本范畴的法理分析》,载《中国法学》2002年第2期。

⑤ 漆多俊:《宏观调控法研究》,载《法商研究》1999年第2期。

⑥ 参见张守文:《宏观调控权的法律解析》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2001年第3期。

⑦ 张守文:《宏观调控权的法律解析》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2001年第3期。

有的理论支撑,宏观调控权尚有较为宽阔的空间供人们研究。

三、研究方法的基本思路

宏观调控权的研究需要涉及多学科的基础知识,运用多种方法。笔者尝试性地采用了整体主义方法、逻辑归纳与演绎方法、实证分析方法、历史分析方法等方法进行论述。

从语义学的角度看,“宏观调控权”是一个复合概念,它是由“宏观调控”和“权力”两个概念组成的。要阐释宏观调控权,首先得用逻辑分析法阐明“宏观调控”和“权力”等概念的含义。在研究中笔者首先从经济学的角度对“宏观调控”的一般理论进行了探讨,分别考察了宏观调控的产生、性质以及特征等,并试图在以下几方面有所发现,也为此做了努力。一是根据经济学理论,结合经济法理论将宏观调控定义为:宏观调控是国家为了实现国民经济总供给与总需求的平衡,保证国民经济持续、稳定、协调地发展,运用经济、法律和行政手段对国民经济在宏观上所实施的调节与控制。并揭示了宏观调控与国家干预两者间的区别。笔者认为,国家干预并不等同于宏观调控,宏观调控和国家干预并不是相互平行的,二者之间是不能划等号的。具体讲,两者的区别主要表现在三个方面:其一,从时间上讲,国家干预远远早于宏观调控。按照正统西方经济学理论,国家干预可以追溯到资本主义萌芽时期的“重商主义”,而宏观调控则产生于二战时期的罗斯福“新政”,在我国真正意义上的宏观调控则产生于1992年国家建立社会主义市场经济体制之后。其二,从逻辑关系上讲,国家干预与宏观调控是一对具有属种关系的概念,国家干预是属概念,而宏观调控则是种概念。国家干预包含了宏观调控,国家干预的形式除了宏观调控外还有其他形式,宏观调控并不能囊括国家干预的全部。其三,从两者所涉及的对象讲,国家干预可以指向宏观经济领域,也可以指向微观经济领域,而宏观调控指向宏观经济领域,不直接指向微观经济领域,说明宏观调控是在现代市场经济条件下生成的一种新型的国家经济职能。宏观调控是由最高国家权力机关、中央政府、地方政府的调控构成的一个统一系统,并不是单纯的中央政府的调控。当然,在其中承担宏观调控职能的主要是中央政府。二是考察了宏观调控的范围。笔者认为,根据经济学知识,宏观调控的范围可分为理论上的调控范围和实证意义上的调控范围。从理论上讲,宏观调控的范围就是市场所不能解决、不宜解决的宏观经济范围内的问题,这是宏观调控赖以存在的基础。理论意义上的宏观调控的范围包括:(1)国民经济总量。即调控国民

经济总量,保持社会总需求和总供给的大体平衡和合理的经济增长速度,为社会经济发展提供良好的宏观环境。(2)经济结构。即通过制定和实施产业政策和区域发展政策,引导和促进经济结构的优化,实现需求结构与供给结构的相对平衡,为社会经济发展提供合理的经济结构保障。(3)重要基础设施建设。即组织重要的基础设施和基础产业的建设,增强国民经济发展的后劲,为社会经济发展提供坚实的基础。(4)再分配与社会保障。即调节市场分配结果和组织社会保障,为社会经济发展提供稳定、和谐的社会条件,保持经济发展与社会进步的协调。理论意义上的宏观调控范围只能限定宏观调控的大方向,而不能解决在一定时限下宏观调控的具体范围。就一定时期宏观调控的范围来说,重在造成宏观经济波动因素的分析,这实际上是个实证性的问题。从这个意义上讲,实证意义上的宏观调控的范围是一个开放性的动态的概念,因为每一时期造成宏观经济波动的原因是不尽相同的,不可能从理论上做出一般性的结论,我国市场经济条件下所实施的三次宏观调控,说明了每一时期宏观调控的具体范围是不尽相同的。宏观调控范围的明确化,有助于明确宏观调控权行使的界限。其次,笔者简要考辨了法学和社会学有关权力和经济职权概念的主要观点,运用法学理论揭示了权力和经济职权的基本特征,从而为界定宏观调控权的概念打下基础。

在分析宏观调控和权力、经济职权几个概念的基本理论之后,笔者运用逻辑综合方法对宏观调控权作了如下定义:即宏观调控权是指国家宏观调控机关可以运用经济、法律和行政的手段对国民经济的运行进行调节与控制的权力。这是对宏观调控权从内涵方面的界定。从逻辑上讲,任何一个真实概念都具有内涵与外延两方面的属性,而宏观调控权的分类就是要说明其外延。在外延上,笔者将宏观调控权划分为宏观调控决策权、宏观调控执行权和宏观调控监督权等三种形态。笔者认为,宏观调控权不仅仅是一种决策权,如果把宏观调控权仅仅看作是决策权,不能从根本上说明宏观调控权的真正涵义。当然,也不能把宏观调控权不适当地扩展到其他领域,造成宏观调控权的泛化。宏观调控权作为经济法的一个核心概念和基本制度范畴,应当有其具体的权力内容或者“权能”。笔者认为,宏观调控权的内容主要包括:(1)计划调控权。它是国家宏观调控机关运用国民经济和社会发展规划对宏观经济运行进行调控的权力。其中主要包括确定国民经济和社会发展的战略目标的权力、平衡社会总供给与总需求的权力等。(2)财政税收调控权。它是国家宏观调控机关运用财政政策和税收法律手段对宏观经济运行进行调控的权力,包