

程信和 著

# 经济法与 政府经济管理

JING JI FA YU ZHENG FU JING JI GUAN LI

广东高等教育出版社

# 经济法与政府经济管理

程信和 著

广东高等教育出版社

·广州·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

经济法与政府经济管理 / 程信和著. —广州: 广东高等教育出版社, 2000. 5

ISBN 7 - 5361 - 2442 - 2

I. 经… II. 程… III. ①经济法 - 理论研究 ②国家干预 - 经济管理 - 理论研究 IV. D912. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 14777 号

广东高等教育出版社出版发行

社址: 广州市林和西横路 邮编: 510075 电话: 020 - 83792953

广东茂名广发印刷有限公司印刷

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 12.875 印张 323 千字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数: 0001 ~ 2100 册

定价: 20.00 元

# 目 录

导 言 .....	( 1 )
第一编 .....	( 7 )
<b>第一章 国民经济管理的现代化</b> .....	( 7 )
第一节 国家与经济 .....	( 7 )
第二节 市场经济与法 .....	( 10 )
第三节 管理与法 .....	( 15 )
第四节 提高国民经济管理科学化、法制化水平 .....	( 19 )
<b>第二章 经济法的实质和使命</b> .....	( 24 )
第一节 经济法产生的历史背景 .....	( 24 )
第二节 经济法的概念和范围 .....	( 31 )
第三节 经济法的法律性质 .....	( 40 )
第四节 经济法的社会价值 .....	( 48 )
第五节 经济法的地位 .....	( 59 )
<b>第三章 经济法学的基本范畴</b> .....	( 69 )
第一节 探讨经济法学基本范畴的意义和途径 .....	( 69 )
第二节 经济法本质层面的基本范畴 .....	( 73 )
第三节 经济法制度层面的基本范畴 .....	( 76 )
第四节 对经济法、经济法学框架的设计 .....	( 83 )
<b>第四章 经济法与政府管理的结合点</b> .....	( 87 )
第一节 现代政府管理的职能 .....	( 87 )

第二节	政府必须依法实施管理 .....	( 91 )
第三节	经济法与政府管理的对应关系 .....	( 94 )
第四节	经济法在国民经济管理中的应用 .....	( 99 )

## 第五章 经济法中的政府角色定位和经济管理行为

	的规范化 .....	( 106 )
第一节	政府的法律角色 .....	( 106 )
第二节	反映政府、企业、市场三者协调关系的国民经济管理体制 .....	( 109 )
第三节	政府管理国民经济的法定依据 .....	( 113 )
第四节	政府管理国民经济的法定职权 .....	( 116 )
第五节	政府管理国民经济的法定程序 .....	( 119 )

## 第二编 .....

### 第六章 国家参与法 .....

第一节	国有资产概述 .....	( 122 )
第二节	国家投资经营 .....	( 126 )
第三节	国家培育市场 .....	( 128 )
第四节	国家参与的其他方式 .....	( 132 )

### 第七章 国家宏观调控法 .....

第一节	经济法的突出功能——宏观调控 .....	( 135 )
第二节	计划、产业政策与法 .....	( 139 )
第三节	财政管理与法 .....	( 146 )
第四节	税收征收管理与法 .....	( 151 )
第五节	金融管理与法 .....	( 158 )

第六节	审计监督与法 .....	(172)
<b>第八章</b>	<b>市场主体法 .....</b>	<b>(179)</b>
第一节	现代企业制度的基本特征 .....	(179)
第二节	作为市场经济基本活动主体的企业法人 ...	(199)
第三节	作为现代企业制度的典型形式的公司 .....	(207)
第四节	个人独资企业 .....	(230)
第五节	合伙企业 .....	(233)
第六节	股份合作制企业 .....	(241)
<b>第九章</b>	<b>市场运行规制法 .....</b>	<b>(254)</b>
第一节	政府对市场运行的规制 .....	(254)
第二节	市场准入 .....	(257)
第三节	信息引导 .....	(259)
第四节	公平竞争 .....	(269)
第五节	市场风险对策 .....	(279)
第六节	兼并与破产 .....	(293)
第七节	质量机制 .....	(312)
第八节	成本机制 .....	(318)
第九节	价格机制 .....	(324)
第十节	合同自由与国家干预 .....	(330)
<b>第十章</b>	<b>经济法中的社会政策因素 .....</b>	<b>(335)</b>
第一节	经济法与社会法的关系 .....	(335)
第二节	可持续发展立法 .....	(341)
第三节	劳动管理与法 .....	(344)
第四节	社会保障与法 .....	(350)

第三编 .....	(358)
<b>第十一章 政府依法管理国民经济的基本操作层次</b> ...	(358)
第一节 政府对国民经济的管理与服务 .....	(358)
第二节 国民经济管理中的处罚 .....	(367)
<b>第十二章 政府违法或不当经济管理行为的责任及其补救</b> .....	(377)
第一节 政府违法或不当经济管理行为及其责任 ...	(377)
第二节 国民经济管理中的复议 .....	(384)
第三节 国民经济管理中的诉讼 .....	(390)
第四节 国民经济管理中的赔偿 .....	(395)
第五节 其他法制化的方式的补救 .....	(399)
主要参考文献 .....	(403)
后记 .....	(405)

## 一 研究的基本思路

### 1. 动因

1999年3月，九届全国人大二次会议修改《中华人民共和国宪法》，增加了一项极为重要的规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”这样，党的十五大提出的党领导人民治理国家的基本方略就以根本大法的形式确认下来。

实行依法治国，要求政府依法行政，依法管理国民经济。

实行依法治国，要求企业依法进行经营管理。

实行依法治国，要求经济法学、行政管理学等社会科学作出具有“新内容、新思想、新语言”的研究成果。<sup>[1]</sup>学科理论的创新，首先取决于其内容，其次就是方法。

经国务院学位委员会审定，中山大学于1998年建立了管理学学位行政管理博士点（是该学科全国首批三个博士点之一）。在该博士点上，确立了一个研究方向：经济法与政府经济管理。据有关方面组织的学科评审组专家认为：“经济法和政府行为关系密切”，（中山大学学者）“对经济法与行政管理的关系的研究具有特色和优势”。我们要将这一鼓励化为动力，继续深入研究。为此，开设了“经济法与政府经济管理之关系研究”这门专业课程，并撰写了本书。

### 2. 主要内容

本研究方向的主题是：在社会主义市场经济条件下，国家（政府）如何依法管理国民经济、协调市场经济正常运行？换言之，从经济法的角度思索、考察国家与经济的关系。“社会主义市场经济条件”，这就是“现代政府经济管理”的背景。“依法”，



主要是指运用经济法。杨紫烜教授主编的《经济法》指出：“经济法的核心问题和基本任务是实现国家对国民经济的组织和管理。”<sup>[2]</sup>刘文华等教授主编的《经济法》亦作了类似的表述：“经济管理法是经济法的核心部分。”<sup>[3]</sup>

本研究方向的具体专题为：

第一编：理论部分。以邓小平同志关于经济法制的理论为指导，探讨如何推进经济法制建设，提高政府管理水平，实现国民经济管理的现代化。阐述经济法是管什么的，经济法建立在什么样的理论基点上，经济法与现代政府管理怎样联系和结合起来，政府管理经济的职责和行为如何规范化。

第二编：实践部分（上）。研究政府角色出台或与政府因素相关的五个环节的实际经济法律问题，或称政府经济管理法的五大板块：国家参与；国家宏观调控；政企关系；市场运行规制；社会分配和社会保障。

第三编：实践部分（下）。研究政府角色出台或与政府因素相关的两个方面的可操作性法律问题：政府依法管理国民经济的基本层次和补充层次；政府违法或不当经济管理行为的责任及其补救。

## 二 研究的特点

本研究方向以党的基本路线和国家宪法为指针，紧紧围绕经济法与政府经济管理的关系，将经济、行政管理与法律结合起来，探讨在市场经济条件下政府依法管理国民经济、协调市场经济正常运行的基本模式。力图吸收我国改革开放和立法、执法中的新成果、新经验，并尽可能吸取外国有益的做法，反映政府、企业、市场三者之间形成协调关系的基本的、实用的和最新的内容。中国政府领导人在最近的一次国际性讲坛指出：“国家要实现经济振兴，必须充分发挥市场和政府的作用。我们需要更加重

视市场力量和市场规律，鼓励竞争，增强经济活力和效率。同时，一个强有力的政府是实现国家经济发展和繁荣的重要保障。关键是要找准政府在市场经济中的定位，积极主动和正确地发挥政府对国民经济的宏观调控作用。”<sup>[4]</sup>因此，政府是少管一点好还是多管一点好，都必须立足实际，具体问题具体分析，不好抽象议论。

在本方向研究工作中，要根据新的时代特征，力图有所突破创新。设想体现以下特点：

第一，内容的适用性。经济法学和行政管理学都属于应用科学一类。“经济法与政府经济管理之关系”研究的重心是政府如何依法管理国民经济，该课题具有重大的现实意义和极强的适用性。中国问题的根本解决办法是发展经济，发展经济的关键在于政府、企业、市场之间形成协调的关系。而政府职能的转变、企业活力的增强至今仍然是我们面临的两大难题。西方法律经济学主张主要研究财产、合同、侵权和犯罪问题<sup>[5]</sup>；我认为站在管理学的角度还应加上违法、管理两个方面，依次为：财产、合同、侵权、经济违法、经济犯罪及经济管理。这些问题在国民经济活动中是普遍发生的，其解决方案是广泛适用的。

第二，方法的综合性。“经济法与政府经济管理之关系”研究，需要运用多方面的知识——经济学、管理学、经济法学、行政管理学以及社会学等，需要运用多种方法——历史的、逻辑的、实证的、比较的、系统的方法等。传统思维与逆向思维可以交叉进行。通过这些知识和方法的运用，深入把握经济法与政府经济管理的本质特征和二者的相互关系。

第三，学科的交叉性。经济法、行政管理分属不同学科，各自具有独特的理论背景和学术传统。“经济法与政府经济管理之关系”研究，可以看作是经济法学与行政管理学相交叉的新兴研究领域，它将充分利用二者的理论优势开拓新的理论阵地。所

以，本课题在学术上具有一定程度的跨学科或多学科综合研究的特点。

### 三 研究的意义

#### 1. 现实需要

“我国目前在国民经济和社会发展中面临的最大挑战是管理水平落后和人员素质不高。”<sup>[6]</sup>开展本课题研究具有重大的理论意义和应用价值。它有助于把握法律与行政管理的结合点，促进国家机关及其工作人员依法管理国民经济；有助于将经济学、管理学与法学有机结合，开拓人文社会科学领域的跨学科综合研究；从教育、教学的角度考察，有助于改善文科研究生的知识结构，更好地培养既懂经济、又懂法律、又懂行政的高层次管理专业人才。

概括地说，就是为着满足三个现实需要：政府管理的需要，学科建设的需要，人才培养的需要。经济法研究要想国家（政府）之所想，急国家（政府）之所急。这并不影响学科研究的独立性；恰恰相反，实践的需要才是推动学科发展的真正动力。

#### 2. 经济法学与行政管理学的密切结合

现在全世界都在关注发展领域的一个重要议题——公共行政管理。1996年4月联合国首次专门讨论这个问题。国际行政科学学会为目前世界行政科学领域规模最大、层次最高、最为重要的学术组织，第三届国际行政科学大会于1996年10月在北京举行。中国政府一直致力于行政管理体制的改革和发展，吸收外国的先进经验，探索适合本国国情的行政管理模式。我们对包含国民经济管理内容在内的现代公共行政管理学的重要性应当有足够的认识。

行政管理学又称行政学，或公共行政学，或公共管理学。夏书章教授主编的《行政管理学》一书指出：“行政管理学是研究

国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。”<sup>[7]</sup>

作为一门带有一定综合性的学科，行政管理学同其他许多学科有着密切的联系。例如，与经济法学的关系。经济法学是整个法学中的一个分支学科，它研究经济法的产生、发展和发挥作用的规律性。它的学科对象中，包含政府在国民经济中的法律地位和经济管理行为的规范化问题。政府作为体现公共权力的国家机关、作为国有资产所有者以及作为民事经济关系中的机关法人，这三重性法律身份必须严格区分、正确运用，否则就会因法律地位模糊而导致管理秩序混乱。我国的行政体制改革还需继续，同时对外国的包括以日本、法国、韩国等为代表的政府指导型市场经济模式，西欧和北欧的社会市场经济模式，美国的自由市场经济模式，香港、澳门两部基本法中的经济制度等等，值得进行一些比较研究。政府依法管理国民经济，协调市场经济正常运行，既是现代化建设的必然要求，又是现代化建设的科学手段。由此观之，经济法作为现代政府管理的重要组成部分，乃是题中应有之义。

经济法学与行政管理学各有特定的内容和体系，但在如何建立有效的政府体制、依法管理国民经济这一主题上，它们发生交叉的关系。我们可以运用系统工程的理论和方法将它们统一或者结合起来。德国法学家中有人提出：“经济行政法由两个交叉的法律部门组成：经济法和行政法。其法律领域的重点在‘经济’，即对经济进行管理。”<sup>[8]</sup>这也就是“政府经济管理法”的思想。日本法学家曾说过：经济法中的大部分规范，都是要由国家各种行政机关来执行的。<sup>[9]</sup>中国亦如是。经济法学中包含行政管理，行政管理学中包含经济法。你中有我，我中有你。学科交叉是现代科学发展的趋向之一。我们应当加紧研究向管理领域长驱直入的经济法。

## 注:

- [1] 见《邓小平文选》，第二卷，人民出版社1994年版，第180页。
- [2] 见杨紫烜主编：《经济法》，北京大学出版社、高等教育出版社1999年版，第80页。
- [3] 见潘静成、刘文华主编：《经济法》，中国人民大学出版社1999年版，第94，98页。
- [4] 见1999年12月1日《人民日报》第6版。
- [5] 见[美] 罗伯特·考特、托马斯·尤伦：《法和经济学》中文版，上海三联书店、上海人民出版社1994年版。
- [6] 见朱镕基：《迈向新世纪的中国与亚洲》，1999年4月9日《人民日报》第5版。
- [7] 见夏书章、王乐夫等：《行政管理学》第2版，中山大学出版社1998年版，第6，7页。
- [8] 见[德] 罗尔夫·斯特博：《德国经济行政法》中文版，中国政法大学出版社1999年版，第10页。
- [9] 见[日] 金泽良雄：《经济法概述》中文版，甘肃人民出版社1985年版第118页。[日] 江上勳：《经济法·禁止垄断法概论》中文版，知识出版社1982年版，第8页。

## 第一章 国民经济管理的现代化

### 第一节 国家与经济

#### 一 什么是国家

国家问题从来就是社会科学特别是政治学研究的一个重点。有学者认为：政治学是研究有阶级社会以来，以国家为中心的各种政治现象和政治关系及其发展规律的科学。<sup>[1]</sup>但是，不同阶级、不同学派对国家作出了不同的解释。有历史唯物主义的观点，也有历史唯心主义的观点；有明确的见解，也有模糊的见解。

马克思主义的创始人及其继承者对国家问题进行了深入的研究，在不同的社会历史条件下，提出了科学的理论。马克思、恩格斯的《共产党宣言》，马克思的《法兰西内战》，恩格斯的《反杜林论》、《家庭、私有制和国家的起源》，列宁的《论国家》、《国家与革命》，毛泽东的《论人民民主专政》、《关于正确处理人民内部矛盾的问题》，邓小平的《党和国家领导制度的改革》、《关于政治体制改革问题》等，都是关于国家问题的名著，闪烁着历史唯物主义的光辉。

国家是什么？根据马克思主义的观点，可以得到以下几点认识：

第一，国家是阶级矛盾不可调和的产物；但国家在其产生之

后，它又要把阶级冲突控制在一定的秩序范围之内。

第二，国家是阶级统治的组织，其中又分剥削阶级统治和人民当家作主两大类型。我国《宪法》确认：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”邓小平在1992年“南巡谈话”中强调坚持“依靠无产阶级专政保卫社会主义制度”这一马克思主义的基本观点。<sup>[2]</sup>

第三，国家是个历史的现象，曾经有过没有国家的社会，将来国家也会走向消亡，而由新的社会组织所取代。

国家通过具体的组织形式予以体现。在西方，采取立法、行政和司法三权分立并互为制衡的体制。在我国，则采取议行合一制，将国家机关分为权力机关、行政机关（即政府）、审判机关和检察机关，还包括武装力量。其中，各个国家机关分工合作，相互配合。管理国民经济的主要是中央和地方各级人民政府。可见，国家包括政府，但不等于政府。本研究课题定名为“经济法与政府经济管理”，政府角色将处于研究的中心地位，但这种政府角色是立足于市场经济体制的环境，并遵循反映客观经济规律的经济法的。

## 二 现代国家与经济

从一般意义上说，国家的根本任务是管理整个社会。列宁指出：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，一直是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。”<sup>[3]</sup>这种专门的管理者被称为国家代表，在阶级社会中被称为统治者。

资本主义国家，如同马克思、恩格斯所说，它不过是管理整个资产阶级的共同事务的委员会罢了。<sup>[4]</sup>

社会主义国家，代表工人阶级和广大劳动群众的意志和利益，因此我们称为“人民共和国”，其主要机关称为“人民代表

大会”、“人民政府”、“人民法院”、“人民检察院”。

社会主义的首要目标是发展生产力，改变“一穷二白”的旧面貌。1978年12月召开的党的十一届三中全会的伟大历史性贡献之一，就是适时地将“以阶级斗争为纲”转变为“以经济建设为中心”。1999年3月再次修改的《宪法》中确定：“我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，沿着建设有中国特色社会主义的道路，集中力量进行社会主义现代化建设。”我们以基本国情为出发点，以根本任务为奋斗目标，既要运用价值规律这只“看不见的手”，又要运用国家调节这只“看得见的手”，两手相结合，才能克服“市场失灵”或“政府失灵”。这就是现代国家的经济管理职能。

### 三 对国家与经济之关系的多学科研究

国家与经济之关系，是当代社会科学研究的热门课题。中外学者全方位、多角度地展开了和正在继续进行着不懈的探索。

从经济学角度研究，产生了“政府经济学”。<sup>[5]</sup>对政府经济学，有人作狭义理解，即指政府本身的财政、财务管理；有人作广义理解，即指政府管理国民经济。有学者提出：“中国政府经济学以政府管理经济、领导经济体制改革为研究对象，运用理论分析和实证分析相结合的研究方法分析中国政府管理经济中的主要问题。”<sup>[6]</sup>

从管理学的角度研究，产生了“行政管理学”。行政管理学立足于公共管理，除研究一般行政管理规则外，还涉及具体社会经济事务管理，诸如社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障管理、土地资源管理等等。

从法学的角度研究，产生了“经济法学”。经济法学研究与国家（政府）管理因素相关的经济法律规范以及这些法律规范与经济基础的相互关系。第二次世界大战以后，介乎公法与私法之



间的经济法、社会法的研究日益扩展。例如，颇有代表性的《国际比较法百科全书》，其主要内容之一为经济法。其中第 17 卷《国家和经济》则是集中进行经济法比较研究的。美国法学家波斯纳等创立的“法律的经济分析”方法，对经济法学研究具有重要的启迪价值。

国家与经济之关系具有极大的复杂性，有许多问题仍有待于进一步研究。但就其一般关系界定而言，任何国家都建筑在一定的经济基础之上，并以此为依归；同时，国家既是经济发展的内在资源，又是经济发展的外部影响力量。

本研究课题，主要从法学的视角，联系到经济学和管理学，探索中国的经济法与中国的政府经济管理怎样遵循客观规律而有效地运作。换言之，国家（政府）与经济的关系，是经济法问题的第一个出发点。

## 第二节 市场经济与法

### 一 在新的历史条件下正确把握经济与法的关系

马克思主义早就揭示了经济与法的辩证关系：经济基础决定法律等上层建筑，法律等上层建筑反作用于经济基础。然而，在实践中人们并不是都把握得很好。比如，过去一讲法律、法制，就本能地联系起阶级斗争、阶级专政。从理论上说，这也没有错；问题在于，时代发展到了今天，法律不仅仅作为阶级专政的工具，还应当成为管理经济、保障建设的手段。中国共产党人在社会主义现代化建设的新的历史条件下，发展了马克思主义关于法律对经济的功能的思想。

邓小平指出：“为了建设现代化的社会主义强国，任务很多，