

经济法专题研究丛书

总主编
漆多俊

JINGJIFA
ZHUANTI
YANJIU
CONGSHU

宏观调控法研究

HONGGUAN TIAOKONGFA YANJIU

主编 漆多俊

中国方正出版社

473

D922.2901

1213

经济法专题研究丛书

总主编 漆多俊

宏观调控法研究

主 编 漆多俊

副主编 李 刚 王 健

撰稿人 (按章节顺序)

漆多俊 李 刚 王健 熊 伟

胡夏冰 许多奇 郭宗杰

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宏观调控法研究/漆多俊编. —北京:中国方正出版社,2002.1

ISBN 7-80107-521-8

I. 宏… II. 漆… III. 宏观调控-经济法-中国-研究
IV. D922.291.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 091783 号

宏观调控法研究

中国方正出版社出版发行 新华书店经销

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

北京京安印刷厂印刷

开本: 889×1194 毫米 1/32 印张: 13.625 字数: 364 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4000 册 定价: 25.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

总 序

我国经济法学理论研究始于 20 世纪 70 年代末，迄今 20 余年。其间大致可分为两个发展阶段：

90 年代初以前，由于当时国家迫切需要加强经济法制，国外的经济法学说被大量引进和广泛传播。形式上轰轰烈烈，如风起云涌；而在学术思想内容上基本照搬国外（主要是前苏联）学者的一些观点和主张。学者们多受当时“计划经济为主”的国家经济体制模式局限看待经济法各种理论问题。“大经济法”观点盛行。1986 年《民法通则》颁布，给了中国“大经济法”观点第一次冲击。经过几年困惑，学者们修改原来主张，提出了“密切联系论”。然而它仍未摆脱“大经济法”窠臼。

1992 年伊始，国家经济体制改革出现重大转机，明确了改革目标是建立社会主义市场经济体制。市场经济须以市场机制为基础性调节机制，国家要转变对经济的管理模式。民间社会经济关系（即所谓“横向”或“平等主体间”经济关系）将迅速发达，民商法将担负基础性的法律调整任务。“大经济法”观点再次受到严重挑战。这迫使学者们、特别是中青年学者对过去流行的观点进行根本性反思。“大经济法”主张逐渐被抛弃。与之不同的经济法思想理论开始受到重视，并出现了许多新的思想和理论。

本人作为我国经济法学界的一个小兵，在经济法学领域潜心研习、惨淡经营 20 年了。1982 年写成一部《经济法讲义》，1984 年修改完成并于 1986 年 3 月正式出版了《国民经济的法律调整》一书。讲义和书提出了同当时流行观点不同的经济法学理论研究思路，反对将“社会经济关系”或“国民经济关系”不加区分地统统纳入经济法调整范围。认为经济法只调整“国家对国民经济管理而产生的经济关系”；而“横向经济关系”和“横向协作关系”应由

民法调整^①。批评80年代初我国经济法学界的主要倾向是“扩大了经济法调整范围，在不同程度上忽视了民法在调整国民经济活动中的重要作用”^②。并断言，“社会主义国家的经济体制改革揭示了民法在调整国民经济活动中的广阔途径。”^③

80年代末、90年代初，又撰写一部《经济法基础理论讲义》，发表了多篇论述经济法调整对象、调整方法等方面的论文。在此基础上，1993年出版了《经济法基础理论》专著（此书于1996年再版，2000年出第三版）。以此书为代表，系统提出和论证了经济法理论体系，形成了有自身特色的系统学术思想。学界概括地称之为“国家调节关系说”或“三三理论”（因为贯穿于该学科理论体系的一条轴线是“市场三缺陷——国家调节三方式——经济法体系三构成”，故名之）。

本人不敢过高地评价自己的经济法理论观点和理论体系，它只是自己在百花盛开的我国经济法园地长期耕耘、播种和浇灌而开出的一朵小花，是国内外经济法学诸论中的一家之言。只不过它是作者在认真分析研究近、现代以来人类社会经济、政治、法律演变过程及中外经济学、法学等学科思想学说史的基础上，才得出的一些结论。起码在作者自己看来是自成体系和经得起推敲的。许多年以来，这些粗浅的理论观点竟得到学界、特别是中青年学者们的重视和关爱，这对我是一种极大的鼓励。

我国经济法学科至今仍处于初创阶段。本人对于自己研究成果的浅薄性和不完善之处，也时刻挂怀。理论研究需要继续深入。其中一个重要方面，是今后应当加强专题研究。为此，本人主编了《经济法论丛》连续出版物，在中国方正出版社同志们的大力支持下，于1999年开始出版发行，如今已出到第6卷。该论丛对于推进经济法专题研究发挥了重要作用，今后将继续办下去。鉴于论丛

① 漆多俊：《国民经济的法律调整》，河南人民出版社1986年3月版，第27—29页。

② 同上，第26页。

③ 同上，第16—20页。

中刊登的论文受篇幅限制，不能过分展开，今又在中国方正出版社的配合下，决定再陆续推出一套“经济法专题研究丛书”。丛书的研究专题既包括经济法基础理论的某个方面的问题，也包括经济法体系中各亚部门法学，如市场规制法、国家投资及国有企业法、宏观调控法以及它们中的某些重要方面的问题。各专题研究强调理论深度和创见性，鼓励不同理论观点和不同学术风格争奇斗妍。希望本丛书能够推出一批有较高学术价值的专著，为繁荣我国经济法理论研究作出贡献。

漆多俊

2001年11月

前 言

宏观调控是现代国家经济职能的一个重要方面，但它自 20 世纪末期开始才迅速发达和日趋完备。中国发展市场经济，要求国家经济职能活动方式转变，宏观调控受到高度重视并得到发展。宏观调控应当由法律加以规制和保障，需要加强宏观调控法治。宏观调控法是经济法的重要构成部分。

迄今国内外经济学界对于宏观调控作了许多研究，但学者们主要注重诸如财政税收、金融、产业政策等单项政策措施研究，而把宏观调控作为系统工程（有机体系）进行综合研究，略嫌不足。至于法学界对宏观调控法律问题的研究，无论国内外都较薄弱。近几年发表的论文逐渐多了，而专著仍极为少见。

本书主编于 1997 年开始主持湖北省社科基金重点课题《社会主义市场经济的宏观调控与宏观调控法律研究》，本书即为该课题的研究成果。它全面系统地论述宏观调控法的基本原理和各种基本法律制度。在前 3 章“总论”部分，论述现代国家经济职能及作为其中一个重要方面的宏观调控的形成和发展、宏观调控法的调整对象、性质、立法体系、立法特点及发展趋势；着重论述中国在建立市场经济体制过程中宏观调控法律体系的完善，及加入 WTO 对中国宏观调控法的影响。在后 6 章“分论”部分，分别论述计划法、产业政策法、财政法、税收法、金融法、价格法等，阐释它们在宏观调控中的作用和各种法律制度。

本书在内容上的特点，除对宏观调控法的基本原理论述的全面性、系统性为国内外所少见外，还在于它把宏观调控放在现代国家经济职能范畴、把宏观调控法放在经济法体系中加以论述，使读者清晰地把握宏观调控及其立法的定性与定位；把宏观调控法作为一个系统工程（有机整体），注重研究其中各种法律的衔接、联系和配合；对于财政、税收、金融、价格，侧重于其宏观调控功能和作

用，主要从“政策法”角度研究，这同迄今所见的论著一般性地介绍财政法、税收法、金融法等，未能同行政法研究加以区分，也是有所不同的。

本书将推动经济法理论研究向其亚部门法的深化。对于我国在建立市场经济和加入 WTO 背景条件下完善宏观调控法体系，尤其有着重要意义。

本书各章节分工如下：

第 1~3 章：漆多俊，武汉大学法学院教授、博士生导师，中南大学法学院教授、博士生导师；

第 4 章：李刚，武汉大学法学院博士研究生；

第 5 章：王健，武汉大学法学院博士研究生；

第 6 章：熊伟，武汉大学法学院讲师、在职博士研究生；

第 7 章：胡夏冰，清华大学法学院博士研究生；

第 8 章：许多奇，武汉大学法学院博士研究生；

第 9 章：郭宗杰，湖北省物价局干部，武汉大学法学院博士研究生。

漆多俊

2001 年 9 月

目 录

第一章 国家经济调节职能与宏观调控	(1)
第一节 现代国家经济调节职能	(1)
一、国家调节的发生及其基本方式	(1)
二、中国国家职能的转变	(4)
第二节 国家宏观经济调控	(9)
一、宏观调控的概念和特征	(9)
二、宏观调控体系的形成	(12)
第二章 宏观调控法的性质和立法体系	(15)
第一节 宏观调控法的概念和性质	(15)
一、宏观调控法的概念和调整对象	(15)
二、宏观调控法的性质	(16)
第二节 宏观调控法的体系	(18)
一、宏观调控法的内容构成	(18)
二、宏观调控法的法律形式	(20)
三、关于特定时期和特定目标的宏观调控法律制度	(20)
四、关于制定我国宏观调控基本法问题	(22)
第三章 宏观调控立法的特点及其新发展	(24)
第一节 宏观调控法的立法特点	(24)
一、立法内容上的多样性和变动性	(24)
二、关于立法体制和法律表现形式	(25)
三、宏观调控立法的法律要素	(27)
四、宏观调控法的实施保障和法律责任	(28)
第二节 宏观调控法的新发展	(30)
一、宏观调控法的发展趋势	(30)
二、中国加入 WTO 对宏观调控法的影响	(40)

第四章 计划法	(42)
第一节 计划与计划法	(42)
一、计划的概念与含义.....	(42)
二、计划的价值——为什么需要计划.....	(48)
三、计划与计划法.....	(53)
第二节 西方主要国家的计划实践及其对我国的借鉴与启示	(58)
一、法国.....	(58)
二、日本.....	(65)
三、德国.....	(71)
四、其他国家.....	(75)
五、借鉴和启示.....	(76)
第三节 计划法基本原理	(81)
一、计划法的概念和特征.....	(81)
二、计划法律关系.....	(85)
三、计划法的体系.....	(90)
四、计划法的原则.....	(92)
五、计划法的地位.....	(97)
第四节 计划法基本制度	(100)
一、计划体系.....	(100)
二、计划运行制度.....	(102)
三、计划法实体制度.....	(106)
四、计划法程序制度.....	(109)
五、计划的法律救济.....	(112)
六、计划法律责任.....	(118)
第五章 产业政策法	(124)
第一节 产业政策法原理	(124)
一、产业政策与法.....	(124)
二、产业政策法的特点.....	(125)
三、产业政策法的理论基础.....	(126)
四、产业政策法的立法模式.....	(129)

五、产业政策法体系的基本构成·····	(130)
六、产业政策法的保障措施·····	(132)
七、主要国家产业政策立法概况·····	(134)
第二节 产业结构政策法·····	(140)
一、产业扶持政策法·····	(141)
二、产业调整政策法·····	(143)
三、产业技术政策法·····	(144)
第三节 产业组织政策法·····	(147)
一、反垄断政策法·····	(148)
二、中小企业政策法·····	(162)
三、直接管制政策法·····	(166)
第六章 财政法与宏观调控·····	(169)
第一节 财政宏观调控职能概述·····	(169)
一、财政职能的历史扩张与宏观调控·····	(169)
二、财政宏观调控的市场基础·····	(173)
第二节 财政宏观调控的法律规制·····	(176)
一、财政法的历史演变与宏观调控·····	(176)
二、财政法对宏观调控行为的规范和保障作用·····	(179)
三、市场经济条件下中国财政宏观调控法的发展·····	(183)
第三节 财政收支划分法与宏观调控·····	(184)
一、财政收支划分法对政府宏观调控行为的 保障和规范作用·····	(184)
二、中国财政收支划分法的立法现状·····	(187)
三、中国财政收支划分法的缺陷·····	(188)
第四节 财政转移支付法与宏观调控·····	(193)
一、财政转移支付的意义·····	(193)
二、财政转移支付的形式·····	(194)
三、财政转移支付行为的法律规制·····	(196)
四、中国财政转移支付法的主要内容 及其发展与完善·····	(199)
第五节 财政预算法与宏观调控·····	(202)

一、复式预算改革与宏观调控·····	(203)
二、预算平衡原则与宏观调控·····	(205)
三、预算审批制度改革与宏观调控·····	(207)
第六节 国债法与宏观经济调控·····	(211)
一、国债理论的历史发展·····	(211)
二、市场经济条件下国债的宏观调控功能·····	(214)
三、国债宏观调控的法律规制·····	(215)
四、中国国债法的现状与不足·····	(216)
第七章 税法与宏观调控·····	(218)
第一节 导论·····	(218)
一、税收与税法·····	(218)
二、税法的经济调控·····	(220)
第二节 税法调控观念的演进·····	(226)
一、税法调控观念的萌芽：重商主义·····	(226)
二、自由资本主义时期的税法调控观念：有限调控·····	(228)
三、垄断资本主义时期的税法调控观念：理性调控·····	(234)
四、税法调控的现代观念：凯恩斯学派、供应学派、 制度学派·····	(238)
第三节 税法宏观调控机制分析·····	(245)
一、税法调控经济稳定增长机制·····	(245)
二、税法调节资源配置机制·····	(248)
三、税法调控社会收入公平分配机制·····	(251)
四、社会保险税法的调控机制·····	(254)
第四节 21 世纪中国税法宏观调控体系之展望·····	(256)
一、建国以来我国税法调控的历史经验与教训·····	(256)
二、我国税法调控的现状及其缺陷·····	(261)
三、建立我国科学的税法宏观调控体系的构想·····	(264)
第八章 金融法与宏观调控·····	(271)
第一节 金融法与宏观调控概述·····	(271)
一、金融的概念及金融宏观调控功能·····	(271)
二、金融宏观调控的概念和特点·····	(272)

三、金融宏观调控法律规范·····	(276)
第二节 中央银行宏观调控的法律规制·····	(277)
一、中央银行宏观调控的法定地位·····	(278)
二、中央银行宏观调控的法定目标·····	(290)
三、中央银行宏观调控的法定手段·····	(299)
第三节 政策性银行宏观调控的法律规制·····	(309)
一、政策性银行的概念和特点·····	(309)
二、政策性银行的宏观调控职能·····	(313)
三、政策性银行宏观调控的法制化·····	(314)
第四节 金融市场与金融宏观调控·····	(321)
一、金融市场的概念和分类·····	(321)
二、金融市场的宏观调控功能·····	(321)
三、我国金融市场宏观调控的初步成效和主要问题·····	(325)
四、完善我国金融市场法制,充分发挥其宏观调控 功能的对策·····	(335)
第九章 价格法与宏观调控·····	(337)
第一节 价格宏观调控的理论与实践·····	(337)
一、价格宏观调控的理论基础·····	(337)
二、市场经济国家价格宏观调控的实践·····	(343)
三、价格法及其宏观调控功能·····	(350)
第二节 价格法对经营者价格行为的规制·····	(352)
一、经营者·····	(352)
二、经营者的权利·····	(353)
三、明码标价·····	(354)
四、不正当价格行为·····	(355)
第三节 政府定价管理·····	(359)
一、政府定价的范围·····	(360)
二、政府定价的依据·····	(362)
三、政府定价的程序·····	(364)
四、政府定价的执行·····	(366)
第四节 价格总水平调控·····	(367)

一、价格总水平与价格总水平调控·····	(367)
二、价格总水平调控的经济措施·····	(368)
三、价格总水平调控的价格手段·····	(370)
四、加入 WTO 后我国价格法律调控方式的健全 和完善·····	(379)
附录 1: 德国经济稳定与增长促进法 ·····	(381)
附录 2: 韩国产业发展法 ·····	(390)
附录 3: 日本中小企业基本法 ·····	(413)

第一章 国家经济调节职能与宏观调控

第一节 现代国家经济调节职能

一、国家调节的发生及其基本方式

在人类史上，国家自其同其他社会组织（原始人群的部落）相异化而形成，数千年间，其职能活动始终紧紧围绕政治统治这一中心。它也过问社会经济、文化等事务，但多为政治统治目的服务。在经济管理方面，国家最关心的是秩序。经济秩序混乱则社会不安定，易导致政局不稳。至于经济效率，那一般是民间自己的事。社会总体经济结构和运行也听其自然，政府一般不予过问。国家对经济的管理方式，主要是确立一些经济活动规则，让民间遵行。发生纠纷主要由民间自己解决，严重违反规则、特别是触犯国家刑法时，才由国家司法机关管辖。因此过去国家对经济的管理主要是政治性和社会治安性管理。从管理手段说则属于民事的、行政的或刑事的管理方式。

古时候国家有时也直接介入社会经济活动，进行干预管制，或指导促进，或甚至参与如盐、铁等行业的经营。但此类活动并非大量和经常，只是在战争、灾荒或推行社会制度改革等特别时期，国家才加大影响社会经济的力度。总的来说，对社会经济的管理在过去很长历史时期内并未形成为国家的一项独立职能。传统国家职能一直限于对内维护政治统治和对外抵御侵略或向外侵略两个基本方面。这种情况一直延续到整个自由资本主义时期。资本主义国家建立初期，为发展资本主义生产关系和确立相应经济制度，国家曾在一定程度上介入经济，采取诸如英国“圈地运动”那样的政策和手

段。但后来一直基本奉行自由放任主义，国家不干预经济活动，充当着“守夜人”的角色。其经济体制属于自由市场经济，社会经济结构和运行基本上全由市场调节——即被亚当·斯密所谓“看不见的手”的调节。当时市场被认为是万能的，不需要国家介入经济。

19世纪末叶，西方主要资本主义国家相继完成的产业革命，推动了生产社会化，企业规模迅速扩大，垄断组织不断涌现。这些改变了市场状况，使市场机制的缺陷显露出来，难以充分有效地发挥对经济的调节作用。这主要表现在：（一）垄断组织凭借雄厚的经济实力垄断市场，操纵价格，限制竞争或从事不正当竞争，扭曲价值规律，阻挠市场机制进入这些领域发挥调节作用。此即“市场障碍”。（二）生产社会化和社会文明进步，使得必要的社会公共投资增加，由于科技发展而出现风险投资和其他投资周期较长、利率低的行业。这些关系着国计民生或经济的长远发展。由于市场调节存在惟利性缺陷，民间投资一般不愿进入这些领域，依靠市场机制自发作用难以调节。（三）市场调节具有滞后性和被动性，是一种事后调节。各企业特别是垄断公司对社会经济信息不灵，投资往往带有盲目性，受利润驱使不断扩大投资，等到产品供过于求，大量积压，才发现投资过剩。这常常引发周期性经济危机，经济和社会发生动荡，并使资源遭到严重破坏。

上述市场障碍、市场惟利性、市场调节的被动性和滞后性是市场固有的三大缺陷。只是在自由市场经济阶段它们并未显现；而当生产社会化和垄断组织出现后，这些缺陷才暴露出来，引发严重后果。这表明“市场失灵”，从此社会经济单靠市场机制难以有效调节。社会呼唤另一种机制和力量介入经济，以配合市场机制共同调节。国家于是出面担当此任。这就是国家调节。

国家调节的出现，表明社会经济的调节机制二元化，市场经济从此进入第二个发展阶段，即社会市场经济阶段。

国家调节机制的形成，同时意味着国家职能的重大变化：由传统的对内、对外两方面职能到经济（调节）职能作为一项新的独立职能的形成。

现代国家的经济职能的内容、范围和行使方式，是由国家调节

机制决定的。国家调节作为一种经济机制，它是因弥补市场缺陷和“市场失灵”的需要才出现的。如前所述，市场有三缺陷，国家调节需要针对三缺陷而分别采取三种基本方式。因此，作为国家经济（调节）职能，便也主要包括该三种基本活动：（一）针对市场存在的障碍，国家采取反垄断（限制竞争）和反不正当竞争措施，排除市场障碍，以便让市场机制能充分发挥其调节作用。（二）针对市场的惟利性，对于一些关系国计民生和国民经济持续发展的行业，或对于一些需要特别扶助的地区，当民间投资不愿进入而出现投资不足状况时，国家参与直接投资，开办一些国有企业；而当这些领域民间投资愿意进入，国家投资可以减少或撤出时，国家投资则适时退出。需要国家投资进入则适度进入，可以减少或退出时则适时退出——以此来调节经济结构和运行。（三）针对市场调节的被动性和滞后性，国家对经济情况进行统计、分析，发布信息和预测，进而制定经济发展规划和计划，并运用各种经济政策和政策性工具与手段，引导和促进经济运行。在以上国家调节的基本方式和国家经济职能活动中，第一种主要是国家强制干预，第二种主要是国家参与（投资经营），第三种则主要是国家指导、促进和为社会各经济活动主体提供必要帮助和服务。最后这一种职能活动后来逐渐发达完备而形成系统性工程，在中国人们称之为国家“宏观调控”。

国家调节机制和国家经济职能是为弥补市场调节之不足，克服“市场失灵”而产生的，但国家调节亦非万能，它有许多缺陷。例如：国家历来以政治活动为中心，长期远离社会经济，情况不熟，担负经济调节职能后缺乏经验，容易违背客观经济规律，有时反而会把经济结构和运行搅乱。权力容易扩张，当权者为了显示权力，或为了追求“辉煌政绩”，或为了官场升迁，往往滥用权力干预经济，或虚报浮夸，提供和发布虚假经济信息。这会给经济发展造成损害，甚至引发灾难性后果。此外，权力同经济结合容易发生腐败和侵犯民众正当经济权益。这些情况表明，国家调节也会发生失灵现象。此即人们所谓“政府失灵”。有鉴于此，所以必须对国家调节活动加以约束和控制，国家应当依法调节。另一方面，国家调节要顺利有效进行，也需要法律保障。为此而制定和施行的法律，便