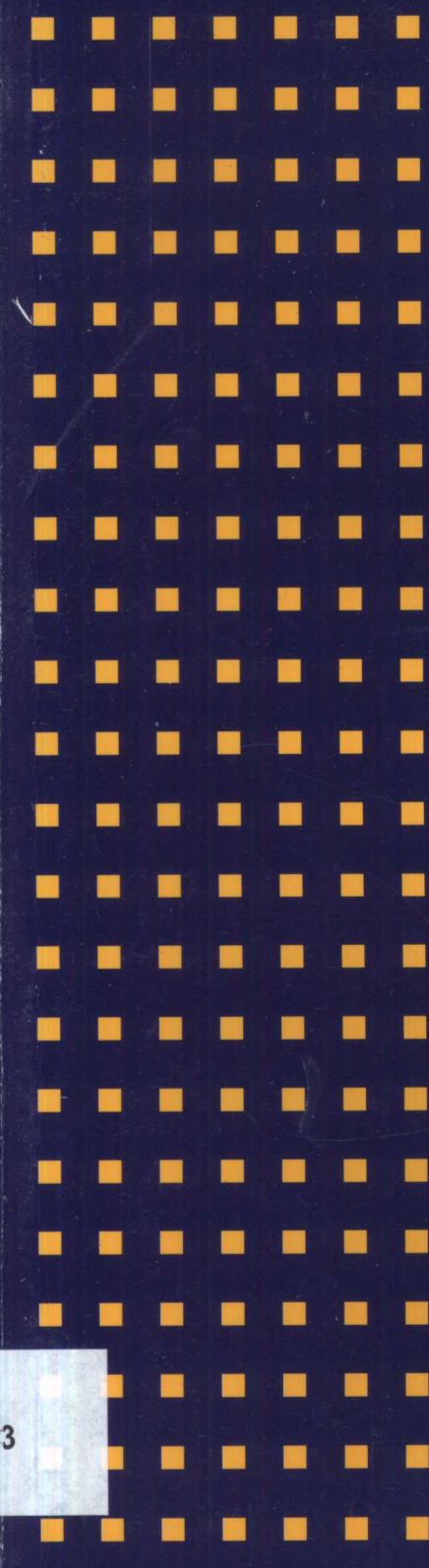




刘文华 / 主编

宏观调控法制文集

Collected Works on
Macroeconomic Regulatory
Legality

法律出版社

23
刘文华 / 主编

宏观调控法制文集

Collected Works on
Macroeconomic Regulatory
Legality



A1027070

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

宏观调控法制文集/刘文华主编. —北京:
法律出版社, 2002.5
ISBN 7-5036-3755-2

I. 宏… II. 刘… III. 宏观调控-法制-中国-
WTO IV. D920.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 020541 号

出版/法律出版社
印刷/中国科学院印刷厂
责任印制/李 跃

总发行/中国法律图书公司
经销/新华书店
责任校对/杨昆玲

开本/A5
版本/2002 年 8 月第 1 版

印张/14 字数/374 千
2002 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社地址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
传真/(010)88414115
电话/(010)88414121(总编室)

(010)68710320(责任编辑)

中国法律图书公司地址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)
传真/(010)88414897
电话/(010)88414899 88414900
(010)62534456(北京分公司) (010)88960092(八大处营业部)
(010)88414934(科原大厦营业部) (021)62071679(上海公司)
商务网址/www.chinalaw-book.com

出版声明/版权所有,侵权必究。
书号:ISBN 7-5036-3755-2/D·3390
定价:28.00 元
(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

2000年11月23、24日,中国宏观经济法制研讨会在中国人民大学召开,来自国家机关和30多家京内、京外科研机构的专家、学者,于世纪之交共聚一堂,热烈商讨关系中国经济发展前景的宏观法制建设问题,并就宏观经济调控法的基础理论问题、具体宏观调控措施及法制建设问题、加入WTO、西部大开发等问题进行了为期两天的座谈会。

宏观调控是政府职能变迁的表现,是政府管理国民经济的重要手段。社会越发展,世界联系越密切,客观经济生活就越需要整体、总量和全局的规范管理。我国在经历了改革开放20年发展的风风雨雨之后,实践和理论的沉淀、反思使得宏观调控的规范化运作成为新世纪中国经济社会稳步、健康发展的重要保障。

本次研讨会是国内就宏观调控法制问题召开的第一次盛会。会议采取论文提交、小组讨论、大会交流、会议简报等多种形式,比较全面、充分地传递了各专家学者的观点、信息。截至

大会闭幕,会议共收到各种学术论文 60 篇。在座谈会的各分会上,先后共有 58 人次发言。

为便于让更多的学者同仁关注、支持宏观调控法制建设,本次大会主办单位——北京市法学会经济法学研究会经过多方努力,决定将本次会议提交的部分代表性论文汇编成册,由法律出版社出版。

在此,我代表经济法学研究会全体会员感谢参加本次会议的所有代表,感谢法律出版社的鼎力支持。

祝愿中国宏观经济法制理论研究日臻完善。

祝愿中国经济法学事业蒸蒸日上。

北京市法学会经济法学研究会

会长:刘文华

目 录

开幕词	刘文华(1)
目前形势与法制工作	杨景宇(5)
公共物品、市场自由与宏观调控	刘文华 丁亮华(15)
加强经济立法 完善宏观调控	杨紫烜(35)
再论宏观经济调控法	徐孟洲(44)
宏观调控法若干基本问题探讨	王全兴 管 斌(56)
加强经济立法 完善宏观调控	陈乃新 刘 璞 刘 芳(76)
宏观调控法的几个理论问题	牛晓艳(87)
论宏观调控立法的指导思想	李友根(103)
论中国宏观经济法的原则	卢炯星(115)
宏观调控权的法律解析	张守文(123)
略论我国宏观调控的法治化	王先林(139)
宏观调控领域中的国家、国家权力 及其构造	李 力(151)
依法治国 我国宏观经济的	

法制建设要加强	李西亭 李用俊(172)
简论政府干预经济与宏观经济立法	崔勤之(183)
司法审查与宏观经济调控法制的完善	孙维智(189)
政府、市场与经济法的定位	沈敏荣(205)
论宏观调控与政府	宋 彪(218)
宏观调控可持续发展法与社会公正理论	庞华玲(226)
经济法的本质与功能	戴凤岐(234)
社会主义市场经济的实践与经济法制建设	孙宗灏(249)
论投资调控的经济法律机制	刘少军(261)
财政法在宏观调控中的地位与影响	蔺翠牌(271)
我国财政管理体制内涵新探	王源扩(280)
略论国家优惠政策的价值取向与适用范围	孔德周(291)
中关村科技园区工商行政管理的实践与思考	商秉正(300)
股份制改造中的政府职能定位	王雨本 孙闻欣(307)
国有股权代表模式选择	南 溪(316)
我国政府机构在公司治理方面的权限及其对公司治理 结构的影响	徐晓松(323)
入世与我国的宏观调控法制的完善	董玉明 王华梅(331)
加入 WTO 与我国税收法制的完善	北京市国家税务局科研所(342)
入世对我国法制建设的挑战	张宇霖 张 雷(353)
西部大开发与经济法理论的运用和研究	刘隆亨(365)
加强宏观调控立法 保障中国西部的经济发展	黎 燕(378)
论经济法理念在西部大开发中的运用	张雪樑(383)
论西部经济发展的法律促进	冯玉军(397)
论西部开发中产业政策法的生态化	李艳芳 李 伟 唐 芳(411)
会议简报(1—4 期)	

开幕词

□刘文华

尊敬的关心中国经济法建设的各位领导、各位在中国经济法制建设和经济法学研究中曾经作过和正在作着艰辛工作的各位同仁们：

大家好！

在 20 世纪即将退出历史舞台的世纪之交，在全球政治、经济和文化日益开放、日益融合的历史时刻，在中国经济体制改革取得辉煌成就并以崭新姿态迎接新世界朝阳的今天，我们欢聚一堂，共同关注、商讨中国经济宏观经济法制发展的前景，共同为民族命运分忧解难，共同维系和推进中国经济法学的世纪性飞跃，这是我们经济法学界的世纪聚会，是我们经济法学界捷步发展的良好开端。在这里，我谨以一名忠诚的经济法学理论工作者的身份，代表北京市经济法学会的全体成员，向我们在座各位的远道而来和倾心支持表示由衷的欢迎和感谢，向积极支持和关注本次盛会的所有朋友们表示衷心的感谢。

20 世纪对全球来讲,是一个充满生机活力和挑战的世纪,历史演绎了人类高超智慧突飞猛进的高科技发展,上演了人类追求美好、幸福生活历经的战争、民族解放、经济大发展、市场大融合等一幕幕令我们感慨万千的历史剧。在这里,美与丑、善与恶、自由民主与霸权、公平正义与邪恶势力进行着种种较量和斗争,并最终昭示了这样一个真理:追求人类的正义和最大福利是不可颠破和玷污的人类美好目标,人类为此在奋斗,世界为此在奋斗,经济法学也为此在奋斗。

经济法学是即将远去的 20 世纪的一道美丽的风景线,它不仅开辟了一条传统法学走向现代化的清新小道,还以它博大的开放胸怀和对人类诚挚的极度关怀赢得了社会发展的普遍赞誉。我们在座的各位同仁,都是展示经济法生命力的先驱者或承继者,都应该为自己能够为这道跨世界的风景添彩增色而感到骄傲和自豪。

20 世纪的中国走过了民族解放和发展经济的两个重要时期,走过了对世界市场的抗衡和理性接纳的进程,正在阔步迈向国际繁荣的大市场,正在描绘中华民族走向繁荣富强的宏伟画卷;我们所面临的时代是国家利益和个人利益、整体利益和局部利益、长远利益和当代利益整合的时代。

我们追求的社会主义民主和富强,是大多数人的民主和富强,是没有饥饿和社会等级差别、没有地域歧视和市场霸权、没有行政不法干预和无序无度竞争的民主和富强。这一个美好的设想需要我们去努力营造,我相信,这一美好设想会在我们和社会的认同中逐步实现。

20 年的改革开放,20 年的风雨飘摇,20 年的经济法实践,我们清楚地看到,中国经济法制的建设正在以无可辩驳的姿态诠释着改革开放的是非曲折。20 年来,我们政府确立了基本完善的经济法律体系,并在执法过程和司法实践中释放着经济法的理念和价值。我们确立了市场主体、市场交易的法则,为公平、自由、开放、效益的竞争提供舞台,塑造出了富有现代竞争和风险意识、富有国际市场竞争力的企业、跨国公司、国外上市公司,塑造出了遵循市

场运行规则、富有契约、财产、声誉等观念、意识的理性的经济人，塑造出了有效调控市场运行机制、富有市场经济责任感的经济职能机构和市场中介组织，塑造出了维护社会稳定、有序运行的安全交易机制和社会保障机制。所有这些，都体现出政府的能力和我们的智慧。

但是，这些都还不够，我们还有很多的工作要做。国有企业“三年解困”初战告捷，但是今后结构调整的路还很长；我们成功地营造出“特区模式”，辐射、带动了周边及邻接省份的经济乃至于全国的经济，但是，西部和老少边贫地区仍旧是“刀耕火种”式的传统农业模式；我们培育出长江三角洲、珠江三角洲等名声鹊起的农村小城镇，建立了“离土不离乡”、“离土又离乡”的乡镇企业模式，但是，我们可以清楚地看到，农村、农业和农民的“三农”问题，多年以来并没有真正解决，原来我们讲“剪刀差”，现在的差距有些已不是能拿“剪刀”来比喻的；我们的税制在完善，但是偷税、漏税和骗税的现象仍旧惊人，严重的贫富差距并没有因为税收而缓解；我们采取了宽松的财政政策，但是“小金库”却一直不能遏制；资本的流动和市场化繁荣了股市，但是“基金黑幕”、“股票黑幕”却严重伤害着投资者的心；我们没有培养出类似美国微软公司的国际超大型企业，却存在着价格联盟，存在着“彩电峰会”。这一切的一切都说明，我们改革的路还很长，我们的使命任重而道远。如果说“十年树木、百年树人”是祖先留下的负有长远、全局观念的古训的话，今天我们所面对的就是在可持续发展战略决策下，如何从宏观、从全局来把握中国法制的建设问题。

我们的主题是明确的、及时的，是富有挑战性和超前意识的。我们曾经为之作过艰辛的探讨，并且也取得过可喜的成绩；而今天，我们站在世纪之交，准备把这一时代命题奉献给跨世纪的祖国。

我们都怀着一颗关爱之心，未来之心，开放之心。我相信，用我们的智慧，用经济法发展的理念，用我们对这片国土的热情，一定能够把中国宏观经济法制建设的理论问题推向一个新的高度，并使之

赢得实践的检验和历史的印证。

愿大家献计献策,群策群力,取长补短,求同存异,为我们难得的世纪之交的相聚献上美味的精神大餐。

谢谢大家!

目前形势与法制工作

——加入世贸组织给法制工作带来的影响

□杨景宇^①

形势出任务,出方针政策。认清形势,审时度势,才有可能做好法制工作。

按照江总书记的要求,用历史的深远眼光和世界的全局眼光来观察问题,深刻、全面地认识当代中国和当今世界,并且从国际形势与国内形势的相互联系上加以审视、研究,清醒、主动地掌握我们自己发展的命运,对于胜利推进建设有中国特色社会主义的宏伟事业,实现中华民族在 21 世纪的伟大复兴,至关重要。

从国际形势看,多极化趋势在曲折中发展,经济全球化进一步加深,既给我们提供了重要

^① 作者系国务院法制办主任。

的机遇,也使我们面临着严峻的挑战,国际总体格局和形势发展趋势对我们比较有利。同时,又要看到,西方敌对势力加紧对我国实施“西化”、“分化”的战略图谋,通过各种渠道,试图用西方那一套社会制度、价值观念、生活方式对我国施加影响,包括对我国法制制度施加影响,我们对此必须保持清醒的头脑。

从国内形势看,经过 20 多年的改革开放和快速发展,我国的生产力水平迈上了一个大台阶,社会主义市场经济体制已经初步建立,为我们实现第三步战略目标奠定了比较雄厚的物质技术基础和比较有利的体制环境。同时,又要看到,我们在前进道路上面临着许多新情况和新问题,多年积累的一些深层次矛盾也凸现出来。随着改革开放和社会主义市场经济的发展,社会关系和社会利益格局已经发生并且还在继续发生深刻变化,经济成分、利益主体、社会组织形式、社会生活方式、就业渠道日趋多样化,不同利益的社会阶层、社会成员都会要求把自己的意志和利益反映到包括法律制度在内的上层建筑中来。在这种客观情况下,法制工作更加需要认真研究,全面体现江总书记“三个代表”的要求。

错综复杂的国际国内形势对我国的法制建设提出了新挑战、新要求。面对新形势、新挑战、新要求,从我国基本国情出发,以邓小平理论和江总书记“三个代表”的重要思想为指导,进一步做好法制工作,我们必须对现实生活提出的新问题从理论与实践的结合上加强研究。通过研究,抓住事物的本质,掌握规律性的东西,才能做到自觉;有了自觉,才能取得自由;有了自由,才能争得主动。

二

经过 14 年的努力和斗争,我国即将加入 WTO。这标志着我国对外开放进入了一个新阶段,我们将在更大范围内和更深程度上参与经济全球化进程。

面对加入 WTO 的新形势,我们必须以邓小平理论和江泽民总书

记“三个代表”的重要思想为指导,以更加积极的姿态,投身到一场全球范围的合作与竞争,继续推进全方位、多层次、宽领域的对外开放。

加入 WTO,抓住机遇,迎接挑战。首先要求我们研究、熟悉 WTO 规则,从法律上、制度上积极作好准备,因为 WTO 本身就是以带有强制性的规则为基础的政府间国际组织。WTO 协议共包括 29 个法律文件,其内容涵盖货物贸易、服务贸易、与贸易有关的知识产权保护以及与贸易有关的投资措施等,内容颇为广泛。此外,还有 20 多个部长宣言和决定。这些法律文件确立了 WTO 一系列规则和机制,目的在于通过确定各成员能够享有的权利和应当承担的义务,并且通过建立贸易政策审议机制和争端解决机制,监督各成员有关贸易的法律、法规、规章和政策措施的制定与实施,力求为世界提供一个开放、公平、统一的多边贸易体制框架。从内容上看,WTO 规则有以下几个特点:

一是,规范和约束成员的政府行为,旨在消除或者限制各成员政府对跨国(境)贸易的干预。人世,在一定意义上可以说是“政府人世”。国外有的学者把 WTO 规则称之为“国际行政法典”,这是有一定道理的。WTO 协议确定的非歧视、市场开放、公平竞争三大基本原则,成为货物贸易协议(GATT)、服务贸易协议(GATS)、与贸易有关的知识产权协议(TRIPS)、与贸易有关的投资措施协议(TRIMS)的指导原则。WTO 协议的主要内容都是根据这些原则,围绕消除或者限制成员政府对国际贸易的干预而展开的。

二是,具有权威性、强制性。为了保证 WTO 规则的实施,确保 WTO 规则能够有效地调整各成员间错综复杂的经济关系,迅速、有效地解决成员间的贸易争端,WTO 规则确立了 WTO 框架下的贸易政策审议机制和争端解决机制(“司法”机制)。因此,WTO 被称为带“牙齿”的国际组织。

三是,在要求各成员遵守共同规则的前提下,又适应不同成员的不同情况,为其履行 WTO 框架下的义务留下了一定的灵活性。为了在实现贸易自由化这一全局、长远目标的过程中,兼顾不同成员在不

同方面需要维护的局部利益,使有关促进贸易自由化的条款在实践中能够行得通,WTO 协议确定的原则和为成员规定的义务都不是绝对的,而是设立了若干例外,并为发展中成员作了一些过渡性的灵活规定。因此,WTO 规则一定程度上可以说是协调世界贸易自由与各成员正当利益、协调法定规则与各成员贸易政策的杠杆。

对 WTO 规则,似可作出以下两点评价:

(一)WTO 规则是发展中国家与发达国家经过斗争、相互妥协的产物,也就是求同存异的产物。从形成过程看,WTO 规则主要是以西方经济理论中的“比较优势论”和“博弈论”为理论基础的,但实际情况要比理论所设想的情况复杂得多。因此,写进规则并能为多数成员接受的“同”,大多是理论性的、原则性的;“异”则更多的留在规则之外,即使写进规则,不少条款或者表述也比较含糊,或者附带一些宽松条件。从内容看,WTO 规则是在西方发达国家主导下制定的,正如美国乔治敦大学法学院 R·戴蒙德教授所说:WTO 规则“不仅理念是美国式的,连措词都是美国式的”。从目前情况看,WTO 规则的解释权、争议裁判权实际上都掌握在西方人之手。WTO 规则作为带有强制性的国际法律规范,在形式上对所有成员都是一视同仁的,但由于发展中国家(地区)迫使发达国家履行义务的能力、手段都远不及发达国家,这种强制性实际上对发展中国家(地区)是现实的,对发达国家则往往要打折扣。因此,在 WTO 框架下完善开放、公平、统一的世界贸易规则,发展中国家(地区)与发达国家的斗争将是长期的、艰巨的、复杂的。加入 WTO 后,我们不仅要重视 WTO 规则的执行,更要重视、研究 WTO 规则的不断完善。

(二)WTO 规则广泛介入各成员的内部政治、经济、社会生活,其影响是全面、深刻、长远的。WTO 既然是以带有强制性的规则为基础的政府间国际组织,参加这个国际组织就意味着政府行为(无论是决策,还是决策的执行)要受 WTO 规则的规范和约束,并通过贸易政策审议机制和争端解决机制接受 WTO 及其成员的严格监督。因此,WTO 规则对各成员的影响,首先并且最主要的是对其行政管理制度

的影响。还要看到, WTO 多边贸易体制不仅把货物贸易领域的法律规则具体化,还把管辖范围扩大到服务贸易和知识产权、投资活动等广泛领域。WTO 规则实际上把触角延伸到了传统上属于联合国的专门机构,如世界知识产权组织(WIPO),甚至属于成员国内法调整范围的诸多领域。而且,随着时间的推移, WTO 所规范的将不仅仅限于政府行为,还将间接地制约自然人的行为;在制约政府行为的同时,还会通过所谓保护劳工权利等试图干涉各成员的内政。我们需要对 WTO 规则的影响给予高度重视,认真应对。

总而言之, WTO 规则作为一部庞大的“法典”,涉及政治、经济、社会生活的诸多方面,其主要内容同我们所熟悉的行政管理观念、制度、体制、方式、手段有着很大差异。从总体上看,我们至今对 WTO 规则的认识、理解、研究还是很不够的,知之不多,知之不深。我国加入 WTO 后,既要严格履行 WTO 框架下的义务,又要善于利用 WTO 规则保护自己、发展自己,难度是很大的。

三

我们之所以以积极的态度争取加入 WTO,根本原因正如江泽民总书记指出的:历史告诉我们,中国要发展、要进步、要富强,就必须对外开放,加强与世界各国的经济、科技、文化的交流与合作,吸收和借鉴一切先进的东西。封闭就要落后,落后就要挨打。能否不断地了解世界,能否不断地学习世界上一切先进的东西,能否不断地跟上世界发展的潮流,是关系一个国家、一个民族兴衰成败的大问题。加入 WTO,有利于扩大对外开放,为我国经济发展赢得更好的国际环境;有利于促进我国经济体制改革和经济结构的战略性调整,增强我国经济发展活力和国际竞争力;有利于我国直接参与制定、完善国际经济活动规则,推动国际经济新秩序的形成,总体上符合我国的根本利益和长远利益,同我国改革开放总的方向是一致的。同时,又要看到,加入 WTO 也是对我们的严峻考验,政府管理经济的方式、企业经

营机制、经济运行规则和环境等都需要进行深刻的变革,某些行业和企业在这段时间里也会受到不小的冲击。机遇与挑战并存,而且是可以互相转化的,关键在于我们的工作。

加入 WTO,对我国的经济生活乃至政治生活、社会生活都将产生深刻的影响,造成强大的冲击,首当其冲的是我国行政管理制度。现行行政管理观念、制度、体制、方式、手段都需要进行深刻的变革。

按照党的十五届五中全会和中央经济会议的要求,为了保持经济快速发展,必须进一步改革开放,把体制创新摆在突出位置,突破影响生产力发展的体制性障碍,使生产关系适应生产力、上层建筑适应经济基础的要求,进一步解放和发展生产力。深化改革、突破影响生产力发展的体制性障碍是多方面的,其中一个很重要的方面就是继续推进行政管理体制和机构改革,按照发展社会主义市场经济的要求,进一步转变政府职能,实现政企分开。政府要集中精力搞好宏观调控和创造良好的市场环境,不直接干预企业经营活动,减少政府对经济事务的行政性审批,建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制。

应该看到,在以往的立法工作中,主要是有关经济管理、社会管理的一些立法项目,难免不同程度地受到当时的体制与认识的局限,或多或少存在不能适应社会主义市场经济要求的这样那样的问题,主要是:体现转变政府职能、实行政企分开的原则不够,政府机关管的事情过多,办事手续失之繁琐;政府部门之间职权交叉、重复、造成互相推诿、扯皮,甚至“依法打架”;对有关行政管理部门规定的权力比较具体、责任比较抽象,权力与责任不够统一;对老百姓(公民、法人和其他组织)规定的义务比较具体,权利比较原则,权利和义务不够统一;比较重视对违法行为的制裁,而对法律规范的引导作用则重视不够,等等。解决这些问题,需要以加入 WTO 为契机,变压力为动力,加快步伐,加大力度,从外延上和内涵上继续推进行政管理体制的改革,重要的是把握和体现以下三条原则:

第一,转变政府职能,实现政企分开。在社会主义市场经济体制