

新世纪法学热点系列



H

ONGGUAN
TIAOKONG
FALUN

宏观

调控法论

邱本/著

90.1

中国工商出版社

宏观调控法论

邱本 著

中国工商出版社

责任编辑 张文锐

装帧设计 欣然

图书在版编目(CIP)数据

宏观调控法论/邱本著. —北京:中国工商出版社, 2002. 11

ISBN 7-80012-770-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 087291 号

书名/宏观调控法论

著者/邱本

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/8.25 字数/200 千

版本/2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074, 63748686

出版声明/版权所有, 侵权必究

书号: ISBN 7-80012-770-2/D·182

定价: 18.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

出版说明

二十世纪见证了中国法制现代化的历程,百年曲折、百年巨变,使我们有了具有中国特色的社会主义法律体系,有了“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本治国方略。二十一世纪的中国将处在权利意识大觉醒、监督机制大完善和民主政治大推动的时代,法律的作用将日趋重要,法学必将成为一门“显学”。

法制的进步、法学的发展、法律的创立、法制观念和法律知识的普及,无一能离开法学著作。我社以繁荣法学出版、服务法律实践为己任,自成立以来,出版了大量的法学理论和实务书籍。进入新的世纪,我们深知,作为普及、传承法学知识的重要传媒,理应在推动法学研究和发现学界新人中发挥更重要的作用。在老一辈德高望重的法学家的关怀下,我社拨出专项资金,遴选当前法学理论和实务中的热点问题,约请该领域较有影响的专家、学者共作研讨,并将相关成果陆续结集出版,隆重推出了这套《新世纪法学热点系列》。

《新世纪法学热点系列》旨意在荟萃法学各学科领域的最新研究成果,既包括高水平的博士论文,也包括高层次的调查研究;既包括国内法学界的原创作品,也包括国外法学著作的翻译作品;既

包括基础理论研究的创新之作,也包括解决实务问题的探讨之作;
既包括法学名家的文集,又包括青年才俊的专著。

《新世纪法学热点系列》的成功运作及长期出版,仰赖于作者、
读者的大力支持。希望专家学者不吝赐稿,也希望读者方家不吝
赐教(我们的网址是 icpub@hotmail.com),让我们共同携手,为二
十一世纪中国法学的繁荣与发展奉献微薄之力。

中国工商出版社

2002 年 11 月

自序

—

本书是宏观调控法的概括论述，没有放在显微镜下去研究，面面俱到、具体入微，只是突出“宏观调控法”这个主题，并围绕这个主题对计划法、财政法、金融法和产业政策法进行取舍、集中和展开，说明它们的内在关系和共同旨义。至于其余的细节没有过多涉及，现在这方面的专题论著还是有的，有兴趣且希望做深细研究的读者可以从它们当中读到。市场社会就是这样，分工使我们成为单向度的人，但合作又使我们全面发展。

当然，这样写也是深受自己写作观的影响所致。我经常思考作家写文学作品的路数与学者写学术论著的方法。我认为写学术论著与写文学作品是大不相同的。写文学作品是用复杂的方式去表明简单的道理，细致繁复，迂回曲折，含而不露，意在言外，读文学作品需要耐心和闲暇。为了能让人看下去看进去，文学作品必须用优美动人的故事、栩栩如生的人物、跌宕起伏的情节、精彩出色的语言去打动人。文学作品的价值或艺术魅力就在这里，在于细微处见精神，在于以小见大。文学作品重视细节，重在过程，引人入胜，感同身受，而不重在它的结果，它的结论，如果只有干巴巴的教条，枯燥无味，沉闷刻板，那就没有什么艺术价值可言了。即使这样，文艺批评家 Lytton Strachey 还是认为，省略是所有艺术的开端。难怪像托尔斯泰、福克纳和马尔克斯等大文豪的文学作品也是越写越简洁、越写越浓缩，据说钱钟书先生甚至认为鲁迅的《阿 Q 正传》也写得太长了。确实，在这

个行色匆匆，忙忙碌碌的时代，对那些长篇大论，有多少人能从容而读，有耐心听人絮絮叨叨呢？

学术论著更应简洁浓缩。它起源于思索顿悟，妙手偶得，得意忘言，有时只可意会不可言传，甚至言多语失，徒生争议。因此，写学术论著应该开门见山，直奔主题，格言警句，言简意赅，文简理周，观点鲜明，不必枝枝节节，枝繁叶茂；不必那么多铺垫，那么多佐证；不必那样去推寻，那样去论证；不必那么逻辑，那么系统，不要迷失在细节中，因为这样做的一切只不过是为了增强理论的说服力，让人接受你的结论，但这样做，把精湛的结论淹没在繁复的论证中，叫人苦苦搜寻，久而不得，图财害命，早已把人烦透了，让人却步，拒人千里之外，结果往往事与愿违，不但不会接受你的结论，反而成为泄愤仇视的对象。再说仁者见仁智者见智，哪能都让人接受你的结论呢？追求真理，把道理说清楚，是学术论著的基本使命，而真理总是赤诚的朴素的，任何繁冗的理论都不是好理论，甚至不是真理。任何需要论证的真理都是半个真理。不求放之四海而皆准，只求英雄所见略同，是学术论著的应有态度。不惜笔墨，强词夺理，非要让人信从，是一种学阀作风，大可不必。马克思写的《关于费尔巴哈的提纲》，就是十一段格言，提纲挈领，没有多余的论证。在那些喜欢引经据典，根据注释的多少衡量学术论著严谨与否水平高低的人看来，在那些分析绵密却惧下结论的人看来，也许是不严谨的，是主观臆断。但在恩格斯看来，是“包含着新世界观的天才萌芽的第一个文件，是非常宝贵的”。马克思甚至把其中的第十一条——“哲学家只是用不同的方式解释世界，问题在于改变世界”作为墓志铭，永远镌刻在自己身上，彰显自己，表征自我。家书千万张，真经一张纸。我认为《关于费尔巴哈的提纲》是学术论著写作的典范，值得学习。要是如此，那就大大解放了人们尤其是问学求知者的身心，怡人性情，启迪智慧，世上就没有那么

多近视眼、书呆子了。

二

在撰写法学论著时，我常常思考法学文体，我认为法学文体是一种特殊的文体。

法律是一种行为规则，具有强制性。但越是强制性的东西越需要理性，只有那些经过了理性反思，经得起理性批判的东西才能上升为法律，成为人们必须遵循依从的行为规则，法律应富有理性，甚至像西塞罗所说的是“最高的理性”。这样，撰写法学论著就是在写论说文。刘勰在《文心雕龙》中论及“论说”这种文体时，认为“原夫论之为体，所以辨正然否，穷于有数，迫于无形，迹坚求通，钩深取极；乃百虑之筌蹄，万事之权衡也。故其义贵圆通，辞忌枝碎，必使心与理合，弥缝莫见其隙；辞共心密，敌人不知所乘，斯其要也”。认为“说者，悦也。兑为口舌，故言咨悦悖，过悦必伪”。总之，论说应“理形于言，叙理成论。词深人天，至远方寸。阴阳莫贰，鬼神靡遁。说尔飞钳，呼吸沮劝”。但另一方面，法律乃天下之公器，是为大众制定的，为大众所遵从，应为大众所知晓，因而法律必须大众化、通俗化，即使是究天人之际，通古今之变，也不能是（不只是）一家之言，不能只是窃窃私语，孤芳自赏，法学是公共话语，大众语言，应写出人类共同的经验、共同的理想和普遍的准则，即所谓的“习惯是法律之母”，“国法莫大乎人情”，法律应该行话术语最少甚至没有行话术语，写法学论著就应该像白居易写诗那样，写完以后念给老太太听，要是老太太听不懂，就加以修改，一直到老太太听懂为止。从这个角度看法律又应是常识。综观这两者，法律应该穷极思辩但又不离日用常行，极高明而道中庸，既要求真又要寓俗。

法律是一组规则，其使命是调整社会关系，规则即使鸿篇巨制也是有限的，而社会关系是无限复杂的，因此，法律是一种用有限的规则把握无限世界的方式。这样就形成了一种矛盾，有限的规则何以能把握无限的世界？很显然，那种具体性的、针对性的、可操作性的规则看似实用，但因为刻板僵化，有术无道，一把钥匙开一把锁，终是小用而无大用，只有那种抽象性的、概括性的、普适性的规则才能包罗万象，广泛适用，普遍应对，才是一把万能钥匙。由此看来，法学应极具抽象性、概括性和普遍性，是形而上的。但另一方面，法律不是橡皮，不是弹簧，而是一种标准，一种尺度，能定分止争，要排纷解难，应能人同此心，心同此理，放之四海而皆准，这就要求法律具有肯定性，明确性，可操作性，要“一准乎法”，说一不二，泾渭分明。这就要求法律应是很具体很确定操作性的东西，法学又是形而下的。综合这两者，法律应该是从两极到中介，既能上得来，又能下得去，要执两用中。

法学研究，实质上是一种归纳概括，也就是说，经过对纷繁复杂的社会关系加以研究归纳概括出一定的法律规则。如果达不到这一点，就是事倍功半，甚至是前功尽弃，是失职，这种研究也许只停留在其他研究水平上，而没有达到法学研究的层次。如同是研究平等，哲学会从人的本质去研究，历史学会从人类史去研究，政治学会从人的解放去研究，而法学不同，它在归纳概括哲学、历史学、政治学研究的基础上进一步规则化、技术化，如规定“……国年满 18 周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权”，“公民的民事权利能力一律平等”，“对任何人犯罪，在适用法律上一律平等。不允许任何人有超越法律的特权。”等等。可见法学是规则之学，技术之学。精当的法律条文是集体智慧，是法学论著中的画龙点睛之笔，是最亮丽的风

自序

景。但另一方面，法学研究，不止是规则，不仅是技术，仅是规则技术，法律就成了干巴巴的教条，枯燥无味，难以卒读，谁人能晓，谈何遵从？爱因斯坦指出：“一切方法的背后如果没有一种生气勃勃的精神，它们到头来都不过是笨拙的工具。”其实，规则背后有理念，技术背后有人文，法律是规则与理念的统一，技术与人文的统一，法学研究只停留在规则技术层面，是浅薄的表现，不可能真正解决法律问题，这正如荀子所说的：“不知法之义而正法之数者，虽博，临事必乱”，“有法而无志则悽悽然”，只有“依乎法而又深其类，然后温温然”，才能达到法的高远境界。从这里看，法学又是理念之学，人文之学。综合这两者，法律应该道器并重，寓道于器，以器载道；体用合一，明体达用。

以上的综合体才是真正的法学文体，本书正是在上述思想指导下写出的。

2002年2月22日于温泉花园川水居

目 录

自序	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 宏观调控的规定性	(1)
第二节 宏观调控的必要性	(7)
第三节 宏观调控法的特征	(15)
第四节 宏观调控法的调整方法	(20)
第五节 宏观调控法的构成及功能	(24)
第二章 计划法	(37)
第一节 计划的性质	(37)
第二节 计划法的概念	(50)
第三节 计划法的内容	(57)
第三章 财政法	(85)
第一节 财政	(85)
第二节 财政法概述	(91)
第三节 预算法	(100)
第四节 税法	(120)
第五节 国债法	(137)
第四章 金融法	(153)
第一节 货币	(153)
第二节 中央银行	(161)
第三节 货币政策	(168)
第四节 金融监管	(184)
第五节 央行的公共职能	(202)
第五章 产业政策法	(207)
第一节 产业	(207)

宏观调控法论

第二节	产业政策·····	(210)
第三节	产业政策法的规定性·····	(218)
第四节	产业政策法的主要内容·····	(222)
第五节	产业政策法的制定和实施·····	(251)

第一章 导 论

要发展市场经济，就要加强宏观调控，要加强宏观调控，就要加强宏观调控法制建设，要加强宏观调控法制建设，就要加强宏观调控法学研究。

第一节 宏观调控的规定性

宏观调控法简而言之就是关于宏观调控方面的法律。要科学认识宏观调控法必须首先科学认识宏观调控，宏观调控应具有以下规定性：

第一，宏观调控是对市场的宏观调控。计划经济是一种按计划指令运行的经济，不乏宏观调控。但由于这种计划包罗万象、具体而微、隶服从，因此它要求的是微观管理、行政干预而不是要求真正的宏观调控。在计划经济体制下的宏观调控大多是变相的冒牌的宏观调控，它给宏观调控带来污名。只有在市场经济体制下，才能提出宏观调控的客观要求，才会有真正的宏观调控。市场机制与宏观调控是相互依存、相得益彰的。没有市场，宏观调控就没有了对象和基础，市场经济内在地要求宏观调控，宏观调控是立足于市场的宏观调控，没有市场，宏观调控无以立足；没有市场就谈不上市场失灵，因而也就不知道宏观调控的范围，在哪里进行宏观调控，因为市场失灵的地方往往就是宏观调控的领域，没有市场的宏观调控无法因势利导而大都是瞎指挥；没有市场，宏观调控就失去了运作的机制和生效的中介，宏观调

控只有结合市场、通过市场、利用市场才能有所成就，没有市场的宏观调控往往不能因应客观经济规律的要求而成为主观任性；没有市场，宏观调控就失去了服务的目标，成为一种为宏观调控而宏观调控的无谓之举，不服务于市场的宏观调控往往蜕变为粗暴拙劣的行政干预。总之，宏观调控必须也只能立足市场、通过市场、利用市场、服务市场，没有市场的宏观调控最终没有市场。从根本上说，所谓的宏观调控实质上就是对市场的宏观调控。

第二，宏观调控是宏观领域的调控。这里所谓的宏观领域尽管无法明确厘定，但尚可以概其要者如下：(1)宏观领域不是私人领域。凡是私人自治的地方无须也不应进行宏观调控。依法划定私人自治领域，尊重私人自治领域，这是进行宏观调控所应铭记的重要训条。这一点，亚当·斯密早就指出：“关于可以把资本用在什么种类的国内产业上面，其生产物能有最大价值这一问题，每一个人处在他当时的地位，显然能判断得比政治家或立法家好得多。如果政治家企图指导私人应如何运用他们的资本，那不仅是自寻烦恼地去注意最不需注意的问题，而且是僭取了一种不能放心地委托给任何个人、也不能放心地委之于任何委员会或参议院的权力。把这种权力交给一个大言不惭地、荒唐地自认为有资格行使的人，是再危险也没有了。”^① 宏观领域不能僭越侵吞私人领域。(2)宏观领域是私人力量所不及的领域。之所以如此，是因为：一是私人在私域尚能应付自如，但对宏观调控无能为力，这就需要政府出面担当此任，李斯特指出：“关于国民个人知道得更清楚、更加擅长的那些事，国家并没有越俎代庖；相反地，它所做的是，即使个人有所了解，单靠他自己力量也无法

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，商务印书馆 1979 版，第 27—28 页。

进行的那些事。”^①“政府的一个主要经济作用就是协调个人行为以获得更大的效益。它能把个人团结起来并用个人所不能的方法促成满意的结果。”^②一是私人是经济人，计较投入产出，追求私人利润极大化，一般不愿从事无利可图的事业尤其是公益事业，在这方面只能由政府负起责来，这一点，即使是对那只“看不见的手”顶礼膜拜的亚当·斯密也承认“建设并维持某些公共事业及某些公共设施”，是政府的重要职能。^③主张折中主义政府干预的约翰·穆勒更是明确指出：“在某一时期或某一国家的特殊情况下，那些真正关系到全体利益的事情，只要私人不愿意做（而并非不能高效地做），就应该而且也必须由政府来做。”^④（3）宏观领域是市场失灵的领域。市场机制是资源配置极为有效的机制，创造了许多经济奇迹，但市场机制并非完美无缺，和谐协调，全知全能，“看不见的手”有时会引导经济走上错误的道路，市场机制有时会出现种种失灵的情况，在这些情况下，市场失灵会导致生产或消费的无效率，从而可以存在着政府治疗这些疾病的职能。^⑤政府职能之一就是通过宏观调控协调市场失灵，有人认为“宏观经济学是关于协调失灵的，政府的宏观经济作用就是避免协调失灵”。^⑥（4）宏观领域是关系国计民生的领域。“宏观经济运行的表现对国家兴衰极为重要”，“我们不能影响天气，但是公共经济政策的明智与否却可以对我们未来的生活水平产生重大的

① 李斯特：《政治经济学的国民体系》，商务印书馆 1961 年版，第 169—170 页。

② Helm, *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press, 1989, P. 43.

③ 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，商务印书馆 1979 年版，第 253 页。

④ 约翰·穆勒：《政治经济学原理》下卷，商务印书馆 1991 年版，第 570 页。

⑤ 参见萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》上册，中国发展出版社 1992 年版，第 78—79 页。

⑥ See *The Economic Borders of the State*, Edited by Helm, Oxford University Press, 1989, P. 182.

影响”。^① 因此，任何一个负责的政府都义不容辞地要对关系国计民生的领域进行宏观调控。宏观领域作为关系国计民生的领域，具体说来主要是国民生产总值(GNP)、就业、通货膨胀和国际收支平衡，这些被认为是宏观经济分析与政策的中心目标或目的。^②

第三，宏观调控是有限调控。广泛无限的宏观调控必然管得太多太死，会蜕变成高度集权的行政管理，窒息经济民主和经济自由，这不是宏观调控而是全面管制。弗里德曼就曾尖刻地批评高度法律化的美国以法律出现的所谓宏观调控。他根据沃尔特·盖尔霍恩的调查报告指出：到 1952 年，除了个体经营的业务，像旅馆和出租汽车公司外，有 80 多个不同职业已经被法律规定发给执照，以至于打谷机的操作者和碎烟草的商人以及鸡蛋分等员、驯狗员、消灭害虫的人员、游艇推销员、修剪树木人员、挖井匠、砌砖匠和种植土地的人都同样要求取得执照。更有甚者，有的州对理发师取得执照的条件也作了详细的规定，要求其必须学习下列课程：理发的科学基础，卫生学、细菌学，毛发、皮肤、指甲、肌肉和神经的组织学，头、脸和颈的结构，有关消毒和防腐的基本化学，皮肤、毛发、腺体及指甲的疾病，理发、修面和整容，化妆、着色、漂白和染发。其详尽细微苛刻刁钻令人吃惊！弗里德曼认为这种繁琐的法律规定严重侵犯了个人从事自己选择的活动的自由。^③ 宏观调控到底应是全面调控还是有限调控，从根本上取决于对国民经济所具有的信息。宏观调控关涉国民经济方方面面，要全面地进行必须具有全面详尽的信息，但要做到这一点，是不可能的，这已经远远超过了人类的能力，面对

^① 参见萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》上册，中国发展出版社 1992 年版，第 130 页。

^② 参见萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》上册，中国发展出版社 1992 年版，第 131 页。

^③ 参见弗里德曼：《资本主义与自由》，商务印书馆 1986 年版，第 113 页。

国民经济的方方面面，人类只能有有限的信息，在这种情况下，宏观调控就只能是有限调控，把宏观调控限制在具有较为全面详尽信息的国民经济方面，而把其余绝大方面赋予私人，因为私人涉及方面小，处在当地的境遇，关切私人利益，所需信息更少，决策更快，因而由私人自治更为适当。真正的宏观调控是有限调控，把宏观调控限制到不可克减的程度，这正如马尔萨斯所指出的：“管制过多的倾向肯定是无知的鲁莽的标志，最能干的医师最能节约药物的使用，最相信自然的治疗力量。同样，最了解自己的工作的政治家最不愿意干涉企业与资本的自然趋向。”^①

第四，宏观调控是民主调控。宏观调控涉及国民经济全局，关系国计民生，是一项十分庞杂、极为繁复、相当艰难的事情，必须发动群众、大众参与、群策群力、集思广益、全民力行，宏观调控是大众的事业，必须贯彻民主保障民主，宏观调控的目标也在于促进经济民主，宏观调控的实现也必须贯彻经济民主，其中最重要的一条就是激发尊重和维持私人的主动性、积极性和创造性，只有建立在这一基础上的宏观调控才能有所作为。因为“一般说来，生活中的事务最好是由那些具有直接利害关系的人自由地去做，无论是法令还是政府官员都不应对其加以控制和干预。那些这样做的人或其中的某些人，很可能要比政府更清楚采用什么手段可以达到他们的目的。即使政府能够最全面地掌握个人在某一时期内积累的有关某一职业的全部知识（这实际上是不可能的），个人也要比政府对结果具有更强烈得多、更直接得多的利害关系，因而如果听凭他们选择，而不加以控制的话，则手段会更有可能得到改进和完善。”^② 这一点，即使信奉国家干预的凯恩斯在强调投资由国家宏观调控的同时也指出：“仅仅依赖银行政策对利率的影响，似乎还不足以达到最适度的投资量。故

^① 马尔萨斯：《政治经济学原理》，商务印书馆 1962 年版，第 20 页。

^② 约翰·穆勒：《政治经济学原理》下卷，商务印书馆 1991 年版，第 535 页。