



明德精學
篤行致強

中国经济法学会2013年年会 暨第二十一届全国经济法理论研讨会

会议论文

(下 册)

主办：中国经济法学会
承办：辽宁大学法学院

2013年9月28日-29日 沈阳

387-012

中国经济法学会 2013 年年会
暨第二十一届全国经济法理论研讨会

会
议
论
文
(下册)

主办：中国经济法学会
承办：辽宁大学法学院

2013 年 9 月 28 日—29 日 · 沈阳

下册目录

宏观调控法学 (70 篇)

99. 论宏观调控的目标定位——董玉明 (2)
100. 宏观调控执行权的法律解析——张辉 (7)
101. 经济转型时期的金融法制变革思考——强力 (11)
102. 论经济体制改革背景下的金融法体系的重构——杨东 (16)
103. 社会变迁视野下的金融法制进化——袁康 (21)
104. 经济虚拟化与金融危机的法学思考——王育才 (22)
105. 收入分配改革中的金融政策工具及其法律配置——李安安 (26)
106. 金融消费安全的法律规制——钱玉文 (30)
107. 论金融监管机构保护消费者的职责——周显志、邝琼芬 (36)
108. 人民币国际化的法律问题中文文献综述——李媛媛、涂永前 (41)
109. 我国系统重要性金融机构监管改革研究——管斌 (43)
110. 大而不倒、利益冲突与权义平衡——系统重要性金融机构监管制度的法理构造——阳建勋 (46)
111. 后危机时代我国宏观审慎监管法律框架的构建——马洪雨 (47)
112. 中国影子银行的金融监管研究——运用市场约束优化政府监管——柴振国、潘静 (52)
113. 金融机构危机处置中的国家干预权边界研究——郭金良 (57)
114. 金融体制改革与问题银行救助的权力配置——以美国为鉴——王勇 (64)
115. 城乡金融服务均等化保障机制研究——周昌发 (69)
116. 农村金融差别监管法律问题研究——张旭娟 (70)
117. 我国合作金融行业协会体系的法律构建——张德峰 (76)
118. 小额贷款公司性质研究——王启迪 (80)
119. 村镇银行主发起人制度研究——王利军 (86)
120. 村镇银行：制度检讨与法律建议——以民间资本进入银行业为视角展开——张永亮 (91)
121. 论金融在推进城镇化建设中的支持作用——尚芹 (96)
122. 基于金融发展权的农村合作金融立法初探——李长健、罗洁 (101)
123. 农村金融监管理念创新及其实践探索——以农村微型金融的勃兴为契机

	王怀勇(103)
124. 民间金融监管的法律问题研究——基于民间金融交易特殊性的分析	杨松、郭金良(108)
125. 明清山西民间金融的现代法治启示	薛建兰、赵亮(115)
126. 关于完善民间融资立法的思考	马永双(121)
127. 论民间借贷信用评级及其法律规制	路广、胡智强(126)
128. 我国民间借贷法律问题探析	陈美琴、朱晔(131)
129. 刍议民间资本进入微型金融领域：一个法经济学的视角	丁国民、张秀林(132)
130. 金融业转型升级背景下商事信托受托人的统一监管	于朝印(136)
131. 第三方支付机构经营风险防控及监管研究——以功能监管为基本视角	张凯(142)
132. 信用担保行业的改革转型与监管完善	郭雳、关涵之(146)
133. 信用评级法律制度的价值定位	封红梅(147)
134. 完善财税法律制度 合理规制收入分配差距	杨秋林(152)
135. 全口径预算：政府财政收支行为的立法控制	华国庆(153)
136. 基本公共服务均等化的法治之道	黄茂钦(158)
137. 中央与地方事权关系的法治化及其“陷阱”——从我国地方政府债务问题说起	黄韬(163)
138. 完善我国地方政府债券发行主体制度之构想	邹焕聪(169)
139. 转变经济发展方式中主体功能区规划的财税法保障——以辽沈某经济区为例	任际、马喆(174)
140. 财政分权与“土地财政”制度改革	秦勇(179)
141. 试论我国地方税收立法权之建构	谭志哲(180)
142. 论我国分税制体制下的物业税	侯怀霞(185)
143. 法律规制税收竞争何以可能——基于我国省级预算单位的四重法律角色	叶姗(190)
144. 论房地产调控中的“央地关系”失衡及其法律规制	冯辉(193)
145. 对个人住宅征收房产税改革试点的法理分析	白云(194)
146. 我国银行业“营改增”瓶颈之突破：增值税课征模式的选择	陈少英、林莎(200)
147. 论流经原则在信托所得税制中的适用	刘继虎(201)
148. 碳税征收公平原则研究	赵君(206)
149. 国企改革中政府定位及制度重构	顾功耘、胡改蓉(211)

150. “大小国资委之争”的法理透视-----王新红(215)
151. 完善企业国有资产综合监督体制的思考-----亏道远(220)
152. 从经济法视角探析政府对国有资产监管的职权范围——股份公司老总、国有股代表被判死刑留给经济法的思考-----包桂荣(224)
153. 定价权：经济法的经济与法律分析-----刘运新(230)
154. 论碳价调控的法律规制与法律路径-----陈惠珍(235)
155. 我国土地银行法律制度构建应予关注的几个问题-----李蕊(241)
156. 新型城镇化过程中土地制度改革研究-----郭洁、李新仓、毕琳琳(242)
157. 新型城镇化背景下辽宁省留用地安置制度构建-----毕琳琳(247)
158. 论《国有土地上房屋征收与补偿条例》适用范围之扩大-----刘国臻(252)
159. 集体建设用地使用权进入房地产市场的法律问题探讨-----彭真军、周广辉(256)
160. 国有土地租金制度的立法问题与对策——以 17 省市地方立法为样本的考察-李岩(261)
161. 我国土地利用规划地方分权化法律制度构建-----赵宁(267)
162. 城镇化过程中失地农民权利保护研究——以山东省邹城市为例——张昕冉、罗晋京(272)
163. 代际公平原则视角下农村土地流转过度集中的风险防范-----李长健、刘磊(278)
164. 冲突中的社会公正：农村土地冲突中农民经济诉求的表达-----李长健、赵峰(283)
165. 软法视野下的产业政策-----齐虹丽、李亮国(289)
166. 我国软件产业发展的路径选择：产业政策还是竞争政策？-----罗先觉(293)
167. 海南海洋经济产业政策的法律思考-----刘云亮(298)
168. 稀土资源保护的产业政策法分析-----廖建求(302)

跨领域及其他（33 篇）

169. 城镇化过程中农民权益保障的政策法律问题研究——以辽宁省为例
-----张锐智、李晓霖、张何鑫(304)
170. 农民权利贫困与经济贫困的因果关系——兼论农民享有“超国民待遇”问题
-----张卫华(313)
171. 农村软法与软法治理——基于对浙江省金华市 W 村的个案调查——王德强、周豪(318)
172. 扶持家庭农场发展的法律保障制度研究——从经济政策走向经济法——李瑞雪(320)
173. 公益诉讼起诉资格研究-----陈承堂(321)
174. 我国经济公益诉讼的制度再造论-----李新仓(327)
175. 国有股权行使民事责任的公益诉讼原告制度构想-----张培尧(331)

176. 信息不对称、决策瑕疵与投保人保护——基于对保险人说明义务、犹豫期与建议义务的分析	马辉(336)
177. 内幕交易罪举证责任研究	聂孝红(343)
178. 香港洪良国际案例的法经济学分析	曾斌、吴锦宇(348)
179. 论经营权或为经济法学所应确认的一个重要范畴:兼论有效解决收入分配领域存在问题的一项经济法对策	魏薇、陈阵香(353)
180. 论科技创新外部性的法律干预进路	阳东辉(357)
181. 产业升级转型期科技创新的法律规制与支撑	黎桦、戴严森(362)
182. 中国多元化粮食储备体系的《粮食法》思考	曾晓昀(368)
183. 论我国企业信用权经济法律制度的建构	朱国华、熊晔(373)
184. 我国中小企业成长性问题与经济法促进政策探讨	郑曙光(377)
185. 对不断提升我国中小企业发展法治化水平的思考	王作全(382)
186. The Analysis on the Assimilation of the Model of Corporate governance	Sato Takahiro and Pan Jia (386)
187. 公司对内担保的债权人审查义务	朱珍华(398)
188. 从“史上最大股权纠纷”反思国有股转让审批体制	缪因知(399)
189. 论人身侵权债权在破产程序中的公平分配	王欣新、乔博娟(400)
190. 经济法视野下破产重整制度若干法律问题重述	齐建辉(406)
191. 论法制在区域经济合作中的价值——以青藏高原地区与东部发达地区区域经济合作为视角	周继红(407)
192. 社会中间层主体公信力弱化的法律应对	赵金龙、赵朋朋(411)
193. 国家级自然保护区政府投资责任及路径选择	杨三正(417)
194. 经济转型背景下政府投资制度逻辑的回归与适用——政府投资公共性流失的一种应对	孙放(422)
195. 我国发展低碳经济与经济法制度建设思考	张秋华、周嘉晟(427)
196. 对消费异化的批判及低碳消费行为法律规制研究	李响(432)
197. 资源平等理论对我国收入分配的启示	董玉荣(433)
198. 论个人参与第三次分配的法律机制	孟庆瑜(436)
199. 美国慈善捐赠人权利的历史演进及启示	李喜燕(440)
200. 法务会计治理腐败研究	董仁周(445)
201. 矿业权登记的理论反思与修正面向	曹宇(451)

宏观调控法学

论宏观调控的目标定位

董玉明*

宏观调控的目标，即是指宏观调控所要达到的目的所在。它是国家进行宏观调控的逻辑起点。它对于经济法学研究宏观调控法具有重要的影响。尤其是对于宏观调控法法益目标的定位有直接的影响。^①目前，中国在宏观调控目标的定位上，国际接轨与自己的探索并存。对此，笔者根据自己的长期研习与立法实践，将其概括为基本目标、经济目标以及在社会领域的扩展三个方面。

一、宏观调控的基本目标分析

按照市场经济宏观调控的基本理论及其运行实践，现代国家的宏观调控的基本目标包括实现经济总量平衡和不断满足社会公共需求两个方面。

（一）实现经济总量的平衡

所谓实现经济总量的平衡，即是指通过实现社会经济总需求和总供给的平衡，使全社会经济与社会资源实现有效配置，以避免资源的浪费。因为，市场经济的运行的逻辑起点在于有效的社会需求，即社会的消费。^②然后，全社会的企业应当按照社会消费的需求来组织相应的生产、经营和服务活动。这样，才能实现商品价值的交换，否则，即不会实现经济社会资源的有效配置。而从市场经济的发展历史来看，虽然在某些时候会个别地出现过供不应求的现象，但是，总体上说，由于存在整个经济社会运行信息的缺陷，因而，通常会出现供过于求或生产过剩的现象，这就需要通过政府的宏观调控政策来扩大社会需求，以达到总需求和总供给的平衡。此外，所谓的平衡，不仅体现在总体的量的平衡，更复杂的是需要在结构上取得平衡，这就需要通过国家通过一定的宏观调控政策，调整产业与产品结构，以主要解决企业生产、经营与服务中的过剩问题，以便提高经济运行的质量，达到社会需求与社会供给在结构上的平衡。

然而，从经济运行的实际情况看，平衡是暂时的，不平衡才是永恒的状态，是经济运行的动态表现，是市场经济运行矛盾的基本表现。市场经济运行总是一种由不平衡到平衡，再由不平衡到平衡的周而复始的运动过程。与此同时，笔者认为，市场经济理论与实践的这一总目标，与社会主义发展所提倡的“不断满足人民群众日益增长的物质和文化需要”的总目标，客观上存在着异曲同工的效果，只不过如果按照阶级分析的观点分析，所满足需求的对象不同而异，从而，体现了其本质的不同。

（二）不断满足社会公共需求

人类社会发展的历史表明，在人类追求个体发展的同时，总有一些属于公共的事务需要通过国家这一公共组织体来组织实施，如发展交通运输事业、国防事务、基础教育、基本社会保障等。并且，随着经济的发展，许多原来属于私益性质的事务，日益成为社会公共需

董玉明，山西大学法学院经济法学研究室主任、教授、经济学博士。

^① 宏观调控目标与宏观调控法的法益目标系两个既相互联系，又相互独立的范畴。其中，宏观调控目标的确立直接影响着宏观调控关系的确立和发展，而宏观调控法的法益目标则是对宏观调控关系秩序在法律上的确认和促进。但这种确认和促进必须建立在符合宏观调控应然的目标之上，并为之服务。

^② 这里的消费，不仅限于居民个人的日常生活消费，还应包括企业的生产消费和来自于政府和社会的公共消费。

求，而一些事业的发展又往往与整个国家民族素质的提高密切相关，如科技、教育、文化、医疗、体育事业的发展既是如此。而事实上，经济发展的落脚点也应当体现在社会公共需求的日益满足方面，甚至有些方面被演化为现代国家的公共福利。对此，如果按照狭义的宏观调控理解，这部分的国家管理本不属于宏观调控的范畴，但是，随着经济与社会联系的日益密切，基于公共财政理论的提出和实践，广义的宏观调控日益被人们普遍地接受。而广义意义下的宏观调控包含了国家对社会发展事务的调控。^①与此同时，笔者将不断满足社会公共需求，作为中国当今宏观调控的基本目标的实践依据还在于，中国宏观调控的基本手段之一是国民经济和社会发展规划与计划的制定和实施。而在该规划与计划的制定和实施中，社会发展规划与计划，虽然与国民经济规划与计划存在密切联系，但却是一个独立的一个范畴，它们共同纳入国家宏观调控体系，并被确认为政府的基本职责。

二、宏观调控的经济发展目标分析

按照宏观调控的基本原理和实践，关于宏观调控的经济发展目标问题，我国与国际上通行的目标具有一致性，即经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支平衡。

（一）经济增长

按照经济增长理论，要使一国国民经济和社会得到发展，首先就必须使经济的发展保持一定的增长速度。它是整个经济和社会发展的物质基础。通常而言，经济的增长有两个基本的指标：一是指国民生产总值，即 GDP，它反映了一定时期国民生产的总量水平，即总投资、总收益，其也是一定时期一国所拥有的国民财富的总称；另一个是指国民收入，即 GNP，它反映了一定时期国民生产总值减掉成本以后的实际收益增加额。从国民生产总值的增长途径来看，主要是依靠投资取得，但是，以货币形式或资本形态的投资，必须通过转化为以实体形态体现的物质，才能算作真正的经济增长。这样，经济的增长就受到人力、物力（资源）、财力的制约和影响。为此，各国的经济增长速度必须有一个适度的选择，才不至于给资源和环境承载力形成较大的压力。当前，一些世界经济发达的国家，由于其经济实力的雄厚，经济增长速度控制在 2%—3% 内即可。但是，对于多数发展中国家而言，经济增长的就要保持一个较快的速度。对此，中国改革开放以来，所选择的经济增长速度基本在 8% 左右。

（二）充分就业

国民经济发展的第二个目标是保证一国依法具有劳动能力的国民的充分就业。因为，只有愿意参加劳动或依法有劳动能力的公民能够就业，才能保证生产、经营和服务的供给有劳动力的保障，也才能使劳动者通过自己的劳动获得应有的收益，以维持和不断提高自身的生活水平，并维持整个社会经济秩序的稳定。因此，保证本国国民能够充分就业，就成为一项国家发展经济的重要职责。其中，这里的充分就业，并非是保障所有的劳动者都能够就业。按照国际标准，只要劳动者失业率控制在 5% 以内，都算作充分就业。此外，所谓充分就业，也不能简单地理解为只要劳动者有工作做，就算充分就业。笔者认为，充分就业应当将劳动者所具有的一定教育背景下的劳动技能及其劳动兴趣相结合，才能够算作充分就业。另外，就其劳动的属性而言，也不是传统意义上的只有在某一单位或企业获得工作机会才视为就业。劳动者不依托某一单位的自主劳动，并有较稳定的收入来源，只要在有关国家机关进行登记者，也算作就业。从世界各国实现充分就业的情况来看，一些人口较少或处于人口负增长的国家，实现充分就业并非难事，甚至基于本国劳动力的不足，需要大量的外国劳动者予以补充；然而，对于像中国这样的大国，人口众多，劳动力数量庞大，就使得宏观调控实

^① 狭义宏观调控与广义宏观调控的区别在于，前者仅指经济领域的宏观调控，而后者则包括了整个国民经济和社会发展领域的宏观调控。

现充分就业目标成为一件难事，也是关系民生的头等大事。目前，中国每年需要解决近 1000 万劳动力就业，并且，其还不包括农村劳动力的转移。因此，在中国，实现劳动力的充分就业有相当的难度。从改革开放以来的情况看，在劳动力市场上，基本上处于需方市场的状态，而且，还存在结构性的障碍。为此，中国要达到劳动力充分就业的目标，应当从几个方面进行努力，才能收到成效：一是，大力发展生产力，特别是大力发展中小型企业，甚至微型企业，以便为劳动者创造更多的就业机会；二是，科学合理地发展教育事业，使劳动者具有基本的劳动素质和技能，并尽可能地学有所用，劳以致用；三是，实施人才战略，以解决劳动力就业的结构性问题；四是，实施劳务输出战略，通过向别国提供劳务服务人员来解决本国的劳动力就业问题。

（三）物价稳定

宏观调控中的物价稳定是指价格总水平的稳定。它是指一定期限内，一国范围内的所有商品价格经加权平均后的总水平。从市场经济发展的规律来看，价格总水平总是处于一个不断增长的态势。但是，如果其增长的幅度超过合理的范围，就会引发严重的通货膨胀，进而，导致社会的不安定。为此，按照国际标准，价格总水平应当稳定在 5% 的增长幅度以内，才符合市场经济发展的要求，并不至于引发经济危机。此外，国家对于物价的调控，还包括对基于关系民众生活个别商品或区域性普遍价格的过度上涨负有调控的职责。据此，国家物价部门有必要在对全国商品价格水平实施监测的基础上，采取必要的宏观调控措施，控制市场物价，使国民经济得到平稳的发展。

（四）国际收支平衡

市场经济是对外开放的经济。因此，根据国民经济和社会发展的需要，积极开展进出口对外贸易活动，是国民经济发展的必然之举。因而，产生了对外贸易的收支平衡问题。在宏观调控经济目标体系中，之所以将国际收支平衡列为一项重要的发展目标，其原因主要体现在两个方面：一是，对外贸易收支如果出现不平衡，将会直接影响国民经济总量的平衡；二是，由于各国均强调其本国国民经济的平衡，因此，在国与国之间的贸易交往之中，也强调了贸易往来的大体平衡，解决的办法是做到尽可能地避免国与国之间贸易的过度顺差或过度逆差，并为了避免该现象的出现，可以采取诸如反倾销、进出口行政许可等措施。而通过国家之间货币汇率的调节，促使贸易收支平衡则是其重要的调控措施。由此看来，所谓国际收支平衡，表面上看，主要表现为以对外贸易的进出口平衡为基础的收支平衡，但其实质上最终的目的是要为保持整个国民经济的总量平衡服务的。此外，国际收支的平衡，还表现在非贸易领域国际结算与收支的大体平衡。

上述四大目标是国际上公认的宏观调控的经济目标，即狭义宏观调控定义下的宏观调控目标。按照宏观调控的基本理论和实践，它们之间的关系并非具有一致性。其中，通说认为，经济增长与充分就业之间具有一致性，因为，只有经济增长，才能创造更多的就业机会，解决劳动力就业问题；但是，保持物价稳定则对经济增长具有制约作用，并进而会影响到就业。为此，在考虑宏观调控经济发展目标时，必须综合地考虑这些目标实现在数量和结构控制上的协调。对此，参照国际惯例，结合中国自己的国情，相关宏观经济调控的指标控制分别为：经济增长率 8%（其中，固定投资增长率为 25%，约 1/4）、劳动力失业率为 5% 以内、物价总水平增长率 5% 以内、国际收支增长及进出口总额大致平衡。

三、宏观调控目标在社会领域扩展的探讨

在经济学领域，对于宏观调控经济发展的四大目标的定位具有共识性。但是，当宏观调控的领域扩展到社会发展领域时，有关宏观调控在社会发展领域的目标如何定位却鲜有人探

讨。对此，有学者认为，应当通过对宏观调控目标的重新解读来使其包含社会发展属性，^① 但笔者认为，依据我国国情，在宏观调控目标体系中，社会发展目标应当单列，为此，参照国际社会发展评价标准，结合中国国情，按照其重要性程度概括为以下几点：

（一）采取积极有效的措施，解决贫困和弱势群体的物质和社会需求

人类发展的历史表明，“吃、穿、住、行”始终是人类生存和发展所面临的基本问题。在市场经济条件下，富裕阶层人群的这些基本需求，通过市场机制的作用即可较好地予以解决，国家的责任仅在于引导其合理的消费。然而，对于那些基于自然的或社会的各种因素，长期或暂时处于贫困状态的群体而言，除由社会力量主动地予以慈善性帮助外，国家具有满足其基本需求的责任。否则，即会造成社会的不安定。为此，国家必须在发展市场经济中，通过社会发展政策，确定对贫困民众群体的财政与其它援助性制度，以解决贫困民众群体的基本生存问题。其中，这里的制度设计，既包括政府的援助性制度，也包括对社会力量的动员性的促进性制度的建立。

与此同时，在市场经济发展与社会变革之中，强势利益群体与弱势利益群体总是相对地存在着，例如，消费者与经营者相比，通常处于弱势地位；非垄断企业与垄断企业相比，通常处于弱势地位；失业者与就业者相比，处于弱势地位等等。从经济实践来看，处于弱势一方的群体，其所遭遇的不仅仅是一时或长期经济利益的丧失，更多地是其人格尊严和社会地位的丧失，因而，弱势群体一旦聚合，便会形成一股反社会力量。因此，有关解决社会弱势群体的问题，已经超出了经济问题的范畴，是市场力量所不能及的。必须将其纳入国家社会发展政策范畴，综合地予以考虑，才能有效地解决。

（二）自然与环境保护目标的实现

在当代社会，环境问题对人类生存发展的影响已经由局部扩展到全球领域。从国民经济发展角度讲，虽然环境因素已经成为当代经济发展必须考虑的因素，并且，出现了专门的环境保护产业，但是，基于市场主体经济行为的“外部不经济”现象的客观存在，依靠市场的力量，是无法解决环保问题的，必须依靠国家法律的强制力，才能推进环保目标的实现。与此同时，基于一些自然资源的枯竭所带来的严重问题的解决，其原理与之相同。若从自然与环境保护与社会发展的关系来分析，自然与环境保护目标的实现，也同样超出了国民经济的范畴，它已经成为全社会的或全球性的运动，必须动员全社会的力量才能最大程度地遏制自然与环境保护中的突出问题。因为，好的环境，不管是富人还是穷人，人人享有之；而污染严重的环境也同样人人受害之。这使得传统意义上自然与环境保护的纯技术性、经济性问题，演变为一个泛政治化、泛社会化的问题，为此，必须将其纳入社会发展目标，由国家通过政府强有力的干预，才能实现既定的自然资源与环境保护目标。

（三）各项社会事业的不断推进

按照市场经济原理，国民经济发展的直接效果，并非仅体现在对各项宏观调控经济目标任务的完成，其落脚点应当表现在民众生活水平的不断提高和各项社会事业的不断进步。其中，按照国际标准，一国“科、教、文、卫、体”事业的繁荣和发展是其重要的标志。换言之

^①如，有学者认为，围绕科学发展观的要求，对新形势下，宏观调控的目标应进行新的解读。认为，（1）以人为本的全面协调可持续发展。因为单纯的经济增长、GDP 的攀升，已不能作为我们今天的宏观调控目标了，它没有把人类为了追求这个数字所付出的自然代价核算在内，目前，国际上衡量经济发展的指标体系，除 GDP 外，还有产业构造、就业构造、投资率、收入分配的公平度、贫困率、人口增长率、城市化率、识字率及就业率、平均寿命、环境、社会政治权利、人类发展等指标。（2）社会保障体系的建立健全（市场经济是一种高风险经济，政府的任务应该是为强者提供前进的动力，为弱者提供庇护所，……为此，“充分就业”应改为“社会保障体系的建立健全”）（3）物价稳定应当改为“社会稳定”；（4）应把“国际收支平衡”改为“国与国之间关系的协调”（4）中间组织的合理合法经营（指法人和民间组织）。（解安、吴练达，2005）

之，在国际上，“科、教、文、卫、体”事业的发达程度，往往是判断某一国家或地区是否发达的重要依据。从宏观调控角度分析，作为一项基本的社会发展目标的实现，其基本途径主要表现：一是，通过财政预算支出的合理分配，对“科、教、文、卫、体”事业发展在总量或结构上予以财政投入的支持；二是，对于“科、教、文、卫、体”事业发展与市场衔接的部分，或直接的市场行为，予以产业上的宏观引导或控制。与此同时，各项社会事业的发展，从理论上讲，还具有全民福利的性质，体现了社会的进步与繁荣，有利于社会的稳定。因此，在国民经济发展的基础上，国家可以根据经济发展的水平，不断地提高社会事业发展的水平。这在政策和立法上，通常被表述为：随着经济增长，某一项事业投资也随之不断地增长，或某项事业的发展水平，不低于经济增长的发展水平。

（四）民主法制的不断进步

基于市场经济的多元化特点，市场经济的民主法制属性是其基本的特点。正因为这样，市场经济才被视为“法制经济”或“法治经济”。但是，要实现市场经济的民主法制，就要通过制定相关的社会政策使各种利益代表有自由表达自己要求的平台和机会，并且，在法定程序范围内，经过利益博弈后，通过立法，稳定经济和社会秩序，促进经济与社会和谐发展。从此意义上讲，对于市场经济的民主法制问题的理解，我们不能简单地仅从传统的上层建筑理论或法律保障理论角度理解，而应当从市场经济运行的基本要素角度来理解。然而，民主法制的形成，涉及到政府、企业与民众科学民主意识的把握、全社会协商性法制环境的形成、与本国国家政体与法制传统一致的法律体系与实施体制的完善等基本社会问题。对此，一些发达国家的现代市场经济已经走过了近百年的历史，民主法制已经成为国家与市民社会处理经济与社会事务的惯例。但在我国，由于受长期封建文化传统的影响，民主法制目标的实现，还需要一个长期的历史过程。为此，有必要将其确定为社会发展目标之一，予以有序地不断推进。而在这一历史进程中体现经济民主与协调理念的经济法大有作为。

宏观调控执行权的法律解析

张辉*

摘要：宏观调控执行权之设定与规定不同，制定行政法规及行政规章的行为，属于宏观调控执行权主体规定宏观调控执行权的行为。宏观调控执行权行使之控制，主要是对宏观调控执行权行使程序的控制。我国宏观调控执行权主体国务院如果违反宪法和法律行使宏观调控执行权，必须承担相应的宪法责任和行政法律责任。

关键词：经济法 权力 宏观调控 执行

一般来说，如果从宏观调控权规范运作的角度来看，宏观调控权力系统是由决策权、执行权、监督权三种相互依存、相互制约的具体权力所构成的。

一、宏观调控执行权之设定与规定

宏观调控决策权，是我国最高政权机构中的宏观调控决策机关，对一国社会经济结构和运行进行调控的一种战略决策权。而宏观调控执行权，则是我国最高政权机构中的宏观调控执行机关，通过“经济行政行为”执行宏观调控战略决策的一种战略执行权。^①宏观调控执行权之所以是一种战略执行权，其原因在于：与“一个组织的决策通常可以分为战略决策、管理决策、业务决策三个层次”一样，一个组织决策的执行通常也可以分为战略执行、管理执行、业务执行三个层次。宏观调控决策属于一种战略决策，而对这一决策的执行——宏观调控执行，显然属于战略执行层次的执行，并且这种执行的权力——宏观调控执行权，当然也就应属于战略执行权的范畴。当然，如果再进一步划分，宏观调控执行权这一战略执行权本身也由管理决策权、管理执行权、管理监督权三种相互依存、相互制约的具体权力所构成；并且，其中的管理执行权，又是由业务决策权、业务执行权、业务监督权三种相互依存、相互制约的具体权力所构成的。但是，管理执行权和业务执行权，这两种“进一步划分出来的执行权”，与宏观调控执行权这一战略执行权，并非是处于同一个层次的“执行权”，不能将它们混为一谈。而管理决策权和业务决策权，实际上也就是一种行政计划权。

我国《宪法》第 62、67 条规定，全国人大行使审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算的职权；全国人大常委会行使在全国人大闭会期间，审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部份调整方案的职权。“国民经济和社会发展规划”，是关于全国经济社会发展的目标、任务、政策措施和工作部署的总安排，其中包括财政调控决策和金融调控决策，以及价格调控决策等方面的内容；“国家预算”，是关于中央经济财政收入和支出活动的基本计划，其内容也与财政调控决策密切相关。因此，我国《宪法》规定全国人大及其常委会行使审查和批准^②“国民经济和社会发展规划”和“国家预算”，以及决定二者在执行过程中所必须作的部份调整方案的职权，实际上也就是赋予了全国人大及其常委会宏观调控决策这一重大事项决定权。

简言之，我国《宪法》第 62、67 条设定了宏观调控决策权这一“重大事项决定权”，而这一“重大事项决定权”的主体是最高国家权力机关——全国人大及其常委会。根据我国《宪法》第 85 条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”。根据我国《宪法》第 89 条的规定，国务院具有执行国民经济和社会发展规划、国家预算的职权。因此，联系我国《宪法》第 62、67 条的规定，我国《宪法》第 85、89 条之规定，实际上可以推导出它包含了宏观调控执行权之设定的要素—

张辉，南京大学法学院博士后，教授，律师。

①至于宏观调控监督权，则是我国最高政权机构中的宏观调控监督机关，对宏观调控执行行为进行监督的一种战略执行监督权。

②本质上并非是一种监督，而是一种决定。

—“名称及属性”、“权属”、“权限”、“权能”、“对象”，等等。当然，也正因为如此，我国《宪法》第 85、89 条之规定，实际上可以理解为，设定了宏观调控执行权这一“重大事项执行权”，这一“重大事项执行权”的主体是最高国家权力机关的执行机关——国务院。

“经济行政权”，即行政机关干预经济的权力。由于我国《宪法》第 89 条设定的宏观调控执行权这一“重大事项执行权”的主体是最高国家权力机关的执行机关——国务院。而根据我国《宪法》第 85 条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”（也就是说，国务院作为最高国家行政机关，当然属于行政机关的范畴）。因此，根据我国《宪法》第 89 条所设定的“重大事项执行权”——宏观调控执行权，从权力性质上来说，应当属于传统国家权力——经济行政权的范畴。

在现代市场经济国家之中，宏观调控权，乃至分解之后所形成的“基本宏观调控权力”^①，作为“对于公民权益或社会公共生活是具有重大影响的公权力”，其设定实行“绝对法律保留”——在任何情况之下，代议机关都不得将这类权力的设定授予其它国家机关。因此，我国宏观调控执行权，作为宏观调控权分解之后所形成的一种“基本宏观调控权力”，其设定亦实行“绝对法律保留”——是通过《宪法》第 89 条予以设定的。但是，在现代市场经济国家之中，宏观调控执行权的行使，是一个极为复杂的“系统工程”。“20 世纪以后，由于社会、经济的迅速发展和市场在‘自由’运作过程中不断发生‘失灵’，政府不得不介入人们的社会、经济生活，从而其权力作用的领域越来越宽，管理的事务越来越复杂。在这种情况下，法律不可能对政府要处理的各种事务和在处理过程中可能发生的各种情况事前都设想到，预计到，从而对其所要实施的每一种行为都确定具体的规则和予以明确的规范，法律不能不给政府行使行政权力留下广泛的自由裁量空间，有时甚至不得不为其开出一张几乎没有任何限制的‘空白支票’”。因此，对于现代市场经济国家而言，当宏观调控执行权“被宪法和法律设定之后”，宏观调控执行权主体，通常都会通过“行政法规”，^②进一步“规定”这一执行权之“分解”，亦即将这一执行权进一步分解为管理决策权、管理执行权、管理监督权三种相互依存、相互制约的“具体权力”。当然，这些通过“行政法规”的“规定”，由宏观调控执行权“分解”而成的相关“具体权力”的主体，通常还会通过“行政规章”进一步“分解权力”。例如，相关“具体权力”的主体，通常还会将管理执行权进一步“分解”为三种相互依存、相互制约的“更加具体的权力”——业务决策权、业务执行权、业务监督权，等等。

总而言之，在现代市场经济国家之中，宏观调控执行权之“设定”，与宏观调控执行权之“规定”不同。前者是指，授予一国最高政权机构之中某一国家机关一项全新的宏观调控执行权；后者则是指，对已经授予一国最高政权机构之中某一国家机关的一项宏观调控执行权予以具体化。当然，也正因为如此，对于现代市场经济国家而言，“有关宏观调控权力主体”制定“行政法规”以及“行政规章”的行为，应当主要是一种“分解”宏观调控执行权力的“规定”行为。换言之，“有关宏观调控权力主体”的这些制定“行政法规”以及“行政规章”的行为，通常并不具有具体执行“宏观调控战略决策”等“决策”的性质，因为，“宏观调控战略决策”等“决策”通常是针对某一特定时期的社会经济结构和运行而言的，具有鲜明的“时效性”；而“行政法规”以及“行政规章”作为一种“规范性文件”在法理上通常不具有“时效性”，其在被修改或废止之前是能够反复适用的。

这里应指出的是，我国《宪法》第 86 条规定，国务院实行总理负责制，即国务院总理

①我国在转型过程之中，有必要通过法律将宏观调控权力分解为：宏观调控决策权、宏观调控执行权、宏观调控监督权，并通过它们之间的相互制约和共同作用，实现对于宏观调控权的法律控制。

②通过“授权立法”所制定的规范性法律文件，其本质上还是属于行政法规的范畴，效力等同于行政法规，不能等同于法律的效力。因此，此处“行政法规”，包括通过“授权立法”所制定的规范性法律文件。

对国务院的工作具有最后决定权，因此，我国宏观调控执行权这一战略执行权中的管理决策权主体，即行政决策权的主体，应当就是国务院总理。当前，我国正根据“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制的要求”稳步推进行政体制改革，本人认为，当前除了通过制定《宏观调控基本法》，进一步明确设定我国宏观调控执行权之外，我国宏观调控执行权这一战略执行权中之管理执行权、管理监督权的主体，即行政执行权、行政监督权的主体，也有必要在这一改革中“通过制定行政法规的形式”予以明确“规定”。当然，如前所述，诸如将管理执行权，进一步“分解”为三种相互依存、相互制约的具体权力——业务决策权、业务执行权、业务监督权，同样有必要在这一改革之中“通过制定行政规章的形式”予以明确“规定”。

二、宏观调控执行权行使之程序控制

一般来说，在现代市场经济国家之中，宏观调控执行权的行使，通常会涉及到行使的条件、行使的程序等方面的问题。但是，从经济学意义上来说，要精确地把握宏观调控执行权行使的条件，是非常困难的。因此，从某种意义上来说，对于现代市场经济国家而言，要对宏观调控执行权的行使进行控制，把握其行使的程序，最为重要。当然，也正是从这一意义上来说，所谓宏观调控执行权行使正当性之实现，主要是指其行使的程序正当性之实现。

所谓宏观调控执行权的行使，通常是指宏观调控执行权主体，亦即一国最高政权机构之中的有关国家机关，作为调控主体一方，对于被调控主体——一国范围内的有关社会主体，所实施的“有关社会经济结构和运行调控，以及经济利益再分配方面”的法律行为。在法学语境中，“程序”是与“实体”相对应的一个专门的概念，指有关法律主体按照一定方式和步骤形成有关实体法律决定的过程。因此，宏观调控执行权行使的程序，实际上是指宏观调控执行权主体，在行使宏观调控执行权之时，所应遵循的方式和步骤——宏观调控执行权行使的各个方式，按照一定的步骤串联起来，就形成宏观调控执行权行使的全过程。

这里应当强调的是，如果从法理学的意义来看，宏观调控执行权行使之程序，不仅是实现“宏观调控方面实体性权利和义务”的合法方式和必要条件；而且是对宏观调控执行权行使之行为的抑制；特别是，它也是对宏观调控执行权行使之行为而作出的一种要求。

总而言之，所谓“宏观调控执行权行使之控制”，主要是指对于宏观调控执行权行使程序的控制。如上所述，我国宏观调控执行权在权力性质上属于“经济行政权”，亦即属于行政权的范畴；因此，我国宏观调控执行权行使之控制，应当主要属于“行政程序控权”的范畴，实际上主要是指，通过行政程序控制宏观调控执行权这一“经济行政权”。应当可以说，宏观调控执行权行使的程序制度构建，对于宏观调控法治化的实现，具有十分重要的意义。

当前，我国已颁布的涉及“控制宏观调控执行权行使”的“规范性文件”，主要包括：第一，全国人大及其常委会制定的控制财政宏观调控执行权、金融宏观调控执行权、价格宏观调控执行权行使的各种单行法律，亦即《预算法》、《政府采购法》、《税收征收管理法》等对财税宏观调控执行权行使进行控制的法律；《中国人民银行法》等对金融宏观调控执行权行使进行控制的法律；《价格法》等对价格宏观调控执行权行使进行控制的法律。第二，全国人大通过的《宪法》；国务院通过的《国务院工作规则》^①，等等。在这些“规范性文件”之中，有很多规定涉及宏观调控执行权行使的控制。

目前，我国尚未通过制定《行政程序法》借以对我国宏观调控执行权的行使进行程序控制。本人认为，当前我国应当加快制定“贯穿行政权力运行过程始终，为行政机关和相对人以及其他程序参与人所必须遵守的行为准则”——《行政程序法》。同时应当充分吸收学界

^①《国务院工作规则》是由国务院全体会议通过的“规范性文件”，并不属于法律。

有关“宏观调控执行法律程序”的研究成果，通过制定《宏观调控基本法》具体规定宏观调控执行权这一战略执行权行使所必须遵循的规则，以最终实现对于宏观调控执行权行使的程序控制。

三、宏观调控执行权违法行使之责任追究

从法理学意义上而言，所谓“宏观调控执行权违法行使之责任”，作为一种法律责任，是指由于违反了有关法定义务（职责），行使宏观调控执行权的权力主体——国务院，应受到谴责，并且必须承受的法律上的不利负担；而所谓“宏观调控执行权违法行使之责任追究”，实际上也就是将“宏观调控执行权违法行使之责任”这一法律责任，从必为状态转变为应为状态，同时也使其作为一种特殊法律关系而得以消灭。

毋庸置疑，我国宏观调控执行权主体——国务院，如果违反法律（包括违反宪法，以下同）行使宏观调控执行权，必须承担相应的法律责任（包括宪法责任和行政法律责任，以下同）。本人认为，我国应当通过制定《宏观调控基本法》明确规定国务院违法行使宏观调控执行权所应承担的法律责任的“构成要件”：

第一，责任主体，是宏观调控执行权主体——国务院。这里应当注意的是，宏观调控执行权主体——国务院，承担“宏观调控执行法律责任”之后，可以对内向有关管理决策权主体，或管理执行权主体，或管理监督权主体追究法律责任”。当然，这些权力主体承担法律责任之后，还可以对内继续追究相关责任主体相应的法律责任。例如，管理执行权主体在承担法律责任之后，可以对内向业务决策权主体，或业务执行权主体，或业务监督权主体，追究相应的法律责任。

第二，宏观调控执行权主体——国务院，存在违反法律义务（包括宪法义务，以下同）的宏观调控执行行为。这里应当指出的是，所谓“国务院具有执行全国人大及其常委会所批准的‘国民经济和社会发展规划和国家预算’的法定职权”，即等同于国务院具有这一“国家机关的法定职责”。而对此作法理上的进一步分析，“‘国家机关的法定职责’与‘国家机关的法定义务’实际上是同质的两个范畴，仅仅是对应点有所不同”；因此，国务院具有这一“国家机关的法定职责”，亦即国务院具有这一“国家机关的法定义务”。总而言之，如果宏观调控执行权主体国务院，不依照法律执行（包括作为或者不作为）宏观调控决策权主体全国人大及其常委会所批准的“国民经济和社会发展规划和国家预算”，那么就可以构成“存在违反法律义务的宏观调控执行行为”。第三，宏观调控执行权主体——国务院，不依法执行（包括作为或者不作为）宏观调控决策权主体——全国人大及其常委会所批准的“国民经济和社会发展规划和国家预算”，造成了相当范围内的社会主体之合法的经济权利遭受了非法损害。第四，宏观调控执行权主体——国务院，不依法执行宏观调控决策权主体——全国人大及其常委会所批准的“国民经济和社会发展规划和国家预算”的行为（包括作为或者不作为），与相当范围内社会主体合法的经济权利所遭受的非法损害之间存在着法律上的因果关系。此外，我国所制定的《宏观调控基本法》，除了应当明确宏观调控执行权违法行使之责任的认定和归结，应当符合“法定性”、“因果性”、“相称性”等三个方面的基本要求之外，还有必要进一步明确规定“改变或撤销宏观调控执行决定和命令”、“责令发布宏观调控执行决定和命令”等法律责任形式。当然，为了使得这一法律责任得以落实，我国所制定的《宏观调控基本法》还应当规定相应的法律制裁措施。

经济转型时期的金融法制变革思考

强力*

摘要：改革开放创造了我国经济突飞猛进增长，但也产生了诸如产能过剩等问题。当前，我国正处在经济转型的关键时刻，这就要求对金融资源进行合理配置，以保障经济持续发展。而这对金融法律制度提出了变革要求，金融法律制度变革的方向毫无疑问应当是市场化，是一系列有机的制度安排和设计，促进产业整合和经济创新。

关键词：经济转型 资源配置 金融资源 金融法制

改革开放三十多年来，我国经济快速发展，经济实力空前提升^①。经过三十多年的坚持不懈的改革，已经基本形成了社会主义市场经济体系。然而，我们还应该认识到，经济的快速发展也隐含着诸多的问题，我国的市场经济体制还面临着许多不完善之处，例如，资本市场不健全、市场化程度较低；商品及服务市场发育和开放水平仍不高；行政力量介入市场，压制市场自身调节功能；区域间发展不平衡，差异较大等诸多问题。因此我们必须继续深化改革，转变经济发展方式，不断提升经济发展水平。而即使是在西方有较成熟的市场经济的国家，受到金融危机和欧债危机的多重影响，也在不断调整和转型，寻求经济的长久持续稳定的增长。

一、经济转型对金融法律机制的内在需求

（一）当前我国经济转型升级的背景、目标与内容

时下，“李克强经济学”（Likonomics）正在成为全球解读中国新一轮经济政策中的热词。“李克强经济学”是巴克莱资本公司（Barclays Capital）给中国国务院总理李克强推行的政策取的绰号，被用来形容以国务院总理李克强为首的新一届中国政府制定的经济政策。该词的火热程度背后是国内以及国际对于中国经济的热切关注。其核心内容包括：政府不推出刺激经济的措施、在结构性改革中实行去杠杆化和以短痛换取经济长期可持续发展的潜力^②。在过去 30 多年间，中国经济总量跃升至全球第二位，但与此同时，过度投资、地方债风险、出口依赖、生态破坏，以及政府的过度干预导致资源配置的不公与低效，也成为了经济高速增长的沉重代价。经济转型就是要改变经济增长方式，换取经济的可持续发展。

当前，我国的经济发展模式整体呈现出的是粗放型发展，这种发展模式导致了产能过剩、资源消耗、环境污染等一系列负面影响。而我国的经济增长主要靠投资和出口拉动^③，国内消费需求被忽略。2012 年我国经济结构调整取得积极进展，从投资、消费和净出口三大需求结构看，2012 年最终消费对经济增长的贡献率为 51.8%，与发达国家相比，我国消费贡献

强力，西北政法大学经济法学院教授。

^① 1979-2012 年，我国年均经济增长速度为 9.8%。1978 年，我国国内生产总值只有 3645 亿元，在世界主要国家中位居第 10 位。人均国民总收入仅 190 美元，位居全世界最不发达的低收入国家行列。2012 年，根据国家统计局发布的国民经济运行情况显示，全年国内生产总值 519322 亿元，按可比价格计算，比上年增长 7.8%，按照年末汇率计算，GDP 约合 8.26 万亿美元，人均 GDP6100 美元。

^② 新华资料：《【解码】李克强经济学》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2013-07/12/c_124998207.htm，访问日期，2013 年 9 月 8 日。

^③ 对于这个现状的原因有两个，第一，国内经济基础薄弱，购买力有限，需求更多的是国际市场；第二，市场经济发展初期，政府把握市场的能力有限。所以，政府寄希望与依靠宏观调控来调节经济，以避免经济波动，而投资是宏观调控政策最敏感的地带