

王明权主编

经济体制改革中的 法律问题

武汉出版社

经济体制改革中的法律问题

JINGJITIZHI GAIGEZONH DE FALUWENTI

王明权 主编

武汉出版社出版发行

湖北省新华书店经销 武汉大学出版社印刷总厂印刷

850×1168毫米 32开本 11印张 2插页 250千字

1988年5月第1版 1988年5月第1次印刷

印数 1—4500

ISBN 7—5430—0012—1/F·4

定价：2.80元

經濟體制改革 需要法律保障

張友漁題

3043 126



内 容 提 要

本书以《中共中央关于经济体制改革的决定》和“七五计划”为依据，结合武汉市的实际，就如何以法律形式巩固经济体制改革成果与引导改革深入开展问题，从多方面作了探讨。全书十六章，约二十五万字。主要内容有：大城市的经济立法；增强企业活力；发展横向经济联合的法律保障；企业的整顿与破产；清理整顿公司与公司立法；审计工作与审计法律制度；商品流通、商业信用与票据立法；个体工商户、私人企业的法律调整；对外开放与优惠待遇；以及价格、金融、财政、税收、经济合同的管理与仲裁等。本书特点是：经济体制改革与法制建设相结合；理论与实际相结合；教学、理论研究与实际工作者相结合。资料丰富，通俗易懂，可读性和实用性较强。可供理论研究者、教学工作者、党政干部、经济管理人員和司法工作者参考。

运用法律手段管理经济（代序）

韩德培

赵紫阳总理在六届人大一次会议上的《政府工作报告》中就曾说过：“政府经济部门和经济组织的领导人员，都要学会运用法律手段管理经济活动，消除各种犯罪分子可以利用的漏洞和薄弱环节，维护社会主义经济秩序。”《中共中央关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》）也指出：“为了使各个企业的经济活动符合国民经济发展的总体要求，社会主义的国家机构必须通过计划和经济的、行政的、法律的手段对企业进行必要的管理、检查、指导和调节。”《决定》中又说：“经济体制的改革和国民经济的发展，使越来越多的经济关系和经济活动准则需要用法律形式固定下来。”可以看出，党和国家向我们提出了一个重要的问题和具体的要求，即运用法律手段管理经济。

什么是法律手段？为什么要运用法律手段管理经济？怎样运用法律手段管理经济？这些问题都是大家所关心的，也是我们法学工作者必须研究的。

一、什么是法律手段

国民经济的管理手段，是指国家为执行管理经济的职能所采取的方法、措施和途径的总和。国民经济的管理手段是多种多样的，其中经常地需要运用的是行政、经济、法律三种手段。这三者的关系十分密切。在说明什么是法律手段以前，有必要先对行

政手段、经济手段略加说明。

1. 行政手段的性质、特点和作用

所谓行政手段，是指国家依靠各级行政机关或经济管理机关所具有的职能和权威，按照行政系统、行政层次、行政区划，采用行政命令、决定、指示、下达计划、任务、指标等，来直接组织和指挥经济活动。其主要特征是以上级行政机关的权威和所属经济组织的服从为前提的，具有直接的强制性。

行政手段是管理经济的手段之一，是不可缺少的。因为社会主义的生产是社会化的大生产，客观上要求有统一的指挥，一定程度的集中。行政管理机关要有一定的权威，而下级组织必须服从。否则，国家管理经济的职能便无法实现。如果有令不行，有禁不止，经济秩序便无法维持，经济生活必然紊乱。我国是社会主义国家，是在生产资料公有制的基础上实行计划经济的。就总体说，我们实行的是计划经济，而不是那种完全由市场调节的市场经济，换言之，是在公有制基础上的有计划的商品经济。因此，国家运用行政手段，在一定范围内和一定程度上，进行集中统一的领导和指挥，还是必要的。例如，国家可以通过行政手段，下达计划、方针和政策，部署重点工程的建设，按规定的范围任免干部等等。

行政手段有它的特点和作用。这是应当肯定的。但是，单纯依靠行政手段管理经济，却有很大的弊病。如果单纯依靠行政手段管理经济或指挥经济活动，常常会把复杂的经济关系看得简单化了，结果必然导致经济管理和经济活动的僵化。单纯依靠行政手段管理经济的最大弊端是不够重视客观经济规律，不讲究经济效率，不注意经济利益和经济责任，从而不利于调动各方面的积极性，有碍于经济的发展。加之，过去我们把全民所有制国家机构直接经营企业混为一谈，不知道把所有权同经营权适当分开。当时，在苏联的模式的影响下，总是把社会主义经济理解成国家

规定一整套的指令性计划，甚至企图把各种社会经济活动都统统纳入计划之内，层层下达，一直管到企业。不但如此，我们在长时间内，还习惯于单纯依靠行政命令来实施这种计划，忽视运用经济杠杆来进行调节，结果是统得过多，管得过死，造成我们的经济发展没有活力，不利于经济效益的提高，不能形成经济的良性循环。这方面的教训是十分深刻的。所以说，我们需要用行政手段，但又不能单纯依靠行政手段。

2. 经济手段的性质、特点和作用

所谓经济手段，是指按照经济规律来控制 and 调节经济活动的方式、方法和途径。它的主要特点是运用经济杠杆来影响经济活动，使之向着一个预定的方向和目标发展。它以商品、货币等价值手段为媒介，通过事前或事后的、直接或间接的方式来影响各种生产经营活动。经济手段是经济活动的发动机和控制器，能对复杂的经济活动起促进、制约和调节的作用。

经济手段大体可分为宏观的经济手段和微观的经济手段。所谓宏观的经济手段，是从整个国民经济的角度来讲的，它包括价格、税收、信贷等经济杠杆。这些都是调节国民经济的主要经济手段。所谓微观的经济手段，是从企业管理的角度来讲的，主要是针对企业的经营效果与职工的经济利益的。它主要是通过企业基金、利润分成、工资、各种奖金和津贴等手段，使企业的经济效益与职工的经济利益紧密地结合起来，充分调动企业和职工的积极性和创造性，以发展商品生产，为国家积累财富，满足人民日益增长的物质和文化的需要。

这里值得注意的是，有人把经济手段限于发奖金，把发奖金当作经济手段的主要形式和主要内容，这是一种误解。前面提过，奖金是经济手段的形式之一，但不是唯一的经济手段，或唯一重要的经济手段。奖金是对超额劳动的一种补偿，是工资的一种补充，它建立在超额劳动和取得经济效益的基础上。那种脱离超额

劳动和经济效益，滥发奖金的做法，是不符合经济手段的特性和要求的，因而也是不可取的。

3. 法律手段以及它与行政手段和经济手段的关系

所谓法律手段，就是指利用法律的规定来调整国家的各种经济关系和经济活动的一种方式、方法和途径。本来，大家都知道，法律是社会的上层建筑之一，是在一定的社会经济基础上产生，反过来又为社会经济基础服务的。法律是一种社会规范，但它不同于其它社会规范，如道德规范、宗教规范等。它的最主要的特征是：它是由国家制定或认可，并且以国家的强制力来保证实施的。其它社会规范都不具有这个特征。例如就道德规范而言，如果某人因做了不道德的事而受到社会舆论的强烈谴责，这也可说是一种强制，但只是一般的社会强制，同国家强制力有原则的区别。在这一点上，法律手段和行政手段有类似之处。当然，法律手段在规范性、连续性、稳定性以及强制性方面，都比行政手段更强一些。

法律就它的广义来讲，有种种不同的表现形式，如法律（指狭义的法律）、法令、条例、行政法规、决定、命令、指示等等，都是法律的表现形式。按照我国现行宪法的规定，全国人大和全国人大常委会均有权通过法律（按照前三部宪法规定，只有全国人大才有权制定法律，全国人大常委会无权颁布法令，现行宪法规定略有不同）；国务院可以制定行政法规，发布决定和命令；各部、委在本部门的权限内，可以发布命令，指示和规章；省、直辖市的人大及其常委会，在不同法律（特别是宪法）、行政法规相抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规；民族自治地方的人民代表大会，有权依照当地民族的政治、经济和文化的特特点，制定自治条例和单行条例。这些不同的法律形式，由于它们所涉及的问题不同，制定的机关不同，其法律地位和效力也不相同。但它们都有国家强制力作保证，则是共同的。

运用法律手段包括立法、司法和守法等方面；运用法律手段管理经济也是一样。就立法而言，就是国家通过制定法律来调整各种经济关系和经济活动；就司法而言，主要就是通过司法机关处理各种经济纠纷和经济犯罪案件，保护当事人的合法权益，维护社会主义经济秩序；就守法而言，就是要求各种经济组织和参加经济活动的个人遵守国家的法律，按照法律和法律制度办事。

在阐述为什么要运用法律手段管理经济以及如何运用法律手段管理经济以前，先说明一下行政手段、经济手段与法律手段的关系。

前面说过，行政手段主要是通过行政命令、决定、指示，下达计划、任务、指标等来组织和指挥经济活动。这些行政命令、决定、指示以什么形式体现呢？主要是条文化、规范性的文件，通过一定程序，按一定方式下达。具有约束力的规范性文件，就是一种法律规范。许多行政法、经济法就包括这些法律规范。这是一个方面。另一方面，行政手段也有一定范围、权限、程序和原则的限制，也需要以法规的形式加以规定，作为其适用的准则。从这两方面看，行政手段也往往要通过法律形式来体现。从这个意义上来讲，也可以说法律手段包括一部分行政手段在内。因此，行政手段与法律手段常常是密不可分的。

经济手段主要通过经济杠杆来指导和调节经济活动。经济活动包括生产、分配、交换和消费等方面，直接或间接与经济活动主体的物质利益相关联，要受政策的指导，而有的政策则要条文化、规范化，上升为法律，因此要制定一系列的经济法规。有的经济手段，如税收、价格、利息等，基本上是法律化的经济手段。从这个意义上讲，经济手段也常常离不开法律手段；而法律手段也常常包括经济手段的内容。所以，经济手段和法律手段的关系，也是非常密切的。

综上所述，行政手段、经济手段和法律手段，虽然各有自己

的特点而有所区别，但行政手段和经济手段都离不开法律手段。总的说来这三种手段，都是管理经济所不可缺少的。不过，鉴于我们过去长期习惯于用行政手段推动经济运行，而忽视运用经济杠杆，特别忽视运用法律手段来进行调节，今后应该强调一下，为了搞活经济，特别是政府对企业的管理，要多用经济手段和法律手段，而少用行政手段。1985年4月19日，赵紫阳总理在武汉视察改革情况时，在讲话中曾指出：“要多用经济杠杆去引导企业，多用经济法规去管理企业，少用行政手段干预企业”。

二、运用法律手段管理经济的重要性和必要性

运用法律手段管理经济，是在目前新形势下提出和强调的新任务、新要求。但其重要性和必要性并不都为大家所理解，所以有必要来讲一讲。关于运用法律手段管理经济的重要性和必要性，可以归纳为如下几点：

1. 法律手段是国家执行其管理经济职能的重要手段

上面说过，法律是由国家制定或认可，并以国家强制力保证实施的社会规范。法律以国家存在为前提，国家通过法律体现其职能。我们社会主义国家的职能之一，就是管理经济，而这一职能随着社会主义建设的发展，越来越重要，越来越突出。管理经济有多种手段，法律手段是其中之一。社会主义的经济越发展，法律手段的重要性和必要性也越明显。一个国家要巩固政权、发展经济，没有法律的保证是不行的。“无法无天”不仅会使政治上大乱，也会使经济上陷于瘫痪和崩溃。所以要治理国家，搞四个现代化建设，必须发扬社会主义民主，健全社会主义法制。所谓健全社会主义法制，就是要做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”运用法律手段管理经济，也是健全社会主义法制的重要内容。

关于健全社会主义法制问题，在这里有必要重温一下我们过去的沉痛教训。建国初期，我们还比较重视法制建设。五十年代，我们的法制建设工作，开展得比较好。当时颁布了一系列法律、法令和法规，各方面都认真依法办事，对于成功地进行土改、镇压反革命、实现社会主义改造，建立和巩固社会主义经济基础，促进整个国民经济的恢复和发展，都起了积极的良好作用。但是，后来在长期“左”的思想和法律虚无主义的影响下，就不那么重视法制建设了。特别在“文化大革命”中，不要党，不要政府，砸烂公、检、法，无法无天，名曰“天下大乱，乱了敌人”，实则乱了自己，害了自己，使党、国家和人民遭到建国以来最严重的挫折和损失。为了吸取这个深刻的教训，唤起全党的注意，早在十一届三中全会前的中央工作会议上，邓小平同志就强调了加强法制的必要性，指出必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。十一届三中全会以来，随着党和国家的工作重点转移到社会主义现代化经济建设上来，加强法制建设的重要性，包括加强经济法制建设的重要性，日益变得突出了。我们制定了新宪法和一批重要的法律和法规，并在政治、经济和领导体制改革等方面，采取了一系列重大的根本性措施，这样就为加强社会主义法制建设提供了有利的条件。我们从过去沉痛的教训中，清醒地认识到加强社会主义法制的重要性，是付出了很大的代价的。我们再也不能忘记这个教训，一定要加强社会主义法制，而在经济领域内一定要加强经济法制的建设，学会和运用法律手段管理经济。

近几年来，我国已经制定和颁布了一些重要的经济法律和法规。其中由全国人大或全国人大常委会制定颁布的有：《经济合同法》、《商标法》、《专利法》、《统计法》、《会计法》、《涉外经济合同法》等。由国务院颁布或批准颁布的，有关于搞

活农村经济的一系列法规，关于国营企业、集体企业和个体经济的法规，关于经济合同法实施的条例，还有关于涉外经济方面的法规等等。此外，各省、自治区、直辖市也制定了一些地方性经济法规。以上这些经济法律和法规，对于保护社会主义生产关系，维护正常的经济秩序，保障社会主义现代化建设的顺利进行，都起了重要作用。例如，有关个体经济的法规颁布之后，个体经济得到了迅速的发展。个体工商户在“文化大革命”时曾减少到15万人，现在已迅速发展到了1000多万人，成为社会主义公有制的必要补充。又如，《经济合同法》及其实施条例颁布以后，每年签订的经济合同，不仅数量增多，而且履行率也有所提高。通过合同的订立和履行，巩固和发展了协作关系，保证了国家计划的完成，实现了产销对路，改善了经营管理，取得了良好的经济效益。再如，涉外经济法规的颁布，对我国利用外资工作起了积极的促进作用。从1979年到1983年，我国利用外国政府和国际金融组织的贷款有118.6亿美元，安排建设了41个项目。中外合资经营的企业，也有很大的发展。由此可见，法律手段确实是推行经济政策，调整经济关系，改善经济管理，发展社会生产力的一种重要手段。

2. 法律手段是保障和促进经济体制改革的重要手段

当前我们国家面临的一个重要任务是经济体制改革。《决定》指出：“我们改革经济体制，是在坚持社会主义制度的前提下，改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面。这种改革，是在党和政府的领导下有计划、有步骤、有秩序地进行的，是社会主义制度的自我完善和发展”。党和政府对改革的领导、组织、指挥，主要是通过方针政策以及体现这种方针政策的有关法规的制定、颁布和实施来实现的。为此，就要根据经济体制改革的要求，制定一系列相应的经济法规，把党和国家指导改革的方针政策加以具体化、定型化、规范

化。这方面已经取得一定的成绩并积累了一些经验。例如扩大企业自主权，就是通过试点和制定扩大企业自主权的暂行规定逐步推广的。为了进一步扩大企业自主权，国务院又于1984年5月10日颁布了《关于进一步扩大企业自主权的暂行规定》（即《扩权十条》）。同年10月，国务院还颁布了《关于改进计划体制的若干暂行规定》，这个规定就是“大的方面管住管好，小的方面放开放活”这一方针的具体化、规范化。

用法律手段保障和促进经济体制改革的顺利进行，至关重要。一方面要以法律形式巩固经济体制改革中的成果，另一方面又要以法律形式指导经济体制改革的发展。这除了用法律形式肯定试点中已取得的行之有效的带普遍意义的经验外，还要针对当前出现的问题和发展方向，提出解决的措施和作出明确的规定，告诉人们在改革中可以做什么，不可以做什么，明确对改革中合法行为的保护和对违法行为的制裁，并凭借国家的强制力来保证这些规范的全面实施，从而保障改革的顺利进行。例如针对曾出现过的有些党政机关办企业，以权谋私的不正之风和违法乱纪行为，1985年2月中共中央、国务院发出《关于严禁党政机关经商、办企业的通知》。为了及时制止滥发各种奖券，1985年国务院发出《关于禁止滥发各种奖券的通知》。这些都是用法律手段保证经济体制改革顺利进行的表现。

3. 法律手段也是提高经济效益不可缺少的手段

由于种种原因，我们经济工作中存在一个比较严重的问题，就是经济效益差。据统计，从1953年到1981年二十八年中，我国的固定资产总值增长了26倍，同时期内工农总产值增长了八倍，但因总产值中包括了转移产值，这部分不是新创造的价值，如把这部分扣除，新创造的价值即国民收入只增长四倍，比总产值少二分之一。再除掉使用过程中的浪费和人口增长较快的因素，真正落实到人民生活上，只提高了一倍，这也就是说，以固定资产

总值的增长来说，我国在世界上是相当快的，可谓名列前茅，一般国家都没有我们高。以工农业总产值增长的速度来说，我国也很快，在美国、苏联、英国、法国、日本、西德这几个国家中，除工业增长速度略低于日本外，比其他国家都高，农业是这几个国家中最高的。但由于投入很多，产出很少，真正新创造的价值最后只剩4倍，与世界上其他国家相比就不算高，只属于中等水平了。特别是最终落实到人民生活上，只有一倍，与其他国家相比，就是很低的水平了。造成这种状况的原因是多方面的，但很重要的一个原因是经济体制不合理，不能很好地提高经济效益，不能形成经济的良性循环。这正如国庆30周年叶剑英同志在报告中说的，我们30年经济建设所取得的实际成就，同我们国家社会主义制度的优越性比较，很不相称，同亿万人民群众所付出辛勤劳动比较，很不相称。所以，这种体制不改革是没有出路的。据说，现在尚有十分之一的国营企业是亏损企业，经济效益差几乎是个普遍的现象。当然，在最近几年，农村和城市的改革，都已取得很大的成绩，特别是1984年以来，我国经济的大好形势是前所未有的，这是应该肯定的。我们必须充分利用这种有利条件，不失时机地把改革继续推向前进。

为了提高经济效益，一方面要改革体制，减少物资消耗，降低生产成本，要厉行节约，反对浪费，要采取各种措施提高经济效益；另一方面还必须健全法制，制定各项必要的经济法规和规章制度，并且严格认真地贯彻执行。例如，为了降低成本，就要严格执行《成本管理条例》，同时要建立降低成本的有关规章制度。又如，为了提高产品质量，就要认真执行《产品质量管理条例》，并采取具体措施和办法，保证和提高产品质量。总之，在提高经济效益方面，法律手段也可以起很重要的作用。

三、怎样运用法律手段管理经济

中共中央关于经济体制改革的决定中指出：“经济体制的改革和国民经济的发展，使越来越多的经济关系和经济活动准则需要用法律形式固定下来。国家立法机关要加快经济立法，法院要加强经济案件的审判工作，检察院要加强对经济犯罪的检察工作，司法部门要积极为经济建设提供法律服务。”这既阐明了经济体制改革与经济法制的关系，也为怎样运用法律手段管理经济指明了方向。

根据《决定》的精神，在运用法律手段管理经济上，要着重注意如下几个方面：

1. 加快经济立法的步伐

经济立法，是指经济法规的制定工作，包括经济法规的起草、审议、通过、颁布等一系列活动。运用法律手段管理经济，首先要有法可依。十一届三中全会以来，我国经济立法虽然有了相当大的发展，已经颁布实施的经济法规在我国社会主义经济建设中发挥着重要作用，但总的说来，还是不完备的，还不能适应开创社会主义现代化建设新局面的需要。因此，加快经济立法的步伐还是一个十分紧迫的任务。怎样才能加快经济立法的步伐呢？

首先，要进一步明确经济立法的指导思想。邓小平同志指出：“现在立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有的法规，地方可以先试搞，然后经过总结提高，制定全国通行的法律。修改补充法律，成熟一条就修改补充一条，不要等待‘成套设备’。总之，有比没有好，快搞比慢搞好。”邓小平同志这段话，也就是我们经济立法的指导思想。这就是实事求是，一切从实际出发，要适应形势的需要，抓

住主要矛盾，成熟一个搞一个，逐步完善。重要的，急需的先搞，而且中央和地方可以一起搞，从而加快经济立法的步伐。

其次，要抓紧制订一些重要的急需的基本经济法规。所谓基本经济法规，是指关系宏观经济的、对全局影响较大的、对其他经济法规有指导作用的经济法。这方面近几年来虽然做了不少工作，但与经济体制改革和国民经济发展的要求还不大适应。例如在计划方面还没有《计划法》，在劳动方面还没有《劳动法》，在资源合理利用和保护方面还没有《土地法》、《矿产资源法》，在企业方面还没有《公司法》、《工厂法》，在财政金融方面还没有《银行法》、《票据法》，在对外经济贸易方面还没有《外贸法》、《海商法》、《投资法》等等。据说其中有些已经起草了草案，有的刚刚开始草拟，有些可能还要费些时间。

第三、要改革立法制度和程序。在立法方面，我国目前还没有制定一个关于起草送审经济法规草案的科学合理的制度和程序的法规。这就带来了两个问题：一是在草拟和修订经济法规方面，存在着很大的随意性和自流现象。起草单位互不通气，各搞各的，往往产生法规之间互不衔接，甚至彼此矛盾和抵触的情况。有的单位还通过起草经济法规，扩大本部门的权限，把自己的意志强加于人。二是在法规送审讨论问题上，也存在多头审查，重复劳动的现象。这种情况的存在，既不利于提高立法质量，也不利于加快经济立法的进程，需要采取措施，尽快予以解决，最好能制定一个经济立法制度和程序的法规。

当前在对外开放和经济体制改革方面，有一系列新问题需要及时作出有法律效力的规定。但是，有些重大问题涉及面广，情况复杂，又缺乏实践经验，制定法律尚有困难，而没有法律规定，又不好开展工作。这个问题如不很好的解决，就会妨碍改革、开放的顺利进行。为此，全国人大六届三次会议，通过一个决定，授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行

的规定或者条例。这是从我国当前实际情况出发加强法制建设的一项重要措施，可以适应当前某些实际工作的需要，还可以积累经验，为制定或者补充，修改法律作准备，有利于加快经济立法工作。

第四，还要对我国过去已有的经济法规进行清理和编纂。建国以来，国家制定的法律、法令、规章等，大约有一千七百多件，其中经济法规占一半以上。有一部分法规现在仍然是适用的或者基本适用的，但也有一部分法规不再适用或部分失效。因此，进行法规的清理编纂势在必行。要组织力量对建国以来国家所颁布的法律、法令、规章进行清理，分清哪些经济法规继续有效，哪些需要明令废止，哪些需要重新修订。法规编纂不是一般的法律汇编，它是在重新审查现有的法律、法令、规章的基础上，对继续有效的法律规范由国家立法机关重新颁布的一项重要的立法活动。我们要通过法规编纂使各项法规更加适应我国经济建设的需要，使各项工作受统一的法律规定的约束。国务院已于1983年9月发出通知，要求对建国以来的所有法律、法令、规章等进行一次全面的清理。据统计，国务院已有43个部、委、直属机构和20多个省、自治区、直辖市人民政府作出了部署，建立了领导机构，开始了清理工作。清理和编纂经济法规是一项艰巨的任务，也是运用法律手段管理经济的一个方面，需要各方面密切配合，才能认真做好。

2. 加强经济司法工作

经济建设发展的形势，不仅要求加强经济立法，也要求加强经济司法工作，这里就是指经济法规的执法工作。加强经济司法工作，就是要做到有法必依，执法必严，违法必究。为此，要注意做好以下几项工作：

第一，要建立和健全各级人民法院的经济审判庭。随着经济的发展，尤其是合同制度的推行，经济争议和纠纷必然会有所增