

北京市社会科学基金课题“京津冀交通一体化法治协同问题研究”(17XB011)

北京市法学会课题“北京市公共交通安全法律问题研究”(BLS(2017)B 007-1)

北京交通大学基本科研业务费项目“大型城市治理交通拥堵法律问题研究”(J17JB00020)

宏观调控法

主编◎郑翔



北京交通大学出版社

<http://www.bjtup.com.cn>

北京市社会科学基金课题“京津冀交通一体化法治协同问题研究”(17XB011)

北京市法学会课题“北京市公共交通安全法律问题研究”(BLS(2017)B 007-1)

北京交通大学基本科研业务费项目“大型城市治理交通拥堵法律问题研究”(J17JB00020)

宏观调控法

主 编：郑 翔

副 主 编：贺旭红 周 琼

编写人员：张道莹 胡文

王耀飞 赵骅



北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书详细论述了宏观调控法的一般原理、规划法与产业政策法、财政法律制度、政府采购法律制度、税收法律制度、银行法律制度、对外贸易法律制度等内容,论述充分,内容翔实,涵盖了宏观调控法的多方面。

本书获得北京市社会科学基金课题《京津冀交通一体化法治协同问题研究》(17XB011);北京市法学会课题《北京市公共交通安全法律问题研究》(BLS(2017)B 007-1);北京交通大学基本科研业务费项目《大型城市治理交通拥堵法律问题研究》(J17JB00020)等项目基金支持。

本书可供法学专业师生使用,也可供感兴趣的读者阅读。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

宏观调控法/郑翔主编. —北京:北京交通大学出版社,2017.8

ISBN 978-7-5121-3284-9

I. ①宏… II. ①郑… III. ①宏观调控政策-研究-中国 IV. ①F123.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第171517号

宏观调控法

HONGGUAN TIAOKONGFA

责任编辑:丁塞峨

出版发行:北京交通大学出版社

电话:010-51686414

<http://www.bjtup.com.cn>

地 址:北京市海淀区高粱桥斜街44号

邮编:100044

印 刷 者:北京时代华都印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185 mm×230 mm 印张:15.75 字数:394千字

版 次:2017年8月第1版 2017年8月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-3284-9/F·1752

定 价:39.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

目 录

第一章 宏观调控法的一般原理	(1)
第一节 宏观调控法概述	(2)
一、宏观调控概述	(2)
二、宏观调控法概述	(5)
第二节 宏观调控法的地位和体系结构	(9)
一、宏观调控法的地位	(9)
二、宏观调控法的体系	(9)
三、关于特定时期和特定目标的宏观调控法律制度	(11)
第三节 宏观调控法的基本原则和调整方法	(12)
一、宏观调控法的基本原则	(12)
二、宏观调控法的调整方法	(15)
三、宏观调控法的新发展	(16)
理论热点	(17)
思考题	(18)
第二章 规划法与产业政策法	(19)
第一节 规划与规划法	(20)
一、规划概述	(20)
二、规划法概述	(25)
三、规划实体制度	(27)

四、规划程序制度	(28)
五、规划法律救济	(31)
六、规划法律责任	(32)
第二节 产业政策法	(33)
一、产业政策法概述	(33)
二、产业政策法体系的结构	(36)
三、产业政策管理体制	(37)
四、产业政策法的基本制度	(38)
五、中小企业促进法	(47)
理论热点	(50)
思考题	(51)

第三章 财政法律制度	(52)
第一节 财政法律基本制度	(54)
一、财政法概述	(54)
二、财政法的基本原则	(59)
第二节 财政管理体制法	(61)
一、财政管理体制法概述	(61)
二、典型国家财政管理体制法律制度简介	(65)
三、我国财政管理体制的扁平化改革	(66)
第三节 预算法	(67)
一、预算法概述	(67)
二、预算体系的结构	(68)
三、预算管理体制	(70)
四、预算管理程序	(73)
五、预算监督	(80)
第四节 国债法	(81)
一、国债法概述	(81)
二、国债内债法律制度	(85)
三、国家外债法律制度	(88)
司法应用	(90)

理论热点	(92)
思考题	(92)
第四章 政府采购法律制度	(94)
第一节 政府采购法概述	(95)
一、政府采购的概念和特点	(95)
二、政府采购法概述	(97)
第二节 政府采购法基本制度	(100)
一、我国政府采购的管理体制	(100)
二、政府采购模式	(101)
三、政府采购的方式	(102)
四、政府采购程序	(102)
第三节 政府采购合同	(105)
一、政府采购合同概述	(105)
二、政府采购合同的订立	(105)
三、政府采购合同的履行和责任	(108)
第四节 政府采购救济机制	(109)
一、询问	(109)
二、质疑	(109)
三、投诉	(110)
四、行政复议或者诉讼	(110)
司法应用	(111)
理论热点	(113)
思考题	(113)
第五章 税收法律制度	(114)
第一节 税法概述	(115)
一、税法概述	(115)
二、税法的基本内容	(118)
三、我国税制改革概况	(122)
第二节 流转税法	(125)

一、增值税法	(126)
二、消费税法	(129)
第三节 所得税法	(131)
一、个人所得税	(132)
二、企业所得税	(136)
第四节 财产税法	(139)
一、房产税	(139)
二、契税	(140)
三、土地增值税	(141)
第五节 资源税法	(142)
一、资源税法	(142)
二、城镇土地使用税法	(143)
三、耕地占用税法	(144)
四、环境保护税	(145)
第六节 行为税法	(148)
一、印花税	(148)
二、车船税	(149)
三、其他实体税法	(151)
第七节 税收征收管理法律制度	(151)
一、税收征收管理法概述	(151)
二、税务管理	(152)
三、税款征收	(154)
四、税务检查	(157)
五、法律责任	(158)
六、税务争议	(159)
理论热点	(159)
思考题	(160)
司考真题演练	(161)
 第六章 银行法律制度	 (164)
第一节 中央银行法律制度	(165)

一、中央银行法概述	(165)
二、我国中央银行法律制度的主要内容	(169)
三、银行征信制度	(175)
四、存款保险制度	(182)
第二节 商业银行法	(184)
一、商业银行法概述	(184)
二、我国商业银行的主要法律制度	(186)
第三节 银行业监督管理法	(193)
理论热点	(197)
思考题	(198)
司考真题演练	(199)
 第七章 对外贸易法律制度	(202)
第一节 对外贸易法概述	(203)
一、对外贸易概述	(203)
二、对外贸易法的主要制度	(205)
第二节 货物和技术进出口管理法律制度	(208)
一、对限制进出口的货物与技术的配额和许可证管理	(209)
二、国营贸易管理	(210)
第三节 国际服务贸易管理法律制度	(210)
一、国际服务贸易概述	(210)
二、《对外贸易法》中关于国际服务贸易的规定	(211)
第四节 反倾销法	(212)
一、倾销概述	(212)
二、反倾销法概述	(212)
三、反倾销法的实体制度	(213)
第五节 反补贴法	(219)
一、反补贴法概述	(219)
二、反补贴法的实体制度	(222)
第六节 保障措施法	(227)
一、保障措施法概述	(227)

二、保障措施法的实体制度	(229)
第七节 海关法	(233)
一、海关法概述	(233)
二、海关法主要法律制度	(234)
三、关税制度	(237)
司法应用	(239)
理论热点	(240)
思考题	(240)
司考真题演练	(241)
参考文献	(244)

第一章

宏观调控法的一般原理



提 要

宏观调控是现代市场经济的有机组成部分。宏观调控的主要目标是促进经济增长，增加就业，稳定物价，保持国际收支平衡。宏观调控法，是指调整在宏观调控过程中发生的经济关系的法律规范的总称。宏观调控法的体系，主要包括规划法、产业政策法、财政法、金融法、国有资产管理法、政府采购法、对外贸易法。宏观调控法的基本原则包括平衡优化原则、有限干预原则、宏观效益原则、可持续发展原则和经济民主原则。宏观调控法的调整方法多种多样，根据不同分类标准可以进行不同的划分。宏观调控和宏观调控法的新发展主要体现在宏观调控法地位的提高，以及宏观调控和宏观调控法的社会化、民主化和国际化等方面。



重点问题

宏观调控和宏观调控法的概念；宏观调控的目标；宏观调控法的特点；宏观调控法的体系；宏观调控法的基本原则。

第一节 宏观调控法概述

宏观调控法是经济法的重要组成部分,调整宏观调控关系。宏观调控是一种作用于宏观经济领域而不直接干预市场主体的经济行为。

一、宏观调控概述

(一) 宏观调控的概念

在现代市场经济的一般理论中,宏观调控和市场规制是国家干预经济的两种基本手段。宏观调控即宏观经济调控,是指政府为实现社会总需求与社会总供给之间的平衡,保证国民经济持续、稳定、协调增长,而运用经济的、法律的和行政的手段对社会经济运行进行的调节和控制。宏观调控概念的内涵主要包括以下几个方面。

1. 宏观调控的主体是政府

宏观调控,主要是对国民经济总量的调控,必然要求政府根据国民经济协调发展和均衡增长的要求,在市场经济运行的基础上,综合运用多种手段,对国民经济总量运行进行调控,以使总供给与总需求趋于基本平衡,有效地实现发展和增长目标。通常只有政府(主要是中央政府)才有可能反映总量运行的经济要求,并可能具备制定总量平衡的制度及政策能力。但宏观调控不是现代国家经济职能活动的全部,作为现代国家经济职能的国家调节,除宏观调控外,还分别采取对市场竞争的强制干预和对某些经济活动的直接参与等方式。

2. 宏观调控的基本目标是总供给与总需求的均衡发展

社会总供给是指国民经济在一定时期内能够提供给社会的全部商品和劳务总量。社会总需求是指全社会生产需求和消费需求的总和。社会总供给和总需求的平衡,包含相互联系、相互制约的两个方面,即总量平衡和结构平衡。总量平衡是结构平衡的前提,结构平衡是总量平衡的基础。只有总量平衡,国家调节产业结构的决策才能不受物价波动的干扰而趋于合理和准确,从而使经济运行在良性循环的状态下进行;只有结构平衡,才能使产业结构、产品结构与

社会的需求结构相适应,从而使总量平衡得以长期的维持。

宏观调控针对社会经济的宏观、总体和全局性的问题,其目标是经济总量的均衡,而不是微观经济单位或地区、部门的局部均衡;但是,宏观与微观是相对的和互相关联的。宏观经济指标需要进行大量的微观性工作才能落实和完成。宏观调控虽然针对社会经济的宏观和总体性问题,所作用的对象主要是一些经济总量指标,其措施往往具有普遍适用性;但对于可能影响社会经济全局的个别典型性问题而采取的措施,直接作用对象为某些个体的,也可能属于宏观调控性质,因为这些措施关系到全局,其目标涉及社会经济的总体结构和运行。为实现总量均衡目标,必须通过政策手段和制度方式,使微观经济单位及局部地区和部门,在市场经济活动中根据竞争原则,追求微观经济目标,或者说分散的市场行为在宏观调控下最终集成总量均衡的趋势。

3. 调控手段的综合性

宏观调控作为政府对整个国民经济总量的调控,其调控手段必然是综合性的。既包括经济政策手段,也包括计划手段;既包括法律手段,也包括行政手段。在市场经济条件下,宏观调控手段在原则上应以经济政策手段、法律手段等间接的手段为主,行政手段等直接手段只能限定在必要的范围之内,根据国民经济运行的失衡状况有针对性地采用。在市场经济中,追求经济利益是微观经济主体生产经营的直接动力,这就决定了国家要实现宏观调控的目的就必须利用各经济主体的利益欲望,通过改变经济利益关系激励各经济主体的行为基本符合国家宏观调控的要求。我国实践中为实现宏观调控确定了政策手段,即健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系,推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化,加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合,提高相机抉择水平,增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性,形成参与国际宏观经济政策协调的机制,推动国际经济治理结构的完善。

(二) 宏观调控的目标

宏观调控的主要目标是促进经济增长,稳定物价,增加就业,保持国际收支平衡。

经济增长通常是指一国国民生产总值的增长。经济增长是衡量经济全面发

展的主要指标,是社会发展和人民生活水平提高的物质基础,是宏观调控的首要目标。经济增长需要与资源供给和市场需求相协调。促进经济增长不仅是数量的增加,而且要优化结构和提高质量、效益,还必须合理利用资源,保护生态环境,实现可持续发展。

稳定物价是指一般物价水平在短期内没有显著的或急剧的波动。从各国的实际情况来看,中央银行在制定货币政策时,一般要求把物价上涨率控制在2%~3%就可谓稳定。稳定物价既要防止通货膨胀,又要克服通货紧缩。无论是通货膨胀还是通货紧缩,都会影响市场主体对经济运行前景的判断和信心,扭曲资源配置,对经济发展和社会稳定产生负面作用。

充分就业通常是指有能力并愿意参加工作者,都能在较合理的条件下,随时找到适当的工作。增加就业就是要在经济增长过程中充分利用劳动力要素,促进城乡居民收入增长,努力体现社会公平,实现社会稳定。就业是民生之本,政府应该把改善创业环境和增加就业岗位放到更加突出的位置,把缓解就业压力作为重要的体制改革和政策目标。

国际收支平衡是指一国对其他国家的全部货币收入和货币支出相抵,略有顺差或逆差。国际收支是在一定时期内一个国家与其他国家商品、服务贸易和资本流动的结果。实现国际收支平衡是保持国家宏观经济稳定的条件。

这四大目标是互相联系和制约的,要使其都处于十分理想的状态很不容易。

以经济建设为中心是兴国之要,发展是我国的第一要务。发展的内涵非常丰富,包括发展先进生产力、发展先进文化、实现可持续发展、促进人的全面发展等,但基础是经济发展。中国是发展中国家,保持经济持续、快速增长是重中之重。在经济学上,有“潜在经济增长率”一词,它是指在一定发展阶段上,既定的资源和技术条件下,能够满足物价稳定和充分就业要求的可持续的经济增长率。如果实际经济增长与潜在经济增长率基本一致,物价、就业和国际收支也会比较正常,就表明宏观经济总量平衡状况良好。如果实际增长率超过潜在经济增长率,就意味着经济过热,将引发明显通货膨胀和国际收支失衡;反之,如果实际经济增长低于潜在经济增长率,则意味着经济偏冷,资源没有得到充分利用,生产能力闲置,这就会出现通货紧缩,失业率上升。这两种情况对经济持续、快速、健康发展都不利。因此,实际经济增长率与潜在经济增长率相一致是比较理想的状态。

加强和改善国家对经济的宏观调控是建立社会主义市场经济体制的重要前

提。我国已经初步建立起社会主义市场经济的宏观调控体系。我国经济调控以转变职能为主线,进行了机构改革。综合经济管理部门从定项目、分钱分物转向宏观政策的制定和监管,承担宏观管理单一职能的部门也纷纷进行了改革,专业部门从直接管理企业转向行业管理。科学的宏观调控、有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡,促进重大经济结构协调和生产力布局优化,减缓经济周期波动影响,防范区域性、系统性风险,稳定市场预期,实现经济持续、健康发展。

二、宏观调控法概述

(一) 宏观调控法的概念

宏观调控法,是指调整在宏观调控过程中发生的经济关系的法律规范的总称。

1. 宏观调控法以宏观调控关系为其调整对象

宏观调控关系,是指国家对国民经济总体活动进行调节和控制过程中发生的经济关系,如国民经济和社会发展规划的制定、执行和检查中所发生的经济关系,财政税收和货币信贷政策制定和实施中发生的经济关系等。

2. 宏观调控法主要表现为国家通过经济政策间接影响市场主体经济行为的选择的法律手段

宏观调控法对市场经济的依法干预具有间接性的特点,即政府不是直接通过权利和义务规定市场主体可以从事何种交易活动、不可以从事何种交易活动;而是通过体现法律规范特点的一些经济政策,如货币政策、财政税收政策,明确告之市场主体,哪些交易活动因符合国家的经济政策而受到鼓励(如优惠的财政政策),哪些交易活动因不符合国家的经济政策而受到限制(如对投资项目不予立项批准,并无法获得贷款支持),进而影响市场主体的具体的经济行为的选择。因此,一方面,宏观调控法的制度规范中,较少设立市场主体的行为规范,而较多设立进行宏观调控的政府部门的行为规范,其目的是使这些政府部门科学、合理地运用经济政策来影响市场主体的具体交易行为。另一方面,宏观调控法对政府宏观调控部门(如金融、财政、计划部门)设立的强制性规

范多于对市场主体设立的强制性规范,而且有关市场主体的行为规范中还设有较多的诱导性规范,即体现各种经济利益机制的权利、义务规范,以及对符合国家宏观经济政策目标的市场主体的行为进行奖励的规范。

3. 宏观调控法是由众多经济法律规范组成的

宏观调控法不是一个法典化的部门经济法,有关宏观调控法的基本法律制度和原则也没有集中反映在一个具体的法律文件之中。我国至今没有形式意义上的《宏观调控法》,但宏观调控法因存在许多调整宏观调控关系的法律规范,而成为一个具有立法、守法、执法和司法意义的部门经济法。

宏观调控法具有体系庞大、内容丰富、涉及广泛、形式多样的特点,而这种特点产生的根源在于国民经济本身是一个庞大和复杂的经济系统。宏观调控法在各国经济法体系中的地位越来越重要,出现了取代反垄断法或国家投资经营法而上升为各国经济法的核心趋势。

(二) 宏观调控法的理论基础

1. 宏观调控法的客观基础是市场机制和宏观调控机制结合发挥作用

当代西方发达国家的经济体制,本质上都是政府宏观调控下的市场经济体制。在这种现代市场经济中,一方面,市场机制的发展已经成熟和完善,即以自由市场主体为基础,有完善的市场体系、发达的市场关系和开放的经济关系;另一方面,国家加强了对经济的适度干预,政府的宏观调控成为资源配置的另一重要手段。社会主义市场经济体制是以公有制为基础的现代市场经济,应使市场在资源配置中起决定性作用,并更好地发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题。

对经济的管理既包括企事业单位、家庭、个人等对其财产和经济事务的管理,也包括国家对财产和经济事务的公共管理。前者是私的(private,私人的、私用的、私有的、不公开的)经济管理,后者与之相对,是公共的(public,公众的、为公众的、与公众有关的、由公众所有的、公开的、公职的)经济管理。私的经济管理,原则上属于当事人意思自治的民事范畴,但是其中也有因为社会化而导致内部关系外部化的关系,而获得公共管理的性质。在公共经济管理中,国家不再满足于从公平调停经济参与人之间纠纷的

角度考虑和处理经济关系，而侧重于从经济的共同利益、整体经济生产率的角度调节经济关系。

在历史上，国家统治者对某些经济活动予以某种引导和促进的情形，很早就已经存在。从世界范围看，至18世纪末，与资本主义完成原始积累的工场手工业阶段相伴，西方兴起中的民族国家政权与资本相互扶持，通过重商主义的理论和实践，开拓海内外市场，国家的社会化管理职能就初步产生了。但当时的社会化分工还不发达，国家承担劳动的社会协作职能不明显，它与经济的结合尚处于外在状态，资本主义国家还只是“夜警”。而到19世纪末20世纪初，资本主义经济已经形成社会化的系统，社会自发地以垄断来解决私有制和生产无政府状态的问题，但这又破坏了资本主义自由竞争的基础。为了协调资本主义经济，国家的公共经济管理职能就从社会化生产的大分工、大协作中自然成长起来了。同时，企业内部、行业内部社会化程度很高的管理关系也被外部化，它们或者由行业组织、特殊法人来管理，或者由国家来管理，也融入公共经济管理的范围中来。对此，哈贝马斯说，19世纪末，采取新干预政策的是这样一种国家：随着具有政治功能的公共领域的机制化，这种国家与市民社会的利益渐趋吻合。因此，公共权力在介入私人交往过程中也把私人领域中间接产生出来的各种冲突调和了起来……社会的国家化与国家的社会化是同步进行的，正是这一辩证关系逐渐破坏了资产阶级公共领域的基础，亦即，国家和社会的分离。从两者之间，同时也从两者内部，产生出一个重新政治化的社会领域，这一领域摆脱了“公”和“私”的区别。它也消解了私人领域中那一特定的部分，即自由主义公共领域，在这里，私人集合成为公众，管理私人交往中共同事务。

随着国家调节机制和国家经济职能独立形成，国家对经济的引导、促进方式也逐渐发达起来，其手段和做法更加多种多样，并往往综合运用各种措施互相关联和互相配合，形成后来被人们统称为“宏观调控”的一种系统工程。这种系统工程大致都是以“国家规划—经济政策—调节工具和手段”为轴线。其中，国家规划规定国家在一定时期内经济发展的目标和任务；各项经济政策体现计划的各项要求，分解和落实计划的各项指标和任务；各种调节工具和手段为贯彻实施各项经济政策服务。它们都从社会经济的宏观和总体着眼，共同调节经济结构和运行，实现社会经济协调、稳定和发展的目标和任务。随着社会化生产超越国界，引发经济全球化的趋势，会使国家承担起更多的经济调节职

能。社会化也是法治文明进步的过程，国家的公共经济管理必然要纳入法治轨道，形成宏观调控法。

在社会发展的当前阶段，一方面，经济的社会化要求一国乃至国际范围内的平衡协调；另一方面，社会尚不能在自治和社会所有的基础上实现这种平衡协调。因此，要求国家不仅是政治的，而且必须承担起经济职能，包括直接参与经济活动。在这一过程中，国家并非凌驾于社会之上，它要与社会良性互动、携手合作，承担经济管理职能的国家机关、特殊企业和其他社会组织，以及包括它们在内的各种主体在从事经济活动时，都要遵循公共经济管理及其法治要求，不能脱法。

2. 国家干预理论

宏观调控法以国家干预理论及相关的市场失灵和政府失败理论作为其理论基础，并以此确定宏观调控法的调整对象、原则和侧重点。国家干预主义是西方国家公共管理职能发展的一个基本理论，主要是指反对自由放任，主张扩大政府职能，限制私人经济，由国家对社会经济活动进行干预和控制，并直接从事大量经济活动的一种经济思想和政策。国家干预主义最初集中表现为欧洲封建社会晚期的重商主义，在当代则集中表现为凯恩斯主义。经济自由主义和国家干预主义历来是西方市场经济理论中两大相互矛盾的思想倾向。经济自由主义从微观经济入手，认为市场能够依靠自身的运作机制实现经济的协调与平衡，不需要或很少需要国家的介入；国家干预主义则强调国家干预经济生活的重要性，认为市场机制因其固有缺陷而不可避免会产生诸如公共产品、外部性、收入分配不公等经济问题，只有依靠国家之手对经济进行调节才能解决。其中，市场失灵理论，主要是有关市场调节无法解决社会产品总供给和总需求失衡的问题及政府运用经济政策来解决这一总量失衡问题的理论；而政府失败理论，主要是有关政府运用经济政策调节社会产品总供给和总需求失衡问题方面出现的调控失败、官僚主义问题及其解决方案的理论。

随着经济的发展和经济关系的复杂化，国家管理经济的职能越来越重要。20世纪以来，许多国家都以不同方式在不同程度上改变了不介入经济生活的做法，更多地注意发挥“有形之手（国家干预）”的调节作用。我国则是政府从用行政命令手段来管理经济转变到主要用法律手段对经济进行宏观调控。用法律手段来保证政府宏观调控职能的发挥，就形成了宏观调控。