

宏观调控法学

主编 董进宇

世界银行法律援助项目法学系列文库
· 经济法系列 ·



吉林大学出版社

世界银行法律援助项目
法学系列文库·经济法系列

宏观调控法学

主 编 董进宇

吉林大学出版社

世界银行法律援助项目
法学系列文库·经济法系列
宏观调控法学
主编 董进宇

责任编辑、责任校对:丛立新

封面设计:尹怀远

吉林大学出版社出版
(长春市解放大路 125 号)

吉林大学出版社发行
长春市永昌福利印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32

1999 年 7 月第 1 版

印张:8

1999 年 7 月第 1 次印刷

字数:199 千字

印数:1-2000 册

ISBN 7-5601-2096-2/D·347

定价:11.00 元

《世界银行法律援助项目法学系列文库》

编 委 会

总 主 编 张文显

副总主编 郑成良 王 丽 刘世元 石少侠
吴振兴 霍存福(常务)

编 委 (以姓氏笔划为序)

马新彦	马新福	王 丽	韦经建
车丕照	石少侠	丛立新	刘世元
邱 本	李 洁	李贵方	吴振兴
陈福祥	张文显	郑成良	赵新华
徐卫东	崔卓兰	赖 宇	霍存福

经济法系列主编 石少侠

《宏观调控法学》撰稿人 (按各章顺序排列)

董进宇	张瑞萍	李建华
孙学致	石少侠	邱 本

前言

在我国正式确立市场经济体制已经七个年头了。这些年来，我国社会经济发展的实践及理论探索，无不意识到市场经济需要最大限度发挥市场这只“看不见的手”的作用，但同时，国家这只“看得见的手”是绝对不可少的。东南亚金融危机说明市场调节有它的局限性，有它固有的缺陷。在这场危机中，中国能够保持人民币不贬值，能够挺过来，并战胜历史上特大的自然灾害，较为充分地证明政府代表国家而实施的宏观调控是有作用的，是必不可少的。

市场经济是通过市场进行资源配置和利益分配的。在市场中，每个人自由自主地追求自己的利益，但市场中的人是一种社会人，他在受市场规律的制约，也在受社会整合的作用，这就使得每个市场主体必须（不得不）使自己的利益追求与社会总体利益目标大体同向。市场经济看似一种“天然”经济，不需要政府“人为”地指导。事实上远非如此。市场经济的“天然”性，不是真正的“天然”，而是经过人为加工规范过的“天然”（或叫自然）。这有点类似人们在美学领域所说“自然美”的“自然”，是经过人为加工过的“自然”。市场经济的“天然”性，是经过人定法的规范而产生的。市场规律无法像真正的自然规律那样长久不变地起正面调节作用。因此，一个国家要想保持稳定长期持续的发展，避免经济周期性震荡，就

必须科学地进行宏观调控。

市场经济是法治经济，这就客观上排斥政府随机、人为地干预，而内在需要国家控制和把握总体方向，因此，决定了在市场经济条件下的国家宏观调控只能是法律调控，或者说主要是法律调控。宏观调控法由此而产生。

宏观调控法现在已经发展为相对独立的法学部门：有其特定的调整对象，有其独特的调整手段，有其明确的调整目的。但是，宏观调控法的独立，只能是相对的。它本身是经济法的核心组成部分之一，它比较突出地、直观地表达了国家对社会经济生活的干预，体现了国家的经济意志。因此，我们学习研究宏观调控法，必须将其置于经济法的体系内，才能真正认识它的本质规定性。

基于上述对宏观调控及宏观调控法的认识，我们对我国社会主义市场经济条件下起宏观调控作用的法律进行了初步分类、概括和总结从而形成本书的结构及内容。

宏观调控法学是一门新兴学科，我们的工作旨在抛砖引玉，以期有更多有识之士参与这一领域的开拓与研究，使我国的宏观调控走向法治化、科学化，真正推动市场经济的发展，造福子孙后代！

目 录

前 言	1
第一章 宏观调控法通论	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	25
第二章 计划法	39
第一节 计 划	39
第二节 计划法的概念	45
第三节 计划法的主要内容	49
第三章 财政法	56
第一节 财政法概述	56
第二节 财政管理体制法	63
第三节 预算法	73
第四节 国债法	80
第四章 税 法	94
第一节 税法概述	94
第二节 流转税	101
第三节 所得税	113

第四节 资源税·····	119
第五节 财产税·····	121
第六节 行为税·····	123
第七节 税收征收管理法·····	126
第五章 金融法·····	131
第一节 金融法概述·····	131
第二节 中央银行法·····	137
第三节 商业银行法·····	165
第六章 价格法·····	183
第一节 价格法概述·····	183
第二节 经营者的价格行为·····	190
第三节 政府的定价行为·····	196
第四节 价格监督检查与处罚·····	199
第七章 产业政策法·····	203
第一节 产 业·····	203
第二节 产业政策·····	205
第三节 产业政策法的概念及特征·····	211
第四节 产业政策法的主要内容·····	215
第五节 产业政策法的制定和实施·····	224
第八章 国有资产法·····	226
第一节 国有资产法概述·····	226
第二节 国有资产基础管理制度·····	233
第三节 国有资产分类管理制度·····	241
后 记·····	249

第一章

宏观调控法通论

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、隶属服从，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，不知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进行的那些事。”^② “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。”^③ 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。”^④ 主张折衷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。”^⑤

(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，从而存在着政府治疗这些疾病的职能。^⑥ 政府职能之一就是通过宏观调控协

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

② 李斯特：《政治经济学国民体系》，169～170页，北京，商务印书馆，1961。

③ Helm, The Economic Borders of the State, Oxford University Press, 1989, P. 43.

④ 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，253页。

⑤ 约翰·穆勒：《政治经济学原理》下卷，570页，北京，商务印书馆，1991。

⑥ 参见萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》（第12版）上册，78～79页，北京，中国发展出版社，1992。

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。”^①

(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影响。”^② 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。^③

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形式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，以致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

① See *The Economic Borders of the State*, Edited by Helm, Oxford University Press, 1989, P. 182.

② 参见萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》（第12版）上册，130页。

③ 同上，31页。

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。^① 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，面对国民经济的方方面面，人类只能获得有限的信息，在这种情况下，宏观调控就只能是有有限调控，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。”^②

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、让大众参与、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

^① 参见弗里德曼：《资本主义与自由》，113页，北京，商务印书馆，1986。

^② 马尔萨斯：《政治经济学原理》，20页，北京，商务印书馆，1962。

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。”^① 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。故我觉得，要达到离充分就业不远的境界，其惟一办法，乃是投资这件事情，由社会来综揽；但这也不是毫无妥协折衷的余地，还有许多办法，可以让国家的权威同私人首创精神互相合作。”^② 实践证明，能否贯彻经济民主、保障经济民主关系到宏观调控的成败与否。经济民主是社会经济增长的根本的前提条件，只有贯彻经济民主、保障经济民主的宏观调控才能取得成功，促进经济增长。否则，必然失败，抑制经济增长；是否贯彻经济民主、保障经济民主，也是检验是否真正宏观调控的重要标准，只有贯彻经济民主、保障经济民主的宏观调控才是真正的宏观调控，否则只能是残暴的独裁专制。

第五，宏观调控主要是法律调控。

宏观调控措施多种多样，主要包括经济、行政和法律三种，其中应以法律为主。因为：只有建立在法律基础上的宏观调控才能像法律制定一样集思广益，富有理性，从而更能认识体现客观经济规律的要求，更好地进行宏观调控，仅靠个人智慧、个人专断从来不可能较好地进行宏观调控；只有依据法律的宏观调控才能依据严格的法定权限和法定程序进行宏观调控，从根本上杜绝盲目调控和任意调控，不依法定权限和法定程序的宏观调控只能是滥加调控瞎指挥；只有法律化的宏观调

① 约翰·穆勒：《政治经济学原理》下卷，535页，北京，商务印书馆，1991。

② 凯恩斯：《就业利息和货币通论》，321页，北京，商务印书馆，1963。

控才是制度化的宏观调控，持续稳定，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，不会因人而异、朝令夕改，避免引起社会经济的动荡和混乱；只有通过法律，宏观调控的内容尤其是政府宏观调控的权力范围才能精确化。科斯认为“明确各级政府机构的权力范围是非常重要的……这是法律改革中的至关重要的一环。”^① 不能依法界定宏观调控的权利（力）义务，就不能调控好调控者，“正人先正己”，这种自身没有调控好的调控者是不大可能进行科学的宏观调控的。从不依法宏观调控到依法宏观调控，这是宏观调控的根本变革和重大进步，至此，才谈得上是真正的宏观调控，才会有真正的法治经济。现代宏观调控都是依法宏观调控、法律调控。

第二节 宏观调控的必要性

市场经济之所以需要宏观调控，从根本上说就是市场失灵。

第一，市场经济不能始终自动均衡。

早在自由放任主义的鼎盛时期，西斯蒙第就认为有必要重新检查亚当·斯密的理论，他强调自己同亚当·斯密的根本区别：“亚当·斯密一直反对政府干预一切有关国民财富的事，我们却一再呼吁政府对此进行干预。”^② “商业财富的发展不需要

^① 参见经济学消息报社编：《诺贝尔经济学奖得主专访录——评说中国经济与经济学发展》，48～49页，北京，中国计划出版社，1995。

^② 西斯蒙第：《政治经济学新原理》，460页，北京，商务印书馆，1983。

政府干预的说法是绝对不正确的”^①。他也激烈地批判李嘉图的市场供求平衡理论，大声疾呼：“我们千万不要相信平衡会自动恢复，这是危险的学说……一定的平衡的确可能自动恢复，但必须逐渐恢复，而且还要经过一场可怕的灾难。”^②时至今日，人们对那只“看不见的手”有所了解之后，已经不会过分迷恋于市场机制的美妙绝伦。加尔布雷思明确指出：“经济体系会自我改进的说法，现在也许已没有人相信。不平衡发展、不均等、无意义和无规律的技术革新、环境的侵蚀、对个性的置之不顾、对政府拥有的权力、通货膨胀、行业间的缺乏协调——这些都是体系中的一部分，也是现实中的一部分。这些都不是小毛病，不是像机器中一个畸形的齿轮那样，一经发现就可以纠正。它们在体系中已经根深蒂固。”^③实践证明，这些问题事关宏旨，如果不由政府进行宏观调控，是不大可能解决的。

第二，市场调节无法克服盲目性。

在市场中的每一个人，都只能各自按照自己的知识、遇到的机会和具有的能力去追求自认为极大化的私人利益，各自为“政”，如果自由放任，必然导致盲目性。“市场是无心的，没有头脑的，它从不会思考，不顾忌什么”，^④市场经济的盲目性具有极大的破坏性。由于政府代表整个社会，力量雄厚，大众智慧，集思广益，具有的认识能力和预测水平比任何个人都远为高明，可能正确认识和科学预测国民经济发展的态势；政府处于中央地位，成为信息中心，掌握的信息比任何个人都远为全面，可窥国民经济全貌，所以由政府进行宏观调控能够克服市场的盲目性。

① 同上，246页。

② 西斯蒙第：《政治经济学新原理》，396页。

③ 加尔布雷思：《经济学与公共目标》，209页，北京，商务印书馆，1980。

④ 参见经济学消息报社编：《诺贝尔经济学奖得主专访录——评说中国经济与经济学发展》，7页。

第三，市场经济无法自给自足。

在市场体制下，市场机制是配置资源最主要的机制，但市场机制不能独臂支天，不是自给自足的，它的存在和运作必需依靠宏观调控所创造的基础条件。这些基础条件具体说来，如市场经济需要政府作出宏观制度安排，提供必要的博弈规则。弗里德曼指出：“自由市场的存在当然并不排除对政府的需要。相反地，政府的必要性在于：它是‘竞赛规则’的规定者，又是解释和强制执行这些已被决定的裁判者。”^①又如市场经济需要政府对市场进行必要的宏观调控。加尔布雷思当然知晓，“如果在一个市场制度中，工资和价格是由政府规定的，那就不再有什么市场制度了。只有天真的、傻头傻脑的人，才会认为‘这个自由企业制度’同实行工资和价格控制是和谐一致的。”^②但他同时公开申明：“我坚信，如果不对工资与物价进行任何形式的直接控制，现代资本主义就无法存在下去。想实行一种不对工资和物价进行控制的政策，可以说对现代组织的重要性不理解。”^③虽然政府也会失灵，但这不是拒斥政府宏观调控的充足理由，正如市场失灵不是否定市场调节的充足理由一样。诺思指出：“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”^④。“在整个历史上，当人们需要在国家——但可能具有剥削性——与无政府之间作出选择时，人们均选择了前者。几乎任何一套规则都好于无规则。”^⑤尽管国家在其诞生之后，就有了大量的由其统治或者其代理人所实施的极不光彩的记录，但仍需要强调国家对经济进步的必要性。^⑥事实上，纯粹的市场经济是根本不存在的，正如弗里

① 弗里德曼：《资本主义与自由》，16页，北京，商务印书馆，1986。

② 加尔布雷思：《经济学与公共目标》，308页，北京，商务印书馆，1980。

③ 转引自《评里根的经济政策》，28页，载《世界经济译丛》，1981（2）。

④ 诺思：《经济史中的结构与变迁》，20页，上海，上海三联书店，1994。

⑤ 同上，24页。

⑥ 同上。