

市场经济

与
宏观
调控
法
研究

SHI CHANG JING JI YU HONG GUAN TIAO KONG FA YAN JIU

©王健敏等 著

SHI CHANG JING JI YU
HONG GUAN
TIAO KONG FA
YAN JIU



经济科学出版社
Economic Science Press

市场经济与宏观调控法研究

王建敏 等著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：杨 海

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

市场经济与宏观调控法研究

王建敏 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印刷

三佳装订厂装订

880 × 1230 32 开 11.75 印张 310000 字

2005 年 8 月第一版 2005 年 8 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 5105 - 5/F · 4377 定价：23.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

本书是王建敏主持的山东省社会科学规划研究项目《基于市场经济与和谐社会下的宏观调控法体系创新研究》和山东省教育厅人文社会科学研究项目《宏观调控法的历史嬗变与当代职能定位》的最终成果。

一、本课题国内外研究的现状及选题的意义

宏观调控在经济法中具有特定内涵，是现代国家经济职能的一个重要方面。中国发展市场经济，要求国家经济职能活动方式转变，宏观调控受到高度重视并得到发展。宏观调控应当由法律加以规制和保障，需要加强宏观调控法治。宏观调控法是经济法的重要组成部分。宏观调控法应当坚持尊重市场机制、社会公益、可持续发展和经济民主的原则，按照宏观调控基本法、专项法和相关法的框架构建其体系，围绕主体、对象、方式、法律责任等要素进行具体制度设计。当前有必要尽快制定《中华人民共和国宏观调控法》。

迄今国内外经济学界对于宏观调控作了许多研究，但学者们主要注重财政税收、金融、产业政策等专项政策措施研究，而把宏观调控只作为系统工程进行综合研究，略显不足。至于法学界，近几年发表的论文和专著逐渐多了，但总体来说对宏观调控法律问题的研究，无论国内外都较薄弱。

本书全面系统地论述宏观调控法的基本原理和各种基本法律制

度。在前2章“总论”部分，论述社会主义市场经济条件下的宏观调控、宏观调控法的调整对象、性质、立法体系、立法原则及发展趋势；着重论述中国在建立市场经济体制过程中宏观调控法律体系的完善及加入WTO对中国宏观调控法的影响。在后8章“分论”部分，分别论述计划法、统计法、财政法（包括预算法）、税收法、金融法、价格法、国际收支平衡法、环境法等专项法及相关法，阐释它们在宏观调控中的作用和各种法律制度。

本书在内容上的特点，除对宏观调控法的基本原理论述的全面性、系统性为国内外所少见外，还在于它把宏观调控放在现代国家经济职能范畴、把宏观调控法放在经济法体系中加以论述，使读者清晰地把握宏观调控及其立法的定性与定位；把宏观调控法作为一个有机整体，着重研究其中各种法律的衔接、联系和配合；对于财政、税收、金融、价格，侧重于其宏观调控功能和作用，主要从“政策法”角度研究，这同所见的论著一般性地介绍财政法、税收法、金融法等，未能同行政法研究加以区分，也是有所不同的。

本书对于我国在建立市场经济和加入WTO背景条件下完善宏观调控法体系，尤其有着重要意义。具体体现：

1. 有利于国家有关部门制定切实有效的宏观调控法；
2. 有利于引导宏观调控法的实施主体（一般是国家行政机关）的宏观调控方式和行为；
3. 有利于实现国民经济总量和结构的平衡；
4. 有利于维护和促进国际社会经济的协调稳定和发展；
5. 对于高校及科研单位研究具有重要的参考价值；
6. 有利于丰富法学专业及非法学专业的经济法教学内容。

二、本课题研究的思路

完备的法律制度是社会主义市场经济的内在要求。市场经济是一种法治经济。社会主义市场经济应当是严格按照体现人民意志、反映社会主义市场经济规律的法律制度进行运作的法治经济。不断

推进法制建设，逐步形成完备的法律制度，是市场经济客观规律的内在要求，也是市场经济健康发展的重要保障。

《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出：“完善国家宏观调控体系。进一步健全国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系。”“全面推进经济法制建设。按照依法治国的基本方略，着眼于确立制度、规范权责，保障权益，加强经济立法。……完善预算、税收、金融和投资等法律法规，规范经济调节和市场监管。”这要求我们尽快制定一部《中华人民共和国宏观调控法》，同时在国家宏观调控、市场监管和产业区域发展方面，修改预算法、中国人民银行法、对外贸易法和价格法、制定政府投资法、财政转移支付法、国债或政府债务法和外汇法，完善、健全宏观调控的管理手段；在总结实践经验的基础上，进一步完善税制，逐步将主要税种的“暂行条例”上升为法律；制定或修改某些重要产业法律（如电信法、邮政法、电力法等），促进产业发展和规范；制定西部开发法，使实施西部大开发战略的各项政策措施实现制度化、法制化。

社会主义市场经济体制的建立和完善，离不开国家的宏观调控。但是，我国目前在宏观调控方面还存在着调控目标不够协调，权力配置不尽合理，权力行使有待规范，决策机制尚需完善等问题。为总结我国宏观调控的成功经验，改善和加强国家的宏观调控，迫切需要制定一部《中华人民共和国宏观调控法》。我们拟在此方面作些努力。

本书拟按以下八个方面展开：

1. 自由竞争与宏观调控
2. 宏观调控法概述
3. 宏观调控法的历史嬗变
4. 我国宏观调控法存在的问题
5. 宏观调控法的现状分析与职能定位
6. 宏观调控法的体系结构与主要内容

7. 我国宏观调控法的完善与发展趋势

8. 国外宏观调控法介绍及启示

三、本课题的创新程度与应用价值

本项目在总结归纳中外宏观调控法理论及最新观点的基础上，对宏观调控法的历史嬗变与职能定位做出了新的解释。在理论上：

1. 初步提出《宏观调控法》的体系结构。《宏观调控法》是我国宏观调控的基本法。它统率各类单行的宏观调控法律法规，指导其制定和实施，具有协调和整合宏观调控法律规范的作用。目前，制定《宏观调控法》已是当务之急，势在必行。本课题拟首次对社会市场经济条件下的宏观调控法的立法形式及其法律体系做全面、综合而清晰的论述。《宏观调控法》可以分为“总则”、“宏观调控体制”、“宏观调控决策和实施程序”、“宏观调控基本制度”、“法律责任”和“附则”等内容。

2. 提出《宏观调控法》的四大特点和发展趋势。(1) 宏观调控与宏观调控法的社会化。当今社会权力回归于民众社会，一切服从民众权利并为其服务。所以，宏观调控与宏观调控法的社会化是历史发展的必然。(2) 宏观调控和宏观调控法的民主化。法律的民主化是当代法律的发展趋势之一，它要求法律制度建筑于民主政治之上。具体到宏观调控法领域，其民主化主要体现于：宏观调控立法的民主化；宏观调控立法内容的民主化；宏观调控法实施的民主化。(3) 宏观调控和宏观调控法的国际化。当前从国际范围来说市场经济除市场调节、各国的国家调节外，还需要并早已产生了国际调节。国际调节需要法律加以规范，否则，会使市场的发展处于无序状态。所以，我国的宏观调控法的立法与实施也应与国际通行做法协调和接轨。(4) 宏观调控、宏观调控法与市场化有机结合。现代国家对社会经济的引导促进已形成以“国家计划—经济政策—调节手段”为轴线的宏观调控体系。在这个轴线的每一个环节，都应充分尊重市场机制的作用，与市场化有机结合。

3. 本课题对作为经济法体系的核心——宏观调控法作了全面阐述，是一种综合性创新。

本书是集体智慧的结晶，由山东经济学院王建敏副教授主编，全书由主编统稿和定稿。本书撰写人及分工如下：

王建敏撰写第一章、第二章；于朝印撰写第三章、第四章；曲岩撰写第五章；蒋玲玲撰写第六章；侯圣和撰写第七章、第九章；刘新虹撰写第八章；刘国涛撰写第十章。

全书由王建敏拟定写作提纲，并审查定稿。在写作过程中得到山东省社会科学规划管理办公室、山东省教育厅、山东经济学院等部门领导和同志的大力支持和协作。经济科学出版社的吕萍主任及其同事也为本书的出版给予了热情的帮助。同时在写作过程中，参考并吸收了国内外的有关科研成果，对此，我们一并表示感谢。

宏观经济调控法学尚处于初级阶段，由于作者学术水平所限，写作时间较仓促，加上研究难度较大，其中的不足也在所难免。恳请同行专家和读者提出宝贵意见。

王建敏

于山东经济学院

2005年6月

目 录

前言	(1)
第一章 市场经济与宏观调控	(1)
第一节 社会主义市场经济概述	(1)
第二节 社会主义市场经济的宏观调控	(11)
第二章 宏观调控法概述	(19)
第一节 宏观调控法的调整对象及职能定位	(19)
第二节 宏观调控法的现状分析	(23)
第三节 宏观调控法的体系结构	(33)
第四节 我国宏观调控法的基本原则	(41)
第五节 我国宏观调控法的发展趋势	(47)
第三章 国民经济和发展计划法	(56)
第一节 计划法概述	(56)
第二节 我国计划法的体系与内容	(64)
第三节 我国计划法的现状分析与完善	(75)
第四节 国外计划法制及实践	(83)

第四章 统计法与宏观调控	(91)
第一节 统计法的职能定位	(91)
第二节 我国统计法的体系与内容	(99)
第三节 我国统计法的现状分析与完善	(106)
第四节 国外统计法制介绍及启示	(113)
第五章 财政法与宏观调控	(125)
第一节 财政法概述	(125)
第二节 财政法的现状分析与发展趋势	(128)
第三节 财政收支划分法与宏观调控	(131)
第四节 财政转移支付法与宏观调控	(138)
第五节 财政预算法与宏观调控	(144)
第六节 政府采购法与宏观调控	(151)
第七节 国债法与宏观调控	(157)
第六章 税法与宏观调控	(166)
第一节 税法概述	(166)
第二节 我国税法的体系与内容	(173)
第三节 我国税法的现状分析与完善	(179)
第四节 国外税法介绍及启示	(192)
第七章 金融法与宏观调控	(199)
第一节 我国金融法概述	(199)
第二节 我国金融法的现状分析与完善	(206)
第三节 国外金融法介绍及启示	(228)
第八章 价格法与宏观调控	(233)
第一节 价格调控与价格法	(233)

第二节 我国价格法的体系与内容	(238)
第三节 我国价格法的现状分析与完善	(251)
第四节 国外价格法律制度介绍及启示	(259)
第九章 国际收支平衡法与宏观调控	(268)
第一节 国际收支平衡法概述	(268)
第二节 外贸调控法	(275)
第三节 外汇管制法	(280)
第四节 外资调控法	(292)
第五节 境外直接投资调控法	(299)
第六节 外债法	(303)
第十章 环境法与宏观调控	(309)
第一节 环境与宏观调控	(309)
第二节 环境法的产业政策性	(329)
主要参考文献	(359)

第一章 市场经济与宏观调控

第一节 社会主义市场经济概述

从1992年，我国经济学界根据社会主义建设和经济体制改革的实践，比较以行政手段为基础的计划体制和以竞争机制为基础的市场体制两者之间的效率差异，总结苏东国家演变的历史经验和教训，逐步达到一种共识，认为应当把建设市场经济确立为我国社会主义经济体制改革的目标。

一、为什么要在我国建立市场经济

传统的社会主义学说认为，社会主义经济只能是计划经济。马克思主义的经典作家曾经认为：在公有制的条件下，“生产资料的全国性的集中将成为由自由平等的生产者的联合体所构成的社会的全国性基础，这些生产者将按照共同的合理的计划自觉地从事社会劳动。”^① 这就是说，整个社会生产将按照代表社会的中央计划机关预先制定的计划来进行。

20世纪，可以说是对于计划经济假说进行实践检验并做出历

^① 《资本论》第2卷，第454页。

史结论的世纪。首先由考茨基、列宁等社会民主党人做出了集中计划经济体制的具体设计。与此同时资产阶级古典经济学大师帕累托和他的追随者们也证明由一个“集产主义的生产部”来制定经过科学计算的计划，是可以达到与市场制度相同的效果，实现稀缺资源的优化配置的。

十月革命以后，在苏联建立了集中计划经济体制的第一个原型。以后，包括我们中国在内的一系列社会主义国家根据这种原型在本国进行了长时期的实践。实践的结果表明，只有在革命初期的紧急状态下，以及战后恢复时期，当经济结构比较简单，人民群众革命热情高涨和国家目标居于绝对领先地位的条件下，这种集中计划体制才能为公众所接受。它有利于动员资源、集中地用于国家指定的用途，在有比较大的粗放发展余地的情况下，能够保持较好的发展势头。如，苏联在 1928 ~ 1955 年 GNP 年均增长率为 4.4% ~ 6.3%。超过了大多数资本主义国家，我国文革期间也达到了 9% 左右。但是，当进入和平建设时期，特别是进入集约增长阶段以后，这种集中计划体制的缺陷就充分暴露出来了。

由于经济发展不太理想，社会主义各国从 20 世纪 50 年代中期开始，陆续着手对原有的经济体制进行改革。但是，由于对计划经济体制的缺陷及其根源所在缺乏透彻的认识，对改革的目标模式没能做出正确的选择，或者由于改革的实际措施和操作上有重大失误（如波兰用休克疗法 shock therapy，原用于医学治疗，后用于治疗南美的通货膨胀，是由美国经济学家杰弗里·萨克斯提出的。杰弗里·萨克斯是哈佛大学的年轻教授，信奉货币主义理论，在玻利维亚取得了成功）多数国家的改革没有取得成功。一批社会主义国家经济停滞落后，招致了在 20 世纪 80 年代末和 90 年代初期的倾覆，只有在改革取得突破性进展的国家，如中国，社会主义经济才能保持自己的生命力。

近一个世纪的计划经济理论研究和实践检验证明，这种经济体制存在着根本性的缺陷，不进行彻底的改革就不能继续生存。

那么，什么是计划经济的根本性缺陷呢？

经济体系运作，说到底，是一个如何在不同部门、不同地区和不同经济单位之间配置有限的资源，使它们得到最有效利用的问题。而有效地配置资源，又要靠一定的制度安排，即一定的经济体制。所谓一种经济体制具有优越性，就是指它能够更有效地配置和利用资源。

从原则上说，在社会化、协作性的生产中，资源可以通过两种方法和手段来配置。（1）以行政手段为基础的行政配置，采取这种配置方式的经济被称做“计划经济”。（2）以市场机制为基础的市场配置，采取这种配置方式的经济被称做“市场经济”。

在传统的计划经济体制中，资源配置的要点，是由集中编制的预定计划统筹宏观的和微观的资源配置决策。而主观制定的计划要能够反映客观实际，达到资源优化配置的目的，必须具备两个前提：第一，中央计划机关对全社会的一切经济活动，包括物质资源和人力资源的状态，技术可行性、需求结构等拥有全部信息（完全信息假定）；第二，全社会利益一体化，不存在相互分离的利益主体和不同的价值判断（单一利益主体假定）。如果不具备这两个条件，经济计划就会由于（1）计算出现偏差；（2）不可能严格地得到执行而出现失误。问题在于，至少在可以预见的未来，上述两个前提条件是不能具备的。因此，采取这种资源配置方式，在制定计划和执行计划时，会遇到难以克服的信息方面的障碍和激励方面的困难。

从信息机制方面说，要保证资源配置决策正确，必须解决信息的收集、传输处理等问题。在我们的时代，人们的需求极其复杂，而且变化极快，层出不穷的新产品刺激了新的消费需求，由此产生了巨量信息，加上科学技术一日千里地进步。总之，在我们这个“信息爆炸”瞬息万变的时代，要把在社会的各个角落里分散发生的巨量信息收集起来，及时传输到中央计划机关去，是很难做到的。而且，即使中央计划机关掌握了所有这些信息，要在以日、月

计的时间内求解一个含有几千万乃至上亿个变量的均衡方程组，将计算结果变成一个统一的、各个部分间相互衔接的计划，并把它层层分解下达，直到基层单位去执行，也是根本不可能的。

从激励机制方面看，采用行政资源配置方式的困难更大。我们知道，在任何一种资源配置方式下，都必须有一定的激励机制，保证正确的资源配置决策能够得到贯彻执行。在集中计划经济的资源配置方式下，经济决策是由代表社会全体成员整体利益的中央计划机关集中做出，并通过层层组织去执行。这就要求，这些组织除了不折不扣地完成社会规定的任务之外没有自己的任何特殊利益和要求，因而在执行社会统一计划时，不会有任何偏差。事实证明，这一前提在社会主义条件下也是不可能得到满足的。在社会主义阶段，每一个经济活动当事人，包括计划的制定者和执行者，都有他们自身的利益。这种利益同社会的整体利益经常有矛盾，于是他们在提供信息编制计划和执行计划的过程中，免不了有意识地或无意识地受到局部利益的影响而发生偏离。所以虽然曾经有人设想现代信息——计算技术的发展，能解决信息问题，但却没有人提出采用行政手段协调众多经济活动当事人之间的利益矛盾的妥善办法。修修补补的办法无济于事。

因此，所谓经济体制改革，就无非是用市场经济代替计划经济，实现由计划经济到市场经济的体制转换。市场配置方式的优点是稀缺资源配置依靠市场这部极为灵巧的机器，通过由成千上万商品经营者之间按一定规则进行的交易活动实现，因而既能克服传统体制下决策权利过分集中的缺点，又不至于出现混乱无序的状态。

第一，从信息机制看，通过市场交易和相对价格的确定，每个经济活动的当事人都可以分享分散发生在整个经济一切角落的供求信息，从而解决社会化大生产中信息广泛发生同集中处理之间的矛盾。

第二，各种资源配置决策不是靠行政权力由上到下地贯彻，而是由追求效用最大化的经济活动当事人根据市场信号，通过对自身

利益的计算自主地做出并自愿地执行的，从而能够使局部利益同社会利益协调起来。

市场机制的有效运作也有两个必要的前提：第一，企业的数目足够多并能自由进入，不存在垄断（完全竞争假定）；第二，价格充分灵活，能够即刻反映资源的供求状态，即他们的相对稀缺程度（价格灵敏性假定）。在现实生活中，这两个条件不可能完全具备，但可基本具备。因此，这种资源配置方式是相对有效的。

以上这些不仅仅是定义演绎出的结论，而且为实行计划经济体制的社会主义各国在经济竞赛中连连败北的事实所证明。因此，用市场经济取代计划经济，这就是社会主义国家进行改革的实质所在。

二、社会主义市场经济的特点

市场经济作为资源配置的一种形式，它是商品经济发展到生产社会化程度时的必然产物，只要有社会化大生产基础上的商品经济，就离不开市场经济这一经济运行方式。因此，市场经济不具有制度特征，不能用市场经济来划分经济制度。“社会主义市场经济”的提法，并不是说市场经济本身要分姓“社”姓“资”，而是我们的市场经济是社会主义条件下或社会主义制度下的市场经济。

我们建立的社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。它既有市场经济的共性即一般特性，又有受社会主义制度的制约而形成的个性或特点。

（一）市场经济的一般特点

社会经济活动都是以市场为中心展开的，市场机制成为配置社会资源的基本方式。具体讲，有以下特征：

1. 经济关系以市场为轴心。市场包括商品市场和要素市场。商品市场是指消费品市场和生产资料市场；要素市场包括资金市

场、技术市场、劳动力市场、房地产市场、信息市场等。在市场经济条件下，一切经济活动都直接或间接地处于各种市场关系中；产品交换需要市场实现，资金需要市场通融，社会资源要靠市场分配，信息要靠市场搜集和传递，经济结构要由市场来调整等。总之，市场经济要求一切经济活动和经济关系都必须以市场为轴心，整个国民经济主要靠市场来协调，以促进社会经济的不断发展。

2. 市场向所有的社会成员和单位开放。开放性是市场经济的要求，是社会分工和协作的要求。因此，在市场经济条件下必须打破单位之间、部门之间、地区之间以及国与国之间的封锁状态，市场要向所有的商品生产者、经营者、购买者开放。

3. 企业行为具有独立性和自主性。在市场经济条件下，企业是自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展的独立的经济实体，这就决定了参加市场经济活动的所有企业，都必须具有生产经营决策权、产品定价权、进出口经营权、劳动人事权、工资奖金分配权等。企业只有具备这样一些权力，才能自觉地面向市场，自主地进行生产经营活动。

4. 在市场上所有经济活动一律平等。市场的平等性主要表现在：一是参加市场活动的任何商品当事人一律平等，没有高低贵贱之分，没有社会地位的差别。二是商品交换必须遵循等价的原则。就个别商品来说，价格是不断变动的，但从市场总体来说，总价格和总价值是相等的，交换是等价的，任何人不能通过不等价交换的非经济方式和手段，不公平地甚至无偿地占有其他商品当事人的劳动。三是在市场活动中，买卖双方都应该是自愿的，反对任何强买强卖和欺行霸市行为。

5. 商品生产者具有公平竞争的权利和条件。价值规律是商品经济的基本经济规律，而价值规律作用的发挥，是由外在的强制力量——竞争规律为之开辟道路的。竞争，是市场经济的重要内容和突出特点。在市场活动中，竞争表现在许多方面，有买者之间的竞争、卖者之间的竞争和买卖双方的竞争等等。竞争对商品当事人既