

经济管理中的法律问题

朱经武 杨其光 等著

中国财政经济出版社

经济管理中的法律问题

前 言

经济管理中的法律问题，是社会经济活动中经常遇到的一个非常重要的问题，也是在经济体制改革中必须认真解决的问题。有鉴于此，我们不揣冒昧组织了河南省社会科学院法学研究所，洛阳市联合律师事务所，以及立法、司法、工商等部门的同志，联合编写了《经济管理中的法律问题》这本小册子。本书从总结多年来经济法制工作的实践经验着手，力求上升到理论，再用于指导实践。因此，可以说较强的实践性是本书的一个特色。

本书从基本理论、经济立法、经济司法、工商行政执法、经济法律顾问，以及外国经济法制等方面，论述了经济法制系统工程各个主要环节。同时对如何运用法律手段管理经济，也具体地进行了分析说明。可以预料，本书的出版，对提高人们经济管理水平和经济效益是有帮助的。此外对经济工作者、企业家、律师、法律工作者和从事经济、法律教学和研究的同志也有一定的参考价值。书中引用的材料和法规以完稿时为限。

本书由朱遂斌（第一章），陈振贵（第二章）、吴合镇（第三章）、陶成川、赵国兰（第四章）、韩贞尧（第五章）、王青方（第六章）撰稿，朱遂斌、韩贞尧主编，李琪雯为顾问。由于时间仓促，加之水平所限，不当之处敬请读者批评指正。

1988年3月25日

目 录

第一章	论用法律手段管理经济	(1)
第一节	何谓法律手段.....	(2)
第二节	用法律手段管理经济的历史沿革.....	(4)
第三节	运用法律手段管理经济的必要性.....	(7)
第四节	经济手段、行政手段与法律手段的 关系.....	(17)
第五节	运用法律手段管理经济存在的主要 问题.....	(21)
第六节	怎样有效地运用法律手段管理经济.....	(27)
第七节	所有权与经营权分离的法律问题.....	(30)
第二章	我国社会主义经济立法问题	(38)
第一节	经济立法的概念、产生和发展.....	(38)
第二节	经济立法机关及其权限.....	(41)
第三节	中央和地方立法权限的划分及地方经济 立法范围.....	(46)
第四节	地方性经济法规与行政规章.....	(52)
第五节	经济立法的指导思想.....	(58)
第六节	立法技术与经济立法.....	(61)
第七节	我国经济立法的完善.....	(66)
第八节	经济立法预测和计划.....	(70)
第三章	经济司法与经济管理	(80)
第一节	经济司法的概念.....	(81)

第二节	开展经济审判工作的时代背景·····	(81)
第三节	经济审判的作用·····	(84)
第四节	经济审判工作的特点和审理经济案件的 几项基本原则·····	(91)
第五节	人民法院经济审判庭的收案范围及其 任务·····	(96)
第六节	学会依法解决经济问题·····	(100)
第七节	经济纠纷案件的诉讼程序·····	(102)
第四章	工商行政管理的法律调整·····	(109)
第一节	工商行政管理法规和工商行政管理·····	(109)
第二节	企业登记法规和企业登记管理·····	(114)
第三节	市场法规和市场管理·····	(126)
第四节	商标法规和商标管理·····	(135)
第五节	广告法规和广告管理·····	(153)
第六节	个体经济法规和个体经济管理·····	(163)
第七节	经济合同法规和经济合同管理·····	(174)
第八节	依法打击投机倒把活动·····	(181)
第五章	企业法律顾问制度·····	(191)
第一节	企业法律顾问制度概述·····	(191)
第二节	建立我国企业法律顾问制度的必 要性·····	(196)
第三节	企业法律顾问的工作性质、任务和法律 地位·····	(199)
第四节	法律顾问和企业的关系·····	(202)
第五节	企业法律顾问的形式·····	(205)
第六节	企业法律顾问机构的性质·····	(208)

第七节	企业法律顾问工作的基本原则·····	(212)
第八节	企业如何发挥法律顾问在经济管理中的作用·····	(215)
第九节	经济法律事务咨询·····	(218)
第十节	经济合同管理中的法律顾问工作·····	(230)
第十一节	专利和商标方面的法律事务·····	(233)
第十二节	法律顾问如何协助企业解决经济纠纷·····	(238)
第十三节	经济贸易谈判中的法律顾问工作·····	(242)
第十四节	涉外经济法律顾问·····	(246)
第六章	外国经济法制介绍·····	(258)
第一节	美国经济法制介绍·····	(258)
第二节	苏联和南斯拉夫经济法制介绍·····	(268)
第三节	日本经济法制介绍·····	(287)

第一章 论用法律手段管理经济

《中共中央关于经济体制改革的决定》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。国家立法机关要加强经济立法，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行为的检察工作，司法部门要积极为经济建设提供法律服务”。赵紫阳同志在《关于第七个五年计划的报告》中也指出：“主要运用经济手段和法律手段，并采取必要的行政手段控制和调节经济的运行，是建立新的社会主义经济体制的重要内容”。这些论断是对我国经济建设历史经验的总结，是对用法律手段管理经济的高度重视。赵紫阳同志在党的十三大报告《沿着有中国特色的社会主义道路前进》一文中指出：“现代科学技术和现代化管理是提高经济效益的决定性因素，是使我国经济走向新的成长阶段的主要支柱”。而现代化管理的重要标志，就是运用法律手段。党的十三大报告中曾多处强调了法律手段在经济体制改革和管理经济中的作用。报告指出：“国家运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，调节市场供求关系，创造适宜的经济和社会环境，以此引导企业正确地进行经营决策”。“无论实行哪种经营责任制，都要运用法律手段，以契约形式确定国家与企业之间、企业所有者与企业经营者之间的责权利关系”。“抓紧建立完备的经济法规体系，并加强司法、严肃执法”。由此可见，用法律手段管理经济，是提高国家经济管理水平

的十分重要的方面。无论是宏观经济的管理还是微观经济的管理，都离不开法律手段。

第一节 何谓法律手段

一、法律手段的概念

要学会运用法律手段管理经济，首先需要弄清什么是法律手段，它的内涵和外延是什么。简而言之，法律手段就是通过立法及执法的方式，调整、理顺社会关系，解决问题。用法律手段管理经济是通过法制系统工程（包括立法、执法、司法、守法、法律服务、法律教育和法律研究等）领导、组织、管理、协调经济活动。经济立法无疑是用法律手段管理经济的首要一环，如果各项经济活动无法可依，也就谈不上用法律手段管理经济。我们的经济立法应当是客观经济规律在法律上的反映，依法办事就是按照客观经济规律办事，违法就是违背客观经济规律。法律如果不反映经济规律的要求，那情况就相反了。因此，经济立法只能把成熟的、具有普遍意义的经验（即符合客观规律的）上升为法律，从而用法律特有的强制性保障经济规律的实现。不成熟的、局部的经验不能体现经济规律的要求，是不能制定为法律的。否则，就会给国家和人民造成严重损害。经济执法和司法是法律手段管理经济的重要环节。它主要是通过追究违法者的法律责任，来调节和理顺经济关系，促进经济的发展。经济法规同其他法规不同，它主要不是靠司法机关执行，而是靠各级政府和各个经济部门执行。所以，经济法规的执法任务要大得多。至于守法，同样是法律手段的重要环节。社会主

义国家的法律，主要靠广大干部和群众的自觉遵守而发生作用。只要大家能够自觉地按照法律规定去做应当做和允许做的事，不做禁止做的事，法律手段的作用就自然显示出来，而解决经济纠纷，追究违法违约者的责任，只是必要的辅助措施。

法律服务是法律专业工作人员（律师、公证等）通过向有关单位或个人提供法律帮助，促进依法办事，因而是用法律手段管理经济的必不可少的重要方面。事实证明，没有良好的法律服务工作，依法办事是不易实现的。而要搞好法律服务，首先是要搞好普法教育。法律教育的任务在于提高广大干部和群众的法律知识素养，为依法办事打下社会基础。目前，社会上有相当一部分人不懂法，这是有法不依、执法不严的重要原因。法学研究的任务是探讨法律的本质和发展规律。它不仅为立法、执法和司法提供理论指导和科学依据，也有助于提高立法、执法工作的正确性和自觉性，减少盲目性。因而为用法律手段管理经济所必需。总之，只有法制系统工程各个环节全部良好运转，法律手段才能在现代化经济管理中充分发挥作用。

二、法律手段的特征

法律手段脱胎于法律，它具有强制性、稳定性、普遍性和明确性。例如在经济工作中对于某些必须严格按照一定规矩办理的事情（如确定基本建设项目），人们就强烈要求立法。因为立了法才能保证其正确进行。这主要是利用法律手段的强制性。对于一些政策多变的问题大家也要求立法，如厂长们呼吁制定《厂长法》，农民要求制定《承包合同条例》，个体户要求制定《个体经济法》等等，主要是利用法律手段的稳定性。法律手段的普遍性是指法有普遍的约束

力，除了法律的特别规定外，人人都得依法办事。所以，对一些需要大家共同遵守的事情就要立法。法律手段的明确性是指法律规定什么事必须做或允许做，什么事不能做，都是确切的、不能含糊的。认识法律手段的特征，对正确运用法律手段管理经济是很有必要的。

三、法律手段的表现形式

关于法律手段的表现形式，可以从纵的和横的两个方面来看。纵的方面表现为立法、执法、司法、守法、法律服务等法制工作的各个环节。横的方面涉及民法、经济法、行政法、劳动法、刑法（经济犯罪问题）和诉讼法等各个部门法。用法律手段管理经济不只是哪一个部门法的任务，而是许多部门法的共同任务，是各个部门法在管理经济中相互交叉地发生作用。研究解决我国经济工作中的法律问题，单从一个部门法考虑是不行的，必须运用多种法律手段才行。这应是经济法学研究的一个方向。从广义上讲，经济手段和行政手段多数都要表现为法律手段，依法实施，并以法律手段做保障。所以说，法律手段几乎是无所不包的。所谓“依法治国”，就是从这个意义上讲的。从狭义上讲，法律手段就是指立法、执法、司法等法制工作。

第二节 用法律手段管理经济的历史沿革

用法律手段管理经济，曾经历了漫长的历史发展过程。世界上最早的法典——奴隶制时期古巴比伦的《汉谟拉比法

典》，就有了财产所有权、奴隶隶属权、农田水利管理和工商管理等方面的法律规定。奴隶制后期出现的罗马法，是在古罗马工商业比较发达的条件下形成的。因而在经济管理制度方面的法律规定也比较完善，以至成为“商品生产者社会的第一个世界性法律”^①。我国奴隶制时代的法律中，也有不少关于经济管理方面的规定。如：“溥天之下，莫非王土。率土之滨，莫非王臣”^②和“田里不鬻”^③就属土地所有权和管理权方面的规定，“分地职，奠地守，制地贡”^④和“任地事而令贡赋，凡税敛之事”^⑤，就属赋税和地租管理方面的规定；“凡买卖者质剂焉”^⑥则属于市场经营管理方面的规定等。

一、封建社会时期

封建社会是以自然经济为主体的。其经济结构比较简单，生产规模比较狭小，人际关系比较单一。加之专制主义占统治地位，皇权至高无上，因而主要是利用行政手段管理经济。即使如此，也没有放弃用法律规范调整经济关系。如我国封建法律的典型《唐律》中，就有“厩库律”、“擅兴律”、“杂律”等关于经济问题的法律规定。

二、资本主义时期

资本主义社会，由于社会生产力的迅速发展和商品经济的高度发达，调整交换关系的法律规范日益增多，使得统治阶级越来越重视用法律手段管理经济。在资本原始积累阶段，新兴的资产阶级“利用集中的有组织的暴力，来大力促

①《马克思恩格斯选集》第4卷第248页。②《诗小雅·北山》。③《礼记王制》。④《周礼·地官·大司徒》。⑤《周礼小司徒》。⑥《周礼质人》。

进从封建生产方式向资本主义生产方式的转变”^①。表现在法律上就是大量制定行政性经济法规，掠夺农民的土地，压低工人的工资，延长工人的劳动时间，强化对雇佣劳动的剥削。如英国的圈地法令，就圈占土地达318万英亩。自由资本主义时期，自由贸易被宣布为立法的指路明灯，有关贸易、价格、关税，银行以及工厂、劳动、宅地等方面的法规大量出现。

19世纪末、20世纪初，随着生产的高度社会化，使资本主义从自由竞争阶段发展到垄断阶段。在这一时期，各资本主义国家为了缓和社会经济矛盾，普遍采纳了凯恩斯的经济学说，扩大政府的经济职能，加强国家对社会经济生活的干预，从而把运用法律手段管理经济推进到一个新的阶段。于是，经济法的概念，就应运而生了。这个时期的经济法规可分三大类：第一是限制垄断、保护竞争的法律。如1890年美国的《谢尔曼法》、1947年日本的《禁止私人垄断和确保公平交易法》、1974年联邦德国的《反对竞争限制法》等。第二是经济组织和经济管理的法律。如1948年日本的《国有财产法》、1951年联邦德国的《矿业参与决定法》等。第三是稳定和刺激经济增长的法律。如1967年联邦德国的《经济稳定与经济增长促进法》、1963年日本的《中小企业近代化促进法》等。这些法律虽然没有也不可能从根本上消除资本主义固有的矛盾，但是毕竟在一定程度上推动了资本主义经济的发展。

三、社会主义时期

在社会主义国家，生产资料公有制是经济成分的主体。社会生产开始按照广大劳动者的意愿进行，其目的第一次变

^①《资本论》第1卷第810页。

为满足广大人民群众日益增长的物质、文化生活需要。这就为在全国普遍运用法律手段提供了十分有利的社会条件。一些社会主义国家，如罗马尼亚、南斯拉夫、匈牙利等国，都制定了许多经济法规。

解放以后，我国也比较重视法律手段在经济工作中的作用，制定了一些经济法规，为发展国民经济起了很大促进作用。但在“大跃进”和“文化大革命”期间，由于受“左”的思想干扰，曾一度抛弃了法律手段。党的十一届三中全会以后，明确提出并高度重视了运用法律手段管理经济。十年来，在立法上制定了大量的经济法规；司法上各级法院都建立了经济审判庭；行政执法上，除建立起各级工商局之外，国务院和各省、市政府的法制局也相继成立。如今，经济法律服务普遍展开，不少地方专门建立了经济律师事务所。经济法学（包括经济法和民法、行政法的一部分）的教学和科研组织，更如雨后春笋一样成长起来。

历史经验证明，用法律手段管理经济是随着商品经济的发展而发展的。商品经济愈发展用法律手段管理经济就越显得重要。我国要大力发展商品经济，就必须充分重视运用法律手段管理经济。

第三节 运用法律手段管理 经济的必要性

为什么要用法律手段管理经济呢？这可从以下几个方面进行说明。

一、法律对经济基础具有强大的反作用

马列主义认为：经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。法律作为上层建筑的一部分，是由经济基础决定的，是经济基础的反映。有什么样的经济基础，就有什么样的法律。我国解放以来四部宪法（1954、1975、1978、1982年）的发展变化，就是由经济基础的发展变化所决定的。在60年代那样的经济状况下，就不可能把保护中外合资企业和个体经济写入宪法，只有到80年代的经济条件下才能这样做，但是，法律也决不只是完全被动的反映经济基础，它对经济基础还有巨大的反作用。法律一旦把成熟的经济关系和经济活动准则规定下来，会大大推动经济的发展。例如宪法和其他经济法规，把个体经济、私营经济的性质、地位、作用确定下来之后，就保障和促进了个体经济和私营经济的迅速发展。《国营工业企业法》、《厂长工作条例》把厂长的地位、权利和责任确定下来之后，厂长负责制就得到全面推广，并取得了显著的经济效益。一个符合经济规律的经济法规，可以理顺某些经济关系，以避免重大的失误和力量抵消；可以形成较佳的劳动组合。如果能保证它得到切实执行，就会释放出几百万、几千万甚至几十亿元的经济能量。只要充分认识到法律对经济基础的反作用，就能比较自觉地运用法律手段管理经济。

二、法律手段是按照经济规律办事的重要保证

能否按照经济规律办事，是发展国民经济的根本问题，遵从经济规律，经济就发展较快；违背经济规律，经济就停滞、倒退。我国30多年的经验教训充分说明了这一点。然而怎样才能保障按照经济规律办事呢？除了要有正确的经济政策和德才兼备的干部等因素之外，重视运用法律手段，加强经济立法和经济司法，也是十分重要的一条。要认识法律对

经济规律的作用，首先要了解两者的关系。在我国社会主义条件下，经济规律所决定的现实经济关系是制定经济法规的基础。经济法规反映客观经济规律的要求，是按照经济规律办事的法律保障。众所周知，经济规律既然是社会经济生活发展变化的内在必然联系，建立在经济基础之上的法律就必然受到经济规律的决定性影响。正如马克思所说：

“无论是政治上的立法或民事上的立法，都只是表明和记载经济关系而已”^①。恩格斯讲得更具体，他说：“把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为，用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律”^②。恩格斯所讲的：

“共同规则”，就是反映经济规律要求的经济关系准则，从而阐明了法律与经济规律之间的内在联系。因此，我们在进行经济立法时，必须从客观经济规律的要求出发。经济法规只有在符合经济规律的客观要求时，才能以法律的特有强制性，保障按照经济规律办事。

经济法规与经济规律虽然是密不可分的，但两者又不能等同。正如斯大林所说的那样：“一种是科学规律，它反映自然界或社会中不以人们意志为转移的客观过程；另一种是政府颁布的法律，它是根据人们的意志创造出来的，而且只是具有法律上的效力”^①。经济规律是客观的，是不以人们的意志为转移的。法律是随着统治阶级意志的变化而变化的。人们违背经济规律，自然会受到惩罚，而违反法律则要经过司法机关才受惩罚。经济法规既能够比较正确地反映经济规律，也会不正确地反映以至违背经济规律。正象恩格斯

①《马克思、恩格斯全集》第3卷，第121页。

②《马克思、恩格斯全集》第18卷，第309页。

所讲的：“如果民法准则只是法律形式表现了社会的经济生活条件，那么这种准则就可以依情况的不同而把这些条件有时表现得好，有时表现得坏”^①。当经济法规比较正确地反映经济规律时，执行得越坚决，对经济发展的促进作用，就越大；当经济法规错误地反映甚至违背经济规律时，执行得越坚决，对经济发展的阻碍、破坏作用就越大。所以不仅在立法时务必遵从经济规律，而且在执法中也必须认识和掌握经济规律，熟悉经济发展的状况，要求和提高经济效益的途径。否则，为执法而执法，是难以执行好经济法规的。

经济法规保证按照经济规律办事，是通过具体的法规表现出来的。例如《中外合资经营企业法》，反映了在自力更生的基础上引进外资和先进技术更快地发展我国经济的客观规律。有了这个法及其《实施细则》和其他配套法规，外国投资者的合法利益得到了保障，就愿同我们合资办企业，我们就能达到发展经济的目的。《经济合同法》是关于签订和执行合同的法律规范，反映了横向经济关系的规律。按照经济合同法办事，就能保证价值规律、计划规律、和其他经济规律的实现。经济法规还把反映自然规律的一些制度确定下来（如《环境保护法》），用国家强制力保证其执行，保证按照自然规律办事。这也是客观经济规律的要求。因为违背自然规律必然违背经济规律。

三、用法律手段管理经济的必要性

法律最显著的特点是它的特殊的强制性（其他行为规范也有一定强制性）。法律不是可以执行可以不执行的，而是必须执行的。它比政策的强制性要大。政策一般缺乏明确的

①《苏联社会主义经济问题》第1页。

②《马克思、恩格斯选集》第4卷，第248页。

罚则，违反政策的责任不好追究，因而有的好的政策也不易坚持和推行。政策一经上升为法律，情况就大不相同了。法律是由国家强制力保证执行的，违反法律是要依法追究责任的。所以，它对按照经济规律办事是一种强有力的保障。这是因为，在法律的背后有国家的暴力机器——警察、法庭和监狱等作为后盾。我国刑法第157条规定：“拒不执行人民法院已经发生法律效力 的判决裁定的，处三年以下有期徒刑、拘役，罚金或者剥夺政治权利”。这既包括 刑事案件，也包括民事，经济案件。对经济纠纷案件进行合法的、符合经济规律和经济改革要求的判决和裁定，就是用法律的强制性保证了按照经济规律办事。法院对经济案件的处理不仅有刑法上的保障，还可以通知银行强行划拨款项，这也是一种强制作用。运用法律的强制性管理经济，有利于保证科学的、合理的经济措施得到实行，从而同因愚昧、自私而造成的瞎指挥作斗争。一些经济法规，对全局来讲是科学的，合理的，是符合广大人民意愿并能取得最好经济效益的。但是由于不符合某些局部的或个人的利益，就会有人抵制。因此，制定和执行经济法规的过程，就是用科学战胜愚昧，以人民利益战胜谋取私利的过程。

马克思说：“法律是肯定的、明确的、普遍的规范”^①。经济法律规范都具体、明确地规定了人们的权利和义务；规定了人们可以做什么，不可以做什么，应该做什么等等。这样，就给人们的经济活动指明了方向，提供了标准，划清了界限，使人们的经济行为能够有所遵循，从而有利于形成良好的、高效率的经济秩序。法律的稳定性特点，能够使由它所确立的经济管理原则和制度在较长时期内保持相对的稳

^①《马克思、恩格斯全集》第1卷，第71页。

定，从而使人们可以放心大胆地投入各项经济事业。例如为引进外资和技术举办中外合资企业，如果没有比较具体的立法保证，外商就不愿大量投资。个体经济和私营经济也是这样。如果没有法律明文规定，人们总担心政策变化，就不敢放手大干。因此，法律的稳定性对经济管理是十分重要的。法律的普遍性对综合平衡经济活动非常重要。社会经济活动是由各个方面、各个环节组成的，各个部分的利益经常发生矛盾。一些经济法规的制定过程就是平衡各种经济利益冲突，取得最佳选择方案的过程。经济法规一经制定，人人都得遵守，这就有利于在宏观上取得最佳经济效益。

四、法律手段有利于提高经济管理水平

确切地说，自觉地运用法律手段管理经济，是生产高度社会化的产物。现代化的社会生产就需要现代化的管理手段。法律手段正是一种现代化的管理手段。能否自觉地运用法律手段于经济管理活动，是衡量是否具有现代化思想水平的重要标志。法律手段无论在宏观经济管理和微观经济管理上，都具有十分重要的作用。在宏观（以及中观）经济管理上，根据我国30多年的经验，国家对企业进行直接管理效果是不好的。因此，中央决定要变为以间接管理为主。间接管理主要就是靠经济手段（价格、税收、信贷等）和法律手段，用法律规范调动、鼓励广大企业和劳动者的积极性，同时限制消极因素（失误、犯罪等）、以取得最佳经济效益。在宏观经济管理上，如果不注重运用法律手段，而是还象过去那样主要运用行政手段，就会一管就死，一活就乱。只有注重运用法律手段，把大的管住，小的放开，才能做到管而不死，活而不乱。对于有关国计民生的重大基建项目的进