

SHICHANG JINGJI DE
FALU TIAOKONG
YU JIANDU

峰 宇 著

市场经济的 法律调控与监督

冶金工业出版社



市场经济的法律调控与监督

峰 宇 著

JM102/01



冶金工业出版社

(京)新登字 036 号

内 容 简 介

本书内容由三个部分组成：第一部分是一至四章，从总体论述市场经济调控体系、经济法体系、经济法体系在市场经济调控体系中的地位，以及经济法对市场经济的调控作用；第二部分是五至十章，分别论述市场经济法律调控的一些重要方面，包括经济合同法、财政税法、金融银行法、知识产权法、外资外贸法对社会主义市场经济的调控，以及法律对市场经济的主要因素之一——人的素质的调控作用；第三部分是十一至十五章，论述市场经济法制实施的保证措施，包括经济法律监督体系、专司经济法监督之职的审计机关和审计组织，以及有关的考绩和赏罚等问题。

作者从经济法律的角度对社会主义市场经济的宏观调控问题，提出了一些大思路和具体建议。

市场经济的法律调控与监督

峰 宇 著

*

冶金工业出版社出版发行

(北京北河沿大街富祝院北巷 39 号)

新华书店总店科技发行所经销

北京昌平百善印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 印张 9 字数 235千字

1994 年 1 月第一版 1994 年 1 月第一次印刷

印数 1~1,000 册

ISBN 7-5024-1451-7

F·109 定价 9.80 元

市场经济在本质上
是法制经济

刘 淇
一九九九

序

十多年来，中国的改革开放取得了举世瞩目的伟大成就。具有中国特色的社会主义实践和理论，雄辩地证明了社会主义经济改革的方向，是建立社会主义市场经济体制。运用市场经济体制优化资源配置、发展生产力，是人类在长期的经济活动中得出的结论，是在一定的历史阶段必须遵循的客观规律。

当前，中国经济正处于新旧体制转换的时期。从计划经济过渡到市场经济，有一个复杂的演进过程，需要制定一系列改革方针、政策，实行一系列改革措施。其中，一个很重要的方面是加强宏观经济调控，特别是法律调控与监督。市场经济宏观调控与计划经济调控的主要不同点在于：计划经济主要靠行政手段，对经济的活动过程进行直接控制；而市场经济则以经济法律手段为主，对国民经济实行宏观调控。就是说，经济法律手段是调控国民经济的主要手段。市场经济从本质上说，就是法制经济。

《市场经济的法律调控与监督》一书，是郭峰久（笔名峰宇）同志近期的一部力作。作者博学多才，勤奋善思，近年来结合工作实际，写作并发表了财经、法律、审计和人才等方面的学术论文数十篇；现又在深入研究我国建立市场经济体制现状的基础上，写成此书。此书从理论与实践的结合上，论述了市场经济法律调控与监督的一些重要问题，并阐明了作者的观点、提出了建议，同时对几个难点、热点问题也进行了大胆的探索，很有现实意义。我读后颇受启发，获益不浅。

此书有如下几个特点：第一，对市场经济的法律调控体系进行了全面系统的探讨，包括调控组织体系、目标、方式和方法等，并重点论述了合同法、财政法、金融法、知识产权法、外资

外贸法等经济法律对市场经济的调控作用。第二，对市场经济的监督体系，特别是对审计监督体系进行了研究，提出了在市场经济体制下审计所应发挥的作用和发展方向。第三，书中集中了作者近年来研究市场经济法律调控的新思想、新观点，有许多独到的见解。此外，全书结构严谨，内容全面，行文流畅，易读易懂，对读者定有启迪和助益。

周恩庆

1993年7月15日

目 录

第一篇 市场经济的法律调控总论

第一章 绪论	1
第二章 市场经济调控体系	7
一、宏观经济调控	7
二、宏观经济调控的组织体系	11
三、调控方式和手段	12
四、宏观经济调控的总目标	22
五、宏观调控的经济指标	25
第三章、经济法律体系	29
一、国家法律体系	29
二、经济法的定义	34
三、经济法体系	37
四、经济法在法律体系中的地位及相互关系	40
第四章 经济法对市场经济的调控	44
一、经济法的特点	44
二、市场经济的法律调控	48
三、市场经济本质上是法制经济	52
四、经济法调控的有关问题	58

第二篇 市场经济法律调控分论

第五章 经济合同法对市场经济的调控	63
一、经济合同法	63
二、经济合同的计划协调作用	65
三、经济合同法的规范作用	69

四、国家通过合同管理实现控制	74
五、企业通过合同管理实现控制	76
第六章 财政法对市场经济的调控	80
一、财政法规体系及其调整对象	80
二、财政法的调控作用	83
三、我国财政发展概况	98
四、预算法	100
五、税法	104
六、涉外税法	110
七、国际税收协定	113
八、其它财政法规	114
九、完善财政收支体系	116
十、加强财政立法	118
第七章 金融法对市场经济的调控	120
一、金融法的宏观调控作用	121
二、我国金融体制发展概况	137
三、金融法体系和金融组织	140
四、金融管理的法律规定	146
五、改革和完善金融管理体制	154
第八章 知识产权法对市场经济的调控	157
一、知识产权与市场经济	157
二、专利法	163
三、商标法	167
四、著作权法	170
五、知识产权的国际保护	172
第九章 外资外贸法对市场经济的调控	176
一、市场经济的外资外贸法	176
二、外资法	179
三、外贸法	191
第十章 关于国民素质的法律调控问题	200

一、控制人口数量	201
二、人工授精	202
三、淘汰劣婴	203
四、优恤后天伤残	204
五、善待母亲	204
六、鼓励职工教育	205
七、允许“安乐死”	207

第三篇 市场经济法制的保证措施

第十一章 市场经济的监督体系	208
一、宏观经济监督	208
二、中观经济监督	211
三、微观经济监督	213
四、借鉴外国经验完善监督体系	215
第十二章 国家审计	218
一、基本状况	218
二、国家审计方略	220
三、审计中的法规运用	224
四、国家审计的发展	228
第十三章 社会审计	235
一、我国的社会审计	235
二、社会审计发展的历史必然性	237
三、市场经济中的社会审计	241
第十四章 内部审计	245
一、市场经济中内部审计的主要任务	245
二、保护性审计监督	250
三、公证性审计监督	256
四、建设性审计监督	258
第十五章 执法考绩与赏罚	263
一、廉洁高效的政府	263

二、考绩制度	264
三、严明赏罚	269
主要参考书目	277
后记	278

第一篇 市场经济的法律调控总论

第一章 绪 论

历史唯物主义认为，经济是一切社会的基础。经济法的产生，最深层的原因是人类社会经济利益和经济关系的变化。在人类社会早期，为了维持生存而进行的经济生产活动，需要并产生了一定的规则和权威，调整人们在生产中的关系。靠这种调整，维持生产秩序，保证了最基本的物质生产效率。随着社会经济的发展，原始社会的习惯性规则发展为法律。法律的出现是阶级和国家出现以后的事。由于阶级和国家的产生，统治阶级为了维护自身的经济利益和统治，物质生产、分配等方面的习惯性经济规则之中，加入了阶级统治的内容，使之变为法律。变为法律的经济规则，首要的任务是保护统治阶级的利益，与此同时，也要维持一般的经济秩序和用以促进国家经济的发展。

到了近代和现代，由于世界经济的迅速发展，法律对于经济的调控作用是越来越重要了。

经济法律已成为各国调控国民经济的基本手段。发达资本主义国家运用经济法律调控国民经济的实践说明，国家经济发展到比较成熟的市场经济阶段，便在数量越来越多的经济法律中，体现出国家统一调控和经济民主相结合的特点——法制经济。基本靠经济法律调控的市场经济，本质上是法制经济。

考察资本主义和社会主义两种社会制度运用法律调控经济的过程，可以看到两条轨迹：在资本主义初期，国家除了保障私有财产的安全和维护资本主义经济秩序外，对经济组织的经营自主权几乎完全不加干预。经过18世纪资产阶级革命和机器大工业阶段，确立了资本主义制度以来，又经二百多年的发展，才逐

步学会了利用经济法律来调控国民经济。科学社会主义自 18 世纪被马克思创立以来，经过两次世界大战诞生了一批社会主义国家到今天，社会主义国家在管理控制经济方面走过了一段曲折的路程。尽管国际社会主义事业在发展的过程中遇到了严重挫折，但中国正在坚持探索新的前进道路，即改革行政管理控制方法，正确运用经济法律治理、调控经济，给社会主义市场经济充分的“自由竞争”空间，以使经济组织既有充分的活力，又能健康合理地发展。在这方面，我国已经取得了举世瞩目的成就和令人鼓舞的进展。比较起来，虽然资本主义和社会主义运用经济法律调控经济的起点和力度不同，但都是在运用国家的强制力量——法律，来为自己的经济发展开辟道路的。

20 世纪以来，资本主义社会基本矛盾激化，反复出现了经济危机，资本主义制度的生存受到严重威胁。在这种情况下，世界主要资本主义国家相继开始大量颁行经济法规，对经济活动和经济关系进行强制调控。资本主义之所以在岌岌可危的境况中垂而未死，而且在 20 世纪后半期能够较快地恢复并保持了一定的发展势头，主要是靠经济法律实行强制调控的结果。特别耐人寻味的是，在资本主义国家中，德国最先大量颁行经济法律，直接调控失衡的经济关系，迅速崛起，成为称霸一时的世界强国；在第二次世界大战中战败、经济遭到严重耗损的基础上，不到半个世纪，经济复又称雄于世的日本岛国，在运用经济法律调控经济方面，可谓独有创树；近几十年经济迅速发展的韩国，在运用经济法律调控国民经济方面，更是后来居上，经济法规达六百多万字，成为当今资本主义国家中颁行经济法律最多的国家之一。由此我们不难看出经济法律对经济的重大调控作用。

世界各社会主义国家诞生初期，都建立了以中央集权、以国家直接控制为特征的经济管理体制。实践的结果是，取得了巨大的成绩，主要表现在建国初期社会主义国家制度的确立和经济的迅速发展。随后也逐渐出现了严重的问题。主要是没有及时调整经济和上层建筑的关系以适应生产力的发展，企业等经济组织渐失

活力，不能灵活适应市场（人民）需求结构的变化。尽管如此，我国在利用经济法调控治理经济，确立社会主义经济秩序和保护经济发展等方面，还是有成绩的。遗憾的是，在改革开放以前，由于未能充分认识和正确遵循经济发展规律，适时改变经济调控方式，已有的一些适宜经济发展的法规也受到大量行政命令的干扰，未能发挥应有的作用。改革开放以来，经济调控方式发生了显著的变化，经济法律调控经济的作用显得越来越重要。

法是统治阶级意志和利益的体现，属于上层建筑。但是，法，特别是关于经济方面的法与上层建筑中的其它部分不同，它可以直接作用于人们在生产过程中结成的经济关系，包括所有制关系、人在生产中的地位关系和产品分配关系；可以直接影响生产力；可以直接限制人们的经济行为。从经济法律体系的整体作用看，经济法律不仅调控经济基础，而且对社会上层建筑的有关方面也实行统一调控。在调控过程中，既贯彻国家整体利益，又兼顾局部和具体利益，实现宏观经济和微观经济的统一调控。而且，其调控是由国家的强制力保证实施的。经济法律对经济基础的这种普遍、直接和强制的调控作用，是其它经济调控手段无法相比的。

经济法律作为法律的一种，体现着法律的一般特征：① 规范性，即人的行为准则，有普遍的约束力，人人必须遵守；② 公平性，即适用法律不偏私于任何公民，不分贵贱，法律面前一律平等；③ 公开性，即制定的法律要公之于众，使官民共同遵守，相互监督。此外，经济法律还有两个显著的特点：一是整体性，二是稳定性。这两个特点是经济和法律本身的特性决定的。所谓整体性，是指在制定经济法律时，要充分考虑到被调整的经济系统的整体功能，以及与之相关的联系，作到整体上的协调统一。所谓稳定性，是指制定经济法律不仅要根据当时的经济状况，还要尽量顾及经济发展变化的趋向和多种可能，以使经济法律在实施的时候，保持尽可能长期的稳定性。

在现代社会，不论是资本主义国家，还是社会主义国家，都

非常重视经济法律对经济的调控作用，而且在一些国家的法律总数中，经济法的数量已占到多数，成为法律体系的主体部分。出现这种情况，主要是由于经济法律的作用特点适应了经济发展的内在需要。归根到底，是由现实经济发展规律决定的。

现代国民经济作为统一的整体，正由于生产规模不断扩大、社会分工越来越细、新行业新部门陆续增加而变得更加复杂。因而，各行业、各地区、各经济组织之间的协作关系越来越多，也越来越重要。国民经济要正常有效地运行，必须制定运行规则。经济法律就是适应这样的经济发展需要，而制定出来的经济组织运行规则。

国民经济的正常运行需要经济法律的规范，同样，实行经济体制改革，必须废除旧规范，制定新规范。众所周知，我们需要一种既能限制背离社会主义方向和全局利益的行为，又能给企业以充分的生产经营自主权的体制。要实现这样的改革目标，必须运用具有整体、普遍、直接、稳定和强制规范特点的经济法律，把全国的经济体制改革作为一个系统工程，首先研究清楚各项体制的自身要求、发展趋向、层次，以及体制之间的有机联系、逻辑顺序和临界速度，制定出整体改革方案，然后运用经济法律分步实施，使之逐步趋于完善。可以说，新经济体制的形成过程，就是新经济法律体系的诞生过程。

从方法论的角度分析，社会主义市场经济的法律调控与资本主义市场经济的法律调控，既有区别，又有共性。但更多地是表现为遵循经济发展规律的共性。资本主义发达国家对市场经济进行调控的经济法律，经过多年的实践和修订发展，已积累了丰富的经验，形成了一整套经济法律体系。其中，有些已成为国际公认的规则、惯例，可以说是人类社会管理经济的经验总结和智慧结晶，是人类共有共享的财富。我们应该摒弃“姓资”和“姓社”的偏见，“拿来”为我所用。改革开放，搞市场经济，不仅要敞开国门，接纳外国要进来的一些东西，如商品、资金、技术等，还要主动地走出去，采纳国外的一切对我有益的东西，如先

进的管理规章、方法等。一个国家要发展，首先要善于学习。社会政治制度的不同、政治观点不同，并不妨碍相互学习。其实，世界上任何矛盾的事物，都是既对立又统一，既相互排斥又相互学习的。日本是资本主义国家，但是，并没有影响日本的资本家学习社会主义中国“两参、一改、三结合”的经验；马克思主义理论与资产阶级理论是对立的，但是并未妨碍、甚至是促使资产阶级理论家去研究《资本论》。这是竞争的需要、生存的需要、发展的需要。我们作为社会主义制度的捍卫者，更要善于学习，大胆地借鉴、吸收一切有利于社会主义事业发展的东西。

总之，自从国家产生以来，法律就是治国治经济的基本工具。依法治国、以法治经济，是强国富民的根本大计。在中国古代，有商鞅变法，使弱秦富甲天下，最后统一中国的典型事例。不过由于封建社会和奴隶社会生产力低下，统治者大多把注意力放在政治统治方面，而忽视了法律对经济发展的调控作用。人类社会进入 20 世纪以来，随着商品经济、社会化大生产和世界市场的迅速发展，国家经济的管理调控法制化特点愈加明显。当今世界各国，不论采取何种社会政治制度，只要参与世界市场而不是与世隔绝的，都必须建立相应的经济法制。从历史的角度看，这是社会经济规律和人类文明发展的必然现象；从现实来说，是商品经济的本质要求和人民民主思想在经济领域的反映。社会经济愈发展，愈需要国家从宏观上给以法律调控，因而，经济法制也就会随之发展。可以预言，此种趋势在 21 世纪将会得到更充分的证实。当然，即使到了高度发达的共产主义大同社会，经济社会也还是需要管理和调控——那应是更高级、更大范围的管理和调控，只不过是作为管理和调控基本手段的经济法性质发生了变化，由强制性行为规范逐渐变为社会全体成员自觉遵守的管理规则而已。因此，研究跨世纪时期的中国法律对社会主义市场经济的调控作用，不但是现实的需要，而且具有长远意义。

本书的逻辑结构为三个部分：第一部分是第一至第四章，从总体上论述市场经济调控体系、经济法体系、经济法体系在经济

调控体系中的地位，以及经济法对市场经济的调控作用；第二部分是第五至第十章，分别论述市场经济法律调控的一些重要方面，包括经济合同法、财政法、金融法、知识产权法、外资外贸法对社会主义市场经济的调控，以及法律对市场经济的主要因素之一——人的素质的调控作用；第三部分是第十一至第十五章，论述市场经济法制实施的保证措施，包括经济法律监督体系、专司经济法监督之职的审计机关和审计组织，以及有关的执法考绩和赏罚等问题。

作者力图从经济法律的角度对社会主义市场经济的宏观调控问题，进行研究探讨，并提出了一些思路和具体建议。

第二章 市场经济调控体系

国家的基本职能之一是对国民经济进行宏观管理和调控。在经济学界，人们对宏观经济管理和宏观经济调控的概念有不同的理解和表述^①。作者认为，宏观经济管理和宏观经济调控有区别，又有密切的联系。从总体上说，管理中有调控，调控中有管理；管理离不开调控，调控离不开管理。二者很难严格予以区分。特别是在经济体制改革、政府转变职能、实行社会主义市场经济的情况下，国家对社会经济活动主要采取间接调控方式，宏观调控的作用显得更为突出和重要。因此，我们所说的社会主义市场经济调控体系，是指国家作为国民经济的统一管理者，从社会整体利益和长远利益出发，根据市场经济及其运行规律的要求，以立法机关审查通过的国民经济和社会发展规划为基本依据，综合运用各种调节手段，对国民经济整体和总量及其主要比例关系实行调节、控制和管理的体系。

一、宏观经济调控

市场经济是商品经济发展到一定阶段的产物。它有积极的作用，也有消极的作用。为了发挥其积极作用，而转化和限制其消极作用，国家从全局利益出发，对国民经济活动进行干预调控，

① 胡永良教授主编的《中国宏观经济管理学》（南开大学出版社；1987年9月版），把宏观调控归入宏观管理之中，该书在导论中说：“经济管理，是指经济管理者为实现预定的目标，对社会经济活动或生产经营活动所进行的计划、组织、指挥、调节和监督等一系列的组织和实施活动。”即国民经济宏观管理的内容包括国民经济宏观调控和监督。中央党校陈文通教授在阐述宏观经济调控时，把宏观经济管理归入宏观经济调控之中，他说：“社会主义经济的宏观调控，是国家作为宏观经济的统一管理者，从社会共同利益和国家长远利益出发，……运用各种有效手段，对国民经济总体和总量进行的管理、调节和控制”（见陈文通所著中央党校经济学讲稿《社会主义宏观经济调控》第1页，1991年）