



政府法制在应对 国际金融危机冲击中的作用 研讨会论文集

国务院法制办公室政府法制研究中心 / 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

政府法制在应对 国际金融危机冲击中的作用 研讨会论文集

国务院法制办公室政府法制研究中心 / 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府法制在应对国际金融危机冲击中的作用研讨会
论文集/国务院法制办公室政府法制研究中心编.

—北京: 中国法制出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1485 - 2

I. 政… II. 国… III. 国家行政机关 - 社会主义法制 -
作用 - 金融危机 - 对策 - 中国 - 文集 IV.

D920.0 - 53 F832.59 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 173922 号

责任编辑 周林刚

封面设计 王志平

政府法制在应对国际金融危机冲击中的作用研讨会论文集
ZHENGFU FAZHI ZAI YINGDUI GUOJI JINRONG WEIJI CHONGJI ZHONG DE
ZUOYONG YANTAOHUI LUNWEN JI

编者/国务院法制办公室政府法制研究中心

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/14.625 字数/291 千

版次/2009 年 10 月第 1 版

2009 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1485 - 2

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067024

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

目 录

加强政府法制工作 积极应对国际金融危机冲击	
——在“政府法制在应对国际金融危机冲击中的	
作用研讨会”开幕式上的讲话	曹康泰 (1)
在“政府法制在应对国际金融危机冲击中的作用	
研讨会”结束时的讲话	郜风涛 (9)

第一编 国际金融危机冲击对政府法制 工作提出的新任务、新要求

特殊困难时期需要特殊法治举措	袁曙宏 (23)
金融危机正在改变世界	
——关于金融危机的十个问题	吴晓求 (31)
金融危机下的政府自身建设	竹立家 (52)
逆势而上, 树立中国的法治形象	
——应对全球金融危机中中国法治	
建设的宏观思考	易继明 (59)
应对国际金融危机 加快法治政府建设	杨海坤 (88)

增强大局意识 积极迎接挑战 为扩大内需促进

经济平稳较快发展提供法制保障 任 琰 (106)

政府法制在应对金融危机中的作用

——加大法律手段在产业结构调整

与振兴中的作用 梁 彦 (112)

WTO 争端解决机制与中国政府法制工作 杨国华 (117)

深入推进依法行政 努力推动经济稳定健康发展 ... 杨必明 (128)

政府法制应对国际金融危机的思考 李炳余 (134)

金融危机背景下政府法制工作的思考 邹 伟 (147)

加快法治政府建设 有效应对金融危机 王 璞 (157)

第二编 应对国际金融危机与法律制度建设

国际法与国际金融危机的防范和解决 黄 进 (171)

落实科学发展观 完善资本市场法治 从容应对

国际金融危机 刘俊海 (181)

在国际金融危机中促进就业的政府责任与规则 黎建飞 (202)

加强金融企业国有资产制度建设 完善运营与

监管机制 杨 敏 (219)

金融危机对我国金融法律制度发展的启示 刘慧兰 (225)

市政设施民营与公权市场 徐宗威 (229)

加强职业技能培训 大力促进稳定就业 人力资源和社会保障
保障部法规司 (235)

金融危机背景下的政府立法工作 孙桂真 (242)

政府立法为经济平稳较快发展保驾护航 张 猛 (261)

第三编 应对国际金融危机与体制机制创新

金融危机中的政府救市行为：政府错位与法律规制

——以政府信贷支持为例 胡建森 毛骁骁 (271)

应对危机放松管制的底线 马怀德 (289)

应积极发挥行政指导措施在应对国际金融危机

冲击中的作用

——兼论通过行政管理方式创新提升政府的

危机干预能力 莫于川 (292)

创新体制机制 应对国际金融危机冲击 杨小军 (320)

金融监管的边界问题与监管法律改革 黄 毅 (327)

转变政府职能 创新监管方式 推行行政指导

为经济社会发展创造良好的法治环境 张 辉 (348)

创新制度、体制、机制 为经济发展创造良好

的法治环境 孙如林 (362)

应对经济危机与转变政府职能

——兼论当前政府法制工作的形势与任务 许显辉 (372)

清理规范行政事业性收费 为企业发展营造良

好环境 刘 平 (383)

推动行政审批制度改革 加快服务型政府建设

为企业发展创造良好的体制环境 刘朝阳 张爱武 (390)

金融危机应对目标下的行政许可制度检视与完善 朱宏翔 (400)

政府法制应对国际金融危机冲击对策研究 课题组 (418)

编后记 (460)

加强政府法制工作 积极应对国际金融危机冲击

——在“政府法制在应对国际金融危机冲击中的作用研讨会”开幕式上的讲话

国务院法制办公室主任 曹康泰

在各地地方、各部门全面实施中央应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展的一揽子计划，积极采取措施“保增长、保民生、保稳定”的新形势下，国务院法制办公室、中国法学会行政法学会研究会组织召开这次研讨会，目的是为了探讨政府法制在应对国际金融危机冲击中如何充分发挥作用，进一步为经济平稳较快发展提供有力的法治保障、创造良好的法治环境。在此，我代表国务院法制办对应邀前来参加会议的各位专家、学者和有关地方政府法制机构、国务院有关部门法制机构的负责同志表示热烈欢迎。江苏省人民政府和扬州市委、市政府对这次会议的召开给予了大力支持，何权副省长和王荣平副书记亲临会议并发表了热情洋溢的讲话。对此，我代表国务院法制办表示衷心的感谢！下面，我讲三点意见：

一、召开研讨会的主要考虑

去年下半年以来，国际金融危机快速扩散和蔓延，世界经济

增长明显减速，我国经济发展受到了严重影响。为应对国际金融危机冲击、促进我国经济平稳较快发展，中央及时调整宏观经济政策，果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，采取了大规模的政府投入、大范围的产业调整和振兴、大力度的科技支撑和大幅度地提高社会保障水平等一系列措施，形成了进一步扩大内需、促进经济增长的一揽子计划。从今年一季度国民经济统计数字和分析来看，这些措施已经取得初步成效，呈现出积极迹象。同时，我们也要看到，受这场国际金融危机的冲击和影响，我国的经济形势仍然十分严峻，进出口降幅较大，企业利润减少，财政收入下降，就业压力增大，一些社会纠纷在金融危机的影响下突出表现出来，有的甚至有加剧的趋向，一些长期制约我国经济社会发展的体制性、结构性矛盾凸显。

面对国际国内的新形势，国务院确定今年政府工作的重点是“保增长、保民生、保稳定”。政府法制工作作为政府工作的重要组成部分，是为政府各项工作的开展提供服务、保障和规范的，这就要求政府法制工作必须紧紧围绕党和国家的中心工作，把积极应对国际金融危机冲击、促进经济平稳较快发展作为当前和今后一个时期的重大任务，密切关注在国际金融危机冲击下我国经济社会发展中出现的新情况、新问题，不断探索运用法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的新方式、新措施，及时提出切实有效的对策建议，为落实党中央、国务院应对国际金融危机、保持经济平稳较快发展的战略部署和重大决策提供良好的法律服务，为保增长、保民生、保稳定提供有力的法治保障。希望同志们紧紧围绕这个主题，理论联系实际，畅所欲言，各抒己见，为如何充分发挥政府法制在应对国际金融危机冲击中的作用积极建

言献策。

二、需要重点研究的问题

政府法制工作是政府工作的基础性工作。政府工作延伸到哪里，政府法制工作就应当延伸到哪里，需要研究的问题很多。为了便于集中议题，深入讨论，针对国际金融危机对我国经济社会发展带来的突出问题和矛盾，围绕国际金融危机对政府法制工作提出的新任务、新要求，建议这次研讨会重点就以下三个方面的问题开展研讨：

（一）如何将应对国际金融危机冲击的政策措施转化为法律制度。

为应对国际金融危机，国务院及其有关部门陆续出台了一系列有效的政策措施，其中一些具有重大、长远作用的措施，已经通过提请全国人大审议修改法律的议案、修改行政法规或制定规章的形式，转化为法律制度。比如，为了限制关联交易，防范金融机构的系统性风险，国务院提请全国人大常委会修改了《保险法》；为了减轻企业负担，优化纳税服务，国务院修改了《增值税暂行条例》、《营业税暂行条例》和《消费税暂行条例》；为规范金融行为，防范金融风险，国务院有关部门颁布了《境外投资管理办法》、《保险保障基金管理办法》和《金融企业国有资产转让管理办法》。这些法律、法规和规章，为有效应对危机，促进企业发展发挥了重要作用，也为今后处理和解决经济发展中的类似问题，提供了制度上的保障。

为了进一步发挥制度建设在应对国际金融危机中的作用，需要我们研究还有哪些行之有效的政策措施可以转化为法律制度或者补充完善到现有的法律规定中；在扩大内需、促进企业发展、

加强政府监管等方面,还需要制定或修改哪些法律、法规、规章;有哪些法律、法规、规章已经不适应当前和今后经济社会发展的要求,需要进行清理和废止。比如,如何加强重大投资项目审批和监管的法制建设,提高国家资金投入的有效性。如何加强和完善金融监管法律制度,促进金融监管体制改革,提高防范金融风险的水平。如何从法律制度上扶持和保护中小企业发展,促进各类企业公平竞争,消除地方保护和行业垄断等体制性障碍。如何以这次应对国际金融危机为契机,完善促进就业的法律制度,保障和增加劳动者收入;完善财政、税收制度,有效调节收入分配;完善劳动保护和社会保障方面的法律制度,维护劳动者合法权益;推进教育、科技、文化、卫生、体育等方面的法制建设,满足人民群众日益增长的精神文化需求等。

(二) 如何通过体制和机制创新,更好地为企业发展创造良好的法治环境。

体制、机制创新是经济社会发展的不竭动力。温家宝总理在今年政府工作报告中提出:“坚持把深化改革开放作为促进科学发展的根本动力,进一步解放思想,加大重点领域和关键环节的改革力度,消除体制机制障碍,激发创造活力。”适应应对国际金融危机的需要,国务院及其有关部门和地方政府相继出台了许多新的改革措施,加快推进重点领域和关键环节的改革。但是,一些妨碍生产力发展和经济社会平稳较快发展、不利于激发创造活力的体制机制性障碍尚未根本消除。国际金融危机对我们来说,既是严峻的挑战,也是难得的机遇。政府法制工作要抓住机遇,认真研究如何通过体制、机制创新,深化改革,规范行政权力运行,提高行政管理效率,激发经济社会发展活力,为保持经济社会平

稳较快发展提供有力的法治保障。我们要认真研究如何通过加快法治政府建设，深化行政管理体制改革，加快政府职能转变，简政放权；研究如何继续推进行政审批制度改革，进一步减少行政许可和行政审批事项，特别是要重点研究哪些投资审批和项目核准可以精简，如何简化行政许可和审批手续、提高办事效率，落实企业的投资主体地位；如何进一步减少行政事业性收费项目和政府性基金，加强规范管理，降低企业经营成本；如何进一步改革税收制度，创新价格管理机制，促进企业发展；如何有效控制行政检查，切实减少达标评比活动；如何加大政务公开力度，创新管理方式，加快服务型政府建设；如何在规范行政执法中体现宽严相济的原则，促进严格执法、文明执法。

（三）如何运用法律手段解决因国际金融危机在我国引发的经济纠纷。

法律手段具有权威性、规范性和稳定性。实践经验表明，运用法律手段妥善解决各类经济纠纷，有利于当事人双方依法维护权益，有利于维护社会稳定。

根据我们初步了解，因国际金融危机冲击在我国一些地方引发了不少经济纠纷，主要表现在：因资金链断裂引发的融资借贷、消费借贷、投资理财、房地产、拖欠货款等合同纠纷；因企业减产、停产、破产、倒闭以及企业主逃匿造成的劳资纠纷、资产清算纠纷；企业克扣拖欠工资、降低劳动待遇、拖欠社会保险费等引发的劳动合同纠纷；企业假借破产名义逃废、悬空银行债务产生的纠纷；在华投资的外国金融机构或者企业在母公司出现亏损后撤资或者抛售在华资产引发的纠纷；因农民工大批返乡而产生的土地承包纠纷；因贸易保护主义加剧，部分国家或地区企业信

用危机而产生的国际贸易纠纷等等。这些纠纷从去年下半年开始数量增幅较快,而且涉及的企业和人数众多,纠纷涉及的货款和欠薪总额也比较大,有的纠纷还呈现出突发性、群体性、极端性的特点。处理不好,很容易诱发大规模的社会问题,严重影响社会稳定。这就需要我们及时跟踪了解情况,深入调查研究,认真分析各类纠纷的特点和产生纠纷的原因;研究哪些纠纷可以通过现有法律途径解决,哪些问题需要创新机制和制度来解决;政府如何充分发挥协调、组织和维护社会稳定的作用,政府法制机构如何为政府解决经济纠纷提供法律服务等等。比如,一些私营企业主逃匿,丢下成百上千工人,企业按现有法律很难进入破产程序,即使进入程序,解决起来时间也会很长。当地政府如何及时安抚职工、维护社会稳定,如何协调组织解决这类群体性纠纷更有效,需要我们从法律角度进行分析研究并提出对策建议。

三、需要研究把握的几个关系

这场突如其来的国际金融危机,影响之广、冲击之大,历史罕见。在综合运用各种措施和手段,特别是运用法律手段应对国际金融危机冲击时,需要研究把握好以下五个关系:

(一) 维护法律权威与因地制宜、灵活采取应对措施之间的关系。维护社会主义法制统一和政令畅通,依法行政,是做好政府各项工作必须坚持的基本准则。越是困难时期,越要坚持依法行政、依法办事。因此,在研究如何应对国际金融危机冲击时,既要充分发挥各地方、各部门的积极性,鼓励各地方、各部门在法律框架内根据本地区、本行业受影响的程度,灵活采取应对措施,又要坚持依法行政,维护法律权威,保证中央各项政策的贯彻落实,保持政令畅通,决不能以牺牲法律为代价,或者以应对

危机为借口擅自突破法律规定。在应对危机过程中发现现有法律、法规或者规章确实不适应经济社会发展要求的，也应当通过法定程序，及时向有关机关提出修改或者废止的建议，以提高应对措施的合法性。

（二）国家整体利益与地方局部利益、部门行业利益之间的关系。因国际金融危机对我国各地区、各行业的冲击程度不同，各地方、各部门采取的应对措施可以是灵活多样的。但是，必须坚持全国一盘棋，以维护国家整体利益为出发点和落脚点，以全国统一大市场为依托，实现地方优势互补、部门行业协同作战，不能以牺牲国家整体利益来换取地方利益和部门利益。要防止在应对国际金融危机过程中形成新的地方保护和行业垄断，人为阻碍各生产要素的有序流动，削弱我国抵御金融危机冲击和防范金融风险的整体效果，影响中央决策措施的实施效果。

（三）长远利益与眼前利益之间的关系。这场国际金融危机来势凶猛，影响深远。因此，为应对国际金融危机所采取的措施，既要有利于减轻国际金融危机对我国实体经济的冲击，尽快解决当前经济增长速度下滑、财政收入下降等现实问题；又要有利于深入贯彻落实科学发展观，切实转变经济增长方式，保持经济社会的可持续发展，决不能单纯为解决眼前经济困难而牺牲资源环境等长远利益，重走过去粗放型经济增长的老路。要切实加强监管，严把资金投向关、程序控制关、责任落实关，防止盲目投资，出现新的问题。

（四）短期措施与长效法律机制之间的关系。从当前我国为应对国际金融危机冲击所采取的措施来看，它既不同于应急管理措施，也有别于常态下的经济管理措施。在经济社会发展中出现

经济形势剧变，严重影响经济发展的特殊情况下，既需要及时采取短期措施，刺激经济发展，有效维护国家经济安全和社会稳定，更要及时总结应对国际金融危机的实践经验，善于通过法定程序，把党中央、国务院采取的一系列应对措施中属于普遍适用、需要长期坚持的方针、政策转化为法律制度，成为长效的法律机制，保持党和国家战略部署和重大决策的长期性、稳定性和连续性。

（五）严格执法与创造良好发展环境之间的关系。在应对国际金融危机冲击过程中，应当坚持严格执法，强化市场监管，坚决打击制售假冒伪劣产品、扰乱金融市场、危害人民群众身体健康和生命安全等违法行为，严格执行国家耕地保护政策，严格执行环境保护、资源节约等法律制度，维护经济秩序和社会稳定。同时，要以应对国际金融危机为契机，进一步推进体制改革和制度创新，规范行政权力运行，提高办事效率，方便群众和企业办事，为进一步激发企业、社会发展活力，创造良好的法治环境。

在“政府法制在应对 国际金融危机冲击中的作用 研讨会”结束时的讲话

国务院法制办公室副主任 郜风涛

在全体与会代表的共同努力下，为期一天半的“政府法制在应对国际金融危机冲击中的作用研讨会”就要结束了。研讨会期间，与会代表以党的十七大精神为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕会议主题，认真分析当前经济形势，深入探讨政府法制如何在应对国际金融危机冲击中充分发挥作用，提出了许多很好的意见和建议。会议达到了预期目的，取得了圆满成功。按照会议安排，下面，我从三个方面对研讨会作个简要的总结。

一、研讨会的主要特点

概括地讲，这次研讨会主要有以下四个特点：

一是时机比较好。去年下半年国际金融危机爆发以来，中央相继制定了应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展的一揽子计划，并在实施中取得了初步成效。从4月份公布的数据看，在国民经济“三驾马车”中，城镇固定资产增长34%，社会消费品零售总额同比增长14.8%，进出口总值虽然同比下降22.8%，但是，单月环比再现增长。因此，可以说我国经济向好迹象明显。各地

方、各部门在贯彻落实中央决策的同时，认真总结实践经验，并深入思考如何进一步采取措施，防止金融危机蔓延和经济衰退，建立防范和化解金融危机的长效机制问题。同时，很多专家和学者也从国际金融危机爆发和国外应对危机的经验教训中，积极探索预防和应对金融危机的科学理论和实践规律。大家普遍认为，选择这样的时机召开这次研讨会，探讨政府法制在应对国际金融危机冲击中如何充分发挥作用，进一步为经济平稳较快发展提供有力的法制保障、创造良好的法治环境，很及时，也非常必要。

二是层次比较高。与会代表既有国内知名大学的校长和法学院院长，也有国内知名研究机构的负责人；既有我国法学界的著名教授，也有经济学、金融学和公共管理学的著名教授；既有国务院有关部门法制机构的负责同志，也有省市政府法制办的负责同志。与会的各位专家学者和实际工作者，对应对国际金融危机冲击的理论有较深的研究，对应对国际金融危机的实践也有较深的了解，这是开好研讨会的重要因素之一。

三是论域比较广。这次研讨会以“政府法制在应对国际金融危机冲击中的作用”为主题，在此主题下，以“国际金融危机冲击对政府法制提出的新任务新要求”、“应对国际金融危机与法律制度建设”、“应对国际金融危机与体制机制创新”为专题，进行了深入研究，可以说涉及的领域比较广泛。与会代表从法学、经济学、金融学、公共管理学等不同学科、不同视角，理论联系实际，对国际金融危机背景下政府法制面临的新形势、新任务和新挑战，对政府立法工作、政府职能转变和管理体制机制创新的思路 and 重点环节、政府自身改革和建设的路径和目标、防范和化解各类纠纷的措施和方法等问题，开展了广泛深入地研讨，交流了

各自的研究成果和实践经验。

四是效果比较好。研讨中，与会代表客观分析了当前国际金融危机的发展态势以及对我国经济社会发展的影响，深入剖析了应对国际金融危机中所面临的突出问题和主要原因，有针对性地提出了运用法律手段应对国际金融危机冲击的对策建议，既有较高的理论性、学术性，又有很强的实践性、操作性。

二、研讨会的主要成果

通过研讨，与会代表在许多重要问题上达成了共识或者初步共识，经初步梳理，主要有以下六个方面：

（一）必须充分认识政府法制在应对国际金融危机中的新任务、新要求。

与会代表普遍认为，法治是经济社会稳定与发展的基石。经济表现的背后是制度的比拼。面对国际金融危机的冲击，我们在运用经济、行政等手段积极应对的同时，还必须充分发挥法治应对金融危机冲击的主动性、能动性、权威性和规范性作用。金融危机是政府职能转变的契机，也是政府法制工作创新的契机。越是困难时期，越要以法治坚定信心、凝聚人心、彰显理性；越是困难时期，越要坚持法治的基本原则，坚持依法办事；越是困难时期，越要通过法治保障经济发展、维护社会稳定。

与会代表指出，面对新形势、新挑战，政府法制工作必须紧紧围绕党和国家的工作大局，把积极应对国际金融危机冲击、促进经济平稳较快发展作为当前和今后一个时期的重大任务，密切关注在国际金融危机冲击下我国经济社会发展中出现的新情况、新问题，深入探索运用法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的新方式、新措施，为应对国际金融危机提供有力的法律保