
中国宏观调控法基本问题研究

以改革开放40年政策法律分析为视角

董玉明 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国宏观调控法基本问题研究

以改革开放40年政策法律分析为视角

董玉明 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国宏观调控法基本问题研究：以改革开放40年
政策法律分析为视角 / 董玉明著. -- 北京：法律出版
社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0324 - 0

I. ①中... II. ①董... III. ①宏观经济调控—经济法
—研究—中国 IV. ①D922.290.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第012184号

中国宏观调控法基本问题研究

——以改革开放40年政策法律分析为视角

ZHONGGUO HONGGUAN TIAOKONGFA JIBEN WENTI YANJIU

—YI GAIGE KAIFANG 40 NIAN ZHENGCE FALÜ FENXI WEI

SHIJIAO

董玉明 著

策划编辑 陈妮

责任编辑 马丽娟

装帧设计 贾丹丹

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 李景美

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法治与经济出版社

开本 A5

印张 41.25

字数 1098千

版本 2019年3月第1版

印次 2019年3月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址/ www. lawpress. com. cn

投稿邮箱/ info@ lawpress. com. cn

举报维权邮箱/ jbwq@ lawpress. com. cn

销售热线/ 400 - 660 - 8393

咨询电话/ 010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/ 400 - 660 - 8393/ 6393

第一法律书店/ 010 - 83938432/ 8433 西安分公司/ 029 - 85330678 重庆分公司/ 023 - 67453036

上海分公司/ 021 - 62071639/ 1636 深圳分公司/ 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0324 - 0

定价: 298.00元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

自序

对中国而言,2018年和2019年是一个重要的历史节点,因为2018年是中国改革开放40周年,2019年是中华人民共和国成立70周年。在党中央的领导下,前30年完成了由新民主主义社会向社会主义社会的历史性转变,并积极探索了社会主义事业发展,使中国人民站了起来;后40年,以经济体制改革为导向,中国的经济和社会发生了深刻的变化,使中国人民富了起来。在国家隆重纪念改革开放和中华人民共和国成立日之时,每一个经历过共和国建设和改革的人,也应当纪念,并有责任对自己专业领域所涉及的问题予以思考、总结并提出完善建议。本著作所涉及的宏观调控及宏观调控法问题,是我在1997年开始招收经济法专业研究生时确定的一个研究方向,从那时起,至今已经21年。21年来,我和我的历届78名学术型研究生,结合中国改革发展需要,对中国宏观调控及其法治问题进行了广泛的探讨,提出了自己的观点。所思所想虽有许多不足之处,甚至有些观点不

被一些人接受,但总体上说,把握住了正确的政治方向,坚持了社会主义法治的基本原则,为中国宏观调控及其法治的学术研究做出了自己应有的贡献。

我始终认为,对中国宏观调控及其法治的研究,在诸如产业指导、财政调控、金融调控等方面,虽然有一些技术层面的政策工具源自对西方经济学理论及其实践经验的借鉴和教训的吸取,但从政治法律层面来看,无论怎样改革发展,中华人民共和国成立以来,国家的一些根本性制度和核心思想理念是不能改变的,必须继承下来,发扬光大。这主要包括中国共产党的统一领导、人民代表大会等基本国家政治制度、以国家发展规划纲要为导向的经济运行模式等。特别是毛泽东思想中最核心的为人民服务的思想传统,邓小平理论中关于改革开放坚持“四项基本原则”、必须走共同富裕的社会主义道路的论述。如果这些根本制度和指导思想因为种种原因改变了,并导致贫富两极分化,那么中国的改革发展将意味着失败,经济将被资本利益集团所把持,社会将陷入混乱,甚至出现分裂,并沦为西方资本主义国家的附庸。而在此方面,宏观调控及其法治负有重大职责。值得欣慰的是,自党的十八大以来,以习近平为核心的党中央,面对国内外各种错误思潮的兴起,拨乱反正,坚持走中国特色社会主义发展道路,在从严治党的同时,重新树立起党中央在宏观调控及其法治领域的统一领导权,排除各种干扰,强化“四个意识”,坚持为人民做好事,干实事,赢得了广大人民群众拥护,实乃国家之幸,人民之幸!作为一名党和国家培养起来的、一直处于科研教学一线的宏观调控法理论研究和教育工作者,我是衷心拥护的。

如果从法学专业角度分析,中国法学界对宏观调控及其法治的研究,主要集中于部门经济法领域,是经济法学的主要研究对象。为此,中国经济法学界围绕宏观调控法的理论和实践问题进行了大量的研究,既包括对中国宏观调控法基本理论的构造性研究,也包括对改革实践的回应性研究。这些研究在一定程度上为中国宏观调控及其法治提供了理

论支撑;但限于部门法研究的局限性,与中国宏观调控及其法治的实际运行之间存在一定差距。这是因为,1992年中国开始实施社会主义市场经济体制之时,中国的社会主义市场经济体制就被定位于宏观调控下的市场经济体制,并且,实行社会主义市场经济,加强和完善宏观调控被宪法确认。与此同时,就社会发展事业而言,国家单列社会发展规划及计划意味着,总体来说,社会发展事业是不适用市场机制的,国家必须担负起社会公共事业管理和服务的调控职责。由此,中国的宏观调控及其法治按照国民经济和社会发展规划的总体制度安排,实际上包括两部分:一是以市场为基础的对国民经济发展的调控;二是以社会发展为基础的社会事业发展调控。而且,随着中国进入新时代,有关社会发展调控的任务会越来越重。因此,单单从经济法学角度研究宏观调控及其法治问题是不够的,对宏观调控及其法治的研究应当是所有法学领域法学界学者共同的研究任务,必须打破部门法界限,才能为宏观调控及其法治提供全面的理论支持。

这部著作的导论部分主要是提出问题并阐述研究的背景;理论研究部分,系作者20多年来对宏观调控及其法治基本问题的所思所想;政策法律实践研究部分,针对宏观调控法研究中从未系统整理过相关政策和法律,存在“只见森林,不见树木”的问题,依据作者对宏观调控和宏观调控法的定位,结合中国宏观调控及其法治的实践,较全面地梳理了各领域相关法律法规及政策并进行了简要评析;在最后,作者以附录形式提出了《中华人民共和国宏观调控法纲要(学者建议稿)》。这部著作是作者对中华人民共和国成立70周年和改革开放40周年的献礼之作,也是作者承担的国家社科基金项目“经济新常态下中国经济法的回应性研究”的阶段性成果。由于作者的水平有限,疏漏之处难免,欢迎读者提出批评意见。

董玉明

2018年12月31日

目 录

导 论 / 1

第一篇 宏观调控基本问题

第一章 宏观调控释义 / 15

- 第一节 宏观调控概念探析 / 15
- 第二节 宏观调控中的国家管理机关 / 24
- 第三节 宏观调控的目标定位 / 31
- 第四节 国家发展战略和政策 / 45
- 第五节 宏观调控工具或手段 / 58
- 第六节 国民经济和社会发展活动 / 73
- 第七节 宏观调控中的调节与控制 / 78

第二章 宏观调控的基本理论 / 81

- 第一节 市场经济调控理论 / 81
- 第二节 宏观调控相对独立的理论 / 88

- 第三节 社会主义经济体制改革与宏观调控理论 / 97
- 第四节 宏观调控的法治理论 / 101

第二篇 宏观调控法的基本问题

第三章 宏观调控法释义 / 107

- 第一节 中国宏观调控法的法律适用 / 108
- 第二节 中国宏观调控法的政治属性 / 116
- 第三节 中国宏观调控法的法益目标与价值和作用 / 122
- 第四节 中国宏观调控法的调整对象 / 128
- 第五节 中国宏观调控法的规范形式与集合 / 133

第四章 中国宏观调控法调整对象的类型分析 / 137

- 第一节 国民经济调控关系分析 / 137
- 第二节 社会发展调控关系分析 / 151

第五章 中国宏观调控法的地位和重要性 / 172

- 第一节 中国宏观调控法的地位 / 172
- 第二节 宏观调控法与相关法律的关系 / 176
- 第三节 宏观调控法的重要性探讨 / 190

第六章 宏观调控的权力(权利)与责任 / 194

- 第一节 中共中央的统一领导权 / 195
- 第二节 相关主体的决策权 / 201
- 第三节 人大的宏观调控权力 / 205

- 第四节 中央政府及宏观调控职能部门的
自由裁量权 / 214
 - 第五节 相关主体的监督权 / 234
 - 第六节 宏观调控实施的直接责任 / 249
 - 第七节 市场主体的权利 / 255
- 第七章 中国宏观调控法的体系构建 / 260**
- 第一节 宏观调控法是中国法律体系的基本
要素 / 261
 - 第二节 宏观调控法体系的构造 / 263
 - 第三节 关于宏观调控法法典化问题 / 272
- 第八章 宏观调控法的奖励激励与惩罚 / 279**
- 第一节 中国宏观调控法奖励激励与惩罚机制
探析 / 280
 - 第二节 中国宏观调控法规定的奖励与激励 / 298
 - 第三节 中国宏观调控法规定的惩罚 / 306
- 第九章 中国宏观调控的政策渊源 / 342**
- 第一节 中国宏观调控政策的起源 / 343
 - 第二节 中国宏观调控政策的历史演变 / 351
- 第十章 宏观调控法制与法治政策的形成与完善 / 371**
- 第一节 为改革开放保驾护航的经济法制思想
与政策 / 371
 - 第二节 将依法治国上升为国家发展战略的思想
与政策 / 377
 - 第三节 强调国家法治治理的思想与政策 / 381

第三篇 宏观调控制度梳理及评析

第十一章 宏观调控基础法律制度的完善 / 391

第一节 工商税务登记及产业行业标准 / 392

第二节 会计核算制度的规定 / 394

第三节 统计制度的规定 / 399

第四节 计量制度的规定 / 401

第五节 标准化制度的规定 / 405

简要评析 / 411

第十二章 价格调控法律制度的完善 / 413

第一节 价格法的制定和实施 / 414

第二节 价格调节总则及市场调节规定 / 420

第三节 政府定价行为的规定 / 434

第四节 价格总水平调控的规定 / 452

简要评析 / 459

第十三章 发展规划及计划调控法律制度的完善 / 461

第一节 宪法及相关组织法的规定 / 464

第二节 发展规划与年度计划编制的规定 / 469

第三节 特别计划与规划制度 / 474

简要评析 / 498

第十四章 产业发展调控法律制度的完善 / 500

第一节 产业组织调控的法律规定 / 500

第二节 电影产业促进的法律规定 / 520

第三节 产业结构调整的法规定 / 528

第四节 特别产业政策调控的规定 / 537

第五节 产业损害调查的规定 / 548

简要评析 / 568

第十五章 行业发展调控法律制度的完善 / 570

第一节 农业调控的法律规定 / 571

第二节 旅游业调控的法律规定 / 589

第三节 建筑业调控的法律规定 / 598

第四节 交通运输业调控的法律规定 / 607

第五节 电力业调控的法律规定 / 621

第六节 邮政业调控的法律规定 / 632

第七节 烟草专卖调控的法律规定 / 650

简要评析 / 661

第十六章 财政调控法律制度的完善 / 663

第一节 预算调控的法律规定 / 664

第二节 财政收入调控的规定 / 679

第三节 财政支出调控的规定 / 685

第四节 财政监督调控的规定 / 702

简要评析 / 726

第十七章 税收调控法律制度的完善 / 727

第一节 商品流转税收调控法的制定和实施 / 728

第二节 收益税税收调控法的制定和实施 / 748

第三节 资源类、行为类税收调控法的制定
和实施 / 759

简要评析 / 788

第十八章 金融调控法律制度的完善 / 790

第一节 中央银行法的制定和实施 / 791

第二节 政策性银行调控规定 / 796

第三节 反洗钱调控的法律规定 / 809

第四节 相关商业金融法与宏观调控法的衔接性规定 / 816

简要评析 / 852

第十九章 对外经济调控法律制度的完善 / 854

第一节 对外贸易调控法律的完善 / 855

第二节 境外向境内投资调控的规定 / 864

第三节 境内向境外投资调控的规定 / 877

简要评析 / 881

第二十章 自然资源调控法律制度的完善 / 882

第一节 自然资源法的制定与实施 / 883

第二节 自然资源调控法律规定 / 892

第三节 自然资源保护的特别调控规定 / 914

简要评析 / 929

第二十一章 能源调控法律制度的完善 / 931

第一节 能源法的制定和修改 / 931

第二节 能源调控基本方针和政策的規定 / 935

第三节 能源调控基础制度规定 / 937

第四节 能源调控规划与计划的规定 / 941

第五节 能源调控产业指导规定 / 943

第六节 财税、金融、价格调控规定 / 949

简要评析 / 954

第二十二章 环境调控法律制度的完善 / 957

第一节 环境保护法的制定和实施 / 958

第二节 环境调控基本原则、方针的规定 / 966

第三节 环境调控基础制度规定 / 967

第四节 环境调控规划及计划的规定 / 972

第五节 环境调控产业指导规定 / 977

第六节 环境调控财税价格金融规定 / 987

第七节 环境特别调控规定 / 990

简要评析 / 1007

第二十三章 科技事业调控法律制度的完善 / 1009

第一节 科技法的制定和实施 / 1009

第二节 国家宏观科技政策的规定 / 1011

第三节 科学技术调控的法律规定 / 1018

第四节 科技特别调控规定 / 1025

简要评析 / 1030

第二十四章 教育事业调控法律制度的完善 / 1031

第一节 教育法的制定和实施 / 1031

第二节 教育事业发展政策的规定 / 1035

第三节 教育调控的规定 / 1040

第四节 教育特别调控规定 / 1047

简要评析 / 1053

第二十五章 文化事业调控法律制度的完善 / 1054

第一节 文化事业调控法的制定和实施 / 1054

第二节 公共图书事业调控的规定 / 1058

第三节 公共文化服务保障的规定 / 1061

第四节 非物质文化遗产保护的规定 / 1065

第五节 文物保护调控的规定 / 1068

简要评析 / 1073

第二十六章 卫生事业调控法律制度的完善 / 1074

第一节 卫生事业法的制定和实施 / 1074

第二节 执业医师调控的法律规定 / 1079

第三节 药品调控的法律规定 / 1081

第四节 职业病防治调控的法律规定 / 1083

第五节 中医药事业发展调控的法律规定 / 1085

第六节 精神卫生调控的法律规定 / 1089

简要评析 / 1094

第二十七章 体育事业调控法律制度的完善 / 1096

第一节 体育法的制定和实施 / 1097

第二节 体育法的基本规定 / 1099

第三节 全民健身条例的规定 / 1101

第四节 公共文化体育设施条例的规定 / 1105

第五节 彩票管理条例的规定 / 1107

简要评析 / 1109

第二十八章 就业与社会保障调控法律制度的完善 / 1111

第一节 就业促进调控的法律规定 / 1112

第二节 社会保险法的制定和实施 / 1120

第三节 社会救助的规定 / 1132

第四节 社会优抚与福利制度的规定 / 1146

第五节 特定弱势群体社会保障调控

的规定 / 1160

简要评析 / 1165

第二十九章 国家经济安全调控制度的完善 / 1166

第一节 国家安全法的基本规定 / 1167

第二节 食品安全调控的法律规定 / 1173

第三节 农产品质量安全调控的法律规定 / 1201

第四节 网络安全调控的法律规定 / 1207

第五节 安全生产调控的法律规定 / 1217

第六节 特种设备安全调控的法律规定 / 1231

第七节 矿山安全调控的法律规定 / 1243

简要评析 / 1247

第四篇 新时代新任务探析

第三十章 新时代背景下宏观调控法的完善 / 1251

第一节 中国宏观调控及其法治的历史
总结 / 1252

第二节 新时代宏观调控及其法治面临的
形势和任务 / 1259

第三节 中国宏观调控及其法治建设
的完善 / 1264

主要参考文献 / 1269

附录:中华人民共和国宏观调控法纲要

(学者建议稿) / 1275

后 记 / 1298

导 论

一

自1978年党的十一届三中全会以来,中国的改革开放经过了40年发展。在这一波澜壮阔的发展历程中,在历届中共中央的统一领导下,从1978年到1992年的14年间,经历了经济体制改革的探索期。从1993年起到2018年,适应社会主义市场经济发展,实施宏观调控下的市场经济体制,又走过了25年的发展历程。25年来,“宏观调控”一词逐渐地由官方文件的表述进入各类企业和事业单位的决策,进入平常百姓的视野,它不仅已成为国家发展战略的一个关键词,也关乎百姓切身利益的实现。然而,当涉及宏观调控是什么,中国为什么在发展市场经济的同时需要宏观调控,以及宏观调控究竟应当怎么做等基本问题时,有些人错误地使用了“宏观调控”一词,这方面比较突出的表现就是,在地方党政机关的许多政策文件中,经常会把自己视为宏观调控权的权力主体,并强调要

加强“宏观调控”。而在法学界的研究中,有学者从分权角度认为,地方政府也应有宏观调控权,进而模糊了宏观调控及其法治的概念。

在目前,更令人担忧的是,有人甚至把发展市场经济与国家的宏观调控对立起来。一些人认为,既然要发展市场经济,就不应该有国家的宏观调控。甚至有人幼稚地认为,“宏观调控”一词在国外没有,在中国也不应该有。持此观点的人往往把改革中出现的有的党政机关及其官员严重的甚至是“塌方式的系统腐败”怪罪于宏观调控,他们从西方市场教旨主义的立场出发,主张经济活动中的一切行为均应由市场自由地决定,自然地发展,为此,面临经济新常态应当树立“去宏观调控”的思维;而另一些人则针对国内外市场经济发展中出现的种种问题提出,要强化国家的宏观调控,甚至提出中国的改革应回归到原来的计划经济体制。对此,虽然党的十八大报告已经有了一个明确的答案,即“在改革开放三十多年一以贯之地接力探索中,我们坚定不移高举中国特色社会主义伟大旗帜,既不走封闭僵化的老路、也不走改旗易帜的邪路。中国特色社会主义道路,中国特色社会主义理论体系,中国特色社会主义制度,是党和人民九十多年奋斗、创造、积累的根本成就,必须倍加珍惜、始终坚持、不断发展”。然而,在目前的媒体和相关研究成果中仍然看到涉及宏观调控及其法治的种种不同意见和争论。而在地方贯彻执行宏观调控政策和法律时,也出现了诸多贯彻不力的现象。观望者有之,表面口号拥护,但实际行动打折扣者有之,致使国家出台的许多宏观调控政策法律得不到切实的执行。在此背景下,有必要从学术角度,实事求是地结合中国改革发展中所面临的问题,并结合新形势和新任务,对中国宏观调控与中国宏观调控法的基础理论和实践问题,从概念释义、基本理论与原理、政策实施历程及法律制度建设与完善角度加以系统地阐述、分析与论证。这既是深化改革实践中必须把握好的关系中国今后改革成败的重大实践问题,也是当前中国社会科学研究的重大课题。