

市场经济与经济法学的发展机遇

王保树

在发展市场经济的过程中,经济法学如何向前发展?这是经济法学界正在认真思考的问题。以往,人们也曾提出过各种不同的思路,但一些关键未能突破。这里,有两个相互关联的问题需要研究:一是经济法学如何抓住发展机遇;二是如何转变观念。没有机遇,经济法学发展不起来。有了机遇,观念不更新,机遇也会错过,经济法学也发展不起来。

一、问题的提出

事物的发展有无机遇?回答是肯定的。所谓“机遇”,就是事物发展的外部条件,一般包括环境和机会。经济法学的发展机遇,是指经济法学发展的环境和机会。它应包括:有作为它的研究对象的充分的经济法律现象,有与经济法律现象相联系的适应生产力发展的经济体制,有良好的学术环境。机遇是客观存在,问题在于人们如何认识它。由于人们观察问题的角度不同,对机遇的见识也有早晚之别。甚至,不是机遇而视为机遇的现象也是有的。

我国经济法学发展中的第一个机遇,是《中共中央关于经济体制改革的决定》(1984年10月20日)的发表。这个《决定》最大的理论突破,是明确提出了社会主义经济是在公有制基础之上的有计划商品经济。它还提出:要发展社会主义统一市场,打破封锁和垄断,促进企业之间竞争;实行政企职责分开、所有权与经营权分开;正确发挥政府机构管理经济的职能,各级政府部门原则上不直接经营管理企业。这些论述,为重新认识经济法律现象,抽象出新的经济法学体系,提供了新的理论基础。它告诉我们,经济法学的任务不应再是研究如何维护计划经济法律秩序,而是要研究如何建立和维护商品经济法律秩序。其着眼点,也不应是计划和与此相连系的直接管理,而是市场、市场竞争和与此相连系的市场管理,以宏观调控为核心的间接管理。以上,就是《决定》和以城市为重点的整个经济体制改革给经济法学发展带来的机遇。但是,经济法学界对有计划商品经济的认识不一。一些学者认为,经济体制改革的目标是在中国建立社会主义商品经济。而相当一部分学者则仍认为,我国的经济是计划经济,只是增加了市场调节的成分而已。相应地,这些学者也认为,原有的经济法学理论体系无需大的改造,只需作些小的变动。这样,经济法学发展的第一个机遇被轻易地放弃了。

经济法学发展的第二个机遇,是《民法通则》(1986年4月12日)的制订。该法第2条规定,“中华人民共和国民法调整平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和

人身平等关系”。《关于〈中华人民共和国民法通则(草案)〉的说明》也指出,“民法主要调整平等主体间的财产关系,即横向的财产、经济关系。政府对经济的管理,国家和企业之间以及企业内部等纵向经济关系或者行政管理关系,不是平等主体之间的经济关系,主要由经济法、行政法调整,民法基本上不作规定。”《民法通则》以法律的形式触动了高度集中的计划经济体制,体现了深入进行经济体制改革的精神。如果说,《关于经济体制改革的决定》仅仅提供了经济法学发展的理论基础,那么,《民法通则》的制定则从立法的划分上为规划经济法学发展思路提供了一个具体的依据。但是,在经济法学界居统治地位的纵横统一部门说看来,这是很难接受的。于是,在经济法学研究中出现了两种现象:一是部分学者仍认为经济法是一个独立的部门法,并坚持对横向经济关系的调整;二是部分学者在立法现实面前苦于无法说明“纵横统一”的合理性,主张经济法只调整纵向经济关系。但是,由于人们未对经济法、行政法的调整范围作深入研究,没有找到区别二者的基点,忽视了经济法应有的本质。于是,经济法学发展的第二个机遇又被错过了。

需要指出的是,复杂的经济法律现象有时也会给人以错觉。在1988年9月开始的治理、整顿中,部分经济领域强化了计划管理和在改革中曾放弃的某些行政手段。本来,这是临时措施,但却被一些学者认为是普遍措施,从而认为是经济法学发展的机遇。然而,这是一个误会。

1992年春,邓小平同志在南巡谈话中指出,计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。之后,党的十四大决定,我国的经济体制改革的目的是建立社会主义市场经济体制。毫无疑问,这一目标的确立,将意味着我国彻底抛弃高度集中的计划经济体制。伴随着计划经济体制向市场经济体制的过渡,经济法的根本任务也将从维护计划经济秩序转变为建立与维护自由、公平的社会主义市场竞争秩序。与此相适应,以经济法律现象为研究对象的经济法学也必须作彻底的改造。这一任务的提出,为经济法的发展创造了最好的机遇。只要抓住这次机遇,经济法学就会发生质的飞跃。

但是,我们能否抓住这一机遇?反思过去,关键是转变观念。之所以经济法学错过了两次发展机遇,其根本原因是人们没有适应经济体制改革实践的发展而改变自己的观念。如果这一状况不加以彻底改变,建立市场经济体制给经济法学带来的机遇,还将在人们面前匆匆过去。那么,在经济法学研究中应转变那些观念?就质的规定性而言,主要有三:一是要突破姓“社”姓“资”抽象争论的束缚,改变仅吸收传统社会主义国家经济法学理论而拒绝借鉴或很少借鉴西方国家经济法理论的习惯;二是要突破束缚生产力发展的观念,尤其是来自“左”的阻力;三是要冲破落后的陈旧观念。

二、彻底抛弃拉普捷夫的经济法理论和 与此相适应的观念

拉普捷夫的经济法理论是前苏联现代经济法学派的核心内容。它形成于50年代末60年代初,并以经济法统一调整横向经济关系和垂直经济关系的主张而著称。它被中国学者传入中国,则晚于70年代末80年代初。但是,它对中国经济法学界影响之大,超过了任何一个外国经济法学派。因此,正确地评价它为中国经济法学带来的利和弊,对于转变人们在经济法学研究中的观念,是极为必要的。

应该指出,拉普捷夫经济法理论象其他外国经济法理论一样,对中国经济法学的产生曾起过促进作用。尤其,在70年代末80年代初,当人们迫切需要创立一个经济法学学科,并迅速立于大学讲坛之时,它起了引发人们思考和开拓人们思路的作用。在中国学者未及深入研究的状况下,之所以能迅速向学生提供经济法学教科书,其中一个重要原因就是吸收了拉普捷夫经济法理论。

但是,拉普捷夫经济法理论对中国法学界的消极影响是不容忽视的。由于它形成于前苏联僵化的计划经济体制的颠峰时期,加之它忽视这种体制的弊病,甚至站在维护这一体制的立场上,因而它本质上是一种阐发计划经济体制合理性的经济法主张。所以,它传入中国不久,就同经济体制改革的实践发生碰撞。并且,我国经济体制改革越向前深入,它的消极影响也暴露得越彻底。如果不清除这种影响,经济法学是很难探索我国经济体制改革下的经济法律现象的发展规律的,也是不可能适应建立市场经济体制的需要的。

所谓清除拉普捷夫经济法理论对中国经济法学界的影响,就是要抛弃它同我国经济体制改革格格不入的东西。首先,必须抛弃经济法统一调整垂直经济关系和横向经济关系的观点。拉普捷夫一贯认为,“应该考虑横向经济关系和垂直经济关系的不可分割的联系”,“调整横向经济关系和垂直经济关系的规范,组成一个统一的法律部门——经济法。”^①还认为,经济法调整对象的特点,是计划组织因素与财产因素的结合。或言之,“它调整的对象是计划组织因素与财产因素密切结合的那种经济关系。这种关系是在领导和实现经济活动的过程中形成的”。^②其次,必须破除企业是“机关”的观点。这种观点,渗透在拉普捷夫经济法理论的经济法主体部分。拉普捷夫认为,“经济法的主体就是进行和领导经济活动,拥有归其所有或归其业务管理的一定财产,享有经济权利和承担经济义务(经济权限),对自己活动结果承担责任,经济权利受到侵犯以后能够请求保护的社会主义组织及其分支机构和生产单位”。^③他拒绝用法人制度表示经济法主体,认为“经济法主体可分为三种:经济机关、它的分支机构和生产单位。”“经济法的主体首先指经济机关,即专门为领导或进行经济活动而成立的社会主义组织。经济机关包括:企业,经济联合企业、经济领导机关——经济系统中心”^④并且,“企业是最典型的经济机关。它是国民经济的基本环节”^⑤。依照拉普捷夫的看法,企业作为经济法主体,和政府机关是无甚区别的。再次,必须突破把国家和企业的关系笼统地视为“领导关系”的观念。拉普捷夫一向把经济行为分为两类:一类是进行经济活动,一类是领导经济活动。^⑥与此相适应,“经济法的主体可以区分为主要是进行经济活动的主体、主要是领导经济活动的主体,或者两者兼而有之。”^⑦无疑,领导经济活动的主体只能是国家经济管理部门,国家通过它们同企业建立领导关系。这样,不仅抹煞了国家同企业所存在的其他关系(诸如财产关系),也混淆了国家同企业之间所存在的管理关系的本质。

存在决定意识。拉普捷夫经济法理论的产生并不是偶然的,它是前苏联特定经济条件的反

① B. B. 拉普捷夫《经济和经济法》,原载(苏)《共产党人》杂志,1975年第1期,中文版见《苏联经济法论文选》,法律出版社;B. B. 拉普捷夫《经济法和社会主义经济机制》,原载(苏)《苏维埃国家与法》杂志,1980年第9期,中文版见《苏联经济法论文选》,法律出版社。

② B. B. 拉普捷夫《经济法的发展问题》,见《国外法学》1981年第3期。

③ ④ B. B. 拉普捷夫《经济法理论问题》,中国人民大学出版社1981年8月版,第40页。

⑤ B. B. 拉普捷夫主编《经济法》,群众出版社1987年版,第43页、第38页。

⑥ B. B. 拉普捷夫《经济法理论问题》中国人民大学出版社1981年8月版,第36—40页。B. B. 拉普捷夫主编《经济法》,群众出版社1987年版,第5—7页。

⑦ B. B. 拉普捷夫主编《经济法》,群众出版社1987年中文版,第38页。

映,是前苏联经济法律制度的集中概括。然而,也正因为它产生于这种背景,它的核心是维护高度集中的经济体制的。拉普捷夫曾十分明确地指出他的经济法理论的产生背景和这种理论的任务。他认为,经济法“这个法律部门的出现,同社会主义经济体系的发展、基本生产资料的社会化和集中在苏维埃国家手里,有不可分割的联系。”^① 经济法的特点,是“由社会主义国家财产的统一性、国家计划的统一性、国家经济领导的统一性所决定的”^②。经济法的“使命是固定和完善社会关系,并积极促进我国社会主义经济的发展。没有一整套经济立法的法律规范,就不可能把整个国家经济机制变成‘一整架大机器,变成一个使几万万人都遵照一个计划工作的经济机体……’。”^③ 这表明,拉普捷夫经济法理论不仅立足于全面反映高度集中的经济体制下的法律制度,而且也一向将服务和维护高度集中的经济体制为己任。它所主张的纵向经济关系和横向经济关系的统一,财产(价值)要素和计划要素的统一,并不是为了强调经济法调整对象的不同方面,而是排斥商品货币关系的独立地位,甚至是将横向经济关系统一和服务于纵向经济关系。这一点,拉普捷夫在自己的著作中说得很清楚。他认为,“社会主义的经济关系,其中包括在经济活动过程中形成的关系,决不是在所有情况下都带有商品货币的性质。联合企业内各单位之间的关系和企业内各分支之间的关系就是例证。至于说到具有商品货币形式的经济关系,那么这里商品货币形式也不是经济关系的主要特征;社会主义经济本身所固有的计划性,才是一切经济关系的最主要的特征。”^④ 财产性的商品货币要素在社会主义经济中不能构成经济关系的独立体系,而是统一的垂直和横向经济关系的要素;在企业内部关系中,价值要素和计划——组织要素也结合在一起”^⑤

拉普捷夫经济法理论对旧经济体制的维护,首先表现在对政企不分的肯定。在前苏联高度集中的经济体制下,政企不分是国家和企业关系的最本质特征。虽然,拉普捷夫的著作未曾正式出现“政企不分”的字样,但他的理论所表现出的维护“政企不分”的立场是极其明显的。在前苏联旧经济体制弊端已充分暴露的情况下,他仍反复强调,“我们的国家不仅是政权的执掌者,而且是生产资料的所有者,它领导经济并自己进行经营管理”^⑥ 他还认为,“社会主义经营管理包括直接进行经济活动和领导经济活动,不论是进行经济活动,还是领导经济活动,都是社会主义国家通过自己的经济机关——企业、生产联合企业和经济领导机关实现的。苏维埃国家的经济作用,是由社会主义生产的性质以及国家的经济机关直接参与社会主义经营管理决定的”^⑦ 不难看出,在拉普捷夫的经济法理论中,国家对企业进行管理(领导),既包括行使所有者的职能,又包括行使行政管理者的职能,二者是紧密结合在一起行使的。同时,国家不仅领导经济,也直接经营并对企业的经营管理作出决定。企业虽然拥有经营管理权,但如前所述,它只不过同政府经济管理机关一样,是国民经济的一个“基本环节”。可见,拉普捷夫充分肯定了“政企不分”的两个最基本方面。

拉普捷夫对旧经济体制的维护,还表现在全面肯定前苏联有久远历史的行政垄断。在高度

① B. B. 拉普捷夫《苏联的经济立法》,见《苏联经济法论文选》,法律出版社1982年版,第1页。

② B. B. 拉普捷夫《经济和经济法》,见《苏联经济法论文选》,1982年版,第54页。

③ n. r. 米舒宁等《完善经济立法》,见《苏联经济法论文选》法律出版社1982年版,第150页。

④ 参阅 B. K. 马穆托夫,《调整经济关系的法律主张》,《苏维埃国家与法》杂志,1979年第5期。

⑤ B. B. 拉普捷夫《经济法和社会经济机制》,《苏联经济法论文选》,法律出版社1982年版,第266页。

⑥ B. B. 拉普捷夫《苏联的经济立法》,见《苏联经济法论文选》,法律出版社,1982年版,第1页;B. B. 拉普捷夫主编《经济法》,群众出版社1987年中文版第1页。

⑦ B. B. 拉普捷夫主编《经济法》,群众出版社,1987年中文版,第1页。

集中的计划体制下,前苏联和加盟共和国主管企业的经济部门都依仗自己的权力,直接或通过联合企业将国营企业制于本部门。企业虽在法律上有独立地位,但不得一切听命于政府部门,从而形成了束缚生产力发展的一个个经济系统。然而,拉普捷夫经济法理论却对此给予了积极的评价。他一方面正确地指出,经济系统不是经济法的主体;一方面却又认为,经济系统具有法律意义,是法律上的“特殊的经济实体”。依他的看法,经济系统具有如下特点:1.“经济系统是一个经济综合体,其中包括企业、组织和经济领导机关”;2.“经济系统不仅是经济的统一体,而且是法的统一体。经济系统是计划任务和上级机关指示的接收者,它接受国家预算的拨款、物质技术资源的调拨指标和贷款限额”;3.经济系统的中心是经济领导机关(包括部、部的生产总局或部门生产总局、工业联合企业管理处、地方苏维埃执委会的生产管理处),它“领导这个系统和为这个系统的利益办事”^① 4.企业是法的主体,但它在经济系统中,只能“根据国家计划并在上级机关领导下进行活动”^② 可见,拉普捷夫经济法理论中的经济体系,是一个个存在核心领导的“康采恩”式的组织系统。在这些系统中,企业居于被控制的地位。并且,它是靠行政权维系的。加之,一个经济系统“可能属于另一个系统,是另一个系统的亚系统”^③,从而形成了盘根错节的行政垄断。

应该指出的是,拉普捷夫经济法理论是在中国法学界对经济法的知识知之甚少的情況下传入中国的,因而人们在对其借鉴和吸收之时没有也不可能顾及到上述弊害。所以,“纵横统一论”之类的学说很快就占据了人们的头脑,并为大多数经济法教科书采纳。^④但是,当经济体制改革发展到今天,市场经济体制已成为改革追逐的目标,我们不能不对拉普捷夫的经济法主张作重新思考。并且,上述不适应市场经济的理论,必须坚决予以抛弃。只有这样,人们的思想才能解放,经济法学才能发展。

三、认真转变计划法是经济法龙头的观念

计划法是经济法的龙头观念由来已久。早在中国经济法学开创时期,就有学者提出“计划法是具有全局性的法律,它在经济法中占据重要地位,是牵头的基本法”^⑤,或者说,计划法是龙头、居首位,是为主导的。^⑥此后,“计划法是龙头”就成为经济法学界居支配地位的观念,并以各种形式表现在各类经济法学著述中:

其一,认为计划法是各种经济法规的“龙头”,各种经济成份,各个经济部门,各样经济关系,都在其直接领导或间接指导下存在和发展。

其二,认为计划法不仅是调整计划过程的法律规定,而且是全面监督和指导整个国民经济的规定,在经济法中占有重要的地位。

其三,认为计划法是社会主义经济法中一个带有综合性、全局性的部门法,影响社会主义现代化建设的进程,在各项经济法规中处于领头地位。

其四,认为计划法是经济法规中的基础法。

其五,认为计划法是核心,是涉及经济法律全局的一个基本法。

① B. B. 拉普捷夫《经济法的主体》,见《苏联经济法论文集》,法律出版社,1982年版,第71—72页。

② B. B. 拉普捷夫主编《经济法》,群众出版社,1987年1月版,第43页。

③ 马洪:《十年来经济法学基本理论问题争鸣述评》,见《财经研究》,1989年第12期。

④ 孙亚明《经济法应否成为独立的法律部门》,见《法学研究动态》,1982年第13期。

⑤ 《全国经济法理论学术讨论会纪要》(1983年12月),见《经济法理论学术论文集》,群众出版社,1985年版。

其六,认为调整计划关系的计划法,在我国经济法律体系中处于特别重要的地位。

以上表述虽然不同,但都告诉我们,“计划法是经济法龙头”的观念(以下简称“龙头观”),是有其特定的内容的。

首先,计划法具有高于其他经济基本法的地位。“龙头观”认为,计划法的地位可以概括为“领头”、“为首”、“基础”。“计划法的各种法律规范,根据宪法提出的计划化原则,从宏观的长远目标出发,确定为调整各种经济关系的基本原则,所以对于除宪法以外的其它法律,如财政法、企业法、合同法、民法^①等的制定和适用都有重要意义”。换言之,财政法、企业法、合同法和民法等的具体规定,都必须与计划法的原则衔接、协调、同步、配套^②。“国民经济其他部门的经济法规在一定程度上都要围绕着计划法而展开”^③，“与计划法所确定的原则和方向一致。”^④“没有计划原则就不可能有社会主义的经济法”^⑤。

其次,计划法具有“全局性”的作用。“龙头观”认为,“计划法”的作用可以概括为两个基本方面。一是统一的领导和指导作用,即国民经常的各种经济形式、各个经济部门所发生的各种经济关系都需要由计划法调整。并且,计划法对其他经济法规的制定与实施起着指导作用^⑥。二是规范和调整国民经济的全过程,即规范和调整生产、流通、分配和消费等各个环节所发生的经济关系。甚至,“社会主义商品经济运行的各种规律在计划经济条件下有其特殊性,要受国家计划和计划法的引导和制约……。”^⑦

再次,计划法是我国社会主义经济法律体系特有的法律。“这是由我国社会主义经济的基本特性所决定的”,^⑧“是社会主义经济有计划按比例发展规律在法律形态上的体现,是社会主义计划经济的法律形式,是社会主义国家计划经济政策在法律上的反映”,“现代资本主义国家虽然也加强了对国内经济生活的干预,也有某种经济计划,……但它们的计划法规同社会主义国家的国民经济计划法有本质上的区别”。

上述表明,“计划法是经济法的龙头”,不是某个人的一时看法,而是人们的一种系统观念。它们涉及的不仅是计划法本身,而是整个经济法。因此,其影响所及不是经济法学的局部,而是经济法学的整体。

然而,观念是同社会实践相联系的。任何一种观念,无论是否正确,或者,是否顺乎潮流,它总是实践的一种反映。“计划法是龙头”的观念也不是凭空产生的,而是计划经济实践的反映。就这一意义而言,它是具有某些合理性的。但是,实践中出现的各种观念,并不都是正确的。即使是正确的,也并不都是一贯的。在我国经济体制改革面前,“龙头观”的陈旧和不适应性是极为明显的。首先,当“龙头观”于80年代初出现之时,我国已不处在高度集中的计划经济体制的颠峰时期,而是开始了经济体制改革。这个时候,虽然还不可能从整体上触动高度集中的计划经济体制,但这种体制的种种弊端已充分暴露出来,计划已不可能再如前那样成为唯一的宏观经济管理手段,更不可能渗透到一切经济领域。所以,“龙头观”刚一提出就是落后于时代要求的。至于80年代末,人们还继续坚持这种观念,主张每项经济法律都要有关于“计划”的规定,

① 当然,这里的合同法、民法不是经济法。

② 《经济建设中的法律问题》,中国社会科学出版社,1982年10月版,第131页。

③ 《经济法概论》,北京大学出版社,1984年3月版,第114页。

④⑥ 《经济法通论》,经济科学出版社,1986年10月版,第116页。

⑤⑦ 《中国经济法教程》,中国人民大学出版社,1985年7月版,第26页、第93页。

⑧ 夏明:《计划立法适应社会主义商品经济运动规律的探讨》,见《政法季刊》,1987年,第2期。

⑧ 《中国经济法学》,黑龙江人民出版社,1990年9月版,第33页;《经济法概论》,北京大学出版社,第113页。

反对缩小指令性计划,^①就更加同深化经济体制的要求发生碰撞了。其次,“龙头观”作为一种观念,无论就其内容还是就其实质而言,都是与我国的经济体制改革格格不入的。当我们说“龙头观”反映了计划经济的实践的时候,无疑应是指它反映经济法制实践。或者说,是指它概括了计划经济法律现象。然而,这一观念提出之时,我国并无健全的经济法制,也无健全的计划法律、法规,甚至今天也还没有一项以“计划法”为各称的法律。因此,与其说这一观念反映了计划经济法制实践,还不如说它是反映了计划工作的实践。因为,在还没有计划法律、法规的情况下,计划甚至主要是指令性计划已进入各个经济部门,构成了缜密的计划体制。并且,高度集中的计划体制也从本质上反映了整个经济体制。一方面,计划经济就是命令经济。整个国民经济的运转,不论是宏观的还是微观的,也不论是固定资产扩大再生产还是简单再生产、流通、分配和消费,都依赖于表现为命令的行政手段。虽然,这种命令不是法律,但它以行政权为后盾,对下属经济管理部门、企业有极强的约束力。在各种各样的经济指令面前,企业只有执行的义务,没有作出其他选择的权利。并且,这种命令既是组织和发展经济的手段,也是判断企业优劣的标准。只要企业执行了政府经济管理部门,它就被视为好企业,而无需问其效益如何。由此,企业受制并依赖于政府,形成了封闭、无活力的经济体制。另一方面,计划经济也是审批经济。它突出地表现为,行政权力和企业权利都集中于政府,企业经营活动须取得行政许可。在高度集中的计划经济体制下,企业只有形式上的独立,而无经营所必需的各项权利。可以说,企业从设立到进行各种具体的经营活动,无不需要经过各种审批程序。甚至,有时仅实施一个经营行为,就要由几个部门审批。这样,就进一步强化了上述政府对企业的控制和企业对政府的依赖,也使整个经济体制更加僵化了。而“计划法是经济法龙头”的观念,恰恰就是这种实践的集中表现,它不仅反映了计划工作的地位,也反映了计划经济的实质。但是,经济体制改革要从根本上改变上述实践。由此,“龙头观”存在的根据就失掉了。

“龙头观”应向何处转变?这必须充分注意生机勃勃的经济体制改革的要求和由此带来的经济法根本任务的改变。如前所述,随着经济体制改革的逐步深入,尤其是它的目标确定为社会主义市场经济体制,经济法的根本任务应从基本上“维护计划经济管理秩序”转到“建立和维护自由、公平的社会主义市场竞争秩序”上来。与此相适应,必须彻底抛弃“计划法是经济法龙头”的观念,代之以“竞争法^②是经济法的核心”的观念。无疑,发展社会主义市场经济的关键是建设统一市场,而建设统一市场就要有造就公平、正当竞争的统一规则。没有这种规则,统一市场是不可能建立起来的。所以,把竞争法作为经济法的核心是顺理成章的。当然,我们作出这样的判断,仅仅是为了说明竞争法在经济法中的地位,而不意味着“经济法即竞争法”。同时,从计划经济体制转向市场经济体制,也不意味着不要规范计划关系的法律,只是不需要作为“经济法龙头”的“计划法”。为了保证市场经济的顺利发展,宏观调控不仅是必要的,而且是不可缺少的。计划作为宏观调控的一种手段,无疑仍需要采用法律形式。但是,这种法律主要是体现产业政策要求,规范指导性计划行为,因而它的名称也不一定非叫作“计划法”不可。

^① 见《反思过去,开拓未来》,《经济法制》,1988年12期。

^② “竞争法”有广义和狭义之别。国外的“竞争法”有时专指反垄断法,本文的“竞争法”包括反对垄断和反对不正当竞争的法律法规。

四、重新认识经济管理关系的本质特征

在经济法学研究中,人们的最大共识莫过于“经济法应调整经济管理关系”的判断。但是,在如何认识经济法所调整的经济管理关系(以下简称“经济管理关系”)的本质特征上,仍有一个转变观念的问题。

在我国,经济法学界已赋予“经济管理关系”以十分丰富的内容。要言之,有以下几层意思:

(一)经济管理关系的发生根据是内在管理。一种普遍性的观点认为,“现代经济法是资本主义进入垄断阶段以后国家干预经济的产物,资本主义国家由于生产资料私有制,国家只能作为一种外在的力量来干预经济。社会主义国家不一样了,国家可以作为一种内在力量对社会经济进行有计划的管理。把经济法的调整对象概括为经济管理关系,体现了社会主义国家管理经济的职能,也符合现代经济法的本来含义。从‘干预’到‘管理’,反映了现代经济法本身的发展过程,也在本质上划清了社会主义经济法与资本主义经济法的界限”。^① (二)经济管理关系应涵盖全部纵向经济管理关系。其中,包括一部门行政性的经济管理关系,和企业内部微观经济管理关系。^② (三)在经济管理关系中,必有国家(或其代表者)为一方主体。因此,也可称其为国家经济关系,或国家经济管理关系。^③ (四)经济管理关系具有隶属性^④ 和一定的国家强制性。^⑤

上述对“经济管理关系”的概括,集中到一点,是它的“行政性”。在高度集中的计划经济体制(或基本是计划经济体制)下,这种概括是可以理解的。因为,任何条件下的经济管理都主要依靠行政权。而该种体制下的经济管理关系的产生,其行政权几乎是唯一根据。并且,行政权又主要依靠行政组织、隶属层次行使,管理手段被单一化为行政手段。其次,在经济活动中,国家所有权的行使与国家行政权的行使不分,国家所有权与国有企业经营权不分。因此,在国家与国有企业关系上,集中表现为国家依靠相互结合的行政权与所有权对企业的控制。并且,国家对各种不同企业实施的公共性管理,与国家作为财产所有者仅对国有企业的管理混杂在一起;企业之间的经济往来被企业主管部门之间的往来代替了。由此,横向经济关系被隐藏在经济管理关系之中,社会公共性的管理被隐藏在行政性管理之中。无疑,这种情况必然要反映在人们对“经济管理关系”的认识中去。

然而,经济体制改革已经和正在改变着我国经济关系的构成,并把各种经济关系隐藏着的本质特征充分显示出来。由于计划经济体制向市场经济体制的过渡,已经开始并正在进行中的国家财产所有权与经营权的分离、国家所有权与国家行政权的分离和政府职能的转变,使我国的经济管理发生了深刻的变化。一方面,在建设统一的社会主义市场中,依企业形态不同为标准所实施的差别性管理不再成为必要;另一方面,由于管理的领域、任务和手段的差别,经济管理的单一行政性被经济管理的多样性所代替,直接管理、间接管理和市场管理等多种形式的管理都已出现。毫无疑问,因不同管理而发生的经济管理关系,其本质特征是不同的。在直接管理领域里发生的经济管理关系,从严格意义上说,并不是一种经济关系,而是仅有经济外壳的

^{①②} 谢次昌《论经济法的对象、地位及学科建设》,见《中国法学》,1990年第6期。

^{③⑤} 漆多俊《经济法调整对象及其他》,见《法学评论》,1991年第2期。

^④ 中南政法学院经济法系编写组:《经济法通论》,经济科学出版社,1986年10月版,第38页。在指出经济管理关系的隶属性的同时,经济法学的学者还指出其中的一部分关系具有指导与被指导、监督与被监督的特点。

以权力从属为特征的行政关系。它的调整,依赖于行政调节机制,其直接目的是满足国家利益的要求。很显然,这部分社会关系是属于行政法调整范围的。间接管理领域里发生的经济管理关系则不同,它是一种非权力从属性的经济关系。它的发生根据不是行政命令,而是普遍性的调控措施。这种措施,不表现为对企业的直接控制,也不表现为对某个企业的保护,而是以承认并维护企业的独立为基点,着眼于对所有企业的宏观管理和保护。并且,它涉及到那个企业,就对那个企业产生义务。市场管理领域发生的经济管理关系,实质上是对企业竞争进行管理所发生的社会关系。在市场活动中,企业竞争是企业意志自由的表现,任何机关、社会组织、个人和其他企业都不得限制企业竞争。但是,企业竞争行为不得侵害其他企业的合法权益,尤其不得侵害市场竞争秩序。因此,以保护正当、公平竞争为宗旨的市场管理(包括规范市场主体及其行为)是不可缺少的。这种管理,通常不是对企业内部经营事务的任意干涉,而主要是对企业实施限制竞争(当然,也包括对其他主体实施限制竞争)行为和不正当竞争行为的制止。它同宏观调控一样,涉及到哪个企业,就同哪个企业发生经济管理关系。市场管理和宏观的间接管理的共同点在于:它们所直接保护的利益都是社会公共利益,而不是企业法人或公民的单个利益,也不是国家利益;它们的有效实施,有赖于社会整体调节机制,包括社会制约、社会评价、社会监督和要求企业履行社会责任。这些表明,虽然市场管理和宏观间接管理的权利主体也主要是国家和国家授权的行政(经济管理)机关,^①但这只是为了统一代表社会利益的方便而已,而不表明它与前述的直接管理有不可分性。相反,这两类管理所共同表现出的社会公共性和对社会整体调节的需求,已使它们同直接管理分离开,成为一种独具特点的管理。并且,因这两类管理而发生的经济关系不再象权力从属关系那样归行政法调整,而是由经济法调整。因此,对于经济法所调整的经济管理关系的本质特征的概括,应该从行政性转变为社会公共性。

以上表明,管理形式的分化和不同种类管理的本质特征的明朗化,是深化经济体制改革的产物,如果说,在高度集中的计划经济体制下,管理的单一行政性是不可避免的。那么,在市场经济体制下,管理的多样化和具有社会公共性特征的管理的出现则也是必然的。无疑,适应这一变化,对经济法调整的经济管理的认识作上述转变是有意义的。首先,区别不同经济关系的本质,即平等主体之间的财产关系和分别表现为行政性和社会公共性的经济管理关系,有利于分别确认并保护企业法人、公民利益、国家利益和社会利益,而避免用一种利益要求掩盖另一种利益要求。实践告诉我们,既不能以保护企业法人、公民利益为名侵害国家利益,也不能以保护国家利益为名侵害企业法人和公民的利益。同样,也不能用国家利益代替社会利益。只有这样,市场竞争秩序才能建立在可靠的基础上。其次,以往将经济管理关系的本质特征统一概括为行政性,其根源之一是将国家对经济的管理都视为“内在管理”。诚然,以行政性为特点的直接管理(主要表现在政府部门之间;已越来越少地表现在政府与企业之间)确实具有某些“内在管理”的性质,国家和授权机关直接实施这种管理,而不必借助什么“中介”。但非权力从属的管理(包括宏观间接管理和市场管理)则不同,我们以社会公共性概括它的本质特征,就表明它们是由国家或授权机关从社会整体的角度在企业外部进行的干预。至于人们不采用“干预”概念而采用“管理”概念,这只是习惯的不同而已,其实质并无大的区别。这样理解问题,有利于企业抵制不适当的“干预”。再次,区别不同本质特征的经济关系,有利于适应不同调节机制发生作

^① 市场管理和宏观间接管理的权利主体不限于国家和授权的行政(经济管理)机关,还应包括其他社会组织,如消费者保护协会。

用的要求,分别采用不同的法律形式。概而言之,适应经营主体自我调节机制要求的是民法、商法;适应行政调节机制要求的是行政法;适应调整宏观间接经济管理关系和市场管理关系的要求,即满足社会整体调节机制发生作用需要的,应该是经济法。如此加以区分,有利于使经济法的发展建立在科学的基础上。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)

责任编辑:张 涵

书 讯

《民法学说判例与立法研究》出版

本书是中国社会科学院法学研究所研究员、民法研究室主任梁慧星的第二部论文集。共收入作者 1989 至 1992 年间的论文和译文 19 篇。内容包括法解释方法论基本问题、法律解释方法、市场经济与民事立法、物权行为、产品责任、瑕疵担保责任、交通事故赔偿责任、企业工伤事故责任、道路管理瑕疵责任、融资性租赁的法律问题及德国民法典债务法最新修改动向等。全书 30 多万字,大 32 开本,定价 7.50 元。由中国政法大学出版社于 1993 年 4 月出版。