

关于经济法调整的研究

李中圣

经济法调整是指经济法以其特有管理、调控功能作用于特定领域的社会经济关系,从而使之按照法律设定的目标发生和展开的机制。有效的经济法调整,能够建立起一种有利于社会经济运行的良好法律秩序,对国家的社会经济发展至关重要。

一、经济法调整的内容

经济法是政府干预经济的产物。因此由政府调控社会经济运行活动而直接生产出来的各种经济关系,便构成了经济法调整的内容。在社会主义市场经济的条件下,社会经济运行中不能完全由市场机制调节或者完全不能由市场调节的至少包括以下领域:(1)国民经济总量的平衡和重大经济结构的调整;(2)重大基础项目的建设以及军工生产;(3)生态平衡、环境保护,以及内部经济与外部不经济矛盾的处理;(4)市场秩序和交易环境的维护。即使是在完全实行市场调节的领域内,单纯凭借市场机制对社会经济运行的自组织,并不能确保公平竞争的秩序和社会整体的利益目标得到有效的保护,因此在这里,不仅不排斥政府干预行为的及时介入,相反恰恰需要启动政府对社会经济运行的有效干预职能,去补充与克服市场机制的不足。经济法正是围绕着政府干预经济的活动,来确立其调整内容的,可以说哪里有政府调控社会经济的职能行为,哪里就是经济法展开调整并发挥作用的舞台。有鉴于此,出于讨论的方便,下文主要以分析政府调控经济的职能活动为线索,来展示经济法调整的基本内容。

概括起来,政府对社会经济的调控主要包括以下几个方面:

1. 通过财政、税收和信贷等调节手段对国民收入进行再分配,以缓和社会矛盾和经济利益冲突。政府通过调节财政收支的比例与结构,平衡和协调各利益主体的纳税负担,有节律地影响整个社会经济运动中的资金的流量和流向,可以灵敏和有效地改变社会各集团、各阶层的利益分配关系。这样就能够达到鼓励经济个体积极进行自我积累,激励生产者不断提高效益的目的,从而使社会财富的分配按照效率、公平和总量均衡的要求进行。

2. 在社会再生产过程中,通过直接、间接的计划或运用财政、信贷等杠杆,对总供给和总需求进行主动调节,以影响经济周期波动,预防和缓和经济危机。政府可以借助于契约性计划和信息性计划等经济发达国家经常采用的计划形式,配合市场调节机制,大体按比例地协调和调节社会资源、生产要素与劳动时间在各部门中的分配。财政杠杆包括征税,政府投资或购买,转移支付三种形式,它们都是贯彻政府意图的可控变量。这些可控变量又会依一定的膨胀力或收缩力而同市场供求和价格水平结成内在联系的机制。因此政府可以通过财政杠杆的运用,来切实保持宏观经济的稳定和均衡地运行。此外,政府规定准备金率,实施直接或间接影响信贷结

构和存贷利率等行为,也会对社会经济运行状况产生有力的影响,从而抑制市场疲软和通货膨胀等消极现象的发生。

3. 通过财政支援,税收减免等优惠措施,对某些产业、行业或者企业进行重点扶植,以促进国民经济的平衡发展和加速发展。在市场经济条件下,要保证经济结构的合理化和高效化,并在国际竞争中赢得主动,还需要依赖于政府的辅助性干预来实现。第一,规划和扶植主导产业,处理好产业结构中的轻重关系。在经济发展中,产业结构内部各产业部门的地位并不相同。在每个发展阶段都有主导产业,起着带动整个产业结构向高水平发展的作用。因此政府应当选择主导产业实行政策倾斜,体现重点扶植。第二,指导瓶颈产业的增长,解决产业结构中的缓急问题。瓶颈产业是产业连锁中形成缺口的部门。这些部门由于供给能力过弱,形成产业结构高度化及国民经济增长的瓶颈。而且瓶颈的存在必然伴有其它产业部门生产能力的闲置和浪费。所以政府必须通过投资、税收等优惠手段给予重点扶植,使之与主导产业趋于均衡。第三,扶植幼稚产业和企业,促进其加快走向成熟。幼稚产业和企业适应于更新产业结构的需要而产生,通常是技术进步的产物。但在激烈的市场竞争环境中,幼稚产业和企业如果没有政府的有效支援,其生存与发展也会受到威胁。因此政府也应当对这些产业和企业的成长给予特殊的恩泽,以催化和加速其成长的进程。第四,扶持本国产业,增强其国际竞争能力。在对外开放经济中,产业结构的协调和发展必须考虑国际分工,但由于我国是一个置身于现代化高度发达的国际氛围的发展中国家,因此为了使我国的产业在国际分工中保持有利的地位,政府必须对本国产业给予积极扶持,培育本国出口产品的生产产业和企业。

4. 通过对企业进行必要的管制,影响企业决策并约束其经济活动中的不正当行为。在市场经济条件下,应当抑制政府对经济个体实施过多过滥的直接干预行为,但这并不意味着要降低经济个体活动的透明度,松懈政府对其进行必要的监督和控制。第一,政府要通过发放开业和经营许可证,实行国有化、征税、拍卖独家特许权以及特殊管制等方式,抑制垄断和过度竞争的行为,维护公平竞争的条件。第二,政府对于公用事业可以实行价格管制、决定或者调整产品与服务的收费率,控制企业的利润水平,维护公共利益;借助推行标准化和实施质量检查,保证产品质量和服务质量,维护消费者的利益。第三,政府通过确定环境质量标准,进行环境监测,实行排污收费制度或者下达禁令,贯彻环境保护的目标,维护生态平衡,协调内部经济与外部不经济的矛盾。第四,政府通过对企业行为实行审计监督,揭示企业财务状况,保证经济个体实际确立的利益格局符合法律规定的一般原则,同时防止和矫正企业不正当竞争等恶化市场秩序的行为。

上述四个方面的政府干预经济的职能活动,是通过在政府与经济个体之间建立起直接与间接等各种不同内容的关系的形式获得实现的,这些关系既是传递政府意图的通道,又是实现政府对经济个体进行约束的途径。为保证上述关系发生、变更与消灭的质量和规范化,必须将其纳入法律调整的范围。简单地考察这些关系就可以发现,它的基本特征是经济内容与政府行为的统一。由于它具备明显区别于其它类型社会关系的特殊性,所以必然对法律调整提出特殊的要求。经济法适应这种类型关系的要求,并且以之为调整内容而有针对性地开展法律调整活动,这就会促使它们的展开尽可能与法律的调整目标相协调或契合,从而有利于建立起公平和效率的社会经济运行秩序。

二、经济法调整的目标

法律调整一般目标是确立社会的稳定、发展和变革所需要的良好秩序。不同法律部门为实现这个一般目标,必须适应调整内容的特殊要求,分解一般目标于具体的法律部门之中,从而确立它们各自有别的调整目标。概括地说,经济法调整的目标,就是为了实现政府对社会经济运行的适度而有效的管理,以此来紧密配合市场机制的调节作用,建立起经济个体从事正当的生产经营活动的良好外部环境。

1. 经济法调整的目标之一:以法为政府顺利调控社会经济的活动与要素开辟道路和提供保障。合理与有效的政府干预行为,可以克服市场经济的不足和扼制经济个体的消极行为,并能够配合市场调节机制,切实保证社会经济的正常发展和有序运行。因此在确保政府干预同市场机制的相互协调前提下,为政府有效调控社会经济运行保驾护航,便成为经济法调整所要追求的主要目标。实现这个目标,首先,经济法要充分树立政府的法律权威。一些后起的发达国家经济起飞的经验表明,在催化要素市场发育,弥补市场缺损,贯彻产业政策,维护竞争秩序等方面,政府及时发挥有效的调节、引导、约束和扶植等职能,往往具有关键性的作用。因此为了保证政府在推动经济起飞的过程中能够有所作为,经济法就应当适当地强化政府在社会经济运行中的有效管理职能,在法律中充分赋予政府以支配性的法律地位和权利主体的法律资格,为政府的经济管理意图的顺利实现,开辟法律上的通道。其次,经济法要切实地避免政府的法律权威发生过度的流失。经济体制改革是对政府与其他经济法主体的固有权利义务格局的调整过程。在改革传统高度集权的经济管理体制时,也容易出现政府权威过多流失,政府缺少有效的权威去维护新的社会经济运行秩序的情况。这在客观上无疑可能加剧新旧体制的过度摩擦,诱发社会经济秩序的混乱,甚至影响改革的进程。有鉴于此,我们在改革以往政府直接针对经济个体发号施令或者分钱分物的管理方式的同时,要相应地强化政府宏观间接调控的权力,加强政府对经济个体提供各种服务的职能。改革以来我国经济运行中产生的某种程度上的总量和结构失衡,以及存在着某些严重的不正当竞争等现象,也从反面说明强化政府的法律权威和加强政府管理权能的必要性和重要性。

2. 经济法调整的目标之二:以法保证法律所确认与保护的政府经济管理行为不破坏经济个体生存与发展的一般条件。首先,经济法要保证政府的干预不影响市场经济的自然生态。这里主要强调保护经济个体从事生产经营的外部条件。在社会主义市场经济条件下,经济过程主要由市场机制的调节和组织而获得实现,政府对社会经济的干预行为,只有在市场机制失灵或者市场调节可能出现偏差的条件下才具有必要性。因此经济法保护政府干预经济的前提是,政府的调控活动不得损害市场调节整体的自然性,干预行为必须以保证市场调节的基本自然生态为限度。法律在启动政府干预职能弥补市场机制的不足同时,应时刻警惕着过多的政府干预,任意去代替和模拟市场机制,或者破坏市场经济的运行条件,产生“越俎代庖”的消极现象。其次,经济法要避免政府干预可能破坏经济个体作为市场主体的法律人格。这里主要强调保护经济个体作为商品经营者的自身条件。政府实施经济管理的活动中,应当在肯定经济个体具有独立的利益与自主决定行为内容的主体资格条件,运用公平与和缓的管理艺术,使得他们追求自身利益的客观效果与政府设定的目标相一致;通过合理地确定利益格局,相机地调节权利结构,适当地扩大参与机会,在政府与经济各个体之间建立起大体共识或一致认可的观念,缔结一个彼此相互制约的纽带,从而顺利地实现管理主体与管理受体的相互连结。法律要求,政

府不得粗暴地强迫管理受体在牺牲作为经济主体的正当权利、利益和一般人格的条件下,服从于政府哪怕是正确的管理意图;不得阻塞经济法律关系与民事等其它法律关系相互衔接的条件,破坏经济个体参与民事等其它法律关系的一般前提;政府与经济个体建立联系,必须基于法律关系性质的不同而适时实现自身法律人格的转换,不得将其实行宏观调控的经济法主体人格与从事政府消费和投资的民法主体人格合二为一,为建立所谓“纵横统一”或者政企不分的法律关系,从而使经济个体沦为单纯的实现政府意图和听命于政府摆布的附属品。

概括起来,经济法调整的目标可以比喻成钱币的两面,一方面法律要积极维护政府对社会经济运行的有效管理,另一方面又要有效地控制政府管理的内容、范围和方式等。这两个方面彼此联系又相互制约,所以必须统一起来。片面地强调以法绝对地维护政府的权威,或者主张完全摒弃政府的直接干预职能和行政手段的运用,否定必要的政府管理,都是不适当的,有害的。经济法应当从正面明确肯定法律调整的目标在于维护政府干预经济的有效权威,同时又应当运用法律特有的调整机制,确保政府干预兼具正当与合理的双重根据,进而保障政府的管理意图符合法律内容的要求,管理的步骤、环节和次序恪守法律规定的程序,使错误的干预可得到及时纠正,权力的滥用能得到有效的扼制,消极的后果会得到充分救济。所以科学和全面地理解经济法调整的目标具有十分重要的意义。

三、经济法调整的实现

从狭义上看,经济法调整的实现主要表现为立法者遵循经济法调整的目标要求,运用法律语言,把经济法调整的内容完整和准确地转换为或者翻译成可操作的行为规则的过程。经济法调整的实现反映着经济法调整的目标向调整的内容传递和渗透,在这里法律规范起着主要作用,借助于法律规范这个要素,可以实现把经济调整的目标在调整的内容当中进行具体分解的目的,从而使每项具体的经济法调整的内容,都能够体现调整的目标要求。

1. 为实现法律调整,经济法首先应当以法科学地构筑起适合市场经济运行的经济管理体制。从法律的角度理解,经济管理体制就是运用法律规范,依循经济法调整的目标要求,在中央与地方、政府与企业之间进行权利和义务的划分。体制反映着基本经济法主体的法律地位状况,以及它们相互之间的权利与义务的内容、结构和衔接方式等。经济管理体制不仅从总体上决定着经济法的权利结构和权利体系,而且也反过来影响着经济法调整的范围界限和调整的质量水平,甚至直接制约着经济法调整的目标实现的程度。所以确定一个什么类型的体制,是实现法律调整的首要环节和关键所在。从经济法调整的目标要求来看,我们应当确立一个适度分权的经济管理体制。按照经济法调整的目标,在社会主义市场经济条件下,法律既要重视保障管理主体对管理受体拥有充分的权威,同时也必须同等地维护管理受体从事正当活动和获得法律帮助所应享有的广泛权利。这就表明经济法实现其调整的目标,权利的配置不能以剥夺此种主体的正当权益为后果,而赋予彼类主体以绝对的权能。相反应当按着适度分权的要求,根据不同类别经济主体的职能、价值目标、行为内容、利益要求和活动领域等,设定其恰如其分的法律地位,借助于法律机制合理地分解和界定不同的职能、权益和活动的范围界限,使利益不同和目标相异的主体在法律所提供的机会里和确认的角色中各得其所,得到尽可能公正与合理的满足。这样由于每个类型主体都能在法律设定的格局中,寻找到大体合理和相对理想的位置,在法律调整的预测、导向作用之下,他们之间就容易产生相互协调和协作的共识,这就有利于顺利地达到法律调整的目标。

适度分权的经济管理体制要求,首先,中央政府与地方政府的经济管理职能,要按照行政分权的原则进行分工,既要强化中央政府对整个社会经济运行实行有效调控,维护全国市场体系统一的权力,又要保护地方各级政府的独立法律主体地位,赋予其相应的财权、事权和经济调控权。其次,政府与经济个体的经济活动职能,要根据经济分权的原则加以界定,政府拥有管理宏观领域中的重大比例关系,纠正经济个体消极行为,保持国民经济大体协调发展的权力,经济个体则享有自由支配其生产经营活动和要素等广泛的权利。应当指出,经济法所建立的经济管理体制应当具备开放性的特征。这一体制将随着经济发展变化的需要,借助于规范化和程序化的法律自身的废止、修改和制定活动,实现自身内容的吐故纳新,以充分适应社会经济的发展与改革和经济管理体制不断自我完善的需要。

2. 为实现法律调整,经济法必须以法具体分解法律调整的内容。法律确立的经济管理体制无疑是实现经济法调整的依据与统率,不过要准确地实现法律调整的目标,还需要在此基础上进一步确立若干实体性和程序性的规则,以使这个体制的内容和要求,引伸到每个经济法主体的具体活动之中去。第一,经济法要明确规定政府实施不同类型干预活动的具体法律依据。由于不同内容的经济关系对法律有不同的调整要求,所以正确分辨经济关系的特性,是实现法律有效调整的前提。经济法应当严格区别不同内容的经济关系,并把它们分别纳入适当的法律加以调整。首先,对于社会经济运行中发生的那些大量的常规性的管理内容,法律要求政府只能实行羁束型管理,同时经济法还要根据调整内容的实际需要,具体量化法律调整的目标,相应明确政府管理职能运用的条件。政府在实施管理行为时,必须完全依循法律调整的目标要求进行,不得渗入政府意志;并且管理行为的展开必须完全恪守法律既已确认的条件。其次,对于那些频繁变动或者刚刚生成而难以完全纳入法律直接调整的经济关系,经济法在尽可能规定适当的幅度和范围的前提下,可以允许政府实行自由裁量型的管理,政府在法定的时间和空间界限内能够做出适当选择,一方面可以以政府的管理意图补充于法律调整的目标之中,另一方面则可以选择贯彻管理意图的方式和时机。应当补充的是,在允许政府以自由裁量权进行相机选择的场合下,法律还必须进一步具体作出规定,针对那种关系到国民经济总体和长远发展内容的管理,应当充分考虑国家计划的要求;处理社会经济运行中出现的具体问题时,则应当照顾到与政府的总体管理目标保持相互协调。

第二,经济法要具体界定政府干预的法定范围。首先,遵循市场经济的要求,对于绝大多数经济个体的生产经营活动,应当主要依赖于市场机制的调节,实现资源和劳动时间的配置。在这一领域里,政府只能配合国家法律的贯彻实施而采取抽象型的政府行为,出于保证市场机制正常发挥作用的需要,针对经济关系中的一般性问题制定普遍适用的实施细则或者操作规程,并保证其实施。同时法律还应当有效地扼制政府在这一领域中实行自由裁量型的间接或者直接的干预行为。其次,对于直接关系到国计民生和影响社会经济运行总量和结构平衡的重要产品和活动,法律应当规定,政府可以在市场机制之上实行自由裁量型的间接干预措施,依法运用财政政策、金融政策和收入分配政策等经济杠杆去影响市场信号,平衡供求关系,从而改变生产者、消费者所面临的市场条件,使之从自身利益出发作出有利于资源有效配置的个体选择。可见在这里,法律只允许政府采用缓和的干预行为。最后,对于严重关切国家安全、社会稳定、长远利益,以及其它直接影响社会经济正常运行的关键产品和活动,法律应当规定,政府可以采取直接干预措施,排除市场的作用。在发生市场失灵时,政府有权以行政手段进行直接干预,通过行政管制抑制垄断与不正当竞争情况的滋长,借助直接投资扩大公共产品供给;在发

生市场缺损的场合,政府则有权对业已形成的导致非均衡的资源约束进行数量配额和价格管制;在发生破坏资源或者损害环境时,政府有权对开发利用自然资源实行强制许可制度,对环境污染则有权实行排污收费直至勒令停业或者关闭等措施;对于军品生产或者某些公共产品与服务实行国家直接垄断或者许可某些企业专营,同时政府应依法给予财政或经济支援。可以设想,由于法律擅长通过权利义务等要素去具体界定社会关系,因此在上述三个主要领域中,法律针对不同领域的经济关系分别设定不同类别的政府管理权力,无疑会有利于提高对这些经济关系的法律调整水平。

第三,经济法要重视规定不同调节手段运用和不同调控主体行使职权的法定顺位问题。法定顺位是指针对同一调控对象,在两种以上调节手段均有调节权力或者两个以上管理主体均有管辖权限的场合,法律确认的启动的时间顺序。它涉及到调节手段或管理主体在时间上的相互协调问题,法定顺位对适法主体具有拘束力。适法者按照法定顺位行事,就能避免手段运作和主体活动的混乱,形成有序和效率的管理格局与结果。首先,经济法要注意协调好市场调节和政府干预的顺位关系。除了一些重大的经济关系以外,对于社会经济运行中的绝大多数的经济关系而言,市场机制均应处于一次调节的顺位。只要市场机制未发生缺损,或者市场机制配置资源并未产生明显不经济时,政府干预就应当让位于市场调节。政府干预属于二次调节的手段,即只有在市场机制失灵时,才应当启动政府干预手段,弥补市场缺损和恢复市场功能。基于上述根据,经济法必须明确规定在各种不同情况下,或者不同经济关系中,市场调节和政府干预的具体顺位。如果发生政府干预非法僭越的情况,不仅导致政府行为的无效,而且有责主体还要承担否定性的法律后果。其次,经济法要重视协调好政府内部各种管理手段的顺位关系。面对同一事务,中央与地方不同级别的同类职能机构,或者持有不同管理职能的同一级别的政府部门,法律出于确保它们的管理过程中彼此紧密衔接的需要,可能确认其拥有一定程度上的交叉或者重叠的管辖权限,因此在这里法律就需要明确规定它们协调运作的顺位关系,以避免针对同一事务产生不必要的多头管理和重复管理,或者出现相互推诿而导致无人管理的现象。最后,经济法要注意协调好政府操纵的不同调控力度的管理手段的顺位关系。依照常理,由不同主体或者同一主体所操纵的经济管理权能在调控力度上应当存在一个由间接到直接,由缓和到剧烈的法定顺位。经济法必须把偏离法律调整目标不同程度的管理对象与不同调控力度的管理权能,按照合理的时序加以统筹设计。亦即运用经济法的调整机制,将不同管理主体操纵的各种调控力度的政府经济职权,与管理对象偏离法律调整目标的具体差别,设计成为一个法律线路图表。只有管理内容的难度增加一个级次,才可以相应地增加一个阶序的管理权能,避免不同调控力度的管理权能使用上的不当。

(作者单位:深圳市中级人民法院)

责任编辑:张广兴