

论政府干预经济与宏观经济立法

崔勤之*

内容提要: 本文论述了市场机制对资源配置的基础性作用, 政府对宏观经济适度干预的重要意义, 同时还阐明了政府在对宏观经济干预时, 必须依法进行。

关键词: 经济法 宏观经济 政府干预 宏观经济立法

改革开放 20 多年特别是“九五”计划以来, 我国的经济建设和社会发展取得了巨大成就。社会主义市场经济体制初步建立, 市场机制在资源配置中日益明显地发挥着基础性作用。与此同时, 适应社会主义市场经济体制的法律体系日趋完善, 推进着依法治国, 建设社会主义法治国家的步伐。实践表明, 市场机制对资源配置的基础作用, 只有在政府对宏观经济的适度干预下, 才能得以更好发挥; 而政府对宏观经济的干预只有依法进行, 才能克服任意性, 实现总供给与总需求的平衡, 促进国民经济的健康发展。

一、政府干预宏观经济是市场经济的必然要求

市场经济是以本体利益为动机, 以市场为导向的经济。在市场经济中, 资源的配置由市场机制进行调节。市场机制是价格机制、供给机制和竞争机制相互作用的总和。其中, 竞争机制处于核心地位。市场经济的参加者即市场主体, 具有独立的地位和自身的经济利益。他们按照自己的意志, 根据市场的需求, 自主决定自身的行为取向, 决策生产要素的组合及经营运行, 充分利用各种资源, 节约物化劳动和活劳动, 提高资源的使用的配置效率, 力争以最少的劳动消耗取得最大的劳动成果, 实现利润最大化, 以求得自身的生存和发展。如此相互竞争, 优胜劣汰, 从而推动整个资源配置和使用效益的不断提高。

市场经济较之高度集中的计划经济而言, 在优化资源配置、促进国民经济发展方面具有

显著的优越性。但市场并不是万能的, 其自身也存在着一定的缺陷, 市场机制有时也会失灵。这主要表现在:

1. 市场经济带有一定的盲目性。在市场经济中, 由于市场主体从自身经济利益出发, 按照自己的意志, 凭借自己的知识能力和掌握的信息, 去追求自己认为最大的个人利益, 从而使市场经济受多元的、分散的利益所支配, 自由放任, 必然导致盲目性。

2. 市场调节带有明显的滞后性。由于市场价格形成的信号反馈到商品的生产环节, 需要一定的时间, 所以, 市场调节只有在市场经济运行中已经产生了偏差和失衡时, 才起纠正作用。可见, 市场调节是事后调节, 仅靠市场机制是不能保证国民经济健康、稳定发展的。

3. 市场经济带有严重的不公性。市场经济会造成严重的社会不公平。虽然, 市场交易的原则是公平竞争, 双方当事人法律地位平等。但是, 应当看到: 其一, 交易中双方当事人的经济地位却是不平等的。往往一方是资金雄厚的商业银行, 另一方是广大的小储户; 一方是规模巨大的企业, 另一方是单个、分散的消费者。其二, 由于竞争机制的强制作用, 优胜劣汰, 促使两极分化, 富者越来越富, 贫者越来越贫, 会危及社会稳定。

然而, 市场经济的缺陷, 市场机制自身无法克服, 受自身利益驱使的市场参加者也不可能以自觉的行为来补救。为了克服和补救市场经济的缺陷, 纠正市场机制的有时失灵, 维护公平的市场竞争秩序, 保障国民经济供求总量的基本平衡, 调节社会公共需求, 节约社会资源, 保护自然环境, 以使国民经济健康发展,

* 中国社会科学院法学所研究员、博士生导师 100720

由政府在经济进行适度干预，建立和维护自由、公平的市场竞争秩序和宏观经济管理秩序是绝对必要的。这已被当今世界各国的实践证明和正在证明着。

在发达的西方国家，从 19 世纪末，特别是 20 世纪 30 年代以来，市场机制的缺陷、失灵情况，以及“看不见的手”原理的局限性，被越来越多的人所认识。于是，政府从过去对经济的不干预或很少干预开始转变为比较积极的干预。不论是美国的所谓“自由市场经济”，或者日本的“政府主导型的市场经济”，都存在着政府对经济积极的干预。在落后国家、在后发展中国家发展市场经济尤其必须加强和健全政府的宏观经济管理，因为在这些国家中的市场经济本质上是一种政府主导型的市场经济。托达罗在总结发展中国家的经验后写到：“不管你喜欢不喜欢，第三世界政府不可避免地应比比发达国家的政府为他们国家的美好将来承担更主动的责任。”目前，我国正在建立的社会主义市场经济体制，作为市场经济就不能不具有一切市场经济的相同共性，必然也会存在市场机制的缺陷和有时失灵。因此，政府对宏观经济进行适度干预是完全必要的。更重要的原因还在于，我国是发展中国家，我国的社会主义市场经济是采取否定行之多年的计划经济、确定市场经济的改革方式来建立的。这一改革是体制上的根本性变化，必须由政府领导，自上而下，渐进进行。因此，政府适度干预宏观经济在我国更具有特殊的意义。

二、宏观经济立法是政府适度干预经济的保障

在市场经济条件下，政府对宏观经济的干预与计划经济条件下政府对经济的全面管理是截然不同的。我国改革开放前实行的计划经济，政府代表国家以公权者和财产所有者的双重身份直接管理经济，行使无所不包的经济职能，直接插手企业的经营活动，造成“政企不分”，使企业成为行政机关的附属物。而市场经济所要求的政府对经济的干预则是，政府只基于公权力，体现社会公共利益，以社会公共管理者的名义，对市场进行管理和对宏观经济进行调控，即对经济进行适度干预。

而要保障政府对经济干预的适度，就必须使政府干预经济的行为依法进行。这是因为：

其一，政府对宏观经济进行干预，弥补市

场机制的缺陷和纠正市场机制的失灵，使市场机制的作用得到充分发挥，其前提是这种干预必须适度。众所周知，政府的权力是很强的，如果政府的权力不受制约，其对经济的干预就会出现任意性，主观武断，甚至滥用权力，必然导致资源的浪费和经济效益的低下。而法律具有规范性、权威性和强制性的特点。为防止、制止和禁止政府对经济不适当的和不必要的干预，就必须运用法律在维护政府干预宏观经济权威的同时，约束政府的行为，将政府对宏观经济的干预限制在合理的界限内。

其二，我国的社会主义市场经济是法治经济，是依照反映市场经济客观规律的法律来治理的经济。构成市场内容的商品交换关系，决定了市场经济不可能通过行政手段来组织，而是受法律的规范、引导、制约和保障，严格按照法律来运作的。所以，在市场经济条件下，政府干预经济的行为，直接表现为法律行为，其运作的手段为法律手段，这就是政府干预经济行为的法治化。

宏观经济立法就是确认和规范政府干预经济的法律。它不仅应确认政府干预经济的权力，而且应规定制约政府干预经济权力的措施。从宏观经济法律的内容看主要应规定，政府管理经济的权限、权力行使的方式、程序及法律责任等。从宏观经济法律体系的构成看，主要应包括，市场管理法律制度和宏观调控法律制度。政府只有依照宏观经济法律对市场进行管理和对宏观经济进行调控，才能克服和纠正市场机制的缺陷和失灵，维护正当的经济秩序，充分发挥市场机制对资源配置的基础性作用，使国民经济持续健康发展。

三、我国宏观经济法律制度亟待完善

应当看到，改革开放 20 多年来，随着经济体制改革的不断深入，社会主义市场经济体制逐步建立，我国宏观经济立法工作取得了很大的进展，为确认和规范政府适度干预经济起到了积极作用。比如，1993 年 12 月实施的《中华人民共和国反不正当竞争法》和 1994 年 1 月实施的《中华人民共和国消费者权益保护法》等法律，为确认和规范政府适度管理市场，创造公平竞争秩序，维护消费者合法权益，提供了法律保障。又如，1995 年 1 月施行的《中华人民共和国预算法》以及 1998 年 5 月施行的《中华人民共和国价格法》等法

律，保障了政府适度调节和控制宏观经济，实现社会供求总量的平衡，促进了国民经济沿着健康、高效的方向发展。但也必须看到，目前我国宏观经济立法还很不完善，还不能很好地适应政府依法对宏观经济进行干预的需要，亟待完善。最突出地表现在以下两点：

第一，规范政府经济管理权限立法欠完善。现行有关法律对政府经济管理权限的规定，过于原则简单，缺乏可操作性。首先，现行的《中华人民共和国国务院组织法》是1958年制定的，内容过于简单，仅11条。其中涉及国务院职权的規定仅1条，只规定了“国务院行使宪法第89条的职权。”而我国宪法第89条中对国务院经济职权的规定仅1款，即“领导和管理经济工作和城乡建设”。其次，国务院的组成部门，除中国人民银行、审计署和监察部的组织和职权，由相关法律作出规定外，对外贸易经济合作部、国家经济贸易委员会、国家工商行政管理局等经济管理部门在内的其他部门的任务、职责等是由国务院的行政文件予以规定的，缺乏规范性、稳定性和权威性。现行的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，采取的是将地方各级人民代表大会组织法与地方各级人民政府组织法合二而一的立法形式，内容庞杂。上述立法状况，不利于政府依法行使经济管理职能。

因此，国家立法机关应当抓紧修改《国务院组织法》，从内容上对其进行扩充。尤其是关于国务院的职能，应在不违背宪法有关规定的情况下，根据建立市场经济体制的需要，尽可能具体地作出规定。同时，国务院其它部门组织法也要尽快制定，将各部门的地位、性质、职能以及责任等纳入法制轨道。此外，还应当改变目前地方各级人民政府组织法与地方人民代表大会组织法合二而一的立法形式，单独制定地方各级人民政府组织法。该法除保留现有法律中的地方政府的地位、性质、组成、与国务院的关系、任期等内容外，还要有为发展市场经济所需要的政府职能部门的内容，以进一步规范地方各级人民政府的工作。

第二，规范市场秩序的立法欠缺。我国虽于1993年底实施了《中华人民共和国反不正当竞争法》，对制止不正当竞争行为，创造公平竞争的良好环境起到了积极作用。但至今还

没有制定反限制竞争协议、滥用市场优势等经济垄断法，而且表现为地方封锁、部门分割为主要形态的政府和政府部门滥用权力限制竞争的行政垄断也缺乏有效的规范。限制竞争行为的存在有碍于统一开放、竞争有序市场的建立，市场对资源配置的基础性作用不能有效发挥。

由于垄断造成市场结构不合理，导致竞争机制失效。笔者认为，我国制定的反垄断法除了切合我国实际，通过一系列规定，禁止通过协议、滥用优势、过渡合并并导致限制竞争的经济垄断；禁止政府和政府部门滥用权力限制竞争的行政垄断外，还应通过一系列规定，禁止严重影响市场竞争的国际卡特尔；限制跨国公司在我国的外部扩张；禁止跨国公司在我国滥用市场支配地位等等，以建立公平竞争的市场经济秩序。

此外，计划法、税收法、产业法等有关宏观经济方面的法律也应尽快制定、修改和完善，使政府有法可依，实现对经济的适度干预，从而推动和保障国民经济的健康发展！

《法学杂志》增页启事

为了不辜负广大读者对本刊的厚望，拟于今年第4期起（即7月15日出版），本刊页码由现在的64页增至80页，今年的定价不变。

《法学杂志》为中国中文法律类核心期刊，自1980年经国家司法部、新闻总署批准公开发行至今从未间断出版，现正在22卷发行过程中。本刊从1980年起即向国内外发行，在国内外享有较高的知名度。又因本刊地处祖国首都，这里的法律院校集中，具有法学家荟萃的优势，应该说，《法学杂志》是集众家研究成果之大成。增页之后，我们将增加新栏目，并将一如既往地为广大读者服务。“立足北京，面向全国，走向世界”是本刊的既定目标，我们热忱欢迎各地学者专家来稿。为了适应上网的需要，请来稿者务必写上“内容提要”和“关键词”。并写明来稿单位、邮编及电话号码、职务或职称。

顺至敬意！

本刊编辑部