

宏观调控新常态中的法治考量

席月民

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要:科学的宏观调控和有效的政府治理,既是不断深化我国经济体制改革的内在要求,也是全面推进依法治国和依宪治国的重点内容。从经济新常态到调控新常态,我国宏观调控体制改革与调控立法模式创新需要坚持依法调控理念,通过制定《宏观调控基本法》,在增量式改革创新基础上,重构新的“总分结合”式调控立法模式,系统构建宏观调控基础性法律制度,利用有效制度供给消除“分散式”调控立法模式下不同调控法律之间的现实冲突,矫正当前宏观调控法律体系结构性缺陷,真正实现宏观调控的法治化。

关键词:宏观调控;宏观调控目标;宏观调控权;宏观调控基本法

中图分类号: D922.291 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2017)02-0086-14

一、引言

全面推进依法治国和依宪治国,建设社会主义法治国家,是当代中国发展的根本任务。用法治引领和规范改革,通过宏观调控体制改革与法治建设的良性互动来实现宏观调控的法治化,依法推动经济稳定增长和经济结构优化,是主动适应经济新常态和调控新常态的现实诉求,也是克服调控实践中“重政策、轻法律”的“法律虚无主义”倾向的必然选择。我国建立社会主义市场经济体制以来,无论是作用于供给侧的调控还是着力于需求侧的调控,调控措施的有效性与合法性之间一直存在着一定的紧张关系。本文主要从宏观调控新常态条件下的调控制度供给入手,深入论证宏观调控新常态的基础制度构建,通过调控理念的更新和调控机制的重构,及时解决新常态下我国宏观调控法治化所面临的一些突出问题,从而把调控立法模式转型、依法调控与健全宏观调控体系、创新宏观调控方式、增强宏观政策协同性等统一起来,为宏观调控改革铸就适应调控新常态的法治轨道系统。

在我国社会主义市场经济体制建立前,有关宏观调控法律问题的研究就已引起学界重视。^①1993年“国家加强经济立法,完善宏观调控”写入《宪法修正案》之后,宏观调控法治化问题进一步引起学界的更多重视,宏观调控法的地位在经济法学研究中日益得到提升,并成为经济法体系的核心。对宏观调控法的研究,相关成果集中探讨了宏观调控法的形成原因或客观条件^②、宏观调控法的理论前提^③、宏观调控法的定义和特征^④、宏观调控法的本质宗旨和基本原

收稿日期: 2016-11-17

作者简介: 席月民(1969—),男,河南灵宝人,中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士。

①刘剑、郭锐:《论加强国民经济宏观调控的法律问题》,《中国法学》1990年第2期。

②徐孟洲:《略论宏观经济调控法》,《法学家》1994年第4期。

③郑少华、吴晓晖:《论宏观调控法的理论前提及方法》,《东方法学》2008年第2期。

④漆多俊:《宏观调控法研究》,《法商研究》1999年第2期。

则^①、宏观调控法的体系^②、宏观调控的制度化 and 法治化^③、宏观调控的内涵^④、宏观调控权^⑤、宏观调控行为的可诉性^⑥以及宏观调控程序与调控责任^⑦等问题。

《宏观调控基本法》的制定涉及诸多理论问题,上述成果为本文研究奠定了重要基础。有学者指出,宏观调控和宏观调控法已经日益社会化、民主化和国际化。^⑧有学者从社会学、经济学和法治国家的视角并结合国外宏观调控改革的发展趋势,提出我国宏观调控法研究需要在调控目标、调控主体、调控原则、调控责任、调控手段方式以及宏观调控法的体系构建等方面,进行反思与完善。^⑨也有观点指出,宏观调控法研究不能再仅仅满足于对已有的具体宏观调控制度进行注释,而应当以这些制度为个案,抽象、提取宏观调控法最一般、最本质的概念、范畴和规律,从全面系统的角度来研究宏观调控法的调整对象和宏观调控法制化的规律,研究宏观调控法的框架和具体内容,注重宏观调控法的实施及其国际化问题。^⑩

“入世”以来,虽然我国学界对制定《宏观调控基本法》的必要性和可行性已经进行过深入论证并曾向立法机关提出过立法议案^⑪,虽然经济法学界也曾经专门就一些专家的试拟稿进行过集中讨论^⑫,但截至目前,宏观调控法之争^⑬仍在继续,在新的历史时期统筹好宏观调控改革与宏观调控立法正成为“十三五”期间的重要任务之一。

文章立足于正确处理好改革与法治的正向关系,重构改革的发生与运作机制,首先,对宏观调控新常态下的法律制度供给进行了背景介绍和立法层面的检视,重点分析现行“分散式”调控立法模式所存在的缺陷,提出重构“总分结合式”立法模式的转型意义和具体思路。然后,就我国宏观调控改革中的理念更新与原则确立作出简要分析,阐述依法调控新理念的主要内容以及调控改革需要坚持的两大原则,即合理分权原则和高效协调原则。最后,基于调控法治化的根本保障,重点就《宏观调控基本法》中基础制度的选择安排进行分析,具体包括调控目标决策制度、调控权力配置制度、调控工具搭配制度、调控程序法定制度以及调控责任追究制度。文章的创新之处主要体现在,针对调控新常态和现行调控法律制度供给不足问题,提出了用“总分结合式”调控立法模式代替“分散式”模式,用“依法调控”新理念代替“政策调控”理念,

① 史际春、肖竹:《论分权、法治的宏观调控》,《中国法学》2006年第4期。

② 王全兴、管斌:《宏观调控法论纲》,《首都师范大学学报》(社会科学版)2002年第3期。

③ 岳彩申:《经济发展方式转变中的宏观调控制度转型》,《法商研究》2012年第2期。

④ 徐澜波:《规范意义的“宏观调控”概念与内涵辨析》,《政治与法律》2014年第2期。

⑤ 张守文:《宏观调控权的法律解析》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2001年第3期。

⑥ 胡光志:《论宏观调控行为的可诉性》,《现代法学》2008年第2期。

⑦ 张德峰:《宏观调控主体法律责任的性质》,《政法论坛》2009年第2期。

⑧ 漆多俊:《宏观调控立法特点及其新发展》,《政治与法律》2002年第3期。

⑨ 侯作前、潘爱叶:《宏观调控法若干基本问题之反思》,《法学杂志》2005年第1期。

⑩ 胡光志:《宏观调控法研究及其展望》,《重庆大学学报》(社会科学版)2008年第5期。

⑪ 参见由杨紫烜等部分全国人大代表在九届全国人大四次会议上提出的《关于制定〈中华人民共和国宏观调控法〉的议案》,载《经济法研究》(杨紫烜主编),北京大学出版社2001年版,第1-8页。该议案分别论证了制定我国《宏观调控法》的必要性、可行条件与框架设计,并指出该法的名称可以用《宏观调控法》、《宏观调控基本法》、《宏观经济调控法》或者《国民经济稳定增长法》。

⑫ 徐孟洲、卢炯星、郑少华等负责的3个课题组,分别提出了一份《中华人民共和国宏观调控法》(试拟稿),见第二届经济法前沿理论研讨会交流材料(2001年)。后来,在这3份试拟稿的基础上,形成了一份质量较高的专家稿,在2002年3月召开的九届全国人大五次会议上作为立法议案提出,产生了较大影响。

⑬ 参见卢炯星:“第四专题 宏观调控法之争”,载朱崇实:《共和国六十年法学论争实录》(经济法卷),厦门大学出版社2009年版,第184-187页。亦参见席月民:“第十八章与时俱进的经济法学变革”,载陈甦:《当代中国法学研究》,中国社会科学出版社2009年版,第457-458页。

并对《宏观调控基本法》的制定及其基础制度选择提出个人意见和建议。文章认为,在《宪法》和各单行调控法、促进法所形成的留白空间嵌入一部统领性的《宏观调控基本法》,是全面矫正当前宏观调控法律体系结构性缺陷,发挥调控法律的整体识别功能,避免陷入调控法律规则的碎片化状态和“叠补丁”效应,科学把握中央政府和地方政府的角色定位,妥善处理宏观调控手段与目标之间的逻辑关系,启动宏观调控行为的司法审查,防止宏观调控权被不当滥用的理性选择。

二、宏观调控新常态下的立法检视

(一)调控新常态呼唤基础性的调控法律制度供给

近年来,“经济新常态”一词的广泛使用,表明各界对我国经济形势及其所处阶段的共识正在形成。有关经济新常态内容的具体阐释最早见于2014年8月初的《人民日报》,随后在APEC工商领导人峰会上习近平总书记又论述了其特征。从这些权威的解读看,“新常态”一词高度概括了我国当前经济发展的基本状况,包括经济增速放缓进而落入中高速区间、经济结构的明显改变以及经济增长动力及其机制的显著变化。新的转变主要体现在增长绩效、增长动力、比较优势利用以及政府角色嬗变等方面,从主要积累物质资本转向积累人力资本和知识资本,从主要依靠投资转向依靠全要素生产率,从主要依赖初级资源转向依赖技术、资本、管理等高级资源,从政府直接参与经济增长转向着重培育和优化经济环境,有关增速、结构和动力这三项核心要素的基础性变化,正在带来宏观经济运行方面的新变化,进而通过调控改革形成宏观调控的新常态,合理保持稳增长与调结构之间的平衡。客观、准确地认识新常态,须把握好增量和总量变化的关系、潜在增速和实际增速的关系、历史规律和现实创新的关系。^①

改革与法治的交相呼应,是当前我国全面深化改革与全面推进依法治国的重要结果,这种呼应正在形成法治引领和规范改革的另一个新常态,即法治新常态。在新时期新形势下,要达到全面深化改革的目标,必须通过推进法治的方式来实现;要达到全面推进依法治国的目标,也必须通过深化改革的路径来实现。^②正如李林教授所言,“那些认为‘改革与法治两者是相互对立和排斥的’,‘要改革创新就不能讲法治’,‘改革要上,法律就要让’,‘要发展就要突破法治’等错误观念和认识,都是有违法治思维和法治原则的。”^③法治是一种社会存在,既有相对稳定的体制性一面,也有活化的机制性一面。改革与法治互为目的与手段,法治新常态的出现,对宏观调控新常态提出了更高要求,宏观调控改革不能偏离法治的轨道。

“十三五”规划明确指出了未来五年我国宏观调控的具体目标。^④关于宏观调控规划目标的实现,完全依赖于宏观调控改革与法治之间的良性互动,改革和法治将在其中扮演举足轻重的角色。多年来的宏观调控实践暴露出我国调控部门“重政策、轻法律”的现象仍很突出,调控法律制度的供给仍嫌不足,这不仅导致调控措施遭受合法性质疑,调控效果不尽如人意,调控效率损失和调控目标协调性比较差,而且导致调控政策出台的主观随意性过强,调控道德风险无法控制,政府信誉受到不应有的损害等。如何科学认识、辩证看待、主动适应经济新常态和调控新常态,我们认为,需要立足于立法矫正,通过宏观调控体制改革与法治建设的良性互动来

①余斌、吴振宇:《中国经济新常态与宏观调控政策取向》,《改革》2014年第11期。

②陈甦:《构建法治引领与规范改革的新常态》,《法学研究》2014年第6期。

③李林:《全面深化改革与法治的关系》,载刘作翔:《法治与改革》,方志出版社2014年版,第201页。

④即健全宏观调控体系,创新宏观调控方式,增强宏观政策协同性,更加注重扩大就业、稳定物价、调整结构、提高效益、防控风险、保护环境,更加注重引导市场行为和社会预期,为结构性改革营造稳定的宏观经济环境。

实现调控的法治化, 进一步增加宏观调控的法律制度供给, 依法推动经济稳定增长和经济结构优化, 使各种生产要素得到充分利用, 有力保护经济发展的新动力。

(二) 从调控法律体系构成看现有调控立法模式的缺陷

1. 现行宏观调控法律体系的构成

1992年以来, 我国逐步建立了由单行法构成的现行宏观调控法律体系, 确立了宏观调控法律制度。除宪法外, 现行宏观调控法律体系主要由三部分构成, 即调控型法律、促进型法律和其他法律。其中, 调控型法律把明确调控目标以及建立和完善宏观调控体系作为重点, 如《中国人民银行法》、《价格法》等法律即对金融调控和价格调控作出了较为系统的规定; 促进型法律则把促进经济稳定发展和保护环境作为重要立法目的, 如《就业促进法》、《中小企业促进法》、《循环经济促进法》以及《对外贸易法》等, 虽然在法律名称或条文中使用的是“促进”一词, 但从其实际内容看, 仍旨在解决不同领域、行业甚至企业发展的不平衡问题, 更好地保障实质公平和整体效率, 属于经济结构调控或产业调控的范畴, 因此均应归入我国宏观调控法律体系之内; 其他法律如《预算法》等, 虽未专门就相关调控问题进行详细规定, 但在相关条文中所提到的“调控”呼应了其他宏观调控立法, 其同样构成我国宏观调控法律体系的组成部分。

当然, 一些行政法规和地方性法规中也有相关调控规定, 前者如《中央储备粮管理条例》、《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《粮食流通管理条例》等, 后者如《北京市劳动力市场管理条例》、《北京市小客车数量调控暂行规定》等。

相对而言, 目前现行立法在粮食调控方面规定颇为细致, 从《价格法》到《农业法》, 从《中央储备粮管理条例》到《粮食流通管理条例》, 这些立法较为系统地构建了我国粮食调控的法律规则体系, 在保护粮价稳定和粮食供应方面发挥了重要作用。《预算法》、《中国人民银行法》、《价格法》、《对外贸易法》等规定都仍显粗糙, 在财税、金融、价格、外贸调控等方面只注重法律调控的“意义”和“价值”追寻, 缺乏具体的周密细则安排, 立法技术的“浪漫主义”表征暴露出实施调控无法可依、有法难依的问题, 也直接影响了这些法律的调控质量和调控效果。

2. 现行立法模式的缺陷以及“总分结合”立法模式的重构

我国当前的宏观调控与市场经济法治必须审慎处理转型期的政府与市场、政府与企业、中国特色与世界格局、本土资源与异域制度等多维关系, 从而科学建构目标化的善法体系。虽然现行立法确立了一些调控制度, 但《宪法》的规定只表明了宏观调控法律所具有的经济法部门属性, 而由单行的经济立法群构造的“分散式”调控立法模式在不同经济法律之间的协调性方面却差强人意, 基于不同的调控理念和目标手段, 只能简单满足单一调控的需要, 难以适应综合调控要求, 也难以消除不同法律之间的冲突。

目前来看, 首先, 缺乏关于宏观调控体制、原则、工具、程序、责任等方面的总括性规定, 需要借鉴德国1967年颁布的《经济稳定与增长促进法》^①和美国1976年颁布的《充分就业与平衡增长法》^②的立法经验, 在《宪法》和各单行法所形成的留白空间嵌入一部统领性的《宏观调控基本法》, 通过增量式改革创新重构新的“总分结合”的宏观调控立法模式, 明确宏观调控的基础性法律制度, 以弥补现行“分散式”立法模式下法律实现机制上的不畅, 增进法治原则下宏观调

^① 该法于1967年6月8日通过, 同年6月14日颁行。最新修订时间是2006年10月31日, 共33个条文。

^② 该法内容涉及就业目标、计划的确定与一般经济政策的确立, 反周期就业政策、区域与结构化就业政策以及青年就业政策, 议会审查程序以及规则制定权, 非歧视、劳动标准、主管部门等, 共分四个部分、27个条文。See Full Employment and Balanced Growth Act, Find Law: <http://codes.lp.findlaw.com/uscode/15/58>, April 23, 2015. Also see The “Full Employment and Balanced Growth Act of 1976”, Challenge, Vol. 19, No. 2 (MAY/JUNE 1976), pp. 56-68.

控法律体系的系统优化和平衡协调,避免陷入调控法律规则的碎片化状态和“叠补丁”效应。单纯依靠宪法解释、法律解释及其适用,难以从根本上克服现行分散式调控立法模式的既有缺陷,不利于发挥调控法律的整体识别功能,以及培育调控法律体系的公正能力与自生能力。

其次,诸如《国民经济和社会发展规划法》与《政府投资法》等重要立法仍未出台,导致国民经济和社会发展规划工具的使用无法可依,政府投资的随意性明显过大,规划调控和投资调控均缺乏应有的监督和制裁规定。在宏观调控实践中,因调控部门的主观恣意所导致的政府失灵、调控失败的例子并不鲜见,住房市场化以来房地产市场的一轮轮调控与房价节节攀升、房屋空置率居高不下、一些地方“空城”或“鬼城”的接连出现等即是明证。作为调控工具之一的规划和投资,需要通过《宏观调控基本法》获得肯认和规范。

最后,现行宏观调控立法对调控责任的规定不尽完善,在责任主体、责任形式、责任追究机制等方面,需要《宏观调控基本法》作出相应的原则性规定,妥善处理现有宏观调控立法之间的责任体系,认真总结国内外调控立法经验,突出立法引领和推动宏观调控体制改革的作用,并试启全国人大常委会和最高人民法院对宏观调控行为的合法性审查。

三、宏观调控改革中的理念更新与原则确立

(一)现行宏观调控分权体制的弊端

改革开放以来,我国先后进行了七次规模较大的政府机构改革,使国务院组成部门由1982年改革前的52个削减为目前的25个,重点调整了国务院宏观调控部门及其职责,形成了基本适应社会主义市场经济体制的组织架构和职能体系。从改革实践看,现行宏观调控体制的形成走出了一条分权协调之路,在历次机构改革中,权限的收放始终是改革一以贯之的重点。宏观调控体制多年来所维持的分权状态,使各调控部门分别掌握着不同的调控工具,导致其相互之间在调控措施和调控目标上缺乏有机协调,从而造成了不必要的效率损失和政策冲突。另外,在调控权的纵向配置方面,地方调控权一直不够明确。为便宜行事,一些地方干脆直接用政策替代法律或者用政策不断侵蚀法律的边界,结果导致实践中出现与依法治国背道而驰的“法律虚无主义”倾向。

(二)从政策调控转向依法调控理念

改革开放以来,我国经济以近10%的年均高增长率创造了世界经济史上的“中国奇迹”。经济新常态下,我国经济的内在支撑条件和外部需求环境均已发生深刻变化,这不仅表现在全球经济格局深刻调整、外部需求出现常态萎缩以及全面深化改革已经进入攻坚期等消极不利的一面,而且也表现在可以充分利用现有经济基础以及加强和改进党对全面推进依法治国的领导等积极有利的一面。用法治引领和规范宏观调控体制改革,稳中求进,依法调控,是新时期“换挡”调控经济应当确立的重要理念,是克服过去“重政策、轻法律”的“法律虚无主义”倾向的根本所在。依法调控的核心是制度化的宏观调控,其与政策调控的根本区别在于,前者可以通过法律手段消除中央政府与地方政府在宏观经济形势判断以及所采取的宏观调控措施方面所持的意见分歧。

这些年来,无论是中央调控还是地方调控,宏观调控的合法性问题备受质疑和诟病。^①在全

^①参见陈承堂在其《宏观调控的合法性研究——以房地产市场宏观调控为视角》一文中的论述,该文载于《法商研究》2006年第5期。另外,2011年7月16日,北京市东方公益法律援助律师事务所在北京举行了经济新政中的合法性问题学术研讨会,与会代表针对沪渝两地房产税试点、北京小客车摇号等限购性调控措施的合法性问题展开了热烈讨论。参见《经济新政中的合法性问题学术研讨会》,中国法学网:<http://www.iolaw.org.cn/showNews.aspx?id=27821>,2016年4月20日访问。该会议的相关观点参见李炜的《地方经济新政能否兼顾少数人的利益》,该报道载于《检察日报》2011年8月8日第6版。

面推进依法治国过程中,依法调控理念对确立法治政府评价指标体系具有重要的基础保障作用。党的十八届四中全会决定强调要保障公民各项权利不受侵犯,保障公民各方面权利得到落实,使市场在资源配置中起决定性作用并更好发挥政府的作用,这从合法性方面对宏观调控体制改革提出了具体要求。立法部门需要及时制定宏观调控立法规划,查漏补缺,运用法治思维推进政府事权的规范化和法律化,通过立法深入推进宏观调控体制改革,完善宏观调控法律制度,确保各级政府依法全面履行政府职能,消除权力设租寻租空间,这是宏观调控合法性的重要基础。

法治是冲突频繁、竞争激烈的现代社会所作出的一种理性选择。法治作为治理社会的理念,一直致力于有效地控制权力、限制特权。^①我们既然选择了社会主义市场经济体制,就必须通过法治与改革的同步互动,理顺宏观调控权及其行使方式,并有机整合调控法律体系和法律机制。只有这样,才能确保调控新常态中的法治要素能稳定地发挥作用,促进调控新常态成为依靠改革与法治良性互动而实现政府职能转变的新常态,成为依靠法律机制实现创新驱动发展的新常态。现行“分散式”调控立法模式,无法满足调控新常态下我国实施依法调控的体制性和机制性要求,因此适时出台《宏观调控基本法》对全面确立依法调控理念、强化调控行为的合法性审查意义重大。总之,依法调控理念的确立,是用科学立法来确认和规范政府调控经济的具体行为,实现政府调控经济的善治要求,最终为政府调控经济提供必要的法律形式,并创造基础性的法律条件。

(三)宏观调控改革的两大原则

宏观调控改革需要依法限定政府的权力及其行使方式。政府与市场的关系由“限定市场、余外政府”模式向“限定政府、余外市场”模式的结构翻转,是社会主义市场经济体制的应有结构和运行机制深化变革的结果。^②宏观调控体制改革涉及中央不同部门以及地方利益的重大调整,制定一部符合国情的《宏观调控基本法》,就是要通过法治来引领和规范我国的宏观调控体制改革,让“法治GDP”的考核评价成为我国宏观调控生态优化的助力器。

我们认为,宏观调控体制改革应坚持合理分权和高效协调两大原则,并高度重视法律手段的科学运用。其中,合理分权是由我国当前的基本国情所决定的,宏观调控权的横向配置和纵向配置必须符合我国当前财税、金融、贸易、投资等经济体制改革既有成果的保障性要求,在治理“条块分割”中强化“问责制”,分清权责,提升各调控部门有机协调和相互配合能力,妥善处理好不同政府部门之间、中央和地方之间的调控竞争。同时,我们还需针对实践中的国民经济发展新情况、新问题,坚持高效协调原则,突出调控效率和效果,能够以最小改革成本实现改革目标,从而通过完善体制机制,使调控机构相机抉择,适时合理地选择调控目标和工具,正确引导和调控市场供需,平衡优化经济总量和经济结构,实现稳定和协调国民经济健康发展的目标。这两大原则有助于维护政府调控经济的反应能力、信息能力和专业能力,更好适应“限定政府、余外市场”模式的组织化和结构化要求,限缩并整合调控权力,尤其是大幅削减政府干预市场经济的审批权限,将调控权从监管权中剥离出来,减少利用审批许可权直接调控市场结构、规模、活跃程度和所有制成分,从而使政府调控经济的功能定位真正实现从直接调控向间接调控的治理转型。

^①高鸿钧等:《法治:理念与制度》,中国政法大学出版社2002年版,第22页。

^②陈甦:《商法机制中的政府与市场的功能定位》,《中国法学》2014年第5期。

四、调控法治化的根本保障：《宏观调控基本法》的基础制度选择

(一) 调控目标决策制度：目标结构与立法确认

从世界范围看,各国把宏观调控目标主要锁定在稳定物价、充分就业、经济增长和国际收支平衡四个方面。问题是,没有法律加以协调和规制,四大目标便只能是“魔术四角”,实现甚难。^①正因如此,德、美等国家把上述目标直接确定为宏观调控立法宗旨,以求通过宏观调控法律的保障作用,实现经济的持续稳定增长。从功能主义的进路来看,法律是一种能够确立(行为人)大致稳定预期的制度结构。^②我们认为,将宏观调控的目标与手段纳入法治化轨道,有助于划清合法的调控与非合法的行政干预之间的界限。在我国,国家对宏观调控目标的认识,是随着市场经济的发展而不断获得深化的。从1993年的“八大目标”^③到1997年的“新八大目标”^④,再到党的十六大之后与国际通行做法看齐的“四大目标”,这种变化意味着我国宏观调控目标体系的定位更加符合社会主义市场经济体制的要求。^⑤

从现行立法看,《中国人民银行法》确立了稳定币值和促进经济增长这两个目标,《就业促进法》则确立了充分就业目标,把扩大就业放在经济社会发展的突出位置。另外,在现行《对外贸易法》中,其第十六条在列举可以限制或者禁止有关货物、技术的进口或者出口的原因时,明确指出“为保障国家国际金融地位和国际收支平衡,需要限制进口的”是其中一个重要理由。可见,国际收支平衡其实也是我国宏观调控的重要目标之一。

近年来有学者提出,应当在宏观调控目标中增加生态环境标准,因为按照传统目标根本无法计算经济增长背后的环境代价是多少。^⑥《循环经济促进法》等就是其中的立法典型。将保护自然资源与生态环境纳入宏观调控立法目标具有重要意义,尤其是进入经济新常态后,资源环境约束显著增强,劳动力和土地供应发生重大变化,随着经济增量的不断加大,宏观调控目标需要有新版本,需要把过去的“四大目标”升级为“五大目标”,这样做更加符合我国人口众多、就业需求大、资源环境硬约束等国情特点,也更能反映我国政府持续改善民生和向环境污染宣战的决心。当然,这一变化是经济社会发展的客观规律使然,新的目标体系应该继承国际上的通行目标,在引导经济稳定增长的同时,着力于转方式调结构,努力提高城乡居民收入增长,更重要的是,同时着力于绿色发展、循环发展、低碳发展,把环境问题放到与稳增长、调结构、提质效同等重要的地位。

立法所确定的调控目标和不同时期党和政府所确定的调控任务既有联系,又有区别。一方面,前者着眼于所需达到的最终结果,后者则具体化为所需完成的各项主要工作;另一方面,前者是后者的依据和方向,后者则是前者的基础和支撑。正因为如此,在制定《宏观调控基本法》时,我国应把升级后的“五大目标”作为判断宏观调控行为合法性的重要标准。^⑦当然,这些

①张守文:《德国的〈经济稳定与增长促进法〉》,《外国法译评》1993年第4期。

②[美]理查德·A·波斯纳:《法理学问题》,苏力译,中国政法大学出版社1994年版,第58页。

③即经济增长、固定资产投资、金融财政、外贸进出口和外汇储备、商品零售、物价、经济效益以及人口自然增长率。

④即经济增长率、固定资产投资、价格、财政收支差额、货币发行量、外贸进出口总额、人口自然增长率和城镇登记失业率。

⑤曹玉书:《宏观调控目标:为何八个变四个》,载《人民日报》2003年3月7日第10版。

⑥吴越:《宏观调控:宜政策化抑或制度化》,《中国法学》2008年第1期。

⑦也有学者提出新常态下宏观调控目标为“七大目标”,包括经济增长、物价稳定、控制失业、国际收支平衡、财政平衡、居民收入增长和经济发展同步、节能减排。参见胡鞍钢的《新常态呼唤宏观调控目标升级版》,该文载于《人民日报》2015年6月29日第22版。笔者同意把节能减排作为新的调控目标,但表述上更倾向于自然资源与生态环境保护,不同意把财政平衡、居民收入增长和经济发展同步作为新常态下的宏观调控目标,主要理由在于物价稳定、经济增长、充分就业等目标可以涵盖其内容,不需要单列。

调控目标之间并不完全相容,时常也会发生一些冲突,因而任何一个国家要同时实现这些目标是非常困难的。为了防止过度调控和调控不足,避免不同目标之间的矛盾和冲突,立法中应当建立调控目标决策制度,把调控目标的选择定位与区间调控、定向调控、分层调控等目标方法相结合,使调控区间、调控范围、调控层次实现目标选择的结构化弹性平衡,形成“目标+区间”、“总量+结构”、“长期+短期”等调控目标的具体组合形式,通过灵活的调控目标决策制度促进各目标之间的动态均衡和有序递进,相机抉择,统筹协调,趋利避害,从而使短期目标服从长远目标、局部目标服从整体目标,在经济新常态背景下注意防止宏观调控变成单纯的撞击反射式的适应性调控。

(二)调控权力配置制度:合理分权与协调机制

宏观调控权的配置是根据宏观调控的本质属性探寻在相关国家层级的组织以及不同层级的政府组织之间分配、安排具体宏观调控权力的规范化、法治化过程。^①该权力作为典型的宪法性权力,由于牵涉面广,全局性强,复杂交叉,因此应当进一步优化其横向配置和纵向配置,在分权与法治的基础上改革和完善宏观调控体制,^②进一步增强宏观调控的科学性和有效性,更好地处理政府与市场、中央和地方的关系。

目前,宏观调控工具是我国横向配置宏观调控权的主要依据,这样做容易廓清不同调控部门之间的权力边界,便于及时把握调控机会,但由此带来的问题是,不同调控权的行使容易形成“自我中心主义”下的各自为政,导致调控效率损失和调控目标冲突。我国改革开放以来的历次机构改革最终建立了目前的大部制,虽在一定程度上适应了政府职能转变的需要,但从未来改革趋势看,政府部门的划分应进一步突出政府的权力清单,并削减调控部门的数量,推进机构、职能、权限、程序、责任的法定化。这对《宏观调控基本法》而言,为避免越权、弃权、争权、滥权等情况的发生,立法中需要在坚持调控法定原则的前提下留出一定的余地,短期内仍可维持现有的分权状态和体制结构,只是需要把调控改革的重心放在理顺调控机制方面,避免单一调控中出现狭隘的部门利益保护。我们认为,立法时建立我国宏观调控综合协调机制势在必行,同时应注意降低和控制实践中的协调成本。

其中,一种选择是在国务院设立国民经济宏观调控委员会,将其作为国务院集中行使中央经济调控权的常设机关,由国务院总理出任该委员会主任,由各宏观调控部门的首长作为当然委员,同时另设专门委员,定期召开会议,具体议事规则由国务院制定。^③另一种选择是建立宏观调控定期协商会议制度,按月召开会议,形成会议决议,明确调控方案,使产业政策、财政政策与货币政策等不同调控政策工具能够彼此配合,确保各项调控措施内部协调,避免相互抵消。这两种选择,只是增强了中央层面宏观调控的整体协调性,并不影响各调控部门的调控职权划分和权力行使。建立宏观调控综合协调机制,一方面可以调动各宏观调控部门的主观能动性,保障其调控建议权、决策权和监督权;另一方面可以避免分权调控中的各自为政,形成必要的调控合力。

有人说,只有中央政府才拥有调控经济能力,才享有宏观调控权。其实,这种观点有失偏颇。我们认为,现行分税制财政体制对中央政府和地方政府的事权和财权划分作出了基本安排,2014年《预算法》的修改指明了建立现代财政制度是财政改革的根本方向,其典型体现了用法治引领预算改革、强化预算约束的国家治理新理念。其中,该法对地方政府债务管理的新规

^①徐澜波:《我国宏观调控权配置论辨正——兼论宏观调控手段体系的规范化》,《法学》2014年第5期。

^②史际春、肖竹:《论分权、法治的宏观调控》,《中国法学》2006年第4期。

^③徐孟洲:《耦合经济法论》,中国人民大学出版社2010年版,第221页。

定即为一大亮点,表明地方政府需要享有必要的宏观调控权,这对宏观调控权的纵向配置起到了积极的示范性作用。修改后的新《预算法》直接通过开“明渠”赋予了地方政府适度举债的权力,同时也对地方举债的主体、规模、管理、偿还、用途、责任追究等作出了严格规范和约束。正是这种财权的重新分配,使地方调控权拥有了坚实的法律基础和制度基础。

在我国,《宪法》及其中规定的民族区域自治制度为地方调控权的配置提供了另外一种形式的法律基础和制度基础。我国各个民族自治地方均享有一般地方立法和自治立法的权力,可以在“不与宪法法律相抵触”的前提下变通或补充规定,使地方调控更具针对性。地方政策承载着地方利益,一直是国家政策体系的重要组成部分。地方政策与中央政策之间的博弈每年都在发生。宏观调控权的纵向配置,客观上要求承认地方的利益诉求,给予地方政府一定的调控自主权。

无论是中央政策还是地方政策都始终需要跟着市场走。以产业结构优化为例,区际产业转移和区域产业分工是一国产业结构调整升级的重要途径,我国当前的产业转移因各省的资源要素禀赋不同存在着较大的空间失配,虽不排除企业基于市场判断而作出的自然选择失误,但更重要的原因却在于不同省份在追求地方GDP增长中所展开的地方招商引资政策之竞争。依法规范地方调控权应突出“限定政府、余外市场”模式下对地方调控权的法律限制,充分释放市场机制的作用空间,尽量限缩地方政府的商业判断权与市场选择权,避免地方政府便宜从事、越俎代庖,替代市场作出选择,人为分割或限制市场。德国《经济稳定与增长促进法》所确立的一致行动原则^①在我国《宏观调控基本法》的制定中具有十分重要的现实意义。由于我国采用分税制财政体制,地方政府和产业部门在利益驱动下难免作出与中央调控决策相左的对抗性选择,因此在宏观调控法定程序制度建构方面,需要着力把握好一致行动原则,注意防止和制裁地方政府“上有政策、下有对策”的逆向行动。

(三) 调控工具搭配制度: 合法化与合理化

调控工具是实现宏观调控目标的重要手段,不同调控工具的作用机制不同,对供需总量和经济结构的影响也不相同。国内外经济形势复杂多变,市场预期各不相同,调控工具的选择和搭配无论在直接调控体系中还是在间接调控体系中均举足轻重,会直接关系到调控政策的成败。对政府的监管权与调控权应实行必要的“减、转”,即在减少监管的同时完成由监管向调控的转型,以增强市场自身的决定力与判断力,尤其是重点增强政府在调控中的法律判断能力。相比较而言,过于依赖直接调控工具,容易成为政府过度干预微观经济的借口,同时造成地方政府的“政策依赖症”,甚或产生政策失误,从而导致经济结构的扭曲,不利于改变发展模式。而对间接调控工具来说,则主要面临着合法化与合理化的双重考量。

任何时候,实现经济运行平稳健康发展都是宏观调控最核心的目标所在。我国现行有效的宏观调控工具体系包含财政、金融、外贸、投资、储备、规划、价格、就业服务等在内的诸多工具类型。现行《价格法》、《就业促进法》、《预算法》、《中国人民银行法》、《对外贸易法》等在调控工具的合法化方面发挥了有益的示范作用。

以《价格法》为例,其所确立的市场调节价、政府指导价和政府定价这三种价格形式,明确了定价主体、定价范围和权限以及定价的机理和程序,建立了以企业自主定价为主、政府定价和政府指导价为辅的价格形成制度。价格工具的运用,不仅表现为政府的定价行为,而且表现

^① 该原则要求中央政府在决定采取宏观调控措施时,各部门以及各级政府都应当在法律规定的职责范围之内采取一致的宏观调控行动,禁止各当事方规避宏观调控措施甚至采取逆向行动。参见吴越、沈冬军:《德国经济稳定法中的一致行动原则研究——以经济稳定法对宏观调控的作用为中心》,《西南民族大学学报》(人文社科版)2007年第10期。

为政府对价格总水平的调控,同时还表现为非常时期的价格干预措施和紧急措施等,这使得价格工具的使用有着明确的法律依据和规则。

又如《就业促进法》,该法确认了政府在就业调控中的积极作用,明确了就业服务调控工具,这对稳定就业市场、引导就业流向、控制失业规模无疑具有重要意义。但问题是,基于显著的城乡二元经济背景,我国的就业制度形成了城镇和乡村两套完全不同的体系,二者从不同的起点,沿着不同的路径向统一的市场化方向发展。其中,城镇就业一直是人力资源和社会保障部门关注的重点,相关的就业政策主要体现在一系列的法律法规体系之中,而农村就业则因其本身特点和国家经济发展战略等方面的原因长期没有得到足够的重视,因而缺乏明确的制度形式和政策规范,需要打破城乡二元户籍制度的严重制约,重视对农民工问题的顶层制度设计和法律保护。

目前,调控工具的合法化仍任重道远。从实践看,税收政策虽在财政工具中的地位十分突出,对产业发展的导向作用明显,但其距离税收法定主义和依法调控的要求仍然有很大差距。《立法法》修改后,除企业所得税、个人所得税和车船税外,其他税种的法律化任务仍然十分艰巨。再者,投资工具的使用同样缺乏有力的法律支撑。虽然这些年来政府投资的方向明确,而且投资方式多样,但问题在于,我国投资法制建设相对滞后,有关政府投资的主体、资金、规模、范围、方式、管理、效益、信息、责任等内容也面临如何实现法律化的困局。与此同时,投资工具与产业发展联系紧密,在产业组织、产业技术、产业布局等方面还需要有效配合,以增强产业调整优化的针对性。此外,规划工具的法律化任务也很突出。规划对经济调控具有普遍意义,国家中长期规划通常具有科学性,是客观经济规律的反映,对市场主体的经营决策具有重要的引导作用,但我国至今没有出台《国民经济和社会发展规划法》,没有规定规划部门的法定权限、规划的主要内容、规划的效力、实施、监督、调整和变更程序,更缺乏规划制定和实施中的具体法律责任。

调控工具的合理化与合法化同等重要。我们认为,在我国宏观调控立法中,对调控工具的选择、使用、组合和搭配既是其中的重点,也是其中的难点,而且没有一成不变的万能模式。正因为如此,我们需要在《宏观调控基本法》的立法中明确不同调控工具的适用主体、适用对象和适用范围,并就其组合搭配作出原则性规定。经济发展中的总量问题和结构问题通常是多种因素综合叠加的结果,单一调控工具的效果有限,因此调控工具的搭配需要坚持合理搭配与灵活搭配原则,扬长避短,使财政政策、金融政策、投资政策、产业政策、科技政策、就业政策、外贸政策等实现开放型经济发展中的内外部双重均衡,有效作用于社会总供给和社会总需求的两端,使政策指派在供需市场细分中保持其独立性,通过科学的调控工具组合应对宏观经济所出现的不同病症,避免不同调控工具相互之间的无谓冲突。总的来看,虽然上述这些调控工具在我国宏观调控实践中均得到了实际应用,但仍需要通过继续完善宏观调控法律体系予以确认和保护。

(四)调控程序法定制度:程序公正与私人选择

宏观调控法同样追求法律的自由、效率、公平和秩序价值,但其无法直接克服市场失灵,并促成市场的安全、效率与可持续发展。为防止调控中的主观恣意、政府失灵和调控失败,只有通过调控权、调控工具的科学配置和调控程序的合理设计,才能保障政府调控行为的规范性、有效性及高效性,实现宏观调控立法的根本宗旨和调控目标。

正如美国著名学者迈克尔·贝勒斯(Michael D. Bayles)所言,程序正义问题遍及现代社会的方方面面。^①鉴于长期以来我国法学界和实务界中仍存在着比较严重的“重实体、轻程序”问题,

故在宏观调控改革中,需要努力克服“程序虚无主义”的倾向。从立法技术看,《中国人民银行法》、《价格法》等调控立法已经为《宏观调控基本法》的制定提供了调控程序规范化与法定化方面的立法经验。

问题在于,我国既有的宏观调控程序性规范分散在不同的调控性法律之中,尚未形成科学有机的程序性规则体系,其需要通过《宏观调控基本法》的制定,实现宏观调控程序立法的正当性、科学性,实现从程序工具主义到程序本位主义的升华,建立调控程序本身的公正性标准。因此,从“分散式”调控立法模式转向“总分结合式”调控立法模式,除了应在《宏观调控基本法》中建立系统统一的调控程序制度,也需要现有调控性法律作出相应修改,完成必要的调控程序整合。

宏观调控程序设计涉及诸多环节,不同程序需要综合控制调控行为的经济成本和道德成本。具体说来,从调控预案的编制到调控方案的确定,从内部决策到调控措施出台,从市场数据统计分析到政策调整,从发现问题到责任追究,不同环节的程序相互勾连,需要调查研究、说明理由、咨询专家、吸收公众参与、投票表决、签字、公告、检查、督导、信息反馈、市场研判、效果评估、纠错追责等。美国学者理查德·波斯纳(Richard A. Posner)认为,最大限度地减少法律实施过程中的经济耗费是评价和设计法律程序时所应考虑的重要价值,也是司法活动所应达到的价值目标。^②在这一方面,宏观调控程序设计既需要减少公共和私人双方的直接成本,尽量降低各方所耗经济资源,也需要减少和控制错误成本,避免法院做出错误裁判而无谓耗费经济资源。这一观点直接体现了宏观调控行为本身应有的效率观和效益观,是判断宏观调控程序规则优劣的一项重要标准。英国学者德沃金即提出在评价和设计一项法律程序时,应当最大限度地减少法律实施中的道德成本。这里的道德成本是指由于错误地惩罚无辜者所带来的非正义。^③任何对市场主体财产权利的行使和交易机会的剥夺或限制都应该经过道德成本的评估。因此,在宏观调控程序设计中,经济成本分析和道德成本分析方法应受到必要的重视,与此同时,也要客观分析和评价调控程序本身是否具有公正性和正当性。

宏观调控的正当性取决于不同调控政策工具的合理安排,这必须在充分尊重私人自治和市场机制的前提下展开。这既涉及宏观调控与私人选择之间如何保持平衡的问题,也涉及市场化过程中维持公共管制与私人自治之间如何划分界限的问题。市场经济崇尚经济自由,强调经济民主与经济集中的对立统一。宏观调控既不应限制消费者的任何偏好,也不应限制任何生产者的生产偏好,就行政命令式的直接调控而言,理应受到法律的严格限制。不允许任何力量干预经济人的自由交易和自由定价,除非这种交易本身带有强制性或者不正当性。^④

作为实施公共政策的宏观调控,在实现机制的安排上根本无法脱离市场上的私人力量。私人的市场决策完全取决于其个人交易选择成本,众多私人交易行为的完成会进一步形成市场交易的“同向累积”效应,进而反过来检验政府调控决策的科学性和有效性。宏观调控虽然旨在引导和纠正可能失范的私人行为,使其行为结果更加符合政府对市场的判断和预期,避免经济总量或经济结构失衡,但最终效果如何,仍依赖于市场选择与私人自治,因此确保市场领域的“自由空间”符合调控方向相当重要。宏观调控中对私人选择的尊重意味着,宏观调控措施应当

①陈瑞华:《走向综合性的程序价值理论——贝勒斯程序正义理论述评》,《中国社会科学》1999年第6期。

②Posner R. A., An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration, The Journal of Legal Studies, Vol. 2, 1973, pp. 399-400.

③Dworkin R., A Matter of Principle, Oxford: Clarendon Press, 1985, pp.73-103.

④毛寿龙:《市场经济的制度基础:政府与市场再思考》,《行政论坛》1999年第5期。

具有向后效应,调控不应增加已确定的私人交易的费用;宏观调控措施还应具有间接效应,调控只应引导而不是直接替代私人的交易决策。^①

(五)调控责任追究制度:政府问责与责任创新

随着现代民主政治的发展,人人问责已经成为法治社会建设的一个基本理念。“问责制”作为目前我国责任政府的主要实现形式,有助于形成市场经济社会中常态化的调控内省和社会监督机制。其强调社会成员各自的角色意识与责任担当,并实行常规化的督促和监督,在敦促和加强政府官员恪尽职守、严格履职方面效果显著。它是《法国民法典》确立的过失责任的高级发展,并经由社会契约和公共选择理论的深化而获得了普适性意义。^②

需要强调的是,在我国,“官本位”和“权力至上”等思想在很多人的心中仍然根深蒂固,所以在调控部门建立并完善“问责制”意义重大。“有权必有责”,调控权力作为公权力的一种,其滥用同样会对经济社会造成危害,因此需要和调控责任之间保持对等性,同时调控责任的范围也要和调控权限保持一致性,对谁问责关键在于调控权的配置结果,具体问责程度也须与职权相互对应起来。这些年来,我国法治政府建设取得一定的成绩,并日益重视问责制的实施。目前,政府问责主要通过官员问责^③体现出来,官员问责中的责任区别于官员因违法、违纪行为而承担的刑事责任或纪律责任,它特指通过官员的职务声誉受损或职务身份丧失、降低等方式使其对职务行为承担否定性后果,如公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职等职务身份或职务声誉受损等。^④官员问责制的适用情形,涵盖了不履行法定职责、不正确履行法定职责以及违法履行职责等不同情形,责任形式也从道义责任、法律责任延伸到了政治责任和社会责任。^⑤

我们认为,从立法趋势看,《宏观调控基本法》的制定应当深入推进调控问责制,真正落实《宪法》规定的人大罢免制度,对因不依法调控等而产生问责的主体、内容、程序、结果应用等作出明确的规定,对被问责官员的复出机制等给予说明,突出其角色责任和法定责任的特性,防止出现不应有的责任规避现象。与其他法律相比,宏观调控法体现了国家对国民经济的干预、协调、调节、管理和参与,其综合性的特征十分明显。这种综合性不仅体现在其调控手段的多样性上,而且体现在其调控责任的多维度上。

宏观调控责任是区别于传统部门法经济法的法律责任,它以传统部门法的发展为基础,并与之存在着密切的关系,但这并不意味着这种责任只是传统部门法各类责任的简单相加或随机综合。相反,它是对传统部门法责任理论的一种拓展和补充,更是对传统部门法责任理论的一种超越。

宏观调控责任的综合性可以从经济法责任形态的时代演进中体现出来。从传统的补偿性赔偿责任到晚近的惩罚性赔偿责任,从经济性的赔偿责任到非经济性的资格减免、信用减免等人格责任,从实然的法律责任到内嵌于法律责任并具有一定宣示和警示意义的政治责任,各类具体的新型责任形态渐次进入经济法的责任视野,丰富了经济法的责任类型。它们将随着经济法理论和制度的发展,而不断地得到提炼、拣选和归并,并被类型化。^⑥

从实质上看,民事责任、刑事责任和行政责任不乏相通之处。比如,惩罚性违约金、罚款和

① 蒋大兴:《宏观调控与私人选择——房地产市场价格调控措施的个别检验》,《社会科学》2008年第8期。

② 史际春、冯辉:《“问责制”研究——兼论问责制在中国经济法中的地位》,《政治与法律》2009年第1期。

③ 2009年6月30日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合颁行了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,列举了七种问责情形和五种问责方式。

④ 林鸿潮:《公共危机管理问责制中的归责原则》,《中国法学》2014年第4期。

⑤ 李艳芳:《“促进型立法”研究》,《法学评论》2005年第3期。

⑥ 张守文:《经济法责任理论之拓补》,《中国法学》2003年第4期。

罚金这三种责任形式,虽然分别隶属于不同法律部门,但从经济实质上看却并不容易被区分,这实际上体现了不同部门法之间的内在关联性,突出了惩罚性责任所具有的普遍价值。就宏观调控责任而言,无论创设何种法律责任形式,无非围绕着财产、行为、精神、人身、职务等不同方面展开,这需要打破传统部门法责任体系的窠臼,综合考虑各种新出现的责任形式。

我们认为,经济立法需要回应和解决现实问题,宏观调控责任需要在制定《宏观调控基本法》时进行立法上的确认,并注意综合考量和设计应然的责任主体和责任形式,避免给人留下法律的不确定性以及交由法官自由裁量的错误印象。为此,需要把握好“三对”责任,即调控主体责任与受控主体责任、传统法律责任与新型法律责任以及机构责任与个人责任。^①尤其对于调控中无视程序规则的违法决策、违反一致行动义务的逆向行动等,应通过调控问责制加强对相关调控主体的责任追究,避免以“集体负责”为由淡化个人责任。

五、结 语

众所周知,法治既包含形式上的法治,也包含实质上的法治,而法治中的良治必须是善法之治。正确处理改革与法治的关系,需要我们以法治思维和法治理念指引改革,以法治原则和法律程序规范改革,以法律制度、法律机制、法律责任来推进、制约和保障改革。从未来立法取向看,把宏观调控权关进法律和制度的“笼子”里,绝不能停留在宣传口号上。这需要把《宏观调控基本法》的立法定位与实际运行,与科学的宏观调控和有效的政府治理相挂钩,破除调控体制机制障碍,有效匹配供给和需求的新变化。该法的最高目标是维护政府在调控经济中的社会本位思想,维护宪法和法律权威,最低目标是建立政府调控经济的法律秩序,打通不同调控型和促进型法律相互释证的可能性,并肯认其法律精神与法律原理的同质性,从法律伦理和专业心性两个方面对立法者和司法者提出更高要求,防止政府干预经济权力的滥用。

总之,作为法治中国建设的一项重要任务,在制定《国民经济和社会发展规划法》、《政府投资法》以及修改《中国人民银行法》等调控型、促进型法律的同时,需要准确把握调控新常态中的增长速度、增长动力和经济结构的变化,制定一部符合国情的《宏观调控基本法》,建立调控目标决策制度、调控权力配置制度、调控工具搭配制度、调控程序法定制度以及调控责任追究制度等基础性制度,用制度构筑调控新常态的调控权力界限和市场动力机制,在稳定市场预期基础上充分释放市场活力。当然,调控立法的扎实跟进只是实现调控法治化的第一步,践行依法调控理念并非只局限于针对调控行为的合法性判断,更重要的是把调控目标的合理性与调控政策的有效性统一起来,全面展现依法调控理念在调控新常态中的引导性,不断完善宏观调控具体法律制度,在合理限定调控权的同时不断扩张市场对资源配置的决定性作用。可以想见,在我国市场经济领域发生政府调控权限减少和调控部门合并,将是可期待的前景。

On Thinking of the Rule of Law under the New Normal State of Macro-control

Xi Yuemin

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: Scientific macro regulation and effective government governance are not only

^①席月民:《依法调控经济的程序与责任保障》,《中国法律评论》2015年第3期。

the inner requirement of continuous deepening of the reform of economic system, but also the key content of comprehensive advance of governing the country by law and governing the country according to the constitution. From the new normal of the economy to the new normal of macro control, China's macro control system reform and macro control legislative mode innovation should adhere to the concept of macro control and regulation according to law. Through the establishment of Basic Law of macro control and Regulation, we need to reconstruct a new overall and respective combined macro control legislation mode based on the incremental reform and innovation, so as to construct systematically the basic legal systems of macro control, and to eliminate the reality of the conflict between the different laws under the decentralized macro control legislation mode through effective supply of legal systems, and then realize the correction of current macro control legal system structure defects and the rule of law of macro control in China.

Key words: macro-control and regulation; macro-control objective; power of macro-control; Basic Law of Macro-control and Regulation

(责任编辑: 海 林)

(上接第12页)

The Urban and Rural Integration in China under Marx's Theory of the Mode of Production

Zhang Dingxin, Xiong Jie

(School of Marxism, Jiangxi University of Finance and Economics, Jiangxi Nanchang 330013, China)

Abstract: From the perspective of Marx's theory of production mode, the solution of the urban and rural integration in China to the "san nong" or "urbanization" dilemma is far from enough. On the one hand, the reality of rapid social differentiation requires the urban and rural integration; on the other hand, China has made historic achievements of the urban and rural integration. As a result, the value goals of China's urban and rural integration lie in the unified implementation of all systems, rules & regulations, and civil rights embedded at the institutional level, the incorporation of traditional country into the category of modern city, the achievement of labor productivity or industry pattern in Chinese tradition agriculture at modernization & marketization levels and until the urban and rural integration level, the elimination of the social role of traditional "peasants", thereby the eradication of the soil of the phenomena of rapid social differentiation and individual impoverishment in China and the overall fulfillment of socialist natural promise.

Key words: marx's theory of the mode of production; urban and rural integration; level of social horizontal development

(责任编辑: 海 林)