

# 市场主体负担“轻重”的法律调整<sup>\*</sup>

张守文<sup>\*\*</sup>

内容摘要:市场主体负担过重是我国当前的重大现实问题,其有效解决不能仅靠政策,尚需各类法律的综合调整,其中,经济法的功用更为直接而重要。从制度实践看,运用经济法调整市场主体负担尤为必要且可行,只有不断推进经济政策与经济法的协调,遵循法定、适度和绩效的原则,才能不断提升经济法治水平,防止市场主体负担的轻重失衡,实现国家的长治久安。从理论层面看,针对市场主体的负担问题,通过对传统的“轻重理论”的借用、借鉴和拓展,可以运用负担能力、轻重权衡、轻重调整、轻重适度和轻重均衡等范畴,构建经济法的“轻重理论”,这既有助于揭示负担调整的法律机制,丰富经济法的分配理论和发展理论,也有助于推动营商环境优化,实现经济与社会的良性运行和协调发展。

关键词:市场主体 负担 法律调整 经济法 轻重理论

DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.2019.02.002

## 一、背景与问题

伴随着全球经济的持续低迷,中国的经济也进入了新常态。通过改革的深化和法治建设的全面推进,解决当前突出的经济和社会问题,是各界的共同期盼。而在诸多亟待解决的现实问题中,市场主体负担过重的问题备受关注,不仅需要经济学的探讨,<sup>①</sup>更需要法学的思考。

自古及今,为了实现长治久安,各国莫不重视国民负担问题,因为国民负担过重,就会导致民不聊生、民怨沸腾,从而引发社会动荡,影响社会稳定。事实上,历史上的“治与乱”,都与国民负担的“轻与重”直接相关。因此,每次的“治乱循环”都大体对应着国民负担的“轻重变易”。<sup>②</sup>

在现代市场经济条件下,市场主体负担的“轻重”,会影响市场经济的发展和整体的国家治理。因此,国家必须审时度势,根据市场主体负担的轻重状况进行适度调整,这对于保持市场主体活力,发挥市场在资源配置方面的重要作用,形成良好的市场秩序以及国家与国民之间的分配秩序,均有重要意义。

正是基于上述历史经验以及现代市场经济国家的一般做法,我国对市场主体的负担问题也特别关注。在改革开放之初,我国就强调要处理好“国家、企业和个人”三者利益关系,并力图通过保障企业和个人的收益和减轻其负担,来实现多赢的目标;而在实行市场经济体制后,基于对市场机制的重视,国家更是通过诸多制度安排,力图减轻企业和个人的负担,使其作为市场主体,可以更自主、自由地展开市场竞争,从而更好地促进经济和社会的发展。

尽管国家已做出诸多“减负”努力,但市场主体的现实负担依然较重,高成本、高杠杆、高税费等问题所带来的巨大压力,已影响其生产经营和存续发展。由于导致上述问题的原因主要涉及市场和政府两个方面,因而单靠市场机制或政府政策都难以解决,唯有针对两个方面的成因在法律上综合施策,才可能有效应对市场

\* 本文系2017年国家社科基金重点项目“新发展理念与经济法制度完善研究”(项目批准号:17AFX023)的阶段性成果。

\*\* 北京大学法学院教授。

① 相关研讨可参见刘尚希:《关于实体经济企业降成本的看法》,载《财政研究》2016年第11期;赵治纲:《“降成本”现状、成因与对策建议》,载《财政科学》2016年第6期,等等。

② 与此相关,有学者认为,政治制度与经济制度是否具有-致性,会影响治乱离合,而国民负担则是制度成本的重要体现。参见侯家驹:《中国经济史》,新星出版社2010年版,第21—26页。

失灵和政府失灵,切实解决市场主体负担过重的问题。<sup>③</sup>

为此,我国近年持续推进供给侧结构性改革,强调要“去杠杆、降成本”,<sup>④</sup>并大力推进“减税降费”,优化营商环境,这些措施都力图从市场和政府的维度来减轻市场主体负担,并增进经济发展动力,推动市场经济的发展。尽管国家为此出台了大量政策,但市场主体负担过重的问题仍未根治,甚至在一定时期还会出现“周期性反弹”。因此,在调整市场主体负担的过程中,政策与法律应如何配合,政府职能应如何转变,都是非常值得研究的重大现实问题。

本文试图说明,解决市场主体负担过重的问题不能仅靠政策,还必须强调法治因素的影响;在调整市场主体负担方面,各类相关部门法都应发挥积极作用,其中,经济法能够分别从市场和政府两个维度影响市场主体的负担调整,具有更为直接而重要的作用,因此,应强调经济政策与经济法的有效配合,并不断转变政府职能,减少政府的汲取意愿,同时,应在经济法制度中形成“衡量主体负担轻重并进行相应调整”的机制。此外,为市场主体减负的前提是其负担过重,其目标是负担要轻重适度,而并非负担为零,这样才能使政府和市场主体各尽所能,各得其所,在维护整个社会系统的良性运行中实现共赢。<sup>⑤</sup>

考虑到经济法对于市场主体负担的“轻重”调整最为直接和重要,本文将首先从市场主体负担调整的制度实践出发,说明调整市场主体负担的必要性与经济法相应的重要功能,强调加强经济法与经济政策的配合以及推进经济法治的重要性;<sup>⑥</sup>同时,考虑到市场主体负担调整的核心是使其负担“轻重适度”,且在经济法上具有形成相应调整机制的可行性,本文还将基于对既有理论的借用、借鉴和拓展,提出经济法的“轻重理论”,进一步在理论上揭示调整主体负担的法律机制、法律制度的重要功用以及“轻重理论”的应用价值。

## 二、负担调整的制度实践及其法治问题

对市场主体的负担为什么要有法律调整?为什么尤其要加强经济法调整?目前的制度实践存在哪些法治问题?这是首先需加以说明的问题。

### (一)负担调整的现实必要性与可行性

市场主体的负担调整首先是一个经济问题。市场主体负担较重,就会影响其生产经营;如果大量市场主体负担普遍较重,就会影响相关行业、区域乃至整个经济的发展。因此,减轻市场主体的负担不仅对个体和局部重要,对整体和全局亦甚为必要。这也是我国不断强调降低企业各类成本的重要原因。此外,市场主体的负担调整也是一个法律问题。市场主体的负担与其义务直接关联,若其义务较多,就会在结果上体现为负担较重,不利于其从事相关市场行为,影响其积极性发挥,无助于整个经济和社会的发展。

传统的法学研究大都更重视权利和义务,对其背后的收益和负担关注相对较少。而包括经济法学在内的现代法学研究,则要在重视权利与义务的同时,审视其背后的收益多少与负担轻重,并据此评判相应的法律调整问题,这对于促进公平分配和有效发展更为重要。

从经济法的角度看,市场主体所享有的经济发展权,直接关乎其存续和发展,<sup>⑦</sup>并影响其竞争能力、创新能力或发展能力。如果市场主体负担较重,就会损害其上述能力,并相应影响企业竞争、地区竞争甚至国家竞争。因此,充分保障市场主体的经济发展权,减轻其过重的负担,使其负担轻重适度,既是经济法调整的重要目标,也是国家推进经济法治的重要方向。

市场主体的负担调整之所以特别需要经济法,是因它具有独特的规范结构,并由此生成能更直接有力地推动负担调整的特定功能。例如,在经济法的规范结构中,宏观调控法和市场规制法都涉及市场主体的权利和义务,直接影响其负担的大小或轻重。尤其在财税法领域,如果立法不科学或执法不当,就会导致市场主

<sup>③</sup> 相关分析可参见张守文:《减负与转型的经济法推进》,载《中国法学》2017年第6期。

<sup>④</sup> 相关探讨可参见马勇等:《金融杠杆、杠杆波动与经济增长》,载《经济研究》2017年第6期。

<sup>⑤</sup> 这里的社会系统是广义的,经济系统和法律系统都是社会系统的分系统,“其所有的运作始终是在社会中的运作”。参见[德]卢曼:《社会的法律》,郑伊倩译,人民出版社2009年版,第14—15页。

<sup>⑥</sup> 参见邓峰:《经济政策、经济制度和经济法的协同变迁与经济改革演进》,载《中国人民大学学报》1998年第2期;张守文:《经济法的政策分析初探》,载《法商研究》2003年第5期。

<sup>⑦</sup> 相关探讨可参见张守文:《经济发展权的经济法思考》,载《现代法学》2012年第2期。

体税费负担过重；在金融法领域，如果制度不合理，就会出现市场主体“融资难、融资贵”的问题，同样会加重其负担。<sup>⑧</sup>上述问题的解决都需要通过经济法的制度调整，改变相关的权义配置，不断推进减税降费。可见，无论在理论或实践层面，通过经济法制度来调整市场主体的相关负担，都是必要的和可行的。

## （二）制度实践中的法治问题

正是基于上述考虑和市场主体负担较重的事实，在经济进入新常态以及复杂的国际经济环境下，我国采取各种措施，不断推进调整市场主体负担的制度实践。例如，在财政领域大幅度减少各种涉企收费；<sup>⑨</sup>在税收领域推出了以“营改增”为代表的“结构性减税”以及“普惠性减税”，强调对小微企业以及国家鼓励的相关产业实施所得税优惠等；在金融领域通过调息以及其他金融手段，降低企业融资成本，推进普惠金融，<sup>⑩</sup>扶持中小微企业的发展等。这些旨在降低市场主体负担的重要措施，客观上也取得了一定的积极效果。

上述的许多措施是通过财税政策、金融政策、产业政策等经济政策的形式来推行的。这些政策确有其及时、灵活的一面，但在效力上还存在一定的不足。因此，协调好经济政策和经济法的关系，把相关政策及时转化为法律制度，确有其必要。毕竟，法律制度在稳定性、执行力方面更有优势，只要立法科学，执行坚决，就会更有助于降低市场主体负担，并防止已减轻的负担出现“周期性反弹”。

因此，在正视经济政策和经济法各自功用的同时，应加强两者的配合，并在经济法治的框架下更好地发挥经济法的作用。依据经济法的基本原则，国家实施的宏观调控和市场规制既要法定，也要适度，并在此基础上实现应有的绩效。具体到市场主体负担方面，因宏观调控和市场规制而给市场主体带来的负担也都要法定、适度，市场主体负担过重或过轻时都应进行调整，从而使其“轻重适度”并获得更好的绩效，以增进社会总体福利。可见，坚持经济法基本原则，提升经济法治水平，有助于弥补单纯依靠经济政策存在的不足。

此外，尽管加强经济政策与经济法的配合，推动相关经济政策转化为经济法都非常必要，但仅从政府角度看，要减轻市场主体的负担，尚须基于现代市场经济发展和国家治理现代化的需要，切实转变政府的职能，使政府专注于行使其基本职能（如经济方面的宏观调控和市场规制），而不是事无巨细地实行政干预，这可以减少政府部门不必要的事权和事务，降低其开支和汲取意愿，从而有助于政府部门更超然地推动市场主体负担的合理调整，切实降低市场主体的负担。

从历史上看，任何经济和社会发展较好的阶段，都是各类主体负担较为适度的时期。追求主体负担的适度，并在主体负担轻重失衡时进行相应的调整，是国家实现长治久安的通行做法和必由之路。现代国家需综合运用各类相关法律，尤其应通过经济法调整相关主体的权利和义务的配置，实现其收益与负担的“适度”，这也是公平原则的要求和公平价值的体现；同时，也只有确保负担适度或公平，才能更好地实现增进效率的目标，促进经济和社会的良性发展。

因此，基于经济法调整主体负担的制度实践，以及历史上调整各类主体负担的经验和规律，当前也要以轻重适度为市场主体负担调整的目标。当然，轻重适度的标准有时难以具体明晰，更非一成不变，恰恰应适时、据实作出动态调整，这就需要依循相关的理论和规则，在经济法上确立一套有效的调整机制。为此，有必要进一步提炼经济法上的主体负担理论，以有效回应和指导相关实践。

## 三、负担调整的理论问题探析

从主体负担的维度看，经济法制度的重要目标和功能，是基于市场主体负担的轻重状况，进行相应的适度调整，从而实现其负担的轻重均衡，以避免因负担失衡所带来的诸多问题。其中，市场主体负担的“轻重”是一个非常重要的概念，以“轻重”为基本范畴，有助于提炼市场主体负担的“轻重理论”。

考虑到市场主体负担与法律上的权义配置直接相关，因而有必要从“权义结构”和“配置结果”两个角度，

<sup>⑧</sup> 有学者将企业的负担主要分为税收、社保、收费和融资四类负担。参见庞凤喜等：《减税与减负：企业负担的类型与成因》，载《税务研究》2016年第12期。

<sup>⑨</sup> 参见《国务院办公厅关于进一步加强涉企收费管理减轻企业负担的通知》（国办发〔2014〕30号），《国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》（国办发〔2018〕104号）中也有大量有关减税降费的要求。

<sup>⑩</sup> 参见《国务院关于印发推进普惠金融发展规划（2016—2020年）的通知》（国发〔2015〕74号）。

分析主体负担的“轻重”，并相应实施轻重权衡和轻重调整，从而实现轻重适度或轻重均衡的目标。基于上述涉及负担“轻重”的诸多要素，可以借用历史上的“轻重理论”的概念，借鉴其调控思想，拓展并提炼当代经济法有关主体负担的“轻重理论”。

### （一）“轻重理论”的扩展及其与负担调整的关联

历史上的“轻重理论”，或称“轻重论”，其思想可上溯至管仲。<sup>①</sup> 对于其丰富内涵，学界曾从政治、经济、法律、历史等多个维度展开解析，可谓成果颇丰。<sup>②</sup> 在经济领域，从管仲到桑弘羊，从重商主义到重农学派，从国家干预到自由放任，各国不同时期的经济人物、理论流派或经济政策，对“轻重理论”均有其独特理解，只是对轻重的内涵、对象、力度、时空等可能有不同认识而已。<sup>③</sup>

自古及今，治国理政务须“明轻重，善权衡”，<sup>④</sup> 唯有善于评估形势，权衡利弊，明晰调控和规制方法，才可能有效解决国家治理问题。而“以轻重御天下”，<sup>⑤</sup> 不仅是轻重理论倡导者的理想和方法，也体现了轻重调整的重要价值。在不同的时空，重什么（如历史上的重农抑商、重商主义），轻什么（如历史上的轻徭薄赋），轻重的程度如何，都会对相关主体的行为产生重要影响。

基于对传统“轻重理论”的拓展，可从多个角度理解“轻重”范畴。例如，从动态的角度看，轻重是依托于事物之间的关联来实现治理目标的重要手段，在相关领域实施的轻重调整，其实就是调控或规制，因而它可以成为经济法上的重要手段；从静态角度看，轻重是一种“结果”，体现为相关主体负担的状态，由此使轻重理论与市场主体负担的调整亦紧密相关。基于上述认识，轻重理论可适用于财税、金融、价格、产业、竞争等多个领域，其中涉及的轻重调整手段或相应的法律规制，已成为现代经济法的重要内容；同时，轻重理论对于主体负担的重视以及对轻重均衡的追求，<sup>⑥</sup> 与现代经济法所强调的均衡亦有内在关联。

基于上述对“轻重理论”的广义理解，考虑到财税、金融、价格、产业、竞争等各类经济法制度都涉及轻重手段的运用，并由此影响主体负担，经济法研究应关注两个方面：一个是轻重手段，主要涉及轻重权衡和轻重调整；另一个是轻重结果，主要体现为主体负担的轻重或义务的多寡，由此可以判断主体负担是否适度。上述的手段与结果直接相关，从结果的角度观察，更有助于明晰负担轻重的状态，从而可进行逆向操作，即通过轻重手段的反向调整，来实现轻重均衡的目标，这也是对经济法的调控理论和规制理论的进一步发展。

因此，拓展传统的“轻重理论”，并用以分析市场主体的负担问题，有助于丰富和完善经济法理论和制度，更好地解决现实的主体负担失衡问题。从制度实践看，减轻市场主体的过重负担，使其负担轻重适度，一直是经济法的重要目标，并贯穿中国改革开放的全过程。无论是农村改革中的联产承包责任制的推行，还是城市改革中的“三者利益关系”的调整，无论是财税制度变革，抑或金融体制改革，都是通过经济法的动态调整，来不断实现市场主体负担轻重适度的目标。

其实，经济法无论作为“分配法”还是“发展促进法”，都需要通过对主体收益或负担的分配，实现持续的轻重适度，这正是经济法影响经济和社会发展的方式和路径。<sup>⑦</sup> 因此，通过减轻市场主体的负担，不断

<sup>①</sup> 轻重理论主要体现在《管子》一书中，而对于其作者则一直存在不同看法，如朱熹认为《管子》主要是管仲学派的成果，而非管仲一人一时之作，也有学者认为《管子》虽经刘向整理编纂，但主要作者是管仲及其弟子，甚至就是管仲本人，等等。考虑到管仲是轻重理论的重要倡导者和实践者，因而一般都把管仲作为轻重理论的主要奠基人。

<sup>②</sup> 多位著名学者都对此有深入研究，如黄汉的《管子经济思想》、俞寰澄的《管子之统治经济》、罗根泽的《管子探源》、梁启超的《管子传》、马非百的《管子轻重篇新论》、胡寄窗的《管子经济学说》等，都影响较大。

<sup>③</sup> 有学者认为，由于“天下之数尽于轻重矣”（《管子 揆度》），轻重原理具有普适性，轻重理论作为经世济民的世界观和方法论，具有整体观、平衡观和权变法的三者统一，因而是一种整体主义的经济哲学。参见陈宣明：《作为经济哲学的管子轻重论》，载《厦门大学学报》（哲学社会科学版）2010年第4期。

<sup>④</sup> 司马迁认为，管仲任齐相后，“贵轻重，慎权衡”（《史记 管晏列传》）。其实，现代国家面对复杂的国内国际经济形势，要有效实施宏观调控和市场规制，尤其需要“明轻重，善权衡”。

<sup>⑤</sup> 管仲认为，“以重藏轻，国常有十国之策也。故诸侯服而无正，臣横从而以忠，此以轻重御天下之道也，谓之数应。”（《管子 山至数》）。

<sup>⑥</sup> 也有学者认为轻重体现的就是对均衡的追求。可参见陈国权：《管子轻重理论的均衡思想》，载《财经研究》2009年第11期。

<sup>⑦</sup> 参见张守文：《分配结构的财税法调整》，载《中国法学》2011年第5期。

提高经济效率和社会效益,始终是经济法调整所需解决的重要问题。

## (二)经济法主体负担的“轻重理论”的提炼

基于市场主体负担与“轻重理论”的紧密关联,可以提炼经济法主体负担的“轻重理论”,它至少包括负担能力、轻重权衡、轻重调整、轻重适度、轻重均衡等基本范畴。上述范畴的内在关联是:对于现实的主体负担的状况,需要基于其负担能力,依法作出轻重权衡,并通过权义结构变动或权义再分配来进行轻重调整,以使各类主体的负担更为适度,从而在兼顾公平与效率基础上实现轻重均衡。<sup>⑮</sup> 上述范畴关联既是轻重理论的核心内容,也是经济法调整的重要机制;而围绕上述范畴所形成的具体理论,则构成了“轻重理论”的基本框架,现分别简要探讨如下:

### 1. 负担能力理论

主体的负担能力是“轻重理论”的重要范畴,围绕该范畴可扩展研究经济法的诸多理论问题。在经济法主体的诸多能力中,市场主体的竞争能力、纳税能力等已受到较多关注,而“承受能力”作为其负担能力的一种体现,重要性正日益凸显。无论是纳税人还是消费者,无论是小微企业抑或其他市场主体,其承受能力都特别值得研究。<sup>⑯</sup> 正是基于对承受能力或负担能力的考量,我国为减轻农民负担、中小企业负担、纳税人负担等,<sup>⑰</sup>曾在经济法领域作过大量制度调整,其中也涉及国家与国民的分配等经济宪法问题。<sup>⑱</sup>

例如,宏观税负是衡量市场主体负担的一个重要指标,它体现了国民的负担状况,如过重则会带来诸多问题。<sup>⑳</sup> 尽管统计口径或方法可能不尽一致,但在我国整体分配体系中,政府占比相对较高已是各界的基本共识。因此,提高居民收入的占比,是国家调整收入分配、减轻市场主体负担的重要目标,<sup>㉑</sup>这对于提升经济效率和保障社会公平甚为重要。

在考察市场主体的负担能力时,应兼顾其直接负担和间接负担。例如,税费之类的经济负担,即属于市场主体的“直接负担”;而因制度缺失导致的市场主体遵从成本过高、交易成本过大等问题,则属于“间接负担”。通常,直接负担更易受关注,但间接负担亦不应被忽视。通过提升相关制度的合理性和合法性来减轻主体的间接负担,是推进法治的内在要求。此外,尽管国家力倡法治,但法律并非越多越好,<sup>㉒</sup>质量不高的立法数量越多,主体的负担可能会越重。因此,切实提升立法质量,实现法治体系完善,是应特别注意的问题。

### 2. 轻重权衡理论

轻重权衡也是轻重理论的重要范畴,对其理解涉及两个角度:如果从静态的结果角度理解“轻重”,则轻重权衡既是对主体负担轻重的衡量,也是决定应否进行轻重调整的基础;如果从动态的手段角度理解“轻重”,强调对不同的对象要轻重有别,则“轻重”本身就是一种调控或规制,如高息、高价、重税、严监管等,都是“重”手段,这些调制是否适当,既需要经济维度的“揆度”,也需要经济法上的“权衡”,尤其需要对各类“权”的行使是否合法加以衡量。而上述轻重手段的实施结果,又会最终影响主体负担。因此,轻重权衡需要全面考虑轻重的“动”“静”两种状态。

轻重权衡在古代即为重要的治国之术,在现代国家更是不可或缺。经济法作为“治国之法”,其调整亦需

<sup>⑮</sup> 轻重均衡不是轻重等同,而是与主体负担能力相适应的轻重安排,这种安排要同时考虑效率与公平,因而是兼顾效率与公平基础上的轻重均衡。而这种均衡正是经济法所追求的,它是经济法上的均衡原理的体现。可参见张守文:《经济法原理》,北京大学出版社2013年版,第12页。

<sup>⑯</sup> 我国在《价格法》、《药品管理法》等法律、法规中,均有关于承受能力的规定,由此使“承受能力”亦成为重要的法律概念和法律问题。

<sup>⑰</sup> 对于这几类主体负担问题,在财税、金融、产业、竞争等诸多制度中都有相应调整。例如,国家废止农业税,推进“营改增”、扩大中小企业所得税优惠范围等,都是为市场主体减负的重要努力。

<sup>⑱</sup> 对于管子提出的“民重则君轻,民轻则君重”的思想(《管子 揆度》),如果从主体负担的角度作扩展理解,则对于国家与国民的分配关系等经济宪法问题的研究亦有重要价值。

<sup>⑲</sup> 参见郭庆旺、吕冰洋:《中国税收问题的综合分析》,载《财经问题研究》2010年第12期。

<sup>⑳</sup> 参见国务院2013年2月3日批转的发改委、财政部、人力资源和社会保障部《关于深化收入分配制度改革的若干意见》,以及张守文:《分配危机与经济法规划》,北京大学出版社2015年版,第64—69页。

<sup>㉑</sup> 当代著名法学家桑斯坦(Cass Sunstein)认为,在接受政府当前职能的前提下,要实现政府的“化繁为简”,就应当谨慎立法,减少规定的颁布。参见[美]桑斯坦:《简化:政府的未来》,陈丽芳译,中信出版社2015年版,前言,第12页。

注重轻重权衡。所谓权衡,就是要按照一定的标准,用“权”来衡量主体的得失与负担轻重,而主体权力的大小或权利的多少,以及具体的权重,都是衡量主体负担轻重的重要尺度;同时,赋予哪类主体以更多的权利或权力,如何保障各类主体的“权”,又是轻重权衡后的重要抉择。<sup>⑤</sup>

“权”的原意是秤砣,它本来就是用来衡量轻重的。在物理意义上,“权”的大小、重量以及在“衡”上的动态位置,都影响对轻重的衡量。正确认识轻、重、权、衡相互之间的关系,<sup>⑥</sup>以及“轻重”“权衡”之间的关系,同样有助于分析法律领域的诸多问题。例如,在经济法领域,要衡量市场主体负担的轻重,就应考察经济法主体的各种权力与权利的大小及其配置,因为它们会影响宏观税负、融资成本、市场自由度等重要指标,进而分别影响公共物品、资金和市场机制的使用成本等,如果上述成本过高,市场主体负担过重,营商环境定会令人堪忧,就需要财税法、金融法、竞争法等进行相应的轻重权衡和动态调整。

### 3. 轻重调整理论

在经济法领域,轻重调整是基于主体负担和轻重权衡所作出的重要应对,它体现为权利义务的新分配,并通过宏观调控和市场规制加以实现;它贯穿于经济法的各个领域,是轻重理论所关注的核心内容。由于轻重调整直接涉及“权”的动态变化,因而权力与权利的再分配或“倾斜配置”至为重要,且始终是主体负担调整过程中的核心问题。

例如,在财税法领域,在改革开放之初,国家基于轻重权衡,曾通过将分配权向农民倾斜,开启了农村改革;通过将分配权向企业和职工倾斜,带动了城市改革。尤其自1984年以来,我国每隔10年就进行一次实质意义上的税制变革,力图通过对国家与国民、中央与地方之间的收入分配的调整,<sup>⑦</sup>使各类主体的负担更趋合理。近几年,在推进全面深化改革和政府简政放权的背景下,国家更是多次试图通过财税法制度的调整,来大幅减轻市场主体的负担。<sup>⑧</sup>

又如,在金融法领域,金融机构的定价权或收费权,不仅事关市场主体的融资成本或金融负担,也会影响金融消费者的权益。要服务实体经济,扶持小微企业,就需要从金融角度权衡其负担轻重,并依法综合运用利率、汇率等各类金融工具,适度调息调准。<sup>⑨</sup>

此外,在竞争法领域,各类垄断、不正当竞争行为,都会加大市场主体的竞争成本,而此类成本的高低,则在很大程度上有赖于其竞争权能否得到充分保障。因此,完善公平竞争审查制度,在更大范围推进竞争法的有效实施,切实减轻各类主体的竞争成本和相关负担,同样非常重要。<sup>⑩</sup>

### 4. 轻重适度与轻重均衡理论

调制适度原则是经济法的基本原则,与此相一致,轻重理论强调:不仅经济法主体的实际负担要轻重适度,对于其负担的轻重权衡和相应的轻重调整也要适度。尤其是轻重调整,会直接涉及相关主体权义结构的变化以及利益的具体分配,唯有轻重适度,才可能实现轻重均衡。可见,轻重适度与轻重均衡密切相关。要使市场主体负担的轻重变得适当,就应在轻重权衡的基础上,进行适度的轻重调整,以实现轻重均衡。<sup>⑪</sup>

轻重适度与轻重均衡是经济法调整所追求的重要目标,但轻重失衡在现实中却屡见不鲜,且主要体现为市场主体的负担过重问题。其实,如果只是片面强调GDP和财政收入,就一定会导致经济与环境、效率与公

<sup>⑤</sup> 这些方面涉及主体的经济发展权问题。可参见张守文:《经济发展权的经济法思考》,载《现代法学》2012年第2期。

<sup>⑥</sup> “权也,衡也,规也,矩也,准也,此谓‘正名五’”,“事名二、正名五而天下治”(《管子 揆度》)。据此,权、衡等都被认为是轻重理论的重要范畴。

<sup>⑦</sup> 对于税制的变迁周期以及相应的收入分配调整问题的探讨,可参见张守文:《税制变迁与税收法治的现代化》,载《中国社会科学》2015年第2期。

<sup>⑧</sup> 这些改革虽然减少了国家的收入,但客观上有助于促进经济发展和实现国家富强,因而与轻重理论的实践者所追求的“民不益赋而天下用饶”(《史记 平准书》)的最终目标是一致的,其中涉及财政法、税法等多方面的问题。

<sup>⑨</sup> 管子认为,“币重而万物轻,币轻而万物重”(《管子 山至数》),因此,币值的稳定和调整、利率或汇率的变化,都涉及轻重权衡与轻重调整问题。例如,2015年8月11日我国央行主动对人民币大幅贬值,就是通过“币轻”手段实施的调控。

<sup>⑩</sup> 在竞争法领域,各类法律的执行是否依法适度,能否保障竞争权的充分行使,直接关乎竞争成本或市场机制的使用成本,从而直接影响市场主体的负担。因此,通过有效的市场规制,降低市场壁垒,从而减少竞争成本,亦非常重要。

<sup>⑪</sup> 同前注<sup>⑩</sup>,陈国权文。

平的轻重失衡,并最终加重市场主体的负担。此外,轻重均衡是一个动态的过程,与市场主体的“承受能力”、主体的行为效率或整体经济运行效率等直接相关,需要不断通过经济法的有效调整,来促进经济的稳定发展,并在此过程中保障社会公益和基本人权。

### (三)对“轻重理论”的进一步扩展应用

上述轻重理论与经济法的理念和价值是内在一致的,它为经济法调整市场主体负担提供了理论框架,作为对历史上的轻重理论的拓补和扩展,该理论可用于对市场主体的负担调整以及其他相关问题的解释,因而对于丰富经济法理论,解释和解决经济法领域的诸多问题,具有广泛的应用价值。

首先,轻重理论不仅适用于轻重手段的分析,也适用于轻重结果的评估。我国春秋时期由管仲实施的多种轻重调整,被公认为属于早期的经济调控。随着后世轻重调整所涉范围日益广阔,轻重理论的应用亦随之不断扩展。但从总体上说,早期的轻重理论仍然更关注“手段”。而在经济法学的轻重理论中,则不仅要关注轻重调整的“手段”,还要重视轻重调整的“结果”,即主体负担的轻重。由于经济法领域的法律义务,最终都会落实或体现在主体负担上,因而不仅应从单项负担、微观负担和个体负担的角度,还应从综合负担、宏观负担和整体负担的角度,对不同类型的主体负担展开深入研究。

其次,轻重理论不仅适用于研究主体的直接负担,也适用于研究其间接负担。对于市场主体直接的经济负担(如税费成本、融资成本等)和间接的行政负担(如过度的行政管理、政府干预等),尤其应分析其成因,以便更有针对性地解决主体负担过重问题。其实,一国要增进社会的总福利,就必须努力减轻各类主体的负担,从古代的“轻徭薄赋”、<sup>②</sup>“与民休息”到当代的“为企业减负”,从司马迁的“善因论”到今天对政府与市场功能的再认识,<sup>③</sup>都是这一思想的体现。

再次,轻重理论不仅适用于对经济调制权的分析,也适用于对经济自由权的研究。自管子以来发展出的轻重理论,涉及今天的经济调制权问题,<sup>④</sup>而司马迁的“善因论”,则涉及经济自由权问题,把两类理论结合起来,有助于进一步拓展轻重理论。从“善因论”的现实意义看,强调“善者因之”,就是要给市场主体更多的经济自由,减少政府的各类行政干预,减轻市场主体的各种负担,它既需要行政法有效发挥作用,真正限制政府的权力,也需要经济法在更高的层次上,对政府的宏观调控和市场规制作出有效约束,切实保障市场主体的经济自由权和经济发展权。<sup>⑤</sup>因此,经济法应站在全社会的立场上,既要重经济调制权,更应重经济自由权,从而在整体上实现有效的轻重权衡。

最后,轻重理论不仅适用于一般意义上的政府和市场主体,也适用于特殊意义上的“中观主体”。以往的经济法研究对政府和市场主体关注较多,但今后也要更加关注“承载”各级政府和各类市场主体的区域、行业、产业等,这些“载体”具有一定的层次和综合意义,在理论上可称为“中观主体”,以与宏观主体和微观主体相区别。例如,我国历史上曾存在的“重投资轻消费”、“重重轻轻”、“重城市轻乡村”等轻重失衡问题,都与上述的中观主体有关。此外,面对其他方面的轻重失衡,如“重经济增长轻社会发展”,“重效率轻公平”等,也需要强化经济法的调整。

上述各个方面的扩展应用,与轻重理论所涉及的主体的负担能力、轻重权衡、轻重调整和轻重均衡等问题直接相关。同时,由于学界对轻重理论的理解日益深广,甚至将其视为一种“哲学”,<sup>⑥</sup>加之轻重的价值、理念、手段等与经济法的相关理论内在一致,因此,轻重理论及其分析方法可适用于经济法的各个领域,而并非限于主体负担方面;同时,经济法作为治国之法和促进发展之法,其调整跨越广阔的时空维度,相应地,轻重

<sup>②</sup> 例如,齐桓公在位时,“二岁而税一,上年什取三,中年什取二,下年什取一,岁饥不税。”(《管子 大匡》),这样的税负在今天看来确实较低。

<sup>③</sup> “司马迁定理”对政府与市场的关系有明确的界定,至今仍然有重要的现实意义。相关探讨可参见张守文:《政府与市场关系的法律调整》,载《中国法学》2014年第5期。

<sup>④</sup> 参见聂志红:《中国古代的经济干预主义思想——〈管子〉“轻重论”》,载《海南大学学报》(人文社科版)2008年第6期。

<sup>⑤</sup> 减轻市场主体的负担,需要关注其经济发展权的法律保障。相关探讨可参见张守文:《分配危机与经济法规制》,北京大学出版社2015年版,第243—248页。

<sup>⑥</sup> 同前注<sup>③</sup>,陈宣明文。

理论的应用空间也更大。

从上述扩展应用看,对轻重理论还可作广义和狭义之分,其中,狭义的轻重理论,主要用于解释市场主体负担问题;而广义的轻重理论,则可扩展用于解释经济与社会、效率与公平等方面的轻重权衡和轻重调整等问题。当然,轻重理论的广义和狭义是密切相关的。如果社会不平等、不公平的问题突出,则大量经济法主体必然负担过重,因而也需要通过相应调整来确保轻重均衡,这样才能在兼顾效率与公平的基础上,促进经济和社会的协调发展。

#### 四、结论

市场主体负担过重,是我国当前的重大现实问题。而市场主体的负担调整,则与经济发展、法律制度优化等密切相关,尤其需要通过经济法的适当安排,实现市场主体的负担适度。

为此,本文着重从实践和理论两个维度展开分析:一方面,从负担调整的制度实践出发,探讨加强经济法调整的必要性 and 可行性,强调应加强经济政策和经济法的协调,遵循法定、适度和绩效的原则,不断提升相关的法治化水平,防止市场主体负担的轻重失衡,这是实现国家长治久安的必由之路。另一方面,上述的制度实践,可以通过对传统的“轻重理论”的借用、借鉴和拓展,提炼适用于市场主体乃至各类经济法主体的“轻重理论”,这不仅有助于解释负担调整的相关问题,也有助于丰富和发展经济法理论。

“负担”是经济法学乃至整个法学领域都应关注的重要问题和重要范畴。与此相关联,负担能力、轻重权衡、轻重调整、轻重适度和轻重均衡,既是轻重理论中相互联系的范畴,也是构成轻重理论的各类具体理论,上述范畴和理论构成的范畴体系和分析框架,既可用于分析经济法的一般问题,也可用于分析经济法各具体领域的特殊问题,由此亦有助于增进或拓展对轻重理论的理解。

市场主体的负担乃至各类经济法主体的负担,是在经济法理论研究和制度建设方面需要特别关注的重要问题,各类主体的负担轻重,不仅关乎经济和社会的稳定发展,也影响整体的国家治理和国家安定,因而在未来的经济法治建设方面需更加重视。我国当前正在全力优化营商环境,并在建设现代化经济体系的过程中,将现代市场体系、收入分配体系、现代经济体制等作为其重要组成部分,而上述各方面,均与市场主体的负担调整直接相关。在新的历史时期,深入研讨市场主体负担的法律调整问题,既有助于推动经济法的分配理论和发展理论的完善,促进“法治与发展”领域的研究,也有助于持续推进营商环境优化,从而实现经济与社会的良性运行和协调发展。

---

**Abstract:** That the burden of market subject is over weight is a major practical issue at present in our country, whose effective solution can not only depend on policies, but also needs comprehensive adjustment of various kinds of laws, and among them, the function of economic law is more direct and important. From the point of view of institutional practice, it is particularly necessary and feasible to adjust the burden of market subject through economic law, only by constantly promoting coordination between economic policy and economic law, and following principles of legality, moderation and performance, can we continuously improve level of economic rule of law, prevent imbalance of the burden of market subject and realize the long-term stability of country. From the theoretical point of view, in view of problem of the burden of market subject, the theory of 'Light and Heavy' in economic law can be refined through borrowing, drawing lessons from and expanding the traditional theory of 'Light and Heavy'. The application of such categories as affordability, balance of light and heavy, adjustment of light and heavy, moderation of light and heavy, and equilibrium of light and heavy will not only help to reveal legal mechanism of adjustment of the burden, and enrich the theory of development and the theory of distribution of economic law, but also help to promote optimization of business environment, and realize benign operation and coordinated development of economy and society.

**Key Words:** Market Subject; the Burden; Legal Adjustment; Economic Law; the Theory of 'Light and Heavy'

---

(责任编辑:孙 晋)