

经济法的立法统合: 需要与可能

张守文

(北京大学法学院, 北京 100871)

摘要: 国家力推的法治体系建设离不开立法统合, 统合立法与分散立法存在相容性。从法制变迁、功能实现和学术积累的维度看, 经济法的立法统合有其必要性。基于立法形式、立法内容和立法时机方面的不同取舍, 经济法的统合立法具有多种可能性。把握上述必要性和可能性需要历史素养和系统眼光, 只有通过立法统合不断提升经济法的立法质量, 才能为整体的经济法治提供有力保障。

关键词: 经济法; 立法统合; 分散立法

中图分类号: DF41 文献标志码: A DOI: 10.3969/j.issn.1001-2397.2016.03.06

一、背景和问题

在全面深化改革和推进法治建设的大背景下, 诸多领域的制度统一和整合正渐次展开。由于各类改革都要“于法有据”并切合法治精神, 因而在国家构建法治体系的过程中, 完善立法亦被置于首位, 由此形成了令人瞩目的新一轮立法热潮^①。

基于经济法与民法、行政法的紧密关联及其对于整体法治建设的特殊价值, 对“三法”的立法历程展开比较研究^②, 揭示其立法层面的共性和规律, 无疑甚有裨益。回望“三法”的发展路向, 不难发现, 虽然同受“建构主义立法”思路影响, 但各类立法的统合程度各不相同: 在民事立法领域, 国家先是制定《民法通则》, 继而进行分散立法, 近期才重启民法典编纂; 在行政法领域, 则尚未进行整体的统一综合立法, 各类法律均通过分散立法完成。与行政法类似, 经济法领域的骨干立法亦分散展开, 其体

系化程度与行政立法尚有差距, 较之民事立法更是“弗如远甚”。尽管如此, 在国家全面启动法治体系建设之前, 三大部门法均采用“分散立法”, 这体现了立法模式上的共性或一致性。

上述“分散立法”的路径之所以成为历史选择, 与各领域的立法难度、共识程度、发展阶段等因素都有关联。目前, 经济法各主要领域基本都有代表性法律^③, 并且, 随着经济法治的不断完善, 这些重要法律也将日臻完备。在上述“分散立法”已有相

^① 中国在20世纪90年代实行市场经济之初, 曾大规模推进市场经济立法。时隔20年, 随着2013年“改革决定”和2014年“法治决定”的推出, 国家法律的立改废释再度全面提速, 并由此形成了新一轮的立法热潮, 其中也凝聚了经济法学界的诸多共识。(参见: 张守文, “改革决定”与经济法共识[J], 法学评论, 2014(2): 13-24.)

^② 在经济法研究中, 许多学者惯于将民法、行政法与经济法进行对比; 同样, 在是否推进法典化的道路上, 三大部门法能否以及在多大程度上存在一致性, 其他部门法的发展路径对经济法是否有参照意义, 都甚值研究。

^③ 例如, 在宏观调控法方面, 有财政法领域的《预算法》、《政府采购法》等; 税法领域的《企业所得税法》、《税收征收管理法》等; 金融法领域的《中国人民银行法》、《银行业监督管理法》、《证券法》、《保险法》等; 在市场规制法方面, 有《反垄断法》、《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》、《产品质量法》等诸多法律。

收稿日期: 2016-02-10

作者简介: 张守文(1966), 男, 黑龙江齐齐哈尔人, 北京大学法学院教授, 博士生导师, 法学博士。

当积累的基础上,在国家全面推进法治体系建设的新时期,是否需要以及应在什么层级和范围推进经济法立法的统一、整合或综合,以实现更高层次的“立法统合”,已成为经济法治建设和法学研究都应关注的重要问题。与此同时,随着民法与行政法领域单行立法的逐渐完备,制定民法典和行政基本法的呼声日渐高涨^①,这又会进一步激发学界关于推进经济法立法统合的思考。

尽管有关经济法立法统合问题的研讨一直绵延未绝^②,但对于其中涉及的多个重要问题,仍需结合新时期的法治发展和理论进步展开深入研讨。例如,经济法的立法统合是否确有必要?对立法统合的形式、范围、层次等应如何界定?如何统合才有可行性?针对确有必要也切实可行的那些立法统合,还应在理论支撑和制度建构方面解决哪些问题?

在研讨上述问题的过程中,难以绕开建构主义与演进主义、整体主义与个体主义、理性主义与经验主义、体系思维与实用思维之争^③。从建构主义、整体主义、理性主义、体系思维的角度看,推进立法统合无疑是必要的;从演进主义、个体主义、经验主义、实用思维的角度看,在一定的时期和阶段,则更应注重分散立法。上述各类主义或思维方式各有其合理性,但不能仅执一端,而应结合不同国家不同时期的法制建设实际,研判是否以及应在多大程度上推进立法统合。事实上,统合与分散是相对的,其具体取舍应以提升立法质量和确保法律的有效实施为标尺,而不应为了统合而统合。

基于上述考虑,针对目前学界关注的经济法的统一立法、综合立法问题,本文着重从需要与可能的角度,对经济法的立法统合问题略加探讨,其中会涉及有关经济法立法理论思考。尽管学界早有人提出法学研究应从立法论转向解释论,但可能未顾及每个部门法的差别。就经济法而言,立法论的研究仍尚待深入,这对于丰富经济法的运行论亦甚为重要。

二、对立法统合的多维需要

如前所述,随着中国法治建设的全面推进,经济法已开启新的发展阶段。在新的历史时期,是否要推进经济法的立法统合,或者统合的必要性如何,是首先需要回答的问题。对此,下面拟从法制变迁、功能实现、学术积累等相互关联的维度加以审视,以期发现和揭示推进立法统合的内在需要。

(一) 法制变迁的维度

改革开放伊始,我国就较为重视经济法的制度建设。从法制变迁的维度看,在1992年国家确立实行市场经济体制前,经济法的立法体系尚处于初创时期;从1993年起,以“市场经济入宪”为标志,随着作为经济法立法之基的经济宪法条款日益完备,经济法各领域的立法亦得到迅猛发展,且与市场经济体制的要求渐相适应。我国通过连续三年的集中经济立法,即1993年的市场规制立法^④、1994年的财税立法^⑤、1995年的金融立法^⑥,确立了经济法体系的基本框架。经过其后20年的发展,

^① 有关制定民法典的大量观点自不待言,对于制定统一的行政法典亦有相关讨论。(参见:江必新.迈向统一的行政基本法[J].清华法学,2012(5):101-111.)

^② 例如,20世纪60年代,一些苏东国家就曾进行经济法立法统合的尝试;在我国,20世纪80年代中期也曾起草《经济法纲要》,并在90年代后期对起草《经济法纲要》问题进行过广泛研讨;此外,有关《经济基本法》、《经济法典》等方面的讨论也时断时续,经久未歇,这些都为今天的立法改进提供了重要基础。

^③ 例如,历史上对于英国普通法是否应当法典化,曾存在不同观点,其中,培根、边沁等是倡导者,而布莱克斯通、梅因等则是反对者。此外,蒂堡与萨维尼关于德国是否应编纂统一民法典的论战,更是非常著名。(参见:薛军.蒂堡对萨维尼的论战及其历史遗产——围绕德国民法典编纂而展开的学术论战述评[J].清华法学,2003(2):103-134.)在他们的论战中,已经体现了上述两类不同思想的碰撞和对抗。

^④ 当时最具代表性的立法是《反不正当竞争法》(其中已包含反垄断法的内容)、《消费者权益保护法》、《产品质量法》等,它们构筑了今天的市场规制法的基本骨架。

^⑤ 当时最具代表性的立法是《预算法》、《关于实行分税制财政管理体制改革的决定》以及十多部税收法律和税收暂行条例,它们奠定了现时财税法的基本架构。

^⑥ 当时最具代表性的立法是《中国人民银行法》、《商业银行法》、《保险法》等,它们构成了当前金融法的重要内容。

面对经济社会发展积聚的大量问题,国家开始强调在法治框架下全面深化改革,明晰市场和政府两大资源配置系统的功能^[1],从而开启了经济法立法的新阶段。诸多经济法规的立改废释,使经济法立法统合的必要性及其“高级法”的特征日益凸显。

回顾我国改革开放以来的经济法制变迁,不难发现,这是现代经济法从无到有,从少到多,从低级到高级,从分散到统合的过程,并且,在经济法的各个领域都不同程度地有其体现。例如,在财税法领域,就曾存在和正经历着大量的立法统合。其中,内外有别的两套税制最终得以统一和整合,尤为引人瞩目。特别是《企业所得税法》、《个人所得税法》、《车船税法》的立法统合,不仅结束了内外有别的分散状态,还实现了立法级次的提升^①。此外,“营改增”、房地产税制改革等,其实都是立法从分散走向统合的过程^②。至于《预算法》的修改、《政府采购法》的制定等,也都是立法统合的重要体现^③。

上述立法统合均局限于经济法的某个领域。从法制变迁的一般规律看,各个领域的法律发展都是从低级到高级,从分散到统合的过程,这是法治现代化的内在需要。从统合层次上看,经济法的立法究竟应统合到“亚部门法层次”,还是宏观调控法和市场规制法的“规范群层次”,甚至“全系统层次”,还需具体分析。例如,学界曾推动的《宏观调控法》的制定,就是在“规范群层次”的立法统合,未来如欲制定《经济法典》则涉及“全系统层次”的立法统合。

基于大陆法系国家的一般传统,立法的体系化或法典化更受重视。即使在英美法系国家,制定法的大量增加或“成文法化”,也是一种不可忽视的趋势,并且,建构主义、理性主义对经济立法的影响相对更大^④。从动态的法制变迁的维度看,加强立法统合是法制体系化的内在需要。各国经济法的立法从分散走向综合的历程表明,“适度的”立法统合是必要的,亦与法制变迁或法治现代化的基本方向相一致。

(二) 功能实现的维度

上述制度变迁的重要动力,是经济社会发展对法制功能的现实需求。我国在全面深化改革和推进法治建设的新时期,对保障公平竞争,促进统一市场和统一法治体系的形成,都提出了更高的要求,而相应的“顶层设计”和立法统合,则会直接影响经济法制度功能和目标的实现。

在经济法的各类主要渊源中,不仅法律、行政法规数量众多,部门规章亦层出不穷,它们对法治体系建设的作用直接而巨大。但由于上述渊源系分散生成,基于种种原因,有时可能对经济法的整体价值、宗旨、原则等体现得不够全面,从而会影响经济法体系的整体协调性,不利于发挥经济法规作为行为规则和裁判规则的功用,因此,要更好地保障市场机制和政府机构的有效运作,就需要在提炼经济法的原理、原则、规则的基础上,推进立法统合,以便针对复杂的经济社会问题,运用统一的经济法规则,进行更符合法治精神的综合规制或兜底调整,从而弥补原来分散制定的法律、法规、规章的调整不足,更好地实现经济法的制度功能。

经济法不仅具有法律一般的保障功能和规范功能,还尤其具有特殊的调控功能和规制功能,只有对相关经济法制度进行有机整合,使各类法定的“调制”手段更为协调,才能有效防止“调制”冲突,解决复杂的经济和社会系统“涌现”出的“复杂性问

① 《企业所得税法》涉及内资企业与涉外企业两类所得税制度的统一,《个人所得税法》涉及原来的个人所得税、个体工商户所得税以及个人收入调节税三类制度的统一,《车船税法》则涉及车船使用税和车船使用牌照税两类制度的统一,并且,上述立法统合最终以法律形式体现。

② “营改增”实质是增值税制度“吸收合并”营业税制度,是国内商品税领域的重大立法统合;房地产税制度改革,则涉及房产税与城市房地产税的制度整合,以及房产税制度与土地税制度的统一,因此亦属重要的立法统合。

③ 尽管修改后的《预算法》仍存在一些问题,但它将四类预算的相关制度统合于一部法律中,仍在一定程度上推进了立法统合;《政府采购法》出台前,全国多地已有相关地方性法规,在《政府采购法》的立法过程中,地方性法规的内容也得到了相应的整合。

④ “立法者在变更现有法律时,或会受到强有力的国家理性的影响”这在经济立法领域更为突出。(参见:萨维尼.论立法与法学的当代使命[M].许章润译.北京:中国法制出版社,2001:14.)

题”减少因各类单行法律法规单兵突进而带来的互补性和协调性欠缺的问题。可见,加强立法统合是实现经济法功能的内在要求,是解决复杂的经济问题和社会问题的现实需要。

此外,在立法统合的过程中,应更多侧重于司法审判抑或政府“调制”?相对来说,民商法更强调为司法审判提供裁判规则,而经济法则不仅要提供裁判规则,还要为政府履行经济职能提供“调制”规则。尤其对于那些具有共通性的经济体制、机制方面的规则,只有加强立法协调和统合,才能更好地实现经济法的整体功能。在这方面,行政法与经济法具有相近的一面^①。

(三) 学术积累的维度

我国自实行市场经济体制以来,经济法理论研究的共识度大为提升^[2],尤其是关于经济法的调整目标、调整对象、基本原则、主体形态、行为模式、权义结构、责任类型等基本理论的探讨,为经济法的立法统合提供了重要的理论支撑,并使经济法的制度提炼和整合比以往具有更大的可能性。

与此同时,推进经济法的立法统合,不仅有助于检验学界业已取得的各类成果,并将学界公认的理论真知积淀下来,从而增进学术积累,避免低水平重复建设,也有助于进一步发现经济法理论的诸多深层次问题,并由此推动理论进步和学术发展,从而实现更高层次的学术积累。

从历史角度看,各个领域的立法统合,其实都是对学术研究的一次“大检阅”,有助于推进学术积累。例如,在编纂民法典的过程中,涉及民法理论和实践中诸多问题的探讨,这无疑有助于推动民法理论的发展^②。同样,推进经济法的立法统合,至少对于检视经济法研究的学术成就和现存问题,明晰未来的发展方向,增进学术积累,尤其具有重要意义。

总之,有关立法统合问题的研究和实践,不仅可以检验既有的理论共识,还能在更高层次上推进学术积累,并使相关理论研究更加贴近现实的制度建设,提升经济法理论的现实解释力和指导力,从

而为进一步的立法统合奠定更为坚实的基础。因此,从检验和发展经济法理论以及增进学术积累的角度看,也有必要推动经济法的立法统合。

(四) 三个维度的统合

尽管探讨经济法立法统合的必要性还可以选取其他维度,但上述三个维度,至少有助于从基本上理解为什么需要推进经济法的立法统合。其中,从法制变迁的维度看,法制系统化水平的不断提升是法治发展的一般趋势,经济法的立法统合是法治建设的内在需要;从功能实现的维度看,现实的经济和社会发展,迫切需要通过立法统合,解决因制度不统一、不协调和结构不合理等缺陷所带来的功能受限或受损的问题,以有效实现经济法的调整目标;从学术积累的角度看,研究和推进经济法的立法统合,有助于增进经济法的学术积累,提升经济法理论的解释力和指导力。因此,从历史到现实,从宏观到微观,从结构到功能,从制度建设到学术研究,都需要推进经济法的立法统合。

此外,还应看到上述三个维度的密切关联:法制变迁是从历史的、动态的视角,来揭示各类部门法进行立法统合的趋势和方向,强调经济法的发展要符合法制变迁的基本规律;同时,法制之所以会如此变迁,其实与现实的社会经济发展对法制功能的需求有关,只有不断推进立法统合,不断增进法制系统的协调性,才能更好地实现制度功能,解决现实问题;而制度功能的有效实现,则需要理论的反思与前瞻,尤其需要相应的理论共识作为“顶层设计”的基础,并在此过程中进一步推进学术积累。对上述密切相关的三个维度的“统合”认识,更有助于说明为什么需要推进经济法的立法统合。

^① 毕竟,政府是实施经济法和行政法的非常重要的主体,经济法与行政法在某些领域适用共通的原理和原则,两者在制度功能实现方面有共同的需求。

^② 例如,在制定民法典的过程中,民法学界开始重新探讨民法的调整对象、基本原则等最基本的问题,这些研讨对于经济法的理论深化也有借鉴意义。(参见:蔡立东,“平等主体关系说”的弃与留——未来《民法典》调整对象条款之抉择[J].法学论坛,2015(12):13-19.)

三、立法统合的现实可能

经济法的立法统合,既要有充分的理论准备,又要有制度实践的基础或参照,还要把相关的理论共识和制度实践有机结合起来。如前所述,经过多年努力,我国在经济法的重要基础理论方面已取得大量共识,可为立法统合提供重要理论支撑;同时,经济法领域的大量立法实践积累的丰富经验,也为立法统合提供了制度可能,这些都大大提升了立法统合的可行性。上述立法统合的可行性,需要从立法模式、立法形式、立法内容、立法时机等多个维度加以落实,由此会形成立法统合的多种选择,其中蕴含的多种现实可能性需要进一步加以关注和研讨。

(一) 立法模式的相容

经济法的立法素有分散与综合(或统合)两种模式,许多国家在形式上是以分散立法为主,但与此同时,也生成了一种不断走向综合立法的趋势,只不过综合的领域和程度不同而已。这既与各国不同历史时期的特殊情势有关,也是不同法律领域非均衡发展体现。例如,在反垄断法领域,美国的反托拉斯法虽不以单一的综合法典形式呈现,只是按时间先后展开的、纵向的分散立法,但后先相继、相互协调、融为一体;而在德国、日本、俄罗斯等大陆法系国家,其反垄断立法都是相对综合的立法。又如,在税法领域,由于税收法定原则备受推崇,各国的法典化程度更高。美国的《国内税收法典》就是采行综合的法典形式,而德国的《税法通则》、韩国的《国税基本法》等,无论其名为通则抑或基本法,也都可归于综合立法的模式。此外,历史上著名的捷克斯洛伐克《经济法典》,则是层次更高、综合性更强的经济法的“法典”^①。无论是哪个层次的综合立法,都有助于弥补分散立法可能产生的罅漏,从而展开更为有效的法律调整。

从不同立法模式的利弊看,分散立法通常更加灵活,可以成熟一个制定一个,法律的修改也可以

单独进行,但有时可能存在整体性和协调性不足的问题,由此导致的法律调整罅漏会影响公平和效率价值的实现,而综合立法则正好与其相反。因此,应当结合经济法所需解决问题的差异性、特殊性和复杂性,把两类立法模式加以融合,先单独分散立法,在分散立法发展到一定阶段时,再探寻更高层次的共性规则,对相关分散立法进行适度统合,以弥补原有立法的缺失和不足。

推进经济法的立法统合,并非排斥既有的分散立法,而是可以根据不同情况,分别实现统合目标。例如,一方面,可以对原有立法进行“改建、扩建”^②,即保留以往立法成果的合理部分,对于其规定存在缺失、不足或偏颇的部分进行补足、校正和补漏,同时,对相关规范进行整合和扩展,以形成一般条款或共通规范;另一方面,也可以进行“新建”,即在保留原有立法的同时,另起炉灶,推出作为原有立法上位法的“通则性立法”或“基础性立法”,以便原有的分散立法与后续的综合立法能够融为一体,从而更好地应对纷繁复杂的经济生活,解决经济法调整不足的问题。

可见,即使分散立法在实践中大量呈现,也并不排除综合立法,两类模式可以并行不悖,互通相容,立法统合是完全可行的;同时,在经济法的分散立法达到一定规模、积累一定经验的基础上,推进立法统合更有其现实可能性。

(二) 立法形式的选择

基于上述综合立法模式的可行性,需要进一步选择立法形式。对此,学界提出的具体形式包括《经济法纲要》或《经济法通则》、《经济基本法》或《基本经济法》、《经济法典》、《经济法总则》等。由于不同的立法形式会导致具体立法内容的差别,因此需要重视“立法体裁”与“立法题材”的关系,对立法形式作出适当的选择。

^① 参见:捷克斯洛伐克社会主义共和国经济法典[K].江平,译.北京:中国社会科学出版社,1981.

^② 一部法典的内容是双重的,即一部分由现行法律构成,另一部分则包含了新的法律规定。(参见:萨维尼.论立法与法学的当代使命[M].许章润,译.北京:中国法制出版社,2001:14.)

对于《经济法纲要》的立法形式,国内外都有学者主张,其相关研究由来已久^[3]。早在1985年,我国就有多位著名经济法学专家建议制定《中华人民共和国经济法纲要》,并在1986年《民法通则》出台前,完成了《中华人民共和国经济法纲要(起草大纲征求意见稿)》^①。从1997年至1999年,有多位学者连续三年在全国经济法学年会上讨论《经济法纲要》的起草等问题^②,此后,一直有学者关注该领域研究^③。应当说,将《经济法纲要》作为经济法立法统合的重要形式,曾长期受到关注。

除上述《经济法纲要》的形式外,也有学者主张采取《基本经济法》或《经济基本法》的形式^④。从一些国家和地区的立法实践看,采取“基本法”形式的立法,往往是宪法或宪法性法律,例如,《德意志联邦共和国基本法》、《香港特别行政区基本法》等。我国在20世纪90年代,还曾起草《税收基本法》,虽数易其稿,至今仍未出台。其中的一个重要原因,就是对于税法可否采取“基本法”的立法形式,一直有人存疑,于是后来又有学者建议改为制定《税法通则》。如果在经济法的立法统合过程中拟用《经济基本法》之类的称谓和形式,也会遇到与制定《税收基本法》类似的问题。因此,在制定“基本法”的条件尚不成熟的情况下,制定“通则”也许更具有现实可行性。

与上述《经济基本法》密切关联的另一种形式,是《经济法典》。1964年的《捷克斯洛伐克社会主义共和国经济法典》曾被一些学者奉为典范^⑤,事实上,苏联和我国的学者也起草过《经济法典》,只是都未能进入立法层面^⑥。毕竟,法典是立法统合的最高形式,对各方面条件的要求更高,因此,现阶段能否制定《经济法典》,尚需全面评估^⑦。

萨维尼曾将法律发展分为三个阶段:第一是存在于民族共同意识中的“习惯法”或“自然法”阶段;第二是存在于法学家意识中的“学术法”阶段;第三是把自然法与学术法结合起来的“法典编纂”阶段。萨维尼认为当时的德国处于第二阶段。同样,我国的经济法目前是否也处于“学术法”阶段?学者对

经济法的认识能否与社会公众的基本共识和社会需求相融合,是制定《经济法典》需要研究的重要问题。

我国自1954年以来,已经历五次民法典的起草,尤其在最近两次起草过程中,更是歧见纷呈。考虑到即使像民法这样历史悠久、理论和立法相对更为成熟的领域,推进高层次的立法统合亦殊为不易,对经济法的法典化可能遇到的困难就更应有充分认识。此外,行政法学界有关制定《行政法典》的探讨^⑧,所涉及的问题与经济法更为接近,因此也值得关注。

总之,上述几种立法形式,都是目前可能的选择,需要结合立法统合的层次和范围,以及各个方面可能形成的共识,进一步加以明确。考虑到国家立法机关的一贯态度,目前制定《基本经济法》或

① 1986年2月25日至3月3日,由国务院经济法规研究中心发起,杨紫烜、刘文华、徐杰、李昌麒等全国近20位经济法学家在中央党校草拟了《经济法纲要(起草大纲征求意见稿)》,共计10章54条。

② 相关探讨可参见:程信和、王全兴、张守文、单飞跃、陈乃新、孔德周、何文龙,《经济法纲要》的法理与设计[G]//法治研究,杭州:浙江大学出版社,2000:6-21。

③ 参见:杨紫烜,建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系与《经济法纲要》的制定[G]//杨紫烜,经济法研究:第2卷,北京:北京大学出版社,2000;陆三育、李德庆,试论《经济法纲要》的立法价值[J],法商研究,2000(1):70-73。

④ 参见:李昌麒,关于制定《中华人民共和国基本经济法》的几个问题[J],当代法学,1991(4):28-33;袁达松、朱成林,论经济法治的顶层设计——兼重提经济基本法的制定[J],中山大学法律评论,2014(3):44-52。

⑤ 参见:捷克斯洛伐克社会主义共和国经济法典[K],江平,译,北京:中国社会科学出版社,1981。

⑥ 1969年,苏联科学院就开始委托经济法学专家起草《苏联经济法典(草案)》;1985年以拉普捷夫为首的委员会完成了《苏联经济法典(草案)》的起草工作,但最终未能提交立法机关审议。几乎与捷克斯洛伐克同时,我国在1963年3月,亦有学者起草《中华人民共和国经济法(草案)》,但亦未能进入立法层面。(参见:何勤华,20世纪外国经济法的前沿[M],北京:法律出版社,2002:584-593.)

⑦ 对于此类问题的相关探索,可参见:编撰经济法典第二研究小组,我国编撰经济法典的评估[J],南华大学学报:哲社版,2015(1):77-82。

⑧ 在行政法学界,还存在将《行政程序法》等同于《行政法通则》或《行政法典》的看法。(参见:姜明安,制定行政程序法应正确处理的对几对关系[J],政法论坛,2004(5):16-22。

《经济基本法》的时机可能尚未成熟;在《民法典》尚未出台的情况下,在可预见的时间内,《经济法典》的制定恐难列入立法规划。因此,《经济法纲要》、《经济法通则》以及《经济法总则》这三种立法形式可能更易被接受。

但是,从既有的立法看,“纲要”的形式一般用于计划类或规划类的立法,如全国人大批准的八五、九五、十五计划的“纲要”,十一五、十二五、十三五规划的“纲要”等,以及国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》(国发[2004]10号)、《国家知识产权战略纲要》(国发[2008]18号)等。以往制定的基本法律尚未采用过“纲要”的形式,这对《经济法纲要》的制定可能会产生一定的不利影响。

相对说来,《经济法通则》的形式受到了不少学者的肯定。此外,《经济法总则》也被认为是可供选择的一种重要形式,它可以在不打破原有立法格局的情况下,综合提炼各类分散立法的共通制度,对于提升经济法的体系化水平无疑很重要。事实上,目前编纂民法典的步骤就是先起草《民法总则》,行政法领域也有先制定《行政法总则》的主张^①。相对于其他立法形式,制定《经济法总则》也许是目前成本较低、阻力较小、效益较高、技术上较为可行的选项。

从既往的立法形式选择看,制定《宏观调控法》或《宏观调控基本法》的努力,最接近立法程序的启动^②。相关研究至今仍在持续。此外,也有人提出过《中华人民共和国经济法》的立法议案^③,但至今尚未取得实质性进展。上述各类尝试,对于未来立法形式的选择都有借鉴意义。

(三) 立法内容的取舍

在明确了立法模式和立法形式的基础上,在立法统合的过程中,尚须对立法内容作出取舍。通常,立法形式以及统合层次、统合范围等会影响立法统合的内容,但无论采取哪种立法形式,都可能涉及一些最基本的内容。由于立法统合要探寻和提取最大公约数,因此需要对最基本的立法内容加以取舍,这也会影响立法的基本结构或体例。

首先,无论是《经济法总则》、《经济法通则》抑或《经济法纲要》、《经济法典》,都必须先对其立法宗旨、调整对象或调整范围、基本原则等作出“一般规定”,而对上述内容的具体规定,则取决于对经济法的调整目标或宗旨、经济法的调整对象、基本原则、经济法的价值等诸多理论问题的认识。

其次,由于经济法是经济宪法的具体化^[4],与经济宪法相关的体制安排或权力分配对于经济法的制度建构具有基础性意义,因此体制法或组织法规范是经济法各类立法中不可或缺的内容。为此,经济法的立法统合无论采取何种形式,都须明确相关基本体制,以有效厘清政府与市场的边界,明晰相关国家机构之间的关系。

再次,无论是哪个层次的立法统合,经济法的实体法制度都是核心内容。为此,各类立法统合都需要明确规定经济法的基本主体及其架构,对其行为类型(包括不得从事的行为)作出界定,并在此基础上明晰相关主体的职权与职责、权利与义务,以及相应的法律责任等。上述的立法统合,尤其有助于推进经济法规范论的发展和完善。

最后,与上述实体法制度相对应,经济法的程序法制度亦不容忽视。无论是调控程序还是规制程序,对于规范相关调控行为和规制行为,保障“调制”受体的相关权利都尤为重要。此外,相关的责任追究程序或权利救济程序等亦不可或缺。

以上是各类高层次的经济法立法统合都应包含的最基本内容。当然,与上述各类制度相配合,在立法技术上还可规定其他相关内容,如有关法律的解释权、生效日期、管辖权冲突等“制度协调规则”,以及有关行为的时间与地点、时效或空间效

^① 以往行政法学界的主流观点也认为行政法难以法典化,但随着荷兰《行政法总则》的通过和实施,随着人们对行政法典化认识的转化和深化,已有一些学者开始重新审视这个问题,认为中国行政法典化亦存在可能,并应先制定《行政法总则》。

^② 2001年,全国人大代表杨紫烜、赵学清、王坚、李浩分别领衔,在各自的代表团提出了案由为“关于制定《中华人民共和国宏观调控法》的议案”。

^③ 2012年,黄河等30位全国人大代表提出了“关于制定《中华人民共和国经济法》的议案”,以期制定我国的基本经济法。

力、经济法与国际条约的关系等,都应在高层次的立法统合中加以规定。

(四) 立法时机的把握

上述立法模式、立法形式和立法内容的最终落实,都离不开立法时机的把握。在通常情况下,对于某项立法统合,经济社会发展是否真正迫切需要,立法者和社会公众对该立法是否有足够的共识,法学理论的相应准备是否较为充分等,都是把握立法时机的重要参考因素,而上述条件是否成就,会直接影响经济法立法统合目标的实现。

从经济社会发展的迫切需要看,全面深化改革,推进统一的法治体系建设,需要加强各个领域的立法统合。在经济法领域,相关的财税体制、金融体制、投资体制、竞争体制等都在进行改革,这些体制变革都需要立法统合;与此同时,在一些特殊的综合改革领域,如自贸区、公私合作(PPP)的制度建设等,都涉及经济法的大量制度统合^①。无论是为了确认各类改革已取得的成果,还是回应全面深化改革的迫切需要,都要求将经济法制度的最新发展加以整合,从而更好地提升制度的协调性,增进效率、公平和可预见性,体现经济法治的内在要求。

针对经济和社会发展的迫切需要,立法者以往更重视在相关领域的“先行先试”,“分散立法”十分普遍^②。在全面推进依法治国的今天,在立法方面应加强“顶层设计”,推进法制统一,立法者和社会公众已有更多共识。在此基础上,提炼以往立法的共性问题,弥补其调整空白,推进有效的立法统合,便有了更大的可能。此外,学界对经济法综合立法问题的长期研究,也为立法统合提供了重要的理论准备。因此,从总体上说,推进经济法立法统合的时机比过去更为成熟。

当然,立法时机的具体把握历来都是较为复杂的问题。萨维尼曾提出,只要一个民族的法律处于积极的演进中,就没有必要制定法典,即使在最适合编纂法典的时候^[5]。与此相关联,我国的法律特别是经济法是否仍处于积极的演进之中?演进之中的法律是否就不能进行立法统合?这些关乎立

法时机的重要问题,都需要学界进一步研究并作出回答。

四、简要的结论

经济法的立法统合是一个过程,从法制变迁的方向、制度功能的实现以及有效的学术积累的角度看,推进经济法的立法统合是需要的和必要的。在立法模式、立法形式、立法内容、立法时机等方面,存在着立法统合的多种可能或多种选择。如何针对上述需要,对各种可能性进行有效选择,对立法者和研究者都是很大的考验。上述的需要与可能,要求在立法统合方面综合考量多种因素,将不同的“主义”或“维度”所蕴含的合理因素加以融会,以使立法统合更具综合性、整合性,由此也要求立法者和研究者应具备历史素养和系统眼光^③。

立法统合可以是分层次、分领域的,而并非一概都是高层次的“法典化”。因此,针对不同的领域,需要研究不同类型的立法统合问题,这样才能使经济法的立法统合既符合国情,又能不断提升立法的质量和水平,从而为执法和司法提供更多的保障。从这个意义上说,不断推进高质量的立法统合,至今仍是“立法与法学的当代使命”(在此借用萨维尼的书名)。立法统合作为立法的当代使命自不待言,为什么也是法学特别是经济法学的重要使命?这至少是因为在立法统合的过程中,会涉及诸多重要的经济法理论,如体系理论、渊源理论、宗旨理论、对象理论、原则理论、主体理论、行为理论、权义理论、责任理论、程序理论、立法理论等。经济法

^① 我国在这些领域发布了大量规范性文件,其中包括财政、税收、金融、产业、投资、竞争等多方面的经济法制度,因此,上述综合改革领域其实涉及大量经济法制度的统合。

^② 我国在税收立法乃至整体的经济立法领域已形成了试点模式。(参见:张守文,我国税收立法的“试点模式”——以增值稅的立法“试点”为例[J].法学,2013(4):59-66.)

^③ 萨维尼认为,“法学家必当具备两种不可或缺之素养,即历史素养和系统眼光”。(参见:萨维尼,论立法与法学的当代使命[M].许章润译.北京:中国法制出版社,2001:37.)其实,上述两个方面对于法学家和经济法的立法统合,都尤为重要。

学要为立法统合提供重要的理论支持,并且,其理论共识度对于立法统合的目标实现非常重要。因此,解决立法统合的诸多理论问题,本身就是经济法学研究的重要任务或重要使命。

此外,由于立法统合需要在法制变迁、功能实现的维度上考量,因此,前述的“历史素养”和“系统眼光”也要体现在研究方法上。其中,历史分析的方法、系统分析的方法(特别是结构功能分析的方法)以及比较分析方法,自然应当成为立法统合研究需要关注的重要方法。据此,古今中外的比较分析和综合考量,亦应贯穿于经济法的立法统合过程。

任何一个伟大的时代都离不开立法统合。无论是自由竞争时期的《法国民法典》,还是从自由竞争走向垄断时期的《德国民法典》,都是立法统合的重要范本。在政府职能不彰的近代社会,民法典是立法统合的重点,但随着现代市场经济体制的建立和发展,国家经济职能日益凸显,更需要加强经济

法的立法统合,甚至在未来条件成熟时也可能出台《经济法典》,这本身也是人类制度文明进步的重要体现。■

参考文献:

- [1] 张守文. 政府与市场关系的法律调整[J]. 中国法学 2014(5): 60-74.
- [2] 邱本. 论经济法的共识[J]. 现代法学 2013(4): 18-23.
- [3] 任斯·海尔,居特·克灵格. 德意志民主共和国经济法纲要[G]//北京政法学院经济法教研室. 外国经济法资料选编(经济法资料汇编之四). 余叔通,张尧,陶和谦,马清文,译. 北京:北京政法学院,1981:1-81.
- [4] 张守文. 论经济法与宪法的协调发展[J]. 现代法学 2013(4): 3-9.
- [5] 张乃根. 西方法哲学史纲[M]. 北京:中国政法大学出版社,1993:210.

On the Legislative Integration of Economic Law: Necessity and Possibility

ZHANG Shou-wen

(Law School of Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The construction of rule-of-law system, being vigorously pushed by the state, cannot be realized without the integration of legislation. Meanwhile, integrated legislation is compatible with scattered legislation. From the perspectives of legal evolution, functional realization and academic accumulation, it is necessary to integrate economic legislation. Owing to different choices of legislative forms, legislative contents and legislative time, the legislative integration of economic law can be carried out in different ways. At the same time, historical attainments and systematic insights are needed in order to fully understand the above-mentioned necessity and possibility. Only through the legislative integration of economic law, can the legislative quality of economic law be improved. And as a result, the overall nonocracy of economic law will be powerfully safeguarded.

Key Words: economic law; integrated legislation; scattered legislation

本文责任编辑:邵海