

编者按:

新年伊始,本刊开设“院长论坛”栏目,为全国600多所法律院校的院长、副院长、系主任、系副主任搭建学术平台。大家既可以谈法学教育发展的理论,也可以谈自己的专业,就法学研究、法治建设的热点、难点有感而发,理论联系实际,做有思想的学术,出有学术的思想,这个论坛就会永不闭幕!

“双重调整”的经济法思考

Thinking About Double Adjustment By Economic Law

张守文

(北京大学法学院 北京 100871)

内容提要:在经济结构与经济法的“双重调整”过程中,经济结构的调整有赖于经济法的有效调整,但“重政策而轻法律”的现实问题却非常突出,为此,需要对经济法的规范结构和立法结构进行“双重调整”,以更好地解决相关的重要经济法问题,提高经济结构调整的法治化水平。

关键词:双重调整 经济法 经济结构

一、问题的提出

经济增长与经济结构调整密切相关,直接影响经济发展的质与量。片面强调经济增长,必然导致弊端丛生,无法逾越“增长的极限”,使经济发展难以为继。^①为此,在关注经济增长的同时,尚需适度改变国民经济系统的构造,使经济结构更加优化。由于经济系统的结构决定其功能,经济结构调整是一国需要不断解决的基本问题,^②具有长期性和永续性,而并非临时性的应急措施,因而无论是否发生金融危机,无论是否奉行“低碳”经济,经济结构都要适时调整。

经济结构调整离不开有效的经济手段和法律手段。其中,对于经济政策及其政策工具等经济手段,学界已有诸多探讨,而对于相关的法律制度及其调整手段,则研究明显不足。^③事实上,经济结构调整直接影响相关主体的

权利和利益,故法律手段亦不可或缺;对于各类主体所从事的经济行为,尤其需要经济法加以规范。

纵观经济现实,不难发现,在诸多行业和领域,要实现经济的有效发展,既需要在经济层面不断进行经济结构的调整,也需要在法律层面加强经济法的调整,从而形成“经济结构调整与经济法调整共存”、“政策性调整与法律性调整同在”的格局,由此便提出了值得关注的“双重调整”问题。^④

上述的“双重调整”,与经济、社会、政治、法律领域的诸多复杂问题直接相关,是一个跨越宏观、中观与微观各个层面,涉及发展经济学、发展社会学、发展政治学和发展法学方面的问题,^⑤贯穿于一国经济发展的始终,直接决定一国的经济能否稳定增长和健康发展。但由于诸多方面的原因,对于“双重调整”问题的系统、综合探究尚亟

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

^① 20世纪70年代,罗马俱乐部的经济学家曾提出“增长的极限”问题,当时并未受到广泛重视,但今天存在的大量问题,使人们深感这种理论预见之重要。可参见[美]梅多斯等:《增长的极限》,李涛等译,机械工业出版社2006年版。

^② 对于经济结构调整的基本问题,许多经济学家都做过深入研究。其中,费夏、克拉克、里昂惕夫、库兹涅茨、罗斯托、钱纳里、刘易斯、丁伯根等,都曾贡献甚巨,其研究为探讨经济结构调整的法律问题提供了重要的经济学基础。

^③ 目前,学界从法律角度探讨结构调整问题的论著微乎其微,且主要集中于区域、产业等某类经济结构的研究;同时,在法律制度的建构上,对于经济结构调整之类的相对宏观的问题关注不够。

^④ 有经济学家提出我国的经济结构调整已进入周期性调整和结构性调整相结合的“双重调整”阶段,但这仍然只是关注经济层面的调整,而没有考虑法律性调整。本文更为关注的是经济层面与法律层面的“双重调整”,以及相应手段方面的政策性调整和法律性调整,等等。

^⑤ 张守文:《“发展法学”与法学的发展》,载《法学杂志》2005年第3期。

待深入,尤其需要从经济法的视角展开思考和探讨。

笔者认为,经济结构调整有赖于经济法的有效调整,必须处理好政策性调整与法律性调整的关系,解决在“双重调整”过程中普遍存在的“重政策而轻法律”的问题;为此,需要加强经济法的规范结构和立法结构的调整,解决“双重调整”方面的重要经济法问题,从而提高经济结构调整的法治化水平。

按照上述思路,本文试图说明:提高经济结构调整的法治化水平是经济法学乃至整个法学领域的新的命题。国家层面的经济结构调整行为作为一种宏观调控行为,涉及调控主体和调控受体的诸多权责问题;只有引入和强调经济法的调整,才能确保经济结构调整行为的规范性,才能更好地保护相关主体的合法权益,在促进经济稳定增长的同时,保障社会公益和基本人权,实现经济法的调整目标。

二、经济结构调整有赖于经济法的有效调整

经济结构调整与经济法调整,分属于不同的类型和层面。从总体上说,经济结构的调整有赖于经济法的有效调整,并且,后者对于确保前者的合法性和有效性具有重要价值。透过调整经济结构过程中所采取的诸多措施,可以更加清晰地发现两者之间的内在关联。

一般说来,经济结构包括产业结构、投资结构、消费结构、分配结构、地区结构等,这些多层次、多类别的结构之间存在着复杂的关联,涉及社会、政治、法律等诸多领域,直接影响经济、社会的稳定发展和国家的长治久安。我国自2008年经济危机爆发以来,在经济结构调整方面采取了许多措施,力图解决各类结构失衡或发展不协调的问题。例如,我国在产业结构方面,提出了“十大产业”的调整和振兴规划;^⑥在消费结构方面,强调要提高国民的消费能力,不断扩大内需,并实施了“家电下乡”等诸多措施;^⑦在分配结构方面,基于国家、企业和个人在分配比例上的失衡问题,以及在个人分配领域的分配不公问题,也采取了调整财税政策等多种措施;^⑧在区域结构方面,为了解决区域发展的不平衡,以及城乡二元结构等问题,发布了一些促进区域发展的规定,^⑨等等。

上述调整经济结构的诸多措施,已大量体现为政策和法律措施的并用,直接对应于法律上的权义结构和权益结构。因此,对于经济结构调整不能仅从经济角度理

解,还需要从法律层面认识。要确保经济结构的调整能够遵循法定的实体和程序规则以实现对相关主体合法权益的保护,就离不开经济法的有效调整。

经济结构调整之所以有赖于经济法的有效调整,是因为经济法调整对经济结构调整会产生重要的影响或反作用,能够为经济结构的调整提供重要的法律保障,有助于促进经济结构调整目标的实现。从现实情况看,经济结构调整具有突出的政策性,而经济法调整则具有突出的法律性。由于经济结构调整涉及各类主体的权利、利益,需要解决好政策与法律的关系,因此,经济结构调整离不开经济法的全面规制和有效调整。

经济法的有效“调整”,包括两个方面:一方面,经济法要对相关的经济关系作出调整;另一方面,经济法制度也需要在经济结构调整过程中相应地作出改变,并为经济结构调整提供法律前提和制度基础,这也是各国加强经济结构调整立法的重要原因。与此同时,还要强调经济法调整的“有效性”。由于调整经济结构的目的是提高经济运行的效率和效益,因而经济法的调整也必须符合“绩效原则”,即通过促进经济结构的优化,确保结构调整目标的实现,从而促进经济的良性运行和协调发展。^⑩

此外,经济法的有效调整,还具有突出的“规制性”,即具有把积极的鼓励促进与消极的限制禁止相结合的属性。这与经济结构调整所体现出的政策性是内在一致的。例如,产业结构的调整,就涉及调整手段的强制性与任意性、约束性与引导性,等等。全面把握经济法调整所具有的规制性,有助于更好地理解 and 解决经济结构调整的法治化问题。

三、“双重调整”显现的突出问题

虽然经济结构的调整有赖于经济法的调整,但从我国目前的情况来看,在经济结构与经济法的“双重调整”过程中,却存在着非常突出的“重政策而轻法律”的问题,即调整经济结构的各类经济政策,如财政政策、金融政策、产业政策、外贸政策等受到高度重视,而与之相应的立法和执法则较为滞后,导致经济结构调整的法治化水平相对较低。如前所述,经济结构的调整本属经济问题,但因其涉及相关主体的产权变动和利益调整,因而必须依法明确相关主体的权利、义务和责任,尤其应当对政府

^⑥ 国家密集出台汽车、钢铁、纺织、装备制造、船舶、电子信息、石化、轻工业、有色金属和物流业等十大产业调整和振兴规划,涵盖了我国所有重要工业行业。与上述“十大规划”配套的众多实施细则和相关政策,核心就是调整结构、转变发展方式。

^⑦ 例如,家电、农机、汽车摩托车下乡政策,以及小排量乘用车购置税减半、家电汽车以旧换新等政策,都是引起广泛关注的一些重要措施。

^⑧ 可参见国家税务总局《关于进一步加强高收入者个人所得税征收管理的通知》(国税发[2010]54号),财政部、国家税务总局《关于调整个人住房转让营业税政策的通知》(财税[2009]157号)。

^⑨ 参见《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》(国发[2009]33号)等。

^⑩ 张守文:《经济法总论》,中国人民大学出版社2009年版,第21页。

的宏观调控权作出法律限定。但目前许多领域的立法却或尚付阙如,或级次较低,导致政策的主导作用更为突出。

例如,在产业结构方面,目前的立法主要有国务院的法规、指导目录等,^①但如此重要的领域,立法层级确属较低。在投资结构方面,直接立法的最高级次仅为行政法规,有关实体和程序的规定相当欠缺;与此相关,对4万亿元巨额投资的诸多质疑,体现了人们对预算法、国债法以及投资法等立法不足或有法不依的担忧。^②在分配结构方面,国家尚缺少综合擘画,分配方面的政策和法律规范十分分散,目标不一,导致分配秩序混乱,分配不公问题突出。在消费结构方面,消费能力、消费水平、消费物价指数等,都与消费结构调整直接相关,同时,也与微观主体权利和宏观经济运行紧密相连,但整体的消费立法缺失,也直接影响到内需的不足。

此外,在区域结构方面,也存在类似的突出问题。例如,为了解决区域发展失衡的问题,我国基于东部、西部、中部、东北等不同区域的差异,基于长三角、珠三角、环渤海等不同经济区的特殊性,结合经济地理和法律地理,出台了系列《意见》和相关制度,^③但对全国经济版图影响深远的区域结构调整,却受政策影响更大,法治化水平相对也更低。

综上所述,对于经济结构的调整,不仅应从经济层面、政策层面予以关注,也要从法律层面特别是经济法层面加以审视,重视经济法在经济结构调整中的作用。要提高经济结构调整的法治化水平,就必须摆正政策与法律的位置,加强立法,提高立法级次和立法质量,同时,还应加强执法,真正做到有法必依。而无论是立法还是执法,都与经济法自身的结构调整直接相关。

四、“双重调整”与经济法的结构调整

要解决上述“双重调整”所显现的突出问题,需要对经济法的结构作出适度调整,尤其应当对经济法的规范结构和立法结构加以优化。其中,经济法的规范结构,侧重于经济法规范的内在构成,包括经济法的主体结构、权义结构、责任结构等;而经济法的立法结构,则侧重于经济法立法体系的内在构成,包括经济法性质的法律、法规、规章,等等。经济法的上述两类结构密切相关,其中,规范结构的调整要通过立法体现出来,并影响立法结构的变化;而立法结构的调整则会对主体结构、权义结构等

诸多结构的调整产生影响。为此,应当关注经济法的规范结构和立法结构所构成的“双重结构”,并对其进行适当调整。下面着重以经济法的规范结构为例来加以说明。

在经济法的规范结构中,从主体结构来看,经济结构调整涉及两方面的主体,一方面是调整经济结构的主体,主要是政府及其职能部门;另一方面是处于某类经济结构中并需接受结构调整的主体,其类型较为复杂,主要是市场主体。在不同的经济结构中,虽然具体的主体组合各不相同,但大略都可以分为上述两类,从而形成主体的“二元结构”。

上述的主体结构,对应于经济法复杂的权义结构,涉及纷繁的权力/权利配置问题。例如,从国家层面来看,中央政权调整经济结构的权力,是一种重要的宏观调控权,直接影响整体的经济运行与经济系统的完善;而从某类经济结构中的经济主体来看,则涉及许多具体权利,如投资权、分配权、消费权等等(上述权利是从经济结构调整的角度所作出的概括),并且,每种权利都与多种经济结构相关。其中,投资权涉及投资数额、投资区域、投资范围等,与投资结构、产业结构、区域结构等相关;分配权则是享受投资回报的权利,以及其他参与财富分享的权利,与分配结构、消费结构等相关;消费权包括企业消费权与个人消费权、生产消费权与生活消费权等,与消费结构、投资结构等相关。可见,经济法上的结构调整或制度安排,关乎上述权利的配置或某种具体权义结构的形成,从而对经济结构调整产生直接影响。

事实上,在产业结构、投资结构、消费结构、分配结构等各类特定的经济结构中,都蕴含或对应着特定的“规范结构”。通常,规范结构的调整会直接影响经济结构的调整,而经济结构的调整也必然涉及特定的规范结构。

例如,产业结构作为一类非常重要的经济结构,其调整涉及产业进退等制度安排,涉及相关主体的资格,以及市场主体的投资权或其他产权问题。从经济与法律的关联性来看,产业结构的调整,同时也是产权结构的调整,必须解决好各类权利和权力的配置问题。事实上,产业结构调整过程中,不同行业的不同主体的进退,与产业调控权的行使直接相关。有时,产业调控权可能会与相关市场主体的产权发生冲突,为此,需要明确哪些主体享有投资权,以及国家行使产业调控权的限度和边界等,以有

^① 如国务院2005年发布的《促进产业结构调整暂行规定》,以及经国务院批准发布的多个年度版本的《产业调整指导目录》等。

^② 巨额预算支出涉及预算调整,对此本已有《预算法》的明确规定,但国务院并未按预算调整程序执行,全国人大也未对此行使预算监督权,这是人们对有法不依问题的最大质疑。

^③ 如《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》(国发[2009]33号)、《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》(国发[2008]30号),等等。

效解决权利和权力的配置问题,从而形成产业法领域特定的权义结构。

推而广之,在宪法以及经济法的体制法层面,都可能涉及市场主体的产权保护,以及不同级次的政府及其职能部门的权力行使问题,^⑭等等。只有在经济法中解决好各类结构性问题,不断地完善其规范结构,才能更好地进行经济法调整,实现经济结构调整的目标。

在调整和完善经济法规范结构的过程中,必须注意各类经济结构之间的内在关联。例如,消费结构涉及消费能力、消费权的问题,而消费能力(包括生产消费的能力和生活的消费能力)如何,则与分配结构相关^⑮;同时,在整个分配体系中,政府、企业、个人以及其他主体各自的占比,关系到各类主体的消费能力,并会影响消费结构;另外,一国究竟选择以政府消费为主,还是以企业消费或居民消费为主,会影响相关投资结构以及产业结构的调整。可见,如能有效调整分配结构,进而影响消费结构、投资结构,就会进一步影响产业结构;而产业结构的调整,还会影响地区结构,并对整体经济结构产生影响。

上述各类经济结构之间的内在关联,是在经济法上行使宏观调控权与保障投资权、消费权、分配权等诸多权利的基础,必须依据上述权力与权利之间的关联、冲突等来有效地配置各类权力与权利,从而实现各类结构的协调,达成经济法内在结构的完善。

经济法规范结构的调整和完善,有助于发挥经济法系统的功能,提高经济结构调整的法治化水平,为经济结构的优化提供坚实的法律基础和保障。而上述规范结构的调整,也需要立法结构的优化,包括立法层次的提高、渊源体系的完善、数量比例关系的协调等等,这样才能更好地解决“双重调整”中的重要经济法问题。

五、“双重调整”中的重要经济法问题

无论是经济结构与经济法的“双重调整”,还是经济法自身结构的“双重调整”,都要解决一系列重要的经济法问题,这些问题包括体制问题、宏观调控权与市场主体诸多权利的配置问题、各类主体权益的保护问题、结构调整制度的实施问题、经济法各个部门法的协调问题,以及经济法的立法结构的优化问题,等等。研究这些问题,有助于更好地解决在“双重调整”过程中普遍存在的“重政策轻法律”的问题。

从体制问题来看,所有的经济结构调整,都与特定的

体制相关。例如,产业结构涉及计划体制或具体的产业管理体制,投资结构涉及投资体制、金融体制,分配结构涉及整体的分配体制,特别是财政体制、税收体制,等等。而上述体制的形成,都与现行的法律制度,特别是与经济法上的体制法直接相关。各类经济结构调整,都受制于一定的管理体制。而体制是否优化,则往往直接关系到经济结构的优化。因此,需要对某些管理体制作出调整 and 改革,重新调整相关经济法主体的权限。但近些年来,我国的经济结构调整在体制调整方面关注不够,这是经济法调整方面仍需特别注意的一个重要问题。

与上述体制问题直接相关的,是经济结构的调整权问题。在整个政权体系中,哪个机关或机构享有哪类具体的经济结构的调整权,享有哪些方面的调整权(如产业结构调整权、投资结构调整权),必须在法律上明确。

各类经济结构的调整权在国家层面往往具体体现为一定类型的宏观调控权,如产业调控权、投资调控权等。这些类型的调控权与财税调控权、金融调控权相比,似乎在层次上不那么“宏观”,但却比后两类宏观调控权更“综合”;它们在综合性上类似于计划调控权(因而可以把它放入广义的计划调控权之内),但又比狭义的计划调控权稍微“微观”、“具体”一些。对于上述各类调控权,还需作更为深入的研究。特别是分配结构调整权、区域结构调整权等,往往需要多种类型的宏观调控权的配合运用,才能实现相应的目标。

与上述的结构调整权密切相关的是市场主体等各类主体的诸多具体权利,如投资权、消费权、分配权等。在结构调整的过程中,如何公平地保护各类主体的各类具体权利,是需要特别关注的、不应忽视的重要问题。

为了解决前述的体制问题,有效限定结构调整权,充分保护各类主体的具体权利和合法权益,还应注意综合运用各类具体的经济法制度,来实现各类经济结构的优化。例如,在消费结构的调整方面,要扩大居民消费,除了应采取政府补贴等措施外,还应依法加强消费者权益保护,整顿和规范市场秩序,保障食品和药品安全,同时要发展消费信贷,等等。上述各类措施,涉及财政法、消费者保护法、产品质量法、竞争法、金融法等多个经济法领域,只有协调运用上述各类经济法制度,才能更好地实现调整消费结构的目标。又如,在分配结构的调整方面,要提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在

^⑭ 诺斯教授认为,应当设计某种机制使社会收益率和私人收益率近乎一致,一旦所有权未予确定限制或没有付诸实施,便会产生两者的不一致,便会影响一国的经济增长。这一论断对于研究经济结构调整与法律结构调整的关联性,对于强调结构调整过程中相关主体的权益保护,很有借鉴意义。参见【美】诺斯等:《西方世界的兴起》,厉以平等译,华夏出版社1992年版,第7页。

^⑮ 提高居民消费能力,需要调整国民收入分配结构,提高中低收入居民的收入水平,注重就业和劳动报酬在一次分配中的作用,注重社会保障和公共服务在二次分配中的作用,这是调整国民收入分配结构必须解决的重要问题。

初次分配中的比重,使城乡居民收入增长、劳动报酬增长与经济增长相协调,就必须扩大中等收入者比重,努力形成“橄榄型”收入分配结构,^⑥这不仅关系到经济法主体的收入能力和消费能力,还涉及整体上的收入分配问题,需要财政法、税法、证券法等多种经济法制度以及劳动法、社会保障法等社会法制度的综合调整。

上述各类经济法制度的协调,尤其应体现在具体的经济法措施的协调上。例如,我国为应对金融危机和调整经济结构而出台的“十大产业”的调整和振兴规划,就规定了需要相互协调的一系列重要措施,包括财政补贴、出口退税、优惠贷款,等等。这些具体措施的协调,与前述的体制、结构调整权以及各类主体的具体权利等直接相关,是协调各类经济法制度的核心内容。

以上有关经济法重要问题的讨论,有助于进一步说明为什么经济结构调整有赖于经济法的有效调整,为什么需要不断提高经济结构调整的法治化水平。事实上,在经济结构调整过程中存在的突出现实问题,如公众关注的财税法方面的预算调整不合法,以及财政收支透明度较差的问题等,都会对经济结构调整产生负面影响。而上述问题之所以会存在,则与长期以来的“政策先行,行政推进”的思路,与法律意识淡薄以及对相关的法定程序关注不够等都有关联。因此,要解决长期存在的“重政策而轻法律”的问题,仍然任重而道远。

六、结论

经济与社会的良性运行和协调发展,既需要经济结构的调整,也需要经济法的调整,从而构成了不同层面、不同性质的“双重调整”;从两类调整的关系来看,经济结构调整有赖于经济法的有效调整,但在我国进行“双重调整”的过程中,“重政策而轻法律”的问题却非常突出,对于各类具体经济结构的调整实践产生了诸多负面影响,因此,不断提高经济结构调整的法治化水平,是一个长期的、重要的任务。要确保经济结构调整的有效性和合法性,就需要对经济法的结构进行适度调整。而无论是经济法的规范结构的调整,还是经济法的立法结构的调整,对于解决经济结构调整过程中的重要经济法问题都非常重要。只有切实进行经济法结构上的“双重调整”,明确政策性调整与法律性调整的应有定位,才能增进经济法调整的有效性,更好地实现经济结构调整的目标;才能提高经济结构调整的法治化水平,确保结构调整的公正性和合法性。

本文所讨论的“双重调整”其实体现在多个层面,在

经济领域里普遍存在的经济结构调整与经济法调整,是最基本的、贯穿始终的第一个层面的“双重调整”;在上述的“双重调整”过程中,普遍存在着政策性调整与法律性调整轻重失调、法律性调整被弱化的问题,这构成了需要关注的第二个层面的“双重调整”;为了解决上述的“重政策而轻法律”的问题,需要完善经济法的结构,尤其需要对经济法的规范结构与立法结构进行从内容到形式的调整,这是第三个层面的法律上的“双重调整”。上述三个层面的“双重调整”密切相关,牵涉甚广,需要学界进行更为深入的研讨。

在经济系统和法律系统中,经济结构的调整与法律结构的调整始终是一个基本的、持续的问题。无论是哪类结构的调整,都需要从系统的、全局的高度来关注内在结构的合理性;而要判断某类结构是否合理,则需要进行结构分析。结构分析作为一种重要的系统分析方法或整体主义分析方法,对于经济法研究具有重要价值^⑦。事实上,在“双重调整”的过程中,只有在系统中把握结构,在结构的基础上把握调整的方向和力度,整体上的调控才可能成功。

此外,结构分析之所以重要,还与经济法上的差异性原理直接相关。从现实情况看,主体的能力(如消费能力、分配能力、产业竞争能力、区域发展能力),主体的权义、规模等,都存在着差异,并会对经济结构的平衡与优化产生直接影响。而结构失衡正是结构调整或结构优化的重要前提和基础。如果能够基于现实经济生活中普遍存在的差异性以及由此引发的结构失衡和劣化等问题展开有效的结构分析,则对于全面解决各类具体的结构问题无疑更有效率。

与上述的差异性直接相关,在经济法调整过程中所体现出的规制性尤其值得关注。事实上,现实的差异性和结构优化的必要性,需要经济法规范具有规制性,以充分发挥其“促进法”的功能。^⑧从经济法理论上说,差异性原理与规制性原理,都是在研究“双重调整”问题时需要关注的重要原理。把握上述原理,不仅有助于更好地指导经济法的实施,有效地实现经济结构调整的目标,而且也有助于推进经济法理论向纵深发展,全面提高经济结构调整的法治化水平。

(责任编辑:李辉)

^⑥ 李克强:《关于调整经济结构和促进持续发展的几个问题》,载《求是》2010年第11期。

^⑦ 相关探讨可参见王全兴、何平:《论经济法学研究中的结构性研究》,载《重庆大学学报》(社会科学版)2008年第5期。

^⑧ 具体分析可参见张守文:《论促进型经济法》,载《重庆大学学报》(社会科学版)2008年第5期。