

论我国经济法法律体系的完善

顾华详

(中共新疆维吾尔自治区委员会 政策研究室,新疆 乌鲁木齐 830003)

摘要:在经济日趋全球化的环境下,我国经济法法律体系的建设不断受到新的挑战,但也带来发展与完善的机遇。完善我国经济法法律体系,必须与完善社会主义市场经济体制和WTO体制相适应;必须坚持从现代市场经济法律体系建设的一般规律出发,从全面建设小康社会的实际出发,从我国经济在经济全球化时代赢得可持续发展的要求出发;必须实现理论指导上的突破与创新,正确处理好立法中的各类关系。

关键词:中国;经济法法律体系;完善

中图分类号:D922.29 文献标识码:A 文章编号:1008-5831(2004)04-0118-09

On the Perfection of Our Country's Economic Law System

GU Hua-xiang

(Research Office of Policy, Party Committee of Xinjiang Autonomous Region, Wulumuqi 830003, China)

Abstract: Under the environment that economy globalizes day by day, the construction of the economic legal system of our country is receiving new challenge constantly, but this brings the developmental and perfect opportunity. Perfecting the economic legal system of our country must suit with perfecting socialist market economy system and WTO system; must insist on proceeding from the universal law of legal system construction of modern market economy, from the practice of building the well-off society, from the demand of sustainable development; must realize the break-through and innovation on the theoretical direction and handle all kinds of relations in the legislation well correctly.

Key words: China; economic legal system; perfection

在整个法的体系中,经济法法律体系是一个既各自独立,又相互联系的若干个法的部门。社会主义市场经济法律体系是完善社会主义市场经济体制所必须的。进一步加快构建完善的市场经济法律体系,建设完备的市场经济法律,是当前和今后一段时期内我国法制建设的工作重点之一。如何完善与社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系?这是一个全面建设小康社会过程中的重要问题。

一、完善与社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系的途径和内容

党的十六届三中全会作出完善社会主义市场经济体制的决定,明确要求“全面推进经济法制建设。按照依法治国的基本方略,着眼于确立制度、规范权责、保障权益,加强经济立法。完善市场主体和中介组织法律制度,使各类市场主体真正具有完全的行为能力和责任能力。完善产权法律制度,规范和理顺产权关系,保护各类产权权益。完善市场交易法律制度,保障合同自由和交易安全,维护公平竞争。完

善预算、税收、金融和投资等法律法规,规范经济调节和市场监管。完善劳动、就业和社会保障等方面的法律法规,切实保护劳动者和公民的合法权益。完善社会领域和可持续发展等方面的法律法规,促进经济发展和社会全面进步”。根据三中全会的要求,必须坚持全方位的市场化取向,构建一个完备的多维度、多层次的结构系统,必须坚持从现代市场经济法律体系建设的一般规律出发,从我国全面建设小康社会的实际出发,从我国经济在经济全球化时代赢得可持续发展的要求出发,来构建我国的经济法律体系。

(一)从完善宪法及宪法相关法中构建经济法法律体系

宪法及宪法相关法是我国法律体系的主导法律部门。构建与完善社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,需要从我国的社会制度、国家制度、公民的权利义务、国家机关的组织职责、活动原则和基本经济制度等方面作出有利于促进市场经济体制完善的法律规定。其中,应重点明确以下四方面内容。

第一,宪法应规范市场经济的协调发展。为全面建设小康社会提供强有力的法制保障,我国经济发展需要坚持城乡统筹、区域统筹、经济社会统筹、人与自然和谐统筹、国内发展和对外开放统筹的具体要求,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,提高企业的竞争力,增强国家宏观调控力,完善政府管理和公共服务职能。重点完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,建立有利于逐步改变城乡二元经济结构,形成促进区域经济协调发展,完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度,健全就业、收入分配和社会保障,建立促进经济社会可持续发展的、完善统一开放竞争有序的现代市场体系,最终建立与完善社会主义市场经济体制相适应的法律体系。

第二,宪法应规范政府分级管理。市场经济是一种分权经济。在管理体制上,既要保持高度的整体协同性,以保障整个经济建设与发展的有序进行;又要适应市场经济发展的要求,切实解决好集权与分权问题,处理好中央与地方职能定位问题,以充分调动地方的积极性。因此,宪法应根据加快完善社会主义市场经济体制,增强经济综合竞争力的战略要求,进一步完善规范政府分级管理,特别是“两级政府,两级管理”的体制。

第三,宪法应规范城乡一体化发展。城乡一体化既是城乡互补、融合、协同发展和共同繁荣的新型城乡关系的选择,又是在一定范围内城乡“空间-人口-经济-社会-生态”的复合系统的演化过程。我国综合经济实力已具备加速消除二元结构,推进城乡一体化发展的物质条件和环境基础。构建城市乡村一体化发展模式,消除城乡二元结构和体制障碍,加速推进城市化进程,逐步形成城乡协同发展和共同繁荣的新型城乡关系,需要宪法全面确立非均衡整体发展的战略原则,真正做到“打破均衡,聚核发展”,使我国城市化尽快实现由分散城市化向集中城市化的战略转变。且宪法还要推进经济法律体系建设向有利于促进包括从空间一体化、人口一体化、经济一体化、社会一体化、生态一体化、资源一体化等六个方面城乡一体化发展体系的方向构建。

第四,宪法应规范区域经济一体化发展。全面推进小康社会建设进程,一刻也离不开构建东中西一体化,各区域间的统筹与协调和可持续发展。21世纪初期,中央的战略思想就是要在继续巩固和推进稳步发展的同时,把战略中心转移到中西部地区。因此,宪法应力主我国经济发展更加自觉地融入国际经济,主动提升东中西部地区经济合作的范围与层次,大力推动各区域共同发展。宪法要在指导经济法律调整区域经济共同发展方面发挥主导作用,具体应包括空间形态、市场、产业、交通、信息、制度、知识产权、人口、自然资源、生态环境等十方面内容。

(二)从完善民法商法中构建经济法律体系

民法商法是规范民事、商事活动的基本法律,是社会主义市场经济的基本法律。正如恩格斯所指出,民法乃是“以法律形式表现了社会的经济生活条件的准则”。它的调整对

象是平等主体(市场主体)之间的财产关系和人身关系,集中反映了社会主义市场经济自愿、平等、等价有偿、自负盈亏、诚实信用等属性的内在要求。民法属于私法,自治为其一般原则。它规定了自然人制度、法人制度、法律行为制度、代理制度、时效制度、物权制度、债权制度、人身权制度、知识产权制度、民事责任制度等市场经济所必需的法律制度。民法是一切市场经济国家特别是发达国家制定最早、最完备、最基本的法律。我国民法基本上反映了市场经济发展的要求,但有的还残留着计划经济的痕迹;有的则失之过份原则,缺乏应有的操作性,因此,尚不够完善。构建和完善与社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,还需要从调整平等主体之间的财产关系和公民的人身关系,包括财产权、知识产权、债权、婚姻家庭以及公司、证券、保险、银行等民事商事领域作出有利于促进市场经济体制完善的规定。当前,应突出以下四方面内容:

第一,构建现代物权法律体系。加快制定物权法,它作为调整公民、法人因直接控制和支配财产产生的社会关系的法律,是完善社会主义市场经济体制的前提性法律。在完善的市场经济体制下,具体物权制度缺乏或不完善,势必使生产者与财产的距离拉远,使人们创造财富的内在动因弱化,使所有者虚位,所有权被管理者随意侵犯和滥用,必然遏制市场经济的发展,遏制社会生产力的解放。因此,健全的市场经济必须有健全的物权制度。实践证明,物权法律制度不健全,财产关系不明晰、不稳定,就难以鼓励人们最大限度地创造财富、积累财富、维护财富。改革开放以来,我国经济蒸蒸日上,不容忽视的一个重要原因就在于初步建立起了物权法律制度。为了适应完善社会主义市场经济体制的需要,应在民法的基础上进一步制定《物权法》,从而调动全社会创造财富的积极性,使生产力发展,经济繁荣、国富民裕、社会发达。同时,制定《不动产登记法》,建立脱离土地和房屋主管部门的统一的登记制度,并努力在已有民事单行法律的基础上制定《民法典》。

第二,构建现代企业法律体系。在现代市场经济中,企业是最重要的市场主体。经过多年的改革,我国的所有制结构和企业资本结构发生了深刻变化。但国有企业改革的任务还没有完成。因此,现代企业法律体系建设在宏观层面,要有利于继续抓好国有经济战略性调整;在微观层面,要适应按照现代公司制和发展混合经济的要求,继续全面深化国有企业改革。在竞争领域,要有利于混合所有制经济大发展。鼓励国内外一切社会资本参与国有企业的改造。有利于按照产业结构调整 and 增强城市综合竞争力的要求,采取积极措施,扶持发展大集团,特别是跨国企业集团;致力于改善创业环境,全面扶持发展中小企业。通过现代企业法律的推进,逐步形成符合市场经济要求的与亚洲大国地位相适应的富有生机活力的现代企业体系,真正使广大企业成为在市场竞争中立于不败之地的经济主体。

第三,构建现代中介组织法律体系。在现代市场经济条

件下,介于政府组织与市场组织(主要是企业组织)之间,还存在着各种各样的民间性、非盈利性的中间组织,诸如商会、行会、协会、各类民办非企业组织等。正是这一类中介组织的存在,使得整个社会的组织化程度和运行效率不断提高,有效降低市场交易成本。我国处在市场经济发展的初级阶段,中介组织的发育还仅仅是一个开端。相应的法律建设应该有利于提高整个社会组织化程度,更加有利于促进中介组织加快改革、整合和培育的力度。不仅要大力发展经济服务类中介组织,还要大力发展社会服务类中介组织,积极培育信用评级机构、投资银行等各类中介组织。

第四,构建现代投融资法律体系。实现经济快速发展,需要有强大的资本市场为全社会的经济体系提供风险配置机制。企业的多样性从根本上决定了资本市场的多层次,因此,建立多层次资本市场体系已是当务之急。为企业债券市场发展提供法律支持,要尽快修改有关债券管理的法律条文,改革现行企业债券的行政审批制。建立健全由市场供求决定的利率形成机制,央行通过运用货币政策工具引导市场利率。改进中央银行的金融调控,建立健全货币市场、资本市场、保险市场有机结合、协调发展的机制,维护金融运行和金融市场的整体稳定,防范系统性风险。健全金融风险监控、预警和处置机制,依法严格实行市场退出制度。依法维护金融市场公开、公平、有序竞争,有效防范和化解金融风险,保护存款人、投资者和被保险人的合法权益。

(三)从完善行政法中构建经济法律体系

行政法是调整国家行政管理活动的法律。社会主义市场经济的建立与发展,还需要作为公法的行政法的调整。因为社会主义市场经济的建立与发展既需要政府的组织与推动,还要求政府转变职能、提高管理水平、改变旧的管理方法。适应完善社会主义市场经济体制的需要,政府对经济从直接管理到间接管理;由经营性的具体管理到宏观管理;从行政隶属管理到依法定职能管理的转变,势必对政府的工作从客观上提出更高、更多的新要求。因此,构建与完善社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,还需要从规范行政机关的行政权力、行政行为和公务员制度,具体包括外交、人事、民政、公安、安全、民族、宗教、侨务、教育、科技、文化体育卫生、城市建设、环境保护等方面作出有利于促进市场经济体制完善的规定。当前,应完善以下四方面内容:

第一,构建促进行政管理体制改革创新的法律体系。完善社会主义市场经济体制,必须尽快对我国的《行政法》加以完善,使政府管理工作实现高效、透明、廉洁、合法,从而保障社会主义市场经济健康发展。具体应尽快制定《公务员法》,以提高公务员的素质,强化公务员考核与管理。应制定《行政组织法》,使国家机关的设立、职权、编制均依据法律规定,从根本上推进和巩固机构改革的成果。制定《行政程序法》,以保证行政工作的高效、透明、合法、廉洁。用法律规定高级公务员的财产申报制、任期制、回避制等好的制度,堵塞公务员以权谋私的空间。进一步完善《经济行政法》,切实加强和

改善国家对环保、自然资源、基础设施、电信、卫生、劳动、海关、口岸等方面的管理。

第二,构建促进科技创新的法律体系。我国经济法律体系建设应为构建完备的科技创新体系提供法律保障。调整和规范政府与市场的两个积极性。政府除结合实际模拟国家创新体系,着力建设科学技术研究、科技成果产业化、科技园区发展、科技创新主体培育等关键系统之外,还要通过全面的制度创新,构建一个完备的法律体系,包括创新主体培育、资本支持、技术支持、技术中介服务、科技市场培育、鼓励科技人员创新、鼓励企业技术改造,等等。依法促进国家和地方政府选择与整个创新环境相适应的创新战略,搞好进攻性战略与模仿性战略之间的优化组合,最大限度地发挥好比较优势。重视结合产业结构调整升级,引进更多先进技术、管理经验和高素质人才。注重对引进技术的消化吸收和创新提高。着力引导跨国公司把更高技术水平、更大增值含量的加工制造环节和研发机构转移到我国,促进我国加工贸易的转型升级。

第三,构建促进人力资本开发的法律体系。经济法律体系建设应进一步加大人力资源开发的促进力度,强化制度供给,逐步形成具有中国特色的人力资源开发体系,全面营造人才辈出、人才集聚、人才辐射的宏观环境。应逐步实现五大转变:即根据经济发展的阶段性特征,致力于全方位强化人力资本的积累机制,尽快实现从适应有形资源为主的发展模式,向适应无形资源为主的发展模式转变。致力于构建面向世界的高度开放的人力资源集散中心,尽快实现人力资源从汇聚型战略取向向集散型战略取向转变。根据未来发展总体格局,经济法律应尽快实现人力资源结构从被动的适应性调整,向主动的战略性调整转变。根据世界经济发展的新趋势,致力于提高关键性人才的环境适应能力,尽快实现从解决一般性紧缺人才,向培育特殊的战略性管理人才的转变。根据制度创新的本质要求,经济法律要致力于深化体制改革,尽快实现从主要依靠优惠政策吸引人才,向创造有利于人才集散的法治环境转变。

第四,构建促进教育、文化、卫生事业发展的法律体系。经济法律体系建设应进一步推进教育、文化和卫生事业的健康发展。努力形成与经济社会发展要求相适应的教育体制。通过构建现代国民教育体系,建设学习型社会,推进素质教育,增强国民的就业、创新和创业能力,努力把人口压力转为人力资源优势。努力建立与社会主义精神文明建设和经济发展的要求相适应的文化体制。通过党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营,健全文化市场体系,构建群众体育服务体系,促进文化事业和文化产业协调发展。努力建立与社会主义市场经济体制相适应的卫生医疗体系。通过强化政府公共卫生管理职能,加强公共卫生设施建设,充分利用、整合现有资源,建立健全疾病信息网络体系、疾病预防控制体系和医疗救治体系,提高公共卫生服务水平和突发性公共卫生事件应急能力;加快城乡医疗卫生体制改革,树

立全民卫生意识,健全卫生监督体系,保证群众的公共卫生安全。

(四)从完善经济法中构建经济法法律体系

经济法是國家从社会整体利益出发对市场干预和调控、管理的法律。就其性质而言,是公法,是经济管理法,是调整国家对经济活动的管理所产生的社会经济关系的法律。构建与完善社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,一是要创造公平、公正、平等的竞争环境,维护市场秩序,主要包括反垄断、反不正当竞争、反倾销和反补贴;二是要强化国家宏观调控和经营管理能力,主要包括财政、税务、金融、审计、统计、物价、技术监督、工商管理、对外贸易和经济合作。并从这两个方面作出有利于促进市场经济体制完善的法律规定。当前,应完善以下六方面内容:

第一,构建现代政府法律体系。在现代政府法律体系中,要把政府的经济社会管理职能与国资管理职能区分开。现代政府法律体系建设就是要根据党的十六大确定的加快政府职能转变的方向和重点,按照“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的总体要求,全面进行构建。从我国实际出发,关键是要着重解决好三个转变:要逐步实现由政府主导型经济发展思路向市场主导型经济发展思路转变;要逐步实现政府由权力本位向强化公共服务职能的责任本位转变;要逐步实现政府经济社会管理由所谓的“体制内”向面向全行业、全社会的转变。现代政府法律体系建设要按照党的十六大提出的关于“中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相统一的国有资产管理体制”的要求,进行具体的构建和创新。最关键的是要明确三个问题:一是重建管资产、管人、管事相结合的体制,构建有利于真正实现权利、义务和责任相统一的法律规范条款。二是分类推进控股公司改革,在国有资产管理机构与控股公司之间建立起经济性的契约关系,并使控股公司真正成为具体的出资人。三是理顺国有资产管理机构与政府产业经济部门的关系,区别工作职责,划清工作界面,形成符合市场经济内在要求的互补协同的法律关系。

第二,构建现代市场法律体系。现代市场体系是社会主义市场经济体制的重要组成部分。现代市场法律规范和调整的对象不仅包括各类商品市场,而且也包括各类要素市场。现代市场法律体系在今后的建设中,仍应按照全面建设小康社会的战略要求,不遗余力地推进现代市场经济的发展。现代市场法律体系在继续推进和完善商品市场体系建设的基础上,要重点促进要素市场的发展,特别是要加快发展产权、土地、技术、人力资源等要素市场,尽快形成健全、统一、开放、竞争、有序的现代市场经济体制。应在明确消除市场障碍、打破地区封锁,尽快在产权、技术、人力资源三个方面做出新的规范:包括三大领域形成区域性乃至全国性的市场;依法促进以市场为基础的要素价格形成机制的建立,创造各类市场主体平等使用生产要素的环境;规范市场经济秩

序,健全现代市场经济信用制度体系等。

第三,构建促进非公有制经济发展的法律体系。没有非公有制经济成分充分介入,就没有成熟的市场经济。非公有制经济是促进生产力发展的重要力量。各级政府应大力发展和积极引导其发展,主动清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策,消除体制性障碍。放宽市场准入,凡法律法规未禁止的经济发展行业和领域,都要向非公有资本开放,并且在投融资、税收、土地和对外贸易等方面与国有企业享受同等待遇。鼓励有条件的非公有制企业快速发展。通过法律的调控改进对非公有制企业的服务与监管。

第四,构建现代涉外经济法律体系。全面提高对外开放水平,积极参与和推动区域经济合作。亟需按照市场经济和WTO规则的要求,加快内外贸一体化进程。建立稳定、透明的涉外经济法律管理体制。着力建立健全外贸运行监控体系和国际收支预警机制,维护国家经济安全;提高利用外资水平,进一步拓宽投资领域,加快引导外资向有条件的地区和符合国家产业政策的领域扩展,力争再形成新的外资密集、带动力强的增长极;鼓励国内企业增强开拓市场、技术创新和培育自主品牌的能力,全面提高出口竞争力;赋予企业更大的境外经营管理自主权;健全对境外投资企业的监管机制,保证我国跨国经济的健康发展。

第五,构建社会信用经济法律体系。现代市场经济是信用经济,信用缺失会导致交易成本提高,甚至会导致交易链的中断,影响经济发展的大局,给整个社会带来灾难性后果。因此,完善市场经济法律体系,不可缺乏信用经济法律的内容。应尽快制订与公平信用信息服务有关的经济法律。如《电子商务条例》、《政府公共信息公开条例》、《个人征信管理条例》、《企业征信促进条例》、《商帐催收管理办法》等法规。着手修改与建立社会信用体系有冲突的部分现行法律和法规,如,应着重研究《合同法》、《商业银行法》、《企业破产法》、《担保法》、《档案法》、《保密法》、《统计法》、《民法通则》、《公司法》、《民事诉讼法》、《刑法》、《产品质量法》、《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》等法律,对其中与建立信用体系有冲突的部分条款进行修改。健全失信惩罚机制。相关法律法规要加大对失信经济行为的处罚力度,包括经济处罚、行政处罚和刑事处罚,使不守信用者得不偿失,加大失信行为的成本。明确失信惩罚机制涉及的重点领域、失信与犯罪的区别及法律边界、失信的惩戒形式和制裁程度、失信惩罚机制的运作等内容。适时制订《信用法》。

第六,构建国家宏观调控和经营管理法律体系。我国幅员辽阔,人口众多,发展十分不平衡。因此,宏观调控类法律的健全对保障经济安全与发展非常必要。在已制定的《预算法》、《审计法》、《银行法》、《物价法》、《税收征收管理法》等重要法律的基础上。需要加快制定《计划法》、《国有财产法》、《国库法》、《税法》、《外汇法》、《经济安全与稳定增长法》、《国民生活安定法》等重要法律。进一步明确设定国家间接调控经济的规则,明确在特定条件下依法采取直接行政调控和管

理的手段,以维护经济安全与稳定发展,保持社会安定。另外,我国还要依法促进重要产业和新兴产业的发展。在已制定的《农业法》、《电力法》等法律基础上,还必须制定诸如《高新技术产业促进法》、《中小企业发展促进法》、《信息产业法》等重要法律。

(五)从完善社会法中构建经济法律体系

社会法是调整劳动关系、社会保障和社会福利关系的法律。构建与完善社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,还需要从规范劳动用工、工资福利、职业安全卫生、社会保险、社会救济、特殊保障等方面作出有利于促进市场经济体制完善的规定。当前,应完善以下两方面内容:

第一,构建与市场经济发展相适应的现代社会保障法律体系。我国社会保障法制化程度较低,尚不能给政府解决社会保障面临的严峻而复杂的问题提供充分、有效的法律支持。在国务院已经制定的条例中,也很少有属于专门规范社会保障的法规。造成社会保险费用的征缴、支付、运营、统筹管理都很不规范;社会救济、社会福利和优抚安置的法律规范基本处于空白;社会保障工作在许多方面只能靠政策和行政手段推行,在一定程度上制约了全面建设小康社会进程的推进。建立与全面建设小康社会相适应的社会保障法律制度需要坚持效率优先、兼顾公平的原则;坚持法律调控与特殊政策调整相结合,对社会发展中某一特殊时期出现的亟需解决的特殊问题可采取一些特殊措施加以调整。对地方政府由领导决定挪用、挤占社会保险基金的行为,必须通过立法予以禁止;通过立法解决社会保障费的收缴问题,加大强制收缴社会保障费的力度,对欠缴、拒缴社会保障费的,应依法追究其相应的法律责任。以法律手段解决社会保障基金的支付风险问题,保证社会保障基金的安全。通过立法建立社会保障基金的安全投资机制,如在规范金融秩序的条件下,严格规定社会保障基金的投资方向和各项投资比例的上限,强化投资监管措施,保证社会保障基金运营的安全。要加快推进社会保障信息化方面的立法。社会保障法律体系建设要继续促进包括法定基本保险、多种形式的补充或互助保险、商业性保险在内的有机结合的多层次的纵向体系;形成类型不同、筹资水平和保障水准各异、能够相互转换顺利衔接的多形式的横向体系,真正建立并完善构成社会保险的社会化网络,逐步建立与经济社会发展水平相适应的社会保障体系。为国有企业职工、进城务工人员、大中专毕业生和农民构筑社会保障的法律制度,在社会可支持、不出现“社会福利病”的范围内,依法使日益增多的人群进入不同层次的社会保障网络,构筑国家长治久安的社会基础设施。

第二,构建与市场经济发展相适应的分配法律体系。现代分配法律体系建设要进一步推进分配制度改革,规范分配秩序,调整国家、企业和个人的分配关系,加大收入分配调节力度,禁止社会成员收入差距过分扩大。以共同富裕为目标,扩大中等收入者比重,提高低收入者收入水平,调节过高收入,取缔非法收入。规范垄断行业收入分配和个人收入监

测及个人所得税征管。规范国家公务员工资分配和事业单位分配方式。规范职务消费行为和福利待遇。最终要逐步形成高收入者和低收入者都占少数,中等收入者占多数的分配格局。建立要素参与分配机制,真正形成与社会主义初级阶段基本经济制度相适应的经济法律体系,营造鼓励人们干事业、支持人们干成事业的法治氛围,“放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,以造福于人民”。当前,立法部门要果断制定“铁碗”条款,坚决禁止经济发展中各种拖欠款项和三角债等严重制约经济发展和影响社会稳定的行为;执法部门要坚决做到有法必依,执法必严,违法必究,依法清理以往各种拖欠款项的问题,为保持经济健康发展和社会稳定铺平道路。

(六)从完善刑法中构建经济法律体系

刑法是规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律。社会主义市场经济的建立和发展,离不开作为公法的重要组成部分的刑法的保障。市场经济固有的自发性和消极作用,必然会引发一系列新的犯罪的出现,过去闻所未闻的新的犯罪层出不穷,严重破坏了社会主义市场经济秩序。如不对这些犯罪严惩不贷,让贪污横行,犯罪猖獗,社会主义市场经济体制绝不可能完善,也绝不可能健康发展。因此,构建与完善社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,还需要从规范经济行为、规范市场秩序、保障经济健康快速发展等方面作出有利于促进市场经济体制完善的规定。当前,应重点解决以下三方面内容:一是加大《刑法》对生产、销售伪劣商品,走私,妨害对公司、企业的管理秩序,破坏金融管理秩序,金融诈骗,危害税收征管,侵犯知识产权,扰乱市场秩序,侵犯财产,妨害社会管理秩序,破坏环境资源保护等犯罪行为的处罚力度,对破坏社会主义市场经济秩序的各种犯罪行为形成强有力的规范和约束。二是解决《刑法》立法滞后的问题。如《刑法》应完善惩戒失信行为的刑罚条款,明确在现代市场经济中,打击失信行为机制设计的出发点和重点、界定失信犯罪行为内涵、惩罚失信行为的量刑幅度和执行方式等等。对失信企业的“剿杀”应有法定的操作程序。三是对搞地方保护、行业封锁、垄断经营的行为人、责任人,对利用职权,为达到个人利益而遏制经济发展的行为,要给予刑事处罚。

(七)从完善诉讼与非诉讼程序法中构建经济法律体系

诉讼与非诉讼程序法是规范因诉讼活动和非诉讼活动而产生的社会关系的法律。社会主义市场经济的建立和发展也离不开作为公法重要组成部分的诉讼法的保障。诉讼法是实体法实现的形式和生命。构建与完善社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,还需要从民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼和仲裁等方面作出有利于促进市场经济体制完善的规定。我国民事诉讼法、刑事诉讼法、行政诉讼法已日臻完善,但为了更好地保护债权,避免太多企业破产,保障经济健康发展,在立法方面,有必要进一步研究制定《强制执行法》、《破产法》(包括私人企业和自然人)、《公司和解法》、《公司重整法》等等。在立法完善方面,当前要重点解决的问

题是:经济案件超期审理,久审不决的问题;判决难以执行、久执不结、无法执结、赢了官司赔了钱的问题;许多企业一旦被诉讼所缠,就无法发展,诉讼期间的合法权益得不到保护的问题;经济案件的输赢结果由原被告轮流坐庄,法官、律师“吃了原告吃被告”的问题,都十分突出,严重制约了经济的发展。因此,应重点解决以下四个核心问题:一是经济案件的快审、快结问题;二是经济案件的快速、有效执行、执结问题;三是经济案件公正审理的问题;四是经济案件诉讼期间,当事人(经济组织)合法权益保护的问题。在前三个问题上,三大诉讼法必须设置“高压线”条款,充分体现司法的“公平、公正、效率”原则。在第四个问题上,必须开展研究探索,尽快取得成效。

(八)从与国际经济法接轨中构建经济法律体系

重视与国际经济法接轨。国际经济法是调整自然人、法人、国家和国际经济组织在国际经济交往中所形成的各种法律关系的国内法和国际法规范的总和。我国经济已经融入世界经济的范畴。构建与完善社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,必须从国际经济法的规范中吸取合理成分,完善我国的相关法律,规范我国的经济行为、市场秩序,保障我国经济在国际市场竞争中健康快速发展;制定应对或禁止国外自然人、法人,外国和国际经济组织在国际经济交往中损害我国自然人、法人和国家利益的措施。为此,要从积极参与有关国际条约、重要国际组织的决议的制定,重视遵守国际惯例,充分体现国际经济法的基本法律原则等方面完善国内立法,制定有利于促进我国市场经济体制完善的经济法律。

重视与WTO规则接轨。世界贸易组织是国际上关于调整大多数国家之间贸易关系的极为重要的多边国际协定和贸易体制。我国已跨入以高度法治为基础的WTO门槛,融入了高标准、严规范的国际大市场。我国市场经济健康发展需要公民和经济组织恪守政府承诺的WTO的协定。“中国始终都是以善意方式履行其国际条约义务。根据宪法和条约缔结程序法,WTO协定属于需经全国人大常委会批准的‘重要协定’。中国将确保其有关或者影响贸易的法律和法规与WTO协定和中国的承诺相一致,以充分履行其国际义务。为此,将在完全遵守承诺的WTO协定的情况下,通过修订其现行国内法和制订新法律,以有效的统一的方式实施WTO协定”。因此,构建与完善社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系,还需要从遵循WTO规则相关的方面作出有利于促进我国市场经济体制完善的规定,进一步完善市场经济法律体系的内容。如相关经济法律中,应充分体现世界贸易组织的宗旨,遵循世界贸易组织的基本法律原则,应与《建立世贸组织协定》,WTO关于多边货物贸易、知识产权保护、服务贸易、争端解决机制、贸易政策评审机制和关于复边贸易协定等法律制度接轨。

二、完善与社会主义市场经济体制相适应的经济法律体系应解决的几个理论问题

(一)必须区分公法与私法是完善市场经济法律体系的前提

我国法学理论由于受前苏联的影响,相当长一段时间内,都是将一切法律均视为公法,而否认私法的存在。这符合权力高度集中的行政经济体制的需要。在计划经济体制下推行“政企合一”、“运用行政手段管理经济”、“否认企业与个人的独立性和利益”的法理根据都是由此而来。但这种理论从根本上已不能与完善社会主义市场经济体制相适应。从这个角度看,在完善社会主义市场经济法律体系时,我们强调区分公法与私法就具有重大的理论和实践意义。“公法”与“私法”的概念没有哪一个国家的立法有明文规定,但现代法以区分公法私法为必要,这既是共识,也是现代法律秩序的基础,是建立法治国家的前提。国家一切法律规范,无不属于公法或私法之一方范畴,且因所属不同而效果各异。区分公法与私法的标准,基本上有三种:其一以规定国家利益者为公法,以规定私人利益者为私法,即利益说。其二以规定权力者与服从者的意思为公法,规定对等者的意思为私法,即意思说。其三以公法主体至少有一方为国家或国家授予公权者,私法主体法律地位平等,即主体说。其中,主体说为通说。市场经济本身的性质决定了必须要区分公法与私法。因为,市场经济条件下存在着两类性质不同的法律关系。一是法律地位平等的市场主体之间的关系,另一是国家使用公权力对市场进行干预的关系。并由此决定了规范这两类关系的法律性质的差异,进而决定了两类不同性质的诉讼程序和审判机关。对于任何法律,若不正确区分其属于公法或私法,就不可能正确了解其内容与意义,就不可能正确解释和适用。因此,完善社会主义市场经济法律体系,必然要求以明确公法与私法的区别,并正确划分公法与私法为前置条件。

(二)必须严格区分作为公权者的国家与作为所有者的国家

作为财产所有者的国家与作为公权力者的国家的严格区分是市场经济本质的要求,是完善市场经济法律体系的重要前提条件。社会主义市场经济条件下的国家并不是无所作为,相反,国家总是承担着一定的经济职能。自由放任的市场经济条件下,国家只承担有限的经济职能;战后奉行凯恩斯经济政策的市场经济条件下,国家承担了繁重的经济职能。但无论是奉行自由放任还是干预经济政策,国家作为公权者的身份与国家作为财产所有者的身份,都是严格区分的。国家在对市场进行管理、维持市场秩序及裁决市场参加者之间的争议时,是以公权者的身份出面,所依据的权力属于公权力(包括行政权、立法权和司法权)。作为财产所有者的国家,可直接从事市场经济活动,如进行投资、商业活动等。这种国家与其他市场参加者处于平等的法律地位,必须同样遵守法律法规。我国现代法律理论受前苏联法律理论的影响,并不区分国家的两种身份,而是强调两种身份的合一。认为:社会主义国家最突出的特点之一,就是把全部国

国家权力同所有人的权力结合起来掌握在自己手中,使国家权力同所有人的一切权力密不可分地结合。这正是“政企不分”的旧体制本质特征的法理依据。由此决定了社会主义国家承担了庞大的几乎是无所不包的经济职能,国家以公权者和财产所有者的双重身份直接管理经济。这显然违反了市场经济的要求。完善社会主义市场经济法律体系,就要对国家经济职能进行区分,严格区分作为公权者的国家与作为财产所有者的国家,使国家所承担的经济职能仅限于基于国家公权力对市场经济进行适度干预。国家以全民所有制财产所有者身份进行的经济活动,不再属于国家经济职能,可通过将国有企业改组为股份公司或有限责任公司,将财产所有权转化为股权,由国有资产管理机构行使,把国家从繁重的经济活动中解脱出来,专注于行使对市场进行职能性管理和宏观调控的经济职能。这才能真正实现政府职能的合理化,实现行政体制改革的目标。恢复国家公权者身份的本来面目,使国家不再是一个超级的、无所不管的谋利性经济组织,可避免和防止腐败的滋生。

(三)必须坚决抛弃与社会主义市场经济体制不相适应的“国有企业财产权”的旧理论

十六届三中全会《决定》的核心内容是要完善社会主义市场经济体制,使我国经济体制实现根本性的变革,使与之相适应的经济法律体系也实现根本性的变革。因此,关于国有企业财产权的传统理论就应坚决抛弃。国家对于国有企业财产享有所有权,企业只享有经营权。这一理论由20世纪40年代苏联民法学家维尼吉克托夫提出,其物质基础是苏联高度集中的行政经济体制,其理论依据是斯大林的经济理论。这一法律理论的根本缺陷是使国有企业成为行政机关的附属物,导致“政企不分”。改革开放以来,这一法律理论已成为改革开放和发展社会主义市场经济的障碍。现在,我国已承认国有企业(包括国有公司)享有企业法人财产权,但仍规定国家对国有企业的财产享有所有权。虽有进步,但仍没有彻底摆脱旧理论的束缚。因为这一规定依然否定了国有企业的企业法人资格,实际上承认国家对所有国有企业承担无限责任。只有坚决抛弃国有企业经营权理论,承认国有企业作为企业法人对其财产享有法人所有权,才能真正实现企业经营管理体制的改革创新,使国有企业成为真正的市场主体。“国有企业作为企业法人对其财产享有法人所有权,国家对国有企业的股份享有所有权”。国家作为股东,通过股份所有权保持对国有企业行使所有者(股东)的权利(包括人事权、决策权、收益权)。国库得以同国有企业财产严格分开,使国家(股东)只对国有企业真正负有限责任。国有企业真正获得独立人格和自主经营的物质基础,提高创造财富的积极性,使国有股份增值、企业及其经营者和职工依章程获得利益。国有企业以其全部财产对自己的行为承担责任,使企业经营者真正感到亏损的压力、破产的威胁,经营不善、破产者依法承担责任。

(四)必须坚持大胆借鉴、吸收市场经济发达国家成功经

验与从我国实际出发相结合

我国完善社会主义市场经济法律体系,完全是一个新课题,还缺乏经验。因此,大胆借鉴和吸收人类已有文明成果是必须的。完善市场经济法律体系,本质上是完善现代市场交易的规则,而规则背后起作用的则是现代市场经济共同的规律。由于现代市场经济的基本经济规律是共同的,这就决定了我国在完善市场经济法律体系时,不仅必须而且完全可以吸收和借鉴国外的立法经验。但完善社会主义市场经济法律体系,还必须坚持从我国实际国情出发。我国实行的是有中国特色的市场经济,是以公有制为主体的社会主义市场经济,市场的发展还是“初级阶段”的。经济社会和文化发展水平都较低,且人口众多、各区域发展又极不平衡,再加之国际间的经济残酷竞争,政治局势日趋复杂动荡,在这种情况下,维护国家的经济安全就具有特别重要的现实意义。我国又是文明古国,有自己悠久的历史传统、文化背景和风俗习惯。因此,完善市场经济法律体系,借鉴和吸收外国经验时,必须从中国实际出发,坚持“洋为中用”的原则,择其对我国市场经济发展最有用、最有效的吸收、借鉴。属于一般市场规则的先进法律体系应坚决与我国的国情结合,在吸收、消化的基础上再创新,以保证我国市场经济基本法律体系既先进、又管用、有实效。不能以从实际出发为借口,把与市场经济相悖的一些实用法律的形式固定下来,致使改革发展无法前进。那些与一国发展水平紧密相关的诸如金融衍生工具、期货交易等法律体系,坚决不能照搬。否则,对我国市场经济发展不但极为不利,甚至会危及经济安全。

(五)必须坚持市场经济法律体系的统一

完善社会主义市场经济法律体系,目的在于建立和维护全国统一的大市场,因此必须坚持经济法律体系的统一。首先要统一立法权。依据《立法法》统一行使规范市场经济活动的法律法规的立法权。民商事法律包括民法典及公司、票据、海商、保险、证券法,及经济法中的反垄断和反不正当竞争等法律法规,只能由全国人大及其常委会制定和修改。地方不能制定有关社会主义市场经济一般规则的地方性法规。涉内立法与涉外立法也必须统一。其次要统一法律法规的解释权。我国至今未解决由哪一个机关行使法律、法规统一解释的问题。往往是草拟法律法规的机关行使解释权,任意解释法律,甚至借解释来修改法律的现象时有发生。应根据《立法法》赋予的立法权限层次,分别行使法律法规的解释权。有立法权的部门不得超越立法权层次行使解释权。第三要统一司法权和执行权。目前,法院执行权存在被一些行政机关侵夺的问题。地方人民法院受制于地方政府的现象比较严重,有的地方法院甚至变成了地方保护主义的工具,严重损害了司法权的统一。司法权和执行权统一由法院独立行使是维护法制统一的保障,应受到高度重视。

三、完善的经济法律体系应具备的基本标准

(一)能够有效推动我国全面建设小康社会,加快经济建设进程

能够有效提高人民的生活水平,保证充分就业,提高实际收入和有效需求。能够与完善社会主义市场经济体制相适应,不断扩大生产和促进商品流通,加快服务贸易业的发展。WTO《服务贸易总协定》的制定,标志着世界贸易体制正在逐步趋于完善。促进服务贸易的逐步自由化已经成为服务贸易总协定最重要的原则。能够保障我国经济社会发展合理地利用世界资源,保护环境。在世界经济和贸易中,把发展、资源、环境等问题作为一个有机整体来看待,这是WTO对GATT宗旨的重大发展之一。能够保证发展中国家成员的贸易与经济发展。在WTO中,发展中国家享有允许保护的程序略高于发达国家的权力。具体表现在进口关税的平均税率可略高于发达国家;允许继续享受未加入WTO前发达国家给予发展中国家的单方面关税优惠,即普惠制;允许过渡期长于发达国家。发达国家加入WTO后若有问题,要在2年内完成与WTO的接轨,而发展中国家则可延长4-8年时间;允许在WTO里有些例外的原则。能够“平衡协调”经济生活中的经济贸易关系。即我国经济法律的立法和执法是从整个国民经济的协调发展和社会整体利益出发,可以有效调整和规范各个利益主体的经济贸易行为,平衡其相互利益关系,以引导、促进或强制实现社会整体发展目标与个体利益目标的统一。

(二)经济法律所调整的经济关系的覆盖面必须全方位、多环节、多层次

国民经济是个综合的有机整体,国民经济又有各部门、各环节和层次,因此,经济法律所调整的经济关系的覆盖面应是全方位、多环节、多层次的而不能有“缺口”和“漏项”,这是经济法律体系是否完备的重要条件和基本标志。主要应包括如下几方面经济关系:在国民经济管理活动中属于决策性的经济关系;在国民经济管理活动中属于宏观调控,特别是间接调控的经济关系;在国民经济管理活动中属于部门(行业)经济特定的经济关系;在国民经济管理活动中的经济监督关系;在国民经济管理活动中企业内部的管理关系及涉外的经济管理关系。

(三)政府机构的经济管理职权必须规范化,权责必须经法律确认,职权的构成必须科学,法律地位必须明确

整个国民经济管理活动主要由政府机构进行和完成,它在法律上的资格是否明确,体现其法律地位的经济管理职权是否确定,是否达到规范化、科学化的要求,是经济法律体系是否完备的另一个重要标志。经济管理职权作用于国民经济管理的领域,是涉及全国范围的整体权力,集中表现为宏观控制权。政府机构享有经济职权的权力,同时也承担恪守职责的义务。

(四)企业及从事生产经营活动的其他组织、公民个人的法律地位必须明确,其权利和义务必须确定

经营主体和消费主体是指直接参加生产经营活动和消费活动,依法享受权利和承担义务的当事人。他们既是经济权利的享受者,又是经济义务的承担者,是整个国民经济活

动的基础,是经济法律关系中最积极、最活跃的因素。他们的法律地位是否通过立法加以确定,权利义务是否明确,并在实际生活中能否付诸实施,也是经济法律体系是否完备的一个重要标志。

(五)在法律体系上必须门类齐全、成龙配套、协调发展、系统严谨

经济法律体系作为整个社会主义法律体系的重要组成部分,其表现形式应是门类齐全,系统严谨,各环节和层次成龙配套,协调发展。每类具体的经济法律制度均以一或若干个基本法律为基础,其下又有若干个子系统,由它统帅着该门类相对独立的体系。经济法律体系本身和其中各个子系统之间不是简单机械地排列和堆砌,它们与整个法律体系之间要互相衔接、互相协调、相互配合、互为补充。即每类经济法律制度都必须与国家宪法相协调,地方性经济法规必须与国家制定的经济法律、法规相协调;经济法律、法规与非经济法律、法规相协调;新颁布的法律、法规与原有和现行的经济法律、法规之间相协调,避免相互矛盾、抵触。

(六)立法计划的实施必须进一步规范化、科学化

实现经济立法的规范化、科学化是建立完备的市场经济法律体系的基础条件之一。立法机关收回经济立法权,进一步明确经济立法机关的权限,严格立法程序,进一步提高经济立法的技术水平是法制文明的需要。依靠行政机关制定的法律实施细则或实施办法不能有效排除部门利益,甚至背离立法宗旨的条款;不能有效排除行政机集规则制定权、规则执行权和规则监督权于一身的问题。而经济法律的条款或内容只要能够做到进一步详尽细化、具有更强的可操作性,就可不依赖于实施细则。即使确需制定实施细则,也是由立法机关制定。这可以有效地遏制部门在立法过程中的腐败。

四、完善经济法律体系应注意处理好几类关系

市场经济法律体系的系统性非常重要。在具体立法时要注意三方面问题:规范市场主体行为的法律;规范市场基本关系的法律;规范市场竞争秩序的法律。只有这三方面法律都健全了,才能构成完整的市场经济法律体系。特别是在经济方面的立法,还应注意公平公正性、做到权利与义务相统一、科学性与效率原则的一致性。为此,应特别注意处理好以下关系。

(一)正确处理好立法的中远期目标和近期立法任务的关系

要根据建设社会主义法治国家的目标和新世纪前期的各项任务,安排好立法规划和经济法律体系结构的健全与完善,同时要安排好近期立法目标任务的实现。

(二)处理超前立法与成熟立法之间的关系

经济法律的制定应有一定的超前性,基于市场经济的共同规律有许多适应该体制的经济法律制度可吸收借鉴。应在条件成熟、情况允许的条件下,该超前的一定超前制定。对某些尚不成熟或没有必要制定法律,而现实的经济关系又

亟需法律调整的,可用层次较低的法律规范予以解决。

(三)处理好中央立法和地方立法的关系

既要保证法制的统一,又要从我国面积辽阔、经济发展不平衡、民族众多的国情出发,给予地方相应的立法权限,即在保证中央立法权高度集中统一的同时,适当地扩大地方立法权限,关键是把好平衡的“度”。

(四)处理好专门机关立法和立法民主化之间的关系

要加强专门立法机关的法制观念,提高其专业水平(包括科学技术水平)和立法水平;要进一步实现立法的民主化,提高立法过程的透明度,更多地吸收有关专家、法学家、实际部门的人员参与立法活动,应坚持一些行之有效的做法,做到相互支持,取长补短。

(五)处理好法律体系内部之间的关系

经济法律体系本身和其中的各个子系统之间不是简单地排列和堆砌。因此,要特别重视处理好相邻法律部门之间,以及特定法律部门内部不同法律制度之间的关系,做到分工协作、协调配套、各行其职、相互支持。

(六)处理好经济立法与相关国际条约、惯例之间的关系

随着国际经济一体化、全球化的发展,我国的市场经济法律制度必须与WTO相关的规范相适应,也应与我国签订或承认的国际条约相适应,以及与有关国际惯例相适应。同时,又要从我国国情出发,从维护国家主权和经济安全出发,处理好内与外两者的关系。

完善有中国特色、适合中国国情、符合WTO规则、科学合理的市场经济法律体系,可以规范我国市场经济健康运行,培育公平、公正、高效和有序竞争的市场,在经济全球化中保护我国的经济安全,增强我国企业的国际竞争力,促进经济发展。但完善我国的经济法律体系是一项浩大的系统工程,决不是一朝一夕的事情,需要有一个长期的过程。从西方近现代市场经济法制的形成过程看,有赖于其深厚的经济、社会、文化价值观念之基础。西方近现代市场经济法制不仅仅是一种自足的法律体系,虽然法律具有自身的独立

性,而且是其文化的一个重要组成部分,渗透着文化的独特风貌和精神。我国现今的市场经济法律体系的完善,虽说借鉴是必要的、不可避免的,但必须充分考虑其独特的文化背景;简单的所谓“法律移植”是不可能获得成功的。“西方近现代市场经济法律体系是随着自身经济、社会、文化价值观念的漫长演进而渐次形成的,从11世纪到19世纪,其间经历了800年的时间;如果把罗马法的历史计入,则有近2000年的历史”。可见,一种制度的形成和完善,是以时间换取的,必须经过时间的考验。据此,就我国建立和完善市场经济法律体系而言,如从晚清改革起计算,至今也只有近100年的时间,如从改革开放、建立社会主义市场经济法制算起,仅20余年的时间。在经济发展中出现种种法律缺位,及法制建设中种种行为的无序,都是难免的。但在完善市场经济法律体系时,我们不仅应尽快为市场经济活动提供良好的法制环境,而且更须保持足够的耐心,以实现我国经济法制的创造性转化,做到既实现法制现代化又切合全面建设小康社会阶段的国情,由此建成一种与西方“和而不同”的社会主义市场经济法律体系,为我国完善社会主义市场经济体制,保障市场经济健康发展保驾护航。

参考文献:

- [1]中共中央.关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL].人民网,2003-10-21.
- [2]江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[N].文汇报,2002-11-18(1).
- [3]王家福.全国人大常委会法制讲座第五讲——关于社会主义市场经济法律制度建设问题[EB/OL].中国民商法律网,2003-12-11.
- [4]徐忠明.西方市场法制的成因探源[EB/OL].吉林大学理论法学研究中心网站,2003-05-13.