

中国经济法发展30年研究

程信和

(中山大学法学院,广东广州 510275)

摘要:伴随着改革开放的步伐,中国经济法异军突起、与时俱进且已基本成形。经过30年的奋斗,新兴的经济法已显示出旺盛的生命力,在社会主义现代化建设中发挥着重要的作用,然任重而道远。回顾经济法发展的光辉历程,总结规律性的经验,用心破解现实经济生活中的难题,以建立和谐一致的经济法体系,使之对社会主义现代化建设做出更大的贡献。

关键词:中国经济法;改革开放;异军突起;与时俱进;任重道远

中图分类号:DF41 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2008)04-0104-06

伴随着中国改革开放和民主法治的步伐,经过30年的奋斗,人们欣喜地看到,新兴的经济法显示出了旺盛的生命力。

如果要对中国经济法进行一番总结性的回顾,并作出若干前瞻性的展望,可以用以下几个词语来概括表述:异军突起、与时俱进、基本成形、功不可没、任重道远。

一、经济法异军突起

(一) 脱颖而出的新兴法律形态

改革开放涌现出许多新生事物。在经济领域,乡镇企业异军突起,它既不同于传统的国有企业,又有别于传统的私人企业。在法律领域,经济法异军突起,它既不同于传统的民法,又有别于传统的行政法。颇有意义的是,中国于1996年制定《乡镇企业法》,以法律的形式体现国家的经济政策,规范和促进乡镇企业发展。《乡镇企业法》可作为经济法的代表作之一。

经济法现象在世界范围内的出现表明,它是商品经济关系发展到一定阶段的必然产物。虽然,这种“一定阶段”和“必然性”,在资本主义社会和社会主义社会是有所不同的,但共同的规律性在于:由国家有意识地调控市场经济秩序。这种“调控”,不仅仅是针对市场失灵和政府失灵的应对之策,而且还表现出主动的、高屋建瓴的规范、引导和保障。

经济法问题基于三个出发点:第一是国家(政府)与经济的关系;第二是市场经济与法的关系;第三是法与管理(或称治理)的关系。而这些因素,都必须摆在特定的社会历史条件下加以考察。在中国,没有改革开放这种第二次革命(相对于社会主义改造而言),就不可能兴起经济法。改革开放从根本上改变了束缚生产力发展的经济体制,并推动了包括法律形态在内的上层建筑的变迁,这实际上就是进行着制度创新。

面对经济转轨、社会转型,原有的法律远远不能适应现实的需要。中国直至1978年,类似西方和苏东国家的民法、行政法均很薄弱。1978年12月,邓小平提出:“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等。^[1]”1979年6月,叶剑英提出:“随着经济建设的发展,我们还需要有各种经济法。^[2]”中国的经济法并不是从其他部门法中派生出来的,而是在丰富的经济立法实践基础上逐步形成和发展起来的。

(二) 经济法的发展环境

经济法的发展,需要适宜的环境。中国经济法之所以能够异军突起,正是立足于广泛而坚实的现实基础——经济基础、政治基础和社会基础。

就经济基础而言,中国经济体制改革最终选择了市场经济的道路。从20世纪末叶开始,中国开始全面推进社会主义市场经济建设,由此进一步奠定了经济法治建设的经济基础。

就政治基础而言,中国政治体制改革产生了发展民主、依法治国的基本方略。我们的国家要建设成为富强、民主、文明、和谐的社会主义国家,我们的政府要建设成为服务型、责任型、法治型和廉洁型的政府。经济法正是在国家(政府)转变发展方式、转变管理职能的进程中不断发展的。

收稿日期:2008-06-19

作者简介:程信和(1947-),江西高安人,中山大学法学院教授,法学研究所所长,博士生导师,中国法学会

会经济法学研究会副会长,主要从事经济法研究。

欢迎访问重庆大学期刊网 <http://qks.cqu.edu.cn>

就社会基础而言,中国社会改革的取向是坚持以人为本。因而,需强调公众参与,更好地发挥公民和社会组织在国民经济建设和社会公共事务中的作用,并注重社会公平,推进全社会基本公共服务均等化。经济法的社会本位理念体现出它的社会基础。

(三) 经济法的理论基础^[3]

基础理论与理论基础是两个相关的但非等同的概念。前者指某专业(学科)的基本理论的各个方面,比如经济法的概念、原则、主体、行为、责任等。后者指某专业(学科)中理论之基础,即最基本的理论,比如,影响经济法生长、发展的经济法学科的基本原理。

经济法既立足于广泛而坚实的现实基础,又有赖于复合而深厚的理论基础,即哲学层次、社会科学层次和自然科学层次的多个学科的基本原理各自地和/或交叉地对经济法发生影响。

就哲学层次的基础而言,辩证唯物主义和历史唯物主义指导着经济法制建设。它处于经济法理论基础的最高层次——基本理念和指导原则。经济法要贯彻科学发展观,从社会整体利益出发考虑问题,贯穿辩证法思维。

就社会科学层次的基础而言,经济学研究经济现象的规律性,管理学研究国民经济管理、行政管理(现在又发展为公共管理),政治学研究国家(政府)的组织、职能和行为,社会学研究社会运行,法理学研究法的基本理论,伦理学研究道德观念、标准,它们的基本原理都直接反映到经济法中,在不同程度上为经济法提供操作层次的理论基础。经济法学亦以不同方式跨入了经济学、管理学、政治学、社会学、法理学和伦理学的行列。

就自然科学层次的基础而言,它要求按照自然规律办事,并产生出许多专业标准,以此贯穿于经济法律之中,例如,循环经济法、食品安全法、产品质量法等。自然科学的基本原理也为经济法提供着操作层次的理论基础。

虽然,在学科互动中,哲学、有关社会科学、自然科学对经济法发生影响,做出贡献的路径和程度不一,但是,它们对经济法制建设都是不可或缺的。并且,我们可以通过经济法所涉及的社会经济活动过程,借助系统工程的理论与方法将相关基本原理沟通、整合起来,通过信息处理和智能设计,以国家、市场与企业(个人)的关系为连接链,科学地构建“经济法理论基础系统”。

二、经济法与时俱进

(一) 经济法发展的历程:从“山重水复”到“柳暗花明”

经济法的发展,与经济体制改革同步。一方面,经济体制改革为经济法指示方向、提供动力,经济法顺应经济体制改革和经济建设的要求而发展;另一方面,经济法又反作用于经济体制改革,确认和反映经济体制改革的成果,在引导、规范和保障经济建设中发挥着重要的作用。

30年来,经济法的发展大体经过两大历程。

第一阶段是从计划经济体制向市场经济体制转变过程的立法(1978年12月-1992年)。其间,1984年10月中央通过的《关于经济体制改革的决定》对经济法的发展具有重大的指导意义。

第二阶段是从确立市场经济体制到完善市场经济体制过程的立法(1992年至今)。其间,还可分为两个具体阶段:建立市场经济体制和逐步完善市场经济体制。1993年11月中央通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,和2003年10月中央通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,极大地推进了经济法的发展。

从1984年指出“发展社会主义商品经济”,到1992年确定“建立社会主义市场经济体制”,再到2003年提出“完善社会主义市场经济体制”,三个具体阶段(第一大阶段与第二大阶段之间还有交叉)逐步升级,市场导向程度不断提高,对外开放不断扩大,为经济法事业开辟了发展的空间,提供了创新的动力。

回想当初,经济法给人们的印象是既重要又繁杂,不易把握其整体(或全貌)。有了这30年的经济立法实践,制定了一系列经济法律、法规,经济法从“山重水复”走进了“柳暗花明”的境界。

(二) 经济法与时俱进的表现

经济法与时俱进,具体表现在以下几个方面。

第一,企业立法的变迁。将农村改革的经验引申到城市改革,主要是以增强企业活力作为经济体制改革的中心环节。在从扩大企业自主权到企业内部各项体制改革再到建立现代企业制度的实践中,以所有制为主的立法思路演变为以市场导向和责任划分为主的立法思路。企业法可作为经济法的一个缩影。

全国人大及其常委会制定的企业方面的法律有(按时间顺序):《中外合资经营企业法》(1979年,1990年、2001年修正),《外资企业法》(1986年,2000年修正),《中外合作经营企业法》(1988年,2000年修正),《全民所有制工业企业法》(1988年),《公司法》(1993年,1999年、2004年修正,2005年修订),《商业银行法》(1995年,2003年修正),《乡镇企业法》(1996年),《合伙企业法》(1997年,2006年修订),《个人独资企业法》(1999年),《中小企业促进法》(2002年),《农民专业合作社法》(2006年),《企业破产法》(2006年),《企业所得税法》(2007年)。

此外,国务院还制定了一些企业法规,如《全民所有制工业企业转换经营机制条例》(1992年)、《企业国有资产监督管理暂行条例》(2003年)等。

第二,市场经济秩序立法的推进。市场经济秩序主要的规则有:市场准入与退出、市场竞争和市场交易以及相应的市场监管。经济法致力于创造良好的市场环境。

这方面的法律成龙配套,属于通用性的有:《反垄断法》(2007年),《反不正当竞争法》(1993年),《消费者权益保护法》(1993年),《产品质量法》(1993年,2000年修正),《广告法》(1994年),《价格法》(1997年),《计量法》(1985年),《标准化法》(1988年)等。

属于专门性的有:《证券法》(1998年,2004年修正,2005年修订),《证券投资基金法》(2003年),《保险法》(1995年,2002年修正),《城市房地产管理法》(1994年,2007年修正),《建筑法》(1997年),《农业法》(1993年,2002年修订),《电力法》(1995年),《煤炭法》(1996年),《铁路法》(1990年),《公路法》(1997年,1999年修正,2004年修正),《民用航空法》(1995年),《邮政法》(1986年),《烟草专卖法》(1991年),《政府采购法》(2002年),《农产品质量安全法》(2006年),《反洗钱法》(2006年)等。

此外,国务院还制定了一些市场法规,如《电信条例》(2000年)、《直销管理条例》(2005年)、《商业特许经营管理条例》(2007年)等。

第三,宏观调控立法的加强。宏观调控是社会主义市场经济的重要特点,也是经济法的突出功能。正如1993年修改《宪法》增加的规定:“国家加强经济立法,完善宏观调控。”这方面的法律有:《预算法》(1994年),《政府采购法》,《税收征收管理法》(1992年,1995年修正,2001年修订),《个人所得税法》(1980年,1999年、2005年修正,2007年两次修正),《企业所得税法》,《中国人民银行法》(1995年,2003年修正),《银行业监督管理法》(2003年,2006年修正),《审计法》(1994年,2006年修正),《统计法》(1983年,1996年修订),《会计法》(1985年,1993年修正,1999年修订),《城市规划法》(2007年),《价格法》,《中小企业促进法》等。

第四,对外开放立法的升华。中国实行改革开放以来的第一部经济法律即是1979年的《中外合资经营企业法》。2001年底正式加入世界贸易组织(WTO)前后,中国对利用外资、发展外贸的有关法律、法规进行了全面的清理,使之既符合中国国情又能与国际通行规则接轨,以利于参与经济全球化。涉外经济法属于国家整个经济法的有机组成部分。这方面的法律有:《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》、《外资企业法》、《对外贸易法》(1994年,2004年修订)、《进出口商品检验法》(1989年,2002年修正)、《海关法》(1987年,2002年修正)等。此外,国务院还制定了一些涉外条例,如《外汇管理条例》(1996年,1997年修正)、《外资银行管理条例》(2006年)等。

第五,资源、能源立法的进展。资源、能源是影响中国经济建设和人民生活的重要事项。为此,经济法对其给予了相当的关注。国家立法机关将合理利用和保护自然资源方面的法律列入了经济法的范围。至2008年初,中国制定了17部资源节约和保护方面的法律,包括《可再生能源法》(2005年),《节约能源法》(1997年,2007年修订),《土地管理法》(1986年,1988年修正,1998年修订,2004年修正),《水法》(1988年,2002年修订),《森林法》(1984年,1998年修正),《草原法》(1985年,2002年修订),《矿产资源法》(1986年,1996年修正),《煤炭法》,《电力法》,《清洁生产促进法》(2002年)等。

邓小平指出:“现在世界突飞猛进地发展,科技领域更是如此,中国有句老话叫‘日新月异’,真是这种情况。我们要赶上时代,这是改革要达到的目的。”^[4]“十七大报告指出,新时期最突出的标志是与时俱进”^[5]。中国经济法的发展历程,中国经济法30年取得的辉煌成就,正是体现了与时俱进——与市场经济发展俱进、与经济全球化俱进、与经济体制改革进程俱进、与民主法治进程俱进——这种鲜明的时代精神。

三、经济法基本成形

(一)经济法的表现形式

中国虽然采取成文法例,但并非每一个法律部门都会产生一部全面性的法典,目前行政法、经济法、社会法即处于这类状况。经济法的表现形式有三种。

第一,经济法在宪法上的依据。这不只看文字上如何表述,更重要的是看内容上如何反映。中国现行宪法于1982年制定,历经1988年、1993年、1999年、2004年的四次修改,更趋完善,深刻反映了时代精神,正确揭示了社会主义建设的规律性。宪

法中关于中国将长期处于社会主义初级阶段、关于国家的根本任务、关于基本经济制度和分配制度、关于改革开放和依法治国的基本方针、关于实行社会主义市场经济、关于“加强经济立法,完善宏观调控”、关于实行各种形式的社会主义责任制等,这些规定为经济法的发展开辟了广阔的天地。

第二,专门的经济法律、法规。这是经济法的主要表现形式。2008年2月国务院新闻办公室发布的白皮书《中国的法治建设》设有一份附录:中华人民共和国现行有效法律分类目录(229件)。该附录列出属于第四大类即“经济法”的有54件。这是经济法基本成形的一个“标志物”。但实际上经济法范畴的法律还不止这些,因列入其他大类的某些法律也可划入到“经济法”中,比如,第一大类“宪法及宪法相关法”中的《外国中央银行财产司法强制措施豁免法》;第二大类“民法商法”中的《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》、《农村土地承包法》;第三大类“行政法”中《城市房地产管理法》、《城乡规划法》、《建筑法》、《清洁生产促进法》、《道路交通安全法》;第五大类“社会法”中的《安全生产法》等。现行有效的经济法律约有80件。法律部门的分类只有相对的标准:既受客观因素制约,也受主观因素影响。法律汇编的分类,是可能出现交叉的。

第三,其他法律、法规中的相关规范。比如,在《物权法》、《合同法》等民法框架内,在《行政许可法》、《行政处罚法》、《突发事件应对法》、《政府信息公开条例》等行政法框架内,在《劳动法》、《劳动合同法》、《就业促进法》等社会法框架内,亦含有若干经济法性质的规范。

所以,不能笼统地说经济法是各种经济法律、法规的总称,而应当表述为:经济法是各种特定的经济法律规范的总称。

(二)经济法的范围和体系

范围是定界,体系是定架。因无统一的法典,目前经济法的范围和体系大致如下:

一是宏观经济调控法。宏观调控是社会主义市场经济条件下政府的一项重要职能,也是经济法的突出功能。中国的宏观调控体系包括发展规划(计划)、财政(税收)政策、货币政策、产业政策、价格调控、资源和能源管理制度等。这些方面的法律规范组合为宏观经济调控法。

二是市场运行监管法。市场监管是社会主义市场经济条件下政府的一项重要职能,也是经济法的一项基本功能。反垄断、反不正当竞争、消费者权益保护、产品质量监管、工商行政管理、安全生产监管、反倾销、反洗钱,还有各经济行业的市场准入、市场竞争、市场交易的监管等,均属于市场监管的范围。审计、物价、金融监管、土地监管中既含有微观的因素,又含有宏观的因素。故市场运行监管法也是由一系列同类的法律规范组合而成的。

三是企业发展促进法。企业是微观经济的主体,经济体制改革就是为了增强企业活力,促进国民经济又好又快地发展。政府促进企业发展的方针、政策的法制化即构成这一方面的法律体系,《中小企业促进法》、《乡镇企业法》等可为代表。

还须说明一点:涉外经济法是中国经济实行对外开放的法规依据和保障。这方面的法律规范,涉及外资、外贸、外汇和涉外知识产权等领域,亦可分解为宏观调控、市场监管和企业发展等方面。

(三) 经济法的定位

中国国家立法对经济法的基本格局已作出了明确的定位:经济法是七个法律部门之一。

1999年5月,全国人大法委负责人答记者问时发布了一条重要的法制信息,即全国人大常委会领导指示成立的“有中国特色社会主义法律体系专题研究小组”经研究后提出如下意见:“我国的法律体系划分为七个法律部门比较合适。即:宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。”^[6]这是中国官方首次对整个国家法律体系构成的表态。

在第九届、第十届、第十一届全国人大常委会的工作报告中,在论述建设中国特色社会主义法律体系时,就作为一个基本法律部门的经济法的问题发表了明确的意见。

其中,2001年3月的全国人大常委会工作报告指出:“经济法是调整因国家对经济活动的管理所产生的社会经济关系的法律。”^[7]2003年3月的全国人大常委会工作报告再次指出:“经济法是调整因国家对经济活动的管理所产生的社会经济关系的法律。”^[8]2008年3月的全国人大常委会工作报告指出:“到目前为止,我国现行有效的法律共229件,涵盖宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等七个法律部门”。报告宣布:“以宪法为核心,以法律为主干,包括行政法规、地方性法规等规范性文件在内的,由七个法律部门、三个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经基本形成。”^[9]此前,即2008年2月,国务院新闻办公室发布的白皮书《中国的法治建设》中,亦已对经济法的地位和作用作出了确认。

经济法的基调是什么呢?可否这样表述:从社会整体经济利益出发,由国家有意识地调控市场经济秩序。其中,必须突出管理与服务的有机结合。正如2008年2月中央《关于深化行政管理体制改革的意见》提出的:“深化行政体制改革要以政府职能转变为核心,加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,把不该由政府管理的事项转移出去,把该由政府管理的事项切实管好,从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用,更加有效地提供公共产品。”该《意见》还指出:“各级政府要按照加快职能转变的要求,结合实际,突出管理和服服务重点。”^[10]

总之,“经济法的实质是,以法律的形式反映国家因素对市场经济关系的影响”^[11]。现代经济法成为国民经济发展法、分配法和安全法。

(四) 经济法的特征

日本有学者将“经济法的性质”归纳为“市场法”、“社会法”两项^[12]。笔者觉得还应有第三项,那就是“管理法”。

首先,现代经济法产生于市场经济条件之下,资本主义社会、社会主义社会均是如此。经济法的经济性(市场性)是显而易见的。现代经济法就是市场经济法。其次,对经济法与社会法两个概念有各种各样的理解。最广义的社会法可包括经济法,而狭义的社会法与经济法同根而生,相伴而长,各有侧重,共同调整经济社会生活。在社会本位这一根本理念下,它们同步前行。再者,关于管理性质,中国经济法可以说思路清晰、风格鲜明。许多经济法律、

法规的名称即含“管理”二字或含“管理”之意,如《税收征收管理法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《银行业监督管理法》、《反垄断法》、《反不正当竞争法》、《反洗钱法》、《消费者权益保护法》、《台湾同胞投资保护法》、《中小企业促进法》、《企业国有资产监督管理条例》、《公司登记管理条例》、《外汇管理条例》、《期货交易管理条例》等。按照改革开放以来的经济立法宗旨,管理之中有服务,服务之中有管理。

根据以上分析,中国经济法确已基本成形。它已成为一个独立的、基本的、重要的法律部门。今天,我们还用得着再去进行那些不必要的门户之争吗?我们的心思应当放在解决中国经济生活的实际法律问题上。

四、经济法功不可没

(一) 经济法应有的价值

从哲学角度考察,一种事物的价值是指其对人类、对社会的效用。经济法是解决什么问题的?它有什么用处?这就要进行价值分析。中国社会主义经济法具有四大价值:政治价值、经济价值、文化价值、社会价值。

政治价值指经济法直接反映国家的根本制度,服务于国家的根本任务,并且成为巩固国家政权的重要手段,成为国家走向法治社会的重要途径。经济价值指经济法直接调整国民经济运行关系,保证改革开放方针政策的落实,规范和指导市场活动主体依法经营,保障和促进社会生产力的发展,并统筹协调各种经济利益。文化价值指经济法以法律文化的形态对“人”的现代化发生积极影响,有助于公民提高品质,开发智力,增长知识,扩大信息。社会价值指经济法对解决民生实际问题从而维护社会稳定、构建和谐社会必不可少。

任何事物的价值,最终取决于其实现程度。经济法学研究的核心即经济法的价值及其实现。所以,一定要紧密联系经济实践,着力解决现实问题。

(二) 经济法对建设中国小康社会、和谐社会所发挥的作用

30年来,作为经济发展之法,经济法促进了国民经济的发展。比如,一系列企业法,推动了建立现代企业制度的进程,既为企业增强活力,又健全必要的约束机制。又如,一系列市场秩序法,推动了建立和完善市场经济体制的步伐,既着力搞活经济,又维护公平竞争的发展环境。中国经济实力的大幅提升,与经济法的促进作用分不开。

30年来,作为经济分配之法,经济法力图实现公平的经济分配。比如,在初步分配中,坚持按劳分配为主,各种分配方式并存,合理有序的收入分配格局基本形成。又如,在再分配中,加大了基本公共服务的份量,体现出更加注重社会公平。中国人民生活的显著改善,与经济法的调节作用分不开。

30年来,作为经济安全之法,经济法努力保障经济社会秩序的稳定。比如,在宏观层面上,防范系统性的金融风险、防范粮食风险、能源风险。又如,在微观层面上,应对经济领域的突出事件,包括生产安全事故。中国经济社会格局的总体稳定,与经济法的保障作用分不开。

尽管经济法在促进经济发展、调节经济分配、保障经济安全等方面发挥了重大的作用,但人们还是感觉到,经济法作为经济发展法、经济分配法、经济

安全法的功能尚未充分体现。

有鉴于此,笔者曾提出:经济发展权、经济分配权、经济安全权,可以成为经济法的基本权利范畴,并且它们之间应当形成以发展权为核心的三位一体的联系。这样,有助于确立作为新兴法律部门的经济法的现实基础,也有助于建立作为新兴法学学科的经济法学的理论基础^[13]。

五、经济法任重道远

(一) 机遇与挑战

在国民经济实践中,中国的经济法也暴露出了一些问题,主要不足表现在:现行经济法律、法规的科学性和可操作性方面;现行经济法律、法规之间的配合、协调方面;基本经济法的制定方面;经济法实施的体制和机制方面。

市场经济体制改革的深化和经济全球化进程的加快,对经济法而言既提供了机遇,又提出了挑战。当前,中国经济法及经济法学面临大好的发展时机,时不我待,机不可失。我们要在中国特色社会主义伟大旗帜指引下,继续解放思想,坚持与时俱进,总结中国自己的规律性的经验,并借鉴国际上的有益经验,勇敢地迎接各种挑战。

(二) 继续完善立法

完善经济立法要从中国的实际出发,立足本土资源,借鉴他山之石,尽可能与国际通行规则接轨。

有些法律需要制定。如国民经济稳定增长法、投资法、工资法、国有资产法、循环经济法、食品安全法等。其中,国民经济稳定增长法应作为社会主义市场经济的一部基本法律,在宏观调控中处于领先地位。投资法亦是着眼科学发展的重要法律。工资法与价格法健全且两者配套,经济体制改革就大致成功了。所以,要努力探索如何制定国民经济稳定增长法、投资法、工资法。有些法律需要修改。如反不正当竞争法、价格法、全民所有制工业企业法等。

如果说,改革开放初期,我们没有经济立法经验,只能摸着石头过河,成熟一个制定一个,那么,经过30年的努力,中国已经有了一大批经济方面的法律、法规、规章以及其他规范性文件,立法系统化的任务和要求就提出来了。尤其是各种规章及其他规范性文件数量很大,规格太低,有必要合并和升格,例如税法方面、金融法方面、房地产法方面。

系统化的方法,可以是法律汇编,也可以是法典编纂。前者较为易行,但分类可能出现不够科学的情况;后者较为规范,但整合难度较大。应从实际出发,两种方法同时采用,有些可暂作汇编,如金融法集、房地产法集;有些可着手编纂,如税法通则。以适应实际经济活动的需要。

(三) 改进和加强执法

在执法方面,经济法的重要特点是首先由政府执法或者政府监督执法,这与民法、刑法的适用有着很大的不同。因为经济法的功能、经济法发挥作用的范围,首先是国民经济管理领域,即政府运用经济法来管理国民经济,协调市场经济运行。例如规划(计划)、预算、税收、金融管理、审计、工商行政管理、反垄断、反不正当竞争、质量技术监督、海关监管、物价、环境保护、安全监督管理等。政府及其下属有关部门,既是经济管理机关,又是经济执法机关。

第一,政府及政府各部门要严格按照法定的依据、权限和程序履行经济管理职能——决策、指导、指挥、许可、协调、服务、监督、处理、处罚等。

第二,政府及政府各部门要逐步建立严格的经济管理、经济执法责任制和经济管理、经济执法过错

追究制,纠正违法的或者不当的经济管理、经济执法行为,以增强经济管理、经济执法的规范性、民主性和有效性。

第三,基于经济法的公共管理、公共服务功能,政府及相关下属部门对垄断、不正当竞争、滥涨物价、破坏生态环境、损害弱势群体(如农民工、流动人口)合法权益等违反社会公共利益的行为,除依法直接予以处理、处罚之外,还可以考虑提起经济公益诉讼,突破现行的民事、行政诉讼体制。这与维护社会秩序稳定不仅不矛盾,而且是一致的。解决了矛盾才会出现真正的稳定。

总之,国家要通过立法界定和规范政府经济调控、市场监管、社会管理和公共服务的职能;政府要运用法律手段推进国民经济又好又快地发展,使全体社会成员共享改革开放的成果。

经济法的司法化也是其实施的一个重要途径。1979年制定、1983年修改的《人民法院组织法》曾规定四级人民法院均设立经济审判庭。但到20世纪90年代末,法院系统内部实行机构改革,各级法院的民事审判庭和经济审判庭改称民事一庭、民事二庭、民事三庭、民事四庭之类,即形成所谓“大民事审判格局”。直至2008年3月,《人民法院组织法》中关于设立经济审判庭的规定尚未废除或者修改。

如前所述,经济法已被国家最高立法机关确认为七个法律部门之一,这也表明它与民法有着重大的差别。那么,司法与立法的关系如何协调呼应呢?此事当进行反思。笔者认为要实事求是地总结经验教训,努力探寻与经济法实体法相适应的司法机构设置和程序法安排。至少,理论上应作一些前瞻性研究,实践上可进行若干试点。这也要解放思想、实事求是。

(四) 创建公共管理模式下的经济法治系统工程

近年来,公共管理的概念已引入中国。公共管理即行使公共管理权力的机构,基于增进、分配和维护公共利益的需要,对有关公共事务实施管理、提供服务。而这些管理和服 务又必须纳入法制轨道,有序进行。因此,从社会公共性出发,公共管理视角下的现代经济法就是由政府推进的市场经济法制(法治)模式。

政府推进的市场经济法制(法治)可以而且应当构成系统工程。系统工程被称为直接用于改造客观世界的一种组织管理的科学方法。钱学森认为,组织管理的科学方法即称“系统工程”(Systems Engineering)。系统工程是组织管理“系统”的规划、研究、设计、制造、试验和使用的科学方法,是一种对所有“系统”都具有普遍意义的科学方法。他还提出了“建立中国法制(法治)系统工程”的建议^[14]。芮沐认为,对经济法要从实践上、总体上把握,“经济法的这种整体观念,较其他法更为显著”^[15]。由此,可以考虑构建一个相对独立而又开放的市场经济法制(法治)系统工程。笔者在1992年曾著文,认为“所谓经济法制(法治)系统工程,实际上就是把现代系统工程的理论与方法,应用于经济法制(法治)建设的实践,综合解决经济领域的法律问题。它反映了经济法制(法治)的内容,又表现为解决经济问题的法律技术”^[16]。经济法制(法治)系统工程可分为两个层次:一为资料库,承担信息处理;二为知识库,承担智能设计。前者是后者的基础,后者是对前者的运用和升华。要解决经济领域的具体法律问题,比如定价、征税、放贷、罚款、应急、救市等,均可借助信息处理和智能设计。这是一门正在兴起的跨部门的软科学,需要花大力气去开发。

(五) 硬法、软法的整合与经济法的革命

在经济市场化、全球化和社会民主化、法治化这种新的历史条件下,传统的法的概念正面临着挑战。以往认为,法是国家制定的,可称为“国家法”,或给它一个概念,叫做“硬法”(Hard Law)。然而,仅从硬法的角度来认识“法”还不够。因此,必须引入一个新的概念,叫做“软法”(Soft Law)。硬法和软法的整合,组成完整的法制(法治)体系。

经济法制(法治)中的软法现象并不鲜见。国内层面经济领域的软法有:国家法之外的公共政策(如《国务院关于农民工问题的若干意见》),民间社会自治规则(如行业协会公约、公司章程),各种专业标准(如农产品质量标准、建筑安全标准)以及交易习惯。国际层面经济领域的软法有:超国家法的国际非正式规范(如《巴塞尔新资本协议》中的三大支柱)。

与“硬法”相比,“软法”的民主性更强,公众参与度更大,实施效果更明显。

笔者认为,“当代法,其强制力观念总体上趋于弱化(除刑法和行政法的一部分外),而促进性功能正在提升(特别是经济法、社会法)”。 “硬法、软法,既是客观存在的现象,又是理论分析的概念,最终要形成为社会调节的机制。尽管硬法、软法之间可能存在某些冲突,但是这两种法律机制将会走向结合、交叉、转化乃至某种程度的混同。硬法、软法的整合,导致经济法(以及社会法、行政法、民商法等)面临着一场革命”。 “从整个国家来说,以经济领域为例,应当形成硬法为主导、软法为辅助、软硬规则有机结合的新的治理机制”^[17]。

五、结语

回顾中国经济法发展的光辉历程,要总结规律性的经验,用心破解现实经济生活中的难题,以建立“和谐一致”的经济法体系。正如恩格斯指出:“在现代国家中,法不仅必须适应于总的经济状况,而且必须是它的表现,而且还必须是不因内在矛盾而自己推翻自己的和谐一致的表现。”^[18] “经济法应当内部“和谐一致”——各分支部门之间;外部“和谐一致”——与相邻法律部门之间。

马克思创作《资本论》时,曾套用但丁《神曲》中的格言:“走你的路,让别人去说罢!”^[19] 鲁迅也讲过,地上本没有路,路是从没有路的地方践踏出来的,从只有荆棘的地方开辟出来的。“经济法调整的

对象是特定的经济关系”^[20]。今日中国之经济法及经济法学正在走自己“特定”的能经受社会实践检验的路。

参考文献:

- [1] 中共中央文献编辑委员会. 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京:人民出版社1994(第2版):146.
- [2] 叶剑英. 第五届全国人民代表大会第二次会议开幕词[R]. 北京:1979-06-16.
- [3] 程信和. 论经济法的理论基础[J]. 厦门大学学报(哲社版),2008(3):74-81.
- [4] 中共中央文献编辑委员会. 邓小平文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社1993:242.
- [5] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[R]. 2007-10-15.
- [6] 为依法治国打下坚实基础——王维澄谈建立有中国特色社会主义法律体系[N]. 人民日报,1999-05-26(9).
- [7] 李鹏. 全国人民代表大会常务委员会工作报告[R]. 2001-03-09.
- [8] 李鹏. 全国人民代表大会常务委员会工作报告[R]. 2003-03-10.
- [9] 吴邦国. 全国人民代表大会常务委员会工作报告[R]. 2008-03-08.
- [10] 中共中央. 关于深化行政管理体制改革的意见[R]. 2008-02-27.
- [11] 程信和. 经济法与政府经济管理[M]. 广东:高等教育出版社,2000:32.
- [12] 丹宗昭信,厚谷襄儿. 现代经济法入门[M]. 北京:群众出版社1985:43-51.
- [13] 程信和. 经济法基本权利范畴论纲[J]. 甘肃社会科学,2006(1):137-146.
- [14] 钱学森,于景元,戴汝为. 论系统工程(增订本)[M]. 长沙:湖南科学技术出版社,1988:7,11-12,167,387.
- [15] 芮沐. 经济法概述[N]. 中国法制报,1984-03-19(3).
- [16] 程信和. 经济法新论——改革开放中的若干经济法律问题[M]. 广州:中山大学出版社,1993:255.
- [17] 程信和. 硬法、软法与经济法[J]. 甘肃社会科学,2007(4):219-226.
- [18] 恩格斯. 致康·施米特[M]//马克思恩格斯选集(第4卷). 北京:人民出版社,1966:224-225.
- [19] 马克思. 第一版序言[M]//资本论(第1卷). 北京:人民出版社,1975:13.
- [20] 杨紫烜. 经济法(第3版)[M]. 北京:北京大学出版社,2008:10.

On the Development of Chinese Economic Law in the Past Thirty Years

CHENG Xin-he

(School of Law, Zhongshan University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Along with its progress in reform and opening up, the newly appeared Chinese economic law has strived for 30 years. It has exhibited vigorous vitality and played an important role in socialist modernization. Chinese economic law has kept pace with the times since its sudden appearance. By now, it has shaped up and made great contributions. And it shoulders heavy responsibilities now. Reviewing the glorious developing course of economic law, we should sum up some regular experience and take effective measures to solve the tough problems in realistic economic life, so that a harmonious system of economic law can be established and make greater contributions to socialist modernization.

Key words: Chinese economic law; reform and opening up; sudden appearance; keep pace with the times; shoulder heavy responsibilities

(责任编辑 胡志平)