

论宏观调控法的理论前提及方法

郑少华 吴晓晖*

内容摘要:理论是一定假设前提下的理论,假设前提决定着理论的研究内容与方法。研究宏观调控法必须从其理论前提入手,界定理论的适用边界、探寻有效的研究方法。宏观调控法之宏观调控的界定、市场机制的形成、现代政府治理、现代社会冲突与治理、现代化和全球化是宏观调控法的主要理论前提;进而,通过对五大前提与法律调整之间关系的诠释,试图勾勒宏观调控法的理论图景、探求研究方法。

关键词:宏观调控法 理论前提 研究方法

宏观调控法,是经济法的重要子部门法。它规范着宏观调控行为,影响着市场主体的选择,牵动着整个国民经济发展的脉搏,其重要性不言自明。

从方法论的角度讲,理论是一定假设前提下的理论,假设前提决定着理论的研究内容与方法。因此,研究宏观调控法必须从其理论前提入手,界定理论的适用边界、探寻有效的研究方法。

一、宏观调控:宏观调控法研究的逻辑前提

宏观调控的内涵是宏观调控法研究的逻辑前提。它决定着宏观调控的边界,影响着宏观调控法的体系。但是,学界对其内涵的把握并不统一,也不清晰,徘徊于日常生活语境、经济学语境与法学语境之间。这导致法学界内部对宏观调控法问题的争论不在同一话语平台上,法学界与经济学界在宏观调控相关问题上沟通不能,民众对宏观调控法理解存在偏差。面对这种困境,笔者认为,必须厘清宏观调控不同语境中的内涵差异,弄清宏观调控的法学内涵,以吸纳多学科研究成果,完善宏观调控法理论,提高宏观调控法的理解度和可接受度,强化宏观调控和宏观调控法的有效性。

(一)宏观调控:基于日常生活语境、经济学语境与法学语境之比较

对宏观调控内涵的考究,经济学界往往将经济学语境与政策语境混淆,致使有学者发出“反思宏观调控”、“宏观调控成了一个筐,什么都可以往里装”^{〔1〕}的呼吁。而法学界认为“宏观调控”一词源于

* 郑少华,上海财经大学法学院教授,博士生导师;吴晓晖,华东政法大学博士研究生。

〔1〕魏加宁:《对宏观调控的反思与探讨》,《经济界》2005年第4期。

宏观经济学,因此,往往以经济学语境下的内涵作为参照物,来比较界定宏观调控的法学内涵^[2]。近来,法学界也有学者通过比较“经济学、法学与社会经济实践”语境下的内涵来揭示其内涵的^[3]。但是,众说纷纭、观点各异。

1.日常生活语境下的“宏观调控”

日常生活语境下的“宏观调控”,含义最广泛,往往是对法律、政策文件中提到的“宏观调控”进行字面化理解。一般将“宏观调控”等同于“国家干预”,对是否采用了宏观经济政策工具在所不问。只要是国家的行为能够影响经济的,不管是宏观还是微观的,都称之为“宏观调控”。

2.经济学语境下的“宏观调控”

“宏观调控”一词源于宏观经济学,“宏观调控”的经济学界定应该是其本色内涵。经济学界一般认为:宏观调控就是对总量的调控,也就是通过运用宏观经济政策调节社会总供给与总需求的关系,使其达到平衡。而宏观经济政策,世界各国大体认为有财政政策和货币政策两种,不包括产业政策、结构优化标准和环境政策^[4]。宏观调控部门只能是财政部和中央银行^[5]。

但是,笔者也发现,部分法学学者对“宏观调控”的经济学内涵理解有偏差。比如,有学者认为:“在经济学中,‘宏观调控’几乎可与‘国家干预’、‘政府调节’等通用,政府为了弥补市场缺陷对国民经济进行‘调节’(Adjust)和‘控制’(Control)的各种措施都可归为‘宏观调控’,其中包括经济法学中所称的‘市场规制’”^[6]。著名经济学家吴敬琏在与江平讨论宏观调控与国家干预时也提到,“现在认识和实践上还有一种误区,就是把产业政策等同于宏观调控。这种说法完全混淆了宏观调控的概念。宏观调控是总量的调控,指用货币政策、财政政策等总量手段调解社会总需求,而不是指具体部门的发展企业的运营。现在有一种倾向,把任何政府的管理、干预都叫宏观调控。这样一来,就把所有的行政干预都说成是必要的、合理的了”^[7]。笔者认为,“从经济到法律”是经济法学研究的重要框架之一,对其经济学内涵的界定不清晰势必会影响宏观调控法的研究与相关学科之间的沟通,因此,必须将其厘清。

3.法学语境下的“宏观调控”

关于法学语境下的“宏观调控”,学说较多,观点并不统一。从1999年至今,代表性的观点如下:第一,宏观调控是国家从社会的全局利益出发,运用各种手段,进行宏观调节和控制。^[8]第二,宏观调控即国家对经济的调控,主要是通过宏观调节宏观干预而实现的。^[9]第三,宏观调控是指国家从社会经济的宏观和总体角度,运用国家计划、经济政策和各种调节手段,引导和促进社会经济活动,以调节社会经济的结构和运行,维护和促进社会经济的协调、稳定和发展。^[10]第四,宏观调控是政府为了实现社会总需求与社会总供给之间的平衡,保证国民经济持续、稳定、协调增长,运用经济的、法律和行政的手段对社会经济实行的调节和控制。^[11]第五,宏观调控是指调控主体从社会公共利益出发,为了

[2]参见王全兴:《经济法基础理论专题研究》,中国检察出版社2002年版,第620页;李曙光:《宏观调控的法律视野》,《法人》2004年第6期。

[3]史际春、肖竹:《论分权、法治的宏观调控》,《中国法学》2006年第4期。

[4]参见[美]保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》(第十六版),华夏出版社1999年版;耿利航:《“中国财经法律论坛·2004”综述》,《中央财经大学学报》2005年第1期;[美]迈克尔·帕金:《经济学》,人民邮电出版社2003年第1版;吴超林:《宏观调控的制度基础与政策边界分析——一个解释中国宏观调控政策效应的理论框架》,《中国社会科学》2001年第4期。

[5]吴敬琏:《呼喊法治的市场经济》,三联书店2007年版,第111—112页。

[6]前引[2],王全兴书,第620页;李曙光书。

[7]前引[5],吴敬琏书,第274页。

[8]杨紫煊主编:《经济法》,北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第261页。

[9]李昌麒主编:《经济法学》,中国政法大学出版社1999年修订版,第42页。

[10]漆多俊:《经济法基础理论》,武汉大学出版社2000年第3版,第351页。

[11]潘静成、刘文华主编:《经济法》,中国人民大学出版社2000版,第291—292页。

实现宏观经济变量的基本平衡和经济结构的优化,引导国民经济持续、健康、协调发展,对国民经济所进行的总体调节和控制。^[12]第六,宏观调控,是指保持经济总量的基本平衡,促进经济结构的优化,引导国民经济持续、迅速、健康地发展,推动社会全面进步的经济措施。^[13]第七,宏观调控即宏观经济调控,指在市场经济条件下,以中央政府为主的国家各级政府,为了保证整个国民经济持续快速健康的发展并取得较好的宏观效益,主要运用间接手段,对一定范围内经济总体的运行进行引导和调节的过程。在我国,所谓宏观调控,指政府为实现社会总需求与社会总供给之间的平衡,保证国民经济持续、稳定、协调增长,而运用经济、法律和行政的手段对社会经济运行的调节与控制。^[14]第八,宏观调控法中的“宏观调控”与经济学中的“宏观调控”在内涵和外延上是同一的,指国家为了弥补市场失灵和实现国民经济的可持续发展,在尊重市场规律和充分发挥市场机制功能的前提下,从宏观上和总体上对国民经济进行干预和调节。政府调控的手段包括经济政策、经济法规和必要的行政管理。^[15]

通过对三种语境下“宏观调控”内涵的梳理,笔者认为,经济学和法学语境下的内涵应当与日常生活中的内涵做严格的区分,不能混为一谈。对于经济学语境和法学语境下的内涵要求同存异。由于“宏观调控”一词的本源是经济学,而经济法是对经济现象的法律规制,因此,法学对经济学概念应当给予充分的尊重,在内涵和运作机制层面上,要保持一致。但是,由于法学有着自己独立的研究体系,如果保持完全一致,势必打破法学期以来形成的研究路径,因此,在构建一个子部门法体系时,不必拘泥于经济学的严格界定。比如:宏观调控法的体系问题。如果严格按照经济学语境下“宏观调控”的内涵,宏观调控法体系只应当包含利用货币政策进行调控的金融政策法和通过财政政策调控的财税政策法。但法学出于研究行为的学术传统,从宏观调控行为的整个流程来考虑,将规划法也纳入其体系之中。从经济学上讲,“产业政策的实质是政府根据自己确定的经济变化趋势和目标设想来干预资源在产业间的配置,其资源配置方式与计划经济是相同的……”^[16],它并不是宏观政策工具或宏观调控针对的直接对象。但是,调控主体通过财政和货币政策,可以影响产业结构的优化,因此,宏观调控法也将“产业政策法”或“产业调节法”纳入其中。

基于经济学与法学语境下“宏观调控”的内涵比较,我们可以更深入地理解“宏观调控”的法学界定,笔者认为,其特质具有以下几个规定性:

第一,宏观调控具有“公共物品”属性。现代市场经济中,政府的经济职能按照内容层次可以分为:一般市场条件的创立与维护、微观经济规制与宏观经济调控。它是市场经济内在机制充分发挥作用并导致经济总量严重非均衡基础上的政府安排。宏观调控旨在维护稳定的宏观经济环境,已成为各国政府应当向社会提供的最重要的公共物品。同时,通过对其利益出发点、运作机制、体系结构、责任形式的考察,我们会发现,宏观调控法具有社会法的属性。

第二,宏观调控的手段具有“间接性”。宏观调控并不直接作用于市场主体,而是通过财政政策和货币政策改变经济变量来引导市场主体选择,达到总量平衡、经济结构优化的目的。因此,凡是直接作用于具体市场主体的干预措施,是微观经济规制行为,不属于宏观调控的范畴,这也是宏观调控法区别于市场监管法、市场秩序规制法的重要特质。

(二)影响因素:作用于社会总供给与总需求的制约

宏观调控的运行机理,是通过改变社会中的经济变量来影响总需求,从而实现社会总供给与总需求的平衡。但是,任何经济制度和法律制度都不是孤立的,必然受到相关人与相关制度的影响。因此,

[12]王全兴:《经济法基础理论专题研究》,中国检察出版社2002年版,第620页。

[13]顾功耘主编:《经济法教程》,上海人民出版社2005年版,第153页。

[14]张守文主编:《经济法学》,北京大学出版社2006年版,第119页。

[15]刘大洪主编:《经济法学》,中国法制出版社2007年版,第116页。

[16]吴超林:《宏观调控的制度基础与政策边界分析——一个解释中国宏观调控政策效应的理论框架》,《中国社会科学》2001年第4期。