

建立宏观调控法律监督与救济机制的现实意义与理论基础

刘志云, 郑鲁英

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 国家宏观调控权的滥用对市场机制基础性作用的地位与私权利保护极易产生损害, 所以在国内法律赋予国家宏观调控权的同时, 建立对其有效的法律监督与救济机制已成为当务之急。建立国家宏观调控的法律监督与救济机制, 具有经济学与法治主义方面的理论根源和权力观念基础。它对我国宏观调控法律研究上升到全面性与系统性之层次以及指导立法实践将有所裨益。

关键词: 理论根源; 宏观调控; 监督; 救济

中图分类号: F20 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008) 4533 (2003) 02) 0041) 04

The Study of Supervision and Redress to Macroscopic Regulation in China

LIU Zhi- yun, ZHENG Lu- ying

(The Law School of Xiamen University, Xiamen 316005, China)

Abstract: In a certain sense, the WTO, IMF and some other international agreement are those that bind upon all the governments of the member countries. It has deep theory basis in economics and law philosophy to strengthen the supervision and redress to macroscopic regulation. As how to cope with the impact of the WTO, our government does not only need to strengthen transformation of its function but also need to improve our supervision and relief mechanism for macro- control.

Key words: theory basis; macroscopic regulation; supervision; redress

一、建立国家宏观调控的法律监督与救济机制的现实意义

古典自由主义经济学家主张市场无形之手会有效地配置资源, 达至最大福利, 但 20 世纪 30 年代爆发的

资本主义大危机破灭了人们对市场万能的崇拜, 从而把国家干预作为市场机制的事后性及盲目性之缺陷的补充与纠正推上舞台。但国家作为一种强制机制, 拥有个人无法比拟的权力, 这种权力不仅有巨大的弹性, 还有

收稿日期: 2002) 11) 12

作者简介: 刘志云 (1977), 男, 江西瑞金人, 厦门大学法学院 2001 级国际法博士研究生。郑鲁英 (1978), 女, 福建福州人, 厦门大学法学院 2000 级经济法硕士研究生。

巨大的惯性,不仅具有扩张的性质,而且其扩张总是依靠侵蚀个人权利来实现。通俗地讲,它就是魔鬼与天使共存,既可能保护经济自由,促进经济稳定增长,又可能带领经济步入歧途,引致市场滞胀与危机的灾难,从而最大地危害公民的福利。所以,加强对国家宏观调控的法律监督与救济在20世纪70年代末凯恩斯主义破产后成为西方市场经济国家的总体趋势,而这种经验与教训显然值得我国宏观调控实践的借鉴。

而且,西方市场经济国家的宏观调控一开始就是建立在自由竞争的市场经济理念和财产所有权不可侵犯、意思自治和契约自由所构成的制度基础上,这为国家宏观调控的内涵界定提供了一种限制性标准:国家对经济的宏观调控在任何情况下都不能违背市场经济的基本理念,不能对市场经济的制度基础构成损害。^{[1](P19)}在这种观念的指引下,当国家宏观调控权的行使有突破此低限时,法律转变为更着力于限制国家宏观调控的权力范围和权力行使方式,以保护市场经济的微观基础不受政府滥用强制权力的破坏,并注重当公民合法权益受到国家宏观调控的侵害时有切实有效的救济方式。与此相反,我国的国家宏观调控的制度背景是:所有权不发达,所有权被虚置;政府控制经济的制度传统;私权制度不发达,公权力对私权的介入仍然以制度的形式存在。而其观念背景是由政府来代表的对整体利益的注重,实质上外化为政府行政权力优于公民个人权利的观念。由此,当法律赋予国家的宏观调控权力时,由于缺乏对其有效控制的良好市场经济基础与私权保护的制度背景,其对市场机制的破坏与对私权利的践踏之可能性与西方国家相比,只能是有过之而无不及。所以,对于我国的现今国情,法律赋予国家宏观调控权力的同时,建立对其有效的法律监督与救济机制,为当务之急。

另外,我国当前国家宏观调控行为的法制化及建立对其法律监督与救济机制,不仅是现代国家干预与市场经济的协调要求,同时还是宏观调控与宏观调控法国际化的产物。从当前国际经济环境看,市场经济已步入第三个发展阶段,即在经过自由市场经济、19世纪末兴起的社会主义市场经济后,在世纪之交逐步进入国际市场经济阶段。此时为维护国际市场的协调、稳定和发展,各国市场不仅要接受本国政府的宏观调控,也必须接受各国政府协调的以及国际组织实施的宏观调控行为。例如,世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)以及欧盟为代表的众多区域性经济组织等

对国际贸易、国际金融、国际投资等领域的宏观调控行为。这种国际宏观调控行为的开展必须有各国政府的配合及一致行动,其不仅要求各国政府对有关国际条约内容在国内切实执行,而且要求建立条约所规定的国内最低法律监督与救济标准,如果成员国对此违反就可能遭致国际组织和其他成员国的制裁和报复。由此可见,这种涉及国际宏观调控内容的国际条约对各国政府宏观调控起到国际法上的监督与救济的作用,迫切需要参与国建立与之协调的国内法律监督与救济机制。

二、建立国家宏观调控的法律监督与救济机制的经济学基础

从历史角度考察,人们对建立国家宏观调控的法律监督与救济机制的认识曾经历曲折迂回,市民社会与政治国家关系理论的分歧及经济理论、权力观念的发展变化对其产生了不同影响。

主张市民社会决定国家的自由主义理论在17、18世纪获取流行,并对亚当·斯密的经济理论构建产生重大影响。亚当·斯密坚决反对国家对经济的任何形式干预,认为市场的/无形之手0自会安排一切。当19世纪亚当·斯密的经济自由主义理论受到各国顶礼膜拜时,国家的正当职责只有三项,即对外御敌、对内执法和维持公共事业。而这时既然国家宏观调控的职能不被提起,对其法律监督与救济就无从谈起。但自由主义对国家的漠视终将导致毁灭自由的恶果,即当整个社会经济的兴衰交付于盲目性、因果性的/看不见的手0引导时,经济领域因分配不公而形成贫富悬殊与因自由竞争促发的垄断等,形成经济权力而对人的自由的控制。^[2]这样,在20世纪30年代自由主义陷入危机后,与其相对的凯恩斯国家干预主义登上舞台,其以国家以理性与道德人假设作为前提,认为在市场不能自动有效地调节供需平衡的情况下,需要独立于市场之外的国家干预来弥补市场经济的这种内在缺陷。但一旦对政府理性与道德过分崇拜,对其相应的法律监督与救济显然重视不够,从而导致因宏观调控权的滥用而产生广泛侵害私权现象以及国家宏观调控对市场机制基础性地位越俎代庖的危险替换。

一方面因为凯恩斯主义所赋予的国家宏观调控权,缺乏必要的法律监督与救济,在触及市场经济的支柱即所有权不可侵犯与意思自治时遭到市民社会的强烈抵制,另一方面由于信息匮乏、自身利益驱动、预期错误、社会利益集团寻租、权力自我扩张甚至政府成员个人利

益影响常常导致宏观调控失当或失败,在20世纪70年代末,凯恩斯主义在/滞胀0的困扰下终于遭致各国遗弃。而市场与国家的对立主义者,要么否认政治主权而陷入无政府状态,要么否认市场自由而陷入专制主义的危机。^[3]但这时高度化、国际化的现代市场经济已经形成,市场与计划、企业与政府、微观规范与宏观调控已紧密交织在一起,鉴于此,现代市场经济与政治国家模式研究不得不突破了古典背景下那种非洛即黑的选择方式,以注重两者相互制约又相互合作、相互独立又相互依赖的有机统一的关系来替代传统对立模式。这时,复兴的自由主义(即新兴自由主义)与深受社群主义影响的新凯恩斯主义,虽然立论上颇有差距并影响不同国家,但两者试图寻找到现代市场经济与政治国家的协调之目标,不谋而合的造就对国家宏观调控法律监督与救济的理论根源。

新凯恩斯主义在20世纪80年代后曾在一些国家流行,其在确立由国家控制收入与价格而进行宏观经济治理的主张下,试图修正凯恩斯主义对国家理性的高估的缺陷,/承认国家干预的-适当性-之必要与市场经济的相对独立,强调社会必须通过法律制度的渠道对国家干预权力的监督、控制与参与。^[4]总的说来,新凯恩斯主义显然受到强调政治国家与市民社会之间的/合作0关系的社群主义的影响,其有关国家仍应进入经济领域,要求确立政府作为现代经济管理机构的地位,但应寻求一种国家自主性与控制能力均衡的理论主张,在市场失灵需要国家适当干预,但国家政治、经济职能仍然热衷于急剧膨胀的今天,对于防止国家的专断行为,防止其对市场基础的破坏以及保护公民的权利和自由发挥不可忽视的影响。这/与美国自由竞争模式相比,能带来更大的社会稳定、持续的经济增长、较低的通货膨胀和较好的社会福利效果。^[5]所以有学者认为尤其适合于市场机制不完善的后发展国家,并得到广泛的实践,在某种程度上指导了这些国家对宏观调控的法律监督与救济机制的建构。

而凯恩斯主义失败后在美、英等国流行的新自由主义,也未因为政府的宏观调控所带来成本而对之全面否认,在实践中财政政策与货币政策的适时松紧仍然是英、美等国经济调节的重要手段。总的说来,新自由主义是认为应该在确立市场竞争为根本并谨慎认识宏观调控作用的基础上,寻求其既能弥补市场的不足,又能促使调控成本最小的途径。由于其对国家宏观调

控的负面效益的特别关注,因此追求对其危害的规制成为新自由主义的目标。这种目标实质是寻求市场自主性与作为辅助手段的国家宏观调控之间的合理界限的过程,而法治显然是其找来维护此界限的根本。就如哈耶克指出:/法治为我们区别那些符合自由制度的措施与那些并不符合自由制度的措施提供一个评判标准。^{[6](P73)}而/肯定的普遍主义法治对国家权力的约束,才能捍卫自由、民主和私域的权利,^{[6](P82)}因为/法治不仅是自由的保障,而且是自由在法律上的体现。^{[6](P82)}所以,/政府所采取的一切强制行动,都必须由一稳定且持续的法律框架加以明确规定,而正是这种框架使个人在制定计划时保有一定的信心,而且还可以减少人为的不确定性。^[7]这个法律框架,不仅要求只能作为市场机制的弥补的国家宏观调控行为,从计划制定到实施、变换都必须严格按照其监督运行,而且对国家的不当宏观调控权力的行使造成对公民的合法权益损害时,必须进行法律救济,从而实现现代民主国家对市民利益与国家权力之间均衡的努力。也只有这样,作为市场机制弥补的国家宏观调控才能合理存在。

三、建立国家宏观调控的法律监督与救济机制的法学基础

早在18世纪资产阶级革命的启蒙时期,洛克与孟德斯鸠就确立分权为基本特征的国家权力理论。因为/权力总是容易造成腐蚀,绝对的权力造成绝对的腐蚀,^[8]而/一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方停止。^[8]所以,对权力的制约应是赋予权力时的同步逻辑,而/从事物性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。^[8]简单地说,由于个体利益的始终存在,导致对权力的约束不能对其自身抱有太大期望,而应从其外部给予强有力的另类权力制约,即以权制权。这种观念引导了近代宪政思想的发展,即正如它希望通过法治来约束个人并向个人授予权力一样,也希望通过法治来约束政府并向其授权,而以分权制衡为特征的宪政制度正是这种思想的实践,并勾画出近代法治主义权力观的基本特征,即:(1)任何权力必须来自宪法或法律;(2)任何权力都要受立法与司法的制约;(3)法律的作用不仅在于治民,更在于治吏与制约政府。^[9]总之,自由主义理念导致法治国的诞生,并形成分权制衡为基本特征的法律制度,虽然由于这时国家的功能只是/守夜0,法律既未授予其宏观调控权力,也就必须打造

对其监督与救济机制,但这种分权制衡原则与法治主义权力理念却是日后建立对国家宏观调控法律监督与救济机制的基础。

但在19世纪自然法学派衰落、实证法学替代自然法学派后,国家主义法律观成为主导,即使是被公认为西方法学三大流派的规范法学派,也未逃脱出其影响。如边沁就宣称:“可以将法律界定为一国主权者设想或采用的一系列意志宣告,其涉及某个人或某些人在一定情形下服从的行为,这些人或应该受制于主权者的权力”,^[10]但就如罗素评述:“对国家加以理想化,以及对市民社会给予道德上的低评价,这两者结合不可避免地要导致政治上的独裁主义。”^[11]所以,这种明显地具有尊奉权力为圭臬并对国家理性与道德过分迷信的国家主义法律观,导致的结果是权力支配法律,非法律规范权力的情形。而既然权力能够支配法律,对于权力者自缚于法律的奢望,只是一种道德期待,却难以收到控权的效果。^{[12](P60)}这时期,伴随西方各国政府的行政权的过度膨胀,宪政制度所设计对其制衡的立法权与司法权趋于架空趋势。尤其是在凯恩斯主义在各国占据主导后,由于对国家干预的负面影响估计不足,导致对其法律监督与救济的缺乏,直接后果是国家干预权的滥用与对市场机制的践踏。但在恩格斯对黑格尔国家主义的批判时就已指出,决不是国家制约和决定市民社会,而是市民社会制约和决定国家。^[13]所以,将市民社会与政治国家本末倒置的国家主义法律观终未能持久,在20世纪后半期自由主义获取复兴,法治主义法律观再度得到现代社会的关注。与此同时,随主张限制国家权力的新自由主义思潮再度复兴,个人与国家的关系成为宏观调控法律制度的基本问题。^{[1](P21)}

而经过国家主义法律观的失败洗礼后,人们对国家或政府的理性与道德都开始抱有疑问,在他们眼中,即使是现代民主政治中的政府,也与其他国家组织一样,并不总是充满理性与道德,也有其独立的利益存在。因而,“政府虽然以公共利益为导向,但也有其自己的特殊利益,这两者之间的冲突使得政府既可能有利于经济发展,也可能导致经济衰退。”这时重新回归的法治主义法律观,尤其强调国家和政府的权力皆由法出,法外无权。就如英国思想家哈林顿指出,在法治条件下,“每个政府

的基础或中心就是它的基本法律”。拉兹也认为:“法治意味着政府的全部权力必须有法律依据,必须有法律授权。”^{[12](P59)}而即使是在政府的适当自由裁量权依然被人们普遍忍受,但符合法律仍然成为权力行使的基本前提,对权力进行法律监督与救济已为共识,当然宏观调控权也不例外。这在实践中的体现是:经过凯恩斯主义失败教训的现代文明国家,不管是从宪政制度的设计还是到具体法律法规的规定,无处不体现着对宏观调控权力的监督与救济。从纵向看,即使法律赋予国家宏观调控权力,但限制其对私权利的干预是立法的基本价值取向,包括对国家宏观调控权的范围、界限、行使方式、手段等作出明确规范;从横向看,以多元利益主体对集中的国家权力的控制,在形式上表现为现代民主制度的分权制衡,即法律明确划分国家机关之间宏观调控权的界限,建立复合决议制度、限制授权制度、权力抗衡制度、人事任免制约制度等。^{[1](P35)}

参考文献:

- [1] 李力1 宏观调控法律制度研究[M]1 南京:南京师范大学出版社,1988
- [2] 邓正来1 市民社会与国家))) 学理上的分野与两种架构[J]1 中国社会科学季刊(香港),1993,(2):451
- [3] 莱昂#狄冀1 公法的变迁))) 法律与国家[M]1 郑弋译1 沈阳:辽海出版社、春风文艺出版社,1999:274
- [4] 吕忠梅,陈虹,彭晓晖1 规范政府之法))) 规范政府经济行为的法律规制[M]1 北京:法律出版社,2001:26-30
- [5] 唐士其1 国家与社会的关系[M]1 北京:北京大学出版社,1998:28
- [6] 哈耶克1 通往奴役之路[M]1 王明毅译1 北京:中国社会科学出版社,1997
- [7] 布坎南1 自由、市场和 国家[M]1 北京:北京经济学院出版社,1985:88
- [8] 孟德斯鸠1 论法的精神[M]1 北京:商务印书馆,1982:154
- [9] 郭道晖1 民主#法制#法律意识[M]1 北京:人民出版社,1988:23
- [10] 刘星1 法律是什么[M]1 广州:广东旅游出版社,1997:201
- [11] 罗素1 西方哲学史:下卷[M]1 北京:商务印书馆,1976:289
- [12] 谢晖1 权力缺席与权力失约))) 当代中国的公法漏洞及其救济[J]1 求是学刊,2001,(1)
- [13] 马克思,恩格斯#马克思恩格斯选集:第四卷[M]1 北京:人民出版社,1995:1701

责任编辑:明加