

对经济法调整对象的再思考

● 厦门大学法学院教授 朱崇实

自经济法作为一个独立概念出现之日起,有关经济法的争论就开始了。可以说正是因为这种争论才有了经济法的发展。经过多年的争论、探索,经济法的科学内涵及准确表述正越来越清晰地凸现在人们的面前。但也应该承认,对经济法的探索仍然处于初级阶段,经济法的诸多基本理论问题都需要继续争论和探索。在有关经济法的基本理论的问题中,笔者认为经济法的调整对象是最重要的问题之一。只要把经济法的调整对象搞清楚,经济法的概念、地位也就清楚明确了,其他诸如调整原则、调整方法、法律渊源等问题也就容易解决了。本文拟就经济法调整对象谈一点看法。

—

经济法的生成晚于其他的法律部门,其根本原因在于经济法所调整的社会经济关系的出现晚于其他法律部门所调整的社会关系。在商品经济社会的早期,社会关系主要是由个人的交往活动所形成,因此最初出现的法律是民法和刑法。由于社会经济不发达,各种社会关系较简单,因此法律的形式也是简单和粗糙的,其典型的表现就是民刑合一或民刑不分。^①随着社会的发展,各种社会关系也日益复杂化,于是民法和刑法为了适应社会发展的需要,不得不分开而独立了。^②社会的发展也带来了政治的发

展,国家机构特别是政府行政机构发展迅速,行政官僚对社会的影响越来越大。为了制约行政权利和规范行政关系出现了行政法,而且逐步发展为一个独立的法律部门。由蒸汽机的出现而带来的工业革命,推动社会经济以前所未有的速度向前发展,而且引起了巨大的社会变革(世界大战是这种变革的一个表现)和社会关系的调整,社会关系变得更加丰富多采了。其中由于国家对社会经济生活的大量直接参与而形成的社会关系是一种新的社会关系,这种社会经济关系无法用已有的各种法律来调整,或者说已有的法律无法对这种新的社会经济关系加以调整,于是便相应地出现了一些新的法律即经济法。

从经济法所调整的社会经济关系来看,这种社会经济关系有两个显著的特征:第一,这种社会经济关系是有国家参与的、以国家为一方主体的经济关系。在这一经济关系中主体之间不是一种平等的关系,也不是一种协商、自愿关系,而是一种管理与被管理的关系,一种调整与被调整、控制与被控制的关系,带有很明显的强制性或者说非自愿性。经济法所调整的社会经济关系具有的这一特征使之与平等、协商、自愿为原则的,平等主体间的为民商法所调整的民间经济关系相区别;第二,这种社会经济关系是以国家为一方主体与其他各方主体之间发生的经济关系。在这一关系中,作为一方主体的不论是国家行政机关还是国家权力机关,也不论是中央一

级机关,还是地方一级机关,从根本上说,他们都是代表国家在行使权力。经济法律关系的这一主体特征以及它的明确的经济内涵的特征使之与各级国家行政机关之间、各级国家行政机关与有关社会主体之间的行政管理关系相区别。在行政管理关系中各级国家行政管理机关仅代表一级行政机关,而不是国家。

那么具体有哪些社会经济关系符合上面所说的这两个特征呢?笔者认为,有以下五种社会经济关系符合上述的两个特征:(1)国家在调整市场主体行为、维护公平竞争的过程中形成的社会经济关系;(2)国家在实行宏观经济调控,促进经济协调发展过程中形成的社会经济关系;(3)国家作为公共物品的供给者,在完成公共收入和支出的过程中形成的社会经济关系;(4)国家作国有资产的所有者,在国有资产管理过程中而形成的社会经济关系;(5)国家作为社会公平的维护者,在实施二次分配和建立社会保障制度过程中形成的社会经济关系。

二

上述的五种社会经济关系都具有自己的形成基础、表现和内涵。

(一)国家在调整市场主体关系维护公平竞争的过程中形成的社会经济关系。

公平竞争是现代市场经济活力的源泉。亚当·斯密在现代经济学的创始著作《国富论》中首次揭示了“看不见的手”(invisible hand)的原理。该原理认为:当每个人自私自利地追求他或她的个人利益时,他好象被一只看不见的手引导着去实现公众的最好福利。^③斯密看到了私人利益和社会公共利益之间的相互协调,这种协调他认为是市场机制发挥作用的结果。但是只有当完全的自由竞争存在时,市场机制的这一作用才能充分实现。或者说,只有在完全竞争的条件下,市场才可能实现资源的有效配置,从而使经济处于其生产可能性边界上,即市场将会

使用其可利用的资源尽可能多地生产出有用的物品与劳务。因为只有完全竞争条件下,价值规律才能充分地实现,才能够有效地调节商品的社会供求关系,调节投资和生产,调节社会经济结构和运行。

但是市场并不总是处于这种完全理想的状态,相反,在市场经济发展过程中却越来越经常地出现“市场失效”(market failure)的情况,其典型的状况就是随着社会化大生产的发展,出现或加剧了市场的不完全竞争(imperfect competition)和外部经济效果(externalities),如污染等。在存在市场失效的情况下,“看不见的手”的显著效率特征可能遭到破坏,市场经济会在垄断、污染以及失业和通货膨胀中遭受损失。

我们知道,人类社会的生产和经济活动,总有一个由小到大,由分散到集中的过程。社会化大生产是人类社会进步的必然结果,是社会进步的一种表现。在社会化大生产条件下,使得企业有可能在其内部进行细致的分工协作,合理调配各种生产资源,加强企业内部的组织性和计划性,提高劳动生产率,并有可能进行较大规模的技术开发和设备更新,进行较大规模的长期项目的投资,促进社会生产的发展。

但社会化大生产发展到一定阶段就可能出现不完全竞争或垄断。所谓的完全竞争是指这样一种市场,即在该市场上任何企业和消费者所占的市场份额都没有大到能够影响市场价格的程度。与之相应,所谓的不完全竞争就是在该市场上一个企业或消费者所占的市场份额能够影响某一物品的市场价格。不完全竞争的极端便是垄断——只有一个供给者,他自己决定某一物的价格。^④在现实中,垄断常见的形式是某一大企业或若干大企业达成联合,对某一或若干物品的生产及销售实行独占或操纵。不完全竞争或垄断是对完全竞争的偏离,不完全竞争或垄断会导致产品的价格背离价值,造成价值规律的扭曲,使价格上升到成本之上,消费者的购买量减

少到有效率的水平之下。太高的价格和太低的产量这一形式,便是垄断导致市场失效进而导致生产或消费无效率的标志。

为了解决市场机制的这一缺陷,国家必须运用自己的强制力,引入政府的“看得见的手”(visible hand)来调整市场主体关系,维护市场经济所必需的公平竞争。在这方面最集中的表现形式就是国家制定反垄断法和反不正当竞争法,禁止操纵价格与瓜分市场等行为,保护和促进自由竞争,以充分发挥市场的“看不见的手”对社会资源的有效配置作用,使得整个社会能够有效率地进行生产和消费。反垄断法和反不正当竞争法是经济法一个重要组成部分,国家在调整市场主体关系、维护公平竞争的过程中形成的社会经济关系最主要的就是反垄断和反不正当竞争的关系,在这一关系中,以国家为一方主体,代表国家的是国家专设的垄断和竞争管理机构或国家有关行政管理机关或司法机关,另一方主体主要是实施垄断和不正当竞争行为的企业组织。除此之外,国家在此方面的法律还有消费者权益保护法、价格法、产品质量法等等。

(二)国家在实行宏观调控、促进经济协调发展过程中形成的社会经济关系。

因市场失效而导致经济出现无效率的第二种典型形式就是存在外部经济效应或溢出效应。在市场经济条件下,人们绝大部分的利益或损失是在市场内完成的,例如当一个企业生产出一种有价值的物品,它在市场上出售,通过交易从购买者手中收回全部的价值或部分的价值。但是也有许多的利益或损害是发生在市场之外,当企业或人们向市场之外的其他人施加损害或利益时,就发生了所谓的外部经济效应(或溢出效应)。例如,A企业把一种有毒的化学物品倒入河流中,对于那些在河流下游捕鱼或游泳的人来说,就遭受了损失。A企业使用了稀缺、清洁的水资源,而没有向受到水污染的人支付款项。与之相反,B企业为其雇员提供免费种痘,以防止流行疾病;一旦达到了免疫力,该企业周围的居民从疾

病的传染的危险下降中获得了好处。在这两种情况下,企业帮助或伤害了市场交易外的居民,即存在着没有支付款项的经济交易。^⑤随着社会经济的迅速发展,人口的急剧增多,能源、化学和其他原料产量的不断增加,负的外部经济效应已越来越成为人类社会的巨大威胁,例如环境污染问题已成为社会的一大公害,制约了社会经济的协调、持续发展。

对市场经济出现的这一负效应,依靠市场机制自身是无法解决的。它也必须依靠国家的强制力来解决,要由国家对整个国民经济实行宏观调控,从而减少由市场机制引发的负的外部经济效应。在此方面最典型的就是国家制定环境保护法、自然资源保护法、野生动植物保护法、矿藏资源开采法等等,国家通过这些法律对空气与水的污染、矿藏资源的过度开采、濒危动植物的捕捉采集等等可能造成的不良的外部经济效应的行为予以管制和调整。在调整过程中所形成的社会经济关系同样是一方主体国家(代表国家行使职权的环境保护机构或其他国家机构),另一方主体是实施环境污染、自然资源破坏的企业组织或个人。

国家实行宏观调控、促进经济协调发展的另一项主要内容就是国家还承担了促进经济增长和稳定经济的职能。由于不完全竞争、信息滞后及不完整、信号失真等等引起市场失效的因素存在,任何一种形式的市场经济都不时地受到通货膨胀(价格上升)和萧条(高失业率)的周期困扰。这种困扰如果只是听任市场机制去自发地调节,则社会因此要付出极大的代价,20世纪30年代的大萧条是一个典型的实例。由于凯恩斯的思想贡献,人们认识到国家的一个重要作用就是可以控制经济周期的起伏波动,国家可以通过制定宏观经济政策包括财政政策(税收政策和支出政策)和货币政策(影响利率和信贷条件)来影响或调控社会的总开支水平、增长率与产量水平、就业率与失业率、物价水平与通货膨胀率,从而促进总体经济的增长和稳定。^⑥世界至今半个世纪的发展实践已证明国家的宏观调控对于减少经济

的周期波动是十分必要的。

国家促进经济增长和稳定的宏观经济政策通常通过制定相应的法律、法规来实施。这些法律、法规主要有财政法、税法、银行法、信贷法、货币管理法等等。这些法律、法规是经济法的又一个重要组成部分。

(三)国家作为公共物品的供给者,在完成公共收入和支出的过程中形成的社会经济关系。

所谓公共物品(public goods),是现代经济学中对一类物品或服务的概括,公共物品具有消费的“不排他性”或“非垄断性”的特点,只要它存在,你可以消费,我也可以消费。从理论上可以把公共物品概括为这样一些产品——不论每个人是否愿意购买它们,它们带来的好处不可分开地散步到整个社区里。例如,一块肉不是公共物品,因为你吃了我就不能再吃,但一盏灯就是公共物品,因为只要它挂在那里,我们就都可以得到照明,并不因为它为你照明了而不再为我照明。国防、公安、经济基础设施、公共服务系统等等都属于“公共物品”的范畴。与“公共物品”相对应的便是所谓“私人物品”,它并不一定真是私人所有的物品,而只是在消费上具有“排他性”,比如前面所说的“肉”,以及衣服、住房、钢材、水泥等一切你用了我就不能再用的东西。从理论上说,私人物品能分割开并可分别地提供给不同的个人,也不带给他人外部的收益或成本。^⑦

公共物品由于具有消费上不排他(无法排他)的特性,会引起需求与供给无法自动通过市场机制相互适应的问题,因为这些物品的好处在居民中间分散得太广,由于人们在市场经济条件下必然具有的“搭便车”、“占便宜”的行为特征,所以这些物品被消费了但是却无人愿意为此支付费用或者说公共物品的提供者是很难收回这些物品的成本的,因此以致没有一个企业或消费者具有提供它们的积极性。

由于公共物品无法依靠“私人”生产或者说依靠民间来满足需求,因此便只能由国家或政府代表整个社会的利益来承担公共物品供给者的责任了。国

家要承担这一责任,首先必须寻找收益来源。这些收益来自于税收,即对个人和企业的收入、工资、消费品的销售和其他项目所征收的税收。国家通过征收税收来支付公共活动(如维持国防和国内的法治与秩序)和购买公共物品(如修造公路、为基础研究提供费用等),这些活动保障了民间社会经济的顺利运转。

在整个公共物品的供给过程中,包括公共收入的取得(征税)和公共收入的支出(政府采购、投资和援助等)的过程中同样会形成各种以国家为一方主体与其他各方主体之间的经济法律关系,如以税务主管部门代表国家与企业、个人等各种纳税主体发生的税收法律关系,以政府有关机构代表国家在购买或提供公共物品过程中与企业、个人所发生的经济法律关系。调整这些经济法律关系的经济法主要有财政法、税法、公用事业法、水利电力法等等。

(四)国家作为国有资产的所有者,在国有资产管理过程中形成的社会经济关系。

国家直接参与某些生产经营活动的情况,古已有之。如中国早从秦汉时期起,就对盐、铁实行官营。封建社会末期到西方自由资本主义时期,许多国家出现了国有企业或这种企业的雏形。但是现代意义上的国有企业的大量涌现和发展,主要是20世纪的事。20世纪以后,科技的飞速进步和社会化大生产的进一步发展,国家逐步全面介入经济生活。

国家直接投资开办国有企业是市场机制无法包容一切的另一个表现形式。我们知道,在市场经济条件下,许多行业带有规模经济性质的技术,这些行业的一种极端情况就是某些行业在技术上的特点要求一个行业只有单独一家企业才能有效率地生产,经济学上称这种情况为“自然垄断”。自然垄断的一个典型例子是自来水的生产和供应。给每家每户安装水管供应清洁的饮用水的成本之大,使得如果一个地区有一个以上的企业提供这样的产品,它们就会变得得不偿失,所以这是一种自然垄断。自然垄断者相对竞争者来说,享有极大的成本优势,而且面

对的是无价格弹性的需求,所以能够急剧地抬高价格,获得巨大垄断利润,并导致较大的经济的无效率性和不公平性,引起社会其他成员和消费者不满。在这种情况下,较合理的解决办法就是由社会利益的代表者——国家来控制这些行业,由国家投资设立企业为社会提供产品和服务,由国家占有这部分垄断利润。虽然国有企业通常也无法克服因自然垄断排除其他竞争者而带来的经济无效率,但相对与其他形式的生产经营者来说这是社会最能接受的一种形式。

市场经济条件下国家开办国有企业的另一个直接原因就是因某些公共产品的特性使私人(民间)企业不愿或不可能投资生产。例如超大型水坝,它能使整个流域的人们受益,但是水坝的所有者却很难从这种收益中把自己建造水坝的费用收回来;再如,航天计划,这类项目可能造福于整个社会,特别是可能造福我们的子孙后代,但是它同样很难向受益者收取费用,甚至无法确定谁是受益者。因此,这类的产品也就只能由国家来投资生产,由国家开办国有企业来生产经营。

在上述经济活动中,国家作为国有资产的所有者,在国有资产管理过程中——国有资产管理机构及其他有关部门代表国家为一方主体与生产经营业务的实际运作者——国有企业为另一方主体的经济法律关系亦受经济法的调整,这是经济法调整的又一重要的社会经济关系。在这一关系中,国家作为整个社会利益的代表者,要求这些企业依法生产经营,确保经营目标的实现及国有资产的保值增值。在这方面的经济法主要有国有资产投资法、国有资产管理法等等。

(五)国家作为社会公平的维护者,在实施二次分配和建立社会保障制度的过程中形成的社会经济关系。

市场经济除了由于市场失效等因素而存在市场的配置功能的缺陷外,还有一个重要的缺陷就是一个完全自由放任的市场经济可能产生社会不可接受

的、在收入与消费上极大的不平等。

在市场经济的条件下,即使是最有效率的市场机制也可能产生收入与消费中的极大不平等。因为这种收入分配上的缺陷恰恰是市场机制内在要求的反映:首先,在市场经济条件下,虽然在原则上每个人都有平等的经济机会,但是在实际上由于每个人的能力、受教育程度及职业状况等因素的不同从而出现劳动收入的不等,而上述状况(能力、受教育程度及职业)的不同又与每个人的先天的条件有着联系。萨缪尔森在他所著的《经济学》中指出:儿童的家庭生活和社会经历对他们以后的报酬也有很大的影响,富裕家庭的孩子生活的起步可能并不在穷孩子的前面,但在生活的每一阶段他们都从环境中受益。一个穷孩子经常经历的是拥挤、营养不良、破落的学校、劳累过度的教师。对许多贫困家庭的孩子而言,在他们不满10岁以前,天平就开始向不利于他们的一边倾斜。市场经济不仅承认这种差别,而且维护这种差别。个人收入除劳动收入外,另一部分是财产收入。而财产收入的一个重要的来源是继承权,根据美国《福布斯》杂志的统计,1987年,100个最富有的美国人中有37个人是由于出身的关系而进入富人的行列。第二,在市场经济条件下,物品的分配跟随的只是货币选票,而不是最大的需要。一个富人的猫可能连鱼都不愿意吃,而一个穷人的孩子则可能连维持健康所最必须的热量都不够。这种情况恰好也是市场机制的要求,按照市场机制物品只能交给那些有货币选票的人。

这种收入和消费上的不平等,显然无法通过市场机制来自我调整,要消除或降低这种不平等,必须依靠国家的力量,依靠国家来实现整个社会收入的再分配。首先,国家通过实行所得税制以及征收遗产税、赠与税等等,通过向高收入者征收税款的比例高于低收入者的办法来降低收入的不平等;第二,国家建立社会保障制度,对老、弱、病、残及其他需要社会帮助的人提供帮助,如建立养老保险制度、失业保险制度、医疗保险制度、最低生活费制度等等。社会

保障制度在很大程度上带有政府转移支付的性质,即其中有相当大的分量是政府通过财政支出从物质上帮助低收入阶层和其他不幸者。

经济法所调整的又一个方面的社会经济关系就是国家在实施二次分配和建立社会保障制度的过程中所形成的社会经济关系。在这一关系中,一方面是国家或代表国家行使职权的国家财政税务部门、民政部门及其他社会保障管理部门,另一方则是依法参与二次分配的企业、个人或其他主体。这一方面的经济法主要有税法(包括所得税法、遗产税法、赠与税法等)、保险法、社会保障法等等。

以上所述的五个方面的社会经济关系共同构成了经济法律关系,这些经济法律关系很显然是经济法以外的其他法律部门所无法调整的。它们只能由经济法来调整,它们属于经济法的调整范围或对象。

三

通过上面的分析,我们可以看到确实存在着若干社会经济关系由于自身的特征而无法由传统的民商法或其他法律加以调整,从而要求产生新的法律规范来调整。因此,经济法的地位如何?是否是一个独立的法律部门?其调整范围究竟有多宽?它的调整原则应该是什么?都取决于经济法的调整对象是什么,也就是说究竟有哪些社会经济关系是民商法或其他法律所无法调整的,必须由一个新的法律部门来调整。

有关经济法基本理论的研究,争议最大、最为混乱的也在经济法的调整对象这个问题上。无论是80年代初期的纵横经济关系说、纵横统一说、国家经济管理关系说等,还是80年代中期以后的密切联系说、管理协作说等,以及90年代后的经济协调关系说、需要干预经济关系说、经济管理与市场运行关系说、间接调控说、行政隶属关系说等等,无一不是在调整对象问题上存在分歧与争论。甚至包括理论界中存在的否定经济法的观点也是主要从经济法没

有自己统一、独立的调整对象上发出诘难,进而论证经济法的不能成立。^⑧

应该说,经济法作为一个新的法律部门存在这样或那样的异议是完全不能避免的,因为这一新生事物确实存在太多不完善的地方。但无论如何它毕竟是客观存在的一个事物,如何从理论上去阐释清楚这一客观事物,关键是要搞清楚究竟是否客观存在某些新的社会经济关系,而且这些社会经济关系无法为已有的法律所调整,因为已有的法律无论在调整原则上还是调整方法上都与之不相容,从而要求有一个新的法律部门去调整它。

论述至此,笔者认为经济法就是这样的一个新的法律部门。它是伴随着某些新的社会经济关系的产生和发展而产生和发展的。概而言之,经济法是调整以国家为一方主体同其他各方主体在各类经济活动中所发生的社会经济关系的法律规范的总称。

注释:

① 巴比伦的汉穆拉比法典中既包含有神判或同态复仇制度,又包含有与商业、金钱贷款等有关的规定。参与:日本平凡社《世界大百科事典》第28卷第127页。

② 同上书,第128页。

③ [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》下卷,商务印书馆,1972年版,第27页。

④ [美] 保罗·萨缪尔森,威廉·D·诺德豪斯:《经济法》(第十四版),北京经济学院出版社,1996年6月版,第71页。

⑤ [美] H·U·福克纳:《美国经济史》,下卷,商务印书馆,1989年版,第357页。

⑥ 同上书,第75页。

⑦ 同注4引书,第570页。

⑧ 参见漆多俊:《经济法基础理论》,武汉大学出版社,1996年4月版,第140—161页。

(本文责任编辑:吴春燕)