

关于制定《经济法纲要》的若干问题

杨紫烜

(北京大学法学院,北京市 100871)

[摘要] 《经济法纲要》作为基本的经济法规范性文件,调整范围广、稳定性强、法律效力高。目前制定《经济法纲要》是建立完备的经济法律体系、完善中国特色社会主义法律体系的需要,同时有助于完善社会主义市场经济法律制度,推动经济社会发展,维护经济法制度统一和推动法学的发展。制定《经济法纲要》已具备了社会条件、法制环境和相应的理论准备。《经济法纲要》的基本内容包括总则、基本经济制度和经济体制、经济法主体、市场监管法、宏观调控法和经济法责任。要制定好《经济法纲要》适应加强经济法理论问题与实践问题的研究和《经济法纲要》拟订、建议与起草工作,并最终提交国家立法机关审议通过与颁布。

[关键词] 经济法纲要; 法律制定; 立法问题

[中图分类号] DF41 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2015)04-0015-04

一 《经济法纲要》的概念和为什么使用这一概念

(一)《经济法纲要》的概念

《经济法纲要》是《中华人民共和国经济法纲要》的简称,是将由全国人大制定的经济法规范性文件体系中的基本经济法规范性文件。相对于经济法规范性文件体系中的其他层次的经济法规范性文件来说,其调整对象范围广、稳定性强、法律效力高,是处于统率地位的基本法律^①。

(二)为什么使用《经济法纲要》这一概念

从1985年笔者首次提出制定《经济法纲要》的建议以来,在经济法学界研究讨论的过程中,关于这部基本经济法规范性文件的命名问题,有些学者分别建议采用《经济法总则》、《经济法典》等名称^[1];有的学者认为,“纲要”并不是法学概念,并没有法律味,《经济法纲要》不使用为好。笔者认为,需要由全国人大制定的这部基本法律还是称为《经济法纲要》较好。理由如下:

一是称《经济法纲要》名副其实。纲要,是指事物最主要的、关键的部分,对其他部分影响极大。从我们所要制定的这部法律的结构、内容、繁简程度和它在全部经济法规范性文件中所处的统率地位来看,称其为《经济纲要》是名副其实的^[1]。

二是称《经济法纲要》比称为《经济法总则》要好。因为称《经济法纲要》可以作出较为合理的结

构安排。它除了总则以外,还可以包括分则和附则,这样的结构较为合理,内容也较全面,具有一定的可操作性,可以在全部经济法规范性文件中发挥统率作用。如果制定一部称为《经济法总则》的法律,就难于将分则和附则作为其组成部分,内容不够全面,可操作性会差一些,作用会受到影响^[1]。

三是《经济法纲要》区别于《经济法典》。当前我们要制定的《经济法纲要》和以后条件成熟时才制定的《中华人民共和国经济法》即《经济法典》^[2],虽然都应该是由全国人民代表大会制定的基本法律,是经济法这个法的部门的基本法,但两者又有明显的区别。其主要区别之一是:前者内容全面,但简明扼要,条文以200条上下为宜;后者不仅内容全面,而且较为详细,条文应该在600条以上。因此,前者宜称为《经济法纲要》,以区别于《经济法典》。

四是称《经济法纲要》表明它是一部经济法律,区别于被称为“纲要”的非规范性文件。长期以来,“纲要”这一概念被人们广泛使用。例如:将国民经济和社会发展计划,称为“计划纲要”;将其他事业的发展,称为有关“发展纲要”;将讲课提纲称为“讲授纲要”;等等。可见,“纲要”并不是法学概念,并没有所谓法律味。但是,不能据此就认为,《经济法纲要》没有“法律味”,不宜使用。因为“经济法”是一个法学概念,称《经济法纲要》就清楚地表明它是一部经济法律,而不能认为它没有所谓法律味^[1]。

五是称《经济法纲要》吸取了有关立法经验和研究成果^[1]。在我国,1954 年政务院制定了《国营企业内部劳动规则纲要》,1957 年国务院制定了《水土保持暂行纲要》。在前苏联,从 20 世纪 50 年代后期至 80 年代初,苏联最高苏维埃公布了 15 部苏联和各加盟共和国的立法纲要(其中包括《土地立法纲要》、《水立法纲要》、《森林立法纲要》、《劳动立法纲要》、《国民教育立法纲要》、《民事立法纲要》、《刑事立法纲要》等)。这就积累了一定的立法经验。与此同时,根据我国改革、开放和社会主义现代化建设以及法制建设的需要,考虑到国内外相关立法的经验,我国学者不仅在 1985 年提出了制定《经济法纲要》的建议,而且在我国召开的多次经济法理论研讨会上继续就制定《经济法纲要》的问题提交了学术论文,并进行了讨论。在我国发表和出版的有些经济法论著中,也就制定《经济法纲要》的问题进行了论述。这就取得了一定的研究成果。

二 制定《经济法纲要》的必要性

(一)制定《经济法纲要》是“建立完备的经济法规体系”的需要

1985 年 9 月 23 日,中国共产党全国代表会议通过的中共中央《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》提出:“力争在‘七五’期间建立起比较完备的经济法规体系”的任务^[2]。1986 年 4 月,第六届全国人大第四次会议通过的七五计划纲要中规定了这一任务。

1986 年 12 月,中共中央在十三大报告中进一步提出了“抓紧建立完备的经济法规体系”的重要任务。

1990 年 12 月 30 日,中共十三届七中全会《关于制定国民经济和社会发展第八个五年计划的建议》提出:“八五期间,要逐步建立比较完备的经济法规体系,使各方面的经济关系和经济活动有法可依。”^[3]

笔者认为:上述重要文件提出的经济法规体系,即经济法规规范性文件体系,是指由多层次的、门类齐全的,调整市场监管关系和宏观调控关系的规范性文件组成的有机联系的整体。所谓多层次的经济法规规范性文件,包括基本经济法规规范性文件、主要经济法规规范性文件、辅助经济法规规范性文件等。其中,《经济法纲要》是基本经济法规规范性文件,相对于其他层次的经济法规规范性文件来说,其调整对象范围广、稳定性强、法律效力高,处于统率的地位。在多层次的经济法规规范性文件体系中,如果没有一

部《经济法纲要》,就缺少了最主要的、关键的一个层次,表明经济法规规范性文件体系尚未建立,更不完备。所以,制定《经济法纲要》是完成党中央和全国人大提出的上述任务的一个重要方面。

(二)制定《经济法纲要》是“完善中国特色社会主义法律体系”的需要

2012 年 11 月 8 日,党的十八大报告指出:要“全面推进依法治国”。“完善中国特色社会主义法律体系,加强重点领域立法”。

2014 年 10 月 23 日,中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。”

习近平在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》指出:“经过长期努力,我国形成了中国特色社会主义法律体系,……完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。”

2015 年 3 月 8 日,张德江委员长在第十二届全国人民代表大会第三次会议上作的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》谈到“今后一年的主要任务”时指出:“一、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。”

2015 年 3 月 15 日,第十二届全国人民代表大会第三次会议修改的《中华人民共和国立法法》第 1 条中规定:“完善中国特色社会主义法律体系。”

笔者认为:中国特色社会主义法律体系,是指由符合中国国情的,体现社会主义基本制度要求的,多层次的、门类齐全的规范性文件组成的有机联系的整体;简言之,中国特色社会主义法律体系,是指符合中国国情的,体现社会主义基本制度要求的规范性文件体系;规范性文件体系是由多层次的、门类齐全的规范性文件组成的有机联系的整体;多层次的规范性文件,包括具有最高法律效力的规范性文件《宪法》以及《宪法》统率下的基本规范性文件、主要规范性文件、辅助规范性文件等。《经济法纲要》是《中华人民共和国经济法纲要》的简称,《经济法典》是《中华人民共和国经济法》的简称。它们属于《宪法》统率下的基本规范性文件。因此,抓紧制定《经济法纲要》,在条件成熟的时候,再制定《经济法典》,是“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”的需要。

(三)制定《经济法纲要》有助于完善社会主义市场经济法律制度,推动经济社会发展

我国《宪法》第 15 条规定:“国家实行社会主义

市场经济。国家加强经济立法,完善宏观调控。国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序。”

1993年11月14日,中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“改善和加强对市场的管理和监督”;“社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系。”

2003年10月14日,中共十六届三中全会通过的《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》指出:完善“市场监管体系,……维护和健全市场秩序”;“完善国家宏观调控体系。进一步健全国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系。”

2012年11月8日,党的十八大报告指出:要加快完善社会主义市场经济体制,完善宏观调控体系。

2013年11月12日,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系”。政府的职责和作用包括“加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。”

习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中指出:“全会决定对健全宏观调控体系、全面正确履行政府职能、优化政府组织结构进行了部署,强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。”

2014年10月23日,中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“完善社会主义市场经济法律制度”;“依法加强和改善宏观调控、市场监管。”

笔者认为:完善社会主义市场经济法律制度,可以依法加强和改善市场监管、宏观调控。这是进一步完善社会主义市场经济体制的内在要求,能够有力地推动经济社会发展。而制定一部统一调整市场监管关系和宏观调控关系的基本法律《经济法纲要》,可以更好地发挥经济法规范性文件体系的整体功能。这对于完善市场监管,维护市场经济秩序,实现市场功能,充分发挥市场机制的作用,具有重要作用。对于发挥宏观调控的长处,防止或消除经济中的总量失衡和结构失调,优化资源配置,推动经济社会的协调发展,具有重要作用。

(四)制定《经济法纲要》对于维护经济法制度的统一具有重要作用

我国《宪法》第5条第2款规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”

笔者认为:维护经济法制度的统一是“维护社会主义法制的统一”的一个重要方面。以我国《宪法》为依据制定一部《经济法纲要》,是维护经济法制度的统一的重大举措。如果有了体现《宪法》的精神和原则的《经济法纲要》,其它经济法规范性文件的制定在以《宪法》为基本立法依据的前提下,可以以《经济法纲要》为具体的立法依据,并指导这些规范性文件的有效实施,以防止和克服不同国家机关所制定的其他经济法规范性文件之间互相重叠、互相脱节和互相抵触的现象,以及各有关单位和个人在实施上述规范性文件过程中出现有法难依、无所适从和各行其是的问题^[2]。

(五)制定《经济法纲要》能够推动经济学的发展

经济法学是研究经济法及其发展规律的法学学科。它是一门独立而重要的法学学科。制定一部作为基本经济法规范性文件的《经济法纲要》,它同时也是一部由全国人民代表大会讨论通过的基本法律。它不仅将体现我国经济法学研究的巨大成就,而且将成为我国经济法学教学、研究工作的法律依据,必将推动我国经济法法学的发展。

三 制定《经济法纲要》的可行性

在我国,已经具备了制定《经济法纲要》的条件:

(一)社会经济条件

我国是一个社会主义国家,早已建立了社会主义制度,社会主义国家宪法要求巩固和发展公有制经济,坚持公有制主体地位,发挥国有经济主导作用。我国不仅在发展国民经济方面取得了巨大成就,积累了丰富的经验,而且在经济体制改革方面也取得了巨大成就,积累了丰富的经验。从2000年起,我国初步建立了社会主义市场经济体制,此后逐步走向完善。这表明,在我国,制定一部作为经济法规范性文件体系中最高层次的基本法律《经济法纲要》的基本条件——社会经济条件——已经具备。

(二)法制环境

“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”是党的十一届三中全会以来我国所实行的社会主义法制建设的基本要求。我国《宪法》第5条第1款规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义

法治国家。”中共十八届四中全会作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。第九届全国人民代表大会第四次会议批准的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》指出,经济法是我国的一个“法律部门”。我国已经制定了除《经济法纲要》以外的一大批经济法规范性文件,取得了相当大的成绩,积累了丰富的经验。以上情况表明,我国已经具备了制定《经济法纲要》的法制环境。

(三)理论准备

在中国,1979 年以后产生了经济法学。它是一门新兴的、发展中的学科,是一门独立而重要的学科。30 多年来,我国经济法学发展很快,对经济法的许多重大理论问题和实际问题的研究日益深入。目前,从总体上来说,无论在发表和出版的经济法论著方面,还是在经济法研究的广度和深度方面,我国都已经走到了世界的前列。我国经济法学的水平,为《经济法纲要》的制定提供了理论准备^[4]。

关于制定《经济法纲要》的问题,中国经济法学者从 1985 年以来一直进行着研究。在制定这部基本法律的必要性、可行性和名称等问题上,取得了广泛的共识。有些经济法学者还对《经济法纲要》的结构和内容进行了探讨,提出了一些设想和建议,可供制定《经济法纲要》时参考。

四 《经济法纲要》应有的结构

对于《经济法纲要》的结构,可以考虑作如下安排:

第一章 总则(立法宗旨、调整对象、基本原则、适用范围)

第二章 基本经济制度和经济体制(实行以公有制为主体的多种所有制经济,以按劳分配为主体的多种分配方式,以及社会主义市场经济体制)

第三章 经济法主体(市场监管法主体的职权、职责,市场监管受体的权利、义务;宏观调控法主体的职权、职责,宏观调控法受体的权利、义务)

第四章 市场监管法(市场监管法的概念、地位、体系)

第五章 宏观调控法(宏观调控法的概念、地位、体系)

第六章 经济法责任(违反经济法的法律责任的概念,经济法责任的形式,承担经济法责任的条件)

第七章 附则(对有关概念和事项的解释,本

法的施行日期)

五 制定《经济法纲要》需要采取的措施

为了制定好《经济法纲要》,建议采取下列措施:

一是加强关于《经济法纲要》的理论问题和实际问题的研究、讨论和宣传。进一步统一对于为什么要制定《经济法纲要》、应该制定一部什么样的《经济法纲要》、怎样才能制定好《经济法纲要》的认识^[2]。

二是组织《经济法纲要(专家建议稿)》的拟订工作。建议中国经济法研究会组织部分经济法学者草拟《经济法纲要(专家建议稿)》,并组织经济法学者进行广泛、深入讨论,以便提供国家有关立法机关参考。

三是向有关国家机关建议,将制定《经济法纲要》列入国家立法规划。

四是组织好《经济法纲要(草案)》的起草班子。这个起草班子应该由经济法学者、立法专家以及有关经济学学者和具有丰富实践经验的经济管理干部组成。

五是认真进行《经济法纲要(草案)》的起草工作。在起草过程中,应深入实际调查研究,深入了解我国国情,认真总结我国的经验,借鉴国外的相关经验。然后,广泛征求意见,反复进行修改。

六是将《经济法纲要(草案)》提交国家立法机关审议,并在全国人民代表大会通过后,由国家主席公布施行^[1]。

注释:

① 根据我国《宪法》第 62 条的规定,全国人民代表大会制定的法律是“基本法律”。

[参考文献]

- [1] 杨紫烜. 建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系与《经济法纲要》的制定[J]. 经济法研究;2 卷,北京:北京大学出版社,2001:9-23.
- [2] 杨紫烜. 以《中华人民共和国宪法》为依据制定和实施经济法[J]. 经济法研究;12 卷,北京:北京大学出版社,2013:3-18.
- [3] 万其刚. 关于中国特色社会主义法律体系的提出和形成[J]. 民主,2011(2):26-29.
- [4] 杨紫烜. 关于加强经济法理论研究的若干问题[J]. 经济法研究;15 卷,北京:北京大学出版社,2015:3-16.