

中文摘要

宏观调控权是宏观调控法的核心问题。对宏观调控权进行研究，能够指导国家经济管理机关权限的界定，有利于国家干预的适度性，无论在理论还是实践上都有重要的意义。

本文首先以宏观调控权的基础理论为起点，在分析了宏观调控和权力两个词的基础上，运用逻辑综合方法对宏观调控权作出定义，并进一步分析了这一概念的内涵和外延。其次从横向和纵向两个方面对宏观调控权进行配置，提出地方政府应当享有宏观调控执行权。再次对宏观调控权进行动态的研究，包括宏观调控权运行的原则、手段以及行使宏观调控权的法律责任等问题。最后，在前文研究的基础上，结合我国目前宏观调控法的立法现状，对宏观调控权制度的构建提出笔者的建议。

关键词：宏观调控；宏观调控权；宏观调控责任；宏观调控制度

Abstract

The macro-control power is a core issue of macro-control law. The study on the macro-control power, could guide national economic management authority to define rights, which is conducive to the moderate nature of state intervention. This study has important significance both in theory and practice.

First, I take the macro-control power basic theory as a starting point, in the analysis of the macro-control power on the basis of two words, using logic synthesis method to define the macro-control, and further analysis of this concept of connotation and extension. Second, from both horizontal and vertical configuration of macro-control power, and the local government should enjoy the power. Third, have a dynamic study on the macro-control power, including the right to run the macro-control power principles, means and the responsibility for macro-control and other issues. Finally, on the basis of the study in the former paper, combined with the current macro-control law, the legislative status of the macro-control system built right to make the author's recommendations.

Keywords: macro-control; macro-control power; responsibility for macro-control;
system of macro-control

独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的科研成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得黑龙江大学或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。

学位论文作者签名：孟祥秋

签字日期：2010年6月5日

学位论文版权使用授权书

本人完全了解黑龙江大学有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权黑龙江大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存、汇编本学位论文。

学位论文作者签名：孟祥秋

导师签名：王传彪

签字日期：2010年6月5日

签字日期： 年 月 日

学位论文作者毕业后去向：

工作单位：

电话：

通讯地址：

邮编：

绪 论

一、研究宏观调控权的目的及意义

宏观调控法是确认和规范宏观调控法律关系的法律规范的总称，与市场规制法一起构成经济法重要组成部分，在我国法律体系中不可或缺。对宏观调控法的研究是我们学习和研究经济法的逻辑起点，也是我们建立和完善社会主义法律体系的理论基础。

从理论来说，权利（权力）是法学研究的核心范畴，权利（权力）的构建也是法律制度构建的中心环节之一。宏观调控法的核心就是宏观调控权，宏观调控权的界定对宏观调控主体、宏观调控行使的原则、宏观调控的法律责任以及宏观调控的可诉性等一系列理论问题都有很大的影响。从实践来看，随着社会主义市场经济的建立和不断完善，宏观调控对我国市场经济的发展具有重要作用，是市场经济制度的重要组成部分。国家频频运用宏观调控权力对国民经济进行宏观调控，并于1993年将“宏观调控”正式写入我国宪法。

虽然目前我国学者对宏观调控法做出了大量建设性的、富有成效的研究，但是对宏观调控权的研究却比较薄弱，未能从整体上进行较为全面、系统的研究，使理论研究滞后于宏观调控实践活动。笔者正是基于宏观调控权的研究无论在理论上还是实践上都有着重要意义，考虑到目前的研究现状，将宏观调控权作为本文的研究对象，以期对我国宏观调控法的理论研究作出微薄的贡献，并促进宏观调控法律制度乃至整个经济法律制度的完善。

二、文献综述

（一）国外研究现状

由于各方面的原因，在西方并未出现“宏观调控”、“宏观调控法”、“宏观调控权”等相应的概念，这些概念是我国特殊背景下的产物。因此，在西方文献中，比较难找到有关宏观调控权的理论资料。但是，我们通过西方的经济学、政治学、社

会学等学科领域已有的相关研究成果以及立法实践,可以间接地得到一些理论依据。

本文主要参考了以下著作:1、卢梭的《社会契约论》。“这就是社会契约论中的国家,那就是:每个结合者及其自身的一切权利全部都转让给整个的集体。”^①据此可将国家的宏观调控权理解为一种市场经济主体的增量利益实现权对国家的让渡;2、社会整体利益观念的产生为宏观调控权的产生奠定法哲学基础。法律产生的目的经历了从个人利益到公共利益再到社会利益的变迁,这些在E·博登海默的《法理学——法律哲学与法律方法》一书中有详细的介绍;3、在经济学方面,亚当·斯密的《国富论》、凯恩斯的《就业、利息和货币通论》等经济学著作标志着从自由市场经济到国家干预调节经济的演变,为宏观调控权的产生提供了经济学基础;4、从国外的立法来看,美国“新政”时期的《全国产业复兴法》等被视为真正意义上的宏观调控法,而德国的《经济稳定与增长促进法》等宏观调控基本法对我国宏观调控的立法工作有很大的指导作用。

此外,马克思、恩格斯有关剩余价值的理论也对宏观调控权的研究有很大的启示。

(二) 国内研究现状

近年来,我国宏观调控法的研究有了很大的发展,对宏观调控权的研究也逐渐成为经济法学界的研究重点。学术界已经发表的专门论述宏观调控权的学术论文越来越多,还出版了许多专门论述宏观调控权或内容包括宏观调控权的专著。

我国学者对宏观调控权的研究主要集中在以下几个方面:

首先,关于宏观调控权的定位。刑会强在其所著的《宏观调控权运行的法律问题》中认为,宏观调控行为是一种决策行为,不包括宏观调控机关及其下级机关以及其他有关组织的执行行为,并进而认为宏观调控行为在性质上是一种国家行为。一些学者提出了不同的主张:一方面,卢炯星在《宏观经济法》中认为,宏观调控权是一种行为资格;张守文教授在《宏观调控权的法律解析》一文中指出,宏观调控权是一种有别于行政权的独立权,是由特定具有宏观调控职能的行

^① 卢梭.社会契约论[M].商务印书馆.1997年,第23页

政机关专属行使的职权，是一种与传统行政权有所不同的新型权力。陈承堂则在《宏观调控的合法性研究——以房地产市场宏观调控为视角》一文中直接驳斥了“国家行为”一说，指出国家行为分为元首权和统治行为，而宏观调控行为既不是行使元首权的行为也不是统治行为，如果将宏观调控权定性为国家行为，无异于承认宏观调控的“非法性”，理论危害甚大。另一方面，陈乃新、彭飞荣在《论宏观调控权》中认为，从法律形态看，宏观调控权是经法律确定、认可的一系列权力和权力束。持此观点的还有杨三正，他在《宏观调控权配置原则论》中认为，宏观调控权是一种综合性的，由一系列权力构成的权力束，包括宏观调控决策权、宏观调控执行权和宏观调控监督权。

其次，关于宏观调控权的配置问题。从宏观调控权的纵向配置方面看，有不少学者撰文认为宏观调控权必须集中在中央，地方政府无法承担和掌握宏观经济管理的职责和手段，如楼继伟的《宏观调控权必须集中在中央》、张泰的《为什么宏观调控权必须集中在中央》等等。这种观点没有对宏观调控权的构成作出具体界定，与此相对的，李昌麒、胡光志两位学者在《宏观调控法若干基本范畴的法律分析》一文中认为，宏观调控决策权应当集中于中央，而地方政府则应当享有宏观调控执行权，地方政府是宏观调控的实施主体。从宏观调控权的横向配置方面看，多数学者认为宏观调控的决策主体就是全国人大及其常委会和国务院及其职能部门。鲁篱在《论最高法院在宏观调控中的角色定位》一文中认为，最高法院对宏观调控权的介入具有一定的可能性，最高法院可以通过司法解释和司法审查的方式介入宏观调控。还有一些学者认为部分社会中间层也享有宏观调控职权，如政策性银行、国有资产投资机构、会计师事务所等等，代表著作如李长健的《论宏观调控与宏观调控法的理论基础》。

最后，宏观调控权的责任和宏观调控行为的可诉性问题也是理论界研究的热点。宏观调控的责任问题包括责任的内容与形式、责任的主体、归责的原则和构成要件、责任的落实与追究等一系列的问题。这方面的主要学术论文有：戴敏《宏观调控行为法律责任的认定与归结初探》、张荣建《违法宏观调控行为之责任追究探析》、李刚《宏观调控行为可诉性问题初探——由“纳税人诉讼”引发的思考》

等等。有关宏观调控行为的可诉性问题，学界有两种不同的观点，一方面，刑会强在《宏观调控行为的不可诉性探析》中认为，宏观调控行为是一种决策行为、国家行为，应排除在司法审查之外；另一方面，更多的学者从不同的理由出发，认为宏观调控行为具有可诉性，如：张川华《质疑宏观调控行为的不可诉性——从经济法的法益目标视角出发》、颜运秋、李大伟《宏观调控行为可诉性分析》、刘志仁《宏观调控决策行为接近司法的应然性新探——理性的选择与制度的障碍》、胡光志《论宏观调控行为的可诉性》等等。

当然，还有学者对宏观调控权的权源、宏观调控权的监督、宏观调控程序等问题进行了研究。所有的这些研究都从不同侧面反映了我国经济法理论界对宏观调控权研究的逐渐深入和完善，都具有一定的理论价值。但是目前大部分问题在学界都无法形成统一的观点，我们的研究还不够成熟和完善。

三、本文的基本内容和研究方法

作者在梳理总结现有研究成果的基础上，综合运用经济学、政治学、社会学以及法学等多个学科的基础知识，采用多种研究方法，从以下几个方面展开论述。

第一部分：首先，采用逻辑归纳的方法，在分别分析了“宏观调控”和“权”两个概念的基础上，界定了“宏观调控权”的概念；其次，采用比较分析的方法，对宏观调控权的内涵和外延做出界定。

第二部分：首先，采用实证分析法，对地方政府在宏观调控过程中的角色做出界定，明确提出地方政府享有宏观调控执行权；其次，在比较分析国外的立法经验后，提出应建立宏观调控协调机构，行使宏观调控协调权。

第三部分：采用逻辑分析方法，从宏观调控权行使的原则、手段和法律责任三个方面对宏观调控权进行动态研究。重点是解决宏观调控权法律责任的实现方式问题。在借鉴和分析其他国家相关制度的基础上，提出建立特殊诉讼制度。

第四部分：首先，分析了我国宏观调控权制度的立法概况和不足之处；其次，对宏观调控权在各权力主体之间在配置提出具体建议；最后，在前文研究在基础上，从宪法、宏观调控基本法和宏观调控专法三个方面完善我国在宏观调控法律制度。

第一章 宏观调控权的基础理论

第一节 “宏观调控权”的语词分析

研究宏观调控权，首先要明确它的概念。概念在人类认识世界和改造世界的过程中占有重要地位。概念既是人类思维的形式，又是人类认识的成果。^①“宏观调控权”是由一个由“宏观调控”和“权”组成的复合概念，所以我们先来分析什么是“宏观调控”、什么是“权”。

一、“宏观调控”的概念及其与相关概念的比较

（一）宏观调控的概念

“宏观”一词来源于宏观经济学理论，是指一个国家或地区经济生活中总量方面的问题。这种经济总量包括：国民生产总值、国内生产总值和国民收入之类的总量，社会商品、服务的总供给与总需求，劳动力的供给与需求，货币的供给与需求，国家预算的收入与支出、结余与赤字，对外贸易的出口与进口、外汇收入的顺差、资本的流入与流出之类的总量及其对比关系，以及相应的经济增长率、物价水平和通货膨胀率、工资率和就业率、利息率和汇率之类与经济总量及其对比存在相互决定关系的比率等。^②“调控”就是调节与控制。宏观调控就是对上述总量与对比关系的调节与控制，目的是促进经济增长、保持价格稳定、保障充分就业以及优化产业结构。

（二）宏观调控与宏观经济调控、宏观经济政策

“宏观经济调控，即国民经济总量调控，是指政府根据国民经济协调发展和均衡增长的要求，在市场经济运行的基础上，综合运用计划的、经济的、法律的、和行政的政策手段，对国民经济总量进行调控，使总供给与总需求趋于基本平衡，

^① 孙正聿.哲学通论[M].辽宁人民出版社,1998年,第51页.

^② 黄达.宏观调控与货币供给[M].中国人民大学出版社,1997年,第2页.

有效地实现发展和增长目标。”^①一般认为,宏观调控等于宏观经济调控,如:“宏观调控,即宏观经济调控,是一个经济学术语,指国家从社会经济的整体利益出发,运用计划政策和各种经济手段对宏观经济运行所实施的调节和控制。”^②

宏观经济政策是宏观调控的方法和手段,是指政府直接作用于宏观经济变量以调整宏观经济运行,而不是通过对市场主体或市场行为的具体管理或规范来实现。政府通过政策工具,对一个或多个宏观经济目标施加影响,也即运用货币、财政和其他政策,避免经济周期中的“最坏情况”并提供增长率。^③

(三) 宏观调控与国家干预

有人将宏观调控等同于国家干预,这种看法有失偏颇。实际上,宏观调控与国家干预不是平行的概念,宏观调控不能替代国家干预。二者的区别主要表现在以下两个方面:

第一,作用的对象不同。前面已经讲过,宏观调控作用于宏观经济领域,对微观经济领域仅有间接的影响;而国家干预既可以指向宏观经济领域,也可以指向微观经济领域。所以,国家干预包含了宏观调控,宏观调控是国家干预的方式之一。

第二,产生的时间不同。国家干预产生的时间早于宏观调控。国家对经济的干预,总体上经历了五个阶段:一是国家对经济的原始干预阶段,出现于古代国家存续期间;二是国家对经济的积极干预阶段,出现于资本主义形成和巩固时期,也即资本主义的原始积累时期;三是国家对经济的消极干预阶段,出现于自由资本主义时期;四是国家对经济的全面干预阶段,出现于垄断资本主义时期;五是国家对经济的混合干预阶段,混合干预是当代资本主义世界为了克服完全的自由放任主义经济和完全的国家干预主义经济而必然导致各自缺陷所出现的一种经济运行方式,这种经济模式产生于二战以后。^④而宏观调控则产生于二战时期的罗斯

^① 国家计委.宏观经济调控[M].中国计划出版社,1995年,第1页。

^② 林兆龙.宏观调控权若干基础问题探讨[J].理论观察,2008年,第1期。

^③ 保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯.宏观经济学[M].萧琛译.人民邮电出版社,2004年,第17页。

^④ 李昌麒.论经济法干预经济的历史[J].福建政法管理干部学院学报,1999年,第1期。

福“新政”。这一时期美国颁布的《全国产业复兴法》、《农业调整法》、《1933 年银行法》等法律被认为是真正意义上的宏观调控法。

（四）对“宏观调控”在经济学和经济法学中不同理解

经济学意义上的宏观调控与经济法学意义上的宏观调控有较大的区别。经济学中的宏观调控是指国家运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，对市场经济的运行从总量与结构上进行调整与控制，以达到一定目的的一系列行为的总称。而经济法学意义上宏观调控，则是指国家为了社会总供给和总需求的平衡以及经济结构的整体优化，从社会整体利益出发对国民经济和社会发展总体活动依法进行的调节与控制。

显然，经济法学所关注和研究的宏观调控，是以经济学的既有分析框架为基础的，但更侧重于其中与“经济”和“法”有关的制度、政策和措施，如财政法、银行法等。本文以下所论述的宏观调控，即是经济法学意义上的宏观调控。

二、“权”的定义和性质

在明确了“宏观调控”的含义后，我们来分析“权”的含义。宏观调控权中的“权”是指公权力还是私权利，是一种国家权力还是公民权利，是理论界普遍关注的问题，也是我们研究宏观调控权的基础。

古罗马法学家乌尔比安认为：“公法是有关罗马国家稳定的法，私法是涉及个人利益的法。事实上，它们有的造福于公共利益，有的造福于私人。公私法的初步划分意味着公权力与私权利各自的存在领域得到了人们理性的界定。”^①公权，即国家权力，是指国家管理公共事务、维护公共利益而作用于公共领域的权力。在资本主义国家表现为立法权、司法权、行政权的总和。公权具有法定性、强制性、公共性和不平等性。

有关私权的定义，法学界有诸种学说和观点，如谢晖先生认为：“所谓权利，是主体自由的普遍实现受到困扰时，对自由需求的法律界定。”^②俞可平先生认为：

^① 汪智渊.理性思考公权力与私权利的关系[J].山西大学学报,2006 年,第 4 期.

^② 谢晖.法律的信仰与基础[M].山东人民出版社,1997 年,第 339 页.

“权利通常指个人不受别人（包括政府）干涉而自由行使正当行为的资格。”^①笔者认为私权是社会主体所享有的以作为或不作为的方式获得利益的资格。私权具有任意性、非强制性、利己行和平等性。

通过以上公权与私权的对比分析,笔者认为,宏观调控权中的“权”是公权,原因如下:1、在行为主体方面,宏观调控权行使的主体是国家,它不体现权力行使者的个人利益,而是体现公共利益;2、在强制性方面,宏观调控权具有国家直接强制力,而一般权利只以国家强制力为后盾。只有权利的行使遭到侵害时,才需要国家强制力的救济;3、在法律地位方面,宏观调控权是单向的、自上而下的,双方关系是不平等的,而私权的法律关系双方是平等的;4、在对应关系方面,宏观调控权作为权力是与责任相对的,一方行使权力,相对方就必须服从,否则将承担法律责任。而与私权相对的是义务,一方行使权利,同时也要承担义务,相对方没有绝对服从的责任;5、在自由度方面,一方面,法无明文规定政府无权力,法有明文规定政府就有权力;另一方面,法无明文禁止私人即有权利,法有明文禁止私人就无权利。宏观调控权的行使虽有一定的自由裁量的余地,但只能在法律允许的范围和限度内。

第二节 宏观调控权的内涵和外延

一、宏观调控权的内涵

所谓宏观调控权的内涵,研究的是“什么是宏观调控权”的问题。它包含宏观调控权的概念、性质和特征三个部分。

（一）宏观调控权的概念

目前,学术界对宏观调控权的界定还很不统一,有的学者甚至不加界定就予以讨论。我们在法学的研究中,应该保证定义的精确性,坚持学术的规范化。通过前文的分析,笔者认为,宏观调控权是指国家运用经济、政治和法律手段对宏观经济即一国国民经济总体运行进行调节和控制的权力。宏观调控权作为一种国

^① 俞可平.社群主义[M].中国社会科学出版社,1998年,第80页.

家管理经济的权力，其价值在于政府采取一系列的调控手段，使宏观经济活动通过市场中介与市场主体的微观经济活动有机结合起来，保持总需求与总供给的基本平衡，强调的是全社会的公共利益。

宏观调控权是一个静态的概念，而宏观调控行为是宏观调控权运动的表现形式，是一个与宏观调控权对应的动态概念。宏观调控权的运用就是宏观调控行为，二者是内容与形式的关系。我们对宏观调控权的研究必然会涉及到对宏观调控行为的研究。

（二）宏观调控权的性质

1、宏观调控权是一种经济权力

宏观调控权从性质上看，是一种独立性质的权力，是一种国家享有的不同于传统政治权力、与其经济职能相对应的经济权力，其实质是市场主体为实现自身最大利益而让渡给国家的一种实现经济稳定、协调及可持续发展的权力。我们可以从以下两个方面来认识这种权力：

第一，经济权力与政治权力的关系。

国家的职能由对内职能和对外职能两部分构成。在对内职能中，政治职能和经济职能是最重要的部分。二者的关系是国家权力中既相联系又相区别的两个方面。政治权力与经济权力的联系表现为：一是主体存在重合与交叉；二是经济权力的行使，部分借用政治权力的结果与形式；三是政治权力与经济权力互相服务。政治权力与经济权力的区别表现为：一是政治权力是组织国家机器正常运转的国家权力；经济权力是国家组织经济生活正常运转的权力。二是政治权力更多地强调权力的制衡，防止权力的滥用；经济权力则主要强调国家权力科学地反映客观经济规律的要求。三是政治权力的运行表现为需要一套固定的程序与规则，并需严格遵守，不得违背；经济权力的运行虽然也强调遵循程序与规则，但经济权力的行使更需根据经济形式的变化而灵活采用不同的调节手段。四是直接服务的对象不同。政治权力直接服务于国家机器，而经济权力则直接服务于生活。五是权力行使的手段与方式不同。政治权力采用命令、服从的方式和手段，而经济权力则采取强制、协调、引导、调控等多种手段。六是权力的强制性程度不同。政治

权力是直接以国家强制力为后盾的权力,表现为充分的强制性;而经济权力除了强制性因素以外,还有协调与调节的幅度,保持一定的弹性调节。^①

第二,宏观调控权是国家经济权力发展的新阶段。

按照社会契约论,国家对社会经济生活实施一定的干预和管理是国家产生的作用之一,是人类社会发展的必然结果。但是,在不同的历史时期和不同的经济条件下,国家经济职权的具体内容和表现形式有所不同。

在自然经济条件下,经济职权依附于政治职权,主要通过统治者的命令对社会经济生活进行管理,还没有发展成为一项全面的、稳定的、经常性的国家权力。在资本主义自由竞争时期,市场经济全面形成和发展,社会经济在“看不见的手”的作用下运转,国家经济职权仅限于保障市场主体的合法权利和维持经济秩序。但是,到了垄断资本主义时期,“市场失灵”导致资本主义世界最终爆发经济危机,人们越来越意识到国家这只“看得见的手”的重要性。随着凯尔思主义的诞生和美国罗斯福“新政”的实践,国家对国民经济总量的宏观调控产生了,并在二战后发展到最高峰。

纵观人类社会的发展史可以看到,在生产力不断向前发展的过程中,无论哪种经济形态都会伴有一些不同的经济问题。国家凭借其经济权力,对社会经济生活进行不同程度的干预和管理,以保证社会经济秩序,促进经济的不断发展。马克思指出:“只有毫无历史知识的人才不知道,君主们在任何时候都不得不服从经济条件……无论是政治的立法或市民的立法,都只是表明和记载经济关系的要求而已。”^②

所以,国家承担对社会经济生活进行宏观调控的职能是社会经济发展的内在要求,其实质是通过对市场主体与国家之间、市场主体之间的各种行为、各个环节的宏观调控,一方面保障市场主体普遍、持久地实现利润或剩余价值;另一方面从整体角度看,是为了确保国民经济的安全,使其稳定、协调、可持续地发展。

^① 单飞跃.经济法的法权利范畴研究[J].湘潭大学学报,1999年,第2期.

^② 马克思恩格斯全集(第4卷)[M].中共中央马克思恩格斯斯大林列宁斯大林著作编译局译.人民出版社1972年版,第121-122页.

2、对宏观调控行为是国家行为观点的质疑

通说认为,国家行为是指除了立法行为、司法行为和行政行为之外的行为,包括元首权和统治行为两种。元首权,泛指国家元首基于宪法所赋予的权力。如我国宪法规定,国家主席拥有公布法律、授予国家的勋章和荣誉称号、发布特赦令、宣布战争状态等权力。统治行为,在英美法系中是基于“三权分立”学说产生的,即法院只能依据法律来实施审判,对于属于立法或行政范畴内的行为,法院基于“司法自制”的原则不能审查。当然,违宪审查除外。

有学者认为,宏观调控权行为只包括宏观调控决策行为,而不包括宏观调控机关及其下级机关的执行行为,即认为宏观调控权只是一种决策权,而不包括执行权。^①在此基础上得出宏观调控行为在性质上是国家行为的结论。其依据是宏观调控行为符合国家行为的构成要件:首先,宏观调控行为涉及国家利益和社会公共利益;其次,宏观调控行为具有很强的政治性。

宏观调控权的内容也是经济法学界颇有争议的问题,其究竟是一种单一的权力(如决策权),还是一个由决策权、执行权、监督权等权力组成的权力束?这一问题我们将在后文中详细讨论,在此不赘述。

笔者认为,不能简单的将宏观调控行为定性为国家行为,理由如下:

首先,理论界对于“国家行为”无统一的界定。“国家行为”在不同国家的定义是不同的。英国称之为“国家行为”,法国和日本称之为“统治行为”,美国称之为“政治行为”或“政治问题”。^②而且,到目前为止,还没有哪个国家以宪法或法律的形式对国家行为的判断标准作出明确的规定。虽然根据各个国家的理论和判例,可以将国家行为的判断标准归纳为“高度政治性”,但是国家机关的哪个行为没有政治性呢?其实国家机关的任何行为都是法律性和政治性的统一,只是二者的强弱表现不同而已。而判断一种国家行为具有“高度政治性”的依据是该行为的政治性强于法律性,这也是不科学的。因为我们无法就“高度”作一个量化的标准,何为“高度”完全取决于法官的认识能力及在此基础上的判断。所以,

^① 刑会强.宏观调控权运行的法律问题[M].北京大学出版社 2004 年,第 17 页.

^② 胡锦涛,刘飞宇.论国家行为的判断标准及范围[J].中国人民大学学报,2000 年,第 1 期.

该学者认为宏观调控行为符合国家行为构成要件的理由不能令人信服。

其次，与现行立法的规定相冲突。1999年颁布的《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第2条规定：“行政诉讼法第12条第1款规定的国家行为，是指国务院、中央军事委员会、国防部、外交部等根据宪法和法律的授权，以国家的名义实施的有关国防和外交事物的行为，以及经宪法和法律授权的国家机关宣布紧急状态、实施戒严和总动员等行为”。^⑩所以，从我国现行法律的规定来看，国家行为一般是指在处理国际关系时涉及到的有关国家主权的国防、外交等行为。其主要特征为：一是国家行为具有紧急性；二是国家行为往往是出于政治或策略上的考虑；三是国家行为影响的范围往往是多数人或全国人民的利益。显然，宏观调控行为与上述“国家行为”有很大的不同，它既不是国务院、中央军事委员会、国防部、外交部以国家的名义实施的有关国防和外交事务的行为，也不是国家机关宣布紧急状态、实施戒严和总动员等行为，所以，不是“国家行为”。

最后，将导致宏观调控行为不可诉。如前所述，国家行为分为元首权和统治行为，而宏观调控权显然不是行使元首权的行为，那么它只能是统治行为。但是，根据权力分立原则，对于具有高度政治性的统治行为，司法机关基于“司法自制”是无权审查其合法性的。也就是说，司法机关同样也无权审查宏观调控行为的合法性，这就导致了宏观调控行为的不可诉。

非法的宏观调控行为也会在事实上对社会经济生活起着相应的作用。尽管我们不能说这种作用都是负面的，但至少是缺乏法律的监督和保障的。例如，前面提到我国近年来出台了许多宏观调控措施对房地产市场进行调控，其中就有不合法的现象。2006年5月，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议。会上提出了促进房地产业健康发展的《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》六项措施，简称“国六条”。遗憾的是，“国六条”中有不少条款与现行的法律法规相抵触，如第4条规定：“……对空置3年以上的商品房，商业银行不得接受其作

^⑩ 最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释。

为贷款的抵押物。”^①这不仅限制了商业银行所具有的法定经营自主权，更是对《担保法》在事实上的修改，即对可以作为担保的标的作出了不同于《担保法》的限制性规定。这种规定超越了发文主体的权限，属于越权行为，是与宏观调控的法治化要求相违背的。究其原因，与将宏观调控行为定性为国家行为不无关系。

（三）宏观调控权与其他公共管理权的区别

1、宏观调控权与行政权相比的特殊性

第一，宏观调控权是一种经济性的权力。虽然宏观调控权与行政权都属于国家权力的范畴，且都具有公权力的强制性和支配力，但是宏观调控权具有经济性的特征，这与行政权的政治性特征不同。所谓经济性，是指宏观调控权是以公权力的形式表达着经济性的内容，是国家经济职能的体现。

第二，宏观调控权的产生有特定的经济基础。宏观调控权的产生源于社会生产力的发展和一国宏观经济的产生，以及“市场失灵”在宏观经济领域的凸显。这使得国家不得不改变“守夜人”的角色，主动干预社会经济生活。而传统的行政权是伴随着国家的产生而产生的，显然没有这些经济基础。

第三，宏观调控权的主体广泛。行政权只能由国家的行政机关行使，但是宏观调控权的主体除行政机关外，还包括立法机关。此外有学者认为，最高人民法院也可以成为宏观调控权的主体。^②

第四，宏观调控权在手段运用上具有“非强制性”。“非强制性”并不是说宏观调控权没有强制性的支配力，而是指其在手段运用上并不像行政权那样直接采用命令、禁止、处罚、制裁等方式，而是大多采用非强制性方式，如诱导、激励、促进、规划、预警等。但它仍具有强制性的支配力，只不过这种支配力表现在诱导等方面罢了，即它不以受控主体的意志为转移，受控主体一旦不接受国家的宏观调控必将在市场竞争中遭受重大损失，甚至有可能被淘汰。^③

^① 国务院办公厅转发建设部等九部门《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》

[OL].http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/29/content_4616608.htm.最后访问时间：2010-01-16

^② 鲁篱.论法院在宏观调控中的角色定位[J].现代法学,2006年,第6期.

^③ 陈乃新,彭飞荣,周卫军,贺代贵.论宏观调控权[A].朱崇实.经济法理论与实务热点问题探讨[C],2001年.

2、宏观调控权与具体经济管理权相比的特殊性

第一，宏观调控权的调控对象具有宏观性。宏观调控是国家对国民经济的整体运行进行的调节与控制，针对的是经济总量；而具体经济管理权是对经济运行的个量进行调节和控制。

第二，宏观调控权具有社会公共性。国家实施宏观调控行为，其最终目的不完全是为了国家利益，更不是为了某个人或某个利益集团，而是为了全社会的整体利益。这可以说是经济法的“社会本位”观在宏观调控权中的具体体现。而具体经济管理行为涉及的更多的是某个或某些市场主体的局部利益。

第三，宏观调控权的调节方式具有间接性。宏观调控行为一般采用间接调控的方式，不是直接作用于受控主体，而是通过市场这个媒介来完成。即遵循“国家调控市场，市场引导企业”的模式来进行。它一般不针对某一特定市场主体或某一特定市场行为，而是通过对宏观经济总量的影响和调整以达到影响、引导市场主体的市场行为的目的。

第四，宏观调控权的行使具有灵活性。国家的宏观调控行为在多数情况下都是根据国际国内的经济形势作出的，不是依据现行法律、法规的条文机械地贯彻执行，而是根据形势变化的需要即时发布政策、命令和法规、规章，以规范市场经济行为，对国民经济进行引导。具体经济管理行为一般都强调程序的完备性和运行的平稳性，其经济背景也大都是在经济正常运行时期。

二、宏观调控权的外延

前文我们研究了宏观调控权“是什么的”问题，下文对宏观调控权的外延分析，则回答的是“宏观调控权的范围包括哪些”的问题。具体包括三个问题：第一，宏观调控权都包括哪些内容，即它的权力结构是怎样的；第二，谁享有宏观调控权，即调控主体是谁；第三，主体的调控权对谁行使，即宏观调控权行使的对象问题。

（一）宏观调控权的内容

1、对“宏观调控权是一种决策权，不包括执行权”观点的质疑

宏观调控权的调控内容，是指宏观调控权的权力构成及体系。对此理论界有许多不同的观点。前文提到，有学者认为宏观调控权只包含一种权力，即宏观调控决策权，而不包括宏观调控机关及其下级机关的执行权。

笔者认为，这种将宏观调控权人为割裂的观点有失偏颇。宏观调控权作为与宏观调控相对应的一个概念，应当涵盖宏观调控的全过程。宏观调控权的行使不仅包括宏观调控的立法或相关经济政策的制定，还应包括它的实施、监督等多个层次。一个政策制定出来后如果得不到执行，在实践中还有什么价值？一个权力的行使如果得不到监督，相对人的权利如何保障？而且，作为事关全局的经济手段，宏观调控往往表现为一系列行为的连续行使，它的执行也往往涉及的是相互联系的多个部门，需要各主体的相互配合。剥离了执行的宏观调控行为，恐怕将毫无意义。

2、宏观调控权是一系列权力构成的权力束

笔者认为，宏观调控权是一项综合性的、由一系列权力构成的权力束，具体包括宏观调控决策权、宏观调控执行权、宏观调控协调权和宏观调控监督权。

第一，宏观调控决策权。它是指调控主体代表国家从国民经济运行的整体出发，对国民经济形势加以判断，并在此基础上对宏观经济运行目标以及实现的方式、手段和程序等作出决策的权力。宏观调控决策权是宏观调控权的核心，是宏观调控执行权和监督权行使的基础。宏观调控决策权的行使主要涉及三个方面：一是宏观调控的立法，即将宏观调控政策制定的主体、条件、方法、程序、监督等通过法律规范来确定和约束。二是国民经济和社会发展规划的制定和通过。这是现代国家调节宏观经济所普遍采取的方式。三是财政、金融、货币等具体调控措施的决策。它们通常以规范性文件的形式出现，而其中的一部分可能上升为法律。

第二，宏观调控执行权。它是指调控主体以宏观调控的决策为依据，在各自的职责和权限范围内具体实施宏观调控措施的权力。它是宏观调控决策权行使的延续，也是宏观调控权的应有之意。

第三，宏观调控协调权。它是指调控主体在对宏观经济进行调控的过程中，对出现在地区、产业、部门之间的纵向与横向、整体与局部、近期与远期的矛盾进行协调解决的权力，目的是为了宏观经济政策更好的实施。包括决策与执行两方面的协调。

第四，宏观调控监督权。它是指监督主体所具有的对宏观调控的决策与执行进行监督检查的权力。从社会价值角度来看，宏观调控权是为弥补市场经济中的市场机制不足而赋予国家的一种权力，但权力的自发膨胀性与追逐自身利益的本性决定其随时可能跨越限制标准，因此，必须对其进行有效的监督，这关系到宏观调控成败。

（二）行使宏观调控权的主体

任何权力的行使都是由权力主体完成的。只有明确宏观调控权的主体，才能进一步对宏观调控权的归属、调控主体的调控行为及其责任等问题进行研究。由于宏观调控权是由一系列权力构成的权力束，其行使需要借助不同的国家机关，所以宏观调控主体并不是单一的，而是由决策主体、执行主体、协调主体、监督主体等共同构成的一个有机体。

对宏观调控主体进行分类，首先要明确其分类的依据。标准不同，其类型必然不同。目前我国学者对宏观调控权的分类标准主要有两种观点。有的学者基于经济法律理论研究的“二元”基本假定，把宏观调控法的主体分为两类，一类是代表国家对市场经济进行宏观调控的主体，即调控主体；一类是在市场经济活动中承受国家宏观调控的主体，即“受控主体”。有的学者从“一元”的角度来分析宏观调控权主体，即从宏观调控权主体内部进行划分。一方面，从国家机关所具有的宏观调控职能出发，如果一个国家机关具有宏观调控的职能，那么它就是宏观调控权的主体，反之则不是。另一方面，根据法律的规定确定宏观调控权有哪些国家机关享有，非经法律规定或授权不能成为宏观调控权的主体。

笔者认为，“二元”说对宏观调控权主体的划分是建立在权利主体和义务主体二元结构的基础上的，具有一定的合理性。但是，将宏观调控权主体简单地分为调控主体与受控主体的分法过于笼统，没有对其进一步的划分，导致宏观调控权

行使的混乱，导致权责不清、措施不力等现象的出现。所以应该采取“一元”说的方法，以宏观调控主体的职能为根据、以法律的授权为必要形式，对宏观调控权具体由哪些主体享有、调控主体具体享有哪些宏观调控权作出明确、具体的规定。只有这样，才能保障宏观调控权的顺利实施。据此，将宏观调控权主体分类如下：

1、决策主体。它是指对宏观经济运行的目标以及实现目标的方式、步骤、手段和程序等作出规划、确定、选择或立法的主体。在我国主要是指中央一级国家机构，包括全国人民代表大会及其常务委员会、国务院及其各职能部门。

2、执行主体。它是指根据已经制定的宏观调控法律和政策，在各自的职权范围内具体实施宏观调控措施的主体。主要是国务院及其具有宏观调控职能的部门和地方人民政府。

3、协调主体。它是指为预防宏观调控权主体之间相互推诿或相互争利、保障宏观经济政策及时有效地制定和实施，而对决策主体和执行主体进行协调和制约的主体。目前我国还没有建立宏观调控协调制度，这需要立法的进一步完善。

4、监督主体。它是指对宏观调控决策的制定和实施情况进行审议、评价和监督的主体。包括对决策主体在制定宏观调控政策时是否越权或滥用权力的监督审查，对宏观调控相对人接受调控行为的评价和监督，对执行主体在具体实施宏观调控措施时是否按照已经制定的措施严格执行等一系列宏观调控运行过程进行监督的主体。

（三）宏观调控的对象

关于宏观调控的对象，有学者从法律关系客体的角度出发，认为客体总是指一定的行为，所以宏观经济法律关系的客体即调控对象是宏观经济行为。^①也有学者认为，宏观调控主要是通过运用经济手段调节利益结构，进而诱导地区、行业（产业）和市场主体的行为，从而配置经济资源。因而，宏观调控的对象有利益、行为和经济资源三个层次。^②笔者认为，第一种观点过于狭窄，宏观经济行为只是

^① 卢炯星.宏观经济法[M].厦门大学出版社,2000年版,第59、60、63、64页.

^② 王全兴.经济法基础理论专题研究[M].中国检察出版社,2002年,第630-633页.

宏观调控对象的其中一个层次。根据宏观调控法调整社会关系的特殊性，它还有更深层次的调整对象。第二种观点比较全面客观，完全符合宏观调控法的特点。

利益是人类社会进步的动因，马克思说：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关，”^①市场经济存在着利益的多元化，包括市场主体的个体利益与群体利益、地区利益、行业利益、中央与地方利益等许多方面，它们之间既相互冲突又相互依存。由于不同利益之间的相互交叉和渗透，调控主体所采取的任何一种手段都会涉及到很多相关利益主体的得失。

行为，是指受控主体的行为，是受控主体受到利益驱使的应对宏观调控的博弈行为。宏观调控对受控主体的行为具有利益诱导性，即调控主体通过经济手段形成受控主体可选择的不同利益格局，诱导特定行为的实施或不实施。

经济资源，既是利益的物质载体，也是行为的争夺对象。可分为国有资源和非国有资源；自然资源、人类资源和人造资源；有形资源 and 无形资源等等。各种各样的经济资源构成了人类生存的物质基础，对人类发展具有特别重要的意义。而现实的情况是，资源往往是稀缺的，于是在有限的资源下，如何对它们进行配置就成了关键性的问题。宏观调控实际上就是要对经济资源予以配置，使各产业、各部门的经济资源得到维护和增长。

本章小结

宏观调控权中的“宏观调控”是指政府根据国民经济协调发展和均衡增长的要求，在市场经济运行的基础上，综合运用计划的、经济的、法律和行政的政策手段，对国民经济总量进行调控，是总供给与总需求趋于基本平衡，有效地实现发展和增长目标。宏观调控权中的“权”是指公权力，是一种国家权力。所以，宏观调控权是指国家运用经济、政治和法律手段对宏观经济即一国国民经济总体运行进行调节和控制的权力。

宏观调控权从性质上看，是一种独立性质的权力，是一种国家享有的不同于

^① 马克思恩格斯全集（第1卷）[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译.人民出版社,1972年版,第82页。

传统政治权力、与其经济职能相对应的经济权力，其实质是市场主体为实现自身最大利益而让渡给国家的一种实现经济稳定、协调及可持续发展的权力。从内容上看，宏观调控权是一项综合性的、由一系列权力构成的权力束，具体包括宏观调控决策权、宏观调控执行权、宏观调控协调权和宏观调控监督权。

第二章 宏观调控权的配置

宏观调控权的配置是指在中央国家机关之间以及中央与地方国家机关之间对宏观调控权进行具体的分配。“宏观调控权作为一种权力，必须对其进行有效配置，使各类宏观调控主体的权力明晰、职责明确，这样才能更好地解决集权与分权等问题，才能更有效地进行宏观调控。”^①研究宏观调控权配置首先要解决集权与分权的问题，即宏观调控权是否完全集中在中央、地方政府是否享宏观调控权、在什么范围内享有宏观调控权；其次，宏观调控协调权包括哪些方面、其作用如何，哪些国家机关享有宏观调控协调权等。

第一节 地方政府在宏观调控权配置中的角色定位

我国学者对宏观调控权的具体配置问题存在不同的观点，但总的来说，其争论的焦点在于地方政府是否有宏观调控权的问题上。笔者认为，地方政府是宏观调控权主体，享有宏观调控权。但是，地方政府享有的是宏观调控权执行权，而不享有宏观调控决策权。

一、地方政府不享有宏观调控决策权

有学者认为，地方政府同中央政府一样，享有宏观调控决策权。下文将列举支持此观点的依据，并对这些依据一一反驳。

第一，地方政府享有宏观调控决策权是国家管理经济的需要。我国是一个幅员辽阔、人口众多的发展中大国，各个地区的自然环境和经济发展水平存在很大差异，只靠中央政府统一的宏观调控不能解决不同发展对象所面临的不同问题。从现实的经济情况亦可知，中央政府和地方政府都是国家经济管理的主体，地方政府的作用必不可少。所以，地方政府享有宏观调控决策权。

上述观点并不符合宏观调控权的内涵，原因有以下几点：首先，这是对宏观

^① 张守文.宏观调控权的法律解析[J].北京大学学报.2001年,第3期,第127页.

调控权中“宏观”的误解。经济学上的“宏观经济”指向的是一个统一的大市场，只要市场是统一的，就要求也能够实施统一的宏观调控决策，只要市场是统一的，在某个地方单独实施的所谓的宏观调控决策就不可能。其次，混淆了“宏观调控决策权”与“管理权”。虽然从一定意义上讲，“国家宏观调控”也是国家履行管理社会经济的职能，从宏观上对经济实施管理。但是，一般意义上的管理与宏观调控是两个不同的概念，二者在实施的目的、手段、对象等方面有很大的区别。因为混淆了这两个概念，所以将国家经济管理中的“分级管理”理解成了“分级调控”，进而得出地方政府享有宏观调控决策权的结论。虽然，一方面，社会生活中的许多事物都离不开国家的管理，而且通常是分级管理、各司其职；另一方面，国家制定的宏观调控措施也需要逐渐执行和落实。但是，作为社会主义市场经济体制重要组成内容的“宏观调控”是不允许肢解的、不能分级的，宏观调控权必须集中在中央。^①最后，混淆了“宏观调控权”与“地方经济调控权”。地方经济调控权，是指地方政府在各自的行政区域内，对地方经济进行调节和控制的权力。有学者认为这是一种中观调控权，“地方税收调节权、地方财政投资和支持的决策权，以及地方产业政策的决策权实际上是一种中观调控”^②而“宏观经济”一词通常用来表示一个国家国民经济活动与运行的整体状态。因此，一国范围内某一行政区域内的地方经济调控权不能混同于宏观调控权。

第二，地方政府享有宏观调控决策权是宪政的必然要求。根据基本的宪法、宪政理论，分权制衡是宪政的最重要因素。要处理好集权与分权的关系，将权力在中央政府与地方政府之间进行有效的划分，以免造成权力的混乱。因此，从宪政的角度看，地方政府应该有宏观调控决策权。

笔者认为，对于宏观调控权的配置问题，究竟是应该集权还是分权，要取决于客观的经济条件，有的事务需要集权、有的事务需要分权，不能一概而论。而宏观调控决策权必须集中在中央。这是因为：首先，集权能有效地提供全国性的公共物品和服务，比如建设基础设施、提供社会保险等，还可以投资社会资金不

^① 齐向武,周勇翔.宏观调控权必须集中在中央[J].改革与理论.1996年,第3期,第13页.

^② 刑会强.宏观调控权运行的法律问题[M].北京大学出版社,2004年,第24-25页.

愿投资的领域，如环境治理、生态保护等。显然这些单靠地方政府的力量是做不到的。其次，集权有利于实现宏观调控的目标。这是因为只有中央才有可能了解和掌握国民经济总量运行状况，才能制定国家计划和相关的经济政策，才能运用综合的经济手段来实现宏观调控，使经济总量趋于平衡及经济结构趋于优化。就地方政府而言，是无法做到这些的。比如制定计划，地方政府只能制定出本地经济发展的计划，对于全国性的、全社会性的国民经济发展计划是无法制定的。再比如决定货币供应量，地方政府必然会在地方经济利益的驱使下，将大量的货币投向市场，目的是最大限度地购买商品和服务，促进地区经济发展。但如果所有的地方政府都这么做，其结果就是在全国范围内引起通货膨胀，导致宏观经济的极度不稳定。^①最后，集权有利于实现社会公平。平等是现代社会的价值之一，不平等就意味着社会正义的丧失，导致社会动荡。而由于人与人之间自身条件的差异，在市场竞争中必然会导致贫富差异，造成社会不公平。这就需要国家通过税收手段对社会成员的收入进行调节，化解社会矛盾。地方政府虽然可以采取措使其地区内部的收入分配大致公平，但由于各地的财政能力不同，就全国范围而言，各地区之间的差别仍会存在。

第三，地方政府享有宏观调控决策权有法律依据。《民族区域自治法》第34条的规定：“民族自治地方的自治机关可以实行减免税”^②；《政府采购法》规定：“地方政府拥有采购决策权”^③；在规划领域中，《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》指出：“要建立三级三类规划管理体系，国民经济和社会发展规划按行政层级分别为国家级规划、省（区、市）级规划和市县级规划，分别由同级人民政府组织编制，并由同级人民政府发展改革部门会同有关部门负责起草”。^④纵观这些法律法规，都昭示着在宏观调控的不同领域，地方政

^① 王绍光.分权的底线[J].战略与管理.1995年,第2期,第40页.

^② 《民族区域自治法》.

^③ 《政府采购法》.

^④ 《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》

[OL].http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/6/5/d5abc04e13e1c6ca2ff5d24a235c11a9_0.html.最后访问时间:2010-02-10.

府部门已经在一定程度上参与了宏观调控决策，在事实上成为享有部分宏观调控权的主体。^①

笔者认为，这是在没有真正理解法规含义的情形下得出的结论。首先，混淆了宏观调控的决策行为与执行行为。地方政府主要是落实中央的宏观调控决策，其在本区域内实施调控的作用相对于中央政府实施宏观调控所取得的作用是微乎其微的，对宏观经济的影响也不大。其次，《民族区域自治法》规定的部分税收减免决策权所涉及的税收只能属于地方财政收入的范围，而按照分税制原则，这些地方税收对宏观调控的意义不大。

二、地方政府享有宏观调控执行权

宏观调控决策权集中在中央并不意味着地方是绝对的受控主体，“在国家宏观调控决策形成并生效后，他们是最主要的实施主体”。^②一方面，地方政府必须执行中央决策，否则整个宏观调控系统将不能正常运转；另一方面，中央的政策要得到有效执行、发挥最大的作用，必须依赖地方，地方政府必须有宏观调控执行权。其原因如下：

第一，地方政府享有宏观调控执行权是由我国国情决定的。前面说过，我国幅员辽阔，资源分布不均，各地的社会发展状况、经济发展程度以及产业结构都千差万别，所以地方政府在宏观调控中的作用至关重要。首先，中央政府与地方政府之间存在着信息不对称的问题。中央政府不可能充分透彻地理解各地区市场的全部信息，而地方政府对本地区经济信息的掌握则既及时又准确。一方面，各地方政府在不违背中央宏观调控决策的前提下，可以根据地区特点因地制宜、对症下药，采取更具针对性和灵活性的调控措施，增强宏观调控的有效性；另一方面，中央的宏观调控决策也需要地方的信息反馈，通过信息反馈机制，使中央对宏观调控的实施情况进行正确的评估，并可根据评估情况采取进一步的措施。其次，地方政府有效率优势，在瞬息万变的经济动态或市场危机面前，地方政府对

^① 张俊：宏观调控权纵向配置研究——以宏观调控法为视角[J]，江南大学学报，2008年，第5期。

^② 李昌麒，胡光志：宏观调控若干基本范畴的法理分析[J]，中国法学，2002年，第2期，第12页。

地区经济的调控要更快捷、更便利。

第二，地方政府享有宏观调控执行权是由地方政府的经济职能决定的。首先，地方政府必须执行中央政府的决策。这是因为，我国宪法明确规定，地方各级人民政府是地方国家行政机关，是中央和上级政府的下级机关，地方政府的权力范围有限。所以，地方政府承担和实现经济职能的能力是有限的，对涉及全国性的经济事务无权作出决策。其次，中央的宏观调控措施需要地方政府执行。前文已经说过，宏观调控权作为与宏观调控相对应的法律概念，应涵盖宏观调控的全过程。如果将宏观调控执行权仅限于中央政府，那么宏观调控措施将无法贯彻落实，宏观调控的目标更不会实现。

总之，将宏观调控执行权配置于地方政府，有利于在中央与地方之间建立良性的互动关系，既能增强宏观调控的有效性，又能发挥地方参与宏观调控的积极性和创造性，取得中央与地方的“双赢”。

第二节 协调机构在宏观调控权配置中的角色定位

一、建立宏观调控协调机构的必要性

所谓协调是指中央政府内部宏观调控权的协调，即各宏观调控权力主体在应用宏观调控权力、制定和执行公共决策的过程中所进行的协作和相互关系的调节。协调的过程就是互通信息、寻求共识、协力合作、共克难关的“民主”过程，同时也有助于消除部门之间的矛盾冲突，强化政府首脑的宏观调控能力。

现代市场经济国家的宏观调控大多采取综合协调型，即宏观调控主要由计划、财政、金融相互协调，联合控制；国家制定计划和产业政策，并以此为依据，制定和实施财政政策、金融政策等经济政策；使用各种经济调节手段，调节市场主体的行为，使之符合宏观经济和社会发展目标。计划、财政、金融三者之间有时相互配合制约不足，这突出表现在编制各自计划和制定政策的过程中相互磋商不够；有时又“配合过密”，事无巨细都要三者行文会签。^①这就导致了决策偏差或

^① 桂世镛,周绍鹏.宏观经济调控政策协调研究[M].经济管理出版社,2000年版,第160页.

者多头决策、久拖不决,宏观调控目标则难以实现。因此,在中央宏观调控部门之间建立相互配合和制约的制度是完善宏观调控体系的重点。

二、协调机构享有宏观调控决策权和执行权

协调机构,即宏观调控协调主体。未来应当在中央建立国民经济宏观调控委员会,行使宏观调控协调权。该委员会由国务院直接领导,地位高于国务院的其他部委。在宏观调控的过程中起着协调其他各宏观调控权主体、促进宏观调控决策的制定和执行的作用。

协调机构享有宏观调控决策权。在德国,为了实现经济增长、充分就业、物价稳定和收支平衡等宏观经济目标,于1967年制定了《经济稳定与增长促进法》。这部法律内容全面、规定详细,涉及宏观经济调控的各个领域和各种手段。在“一致行动”的指导方针下,建立了联邦与各州间提供情报的义务和国家经济平衡发展委员会制度,强调政府与行业管理机构、联邦政府与地方政府、政府不同经济管理部门之间的配合。其中,国家经济平衡发展委员会由联邦经济部长、财政部长、地方的代表组成,定期召开会议,联邦银行也有权参加,共同商讨政府实行经济平衡目标的措施。^①

央行的货币政策委员会是我国为实施宏观调控而建立的商议协调机制。该委员会是中国人民银行制定货币政策的咨询议事机构,其职责是在综合分析宏观经济形势的基础上,依据国家的宏观经济调控目标,讨论货币政策事项,并提出建议。货币政策委员会由中国人民银行行长、国务院副秘书长、国家发改委副主任、财政部副部长、人民银行副行长、统计局局长、外汇管理局局长、银监会主席、证监会主席、保监会主席、银行业协会会长和金融专家组成。《中国人民银行货币政策委员会条例》和《中国人民银行货币政策委员会议事制度》还对货币政策委员会委员的工作程序和议事规则作了规定。^②

^① 谢增毅.德国<经济稳定与增长促进法>及其新启示[J].当代法学,2002年,第3期.

^② 史际春,肖竹.论分权、法治的宏观调控[A].史际春,袁达松.经济法学评论(第六卷)[C].中国法制出版社,2006年版,第16页.

协调机构也享有宏观调控执行权。首先，协调机构需要对决策主体制定的方案进行阐释。将决策的精神和内容转化为人们能够理解的信息，一方面使执行主体充分掌握该项决策，更好地履行职责；另一方面，使受控主体充分了解其中的利害关系，更好地执行该决策。其次，协调机构还需要制定详细的执行计划，将决策具体化，在时间上、空间上及有关人力财力上作出统筹安排和规定，明确各执行主体的职权、责任及相关程序。

需要指出的是，协调机构执行权的实现方式不包括决策的具体落实和实施。宏观调控决策的落实和实施是根据宏观决策及执行计划，就具体宏观调控事务的实现所进行的调控行为，是宏观调控主体及其公务人员依法履行职责、行使职权，推动宏观决策实现的过程。这一过程应当受到监督主体的制约。

本章小结

本章首先驳斥了地方政府无宏观调控权的观点，对地方政府在宏观调控权配置中的角色做出定位。地方政府享有宏观调控执行权，这是因为，第一，地方政府享有宏观调控执行权是由我国国情决定的；第二，地方政府享有宏观调控执行权是由地方政府的经济职能决定的。所以，笔者认为，地方政府是宏观调控权主体，享有宏观调控权。但是，地方政府享有的是宏观调控权执行权，而不享有宏观调控决策权。

其次阐述了宏观调控协调主体在宏观调控行使过程中的重要作用，指出宏观调控协调主体既享有宏观调控决策权，又享有宏观调控执行权。建议应当在中央建立的国民经济宏观调控委员会，行使宏观调控协调权。该委员会由国务院直接领导，地位高于国务院的其他部委。在宏观调控的过程中起着协调其他各宏观调控权主体、促进宏观调控决策的制定和执行的作用。

第三章 宏观调控权的行使

宏观调控权的行使，是指宏观调控权主体为实现宏观调控目标依据法律的规定，按照一定的原则，采用财政、金融等手段，具体行使宏观调控权并产生某种结果的过程，也可称为宏观调控权的运行。前文从理论的角度阐述宏观调控权的主体、内容以及具体的配置，是对宏观调控权的静态研究；而本章将考察宏观调控权具体的运行，是对宏观调控权的动态研究。

第一节 宏观调控权行使的原则

宏观调控权行使的原则，就是宏观调控权主体在行使宏观调控权时必须遵循的一定的准则。由于宏观调控的调控目标是社会经济的宏观结构和运行，是社会经济总量，而这些结构和总量又是由不断运动和变化的众多经济各量组成的，这就决定了宏观调控权的行使有很强的变动性。但是，法律应具有稳定的特点，不能朝令夕改，因此，与其他部门法相比，宏观调控权行使的原则在宏观调控权行使的过程中发挥着巨大的指导作用，是宏观调控权行使的保障。笔者认为，宏观调控权的行使必须遵循以下几个基本原则：

一、合法性原则

“宏观调控的合法性问题是研究宏观调控权首先要涉及到的一个重要问题，它有助于认识宏观调控权的来源和产生基础等问题。宏观调控的合法性包括其在法律、经济、社会、政治等各个方面的合法性。其中法律上的合法性是最直接、最受关注的。如果某项宏观调控行为在法律上不具有合法性，则在强调法治的情况下，其效力就会受到质疑和削弱。因此，从合法性的角度，宏观调控首先就被分成了具有合法性的宏观调控和不具有合法性的宏观调控。”^①在法律方面的合法性，是指宏观调控权的行使必须符合法律规定，既要符合实体法的规定，也要符

^① 张守文.宏观调控权的法律解析[J].北京大学学报.2001年,第3期.第124页.

合程序法的规定。“宏观调控法不是政府管理市场主体的工具，而是同时制约政府和市场主体宏观调控行为；无论调控方还是受控方……都必须依法行事。”^①

（一）实体合法

实体合法是指宏观调控权的行使必须符合实体法律规范，主要表现为：一方面，宏观调控权主体的资格要合法。即只有法律、法规明确规定或授权的国家机关才能成为宏观调控权主体，也只有这些主体才能实施宏观调控行为；另一方面，宏观调控权的行使要有法律依据。宏观调控权的行使不得与法律相抵触，否则将承担违法责任。

（二）程序合法

宏观调控权的行使表现为一定的过程，涉及到决策、执行、协调、监督以及救济等一系列的程序。程序合法是宏观调控权职权行使的根本保证，只有程序正义，才能保障实体的正义。因为，用法律对宏观调控的每一个环节做出规定，能够限定和约束其行使的随意性，从而保证宏观调控的严肃性和权威性，防止权力被滥用。否则即构成程序违法，应承担相应的责任。

二、尊重市场原则

尊重市场原则，要求宏观调控的行使要符合经济的客观规律，处理好宏观调控与市场规制的关系。这一原则包含两层含义：

首先，要建立、健全市场机制。宏观调控不能替代市场规制，建立、健全市场机制从而充分发挥市场规制的作用是宏观调控取得成效的前提。如果市场不健全，市场规制无效或效率不高，必将削弱宏观调控的力度。当前我国经济法制建设无论是从立法方面还是在实践方面的重要任务都是大力培育市场，增强企业的活力和生存能力，完善市场规制，提高市场监管的效率。在健全市场的基础上，才会有更具活力的经济，在法治框架下的宏观调控才会更有效力。

其次，要处理好宏观调控和市场规制的关系，按照市场规律进行宏观调控，凡是市场自身能够调节的就无需进行宏观调控。宏观调控与市场调节无论在历史

^① 李昌麒,胡光志.宏观调控法若干范畴的法律分析[J].中国法学.2002年,第2期.

上还是在逻辑上，都有着不可分裂的密切联系。宏观调控的定位，应当基于这种联系。宏观调控的存在价值是弥补市场失灵，它应当以市场调节为基础，作为市场调节的补充手段而存在，绝不能反客为主。这就决定了宏观调控必须尊重、符合并善于利用市场规律：尊重和符合公平竞争、自由竞争的市场规律，为市场主体创造一个安全、有序、宽松的经济环境和市场秩序；尊重和符合经济运行的自然规律，不人为超前或滞后，否则，宏观调控权的行使会难以收效。

总之，宏观调控权主体在行使宏观调控权时，应准确判断宏观经济形势，按照经济规律的客观要求，以市场规制为基础，在遇到市场难以发挥作用或不能发挥作用时才制定宏观调控措施，促进和保护市场机制调节功能的充分发挥。

三、公共利益原则

公共利益原则是确立宏观调控利益取向的基本原则，是指国家在行使宏观调控权时，要基于社会公共利益，追求宏观经济的平衡和社会分配的公正合理。一方面，调控主体要讲究信用、恪守承诺、言而有信，确保公众对国家的信赖；另一方面，要尽量排除个体或群体私利的影响，真诚务实地向社会提供公共物品和服务，维护宏观经济秩序和社会整体利益。所以，这一原则要求宏观调控主体在确定宏观调控目标时，不能从其自身利益或某个集团的利益出发，而是应该从社会整体利益出发。调控主体无论是对物价、就业进行调控，还是对经济增长速度、国际收支进行调控，都要服从社会公共利益这一最高原则，以最终实现物价稳定、就业充分、经济平稳增长、国际收支平衡。

四、情势变更原则

在宏观调控权行使的过程中，有时会出现一些无法预测的情况，这就需要宏观调控权主体根据新的经济和社会形势对原来的“调控预期”作出及时的调整。因此，宏观调控权在合法行使的基础上，还要适当的灵活，即根据重大的形势作出变更。也就是说，调控主体应尽量对国民经济形势作出准确的估计和判断，并随时根据客观实际情况对宏观调控行为作出调整。如在遇到这场由美国次贷危机

引发的全球性的经济危机时，我国政府就及时调整了宏观经济政策，通过减税、扩大支出等手段来促进出口、拉动内需。这种根据情势做出的变更带来了积极的结果：一方面，保持了我国经济的平稳增长，在 2009 年超额完成了经济增长“保八”的目标；另一方面，及时防止不利因素的扩大和蔓延，维护了我国的经济安全。

第二节 宏观调控权行使的手段

宏观调控的手段主要有行政手段、法律手段和经济手段。宏观调控权的行使，是国家、市场与市场主体相互博弈的一个过程。市场的千变万化和市场主体的千差万别，决定了我们要采取多种手段、从不同角度综合作用于调控对象，以使宏观调控达到最佳效果。

一、行政手段

行政手段是指国家行政机关采取带有强制性的行政命令、指示、规定等措施，来调节和管理经济，具有直接性、权威性、强制性、无偿性等特点。如利用工商、卫生检疫、海关等部门，禁止或限制某些商品的生产与流通等。

现代国家调节宏观经济多以经济手段、法律手段为主，但是行政手段的运用也是不可或缺的。因为经济和法律手段都有一定的局限性，如法律手段必须要有严肃性和稳定性，不能灵活地调节经济活动；而经济手段具有滞后性和后果的不确定性，要经过一定的时间才能看到调控效果。尤其是当社会经济某一领域失控时，运用行政手段调节能够更迅速地扭转失控，更快地恢复正常的经济秩序。当然，行政手段也有主观性强、容易违背客观规律、不利于发挥受控主体的积极性和创造性等缺点。所以，对于行政手段来说，必须要在尊重客观经济规律的基础上、从实际出发谨慎地运用。

二、法律手段

法律手段是指国家通过制定和运用经济法律来调节宏观经济关系和经济活动的措施，包括立法和司法两个部分。立法就是由国家权力机关制定或批准法律、

行政法规、规章等规范性法律文件，借以规范宏观经济活动；司法就是由国家司法机关按照法律规定，解决各种经济纠纷，维护市场秩序。

法律手段具有平等性、严肃性、稳定性等特点。通过宏观调控法律手段的实施，一方面，将一些行之有效的调控国民经济的方针、政策上升为法律，使其固定化、常态化；另一方面，使司法机关有法可依、有法必依、严格执法。在市场经济条件下，法律手段是宏观调控权行使的必要手段，也是宏观调控权行使合法性原则的必然要求。

三、经济手段

经济手段是指国家运用经济计划和经济政策，通过调节经济利益从而影响和调节经济主体活动来达到宏观调控目的的一种调控手段。它是一种间接调控手段，且是最主要的调控手段。

（一）经济计划

经济计划即计划手段，是指国家通过制定和实施中长期发展规划和年度计划，合理确定经济和社会发展的战略目标，集中必要的财力、物力进行重点建设，促进经济结构的优化，保证国民经济在稳定的基础上得到较快的发展。计划的内容是确定国民经济和社会发展的基本战略、基本任务以及宏观调控目标，包括平衡社会总供给与总需求，调控经济增长的速度、优化产业结构、对关系国民经济全局的某些重要领域和重大经济活动进行必要的指导、协调和调节等。

经济计划作为国家行使宏观调控权的方式之一，是整个宏观调控机制的中枢和核心。一方面，在调控目标和任务确定后，它可以指导和规范宏观调控权主体的调控行为，避免随意性；另一方面，它有助于保障经济总量的平衡，有利于保障社会公共利益，有利于引导投资和促进经济结构的合理化，有助于市场主体预测经济发展趋势，减轻经济波动。^①

（二）经济政策

经济政策手段是宏观调控权主体实施宏观调控行为所采用的最经常、最主要

^① 张守文,于雷.市场经济与新经济法[M].北京大学出版社,1993年,第291-292页.

的措施。包括财政政策、金融政策、价格调控政策、商品储备制度、农产品收购保护价制度等许多措施。本文将详细论述其中最主要的两个方面：财政政策和金融政策。

1、财政政策

财政政策，是指国家为履行宏观调控职能而采取政府预算、税收、支出等收支活动。它具有较强的灵活性和适应能力，在现代市场经济条件下非常适用。财政在整个国民经济运行过程中具有重要地位，发挥着市场不可替代的作用。市场对资源配置起着基础性作用，但是市场不是万能的，其不能提供行政管理、国家安全、环保等“公共物品或服务”，也不可能对一些公共领域进行投资；而国家可以采取财政的手段来提供市场不能或不宜提供的各类需要，弥补市场缺陷。

财政调控的范围广泛，既有经济总量的控制，又有结构调整；既包括对财政收入的组织，又包括对财政支出的规范。首先，通过国家预算实现供需总量平衡，指导宏观经济的发展方向；其次，通过税收和发行国债等方式实现财政收入；最后，将社会财富通过财政支出进行分配，主要有政府采购、投资、补贴等方式。通过这样一个收支过程，实现对宏观经济的调控。具体表现为：

第一，国家预算。国家预算是指国家为实现其职能，有计划地筹集和使用由其掌握的财政资金，是国家的基本财政收支计划，是行使税收、国债发行、财政支持等其他财政手段的基础。任何国家都不能没有财政预算，正如列宁所指出的，“任何社会制度，只有在一定阶段的财政支持下才会产生”。^①著名经济学家萨缪尔森明确指出：“由于现代政府的巨大规模，没有财政政策等于宣布死亡；一切听任自然，预算肯定不会平衡。”^②

国家预算有三种具体形态：赤字预算、盈余预算和平衡预算。在经济出现紧缩、通货膨胀或介于二者之间时，政府就会根据经济发展形势对国家预算作出调整。比如，当经济紧缩时，政府通过发行国债、增加支出等方式扩大赤字，目的

^① 列宁.列宁选集（第32卷）[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译.人民出版社,1985年版,第275页.

^② [美]萨缪尔森.经济学（上册）[M].高鸿业译.商务印书馆,1990年版,第215页.

是刺激社会消费，拉动经济增长。

第二，税收。税收是指国家利用税收杠杆直接影响纳税人的收入，间接影响纳税人的社会经济行为，进而引起社会经济活动变化以达到宏观调控目的的调控手段。税收是国家财政最主要的收入，它直接决定财政支出和财政收支平衡，是贯彻政府经济决策、实施有效的宏观调控的重要手段。一方面，通过税收影响社会资源配置，调整产业结构；另一方面，通过税收调控社会收入，实现社会公平。当需要扩大内需或刺激出口时，一般采取减税政策，这样可以使消费者和企业拥有更多的收入，提高我国产品在国际市场上的竞争能力，有利于促进消费和经济增长；当需要减少需求、抑制通货膨胀时，则一般采取增税政策，如通过提高房屋转让交易税来限制房地产投资，从而抑制房价的过快增长。

第三，国债。国债是指中央政府以债务人的身份在国内发行债券或向外国政府和银行借款所形成的债务。政府通过发行国债，可以集中社会闲散资金、增加政府可集中支配的收入。在经济过热或通货膨胀时，通过发行国债回笼货币资金，减少市场上的货币流通量，抑制通货膨胀；在经济紧缩或社会需求不足时，将发行国债回笼的资金再通过加大投资力度等方式重新投放到市场上去，促进经济增长。

第四，财政支出。财政支出又称转移支付，是指政府将由其集中掌握的资金投放到市场上去以满足社会公共需要。主要是通过政府投资、政府采购、对地方政府的补贴和专项拨款等方式实现。财政支出政策的主要表现为，在需要抑制需求时，紧缩财政支出；在需要扩大需求时，扩大财政支出。2009年，在全球经济危机的大背景下，中央政府投资4万亿拉动内需就是典型的扩大财政支出政策。

2、金融政策

金融宏观调控是国家通过金融体制来调节经济，主要运用各种金融杠杆调节货币供给总量和结构，在全社会配置货币资金，进而调控国民经济运行和增长总量，以保持经济总量的基本平衡。^①市场经济实际上是以货币为媒介的商品交换经济，货币对调整宏观经济的平衡具有决定作用。因为“货币有着一个为其他机器

^① 漆多俊.宏观调控法研究[M].中国方正出版社.2002年版,第272页.

所不具备的特征。由于货币的渗透是如此的广泛，所以当它出现问题时，所有其他机器的运行过程都会陷入混乱”。^①货币的供应量与需求量的关系决定着生活总需求与总供给的关系，因此，要保持社会总需求与总供给的平衡，就要合理地调节货币的供求关系。

按照我国现行法律的规定，中国人民银行（简称中央银行）有权调节货币的供应量及处理与货币有关的事务。中央银行货币政策主要有：法定存款准备金、再贴现以及公开市场业务。法定存款准备金是指商业银行依法按存款额的一定比例交存中央银行的存款。中央银行在法律赋予的权限范围内规定或调整商业银行交存中央银行存款准备金率，从而影响和控制商业银行的信用创造能力，间接地控制社会货币的供应量。再贴现是指商业银行或其他金融机构将贴现获得的未到期票据转让给中央银行以获得中央银行的现实货币。使用再贴现调控手段，通过调整再贴现率，可以影响金融机构准备金和货币供求，达到调节货币供应量的目的；同时通过规定再贴现条件，对资金流向施加影响，引导资金流向国家鼓励发展的产业。公开市场业务是指中央银行在公开市场上买卖证券和外汇，达到干预金融市场、调节货币供应量和信用规模的目的。

第三节 宏观调控行为的法律责任

“责任”一词有两个方面的意思，一是分内应做之事；二是未做好分内应做之事所应受的谴责和制裁。换言之，“责任是社会成员对社会所承担的与自己的社会角色相适应的应为的行为和社会成员对自己实际所为的行为承担一定后果的义务。”^②本节所论述的宏观调控行为的法律责任，是指宏观调控权主体违反宏观调控法律设定的积极责任而应承担的否定性的不利后果，是一种消极责任。

一、宏观调控行为法律责任的立法现状及其完善的必要性

我国目前虽然还未建立完整的宏观调控法律体系，但在宏观调控立法方面还

^① 费里德曼.费里德曼文萃[M].高榕等译.北京经济学院出版社,1991年版,第509页.

^② 张贤明.政治责任与法律责任的比较分析[J].政治学研究,2000年,第1期,第14页.

是取得了很大的成绩，陆续颁布实施了《预算法》、《中国人民银行法》、《价格法》《中华人民共和国企业所得税法》、《政府采购法》、《就业促进法》等法律及其相关的实施条例。在这些法律中，大多都对宏观调控权主体的职责及其履行程序作出了规定，但在法律责任方面的规定比较欠缺，表现在：一是对未履行这些职责或决策失误造成损害后果时是否应该负法律责任、负什么样的责任以及怎样追究等都未作出规定；二是虽然规定了法律责任，但主要针对的是宏观调控执行行为而不是决策行为；三是对监督主体如何行使宏观调控监督权的规定不详细。

显然，完善宏观调控法律责任是十分必要的。其原因主要有以下几个方面：首先，完善宏观调控法律责任是依法治国的需要。一切权力如果没有制约都会被滥用，所以，建立社会主义法治国家要求我们必须对权力进行监督和制约。其次，完善宏观调控法律责任是由其宏观性决定的。宏观调控法调整的是一种以社会公共性为基本特征的经济关系，一旦发生违法行使宏观调控权的行为，这种社会关系就会受到破坏，而且其危害性有时是双重的，既侵害了特定经济主体的利益，又侵害了社会公共利益。最后，完善宏观调控法律责任是实现宏观调控目标的重要保障。宏观调控权主体的违法行为必然影响宏观调控目标的实现，虽然并不是每个违法行为都会产生消极后果，但这种消极后果一旦产生就是灾难性的。

按照承担责任的主体不同，宏观调控责任可分为决策主体的法律责任、执行主体的法律责任、协调主体的法律责任和监督主体的法律责任。由于篇幅所限，本文将从决策主体的法律责任和执行主体的法律责任两个方面展开讨论。

二、宏观调控决策主体的法律责任

宏观调控的决策权在中央，承担宏观调控决策法律责任的主体即拥有宏观调控决策权的主体，包括全国人民代表大会及其常务委员会，国务院及其相关职能部门，还包括这些机关的主要负责人或直接责任人。

（一）宏观调控决策主体的违法行为

宏观调控决策行为违法，是产生宏观调控法律责任的基础，是宏观调控法律责任的构成要件之一。具体来说，宏观调控决策主体的违法行为主要表现在实体

违法和程序违法两个方面。

首先，实体违法。在宏观调控的决策阶段产生的实体责任表现在以下几个方面：一是宏观调控主体资格不合法。无宏观调控权或只有宏观调控执行权等其他权力而无宏观调控决策权的主体都不能作出宏观调控的决策。二是有权主体滥用宏观调控决策权。表现为宏观调控的不适时、宏观调控的力度不适当等。三是有权主体的不作为。即享有宏观调控决策权的主体怠于行使其权力。

其次，程序违法。在宏观调控决策阶段产生的程序责任，就是对宏观调控法定程序的违反。通常一项宏观调控决策在最终形成以前，需要经过提案、审议、论证、通过的过程，这是一个法定的程序。宏观调控决策的作出必须严格依照其特定的程序，任何一个环节都不能省略、也不能将顺序颠倒。因为程序的违法就会形成决策风险，很可能导致不利后果的出现。

（二）宏观调控决策法律责任产生的依据

有学者在对其他部门法进行研究的基础上提出，宏观调控法律责任的产生以责任主体的违法行为造成了损害后果及损害后果与违法行为之间存在因果关系为依据。诚然，法律在设定法律责任时必然要考虑损害后果，但并不是每个责任的承担都以损害后果的发生为前提，如刑法中的“危险犯”就不以危结果的发生作为犯罪的构成要件。对于宏观调控决策法律责任而言，直接以宏观调控决策造成损害后果或以其对宏观经济形势不起效果为依据来要求决策主体承担法律责任是不合理的。

首先，宏观调控的行使可以损害某些社会主体的利益。宏观调控权具有宏观性和社会公共性的特征，其行使不是为某个人或某个集团谋利，而是为全社会谋利。在这一过程中，可能对个别利益有损害。比如国家为了稳定房地产市场价格，抑制房价过快上涨，连续出台了一系列措施，从长远来说，有利于社会的稳定和经济持续增长，但是一些以投资为目的的炒房人的利益就受到了影响；产业政策规定的对某一产业的扶持就可能意味着对其他产业的限制（至少是不公平竞争），等等。

其次，无法确定宏观调控决策行为与宏观经济利益的损害后果之间是否有因

果关系。对于复杂的经济形势而言，不能因为宏观经济形势好转就认为宏观调控决策是正确的；也不能因为宏观经济形势恶化就断定宏观调控决策错误，因为也许没有该决策的话，情况会更差。从时间上来看，也无法确定一项调控措施实施后经过多久其效果会显露出来或其影响到何时才结束，一项措施可能在一段时期内促进经济发展，但在若干年后才显现出其负面效应。如在这次全球性经济危机爆发之前，人们对美国联邦储备委员会的货币政策津津乐道，对前美联储主席格林斯潘也给予了高度的评价，时至今日，已经退休的格林斯潘又不得不去国会接受质询。

再次，如果以调控行为的无效或损害后果为追究责任的依据，将对宏观调控决策主体造成消极影响，导致决策主体不敢决策。“导致的结果是政府官员的无所作为，使得政府仅仅成为一个应付事故发生的‘灭火器’，使得官员变成‘靠人吃饭’，或者‘多一事不如少一事’，或者是将自己的精力转向不会引起事故发生的领域。”^①

最后，宏观调控决策权是一种自由裁量权，宏观调控权主体可以在法律授权的范围内自由行使权力，只要不超过自由裁量的幅度和违反自由裁量的程序就不应该承担法律责任。

综上，宏观调控决策法律责任不是以损害后果的发生为依据的，只要决策主体的行为违反法律规定，无论是否造成损害后果，都应承担法律责任。

（三）宏观调控决策法律责任的责任形式

宏观调控决策法律责任的责任形式首先是经济法责任，此外，由于宏观调控法律法规往往包含属于行政法、刑法、民法等部门法的一些法律规范，所以有时决策主体的行为除了违反宏观调控法外，还同时触犯其他部门法规范，就会产生相应的行政法、刑法、民法责任等其他法律责任。但是行为人触犯了不同法律规范，承担不同的责任，并不说明经济法责任包括行政责任、民事责任和行政责任。

1、经济法责任。漆多俊教授认为，经济法责任的种类，即责任形式，主要包

^① 邓峰.领导责任的法律分析——基于董事注意义务的视角[J].中国社会科学.2006 年,第 3 期.

括财产和其他经济利益方面的责任、经济行为方面的责任、经济信誉方面的责任、经济管理行为方面的责任等。其中的前三个是经济法义务违反人承担的责任，而经济管理行为方面的责任则适用于国家经济调节管理主体。所谓经济管理行为责任，是指违反经济法规定的经济调节管理义务的国家经济管理机关及其工作人员，以其经济管理行为受到某种限制为代价承担责任的方式。^①这种限制包括限制或剥夺其经济管理资格，纠正、调整其经济管理行为。很显然，这是完全可以适用于宏观调控决策行为的一种经济法责任形式。这种责任形式的制裁方式是：限制或剥夺决策主体的宏观调控职权、纠正违法决策或要求其重新作出决策等等。

2、行政法责任。

前文提到，在我国宏观调控法律法规及相关规范性法律文件中，往往包含一些行政法的规范。国家宏观调控决策权主体在宏观调控的活动中如果同时违反有关的行政法规范，就应当承担相应的行政法责任、受到行政法的制裁。如《人民银行法》第五十一条规定：“中国人民银行的工作人员贪污受贿、徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守，构成犯罪的，追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。”^②再如，2009年中共中央颁布的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中，在第五条详细规定了在什么情况下对党政领导干部实行问责，将行政问责制度化，且上升到非常重要的位置。^③行政法责任的制裁方式包括对行政机关的责任人员记过、降级、撤职、引咎辞职、责令辞职及免职等。

3、宪法责任

违宪责任是一种特殊的法律责任，其内容表现在宣告违宪的规范性法律文件无效、罢免相关领导人等。宏观调控决策行为大都表现为授权立法的形式，由中央行政机关制定规范性法律文件，其内容很可能侵犯公民所享有的由宪法规定的权利。“根据人民主权原则，国家机关享有的各种权力形式都来自于人民，他们制

^① 漆多俊.经济法基础理论（第四版）[M].法律出版社,2008年,第151-154页.

^② 《中华人民共和国人民银行法》.

^③ 《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》[OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/9638919.html>.最后访问时间：2010-03-02.

定的规范性文件都应当受到人民的监督。因此，行政机关的规范性文件，不论来自于职权立法还是授权立法，都属于宪法监督的范畴。”^①我国宪法第五条也规定：“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”。^②具体来说，全国人民代表大会有权改变或撤销它的常委会制定的不适当的法律，全国人大及其常委会有权撤销国务院制定的与宪法和法律相抵触的行政法规、规章、决定等规范性文件。所以，违宪责任的内容适用于违宪的宏观调控决策行为，如可以宣告违宪的宏观调控决策无效、罢免行政机关领导人等。

三、宏观调控执行主体的法律责任

宏观调控权的执行主体包括中央政府和地方政府，其在行使宏观调控执行权的过程中产生的责任即为宏观调控执行责任。

宏观调控执行主体的法律责任与宏观调控决策主体的法律责任既有区别又有联系。二者的相同之处表现在：都包含实体性责任和程序性责任两部分；责任形式具有多样性；承担责任的主体除国家机关外还包括有直接责任或领导责任的公务人员等等。

二者的区别主要有：首先，宏观调控执行责任的认定可以以损害后果的发生与宏观调控执行行为之间存在因果关系为依据。如果违法的宏观调控执行行为是由于决策行为的违法导致的，则其认定的依据与决策责任的认定依据相同；如果决策行为合法，只是单纯的执行行为违法，则其造成的损害后果一般是针对特定受控主体的，我们能够准确判断宏观调控执行行为与受控主体遭受的损害之间的因果关系，此时，宏观调控执行责任的产生就包括执行行为和损害后果的因果联系了。其次，宏观调控执行责任的责任形式不包括违宪责任。前已论述，违宪审查针对的是各种规范性法律文件是否与宪法相违背，而宏观调控执行行为是具体法律法规的落实过程，一般不涉及规范性文件的制定。最后，大多数宏观调控执行责任的表现形式都是行政责任，也就是说受控主体的合法权益被侵害时，可以

^① 李忠.宪法监督论[M].社会科学出版社,1999年,第133页.

^② 《中华人民共和国宪法》.

通过行政复议或行政诉讼来救济。

四、宏观调控主体法律责任的实现方式

有权利必须有救济，没有救济的权利不是真正的权利。法律责任的落实必须有相关的配套制度，如刑事责任要依靠刑事诉讼法、民事责任要依靠民事诉讼法，宏观调控法律责任的实现也需要建立和完善相应的制度。

有学者提出，应当考虑建立宏观调控复议制度和诉讼制度。参照行政复议法的相关规定，在宏观调控复议制度中，受控主体认为国家的宏观调控行为违法或不当，可以请求做出该宏观调控决策的机关再行决策；宏观调控复议机关可以根据情势，对具有明显重大瑕疵或具备法定无效情形的宏观调控行为宣布无效，等等。但是，这毕竟是行政机关对自己行为的监督，正如韦德所说：“法官和行政官的思想方式是完全不同的，法官的方式是客观的，遵循着它的法律理念；行政官的方式是经验的，是权宜之计。”^①显然，仅仅通过复议、追究政治责任以及利用有关的监督制约机制是无法真正实现宏观调控主体的法律责任的，所以，有必要强调宏观调控法律责任的可诉性。

（一）宏观调控行为接近司法的必要性

诉讼是指当事人在特定诉讼制度指引下，要求审判机关解决其相互之间实体权利义务争议、确认有关法律行为与法律事实是否成立或存在、是否应承担相应法律责任的一系列程序化活动。可诉性是指纠纷能够被诉诸司法进而能够通过司法最终解决的属性。

从本质上看，宏观调控行为具有可诉性是现代国家法治精神的必然要求。如果不承认其可诉性，等于是将宏观调控推向了绝对的人治化的危险境地。“任何权利和权力都有被滥用的可能，而对此最有效的监督和制约机制莫过于通过司法实现的法律制裁。”^②

^① [英]韦德.行政法[M].中国大百科全书出版社 1997 年版,第 50 页.

^② 胡肖华.从行政诉讼到宪法诉讼——中国法治建设的瓶颈之治[J].中国法学.2007 年,第 1 期,第 102 页.

（二）特殊诉讼制度的建立

为了解决经济法纠纷（其中当然包括宏观调控法纠纷）接近司法的问题，近年来法学界进行了许多有益的研究。由于经济法纠纷具有特殊性，有许多问题是传统的三大诉讼法不能够解决的，这就需要“创设或补充新的诉讼程序，如建立公益诉讼制度……。至于诉讼程序叫特别民事诉讼程序、特别行政诉讼程序、经济法诉讼程序还是别的名称，都是次要的”。^①所以，我们要突破传统的三大诉讼法理论，建立新的经济法以及宏观调控法诉讼制度。

1、公益诉讼制度的建立

所谓公益诉讼制度，是指一定的机关、社会组织或公民，认为宏观调控权主体违反了宪法、宏观调控法或其他相关法律的规定，侵犯了国家利益或社会公共利益，而向法院起诉，由法院追究违法者法律责任的诉讼活动。宏观调控公益诉讼应具体包括以下几个方面：首先，立法应明确规定，当国家行使宏观调控权违法时，有关主体具有请求法院行使审判权以解决经济纠纷或保护国家和社会利益的权利。其次，放宽原告的资格，从更广泛的角度理解利害关系人和利益主体，摒弃原来诉讼法理论中关于当事人必须是直接利害关系人的规定。再次，确定原告可以对宏观调控权主体的哪些违法行为提起诉讼。最后，对原告进行奖励，“尤其是对胜诉的与案件无利害关系的个人实施重奖，以资鼓励其检举揭发控告经济违法行为”。^②

2、违宪审查制度的建立

由于宏观调控的决策大量采用直接立法或授权立法的方式，所以为了保持法律体系的稳定、防止立法权的滥用，有必要对那些违反宪法的法律进行违宪审查，追究立法主体的违宪责任。

我国目前还没有建立违宪审查制度，大部分学者对其建立的必要性没有异议，但对于具体由哪个机关追究违宪责任的问题则众说纷纭。有学者认为，应在全国人民代表大会下设立宪法监督委员会行使这一权力。宪法监督委员会负责处理各

^① 漆多俊,王新红:‘经济法纠纷’应由司法解决[N].检查日报,2003年,第1期.

^② 颜运秋.论经济法的可诉性缺陷及其弥补[J].当代法学.2000年第1期,第23页.

社会主体提出的违宪性审查建议,其中包括宏观调控方面的法律,在提出处理意见后由全国人大或其常委会按宪法和立法法的规定对这些规范性文件和对相关领导人进行处理。但是笔者认为,这一制度的设计存在缺陷。全国人大及其常委会作为立法机关对自己制定的法律进行解释和审查,这就等于自己立法、自己解释、自己审查,恐怕审查的目的难以实现。乌尔比安在《论告示》中指出:“执法的人不应当对自己行使司法权。”^①所以,我国应当建立以法院追究为主,以权力机关和行政机关追究为辅的宏观调控法律责任追究制度。

笔者认为,可以采取设立宪法法院的方式解决这一问题。法官根据相关法律规定的权限和程序对一切已经生效的涉及宏观调控的法律、规定、规章等进行审查,判断其是否违背宪法规定。而且,应在宪法中明确规定宏观调控违宪责任,如宣布违宪的宏观调控行为无效、对调控主体包括组织和责任人予以各种制裁、处分等等。

本章小结

宏观调控权的行使要依据一定的准则,包括合法性原则、尊重市场原则、公共利益原则和情势变更原则,这既有利于法律的稳定,也有利于宏观调控政策的灵活运用。

宏观调控主体行使宏观调控权力需要多种手段的综合运用,包括行政手段、法律手段以及经济手段等。其中最常用、最有效、最基本的就是经济手段,具体包括经济计划和经济政策等多种实现方式。

法律行为必然产生法律后果,如果调控行为违法,就要承担相应的法律责任。宏观调控决策主体的法律责任与宏观调控执行主体的法律责任在责任构成方面既有区别又有联系,应当根据具体情况进行认定。我们还必须建立相应的诉讼制度,使宏观调控法律责任能够真正得到追究和落实。笔者建议建立特殊的诉讼制度,包括公益诉讼制度和违宪审查制度。

^① [意]桑德罗·斯奇巴尼.司法管辖权审批诉讼[M].中国政法大学出版社,1992年,第20页.

第四章 我国宏观调控权制度的构建

“富有技巧的法规可以帮助社会实现对市场施加影响以达到公众的目标。”
“法规可以通过促进竞争和创新以及预防滥用垄断权力而使市场的运行更有效率。”^①我国宏观调控权制度的构建，就是要建立和完善我国的宏观调控法律体系，将宏观调控权法治化，使宏观调控主体以法律为根据行使宏观调控权。

第一节 我国宏观调控法的现状分析

一、我国宏观调控法的立法概况

中国自改革开放以来在发展市场经济的过程中，制定了大量的经济法律、法规，其中有相当一部分属于宏观调控法。其主要体现在全国人大及其常委会颁布的法律、国务院及其有关部委颁布的宏观经济调控的行政法规以及其他规范性文件文件中。

（一）关于计划、统计的法律法规

自 1953 年第一个“五年计划”起，我国的国家计划已经有五十多年的历史了。但是，计划立法却极为缺乏。主要有：1952 年颁布的《国家计划委员会暂行组织通则》；1957 年颁布的《关于各部负责综合平衡和编制各该管生产、事业、基建和劳动计划的规定》；1958 年颁布的《关于改进计划管理体制的规定》；1960 年颁布的《关于加强财政计划工作的决定》；1980 年颁布的《国务院关于拟定长期计划的通知》；1984 年颁布的《关于改进计划体制的若干暂行规定》等等。一方面，这些法规、规章和命令从法律渊源和效力等级上来说比较低，没有一部是法律；另一方面，从时间上来说已经不适合或不完全适合当今市场经济的需要。

关于统计方面的法律法规主要有：1963 年颁布的《统计工作试行条例》；1979 年颁布的《关于加强统计工作充实统计结构的决定》；1983 年颁布的统计工作的基本法《中华人民共和国统计法》；1987 年通过、2000 年修订的《统计法实施细则》等。

^① 世界银行.1997 年世界发展报告.蔡秋生等译.中国财政经济出版社,1999 年版,第 64 页.

（二）关于财政、税收的法律法规

关于财政方面的法律法规主要有：1991 年颁布的《国家预算管理条例》；1992 年颁布的《中华人民共和国国库券条例》；1994 年颁布的《中华人民共和国预算法》；1997 年颁布的《中华人民共和国国债托管管理暂行办法》；2002 年颁布的《中华人民共和国政府采购法》等。

关于税收方面的法律法规主要有：1985 年颁布的《中华人民共和国进出口关税条例》；1985 年出台、1987 年和 1991 年两次修订的《中华人民共和国海关进出口税则》；1992 年颁布的《中华人民共和国税收征收管理法》；1993 年颁布的《中华人民共和国增值税暂行条例》、《中华人民共和国消费税暂行条例》、《中华人民共和国营业税暂行条例》、《中华人民共和国企业所得税暂行条例》、《中华人民共和国资源税条例（草案）》、《中华人民共和国个人所得税法》；1999 年通过的《中华人民共和国企业所得税法》、2003 年颁布的《税务登记管理办法》以及 2007 年底颁布的现行的《中华人民共和国个人所得税法》等。

（三）关于金融的法律法规

关于金融方面的法律法规主要有：1983 年颁布的《金银管理条例》；1985 年颁布的《国家金库条例》；1989 年颁布的《境外投资外汇管理办法》；1995 年颁布的《中国人民银行法》；1996 年颁布的《中华人民共和国外汇管理条例》；2000 年颁布的《人民币管理条例》；2003 年颁布的《金融许可证管理办法》、《中华人民共和国银行业监督管理法》；2004 年颁布的《中国人民银行行政许可实施办法》等。

（四）关于产业政策的法律法规

我国自改革开放以来，重视了产业发展的立法，主要有：1989 年颁布的《关于当前产业政策的决定》；1992 年颁布的《关于加快发展第三产业的决定》；1994 年颁布的《90 年代国家产业政策纲要》；1997 年颁布的《水利产业政策》及《水利产业政策实施细则》；2000 年颁布的《鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》等。

（五）关于价格的法律法规

最近几年价格方面的立法主要有：1997 年颁布的《中华人民共和国价格法》；

1998 年颁布的《关于制止低价倾销工业品的不正当价格行为的规定》；1999 年颁布的《关于制止低价倾销行为的规定》；2001 年颁布的《国家计委和国务院有关部门定价目录》；2003 年颁布的《制止价格垄断行为暂行规定》、《价格监测规定》；2004 年颁布的《价格违法行为举报规定》等。

（六）关于审计的法律法规

关于审计方面的法律法规主要有：1988 年颁布的《中华人民共和国审计条例》；1994 年颁布的《中华人民共和国审计法》；1997 年颁布的《审计法实施条例》；2000 年颁布的《中华人民共和国国家审计基本准则》、《审计机关审计处理处罚的规定》、《审计机关复核准则》；2004 年颁布的《审计机关审计项目质量控制办法（试行）》等。

（七）关于国际收支平衡的法律法规

我国国际收支平衡方面的法律法规，主要涉及对外贸易、外商投资、海外投资、外汇管理、外债管理等方面的立法。如：《中华人民共和国对外贸易法》、《外资企业法》、《境外投资外汇管理办法》、《外汇管理条例》等。

二、我国宏观调控法存在的问题

这些宏观调控法的制定，在国家对国民经济进行调控的过程中发挥了很大的作用，但还不能适应市场经济发展的要求。我国宏观调控法存在着以下几个方面的问题：^①

其一，立法过于原则，并缺乏统一性。现行诸多宏观调控法律、法规或者过于原则，没有出台与之相配套的制度措施，缺乏具体的操作性；或者各宏观调控法律、法规之间由于部门本位原因，缺乏统一的协调，存在相互冲突。如税法方面，中国的税法基本上是一个税种一个税法或税收条例的局面，却缺乏一部基本的体现税法总的原则与规则的法律，不利于税收法制的统一。

其二，宏观调控领域存在某些法律空白。目前，中国已制定了一些法律，如税收征收管理法、预算法、价格法、中国人民银行法等。但某些重要的宏观调控立法项目，如计划法、固定资产投资法、国民经济稳定增长法、产业结构合理化

^① 王建敏.市场经济与宏观调控法研究[M].经济科学出版社,2005 年版,第 31 页.

促进法等至今仍未出台，导致法律难以覆盖宏观经济全局。

其三，立法层级低，对执行宏观调控的相应机关难以实施有效监督。目前已有的行政法规，如关于实行分税制财政管理体制的决定、外汇管理条例以及众多的税收单行条例等，尽管摆脱了无法可依的状态，但这些多为行政法规。而由国务院制定宏观调控方面的行政法规是不合适的，因为宏观调控的核心内容就是要规范和约束政府行为，若仅由行政法规来确定，则在这些方面权力机关应有的监督无法体现，有违相关立法的逻辑性和严谨性，从而降低了其权威性和实效性。

其四，只重实体，缺乏程序性规定。宏观调控法应规定宏观调控的决策和实施两方面的职权和程序。宏观调控的程序设计首先是为了做到民主决策、科学决策。民主决策就是要充分发扬民主，广泛听取各方面的意见，做到集思广益；科学决策就是要努力使决策符合客观规律，避免失误。宏观调控法不仅要从立法上把决策的权限和程序加以严格规定，对宏观调控的实施也有一个由谁来实施和如何实施的问题，因此也要对宏观调控在实施过程中的职权和程序进行规定，以规范宏观调控实施的行为。但目前中国立法对于宏观调控措施的运用程序还没有严格规定。

第二节 关于宏观调控权配置的具体建议

国家宏观调控机构的设置和权力配置，是构建宏观调控权制度的基础，也是完善我国宏观调控法律制度在核心问题。在前文研究的基础上，本节将对宏观调控权的配置提出具体建议。

一、宏观调控权的纵向配置

宏观调控权的纵向配置，就是宏观调控权在中央和地方之间的划分。这是在地方政府享有宏观调控执行权的理论基础上对宏观调控权进行的具体分配。所以说，在纵向配置方面，宏观调控权既可以由中央政府享有，也可以由地方政府享有。区分二者的关键在于决策和执行针对的是不是国民经济总体运行情况。只有

针对国民经济总体运行情况进行的决策和执行，才属于宏观调控。^①具体来说，如果决策是由中央国家机关制定，然后交由地方执行或中央自己执行的，决策和执行均属于宏观调控；如果决策是由地方政府出于本地区经济建设考虑而制定并执行的，决策和执行则不属于宏观调控。

二、宏观调控权的横向配置

宏观调控权的横向配置，就是宏观调控权在中央级别的国家机关之间的划分。

（一）全国人民代表大会及其常务委员会享有的宏观调控权

其权力具体涉及到宏观调控决策权和宏观调控监督权两个部分。主要表现在以下三个方面：

一是宏观调控的立法。合法调控是宏观调控权行使的应有之意，是宏观调控权行使的重要原则。原则上来说，只有全国人大及其常委会才有权对宏观经济运行的目标、实现目标的方式、步骤、手段等通过立法来确定，宏观调控法律由全国人大及其常委会制定、修改和废止。如在税收的征管中，全国人大及其常委会有权决定开征哪些税种、每种税种的税率是多少等。但是由于多方面的原因，我国在中央立法机关和中央最高行政机关之间还存在授权立法的情况，国务院事实上拥有极大的立法权。宏观调控的执行者也是立法者，这不符合对现代国家公权力的要求，不利于对执行者的约束和监督。因此，从长远来看，还是应当坚持法定主义，逐步的收回国务院的立法权。

二是国民经济和社会发展计划的通过。国民经济和社会发展计划的产生过程是这样的，通常是在国务院的领导下，由计划部门编制，然后在全国人民代表大会开会期间报其审议和批准。

三是对宏观调控行使过程的监督。由于国务院及其职能部门的宏观调控权是国家权力机关依法授予的，所以由全国人大、在全国人大闭会期间由其常委会对国务院实施宏观调控权进行监督。

^① 胡代光.西方经济学说的演变及其影响[M].法制出版社,2005年版,第324页.

（二）国务院及其职能部门享有的宏观调控权

国务院及其职能部门享有的宏观调控权涉及到宏观调控权行使的全过程，具体包括四方面的内容。

一是宏观调控决策权。前文已说过，国务院享有依照全国人民代表大会的授权制定宏观调控行政法规和其他行政措施的权力。

二是宏观调控执行权。无论是国家权力机关作出的决策或制定的法律，还是国务院作出的决策或制定的行政法规，其执行主体都不可能是国家权力机关。因此在中央层级的国家机关中，只有国务院及其职能部门享有宏观调控执行权。

三是宏观调控协调权。宏观调控协调主体的职责是解决在实施宏观调控的过程中出现的地区、产业、部门之间的纵向与横向、整体与局部、一般与个别、近期与远期的矛盾。宏观调控协调机制的建立可以从以下两个方面来考虑：一方面，仿照央行的货币委员会制度，在国家发改委和财政部均设立决策咨询、议事机构，相互监督、互通有无；另一方面，设立国民经济宏观调控委员会作为国务院的常设机构，跨部门行使中央的宏观经济调控权。该委员会应当包括宏观调控部门的首长，由国务院总理、主管经济工作的副总理、国家发展和改革委员会主任、中国人民银行行长、财政部部长、商务部部长等组成，总理为国民经济宏观调控委员会主席。^①

四是宏观调控监督权。一方面，国务院有权对其职能部门和地方政府执行宏观调控的过程进行监督；另一方面，国务院也有权对受控主体遵守宏观调控法律、法规的情况，遵守国家宏观调控政策、计划目标等进行监督和检查。

第三节 以宏观调控权为基础完善我国宏观调控法律制度

针对我国宏观调控法律制度的立法现状与不足，结合宏观调控权配置的具体建议，笔者从以下几个方面完善我国的宏观调控法律制度。

^① 谢增毅.德国<经济稳定与增长促进法>及其新启示[J].当代法学.2002年,第3期.

一、宏观调控权应当法治化

法治,即法的统治(rule of law),它是指:“法在国家与社会生活中是统治权威和行为基准,居于支配一切的地位,任何社会主体都必须遵守法律,在法律面前人人平等,不得有超越法律的特权。”^①而宏观调控权的法治化,则是指在宏观调控领域实现法的统治,即使宏观调控权主体行使宏观调控权的行为达到以法律为主要根据的状态。

在市场经济高度发达的今天,政府的职能日益扩大。为了矫正市场失灵,国家的宏观调控应运而生了。但是,政府调节也不是万能,并不能克服市场的所有缺陷,在某种情况下,反而会产生政府失灵。这是因为,国家宏观调控权是以国家机器为后盾的,其权力的运用具有扩张性,且因追求自身利益而有所偏好,如果缺乏法律的制约和监督机制,这种权力就有被滥用的危险。一方面,法律必须确认宏观调控权主体的宏观调控权,即以立法的形式赋予相关主体宏观调控权力;另一方面,法律必须对这种权力的行使进行控制,防止政府权力使用不当而损害市场主体利益,妨碍市场机制对资源的基础性配置作用。

“赋予治理国家的人以巨大的权力是必要的,但是,也是危险的。它是如此的危险,致使我们不愿只靠投票箱来防止官吏变成暴君。”^②因此,构建可控制、可预见的宏观调控法律制度,实现宏观调控权的法治化运行,不仅是现代市场经济的内在要求,更是法治社会的当然特征。

二、在宪法中完善宏观调控权的规定

宪法对政府干预经济权力范围的限制,是建立市场经济体制、完善宏观调控法律制度的基本保障。国家干预经济的权力必须来自于宪法的授权,其调控范围和调控对象也应当由宪法作出规定。

我国宪法第十五条规定:“国家实行社会主义市场经济。国家加强经济立法,

^① 郭道辉.法理学精义[M].湖南人民出版社,2005年,第340页。

^② [美]詹姆斯·M·伯恩斯.美国式民主[M].谭君久等译.中国社会科学出版社,1993年,第189页。

完善宏观调控。”^⑩虽然，这一规定确认了国家行使宏观调控权的权力，但是其弊端在于过于宽泛。由于我国长期计划经济的影响，政府在控制经济方面具有很强的行政性和强制性，所以宪法还需要对国家干预经济的范围加以限制，明确规定国家宏观调控权的权力界限。

三、制定宏观调控基本法

宏观调控基本法将宪法对国家宏观调控活动所作的原则性规定进一步具体化，是对国民经济进行宏观调控的最基本的法律。由于我国目前在宏观调控方面的立法还很不完善，存在体系庞杂、效力层次低、彼此不协调甚至是冲突等缺陷，因此迫切需要制定一部宏观调控方面统帅性的、最高层次的基本法，统一宏观调控的指导思想和基本原则，使各个立法层次的法律法规能够协调一致、相互配合。

其内容应当包括以下几个部分：

第一，宏观调控基本法的立法宗旨。宏观调控基本法要明确国家宏观调控的目标，整合各个宏观调控法律法规，充分发挥其整体功能。其立法宗旨是以法律的形式界定国家宏观调控权的范围，规范国家宏观调控的行为，目的是保持宏观经济总量的平衡、维护宏观经济秩序，促进国民经济持续、稳定、健康的发展。

第二，宏观调控权的配置。宏观调控基本法应当对各国家机关进行宏观调控的权力作出明确的分配和界定。在中央与地方之间、中央各机关之间合理配置宏观调控权，并且明确各机关的权力范围及其相互关系。这有助于解决多年来在宏观调控方面存在的事权不清、责任不明、效率不高、作用不显的问题。

第三，各领域的宏观调控基本制度。为了保障国家宏观调控目标的一致性，增强各类宏观调控法律制度的协调性，也为了今后国家制定和修改宏观调控单项法律和政策有统一的原则和依据，应当在宏观调控基本法中规定各类宏观调控领域的基本法律制度。这些基本制度包括国民经济和社会发展规划、财政、金融、产业政策、价格、审计、区域经济协调、国际收支平衡等基本制度。

第四，宏观调控权运行的程序。宏观调控基本法应明确规定宏观调控运行的

^⑩ 《中华人民共和国宪法》。

程序，将宏观调控程序法定化。目的主要有三方面：一是防止国家权力的过度膨胀，避免权力的滥用；二是为了提高宏观调控的效率，便于宏观调控相对人接受调控，保障调控的顺利进行；三是使宏观调控符合法律的形式要件，提高其公开程度。

第五，宏观调控权运行的协调机制。宏观调控基本法应明确规定宏观调控协调主体在宏观调控决策及执行过程中的协调权，要求各机关能够相互配合，社会公众的意志能得到充分反映。

第六，宏观调控权运行的监督机制。宏观调控权的监督机制是宏观调控基本法的重要组成部分，主要是对各宏观调控权主体的宏观调控活动进行监督和控制，其中立法机关对行政机关的监督处于核心地位。包括要求决策机关进行听证的权力、要求执行机关暂缓实施某一决策的权力以及在特定情况下否决某项决策的权力等等。

第七，宏观调控权行使的法律责任。这里的法律责任主要是指宏观调控权主体在行使宏观调控权的过程中侵害相对人的合法权益而应承担的法律责任和追究责任的方式；与其相对的是要明确宏观调控相对人的救济权及其实现途径。

四、制定和完善宏观调控专项法

宏观调控活动中的一般问题应当由宏观调控基本法来解决，但是其无法涵盖宏观调控的全部内容，而且国家的宏观调控政策及措施要随着社会经济变化而进行调整而改变。因此，应针对宏观调控活动所涉及的不同经济领域创设不同的宏观调控专项法，使宏观调控法律体系更具针对性和灵活性。这些领域包括计划、统计、财政、税收、金融、产业政策、价格、审计和国际收支平衡等。

一方面，制定各门类或行业的综合性法律。根据宏观调控活动所涉及的不同经济领域制定相应的综合性法律，如虽然目前我国税收领域存在许多法律法规，但缺乏统一的指导和原则，相互之间不协调，有必要制定一部税收方面的综合性法律，健全税收法制。另一方面，制定单行法规或规章。由于宏观调控基本法或综合性法律无法覆盖宏观调控的全部内容，且宏观调控政策及措施具有灵活性，

要根据社会经济变化而进行调整和改变，所以国家还应再颁布许多行政法规和规章，或制定一些暂行或试行办法。就是在国家法律规定的范围内，对宏观调控的具体做法作出详细规定，以同各有关综合性法律相补充和配套。这些法律文件具有较强的针对性，并可以适时修改、调整，与基本法相互配合，从而达到了法律的稳定性与灵活性的统一。

本章小结

我国宏观调控权制度的构建还处于起步阶段，尽管目前有关宏观调控的法律法规很多，但还存在许多问题，如：立法过于原则且缺乏统一性；很多领域存在立法空白；立法层级较低；只注重实体法，忽视程序法等等。

针对以上情况，应加强宏观调控权的法治化建设，从以下几个方面完善我国的宏观调控法律制度：首先，在宪法中对宏观调控权的主体和权限进行具体化规定，明确各方权力和责任。其次，制定宏观调控基本法，统一宏观调控的指导思想和基本原则。这部基本法应包含宏观调控法的立法宗旨和目标、宏观调控权主体、宏观调控基本制度、宏观调控运行程序、宏观调控运行的协调机制、宏观调控运行的监督机制以及宏观调控权行使的法律责任。最后，制定和完善各宏观调控专项法，既包含综合性的法律，又包含单行的行政法规和规章等。

结 语

宏观调控权的有关问题是我国经济法学研究中集理论与实践为一体的重大课题。宏观调控权能否正确的运用，决定着宏观调控能否发挥其应有的作用，决定着市场经济能否健康的发展。

由于我国学者开始研究宏观调控权的时间还不长，没有可供借鉴的传统成熟的理论资源，因此本文的写作既有巨大的挑战，又有创新的现实意义。笔者将以下几个方面作为研究宏观调控权的重点：

第一，宏观调控权的性质。研究宏观调控权的性质是研究宏观调控权的基础，对其性质的界定直接影响着宏观调控权的主体、宏观调控权的配置、宏观调控法律责任以及宏观调控的可诉性等问题。笔者不同意将宏观调控权界定为国家行为，认为宏观调控权是国家的一种经济权力，是国家经济职能发展的新阶段。

第二，宏观调控权的主体。笔者认为，宏观调控权的主体不是单一的。宏观调控权是一项由决策权、执行权、协调权和监督权构成的具有系统性的权力束。因而，宏观调控权的主体由决策主体、执行主体、协调主体和监督主体。虽然我国目前还没有建立宏观调控协调机制，但笔者认为宏观调控协调主体的作用将越来越重要。

第三，宏观调控权的配置。笔者从横向和纵向两个方面对宏观调控权进行了配置，提出中央与地方都享有宏观调控权，但是，地方政府享有的仅为宏观调控执行权。

第四，宏观调控行为的法律责任及实现方式。本文强调对宏观调控权主体在实施宏观调控过程中产生的法律责任的追究，是为了对其享有的宏观调控权进行限制，保障宏观调控相对人的合法权益。

第五，宏观调控权制度的构建。构建宏观调控权制度即建立宏观调控法律体系，是研究宏观调控权的最终目的，也建立和完善经济法律体系的重要内容。

虽然笔者竭尽全力完成此文，但是未尽内容及需要深入研究的内容还很多，

希望老师和同学能够不吝赐教、希望其他关注这一问题的学者进行更为深入的研究。最后希望本文能够对宏观调控法制建设和完善有所帮助。

参考文献

- [1] [法]卢梭.社会契约论[M].何兆武译.北京:商务印书馆出版社,1990.
- [2] [英]亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].郭大力,王亚南译.北京:商务印书馆,1972.
- [3] [英]凯恩斯.就业、利息和货币通论[M].徐毓译,北京:商务印书馆,1996.
- [4] [美]保罗·萨繆尔森,威廉·诺德豪斯.宏观经济学[M].萧琛译.北京:人民邮电出版社,2004.
- [5] [美]E·博登海默.法理学——法律哲学与法律方法[M].邓正来译.北京:中国政法大学出版社,1993.
- [6] 廉希圣.中国宪法教程[M].北京:中国政法大学出版社,1994.
- [7] 王世杰,钱端升.比较宪法[M].北京:中国政法大学出版社,1997.
- [8] 张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001.
- [9] 漆多俊.经济法基础理论(第四版)[M].北京:法律出版社,2008.
- [10] 王保树.经济法原理[M].北京:社会科学文献出版社,2003.
- [11] 胡代光、厉以宁、袁东明.凯恩斯主义的发展和演变[M].北京:清华大学出版社,2004.
- [12] 刘国光.中国宏观经济问题[M].北京:经济管理出版社,2004.
- [13] 张守文.经济法理论的重构[M].北京:人民出版社,2004.
- [14] 陈乃新.经济法权利研究[C].北京:中国检察出版社,2006.
- [15] 朱崇实.经济法理论实务与热点问题探讨[C].厦门:厦门大学出版社,2002.
- [16] 王建敏等.市场经济与宏观调控法研究[M].北京:经济科学出版社,2005.
- [17] 黄达.宏观调控与货币供给[M].北京:中国人民大学出版社,1997.
- [18] 李力.宏观调控法律制度研究[M].南京:南京师范大学出版社,1998.
- [19] 刘定华,肖海军等.宏观调控法律制度研究[M].北京:人民法院出版社,2002.
- [20] 刑会强.宏观调控权运行的法律问题[M].北京:北京大学出版社,2004.

- [21] 郭殊.论宪法责任[J].华东政法学院学报.2005(5).
- [22] 林志远.中央集权与地方分权联邦主义的经验和教训[J].战略与管理.2003(1).
- [23] 李昌麒.论经济法干预经济的历史[J].福建政法管理干部学院学报, 1999(1).
- [24] 李昌麒,胡光志.宏观调控法若干基本范畴的法理分析[J].中国法学,2002(2).
- [25] 张守文.宏观调控法的法律解析[J].北京大学学报.2001(3).
- [26] 史际春,肖竹.论分权、法治的宏观调控[A].史际春,袁达松.经济法学评论(第六卷)[C].北京:中国法制出版社,2006.
- [27] 杨永恒.宏观调控权概念论[A].经济法论坛(第二卷)[C].北京:群众出版社,2005.
- [28] 胡锦涛,刘飞宇.论国家行为的判断标准及范围[J].中国人民大学学报,2000(1).
- [29] 孙力.论权力监督的法治诉求[J].探索.2005(3).
- [30] 刘剑文,扬君佐.关于宏观调控的经济法问题[J].法制与社会发展.2000(4).
- [31] 林兆龙.宏观调控权若干基础问题探讨[J].理论观察.2008(1).
- [32] 齐向武,周勇翔.宏观调控权必须集中在中央[J].改革与理论.1996(3).
- [33] 洪治刚、汪鑫.论宏观调控法的概念和特征[J].法学杂志.2002(1).
- [34] 刘国光.关于宏观调控若干问题的思考[J].经济经纬.2004(6).

致 谢

时光荏苒，转眼间我的研究生生活即将结束。在这篇论文完成之际，我要特别感谢黑龙江大学对我的培养，感谢王妍老师、张铁薇老师、王佳慧老师、郭海峰老师以及所有教过我的黑龙江大学的老师。这些可敬可爱的老师们不但使我在研究生期间获取了丰富的知识，而且使我掌握了读书、学习的方法，为我今后从事法学研究和实践工作打下了坚实的基础。

在这里，我要特别感谢我的指导老师王佳慧老师。王老师参与了我论文创作的整个过程，从选题、设计、资料的搜集和整理到论文结构和内容的修改润色再到论文的定稿，都凝聚着王老师的心血和汗水。她那渊博的知识、严谨的治学态度、正直的人品和踏实的工作作风，都是我学习的榜样。

我还要感谢与我度过这三年美好时光的同学们，尤其要感谢在我论文写作遇到困难时为我启发新思路的吕琳同学。最后我还要特别感谢养育教导我这么多年的父母，他们不辞辛劳、毫无保留地给予我全部的爱。

研究生生活的结束也是一个新的起点。在今后的工作和学习中，我要时刻记住老师对我的鞭策和鼓励，一方面踏实地干好工作，一方面继续学习、笔耕不辍，为社会做出自己应有的贡献，不辜负所有帮助过我的老师和同学的期望。