

# 论经济体制改革与经济法

罗 明 达

党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》(以下简称《决定》)指出:“经济体制的改革和国民经济的发展,使越来越多的经济关系和经济活动准则需要用法律形式固定下来。国家立法机关要加快经济立法,法院要加强经济案件的审判工作,检察院要加强对经济犯罪行为的检察工作,司法部门要积极为经济建设提供法律服务。”中央的这一决定充分表明,经济体制改革与经济法的关系极为密切,经济法在经济体制改革中的地位 and 作用极为重要。因此,以经济体制改革与经济法为题,结合当前改革实践,进行一些讨论,无论是对于促进改革的顺利进行和健康发展,还是对于经济法自身的建设,都是必要的。

## 一、经济体制改革的实质是解放社会生产力

我国当前进行的以城市为重点、以增强企业活力为中心环节的整个经济体制的改革,“是在坚持社会主义制度的前提下,改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面”,是党的十一届三中全会以来城乡各项改革的深入和发展,是中国共产党领导我国各族人民进行的又一场广泛而深刻的革命。这场改革的实质,就是要把我国的社会生产力从现行经济体制的束缚下解放出来,并使之以更高的速度和效益生机盎然地向前发展。

经济体制是社会经济结构和国家管理经济的各项具体制度的总称,是一定生产关系的具体反映和表现。按照马克思主义关于生产关系必须适合于生产力性质、上层建筑必须适合于经济基础的基本原理,一个国家实行怎样的经济体制,要受本国社会生产力发展水平和本国其他国情所制约。适应于本国社会生产力发展水平、符合本国国情的经济体制,对生产力的发展起促进作用;反之,就阻碍或束缚生产力的发展。

我国现行经济体制,是在建国初期按照当时苏联的经济体制模式建立、并在后来“左”倾错误指导思想影响下逐渐发展起来的,是一种高度集中统一的经济体制。在这种经济体制下,企业实际上成了国家行政机构的附属物,一切经济活动都要跟着行政机构的指挥棒转,缺乏应有的生产经营自主权。结果必然造成政企职责不分、条块分割和吃“大锅饭”的局面,严重地压抑了企业和广大职工生产经营的积极性,扼杀了社会主义经济的生机和活力,束缚了生产力的发展。

从思想理论根源上来说,现行的这种过度集中统一的经济体制,是和那种把社会主义计划经济绝对化,不承认或者基本不承认社会主义阶段发展商品经济的历史必然性的固定不变观念密切联系着的,或者说,这种“左”的、固定不变观念,就是我国现行的这种高度集中

统一的经济体制的理论基础。正是这种“左”的固定不变观念，人为地把计划经济和商品经济对立起来。对于社会主义阶段客观存在着商品生产和商品交换，则错误地认为“只能在无产阶级专政下加以限制”，而不能让其发展，否则就要变成“修正主义”或者“资本主义”。应当指出，这种“左”的、脱离实际的固定不变观念，以及在这种观念指导下形成和发展起来的现行经济体制，是不适合于社会主义阶段的实际情况的，是脱离我国现实生产力发展水平、不符合我国国情的。

社会主义建设实践证明，由于生产还不是高度发展，社会产品还不是极大丰富，社会主义阶段在所有制方面，不仅还存在着全民所有制和劳动群众集体所有制两种不同的公有制形式，而且还存在着作为社会主义公有制经济的补充的个体经济和其他经济形式；各个经济实体、社会组织以及广大劳动者之间，除了根本利益一致以外，都还有其各自的特殊利益，彼此之间的劳动交换，还只能按照等量劳动相交换的原则进行。因此，在整个社会主义历史阶段，商品经济的存在和发展，是不可避免的。正视客观现实，走历史必由之路，生产就发展，事业就兴旺；反之，就要受到客观规律的惩罚。历史的辩证法就是这样。

党的十二届三中全会在理论和实践上的一个伟大贡献，就在于它根据马克思主义基本原理和中国实际相结合的原则，科学地总结了社会主义建设的历史经验，确认了社会主义经济“是在公有制基础上的有计划的商品经济”，从而为以城市为重点的整个经济体制的改革，提供了坚实的理论基础。当前，摆在我们面前的任务，就是要以这一理论为指导，坚决冲破“左”倾错误指导思想和其他陈腐观念的束缚，彻底地改革长期束缚我国社会生产力发展的现行经济体制，并从我国实际情况出发，走自己的路，建立起一套具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制，以促进社会生产力的发展。

## 二、经济法是保证经济体制改革顺利实现的重要法律武器

经济体制改革是解放生产力的一场深刻的社会革命。夺取这场改革的全胜，对于国家财政经济的根本好转，对于党的十二大提出的到本世纪末工农业年总产值翻两番奋斗目标的实现，对于把我国建设成为具有高度物质文明和精神文明的现代化的社会主义强国，都具有着决定性的意义。因此，改革是当前全党和全国人民的头等大事，是国家的大局。其他工作都要直接或间接地服务于它，受它检验，由它取舍。经济法是我国社会主义法律体系中调整经济关系的一个重要的法律部门，是国家领导、组织、管理国民经济的重要工具。由于它和经济基础的关系更直接，对经济基础的发展、变化的反应更灵敏，反作用于基础也更具体、有力，所以，它对保障改革的顺利进行和健康发展，具有着特殊的功能和使命，是实现改革目的的重要法律武器。

### （一）经济法是动员、组织人民积极投身于改革实践的法律保证。

我们的经济体制改革，是顺应社会历史发展要求，符合客观经济规律，体现人民利益和意志的，因此，它是得到广大人民群众的热切拥护和支持的。但是，由于长期“左”倾错误指导思想的影响，政策多变，加之现实中任意侵犯公民劳动致富的行为时有发生，人们普遍希望国家将现行改革、开放、搞活政策用法律形式固定下来，使自己的合法权益得到法律的确认和保护。人们的这种相信法律胜于相信政策的心情，固然是对过去“左”倾错误尚心存余悸的反映，但也说明经济法作为一种肯定、明确、普遍的规范，对于稳定人心，动员和组织广大人民群众投身于改革实践，确实是具有巨大的功能。

(二) 经济法是理顺改革中出现的各种经济关系、排除各种干扰和阻力的重要法律武器。

在经济体制改革中，随着政企职责的分开和企业自主权的扩大，横向经济关系不断增多，各种经济往来日趋频繁。这是我国经济恢复生机和活力的表现，是改革的必然结果。但是，改革既然是一场深刻的革命，不可避免地也会出现这样或那样的干扰和阻力。前段时间一些经济组织和公民乘改革之机，违反国家计划和法令，进行不正当竞争，乱涨物价，滥发奖金和财物，一些党政机关以权谋私办企业等，就是一个突出的表现。因此，经济法通过对经济关系的调整，把改革纳入社会主义法制的轨道，对于那些符合改革要求，能够促进生产力发展的经济关系和经济活动，给予强有力的保护；对于那些背离改革宗旨，干扰改革进行，妨碍生产力发展的经济关系和经济活动，给予坚决的取缔和制裁。这样，经济法就成了理顺改革中出现的各种经济关系，促进改革顺利进行，保证改革目的实现的重要法律武器。

(三) 经济法是加强和改善党和政府对经济体制改革领导的重要工具。

经济体制改革是一场范围广阔、程度深刻的极其复杂的社会变革，也是前人从未做过的群众性的探索 and 创新的伟大事业。要取得这场改革的全胜，必须加强和改善党和政府对整个改革的领导，“改变单纯依靠行政手段管理经济的做法，把经济手段和行政手段结合起来，注意运用经济杠杆、经济法规来管理经济。”<sup>①</sup> 经济法是党和国家经济政策的具体化、条文化、定型化、规范化。现行的经济法规，都从不同的角度和不同的方面体现着党和国家的改革、开放、搞活的经济工作总方针，具有法的稳定性、严肃性和普遍性的共同特征。运用经济法来领导改革，有利于党和政府对改革进行精心的指导和强有力的指挥，保证整个改革有计划、有步骤、有秩序地进行，积极而又稳妥地去夺取胜利。

经济体制改革作为一场伟大的革命实践，它是具有极大的权威性的。经济法要充分发挥其为经济体制改革服务的功能，就必须正确地反映客观经济规律，体现改革的客观要求。所以，根据经济体制改革的要求，加强经济法的建设，这是我国当前法制建设中的一项紧迫任务。

### 三、适应改革的迫切要求，加快经济立法

党的十一届三中全会以来，如同我国整个社会主义法制建设一样，我国的经济立法是有巨大成绩的。在这段时间里，国家制定并颁布的经济法律和其他调整经济关系的重要规范性文件达三十多个。由国务院及其所属各部、委颁发调整经济关系的各种条例、规定、决定、办法等规范性文件达三百多个，并制订了《1982—1986年经济立法规划》；根据国务院的决定，近年来各级国家机关又对建国以来所有法规进行全面清理；党的十二届三中全会以后，根据中央的《决定》，国家立法机关加快了经济立法工作的步伐，又起草、制定、颁布了一批重要经济法律。六届三次全国人大还审议通过了《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行规定的决定》。上述法律、法规和措施，对于以城市为重点的整个经济体制的改革，都起了巨大的促进和保障作用。

但是，我们必须看到，由于“左”倾错误思想的影响，我国法制建设基础差，起点低，加上现行不少单行经济法规缺乏规范性或规范性程度低，改革形势发展快等因素，经济立法工作仍然不能适应改革的要求。在现实的社会经济生活中，“无法可依”的问题尚未根本解决。群众说的“合理不合法”或“合法不合理”的情况还时有发生。因此，加快经济立法仍然是当前法制建设的一个中心环节，否则，经济法就不能卓有成效地为改革服务。

如何加快经济立法呢？我认为，当前应着重抓好以下各项：

（一）要进一步明确经济立法的指导思想。

立法指导思想也就是法理学中讲的立法动机或者立法意图。它要求立法者回答的问题是，为什么要立法，立什么样的法，通过立法所要求达到的社会效果是什么，等等。这些问题犹如同一条思想线，贯穿于每一部法律的各个条款之中，规定着每部法律的性质、任务、目的、方向，是立法工作中最重要、最根本的问题。

党的十一届三中全会以后，通过拨乱反正，我们党和国家重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，工作重点已经转移到经济建设上来，进行社会主义现代化建设已经被宪法确认为全国人民的根本任务。因此，这几年来，我们经济立法的指导思想总的来说是正确的，是体现宪法精神、适应改革要求、有利于促进生产力发展的。但是，从实践标准来考察，也还有一些问题是需要进一步明确或者是需要进一步端正的。首先，现行经济法规中，有的仍然存在着把计划经济绝对化的倾向，而对促进社会主义商品经济的发展则注意得不够，所以在改革中失去了或部分失去了调整经济关系的功能，也影响其自身的相对稳定性。其次，有的部门或地方在为国家或地方起草经济法规时，从全局考虑问题不够，有的甚至企图通过起草法规来扩大部门或者地区的权力。这些问题，一方面反映我们还没彻底摆脱“左”倾错误指导思想或其他僵化观念的束缚，思想还没有彻底解放；另外一方面，则反映了一些地方或部门受到不正之风的影响，存在着以权谋私的倾向。

中央《决定》指出：“社会主义的根本任务就是发展社会生产力，就是要使社会财富越来越多地涌现出来，不断地满足人民日益增长的物质和文化需要。”经济法就是通过对经济关系的调整来促进社会生产力的发展。因此，经济立法工作者必须牢固地树立为促进社会生产力发展、促进社会主义现代化建设而立法的思想，并把它当作检验自己立法指导思想是否明确、端正的最重要的标准。如果不是这样，我们经济立法工作就会迷失方向，失去中心，丢掉灵魂。

（二）要从正确协调微观搞活和宏观控制的关系上来构想、规划整个经济立法工作。

以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节，是增强企业活力，搞活微观经济。但是，微观搞活和宏观控制是不可分割的。没有微观搞活，当然谈不上什么宏观控制；反之，没有宏观控制，微观搞活就失去方向或目标，最终也活不起来。因此，经济立法工作必须正确反映微观搞活和宏观控制的这种内在的辩证统一关系。无论是对整个立法工作的构想、规划，还是对每一个具体法规的起草、制定，都必须注意把两者正确地协调起来，避免因立法工作的片面性而造成宏观失控或者把微观搞死。

应当肯定，在我国社会主义条件下，由于国家、集体、劳动者个人三者利益的一致性，全局利益和局部利益以及当前利益和长远利益的一致性，经济立法工作不仅应当而且能够把微观搞活和宏观控制正确地协调起来，保证国民经济活而不乱地协调发展。从立法工作的角度来说，当前的着眼点，仍然是要把微观搞活，大力发展社会主义商品经济。搞活，要搞实，不要搞虚。前一段时间，有的经济组织为了滥发奖金和财物，搞浮夸风，造搞活的假相，其实企业并没有真正搞活。按照中央《决定》的规定，企业是否真正搞活，标准就是生产是否发展，效益是否提高。经济立法工作的构想和设计，应当着眼于促使企业的领导者和广大职工在节约活劳动和物化劳动方面下硬功夫，使真本事。要促使人们从改善企业经营管理，从企业的挖、革、改和智力开发当中来提高效益，而不应当从损害国家和消费者的利益上去找“效益”。总之，协调微观搞活和宏观控制的关系，是当前经济立法工作必须解决的一个重要问题。

（三）要在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，加快地方经济立法。

邓小平同志早在1978年就指出：“现在立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有的法规地方可以先试搞，然后经过总结提高，制定全国通行的法律。”②

目前以城市为重点的整个经济体制的改革，已经迈出了重要的第一步。在改革中，有许多新问题需要及时地作出具有法律效力的规定。其中，立法条件成熟的，由国家立法机关及时地制定法律；属于行政法规范围内的，由国务院抓紧制定行政法规；还有不少新的复杂问题超出由行政法规调整范围，目前还缺乏实践经验，需要探索、试验，由国家立法机关制定或者补充、修改法律的条件又还不成熟的，应按照六届三次全国人大审议通过的“授权决定”，由国务院制定灵活的变通的暂行规定或者暂行条例。

我国地域辽阔，人口众多，各地经济情况、发展水平极不相同，为了从实际情况出发，因地制宜地进行改革，地方立法机关应根据宪法的规定，加快制定地方性的经济法规。在我国地方性的经济法规不是太多而是很不完备，同全国经济立法工作的发展很不协调。应当看到，如果地方经济立法工作与全国经济立法工作发展不协调，国家颁发的经济法律、法规也难以得到具体的贯彻实施，从而也要影响国家法制建设的完备。

要加强地方经济立法，首先要求地方各级领导必须加强法制观念，提高自身的法律意识，克服“长官意志”。其次，要配备地方经济立法工作人员，提高他们经济法律知识素质和业务水平。最后，地方经济立法要和全国经济立法配套，要服从和服务于全国的经济立法。同时，地方性经济法规不能与宪法、有关法律、行政法规以及根据“授权决定”制定的暂行规定或者暂行条例相抵触，而且只限于本辖区范围内的局部改革问题。如果属于全国性的重大改革的实施，必须由国务院统一部署，属于全局或广大范围的改革，必须经过国务院批准才能进行。

（四）要结合对建国以来所有法规的全面清理，认真做好现行经济法规的编纂工作，使之逐渐形成一个完整的体系。

根据国务院的决定，中央和地方各级国家机关正在对建国以来所有法规进行全面清理。国家立法机关应在这个基础上，做好现行经济法规的编纂和整理工作。对于不适应改革和现代化建设要求的，要按照立法程序加以废除；相互矛盾的，也要按照法定程序进行调整；空白的，要列入经济立法规划，并按照轻重缓急的原则，积极创造条件，有步骤地进行添补。要通过编纂、整理，使我国的经济法规逐步形成一个具有内在联系的统一体系，以便于司法机关和全体人民遵守和执行。

（五）要十分重视经济法规的科学性和可行性。

经济立法工作是一项极其严肃的科学工作，绝对不能因为要加快立法而马虎草率。立什么法，规定什么条款，都应当通过试点单位进行广泛的调查研究。要占有尽可能多的、真实可靠的立法材料，并且进行充分的科学论证，使制定出来的每一个法规都必须符合实际，科学、可行。要看准一条立一条，看不准的不要勉强立，否则法规立的再多、再快，也不起作用，甚至还会走向反面。

#### 四、大力发展经济法教育，培养经济法人才

邓小平同志说：《决定》“最重要的是第九条”，“第九条，概括地说就是‘尊重知识，尊重人才’八个字”③。邓小平同志的这一重要指示，对于经济法制建设，也是完全适用的。“徒法而不以为治”，经济立法工作搞得再好，如果没有一大批精通经济法律知识的干部去贯彻、执

行，它们是不会自己去调整社会经济关系、促进生产力发展的。何况，不解决经济法人才问题，要把经济立法工作真正搞好也是不可能的。应当看到，随着“对外开放、对内搞活”方针的深入贯彻和现代化建设事业的发展，我国各方面对经济法人才的需求与日俱增。仅企业常年法律顾问的需要量，至少不下十万。而经济法作为一个独立的法律部门和法律科学，是党的十一届三中全会以后才问世的。全国各高等法学院系、财经院校开设经济法课，也是最近几年来的事。如果说，法律人才奇缺，是国家人才需求中的“短线”的话，经济法人才就是奇缺中的奇缺，“短线”中的“短线”了。因此，大力发展经济法教育，培养经济法律专门人才，就成为当前经济法制建设中的一个突出问题。

要发展经济法教育，关键在于师资。现在全国从事经济法教学工作的，约有二百人左右，多数是五十岁上下的中年教师。应当说，这支队伍是不错的。近几年来，他们在工作和生活条件都比较困难的情况下，承担着校内外繁重的教学任务，对经济法理论进行了艰苦的探索，还积极参加国家的经济立法工作，为我国经济法制建设作出不少有益的贡献。但是，同我国整个法学师资队伍一样，现有经济法律师资队伍存在的问题，仍然是量少质弱、年龄和知识老化的问题。要解决这个问题，一方面要针对各种不同对象采取各种不同形式抓紧对现有教师的培养、提高；另一方面，有条件的院系要扩大招收研究生或开办经济法研究生班，大力培养新生力量，补充现有教师队伍。只有这样，发展我国经济法教育事业才有坚实的基础。

要发展我国的经济法教育事业，还需要有一套门类较为齐全，内容有所创新、有所突破并且相对稳定的教材。近几年来，我国出了几个版本的经济法教材，对于适应教学的迫切需要，完成教学任务，是起到很大作用的。但是，由于经济法是一门开拓性的新兴法律科学，而且又还处于初创阶段，加上改革的不断发展和经济法规的不断增加，有不少内容也老化了，应当根据新的材料和新的研究成果进行补充、修改，使之臻于完善，做到有所突破、有所创新，具有相对的稳定性。同时，经济法范围广，涉及到国民经济各部门的法律调整，应当有计划、有步骤地编写部门经济法教材，使之逐步形成门类较为齐全的科学体系，以利于促进国民经济各部门的发展。在教材的编写上，应当认真地贯彻“双百”方针，允许有不同的学派和多规格、多层次、多版本的教材，不要搞一个模式、一种版本、一个腔调，以利于经济法法律科学的发展。

为了适应现代化建设对经济法人才的迫切需求，做到多出人才、出好人才，在培养人才的规格和办学形式上，应当本着普及与提高相结合的原则，采取多规格、多层次、多形式的办学方式。有条件的法学院系和财经院校，可以办经济法系或经济法专业，招收经济法研究生或开办经济法研究生班，培养一批既懂法律，又懂经济、外语，能掌握现代技术的经济法专门人才；一般院系在法律专业中开设经济法课，作为必修。同时，通过办培训班或由学校与实际部门、企业联合办学的形式，对在职的经济司法工作人员、律师、公证人员以及企业法律顾问、法制员、经济合同管理员等分别进行培训。另外，还可以通过刊授、函授、电大等形式来培养经济法人才，普及经济法知识。不论采取什么样的办学形式，都应当讲究质量，着眼于提高学员的经济法律知识素质，而不应当只是为了取得文凭和学历。

注释：

- ① 赵紫阳：《当前的经济形势和今后经济建设的方针》，人民出版社1981年版，第40页。
- ② 《邓小平文选》，第137页。
- ③ 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》，人民出版社1984年版，第61页。