

# 对经济活动的间接控制与经济法

罗 明 达

从宏观上加强对经济活动的间接控制,完善包括经济立法和经济司法在内的整个间接控制系统,是全面改革我国经济体制的一个重要内容,也是“七五”计划的一项重要任务。做好这一方面的改革,对于奠定具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制的基础,保证“七五”计划各项任务完满实现和我国经济更长时期的持续、稳定、协调地发展,具有重要的意义。

## 一、加强宏观间接控制,是社会主义商品经济发展的客观要求

中央“七五”《建议》指出:在社会主义的经济管理中,改革的方向是逐步减少行政手段的运用,要“逐步由直接控制为主转向间接控制为主,主要运用经济手段和法律手段,并采取必要的行政手段,来控制和调节经济运行。”中央这一建议,深刻地总结了建国以来,特别是近几年来我国经济管理工作的经验,正确地反映了我国在公有制基础上发展有计划的商品经济的要求,是指导我们搞好宏观系统改革,加强间接控制,搞活微观经济的重要准则。

宏观控制作为一种经济范畴,它是国家控制和调节社会经济活动的各种具体制度、办法、手段的总称。宏观控制包括直接控制和间接控制两方面。直接控制是指主要通过指令性计划和行政手段对社会经济活动实行直接的控制和调节;间接控制则是通过经济杠杆和经济法规等手段,“自觉根据和运用价值规律”的调节作用,对社会经济活动实行间接的控制和调节。加强间接控制的实质,就是“自觉根据和运用价值规律”对社会经济活动的调节作用,促进社会主义商品经济发展。

价值规律是商品经济的“天然调节者”。只要有商品经济存在,就必须有价值规律的调节作用。但是,在资本主义社会和其他以私有制为基础的社会里,它是自发或盲目的调节者。其所以盲目,不是因为资产阶级不知道价值规律,恰恰相反,首先发现价值规律的正是资产阶级经济学者。资产阶级不能自觉运用价值规律,不在于他们不认识价值规律,也不是不知道他们的社会有价值规律存在,而是在于他们的社会是私有制。我国是公有制为基础的社会主义国家,有可能自觉根据和运用价值规律来调节社会经济活动,这说明社会主义比资本主义优越。但是,可能并不等于现实。要把可能变成现实,首先要承认商品经济和价值规律的存在是一个现实。过去相当长的一个时期,我们不承认这个现实,或者也在一定程度上承认,但却又提出“要加以限制”。在那种情况下,虽然是公有制也不可能做到“自觉根据和运用价值规律”。党的十二届三中全会确认我国社会主义经济“是在公有制基础上有计划的商品经济”。并以这一理论为指导,设计和实施以城市为重点的整个经济体制改革这一宏伟壮观的社会系统工

程。这是我们党在理论和实践上对在公有制基础上“自觉依据和运用价值规律”的伟大突破，它标志着我们党对于商品经济和价值规律的认识，正在从“必然王国”走向“自由王国”。

现在的问题是，理论要掌握群众才能变成巨大的物质力量。应当承认，对于我们全体人民和相当大的一部分干部来说，对于商品经济、价值规律还是很不熟悉的，还处于“必然王国”的状态，在商品经济和价值规律的面前还没有获得自由。一九八四年的一个时间，宏观失控，我国社会经济生活中出现了这样或那样的一些问题，不能说同人们对于商品经济和价值规律还处对“必然王国”状态无关。毛泽东同志有一句名言：“价值规律是一个伟大的学校”。如果我们所有的干部和全体人民，都能够结合经济体制改革的伟大实践，自觉地进到这所“伟大的学校”中学习，使自己对于商品经济和价值规律的认识，也有一个腾飞，这对于我们搞好宏观间接控制，坚定不移而又慎重稳妥地推进改革，大力促进社会主义商品经济的发展，做好“两个文明”建设，将具有不可估量意义的。

总之，从宏观上加强对社会经济活动的间接控制，不是个人的主观臆造，而是在公有制基础上发展有计划的商品经济的客观要求，也是在公有制的条件下价值规律发挥调节作用的表现。赵紫阳同志在《关于制定“七五”计划建议的说明》中指出：“我们面临的任务，是在进一步完善微观经济活动和机制的同时，从宏观上加强对经济活动的间接控制，也就是说，要发挥各种经济杠杆的调节作用，完善经济立法和经济监督”。我们应当根据中央的部署，在“七五”计划的头两年内，“着重在从宏观上加强经济活动的间接控制方面下功夫。”

## 二、经济法是宏观间接控制系统的重要法律手段

我国的社会主义经济管理，一般说有三种手段，即行政手段、经济手段和法律手段。其中，行政手段属于直接控制手段，经济手段和法律手段是间接控制手段。前面说过，宏观控制系统改革的方向，是要逐步减少使用行政手段，逐步由行政手段为主转向以经济手段和法律手段为主，并采取必要的行政手段。那么，在间接控制系统中，经济手段和法律手段不存在主次问题呢？对于这个问题，前两年有的同志就主张，要逐步从以行政手段和经济手段为主过渡到以法律手段为主。这个观点是有道理的。从理论上说，法律是肯定、明确、普遍的规范，明确规定人们可以做什么，必须做什么和禁止做什么。凡法律规定可以做的，权利人做了如果有人出来干涉、妨碍，国家司法机关可以根据本人请求给予法律上的保护；凡是法律规定必须做的，负有义务的人就要去做，否则就违法；凡是法律禁止做的，负有义务的人就不能做，如果做了就违法。而且，一定的经济关系或经济活动一旦被概括为定型的，可以反复适用的法律规范，就具有普遍的约束力，无论领导或群众、上级或下级、法人或公民，都必须毫无例外的严格遵守，否则就要依法受到制裁。由于法律具有上述规范性、普遍性和强制性的特征，运用法律来规范经济关系和社会经济活动使从事经济活动的人们明确什么经济活动法律允许做，什么经济活动法律要求必须做，什么经济活动法律禁止做，懂得什么是合法的经济活动，什么是违法的经济活动，进行违法的经济活动将招致什么样的法律后果，从而促使人们依法从事生产经营，维护正常的社会经济秩序，促进整个社会经济活动按照国家计划和社会需要所指示的方向持续、稳定协调地发展，实现宏观控制的目的。因此，把法律手段规定为宏观控制的主要调节手段，是合理的。

其次，法律是国家意志的体现，具有最高的权威，不仅行政手段和经济手段的行使要有法律上的依据，不得与现行法律相抵触，而且行政手段和经济手段的实施和实现，必须以法

律为后盾。例如，行政命令是行政手段经常采用的一种措施，这当中就有许多法律根据问题。譬如说，什么机关、什么人能够发布命令，能发布什么命令，有没有法律依据以及依据的是什么法律，发布命令下面不执行怎么办，如果要处分、制裁，那么又是根据什么法律进行处分和制裁的，等等。价格、税收、信贷、工资、奖金都是重要经济杠杆，是经济手段经常采用的重要措施。但是，如果没有法律作为依据和后盾，这些重要的经济杠杆也不可能卓有成效地发挥其对经济活动的调节作用。例如，乱涨物价、乱提工资、乱发奖金，这当中同样有许多法律根据问题。譬如说，什么叫做乱，什么叫做不乱，你说乱他说不乱怎么办？乱与不乱的法律依据又是什么，乱了怎么处理，根据什么法律处理，如此等等；所以没有法律手段，经济手段也很难充分发挥其调节作用。

再次，随着立法工作、特别是经济立法工作的加强，许多经济手段、行政手段将被赋予法的形式而变成法律手段。例如，价格关系、税收关系、信贷关系、工资关系、奖金关系等等，被赋予法的形式后即成为价格法、税收法、信贷法、工资法、奖金法。这就是说，随着立法工作的加强和法制的完备，法律手段的作用将越来越大。

以上三点说明，无论就整个宏观控制系统抑或间接控制系统来说，法律手段所处的地位和作用，都是十分重要的。这里讲法律手段，主要是经济法律手段。因为在我国整个社会主义法律体系中，经济法是既调整横向经济关系又调整纵向经济关系的法律，它与社会经济活动关系最直接，对各种经济关系反应最灵敏，反作用也最有力。因此，经济法既是整个宏观控制系统也是间接控制系统的最重要的法律手段。

我们论证法律手段在宏观控制系统中的重要地位和作用，指出它在调节经济活动中的特殊使命和功能，是为了引起人们对法制建设的重视，自觉地参加法制建设工作，而不是说其他控制调节手段不重要，更不是要使法律手段“一统天下”取代其他控制、调节手段。这样做，不仅在目前法制还很不健全的情况下不可能，就是将来我国法制建设比较完备了也是做不到的。因为法律是普遍的规范，它只能把一般经济关系和经济活动加以规范，而不可能把所有的经济关系和经济活动都用法律形式固定下来。宏观控制历来都是各种手段并用，实行综合控制的。在整个宏观控制系统中，行政手段、经济手段和法律手段，各有各的地位、作用。它们之间的关系，只有主与次的关系，不是有与无的关系。就是主次关系，也要因客观情况的变化而变化，发展而发展。过去是行政手段为主，辅以经济手段和法制手段；当前是经济手段和法律手段为主，辅以行政手段；将来法制健全后，逐步过渡到以法律手段为主，以经济手段和行政手段为辅。

## 二、加强经济法制建设，完善间接控制手段

中央《建议》指出：“经济体制改革的深入进行和国民经济的进一步发展，要求把更多的经济关系和经济活动的准则用法律的形式固定下来，使法律成为调节经济关系和经济活动的重要手段。因此，必须十分重视经济立法和经济司法工作，坚决改变目前这方面同改革不相适应的状况，力争在‘七五’期间建立起比较完备的经济法规体系，逐步使各项经济活动都能有法可依，并且真正做到有法必依，执法必严。”中央的这一建议，不仅深刻地指出加强经济法制建设，完善间接控制手段，对于经济体制改革的深入进行和国民经济的进一步发展，有着十分重要的意义，而且对于如何加强经济法制建设，进一步完善宏观间接控制手段，也提出了明确的要求。

### （一）加快经济立法，做到“有法可依”。

党的十一届三中全会以来，我国经济立法工作取得很大成绩。以我国第一个经济立法五年（1982—1986）规划执行情况为例，纳入规划的145个法律、法规，已经颁发的有70个，正在讨论、修改的有60多个。如果把在规划期前和规划外颁发的经济法律、法规计算在内，我国现在已有了数量相当可观的一批经济法律法规、对国家领导、组织、管理经济，实现宏观控制，促进改革顺利进行和国民经济发展，起了重要的作用。但是，由于以城市为重点的整个经济体制改革，是一项由一系列相互联系的环节、方面、层次所组成的极其复杂的系统工程，仅靠现有的经济法律、法规作为控制和调节手段，是很不够用的，同中央《建议》提出的“使各项经济活动都能有法可依”的要求，差距还很远、很远。因此，加快经济立法，仍然是加强经济法制建设的中心环节，也是完善宏观间接控制手段的关键。

要加快经济立法，除在立法指导思想上，要牢固树立为保障改革顺利进行、促进生产力发展而立法的思想以外，各级立法机关和经济法规起草部门要有立法的紧迫感和高度的责任心。须知，经济立法工作快慢、好坏，直接关系到改革能否顺利进行，改革成果能否巩固，关系到我们整个现代化建设事业成败。不从这样一个高度认识经济立法工作，对经济立法缺乏紧迫感和高度的责任心，要加快经济立法是不可能的。

其次，从中央到地方都要建立有领导、专家和实际工作者参加的经济法制研究机构，建立、健全经济法规起草工作专门机构，并强化其领导。要提高经济立法工作者的政治、业务水平，采取“请进来、派出去”等办法提高他们的法律知识水平。

再次，要以中央《建议》提出的“在继续搞活企业特别是大中企业的同时，着重从宏观上加强经济活动的间接控制方面下功夫”为指导，制定好全国和地方经济立法规划，并抓紧组织落实，确保规划预期实现。无论是规划的制定还是每个法规的起草，都应当正确反映微观搞活与宏观控制之间以及破与立之间的内在辩证关系，切忌立法工作的片面性。鉴于计划、价格、财政税收、银行信贷以及企业管理等方面的立法，对于微观搞活和宏观控制都有着特别重要的意义，又涉及到整个国家全局，应纳入全国规划，并尽快制定、颁发出来。如作为法律制定条件不成熟，可根据六届人大三次会议的“授权决定”制定暂行规定或者条例，颁发实施，以利于加强、完善间接控制手段，保障改革顺利进行。

总之，提高认识，端正立法指导思想，增强加快经济立法的紧迫感，加强领导，建立、健全各级经济法制机构，提高经济立法工作干部的政治业务素质，正确制定经济立法规划，并认真组织落实，这是要加快经济立法所必须解决的几个主要问题。只有解决好这些问题，我们才可能实现中央《建议》提出的“力争在‘七五’期间建立起比较完备的经济法规体系，逐步使各项经济活动都能有法可依”。

### （二）进一步提高经济司法队伍素质，切实做到“有法可依，执法必严”。

我国自1979年下半年来，创设经济司法制度。现在全国各级人民法院和人民检察院，都已普遍建立经济审判庭和经济检察机构，仅人民法院系统，已有一万多人的经济审判干部队伍，审理了数以十万计的案件，对于维护社会经济秩序，保障经济体制改革的顺利进行，促进现代化建设事业的发展，发挥了重要的作用。经济司法当前的一个主要问题是，干部队伍量少质弱，不能很好地适应经济体制改革和现代化建设时期经济审判工作的需要。因此，从质与量两方面加强经济司法干部队伍建设，就成了落实《建议》提出“真正做到有法必依，执法必严”的重要关键。量的方面，应根据全国第一次经济审判工作会议确定的原则尽快配齐，即按三个审判员组成一个合议庭计算，基层法院至少应有一至二个经济审判合议庭，中级法院

应有二至三个经济审判合议庭。质的方面，是按照中央提出的干部“四化”要求，调整好领导班子，加快“第三梯队”的建设；要通过各种途径，大力培养经济法官，力争在“七五”期间逐步造就一支“即懂法律、又懂经济、外语，能掌握现代技术”的经济司法干部队伍。

审判经济案件，必须坚决贯彻“事实是根据，法律是准绳”的基础原则，要自觉抵制和坚决冲破各种“关系网”、“保护层”，无论审理哪方面来的案件，都要做到“事实清楚，证据确实，是非分明，责任明确，处理恰当，程序合法，文书齐全”。只有这样，才能真正做到有法必依，执法必严，才能充分发挥经济司法在宏观控制中的强大调节和控制作用。

(三) 加强经济法制的普及宣传教育，在广大干部和全体人民中牢固树立守法观念，坚决贯彻执行“违法必究”的法制原则。

党的十一届三中全会以来，我们根据中央提出的发扬社会主义民主和健全社会主义法制的要求，在法制宣传教育方面做了大量的工作，取得了很大成绩。当前，全国各地正在按照国家司法行政部门的统一部署，对广大干部和群众进行十个法律、法规的宣传教育活动，争取在五年内在全体人民中普及基本法律知识。这是人类历史上最深刻，最广泛的一次“法律启蒙运动”，也是一项和以城市为重点的整个经济体制改革、“七五”计划相配套的宏伟的社会系统工程，它对于从宏观上加强间接控制，促进微观搞活必将产生深远的影响。我们应当充分利用这一“千载难逢”的机会，对广大干部和全体人民进行一次经济法律的教育，使我们的各级干部逐步学会运用法律手段来领导、组织、管理经济工作，使我国的人民懂得应当在法律规范的轨道上进行各种经济活动。

在普及法制宣传教育中，干部也应当是主要的对象。他们应当自觉地学习法律知识，并在遵纪守法方面做全体人民的楷模。要克服一些基层流行着的所谓“县长大于宪法”的极不正常现象，对于诸如支持制造和贩卖假药，擅自决定截留上交国家税利等严重违法行为的领导人，必须按照“违法必究”的法制原则坚决绳之以法。总之，学法、懂法、守法光荣，不懂法律、违法乱纪可耻，这应当是我们伟大民族的一种精神。