

法学研究

法典化背景下中国经济法的立法回望与发展前瞻

孟庆瑜, 刘婷婷

(河北大学 法学院, 河北 保定 071002)

摘 要:《民法典》的颁行开启了中国法典化的新征程。自改革开放以来,中国经济法立法历经初创、深化发展、高质量发展阶段,在不同的时代背景下立法聚焦领域不同,所呈现的立法特点亦是各异。全面审视中国经济法的立法实践,经济法立法不能有效因应政府与市场关系的新定位,经济法学研究不能为经济法立法提供充分理论支撑,加之经济法立法的自身局限,经济法立法乃至经济法法典化依然遭遇阻滞。聚焦经济法法典化目标,吸收借鉴《民法典》编纂的成功经验,经济法立法的目标定位和未来走向是:将法典化作为长期奋斗目标,抓住法典化带来的体系化契机,通过强化理论共识、夯实实践基础、厘定相关关系等,切实增强经济法体系化的理论依据和现实基础。

关键词:法典化;经济法;立法;体系化

中图分类号:D922

文献标识码:A

文章编号:1005-6378(2022)06-0143-11

DOI:10.3969/j.issn.1005-6378.2022.06.015

一、引 言

法治中国,立法为先。形成完备的法律规范体系,是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的基础工程。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”改革开放以来,在党的领导下,经过各方面努力,中国用 30 多年时间形成了中国特色社会主义法律体系^[1]。党的十八大以来,紧紧抓住提高立法质量这个关键,坚持系统观念,统筹立改废释纂,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,立法更加注重系统性、整体性、协同性,立法的针对性、适用性、可操作性持续改善。2020 年 5 月 28 日,十三届全国人大三次会议表决通过的《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)成为中华人民共和国成立以来第一部以“法典”命名的法律,是新时代中国社会主义法治建设的重大成果^[2]。《民法典》的颁布和实施极大丰富了中国的立法形式,也为其他领域的法典化提供了典型范例。

“法与时转则治”,法典编纂是一项全面推进依法治国、建设法治国家、推动实现国家治理体系和治理能力现代化的法治建设工程。就一个部门法的发展而言,法典编纂的首要功能在于统一法律语言表达,

收稿日期:2022-03-20

作者简介:孟庆瑜(1973—),男,河北阜平人,博士,河北大学法学院教授、博士生导师,河北省高等学校人文社会科学重点研究基地——河北大学国家治理法治化研究中心主任,主要研究方向:经济法、环境资源法。

刘婷婷(1996—),女,山东烟台人,河北大学法学院博士研究生,主要研究方向:经济法、环境与资源保护法。

协调法律制度内容,促进法律体系的建构。《民法典》运用“提取公因式”的立法技术,系统整合了民法通则、物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法、人格权方面的民事法律规范,并对不适应现实情况的部分规定进行了修改完善,构筑了具有中国特色的民法体系,具有开创性意义。在《民法典》的激励下,其他部门法学者纷纷提出了关于各自部门法的法典化愿景。刑法的学者们认为刑法已经法典化,因而主张刑事立法应当追求刑法典的“升级版”;行政法和教育法的学者们选择借鉴《民法典》编纂经验,采用先制定总则或通则,再进一步整合形成法典的方式;环境法的学者们遵循“适度法典化”的理念,目前已经着手《生态环境法典》草案专家建议稿。此外,劳动法、商法、税法、自然资源法等部门法也在探索法典化发展的新路径。

新时代法典化的热潮,同样再次激活了中国经济法学界对于经济法法典化的内心涌动和未来憧憬。有部分学者已经对经济法总则、经济法通则和经济法典的体例作出了具体设计。客观来讲,经济法立法问题一直是社会主义市场经济体制建设过程中的重要问题。现代意义上的经济单行立法伴随着改革开放不断深化的进程而展开,遵循了从无到有、从单一新设到统筹完善的历史逻辑,向人们展示了在宏观调控和市场规制方面所体现出的价值和功能。经历了40多年的成长,如今的经济法已过渡到稳定发展时期,对经济法法律的要求不再仅局限于与经济社会发展相适应,而是已经上升到实质内容和外在形式兼具的法律体系阶段。尽管经济法学界仍有部分学者极力反对法典化甚至对其避而不谈,但不得不承认,对法典化的讨论为系统总结经济法立法的成就与不足,实现经济法理论与实践的调和带来了适时的契机和必要的角度。

二、中国经济法立法的历史考察与实践变迁

改革与法治犹如鸟之两翼、车之双轮。40余年来,中国的经济法立法工作始终与改革正相关。回望中国经济法立法的发展历程,以十一届三中全会、十四大、十八大等重要会议召开为节点,探寻立法背后的内在逻辑和基本特征,发现其间的每一次进步和突破都与重大经济体制改革存在密切关联。

(一)初创阶段(1978—1992年)

1978年以前,受计划经济体制影响,整个国家没有明显有市场竞争意识的企业,国家对经济的管理权力主要依据经济政策实现,生产资料和生活资料处于严重短缺状态。党的十一届三中全会决定改革开放,开启了中国经济社会改革新时期,同时提出要发扬社会主义民主,健全社会主义法制。在解放思想、实事求是方针指引下,中国涌现出了一批对经济法律现象具有浓厚兴趣和敏锐洞察力的学者,提出了中国经济法这一崭新命题。1984年,党的十二届三中全会明确指出社会主义经济是“在公有制基础上的有计划的商品经济”,并通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,国有企业改革进一步深化,个体经济和外资经济顺时发展,并一度成为经济法学界集中探讨的重点内容。党的十三届四中全会以后,中国总体上实行计划经济与市场调节相结合,经济工作成为国家全部工作的重心,急需立法为经济体制改革和国民经济发展保驾护航,经济法开始作为领导、组织和管理国民经济的重要手段,受到党和国家的高度重视。

为鼓励外商投资,引进国外先进的技术、设备和管理经验,1979年,中国立法机关在借鉴吸收国外经验的基础上颁布了首部经济法法律——《中外合资经营企业法》,同年,《广东省经济特区条例》通过。《外资企业法》《中外合作经营企业法》分别于1986年和1988年正式施行。与此同时,为了推进企业改革,增强企业活力,国家相继颁布了《企业破产法》(1986)、《全民所有制工业企业法》(1988)。伴随着《个人所得税法》(1980)、《进出口商品检验法》(1989)、《进出境动植物检疫法》(1991)、《外商投资企业和外国企业所得税法》(1991)和《税收征收管理法》(1992)等配套法律的制定,早期对外贸易活动的各个环节基本有了

法律保障。此外,面对中国自然资源和重点产业领域有令不行,管理混乱的局面,《森林法》(1984)、《草原法》(1985)、《矿产资源法》(1986)、《渔业法》(1986)、《邮政法》(1986)、《水法》(1988)、《铁路法》(1990)、《烟草专卖法》(1991)、《水土保持法》(1991)纷纷制定,力图通过法律形式将成熟的经验固定下来。经济活动规范化、标准化领域也在配合经济体制的转变,相应的经济法法律主要包括《统计法》(1983)、《会计法》(1985)、《计量法》(1985)、《标准化法》(1988)等。

综观这一时期经济法的立法实践,呈现以下鲜明特点:

1. 过渡性。从1979年到1992年是由有计划的商品经济向市场经济转变的过渡时期,经济法立法在体现改革方向的同时,其积极功能也愈加得到凸显。但是,正因为此阶段经济法立法带有鲜明的时代特征,因而不可能长期适用,随着经济体制的转轨和社会结构的转型,多数经济法法律早已被修改后的新法所取代,特别是以《中外合资经营企业法》为代表的“三资企业法”在《外商投资法》(2019)通过后实现了“三法合一”。其他仍具有法律效力的经济法法律中,当属《个人所得税法》的修改频率最高,至今已经历7次修正,而《标准化法》和《进出境动植物检疫法》最为稳定,至今只修改过1次。

2. 原则性。此阶段的经济法立法坚持的是“有比没有好,快搞比慢搞好”^[3],“法制要在执行中间逐步完备起来”^[4]的思路,导致许多法律制定得过于笼统、抽象,实施效果较差。应该说,这种立法特点在社会转型时期具有主观和客观的必然性。一方面,由于经济社会变化较快,人们对各种关系的认识难以在短时间内完全厘清,立法过于细致反而可能会桎梏经济法功能的发挥;另一方面,彼时中国立法机关立法经验不足、立法工作量大,为了尽快填补立法空白,实现有法可依,必须要加快立法速度。也正因为许多法律条文的数量比较少,内容过于粗放,可操作性不足,所以一个法律制定出来之后,一般还需要相应的实施细则作具体规定,如《外资企业法实施细则》《中外合作经营企业法实施细则》等。

3. 权威性。如前所述,国家急需制定各项法律以适应改革开放需要,而根据1954年宪法的规定,全国人大是唯一的立法机关。由于全国人大会议次数少、会期短,闭会期间不可避免地需要全国人大常委会发挥作用,为此,全国人大先后于1955年和1959年作出决议,授权全国人大常委会制定单行法规和修改法律,1982年《宪法》则明确规定全国人大及其常委会行使立法权。虽然全国人大常委会已经可以行使部分立法权,但“三资企业法”和《个人所得税法》等法律仍是由全国人大制定的,甚至《中外合资经营企业法》在立法之时便规定了其修改权属于全国人大,足以体现出当时国家对于经济法立法的高度重视。

(二)深化发展阶段(1992—2012年)

1992年,党的十四大把建立社会主义市场经济体制确立为中国经济体制改革的目标,并强调要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,就此吹响了建立和发展社会主义市场经济体制的号角。1993年,国务院作出的《关于金融体制改革的决定》提出,要建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。2002年,党的十六大正式宣告中国社会主义市场经济体制初步建立。2003年,党的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》确立了完善社会主义市场经济体制的目标和任务。2012年12月召开的中央经济工作会议提出,要全面深化经济体制改革,坚定不移地扩大开放。随着社会主义市场经济体制在中国从探索、建立到不断完善再到进一步深化,社会主义市场经济得到充分发育和快速发展,同时,社会主义市场经济法律体系也在加快构建。2011年,由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等7个法律部门组成的中国特色社会主义法律体系正式形成,经济法作为部门法地位进一步得到确认,经济法立法的前景从模糊走向清晰。

这一阶段的立法坚持以满足市场经济的发展需要为己任,在维护自由、公平的市场竞争秩序和构造宏观经济环境两个方面开启了经济法立法的新篇章。1993年,《反不正当竞争法》《产品质量法》《公司法》《消费者权益保护法》等法律的制定和《经济合同法》的修改,对竞争规则、交易标的、交易主体、交易规则等市场经济运行的必要内容作出了法律规制,《注册会计师法》《农业法》《农业技术推广法》等法律的颁

布为相关行业和产业的发展提供了规范依据。紧接着,《预算法》(1994)、《审计法》(1994)、《中国人民银行法》(1995)、《商业银行法》(1995)、《保险法》(1995)等法律的颁布在实践层面上回应了财税体制改革和金融体制改革的需要,也构成了中国市场监管法和宏观调控法的基本框架,经济法体系初具雏形。

此外,《广告法》(1994)、《电力法》(1995)、《民用航空法》(1995)、《煤炭法》(1996)、《乡镇企业法》(1996)、《公路法》(1997)、《防洪法》(1997)、《价格法》(1997)、《节约能源法》(1997)、《建筑法》(1998)、《证券法》(1998)、《中小企业促进法》(2002)、《清洁生产促进法》(2002)、《银行业监督管理法》(2003)、《可再生能源法》(2005)、《农产品质量安全法》(2006)、《反垄断法》(2007)、《企业所得税法》(2007)、《循环经济促进法》(2008)、《企业国有资产法》(2008)、《车船税法》(2011)等经济法律先后颁布,进一步充实完善了市场监管法和宏观调控法的主要内容。

统观这一时期经济法的立法实践,呈现以下鲜明特点:

1. 设计性。社会主义市场经济体制改革的顺利进行是经济法立法具备设计性的客观依据,经济法立法的设计性主要体现在规划为先,然后依据经济发展需要整体部署、及时立法。1991年,《全国人大常委会立法规划(1991年10月—1993年3月)》出台,这是报经中央同意的第一个立法规划。自八届全国人大常委会开始,五年立法计划和年度立法计划的制定成为常态,九届人大进一步提出要“年度有计划、五年有规划、长远有纲要”^[5]。截至十届全国人大,已有三个五年立法规划出台,虽然立法项目的数量在逐年递减,但经济法立法长期处于国家立法的重要位置。

2. 高效性。随着中国经济体制从计划经济向社会主义市场经济的根本转变,经济法立法也产生了新的变化。经济法的任务已不再是建立和维护计划经济秩序,而是建立和维护社会主义市场经济法律秩序。为了适应市场经济发展的需要,国家大力“加强经济立法”,使经济法立法进程不断加快,立法领域不断拓展。从十年磨一剑甚至是二十年磨一剑到平均一年制定两部,经济法法律的规模在这20年间从薄弱到坚实,实现了量的突破。在全国人大及其常委会颁布的法律中,经济法立法占60%以上,截至2012年8月,经济法法律的数量已经达到60件^[6]。

3. 综合性。随着经济法法律数量的增加,法律与法律之间的衔接性也不断增强,特别是经过1993年、1994年和1995年分别开展的市场规制立法、财税立法和金融立法,经济法立法几乎涉及了经济生活的各个方面。整体看来,此阶段的经济法立法呈现出一种以解决某一具体问题而综合各项制度的趋势,有学者将其概括为“问题导向式立法”^[7],许多典型问题如中小企业发展问题、循环经济保障问题、国有资产管理问题等,基本已经能够在现行法律中找到比较系统的解决办法。

(三)高质量发展阶段(2012年至今)

2012年,党的十八大胜利召开标志着中国经济社会发展步入新时代。2013年,党的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》明确指出,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。可以看出,全面深化改革的重点仍是强调推进市场经济体制,但却比1993年的改革大为深化和广阔,若能实现预期目标,则会有力地促进国家治理体系的整体完善^[8]。2017年,党的十九大开启了全面建设社会主义现代化国家新征程,明确提出全面建设社会主义现代化经济体系的新目标,并再次强调全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是国家治理的一场深刻革命。在新的历史时期,改革开放的深度和广度不断提升,无论是为了更好地发挥市场的决定性作用,还是为了在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,经济法立法一直在积极应对,追求法律规则的内在融合和有效对接。

改革开放的全面深化对经济法立法产生了深刻影响,特别是进入新时期以来,中国社会主要矛盾发生了历史性变化,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需要也日益增长^[9],党和国家更加重视经济法治建设。随着旅游业的蓬勃发展,旅游业市场秩序混乱

的问题愈加突出,2013年采用综合立法模式制定的《旅游法》成为中国旅游业发展史上的第一部法律。此外,航道事业对国民经济发展发挥着重要的带动作用,为加强航道保护和利用,《航道法》(2014)应时而生。而作为《联合国海洋法公约》的缔约国和“区域”活动的担保国,中国第一部域外法律——《深海海底区域资源勘探开发法》(2016)的施行充分体现了中国在履行国际承诺和国际义务方面的大国担当。面对资产评估行业监管薄弱的现状,《资产评估法》(2016)的制定和出台适时回应了各界呼声。同时,《环境保护税法》(2016)、《烟叶税法》(2017)、《船舶吨税法》(2017)、《耕地占用税法》(2018)、《车辆购置税法》(2018)、《资源税法》(2019)、《契税法》(2020)、《印花税法》(2021)等一系列税法法律严格落实税收法定原则,相继制定。为持续推进更高水平的对外开放,《外商投资法》(2019)标志着“三资企业法”正式废止,《出口管制法》(2020)的颁布改变了出口管制立法相对分散的状况,《海南自由贸易港法》(2021)的制定赋予海南更大的改革开放自主权。《长江保护法》(2020)、《湿地保护法》(2021)和《乡村振兴促进法》(2021)的正式实施是以法律形式将习近平总书记的重要指示和党中央战略部署转化为国家意志和社会行为准则的重要举措。另外,为解决与互联网和信息化迅速发展相伴而来的网络安全、数据安全和个人信息保护等问题,《网络安全法》(2016)、《数据安全法》(2021)、《个人信息保护法》(2021)依次颁行。

总览这一时期经济法的立法实践,呈现以下鲜明特征:

1. 内生性。党的十八大以来,在“凡属重大改革都要于法有据”原则指导下,经济法立法真正实现了化被动为主动,积极适应经济社会发展和全面深化改革的要求。经济法治与社会主义市场经济体制之间逐渐建立起了一种双向互动关系,经济法治是经济发展的结果,同时也是促进市场经济发展、深化改革的有力保障。例如,2020年4月29日,全国人大常委会第十七次会议表决通过了全国人大常委会关于授权国务院在中国(海南)自由贸易试验区暂时调整适用《土地管理法》《种子法》《海商法》的有关规定,做到了立法决策与改革决策的精准衔接。

2. 主导性。2015年新修订的《立法法》第五十一条规定了全国人大及其常委会在立法工作中应当发挥主导作用。在经济法领域,许多国务院制定的条例逐渐被全国人大及其常委会新制定的法律所替代,除税法领域外,《航道法》取代了《航道管理条例》,《出口管制法》亦是在《监控化学品管理条例》《核出口管制条例》《军品出口管理条例》《核两用品及相关技术出口管制条例》《导弹及相关物项和技术出口管制条例》和《生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》等有关出口管制的行政法规基础之上制定的。

3. 协调性。这一时期的经济法立法以“精细立法”为追求,开始从数量型立法向质量型立法转变,从法律规范个体向法律规范体系转变,着力消除已有经济法立法中与其他法律条文之间的不协调之处,法律的修改更加频繁。自2012年起,共对47部经济法法律进行过修改,且因为修法数量的增多,全国人大常委会往往会一次通过关于多部法律的修改决定。如《节约能源法》《水法》《防洪法》和《航道法》的修改决定均由第十二届全国人大常委会第二十一次会议通过;《建筑法》《车船税法》和《反不正当竞争法》的修改决定均由第十三届全国人大常委会第十次会议通过。

三、中国经济法立法的现实困境与成因剖析

回顾历史是为了更好地前行。在充分总结经济法立法取得显著成绩的同时,我们必须清醒地认识到,面向新发展阶段,完整准确全面贯彻新发展理念,在统筹“两个大局”中构建新发展格局,对标对表全面依法治国的新形势新任务新要求,现行经济法立法,无论是及时回应政府与市场关系的新定位,还是加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法等不同方面,依然存在明显的差距和不足。

(一)经济法立法尚不能及时全面因应政府与市场关系的新定位

改革开放以来,中国经济体制改革走过了从高度集中的计划经济到有计划的商品经济,再到社会主

义市场经济的发展历程,贯穿其中的一条主线或红线就是政府与市场之间关系的不断调适。无论是从“计划经济为主、市场调节为辅”到“计划经济与市场调节相结合”,还是从“要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”到“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,围绕如何处理好政府和市场关系的每一次认识升华和政策变动,都构成了作为“国家干预市场经济的基本法律形式”的经济法立法发展的内在动因。这也构成了中国经济法之所以具有开放性和回应性的决定性因素或主要矛盾关系。而经济法的开放性和回应性特征又直接导致经济法立法的相对滞后性和发展变动性。由此,中国经济法在很大程度上遵循的是“成熟一个制定一个”的立法理念,没有明确的法律体系和结构框架可供依循,随着中国社会主义市场经济体制的逐步建立和发展、经济法立法步伐的不断加快和法律数量的迅速增长,中国经济法的理论基础和法律体系方才逐渐清晰和完备,形成了既调整全国性内容,又调整区域性内容,既有整体性问题,也有行业性问题,遍及生产、分配、流通、消费四大环节,覆盖面十分广泛的经济法法律体系,同时也呈现出因基本法统合缺位而形成的分散化或复杂化局面。

中国特色社会主义进入新时代,中国经济发展也进入了新时代^[10]。适应、把握、引领经济发展新常态,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展新阶段,由此导致中国经济法立法面临的内外环境已经发生并将继续发生深刻变化。推动有效市场和有为政府更好结合,实现高质量发展,对经济法立法提出了更高的要求;同时,因数字化、网络化、智能化发展产生的新问题层出不穷,经济法立法更需要一个“中心轴”来发挥定心与连接作用,否则,一旦经济法立法过度超前或明显滞后,就会对现行经济法法律体系形成冲击,甚至会造成解构和重组。可以预见,在未来相当长的一定时间内,中国经济法的立法仍难以有效跟进以政府和市场关系的调适为轴线的经济社会发展变动不居的现实需要,更遑论在短期内实现自身的法典化了。

(二)经济法学研究尚不能有效充分地经济法立法提供理论供给支撑

党的十一届三中全会实现了中华人民共和国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折,成功开启了改革开放和社会主义现代化的伟大征程,也为作为现代新兴法学学科的中国经济法学的应运而生提供了历史性机遇。适应不断深化的经济体制改革和经济社会发展需要而适时制定的大量经济法律法规为经济法学理论研究提供了充分条件支持。但长期以来,经济法的学科特质和独立部门法地位始终遭遇着来自其他部门法学的质疑甚或否定,由此,围绕经济法的学科特质和独立地位的理论证成一直在经济法学乃至法学理论研究中占据着特殊而重要的位置。在过去很长一段时间内,围绕中国经济法的概念、地位、调整对象、基本原则、主体和体系等基本理论问题和经济法与其他部门法的关系等主题的研讨,始终占据着法学理论研究、全国经济法理论研讨会以及相关专题研讨会的研讨主题位置,形成了学术观点纷呈和学术流派众多的独特景象。随着中国社会主义市场经济体制逐步建立和发展,经济法学界在继续深入研讨经济法基础理论的同时,开始更多关注经济法的具体法律制度研究,如企业法、竞争法、财税法、金融法、涉外经济法等,经济法理论研究的广度和深度不断拓展,为具体领域的经济法立法提供了理论依据。与此同时,经济法各子部门法渐次重构了基础性问题,明确了内在机理和功能定位,合同法和知识产权法重归于民商法,原纳入经济法学框架中的环境法、劳动法、商事法,则作为独立研究领域与经济法分离,经济法学的研究范围也由此更加清晰和定型。

经济法的新生性和发展性,使得经济法学研究保持发展生机和活力同时,也天然蕴含着理论研究不均衡、不充分、不协调等内生性问题,进而难以为经济法立法提供及时充分有力的理论支撑。择其要者,主要体现在:一是围绕经济法基础理论体系的架构,仍有重要的理论板块有待深入研究,形成广泛共识。例如,经济法主体—行为—责任所涉及的主体理论、行为理论、责任理论,还远未达至应有的理论认知和共识,导致不同经济法学教材的理论知识体系存在明显的差异化编排体例。如此状况虽然在一定程度上展现出经济法学研究的百花齐放,但实际上减损了经济法基础理论对于经济法分论的统帅和指导作用。

二是宏观调控法和市场规制法两大领域的研究依然存在冷热不均情形。从整体看,尽管宏观调控法和市场规制法作为经济学知识体系的两大基本构成,已经得到理论界的基本认同,但在两大领域之间和各自内部却普遍存在理论研究的明显温差。其中,竞争法(尤其是反垄断法)、财税法、金融法等方面研究可谓热火朝天,而产品质量法、规划法、产业法、投资法等方面研究则相对偏冷。这在某种程度上制约了相关经济法领域的立改废释的进程。三是经济法学理论研究的法律法规覆盖与中国人大网“国家法律法规数据库”的法律部门划分之间存在明显差异。虽然经济法学界一直认为经济法“形散而神不散”,但经济法与其他部门法之间的理论认知冲突和矛盾已经明显体现在了相关法律立法和门类归属上。例如,经济法学界历来认为对消费者权益的保护与经营者行为的规制是市场规制法的重要内容,但《消费者权益保护法》《食品安全法》等法律却不在“经济法”的法律目录之内。此外,经济法有关主管部门法的“领域法学”理论创新和相对独立发展,也或多或少、或明或暗地存在侵蚀经济法理论体系逻辑自洽性的可能或风险。凡此种种,尽管不能从根本上动摇或改变经济法理论的发展大势,但经济法学理论研究的现实境况尚不足以形成对经济法法典化的全方位有力支撑,恐也难以汇聚推动经济法法典化的强大力量。

(三)经济法立法的自身局限亦是制约经济法立法乃至法典化的重要因素

源于经济法的属性和特质,经济法立法自身还存在以下局限或障碍亟待进一步研究解决与有效克服。

1. 传统立法观念造成经济法的可诉性弱化。可诉性是法律区别于其他社会规范的本质特征。现有经济法立法数量的增多和规模的扩大并没有直接引致司法认同的同步跟进,重实体轻程序的传统观念忽视了对经济法可诉性的关照。主要表现为两种情况:一是只规定了实体权利,缺少相应的诉权救济;二是规定了实体权利义务和诉权,但对诉权的行使作出了限制规定。虽然经济法条文中与合宪性审查、民事诉讼、行政诉讼和刑事诉讼相关的规定可以为经济法的实施提供一定的诉讼制度和程序保障,但是囿于经济法法律责任的欠缺加之责任形式的特殊性,使得相关主体在实践中仍然存在责任追究困难,尤其是在宏观调控法领域,经济法的可诉性问题更为典型,突出表现在调控受体对调控主体的责任追究上。如《预算法》《价格法》等有关宏观调控主体的行政责任的法律责任条款,在实践中鲜有实质性适用,导致现行立法的责任承担方式效果十分有限。正如学者所言,在经济法领域主张宏观调控行为不可诉的观点,于目前行政诉讼拒绝接纳“抽象行政行为”的背景下,实质上是将宏观调控推向了绝对的人治化运行的危险境地^[1]。为此,已有不少学者就宏观调控法可诉性的实现研究提出了具体的制度设计,包括通过制定《宏观调控基本法》来完善宏观调控法的实施,但在立法上却始终难有突破。

2. 经济法立法的政策依赖引发立法供给不均衡。任何一部法律的背后,都可以看到政策导向,只是法律 and 政策的紧密关系在经济法领域似乎更为明显。其中,《预算法》《中央银行法》《农业法》《对外贸易法》等是财政政策、货币政策、产业政策、出口进口政策法治化的典型实例。计划经济时期,大量的经济政策和规范性文件长期代替法律、法规发挥作用,导致改革开放之后的经济法对政策高度依赖,立法过于粗糙简单。社会主义市场经济体制建立之后,大量经济法法律的出现逐步改变了“政策为主、法律为辅”的局面,但目前有些领域仍然存在“政策主治”的问题,立法空白问题明显。其中的典型表现是:市场规制法领域的立法供给明显优于宏观调控法领域,税收、金融领域的立法供给明显优于宏观调控法的其他领域。例如,在财政领域,国债发行和转移支付等方面的大量政策和有效实践始终未能及时转化为法律。

3. “制度平移”立法导致法律质量不高。税收的正当性和合法性关系社会公平正义,是政府工作的权威性、民主性和法治建设水准的重要体现。2015年修正的《立法法》第八条首次明确规定税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度只能制定法律,就此改变了中国税收立法权长期控制在行政部门的状态。自2016年开始,《环境保护税法》《烟叶税法》等9部税法的颁布和《消费税法(征求意见稿)》的公布提升了立法级次,标志着中国税收法定的立法实践正在不断向前推进。但仔细比较这些税法 and 之

前暂行条例的内容发现,大部分采取的是将条例内容简单平移的立法方式,税制框架和税负水平总体没有太大改变。仅仅把“某某税收暂行条例”易名为“某某税法”,并不意味着就达到了良法的标准^[12]。因此,严格来讲,现阶段税收立法层级的提升并未实现真正意义上的税收法定。税收法定原则是基于授权立法背景下随意征税和任意调整税率等现象提出的,主要目的是实现对立法机关课税权的制约,维护纳税人的基本权益。对税收法定的理解应当坚持继承与发展的统一,即不仅包括制度的沿袭,还应当结合当前经济发展现状对现有制度作出修正与创新。根据财政部网站发布的2021年财政收支情况和国务院新闻办公室在减税降费促发展强信心新闻发布会上公布的数据得知,2021年中国税收总收入为172 731亿元,占GDP比重为15.1%,比2015年下降3个百分点,市场主体税收负担得到进一步减轻。但就现行税法而言,“制度平移”并没有完全解决税负结构不合理、税收征管权义结构失衡等方面的问题,立法质量仍留有较大提升空间。

四、中国经济法立法的目标定位和未来走向

正如前文所述,经济法根据经济关系的发展需要而产生,并因为市场规制和宏观调控的耦合而不断壮大,成就斐然,但现存问题也不容小觑。为实现建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的奋斗目标,经济法立法必须实现观念的递进和境界的攀升,抓住法典化的契机,增强自身的体系性,从而为市场经济的繁荣发展提供更加坚实的制度保障。

(一)最高目标:经济法法典化

没有形成统一、完整的法典是世界范围内经济法的共同特点,有学者提出,现代实质意义的法典追求形式上的封闭性和方法论意义上的体系性与经济法的开放性、回应性及不确定性存在理论上的背反^[13]。经济法的开放性毋庸置疑,但同时,经济法作为一个独立的法律部门,本就具备法律的稳定性特征,经济法法典化并不会必然导致经济法体系的封闭。

一部法典的体例结构和编纂水平既是检验法治水平的重要标识,又是影响国家治理效能发挥的重要因素,特别是一部经济法典,能够兴市场经济之利、除市场经济之弊,展现出独特的调控功能和规制功能。经济法典的编纂能够为经济法法律提供统一遵循,有助于消除经济单行法散乱的现实状态,弥补经济立法空白,消解经济法法律的不确定性问题,提高立法质量。同时,应当意识到,法典具有完整性,但并不代表能够某一部门法的全部内容纳入,需要辩证地去看待法典的稳定性与连续性。

当前,经济法学者们对于经济法是否应当法典化仍各持己见,在论争中消耗了大量的时间。我们应当认识到,法典化争论带给我们的,不是争论本身,而是如何正确认识经济法立法发展的现状,从而找到经济法立法的完善方向。中国经济法学界自20世纪80年代开始便一直在研究制定一部具有系统性或者体系性,能够起到统领作用的基本法,力图改变经济法与民法、行政法边界模糊不清的状况,特别是《经济法(草案)》《经济法纲要起草大纲(征求意见稿)》《基本经济法》《〈经济法纲要〉的法理与设计》《经济法通则(学者建议稿)》等多个主张已经形成了清晰框架,只是时代的局限性导致学者们对经济法的认识存在不一致,即使是同为统领性质的《经济法纲要》和《经济法通则》,在体例结构设计上也有很大区别。在经济法内部结构和外围环境都已发生重大变化之时重提法典化,目的并不只是简单追求立法的最高形式,换言之,经济法法典化关心的不是法典本身,而是更加注重法典化过程中经济法立法的演进和革新过程。而且新时代下,我们不妨坦然一些,如果短期内不能实现经济法法典化,那么可以将制定一部体系型法典作为长远目标,以指引当下经济法立法发展。

(二)实现路径:渐进式体系化

1. 对渐进式体系化的合理性论证。每一次法律编纂都有其动机和目的,缺乏动机和目的的法律编纂

尝试是注定要失败的^[14]。对任何一个新事物的认识都有一个过程。从根本上说,我们推进经济法法典化的目的应当是在准确把握现行经济法法律运行状况的基础上,找到符合中国经济法立法目的和发展需求的理论依据,同时以法典的概括性、抽象性、形式性为追求,将构建清晰、稳定的经济法体系作为法典化的核心目标。

体系本身并不构成独立存在,但每个概念的界定和每个事实内容都形成了独特的体系^[15]。就法典化和体系化的关系而言,法典的最高功能是助力于实现法律秩序的体系建构^[16]。正因为如此,有学者提出,经济法法典化是提高经济法立法质量、优化经济法体系的重要路径和理性选择^[17]。可以说,法典化的目标是体系化,同时,法典化又是体系化的最高表现形式,是体系化的产物。但是,尽管已经有学者从不同角度对经济法的体系进行过研究,却始终未有明确定论^①。甚至还有部分学者并不赞成经济法体系化,认为经济法学本身既不可能也不应该建立起如民法般的严密理论和逻辑体系,试图建立起如民法般理论体系的经济法理论体系本身就是徒劳的^[18]。

一个完善的体系有其不可替代的价值,它既能将市场主体的义务和权利系统化,同时还能提高经济立法的自觉性、系统性和协调性,优化经济法内部结构,为经济法的编纂和整合以及学科体系的完善提供必要的支持^[19]。客观地讲,关于经济法是否需要体系化的命题已经不是可行与否的问题,而是理论界和实务界的共同需要,如何实现经济法的体系化应当作为理论研究和实践探索的当务之急。在当前中国经济高质量发展、锐意创新的时代背景下,经济法的体系化更具有现实可能性,应当以符合中国实际的新思维、新理念,借助法典化契机来塑造经济法体系。

2. 渐进式体系化的基本原则。一是形式性与实质性的统一。法典化通常被认为有实质法典化和形式法典化两种进路,实质法典化是指在法律体系整体中勾勒和塑造“一个由新规则或革新过的规则组成的完整体系”;形式法典化则是对既有规则的确认和分类,而不是构建新的体系^[20]。我们所追求的经济法典需要对现行经济法法律文本进行简单梳理,但同时还要以体系化思维将经济法立法按照一定的标准科学地进行整合,使经济法典成为经济法立法和经济法学价值的负载者。因而,经济法体系化的过程中必须始终坚持实质性和形式性相统一,为法典化奠定坚实基础。二是稳定性与变动性的统一。相较于学者们对经济法典封闭性的担心,经济法体系化是否会形成一个封闭体系并未引起理论界的过多注意。从一定程度上来说,经济法一旦形成稳定体系,其运行会受到自身固有的法律规范的规制,但即便如此,只要整体体系是科学的,那么总体稳定、局部更迭的变化就是正常的。应当说,经济法体系化并不会切断与政治、经济、文化等方面的联系,当外界因素发生变化时,经济法体系会及时调整,这种调整不仅仅指经济法法律和制度的修改,也可能出现在司法裁判环节,法官对个案的自由裁量可以反过来影响立法,进而对经济法体系的个别之处作出更符合实际的更新。正因如此,坚持稳定性与变动性的统一不仅是经济法体系化构建应当遵循的原则之一,更能不断丰富和发展经济法体系。

(三)当前任务:增强体系化的可操作性

1. 强化理论共识。随着经济法学界对经济法认识的日渐清晰,经济法理论对经济法立法的指导作用日益凸显。当前,尽快就经济法的基本理论、基本框架、基本制度等认识达成一致,仍是经济法研究的核心工作和关键任务。可以确定的是,未来的经济法典应当包含经济法总则、市场规制法和宏观调控法三个基本内容,因此,应当首先据此建构经济法学的理论体系,对不同经济法理论学说求同存异,形塑经济法学的整体品格。此外,为了更好地推动经济法具体制度发展,经济法理论的实用性更多地体现在为立

^① 对经济法体系的主要研究成果包括:李昌麒,鲁篱《中国经济法现代化的若干思考》,载《法学研究》1999年第3期,第90-100页;刘大洪,吕忠梅《现代经济法体系的反思与重构》,载《法律科学(西北政法学院学报)》1998年第1期,第38-43页;胡光志,田杨《人性视野下经济法体系的建构——一个尚未被认知的理路》,载《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2011年第2期,第24-29页;尹亚军《经济法的理论体系:需要与可能》,载《经济法研究》2017年第2期,第19-39页。

法提供理论解释力上。放眼未来,经济法学研究不仅应关注经济法立法上的立改废释等基本问题,还要研究如何融贯经济规律和立法规律,探寻实现经济法多元价值的统一,从而在法律优化的同时助推经济法法律体系的完善。

2. 夯实实践基础。就民法典编纂的成功经验而言,《民法通则》《物权法》《合同法》《侵权责任法》等一系列基本民事法律的制定发挥了不可或缺的作用,标志着民事立法体系的形成。以此为借鉴,经济法应当正确处理立法与政策的关系,弥补“制度平移”带来的问题,加快实现子部门法的高质量立法,对单行法的结构及功能作出应有分析与研究,消解具体制度之间的矛盾、冲突和龃龉之处,加强子体系之间的内在联系的整体构建。同时,针对经济法在法律责任规定上的不足,必须要改变“重权利主体法律责任、轻权力主体法律责任”“重行政责任、轻刑事责任和民事责任”的立法观念,以良法保障善治,确保经济法的有效实施。

3. 厘定相关关系。经济法与其他法律部门,特别是民商法、行政法的关系,是自经济法诞生以来就饱受争议的问题,在经济法法典化的目标指引下,应当对此问题作出新的回应。近年来,法典化和体系化已不是经济法一家之言,行政法、教育法、环境法领域都在积极讨论研究法典化和体系化路径,甚至经济法的个别子部门法早已对法典的形式有所设计,如税法典^①和金融法典^②等。在这种情况下,经济法不能过分被动,而应当主动找到一个相对统一的体系划分标准,明确经济法典的体系化范围,解决好法学研究与立法实践在法律划分上的不一致问题。

五、结 语

“小智治事,中智治人,大智立法。”从立法的重要性来说,分析经济法立法的背景、聚焦领域、呈现特点,结合经济立法过程中出现的问题,准确找到经济法立法的发展目标和奋进方向,对于体现经济法领域的中国立法智慧具有重要意义。多年来,经济法立法紧扣全面深化改革、全面推进依法治国的现实需要,努力回答新课题、履行新使命、作出新贡献,随着时代发展而不断发展。在此背景下,经济法法典化看似遥不可及,实际上早已有了一定的理论和实践基础。但是,经济法法典化是一项重大且复杂的系统性工作,虽不能故步自封,也不可急于求成。当下首先要做的是以体系化为抓手,坚持求同存异、聚同化异,凝聚理论共识,提炼经济法最基本的理念、原则,并在统一的经济法框架之下,实现各领域的高质量立法。同时,必须处理好经济法法律规范与其他法律规范的边界问题,为不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系奠定坚实基础。此外,一部具有引领作用的基本经济法也是完善经济法立法一个很重要的因素,经济法学界或许有必要就是否优先制定出台基本经济法进一步展开讨论,探索可行的方法和路径。

参考文献:

- [1] 习近平. 在中央人大工作会议上的讲话[J]. 求是, 2022(5): 4-13.
- [2] 习近平. 充分认识颁布实施民法典重大意义 依法更好保障人民合法权益[J]. 求是, 2020(12): 7-9.
- [3] 邓小平. 邓小平文选: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1983: 147.
- [4] 邓小平. 邓小平文选: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 255.

^① 在税法领域,施正文教授十多年前就呼吁制定税法通则。参见施正文,徐孟洲《税法通则立法基本问题探讨》,载《税务研究》2005年第4期,第57-62页;施正文《论税法通则的立法架构》,载《税务研究》2007年第1期,第47-50页。

^② 在金融法领域,邢会强教授也曾主张中国应尽早制定一部法典化的《金融服务法》。参见邢会强《论金融法的法典化》,载《首都师范大学学报(社会科学版)》2016年第1期,第49-57页。

- [5] 阙珂. 回望全国人大常委会的立法规划工作[J]. 中国人大, 2013(21):17-19.
- [6] 全国人大常委会办公厅新闻局. 中华人民共和国现行有效法律[M]. 北京:中国民主法制出版社, 2012:909.
- [7] 尹亚军. “问题导向式立法”: 一个经济法立法趋势[J]. 法制与社会发展, 2017(1):68-80.
- [8] 张守文. “改革决定”与经济法共识[J]. 法学评论, 2014(2):13-24.
- [9] 邸乘光. 论习近平新时代中国特色社会主义思想[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(1):7-25+2.
- [10] 习近平. 习近平谈治国理政:第三卷[M]. 北京:外文出版社, 2020:237.
- [11] 胡光志. 论宏观调控行为的可诉性[J]. 现代法学, 2008(2):62-69.
- [12] 张守文. 经济法的法治理论构建:维度与类型[J]. 当代法学, 2020(3):131-140.
- [13] 刘凯. 法典化背景下的经济法统合性立法[J]. 法学, 2020(7):100-112.
- [14] C. M. 施米托夫, 段兢鸣. 国际贸易法的法典化[J]. 环球法律评论, 1986(6):67-72.
- [15] 沃尔夫冈·费肯杰. 经济法:第一卷[M]. 张世明, 袁剑, 梁君, 译. 北京:中国民主法制出版社, 2009:38.
- [16] 周光权. 法典化时代的刑法典修订[J]. 中国法学, 2021(5):39-66.
- [17] 焦海涛. 经济法法典化:从“综合法”走向“整合法”[J]. 学术界, 2020(6):54-67.
- [18] 应飞虎. 问题及其主义——经济法学研究非传统性之探析[J]. 法律科学(西北政法学院学报), 2007(2):86-94.
- [19] 薛克鹏. 法典化背景下的经济法体系构造——兼论经济法的法典化[J]. 北方法学, 2016(5):107-116.
- [20] BERGEL J L. Principal Features and Methods of Codification[J]. Louisiana Law Review, 1988(5):1073-1098.

(责任编辑 王 乾)

The Legislative Retrospect and Development Prospect of China's Economic Law under the Background of Codification

MENG Qingyu, LIU Tingting

(College of Law, Hebei University, Baoding, Hebei 071002, China)

Abstract: The promulgation of *Civil Code* has opened a new journey of codification in China. Since the reform and opening up, China's economic law legislation has gone through the stages of initial creation, deepening development and high-quality development. In different times, the focus areas of legislation are different, and the legislative characteristics presented are also different. A comprehensive review of the legislative practice of China's economic law shows that the legislation of economic law cannot effectively respond to the new positioning of the relationship between the government and the market, and the research of economic law cannot provide sufficient theoretical support for the legislation of economic law. In addition to its own limitations, the legislation of economic law and even the codification of economic law are still blocked. Focusing on the goal of codification of economic law, absorbing and drawing on the successful experience of the compilation of *Civil Code*, the goal orientation and future trend of economic law legislation is to take codification as a long-term goal, seize the opportunity of systematization brought by codification, and effectively strengthen the theoretical basis and practical basis of systematization of economic law by strengthening theoretical consensus, consolidating practical basis, and defining relevant relationships.

Key words: codification; economic law; legislation; systematization