

试论社会治理背景下政府与市场关系的经济法规制

林淳

(贵州民族大学, 贵州 贵阳 550025)

[摘要]政府与市场的关系问题是经济法规制的基于问题, 如何正确看待政府与市场在经济生态系统内各自的功能及作用, 是经济法规制的核心问题。因为这样的认识直接导致了经济立法的体系构建与内容规则。经济法规制是国家实施经济治理与尊重市场调节的基本依据, 也是施行经济法治与社会治理的根本前提。所以, 从社会治理的背景下来讨论经济法规制的社会经济条件的制度条件及制度生成条件, 有利于真正建立和完善经济法规制的体系和内容, 从而使得经济法治生态化地融入社会治理的结构体系内, 达到优化社会制度以促进经济发展的目的。

[关键词]政府与市场; 经济法规制; 国家社会治

doi: 10. 3969/j. issn. 1673-9477. 2018. 02. 018

[中图分类号] D90-059

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2018)02-055-03

政府与市场的关系一直是经济法研究以来的永恒主题, 从政府职能最初渗入经济发展领域以克服市场不足开始, 政府的职能就开始不断扩张: 从政府逐步取代一部分市场及市场领域内的私人职能部门发展到维护社会稳定、保障社会公平及提供社会保障等领域^{[1] (P11)}。在政府职能扩张挤占了自由市场空间的同时, 伴随而来的是政府支出不断增加, 权力寻租而导致的腐败多发, 社会控制效率低下, 公众税赋沉重, 社会经济发展动力不足等问题使得社会矛盾激化。

一、政府与市场关系法律规制的社会治理背景

当前市场是一个生态化的经济运行体系, 各种市场因素与政府作用是构成有机市场生态系统的主要内容。在整个世界范围内发生的经济与工业的深刻变迁逐渐创设出各种新的、政府所负担的义务^{[2] (P44)}。在政府将职能从政治领域扩展至社会经济领域, 从解决市场的自然垄断并提供公共物品、克服外部效应与市场信息不对称以克服市场失灵, 这是市场经济条件下政府的基本职能。但是, 随着市场生态体系的发展变化, 有关收入分配、社会保障、社会稳定等问题也被政府职能所涵盖。

在政府职能逐步扩大的情况下, 政府需要不断拓展财政收入来源, 公民税赋沉重, 伴随而来的是政府财政支持大幅上升、公共债务居高不下, 腐败滋生, 效率低下等社会问题, 从而形成了政府失灵。为了将政府职能控制在合理而有效的范围, 精简机构以提高效率, 合理定位以节省开支, 使得政府职能与市场发展形成有机的生态系统, 实施社会治理已形成共识。社会治理试图将政府在市场生态系统中的职能与市场自身的发展变化界线进行明确区分, 并在不同的社会结构条件下采取不同的合法性标准, 进而将政府职能定位合法地限制在基本法原则上以有效限制公权力的恣意扩张。实施社会治理

可以挽救政府公权力已经深入社会经济生活的各个领域而导致的政府失灵, 或者抑制非理性的乌托邦式的政治设想以解决政府职能扩张所带来的负面作用。

在政府与市场关系这个古老的问题上, 随着社会经济发展和结构变迁, 这又是一个随时更新的经济法问题。如何在发挥政府职能与坚持市场机制之间找到一个有效的平衡点, 是实施社会治理的出发点, 更是经济法规定的关键问题。提升社会治理能力与效率, 正确有效处理政府与市场的关系, 是建构良好国家治理体系的目的所在, 同时也是经济法规制的关键理念问题。基于市场生态系统和社会结构现状, 认识这种高度复杂性和系统性问题离不开经济法规制和社会治理的法治环境。因此, 从结构功能主义的视角来展开系统分析是必要的, 在这样的层面上正确认识社会治理系统和法律系统对政府和市场关系的作用和影响也是必需的。

有鉴于此, 在构建现代国家治理体系的框架下, 从多功能多层次系统分析以及相应的多学科视角, 来思考新时期政府与市场关系的经济法律调整是必要的, 其中涉及经济改革和法治建设的一系列重要问题。这些问题包括市场与政府功用的适当定位, 政府失灵或市场缺位情况下的法律调整, 公法与私法规制的界限, 经济立法与市场保障的有效发挥等等。

二、政府与市场关系的经济法规制条件

社会治理的规范体系其主要框架是由基本的法律制度来构成。在一个具有合法性和普适性、强制性和稳定性的法律规制系统内, 社会治理的各种措施才能得到有效运行。在政府与市场的关系问题上, 经济法规制应当被视为法律体系内最为直接和重要的合法性依据。即使政府职能随经济发展与时俱进, 吐故纳新进行变革, 也应当在经济法基本框架下来进行, 否则, 法治原则将会遭到破坏, 公权力得不

[投稿日期] 2018-02-27

[基金项目] 贵州省教育厅:《弘明集》中的政教关系研究(编号: 2015QN39)

[作者简介] 林淳(1967-), 男, 贵州贵阳人, 副教授, 硕士生导师, 研究方向: 经济法学、法理学。

到有效制约而出现恣意行为产生,进而降低了政府职能的实施效果。

经济法规制的社会资源配置系统中,政府配置资源与市场配置资源是经济系统内部两种最为重要的子系统,政府与市场的关系也主要体现在这一领域。在亚当·斯密那个时代,他将政府职能定义为市场的守夜人,政府的作用主要是建立国防、完善司法行政来维持社会秩序。然而,在自由竞争过程中弗里德曼却认为市场能够有效配置资源,政府的职能就是居中裁判社会经济主体之间的纠纷而已。但是,凯恩斯却在经济长期衰退的可能性假设下认为政府的职能就是施行宏观经济调控,并通过扩大财政支出来以弥补市场不足。在此基础上,萨缪尔森还强调了即使在较为成熟的市场条件下,也会存在微观经济无效率、宏观经济不稳定以及社会分配的不公问题,而政府职能就是解决这些问题。科斯与斯诺则从维护产权的角度提出了政府的职能主要就是界定和维护经济主体之间的产权关系。

可以看出,政府与市场关系在经济法规制上其最为重要的是明确政府职能,提高政府职能实施的效率以弥补市场发展的不足。即使至今人们仍在怀疑发挥政府的职能能否实现对市场缺陷的弥补,或者认为成熟的市场就足以能够避免市场本身的局限,但是政府在社会经济领域的管理已经不是一个假设问题,而是一个现实问题。所以,经济法规制需要解决的从制度上有效明确政府治理经济社会的基本原则,并有效控制政府公权力的恣意行为,这是处理两种关系的首要任务。

在规则政府与市场的关系问题上,应当首先尊重市场配置资源的优先性,充分发挥私法自治在市场运行领域的重要作用,经济法规制在这样的领域就得控制政府公权力的干预或参与。发挥政府职能只是弥补市场的不足,但是并非意味着政府行为可以取代或部分取代市场主体的行为。正如奥尔森所说:如果公司的内部权力只掌握在政府行政首脑手中,那么用以防止专制行为出现的机制往往就难以发挥作用^{[3] (P29)}。发挥政府职能在市场的公共物品和外部效应、公平竞争和分配等方面具有市场无法自行克服的优势,但是我们也必须看到行政机构的效率问题,政府财政支出与权力恣意行为的局限。经济法规制就必须将公权力装进制度的笼子里,才能将公权力的自身优势发挥出来为市场服务,否则,政府扩张职能后因自身缺陷无法得到弥补而给经济社会带来的损失则比市场自身缺陷的后果更为严重。

在充分发挥自由市场功能的基础上通过政府作用的准确参与,在克服市场缺陷的同时能有效规制政府公权力的恣意行为,是经济法规制体系的基本原则。因此,经济法规制的基本目标在于提升政府

对市场公平性与效率性的作用,缩减政府开支、减轻税赋而给市场提供有效的公共服务和公共产品,而不是以政府行为来代替市场行为。

在规则政府配置资源问题上,政府职能必须明确具体,政府职能的扩张或对新经济领域的管控与治理需要首先得到基本法的许可或授权。因此,在经济法规制上必须有效明确政府职能和有效限制政府权力,否则政府职能的恣意扩张必然会挤压市场更为有效的配置行为,从而导致市场的人为失灵。在经济法规制上如果只是粗线条的规定政府的职能是进行宏观调控、市场监管与社会管理、以及提供公共服务这样的表述显然是有缺陷的,这样的规定无法有效限制政府的权限不说,在社会经济宏观调控和市场规制上并没有确定政府职能实施的可靠途径。而且即使提供公共物品的定位准确,但宏观调控和市场监管的途径如何没有得到明确,在实践中往往被直接的行政干预所代替。

经济法规制上需要明确有限政府这一原则。有限政府并非是极度的限制政府权力,而是在应当交由市场的决定的事项上必须有效限制政府的权力,在交由政府决定的事项上也必须明确具体以避免公权力的恣意行为。政府应当固守职分,而不应恣意跨界干扰市场生态系统,应当在社会经济领域最大限度的尊重经济自由与个人自主以确保市场生态系统的独立性和完整性,从而在国家层面上确立市场经济制度。

三、国家社会治理过程中政府与市场关系的经济法规制内容

当前经济立法规制的基本原则首先应当是最大限度的尊重私法自治体系,凡是私法自治领域能解决的问题,则经济法就不应当加以规制。尤其是在商品与服务的生产上,私法自治具有优先性^{[4] (P137)}。社会经济主体进入市场的自由度高,不公平的行为方式越少,则市场竞争的功能发挥也就越好。当然,从传统民法制度体系来看,私法自治对整体市场秩序运行的保护具有局限性。私法自治对市场主体的资格条件、企业设立的程序、资本制度、企业内部治理结构等问题上无法进行有效的规制。对市场垄断,不正当竞争,经营者与消费者合法权益保障以及社会福利等内容也无法自行调节。另外,在国际经济一体化问题上,涉及有关财政、金融手段、税收、利率与汇率等内容也无法通过私法规制来完成。

在有关市场主体资格的规制问题上,私法自治与经济法规制的重叠与交叉不可避免。而且也正是这一领域导致了这两种规制的矛盾问题。当前经济法规制市场主体应立足公平性、平等性等机会均等的目标来进行规制,这样才有利于从知识分散的现实促进创新与市场发展,否则规制过度必然会侵害私法自治体

系，导致市场活力不足，创新受到制度的钳制。

其次是在经济立法问题上，必须强化科学与民主立法原则。在市场经济发展到信息时代的今天，社会经济发展除了考虑市场秩序的外部作用外，最为重要的问题落到了创新能力上来，尤其是市场主体的创新思维和自由意志、企业家独立精神与人格问题在推动社会经济发展过程中起到了关键的作用。社会经济增长与进步、就业与福利、市场与需求的发展都来源于市场主体的创造力。重视市场主体的作用，培育创新能力是当前经济法规制的出发点。

将政府职能发挥与市场调节纳入法治的框架，首先要转变立法思路。在立法指导思想需要体现政府对社会经济主体行为调控手段的放松，降低政府在市场中的计划或指令，减少政府直接或间接从事经济活动的份额。另外，应当规制政府及时与准确的收集市场信息，处理有关数据并适时进行公布；政府应当基于社会公共秩序与利益，合理监督经济主体对法律的遵守和执行。

建立完善现代国家的治理体系，经济立法规制必须充分考虑各类市场主体的权利及利益，合理规制经济主体之间的博弈条件。不用说，制度环境对研究经济组织是至关重要的^{[5] (P331)}。建立起权责公平、机会均等、信息公开透明、程序公正的市场博弈经济法律体系。对于经济纠纷或由此产生的社会矛盾，应当在尊重私法自治原则下，由经济主体在基本法律框架下选择决定纠纷解决方式。只有在此基础上形成的经济法律制度才可能取得更好的实效，从而实现社会的善治。经济立法需要改变以往政府的直接管理或管制的立法模式，改变由政府来包办或主导的经济纠纷解决模式。

再次，要转变经济立法的结构和内容。经济立法规制在结构上应当重点与私法和行政法的体系进行协调和搭配。将必须由政府实施的基于社会公共秩序与市场安全的事项交由行政法来调整，而由市

场主体自行决定或解决的经济事项则交由私法来调整，经济法所规范的则主要是有关反垄断、反不正当竞争、公共财政与支出、市场准入资格的监督、税收与补贴、许可及临时管制等问题。因此，在国家经济治理体系中，经济法规制体系必须与国家治理体系内其他子系统规范相互协调，相互补充，符合现代法治精神，体现现代国家在政府与市场关系上的普遍共识和准确定位。虽然社会生活是人们在共存过程中做出的个人选择或个人决定不断被创造出来的，我们不能事先设定完善的社会或完善的法律是什么样子的^{[6] (P189)}。但是，这些规范可以通过能否顺应市场发展、能否保护市场主体的经济自由权和发展权，来评估其对促进经济发展的作用。

最后，在简政放权的当代国家治理思想的指导下，取缔过时及不合理的行政审批、行政许可和繁琐的资格准入程序等，强化公平竞争、正当竞争、权益保护的执行力度，完善配套措施与监督制度。建立健全税法与财政支出法律法规，落实税收法定原则。从而提升政府的执政能力与政府执政水平，提高执政效率，集约社会成本以至最终提高经济发展水平。

参考文献：

- [1][美]维托·坦茨. 政府与市场[M]. 北京：商务印书馆，2014.
- [2][法]狄骥. 公法的变迁[M]. 北京：中国法制出版社，2010.
- [3][美]曼瑟尔·奥尔森. 权力与繁荣[M]. 上海：上海世纪出版集团，2014.
- [4][德]弗里茨·里特纳，迈因哈德·德雷埃尔. 欧洲与德国经济法[M]. 北京：法律出版社，2016.
- [5][美]奥利弗E. 威廉姆森. 治理机制[M]. 北京：机械工业出版社，2016.
- [6][英]韦恩·莫里森. 法理学——从古希腊到后现代. [M]. 武汉：武汉大学出版社，2003.

[责任编辑 陶爱新]

On the economic law regulation of government and market relations under the background of social governance

Lin Chun

(Guizhou Minzu University, Guiyang 550025, China)

Abstract: The problem of the relationship between the government and the market is based on the problem of economic law regulation, how to correctly treat the government and the market in the economic ecosystem within their respective functions and role, is the core issue of economic law and regulations. Because such knowledge directly leads to the system construction and content rules of economic legislation. The regulation of economic law is the basic basis for the state to implement economic governance and respect market regulation, and it is also the fundamental premise for the implementation of economic rule of law and social governance. So, from the background of the social governance to discuss the social and economic development of the regulation for the economic law system condition and system generated conditions, conducive to establish and perfect the regulation of economic law system and the real content, so as to make the economic rule of ecological transition into the structure of social governance system, achieve the goal of optimization of social system in order to promote economic development.

Key words: Government and markets Economic law regulation National social governance