

论经济法成本

刘大洪

现代社会经济与法律全面渗透和融合的姿态,导致本世纪法经济学的兴起。它运用包括成本效益在内的经济理论方法和价值观研究分析评判几乎所有的法律问题,给人以全新的启迪,对最具经济性的经济法无疑更有“他山之石,可以攻玉”的效果。本文正是以此为基点,对经济法成本作一理论探讨。

一、经济法成本的界定及构成

经济法作为一种经济规范,是人们从事经济活动和发生经济联系的行为准则,同时也是解决经济冲突的工具。与自然规律不同,经济法的这种功能是无法依托其自身而自行成就的,它得借助一定的组织和个体予以确认、执行和保障,不言自明,国家将因此而支付必要的费用。正如加里·S·贝克尔在他的著作《人类行为的经济分析》中分析刑法时指出:“首先,法律的遵守不是理所当然的,一部分公共资源和私人资源通常用来防止犯罪和逮捕罪犯。……其次,法律的执行需要作用于一定规模的资源和惩罚。”经济法同样如此。从这个意义上讲,我们不妨把经济法当作一种生产工具,其“产品”是确认处于不同经济关系状态下的人们及社会组织权利和义务,实现公正、效益的社会目标。借鉴经济学中成本的概念,那么,我们便可将经济法成本界定为:经济法在向社会提供“公正”、“效益”、“秩序”等公共产品的运作过程中,国家和社会主体因此而投入的各种费用的总称(物质和非物质形态)。

从不同的角度,可以将经济法成本分成不同的种类。其中最主要的也是最直观的是经济法的立法成本和经济法的实施成本。

1. 经济法的立法成本。经济法立法成本是指经济法立法过程中的全部费用的支出。分为直接成本和间接成本。直接成本主要包括:为经济法立法者所支付的全部费用,即经济法立法者的工资、福利、办公用品以及维护经济法立法者进行经济法立法活动所必须的其他费用。为收集资料调查研究和征求意见所支出的全部费用。法律文本的费用。间接成本主要包括:为预备该法的实施所支付的全部费用;为宣传、解

释法律观点而支付的全部费用;法律教育费用;法律传播费用。例如为宣传贯彻《中华人民共和国铁路法》,在法律还没有生效以前,铁道部组织了声势浩大的学习宣传活动,印刷各类资料上百万份,组织数十万人次进行宣讲,其花去的费用无法统计,保守估计也要千万元以上。

2. 经济法的实施成本。经济法作为一种制度安排,是对现实经济利益关系的某种肯定或维持。而一项新经济法的颁布或对旧经济法进行的修改和废止便表明国家对既往经济利益安排的评价已发生转变,它必将引致现行利益格局的重新调整和纵深发展。从经济的角度看,经济法的实施(司法、执法、守法)就是能够经济合理地运用经济法于社会经济生活,调整现实的社会经济关系,达到经济法立法者制定经济法的目的。然而,“徒法不足以自行”,经济法的实施也要付出一定的代价,这种代价就是人、财、物的消耗。如果把上述因素纳入我们对经济法实施成本的研究视野,经济实施成本便可界定为国家实施一种新的制度结构或利益格局而耗费的人力、物力、财力。其涉及的内容有:国家为维持经济法实施机关的正常运转而投入的费用。如法官的报酬,执法机关的办公费等。经济法一旦生效,国家便需借助一定的组织和人员来保障其能得以切实执行,因而就必须有上述成本的支出。消除旧制度和变革阻力的费用。如前所述,经济法的实施作为对人们经济利益关系的一种改变,总会有一部分人的利益受到绝对或相对的损害,因而,经济法的实施必将招致这些人的抵制或反对,于是他们便可能利用自己的地位或权势来阻挠该项经济法的实施,国家为消除这部分人的影响,而对他们进行各种形式的宣传、诱导、劝说、补偿所做的投入。来自社会公众和个人方面的投入,如案件处理中当事人支付的金钱和劳务(举证、律师费用等),违法者支付的违法成本,如支付的赔偿金、缴纳的罚款以及公众守法的成本。人们在遵从经济法安排中并非毫无成本支出或利益放弃,于是这些支出或利益放弃就构成了经济法守法成本。

二、影响中国经济法成本的因素分析

影响中国经济法成本的因素,大致可概括为以下几个主要

方面:

1. **经济法立法成本与经济法产生机制。**不同的法律,由于所调整的社会关系及调整方法的不同,其规范的产生机制和稳定性也不相同,由此导致了不同的立法成本。旨在弥补市场缺陷的中国经济法规范通常是不可能由市场自发产生的,它是将一种经济理论结合国家一定阶段的经济形势和经济政策,通过国家意志而形成,对经济主体来说,它是外在的、强制的。由于在中国,新中国成立以后,我国作为以计划经济为主要特征的社会主义国家,政府一直在经济生活中发挥着主导作用,并形成了一种高度行政化的经济运行体制,现实的中国经济不能忘记,也无法完全摆脱历史的惯性。因此长期以来形成的国家对经济生活干预的惯性作用,政府在经济法立法活动中就表现了高度的自觉能动性和造法主体的意识,这固然有值得肯定之处,但由此导致经济法的客观性、科学性易受立法主体因素及部门和地方利益冲突等问题的影响,因而以政府为主的中国经济法立法(主要指经济法规的制定)的机会成本较高,亦是不争的事实。

2. **经济法实施成本与公共物品消费。**作为经济法保护对象的公共利益具有公共物品的属性,公共物品一旦出现则谁都可以从中受益,比如城市道路、国防安全等。因此公共物品在消费上的非排它性使得公共物品的生产者很难通过市场机制收回其成本,希望在公益中获利而不情愿为此限制私利的“搭便车”心理普遍存在。这就意味着公共物品的提供需要政府出面协调解决。政府应承担着组织公共物品生产的职能,它既可以直接从事提供公共物品的活动,也可以通过采用财政补贴等手段,刺激私人提供某些公共物品。对此经济学家已做了大量的论述,笔者无意重复他们所做的卓越工作,但从法经济学的角度看,笔者认为必须强调以下几点:“搭便车”刺激了守法中机会主义行为的盛行,从而导致“法不责众”的群体违法效应。“搭便车”降低了揭露、制裁侵犯公益的违法行为的积极性,抵制、投诉、查处违法需要支出成本,而收益却共享,对此,经济主体常缺少如同实施民法、保护私权那样的利益驱动而积极性不高。同时作为公益“监护人”的政府,要想使其工作人员象关心自己个人事务那样去关心公益的保护,常须辅之外部的激励机制,因而依法保护公共利益与依法保护私人利益相比较,前者成本要大得多。“搭便车”是经济法领域产生权力寻租的根源之一。在私法领域,一种私权的非法扩张,常对应地触犯其他私权的边界,私权的排他性和自卫的积极性在客观上使司法、执法的不公正受到了约束。而在具有强烈公法色彩的经济法领域,对两个同样性质和情节的违法行为,司法和行政执法“自由裁量”的结果可能相差悬殊,因而出现了愈是经济法实施活动多的领域,愈容易滋生权力寻租的现象,从而增加了经济法实施不合目的性这种机会成本。

3. **经济法实施成本与消费者偏好。**经济法的实施过程,也是公众消费经济法的过程,如同一般商品的需求受消费者偏好的影

响一样,对经济法的不同偏好,会影响人们实施经济法的自觉性。由于经济法是为了调节社会整体利益与局部利益、长期利益与短期利益、集体理性与个人理性的差异,为克服市场失灵而进行的政府依法干预,通常要约束和限制经济主体为追求自身利益最大化而将其制造的损失转嫁给他人负担的产出最大化行为,即外部不经济问题。因此经济法的本质特征就决定了经济法与经营者的个人偏好不一致。经济主体遵守经济法可能意味着放弃依市场手段进行交易的部分可得利益,或者意味着增加支出,如放弃垄断和暴利价格而采取竞争价格或服从政府最高限价带来的盈利减少。所以经济法的私人守法成本通常较高。而市场经济作为一种利益经济,利益已成了高悬在人们头上的“太阳”,利益权衡是市场经济社会中人们普遍遵循的行为准则。在“普照之光”的照耀下,不同的利益驱动,造成经济主体适用经济法的被动性,因而需要专门执法机关的主动推行并相应地增加机构设置、人员配置、监督检查的一系列实施费用。

4. **经济法成本与经济法供给相对过剩。**社会经济生活需求是经济法的基础和原动力。而社会经济生活对经济法的需求有两个要素:一是需要,即社会经济生活通过经济法来实现一定利益的要求;二是能力,即社会能够支付经济法运作的成本。前者构成了经济法的发展的必要性;后者则决定着经济法发展的可行性。仅有需要而不具备支付经济法运作成本能力的并不足以形成社会经济生活对经济法的需求。因此经济法相对过剩也表现为两种情况:一是经济法相对于社会经济生活现实需要的过剩;二是经济法的立法相对于实施的过剩,这主要是指由于社会缺乏足够的支付力,缺少足够的执法力量、物质条件和配套法律的保障,缺乏相应的意识形态准备等实施环境,使经济法难以付诸实施而显得过剩。不需要的无价值的经济法供给,除造成立法、执法费用的浪费外,其守法成本将会使社会效益蒙受重大的损失;社会缺乏足够支付能力的经济法则通常表现为经济法实施不充分,究责率低,如并非所有偷税、漏税、骗税现象都能得到应有的查处,承担相应的法律责任等。从而加大了经济法私人成本与社会成本的差距而有悖公平。

三、降低经济法成本的理论思考

经济法运行是一个社会性的系统工程,涉及到社会政治、经济、文化等各个方面。如何以最少的成本支出,换取最佳的运行效果,这就需要探讨经济法运行的最佳成本边际。对经济法进行成本分析的目的也就在于研究如何降低经济法自身的运行成本,完善经济法的运行机制。为此,降低经济法成本的理论思考可以从以下几个方面展开。

1. **控制立法数量和立法档次,**将基本经济法的制定作为重点。首先要摒弃“有法比无法好,法多比法少好,快立法比迟立法好”的立法指导思想和观念。近年来,我国无论是国家

还是地方都在进行大规模的经济法立法活动, 经济立法的数量有了空前的增长, 尤其是经济法规更是呈快速推进的态势。据 1995 年 10 月 19 日《法制日报》报道, 过去两年国务院大致平均 6 天左右制定一个涉及经济内容的法规。这些由国务院(或其所属部、委、局)制定并颁行的、旨在规范市场主体行为的各类经济管理法规和规章, 几乎涉足经济各个领域, 并以“行政管理向法律管理转变”为名, 将许多本可以用经济手段解决的市场运作问题, 通过经济法规的强制手段纳入政府管理的范畴。有关部门囿于部门利益, 任意扩大部门的权限和范围, 以“法”来推行其行政意图, 限制或收回宪法和基本经济法赋予市场主体的权利。这种“经济法规泛化”, “法规压过法律”的经济法结构失衡现象, 加大了经济法立法和执法成本。因此必须加强经济法立法的调查研究工作, 不要轻易立法。特别是经济法规应有所收敛, 克服以法律推行行政命令的弊端。在立法的档次上, 加强对行政立法权的约束。并可以由人大法律委员会负责监督审查经济法的立法论证, 引入成本收益的分析方法, 对每项经济法的立法成本、实施中对社会经济的积极和消极影响、实施的直接支出及收益进行比较。同时, 由全国人大常委会根据宪法第六十七条第(七)项规定, 行使“撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令”的职权, 推进立法的民主化和科学化。还应指出的是, 在法律的供给量既定时, 由于法律的公共物品的属性, 在消费法律的守法过程中, 增加的消费并不需要增加供给进而增加成本, 表现出边际成本为零的特殊现象。换言之, 经济法消费量越大, 即经济法适应范围越广、适用频率越高, 平均成本就越低。当前中国基本经济法的问题仍然是供给不足, 故有必要依据基本经济法(普通法)较为经济的现象, 将基本经济法的制定作为重点, 以较多的基本经济法取代过多的经济法规。

2. 保持经济法立法与实施间的协调。立法者不能只管制定经济法而不管经济法的执行和经济法效力的实现。立法者还必须考虑经济法的执行和遵守, 保持法制的统一。立法机关应从多方面考虑一部经济法出台究竟有无效用, 能起到什么样的作用或多大的作用, 从而决定是否有必要制定和出台一部经济法。立法者还要考虑经济主体的承受能力, 选择经济法的颁行时机。颁行新经济法, 应在着眼于社会整体利益和长远利益的同时, 充分考虑经济主体的承受能力, 考虑经济主体为实施该法的支付数额及支付与受益的时间差。对于某些短期内私人成本高昂的经济法, 应选择私人收益普遍增长的实施时机, 并在先后次序上保持一定间隔, 以便于经济法的顺利推行, 保证改革的稳定发展。

3. 节约使用有限的经济法执法资源。所谓经济法执法资源可以分硬资源和软资源, 经济法执法的硬资源是指一个社会专门用于经济法执行和遵守的人力、物力、财力以及机构等资源。例如: 一国为实施税法而配置的执法机构, 执法人员和执法设备等; 经济法执法的软资源是指一个社会的人们对经济法

的认同感和内心支持, 以及经济法执法的社会氛围等。总之, 一国的经济法执法资源是硬、软资源的总和。就我国而言, 社会中执法资源是十分有限的。这是因为, 长期以来, 整个社会的活动和运作主要是依靠政治力量, 政策力量来推动的, 与发达的政治资源相比较, 国家在经济法执法的投入上则极为有限。当前, 我们要加强经济法立法并且有效地推行经济法制, 但我们又面临着国家建设的高潮时期, 国家必须对有限的、可动用的资源在法律投入和经济投入之间做出权衡和分配。因此, 节约使用有限的经济法执法资源, 从而降低经济法成本就成了我们的必然选择。

4. 将市场机制适当引入经济法建设中。经济法以国家行政机关的活动为中心, 国家或政府行为的缺陷(非市场缺陷)常常会抬高经济法运行的成本。经济学的理论和实践已充分证明, 市场和政府两种机制的校正和弥补是双向的、相互的。所以在中国经济法建设中, 在政府经济法律行为中适当引入市场机制, 将有利于促进经济法的高效运行。例如, 在经济法实施中适当引入竞争机制, 有利于扭转经济法服务长期由国家机关垄断供给带来的低质量和高成本状况。在经济法程序方面, 由于公法程序(如经济行政执法程序)具有纯“公共物品”的属性, 其生产费用(如经济行政执法费用)无法从消费者、消费价格中得到补偿, 而只能更多来自于税收。因此笔者提倡非国家机关的组织, 诸如商会、律师事务所、审计事务所、会计事务所之类的社会中介机构更多地向社会提供经济法律服务, 这样将有利于中国经济法成本的节约。

5. 加强经济法宣传教育, 提高公众文化素质和心理素质。运行于社会大背景之中的经济法, 必须与意识形态、习惯传统相容。积极的法律意识能够节约经济法成本, 促进经济法的运行。如在市场经济条件下, 增强公众的经济法律意识, 有利于及时揭露和抵制不法行为从而降低执法和法律监督成本, 有利于公众尊重他人权利且自觉守法。而这一切又有赖于加强经济法宣传教育, 提高公众文化素质和心理素质。经济法是规范人们经济行为的行为规范, 因此公众是经济法实施的重要的实际主体之一。主体的文化素质、心理素质越高则经济法实施的效果就越佳。相对来讲, 经济法实施的成本就可以降低。因为不需要投入大量的人力、物力和财力, 经济法就能顺利贯彻实施, 这就节省了执法的费用。

注释:

加里·S·贝克尔:《人类行为的经济分析》, 中文版, 55~56页, 上海, 上海三联书店, 1993。

转引自孙林:《法律经济学》, 84页, 北京, 中国政法大学出版社, 1993。

参见李胜兰等:《法律成本与中国经济法制建设》, 载《中国社会科学》, 1997(4)。

(作者单位: 中南政法学院 武汉 430074)
(责任编辑: 曾德国)