

市场秩序建设 与政府行为准则的确立和实施

张群群

摘要: 本文简要论述了在建立和维护市场秩序方面, 政府行为准则的确立和实施问题。作者首先在划分市场秩序不同作用空间的基础上, 阐明了政府建立和维护市场秩序的职能。文章认为, 为了实现市场秩序的优化, 法治化应当成为政府调控和管理市场的基本行为准则。同时, 健全市场法治体系涉及市场秩序法律体系的完善和司法制度的变革等重要内容。

关键词: 市场秩序 政府行为准则 法治化

一、引言

概括地说, 市场秩序事实上包含着三个秩序空间, 即主要由国家管理的市场秩序空间、主要由社会协调的市场秩序空间和主要由组织内部管理的市场秩序空间。第一个空间, 其秩序的维护主要遵循一般性的市场法规, 依靠国家行政机构的执法队伍; 第二个空间, 其秩序的维护当然要有一般法律作为基础和后盾, 但主要是通过市场中介机构, 以横向的利益协调和平等的交易关系以及不同经济主体之间的约定的方式来实现; 第三个空间, 其秩序的维护主要遵循组织内部的交易规则和管理办法, 依靠市场交易组织本身的组织化力量。

在传统计划经济体制下, 国家与社会没有区别, 彼此渗透融合, 分不清相互间的界限, 行政权力是遍及一切领域的社会整合与社会控制的强制性工具。因此在很多人的头脑中, 只有国家的概念, 没有社会的概念; 只有行为约束的概念, 没有权利保护的概念; 只有他律的概念, 没有自律的概念。改革 20 年后的今天, 在思考和研究市场秩序问题时, 我们不能再受陈旧僵化观念的束缚了。在力图改善市场秩序状况时, 我们不能简单地以法制中心主义取代行政权力中心主义, 尽管应该加快和完善法制建设, 提高执法水平, 但还应该看到存在着行政权力之外广大的社会领域, 在强制性的他律范围之外还有广阔的自律范围, 在法律规定之外还有平等主体之间的自由约定, 而它们对于实现良好的市场秩序都有着重大意义。区分市场秩序的三个秩序空间就是为了明确, 在不同情况下, 良好秩序的实现可以有不同的有效途径, 它们分别适用不同的规则, 依赖不同的主体。强求一律就难免会把问题过分简单化, 并会增大交易成本, 带来种种非效率的损失。如果遵循这个道理, 那么, 在研究与实践当中的迫切任务就是, 分清三个秩序空间的有效范围和相互界限, 推动相关主体的职能转换, 促进各类市场组织的健康发育, 并使它们之间在维护市场秩序方面形成良性的互动关系。

本文要阐述的是政府市场管理的法治化和健全市场法治体系问题。在建立和维护市场秩序方面, 政府担负着不可推卸的责任。为了实现市场秩序的优化, 政府必须努力实现调控和管理市场的法治化, 大力健全市场法治体系。

二、政府建立和维护市场秩序的职能

市场秩序包含多层次内容, 它既涉及私人领域, 也涉及

公共领域。仅就解决公共领域的市场秩序问题而言, 政府具有着独特的优势。由于公共领域的市场秩序具有公共物品的性质, 当这种市场秩序状态表现良好时, 绝大多数市场行为主体都能从中获益, 一个行为主体对于良好秩序的利用, 不影响其他主体从中获益; 当良好秩序所需要具备的规则体系和制度建设较为完备时, 市场获益者增加时, 基本上不增加相应制度的供给成本。完全依靠一般市场行为主体来提供, 此类属于市场经济基础结构的制度规则体系就会出现供给不足。另外, 维护这套制度的运行需要支付巨额成本, 如果政府不提供此项服务, 私人供给也会呈不足状态。

政府作为社会中规模最大的非市场组织, 它本身的强制力和再分配能力, 使其自身在提供公共领域共同需要的建立和维护市场秩序的服务方面, 能够实现规模效益。如与财产权利的有效保护、契约责任的严格履行、市场本身竞争性的切实维护有关的制度设计, 就需要政府在相关法律法规的订立和司法服务等方面发挥积极作用。尽管有的市场行为主体或许在产权的自我保护、实施契约和争取平等竞争的市场机会等方面, 可以做许多事情, 但这些都无法取代最具权威性和普遍约束力的政府措施。政府是建立并维护与市场秩序有关的产权制度体系、市场法律体系和提供司法服务的合适主体。

政府应当承担建立和维护市场公共秩序的职能。政府可以为建立和维护市场公共秩序做出贡献, 这并不等于政府必然那么去做。因为政府也可以运用自身强大的实力, 建立破坏市场的制度规则。前面的论述中, 我们曾提到过这一点。那么, 是什么决定了政府要努力保护市场的竞争性, 而不是保护市场的非竞争性呢? 这并不取决于任何历史必然性, 而取决于人, 取决于人所设计和接受的制度。一个政府既可以制定政策措施和法律, 鼓动农民瓜分土地所有者的土地、财产甚至妻女, 动员工人批斗资本家, 以暴力实现剥夺者被剥夺; 也可以通过明确的政策和法律措施, 退还被长期占用的资本家的财产, 促进土地的集中经营和资本的原始积累, 在鼓励一部分人先富起来的同时, 动员作为“主人翁”的职工下岗, 努力转变就业观念。一个政府既可以维护市场的竞争性, 鼓励包括价格竞争在内的各种合法竞争, 也可能以破坏市场秩序的名义, 惩罚不遵守所谓“行业自律价”的厂商。如果政府不受监督, 如果某种政治力量无论在经济工作方面的记录有多么糟糕, 都不会受到竞争的压力, 都不会面临挑战, 那么,

可以说,并没有什么必然性可以确保政府为市场秩序的优化而努力工作。建立和维护市场公共秩序确实是社会经济发展的一种需要,要满足这种需要,就要求政府时刻感受到竞争压力,受到有效的监督,并切实负起责任来。

当然,上面的论说并不意味着,在有关市场秩序的工作上,政府拥有着毫无限制的随意性。因为一个政府与公共秩序有关的制度供给能力,总是要受到检验。一种制度体系的经济绩效将最终显现出来。政府总要受到来自内部和外部的各种竞争压力的影响。尽管任何统治集团都有自己特定的目标函数,但历史总是能让那些权重一时者,在自觉不自觉地,充当人类社会这部庞大机器中的一个零部件,承担起社会发展所要求完成的任务。如果说建立和维护市场公共秩序是几乎涵盖一切市场经济社会的一种共同需要的话,那么,政府就责无旁贷地承担着满足这项需要的职能。

三、政府调控和管理市场的法治化

为了实现市场秩序的优化,法治化应当成为政府调控和管理市场的基本行为准则。之所以提出这样一条行为准则,是因为在我国市场转型阶段内,单纯主张法制化还远远不够,在制度建设时必须倡导一种法治精神。

法制化的目标存在局限性。在我国从计划经济向市场经济转型的过程中,再分配原则在社会经济整合机制中长时间占据主导地位,而市场原则却处于弱势地位。市场运行中的行政垄断、市场统一化进程中的地区封锁、各种组织创新过程中的权力资本化,都是这种情况的具体体现。不仅如此,经济领域中种种侵害市场制度的合法性、违背市场经济基本原则、破坏市场自身竞争性的政策措施,还常常被一些部门和地方以法律条文形式合法化,并使不适当的行政干预在市场经济肌体中内生、长期化。这种违背法治精神的“法制化”做法,还被冠以“健全和完善社会主义市场经济法制体系”的美名,贻害不浅。

政府调控和管理市场的法治化行为准则意味着,政府必须遵循法治精神管理市场,行政权力必须被置于法律权威之下,任何形式的政府调控政策和规制措施都必须具备充分的法治基础,与市场秩序相关的政策措施的贯彻和实施必须被纳入法制轨道,政府调控和规制市场的权力应当受到合理制约,相关管理行为必须得到有效监督。这一准则表明,政府和管理市场方面,无论是使用行政手段,还是使用经济手段、法律手段,都应当具备法律前提,并接受法律监督,承担法律责任。

实现市场管理法治化要求具备一定的制度基础。

一是我们正在建设的市场经济制度的理性化程度必须得到大幅度提高。任何一种社会制度的产生和发展都有其规律性,可以贯彻法治精神的市场经济制度必须具备较高的理性程度。如果说一种新的市场制度可能是在旧体制的边缘和缝隙中生长起来的,那么,要使它得以进一步健康发展,正规化的制度建设就是非常必要而迫切的了。从这个意义上说,一种相对完善的成体系的制度,靠“骗”是骗不出来的。于是,对于各种制度之间、各种利益集团之间的矛盾和磨擦,就必须以一种理性的态度和合作的精神来讨论、协商、谈判,并达成妥协,以推动相关制度建设。

二是要重建市场的微观法制基础。在改革过程中,我们较多关注宏观体制的选择,实质上,微观领域的制度建设是极其重要、不容忽视的。这方面所包含的内容极为广泛。诸如在市场活动中基本信用观念和制度的重新确立、对财产权利的尊重和维护、在商业交往中的合作精神、面对市场风险和经营中不确定性的自我负责观念、消费者的主权观念、劳动

者对自身无产阶级地位的自觉,等等。这些市场活动领域中多元行为主体的观念、行为习惯和相互关系形态,构成了市场运作的微观基础。在这个范围内,习俗、习惯法和其他非正式制度发挥着巨大作用,但除此之外,还需要法制这种正式的制度形式。市场微观基础的法制建设可以和政府市场管理行为的法治化形成良性互动关系。

对于处在市场过渡进程中的国家来说,为了使市场秩序的监督管理实现法治化,需要做好以下工作:第一,确立市场及市场体制的合法性,防止市场被再分配原则侵蚀,避免新的市场体制向旧的命令经济体制复归。第二,在法治精神的指引下,把市场经济的法制建设提高到一个新的高度上来。举凡所有制变革、产权调整、企业改革等重大举措,都应当贯彻法治精神。第三,为市场组织的适时发育和健康成长奠定法制基础,改变一切改革均以行政力量推动的旧模式。第四,根据依法治国、依法行政的原则,设立设置合理、分工明确、具有权威性的市场监督管理机构,以有效维护市场秩序。第五,通过严格执法,维护市场的竞争性,鼓励市场竞争,采取切实措施防止垄断。第六,根据市场秩序发展自身的规律性和阶段性,不断完善市场规则,制定可行的秩序政策目标。第七,为调动和利用各种社会力量维护市场秩序,应彻底扫清体制上和法律上的诸多障碍。

四、健全市场法治体系

健全市场法治体系是一项复杂艰巨的任务,它不仅包括完善市场秩序法律体系,还涉及有关市场管理的立法、司法和行政权力的划分和相关机构的设置问题。其中后者牵涉甚广,这里只能强调其中两点。我们在研究中感到,目前我国行政机构自行订定危害竞争、保护行政垄断的法律规章现象比较突出,而且,政府行政机构对立法规划和立法进程的影响也较大,这类现象至少反映了当前行政力量缺乏监督和约束,立法部门的独立性不强,工作效率有待改进等问题。此外,即使立法部门也承认,目前法律的落实和执行情况还不容乐观。可见,强化立法部门的地位,加强对行政机构的监督,改进法律的执行情况,这些都是健全市场法治体系的重要任务。

完善市场秩序法律体系也是健全市场法治体系的重要任务。关于这个问题,有一种颇具代表性的观点认为,在从计划经济向市场经济转轨的过程中,市场的混乱、失序现象以及法律的欠缺是不可避免的,与其急于制订不成熟的法律来约束制度创新活动,不如为市场发展提供一个更加宽松的环境条件。这种观点或许有些道理,但这不应该成为阻碍正规法律体系建设步伐的借口。而且,对于法律规则作用的理解也须不断走向深化。在这个问题上,应该注意到,市场经济的营造与相应法律制度的构造属于同一个过程的两个方面。市场经济法律是市场经济的构成性规则而非控制性规则。“市场经济法律不应该也不可能外生于主权者的主观意志,只能内生于客观的市场经济规律。如果我们想要享受市场带来的效益,那么,作为制度安排的法律,其目标只能是让市场充分地发挥作用,而不是把法律作为一种外在的控制手段去限制乃至取消市场的作用;只能是去促进自发的市场秩序的形成,而不是去建立所谓的‘有秩序的市场’。‘市场秩序’和‘有秩序的市场’之间的区别在于,前者旨在让市场发挥作用,而后者则意味着限制市场的作用。”同理,市场秩序法律也应属于一种建构性的规则,而不是控制性的规则。我们对此不可不明察。

维护市场秩序还涉及变革司法制度的特殊困难。中国在强化法制方面无疑面临着很大困难。有关专(下转第67页)

五、经济体制改革——市场结构与政府管制的动态均衡

中国的经济体制改革,即由计划经济体制向社会主义市场经济体制转化的过程,从某种意义上讲也可以看成是政府管制与市场结构之间相互调适、动态均衡的过程。市场结构的变迁往往受技术进步、市场需求和成本结构变动等要素驱动,具有客观性和逐渐演变的特性,从一种市场结构到另一种市场结构的过渡其界线往往不是很明显。而政府管制却具有主观的特征,政策的制定是人可以人为控制的。如果管制部门能够洞悉发生在市场中的结构变迁,人们就会及时调整管制政策以适应新的市场结构,管制错位就不会发生。问题是,中国毕竟经历了近三十年的计划经济体制,引进市场经济制度也只有二十多年的历史。制度变迁是一个漫长而复杂的过程,除受历史因素的制约外,对新制度的学习、掌握和熟练应用仍需时日。在这个过程中,关于政府管制与市场结构的静态对偶已逐渐应用在改革的实践当中。如在传统的非自然垄断领域,不再实施严格的市场进入管制,特别是各种所有制成份的厂商进入市场,极大地丰富了人们对商品的选择,成为中国经济发展的直接动力。另外,对产品价格也不再实施严格的政府管制,而多由市场确定,这使产品的价格更多地包含了厂商的成本信息,通过市场竞争,使价格向成本回归,从而使社会福利得到改善。在传统的非自然垄断领域,有关鼓励竞争,反对垄断的政策法规也正在不断完善。但在传统的自然垄断领域,如果有关市场结构的动态变化被忽

略,因此而导致的管制错位就可能发生。事实上,在传统的自然垄断行业——铁路、电力、电信、航空等行业,需求结构和成本结构正在发生着变化,有关这些行业是否仍然属于自然垄断行业需要重新考察认定。如果市场结构已经发生变化,已不再是自然垄断行业,就应该及时调整相应的管制政策,使新的市场结构与相应的管制政策相匹配,避免管制错位的发生以及因此而产生的社会福利损失。当然,由于市场结构变化是一个渐变的过程,从市场结构的变化到人们真正认识到这种变化通常存在一个时延,而从认识到市场结构变化到管制政策的调整到位也需要时间,这种管制的时滞表明管制错位总是存在的。但政府应该做的是尽量缩短这个时滞。十分可喜的是,对一些传统的自然垄断行业,政府已经开始意识到市场结构的动态变化,并在着手调整相应的管制规则。如发生在航空行业和电信行业的体制改革,其实质就是在承认市场结构变化的基础上,一方面限制原有厂商对市场的控制能力(如将中国电信按业务分解成几个独立的集团公司),另一方面放松市场进入管制,有条件地允许其他厂商进入该市场经营,使竞争性的市场结构更具有其竞争的实质。而且,我们可以看到,在这些行业中,产品价格下降,服务水平在提高,管制改革的效果正在逐渐显现出来,社会福利的极大化将在市场结构与政府管制的动态均衡中得以实现。

(作者单位:西安交通大学管理工程博士生 西安 710061)
(责任编辑:金萍)

(上接第58页)家指出,法制观念的转变在本质上需要做出重新调整各级政府及社会的权力关系的政治决策。这涉及法文化传统问题。罗马法开创了欧洲以保护个人权利为宗旨的法文化传统;而中国历史上传承至今的却是惩戒、禁令性的法文化传统。“采用法庭来维持秩序和利用对审判的恐惧而不是禁止不公正的实践活动,是中国长期以来的法制传统,非常难以转变,法院的作用与具体运行方式的任何改变当然肯定是一个渐进的过程。”法院可以通过解释法律条文来修改法律,在这个过程中可以为管制经济行为创造出新的规则,这和正常的政治过程是不同的。“经济法庭这种新的准独立的作用,及其进入法规制定和行为规范的领域——在中国长期被认为是政治的程序——肯定会在对政府作用的想法上引起深远的社会变动,否则它将不会成功。”不过,既然坚定地选择了建设市场经济的目标,我们就将无可选择地去面对变革司法制度、建设新型法文化的挑战。

完善市场秩序法律体系的任务同样具有挑战性。根据有关研究成果,市场秩序法律体系应当包括市场基本法和市场主体界定、市场交易和市场竞争、市场监督管理等方面的法律。为了保证市场的有序运行,需要做好以下工作:第一,制定包括民法典和市场管理法在内的确立市场秩序的基本法。前者是调整平等市场主体之间的财产关系和人身关系的基本法,规定的是市场经济活动的法律规则和保障措施,为市场活动的参与者提供行为依据;后者是调整以社会公共性为根本特征的经济管理关系的总体性的基本法,可以通过调整市场活动主体的关系,达到保护平等竞争的目的。政府干预或规制市场活动的基本原则应在这类基本法中加以确定。第二,完善确立市场主体独立地位的市场主体法。这类法律主要是为了规范各类市场主体的资格条件、权利义务、进出市

场的程序,并规范组织内部的管理关系。第三,制定协调市场交易行为所需的大量的法律和法规。随着市场创新的进程加快,新型交易活动不断涌现,相应的法律建设任务十分紧迫。第四,制定能够保证有效配置资源、维护市场统一性并保护市场主体平等地位的规范市场竞争行为的法律法规。反不正当竞争法和反垄断法是其中最具有代表性的法律。第五,制定和完善规范涉外市场秩序的法律法规。在这方面将涉及外资、外贸、外企、海关、关税和反倾销等领域。第六,制定规范市场监督管理行为的法律法规。这类法律可以制约政府行为,减少权力资本化泛滥的现象。近年来,我国在相关方面的法制建设取得了长足的进步,但健全市场法治体系依然任重道远。

注释:

有关向市场经济转轨国家市场秩序的监督管理经验及国外监管经验的总结,可参见申长友:《市场管理行为规范论》,272~285页,北京,法律出版社,1999。

周小明、宋炉安、李恕忠:《法与市场秩序——市场经济法律机制研究》,29~35页,贵阳,贵州人民出版社,1995。

理查德·布克洛夫:《对中国商品市场发育的几点意见》,载中国社会科学院财贸物资经济研究所、美国加州大学伯克利分校商学院、《中国商品市场发育与完善》课题组:《中国商品市场的发育与完善》,133页,北京,经济管理出版社,1994。

申长友:《市场管理行为规范论》,162~169页,北京,法律出版社,1999。

(作者单位:中国社会科学院财贸经济研究所 北京 100836)
(责任编辑:陈永清)