

论经济法治现代化

张守文*

内容提要 国家的现代化离不开法治现代化,尤其需要推进经济法治现代化。为此,应明晰经济法治现代化的界定与定位、理念与价值以及实现路径等基本问题,并结合财政、税收、金融、发展规划、市场竞争等重要领域,分析其法治现代化的重点问题和具体路径。针对上述领域存在的体制法不健全、法定原则落实不到位、制度协调性不足等共性问题,应基于中国式现代化的发展目标,依循“经济法治逻辑”,将相关发展理念和重要价值融入经济法治建设中,在各领域建立体现发展导向的“现代制度”,并保障各类经济法律制度的协调运行,从而构建“发展型经济法治”,推进经济法治的现代化。深入研究经济法治现代化问题,有助于进一步完善经济法治,丰富和发展法治理论和现代化理论,构建经济法治现代化理论,推动法理学、经济法学、发展法学等相关学科的发展。

关键词 经济法治 现代化 现代制度 法定原则 发展导向

目次

- 一、引言
- 二、经济法治现代化的基本问题
- 三、推进财政法治现代化
- 四、推进税收法治现代化
- 五、推进金融法治现代化
- 六、推进发展规划法治现代化
- 七、推进市场竞争法治现代化
- 八、结语

* 北京大学法学院教授。本文系2022年度国家重点研发计划“跨领域知识驱动的法治调研智能感知及辅助决策技术研究”(项目批准号:2022YFC3301900)的阶段性成果。

一、引言

从人类文明的发展史看,法治是文明的重要标尺,没有法治就没有现代文明。任何一个现代化国家,无不是法治国家。要实现国家的现代化,就必须推进法治的现代化,这是各国走向文明和繁荣的必由之路。^①

从历史维度看,我国1860年以后发起的自强运动(洋务运动),曾力图师夷长技,推进器物或技术层面的现代化,但没有制度层面的现代化,就无法实现民富国强。囿于诸多原因,清末的“百日维新”等制度变革均告失败,未能实现变法图强的目标。^②历史教训表明,制度现代化关乎人民福祉和国家长治久安,对于实现国家现代化不可或缺。

自1954年以来,我国曾多次提出“四个现代化”的具体目标,涉及工业、农业、国防、科技等多个领域;2012年又提出工业化、信息化、城镇化、农业现代化等“新四化”。上述目标更关注经济现代化和科技现代化。直至2013年首次提出国家治理体系和治理能力现代化,制度现代化才被提到应有高度。^③鉴于法治是国家治理的基本方式,法治现代化应当是制度现代化的重中之重。

在实现国家现代化的新征程上,经济现代化是基础,法治现代化是保障。为此,一方面,应构建现代化经济体系和新发展格局,推动高质量发展,持续推进经济的良性运行;另一方面,应依法保护各类主体的产权和其他合法权益,保障公平交易和公平竞争,不断优化营商环境,在法治轨道上推动经济发展。只有统筹兼顾上述两个方面,才能在依法保障经济现代化的同时,实现经济法治现代化。

尽管经济法治甚为重要,有关经济法治现代化的研究却非常少。在建设现代化国家的新形势下,有必要基于中国式现代化的新要求,借鉴法治理论及法治现代化研究的重要成果,提炼经济法治现代化的基本问题,并结合相关重要经济领域,探寻实现经济法治现代化的具体路径,从而进一步推进法治现代化和国家经济治理现代化,为国家全面现代化提供有力法治保障。

有鉴于此,本文将着重探讨经济法治现代化的界定与定位、理念与价值以及实现路径等基本问题,并基于现代国家的宏观调控和市场规制职能,结合财政、税收、金融、发展规划、市场竞争五大领域,分别探讨各领域经济法治现代化的重点问题和具体路径,揭示经济体制改革、落实法定原则与经济法治现代化的紧密关联,以及其中贯穿的“经济法治逻辑”,从而说明建立体现发展导向的“现代制度”、构建“发展型经济法治”是推进经济法治现代化的重要方向。

中国式现代化离不开法治现代化,尤其需要经济法治现代化。经济法治与经济体制

① 法治是现代国家治理的基本方式,国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。参见张文显:《法治与国家治理现代化》,载《中国法学》2014年第4期,第5页。

② 参见罗荣渠:《现代化新论——世界与中国的现代化进程》,商务印书馆2004年版,第287-288页。

③ 参见包心鉴:《制度现代化:国家治理现代化的实质与指向》,载《社会科学研究》2015年第2期,第6页。

紧密关联,不仅影响经济、社会、政治等重要系统的优化,也事关国家整体治理水平的提升和文明的进步。对于经济法治现代化的诸多问题,需要从法理学及相关部门法学等多个维度展开系统研究,这将有助于丰富和发展相关法治理论和现代化理论,从而构建经济法治现代化理论。

二、经济法治现代化的基本问题

对于法治现代化或中国式法治现代化,学界已有一系列重要研究成果,^④但在具体的经济法治现代化方面,仍有许多基本问题尚待明确。为此,有必要简要探讨经济法治现代化的界定与定位,分析经济法治体系的基本构成,并在此基础上探究经济法治现代化的理念、价值和实现路径,从而为后面讨论各领域的经济法治现代化问题奠定基础。

(一) 经济法治现代化的界定与定位

在现代市场经济条件下,国家为履行其经济职能,必须在法治框架下有效协调国家与国民、政府与市场、中央与地方等重要关系,由此使得经济法治的地位日益重要。但对于何为经济法治,何为经济法治现代化,可能会存在不同认识,对此可从广义和狭义两个维度作出如下界定:

广义的经济法治,是“经济领域的法治”或“与经济相关的法治”的泛称。鉴于法律体系中的多个法律部门对经济行为均有影响,各类与经济相关的法律的制定和实施均可构成经济法治的重要内容,因此,无论经济宪法、经济刑法,抑或民商法、行政法、社会法等涉及经济的法律制度,其制定、实施、遵守等都是经济法治的重要组成部分。^⑤基于上述广义的界定,应加强与经济相关的各类法律制度的协调,从而在保障和促进经济发展的过程中,推进经济法治的现代化。^⑥

狭义的经济法治,是经济法的立法、执法、司法、守法等构成的法治体系的统称,它主要涉及宏观调控和市场规制两大领域的法治问题,侧重于解决现代市场经济条件下的政府与市场、中央与地方等重要关系,且与财税、金融、发展规划、市场竞争等重要领域的经济体制密切相关;同时,它要依循经济原理与法治原理融合而成的“经济法治逻辑”,才能发挥其保障和促进经济发展的作用。

加强上述两类经济法治建设,都需要将现代国家治理、现代市场经济的理念、价值融入相关法律制度,从而构建能够回应时代需求、有效促进发展的“良法”,并通过“良法”的有效实施,实现经济领域的“善治”。为此,不仅要协同推进与经济相关的各个法律部门的法治建设,更要着重统筹经济法各具体领域的法治建设,从而解决经济法治的突出问题,^⑦为构建现代化经济体系、实现中国式现代化提供有力的法治保障。

^④ 参见张文显:《论中国式法治现代化新道路》,载《中国法学》2022年第1期。

^⑤ 参见顾功耘:《论重启改革背景下的经济法治战略》,载《法学》2014年第3期,第7-8页。

^⑥ 参见郝铁川:《中国改革开放以来法治现代化的范式转型》,载《法学》2019年第5期。

^⑦ 参见张守文:《中国经济法治的问题及其改进方向》,载《法制与社会发展》2018年第2期,第23-25页。

经济法治现代化,是从传统经济法治向现代经济法治逐步转变的动态过程。^⑧ 鉴于经济发展和法治建设都存在阶段性,且市场化、信息化和国际化的叠加会带来诸多新问题,相应的经济法治建设必须因时而化、与时俱进、动态优化。因此,对于经济法治现代化的定位,应在国家现代化的持续发展中把握:一方面,经济法治现代化是法治现代化或国家治理现代化的重要组成部分,它始终与改革形影相随,并在改革开放过程中不断推进,其涉及的制度变迁与现代市场经济体制的确立和完善密切相关;另一方面,推进中国式现代化,需要加强国家经济治理,为此,应不断完善经济法治,着重运用法治思维和法治方式解决现代化建设的相关问题,并在此过程中推进经济法治自身的现代化。上述两个方面,贯穿着“改革—法治—发展”的关系,以及具体的“经济改革—经济法治—国家现代化”的关系,据此更有助于理解经济法治现代化的定位。

依循上述界定和定位,考虑到广义的经济法治涉及面过大,为使讨论更加聚焦,下面将基于对狭义的经济法治的界定,进一步分析经济法治体系的基本构成,并据此探讨经济法治现代化的理念、价值及其实现路径。

(二) 经济法治体系的基本构成

推进经济法治现代化,要以经济法治体系为基础。本文着重探讨的狭义的经济法治,主要涉及宏观调控法和市场规制法两大领域,^⑨ 其中,前者包括财政法、税法、金融法、发展规划法等,后者包括反垄断法、反不正当竞争法、消费者保护法等。上述领域的立法、执法、司法、守法等相互关联,共同构成了经济法治体系。

经济法治体系与经济政策体系密切相关,两大体系对于国家的经济治理都至关重要。鉴于法治是国家治理的最重要手段,推进经济法治的现代化,尤其要处理好经济政策与经济法治的关系,切实解决实践中存在的“重经济政策轻经济法治”问题,确保经济政策的制定和实施都在经济法治框架下展开,从而真正做到在法治轨道上推动经济发展。

在我国的经济法治体系中,宏观调控法治体系具有特殊重要地位,这是不同于许多国家的重要特色。我国作为从计划经济体制转型为市场经济体制的发展中大国,更重视运用宏观调控手段解决国民经济运行中的诸多特殊问题,因而一直强调推进财政、税收、金融、发展规划等领域的经济立法,^⑩ 通过持续完善宏观调控法治体系,促进经济的稳定增长,实现宏观经济的四大目标。

与此同时,为了保障市场公平竞争,促进市场统一,维护市场经济秩序,推动市场经济健康发展,我国高度重视市场规制法治建设。通过加强反垄断法、反不正当竞争法、消费者权益保护法、产品质量法、广告法等立法,依法规制各类市场行为。我国构建了较为完备的市场规制法治体系,该体系作为经济法治体系的重要组成部分,在夯实市场经济的微观基础方面发挥了重要作用。

^⑧ 这一过程与经济法的现代化直接相关。参见李昌麒、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页。

^⑨ 参见刘大洪、吕忠梅:《现代经济法体系的反思与重构》,载《法律科学》1998年第1期,第39页。

^⑩ 参见漆多俊:《宏观调控立法特点及其新发展》,载《政治与法律》2002年第3期,第55-56页。

经济法治体系的基本构成,在一些国家的宪法中亦有体现。^⑪我国宪法仅对国家预算、税收、国家计划等有少量概括规定,有关财政体制、税收体制、金融体制等内容则主要在经济立法中具体规定,由此形成的“经济体制法”(以下简称“体制法”),为实施宏观调控和市场规制提供了基本法律框架。因此,推进经济法治的现代化,需持续完善体制法和相关具体制度。

宏观调控法治体系与市场规制法治体系,是经济法治体系的基本构成,它们作为现代国家两大经济职能在法治领域的体现,尚需基于相关理念和价值,在解决现代市场经济问题的过程中不断完善。

(三) 经济法治现代化的理念与价值

加强经济法治建设,需要以相关理念、价值为引领。推进经济法治现代化,不仅要体现各国法治现代化的共同特征,如尊重和保障人权、监督和限制公权等,^⑫还要结合中国式现代化的发展目标和特殊要求,着重体现相关发展理念和重要价值。

首先,推进经济法治现代化,需要真正落实创新、协调、绿色、开放、共享等新发展理念,充分体现发展导向。第一,按照中国式现代化的要求,不断推进经济法的制度创新,并以此促进技术创新,从而大力发展新质生产力,推动高质量发展;^⑬第二,加强财税、金融、发展规划等各类制度的协调,保持其制度取向的一致性,提升宏观调控和市场规制的系统性,从而形成促进发展的制度合力;第三,加强绿色税收、绿色金融、绿色产业等方面的制度建设,^⑭推动经济与社会的可持续发展;第四,完善各类经济法制度,推动高水平开放,^⑮通过对国外和国内相关区域的制度型开放,保障公平竞争和促进市场统一;第五,加强经济法的制度优化,使其在推动经济发展的同时,进一步促进公平分配和共同富裕,实现经济社会发展成果的共享。通过落实上述重要发展理念,会形成“发展导向型”的经济法治,或称“发展型经济法治”,^⑯这是经济法治现代化的重要方向。

其次,推进经济法治现代化,不仅需要落实上述发展理念,还要兼顾效率与公平、自由与秩序、发展与安全等多种重要价值,从而实现分配正义、发展正义和数字正义。上述各类重要价值对于财税、金融、发展规划、市场竞争等领域的法治建设具有特殊意义,只有将其融入经济法治建设的各个环节并有效兼顾,才能进一步构建良法善治,逐步实现经济法治现代化。为此,第一,应将上述各类重要价值转化为相关领域法治建设的基本原则。例如,基于效率与公平的价值,可形成税收法治建设应普遍遵循的税收效率原则和税收公平原则。第二,面对各领域存在的突出问题,在相关法律实施过程中应加强上述重要价值的引领。例如,在防范和化解财政风险、金融风险方面,需要强调安全价值;

^⑪ 例如,巴西、俄罗斯、法国、葡萄牙等多个国家的宪法,对财政、税收、金融、发展规划、市场竞争等方面都有较多规定。

^⑫ 参见张文显:《法治现代化的“共同特征”和“中国特色”》,载《政治与法律》2024年第2期,第6-8页。

^⑬ 参见周文、许凌云:《论新质生产力:内涵特征与重要着力点》,载《改革》2023年第10期。

^⑭ 参见马骏:《论构建中国绿色金融体系》,载《金融论坛》2015年第5期,第25-27页。

^⑮ 参见戴翔:《制度型开放:中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径》,载《国际贸易》2019年第3期,第4-12页。

^⑯ 参见张守文:《新发展格局与“发展型法治”的构建》,载《政法论丛》2021年第1期,第4页。

在加强金融监管、保障公平竞争方面,需要强调秩序价值;等等。可见,上述各类价值及其转化的基本原则,对于推进经济法治现代化甚为重要。

总之,在经济法治建设中,全面落实上述发展理念和重要价值,方能有效解决中国式现代化面临的诸多问题,并推进经济法治现代化。因此,应将上述发展理念和重要价值充分融入财税、金融等重要领域的法治建设,从而持续引领经济法治的完善。

(四) 实现经济法治现代化的基本路径

通过改革推进重要制度变革,是各国实现制度现代化的基本路径。同样,我国的经济法治建设,也始终与改革开放形影相随。只有及时将改革成果法律化,构建经济法治体系的基础制度,推动各类经济法律制度的有效实施,才能逐步实现经济法治现代化。

经济法治现代化要以多个领域的“现代制度”为支撑,包括现代财政制度、现代税收制度、现代金融制度等。为此,应基于现代国家经济治理和现代市场经济的要求,贯彻上述发展理念和重要价值,在各领域全面落实法定原则,并保障各类经济法律制度的协调运行,从而形成有助于推动经济社会发展的良法善治,不断提升整体的经济法治水平,这是实现经济法治现代化的基本路径。

依循上述基本路径,应在各领域加强经济立法,全面落实法定原则,解决前述“重经济政策轻经济法治”的问题,发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用,从而促进市场经济发展,保障市场主体的恒心和恒产。稳定的、具有包容性的法律制度,是促进经济社会健康发展的内生要素,^{①7}它有助于形成良好的法治观念、法治环境,推动各具体领域的良性发展。因此,应避免经济政策或法律制度的随意频繁变动,防止对市场主体经济活动的不当干扰和干预,保持经济法律制定和实施应有的稳定性和连续性。

依循上述基本路径,还应增强经济法律制度运行的协调性、系统性,解决各类经济法律制定和实施方面的不协调、取向不一致问题。鉴于实践中存在的执法标准宽严不一、“同案不同判”等问题^{①8}会严重妨碍法治信号的传递、影响市场主体的制度预期,应加强经济法治各环节的协调,避免相关法律制度的冲突或“合成谬误”,确保法律实施符合法治理念和法治精神,这是经济法治建设需持续解决的重要问题。

总之,基于上述经济法治现代化的界定和定位,应立足经济法治体系的基本构成,将相关发展理念和重要价值融入其中,从而构建各重要领域的良法善治,推进经济法治的现代化。鉴于财政、税收、金融、发展规划、市场竞争等重要领域的法治现代化,既涉及上述基本问题,又需要回应各领域在体制法完善、法定原则落实、具体制度协调等方面的共性问题,下面将分别探讨各领域法治现代化的重点问题和具体路径,并由此推进整体经济法治的现代化。

^{①7} 参见〔美〕阿斯莫格鲁、罗宾逊:《国家为什么会失败》,李增刚译,湖南科学技术出版社2015年版,第54-55页。

^{①8} 参见陈杭平:《论“同案不同判”的产生与识别》,载《当代法学》2012年第5期,第27-29页。

三、推进财政法治现代化

财政是国家治理的基础和重要支柱,贯穿经济、社会、政治等多个系统^{①⑨},是国家提供公共物品的重要保障。鉴于财政法律制度涉及国家与国民、政府与市场、中央与地方等重要关系,我国曾提出要建立“统一完整、法治规范、公开透明、运行高效”的“现代财政制度”。^{②⑩}基于国家现代化的发展目标,以及“法治规范”的内在要求,应着力构建“发展导向型”的现代财政制度,从而夯实财政法治现代化的制度基础。

(一) 财政法治现代化的重点问题

我国的财政法治是随着财政体制改革的深化而不断完善的。为了有效规范财政收支,保障财政调控,应将效率与公平、发展与安全等重要价值充分融入财政法治建设,从而促进经济的稳定增长和社会的公平分配。在新的历史时期推进财税法治现代化,尤其需关注如下重点问题:

第一,切实完善财政体制法。我国在改革初期曾探索过多种财政体制,直至1994年才确立实行中央与地方的分税制,^{④⑪}并在《预算法》中加以确认。相关法律法规有关分税制的规定,构成了财政体制法的主要内容,是财政调控和财政监管的重要法律基础。

完善财政体制法,旨在有效调整财政分权关系。自古及今,中央与地方的财政分权都备受关注,是财政法治建设需要解决的重点问题。只有做到财政权法定,明确规定中央与地方的事权与财权,提升其事权与支出责任的匹配度,并保持基本制度的稳定,^{⑥⑫}才能进一步解决好征税、收费、政府举债、转移支付、政府采购等财政收支的具体法律问题。

由于我国一直未能在法律层面对分税制作细化规定,导致相关具体制度调整频繁,严重影响其稳定性和可预见性,因此,应切实转变政府职能,在立法中明确各级政府事权,减少不必要的政府干预和财政支出,从而减轻政府和纳税人的“双重负担”,^{⑧⑬}降低政府债务规模,保障财政安全和基层政府运转,促进经济稳定发展。

第二,全面落实财政法定原则。这是推进财政法治现代化的根本保障。我国财政法治存在的许多问题,其实都与该原则未能全面落实直接相关。^{⑨⑭}为此,应继续加强财政立法,着力构建良法,确保各级人大有效行使财政监督权。目前,我国尚未出台“国债法”

^{①⑨} 参见[日]神野直彦:《体制改革的政治经济学》,王美平译,社会科学文献出版社2013年版,第8-13页。

^{②⑩} 参见2014年6月30日发布的《深化财税体制改革总体方案》;高培勇:《中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律》,载《经济研究》2018年第3期,第16页。

^{④⑪} 参见1993年12月15日国务院发布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》;周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,载《中国社会科学》2006年第6期,第100-101页。

^{⑥⑫} 参见杨志勇:《中央和地方事权划分思路的转变:历史与比较的视角》,载《财政研究》2016年第9期,第4-6页。

^{⑧⑬} 参见张守文:《减负与转型的经济法推进》,载《中国法学》2017年第6期,第194-196页。

^{⑨⑭} 参见邢会强:《财政政策与财政法》,载《法律科学》2011年第2期,第75页。

或“公债法”“转移支付法”,也没有制定“政府性基金法”或“非税法”等,^{②⑤}上述财政法律的缺失,对财政分配秩序和财政法治体系的形成均有重大影响。

全面落实财政法定原则,不只体现为制定形式意义上的法律,更要基于现代财政理念,遵循财政规律,有效分配财政收入权和财政支出权,并在规制财政收支行为的基础上,为财政调控提供法律保障。因此,在未来的财税法治建设中,应加强财政监管与财政调控的有机结合,从而既能有效规范政府财政行为、保障财政安全,又能推动财政调控目标的实现,促进经济和社会的稳定发展。

第三,确保财政行为依法实施。财政行为事关国计民生,必须受到法律的严格约束。无论财政收入行为和财政支出行为,抑或财政调控行为和财政监管行为等,都应受到严格规制,确保其依法实施。例如,我国的财政收支渠道复杂,参与主体众多,对各类财政行为必须依法规范,加强财政收支监管;同时,还要充分考虑财政承受能力,增加财政法律约束的刚性,有效防控债务风险,保障财政安全。为此,应通过加强财政法治建设,有效规制各类主体的财政行为,从而维护财政分配秩序,保障财政公平和财政可持续。

除依法加强财政收支监管外,还应确保财政调控在法治框架下实施。对于旨在调控经济运行的发债行为、转移支付行为等,必须严格依法规制,保障财政资源的有效配置。因此,应依循贯穿其中的财政法治逻辑,进一步建立现代财政制度,^{②⑥}并由此构建“发展型财政法治”,推进财政法治现代化。

(二) 财政法治现代化的具体路径

推进财政法治现代化,需依据《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),全面落实财政体制改革的要求,将深化财政体制改革的重要成果法律化,并加强预算法、国债法、转移支付法、政府采购法等立法,着力完善重要的财政法律制度,在此基础上,应进一步优化财政执法和财政监督,解决影响财政法治建设的突出问题。

1. 全面落实财政体制改革的要求

基于预算法在财政法中的重要基础地位,我国通过多次修改《预算法》,确立了预算制度的基本框架。但按照深化财政体制改革的新要求,仍需进一步健全预算制度,加强对预算收支的管理,规范预算权的行使,保障财政调控的依法实施。

第一,在预算收入方面,凡依托行政权力、政府信用以及国有资源资产获取的收入,都应全部纳入政府预算管理,并进一步完善国有资本经营预算和绩效评价制度。按照上述改革要求,必须严格执行《预算法》有关一般公共预算、政府性基金预算以及国有资本经营预算的规定,发挥各类预算的重要作用。

针对各级政府不断扩大的举债规模,需大力加强债务风险防控。^{②⑦}为此,应按照《决

^{②⑤} 罚没收入在非税收入中占比的提升,已成为广受关注的重要问题,需要加强法律规制。参见贾小雷:《我国非税收入法律规制与国家财权治理的现代化》,载《法学论坛》2017年第4期,第71-72页。

^{②⑥} 参见吕冰洋:《现代财政制度的构建:一个公共秩序的分析框架》,载《管理世界》2021年第10期,第107-109页。

^{②⑦} 参见徐清飞:《地方隐性债务风险的法律防控》,载《法商研究》2019年第6期,第115-118页。

定》要求,“完善政府债务管理制度,建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制,加快地方融资平台改革转型”。对地方政府的举债行为尤其应依法加强规制,以切实防控债务风险,同时,应采取有效的化债措施,全力避免发生债务危机,从而保障经济的稳定发展。^{②⑧}

第二,在预算支出方面,预算分配事关宏观调控的效果,必须切实提高预算管理的统一性和规范性。应按照《决定》要求“统一预算分配权”,确保预算资金的统筹安排和合理使用;同时,应保障预算支出的合法性及规范性,提升预算支出的透明度。将上述预算管理的统一性与规范性结合起来,更有助于实现预算的功能和目标,推进“预算国家”建设。^{②⑨}

目前,我国每年的转移支付规模已超过 10 万亿元,接近全国一般公共预算收入总额的一半,^{③⑩}对于解决地方财政失衡和实施财政调控影响巨大。为此,应按照《决定》要求,继续完善财政转移支付体系,提高一般性转移支付的比重,清理和规范专项转移支付;同时,还应进一步提升市县政府的财力与事权的匹配度,使央地财政关系更加协调。

为解决上述预算收支方面累积的诸多问题,全面落实财政体制改革的要求,需要修订《预算法》,对预算类型、预算权行使等作出更加明确的规定;同时,对地方政府举债、转移支付等亦应有较为具体的制度安排,以有助于结合前述财政法治建设的重点问题,进一步推进财政法治的现代化。

2. 着力完善重要财政法律制度

推进财政法治现代化,应在全面落实上述改革要求的过程中,着力完善重要财政法律制度,解决财政法治建设的相关突出问题。

第一,强化预算法的宏观调控功能。完善宏观调控制度体系,是全面深化改革的新要求。1994 年制定的《预算法》曾将“加强国家宏观调控”写入立法宗旨,但在 2014 年该法修改时却删除了上述内容,这会影响具体预算制度安排及其调整目标的实现。为此,应重申和强化预算法的宏观调控功能,并通过修改《预算法》,明确该法“规范预算收支行为,保障财政宏观调控,促进经济社会健康发展”的目标,由此构建的现代预算制度,更有助于发挥财政作为国家治理基础和支柱的重要作用。

第二,加强重点领域的财政立法。应通过全面落实财政法定原则,补齐重点领域的财政立法短板。例如,我国地方政府的显性债务和隐性债务规模较大。^{③⑪}为有效规制国债或地方债的发行、使用、偿还、管理、调控等行为,确保财政安全和整体经济安全,保障地方政府正常运转和地方经济稳定发展,提升政府债务承诺的可信性,^{③⑫}未来可考虑进一

^{②⑧} 参见[德]施特尔特:《21 世纪债务论》,胡琨译,北京时代华文书局 2015 年版,第 95-96 页。

^{②⑨} 参见王绍光、马骏:《走向“预算国家”——财政转型与国家建设》,载《公共行政评论》2008 年第 1 期,第 2 页。

^{③⑩} 参见 2023 年 9 月 4 日发布的《国务院关于财政转移支付情况的报告》。

^{③⑪} 依据《国务院关于 2023 年度政府债务管理情况的报告》,截至 2023 年末,我国地方政府法定债务余额 40.74 万亿元。此外,全国隐性债务余额为 14.3 万亿元,国家已开始加大化债力度。

^{③⑫} 参见[英]斯塔萨维奇:《公债与民主国家的诞生》,毕竞悦译,北京大学出版社 2007 年版,第 2 页。

步制定《国债法》或《公债法》。此外,为有效规范转移支付行为,依法增加地方政府财力,可考虑制定专门的《转移支付法》及相关配套法规。

第三,着重完善财政体制法。按照《决定》要求,应“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”,只有在法律上对财政权作出合理分配,明晰各类主体权责,才能使中央与地方的财力分配更为合理。因此,应进一步完善财政体制法。在具体制度安排上,既应适当增加中央事权,提高中央财政支出比例;也应调整增值税等共享税的分享比例,使各级政府的事权与财力更加匹配,从而形成更加和谐的央地财政关系。

总之,基于深化财政体制改革的要求,需进一步落实财政法定原则,完善财政法的多项具体制度,从而有效协调央地财政关系,兼顾财政效率与财政安全,推动财政分配公平与财政均衡发展。此外,为增进财政法治体系的协调性和系统性,还应完善财政相关领域的立法。例如,《各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律有关预算的规定^③,也要符合财政法治现代化的相关要求。另外,鉴于财政条款是经济宪法的重要内容,还可考虑在未来修宪时,增加有关财政的规定,从而夯实财政法治现代化的宪法基础。

四、推进税收法治现代化

现代国家是典型的“税收国家”。税收不仅影响国家与国民的分配,也影响经济和社会发展。结合中国式现代化的新要求,应构建“发展导向型”的现代税收制度,并持续推进税收法治现代化。^④

(一) 税收法治现代化的重点问题

税收法治在整体经济法治中占有重要地位。由于税收制度对国家与国民、政府与市场、中央与地方的关系具有直接影响,因此,税收制度的优化历来备受关注。在税收法治现代化方面,尤其需要关注如下问题:

第一,推进税收法治统一。我国的税收法治是随着经济体制改革的深化而不断完善的。1980年制定的《中外合资经营企业所得税法》等改革开放后最早推出的涉外税收立法,与其后展开的国内税收立法曾长期并存,由此形成了“内外有别”的二元税制问题;此外,我国的区域发展不平衡,在某些特殊经济区域或“试点区域”实行的税制也有别于其他区域。因此,如何推进税收法治统一并保障市场主体的公平竞争,一直是税收法治现代化需要解决的重点问题。

第二,落实税收法定原则。在税收立法体制方面,基于1984年和1985年全国人大及其常委会的立法授权,国务院成为推动税收立法的重要主体,直至2013年国家要求“落实税收法定原则”,这一局面才得到扭转。依据《立法法》的规定,国家立法机关在

^③ 2024年11月8日修改的《各级人民代表大会常务委员会监督法》已将第3章章名修改为“财政经济工作监督”,并在第18条、第21条对涉及预算的内容作了更为细致的规定。

^④ 参见涂龙力、解爱国:《论税收法治的现代化》,载《税务研究》2005年第4期,第53页。

制定税收法律方面应更多行使立法权。目前我国尚有部分重要税种的立法没有完成,仍需继续落实税收法定原则。但仅在形式上将原来的税收条例升格为税收法律,实施简单的“税制平移”是不够的,还应按照课税要素法定、课税要素明确的要求,切实优化税收立法,体现税收法治逻辑,进而提升税收立法质量。^{③5}

第三,完善税收征管体制。我国自实行分税制以来,国税与地税两套机构曾长期分设,由此形成二元征管体制导致征税机关的征收成本和纳税人的遵从成本“双高”,直至2018年两套税务机构合并,实现税收征管体制的统一,相关问题才有所缓解。^{③6}但随着税务机关征收职能的扩大,仍需完善社保费与非税收入的征管体制,协调特殊区域与一般区域的税收征管体制。

可见,改进税收立法体制和税收征管体制,推进税收法治的统一,是税收法治建设需长期关注的重点问题。为此,应进一步完善税收体制法,切实落实税收法定原则,并加强相关税制协调,从而不断提升税收法治水平,稳步推进税收法治现代化。

(二) 税收法治现代化的具体路径

为实现中国式现代化的发展目标,按照《决定》要求,应“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度”。据此,应将促进市场统一、保障社会公平、推动高质量发展作为完善税法制度的不同层面的目标,构建体现发展导向的现代税收制度^{③7}。在推进税收法治现代化方面,应着重关注如下具体路径:

第一,持续优化税制结构。税制结构涉及诸多类型,包括大的税类结构(如商品税与所得税、财产税等),具体的税种结构(如增值税与消费税、关税),以及各个税种的课税要素结构(如税目、税率、税基)。持续推进上述税制结构的优化,既是税制改革的重点,也是完善税法制度的重要路径。

同时,应进一步明确:我国究竟需要开征哪些税种,如何通过优化税种结构,构建科学的税收体系和税收立法体系;如何通过优化课税要素结构,确立公平合理的税负,从而防止税负的纵向不公或横向不公;等等。只有构建能够体现公平原则和效率原则的税法体系、依法保护纳税人权益、提升税法的遵从度和税收法治的实效,才能持续推进税收法治现代化。

第二,全面落实税收法定原则。应切实做到课税要素法定、课税要素明确和依法稽征,确保各类税种的开征、停止、税收减免等都要于法有据。^{③8}为此,结合实践中存在的税收优惠不规范等问题,应着力完善各类税收优惠制度,依法规制各地的税收优惠行为,有

^{③5} 参见张婉苏:《从税收法定到税收法治的实践进阶——以进一步落实税收法定原则为中心》,载《法学研究》2023年第1期,第163-169页。

^{③6} 参见张斌:《改革国税地税征管体制 推进税收管理现代化》,载《中国财政》2018年第9期,第36-37页。

^{③7} 参见高培勇:《从结构失衡到结构优化——建立现代税收制度的理论分析》,载《中国社会科学》2023年第3期,第5-6页。

^{③8} 好的立法应当清晰准确、简明易懂、无歧义。参见〔希腊〕〔英〕赞塔基:《立法起草:规制规则的艺术与技术》,姜孝贤译,法律出版社2022年版,第373-374页。

效解决滥用“税收洼地”等问题,从而保障公平竞争,促进统一大市场建设。^{③⑨}

在税收执法方面,按照税收法定原则的要求,税务机关和海关如不能确定某些行为或事实是否符合课税要素,即应坚持“疑税从无”,从而避免无法律依据的恣意征税。在税收司法方面,我国应否设立专门的税务法庭或税务法院,从而在司法环节加强税收法定原则的落实,已成为需要研究的重要问题。与此相关联,为保障纳税人的法定权利,应通过优化税收复议制度和税收诉讼制度,提升纳税人解决涉税争议的便利性,从而构建具有包容性的税收法治。

第三,推进税制改革成果的法律化。有关深化税制改革的新要求,应在税收立法中尽快落实。

在直接税领域,按照《决定》要求,应“继续完善综合与分类相结合的个人所得税制度”,对不同类型所得征税要更多体现公平税负的要求,促进公平分配。^{④⑩}其次,面对日益激烈的国际税收竞争,未来还可考虑修改《企业所得税法》,将企业所得税税率从25%调减为20%,以通过适度降低纳税人的税负,体现我国税法的制度优势,促进对外开放和经济发展。再次,完善房地产税制、绿色税制等制度。最后,对财产税制度亦应系统优化,从而进一步完善地方税体系。^{④⑪}

在间接税领域,应大力推进商品税的立法。首先,及时制定《增值税法》。我国从1979年开启征收增值税的试点,到2016年完成“营改增”,增值税的制度变革一直没有停歇。鉴于增值税的基本制度已较为成熟,2024年底,《增值税法》已由全国人大常委会通过,自2026年1月1日起施行。其次,应尽快出台“消费税法”。我国自1994年开征消费税以来,其基本制度已较为稳定。近些年国家着力推进消费税征收环节后移并稳步下划地方,以解决地方财力不足等问题,对此亦需通过消费税立法加以确认。^{④⑫}最后,应建立综合性的地方附加税制度。按照《决定》要求,应“研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税,授权地方在一定幅度内确定具体适用税率”,这更有助于完善地方税体系,拓展地方税源,缓解地方财力不足。

五、推进金融法治现代化

金融是国民经济的血脉,实现国家现代化,建设金融强国,离不开金融法治的有力保障。因此,应结合中国式现代化的新要求,构建现代金融制度,全面推进金融法治现代化。

(一) 金融法治现代化的重点问题

我国的金融法治建设是随着金融体制改革的深化而不断完善的。1993年启动的金

^{③⑨} 参见冯兴元:《地方政府竞争:理论范式、分析框架和实证研究》,译林出版社2010年版,第83-94页。

^{④⑩} 参见邢会强:《个人所得的分类规制与综合规制》,载《华东政法大学学报》2019年第1期,第22-24页。

^{④⑪} 国家征税严格受制于时间和空间,由此会影响国际税收竞争和地方税收竞争。参见[美]冯格利特·利瓦伊:《统治与岁入》,周军华译,格致出版社、上海人民出版社2010年版,第195页。

^{④⑫} 参见茅孝军:《迈向地方税的消费税改革:制度基础与风险防范》,载《地方财政研究》2020年第2期,第30页。

融体制改革^{④③}强调要把中国人民银行办成真正的中央银行,使国家专业银行成为真正的国有商业银行;同时,实行分业经营,建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场。^{④④}为落实上述改革要求,我国在1995年集中推出多部金融法律,构建了与市场经济体制相适应的金融法基本框架,对金融法治建设产生了深远影响。当前面对复杂的经济形势和金融问题,在推进金融法治现代化方面,尤其需关注两大问题:

第一,完善金融体制法。基于上述金融体制改革及其后续的制度调整,我国曾形成持续时间较长的“一行三会”架构;经由近年来的机构改革,已确立新的“一行一局一会”的格局。此外,2023年组建的中央金融委员会,有助于加强金融稳定发展的顶层设计、统筹协调等。鉴于各类重大改革都要于法有据,应通过完善金融体制法,明确上述机构的法定职权,并对金融调控权和金融监管权作出合理分配。

金融体制法是实施金融调控和金融监管的基础。中国人民银行、国家金融监管总局、中国证监会的职权划分是否合理,会直接影响相关金融政策、金融法律能否有效实施。同时,随着地方金融的发展,对纵向的金融管理权限划分亦需高度关注。目前对金融体制的分散立法已不能适应新的发展需要,应进一步推进金融体制法的统合立法。

第二,落实金融法定原则。对金融调控和金融监管的主体、职权与职责、基本程序等均应严格法定,这是完善金融法治体系的重点。相对于财政、税收、发展规划等领域,金融领域对法定原则的落实似乎更好些。但从现实需要看,目前的多部金融立法已不能适应建设金融强国的要求,亟待修改;同时,金融法的实施受政策因素影响较大,具体规则变化频仍,在一定程度上也会影响金融稳定。只有坚持金融法定原则,遵循金融规律和通行规则,避免基本制度频繁变动,才能使金融更好地服务实体经济,保障和促进金融市场乃至整体经济的健康稳定发展。

(二) 金融法治现代化的具体路径

1. 全面落实金融体制改革要求

金融是国家核心竞争力的重要组成部分,为全面落实金融体制改革要求,加快建设金融强国,推进金融法治现代化,应着重关注以下方面:

第一,推动金融体制改革成果法律化。为保持货币政策的稳健性,畅通货币政策传导机制,^{④⑤}应按照《决定》要求“加快完善中央银行制度”,构建以中央银行法为中心的金融调控法治体系。结合科技、经济、社会发展的新形势,应加强对科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融的法治保障,并在金融立法中增加相关制度规定。另外,针对近年来金融领域存在的突出问题,应按照《决定》要求,进一步“完善金融机构的定位和治理”,加强对其金融行为的法律规制,解决金融服务实体经济的问题^{④⑥}。

^{④③} 参见1993年12月25日发布的《国务院关于金融体制改革的决定》;张杰:《我国金融体制改革的演进轨迹与取向观察》,载《改革》2018年第5期,第38页。

^{④④} 参见黄辉:《中国金融监管体制改革的逻辑与路径:国际经验与本土选择》,载《法学家》2019年第3期,第125页。

^{④⑤} 参见易纲:《建设现代中央银行制度》,载《中国金融》2022年第24期,第9-11页。

^{④⑥} 参见李扬:《“金融服务实体经济”辨》,载《经济研究》2017年第6期,第4页。

第二,完善资本市场制度体系。我国有关资本市场的各层级立法数量众多,但在金融监管和风险控制方面仍不尽如人意。为此,应按照《决定》要求,构建能够“防风险、强监管,促进资本市场健康稳定发展”的制度体系。基于提高直接融资比重的要求,还应优化融资结构,解决资本市场发展乏力的问题。为此,应支持各类长期资金入市,“建立增强资本市场内在稳定性长效机制”,全面提高上市公司质量,“强化上市公司监管和退市制度”。持续推进资本市场制度体系的完善,不仅需要金融调控与金融监管的制度协调,也需要财政、税收、发展规划等方面的制度配合。

第三,构建金融监管制度体系。基于《决定》提出的“完善金融监管体系,依法将所有金融活动纳入监管”的改革要求,应大力加强金融监管法治建设,构建完善的金融监管体系,实现对金融活动的全覆盖,并进一步强化监管责任和问责制度;同时,在金融监管方面还要处理好中央与地方的关系,实现中央与地方的监管协同。

第四,完善金融风险防控制度体系。按照《决定》要求,应“建设安全高效的金融基础设施”,“筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系”。同时,应健全金融消费者保护制度,切实打击非法金融活动。上述改革措施的落实和相关制度的建立,都有助于完善金融风险防控制度体系,推进金融法治的现代化。

2. 着力解决影响金融法治的突出问题

在落实改革要求的过程中,不仅要完善上述具体的制度体系,还应在整体上加强金融立法和制度协调,着力解决影响金融法治的突出问题:

第一,加强金融调控法治建设。中国人民银行作为宏观调控的重要主体,应在制定和执行货币政策、实施金融宏观调控、防范和化解金融风险、维护金融稳定方面发挥更重要的作用。当前,尤其要准确把握货币信贷供需规律,加强货币供应总量和结构双重调节,注重财政手段与金融手段的协调并用。为此,应尽快修改《中国人民银行法》,进一步强化中央银行职能,健全货币政策与宏观审慎政策“双支柱”调控框架,以有效实现币值稳定和金融稳定等调控目标。

第二,加快推进金融监管立法。基于完善金融监管体系的现实需要,要全面强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管,消除监管盲区,应按照《决定》要求,“加强央地监管协同”,实现金融监管全覆盖。为此,应推动金融监管的立法统合,^{④7}以解决金融监管制度过于分散等问题,促进监管标准的统一,从而推动金融市场的健康发展。

第三,加强金融调控法与金融监管法的协调。金融市场乃至整体经济的稳健运行,都需要金融调控法与金融监管法的协同调整。^{④8}例如,金融调控法的有效实施,要以良好的金融市场为基础;而公平有序的金融市场,离不开金融监管法的有效规制。此外,维护金融稳定是金融调控法的重要目标,该目标的实现也需要金融监管法的紧密配合,如果

^{④7} 参见靳文辉:《论金融监管法的体系化建构》,载《法学》2023年第4期,第135页。

^{④8} 参见刘志云、卢炯星:《金融调控法与金融监管法关系论》,载《西南政法大学学报》2005年第4期,第9页。

金融监管法实施不到位,就会带来诸多金融风险。因此,制定“金融稳定法”也要关注上述两类法律制度的协调。

总之,尽管我国已制定《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》《保险法》《信托法》等多部法律,构建了金融法的基本框架,但基于国内外金融发展的新形势、新问题,还应加强各类金融立法的协同调整,从而有效服务实体经济,并保障金融安全。为此,需按照《决定》提出的“制定金融法”的要求,构建能够形成整体合力的金融法体系,逐步实现金融法治现代化。

六、推进发展规划法治现代化

与财政、税收、金融领域的法治状况不同,发展规划领域的法治建设还较为落后,其法治现代化的任务更重。为推动整体经济法治现代化,亟需加强发展规划领域的法治建设。

(一) 发展规划法治现代化的重点问题

随着我国从计划经济体制转变为市场经济体制,市场机制替代国家计划日益成为资源配置的最重要手段。在此转变过程中,原来的国家计划委员会于1998年被更名为国家发展计划委员会,在2003年又被重组为国家发展改革委员会,成为宏观调控的重要部门,这不仅体现了政府职能、计划管理体制的变革,也为发展规划法治建设奠定了重要基础。

我国在制定和实施十个“五年计划”后,于2006年推出“十一五规划”,自此形成了年度的“国民经济和社会发展规划”与五年期的“发展规划纲要”并存的格局。上述的年度计划和五年规划(以下统称“发展规划”),都是实施宏观调控的重要手段。^④为完善宏观调控制度体系,需要整体推进国家发展规划、财税、金融、产业、价格等领域的宏观调控立法,而在上述各领域的立法中,发展规划立法最为滞后,亟待构建现代的发展规划制度。

在发展规划法治建设方面,法定原则未能有效落实是最为突出的问题。为此,在强调全国人大行使发展规划审批权的同时,还要制定专门的《国家发展规划法》,明确规定发展规划体制,并对发展规划权的分配和行使等实体法和程序法内容作出具体规定,对此,理论界和实务界已有较多共识。^⑤

事实上,国家发展规划与预算都具有“计划”的性质,两类立法有一定的共性^⑥,只是现代国家都有预算制度,却并未普遍实行发展规划制度。我国虽已实行市场经济体制多年,但在宪法以及相关法律中仍保留着有关“国家计划”的规定,且并未因修宪而改

^④ 政策主体通过规划来引导或干预经济主体的活动、塑造或制约各级政府的行为。参见韩博天等:《规划:中国政策过程的核心机制》,载《开放时代》2013年第6期,第9页。

^⑤ 参见郭昌盛:《规划纲要的法律性质探析》,载《上海政法学院学报》2018年第3期,第65页。

^⑥ 参见[英]哈耶克:《法律、立法与自由》(第1卷),邓正来等译,中国大百科全书出版社2000年版,第214页。

变。如何基于宪法的规定,结合国家发展规划的制度实践,推进发展规划立法及其有效实施,是发展规划法治建设亟待解决的重要问题。

(二) 发展规划法治现代化的具体路径

1. 落实发展规划体制改革要求

构建现代化经济体系,需要加强宏观调控,健全宏观经济治理体系。为此,按照《决定》要求,“必须完善宏观调控制度体系,统筹推进财税、金融等重点领域改革,增强宏观政策取向一致性”,尤其应“围绕实施国家发展规划、重大战略促进财政、货币、产业、价格、就业等政策协同发力”。基于上述改革要求,应着重通过相关经济政策的法律化,构建宏观调控法体系,该体系要以国家发展规划法为引领,以财税法、金融法为基础,并与产业法、价格法等紧密配合。

目前,在宏观调控立法方面,尽管财税法、金融法的立法已初具规模,且多个具体产业的立法已陆续完成,但上述领域都缺少总则性立法。此外,《价格法》自1997年出台以来一直未作修改,该法规定的价格调控制度,也要结合经济 and 法治的发展进一步完善。与上述领域的立法相比,发展规划立法最为薄弱,应加快制定“国家发展规划法”,以弥补宏观调控法治体系的空白。

2. 落实发展规划法定原则

加强发展规划法治建设,必须落实发展规划法定原则。由于在计划经济时期不需要计划立法,因而“计划法”未能出台;^②在实行市场经济后,国家发改委曾牵头起草“经济稳定增长促进法”,并将其作为宏观调控法或计划法的基本法,但最终未能成功。目前,我国宪法和多部法律都包含“国家计划”或“发展规划”的条款,但相关规定较为分散,且操作性不强,约束力较弱。此外,全国人大历年通过的“国民经济和社会发展规划”,以及每五年通过的“发展规划纲要”,尽管都具有法律效力,但与统一制定的“国家发展规划法”仍存在较大差别。^③为弥补发展规划领域的立法缺失,《十四届全国人大常委会立法规划》已将“国家发展规划法”列为第一类项目,该法的制定是推进发展规划法治现代化的重要一步。

另外,国家发展规划与国土空间规划、专项规划、区域规划,共同构成了我国多层次的规划体系。基于上述规划的不同定位,应充分发挥国家发展规划的战略导向作用,强化国土空间规划的基础作用,^④增强专项规划和区域规划的支撑作用,并在未来相关立法中对上述规划的制定和实施作系统规定。这不仅有助于完善发展规划法治体系,促进重要领域、重点区域的发展,也有助于形成宏观调控法的整体合力。

^② 参见王春正:《对研究制定〈计划法〉的几点看法》,载《中国计划管理》1991年第8期,第10页。

^③ 参见徐孟洲:《论经济社会发展规划与规划法制建设》,载《法学家》2012年第2期,第45-46页。

^④ 参见林坚、赵晔:《国家治理、国土空间规划与“央地”协同——兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向》,载《城市规划》2019年第9期,第21页。

七、推进市场竞争法治现代化

发展市场经济,不仅需要加强宏观调控法治建设,还需要大力推进市场规制法治建设,尤其应发挥市场竞争法治(以下简称“竞争法治”)在保障公平竞争、促进市场统一等方面的重要作用。随着市场化、信息化、国际化的快速发展,更要构建体现发展导向的现代竞争制度,推进竞争法治现代化。

(一) 市场竞争法治现代化的重点问题

我国在实行市场经济体制之初即大力推进竞争法治建设。为了保障公平竞争、促进市场统一、维护市场经济秩序,于1993年集中制定了《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》《产品质量法》等重要法律,体现了国家对构建市场经济基础制度的高度重视,由此确立了市场规制法的基本框架。在新的历史时期推进竞争法治现代化,还需要关注如下问题:

一是完善竞争监管的体制法。依法规范竞争监管权的分配,实现职权法定,历来是竞争法治建设的重点。为此,应厘清政府相关部门的监管职能,明确界定其各自的竞争监管权。^{⑤⑤}例如,为解决国家发改委、商务部、国家工商总局分别行使垄断监管权的问题,我国已明确由重组后的国家市场监管总局统一行使垄断监管权,这更有助于保障执法标准的统一,促进统一大市场建设。此外,对于其他领域存在的竞争监管权不统一等问题,仍需通过体制改革和相关立法逐步解决。^{⑤⑥}

二是增强竞争法治的协调性。为有效规制各类竞争行为,应加强反垄断法与反不正当竞争法的制度协调,确保竞争法治的统一;同时,也应加强竞争法与其他经济法制度的协调,从而全面实现保障公平竞争的目标。与此相关联,还应在竞争法治框架下有效处理竞争政策与产业政策等各类经济政策的关系,^{⑤⑦}并对产业政策中涉及的财税、金融等优惠措施加强公平竞争审查,从而通过各类法律制度的协调适用,确保各类经济政策在法治轨道上实施,进而提升竞争法治的水平。

(二) 市场竞争法治现代化的具体路径

1. 全面落实有关竞争的改革要求

竞争是获致繁荣和保证繁荣的最有效的手段,^{⑤⑧}为保障公平竞争、促进市场统一、维护市场经济秩序,应全面落实有关竞争的改革要求,进一步加强竞争法治建设。

第一,在保障公平竞争方面,仅从要素获取的角度看,我国对劳动力、土地、资本、技术等要素仍有较多管制,各类市场主体获取要素的待遇仍存在差别。为此,应继续推进

^{⑤⑤} 参见盛学军:《监管失灵与市场监管权的重构》,载《现代法学》2006年第1期,第38-39页。

^{⑤⑥} 参见杨松:《新金融监管体制下央地监管权关系再审视》,载《法学评论》2022年第6期,第93页。

^{⑤⑦} 参见王先林、丁国峰:《反垄断法实施中对竞争政策与产业政策的协调》,载《法学》2010年第9期,第30页。

^{⑤⑧} 参见〔西德〕路德维希·艾哈德:《大众福利》,祝世康、穆家骥译,商务印书馆2017年版,第1页。

要素市场化改革,^⑤完善要素市场制度和规则,推动生产要素畅通流动,使国企、民企、外企等各类企业都能依法平等使用生产要素,公平参与市场竞争。

第二,在促进市场统一方面,为了建设全国统一大市场,应当对地区封锁、市场分割等行为严加禁止。^⑥为此,既要规制市场主体的竞争行为,也要规范地方政府的竞争行为,尤其应按照《决定》要求,“清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法”,进一步“规范地方招商引资法规制度,严禁违法违规给予政策优惠行为”。此外,还要在竞争法治框架下建设统一的要素市场,如城乡统一的建设用地市场、全国一体化的技术和数据市场等,从而促进市场统一。

第三,在维护市场经济秩序方面,为了推动市场经济的有序发展,应在立法上明确相关政府部门的权限,加强对垄断和不正当竞争行为的有效规制,^⑦着力维护市场竞争秩序;同时,应依法强化产品质量、价格、广告、计量等方面的监管,切实保护消费者权益,有效维护市场交易秩序。另外,在数字经济时代,各类新业态、新模式层出不穷,需要不断完善相关监管体制,保障数字经济的健康有序发展。

2. 着力完善影响竞争的重要法律制度

在全面落实上述改革要求的过程中,应着力构建现代竞争制度,推进竞争法治现代化,以夯实市场经济的微观基础。为此,需进一步完善如下法律制度,解决影响竞争的突出问题:

第一,完善影响市场进出的基本制度。在现代市场经济条件下,既要有健全的产权制度,^⑧也要有保障市场主体自由、公平地进入或退出市场的制度。为此,应完善市场准入制度,加快制定“民营经济促进法”,确保民营企业等各类主体均可依法进入相关领域展开公平竞争;同时,应实行市场准入的负面清单制度,^⑨扩大鼓励外商投资产业目录,全面体现竞争中立原则的要求。此外,在市场退出方面,应加快修改《企业破产法》,健全企业破产制度,公平保护各类主体权益,^⑩并在市场退出制度中更多体现“发展导向”。

第二,完善规制竞争行为的重要法律制度。应结合经济社会的发展需要,尽快修改《反不正当竞争法》《产品质量法》《价格法》等重要法律,以更好地规制市场主体的竞争行为,有效保护消费者权益。与此同时,在《反垄断法》和《公平竞争审查条例》等相关规定的基础上,可考虑进一步提升公平竞争审查制度的立法层级,切实规范地方政府的竞争行为,从而保障公平竞争、促进市场统一。

^⑤ 参见洪银兴:《实现要素市场化配置的改革》,载《经济学家》2020年第2期,第11-12页。

^⑥ 地方政府的主导性产业政策已成为分割市场的手段和工具。参见刘志彪:《建设国内统一大市场:影响因素与政策选择》,载《学术月刊》2021年第9期,第50-52页。

^⑦ 同时也需要关注规制失灵问题。参见[美]布雷耶:《规制及其改革》,李洪雷、宋华琳等译,北京大学出版社2006年版,第1-2页。

^⑧ 建立产权制度有助于为经济稳定增长提供长期保障。参见[美]诺思、托马斯:《西方世界的兴起》,华夏出版社1999年版,第5、193页。

^⑨ 参见郭冠男、李晓琳:《市场准入负面清单管理制度与路径选择:一个总体框架》,载《改革》2015年第7期,第33页。

^⑩ 参见李曙光:《论我国〈企业破产法〉修法的理念、原则与修改重点》,载《中国法律评论》2021年第6期,第30页。

第三,完善数字经济领域的竞争法律制度。结合数字时代的特殊要求,应通过修改《反不正当竞争法》,完善互联网专条、数据专条的具体内容,^{⑥5}以有效规制涉及互联网和数据的反不正当竞争行为。此外,针对数字经济领域存在的“数据代替价格”“分享代替产权”等特殊问题,^{⑥6}相关制度设计要充分考虑数字经济的特殊性,依法保护消费者权益,维护市场经济秩序,保障社会公共利益。

八、结 语

建设现代化国家,需不断完善国家经济治理,持续推进经济法治现代化。为此,应基于国家宏观调控和市场规制的经济职能,依循现代国家治理、现代市场经济的基本要求,结合我国现实的发展需要,将相关发展理念和重要价值融入经济法治建设,从而在财政、税收、金融、发展规划、市场竞争等重要领域分别建立体现发展导向的“现代制度”,并强化各类法律制定和实施的协调,由此构建“发展型经济法治”。这也是推进经济法治现代化的重要方向。

经济法治现代化与经济改革和法治建设紧密相关,需要随经济体制改革、各类法定原则的落实而不断推进。在此过程中,应遵循经济原理与法治原理有机融合而成的“经济法治逻辑”,并将其作为相关经济法律制定和实施的底层逻辑,以及检验经济法治建设成效的重要标尺。只有在经济法治的各个环节充分体现“经济法治逻辑”,才能保障经济法治的合理性和合法性,并持续推进经济法治现代化。

推进经济法治现代化,需要在财政、税收、金融、发展规划、市场竞争等重要领域具体落实。对于上述领域普遍存在的体制不健全、改革成果法律化不及时、法定原则落实不到位、相关制度不协调等共性问题,应在整体经济法治建设中持续解决。其中,全面落实法定原则,加强发展理念与重要价值的引领至为重要。为此,各领域基本制度的制定和实施,既要有效落实法定原则,解决“重政策轻法治”问题,^{⑥7}又要体现效率与公平、自由与秩序、发展与安全等重要价值,从而增进经济法治的合理性与合法性。在此基础上,还应增强各领域法治建设的协调性、整体性、系统性,从而形成经济法治的整体合力,全面推进经济法治现代化。

此外,面对市场化、信息化、国际化相互叠加带来的诸多新问题、新挑战,经济法治建设必须及时回应。一方面,基于现代信息技术与经济、社会融合发展的新形势和新需求,需进一步解决与数字经济、数字社会、数字政府相关的复杂问题,大力加强数字经济法治建设;另一方面,市场化与国际化的迅速发展,需要大力推进涉外经济法治建设,并与国

^{⑥5} 参见孙晋:《数字经济时代反不正当竞争规则的守正与创新——以〈反不正当竞争法〉第三次修订为中心》,载《中国法律评论》2023年第3期,第39页。

^{⑥6} 参见〔德〕瓦姆巴赫、穆勒:《不安的变革:数字时代的市场竞争与大众福利》,钟佳睿等译,社会科学文献出版社2020年版,第17-20页。

^{⑥7} 参见张文显:《法治化是国家治理现代化的必由之路》,载《法制与社会发展》2014年第5期,第10页。

际经济治理紧密结合。加强数字经济法治与涉外经济法治是未来经济法治建设的重要任务,也是推进经济法治现代化的重要方向。

总之,实现中国式现代化的发展目标,需要大力加强国家经济治理,在各重要领域加强经济法治建设,逐步推进经济法治现代化。对于其中涉及的大量法治问题,既需要经济法学的深入研讨,也需要从法理学等多学科维度展开系统研究,这不仅有助于完善经济法治,丰富和发展法治理论和现代化理论,也有助于进一步构建经济法治现代化理论,推动法理学、经济法学、发展法学等相关学科的发展。

Abstract: The modernization of a country is inseparable from the modernization of the rule of law, especially the modernization of the economic rule of law. We should clarify the definition and positioning, concept and value, and realization path of the modernization of the economic rule of law, and analyze the key issues and specific paths of the rule of law modernization in combination with important areas such as finance, taxation, development planning, and market competition. In view of the common problems in the above fields, such as incomplete institutional laws, inadequate implementation of legal principles, and insufficient institutional coordination, based on the development goals of Chinese modernization, we should follow the ‘logic of the economic rule of law’, and integrate relevant development concepts and important values into the construction of the economic rule of law. Moreover, we should establish a ‘modern system’ reflecting development orientation in all fields, and guarantee the coordinated operation of various economic legal systems, so as to build the ‘development-oriented economic rule of law’ and promote the modernization of the economic rule of law. In-depth research on the modernization of the economic rule of law is helpful to further improve the economic rule of law, enrich and develop the theories of the rule of law and modernization, construct the theory of economic rule of law modernization, and promote the development of jurisprudence, economic law, development law and other related disciplines.

(责任编辑:王莉萍)