

减负与转型的经济法推进

张守文*

内容提要 “减负与转型”是贯穿我国经济改革与法治发展的一条重要逻辑主线。运用经济法推进减负与转型,有助于整体经济系统的优化,实现“减负增效”和“转型升级”;有助于通过经济法上的职权与职责、权利与义务的合理配置,促进主体负担的公平分配,实现市场主体与政府的“双向减负”和各自转型,从而促进经济和社会的有效发展。实践中,应改变既往对政策的过度倚重,推进“制度转型”、构建“包容性制度”,实现法治框架下持久的“制度性减负”。

关键词 市场主体减负 制度转型 主体负担 经济法治

一、背景与问题

从改革的维度看,基于对政府与市场关系认识的日渐明晰,^①国家试图通过相应的经济和法制变革,实现如下双重目标:一方面,减轻市场主体的压力和负担,使其能够享有更多的经济自由,从而提升经济效率;另一方面,推进政府的职能转变,切实保障市场经济应有的秩序和安全,促进经济公平和社会正义。而由此形成的体现上述价值目标的波澜壮阔的“双向运动”^②中,贯穿着一条重要的逻辑主线——“减负与转型”,即通过给市场主体减负和推进政府转型,来更好地促进经济发展和保障民生,并不断提升国家治理水平。

从法治的维度看,上述减负与转型与各类主体在法律上的权利和权力的再分配直接相关。其中,市场主体的减负,源于其权利的增加和义务的减少;而政府的转型,则意味着其某些权力的削减和职能的转变。上述权利与权力的调整和变易,直接影响两类主体承受负担的有无与多少。因此,通过法律上的权利与权力的有效配置,确保主体负

* 北京大学法学院教授,博士生导师。本文系国家社会科学基金重点项目“新发展理念与经济法制度完善研究”(项目批准号:17AFX023)的阶段性成果。

① 参见张守文《政府与市场关系的法律调整》,载《中国法学》2014年第5期。

② 减负与转型所构成的“双向运动”,虽然不同于波兰尼提出的“双向运动”,但两者有内在关联。参见[英]卡尔·波兰尼《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯刚、刘阳译,浙江人民出版社2007年版,第114、136、164页。

担的适度,是减负与转型都要面对的核心问题。只有解决这个问题,才能使各类主体各尽所能,各得其所。

从发展的维度看,国家推进减负与转型,是为了更好地实现市场与政府的功能,使其在资源配置方面各自有效地发挥作用,从而提升经济社会发展的动力,并在整体上推进各领域的全面发展。由于减负与转型会涉及相关主体的发展能力、发展权利、发展责任等问题,因此,它不仅与改革、法治直接相关,也是促进发展的具体路径和手段。

可见,在国家全方位推进改革、法治与发展的大背景下,减负与转型作为贯穿经济和法律变革的一条重要主线,不仅关乎着市场主体的经济自由、经济收益和竞争能力,也影响着政府的职能定位和作用发挥,因而是凝聚了政府与市场关系的核心问题。对于这一重大现实问题,可以从多个不同的角度展开研究。考虑到在法治框架下,减负与转型是复杂的系统工程,需要多种法律的综合施治和有效调整,而其中经济法的作用尤为重要,因此,本文将着重对经济法推进减负与转型的理论和实践问题展开研讨。

从现实情况看,近年来,我国持续通过各类经济法制度的完善来推动和促进减负与转型,但学界对此尚缺少足够关注和系统研究。为此,需要从社会科学相关理论与经济法理论结合的视角,解释减负与转型的必要性和可行性,以夯实相关制度建设的理论基础;在此基础上,还应结合制度实践中存在的问题,探讨经济法制度在提升发展效率的同时,如何促进协调、可持续的“公平发展”或“包容性发展”。^③这对于经济法的理论发展和制度完善,对于深化改革和推进经济法治,都有积极意义。

有鉴于此,本文拟围绕国家持续推动的“减负与转型”这一重大现实问题,从相关社会科学理论与经济法理论相结合的维度,构建“系统理论—分配理论—发展理论”的分析框架,对推进减负与转型的现实必要性和可行性进行解析,从而为经济法的相关制度实践奠定理论基础;在此基础上,再从经济法实践的维度,探讨如何通过经济法的制度调整来推动市场主体与政府的“双向减负”和“主体转型”,并在此过程中提升经济法治的水平。

通过上述研讨,本文试图说明,减负与转型有助于实现经济系统的优化,促进公平分配和有效发展;我国当前市场主体负担普遍过重,并非仅是经济问题,而是有其深刻的制度原因。为此,必须通过经济法的“制度转型”,摒弃不合理的制度,推进法治框架下持久的“制度性减负”,以确保政府职能的正当履行,促进政府和市场主体的真正转型;同时,应改变过多依赖政策和行政手段的传统做法,不断优化经济法及相关法律法规的结构和功能,对主体负担作出适度调整,以解决广泛存在的主体负担失衡问题,从而促进改革的深化和法治的发展。

^③ 参见高传胜《论包容性发展的理论内核》,载《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学)2012年第1期。

二、推进减负与转型的理论解析

(一) 理论分析框架的构建

在全球经济持续低迷、国内经济进入新常态的背景下,市场主体负担过重的弊端已世人皆知,为其减负的呼声日益高涨;同时,回应市场经济发展需要,推动政府职能转变,真正实现政府转型,亦为各界所期盼。^④ 尽管减负与转型已成为重要的社会共识,但对于两者之间的内在关联,以及为什么要从两者联动的角度加以推进,却缺少系统的理论探讨。此外,减负与转型都是对现有利益格局的改变,都需要政治、经济、法律等方面的动力支撑和制度保障,其中当然也包括经济法的支撑和保障。而对于减负与转型为什么需要经济法推进,以及经济法为什么能够推进,则需要从经济法理论乃至相关社会科学理论的角度加以解析,这对于有针对性地完善相关经济法制度尤其具有重要价值。

在经济法理论中有三个重要命题,即经济法是“治国之法”“分配之法”和“促进发展之法”,由此展开,有助于分析和理解减负与转型的一系列基本问题。首先,经济法作为“治国之法”,需要在国家经济治理方面解决经济系统的诸多问题。^⑤ 由于减负与转型直接影响市场系统和政府系统的有效运行,因而可以运用系统理论分析其对“系统优化”的重要价值;其次,经济法作为“分配之法”,需要解决经济社会领域的重大分配问题,而减负与转型事关负担、权义的分配,因而可以从分配理论的角度探讨减负与转型的必要性和法律基础;最后,经济法作为“促进发展之法”,蕴含着大量“促进型”规范。这些规范对于减负与转型同样具有重要的促进功能,直接影响着相关主体的发展,因而可以从发展理论的角度,研究经济法促进减负与转型的可行性及相关目标实现等问题。

上述的系统理论、分配理论和发展理论,可以整合为分析减负与转型问题的一个理论框架:在社会系统中,需要各类主体分别承担不同的义务、成本或职能、责任,并由此形成了各类主体的“负担”,包括市场主体的负担和政府的事权或事责。只有对各类主体负担进行公平合理的分配,才能形成有效的激励机制,^⑥推动整个社会系统及其各子系统的良性运行和协调发展。

上述分析框架可以进一步概括为“社会系统中的分配与发展”或“系统—分配—发展”。在这一理论架构下,本文试图说明:减负或转型作为既有格局基础上的再调整、再分配,有助于实现整体的“系统优化”,促进各类主体自身乃至整个系统的发展。同时,由于减负与转型都涉及相关的权义分配和结构调整,需要相应的法律支撑,而经济法在

④ 参见朱光磊、孙涛《“规制—服务型”地方政府:定位、内涵与建设》,载《中国人民大学学报》2005年第1期。

⑤ 经济法是法律系统的一个重要组成部分,而法律系统与经济系统一样,都是社会系统的分系统“其所有的运作始终是在社会中的运作”。参见[德]卢曼《社会的法律》,郑伊倩译,人民出版社2009年版,第14-15页。

⑥ 主体负担的分配与财富分配直接相关,而“财富分配不仅直接影响效率,也通过它对制度的影响间接影响经济效率”,因此,主体负担的分配其实与公平和效率也都直接相关。参见[美]约瑟夫·斯蒂格利茨《发展与发展政策》,纪沫等译,中国金融出版社2009年版,第43页。

这方面的适用最为普遍且作用最为直接,因此,通过经济法来推进减负与转型,对于促进整体系统的优化和发展既是必要的,也是可行的,这是经济法的相关制度实践得以展开的基础。

此外,本文将“减负与转型”并提,不仅因为市场主体的减负与政府的转型密切相关,还因为政府也需要减负,市场主体也需要转型,且两类主体的减负与转型还能相互促进。具体说来:一方面,从全能的、管制型政府向有限的、服务型政府转型,既有助于给市场主体减负,也有助于政府自身的减负;另一方面,两类主体的减负,能够推动其各尽本职,实现各自的有效转型。为此,本文后面将进一步强调,减负与转型是两类主体都需要的,只要切实全面推进,就既有助于在整体上提高经济效率和行政效率,增进社会总福利,又有助于促进公平和保障民生,从而在兼顾效率与公平的基础上,推动经济与社会的良性运行和协调发展。

有鉴于此,下面将基于减负与转型的内在关联,以及系统理论、分配理论和发展理论所构成的分析框架,从“系统—分配—发展”的维度展开解析,以揭示运用经济法推进减负与转型的必要性、可行性,以及相关的法律基础和目标实现等问题。

(二) 系统理论的维度

经济法是治国之法,它要站在全社会的立场上,规范政府和市场主体等各类经济法主体的行为,保障包括公共经济和私人经济在内的整个经济系统的良性运行。由于经济法的调整关注整体性、系统性、全局性的问题,因此,系统论所提供的系统分析方法,是经济法研究中的一种重要方法。事实上,社会科学领域的许多重要学者,都非常重视系统分析,如约瑟夫·熊彼特(Joseph Alois Schumpeter)等开创的财政社会学研究、塔尔科特·帕森斯(Talcott Parsons)的结构功能主义理论,都特别强调经济、政治、法律、文化、社会等诸多系统之间的关联,而尼克拉斯·卢曼(Niklas Luhmann)的系统理论更是对经济、法律等诸多领域进行了全面的系统分析。尽管上述学者观点各异,但对于经济法领域的系统理论的构建,对于减负与转型问题的分析,都有其借鉴意义。

基于系统论的一般思想,对整体社会系统可从多个角度作出分类。其中,政府系统 and 市场系统、经济系统和法律系统等,^⑦既是各自独立的系统,又都是整体社会系统的子系统。这些系统紧密关联,其协调性及各自功能的实现,直接影响着整个社会系统的功效。同时,经济法作为法律系统的子系统,对于与减负、转型密切相关的政府系统和市场系统,亦具有重要影响。

首先,从市场系统和政府系统的关联看,依据经济法的一般理论,经济法的重要功能和任务,是解决市场失灵和政府失灵,确保市场和政府两大资源配置系统的有效性,并协调好市场系统与政府系统的关系。由此形成的经济法上的“双手并用”原理,尤其

^⑦ “经济系统与法律系统平行发展,但必须使用完全不同的解决问题的办法”,毕竟,两个系统的功能和目标是不同的。参见 [德] N. 卢曼《社会的经济》,于瑞先、郑伊倩译,人民出版社2008年版,第144页。

重视政府之手和市场之手的协调并用。^⑧ 如果市场主体负担沉重且政府职能定位不清,就会影响两个系统的资源配置效率。因此,减轻市场主体的过重负担,转变政府不适当的职能,既是经济法制度建设的重要任务,也是经济法调整的重要目标。可见,推进减负与转型,有助于提升两个系统的资源配置“效率”,解决“两个失灵”问题,因而是非常必要的。

其次,上述的市场系统和政府系统,仅从资源配置的角度看,都属于广义的“经济系统”,^⑨且减负与转型都同该系统中的“资源”直接相关。在社会资源一定的情况下,两个系统在资源配置方面存在相当程度上的此消彼长关系。^⑩为此,需要经济法作为“法律系统”的重要组成部分,对上述经济系统中的资源配置作出法律调整,以通过制度化的分配,既使各类主体的负担较为适度,又能推进不符合市场经济发展要求的主体适时转型。^⑪在此过程中,经济法调整既要使市场系统和政府系统各司其职,分别提供私人物品和公共物品,又要兼顾两个系统的资源配置效率和资源分配公平(其中包括主体负担分配的公平),这对于实现减负与转型的目标亦非常重要。

最后,在上述两个系统的资源配置方面,经济法能否实现提升效率和保障公平的目标,取决于经济法系统的结构和功能。经济法在规范结构上包括宏观调控和市场规制两大规范群,而两类规范与政府职能以及相关主体的负担均密切相关:一方面,宏观调控和市场规制是现代政府至为重要的两大经济职能,经济法对此有大量规定。各级政府如果对两大职能怠于履行,或者偏重于其他职能,就不仅会影响其作用的有效发挥,难以充分促进经济和社会的发展,还会违反其在经济法上的法定义务,并要承担相应的法律责任;另一方面,构成经济法系统的财税、金融、产业、价格、竞争等具体制度对政府和市场主体的职权和职责、权利和义务等均有诸多规定,直接影响着相关政府部门的法定职能以及相关主体的具体负担。因此,经济法的规范结构,具有推进减负与转型的内在功能,这是系统理论的“结构决定功能”原理的重要体现。

可见,从系统理论的角度看,运用经济法推进减负与转型,既有助于两大资源配置系统的优化、提升资源配置的效率,又有助于兼顾资源配置的效率和公平。此外,由于经济法的各类具体制度对减负与转型均有重要影响,这种规范结构所形成的特有功能使经济法在解决减负与转型问题方面具有举足轻重的地位。因此,运用经济法推进减负与转型既有必要性,也有可行性。

⑧ 也有学者认为,除国家干预与市场调节之外,社会结构转型是影响资源配置与经济发展的另一只看不见的手。参见李培林《另一只看不见的手:社会结构转型》,载《中国社会科学》1992年第5期。

⑨ 经济系统可以依据不同的划分标准加以确定。“正如一般社会系统一样,正在被管理的社会或从社会中被分立出来的经济系统也应被理解为系统,它们根据交往行为来确定和划分”。参见前引⑦, [德] N. 卢曼书,第7页。

⑩ 对此,有学者认为,政府支配社会可用资源越多,或者对经济活动限制越多,则制度成本就会越高。参见侯家驹《中国经济史》,新星出版社2008年版,第25页。

⑪ 这体现了帕森斯系统理论所强调的系统整合功能,该功能主要由法律体系实现。相关评述可参见 [美] 兰德尔·柯林斯、迈克尔·马科夫斯基《发现社会:西方社会学思想述评》(第8版),李霞译,商务印书馆2014年版,第334-336页。

(三) 分配理论与发展理论的视角

分配理论与发展理论紧密相关,以往经济学、社会学、政治学、法学等诸多社会科学领域都对其有相关研究。基于两类理论在经济法领域的拓展,可以进一步明晰减负与转型的法律基础和发展目标。

1. 分配理论与主体负担调整

分配是许多学科都非常关注的重要问题。自摩莱里(Morelly)等提出“经济法是分配法”的命题以来,^⑫经济法如何有效促进公平分配就一直备受关注,并日渐形成了经济法上的分配理论。事实上,减负与转型都与分配直接相关。其中,市场主体的减负,涉及负担的分配和再分配;^⑬而政府的转型,则涉及其职能或事权的再分配。以往的分配理论主要关注收益(收入、财富等)的分配,这固然非常重要,但与此同时,也应关注影响收益分配的重要因素,如市场主体的负担以及政府职权的不当行使等,这有助于拓展分配理论的研究。

从分配理论的角度看,减负与转型所需解决的一个共同问题就是“主体负担”问题。主体负担的轻与重,直接影响国家的治与乱。古今中外的“盛世”,都是主体负担较为适度的历史时期。因此,当整体社会系统运行一段时间,出现主体负担过重问题时,就要通过法律制度的调整来“减压”,以使相关负担的分配更为公平和合理。由此不难看出,在主体负担的分配或调整方面,法律制度是非常重要的。这也是帕森斯在其著名的AGIL分析框架中,特别强调法律的“整合功能”的重要原因。^⑭

近些年来,国家力推减负与转型的一个重要目的,就是希望通过减轻主体负担,激发各类主体的活力,为经济和社会发展提供新动力。同时,通过更合理、更公平的分配,使各类主体各得其所,从而增进社会的团结和凝聚力,促进各类主体的全面发展。由于主体负担的调整不仅涉及国家与国民的分配关系,也涉及中央与地方的分配关系,因而需要在经济法甚至宪法上明确相关主体的权力和权利。

为此,在经济法领域,应当通过财政法、税法、金融法等诸多制度安排,为相关主体设定较为合理的负担并减轻其过重的负担,以力求相关分配更公平合理。只有促进公平分配和有效发展的制度,才是具有包容性的“好制度”,才能成为减负与转型的制度基础。经济法制度要增强其包容性,既可以直接对相关主体过重的负担予以调整,也可以通过推动政府转型来降低市场主体的负担。例如,通过缩小政府的规模、降低财政供养

^⑫ 摩莱里将“调整自然产品或人工产品分配”的法律称之为“分配法”或“经济法”。参见[法]摩莱里《自然法典》,黄建华、姜亚洲译,商务印书馆1996年版,第107-110页。基于摩莱里提出的“经济法是分配法”的命题,经济法学界进行了诸多拓展研究。

^⑬ 对于负担的分配及其影响,韦伯曾有过专门探讨,他特别关注了垄断特权与负担分配的关联。参见[德]马克思·韦伯《经济与社会》(上卷),林荣远译,商务印书馆1997年版,第388-393页。

^⑭ 帕森斯认为,任何行动系统都必须满足四个最基本的功能要求,即适应(Adaption)、目标达成(Goal attainment)、整合(Integration)以及潜在模式维持(Latency pattern maintenance),其中,整合的功能主要是通过法律系统来完成的。相关分析可参见[美]塔尔科特·帕森斯、尼尔·斯梅尔瑟《经济与社会》,刘进等译,华夏出版社1989年版,第16-19页。

人口的数量、减少政府不必要的职能或事责,解决“十羊九牧”的问题,等等。

总之,基于分配理论的视角,减负与转型都涉及相关主体负担的调整,经济法必须对相关主体的权义作出明确规定,以保障主体负担分配的公平性和合理性。而基于公平合理的分配所形成的主体的适度负担是一个动态的概念,它要考虑主体的经济承受能力、经济和社会发展的阶段以及政府提供公共物品的需要,兼顾纵向公平和横向公平。

2. 发展理论与经济法推进

从发展理论的角度看,推进减负与转型,无论是意在实现“系统优化”还是实现主体负担分配的公平合理,在根本上都是为了促进相关主体乃至整体经济和社会的“发展”,因此,“促进发展”是其重要目标。而发展目标的实现,则需要提升相关主体的发展能力,保障其发展权利。这是发展理论或发展法学应关注的重要问题。

作为“促进发展之法”或“发展促进法”的经济法,在规范结构上拥有大量“促进型”规范,因而不仅具有传统法律定分止争的功能,还具有“现代法”的促进发展的功能,这是其能够有效推进减负与转型的内在原因。在经济法的促进型规范中,有些侧重于为市场主体提供优惠,从而有助于减轻其负担;有些则侧重于通过放松管制来减轻政府的规制负担,从而使市场主体能够享有更多的经营自由、竞争自由,等等。上述制度安排,都有助于相关主体提升发展能力,实现发展目标。与此相关联,阿马蒂亚·森(Amartya Sen)在其发展理论中,特别将自由作为发展的首要目标。^⑮

在诸多发展理论中,以冈纳·缪尔达尔(Gunnar Myrdal)为代表的“制度主义发展理论”认为:在复杂的社会系统中,经济系统并非一个自我调节的体系,需要把握经济、社会、政治和文化等方面的平衡;同时,某个领域一旦发生某种变化,社会系统就会按照其惯性,使这一趋势强化并继续发展,甚至形成“循环累积因果影响”,因此,需要通过国家有计划的整合活动,推动分散的个体经济的进步。^⑯如果结合前述帕森斯的理论,则可以认为,上述经济法中有关促进发展的规范作为国家有计划的安排,有助于通过推进减负与转型,实现经济、政治、社会等诸多系统的平衡,防止因主体负担失衡或政府职能定位不清而引发的问题,并最终促进各类主体乃至整个社会系统的发展。

上述的制度主义发展理论对于拓展经济法领域的发展理论亦具有启发意义。在经济法领域,应当结合“主体负担”这个影响发展的重要问题,针对如何推进减负与转型,提供相关的分析视角,确定“发展导向型”的制度建设路径,这样才能发挥发展理论的指导作用。^⑰

^⑮ 诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森认为,自由是发展的首要目标,有助于促进一个人的一般性可行能力。参见[印度]阿马蒂亚·森《以自由看待发展》,任贻等译,中国人民大学出版社2002年版,第3页、第13页、第31-33页。

^⑯ 参见[英]普雷斯顿《发展理论导论》,李小云等译,社会科学文献出版社2011年版,第187-192页、第202页。

^⑰ 有学者认为,发展理论要发挥指导作用,必须为确定发展型政策提供研究路径、研究视角以及相关的解释性范畴。参见[美]安·塞德曼、罗伯特·塞德曼《发展进程中的国家与法律——第三世界问题的解决和制度变革》,冯玉军等译,法律出版社2006年版,第67页。

总之,从发展理论的角度看,推进减负与转型有助于提升相关主体的发展能力。针对复杂社会系统的惯性以及各类因素形成的“循环累积因果影响”,需要通过法律制度,特别是经济法制度,来推进减负与转型。这有助于经济系统、政治系统等子系统之间的平衡,并实现个体和整体的发展目标。

上述的系统理论、分配理论和发展理论的解析表明,运用经济法推进减负与转型不仅具有必要性和合理性,而且也有现实的可行性。因此,应当大力推进减负与转型的制度实践,并在实践中发现相关问题,以不断完善经济法制度,提升经济法治的水平。

三、推进减负与转型的经济法实践

回望历史,我国自改革开放以来,始终贯穿着减负与转型的主线。而与中国的改革开放相伴相生的经济法,则一直为减负与转型提供着重要法律保障,从而形成了经济系统与法律系统的紧密关联。例如,在20世纪80年代初期,无论是以“联产承包责任制”为标志的农村改革、还是以国营企业“利改税”为标志的城市改革,都是通过经济法领域的财税制度变革,来实现农民和农户、企业及职工减负和推动农业生产组织和国营企业的转型,并进而推进了计划经济向商品经济、市场经济的转型的。而新确立的市场经济体制,则对减负与转型提出了更高要求,这需要经济法制度作出回应和调整。

事实上,我国在确立实行市场经济体制之初,就在1993-1995年展开了市场经济集中立法,^⑮其中的大量经济法规都涉及减负与转型。例如,在国家与企业的分配方面,通过1994年推出的财税法制度大变革,国营企业的所得税税率从55%降为33%,其他各类内资企业的所得税税率也都大幅度调低为33%。尽管这在今天看来仍偏高,但在当时已是减负的重大举措。此外,增值税制度的大调整,以及多种税收立法中的优惠制度安排,都有助于给企业减负,并推动其向市场主体转型。上述措施都在客观上激发了企业的活力,促进了市场经济的发展。但此后,随着时间推移和实践发展,制度繁苛不断加剧,相关主体负担过重和职能定位不清的问题又进一步积聚和凸显。为此,在时隔20年后,我国又推出了2013-2015年的改革蓝图和法治框架,其中涉及多个领域的减负与转型以及经济法诸多制度的相应变革,为推进减负与转型奠定了重要基础。

考虑到上述不同时期的减负与转型都离不开经济法的有效调整,且在全面深化改革和推进法治的新时期,市场主体要有更多的经济自由和法治保障、政府更需明晰其权力边界和职能,因此,有必要基于经济法推进减负与转型的制度实践,结合前面的系统理论、分配理论和发展理论,探讨并揭示其中存在的法律问题,以在完善经济法治的前提下推进系统优化、公平分配和有效发展。

(一) 推动“双向减负”的经济法实践

^⑮ 通过1993年的宪法修改和《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》《产品质量法》等市场规制法的立法,以及1994年大规模的财税立法、1995年大规模的金融立法,我国与市场经济相适应的经济法的基本体系得以确立。

由于诸多原因,我国的企业、个人乃至各级政府,负担都普遍偏重。尤其在诸多领域的高成本、高税费、高杠杆、高负债之下,国计与民生的“双重压力”更为凸显,这是整个“经济系统”亟待解决的现实问题。因此,切实简政、真正放权、减轻市场主体负担,已成为社会共识和政府施政的重要目标。在实践层面,国家为减轻市场主体和政府的负担,曾进行过多种制度变革,并力求通过对两类主体不同方向、不同内容的“双向减负”,使其各就各位,良性互动,以全面提升经济系统的效率。

首先,在市场主体的减负方面。基于其负担沉重的现实及其具体成因,我国近年来着重通过经济法领域的减税、降费、放松管制等调控和规制手段来降低企业等各类市场主体的成本和负担,并不断完善相关治理的体制和机制,力求通过公平合理的“分配”,来促进市场经济的有效“发展”。^{①⑨}例如,在减税方面,国家通过废止、停征或合并税种,以及调整课税要素等方式,力推结构性减税,^{②⑩}由此使税制性重复征税大幅减少,纳税人总体税负得以下降。特别是“营改增”试点的全面展开、消费税征税范围的调整、所得税的定向减免,以及某些进口商品关税的调低,等等,都使相关市场主体过重的负担大为减轻。又如,在降费方面,国家着力清理和规范各类涉企收费。其中,在财政领域,涉企行政事业性收费和政府性基金的清理主要涉及行政审批前置、市场监管和准入等具有强制垄断性的经营服务性收费等;^{③⑪}在金融领域,国家曾多次降息降准,并通过金融领域的制度变革,促进资本市场健康发展,以解决融资成本过高、负担过重的问题。除上述减税降费的措施外,国务院还大幅度简政放权,减少行政审批,放宽市场准入限制,放松经济管制。这些都有助于降低市场主体的各类交易成本,减轻其负担^{④⑫}。

其次,在政府的减负方面。在过去全能政府、无限政府的理念下,政府的负担无疑最重。只有真正转变观念,理顺政府与市场的关系,厘清并切实转变政府职能,真正减少不必要的行政干预,使政府回归其本位,“有所为有所不为”,才能更好地发挥政府的作用,同时,也会使其负担大为减轻。

政府负担的轻重,与其财政事权(同时也是事责)及相应的支出义务密切相关。^{⑤⑬}

^{①⑨} 在这方面,《国务院办公厅关于进一步加强涉企收费管理减轻企业负担的通知》(国办发〔2014〕30号)很有代表性。此外,为了更好地减轻企业负担,国家还专门建立了“减轻企业负担部际联席会议制度”,从而进一步完善了减负的体制和机制。

^{②⑩} 国家推行的“结构性减税”和“普遍性降费”,无疑有助于减轻市场主体负担,但确保符合法治要求也非常重要,参见张守文《“结构性减税”中的减税权问题》,载《中国法学》2013年第5期。

^{③⑪} 《国务院办公厅关于进一步加强涉企收费管理减轻企业负担的通知》强调,要建立和实施涉企收费目录清单制度,从严审批涉企行政事业性收费和政府性基金项目,切实规范行政审批前置服务项目及收费,坚决查处各种侵害企业合法权益的违规行为。这对于切实减轻企业负担,无疑具有积极的意义。

^{④⑫} 近几年国务院出台多个规范性文件,大量取消、清理、调整、规范行政审批事项,数量已达总数的1/3;此外,《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》(国发〔2015〕55号)、《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(国发〔2016〕34号)等文件的发布,都有助于减轻市场主体的负担。

^{⑤⑬} 依据《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号),财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责,因此,事权与支出责任其实就是事责与支出义务,对政府负担会有直接影响。

如果政府事责繁重,对经济活动介入深广,就需要更多的财力支持。但财政收入只能“取之于民”,因而政府的事权或事责越多,需要的财政支持就越多,市场主体的负担就会愈加沉重。而只要减少政府的事责,就能在减轻政府负担的同时,为市场主体减负。由此看来,对政府与市场主体的“双向减负”是内在一致的。

可见,两类主体的“双向减负”虽方向各异、内容有别,但都有助于提高效率,增进社会总福利,从而实现整个经济系统的优化和“减负增效”的目标。值得注意的是,我国在改革开放初期也曾强调“放权让利”“减负松绑”,在今天全面深化改革的阶段,为什么又要推动“减负”?为什么每隔一个时期便要力倡或重提“减负”?这种周期性的负担调整,是否体现了所谓的“黄宗羲定律”^{②④}?此外,为什么政府权力更易膨胀,甚至在减税降费、压缩行政审批方面,亦经常出现反复?是否存在前述的“循环累积因果影响”?是否有政府系统的“系统冗余”问题?对于上述涉及市场主体基本权利的减负问题,国务院曾出台大量政策进行周期性的制度调整,但一直未能根治。因此,若要真正治本,就必须力行法治,唯此方能确保基本制度的稳定和市场主体的预期,真正筑牢市场经济的根基。否则,就会如清代思想家魏源所担心的那样,“不善赋民者,譬则剪韭乎,日剪一畦,不罄不止。”^{②⑤}如果在制度安排上不能避免“剪韭不止”,则主体负担就会十分繁重,并由此引发诸多问题甚至酿成危机。

要解决上述“剪韭不止”的问题,就应在法治框架下作出减负的制度性安排。并且,唯有推行“制度性减负”,才能避免“随机性减负”或“临时性减负”所带来的缺少预期、负担不确定等问题。这与前述缪尔达尔的制度主义发展理论也是内在一致的。由于各类主体的负担过重既可能源于立法的不合理、不合法,也可能源于执法的不合法、不适当,因此,只有合理设定相关主体的义务,解决立法或执法的合理性和合法性问题,才能实现负担的有效调整,避免畸轻畸重。为此,必须推进“制度性减负”,强调负担法定、负担适度的原则。尤其在涉及对市场主体影响较大的税率或费率的调整、征税或收费基数的变动、减免退缓的优惠安排等事项时,更应坚持上述原则。^{②⑥}这尤其有助于防止在多头征税、收费的体制下,市场主体的负担出现周期性的“前减后增”,甚至是“边减边增”。

目前,我国在“制度性减负”方面仍然存在着法治化程度不高的问题。国务院出台的大量旨在减负的“通知”“意见”等,尽管有些也是源于相关立法特别是经济法的规定,但因其体现法定原则不够、强制性不足,因而难以有效解决主体负担的“周期性反弹”问题。只有真正落实法定原则,并确保执法机构严格执行相关规范,才可能在有效解决减负问题的同时,推进政府的转型。

(二) 助推“两类转型”的经济法实践

^{②④} 参见秦晖《“黄宗羲定律”与税费改革的体制化基础:历史的经验与现实的选择》,载《税务研究》2003年7期。

^{②⑤} (清)魏源《默觚下·治篇十四》。

^{②⑥} 从落实法定原则的角度,已有学者主张制定统一的“行政收费法”,参见章剑生《行政收费的理由、依据和监督》,载《行政法学研究》2014年第2期。

上述各类主体的减负与主体转型和制度转型这“两类转型”密切相关。其中,主体转型涉及政府和市场主体,二者的转型各有侧重,且与减负的关联互不相同,因而需分别加以讨论。此外,主体转型还需要制度转型的配合。而构建具有包容性的制度,则是经济法等相关法律制度转型的重要方向。

1. 主体转型

首先,在政府转型方面,从无限政府转为有限政府,从管制型政府转为服务型政府,使政府真正履行其基本职能,有效提供公共物品,是政府转型的应然目标。反之,如果政府的职能无所不包,对市场活动频繁干预,就会造成政府角色错位,导致政企不分,难以形成政府与市场主体的良性互动,政府自身的负担也会大为加重。

例如,长期以来,我国地方政府大量从事土地经营、招商引资、融资发债等活动,甚至直接参与竞争,已成为重要的“经济主体”。地方政府的“公司化”使其债务负担往往非常沉重。^{②7} 为了推进经济发展,各地曾出台大量优惠措施,有些“土政策”因违反法律的强制性规定而归于无效,这不仅加重了相关市场主体的负担,还严重影响了政府的公信力。^{②8} 此外,政府部门以往大量繁杂的事前审批既未能实现有效监管,又给市场主体造成了沉重的“额外负担”。因此,必须通过转型,使政府切实履行其宏观调控和市场规制的经济职能。

对于政府的宏观调控和市场规制职能,我国《宪法》第15条已有所规定,这是政府转型的重要宪法依据。据此,各级政府转型,就是要从计划经济时期的直接参与各类经济活动,转变为市场经济条件下的调控和规制。由于宏观调控和市场规制是现代政府应提供的重要公共物品或广义的“公共服务”,因而对着重实施调控和规制的服务型政府,也可称之为“调制型”政府;而对上述调控和规制职能集中作出规定的经济法,则必然要在政府从“管制型”向“调制型”转型的过程中发挥重要作用。例如,针对上述地方政府的“公司化”所导致的土地财政、债务风险、财政失衡等问题,就必须通过经济法领域的预算法、国债法、转移支付法等制度安排来约束地方政府的财政征收、举借债务等行为。与此同时,还要确保其提供基本公共物品的财政支出能力。^{②9}

正是基于地方政府的上述财政压力以及提供公共产品和公共服务的现实需要,我国近年来大力推行PPP制度,力图通过“政府与社会资本合作”,实现既能减轻政府负

^{②7} 全国人大批准的地方政府债务余额限额,2016年约为17.18万亿元,2017年则达18.82万亿元,如果加上“或有债务”,则地方政府的债务负担更加沉重,因此,加强法律规制非常必要。参见黄韬《央地关系视角下我国地方债务的法治化变革》,载《法学》2015年第4期。

^{②8} 例如,某些地方自定的税收优惠政策,既存在违法性,又可能影响政府的公信力。为此,国务院曾于2014年印发《关于清理规范税收等优惠政策的通知》(国发〔2014〕62号),强调全面清理税收等优惠政策,严禁各地区自行制定税收优惠政策,但其后不久又发布的《国务院关于税收等优惠政策相关事项的通知》(国发〔2015〕25号)则强调暂缓执行前一文件规定的专项清理工作,足见清理工作之难。

^{②9} 维托·坦茨(Vito Tanzi)认为,“财政白蚁现象将迫使各国转变政府职能——降低政府支出和税收”,在此过程中,保障基本公共物品的提供更为重要。参见[美]维托·坦茨《政府与市场:变革中的政府职能》,王宇等译,商务印书馆2014年版,第33页。

担,真正彰显其公共性、公益性;又能通过引入市场主体的投资,在基础设施建设等领域帮助政府提供公共产品和公共服务的多赢目标。作为推进政府转型的一种重要制度,PPP涉及财政、税收、金融、价格、产业、竞争等多种经济法制度的融合,需要充分发挥政府的调控和规制职能。^⑩目前,我国PPP实践存在的诸多问题,大多与政府转型不够有关。因此,不断完善相关经济法制度,切实推进政府转型是非常必要的。此外,与PPP的发展相关联,通过经济法领域的产业、发展规划等制度调整来推进区域经济的发展,也有助于提升地方的发展能力,减轻政府的负担,并推动政府的转型。

其次,在市场主体转型方面,至少需要关注两个层面的转型:第一,应在整体意义上,将市场主体从以往大量的行政管制中解放出来,使其向更加市场化的方向转型,成为真正有较大市场自由度、交易自主权的主体;第二,应在个体意义上,使市场主体向符合经济社会发展规律、政府鼓励的方向转型。因此,那些高污染、高能耗、产能过剩的行业、企业,无论从结构调整、生态保护,抑或降低成本、减轻自身负担的角度,都需要尽快转型。而在企业、产业乃至整个经济的转型升级过程中,都离不开财税法、金融法、产业法、竞争法等经济法制度的有效调整。

上述第一个层面的转型,自我国改革开放以来就一直由经济法推动,但至今尚未完成。其实,减少不当的行政干预,使企业成为真正的市场主体,始终是各类经济改革和经济法调整的重要目标。因此,应明确强调:经济法是规范和保障国家实施宏观调控和市场规制的法,而不是政府实施行政干预的工具。无论是调控还是规制,都必须遵循经济规律,充分发挥市场机制的作用,必须依法运用法律手段,推动企业成为真正的市场主体。例如,我国改革开放初期在经济法领域实施的“利改税”和“拨改贷”,就有力推动了政企分开,并由此建立了日益完善的财税法制度和金融法制度。此外,我国还循序渐进地推动价格改革,建立了横亘经济法多个领域的价格法制度,使政府定价范围大幅度缩小、市场主体的自主定价权在绝大多数领域得到保障,对推进市场主体转型发挥了重要作用。^⑪

上述第二个层面的转型,在当前尤其具有重要的现实意义。随着我国经济发展进入新常态,科技发展和环保要求不断提升,许多传统产业或企业如果不转型,就会负担沉重,举步维艰,在竞争中落伍;如果不升级,就难以适应未来发展,原有的竞争优势也会荡然无存。尤其在科技革命迅猛发展的互联网时代,传统企业、产业的转型升级更是大势所趋。而在此过程中,政府是否要给予其财政补贴、税收优惠和融资便利,是否要放松管制等,涉及经济法领域的财税法、金融法、产业法、价格法、竞争法等多种法律的调整。其中,对符合经济规律和市场需求的转型升级,经济法都要予以鼓励和促进,反之

^⑩ 直接影响政府转型的发展战略,应处理好政府与私人部门之间的“伙伴关系”,而作为经济法领域诸多制度综合的PPP制度,尤其应处理好这种“伙伴关系”。相关讨论可参见前引⑥, [美] 约瑟夫·斯蒂格利茨书,第164页。

^⑪ 市场主体的转型与其定价权直接相关,毕竟“定价过程是一个社会过程,它是由社会所有分子的相互行为达成的”,因此,定价权能否充分行使,直接影响企业真正转型为市场主体。参见 [奥] 路德维希·冯·米塞斯《人的行为》,夏道平译,上海社会科学院出版社2015年版,第320页。

则应予限制或禁止。由此可见经济法对推动市场主体转型升级的重要作用。

在上述两类“主体转型”的过程中,政府通过转型,减少不必要的审批和干预,专注于行使其调控和规制职能,就能够切实减负,提高调制效率^②;而企业因政府转型而减少约束和减轻负担,就能获得更多经济自由,从而有助于其自主从事生产经营活动,并提升经济效率。可见,“主体转型”能够促进“减负增效”,并有助于在整体上实现“系统优化”的目标。

2. 制度转型

尽管上述两类主体的转型都很重要,但基于我国的传统和现实,政府转型更具有特殊意义,对各类主体的减负影响也更大。目前,我国迫切需要解决阻滞发展的各类体制机制问题,减少制度运行的摩擦,以降低各类主体的交易成本,使企业能够轻装上阵,积极投入生产经营,全面融入市场竞争,从而更好地发挥市场在资源配置方面的重要作用。为此,必须加强经济法的立法,通过完善财税、金融、产业、价格、投资、竞争、规划等各类体制方面的规定,明确各级政府在宏观调控和市场规制方面的职能定位,推动其简政放权,转变职能,回归本位,实现从“全能的管制型政府”向“有限的调制型政府”的转型,以“更好地发挥政府的作用”。而上述的政府转型,则离不开从宪法到经济法等制度的相应转型。

其实,我国在实行市场经济体制后作出了重要的宪法修正,即前述的《宪法》第15条。该条将宏观调控和市场规制确定为政府的主要经济职能,既为从传统的“管制型”政府向现代的“调制型”政府转变提供了重要的宪法支撑,也是我国“经济宪法”转型的重要体现。与此相对应,规范和保障宏观调控和市场规制的经济法,也为向“调制型”政府转型提供了更为具体的法律基础,其对于推动政府转型所发挥的作用也更为直接。上述经济宪法和经济法对于政府职能的明晰定位和系统规范,在相当大的程度上推动了我国法律制度在市场经济条件下的整体转型。

基于制度转型的要求,国家应在制度建设中心力推简政放权,放管结合。其中,“放”更强调减少行政干预,“管”更强调依法监管。例如,我国近年来大量取消和下放行政审批,编制政府权力清单和责任清单,推进市场主体登记制度从“三证合一”到“五证合一”再到“多证合一”,等等,都有助于通过制度的转型和整合,进一步推动两类主体的转型,并减轻两类主体的负担。与此同时,相应的市场监管或市场规制也不可或缺。近年来,基于加强规制的需要,从反垄断、反不正当竞争等一般市场规制的立法,到金融监管等特别市场规制的立法,都被视为经济法领域的立法重点。正是通过上述“放管结合”的制度转型,各级政府才能更好地行使其调控和规制的职能,并作为“调制型政府”成为受经济法约束的重要主体。

上述各类“制度转型”的关键,是提升相关制度的合理性和合法性,从而更好地促进

^② 政府如能建立合适的兼顾公平和效率的制度安排,则转变政府职能,实施更有效的监管和引导的目标就一定能够实现。参见前引^②, [美] 维托·坦茨书,第34页。

包容性发展。对此,阿西莫格鲁(Daron Acemoglu)和詹姆斯·罗宾逊(James Robinson)认为,合理的制度具有包容性,有助于降低交易成本,提升社会的整体福利,保障民生;而不合理的制度则具有汲取性或攫取性,会加重主体负担,影响经济和社会的发展,甚至会导致国家的失败。^③从制度实践看,凡是通过加重市场主体负担来换取短期经济增长的制度,都是负面效应突出、难以持续的汲取性制度。因此,制度转型的重要目标,应当是构建包容性制度,并以此促进包容性发展。

与此相关联,诺思(Douglass C. North)也曾强调,国家既是经济增长的原因,又是经济衰退的根源。一个国家的制度如何,能否有效保护产权,能否使市场主体得到自由的发展,直接影响国家的兴衰和成败。^④各国的历史表明,能够保障民生,使国民负担适度的制度,才是具有包容性的好制度。而基于好制度所形成的良法善治,也正是法治的基本要求。从主体负担的角度看,一国好的法律制度应具有突出的包容性,而不是单纯的汲取性。国家的过度汲取,只会导致国民负担过重,民不聊生,甚至民怨沸腾。在国民福祉难以得到保障的情况下,国家必然会走向衰落。为此,基于前述的分配理论和发展理论,经济法制度也必须向更有助于促进公平合理分配和推进经济社会有效发展的方向转型,这样才能保障整个经济系统的稳定发展。

可见,经济法制度要更好地推动两类主体的减负与转型,其自身也需要从“汲取性制度”向“包容性制度”转型。针对各类主体负担过重和职能定位不清的现实,应在经济法领域进行相应的规范调整,以使相关制度更具有合理性。如果经济法的财税、金融、产业等各类制度从强调各级政府向市场主体汲取转为以“包容性发展”为目标或手段,就会更有助于推动两类主体的转型。因此,要真正解决主体转型问题,就不能单纯倚重一般的政策或行政手段,而恰恰应基于法治理念和法治思维,着力推动“制度转型”,以实现真正的“良法善治”。

(三) 推进减负与转型的经济法实践总结

从问题定位的角度看,减负与转型作为贯穿我国经济改革和法治发展的重要逻辑主线,是当前亟待解决的重大现实问题。面对中国经济的新常态,国家着力推进供给侧结构性改革,而减负与转型则是其重要内容。其中,在减负方面,通过降低各类成本来减轻企业负担,是增进经济发展动力的重要手段;在转型方面,通过企业个体或行业整体的转型升级以及以职能回归为目标的政府转型,来实现整体上的“提质增效”,其实也是供给侧结构性改革的应有之义和重要路径。

由于减负与转型都涉及主体负担问题,并由此影响相关主体的存续和有效发展,因此,解决主体负担过重问题的现实需求,便成了推动减负与转型的重要动因。这与熊彼

^③ 参见[美]德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A.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52页以下。

^④ 诺思强调,国家既要通过降低交易费用来促进经济发展,又要实现税收的最大化,两个目标存在一定冲突,好的制度应在两者之间实现平衡协调。参见[美]道格拉斯·C·诺思《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第25页。

特、希克斯、诺斯等著名学者曾论证过的“财政压力是改革的重要动因”的命题,^⑤有异曲同工之处。如前所述,全能的“管制型”政府,既会因事责过多而导致自身负担过重,也会因财政供养人员过多而加重市场主体的负担。而转型为有限的“调制型”政府,则有助于减轻各类主体的负担:既有助于“整体的市场主体”脱离过多的、不必要的政府管制和干预,转型为享有更多经济自由权的真正市场主体;也有助于“个体的市场主体”根据自身发展需要而不断转型升级。可见,通过经济法的具体调整,对主体负担进行公平合理地分配,对于推进减负与转型非常重要。^⑥

从经济改革和经济法的实践看,主体负担历来是一个关键问题。国家当前推进供给侧结构性改革的重要思路 and 实现路径是“降成本、去杠杆、减负担”。要做好这些“减法”,真正实现“减负”,离不开经济法的推动。而我国近些年在财政、税收、金融、产业、价格、竞争等诸多领域展开的经济法制度变革,往往都会指向市场主体的负担问题。可以说,不断降低各类成本,减轻市场主体的负担,使整个经济运行“更经济”,已成为中国经济法制度不断改革和完善的重要方向。

政府和市场主体都是经济法的重要主体。在推动减负与转型的过程中,适时对各类主体的负担进行有效调整,努力使其适度均衡,既是经济法调整的重要机制,也是我国长期以来推进改革和法治建设的核心问题。因此,研讨减负与转型的经济法推进问题,对于进一步丰富经济法理论和完善经济法制度具有尤为重要意义。

四、结 论

减负与转型是贯穿中国经济改革和法治发展的重要主线,对于这一重大的现实问题,基于“系统—分配—发展”的理论框架,并结合经济法的制度实践加以解析,可以发现:运用经济法推进减负与转型,有助于整体经济系统的优化,实现“减负增效”和“转型升级”;有助于通过经济法上的职权与职责、权利和义务的分配,促进主体负担的公平分配,实现市场主体与政府的“双向减负”和各自转型,从而促进经济和社会的有效发展。因此,运用经济法推进减负与转型,既有必要性,又有可行性。

一个良好的社会,应当是各类主体负担适度的社会。为此,国家需要通过法律调整,经由法治框架下的“制度性减负”,不断减轻各类主体过重的负担;同时,还要通过“制度转型”,切实推动和保障相关的“主体转型”,使各类主体真正回归其本位。在当前全面深化改革和推进法治的新时期,持续推动减负与转型对政治、经济、法律和社会等各个系统的发展均有重要影响,因而包括法学在内的整个社会科学研究都应予以关注。

^⑤ 参见何帆《为市场经济立宪——当代中国的财政问题》,今日中国出版社1998年版,第39-45页。

^⑥ 有的学者认为,每一部法律都会对分配造成影响,市场就是由法律、规章和制度共同塑造的。参见[美]约瑟夫·E. 斯蒂格利茨《不平等的代价》,张子源译,机械工业出版社2013年版,第49页。因此,在促进主体负担的公平分配方面,经济法也需要与其他法律紧密配合。

经济法对于减负与转型有重要的推动作用,其制度设计需要特别重视合理性和合法性,否则,各类主体都会负担沉重。唯有不断完善经济法制度,并在法治框架下构建“包容性制度”,才能依法减轻各类主体负担,并使其通过转型而各归其位,各得其所:既能使市场主体轻装上阵、有更大的经济自由,又能使政府更好地发挥其作用。从总体上说,具有包容性的经济法制度,有助于促进政治、经济、社会等各个系统的持续、协调发展,当然也有助于推动减负与转型的有效展开,从而协调和完善市场与政府两大资源配置系统,解决“两个失灵”问题,有效兼顾效率与公平。

由于主体负担的状况会直接影响主体的“支付能力”和经济自由,且当市场主体负担沉重时,经济自由就会受到限制,^{③7}因此,研究减负与转型问题,尚需关注市场主体的经济自由。与此相关联,在经济法领域,尤其应重视保障市场主体的经济自由权以及与此密切相关的经济发展权,并应从主体负担能力的角度,进行相应的法律调整。

此外,主体负担是衡量国家与国民分配关系的重要维度。从国民负担看,“民予则喜,夺则怒,民情皆然”,^{③8}因此,必须有效处理国家与国民之间的“予夺关系”。此类经济法问题,具有重要的政治和法律意义,也应在研究经济法主体负担时予以特别关注并要看到它对国家兴衰的重要影响。

当前,中国的发展已在历史的拐点上,只有构建体现协调、永续、共享等发展理念的包容性制度,才能通过不断推进法治,实现更全面的发展目标。^{③9}而这些目标无论多么高远,最终都要回归到具体国民身上。因为保障国民的福祉,才是政府施政的至上目标,也是实行法治的真正价值之所在。

Abstract “Alleviation of burdens and transformation” is an important logic thread through China’s economic reform and the development of the rule of law. The promotion of alleviating burdens and transformation by the economic law contributes to the optimization of the overall economic system to achieve “alleviating burdens and raising efficiency” and “transformation and upgrading”. It is also conducive to the improvement of the fair distribution through the rational allocation of powers and responsibility, rights and obligations in the economic law, which can enforce the “two-way burden alleviation” between market participants and government, and their respective transformation. In practice, we should change the excessive reliance on policies in the past, promote “institutional transformation” and construct a compatible system to achieve lasting “institutional burden alleviation” under the rule of law.

(责任编辑:王莉萍)

^{③7} 例如,如果市场进入成本过高,市场主体的负担就会较为沉重,其竞争自由就会受到影响。为此,应通过反垄断等来确保市场主体的经济自由。参见 [德] 沃尔夫冈·费肯杰《经济法》(第2卷),张世明译,中国民主法制出版社2010年版,第56页。

^{③8} “民予则喜,夺则怒,民情皆然。先王知其然,故见予之形,不见夺之理。……故天下乐从也。”《管子·国蓄》。这些思想非常有助于解决国家与国民之间的分配问题。

^{③9} 迈克尔·托达罗(Michael Todaro)认为,发展是一个多维的过程,涉及社会结构、公众观念和国家制度等方面的主要变化,以及加速经济增长、降低不平等和消除贫困,因此,发展必须再现全方位的变迁。参见 [美] 迈克尔 P. 托达罗、斯蒂芬 C. 史密斯《发展经济学》(第11版),聂巧平等译,机械工业出版社2014年版,第11页。