

完善我国市场经济法治环境的两个基本点

邹海林(中国社会科学院法学研究所研究员)

没有完善的市场经济法治环境,就不存在真正的市场经济。经过三十多年的改革与发展,我国在建立和健全市场经济法治环境方面,取得了一定的成绩,但是距离完善的市场经济法治仍然有相当的距离,其不足主要表现为:政府和市场的关系缺乏规矩,不同所有制的经济成分在参与市场的资源配置活动和分享市场的资源配置成果时的地位不平等。党的十八届三中全会发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(下称“《决定》”),其中关于改革的长远目标就是要建立和健全完善的市场经济法治环境,建成社会主义法治国家。以全面深化改革为契机,完善我国市场经济法治环境应当立足于两个基本点的改革和创新:一是政府和市场之间的关系应当如何定位;二是应当如何构建平等对待非国有经济(包括农村集体经济和非公有制经济)发展的法治环境。

我国市场经济法治环境的首要问题,是要改革和改善政府和市场的关系问题。十八届三中全会提出,经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用。在这个意义上,市场的决定性作用是内生的和固有的,而政府的作用只能是法律赋予的。我国目前的情形相当复杂,中央政府和地方政府对于市场的资源配置,实际上正在发挥着决定性的作用,而其依据多源自于中央政府颁布的行政法规以及各级政府发布的部门规章,以致形成了政府过度参与市场资源配置的现象,如各地方政府持续推出的限购“商品房”的各种措施。原本应当是全国统一的资本、劳动力和商品市场,因为政府的过度参与,被划分为“区域市场”或“条块分割的市场”。政府参与市场的资源配置,若不加以管束,不仅妨碍我国统一市场的制度建设,妨碍政府职能的转变,而且极大地削弱市场在资源配置中的决定性作用。要解决政府和市场的关系问题,在意识形态和制度层面,应当全面落实“法无明文禁止即可为”的原则,政府要参与市场的资源配置并发挥作用,应当有法律的明文规定和具体规定。我国法律对于政府行为退出市场少有限制性的规定,这就为政府行为退出市场留下了空间;但是,我国法律恰恰缺乏限制政府行为参与市场资源配置的规定,这又为政府行为不愿意退出市场提供了理由。市场经济的法治环境要求政府仅仅“为”那些已经法律明文规定政府应当“为”的行为,通过人大立法逐步规范政府参与市场资源配置的行为,当为完善我国市场经济法治环境的前提条件。再者,政府在市场环节所发挥的作用应当是有限的,法治国家的基本标准是要限制政府参与市场资源配置的方式与强度,以最大限度地保护各种经济成分在市场资源配置领域的权利和利益。另外,政府行为能否有效地退出市场的资源配置领域,应当成为衡量我国市场经济法治环境完善程度的最为重要的参数。

构建平等对待非国有经济发展的法治环境,则是一个更深层次的基础问题。十八届三中全会提出,公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分。既然公有制经济和非公有制经济都重要,那在法律上就不应当区分彼此,应当一视同仁。公有制经济和非公有制经济在发展社会生产力方面的实际作用的确有所不同,但不应当影响它们均具有的参与市场资源配置的平等能力,法律保护非公有制经济的方式和效果应当与保护公有制经济的力度相同。一方面,在意识形态领域,应当平等对待公有制经济和非公有制经济;另一方面,在制度的设计和运行层面,应当着力于落实公有制经济和非公有制经济的平等保护措施。

首先,我们应当注意到,对非公有制经济提供平等保护,曾经是我国制定和颁布物权法时着力解决的一个问题,但物权法所规定的所有权平等保护,并没有在我国的经济生活中得到有效贯彻,原因相当复杂。事实上,非公有制经济与公有制经济的平等保护问题,并不仅仅是一个所有权的平等保护问题(尽管这个问题尤为重要),但平等保护不同所有制的经济成分,核心问题则是为不同所有制的经济成分提供其参与和分享市场资源的同等法治环境。只有将公有制经济和非公有制经济置于同一个且没有差别的法治环境中,我们才能说对非公有制经济提供了与公有制经济相同的法律保障;否则,就没有基础言及非公有制经济的平等保护,也就难以落实市场经济法治。

其次,平等对待非国有经济发展的法治环境,应当逐步消除我国现行法律中普遍存在的区分不同所有制经济成分而实行的各种差别制度。在我国现阶段,不仅在公有制经济和非公有制经济之间,存在法律保护上的差别;而且在公有制经济的领域内,同样存在着国有经济和非国有的“集体经济”在法律上的差别。如何消除这些差别,首先应当对我国既存的区分不同所有权的法律结构予以重新认识,真正实现所有制在法律上的实现方式的无差别存在——所有权平等;并以此为基础,逐步建立和健全同等适用于各种所有制经济成分的市场准入条件以及自由和公平竞争的市场规则。

复次,完善市场经济法治环境的一个不容忽视的方面,是要提升我国农村集体经济(农民)参与市场资源配置的地位,在法律上切实保护其权利和利益。农村集体经济(农民)的权利保护,应以农村集体所有的土地的权利保护为中心。农村土地的权利保护决定着我国社会和经济发展的历史命运,是检验全面深化经济体制改革的试金石,过去那种以剥夺和排挤“农民”财产权作为我国市场经济发展的代价的时代,应当彻底结束。农村土地权利的保护若得不到落实,我国未来的深度经济发展以及城镇化道路将没有基础。在肯定城市的土地国有的既有历史和现实的基础上,应当允许农村集体所有的土地融入城市;在继续推行土地所有与土地使用的分离制度的过程中,平等对待国家所有的土地与集体所有的土地,农村土地的承包经营权制度要进一步完善,并建立集体所有的土地的建设用地使用权制度;特别是,应当创造条件限制并最终禁止对农村集体所有的土地的征收。与此相适应,我国应当采取积极的法律措施落实农民(农村集体经济组织成员)对于集体所有的土地和其他不动产的支配利益的分享,将其抽象的集体所有的利益份额化。

最后,构建平等对待非国有经济发展的法治环境是一个漫长的过程,尤其是消除不同所有制经济成分在法律上的差别,只能逐步完成,那么国有经济成分和非国有经济成分已

经形成的事实差异,呈现出国有经济成分和非国有经济成分在市场资源配置方面的“强弱”区分,这就要求我国的法律改革应当为平等保护非国有经济的发展提供更为积极的制度工具,赋予非国有经济更广的生存和发展空间。相对于国有经济成分而言,对于非国有经济参与和分享市场资源配置的权利和利益,我国法律应当以“鼓励”、“支持”和“保护”为立足点,提供促成非国有经济的生存和发展的便利制度措施,例如灵活的企业资本制度、多样化和自主选择的企业治理结构、无歧视的融资工具、自主决定收益分配等。这些措施将有助于提升非国有经济长期以来因为制度以及经济现实所形成的弱势地位。这方面的法律改革,是完善我国市场经济法治过程中必不可少的内容,然其将促成平等对待非国有经济发展的法治环境,最终被完善的市场经济法治所吸收。

公司法的全面改革不能着眼于堵漏洞、补窟窿

王保树(清华大学法学院教授)

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(下称“《决定》”)对我国改革做出了全面部署,本文就公司法的改革做些讨论。

一 让市场的决定作用在公司法改革上发力

什么是全面深入改革精神?从《决定》可以理解,全面深入改革的精神是改革的深刻性和广泛性,但就经济体制改革而言,全面深入改革就是全面的市场化改革。凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府就不能进行不当干预。市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率。

发挥市场的决定作用,就公司法改革而言,不是对资源直接配置,而是弘扬公司法的自治精神,确认公司自治。面对公司自治与政府的关系,就像市场与政府的关系一样。公司自治是决定性的,政府干预仅在必要时才实行,凡是公司自治能够解决的,政府则不能进行不当干预。发挥市场在资源配置中的决定作用,还在于确认与保护公司的营业自由,公司从事营业,除法律、行政法规规定外不得限制。这就是全面深入改革精神在公司法改革上的体现。

二 突破瓶颈,还公司法改革繁重任务的真实面目

我国公司法相对后进,需要通过全面改革提高其水准,而关键又在于突破缩小公司法改革繁重任务的瓶颈。

(一)引进的制度尚未消化

无疑,后发展的公司法不可避免地要通过引进境外的先进公司法理论和先进公司法