

# 经济法的立法统合:前提与准备<sup>[\*]</sup>

张守文

(北京大学 法学院,北京 100871)

[摘要]经济法的立法统合,是基于解决现实问题的需要,对相关经济法规范进行的“系统整合”。它有助于推动法治建设,促进经济和社会发展,完善国家治理体系,是提高立法质量和法治水平的重要路径,同时,其在立法积累、立法时机、立法参与等方面亦具有可行性。鉴于上述立法统合的前提已经具备,应分别从理论和实践维度,为多层次、多形式的经济法立法统合提供坚实的理论支撑,并在立法模式、形式、体例等方面作出立法战略和立法技术层面的选择。在上述的立法准备中,应切实体现和贯穿创新、协调和开放等发展理念,这更有助于完善经济法的立法理论,全面推进经济法的立法统合乃至整个法律体系的发展。

[关键词]经济法;立法统合;立法前提;立法准备

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.06.003

## 一、背景与问题

当前,我国正在全面深化改革,推进法治建设。由于深化改革要于法有据,且重要改革成果亦需在法律上加以确认和定型,因此,在法治框架下不断推进改革,是实现国家治理体系与治理能力现代化目标的重要路径。在国家实现全面现代化的征途上,不断回应改革需要,持续推进各个领域的立法统合,已成为法治建设的重中之重。

事实上,国家治理的现代化,离不开各类制度的体系化和相关立法的系统化。为此,在当代成文法国家,普遍注重通过立法统合,推进法制

体系构建并不断提升法治水平。即使在传统的判例法国家,随着其成文法数量的增加,加强立法统合亦变得更为重要。经过改革开放以来的持续努力,我国的法律体系已基本形成,在强调国家治理现代化的新时期,切实推动各个领域的立法统合,不断提升立法质量,已成为法治建设的重要方向。而在市场化、信息化、全球化迅速发展的当下,要有效处理政府与市场、改革与法治、中央与地方等诸多复杂关系,就必须有效推动经济法的立法统合,这既是经济、社会发展和法治建设的现实需求,也是经济法学界的重要共识。

对于经济法的立法统合,学界的研讨始终未

作者简介:张守文,法学博士,北京大学法学院博雅特聘教授、博士生导师。

[\*]本文系国家社科基金重点项目“新发展理念与经济法制度完善研究”(17AFX023)、国家社科基金重大专项“税收立法的核心价值及其体系化研究”(19VHJ008)的阶段性成果。

曾停歇,这与新兴部门法建设和国家整体法治发展的现实需要直接相关。尽管对于经济法的立法统合形式历来见仁见智,但只要通过推动制度建设,能够提升国家的法治水平和学术研究水准,学界就会在基本上形成肯定的认知。且不论各国早期的学术探索,仅我国自改革开放以来,就曾有多位学者力推经济法立法统合的研讨,其中,有些学者提出过制定经济法的纲要、通则、总则等方面的设想,<sup>[1]</sup>也有学者主张制定《基本经济法》或《经济基本法》,<sup>[2]</sup>并推动全国人大进行相关立法。上述理论探索和立法努力,积累了大量宝贵经验和理论共识。<sup>[3]</sup>基于上述历史积累和现实需要,近年来又有一些学者倡导加强经济法立法统合,推动经济法的立法协调和层级提升,进而有学者提出制定《经济法通则》等相关立法设想。<sup>[4]</sup>上述有关经济法立法统合的各类思考和尝试,得到了不少学者的认可和支持,但也有一些反对的声音和中肯的批评意见。为此,需要学界展开更为深入的理论研讨,以对经济法立法统合的相关问题加以梳理,澄清对某些具体问题的认识,并由此推进立法理论和经济法治的发展。

有鉴于此,结合经济法立法的现实推进和立法理论的发展,本文将提出对经济法立法统合的基本认识,并分析其必要性与可行性,从而解决立法统合的前提性问题,在此基础上还将分析如何进行相应的理论准备以及立法战略与立法技术的准备,并将发展理念贯穿其中,以推进立法的系统化和结构优化。上述几类基本问题相互关联,需要学界共同探讨,切实厘清,才能消除可能存在的相关困惑,推动经济法的发展和整体法治水平的提升。

## 二、推进经济法立法统合的前提

在各个领域推进立法统合,都需要回答两个前提性问题,即为什么要进行立法统合,以及能否进行立法统合,经济法领域也不例外。如果现行立法足以解决经济社会发展的现实需要,能够满足法治建设的相关需求,就没有立法统合的必

要,当然不应“为立法而立法”或“为统合而统合”。同时,如果囿于现实的诸多制约因素,立法统合难以展开,暂时不具有可行性,也不应超越历史发展阶段硬性推进,而应等待时机成熟,或通过创造条件,使必要的立法统合能够“水到渠成”。

### (一)立法统合的必要性

经济法的立法统合,是基于解决现实问题的需要,根据经济法的各具体部门法的现状和特点,在一定的价值引领和原则要求下,对相关经济法规进行“系统整合”。据此,经济法的立法统合可以体现为多种形式、多种层次,其路径不只是高层次的法典化,其形式也并非单一的《经济法典》《经济法通则》或《经济法总则》等。强调立法统合的多种形式和多种层次,有助于消除将立法统合同于法典化的误解,从而更有助于形成立法理论和立法实践上的共识。<sup>[5]</sup>

从现实情况看,我国诸多领域一直在推进经济法的立法统合。例如,基于“营改增”的税制改革,我国将原来的营业税制度“吸收合并”到增值税制度中,就是先通过修改《增值税暂行条例》,实现了国务院行政法规层次的立法统合,在此基础上,又进一步制定《增值税法》,从而实现法律层次的立法统合。如果说上述立法统合,体现的是经济改革(特别是税制改革)的成果,那么在对外开放方面,我国也一直在推进立法统合。例如,历史上的《中外合资经营企业所得税法》《外国企业所得税法》统合而成的《外商投资企业和外国企业所得税法》,以及在此基础上由该法与《企业所得税暂行条例》统合而成的《企业所得税法》,体现了涉外企业所得税立法不断统合的历程。此外,为了回应信息技术、数字经济发展所提出的要求,我国专门制定了《网络安全法》《电子商务法》等,其中也都涉及大量经济法规。可见,上述的各类立法,都体现了经济法立法统合的多种形式、多种层次和多种路径。

推动多种形式、多种层次、多种路径的经济法立法统合,有助于提高经济立法质量和经济法治水平,深化经济法的理论研究,促进经济法的

学科建设和人才培养,这是对其必要性的一般认识。在此基础上,对经济法立法统合的必要性至少还可从如下方面强调和重申:

首先,它是加强法治建设的需要。中国的经济和社会发展已进入新的历史时期,社会主要矛盾发生了重要变化,人民对公平、正义有更高的期待和要求,需要通过不断推进法治来加以回应。而建设法治国家、法治经济和法治社会,都需要推进经济法治,尤其应强化经济法领域的立法,在数量和质量上不断提升经济法的立法层级和立法水平,这也是我国近年来持续大量出台经济法立法的重要原因。随着立法数量的增加,提升立法的系统性,防止立法冲突或不协调,已成为必须面对的重要问题。据此,无论从增进立法的系统化、体系化的角度,抑或从不断提升立法层级、落实法定原则的角度,以及从提高法律实效、优化法律实施的角度,都有必要推进经济法的立法统合,其形式也包括制定经济法各部门法领域的基本法律或共通性规则,甚至在立法需要和条件成熟时,制定更上位的法律。

其次,它是促进经济和社会发展的需要。我国的经济和社会发展已呈现大量不平衡、不协调、不可持续的问题。要解决上述“三不”问题,推进经济和社会的均衡发展,落实新发展理念,解决发展的不平衡、不充分的问题,就需要协调各类经济政策和社会政策。同时,也需要对融入上述政策的各类经济法制度加以协调,因而都需要不断加强立法统合,推进更上位的立法,这也是些学者倡导推进法典化,制定《经济法通则》或《经济法总则》等高层次立法的重要原因。<sup>[6]</sup>

复次,它是协调国际竞争与合作的需要。在经济全球化的背景下,国际贸易、投资等各领域的经济冲突的缓解,都离不开国际层面的法律协调,<sup>[7]</sup>而国际法律的协调最终都要在国内法层面落实。无论是关税等税收问题,还是金融、竞争等问题,无论是市场开放问题,还是体制改革问题,等等,其系统解决都离不开一国经济法的完善,尤其需要相关经济法制度的协调和整合。为

此,应基于既有的国际规则,推动立法统合,以切实在国际竞争中保护国民利益、国家利益和社会公共利益,促进本国经济和社会的发展。<sup>[8]</sup>

最后,它是实现国家现代化的需要。国家的整体现代化,离不开经济的现代化和法治的现代化,其中,与经济、法治均密切相关的经济法的现代化尤为重要。只有建立现代经济法制度,才能有力地推动现代化经济体系的建设,构建统一开放、竞争有序的现代市场体系,确立能够有效处理政府与市场关系的现代经济体制。<sup>[9]</sup>为解决政府各部门的“部门立法”问题,防止由此导致经济法制度的支离破碎,应通过立法统合,使经济法更有权威,以有效规范政府的调控和规制行为,确保整体经济秩序,实现分配正义、发展正义等多种正义,从而推动统一的市场经济和统一的法制体系建设。

总之,促进经济与社会发展,有效推动法治建设,切实提升国家竞争力,全面实现国家现代化,都需要持续推进经济法的立法统合。对于经济法的立法统合,应在如下更宽泛的意义上认识:其在目标上是为了回应现实需求,解决现实问题,而不是单纯为了法典化;其在路径上是对相关经济法规范进行有效的协调整合,以解决相关立法的冲突、矛盾或罅漏;其在形式和层次上应多元化,而不应搞“一刀切”。这样理解的立法统合更具有“包容性”,有助于消除相关人士的疑虑,使其更能理解立法统合的必要性和重要性。

## (二)立法统合的可行性

即使认同经济法的立法统合有其必要性,但倘若其可行性不足,则仍难以推进。以往学界大都认为,与行政法类似,经济法调整领域广阔,法律类型众多,同时,经济法的专业性、技术性、易变性都很突出,推进立法统合殊为不易,尤其难以实现法典化。但近些年来,上述认识正在转变,与在多个部门法领域内形成的推进法典化的学术思潮有关。例如,在民法学者全力推动民法典编纂的同时,行政法、商法、环境法、知识产权法等诸多部门法的学者,也在深入研究法典化问



题,并形成了大量研究成果。<sup>[10]</sup>与上述思潮同步,在经济法领域,有关立法统合的研讨亦此起彼伏,其中亦有对其可行性问题的诸多关注,对此至少可概括为以下方面:

首先,我国已出台大量经济法的立法,这些立法积累是立法统合的重要前提和基础。近年来国家重视经济法治建设,注重提高立法质量,落实法定原则,因而新制定和修改了大量经济法方面的法律法规。其中,在财税法领域,基于对法定原则的进一步落实,提升立法层级被作为重点,一大批税收法律被推出;在金融法、市场规制法领域,鉴于已制定多部法律,当前的立法重点是法律修改和加强立法协调。上述经济法的立、改、废、释,都涉及大量立法统合,同时,又为未来更高层次的立法统合提供了规范基础和源头活水。此外,与实行市场经济体制之初相比,近年来的经济法立法在理念、制度、技术等方面更强调体现经济和社会发展需要,体现市场经济规律和国际共通性,这也使其立法统合会更关注现实可操作性。

其次,执法机构的整合改变了既往分散的调控体制,为推动立法统合提供了重要的立法时机。2018年我国实施了大规模的机构改革,国家对行使宏观调控权和市场规制权的诸多机构实施了力度空前的整合,如国税与地税的机构合并、银监会与保监会的融为一体、统一的市场监管总局的设立,等等。上述机构整合对于优化营商环境,激发市场活力,更好地发挥政府作用,强化调控和规制功能,具有重要意义。<sup>[11]</sup>同时,上述机构整合涉及宏观调控法和市场规制法诸多制度的变革,不仅为财税法、金融法、竞争法等领域的具体立法统合提供了重要前提,也为更上位的《发展规划法》《税法总则》《金融监管法》《市场监管法》等基本法律的制定提供了可能。

最后,国家对治理体系和治理能力现代化的推进,使各类立法统合的时机更加成熟。由于立法在国家治理方面具有基础性作用,因此,立法统合的重要功能也会被不断重申和阐发,并会使

国家立法机关逐渐认同其合理性和紧迫性。随着民法典编纂工作的完成,前述行政法、商法、环境法等部门法学者都准备结合现有立法,推进各自领域的“总则”“通则”甚至“法典”的制定,<sup>[12]</sup>这些都是在法治建设发展到一定阶段提出的立法设想或“立法理想”。上述各部门法领域的立法统合思路相互呼应,相互借鉴,由此亦使经济法立法统合的时机日益成熟。<sup>[13]</sup>

上述三个方面,涉及立法积累和立法时机,体现了推进经济法立法统合的具体可行性,值得特别关注。在此基础上,包括经济法在内的各个部门法的立法统合,还需要立法主体的立法意愿以及有才华的法学家群体的立法参与。缺少上述任何一个方面,相关的立法统合都难以推进,或者效果欠佳。目前,在经济法的立法统合方面,已具备三个基本条件,即国家重视经济法治,有诸多立法积累、立法时机已较为成熟,同时,有一大批有才华的学者积极参与立法,在此基础上,还需具备一个关键条件,即立法主体的立法意愿。<sup>[14]</sup>前三个基本条件,在各类立法统合中都已普遍具备,而第四个关键条件,则因具体领域的立法统合而可能有所不同。因此,需要切实通过理论研究的深化和多种渠道的宣传,使立法机关和社会各界真正认识到经济法的立法统合对推动改革、法治与发展,提升国家治理水平,实现国家长治久安的重要价值。<sup>[15]</sup>

### 三、推动经济法立法统合的相关准备

尽管经济法的立法统合具有突出的必要性和可行性,但要切实付诸实施尚需做好扎实准备。毕竟,推动各个层次的立法统合,都涉及大量的理论和实践问题,尤其是制定高层次的《经济法总则》或《经济法通则》等,更是前无古人的事业。<sup>[16]</sup>无论是哪个层次的立法统合,都需要从中国实际出发,尊重相关规律,切实回应现实需求,这样才可能有效实现立法目标,解决现实问题。

在推进立法统合方面,需要做好相应的立法准备。为此,应立足实践,夯实理论基础,通过理

论与实践的有机结合,形成推动立法统合的基本共识,并通过持续研讨找准现实需求,推进立法研究。在此过程中,做好理论准备以及立法战略和立法技术的选择至关重要。

### (一)理论准备

推动经济法的立法统合,涉及经济、法律、政治、社会等多个层面的问题,需要多方面的理论准备。任何一个重要立法,都要有坚实的理论基础。经济法的立法统合尤其需要有力的理论支撑,这对经济法的理论研究提出了更高的要求。

事实上,经济法不同形式、不同层次的立法统合,与经济法的各类具体理论都直接相关,<sup>[17]</sup>尤其应看到立法统合与理论共识的密切关联:一方面,立法统合需要有理论共识支撑;另一方面,立法统合也是不断提炼和形成理论共识,并对其以立法形式加以体现或固化的过程。为此,对于立法统合所涉及的相关理论,需要展开充分讨论,并由此促进学术进步和理论深化。

经济法的立法统合,在实质上都涉及总则和分则的内容。其中,总则的内容主要对应于经济法的本体论和价值论;而分则的内容则主要对应于经济法的规范论和运行论。因此,在立法统合的过程中,一方面要有效运用既有的经济法理论,这是最基础的理论准备,另一方面,也要持续检验经济法理论研究成果,并不断提炼和完善经济法理论,从而为立法统合提供新的理论支持,实现立法与理论的有效互动。

例如,各类立法统合的总则部分,通常需要如下理论回应:第一,在立法宗旨方面,学界应当对经济法宗旨理论达成基本共识,并据此确立相关立法的具体宗旨,将相关重要法律价值纳入其中,做到对多元价值目标的全面权衡。第二,在调整范围方面,历经改革开放特别是实行市场经济体制以来的发展,学界已在调整对象理论方面形成了诸多共识,对其如何提炼概括并体现于立法中,也是必须解决的基本问题。第三,在基本原则方面,尽管学界的理论表述仍莫衷一是,但已形成诸多共识,可以借助立法统合确立相关共

识。第四,在基本体制方面,市场经济体制已实施多年,经济管理体制改革日渐到位,有必要在此基础上,在经济法的立法统合中明晰相关基本体制,以确立宏观调控和市场规制的权力架构,这涉及分权理论、政府与市场关系理论等多方面的理论准备,也需要加以明晰。<sup>[18]</sup>

此外,在各类立法统合的分则部分,也与诸多经济法理论直接相关。例如,仅从规范论的角度看,就至少应关注如下关联理论:第一,立法统合涉及主体结构,需要经济法的主体理论提供理论支撑;第二,立法统合牵涉对多种行为的规范,离不开行为的类型化,需要经济法行为理论的有效指导;第三,立法统合需对经济法主体复杂的职权与职责、权利与义务进行重新配置,对此可从经济法权义结构理论的视角展开解析;第四,立法统合还涉及责任制度的调整,需要从经济法责任理论的视角加以评价。上述每个方面都非常复杂,在立法过程中更易存在具体争议,并直接影响相关立法的架构和内容,因此,需要不断增进相关理论共识,以为各类立法统合提供更为充分的理论支撑。

总之,在关注经济法立法统合的必要性和可行性的基础上,还需通过潜心研究,不断增进理论共识,切实做好立法统合的理论准备。为此,既要注重整体的理论研究,也要注意分步骤、分领域的探讨。针对具体的立法统合,可结合其立法体例和重要条款展开理论辨析,形成广泛吸纳各方合理意见的文本,从而凝聚立法共识,避免立法因理论准备不足而出现较大分歧,这更有助于保障立法的质量及其有效实施。

### (二)立法战略和立法技术的选择

推进经济法的立法统合,需要在立法战略和立法技术方面做好选择,这也是推进立法统合的重要准备。目前,对于经济法立法统合的大方向已有广泛共识,但对于应采取统一的综合立法模式,还是分散的个别立法模式,对于立法统合的具体形式和层级等,还缺少充分、深入的研讨。例如,如果在经济法的立法战略上,选择综合的

立法模式,则近年来学界关注较多的《经济法通则》的制定,就是重要的选项,但要考虑其能否被国家立法机关接受或采纳。从历史上看,我国自改革开放以来,只有《民法通则》是采取“通则”的立法形式,而且是在改革开放初期立法准备不足、法制不完善背景下的选择。今天的经济法的立法统合是否可以采取“通则”的形式,其优点和必要性是什么,仍需学界进一步论证和回答。

与此相关,即使明确采取综合立法的模式,也还涉及立法形式的具体选择。例如,经济法的立法统合可否采取《经济基本法》或《经济法典》以及其他形式,<sup>[19]</sup>各种形式的利弊何在,都是值得讨论的问题。<sup>[20]</sup>其实,在经济法的某些具体领域的立法,也曾选取过不同形式。例如,在税法领域,国家税务总局曾牵头起草《税收基本法》,并数易其稿,后在《税收基本法》难以出台的情况下,学界又倡议制定《税法通则》,但亦未能成功。<sup>[21]</sup>对于其背后的原因应仔细分析,这更有助于做好立法战略和立法技术方面的选择。

此外,不同的立法模式或立法形式选择,会直接影响立法技术的应用。例如,在具体的立法体例选择方面,如果实行分编制,应如何分编,其具体内容和内在逻辑是什么?如果不分编,如何体现各个部分之间的关系,以确保整体立法的逻辑性和严密性?如何避免立法的空洞化,如何提升立法的规范性,使其可以成为行为规范和裁判规范?这些问题也都值得研究。<sup>[22]</sup>

上述立法战略和立法技术方面的考量,与经济法制度在国家法律体系中的地位和作用,以及经济法理论的发展阶段和成熟程度,都存在直接关联。因此,经济法立法统合的战略与技术选择,与相关理论准备具有内在的一致性。如果理论准备不足,则在立法战略和技术选择方面也会受到影响。因此,夯实经济法理论基础,以支撑整体立法,仍然是重中之重。

### (三)立法准备应体现发展理念

无论是上述理论准备,抑或立法战略与立法技术选择,都应体现发展理念,这样才能不断提

升立法质量,促进经济法的有效发展。例如,在理论准备方面,价值论的研究非常重要,经济法的立法统合需要相关理念和价值的指导,而发展理念则对于确立各类立法统合的方向、目标、原则等尤为重要。此外,在立法战略和立法技术选择方面,遵循发展理念和发展目标,更有助于使立法统合能够统一于共同的理念和价值之下,形成制度的整体合力。为此,下面以创新、协调、开放的发展理念为例略加说明。

首先,基于创新的发展理念,经济法的立法统合应不断推陈出新。立法统合不是简单的制度汇编或条文合并,而应是基于现实需要,经由理论和实践的创新,完成立法从形式到内容的推陈出新。因此,应深化和创新经济法的各类理论,并在立法实践中体现理论创新、制度创新、技术创新和模式创新,以回应现实的经济和社会发展要求,推动创新型国家建设。在此过程中,只有切实做好经济法的理论准备,作出正确的立法战略选择,才能更好地在创新中推进立法统合。

例如,在经济法的诸多立法中,税收立法始终受到各界高度关注,其中就涉及立法理论和立法模式的创新问题。长期以来,我国采取的是分税种立法的模式,其好处是可以分税种灵活修法,不足是整体税法缺少总体上的目标、价值引导,缺少基本原则。但随着我国2020年将各类税收条例“升格”为税收法律任务的基本完成,以及税制改革的基本到位,需要在立法上对相关基本制度予以定型化。为此,需要按照创新的发展理念,对原来基于便利征管的“收入导向型”的税收立法加以改造,并继续推进其立法统合,构建“发展导向型”的税收立法。<sup>[23]</sup>基于当前整体税法缺失立法宗旨、调整目标、基本原则的现状,应根据国家税收法治发展的需要,考虑在未来制定《税法总则》。这既涉及立法战略的调整和立法技术的落实,也与立法理论的创新相关。

其次,基于协调的发展理念,经济法的立法统合应重点关注协调问题。立法统合的直接目标,就是解决立法上的不协调问题,以实现相关



规范的系统化,形成制度的整体合力,因此,协调理念自始至终都应贯穿于立法统合之中。此外,立法统合不仅应关注既有制度之间的协调问题,还要基于新情况新问题,增进相关主体在宏观调控和市场规制之间的协调性,并通过新制度的生成,协调相关权力或权利配置,实现制度优化。

例如,随着我国金融体制改革的不断深化,由国务院金融稳定发展委员会、中国人民银行、银保监会和证监会构成的“一委”加“一行两会”的基本格局已经形成。在此基础上,为了有效行使金融调控权和金融监管权,防范、化解重大金融风险,保障经济和社会的协调发展,是否应制定金融宏观调控和金融监管方面的基本法,已成为值得探讨的重要问题。又如,在我国深化市场监管体制改革的过程中,整合多个部委相关职能的市场监管总局已组建完成,原来散落于不同部委的市场规制权大都统一于该机构,其在执法活动中会涉及多部法律、多种市场规制权,需要进行多个层面的协调和整合,而由此展开的立法统合,更有助于协调相关体制、机制、权义分配,这也为未来进行市场监管的统一立法提供了可能。

最后,基于开放的发展理念,经济法的立法统合尤其要体现突出的开放性。这既是经济与社会发展的需要,也是经济法的经济性、规制性、现代性,特别是政策性特征使然。因此,经济法的立法统合并非要走 19 世纪的法典化道路,不应追求制定一部封闭僵化的法典,而恰恰应避免传统法典化存在的问题。经济法立法统合的核心是整合、协调现有立法的相关规范,解决立法所涉及的共同的价值、原则、规则方面的问题,而统合的前提就是包容和开放,并且,在立法统合的过程中要结合调控和规制的需要,保留必要的授权,为调控和规制留出适当的空间;还要结合信息技术、数字经济的发展,进行相关制度的调整,这些都是其开放性的重要体现。

此外,经济法的立法统合,还有助于保障和促进开放,并由此体现开放的发展理念。例如,《外商投资法》就是基于过去“外资三法”存在的

问题,进行立法统合的成果,它有助于在新的历史时期促进和保障外商投资,实现更高层次的开放。又如,《增值税法》《企业所得税法》《个人所得税法》《车船税法》等各类税收法律,也都是立法统合的结果,它们都包含涉外因素并有助于促进开放。历史经验表明,只有体现开放理念的立法统合,才能有助于推动包容性发展。因此,保持开放性、回应性,对于深化经济法的立法理论和立法实践,都具有特殊的重要意义。

#### 四、结 论

在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,通过立法统合来提升立法的系统化、体系化,并实现制度优化及其整体合力的最大化,已成为法治建设的重要课题。中国的经济现代化和治理现代化,离不开法治的现代化,其中,包括但不限于法典化的各种类型的经济法立法统合,是提升经济法治质量和水平的重要路径。

为此,应当认识到:多种形式、多种层次、多种路径的经济法立法统合,对于促进经济与社会发展,有效推动法治建设,切实提升国家竞争力,全面实现国家现代化,具有多方面的现实必要性。同时,从现实的可能看,在立法积累、立法时机、立法参与等方面,都具备推动经济法立法统合的可行性,并且立法机关的立法意愿或政治决断作为关键条件,在许多具体的立法统合中也都具有,因而对经济法立法统合的可行性亦应有充分认识。在上述必要性和可行性兼备的前提下,要推进经济法的立法统合,还需做好立法准备,既要经济法诸多立法的层级提升和相互协调提供有效的理论支撑,又应在立法模式、形式、体例等诸多方面,作出符合实际的立法战略和立法技术选择,同时,还应在各类立法准备中贯穿创新、协调和开放等发展理念,这对于全面推动经济法的立法统合更为重要。

立法统合是一个持续的过程,需要不断回应现实需求,保障相关立法的基本目标、基本原则的一致性,体现法律之间的协调性,增进法治的

统一性。基于立法传统,我国在各部门法领域推进不同层次的立法统合均有其必要。但也应看到,对于以差异性原理为基础、存在调整范围差异的各类经济法制度,应在何种层次上、以何种形式和路径加以统合,是一个非常复杂的系统工程,<sup>[24]</sup>其中可能面临诸多“工程学”上的难题,不仅需要技术层面破解,更需要在基础科学、基础理论层面提供有效的解决方案。因此,在推动立法统合的过程中,不断深化经济法的立法理论研究,全面完善各类经济法理论,始终是不能放松的重要任务,这也是学界同仁的共同使命。

### 注释:

[1]例如,1986年2月,由国务院经济法规研究中心发起,杨紫烜、刘文华、徐杰、李昌麒等全国近20位经济法学家在中央党校草拟了《中华人民共和国经济法纲要(起草大纲征求意见稿)》。此后,有多位学者对此展开过研究,可参见杨紫烜:《建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系与〈经济法纲要〉的制定》,《经济法研究》(第二卷),北京:北京大学出版社,2001年;陆三育、李德庆:《试论〈经济法纲要〉的立法价值》,《法商研究》2000年第1期,等等。

[2]参见李昌麒:《关于制定〈中华人民共和国基本经济法〉的几个问题》,《当代法学》1991年第4期;袁达松、朱成林:《论经济法治的顶层设计——兼重提经济基本法的制定》,《中山大学法律评论》2014年第3期。

[3]2001年,全国人大代表杨紫烜、赵学清、王坚、李浩提出了“关于制定《中华人民共和国宏观调控法》的议案”。2012年,黄河等30位全国人大代表提出了“关于制定《中华人民共和国经济法》的议案”,意在制定我国的基本经济法。

[4]对于制定《经济法通则》的必要性、可行性的分析,可参见程信和:《经济法通则原论》,《地方立法研究》2019年第1期。

[5]关于这方面的思考,在经济法立法理论的发展早期,也会受到苏联学者的影响。参见[苏]C·H·勃拉图西:《论经济法系统化的途径》,王正泉译,《国外法学》1980年第1期。

[6]基于对立法统合的关注,以往也有学者从其他角度探讨过制定《经济法典》或《经济法通则》的必要性和可行性。参见李建华:《略论经济法立法的模式和体例结构》,《中央检察官管理学院学报》1997年第2期。

[7]参见杨国华:《中美贸易战中的国际法》,《武大国际法评论》2018年第3期。

[8]具体探讨可参见张守文:《贸易战、全球经济治理与经济法的完善》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期。

[9]相关讨论可参见张守文:《现代化经济体系建设的经济法补缺》,《现代法学》2018年第6期。

[10]江必新:《迈向统一的行政基本法》,《清华法学》2012年第5期;吴汉东:《国际化、现代化与法典化:中国知识产权制度发展道路》,《法商研究》2004年第3期。

[11]参见张守文:《现代经济体制的构建及其法治保障》,《政法论丛》2019年第1期。

[12]参见范健:《民法典编纂背景下商事立法体系与商法通则立法研究》,《中国法律评论》2017年第1期。

[13]有学者于1979年提出在条件成熟时应制定一部较为完备的经济法典,已经意识到立法时机的重要性。可参见齐珊:《经济法是一个重要的独立的法律部门》,《法学研究》1979年第4期。

[14]“立法者在变更现有法律时,或会受到强有力的国家理性的影响”,这在经济立法领域更为突出。参见[德]弗里德里希·卡尔·冯·萨维尼:《论立法与法学的当代使命》,许章润译,北京:中国法制出版社,2001年,第14页。

[15]鲁篱:《中国经济法学的发展与展望》,《学习时报》2017年2月17日。

[16]1964年捷克斯洛伐克曾经制定过《经济法典》,但与市场经济条件下具有现代性的经济法典或经济法通则会有诸多不同。参见中国社会科学院法学研究所民法研究室编:《捷克斯洛伐克社会主义共和国经济法典》,江平译,北京:中国社会科学出版社,1981年。

[17]例如,商法学界在探讨制定《商法通则》的过程中,也非常重视基础理论问题。参见赵旭东:《〈商法通则〉立法的法理基础与现实根据》,《吉林大学社会科学学报》2008年第2期。

[18]这些问题对于市场经济条件下的立法方向非常重要,对此,也早有学者予以关注,可参见谢怀怙:《是统一立法还是地方分散立法》,《中国法学》1993年第5期。

[19]对于此类问题的相关探讨,可参见编撰经济法典第二研究小组、梁中鑫:《我国编撰经济法典的评估》,《南华大学学报(社会科学版)》2015年第1期。

[20]类似的选择问题,在与经济法较为接近的行政法领域同样存在。参见章志远:《中国特色行政法法典化的模式选择》,《法学》2018年第9期。此外,还存在将《行政程序法》等同于《行政法通则》或《行政法典》的看法。参见姜明安:《制定行政程序法应正确处理的几对关系》,《政法论坛》2004年第5期。

[21]相关探讨可参见施正文、徐孟洲:《税法通则立法基本问题探讨》,《税务研究》2005年第4期。

[22]在其他部门法领域也有类似的讨论,可参见蒋大兴:《〈商法通则〉/〈商法典〉总则的可能体系——为什么我们认为“七编制”是合适的》,《学术论坛》2019年第1期。

[23]相关讨论可参见张守文:《论“发展导向型”的税收立法》,《法学杂志》2016年第7期。

[24]从系统工程和系统法学的角度来理解更能说明相关问题。相关研究可参见熊继宁:《法制/法治系统工程与系统法学》,《中国政法大学学报》2009年第4期。

[责任编辑:邹秋淑]