

论国家干预及其法治化

On State Intervention and Legalization of it

邱 本

QIU Ben

【摘要】对亚当·斯密、哈耶克和布坎南等自由主义经济学家理论的分析和对市场原教旨主义的批判,结合“亚洲四小龙”取得的“东亚奇迹”、发展中国家的发展经验、俄罗斯“休克疗法”改革的失败、中国几十年的经济增长以及目前中国经济改革的实践,充分地表明国家干预是市场体制的核心内容。“市场在资源配置中起决定性作用”,不可误解为“市场在资源配置中独自起作用”,或者“只有市场在资源配置中起作用”。国家干预不仅是中国特色社会主义市场经济与自由资本主义市场经济的重要区别,也是它较之自由资本主义市场经济的优越之处。作为对市场经济关系记载和表述的经济法自然要将国家干预视为其基本范畴,经济法本质上是一种确认和规范国家干预的法律制度。要改革和完善经济法,关键是要建立健全一套法治化的国家干预法律制度,具体包括国家干预的主体、权限、范围、启动、选择、程序、手段、评价、责任、退出等方面。

【关键词】 经济法 国家干预 法治化

【中图分类号】 D912.29 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206(2016)04-0025-14

Abstract: Analysis of Adam Smith, Hayek, Buchanan and other liberal economists' theories and criticism of market fundamentalism, combined with the “East Asian Miracle” of “Asian Tigers” made in the development, experience of developing countries, failure of “shock therapy” reforms in Russia, Chinese economic growth for decades and the current practice of Chinese economic reforms, fully show that state intervention is the core of the market system. “The market play a decisive role in allocation of resources” can not be misunderstood as “the market act alone in allocation of resources ” or “only the market play a role in the allocation of resources”. State intervention is not only important difference between Chinese characteristic socialist market economy and the free capitalism market economy, but also significant advantages of Chinese characteristic socialist market economy compared with the free capitalism market economy. As the records and descriptions of market economic relations, economic law naturally regards state intervention as its basic category. Economic law is essentially a legal regime of confirmation and regulation of state intervention. To reform and improve the economic law, the key is to make the legal system of state intervention rule by law, including state intervention body, authority, scope, start, select, procedures, methods, evaluation, responsibility, exit and other aspects.

Key words: Economic law State intervention Legalization

【收稿日期】 2016-05-15

【作者简介】 邱本,男,1966年2月生,温州大学法政学院教授,研究方向为经济法。

国家干预不仅是市场体制的一个核心内容，也是经济法的一个基本范畴。如何理解国家干预，不仅涉及对市场体制的重要认知，也会影响对经济法的基本规定。

许多人包括本人都曾对国家干预有过论述，^[1-7]但言犹未尽，仍有话可说，本文继续讨论国家干预及其法治化。

一、国家干预的理论论证

亚当·斯密认为，私人所盘算的只是他自己的利益，“他通常既不打算促进公共的利益，也不知道他自己是在什么程度上促进那种利益”，但“在这场合，像在其他许多场合一样，他受着一只看不见的手的指导，去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的”。尽管“事非出于本意”，但并不“对社会有害”，因为“他追求自己的利益，往往能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益”^[8]。虽然“看不见的手”能够神奇有效地指导“从私人利益到社会利益”、“从个人选择到社会秩序”的转化。但除此之外，还有以下各种情况：追逐私人利益同时促进社会利益，追逐私人利益并未促进社会利益，既未追逐私人利益也未促进社会利益、甚至侵害社会利益，通过个人选择促成社会秩序，通过个人选择并未促成、甚至扰乱社会秩序等等。亚当·斯密只注意或强调了第一种情况，是片面的。第一种情况是好现象，但也不是水到渠成、事所必至的，其间充满着自发性、偶然性、盲目性，而且存在诸多摩擦、冲突、内耗，环节众多，过程漫长，代价不小，也不能完全放任，否则，连第一种情况也难以存在。至于后面几种情况，那就更需要引起关注，并加以防范。“看不见的手”并非“万能之手”。亚当·斯密尽管认为国家仅有国防、司法和建设公共设施的职能，但这三种职能并非辅助职能，而恰恰是国家之为国家、社会之为社会、市场之为市场的前提条件。没有这些前提条件，市场这只“看不见的手”，即使是“巧妇”，也难为“无米之炊”。

人们对于市场的自动均衡能力、自我校正功

能不可过于迷信，这些都是有前提条件的。如市场的自动均衡能力，就需要潜在的供给能力、保持货币基本稳定等。而市场的利益极大化和道德无涉，“市场是无心的”，使得市场难以自我校正，频繁爆发的经济危机即是明证。就像一个人患病以后，有些小疾小病凭自身免疫力就可以自行恢复，但即使是伤风感冒，也需要药物去缓解症状；要是大病重症，就需要进行外科手术了。市场经济也是如此。人们不会讳疾忌医，为什么要忌讳国家干预而让市场经济自由放任、自生自灭呢？

哈耶克认为经济发展是一种自然自发的进程，市场调节是一种内在协调，而国家干预是一种外力干预，会破坏这一自然自发进程。而且，市场情况纷繁复杂，没有人能够全面详尽地掌握各种具体的市场情况，市场经济因而是一种无知经济。哈耶克基于“无知”去论证市场调节而反对国家干预，断言实行计划经济（或集权体制）是“通向奴役之路”。但经济活动是人的基本活动，人参与其中，必然会受人的影响，包括受由人所组成的国家的影响，市场经济不可能外在于国家（干预）而自我发展。人们对于市场经济也并非一无所知，而有一个从无知到有知、从知之甚少到知之更多的过程，并且总是越来越有知。哈耶克没有看到人的认知能力和认知范围是日益发展和不断扩大的。

人具有主观能动性，人是不会听命、屈服于无知的摆布、市场的摆布，而总是本能地要认识世界、改造世界、乃至征服世界，包括其中的市场。市场原教旨主义是一种“宿命论”，没有真正发挥人的理性和能动性，并不完全合符人性。并且，人们已经过了长期反复的实践，积累了丰富的经验教训，足以为人们提供行动的指南。特别是一些实践证明是成功的、通行的做法，大可不必按部就班、亦步亦趋，完全可以直接而为、积极行事。这就是所谓的“后发优势”。后发国家之所以能够快速发展，一个重要原因就是减免了不必要的市场试错过程。如新结构经济学提出的“增长识别与协调”（Growth Identification

and Facilitation) 的六大步骤就是如此。^①

其实,经济问题归根结底是信息问题,市场机制就是一种通过掌握具体时空的市场信息并据此决策应对的机制。自由市场派也是基于市场信息不充分而反对国家干预的。但市场信息是个体化、碎片化、分割化的,也许有利于私人自治,但不利于宏观调控。宏观调控需要宏观经济信息,宏观经济信息更难以获得,对于私人尤其如此。但宏观经济信息之于市场决策特别是宏观调控至关重要,所以,“人们说21世纪什么最值钱?数据最值钱”。不过,人们掌握信息的能力和方式是不断改进的,今天的互联网、大数据、云计算等为国家干预提供了充分的数据、信息支撑。可以说,从来没有哪个时候像现在这样为国家干预提供了充分而精准的信息,国家干预可以比以往任何时候都做得更好。要不要国家干预,归根结底也是信息问题,如果国家掌握了充分而准确的信息,国家就可以进行干预。

詹姆斯·布坎南等人的公共选择学派,自认为找到了比较市场调节与国家干预孰优孰劣的统一标准。他们虽然承认市场调节存在缺陷,但认为国家干预存在更大的缺陷,用国家干预去弥补市场调节的缺陷,不但弥补不了,反而造成更大的缺陷。公共选择学派似乎推翻了以市场调节的缺陷论证国家干预必要性、必然性的理论基础。这种比较更多的是主观猜想、理论估计,并且恰好迎合了自由市场派的固有心理和逻辑习惯,因而应者云集,但未必建立在令人信服、精确统计的基础上。也许这种统计犹如他们所批判的计划一样,是根本不可能的。大量企业倒闭、大堆产品浪费、大批工人失业、经济周期的频发、复苏过程的漫长等等,这些代价不一定低于国家干预的成本。公共选择学派根据国家干预的弊端大于

市场调节的缺陷来反对国家干预,未必令人信服。

人们批判、诋毁国家干预,也未必经得起历史检验。历史上的国家,包括皇权体制的国家,并非都像一些历史书、影视剧中所描写的那样无法无天、穷奢极欲、胡作非为、庸政懒政。在皇权体制下,帝王们坚信国家就是自己的,是“家天下”,无不希望其江山永固、基业永存、代代相传,因而往往比一些民选领导人、轮流执政者更加勤政敬业。加上“天下之事无小大皆决于上”,那些有雄才大略的皇帝,每一个都不得不成为工作狂。秦始皇规定自己每天必须看完120斤的竹简文件,才能休息。朱元璋说自己“每旦星存而出,日入而休,虑患防危,如履渊冰,苟非有疾,不敢怠慢,以此自持,犹恐不及”(《明太祖御制全集》)。据史书记载,洪武十八年(公元1385年)九月的八天,他阅读奏折1660件,处理国事3391件。雍正皇帝自诩“以勤先天下”,不巡幸,不游猎,日理政事,终年不息。他在位13年,写出了1000多万字的朱批。许多皇帝被要求成为“天生圣人”、“万民表率”,一举一动,都被要求体察天道、遵守礼仪、有章有法、完美无瑕,以达到“一人正而天下正”的大好局面。历代相积,形成了一套建立在“礼法”之上的完整的帝王守则,使帝王的生活,每一分钟无不处于规矩之中。^[9]“礼不下庶人”,是对大夫的高标准、严要求。近代的吴佩孚,发誓不做“人民公仆”,要做“人民父母”,因为他认为,没有几个“公仆”能够全心全意为人民服务,但没有几个父母不殚精竭虑爱自己的子女。那些能够传承几百年的皇朝必定有其之所以如此的原因,其中就包括帝王的勤政(国家干预)。那些短命王朝以及朝代之所以走向没落,恰恰就因为

① 第一步:找出与自身产业结构类似、且人均收入约为其两倍、发展迅速的国家作为参照模型,找出被参照国在过去二十年增长迅速且可交易的产业;第二步:如果参照国里已有民营企业进入上述产业(不管这些产业是已经出现的还是正在出现的),政府应识别造成这些企业无法良性发展或者阻碍后来者进入该产业的障碍,采取措施消除这些障碍;第三步:如果参照国中没有民营企业进入上述已经在被参照国发展迅速的产业,政府应采取吸引外资进入这些产业,这些外资应该来源于第一步中已经识别的被参照国,也可以在这些产业中培育本国新企业;第四步:除了培育上述被参照国内发展迅速的产业,政府也应该注意识别本国民营经济体在新产业里的成功创新,支持它们发展壮大;第五步:在基础设施落后、商业环境不够友好的国家里,经济特区和工业园可以用来消除企业进入的障碍、吸引外资和形成产业集群;第六步:政府应当为已经识别的上述“先锋式”企业提供限定期限的税收优惠、直接信贷投资和外汇支持。

帝王庸政懒政，像万历皇帝明神宗，“怠于临朝，勇于敛财，不郊不庙不朝者三十年，与外廷隔绝”，导致朋党纷争、阉人专政、内忧外患，所以《明史》对于明神宗的评论是：“明之亡，实亡于神宗。”

虽然古代的国家干预与现代市场体制下的国家干预在许多方面都不可同日而语，如古代帝王那样的国家干预不可能在现代市场体制下进行。但几千年的国家干预历史较之几百年的市场发展史，不可能没有任何启示和教益，市场发展史不可能是没有国家干预的自由放任发展史。那是市场原教旨主义者反复编造的欺世神话。我们今天说“市场在资源配置中起决定性作用”，千万不可误解为“市场在资源配置中独自起作用”，或者“只有市场在资源配置中起作用”。虽然国家干预起辅助、次要作用，但谁主谁辅、孰主孰次，不能机械衡量、一概而论，而要具体分析。在市场发展初期，国家干预就更为重要，所以英法等国早期实行过“圈地运动”、“重商主义”、“资本原始积累”，所有这些都是通过国家干预为市场发展奠定基础、创造环境、搭建平台、提供服务、给予保障，如果没有这些，市场体制就难以建立，市场调节就无法进行，也无能为力。只是在市场体制健全完善以后，国家才应该功成身退，退居二线，放手市场调节。有人把国家（政府）比作“店小二”，但没有这个“店小二”，多大的店都要关门；也有人把国家比作裁判员，但没有这个裁判员，任何比赛都不可能进行；还有人把国家比作配角，但没有这个配角，再好的主角也演不了戏。尤要提请人们注意的是，国家作为一个权力机构、一架暴力机器、一种强制力量，自然要凌驾于市场之上，是国家决定市场，而不是市场决定国家，有什么样的国家就有什么样的市场。“市场在资源配置中起决定性作用”，并非市场本身能够自动如此，而是国家让其如此，使其如此。

自由放任主义的当代意识形态是市场原教旨主义。它片面地强调和重复“道德的市场”与“邪恶的国家”，它把国家干预妖魔化了。它实质上是为国际垄断资本垄断国际市场服务的一种主义，它从1980年以来已引发过数起国际金融危机，包括1998年和2008年金融危机，其中1998

年金融危机曾对阿根廷、巴西、墨西哥、泰国、印度尼西亚、韩国、俄罗斯等许多国家造成严重影响，2008年金融危机对世界的影响至今也未完全消除。但市场原教旨主义者并不认为这是金融市场天然不稳定造成的，也不认为市场越大就需要越强大的公共机构维持其稳定，而是谴责国际货币基金组织（IMF）造成了不稳定。相反，一旦金融危机威胁到美国经济，美联储就会积极干预。从这里世人不难看出市场原教旨主义者的两面性、欺骗性。对此，我们应该保持高度警惕，不可听信他们，排斥放弃国家干预，以免上当受骗。

现在是社会化市场经济，任由市场经济放任自流，后果不堪设想，等其弊端出现或危机发生时再行国家干预，临渴掘井，为时晚矣，也难以收拾残局。国家干预要未雨绸缪，对市场发展予以科学的规划、计划、引导、协调、稳定、督促，只有正确的国家干预才能避免市场经济的经济周期和经济危机。现在是全球化市场经济，置身其中的各国经济，休戚相关，兴衰与共，存在“蝴蝶效应”。因此，国家之间的国际合作越来越频繁，越来越紧密。这从国际经济角度证明了国家干预的必要性。因为国际经济如此，国内经济也是如此。国际协调需要通过国家干预去国内化，没有国家干预国内经济，就不可能有国际经济合作和协调。

二、国家干预的实践证明

自20世纪60年起，“亚洲四小龙”开始崛起，并创造了“东亚奇迹”。尽管“四小龙”的发展模式各有特点，但仍有共同之处。如新加坡重视政府主导，差不多每十年就要进行一次经济转型，从20世纪60年代的劳动密集型产业，70年代的经济密集型产业，80年代的资本密集型产业，90年代的科技密集型产业，一直到21世纪初发展为知识密集型产业。韩国政府采取了财政、信贷、贸易等一系列发展战略和政策措施，大力推行企业集团化和品牌价值战略，确定优先发展“战略产业”和重点产业。1972—1979年，韩国的产业政策倾向于重工业，确定了钢铁、纤维、汽车等十大战略产业，保证了产业结构从轻

纺工业向重工业的顺利转型；20世纪80年代后，韩国提出发展技术和知识密集型产业；进入21世纪，又把信息技术产业作为韩国的重点发展产业。韩国政府通过采取制定鼓励创新的财政金融政策和法规，积极营造创新环境，支持企业、大学及研究机构等创新要素的创新活动，并且由政府出面，资助、协调、解决创新主体力所不能及的难题。中国台湾地区在几十年的经济发展历程中，经历了三次重大的经济转型，第一次转型在1952年至1960年之间，由殖民经济形态转型为进口替代工业发展阶段，初步实现农业社会向工业社会转型。第二次转型在1961年至1985年，重点是大力发展出口导向经济，形成外向型经济体系。第三次转型是从1986年以来，着力把劳动密集型产业转向资本技术密集型，建立更加开放的自由经济体系。20世纪80年代中期台湾地区提出自由化、国际化、制度化为主导的转型理念，出台了一系列推动经济转型的政策措施。中国香港地区的发展得益于高度开放的自由市场、完善的金融机制、最小政府的角色定位，以及在法制、廉政、公共服务等方面的杰出表现。香港地区的发展模式与其他成员的最大区别就是奉行政府不干预的经济政策，但政府不干预本身也是一种政府干预。而且鉴于经济发展多样化的需要，港局在整体经济运行方面已逐渐增强了指导性功能。一方面，通过增设有关官方部门和兴办一批半官方机构，不断扩大非官方工商团体和私人企业之间的联系，协调经济的发展；另一方面，加强财政金融政策对经济运行的干预和调节，并通过大规模的基础设施建设、提供各种服务和提出一些计划性建议间接地扶助和影响产业发展。^[10]特别需要指出的是，“四小龙”政府都非常注重法治建设，提供良法善治，建设法治政府，政府清正廉洁，政府干预依法进行，并行之有效。

“亚洲四小龙”创造的经济奇迹，启示了发展中国家的经验。托达罗在总结发展中国家的经验后写道：“不管你喜欢不喜欢，第三世界政府不可避免地应比比较发达国家的政府为其国家的美好未来承担更主动的责任”。^[11]而且，“不管一个人对合适的政府作用的观念形态的预想是什么，过去20年发展中国家政府不断要求担负起对其经济管理和指导的责任。据说，在许多国

家，特别是在非洲，如果政府不诱导发展，那儿也许从来就不会发展。怎样部署这些有限的人力资源是关系到发展成功与失败的一个关键的问题。简言之，政府怎样构造、怎样管理发展已经十分重要，将来会变得更重要。”^{[11](P514)}

20世纪90年代，俄罗斯等国曾实行过“休克疗法”的改革，但失败的教训从反面证明了国家干预的必要性。“休克疗法”的核心，根据其发明者杰弗里·萨克斯的概括，主要是“三化”：经济稳定化、自由化和私有化，本质上是“去国家化”、排斥国家干预，以为有了“三化”，没有了国家干预（妨碍），市场体制就会自动形成，市场经济就会自动发展。但他们没有注意到，市场体制不是空穴来风，市场经济不会无中生有。“休克疗法”的本质是“休克国家干预”，但国家干预“休克”了，国家就休克了，没有了国家的市场监管和宏观调控，经济社会就会瘫痪，市场经济的基础和保障也就没有了。“休克疗法”源自医学术语，但违背了医学常识，因为众所周知，当人的心脏骤停（休克）时，最及时有效的抢救办法就是人工胸外按压（外力干预）。同样，当经济“休克”时，如供求失衡、企业倒闭、通货膨胀、债务危机等等，这些都是经济“休克”的前兆。对此，不宜实行“休克疗法”，因为这样做不仅是“见死不救”，而且是加速死亡，而应通过国家干预防止其“休克”，使其“起死回生”。面对俄罗斯这一世界大国的衰落，曾在莫斯科度过了近20年记者生涯的意大利人朱利叶托·基耶萨对此评论道：“是因为俄罗斯民主派改革家们不顾俄罗斯自己的传统与特点，丢掉了俄罗斯精神，照抄照搬西方也有争议的新自由主义和现代货币主义的东西，结果使俄罗斯陷入了今天这样的灾难性的境地。”由于改革的失败，俄罗斯总统叶利钦被迫在1994年2月的国情咨文中宣布放弃“休克疗法”的改革，并在1996年大选时承认“过去在改革中试图抄袭西方经济的做法是错误的”。前世界银行经济学家艾勒曼也对萨克斯发表评论说：“俄罗斯的失败，印证了这位自以为是的经济学家的盲目和傲慢。”近几年，萨克斯致力于“反贫困”，断言《贫困的终结：我们时代经济的可能性》。他跑到非洲，根据其“国情论”和“具体问题具体分析”的经

济哲学,认为非洲现在要的是“公路、学校、诊所,而不是经济改革”。他也由“休克博士”变成了“扶贫斗士”,他的“休克疗法”已无用武之地。^[12]需要指出的是,无论是“休克疗法”还是“反贫困”,均离不开国家干预。^①2016年4月古共中央委员会第一书记、古巴国务委员会主席劳尔·卡斯特罗在古共七大开幕式上做报告说,古巴不会搞“新自由主义”那一套,决不会采用“休克疗法”。

2008年,世界银行总结二战后13个实现平均7%的年经济增长且维持25年的经济体的发展经验后发现:它们均有一个相当有为的、有能力的政府来推动经济发展;要形成有活力的经济增长,需要由市场经济来有效配置资源、促使企业自主创新和跟随比较优势,但也需要政府解决协调性、外部性问题和支持基础性研究;所有转型成功的经济体都遵循了以市场机制为基础、政府为辅助的“二元系统”。^②

凯恩斯主义、结构经济学以及林毅夫的“新结构经济学”,均强调政府在经济发展中的重要作用,但政府的作用方面和作用方式发生了变化,得到了改进。“新结构经济学”认为,现代经济发展在本质上依然是一个技术、产业、软性制度和基础设施结构不断变动的过程。它的基本理论前提是:任何经济结构都是内生的,所谓“内生”,指的是它受其要素禀赋结构决定,一个国家的要素结构在任何一个给定的时间都是特定的,包括其劳动力、资本和自然资源,一个国家的产业结构、经济结构应该由其特定时间内的要素禀赋结构决定。由于产业升级、技术变迁都有一定的风险,企业在判断一个产业是否具有比较优势或者是否会成为比较优势产业时可能会出现

失误,所以政府要给先行先试者一定的外部性补偿,鼓励他们“先行先试”。这种要求政府在产业升级中扮演引导角色的理论也可称为“超越凯恩斯主义”。但还应进一步强调,政府并不是外在于市场的主体,而是内嵌于市场的主体,甚至本身也是一类市场主体;权力也是经济发展的一种重要因素,一种要素禀赋。恩格斯曾经指出:“……一切政治权力起先都是以某种经济的、社会的职能为基础的……”^[14],而且“……只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”^{[14](P523)}。国家(政府)、权力对经济发展具有不同方向的影响。恩格斯指出:“国家权力对于经济发展的反作用可以有三种:它可以沿着同一方向起作用,在这种情况下就会发展得比较快;它可以沿着相反方向起作用,在这种情况下,像现在每个大民族的情况那样,它经过一定的时期都要崩溃;或者是它可以阻止经济发展沿着既定的方向走,而给它规定另外的方向,这种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种。但是很明显,在第二和第三种情况下,政治权力会给经济发展带来巨大的损害,并造成人力和物力的大量浪费。”^[15]国家(政府)、权力对经济发展的作用方向取决于不同的制度安排。法治国家(政府)、法治权力是保证国家干预经济发展朝“同一方向”起作用的重要制度保障。

中国的改革开放、近四十年来的经济增长,也得益于政府主导,包括政府主导市场体制和市场经济发展。我们今天强调市场在资源配置中起决定性作用,并不是否定、排斥国家干预,以为国家干预无足轻重。其实不然,这恰恰要求国家干预更科学、更谨慎、更规范、更有效。我们目前的经济新常态,并非无国家干预的纯市场自然

① 李稻葵说,在2016年达沃斯论坛上,对中国看法比较例外的是哥伦比亚大学经济学教授杰弗里·萨克斯(Jeffrey Sachs)。他是休克疗法的提出者。20多年前,苏联倒台的时候,他比较激进。过去这两年,他认为中国是对的,他承认自己错了,中国搞对了。现在西方搞错了,西方应该跟中国学习,他认为日本经济的衰退,是美国人故意使坏造成的。你们应该坚决不要听美国人的,美国人搞错了,美国人就是要使坏,美国人认为你们汇率贬值不好,因为担心中国经济会有竞争力。千万不要听美国的。所以我觉得他这个人虽然观点比较激进,搞休克疗法,现在的观点又朝另一边讲,但他这个变化一定程度上反映了一些有良知美国学者的看法。^[13]

② 其他4个共同特征分别是:第一,开放型经济,而非内向型经济;第二,宏观经济稳定,没有大起大落的情形;第三,比较高的储蓄率和投资率;第四,以市场为基础。这五个共同特征跟“华盛顿共识”和旧“结构主义”理论都不一样。参见搜狐财经,《林毅夫的新结构经济学》,根据林毅夫在北京大学国家发展研究院“新结构经济学”研讨会、“北大国际(BiMBA)校友大讲堂”上的演讲及问答整理。

自发状态,而是国家干预更加适合市场、更好服务市场、更能促进市场健康发展的状态。如当前我们正在进行的“稳增长、调结构、转方式、促发展、惠民生”,均离不开国家干预,没有国家干预,所有这些不仅时间漫长,而且难以到位,还缺乏效率。对于那些高耗能、高排放、高污染企业的关停并转和改造升级,因涉及相关人的切身利益,仅凭市场机制而没有国家干预是根本完成不了的。

市场机制是最好的探索机制、识别机制、发现机制,包括哪个企业、哪个产业应该发展,怎样投资、投资多大等等,应由市场机制去决定。凡是市场能够做到、并且做得更好的,应由市场去做,国家不必干预。政府应该“拾遗补缺”,即我们所谓的“补短板”。民生问题就是如此,市场不一定都能解决民生问题。如医疗就是如此,不要以为让民资准入开办私营医院,就能增加医疗供给,促进竞争,提高服务。这有一个过程,不会一蹴而就。目前,医疗资源仍然短缺,还是“卖方市场”,到某私营专科医院做一个“尿结石”手术就要近3万元人民币,令许多人难以承受。在有关民生等许多领域,国家干预仍有必要,如价格管制等。只不过,国家干预要建立在市场机制基础之上,不能违背市场规律。如目前为了房地产去库存,有的地方零首付鼓励大学生买房,鼓励农民进城买房,我看这种做法就违背了市场规律。别忘了,美国的“次贷危机”就是这样引发的。实践证明,国家不干预、乱干预与国家干预不当一样存在弊端。

我们现在的产能过剩,跟国家干预不严有密切关系。如国家没有严把审批关,盲目上马,一拥而上,遍地开花,导致产能过剩。我们现在的供给侧问题,说到底“是供不应求”的问题——供给不能顺应、合乎、满足需求,人们的需求提高了,需求的是科技、节能、环保、安全、多元、人性、高端的产品和服务,但我们许多企业仍然只能提供低端、粗制滥造、无品质的“地摊货”,人们只好到国外去扫货,购买力大量外流,这就必然会导致产能过剩。供给侧问题是市场配置失灵的问题,它打破了萨伊定律——供给自动创造需求,低端的供给不能满足高端的需求,无效的供给不能创造有效的需求,没人需求这种无

效的供给。当然,这也与国家干预不够有关,盲目地听任市场调节,缺乏预见性,未能正确引导产业向高端发展;总是“临时抱佛脚”,“头痛医头,脚痛医脚”,治标不治本,导致目前经济增长放慢时又遇到结构调整和转型升级等问题叠加。我们现在进行供给侧改革,离不开国家干预,因为既有供给过多的问题,也有供给不足的问题。如国家权力就存在供给过多的问题,如权力过大、权力重叠、权力滥用,导致层层审批,盖几十个、上百个公章,存在“规划打架”等现象,所以需要简政放权,“1个公章取代109个公章”,实现“多规合一”。其中最有效的办法还是政府自身改革,以权力收回权力,以权力制约权力,以权力监督权力。同时国家权力也有供给不足的问题,如国家监管不到位、调控不得力,所以要加强这方面的国家权力、国家干预等等。当权力涣散软弱、无能为力、无所作为时,也要以权力集中权力、以权力加强权力、以权力保障权力。没有国家干预助推去产能、去库存、去杠杆,供给侧改革很难快速到位,经济筑底企稳也将旷日持久。

又如“规划”,规划是国家干预经济社会发展的基本方式或手段。规划的本质就是预定、引导、促进。没有规划,难以提高经济社会发展的平衡性、稳定性、包容性和可持续性。如我国“十三五”规划确定了“创新”、“协调”、“绿色”、“开放”、“共享”五大发展理念。既然看准了这“五大”发展理念,又何必经由市场调节按部就班去形成呢?况且,仅靠市场调节也很难形成这“五大”发展理念。而没有这“五大”发展理念,我们的市场经济发展就会跌宕起伏、盲目无序。一国经济社会发展犹如大海航行,不能没有方向、舵手,否则就会迷失方向、驶向深渊。这样的航船也是没有人敢坐的。规划就是方向、舵手,国家干预(如靶向调控、精准调控)就是保持方向正确、舵手稳定。规划(计划)不仅是必要的国家干预,而且是适当的国家干预。

当前,我国正致力于国家治理体系和治理能力的现代化建设。无论是国家治理体系还是治理能力都要聚焦于、集中到国家干预上,没有国家干预就谈不上国家治理。国家干预的表现是检验国家治理体系和治理能力的核心标准,国家干预

不好正说明国家治理能力不好、国家治理得不好。国家干预的现代化才有国家治理体系和治理能力的现代化，而国家干预的现代化又取决于国家干预的法治化。因此，国家干预的科学化、法治化是国家治理体系和治理能力现代化的核心内容所在。

随着依法治国的全面推进，法治国家、法治政府、法治社会建设取得了长足进步。如依法界定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法进行市场监管和宏观调控，推行综合执法，实现政府活动全面纳入法治轨道等等。所有这些都助于改革和完善政府干预。只有法治政府能够依法干预、科学干预、有效干预。当政府法治化了，政府干预法治化了，政府就能干预得更好。干预得少的政府未必是好政府，只有干预得好的政府才是好政府。

国家干预不仅是中国特色社会主义市场经济与自由资本主义市场经济的重要区别，也是中国特色社会主义市场经济较之自由资本主义市场经济的优越之处。没有国家干预的市场体制，很容易滑向市场原教旨主义，“次贷危机”等已经证明，市场原教旨主义是行不通的。我们要致力于建立一套科学合理、规范有序、确实可行、通用复制的国家干预模式或制度，这很可能是中国特色社会主义市场经济对世界市场经济的突出贡献。

因此，问题根本不是要不要国家干预，国家干预是助推市场经济发展必不可少的“看得见的手”，而是怎样进行国家干预，需要的是科学化、规范化和可行性、有效性的国家干预。

三、国家干预的法治化

我们需要的国家干预只能来自于法治化的国家干预。因此，重要的是建立健全一套法治化的国家干预法律制度，具体包括以下方面。

（一）国家干预的主体

要依法界定国家干预的主体，即哪些主体可以进行国家干预。

需要说明的是，虽然国家干预常常与政府干预不加区分地等同起来，但严格说来，国家干预包括政府干预但并不仅限于政府干预，而且主要

不是政府干预，还包括立法干预、司法干预和其他国家干预。其中，立法干预已越来越重要或主要。政府干预也越来越法治化，政府法治化必然促使政府干预法治化。如通过行政立法，制定各种“准法律”的政策，如财政政策、金融政策、产业政策等等；政府实施抽象行政行为，而不再以实施具体行政行为、进行直接的具体的行政干预为主。这就是为什么叫国家干预而不叫政府干预的根本原因。广义的政府干预才相当于国家干预，本文即是如此。

由于在市场体制下，是市场主治而非政府主治，所以国家干预的主体要力求少而精、精而好，要贯彻宁缺毋滥的原则，如无必要，勿增干预主体，勿加国家干预。国家干预要始终坚持“以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民群众推动经济社会发展”的指导思想，在市场与政府的关系以及国家干预方面，要求人民本位、群众本位、企业本位，而不是国家本位、政府本位，国家、政府不得凌驾于市场之上、不可越俎代庖。市场体制要求“国家干预越少越好”，这就必然要求国家干预的主体越少越好。只有明确界定和减少了国家干预的主体，才能有效防止和杜绝各种不必要的、滥竽充数的以及假冒的、不法的国家干预，进而才能切实减少和优化国家干预。

要依法明确界定国家干预的主体，就要深化国家机构改革，优化国家组织结构，转变政府职能，包括改革和优化国家、政府的机构设置、职能配置、决策程序、工作流程、绩效管理、监督机制、责任落实等各个方面的法治建设。我国曾进行过一些国家机构、政府机构的改革和优化，如撤销了石油工业部、物资部、商业部、纺织工业部等部委，将“国家发展计划委员会”与“国家体改委”合并为“国家发展和改革委员会”，将“工业部”与“信息产业部”合并为“工业和信息化部”，将“卫生部”与“计划生育委员会”合并为“卫生与计划生育委员会”等等。毋庸讳言，我们的国家机构、政府机构改革并未结束，还有待进一步完善。我们今天推行“权力清单制度”，其中首先就应包括权力主体清单，权力都有明确的归属主体，权力主体必须合法合格，权力主体不清，权力清单就不清，“权力清单制度”

就难以落到实处。

要依法明确界定国家干预的主体，归根结底要建立法治国家、法治政府。法治国家、法治政府的一个核心内容就是国家机构、政府机构要法治化，包括国家机构、政府机构的设立要符合法治原则，要合法化、法定化，要依法设立，不得无法设立，更不能违法设立。现实中出现的争权夺利、层层审批、政出多门、推诿扯皮、权责不清，均与国家机构、政府机构的设立尚未法治化有关。要彻底改革这些现象，宪法、各类国家机构组织法应对各级各类国家机构、政府机构的设立尽可能地做出明确详尽的法律规定。如规定哪些国家机构、政府机构可以作为市场监管机构，哪些国家机构、政府机构可以作为宏观调控机构等等。

（二）国家干预的权限

在市场体制下，市场在资源配置中起决定性作用，国家干预的权限大大缩小，但不能据此否定国家干预的必要权限。国家干预依然享有以下必不可少的权限。

国家保障权。国家最根本的职权是制度安排或制度决定权，如国家实行社会主义市场经济体制就是我国最重要的经济制度安排或决定。国家一旦决定实行社会主义市场经济体制，就要坚持和完善其基本经济制度，保证不朝令夕改，不瞎折腾，这样才能取信于人、立信于世。保护产权是国家最重要的职权之一，“无恒产者无恒心”，国家不保护产权，就会人心惶惶，就无法发展经济。国家保护各种所有制经济，为它们提供公平公正的市场环境，依法监管各种所有制经济，特别是加强国有资产监管，使其保值增值等等。所有这些均离不开国家干预。国家干预是保护各种所有制经济、特别是国有经济所必不可少的保障力量和保障措施。

政府审批权。市场经济是市场主体自由自治经济，而不是政府审批经济，政府审批过多，就会妨碍市场经济健康发展，甚至就没有市场经济。因此，需要尽量减少政府审批权。为此，国务院要求再砍掉一批部门或指定地方实施的行政审批事项，更大限度减少政府核准的企业投资项目，放权给市场，除涉及安全和环保外，投资项目强制性评估评审一律取消；要再取消三分之一

以上企业工商登记前置审批，扎实推进“证照分离”试点，推进工商注册制度便利化，削减资质认定项目，由“先证后照”改为“先照后证”，把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制，建设法治化营商环境；砍掉一切无谓证明和繁文缛节，使企业和群众办事更自主自由、方便快捷。

国家定价权。市场价格主要由市场机制形成，凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不要不当干预。为此，要开展水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域的价格改革，放开竞争性环节价格；政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，提高透明度，接受社会监督，打击各种违反价格法的行为。国家干预价格的权限（国家定价权）将大大缩小。

市场建设权。国家要加强市场基础设施建设，保障商品、服务、资本、金融等各类市场安全高效运行和整体稳定；建设统一开放、竞争有序的市场体系，使市场在资源配置中起决定性作用；加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系；着力清除市场壁垒，提高资源配置效率和公平性，建立公平开放透明的市场规则；健全优胜劣汰的市场化退出机制，完善企业破产制度；建立存款保险制度，完善金融机构市场化退出机制等等。所有这些均离不开国家干预。一个软弱无权的国家，一个无能为力的政府，建立健全不了市场。

市场监管权。有效的市场监管，是维护市场秩序所必不可少的，国家应该享有市场监管权。为此，国家要增强市场监管的针对性、全面性、及时性和有效性；全面推开“双随机、一公开”监管，强化线上线下一体化监管；实行统一的市场监管，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，严禁和惩处各类违法实行优惠政策的行为；反对地方保护，打破地区封锁，反对垄断和不正当竞争；完善监管协调机制，落实监管责任；建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信；保障产品质量、食品安全，保护消费者合法权益等等。一个没有权威的国家，无法加强市场监管。

宏观调控权。科学的宏观调控是发挥社会主

义市场经济体制优势的内在要求，国家应该享有宏观调控权。为此，国家要建立健全宏观调控体系，包括规划计划、财政政策、金融政策、产业政策等，它们是国家宏观调控的基本政策，也是国家干预的基本方式，国家应该享有这些宏观调控政策的制定权、执行权和监督权。一个没有权威的国家，无法进行宏观调控。

国家要依法管好用好上述权限，要继续转变国家职能，要面向市场、遵循市场规律改革自己的职能，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力运行机制；要深入推进政务公开，全面公布地方政府权力清单和责任清单。一方面，推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度；另一方面，建立负面清单制度，实行统一的市场准入制度，在制定负面清单的基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外的领域。从根本上说，这是从市场体制的要求出发简政放权。但简政放权也是一种权限，是国家自己下放自己的权限，这也离不开国家干预。减少国家干预也是一种国家干预，并且是国家对自身干预的干预。这是国家干预的自我改革，尤为困难，也尤为可贵。没有国家自己主动自觉积极地干预自己、下放权限，就不可能减少国家权限、节制国家干预。一个不自律的国家，不能很好地享有上述权限。

需要特别指出的是，上述国家权力、权限，与其说是权力、权限，不如说更多的是职责、义务。

（三）国家干预的范围

国家干预的范围取决于市场体制。市场体制的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题。为此，必须积极稳妥地从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。政府的职责和作用主要是加强市场监管，保障公平竞争，保护消费者合法权益，维护市场秩序；弥补市场失灵，保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务；防止两极分化，实现共同富裕，推动

经济社会可持续发展。这其实就界定了国家干预的范围。

市场监管方面。国家要加强市场监管，提供与市场监管有关的各类公共服务。地方政府要加强市场监管、公共服务、社会管理、环境保护等职责。具体而言，要深化投资体制改革，确立企业投资主体地位，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，其他企业投资项目一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批；要深化行政审批制度改革，最大限度减少政府对微观事务的管理，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；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理；要加强金融审慎监管制度建设，改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架，建立健全符合我国国情和国际标准的监管规则，加强统筹协调，实现金融风险监管全覆盖；建立安全高效的金融基础设施，有效运用和发展金融风险管理工具，防止发生系统性区域性金融风险。

宏观调控方面。政府要加强发展战略、规划、政策、标准等的制定和实施，加强中央政府宏观调控的职责和能力；国家依据国家中长期发展规划目标和总供求格局实施宏观调控，稳定政策基调，增强宏观调控的可预期性和透明度，创新宏观调控思路和政策工具，在区间调控基础上加大定向调控力度，增强宏观调控的针对性和准确性；完善以财政政策、货币政策为主，产业政策、区域政策、投资政策、消费政策、价格政策等协调配合的政策体系，增强财政政策和货币政策的协调性；运用大数据技术，提高经济运行信息的及时性和准确性。具体而言，在财政政策方面，要深化财税体制改革，建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度；建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的税收制度；建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任；调动各方面积极性，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分；建立全面规范、公开透明预算制度，完善政府预

算体系,实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理;建立规范的地方政府举债融资体制;健全优先使用创新产品、绿色产品的政府采购政策等等。在金融政策方面,要加快金融体制改革,提高金融服务实体经济效率;健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融机构体系;构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系,扩大民间资本进入银行业的范围,发展普惠金融,着力加强对中小微企业、农村特别是贫困地区的金融服务;积极培育公开透明、健康发展的资本市场,推进股票和债券发行交易制度改革,提高直接融资比重,降低杠杆率;开发符合创新需求的金融服务,推进高收益债券及股债相结合的融资方式;推进汇率和利率市场化,提高金融机构管理水平和服务质量,降低企业融资成本;规范发展互联网金融;加快建立巨灾保险制度,探索建立保险资产交易机制等等。

社会保障方面。国家干预要紧紧围绕更好地保障和改善民生,促进社会公平正义来深化社会体制改革。为此,要改革收入分配制度,完善社会保障制度,倾斜保护社会弱者,促进共同富裕,实现社会公平;推进社会领域的制度创新,推进基本公共服务均等化,消除社会差别和社会歧视,加快形成科学有效的社会治理体制,加强和谐社会建设,确保社会既充满活力又和谐有序。

(四) 国家干预的启动

国家干预不能任意启动。如果国家干预可以任意启动,那么国家就会随意干预、滥加干预。要规范国家干预,就要规定国家干预启动的条件。是否规定国家干预的启动条件,是区别和保证国家干预是否合法和正当的重要标准和方法。

在历史上,资本主义的国家干预都是在危机时刻如战争时期、经济危机时期才启动的,如“罗斯福新政”就是在1929年经济危机之后实行的。与之相应,许多国家干预的法律或政策被称为“危机对策法”。这其实揭示了国家干预启动的一般规律。在市场体制下,市场机制起决定性作用,这就意味着,凡是市场机制能够调节好的,就不必国家干预。只有当市场机制调节不了,市场失灵的时候,才需要启动国家干预,如

经济危机就是如此。“市场机制起决定性作用”,意味着市场起先行先试作用,市场调节先行先试,当它无能为力了才启动国家干预。国家干预不是急先锋,而常常是殿后的、备用的。

但国家干预也不是完全被动的,不能坐等经济危机的到来之后才予以启动。那样往往会贻误时机,而且后果不堪设想。当1929年席卷资本主义国家的经济危机爆发时,世人就指责当时的美联储没有及时采取有效措施予以防范和避免。如弗里德曼的研究就指出,1929—1933年美国那次大萧条,并不是由于私有经济的任何固有的不稳定性造成的,而是国家管理不当促成的,具体地说,是掌管货币政策的联邦储备系统没有正当地履行它的职责促成的——当社会经济开始出现萧条时,美联储本应抓住时机及时放松银根增加货币供给(如有人反复敦促它在公开市场上大规模购进债券),可它南辕北辙,在最不适宜的时机紧缩银根,结果,把原本可能会是一次缓和的经济收缩推入了一场重大灾难的深渊。^[16]美联储酿成大错,责无旁贷,当时的财政部长和美联储委员会成员的奥格登·米尔斯就指出:“一个拥有70%黄金储备的大中央银行系统,在这样的形势下站在一边,不采取积极步骤,这几乎是不可想象的,几乎是不可饶恕的。”时任美国总统胡佛对此感同身受,当时情形历历在目,触目惊心,以至于在他的回忆录中不无愤慨地说:“我的结论是,它(联邦储备委员会)在全国发生困难的时候,的确是一根不中用的稻草”。^{[16](P87)}以史为鉴,国家干预完全可以未雨绸缪、预先介入、先发制事。这是现代国家干预与过去国家干预的重要区别之一。

国家干预的一个重要目标就是防范风险,国家干预也可以说是一种风险防范机制。但前提是风险客观存在,并且能够正确识别和科学预判。为此,就需要建立风险识别和预警机制,通过国家干预以可控方式和节奏主动释放风险、防范风险、化解风险,重点是提高财政、金融、能源、资源、粮食、生态环保、安全生产、网络安全等方面的风险防控能力。这些方面涉及经济安全,关系国计民生,影响国泰民安,当这些方面出现波动、风险、危机时,需要及时启动国家干预。

究竟在什么情况下,必须启动国家干预,这

需要建立健全一套识别和预判机制。这套机制可以借鉴中医的“四纲”——“望、闻、问、切”“八诊”——“阴阳、表里、寒热、虚实”——“配伍”——“君、臣、佐、使”，来判断经济运行是过热还是萧条，以及是否启动国家干预。这套识别机制包括识别信息、识别标准、识别主体、识别程序、识别结果、结果公告等。国家可根据识别结果通盘考虑决定是否启动国家干预。

（五）国家干预的选择

国家干预选择什么样的政策工具？是规划政策、财政政策、货币政策、产业政策还是它们的匹配以及如何匹配？要根据具体情况和不同目标，选择不同的政策或政策组合。

一般说来，当经济萧条但又不太严重时，可采用积极的财政政策和稳健的货币政策，用积极的财政政策刺激总需求，又用稳健的货币政策控制通货膨胀；当经济发生严重的通货膨胀时，可采用紧缩的财政政策和稳健的货币政策，用紧缩的财政政策来降低总需求水平，又用稳健的货币政策以防止利率过分降低。当经济出现通货膨胀又不太严重时，可采用紧缩的财政政策和稳健的货币政策，用紧缩的财政政策压缩总需求，又用稳健的货币政策稳定利率，以免财政过度紧缩而引起衰退；当经济严重萧条时，可采用积极的财政政策和宽松的货币政策，用扩张的财政政策增加总需求，用宽松的货币政策降低利率以克服“挤出效应”。

国家干预要艺术地匹配好规（计）划政策、财政政策、货币政策、产业政策等政策，以实现依法调控、靶向调控、精准调控和有效调控。为此，国家要创新和完善宏观调控方式，按照总量调节和定向施策并举、短期和中长期结合、国内和国际统筹、改革和发展协调的要求，完善宏观调控，采取相机调控、靶向调控、精准调控措施，适时预调微调，更加注重扩大就业、稳定物价、调整结构、提高效益、防控风险、保护环境等领域的宏观调控及其政策实施。

（六）国家干预的程序

法治化的一个核心内容就是程序化。程序是道道把关、层层过滤、步步改进，程序化才能保证国家干预的法治化。要保证国家干预的法治化，就必须建立健全国家干预的法定程序，使国家干预有法可依、有章可循、有序进行，国家干

预要实现程序化。

程序是公正的保障。国家干预的程序旨在依法公开权力运行的流程，完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。程序化才能保证国家干预的公正性。其中包括完善行政执法程序，规范行政执法自由裁量权，做到严格、规范、公正、文明执法。

程序也是国家干预科学化的前提。程序有利于加强“顶层设计”和“摸着石头过河”相结合、整体推进和重点突破相促进，集思广益，凝聚共识、大众智慧，提高决策的科学性。亚里士多德早就指出：“人民，论个体可能不如那些具备专业知识的人适合做评判员，但集合起来却是优秀的。”“比起少数人，人数众多也使得行贿受贿更加困难；就像大量的水比少量的水更不容易被污染一样。个体容易受制于愤怒或其他任何情感，他的判断也必将受到扭曲；但很难想象一大群人同时陷入一种激情而丧失判断的能力。”^[17]如发展规划的制定，经过一系列的法定程序，集思广益，凝结为集体智慧，最后才上升为国家意志。又如财政政策是积极的还是紧缩的，货币政策是稳健的还是宽松的，以及财政政策与货币政策之间如何匹配，乃至财政政策、货币政策的具体内容（如赤字率、准备金率等）都要经过法定程序，集思广益、凝聚共识后才能做出科学的决定。

严格说来，经济法主要就是为国家干预规定和提供一套法定程序，只要经过法定程序做出的决策就是合法有效的，至于决策的具体内容主要由有关专家按法定程序决定。

（七）国家干预的手段

一般说来，国家干预的手段包括经济手段、行政手段和法律手段，在法治社会，国家干预的手段要法治化。为此，必须切实转变国家职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，更加注重运用市场机制、经济手段、法治办法干预市场经济。

一是改革市场监管体系。建立健全包括工商、税务、价格、广告、计量、标准、金融、产品质量、食品安全、消费者权益保护等在内的监管体系，实行统一的、全面的市场监管；反对地方保护，打破地区封锁，清理和废除妨碍全国统一市场的各种规定和做法；反对垄断和不正当竞争，健全优胜劣汰的市场化退出机制，促进公平

自由竞争；加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、消费者权益等方面的监管；多措并举，综合施策，取缔和惩处各类违反市场监管法律法规的行为。

二是健全宏观调控体系。宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展。为此，要健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化，加强规划政策、财政政策、货币政策与产业政策、价格政策等手段的协调配合，提高相机抉择水平，增强宏观调控的前瞻性、针对性和协同性；形成参与国际宏观经济政策协调机制，推动国际经济治理结构完善。

国家干预手段的法治化，要求运用法治思维和法治方式进行国家干预。厉行法治是发展社会主义市场经济的内在要求，为此，必须坚持依法执政，全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平；加快重点领域立法，坚持“立改废释”并举，深入推进科学立法、民主立法，加快形成完备的法律规范体系，实现国家干预的法治化。

（八）国家干预的评价

对国家干预的效果、后果要进行评价，总结经验教训，以资不断改进和完善国家干预。国家干预的评价包括：效率评价、公平评价、社会评价和法律评价等各个方面。

效率评价。国家干预是市场体制下的国家干预，是为市场体制服务的，这就要求国家干预服从市场规律，其中就包括对效率的追求。如产业政策要发挥产业政策导向和促进竞争的功能，支持和培育战略性新兴产业发展，引导产业优化布局 and 分工协作，提高产业的竞争力。国家干预是为了提高而不是降低市场机制的效率，如果不能提高市场效率，那么这种国家干预就妨碍了市场机制。是否提高市场效率是评价国家干预的一个重要标准。

公平评价。国家干预也是为了校正市场机制，弥补市场失灵。市场机制优胜劣汰，会导致贫富差异、两极分化，不能保证公平，这正是市

场失灵的一个重要方面。国家干预要校正和弥补该方面，就必须追求公平、促进公平，如机会公平、竞争公平、服务公平、分配公平等等。是否促进公平是评价国家干预的一个重要标准。

国家干预涉及国民经济和社会发展全局，关系国计民生，影响国泰民安。国家干预的效率不是微观效率而是宏观效率，即整个国民经济和社会发展的效率，国家干预的公平也不是局部公平而是社会公平。如财政政策旨在优化资源配置，维护市场统一，促进社会公平，实现国家长治久安。因此，国家干预要接受社会评价，包括民意测验的评价、网络传媒的评价、社会舆论的评价。社会评价有助于改进和完善国家干预。

法律评价。在法治社会，法律是治国理政的基本方略，也是国家干预的基本依据，国家干预必须法治化。如国家干预的主体是否合格，国家干预的权限有无法律依据，国家干预是否按照法定程序进行，国家干预的手段是否合法等等，都要依法进行评价。

（九）国家干预的责任

无责就无罚，无罚就无法。国家干预的法治化必然要求建立健全国家干预责任制。对于在国家干预中滥用职权、玩忽职守，造成严重后果的人员或行为要依法追究其法律责任。

在法治社会，必须坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度笼子；必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明；必须形成科学有效的权力制约和监督机制，加强和改进对领导干部行使权力的制约和监督等等。所有这些，都要求建立健全国家干预责任制。国家干预责任制是实现上述目标的根本之策。

行政执法是国家干预的重要内容和基本方式，行政执法涉及行政执法体制，要建立权责统一、权威高效的行政执法体制；要依法解决权责交叉、多头执法、执法不力、违法执法等问题；要理顺执法体制，整合执法主体，减少执法层级，集约执法权限，推进综合执法，提高执法水平；要加强对行政执法的监督，加强行政监察和审计监督。对行政执法的监督和问责是国家干预

责任制的核心内容之一。

建立健全国家干预责任制,要完善激励和问责机制,确保重大决策部署落实;强化工作责任机制,已确定的重大政策、改革举措、工程项目,要做到事事有人抓、有人负责;强化督查问责机制,对敷衍塞责的要严肃问责;强化制度监管,如全程监控土地使用权和矿业权出让、工程项目招投标、政府采购等,建成电子交易系统,使公共资源交易更加规范透明;要创新和加强国资国企监管,严防国有资产流失;要改革完善金融监管体制,防范金融违规违法和腐败行为。

国家干预责任制旨在干预国家、政府自身,国家、政府只有首先干预好了自身,才能干预好别人,这样才能增强政府的公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府,进而才能胜任国家干预的大任。

(十) 国家干预的退出机制

在市场体制下,既然市场机制对资源配置起决定性作用,那就意味着国家干预是辅助的、相机的,而不是一如既往的。当市场机制能够运行

自如、调节有效时,就不需国家干预;通过国家干预,市场机制不再失灵、恢复正常时,国家干预就应退出;国家干预的任务完成了或目标达到了,也要退出国家干预;结果表明,那些效果不佳、带来危害的国家干预也必须退出。鉴于此,应该建立健全国家干预退出机制。

如经济萧条时期,国家通过积极的财政政策、宽松的货币政策或它们的组合,刺激经济复苏。当经济复苏以后,上述国家干预政策就应退出。同样,当经济过热时期,国家通过紧缩的财政政策、稳健的货币政策或它们的组合,抑制经济过热。当经济运行平稳以后,上述国家干预政策就应退出。国家干预应随着经济形势的不断变化而相机进行、有进有退且进退有序。

国家干预退出机制包括在什么情况下国家干预应该退出,依据是什么,怎样退出,怎样才能避免因国家干预退出而导致经济“硬着陆”等等。

总之,建立健全一套法治化的国家干预制度,是经济法的核心使命所在,因为经济法本质上是一套确认和规范国家干预的法律制度。

参考文献

- [1] 李昌麒. 经济法——国家干预经济的基本法律形式 [M]. 成都: 四川人民出版社, 1995.
- [2] 李昌麒. 论经济法干预经济的历史 [J]. 福建政法管理干部学院学报, 1999 (1).
- [3] 李昌麒. 论经济法语境中的国家干预 [J]. 重庆大学学报. 人文社会科学版, 2008 (4).
- [4] 李昌麒, 张波. 论经济法的国家干预观与市场调节观 [J]. 甘肃社会科学, 2006 (4).
- [5] 应飞虎. 需要干预经济关系论——一种经济法的认知模式 [J]. 中国法学, 2001 (2).
- [6] 应飞虎. 为什么需要干预 [J]. 法律科学, 2005 (2).
- [7] 邱本. 论国家干预 [M] // 邱本. 经济法专论. 北京: 法律出版社, 2015.
- [8] [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究: 下卷 [M]. 王亚南, 等译. 北京: 商务印书馆, 1983: 27.
- [9] 张宏杰. 皇帝是中国历史上最不幸的人 [EB/OL]. [2016-05-15]. http://www.scoprs.gov.cn/whsh/lslbl/wsp/201208/t20120801_175686.html.
- [10] 刘上. 亚洲四小龙崛起启示录 [J/OL]. 小康财智, 2011 (11) [2016-05-10]. <http://doc.qkzz.net/article/f21c6c87-8440-4458-88df-89af198da44d.htm>.
- [11] [美] 迈克尔·托达罗. 经济发展与第三世界 [M]. 印金强, 等译. 北京: 中国经济出版社, 1992: 513.
- [12] 莫书莹. 专访“休克疗法”之父杰弗里·萨克斯 [N]. 外滩画报, 2010-06-30.
- [13] 孙莹. 李稻葵: 索罗斯“做空中国”不切实际 [EB/OL]. [2016-05-15]. http://news.ifeng.com/a/20160126/47235485_0.shtml.
- [14] 马克思恩格斯选集: 第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1995: 526.
- [15] 马克思恩格斯选集: 第4卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1995: 701.
- [16] [美] 弗里德曼. 自由选择 [M]. 胡骑, 等译. 北京: 商务印书馆, 1982: 89.
- [17] [古希腊] 亚里士多德. 政治学: 第3卷 [M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 15.

(责任编辑: 邢会强 赵建蕊)