

## 经济法立法目的条款司法适用路径的考察与解释

张 玮\*

**内容提要：**经济法的适用方式包括制定经济法政策、经济监督、经济法执法、经济法诉讼及合宪性审查等，经济法与其他部门法相比的显著特点在于非可诉性的法律规则比例较高。大多数经济法文本都设置了立法目的条款。经济法立法目的条款的功能包括明确经济立法的权限来源、为政府干预与市场调节设定边界、展示经济立法的价值等。立法目的条款的司法适用为政府干预设定正当程序并有助于经济法知识的普及，为市场主体提供稳定的预期。在司法适用过程中，市场规制类经济法的立法目的条款被援引的频率较高，而促进型经济法、宏观调控经济法的立法目的条款被援引的频率相对较低。我国现有的税法没有设置立法目的条款，导致税收法定原则及纳税人权利保护的司法适用较为困难。立法目的条款的质量瑕疵和技术缺陷也影响了司法适用的效率。因此需要重视经济法立法目的条款司法适用路径的构造，具体包括明确立法目的条款的功能、强化语言表述的法律规范性、增加上位法依据及政府责任的表述、区分不同类型经济法立法目的条款的适用方式等。

**关键词：**立法目的条款 经济法 司法适用 经济法实施

学界对立法目的条款的争议主要在于立法目的条款是否有实质性的内容。<sup>〔1〕</sup>有学者认为立法目的条款的实质意义并不大，但仍然有学者对立法目的条款的法学理论基础及表述方式进行了专

\* 张玮，铜陵学院法学院讲师。

本文为2018年安徽省高校人文社会科学项目重点项目“安徽省资源枯竭城市转型过程中的政企关系法治化研究”（SK2018A0534）的阶段性成果。

〔1〕 例如梁慧星便认为立法目的条款仅仅具有宣示的性质，不是实质性的东西。参见易继明：《学问人生与人生的学问——访著名民法学家梁慧星教授》，载易继明主编：《私法》，北京大学出版社2004年版，第39页。转引自刘颖：《民法典中立法目的条款的表达与设计——兼评〈民法总则〉（送审稿）第1条》，载《东方法学》2017年第1期。但依然有很多学者认为立法目的条款值得研究。叶卫平认为立法目的之间的冲突会对法律适用产生影响，反垄断法的价值目标是反垄断法立法和实施中的核心和前置性问题。参见叶卫平：《反垄断法的价值构造》，载《中国法学》2012年第3期。

门研究。<sup>〔2〕</sup>我们假设现行法律中的每一款法条都有实际意义,那为什么又有相当多的立法目的条款没有被直接适用呢?经济法是制定法和回应型法,其立法目的条款实质上是国家干预意图的呈现。立法目的条款的内容残缺与表述模糊势必影响国家干预的合法化与合理性。<sup>〔3〕</sup>现有的学术研究成果主要包括经济法的实施方式、<sup>〔4〕</sup>经济法司法适用的制度设计、<sup>〔5〕</sup>具体的经济法单行法立法目的条款语义结构分析<sup>〔6〕</sup>等内容,但专门以经济法整体的立法目的条款为研究对象及研究其司法适用的成果较少。笔者认为经济法立法目的条款的实质性不仅在于内容的全面性,更体现在个案的司法适用环节中。本文以我国现行的经济法法律文本<sup>〔7〕</sup>为样本,结合北大法宝数据库中的经济法案例判决中对立法目的条款援引的现状进行分析,试图考察并解释经济法立法目的条款司法适用的现状、问题并提出改进建议。本文将围绕以下三部分内容展开论述:第一,经济法立法目的条款的司法适用现状;第二,经济法立法目的条款在司法适用中存在的问题;第三,对立法目的条款进行司法适用的建议。

## 一、经济法立法目的条款的司法适用现状

“立法目的条款是立法者开宗明义以‘为了’或‘为’为标识语,用规范化的语句专门用来表述整个法律文本之目的的特定法条形式。”<sup>〔8〕</sup>立法目的条款与立法者的意图之间是形式与内容的关系。“经济法的适用是指经济法律的宗旨、价值与目标在社会经济生活中的实现。”<sup>〔9〕</sup>经济法的适用分为公共机构实施和私人诉讼实施两种方式。立法目的条款与其他条款相比具有抽象性和宏观性的特点,经济法的立法目的条款如果不能被实际适用,那么立法目的公开便没有任何实质意义。在经济法的实施过程中,执法机构有可能在模糊化的立法目的条款指引下扩大政府干预的范围,突破法律程序的约束。若完全脱离司法诉讼的方式适用立法目的条款,守法主体便无法感知立法目的条款的实质内容和真实意图。因此,将抽象化的立法目的条款转变为可以在纠纷解决中直接适用的裁判规则有助于提高经济立法的质量。卡尔·拉伦茨也认为:“法律规范并非借解释由原则中发现的,而是借裁判的统合过程被创造出来的。”<sup>〔10〕</sup>如若立法目的条款只是为

〔2〕 参见刘风景:《立法目的条款之法理基础及表述技术》,载《法商研究》2013年第3期。

〔3〕 有学者认为经济法的“政策”特质是经济法立法目的条款创制的必要性之源。参见叶金育、褚睿刚:《环境税立法目的:从形式诉求到实质要义》,载《法律科学》2017年第1期。

〔4〕 应飞虎认为应当依赖非政府的力量实施经济法。参见应飞虎:《中国经济法实施若干问题》,载《现代法学》2013年第5期。蒋悟真认为预算法的实施包括政治化路径、社会化路径和司法化路径三种方式。参见蒋悟真:《中国预算法实施的现实路径》,载《中国社会科学》2014年第9期。

〔5〕 相关研究成果包括张守文:《经济法司法理论之拓补》,载《法学论坛》2017年第5期;薛克鹏:《经济法实施困境及其体制创新》,载《法学论坛》2017年第5期;张家宇:《最高人民法院介入宏观调控的实践与反思》,载《燕山大学学报》(哲学社会科学版)2017年第3期。

〔6〕 相关研究包括王霞、刘珊:《消费税立法目的条款的考量与设计》,载《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2019年第1期;前引〔3〕,叶金育、褚睿刚文。

〔7〕 本文主要选取的经济法文本仅指全国人大及其常委会制定的法律,地方经济立法成果不在本文讨论之列。时间跨度从1979年到2019年。

〔8〕 前引〔2〕,刘风景文,第48页。

〔9〕 刘光华:《经济法的分析实证基础》,中国人民大学出版社2008年版,第268页。

〔10〕 〔德〕卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第29页。

了应付立法规范的要求而无实际适用的可能性，便有可能沦为“僵尸条款”。关于“僵尸条款”的讨论多见于刑法和民法学者的论著之中。<sup>〔11〕</sup>僵尸条款是一种形象化的比喻，有学者从条款的实施效力和保障强度进行定义。<sup>〔12〕</sup>也有学者以民法中的僵尸法条为研究对象，认为此类法条因逻辑结构或者体系构造存在瑕疵而欠缺适用可能。<sup>〔13〕</sup>笔者认为僵尸条款是在司法适用中从未被法院或者当事人主张与援引的，也很少被学界及社会广泛讨论的法律规定。这些条款的行业专业性较强但法律规范性较弱，或者与实际生活较远从而难以被直接援引适用。在传统大陆法系国家，立法的数量完备性、形式严密性似乎比法律的实际适用更加受到关注，法律条文的精细化、部门法之间明确的界限、法律概念严谨化在法学研究者心目中的地位似乎比解决实际问题更重要。但法学终究是回归实践的科学，经济立法所确定的法律规则若不能诉诸诉讼则不能推动经济法被实际遵守，也不能够为经济法学研究奠定社会认知基础。因此有学者认为经济法的遵守是实现经济法宗旨或者目标的重要路径。<sup>〔14〕</sup>但也有学者认为一些经济法的执法存在管制化的趋势，导致了私人诉讼处于补充性和附带性的地位。<sup>〔15〕</sup>立法目的条款的适用不能仅靠政府的自我约束、自我证明及自我调整。我们需要明确立法目的条款不是一经公开或者适时修改就能够起到应有的效果。<sup>〔16〕</sup>立法目的条款经过公众参与、讨论、质疑、在判决中援引才能摆脱长期沉睡的尴尬处境。笔者根据北大法宝的数据库对裁判文书援引立法目的条款的情况进行统计，本文所指的司法适用包括当事人和法院对立法目的条款的援引，也包括法院在判决说理部分对立法目的条款的解释。具体情况如表1所示：

表1 经济法立法目的条款司法适用的次数统计

法律	总次数	法院主动援引次数	当事人请求援引次数
《消费者权益保护法》	21	13	8
《反不正当竞争法》	36	34	2
《反垄断法》	3	3	0
《注册会计师法》	1	1	0
《电力法》	3	1	2
《海上交通安全法》	1	1	0

〔11〕 笔者在中国知网中以“僵尸条款”为关键词进行搜索，发现相关成果主要是讨论刑法中的正当防卫条款。详见陈兴良：《正当防卫如何避免沦为僵尸条款——以于欢故意伤害案一审判决为例的刑法教义学分析》，载《法学家》2017年第5期。民法学者李宇认为民法典分则草案中存在大量无规范意义的“僵尸法条”。详见李宇：《十评民法典分则草案》，载《中国海商法研究》2018年第3期。贺剑则直接从民法中的僵尸法条的表现、危害及形成机理的角度进行研究。参见贺剑：《民法的法条病理学——以僵尸法条或注意规定为中心》，载《法学》2019年第8期。

〔12〕 有学者认为缺乏国家强制力保障、效力较弱的法律条款是“僵尸条款”。参见刘风景：《法律隐喻学》，中国人民大学出版社2016年版，第57页。

〔13〕 参见前引〔11〕，贺剑文。

〔14〕 参见孟庆瑜：《中国经济法实施问题理论检视与思考》，载《法学杂志》2010年第10期。

〔15〕 参见李剑：《反垄断私人诉讼困境与反垄断执法的管制化发展》，载《法学研究》2011年第5期。

〔16〕 有学者认为法律人容易陷入制度主义的陷阱中，认为制度到位便等同问题的解决。参见郑戈：《美国财政宪法的诞生》，载《华东政法大学学报》2015年第3期。

续前表

法律	总次数	法院主动援引次数	当事人请求援引次数
《邮政法》	2	2	0
《土地管理法》	8	3	5
《森林法》	1	1	0
《渔业法》	1	1	0
《动物防疫法》	3	2	1
《种子法》	2	0	2
《产品质量法》	7	7	0
《广告法》	4	3	1
《价格法》	2	0	2

总体而言，立法目的条款虽不至于是绝对意义上的僵尸条款，但其适用范围也相对有限。笔者认为经济法中的国家具有事前干预的偏好，由此经济法中含有较多的进行事前规制的法律，这便要求实施主体不能等到危害结果发生后再事后补偿，而是要在事前便设定市场准入资格、维护市场秩序，这都是司法机关较难做到的。<sup>〔17〕</sup>

笔者发现经济法立法目的条款的司法适用具有如下特点：第一，市场规制类经济法的立法目的条款援引较多，例如《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》等。究其原因在于这两部法律具有一定的私法属性，与经营者、消费者的关系较为紧密，私人诉讼是其主要的实施方式。第二，资源管理型的经济法立法目的条款援引也较多，例如《土地管理法》。究其原因在于《土地管理法》立法目的中含有“依据宪法、制定本法”的明文规定，并且和社会主义基本经济制度相关，与当事人的切身利益相关，法律普及程度也较高。第三，宏观调控、促进型经济法的立法目的条款很少被援引，主要原因在于此类经济法并不以私人诉讼为主要实施方式，而是依靠宏观调控机构来实施。笔者认为，经济法在适用时应考虑社会成本因素。“诉讼成本较高或者诉讼结果不可预测时，监管就是一个社会成本较低的选择。”<sup>〔18〕</sup>

立法目的条款司法适用的具体方法归类如下：

#### 1. 具体部门法适用的判断依据

在大陆法系传统国家，部门法之间往往有清晰的边界，这种划分背后的逻辑不仅是法律调整对象的差异，也意味着各个部门法在司法适用中具有不同的法律责任、国家干预程度、权利义务关系等。在诉讼前明确法律调整对象、诉讼主体资格是有必要的，有助于防止滥诉，节省诉讼资源，也能够防止政府对市场调节的过度干预。

在现有的司法判决实例中，立法目的条款常被援引用来明确案件适用何种具体的部门法，主要包括《反不正当竞争法》和知识产权法的区分、《电力法》与《侵权责任法》的区分等。<sup>〔19〕</sup> 有学者

〔17〕 有学者以经济法的实施方式为对象进行了论述，薛克鹏便认为传统的三大诉讼程序法难以成为经济法的程序法。参见前引〔5〕，薛克鹏文。

〔18〕 〔美〕丹尼尔·P. 凯斯勒主编：《监管与诉讼》，武立译，化学工业出版社2018年版，第29页。

〔19〕 参见四川省高级人民法院（2017）川民再565号民事判决书。

认为私法在适用时更加注重“保持技术性，而尽量避免过分的价值嵌入”〔20〕。但是如果将法律的概念仅限于成文法典中的依据而无视现实生活中的依据显然是狭隘的。〔21〕法律的技术性并非意味着对立法目的背后价值解释的漠视，因此需要超越立法目的条文的内容领会立法者意图。不同法律的适用严格程度是不一样的，其社会关注热度也有区别。例如法院在认定职业打假的时候通常会引用立法目的条款。根据案件的具体情况，法院的认定也会有所区分，有的采取开放性的扩张解释，有的采取审慎型的限制解释。例如在岳卫与邓小斌买卖合同纠纷上诉案中，法院基于立法目的并结合消费方式、消费理念变化的内容，认为消保法是对弱势消费者群体的倾斜性保护，并结合本案情况作出了认定〔22〕。因此，在案情较为复杂、社会关注度高且具有较强的示范效应的案件中，援引立法目的条款可以对自由裁量权进行必要的限制，使其符合比例原则和绩效原则的要求。

## 2. 对争议性概念进行解释的依据

由于立法技术局限性的原因，经济法中主体的区分及相关概念存在模糊性的边界。比如对消费者、经营者、〔23〕竞争关系、不正当竞争等概念需要结合立法目的进行解释。笔者认为，解释的范围不能突破立法目的背后的立法者意图。虽然有学者认为法律主体与部门法之间并不存在一一对应的关系，但经济法中仍然还有一些惯常使用的法律主体。〔24〕以消费者概念为例，法院主要依据《消费者权益保护法》的第2条区分“消费者”和“职业打假人”的概念。但《消费者权益保护法》第2条中“生活需要”的规定存在较大的模糊空间，不同地区的法院存在不同的解释。因此需要结合该法的立法目的条款根据不同的案情对消费者概念进行解释。法院援引立法目的条款多为解释经济法中的主体，也体现了经济法主体的认定是目前经济法整体司法适用中的难点之一。究其原因在于经济法主体具有如下特点：第一，经济法主体并非严格意义上的法律拟制概念。经济法主体之间的差异性客观存在的，在不同的场景中有不同的能力和地位。因此，若严格按照字面意义进行解释容易偏离立法者的原旨，也脱离了司法适用的具体生活场景。第二，经济法主体整体上具有集合体的特点。集合体的特征并非能够通过单一的个案予以整合和提炼。有学者认为组成集合体的个体成员各自具有集合体的属性，对集合体概念的解释需要发掘社会事实和价值诉求等因素。〔25〕因此，法院希望通过一次性的解释方法来类推集合体内不同主体的具体情况是不可能的，遵循前例的思维在此具有较大的局限性。第三，经济法主体具有差异化和不均衡化的属性。经济法追求实质公平的理念，经济法主体之间的差异在立法中得以体现。以消费者的概念为例，组成消费者概念的是具体的进行消费活动的个体，但在每一个具体的语境中，消费者个体之间存在差异。对消费者概念进行认定时要结合具体的案例环境，即通常考虑的是否是

〔20〕 尚连杰：《“知假买假”的效果证成与文本分析》，载《华东政法大学学报》2015年第1期，第91页。

〔21〕 参见〔美〕博登海默：《法理学：法哲学与法学方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2004年版，第486页。

〔22〕 参见江苏省常州市中级人民法院（2017）苏04民终第3400号民事判决书。

〔23〕 关于个人是否是经营者的问题，在申请再审人张鋈、张宏岳、北京泥人张艺术开发有限责任公司与被申请人张铁成、北京泥人张博古陶艺厂、北京泥人张艺术品有限公司不正当竞争纠纷一案中，主审法院在认定经营者概念时援引了《反不正当竞争法》第2条，认为我国的《反不正当竞争法》并未将个人排除在经营者之外。参见最高人民法院（2010）民提字第113号民事判决书。

〔24〕 参见焦海涛：《经济法主体制度重构：一个常识主义的视角》，载《现代法学》2016年第3期。

〔25〕 参见前引〔9〕，刘光华书，第182页。

“生活消费”，除此之外，消费者权益保护法在“消费者—经营者”之间设置了不均衡的“权利—义务”结构，这仍然要结合具体案件中的双方当事人力量对比情况，看是否存在明显的力量不对等及信息不对称的情形。虽然不同的时代会有不同的消费模式，但消费者作为整体的弱势地位具有一定的稳定性，为了避免过于机械和僵化地适用法条而偏离消费者权益保护的基本价值，在此援引立法目的条款是最可靠的，也是双方当事人都能够接受的，不至于对社会整体利益和公共秩序造成冲击。

### 3. 对案件具体事实进行解释说理的依据

法院通常将立法目的条款作为剖析案情进行解释说理的依据。立法目的条款并非和法律文本中的具体规则制度相分离，而是作为对其他法条进行解释的参考标准。在这种情况下，法院在判决中会将立法目的条款和具体的条款相结合进行说理，例如《反不正当竞争法》中的一般条款常和立法目的条款相配合。<sup>〔26〕</sup>因为法条本身承载的语义信息量是有限的，结合立法目的条款有助于辅助理解案件中的争议性焦点。我们还发现，经济法所调整的经济关系具有较强的变动性，为了避免新经济形态和交易模式对传统的权利义务关系认定造成颠覆性的影响，立法目的条款发挥了“稳定器”的作用。

### 4. 法律判决效果的评价标尺

一方面，立法目的条款可以作为评价法院判决效果的标尺。在江阴市天天快递服务有限公司与陆二方等机动车交通事故责任纠纷上诉案中，法院认为判决符合《邮政法》的立法目的。<sup>〔27〕</sup>另一方面，立法目的条款可以评价相关主体的行为是否符合法律规定。在乳山市新嘉华水产有限公司、中交烟台环保疏浚有限公司海上养殖损害责任纠纷案中，法院认为，新嘉华公司未取得海域使用权证和养殖证就从事水产养殖的行为，存在脱离国家有关部门的监督管理的可能，这违背制定法律的目的，所以其养殖利益不能与合法养殖行为受到同等法律保护。<sup>〔28〕</sup>笔者认为，经济法立法目的条款是界定政府与市场关系的标尺。唯有和立法目的条款明显相抵触的行为才能被认定是侵害市场经济秩序的行为，国家干预才有必要介入。没有明显违背立法目的条款且对他人及社会公共利益危害不大的行为则是正当的市场经营行为，此时监管机构应当限制干预。

## 二、经济法立法目的条款在司法适用中存在的问题

比利时法学家德尔莫马尔曾以“鸡尾酒”为例说明经济法构成的复杂多变性。<sup>〔29〕</sup>经济审判庭的取消以及经济法独立责任的缺失使经济法在现有诉讼模式中存在感较弱，一些经济法的部门法甚至不以私人诉讼为主要实施模式。目前对立法目的条款最大的争议就是其是否真的是立法者

〔26〕 在加多宝（中国）饮料有限公司等与广州医药集团有限公司等虚假宣传纠纷上诉案中，法院在解释《反不正当竞争法》第9条中的“虚假宣传”时结合了该法的立法目的条款，在江苏古城酒业有限公司与江苏银河酒业有限公司不正当竞争纠纷上诉案中，法院在解释《反不正当竞争法》中“虚假表示”的相关内容时也援引了立法目的条款。参见北京市高级人民法院（2015）高民（知）终字第879号民事判决书；江苏省高级人民法院（2017）苏民终第297号民事判决书。

〔27〕 参见江苏省无锡市中级人民法院（2017）苏02民终第2376号民事判决书。

〔28〕 参见山东省高级人民法院（2017）鲁民终1899号民事判决书。

〔29〕 参见〔法〕阿莱克西·雅克曼、居伊·施朗斯：《经济法》，宇泉译，商务印书馆1997年版，第52页。

意图的真实体现，即立法目的如何从纸面走向现实。大多数立法目的条款规定较为宏观和宽泛，导致其法律规范性较弱。<sup>〔30〕</sup>立法目的条款不通过司法适用的方式来实现，便使得立法目的条款仅留存于形式，使得经济法的规定和立法目的条款关联性并不大。目前的司法适用大部分是消极的、主要停留在表面的字义解释，而缺乏穿透法条的说理。立法目的条款的适用难题并非因为自身语言表述的“病态化”，而是更多的源自于解释水平不足。

#### （一）税法立法目的条款的缺失导致税收法定原则适用的障碍

有学者研究了我国税务行政诉讼发生频率较低和税法内容的相关性。<sup>〔31〕</sup>笔者认为这和税法立法目的条款的模糊不明有关，税收法定原则无法从现行法律规范中直接提取。税收法定原则要求税收征收权、税收的目的、税收的用途都要有明确的法律依据。税收法定原则也是纳税人自觉纳税的安全感之来源。但现阶段的立法目的条款缺失导致税收法律的技术性较强、法律规范性较弱，与税收学无法区分。税法强调税收的国家目的性和强制性，与税收政策无法区分。其原因在于立法机关重视的仍然是税收的经济功能。除此之外，税收的目的并非是绝对静止的，在不同的阶段会有不同的需求，因此在立法目的条款中将税收目的直接精准定位绝非易事，也容易导致实践中的税收功能与立法目的产生较大背离，进而影响税法的公信力。笔者认为，纳税人现有的纳税行为主要是基于国家权力的威慑，而非税收道德的驱使。税收强制性的内容若在立法目的条款中过度体现，这对纳税人权利体系的建构也是不利的。

若仅将法律作为技术治理工具，此时的立法目的条款似乎没有必要精心设计。但若将法律作为社会集体行动的指南，则有必要将立法目的条款予以精确化。学术界和立法机关对税收立法目的条款的认知存在分化现象，学界对于税法立法宗旨的讨论较为热烈，但立法机关似乎对税法立法目的条款的设置并没有明确的表述和回应。税法立法目的条款的缺失使得税收的定位不明确，纳税人对税收的心理抗拒便不可能完全消除。在缺乏立法目的条款指引的情况下，税法呈现出过度技术化和碎片化的特点。而税法规则过于复杂也一定程度影响了法院对其的适用。<sup>〔32〕</sup>税法立法目的条款的缺失也使得税法与经济法的基本原则、价值理念的衔接存在缺位。因为立法目的条款的缺失，税收的功能也没有办法被具体廓清，因此纳税人提起诉讼也变得更加困难。笔者认为，税收行为具有一定的特殊性，与某些税收征收之前的“试点”工作密不可分，立法者在试点阶段无法事先预测税收的实际效用，而且税收的功能具有一定的浮动性，这也导致了税法立法目的难以固定和类型化。在实践中，税法和税收学边界模糊不清的情况也时有发生。立法目的条款中虽不排除政策性的表述方式，但政策内容成为立法目的条款的组成部分后就具有了法律效力。法律目的是内化性的，是最终的解释边界。<sup>〔33〕</sup>因此，税收法定原则不能仅是学术研究的封闭议题，也应当具有

〔30〕 有学者以金融监管法的立法目的条款为对象分析，认为立法目的普遍存在原则性与概括性过强的问题。参见贺小丽：《我国金融监管法立法目的条款的问题及完善》，载《甘肃社会科学》2016年第5期。也有学者以促进法为例进行分析，认为《中小企业促进法》《清洁生产促进法》《农业机械化促进法》的法律规范性较弱。参见郭延军：《立法是促进循环经济还是规范物质资源综合利用——以修订我国〈循环经济促进法〉为视角》，载《政治与法律》2017年第8期。

〔31〕 参见张守文：《财税法疏议》，北京大学出版社2005年版，第11页。

〔32〕 参见崔威：《中国税务行政诉讼实证研究》，载《清华法学》2015年第3期。

〔33〕 参见杨小强：《中国增值税法律技术的重大进步》，载 [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/cjzylm/201701/t20170118\\_2522398.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/cjzylm/201701/t20170118_2522398.html)，最后访问时间：2019年7月20日。

可视化的载体，在立法目的条款中体现税收法定的相关内容则是一种可行的方式。

## （二）立法目的条款的技术缺陷导致法律适用困难

### 1. 立法目的条款的宏观性与个案微观性之间的冲突

立法目的不可能完全体现经济法的实质正义的观念，因为实质正义的标准是开放的，也随着时代变化而有新的内容，所以不能完全地体现在以文本形式固定下来的规则中。<sup>〔34〕</sup>大量的意识形态、道德性的用语和量化性表述具有开放性和过度自由裁量的特征，这对司法适用是不利的。立法目的条款中的大量表述与国家宏观调控政策有关，无法通过个案的裁判进行具体适用，因此个体难以将自身具体的权利义务关系融入相应的法律场景中，只能被动依靠国家干预的介入。比如立法目的条款中“消费者权益保护”“中小企业权益保护”等表述便突出了国家自上而下推行的整体性与统括性的保护，个体间不同情况则并非立法最先关注的。因此，个体除非自身的权利受到直接影响，否则很难主动去援引立法目的条款维护自身权益。

### 2. 立法目的条款中的政府责任缺位

经济法立法目的条款中相当多的内容必须依赖于政府干预才可以适用，这些手段包括政策扶持、持续性的资金投入等。现有的立法目的条款只能为政府干预的合理性进行佐证，而看不出对政府干预责任、规范政府行为的必要规定。因为政府责任的缺失，立法目的即使无法完成也无法通过司法适用的方式进行归责。调控受体对调控主体没有达到立法目的规定的内容而进行起诉一般是很难的。

## （三）立法目的之间的冲突并没有统一的解释标准

经济法的价值观较为多元，这和市场经济情况的复杂性及不同利益集团的诉求多元化有关。不同单行的经济法律的立法目的之间有可能存在矛盾和冲突的情形。目前的处理方法是将众多立法目标罗列出来，但并没有厘清子目的之间的逻辑关系。立法目的条款中的多个目标之间发生冲突在所难免，兼顾所有目标并将其置于同等重要的地位也很难做到。<sup>〔35〕</sup>立法目的背后隐藏的深层次的价值冲突是法律适用存在障碍的重要原因。<sup>〔36〕</sup>立法目的之间的关系包括法律内部的立法目的之间的关系，也包括法律之间的立法目的之间的关系。以《中小企业促进法》为例，政府对中小企业进行补贴和实施优惠政策可能导致经济效率的低下，尤其是对一些经济效益不佳、生产效率低下的中小企业的过度保护和扶持可能造成对消费者权益的间接侵害，也是对公平竞争秩序、市场效率提高等法益保护目标的违反。那是否要在众多目标之间设置一个价值序列或者价值冲突时的解决办法呢？有学者认为《反垄断法》的“法律意义上的含糊之处必须得到澄清，反垄

〔34〕 参见〔美〕米尔伊安·R. 达玛什卡：《司法和国家权力的多种面孔》，郑戈译，中国政法大学出版社2015年版，第37页。

〔35〕 德国的《经济增长和稳定法》第1条要求联邦和各州在采取经济和财政措施时必须遵守四个目标：（1）物价水平稳定；（2）较高的就业率；（3）外贸经济平衡；（4）经济持续和谐增长。理论上四个目标应当得到兼顾，但事实上这些目标从来没有真正实现。在实践中，德国联邦政策的经济政策追求的仍然是处于最薄弱环节的那个目标。参见〔德〕乌茨·施利斯基：《经济法》，喻文光译，法律出版社2006年版，第109页。罗尔夫·施托贝尔也持类似的观点，他认为《经济增长和稳定法》第1条所确定的四个目标在实践中并没有完全达到。相关内容参见〔德〕罗尔夫·施托贝尔：《经济宪法与经济行政法》，谢立斌译，商务印书馆2008年版，第335页。

〔36〕 参见前引〔1〕，叶卫平文。



断法执法机关要么囿于语义的含糊不敢作为，要么在法律适用过程中将出现过多的分歧”〔37〕。立法目的条款表述的模糊化在经济法中并不鲜见，比如《反不正当竞争法》第1条的“公平竞争”“不正当竞争”就有不同的解释标准。若是严格按照文义解释则体现为狭义上的竞争关系。〔38〕若是法院发挥能动性对立法目的条款进行解读，则倾向于认定广义上的竞争关系。〔39〕与此同时，一些新兴市场中的竞争秩序也适用反不正当竞争法的规范。〔40〕不同层级的法院、不同地区的法院对立法目的条款的解释也会发生冲突，甚至会偏离立法目的原意。在现有的反不正当竞争法的判决中，立法目的条款的适用相对较少，例如《反不正当竞争法》第2条一般条款的适用要多于第1条。〔41〕这容易导致在不正当竞争行为的认定过程中引入过度的主观价值判断、道德评价等非法律元素，容易扭曲立法目的条款的真实意图。

#### （四）人为割裂经济法与其他部门法的关系

经济法适用的难题也在于当今法律部门的交叉化的趋势越来越明显，立法目的条款中对法律调整对象的划分终究是一种主观的解释，传统的经济法部门法化思维方式使得其他部门法的研究成果难以供给到经济法的研究之中，造成部门法之间较大的学术交流隔阂。现实生活中的法律问题是复杂的，不可能通过单一的部门法或者某部具体的经济法实现定纷止争的目的。但是经济法的部分法典化、责任独立化、部门法专业化的提议开始涌现，在司法适用中也出现了金融法院、知识产权法院的专门管辖的现象。也有学者呼吁建立专门的税收法院、〔42〕恢复经济审判庭〔43〕等。法律的立法目的不聚焦于具体的问题，通常采用较为宽泛和原则化的表述方式，但现实生活中的法律问题则是非常具体的，也可能出现学科的交叉。当新的问题和学科观点出现交锋之时，法律判断会出现无法兼顾的尴尬境地。〔44〕传统的法律适用需要将法律关系放置于特定的部门法调整框架之中。例如法院在审理消费者权益保护、不正当竞争纠纷等案件时需要参考特定部门法的立法目的条款，以此判断“消费者”“竞争关系”等概念在具体案件中的含义，进而将复杂的现实问题转化为单一部门法可以解决的问题，这种专业化的分析方法固然可以体现法律适用的严谨性和规范性，但却造成了部门法之间不必要的阻隔。现有的对立法目的条款的解读方式仍然是以具体的经济法单行法为依托的，而没有思考不同部门法之间立法目的条款之间的关系。例如

〔37〕 前引〔1〕，叶卫平文，第143页。

〔38〕 在一些判决中，法院对《反不正当竞争法》的竞争关系的认定采用的是狭义标准，即直接竞争关系。

〔39〕 在北京创磁空间影视文化传媒有限公司等与穆桂某某等不正当竞争纠纷上诉案中，法院采取了广义竞争关系的解释方式，认为反不正当竞争法由民事侵权法发展而来，起初仅仅保护竞争者利益，但在其发展过程中，其立法目标已经由保护竞争者利益不断向保护消费者权益和维护公共利益方面拓宽，由单纯的私权保护不断向实现市场管制目标发展。这就使不正当竞争行为的界定不限于同业竞争者之间的竞争行为，而拓展到非同业竞争者的竞争损害。参见北京知识产权法院（2016）京73民终第156号民事判决书。

〔40〕 在王跃文诉叶国军等著作权侵权、不正当竞争纠纷案中，法院在拓宽“市场”概念范围的前提下将“竞争关系”予以拓展，将文化市场、技术市场中的竞争也认定为一般的市场竞争行为。参见长沙市中级人民法院（2004）长中民三初字第221号民事判决书。

〔41〕 根据北大法宝的统计，《反不正当竞争法》第2条的案例与裁判文书数量为1417篇，是该法中适用最多的。

〔42〕 参见朱大旗、何遐祥：《论我国税务法院的设立》，载《当代法学》2007年第3期。

〔43〕 相关研究包括颜运秋：《关于经济审判庭宜改不宜废的思考》，载《法学论坛》2001年第2期；邢会强：《重提经济审判庭的设立》，载《法商研究》2009年第2期。

〔44〕 参见吴凯、汪劲：《论作为领域法的环境法：问题辨识与规范建构》，载《辽宁大学学报》（哲学社会科学版）2019年第1期。

《反不正当竞争法》《反垄断法》《消费者权益保护法》等法律的立法目的条款中都有“保护消费者合法权益”的类似表述，但其权重不尽相同。如今的消费者权益保护问题是跨领域的综合性问题，纠纷产生的根源也超越传统的合同关系和消费关系，涉及竞争法、金融监管等复杂领域。因此，法院若仍然以立法目的条款的规定将复杂的法律问题人为归类于单一的经济法可以调整的问题，则有可能产生审判不科学、不精细的问题，对当事人的权利保障也是不利的。

### 三、经济法立法目的条款司法适用路径的改进建议

经济法立法目的条款的适用并非只有司法适用的单一方式，但也不能以此否定司法适用的可能性。经济法学在其发展过程中仍需要回答以下三个问题，即：经济法是否具有自身独立发展的特殊问题；经济法是否具有其他法律部门不能涵盖的内容；经济法潜藏的危险价值判断能否排除。这些都可以通过立法目的条款的设置、调整以及适用得以体现。从这方面说，立法目的条款的司法适用最终是立法科学性、民主性、普及性的问题。经济法若要通过司法适用的方式予以普及仍然需要回归到立法目的条款本身的构造与改进。

#### （一）明确立法目的条款的功能及必要性

一些部门法的立法目的条款缺失、法律规范性弱的现实缺陷造成了其法律适用的困难。长期以来立法目的条款实质性内容的忽略导致立法目的条款虚无化的倾向。笔者认为，立法目的条款内容范围的恰当性、表述的科学性、子目标之间逻辑关系的清晰性决定了立法目的条款是否具有实质性的效用。在现有的立法传统与惯例之下，立法目的条款的设置仍会继续存在，所以税法的立法目的条款应当加以补充和明确。税收法律立法目的条款的缺失易导致税收行为过度的“技术化”和“工具化”，使得纳税人形成对税收功能的片面认识，不利于国家与纳税人间关系的和谐。长期以来形成的税收“强制性”“无偿性”的刚性约束使纳税人将税法的目的单纯理解为国家目的，而无法将自身的利益诉求带入其中。但税法立法目的条款的缺失并没有被学界所遗忘，黄茂荣认为税法应当考虑社会目的、经济目的与秩序目的。<sup>〔45〕</sup>叶姗解释了在税收单行法中规定立法目的条款对落实税收法定原则的重要性。<sup>〔46〕</sup>征税行为存在的基础源自于政府与公民之间的社会契约，并通过正当合理的政治议程和法律程序得到了纳税人的同意。因此，征税目的必须要完全公开才能体现财税行为的合法性。笔者认为税法立法目的条款中应当包括纳税人权利保护的规定，淡化税收增加国家收入功能的提法，引入对税收发展功能的细化解释，以此减少对税收行为的片面认识，提高自觉纳税的意识，从而能够降低税收征收的成本。税法的立法目的条款应当体现税收的法律规范功能、征税权的来源和程序。对税法立法目的条款进行补充的意义在于更好地规范政府征税行为、落实税收法定原则、保护纳税人的权利等。以促进型经济法为例，促进型经济法中的鼓励性、激励性的措施并不具有强制性，因此需要在促进型经济法的立法目的条款中增加对“国家责任”的相关表述。笔者认为应当重视立法目的条款的设置，并以立法目的条款作为

〔45〕 参见黄茂荣：《法学方法与现代税法》，北京大学出版社2011年版，第75-78页。

〔46〕 参见叶姗：《资源税法建制之法定原则诠释》，载《经济法研究》2018年第1期。

法律适用的价值指引和技术指南。具体观点如下：

### 1. 立法目的条款应处理好与时俱进与相对稳定的关系

立法目的条款的内容应当尽可能稳定，较多体现基础法益保护、社会整体利益保护，保留较为成熟的社会共识而尽量减少政策性目标的比重。相对稳定的价值目标应当基于宪法规定中的内容、党内法规的内容、党的大政方针和基本路线的内容、其他部门法已确定的相关内容，并非所有的社会经济变化的微观变化都要体现在立法目的条款中，尤其是一些看上去属于新的经济问题实质上仍然可以用传统的立法目的予以解读，除非是周期性出现或者长期存在的社会根本矛盾问题。

### 2. 立法目的条款应当明确直接目的和最终目的之间的关系

由于政策资源、监管资源和诉讼资源的限制，立法目的中的多元目标的实现不可能同时兼顾，因此要明确多元立法目的之间的逻辑关系。立法目的杂糅容易造成多元利益间的冲突，造成司法适用标准的缺失。在现有的条件下优先考虑直接目的进入立法目的条款，尽量简化立法目的条款中冗余、重复的套话。在具体的语言设计上，可以在子目的之间加上适当的连接词，体现目标之间的权重和逻辑关系。例如《中国人民银行法》中的货币政策目标的表述形式就能够体现子目标之间的序列关系，即经济增长需要建立在币值稳定的基础之上。

### 3. 立法目的条款要协调程序性内容与技术性实体内容的比例

立法目的条款中的实体内容及技术性内容的增加并不意味着立法科学性和完整性的进步，反而可能模糊法律与经济、法律与政策之间的区别，而使法律原本具有的价值判断和程序正义弱化。笔者认为立法目的条款仍然要基于法律规范性的属性，减少技术性的实体内容。比如要区分具体的经济性目的和经济法的目的，税收的目的和税法的目的，尽量减少变动性较大的经济现象对相对稳定的立法目的条款的影响。在促进型经济法的立法目的条款中尽量减少具有倾向性的言语表述，而应当适量增加激励手段、政府责任的表述，强化对国家干预权力进行必要限制的程序性规定。

## （二）明确部分经济法立法目的条款的上位法依据

传统的经济法部门法化研究思路为论证经济法的学科独立性提供了大量的学术资源供给，但也忽略了经济法与其他法律部门沟通对话的渠道。片面强调经济法的学术个性为政府干预经济提供了难以挑战的权威性，使得限制政府干预的救济渠道相对缺失。长期以来，其他法律部门对经济法的质疑多来自于国家干预对私人权利的侵犯及难以控制的危险性。我国《宪法》第15条为国家加强经济立法提供了合宪性依据，这当然是经济法立法目的条款得以存在的依据。但加强经济立法并非意味着国家干预对市场功能的替代，其最终目的在于为市场配置资源的决定性地位提供秩序保障。国家与市场的关系转型的基础建立在政府限制自身权力之上，但对国家干预权力的限制绝非作为部门法的经济法单独可以完成，最终需要上升到宪法控权的高度。为了体现宪法对公民权利的保障，需要根据宪法建立起受调控和受规制主体依据立法目的条款救济权利的制度。我国在经济立法过程中取得的成果固然来自于对宪法授权的合理拓宽，但基于“良性违宪”得来的改革成果绝非是超越宪法规定的“借口”，更应当成为对宪法规定的积极补充。除此之外，在经济法立法目的中体现合宪性依据是对经济法与宪法关系的进一步强化。在经济法立法目的条款中写明上位法依据有助于经济法的法律品格的进步。

### （三）区分不同类型经济法立法目的条款的适用路径

笔者认为立法目的条款中的“公共利益”“经济秩序”“经济增长”等目标在法律上需要得到程序性的控制，应强化对政府责任、政府信用、干预效果的考察和检验，向被调控的主体明确立法目的条款的存在和功能。立法目的条款不仅要追求形式上的严谨和完整，更要成为经济法良性运行的保障。

我国现行的经济法立法目的条款的类型多元且内容庞杂，因此需要进行类型化处理。对不同类型的经济法而言，司法适用的概率可能会有所不同。宏观调控类和市场规制类经济法的立法目的条款有不同的适用路径，国家干预的重心和介入阶段也各有所侧重。但笔者认为宏观调控类经济法立法目的条款绝非司法适用的真空地带，反而更应当体现被调控主体依据立法目的条款维护自身的合法权益。<sup>〔47〕</sup>适用宏观调控类经济法立法目的条款时应当引入对国家责任的考量、对干预程序的考察、被调控主体合法权利被侵犯时的救济机制。长久以来，宏观调控本身是否可诉的争议导致了国家干预行为多通过公共实施的方式进行，法院在其中的地位被弱化和虚化。经济发展的迫切性、社会整体利益的模糊性、市场经济的专业性、政策调整的灵活性往往成为经济法脱离司法适用的理由。守法主体也往往习惯于政府调控的权威性，对其正义性和合理性也难以有质疑和究问的渠道。《中小企业促进法》的立法目的条款中有“促进中小企业发展”“维护中小企业合法权益”的表述，但其实施仍然是基于地方政府的政策供给，来自于自上而下的线性资源供给。具体的中小企业主体基于该法的立法目的条款主张促进发展的权利仍然欠缺司法路径。此外，对于中小企业发展过程中的政府责任、激励措施是否落实、政府信用等问题也缺少可以具体问责的路径。促进型经济法律责任的弱化也使得立法目的条款中的内容难以得到检验和考察。市场规制法立法目的条款的适用也需要进行科学化的解释，法院在具体适用时应当回归立法者意图本身，结合案情本身的具体情况拓展到领域法分析的进路。在具体方法上，立法目的解释并非只是概念的堆叠和杂糅，应当有明确的价值判断与排序，笔者建议的排序是：（1）宪法中若有直接规定优先；（2）尊重市场自发调节、当事人意思自治的地位；（3）体现经济法特殊价值的元素优先，例如市场竞争秩序、环境保护、消费者权益保护、经济安全等目标；（4）现阶段发展的突出矛盾和新问题优先。总之，对立法目的条款进行解释和适用时应当优先结合合法性和程序性的内容，再去结合合理性和专业性的内容。

## 四、结 语

对立法目的条款的援引是实现经济法价值的普及和适用的有效方式，也是理解经济法功能最为便捷的途径。长期以来，经济法学教育较为重视经济法的具体规则制度，而对经济法基础理论的关注热情不够。人们习惯了被动接受已经确定好的经济法立法目的，而较少关注立法目的条款的科学性、发展变化以及对具体经济法制度的影响。经济法立法目的条款包含了经济法的基本价

〔47〕 因此有学者认为宏观调控法中的行政实施机制有违自然公正原则，难以实现宏观调控法的目的。参见薛克鹏：《经济法的实施模式及其创新》，载《天津法学》2019年第1期。

值理念，是具体经济立法功能的简要说明，其在法律适用和法学教学中的功能仍需发掘。笔者认为应当以经济法立法目的条款为样本传播经济法的价值理念，使之成为经济法普法的文本载体。经济法立法目的条款可以作为公民参与市场经济的必要法律信念准备，社会主义核心价值观融入立法的实践对经济法立法目的条款的功能提出了新的要求，经济法立法目的条款也可以仿效《民法总则》设置社会主义核心价值观的相关内容。总之，立法目的条款对经济法理念转型、经济法知识传播普及有重要作用。只有当事人频繁援引经济法立法目的条款，法院在判决说理时重视立法目的条款，才能够证明经济法适用真正走向深入。对立法目的条款的重视及适用也有助于市场经济参与主体从被动消极的守法到主动积极的守法，从而降低法律适用的成本。

---

**Abstract:** The application of economic law includes the formulation of economic law policies, economic supervision, economic law enforcement, economic law litigation and constitutionality review, etc. The distinguishing feature of economic law compared with other departmental laws is that the proportion of non-actionable legal rules is relatively high. Most texts of economic law set up legislative purpose clauses. The functions of the legislative purpose clause of economic law include clarifying the source of authority of economic legislation, setting boundaries for government intervention and market regulation, and demonstrating the value of economic legislation. The judicial application of the legislative purpose clause sets up due process for government intervention, contributes to the popularization of knowledge of economic law, and provides stable expectations for market entities. In the process of judicial application, the legislative purpose clauses of market regulation economic law are cited more frequently, while the legislative purpose clauses of promotion-oriented economic law and macro-control economic law are cited relatively lowly. Chinese existing tax law does not set up legislative purpose clauses, which makes it difficult to apply the legal principles of taxation and the protection of taxpayers' rights. The quality defects and technical defects of the legislative purpose clauses also affect the efficiency of judicial application. Therefore, it is necessary to pay attention to the construction of the judicial application path of the legislative purpose clauses of economic law, specifically including clarifying the function of the legislative purpose clauses, strengthening the legal normative expression of language, increasing the basis of higher law and the expression of government responsibilities, and distinguishing between different types of economic law legislative purpose clauses application method, etc.

**Key Words:** legislative purpose clause, economic law, judicial application, economic law enforcement

---

(责任编辑：周游 赵建蕊)