

经济法责任制度再释：一个常识主义立场

焦海涛*

摘要：在诸如法律责任等基础性问题形成共识是经济法学走向成熟的重要标志，但学界目前对经济法责任的认识仍存有分歧，甚至在偏离法学常识的立场上建构经济法责任体系，如产生综合责任或他法责任等观点。理性认识经济法责任，应区分规范性法律文件中的责任、经济法主体的责任与经济法责任之间的界限；同时要明确，法律责任设定应有限度，应考虑责任追究的可能性与实际效果。基于此，经济法责任的具体形态与追究模式应因主体不同而有所区别：为管理主体设定责任应体现双罚制，对管理者本身主要追究行为责任，对其人员则可在法律责任之外施加政治责任；为市场主体设定法律责任大多时候只需单罚，仅在特定情况下才需考虑双罚，市场主体法律责任的具体形态体现为财产责任、行为责任与声誉责任的复合。

关键词：经济法责任；常识主义；他法责任；责任缺位；责任形态

一、经济法责任制度研究现状与本文立场

（一）有关经济法责任的典型观点

责任问题是经济法上的基础性问题，在经济法发展的现今阶段，再谈责任似乎显得有些“过时”，^{〔1〕}但不谈经济法责任并不意味着学界已就责任问题达成共识；相反，责任问题仍是经济法学中歧见最多、最为混乱的问题之一。经济法学学科要走向成熟，必须在诸如法律责任等基础问题上形成共识。

责任问题有其制度价值与实践价值。从规范层面看，法律责任是法律规范的构成内容之一；从实践运作看，承担法律责任是纠正法律主体违法行为的基本手段。但在经济法上，这两个方面似乎都存在一定的问题。经济法中的很多法律规范较为抽象，这些规范可能只规定了行

* 作者简介：焦海涛，中国政法大学博士后流动站研究人员、安徽大学法学院副教授。

〔1〕 经济法学界较为集中讨论经济法责任制度的时期主要是 2003 年前后一段时间，尤其随着中国法学会经济法研究会将 2003 年年会主题确定为“经济法责任制度”，一大批相关学术论文产生。2010 年后，以经济法责任为主题的论文明显减少。

为模式而未规定法律后果,尤其对经济管理主体〔2〕而言,经济法基本上是一种授权法,不设定法律责任的情况普遍存在。这就使得在现实中,经济法的实施通常表现为执法机构要求市场主体承担法律责任,很少有追究经济管理主体法律责任的情况。

规范设置与法律运作的特殊性,使得人们对经济法的责任制度产生怀疑或担忧。学界由此产生两类针锋相对的观点。

一类观点可称为“责任虚无说”。〔3〕有些学者认为,经济法缺乏必要的法律责任制度,而没有法律责任制度,经济法规的构成就是不健全的,经济法就是一种存在缺陷的法。也有人认为,经济法规中的法律责任,实际上就是民事责任、行政责任或刑事责任,经济法缺乏自己独立的责任形态,也就谈不上是一个独立的法律部门。

另一类观点是对责任虚无说的批判。面对责任虚无说的诘难,经济法学界的很多学者,力图从各个方面来论证经济法责任的客观存在或所谓的独立性,甚至将这种论证提高到事关经济法地位的高度。在肯定经济法责任的各种观点中,有两种颇具代表性的论证思路:一是独立责任说,即极力证明经济法有自己的独立责任,这种观点的主要论证思路是,想方设法在经济法规规范中找出其他部门法上不存在的责任形态;另一种观点认为,经济法责任在形式上就是他法责任,是民事责任、行政责任和刑事责任的综合,这些责任规定在经济法规规范中就是经济法责任。这种观点可称为“综合责任说”。例如,有学者认为,经济法作为建立在民商法、行政法等传统法律部门基础之上的新兴法律部门,其发展当然应建立在传统法律部门调整的基础之上,这使得经济法上的法律责任形式具有类似于传统行政责任、民事责任、刑事责任的特点,为方便起见,可称之为经济法上的行政责任、民事责任和刑事责任。〔4〕也有学者认为,在经济法上使用他法责任容易引起误解,故可考虑用一个新的责任范畴来取代他法责任。〔5〕显然,名称上的改变只是形式上的,这种观点实质上仍是“综合责任说”。

(二) 研究立场:整体原则与常识主义

学术研究需要争鸣,但争鸣应恪守学术批评与创新的基本理性。本文认为,认识经济法责任制度必须以一些相关问题为视域,以一些常识性问题为基础,坚持整体原则与常识主义的基本立场。

一是坚持系统论或者说整体原则。任何法律制度的产生都非一朝一夕之事,一个法律部门的崛起也是众多因素推动的结果。法律部门本身就是一个复杂的系统,由其内部数量众多、彼此关联的各种范畴构成。对系统的认识,毫无疑问必须坚持整体原则,而不能仅着眼于单一范畴。但事实上,传统法学界对经济法责任的诘难,以及经济法学界面对诘难而显出的担忧,可能或多或少都犯了一些系统认识上的错误。其实,责任制度不过是经济法理论中的一个小问题而已,未达到事关经济法独立地位的高度。法律责任是法理学中的一个基本范畴,一般被认为是法律规范的构成内容之一,是法律主体因违背法律义务而承担的不利后果,因而,对责任制

〔2〕 学界对经济法属性的界定尽管有“协调”、“调制”、“干预”、“调节”等各种提法,但基本都认为经济法是国家经济管理之法。因此,本文使用最为常见的“管理”一词来指代经济法属性。文章所说的“经济管理”就是指国家对市场的规制与调控,“经济管理主体”也即代表国家进行经济管理的市场规制主体和宏观调控主体。

〔3〕 这是传统法学界的主流观点,散见于非经济法学者对经济法责任制度的各种批评性文章、著作之中。

〔4〕 可参见吕忠梅、刘大洪:《经济法的法学与法经济法分析》,中国检察出版社1998年版,第166页;吕忠梅:《经济法律责任论》,载《法商研究》1998年第4期。这种观点极具代表性,相关论著颇多。

〔5〕 韩志红:《关于经济法中以“新型责任”弥补“行政责任”缺陷的思考》,载《法商研究》2003年第2期。

度的认识，必须置于对法律主体、法律行为、法律规范这一系列法律范畴的整体考察之中。换言之，责任制度不过是法律之“网”上的一个“结点”而已，绝不能孤立地看该“结点”，就得出对法律之“网”的整体结论。不论是因责任制度而批判经济法的独立性的观点，还是试图以责任制度来论证经济法独立性，进而提出独立责任说或综合责任说的观点，都可能因孤立地将责任制度视为一个独立的“结点”，而犯了以偏概全、以点带面的错误。

恪守学术理性的第二个要求是尊重常识。常识是一种共识，学术交流应建立在常识之上。^{〔6〕} 偏离常识、不尊重常识，会使交流活动缺少基础，容易引发不必要的争论，甚至伪争论。经济法的产生是传统部门法发展到一定阶段的产物，是上层建筑对经济基础的自然回应。经济法产生之时，传统部门法已发展得相当完备，相关理论也较为成熟。没有传统法长期运行所形成的“地基”，经济法便无法坐落成“新房”。经济法上的很多制度及相关理论，与传统法制度及理论之间，更多地是传承、递进关系。^{〔7〕} 在解释经济法制度时，如果刻意通过批判传统法理论来证成经济法，就会容易犯违背法学常识的错误。

上述否定经济法责任的责任虚无说，以及肯定经济法责任的独立责任说和综合责任说，一定程度上都可以说是对法学常识的不自觉忽视的产物。

具体来说，在经济法责任制度上，需要重申的法学常识主要有：（1）规范性法律文件中的法律规范具有单一的部门法属性吗？例如，是否可以说《物权法》中的所有法律规范都是民事规范，而《反垄断法》中的所有法律规范都是经济法规范？与此相关的问题是，是否规定在《物权法》中的法律责任都是民事责任，而规定在《反垄断法》中的法律责任就是经济法责任？（2）在法律规范上，是否凡义务都必须设置法律责任？（3）某一法律主体从事了违法行为，是否可能同时承担多种部门法上的责任，如同时承担民事责任、经济法责任和刑事责任？（4）传统部门法上的民事责任、行政责任和刑事责任，在责任的具体形态上是否互不交叉、泾渭分明的关系？

后文会对上述问题作出一一分析，并以此为基础来论证经济法责任制度。通过对法理学上一些常识问题的重申，本文主张，应将经济法责任与规范性法律文件中的责任、经济法主体的责任等概念相区别；同时也要明确，法律责任的设定是有限度的，应考虑责任追究的可能性与实际效果，否则即便设定责任也无现实意义。在此基础上，对经济法责任缺位、责任形态不独立等问题，应当重新认识。规范性法律文件在规定经济法责任时，应为经济管理者与被管理者设定不同的责任形态与追究模式，同时，现行法中的责任主体、责任形态可在遵循法律责任一般理论的前提下适度拓展。

二、责任范围厘定：规范性法律文件中责任的梳理与定性

审思经济法责任虚无说，首先应当明确的一个法学常识是，责任制度是权利行使与义务履行的基本保障机制，只要法律规定了权利义务，责任就不可避免。经济法既然是一种法律现象，就一定存在责任制度，只设定行为模式而未规定法律责任的情况可能存在，但往往有正当

〔6〕 焦海涛：《论常识主义经济法观——以若干重要的经济法基础理论问题为分析对象》，载漆多俊主编：《经济法论丛》（第27卷），法律出版社2014年版。

〔7〕 正因如此，有学者提出，相比于民商法、行政法，经济法是一种现代法、高级法。参见张守文：《论经济法的现代性》，载《中国法学》2000年第5期；张守文：《经济法理论的重构》，人民出版社2004年版，第375页。

理由,且无论何种法都可能存在这种问题。

经济法中规定的市场主体法律责任非常多,基本不存在责任缺位问题。如果说经济法责任制度存在缺失,主要应体现为规范经济管理主体的法律责任制度不健全。对此,我们可以简要分析一下现行规范性法律文件中的具体规定。

以《价格法》、《反垄断法》、《政府采购法》等经济法属性较为明显的规范性法律文件为例,其中涉及到的经济管理行为违法,通常有三种表现:一是滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守、贪污、索贿受贿、泄露国家秘密或商业秘密等;^[8]二是执法形式违法,主要指违背法定程序从事管理行为;^[9]三是经济管理内容违法,现行立法中主要规定的是管理措施不当,即从事了本不应从事的行为,如《中国人民银行法》中规定的“违规贷款”行为及《反垄断法》规定的“滥用行政权力排除、限制竞争”行为。^[10]

上述违法行为的分类以经济法属性较为明显的形式意义上的规范性法律文件为依据,就这些规范性法律文件来说,其中规定的上述违法行为的法律责任的确可能并不全面。但这是否就意味着经济法责任存在缺位?要回答这一问题,必须先明确上述违法行为是否属于经济法上的违法行为,进而明确是否需要在经济法上设定法律责任。这又涉及另一更具前置性的问题,即规范性法律文件与部门法之间是否具有对应关系。这是一个常识性法学问题。很显然,立法机关制定的规范性法律文件总是问题导向的,因而就是高度综合的,也即某一规范性法律文件中的具体法律规范,可能既有民事规范、经济法规范、行政法规范,也有刑事规范,因而其中的法律责任,自然可能既有民事责任、行政责任,也有刑事责任。由此可见,某一规范性法律文件中规定的违法行为、法律责任与经济法违法行为及经济法责任是不同的,哪怕该规范性法律文件的法律规范主要是经济法属性的,也不等于说其规定的所有违法行为都是经济法上的违法行为,故这些违法行为的法律责任也不都是经济法责任。

因此,前述的三类违法行为是否都是经济法中的违法行为,是否都应在经济法中设定法律责任,应具体分。对第一种违法行为,虽然这些规范性法律文件中都规定了法律责任,但基本模式是“构成犯罪的,依法追究刑事责任”。显然,这类违法行为虽发生在经济管理过程中,但与经济法上的经济管理内容没有必然联系,在任何领域都可能发生,实际上是一种犯罪行为,其责任应为刑事责任。第二种违法即主要是程序违法行为,更与经济法关注的内容而非形式也没有必然联系。因为经济法与行政法的一个核心区别在于,经济法关注的是国家管理经济的具体内容,管理形式一般适用行政法的规定,故这类违法行为本质上也不是经济法违法,而是行政法上的违法行为,只不过发生在经济管理领域而已。对此,即便经济法中没有规定法律责任,只要是行政行为,就可适用行政法的相关规定来追究行为人的法律责任。总的来说,行政法理论与制度基本已经解决了违法行政行为的法律责任问题,所以对这类违法行为,经济法规范事实上无需再规定法律责任,即便规定也基本与行政法相关制度无异。

可见,只有经济管理主体的管理内容违法,才是经济法上的违法行为。对这类行为,要想

[8] 《价格法》第46条、《反垄断法》第54条、《政府采购法》第80条、《反不正当竞争法》第31条及第32条、《中国人民银行法》第50条及第51条,以及《税收征收管理法》第77条、第80条、第81条、第82条等,规定的就是这类违法行为。

[9] 如《预算法》第92条(一)至(三)项、《政府采购法》第81条及第82条,《税收征收管理法》第76条、79条、82条至85条等。

[10] 除此之外,《中国人民银行法》第49条、《预算法》第92条(四)(五)项、第93条、《政府采购法》第83条、《价格法》第45条的规定等,也属于经济管理行为的内容违法。

追究责任，最好的方式是在经济法中明确规定具体的责任形态。关于这方面的责任规定，我国经济法规范中尽管已经有了，但目前可能还存在一些问题：其一，作为经济管理方式之一的宏观调控行为，首先会以决策形式体现出来，而当前经济法基本没有解决宏观调控决策行为的法律责任问题；其二，我国现行经济法中规定的管理措施不当，只是管理主体不当管理的一种表现而已，管理时机不对、管理力度不妥或没有取得管理效果等，也属广义上的内容违法或内容不合理。理论上，这些违法或不当行为最好也应规定相应的法律责任，但现行经济法基本没有涉及这些内容；其三，就已有规定看，经济管理主体承担责任的方式也比较单一，基本都是“责令改正”，偶尔加上一个“行政处分”。将这些责任规定与市场主体的法律责任相比，我们会发现，经济管理主体的经济法责任不仅形式较为单一，程度也似乎偏轻。但这种看似不足的规定，是否反映了经济法责任制度存在缺陷？对此，下文会进一步分析。

三、责任缺位反思：经济法责任的设定限度

在承认经济法责任制度存在上述不足的同时，也应看到，现行法之所以在违法行为及责任承担方面的规定存在“缺陷”，并非立法者偏袒经济管理者，而是由经济管理行为的特殊性及法律责任制度的自身属性决定的。总的来说，设定法律责任应有其合理限度，对违法或不当的经济管理行为设定法律责任，目前还受制于以下几个因素：

首先，责任设定及责任追究应考虑现行法律体制，不能造成法律制度之间的冲突。经济法责任缺位的典型表现，是经济法中很少对抽象的经济管理行为设定法律责任。所谓抽象的经济管理行为，主要指以决策方式体现出来的经济管理行为，如央行调整存款准备金率。造成这种情况的主要原因，并非经济法存在缺陷，而是经济法不得作出任何违背宪法及宪法性法律的规定。抽象行为的责任缺位，不仅仅是一个经济法问题，甚至主要不是经济法问题，而是各种具有法律效力的规范性文件之间的冲突问题，这在我国现行法律体制中，属于宪法性问题。我国《宪法》及《立法法》已对不当抽象行为的责任方式作了明确规定，主要就是由上级机关撤销。例如，《宪法》明确规定，全国人大有权改变或撤销全国人大常委会不适当的决定；全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令，有权撤销省级国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议；国务院有权改变或撤销各部委发布的不适当的命令、指示和规章，有权改变或撤销地方行政机关的不适当的决定和命令等等。《立法法》也作了几乎一致的规定。因此，在经济法领域，如果抽象的经济管理行为不当，则自应按照宪法的规定承担撤销责任，经济法是不能也不应在此之外再规定其他法律责任的。

其次，追究法律责任应考虑主体的能力问题。法律不会要求一个主体从事超出其能力范围的事，故追究法律责任的前提是行为人有能力从事合法行为却违法，如果不当行为的发生，超出了行为人的能力范围，则不应被苛刻地认定为违法，也就不应追究其责任。经济管理主体的管理行为不当，如管理时机不对、管理力度不妥或没有取得管理效果等，基本上都是因为其能力不足，并不一定有主观上的过错，也不能一概认定违法，因而也就不宜规定法律责任。^{〔11〕}

〔11〕 例如，2008年金融危机的出现，显然是美国政府不愿看到的，但危机产生与美国政府不当的经济政策也有关联，有人就批评美国政府一直支持“两房”（即联邦国民抵押贷款协会和联邦住房贷款抵押公司，前者被称为“房利美”，后者被称为“房地美”）业务扩大，却忽视了对其风险的监管，正是导致危机产生的重要外部原因之一。

而且是否管理不当,也只是基于特定时期的经济形势所作的判断,可能随着经济形势变化,原本被视为不当的行为反而被证明是恰当的。正因如此,我们经常看到很多规范性法律文件中都有类似某某国家机构应当或必须采取某些措施的规定,但却没有为这种行为模式设定法律责任。这是正常现象。这类法律规定尽管也采用了“应当”或“必须”的表述方式,但实际上是一种职权表述,最多是一种抽象义务,是难以设定法律责任的。^[12]

再次,追究法律责任的目的是惩罚违法者,如果难以实现这一目的,则即便规定了责任也意义不大。经济管理主体主要是公权机关,对公权机关设定诸如罚款之类的责任,几乎没有意义,因为公权机关的财产都是国家财政资金。所以对内容的违法行为,目前法律设定的责任形态都未涉及到财产责任。如果经济管理行为确实给相对人造成了财产损失,相对人也无要求经济管理机关来承担赔偿责任,因为《国家赔偿法》已对行政赔偿作了明确规定。^[13]

最后,追究法律责任应考虑社会成本,如果社会成本巨大,则责任追究就应慎重。经济管理主体在一国经济发展中的作用巨大,当其管理行为不当时,追究法律责任可能会产生社会成本。责任追究强度要受社会成本大小制约。这与追究普通市场主体的责任不同,惩罚自然人、私人组织等普通市场主体的手段很多,甚至可采取永久隔离(监禁)、剥夺生命、剥夺资格(吊销证照)等杜绝危害性的极端方式。但对经济管理主体,追究责任往往只能在改正不当行为的同时,让主要负责人或直接责任人承担内部处分责任,一般无法对该经济管理主体自身施加限制,如不能剥夺其管理权、不能取消该机构。

以上分析表明,对所有的不当经济管理行为追究法律责任是不合适的,即使规定法律责任,责任形态、责任强度等方面也应有所限制。我国现行经济法规范对经济管理行为的法律责任规定较少或较轻,不足以说明经济法责任制度缺失。对不同的经济管理行为,能否设定法律责任应当具体分析。通常,在可以追究法律责任的场合,经济法中都设定了责任;只有在不应追究法律责任或者追究法律责任成本过大时,经济法才回避法律责任的规定。

事实上,经济管理行为基本属于政府行为,对政府行为设定责任有时的确存在障碍,但从其他国家相关制度看,在难以追究政府行为的法律责任时,或许可通过承担政治责任的方式来替代,例如引咎辞职或弹劾。^[14]这应当是一个可行的替代性方法,后文有进一步分析。

四、责任形态检讨:经济法上的他法责任问题

经济法责任制度上的另一个重要问题是责任形态,即承担的责任的具体表现形式。虽然很多人认同经济法上存在责任制度,但又认为经济法的责任形态不独立,即认为经济法没有独立的责任形态或责任形态以他法责任为主。综合责任说就是这种观点的代表。

综合责任说首先在逻辑上就是前后矛盾的。如果经济法与民商法、行政法、刑法相互独立,违反经济法规定不可能要承担民事责任、行政责任或刑事责任,除非经济法是民商法、行

[12] 相关分析可参见焦海涛:《规范对象、规范方式及制度激励——经济法保障经济发展方式转变的基本模式》,载张守文主编:《经济法研究》(第11卷),北京大学出版社2013年版。

[13] 《国家赔偿法》第四条规定:“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:(一)违法实施罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚的;(二)违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的;(三)违法征收、征用财产的;(四)造成财产损害的其他违法行为。”

[14] 邢会强:《宏观调控权运行的法律问题》,北京大学出版社2004年版,第34—56页。

政法、刑法的上位概念。我们可以说民事责任包括侵权责任、违约责任等，但绝不能说违约了却要承担侵权责任。^{〔15〕}

综合责任说之所以产生，原因无非两个：一是将形式意义上的规范性法律文件中的责任都看作经济法责任，或者说将“经济法主体的责任”等同于“经济法责任”；二是将特定的责任形态与特定的部门法对应起来。

（一）经济法主体的责任与经济法责任

关于规范性法律文件与部门法之间的关系，前面已经说过，在法律发展高度整合的今天，二者基本不具有对应关系。既然某一规范性法律文件中法律规范的属性可以多元，其所规定的法律责任当然也就可能是多种性质的。即便某一具体规范性法律文件如《反不正当竞争法》、《反垄断法》，其性质主要是经济法规范，但其中除规定经济法责任外，仍可能同时规定民事责任、行政责任和刑事责任，因为很显然，各种反竞争行为完全可能同时是侵权行为、行政违法行为，甚至是犯罪行为，因而，行为人需要承担的法律责任自然就会是多种责任的综合，表现在规范性法律文件中，多种责任就可能同时出现。

也就是说，经济法主体违反了某一规范性法律文件中的行为模式，很可能同时产生民事责任、行政责任，甚至刑事责任，但不能由此认为这些责任都是经济法上的责任。虽然该规范性法律文件的主要性质可能是经济法规范，但仍可能存在其他性质的法律规范，因此，在界定该违法主体的法律责任时，应依据其违反的具体法律规范的性质确定其责任种类。同时承担民事责任、经济法责任、行政责任、刑事责任中的数种，但它们都相互独立，并不存在所谓经济法上的他法责任情况。例如，我国《反垄断法》对有些行为就规定，“构成犯罪的，依法追究刑事责任”。这种规定，实际上与经济法责任无关，本来就是一种刑事责任。任何领域的行为，只要情节严重，构成犯罪的，都可能被追究刑事责任。换言之，犯罪行为可能发生在任何领域，如合同领域有犯罪，经济管理活动中有犯罪，行政管理过程中也有犯罪，但我们不能因为犯罪行为发生在某个领域，就说该行为的刑事责任属于某部门法，否则，同样也会存在民法上的刑事责任、行政法上的刑事责任等责任形式。

进一步说，经济法主体的法律责任和经济法责任是不同的概念。经济法主体是一种角色主体，它先后或同时也可能成为其他部门法主体，因此，经济法主体违法应承担的法律责任，就可能存在经济法责任和他法责任并存的情况。例如，在竞争法中，市场主体的垄断或不正当竞争行为，也可能是违约行为或侵权行为，由此也应承担违约责任或侵权责任，但与此同时，其行为也损害了竞争秩序，进而损害了社会公共利益，因而也应承担经济法上的责任；甚至还有可能具有严重的社会危害性，需要承担刑事责任。也就是说，经济法主体的违法行为可能具有多种属性，发生多种行为的“竞合”，因而其当然也须同时承担多种责任，但这时需要分清，并非所有的责任都属经济法责任。

（二）责任形态与部门法的关系

综合责任说产生的第二个原因，是将经济法规范中的责任形态与传统部门法上的责任形态相比较，发现二者类似，进而认为经济法责任不过是传统法律责任的移用。这种论证思路的前

〔15〕 经济法学界还有一种更极端观点，认为经济法责任之所以是他法责任，是因为经济法规范本身就是民事规范、行政法规或刑事规范的综合，即经济法根本没有自己的法律规范。按照常理，没有法律规范，经济法就不可能是一个法律部门，但该学者却是经济法独立性的支持者。也即说，该学者认为，法律部门是可以没有法律规范的。参见李昌庚：《经济法责任及其诉讼程序的反思与拷问——兼与颜运秋教授等商榷》，载《法治研究》2009年第3期。

提是特定的责任形态与特定部门法之间具有对应关系。经济法上的责任制度借用了本属其他法责任的具体形态,因而经济法责任就是他法责任。但责任形态与部门法之间真的具有对应性吗?

我们先看传统部门法上法律责任的具体形态。民法上的责任形态主要是赔偿、支付违约金、返还财产、停止侵害、恢复原状、消除影响、恢复名誉、赔礼道歉等。行政法中的责任一般被认为包括行政处分与行政处罚两类,行政处分是针对公务人员的责任,行政处罚则是针对行政相对人的责任。行政处罚除针对人身的行政拘留、劳动教养外,主要包括责令停产停业、暂扣或吊销许可证或营业执照、罚款、没收,以及警告、通报批评等。刑法中的责任形态主要包括罚金、管制、监禁、剥夺政治权利等。

再来看看经济法中的责任形态。如果以形式意义上的规范性法律文件为依据,经济法责任的具体形态多为赔偿、罚款、吊销营业执照、吊销许可证、责令停止行为等,甚至规范性法律文件还会规定行政处分责任,并规定“构成犯罪的,依法追究刑事责任”。如果将这些责任形态与民事责任、行政责任及刑事责任的具体形态相比较,就会发现所谓经济法责任,不过是三大责任形态的具体体现。据此,经济法责任应当是一种综合责任,没有独立的责任形态。但很显然,这是过于机械的比对,只看到了不同部门法责任形态的外在形式,或者说过于注重责任形态的名称,而忽视了各责任形态之间的内在联系。

一方面,三大部门法的责任形态虽各有表现,但都可分为三类:一是财产责任或经济责任,即让违法行为人承担经济损失,民事责任中的赔偿、支付违约金、返还财产,行政责任中的罚款、没收,刑事责任中的罚金,都属此类;二是行为责任,即限制违法行为人的某些行为,包括民事责任中的停止侵害、恢复原状、消除影响、恢复名誉,行政责任中的责令停产停业、暂扣或吊销许可证或营业执照,以及刑事责任中的管制、监禁等;三是声誉责任或信誉责任,即让违法行为人的声誉受到一定损失,民事责任中的赔礼道歉,行政责任中的警告、通报批评,刑事责任中的剥夺政治权利,均属此类。可见,法律责任的设定,基本上都从这三个方面进行,只不过每一责任种类在不同部门法上可能有不同表现。

另一方面,从各部门法责任的具体表现看,很多责任形态实际上也不具有独立性。例如,财产责任在三大部门法上分别表现为赔偿、罚没、罚金,这三种形态虽然名称不同,是否具有惩罚性也不同,但结果上都是使责任主体丧失一定的经济利益,很难说它们在责任形态上是互相独立、各不相同的。换言之,因违法而承担财产责任的主体,可以是民事主体,可以是行政相对人,也可以是刑事犯罪人。既然具有共用属性,那么,为什么经济法上使用了赔偿、罚款等责任形态,就被认为属于他法责任呢?难道仅仅因为经济法中使用了传统部门法已经使用的名称吗?如果这样,是不是经济法上采用一个新的名称,就被认为是独立责任了呢?^[16]

同样地,行为责任、声誉责任等责任形态也可以在经济法中适用。只要责任主体的违法行为是经济法上的违法行为,或者说违反了经济法规范为其设定的义务,其责任都可以归为经济法上的责任,而不论具体采用何种形态。

将某一种责任形态归属于某一部门法独有的做法,实际上是没有意义的。民事责任、行政责任与刑事责任在具体责任形态上的界限并非互不交叉、泾渭分明的关系,只是同一内容的责

[16] 经济法中的财产责任,是否可称为赔偿、罚款,还是用其他称谓,并不是责任理论中的主要问题,而仅仅是一个称谓。既然习惯性地横向主体之间的财产责任称为赔偿,纵向主体之间的财产责任称为罚款(金),则在经济法上,同样用赔偿、罚款的称谓,未尝不可。

任形态在不同部门法中有其特殊性而已。而且从理论上讲，责任形态与部门法之间也不会存在对应关系，即使某一责任形态目前仅在特定部门法上使用，以后也未必不会在其他部门法上使用。

（三）延伸的问题：经济法责任与行政法责任的关系

首先要承认，经济法中的责任形态和传统行政法所设定的法律责任之间必然存在交叉关系，这是由经济法和行政法之间的内在关联决定的。一般认为，现代行政法的主要内容围绕着行政主体及其权力配置、行使、监督等这些形式方面，行政的具体内容无需行政法来规范；规范行政的具体内容的法，分别构成经济法、劳动法、环境法、体育行政法、文化行政法等具体的法部门。按照这种理解，行政法中的责任也应主要以限制行政权为主，但人们对行政法责任的界定明显超过了这些内容。行政管理过程中所产生的所有责任，不论是形式方面原因引起的，还是由具体内容引起的，通常都被认为属于行政责任。这就意味着，行政责任的内容非常广泛，不仅包括与行政行为外在形式相关的法律责任，还包括与行政的具体内容相关的法律责任。这种界定的必然结果是，所有依赖于行政执法的现代公法如经济法、环境法、劳动法上的法律责任，都属于行政责任。之所以没有区分引起责任的形式上的或内容上的原因，是因为在上述现代公法产生之前，没有必要将内容与形式一分为二。这些现代法产生之后，行政法和这些法的分工基本上明确了，这时严格来说，传统行政责任中的很多形态，也可能在这些法上适用。所以，经济法上的责任与传统行政责任之间具有严重的交叉关系。

具体来说，行政责任通常被分为行政处分与行政处罚两种。承担这两种责任的原因，既可能是形式上的，也可能是内容上的。以行政处罚为例，是否以及如何处罚相对人，除行为形式上的考虑之外，如相对人拒不履行行政行为设定的义务、不配合执法活动，很多时候还要结合行为的具体内容来认定。通常，只有其他部门法明确规定相对人应受处罚，如实施了不正当竞争行为等违法行为，这一责任才能成立。因此，严格来说，行政处罚责任可以一分为二：如果处罚的依据与具体的行为内容无关，而是来自相对人对行政行为的抵制等形式方面的违法，则这种责任属纯粹的行政法责任；如果处罚依据来自其他各种以行为的具体内容为规范对象的部门法的规定，则属于其他部门法责任，如经济法上的责任等。由此看来，经济法、环境法、劳动法等现代法中的法律责任形态与行政责任几乎一致，不仅没有问题，反而是广义界定行政法责任的必然结果。

此外，除行政处分、行政处罚外，行政法上还存在另外一类责任。我国《行政诉讼法》及相关司法解释明确规定，被诉行政行为可能被判决撤销、变更、重作、限期履行或确认违法、确认无效等。^{〔17〕}对行政机关来说，这些判决实际上就是令其承担法律责任。只不过在行政法学界，基本没有将这类形态视为行政责任，而仅作为行政诉讼判决的种类，这种认识有必要转变。很显然，这些规定是对不当行政行为的纠正，是一种事后矫正行为，与法律责任的性质毫无二致。当然，引起这种责任的原因，同样既可能是形式上的也可能是内容上的，所以，它不仅仅是一种行政法责任，经济法上也会存在这种责任形态。

〔17〕 参见《行政诉讼法》（2015年）第69条至第77条，或者《行政诉讼法》（1990年）第54条、第55条及最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（2000年）第57条、第58条。

五、责任制度重构：责任主体与责任形态的拓展

传统分类方法是將法律责任分为民事、行政及刑事责任三大体系，有时再加上宪法责任，构成四大责任体系。不管是三大责任还是四大责任，都以行为人违反的三大或四大主要法律部门为基础。这种分类方法不尽科学，因为法律部门不限于这几个，如果以部门法为基础，则有多少部门法，就应有多少种法律责任，不可能存在其他部门法上的责任也是这三大或四大责任的情况。而且按照前面的分析，这种分类法忽视了不同责任形态之间的内在关联，类似于“口袋”，将不同内容的责任形态都装在一个个“口袋”里。

在经济法上，固然也可使用一个新的称谓来概括其责任类型，如“经济法上的责任”、“经济法责任”等，但无论使用何种称谓，都只是学者的概括，而且如同民事责任、行政责任、刑事责任一样，仅仅是一种粗略的、“口袋”式的概括。在责任追究时，还必须将“口袋”里一个个具体的责任形态拿出来，以便确定责任内容及责任承担方式，因此，界定经济法责任类型必须从具体责任形态入手。

经济法责任的具体形态可以从不同角度进行概括。从主体角度看，经济法责任包括经济管理主体的责任和作为被管理者的市场主体的责任；从责任程度看，经济法责任包括补偿性责任、赔偿性责任与惩罚性责任；从责任内容看，经济法责任包括财产责任、行为责任及声誉责任等。当然，也可以采取列举方式，将经济法责任分为赔偿、罚款、吊销许可证或营业执照、警告、责令改正等各种具体形态。

在经济法上，管理主体与被管理主体的权利义务存在较大差别，追究这两类主体的责任时，具体责任形态、责任承担方式及责任追究程度等会有较大不同。因而，以主体为标准，结合责任的具体形态及承担方式，来界定经济法责任可能更有意义。

（一）经济管理主体的法律责任

经济管理主体承担经济法责任的前提，是违反了经济法规范为其设定的依法管理义务，可能表现为主体、权源、内容及程序某一方面或某几方面违法。追究经济管理主体的经济法责任时，主要有两个问题需要解决：一是让谁来承担责任？二是承担怎样的责任？

就责任承担者来说，经济管理主体是一个组织，而且还是一个行使公共职能的组织。追究组织的法律责任，现行法律主要提供了“单罚制”与“双罚制”两种模式，单罚制即只惩罚组织，双罚制则既惩罚组织也惩罚相关责任人。前者如公司违法，一般只需惩罚公司，如针对公司罚款、撤销公司经营资格等，而不会再对相关责任人进行第二次惩罚。后者在法律上主要适用于公权机关，公权机关违法时，除机关本身可能要承担一定责任外，还会令相关责任人承担第二次责任。^{〔18〕}那么在经济法上，追究经济管理主体责任是适用单罚制还是双罚制呢？

经济管理主体多为公权机关，一般应适用双罚制，其行为违法时，经济管理主体本身要承担一定的法律责任，同时也应追究相关责任人的法律责任。两种责任都属经济管理主体的责

〔18〕 对私组织与公组织分别适用单罚制与双罚制的主要原因是：私组织是自然人为体现自身意志、实现自身目的而建立的一种具有法律人格的主体，如公司，其作出的任何行为都体现了其背后自然人的意志，其承担的任何责任最后也会转嫁到该自然人身上，故双罚没有必要；公组织则不同，它一般由国家设立，不体现其内部任何工作人员的单独意志，令组织承担责任对其工作人员影响甚微，故在组织责任之外，还应追究相关责任人的法律责任。参见缪因知：《论经济法调制主体及其工作人员的责任追究模式与分担方式》，载《河北法学》2008年第10期。

任，但责任承担的具体方式是存在较大区别的。

1. 经济管理主体自身的法律责任：行为责任。我们之前说过，追究经济管理主体法律责任会受制于很多因素，尤其要考虑责任设置的目的及责任追究成本。例如，罚款对经济管理主体来说几乎达不到惩罚效果，而限制或剥夺其管理资格也不妥，故现行法律对经济管理主体的法律责任几乎没作任何规定。

事实上，对经济管理主体是可以追究法律责任的。我国现行经济法责任制度需要完善的一个重要方面，就是应将责任主体的范围从市场主体、经济管理者工作人员拓展到包括经济管理者本身在内的各种经济法主体上。根据前面的论述，法律责任的内容主要有财产、行为及声誉三个方面，对经济管理主体一般无法追究财产责任及声誉责任，但可以追究行为责任。我国现行法中普遍采用的“责令改正”，实际上就是一种行为责任，只不过，“责令改正”是一个比较模糊的概念，可能同时涵盖停止、撤销、重作等含义，所以有必要对行为责任进一步细化。这方面，可借鉴我国行政法关于行政诉讼判决种类的规定。

根据我国《行政诉讼法》及相关司法解释的规定，不当的行政行为可能会被法院判决撤销、变更、重作、限期履行或确认违法、确认无效。虽然这种规定在实践及理论上均未被人们作为法律责任的具体形态看待，但很显然，不论是撤销、变更、重作、限期履行等面向未来的实际行为要求，还是确认违法、确认无效等对过去行为的状态认定，本质上都是对行政主体行为的限制，都可视为法律责任的具体表现。这种理解在经济法上同样适用，所以可以以此为基础，对经济管理主体法律责任的具体形态予以拓展。具体来说，经济法对不当的经济管理行为，可设定如下责任形态：一是撤销经济管理行为；二是变更经济管理行为；三是重新作出经济管理行为；四是限期履行经济管理行为；五是确认经济管理行为违法；六是确认经济管理行为无效。至于不同的责任形态应适用于哪些违法行为，除了要参照《行政诉讼法》及相关司法解释的规定之外，还要根据经济管理主体的具体行为以及规范该行为的经济法规范的具体内容来确定。

2. 经济管理主体相关责任人的责任：政治责任与法律责任并行。适用双罚制时，应承担责任的组织人员主要是两类：一是组织负责人；二是特定行为的直接责任者。在经济法上，令经济管理主体承担行为责任之外，还可追究这两类人员的责任。

这类人员的责任形式，在我国现行法上主要是指行政处分。按照《行政机关公务员处分条例》（2007年）第六条的规定，行政处分主要有警告、记过、记大过、降级、撤职、开除六种。这里列举的是责任的具体形态，如果从责任内容或责任属性看，这些责任具有明显的综合性。这六种责任形态都不宜认定为单一的财产责任、行为责任或声誉责任，而是明显兼具财产、行为及声誉的多重属性，因为每一种责任形态都可能与责任人的工资水平挂钩，可能对其行为造成限制，也可能对其声誉造成影响。

行政处分虽在规范性法律文件中普遍存在，但严格来说，其法律责任的属性并不明显，而更像一种政治责任。一方面，它影响的主要还是责任人的政治生活；另一方面，行政处分是一种内部行政行为，是不受司法审查的，这与法律责任的本质属性不相符合。

政治责任的追究虽不能完全以法律化的方式进行，但其在法的实施中无疑具有重要作用，所以完全可以作为一种责任形式存在。政治责任的内容非常丰富，行政处分的六种形式尚不能涵盖政治责任的所有内容。在追究经济管理主体相关责任人的政治责任时，还可采用其他更多的形式，如引咎辞职。例如，中共中央《党政领导干部选拔任用工作条例》（2002年）中就规定了引咎辞职制度，具体是指“党政领导干部因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣影

响,或者对重大事故负有重要领导责任,不宜再担任现职,由本人主动提出辞去现任领导职务”。该条例虽非法律,但其内容无疑会对相关法律产生影响。实际上,也有部委规章作出了相应规定,如《国家经贸委行政审批管理办法》(2003年)第34条规定,“国家经贸委负有审批或者监督职责的司局及工作人员违反本办法规定的,按照干部管理权限实行行政责任追究制度,主要包括:责令赔礼道歉、行政告诫、通报批评、调整岗位、停职检查、责令引咎辞职等”。这些也都是政治责任的具体表现。

除上述政治责任之外,对经济管理者相关责任人,当然还应追究法律责任。但遗憾的是,我国现行法中这方面的内容太少,未来也应予以拓展。法律责任的承担方式,可以是对其以后从事相关管理行为的资格进行限制。这类法律责任在我国现行法中虽然规定较少,但已有体现,例如《食品安全法》第138条规定,因违反《食品安全法》的规定,受到开除处分的食品检验机构人员,自处分决定作出之日起十年内不得从事食品检验工作;因食品安全违法行为受到刑事处罚或者因出具虚假检验报告导致发生重大食品安全事故受到开除处分的食品检验机构人员,终身不得从事食品检验工作。这就是一种典型的具有法律属性的行为责任。

(二) 被管理主体的法律责任

经济法中的被管理主体主要是市场主体,有时也包括第三部门。这些主体的行为一旦违反经济法规定,就必须承担经济法上的责任。

追究市场主体法律责任大多数情况下不需要双罚,即不对市场主体及其负责人或责任人作双重惩罚。因为即便市场主体以组织形式存在,该组织的利益与设立人或具体行为人的利益也往往紧密联合在一起,对组织施加的惩罚一般会直接或间接转嫁到设立人或具体行为人身上,故双罚的必要性不大。但在特定情况下,如果组织的负责人或相关责任人利用了该组织的外在形式实施违法行为,或基于个人私利以组织名义实施违法行为,则应当追究相关人员的法律责任。同时,现代企业的运作模式很多都是所有者与管理者分离,这时,管理者的利益追求与企业利益并不总是一致,如果企业的违法行为确因管理者的过错行为所致,则除企业要承担一定责任外,管理者也应受到相应的惩罚。^[19]

从责任内容看,被管理主体的法律责任既有财产性的、行为方面的,也有声誉上的。财产责任与行为责任在我国经济法中规定的较多,市场主体的经济法责任基本上都是这两类,如罚款、没收、滞纳金、强制整顿、强制停业、吊销证照等。在行为责任方面,经济法上有一些以往法律制度不曾采用的独特责任形态,如反垄断法上的拆分、资产剥离。^[20]声誉责任在经济法中也有,但总体不多。在经济管理现实中,用得较多的声誉责任方式是通报批评,如监管部门对被监管企业发出通报批评的通知。在经济法规范中,明确规定对市场主体违法或不良行为

[19] 我国《商业银行法》、《证券法》中就有不少关于企业与责任人双罚的规定。例如,《商业银行法》第89条规定:“商业银行违反本法规定的,国务院银行业监督管理机构可以区别不同情形,取消其直接负责的董事、高级管理人员一定期限直至终身的任职资格,禁止直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员一定期限直至终身从事银行业工作。”《证券法》第197条规定:“未经批准,擅自设立证券公司或者非法经营证券业务的,由证券监督管理机构予以取缔,没收违法所得,并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款;没有违法所得或者违法所得不足三十万元的,处以三十万元以上六十万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告,并处三万元以上三十万元以下的罚款。”

[20] 如商务部《未依法申报经营者集中调查处理暂行办法》第13条规定:“经调查认定被调查的经营者未依法申报而实施集中的,商务部可以对被调查的经营者处五十万元以下的罚款,并可责令被调查的经营者采取以下措施恢复到集中前的状态:(一)停止实施集中;(二)限期处分股份或者资产;(三)限期转让营业;(四)其他必要措施。”

予以公告的制度，实际上也可视为一种声誉责任。例如，《税收征收管理法》规定，税务机关对纳税人欠缴税款的情况定期予以公告；《政府采购法》规定，政府采购监督管理部门对集中采购机构的采购价格、节约资金效果、服务质量、信誉状况、有无违法行为等事项进行考核，并定期如实公布考核结果。此外，食品安全监管中也有具有责任属性的风险公告制度。^[21]

认识被管理主体的经济法责任时，要看到其与民事责任的不同。经济法所关注的市场主体违法行为，主要是指那些对不特定主体造成损害的行为，即损害社会公共利益的行为。经济法追究这些主体的法律责任，主要是弥补其对社会利益造成的损害，故责任的惩罚效果比较明显。这种责任与民事责任的一个重要区别在于“对谁承担”方面。民事责任强调对受损害方的赔偿，具有“一对一”的特征。市场主体承担的经济法责任则着眼于行为的社会公益性损害，实际上是对社会承担的责任。故经济法责任需要通过执法者的罚款、吊销证照等方式来追究，而不能通过行为人与受害者之间的协商或普通民事诉讼方式为之。

在现实中，市场主体的某些违法行为可能兼具民事违法与经济法违法的双重属性，这时其要承担的责任就既有民事责任也有经济法责任，两种责任可能规定在同一部规范性法律文件中，但二者的基本属性及追究方式是不同的，应注意区分。例如，我国《反垄断法》第50条规定：“经营者实施垄断行为，给他人造成损失的，依法承担民事责任。”这里的责任就不是经济法责任，而是私人主体之间的民事责任，受损方是否要求行为人承担责任、以何种方式（如协商、诉讼）要求行为人承担责任，都是受损方的私事，法律不会干涉。但垄断行为同时也是一种损害竞争秩序的行为，即对社会公共利益造成损害，因而不论行为人是否已对直接受损方作了赔偿，都不可抵消其应对社会承担的责任，故《反垄断法》也会规定垄断行为的经济法责任，具体体现在第46条至48条及第51条。这种责任与民事责任是性质完全不同的两种责任，法定性与强制性明显，基本不存在协商余地。

六、结论

从研究现状看，责任问题是经济法理论中一个较为混乱的问题。不同观点或理论的提出与争鸣，是一个学科走向成熟的必经阶段，但经历数十年发展之后，一个学科内部的基本问题应走向共识。学界在诸如责任制度这样的基础性问题如果依然解释各异、歧见纷呈，可能不利于经济法自身的长远发展，也不利于经济法获得外界的持续认可。

观点或理论间的差异可能表现为解释问题的角度、深度或广度不同，这时不论解释力的多少或高低，都能促进制度发展与理论进步，但若刻意追求观点差异，动辄否认法学常识，则会使学术失去基本理性。纵观现行关于经济法责任的各种观点，一个明显现象是，规范性法律文件中的责任、经济法主体的责任与经济法责任之间的界限很多时候被混淆了。综合责任说就是一个极具代表性但却有违法学常识的观点。

构建经济法责任制度必须在尊重法学常识的立场下进行。一方面要看到，法律责任是一个根植于法律发展过程之中的问题，^[22]有法律，就必然有相应的法律责任作为法律实施的支撑。在承认该法学常识，并认可经济法是一个独立法律部门的前提下，就可以肯定地推知：在经济

[21] 食品安全风险公告制度是现实中常用的食品安全监管方式，广义上也可看作是声誉责任。相关论述可参见王贵松：《食品安全风险公告的界限与责任》，载《华东政法大学学报》2011年第5期；章志远、鲍燕娇：《食品安全监管中的公共警告制度研究》，载《法治研究》2012年第3期。

[22] 张文显：《法哲学范畴研究》（修订版），中国政法大学出版社2001年版，第116—117页。

法领域，法律责任同样存在。^{〔23〕}另一方面也要明确，经济法责任并非就是各种形式意义上规范性法律文件中的责任的综合，规范性法律文件中的规范并非都是经济法规范，故其规定的法律责任也不都是经济法责任。这是很简单的法学常识，本无须赘述，但直至现今，有学者在分析经济法责任时，仍简单地将某些规范性法律文件中规定的所有责任都视为经济法责任，在此基础上，依然视综合责任说或他法责任的观点为创见。^{〔24〕}

基于将经济法责任与规范性法律文件中的责任、经济法主体的责任严格区分的常识立场，本文认为，经济法上并不存在所谓的他法责任问题，经济法责任就是经济法上的责任，它仅是各种形式意义上规范性法律文件中所规定的法律责任中的一部分。解释或批评经济法责任制度，都应以这一部分纯粹的经济法责任为限，而不应扩展到虽规定在同一部规范性法律文件之中但却属于其他法性质的那部分责任规定。

我国现行经济法责任制度也存在一定缺失，在某些方面也需要拓展，但问题并不明显。现行经济法责任主要包括经济管理主体责任和被管理主体责任两大体系。两大体系之间在责任主体、责任形态、责任承担方式上具有较大差异，这是由管理者和被管理者在经济法上的地位及具体权利义务的不同所决定的。虽然相比于被管理者责任的详细、全面规定，管理者责任在现行立法中有些偏少，但这基本不是经济法本身的问题，而是因为对公权机关设定责任本身就有限度。但同时，在不宜设定法律责任的场合，可考虑以政治责任替代，也即法律责任与政治责任都可作为控制管理者不当管理行为的途径。

〔23〕 张守文：《经济法责任理论之拓补》，载《中国法学》2003年第4期。

〔24〕 例如，有学者通过分析《公司法》、《反垄断法》、《产品质量法》、《证券法》、《商业银行法》等12部规范性法律文件中的所有法律责任规定，提出经济法责任呈现出“行政责任在先、民事责任居中、刑事责任在后，市场主体责任在先、主管机关责任在后”的规律性，并把这种有规律性的责任安排称为“经济法责任链”。参见郑鹏程、刘璨：《经济法责任特征新论》，载《财经理论与实践》2010年第4期。