

■ 法学理论

关于宪法经济制度的概念

桂宇石, 张扩振

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 桂宇石(1951-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学法学院法律学系副教授, 主要从事宪法学、立法学和中国经济制度研究; 张扩振(1975-), 男, 山东滕州人, 武汉大学法学院法律学系硕士生, 主要从事宪法学研究。

[摘 要] 宪法学研究中经常忽略经济制度问题。宪法经济制度包括内在和外在宪法经济制度。外在宪法经济制度由产权制度、经济体制和分配制度三部分构成, 应当与内在宪法经济制度相契合。

[关键词] 宪法经济制度; 外在制度; 内在制度; 契合

[中图分类号] DF6 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)06-0756-06

经济制度的规定是宪法的重要内容之一, 也是研究经济制度的主要依据。然而, 我国宪法学对经济制度研究的现状却不尽人意。一般宪法理论大都围绕民主、自由、人权、宪政、法治等展开, 认为宪法以限制国家权力、保障公民权利为己任。至于宪法经济制度条款在实际中的运行状况如何, 为什么会有这样的规定以及它们将会如何发展变化, 往往被忽略了。事实上, 经济制度作为一种基础制度, 被各国纳入宪法体系中, 构成宪法的重要组成部分, 其对于国家生活的重要性是不能忽视的。20 世纪 70 年代末以来我国改革的实践证明, 经济快速增长很大程度上应归功于所有制结构、经济体制等宪法制度的变革。加强对个人和社会团体的财产权利、经济自由与经济权利的宪法保护, 强化对政府财政、税收、货币等经济权力的宪法制约, 是宪法应有之义。

一、宪法经济制度的内涵

制度的本质特点在于增进秩序。制度是一套关于行为和事件的模式, 具有系统性、非随机性。制度亦被认为是不同规范共同调整的社会关系而产生的规范总和。制度依据规则的起源可分为: 内在制度和外在制度。内在制度主要有 4 种类型: 其一是习惯(conventions), 例如, 人们遵守某一词语的定义和语法规则, 遵守这一习惯可以使别人理解自己; 其二是内化规则(internalized rules), 这种规则是人们通过习惯、教育、经验而习得, 并达到在正常情况下无反应地、自发地服从。例如, 伊斯兰教的教徒对宗教戒律的遵守; 其三是习俗和礼貌(customs and good manners); 其四是正式化内在规则(Formalized internal rules), 这一规则虽然随经验出现, 但它在一个群体内却以正规方式发挥作用并被强制执行。例如, 欧洲近代的行会对手工业者的管理。外在制度是人类以理性主动设立的规则, 包括政治规则、经济规则、法律制度等内容。它是被自上而下地强加和执行的。它们往往由一批代理人设计和确立, 这些代理人则通过一个政治过程获得权威。外在制度永远是正式的, 由一个预定的权威机构以有组织的方式来执行惩罚。外在制度往往以抽象方式对社会成员的行为发生规范性影响, 尤其是当它与通行的内

在制度相一致时更是如此^[1] (第131页)。

通过对制度涵义的分析,至少有两点值得讨论:第一,制度之一的内在制度,是人类“行动而非设计的产物”,换言之,也就是“摸着石头过河”的产物,这是指导人们日常生活的主要的制度。另一种是外在制度,它源于人类的理性设计,是为了一定的目的而被创造出来的,例如通过制定法律来设计一套关于选举的制度。通常人们的眼光聚焦于看得见的外在制度,却忽视了内在制度,可是内在制度才是我们这个社会的秩序得以维持的不可或缺的基础。第二,人类设计的外在制度应尽量同内在制度相契合。这是因为内在制度的力量是巨大的,如果一项外在制度同内在制度有很大的距离,那么它会有两种命运,一是它被内在制度改造,虽然它可以运行,但已经不是当初设计的样子,也背离了它的设计目的;二是它完全被忽视,仅仅是一些纸面上的文字,现实中人们已经把它忘记。

立足于这两点,笔者认为,经济制度是人们在生产、交换、分配、消费等经济活动中所遵循的促进人类经济交往便利化,增进相互信任,形成经济秩序,推动经济发展的规则体系。经济制度不仅包括外在制度,如宪法、法律中关于经济制度的规则,还包括内在制度,如经济习惯、行规、经验、风俗等。当内在的经济制度与外在的经济制度契合度较高时,将可以比较好地发挥其应有的作用。

宪法经济制度是否就是指在宪法中规定的经济制度呢?以往的教材、专著提到的宪法经济制度这个词基本上都是这种含义。但这样定义就有可能将经济制度局限于外在制度的层面,而没有考虑到内在制度。如果把宪法理解为根本规则,那么内在经济制度中的根本制度也可以看做是宪法。这样,宪法经济制度也包括两个部分:一部分是人类经济活动中所遵循的内在的根本制度,可称作内在宪法经济制度;另一部分是人类设计的外在的根本经济制度,可称作外在宪法经济制度,它的主要表现形式是通过宪法和法律调整的以生产资料所有制(产权制度)为核心的各种基本经济关系的规则、原则和政策的总和。这也是通常人们所熟悉的关于经济制度概念的表述。需要强调的是,应该特别关注内在的宪法经济制度,它往往是现实经济生活中人们遵循的规则。

二、外在宪法经济制度

国内宪法学教科书一般把我国宪法第六条至第十八条及其修正案的规定内容作为外在宪法经济制度的范围,其实外在宪法经济制度的范围还应包括财政、税收、国家经济权力、公民财产权和经济权利等方面制度的内容。概括地讲,外在经济制度至少应该包括以下三方面:其一是产权制度,主要是财产权制度和所有制制度,这是宪法经济制度的基础和核心;其二是经济体制,除了宏观经济体制外,还包括国家管理经济的职权、制度、原则和政策等;其三是分配制度,包括按劳分配或按资分配以及财政、税收、社会保障等再分配制度。

1. 产权制度。不论是发达国家的宪法还是发展中国家的宪法,都对产权制度作了明确的规定。美国宪法第5条修正案规定:“无论任何人……不依正当法律程序,不得被剥夺生命、自由或财产。私有财产不给予公平赔偿,不得充作公用。”这条规定确立了美国宪法的私有产权保护制度。1995年亚美尼亚宪法第八条规定:“亚美尼亚共和国承认和保护财产权;所有者根据自己的意愿拥有、利用、支配其财产。实现财产权不应损害环境、破坏他人、社会和国家的权利和合法利益;国家为各种所有制的自由发展,平等地受到保护,经济活动的自由和自由的经济竞争提供保障。”这一条款比较综合地规定了产权制度。我国宪法通过对不同所有制的规定,确立了不同的产权制度。特别是2004年通过的宪法修正案第22条“公民的合法私有财产不受侵犯;国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权;国家为了公共利益的需要,可以依照法律的规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”的规定,更加完善了我国的产权制度。

宪法经济制度对产权制度如此重视,主要原因在于产权制度在人类进步历程中的伟大作用。产权制度的作用之一在于确立了人类经济活动的基础,维护经济活动的秩序。人类经济活动可以概括为生

产、交换、分配、消费,这些活动的进行均要求有确定的产权制度,否则会导致秩序混乱。产权制度起到了“定分止争”的作用。产权制度的作用之二在于激发人的欲望,为经济活动提供动力。“一旦人们控制了他们的财产及获益,就有动力为使用他们的财产而不辞劳苦,披星戴月,不断创新。这完全是因为他们相信,他们付出的努力,所承担的风险都将得到回报。因此,私人产权是人类文明赖以建立起来的基石之一。”^[1](第 248 页)产权制度的第三个作用在于诱导所有者节约资源。自然资源对于人类来说并非是有限的,人类要做到可持续发展,就必须加强保护和节约自然资源。对自然资源的保护,在很大程度上要借助于清晰界定产权的制度。

诺斯把农业的出现作为人类的第一次经济革命,原因在于农业的出现使不同于狩猎和采集的产权制度得以确立,这从根本上改变了人类的进程,大大加速了学习过程。这可以用来解释人类超常发展的原因^[2](第 81 页)。正是人们意识到产权制度对人类的重要作用,所以人们在制定宪法这一国家根本法时,不能不对产权制度加以规定。

2. 经济体制。现代社会的经济体制可以分为三种,分别是市场经济体制、计划经济体制、混合经济体制。

市场经济体制。以契约自由为基础,由市场决定价格的市场经济制度在西方国家制定宪法前就已经发展了几百年,而且这种制度也是当时惟一的经济体制,所以当人们制定宪法时把这种制度当成是理所当然、不证自明的基础制度,很少在宪法中加以明确。当然,为了保障市场制度的发展,维护经济自由,有些国家的宪法也规定了一些保障制度,例如美国宪法第 1 条第 9 款:“……对于从各州输出的货物,不得征收课税或关税;任何商业或税收条例,都不得给予一州港口以优于他州港口的特殊待遇,开往或开出一州的船舶,不得被强迫在他州入港、出港或交纳关税……”。后发展国家并没有经历市场的发展历程,没有完善的市场体制。为了追赶发达国家,这些发展中国家不得不向西方国家学习,引入市场体制,并把它规定入宪法。例如 1994 年摩尔多瓦宪法第 126 条第 1 款规定:“摩尔多瓦共和国经济是面向社会,以私有制和公共所有制以及自由竞争为基础的市场经济。”

计划经济体制。计划经济体制基本上是人类理性设计的产物。这种体制最初是由苏联建立起来的。当时苏联为了应对国内外的战争需要,在其所理解的马克思主义的指导下,建立起高度集中的计划经济体制。这种体制在克服战争危机和社会主义建设中起到了巨大作用。在苏联的示范下,很多国家建立起这种体制或受到它的巨大影响,并在宪法中予以确认。例如 1971 年朝鲜宪法第 31 条第 1 款规定:“朝鲜民主主义人民共和国的国民经济是计划经济。”1971 年埃及宪法第 23 条规定:“根据全面发展计划经济,安排国民经济。全面发展计划,保证增加国民收入……。”

然而,计划经济体制的构建者似乎忽视了知识问题,没有意识到信息收集成本的高昂和中央计划机构的无知。他们更没有看到企业表面的契约替代是和外部价格信息的获取以及市场机制联系在一起的。因而造成了一系列混乱,最终纯粹的计划经济体制在 20 世纪 90 年代大都被放弃了。

混合经济体制。多数国家的宪法都对混合经济体制作了规定。这些规定可以分为两个方面:一方面是对市场体制的原则规定。有的国家直接规定了市场体制,如中国;有的国家则以规定契约自由、经济自由的方式间接确认市场体制,如美国。另一方面是通过对国家具体经济权力的规定,来确认国家对经济的控制和干预。这包括国家的经济政策、政府的经济权力、议会的经济立法权力等。例如意大利宪法第 47 条规定:“共和国奖励和保护各种形式的储蓄,并规定调整和监督信贷事业;共和国鼓励将民众的储蓄以直接或间接的股份投资形式转化为住宅、农业和国家巨大生产联合公司资金。”这一条规定了国家对储蓄的政策,并体现了国家对金融市场的干预。我国宪法第 6 条到第 18 条中对国家经济政策的规定,其他条文中关于全国人大及其常委会的经济立法权、国务院的经济职权、地方的经济职权等,都属于国家干预经济这一类型。

3. 分配制度。按资本和劳动进行财富分配的制度也是随着市场机制的发展而逐步完善的,它也被西方社会认为是天经地义的制度,所以发达国家的宪法很少有这方面的规定。我国宪法在总结国内外

宪法规定和本国现实经验的基础上,规定我国实行“按劳分配为主体,多种分配方式并存的分配制度。”这是市场条件下的自然分配方式。随着混合经济体制的产生和发展,国家对财富分配的干预程度也有所加大。另一种分配方式,国民经济再分配得以不断壮大。这种再分配以财政、税收、社会保障等制度为依托,这些制度也是分配制度的组成部分。

财政税收问题是立宪的原因之一^[3](第3页),立宪者必然会在宪法中规定财政、预算、税收等制度,而且这些制度已成为大多数国家宪法的组成部分。其中,议会对财政权的控制,成为议会控制政府权力的重要方式。一般认为这是统治者设计出来,用以控制其代理人的主要手段之一。在各国宪法中,对财税制度有的国家用专章加以规定,比如:比利时国宪法第四编为财政;日本国宪法第七章为财政;德国基本法第十章为财政制度。在这些编、章中,大都对财政、预算、税收等制度作了详细的规定。有的国家则把对这些制度的规定分散于宪法各编、章中。例如:美国宪法第1条第8款规定:“国会具有下列职权:(1)国会具有权课征直接税、关税、间接税和货物税,以偿付国债,提供合众国共同防务和公共福利。但一切关税、间接税和货物税应规定全国统一标准……”;第9款(7):“除法律规定的年度预算拨款外,不得从国库中提取款项。一切公款收支的正式预算决算书,应随时予以公布”;法国第五共和国宪法第34条(2)规定:“法律规定下列事项:……有关各种课税的税源、税率和征收方式,有关货币发行制度。”法国人权宣言第13条规定:“为了武装力量的维持和行政管理的支出,公共赋税成为必不可少的。赋税应在全体公民之间按其能力作平等的分摊。”

一般而论,政府影响经济活动的主要形式有税收,财政支出,以及对经济活动进行调节和控制。税收用来减少私人消费或投资,从而释放资源以供公共支出,而且它也包括那些鼓励或阻止某些种类经济活动的税收;财政支出诱导厂商或工人去生产某些产品或劳务,而且也包括那种提供收入扶持的转移支付(如福利支付);调节和控制指导人们进行或停止经济活动^[4](第167页)。也就是说,在政府调控经济的手段中,财政税收制度是其主要的手段。随着国家经济发展,经济规模的扩大,政府支出占国民生产总值的比重在不断加大,发达国家例如美国、德国、英国、法国、瑞典、日本等国政府的支出已占到国民生产总值的30%以上,最高的瑞典在1985年达到了65%,法国则达到了52%^[4](第1167页)。政府活动对经济的影响越来越大,宪法对财政、预算、税收、社会保障等制度加以规定和完善,以规范政府的行为,就显得更为重要。

三、内在宪法经济制度及其与外在宪法经济制度的契合

外在制度是人类理性设计的产物,主要依靠国家权威强加于社会。外在宪法经济制度亦是人类设计的,规范经济行为的根本规则,上文列举的外在宪法经济制度的三个部分,皆属于此。内在制度却是一个群体内随着经验的积累,演化生成的规则。它是人类行动而非设计的产物,是经验的产物。经验的产物意味着内在制度的出现,它不是为了特定的目的计划设计的,仅仅是某一规则、做法、经验更适合解决特定的人类问题,通过人们不断地试错演进,最终被选择出来。同理,内在宪法经济制度也不是通过设计用来实现特定目的的,它是无数人的经验产物,是规范人们经济行为,内化于人们心中的根本规则。因此,内在宪法经济制度同外在宪法经济制度的区别在于它们的产生方式不同:一个是设计的产物,一个是经验的产物。当然,在实践中,内在宪法经济制度同外在宪法经济制度之间也存在着明显的灵活转换。如果一种内在宪法经济制度,将其确定于宪法、法律之中,它就成为了一种外在宪法经济制度,例如,一个西方国家把契约自由纳入宪法。此项内在宪法经济制度并不因此而失去作用,由于它已经被内化到人们的行为模式中,所以,它可以使外在的宪法经济制度得以顺利运行。

可以认为,内在宪法经济制度,主要是一些习惯和惯例。比如对产权尊重的习惯,税收方面的“无代表不纳税”。再如市场经济体制,较早制定宪法的国家,并没有把市场经济体制写入宪法,而是认为这是不证自明、天然存在的,表明市场经济体制是自发自生的一种内在宪法经济制度。西方在其文化的基础上逐步

发展起来的诸如尊重产权、契约自由、市场交易、“无代表不纳税”等,构成其基本内在宪法经济制度。

从另一角度说,西方很多外在宪法经济制度是对内在宪法经济制度的确认,或者提供一个外在的强力保护。这些外在宪法经济制度就可能同内在宪法经济制度契合度较高,借助内在宪法经济制度的作用,使外在宪法经济制度得以顺利运作。

可以确定的是,内在宪法经济制度大都是人们在日常经济活动中不自觉地遵守的基本惯例、习惯、体制等等。

我们在对世界各国宪法外在经济制度进行考察时,发现不同国家的经济制度规定的内容有着惊人的相似,前述三项内容均不少。这是否说明“宪法包含了一些不受地域、主权和民族特性限制的法律原则和价值体系,这些法律原则和价值体系组成了新的法文化体系”^[5](第 6 页)?当我们把目光投向现实社会生活中时,就会发现,情况远非一纸规定那么简单。看看非洲、东亚以及我国的情况,就知道并非宪法上有了规定,现实就会按照法律所设计的制度运行。多数的情况不是法律改变了现实,而是现实改变了法律的初衷。

为什么西方的外在宪法经济制度在西方运行良好,移植到其他后发展国家就存在这样那样的问题呢?看来,基本理由应是西方国家的外在宪法经济制度是同其内在的宪法经济制度基本相契合的,其内在宪法经济制度支撑了外在宪法经济制度的运行。而发展中国家并没有同西方外在宪法经济制度相应的内在宪法经济制度,并且这些国家本身的内在宪法经济制度可能同这些西方外在宪法经济制度相互排斥。那么,顺理成章的推论是,要使西方外在的宪法经济制度在发展中国家成长起来,显然应该使其同本国内在宪法经济制度契合起来。

西方的内在宪法经济制度是其文化的产物,是同其文化密切联系在一起的。它的文化决定了它的内在宪法经济制度。不同文化产生了不同的内在宪法经济制度,发展中国家必须面对的契合问题,其主要矛盾是外来制度如何与本国文化适应。一种外来制度要想在一个国家真正生存下来,并起到应有的作用,它必须能够在这个国家的文化土壤上成长,适应这个国家情况,并通过实践来实现文化对制度的改造和创新。

中国文化产生了中国内在经济制度,它是规范中国人经济行为的经济制度,在中国施行了两千多年。但是,自从 1840 年鸦片战争以后,中国似乎无法维持它延续了几千年的各种文化和制度了,因为人们发现这种文化和制度的目标不是向前发展,而是维持现状。这种文化和制度使中国人历来认为什么都是古代社会的好,只有尧舜的时代才是黄金时代。然而,以西方的标准看,中国是落后的。“落后就要挨打”,所以维持现状是不可能的。为了摆脱落后的局面,惟一的办法就是暂时放下自己的各种制度和规则,引进和接受西方的游戏规则,按照西方的游戏规则同它们展开竞争。中国接受西方的规则是被迫的,是为摆脱挨打局面才不得已而为之。可是这并不表明西方的这些规则、西方的文化就一定比中国的规则、文化更能适应人类的要求。

在我们看来,接受西方的游戏规则并不代表要接受西方的价值和文化。而只有在保持自己文化的基础上,现在以西方的游戏规则同他们展开竞争,取得一定的优势之后,发挥中华文化的包容性优势,改变这种游戏规则,才是我们要走的道路。所以,对于从西方移植过来的法律、宪法、宪法经济制度,都必须同我们的文化相契合,使它们适应我们的文化。而且,如果这些制度不同中国的文化相契合、同内在的制度相契合,也是无法真正根植于中国的土地上的。至于那些改变中国的传统文化的宏大设计,最终都是行不通的,同时也是危险的。中国社会几千年试错演进而达到的高度完善的文化和内在制度,是不可能也不应该抛弃的。

当然,我们不是文化保守主义者,认为中国传统文化什么都是好的,是不需要学习和改进的。即使我们想如此,在全球化的今天也不允许这么做。我们学习西方的经济制度,西方的文化、价值观念必然会影响和融入到我国的文化当中去。并且,中国传统文化也不是一成不变的,它总是融合其他文化而成为一种新的文化。例如印度佛教在西汉末年传入中国,到了唐代,佛教就已经中国化了,到了宋代则

形成了儒、道、佛三教合一的宋代新儒学^[6] (第289页),也就是说形成了新文化。期间用了将近一千年的时间。现在,中国文化同西方文化的交流融合形成新的文化,也需要走很长的路。在这一过程中,传统文化的优秀成分将逐渐被重视、被发掘,经过筛选、改造和扬弃,经济制度也将随之成长起来,外在宪法经济制度同内在宪法经济制度也将契合起来。

宪法经济制度无疑是西方文化的产物,是有西方文化基础的经济制度。移植西方宪法经济制度并不能直接发挥作用,显然有一个同我国的文化相融合的过程。它必须成为中国的宪法经济制度,才可能促进我国的经济发展。这也就是所谓外在宪法经济制度同内在宪法经济制度的契合问题。只有深入了解分析我国文化,才有可能发现宪法经济制度在运行中出现的问题的症结何在,才有可能解决问题。这恐怕是研究宪法经济制度的重点所在。研究宪法经济制度中国化的问题,可是我们目前的必需。

[参 考 文 献]

- [1] [德]柯武刚,史漫飞. 制度经济学[M]. 韩朝华译. 北京:商务印书馆,2000.
- [2] [美]诺 斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈 郁,罗华平等,译. 上海:三联书店,上海人民出版社,1994.
- [3] 李 龙,朱孔武. 财政立宪主义论纲[J]. 法学家,2003, (6).
- [4] [美]萨谬尔森,诺德豪斯. 经济学(第12版)[M]. 北京:中国发展出版社,1992.
- [5] 朱福惠. 宪法与制度创新[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [6] 胡逢祥. 社会变革与传统文化——中国近代文化保守主义思潮研究[M]. 上海:上海人民出版社,2000.

(责任编辑 车 英)

On Constitutional Economic Institution

GUI Yu-shi, ZHANG Kuo-zhen

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: GUI Yu-shi (1951-), male, Associate professor, Wuhan University Law School, majoring in constitution, legislation and Chinese economic system; ZHANG Kuo-zhen (1975-), male, Graduate, Wuhan University Law School, majoring in consitution.

Abstract: Constitutional research often ignores the problem of economic institution. From the angle of institution, the essay discusses the definition of constitutional economic institution and illustrates the basic notion to internal institution and external institution i. The external constitutional economic institution, which is composed of three parts as property system, economic system and distribution system, should be integrated with internal constitutional economic institution.

Key words: constitutional economic institution; external institution; internal institution; integration