

■经济理论与实践

经济制度变革释义

桂宇石, 祝捷

(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; 祝捷(1981-), 男, 湖北武汉人, 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] 一国宪法经济制度的制定和修正, 是由这个国家的社会性质、统治阶级及执政党的目标、目的和利益所决定的, 受社会生产力发展水平的制约。由于社会生产力的不断发展变化, 也由于立法者的判断认识 and 实践中诸多矛盾变化的缘故, 经济制度不应是一劳永逸、一成不变的, 应该随着生产力的发展、社会政治、经济、文化、思想的发展, 而不断修正。我国宪法经济制度的变化与发展, 记录了中国共产党在政治和经济建设中的基本国策的变化和执政理念的与时俱进。

[关键词] 宪法经济制度; 变化; 原因

[中图分类号] F12 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)01-0098-06

一、我国宪法经济制度的变化及特点

我国制定的第一部宪法性文件《共同纲领》和第一部社会主义性质的宪法——1954 年宪法, 规定了建国初期和社会主义改造时期的经济制度, 确认包括国营经济(全民所有制)和私营经济(资本家所有制)在内的 5 种经济成分, 将成长中的国营经济作为国民经济的主导力量。对革命的同盟者——民族资产阶级采取“利用、限制、改造”的政策。1954 年宪法规定国家实行计划经济体制。《共同纲领》和 1954 年宪法规定的经济制度, 具有旧经济制度向新经济制度过渡的特点。随后, 由于国内外形势发生巨变, 国家工作重点也随之转入阶级斗争。后来 1975 年和 1978 年宪法经济制度以绝对公有制和计划经济为核心, 强调一大二公三纯。当然, 这并不符合我国当时的生产力发展水平, 因而致使国民经济失去活力, 几近停滞。中国共产党十一届三中全会以后开始的改革开放, 使国家工作重点转移到大规模经济建设上来, 这使 1975 年和 1978 年宪法中的经济制度规定与改革实际相悖, 修宪重上议事日程。

1982 年 12 月 4 日, 第五届全国人民代表大会第五次会议通过了建国以来的第 4 部正式宪法, 即 1982 年宪法。其后, 1988 年、1993 年和 1999 年分别对 1982 年宪法进行了 3 次修改。经济制度的修改条文主要有: 单一的公有制转变为以公有制为主、多种经济成分共同发展; 分配制度由单一的按劳分配转变为按劳分配、按资分配方式并存等。其间 1993 年的宪法修正案确认了社会主义市场经济, 经济体制由计划经济向市场经济转变, 实现了国家经济体制的历史性变革。此后, 中共十六大在经济制度上又提出了诸多新思想和新内容。2004 年, 全国人大第十次代表大会第二次会议对 1982 年宪法进行第 4

次修改,修正案将中共十六大提出的经济政策制度化,成为了宪法条款。

我国自《共同纲领》以来,宪法经济制度变化发展的规律和特点,主要表现为政策决定法律、前苏联宪法的影响、我国的传统文化以及对马克思主义理解的深化和观念变化历程诸方面。

我国宪法经济制度紧跟中国共产党各历史时期的经济政策。将党的政策入宪,这是我国宪法,尤其是1982年宪法的一个重要特点。大凡宪法中规定的国家总任务或者国家根本任务,都是中国共产党的总路线、基本路线和总政策。党的指导思想一般都通过宪法的规定,上升为国家的指导思想。而且,党的指导思想每一次发生变化,宪法序言就进行相应修改。最有代表性的是,规定国家根本任务的1982年宪法序言第7自然段,除了1988年外,其后的3次修宪均有涉及。有关基本经济制度、非公有制经济、全民所有制经济和集体所有制经济的条款,也是1982年宪法每次修改的重点内容。1982年宪法历经4次修改,31条修正案有18条涉及经济制度。而且,1982年宪法的4次修改都在党代会之后的一至二年内进行,及时地将党的政策体现到了宪法之中。

我国宪法经济制度受原苏联宪法的影响极为深刻。从我国1954年宪法到1982年宪法,内容和形式基本与原苏联1936年宪法相似。这或许是因为苏联1936年宪法是社会主义宪法的代表作,又是当年毛泽东同志指定宪法起草委员会每个成员必读的宪法之一。在当时的国际条件下,我国选择的是“一边倒”的外交政策,与原苏联全面结盟已明确写进了宪法序言。原苏联宪法的立宪原则、结构、内容和行文方式,无一不影响到我国1954年宪法的制定。今天看来,由于1954年宪法对以后宪法的示范作用,尤其是1982年宪法在某种意义上是对1954年宪法的回归,我国宪法经济制度的基本模式至今仍保留了原苏联宪法经济制度的模式。

宪法经济制度的变化与发展体现了中国传统文化。50余年来,经济制度的调整创新基本由上而下,依靠国家和政府的力量,甚至依靠领袖人物的个人威望来推进。中国传统文化表达得淋漓尽致:所有的制度改革,皆由中央发动,全国实践。虽然1982年之前的宪法经济制度,似乎欠缺足够的生产力水平和经济基础作为支撑,但仍得以存在,并且能够在一种强势外力的推动下进行演变。即使是1982年之后的宪法经济制度变革,也还是以政府的推进为主导。经济制度规定的内容虽然多有变化,然而宪法关于经济制度的条文模式从《共同纲领》开始就已固定。经济制度的设计原理运用的是经典的关于生产关系总和构成一定社会经济基础,经济基础的法律表现形式,即经济制度的马克思主义政治经济学概念。每部宪法都包括国家总任务或根本任务、基本经济制度、关于各种所有制的规定(即全民所有制经济、集体所有制经济、非公有制经济、农村基本经济制度、个体经济、财产权、全民所有制企业中关于社会主义劳动竞赛的规定)、分配制度和国家经济管理体制。1982年宪法甚至规定了诸如农村村民的自留山、自留地等细节条文,各类企业的管理权限等完全可以由下位法规定的事项也载入了宪法。宪法文本用词精雕细琢,遣词炼句皆有特定的政治含义和政策背景。

宪法的变化体现了从社会主义改造到计划经济再到市场经济的观念变化历程。《共同纲领》和1954年宪法体现的是社会主义改造时期国家的经济制度,“改造”是其关键词。1978年开始的改革开放,逐步形成各种所有制经济组织和各类生产要素,所有这些均突破了1975年和1978年宪法规定的以公有制、计划经济为核心经济制度。此后的1982年宪法在经过1993年修正之后,体现的是市场经济时代的经济制度,多种所有制共同发展,多种分配方式并存,全民所有制企业由“国营”变为“国有”,成为相对独立的市场主体;国家调控经济由指令性计划转向立法和其它经济手段进行宏观调控,合法的私有财产权得到宪法的保护。宪法经济制度通过一系列修改和变化,基本与社会经济发展的一般规律相适应。

我国的5部宪法性文件,可以认为是一部新中国55年政治经济、革命和建设的发展史。尤其是1982年宪法采取修正案的形式,使各个历史阶段的文本同时体现在一部宪法中,展现了国家的经济体制改革和思想观念变革的曲折历程。

二、经济制度发展变化的原因

通过对修宪的历史回顾,可以认为:我国宪法经济制度的变化与发展,是中国特色社会主义在摸索中前进的过程,也是社会主义制度自我完善和自我发展的过程。宪法经济制度变化发展的原因,既蕴涵着经济制度演化的自身规律,也与我国社会状况的变化有密切的逻辑联系,并且受到了诸多因素的制约。但是,不难看出,经济制度发展变化有一条主线贯穿其间,这就是中国共产党由革命党向执政党的转变,以及由此产生的基本国策和执政理念的与时俱进。以下拟从宪法结构、经济结构、传统文化、社会经济发展和政党等方面的若干矛盾来分析我国宪法经济制度变化的原因。

(一)宪法经济制度结构的缺陷与社会经济发展的矛盾

我国宪法经济制度结构模式的固有缺陷是宪法经济制度变化的自身原因。开国以来,宪法经济制度基本是国家总任务(根本任务)、所有制结构、分配制度与财产权制度、国家经济管理体制等几大部分的结构模式。虽然经过历次制宪修宪,但此结构模式一直没有改变。宪法经济制度结构模式的超稳定性从表面上看,似乎表现了我国经济制度和经济发展的稳定性,似乎是国家对经济进行有力调控的最好证明,但从实践来看,宪法经济制度的此种结构模式却成了经济制度改革与发展的障碍。

如前所述,受原苏联 1936 年宪法经济制度的影响,是我国宪法经济制度的主要特点之一。原苏联 1936 年宪法首创了社会主义宪法原则和基本制度。而且,1936 年原苏联宪法是建立在绝对公有制的经济基础之上的,经济制度核心一是绝对公有制,二是计划经济。出于国家对经济生活诸方面进行控制的需要,苏联 1936 年宪法经济制度的触角伸向了国家经济生活的方方面面。又由于苏联在国际共产主义运动中的特殊地位,这一模式对于包括我国宪法在内的社会主义国家宪法具有极强的示范作用。我国 1954 年宪法之后的数部宪法,都参照了原苏联 1936 年宪法模式,建立了宪法经济制度结构模式,突出了绝对公有制和计划经济。

我国 1978 年之后进行的改革开放,冲破了绝对公有制和计划经济模式,开始建设以公有制为主体、多种经济成分共同发展的所有制结构和以社会主义市场经济为主要标志的中国特色社会主义。剧烈的社会变动和经济制度的改革,需要宽松的法律制度环境。受原苏联宪法影响而产生的我国宪法经济制度在结构模式方面却与这种需要相冲突。宪法经济制度中计划经济的结构模式和社会主义市场经济的内容之间不和谐的并存,成为经济发展的障碍。由于宪法经济制度的结构模式缺乏自适应性,加之经济发展和已有宪法经济制度之间的利益矛盾,修改宪法也就无可避免。

(二)生产关系与社会生产力发展不适应的矛盾

在社会生产力和生产关系的矛盾运动中,由于生产力是经常变动的活跃因素,生产关系是相对稳定的因素,一般来说,生产关系总是落后于生产力的发展,由此产生了生产关系与生产力不相适应的矛盾。我国建国初期,难免存在照搬别国经验,以及对我国的实际情况研究和认识不够的状况。由于认识和判断的缘故,出现了生产关系超越生产力发展的现象。这种在生产力还没有得到足够发展,生产力所具有潜力还没有完全发挥之前,便人为地拔高,制定超越社会生产力发展水平的宪法经济制度,显然与生产关系要适应生产力,上层建筑要适应经济基础的原理相违背。

一般而论,宪法经济制度的变化是消除阻碍一国生产力发展的因素所进行的调整过程。掌握一国国家权力的阶级可以用本阶级的语言表达符合自身意识形态和价值取向的经济制度,可以以本阶级的主观意愿描述已经变为现实的经济制度,也可以纲领性地安排现有经济制度的演变趋势。其表达、描述、安排一旦经过制宪权的作用,即上升为具有最高法律效力的宪法中的一部分,一定程度上成为促进或阻碍社会生产力发展的重要因素。宪法经济制度的形成是各因素合力作用的结果,虽有制宪者的主观创造,但总是受到一定社会经济条件的制约,因而国家、政党和统治集团往往无法一次就可以正确选择和创造其所处历史阶段决定的经济制度,只能通过行宪、修宪和立法等方式来肯定既存的经济制度,变更和扬弃过时的甚至是阻碍社会生产力发展的经济制度。

我国1982年以前的宪法经济制度在没有相应的生产力水平和经济基础的支撑下,事实证明难以全面发挥作用,甚至在一定情况下成为阻碍生产力发展和阻碍改革的因素。按照马克思主义辩证唯物论和历史唯物论的一般规律,必然要对其进行修改。故此导致了1982年宪法的18条关于经济制度的宪法修正案的出现。

(三)传统文化与现代市场经济、信息和创新文化的矛盾

“法律没有自己的历史”^[1](第70页),必须植根于适宜的文化土壤,才可成长并发挥自己的文化功效。制度能否在一定的社会中产生实际作用,取决于该制度是否与一定的社会文化传统相融。因此,在确立法律制度时,必须考虑法律制度得以发挥其作用的文化土壤。教条地移植国外的宪法经济制度,忽视中国传统文化,并不能使被移植的宪法经济制度发挥其应有作用,有时甚至适得其反。

几千年来,中国社会传统高度一元化,普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣,“家天下”和皇权至上等中国社会传统文化,具有实用主义色彩,并与中国强大的集权政治力量相结合,成为集权文化的思想基础。这与中国社会的自给自足的自然经济是相适应的。因此,解放初期以及六七十年代的宪法经济制度的规定,诸如计划经济、单一的公有制经济、单一的分配原则、闭关锁国的自给自足的自然经济等,与中国的传统文化不无关系。改革开放以后,尤其是实行中国特色的市场经济以后,加之当今社会已进入信息化的创新时代。出现了市场经济文化、信息文化和创新文化。这些都与传统文化发生矛盾。这种矛盾必然要求对宪法经济制度进行修改。

(四)社会经济发展对资本的需求与资本供给不足的矛盾

资本的短缺和流动不足从根源上影响着我国宪法经济制度,最终导致其频繁变动。

资本的自然属性是在流动中才可能产生比自身大得多的财富。计划经济体制虽然可以克服资本流动的盲目性,但却使资本丧失了最具有活力的特性。1975年和1978年两部宪法以及1993年之前的1982年宪法,几乎没有留下任何资本流动的空间。若要使资本真正发挥作用,就必须使资本能够自由地流动,在流动中增殖,实现其价值。

可以说,我国经济发展模式是一种资本总量扩张式的发展,它所表现出来的是资本的严重不足。资本的严重不足又与法律制度的缺陷有关,它必然要求对法律制度进行修改。正因如此,我国通过对经济制度的修正,以缓解资本短缺带来的弊端,达到对资本的优化配置,最终促进经济的发展。

1954年宪法通过对国营经济的特殊优先政策和指令性计划的安排,资本急剧向国营经济集中,致使国营经济在短短数年内迅速控制了国民经济的命脉。这样大的资本积累主要是通过工农产品价格的剪刀差来完成的。农业部门的资金通过这个差额向工业部门转移,指令性计划和高度集中的经济管理体制是这种转移最好的保证。但是,1957年后,这种转化显得越来越困难,天灾人祸使得农业生产到了崩溃的边缘,农业无法为工业输送资本,而原有的资本又被固化为企业固定资产,不能自由流动,国民经济失去动力,经济发展只能停滞不前。1978年开始的经济体制改革主要目的在于:发挥农业资本的潜力,激活国有资本,培育非国有资本,引进境外资本。主要表现为三个方面:一是通过农村的家庭联产承包责任制的改革,复苏农业资本。给予农民土地使用权,减少计划统购统销的范围,取消人民公社制度。1993年和1999年通过两次修宪对家庭联产承包制进行了规定,使其成为国家一项基本经济制度,为经济发展源源不断提供资本。二是通过企业改革,振兴产业资本。改革所有制结构,发展各种形式的非国有制经济,对国有企业实行放权让利,使企业成为经济活动的主体,从而激活企业资本。三是吸引境外资本,建立经济特区,开放沿海14个港口城市,给予境外资本优惠政策,弥补国内资本的不足,1982年宪法将三资企业的特殊政策直接写入宪法,为境外资本在中国的扩张和增殖提供宪法保证。

(五)执政党的地位基础与社会经济、思想意识的变革和发展的矛盾

任何制度变化都需要一定的政治基础。作为在中国近现代史上具有重要和特殊历史地位,且在1949年以来执政至今的中国共产党,既是我国宪法经济制度的主要制定者,也是历次变革的主导力量。历经革命时期的阶级分化、联盟和对抗到执政时期的多元利益融合、妥协和共赢——中国共产党革命的阶级基础和群众基础由单一性向多元性过渡和转变,这是宪法经济制度变化的又一原因。

在 1949 年建国前的革命时期,为了自身壮大的需要,中国共产党十分注重凝聚经济地位不占优势和所处社会层次较低的阶级,以此形成强大的核心力来对抗在经济上处于支配地位的阶级,从而实现夺取政权和建立新型民主国家的政治目的,并期望在社会形态处于不确定状态和剧烈变革的历史背景下形成一种服务于胜利阶级的新的制度平衡。而这种新的制度平衡在我国建国初的 3 年经济恢复时期初步形成,即彻底瓦解了帝国主义、官僚资本主义及封建主义的所有制关系,逐步建立了社会主义国营经济领导下的国营经济、个体经济、私人资本主义经济、合作社经济和国家资本主义经济等 5 种经济成分并存的所有制结构。

革命时期及建国以后的社会主义改造、特别是长期的阶级斗争使得中国的社会阶级结构发生了剧变,随之而来的是社会不同利益群体(特别是经济群体)利益表达途径的阻塞。执政党的地位基础呈现出单一化。改革开放之后,特别是社会经济的快速发展和人们思想观念的不断改变,使得作为走向成熟的执政党——中国共产党开始了一个最显著的转变——在意识形态、具体政策上的群众化和执政利益基础的多元化、开放化。2002 年,中共十六大自 1935 年后重提“两个先锋队”的概念,同时赋予其新的时代内涵,提出要加强党的阶级基础,扩大党的群众基础,在党章中明确规定允许“其他社会阶层先进分子入党”,加之这次会议所确定的执政党的新的政策方针进一步表明其执政基础将向多元化、开放化转变。这一新的执政理念的形成意味着我国突破原有意识形态框架的限制,使得执政党的地位基础更加扩大和巩固。这些无疑都会反映到宪法的修改上来。

三、评 论

我国宪法经济制度的制定和修改,取决于诸多因素的变化与发展。其要点在于:首先,国家的性质和社会所处的历史阶段决定了经济制度的内容,宪法经济制度既不能超越,也不能滞后社会所处的历史阶段。宪法经济制度超前或滞后社会历史阶段,都会对社会经济发展起阻碍作用。因此,就必须对其不合时宜的部分进行修改。我们回首考察 1954 年宪法经济制度的规定,多见对经济制度的一般宣示,以体现执政党意识形态与社会形态的一致性。1975 年和 1978 年的宪法,更多地是对政治运动中产生的成果的肯定,较少考虑通过宪法经济制度促进经济发展,当然这也是当时的国策使然。1982 年宪法作为一部改革宪法,宪法经济制度规定的重点是保障经济主体对未来利益的预期,以巩固公有制和强调计划经济的作用。其后 1982 年宪法修正案中的经济制度条款,重点则是调动各种经济成分的活力,运用市场机制和宏观调控手段,不断调整我国经济建设实践,保障国家工作重点顺利进行。

其次,经济制度的制定与修改,是由执政党的目标和目的所决定的。掌握政权的政党的目标和目的的实现,要有与其相适应的经济制度。然而,目标和目的的实现是一个过程,因而宪法经济制度也必须随着这个进程的发展而不断修改。一般认为,第二次世界大战以前各国宪法更多地具有政治宪法的特征。二战之后,宪法经济制度才逐渐成为宪法独立的重要组成部分。可以肯定的说:宪法经济制度是统治者主观意志的体现,其变化的意义不仅是经济上的,政治意义更为突出,是为了满足在经济基础中处于相对支配地位的阶层和集团进一步实现优势地位的需要,并在此基础上巩固本阶级所建立的上层建筑。或许,这是宪法经济制度变革的本质所在。

第三,经济制度的变革是由一个国家社会取得胜利的执政阶级,以及由这个阶级所产生的执政党的利益所决定的。因为任何政治、经济及其它制度的变化,无一不与人类一切活动的根本动因——利益关系有关。马克思指出:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^[1](第 82 页)可以清楚地看到:我国宪法经济制度及其修正案,通过规定国家总任务,展示了执政者的基本执政理念与意图;通过对所有制、财产权和分配制度的规定,用以确认经济主体取得利益回报的公平性;宪法经济制度通过宏观调控,采取税收、财政等手段发挥价值规律的作用,以期实现社会主体在利益分配上的公平,经济制度确认的所有制、财产权,亦使得经济主体对其利益取得,怀有“有保障”的期待。所有这些,对于保证一个社会持续稳定发展,调动社会各阶层的劳动积极性,协调各方利益关系并使之平衡有序,是具有积极意义的。

主观地讲, 1982 年宪法的四次修改, 皆以保证、指引经济发展为主要任务。客观上, 在意识形态逐渐淡化的当代中国, 经济发展带来的利益较之其它似乎更有吸引力, 也更能使执政党维护其赖以生存的经济基础和上层建筑。

然而, 宪法经济制度的产生和修改, 从根本上讲是由社会生产力发展水平所决定的。而社会生产力又是一个不断发展的动态过程。基于生产力水平的不断变化以及制宪者的判断认识 and 实践中诸多矛盾的缘故, 经济制度不必也不应是一劳永逸、一成不变的。经济制度应该随着生产力的发展, 随着社会政治、经济、文化、思想的进步, 不断地进行修正。

[参 考 文 献]

- [1] [德] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1957.
- [2] 桂宇石, 伍华军. 我国经济制度变化的基本原因[J]. 武汉大学学报(社会科学版), 2003, (3).

(责任编辑 邹惠卿)

Interpretation on the Change of Economic System

GUI Yu-shi, ZHU Jie

(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 China economic system; ZHU Jie (1981-), male, Graduate, Wuhan University Law School, majoring in constitution.

Abstract: The evolvement of Chinese constitutional economic system reflects the changes in CCP's fundamental national policies and its spirit of advancing with time in administration idea, which has its historic logic and rule. This article gives a brief review of the development course of Chinese constitutional economic system, summarizes its general rule and characteristics, analyzes the reason of the evolvement of Chinese constitutional economic system in terms of the constitutional structure, historic origins, epistemology, capital, and parties, and gives a comment as well.

Key words: constitutional economic system; evolvement; reason