

经济变迁与宪法秩序

明 辉*

自 82 宪法颁行以来,伴随经济、社会领域取得的成就,我国在法治建设方面发生了巨大的变化。“在社会的巨大转变中,例如在制定和通过宪法所引起的剧变中,经济的‘力量’可说是原始的或基本的力量,而且比其他力量更足以‘解释’事实。”^[1]因此,在 30 年经济变迁的背景下,分析宪法制度与宪法秩序^[2]及其与经济秩序的关系是有意义的。

如果说,随着经济发展并取得巨大成就,我国开始尝试现代国家的建构,那么,针对当时国民经济现状及存在的问题与挑战,1982 年宪法确立了基本经济制度。这不仅是对此前经济建设成就及问题的经验总结,也为此后经济发展设定了制度框架。在这个意义上,无论取得的成就,还是出现的问题,都与这个宪法性制度框架存在某些关联。这些关联及其对社会发展趋势的影响,引发了一系列疑问:在现代社会中,宪法经济条款的创制与修正,作为存在的法律现象,在何种程度上反映并受到经济变迁的影响?作为人类理性与智识的产物,又在多大程度上引导和安排着经济秩序与宪法秩序的建构?能否从对上述问题的探究中预测在经济变迁的背景下宪法秩序的发展趋势,并为当下的努力提供较为合理的选择路径与空间?对此类问题的反思与尝试解答,或可为解决转型期面临的问题提供可供参考的方案或思路。

一 存在的问题

自 1978 年以来,我国经济得到了迅速恢复和发展,尽管存在一些突出问题,但基本保持了逐步探索并适应经济发展规律的方向与趋势。在这个过程中,呈现出一些现代社会转型时期的主要特征。这些特征不仅反映了经济领域的重大变迁,也引发了国家制度的重大变革。同时,这些制度变革也促进和保障经济大体上呈现良性发展的趋势,即:(1)从单一经济模式转向多元经济模式,这种转变既是现代社会经济发展的自然趋势,也使建立以产权交易与竞争为支撑的市场经济成为可能;(2)从计划经济模式转向市场经济模式,从制度经济学角度看,这实际上是适应社会与经济基本发展规律的结果。

然而,在“摸着石头过河”的过程中,也遇到了一些问题:(1)经济结构不合理;(2)部分群众生活困难,社会成员收入差距过大;(3)企业技术创新与适应市场能力不高,部分企业经营困难;(4)市场经济秩序混乱;(5)资源浪费、环境污染问题严重。这些问题从不同程度

* 明辉,北京航空航天大学法学院副教授。

[1] [美]比尔德:《美国宪法的经济观》,何希齐译,北京:商务印书馆 2010 年版,第 6 页。

[2] 仅就“宪法”概念而言,至少包括以下内涵:其一,文本意义上的“宪法典”或“宪法性法律”;其二,规范意义上涉及公民基本权利与国家权力的“基本制度”;其三,规则治理意义上的“宪法秩序”。

上影响和制约着经济与社会的健康发展,构成了当前我国法治建设与法学研究无法回避的时代背景以及“有所为”的环境条件。

自 20 世纪 90 年代以来,我国尝试采取一系列改革措施,在取得明显成效的同时,由于缺乏连贯稳定的制度性保护与支持、制度变革方式的模糊性与间接性、私人企业家对个人关系网的过度依赖、政府官员对商业的敏感、政治权势者凭对规则的掌控向市场参与者提出腐败性索求等,导致了一系列负面因素在市场机理内部漫延,包括:(1)产权界定不清;(2)难以做出可靠的承诺;(3)市场契约经常可以不执行;(4)法规、规章及政策常是不透明和任意的。^{〔3〕} 这些因素纠合在一起,阻碍了有效运行的市场经济秩序的形成。

为解决我国在转型时期面临的问题,作为中国的法律研究者,有必要从制度建构的角度,(包括从宪法层面)提出确立基本经济制度的合理方案,为市场秩序的形成与有效运行以及经济的健康发展提供有效的外在制度保障。

二 宪法对经济的规范与保护

宪法除了规范公民基本权利与国家权力外,还应对经济活动具有基本的规范与保护功能。如果将维系有效运行的经济秩序作为国家经济与法治建设的一个主要任务,就不得不关注宪法对经济主体及其活动的规范与保护问题。

自 1982 年宪法公布施行至今,历经四次修正,在对经济主体及其活动的规范与保护方面,集中体现为:(1)对“个体经济”、“私营经济”法律地位的合理确认与保护;(2)在坚持对“合作经济”或“集体经济”法律地位的确认与保护的同时,明确经济形式的变革以及对其经济自主权的宪法保障;(3)使“国营经济”转向“国有经济”,取消“国家计划”,赋予企业“自主经营”权,在保持国家所有的前提下赋予企业经营以相当的选择性与灵活性;(4)在坚持公有制经济的前提下,确认多种所有制经济的共同发展,并在坚持按劳分配为主体的同时,将多种分配方式并存作为当前分配制度的组成内容。

以上四个方面的宪法性制度设计,大致完成了对我国当前基本经济结构的安排,即国有经济、集体经济以及个体经济、私营经济等非公有制经济共同发展,实行按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,即所谓的“一体多元”的经济与分配制度体系。从理论上讲,这些制度设计不仅符合我国经济发展的实际情况,而且还有助于我国社会经济健康有序的发展。在实践中,与前述制度变革相伴的是惊人的经济增长;改革后的制度,不仅调动了大量资本投资,也对提高资本、劳力和技术的生产率做出了很大贡献。这说明,恰当的制度(及其变革)对经济增长具有非常重要的意义。^{〔4〕}

三 经济与宪法秩序的建构和趋势

今天,人们已经充分认识到,建构一个有效运行的经济秩序与一个保障经济发展的宪法

〔3〕 参见〔德〕柯武刚、史漫飞:《制度经济学——社会秩序与公共政策》,韩朝华译,北京:商务印书馆 2002 年版,第 516 - 517 页。

〔4〕 同上书,第 515 - 516 页。

秩序,是解决我国当前面临的诸多经济与社会问题的根本路径。从本质上讲,可以通过两种方式规范人类行为:适于简单系统的计划秩序和适于复杂系统的自发秩序。随着社会分工的日益精密化,现代社会基本不存在所谓的“简单系统”,组织与合作的协调任务越复杂,就越需要有效运作的“自发秩序”。同时,在“有计划的社会”中无法维系“法治”秩序,因为“政府强制权力的使用不再受事先规定的规则的限制和决定”,从而使“实质上是专断的行动合法化”。〔5〕因此,我国通过宪法修正,明确从“计划经济”转向“市场经济”,并将国家对经济的干预限定在“经济立法”与“宏观调控”领域。

确保产权与契约的制度对市场过程中的有效秩序来讲至关重要。因为“市场经济中造就自发秩序的规则必须确保能激励个人运用其主观知识追求其自己的目标,并能有把握地预料他人将如何行事”,市场中,这主要依赖于界定清晰且受到保护的产权。〔6〕所以,我国在经济体制改革 20 年后,通过历次宪法修正对不同类型产权做出了清晰界定,为公民、企业及其他经济组织以市场参与者的身份进入市场提供了有效的法律保障。

对有效运行的“自发秩序”而言,仅仅界定与保护产权是不充分的,还需要对契约自由的制度保障。在正常的市场秩序中,自由交易能够增加收入、财富以及个人享有的经济机会,契约自由是保证自由交易的一个重要手段。尽管我国在合同法、反不正当竞争法等基本法律中规定了保障契约自由的条文,但在宪法中却没有体现“契约自由”的规定。这些法律对人们的行为选择产生了一定影响,但由于“契约自由”在宪法规范中的缺失,在促使“有效秩序”的生成方面,未能达到与“产权”观念及制度保障相当的功能和效果。

确认与保护私有财产制度,在很大程度上是依靠法律来限制政府权力的,但也会在市场过程中带来不安全性,而制定宪法的契约条款恰恰旨在克服私有财产制度中的不安全性。因此,如果希望形成一个有效运行的“自发秩序”,从宪法层面界定与保护产权的同时,还需要赋予契约自由相当的法律地位及制度保障。

结 语

通过宪法修正明确从“计划经济”到“市场经济”的转变,表明了国家对基本经济规律的尊重与制度性认同。这一转变必将成为现代化转型过程中的一个里程碑。但市场经济自身存在一些既无法避免、也无力解决的问题,需要国家对经济予以适度干预,只是这种干预不应成为建构经济秩序与宪法秩序的阻碍因素。因为“宪法章程是为规定产权的基本结构和控制国家而制定的”,并“与有关的道德伦理行为准则合为一体,构成制度稳定性的基础”,是政治—经济系统“最基本的组织约束”。〔7〕从经济变迁的角度看,我国正处在一个建构现代国家的适应性转型期。如果说,在此前 30 年经验与反思的基础上,大致完成了从宪法层面“界定产权”的制度性建构,那么,或可期待的是,确立对“契约自由”的宪法保护,进而建构以产权与契约为支撑的“自发秩序”以及与之相应的宪法秩序。

(责任编辑:支振锋)

〔5〕 [英]哈耶克:《通往奴役之路》,王明毅、冯兴元等译,北京:中国社会科学出版社 1997 年版,第 82 页。

〔6〕 [德]柯武刚、史漫飞:《制度经济学——社会秩序与公共政策》,第 178 页。

〔7〕 [美]诺思:《经济史上的结构和变革》,厉以平译,北京:商务印书馆 1992 年版,第 229、231 页。