

# 经济变迁中的宪法

## ——兼论我国宪法经济条款的创制与修正

明 辉

(北京航空航天大学, 北京 100191)

**【摘要】**近30年来的经济变迁,不仅为我国宪法秩序的建构奠定了经济基础,同时也对现代化转型期的制度变革提出了挑战。自1982年宪法颁布以来,在反思问题与总结经验的基础上,我国先后进行了四次宪法修正,清晰界定了产权,确认了经济发展模式从“计划经济”转向“市场经济”。但就经济秩序与宪法秩序的建构而言,仍有不足之处有待弥补。

**【关键词】**经济变迁; 产权; 宪法秩序

**【中图分类号】**D911

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-9314(2012)06-0064-05

改革开放以来,我国在经济恢复发展的同时,尝试现代国家秩序的重构,针对当时经济状况及问题与挑战,1982年以宪法确立了我国基本经济制度。这不仅是对1949~1982年我国经济建设成就及问题的总结,还为此后经济发展设定了制度框架与基础。从这个意义上讲,之后在经济建设方面,无论是取得的成就,还是出现的问题,都与这个宪法性制度框架存在或多或少的联系。

为进一步阐明经济与宪法的关系,在1982年宪法颁行30年后,有必要反思社会转型期出现的一些问题。例如,在现代社会中,宪法经济条款的创制与修正,作为一种客观存在的法治现象,究竟在何种程度上反映并受到经济变迁的影响?同时,作为一种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?以及,人们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,从而为当下的努力提供一个较为合理的选择路径及选择空间?

### 一、经济变迁(1982~2011)

自1978年以来,我国经济领域的重大变迁,引发了国家基本制度(包括宪法)的变革。同时,这些相应的制度变革也促进和保障了经济大体上呈现良性发展的趋势。

#### (一) 从单一经济模式转向多元经济模式

在1978~1981年国民经济计划执行结果的公报中,既没有关于非全民所有制经济的统计数据,也没有任何涉及“个体经济”、“私营经济”等概念的表述。而从1982年起,国民经济和社会发展的统计公报中开始出现“个体商业”、“个体工业”、“个体经济”、“私营企业”等概念及相关经济统计数据。

至2004年,在全部工业企业中,规模以上工业增加值及实现利润在不同所有制经济企业中呈现多元化趋势,不同类型企业相对上年的增幅较为均匀。

从经济统计数据可以看出,自1978年以来,我

**【收稿日期】**2012-07-15

**【基金项目】**本文为北京市优秀人才培养资助项目(2011D009002000002)的阶段性研究成果

**【作者简介】**明辉(1975-),河北邯郸人,北京航空航天大学法学院副教授,法学博士。

国经济逐步由全民所有制的单一模式向以全民所有制和集体所有制为主的多元所有制经济模式转变。这种转变既是现代社会经济发展的自然趋势,也促进了以产权交易与竞争为主导的市场经济的形成。

#### (二) 从计划经济模式转向市场经济模式

建国之初,我国借鉴前苏联等社会主义国家经验,建立起一套计划经济管理体制。因意识到计划经济模式在现代社会中面临且无力解决的问题,我国开启了经济体制改革的进程。1993年第7条宪法修正案将“计划经济”改为“市场经济”,标志着从宪法层面确认在全国范围内推行市场经济模式。

经过过度发展,虽然仍有一些问题,但已初步形成良好的发展态势,整个经济逐步纳入市场经济运作模式。以工业企业为例,尽管1999年部分工业“企业的效益还不理想,亏损企业的亏损额仍然比较大”,但到2000年全国各地“国有工业都实现了整体扭亏或盈利增加”,“大多数国有大中型企业初步建立了现代企业制度”,至2002年国民经济持续较快增长,“市场竞争格局逐步形成”。<sup>①</sup>

## 二、转型社会中的经济问题

在社会转型过程中,我国在各个方面飞速发展的同时,特别是在经济领域取得了举世瞩目的成就。然而,在“摸着石头过河”中,也遇到了一些意料之中、但更多地是意料之外的问题。

#### (一) 存在的问题

尽管在总结经验与教训的基础上,我国从1984年开启了经济体制改革的步伐,至1993年确立社会主义市场经济模式,但仍存在大量的国有企业,只要企业经营者具有广泛的社会关系,企业即可得到可部分自主使用的预算补贴。<sup>[1]516</sup>至20世纪90年代中期,仍有大量国有企业处于亏损状态,部分企业勉强维持经营。1997年,政府决定鼓励建立现代企业制度,在部分经济特区尝试经济改革,承认私有财产、股票市场,取消对要素和产品市场的干预性管制,推动经济制度变革。<sup>[1]516</sup>至1999年,国企改革取得初步成效,工业结构调整取得积极进展,工业经济效益明显改善,但仍然“带有一定的恢复性,一部分企业效益还不理想,亏损企业的亏损额仍然比较大”。<sup>②</sup>

进入21世纪,我国经济发展主要面临以下问题:(1)经济结构不合理;(2)部分群众生活比较困难,部分社会成员收入差距过大;(3)企业技术创新能力及适应市场能力不高,部分企业经营困难;(4)市场经济秩序比较混乱;(5)资源浪费、环境污染问题比较严重。<sup>③</sup>这些问题都不同程度地影响和制约着经济迅速健康的发展,成为无法回避、又亟待解决的问题。

#### (二) 导致问题的原因

自1993年起,我国开始尝试依据经济规律构建市场经济系统,在现有经济状况下采取一系列改革措施,并取得明显成效。然而,新兴的市场经济系统却没有得到保护性国家以及连贯、稳定的制度的充分支持,同时,前述制度变革又往往是以不甚清晰的、间接的方式发生的。因而,导致一系列阻碍“有效秩序”生成的因素在市场机理内部迅速漫延,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、规章及政策常常是不透明和任意的。<sup>[1]517-517</sup>这些因素纠合在一起,阻碍了真正有效运行的市场经济系统的形成。

有效的“自发秩序”无从生成,也就无法建立合理的经济结构。<sup>④</sup>

此外,即便有效的自发秩序能够生成并运行,如果缺乏有效的外在制度保障,市场秩序依然得不到正常维持。因为外在制度既可以使复杂的人际交往过程易于理解和预见,易于协调个人之间的关系;也可以

<sup>①</sup> 参见中华人民共和国国家统计局的全国年度统计公报(1999、2000、2002年),资料来源:中国国家统计局官网: <http://www.stats.gov.cn/tjgb/>,访问时间:2012年6月30日。

<sup>②</sup> 参见中华人民共和国国家统计局《1999年国民经济与社会发展统计公报》,资料来源:中国国家统计局官网: [http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20020331\\_15394.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20020331_15394.htm),访问时间:2012年6月30日。

<sup>③</sup> 参见中华人民共和国国家统计局的全国年度统计公报(2000~2006年),资料来源:中国国家统计局官网: <http://www.stats.gov.cn/tjgb/>,访问时间:2012年6月30日。

<sup>④</sup> 此处所谓的“自发秩序”,作为一种规范人类行为的方式,是指“间接地以自发自愿的方式进行,因各种主体都服从共同承认的制度”,是相对于“计划秩序”而言的。参见[德]柯武刚、史漫飞.制度经济学——社会秩序与公共政策[M].韩朝华译.北京:商务印书馆,2002,171.

保护个人自主领域,免受外部的不当干预;还有助于防止和化解个人之间和群体之间的冲突。<sup>[1]142-146</sup>然而,外在制度若是不透明的或任意的,就会因丧失前述各项功能而容易造成市场秩序的混乱。

### 三、宪法对经济的规范与保护

除涉及公民基本权利与国家权力外,宪法还应对经济发展具有规范与保护功能。若将维系有效的经济秩序作为国家经济建设的重要任务之一,就不得不关注宪法对经济活动的规范与保护问题。例如,宪法能否使各类经济主体在一个公正的法律秩序内进行公开竞争,能否给予各类经济主体以平等的法律保护,以及能否将国民财富在各类经济主体之间进行公平的分配等。对这些问题的回答,将有助于加深对经济与宪法制度及宪法秩序的关系的理解。

(一) “个体经济”、“私营经济”的法律地位与宪法保护

自1982年以来,有三次宪法修正(1988年、1999年、2004年)涉及“个体经济”、“私营经济”等非公有制经济问题。

表1 宪法修正案中关于个体经济、私营经济的规定

	条款	文 本	关键词 A 组	关键词 B 组	关键词 C 组
宪法修正案(1988)	第1条	国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。	私营经济	补充 保护	引导 监督 管理
宪法修正案(1999)	第16条	在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。 国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。	非公有制经济	重要组成部分 保护	引导 监督 管理
宪法修正案(2004)	第21条	国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理。	非公有制经济	保护	鼓励 支持 引导 监督 管理

由表1可见:一方面,因个体经济、私营经济在经济发展中日益重要的作用,予以法律上的认可与保护,并将其作为市场经济的重要组成部分,从而确立了个体经济、私营经济等非公有制经济的法律地位;另一方面,从对个体经济的“指导、帮助和监督”,转变为对非公有制经济的“鼓励、支持和引导”及“依法实行监督和管理”,确立了对待非公有制经济的基本法律制度与原则导向。

(二) “合作经济”或“集体经济”的法律地位与宪法保护

自1982年以来,有两次宪法修正(1993年、1999年)涉及“集体经济”的内容。

表2 宪法修正案中关于合作经济、集体经济的规定

	条款	文 本	关键词 A 组	关键词 B 组	关键词 C 组
宪法修正案(1993)	第6条	农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。	合作经济	家庭联产承包	
	第9条	集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权。 集体经济组织实行民主管理,依照法律规定选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题。	集体经济	自主权	民主管理
宪法修正案(1999)	第15条	农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。	集体经济 合作经济	家庭承包经营 双层经营体制	

表2体现出两种趋向:其一,尝试将组织性、指导性较强的“人民公社”或“合作社”形式转变为以家庭为单位、具有较强灵活性和分散性的“家庭承包经营”形式;其二,弱化国家对经济活动的计划性指导或干预,鼓励和保护集体经济组织独立进行经济活动的“自主权”,赋予其较为灵活的管理权利,鼓励其积极、主动地从事经济活动。

(三) 从“国营经济”转向“国有经济”

第5条和第8条宪法修正案对1982年宪法中涉及“国营经济”的条款进行了适当调整。

表3 宪法修正案中关于国营或国有经济的规定

	条款	文 本	关键词 A 组	关键词 B 组	关键词 C 组
宪法修正案(1993)	第5条	国有经济,即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。	国有经济	保障	
	第8条	国有企业在法律规定的范围内有权自主经营。	国有企业	自主经营	
		国有企业依照法律规定,通过职工代表大会和其他形式,实行民主管理。	国有企业		职代会 民主管理

首先,由表3可见,从“国营”转向“国有”,体现了所有权与经营权相分离的基本法律理念,从而赋予企业经营形式以相当的选择范围和灵活性;其次,取消“国家计划”,是在对此前计划经济模式造成的相关问题的经验性反思的基础上进行的自我调适;第三,赋予企业“自主经营”权,是在转换思路的基础上,以市场经济模式为导向而进行的关键性尝试,是合理的制度设计。

以上三方面的宪法性制度设计,大体完成了对我国当前基本经济结构的安排。在理论上,这些制度设计应符合经济发展的实际情况,还有助于社会经济健康有序的发展。在实践中,制度的变革伴随着惊人的经济增长,仅就1979~1997年而言,我国国内生产总值年增长9.4%,增长了约5倍。改革后的制度,不仅调动了大量资本投资,还对提高资本、劳力和技术的生产率做出了极大贡献。这说明,恰当的制度(及其变革)对经济增长具有重要意义。<sup>[1]515-516</sup>

#### 四、经济秩序与宪法秩序的双重建构

经过30年的经济发展及反思与总结,人们已经意识到,建构一个合理的、有效的经济秩序与一个能够保障经济健康发展的宪法秩序,是当前我国解决转型期诸多问题的必经之路。如何建构这样的秩序,不仅需要各方面的智识资源及其整合与实践,还需要对根本的或具体的问题进行理性思考与分析。

##### (一) 从“计划秩序”转向“自发秩序”

从本质上讲,可以通过两种方式来规范人类行

为:(1)直接凭借某个外部权威,它依靠指示和指令来计划和建立秩序,以实现一个共同目标(计划秩序);(2)间接地以自发自愿的方式进行,因为各种主体都服从共同承认的制度(自发秩序)。在相对简单的系统中,依靠命令来协调的组织与合作是相当有效的;在协调任务越复杂时,自发秩序就可能越具有优越性,特别是在系统面临不可预见的演化时,更是如此。<sup>[1]171,172</sup>相对于古代社会的经济而言,随着社会分工的日益精密化,现代社会不存在所谓的“简单系统”,仅仅凭借传统或者命令,已无法有效地解决社会经济问题,而旨在实现有目的组织和合作的协调任务愈益复杂,迫切需要“自发秩序”积极而有效的运作。<sup>①</sup>

20世纪80年代、90年代早期的工业化经验没有过多地依靠诸如产权、契约等正式制度,而是更多地依靠中央政府的指令性计划。这种计划模式尽管在建国之初对经济的恢复性发展发挥了积极作用,但终因缺乏内在的自发秩序以及指令性计划自身存在的缺陷,无法有效解决随后面临的社会经济问题。特别是,在“有计划的社会”中,无法维持依据规则治理国家的“法治”秩序,原因在于,“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”。<sup>[2]82</sup>

因此,第7条宪法修正案将“计划经济”改为“市场经济”,将国家干预经济的方式限定于“经济立法”与“宏观调控”。一方面,放弃了计划导向的经济发展模式,有助于从根源上扼制影响经济发展的阻碍因素;另一方面,确立了以市场为导向的经济发展模式,为“自发秩序”提供了生成与有效运作的环境条件。

##### (二) 宪法对产权的界定与保护

如果说,第7条宪法修正案选择并确认了一种“自发的有序化”的规范人类行为的方式,那么,近20年经济发展与建设法治国家的实践,正在经历一

① 在经济学家看来,指导和决定经济过程的,实际上有三种类型的社会制度,它们单独或结合在一起使人类能够应对经济挑战。对此,经济学家分别称之为:依传统运行的经济,依命令运行的经济,依市场运行的经济。参见[美]罗伯特·L·海布罗纳·威廉·米尔博格. 经济社会的起源(第12版)[M]. 李陈华、许敏兰译. 上海:格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社,2010,6.

个由“计划秩序”转向“自发秩序”的过渡转型期。这不仅需要多元经济形式的充分发展,还需要形成“自发秩序的规则”。“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,并能把握地预料他人将如何行事”,而在市场中,这“主要依赖于参与者保有其已经挣得的东西,并相信其他人将信守诺言。确保这一点的制度对市场过程中的有效秩序来讲至关重要”。<sup>[1]178</sup>有经济学家运用诸如国际风险指标(ICRC)等衡量指标,研究产权的确定性与经济增长及投资的关联,并得出结论认为,“投资和经济增长在产权保护制度很差时将受到阻碍”。<sup>[3]107-109</sup>

因此,在推行经济体制改革20年后,第22条宪法修正案进一步明确和完善了对公民私有财产的宪法保护,即“公民的合法的私有财产不受侵犯”。由此可见,前述第8条、第9条、第16条、第21条及第22条宪法修正案,对不同类型的产权做出清晰的界定,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,为市场经济过程中“自发秩序”的形成及有效运作奠定了制度基础。

### (三) 契约自由与宪法保护

对有效运行的“自发秩序”而言,仅仅界定市场参与者的产权并对其给予外在的制度保护是不充分的,还需要确认对契约自由的制度保护,此类保护契约自由的制度是至关重要的。<sup>[1]178</sup>因为在一个常态市场中,自由交易总是能够增加收入和财富以及个人享有的经济机会,而契约自由又是保证自由交易的一个重要手段。

尽管在合同法、反不正当竞争法等基本法律中,可以找到体现“契约自由”的条文规定,但在现行宪法中却找不到任何一项体现“契约自由”的条文规定。虽然诸如合同法等基本法律在现实生活中对人们的行为选择与观念产生了显性或者隐性的影响,而这种影响正在日益加深,但也正是由于在宪法规范中的缺失,在促成“市场过程中的有效秩序”的生成方面,现有的“契约自由”观念及制度保障未能达到与“产权”观念及制度保障相当的功能及效果。此外,增强私人财产制度,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。<sup>[4]213</sup>

因此,如果希望在市场过程中形成一个能够有效运行的“自发秩序”,在从宪法层面对产权做出清晰界定的同时,还需要赋予契约自由相当的法律地位及制度保障,从而在市场参与者、进而整个社会当中树立起值得信赖的契约自由的观念以及行为模式。

## 结 语

从宪法层面上明确从“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。这一转变或可成为我国现代化转型过程中一个里程碑。然而,市场经济存在一些自身既无法避免、也无力解决的问题,需要国家对经济予以适度的干预,但不应成为在社会转型期建构经济秩序与宪法秩序的阻碍因素。“宪法章程”,如诺思所言,“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”。<sup>[4]229,231</sup>

我国宪法的成长正处于一个在“界定产权”的基础上确立“契约自由”的适应性转型过程之中。如果说,在此前30年经验与反思的基础上完成了从宪法层面上“明确界定产权”的制度性建构,那么,或可值得期待的是,在未来多长时间里可以从宪法层面上确立“契约自由”观念,明确对“契约自由”的宪法保护,从而在市场过程中培育出以“产权”与“契约”为主要支撑的“自发秩序”以及与之相应的制度体系建构。

## [参 考 文 献]

- [1] [德] 柯武刚、史漫飞. 制度经济学——社会秩序与公共政策 [M]. 韩朝华译. 北京: 商务印书馆, 2002, 516.
- [2] [英] 弗里德里希·奥古斯特·哈耶克. 通往奴役之路 [M]. 王明毅、冯兴元等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1997, 82.
- [3] [法] 克劳德·梅纳尔编. 制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视 [M]. 刘刚等译. 北京: 经济科学出版社, 2003, 107-109.
- [4] [美] 道格拉斯·C. 诺思. 经济史上的结构和变革 [M]. 厉以平译. 北京: 商务印书馆, 1992, 57.

责任编辑 焦利