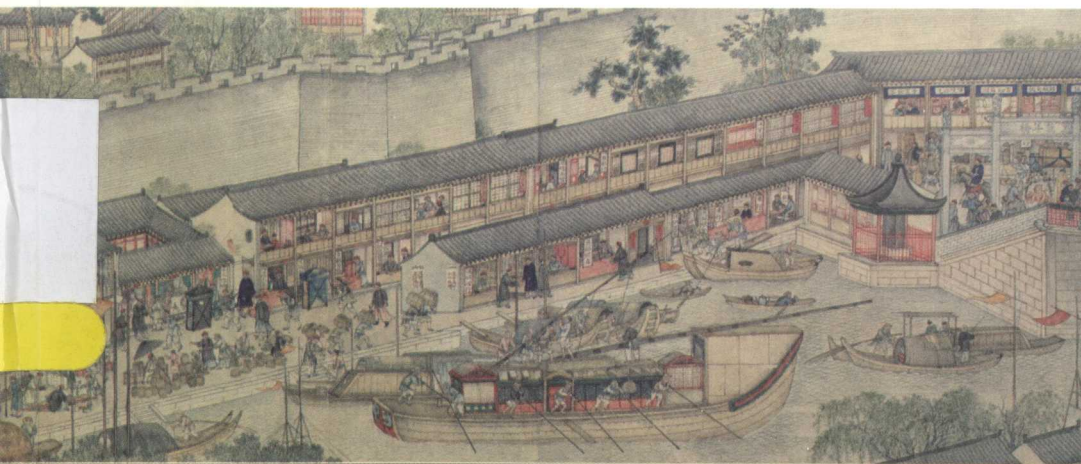


货币宪法学： 知识谱系与中国语境

吴礼宁 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

教育部人文社会科学研究青年基金项目 (12YJC820109)

货币宪法学： 知识谱系与中国语境

吴礼宁 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

货币宪法学:知识谱系与中国语境 / 吴礼宁著. —
北京:法律出版社,2015.8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8378 - 0

I. ①货… II. ①吴… III. ①货币法—研究 IV.
①D912.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 200027 号

货币宪法学:知识谱系与中国语境

吴礼宁 著

责任编辑 黄琳佳
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2015 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 12.375 字数 224 千

印次 2015 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8378 - 0

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

谈货币宪法学研究(代序)

苗连营*

货币权力堪称最具统治力的公权力,但是在宪法学领域却没有受到应有的重视。在当代社会,所有的财政经济问题都可以归结为货币问题,它直接指向了公民与国家这一对宪法学上的基本范畴。宪法的核心价值在于通过既定规则约束公权力的行使,以达到保障公民权利和自由的目的,对货币权力的规范与制约同样应当是宪法的基本使命与内在要求之一,也应当是宪法学的重要议题之一。因此,对货币权力的研究不能仅仅局限于经济领域,还应当从宪法学的视角觅寻金融危机以及通货膨胀的症结与根源。

虽然货币宪法的提出已经有整整半个世

* 苗连营,郑州大学法学院教授,博士生导师。

纪,但对相关问题切肤之痛,还是2007年席卷全球的金融风暴之后的事情。超前消费、市场及金融监管不力、华尔街的贪婪与欺诈,甚至投资者的心理恐慌,都被看作引发这场危机的主要因素,有些学者甚至由此得出新自由主义已经失败的结论。然而这些论述只是看到了金融危机表面上的直接推手,一些学者则睿智地洞察到,金融危机背后还潜伏着深层次的制度根源,并纷纷将矛头指向美联储,指向货币当局以及长期以来持续宽松的货币政策,指向不受控制的货币发行权。

奥地利学派便认为,导致金融危机和经济萧条的罪魁祸首乃是掌握货币发行权,并滥发货币的利维坦政府。货币权力的滥用对纳税人的财产权构成了巨大威胁;一些超国家的货币组织如欧洲中央银行的存在,导致国家货币主权的丧失;浮动汇率制的存在,使得对经济安全、财产自由的追求,都成了美国货币霸权的牺牲品。很显然,由货币权力滥用所引发的已不仅仅是经济危机,更包括深刻的宪法危机、国家主权危机,并涉及一系列宪法学的基本命题:货币发行权是公权还是私权,它应由哪个部门行使?货币权力应受到什么样规则的限制?货币发行权与征税权、发债权之间是一种什么样的法律关系,如何疏解政府和人民之间围绕货币发行权所产生的张力?这些命题错综勾连恰恰构成了一个新的研究领域:货币宪法学。

货币宪法学研究的意义和价值早就为哈耶克、布坎南、

弗里德曼等经济学大师所关注,瑞士当代宪法学家波恩霍尔兹等同样对这一问题表现出了浓厚的兴趣。布坎南的 *Predictability: The Criterion of Monetary Constitutions*, 以及收录这篇文章的耶格尔主编的 *In Search of a Monetary Constitution*, 波恩霍尔兹的 *Monetary Regimes and Inflation-History, Economic and Political Relationships* 等, 堪称这一领域的代表作。在国内, 我和吴礼宁、吴乐乐、林东等博士一道也开始尝试进行货币宪法学的研究, 并已经发表了《作为一个学科的货币宪法学》《货币宪法引言》《中国式通胀与货币宪法》《“竞争性”与“政治化”: 货币发行的两种理念刍议》等一系列粗浅的文章。

不过从整体上来看, 我国货币宪法学的研究才刚刚起步, 研究成果还比较单薄, 既不深入也不系统, 对一些基本的概念、原则以及金本位制、中央银行制度、浮动汇率制等核心命题, 还缺乏应有的关注与探讨, 更遑论形成独立的学科方向和完整的理论体系。就相关的研究进路来看, 多是对通货膨胀、经济危机、财政赤字等经济、法律现象进行解释性的探讨, 而未能深究迷雾掩盖下的事实真相与制度根源, 所有这些都与货币权力的影响力及宪法学研究的宗旨不相称。

学科的发展与进步, 建立在社会现实的需求之上, 只有当人们对货币权力有了足够的认知之后才会对货币宪法学的研究倾注更多的热情。当下, 面对后危机时代的经济萧

条、旷日持久的通货膨胀、愈演愈烈的主权债务危机,货币宪法学研究的广泛开展,以及通过货币宪法规则约束货币权力的重要性与必要性,已经具有了无可争辩的说服力。单单从理论研究的角度而言,货币宪法学应当立足于金融危机的真实历史与演变趋势,从宪法学的基本原理出发,对有关货币发行机制、货币政策的制定和执行机制、货币与金融管理机制、货币权力监督机制等进行系统而深入的分析,探讨货币宪法的理论基础、价值定位、基本原则、体系结构,为构建货币宪法的规则体系提供理论上的依据和方案,并为有效化解和消除危机提供必要的学者版的建设性思路与对策。

当然,任何一种宪法现象都不是孤立存在的,货币宪法也必然要以宪法学其他基本命题为支撑,宪法学上所有关于民主法治、人权保障、有限政府、民生福利的价值取向与规范要求,都适用于货币宪法规则。不过在宪法学研究上,基本理论命题的阐释虽然提供了价值论上的指导,但并不能为协调客观的宪法冲突提供有效的规则。货币宪法学的研究,不仅要进行抽象的理论分析,还应当进行更多形而下的思考以及个案的妥善解决;不仅要勾画出合理的货币宪法规则体系,更要着眼于其实际运作过程与动态发展变化。

另外,货币宪法与经济宪法、财政宪法之间有着天然的联系,经济宪法和财政宪法学的诸多概念、规则和原则,为

货币宪法学提供了重要的借鉴和支持,甚至在一定程度上可以把货币宪法看作财政宪法的一个分支。但是货币行为有别于市场调控、财政、税收、预算等范畴,所以鉴于其研究对象的特殊性,货币宪法应当成为与经济宪法和财政宪法相并立的部门宪法,这也正是货币宪法学研究的理论价值和实践价值所在。

吴礼宁博士是我指导的第一个博士,近年来一直从事财政宪法和货币宪法学研究,也取得了一定的成绩。其对学术的认真态度和刻苦精神是令我欣慰的。本书堪称国内第一部以“货币宪法”为题的专著,当他捧来书稿向我求教时,由衷地为他高兴。当然,货币宪法学的研究毕竟刚刚起步,诸多相关的概念、原则和观点尚无定论,亟须进一步厘清和深入探讨。且就本书而言,无论是篇幅、结构、内容、论证、观点,都还未达到理想状态,疏漏瑕疵着实不少,希望礼宁博士日后能够不断对其加以完善,并沿着这条学术之路继续求索前行。

是为序。

苗连营
2015年4月

目 录

谈货币宪法学研究(代序) 001

引 言 001

第一章 作为一个学科的货币宪法学 005

一、部门宪法的理路 005

二、立论基础 008

三、概念的登场 012

四、规则体系 016

五、中国语境 018

第二章 货币宪法的知识图谱 023

一、规则主义路径 024

二、自由主义路径 034

三、知识评价 039

第三章 终极财政权及其宪法定位 045

一、一种终极性权力 045

二、一种主权性权力 048

三、构成与权能 053

四、能动性 with 侵益性 056

五、政府与货币权力 064

第四章 中央银行的公法人格 067

一、中央银行及其权力 068

二、是否存在第四宪法部门 078

三、央行独立性的反思 085

四、超级中央银行与国家的破产 094

第五章 私有中央银行的原罪 099

一、英格兰银行背后的宪法危机 100

二、国家银行与“麦迪逊两难” 112

三、联储法案对美国宪法的篡改 139

四、其他私有中央银行掠影 157

第六章 货币统治与宪政的吊诡 163

一、宪法的非中立性 164

二、货币利益集团的统治 170

三、货币统治的发展及其宿命 177

第七章 危机、通胀与人民的选择 182

一、从财政危机到政治危机 182

二、从金融危机到宪法危机 191

三、政府的信用危机 195

四、通胀幻觉及其后果 201

五、人民的选择 208

六、反思凯恩斯主义 213

第八章 货币财产权、立法与自由 221

一、货币财产权及其权能 222

二、货币财产与自由的保障 233

三、源自货币财产与自由的国家责任 237

四、丧失货币财产与自由的过程 241

五、回归货币自由之立法选择 250

第九章 货币民主及其重构 256

一、民主与货币民主 257

二、货币民主的功能 261

三、货币民主的困境 264

四、货币民主的觉醒 268

第十章 货币权力的规范约束 276

一、货币分权 277

- 二、金本位制 282
- 三、100% 发行准备金 289
- 四、通货膨胀目标制 292
- 五、货币政策透明 295
- 六、货币法案的启示 299

第十一章 中国语境下的立宪选择 304

- 一、审视中国式通胀 305
- 二、反思地方债务危机 313
- 三、检讨外汇储备制度 325
- 四、货币预算制度之建立 341
- 五、中国需要怎样的货币宪法 352

参考文献 356

后 记 383

引 言

立宪主义与其说是一种社会理想,倒不如说是一种社会、政治生活,是一种协调人与国家关系的法律哲学和政治活动。它要求在政府与公民的相互关系中,政府权力受到宪法、法律或其他社会规范的约束,以保障人权价值的实现。^① 在宪法秩序构建与演进的各个环节当中,财政体制的变革无疑处于核心和枢纽的位置。一个世纪以前,奥地利政治活动家 Rudolf Goldscheid 指出,“财政乃是国家褪去所有意识形态外衣之后的骨架”。熊彼特更是强调财政在现代国家发展中的作用,他甚至认为,现代国家机构的形式,实际

^① 陈端洪:《宪政初论》,载《比较法研究》1992年第4期。

上是根源于其财政上的使命。^①

回顾近代以来的历史可以发现,几乎所有重大的政治法律制度变革均与财政问题交织在一起,而所有的财政经济问题最终又都可归结为货币问题。财产是公民生命和自由的保障,财政是政府的生命线,所有这些内容又都必然以货币的形式存在或由货币加以表征。在当代社会,我们很难找到一种比货币权力更具统治力的社会力量。如果确如马歇尔大法官所说“征税权是事关毁灭的权力”,^②那么毫无疑问货币权力是最具毁灭性的征税权,而货币权力的失范则是导致现代社会一切政治和经济危机的首要根源。现代社会所有的政治运动、经济危机、军事战争,其背后都有着深层的货币因素。

作为一种垄断性权力,货币权力的影响极为广泛和深远,任何一个存在于现代社会的人或国家,都无法摆脱货币权力的影响。于是,谁控制了货币谁就控制了整个社会和国家。列宁曾说:“摧毁一个社会的最有效途径是摧毁它的货币。”^③然而正是这样一种无处不在、无所不能的统治权,在现实的政治法律生活中几乎成为了一匹脱缰野马,不受

① Joseph A. Schumpeter, *The Crisis of Tax State*. In Richard Swedberg, Eds., *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton University Press, 1991, pp. 90 - 140.

② 17U. S. 316(1819).

③ [美]弗里德曼:《弗里德曼文萃》,胡雪峰、武玉宁译,首都经贸大学出版社2001年版,第510页。

任何来自法律和外在规则的约束,它在创造货币问题上极尽其能事,并导演了一幕又一幕财政危机和金融灾难。

最近一次,也是史上最严重的一次货币危机,导致了全球性金融体系的崩坏和蔓延世界的恶性通货膨胀,身处高度国际化与货币化世界的中国亦不能幸免。对于多数社会个体来说,感受最深刻也最直接的恐怕就是持续的高通货膨胀。至于造成通胀的原因,归根结底还在于货币权力的不当行使。恰如奥地利学派的代表人物米赛斯和哈耶克等人所指出的,人为的、不适当的货币政策乃是货币危机的真正根源。很显然,货币问题已不单单是一个经济问题,更是一个恒久的宪法问题。宪法的核心价值在于通过既定规则对公权力施以必要的约束,确保公民的权利和自由得以实现,对货币权力的规范与制约同样是宪法的基本使命与内在要求。在立宪主义视角下,金融危机、通货膨胀、债务危机、赤字危机,所有这些由货币超发引起的经济危机,归根结底都是宪法危机。

货币权力的异化已经成为侵蚀宪政根基的毒素,然而在宪法学研究领域,无论中国还是西方,学者们长期以来对货币权力这一个至关重要的研究对象并未能加以必要的关注。在具体的宪法实施过程中,对货币权力的存在也或多或少的忽略了。这种忽略导致了致命的制度性缺陷——使一种不受制约的权力得以存在,显然违背了立宪主义的基本精神,并使尊重与保障人权这一根本性的立宪诉求落空。

不过随着财政立宪主义研究的不断深入,货币立宪问题也开始进入学术视野,出于保障公民基本权利与自由的目的,布坎南、波恩霍尔兹等西方学者希望通过制定一部货币宪法来约束货币当局的权力。正是在这样的背景下,货币宪法学作为一个独立的学科应运而生。

货币宪法学的核心议题乃是货币发行权,这是一项具有终极意义的财政权,但是又常常为财政立宪主义论者所忽视。货币——通胀——人民权利,三者之间关系密切。在刚刚过去的金融海啸中,人民也曾饱受通胀之苦。但通胀并未退潮,各国央行的货币超发一直处于进行时态,通胀也因此成为人民财富的头号杀手。因此,在高通胀时代提出货币宪法命题,不徒具有学理上的价值,更是当今时代的现实使命。不过作为一个独立的研究领域,货币宪法学在国内尚未受到足够的关注,在国外以“货币宪法”命名的著作也是寥寥无几,与这一问题的重要性明显不相称。但随着人们对货币、民主、法治、宪政等问题的认识不断深入,必将会引领货币宪法学的研究走向更广阔的天地。

作为一个学科的货币宪法学

财政——货币宪法是财政经济领域最核心的宪法规则。虽然财政立宪主义在当代受到越来越多的关注,但人们对于货币权力以及货币立宪问题仍然缺少必要的感知,货币宪法学至今也未能像财政宪法一样成为一个炙手可热的研究领域,但这并不能抹煞其成为一个独立学科的可能性。

一、部门宪法的理路

部门宪法的主张在德国已行之有年,近些年来则受到我国台湾地区学者的关注,苏永钦教授等人甚至将其看作宪法释义学的一种新路径。这样一种设想,对于大陆的宪法学研究或许不无助益。在我国大陆特定的人文环境中,由于缺少政治话语的支撑,价值范