

货币政策权力的宪法性配置研究

单飞跃,鲁勇睿

(上海财经大学法学院,上海 200433)

摘要:不可兑现的纸币的信用基础是发行人透过货币契约对货币购买力所作的承诺,这一承诺是设定货币政策权力的目的性依据和约束性前提。从维护持币人权利的角度考量,货币政策与其他宏观经济政策存在冲突的可能,货币政策权力有被金融机构俘获的风险,需要将货币政策权力置于宪法性约束机制之中,以保证货币政策的相对独立性。实现货币政策独立,需要在宪法性层面有效配置货币政策权力,其主要方略是:保障持币人对货币决策的参与和监督权,控制货币当局的货币政策制定权,约束行政当局的宏观调控权,反制金融机构的货币软权力。

关键词:货币契约;货币政策权力;持币人权利;金融危机

中图分类号:DF438.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2011)03-0109-07

经济学家加尔布雷斯曾说:“货币是一件奇特的物品,它与爱并列为人类最大的快乐之源,同时它与死亡一道成为人类的忧虑之源。在历史长河中,几乎所有的人都受制于它,其方式不外乎两种:货币丰富时缺乏稳定,货币稳定时却非常稀少。当然对许多人而言还有第三种痛苦:货币既不稳定又十分稀少。”^[1]金融危机的现实也表明,货币数量与币值之间的相悖性导致了货币的不稳定。而纸币制度与货币政策使货币的不稳定性面临进一步升级的危险与可能。纸币制度具有先天的信用缺陷,而标榜公共干预的货币政策也并不必然值得公众信赖。将货币的不稳定性通过货币契约的确定性予以消解,可能是保障货币权利的可选择法律手段,但关键还在于国家对货币契约的信守。货币契约中,持币人的权利应当获得尊重,在这一先决性前提之下,货币政策权力应受到严格的宪法管制。

一、货币契约:货币政策权力的宪法性配置前提

金融危机首先是一种货币现象,进而还是一种社会现象和法律现象。因为,“在哲学意义上,所有的货币都是信用,所有的资产都是资产负债中另一方的负债”,并且,“信用是一种法定特权而非实际物质或其他什么东西”^[2]。发行人透过货币向持币人所作出的信用承诺,在事实上形成了发行人与持币人之间的货币契约关系。由于货币发行权力一般为国家所垄断,货币契约也就成为约束发行人法定特权与保障持币人权益的宪法性契约。国家藉由货币契约所作出的承诺是构成货币信用的唯一基础,也是制定和执行货币政策的唯一合法依据。当货币政策权力不能用于保障货币契约时,货币就有失去信用前提的危险,危险累积的后果之一即是金融危机。

收稿日期:2011-04-25

作者简介:单飞跃(1965-),男,湖南平江人,上海财经大学法学院教授,法学博士,博士研究生导师,主要从事经济法学研究;鲁勇睿(1977-),男,湖南岳阳人,上海财经大学法学院博士研究生,浙江万里学院讲师,主要从事金融法与法律经济学研究。

(一)货币契约是维持货币信用尤其是纸币信用的宪法性前提

马克思在《资本论》中写到:“金银天然不是货币,但货币天然就是金银。”^[3]就一般等价物的属性而言,人类选择货币的过程似乎只是一条客观社会规律的运动轨迹,与法律无涉。但是当货币从金银向铸币转换,并最终以不可兑现的纸币形式体现时,我们所称之为“货币”的东西已经演变成了彻头彻尾的信用符号,其信用基础早已不是金银作为特定商品的价值,甚至也只在表象上由政府财政予以担保,其真实基础仅仅是货币发行人向所有持币者提供的契约信用。

公共财政与货币信用具有天然联系,但是在不可兑现的纸币条件下,货币之所以被接受,是因为持币者可将其用于包括纳税在内的一切支付。持币者所享有的这种货币购买力并不以政府财政担保为前提,而是由法律的强制力直接予以确认^①。而且,公共财政以公共产品的供给为目标,长期来看并无盈余,客观上不存在用以兑现货币债务的物质条件。此时,政府提供的货币信用就只是货币契约本身,而不是任何其他物质财富。于是,货币形式从商品货币最终变成了制度虚构出来的共同信念。这种信念在其不动摇时能造就繁荣,在动摇时造成萧条的威力也同样巨大。所以,有学者写道:“货币的每一次更新,都是意志对经验世界的否定,同时也包含着对新世界的希望和信念。货币的设计者们并没有意识到他们思维的产物能够创造如此大的活力,也包含着巨大的风险。”^[4]

纸币在制度设计上天然依存于货币契约,发行人透过货币政策对契约内容的任何更改与变动都意味着对货币权利的调整,货币契约的真实性和稳定性必须以发行人权力受到宪法性约束为前提。货币并非一般私法意义上的债权债务,甚至难以用债权的观念来准确阐释。凯恩斯富有洞察力地指出:“人们持有货币不是为了货币本身而是为了它的购买力。”^[5]而货币的购买力不仅由发行人的强制力予以保证,每一货币单位所对应的购买力水平也受到货币发行人权力的极大制约。因此,与发行人的债务清偿能力相比,持币人更关注发行人对货币权力的行使,以及货币权力对货币购买力的影响。并且,能

够约束发行人货币权力的力量,显然不是市场交易机制本身或者货币发行人的道德秉性,也不可能是私法意义上的契约限制,而只能是宪法性的限权机制。

(二)保障货币购买力真实是货币政策权力的功能性目标

货币是国家指定给人民储存财富的工具以及用来结清交易的手段^②。货币契约并非发行人与持币人之间的权利交换,而是以契约形式界定二者之间的权力与权利关系。权力之设定在于满足权利的需要,所谓契约只是将权力的形式与范围限定于特定目的及手段。在纸币近乎无限供给的条件下,制定和实施货币政策的权力是货币权力的主要形式,也就构成了货币契约配置权力的主要对象。

毫无疑问,货币契约所追求的根本目的在于实现持币人的货币权利。但是,这种权利的实现未必以货币数量或者货币价格的固定为目标,法律也不可能直接为货币定价,或者使货币维持一个固定的刚性价格,这既违背货币规律,在法律技术上也不具备可行性。货币契约与法律制度所追求的,只是通过规则秩序保证持币人的权利真实与发行人的承诺可信。而持币人的权利在经济常态和非常态两种状况下需要不同的货币政策权力予以保障。在经济维持正常运行之时,货币购买力由货币数量与商品总量的比例关系所确定,货币政策权力的配置应该仅限于维持二者之间的比值稳定,任何超出正常经济规模的货币供给都有悖于货币契约的根本目的,应当被控制或阻止。但是,在非常态的经济环境中(例如金融危机),出于对未来状况的担忧,人们会选择持有更多的现金以备不测^③,从而导致通货紧缩与经济萧条。为对抗危机中出现通货紧缩的风险,超常态供给货币就成为重要的反危机措施。此时,货币政策权力的行使类似于契约中的紧急避险,其运用虽确有必要,同时也潜藏着极大的风险,需要将其置于更为严格的控制机制之下。

此外,需要说明的是,不论常态或非常态下的货币总量变化,都可能造成持币人权利的损失。因此,货币契约的目的还要求通过货币政策权力的宪法性配置给予弱势持币人以主动保护。因为,货币总量的变化并不导致全部商品的价格同时发生同等程度

①例如,《中国人民银行法》第16条规定:“中华人民共和国的法定货币是人民币。以人民币支付中华人民共和国境内的一切公共的和私人的债务,任何单位和个人不得拒收。”人民币的法定偿付能力即是货币权利法定的一种突出表现。

②在本文中提及货币时,多数情况下仅指不可兑现的纸币,而不包括金银铸币或与金银挂钩的可兑现纸币。

③经济危机中除了储蓄意愿提高所导致的货币需求增加之外,还可能存在其他影响货币需求的因素,比如因货币跨国流动所造成的货币外流等。

的变化,“过量货币以不同的速度在不同种类的资产或商品之间‘漫游’,结果就在一定时间内,改变了不同种类的资产或商品之间的相对价格”^[6]。相应地,以货币计量的经济权利虽然不发生名义上的变动,但权利主体所面对的货币契约前提却已不同。而且,由于不同经济领域的货币粘度不同,多数情况下币值变化在客观上都将导致财富的再分配。所以,货币契约的目的决定了货币政策权力应当始终以维护持币人的货币购买力真实为原则。即使不能维持币值不变,在货币政策可能导致部分持币人权利损失时,也应当给予其相应补偿。

(三) 货币民主与货币契约目的法定是行使货币政策权力的法治起点

货币契约所提供的纸币信用基础并非稳定的币值保证,而是对货币购买力的承诺。不论政府、中央银行,还是金融机构或任何个体,都不应当通过货币政策权力的实施获得本不属于他的利益。所以,货币契约在本质上还是约束货币政策权力的根本依据,并且其约束性具体应包括如下两项内容。

1. 货币契约的当事人有权通过民主机制配置货币政策权力

一方面,不可兑现的纸币作为一种产权凭证,其权利不只是针对货币发行人,还要针对愿意接受此货币作为支付手段的不特定市场主体。另一方面,纸本位制下的货币供给量主要是通过非市场的政治决策机制设定,其权力行使所造成的产权影响却是重大和广泛的。正如弗里德曼所说:“货币是不能拿来开玩笑的,不能仅仅交给中央银行家。”^[7]²⁴⁹但是,由人数众多且不特定的持币人直接执掌货币政策的制定和执行,显得既不现实也不经济。通过立法和公共代理机关的民主机制来配置货币政策权力就成为全体持币人享有货币契约权利的必要前提,因为“民主——即通过正规的选举程序来决定和履行集体的各种选择——是具有一定规模且不受个人支配的各种社区所必需的一种制度”^[8]。

2. 制定和执行货币政策的权力应当受到货币契约的制约

制定和执行货币政策的基础是对宏观经济状况的准确估量与预测,具有极强的专业性和经验性。因此,货币政策不能完全交给中央银行家,却也不得不由中央银行家来担负具体职责。二者之间的平衡与协调在于:如何通过宪法性的限权机制将制定和执行货币政策的权力约束在货币契约所追求的契约目的之下。这不仅需要将货币政策的权力主体置于公共机制的监督之中,而且还需要将制定和执行货

币政策的目标、手段和程序规定在法律规范之中。从这个意义上讲,中央银行法的实质就是对货币政策权力进行相应限制的法律,其主要手段是为中央银行制定和执行货币政策提供判定标准与责任机制。反之,若中央银行法上的货币政策目标和责任机制缺乏必要的真实性,中央银行事实上就具备了任意行使权力的自由,货币政策就可能被用以牟取某一特定个体或集团的利益,而不是服务于全体货币契约的当事人。因此,在法律上,即便持币人无法确定将要选择什么样的货币政策目标以及是否改变货币政策。但作为一个经济公民,他们起码应该知道货币当局将会根据既定的货币契约目的和法律规则来选择货币政策。

二、政策独立:货币政策权力的宪法性配置基础

由于纸币的信用基础仅仅依赖于持币人权利将得到保障的契约承诺,因此,货币信用在本质上是一种法律机制的产物,信用的可靠与否取决于在多大程度上能够控制货币政策权力的滥用与错用。货币法律制度的主要作用即是确保货币政策除了服务于货币契约目的之外,不被任何机构、个人或团体所利用。换言之,对货币政策权力进行宪法性配置的基础在于维持货币政策的独立性,以保证其只忠实于货币契约所追求的目的。

(一) 货币政策与其他宏观经济政策存在冲突的可能

金融危机表明,货币政策缺乏独立性是货币政策权力被错用或滥用的重要根源,也是货币政策背离货币契约的主要原因。虽然多数国家的中央银行立法明确表示维护币值稳定是货币当局的首要或唯一货币政策目标,但是,在干预金融危机过程中,货币当局很少能够在实际操作中始终坚持以币值稳定为首要政策目标,甚至货币当局滥发货币本身就是危机爆发的主要原因之一。这种现象的出现,并不能从货币政策权力自身找到答案,而只能在货币政策与其他宏观经济政策的关系中找到根源。

宏观经济政策主要包括财政政策、货币政策、产业政策、贸易政策等内容。按照美国《1946年就业法》的规定,宏观经济的目标是经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支平衡,财政和金融手段则是实现上述目标的主要工具。虽然,经济上各目标之间关系密切,相互依存又相互牵制,但是在具体制定和执行宏观经济政策时,不同政策的内在机理不同,对公民经济权利的影响也不同,政策之间甚至存在冲突与矛盾的可能。经济实践表明,一定程度的通货膨胀有助于刺激经济增长和充分就业,但是不利于

维持物价稳定。而经济学理论也指出在货币政策独立、汇率稳定以及资本自由流动三者之间最多只能同时实现其中两项,也即是存在“三元悖论”^[9]。因此,货币政策与其他宏观经济政策并不必然协调,当其相互冲突时,保障持币人权利的唯一途径就是维护货币政策的相对独立性。同时也意味着,破坏货币政策的独立性就必然会破坏货币契约的基础。

从货币契约的角度考量,货币政策仅仅是保证货币供给适应市场需求的工具,而不是反过来通过货币政策影响市场需求。当市场体系形成的利率水平由于通货紧缩而攀升,并抑制了正常的投资需求时,货币政策应当扩大货币供给以消除货币供求上的失衡。但是,通过扩大货币供给数量或者直接使用行政干预手段降低利率水平以刺激投资需求,则有悖于货币规律与货币契约。例如,在金融危机中,如果将财政政策的资金成本约束在市场利率机制之下,那么,通过财政政策扩大政府开支以增加投资需求的做法,就只是市场机制内的调整和修复。而相反,如果通过货币政策干预市场利率水平,以降低政府资金成本甚至诱导政府投资需求,则超出了市场机制的范畴,其风险将难以控制。在此意义上,货币政策的独立运行实际上还担负了约束政府其他宏观经济政策滥用的功能。

所以,中央银行法选定货币政策目标时,其中还隐含了透过货币政策权力约束其他宏观经济政策权力行使的逻辑,并假定了货币政策机构能够独立行使权力的基本前提。若无视这一前提,试图在两种客观上相悖的政策中左右逢源,就可能导致我们陷入“超发货币—引发危机—经济萧条—超发货币”的悖论循环之中。那些认为超发货币的政策可以只取其利而不受其害的构想,根本就是不切实际的经济学假设,并且还违背了法律上起码的契约精神。

(二) 货币政策有被金融机构俘获的风险

中央银行的货币政策不仅受到行政当局其他宏观经济政策的影响,并且还有被金融机构俘获的风险。通过观察金融危机,我们可以看到,危机往往与货币泛滥以及泡沫经济具有密切关联。然而,令人感到困惑的是,由金融衍生品投机以及房地产泡沫引发的2008年美国金融危机,却是以实施有史以来规模最大的宽松货币政策加以解决,解决货币过量的危机对策居然是发行更多的货币!货币似乎既是问题的起点也是问题的终点,其悖论之处不免引人深思。

然而,当我们将货币危机与货币政策的危机加以区分,将金融机构和货币当局对货币供给的影响加以甄别的时候,就会发现,同样的货币泛滥问题实际上可能由不同行为引发,其中还潜藏了金融机构觊觎和俘获货币政策权力的企图。因为,货币借贷者之间不只是通过市场交易来确定各自的权利义务,他们还试图通过货币定价的政治博弈来获取更多的经济利益。在现代经济体中,最大的货币借贷者是各种金融机构,它们不仅持有大量的货币借贷契约,还通过金融工具的创新派生了货币信用的规模。所以,金融机构具有影响货币价格的强烈动机,更重要的是它们还同时具备借助政治和法律手段达成上述目标的能力。

当金融机构通过信贷经营和金融衍生品创造大量货币信用并试图影响货币供给数量与货币价格时,危机的性质属于金融机构对全体持币人的侵权。而货币当局为干预货币投机造成的危机而错用或滥用货币政策时,则意味着货币发行人对全体持币人的违约。侵权与违约叠加的结果就是原有货币信用基础的彻底破产,危机则必然向纵深发展,演变为真正的经济危机。当然,货币泛滥的两种不同原因也完全可能以另一种方式组合。由货币当局超发货币或者施行错误货币政策引发的金融危机,也可能被金融机构加以利用,并通过现代金融工具予以放大或掩藏。甚至也存在金融机构通过人事安排、政治游说或者利益引诱等手段俘获货币政策权力的可能,这也同样会导致金融危机演变为更严重的经济危机。1997年的亚洲金融危机与近年的欧洲主权债务危机即是其中的实例之一。

因此,金融机构实际上是具有货币软权力^④的准公共机构,实施金融监管的目的就在于控制和约束金融机构对其货币软权力的滥用。但仅依靠金融监管还远远不够,法律还需要对金融机构试图干扰和影响货币政策的企图加以约束,以防止货币政策权力的滥用和错用。这实际也是强调货币政策独立性的另一种缘由,并且这种独立性也同样只能通过宪法性的权力配置机制予以保证。

(三) 货币政策独立性需要宪法性权力配置体系予以保障

基于上述认识,配置货币政策权力首先需要将货币从一种经济符号还原为社会关系的纽带来看

^④“软权力”一词由约瑟夫·奈提出,最初用于描述国际政治关系中文化和价值观念等无形的权力资源。此处借用该词指称金融机构利用自身资源诱使或者影响他人选择的能力。关于“软权力”的概念可参见约瑟夫·S·奈《硬权力与软权力》,门洪华译,北京大学出版社2005,第5-6页。

待。因为,货币所体现的利益关系绝不仅仅只体现在市场交易之中,在政治和法律的层面也同样表现出鲜明的利益分配特征。在市场之外,政府通过发行货币与货币持有者之间建立起特定的权力和权利关系,确保货币持有者的货币权利得以实现是任何一个受民主和宪政约束的政府所应承担的职责。但是,现实中的政府与货币发行当局却并不总是如实履行其应尽的义务,因为“事实上不用任何人进行投票表决,政府就可以利用它(通货膨胀)征收税赋”^{[10]246}。所以,货币的波动首先是货币发行者对持币人权利的变更,货币危机则是持币人对所持货币及其货币制度的信任危机。在此意义上,“中央银行职能中最重要的不是稳定纸币代表的价值,而是确定纸币契约代表的信用关系”^[10]。而约束中央银行权力的机制不可能在政府内部的权力结构中找到,唯有借助宪法性规范所特有的稳定性和对抗性才能框定货币政策权力。

货币政策的形成须以市场机制为基础,包含货币政策在内的宏观经济调控是市场经济机制下的调控,而不是计划经济体制下的命令。金融市场的有效性是货币政策发挥积极作用的约束条件,只有在金融市场有效的基础上,市场才能为货币政策的制定与执行提供必要的决策信息、政策工具以及传导机制。也只有在金融市场有效的基础上,货币政策的实施才会按照确定的方向发挥影响。金融市场的运行惯性与政府的宏观经济调控偏好并不必然一致,甚至有可能发生冲突,这就需要具有独立性的货币政策通过自己独立的价值判断对两者关系进行协调。货币政策的制定者并不能事先假定站在政府与市场任何一方的绝对立场上,只能对两者的积极信号予以接收、对消极信号予以排除。如果货币政策权力不能保持与二者之间的距离,货币政策就面临着要么为政府所控制,要么为市场所俘获的风险。因此,市场的金融权力、政府的宏观经济调控权力、货币政策制定者的货币政策权力只能在宪法性的权力配置体系中才能各得其所。

总之,货币政策失误或者币值波动本身并不可怕,也未必构成真正的危机,真正的危机在于货币政策权力的错用和滥用。将货币政策权力置于宪法性约束机制之下,虽然不能完全避免货币政策的失误,但至少降低了犯错的可能,并且在失误时能够及时予以制止和纠正,从而有效控制和降低由此造成的损害。

三、权力制衡:货币政策权力的宪法性配置方略

阿克顿勋爵有句名言:“权力导致腐败,绝对权

力导致绝对腐败。”^[11]任何一种公共权力的配置如果缺乏相应的制衡与约束机制就难以保证权力不被滥用。货币政策权力作为决定全体持币人财产权利的力量更应当受到权力制衡机制的约束。制衡权力最有效工具就是权力自身,因此,配置货币政策权力不仅要通过目标设定来约束权力行使的范围,还需要尽力排除对货币政策正常运行的不当干预,并以相互约束的权力配置结构形成保障货币权利的安全之网。

(一)持币人参与和监督货币决策的权利

持币人是履行货币契约和行使货币政策权力的最终利益归属者,也是最恰当的货币政策权力监督者。但是,持币人属于人数众多且不特定的主体,每一持币人所对应的权利份额也并不一致,受币值波动的影响也各有不同。由持币人直接行使货币政策权力,或者藉由一般投票或者选举机制来实现货币政策的公共决策并不现实。实际上,基于具体货币决策的专业性和时效性,制定和执行货币政策的权力通常都是赋予专门的货币政策机构行使。但是,这并不妨碍持币人对货币政策权力主体的监督,也不否定代议机构对货币政策权力的约束。

在法律上,持币人的参与和监督权可以从两个方面予以改进。

1. 完善中央银行货币政策的公告制度,保障持币人对货币政策的知情权

持币人除了通过代议机关对货币政策权力进行监督之外,还应当享有对货币政策的知情权。具体货币政策的制定虽然涉及专业问题,甚至为防止市场采取对冲行动而致政策效果下降,也确有在一定时段内不公开政策细节的必要。但无论如何,持币人有权知悉货币政策制定的过程,并有权了解货币政策机构作出选择的依据和理由。在货币立法中可以具体载明,货币当局在公告年度货币政策执行报告时,须对制定和执行货币的依据予以详细说明,并公布货币政策制定中的不同意见,将货币政策制定或执行的过程置于持币人的监督之下。

2. 赋予持币人以可诉的补贴请求权,用以牵制货币政策权力的行使

出于宏观经济政策调整的需要,币值的波动在所难免。但货币政策变更所维护的公共利益并不必然否定持币人依据货币契约所应当享有的货币权利。在货币贬值时,理应确认持币人获得物价补贴的法定权利。货币贬值对不同主体具有差异化的影响,因此货币贬值可能同时导致财富的再分配,给予遭受损失的弱势持币人以补偿具有正当性理由。在

实践中,给予低收入群体以物价补贴也被证明是可行的。需要改进的是,应当通过立法建立与物价指数衔接的法定物价补贴制度,并对补贴的范围、标准、程序以及责任主体予以明确。

(二) 货币当局货币政策制定权的约束

货币当局的货币政策权力应当受到约束。法律应当明确货币当局行使权力的目标、程序和责任,以形成对货币政策权力的规则约束。详而言之,中央银行法至少应包括三个方面的规范。

1. 明确立法机关对货币政策权力的监督权

哈耶克认为:“在现代社会,保护个人免受强制之害的基本条件,并不是他拥有财产权,而是使他能够实施任何行动计划的物质财富绝不当处于某个人或机构的排他性控制之下。”^[12]货币权利作为一种重要的财产权形式,同样也不宜交由某一具有排他性的个人或者机构。可行的方式是通过立法机关而不是行政机构来监督货币政策权力的行使。立法机构通常具有更广泛的利益代表性,其决策的民主基础也更为坚实,同时其本身即负有监督法律实施的职责。因而由立法机构监督货币政策权力的运行状况更为适宜,并且不影响货币政策与其他宏观经济政策的相对独立性。比如,在美国宪法第1条第8款中确定“铸造货币,确定国币和外币的价格,并规定度量衡的标准”^[3]的权力归于国会,而且国会还可以通过立法限定和约束中央银行的具体货币权力,对其人事任命与职责履行也享有监督和质询的权力。

2. 合理设置立法机关对货币政策的评价机制

若以币值稳定为货币政策的唯一目标,则币值稳定的衡量应当由立法机关作为主体进行评价,而不应当由行政当局或货币当局进行自我评价。一般来说,币值稳定与否通常是以指数化的物价指标予以评价。但货币当局自行确定了物价调控指标后,却有可能不遵照执行,反而假借宏观经济形势变化对既定目标予以调整。因此,立法应当明确货币政策机构就货币政策目标的确定和执行情况接受立法机关的监督,而不仅仅是向立法机关提交工作报告^⑤。法律应当明确,由立法机构来制定币值是否稳定的标准,并可对货币当局未按法定或既定货币政策目标履行职权的责任予以追究。

3. 明确违法制定和执行货币政策的责任

虽然货币政策的对错往往难以判断,但是对于违反法律明文规定制定和执行货币政策的责任是可以辨明的,也是可以追究的。例如,《中国人民银行法》规定了三种违法行使货币政策权力的法律责任^⑥,但是对于违反法定货币政策目标这一核心规范则没有明确其责任。立法确定了法定货币政策目标后,需要同时明确货币当局违法制定货币政策的具体责任。

(三) 行政当局宏观调控权的约束

必须承认,货币政策事实上已经被作为宏观经济调控的重要手段之一,如何约束和限制行政当局宏观调控权对货币政策权力行使的不当干预已成为权力配置的重要内容。美国《1977年联邦储备系统改革法》规定货币政策的最终目标是有效地促进充分就业、维持物价稳定、保持长期利率的合理上升,从法律上认可了货币政策的宏观调控作用。但是,美国更早的《1935年银行法》则废除了《1913年联邦储备法》有关财政部长和货币监理局长是联邦储备委员会当然委员的规定,大大降低了中央银行对财政部门的依附性^[4]。除了币值稳定之外,法律可以规定货币政策以多个宏观经济目标为标准,但必须以防止行政当局的不当干预为前提。

扩张性财政政策在创造信贷需求的同时必然增加政府自身负债,但同时推行扩张性货币政策则会以货币贬值的方式直接或间接降低政府负债,从而极易导致政府债务规模失控,并演变为不受市场机制约束的掠夺性力量。此种情境下,货币契约已失去了对政府的约束力,货币信用难以维持,长此以往,不可避免地会产生货币制度的信任危机。以中国为例,《中国人民银行法》第5条规定:“中国人民银行就年度货币供应量、利率、汇率和国务院规定的其他重要事项作出的决定,报国务院批准后执行。”而货币政策委员会的构成中,十人为政府部门官员,三人为来自研究机构的金融专家,货币政策机构的组成具有明显的行政机关印记。从现行立法分析,人民币的币值基础更多地依赖政府的自我约束和把控,而不是依托宪法性的权力制衡机制。货币政策与财政政策之间缺乏必要的风险隔离装置,势必造成货币信用风险与宏观经济风险相互传递,不利于

⑤《人民银行法》第6条规定:“中国人民银行应当向全国人民代表大会常务委员会提出有关货币政策情况和金融业运行情况的工作报告。”但是,对于人民代表大会常务委员会具体如何监督央行的货币政策却没有具体规定,所谓报告制度事实上并不具有多少约束性。

⑥根据《中国人民银行法》第30条和第48条的规定,中国人民银行有下列行为之一的,对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(一)向地方政府、各级政府部门提供贷款的,或者向非银行金融机构以及其他单位和个人提供贷款的;(二)对单位和个人提供担保的;(三)擅自动用发行基金的。

稳健的货币信用体系的形成,也不利于市场主体对货币信用稳定预期的建立。

(四)反制金融机构的货币软权力

金融机构对货币政策的影响构成一种软性的货币权力,主要表现为金融机构通过金融创新扩张货币信用的能力,以及金融机构的资金过于集中在某一特定领域时所产生的系统性风险。合理配置货币政策权力,需要将金融机构货币软权力的约束一并纳入。

中国金融机构的货币软权力状况与发达国家有所不同。中国金融机构进行业务创新的能力并不强,但金融机构与国有企业之间的关联却十分紧密,商业银行信贷增长受国有企业以及地方政府投资扩张的影响很大。控制金融机构信贷制造能力还需要从源头上控制国有企业及地方政府融资的低制度成本,而不仅仅是加强金融机构的监管控制。此外,中国多数金融机构由各级政府控股,金融机构信用与政府信用之间融合的程度远远高于一般市场经济国家,金融机构一旦发生动荡,就可能需要通过政府救助予以解决,金融风险社会化与政治化就难以避免。由此可见,中国金融机构的软性货币权力资源更为特殊,国有金融机构、地方政府、国有企业之间存在着风险混同,需要在法律制度的设计中加以特别关注和防范。

参考文献:

[1]约翰·肯尼斯·加尔布雷思.不确定的时代[M].刘颖,

胡莹,译.南京:江苏人民出版社,2009:126.

[2]欧阳康,迈克尔·赫德逊.货币·金融危机·新自由主义[J].哲学研究,2010(3):24-33.

[3]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第23卷)[M].北京:人民出版社,1972:107.

[4]张宇润.货币的法本质[M].北京:中国检察出版社,2010:43.

[5]约翰·梅纳德·凯恩斯.货币论(上卷)[M].何瑞英,译.北京:商务印书馆,1986:45.

[6]周其仁.货币似蜜,最后还是水[J].新经济导刊,2009(9):20.

[7]米尔顿·弗里德曼.货币的祸害——货币史片段[M].安佳,译.北京:商务印书馆,2006.

[8]丹尼斯·缪勒.公共选择[M].张军,译.上海:三联书店上海分店,1993:17.

[9]保罗·克鲁格曼.萧条经济学的回归[M].朱文晖,王玉清,译.北京:中国人民大学出版社,1999:148.

[10]陈彩虹.纸币契约与货币政策目标[J].金融研究,1995,9:41-45.

[11]阿克顿.自由与权力[M].侯健,范晓峰,译.北京:商务印书馆,2001:342.

[12]弗里德里希·冯·哈耶克.自由秩序原理[M].邓正来,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1997:173.

[13]卡尔威因,帕尔德森.美国宪法释义[M].徐卫东,吴新平,译.北京:华夏出版社,1989:93.

[14]陈晓.美国中央银行法律制度的产生与演变[J].外国法译评,1996(2):92-99.

Research on Constitutional Allocation of Monetary Policy Power

SHAN Fei-yue, LU Yong-rui

(School of Law, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, P. R. China)

Abstract: Although Fiat money does not have any substantial intrinsic value, its credit is based on the issuer's promise of its purchasing power through money contract. This promise is the ground and precondition to establish the goal and binding force of the monetary policy power. Monetary policy could potentially conflict with other macroeconomic policy, and the monetary policy power has the risk of being captured by other financial institutions. In order to protect the rights of money-holders, it is necessary to put the monetary policy power under the mechanism of constitutional supervision so as to keep the monetary policy relatively independent. Achieving this object needs effective allocation of monetary policy power on the constitutional level. The main measures are: to safeguard money-holder's right to be involved in the decision-making and auditing about money, to control the power of money administrations to make monetary policy, to confine the macro-regulation powers of administrative agencies, to constrain the soft money powers of financial institutions.

Key words: monetary contract; monetary policy power; money-holder's rights; financial crisis