

[文章编号] 1009-3729(2015)06-0067-08

论货币宪法的规范基础

吴礼宁

(华北水利水电大学 法学院, 河南 郑州 450046)

[摘要]作为一种重要的公权力,货币权力具有较强的能动性和侵益性,如何在充分发挥其能动性的同时又能严格控制其侵益性,乃是现代宪法的重要历史使命。货币宪法作为对货币权力施以最严格约束的宪法性规则体系,是货币关系领域中的元制度和元规则,是终极性的货币规范体系。货币规范体系包括货币分权规则、金本位制规则、货币政策透明规则、通货膨胀目标制等关于货币的基本规则与要求。目前,货币立宪的实践在各国均举步维艰,货币宪法学的研究也缺乏立法规范的有力支撑。美国民间学术团体——美国货币学会起草的《美国货币法案》可为货币立宪实践提供重要的参考。

[关键词]货币宪法;货币分权;金本位制;通货膨胀目标制;货币政策透明规则

[中图分类号] D911; F820 **[文献标识码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.06.013

作为一种重要的公权力,货币权力一方面具有无可替代的能动性,另一方面又具有巨大的侵益性。人类社会的实践经验一再表明,缺少了具有刚性约束的宪法规则,任何一种货币都不可能保持长期的稳定,特别是在当局垄断了货币权力之后,他们始终无法降低利用货币权力进行最大化征税的冲动,因此,创设一组能够有效控制货币发行权的宪法规则就显得十分必要。货币宪法规则体系是在国家与公民之间建立起来的基本法律规则,它是确立国家与公民之间财产关系及制定和实施货币政策的重要法律依据,是货币关系领域中的元制度和元规则。但目前关于货币宪法学的研究成果还无法完整地勾勒出货币宪法的规则体系,其原因首先在于作为规制货币权力的元规则体系,其核心内容始终无法回避,如约束政府制造财政赤字权力的宪法性规则,限定货币存量、防范政府和中央银行操纵货币存量的宪法性保护措施,货币宪法的创制和修改规则,以及紧急状态规则等^[1]。其次在于货币宪法规则的内容构成还应当结合财政预算、税收和中央银行立法等

相关法律,对以下事项作出规定:一是确立货币分权原则,设定货币发行决策权的配置机制,通过将货币发行决策权授予立法机关,形成对货币当局的制衡,减少当局的专断与任意;二是明确界定中央银行的性质、地位与权限,并通过立法严格约束中央银行的独立性;三是构建货币发行监督机制,包括立法监督、社会监督和专门机关监督;四是对其他相关问题作出具体规定,包括明晰通货膨胀税收收入的归属,明确发行准备金率与货币存量,严格控制其他金融部门和政府机构的准货币发行行为,限制银行信贷和电子货币发行量^[2];五是在当前的中国,还应当对政府债务规模、消费品价格指数、外汇储备的规模及用途等作出严格的限制。

正是基于上述理路,本文尝试从规范宪法学的角度对货币宪法的规则体系和规范基础加以归纳、整合,力求勾勒出货币宪法规则体系的大致轮廓,并着眼于规范货币体制的具有可操作性的理性规则,具体包括货币分权规则、金本位制规则、发行准备规则、货币政策透明规则、通货膨胀目标制等。此外,

[收稿日期] 2015-10-05

[基金项目] 国家社会科学基金项目(13CFX021);教育部人文社科青年基金项目(12YJC820109)

[作者简介] 吴礼宁(1981—),男,河南省民权县人,华北水利水电大学副教授,博士,郑州大学宪法与行政法研究中心研究员,主要研究方向:货币宪法、财政宪法。

货币宪法学的研究目前还缺少法律文本的规范指引,而美国民间学术团体——美国货币学会草创的《美国货币法案》则为货币宪法学学理性的研究提供了样本,也为将来货币宪法学的立法实践提供了重要的参考。

一、货币分权规则

要想有效控制极具侵益性的货币权力,一种有效的机制便是分权制衡机制。分权制衡是一项基本的宪法原则,自从罗马帝国开创了“三权分立”的政治模式之后,分权模式一直存在于各国的制度实践之中。分权机制在货币权力配置领域的运用即为货币分权,至于货币分权的具体规则模式和立法设计,仍是沿着宪法分权的路径而展开的。

宪法分权的模式和途径主要有以下三种:一是国家与社会之间的分权,即政治国家与市民社会的划分。虽然很少有人把这种界分称为政治分权,但事实上这是一种地地道道的权力配置模式,并且是具有根本性意义的权力配置,通过这种配置,可以从外部划定国家权力的活动范围,减少其对社会及其成员的伤害;二是国家与公民之间的分权,这种划分是通过先在的契约和实存的宪法得以实现的,它具体解决的是某种权利/力在国家与公民之间划分的比例问题,如政府的征税权与公民的财产权、警察权与自由权的比例等;三是政治国家的内部分权,包括纵向的分权和横向的分权,它所解决的是公共权力在不同政府部门之间如何配置的问题,并且通过合理的权力配置进一步在公权力之间形成制衡。我们通常所说的分权制衡主要指的便是这种分权模式。

当然,无论哪一种分权模式,其出发点并无本质区别,即都是在实践着法国启蒙思想家孟德斯鸠所说的“以权力制约权力”的宗旨。从宪法分权的基本模式出发,我们可以大致梳理出货币分权的几种基本理路。一是国家与市场之间的分权。该种分权模式涉及到当局货币权力的界限、货币政策的调整对象和调控范围,以及市场在货币发行、货币流通、货币政策制定和执行过程中所享有的自主性的大小。其基本要求是通过立法明确界定货币当局的权力范围和市场的自主空间,将那些可以通过市场自治和行业自律加以解决的流动性问题的处分权力归还市场,确保当局在制定货币政策时,能够本着促进经济健康发展的目的,充分尊重市场规律和市场主体的意愿,而不能随意践踏市场规则及市场主体的领地。二是货币当局与持币人之间的分权,即合理界定当局的支配权力和持币人的选择权利,其最根

本的问题是不仅要论证国家征收通胀税的权力存在的正当性,更要对该权力的作用范围、通胀税的规模等做出具体规定,同时还要明确持币人应当享有且免于货币当局侵犯的具体货币权利,如货币所有权、支配权、选择权、兑换权等基本权能。三是国家机关和货币当局内部及其之间的分权,包含横向的货币分权和纵向的权力分权。前者主要涉及货币立法权、货币政策的制定和执行权、货币发行权、货币监督权、货币司法权等各项权力在不同国家机关之间的合理配置;后者主要涉及货币政策和货币发行的权力如何在中央与地方之间进行配置的问题,其中最核心的问题是要论证地方政府有无货币发行权,以及应当享有何种程度的货币发行权这样的问题。

在实践中,各国也尝试对货币权力进行不同形式的配置,并提供了货币分权的例证,但总体而言,其效果并不理想。涉及到货币发行决策权的配置,大体有如下四种模式。一是发行限额由内阁讨论并由财政部长批准。例如,日本通常的做法是由内阁会议讨论货币的最高发行限额,并交大藏大臣(主管日本财政金融、税收的最高行政机关的行政长官,相当于我国的财政部长)批准。二是由专门的货币政策委员会或决策委员会决定发行额度。委员会的主席通常由财政部长担任。法国、意大利、澳大利亚等国便是采取此种模式。例如,在法国,行使该权力的机构是国家信贷委员会,委员会由45名委员组成,主席和副主席分别由财政部长和法兰西银行总裁即中央银行行长担任。三是由财政部行使批准发行限额的权力,英国、加拿大等国采取了此种模式。例如,英国1954年颁布的《货币及银行钞票法》将发行限额确定为15.75亿英镑,如若变动,须由财政部长下达命令;在有黄金准备的前提下,经财政部和中央银行商议并批准,可以超额发行。四是由中央银行决定发行限额,但中央银行要向政府或议会负责。美国和德国主要采用这种模式。在美国,联邦储备银行决定每年的货币发行限额,但要经过国会的批准,美联储只对国会负责。^[3]在德国,根据《德意志联邦银行法》第13条规定,货币的发行限额由中央银行理事会决定,联邦政府的官员有权参加中央银行理事会的会议,但不享有表决权^[4]。

至于货币政策的执行权,尤其是发行货币的权力,通常赋予中央银行。在当代国家,中央银行是唯一的货币发行机构,国家立法通常赋予其集中与垄断发行货币的特权,这也是中央银行发挥其全部职能的基础。在信用货币充当法币流通的情况下,中央银行凭借国家立法,根据一定时期内的货币政策,

保持货币供应量与客观需要的相对平衡,以实现币值的基本稳定。^[5]不过中央银行并非自始就垄断了货币发行权,在西方曾经历过多家银行分享货币发行权的历程。中国也是如此,在民国时期,便出现过中央银行、中国银行、交通银行、农民银行四家银行共同发行货币的局面。^[6]

货币发行监督权涉及行政监督和经济监督两个方面。行政监督权有的由直属于中央的政府部门行使,如德国的联邦信贷监督局;有的则隶属于财政部,作为财政部内设的职能部门存在,如日本大藏省内设的银行局和意大利财政部的货币流通监察处等。《日本银行法》还规定,如果连续超过15天超额发行货币,须由大藏大臣批准。经济监督主要包括下面四方面内容:一是对中央银行超过发行限额发行的货币征收货币税,以此控制中央银行的货币发行;二是确保通过超额发行货币所获取的收入全部上缴国家财政;三是确保中央银行向国家财政上缴利润;四是确定以政府有价证券作为货币发行的保证,即发行银行必须以公债券或其他政府有价证券作为发行货币的保证。^[3]

虽然存在着具体的货币分权实践,然而透过当前金融、货币制度运行的现状我们可以看到,上述几种类型的货币分权也只是具有形式上的意义,并不能在实质意义上约束货币发行权,并且如前文所述,三权分立政体本身的局限性也是显而易见的,我们很难去理性地设计一种科学、完善、能够经受住时间考验的分权机制,并使之对当局的权力起到真正的约束作用。所以,仅有货币分权尚不能实现控制当局货币权力之愿望,还需确立金本位制等一系列具体的刚性宪法规则。

二、金本位制规则

金本位制是一国政府通过立法的形式承诺纸币持有人可以按照固定的价格承兑黄金或买卖黄金、并在纸币与黄金之间维持固定比价的制度。^[7]大体上来说,货币本位制主要有金本位制、银本位制、金银复本位制,以及信用货币本位制几种,金、银本位制和金银复本位制又统称为金属本位制或金本位制。在历史上,实行金本位制的主要是英、德、法、美等发达国家,中国、日本等国家实行的是银本位或金银复本位制。金本位制规则包含了以下四方面的要求:一是允许贵金属自由兑换和熔铸;二是金、银等金属货币可以计价使用,可以自由进出流通领域;三是金属货币是无限法偿货币;四是信用货币的发行须以金属货币存量为依据,不得超发信用货币。

金本位制诞生于信用货币时代,因为在实物货币时代货币本身便是以金银形式存在的,当然无所谓金本位。在信用货币时代,纸币本身并不具有价值,只是价值符号,国家虽然可以凭借立法要求人民接受纸币,也有义务保持币值的稳定,却从来没有能够做好这件事。纸币发行量影响甚至决定了公民的购买力,随着纸币发行量的增加,公众所持纸币的购买力(包括绝对购买力和相对购买力)不断下降,于是通货膨胀发生,其本质则是持币人货币财产的流失。进一步考察历史我们会发现,人类社会最严重的几次通货膨胀,基本上都是在金本位被废除以后发生的^[8],两个现象之间存在着不可忽视的联系。这是因为,在金本位制下,持币人可以自由兑换黄金或白银,而纸币的发行也会受到严格限制,即必须以充足的黄金或者白银储备作为前提。如果货币当局在发行货币时不能秉持谨慎的态度,滥发货币,则会遭受持币人的挤兑甚至破产。由此可见,金本位制乃是约束当局货币发行行为的严格的外在规则,由于受到金本位制的纪律约束,货币当局便不能在发行货币时为所欲为。

金本位制乃是克服通胀的一剂良方,只有金本位制才能从根本上抑制通货膨胀,避免币值大幅波动,进而确保人民的货币财产免受当局的洗劫。相反,如果脱离了金本位制,当局的货币发行行为将难以控制,滥发纸币、通货膨胀都会在所难免。正如哈耶克^[9]所指出的,造成纸币贬值的原因是与金本位制的脱钩,而在金本位制的纪律约束下,英国和美国在上升时期保持了近200年的物价稳定。正因如此,古典金本位制被解释为一种能够确保长期价格稳定的货币政策规则。^[10]瑞士宪法学者彼得·伯恩霍尔兹^[11]也指出,在实行金本位制的时代,物价水平基本稳定,然而当金本位制被废止之后,物价的大幅上涨已成为一种普遍现象。他进一步认为,金本位制是保证币值稳定的货币制度,是约束当局货币权力的最为有效的宪法规则。但是金本位制最终没有逃脱被废止的命运,1930年代,世界上主要国家纷纷放弃了金本位制,而代之以信用货币制度。

在信用货币体制下,国家立法强制中央银行发行不可兑换的纸币进入流通领域,并以立法规定纸币的价值。当局虽然可以通过国家立法规定纸币的票面价值,却无法保证纸币的购买力,纸币的购买力只能服从于市场规律。在纸币发行不再受到金本位制纪律约束的时候,当局在调节货币供应量时便会随心所欲,甚至胡乱干预经济,用印出来的纸币换取公众手中的财产,以满足政府财政和公共利益的需求。

求。自此以后,不兑换的纸币便成了脱缰的野马,通货膨胀变成人类社会挥之不去的阴影,而民众的财富则无疑成为了当局的鱼肉,有时候甚至还出现了像罗恩·保罗^[11]所说的情况:在美国,自美联储诞生之后,政府和银行卡特尔集团通过通货膨胀政策拿走了社会财富的95%。如果我们抛开经济学家那些令人眼花缭乱的公式来计算一道小学生的数学题,便可得出这样的认识:在金本位制下,如果货币的购买力是恒定的,即纸币与黄金之间的比值是恒定的,那么便不会产生通货膨胀,并且人民有理由信任纸币。市场上价格的变动由供求关系和社会劳动生产率决定。随着商品经济的发展,将会不断要求增加流通领域中的货币量,如何确定应增加的货币量呢?方法很简单,即根据经济总量增加的比率增发货币,并保持纸币增量与金属货币增量之间的平衡。这种方法既可满足市场对货币的需求,亦可避免政府滥发纸币,同时还能保证政府获得固定比率的通胀税收入。

金本位制虽然看上去已经成为历史,但是美国犹他州通过立法恢复金银合法货币地位的举动,又重新唤起人们对于金本位制的热情(2011年3月,源于对美元信心的不足,犹他州通过立法正式承认金银的合法货币地位,从而成为美国第一个恢复金银货币合法地位的州)。犹他州共和党议员布拉德·卡尔韦兹在提出该法案时说:“美国人正对美元失去信心。如果政府债务让你抓狂,那么放弃美元现金,改用金银币吧。”^[12]虽然他并不承认此举是想要恢复金本位制度,但该法案为恢复金本位制提供了样本,堪称世界货币史上的壮举,各国恢复金本位制的信心也因此而得到增强。随着美联储长期的量化宽松货币政策和美元纸币的无休止超发,对美联储的不信任也促使美国其他十多个州加快了将金银币确认为法定货币的步伐。2013年4月,美国亚利桑那州议会也正式通过法律将金币和银币批准为法定货币;因担心美联储“坐着飞机撒钱”的货币超发迟早会导致货币及政治系统的崩塌而不能取回黄金,德克萨斯州也开始着手设立自己的金库,取回暂存于纽约联储银行仓库内的黄金。^[13]其实早在2009年10月,黄金的货币属性便在美国芝加哥商品交易所得到承认,该交易所宣布允许交易商将黄金作为所有商品的保证金和担保物。^[14]

当然,全面恢复金本位将会是一个极其漫长的过程,并且金本位制本身也并非毫无缺陷。不仅仅是哈耶克,其实很多学者都对金本位制表示出怀疑,如弗里德曼^[15]一方面认为,黄金在所有货币中是最

安全的,政府没有任何理由禁止黄金的流通;另一方面认为,在金本位制下,人们对通货膨胀的忧心忡忡将会导致黄金对纸币的广泛替代,反而使通货膨胀更加严重。弗里德曼的这种担心是建立在一个小心假设基础之上的,即货币当局在金本位制之下也会滥发纸币。不过,从理论上讲,虽然金本位制并不能消除通胀税,但在金本位制下,任何程度的通货膨胀都会导致黄金兑换,于是货币当局必须谨小慎微,而不能超出经济的发展速度去发行货币。

此外,金本位制背后还存在着有悖宪法精神之处。其实,即便回归金本位制,也不如在金属货币时代更安全。对此,英国经济学家马歇尔^[16]便指出:“‘可兑换的’纸币……对全国物价水平的影响,几乎和面值相等的本位硬币一样。当然,哪怕对这种纸币十足地兑换成本位硬币的能力稍有怀疑,人们就会对它存有戒心;如果它不再十足兑现,则其价值就将跌到表面上它所代表的黄金(或白银)的数量以下。”因为即便在零通胀的时代,纸币的发行速度也会超过金银增加的速度,所以,纵然宪法规则可以保障纸币获得兑现,却无法保证其获得十足的兑现。如果我们乐观一些,认为纸币可以十足兑现,那么由于通胀幻觉的存在,在零通胀的情形下人们是不会考虑将纸币兑现为黄金的,但恰如布坎南^{[17][13]}所说,当局仍然可以在公众毫不知情的情况下征收通胀税。因此,要想真正约束当局的货币权力,使公民的货币财产权获得安全,最有效的选择还是使用足值的硬通货。然而在今时今日,回归金属货币时代几乎是不可能的事情,在信用货币时代,亦几乎不可能避免通胀税的存在,那么对于通胀税又当作何安排呢?那便是建立严格的准备金制度和通货膨胀目标制,即按照弗里德曼夫妇的设想,将货币存量的增速严格控制在3%~5%的幅度之内,并将这一要求确立为一项严格的宪法准则^[18],同时通过立法将金、银确定为货币发行的准备,并借鉴《美国货币法案》的提议,终结部分准备金制度,建立100%准备金制度;严格禁止其他金融机构及政府部门的准货币发行行为,控制银行信贷规模和电子货币的发行量,提高商业银行存款准备金率等。

三、发行准备规则

准备金制度有两种:一是发行准备金制度,二是存款准备金制度。货币发行准备金制度要求货币当局在发行货币时,必须以某种金属或资产作为发行准备,从而使货币发行量与特定金属或资产的数量建立起联系,并以此限制当局的货币发行规模,维护

货币的信用,保持物价稳定。在实物货币制度下,货币本身便是足值的商品,货币总量是确定的;而在信用货币制度下,如果不对货币当局施加外在的约束,发行机构便可以创造无限的信用。货币发行准备制度则是为解决这一问题而设的。因为在100%的发行准备金制度之下,当局发行的每一张纸币都必须有等值的黄金储备存在,或者说,有多少黄金才能发行多少纸币。在这一点上,100%的发行准备金制度同金本位制其实是一个问题的两面。

然而,在各国的制度实践中,100%的发行准备金制度早就被抛弃了,且货币发行早就同贵金属脱钩,而通常以有价证券作为货币发行的保证。然而这些有价证券本身同样也是一种信用货币,以一种信用货币作为另一种信用货币的发行准备金,没有任何实质意义。因为当局可以先创造出一定数量的有价证券用作发行准备,然后按比例发行更多的信用货币。不仅如此,各国还不断降低其发行准备金率,然后像变魔术一样凭空造出大量的货币。对于当前这种橡皮图章式的发行准备金制度,Phillips等^[19]曾进行过这样一种计算:

设想在中央银行产生之前,所有商业银行的现金准备是10亿美元,在这些准备金的基础上,最低存款准备金率为10%,那么银行体系的信用将扩张到100亿美元。现在,假设联邦储备体系已经建立起来,并且所有的准备金都转移到新的储备银行,变成其成员银行的存款(同时记入其准备金账户)。储备银行必须保持至少35%的现金准备金,也就是3.5亿美元,以备这10亿美元存款提取,剩下6.5亿美元现金就成为储备银行的超额准备金。在这些超额准备金的基础上,储备银行可以增加他们的存款,因此增加了成员银行的准备金,最高可达19亿美元……换言之,联邦储备银行现在拥有29亿美元的成员银行存款(联储留有10亿美元作为准备金以备提款,也就是说准备金率为35%),或者相反地,现在成员银行拥有29亿美元的法定准备金,在这个基础上,它们就有可能将信用扩张至290亿美元。利用新增的19亿美元的准备金……成员银行现在可以在原先的100亿美元外新增190亿美元的信用。

很显然,当前的发行准备金制度只不过是一个障眼法而已,根本起不到约束当局货币发行权力的作用。而要想使这一制度发挥其应有的作用,则应当以立法的形式确立100%的现金准备制度,才能以法律的缰绳套住信用创造者的野心。

四、通货膨胀目标制

作为刚性宪法规则的金本位制和100%的发行准备金制度,其恢复和建立是一个漫长的过程,不免会遭受货币利益集团和当局的抵制。在这两种机制恢复之前,面对持久的高通胀和频繁的金融危机,持币人又当如何捍卫自己的货币财产权以减少来自货币超发的伤害呢?在经过弗里德曼最优货币量的试错之后,各国纷纷把目光投向通货膨胀目标制。

通货膨胀目标制是通过事先公布一个合理的通货膨胀目标及实现该目标的期限,并由公众监督该目标的实施效果的货币规则。伯南克等^{[20]4-5}将通货膨胀目标制界定为一个货币政策框架,显然有避重就轻之嫌。他们认为,通货膨胀目标制是一个货币政策框架,其特点是公开宣布一个或多个时限内的官方通货膨胀的数值指标(或目标区间),同时承认稳定的低通货膨胀是货币政策的首要长期目标。其实,如果像伯南克他们所说的通货膨胀目标制仅仅是政策框架的话,那么其对货币当局将起不到任何约束作用,当局也不必认真地履行事先确定的目标,进而抑制通货膨胀的初衷也无从实现。相反,只有将通货膨胀的具体目标以立法的形式加以确定,由当局执行,并规定当局应承担严格的政治、法律责任,才能保证该制度被认真对待。

通货膨胀目标制包含了以下三方面具体规则。一是价格指数规则。通过立法将物价稳定界定为货币追求的惟一目标,是众多国家的选择,如新西兰、澳大利亚、加拿大、捷克、芬兰等。在这些国家,当其他经济目标与该政策目标发生冲突时,其他政策目标必须服从该目标。为实现这一目标,各国设定了具体的价格指数和价格上涨区间,发达国家通常将目标值设定在1%~3%之间,而新兴市场国家则稍高,但通常不超过6%。二是透明度规则,即将通货膨胀目标公之于众并由公众加以监督的规则。新西兰《储备银行法》要求银行至少每半年进行一次公开报告,对中央银行货币政策与政府协议中的目标规定是否一致及通货膨胀指标等问题进行阐述。当然,官方公布的数据可能存在不实成分,远不如公众对通胀的切身感更真实,因此仅仅公布数据并不能从根本上形成对当局的制约,而应当引入更具操作性的具体规则。三是严格归责机制。在通货膨胀目标制下,中央银行行长对货币政策的效果负责。比如在新西兰,由于设定了严格的归责机制,从而确保新西兰的通货膨胀目标制获得了巨大的成功,而在一些未设定明确责任的国家,如加拿大、英国等,所

取得的效果远没有新西兰明显。

面对1970年代长期的高通货膨胀的影响,新西兰最早采取了通货膨胀目标制。面对危机,新西兰开始改革其货币制度,通过1989年的《储备银行法》给予中央银行行长以更严格的责任,并将储备银行行长的任职与预先确定的通货膨胀控制目标相联系。储备银行必须对目标任务的完成负责,并受到与通胀控制效果相关联的激励与惩罚规则的约束,如果货币当局不能实现通胀控制目标,即当通货膨胀率超过2%这一法定通胀目标时,新西兰储备银行的领导层就要被免职甚至被解雇。在这种货币政策运行机制中,一旦中央银行签下了确立通货膨胀目标的军令状,政府将不再具体干预中央银行货币权力的行使,从而使中央银行获得更多的自主性。

新西兰的制度创新,提高了货币当局的公信力和货币政策的透明度,被称为国际货币政策的新范式,被认为是一个高度成功的事实^{[20]115},为其他国家纷纷效仿。特别是在遭遇严重的金融危机之后,许多国家纷纷效仿新西兰实行通货膨胀目标制,如英国在1992年9月遭遇到英镑危机之后便开始推行该制度,瑞典、芬兰和中欧国家和拉美国家在国家货币制度出现危机之后也做出此种选择。尤其是在1997年金融危机中受到重创的东南亚诸国,在对货币政策模式的选择上更是表现出了惊人的一致性,先后宣布实施通货膨胀目标制。

通货膨胀目标制对货币公权力的行使施加了严格的限制,限制了货币当局的自由裁量空间,确保了当局只能在公众可以忍受的程度内行使自己的权力。很显然,这是一项重要的宪法性规则。印制货币的宪法规则可以是考虑一组有效的财政—货币安排时的选择之一。^{[17]153}而通货膨胀目标制是货币权力运行的量化监督机制,中央银行与政府签订责任明确的通货膨胀目标契约制度,同时中央银行还须接受全社会持币人的共同监督,不断提高预测通货膨胀未来走向的能力,并能够甄别有效的货币政策工具,确保物价稳定。这正是该制度取得成功的原因所在。

五、货币政策透明规则

知情权是公民的基本权利,公众应当知晓政府在做什么、为什么要这样做……保密观念不仅与民主价值背道而驰,也损害了民主过程。信息保密培育了滋养特殊利益集团的肥沃土壤;增加了管理租金,加大了交易成本;使民主过程中的公众参与大打折扣;使得媒体舆论无法形成对政府滥用职权的监督制衡机

制。^[21]同时信息保密还会降低决策过程的民主程度,滋生特权和腐败。尤其在代议制民主政体下,公众无法直接参与政府决策的过程,如果因此而对政府的所作所为一无所知,他们将无从监督政府。

然而在货币当局和中央银行的货币政策是否应当公开的问题上,却有较大的争议。自从中央银行诞生以来,神秘便是其最大特点。中央银行往往将保密看做政策有效实施的必要条件。有限的透明度避免暴露中央银行的政策行为和操作策略,中央银行以此为借口为其最小化披露信息的行为做辩护。^[22]现任英格兰银行行长金恩问及前美联储主席沃克尔对一名新上任的中央银行行长有何建议时,他的回答是:神秘。^[23]这种神秘的作风带来了不公正,因为保守的会计政策和严格的红利政策会产生隐蔽的准备金,而中央银行正是通过这种隐蔽的准备金积蓄自己的财力。

市场上的利益相关者则认为,有效的市场运作需要政策的制定和执行更加透明。^[22]随着市场经济的不断发展,货币权力影响国家经济的深度和广度也日益加剧,在神秘主义笼罩之下,市场主体根本不知道当局在想什么、做什么,也无法真正理解货币当局对国家宏观经济状况的看法和货币政策的未来走向,进而无法据以对自己行为的结果做出合理的预期。一般来说,中央银行是依据政府授权而成立的,由立法机构创设并对其负责。^{[24]17}当然,中央银行也不是万能的,也会犯错,也应当为其错误承担相应的法律责任。然而,如果当局的货币政策一直处于神秘状态,那么其错误将不会被知晓,进而可以逃避法律和政治责任。

随着民主原则的深入人心和有关信息自由要求的不断提高,各国中央银行不断增加货币政策的透明度。关于货币政策透明度,国际货币基金组织在《货币与金融政策透明度良好做法守则》(1999)中作了这样的解释:透明度是指在通俗易懂、容易获取和及时的基础上让公众了解政策的目标,政策的法律、机构和经济框架,政策决定及其原理,与货币和金融政策有关的数据和信息,以及机构的责任范围。鉴于此,货币当局应当依据有关国际法的要求,履行向公众公开披露资料数据的义务,有计划地编制和公开发布有关通货发行数据、季度资产负债表、货币与金融政策制定与执行情况等综合性报告,实现信息的公开透明。货币当局还负有就其政策向立法机构和社会公众进行解释说明的责任,尊重公民的知情权。同时,货币当局的政策及时向公众公布,既是公众准确获取货币金融政策信息的制度前提,也

是提高市场货币使用效率的基础。货币政策透明具有重要的民主价值。首先,政策透明可将当局的权力置于社会公众的监督之下,从而促进当局提高货币政策制定和执行的责任感,并有助于公众参与货币政策的制定和执行过程并对当局施加影响。其次,政策透明有助于政府部门完善决策程序及机制,畅通政府与公众间的政策沟通渠道,确保政策措施深入人心。政策透明还可以有效抑制在中央银行的政策操作中出现的时点不一致性问题,因为中央银行任何扩张货币量的企图都会暴露于公众的视野之下,导致预期的通货膨胀提高,增加货币扩张政策的边际成本,从而有效约束当局的过度货币化。再次,政策透明能使货币当局任何违背承诺、违反法律的行为都会受到公众的批评,使政府也不能任意指示中央银行增发货币。^[25]最后,政策透明还可以减少货币政策制定和执行过程中的暗箱操作,便于问责,减少腐败,进而降低货币权力的侵益性。

作为一项基本的货币准则,货币政策透明规则对货币政策的目标、过程、方法都提出了很高要求。首先,在目标方面,通常由立法机关确定一个长期的或总体的目标,而后由货币当局将其具体化。例如,《欧盟条约》第3条模糊地表述为“维持价格稳定”,欧洲央行要求通货膨胀率维持在2%之内,英格兰银行规定通货膨胀率应控制在2.5%之内。^{[24]12-13}当目标明确之后,公众预期即锚定该目标值,并督促当局朝该目标努力。其次,在过程方面,则要求货币当局尤其是中央银行应及时公布货币政策,并对货币政策的形成过程、执行工具和执行结果予以披露。不过,就目前情况而言,各国货币当局在这一点上仍然有些羞羞答答,其所披露的内容不尽如实,严重影响了公众的预期。最后,在方法方面,主要涉及各国货币当局应当在多大程度上、依据何种模型和方式公布货币政策。具体的要求是,当局应当遵循国际财务报告准则,对货币政策进行完整的披露,并且将具有保密要求事项的数量限制到最小。

六、货币立宪尝试:《美国货币法案》

就世界而言,现有的宪法典或者宪法性法律缺少对货币和货币权力加以规制的条文,货币立宪在实践中还是举步维艰。美国《宪法》仅在第1条第8款中对铸币权力作出了较为笼统的规定。我国《宪法》根本就没有直接涉及货币和货币权力的条款,相关问题只能援引《宪法》第89条第6项、《立法法》第8条第9项,以及《人民银行法》《金银管理条

例》等相关规定。2009年,由美国民间学术团体——美国货币学会起草的《美国货币法案》,可为专门的货币宪法文本的制定提供方向指引。

《美国货币法案》汇集了美国非主流金融学家对当前货币和银行体系的认知与思考,并且体现出了强烈的批判意识。例如,附在该法案正文之前的“一些认识”,事实上便是对美国当前货币金融体制的一种批评,认为1913年的美联储法案把依据宪法本属于国会的铸币权转让给了私人银行机构,而这一转让导致了巨大的金融灾难,如不断增长的不合理的财富集中、不受控制的政府债务规模、公众沉重的税务负担、持续的通货膨胀、基础设施投资成本的剧增、大量的失业,以及对国会担负提供共同防御和全民福利这一宪法责任能力的侵蚀等,尤其是2008年美国银行和货币体系的大崩溃,对世界范围内的就业和经济造成了重创。在他们看来,由私人金融机构发行货币的行为应当永久性地禁止,既然美联储的货币监管是失败的,那么相关权力就应当归还美国政府,政府控制下的货币供应体系会显著优于现行的体制,并且由政府创造、支配货币,可以排除向私有金融机构支付利息的要求。基于此种考虑,美国政府必须严格行使美国《宪法》第1条第8款赋予其的权力。

《美国货币法案》还试图将法律和权力制衡的原则引入当前的货币体系,并提出了以下三个方面的具体要求。

其一,将货币发行权收归国有。该法案要求由财政部直接发行国家货币,用以弥补公共财政赤字(第103小节),从而将宪法赋予国会的权力收回来,改为在国会的监督之下由财政部执行,因此,财政部应定期向国会和公众报告货币供应状况(第104小节)。同时,该法案还将美联储改组为财政部的下属机构,规定美联储的负责人由总统任命并经众议院批准,由财政部代表美国以国家货币的形式收购美联储的股份,进而将美联储的角色设定为发行货币的中央银行、全国资金流转的清算银行和政府的财政代理人(第401小节)。这样,美联储就从一个私人中央银行变成一个政府部门或者受国家法律规范并受政府委托的机构。

其二,设定严格的货币政策目标。该法案要求财政部和货币当局应避免由货币供应所导致的通胀或通缩的出现(第105小节),当实际结果与政策目标存在较大出入时,应及时报告,并承担相应的政治责任。该法案同时禁止政府向银行借款,而以货币发行作为替代(第106小节)。我们知道,借债的风

险是巨大的,并且需要向私人银行偿付较高的利息,而利息的来源仍是税收,这显然有违法理。正是因为看到了这一点,该法案设置了禁止政府向银行借款的条款。

其三,明确当局发行货币的去向。该法案规定,当局发行的货币主要用于基础设施建设融资(第501小节),发展农业、教育、医疗等公共福利(第504-507小节),以及向地方政府拨款或提供无息贷款,用于提供公共物品(第502-503小节)。由这些规定可以看出,具有通胀税性质的货币发行收入最终应用之于民,并且由于地方政府不享有货币发行权,所以联邦政府须担负起向地方政府提供货币资金的责任,虽然提供的数额、比率等并未在该法案中作具体规定,但这是一项应当加以明确的技术性法律规则。

该法案的起草者之一史蒂芬·赞林嘉指出,该法案对于美国未来的货币制度改革乃至世界货币体系的变革,都将具有极为重要的参考价值。^[26]该法案吸收并改进了芝加哥学派的理论与观点,其核心目标是通过将美国联邦储备系统整合并入财政部,以实现货币发行权和中央银行的国有化,并以政府货币取代私人信贷货币,以及终结部分准备金制度等途径,将货币权力这一本属于国会的宪法权力收归国会,并施以宪法性控制。同时该法案通过明确增发货币的支出去向,确保货币权力和通胀税收入的公共属性。

以上这些应是货币宪法的几条核心准则,其必将为未来的货币立宪实践提供重要参考。

六、结语

目前的宪法典或者宪法性法律,缺少对货币和货币权力加以规制的条文,货币立宪在实践中还举步维艰。2009年,由美国民间学术团体——美国货币学会起草的《美国货币法案》,为专门的货币宪法文本的制定提供了方向指引。该法案吸收并改进了芝加哥学派的理论与观点,其核心目标是通过将美国联邦储备系统整合并入财政部以实现货币发行权和中央银行的国有化,以政府货币取代私人信贷货币,以及终结部分准备金制度等途径,将货币权力这一本属于国会的宪法权力收归国会,并施以宪法性控制。同时该法案还通过明确增发货币的支出去向,确保货币权力和通胀税收入的公共属性。而所有这些都是货币宪法的核心准则。因此,《美国货币法案》的草创为将来的货币立宪实践提供了重要的规范参考,也为我国货币立宪实践提供了重要启示。

我国《宪法》没有对货币和货币权力作出专门规定的条款,相关问题的解释只能援引我国《宪法》第89条第6项的概括性规定,《立法法》第8条第9项的规定,以及《人民银行法》《金银管理条例》等相关规定。这些规定的简单与粗疏同货币权力在当代社会所具有的影响力不相匹配,在防范和应对金融风险及将来可能发生的金融危机方面显得力不从心。因此,通过不断完善《宪法》《立法法》等法律文本或者制定专门的货币宪法,确立规范的货币宪法规则体系,将货币权力的运行纳入到法制的轨道,则是推动我国宪法法律体系不断完善,有效发挥宪法性法律在防范和应对金融危机、抑制通货膨胀和保障持币人各项基本权利等重要职能的不二选择。

【参 考 文 献】

- [1] BERNHOLZ Peter. The implementation and maintenance of a monetary constitution[J]. Cato journal, 1986(2):477.
- [2] 吴礼宁. 通胀治理与货币宪法的提出[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2012(3):42.
- [3] 白伊宏. 关于货币发行权问题的探讨[J]. 吉林财贸学院学报, 1988(1):38.
- [4] 宋琳. 德意志联邦银行的独立性[J]. 开放导报, 1996(9):45.
- [5] 尹洪霞, 刘振海. 中央银行与金融监管[M]. 北京: 中国金融出版社, 2005:19.
- [6] 崔国华. 国民政府财政金融政策[M]. 台北: 台湾商务印书馆股份有限公司, 2004:293.
- [7] BORDO M D. The gold standard, bretton woods and other monetary regimes: a historical appraisal[J]. Nber working papers, 1993(3):123.
- [8] BERNHOLZ Peter. Monetary constitution, political-economic regime, and long-term inflation[J]. Constitutional political economy, 2001(12):3.
- [9] 哈耶克. 货币的非国家化[M]. 姚中秋, 译. 北京: 新星出版社, 2007.
- [10] WYNNE A Mark, KYDLAND E Finn. Alternative monetary constitutions and the quest for price stability[J]. General information, 2002(1):1.
- [11] 罗恩. 终结美联储[M]. 朱悦心, 张静, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010:59.
- [12] 中国新闻网. 美国犹他州议会选择性恢复金本位[EB/OL]. (2011-03-11)[2015-09-20]. <http://news.163.com/11/0311/14/6USEJSB100014JB6.html>.
- [13] 凤凰网. 美国亚利桑那州将金币和银币批准为法定货币[EB/OL]. (2013-04-23)[2015-09-20]. <http://finance.ifeng.com/gold/jskxqb/20130423/7947979.shtml>.

(下转第79页)

《广告法》。如果出现第三方平台提供信息致使其他商家商标权受损时,极有可能会该商家权利无法保障的情况。第三方作为实际操作商品信息的平台,法律法规需要对其相关行为加以规制。我国《商标法》的保护不应仅仅局限于两个厂商之间,应当将混淆理论的适用范围拓展至第三方。

(2) 第三方侵权难以定性,应引入新参考要件

如上所述,针对“MTM v. Amazon 案”这种情况,目前中国的法律还无法规制。因此,需要尽快引入初始兴趣混淆理论,尤其是其判例中的新发展,规制在线零售商,以适应网络购物的飞速发展,保障商标权人的合法权益。

在将第三方纳入混淆理论的框架体系之后,对于如何对第三方进行混淆性的考量,我们可以借鉴美国判例中形成的对标记的分析参考,将对标记的考量作为是否构成混淆的判定标准:第一,清晰标记的商品所提供的情况,不构成混淆;第二,未标记或未清晰标记的,则提高了混淆可能性,商家可能存在蓄意模糊商品来源的故意,从而构成消费者的最初兴趣混淆。

四、结语

在“MTM v. Amazon 案”中,亚马逊公司在提供

的有关 MTM 搜索结果中未清晰地标记,增加了混淆的可能性,该搜索列表被判定为虚假的搜索结果,违反了商标保护法的相关规定。加州旧金山美国第九巡回上诉法院利用初始兴趣混淆理论进行分析,该分析有别于以往案件,提高了“未清晰地标记,提高了混淆可能性”的新情况。在该新情况中出现的法益,依据我国目前的法律还无法得到保护。相比美国,我国混淆理论适用范围较窄,应当扩展第三方;同时,在“MTM v. Amazon 案”中确立的混淆考量因素也值得我国借鉴。随着电商的发展,我国应当发展初始兴趣混淆理论,以应对更为复杂的商标纠纷情况。

【参 考 文 献】

- [1] 孔祥俊. 商标与不正当竞争法——原理和判例[M]. 北京:法律出版社,2009:262.
- [2] 刘文琦,刘琰. 关键词广告中搜索引擎服务商的商标侵权责任——以中、欧、美比较法研究为视角的分析[J]. 电子知识产权,2012(11):86.
- [3] 朱红彦. 初始兴趣混淆理论在新类型商标侵权中的适用[J]. 福建法学,2012(1):34.
- [4] 李雨峰,芮松艳. 初始混淆理论在商标权纠纷中的应用[J]. 人民司法,2011(14):95.
- [21] 斯蒂格利茨. 自由、知情权和公共话语——透明化在公共生活中的作用[J]. 宋华琳,译. 环球法律评论,2002(3):263.
- [22] 库提斯,尼可. 中央银行现代化[M]. 方洁,张立勇,译. 北京:中国金融出版社,2010:28.
- [23] MERVYN King. What has inflation targeting achieved? [M]//BERNANKE B S, WOODFORD M. The inflation targeting debate. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- [24] 布兰德. 中央银行的现代化进程[M]. 孙涛,译. 北京:中国金融出版社,2006.
- [25] 牛筱颖. 通货膨胀目标制:理论与实践[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007:51.
- [26] STEPHEN A Zarlenga. The lost science of money: the mythology of money—the story of power[M]. New York: American Monetary Institute, 2002.
- (上接第74页)
- [14] 蔡金综. 美国犹他州承认金银币为法定货币的影响[J]. 中国财政,2011(14):65.
- [15] 弗里德曼. 弗里德曼文萃[M]. 胡雪峰,武玉宁,译. 北京:首都经贸大学出版社,2001:569.
- [16] 马歇尔. 货币、信用与商业[M]. 叶元龙,郭家麟,译. 北京:商务印书馆,1986:53.
- [17] 布伦南,布坎南. 宪政经济学[M]. 冯克利,冯兴元,秋风,译. 北京:中国社会科学出版社,2004.
- [18] MILTON, FRIEDMAN Rose. Free to choose [M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980:308.
- [19] PHILLIPS C A, MCMANUS T E, NELSON R W. Banking and the business cycle [M]. New York: Macmillan Publishers Ltd, 1937:26-27.
- [20] 伯南克,劳巴克,米什金,等. 通货膨胀目标制:国际经验[M]. 孙刚,钱泳,王宇,译. 大连:东北财经大学出版社,2013.