

宪政转型不容回避

宪政的核心是限制政府的权力，这与土地私有制密不可分

□ 许成钢 | 文

自从 20 世纪 80 年代末以来，世界上绝大多数中央计划经济国家都经历了向市场经济体制的转型。毫不夸张地说，这是人类历史上最重大的事件之一。这场转型的基本方向是使全体公民享有自由、平等和博爱。持续的经济增长是其中非常重要的部分，但是它从来不是转型的全部。

转型的核心问题是体制转变，包括经济体制和政治体制的改变。前者的核心是承认私有制的合法地位，从法律上对私有产权进行基本的保护；后者的核心是向民主制的转变。其中非常重要的一点是对政府的权力必须有限制，亦即所谓宪政。

通融策略已到尽头

东欧和前苏联社会主义国家经济转型的基础，从一开始就把改变产权和政治体制作为目标和基本手段。但是，中国的 30 年改革每每回避了这一基本问题。

过去我们一直认为，中国最近 30 年的改革是渐进的。在不公开提及改变产权和政治体制的情况下，中国已经悄悄地部分改变了经济体制。在一些领域中，尤其是制造业，中国允许私有企业进入市场，做大做强，由此取得了巨大的成就。

1988 年，改革开放的第十年，中国经济总额超过了除了前苏联以外的全体东欧社会主义国家的总和。到 1993 年，中国经济总额超过了前苏联国家的总和。中国经济的快速增长主要是由私有部门带动的。到 2008 年，国内私有部门占 GDP 的比例已经超过了四分之一；而国内全体非国有部门占 GDP 的比例则超过了 70%。私有部门和非国有部门的增长速度非常快，远远超过了 GDP 增长的速度。而从就业角度来看，非国有部门的贡献更是远远超过了国有部门。

尽管中国私有部门是推动中国经济发展的主要动力，然而，中国政府并没有私有化的计划。

改革以来，中国政府一直试图在不根本触动既有体制的前提下，用通融的策略逐渐改变中国经济，甚至在实际上进行了看起来相当成功的私有化。但是，现在这种做法已经走到了尽头。因为无处不在的政府权力造成了中国社会的许多基本问题，对此已经不可能用通融的策略来解决。

直面东欧转型经验

不妨回顾一下东欧和前苏联社会主义国家在 1989 年以前的教训：尽管也有诸如“新思维”之类的改良措施，但是，在 1989 年以前它们一直回避转型的核心问题，亦即改变产权和政

治体制，和现在中国的处境有些类似。当这种鸵鸟政策使改良无法推进之时，就发生了从1989年到1991年的剧变。这个教训说明，不容回避的问题终究不容回避。

如果没有经济、政治体制的转型，经济增长也是不可能长期持续的。何况，经济增长本身也不是体制转型的最终目的。比如，前苏联在1935年的经济增长率曾经达到15%，在1964年经济已经非常发达的情况下，增长率也曾经达到13%，所以，单纯看经济增长速度是远远不够的。

自从2008年金融危机以来，不少国人忘乎所以，鼓吹所谓中国模式的优越性。然而，中国之所以没有受到金融危机的剧烈冲击，其实是和人民币迄今为止依然不可兑换直接相关的。

中国在加入WTO的时候曾经许诺，要在十年内实现人民币可兑换，但是，至今我们并不知道明确的时间表，我们也没有见到清楚的改革措施。

如果国人虚心一点，认真研究东欧国家最近20年来的转型历程，就会发现，它们有丰富的经验值得我们学习。

以波兰为例，它是东欧转型国家中除了前苏联以外最大的国家，自从体制转型以来，其经济增长速度非常快。在2008年金融危机冲击之前，波兰总体的经济增长和中国相差并不很大。

但是，特别需要注意的是，波兰的人均GDP水平比中国高很多。虽然现在中国经济的增长速度比波兰稍微快一点，但这并不值得骄傲。因为中国比它穷太多，可以从国外抄来的东西太多，太容易。即使中国在15到20年后GDP总值超过了美国，其人均GDP与美国的差距仍然大于波兰在转轨之前的水平。

问题在于，当中国GDP总值超过美国的那一天到来之际，中国经济还能不能像波兰经济一样继续增长；当中国人均GDP同美国的差距达到波兰的水平的时候，中国经济还能不能继续快速增长，这是一个巨大的问号。

追本溯源，以波兰为代表的中东欧经济在人均GDP达到相当高的水平之后仍然能够快速增长，应当归功于以下三点因素：一，经济体制的基本变化，即从中央计划的国有经济转变为私有经济；二，政治体制的基本变化，即从过去的体制转变为民主、宪政体制；三，货币的可兑换性，这一因素的作用远远小于前两个因素，但衡以今日中国的国情，也是非常重要。

必须推动土地制度改革

土地所有权是当今中国必须面对、不容回避的基本问题。对于任何经济体来说，它都是最基本的产权问题。土地私有是决定社会进步的基本条件之一。

从历史上看，在产业革命的发源地英国，从中世纪后期开始，就具备了相对平等的土地私有制，以及法律对私有的土地制度的严格保护，远远早于欧洲大陆，更遑论其他国家。1215

年的大宪章明确规定，限制政府侵犯土地所有权，限制政府自行征税。在当时英国宪政还很不完善的时候，这种对政府权力的限制就已经是英国政治制度的基本部分。

从跨国比较的角度看，在那些实现了稳定、快速的经济增长国家和地区，诸如日本、韩国、中国台湾，其共同特点是实行土地改革，将土地归于农民，并在法律上严格地保护农民手里的私有土地，这造成了所有这些国家和地区长期快速、稳定的经济发展和社会秩序的相对稳定。

事实上，中国经济改革的成功，也起源于土地改革，亦即 20 世纪 80 年代推动的土地承包制。但是，中国的这场土地改革是一个静悄悄的没有说出来的私有化，一个不完全的私有化，并未在法律上对农民的土地产权提供清楚、完整的保护。法律规定，农民并不存在对土地的私有权，而只有使用权。

因此，当中国经济发展到了某一阶段，某些利益集团发现土地很有价值的时候，就借法律之名，以各种各样的理由剥夺农民的土地。

经过 20 多年的改革，中国的经济发展已经从以工业化为主，转变为以城市化为主。土地问题因此变成了一个无可回避的基本问题。

中国法律规定，一切农用土地在转为非农用土地前，必须先国有化。这赋予了各级政府对土地的垄断权，是当今中国大量社会经济问题的根本原因，包括剥夺农民权利所导致的社会经济严重不平等、政府垄断对土地供给的严重扭曲、以及由此导致的扭曲的房地产市场和高房价，还包括经常得到执法部门支持的强制拆迁。

强拆和以土地为核心内容的腐败，是影响当今中国社会稳定的基本因素。这一切的根本原因在于土地私有制的缺位。

需要强调的是，土地私有制实际上是宪政的基本问题。宪政的核心是限制政府的权力，使政府不再无处不在，不能为所欲为，使公民的权利得到保护。这与土地私有制密不可分。

在中国的经济改革已经进行了 30 多年后的今天，关于中国是不是需要实施宪政的问题，答案已经十分清楚。

作者为香港大学经济及工商管理学院教授

应借鉴普通法地产权

当

今中国层出不穷的土地问题，业已危若累卵。怎样才能避免社会剧烈动荡的前提下，找到一条有效的渐进改良之路呢？

关键在于改造过于刚性的“所有权”概念。

现代中国法律深受大陆法影响。有学者指出，大陆法的“所有权”概念，作为绝对、排他、永续的权利，好比一个盒子。所有人可以将原本放在盒子里的使用、收益等权利转让给他人，但是，只要盒子还是他的，即使已经完全空了，他也仍然享有所有权。

而在普通法中，没有盒子，只有权利束（bundle of rights）。普通法中取代“所有权”的概念是“地产权”（estate），意指法律所认可的最完整、最具有优先性的权利束。

在中世纪英国，土地在名义上属于领主。可是，一旦封臣从领主那里合法取得了对土地的占有，由于其权利束比领主的权利束更完整、更具有优先性，因此能够在权利诉讼中得到比领主更为有利的法律救济。事实上，普通法的基本特征就是“救济先于（抽象）权利”。

正是这一独特的“地产权”概念，使得英国一方面早在 1660 年就实现了实质上的土地私有制，另一方面，直到今天，全国土地在名义上依然属于国王。

这一制度对于当今中国的借鉴意义，相信不言而喻。