

# 论我国公民私有财产权宪法保护制度的完善

陶 恒

(南京工业大学 法学院,江苏 南京 210009)

**摘 要:**在阐述国外宪法有关私有财产权保护制度的基础上,指出我国宪法因体制等方面的原因致使公共财产的优势地位过分强烈,私有财产权的基本权利地位及人权属性等没有得到彰显,存在着对私有财产权保护的不足。通过比较研究,提出了完善我国私有财产权宪法保护制度的思路:我国宪法应确立私有财产权的宪法地位,并将其纳入公民的基本权利体系,明确确立征收、征用的正当程序原则。

**关键词:**私有财产权;宪法;国外宪法;宪法保护

中图分类号:D921

文献标识码:A

文章编号:1673-5420(2009)03-0012-04

改革开放以来,我国一改过去单一的生产资料公有的结构形式,非公有制经济得到了迅速发展,财产关系也呈现出多样化与复杂化。如何从宪法的高度加强监督和管理,促进非公有制经济的健康发展,完善私人财产保护的法律制度,无疑具有非常重要的现实意义,同时也必然引发我们对完善私有财产权的宪法保护制度的思考。

我国有关私有财产权的宪法保护制度始于《共同纲领》,但私有财产权的宪法保护制度的真正确立是1954年宪法。五四宪法从第8条到第14条比较集中地对私有财产的保护及其限制作了规定。十一届三中全会将党和国家的工作重心转移到以经济建设为中心的路线上来,各项工作逐渐走上了正轨,经济也逐步得到恢复。在此背景下,五届全国人大制定了八二宪法。我国1982年《宪法》第13条规定:“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。”1988年通过的《宪法》第1条修正案规定:“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。”1993年通过的《宪法》第7条修正案规定:“国家实行社会主义市场经济。”1999年《宪法》第16条修正案明确规定:“在法律范围内的个体经济、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。”2004年《宪法》修正案第21条规定:“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法权益。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”;2004年《宪法》修正案第22条规定:“公民合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”由此可以看出,现行宪法对私人财产权的保障不再局限或偏重于对公民的合法收入、储蓄、房屋等生活资料的产权维护,而是将生产资料与生活资料置于同等位置。另一个可见的变化为,现行宪法对财产的保护,不再像以往仅驻足于所有权,通过宣布合法的私有财产不受侵犯,实际上实现了以内涵更丰富的“财产权”代替“所有权”,从而扩大了宪法所保护的财产的范围。从文本上分析,1982年宪法及其修正案沿袭以往对社会主义公有财产的保护,同时,不断强化对私有财产的保护,将公民的私有财产纳入宪法的保护范围<sup>[1]</sup>。

私有财产权具有重要的人权价值,在人权体系中处于基础地位,宪法的私有财产权规定也是其他具体财产权的基本依据。本文认为,私有财产权的保护首先要通过宪政来实现,我国虽已进行了4次宪法修正,并不断加强对私有财产权的保护,但与西方国家宪法对私有财产的保护相比,仍存在诸多不足。

## 一、国外宪法对私有财产权的保护

在早期资本主义国家,私有财产是作为基本人权被加以保护的。1789年的法国《人权宣言》第2条宣布:“任何政治结合的目的都在于保存人的自然的和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、

安全和反抗压迫。”第17条规定:“财产是神圣不可侵犯的权利。”1793年雅各宾派宪法在修改后的《人权宣言》中更进一步宣称“财产为一切公民得自由处分其财富、其收益、其工作与职业所收入的权利”,强调了私有财产的无限制性。1791年生效的《美国宪法》第五修正案规定:“人民有保护其身体、住所、文件与财产的权利,不受无理的搜查与扣押。此为不可侵犯的权利。”据荷兰的亨利·范·马尔赛文和格尔·范·德·唐的研究,截至1976年3月31日,世界上156个国家的宪法资料中,有118部宪法规定了私有财产权,占总数的83.1%,没有规定的只有包括中国1975年宪法在内的24部,占16.9%。在最近的26年里,又有50多个国家制定或修改了它们的宪法<sup>[2]</sup>。

被称为人类历史上第一部宪法性文件的《自由大宪章》,其核心内容就是关于自由和财产的保障,限制王权,保护私有财产不受国王任意侵夺。在英国国王对私有财产的侵犯和臣民反侵犯的斗争中,最终确定了近代私有财产神圣不可侵犯原则,这是英国也是世界近代宪法有关私有财产权保障的开端。

美国1776年《独立宣言》虽未明确规定私有财产不受侵犯,但认为私有财产权保障体现在追求幸福和自由的权利之中。1787年《联邦宪法》也未提及私有财产权。为了弥补宪法缺陷,美国国会通过了宪法第五修正案:“未经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由和财产。凡是私有财产,非有正当补偿,不得收为公有。”第十四修正案:“各州不得未经正当法律程序即行剥夺任何人的生命、自由和财产。”

法国现行宪法是1958年颁布的。对于财产权,由于《人权宣言》中已有规定,故法国宪法正文未再重复。《人权宣言》第17条规定:“财产是神圣不可侵犯的权利,除非合法认定的公共需要所显然必需时,且在公平而预先赔偿的条件下,任何人的财产不得受到剥夺。”受英、美、法三国影响,西方各国纷纷立宪规定私有财产权的不可侵犯性。

德意志联邦共和国基本法于1949年颁布,实为德国的宪法。关于财产权,德国的基本法有独立的财产权条款,该法第14条对“财产、继承权和征收”进行了规定,第15条对“社会化”进行了规定。1949年《德意志联邦共和国基本法》第14条规定:“(1)财产权和财产继承权受到法律保护,其内容及范围由法律规定之。(2)财产权负有义务,即其使用应有利于公众。(3)为公众利益起见,财产可予

征收。征收应依法实行,并依法确定征收方式和赔偿金额。偿付时应恰当考虑公众和有关各方的利益。”

日本现行宪法于1946年颁布。关于财产权,日本宪法有独立的财产权条款。日本宪法第29条规定:“财产权不得侵犯。财产权的内容,应当符合公共福祉,由法律予以规定。私有财产在正当补偿下得收为公用。”

《俄罗斯联邦宪法》在确立了多种形式的生产资料所有制并存原则的基础上,第35条对私有财产的保护做出了具体的规定。第35条第1款强调“私有财产权受法律保护”,改变了以往只强调“社会主义公有财产神圣不可侵犯”的社会主义生产资料所有制模式,并在该条第2款中对私有财产权的权能做出了规定,即“每个人都有权拥有为其所有的财产,有权单独地或与他人共同占有、使用和处置其财产”,“继承权受保护”。为了保障私有财产权的实现,第3款指出:“任何人均不得被剥夺其财产,除非根据法院决定”。“为了国家需要强行没收财产只能在预先做出等价补偿的情况下进行”,限制了国家利用其特殊地位可能对私有财产权的侵犯<sup>[3]</sup>。

从现代宪法的规定来看,资本主义国家宪法关于私有财产权的保护体系包括以下三个方面:一是私有财产权不得侵犯;二是对私有财产权征收的制约条件是有利于公共福利;三是为了公共利益的需要,在公平或正当补偿的情况下,可以征收、征用私有财产。简而言之,不可侵犯条款、限制条款与征收、征用补偿条款共同构成了现代资本主义国家宪法对私有财产权的保障。

## 二、我国宪法对私有财产权保护的缺陷

1. 公共财产的优势地位依旧过分强烈,平等保护不够充分

公民的私有财产不受侵犯,意味着国家有义务保护公民的财产权,并采取各种有效措施实现财产权价值。在公共财产与私有财产的保护上,过去长期采用的原则是不平等的,在对公共财产的保护上采取积极主动的政策,而对私有财产的保护则显得消极和被动,不仅如此,在具体保障力度上也明显向公共财产倾斜,导致两种财产权保护的不平等。由于保护原则的不平等,客观上产生了一系列社会问题,如私有财产的拥有者缺乏安全感等。从宪法角度看,近年来我国社会发展中公益与私益之间产生

冲突的重要原因之一,从一定程度上讲,可以说与对公民私有财产缺乏有效的保障有关<sup>[4]</sup>。

## 2. 没有凸显私有财产权的基本权利地位及人权属性

当前的宪法修正案虽然对公民的私有财产权做了相对完善的规定,但是并没有改变该条规定在宪法中的位置。修正后的宪法仍然将私有财产权的保障作为社会主义经济制度的组成部分,关于私有财产权的规范被安排在总纲的根本经济制度下,在公民的基本权利与义务中未曾涉及。而按照世界各国宪法文本规定的惯例,公民的私有财产权都是规定在公民基本权利一章中,强调其是公民的一项基本权利,不可侵犯。但在我国宪法关于公民的基本权利和义务中却没有相应的规定,这割裂了公民人权体系的完整性。私有财产权在人权体系中具有基础性价值,没有私有财产权,公民的基本权利就不完整<sup>[5]</sup>。

## 3. 关于征收、征用的补偿规定较为模糊,并缺乏正当程序规定

我国宪法中缺乏明确公正的征用补偿条款。宪法虽规定了可依法给予补偿,但是对补偿的原则和标准缺乏一般性的规定。无法确定究竟是采用正当补偿、完全补偿还是适当补偿标准,可能造成具体部门法和实践中补偿标准的混乱。不仅补偿条款模糊,我国宪法还缺乏征用补偿的正当法律程序规定。

从世界各国的宪法文本看,首先做出补偿规定的是美国宪法,美国宪法规定未经正当法律程序不得剥夺任何人的生命或财产。尽管不是所有的国家都把正当法律程序当成实质性的或程序性的法律原则,但20世纪50年代以来,很多国家在宪法私有财产权的保护上大都试图引进正当法律程序原则,以限制政府滥用权力。遗憾的是,我国宪法对此仍然缺乏基本规定<sup>[6]</sup>。

## 4. “公共利益”的范围难以界定<sup>[7]</sup>

经修正后的中国宪法规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”(第10条第3款);“可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”(第13条)。征收或征用必须以“公共利益”为前提,因此,公共利益的界定至关重要。

那么,谁来界定“公共利益”呢?美国的经验可以带给我们部分启示。首先,“公共利益”是一个弹性很大和难以界定的概念,因而不大可能得出一个普遍接受的明确标准。第二,应由人民代表而不是

政府来界定“公共利益”,因为议会相当于一个“公益机器”,而代表是“公共利益”的最可靠的保障者。第三,法院应该对政府的征收行为施加一定的司法控制,但其工作重点是保证被征收者获得“公正补偿”。第四,中国宪政所面临的任务是在既定的制度框架内合理地界定不同政府部门的职能与义务,使征收的“公共利益”和公正补偿都得到有效保障。

## 三、对完善我国私有财产权宪法保护制度的基本思考

我国现行宪法在财产征用制度上对私有财产权保护存在的不完善,既是计划经济体制的产物,又是宪法理论与实践不发达的反映,需要通过进一步修改宪法和实现宪政民主予以弥补。

### 1. 明确私有财产权保护的主体范围

私有财产权的主体范围应当包括所有国民,而且应当不分政治态度、宗教信仰、文化程度、居住期限、城乡户口、性别、民族,一律平等。这是各国宪法所通行的原则,尽管不一定写在条文里面。

### 2. 明确私有财产权的宪法地位,将其纳入公民的基本权利体系

“由于我国是以公有制经济制度为主体,这就必然使宪法规范体系中关于公民私有财产权的规定仅仅处于从属于公有财产权的地位。这与财产权作为基本人权在人权价值体系中所具有的地位是不相称的。”<sup>[8]</sup>在宪法中明确划定公民和国家的权利界限、限制和防范国家权利的无限膨胀、保障公民的基本人权,是宪法的基本功能之一。基于财产权是个人自由权和生命权的基础和重要的组成部分,私有财产权应纳入公民基本权利范畴,这样我国的人权体系也将更加完善。宪法规范才能更有利于保护公民的基本权利。因此,明确私有财产权的宪法地位将是公民的生存权、发展权的基本物质保障,使整个人权具有扎实的根基<sup>[9]</sup>。

### 3. 明确确立征收、征用的正当程序原则

在我国,除土地征用外,大多数征收、征用均无程序控制,或程序规定非常简单,不利于对公民私有财产权的保护。美国宪法文本中有正当法律程序的规定(修正案第5条、第14条),它并非从一开始就是对行政机关的拘束,而是应现实需要衍生出的功能。正当程序原则所表达出的理念即是对人的主体性的认知和尊重,也正因如此,人们对程序的正当性的关注才会经久不衰。宪法中应确立正当程序原

则,未经正当法律程序不得剥夺公民的私人财产。不仅如此,我国还可以在征收、征用中实行公民参与制度和听证制度等公民权益保障制度,落实公民的知情权、参与权和监督权。与此同时,公民还可以通过行使这些程序抗辩权和防卫权,制约和抗衡政府的征收、征用权,以有效保护自己的私有财产权不受政府的非法侵犯<sup>[5]</sup>。

#### 4. 重新界定“公共利益”

我国宪法虽规定为了公共利益“依法”征用,但判断公益性(及其合理限度)的权力主要集中于政治领导人和行政官员手中,宪法规定的公益要件实际上也是比较模糊的。如能将注意力从“公共利益”的理论界定转移到制度建设,让全国和地方人大或其常委会能够对土地征收和补偿方案的决定发挥实质性的作用,那么,目前困扰中国社会的征收问题将得到很大好转,且由此引发的社会矛盾和利益冲突也将得到相当的缓解<sup>[7]</sup>。

#### 参考文献:

[1] 焦洪昌. 物权法(草案)的合宪性[J]. 分析法学,2006(3).

- [2] 亨利·范·马尔赛文,格尔·范·德·唐.《成文宪法的比较研究》[M]. 陈云生,译. 北京:华夏出版社,1987:30-50,154.
- [3] 李艳岩. 基于宪法的中俄私有财产保护问题比较研究[J]. 俄罗斯中亚东欧研究,2004(2).
- [4] 韩大元. 私有财产入宪的宪法学思考[J]. 法学,2004(4).
- [5] 王方玉. 我国宪法对私有财产权保护的缺陷及其完善[J]. 江苏警官学院学报,2007(11).
- [6] 林来梵. 论私人财产权的宪法保障[J]. 法学,1999(3).
- [7] 张千帆. “公共利益”的困境与出路——美国公用征收条款的宪法解释及其对中国的启示[J]. 中国法学,2005(5):36-40,1-5.
- [8] 中国法学会宪法学研究会. 宪法研究(第1卷)[M]. 北京:法律出版社,2002:531.
- [9] 李晶. 对完善我国私有财产权宪法保障制度的思考[J]. 攀登(双月刊),2003(6).



**作者简介:**陶 恒(1986-),女,安徽宿州人。南京工业大学法学院硕士研究生。研究方向为比较宪法、经济行政法。

## Discussion of the Improvement of Private Property Rights Constitutional Protection System in China

TAO Huan

(Law School, Nanjing University of Technology, Nanjing 210009, China)

**Abstract:** This article elaborated the constitutional protection of private property rights of foreign systems, pointed out that the obvious advantages of China's public property due to the institutional aspects of the constitution. The status of the fundamental right and the privilege of private property rights has not been reflected, the protection of private property rights in China is insufficient. Through a comparative study, the paper presents that in our constitution the constitutional status of private property rights should be established, and this right should be put into the system of fundamental rights of citizen. China's constitution should clearly establish the principle of levy and requisition so as to complete the constitutional protection of private property rights.

**Key words:** private property rights; constitution; foreign constitution; constitutional protection

(责任编辑:范艳芹)