

论宪法修正案对私有财产权保障制度的完善及其意义^{* * *}

陈云生¹ 马英娟²

(1. 中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720; 2. 河北大学 政法学院, 河北 保定 071002)

摘要:私有财产权是保障人权、建设法治的基石,又是促进经济繁荣的不可或缺的工具。因此私有财产权保障构成了近代以来世界各国宪法的核心内容之一。随着我国经济的发展,公民拥有的私人财产普遍有了不同程度的增加,尤其是非公有制经济的发展使越来越多的公民有了私人的生产资料,宪法第13条的规定已经不能满足群众保护私有财产的迫切要求。在此背景下,新宪法修正案进一步完善了私有财产权保障制度:明确了私有财产权是公民的一项基本权利,确定了私有财产不受侵犯的基本原则;重申了私有财产权的内容及界限应当符合法律;增加了征收补偿条款,从而形成了由保障条款、限制条款和征收补偿条款构成的较为完善的私有财产权宪法保障体系。

关键词:宪法修正案;私有财产权;征收补偿

中图分类号:DF2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3291(2004)04-0054-07

2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议审议通过了《中华人民共和国宪法》新的修正案,这是对现行宪法的第四次修改。与过去相比,新宪法修正案确立了更为完善的私有财产权宪法保障制度。改革开放以来,随着我国经济的发展,公民拥有的私人财产普遍有了不同程度的增加,尤其是非公有制经济的发展使越来越多的公民有了私人的生产资料,公民对用法律保护自己的财产有了更加迫切的要求。根据党的十六大关于“完善保护私人财产的法律制度”的精神,新宪法修正案进一步完善私有财产权制度,确是顺应民心民意并适应当前市场经济发展要求的重大举措,必将对我国经济繁荣和宪政建设带来重大且深远的影响。

一、私有财产权保障的宪法地位

宪法上的私有财产权最早确立于十七八世纪英、美、法等国资产阶级革命胜利后的宪法中。1789年法国《人权宣言》第17条宣称私有财产权是一种“神圣不可侵犯的权利”,并同时规定:“除非当合法认定的公共需要所显然必需时,且在事先的正当补偿的条件下,任何人的财产均不得受到剥夺。”形成了有关私有财产权宪法保障规定的滥觞,对欧洲诸多大陆法系国家产生了广泛的影响。美国宪法虽未明文规定私有财产权神圣不可侵犯,但其私有财产权保障的内容已蕴含在宪法修正案的第5条和第14条所规定的“正当法律程序”中:“任何人……不得未经法律正当程序,即被剥夺生命、自由或财产。”“任何州……不得未经法律正当程序,即剥夺任何人的生命、自由或财产。”

将私有财产权宣布为是一种“神圣不可侵犯的权利”,其道德上和哲学上的理论依据主要来源于近代自然法思想。作为近代自然法思想代表的洛克把生命、自由和财产的权利视为人与生俱来的自然权,认为“人们联合成为国家和置身于政府管理之下的重大和主要的目的,是保护他们的财产。‘主权者’的权力绝不容许扩张到公众福利的

* 收稿日期:2004-04-08

作者简介:陈云生(1942—),男,北京平谷县人,中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师。研究方向宪法学、行政法学。

马英娟(1969—),女,河北阜城县人,中国社会科学院研究生院法学系2003级博士研究生,河北大学政法学院副教授。研究方向宪法学、行政法学。

需要之外,而是必须保障每个人的财产。”^{[1](p71)}深受近代自然法思想影响的资产阶级革命者在推翻封建专制统治后,纷纷在宪法中确认私有财产权的神圣性和绝对性。如1793年法国宪法中的《人权宣言》第16条规定财产权是指“所有公民享有并任意支配其财产、收入、劳动或职业成果的权利。”

近代成文宪法对私有财产权的保障,与对契约自由的法律保障彼此配合,共同作用,打破了封建主义的经济桎梏,奠定了近代自由国家、市民社会以及市场经济的法律秩序的基础,从而大大促进了社会生产力的发展,并对人类文明的发展起到了一定的进步作用。

然而,随着自由资本主义的发展,毫无限制的市场经济的局限性,即“市场失灵”,不可避免地衍生了资本运行过程中的垄断、不正当竞争、负外部性以及贫富的两极分化等问题。尤其是20世纪初周期性的经济危机的爆发促使西方各国纷纷调整经济政策,由原来崇尚个人主义的自由国家向以追求“社会正义”为首要目标的现代福利国家、法治国家转变。相应的,现代宪法也摒弃了古典的财产权“神圣不可侵犯”的自然法思想话语,强调公共福利,承认私有财产权的社会义务性,肯定对私有财产权的公共制约。尤其在有关土地等不动产以及工业资本方面,为了消弭随着国家工业化而来的社会问题,必须经过法律的规定,对财产权人的权限加以限制,使其不能“依其喜好”地使用、处分其财产^{[2](p419)}。1919年魏玛宪法首开先河,其第153条规定所有权的“内容以及界限,由法律规定。”所有权负有义务,其行使应同时有益于公众福祉。现代各国宪法大都承认私有财产权的社会性和受限制性,只是条文表述方式有所不同。

法律既然担负起决定私有财产权内容及限度的重大责任,那么立法者的立法行为应遵循什么准则,受到何种拘束,就成为现代宪法私有财产权保障制度的重心和法治国家的根本问题。依德国基本法第19条第2项所揭示的“重要本质保障”原则,无论在任何情况下,立法者制定限制私有财产权的法律都不可侵及私有财产权的“核心本质”,即私有财产权的“私使用性”,不能使私有财产权徒具形式。“立法者必须保障财产权,使得财产权人在依该财产标的种类及在社会一般情势之下,尽可能仍使其能拥有在经济上的使用及受益之权限。”^{[2](p413)}同时,立法者制定有关私有财产权内容及限度的法律,要受到宪法有关基本权利的其他规定的拘束,受到人权原则、法治原则和比例原则等的拘束。总之,对私有财产权的限制不得违背保障私有财产权这一现代宪政的本质要求。

从私有财产权宪法保障制度的演进历史来看,私有财产权的保障实际上构成了近代以来世界各国宪法的核心内容之一。它不但是近代宪法、近代自由国家赖以确立的一个支点,也是近代宪法向现代宪法、近代自由国家向现代福利国家、法治国家展开的一个重要基础^{[3](p36-37)}。私有财产权保障制度是保障人权、建设法治的基石,又是促进经济繁荣的不可或缺的工具。

二、我国私有财产权宪法保障制度的历史回顾

我国宪法对私有财产权的保护经历了一个逐渐演变、不断完善的过程,这个过程是在我国对“什么是社会主义?如何建设社会主义”的认识不断成熟以及经济制度不断完善的过程中实现的。

建国后相当长的时期内,党和国家处于对社会主义的传统认识阶段,认为单一公有制基础上的计划经济是社会主义经济的基本制度,也是社会主义制度优越于资本主义制度的重要标志。因此从1950年实行生产资料私有制的社会主义改造起,我国就倾注全力建造单一公有制的社会经济基础。作为过渡时期宪法的1954年宪法确认了当时多种生产资料所有制形式并存的情况,规定国家依照法律保护公民的各种生活资料和生产资料的所有权;同时规定国家对非公有制经济,尤其是资本主义工商业、富农经济进行社会主义改造,体现了从复杂经济结构的社会向单一社会主义经济结构的社会过渡的特点。1956年我国基本完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,非公有制经济基本消灭。相应的,1975年宪法和1978年宪法对公民私有财产的保护,必然只限于人们依按劳分配原则从参加国家和集体组织的劳动中获得的生活资料的所有权。

单一公有制和计划经济抑制了经济活力,造成国家经济的衰退和人民生活的贫困,也对传统的社会主义经济理论提出了挑战。在国民经济面临崩溃的时候,1978年底中国共产党召开十一届三中全会,作出了把全党全国的工作重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的战略决策,决定对过分集中的经济管理体制进行认真的改革,允许一部分人先富起来。1982年宪法第11条反映了这一重大经济政策的转变:“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。”国家通过行政管

参见1954年宪法第5-15条。

参见1975年宪法第5条和1978年宪法第5条。

参见1975年宪法第9条和1978年宪法第9条。

理、指导、帮助和监督个体经济。”肯定了个体经济的合法地位,大胆承认了个体经济的独立性和长期存在性,放弃了对它进行集体化的企图。宪法第13条对私有财产保护作出规定:“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。”国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。”虽然该规定中的“其他合法财产”从理论上讲应该包括“生产资料”,但由于制宪当时,私营经济没有合法地位,个体经济作为社会主义公有制经济的补充没有得到充分发展,公民手中的生产资料极少,所以当时宪法所列举和所保护的主要是公民的生活资料。这一规定一直沿用至今。

现行宪法颁布后,我国主要通过调整经济制度来提高对私有财产的保护力度。随着改革开放的进一步深化,党和国家对社会主义本质和社会主义经济发展规律的认识有了重大突破和飞跃。鉴于我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段的实际情况,1988年宪法修正案在宪法第11条增加规定:“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。国家保护私营经济的合法的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。”1993年的宪法修正案规定“国家实行社会主义市场经济”。市场经济必然要求各种经济成分平等对待,1999年的宪法修正案将宪法第11条修改为:“在法律规定范围内的个体经济、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。”国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。”同时确认了“按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”至此,宪法不仅用非公有制经济来涵盖个体经济、私营经济等经济成分,而且把非公有制经济上升为社会主义市场经济的重要组成部分,使非公有制经济与公有制经济享有平等的地位。

通过50年来我国宪法私有财产保护的变迁史可以看出:随着中国共产党和全国人民对“什么是社会主义、怎样建设社会主义”这一根本问题从感性认识上升为理性认识,我国的经济制度逐渐完善和发展,非公有制经济的地位不断提高。相应的,私有财产权的宪法保护力度,无论从内涵、还是范围上都呈现越来越大的趋势。但是,毋庸否认,我国宪法原文本关于私有财产权保护的规定存在严重缺陷,不能适应社会主义市场经济的内在需要,也不符合现代宪政的本质要求:首先,未将私有财产权确定为公民的一项宪法权利;其次,对私有财产的保护范围主要限于生活资料;第三,欠缺因公征收补偿条款;第四,对私有财产权的保护力度不够。这些都直接影响到对公民私有财产权的保护,损害公民创造财富的积极性,阻碍生产力的发展,也不利于改革开放成果的巩固。

三、新宪法修正案对私有财产权保障制度的进一步完善

1999年修宪以后,国家制定了一系列促进非公有制经济发展的政策措施,使非公有制经济在进入21世纪以来获得长足发展。据国家统计局资料显示,2002年非公有制经济已经占到国民生产总值的1/3,特别是在一般性竞争领域,非公有制经济已经超过70%;截至2002年底,个体、私营企业注册资本总额已达2.85万亿元;2002年个体、私营企业新增注册资本6900亿元,比当年实际使用外资金额多2600亿元;个体、私营企业上缴税金,已占全部税收收入的43%;在地方经济和县域经济中,经济发展和税收主要依靠非公有制经济。另外,非公有制经济已经成为就业的主渠道,据劳动部2002年对66个城市的调查,国有企业下岗人员中的65%是在非公有制经济中实现再就业的。可见,非公有制经济在我国经济社会发展中占据了极其重要的地位,发挥了非常重大的作用。非公有制经济的进一步发展,事关中国经济、社会发展和小康目标的实现,具有战略性的意义。同时人们通过合法的劳动和经营等途径积累的财富越来越多,从而对私有财产权的宪法保护诉求也就越来越强烈。在此背景下,新宪法修正案进一步完善了私有财产权保障制度,形成了由保障条款、限制条款和征收补偿条款构成的较为完善的私有财产权宪法保障体系。

(一)宪法修正案确立了私有财产不可侵犯的基本原则,提高了私有财产权的宪法保护力度。

宪法修正案将宪法第13条修改为:“公民的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。”这一修改确立了私有财产权的宪法保障条款。

首先,宪法修正案提出了私有财产权的概念,明确了私有财产权是公民的一项宪法权利,弥补了公民基本权利体系中私有财产权的缺失。我国宪法原文本未将私有财产权确立为公民的一项基本权利,造成人们长期以来在民法意义上使用私有财产权概念,忽视了宪法上的私有财产权与民法上的私有财产权的区别,使宪法中保护公民私有财产的规定停留在政治宣言的层面上。宪法上的私有财产权和民法上的私有财产权均是一种抵御他人不当侵害的权利。但作为宪法权利的私有财产权是一种特殊的防御权,是公民对抗国家公权力(不能简单地认为是公民

以往的宪法学教材很少将私有财产权作为公民的一项基本权利加以阐释,一般是作为国家经济制度的内容简单地、附带性地介绍一下。

对抗国家的一种权利,因为国家有时也会以私权利主体的身份出现)、抵御国家公权力不当侵害、并在实际侵害发生的情况下可寻得救济的一种权利。而民法上的私有财产权则主要属于公民对公民,即私权利对抗私权利的一种权利。这是二者实质性的区别。

其次,宪法修正案用“私有财产权”代替原条文中的“财产所有权”,使权利含义更加准确、全面,扩大了私有财产权的宪法保护范围。宪法第13条将国家对公民私有财产的保护仅限于财产的所有权,而且所列举的又主要是生活资料的所有权,窄化了私有财产权的范围。现代意义上的私有财产权,除传统意义上的财产所有权(即对所有物的占有、使用、收益和处分的权利)外,还包括除所有权以外的其他物权、债权、知识产权等传统私法上所拟制的权利以及具有财产权性质的公共资源使用权,如国有或集体土地及其他公共资源的使用权。而且财产所有权除生活资料的所有权外,还有生产资料的所有权,也可以说在市场经济条件下更重要的是生产资料的所有权。宪法修正案第22条用“私有财产权”代替“财产所有权”,用概括性规定代替列举式规定,“进一步明确国家对全体公民的合法的私有财产都给予保护,保护范围既包括生活资料,又包括生产资料。”^[7]扩大了私有财产权的宪法保护范围。

第三,宪法修正案宣示“公民的合法的私有财产不受侵犯”,提高了私有财产权的保护力度。私有财产权不仅反映了人与财产之间的关系,而且反映了人与人之间的关系。只有当人们对特定财产的支配可以排斥任何人,包括国家的非法干涉时,才能构成作为权利的私有财产权。私有财产权“在每个私人或私人组织的活动的周围,画了一个圈。在圈内,所有人有较大程度的自由;在圈外,所有人必须证成并解释他的行为,以表明自己的权力。”^[8]私有财产权作为一种宪法权利,主要是防御国家权力的不当侵害,“国家必须解释和证成对他的干预。”^[8]私有财产不受侵犯原则的确立为进一步规范、约束国家权力的行使从而保障私有财产权全面、充分的实现提供了宪法依据。

(二)宪法修正案重申了公民私有财产权的内容及界限应当符合法律,为政府基于公共利益的需要依法进行宏观调控和适当管制提供了宪法依据。

宪法第11、13条和宪法修正案第21、22条均明确了这一思想:私有财产权的内容和界限由法律规定,国家对非公有制经济依法实行监督和管理。这是私有财产权的限制条款。

前已述及,限制条款体现了因时代变迁而带来的宪法观念的变迁。对私有财产权的限制包括一般限制和特别限制。一般限制是指在公民获取、占有、使用和处分私有财产上限制其自主选择的范围与空间,但并不会剥夺公民的财产权利,如为防止垄断、维护消费者权益及改善环境等目的,国家有权“对非公有制经济依法实行监督和管理”,因这种限制给公民带来的损害不予补偿。特别限制是指政府征收、征用特定公民的私有财产,使其财产权丧失或减少,如公益征收、征用,因这种限制给特定公民带来的损失应予补偿。当然,对公民私有财产权的限制必须基于公共利益的需要,必须有法律依据。这里所谓的“法律”,是指狭义的法律,即最高国家权力机关全国人民代表大会及其常务委员会所制定的法律,不包括行政法规、地方性法规和规章,其他规范性文件当然更无权对私有财产权作出限制性规定。

我国长期以来对私有财产权压抑、限制过多,而给予的自由与保护过少,除利用权力强制征收征用、不法摊派、乱收费、乱罚款等侵犯公民私有财产权的现象时有发生外,随意抬高非公有制企业市场准入门槛、限制其投资领域以及任意干涉私营企业经营的现象也比较严重,导致私营企业资本外逃和民间投资活力不足,阻碍了以公平竞争为特征的市场经济秩序的形成。私有财产权和契约自由的保障与实现,是我国市场经济进一步成熟与发展的前提;同时由于我国尚未形成成熟的市民社会,经济发展中的自律机制尚不健全,政府的适当管制又是市场经济健康运行的保障。在这种背景下,处理好私有财产权的行使与国家限制的关系就显得至关重要。只有把握好自由与限制的度,才能让市场与政府在体现公共利益的法律乐曲中和谐地翩翩起舞。

(三)宪法修正案增加了征收补偿条款,完善了私有财产权宪法保障体系。

宪法修正案第22条在宪法第13条的基础上增加了:“国家为了公共利益的需要,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。”另外,宪法修正案第20条将宪法第10条第3款“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用。”修改为:“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

政府征收行为包括两种:一是针对一般财产的征收,如税收征收和行政收费等,这种征收一方面有法律保留原则为公民提供基本的宪法保障,另一方面这种征收是由财产权的社会义务性,也可以说是公共负担均分原则所致,无特别补偿的必要;二是针对特定财产的征收,如土地征收,由于违反公共负担均分原则而给个别私人带来了特别负担和牺牲,补偿的必要性随之确立。宪法中所规定的征收补偿条款是指后者而言的。参见陈新民:《德国公法学基础理论》(下册),山东人民出版社2001年版,第420—433页。

收或者征用并给予补偿。”这一修改确立了私有财产权宪法保障制度的征收补偿条款。

关于私有财产权保障制度,建国以来的四部宪法均欠缺对征收、征用给公民造成损失的补偿条款。这种情况必然导致宪法规范与宪法实践的冲突和矛盾:在实践中,如果对私有财产因公益征收而受到的损害不予补偿,保障条款形同虚设;如果给予补偿,则又在宪法上缺乏明确而又直接的规范依据。为防止国家的不当侵害,必须对公民因国家的公益征收行为而遭受的损失给予补偿。现代国家的宪法大都对私有财产的征收补偿作了或具体或原则的规定。魏玛宪法是世界上以精密技术性的方式规定征收过程的第一部宪法,美国宪法则在“正当法律程序”的框架内辅之以“公平补偿”的原则规范征收行为。虽各国宪法的表述方式不同,但其核心思想均在于限制政府的征收行为。在现代宪法体系中,私有财产权保障、公益征收和公正补偿三者不仅在经济上、而且在法律上都已融合为一体而不可分离。

此次宪法修正案所确立的征收补偿条款包括如下内容:

首先,宪法修正案对征收、征用进行了区分。征收和征用既有共同之处,又有不同之处。共同之处在于,都是为了公共利益需要,都要经过法定程序,都要依法给予补偿。不同之处在于,征收主要是所有权的改变,征用只是使用权的改变。为了理顺市场经济条件下因征收、征用而发生的不同的财产关系,区分征收和征用两种不同情形是必要的^[7]。相对征用而言,征收剥夺了公民私有财产的所有权,严重影响公民权益,其程序应更加严格,补偿标准应更高。

其次,宪法修正案明确了对公民私有财产进行征收、征用的前提条件是公共利益需要。这是各国的通行规定。“公共利益”这一概念本身就是一个具有歧义性和不确定性的概念,如果不加以严格的界定,往往可能导致在实际操作中对其的滥用。在我国现实中,有一些国家机关打着公共利益的旗号进行土地征收征用,其实质是为了谋取商业利益,如兴建经济开发区;甚至官商勾结,征用土地用于工商企业商品房的开发或厂房扩建,国家权力沦为商家牟利的工具。鉴于此,最高国家权力机关必须在法律中明确公共利益的界定标准和程序,以及出现争议后的司法最终解决原则,堵住滥用国家权力的后路,正确处理好私有财产权保护与公共利益需要的关系。

第三,征收、征用公民的私有财产,应当给予正当补偿。补偿是对政府征收予以限制的最根本条件,也是对私人财产的根本保障。没有补偿,则宪法宣示的“公民的合法财产不受侵犯”将毫无意义。补偿的理论根据,一般认为是公共负担均分原则,该原则来自于1789年法国《人权宣言》第13条的规定:“赋税应在全体公民之间按其能力作平等分摊”。按照该原则的要求,基于公共利益的目的对特定的私人财产进行征收,使该个人作出了特别牺牲、承担了应该由全体社会成员分摊的负担,社会应该对此人的特别负担进行补偿。我国宪法只规定了公民的赔偿请求权,对于因国家的合法行为给公民合法权益造成损害而带来的补偿问题未作任何规定,这就为国家权力侵损私有财产权提供了可趁之机。宪法修正案增加补偿条款为公民因公益征收、征用遭受财产损失而请求补偿提供了宪法依据。关于补偿标准,不同的国家有不同的界定标准,目前主要有完全补偿说、适当补偿说和生活权补偿说三种。笔者认为应根据征收征用的具体目的、被征财产的具体性质和公民的具体情况依法定程序来确定公正的补偿金额。

第四,征收征用及补偿均应依照法律程序进行。法律程序是制约和防止权力滥用的最有效的手段。因此,除在目的上制约政府征收行为之外,宪法修正案规定征收、征用及补偿均应依照法律规定进行,此处的“法律”不仅包括实体法,更重要的是程序法。法律中应明确:(1)公共利益的认定标准和程序;(2)征收、征用的主体和程序,具体包括财产评估程序,补偿项目、标准及确定、公示程序,协商程序和强制征收征用程序等;(3)救济程序,包括行政复

参见魏玛宪法第153条第2款:“财产征用,唯有因公共福利,根据法律,方可准许之。除了联邦法律有特别规定外,征收必须给予适当之补偿,有关征收之争议,由普通法院审判之。”。其后的德意志联邦共和国基本法第14条第3款基本上沿用了这一规定。

参见美国宪法第5条、第14条修正案的规定。

完全补偿说认为,对被征用的财产,应按其全额予以补偿。其中,一种更为彻底的观点认为,除了对财产的全额进行补偿之外,还应加算伴随征用所发生的一切附带性的损失,如搬迁费用、营业上的经济损失等。

适当补偿说认为,对财产征用的补偿,只需综合斟酌征用措施的目的及其必要程度等因素,并参照当时社会的观念,给予公正和恰当的合理金额,即视为正当补偿。

生活权补偿说是日本的一种新的补偿理论。该理论认为,如果被征用的财产属于财产权人的基本生活条件,如国家建设征用土地中涉及的公民的土地和房屋,那么对其损失的补偿就不应仅限于对其财产的市场价格予以评估,还应考虑其附带性的损失补偿,甚至有必要给付财产权人为恢复原来的生活状况所必需的充分的生活补偿。

议程序、行政诉讼程序等。对于涉及人数较多或影响公民重大利益的征收、征用及补偿应经过听证程序。在法律中引入程序法治原则、比例原则和信赖保护原则,最大限度的减少政府的自由裁量权,保障公民的知情权、参与权、获得救济权,最终实现私有财产权保障与公共利益统一。

此外,宪法修正案第 21 条将宪法第 11 条修改为:“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的的权利和利益。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。”这一修改不仅扩大了非公有制经济的保护范围,而且提高了对非公有制经济的保护力度,为私有财产权的实现提供了经济制度的支持框架。这一修改进一步明确了国家对发展非公有制经济的方针政策,使各级政府部门和社会各界进一步提高对发展非公有制经济重要性和必要性的认识,切实纠正各种不正确对待非公有制经济的做法,为非公有制经济发展营造公平、良好的环境,促进非公有制经济的健康发展和整个国民经济的的增长,从而进一步丰富公民的私有财产,提高人民的生活水平,在经济发展和私有财产权保护之间形成互动的良性循环。

四、宪法修正案进一步完善私有财产权保障制度的意义

我国建设社会主义法治国家和实行社会主义市场经济的内在需求催生了此次宪法修正案私有财产权制度的进一步完善,反之,私有财产权制度的完善必将对我国的宪政建设和市场经济的发展起到积极的促进作用。

首先,私有财产权宪法保障制度的进一步完善为我国公民基本权利体系的完善与实现提供了契机和物质前提。奴隶社会、封建社会的历史告诉我们:如果私有财产权得不到保障,必然在不同程度上产生人身依附关系,也就更谈不上精神自由和政治参与了。真正的个人自由不能脱离经济上的保障和独立而单独存在。私有财产权是人类谋求生存与发展的基本权利,是维系人类自由与尊严的根基。公民的人身自由、精神自由、政治权利和其他经济权利都是以私有财产权为前提的。宪法修正案进一步完善私有财产权保障制度,为我国公民基本权利的实现提供了契机,奠定了物质基础,必将促进我国人权事业的发展。

其次,私有财产权宪法保障制度的进一步完善奠定了我国宪政的基石。由于历史的影响和法律机制的不健全,限制国家权力以保障人权的宪政理念在我国仍未能深入人心。私有财产权是限制国家权力最可靠和最有效的屏障,是法治和宪政的基石。新宪法修正案宣示“公民的合法的私有财产不受侵犯”,规定国家基于公共利益征收、征用公民私有财产必须给与公正补偿。这一修改明确了国家权力的行使不得侵犯私有财产权。这就要求正确界定国家权力的界限和行使方式,以保障和实现公民权利作为国家权力配置和运作的逻辑起点和终极目的,同时健全权力监督制约机制。这必然会进一步促进我国的宪政建设。

第三,私有财产权宪法保障制度的进一步完善有利于规范我国的市场经济秩序,进一步促进我国的经济的发展。私有财产权作为与市场经济相伴生的一种法律现象,与契约自由一道保证了自由竞争和市场多元化,是市场经济的两大法律支柱之一。新宪法修正案对私有财产权保障制度的进一步完善,不仅为保护人们随着经济发展而拥有的越来越多的生活资料和生产资料提供了宪法依据,而且为民间投资和国外投资提供了稳定的预期和对预期的保障,其将会促进社会财产从生活资料向生产资料转化,最大限度地释放公众创造财富的智慧和热情,进一步促进我国经济的繁荣发展和人民生活水平的提高。

法之不行,不如无法。在宪法中确立私有财产权保障制度固然重要,但如若不能变为现实,反而有损宪法的权威,有碍宪政的进程。此次宪法修改所确立的较为完善的私有财产权宪法保障制度“足以昭示未来立法者以立法的方针,未来行政者与司法者以行使行政权与司法权的轨范”,“可以为人民权利谋有效的保障。”^[9](p58-60)对我国这样一个权利氛围尚在逐步培育和形成过程之中的国家而言,私有财产权的真正实现有赖于国家机关治国观念的转变和相应保障机制的完善。这是一个法律文化和法律机制转型的过程,任重而道远。

参考文献:

- [1] [英]洛 克.政府论(下) [M]. 叶启芳,瞿菊农,译.北京:商务印书馆,1983.
- [2] 陈新民.德国公法学基础理论(下册) [M]. 济南:山东人民出版社,2001.
- [3] 林来梵.财产权宪法保障的比较研究 [J]. 宪政论丛,1999(2).
- [4] 王兆国.关于《中华人民共和国宪法修正案(草案)》的说明 [N]. 人民日报,2004-03-09,(2).
- [5] [美]查尔斯 A. 赖希.新财产权 [DB/OL]. 瞿小波,译. www.gongfa.com. 2004-04-02.
- [6] 王世杰,钱端升.比较宪法 [M]. 北京:中国政法大学出版社,1997.

On the Improvement of Safeguarding Institution Concerning Private Property Right of the Constitutional Amendment and the Corresponding Significance

CHEN Yun-sheng¹ and MA Ying-juan²

(1. *Institute of Law , CASS , Beijing 100720 , China ;*

2. *Institute of Politics and Law , Hebei University , Baoding 071002 , China*)

Abstract : The private property right is not only the base of human rights and the rule of law , but also the tool to promote the economic prosperity. The protection of private property right constitutes one of the core contents of the constitution. Because of the economic development in our country , the citizen 's private property has been increasing. especially the development of the non-publicly-owned economy makes more and more people own personal means of production. The provision of the 13th clause of the Constitution can 't meet the needs that the citizens claim to protect their private property by law. Under this background , the new Constitutional Amendment , which was adopted on March 14 , 2004 , further improved the safeguarding system of private property right : it identifies the private property right as one of the citizen 's constitutional rights ; defines the inviolability of private property ; reiterates that the content and the bound of private property right should be in conformity with the law ; adds the compensation clause of expropriation. The new Constitutional Amendment has developed the constitutional safeguarding system of private property right that is now composed of safeguard clause , qualifying clause and the compensation clause of expropriation.

Key words : the Constitutional Amendment ; private property right ; the compensation of expropriation

【责任编辑:裴鸿池 金悦 责任校对:新兆】