

国宪法关于“国家尊重和保障人权”的规定，还要积极开展人权领域里的对外交流和国际合作。中国自1981年起，连选连任为联合国人权委员会委员，对世界人权事业做了大量工作，作出了应有的贡献。截止十届人大修宪之时，我国已经参加21项国际人权公约。对此，我们一贯秉持积极的态度，采取种种可能的措施履行公约义务，并同世界上的一系列国家开展人权对话、磋商和交流。

我国宪法序言第12自然段指出：中国坚持独立自主，“坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，发展同各国的外交关系和经济、文化的交流；坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗

争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。”这个规定是我国对外政策的总路线，同时亦是我国在国际间进行人权合作和斗争时，必须遵循的总方针、总原则。我国从来主张禁止侵略和侵略战争，反对因一国的私利而使用武力或以武力相威胁，反对任何国家以人权为借口，侵害别国的领土完整、政治独立，以保护广大人民的生命权和发展权。我国从来主张国家不分大小，不分种族、语言、宗教、发达程度的差异，一律平等；反对国际间的种族歧视和种族灭绝，保障全人类的基本人权和自由。我们坚持主张，国家主权原则是整个国际关系的基础。否定国家主权，就是纵容侵略，就是践踏人权。因此，尊重和保障人权，必须反对干涉别国内政、否定主权原则的谬论和行径。

论公民财产权宪法保障制度

张庆福* 任毅**

保护公民财产权是宪法的本质要求，是宪法的一项基本制度。它最早确立于近代西方资产阶级革命胜利后的宪法之中。1789年法国《人权宣言》第17条宣明的“私有财产为神圣不可侵犯的权利”，形成了有关财产权宪法保障规定的流觞。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蕴含在第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。”和“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。”这两种财产权的宪法保障形式对世界产生了广泛而深远的影响。此后，世界各国宪法都把私有财产权作为一种基本人权加以规定，并把它视为个人享受其他基本权利的前提和基础。1919年德国魏玛宪法第153条第3款规定：“财产权伴随着义务。其行使必须同时有益于

公共的福利”。这个规定是财产权的法定义务性的流觞，也是现代意义的财产权宪法保障规范的流觞。

财产权保障制度从近代到现代的变迁，一方面是从财产权的私有性和绝对性向社会性和相对性的转向。另外一方面，“财产权”概念本身也发生了非常大的变化。传统“财产权”概念的核心乃是所有权，因此，近代宪法中的财产权概念，基本指的是财产所有权。随着社会经济的不断发展和经济权利的推陈出新，现代宪法和民法均已在所有权的基础上推演出更为广义的财产权概念，用以泛指财产上的权利，即一切具有财产价值的权利。从内容上看，它不仅包括物权，也包括债权、知识产权、继承权等传统私法上所创设的权利，同时还包括具有财产权性质的公物使用权等等新型权利。

* 中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师。

** 中国社会科学院法学研究所博士研究生。

一、我国财产权宪法保障制度的历史回顾

与世界各国宪法一样，我国宪法对私有财产权的保护也经历了一个逐渐演变、不断完善的过程。这个过程在根本的意义上是我国现代化建设实现在摸索中前进的过程，是我国对“什么是社会主义？如何建设社会主义”这一个根本问题认识不断深化的过程，也是社会主义经济、政治制度不断完善的过程。

新中国建立之初面临的主要任务是巩固新生的人民共和国，恢复国民经济，建设新民主主义社会以便向社会主义社会过渡。因此，作为过渡时期之临时宪法的共同纲领（1949年9月中国人民政治协商会议第一次全会通过）宣布保护除官僚资产阶级之外的“人民”的利益和财产，其第三条宣示：“保护工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的经济利益及其私有财产，发展新民主主义的国民经济”。共同纲领在经济政策方面涉及到财产权保护的方针是“公私兼顾，劳资两利”；具体说来就是照顾和调剂“国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济”等五种经济成分，保护广大劳动人民和民族资产阶级两方面的利益；其中要以国营经济为主导，通过“利用、限制、改造”的方式实现对“资本主义工商业的社会主义改造”。^①在这个临时宪法的光辉指引下，短短几年之内我们的人民政权日臻完善、大陆完成统一、土地改革和其他民主改革成功结束、国民经济全面恢复，并且在1953年开始了第一个五年计划。因此制定一部正式的中华人民共和国宪法的时机已经成熟。适应社会发展的需要，1954年9月第一届全国人民代表大会召开，通过了新中国的第一部宪法。这部宪法是“从中华人民共和国成立到社会主义建成”整个过渡时期的根本大法，它“以共同纲领为基础，又是共同纲领的发展”。在财产权的保护方面，1954年宪法用法

律概念“公民”代替了共同纲领中政治性的概念“人民”；不仅确认了共同纲领中规定的五种经济成分，而且明确列举了“现在主要有”的四种生产资料所有制，即全民所有制、集体所有制、个体劳动者所有制和资本家所有制^②；又较为详细地规定“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权”、“国家依照法律保护公民的私有财产的继承权”，并且规定“公共财产神圣不可侵犯”、“国家禁止任何人利用私有财产破坏公共利益。”1954年宪法一方面规定国家对非公有制经济，尤其是资本主义工商业进行社会主义改造，另一方面也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，从而在新中国的第一部宪法中确立了比较完善和符合过渡时期国情的财产权社会主义宪法保障制度。

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，非公有制经济基本被消灭，公有制经济基本成为我国经济结构的单一成分。^③此后，从“跑步进入共产主义”的“大跃进”和“人民公社”到“无产阶级专政下继续革命”的“文革”等一系列极左路线愈演愈烈，曾经备受“普遍尊重”的1954年宪法的权威消失殆尽，人们的生命、财产和自由遭到践踏和剥夺^④。1975年宪法和1978年宪法是这种极左路线的产物和反映，这两部宪法对公民私有财产的保护，必然只限于人们依照按劳分配原则从参加国家或者集体组织的劳动中获得的生活资料的所有权。^⑤其中“文革”后期制定通过的1975年宪法是极左路线的高峰，与1954年财产权宪法保障相比，其退步主要表现在两方面：在公民财产权的直接保障方面，1975年宪法第九条在规定“国家保护公民的劳动收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权”中，

① 参见共同纲领第3条、第26—31条。

② 参见1954年宪法第5—15条。

③ 参见1975年宪法第5条和1978年宪法第5条，二者均规定生产资料所有制形式主要有两种：全民所有制和劳动群众集体所有制；但并没有完全封杀个体经济：“允许非农业的个体劳动者在城镇街道组织、农村人民公社的生产队统一安排下，从事在法律许可范围内的，不剥削他人的个体劳动。同时，引导他们逐步走上社会主义集体化的道路。”

④ 参见许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福建人民出版社2003年版，第408—422页。

⑤ 参见1975年宪法第9条和1978年宪法第9条。

将1954年宪法第11条规定的国家保护公民的“合法收入”修改为保护公民的“劳动收入”，从而将非劳动但合法的种种收入排除在外；在经济制度方面，国家保护和支持的生产资料所有制由1954年宪法的四种剩下全民所有制和集体所有制两种，不承认私营经济，对个体经济设置重重阻碍，即“允许非农业的个体劳动者在……统一安排下，从事在法律许可范围内的，不剥削他人的个体劳动”。^⑥1978年宪法虽然是在结束“文革”和粉碎“四人帮”的形势下制定通过的，但是“两个凡是”方针的提出表明极左思潮并没有得到清算，极左方针仍在继续，因此在财产权保障方面基本延续了1975年宪法的规定，惟一的进步就是恢复了1954年宪法国家保护公民的“合法收入”的写法，即将1975年宪法中国家保护公民的“劳动收入”又修改为国家保护公民的“合法收入”。^⑦

1978年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。”“国家通过行政管理，指导、帮助和监督个体经济。”肯定了个体经济的合法地位。在财产权的直接保障方面，1982年宪法不仅以1954年宪法为蓝本恢复了其对私有财产保护的规定，而且将保护范围从“各种生活资料”扩展到生产资料即所谓“其他合法财产的所有权”。这就是宪法第13条规定的：“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。”^⑧

1982年宪法颁布之后，我国主要是通过调整社会主义经济制度来提高对私有财产的保护。随着改革开放和现代化建设事业的不断深化，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也不断有重大突破和发展，“社会主义初级阶段”理论和“社会主义市场经济”理论是其中尤其重大者。与中国特色社会主义实践的发展和理论的创新相适应，对1982年宪法进行了三次修改，对与私有财产保障密切相关的经济制度也进行相应的调整。1988年宪法修正案规定了私营经济的地位，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”。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、私营经济等经济成份，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。

二、本次宪法修正案对私有财产权保障制度的加强和完善

改革开放以来，我国的非公有制经济从小到大获得了飞跃式的、战略性的大发展。据有关统计资料显示，截至2000年底，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%；在县级经济中，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。^⑨可见，非公有

⑥ 参见1975年宪法第9条、第5条。

⑦ 参见1978年宪法第5条。

⑧ 以下关于1982年宪法的具体条文一般在正文中直接点明，不再注明。

⑨ 《瞭望》周刊2004年第10期第40—41页。

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,对小康社会的建设目标和中华民族复兴的伟大理想具有战略性的意义。与此同时,广大人民群众通过合法的劳动和经营等途径积累了越来越多的财富,特别是越来越多的公民有了私人的生产资料,群众对用法律保护自己的财产有了更加迫切的要求,确立完善的私有财产权宪法保障制度已成为当代中国的大势所趋。而经过前三次修改的1982年宪法,在对公民的财产权宪法保障制度方面虽然得到了进一步的完善,但是仍然不能适应社会主义市场经济进一步发展。

因此,党的十六大提出“完善保护私人财产的法律制度”。根据这个精神,本次宪法修正案将宪法第13条“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”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”,并且增加第三款:“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。”

具体分析起来,我们可以看出,本次修宪从三个方面对公民私有财产宪法保障制度进行了加强和完善。首先,加强了对私有财产保护的力度。本次修宪规定了私有财产“不受侵犯”的原则,一方面提高了私有财产权的法律地位,赋予私有财产与其他财产同等的宪法地位;另一方面,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,因此,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。

其次,扩大了私有财产保护的範圍。现行宪法对私有财产的保护有很大的局限性,主要局限于对私有财产的所有权和继承权,而且对受保护的所有权采取了列举的方式,主要限定在公民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权和继承

权,难以包括现实生活中存在的各种类型的财产形态,尤其是不能包括生产领域中的各种财产权,涵盖了公民的投资权、股权、知识产权以及诸如所有权以外的其他物权、债权等新兴权利。也就是说,现行宪法对私有财产权的范围界定不仅不明确,并且狭隘。如前所述,从现代民法的观点讲,现行宪法保障的只是某种财产的所有权,何况所有权只是物权的主要形态,它并不包括物权的其他种类,更不包括债权、知识产权等其他财产权。如果不对私有财产给予切实保障,就必然损害公民创造财富的积极性,阻碍生产力的发展,也不利于巩固改革开放的成果。因此,本次修宪取消了私有财产保障对象的限定性,可以说将私有财产的保护范围及于一切合法领域。

第三,增加了因公征收和征用补偿条款及其条件。本次修宪首先区分了征收和征用对公民补偿的两种不同情况。征收和征用都是对私有财产不受侵犯的保障条款的例外规则,前者是和平时期对不动产特别是土地所有权和使用权的强制收买的法律制度,后者是紧急状态下对包括动产和不动产在内的财产强制使用的非常措施^①。其次规定了征收征用的前提和条件,这就是基于立宪主义的补偿条款三条件,即基于公共利益、依照法律规定和(合理)补偿。补偿条款不仅完善了财产权保障的规范结构体系,协调了私有财产保护和公共利益、公民权利和国家权力之间的关系,而且更重要的是其在当今中国重大的针对性和实践意义,即将愈演愈烈的“滥征土地”行为划定为“违宪”,保护了被征收或者被征用人的利益,做到了社会公正,也堵住了腐败的源头,有助于减少社会转型期的痛苦和震荡,建设一个全面发展、更加和谐的现代化社会。

经过以上三个方面的修改,我国进一步加强和完善了私有财产权的宪法规范体系,必将更加充分地解放和发展生产力,完善社会主义市场经济体制,使更多财富的源泉充分涌流,团结和发挥所有人的力量,使之朝着有利于国民经济和全社会利益的方向发展,共同建设小康社会,走向共同富裕。

^① 参见梁慧星:《宪法修正案对非公有制经济和私有财产的规定》一文,见 <http://www.iolaw.org.cn> 梁慧星网络文集。