

# 论公民基本权利宪法保障制度的加强和完善<sup>\*</sup>

张庆福 任毅

(中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

**摘要:**对公民权利的保障是宪法和宪政的宗旨和精髓。与前三次修宪相比,本次修宪显著的特点之一就是加强和完善了公民权利的宪法保障制度。本次修宪有五条关涉公民权利宪法保障问题的加强和完善:尊重和保护人权、私有财产权的保护、社会保障制度、紧急状态以及土地征用制度,本文具体分析了其原因、具体内容及其深远影响。

**关键词:**公民基本权利;宪法保障制度;宪法修正案

**中图分类号:**DF2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-3291(2004)04-0049-05

对公民权利的保护是宪法和宪政的宗旨和精髓。从1215年英国《自由大宪章》开始,到1789年法国《人和公民权利宣言》,都是旨在防止权力滥用而鼓吹人权,即人人应该平等享有的、基于人性的基本权利和自由。人类数百年的宪政史就是为了防止人类被自己所创造的社会制度所奴役和压迫。因此,民主、自由、平等和人权成为人类宪政运动不变的主题,其最重要的物质成果就是宪法的产生<sup>[1](p1-3)</sup>。宪法的产生,改变了国家和人民相互关系的现实构造以及人们关于这二者关系的基本观念。在宪法所规定的制度之下,国家权力不是自我证成或者自我生长的,而是由反映社会共同体全体成员共同意志的社会权力通过宪法形式派生的。不仅如此,国家权力设立的前提和存在的根据,就是为了保障公民权利。美国1791年批准生效的人权法案,是将人的基本权利置入宪法体系内的滥觞,这也是将基于近代自然法思想之上的人权思想以实定法最高形式——宪法——加以确认和保障的开端。在应然层面和法律层面上,人权与公民基本权利的这种基本重合,根本原因就在于近代以来民族国家体制及其国际体系的建立。因为该体制和体系的建立,使人成为公民或者国民;作为人的基本条件和资格的人权,就必然转化为公民权,尤其是公民的基本权利。否则,人权就难以实现。从许多国家的宪法规定来看,公民的基本权利与人权在主要内容上也是重合一致的。正是由于上述人与国家的关系以及宪法作为人权护身符的性质,当今世界各国大都主要通过公民权利来落实人权。从此,往昔高渺的自然人权变成具有坚实的法律内核的实证概念——公民基本权利,并且通常以具有最高法律效力和最高权威性的宪法权利的形式出现。从此,在

\* 收稿日期:2004-04-10

**作者简介:**张庆福(1937—),男,河南禹州人,中国社会科学院法学研究所教授、博士生导师。研究方向:宪法学与行政法学。

任毅(1974—),男,甘肃靖远人,中国社会科学院法学研究所博士生。研究方向:宪法学与行政法学。

人权可从哲学、道德、政治、历史和法律等不同的路径来研究;法律人士一般侧重于人权的法律方面。另外,一般认为,现今的人权概念具有坚实的法律内核。

宪法及其所规定的社会制度即宪政之下,国家权力和公民权利都来自宪法和法律,人的尊严得到了社会充分的尊重,个人的价值得到了最大程度的实现。从此,任何一个以实现民主法制和人权为政治发展目标的国家,都会将有关公民的基本权利列入宪法条文之内;确认、维护和保障公民的基本权利,成为任何一个身处世界潮流之中的近现代国家合法性的主要来源,成为任何一个崇尚民主法制并且实施宪政的国家责无旁贷的任务。

社会主义宪政是在充分吸收人类社会各种宪政经验的基础上为实现宪政理想而建立的新里程碑。我国社会主义宪法的制定和社会主义制度的确立,为社会主义中国实现比资本主义国家更加全面、充分、完善的人权事业开辟了新境界。新中国成立以后,我国共制定了四部宪法,即1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法和1982年宪法。尽管社会主义的宪政实践曾走过曲折的道路,但自1978年党的十一届三中全会和1982年宪法颁布之后,中国的宪政重新启航。1982年现行宪法不仅将公民权利一章置于国家机构之前,正确地体现了权利和权力之间的相互关系,而且规定了比较完善的公民权利保障制度,从而成为我国迄今为止最好的一部宪法。在1982年现行宪法的旗帜下,我国的改革开放和现代化建设事业取得了举世瞩目的伟大成就,与此相适应公民权利观念和意识也不断提高,对公民权利保障制度的加强和完善已是势在必行。

## 二

2004年3月14日,十届全国人大二次会议高票通过了新的宪法修正案。这是我国政治生活中的一件大事,具有重大的现实意义和深远的历史意义。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础,是中国共产党执政兴国、团结带领全国各族人民建设中国特色社会主义的法制保证。随着我国改革开放实践和事业的不断发展,全党全国人民对“什么是社会主义,怎样建设社会主义”这一根本问题认识的深化,以及社会主义经济制度和政治制度的自我完善和发展,为使宪法更加适应改革开放和社会主义现代化建设的发展要求,我们在保持现行宪法的基本稳定性的同时也不失时机地对其进行了部分修改,迄今为止对现行宪法进行了四次修改。同前三次修宪相比,本次宪法修正案一个显著的特点就是从以下五方面加强和完善了公民权利的宪法保障制度。

关于增加尊重和保障人权的規定。人权是人依其自然属性和社会属性所应享有的权利,其核心是使每一个人的人性、人格、道德、精神和能力都得到充分的发展。同时,每一个人又都是在一定的社会中生活的,其所享有的权利不是抽象的,而是一定社会的物质文明、政治文明和精神文明水平的体现,并为一定国家的宪法和法律所规定和保障。虽然以个人权利为核心的“人权”概念产生于近代西方,但人权观念并非西方的专利,而是人类文明的普遍现象。尊重人、爱护人的人道主义精神在中国文化中更是源远流长,儒家作为中国传统文化的主干和代表,其人文思想、道德伦理和王道政治尤其含有丰富的人权理念资源<sup>[2]</sup>(p64-77)。尽管如此,由于近代中国半殖民地半封建的社会性质所决定,中国的人权事业和宪政的发展经历了艰难曲折的历程。从康有为的《大同书》对“天赋人权”的推崇到今日的“人权”入宪,一百余年来中华民族追求人权的道路是一条充满血与火的崎岖之路。马克思主义的理想是人的全面发展和充分实现,保障人权是社会主义制度本质的要求和体现。中国共产党是代表人民利益的政党,从其诞生的那一天起就担负起带领中国人民争取人权的历史责任。1949年中华人民共和国的建立,为真正实现人权提供了坚实的制度基础和历史起点。改革开放二十多年来,公民权利的不断发展和完善已成为我国社会全面进步的一道亮丽的风景线。早在20世纪90年代初,我国就发布了人权状况白皮书,之后在一系列立法中都特别重视人权保护问题。1998年,我国分别签署加入了《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》这两个最重要的国际人权公约。党的十五大和十六大都明确提出“尊重和保障人权”。本次宪法修正案在“公民的基本权利和义务”中增写了:“国家尊重和保障人权”。列宁说:“宪法就是一张写着人民权利的纸”。在宪法中作出尊重和保障人权的宣示,这意味着国家不仅不得妨

碍个人行使权利、不得侵犯个人的基本权利,而且还必须采取有效措施保护个人的权利不受他人侵害。此宪法修正案体现了社会主义制度的本质要求,显示了国家和政府对人权的庄严态度和法治精神,使包含自由、平等和公正等人权价值成为宪法原则,为中国法律制度具体落实宪法的人权价值取向提供了基础。这必将推动我国人权事业和社会的全面进步,同时,也有利于我国在国际人权事业中进行交流与合作。

**关于完善对公民私有财产保护的规定。**按照立宪主义的观点,私有财产是一个完整人格形成和发展的前提和重要组成部分,而对其的确认和保护则是市场经济及其法律制度的重要支柱。因此,近现代以来,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。我国改革开放以来,公民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,公民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成为当代中国的大势所趋。因此,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,本次宪法修正案将宪法第十三条“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。”

具体比较分析起来,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护制度进行了完善。首先,加强了私有财产保护的力度。本次修宪规定私有财产“不受侵犯”,从而提高了私有财产权的法律地位,赋予私有财产于其他财产同等的宪法地位。其次,扩大了私有财产保护的范畴。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,尤其是生产领域中的各种财产权,涵盖不了公民的投资权、股权、知识产权以及诸如所有权以外的其他的物权、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,且狭隘。从民法的观点讲,现行宪法保障的只是某种财产的所有权,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,健全财产权保障的宪法规范体系,增加补偿条款及其条件。现代西方各国财产权宪法保障规范体系一般由不可侵犯条款(保障条款)、制约条款(限制条款)和损害补偿条款(征用补偿条款)这三层构成<sup>[3](p60)</sup>。而我国1982年现行宪法的财产权保障规范体系只由保障条款和制约条款构成,缺失损害补偿条款。这种结构上的缺失必然导致既有的保障条款也无法很好地落实,现实中一再发生的各种对公民财产的无端侵害、甚至剥夺也印证了这一点。本次修宪增加的补偿条款完善了这方面的规定。经过以上三个方面的修改,我国进一步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。

**关于增加建立健全社会保障制度的规定。**社会保障是指国家对社会成员在年老、疾病、伤残、失业、遭受灾害、生活困难等情况下,给与物质帮助的制度。如果说,近代宪法的特色是对权力进行限制,国家和政府的责任是忠实履行“守夜人”角色,那么,随着近代宪法向现代宪法的过渡和社会国家的出现,国家和政府的一项主要职责就是积极地增进国民的福利,减少市场失灵和自由过分扩张、权利滥用等带来的社会不公、摩擦和动荡。社会保障制度因此成为现代国家的一项基本制度。建立健全社会保障制度也成为—个社会发展和文明进步的重要标志。我国在经济持续高速增长

同时,也面临许多新的重大问题,比如贫富、劳资、城乡、地区等差距不断扩大。这些不协调和不平衡的现状构成了现阶段中国社会中比较突出的矛盾。而现行的社会保障制度还不能适应市场经济体制的发展和满足全国人民的需求,这主要体现在以下几个方面:社会保障覆盖面不够宽、社会保障基金筹措困难、社会保障制度缺乏统一的设计和协调、社会保障立法不够完善以及就业压力和人口老龄化带来的社会保障困难等等问题<sup>[4]</sup>(p214-215)。社会保障制度的建立和健全,不仅是全国人民的迫切要求,而且直接关系到坚持党的全心全意为人民服务的宗旨,是实现党和政府关于全面、协调发展和建设一个惠及全体人民的小康社会的必由之路。根据党的十六大精神,本次宪法修正案在第十四条中增写了:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度,是深化经济体制改革、完善社会主义市场经济体制的重要内容,是社会安定和国家长治久安的重要保证。

关于紧急状态的规定。现行宪法对“戒严”作了规定,但没有规定“紧急状态”。戒严法根据宪法,规定戒严是“在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱,不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财产安全的紧急状态时”采取的一种非常措施。而“紧急状态”,一般是指危及一个国家正常的宪法和法律秩序,对人民的生命和财产安全构成严重威胁的、正在发生的或者迫在眉睫的危险事态。可见,“紧急状态”包括“戒严”又不同于“戒严”,“戒严”只是在紧急状态之时采取的措施之一,“紧急状态”的适用范围更宽,不仅可适用于突发事件,而且可应对严重的自然灾害,以及诸如“非典”等公共卫生事件。现行的戒严法、防洪法、防震减灾法、传染病防治法等单行法律规定的措施,实际上也是在各种紧急状态下采取的不同的非常措施,但是非常分散。改革开放以来,特别是近几年来,我国虽然在突发事件应急制度、体制和机制建设方面取得了一定的成绩,但与经济和社会发展的客观要求相比,仍存在不少差距:现行宪法没有确立统一的紧急状态制度、缺乏统一的紧急状态立法、现有应急制度不够完善、有些突发事件的应急制度还缺少法律规定以及突发事件应急体制和机制不够健全等问题<sup>[5]</sup>。因此,总结2003年抗击非典的经验教训,并借鉴国际上的普遍做法,需要完善应对严重自然灾害、突发公共卫生事件、人为重大事故等紧急状态的法律应急制度、机制和体制。

在紧急状态下所授予的非常权力和所采取的非常措施,其最大的特征是对公民的权利和自由加以比正常时期更严格的限制。而对公民的权利和自由加以不同程度的限制,需要有比较完备的宪法依据。因此,世界上大多数国家都通过宪法来确立紧急状态制度。如何在紧急状态期间始终坚持依法办事的原则防止紧急权力的滥用,在最快最有效地防治紧急状态与最大限度地保护公民的基本权利之间保持适度的平衡,是衡量一个社会法治化和文明化水平的标志,也是衡量一个政府高效和民主水平的标志。通过宪法确立紧急状态制度,赋予国家机关必要的紧急权力,可以建立有效的应急反应机制,迅速恢复宪法和法律秩序,保证人民的生命和财产安全。因此,宪法修正案将原来规定的“戒严”改为“进入紧急状态”。这样修改,既跟国际通行做法一致,也为建立健全紧急状态制度提供了宪法依据,有利于我国紧急状态立法的统一化、系统化和科学化,有利于增强国家机关依法行使紧急权力和职责的法律意识,也有利于保护公民权利,从而提高全社会、尤其是政府的应急反应的水平 and 效率。

关于完善土地征用制度。由于中国土地资源的奇缺性及其所有权和经营权不清,再加上我国城市化的迅速发展,土地越来越成为稀缺的一种资源和众多利益追逐的对象,特别是各地在不同程度上存在乱占耕地现象,这都要求进一步完善土地征用制度,加强对广大农民权益的保护。有专家指出,当前我国的土地征用制度存在两个弊病:一是征地的范围过宽,淡化了法律规定的为公共利益需要的特性;二是补偿的标准过低。因此,现行的土地管理法难以保证农民的利益,农民失去赖以生存的土地,无法维持日后的生计。这样很容易造成社会问题,致使因土地征用造成的农民上访占农民总上访率的40%<sup>[6]</sup>。本次宪法修正案将宪法第十条第三款“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收或者征用，并给予补偿。”这样修改，区分了征收和征用两种情况并明确给予补偿，不仅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。

### 三

本次宪法修正案从一般性的“人权”概念入宪到财产、土地、紧急状态、社会保障等方面具体关涉公民基本权利的保障制度的加强和完善，既表明了国家和政府对人权的基本态度，体现了宪法的基本精神和价值取向，也有助于将人权原则具体化，从而形成完整的公民权利保障制度体系。从中国更广阔的转型社会背景和更长远的历史画面来看，本次对公民权利宪法保障制度的加强和完善，充分体现和落实以人为本的新世纪科学发展观，使现行宪法朝着更加民主、人道、理性的方向发展，将加速政府职能向社会管理和公共服务职能的转变，使执政为民、依法行政和保护公民权利成为国家机构和部门的基本理念和准则，有利于我国法律体系的完善和司法制度的改革，促进人民权利从宪法这张“纸”向社会政治法律生活这块“热土”的落实，从而最终使宪法的权威地位在各级国家机关以及全体公民心中得到提升，使其根本法的作用日渐深远。换言之，本次修宪将使我国的宪法在向“规范性宪法”<sup>[7]</sup>(p84)的历史道路上迈开了坚实的一步，将使我国成为真正意义上的中国特色社会主义宪政国家，也必将使我国为实现全面建设小康社会的目标，为建设富强、民主、文明的社会主义国家的宏伟蓝图，掀开新的、更加辉煌的一页。

#### 参考文献：

- [1] 张庆福. 宪政论丛 [C]. 北京：法律出版社，1998.
- [2] 夏勇. 人权与中国传统 [A]. 刘楠来，等. 人权的普遍性和特殊性 [C]. 北京：社会科学文献出版社，1996.
- [3] 林来梵. 财产权宪法保障的比较研究 [A]. 张庆福. 宪政论丛 [C]. 北京：法律出版社，1999.
- [4] 宪法和宪法修正案辅导读本 [M]. 北京：中国法制出版社，2004.
- [5] 曹康泰. 为确立紧急状态制度提供宪法依据 [N]. 法制日报，2004 - 03 - 25.
- [6] 庄会宁. 宪法条款修改的背景与考虑 [J]. 瞭望，2004，(10).
- [7] 李步云. 宪法比较研究 [M]. 北京：法律出版社，1998.

## The Strengthening and Perfecting of Safeguarding Institution of Civil Rights in Constitution

ZHANG Qing-fu , REN Yi

( Research institution of law , Chinese Academy of Social Science , Beijing 100102 , China )

**Abstract :** The tenet and soul of constitution and constitutionalism is to safeguard civil rights. One of the notable characteristics of the fourth modification of Chinese Constitution , comparing with the preceding three modifications , is the strengthening and perfecting of safeguarding institution of civil rights in Constitution. There are five Amendments in Constitution relating to the above-mentioned : respect and safeguard civil rights , protect separate property and perfect social shielding institution , urgency state and globe confiscation. This article analyses at length the causes , contents , and its profound influences of this kind of amendment.

**Key words :** safeguarding institution ; civil rights ; the Constitutional Amendment

【责任编辑：裴鸿池 金悦 责任校对：新兆】