

论外国宪法对私人财产的保护

程乃胜

江泽民同志在中共“十六大”报告中明确提出了“完善保护私人财产的法律制度”。这在中国共产党的历史上乃至国际共运史上都是史无前例的。这不仅体现了与时俱进的时代精神，而且表现了巨大的理论勇气。宪法是国家的根本大法，是公民权利的保障书，是一切财产保护法律制度的基础。因此，学习江泽民同志“完善保护私人财产的法律制度”的精神，首先必须借鉴外国保护私人财产的宪法制度。

一、西方宪法普遍宣布私有财产神圣不可侵犯

在早期资本主义国家，私有财产是作为基本人权加以保护的。1789年的法国《人权宣言》第二条宣布：“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。”第十七条规定：“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》第五条修正案规定：“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。”安东尼·奥格斯认为：“人们为着自己的目的而拥有和使用财产的权利，可以从两个互相独立但彼此关联的观点来看。第一个包含了康德关于个人自治的观念：‘显而易见，确认财产权是划定一个保护我们免于压迫的私人领域的第一步。’财产是自由的基本要素，从而对于作为道德存在的人的自我表现也是必不可少的。从这个意义上说，它是一种不可剥夺的‘自然’权利，从洛克到诺齐克的政治哲学都将其奉为神圣。”[1]“不管其原型是取自美国还是法国，或是直接源于其他政治或意识形态源泉，许多宪法都对私有财产的神圣不可侵犯有所宣示。1956年的一项调查显示，在当时有效的宪法中，有44个载明了这样的条款，而且这个统计有人认为还不是很完全。当然，这些统计还不包括像英国这样的法律体系，那里权利特见于习惯法或法官造法，而不是成文的宪法文件”[2]。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[3]和中国台湾地区的宪法资料，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%[4]。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。新制定的宪法中关于保护私有财产的规定有三种情况：一是新独立的国家。这些国家在独立后制定的宪法中都有保护私有财产的规定。如1978年的《所罗门群岛宪法》第三条规定“保护私人住宅和其他财产，禁止无偿没收财产”。二是改变了政权性质的国家[5]。它们普遍从无到有规定了对私有财产的宪法保护。如1993年经全民公决通过的俄罗斯联邦宪法以第三十五条共四款的内容规定了“私有财产受法律保护”，第三十六条共三款规定了土地私有。1991年通过的罗马尼亚宪法第四十一条更以多达八款的内容“保护私有财产”，以第四十二条的规定保障继承权。三是原有宪法经修改后使之对私有财产的保护更为

有力。如韩国 1948 年宪法只规定私有财产不受侵犯，而 1987 年经全民公决通过的宪法则以第二十三条的三款内容规定了“财产权的保障和限制”。

至 20 世纪末，不在宪法中明确保护私人财产权或将私人财产权置于公有财产从属地位的宪法已寥寥无几。

二、西方宪法规定了对私人财产的征用补偿制度

随着资本主义的发展，资产阶级从统治中觉察到无限制的财产权对于全社会来说，并非完全有利无弊。因而开始舍弃以往的财产权神圣的理论，转而创立财产权为社会职务的学说。

“今之解释财产权者，以为这种权利，并不是所有者的一种人权，而是随所有权而发生的一种社会职务。因为财产所有者，负有这种社会职务，所以于其履行这种职务时，便应受相当的保护；换言之，他有处分其财产的相当自由。这种保护，构成法律上所谓财产自由——财产所有权”。“为适应‘社会利益’起见，在财产所有者的一方，应视财产权为社会职务，而在社会一方，则应尊重这财产权” [6]。法国的狄骥是社会职务学说的主要代表人物，他在《宪法》一书中认定“财产权在原则上不是所有者的一种绝对的不受限制的权利，只是所有者的一种有条件的可限制的权利，也可以说是所有者的一种有条件的可限制的社会职务” [7]。王世杰、钱端升认为“社会职务说，不独在理论上较人权说为完善，即就事实言，各国晚近法律关于财产权的规定，亦实倾向社会职务说；其限制财产自由的条文，倘不采用社会职务说来解释，亦实不能得一完满的解释” [8]。

进入 20 世纪以后，各国以社会职务说为理论基础，在宪法对私有财产权作保护性规定的同时，也作限制性规定。这种规定最早见于为 1919 年的德国魏玛宪法。

第一，私人财产有为社会服务的义务。财产权既然以社会利益为依据，是所有者的社会职务，则所有者有履行其职务的义务。也就是说有运用财产的义务。魏玛宪法第一百五十三条规定“所有权受宪法之保障，其内容及限制，以法律规定之。所有权为义务，其使用应同时为公共福利之役务”。第一百五十五条规定“土地之耕种及开拓，为土地所有者对于社会之义务”。1991 年罗马尼亚宪法第四十一条第六款规定“行使所有权必须履行环境保护义务，保证睦邻关系，并履行法律规定或习俗要求所有者承担的义务”。

第二，私人财产可以被征用。法国的《人权宣言》就已经意识到了为了公共需要，可以有条件地剥夺私人的财产。《人权宣言》第十七条规定“财产是神圣不可侵犯的权利，除非当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”。正像克鲁泽所说的那样：财产权的无条件的不可剥夺性只是一句豪言壮语，在革命的狂热和宪法的曙光中，人们很容易在屋顶上为它呐喊，但是事后冷静下来，真要实践它却是几乎不可能的[9]。在当今世界，除了极少数宪法，如我国的现行宪法外，绝大多数宪法都有私人财产的征用规定。美国宪法第五条修正案规定：“凡私产，非有公正补偿，不得收为公有。”魏玛宪法第一百五十三条规定：“公用征收，仅限于裨益公共福利及有法律根据时，始得行之。”1983 年最新公布的荷兰王国宪法第十四条规定：“如因公益所需而征用财产，须依照法律规定，并须事先保证给予充分补偿。”

第三，征用必须得到合理的补偿。私人财产的征收与征用的合理补偿问题，最先出现在宪法规定上。但 20 世纪 50 年代以后，随着新独立国家为了维护自己的经济主权，对在本国领土上的私人财产，不论其属于本国人所有还是外国人所有，实行征收或征用，出现了国际经济法领域的国有化问题。1952 年 12 月 2 日通过的联合国大会第 626 号决议(VII)，1962 年 12 月 14 日通过的联合国大会第 1803 号决议(XVIII)，1974 年关于《建立国际经济新秩序宣言》及《行动纲领》《各国经济权利与义务宪章》等，明确肯定了国有化是主权国家全体人民自由处置其自然财富和资源的不容剥夺的主权权利[10]。在国际经济法上，“国有化”即“征用”的合法条件是“充分”(adequate)、“有效”(effective)、“即时”(prompt)，即补偿必须迅即、合理。由于国有化已是公认的国际法律制度，因而各国宪法有关征用私人财产的规定，实际上已演变成这种国际法律制度的国内化[11]。各国宪法规定的为公共利益而进行的征用应与国际法律制度相一致。即征用必须要有充分、有效的补偿。“强制收用的范围无论如何扩充，国家究不能不给所有者以赔偿金。盖法律即尚承认私产，则便应给私产以相当的保护；如果私产所有者原无过失，仅因社会利益的要求，以致私产被国家无偿的强制征用，则究属未免有悖公道。只有一方强制征用，以发展社会全体利益，一方酌予赔偿，以顾全私人的利益，才是公道的办法。”[12]魏玛宪法第一百五十三条规定：“公用征收，除联邦法律有特别规定外，应予相当赔偿。赔偿之多寡，如有争执时，除联邦宪法有特别规定外，准其在普通法院提起诉讼。联邦对于各邦自治区及公益团体行使公用征收权时，应给予赔偿。”1953 年丹麦王国宪法第七十三条规定“除因公共福利的需要，不得强迫任何人割让其财产。此种征用须依法律之规定，并应给予充分的补偿”。1980 年智利共和国宪法在征用补偿方面规定得最为全面、具体。该宪法第十九条第二十四款规定：“被征用者可要求普通法院审查征用行为的合法性并有权要求赔偿确定蒙受的财产损失，赔偿办法通过共同协商或由法院依法作出裁决。如协商不成，应以现金方式赔偿。支付全部赔偿费后方可支配所征用的财产。如协商不成，则由专家按法律指定的方式临时确定赔偿办法。如对征用的依据有人提出质询，法官可根据已掌握的情况下令中止财产的征用。”

第四，征用必须遵循“正当法律程序”。首先作出这一规定的是美国宪法。美国宪法有关财产权保护的核心是第五条修正案，“未经正当法律程序不得剥夺任何人的生命、自由或财产”。还有适用于州的第十四条修正案，“各州不得未经正当法律程序，即行剥夺任何人的生命、自由或财产”。在美国，人们一般认为，为了防止行政机关或州滥用征用权，国会的立法和插入听证会或类似的程序对管制或征用来说，是必经的但也是充分的程序性条件。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，但各国宪法也涉及到私有财产权保护方面征用程序的正当。实际上法国《人权宣言》就有类似的规定。只是美国联邦最高法院通过一系列判例不断强化对“正当法律程序”原则的解释，使之从纯“程序性”的法律原则变成既有“程序性”，又有“实质性”的法律原则。20 世纪 50 年代以来，很多国家在宪法私人财产权的保护上试图引进正当法律程序原则。1992 年爱沙尼亚共和国宪法第三十二条

规定：“只有依照法律规定和按照法律程序的情况下，为了公众和及时赔偿的需要，财产可以未经所有者的同意被划归公用。”

比较外国宪法，我们发现保护私人财产是世界各国通行的做法，我们应当学习和借鉴。只有这样，我国的私人财产保护法律制度才会早日建立起来。

注释：

[1][2][9]路易斯·亨金、阿尔伯特·丁·罗森塔尔编：《宪政与权利》，郑戈、赵晓力、强世功译，三联书店 1996 年 12 月版，第 154、155、156 页。

[3]原书上是 157 个国家，错误地把中国台湾地区当成一个国家。

[4]亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐：《成文宪法的比较研究》，陈云生译，华夏出版社 1987 年 10 月版，第 30~50、154 页。数字不吻合，原书就是如此——作者注。

[5]含前苏联、前南斯拉夫、捷克斯洛伐克解体后新独立的国家。

[6][8][12]王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社 1997 年 12 月版，第 122、123、124 页。

[7]转引自何华辉：《比较宪法学》，第 238 页。

[10]《联合国大会正式记录》第 7 卷，补篇第 20 号第 18 页。《国际法报导》(International Law Report) 第 41 页。

[11]这仅仅是从国际法与国内法一般关系原理而言的，实际上各国宪法的征用制度产生在先。20 世纪下半叶，国际法与国内法在这一制度上产生互动。

(作者单位：安徽师范大学法律系)