

中国法学会邮件系统

用户名 密码

信息检索

包含字符 检索内容 检索字段 排序字段 排序方式

一月信息排行

Commun

法学论坛 >> 论坛专题 >> [法制史](#)本层分类: | [法制史](#) | [行政法学](#) | [刑法学](#) | [民商法学](#) | [诉讼法学](#) | [法理学](#) | [宪法学](#) | [劳动法](#) | [知识产权法](#) | [投稿须知](#) | [经济法](#) | [探索争鸣](#) | [国际法](#)[→ 法制史](#)

新中国宪法保障财产权的历史变迁（1949—2004）

阅读次数: 1358 2006-9-11 10:06:00

新中国宪法保障财产权的历史变迁（1949—2004）

(王 锴)

本文发表于《法治论坛》2006年第1期

【摘要】从1949年《共同纲领》到2004年现行宪法第四次修改，新中国宪法对财产权的保障经过了一个逐步发展的过程。这个历史变迁过程既有成绩，也有不足，最重要的是，为我们提供了一条社会主义宪法保障财产权的脉络。新中国宪法中财产权的保障正在走向一条符合实际的、日益丰富的、规范化的道路。

【关键词】财产权 所有权 公共财产 征用 补偿

由于受社会主义经济建设的影响，财产权问题，一直是新中国宪法历次修改的主要内容，也成为宪法对社会生活中经济改革成果的直接反映。本文欲通过对建国以来历部宪法和宪法修改文本中财产权内容的研究，揭示55年来宪法保障财产权的历史变迁之路。

一、1949年《共同纲领》

国家在宪法之下，1949年9月29日召开的中国人民政治协商会议不仅宣布了成立中华人民共和国，而且起草了当时的临时宪法——《中国人民政治协商会议共同纲领》。《共同纲领》规定，当时中华人民共和国的性质是新民主主义即人民民主主义国家（第1条），这个国家性质的突出表现在它实行新民主主义的经济制度，即在经济成份上，允许

小资产阶级、民族资产阶级的存在（第3条）；在所有制结构上，存在四种形式——国营经济、合作社经济、私营经济、个体经济以及国家资本与私人资本合作的国家资本主义经济（第26条，28—31条）；在分配制度上，实行劳资两利（第26条）。[1]

但是，新民主主义社会只是一个过渡时期，新民主主义革命胜利后的任务是稳步地由新民主主义国家转变为社会主义国家，这在经济上主要体现为（1）没收官僚资本，归国家所有（第3条）。（2）建立国营经济在整个国民经济的基础地位和领导地位，如《共同纲领》第28条。（3）鼓励集体经济。如《共同纲领》第29、34、38条。（4）改造私营经济。对于民族资本，通过和平改造的途径，采用“利用、限制、改造”的方式，以达到使生产资料的资本主义私有制改变为社会主义公有制的目的。如《共同纲领》第28、30、31、32条。

通过这些经济政策，中国政府逐步将生产资料集中到国家手中，建立起了数量庞大的公共财产，同时对剥削制度实行和平地消灭，发展生产力使公民的私有财产得到了增加，尤其通过土地改革运动，实行农民的土地所有制，改变了封建社会以来农民无财产保障的状况。同时，中国政府在实施改造过程中，注意联系实际情况，把握改造的力度，不搞一刀切，使改造在不破坏生产力的前提下进行，做到了平稳过渡。

但是，不可否认，《共同纲领》对财产权的保障也存在一些不足：（1）《共同纲领》中没有“公民的基本权利部分”，而将一些基本权利规定在“总纲”部分，这使得宪法上财产权的性质模糊不清。（2）《共同纲领》中采用了“经济利益与私有财产”的并列语式，似乎认为私有财产权中并不包括经济利益，如果认为这种经济利益属于反射性的事实利益，也倒说得过去，但果真如此，未免保护的过宽；反之，如果认为这种经济利益就是一种法律上所带来的“主观利益”，那么认为私有财产中不包括这种利益，显然对财产的认识过于狭窄。（3）《共同纲领》将法律上的经济制度称为“经济政策”，这是混淆了法律规范与政策规范的区别，不利于规范的实施。（4）《共同纲领》的相关规定较为简陋，缺乏逻辑严密的规范构造。

二、1954年宪法

由于1949年《共同纲领》所规定的向社会主义过渡的经济政策实

施效果很好，受到了群众的拥护，起到了过渡时期的宪法应有的作用。所以，当时中央政府并没有打算在短时间内制定一部“正式宪法”来代替它。但是，《共同纲领》所规定的改造过程显然倾向于“平稳”和“较长时间的”，因此，当1952年底，我国提前完成了恢复国民经济的任务时，却发现具有社会主义性质的公有制经济所占比重并不是很大，从总体结构来看，国营经济占19.1%，集体经济占1.5%，公私合营经济占0.7%，私人资本主义经济占6.9%。这种情况引起了急于向社会主义过渡的中央领导人的不满，在1953年6月的中央政治局会议上，毛泽东就严肃批评了三种观点和提法，一是“确立新民主主义社会秩序”，二是“由新民主主义走向社会主义”，三是“确保私有财产”，认为这三种错误观点和提法的根源，就在于“有人在民主革命成功以后，仍然停留在原来的地方，他们没有懂得革命性质的转变，还在继续搞它们的‘新民主主义’，不去搞社会主义改造，这就要犯右倾的错误。”[2]实际上，“从新民主主义到社会主义”的提法是在党的七届二中全会上提出来的，毛泽东对该观点的反对，主要是认为该观点过于保守，有些人可能借助该观点来拖延向社会主义过渡的时间，他希望尽早结束新民主主义阶段，尽快投入到社会主义建设中去，但这已经在实质上违背了中央的初衷。在这种指导思想发生变化的情况下，1949年《共同纲领》自然成为上述“错误”、“右倾”思想的发源地，由此也使中央产生了制定“正式宪法”的念头。[3]1952年底，中央决定召开由人民普选的各级人民代表大会，在此基础上召开全国人民代表大会，前者用来代替现在由地方各界人民代表会议的职权，后者用来代替中国人民政治协商会议全体会议的职权。并决定成立宪法起草委员会，制定新中国的第一部“正式宪法”。

新宪法于1954年9月20日得到通过，新宪法虽然仍然规定中国的性质是新民主主义国家，但是在宪法的序言里明确提出了走向社会主义的目标，并规定了新宪法的总任务是逐步实现国家的社会主义工业化，农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。与1949年《共同纲领》相比，1954年宪法在经济制度的规定上有诸多变化：（1）所有制成分由五种变为更多，第5条规定，现在主要有四种，那么，言下之意就是还有非主要的所有制。[4]（2）在土地所有权上，已经不存在地主土地所有权，而是农民的土地所有权（第8条）。[5]（3）实行过渡时期的社会主义改造路线，《共同纲领》虽然也执行社会主义改造，但是在规范上并没有明确的反映。1954年宪法首先将过渡时期的总路线写入宪法序言，明确向社会主义过渡的方向，其次在具体措施上也加快了

改造的步伐。如规定优先发展国营经济（第6条），将合作社经济作为改造个体经济的主要道路（第7条），对资本主义经济实行利用、限制和改造，逐步用全民所有制取代资本家所有制（第10条）。

与《共同纲领》相比，1954年宪法保护财产权的规定有以下几个特点：（1）涉及的条文数量增多，保护的细密程度提高。（2）条文的规范性增强，有的条文相互甚至形成了一定的逻辑构造，如第11、12、13、14条在某种程度上带有现代宪法上财产权不可侵犯、征用、制约条款的痕迹。（3）增设了“公民的基本权利和义务”，虽然有关财产权的只是公民对公共财产的义务，但已经是权利意识增强的表现。（4）根据公民的不同身份保护其不同性质的财产，可以拥有生产资料的公民是农民、手工业者、非农业的个体劳动者、资本家，对所有公民的生活资料一体保护。（5）征购、征用和收归国有的对象仅限于生产资料，不包括生活资料。（6）认为“生活资料”主要包括合法收入、储蓄、房屋。

虽然1954年宪法较《共同纲领》在保护财产权方面有了长足的进步，并且直接影响了后来历部宪法财产权规范的格局。但是，1954年宪法的财产权条款仍然存在以下缺陷：（1）强调保护所有权，如“土地所有权”、“生产资料的所有权”、“生活资料的所有权”，但是，所有权只是财产权的一部分，并不能全部取代财产权。（2）多用“财产”，采用“财产权”的较少，可见是混淆了财产权与财产权的客体。[6]（3）征用生产资料，没有规定补偿，征购是强制性的购买，已经支付了对价，因而不需要补偿。但是收归国有和征用，是当事人为了公共利益所作出的特别牺牲，是个人奉献、他人受益，因此需要给与补偿，否则将在被征用人与其他受益人之间产生不公平。

三、1975年宪法

正如我们前面所说的，起草1954年宪法的直接原因是中央认为《共同纲领》规定的从新民主主义过渡到社会主义的时间表过慢，而欲加快。所以，不仅在1954年宪法中明确提出向社会主义过渡的方针，而且将过渡时期的总路线作为该宪法的指导思想。但是，由于《共同纲领》在实践中的实施状况受到了群众的拥护，并没有产生宪法规范与社会现实不和谐的矛盾，因此，对《共同纲领》的修改多少是由上层一手操作的。然而，由于1954年宪法采用了较为民主的起草程序，使得195

4年宪法在规范表述上仍然不得不采取受群众拥护的渐进式的改造方针，如很多条款中都规定“逐步”、“根据自愿”。应该说，这种渐进式的改造是符合当时中国的国情的，但是，在实践中，却是采用了符合中央意愿的激烈式的改造，在1954年宪法颁布仅仅两年后，社会主义改造就宣布完成了。这不仅使得1954年宪法中的许多有关财产权的条款迅速失了效。如第8条保护农民的土地所有权，改造后的实际情况是归合作社所有，第9条也一样，第10条保护资本家的生产资料所有权以及其他资本所有权，改造后是归国家所有，也在某种程度上成为“左倾”思想泛滥的源头。

1954年宪法制定时，中央预计社会主义改造可能要持续15年以上，但是两年后，这部宪法的部分条款就成为具文，1958年8月，当毛泽东在北戴河会议上讲“不能靠法律治多数人，民法、刑法那么多条谁记得了，宪法是我参加制定的，我也记不得”时，[7]也许就预示了1954年宪法的最终宿命了。1957年开始的反右运动、1958年开始的“大跃进”和人民公社化运动、在经过1962年以后短暂的休整后，1966年开始的“文化大革命”，这些运动的开展不仅没有丝毫宪法上的依据，而且将1954年宪法的精神内涵和国家体制破坏殆尽。这种实际失效的状况一直延续到1969年的中国共产党九大的召开，由于九大正式确立了由“文化大革命”中形成的思想理论和政治体系，而如何将这套思想理论和政治体系转变为国家体制，中央于是决定修改1954年宪法。1975年1月17日修改后的宪法得到通过。

由于社会主义改造的完成，1975年宪法规定的国体是社会主义国家，因此，从1975年宪法开始，新中国宪法具有了社会主义宪法的色彩。这首先表现在所有制上，只有两种，全民所有制和劳动群众集体所有制，而且两者都是社会主义公有制的表现形式。其次在经济成份上，实行公有制经济为主，在小范围内允许个体经济的存在，并逐步引导其走向集体经济。再次，在农村土地所有制上，改变了1954年宪法由农民私有的规定，一般实行公社、生产大队、生产队三级所有。最后，在分配制度上，首次规定实行按劳分配。

从性质上讲，1954年宪法是新民主主义宪法，1975年宪法是社会主义宪法，因此两者并没有什么可比性。如果不是因为制宪主体没有发生变化，1975年宪法甚至可以说是一部新制定的宪法。从规范上看，1975年宪法的财产权规定的特点在：（1）允许持有生产资料的公民减

少，只有非农业的个体劳动者、人民公社社员。（2）将合法收入改为劳动收入，这是实行“按劳分配”的结果。（3）农村的生产资料，包括土地在内，实行三级所有，这是与1962年之前实行的人民公社所有相区分，但是，宪法条文规定“一般”是这样，也就是说，如果实行三级所有之外的二级所有或一级所有，也是可以的。（4）允许个体经济存在，但给与较大的限制，如不得产生剥削，实际上个体劳动基本上无法产生剥削，又规定将逐步将其改造为集体经济，预示了个体经济从长远来看是不被提倡的。

1975年宪法由于错误思想的指导，宪法条文的数量和规范性远远不如1954年宪法，甚至也不如后来的历部宪法。表现在财产权规定上主要有：（1）仍然以保护所有权为主，如“生活资料的所有权”。

（2）仍然没有规定对征用进行补偿。（3）自留地、自留畜、家庭副业的财产权性质不清，到底是在集体所有前提下的使用权呢，还是个人的所有权？（4）将劳动收入、储蓄、房屋和各种生活资料并列，似乎劳动收入、储蓄、房屋不属于生活资料，但这在理论上是说不过去的。

（5）没有规定公民对公共财产的义务，似乎对公共财产的保护力度下降，当然，文革期间“砸烂一切、打倒一切”的事实也从侧面反映了保护公共财产的状况。

四、1978年宪法

1976年9月，毛泽东去世，使文化大革命失去了最有力的支持者。10月，中央粉碎了“四人帮”，从而结束了文化大革命的混乱局面。1977年中国共产党十一大召开，为了巩固上述成果，决定再一次修改宪法。

1978年3月5日，修改后的宪法得以通过。与1975年宪法一样，1978年宪法仍然属于社会主义宪法。这表现为：（1）所有制成分上，实行全民所有制和劳动群众集体所有制。（2）在经济成份上，允许个体经济的存在，但要引导其向集体经济转变。（3）农村土地所有制上一般实行公社、生产大队、生产队三级所有，条件成熟的情况下还可以实行公社、生产大队二级所有。（4）实行按劳分配。

1978年宪法虽然是对1975年宪法的修正，但由于指导思想仍然延续了文化大革命期间的“继续革命”的论调，这就导致了它的修正必然

是不彻底的。事实也证明如此，在条文上，1978年宪法有很多照搬了1975年宪法，尤其在财产权方面，如第5条第2款、第6条第2款、第7条第2款、第8条等等。即使是发生了修改的地方，改动也是比较小的。主要有：（1）规定征用只能对土地进行，而1975年宪法规定的是对土地和生产资料进行，为什么这么修改，原因尚不清楚，但是，在特定个人、集体仍然有权拥有生产资料的情况下，不规定对其征用，是否是一种实事求是的做法呢？（2）将劳动收入又改回合法收入，根据许崇德教授的观点，合法收入的范围要广于劳动收入，因为合法收入还包括了劳动收入以外的其他收入，如银行利息、定息、继承或受赠所得等收入。[8]笔者认为，这一观点尚存商榷之处，如将银行利息作为合法收入的范畴，那么，储蓄中是否包括银行利息呢？而定息是社会主义改造过程中资本家的一种收入形式，那么，在社会主义改造完成之后，定息还存在吗？当然，在没有如1954年宪法般规定保护继承权的情况下，规定合法收入也许是有一定的益处的，总之，合法收入的具体含义到底如何，需要有权解释来指明。（3）将1975年宪法第6条第2款“国有的森林、荒地和其他资源”中的“其他资源”改为“其他海陆资源”，实际缩小了国有资源的范围。（4）重新规定了公民对公共财产的义务，并且规定禁止任何人以任何手段侵吞、挥霍国家和集体的财产，加重了对公共财产的保护力度。

由于1978年宪法在条文上对1975年宪法的照搬，那么，必然是不足之处也照搬了过来。比如（1）仍然以保护所有权为主，如“生活资料的所有权”。（2）仍然没有规定对征用进行补偿。（3）自留地、自留畜、家庭副业的财产权性质不清。

就在1978年宪法颁布9个月后，党的十一届三中全会召开，对1978年宪法中的指导思想进行了修改，确立了新的政治经济发展的目标。但是此时，如果就对1978年宪法作出修改，多少有些不可能，所以，对1978年宪法进行局部修改的设想就被提上了日程。1979年7月，全国人大通过了《关于修改宪法若干规定的决议》，主要修改了1978年宪法中有关国家机构的条款，1980年9月，全国人大又通过了修改宪法第45条的决议，主要是取消了公民有运用“大鸣、大放、大辩论、大字报”的权利的规定。一部宪法在颁布不到2年的时间里，就经过两次修改，可见1978年宪法的具体实施状况。

五、1982年宪法

由于1978年宪法的指导思想已经不符合十一届三中全会后的社会实际，同时，在经过两次局部修改后，仍然无法满足改革开放和进行社会主义经济建设的需要，所以，对其进行全面修改势在必行。

1982年12月4日，修改后的宪法得到通过。与1975年宪法、1978年宪法一样，仍然属于社会主义性质的宪法。唯一不同的是在对待非公有制经济成份上，1982年宪法摒弃了前两部宪法“一大二公”的思想，[9]采取了更加开明的做法。主要表现为（1）承认个体经济的合法地位，将其作为公有制经济的补充（第11条）。（2）放宽农村个体经济的范围和程度，规定农民有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜（第8条第1款）。

从规范性的角度来看，1982年宪法克服了前两部宪法语言过于简单、通俗的缺点，采用了逻辑性较强的法律语言。比如澄清了自留山、自留地的财产权性质，属于集体所有，个人使用。又比如，既然承认了个体经济的合法地位，那么公民就可以拥有少量的生产资料，所以，第13条中没有采用以往的“生活资料的所有权”，而是采用“合法财产的所有权”，“财产”亦即既包括生产资料，也包括生活资料。由于出现了个人、集体、国家三方所有生产资料的情况，所以有必要厘清三者之间的界限，与1975年宪法和1978年宪法相比，1982年宪法的规定更加清晰。如1975年宪法和1978年宪法都只列举了国家所有的生产资料的范围是矿藏、水流、森林、荒地等，1982年宪法除了增加山岭、草原、滩涂外，还通过例外条款，即森林、山岭、草原、荒地、滩涂可能属于集体所有，暗示了矿藏、水流绝对属于国家所有。同时对土地所有权的问题，前两部宪法都只规定了农村的土地归集体所有，那么城市的土地怎么办？没有规定，1982年宪法解决了这个问题，规定城市的土地属于国有，农村和城市郊区的土地，原则上属于集体所有，例外情况也可能属于国有，例外情况主要是指征用。

1982年宪法在财产权保护方面的成就无愧于“建国以来最好的一部宪法”的美誉，并且开创了中国宪法保护财产权的新局面。（1）它首次采用“生产力标准”而非“生产关系”标准来看待保护财产权问题，以往对财产权的否认甚至承认的扭扭捏捏，主要在于一个“一谈到财产权，就想到剥削、就想到资本主义”的认识误区，由此对财产权的限制过多，造成了实际上的“无财产可保”的局面。可以说，财产权作

为一个法律概念，具有某种程度的中立性，虽然它仍然无法摆脱政治因素对其的影响，但是它的主要功能在于生产力方面的，而决定生产关系的主要是所有制，即保护财产权的首要目的就是要增加财产，否则财产权的必要性何在呢？1982年宪法大胆承认个体经济是公有制经济的补充，并承诺保护个体经济的合法的权利和利益，就是这种对待财产权态度转化的反映。（2）它首次采用统一的“财产”而非生产资料和生活资料二分法，财产一词在以往宪法中出现频率最高的是1949年《共同纲领》和1954年宪法，此后，宪法中就逐渐抛弃了“财产”的称呼（公共财产除外），而改用生产资料和生活资料。这种提法当然来自于马克思的经典理论，但它带有浓厚的政治色彩，马克思之所以对财产进行生产资料和生活资料的划分，是考虑到财产中的一部分，即生产资料可以带来剥削他人劳动的后果，因此，为了说明资本主义生产过程的真实情况，不得不对财产进行功能性的划分，生产资料和生活资料实际上也就是可能产生剥削的财产和不产生剥削的财产。1956年社会主义改造完成以后，我国公有制的程度越来越高，虽然对于个体经济，根本无法完全消灭，但是为了证明宪法的非剥削性质，沿用了生产资料和生活资料的二分法。然而，在不可能产生剥削的情况下，[10]为什么要采用以剥削为标准进行财产划分呢？况且，对于何者属于生产资料，何者属于生活资料，界限上很难区分。正因为如此，1982年宪法放弃了以往“生产资料”、“生活资料”的提法，而改用统一的财产。（3）就权利一词在宪法中出现的频率来看，1982年宪法也远高于以往的四部宪法。虽然并没有指明财产权，但是通过解释可以看出，它包含着财产权的意思，更重要的是，这种重视权利属性的做法，是宪法精神的一次突破。宪法第51条规定，中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。由此可见，宪法正在承认个人权益与国家利益之间的冲突和分化，这就为自由权性质的财产权在宪法中的实质形成奠定了基础。（4）对公有财产权的保护完善，表现在规范上，将合理利用公有财产作为一项原则，从而凸现出公有财产与私有财产的差异。以往的几部宪法，保护公共财产的规定虽有多有差异，但是基本的格局是“公共财产神圣不可侵犯+爱护公共财产义务”，给人以过于抽象的感觉，并且不易具体实施。1982年宪法在公有财产权的保护上，不仅明确禁止对公共财产的侵占和破坏，而且还规定了对公共财产的合理利用原则，如第9条第2款，国家保障自然资源的合理利用。第10条第5款，一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。第14条第2款，国家厉行节约，反对浪费。

当然，1982年宪法在保护财产权的规定上尚有缺陷，主要表现在：（1）对于征用仍然没有规定补偿。（2）保护财产权的重心仍然是所有权。

（一）1988年宪法修正案

1982年宪法颁布以后，对生产力的提高起到了极大的促进作用。人们的积极性空前高涨，尤其是以“生产力标准”而非“生产关系”标准来看待“财产权”问题所带来的思想解放，使得现实中创造出许多当时修宪者没有预计到的经济形式。

第一个是有关土地的财产权问题。1982年宪法对土地的财产权规定得较为严格，一是土地归国家和集体所有，个人只有使用权，二是不允许对土地进行非法转让、买卖和出租。这种做法的结果是土地实际只能在国家和集体之间进行转让，而对土地享有使用权的个人，即使不想利用土地，也只能闲置，无法通过市场途径来有效调配土地资源。这显然不利于土地的合理使用。为此，1987年底，中央在上海等地开始进行土地有偿转让的试点，这实际上已经突破了宪法的规定。

第二个是私营经济的地位问题。1982年宪法中并没有规定私营经济的问题，而只是规定了个体经济，但是，私营经济与个体经济之间的界限并不好把握。虽然说个体经济是以个人劳动或家庭劳动为主，但是，当劳动力出现不足时，必然考虑再添新的人手，为此就会出现雇佣劳动。但是，雇佣劳动长期以来在我国的个体经济中大量存在，那么，如何区分个体经济与私营经济呢？一些学者根据马克思的在分析资本主义生产过程时所举的一个例子出发，推导出如果雇佣人数在8人以上，就属于私营经济；反之，则是个体经济。[11]这种区分显然是机械的且没有道理的。为了消除人们不必要的猜疑和争论，1987年10月，党的十三大召开，在大会的报告中，对社会主义初级阶段私营经济的性质、地位和作用，给与了积极的肯定。

根据以上两点，1988年4月12日，宪法第1、2条修正案获得通过，这两条修正案对原宪法第11条、第10条第4款进行了修改，这次修改的意义在于：（1）承认私营经济的合法地位，使拥有生产资料的人不再限于少数公民，而是所有公民。（2）土地的使用权可以转让，公

民就可以从该转让中获得经济利益，因而扩大了公民财产权的范围。

（二）1993年宪法修正案

1992年10月，中国共产党十四大召开，明确指出了经济体制改革的目标，就是建立社会主义市场经济。这个报告的最大特色在于将国有企业视为市场竞争主体中的一员，由此将公共财产中国有企业的改革提上了日程。

长期以来，我国公共财产主要由自然资源和国有企业组成，对于前者，主要实行国家所有，个人或集体可以使用。而对于后者，则实行国家所有，国家经营。因此，在十四大召开之前，国有企业都被称作国营企业。但是，实行国家垄断所有权和经营权的状况是，企业没有自主权，经营行政化，效率低下，没有活力。同时，在市场竞争中，企业不是依靠自身经济实力，而往往借助行政干预，不仅损害了其他非国有企业的权益，而且给市场竞争秩序造成了破坏。因此，进入90年代初，在非公有制经济的蓬勃发展的同时，中央开始思考如何重新振兴公有制经济，最终的结论就是要调整企业的经营管理体制，实行国家享有所有权、企业享有经营权，企业不能侵害国家的所有权，这主要表现为侵吞国有资产或者故意使国有资产贬值。另一方面，国家也不能干预企业的经营权，这主要表现为各种干预企业的自主管理的行政行为。可以说，从“国营企业”到“国有企业”虽然只是一字之差，但对于我国公有财产权的意义却是前所未有的。公共财产权的内容绝不限于所有权，公共财产还要利用、增值，而这些都是必须像私有财产一样通过市场竞争来完成。因此，实行公共财产的所有权与经营权的分离，在某种程度上是实质保障公共财产的开始。

1993年3月29日，全国人大通过了第3—11条宪法修正案，其中涉及财产权的是（1）第6修正案对宪法第8条第1款作出修改，取消人民公社、农业生产合作社作为农村生产资料的所有权主体，同时规定农民对土地的使用权以承包权为主。（2）第8修正案将宪法第16条中的国营企业改为国有企业。

（三）1999年宪法修正案

从作为第一部社会主义宪法的1975年宪法以来，宪法上有关所有

制的规定就处于不停的变动之中，这种变动既有字面上的，也有社会现实首先发生变化后所导致的宪法含义的变迁。而这种变迁的历史脉络是公有制经济与非公有制经济间的力量消长，从最初的严格限制个体经济到承认个体经济是公有制经济的补充，从最初的禁止私营经济的存在，到允许私营经济的存在和发展。这种力量消长反映在财产权上，就是公民享有的财产权越来越多，享有财产权的人群越来越多。[12]

1997年初，作为改革开放总设计师的邓小平同志逝世，为了继承邓小平同志的思想和事业，1997年9月召开的中国共产党十五大，将邓小平理论作为党的指导思想之一，而邓小平理论的核心就是对社会主义本质的认识。邓小平曾指出，社会主义的本质问题是生产力，社会主义国家要首先发展生产力，增强自己的综合国力，提高人民的生活水平，这也是符合我国现实国情的举措。马克思主义关于社会主义的论述的前提是在高度发展的生产力基础上，然而我国建国后乃至很长一段时期内，生产力水平并不能达到马克思所说的成熟的社会主义社会的标准，而同时消除剥削、消灭两极分化，只有在高度发展的生产力情况下才能实现。因此，在生产力与生产关系孰先孰后的问题上，应该是把生产力作为基础。从而，他认为，我国当前发展非公有制经济是适当的，并且相对于社会主义初级阶段的时期来说，甚至是必要的。否则就是违背经济发展规律的。

这样，为了避免在邓小平同志逝世后引起争议，为了更好地贯彻落实邓小平同志有关非公有制经济的论断，1999年3月15日全国人大通过了第12—17条宪法修正案，其中的主要内容就是修改非公有制经济在整个社会主义初级阶段的经济体制中的地位，从以前的作为“社会主义公有制经济的补充”提高到“社会主义市场经济的重要组成部分”，修改单一所有制的经济结构，实行混合所有制经济，并将其作为社会主义初级阶段基本经济制度，从而极大地稳固了非公有制经济的地位，公民对生产资料享有的财产权也更有保障。

（四）2004年宪法修正案

财产权条款虽然经过1988年、1993年、1999年三次修改，但都只是解决了公民私有财产权的地位问题，对于1954年宪法以来所普遍存在的征用补偿问题、所有权抑或财产权问题并没有解决，现行宪法从1993年修改开始，就不断有学者提出该问题，但是，却并没有在实际

的修改中被采纳。笔者认为，这并不能说中央对此问题不重视，而是与修宪的指导思想有关。为了保持宪法的适度稳定，我国采取了谨慎的修宪方针，从1988年修宪开始，就提出修改宪法限于必须修改的条款，对于不改就会妨碍改革的，应当改。后来1993年修宪又进一步规定，修宪要对涉及国家的政治、经济、社会生活等重大问题，必须修改的才改，可改可不改的不改，不作全面修改。1999年修宪时也规定，只对需要修改的并已成熟的问题作出修改，可改可不改的问题不作修改。因此，如果说在2004年以前没有对上述条款进行修改的话，可能的原因就是中央认为它们与其他应予修改的问题比起来，重要性还不够或者说时机不到，还没有到非改不可的情况。

但是，在上述三次修宪已经完成了私有财产的定位任务以后，上述问题的重要性自然就被凸现出来。因为（1）所有权只是财产权的一小部分，它甚至还没有物权的概念大，而财产权一般认为，不仅包括物权，还包括债权和知识产权等一切具有财产价值的权利，因此，只保护所有权，显然是不够的。另外，所有权强调财产的归属，属于生产关系的范畴，而要提高生产力则需要其他注重财产流通和使用的财产权，如债权、他物权等等，这样，只保护所有权也是对我们现阶段大力解放和发展生产力不利的。（2）征用是对财产权最严厉的限制，因此，财产权保障的实质功能就落在了宪法的征用补偿条款身上，况且，我国已经初步建立起了一套行政补偿的普通法律体系，如果不在宪法中明确规定征用补偿，势必使这些普通法律处于违宪的地步。

鉴于此，2004年3月14日，全国人大通过了第18—31条宪法修正案，对现行宪法中财产权条款进行了修改。2004年宪法修正案对中国宪法上财产权的保护的意义是重大的，主要体现在：（1）它首次改变了1954年宪法延续至今的保护私有财产权的格局，如果从现代宪法私有财产权规范体系所具备的不可侵犯、制约、征用补偿三大条款来看，1954年宪法到1982年宪法都只具备了不可侵犯条款、征用条款，[13]当然，1954年宪法到1982年宪法中的征用的对象都很狭窄，大多数情况下只规定对土地的征用，1954年宪法、1975年宪法规定包括了生产资料的征用，但对于囊括了土地等生产资料、生活资料在内的财产的征用则没有出现过。但是，2004年第22条宪法修正案第1款可以看作是“不可侵犯条款”，第3款可以看作是财产的征用补偿条款，另外，1982年第51条虽然不是专门针对私有财产权而言的，但蕴含了私有财产权受制约的意思，所以，也可以看作是制约条款。至此，三大条款所构成的“深

具内在张力、然而又相对严密、相对自足的复合结构，建立与这种复合结构之上的现代私有财产权宪法保障规范体系”正式形成。[14]（2）它首次规定了对征用的补偿。（3）它首次规定保护完整的财产权。虽然第22条修正案第1款用的是“私有财产”，这可能是为了照顾人们的使用习惯，但在法理上应将其理解为私有财产权。（4）它不仅规定了对征用进行补偿，而且还规定对征收进行补偿。1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法虽然都规定了收归国有，但并没有规定补偿，2004年宪法修正案明显扩大了我国财产补偿的对象。

通过2004年的第四次修改，1982年宪法在财产权保护上已经成为建国以来最好的、最完善的一部宪法。当然，这并不是说我国宪法的规定就尽善尽美了，它仍然存在一些缺陷。比如（1）区分征收与征用。王兆国同志在《关于〈中华人民共和国宪法修正案（草案）〉的说明》中对征收、征用的解释为：征收主要是所有权的转移，征用只是使用权的转移。但是，从世界各国的情况来看，这种区分不仅缺乏实践意义，而且“所有权和使用权”这个区分标准本身就限缩了财产权的范围，诚如前述，无论是所有权还是使用权，实际都是针对物权而言的，无法涵盖物权之外的财产权，那么，对这些财产权转移到国家手中，到底是征用还是征收？（2）财产前面贯以“合法”一词，是否有重复之嫌？法律保护的自然合法财产，非法的财产法律不仅不会保护，而且要追究当事人的法律责任。（3）补偿的原则问题，宪法修正案仅规定依照法律进行补偿，这显然将补偿的责任交给普通立法来完成，如果立法者怠于立法，那么，公民将如何获得救济。而且，我国普通立法中并不缺乏对于补偿原则的规定，相反的状况是比较混乱，有“合理补偿”之谓、有“适当补偿”之谓，有“相当补偿”之谓，有“一定补偿”之谓，这些原则之间如何协调，是否都意味着补偿的数额要低于当事人的实际损失额，这个问题只能交给宪法来解答。

六、结论——新中国宪法保障财产权的历史脉络

总的来说，55年新中国宪法保障财产权的历史脉络还是比较清晰的，体现在：

（1）围绕公共财产和私有财产两条主线，财产权保护受所有制影响极大，这是由我国宪法的马克思主义的理论基础所决定的。

(2) 宪法对公共财产的保护稳定性较强，且实行双重保护，即国家对其保护的义务和公民对其爱护的义务。

(3) 宪法对公民私有财产的保护经历了认可、取消、再认可的阶段，随着非公有制经济的发展，公民私有财产的保护范围和保护力度正在逐步扩大。

(4) 宪法保护财产权的规范性正在逐步增强，摆脱了以往单纯的“政治话语”，开始注重其作为法律条文的逻辑结构和可适用性。

[1] 所谓“劳资两利”，就是在私营企业内部正确处理工人的工资和资本家的利润两个对立方面的关系问题，一方面工人不能要求过高的工资，使资本家无利润可赚，另一方面，资本家的利润也要受到限制，不能是违法的，不能有过分的不合理的利润。

[2] 《毛泽东选集》第5卷第89页，人民出版社1977年版。

[3] 1954年宪法究竟是属于制定新的宪法，还是属于对1949年《共同纲领》的修改，在学界存在争论。笔者赞同后一种观点，这是因为，首先，1954年宪法与1949年《共同纲领》在国体的规定上没有发生变化，都是新民主主义，所以不具备制定宪法的现实需求。其次，很多学者认为1949年《共同纲领》并没有规定宪法修改程序，修改从何而来？这种情况可以说是一个例外，因为1949年《共同纲领》在制定当初有预期的实施期限，同时受制宪者本身认识能力的限制，所以没有规定宪法修改程序。参见胡锦涛著《中国宪法问题研究》第137—138页，新华出版社1998年版。

[4] 有些学者认为，1954年宪法规定的所有制成分只是四种，可见，是对这一条的误解。比如，第10条第2款规定，鼓励和指导资本主义工商业转变为各种形式的国家资本主义经济。这就是一种在“四种”之外的所有制成分。

[5] 第8条第3款规定，国家对富农经济采取限制和逐步消灭的政策。富农是指农村中以土地出租为生的农民，因此消灭富农经济实际上

就是取消土地出租，但“限制”和“逐步消灭”一词又表明了当时状况是土地出租的现象仍然少量存在。

[6] 赵世义教授对此种混淆现象有较为深入的研究，他认为，这首先是历史原因造成的，在古代，人们确实不大能够区别物品和人对物品的权利。其次也与术语的使用甚至翻译有关，当人们还看不出财产权和财产之间的差别时，他们用同一个术语来指代这样两种相互关联的东西，而在认识发展到能够理解两者的差别的时候，术语的创新没有跟上认识发展的步伐，旧的术语被保留下来，新的含义被加入到旧的术语中。其次，财产与财产权之间事实上的紧密关系也是造成概念模糊与混乱的重要因素。参见赵世义著《资源配置与权利保障——公民权利的经济学研究》第131—132页，陕西人民出版社1998年版。应该说，赵世义教授的观点是比较中肯的，鉴于人们已经习惯于将“财产”作为“财产权”，只要没有造成新的混乱，这种做法倒也无可厚非。

[7] 全国人大常委会办公厅研究室编《人民代表大会制度建设四十年》第102页，中国民主法制出版社1991年版。

[8] 许崇德著《中华人民共和国宪法史》第303页，福建人民出版社2003年版。

[9] 所谓“一大二公”，“大”是指规模大，即将过去那种由一二百户组成的合作社合并为四五千户至一二万户的大公社；“公”是指公有化程度高，即将若干（几十到几百）发展程度不同的合作社合并起来，对财产实行统一核算、统一分配，实行部分的供给制，推广“共产主义”的大食堂等绝对平均主义做法，热衷于向全民所有制过渡，向共产主义进军。

[10] 个体经济主要以个人劳动为主的经济形式，是不可能产生剥削的。

[11] 该例子见《马克思恩格斯全集》（第23卷）第341—342页，人民出版社1972年版。

[12] 因为生活资料是所有公民一体保护的，所以，财产的消长主要体现在可以拥有的生产资料的数量和范围上，当然这也与生产力的提

高有关，但从某个角度来说，生产资料的目的就是生产物质财富，生产资料多了，可以拥有生产资料的人多了，物质财富自然就增加了，生产力自然也就提高了。

[13] 1954年宪法中第14条明确规定了对私有财产的制约，这是该部宪法的一个亮点。

[14] 林来梵著《从宪法规范到规范宪法——一种规范宪法学的前言》第207页，法律出版社2001年版。

[【返回】](#)

欢迎光临[中国法学会](#)官方网站

Thank you for visiting www.chinalawsociety.org.cn

中国法学会 版权所有 © 2005 京ICP备05072373号 [联系方式](#)
(浏览中国法学会网，建议将显示器的分辨率设为1024*768) 网站制作与维护：北京长城宏业网络信息科技有限公司