

应完善宪法中有关财产征用条款 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_BA_94_E5_AE_8C_E5_96_84_E5_c122_483219.htm

财产征用，系指基于公共目的或公共利益，由国家依照宪法和法律规定的条件将集体或个人的土地和其他财产收归公用的措施。它是宪法特别授予政府的一项权力，是对私人财产权最严厉的制约方式。然财产权是个人谋生并改善生存条件的源泉，依近代资产阶级启蒙思想家们的观点，它是与生命、自由紧密联系在一起的基本人权，因此，从保护人权的高度出发，各国宪法对政府的财产征用都有专门的严格规定。我国现行宪法制定于1982年，受计划经济体制影响，没有建立系统的私人财产征用制度，唯一解决财产征用问题的条款是宪法第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。”随着改革开放的深入及社会主义市场经济的形成和发展，宪法中关于财产征用的规定，已显出明显不足，亟待完善。

?? 一、现行宪法有关财产征用规定的局限性 1.征用

对象的限定性 现行宪法将财产征用的对象限定于土地，范围过窄，一般而言，征用所涉及的财产为不动产，而不动产除土地外还包括附着在土地上的建筑物，如厂房、住宅等，此外，在某些特殊情况下，譬如为便于政府取得战争胜利、抵御灾害或恢复秩序等而集中使用全国或一定区域内的人力、物力，动产也应可成为征用的对象。事实上，我国行政法理论普遍认为行政征用的对象除财产(包括动产和不动产)外还有劳务。诚如曼彻斯特大学法学教授安东尼奥格斯在其《财产权与经济活动自由》中所说：“在现代‘征用’及‘财产

’的概念实际上已被赋予了更广泛的含义，已不限于那些有形的占用和侵犯了……只要管制导致财产重大贬值，都构成征用，都应进行公正补偿。”为此，各国宪法均将征用对象规定为“财产”或“私产”。而在我国，作为根本大法的宪法却将征用对象仅限定为“土地”，这使得国家在必要时对个人除土地外的其他财产进行征用时缺乏必要的宪法根据，国家就将置于被动地位，因此，为满足社会公共利益的需要，我国宪法宜授予对土地以外的其他财产同样的征用权。?? 2. 缺乏征用补偿条款?? 所谓财产征用补偿条款，即对征用财产必须提供公平补偿。“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”（康德语）。财产是自由的基本要素，财产权的宪法保障是建立法治、保障人权的基础。财产的无偿剥夺无异于剥夺人的生命和自由。然而把财产权视为基本人权，在逻辑上并不必然导致财产权不受限制的主张，自然法学派的主要代表洛克在认定财产权为不可剥夺的自然权利时，仍然承认财产权的合理限度。“即使信奉财产权的强概念及其不可剥夺性的制度，也会出现必须限制财产权的情形，因为市场失灵会阻碍社会福利目标的实现”（同前引书）。这样，协调财产的不可侵犯性与“社会福利目标的实现”之间的着眼点就落在了财产征用的正当补偿上了。故而在实行法治的国家，财产的征用补偿在宪法上都有专门规定，既彰显财产权的基本人权地位，又顾及社会公共利益。德国魏玛宪法第153条第2款规定：“为公用的征用，除联邦国家有特别规定外，应予以相当补偿”，美国宪法第5条修正案规定：“没有正当补偿，任何人的私有财产均不得被征用为公共使用。”日本宪法第29条第3款规定：“私有财

产，在正当补偿之下可收归公共所用。”1995年欧洲人权法院认定英国在对钢铁厂进行国有化时，违反了欧洲人权公约，其原因即是未对钢铁厂予以充分补偿。我国宪法唯一解决征用问题的第10条第3款的规定则只授予国家征用土地的权力，没有相应的补偿规定。这使得宪法中的有关财产保障的条款显得空乏，有流于形式之嫌，从法理上说是不足以视为宪法中保障条款的，因为根据权利义务一致的原则，国家在享有财产征用权的同时，必须承担相应的义务。“从来没有哪个制度否认过宪法的征用权，重要的是征用的法律限制。”正当补偿条款的缺乏是公民财产权宪法上被漠视的体现，而这种漠视，又总是与人权受到排斥紧密联系着的。

3. 忽视财产征用“正当程序”条款

正当程序又称正当法律程序，最早起源于英国普通法，1789年法国的《人权宣言》第7条、1791年美国宪法第5条修正案都规定了正当程序。其基本含义是指法律为了保障个人权利所规定的政府行使权力必须经过的步骤、应当采取的方式、不可缺少的过程等。征用是强制购买，行政机关直接掌握着这种强制力，是征用主体，享有征用决定权，但征用的强制性并不构成剥夺所有者发言权的理由。正当法律程序对财产权的保护，就是要为权利人提供申述意见的场所与程序，它要求行政机关在整个财产征用的过程中严格履行一切法定的手续，包括对所有者意见的听取，以减少或消除自由裁量的可能性，它在保护公民财产权，限制政府征用权方面发挥了重要作用。美国宪法第十四条修正案规定：“各州不得未经正当法律程序，即行剥夺任何人的生命、自由和财产。”英国的土地强制征用自18世纪以来就一直由议会通过私法案来决定，这种法案对征用哪块土

地，征用的目的，都要作出明确的规定。?? 反观我国宪法，虽然授予国家征用土地的权力，却没有为这种权力的行使划定范围，界限，方式和程序，宪法第10条第3款中“依照法律规定”的说法与正当程序的概念虽较接近，但在我国，法律是国家意志的体现，行政权亦是国家意志的体现，二者的同一性使得征用权的行使即使“依照法律规定”，也难受法律的实质制约，再加上民法和行政法的不完善，没有建立健全地、系统地保障公民财产权、限制政府行政权的财产法律制度，导致国家征用权事实上的不受限制，造成权力滥用，侵犯公民财产权。因此，宜借鉴英美宪法的成功经验，在我国宪法中采用正当程序概念，以有效保护公民财产权利，限制政府征用权，使财产征用在立法，行政和司法相关参与下，全面接受正当程序检验。??

二、完善宪法财产征用条款的必要性

现行宪法未对个人财产的征用及相应的补偿问题作出规定，究其因，一方面是受当时计划经济体制的影响，未将私人财产权作为公民的基本权利置于宪法第二章公民的基本权利与义务中，而是将其作为宪法第13条放在第一章总纲部分。同时，我国对通常作为征用对象的土地实行国家所有和集体所有，不允许出租和非法转让，所以没有建立健全的公民财产征用制度；另一方面，现行宪法显然是考虑到1982年时，公有制经济形式占据着绝对主导地位，个人财产权无论对公民参与政治生活或经济生活都处于无足轻重的地位，公民个人拥有的主要是消费资料的所有权，即使拥有生产资料，其范围和数量也极其有限，而财产征用的对象主要是生产资料，所以宪法也就未作财产征用的规定。?? 然而，经过二十年来对外开放和体制改革，上述情况已经发生变化。首先，

市场经济体制要求公平竞争，它要求对不同的市场主体，无论是国家、集体、还是公民个人，对其财产权都应平等保护。而现行宪法没有确立公民财产权的宪法地位，没有专门保护公民财产权的系统规定。当因公共利益需要对公民财产权进行管制征用等限制时，由于没有宪法的事前规定，很容易造成国家权力对公民财产权的侵犯。在此情况下，宪法就宜通过划定公共权力与私人权利的界限，确认主体普遍享有的财产权资格，严格限定政府非法剥夺或违法征用个人财产的权力，从宪法上限制政府的财产征用权，从而达到对公民财产权宪法保障的目的。其次，由于公民私有财产经营范围的不断扩大，个人拥有百万财产、千万财产乃至上亿财产的已屡见不鲜。人们拥有财产的目的不仅仅局限于满足自身的物质文化生活的需要，还在于促进生产，促进社会进步，实现个人价值。此时，宪法中增加在正当补偿条件下对公民财产进行征用的规定就成为必要。须知，对政府征用权宪法上的限制，实质是对公民财产权的宪法保障，无此规定，个人财产的所有者就会顾虑重重，患得患失，甚至当财产积累到一定程度后，不是继续扩大生产规模，而是消极地或不正当地消费自己的财产。

三、宪法中财产征用条款的完善及意义

综观各国宪法，在明确授予政府财产征用权时，大都从征用目的、补偿标准和征用程序三方面予以限制。我国宪法对财产征用条款的完善亦可从此三方面入手。首先，宜在我国宪法中明确昭示公民财产权受宪法保障，在此基础上进一步确认：国家为了公共利益需要，在正当补偿的条件下可以征用私人财产，征用须符合正当法律程序，征用补偿的方式和额度由法律加以规定。上述规定，能以宪法的手段来制约政

府的财产征用权，这既是健全法律制度本身的内在要求，也是依法治国，建设法治国家的需要。它能有效地平衡个人与政府、财产权与行政权力的关系，防止政府滥用权力而导致对公民个人利益的侵犯。同时，财产征用权的正当补偿使得政府在行使征用时须先支付赔偿或价款，从而消除财产所有者对国家运用强制力征用自己财产不予补偿的忧虑，使公民财产权获得宪法保障，增加财产所有者参与政治生活与经济生活的积极性。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com