

财产权限制的宪法释义学重构

游伟

(西南财经大学法学院,成都 611130)

摘要:宪法为全国人大及其常委会之外的其他国家机关享有立法权提供了规范依据,我国财产权既不属于宪法保留,也不完全属于绝对法律保留,在立法主体多元且立法事项交叉重叠的情况下,法律、地方性法规和行政立法对财产权作出公益征收之外的其他限制具有宪法上的依据和空间。财产权限制的具体类型可分为课予金钱负担、征收征用、立法形成、社会义务、类似征收之侵害,通常情况下课予金钱负担、社会义务、立法形成以及具有征收效力之侵害无须给予公民补偿,只有在其超出了特定公民必须忍受的限度时才给予补偿。为防止众多法律规范过度限制财产权,宜由全国人大及其常委会对法律限制财产权进行合法性审查,由全国人大常委会法工委法规备案审查室对法律之下的规范性文件限制财产权进行合法性审查。

关键词:财产权;财产权限制;合法性审查;宪法释义学

中图分类号:DF2 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1008-4355.2025.03.05 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、问题的提出

许多国家都将财产权保障写入宪法文本,但“财产权绝对”并未成为主流,当今世界普遍认为出于公共利益的需要可以对财产权进行合理限制。现行《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第13条第3款规定,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予以补偿。然而,现实中诸如“禁止砍伐防护林”“古建筑禁止改建”“禁摩限电”“住宅小区道路公共化”“机动车限行令常态化”“重大赛事或会议期间企业停工停产”等社会现象,却超出了征收、征用范围,构成了对公民财产权的其他限制,从而引起了广泛的社会争议。概括来看,除法律

收稿日期:2024-06-17

基金项目:国家社科基金青年项目“人大监督中全过程人民民主的法治保障研究”(23CFX002)

作者简介:游伟(1990—),男,四川遂宁人,西南财经大学法学院讲师,法学博士。

外,我国的地方性法规、行政立法以及行政规范性文件都对公民的私有财产权进行了公益征收之外的其他限制。我们不禁会疑问,是不是所有的法律规范都可以对公民财产权进行公益征收之外的限制?公益征收之外的限制是否要给予补偿?

为此,我国学界作出了积极探索和回应,大体形成了两种规范方案:一是扩大公益征收概念,主张只要给公民财产权造成了价值减损,就应给予补偿。^①二是引入财产权社会义务学说和特别牺牲理论,主张若是前者,则属于不予补偿的财产权限制;若是后者,则属于应予补偿的财产权限制。^②然而,两种规范方案都存在质疑之声,有的学者认为对征收规范的扩张会颠倒财产权存续保障相对于价值保障的优先顺序^③;也有学者认为基于宪法原则的不确定性和宪法规范的抽象性,不宜将宪法原则条款和规范条款作为财产权社会义务的宪法依据。^④总的来看,学界既有研究都是从行政层面探究公益征收之外的财产权限制要不要补偿问题,忽略了限制财产权的行政行为背后,其实都源于抽象的法律规范指导。当前研究既没有对公益征收之外的财产权限制之宪法依据进行探讨,也没有对众多法律规范限制财产权的宪法类型进行梳理,从而无法回答现实中究竟哪些效力层级的法律规范可以对公民财产权进行公益征收之外的限制问题,也无法回答公益征收之外的限制是否要给予补偿的问题。

职是之故,本文首先借助我国法律保留的规范空间和立法权的宪法配置,探究众多法律规范对财产权进行公益征收之外的限制之宪法定理和规范依据;其次,详细梳理我国财产权限制的宪法类型,厘清众多法律规范究竟构成对财产权哪种类型的限制以及这种限制是否要给予补偿;最后,在区分合法性与合宪性基础上,建构众多法律规范限制财产权的合宪性控制机制。本文希冀通过以上财产权限制的宪法释义学重构,不仅可以补足理论上关于公益征收之外的财产权限制之宪法正当性问题,也可以有效解决实践中关于财产权限制所产生的社会争议。

二、财产权限制的宪法依据

我国私有财产权具有特殊性,从权利保障和秩序形成之国家目标出发,形成了特有的私有财产权限制之宪法原理。尽管限制私有财产权具有我国宪法原理上的正当性,但理论上的正当性不代表就具备了规范上的合法性,我们需要在现有的法秩序中找到众多法律规范限制私有财产权的宪法依据。

(一)我国立法权的宪法配置

第一,我国立法权的行使主体多元。1954年《宪法》制定时,规定全国人大是行使立法权的唯一机关,何以如此?一种意见认为:“全国人民代表大会行使国家立法权,也就是由它集中全国人民的

^① 参见周杏梅:《试论我国公益征收概念之界定》,载《河南社会科学》2009年第2期,第80-82页;房绍坤、王洪平:《从美、德法上的征收类型看我国的征收立法选择——以“公益征收”概念的界定为核心》,载《清华法学》2010年第1期,第84-93页;房绍坤:《土地征收制度的立法完善——以〈土地管理法修正案草案〉为分析对象》,载《法学杂志》2019年第4期,第1-12页。

^② 参见张翔:《财产权的社会义务》,载《中国社会科学》2012年第9期,第110-119页。

^③ 参见李艺:《规制性征收概念与财产权保障体系》,载《法学家》2022年第5期,第58页。

^④ 参见朱学磊:《国家限制公民财产权的正当性、合法性与合理限度——对APEC会议期间企业停工限产的法律思考》,载《甘肃行政学院学报》2015年第1期,第118-119页;夏立安、董晓杰:《土地改革的法理初探——基于财产权的社会功能学说》,载《浙江社会科学》2015年第6期,第53-59页。

意志,代表全国人民的最高利益,把人民的意志法律化、条文化。全国人民的意志一旦制定成了法律,全国各族人民和一切国家机关都要遵守并贯彻。所以规定全国人大为行使国家立法权的唯一机关,也是全国人大作为最高国家权力机关的性质和地位的明显表现。”^①另一种意见认为,当时这样规定的目的之一是统一立法,以维护国家法制统一。还有就是当时没有想到中华人民共和国成立后有很多的立法任务。^②后来,随着加强社会主义民主法治建设的需要,仅靠全国人大的立法满足不了实践需求,全国人大逐渐授权其常委会行使部分立法权,慢慢地就由全国人大及其常委会共同行使国家立法权。^③到了1982年《宪法》修改时,关于要不要像1954年《宪法》那样继续规定“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关”有多种意见,最终宪法修改委员会认为,全国人大和它的常委会不是唯一的制定法的机关,因为省和直辖市的人大及其常委会也可制定地方性法规,为发挥中央和地方两方面的积极性,又为避免把两种制定法的性质等同起来,最后拿掉了“唯一”两字。^④至此,我国形成了立法权行使主体多元的宪法模式,不仅是全国人大及其常委会享有立法权,行政机关、地方人大及其常委会、中央军事委员会、国家监察委员会等其他国家机关都可以是立法权的行使主体。按照现行《宪法》第58条和2023年《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第10条规定,全国人大及其常委会行使的只是“国家立法权”,与国家立法权对应的还有“地方立法权”和“行政立法权”。因此,我国现行《宪法》关于行使立法权的主体配置是多元的,全国人大及其常委会行使的立法权处于主导和核心地位,其他国家机关行使的立法权处于从属地位,从而形成了比较完善的立法权行使体系。立法权行使主体的多元,决定了我国法出多门,这是实践中为何存在不同效力层级的法律规范之成因。

第二,我国立法事项交叉重叠。既然我国宪法配置的立法权行使主体多元,为避免产生立法混乱,就需明确各主体行使立法权的事项范围。首先,法律的事项范围。根据我国现行《宪法》第62条和第67条的规定,全国人大是最高国家权力机关,权力直接来源于人民,具有充分的民主正当性,因而其立法权所涉事项最为广泛,可针对民事、刑事、国家机构等方方面面进行立法。同时,我国宪法也肯认了全国人大常委会行使立法权所涉事项的广泛性,但比起全国人大,它受到一定限制,要接受全国人大的监督,不能直接制定基本法律,只能对全国人大制定的法律进行补充和修改。其次,行政法规的事项范围。根据现行《宪法》第89条和第90条的规定,国务院可根据宪法和法律,制定行政法规和规章,其中行政法规可涉及三方面的事情:一是执行法律的事项,包括实施细则、实施条例、实施办法、专门规定、法律的过渡与衔接相关规定等;二是行政管理职权的事项,包括领导全国性的行政工作、领导和管理部门性的行政工作、人员的任免和监督等;三是全国人大及其常委会授权的事项。可见,虽然行政法规的事项范围相比法律有所限缩,但仍然十分广泛。再次,地方性法规的事项范围。根据现行《宪法》第100条的规定,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的情况下,地方人大及其常委会可根据具体情况和实际需要制定地方性法规,从事项上看分为如下几项:一是执行法律、行政法规的事项;二是地方性事务;三是专属立法权之外,中央尚未立法事项。换言之,对于属于全国人大及其常委会的立法事项,但又没有法律作出规定的,除涉及中央统一管理的

^① 许崇德:《中华人民共和国宪法史》(第2版·上卷),福建人民出版社2005年版,第196页。

^② 参见蔡定剑:《宪法精解》,法律出版社2004年版,第270页;韩大元:《1954年宪法制定过程》,法律出版社2014年版,第396页。

^③ 参见武增主编:《中华人民共和国立法法解读》,中国法制出版社2015年版,第33页。

^④ 参见肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》(精装版),北京大学出版社2024年版,第70-71页。

事项外,允许地方性法规先作出规定。只不过,设区的市只能就城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规。可以看出,即便属于全国人大及其常委会的立法事项,地方性法规也具有对其中的部分事项进行调整的可能性。最后,规章的事项范围。根据现行《宪法》第90条的规定,国务院各部门可根据法律、行政法规、国务院的决定和命令,制定部门规章,地方政府可根据法律、行政法规和地方性法规,制定地方政府规章,可见规章的制定必须有上位法依据,必须有上位法授权。在没有上位法授权的情况下,规章没有权利义务的设置权。如上,通过对法律、法规和规章所涉事项范围的规范梳理,可以发现不同效力层级的法律规范可针对的事项都比较广泛,由于各自所涉事项范围的标准不明确,使得实践中全国人大及其常委会、国务院及地方政府、地方人大及其常委会等的立法事项存在交叉重叠现象。

综上所述,我国现行《宪法》第13条只规定了财产权的公益征收条款,对公益征收之外的财产权限制未作明确规定。因而,在立法权行使主体多元且立法事项交叉重叠的情况下,公益征收之外的其他财产权限制,理论上既不属于中央专属立法事项,也不属于地方专属立法事项,不仅法律可以进行调整,行政法规和地方性法规也可以进行调整。

(二)我国财产权的法律保留

我国法律保留的规范空间狭窄。我国关于法律保留的理论来自德国,尽管有学者从不同的方面对法律保留展开研究,但将法律保留跟具体个案或具体权利相结合的讨论在我国仍缺乏体系性研究,很多研究都一笔带过,对私有财产权的法律保留研究就更缺乏系统性的论述。^①在我国法治框架下,法律保留不仅包括立法对行政的控制,还包括中央对地方的控制,是横向和纵向的结合。要阐释法律保留的规范空间,首先需明确何谓法律保留。本文赞同陈新民的观点,将法律保留区分为:宪法意义上的法律保留与行政法意义上的法律保留。^②宪法意义上的法律保留,要求法律要节制,当涉及限制公民权利时,要考察法律本身的合宪性;行政法意义上的法律保留,要求行政要节制,当行政限制公民权利时,要有法律依据。在我国的宪法框架下,法律保留不仅包括立法对行政的控制,还包括中央对地方的控制,是横向和纵向的结合。因而,我国现行法秩序下的法律保留是宪法意义上的法律保留,即一种不仅针对行政权,也针对司法权和地方立法权的扩大型法律保留。

起初,严格意义上的法律保留,是指涉及公民基本权利事项的立法权,只能由最高国家权力机关享有,行政机关和地方权力机关不得进行规定,法律保留中的“法律”是狭义上的,仅指议会制定的法律。后来,法律保留中的“法律”范围有所扩大。尽管我国现行《宪法》并未直接规定法律保留,但有47处“依照法律”“依照法律规定”“由法律规定”“根据法律”“在法律规定的范围内”等措辞。这些法律是否都为狭义上的法律?通过体系解释,可以发现《宪法》上47处“依照法律”“依照法律规定”“由法律规定”“根据法律”“在法律规定的范围内”等所涉及的事项,并不都在《立法法》第11条规定的法律保留事项当中。换言之,宪法上法律保留中的“法律”并不仅仅是指最高国家权力机关的立法,它还包含了最高国家权力机关之外的其他中央国家机关和地方权力机关的立法。

那么,该如何理解《立法法》第11条规定的法律专属事项?我国采取的是列举加兜底的方式,

^① 参见徐忠华:《论法律保留原则在保障公民财产权中的作用——以广州电动自行车事件为背景》,载《人大研究》2007年第8期,第34-38页;朱学磊:《国家限制公民财产权的正当性、合法性与合理限度——对APEC会议期间企业停工限产的法律思考》,载《甘肃行政学院学报》2015年第1期,第115-125页。

^② 参见陈新民:《中国行政法学原理》,中国政法大学出版社2002年版,第34-35页。

看似肯认了全国人大及其常委会行使立法权所涉事项范围的广泛性,实则是限制性条款,即要求全国人大及其常委会对列举的事项以及与列举事项重要性相当的事项,必须制定法律。基于此,有学者认为我国《立法法》第11条是标准的立法保留。^①我国《立法法》第12条规定除了犯罪与刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度外,全国人大及其常委会可授权国务院制定行政法规。我国法律授权可分为两种:其一,在法律中以个别条款予以授权,比如我国很多法律都规定了“具体办法由国务院规定”;其二,直接作出授权决定。《立法法》第12条属于后者,这说明对于第11条规定的法律专属事项,若要授权只能以授权决定的方式作出。对我国《立法法》第11条和第12条进行体系性解释,可以发现:一方面,对于“非国有财产的征收、征用”事项或税收事项,倘若没有法律,则全国人大及其常委会可以授权国务院制定行政法规。比如,我国现行《宪法》第56条规定了“公民有依照法律纳税的义务”,《立法法》第11条也规定了税收制度属于法律保留,但现实中“依照法律”中的“法律”大部分是行政机关制定的关于纳税的行政法规或规章。另一方面,对于“非国有财产的征收、征用”之外的财产权限制,若其重要性并未达到跟已列举事项同样重要的程度,全国人大及其常委会不一定非要制定法律或授权国务院制定行政法规,这就为其他法律规范限制财产权提供了可能。

总之,我国虽有法律保留,但法律保留的规范空间很狭窄。一方面,“依照法律”中的“法律”很广泛,不仅限于全国人大及其常委会制定的狭义法律;另一方面,狭义的“法律”更侧重于对重要性事项作出规定,对于不重要的事项,宪法并未赋予全国人大及其常委会强制性的立法任务,其他国家机关被允许可以对非重要性事项进行立法,这就为法律之外的其他法律规范限制财产权提供了可能。

我国财产权既不属于宪法保留,也不完全属于绝对法律保留。我国《立法法》规定“非国有财产的征收、征用”属于绝对法律保留范围,对于其他限制私有财产权的形式,如限制财产权部分权能但未改变其所有权情形,是否属于绝对法律保留,则未置一词。因而,有必要对财产权的法律保留再作进一步诠释。

首先,财产权不属于宪法保留。宪法保留的功能是为立法机关划清界限,即针对某些重要的基本权利,即使是最高国家权力机关制定的法律也不能触及,只能由宪法作出限制。一般来讲,宪法只对基本权利的核心内容进行保留,其他的交给法律进行细化,但考察我国宪法文本,可以发现我国现行《宪法》并未规定法律不得就财产权限制事项作出规定。如我国现行《宪法》第13条规定对私有财产权的征收征用是依照法律规定进行,第56条规定公民要依照法律进行纳税,这就意味着我国私有财产权的保护和限制都由宪法转移给了宪法之外的部门法,私有财产权不属于我国宪法保留的范围。

其次,财产权不完全属于绝对法律保留。通常来讲,公民重要的基本权利都应由宪法来作出,但因宪法具有高度的抽象性和原则性,不得不将一部分涉及基本权利的事项委托给法律。如德国就划分出“特别重要的事项”“重要的事项”“不重要的事项”,以此形成国会保留(立法保留)、法律保留(可授权)、不予法律保留。^②私有财产权具有重要性,它是公民享有其他权利的基础,由此学界

^① 参见陈新民:《中国行政法原理》,中国政法大学出版社2002年版,第34-35页。

^② 参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第110页。

通说认为我国私有财产权,即便不属于宪法保留,也属于绝对法律保留。如我国《立法法》第11条规定“非国有财产的征收、征用”必须制定法律。但是,私有财产权全都属于绝对法律保留吗?我国现行《宪法》第13条第2款规定国家“依照法律”保护公民的私有财产权,而其第3款规定可以“依照法律”征收、征用公民的私有财产权,该如何解释这两处的“法律”?如果将现行《宪法》第13条第2款的“法律”作狭义理解,即仅指权力机关制定的狭义法律,那么私有财产权的保护就显得局限,当下位法制定保护私有财产权的规范时,将会出现违反上位法的现象。如果将第3款的“法律”作广义理解,则私有财产权属于严格意义上的法律保留又难自圆其说。有观点就认为我国现行《宪法》第13条存在内部张力:“公权力只要对财产权造成限制就必须有法律依据,那么有关征收的法律保留条款纯属多余。而如果只有征收征用等限制公民财产权的公权力行为才必须依照法律,那么法律保留的界限显然又不是以‘限制’为标准。”^①因此,本文认为要理顺现行《宪法》上“依照法律”征收、征用私有财产权和《立法法》上“非国有财产征收、征用”的关系,对现行《宪法》财产权条款上的“法律”作广义理解比较适宜。从这个意义上讲,我国私有财产权不仅不完全属于绝对法律保留,还存在被全国人大及其常委会之外的其他国家机关制定法律规范进行限制的可能性。

我国《立法法》第11条只规定了“非国有财产的征收、征用”属于绝对法律保留范围。对于其他限制私有财产权的形式,即对于未到达征收、征用程度的私有财产权限制,并不属于绝对法律保留,存在行政机关和地方权力机关制定相应法律规范进行限制的可能性。我国宪法所保障的公民基本权利之间本身具有差异,宪法对各基本权利的保护力度有强弱。如有避免国家干预的自由权,也有要求国家积极作为的受益权,在自由权中有受宪法绝对保护的精神自由,又有受宪法相对保护的经济自由,在经济自由中有跟公民生存生活息息相关的私有财产权,又有跟生产资料相关的私有财产权。各基本权利之间有竞争,同种权利之间也有竞争,宪法对它们的保护程度自然就不同。因此,应该根据私有财产权的不同类型衡量其价值序列,然后再确定其是属于绝对法律保留还是相对法律保留,对于极其重要的私有财产权应属于绝对法律保留,重要性较小的私有财产权属于相对法律保留,不具有重要性的私有财产权则不属于法律保留。

综上所述,我国宪法为全国人大及其常委会之外的其他国家机关享有立法权提供了规范依据,但这些国家机关具体可针对哪些事项立法显得抽象和模糊,加之我国财产权既不属于宪法保留,也不完全属于绝对法律保留,这就为法律之外的法律规范限制财产权提供了宪法规范依据和空间。

三、财产权限制的宪法类型

基于我国立法权的宪法配置和法律保留的规范空间,法律之外的众多法律规范限制财产权具备了规范上的合法性。实践中,法律、地方性法规、行政立法乃至行政规范性文件都对财产权作出过不同程度的限制。那么,众多法律规范构成对财产权的哪种类型的限制?以及这种限制要不要给予补偿?这需要对财产权限制的宪法类型作清晰的梳理,尔后才能解决上述疑问。

(一)对公民课予金钱负担

实践中,我国存在诸多赋予公民金钱负担的情况:第一,强制保险。为分摊风险,《中华人民共

^① 孙展望:《论法律保留——以财产权保障为主线》,浙江大学2011年博士学位论文,第17页。

和《中华人民共和国企业破产法》《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国道路交通安全法》《放射性物品道路运输管理规定》《四川省水上交通安全管理条例》等法律、法规、规章乃至行政规范性文件,都有关于强制保险的规定。最典型的例子为《机动车交通事故责任强制保险条例》,它规定车主必须为其车辆购买保险。第二,征税。我国现行《宪法》第56条规定了公民有依照法律纳税的义务,由此《中华人民共和国个人所得税法》《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国税收征收管理法》《中华人民共和国增值税暂行条例》等都对税收相关的主体、税种、税率、缴纳、期限等作出了相关规定。第三,强制消费。公权力部门要求公民或企业强制购买其指定的商品。例如,很多地方出台“奇葩”文件规定要消费本地产品。^①又如,2012年交通运输部发布了《关于加快推进“重点运输过程监控管理服务示范系统工程”实施工作的通知》,要求需要更新车辆终端的,必须安装北斗兼容终端,凡未安装的车辆不予核发道路运输证。第四,刑罚。如《中华人民共和国刑法》第34条规定附加刑中包括“没收财产”一项,第52条规定了罚金。通过刑法而没收公民的财产,或者对公民处以罚金,也是课予了公民金钱负担。第五,行政收费。例如,《中华人民共和国公路法》第36条明确规定国家采用依法征税的办法筹集公路养护资金,但许多地方政府仍然根据《中华人民共和国公路管理条例》(已失效)收取养路费,“以税代费”并未得到有效施行。

传统理论认为财产权的对象是所有物,财产权保障不及于所有物之外的其他东西,如早期德国联邦宪法法院就认为财产权保障不及于财产总体。故而,税收、保险等并不落入宪法财产权的保障范围,国家对金钱给付义务的课征也不构成对财产权的限制。后来,财产权对象有所扩大,包括金钱在内的一切有价值的物或权利都被纳入财产权保障范围,税收所缴纳的税款、强制保险所缴纳的保费、行政处罚的罚款、收费的费用、强制消费的费用、刑法中的没收等,自然就落入宪法财产权的保障范围。因此,我国课予公民负担的税费、保费、罚款、行政收费等,属于公民的金钱财产权,尽管它不存在于具体对象上,但仍然为公民所有,属于私有财产权的保障范围。金钱财产固然具有有别于其他财产性权利之特殊性,若因此即被排除在财产权的保护领域之外,确实违反人民法律感觉与人民理财乃依存于金钱财产的经济现况。

财产权保障的目的就在于实现公民的个人自由、发展人格以及维护尊严,具体体现为公民的财产存续并可以自由地使用、收益和处分,并免于公权力的侵害。诸如税收、保险、行政收费、强制消费等,虽未剥夺公民的具体财产权,但对公民私有财产整体造成了价值减损,影响了公民对这部分财产的自由支配,也影响了公民或企业利用这部分财产产生孳息收益的可能性,落入了财产权的所有权保障、存续保障和使用保障范围,构成了对私有财产权的限制。

那么,课予金钱负担要不要给予补偿?我国现行《宪法》第45条规定了社会保障制度,第52—56条规定了公民的基本义务,尤其是第56条规定了公民的纳税义务,第51条规定了公民不得滥用其权利,从公民的金钱给付请求权、公民行使权利的边界以及公民的宪法义务出发,我国赋予了公权力机关可以给私主体以金钱负担的宪法依据。因而,给不特定的公民课予金钱负担,在通常情况下不需要给予补偿,如保险、征税、刑罚等,但如果对特定公民课予金钱负担并且超出了其必须忍受的限度,则不具有合理性,需要给予补偿,如强制消费。

^① 参见魏哲哲:《司法部有关负责人就〈国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知〉答记者问——规范源头治理 遏止“奇葩”文件》,载《人民日报》2018年6月1日,第6版。

(二) 对财产权征收、征用

当前,世界各国普遍承认为了公共利益的需要,国家可以征收或征用私有财产权。我国对这种观念予以了接纳,并且在现行《宪法》第13条对私有财产权的征收、征用作出了明确规定。不仅是宪法,实践中我国众多法律也有专门条文对财产的征收、征用作出了相类似的规定。如《中华人民共和国民法典》第243条、《中华人民共和国土地管理法》第2条、《中华人民共和国城市房地产管理法》第6条、《中华人民共和国传染病防治法》第45条、《中华人民共和国突发事件应对法》第12条、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第42条以及《国有土地上房屋征收与补偿条例》等,都对土地、房屋、建筑物、物资以及其他动产上的征收或征用作出了规定。征收或征用,是对私有财产权最为明显的限制,也是宪法和法律明文规定的财产权限制方式,其已属共识性议题。

我国现实中征收主要以土地、房屋、其他建筑物等不动产为主,它伴随着所有权转移,直接致使公民对其财产所有权的丧失,是对财产权的所有权保障、存续保障和使用保障的最强干预。我国现实中的征用对象既可以是土地、房屋等不动产,也可以是交通工具、设施设备等动产。它虽不转移财产所有权,但私主体在财产权被征用期间根本无法对其自由支配,征用对财产权的存续保障和使用保障构成了干预。因此,征收或征用是对私有财产权的全部或一部分之剥夺,要么构成对财产所有权保障和存续保障之干预,要么构成对财产使用权保障之干预,是目前最为明显的财产权限制类型,需要给予补偿。

(三) 对财产权的立法形成

我国现行《宪法》第12条规定禁止侵占或者破坏国家的和集体的财产;第13条规定私有财产权“依照法律”被保护,不受侵犯的为“合法的”私有财产;第15条规定禁止扰乱社会经济秩序;第51条规定公民不得滥用其权利去损害他人利益或公共利益;第53条规定爱护公共财产。这说明我国《宪法》承认由立法者来对私有财产权的主体、内容、范围、限制等予以具体形成。^①

首先,我国对特定事项禁止私有。我国现行《宪法》第9条规定了矿藏、水流、森林等自然资源属于国家所有,《中华人民共和国民法典》第242条规定了国家专属所有权,宪法和法律对矿藏、水流、海域、土地、自然资源、野生动植物资源、无线电频谱资源、文物、基础设施等的限制性规定,导致公民、法人或其他组织无法完全拥有和支配上述财产,这对财产权主体拥有的事项予以了限制。

其次,我国对特定事项的使用进行限制。如我国《历史文化名城名镇名村保护条例》第24条规定了在名城、名镇、名村保护范围内的禁止性活动;第28条规定了在名城、名镇、名村保护范围内不得新建、扩建,未经批准也不得随意拆除历史建筑以外的建筑物、构筑物或者其他设施;第33条规定任何单位或者个人不得损坏或擅自迁移、拆除历史建筑。

实践中,为了城市的统一规划,我国不少地方政府都对建筑物的高度和风格、户外广告牌和标志的设立、垃圾的分类和堆放等作出了统一规定。例如,2010年为加强骑楼街区的保护与管理,海口市人民政府制定了《海口市骑楼建筑历史文化街区保护管理办法(试行)》,规定不得擅自改变骑

^① 我国除了私有财产权之外,宪法规定公民享有的许多其他基本权利也有赖于立法予以形成。例如,现行《宪法》第33条公民享有宪法和法律规定的哪些权利,需要立法予以规定;第34条公民如何行使其选举权,选举的资格和程序需要立法予以规定;第40条公民的通信自由和通信秘密如何被保护,何种情况下可以被限制,需要立法予以规定;第48条妇女的平等权利如何实现,需要立法予以规定;第49条如何保护母亲和儿童,需要立法予以规定。可见,我国需要立法形成的宪法基本权利比比皆是。

楼街区的空间格局和沿街建筑的立面、材质和色彩,不得新建、扩建建筑物,并对各类户外广告牌设置提出了统一要求,也规定了未经允许不得设摊经营等。又如,2017年为维护市容市貌,北京市政府工作部门制定了《北京市牌匾标识设置管理规范》,并展开了大规模的清理牌匾行动。再如,2019年为改善人居环境,上海市人大制定了《上海市生活垃圾管理条例》,在全国掀起了垃圾分类的热潮。

财产权来源于立法形成,意味着立法者有权对私有财产权的主体、内容、救济等作出具体规定。这种立法形成是立法者对社会资源进行的绩优配置,对特定财产权的归属主体和事项范围作出限定,是为了更好地保护公共财产或保障其他私有财产权更好地行使。这实质是立法者在履行宪法上的财产权保障义务,其具有民主正当性,因其是出于更高的公益考量。因此,在立法形成过程中,不可避免会限缩私有财产权的保障范围(如法律规定之外的财产不受保护),也有可能使得私主体对其特定的财产无法行使全部权能(如公民不得对自己的被定义为历史文物的房屋随意进行改建),这属于立法者对特定财产权能作出的合理设定和限制,原则上不需要给予补偿。但是,立法形成具有位阶要求,不是所有法律规范都可对财产权主体和事项进行限制,倘若低位阶的法律规范对特定公民财产权造成了特别牺牲,仍要给予补偿。比如,我国实践中的统一牌匾行动和禁止在骑楼设摊经营,直接限制了特定公民或法人对其财产的支配自由,限制了他们以正常、有益的方式使用、收益以及处分自己的财产,构成了对其财产权的使用保障和存续保障之限制,应给予补偿。

(四)赋予财产权社会义务

我国虽然已由计划经济转变为市场经济,但它不同于资本主义国家的经济形式,市场经济要服务于社会主义制度。财产权作为市场经济的核心,它归属于我国宪法上的社会经济性权利这一类,财产权的这一属性要求其具有很强的社会关联性,这意味着相较于公民的其他基本权利,其要承担更多的社会责任,即负有社会义务。

实践中,我国存在诸多属于财产权社会义务的例子。例如,《中华人民共和国公共图书馆法》第26条规定,出版单位应向公共图书馆无偿交付正式出版物,又如,《中华人民共和国著作权法》《中华人民共和国专利法》《中华人民共和国商标法》都有关于知识产权合理限制的规定。这些规定并非对财产权的征收或征用,而是属于立法者对财产权内容的限制性规定,属于财产权社会义务的范围。既然财产权的社会义务是从外部视角划定财产权的保护范围,财产权社会义务的扩大,意味着财产权保障范围被缩小;财产权社会义务的缩小,意味着财产权保障范围被扩大。

需要说明的是,财产权的立法形成、财产权的社会义务、财产权的征收或征用,三者彼此不同而又有联系:其一,财产权的立法形成,与财产权的征收或征用不同,征收或征用伴随着补偿,而立法对财产权的内容与限制规定原则上没有补偿。其二,财产权的社会义务,有别于财产权的立法形成,财产权立法形成在我国应理解为立法者有义务去对财产权内容进行界定(例如,不动产所有权常以登记为前提,立法者须对登记相关的事宜作出规定;又如,何谓债权,也需要立法者予以肯认才能受到保护),而财产权的社会义务,更多是从外部视角去划定财产权的范围,它需要以财产权“内容已由立法确定”为基础,只有财产权内容清楚后,才有从外部划定其范围的可能。换言之,财产权社会义务以财产权立法形成为基础和前提。其三,财产权之立法形成与财产权社会义务又紧密相联,一般情况下,我国财产权之立法形成,属于财产权社会义务的范围,尽管对财产权构成限制,但原则上不需要给予补偿,而征收征用则需要给予补偿。

(五) 具有征收效力之侵害

我国现行《宪法》只就公益征收征用作出了规定,对于征收或征用之外的其他众多财产权限制形式,并未予以明确规定。为有针对性地对现实中的争议进行类型化区分与回应,本文采用德国的用法,将上述限制形式之外的其他限制形式,统称为具有征收效力之侵害。所谓具有征收效力之侵害,是指公权力合法行为所导致的非故意的附随效果,即财产权因合法的公权力行为受有损失,就产生了具有征收效力之侵害。例如,为了公共道路等基础设施的建设,道路两旁的商家在道路建设期间的营业额减少;又如,修建机场对机场周边的居民所产生的噪音影响;再如,搭建电缆、修建下水道、铺设管道等基础设施对临近居民房屋造成的影响。这些形式对财产权的使用造成了影响,构成了对财产权的限制。因公权力合法行为导致的财产权限制,与财产权的征收或征用不同,尽管二者都是合法的公权力行为,但前者是公权力非有意造成,而后者是公权力有意为之须补偿。前者是否给予补偿尚存争议,一种观点认为属于财产权社会义务无须补偿,另一种观点认为属于财产权特别牺牲须给予补偿^①,本文认为因公权力非故意的合法行为导致的财产权限制,落入财产权社会义务范畴,故无须给予补偿。

综上所述,我国财产权限制类型主要包括课予公民金钱负担、财产权征收或征用、财产权立法形成、财产权社会义务、具有征收效力之侵害。这些财产权限制,既有对财产权所有权的彻底剥夺(如征收),也有对财产权使用权的暂时剥夺(如征用),还有对财产权整体价值造成减损(如税收)。不同程度的财产权限制是否应给予补偿存在不同,征收或征用需要给予补偿,此外若课予公民金钱负担、立法形成给特定公民造成了特别牺牲,也应给予补偿。

四、财产权限制的宪法审查及合法性审查

我国众多法律规范限制财产权具有宪法上的依据和空间,法律、地方性法规、行政立法和行政规范性文件都可以限制财产权,但限制财产权需遵守一定的宪法界限。如果任由众多法律规范肆意限制财产权,势必会导致财产权被严重侵犯。前文已述我国现实中引起争议的社会现象,存在过度限制财产权的情况,因而“限制的限制”十分必要。为防止财产权限制产生异化,需要建立财产权限制的合宪性控制机制。

(一) 财产权限制的审查空间

要对财产权限制进行审查,首先要明确究竟是合法性审查还是合宪性审查。合法性与合宪性,本来应该无争议,一个指合法律性,一个指合乎宪法。但在我国,由于对“法”的理解不同,存在“合法性中法包括宪法”和“合宪是指合乎宪法及宪法性法律”两种观点,加之《宪法》《立法法》对合法性与合宪性未作明确区分,使得我们长期以来都认为合宪就意味着合法,合法就意味着合宪,对立法的合法性与合宪性未作出严格区分。基于这样的认知,很容易将财产权限制的合法性审查与合宪性审查混淆。

根据我国现行《宪法》和《立法法》,合法性主要涉及的是上下位法是否相抵触或不一致的问题,

^① 因公权力合法行为导致的财产权限制,也不同于公法上的危险责任,区别主要在于是否明确要给予补偿,前者是否需要补偿尚存争议,公法上的危险责任则明确需要给予补偿。

即是否满足法秩序相统一的要求。换言之,合法性不仅仅要求合法律性,还需要关照上下位法的逻辑是否一致,价值是否统一。由此,合法性审查的依据是法律,这里的法律不包括宪法^①,合法性审查处理的不仅仅是法律之下的规范性文件是否有法律依据,还要处理宪法之下各效力层级的规范性文件之间是否相抵触的问题。合宪性审查的依据是宪法,这与合法性审查存在很大的不同。合宪性主要涉及的是立法本身是否符合宪法文本,是否与宪法规范、原则以及精神相一致,合宪性审查处理的是宪法之下的规范性文件是否与宪法相抵触的问题。正确区分合法性审查与合宪性审查,有助于我们探讨众多法律规范限制私有财产权的合法性审查空间与合宪性审查空间。

事实上,我国财产权限制很少会产生合宪性争议。法律限制财产权产生违法或违宪的可能性较小。原因在于:首先,全国人大及其常委会在制定法律过程中会考虑与宪法一致,如果发现法律限制财产权与宪法不一致之处,会及时修改使之一致。其次,在进行财产权限制时,如果要突破宪法作出不符合宪法之规定,可以提出修改宪法,如1988年修改宪法,允许土地使用权转让。最后,全国人大常委会具有宪法解释权,可通过立法解释宪法。当宪法本身规定不合适,或宪法颁布后出现了新情况,抑或宪法的规定太原则时,可通过立法对宪法相关条文作出解释,因而逻辑上法律也不太可能违反宪法。^②

地方性法规和行政立法限制财产权多涉及合法性争议。地方性法规和行政立法存在跳过法律从而产生违宪的可能,理由在于:首先,现实中出现的地方性法规或行政立法限制私有财产权,是直接跟现行《宪法》第13条财产权保障条款发生联系;其次,我国在经济立法领域鼓励大量的“改革性立法”“试验性立法”“先行性立法”,允许在没有法律的情况下,可以先行制定地方性法规或行政立法,这些“试验性立法”“改革性立法”往往找不到直接的法律依据,而是跳过了法律与宪法发生联系;最后,我国备案审查机制存在局限性,对立法缺乏有效的监督和制约,使得地方性法规、行政立法的诸多限制财产权的条款存在逃离法律约束的情况。然而,仔细考究会发现,我国现实中地方性法规或行政立法限制财产权之所以产生争议,更多原因在于互相之间的冲突或不一致,具体表现为上下位法之间的冲突和同位阶法之间的不一致。按照前文对合法性和合宪性的区分,这种冲突或不一致多属于合法性问题,而不是合宪性问题。

换句话说,我国众多法律规范限制财产权引起的争议大多是合法性争议,而不是合宪性争议。以现实中各种“限行令”“限价令”“限购令”“限产令”为例,我们之所以对这类“通知”产生争议,焦点不在于这类“通知”是否过度限制了宪法上公民的私有财产权,而在于这类“通知”是否有权限对公民的权利义务作出安排,尤其是涉及私有财产权的限制,这本质上涉及的是我国《立法法》关于法律保留的规定。我们关心的是这类限制私有财产权的“通知”是否有法律依据以及是否符合《立法法》的规定,这些疑问通过合法性审查就能解决。

总之,我国财产权限制有合法性审查与合宪性审查之分,我国法律限制私有财产权的违法和违宪的可能性都较小,法律之下的规范性文件限制私有财产权多涉及合法性问题,因而针对我国的财

^① 参见胡锦光:《论合宪性审查的“过滤”机制》,载《中国法律评论》2018年第1期,第68页。

^② 例如,现行《宪法》第10条规定为了公共利益的需要,国家可以征收、征用土地,但何为公共利益未作规定,《中华人民共和国土地管理法》第45条将公共利益具体细化并列举为6个方面;又如,我国现行《宪法》第62条规定全国人民代表大会“审查和批准国家的预算和预算的执行情况的报告”,未对决算作出规定,《中华人民共和国预算法》第20条将审查和批准中央决算的权力赋予了全国人大常委会;再如,我国现行《宪法》第9条规定“水流”属于国家所有,但“水流”是否包括地下水或所有流动中的水不得而知,《中华人民共和国水法》第3条将“水流”解释为“水资源”,规定“水资源”属于国家所有,将地面、地下、流动的和不流动的水都包括了进来。

产权限制,应注重对其进行合法性审查而不是合宪性审查。

(二) 法律限制财产权的合法性审查

宪法具有最高的法律效力和权威,其限制私有财产权的正当性和合法性毋庸置疑。但我国宪法更多的是将限制财产权的事项委托给了法律,如我国现行《宪法》第10条规定“依照法律”征收、征用土地,第13条规定“依照法律”征收、征用私有财产,第56条规定公民“依照法律”纳税,宪法允许法律可在排除他人妨害、实现公共利益、维护社会秩序、紧急状态等情况下限制财产权。不仅来源于宪法委托,法律自身限制财产权也具备民主正当性。我国的全国人大及其常委会是最高立法机关,集中体现人民的意志和利益要求,其对公民财产权的限制具有民意基础。因此,我国法律限制财产权具有宪法依据。

那么,法律限制财产权是否得到了有效监督和制约?我国《立法法》第109条只规定了对法律之下的规范性文件的备案审查,有一个难题就在于,除了对法律之外的规范性文件进行审查之外,该如何对法律限制私有财产权的合法性进行审查?但如果限制私有财产权的法律都由全国人大常委会进行审查,那么它能否审查自己通过的法律?它能否审查比之更高一级的全国人大制定的基本法律?如果是全国人大专门委员会之宪法和法律委员会或全国人大常委会工作机构之法工委进行审查,专门委员会或工作机构同样面临凭何能够审查上级机关制定的法律之难题。

本文认为《立法法》未对法律的审查作出规定,是有意留白。鉴于法律是民意的集中体现,本身出现违法或违宪的可能性不大,加之现实中限制私有财产权的法律数量不多,并不会给审查主体造成过重负担,因而对于法律限制私有财产权的合法性审查,就不能再由宪法和法律委员会或者全国人大常委会法工委来进行,而应由主权代表机关来进行。^①根据现行《宪法》第57条和第62条规定的规定,全国人大常委会是全国人大的常设机关,全国人大可行使它认为应当由最高国家权力机关行使的其他职权,那么全国人大自然也应当拥有宪法解释权。^②因此,我国对法律限制私有财产权之合法性审查工作,可以由全国人大及其常委会来承担。不过,要根据不同情况作不同处理:首先,对全国人大常委会授权的其他国家机关制定的限制财产权的法律规范,由全国人大常委会进行合法性审查;其次,对全国人大常委会制定的限制财产权的法律规范,由全国人大进行合法性审查,全国人大自然可以对其常设机关的立法事项进行合法性审查;最后,对全国人大自身及其授权制定的财产权限制的法律规范,由全国人大进行合法性审查。此时要对全国人大的性质作双重理解,宜理解成作为“最高国家权力机关”的全人大对作为“行使国家立法权”的全人大进行审查,前者以民意和主权为支撑,后者为宪法所架构,这不违背“自己是自己案件法官”的原则。

(三) 地方性法规和行政立法限制财产权的合法性审查

现实中,我国存在诸多地方性法规对财产权进行限制的情况,有的获得了法律明确授权,也有的并未指明是否有上位法依据。^③那么,地方性法规能不能限制财产权?我国《立法法》第80—81条对地方性法规的依据、主体和权限范围作出了具体规定,省级地方性法规可在“本行政区域的具体情况实际需要”下制定,设区的市的地方性法规可在“本市的具体情况实际需要”下制定。

^① 参见郭道晖:《论立法的社会控制限度》,载《南京大学法律评论》1997年第1期,第30页。

^② 参见游伟:《论我国宪法解释制度的完善》,载《中国社会科学院研究生院学报》2017年第6期,第130—131页。

^③ 例如,《南京市城市绿化管理条例》第19—20条规定砍伐、移植、大修树木需要相关部门审批,具有历史意义和文物价值的树木禁止砍伐。该条例第1条只说明了根据有关法律、法规,结合本市实际制定该条例,但未指明依据哪些法律、法规。

从事项范围来看,省级地方性法规可关涉政治、经济、教育、科学、文化、卫生、民政、资源和环境保护等社会生活各方面事项。设区的市制定的地方性法规,只能涉及城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等事项。因此,仅从文本来看,省级的地方性法规和设区的市的地方性法规,都可以涉及跟财产权限制相关的事项。例如,设区的市的地方性法规,虽然只能就城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等事项作出规定,但这四个领域所涉及的防护林规划、禁伐禁猎、禁止生产经营和禁止修建设施等,本就与限制财产权密切相关。

我国的行政立法大致可概括为两类:一是宪法配置给行政机关的立法权限,不来源于法律授权,属于职权性行政立法;二是法律授权给行政机关的立法权限,行政立法有明确的法律授权依据,属于授权性行政立法。^①我国当前行政机关通过行政立法限制财产权的现象无处不在,有的明确指明了获得法律授权,有的并未指明是否有法律依据。^②那么,我国行政机关能否通过制定行政法规或规章限制财产权?考察我国现行立法文本,行政立法所涉及的事项可以分为以下几类:执行法律规定的行为、补充法律规定的行为、行政管理的行为以及试验性立法的行为。按照我国现行《宪法》第89条和第107条,以及《立法法》第72条的规定,这些事项涉及经济、教育、文化、卫生、体育、财政、环保等社会生活的方方面面,既涉及公民的基本权利,也涉及国家机关之间的职权划分,囊括了行政管理的所有领域,这说明我国存在行政立法限制私有财产权的空间。“行政机关的立法和权力机关的立法之间没有明确划分权限范围,行政机关的抽象行政行为所制定的规范性文件几乎无所不包,没有不涉及的领域。”^③

那么,该如何实现对地方性法规和行政立法限制财产权的制约和监督?我国的法律解释权属于全国人大常委会,它是我国合法性审查的主体,根据《立法法》第109条的规定,全国人大有关的专门委员会或常委会工作机构,可对法律之下的规范性文件进行审查,在我国主要是宪法和法律委员会、全国人大常委会法工委法规备案审查室负责具体的审查工作,本文认为据此可推导出宪法和法律委员会主要负责合宪性审查工作,法规备案审查室主要负责合法性审查工作,对二者明确分工利于建立起合法性审查和合宪性审查的衔接机制。

鉴于我国《宪法》和《立法法》的规定,本文认为针对地方性法规和行政立法限制私有财产权的合法性审查,宜都交由全国人大常委会法工委法规备案审查室进行,其既可以被动审查,又可以主动审查。尽管我国《立法法》第81条规定了省级人大常委会可对地方性法规进行合法性审查,实践中我国也有部分省份明确了省人大常委会对报批的地方性法规进行合法性审查,如《江西省立法条例》第57条和《福建省立法条例》第39条,但合法性审查与法律解释相关,在我国法律解释权归属于全国人大常委会,省级人大常委会进行合法性审查面临着一个诘难,即省级人大常委会是否有权解释全国人大及其常委会制定的法律,倘若不承认省级人大常委会的法律解释权,省级人大常委会该如何对地方性法规进行合法性审查?因此,针对法律之下规范性文件限制私有财产权,宜全都

^① 关于国务院的行政法规创制权,究竟来源于宪法“或”法律,还是来源于宪法“和”法律,理论上存在很大争议,本文赞同第一种意见,认为国务院可进行职权立法。参见蔡定剑:《宪法精解》,法律出版社2004年版,第346页;武增主编:《中华人民共和国立法法解读》,中国法制出版社2015年版,第296页。

^② 例如,2008年国务院公布的《历史文化名城名镇名村保护条例》和2011年公布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》,都未直接表明是执行法律的规定需要,还是在履行国务院行政管理职权。又如,2010年交通运输部发布了《放射性物品道路运输管理规定》,该规定第1条直接指明了是根据《中华人民共和国道路运输条例》和《放射性物品运输安全管理条例》制定。

^③ 张树义:《论抽象行政行为与具体行政行为的划分标准》,载《中国法学》1993年第1期,第62页。

交给法规备案审查室进行合法性审查。

(四) 行政规范性文件限制财产权的合法性审查

我国行政规范性文件制定主体较多,上至国务院及其各工作部门,下至乡镇人民政府及其职能部门,行政规范性文件多被冠以“命令”“通知”“通报”“决定”“规定”“办法”“公告”“通告”“批复”“意见”“函”等名称。财产权规范限制通常只涉及法律、地方性法规和行政立法,但我国实践中限制财产权的大多是行政规范性文件,比如“限购令”“限行令”“限价令”“限产令”等。“在我国,各级行政机关利用行政规范性文件调整公民权利的现象极为普遍,对公民权利的不当限制主要来自于这些行政规范性文件。”^①这些行政规范性文件对公民的私有财产权影响较大,它们除了效力位阶比较低之外,外观上与立法几乎无异,不能对其视而不见。尽管现实中存在诸多行政规范性文件限制公民的私有财产权,但从学理上来看行政规范性文件无权限制财产权。

首先,行政规范性文件不是“法”。我国行政机关拥有立法权,但这种立法权仅限于制定行政法规和规章。我国《立法法》只对法律、行政立法、地方性法规、自治条例和单行条例等作出了规定,严格说来上述规范性文件并不包括行政规范性文件,行政规范性文件不是严格意义上的“法”。

其次,行政规范性文件无权对公民权利义务作出规定。既不能减损公民的权利,也不能增加公民的义务,即行政规范性文件不能设定权利义务。我国现实中的大多数行政规范性文件都具有外部法律效果,有的甚至明确指出可以涉及公民的权利义务。^②但按照中央有关文件精神,行政规范性文件不得减损公民的权利或增加其义务,只能是上位法的具体化,不得创设新的权利义务。^③行政规范性文件中“文件”的提法,就意味着行政规范性文件多为行政机关内部的命令,其只具有内部效果,不能涉及外部的公民权利义务。它与行政立法最重要的区别就是无权作出涉及公民权利义务的规定。^④

尽管本文认为行政规范性文件没有权限对私有财产权作出限制,但也不能对我国现实情况视而不见,我国现实中存在许多行政规范性文件限制私有财产权的情况。根据《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》,行政规范性文件制定机关负责合法性审核的部门要及时对行政规范性文件进行合法性审核,同时通过备案监督制度,按照有件必备、有备必审的要求,上一级主管部门、本级人民政府、上一级人民政府和本级人大常委会,也可以对相应的行政规范性文件进行合法性审查。可见,我国对不同层级的行政规范性文件都规定了相应的审查主体,行政规范性文件的备案监督制度相对比较健全,现实中限制私有财产权的行政规范性文件能得到监督和制约。此外,限制私有财产权的行政规范性文件还可以在个案中得到附带的合法性审查。依据《中华人民共和国行政诉讼法》第53条的规定,法院可附带审查行政规范性文件,财产权主体或利害关系人在行政诉讼中,可请求法院对限制其私有财产权的行政规范性文件进行合法性审查。依据《中华人民共和国行政复议法》第13条的规定,行政复议机关也可以对行政规范性文件进行审查,财产权主体在行政复议过程中,可提出对限制其私有财产权的行政规范性文件的附带审查。因此,为解决实践中众多行政规范性文件限制私有财产权的问题,我国的行政机关、同级人大常委会以及人民法院都可以对行政规范性文件进行合法性审查。

^① 孙展望:《论法律保留——以财产权保障为主线》,浙江大学2011年博士学位论文,第46页。

^② 例如,《江苏省规范性文件制定和备案规定》第2条和《辽宁省规章规范性文件备案办法》第3条,都提及了实践中有部分规范性文件涉及了公民的权利义务。

^③ 参见2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》、2015年《法治政府建设实施纲要》、2018年《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》、2018年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》。

^④ 参见王留一:《论行政立法与行政规范性文件的区分标准》,载《政治与法律》2018年第6期,第116页。

五、结语

针对众多法律规范对财产权作出公益征收之外的限制,本文通过对我国立法权的宪法配置和法律保留的规范空间进行分析,得出的结论是:法律、地方性法规和行政立法限制财产权具有宪法上的依据和空间。为精准回答现实中引起争议的社会现象究竟构成对公民财产权的哪种限制,本文通过对我国财产权限制的具体类型进行梳理,得出的结论是:我国宪法分别以课予金钱负担、征收征用、立法形成、社会义务、具有征收效力之侵害等方式对财产权限制进行了设定,通常情况下,对公民财产权课予金钱负担、赋予社会义务、进行立法形成、具有征收效力之侵害,无须给予补偿,只有在其超出了特定公民必须忍受的限度时,才产生公益征收补偿之效果。为防止众多法律规范限制财产权产生异化,对其进行宪法审查实有必要,本文在有效区分财产权限制的合法性审查空间和合宪性审查空间基础上,认为我国现实中众多法律规范限制财产权多涉及合法性问题,通过合法性审查就可解决。具体而言,由全国人大及其常委会对法律限制财产权的合法性进行审查,由全国人大常委会法规备案审查室对地方性法规和行政立法限制财产权的合法性进行审查。[5]

Reconstructing the Doctrine of Property Rights Restriction through Constitutional Hermeneutics

YOU Wei

(Law School, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: The Constitution of China provides the normative basis for government agencies other than the National People's Congress (NPC) and its Standing Committee to exercise legislative power. Property rights in China are neither subject to constitutional reservation nor entirely subject to absolute legal reservation. Given the fact there are multiple legislative bodies in China and that legislative matters in nature overlap with each other, laws, local regulations, and administrative legislation are supported by the constitution when they impose restrictions on property rights beyond expropriation for public interest. The specific types of restrictions on property rights can be categorized into imposition of monetary burdens, expropriation, legislative formation, social obligations, and infringements similar to expropriation. In general, imposition of monetary burdens, social obligations, legislative formation, and infringements with expropriatory effect are not subject to compensation to the affected citizens; compensation is only payable when such restrictions exceed the limits that specific citizens must endure. Therefore, in order to prevent numerous laws from excessively restricting property rights, it is advisable for the National People's Congress and its Standing Committee to conduct legality reviews of statutory restrictions on property rights, while the Regulatory Filing and Review Office of the Legislative Affairs Commission of the NPC Standing Committee should conduct legality reviews of restrictions imposed by normative documents subordinate to statutes.

Key words: property rights; restrictions on property rights; legality review; constitutional hermeneutics

本文责任编辑:谭清值