

中国人民大学民商事法律科学研究中心
民商事法律科学研究文丛(3)

我国民事立法的 回顾与展望

History and Perspective of China Civil Law

| 主编·柳经纬 |

人民法院出版社

我国民事立法的 回顾与展望

History and Perspective of China Civil Law

主 编 柳经纬
撰稿人 柳经纬 张建军 金锦城
邱雪梅 王 舒 郭济环

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国民事立法的回顾与展望/柳经纬主编. —北京:
人民法院出版社, 2004. 1
(民商事法律科学研究文丛)
ISBN 7-80161-680-4

I. 我… II. 柳… III. 民事诉讼法-立法-概况-
中国 IV. D925.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 119639 号

我国民事立法的回顾与展望

主编 柳经纬

责任编辑 刘德权 乔 燕 兰丽专
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市朝阳区安慧北里(亚运村)安园甲 9 号(100101)
电 话 (010)65290571(责任编辑) 65290516(出版部)
65290558 65290559(发行部)
网 址 www.courtpress.com
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 北京人卫印刷厂
经 销 新华书店
开 本 787×1092 毫米 1/16
字 数 410 千字
印 张 24.125
印 次 2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-80161-680-4/D·680
定 价 43.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装,请与出版社联系调换)

前 言

新中国成立以后，我国的民事立法经历了两次历史性的变革。1949年，中国人民政治协商会议宣布废除国民党的“六法全书”，清末民初继受而来的传统民法理念和民商事法律制度被彻底废弃，新中国的民事立法转而接受前苏联的民法理念，试图建立完全不同于传统的民商事法律制度。然而，由于国家所推行的计划经济体制对商品经济的否定，加上法律虚无主义盛行导致对法制的排斥，第一次民事立法的变革存在着“破”有余而“立”不足的缺陷，我国的民事立法几乎是一片空白，留给我们的只能是诸多的无奈、失望和深刻的教训。1978年，中国共产党第十一届三中全会召开，国家的工作重点转移到经济建设上来，并启动了市场化改革的进程，从改革之初的扩权到有计划的商品经济的确立，再到市场经济体制的最终确立，商品经济获得充分而快速的发展，民商事法律有了用武之地；同时，鉴于改革前三十年国家法制建设留给我们的惨痛教训，法制得到前所未有的重视。我国的民事立法也逐渐摒弃了前苏联计划经济体制下的民法观念，转而采取适应市场化改革需要的传统民法理念，民事立法逐渐得到恢复，并迅速呈现出蓬勃发展的趋势，各项民商事法律制度从无到有，从不完善到逐渐趋于完善，一个健全的社会主义民商事法律体系已初步形成。第二次民事立法的变革带给我们的是诸多的欣慰、希望和成功的经验。

我们是改革开放的受益者，有幸目睹了改革开放以来我国民事立法的伟大变革。我们深切地感受到，对于新中国成立后我国民事立法所走过的艰难历程加以梳理，尤其是对改革开放以来我国民事立法所取得的成就进行研究，总结其经验，揭示其与社会经济变革的互动关系，归纳其发展演变的规律，无论是对于我们了解我国的民事立法及其成就，还是对于当前民法典的制定，都具有相当的理论价值和现实意义。本书的写作正是在这样的认识驱动下进行的。

本书并非严格意义上的民事立法史的著作。因为，我们自觉自身的学

识和能力尚不能够真正从社会历史的高度来把握新中国成立以来的民事立法；而且，本书也不仅仅对新中国成立后主要是改革开放以来的民事立法加以梳理，还对将来我国民事立法中的一些问题，进行了一定的探讨；再者，民事立法涉及领域广阔，本书也只是选择其若干主要的领域，以专题的形式，对这些领域的立法演变过程进行梳理和总结。

虽然我们试图通过对新中国成立后，尤其是改革开放以来的民事立法进程的梳理，揭示其与社会经济变革的互动关系，归纳其发展演变的规律，并就当前民法典制定中的有关问题提出我们的见解。但是，由于这一课题所具有的理论难度以及我们的学识和理论水平的局限，本书尚存在许多不足，敬请学界前辈和同仁以及广大读者批评指正。

本书的分工是：柳经纬负责研究方案的设计和统稿，并撰写第一章；张建军撰写第二章，金锦成撰写第三章，邱雪梅撰写第四章，王舒撰写第五章，郭济环撰写第六章。

柳经纬

2003年9月19日

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 改革开放前的民事立法	(1)
第二节 改革开放与民事立法的恢复	(9)
第三节 有计划商品经济目标的确立与民事立法的发展	(21)
第四节 市场经济体制的确立与民商立法的新发展	(31)
第五节 民事立法之展望——民法法典化问题	(41)
第二章 企业法	(61)
第一节 改革开放前的企业立法	(61)
第二节 改革开放初期的企业立法	(70)
第三节 有计划商品经济时期的企业立法	(75)
第四节 市场经济体制的确立与企业立法的变革	(91)
第五节 我国企业立法之展望	(115)
第三章 物权法	(135)
第一节 改革开放前的物权立法	(135)
第二节 改革开放初期的物权立法	(146)
第三节 改革开放中后期物权立法的发展	(155)
第四节 物权立法的展望	(177)
第四章 合同法	(199)
第一节 改革开放前的合同立法	(199)
第二节 改革开放与合同立法的恢复	(206)
第三节 有计划商品经济目标的确立与“三足鼎立”局面的形成	(215)

第四节	市场经济体制的确立与合同立法的发展·····	(227)
第五节	合同立法的展望·····	(242)
第五章	知识产权法·····	(262)
第一节	改革开放前知识产权保护概况·····	(262)
第二节	改革开放与知识产权法律制度的构建·····	(269)
第三节	市场经济体制的确立与知识产权法律制度的 发展·····	(280)
第四节	知识经济背景下知识产权立法面临的新问题·····	(303)
第六章	婚姻家庭法·····	(316)
第一节	改革开放前的婚姻家庭立法·····	(316)
第二节	改革初期的婚姻家庭立法·····	(320)
第三节	改革的深化与婚姻家庭立法的拓展·····	(330)
第四节	世纪之交的婚姻家庭立法·····	(347)
第五节	婚姻家庭立法的展望·····	(367)

概 论

第一节 改革开放前的民事立法

一、新中国初期的民事立法

1949年10月1日,毛泽东主席在天安门城楼上向全世界庄严宣告“中华人民共和国中央人民政府成立”,由此开创了中国历史上一个新的纪元。由于特定的历史条件和国际环境,新中国的民事立法同整个法制建设一样,并没有沿着民国时期的法制轨迹发展,而是在废除旧的法统的基础上,根据新中国革命与建设事业的需要,重新构建新中国的民事法律制度。

延续几千年的中国封建社会,并无独立的民事立法,历代封建王朝颁发的律令都采取以刑为主、民刑不分的形式。^①及至清末,内外交困的清王朝统治者从日本明治维新的成功得到启示,同时迫于国内民众变法图强的要求,引进西方的法律文化,始有独立的民事立法,并于1911年完成“大清民律草案”(史称“第一次民律草案”)。进入民国时期,民事立法得以延续,北洋政府于1926年完成“第二次民律草案”。1928年,国民政府定都南京后,加快了民事立法的步伐,于1929年至1931年之间先后颁布了民法典的总则、债、物权、亲属和继承五编以及公司法、票据法、保险法、海商法等四部商事特别法,形成中国历史上第一个完善的民商法体系。

^① 怀效锋:《中国古代民法未能法典化的原因》,载杨振山、[意]斯奇巴尼主编:《罗马法、中国法与民法法典化》(执行主编:黄凤),中国政法大学出版社1995年版,第193页。

国民政府时期颁布的民法与其他法律一样，被中国共产党人认为是“保护地主与买办官僚资产阶级反动统治的工具”、“镇压与束缚广大人民群众的武器”，而遭到废弃。1949年2月，中共中央《关于废除国民党〈六法全书〉与确立解放区的司法原则的指示》明确宣布：必须废除国民党的“六法全书”。1949年9月，中国人民政治协商会议第一次会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，以法律的形式宣布废除国民党的“六法全书”。

新中国成立之初，百业待兴。在废除旧的法统的同时，法制建设的主要任务是创建新的法律制度，为建立新民主主义和由新民主主义向社会主义转变的社会关系和秩序，为新生政权和新型社会制度的稳定和发展创造条件，为各项社会事业的创立和发展创造良好的环境。^①与这一任务相应，民事立法的任务就是在摧毁封建或半封建的民事法律制度的同时，建立符合新民主主义社会要求的民事法律制度。具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》^②确立了新中国民事立法的基本原则：（1）没收官僚资本归国家所有；（2）将封建或半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制；（3）废除束缚妇女的封建制度，妇女享有与男子平等的权利，实行男女婚姻自由；（4）保护国家的公共财产和合作社的财产，保护工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的经济利益及其私有财产。

根据《共同纲领》所确立的原则，新中国成立之初的民事立法具有鲜明的特点，立法的着眼点主要不是对现有民事关系的规范与调整，而是“破旧立新”，即以法律的形式摧毁旧的民事关系和法律效力，创设新的民事关系和法律效力。（1）在土地制度领域，1950年6月30日，中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，明确宣布“废除地主阶级封建剥削土地所有制，实行农民土地所有制”，规定没收地主的土地，分给无地或少地的贫雇农。（2）在婚姻家庭制度领域，1950年4月30日，中央人民政府颁布了《中华人民共和国婚姻法》，明确宣布“废除强迫包办婚姻，实行婚姻自由”，“禁止重婚、纳妾”，规定“结婚须男女双方本人完全自愿，不许任何一方对他方加以强迫或任何第三者加以干涉”。（3）在债务问题上，政务院于1950年7月20日颁布《新区农村债务处理办法》，规定解放前农民及其他劳动人民所欠地主的债务，一律废除。（4）

^{①②} 韩延龙主编：《中华人民共和国法制通史》（上），中共中央党校出版社1999年版，第4页，第21页。

在合同领域，政务院财经委于1950年10月3日发布了《机关、国营企业、合作社签订合同契约暂行规定》，要求当事人之间具有重要业务而不能即时清结的，应当签订合同，并规定合同的履行须以银行为结算中心，当事人须将合同抄送当地人民银行一份。(5)在知识产权领域，政务院于1950年7月颁布了《商标注册暂行条例》，8月颁布了《保障发明权和专利权暂行条例》，创建了新中国的知识产权法律制度。上述法律、法规的颁布和实施，尤其是土地改革运动和婚姻法的实施，较为彻底地摧毁了封建或半封建的民事关系，确立新民主主义社会的民事关系，初步建立起新中国的民事法律制度。

二、社会主义改造时期的民事立法

早在1949年3月中共中央召开的七届二中全会上，毛泽东就明确提出，中国革命的任务是实现从农业国向工业国、从新民主主义社会向社会主义社会的转变。^①经过建国初期三年的努力，我国的国民经济得到全面的恢复和发展，为实现中国革命的这两个转变创造了条件。1953年，中共中央适时地提出，从中华人民共和国成立到社会主义改造基本完成这一过渡时期，党的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。^②自此，新中国进入了社会主义改造和工业化时期。

这一时期的民事立法主要是为三大社会主义改造服务的。而且，社会主义改造是一场在中共中央直接领导下对生产资料私有制改革的运动，因此这一时期的民事立法具有鲜明的特色，即立法在很大程度上是党的政策的体现，党的政策与法律常常是交杂在一起，发挥着规范的作用。(1)国家对农业的社会主义改造，主要是通过互助组、生产合作社等形式，引导农民走农业合作化道路，变农业生产资料的农民所有制为劳动群众集体所有制。1953年10月，中共中央通过了《关于发展农业生产合作社的决议》；1955年10月，中共七届六中全会通过了《关于农业合作化问题的决议》；1955年11月，第一届全国人大常委会第24次会议通过《农业生产合作社示范章程（草案）》；1956年6月，第一届全国人大第三次会议通过《高级农业生产合作社示范章程》。这些“决议”、“章程”为农业的

① 胡绳主编：《中国共产党的七十年》，中共党史出版社1991年版，第297页。

② 胡绳主编：《中国共产党的七十年》，中共党史出版社1991年版，第301～302页。

社会主义改造提供了政策和法律的指导。(2) 国家对手工业的社会主义改造, 采取了类似农业社会主义改造的方法, 通过手工业生产小组、供销合作社和生产合作社等形式, 引导手工业者走合作化道路, 逐步将手工业者个体所有制改变为劳动群众集体所有制。手工业的改造的依据主要有国务院 1956 年 2 月发布的《关于目前私营工商业和手工业的社会主义改造中若干事项的决定》和同年 7 月发布的《关于对私营工商业、手工业、私营运输业的社会主义改造中若干问题的指示》。(3) 国家对资本主义工商业的社会主义改造, 经历了国家资本主义的初级和高级两个阶段。在初级阶段, 主要通过委托加工、计划订货、统购包销等形式, 将资本主义工商业纳入国家经济计划的轨道。在高级阶段, 则通过个别企业的公私合营和全行业的公私合营, 使企业成为社会主义或半社会主义的企业, 最终成为全民所有(即国家所有)的企业。1954 年 3 月, 中共中央批转了中央财经委《关于 1954 年扩展公私合营工业计划会议的报告》和《关于有步骤地将有十个工人以上的资本主义工业基本上改造为公私合营企业的意见》; 1955 年 11 月, 中共中央政治局会议通过了《中央关于资本主义工商业改造问题决议草案》; 1954 年 9 月, 政务院颁布了《公私合营工业企业暂行条例》; 1956 年 2 月, 国务院发布了《关于目前私营工商业和手工业的社会主义改造中若干事项的决定》、《关于在公私合营企业中推行定息办法的规定》和《关于私营企业实行公私合营的时候对财产清算估价几项主要问题的规定》, 同年 3 月发布了《关于私营企业实行公司合营的时候对债务等问题的处理原则的指示》, 7 月又发布了《关于对私营工商业、手工业、私营运输业的社会主义改造中若干问题的指示》。这些政策和法规成为对资本主义工商业实行社会主义改造的直接依据。

1956 年, 生产资料私有制的社会主义改造取得决定性的胜利。农民、手工业者劳动群众个体所有制基本上转变成为劳动群众集体所有制, 资本家所有的资本主义私有制基本上转变成为国家所有制。就是说, 社会主义经济制度在我国已经建立起来。^①

随着生产资料的公有制的逐步建立, 我国在经济运行体制上, 按照前苏联的计划体制, 逐渐将经济活动纳入国家计划轨道, 建立起高度集中的计划经济运行体制。在农业生产方面, 1953 年 11 月, 中共中央做出《关于在全国实行计划收购油料的决定》, 对油料采取统购政策, 不允许私商

^① 胡绳主编:《中国共产党的七十年》, 中共党史出版社 1991 年版, 第 333 页。

收购。同年11月，政务院发布《关于实行粮食计划收购和计划供应的命令》，决定在全国范围内逐步实行计划收购和计划供应，不允许私商私自经营。1954年9月，政务院发布《关于棉花计划收购和计划供应的命令》，规定在全国范围内实行棉花统购统销，并规定所有纺织企业生产的机纱棉布等纺织产品，实行统购统销，不得自行销售。1955年8月，国务院颁布《市镇粮食定量供应暂行办法》，对城镇居民实行粮食计划供应。为贯彻粮食的统购统销政策，国务院于1955年8月还颁布了《农村粮食统购统销暂行办法》。这样，农业生产完全被纳入了国家的计划体制。在工业生产方面，早在对资本主义工商业实行社会主义改造之初，国家就通过委托加工、计划订货、统购包销、委托经销代销等形式，将其纳入国家计划的轨道。^① 随着生产资料公有制的建立，通过国家计划组织生产的工业运行体制也得到全面确立。1955年10月，国务院颁发了《关于1956年国家统一分配物资及中央各工业部分配物资申请、分配、订货程序的规定》，同年11月国务院批准了《煤炭统一送货暂行办法》，1956年2月国务院颁发《煤炭供应条例（草案）》。这些法规的颁布实施，工业生产完全纳入了国家的计划体制。

社会主义改造时期的民事立法中，值得一提的是新中国成立后第一次民法典的起草。早在新中国成立前夕，在起草《共同纲领》时，就有人提议起草民法典，但由于新中国成立之初忙于医治战争的创伤和新生政权的建设，此项工作未及开展。1954年宪法的颁布，奠定了社会主义法制的基础，也为民法典的制定提供了宪法的依据。因此，1954年冬，全国人大常委会组建专门班子，起草民法。经过两年多的努力，先后形成民法草案的各编：总则、所有权、债、继承。^② 但是，由于1957年反右运动开始，法制遭受否定，民法起草工作于1958年被迫停止。^③

三、社会主义建设时期的民事立法

1956年9月，中国共产党召开第八次代表大会，大会确立了党和国

^① 韩延龙主编：《中华人民共和国法制通史》（上），中共中央党校出版社1999年版，第281～282页。

^② 根据李秀清的研究，20世纪50年代中期起草民法，并没有形成一部民法典，而是分散为总则编、所有权编、债编具体合同、继承法编。参见李秀清：《中国移植苏联民法模式考》，载《中国社会科学》2002年第5期，第125页。有关民法典各编的内容，可参见何勤华、李秀清、陈颐编：《新中国民法典草案总揽》（上卷、中卷），法律出版社2003年版。

^③ 1958年12月20日，中央政法小组在给党中央的报告中认为“没有必要制定”民法。参见何勤华、殷啸虎主编：《中华人民共和国民法史》，复旦大学出版社1999年版，第12页。

家的主要任务是，集中力量解决先进的社会主义制度与社会生产力之间的矛盾，把我国从落后的农业国建设成为先进的工业国，国家由此进入全面建设社会主义的新时期。但是，从1957年反右扩大化到1976年文化大革命结束，在这长达二十年的时间里，由于政治运动不断，经济建设和法制建设受到严重干扰，民事立法与其他法制建设一样极为薄弱。只是在60年代初由于国家对国民经济进行调整，由中共中央和国务院制定出一些具有民事法律效力的政策和法规。其主要有：中共中央1961年3月通过《农村人民公社工作条例（草案）》（即“农业六十条”），6月通过《关于改进商业工作的若干规定（试行草案）》（即“商业四十条”），9月通过《国营工业企业工作条例（草案）》（即“工业七十条”）；国务院1963年颁布《商标管理条例》、《发明奖励条例》和《技术改进条例》等。

1962年，根据毛泽东主席关于“不仅刑法要，民法也需要”，“刑法、民法一定要搞”的讲话精神，第二次组织起草民法，至1964年完成《中华人民共和国民法（试拟稿）》。该稿包括总则、财产的所有和财产的流转三编，计262条。但是，由于“四清”运动的全面开展，这次民法典的起草同样是半途而废，未能进入立法程序。

四、小结

从新中国成立之初到社会主义改造完成，国家还是比较重视通过立法来创设和规范新的民事关系，立法上也取得一定的成就，尤其是《土地改革法》和《婚姻法》的颁行，对于废除封建或半封建的土地关系和婚姻家庭关系，建立新型的民事关系，发挥着巨大的作用。但是，从1957年以后，随着国家政治运动的频繁发生，民事立法遭受很大的挫折，几乎处于停滞不前的状态。

由于这一时期国家处在社会制度急剧的变革之中，民事立法的任务主要是为这种社会变革服务的，具有鲜明的时代特点：“破旧立新”，即立法任务废除封建的和资本主义的等非社会主义的民事关系，建立新的社会主义的民事关系。这样的民事立法虽说也是必要的，但是它具有很大的历史局限性。除了个别法律以外，多数立法由于破旧立新任务的完成很快就失去其对社会关系的规范作用。例如，《土地改革法》随着土地改革运动的完成而基本丧失其作用，《公私合营工业企业暂行条例》则随着对资本主义工商业的社会主义改造的完成而完全丧失其作用。

由于民事立法存在的不足，中国共产党的决议、指示在调整和规范民

事关系方面发挥着特殊的作用。社会主义改造时期中共中央通过的众多决议，社会主义建设时期中共中央通过的“农业六十条”、“工业七十条”和“商业四十条”，实际上替代了国家的立法，起着法的规范作用。

因此，总体上看，改革开放前的三十年，我国的民事立法是不理想的，在民商事在许多领域，立法几乎处于空白或半空白状态，我国的立法没有完成建立和健全社会主义民事法律制度的历史任务。这一历史任务不得不推延到改革开放以后来完成。

在改革开放前长达三十年的期间里，我国未能建立和健全民事法律制度，究其原因主要有如下两个方面：

1. 从经济条件上看，建立在公有制基础上的计划经济体制，排斥和否定商品经济，使民法缺乏赖以生存的经济基础

恩格斯指出：“民法的准则只是以法律的形式表现了社会的经济生活条件。”^① 这种社会经济生活条件即是商品经济。商品经济是民法赖以生存的经济基础，没有商品经济的必要发展，民法将无“用武之地”。旧中国几千年的封建社会，以自给自足的自然经济为主，在封建统治者奉行“重农抑商”政策下，商品经济没有得到发展，亦无民法的生存基础。鸦片战争以后，在西方资本主义经济的冲击下，商品经济得到一定程度的发展，为清末民初的民事立法提供了经济条件。中华人民共和国建立后，基于当时的国际政治经济环境，采取“一边倒”的政策，全面学习前苏联。在经济理论界和经济建设中，一直信奉斯大林的“半商品论”，逐渐建立起以指令性计划为主的高度集中统一的经济管理体制。^② 这种经济体制实际上是排斥和否定商品经济的，所谓“半商品论”实质是产品经济论，因为它不承认占主导地位的全民所有制经济是商品经济。

在计划经济体制下，民法失去其赖以生存的最为基本的经济条件。(1) 政府通过指令性计划直接支配着企业的经济活动导致政企不分，企业尤其是国有企业不能成为独立的生产经营者，法律上不具有独立的人格，法人制度无以成立。经济体制改革前，我国曾经制定过一些关于企业组织的规范，如1961年的《国营工业企业工作条例（草案）》，1962年的《工商企业登记管理试行办法》，但都没有赋予企业以法人地位。(2) 我们在理论和实践上，过分强调单一公有制（即全民所有制）的优越性，强调国

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第248页。

^② 王珏、张大军主编：《建立社会主义商品经济新秩序》，对外贸易教育出版社1988年版，第16页。

家财产的特殊地位，否定企业有独立的财产权，并受前苏联法学理论的影响，把所有权以外的物权看作是私有制的产物，否定物权理论。因此，除了所有权外，物权制度完全被废弃。(3) 在计划体制下，从企业的原材料供应到产品的销售，从农业生产资料的供应到农产品的收购，从生产资料的供应到消费生活用品的分配，都纳入计划体制。虽然有关规范性文件上还保留合同的形式，但是合同只是落实和实现国家计划的工具，而非商品交换的法律形式。合同不再是当事人基于自愿而达成的协议，传统民法的以契约自由为内涵的合同制度已经不复存在。主体、物权和合同是民法的三大基本制度，在计划经济体制下，民法的三大基本制度已无以存在，民法体系也变得支离破碎。

2. 从政治体制上看，“人治”代替了法治，法律虚无主义盛行，民法缺少生存的政治条件

法治与人治是两种完全对立的国家治理方略。法治强调的是通过法律来治理国家。在法治社会，法律是至高无上的，任何人都必须服从法律，不允许超法律的权力的存在。人治强调的是依靠个人或少数人的意志治理国家。在人治社会，尽管也有法律，但掌权者可以置身于法律之外，凌驾于法律之上。健全的民事法律制度是法治的重要内容，只有实行法治，民法才有生存的条件。在新中国成立初期的社会变革阶段，法治受到党和国家的重视，尚能注重运用法律手段，摧毁封建或半封建的民事关系，以建立新的民事关系，因此民事立法也取得一定的成就。《土地改革法》、《婚姻法》等法律、法规的颁行在社会变革时期也确实发挥了巨大的规范作用。但是，在社会主义改造基本完成以后，法律虚无主义思潮开始蔓延，法治受到否定，人治因素不断滋长，并逐渐代替了法治，民事立法与国家的整个法制建设一样无以生存。20世纪50年代和60年代先后两次起草民法，最后均告流产，其直接的原因都是法治的破坏和法律虚无主义思潮的影响。1954年开始的新中国成立后第一次民法起草工作，由于对法治的否定而迫于流产。1958年8月，毛泽东同志在北戴河召开的政治局扩大会议上说：“法律这个东西没有也不行，但我们有我们这一套，还是马青天那一套好，调查研究，就地解决，调解为主。”“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。”“我们的各种规章制度，大多数，90%是司局搞的，我们基本上不靠那些，主要靠决议、开会，一年搞四次，不靠民法、刑法来维持秩序……”刘少奇在会上也说：“到底法治还是人治，看来实际靠人，法律只能作为办事的参考……”基于党和

国家领导人否定法制的讲话精神，中央政法小组于1958年12月20日给中央的报告中明确提出，根据我国的实际情况，已经没有必要制定民法。^①1962年开始起草历经两年完成的民法（试拟稿），也由于“四清”运动而再度流产。1966年文化大革命开始后，无政府主义盛行，法律秩序荡然无存，所有立法活动完全停止，更谈不上民事立法。

第二节 改革开放与民事立法的恢复

一、工作重心的转移与改革开放

1978年12月，中共召开十一届三中全会，标志着一个新的时代的开始，中国从此迈进了改革开放的新时期。改革开放为我国民事立法的恢复创造了必要的政治经济条件。

首先，经济体制改革和商品经济的发展为民事立法奠定了必要的经济条件。

十一届三中全会总结了新中国成立以来我国经济建设经验和教训，决定将全党的工作重点“转移到社会主义现代化建设上来”，并提出要“改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式”。为明确改革的方向，会议进一步指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导的大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权；应该着手大力精简各种经济行政机构，把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司；应该坚持实行按经济规律办事，重视价值规律的作用。”^②

虽然改革之初并没有确定改革的目标是建立市场经济体制，但是在改革者看来，改革不适应经济发展的管理体制（即高度集中的计划体制），扩大工农业企业自主权，重视市场调节对计划经济的辅助作用，一定程度上允许商品经济的发展，却是明确的。早在1978年7月至9月国务院召

^① 何勤华、殷啸虎主编：《中华人民共和国民法史》，复旦大学出版社1999年版，第171～172页。

^② 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，中共中央文献出版社编：《三中全会以来重要文献选编》（上），人民出版社1982年版。

开的务虚会上，人们就提出“计划经济与市场经济相结合”的口号。^① 1979年3月，陈云在谈到计划和市场的问题时说，我国的计划制度中一个明确的缺点是“只有有计划按比例这一条，没有社会主义制度下还必须要有市场调节这一条。”他提出“整个社会主义时期经济必须有两个部分：（1）计划经济部分（有计划按比例的部分）；（2）市场调节部分（即不作计划，让它根据市场供求的变化进行生产，即带有‘盲目’调节的部分）。 ”^② 1979年1月，邓小平在会见美国不列颠百科全书出版公司编委会副主席吉布尼时也指出“我们是计划经济为主，也结合市场经济，但这是社会主义的市场经济。”^③ 1981年6月，中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，进一步提出要“发挥市场调节的辅助作用”，“要大力发展社会主义的商品生产和商品交换”。^④ 改革的实践也证明，我国的经济体制改革始终是朝着商品经济的方向发展的。

经济体制改革首先在农村取得突破性的进展。1977年，在万里的主持下，中共安徽省委制定了《关于当前农村经济政策几个问题的规定（试行草案）》，内容包括建立生产责任制、允许和独立社员经营自留地、家庭副业、开放集市贸易等。1978年，四川省在赵紫阳的主持下，制定了《关于目前农村经济改革的几个主要问题的规定》，内容包括开展多种经营、兴办社队企业、允许和鼓励社员经营自留地和家庭副业等。其后，以土地承包为主要形式的联产承包责任制逐渐扩展到全国。1982年1月1日，中共中央批转《全国农村工作会议纪要》（第一个中央1号文件^⑤），肯定了包产到户等农业生产责任制的社会主义性质。1985年1月1日，中共中央、国务院发布《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，提出改革农产品统一派购制度、大力帮助农村调整产业结构、进一步放宽山区林

① 刘勇、高化民主编：《大论争——建国以来重要论争实录》（下册），珠海出版社2001年版，第322页。

② 中共中央文献出版社编：《三中全会以来重要文献选编》（上），人民出版社1982年版，第66页。

③ 刘勇、高化民主编：《大论争——建国以来重要论争实录》（下册），珠海出版社2001年版，第324页。

④ 中共中央文献出版社编：《三中全会以来重要文献选编》（下），人民出版社1982年版，第787页。

⑤ 从1982年开始，中共中央连续五年在每年之初发布一个关于农村经济改革的文件，俗称1号文件。1983年的1号文件是《当前农村经济政策的若干问题》，1984年的1号文件是《中共中央关于1984年农村工作的通知》，1985年的1号文件是《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，1986年的1号文件是《关于1986年农村工作的部署》。这些1号文件对于促进和稳定以土地承包为主要内容的农村经济体制改革，具有重要的意义。