

# 经济体制改革与民事立法

李时荣 王利明

---

本文认为，经济体制改革，推动了我国社会主义商品生产和商品交换的发展，为了适应法律调整经济关系的需要，急需制定民法典和一些单行民事法规，完善民事立法。

---

党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》提出，要“建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制”，以增强企业的活力为中心环节，自觉运用价值规律，大力发展社会主义商品经济。随着经济体制改革步伐的加快，为民法典的制定开拓了新的道路，为完善民事立法展示了广阔的前景。本文就此作点分析，谈点粗浅意见，与法学界的同志共同研讨。

**一、经济体制改革，带来了多种经济形式和多种经营方式的共同发展。为了调整变化了的经济关系，需要加强民事立法。**

法律是建立在经济基础之上的上层建筑。正如马克思所指出的，“无论是政治的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已”<sup>①</sup>。所以，一项法律的制定，是由该法律调整的社会关系的要求所决定的。当这种社会关系有了发展或产生变化以后，原有法律就不能满足调整需要，新的法律就会产生出来。

长期以来，我国的经济管理体制沿用集中统一的模式，甚至把搞活企业和发展社会主义商品经济的种种正确措施当成“资本主义”，政府部门直接经营管理企业，企业成了行政机构的附属物，缺乏应有的活力。在流通领域，忽视市场机制和价值规律的作用。纵向单一的经济关系占着主导地位，即使在横向经济关系中，也在很大程度上受到行政的指挥和支配。调整经济关系的法律，几乎全部都是行政性法规。在这种情况下，有些人就认为“制定民法典的客观依据不充分”，认为“民法就是私法”，是“保护公民权利法”。产生这些片面认识，是不足为奇的。

在党的十一届三中全会确定的正确路线指引下，我国经济建设的指导思想有了根本的转

① 《马克思恩格斯全集》第四卷，第121—122页。

变，实行了对外开放、对内搞活经济的方针，并采取一系列措施推进经济管理体制的改革。随着改革的不断深入，原有的经济关系有了发展，同时又产生了一些新的经济关系。主要表现在以下几个方面：

(一) 农村在稳定和完善生产责任制的基础上，出现了多种经营方式。到1983年底，实行家庭承包责任制的农户，已占全国农户总数的99.6%。各种专业户已达到2,500多万户，占全国农户总数的13%以上。同时出现了多种形式的经济的协作和联合，有户与户之间的联合，有农户和集体企业、国营企业的联合，如农工联营、农商联营、农工商联营等。农村经济开始向大规模商品化转变，向专业化、现代化转变。

(二) 集体经济发展很快。城镇集体企业的职工人数，到1983年底已达到2,744万人，比1978年增加696万人，增长34%。增长最快的部门是商业、饮食业和服务业，职工人数由211万人增至405万人，增长92%；其次是建筑业，由175万人增至302万人，增长73%。企业单位也发展很快。工业集体所有制企业由1978年的26.5万个增加到30.5万个，商业、饮食业和服务业的集体所有制机构由1978年的62.3万个增加到97.4万个；建筑业施工单位，城镇已达到6,708个，乡镇建筑队达到5.7万个。交通运输业的集体企业达到3.8万个，货运量约占公路、水运货运量的一半左右。此外，在文教卫生部门，集体企业的职工人数也占全国同行业职工总数的三分之一多。

(三) 个体经济发展快，变化大。城镇个体从业人数到1983年底，由1978年的15万人增至231万人，增长14.4倍。1978年还没有个体工业，到1983年已达到32万户。从改革的发展和安排待业青年的需要来讲，个体户发展到一千万至二千万户是完全有可能的。农村从事个体劳动的人数由1980年的60万人增至538万人。

(四) 城乡集市贸易也迅速发展。全国集市数由1978年的3.3万个增加到1983年的4.8万个，成交额所占社会商品零售总额的比重由8%上升到13.5%左右。若包括各大中城市的夜市，成交额比重更大。此外，在科学技术领域，还出现了以科技成果有偿转让、技术难题招标、人才推荐和招聘等为服务内容的各种形式的科技市场。

(五) 国营企业在生产经营计划、产品销售、价格、物资选购、资金使用、资产处理、机构设置、人事劳动管理、工资奖金、联合经营等十个方面扩大了自主权。国营小企业的经营方式，实行了集体承包、个人承包或租赁经营。这就使企业的法人地位，以及随着厂长(经理)负责制的逐步实行而产生的厂长作为法定代表的权利，都越来越明确。

(六) 随着对外开放政策的实施，经济特区的开设和十四个沿海城市的开放，中外合资、中外合作企业以及外商独资、技贸结合等各种以国家资本主义为主要形式的经济有了新的发展。

(七) 在宏观经济管理方面，随着政企职责逐步分开，以及利改税第二步方案的实行，企业吃国家大锅饭的现象将要逐步改变，企业将真正成为相对独立的经济实体，自主经营、自负盈亏已成为必然趋势。随着指令性计划指标的缩小，市场调节范围的扩大，企业的生产直接决定于市场需要的部分一定会大大增加，企业间的竞争也成为求生存、求发展的一个手段。随着流通体制由原有的按行政区划、行政层次统一收购和供应商品的办法，改为开放式、多渠道、少环节的流通体制，商品生产和商品交换已经成为符合经济发展客观需要的普遍形式。

综上所述，在国家政策和计划的指导下，国家、集体、个人一起努力，多种经济形式和

多种经营方式已经有了相当发展，实践证明，这样作是符合生产关系一定要适合生产力性质的原理的，是从我国生产力水平还不高的实际情况出发的。在当前存在的大量经济活动中，买卖、商品购销、承揽、承包、信贷、信托、租赁、劳动服务、代理、结算、票据等经济联系，是每日每时都在成千上万次地重复着的客观存在。一句话，我国商品和货币关系已大大发展了。这样，仍然主要采用行政性法规来调整经济关系，特别是用行政性法规来调整横向的商品关系，显然是不适应的。

采用行政性法规调整纵向的管理关系，主要是通过监督、调节、指挥、协调等方式，以达到保障国家对宏观经济的控制。对于横向的商品关系，则主要要借助于民法的形式。民法，作为调整商品关系的法律，其全部制度和规范都深深植根于商品关系之中。在其几千年的漫长的发展阶段中，民法形成了最适合于促进商品经济发展的完备的体系和制度。这些制度在社会主义条件下，从内容到形式都得到了全面改造而焕然一新，因而它能够服务于社会主义的新型的商品关系。

正如列宁在1921年推行新经济政策时指出的：“我们当前的任务是发展民事流转，新经济政策要求这样作，而这样作又要求更多的革命法制。”<sup>①</sup>经济体制改革加快和发展了民事流转，同时也必然提出了建立和健全民事立法的要求。在我国当前，急需以民法的主体制度赋予当事人参与民事流转的主体资格，使其享有独立的财产权益并在民事流转中承担应尽的义务；以民法的所有权制度保障当事人在商品生产和交换中的财产权益，并维护他们依自己的行为而合法取得的对物质财富和非物质财富的主观权利；以民法的合同制度固定正常的商品交换关系，使在社会分工基础上形成的产供销运的经济联系正常进行；以民法的法律行为、代理、时效等配套制度稳定商品经济秩序。总之，就是要以民法的平等协商和等价有偿方法鼓励和促进商品经济在我国迅速发展。所以，经济体制改革中发展的商品关系，正是加强我国民事立法的客观依据。

**二、经济体制改革，推动了社会主义商品生产和商品交换的发展。实践的经验促使人们从理论上认识到，社会主义经济中仍然存在着商品货币关系，价值规律的作用完全不能忽视。这就使民事立法有了坚实的理论基础，并丰富和发展了民法的内容。**

恩格斯指出，“民法准则只是以法律形式表现了社会的经济生活条件”<sup>②</sup>。在理论上是否承认这种“社会的经济生活条件”，即商品货币关系的长期存在（请特别注意“长期存在”这四个字），这是关系到国家是只需要采取经济政策还是同时需要采取民事法律手段，使商品生产和交换关系按照社会的需要健康发展的问題。如果在理论上持否定态度，认为商品货币关系最终不能反映社会主义生产关系，那么仅仅采取经济政策也就足够了。如果我们在理论上持肯定态度，那么对这种客观存在着的商品货币关系，就不仅需要用政策调整，而且要采取具有普遍性、明确性，规范性特征的民事法律形式来进行调整，以使其具有相对的稳定性，并适应其长期存在的需要。

建国以来相当长的时期中，不论理论界还是业务部门，对社会主义经济中究竟存在不存在社会主义的商品货币关系（包括商品、货币、市场、价值规律以及与价值规律有关的一系列经济范畴），基本上是持否定态度的。这种情况的产生，有着久远的深刻的认识上的根源。马克思、恩格斯原来设想社会主义社会不存在商品货币关系。列宁在十月革命前后也认为社

① 《列宁全集》第三十三卷，第148页。

② 《马克思恩格斯选集》第四卷，第248—249页。

会主义要消灭商品经济，实行直接的社会生产和分配。后来他发觉这样行不通，于是实行新经济政策，提出要发展真正的商品生产和商品交换，认为这是过渡到社会主义的不可缺少的阶段。但他仍然认为商品生产和商品交换是资本主义的基础。斯大林曾经肯定了商品生产和货币存在的必要，但直到1952年，他仍然坚持生产资料不是商品的理论；在承认两种所有制经济之间交换的产品是商品的同时，又提出了尽快把商品流通过渡为产品交换，一步步地缩小商品流通的活动范围。毛泽东同志曾经提出过价值规律是一个伟大的学校，但是我们在实践中则是长期忽视商品交换和价值规律，甚至认为承认商品经济关系就是违背了马列主义，发展商品生产就会走向资本主义。在这种理论指导下，对于客观存在的商品生产和商品交换采取了限制的政策，并力图向产品经济过渡（请特别注意“过渡”二字）。因为指导思想上是把这种“过渡”作为方针的，所以，在实际上我们对商品关系主要采用政策的调整手段；并把一些民事关系纳归行政性法规去调整。我国民事立法一直十分薄弱，民法典迟迟不能问世，也是在一定程度上受到了上述理论影响的缘故。

马克思主义理论是在实践中发展的。十一届三中全会以来，经过拨乱反正，党坚持生产关系一定要适合生产力性质的原理，从我国生产力水平较低、发展也很不平衡的情况出发，作出了在坚持国营经济为主导的前提下，允许多种经济形式长期并存的决策，并提出要大力发展商品生产和商品交换。几年来经济体制改革进行了许多试验和摸索，取得显著成效，推动了我国的商品生产和商品交换。经济体制改革的成就，澄清了阻碍商品经济发展的“取消论”、“危险论”、“冲击计划论”以及自然经济、分配经济观念等种种模糊认识。党的十二届三中全会，按照把马克思主义理论同中国实际相结合的原则，明确指出商品生产、商品交换和价值规律在我国经济生活中长期存在的必要。既然在理论上承认了商品关系的长期性，因而运用民事立法形式，包括把曾经调整商品关系的一些成熟的政策整理上升为法律，来调整这种关系，在理论上是顺理成章的，在实践中是十分必要的。

商品生产和商品交换关系的发展，拓宽了我国民法的调整范围，丰富和发展了我国民事立法的内容。这主要表现在以下四个方面：

（一）主体制度。民事主体是商品生产者和交换者在法律上的地位和资格的反映。长期以来，我国是在商品不发达的环境中生活的，国营企业缺乏应有的自主权，农村中则由生产队和人民公社生产农产品，城镇工商业的集体所有制单位，即使被承认是民事主体，也仍然是行政机构的附属物。这种民事主体的行政隶属性和日趋单一化的特征，在体制改革中得到了改变。现在，全民所有制企业的自主权不断扩大，城乡集体经济和个体经济大量发展，农村涌现出大批专业户、重点户，城乡都出现了各种形式的经济联合体，再加上经济特区的各种形式的经济组织，这样，民事主体大大增加了。更为重要的是，他们都以商品生产者的身份进入了流通领域。所以，要保障各个主体的合法权益并赋予其应有的法律地位，就必须建立和健全以法人制度为核心的民事主体制度。

（二）所有权制度。所有权是所有制在法律上的表现，是商品生产和交换的前提和结果。我们允许多种经济形式长期存在，并且承认商品生产者的独立地位，就必须保障各个民事主体对其财产的占有、使用和处分的权利。经营方式的改变，产生了承包权、相邻权、抵押权等各种形式的民法上的物权，产生了各种经济联合体对其财产的共有权，这些都应该受到民法的保护。对各种不同经济形式的主体所各自拥有的所有权和经营管理权的范围，也需要作出明确的、严格的规定。

(三) 合同制度。从经济体制改革的发展方向来看, 市场调节部分要扩大, 商品生产和交换要大力发展, 合同的作用范围也将随之扩大, 合同制将得到发展。表现在: 第一, 合同当事人的相对自由的意志在合同中得到了更多的体现。例如, 企业超产自销产品的数量日渐增加, 打破了生产资料不是商品、不能进入流通领域的框框, 当事人双方自主地签订购销合同, 能够更多地体现自己的意志。第二, 合同关系代替了原有的某些行政关系。例如建筑业推行了投资包干和招标承包制, 基本建设中凡是有偿还能力的项目都按照资金有偿使用的原则, 改财政拨款为银行贷款, 企业流动资金也由无偿使用改为由银行贷款的形式。这就使行政关系向合同关系转化。第三, 合同适用范围越来越广泛。在流通领域中, 随着城乡流通体制的改革, 缩小了统购派购的指标, 扩大了购销合同适用的范围。随着对内搞活经济和对外开放政策的实施, 各种形式的集资、合伙、联营的组织大量产生, 并都要通过合同来调整它们参加经济交往中发生的各种关系。以上这些, 已超出我国《经济合同法》规定的调整范围, 而需要在民法中作出健全合同制度的详尽规定。

(四) 知识产权制度。知识产权制度是迎接新技术革命挑战、鼓励广大科学技术人员和管理人员发挥聪明才智的重要法律形式。长期以来, 我们不重视知识和智力的开发, 使发明权、发现权以及合理化建议权得不到有效的法律保护, 科研体制也存在着严重的“吃大锅饭”的现象。随着经济体制的改革, 科研体制的改革提到了议事日程。近年来在科技战线进行了一些有益的探索和改革的实验, 许多科研单位面向社会, 对外实行签订有偿合同的办法, 把科研成果有偿地转移给企业。所以, 对发明权、发现权、合理化建议权的确认和保护, 也已成为民事立法需要解决的问题。同时, 各地区还出现了各种形式的科技市场, 如科技商店、开发中心、交流洽谈会等, 这就使发明创造成果的商品属性表现得越来越明显, 也说明了以民法原则调整专利制度的必要性。目前我国已颁行了专利法、商标法等法律, 但是在知识产权制度方面缺乏总体的规定, 许多原有的规定也需要进一步完善。

我国经济体制的改革, 从理论和实践上都为民事立法指明了方向, 提出了繁重的任务。如何用民法的形式反映改革的丰富内容, 以保护改革, 推动改革, 这是法律工作者需要十分重视和努力研究探讨的重要问题。

### 三、经济体制改革对民事立法提出了许多新的课题, 当前急需制定一批单行法规。

随着商品流通体制的改革, 商品交换的活动越来越多, 内容越来越丰富, 运用现金货币作媒介的弊病很多, 因而近几年来票据形式得到了大量发展, 票据的作用越来越重要。赊销作为竞销商品的一种手段, 预收货款作为出售紧缺物资的一种条件, 已被广泛利用, 不仅应用在各种经济组织间, 而且发展到公民之间、公民与经济组织之间。目前, 上海等地银行试行票据贴现, 把商业信用票据化。中国商业银行还在上海市徐汇区挑选一批居民立支票户头, 他们可用支票在餐厅付饭钱, 在百货商场购买物品, 在饭店招待外宾, 还可用来交煤气费和电费。此外, 一些经济组织也可以发行股票集资, 兴办各类企业。为了防止票据信用的膨胀, 使票据贴在银行计划范围内办理, 银行在发挥结算、监督作用时, 必须要有法律依据。因此, 急需制定社会主义票据法。

长期以来, 我国企业吃的是“大锅饭”, 捧的是“铁饭碗”, 企业之间没有竞争, 企业没有活力, 即使长期存在经营性亏损, 也可以安然无恙, 甚至还能受到种种补贴。这就难免形成产品落后、技术陈旧、经济效益低下的严重状况。由于条条和块块的分割, 重复生产和盲目建设的问题长期不能解决, 即使在国民经济调整时期, 仍然存在一面关停并转一而又盲目建新

厂的不合理现象。据统计,1979年至1982年,全国共关停工业企业2万多个,同时又新建6万多个,其中大部分是“小而全”的企业,造成了一些产品滞销和大量资金的浪费。社会主义企业之间并不排斥竞争,只要有商品生产,就必然有竞争。早在1980年,国务院就发布了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》。随着经济体制改革的深入进行,打破了企业吃国家大锅饭的局面,企业将在市场上直接接受广大消费者的评判和检验,优胜劣汰,那些长期经营性亏损的企业,就将面临一个破产的问题。企业的破产,将会带来一系列的问题,诸如清产还债、新旧厂的合并、人员的安置等。处理这些问题在我国都没有法律依据,因此,需要制定一部破产法。

保险,是通过一定的方式建立保险基金、对财产或人身因灾害事故造成的损失进行补偿的一项重要的经济事业。在实际生活中,它具有防灾补损、支持社会生产、安定群众生活、聚集建设资金等多种社会功能。近几年来,在农业生产中,据统计平均每年有三亿亩左右的农田面积遭受自然灾害的袭击,约一亿三千万亩耕地成灾,各种疾病对牲畜、家禽的危害也很大。各种专业户、重点户在生产经营中承担了很大的风险,而他们抗御灾害的能力却很有限。这就迫切需要为农户提供多种多样的保险服务。在城市,企业随着自主权的扩大,承担的经济责任和风险也相对增长。特别是数千万的集体企业和个体经济户,抗御风险的经济力量更显单薄。此外,个体劳动者以及经济特区和十四个开放城市的各种中外合营企业,都存在着承担风险和需要保险的问题。我国自1979年国内保险事业恢复以来,保险业务获得很大进展。到1982年底,开办了六十多种保险业务。保险费收入年平均递增率是59.17%,1982年承保的国营企业财产额占其总值的40%以上。对外保险业务1982年比1976年的外汇收入增长60%。为了充分发挥保险的职能和作用,必须制定能适应需要的更加完善的保险法。

此外,在海商、抵押等方面都需要有一系列的法律规定。

上述关于票据、破产、保险等几个法律,按传统说属于商法,民法典不包括这些内容。但是因为民法的原则对这些法律具有普遍的指导意义,而且都是适用的,所以,我们认为这些法律也应该属于民法的范围,而不应搞民商分立。把上述几个法律作为民法的单行法规,从立法体系上讲也是比较合理的。

在积极制定单行民事法规的同时,我们认为,必须加紧制定民法典,其道理已如上述。从立法体系的角度看,制定民法典也是非常必要的。民事活动中的代理、时效、法律行为等制度都不宜以单行法规的形式加以规定,但它们在经济生活中又是必不可少的。有单行民事法规而无民法典,就会显得有目无纲,杂乱无章,不利于立法的系统化。而且单行法规规定过多,也仍不免挂一漏万,在法律调整中留下许多空白点。在这方面,我们还可以以苏联民事立法和经济立法的经验教训为鉴。苏联1921年颁布了民法典,民事立法有纲有目,比较整齐,这个经验我们应该借鉴。但是苏联的行政性的经济法规,就表现得名目繁多,体系庞杂,互不协调。苏联各部委和各级地方机关颁布了不少行政性的经济法规,仅基本建设立法汇编就已出了36卷,共4,148页。苏联国家银行颁布的《1970年第2号指令》就拥有773条之多。连苏联领导人也不得不承认这种立法上的混乱,认为“国民经济各部门的指示和细则名目繁多,不胜枚举。尤其是其中很多细则都已过时,包含不合理的限制和繁琐的规定,这就束缚了主动性,违背了当今对经济提出的新要求”<sup>①</sup>。这个教训对我们来说是一面镜子。我国的民事立法要吸取苏联的经验和教训,从现在起,就应该有一个总体设计,在制定单行法规

① 参见勃列日涅夫1974年6月14日向莫斯科市鲍曼区选民的演说,转引自《苏维埃国家与法》1974年第10期。

的同时，尽快颁行民法典，从而少走弯路，真正建立起具有中国特色的民事立法体系。

有人认为，当前正值体制改革时期，许多问题尚不够成熟和稳定，因而不宜颁行民法典。体制改革的确使许多经济关系处于变化和发展之中，但是我们认为，这并不影响民法典照样可以反映商品关系的主要内容。法律的稳定性是相对的，经济关系的不断变化发展，总是要对法律不断提出“废、立、改”的要求；而法律也只有在不断修改中保持其旺盛的生命力。上层建筑必须适应经济基础的发展要求。我国的经济体制改革将是一项相当长期的任务，民法典不能因体制改革尚未结束而不积极制定；相反，我们要利用民法典为改革服务，使之在发展商品生产和商品交换中发挥重要作用。体制改革提出了许多新情况和新问题，而寻找在改革中的立法规律则是我们法律工作者的一项重要任务。正如列宁所指出的，我们的任务“就是要解释现在已经到来的转变和用法律肯定这种转变的必要性”<sup>①</sup>。本文仅就几个大的方面谈了一点粗浅的看法。我们希望法学界充分利用经济体制改革带来的有利条件，就民事立法的理论和实践问题展开探讨，为建立和健全我国民事立法作出贡献。

## 论国家与企业的经济法律关系

杨春堂 柳 椿

党的十二届三中全会作出了关于经济体制改革的决定。目前我国已进入新的历史发展时期，经济体制改革的浪潮正在全国兴起。在这次改革中，不仅要改革一切不适应生产力发展的经济关系，而且要调整一切不适应经济基础的经济法律关系，包括以法律形式确认的国家与企业的关系。国家与全民所有制企业间的经济法律关系是改革中比较重要而又复杂的问题，本文将专门对此进行讨论。

一、改革现行的国家与企业之间的经济法律关系，是社会主义经济发展的必然要求。

党的十一届三中全会以后，我国的经济体制进行了一系列重大的改革。这种改革首先从农业生产的组织形式开始，实行了联产承包责任制。这是一项巨大的成功的变革，由此而产生了一系列连锁反应。农村的基本经验是否适合于城市的改革？所有者同经营者的分离是否同样适用于国家与全民所有制企业？我们过去习惯的国家与企业的关系是否阻碍了生产力的进步？过去许多法规所确定的国家与企业的关系，是否束缚了企业的手脚，使企业失去了活力？仔细考察起来，目前在国家和企业关系上确实存在许多弊端。第一，在管理体制上，只要是全民所有制企业，无论是中央所属还是“地方国营”，它的经济活动的决定权和指挥权整体上就要掌握在上级行政主管部门手中。从生产计划到企业发展，从原材料供应到产品销售，这一切都要由上级主管部门安排决定；而直接进行生产活动，最了解生产过程需求的企

<sup>①</sup> 《列宁全集》第二十七卷，第195页。