

# 政策与法律关系的几个问题

李步云

在社会主义制度下，国家法律同共产党政策的关系，是一个十分重大的理论与实践问题。建国以来，我们在这个问题上，有着正反两方面的经验教训。党的十一届三中全会以来，经过思想理论上的拨乱反正和认真总结三十多年的实践经验，在政策与法律的关系问题上，我们得出了一些重要结论。

**结论之一：**国家法律必须以党的政策为指导；但党的政策只是在原则上指导法律，而不能取代法律。

共产党在社会主义国家中处于执政党的地位。坚持国家法律以党的政策为指导，这是保证我国法律符合人民利益，不偏离社会主义轨道的根本条件，是保证党对国家实行政治领导的重要手段。因此，以党的政策指导我国法律的制定和实施，是我们坚定不移的一项原则。

但是，党的政策只能是原则上指导法律，而不能取代法律。一方面这是由于法律同政策相比，具有自己的一些不同特性，它的作用是党的政策所绝对不能代替的。概括地说，法律具有国家意志的特性，具有强制执行的特性，具有行为规范的特性，具有相对稳定的特性。这些特性，把法律同党的政策区别开来；法律的重大社会功能，也是由法律的这些特性决定的。把党的政策和国家法律简单地等同起来，以为党的政策可以取代法律，就势必导致法律虚无主义，使国家的政治、经济、文化和社会生活各个领域都无法可依、无章可循，势必促使各级国家机关工作人员在工作中滋长主观随意性，不能严格按照客观规律办事；势必造成那种把领导人的话当作法律、国家的治理完全随领导人的看法的改变而改变的场面，使国家不能得到稳定的发展。

**结论之二：**法律一旦形成后，在适用范围和时间上比党的政策更广泛和更稳定，并具有相对的独立性。

在我国，法律同党的政策相比，它的适用范围更广泛。这有两方面的含义，首先，党的政策大致可以分为两部分：一部分是调整党组织自身的各种关系的政策。例如，关于党的组织建设的政策，关于党的思想建设的政策，关于执行党的纪律的政策，等等。这些政策只适用于党内，只对各级党组织和全体党员有约束力，对党外其他组织和个人就没有约束力。另一部分是党关于国家的政治、经济、军事、文化以及社会生活等各方面的政策，各级国家机关就应该接受，作为开展各项工作的指导原则，认真贯彻执行。只有这一部分政策才适用于全国。其次，即使是这后一部分政策，通过国家权力机关，

可以成为国家政策，其中有的可以制定成为法律，但是这要经过法定的立法程序。而且，党的政策往往是比较原则的规定或号召。法律则不同，它具有严格的规范性。它明确地、具体地规定人们应做什么、能做什么、不能做什么。因此，它比政策更便于国家机关工作人员和广大公民严格遵守和切实执行，更便于国家机关、党的组织、社会团体和人民群众对其实行严格监督。这也决定了国家法律比党的政策适用范围更广。

在我国，国家法律同党的政策相比，它在适用时间上更为稳定。这是因为：第一，并不是所有党的政策都要制定成法律，而只是那些被认为是比较成熟的政策和具有相当稳定性的政策才被制定成法律；第二，党的政策在制定成法律的过程中将日益完善，而更具有稳定性。因为国家法律一般是在总结贯彻党的政策的实践经验的基础上，更加集中了群众的智慧而制定出来的。因此，总的说来，国家法律同定型化为法律之前的政策相比，总是更为成熟。

在我国，国家法律还具有相对的独立性。法律具有国家意志的特性。它是统治阶级意志的体现。在我国，社会主义的法律是无产阶级和广大人民的利益和意志的集中反映，而不是统治阶级中某个人、某个集团的意志的表现。在我国，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是各级人民代表大会。党的主张和人民的意见只有经过全国人大和它的常委会通过和决定，才能成为法律，成为国家意志。法律一旦制定，也只有国家权力机关才能修改。这就是法律的相对独立性。

### **结论之三：党要在宪法和法律的范围内活动。**

中国共产党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》明确指出：“党的各级组织同其他社会组织一样，都必须在宪法和法律的范围内活动。”胡耀邦同志在党的十二大的报告中也强调，这是“一项极其重要的原则”，“从中央到基层，一切党组织和党员的活动都不能同国家的宪法和法律相抵触。”而且党的十二大还把这一原则庄严地写进了新的党章。这一原则是中国共产党总结了建国三十二年来正反两方面历史经验所得出的一个崭新的结论，也是我们党决心采取的一条十分重要的方针。坚持这一原则，对于正确处理党同国家的关系、党同法律的关系、政策同法律的关系，具有决定性意义。

由于党中央采取了正确的方针，通过法学界的认真讨论，对于以上几个问题，人们的认识已经取得基本一致。但是，在政策与法律的相互关系上，有些问题大家的认识还不尽相同；有些问题只是刚刚提出，未作深入研究；有些问题则尚未提出，或没有引起人们重视。下面，我就其中的几个问题，谈谈个人的看法。

#### **一、当党的政策和国家法律发生矛盾时，是按党的政策办事，还是按国家法律办事？**

首先应当肯定，从全局和整体来说，党的政策同国家法律是完全一致和高度统一的，在内容上不会发生太大的矛盾。今后，随着法制不断得到健全，某些政策规定与法律规定不一致的情况将会越来越少。但是，要绝对避免出现这种情况是不可能的。因为政策和法律既相统一，又相矛盾。它们是在对立统一中运动着，在不断克服矛盾的过程中得到统一并使自身不断向前发展。当它们之间出现不一致时，应当怎样办？人们有三种不同的回答：第一种意见主张按政策办；第二种意见主张按法律办；第三种意见则认为，要从实际出发，具体问题具体分析，既不能在法律已有明显错误的情况下，

坚持执行法律，也不应在政策有着明显错误而又与法律相违背的情况下，坚持执行政策，而是应该在分清是非的前提下，加以妥善解决。这后一种意见表面看来十分稳妥，实际上是回避了问题。因为，如果你不能判断政策与法律谁是谁非，那又怎么办呢？如果自己认为那个正确就按那个办，也势必影响执行政策与法律的严肃性，并出现各自为政、自行其事的混乱现象。我认为，从原则说，当政策与法律出现矛盾的时候，应当按法律办。早在一九四九年，党中央就曾明确指出：“在人民的法律还不完备的情况下，司法机关的办事原则应该是：有纲领、法律、命令、条例、决议规定者，从纲领、法律、命令、条例、决议之规定；无纲领、法律、命令、条例、决议规定者，从新民主主义的政策。”这一指示很明确，有法律时从法律，无法律时才从政策。党的十二大通过的新党章又规定，“党必须在宪法和法律的范围内活动”，这一原则也是明确要求党不能实行与现行宪法和法律相抵触的政策，要求党的现行政策和国家的现行法律如果发生矛盾，应当按宪法和法律办事。之所以必须这样做，根本的原因在于：党虽然在国家的政治生活中处于领导者的地位，国家制定法律要以党的政策为指导，但党是国家的一部分，是处于国家之中，而不是凌驾于国家与法律之上。法律是党的政策和人民意志的统一。党的政策只有通过民主程序，为国家权力机关所接受，才能上升成为国家意志，被制定成法律，因此，就其适用效力来说，国家法律当然要高于党的政策。政策和法律都不是一成不变的，都要随着客观条件和形势的发展变化而变化。一般说来，法律比政策具有更大的稳定性。如果党组织根据客观形势和条件的变化，认为需要变更某项政策，或制定新的政策时，就应当及时建议国家机关通过法定的程序，修改或废除过时的法律。如果在法律正式修改前，党的组织随意把法律抛在一边而推行与现行法律完全相抵触的新政策，或允许党可以借口现行法律的某些内容已不适应新的情况而擅自加以废弃，就势必破坏法律的权威和尊严，从而也损害党的威信。党的政策和国家法律是在对立统一的矛盾运动中向前发展的。党领导法制建设的重要任务之一，就是要根据它们的发展规律，采取措施，以经常保持党的政策与国家法律的和谐一致。解决新的政策与过时法律的矛盾的办法，主要是加强日常的立法工作，使党的新的政策能够及时地体现在国家的法律中，而这一点是应该做到也是不难做到的。在现实生活中，现行政策与现行法律出现某种矛盾，而领导机关并没有注意到，这种情况也是有的。因此，每一个干部和群众都有义务向各级党的组织和国家机关反映这种情况，以及时地妥善地解决这种矛盾。

## 二、党的政策与国家政策有什么联系和区别？

有的同志认为两者完全是一回事，没有任何不同。这种看法值得商榷。我们的党是执政党。这种领导地位得到宪法的认可与保障。党的政策是国家一切活动的依据。为了实现党对国家的领导，根据实际需要，党的政策一般都要由国家机关制定或认可为国家政策。因此，党的政策与国家政策是密切联系和不可分割的，它们在本质上、内容上都是一致的。但是我们不能把党的政策和国家政策完全等同起来。在党的政策中，有一部份是属于调整党内各种关系的政策，这部分政策同国家政策无关，它们也只能对各级党的组织和广大党员有约束力。党关于治理国家的政治、经济、文化、外交、军事等各方面的政策（这是党的政策中的主要的基本的部分）则要通过一定形式转变为国家政策。这

部分党的政策和国家政策的区别在于：党的政策是由党的领导机关所制定，国家政策则是由国家的领导机关所制定，党的政策表现在党的各种文件以及党的领导人的政策声明中，国家政策则表现在国家机关的各种文件（如政府工作报告、决议等）以及国家领导人的政策声明中。关键的问题是，这里需要有一个党的政策通过一定的民主程序，为国家机关所接受和采纳（包括全部接受、部分接受、作若干补充等），从而转化为国家政策的过程。这一过程的程序是否民主，是国家政治生活民主化的一个重要内容，它将随着整个国家政治生活民主化的进程而日益走向完善。党是国家的领导力量，但党不是向群众发号施令的权力机关，也不是行政机关或司法机关，党不能代替国家组织去执行国家机关的职权。如果我们在党的政策和国家政策之间简单地划等号，势必产生“党政不分”和“以党代政”的弊端。

### 三、怎样辩证地理解党的政策是制定法律依据？

坚持共产党的领导是我们国家必须坚持的四项基本原则之一，而且是四个坚持的核心。党的政策是党对国家实行领导的重要手段之一，它对国家机关的一切活动都起着指导作用，立法也要以党的政策为指导。党的政策是制定法律依据，这是从总体上来说的。在这里，还需要作具体分析。党的政策与国家法律都是一个具有多层次的结构体系。党的政策有总政策和具体政策之分，国家法律也有宪法和具体法律之别。我国新的历史时期全党的总任务和总政策是，团结各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。党的具体政策是党在某一方面为贯彻总政策而制定的行动准则。它由总政策所决定，从属于总政策。如我国现阶段党的经济政策、统一战线政策、知识分子政策、外交政策、文化政策、民族政策、华侨政策、军事政策等等，相对于总政策来说，都是具体政策。但这些具体政策又分为若干等级层次。如按劳分配是经济方面的一项根本性政策，而奖金发放政策，则是从属于按劳分配这一根本政策的具体政策。法律也是这样。它有宪法、基本法律、法律、行政法规、地方性法规的等级层次。宪法的制定要以党的总政策和党在经济、政治、外交、军事等方面的根本性政策作为依据，而党的关于各个领域的一些具体政策的制定，又必须以宪法和基本法律作为依据。这样讲，比单纯说党的政策是制定法律依据要全面，也有利于贯彻执行“党必须在宪法和法律的范围内活动”的原则，有利于维护法制的权威与尊严，有利于使党的政策与国家法律保持和谐一致。

### 四、就党的政策和国家法律的相互关系来说，哪是目的，哪是手段？

党的政策与国家法律都是社会主义上层建筑的重要组成部分，都是建立在社会主义经济基础之上的，它们的内容归根到底是由社会主义经济基础决定的；它们反过来又共同为社会主义的经济基础服务，积极地帮助自己的经济基础的建立、巩固和发展。从巩固、发展经济基础来说，党的政策和国家法律都是一种工具和手段。

但是，就党的政策和国家法律彼此之间的相互关系来说，两者则是互为手段与目的。一方面，法律是政策的具体化、条文化、规范化、定型化，是实现党的政策的一种手段和工具。另一方面，党的政策不仅指导法律的制定，而且指导法律的实施，所以，党的政策又是实现国家法律的手段和工具。现在，我们的法学讲义和文章，只讲国家法律是实现党的政策的一种工具，不讲党的政策同时也是实现国家法律的一种工具，是不全

