

# 试论法律适用的概念

刘 翠 霄

本文认为，研究法律适用的概念，即研究适用法律的主体范围以及主体适用法律的方式和特征，对于法律的实践具有指导意义。针对国内外法学界在这一问题上存在的分歧，作者根据马列主义国家和法的基本理论，结合我国实际，提出了一些自己的看法。

作者是我院法学系法的理论专业研究生。

法律适用的概念是指适用法律的主体以及这些主体适用法律的方式。在国内外的法学著作中，对这一问题的观点很不一致，概括起来主要有三种：一、认为适用法律是所有国家机关即国家权力机关、行政机关、司法机关及其工作人员的活动，并着重强调司法机关适用法律的活动起着极为重要的作用；二、认为适用法律的活动是司法机关的专门活动；三、认为适用法律不仅是国家机关的活动，参加法律适用的还有社会团体和公民。

我们认为，研究法律适用的概念，搞清适用法律的主体范围及其特征，不仅对于法学研究和法律教学有着重要意义，而且对于明确国家机关及其工作人员的职权范围，增强国家机关工作人员的法制观念，保证法律在社会生活中得到实现，都有极为重要的现实意义。

## 我国法律的适用是国家机关及其工作人员实施法律规范的活动

徒法不能自行，法律在制定以后必须付诸实施，才能发挥作用。如果有法不依，执法不严，违法不究，那么法律就形同虚设，名存实亡。

法律在社会生活中实施的方式，主要有法律的适用、法律的执行、法律的遵守。法律的适用作为其中一种主要的方式，是由国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关及国家机关工作人员进行的。

国家权力机关、行政机关、司法机关都是国家机器不可缺少的组成部分，它们分工协作，共同行使国家职能。在适用法律的活动中，它们不仅有各自的活动特征和职权范围，而且有共同的、一般的适用法律的特征。

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是我国各级国家权力机关，它们代表人民行使管理国家的权力。在我国，国家权力机关的立法职能和执行法律的职能是统一的，这表现在：保证宪法、法律、法令的遵守和执行；保证国家计划和国家预算的执行；讨论政治、经济、文化教育工作的重大事项；组织、任命或批准其它国家机关，等等。

国家权力机关在上述执行法律的活动中，只有把法律适用于具体的事实或人，并作出适

用法律文件的行为，才是适用法律的行为。例如，各级选举委员会组织选民或代表进行选举时，要事先确定选举日期、选举地点，审查选民资格等，然后发给合乎选民条件的公民“选民证”，正式进行选举。“选民证”就是具有法律效力的适用选举法的文件。选举活动就是国家权力机关组织公民实现选举权这一宪法权利的适用法律的活动。

全国人民代表大会及其常务委员会任免国务院、最高人民法院、最高人民检察院工作人员以及授予荣誉称号的行为，也是适用法律的行为。这一行为在国家政治生活中发生极大的影响和作用，因而是国家权力机关一项具有极为重要意义的适用法律的活动。

国家行政机关是国家权力机关的执行机关。在我国，国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关；地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，它们在本行政区域内履行自己的职权。国家行政机关在组织法律执行的过程中，其适用法律的行为表现为把法律的规定适用于具体的事实和人，并作出适用法律的文件。例如，国家税务局征收税款，劳动部门招收职工，民政部门发放抚恤费，武装部门征集新兵等等，就是它们分别适用税收法、劳动法、兵役法等法规的适用法律的行为。

国家行政机关适用法律的行为，还表现在对违反行政法规的人实行国家强制。违反行政法规的行为主要有：国家机关工作人员违反国家机关组织法的一般失职行为；企业和事业单位的职工违反劳动纪律的行为；公民违反治安管理的行为，等等。国家行政机关对这些违法行为适用行政制裁时，所作的警告、记过、降职、撤职、开除、劳动教养等处分决定，就是适用行政法规的文件，它对违法的人有强制性。国家行政机关以此来排除行使职权的障碍，保证法律在社会生活中的实现。

国家司法机关即人民法院、人民检察院和公安机关的主要任务，是通过对刑事案件、民事案件和经济案件的处理，打击敌人，惩罚犯罪，保护人民，保卫和巩固社会主义经济基础，维护安定团结的政治局面，保障现代化建设的顺利进行。人民法院在对刑事案件和民事案件的审理，不仅要依据实体法，而且要依据程序法；人民法院对每一案件的审理都要作出适用法律的文件；公检法机关适用法律直接以国家强制力为后盾。司法机关行使职权就是适用法律，因此成为适用法律的专门机关。

上述国家权力机关、行政机关和司法机关适用法律的活动，除了各有其具体的、个别的特征以外，还有以下共同的、一般的特征：一、它们的活动都是依据法律并为了实现法律而进行的活动，这种活动带有公务性质，是国家机关及其公职人员执行法律赋予的职权的活动；二、适用法律都以国家强制力为后盾；三、适用法律都有一定的程序，都必须按法定的程序来进行；四、适用法律要作出适用法律的文件，这些文件对它所适用的具体事实和人有约束力；五、各个国家机关适用法律有自己的活动特点和职权范围，不能互相顶替和取代，不能超越自己的职权范围，而应该是互相配合，共同实现国家职能。因为司法机关是适用法律的专门机关，所以一般把司法机关的适用法律称作狭义上的法律的适用，而把所有国家机关适用法律的活动称作广义上的法律的适用。

## 公检法机关在适用法律的活动中的重要作用

公检法机关在适用法律的活动中所起的重要作用，首先表现在通过对刑事案件的审理，打击敌人，惩罚犯罪，保护人民，维护安定团结的政治局面。在我国，作为阶级的地主阶级、

富农阶级、资本家阶级虽然不再存在，但阶级斗争还将在一定范围内长期存在。一些敌视社会主义革命和社会主义建设的分子要进行各种犯罪活动；人民内部一些人由于旧习惯势力和剥削阶级的思想影响，也会进行某些违法犯罪活动。他们虽然人数不多，但危害很大，如不对他们实行惩罚，任其捣乱和破坏，安定团结的政治局面就无法维护，人们就不能正常地进行生产、工作、学习和生活，社会主义现代化事业就无法顺利进行。

人民法院还要审理大量的民事案件。正确、及时地处理民事案件，也具有极为重要的意义：一、通过审理民事案件，使人民内部矛盾及时得到解决。由于民事纠纷是在人民利益根本一致的基础上发生的，因而人民法院审理民事案件主要应采取调解的方法，但在调解无效时，就必须依法判决。人民法院作出的调解、判决或裁定，具有强制性，当事人必须遵照执行。二、通过对民事案件的审理，维护和巩固安定团结的政治局面。实践证明，民事审判工作做好了，不仅可以防止人民内部矛盾的激化和转化，还可以把纠纷消灭在萌芽状态中；如果民事案件得不到正确、及时的处理，则可能使民事案件转化成刑事案件、甚至恶性案件，严重破坏安定团结的政治局面，妨碍四化顺利进行。

按照我国人民法院组织法的规定，最高人民法院、高级人民法院和中级人民法院要成立经济审判庭，审理各种经济案件。经济案件不同于民事案件，它是由国家机关之间、企业之间、或国家机关与企业之间的经济纠纷引起的，是公与公之间的争执与纠纷。为了维护国家和集体的合法经济利益，并使争执双方把精力集中到搞好生产和工作上，人民法院必须及时地依法处理经济案件。这是代表国家对社会经济活动的干预。没有这种国家干预，社会经济活动就无法正常进行，社会主义的现代化建设就得不到保障。

人民法院与其它国家机关适用法律的区别在于：一、无论刑事或民事案件，未经人民检察院起诉或自诉人的直接请求，人民法院不得自行审判；其它国家机关负有组织社会政治、经济、文化事业的义务，因而它们适用法律必须出于主动，同当事人请求与否没有直接关系。二、人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、团体和个人的干涉；其它国家机关适用法律是出于主动的，它们如果各行其是，各谋其政，不接受有关的领导和监督，就会造成混乱。三、人民法院只有适用法律的义务，没有批评法律的权利，审判人员不能借口法律应该如何规定，而把自己的意志作为裁判的根据；其它国家机关虽有服从上级机关命令的义务，但对上级命令如有意见可以随时陈述。

## 适用法律与遵守法律之间的关系

遵守法律，是指公民依法行使权利和履行义务，这是使法律在社会生活中实现的又一种方式。公民遵守法律是对国家机关执行法律和适用法律的行为的积极支持；没有公民的支持，任何法律的实现都是不可能的。

苏联法学家彼昂特考夫斯基、涅特拜洛等认为，公民行使权利和履行义务的行为也是适用法律的行为。他们不赞成只有国家才适用法律而公民和社会团体只是遵守法律的观点，认为这是违背社会主义民主原则的<sup>①</sup>。我们不同意这种看法。我们认为，公民只是遵守法律而不适用法律，这并不违背社会主义民主原则。因为公民不仅参加法律的讨论，监督法律的遵

<sup>①</sup> 参见罗马什金等：《国家和法的理论》，法律出版社1963年版，第447—448页；涅特拜洛：《苏维埃法律规范的适用》，俄文版，第126页。

行，而且实际参与了法律的实现，例如参加选举，对干部有监督、罢免权等，这正是社会主义民主的体现。公民遵守法律和国家机关适用法律，都是使法律在社会生活中实现的方式，但是，两者在权限上，在权利和义务的性质上，都是有重大差别的：国家机关适用法律时表现为国家权力的直接担当者，其活动是具有公务性质的行使职权的活动，而公民个人不具有国家权力，不能以国家名义进行活动，不能颁布适用法律的文件；国家机关拥有强制手段，而任何公民不能适用强制，在其权力遭到侵犯时只能求助于国家机关对侵权者进行制裁，个人不能以任何借口适用制裁。

同样的，社会团体也无权适用法律，因为第一，社会团体只是一部分人的组织，不能完全代表国家的意志和利益；第二，社会团体不具有国家强制力；第三，社会团体不具有国家主权性，不能以国家名义处理国内外事务，只能协助国家实现国家职能；第四，社会团体无权立法，它的权力只能施行于本组织的成员。

由以上分析可以看出，法律的适用与法律的遵守既有明显的区别又有密切的关系。国家机关适用法律，就是组织人民群众在社会生活中实现法律规范，防止任何侵犯人民民主权利的现象。没有国家机关的这种组织领导作用，没有公检法机关对犯罪分子的制裁和惩罚，法律上规定的人民民主权利就只是一纸空文，没有任何实际意义；反过来说，如果人民群众不能自觉遵守法律，不对国家机关及其公职人员适用法律的活动给予积极的支持，法律在社会生活中的实现也是不可能的。因此，国家机关适用法而公民遵守法，这不仅没有违背社会主义民主原则，而且恰恰相反，这正是为了运用国家的力量，自上而下地保障人民民主权利的实现。



（上接第30页）

工人参与管理的法律制度是具有两重性的。一方面给垄断资产阶级创造了巨额利润，另一方面也满足了现代化大生产的需要。工人参与管理企业，生产任务明确了，工人的责任心相对加强了，生产上的积极性有了一定的提高，因而促进了劳动生产率的提高。仍以西德为例，在1972—1976年实行共同决策权的企业中，每个工人的产值增长了百分之十七，而在其它企业里只增长了百分之四。与此同时，为了缓和阶级矛盾，换取工人的加倍工作，资本家们也从自己获得的巨额利润中拿出一点点分给工人，使工人得到一点眼前利益。这种制度也为最高管理部门和它的雇员之间提供了一条沟通的渠道。由于《共同决策法》禁止罢工，就在一定程度上减少了因罢工所造成的经济上的损失。又由于工人参加了管理，他们就不能向资方提出较强硬的要求，这也减轻了对资方的压力。资方总是以各种手段收买劳方代表，使他们实际上不再代表工人的利益，在有关场合只是根据资方的意见举举手罢了。可见这种法律制度也极大地瓦解了无产阶级的革命队伍，削弱了其战斗力，从而进一步保护了统治阶级的利益。