

关于政策和法律相互关系的几个问题

林 景 仁

党的政策和国家的法律的相互关系问题,在法学界似乎是一个早已解决了的问题。但是,为什么重政策,轻法律,以政策代替法律,有法不依等现象长期存在?为什么认为法律可有可无,政策就是法律,有了政策可以不要法律等思想还相当流行?这同对政策和法律关系的认识仍然存在某些问题不无关系。早在五十年代末期,“党的政策就是法”的观点就曾被强加给法学界。这种观点把政策跟法律等同起来,抹杀了二者之间的区别,造成了破坏社会主义法制的不良后果。现在,这种观点虽然没有多大市场,但是并没有绝迹。另一方面,某些反对这种观点的同志,在论述政策和法律的相互联系和区别时,有些论点也值得商讨。从理论上进一步阐明政策和法律的关系,对于加强社会主义法制,有着重要的现实意义。

(一)

目前法学界相当流行的一种观点是:党的路线、方针、政策,决定着法律的精神实质和基本内容。究竟是政策决定法律的实质和内容,还是政策同法律一样,它们的实质和内容都取决于一定的经济关系?这个问题必须搞清楚。

从历史唯物主义的观点看来,统治阶级的政策和国家的法律都属于社会的上层建筑。斯大林同志曾经指出:“在马克思看来,经济发展是社会生活的‘物质基础’,是它的内容,而法律、政治的和宗教、哲学的发展是这个内容的‘思想形式’,是它们的‘上层建筑’……”^①。作为上层建筑的统治阶级的政策和国家的法律,都是统治阶级根据自己的最根本的经济利益制定的,它们代表统治阶级的意志,集中地反映了经济发展的客观要求,决定于经济基础。同时,它们又反作用于经济,保护经济基础的巩固和发展。

政策和法律可能正确反映经济发展的客观要求,符合客观经济规律,这时,政策和法律对于经济的发展起推动作用,促使经济较快地发展;政策和法律也可能反映得不正确,不符合客观经济规律的要求,这时,政策和法律就会阻碍经济的发展,甚至给经济的发展造成损害和破坏。因此,统治阶级在制定政策和法律的时候,总是力求正确地反映经济发展的客观要求。在我们国家里,党和国家机关制定政策和法律时,都十分注意这个问题。我们党的每项政策都是根据客观实际的需要提出来的,并且要经过反复实践,不断地修改和补充,使之最大限度地符合或者接近于符合客观经济规律的要求。而制定法律则通常总是在制定政策的基础上来进行的,只有在政策比较成熟、比较定型之后,才制定为法律。

法律体现党的政策,是政策的定型化。但是,正象政策是经济的集中表现一样,法律归根到底也是经济的集中表现。恩格斯说得好:“政治、法律、哲学、宗教、文学、艺术等的发展是以经济发展为基础的。但是,它们又都互相影响并对经济基础发生影响。并不只是经济状况才

^① 《斯大林全集》,第1卷,第291页。

是原因,才是积极的,而其余一切都不过是消极的结果。这是在归根到底不断为自己开辟道路的经济必然性的基础上的互相作用。”^①在政策和法律的相互关系上也正是如此。不管党的政策对于法律有着多么重大的影响,也不能改变法律归根到底受经济必然性制约这个基本事实。政策、法律等上层建筑各个方面之间的相互作用,正如恩格斯所指出的,不过是在经济必然性基础上的相互作用,都是受着经济必然性制约的。

因此,要了解法律的实质和内容,当然要了解党的方针政策的精神实质,但是决不能停留在政策本身,而必须深入到社会的经济关系中去探求。马克思曾经十分明确地指出:“法的关系正象国家的形式一样,既不能从它们本身来理解,也不能从所谓人类精神的一般发展来理解,相反,它们根源于物质的生活关系”^②。不从社会的经济关系中去考察,不分析政策是阻碍经济发展的,还是推动经济发展的,是束缚生产力的,还是解放和发展生产力的,离开经济、生产来谈政策,是无法真正把握政策的基本精神的,从而也不可能真正理解法律的实质和内容。

政策决定法律的观点,表面上看,似乎是很重视党的政策,强调政策对于法律的重要意义,其实,却不适当地夸大了政策的作用,而忽视了法律对于政策的作用,特别是忘记了经济基础决定上层建筑这个历史唯物主义的基本原理;在实践上则会导致重政策,轻法律,用政策来代替法律,因而不正确的。

(二)

政策和法律之间互为影响,二者不可分割地联系在一起。

在我国,政策和法律都是工人阶级领导的全国人民的共同意志和利益的表现,二者的关系非常紧密。党的政策是法律的灵魂,是制定和运用法律依据,法律一点也离不开政策。党的政策通常体现在党的决议和指示上。党的决议和指示,一般以草案的形式,经过试行、修改后,再作成正式决议;即使是正式决议,通过实践的检验,有时还要进行必要的修改,然后在适当的时候,通过国家权力机关制定成法律。随着政治经济形势的发展变化,需要废止、修改或者重新制定法律的时候,一般也是先在政策上作出相应的调整,然后才据以进行法律的废、改、立。政策对于法律的影响确实是重大的。但是,制定法律之所以必须以党的有关政策作为依据,并不是因为政策决定着法律的内容,而是因为这些政策已经经受了实践的检验,依据这样的政策来制定法律,就可以保证法律能正确地反映客观实际,充分体现全国人民的意志和利益。

不仅在制定法律的时候要以政策为依据,在运用法律的时候也要以政策为指导。法律的基本精神同政策的基本精神是一致的,要正确地运用法律,就必须掌握好政策。例如,处理刑事犯罪的量刑问题时,在法定刑的幅度内,或轻或重,或宽或严,离开了当时的政治形势和党的政策,是很难掌握适当的。运用法律决不能脱离政治形势,决不能不顾党的政策。执行法律和执行政策是一致的,把二者割裂开来,或者对立起来,都是错误的。

但是,在强调党的政策对于法律的重大影响的同时,决不能忽视法律在实现党的政策中的重要作用。为了保证党的政策得到普遍遵行,必须通过国家机关把党的政策变成体现全国人民共同意志的法律。这样,党的政策同时也就是国家的法律,就具有更大的权威。党的政策由于比较概括,灵活性比较大,执行中比较难于准确掌握;同时,往往容许各地区、各部门有较大的因时因地制宜的灵活机动的权力,这就给滥立“土政策”、“土法律”留下了方便之门。制定成

^① 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第506页。

^② 《马克思恩格斯选集》第2卷,第82页。

法律,就要求把这些政策措施具体化。法律也有一定的灵活性,但幅度比较小,比较容易掌握一些,更便于遵守和执行;制定成法律,还可以保证政策在全国范围内统一实施,在一定程度上能够限制“土政策”、“土法律”的滥立和滥用;制定成法律,也有利于维护政策的严肃性、稳定性和权威,防止任意改变政策。法律的这些作用,是政策本身所无法具有的。

由此可见,法律决不是可有可无的,决不能因强调政策的作用,而忽视法律的作用,也不能把法律看作仅仅是政策的具体化、条文化。必须深刻认识法律有着政策所不可能具有的特殊作用,政策不能代替法律。必须有效地克服那种重政策,轻法律,认为有了政策就可以不要法律的错误思想,真正重视加强社会主义法制的建设。

(三)

有些同志认为,党的政策实际上可以起法律的作用。这是不重视社会主义法制的一种借口。

必须指出,党的政策实际上起法律的作用,是有一定条件的,决不是在任何情况下都是这样。只有在法制还很不完备,处理问题没有法律可依,只能依照政策的情况下,党的政策才能起法律的作用。例如建国前夕,革命法制才着手建立,党中央曾明确指示:“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。”^①中国人民政治协商会议第一届全体会议制定的起临时宪法作用的《共同纲领》,以立法的形式接受了我们党的各项新民主主义政策。在一九五四年宪法颁布以前,《共同纲领》就起到宪法的作用。

还有另一种情形,党的政策在实际生活中起着法律所起的某些作用。例如,党的十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,对于充分调动亿万农民的积极性,加快农业发展和实现四个现代化,有着重大的意义和深远的影响。在没有制定出相应的法律以前,这个决定实际上起着法律的作用。

总之,政策起法律的作用是有条件的。离开一定的条件,侈谈政策可以起法律的作用,必然会导致否定法律,用政策代替法律,使社会主义法制遭到破坏的结果。

另外,有的同志认为,法律具有相对的稳定性,这是法律区别于政策的一个主要特征。法律必须具有相对的稳定性,这一点是肯定的。但是,政策同样必须具有相对的稳定性,不能朝令夕改,随意变更。多年来,我们国家有些政策多变,失信于民,严重挫伤了群众的积极性。这方面的教训应当记取。我们必须充分认识政策多变的危害性,更不能从理论上错误地去论证其合理性。

当前,在大力发展安定团结局面、大搞四化建设的形势下,要特别强调政策的严肃性和稳定性。政策通过实践的检验,可能进行修改,法律也应尽可能及时地作出相应的修改,避免二者之间的不一致现象,把按政策办事和按法律办事统一起来。如果法律规定是正确的,就不能以任何借口违背法律规定。只有这样,才能维护法律的稳定性、连续性和极大的权威,真正做到不因任何领导人的个人意志而任意改变或废弃法律。只有这样,才能有力地健全社会主义法制,保障安定团结,推动四个现代化事业的顺利发展。

^① 《中共中央关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》