

# “全面依法治国”中的“法”到底是指什么？ - 宣讲家网

2019-07-16 15:27 学习时报 胡建森

字号：

中国是一个成文法国家，其“法”都是通过一定的文件形式表达出来的。我们的工作整天都在和各种文件打交道，主管部门制定的各种文件都是我们的工作依据。但是，这些文件中，到底哪些属于“法”，哪些不属于“法”呢？已到了“七五”普法的今天，这一法治常识，可能并非每个领导干部都已掌握。

这个问题可以换一个角度来提：在全面依法治国的背景下，坚持依法治国、依法执政、依法行政等，这里所“依”的“法”到底是指什么？

是否所有的上级文件都是“法”？显然不是。我国的法规体系，包括国家法规体系、党内法规体系和军事法规制度体系。仅就国家法规体系而言，我们所说的“法”是指下列法律文件：

一是宪法。宪法通常规定国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务、国家机构的组织原则和职权等。它是国家的根本法，是治国理政的总章程。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。《中华人民共和国宪法》是全国人民代表大会制定和颁布的国家根本大法。我们历史上有过“五四宪法”“七五宪法”“七八宪法”（哪年制定的就简称为哪年宪法）。现行宪法是“八二宪法”，由第五届全国人民代表大会第五次会议于1982年12月4日通过，后经5次修正。有人以为，法律法规可以直接适用，宪法是不能直接适用的。这观点是错误的。依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政。这是说，我们“依法”首先要“依宪法”；不“依宪法”办事，就谈不上“依法”办事。宪法不仅是在工作中可以适用，而且是我们工作中首要的和最高的依据。当然，宪法所适用的层次也是最高的，一般限于国家和公民基本权利的层面，并不在所有领域和层面都用到。

二是法律。法律是全国人民代表大会及其常务委员会根据宪法或依职权制定的规范性法律文件。根据所规定的内容，它可分为基本法律和其他法律。基本法律是指有关国家刑事、民事、国家机构等方面的基本规定；其他方面的基本规定属于其他法律。原则上前者由全国人民代表大会制定，后者则由全国人民代表大会常务委员会制定。法律一般以国家主席令形式公布，但是有些由全国人大常委会制定，不以国家主席令公布的决定，也属于法律的范畴。法律的名称一般使用《中华人民共和国XX法》。但有时，我们也在广义的层面使用“法律”一词，如“以事实为依据，以法律为准绳”，这里的“法律”实际上是指“法”。

三是行政法规。行政法规是指国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律制定的有关政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。行政法规是国务院制定的，但国务院制定的文件不全是行政法规。区别的方法在于，行政法规由国务院制定并以“国务院令”编号发布，这是行政法规区别于其他法规或者规章的形式标志。另外，行政法规的名称一般称“条例”，也可以称“规定”“办法”等。

四是地方性法规。地方性法规是指享有地方性法规制定权的地方国家权力机关依照法定权限，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，制定的在本行政区域内实施的规范性文件。有权制定地方性法规的主体是：省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会；设区的市人民代表大会及其常务委员会；自治州人民代表大会及其常务委员会；四个不设区的市人民代表大会及其常务委员会（东莞市、中山市、嘉峪关市和三沙市）。

五是自治条例和单行条例。自治条例是指民族自治地方的人民代表大会，即自治区、自治州、自治县的人民代表大会，依照当地民族的政治、经济和文化的特点，经法律程序制定的，用以全面调整本自治地方事务的综合性规范性文件。单行条例是指民族自治地方的人民代表大会，即自治区、自治州、自治县的人民代表大会，依照当地民族的政治、经济和文化的特点，经法律程序制定的，用以全面调整本自治地方某个方面事务的单项规

规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

六是规章。规章也称政府规章或行政规章，是有关国家行政机关依据法律、法规，在本职权范围内制定的具有普遍约束力的规范性文件。规章可以分为国务院部门规章和地方人民政府规章。国务院部门规章，是指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内制定的规章；地方人民政府规章，是指省、自治区、直辖市人民政府，经济特区所在地的市人民政府，设区的市人民政府，以及自治州人民政府制定的规章。

此外，法律解释以及我们国家和政府加入的条约和行政协定也属于法的范畴，必须作为我们的工作依据。

就国家的法规体系而言，上述文件属于“法”，此外，如县政府的文件等，就不属于法。所以，我们不要误解，以为只要是人大或政府都有立法权，只要是红头文件就是法。不是人人具有立法权。我们要依法办事，就是指要依照上述属于“法”的文件办事。

不是“法”就不能作为我们的工作依据了吗？有人可能要问：作为基层部门，只要是上级部门的文件，不管是否属于“法”，我们都要执行，都是我们的工作依据，既然如此，我们有什么必要区别是或不是“法”呢？

当然有必要。“法”可以设定国家机关的职权和职责，以及公民的权利与义务，不是法就不能触碰这些内容；其中，没有法律法规依据，规章就不能减损公民权利、增加公民义务，不得增加部门的职权。还有，“法”可以成为人民法院判案的依据，其他文件（不属于法）不能成为人民法院判案的依据，只能成为诉讼中的证据。

这一法理，对制定文件的部门而言，必须明确的一点是：什么内容应当由什么文件来规定，这是有讲究的，必须符合《立法法》的要求。对于执法机关而言，必须明确的一点是：虽然所有上级的文件都是工作依据，但要区分什么工作。如果是限制和处分公民权利的行为，一定要有“法”的依据；如果是其他工作布置，如安排开会、学习等事实行为，并没有要求以“法”为依据，根据工作需要便可以做。

我们最后的结论是：确实，上级部门的所有文件都可以成为工作依据，但是工作具有广泛性，其中涉及机关职权、职责，公民权利与义务，以及国家的基本制度等，一定要以“法”为依据。这就是“法定职责必须为，法无授权不可为”的意思。

（胡建淼专家工作室供稿）

**本文关键词：**