



在执法中如何正确适用法律

□ 胡建森

执法是法治建设过程中的一个重要环节，是将国家的法律意志转化为社会秩序的国家治理活动。执法本身又是一个法律适用过程，是将法律规范应用于客观事实的过程。正确适用法律是依法治国、依法行政的基本要求，同时也是依法治国、依法行政的衡量标准。法律不能被正确地适用，就谈不上依法治国和依法行政。因为，适用法律错误必然导致执法结果的错误，从而导致行政违法。那么，在执法中应当如何做到正确适用法律呢？

应当有法律依据的行为必须适用法律。在执法过程中，并非每一项行为都需要适用法律，但对于应当有法律依据的行为就必须适用法律。具体而言，对于宪法事务的落实；《立法法》第8条规定的法律保留事项的落实；对公民权利的限制和剥夺、义务的增设；对于实行“法定原则”制度的实施；法律具体表明“依法”“依照法律、法规”等要求的事项；对于某些法定的“除外”事项；等等。有关落实这些事项的行为就必须有法律依据，从而也就必须适用法律。必须适用法律的行为不适用法律，属于广义上的“适用法律错误”。

必须适用现行有效的法律。法律制定公布后，都会规定该法施行的起始时间。法律的施行时间，也称为法律的生效时间。法律的生效时间，有的由发布令（国家主席令、国务院令、部令等）表明，有的由法律文本直接表明（一般是最后一条）。至于生效的时间，有规定从公布之日起生效的，如《监察法》；也有规定从公布之后的某一个时间点开始生效，如《民法典》。已经公布但尚未生效的法律不得提前使用，同时，法律已被撤销的、撤回的、废止的，也不得再适用。总之，我们应当适用已经生效而没有失效的法律，否则构成适用法律错误。

必须适用达到法律位阶要求的法律。法律处于不同的法律位阶，是有法律效力等级的。一是宪法，它是国家的根本法，处于最高的法律位阶，具有最高的法律效力，任何法律、法规和规章不得与其相抵触，否则不具有法律效力；二是全国人大及其常委会制定的法律，它的法律位阶和效力层次仅次于宪法，但高于行政法规、地方性法规和规章；三是国务院制定的行政法规，它的效力低于宪法、法律，但高于地方性法规和规章；四是地方性法规和规章。我国关于什么事项应当由哪一位阶的法律来规定，是有要求的。例如，要限制和剥夺公民的基本权利、对公民财产的征收和征

用、设定税收种类和税率等，必须由全国人大及其常委会制定的法律来规定，由法规和规章来规定是不够格的；确认合同和行为无效的法律依据必须是法律和行政法规；省、自治区、直辖市人大及其常委会制定的地方性法规不得和宪法、法律、行政法规相抵触，设区的市人大及其常委会制定的地方性法规，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项作出规定；没有法律和法规依据，规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。我们在适用法律时必须切实注意到各种法律的位阶、效力等级和立法权限划分。如果我们适用一个规章的规定作出一个限制公民人身自由的决定，显然属于“没有法律依据”，因为规章的法律位阶不够。

适用法律必须符合法律适用范围。大多法律文本都会表明它的适用范围。如《行政处罚法》第2条规定：“行政处罚的设定和实施，适用本法。”《突发事件应对法》第2条规定：“突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，适用本法。”关于法律的适用范围，主要把握三个要素：一是对象范围。如驱逐出境，只适用外国人，不适用中国公民。二是事项范围。如对海域滩涂的管理适用《海域使用管理法》，对河塘养殖水面的管理则适用《土地管理法》；对行政许可的颁发、撤回、注销等适用《行政许可法》，而对行政许可证的吊销适用《行政处罚法》。三是空间范围。如地方性法规只能约束该地方所发生的事项，对该地域以外发生的事项不能适用该地的地方性法规。

适用法律必须符合法律原意。适用具体的法律条文，必须准确把握该条文的原意，不得望文生义。例如，工商管理中的“无照经营”，是指应当取得而未依法取得许可证或者其他批准文件和营业执照，擅自从事的经营行为。但在证照遗失期间尚未补办时的经营行为，不能认定为“无照经营”。对法律条文的理解，要基于语义本身的涵义，并结合立法目的和立法背景作全面理解。对法律条文的理解错误，必然导致法律适用错误。

适用法律必须正确援引法律条文。正确适用法律，不仅是要求执法行为必须符合法律条文及精神，而且（特别是作出执法决定时）必须引用具体的法律条文。应当援引这个法但援引了另一个法，应当援引这个法律条文但援引了另一个法律条文的，都属于适用法律错误。例如，对违反土

地管理行为的处理，《土地管理法》第77条是针对当事人骗取批准的行为，第79条是针对管理机关越权审批行为。如果土地管理部门针对管理机关越权审批行为，但适用第77条进行处理，显然属于适用法律错误；反之亦然。

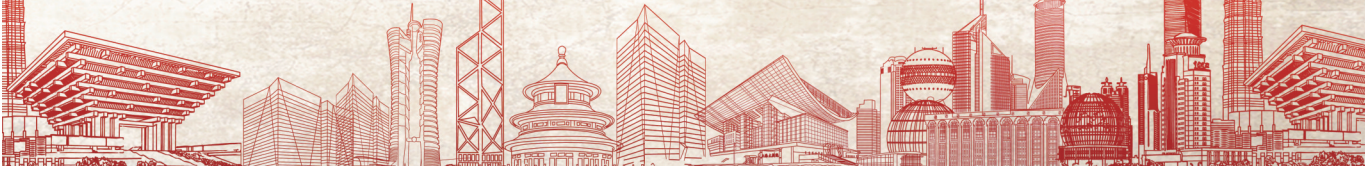
适用法律必须符合法律适用原则。法律适用原则，系指由我国法律所规定和体现的，要求适法机关在适用法律时，必须遵循的行为规则。它由各种法律分别规定和体现。就执法领域而言，这些原则在适用法律过程中必须遵循和体现：处罚法定原则、处罚与教育相结合原则、过罚相当原则、一事不二罚原则、信赖利益保护原则、比例原则和法不溯及既往原则等。执法中违反这些原则，也属于适用法律错误。

当法律冲突时必须正确选择法律。在现行法律体系中，我国各类各种各个法律之间总体上是协调的，所规定的内容是一致的。但由于立法技术上的局限、立法意见上的分歧和各种地方的差异，也存在着法律之间冲突的现象。根据《立法法》的规定，纵向法律之间的冲突称为“抵触”，横向法律之间的冲突称为“不一致”。当出现法律之间的冲突时，我们虽然可以通过自身修改、备案审查、撤销和裁决等程序来加以最终解决，但在最终解决之前，应当通过法律选择规则予以处理。这些规则包括：高法优于低法、新法优于旧法、特别法优于一般法、变通法优于非变通法等。如果在法律适用时违反了这些选择规则，同样构成适用法律错误。

适用法律必须关注国家法律和党纪、道德之间的界线。规范和约束人们行为的，除了国家的法律规范，还有党纪党规和道德规范，它们之间背后的精神和价值是相通的，但是它们所适用的范围是有区别的。不能正确区别它们之间的适用范围也会出现适用法律错误。例如，对于并不构成违法犯罪的党员行为，应当适用党纪党规而不是国家法律进行追究；对于公民不文明的行为应当以道德规范加以规制和约束，而不是一概“上升”到“违法犯罪”行为追究其法律责任。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部法治连线



（上接1版）始终坚持民族区域自治制度，让各族群众切身感受到党的关怀和祖国大家庭的温暖。始终坚持加强民主法治建设，改善法治环境，推进基层群众自治，中国人民享受着越来越多的民主自由权利。

在文化建设、社会建设和生态文明建设等方面，科技创新能力明显增强，有些领域已居于世界领先地位。教育事业的规模位居世界前列，质量不断提高。中国文化走出国门，发挥着越来越大的影响。体育事业发展迅速，竞技体育的很多项目达到世界最高水平。衣、食、住、用、行的状况，医疗卫生状况和人均寿命，都达到历史最高水平。社会保障制度初步建立起来，已覆盖到全国城乡大部分人群。绿水青山就是金山银山的理念更加深入人心，美丽中国建设成就卓著。坚定不移走中国特色强军之路，国防和军队建设进入了新时代。积极参与全球治理体系建设，推动构建人类命运共同体。

在加强执政党自身建设方面，我们党在领导中华民族伟大复兴的历史进程中总是根据党在不同历史时期担负的使命和党的自身建设面临的新形势，以高度的政治自觉对党进行革命性锻造。我们党正是通过一次次

开启社会主义现代化强国建设新征程

习近平总书记指出，从5000多年

文明发展的苦难辉煌中走来的中国人民和中华民族，必将在新时代的伟大征程上一路向前，任何人任何势力都不能阻挡中国人民实现更加美好生活的前进步伐！面对中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。

坚定不移加强党的全面领导。办好中国的事情，关键在党。中国共产党是革命建设改革事业行稳致远的掌舵者，是暴风骤雨来袭时中国人民最可靠的主心骨。新中国成立以来，在中国共产党的坚强领导下，中国人民谱写了中华民族发展史上最辉煌壮丽的篇章，为中华民族伟大复兴打下了最坚实可靠的基础。坚持党的全面领导，是国家和民族兴旺发达的根本所在，是全国各族人民幸福安康的根本所在。选择了中国共产党，才有了中国人民今天的美好生活，才有了中华民族充满希望的明天。在实现中华民族伟大复兴的新征程上，全国各族人民必须紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，敢于斗争，善于创造，不断增强党的政治领导力、思想

引领力、群众组织力、社会号召力，锲而不舍为实现中华民族伟大复兴而奋斗。

坚定不移走中国特色社会主义道路。道路问题直接关系到党和人民事业兴衰成败。中国特色社会主义道路是党和人民历经千辛万苦、克服千难万险取得的宝贵成果，是符合中国实际、体现人民利益、在实践中国不断完善的发展道路。中国特色社会主义道路是实现社会主义现代化的必由之路，是创造人民美好生活的必由之路。任何时候任何情况下，都要一以贯之坚持中国特色社会主义道路，决不走封闭僵化的老路，决不走改旗易帜的邪路；要一以贯之坚持中国特色社会主义理论体系，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作，不断推进马克思主义理论的创新和发展；要一以贯之坚持完善和发展中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。

坚定不移依靠人民开拓事业新局面。人民是历史的创造者，是我们党的执政根基，是决定党和国家前途命运的根本力量。中国共产党来自人民、植根人民，初心和使命是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴，根

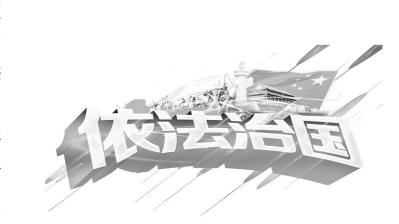
本宗旨是全心全意为人民服务。要牢固树立以人民为中心的发展思想，尊重人民主体地位，发挥人民实践伟力，始终保持党同人民群众的血肉联系，任何时候都要不忘初心、牢记使命，要紧紧围绕人民福祉，永远做忠诚的人民服务员。任何情况下都要坚持一切为了人民、一切依靠人民，紧紧依靠人民开拓事业新局面，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，促进全体人民共同富裕和全面发展。

坚定不移同一切风险挑战进行斗争。在前进道路上，我们面临的重大斗争不会少。当严峻形势和斗争任务摆在面前时，当各种重大斗争考验来临时，共产党人一定要发扬斗争精神，做到头脑特别清醒、立场特别坚定，在大是大非面前敢于亮剑，在矛盾冲突面前敢于迎难而上，在危机困难面前敢于挺身而出，在歪风邪气面前敢于坚决斗争；一定要精神特别振作、骨头特别坚硬，敢于迎难而上，敢于冲锋在前，坚定自觉地同一切危害我国社会主义制度的风险挑战、一切危害我国主权安全发展利益的风险挑战、一切危害我国核心利益和重大原则的风险挑战、一切危害我国人民根本利益的风险挑战、一切危害我国

安全与发展、秩序与突破、公权与私权，诸多价值目标在这一问题上交织碰撞。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，企业自治、行业自治能够解决的，政府须保持克制、减少干预。要更好发挥政府作用，监管主体须始终恪守法治原则，职权由法律授予，严格依照法定程序，平衡各种利益关系，同时受到司法审查的约束。数据安全事务还有着较高的技术门槛，监管成本较高，传统模式下政府监管或力有不逮，政府更应加强引导，激发企业自我管理、有序竞争的内生动力。公民个人是数据活动的主要参与者，是数据资源的主要贡献者，其权利保护应在立法过程中格外重视。个人数据载体之上的个人信息蕴含公民的财产性和人身性权益，而个人信息泄露问题层出不穷，泄露渠道多、窃取违法成本低、追查难度大、维权成本高，因此，数据安全法还应注重与《个人信息保护法》等法律的协调互补，从而构建起国家安全、公共安全、个人安全全方位的数据安全保护网。

维护数据主权与加强国际数据合作的关系。没有网络安全，就没有国家安全。国家对数据的掌控能力成为当前衡量国家实力的关键因素。数据的物理特征决定了它的流通不受地理边界限制，但各国都在有意识地划定互联网国界，以规避数据跨境流动带来的风险，维护国家利益。从《草案》看，立法的外向目标就是在数据流通过程中维护我国的数据主权。第2条规定，在中华人民共和国境内开展数据活动，适用本法。中华人民共和国境外的组织、个人开展数据活动，损害中华人民共和国国家安全、公共利益或者公民、组织合法权益的，依法追究法律责任。这种“属地主义+保护主义”的管辖模式，符合国际社会数据管辖的惯常做法，有利于实现对数据的管理应用和安全保障。从国际竞争层面看，是要回应有的国家提出的长臂管辖问题，积极主张数据主权。第24条规定，任何国家或者地区在与数据和数据开发利用技术等有关的投资、贸易方面对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者地区采取相应的措施。我国部分互联网企业“出

海”过程中面临着此类困扰，这一对等原则的规定为我国实施反制提供了法律依据。同时，《草案》第10条规定，国家积极开展数据领域国际交流与合作，参与数据安全相关国际规则和标准的制定，促进数据跨境安全、自由流动。数据资源开发边际成本极低，理想状态下，数据自由流动可创造更大效益，在数据安全法的制定完善及其配套制度的设计中，既要高度重视数据主权的维护，也要体现国际数据合作，充分发挥我国在数据应用领域的技术和市场优势，为参与国际数据竞争与合作提供坚实的法律保障。



实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的风险挑战进行坚决斗争，夺取伟大斗争全面胜利。

坚定不移构建人类命运共同体。人类命运休戚与共，构建人类命运共同体是人类社会发展的必由之路，是应对人类共同挑战、建设更加繁荣美好世界的人间正道。要继续做构建人类命运共同体的倡导者、推动者、建设者，始终不渝走和平发展道路，把维护世界和平、反对霸权主义和强权政治作为自己的神圣职责。继续践行“一带一路”建设，推动建立相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，倡导树立共同、综合、合作、可持续的新安全观，同各国人民携手努力，为创造人类美好未来而不懈奋斗。

对历史最好的致敬，就是坚守伟大的道路；对未来最好的把握，就是开创更光明的前景。当今世界正经历百年未有之大变局，实现中华民族伟大复兴正处于关键时期，我们正在进行许多新的历史特点的伟大斗争。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，万众一心、众志成城，在实现中华民族伟大复兴中国梦的新征程中创造新的更大奇迹！