

## 绪论 论我国刑事政策和策略及其运用

政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。

——毛泽东 关于情况的通报

1948年3月20日

我们常常说，政策和策略是党的生命。如果没有政策和策略，党的路线就是空的。正确的路线一定要用正确的政策和策略来保证。全党同志都要学好党的政策和策略，这样我们才会无比的强大，谁也不能战胜我们。

——邓小平 跃进中原的胜利形势与今后的政策和策略

1948年4月25日

### 一、刑事政策和策略及其发展

在一个国家政治和社会生活的各个领域，国家政权和一定的政治组织要顺利实现自己的目标或任务，都离不开提出并执行各种政策和策略。按通常的解释，“政策”就是国家或政党为实现一定时期的路线而制定的行动准则；“策略”就是根据形势发展和任务的实际需要而制定的行动方针和斗争方式。政策和策略是一种政治措施，

从本质上讲，无论政策和策略涉及哪一具体的社会生活领域，都属于政治的范畴，是政治概念。要治理一个国家，统治阶级除了要建立一系列相对稳定的经济制度、政治制度、法律制度外，还要针对社会生活各个领域中的发展变化和随时出现的各种具体矛盾和问题，提出和执行一系列政策和策略，以有效治理国家。在我国，作为政治措施的政策和策略，就是党和国家在各种涉及全局利害关系方面的问题上，针对各个不同时期的形势要求所提出和实施的各种措施、办法、方针和决策，如各种经济政策、文化政策、法律政策、外交政策、人口政策等等。党和国家在同犯罪作斗争中所提出和实行的一系列如何打击犯罪、预防犯罪、改造罪犯以及如何运用法律武器保护国家和人民利益，同犯罪作斗争的政策和策略，是我们所说的刑事政策和策略问题。它是党和国家作为政治措施的所有政策和策略中的一个重要组成部分。

刑事政策和策略，简略来说就是一个国家在同犯罪作斗争中，根据犯罪的实际状况和趋势，运用刑罚和其他一系列抗制犯罪的制度，为达到有效抑制和预防犯罪的目的，所提出和实行的方针、准则、决策、措施和方法等。历史地考察，刑事政策和策略的思想，是伴随着刑事法律的产生而自然发源的。统治阶级有了抗制犯罪以维护其统治和基本社会秩序的需要，就自然会有如何去运用刑罚同犯罪斗争的对策。一些社会新兴的或要求变革的阶级的代表人物，也会提出一些较为进步的刑事政策思想。我国古代一些统治者或政治、法律思想家从维护皇权和社会秩序出发，提出了许多透澈出刑事政策思想的观点，如“刑罚世轻世重”、“以刑去刑”、“刑期于无刑”、“宽猛相济”、“德主刑辅”、“隆礼重法”、“恤刑慎杀”等等。西方资产阶级早期的一些政治法律思想家，如孟德斯鸠、贝卡利亚所提出的犯罪与刑罚应当有适当的比例（或称为罪刑相称）的理论，其原始意义也表现了追求一定社会政治意义的刑事政策思想。边沁的功利主义刑法观实际具有刑事政策的色彩。但“刑事政策”作为独立

的概念是 19 世纪后由德国刑法学家费尔巴哈首先使用的，后由亨克、李斯特等人加以推广。近代西方有关刑事政策的理论，以刑法“新派”学说为根据和基本内容，其有关犯罪原因论、预防犯罪论、教育刑论、刑罚个别化等理论，无不代表新型的刑事政策思想。西方现代刑事政策的概念，按通常的解释，“人们常把处理犯罪人的措施和犯罪原因的知识领域叫作刑事政策……把有关犯罪、刑罚和犯罪人待遇等官方政策叫做刑事政策。”<sup>①</sup>在理论上，刑事政策分为广义和狭义两种。广义的刑事政策，是指国家以预防及镇压犯罪为目的的所有一切手段和方法，在内容上，除与执行刑罚制度有关的政策外，还包括间接与防止犯罪有关的政策，如居住、教育、劳动、公益保护政策等等。狭义的刑事政策，是指直接的、以防止犯罪为主要目的的刑事上的对策，包括犯罪原因、刑罚各制度的效果以及犯罪预防等问题。西方近现代刑事法，以“刑法的刑事政策化”为追求目标，其一认为刑法的定罪科刑不是目的，而是为达到防卫社会、预防犯罪目的的手段，刑事政策观念就是刑法定罪科刑的基础政策；其二认为刑事立法和司法应从刑事政策观点出发，合于刑事政策精神，否则是不良立法和司法；其三认为刑法的研究不是单纯解释条文，而应以刑事政策的观点探讨拟制刑法条文，确定防止犯罪的对策。

目前在我国，刑事政策和策略是党和国家制定的，或者政法机关制定并由党和国家肯定、推行的运用刑事法律武器同犯罪作斗争的一系列方针、措施、政策、办法的总和。也可以称之为同犯罪作斗争的政策和策略，重要内容可以称之为我国政法工作的基本方针和政策。在我国政治生活和法律实践活动中，刑事政策和策略的作用十分重要。我国的刑事政策和策略不是法律，但是刑事立法要以刑事政策为根据，刑事法律的实践也必须以刑事政策为指导。我国

[日] 前野育三：刑事政策的课题与展望，载《法学译丛》1981年第3期。

的刑事政策和策略，同近现代西方的刑事政策有某些相同之处，但并没有渊源关系，我国的刑事政策和策略是独立发展起来的，而且具有本身的特点。所以本书所论述的，不是一般意义上的刑事政策，而是有中国特色的刑事政策和策略，内容上大体分为“基本的刑事政策和策略问题”、“打击犯罪、惩治和改造罪犯的政策问题”和“政法机关与犯罪作斗争的策略问题”。希冀通过这些方面的论述说明中国刑事政策和策略的基本问题。这些内容恐怕未必能勾划出中国刑事政策和策略的完整体系，但所论述的内容却是想把几十年来党和国家提出和实行的各种有丰富内容的刑事政策和策略做一个比较完整系统的归纳。

同犯罪作斗争是国家政治活动的一种形式。运用刑法的主要目的在于打击犯罪，保护人民，维护社会秩序。从这个意义上说，同犯罪作斗争不仅仅是法律领域的任务，更应看成是一项很重要的政治任务。因而，党和国家历来重视刑事政策和策略问题，各个时期的刑事政策和策略，也大多是为追求满足在一定时期进行社会主义革命和建设的政治目的的实际需要而提出并实施的，直接代表了党和国家在同犯罪作斗争中的政治意图。这些对作为执行法律，同犯罪作斗争的专门机关的政法机关来说，无疑具有重要的指引作用，是不能忽视和被取代的。我国刑事政策和策略蕴涵着同犯罪作斗争的深刻政治内容，充分体现了政策和策略是一种政治措施的意义。我们分析每一刑事政策和策略的内容，以及它们产生的历史背景、所要达到的目的以及实际执行所产生的效果，就会看出它们的社会政治意义，也就是说它们与人民大众、国家和社会的某些全局性的问题密切联系在一起。无论是“两手抓”的战略指导思想、惩办与宽大相结合的基本刑事政策、严格区分和正确处理两类不同性质的矛盾的方针、综合治理社会治安的方针、改造罪犯使之成为新人的政策这些基本的刑事政策和策略问题，还是诸如依法从重从快打击严重危害社会治安的犯罪分子、坦白从宽抗拒从严、对少数民族犯罪

分子“两少从宽”、服从和服务于党和国家的中心工作、狠抓大要案的查处等一系列具体的刑事政策和策略，都应首先从它们体现的社会政治意义去加以理解和掌握，才能更好地运用到法律实践工作中去。

我国的刑事政策和策略，是党和国家同敌对阶级和各种犯罪作斗争的长期历史经验的总结。早在革命战争年代，我党在对敌斗争中，处理革命队伍和根据地人民内部的违法犯罪问题，就形成了许多政策和策略。如在抗日战争时期，党所确定的“锄奸政策”，采取区别对待的方针，对顽固的汉奸和反共分子坚决镇压，对反动派中的动摇分子给以宽大处理，这就是“镇压与宽大相结合”的政策。在解放战争时期，我党我军对蒋方人员采取区别对待的方针，实行首恶者必办，胁从者不问，立功者受奖的政策。我党在对敌斗争中一个重要策略是利用矛盾，争取多数，反对少数，各个击破，它后来发展成为一个很重要的刑事策略原则。对革命队伍内部存在的问题，我党提出不能搞“残酷斗争”、“无情打击”对犯有非敌对性质错误和罪行的人应采用“惩前毖后，治病救人”的方针。在延安整风审干期间，我党提出的方针包括分析是非轻重，争取失足者，并提出了“一个不杀，大部不捉”的肃反路线。建国后，伴随着“镇反”、“肃反”、“三反”、“五反”等大规模群众运动以及维护社会安定，巩固政权和对战犯、罪犯的改造等实践活动的开展，党和国家把党在革命战争年代提出的一些对敌斗争政策和策略进一步系统化，并根据新的形势提出了一系列新的刑事政策和策略。“镇压（惩办）与宽大结合”的政策在“镇反”、“肃反”、“三反”、“五反”运动中得以充分贯彻，并据此规定了许多具体的政策。这一政策作为基本的刑事政策，对当时的单行刑事立法起到指导作用。在这些运动中，党和国家为指导运动的正确开展，提出了诸如打击反革命分子要“稳、准、狠”，“少捕、少杀”，“可杀可不杀的不杀，可捕可不捕的不捕”，“坦白从宽，抗拒从严”，“有反必肃，有错必纠”等一系列方

针政策，制定了对于不是罪恶极大不杀不足以平民愤的人宣告死刑，缓期二年执行，以观后效的政策。针对社会主义社会各种矛盾的复杂性，党和国家提出了严格区分和正确处理敌我矛盾和人民内部矛盾的方针，这一方针在刑事政策上的意义，就是要发挥刑法作为人民民主专政工具的作用，指导政法机关注意打击锋芒，使体现两类不同性质矛盾的犯罪问题得以合理的解决。党和国家从无产阶级的历史使命出发，提出在社会主义条件下对罪犯实行劳动改造，使之成为新人的方针，并具体提出了“给出路”，“改造第一，生产第二”等一系列劳改工作方针和政策。1979年颁布的《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》是根据“惩办与宽大相结合”的基本刑事政策以及许多具体刑事政策和策略而制定的。这两个基本的刑事法律颁布以后，围绕正确有效运用法律同犯罪作斗争问题，我国刑事政策和策略又有了新的的发展。特别是针对一个时期严重危害社会治安的犯罪和严重经济犯罪猖獗的状况，党和国家提出了“依法从重从快打击严重危害社会治安的犯罪分子”和“依法从严惩处严重破坏经济的罪犯”的方针，并根据新时期各种犯罪的新情况，进而提出“综合治理社会治安”的方针。在“两打”和“综合治理”工作中，还针对特定问题提出了一些具体的刑事政策和策略，如对少数民族犯罪分子实行“少捕、少杀，处理上一般从宽”的政策；“教育、感化、挽救”的方针；“打击和预防相结合”的方针；“狠抓大要案的查处”、“一要坚决，二要慎重，务必搞准”的方针等等。特别值得指出的是，在我国进一步改革开放的形势下，党和国家及时提出了“一手抓经济建设，一手抓打击各种犯罪”的战略指导思想，要求政法机关的工作要服从和服务于党和国家的中心工作。这些都成为我国刑事政策和策略的新内容。

党和国家在各个不同历史时期提出的刑事政策和策略，经过了不断完善和提高的过程。其中有些刑事政策和策略，在党的早期历史上就提出过或可见雏形，以后又发展完善了；有些虽然改变了原

来的提法，但精神实质是一样的。那些被实践证明有必要以法律形式表现的，国家通过立法使之变成了法律条文或法律原则。当然，也有一些具体的刑事政策和策略，由于时间和条件的变化，已经被新的政策和策略所代替。党在各个时期提出的刑事政策和策略，表明党在同犯罪作斗争中所采取的政治原则。在各个不同历史时期中，党和国家通过制定各种刑事政策和策略，指导政法机关的工作，这是党领导政法工作的一个重要方面，即所谓方针政策领导。党所提出的刑事政策和策略，都是在某一特定社会政治背景下，针对同犯罪作斗争的具体问题，通过对政治、经济形势，阶级力量的对比关系，犯罪的实际状况的科学分析，并将同犯罪作斗争问题置于党在一定时期的总政策、总方针之中加以考虑，使刑事政策和策略成为党和国家总政策的有机组成部分。我国的刑事政策和策略，是党和国家历史经验的总结，有的甚至是付出血的代价才取得的。它根源于党和国家同犯罪进行坚持不懈的斗争的丰富实践，许多老一代革命家也为此作出了巨大的贡献。

## 二、执行政策和依法办事的关系

政策和法律的关系，或者说执行政策和依法办事的关系，既是一个容易引起理论纷争的问题，更是一个在实践中经常碰到而不可回避的问题。政策和法律在性质、内容、形式和作用上都表现出不同，但两者却是紧密联系的。法律是统治阶级用以维护其统治的工具，因此必然存在如何运用这一工具的政策和策略。在法制社会中，政策和法律的关系也许更密切。我们要说的，主要是在社会主义法制条件下，刑事政策和刑事法律到底是个什么关系，它们两者如何在联系中发挥作用。

由于特定历史条件的限制，也由于在相当一段时期中我党在治国经验上的不足和思想认识上的差距，建国后我国在法制建设方面曾长期处于滞后状态。在刑事法律方面，除 50 年代初期制定的《惩

治反革命条例》《惩治贪污条例》等个别单行刑事法律之外，没有系统完整的刑事法律，直到 1979 年才制定颁布了《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》。而且，受“左”的思想影响，法律虚无主义长期占上风，靠群众运动，不靠法律，“助长了人们轻视一切法制的心理”。<sup>①</sup>因此，法律在国家政治生活中没有占居应有的地位，在当时的条件下，谈刑事政策和刑事法律的关系实际上没有必要，因为实际上几乎没有刑事法律，即使有个别刑事法律也看成是可有可无，认为法律碍手碍脚，就根本谈不上刑事政策和刑事法律之间的关系。刑事政策实际上代替了刑事法律。那时的刑事政策，除了一些原则外，还大量存在带有法律规范意义的具体刑事政策，是定罪量刑以及进行诉讼的直接依据。如 1956 年 3 月中共中央批准的《中央十人小组关于反革命分子和其他坏分子的解释及处理的政策界限的暂行规定》，和 1957 年 6 月批准的《中央十人小组对〈关于反革命分子和其他坏分子的解释及处理的政策界限的暂行规定〉的补充解释》。董必武同志后来曾说：“我们通常说依据党和国家的政策办事，这里所指的政策也起着法律的作用。”<sup>②</sup>

刑事政策和刑事法律关系问题，以及与其相联系的执行法律要不要配合形势问题的提起，是由于新时期我国大力建设社会主义法制，人们面对的不仅有刑事政策，还有刑事法律；刑事政策和刑事法律并存，两者在相互联系的运作中必然存在具体的关系问题需要解决；另外更重要的是，许多人对刑事政策和刑事法律并存发生作用这种现实在思想观念上还难以适应。实践中往往存在两种错误的倾向：要么因循老的工作习惯，甚至法律虚无主义继续作祟，遇事先看政策如何规定，不看法律怎样规定，甚至任意以政策代替法律；要么搞所谓纯而又纯的“法律至上”，死抠法律条文，不顾及发展变化了的形势，不研究与刑事法律有密切联系的刑事政策，只知其然，

<sup>①</sup> 《董必武选集》第 417 页。

<sup>②</sup> 《董必武选集》第 450 页。

不知其所以然，甘愿作书斋里的“法律专家”。

“不仅要靠党的政策，而且要依法办事。”这是党和国家在取得全国政权以后，特别是总结我们长期没有抓紧甚至丢掉了法制建设，从而导致严重的政治社会后果的深刻教训后得出的结论。彭真同志在 1984 年指出：“要从依靠政策办事，逐步过渡到不仅靠政策，还要建立、健全法制，依法办事。一要有法可依，二要依法办事”<sup>①</sup>。讲到这一结论的理由，他还详细地指出：“虽然党是代表人民、全心全意为人民的，但党员在十亿人民中只占少数，绝大多数是非党员。我们不仅有党，还有国家。党和国家做的事，讲内容，当然是一个东西，总起来说即坚持四项基本原则，实现社会主义现代化，发展社会主义民主，健全社会主义法制，建设高度文明、高度民主的社会主义国家。讲形式，那就不仅有党，还有国家的形式。党的政策要经过国家的形式而成为国家的政策，并且把在实践中证明是正确的政策用法律的形式固定下来。讲法，要有宪法，还要有许多法，那都要按照国家的立法程序制定出来，一经立法，就要依法办事。有些同志对经过国家的形式不习惯，嫌麻烦。民主就不能怕麻烦。一言堂不行，几个人说了算不行。凡是关系国家和人民的大事，光是党内作出决定也不行，还要同人民商量，要通过国家的形式。”<sup>②</sup>经过，“文革”十年内乱的灾难，痛定思痛，党终于提出：为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使法制具有稳定性、连续性和较大的权威。在建立健全社会主义法制的同时，政策和法律也恢复了它们之间的正常关系，而不是过去那种互相排斥、互相对立、互相替代的关系。在加强法制，强调依法治国，建立社会主义法制国家的情况下，党和国家并没有因此而忽视政策对法律的指导作用，恰恰相反，在正确处理好政策和法律关系的同时，党和国家把政策作为保证有效执行法律从而促进中心工作和各

<sup>①</sup> 《彭真文选》第 492 页。

<sup>②</sup> 《彭真文选》第 493 页。

项政治任务开展的一件大事来抓。如在刑事政策和策略上，恢复、发展党和国家历来在同犯罪作斗争中的成功经验、方针和政策，并根据新的形势和任务，提出新的刑事政策，如“严打”和“综合治理”方针等。特别是在我国继续深化改革，进行社会主义市场经济的探索过程中，执行政策和依法办事的关系问题更显突出，法律是重要的，政策同样也是重要的。形势和任务要求我们必须更加积极主动地处理好政策和法律的关系。任建新同志在 1993 年初提出：“在执法工作中必须正确处理政策和法律的关系，法律具有相对的稳定性，政策则可及时反映客观形势的变化，因此，执法工作应当以党和国家的政策为指导。但是，绝不允许借政策指导为名以言代法，以权压法，破坏法制”<sup>①</sup>。既要承认和维护法律的权威，又要承认和坚持政策的指导作用，这是在新形势下处理好政策和法律的关系的一个关键。

刑事政策和刑事法律是有区别的，不可相互混淆、等同或替代。党和国家的刑事政策同国家的刑事法律的不同特点是：第一，党的刑事政策是党的意志的体现，是通过党组织的形式决定的；国家刑事法律是国家意志的体现，是通过国家的形式并通过国家立法程序制定或认可的。第二，党和国家的刑事政策是刑事立法和执法活动的行动指南，主要起指导作用，它的推行实施，并不能靠国家法律那样的强制力；国家刑事法律却具有很强的国家强制属性，其贯彻实施最终靠国家强制力作保证，对违犯法律者以法律制裁。第三，党和国家的刑事政策往往是比较原则的方针性的规定和号召，灵活性较强；国家刑事法律则是具体的行为规范，比如规定什么样的行为为犯罪，犯了罪应受什么样的处罚，刑事诉讼应按什么原则和程序进行等等。第四，党和国家的刑事政策能够及时根据形势和任务的变化，进行必要的调整，具有较多的变动性；国家刑事法律具有相

任建新：《以十四大精神为指针，加强和改革政法工作》，载《求是》1993 年第 4 期。

对稳定的特点，法律是成熟政策的稳定化，不能朝令夕改，其制定、修改或废除都要经过复杂的立法程序。

刑事政策和刑事法律是统一的，不能相互割裂、对立。刑事政策和刑事法律的统一性首先表现在它们所代表的利益和追求目的的一致性，即都代表我国广大人民群众同犯罪作斗争的根本利益，都体现了打击犯罪、保护人民、维护社会安全秩序的根本目的。第二，刑事政策和刑事法律在基本原则和内容上是一致的，刑事政策的根本目的在于保证刑事法律的正确有效实施，刑事法律也只有在刑事政策的指导下，才能使本身的规范要求符合于每一时期的特殊要求。第三，在社会主义法制条件下，法律是全社会最基本的行为规范，政策活动的范围不能超出法律的范围。彭真同志指出：“我看，党的领导与依法办事是一致的、统一的。党领导人民制定宪法和法律，党也领导人民遵守、执行宪法和法律。党章明确规定，党的组织和党员要在宪法和法律的范围内活动。这句话是经过痛苦的十年内乱，才写出来的。”<sup>①</sup>第四，从刑事政策和刑事法律的发展过程看，刑事政策往往是先行的，在发展过程上同刑事法律表现出某些不一致。刑事政策发展并被实践检验后，必然有些内容被以法律的形式固定下来，有些则作为基本精神促进和规范了某些刑事法律的制定。如以“惩办与宽大相结合”的基本刑事政策为根据制定了我国刑法；“严打”方针促使一些严惩严重刑事犯罪分子的法律的制定。

正确理解刑事政策和刑事法律之间既有区别，又相统一的特点，为我们在实践中处理好刑事政策和刑事法律的关系问题，提供了一个正确的思路，对执法工作大有裨益，促使我们既严格执行法律，又认真遵循政策的指导。讲政策对刑事执法的指导作用，还应明确政策指导的两种意义：从广义上讲，是指刑事执法活动要受党和国家在政治、经济、文化、科技以及其他方面的各种相关政策的指导，特

《彭真文选》第 493—494 页。

别是应以党在一定历史时期所确定的基本路线为指针。如果不受这些党的方针政策的指导，刑事执法工作就失去了根本的正确方向，并且刑事执法工作中所面临的许多复杂社会问题包括许多标准、界限方面的问题，就不能得以合理、正确的解决，法律也不会得到很好的运用。从狭义上讲，是指刑事执法活动要受党和国家刑事政策和策略的指导。刑事政策和策略是党和国家同犯罪作斗争的专门政策和策略，对执法机关的工作具有直接的指导作用。政法工作受党的领导，主要的就是按照党提出的刑事政策和策略，严格有效地执行法律。

### 三、掌握和运用刑事政策和策略的现实意义

毛泽东同志早在 1948 年谈到政策和策略的重要性时就指出：“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”<sup>①</sup> 在革命战争年代，党的政策和策略是指引中国革命取得胜利的可靠保证，党的政策也就是“法”。党领导人民取得全国性胜利以后，党的政策和策略对社会主义革命和建设事业仍然起着相当大的作用。特别是在我国刑事法律不健全的相当一段时期中，党和国家的刑事政策和策略对刑事执法活动具有具体根据作用。可想而知，政策和策略确实象党的生命那样重要。在大力健全社会主义法制的今天，“政策和策略是党的生命”这一结论仍然没有过时。恰如彭真同志在 1987 年指出的，“党的领导与依法办事是一致的。强调发展社会主义民主、健全社会主义法制，还要不要党的领导？要加强党的领导，改善党的领导。政法机关必须坚持党的领导，接受党的领导。重大问题必须向党委请示报告……健全社会主义法制这件事，不由党来领导，谁也领导不好。政法部门要依法处理各种社会矛盾 没有党的领导怎么行？”<sup>②</sup> 政法机关要讲政治，掌握和运用刑

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第 4 卷，第 1298 页。

<sup>②</sup> 《彭真文选》第 605 页。

事政策和策略，是讲政治的重要内容。

正如彭真同志所说不能由于我国正逐步健全刑事法制，而对刑事政策和策略有任何忽视。恰恰相反，我们要把党和国家在同犯罪长期斗争实践中创造的刑事政策和策略，作为宝贵的历史财富，进行总结，发扬光大，并且在实践中使刑事政策和策略不断发展完善，这些年来，确有一些同志忌讳谈刑事政策和策略问题，似乎一谈刑事政策和策略问题，就有以权压法，以政策代替法律之嫌。在刑事法律实践中往往发生否认政策指导的倾向，缺乏对刑事政策和策略的研究和掌握。在理论研究上，至今对这一专门问题的讨论未尽人意。现在我们要破除这种观念的误区，确立刑事政策和策略应有的地位和作用。当然我们不是又回到过去的以政策代替法律的老路上去，而是在强调严格依法办事的前提下，正确处理刑事政策和策略同刑事法律的关系，发挥刑事政策和策略应有的作用。这样做的结果，不但不会妨碍依法办事，而且能够使执法者更好地掌握运用刑事法律，从而在更高层次上依法办事。刑事政策和策略是同犯罪作斗争的行动指南和有效方法，它的作用恰如给我们更聪明的头脑和更灵活的双手，去更好地运用法律武器同犯罪作斗争。

党和国家政策对法律实践活动的指导作用是经常性的，不是暂时的。凡有法律实践活动的时间和场合，政策指导都不间断地存在着。在国家社会形势发生深刻变化，政治、经济等体制发生相当大变化，或者是在特定的时期针对某种突出的社会问题，而现行法律又不能完全反映现实需要的情况下，由于政策具有较法律先行而能够及时反映客观实际的特点，政策指导的作用就更突出一些。其主要表现为较多地注意用现行政策来指导、解释、适用法律。政策和策略在一定时期的特殊指导作用，可能会导致执法观念的更新，并最终导致某些法律内容的改变和更新。如在我国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中，政策的指导作用尤为重要。党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的目标，是经济理论上

的重大突破，随之而来的是经济和各项政策的大幅度调整。随着社会主义市场经济体制的建立，不仅消费品和生产资料逐步全面走向市场，而且债券、股票、技术、劳务、信息、房地产等市场都在形成发展过程中，各种新生的经济现象会不断涌现。我们不能再套用计划经济体制下形成的执法观念来衡量人们的行为，不能用旧眼光看待新事物。这就要求我们在刑事法律还没有相应变化时，切实注重用政策来指导执法，以使执法更紧密地贴近整个国家大局，以弥补立法的某些滞后问题，使执法工作更加准确、全面地体现党和人民的意志和利益，紧跟时代的发展，更符合客观实际。党中央、国务院为加快改革开放和建立社会主义市场经济制定的一系列政策，我们必须认真贯彻执行，执法工作必须以此为指导。

包括刑事政策和策略在内的党和国家的政策，对刑事执法活动的指导作用具体体现在哪些方面，或者说政策指导具有哪些具体形式呢？第一，导引作用。政策是一种政治措施和行动指南，导引作用是政策指导的首要作用。即规定刑事执法活动的政治大方向，确定一段时期的刑事执法活动的基本任务。政策具有较强的目的性，而所有政策目的和政策措施都是建立在随时变化的客观现实的基础上。刑事法律不可否认也有其自身的目的，但是刑事法律作为基本的行为规范，其目的性相对来说是较原则、抽象的。这就决定了政策对刑事执法活动导引作用的必然性和必要性。如没有根据一定时期刑事犯罪猖獗的实际情况所确定的“严打”方针，就不可能有三年“严打”的法律实践；没有党和国家促进海峡两岸和平统一的政策，就不可能有对去台人员历史罪行不再追诉的刑事司法原则。第二，调节作用。相对原则、抽象的刑事法律和丰富多彩、千变万化的现实之间是较难直接对应的。而政策恰如一座桥梁，把刑事法律同现实紧密地联系起来。政策对现实的执法活动有调节作用，即确定一定时期刑事执法的基本倾向或侧重点，根据实际情况，分清刑事执法活动中的轻重缓急。政策具有灵活性的特点，可根据形势的

变化，随时调整，且对刑事执法活动中涉及到的对象、范围、标准、界限、限度、重点、步骤等方面问题的确定不断提出具体的要求。政策对刑事执法活动的这种调节作用是最普遍的，也是经常遇到的，尤其应引起足够的重视。还应指出的是，政策本身的调整，影响其对刑事执法活动的调节作用，政策调整幅度越大，调整作用就越强。如“惩办与宽大相结合”的基本刑事政策，要根据形势的需要经常对其内容进行调整。对哪些犯罪应从严，哪些犯罪应从宽，不同时期是不相同的。第三，弥补作用。政策的范围和内容，较之刑事法律内容要广泛得多，具体得多。同时，政策的一个突出特点是能够根据形势的变化，把现实的需要及时地反映出来。相对来讲，刑事法律比较稳定，条文比较原则，而且其修改补充往往需要经过较长的总结实践经验的过程和复杂的立法程序。政策对刑事执法活动的弥补作用，主要是针对“立法不足”和“立法滞后”两种情况。对前者就是通过政策的广泛和具体的内容，弥补那些在法律中未作规定或者规定得不具体的方面，以使刑事执法活动有具体的遵循；对后者就是通过政策变化或调整产生的新的政策内容，弥补法律中那些已经明显过时的规定或者由于经验不足而尚未来得及作的规定。从而使刑事执法活动在遇到上述两种情况时，可以根据现行政策来解释、适用法律，使刑事执法活动更加符合客观形势的实际需要。比如在刑事执法活动中经常遇到的标准和界限问题，我们通常称之为“法律政策界限”，这其中明显地包含了政策弥补的内容。

要真正掌握和运用好刑事政策和策略，我们还必须从其存在和发生作用的基本特点出发，注意以下三个问题：第一，要全面、系统而不是简单、孤立或片面地掌握和运用刑事政策和策略。刑事政策和策略本身是有系统性的，即其各种具体内容构成一个相互关联、相互制约的有机整体。任何具体的刑事政策和策略都不是孤立存在的，必然处在不同层次的政策和策略体系中；都不能孤立地发生作用，而是以其整体效应的形式发生作用。通常所说的“政策要配

套”就是这个道理。我国的刑事政策和策略，经过几十年的发展，应当说已经构成了基本的体系。在这一体系中，各种刑事政策和策略具有紧密的联系，互相之间不存在抵触。而且其中既有反映大政方针具有基础作用的刑事方针、政策，又有同犯罪作斗争和政法机关工作的具体政策和策略。所有这些内容是一个整体，每一单项内容都在整体中发挥效用，而整体效用的发挥，才能产生最佳的社会效益。比如我们坚持“两打”方针，不能从根本上违背“惩办与宽大相结合”的基本刑事政策，否则必然导致政策失误。因而掌握和运用刑事政策，必须统筹兼顾。第二，要充分注意刑事政策和策略的时间性、条件性。政策和策略是基于客观形势和现实任务产生的，因而它们是有时间、有条件的，一成不变的政策和策略是没有的。随着形势和任务的变化，政策和策略的内容及主次顺序等也在不断调整变化之中。因此，在刑事执法活动中，我们要密切注意刑事政策和策略的变化，一方面，不能不合时宜地用已经过时的政策去指导现实的刑事执法活动，否则不但是对现实政策的否定，也会给刑事执法活动造成混乱；另一方面，一般来讲不能用新的政策回过头来评价过去按原有政策决定了的东西，除非按照当时的法律和政策衡量本身就是“冤、假、错”案，不能搞所谓“平反”，更不能搞“翻案风”。第三，要以刑事政策和策略作指导，但不能将其作为定罪量刑的根据。对于刑事执法活动来讲，刑事政策和策略的全部意义，就是为其提供行动指针和方法，刑事执法的唯一根据就是法律。正因为如此，刑事政策和策略只有在同现行刑事法律无根本对立的条件下，才有实际运用的意义。政法机关是执法、护法机关，应该做到言不离法、行不离法，严格依法办事。在执法活动中，政法机关永远不能有“敢闯法律禁区”的思想，不能脱离法律另立标准或者擅自更改法律，更不能以政策指导为名以言代法、以权压法。法律的修改完善只能按照法定程序进行。在法律没有修改之前，只能以政策为指导，力求现行法律在可能限度内的最佳运用效果。

## 上篇 基本的刑事政策 和策略问题

### “两手抓”的战略指导思想

打击经济犯罪活动的斗争，是我们坚持社会主义道路和实现四个现代化的一个保证……。所以，我们要有两手，一手就是坚持改革开放和对内搞活经济的政策，一手就是坚决打击经济犯罪活动。没有打击经济犯罪这一手，不但对外开放政策肯定要失败，对内搞活经济的政策也肯定要失败，有了打击经济犯罪这一手，对外开放，对内搞活就可以沿着正确的方向走。

——邓小平 坚决打击经济犯罪活动 1982年4月10日

要坚持两手抓，一手抓改革开放，一手抓打击各种犯罪活动。这两只手都要硬。打击各种犯罪活动，扫除各种丑恶现象，手软不得。

——邓小平：在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点

1992年1月18日—2月21日

#### 一、“两手抓”思想的基本内容及其形成和发展

一手抓改革开放，一手抓打击各种犯罪活动，是邓小平同志建