

最高人民法院具体应用法律解释权的规范分析

李 燕

(华南农业大学 人文与法学学院, 广州 510640)

摘 要:《人民法院组织法》和有关法律规定,最高人民法院就审判活动中如何具体应用法律问题拥有解释权,该解释权是最高国家权力机关为了司法权的统一特别赋予最高人民法院的规范解释权,并不意味各级人民法院和法官在法律适用中的裁量解释权被剥夺。在现实中,最高人民法院的司法解释有些已经明显超越了法律赋予的行使解释权的范围,呈现出“立法化”的倾向,所以最高人民法院行使规范解释权必须接受全国人大常委会的监督,不得侵犯全国人大常委会的法律解释权。

关键词:最高人民法院;法律解释权;立法解释权;司法解释

中图分类号:D920.0 **文章标识码:**A **文章编号:**1006-6152(2016)05-0049-06

DOI:10.16388/j.cnki.cn42-1843/c.2016.05.006

一、问题的提出

1979年制定的《人民法院组织法》第33条规定,“最高人民法院对于在审判过程中如何具体应用法律、法令的问题,进行解释”。本文将最高人民法院的这一解释权称为最高人民法院的具体应用法律解释权^①。就现有的学术研究来看,围绕最高人民法院具体应用法律解释权的研究仍然不够。笔者认为,以下两个方面仍有继续探讨的必要:第一,最高人民法院的具体应用法律解释权和法官在法律适用中行使的裁量解释权之间的关系如何?关于这个问题,有学者认为我国法律仅赋予最高人民法院法律解释权,并没有明确法官的裁量解释权,不利于法官依法独立公正地行使审判权,主张法律应当明确承认法官享有法律解释权^[1]。也有学者持不同观点,认为不仅最高人民法院应享有规范解释权,法官也应享有裁量解释权。法官享有的这种解释权虽然未经法律明确授权,但在司法实践中却具有无可争辩的效力^[2]。第二,如何规范最高人民法院的具体应用法律解释权?关于这个问题,有学者指出,虽然立法主要是试图通过排除法律条文本身“进一步明确界限或作补充规定”的含义来严格限

定“具体应用”一词,使之不带有立法意味^[3],但从近几十年法律解释的实践来看,一方面,最高人民法院发布的司法解释之多之广在某种程度上已经超越了“具体应用”的层面,呈现出“立法化”的趋势;另一方面,目前法律对司法解释的规范明显不足,导致司法解释呈现宽泛而杂乱的特点。对此,有学者曾毫不留情地指出,“最高法院的司法解释在对中国的法治建设作出了巨大贡献的同时,也严重阻碍了中国宪政的形成和发展”^[4]。以上两个问题分别涉及最高人民法院具体应用法律解释权的性质和规范地位,本文将围绕这两个问题展开讨论。

二、作为规范解释权的最高人民法院具体应用法律解释权

新中国成立以来,我国历部《宪法》都没有规定最高人民法院具有解释法律的职权。第一个规定最高人民法院享有具体应用法律解释权的文件是全国人民代表大会常务委员会1955年通过的《关于解释法律问题的决议》。该决议规定:“法律、法令条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的,由

收稿日期:2016-03-14

本刊网址·在线期刊:<http://qks.jhun.edu.cn/jhxs>

基金项目:广东省哲学社会科学“十二五”规划2014年度学科共建项目“重大事件调查制度研究”(GD14XFX06);广东省软科学研究计划项目“广东省科研诚信法律法规研究”(2016A070706005)

作者简介:李 燕,女,湖北宜城人,华南农业大学人文与法学学院讲师,博士。

全国人大常委会分别进行解释或用法令加以规定；审判过程中如何具体应用法律、法令的问题，由最高人民法院审判委员会进行解释。”1979年《人民法院组织法》第33条沿袭了上述规定，同时鉴于审判委员会只是作为最高人民法院的业务部门，将解释主体由“最高人民法院审判委员会”变更为“最高人民法院”。1981年，针对各地、各部门提出的关于法律解释的问题，全国人大常委会又通过了《关于加强法律解释工作的决议》进一步明确了国家机关之间法律解释的权限：凡关于法律、法令本身需要进一步明确界限或作补充规定的，由全国人民代表大会常务委员会进行解释或用法令加以规定；凡属于法院审判工作中具体应用法律、法令的问题，由最高人民法院进行解释。

根据这些法律规定，最高人民法院被赋予了法律解释权，有权就审判工作中如何具体应用法律问题进行解释，这一权力是法律特别授予最高人民法院就审判工作中如何具体应用法律问题进行抽象性、规范性解释的，具有以下特点：

首先，具体应用法律解释权的行使主体仅限于最高人民法院。尽管在很多情况下，草拟司法解释内容的部门可能是最高人民法院内设的某一个或某几个业务庭，但最终必须经过最高人民法院审判委员会全体会议讨论通过，并以最高人民法院的名义发布才能成为具有普遍约束力的司法解释。除了最高人民法院，其他地方各级人民法院均无权行使这一权力。对此，2015年《立法法》第104条第3款特别强调：“最高人民法院、最高人民检察院以外的审判机关和检察机关不得做出具体应用法律的解释。”

其次，最高人民法院具体应用法律解释权是最高人民法院就审判工作中如何具体应用法律进行抽象性、规范性解释的权力。最高人民法院做出的司法解释是在审判实践的基础上，经过充分调查研究，针对法律实施中出现的大量问题做出的，一般以贯彻或实施某一具体法律文件的批复、规定或解释的形式出现。根据2007年最高人民法院发布的《关于司法解释工作的规定》，司法解释的形式包括“解释”“规定”“批复”和“决定”四种^②。

第三，最高人民法院行使这种规范解释权的程序比较严格。根据2007年《关于司法解释的规定》，最高人民法院发布的司法解释应当经最高人

民法院审判委员会讨论通过，并须经过立项、起草、报送、发布、施行与备案等几个阶段。同时司法解释的编纂、修改和废止也必须依据法定的程序。

三、具体应用法律解释权不能取代法官的裁量解释权

最高人民法院的具体应用法律解释权是一种规范解释权，与各级人民法院的法官在法律适用中行使的裁量解释权存在本质的区别，其不能取代法官的裁量解释权。

裁量解释权是蕴含在审判权中的一项权能，是指各级人民法院所享有的主要是由法官行使的，将法律的一般规定适用于具体案件时进行解释的权力。《宪法》第123条规定：“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。”在我国，各级人民法院行使审判权。从审判权的构成来看，裁量解释权必然构成审判权的一项重要内容。这是因为，法院审判案件必然涉及法律适用，而法官是法律适用的主体，它的任务是将法律和事实结合起来，但这种结合不是简单的三段论运用，而是一个包含利益衡量、价值判断和相关因素考虑的复杂过程。现代社会已经抛弃了法律适用上的“自动售货机”理念，强调法官在法律适用中的创造性。有学者把法律适用的过程分为四个阶段：法官对案件事实的了解和分析；法官根据案件事实寻找或选择本案应适用的法律；法官对选择法律的理解和说明；法官适用法律对案件作出裁判^[5]。其中第三个阶段法官对选择法律的理解和说明就是法官在行使裁量解释权。正是在这一阶段，法官通过解释法律文本，为具体的司法裁决提供有说服力的法律理由，从而实现法律和事实的真正结合。对于法官审判案件来说，要想得到妥当的法律适用，就必须有妥当的法律解释。

可以说，法官的裁量解释权同案件受理权、事实认定权、法律适用权、程序保障权以及裁判权等共同构成了法院审判权内部的完整权能^[6]，缺少任何一项，法院将无法正确司法。上官教授认为，我国现行宪法和法律没有明确规定法官享有法律解释权，这造成了一系列的弊端，也不利于公正、高效、权威的社会主义司法制度的形成，建议从立法上明确法官的法律解释权，强调法官的法律解释权

是一种应用性解释权^[7]。对此,作者持不同观点。上官教授所主张的法官的应用性解释权就是本文所指称的法官的裁量解释权,这一解释权是蕴含在法院审判权中,辅助审判权行使的一项功能性权力,无需法律的特别认可。因为,如果承认法院拥有审判权却不承认法官拥有对法律进行解释的权力,那么作为审判权具体运用形式的法律适用就无法将抽象的法律规定与具体的案件事实结合在一起。裁量解释权并不是独立于审判权之外的一项独立的国家权力,审判权不能将法官在具体适用法律过程中的裁量解释权予以分离而进行抽象的司法。因此,不能以法律没有明确规定就认为我国法官在具体案件审理中不享有法律解释权。

既然裁量解释权是蕴含在各级人民法院审判权内主要由法官行使的一项权力,最高人民法院的法官自然也享有。除此之外,法律还特别赋予最高人民法院在审判工作中就如何具体应用法律问题进行解释的权力。之所以如此,目的在于保证国家司法权的统一行使。

在我国,各级人民法院承担审判工作。从诠释学的角度来看,各级人民法院或法官在法律适用过程中,都会遇到对法律含义及内容的理解。而正如美国学者波斯纳认为的,“解释是一个含混的、总体的甚至没有边界的概念”,“‘解释’是一个变色龙”^[8]。即只要有理解,理解便会呈现多样性,法官在理解法律的含义时也不例外。正因为法官对同一法律的含义可能存在不同理解,加上案件事实认定的不确定性,因此在许多情况下,不同法官对同一案件的裁判结论可能不一致。可见,允许每个法官都享有裁量解释权,可能会出现对同一案件做出内容不同的判决的结果。^[6]也正因为如此,世界各国通常都设置了初审、上诉审和终审等不同层次的司法审判体系,通过赋予这些不同审级的司法程序不同的功能以实现法律解释的统一,进而实现司法统一。从各国构建的司法诉讼程序来看,“初审法院的主要任务是调查案件的事实,具体解决当事人之间的纠纷;上诉法院负责审查上诉案件的法律适用或事实问题,纠正初审法院的错误裁决;终审法院的主要职责是统一解释法律,并创制司法判例”^[9]。之所以这样分工,其原因在于:基层法院距离老百姓较近,其法官对事实的掌握更加容易,而级别越高的法院则更能充分理解立法精神和国家的政策意图,从而超越个案事实进行统一的司法解释和司

法创新。因此,赋予上级法院特别是最高法院公共政策的创制功能已经成为世界各国通行的做法,各国最高法院基本上都被赋予了解释宪法和法律的权力。

在我国,最高人民法院是居于司法体系最高位阶的审判机关,引领国家整个司法系统的发展方向,其在对公共政策的把握和不同利益的综合平衡方面,具有下级法院不可比拟的优势。赋予最高人民法院具体应用法律解释权就是希望最高人民法院可以借此将其“裁判理念贯彻于地方各级人民法院,成为地方各级人民法院适用法律的范例,这是法体系成为单一融贯整体的必要保证”^[10]。

综上,赋予最高人民法院在审判工作中就具体应用法律问题进行解释的权力,并不意味着各级人民法院的法官享有的裁量解释权被剥夺^③。在这种情况下,最高人民法院行使的是一种规范解释权,是最高国家权力机关为了维护司法权的统一特别赋予最高人民法院在具体纠纷处理之外,创制公共政策的权力。

四、对最高人民法院 具体应用法律解释权的监督

既然最高人民法院行使的具体应用法律解释权是全国人大及其常委会为了维护司法权的统一特别赋予最高人民法院的,那么其和全国人大常委会法律解释权之间是什么关系?如何对其进行监督?

总体而言,世界上多数国家并不承认立法机关有解释法律的权力。但在我国,全国人大常委会的法律解释权可谓最正统的解释权。自1954年宪法始,每一部宪法都宣告全国人大常委会具有解释法律的职权。除此之外,1955年《关于解释法律问题的决议》、1981年《关于加强法律解释工作的决议》、2000年《立法法》、2006年《各级人民代表大会常务委员会监督法》等各部法律更是对其作了细致的规定。根据这些法律的规定,全国人大常委会有权就以下两个方面进行解释:第一,法律的规定需要进一步明确具体含义的;第二,法律制定后出现新的情况,需要明确适用法律依据的。

从权力来源上来看,全国人大常委会享有的法律解释权直接源于宪法,是宪法赋予全国人大常委会的一项职权,属于“主权解释权”;而最高人民法

院具体应用法律解释权是作为最高国家权力机关的全国人民代表大会通过立法授予最高人民法院的,属于“授权解释权”。既然最高人民法院具体应用法律解释权源于最高国家权力机关的授权,全国人大在授权时必定要对其进行监督。2006年通过的《各级人民代表大会常务委员会监督法》和2015年修订的《立法法》^④分别就如何规范和监督最高人民法院具体应用法律解释权作了规定,这些规定是对最高人民法院具体应用法律解释权运行现状的一种回应。

与全国人大常委会鲜有进行法律解释相比,最高人民法院进行法律解释的数量之多,范围之广,名目之杂使最高人民法院这样“一个权力相对薄弱的法院却拥有世界上最为广泛的法律解释权”^[11]。实践中基本上形成了这样的惯例:每当出台一部与法院的审判活动相关的法律,最高人民法院都会主动地以“实施意见”“若干问题的解释”等名目对它进行解释^[12],有时解释条文的数量甚至超过了法律条文本身的数量。最高人民法院曾经使用过的司法解释名称非常多,除“解释”外,还有“规定”“意见”“函”“通知”“工作报告”“电话答复”“会议纪要”等。从方式上来看,既有对下级法院请示的解答或批复,例如2001年针对山东省高级人民法院的请示,最高人民法院发布的《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》;也有针对各级人民法院在审理案件中提出问题做出的解答,例如1993年最高人民法院针对各级人民法院在审理名誉权案件中提出的问题做出了《关于审理名誉权案件若干问题的解释》;更有主动对法律做出的解释,例如1999年最高人民法院通过的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》。从内容上看,既有对某个具体内容的解释,又有对整部法律逐条进行的全面细致详尽的解释。

从这些司法解释的规定来看,有些司法解释明显已经超过了法律赋予最高人民法院行使解释权的范围,不再属于“对在审判过程中如何具体应用法律、法令问题,进行解释”。以“规定”为例,最高人民法院出台的以“规定”命名的司法文件,大多规定的是诉讼程序、证据规则和法庭规则,已不再是以解释相关法律文件为目的。例如2002年最高人民法院发布的《关于行政诉讼证据的若干规定》就用6章80条的篇幅对行政诉讼中的若干证据问题

做了规定,这一规定并不是针对法院审判过程中具体应用的法律问题,而是对法律条文本身作了补充规定,行使了本应属于全国人大常委会的法律解释权。又如有些不属于审判工作中具体应用法律的问题,而是属于法律本身需要进一步明确含义,需要全国人大常委会运用立法解释明确的,最高人民法院也以司法解释的形式做了规定。例如《民法通则》第16条和第20条分别使用了“近亲属”和“利害关系人”的概念,但并没有明确他们的含义,对这两个概念做出具体明确的是1988年最高人民法院发布的《关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干意见(试行)》,这也是属于以司法解释取代立法解释。更有甚者,有些司法解释不仅超越了全国人大授权最高人民法院规范解释的权限,甚至超出了宪法赋予全国人大常委会的立法权限,对全国人民代表大会的立法权构成了侵犯。例如2001年最高法院发布的《关于民事诉讼证据的若干规定》是就民事方面的问题进行规定,明显有侵犯全国人大立法权之嫌。

最高人民法院的频频越权解释行为使最高国家权力机关开始认识到,必须对最高人民法院具体应用法律解释权进行监督。2006年《各级人民代表大会常务委员会监督法》第31、32、33条首次规定了对最高人民法院具体应用法律解释的备案审查制度。根据这些规定,全国人大常委会既有权对最高人民法院做出的具体应用法律的解释进行主动审查,也可以应申请进行审查。其中第31条规定了备案审查制,该条要求最高人民法院应当自解释公布之日起三十日内主动报送全国人大常委会备案。从宪法的角度来看,备案是上级立法主体监督下级立法主体的一种有效方式。这就意味,全国人大常委会对最高人民法院提交备案的解释有主动审查的权力。第32条和第33条则规定了全国人大常委会应申请进行审查。根据这两条规定,有关主体和个人如果认为最高人民法院做出的具体应用法律的解释同法律规定相抵触,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求,如果最高人民法院的法律解释被确认为违法,则可能遭受被修改、被废除或者其他命运。

如果说2006年《各级人民代表大会常务委员会监督法》规定的备案审查制是对最高人民法院具体应用法律解释权的事后监督,那么2015年《立法法》则进一步完善了事前监督制度。根据2015年《立法

法》第104条,最高人民法院做出具体应用法律的解释时要遵循三个原则:第一,最高人民法院做出具体应用法律的解释仅限于就审判过程中如何具体应用法律问题进行解释。当法律制定后出现新的情况,需要明确适用法律依据的,最高人民法院应当向全国人大常委会提出法律解释的要求或者提出制定、修改有关法律的议案。^[13]此种情况下,最高人民法院不得自行解释。第二,最高人民法院做出具体应用法律的解释应当主要针对具体的法律条文,不得对法律条文作补充规定。第三,最高人民法院做出具体应用法律的解释应当符合立法的目的、原则和原意,不得超越法律规定进行解释,更不得违反法律的规定进行解释。

五、结 语

在我国,最高国家权力机关为了维护司法权的统一,特别赋予了最高人民法院就审判工作中如何具体应用法律问题进行解释的权力,这一解释权是最高人民法院在具体纠纷处理之外,创制公共政策的权力,属于规范解释权范畴,与法官在适用法律裁判案件过程中行使的裁量解释权具有本质的区别,但其存在并不意味着法官的裁量解释权被剥夺。司法实践中,最高人民法院作出的解释经常作为各级人民法院和法官办案的直接依据,起着与法律同等重要的作用。从功能上讲,最高人民法院做出的具体应用法律的解释对案件的及时顺利审判起着重要的指导作用,一定程度上弥补了我国法制建设初期法律供给不足及立法粗糙等问题,为解决经济社会发展中的现实问题提供了有效途径。原则上讲,最高人民法院在作具体应用法律解释时,本应当完全遵守全国人大常委会的授权决议,不得做出超越授权决议的解释,但是,由于对法律解释权的错误理解,最高人民法院作出的解释中,有相当一部分并不是针对法院审判过程中具体应用的法律、法令问题,而是对法律文本本身做了补充规定,有些甚至以解释之名实际上行使了本应属于立法机关行使的一部分立法权,呈现出司法解释“立法化”的现象。这种司法解释“立法化”并非不证自明的具有天然的合理性与正当性,其已经成为我国宪政建设中的制度性障碍,必须将之纳入监督。当前,《立法法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律已经建构起了初步的司法解释监督制

度。具体来讲,最高人民法院做出具体应用法律的解释应仅限于就审判过程中如何具体应用法律问题进行解释,解释对象应当主要针对具体的法律条文,并应当符合立法的目的、原则和原意,不得超越法律规定进行解释,更不得违反法律的规定进行解释。不仅如此,最高人民法院应当自解释公布之日起三十日内主动报送全国人大常委会备案,全国人大常委会有权主动审查或者应申请进行审查,如果最高人民法院的法律解释经审查后被确认为违法,则可能遭受被修改、被废除或者其他命运。

注释:

- ① 国内有些教材将“最高人民法院的具体应用法律解释”表述为“审判解释”(例如付子堂:《法理学进阶》,法律出版社2013年版),本文为了区别最高人民法院具体应用法律问题的解释和法官在法律适用中的裁量解释权,突出“具体应用”,所以采用“具体应用法律解释权”以示强调。
- ② 其中,“批复”主要是对审判工作中具体应用法律问题的请示制定的司法解释。“解释”是对审判工作中如何具体应用某一法律或者对某一类案件、某一类问题如何应用法律制定的司法解释。“规定”是根据立法精神对审判工作中需要制定的规范、意见等所做的司法解释。“决定”适用于修改或者废止司法解释。
- ③ 我国有学者认为最高人民法院的司法解释权不仅剥夺了各级人民法院的法律解释权能,侵犯了宪法赋予各级法院的独立审判权,而且剥夺了各级法院固有的适用宪法的权能。具体见贺日开:《司法解释权能的复位与宪法的实施》,载《中国法学》2004年第3期。
- ④ 需要指出的是,虽然1999年起草《立法法》时,全国人大法工委曾试图对如何监督最高人民法院具体应用法律解释权作过努力,但在征求意见过程中遭到了最高人民检察院和国务院的反对,因此2000年《立法法》只对立法解释做了规定,并没有涉及具体应用法律问题的解释。直到2015年修订《立法法》,才在第104条对具体应用法律解释的范围、原则、程序以及备案等问题作了比较全面的规定。

参考文献:

- [1] 上官丕亮. 法官法律解释权刍议[J]. 江海学刊, 2010(3).
- [2] 陈春龙. 中国司法解释的地位与功能[J]. 中国法学, 2003(1).
- [3] 张志铭. 关于中国法律解释体制的思考[J]. 中国社会科学, 1997(2).
- [4] 贺日开. 司法解释权能的复位与宪法的实施[J]. 中国

- 法学, 2004(3).
- [5] 董峰. 论法律适用中的法律解释权[J]. 法商研究, 1998(6).
- [6] 黄松有. 司法解释权: 理论逻辑与制度建构[J]. 中国法学, 2005(2).
- [7] 上官丕亮. 法官法律解释权刍议[J]. 江海学刊, 2010(3).
- [8] 理查德·波斯纳. 法理学问题[M]. 苏力, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 341.
- [9] 黄松有. 事实认定权: 模式的选择与建构[J]. 法学研究, 2003(4).
- [10] 王建学. 地方各级人民法院宪法地位的规范分析[J]. 法学研究, 2015(4).
- [11] 方流芳. 罗伊判例中的法律解释问题[M]//梁治平. 法律解释问题. 北京: 法律出版社, 1998: 269-314.
- [12] 张振华. 司法解释的规范与完善——基于司法解释立法性质的考量[J]. 海南师范大学学报: 社会科学版, 2014(5).
- [13] 林峰, 王书成. 司法式立法及制度反思——以《劳动合同法》等法律的实施为分析样本[J]. 法学, 2012(3).

责任编辑: 刘伊念

(Email: lyusy@jhun.edu.cn)

Analysis of the Norms of the Supreme People's Court in Applying the Power of Legal Interpretation

LI Yan

(School of Humanities and Law, South China Agricultural University, Guangzhou 510640)

Abstract: The Organizational Law of the People's Court and other relevant laws have given the Supreme People's Court the power of interpretation on how laws are specifically used in judicial activities. This normative power of legal interpretation is granted by the organ of the highest state power for the purpose of unifying the judicial power, but this authorization does not mean the people's courts and judges of all levels are deprived of rights of discretion and interpretation in legal applications. In practice, however, some of the judicial interpretations clearly suggest that the Supreme Court has gone beyond the power endowed by the law, presenting a tendency of "legislation". Therefore, the Supreme Court's normative power of interpretation should accept the supervision of the standing committee of the National People's Congress and should not, on the contrary, infringe upon the power of legal interpretation of the standing committee.

Key words: the Supreme People's Court; power of legal interpretation; power of legislative interpretation; judicial interpretation