

司法解释不具有“普遍”的法律效力

莫纪宏

最近，一些在政法实际部门工作的领导同志在公开发表的报刊上撰文，支持“司法解释具有普遍法律效力”的观点。作者认为，这样的观点是值得商榷的，主要问题是这种看法与作为我国根本政治制度的人民代表大会制度的基本原则要求不相一致，没有正确地理解审判机关、检察机关在为我国国家机构中的法律地位，同时，也没有认真考虑组成“中国特色社会主义法律体系”的各种法律形式背后的不同性质的国家权力关系。

司法解释没有明确的宪法和法律地位

迄今为止，在现行宪法、立法法中没有“司法解释”这样的法律术语，司法解释作为一种国家机关的法律行为缺少直接的宪法依据和立法法依据。所以，就目前的宪法、立法法规定来看，将司法解释作为一种具有普遍法律效力的法律形式是没有宪法和法律依据的。

目前与“司法解释”相关的法律文件最早来源于1981年6月10日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》。该决议第2项规定：“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。凡属于检察院检察工作中具体应用法律、法令的问题，由最高人民检察院进行解释”。上述规定一般被解读为最高人民法院有权进行“审判解释”，最高人民检察院有权进行“检察解释”。但是，从来没有一个法律文件认定“司法解释”的概念，或者是认为“司法解释”仅包含“审判解释”和“检察解释”。在法律实践中，司法解释适应司法体制的特点被认为还包含了公安部、国家安全部、司法部等国务院行政主管部门就法律的具体适用所做的“解释”。因此，可以说，“司法解释”既缺少宪法和法律依据，在实践中又是被比较宽泛地加以适用的概念，缺少应有的科学性。

2006年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第32条规定：“国务院、中央军事委员会和省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为最高人民法院、最高人民检察院作出的具体应用法律的解释同法律规定相抵触的，最高人民法院、最高人民检察院之间认为对方作出的具体应用法律的解释同法律规定相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求，由常务委员会工作机构送有关专门委员会进行审查、提出意见”。上述规定明确了全国人大常委会对最高人民法院和最高人民检察院作出的具体应用法律的解释享有立法监督权，但是，监督法并没有将最高人民法院和最高人民检察院作出的“具体应用法律的解释”确认为“司法解释”。由此可见，“司法解释”作为专门的法律术语，目前缺少宪法和法律依据，故根本不可能在法律制度的意义上来讨论“司法解释”的“普遍法律效力”正当性问题。

审判解释、检察解释与立法解释是两种性质不同的法律解释

就目前理论界误认为“司法解释”的审判解释、检察解释的性质来说，与最高国家立法机关的“立法解释”相比，虽然都使用了“解释”一词，但其法律性质却有本质的不同，并不只是不同国家机关之间的权力大小问题。

根据1981年6月10日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》，关于法律、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。凡属于检察院检察工作中具体应用法律、法令的问题，由最高人民检察院进行解释。从上述规定明显可以看出，凡是与法律（令）条文的理解相关的解释，

包括明确含义或者是作出补充和完善规定的，都属于“立法解释”的范围。根据立法法第 47 条规定：“全国人民代表大会常务委员会的法律解释同法律具有同等效力”。也就是说，只有全国人大常委会对法律作出的“立法解释”才能具有与法律一样的“普遍法律效力”，或者是可以视为法律的“一部分”。而最高人民法院作出的“审判解释”、最高人民检察院作出“检察解释”，其解释的对象不是法律条文自身，而是针对被解释的法律条文如何适用于具体的案件或者是事例。这就意味着，审判解释、检察解释不具有“立法”的性质，只是一种“法律适用”，它只能约束“具体案件”或者“具体事例”，审判解释、检察解释只具有“仲裁规则”的特定法律效力，而不具有“行为规范”那样的“普遍法律效力”，只能在审判活动、检察活动中有效。

过分强调司法解释的独立性会严重削弱最高国家立法机关的立法权威

目前，在审判活动、检察活动的具体实践中，特别是在刑事案件的侦查、批捕、起诉、审判等等刑事诉讼程序中，有关国家机关形成了使用“司法解释”的习惯，并且还具有部门特点。由于我国现行宪法、立法法没有对审判解释、检察解释的对象、程序、效果等基本问题做出制度上的明文规定，因此，在实践中，很多不规范的东西都被贴上了“司法解释”的标签。虽然这些司法文件或者法律文书在实践中解决了一些问题，但由于缺少必要的宪法和法律依据，反而给司法制度的规范化以及司法改革的实践带来了各种各样的问题，特别是干扰了国家立法机关的立法权威，或者是以“司法解释”的名义事实上架空了国家立法机关的“立法解释权”。突出的例子如最高人民法院、最高人民检察院、公安部等国家机关为实施《刑事诉讼法》而随意制定和发布的“司法解释”。

1979 年 7 月 1 日第五届全国人民代表大会第二次会议通过、根据 1996 年 3 月 17 日第八届全国人民代表大会第四次会议《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》修正的《中华人民共和国刑事诉讼法》共有 225 条。而新的刑诉法生效后，1998 年 5 月 14 日公安部以部令第 35 号公布施行的《公安机关办理刑事案件程序规定》有 355 条；1997 年 1 月 15 日最高人民检察院第八届检察委员会第六十九次会议通过的人民检察院实施《中华人民共和国刑事诉讼法》规则（试行）（高检发释字[1997]1 号）达到 414 条；1998 年 6 月 29 日最高人民法院审判委员会第 989 次会议通过最高人民法院于执行《中华人民共和国刑事诉讼法》若干问题的解释（法释[1998]23 号）也有 367 条之多，刑诉法才 225 条，公、检、法的“司法解释”共 1136 条，相当于原文的 5 倍，形成了法学界形容的“三个解释条文远远多于法律本身的司法解释”的现象。由于公、检、法三家都只从自身实施刑诉法的实际情况出发，导致了各自所出台的“司法解释”相互打架，最后，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会又出台了《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》。该规定强调“任何不符合刑事诉讼法关于案件管辖分工规定的文件一律无效”。由此可见，各部门都有权出台具有“普遍法律效力”的“司法解释”，结果只能导致司法解释制度不统一，将不同国家机关的部门利益之争和权力分工之争带到司法解释制度中，使得司法解释制度成为维护部门利益的工具。这种现象不仅妨碍了全国人大常委会作为国家专门的立法解释机关的立法权威，也给法律自身的统一性设置了制度障碍。所以，如果将“司法解释的效力范围”扩展到“普遍法律效力”，那么，杂乱无章的司法解释制度必然会影响立法工作的科学性和法制的统一性。

司法解释应当限制在法律实施领域

就目前我国人民代表大会制度所确立的国家机关权限分工体制和宪法、立法法所建立的立法制度来说，只有全国人大及其常委会享有国家立法权，其制定的法律在法律效力上具有普遍性，既可以作为公民、法人和其他社会组织日常行为赖以遵循的“行为规范”，同时也是国家机关处理各种社会矛盾和纠纷的“仲裁规则”。全国人大常委会进行的法律解释依据宪法和立法法的规定，属于法律的一部分，与法律具有同等效力，同时具有“行为规范”和“仲裁规则”的“普遍法律效力”特征。公、检、法机关和其他政法部门，特别是最高人民法院、最高人民检察院在具体适用法律过程中所作出的“审判解释”、“检察解释”，不属于立法活动的范畴，只是一种特殊

的法律实施活动，因此，“审判解释”、“检察解释”只能作为“仲裁规则”，对具体案件适用，不能超出审判活动和检察活动的范围，对于公民、法人和其他社会组织的日常活动产生一般意义上的“普遍法律效力”。“审判解释”、“检察解释”不能作为“行为规范”加以适用。

由于依据宪法、立法法享有法律解释权的全国人大常委会还没有充分行使法律的解释权，因此，在司法实践中，最高人民法院、最高人民检察院发布的带有“普遍法律效力”特征的“审判解释”、“检察解释”，已经在很大程度上以解释代替了法律，实际上在行使着应当有全国人大及其常委会行使的国家立法权以及全国人大常委会行使的法律解释权，这种现象势必会导致法律解释的“行政化”趋势。也就是说，1981年6月10日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》第2项规定的“最高人民法院和最高人民检察院的解释如果有原则性的分歧，报请全国人民代表大会常务委员会解释或决定”的审判解释与检察解释冲突解决机制，以及立法法第33条规定的“全国人民代表大会法律委员会和有关专门委员会经审查认为最高人民法院或者最高人民检察院作出的具体应用法律的解释同法律规定相抵触，而最高人民法院或者最高人民检察院不予修改或者废止的，可以提出要求最高人民法院或者最高人民检察院予以修改、废止的议案，或者提出由全国人民代表大会常务委员会作出法律解释的议案，由委员长会议决定提请常务委员会审议”的审判解释、检察解释立法监督机制，在实践中很容易演变成只要全国人大常委会不出面干涉或者是不进行立法监督，审判解释、检察解释事实上就可以代替法律解释起到“普遍法律效力”的作用。这种只关解释机关的“权威”大小，不重视解释的性质和功能的差异的事实行为，可能会严重地影响立法制度的统一和法律解释制度的权威性，尤其是在实践中会演变成全国人大常委会享有“名义上的法律解释权”，而最高人民法院、最高人民检察院则具有“实质上的法律解释权”，并在人大有权监督“一府两院”的人大监督制度之外形成一种错综复杂的国家权力机关与国家审判机关、国家检察机关之间的权力制约关系，从而与人民代表大会制度的基本原则相悖。

因此，在宪法理论和人民代表大会制度的理论上，只能确认审判解释、检察解释具有“仲裁规则”的特殊法律效力，而不具有法律解释所具有的那种“普遍”的法律效力。