

论我国刑法司法解释权的归属问题

——关于建立多级审判解释体制的构想

游 伟 赵剑峰

目前,我国刑法司法解释制度很不健全,存在着诸多问题。解释主体的混乱和不一,就是其中一个颇为突出的问题。根据全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》的规定,在我国,只有最高人民法院和最高人民检察院(以下简称“两高”)才享有司法解释权。对此,刑法司法解释权当然不能例外。然而,在司法实践中,不仅有“两高”单独或联合制发的刑法司法解释,而且还出现了它们会同公安部、国家安全部、司法部等依法不具有司法解释权的机关联合制发的司法解释。如1983年9月14日“两高”及公安部、国家安全部、司法部共同制发的《关于人民警察执行职务中实行正当防卫的具体规定》,就是属于这种类型的解释文件。此外,虽然最高人民法院曾于1987年3月31日公开下达了《关于地方各级人民法院不应制定司法解释性文件的批复》,^①但仍有少数省、自治区、直辖市一级的法院和检察院,对本地区如何具体适用刑法问题作出司法解释性质的规定,越权解释情况时有发生。这不仅同全国人大常委会的上述《决议》和最高人民法院的《批复》精神相违背,而且也与司法解释在我国司法活动中应有的重要地位和作用极不相称,使刑法司法解释的权威性、统一性和严肃性受到严重的影响。这种状况对我国社会主义民主与法制建设带来的负作用是不言而喻的,理应及时得到纠正。由于主体问题处于法律解释制度的核心地位,因此,明确刑法司法解释权的归属问题,便成为完善我国刑法司法解释制度的重要环节。本文将着重对刑法司法解释权归属的若干问题进行理论剖析,并进一步提出在我国建立多级审判解释体制的初步构想,以就教于法学界(尤其是刑法学界)的同仁。

首先,从健全民主与法制、确立刑法司法解释的权威性出发,应严格依照全国人大常委会的立法规定制发司法解释,坚决杜绝依法无司法解释权的机关参与制发或单独制发各类型刑法司法解释文件的状况。我国刑法是规定犯罪与刑罚的法律规范,对犯罪人员定罪科刑是法律制裁中最严厉的一种,因此,在刑法执行过程中,制发的司法解释应当确保准确、合法和权威。而要保证这一点,解释主体的权威地位是至关重要的。有些同志认为,刑事案件处理涉及面较广,会同有关机关、部门联合制发刑法司法解释,会有利于配合刑法的实施。我们认为,这种理

^① 参见《最高人民法院公报》1987年第2号,第19页。

由是根本站不住脚的。这恰恰从一个侧面反映了我们的法制意识还很薄弱,刑法司法解释的权威性还没有在实践中真正地树立起来。事实上,公安部早在1984年11月8日就专门发文指出:“根据全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》规定,今后凡涉及司法解释问题,以最高人民法院、最高人民检察院下发文件为准,公安机关应参照执行……”^①至于无解释权的主体单独制发刑法司法解释,那更是无本之“木”,无源之“水”,是对司法解释权的严重侵犯。因此,应当由“两高”单独或联合制发刑法司法解释,实行最高司法机关解释制,绝对排斥其他机关或部门享有这项权力,纠正刑法司法解释权归属混乱和不一的状况。

其次,还应当看到,实行最高司法机关解释制还仅仅是起步,要全面完善我国刑法司法解释制度,只做到这一点是远远不够的。从长远来看,有必要逐步取消最高人民检察院制发刑法司法解释的权力,将刑法司法解释权统归于人民法院行使,建立起以最高人民法院为核心的多级审判解释体制。

为什么要逐步取消最高人民检察院的刑法司法解释权?我们认为,这是由我国检察机关的性质、地位、作用和法制建设深化的客观要求所决定的。我国《宪法》和《人民检察院组织法》都规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”所谓法律监督,是指对法律的执行和遵守情况的监督,是国家维护法律统一、正确实施的一种权力,是国家赋予检察机关的一项专门职能。它不具有任何行政职能的性质,也不应直接行使定罪和刑罚适用权。法律监督具体体现在五个方面,即法纪监督、经济监督、侦查监督、审判监督和监所监督。检察机关的侦查、审查批捕、审查起诉、出庭公诉和依法抗诉等活动,都是实现上述职能的手段和形式,是法律监督权的具体体现。

另外,全国人大常委会在《关于加强法律解释工作的决议》中规定:“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。”我们认为,这一规定过于原则和简约。实际上,检察机关会同审判机关制定刑法司法解释,是检察权对审判权的介入,也可以说是检察权与审判权的混同。这同审判机关单独制发的解释文件是有明显区别的。如果说检察机关是因为在刑事诉讼中享有相应的检察权,因而可以同时享有刑法司法解释权。那么,能否就此认为公安机关在刑事诉讼中享有侦查、拘留、预审等职权,也赋予它解释刑法的专项权力呢?所以,以此为据而肯定检察机关享有刑法司法的解释权,是对检察机关实行法律监督职能的曲解,这与我国刑事诉讼活动中公、检、法三机关分工负责、互相配合、互相制约的基本原则也是相违背的。目前,除了“两高”联合制发的司法解释外,还有最高人民检察院单独制发的刑法司法解释。如1986年12月9日《关于破坏电力设备罪几个问题的批复》,1988年3月18日《关于无照施工经营者能否构成重大责任事故罪主体的批复》,1989年4月3日《关于在押犯能否构成重大责任事故罪主体的批复》,1987年8月30日《关于正确认定和处理玩忽职守罪的若干意见(试行)》,等等,这些解释文件既可以认为是对检察工作中具体应用法律问题进行的解释,但也是在审判工作中需要解决的问题。然而事实上,最高人民法院却没有制发相应的解释文件,各级人民法院在处理这类案件时,大多将上述检察解释直接作为其定罪量刑的参考依据,但也有个别基层人民法院对此不予接受,仍然按照自己对法律条文内涵的理解去审判具体案件。这不仅造成了检察权与审判权的混同,一定程度上导致了刑事司法的不统一,这正是我国现行刑法司

^① 引自《执法手册》第6辑,公安部研究室编,群众出版社1985年版,第50页。

法解释体制在解释主体的确立上带来的弊端。

随着我国法制建设的不断发展,审判、检察体制将进一步完善,上述不正常状况应当得到根本扭转。我们认为,检察权与审判权既有联系又相互独立,是一个矛盾的统一体。只看到联系而看不到独立,是对两者关系的片面理解,这在理论上和实践中都是有害的。因此,尽早停止最高人民法院行使刑法司法解释权,并全面完善刑事审判解释体制,是十分必要的。此外,还应当看到,虽然我国《刑事诉讼法》第101条规定:“依照刑法规定不需要判处刑罚或免除刑罚的,人民检察院可以免于起诉。”第104条第1款规定:“被告人有本法第十一条规定的情形之一的,人民检察院应当作出不起诉决定”。但这些规定同《刑事诉讼法》第120条的规定是不同的。上述规定是检察机关在对公安机关提请起诉或建议免于起诉以及自行侦查的案件进行审查后作出的与提起公诉相对的决定,是其行使检察权的结果,它所依据的仍应是刑法和最高人民法院所作的司法解释,不能因此认为人民检察院理应享有刑法司法解释权。

最高人民法院在被取消刑法司法解释权后,并未丧失它对刑法司法解释的法律监督权,相反,可以腾出更多的人力、精力和物力做好这项工作。这也是完善检察机关法律监督职能的一个重要方面。在全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》中曾规定了:“最高人民法院和最高人民检察院的解释如果有原则分歧,报请全国人民代表大会常务委员会解释或决定。”但这一规定同样很不完善。第一,如果“两高”的解释之间有原则性分歧,经报请全国人大常委会后由其作出了解释或决定,那么,这将会出现由立法解释、立法规定取代司法解释的状况;第二,如果不是“原则性”分歧,又该由谁来消除、怎样消除,《决议》对此未作规定。在这两种情况下,检察机关的法律监督权事实上都得不到实现。所以,现行司法解释体制对刑法司法解释的监督始终没有落到实处。而“两高”联合制发刑法司法解释,同样会出现配合有余、监督不足的弊端。这样做虽然可以避开由于《决议》规定不完善而带来的监督职责不明的问题,但这对于检察机关切实履行法律监督职能会带来不利的影响。这也是近年来不少明显越权、不合理司法解释一直得不到纠正的一个原因。因此,取消最高人民法院的刑法司法解释权,不仅不会削弱检察机关的法律监督权,相反,还能强化其职能作用,保证刑法司法解释的合法性和有效性。这将成为我国司法解释走向成熟和科学化的重要标志。

二

在取消检察机关的刑法司法解释权以后,我国刑法的司法解释权将由审判机关独立行使。同时,为了进一步完善我国的刑法司法解释制度,我们认为,还应当确立以最高审判机关为核心的多级审判解释体制。

实行多级审判解释体制是由以下几个方面的因素所决定的:

首先,刑法司法解释是由有解释权的机关对司法工作中如何具体运用刑法所作的解释。从解释效力来看,既有适用于某一类案件的具有类别特征的普遍性解释,也有仅对某一特定案件具体问题所作的个案解释。虽然个案解释的效力仅及于该具体案件,但它与不具有法律效力的学理解释有质的差别。又因为个案解释的效力不及于其他案件,所以,它又同判例的拘束力有着严格的区别。刑法司法解释效力的多重性,是司法解释内涵的必然逻辑延伸。从中可以看出,有权作出刑法司法解释的机关是多层次的,而不是单一的,即各级人民法院都有权制发刑法司法解释。

其次,我国幅员辽阔,地域广大,各地区、各民族的发展状况不尽一致。原则性与灵活性相

结合是我国社会主义立法的一项基本原则。在一个法制统一的国家里,充分考虑地方的差别,给予一定的灵活自由度,就是最终在更广泛的范围内实现法制原则。我国《宪法》第100条规定:“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法,法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。”我国《刑法》第3条也规定:“凡在中华人民共和国领域内犯罪的,除法律有特别规定的以外,都适用本法。”第80条又规定:“民族自治地方不能全部适用本法规定的,可以由自治区或者省的国家权力机关根据当地的政治、经济、文化的特点和本法规定的基本原则,制定变通或者补充的规定,报请全国人民代表大会常务委员会批准施行。”这些立法规定,都体现了原则性与灵活性的有机结合。在立法阶段如此,在司法过程中同样应当如此。否则,这一原则就只能停留在纸面上,无法最终付诸实现。由此,我们认为,在我国,全面推行多级审判解释体制,是非常必要的。正如在立法上赋予地方一定的灵活性是为了更好地贯彻原则性一样,在司法解释体制中贯彻这一原则,同样有利于调动各级人民法院的主动性、积极性和创造性。我国审判机关的设置为四级二审制,各级人民法院各有不同的受案范围,案件的类型、性质及情节表现得千差万别,除带有共性的问题可由最高审判机关制发刑法司法解释予以解决外,还有不少带有地方性特色(在该地区亦有普遍性)的问题,需要各级审判机关在司法活动中予以发现、总结,并从已有法律规范和本地的实际需要出发,及时作出相应的刑法适用解释。地方各级人民法院都有审判委员会,经过审判委员会讨论决定,制发相应等级的刑法司法解释,在本辖区案件的审判时作为定罪量刑的依据,并转发同级人民检察院、公安机关和司法行政管理机关遵照执行,是完全可行的。而由最高审判机关单独包揽刑法司法解释,不仅没有必要,而且也没有可能。这样做,既与贯彻原则性与灵活性相结合原则相矛盾,实际上也降低了最高人民法院刑法司法解释的权威性和科学性,甚至会出现管不了、管不好的局面。因此,在完善我国刑法司法解释制度时,应首先确立多级审判解释体制。

明确了多级审判解释的必要性,还应明确在这一体制中,各级审判机关所制发的刑法司法解释的效力是不等的、具有等级上的差别的,其中,最高人民法院制发的刑法司法解释具有最高的效力。最高人民法院作为审判机关中的最高一级机关,它对地方各级人民法院有监督、指导权,拥有权威性。所以,应当明确最高审判机关在这一体制中的核心地位。

由于刑法司法解释可划分为普遍解释和个案解释,因此,在多级解释中应适当区别对待。对于普遍解释:

1. 最高人民法院处于核心地位,对于刑法适用过程中带有普遍性、共同性的问题有权制发刑法司法解释,并由本级人民法院的审判委员会讨论通过后颁行,其效力及于各级审判机关,它处于多级审判解释等级中的第一级。最高人民法院有权撤销或者变更下级人民法院制发的与最高司法解释相抵触的刑法司法解释。最高人民法院已作解释的刑法应用中的问题,地方各级人民法院应当严格遵循,各级人民检察院、公安机关等,也必须遵照执行。

2. 地方各级人民法院以高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院为顺序,分别位列多级审判体制的第二、三、四级,其中:

- (1)省、自治区、直辖市一级的高级人民法院,有权就本辖区内带有普遍性的刑法适用问题制发司法解释,由本级人民法院审判委员会讨论通过后颁行,效力及于本级人民法院和其辖区内的中级、基层人民法院。其解释内容不得与最高司法解释相抵触,其解释文件应当报送最高人民法院备案。最高人民法院认为必要时,可以授权高级人民法院对本辖区内下级人民法院制

发的刑法司法解释进行审查,但也都应将审查结果报最高人民法院,以便审查。高级人民法院制发的刑法司法解释,本辖区内的各级检察机关、公安机关等必须遵照执行。

(2)中级人民法院有权就本辖区内带有普遍性的刑法适用问题制发司法解释,由本级人民法院审判委员会讨论通过后颁行,其解释内容不得与最高审判解释和上一级人民法院的司法解释相抵触,其效力及于本级人民法院和辖区内的基层人民法院。其解释文件,应逐级层报至最高人民法院备案审查。中级人民法院制发的刑法司法解释,本辖区内的各级检察机关、公安机关等必须遵照执行。

(3)基层人民法院有权就本辖区内带有普遍性的刑法适用问题制发司法解释,由本级人民法院审判委员会讨论通过后颁行,其内容则不得与上述三级人民法院的司法解释相抵触,其效力仅及于本级人民法院,同级检察机关、公安机关等同样必须遵照执行。其解释文件也应逐级层报最高人民法院,以便审查。

为了全面实现法制民主化原则,我们认为,各级人民法院在制作刑事裁判文书时,除援引刑事法律外,应在其中注明作为其裁判依据的刑法司法解释的编号和名称,以便在重审,二审或者再审时,有针对性地进行审查监督。

除上述制发普遍解释外,各级人民法院对于本院审理的案件,有权根据刑法的有关规定和同级或者上级人民法院普遍解释的规定,作出个案解释。个案解释的效力,仅及于所审理的该具体案件。当案件重审、二审或者再审时,同级或上级人民法院有权通过对原审判决的改判,撤销原审体现于判决书之中的个案解释。

实行以最高审判机关为核心的多级审判解释体制,必须予以立法上的保障。同时,各级检察机关也应对各级审判机关刑法司法解释的制发进行有效的法律监督。刑法司法解释的制发应当非常慎重,力求准确、合法。最高人民法院应当在充分调查研究的基础上,及时对各地有普遍反映的问题作出最高司法解释。同时,多级审判解释体制的推行,还要求及时进行司法解释文件的分类、整理、审查、备案,并形成相应的制度,确保刑法司法解释的准确、合法和权威,保证最高人民法院在多级审判解释体制中的核心地位。

建立并进一步健全我国多级审判解释体制,不可能一蹴而就、一步到位。在刑法司法解释权全面下放时,同样需要十分慎重,要有法律制度和相应的合理监督机制作配套保障。地方各级人民法院也应不断提高业务素质,审判水平,充实调研力量,为刑法司法解释权的下放做好组织和思想上的准备,确保制发的司法解释的质量,杜绝越权解释,避免错误解释。

综上所述,我们可以得出以下两点认识:

第一,在近期,仍应严格按照全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》和最高人民法院有关司法解释文件的规定,杜绝无解释权机关单独或者参与制发刑法司法解释,维护最高司法机关(即“两高”)解释体制。

第二,进一步加强刑法司法解释的理论研究和实务分析,创造各种有利条件,在适当时机制定我国《司法解释法》或《刑事司法解释法》,明确取消最高人民法院的刑法司法解释权,逐步下放审判解释权限,最终全面确立以最高人民法院为核心的我国多级审判刑法司法解释体制,完善我国现行刑法司法解释制度。

(作者单位:华东政法学院法律系)

责任编辑:庄立