

立法机关的法律解释权述评

——从全国人大常委会的法律解释权说起

魏胜强

(郑州大学 法学院, 郑州 450001)

摘要:在我国当前的法律解释权体制下,全国人大常委会行使法律解释权出现一些问题,主要表现为法律解释权的行使不符合法律的要求,法律解释权的行使依据不明确,并且全国人大常委会行使法律解释权引发立法解释与立法的矛盾。从理论上说,立法机关行使法律解释权的根据不能成立。立法机关是法律的作者,它行使法律解释权不符合解释学原理。立法机关不是法律实施机关,它不需要行使法律解释权。立法机关具有立法权,它行使法律解释权没有意义。由此,立法机关的法律解释权应当废除。

关键词:立法机关;立法解释;法律解释权

中图分类号:DF01 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-1505(2012)01-0019-10

现行《宪法》赋予全国人大常委会解释宪法的权力,《立法法》又明确宣布法律由全国人大常委会解释,因此,全国人大常委会的法律解释权可谓是非常“正统”,其“合法性”似乎不存在问题,其法律解释在学理上被称为立法解释。但是,这种看似美好的制度在实际运作中并不如当初的设计那样理想,其引发的问题不容忽视,进而有人对立法机关到底能否解释法律提出了质疑。本文以全国人大常委会法律解释权的行使为例,对立法机关的法律解释权进行剖析。

一、全国人大常委会行使法律解释权出现的问题

从1954年宪法开始,我国每部宪法都宣告全国人大常委会会有解释法律的职权,全国人大常委会1981年通过的《关于加强法律解释工作的决议》和全国人大2000年通过的《立法法》对此作了进一步的规定。全国人大常委会作为立法机关,似乎有能力对法律作出“符合立法原意”的解释。然而几十年来,全国人大常委会却几乎不曾动用过自己的法律解释权,至少没有直接声明它在对哪些法律进行解释。全国人大常委会1996年5月通过《关于〈国籍法〉在香港特别行政区实施的几个问题的解释》,这被认为是它第一次以明示的方式进行法律解释。《立法法》颁布后,全国人大常委会似乎得到了鼓励,以“解

收稿日期:2011-10-10

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“法律解释权的配置研究”(11FFX002);郑州大学“2011工程”三期建设项目“社会转型期中国法治建设模式研究”(LC-A004)

作者简介:魏胜强,男,河南遂平人,郑州大学法学院副教授,法学博士,主要从事法律方法、司法制度研究。

释”的名义对法律解释权的行使明显增多。特别是最高人民法院通过《关于审理黑社会性质组织犯罪的案件具体应用法律若干问题的解释》后,全国人大常委会仍然通过《关于〈刑法〉第二百九十四条第一款的解释》,对“黑社会性质的组织”含义作了解释。全国人大常委会此举似乎在向世人特别是最高人民法院“显示”自己才具有法律解释权,最高人民法院的解释“不算数”。近年来,全国人大常委会非常重视自己的法律解释权,并通过这一权力的行使而不断地完善法律,弥补法律的不足。但是,全国人大常委会对其法律解释权的行使,暴露出了一系列的问题。

(一) 法律解释权的行使不符合法律要求

从宪法和《立法法》的授权看,只有全国人大常委会才能行使法律解释权,而且这种解释权也只能以全国人大常委会的名义作出。但在实践中,全国人大常委会的解释权有时候被异化为全国人大常委会法工委及其办公室的解释权,而且有时候解释的内容与它的身份和提出解释请求的主体的职权非常不相称,这显然不符合法律的要求。

如在《固体废物污染环境防治法》执行过程中,有些地方环保部门对该法第77条的有关规定存在理解上的差异,国家环境保护总局遂于2005年9月请全国人大常委会法工委对此进行解释。同年12月,全国人大常委会法工委以法工委复字[2005]34号文件函复国家环境保护总局《关于申请解释固体废物污染环境防治法第七十七条有关规定的答复意见》,国家环境保护总局随后转发该解释,要求下级环境保护机关遵照执行。这一法律解释活动是地方环境保护部门在法的理解上出现歧义而请示国家环境保护总局引起的,按照《关于加强法律解释工作的决议》,应由国家环境保护总局作出解释。《固体废物污染环境防治法》在法律文本中并没有授权任何主体对其解释,按照《立法法》,应由全国人大常委会作出解释。《立法法》第43条规定:“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和全国人民代表大会各专门委员会以及省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以向全国人民代表大会常务委员会提出法律解释要求。”国家环境保护总局显然没有资格提请全国人大常委会作出法律解释,而且全国人大常委会法工委显然也没有资格作出法律解释。因此,国家环境保护总局要解决这一法律上的疑惑,可以制定规章,在规章中把《固体废物污染环境防治法》的某些法律条文说清楚。但是,国家环境保护总局这一没有申请法律解释资格的主体,偏偏请求没有作出法律解释资格的全国人大常委会法工委来解释法律,而且后者居然解释了法律。对这种“一唱一和”行为比较可信的解释是,国家环境保护总局和全国人大常委会法工委故意违反法律,前者有正当职权而不积极履行,后者超越职权范围而滥用职权。

对不少主体提出的请示或者解释法律的请求,全国人大常委会法工委都毫不客气地作出批复或者解释。如2002年7月,它以法工委复字[2002]12号文件,对最高人民法院作出《关于已满十四周岁不满十六周岁的人承担刑事责任范围问题的答复意见》,以法工委复字[2002]13号文件,对全国总工会办公厅作出《关于工会法第五十二条如何适用问题的答复意见》;2006年11月,它对某省人大常委会法制工作委员会作出《关于如何理解〈道路交通安全法〉的有关规定的答复》;2004年8月,它对某省人大常委会选举任免联络工作委员会作出《关于在县级管理区设置的基层人民法院的法官如何任免问题的答复》等。对有些主体提出的不属于该主体职权范围的疑问,它也照样解释,如2002年1月,全国人大常委会法工委以法工委复字[2002]3号文件,对审计署作出《关于对“隐匿、销毁会计凭证、会计账簿、财务会计报告构成犯罪的主体范围”问题的答复意见》,这种解释显然与审计署的职权无甚关系。

在全国人大常委会法工委行使解释权的同时,全国人大常委会法工委办公室竟然也加入了解释法律的行列,如2004年8月,它以法工办复字[2004]7号文件,对湖北省人大常委会法规工作室作出《关于渔业法有关条款适用问题请示的答复意见》。就是这样一个办公室,甚至能解释宪法。2004年4月,它以法工办复字[2004]3号文件,对湖南省人大常委会法制工作委员会作出《关于如何理解宪法第四十条、民事诉讼法第六十五条、电线条例第六十六条问题的交换意见》。

(二) 法律解释权的行使依据不明确

全国人大常委会的法律解释权演变为全国人大常委会法工委及其办公室的法律解释权,从一定程度上说明了立法机关解释法律时解释权的主体、权限和运行程序的混乱,这种混乱,在一定程度上是由《立法法》关于法律解释的规定本身不明确导致的。

就法律解释权的主体来说,《立法法》第42条宣布“法律解释权属于全国人民代表大会常务委员会”,这就是说全国人大常委会是行使法律解释权的唯一主体,至少是立法机关中行使法律解释权的唯一主体。该法第55条规定:“全国人民代表大会常务委员会工作机构可以对有关具体问题的法律询问进行研究予以答复,并报常务委员会备案。”这两条的关系,让人难以捉摸,使全国人大常委会的解释和全国人大常委会法工委的解释常常混为一体。

从形式上看,这两条不但不矛盾,而且相互连贯。这是因为,一方面,这两条规定了不同主体的不同权力,即全国人大常委会行使法律解释权,解释法律,而全国人大常委会工作机构仅仅是答复法律咨询,而不是解释法律。另一方面,《立法法》在第二章中专门列出第四节规定法律解释,第42条至第47条都纳入第四节中,而第55条并没有列入法律解释这一节中,也说明了全国人大常委会工作机构所作的答复并不是法律解释。

但从内容上看时,它们之间的界限却无法分清。全国人大常委会工作机构对有关法律问题的答复,如果不是法律解释,那么它是什么呢?全国人大常委会的法律解释和全国人大常委会法工委针对法律歧义而作的答复,二者在内容上有什么区别,可能永远也无法说清。而且,如果全国人大常委会法工委的答复不是法律解释,仅仅是法律咨询意见,那么它就与专家学者的意见没有什么区别了,既然如此,《立法法》就不应该规定第55条的内容。而当全国人大常委会工作机构对法律咨询问题做出“批复”时,又有谁会相信这种批复仅仅是供提出请示的主体参考的法律咨询答复意见呢?

更重要的是,全国人大常委会的“解释权”和全国人大常委会工作机构的“答复权”,相互之间不存在明确的分工。《立法法》第42条第2款规定:“法律有以下情况之一的,由全国人民代表大会常务委员会解释:(一)法律的规定需要进一步明确具体含义的;(二)法律制定后出现新的情况,需要明确适用法律依据的。”这可以理解为是对全国人大常委会“解释权”的权限规定,即只有出现这两种情形时全国人大常委会才能够解释法律。《立法法》第55条规定:“全国人民代表大会常务委员会工作机构可以对有关具体问题的法律询问进行研究予以答复,并报常务委员会备案。”这可以看作是对全国人大常委会工作机构的“答复权”的权限规定。问题是,这两种权限之间也不存在界限。法律的规定需要进一步明确其含义的情形往往存在于具体问题中,因为只有具体问题中法律才会出现歧义;而法律制定后出现新情况,需要明确法律适用依据的情形,当然也属于具体问题。显然,全国人大常委会的法律解释权和全国人大常委会工作机构对具体问题的答复权是重叠的,只要全国人大常委会法工委作出了答复,当然就不需要全国人大常委会作出法律解释了。

立法机关行使法律解释权的程序也明显不够清晰。《立法法》第44条规定:“常务委员会工作机构研究拟订法律解释草案,由委员长会议决定列入常务委员会会议议程。”第45条规定:“法律解释草案经常务委员会会议审议,由法律委员会根据常务委员会组成人员的审议意见进行审议、修改,提出法律解释草案表决稿。”第46条规定:“法律解释草案表决稿由常务委员会全体组成人员的过半数通过,由常务委员会发布公告予以公布。”这三条可以看做是关于解释程序的规定,但这种规定显然太模糊了。不管最高人民法院、最高人民检察院的法律解释权存在什么样的问题,它们都制定了制作法律解释的详细规则,以规范其法律解释权的运作。拥有法定的法律解释权、在法律解释体制中居于主导地位的全人大常委会,除了《立法法》的几条简单规定外,并没有制作法律解释的规则。全国人大常委会(包括其法制工作委员会及该委员会办公室)解释了很多法律,但对《立法法》中关于法律解释程序的模糊规定,却没有作出任何解释。也就是说,它只对其他主体在执行法律中的问题通过解释进行规

范,却不规范自己解释法律的活动。特别是当全国人大常委会的法律解释权演变为全国人大常委会法工委的解答权、批复权时,它连《立法法》关于法律解释程序的简单规定都无需遵守。

由于缺乏明确的规范制约,立法机关法律解释权的行使不可能不出现混乱局面。在主体、权限都不明确的前提下,无论内容具有多大的合法性和合理性,无论在实践中多么可行,这种解释的合法性都成问题。

(三) 引发立法解释与立法的矛盾

全国人大常委会进行解释,会使人很难界定立法解释到底是法律解释还是新的法律文本。如果它是法律解释而不是法律文本,那么它对法律实施者来说就不是必须适用的,因为行政机关是执行法律而不是执行法律解释,司法机关是依法判案而不是依法律解释判案。如果它是新的法律文本而不是法律解释,那么它就是法律的组成部分,它的效力就应当与法律相同,而不仅仅是高于其他解释。立法者似乎想二者兼得,在《立法法》中明确宣布全国人大常委会作出的法律解释同法律具有同等效力,这就使立法解释等同于法律。可是根据《立法法》的规定,全国人大常委会作出法律解释的程序要比全国人大及其常务委员会的立法程序简单得多。同样效力的法律(原法律文本和立法解释),以及同一机关制定的法律(如果该法律文本由全国人大常委会制定),却仅仅因为名称分别为“法律”和“法律解释”,而适用了相差甚远的程序,在法律逻辑上讲不通,带来了立法解释和法律的矛盾。

有种观点认为,立法机关的法律解释和法律虽然具有同等的效力,但它们并不是一回事。法律解释仅仅是立法机关对法律中某些不明确的地方进行说明,而法律是一部完整的法律文本,它们的内容和形式都存在很大的不同,因而不能苛求二者在出台时适用同样的程序。这种说法似乎有道理,然而我们不能忽略我国作出立法解释的主体是全国人大常委会。作为国家的立法机关,全国人大常委会作出的每一个决议、决定都会对整个国家机关产生巨大的影响,各级行政机关、司法机关以及地方各级立法机关,都要遵循全国人大常委会的决议、决定,就像要遵守它制定的法律一样。全国人大常委会按照《立法法》所规定的那种简单的程序作出法律解释,怎么能保证这种解释的民主性和科学性呢?缺乏民主性和科学性的法律解释一旦出台,对于整个国家机关的运转将会产生非常不良的影响。也就是说,全国人大常委会以非常简单的程序作出具有法律效力的法律解释是不妥当的,它混淆了法律解释与法律的不同。

为了保证效力相同的“法律”和“法律解释”在制定程序上不发生矛盾,可以假设《立法法》规定,立法机关作出法律解释时要遵循立法程序。但这会陷入另一个悖论中,即立法机关作出法律解释的程序和效力与制定法律的程序和效力完全相同,既然如此,为什么还要分别把它们称为“法律解释”和“法律”呢?如果仅仅因为它们在条文多少、篇幅长短、内容宽窄等方面不同而分别称谓,那么许多特别法都可以看作是一般法的法律解释,这显然是不成立的。

我国立法机关行使法律解释权所引发的问题,尽管原因是多样的,但其根源在于立法机关能否成为法律解释权的主体,立法机关该不该行使法律解释权。我们撇开我国的具体情况,根据法学原理对这一问题进行剖析。

二、立法机关行使法律解释权的根据不能成立

要分析立法机关能否行使法律解释权,首先应当分析它行使法律解释权的根据能否成立。根据张志铭研究员的分析,立法解释得以确立的认识依据与两个命题分不开,一个是“立法归立法,实施归实施”,另一个是“有权制定法律,就有权解释法律”。其中的逻辑关系是:前一个命题——之所以要确立立法解释,是因为它具有不同于实施者解释的独特内容,或者说,它要解释的是实施者解释无法解决的独特问题;后一命题——立法者比实施者更有资格解释法律,即便立法解释没有自己的独特内容也

有存在的必要。^{[1]246}他对这两种认识依据进行了驳斥。事实上,主张应由立法机关解释法律的根据不只是这两个命题,还有其他命题,如立法解释是监督、保障法律正确实施的方法之一;立法解释可以维护法律的安定性,防止法律适用的混乱等。下面,我们对这些论点逐一进行分析。

(一)关于“立法归立法,实施归实施”

根据这一命题,法律解释实际上要弥补的是法律本身的各种缺陷,使法律更加完善。但对法律的补充和完善应当是立法机关的职责,法律的实施者不能介入此事。法律的实施者在适用法律过程中发现了法律的不足,只能向立法机关反馈,由立法机关解决,否则就是越权,即使法律的实施者发现法律的缺陷后在法律适用中进行了弥补,它的弥补最多只能在个案中有效,并不能改变法律的面貌,法律的缺陷依然存在,对其他的适用者没有帮助。因此,让立法机关对法律进行权威性的解释才能从根本上改变法律的不理想状态,消除法律适用者对法律的随意性的解释。这种分析看起来似乎在说明立法机关行使法律解释权的问题,实际上是在说明立法机关修改法律的问题,因为立法机关按照这种思路所进行的解释不过是一种补充性立法或者法律的修改罢了。

有的学者对立法解释和法律的修改作了详细的区分,认为二者的要求和效果不同,立法解释应当忠于法律的原意,只能在立法原则允许的范围内阐明法律明显包括或可能包括的含义,而不能作改变法律原意的扩张或缩小的解释,且立法解释不能取消(变更)所解释法条的原有内容,被解释的对象仍然有效;法律的修改则可突破现有法条的规定,增加、修改或废除相关的内容,且法律的修改是以新的内容取代旧的内容。^[2]立法解释与法律的修改在这些细微之处的差异确实存在,但由此得出结论认为立法机关应当行使法律解释权却经不起推敲。这是因为:

其一,既然要解释法律就是因为法律的原意模糊,难以说清楚。在这种情况下,又如何让立法解释忠于法律的原意呢?立法机关只是以具有新的意思的解释性法律文本取代了原来的模糊性法律文本罢了。

其二,立法解释要在法律允许的范围内阐明法律明显包括或可能包括的含义而不能作扩张或限缩的解释,实则是对法律条文的简单重复,这样的解释毫无意义。

其三,立法解释与被解释的法律同时存在,会使适用者左右为难,不知道到底是适用立法解释还是适用被解释的法律。如果适用被解释的法律,则立法解释就没有存在的必要了;如果适用立法解释,则实际上是以立法解释废除了被解释的法律,这样的话,立法解释最终又变成了法律的修改,在实践中法律适用者可能会选择适用立法解释而使被解释的法律名存实亡。

因此,无论怎样说,立法机关所进行的解释实质上都是一种立法活动,而不是解释活动。真正的法律解释,只有在具体的法律适用中才存在,即使按照“立法归立法,实施归实施”的原则,作为法律实施之一部分的法律解释也只能由法律的实施者进行,法律解释权无论如何都不能由立法机关行使。

(二)关于“有权制定法律,就有权解释法律”

这一命题同“谁制定,谁修改,谁解释”的说法是一致的,实际上是在坚持西方19世纪在法律解释目标上的主观解释论的立场。这一观点认为,立法行为是立法者的意思行为,立法者通过立法表达他们的看法和企图,通过制定法律来实现他们所追求的目标。所以,当法律条文出现模糊之处时,只有立法机关知道法律作这样的规定到底是什么意思,再也没有谁能比立法者更有资格来解释法律了。这一命题长期以来一直受到批评。张志铭研究员认为,立法原意以及从立法者那里寻找立法原意,实际上并不像人们想象的那样可靠,更重要的是,尽管必须肯定立法原意在法律解释中的重要作用,但是在一般情况下,不应该超越法律条文本身体所能容纳的限度去确定立法原意。^{[1]250-251}

我们认为,所谓由立法机关行使解释权可以达致立法者原意的说法是不能成立的,这是因为:

其一,正如许多学者早已经指出的那样,所谓立法者的原意其实根本是不存在的,因为在民主社会的立法活动中,立法者并非一人,而是由众多代表组成的委员会。法律是众多代表协商、争论和表决

的产物,是公共意志的体现,而且一般说来也不是全部代表意志的体现,只是大多数代表意志的体现。立法活动充满了斗争与妥协,即使一些代表同意某个法律也可能只是同意它的部分内容而非全部内容。所以有学者指出:“那些投票赞同获得通过的法案的人可能共同拥有国会的意图。但是非常重要的一点是,我们应当记住是法案本身展示了意图。由此看来,反对派的成员仅仅是因为他们认为法案拥有多数派的意图而投票反对该法案,他们当中也应当被认为存在国会的必不可少的意图。如果投票赞同一个法案的人不是以同样的方式阅读它,被国会多数派认定的法案的意义就可能会出现不同的意图。在对成文法进行解释的时候,我们应当怎样选择?这依赖于这些意图之外、以根本不参阅这些意图的方式妥善处理它们而作出的判断。”^[3]

其二,即使有立法者的原意,立法者的原意也未必能完全渗透到法律条文中,或者说法律本身未必能完全表达立法者的原意。毕竟,立法者只能用文字把自己的意思表述为法律,但文字本身具有多种含义,文字的确切含义在某些特定的语境下才有可能确定下来,而在整个法律文本当中,能明确每个字每个词每句话的确切含义就更难了。“即使以定义的方式确定法律的语言用法,仍然不能保证,该用法在该当法律的每个地方都作相同的理解。”^[4]²⁰²立法者的原意与法律文本体现出的立法者的意思完全可能脱节,通过对法律文本的解释来寻求立法者的原意似乎不大可能。

其三,即使立法者的原意客观存在而且也能找到,但这只是立法当时的意思。随着社会的发展,这些意思可能已经不具有现实意义而应予抛弃,如果这时还要不顾时过境迁而坚持按照立法者的原意去解释,则未免有“死人统治活人”之嫌。

其四,就算立法者当时的意思至今仍未过时,立法机关还是当初的立法机关,但由于世事变迁,立法机关早已物是人非,当今立法机关的成员又怎能确切地知道当时立法者的意思呢?又有谁能说立法机关所解释出的所谓立法者的原意是当初的立法者的原意而不是现在的立法者的原意呢?

总之,立法机关出于寻找立法原意的目的而行使法律解释权在理论上是站不住脚的。

(三)关于“立法解释是监督、保障法律正确实施的方法之一”

这一命题认为,国家立法机关具有监督法律正确实施的职责,其监督方法也很多。但通过行使立法解释权,作出相关的立法解释,以指导行政机关正确理解法律的确切含义或纠正执行机关对法律原意的错误理解,同样也是一种监督法律实施的方法,并且也是一种较为有效的监督方法,它能更全面、准确地体现立法思想,从而保证法律统一并得到正确的执行与遵守。^[2]这种看法背后所隐藏的含义仍然是,只有立法机关理解法律的真实含义,法律实施机关对法律的理解可能会五花八门,因而在适用时常会通过法律作出不同理解而不当地行使职权。

这种担心有一定的道理,但由此就认定立法机关应当通过行使法律解释权来监督法律的实施就值得商榷了。原因在于:

其一,如同前文所言,立法者的原意是不存在的,即使存在,立法机关也未必清楚,让立法机关通过行使解释权来明确法律的原意勉为其难。

其二,任何法律只要最终被实施,都难以避免被法律实施者所解释,因为理解、解释和应用是三位一体的过程。“仅就法律的施用而言,确认法律条文确切含义是执法者的天然权力,而正是在适用法律的过程中,在执法机关确认法律条文的确切含义并使之产生效力的过程中,才使‘公正、正义、衡平’的理性原则得以发挥。”^[5]

其三,立法机关对法律实施机关的监督方式非常多,但所有的监督都应当以不侵犯法律适用机关权力的正当行使为界。当法律已经进入适用阶段时,对法律含义的说明自然就属于法律适用者的正当权力。法律适用机关在适用过程中怎么理解和解释法律是它自己分内的事,这是权力分立的要求,立法机关不能因为对法律适用机关的解释活动不放心就要亲自参与到解释活动中,亲自为法律适用机关制作法律解释。“如果说立法解释的目的即在于法律的‘原意’能不失真实地通过解释体现出来,那

么,由此推论,由立法者来同时行使司法权,要比由法官来行使司法权合适得多,然而这种假设一旦成立,所谓法治就成了暴政的牺牲品。”^[6]

其四,立法机关的监督权同样也要依法行使,其监督权的权限、内容和方式都必须符合法律的规定。如果立法机关有权解释法律的话,则它的一切监督活动就不可能再受到法律的约束了。当它的监督行为违法时,它可以行使法律解释权而使之合法化,如此下来这种监督就会变成恣意为妄。

因此,虽然立法机关拥有法律监督权,但由此就认为立法机关通过行使法律解释权来监督、保障法律的实施,在逻辑上是行不通的。

(四)关于“立法解释可以维护法律的安定性,防止法律适用的混乱”

这一论调是西方19世纪在法律解释的目标上坚持主观论的人所坚持的观点之一。在这种观点看来,任何一部法律都有其确定含义,但是,不同的解释者可能会出于某种需要或者由于其他原因而对法律作出不同的理解,最终会导致法律被解释得面目全非,适用起来极不统一。不同的案件在适用同一部法律时不能受到同样的对待,必然带来司法活动的混乱,因此,需要立法机关对法律的含义作出统一的解释,来保障法律的安定性,消除法律适用中的混乱。

这种观点的出发点是好的,但在认识上是错误的。从法律适用的角度来说,法律适用本身就是把抽象的法律规定具体应用于各种纷繁复杂的案件当中。每个案件都有其具体情况,应由法官有针对性地把案件事实与相关法律结合起来,在法律适用中不可能做到完全一样。因此,同一法律在不同案件中被法官作出不同解释,并不是法律适用的混乱,恰恰是司法活动的机动灵活性和创造性的表现。立法机关出于维护法律安定性的目的,通过对法律进行解释来限制法律适用的灵活性,不仅违背了司法活动的规律,而且也是徒劳的。它的统一性的解释在法律的适用中同样面临着被法官进行创造性解释的命运,就象统一性的法律面临被解释的命运一样。从立法的角度说,立法机关在制定法律时就应当把法律的含义说清楚,这是对立法的基本要求。在立法中本应说清楚的事情,却非要来一个立法解释,实属多此一举。

当然,法律条文的意义不明也有客观原因,主要表现为三种情况:第一种是立法机关的故意,第二种是立法者之间的某种妥协,第三种是立法的失误。^[7]但无论是哪一种情况引起的,法律一旦制定出来就成为独立的法律文本而具有了稳定性,成为一种客观存在,不同主体对法律作出不同的理解和解释是很正常的事。除立法机关之外的解释者无论在解释上有怎样大的分歧,都不会触动条文本身,当然也不可能危及法律的安定性,因为他们所有的解释都只是解释,法律文本并没有受到干扰。但是,当立法机关对法律文本进行解释时,情况就发生了变化,因为立法机关是立法者,它的解释事实上成为法律文本的一部分,是对法律文本的一种变动。立法机关对法律文本作出解释反倒让人觉得法律是不确定的,毕竟,立法解释会给人造成一种错觉,认为法律是由立法机关制定的,立法机关对法律怎样进行解释都是合法的。由此看来,立法机关行使法律解释权不仅不能维护法律的安定性,反倒“会使法律的客观性和可预测性受到质疑”。^[8]

三、立法机关不应当行使法律解释权

在立法机关是否应当行使法律解释权的问题上,向来都存在着很大的争议。但从总体上说,世界上多数国家并不承认立法机关有解释法律的权力。在我国,由于立法解释制度的存在,学者们针对立法机关拥有法律解释权的现状提出了各种各样的看法,有的完全肯定,有的完全否定,有的部分肯定部分否定。前文的分析表明,立法机关行使法律解释权的“根据”不成立,这就意味着立法机关不应当行使法律解释权。这一结论,还可以从下文的命题中得到进一步的支持。

(一)立法机关行使法律解释权不符合解释学原理

按照哲学解释学原理,一切理解都是自我理解,而不是作者的理解,因为作品一旦完成,作者就已

经“死去”，作品的意蕴只能由读者来理解和解释。加达默尔指出：“谁想理解某个本文，谁总是在完成一种筹划。一当某个最初的意义在本文中出现了，那么解释者就为整个本文筹划了某种意义。一种这样的最初意义之所以又出现，只是因为我们带着对某种特殊意义的期待去读本文。作出这样一种预先的筹划——这当然不断地根据继续进入意义而出现的東西被修改——就是对这里存在的東西的理解。”^[9]理解是解释者预先筹划的东西，是解释者自己的理解，与文本的作者并无关系。理解者在解释时把自己的理解融入到文本当中，他作出的解释名义上是文本的意思，其实更多的是他自己的意思，“因此解释者筹划的东西是他自身，他自己理解的可能性。但是，如此筹划的意义也被筹划为文本的可能性，即文本能够意指的某种东西，如果它是这样，他将已经理解了它。这就是说，如果解释者仅被动地等待意义而不预期意义，将没有什么会出现。”^[10]

法律作为一种作品，其作者是立法者，立法机关一旦把法律表述出来，它的使命就完成了，法律的意义应当由法律的读者来理解和解释。在谢晖教授看来，法律的读者有三类：其一是民众，他们在行动中进行阅读和解释；其二是法律家，他们在应用中进行阅读和解释；其三是法学家，他们在批判中进行阅读和解释。^[11]显然只能由这三类读者对法律进行解释，尽管他们并非都愿意或者都能够解释法律。谢晖教授在这里没有把立法者也列入法律的读者之列，或许是因为已经在前文突出强调了它是法律的作者的缘故。事实上立法者也是法律的一个读者，因为法律制定出来不仅仅是让立法机关以外的主体来遵守的，包括立法机关在内的一切主体都应当受制于法律的约束。当法律文本完成之后，立法机关已经与该法律文本脱离了关系，而成为该法律文本调整的内容或者对象中的一部分，自然也就是法律的读者。因而，立法机关也可以对法律进行理解和解释，但它的理解和解释不再是以立法机关的身份进行的，而是以普通的读者身份进行的。它作出的解释是把自己作为读者所作的筹划而非作为作者所作的筹划融入法律文本当中，这种解释只是众多有权解释和无权解释当中的一种，而不是所谓的立法解释，所谓的立法解释根本是不存在的。因此，根据解释学原理来看，立法机关不能行使法律解释权。

（二）立法机关不需要行使法律解释权

法律解释的存在来自于对法律解释的客观需要。关于法律需要解释的原因，理论界的普遍认识主要有以下几点：（1）法律具有概括性、抽象性的特点，需要法律解释化抽象为具体、变概括为特定；（2）法律具有相对的稳定性，只有经过解释，才能适应不断变化的社会需求，解决法律的稳定性与社会发展的矛盾；（3）人的能力的有限性导致法律出现缺陷，需要通过法律解释来改正、弥补法律规定的不完善；（4）人们由于在认识能力、利益动机等方面的差别，会对同一法律有不同的理解，需要通过法律解释说明法律的含义；（5）各部门法、法律制度和法律规范之间存在的矛盾，需要通过解释予以协调和解决。^①除了这些认识之外，还有学者从本体论角度对法律解释问题进行探讨，认为法律需要解释的原因来自于法律的特性。这些特性在于：（1）法律的生命在于理解、解释和应用；（2）法律的任务决定了法律必须与其所欲调整的行为相结合，而这一结合的过程就是法律主体理解、解释法律的过程；（3）法律所具有的概括性特点决定了成文法律不可能涵盖社会生活的各个方面，它必定为司法者等留下了可以进行解释的许多空间；（4）法律本身的开放性决定了应利用解释使法律不断地充实、发展；（5）法律是用文字表达的，而语言本身的特性决定了首先应有理解和解释，然后才有法律的适用；（6）法律的解释者能比立法者更好地理解法律。^[12]以上这些观点是从不同角度对法律解释存在的原因所进行的梳理，各有其合理性。对这些原因进行归纳的话，可以发现它们可以分为两个方面：一个方面是法律有各

^①这些观点见诸多种法理学教科书，如沈宗灵主编：《法理学》，北京大学出版社2003年版，第379～380页；张文显主编：《法理学》，高等教育出版社2003年版，第321～322页；公丕祥主编：《法理学》，复旦大学出版社2002年版，第408～409页等。

种不足,需要通过解释来完善;另一方面是法律在适用的过程中只有经过解释才能具体应用于个案,而这两个方面的落脚点都在法律的适用上,第一个方面所讲的通过解释来完善法律的最终目的仍然是适用法律。这就是说,法律解释与法律应用有着密切的联系,或者说法律解释是为法律适用服务的。毕竟,法律是定分止争的工具,是社会利益的调解器,它在被制定出来后不是供人们欣赏玩味的,而是用来解决问题的。“法律的解释通常在与一个特定事实的问题(一个案件,或者一个行政管理记录)相连接时出现,它使相关的法律具有了独特性、具体性和实用性。”^[13]所以说,有法律适用才有法律解释,法律的各种缺陷也只有法律被适用时才能暴露出来,才有解释的必要,没有法律适用也就不存在法律解释。

但是,对法律的适用显然不是立法机关的职权。立法机关作为法律文本的制定者,在制定法律时,从理论上说应当认为法律是没有缺陷和无需解释的,否则它就会把这些缺陷消灭于法律制定的过程中,或者阻止漏洞百出的法律草案成为法律文本。总之,法律文本在立法机关眼里应当是完美的,即使有缺陷也只能由法律的适用机关在适用时,在把抽象的法律同具体的案件相结合时才会发现,立法机关不可能发现法律的缺陷并进行解释。

当然,也可能存在另一种情况,即立法机关由于能力所限,虽然认识到法律草案的缺陷却无力弥补,但迫于某种需要仍使该草案成为法律,或者立法机关有意地制定有缺陷的至少是不完善的法律。即使是这种情况,也意味着立法机关把对法律进行解释的权力留给了法律的适用者,不然的话,它为什么不自己去完善法律呢?如果说立法机关在后来的补充性立法或者法律文件中对以前法律的缺陷作了解释的话,这些立法解释(我们姑且把它称为立法解释而不称作补充性立法)最后仍要被法律适用者去适用,因而还免不了被法律适用者解释的命运。“有理由认为,立法机关制定出的那些所谓界限不明确的法律条文,就是要执行机关来根据具体情况来解决问题的,否则立法时就会予以明确了。”^[7]显然,从立法机关的职责上来讲,它不需要行使法律解释权。

(三)立法机关行使法律解释权没有意义

法律解释权的行使是要通过某种有权机关的解释活动对法律的模糊之处作以权威性的说明,使法律适用者在处理具体案件的过程中根据这种权威性的说明来实施法律。立法机关行使法律解释权从表面上看似乎也可以达到这一目的,但经过分析就会发现并非如此。立法机关之所以要对法律进行解释,可能有两种原因:一是因为法律自身暴露出了模糊之处,且不管这种模糊是立法者能力所不及而导致的,还是立法者有意留下的;二是因为社会发展导致法律与社会相脱节,不能适应社会的需要。

如果是第一种原因,立法机关行使法律解释权就是要把法律的模糊之处说清楚,让法律的调整对象,特别是让案件当事人和法律适用机关明白法律的真正含义。无论立法机关怎样努力,它所作的解释只能用文字进行抽象的概括,而绝不能指明某个具体的人能否从事某种具体的活动或者是否承担某种法律责任,因为这是法律适用机关的事情。“法律语言不能像其他一些学术语言,能独立于一般语言的用法之外。法律语言是一般语言的特例,但绝不是与后者完全脱离的符号语言。就像我们一再强调的,其影响是:法律语言不能达到像符号语言那样的精确度。它总是需要解释。”^{[4]201}所以,立法机关自以为自己在解释中把问题说明白了,法律的适用者却未必明白,到了法律的适用过程中还要由法律适用者来解释才能最终用来处理案件,相对于法律适用者的解释,立法机关的解释又成了被解释的文本,没有最终的效力。由此看来,在澄清法律的含义方面,立法机关所作的法律解释并没有什么意义。

如果是因为第二种原因,立法机关根据社会发展的需要重新界定法律的含义,其实是对原来的法律的修改,准确地说这是一种立法行为而非法律解释行为。立法机关所具有的立法权本身就意味着它可以制定、修改和废止自己制定的法律,何必要多此一举地行使一个所谓的法律解释权呢?当然,立法机关在这种情况下对法律作的解释最终同样要被法律适用者解释。

因此,立法机关行使法律解释权无论是由哪种原因引起的,其所作的所谓“立法解释”都不是能够

直接适用于具体案件的终局性解释。这种解释虽然不能说毫无意义,但它如同其他无权解释一样,只是为法官的最后解释提供一种文本罢了。同时,立法机关无论在何种情况下进行法律解释,实际上都是在行使立法权而不是在行使法律解释权,其作出的立法解释实质上都是行使立法权而非行使解释权的结果,这种解释与其称其为“立法解释”,倒不如称其为“解释性立法”更为妥当。“我们可以粗略地把这种解释性立法称之为是对‘法律的解释’,但要把它从立法的范畴中分割出来,却是失之荒谬了。因为,这种解释照样是法律!(假如发生了以解释的形式制定法律的话)”^[5]在立法机关的立法权之外再增加一个实际上是立法权的一部分的法律解释权,没有什么意义。

通过以上分析可以看出,立法机关作为法律的制定者,无论从哪个角度来看行使法律解释权都讲不通。尽管我国立法机关确实握有法律解释权,但这种状况并不能成为法律解释权配置的方向,取消立法解释的呼声即是对这一状况的反应。

参考文献:

- [1] 张志铭. 法律解释操作分析[M]. 北京:中国政法大学出版社,1999.
- [2] 周振晓. 也论立法解释[J]. 中国法学,1995(1).
- [3] MICHAEL FREEMAN. Legislation and the courts[M]. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited,1997:137-138.
- [4] 拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱娥,译. 北京:商务印书馆,2003.
- [5] 袁吉亮. 再论立法解释制度之非[J]. 中国法学,1995(3).
- [6] 陈丽琴. 质疑立法解释[J]. 法学论坛,2002(3).
- [7] 袁吉亮. 论立法解释制度之非[J]. 中国法学,1994(4).
- [8] 陈斯喜. 论立法解释制度的是与非及其他[J]. 中国法学,1998(3).
- [9] 加达默尔. 真理与方法(上卷)[M]. 洪汉鼎,译. 上海:上海译文出版社,2004:345.
- [10] 洪汉鼎. 理解的真理[M]. 济南:山东人民出版社,2001:194-195.
- [11] 谢晖. 法律的意义追问[M]. 北京:商务印书馆,2003:201-224.
- [12] 陈金钊. 法律的特性与法律解释[J]. 广西师范大学学报,2003(2).
- [13] WILLIAM N ESKRIDGE. Dynamic statutory interpretation[M]. Cambridge: Harvard University Press,1994:48.

Comment on the Power of Legal Interpretation of Legislature

—Starting from the Power of Legal Interpretation of the NPC Standing Committee

WEI Sheng-qiang

(Law School, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: In our current legal interpretation system, there are some problems caused by the exercise of the power of legal interpretation by the NPC Standing Committee, such as the exercise of power of legal interpretation not conforming to law, the regulations of the exercise of the power of legal interpretation not being clear, and the exercises of the power of legal interpretation by the NPC Standing Committee leading to confusion between legislation and legal interpretation. According to theory, the basis supporting legislature to exercise the power of legal interpretation is unreasonable. Legislature is the author of the law, so legislature exercising the power of legal interpretation violates interpretation theory. Legislature does not enforce law, so legislature does not need to exercise the power of legal interpretation. Legislature masters the power of legislation, so it is invalid for legislature to exercise the power of legal interpretation. Thus, the power of legal interpretation of legislature should be abolished.

Key words: legislature; legislative interpretation; the power of legal interpretation