

最高人民检察院司法解释研究

孙 谦^{*}

内容提要 最高人民检察院的司法解释是我国司法解释的重要组成部分。相对于最高人民法院的司法解释,最高人民检察院的司法解释具有解释对象只限于检察工作中具体应用法律问题、解释内容侧重于刑事法和程序法、本质上体现了法律监督属性三大特征。最高人民检察院的司法解释具有体制合理性、功能正当性和实践必要性,在保障检察人员正确理解法律,促进司法办案尺度的统一;弥补立法和立法解释迟延之不足,为立法或者立法解释积累司法经验;弥合司法机关之间对具体应用法律问题的认识分歧,促进公正司法,维护司法权威等方面发挥着重要作用。最高人民检察院司法解释工作应当遵循合法原则、必要原则、科学原则、协调原则、公开原则,加强计划性、时效性、协同性、系统化和建立效果评估机制。

关键词 最高人民检察院 司法解释 立法解释

检察机关是国家的法律监督机关,也是国家的司法机关。为了保障各级检察机关正确履行法律监督职能,维护法制统一和司法公正,最高人民检察院承担着司法解释的重要职能。近年来,理论界对最高人民检察院司法解释的合理性、正当性和必要性有不同的认识,同时,最高人民检察院司法解释在计划性和时效性方面也存在进一步改进的问题。为此,我们有必要对最高人民检察院司法解释的相关理论问题进行系统地研究,总结历史经验,厘清理论根据,明确基本原则,加强和改进司法解释工作。

一、最高人民检察院司法解释的发展历程

新中国成立以来,最高人民检察院单独或者联合最高人民法院等部门制定了大量的司法解释和司法解释性质的文件。初步统计,截至2016年6月底,最高人民检察院单独或联合最高人民法院等部门制定的司法解释和司法解释性文件共计710件,其中,最高人民检察院单独制定442件,联合最高人民法院等部门制定268件,年均制定11

^{*} 最高人民检察院副检察长,国家二级大检察官,法学博士,教授。

件。最高人民检察院司法解释的发展历程,大致可分为探索、发展和规范三个阶段。

(一) 探索阶段(1952年1月1日——1980年12月31日)

1952年5月23日,为有效贯彻刑事法律和政策,最高人民检察署联合最高人民法院、司法部、公安部制定了《关于通缉在逃犯问题的联合通知》。1952年10月18日,最高人民检察署制定了《关于处理战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的初步意见》,这被视为最高人民检察院司法解释工作的开端。^①1954年12月20日,全国人大常委会制定了《中华人民共和国逮捕拘留条例》。为正确适用该条例和有效打击犯罪,最高人民检察院制定了一些司法解释性文件,如《各级人民检察院侦查工作试程序》(1956年)、《人民检察院刑事审判监督工作细则》(1957年)、《各级人民检察院办案程序试行规定》(1959年)等。后来,由于“左”倾思想的影响和“文化大革命”的十年动乱,检察机关被削弱乃至取消,最高人民检察院的司法解释工作也相应地停止。1978年,检察机关恢复重建。1979年,全国人大颁布了刑法、刑事诉讼法、人民检察院组织法等基本法律。为保证这些法律的正确实施,最高人民检察院就刑法、刑事诉讼法的理解和适用以及检察机关办案制度、内部工作机制、宏观工作指导等方面,制定了一些司法解释性文件,如《关于到外地逮捕人犯手续的几项规定》(1979年)、《关于执行刑事诉讼法规定的案件管辖范围的通知》(1979年)、《人民检察院刑事检察工作试行细则》(1980年)等。

这一时期,国家还没有关于最高人民检察院司法解释的法律规定,最高人民检察院根据工作需要,单独制定司法解释4件,与最高人民法院等部门联合制定司法解释39件^②,年均约1.5件,对于刑事司法办案和检察机关工作制度建设都发挥了重要的指导作用。这说明:第一,司法办案对司法解释具有客观的、经常性的需求;第二,最高人民检察院探索性地开展司法解释工作,对于保障法律实施发挥了积极的、重要的作用;第三,司法解释是最高人民检察院领导全国检察工作的重要途径,也是职责所系。

(二) 发展阶段(1981年1月1日——2006年12月31日)

1981年6月10日,全国人大常委会通过了《关于加强法律解释工作的决议》,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。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。”该决议明确赋予了最高人民检察院司法解释权,确立了符合中国实际的司法解释体制。1996年12月9日,最高人民检察院根据全国人大常委会的授权和要求,制定了《最高人民检察院司法解释工作暂行规定》,对最高人民检察院司法解释的范围、基本原则、工作程序等作出了明确规定,促进了司法解释工作的制度化、规范化,

① 参见陈志军:《中国刑法司法解释体制演进过程之检视与反思》,载《云南大学学报》2006年第1期;黄硕:《最高人民检察院司法解释研究》,中国检察出版社2015年版,第20页。

② 本数据来源于中国法律法规信息网(<http://law.npc.gov.cn/FLFG/ksjsCateGroup.action>),最后访问时间:2016年10月15日。统计数据包括现今有效的司法解释及文件和经过司法解释清理工作后失效的司法解释及文件。下同。

从而使最高人民法院的司法解释进入了有法可依、规范发展的阶段。2006年4月18日,最高人民法院在总结10年司法解释工作经验的基础上,修订并颁布了《最高人民法院司法解释工作规定》,最高人民法院司法解释工作的制度和程序日臻完善。

这一时期,随着经济社会的快速发展,我国法制建设也进入了快车道。最高人民法院围绕刑法和刑事诉讼法的适用,制定了一系列司法解释,如《关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件中具体应用法律若干问题的解释》(1999年)、《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定》(1999年)、《关于渎职侵权犯罪案件立案标准的规定》(2006年)、《人民检察院刑事诉讼规则》(1999年)、《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》(2001年)、《人民检察院扣押、冻结款物工作规定》(2006年)等。单独制定司法解释397件,与最高人民法院等部门联合制定司法解释167件,年均制定司法解释约21.7件。这一时期更为重要的成果是,从法律上确立了中国特色社会主义司法解释体制,即二元司法解释体制:由最高人民法院和最高人民检察院分别在各自职能范围内行使司法解释权,下级司法机关均无司法解释权。

(三) 规范阶段(2007年1月1日——2016年6月30日)

近年来,随着全面依法治国基本方略的实施和司法体制改革全面推进,国家立法和司法解释工作都有长足的进步。2015年3月15日全国人大修订了《立法法》,确认了最高人民法院、最高人民检察院的司法解释权。2015年12月16日,最高人民检察院重新修订了《最高人民法院司法解释工作规定》,完善了司法解释的形式、范围和工作程序,促进了司法解释的规范化,为提高司法解释的质量和效率提供了制度保障。

这一时期,全国人大及其常委会制定和修订了一系列法律,如《刑法修正案》(七、八、九)、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》、《律师法》和《监狱法》等。为保证这些法律的正确实施,最高人民检察院单独或联合制定了一些司法解释,如《关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名的补充规定》(2015年)、《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(2012年)、《关于依法保障律师执业权利的规定》(2015年)、《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(2015年)等。最高人民检察院单独制定司法解释41件,与最高人民法院等部门联合制定司法解释62件,年均制定司法解释约10.8件。

1952年至2016年最高人民检察院司法解释数据统计表

类别	探索阶段 (29年)	发展阶段 (26年)	规范阶段 (9.5年)	合计 (64.5年)
单独制定	4	397	41	442
联合制定	39	167	62	268
共制定	43	564	103	710
年均制定	1.48	21.69	10.84	11.01

60多年来,最高人民法院司法解释经过了探索、发展和规范三个阶段,法律依据从无到有、发展空间逐步拓展、解释数量从少到多再到适度,制定程序越来越规范、指导作用越来越重要,已经成为检察工作不可缺少的司法依据,成为我国司法解释的重要组成部分。最高人民法院司法解释工作取得了可喜的成就,积累了宝贵的经验,概括而言,主要有三条:一是要立足国情,坚持中国特色社会主义的司法解释体制;二是要规范司法解释活动,维护宪法法律权威;三是要提高司法解释工作的质量和效率,及时回应检察机关司法办案的需要。

二、最高人民法院司法解释的理论基础

最高人民法院司法解释,是最高人民法院为统一法律适用标准,维护司法公正,针对具体的法律条文,根据立法的目的、原则和原意,对检察工作中具体应用法律问题作出的具有法律效力的解释。关于最高人民法院司法解释权的理论研究持续的时间比较长,最高人民法院行使司法解释权的合理性和必要性得到学界的普遍认同,但也有一些质疑的声音。譬如,有的观点认为,最高人民法院不是典型的司法机关,不应当行使司法解释权;有的观点认为,二元司法解释体制不符合国际惯例,容易导致司法解释冲突,主张由最高人民法院一家行使司法解释权。我们认为,最高人民法院行使司法解释权不仅具有坚实的理论基础,而且对于促进司法办案尺度的统一、弥补立法和法律解释迟缓的不足、弥合司法机关的认识分歧都具有重要价值。

(一) 最高人民法院司法解释的基本特征

我国的司法解释是由最高人民法院司法解释和最高人民法院司法解释构成的。相对最高人民法院司法解释而言,最高人民法院司法解释具有如下特征:

1. 对象上只限于检察工作中具体应用法律问题

根据《立法法》规定,最高人民法院只能对检察工作中具体应用法律问题作出解释。检察机关的职能包括职务犯罪侦查、批准逮捕和决定逮捕、刑事审查起诉、诉讼监督(包括刑事诉讼监督、民事审判监督和行政诉讼监督)等^③,这就决定了最高人民法院的司法解释的对象具有特定性,不同于以审判工作中具体应用法律问题为对象范围的最高人民法院司法解释。

2. 内容上侧重于刑事法和程序法

从以往实践情况看,最高人民法院司法解释的内容虽然涉及刑事、民事、行政等多个部门的法律,既有实体法方面的,也有程序法方面的,但是由于检察业务以刑事司法活动为主,法律监督职能贯穿于刑事诉讼全过程,因而最高人民法院司法解释大多数是关于刑事法和程序法方面的,有关民商事法、行政法和实体法方面的比较少。

^③ 参见孙谦主编:《中国特色社会主义检察制度》,中国检察出版社2012年版,第152页。

3. 本质上体现了法律监督属性

检察机关是国家的法律监督机关。最高人民检察院司法解释作为检察职能的组成部分,不但体现了检察机关法律监督的本质属性,而且是实现法律监督职能的重要手段。在最高人民检察院司法解释中,专门针对法律监督工作而制定的不少,例如《人民检察院对指定居所监视居住实行监督的规定》(2015年)、《人民检察院民事诉讼监督规则(试行)》(2013年)等。此外,最高人民检察院司法解释对最高人民法院司法解释也具有一定的监督制约作用。

(二) 最高人民检察院司法解释的基本价值

在司法实践中,司法解释为处理办案中遇到的具体法律适用问题提供了依据和标准,对建立健全检察机关内部工作程序和工作制度发挥了重要作用。从过去60多年的实践经验来看,最高人民检察院的司法解释具有以下三项基本价值。

1. 保障检察人员正确理解法律,促进司法办案尺度的统一

法律必须具有一定的抽象性和概括性,才能在实践中规范和指引千变万化的社会生活。然而,民众认知法律的基本规律是,越简单越容易理解,越清晰越容易明白。在这抽象与简单、概括与清晰的矛盾中,法律文本是难以做到周全和万无一失的,司法解释可以发挥必要的补充作用和辅助作用。正如我国台湾地区学者林纪东所言:“法条文字咸以简明扼要为尚,乃不免晦涩不明,疑问滋生,而有待解释之阐明。”^④同一部法律,不同的人可能有不同的理解,就可能导致不同的行为。这对于普通民众来说问题不是很大,因为他们还有执法和司法机关来校正,但是对于司法机关来说问题就很严重了,因为司法是保障正义的最后一道屏障。如果检察机关在司法办案中适用法律的尺度不统一,不仅损害国家的法制统一和司法权威,而且导致同案不同判等违背公平正义的现象。对于检察机关的司法办案来说,如何理解和执行某一个或者一些法律条款,如何应用法律和政策处理某一个或者一类案件,如果没有最高人民检察院作出统一的司法解释,全国各地可能出现多种不同的结果,产生不良的法律效果和社会效应。

司法解释是适时界定法律文本中概括性情节的必要工具。在法律事实的界定上,法律常用一些概括性情节来表达,如数额“较大”、“巨大”,情节“较轻”、“严重”等。对于某些案件,司法机关可以从日常生活和常识上去把握这些程度副词,而且大致是多年不变的;对于另一些案件,譬如盗窃、贿赂等行为涉及具体的金额,在经济发展程度不同的时期或者地区,同样的金额具有不同的社会影响,司法机关必须根据社会经济状况适时地界定这些概括性情节。譬如,1997年刑法对贪污贿赂犯罪定罪量刑规定了具体数额标准(起刑点由1988年规定的2000元提高到5000元),当时看,既统一了司法标准,又不需要司法解释,但是几年后这些规定就难以反映案件的社会危害程度,各地纷纷出台地方标准,影响了法制统一和罪责刑相适应原则的贯彻。2015年8月29日

^④ 林纪东:《“中华民国宪法”释论》,台湾大中国图书公司1981年版,第55页。

通过的《刑法修正案(九)》对此作了调整,将贪污贿赂犯罪定罪量刑的具体数额修改为“概括数额+情节”的定罪量刑模式,只规定“数额较大或者情节较重”、“数额巨大或者情节严重”、“数额特别巨大或者情节特别严重”三种由轻到重的犯罪情况,相应地规定了三档法定刑;并规定数额特别巨大且使国家和人民利益遭受特别重大损失的,处无期徒刑或者死刑。2016年3月由最高人民法院和最高人民检察院联合制定的《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》设定了贪污贿赂犯罪定罪量刑的具体数额(起刑点由1997年规定的5000元提高到30000元)和情节标准,贯彻了《刑法修正案(九)》的修法精神和罪责刑相适应原则的要求,保障了司法公正。相对于立法来说,司法解释便于适时调节,也可以保持刑法的张力。

2. 弥补立法和立法解释迟延之不足,为立法或者立法解释积累司法经验

法律规范来源于已发生的社会生活的概括和将要发生的社会生活的预测。社会在前进,时代在发展,民众的思维在更新,理念在转变,这就导致了法律规范在适用中会出现新情况新问题,而立法又往往是滞后的,不可能立即对社会问题进行规范。在此时就需要司法解释来发挥作用,弥补立法的不足,回应司法办案的需求。检察机关在履行法律监督中有其自身的职权范围,包括职务犯罪侦查权、公诉权、诉讼监督权等。在这些权能行使中,需要具体应用法律文本以适用案件事实,时常遇到法律规范存在歧义、模糊不清等问题,而这些法律规范是法院不适用的,最高人民法院不会作出司法解释,只能由最高人民检察院及时作出司法解释。许多司法解释由最高人民检察院单独制定,其原因就在于此。

最高人民检察院的司法解释主要是对检察工作中具体应用法律问题的解释。这些司法解释是直接来源于检察实践,并接受检察实践的检验。通过司法实践对司法解释的检验,立法机关可以总结其经验和教训,使立法和法律解释更加完善和科学。

3. 弥合司法机关之间对具体应用法律问题的认识分歧,促进公正司法,维护司法权威

在法律运行中,检察机关作为法律监督机关对刑事、行政和民事诉讼都具有监督职责,而且是国家和公共利益的代表,具有一定的诉讼职能。因而在司法办案中,许多具体应用法律问题与检察职能有关。譬如,证据标准问题、定罪量刑问题,检察机关与审判机关同样关切。对于这些同时涉及审判工作和检察工作的问题,单独由一方作出司法解释难免考虑不周,或者容易产生意见分歧,造成不良影响。最高人民检察院和最高人民法院在制定相关司法解释时,通过相互征求意见和协商,通常就可以避免司法解释冲突。两个最高司法机关之间协商进行司法解释的过程,是处理司法办案中认识分歧的良好机制,对于保障法律正确统一适用,维护司法公正和司法权威都具有重要意义。

(三) 最高人民检察院司法解释权的合理性

最高人民检察院司法解释权是在长期检察工作中探索发展而来的,得到了国家法律的确认。这种司法解释权植根于我国政体,来源于检察机关的司法属性,符合司法实践的需要,因而具有体制合理性、功能正当性和实践必要性。

1. 体制合理性:作为法律监督机关行使司法解释权

检察机关作为法律监督机关的根本使命就是维护国家法制统一,保障法律统一正确实施。列宁说:“法制应当是统一的,而我国全部社会生活中和一切不文明现象的主要祸害,正是对旧时俄国观念以及对希图保留加路格法制使之别于喀山法制的半野蛮恶习,采取宽容态度。我们应当记住,检察机关与一切行政机关不同,它没有任何行政权,关于行政上的任何问题,它都没有表决权。检察长的唯一职权是:监视全共和国内对法律有真正一致的了解,既不顾任何地方上的差别,也不受任何地方上的影响。……工农检察院不仅要从法制观点上,而且也要从适当性上来从事审查。检察长的责任是要使任何地方当局的任何决定都不与法律相抵触,也只有从这一观点出发,检察长才必须抗议一切非法的决定,同时检察长无权停止决定本身之执行,而只是必须设法使对法制的了解在全共和国内,都是绝对一致的。”^⑤列宁的法律监督思想是我国社会主义检察制度的重要理论渊源。

最高人民检察院行使司法解释权是保障法律统一正确实施的重要措施。首先,最高人民检察院的司法解释具有普遍的法律约束力而不仅仅对检察机关具有法律约束力。通过这种司法解释可以统一监督者(检察机关)和被监督机关(审判机关、公安机关、国家安全机关等)适用法律的尺度。其次,最高人民检察院制定司法解释既是依法独立行使检察权的过程,也是与其他相关机关就应用法律问题进行协商的过程。这有助于排除部门的局限和偏见,比由最高人民法院独家进行司法解释更有利于法律的统一正确实施。最后,最高人民检察院在研究制定司法解释过程中,可能发现最高人民法院的司法解释存在违背法律的情况,经协商不能解决的,可以提请全国人大常委会解释或者决定,对最高人民法院的司法解释权形成一定的制约和监督。

2. 功能正当性:作为司法机关行使司法解释权

将国家法律应用于具体案件是司法机关的职责。法律条文难免具有一定的模糊性、歧义性,或者缺乏可操作性,不同的司法官对同一法律条文可能有不同的理解和认识,或者难以具体应用法律,因而有必要对法律进行解释,统一认识,明确操作规范。如果将宪法和法律比作中枢神经,司法解释则是神经末梢,没有神经末梢,神经系统有时就难以有效发挥作用。因此,经过司法解释,法律能更好地应用于具体案件,保证案件的公正处理。

检察机关是国家的司法机关。最高人民检察院作为国家的最高司法机关之一,对于全国检察机关具体运用法律处理案件的司法活动负有领导职责。对于地方各级人民检察院和专门人民检察院行使检察权处理案件的活动,必须给予指导和监督,对其在司法办案中遇到的疑难问题(有的是个别案件,有的是某一类案件,有的是某一法律)必须

^⑤ [苏]B. Г. 列别金斯基、И. Д. 奥尔洛夫编:《苏维埃检察制度(重要文件)》,党凤德、傅昌文、邹信然、邱则午、方蔼如译,中国检察出版社2008年版,第166-167页。

给予及时的解答。通过制定司法解释,可以防止各级检察机关在检察工作中对法律的错误理解和不当适用。这是维护司法公正的需要,也是最高司法机关的当然职责。

3. 实践必要性:依法独立行使检察权的保障机制

《宪法》第126条和第131条以相同的措词和表述方式分别规定审判独立原则和检察独立原则。检察独立原则是依法公正行使检察权的保障,同时,检察独立本身也需要一系列保障机制,其中就包括司法解释。

检察机关在履行职责中往往会面临大量的具体应用法律问题,譬如,批捕标准、起诉标准、抗诉标准问题等。谁来解决这些问题关系到检察机关能否独立行使职权。最高人民法院作为全国检察机关的领导机关,由其作出司法解释,既是其职责所在,也是对检察独立的一种保障。因此,对于检察工作中遇到的具体应用法律问题,既不能靠最高人民法院作出司法解释,也不适宜由全国人大常委会作出法律解释,应当也只适于由最高人民法院作出司法解释。

最高人民法院的司法解释在我国法治建设中做出了积极的、重要的贡献,特别是在改革开放时代,检察工作中遇到的适用法律问题既多又频繁,如果没有最高人民法院的司法解释,全国检察机关的司法办案状况是难以想象的。一项制度是否合理,不是看它是否为西方国家的通例,而是要看它有无生命力,它是否符合国家和社会的需要,这是根本的标准。最高人民法院司法解释的不断发展说明其具有旺盛的生命力、深厚的理论基础和实践基础。

三、最高人民法院制定司法解释的基本原则

最高人民法院在制定司法解释时遵循的基本原则来源于它的理论基础,反映了司法解释工作的实践经验,决定着司法解释工作的成效。近年来,学术界对司法解释的原则作过一些理论探讨,譬如,有五原则说^⑥、四原则说^⑦、三原则说^⑧,这些理论认识都有一定的合理性。我们认为,最高人民法院司法解释工作应遵循合法原则、必要原则、科学原则、协调原则、公开原则五项基本原则。

(一) 合法原则

合法原则,是指制定司法解释的主体、内容和程序都必须以法律为依据,不得违背和超越法律。

⑥ 五原则是:独立行使司法解释权原则、合法原则、具体明确原则、公开化原则、程序规范原则。参见周道鸾:《论司法解释及其规范化》,载《中国法学》1994年第1期。

⑦ 四原则是:合法原则、及时原则、规范原则和公开原则。参见罗庆东:《最高人民法院司法解释的基本原则》,载《人民检察》1997年第11期。

⑧ 三原则是:个案因应原则、尊重法律原则和司法终决原则。参见谢志红:《论司法解释的原则》,载《江西社会科学》2007年第9期。

主体的合法性是指根据全国人大常委会的授权,只能由最高人民检察院有权进行司法解释,其他检察机关均无权解释。在实践中出现过一些地方检察机关根据当地具体情况和政策自行制定或者与其他机关联合制定司法解释性质的规范性文件的情形,这明显违反了合法原则,容易导致实践中司法办案尺度的混乱。2012年1月“两高”为此联合下发了《关于地方人民法院、人民检察院不得制定司法解释性质文件的通知》,对此进行严格规范。2015年修订的《立法法》第104条第3款明确规定:“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,不得作出具体应用法律的解释。”最高人民检察院在2015年修订出台的《最高人民检察院司法解释工作规定》重申,在检察系统中,只有最高人民检察院享有司法解释权,地方各级人民检察院、专门人民检察院和最高人民检察院内设机构都不得作出具体应用法律的司法解释。制定主体合法性的本质是司法解释权具有专属性,从而避免因制定主体多元而产生司法解释内容和效力冲突,损害国家的法制统一。

内容的合法性是指最高人民检察院作出的司法解释必须符合法律原意和《立法法》的要求。《立法法》第104条规定:“最高人民法院、最高人民检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释,应当主要针对具体的法律条文,并符合立法的目的、原则和原意。”这一条款强调了司法解释内容的合法性,具体包括两层涵义:其一,司法解释必须符合立法原意,不得突破法律;其二,司法解释所针对的是检察工作中具体应用法律的问题,不能改变法律的规定或与法律规定相冲突。《立法法》第45条和第104条将如下两种情形列为立法解释的对象:一是“法律的规定需要进一步明确具体含义的”,二是“法律制定后出现新的情况,需要明确适用法律依据的”,实际上对司法解释对象进行了限制。

程序的合法性是指司法解释的制定和发布必须符合法定程序。遵循正当法律程序乃现代法治国家的一项基本原则。程序是司法解释工作的质量和权威性的保障。最高人民检察院制定了专门的司法解释工作规范^⑨,规定司法解释的程序包括立项、调研、征求意见、起草、论证、审查、审议、发布、备案等重要环节。这些程序在司法解释工作中必须得到严格遵循。

(二) 必要原则

必要原则,是指最高人民检察院作出的司法解释都是检察工作中适用法律所必需的。它包括两层涵义:其一,它意味着制定司法解释应当尽量保持谦抑性。对于那些一般性适用法律问题,应当由最高人民检察院汇总情况,向全国人大常委会提出法律解释

^⑨ 《最高人民检察院司法解释工作规定》(2015年)第9条规定:“制定司法解释按照以下程序进行:(一)立项;(二)调查研究并起草司法解释意见稿;(三)论证并征求有关方面意见,提出司法解释审议稿;(四)提交分管副检察长审查,报请检察长决定提交检察委员会审议;(五)检察委员会审议通过;(六)核稿;(七)签署发布;(八)报送全国人民代表大会常务委员会备案。”

的要求或者提出制定、修改有关法律的议案,而没有必要为之出台司法解释,以免浪费司法资源,造成司法解释泛滥,损害立法机关权威。对于那些可作可不作的司法解释,原则上不要作。其二,它意味着制定司法解释应当及时满足检察实践中适用法律的迫切需求。检察机关在司法办案中遇到的应用法律问题都是迫切需要解决的问题,因而司法解释工作应当迅速回应,及时地满足实践需要。

(三) 科学原则

科学原则,是指司法解释的方法和内容都应当科学、合理,遵循法律解释学中的基本原理,反映社会发展的客观需要。主要包括两层含义:其一,制定司法解释应当遵循法律解释学的基本原理,合理使用语义解释、文义解释、体系解释、历史解释、目的解释、当然解释、扩张解释、限缩解释等方法。^⑩最高人民法院制定司法解释应当遵循法理学界对法律解释的这一基本共识:语义解释具有严格的优先性,若语义解释的条件得到满足,就应优先适用语义解释;只有具备足够的理由对语义解释的结果表示怀疑时,才有条件考虑上下文解释和体系解释;当这些解释结果都不能明显成立的时候,才可以考虑法意解释和目的解释;而比较法解释和社会学解释则通常是最后的选择,不能超出法条语义可能的范围。^⑪其二,司法解释应当顺应社会发展需要。“法律持久的生命力从根本上说来源于它与社会发展相一致的程度,因此,在本国实际允许的情况下,在法律原则的范围内,法律解释应该具有一定的变革性,要从发展的角度考虑法律的解释工作。”^⑫司法解释存在的价值就在于保证法律在运行和实施中不至于与频繁变迁的社会现实错位。为了保持与社会现实之间最大程度的契合,制定司法解释时必须对法律之外的各种因素给予适当关注,公共政策、大众观念、利益群体以及整体社会利益等,都应当在制定司法解释时的考虑之列,有时还要根据上述考量因素进行利益权衡或价值判断,从中选出具有社会妥协性的解释结果。同时,与法律相比,政策更具灵活性和针对性,更能及时反映社会发展的实际需要,因而,在解释法律时,将实践证明正确的政策性规定及时转化为解释性文件也是法治社会发展的内在要求和制定司法解释科学性的重要体现。

(四) 协调原则

协调原则,是指最高人民法院前后制定的司法解释在内容上要协调一致,同时涉及审判工作中具体适用法律的问题,应当与最高人民法院及时沟通协调,协商一致,避免出现司法解释冲突或者出台之后执行困难的现象。

^⑩ 参见张文显:《法理学(第2版)》,高等教育出版社、北京大学出版社2003年版,第326页。

^⑪ 参见杨仁寿:《法学方法论》,台湾三民书局1987年版,第123页;梁慧星:《民法解释学》,中国政法大学出版社1995年版,第243-246页;张志铭:《法律解释的操作分析》,中国政法大学出版社1999年版,第174-185页;陈金钊:《法治与法律方法》,山东人民出版社2003年版,第259-260页;桑本谦:《法律解释的困境》,载《法学研究》2004年第5期。

^⑫ 张文显:《法理学(第2版)》,高等教育出版社、北京大学出版社2003年版,第324页。

首先,要注意处理好最高人民检察院司法解释的前后协调。从建国之初至今,最高人民检察院制发的司法解释和司法解释性文件数量庞大,时间跨度较长,所解释的法律可能发生不同程度的修订,司法解释之间难免存在冲突或相互吸收或替代。同时,随着社会经济结构的不断调整,社会环境也发生着持续的变化,许多司法解释都是依据当时的社会形势、国家政策和价值观念制定的,或是对特定时期具体问题的处理意见,时过境迁,就会与之后的司法解释在理念和处理原则上不尽一致,从而给检察机关适用司法解释造成难题。因此,在制定司法解释时应当首先评估已经出台的相关司法解释的效力,审查对相同问题出台新的司法解释的必要性,并应当根据国家法治的发展和法律的变化及时清理、废止不宜继续有效的司法解释,避免出现前后内容不一致的情况。

其次,要处理好最高人民检察院与最高人民法院之间的沟通协调。“程序的本质特点既不是形式性也不是实质性,而是过程性和交涉性。”^⑬在司法解释制定过程中,两个具有司法解释权的最高司法机关之间的沟通和协调特别重要。对于同时涉及检察、审判工作的应用法律问题,最高人民检察院应当商请最高人民法院联合制定司法解释;对最高人民法院商请最高人民检察院联合制定司法解释的,最高人民检察院应当共同研究,联合制定。联合制定的司法解释需要修改、补充或者废止的,也应当协商进行。为了保证最高人民检察院司法解释的顺利执行,在所解释的问题或制度中涉及公安机关、监狱或其他行政机关的,也应当主动沟通,征求意见,争取达成共识后再出台司法解释。反复交涉、相互沟通、理性选择、争取共识是立法理论中的重要理念,也是制定司法解释应当遵循的准则。

(五) 公开原则

公开原则,是指最高人民检察院制定司法解释包括征求意见、备案和清理等工作都应当及时向社会公布,广泛征求意见,接受社会监督,以及向全国人大相关专门委员会或者工作机构征求意见,报送全国人大常委会备案,主动接受人大监督。简而言之,公开原则包括司法解释工作公开透明和接受人大监督两个方面的内容。

无论是公共规则的制定还是公共规则的实施,社会成员对于事关切身利益的信息享有知情权。正如德沃金所言:“每个公民都应该知晓社会对原则的公开承诺是什么及在新的情况下这些承诺要求的又是什么。”^⑭信息享有的对称性对于程序公正十分重要,也是程序公正的必要条件。为了防止因信息不对称而产生的暗箱操作,一个行之有效的方法就是将相关的信息向全社会充分公开,以便人们查阅、提出完善意见和进行外部监督。制定司法解释属于制定公共规则的范畴,也应当坚持公开原则。无视公众平等表达意见的权利,闭门造车,属于程序不公正,司法解释内容的公正性也就难以保证。《最高人民检察院司法解释工作规定》第15条规定:“司法解释意见稿应当报送全国人

^⑬ 季卫东:《法治秩序的建构》(增补版),商务印书馆2014年版,第20页。

^⑭ [美]罗纳德·德沃金:《法律帝国》,李常青、徐宗英译,中国大百科全书出版社1996年版,封四。

民代表大会相关专门委员会或者全国人民代表大会常务委员会相关工作机构征求意见。司法解释意见稿应当征求有关机关以及地方人民检察院、专门人民检察院、最高人民检察院有关业务部门以及相关专家学者的意见。涉及广大人民群众切身利益的司法解释,经检察长决定,可以在互联网、报纸等媒体上公开征求社会各界和人民群众的意见。”这就从三个层面规定了司法解释意见稿征求意见的程序,保证了征求意见环节的公开和接受人大监督原则的落实。

司法解释工作的公开原则还要求将司法解释的立项、起草、论证情况和草案文本及时向社会公布,以增强透明度,充分听取和吸收地方各级人民检察院、有关部门、专家学者和社会各界的意见。对于重大的或意见分歧较大的司法解释,应当通过听证会、座谈会、网上征求意见等形式,广泛听取各方面意见。这是弥合分歧,确保司法解释质量的需要,也是实现司法解释的科学化和民主化的需要。当然,由于司法解释的制定具有较强的专业性,公开的对象根据司法解释具体内容不同可以有所侧重。譬如,最高人民检察院2015年制定的《最高人民法院关于下级人民检察院对上级人民检察院不批准不起诉等决定能否提请复议的批复》(高检发释字[2015]5号)目的是解决上下级检察机关之间的复议程序问题,仅涉及上下级检察机关之间工作关系的内容,可以重点向地方各级检察机关就如何增强操作上的可行性和程序上的科学性公开征求意见,不涉及普通民众切身利益的司法解释在发布前则不一定要向全社会公开征求意见。

四、加强和改进最高人民检察院的司法解释

在新的历史时期,最高人民检察院司法解释工作面临着诸多新的机遇和挑战,我们要站在全面依法治国的高度,正视并着力研究解决如下问题:一是司法解释的针对性不足。对于司法办案中遇到的具体应用法律问题总结不充分、提炼不到位,导致有的司法解释不能切中要害,不能以点带面,实现“类似问题”的全覆盖解决。二是时效性不足。有的司法解释的制定周期较长,影响了一线检察官对案件的及时处理,“同案不同办”的现象在某些地方偶有发生,影响了检察机关的权威性和司法公信力。三是系统性不足。整体性布局和体系化思维有待加强,一些解释之间缺少必要的协调和关照;新旧司法解释的更替脱节,新的司法解释已经施行,与之内容交叉的旧的司法解释中相关条款却未被明令废止,可能导致一线检察人员在司法办案中的误用。四是科学性不足。检察机关在制定司法解释的过程中有时还存在着调研不周密、方法有瑕疵、评估有缺位的现象,少数司法解释出台后不久即面临再次修改的尴尬境地。

认真贯彻落实党的十八届四中全会关于加强和规范司法解释的工作要求,以问题为导向,推动最高人民检察院司法解释工作科学发展,应当着重做好以下工作:

(一) 加强最高人民检察院司法解释的计划性

加强最高人民检察院司法解释工作的计划性,一要围绕大局、突出重点、落实责任,

减少司法解释的随意性和盲目性;二要强化司法解释工作的前瞻性和针对性。

地方各级人民检察院要高度重视司法解释的基础性工作,主动走到检察一线,沉下心、俯下身去调研和发现实践中的实际情况和突出问题,广泛收集数据、案例和意见,将带有普遍性的法律适用困惑和典型性的个案难题及时汇总到最高人民检察院,确保司法解释的立项能够以问题为导向,突出重点,及时满足检察工作中具体应用法律的迫切需求。同时,要坚持和完善司法解释年度计划制度,每年年末在征求省级人民检察院和最高人民检察院有关业务部门等意见的基础上,提前明确重点选题,列入第二年度司法解释计划,必要时也可对计划进行补充或调整。司法解释工作规划有短期规划与长期规划之分,对具有不同紧迫和困难程度的实践问题要有计划、分步骤地逐步予以回应和解决。

(二) 加强最高人民法院司法解释的时效性

司法实践中不断出现重大法律应用问题,急需制定司法解释的情况时有发生。我们在强调计划的周密性的同时,还要建立快速反应机制,及时研究立项,组织精干力量集中进行攻关,确保司法解释的时效性和高质量。为此,要建立和落实司法解释工作责任制和专业人才培养机制,不断提高完成司法解释工作任务的能力,满足检察实践对司法解释的时效性需求。

在通过司法解释应对新情况、新问题的同时,要充分发挥指导性案例在时效性方面的优势。指导性案例往往具有前沿性、新颖性的特征,对于司法办案人员处理新型案件具有直接的参考价值。同时,指导性案例的制发程序较之司法解释简单,对司法实践的回应迅速,可以为正式司法解释的出台积累经验,争取时间。其在法律效力方面的柔性,又为司法解释保留了必要的弹性空间。因此,面对实践中的紧迫问题,可先以指导性案例作出及时回应,并以此为过渡,制定出具有普遍约束力的司法解释。

(三) 加强最高人民法院司法解释的协同性

加强最高人民法院司法解释的协同性,主要应当落实好协调原则。协调原则包括两个层面的涵义:一是最高人民检察院制定的众多司法解释在内容上的协调一致;二是最高人民检察院制定的司法解释与最高人民法院制定的司法解释的协调一致。

对于前者,最高人民检察院应当在司法解释的立、改、废过程中注重对既有司法解释的充分占有、细致研判,做到内容上不重叠,规定上不冲突,在新旧司法解释的衔接过渡上也要做好对既有司法解释的清理或相关条款的修改说明。除此以外,还应采取必要措施在司法解释的制发过程中强化检察系统横向与纵向的协商沟通,多征求最高人民检察院各业务部门和地方检察机关的意见,对涉及人民群众切身利益的司法解释,应坚持公开和接受人大监督原则,实行向社会公开征求意见、专家咨询的方式,科学论证、民主决策,确保最高人民法院司法解释的内在一致性,精准解决司法办案中的问题。

对于后者,根据2007年“两高”《关于进一步加强协作构建和谐司法座谈会纪要》、2010年中央政法委《司法解释党内协调工作规定(试行)》,最高人民检察院应主动加强

与中央政法委和最高人民法院的联系,及时掌握中央的最新相关信息,在制发司法解释中注意征求有关部门的意见,对于同时涉及检察、审判工作的应用法律问题,最高人民法院应与最高人民法院沟通协商,尽量联合制发司法解释。

(四) 加强最高人民法院司法解释的系统化

有必要加强和推进司法解释编纂整理工作。作为今后加强最高人民法院司法解释系统化工作的重点,应当尤其关注司法解释的汇编与清理这两个方面的工作。

加强对最高人民法院司法解释文件的汇编整理工作,使之更加系统化、公开化。汇编方式可以按照检察工作的业务归口进行专题性汇编,也可以围绕某一法律,如刑法或刑事诉讼法进行某一专门法律的集中汇编,最终目的是方便司法工作人员掌握运用和广大公民了解遵守。明确性是司法解释汇编工作的重要要求。^⑮新制发的司法解释如果对旧有的司法解释有修订或替代,在汇编中应当指明这些修订内容或替代文件。

做好司法解释的清理工作,着力解决司法解释与法律不一致、司法解释之间不协调以及司法解释内容不适当等问题,确保最高人民法院司法解释的体系化和规范性。其一,要参照司法解释制定程序的相关规定,严格司法解释的清理程序,在立项、起草、征求意见、审议、核稿、签发、公布等各个环节设定严密的流程控制,确保司法解释清理工作的质量;其二,要加强清理工作的协调性。最高人民法院应积极与最高人民法院沟通协商,考虑确立“两高”联合清理司法解释的新模式,以便统一意见,提高效率,做好清理工作;其三,最高人民法院应当认真贯彻新修订的《最高人民法院司法解释工作规定》,将司法解释清理情况及时报送全国人民代表大会常务委员会备案,接受来自人大的监督;其四,建立健全司法解释清理工作长效机制,根据新法实施和法律修订情况,定期启动清理工作,确保司法解释内容合法、形式规范、相互协调,更好地发挥司法解释在正确适用法律、指导检察工作的重要作用;其五,要探索推进司法解释的“数字化”工程,建立司法解释数据库,便利司法解释汇编及清理工作。

(五) 建立最高人民法院司法解释效果评估机制

建立司法解释效果评估机制,对公布施行的司法解释适时进行“回访”和“体检”,既能够及时了解掌握司法解释执行情况和施行效果,也能够督促指导各级检察机关正确适用司法解释,统一法律适用标准,规范司法行为。要做好最高人民法院司法解释效果的评估工作,一是要注重评估主体的选择,确保评估主体的中立性、客观性和专业性;二是要注重评估过程的公开透明;三是要注重评估成果的及时转化。

司法解释的效果评估及其评估报告或评估意见的转化运用是不断提升最高人民法院司法解释质量和施行效果的保障机制。通过司法解释效果的评估,发现司法解释

^⑮ 张明楷教授指出,司法解释不同于判决,而是规范性文件,甚至采用了与刑法条文一样的表述方式,并且具有法律效力。所以,如果司法解释不明确,必然会使下级刑事司法机关产生困惑。参见张明楷:《明确性原则在刑事司法中的贯彻》,载《吉林大学社会科学学报》2015年第4期。

在制定和执行中的问题,一是司法解释本身在规范层面暴露的缺陷或不足,二是司法解释在执行层面所出现的操作性问题。对于前者,应当总结经验、强化调研,对相应的司法解释适时启动立、改、废的工作。对于后者,则应当加强对司法解释实施中的监督,落实制度,强化责任,并辅之以必要的培训,确保司法解释最终的实施效果。

Abstract: The judicial interpretation of the Supreme People's Procuratorate is an important part of the judicial interpretation system in China. The development of the judicial interpretation of the Supreme People's Procuratorate has experienced three stages, which are exploration, development and standardization. Compared to the judicial interpretation issued by the Supreme People's Court, the judicial interpretation of the Supreme People's Procuratorate has three unique features, which are the objects interpreted have been limited in the specific application of legal issues, the contents interpreted focuses on criminal law and procedural law, and the nature reflects the legal supervision. The interpretation of the Supreme People's Procuratorate has institutional rationality, functional legitimacy and practical necessity, and it plays an important role in promoting the unification of judicial scale, making up the shortcomings of lawmaking, accumulating judicial experiences for lawmaking, correcting the mistakes of the application of law, promoting the judicial justice, and maintaining judicial authority. The judicial interpretation works of the Supreme People's Procuratorate shall follow the principle of legitimate, the principle of necessity, the scientific principle, the principle of coordination, the principle of open, further establish the relevant performance evaluation mechanism.

(责任编辑:李小明)