

The People's Republic of China
The Supreme People's Procuratorate

Collected Edition of Judicial Interpretations

中华人民共和国最高人民检察院

司法解释全集

最高人民检察院研究室 编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国最高人民检察院 司法解释全集

最高人民检察院研究室 编



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国最高人民法院司法解释全集/最高
人民检察院研究室编. —北京:法律出版社,2004.9
ISBN 7-5036-4752-3

I. 中… II. 最… III. 法律解释—汇编—中国
IV. D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 055026 号

©法律出版社·中国

责任编辑/陶玉霞

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/787×1092 毫米 1/16

印张/92.5 字数/1650 千

版本/2005 年 8 月第 1 版

印次/2005 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4752-3/D·4470

定价:198.00 元

编辑说明

一、最高人民检察院依法享有司法解释权,凡关于检察工作中如何具体应用法律的问题,由最高人民检察院进行解释。这些司法解释具有法律效力,各级人民检察院在检察工作中必须遵照执行。长期以来,最高人民检察院根据司法实际需要,依法制定了大量的司法解释,对于正确理解、适用有关法律,保证国家法律的统一正确实施发挥了重要作用。为了给读者提供一部有关最高人民检察院司法解释的权威、全面、实用的工具书,特编辑本书。

二、本书收录了迄今最高人民检察院单独或者与有关部门联合制定的现行有效的司法解释和司法解释性文件,包括综合篇、刑法篇、刑事诉讼篇、国家赔偿篇、职务犯罪预防篇、民事行政诉讼篇、法律文书篇等七部分。在文件的排列顺序上,与相关法律的条文顺序相对应,对于同一条文、项目涉及多个司法解释的,以制发时间先后排列。

三、修改后的刑法、刑事诉讼法实施以来,最高人民检察院研究室和有关业务部门先后制定了一些指导法律适用的批复和业务规范性文件,这些文件对于实践中办理相关案件具有重要参考作用,书中将其收录列入相关部分并在目录中用幼圆体排印。

四、考虑到司法实践中遇到的许多适用刑法和刑事诉讼法的问题目前还缺乏相应的司法解释,书中收录了最高人民检察院在“两法”修改前单独或者与有关部门联合制发、目前仍可参照适用的有关司法解释文件,这部分文件在目录中用楷体排印,仅供参考。

五、为了便于查阅和适用,书中附录了我国现行有效的刑事法律、有关立法解释以及最高人民法院现行有效的刑事司法解释和部分司法解释性文件以及部分常用的民事行政法律和司法解释。

六、为了便于读者了解最高人民检察院司法解释的工作机制,书中收录了最高人民检察院有关司法解释工作和检察委员会工作的规范性文件。

七、本书由最高人民检察院研究室有关工作人员负责编辑,是迄今由具体负责最高人民检察院司法解释的工作部门编辑的第一本最高人民检察院司法解释全集。对于本书收录内容和编辑体例存在的缺点和不足,敬请读者批评指正。

最高人民检察院研究室
2005年8月

Edition Introduction

The Supreme People's Procuratorate (the SPP) is entitled to give judicial interpretations concerning the application of laws in procuratorial works according to law. The judicial interpretations are in effective as well as laws, which should be complied with by all next lower procuratorial organs. To meet working needs, the SPP issued a variety of judicial interpretations, which have played important roles in understanding and application the laws so as to guarantee the national laws being applied uniformly and effectively. Edition of this book is to offer readers an authoritative, complete and useful reference.

This book compiles with judicial interpretations and normal documents currently in effect which are issued by the SPP only or together with other associated units. There are seven parts in it: general chapter, criminal law chapter, criminal procedure law chapter, national compensation chapter, prevention of crimes by taking advantages of duty chapter, civil and administrative law chapter and legal writs chapter. The edition order is in line with the same order of the related laws' articles. If there are more than one judicial interpretations concerning the same article or item, the order is in line with the promulgation date.

The Research Department of Law and Policy in the SPP and other working departments issued some normal answers and working documents after the amendments of the Criminal Law (CL) and the Criminal Procedure Law (CPL), and those papers have importantly directive function in dealing with various criminal cases, and they are printed in "Youyuan" font in the catalog.

Considering it is still lack judicial interpretations in relation to some problems in application of the CL and CPL, this book compiles relevant judicial interpretations issued by the SPP only or together with other associated units before the amendments of the CL and the CPL. They can be used as references and are printed in "Kai" font.

Considering the convenience of consultation and application by readers, the book attaches the following items: the currently effective criminal laws, relevant

criminal legislation interpretations as well as some useful civil and administrative laws; the currently effective criminal judicial interpretations, normal documents, some useful civil and administrative judicial interpretations issued by the Supreme People's Court.

In order to give readers a better understanding of the working mechanism of judicial interpretation in the SPP, the book compiles normal documents regulating judicial interpretation and procuratorial committee issued by the SPP.

The book is compiled by the Research Department of Law and Policy in the SPP, whose main responsibility is in charge of judicial interpretation works. It is by far the first comprehensive edition of judicial interpretations issued by the SPP. It is still in exploring stage on the edition items and forms. To its defects and shortcomings, we sincerely welcome readers' valuable opinions.

The Research Department on Law and Policy of
The Supreme People's Procuratorate
August, 2005.

最高人民法院司法解释工作概述

(代序)

陈国庆 罗庆东

一、近年来最高人民法院司法解释工作的主要情况

最高人民法院的司法解释,是根据国家权力机关的授权,针对检察工作中具体应用法律问题所作的具有法律效力的阐述和说明,或者说是对相关法律规定的含义所作的阐述和说明。进行司法解释是最高人民法院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院工作的重要方式之一,是对全国检察工作进行宏观指导的重要内容,也是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分。多年来,最高人民法院单独或者会同有关部门制发了大量的司法解释,这些司法解释对准确及时地解决检察工作乃至整个司法工作中遇到的法律适用问题,对保证国家法律的统一正确实施发挥了重要的作用。

(一)努力适应“依法治国,建设社会主义法治国家”的要求,大力加强司法解释工作。

党的十六大明确提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略,这一方略要求党和国家都要严格依法管理国家。作为国家司法机关,检察机关的一切执法行为更要严格依法进行。为了适应新形势下严格依法开展检察工作的需要,近年来,最高人民法院大力加强了司法解释工作。一是明确将司法解释工作作为高检院的重要工作,将其作为最高人民法院对全国各级检察机关业务工作进行宏观指导的一个重要方面;二是要求各级检察机关转变执法观念,严格遵循罪刑法定的原则,对于检察工作中具体应用法律的问题,要由最高人民法院统一作出司法解释,而不能各行其是;三是围绕党和国家的工作大局,抓紧抓好关系检察工作全局的重点司法解释的研究制定工作。

这些年,最高人民法院单独或者会同有关部门制定的司法解释主要包括以下几个方面:

一是有关依法严厉打击严重危害社会稳定的刑事犯罪的。如最高人民法院会同最高人民法院制发了《关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》和《关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件具体应用法律若干问

题的解释(二)》以及《关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》,对依法打击组织和利用“法轮功”等邪教组织进行犯罪活动,严格区分政策法律界限,发挥了重要作用;会同最高人民法院、公安部联合发布了《关于依法严厉打击恐怖犯罪活动的通知》,对坚决依法打击恐怖活动犯罪的有关问题作了及时有力的部署。

二是有关依法严厉打击严重危害社会主义市场经济秩序犯罪的。如最高人民检察院会同最高人民法院制定了《关于办理生产、销售伪劣商品刑事案件具体应用法律若干问题的解释》、会同公安部制定了《关于经济犯罪案件追诉标准的规定》、制发了《最高人民检察院关于擅自销售进料加工保税货物的行为适用法律问题的解释》、《最高人民检察院关于办理非法经营食盐刑事案件具体应用法律若干问题的解释》等一大批司法解释,这些司法解释在整顿规范市场经济秩序斗争中发挥了重要作用。

三是有关依法查办侵犯公民人身权利民主权利和侵犯财产犯罪以危害社会管理秩序等犯罪的。如单独或会同有关部门制发了《关于依法严厉打击抢劫抢夺等多发性犯罪有关问题的通知》、《关于盗窃罪数额认定标准问题的规定》、《关于单位有关人员组织实施盗窃行为如何适用法律问题的批复》、《关于办理伪造、倒卖伪造的高等学校学历、学位证明刑事案件如何适用法律问题的解释》等大量司法解释,这些司法解释对于依法打击相关犯罪,贯彻落实宪法关于国家尊重和保障人权的规定,发挥了积极作用。

四是有关依法严惩腐败犯罪的。如最高人民检察院制定了《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定(试行)》,对贪污贿赂和渎职行为追究刑事责任的标准作了明确规定,制发了《关于挪用失业保险基金和下岗职工基本生活保障资金的行为适用法律问题的批复》、《关于合同制民警能否成为玩忽职守罪主体问题的批复》等一系列司法解释,对相关腐败行为的适用法律问题作了明确规定。

五是有关规范执法程序和执法行为的。如《人民检察院刑事诉讼规则》、《最高人民检察院关于刑事抗诉案件工作的若干意见》、《人民检察院扣押、冻结款物管理规定》、《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》、《人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》、《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》等。

(二)司法解释工作的规范化、制度化建设得到加强,运行机制趋于完善。

一是司法解释工作的制度建设得到加强。高检院在认真总结经验的基础上,于1996年12月制定了《最高人民检察院司法解释工作暂行规定》,对司法解释工作的基本原则和工作制度等一系列问题,作了明确具体的规定,有力地促进了司法解释工作高效有序地进行。

二是司法解释的计划性和研究论证工作得到加强。为了加强司法解释工作的计划性,高检院每年都要由检委会讨论确定一批重点司法解释选题,逐一落实承办部门并规定完成时间。1996年3月,作为承办司法解释文件主要部门的高检院研

研究室专门聘请了十余位法学专家、教授为顾问,建立了制定司法解释的专家咨询机制。与此同时,在司法解释的研究制定过程中,也加强了与有关部门的联系沟通工作,并注意以座谈会等方式广泛征求地方各级检察机关的意见。

三是积极向国家立法机关提出立法解释的意见和建议。高检院根据有关规定,就立法和司法解释存在的问题及时向全国人大常委会提出意见和建议,如最高人民法院根据《立法法》等有关规定,就最高人民法院有关黑社会性质组织和挪用公款归个人使用问题的司法解释存在的问题,向全国人大常委会提出意见,就渎职罪主体的立法完善等问题及时向全国人大常委会反映有关情况。这些问题通过全国人大常委会制定刑法修正案或者作出立法解释得到了很好的解决。

四是尝试以最高人民法院研究室函的形式答复有关地方关于法律适用问题的请示。考虑到制作司法解释的时限一般较长,加上经常有一些地方检察机关关于法律适用问题的请示需要作出答复但又不宜采用司法解释的形式统一规定的情况,最高人民法院研究室从1998年开始采取对地方检察机关的请示由研究室提出意见,经高检院领导同意后,以最高人民法院研究室函的形式进行答复,如《关于对数罪并罚决定执行刑期为三年以下有期徒刑的犯罪分子能否适用缓刑问题的复函》、《关于保险诈骗未遂能否按犯罪处理问题的答复》、《关于以出卖为目的倒卖妇女的行为是否构成拐卖妇女罪的答复》等,至今已有数十个,这些答复对于及时解决下级检察机关具体适用法律问题起到了积极作用,同时对办理相关案件也具有重要参考作用。

(三)在不断出台新的司法解释的同时,注意对已有的司法解释及时进行清理工作。

2002年2月25日,最高人民法院发布《关于废止部分司法解释和规范性文件的决定》,宣布对最高人民法院建国以来单独制发或者与有关部门联合制发的140件司法解释和规范性文件予以废止。这是最高人民法院为了适应我国加入WTO进程,保证国家法律的统一正确实施,按照“三个代表”要求进一步搞好新形势下的检察工作,努力实施依法治国方略,而采取的一项重要举措。高检院曾多次进行司法解释清理工作,此次集中清理共涉及最高人民法院建国以来单独制发或者与有关部门联合制发的司法解释和规范性文件781件,此次决定废止的140件包括高检院单独发文98件、与有关部门联合会签文件29件,以及高检院有关文件中明确规定废止的13件。清理司法解释是一项长期的基础性工作,今后,高检院还将经常进行清理,并陆续公布清理结果。同时根据工作需要,及时制定新的司法解释和规范性文件。

二、最高人民法院司法解释的基本原则

司法解释工作应当遵循什么样的原则进行?这是许多专家学者长期探讨的问题。最高人民法院在总结长期司法解释工作实践经验并吸收专家学者研究成果的基础上,确立了司法解释的一些基本原则,这些原则在《最高人民法院司法解

释工作暂行规定》(以下简称《规定》)中得到了集中体现。

(一)合法原则

这一原则要求司法解释应当以法律为依据,符合立法原意,不得违背和超越法律规定。其基本含义有以下三个方面:

一是主体合法。全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》(以下简称《决议》)规定:“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”。这就表明,在检察工作中具体应用法律的问题,只能由最高人民检察院作出解释,其他任何机关或者部门均无权对检察工作中具体应用法律问题作出解释。过去实践中在这方面存在的问题主要是个别地方的司法机关就本地区具体适用某些法律政策问题作出了具有司法解释性质的规定。为此,《规定》再次重申,“对检察工作中具体应用法律的问题,由最高人民检察院解释,具有法律效力”,同时,为维护司法解释的权威性,切实避免和纠正个别地方出台司法解释性质规定的情况,规定:“最高人民检察院对地方各级人民检察院和专门人民检察院执行法律的情况实行监督,发现省、自治区、直辖市人民检察院、军事检察院制定的规范性文件与法律和司法解释相违背的,有权予以撤销。”根据这一规定精神,地方各级人民检察院原则上不允许发布具有司法解释内容的规范性文件,可以内部发布具有参考性的执法意见,用以指导办案工作,但不具有司法解释的效力。此外,为充分调动地方检察机关力量积极参与司法解释工作,《规定》规定,最高人民检察院可以根据需要委托有关省级人民检察院提出初步的司法解释研究意见,但最终的司法解释仍要经最高人民检察院研究修改补充并按规定审议后在全国范围内发布。

《规定》还对最高人民检察院司法解释工作进行了具体分工,规定最高人民检察院法律政策研究室是承办司法解释文件的主管部门,最高人民检察院各业务部门和地方各级人民检察院法律政策研究室配合最高人民检察院法律政策研究室承办司法解释文件的工作。

为了使国家的法律政策全面有效地得到贯彻落实,最高人民检察院曾根据实际需要与有关部门联合发布过一些司法解释性文件,取得了良好的效果,《规定》肯定了这一做法,再次明确规定最高人民检察院在必要时,可以商请最高人民法院等部门联合发布司法解释。有的学者对“两高”与没有司法解释权的部门联合发布司法解释性文件持有异议,认为这种做法不合适。我们认为,“两高”与有关部门共同发布的文件中含有司法解释的内容,并不等于这些部门具有司法解释权,之所以联合发文,是因为有关规定与该部门的工作密切相关,联合发文更有利于贯彻执行。

二是内容合法。司法解释是对现行法律所作的解释,它要求解释的内容必须完全符合立法原意,不能突破现行立法。为了弥补法律规定的不足,过去“两高”司法解释有的实际上是对立法作了扩张性的解释,如“两高”关于间接受贿、离退休国家工作人员受贿的规定就是典型的例子。一些专家学者对此提出了异议,认为是

司法解释侵犯了立法权。我们认为,这些解释是在特定情况下作出的必要规定,而且在实践中起到了积极的作用,推动了立法的发展。但随着立法的不断健全和完善,今后应尽量避免作扩张性解释,特别是刑法已将罪刑法定作为我国刑法的基本原则加以规定,对于刑事司法解释具有约束作用,司法解释也应贯彻这一原则。

三是程序合法。以前的司法解释也有一定的工作程序,但未形成一套完备的制度。《规定》对司法解释工作程序作了具体详尽的规定,其先后顺序是:(1)确立司法解释项目;(2)调查研究并提出司法解释草案;(3)论证并征求有关部门意见;(4)提交检察长审查,决定提交检察委员会讨论;(5)最高人民法院检察委员会审议;(6)检察长签署发布。

最高人民法院提起制定司法解释的主要来源有以下几个方面:(1)省、自治区、直辖市人民检察院、军事检察院向最高人民法院提出制定司法解释的请示;(2)最高人民法院领导交办的;(3)最高人民法院各厅、室、局在工作中发现或者提出的;(4)其他国家机关建议制定或者商请最高人民法院联合制发的。其中,第一种渠道最为常见。目前,各地报请最高人民法院作司法解释的方式很不一致,有的是以院名义,有的是以检察委员会名义,有的是以研究室名义,甚至有的基层人民检察院也直接向最高人民法院提出司法解释要求。为规范报请程序,《规定》规定,省、自治区、直辖市人民检察院和军事检察院报请最高人民法院作出司法解释的请示或者报告,应当由本院法律政策研究室归口管理。在报请最高人民法院作出司法解释的报告中,应当载明报请解释的问题、本院检察委员会意见,并附送有关案例和材料。省、自治区、直辖市人民检察院分院、自治州、省辖市人民检察院和县(市)、自治县、市辖区人民检察院对检察工作中具体应用法律问题认为需要作出司法解释的,应当层报省、自治区、直辖市人民检察院审核决定并向最高人民法院提出请示,也就是说,省级以下人民检察院不能直接向最高人民法院提出请示。当然,如果不是作为工作请示,而是向最高人民法院提出司法解释的意见和建议,则地方各级人民检察院均可直接提出。

(二)及时原则

检察工作时效性很强,决定了司法解释的应用性也很强。司法解释的作用主要在于解决司法实践面临的实际问题,如果不能根据实际情况及时对有关问题作出解释,将直接影响检察机关正确执行法律,特别是在出现某些新情况新问题,如果不及时解决检察工作中急需解决的具体应用法律问题,就可能在司法实践中出现错误或者偏差,从而也就失去了司法解释的真正意义。过去,司法解释不及时的情况在不同程度上存在着,特别是研究制定的时间较长,往往新法实施很长时间才有相关的司法解释出台,有的地方提出的司法解释案有时过了很长时间还迟迟不能办结。为解决这一问题,《规定》明确规定,最高人民法院法律政策研究室对于需要作出司法解释的,应当立项;认为不需要作出司法解释或者不属于检察工作中具体应用法律的问题,不予立项,并将原因通知有关单位和部门。最高人民检察

院对已经立项的司法解释问题,应当抓紧调查研究,并在三个月内作出司法解释。对于重大、疑难、复杂的问题或者情况有变化的,可以适当延长。并规定,制定司法解释,应当调查研究,充分论证,征求立法机关、有关部门和有关专家的意见。需要征询意见的,应当具函说明情况和要求,并注明答复期限。期限不超过一个月。

及时原则还包括对已经发布的司法解释及时进行清理。司法解释经常会因情况发生变化(如相关法律的制定、修改、废除或者制定了新的司法解释)而失去效用或者不适应新的形势。这些年来,最高人民检察院发布的司法解释数以百计,在这些司法解释中,哪些已经过时,哪些应该修改完善,应及时进行清理。

(三)规范原则

以往的司法解释形式很不一致,显得不够科学和规范。常见的有“意见”、“解释”、“解答”、“批复”、“答复”、“通知”、“规定”、“若干规定”、“具体规定”、“纪要”等。格式、文号也各不相同,文号一般以承办单位编文号,有时连起草文件的部门也难以区分是否属于司法解释,在统计时只好以司法解释及其他规范性文件来概括。此外,还有一些带有司法解释性质的电话答复等往往也无法准确统计。为加强司法解释文件的权威性,使之更加规范化,《规定》规定,司法解释根据不同内容,可以采用“解释”、“规定”、“意见”、“通知”、“批复”等形式,统一编排文号。根据这一规定,最高人民检察院专门制作并启用了“中华人民共和国最高人民检察院司法解释”专用文头和专门文号。

(四)公开原则

实践中对司法解释是否应该公开,认识不一。有的同志认为,法律的公开性决定了据以作出解释的司法解释也必须是公开的。现在许多案件的处理所依据的具体规定主要是司法解释,如果这些司法解释不公开,不利于社会公众特别是有关当事人了解和运用。有的同志则认为,司法解释是用来指导办案工作的,没有必要公开,有的甚至是不宜公开的。以往的司法解释,有的公开,有的不公开,即使是公开的,也没有统一的公开渠道,许多是以内部文件形式下发的,因而社会公众、当事人难以了解,律师也知之不多,甚至有的基层和边远地区的司法人员也不清楚。从社会主义法制民主化、公开化的原则出发,《规定》规定,最高人民检察院的司法解释以文件形式对下颁发,并及时登载于《最高人民检察院公报》或者通过其他媒体对外公开。目前,最高人民检察司法解释均以最高人民检察院公告形式公开发布,各级人民检察院均将有关司法解释作为检务公开的一项重要内容向社会和当事人公开并广泛加以宣传。

在法律文书中能否引用司法解释,也是长期以来争论不休的问题。1986年最高人民法院《关于人民法院制作法律文书如何引用法律规范性文件的批复》明确指出法律文书不宜直接引用司法解释后,很长一段时间,法律文书中基本不引用司法解释。近年来,这种情况逐渐有所改变,有的法律文书中开始引用司法解释。对此,《规定》明确规定,人民检察院在起诉书等法律文书中,可以引用最高人民检察院司

法解释的规定,这一规定也是司法解释公开原则的一个重要体现。

三、最高人民法院行使司法解释权的必要性

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》赋予最高人民法院对属于检察工作中具体应用法律问题的解释权,从而确立了符合中国实际的司法解释体制。然而,一段时间里,对此却出现了一些不同意见,如有人认为高检院不应享有司法解释权,也有人认为对刑法的适用问题只能由最高人民法院解释,等等。我们认为,我国宪法和有关法律规定的国家机构设置特点和立法、司法实践的具体情况决定了我国当前的司法解释体制,应当依据我国司法制度的特点,从检察工作、司法实践的实际需要出发,客观、慎重地看待这一问题。

据初步统计,建国以来,最高人民法院单独或者与有关部门共制发司法解释性文件800余件,其中绝大多数是1981年以后制发的,内容涉及办理贪污贿赂、渎职侵权和其他犯罪案件具体应用法律问题以及贯彻执行新立法律、完善检察工作程序等诸多方面。近两年来,各省级人民检察院请示的适用法律问题就有近百件。实践证明,高检院的司法解释对于保证检察机关严格、正确、统一执法发挥了积极作用。

我国现行的司法解释体制在世界上具有独特性。英美法系国家的法律解释主要是由法官在审理具体案件时独立作出解释或者确定一定原则,形成判例。大陆法系国家则是通过一系列诉讼制度来保证法律解释的及时性。法律本身具有抽象性、原则性,我国立法更存在着较大的不确定性以及不完善、空白和滞后的问题,特别是刑法对犯罪的界定具有量化的特点,一定行为只有达到一定程度才能作为犯罪处理。对刑法中规定的“严重损失”、“数额较大”、“情节严重”等,需要及时作出解释,并随着社会的发展不断予以调整,才符合立法精神和公正、公平的原则。同时,目前我国司法人员的整体素质还不能完全适应执法的需要,在办案中对司法解释的依赖性较强,不由“两高”作出解释,难以保证办案质量。我们认为,无论根据我国国家机构的设立和分工还是根据我国诉讼制度和程序的特点,无论从检察工作的实际需要还是从世界法制发展的趋势来看,都应当保留高检院对检察工作中具体执行法律、适用法律作出规定和解释的权力。主要理由是:

(一)从检察工作的实际看,客观上需要最高人民法院对检察工作中遇到的执行法律、具体应用法律的问题进行解释。

对具体适用法律的解释不是一项独立的职权,而是执法者行使职责时所隐含的权力。检察机关作为执法机关,为了严格执法,必然要对法律进行解释。在执法中为什么要这样而不是那样,必须说明执法理由和依据,这种权力天然地属于执法机关。检察机关的地位和职权决定了检察机关是具体适用法律和执行法律的机关。人民检察院依法行使对国家工作人员职务犯罪案件的侦查权、审查逮捕权、公诉权和诉讼监督权,主要适用刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法。在执

法过程中,检察机关经常遇到如何执行法律、如何具体应用法律的问题,如高检院对贯彻执行全国人大及其常委会通过的法律进行部署;检察机关在执行刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法等法律中经常遇到大量的具体应用法律问题,主要包括:(1)对人民检察院直接立案侦查的案件,如何掌握立案标准;(2)在审查逮捕时如何确定批准或者决定逮捕的具体条件;(3)在审查起诉时,如何依照刑事诉讼法的规定,审查犯罪嫌疑人是否构成犯罪、是否应当追诉,犯罪性质和罪名的认定是否正确;(4)如何依照刑法的规定对立案、侦查、审判和执行活动是否合法进行监督;(5)高检院如何依照刑法第 87 条规定,对法定最高刑为无期徒刑、死刑,且追诉时效已过 20 年的案件,核准是否进行追诉;(6)民事诉讼法律监督中也需要对有关实体、程序问题作出解释和规定等等。所有这些,都涉及具体办案程序问题,这是立案、批捕、起诉工作中必然遇到的问题,地方检察院不断向高检院请示大量的具体适用法律问题,需要高检院进行解释。

(二)我国人民代表大会制度以及检察机关的地位和职权决定了高检院应当享有对如何具体应用法律问题进行解释的权力。

根据我国宪法规定,检察机关是国家的法律监督机关。检察机关和行政机关、审判机关均由人民代表大会产生,对人民代表大会负责,受人民代表大会监督。宪法的规定表明,在我国,检察机关与行政机关、审判机关都是各自独立的国家机关,既无组织上的隶属关系,也无业务上的指导关系。根据有关法律规定,在刑事诉讼中,我国实际上实行控审分离、不告不理原则,检察权不能介入审判权,审判权也不能介入检察权。检察机关独立的法律地位决定了检察工作中遇到的具体应用法律问题,既不能由行政机关进行解释,也不能由审判机关进行解释。立法解释是有其特定范围的,检察机关也不可能将检察工作中遇到的具体应用法律问题一律报请全国人大常委会进行立法解释。因此,宪法规定的检察机关的地位和职权决定,高检院应当享有对检察机关执行法律过程中如何具体应用法律问题进行解释的权力。

世界上其他国家的检察机关没有司法解释权或者刑法解释权,不能成为我国最高检察机关不具有司法解释权的根据。各国法律文化、司法传统不同,检察机关的性质、职能、法律地位也不尽相同。西方各国的检察机关,一般是在刑事案件中履行追诉职能和在民事诉讼中代表公益履行监督职能。一般大陆法系国家如法国,检察机关、检察官隶属、附设于法院系统,代表政府在法院提起公诉和应诉。英美法系国家检察机关多属于行政机关。不论大陆法系国家还是英美法系国家的检察机关,在国家机构中都不是一个独立系统,职能较为单一,不享有司法解释权是当然的。而我国检察机关在国家机构中是一个独立系统,是国家司法机关之一,在刑事诉讼中具有独立处理刑事程序、实体问题的权力(如对犯罪嫌疑人作出不起诉决定),因此应当享有相应的司法解释权。正是我国检察机关与外国检察机关在性质、职能和法律地位上不同,在最高检察机关是否具有司法解释权问题上,不

能简单照搬国外的做法。

(三)通过司法解释指导检察工作,是高检院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院工作的重要方式。

根据宪法和人民检察院组织法的规定,最高人民检察院是全国最高检察机关,统一领导地方各级人民检察院和专门人民检察院。这种领导除了通过办理案件进行外,主要体现为部署全国检察机关执行国家法律特别是刑事法律的方案,对地方各级人民检察院正确执行法律情况进行检查、监督,对检察工作中具体应用法律问题作出规定,依法制定检察机关办案程序和立案、起诉标准,对省级人民检察院请示的问题进行批复等。无论是制定关于检察工作的规范性文件,还是对地方检察机关适用刑法、刑事诉讼法的请示进行批复,都要对有关法律进行解释。没有对执行法律的指导,不对有关法律具体应用问题进行解释,就不能保证高检院行使对全国检察机关的领导权。可以说,依法对适用法律问题作出司法解释,是法律赋予最高人民检察院的神圣职责,是高检院指导地方各级人民检察院正确掌握立法原意,规范检察工作,确保司法公正的重要手段。

近年来,高检院陆续制发了一批司法解释,对保证地方各级检察机关统一、正确执行法律发挥了重要的作用,司法解释已成为保证检察工作正常进行的必要条件。现在的问题不是高检院是否应有司法解释权,而是司法解释工作远远不能适应检察工作的需要。当前地方检察机关反映检察工作中存在的一个重要问题,就是司法解释不及时,不适应检察业务工作的需要,他们迫切要求高检院加强司法解释工作,以便更好地指导全国的检察业务工作。近年来地方检察机关每年请示的适用法律问题都很多,需要高检院及时研究作出决定和批复。如果高检院不具有司法解释权,就失去了重要的领导手段,不能保证法律在检察机关统一、正确实施。如果全部适用法律问题都由全国人大常委会解释,也不能适应检察机关办理具体案件的需要。

(四)正确认识以往司法解释中的问题,采取合理方式加以解决。

有人认为,刑法、刑事诉讼法修改前后,“两高”司法解释出现了一些矛盾,取消高检院的司法解释权,有利于防止“法出多门”,保证法制统一。实际上,取消高检院的司法解释权,并不能防止“法出多门”,不能从根本上保证法律的统一、正确实施。司法解释中出现矛盾的原因并不是高检院具有司法解释权,而是在司法解释工作中缺乏协调和配合,以及立法解释的作用发挥不够等多种原因。如果从法律解释上最有效地保证“法制统一”,规定只由全国人大常委会一家进行解释才是最有效的,但这又是不现实的。高检院有必要也必须对检察机关在检察工作中如何具体应用刑法、刑事诉讼法等问题作出解释,这是检察工作的实际需要,并不会因取消高检院司法解释权而实际消失。如果高检院对检察机关在检察工作中具体应用法律的问题不能作出规定或者答复,则不利于检察机关内部统一理解、执行法律。

十几年来“两高”进行司法解释的实践已经证明,法律解释的统一应当建立在

法律解释正确性基础之上。联系到“两高”先前关于“国家工作人员”、“违法所得数额”及关于执行刑事诉讼法的一些解释出现的矛盾和问题,我们认为,刑事诉讼法规定了公、检、法在刑事诉讼中分工负责、互相配合、互相制约的原则,“两高”的司法解释正是“相互制约”原则的体现。由一家进行解释,难以保证法律解释的正确性。近年来“两高”司法解释出现了一些分歧,我们认为,要认真分析、总结产生矛盾的原因,针对问题提出妥善的解决办法。不能因为出现矛盾而随意取消一家的司法解释权,而应当加强“两高”在制作司法解释过程中的配合,改进“两高”制作司法解释的工作方法和方式。如果因为“两高”的司法解释有矛盾就取消高检院司法解释权,那么当前行政法规、各部委规章、地方性法规与法律的矛盾和冲突也是大量存在的,是否可以取消国务院制定行政法规、各部委制定规章、各省人大制定地方性法规的权力呢?显然,取消一方权力的方法不是解决问题的根本办法。有一段时间,为了严厉打击刑事犯罪,“两高”就审判工作和检察工作中共同涉及的应用刑法的问题联合作出司法解释,收到了很好的效果,对于统一、有效地执行法律起到了积极作用,这也说明只要加强“两高”在制作司法解释过程中的配合,就会解决“法出多门”的问题。从实际工作和理论上讲,取消一家的解释权并不是解决矛盾的有效办法,高检院不再进行司法解释,并不能有效地防止地方检、法两机关在执法中的矛盾,而可能出现更多的矛盾和问题,高检院又不能统一研究解决,更使这种矛盾激化,影响执法的正确和高效;而且容易造成检、法两机关在执法中的矛盾动辄提请人大常委会决定。此外,为什么“两高”解释中的矛盾不能得到及时解决?全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》曾规定,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,应当报请全国人大常委会解释或者决定。但很长一段时期里,全国人大常委会没有对此问题作过解释和决定,也使“两高”司法解释的矛盾不能及时解决。我们认为,解决问题的根本出路在于完善“两高”在司法解释工作中的协调机制,加强人大对“两高”的协调和司法解释的审查、监督。

(五)对刑法具体应用问题进行解释,并不侵犯法院独立行使审判权,也不违背刑事诉讼法第12条的规定。

对适用刑法的问题进行解释,并不仅限于对最终定罪量刑问题的解释,高检院对刑法的解释限于检察业务工作中具体适用刑法的问题。人民检察院和人民法院依法各自独立行使检察权和审判权,互不交叉。最高人民检察院依法制作的司法解释是依法行使检察权的必要组成部分,这一权力不会侵犯法院审判权。不能因为强调审判权的独立行使而忽视人民检察院独立行使检察权;也不能因为审判是刑事诉讼的最终环节而由此否定最高人民检察院对检察工作中具体应用法律问题的司法解释权。

一种观点认为,法院审判是诉讼的最终环节,高检院在检察工作中对刑法进行解释会使地方法院审判受到约束,因而不宜由高检院对刑法进行解释。我们认为,这种观点是不成立的。检察院、法院依法各自独立行使检察权和审判权,侦查、起

诉是审判的准备和前提,高检院的司法解释主要是针对和适用于检察工作中具体应用法律的问题,高检院的解释对审判并无确定的约束力,并不会对法院审判产生约束,法院可依法独立行使审判权。这正如法院审判可以变更检察院起诉的罪名一样,检察院起诉时指控犯罪必须指控罪名,但法院经审判可以予以变更。再如,行政法规是由国务院制定的,法院在审理行政诉讼案件中经常要适用行政法规,在这里行政法规、行政行为在前,行政诉讼在后,国务院制定行政法规是否也约束了法院的审判?是否因此就要取消国务院制定行政法规的权力?当然,今后高检院和高法院也应当调整各自解释的范围和重点,刑法中凡属于审判工作中定罪量刑的问题,高检院不再解释。高检院仅就检察工作中主要是立案、批捕、起诉中适用法律的问题进行解释,解决是否需要追究刑事责任的问题,这样就可以解决“两高”解释交叉的问题。

刑事诉讼法第12条规定“未经人民法院依法判决,对任何人都不得确定有罪”,这是指在具体案件中,对被告人只有经过审判才能最终确定有罪,而不能因此推论出只有法院才能对刑法具体适用问题进行解释。通过审判确定有罪和通过检察工作适用刑法是两个性质的问题。刑事诉讼是一个过程,检察机关在立案、批捕、起诉中也必须依法认定犯罪嫌疑人是否有犯罪事实,是否需要追究刑事责任,是否需要立案、批捕和起诉。只有检察机关认定犯罪嫌疑人构成犯罪,才会提起公诉,交由法院审判。这是一种阶段性认定犯罪的权力,也属于国家法律授权的认定,是一种依法进行的有权认定,在认定中自然要适用法律的有关规定。当然,这种认定与人民法院判决认定是否构成犯罪在性质上是有原则区别的。

(六)检察工作中大量的问题涉及的是如何适用刑法,有关刑法具体应用问题统一由最高人民法院解释,不能适应检察工作的实际需要。

最高人民法院关于检察工作中具体应用刑法问题的解释,与最高人民法院关于审判工作中具体应用刑法问题的解释的特点和侧重点不同、具体条件和界限也不同。高检院对刑法具体应用问题的解释主要限于检察机关在立案侦查、审查逮捕、审查起诉等诉讼活动中如何具体应用刑法的问题,高法院对刑法具体应用问题的解释主要限于定罪量刑活动中具体应用刑法的问题。如刑法修订后,高法院和高检院均对适用刑法第12条有关刑法溯及力问题进行了解释。高检院的解释主要针对立案侦查、批捕、起诉和抗诉工作中对于发生在1997年9月30日以前、1997年10月1日后尚未处理或者正在处理的行为如何适用法律、如何处理的问题作了规定,以保证立案、批捕、起诉和抗诉工作的正常进行。而高法院的有关解释主要针对法院定罪、量刑工作中如何适用法律作了规定。两者的解释不能互相取代,也不存在矛盾的问题。如果高检院不解释,最高人民法院也不会对检察工作中的问题作出解释,因为案件尚未到审判阶段,这些问题不属于审判的问题。刑事诉讼是一个过程,在刑事诉讼中,人民检察院的程序在前,在立案侦查、审查逮捕、审查起诉中既要认定事实,也要适用法律;既要适用程序法,也要适用实体法,而且在答复