

略论行政解释的定位及其规制 PDF转换可能丢失图片或格式
， 建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/51/2021_2022__E7_95_A5_E8_AE_BA_E8_A1_8C_E6_c36_51123.htm [内容提要]

行政解释是一个在我国行政法学界尚未引起足够重视的问题。现阶段，我国在行政解释方面存在的问题较多，其中既有程序方面的问题，也有对行政解释本身的定位方面的问题；既有事前的行政解释权设定方面的问题，也有事后对行政解释权的规范、制约方面的问题。应从宪法、组织法到基本法律层面规范和完善对行政解释权的设定和有关行政解释权运作的程序性规定，建立一整套对行政解释权的监督、约束机制，并确立行政解释在法律解释制度中的合理定位，探索立法解释、司法解释、行政解释合理运作、有效制约的机制。关键词：法律解释；行政解释；问题；定位；规制

一、法律解释及行政解释的涵义

(一) 法律解释的涵义 在我国，学术界对“法律解释”的涵义有多种表述。有学者从法律解释的主体不同予以界定，主张有广义和狭义两种观点，“法律解释通常有广义和狭义两种概念。广义的法律解释，是指有关国家机关、组织或公民个人，为遵守或运用法律规范，根据有关法律规定、法学理论或自己的理解，对现行法律规范或法律条文的内容、含义以及所使用的概念、术语等的理解和所做的各种说明。狭义的法律解释特指有权的国家机关依照一定的标准和原则，根据法定权限和程序，对法律的字义和目的所进行的阐释。” [1]P336又如“法律解释则不同，它只能是有法律解释权的人站在法律的角度，运用法律思维方式，并遵守法律的客观性、合法性、合理性等原则所进行的有法律约束

力的解释，它的最大特点在于，它和被解释的法律一样具有法律上的约束力。” [2]P41我国《立法法》第42条对法律解释采取了更为狭义的规定：“法律解释权属于全国人民代表大会常务委员会。”由此，有的学者将“法律解释”与“法的解释”区别开来，认为“法律解释”仅指全国人大常委会对全国人大及常委会制定的宪法和法律所进行的解释，而“法的解释”则指一定主体对所有渊源的法律规范进行的解释。

鉴于本文主要探讨行政解释的定位及其法律规制问题，故本文是在法定解释（又称有权解释、正式解释）的层面上来理解法律解释的，即法律解释是指享有法定解释权的主体，根据法定权限和程序，按照一定的标准和原则对法的内容、字义和目的等所做出的阐释。（二）行政解释涵义的确立在理论界和实务界，人们在行政解释的概念问题上都存在着很大的分歧，这种分歧主要表现在两个方面：第一个方面是立法解释与行政解释的界限问题。如《法学词典》对“立法解释”作了这样的释义：“广义的立法解释，亦指其他国家机关对自己制定的具体法规所作的解释，如国务院对它颁布的行政法规所作的解释。” [3]P220而在“行政解释”的条目上又同样解释为“国家行政机关对它本身制定的法律规范或对法律规范如何应用问题所作的解释。” [4]P339那么，行政立法者对它自己颁布的行政法规、行政规章的解释到底是“立法解释”，还是“行政解释”？两者的界限在哪里？第二个方面是在行政解释的主体上。一种观点认为，行政解释是国家机关依法处理其职权范围内的行政事务时，对具体应用法律规范的有关问题所进行的解释， [5]P366行政解释的主体包括所有的一般行政机关（一般主体论）；另一种观点则认为

，行政解释的主体只能是特定的国家行政机关，只有依法享有国家行政解释权的行政机关才能进行行政解释（特殊主体论）。[6]P281 产生第一个分歧，是因为我们未加分析地同时以两种标准去说明产生行政立法现象之后行政机关对法的解释工作：一条标准是以解释机关为标准，即凡权力机关作出的有权解释都称为“立法解释”，凡行政机关作出的有权解释（无论是什么性质的解释），都称为“行政解释”，这样，行政机关对自己制定的行政法规、行政规章所作的阐明立法本意和限定涵义、内容及术语等方面的解释，自然也可说是“立法解释”。笔者认为，我们在界定行政解释内涵的时候，应该将“解释机关”和“解释的性质”两条标准结合起来看，而不能孤立地以其中某一条标准为依据，即“法定行政解释权”和“具体应用”两者缺一不可。产生第二个分歧的原因，在于人们对行政解释享有主体以及行政解释是一种独立权力还是附属权力具有的不同认识。笔者认为，行政解释权是一种法定的独立权力。“对公权力，凡法无明文规定（授权）的，不得行之。即在法治社会中，对一切公权力主体，要求贯彻权力法定、权力合法性的法治原则。”[7]P175 行政解释权作为特定行政机关的法定（授权）权力，并不只是行政权的一种附属权力，也并不意味着要是行政机关就当然地具有一定的行政解释权。行政解释权只有被授予给层级相对较高的行政机关，并对该种权力的运行设定严格的程序，才能保证行政解释以及被解释的法律法规的确定性和权威性。法律解释权是一种相对独立于法律制定权和法律实施权（包括执法权和司法权）的权力，“为了克服法律需要解释，但不能滥加解释的矛盾，作为法律制定者的统治阶级于是

构建了一种制度意义的法律解释官方解释，由法定的国家机关对法律进行解释，并赋予其具有普遍约束力之效力。” [8] 行政解释权作为法律解释权中较重要的一部分，理应具有法律解释权的一般特征。因此，笔者认为，所谓行政解释，是指享有法定行政解释权的国家行政机关依法对具体应用法律问题所进行的解释。

二、现阶段我国在行政解释方面存在的主要问题 现阶段，我国在行政解释方面存在的问题较多，其中既有程序方面的问题，也有对行政解释本身的定位方面的问题；既有事前对行政解释权设定方面的问题，也有事后对行政解释权的规范、制约方面的问题。

（一）有关行政解释的程序性规定或付之阙如，或不规范、不明确

- 1、对行政解释主体的规定不规范 目前，我国主要有三部法律、法规对行政解释的主体作出了规定。1981年6月10日五届全国人大常委会9次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》（以下简称81年《决议》），其中有关行政解释的规定主要有两点：
 - （1）不属于审判检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题，由国务院及其主管部门进行解释；
 - （2）凡属于地方性法规如何具体应用问题，由省、自治区、直辖市人民政府主管部门进行解释。这其实是授权国务院及其主管部门以及省、自治区、直辖市人民政府主管部门行政解释权。

2001年11月16日国务院第321号令、322号令分别颁布了《行政法规制定程序条例》，第31条规定，“行政法规条文本身需要进一步明确界限或者作出补充规定的，由国务院解释”，第33条规定，“对属于行政工作中具体应用行政法规的问题，省、自治区、直辖市人民政府法制机构以及国务院有关部门法制机构请求国务院法制机构解释的，国务院法制机构可以研

究答复，其中涉及重大问题的，由国务院法制机构提出意见，报国务院同意后‘答复’”。这其实是授权国务院及其法制机构对于行政法规的行政解释权。《规章制定程序条例》第33条规定，“规章解释权属于规章制定机关”，这其实是授权规章制定机关（包括有权制定部委规章的国务院各部委以及有权制定地方政府规章的经国务院批准的较大市以上的地方人民政府）对规章的行政解释权。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com