

## 宋 霞

2002年《海域使用管理法》(以下简称《海域法》)生效以来,随着执法活动的逐步开展与深入,如何正确理解《海域法》的内容,准确适用《海域法》的具体条款,则成为困扰海洋管理部门与执法部门的一个问题。例如:《海域法》第42条规定:“未经批准或者骗取批准,非法占用海域的,责令退还非法占用的海域,恢复海域原状,没收违法所得,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金五倍以上十五倍以下罚款;对未经批准或者骗取批准,进行围海、填海活动的,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金十倍以上二十倍以下的罚款。”其中,处罚种类“恢复海域原状”是选择适用还是必须适用,围、填海案件罚款数额如何计算等问题引起了广大海监执法人员的热烈讨论。并且国家海洋局曾专门就如何计算围填海数额的问题向全国人大常委会法制工作委员会进行过请示,但未能得到明确的答复意见。那么,究竟谁应当解释《海域法》呢?

### 一、法律解释及其相关规定

法律解释是一种普遍存在的需要,这种需要不仅存在于法律条文本身,而且还广泛存在于法律条文的具体应用过程,需要解释的问题经常交叉存在于立法领域和法律实施领域,涉及到不同的国家职能,如立法职能、审判职能、检察职能和各种行政职能等。法律解释是法律实施的一个基本前提,也是法律发展的一种重要方式,主要是出于四方面的需求而产生。一是法律规范都是普遍一般的规定,要适用到现实生活中具体的人和事,需要法律解释的媒介作用;二是由于法律规定具有稳定性,要适应现实生活 and 人们认识的不断发展变化;三是法律适用不得不面对克服法律规定自身存在的模糊和歧义;四是由于各种原因,法律规定本身存在缺漏,需要

把法律解释作为拾遗补缺的重要手段之一。

自1949年新中国成立以来,我国的宪法和法律先后多次就法律解释问题作出规定,全国人大常委会于1955年和1981年先后两次就法律解释问题作出专门决议。1981年五届全国人大第19次常委会通过的《关于加强法律解释工作的决议》(以下简称《决议》)规定:

1. 凡关于法律、法令条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的,由全国人大常委会进行解释或用法令加以规定;

2. 凡属于法院审判工作或检察院检察工作中具体适用法律、法令的问题,分别由最高人民法院和最高人民检察院进行解释,两院解释如有原则分歧,报请全国人大常委会解释或决定;

3. 不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题,由国务院及主管部门进行解释;

4. 凡属于地方性法规条文本身需要进一步明确界限或作出补充规定的,由制定法规的省、自治区、直辖市人大常委会进行解释或作出规定,凡属于地方性法规如何具体应用的问题由省、自治区、直辖市人民政府主管部门进行解释。

该《决议》在法律解释的对象、主体、权限划分、内容、争议解决等方面作了原则性的规定,形成了我国法律解释体制的基本框架。根据《决议》规定,法律解释的主体包括了全国人大常委会、最高法院、最高检察院、国务院及其主管部门,省级人大常委会和省级政府主管部门。在法律解释权限上实行了三项划分,即中央和地方之间、立法机关和实施机关之间以及实施机关的不同职能部门之间(即司法机关和行政机关之间、司法机关相互间和行政机关相互间的划分)。在法律解释的内容上,包括了对条文本身进一步明确界限或作补充规定,以及解决法律如何具体应用问题。1993年3月3日国务院办

公厅发布的《关于行政法规解释权限和程序问题的通知》中又再一次强调：“涉及法律解释的，按全国人大常委会 1981 年的法律解释决议办理。”

从《决议》的规定可以看出，法律解释权被作为一项单列的权力，遵循了国家职能的既定划分，分别由相关的职能主管部门负责行使。与法律解释权限划分的思路相对应，法律解释权的实际行使体现了一个极为重要的原则，即属于法律实施或法律“具体应用”的问题，由法律实施所涉及的主管职能部门解释。

## 二、法律解释在我国的现状

由于全国人大常委会是每两个月举一次会议，根本不可能承担经常性的法律解释任务。自 1979 年以来，各地、各部门要求全国人大常委会进行解释的法律问题一般直接向全国人大常委会的法制工作委员会提出，由它作出答复（包括书面答复、电话答复等）。但是，由于法制工作委员会在法律上没有立法解释权，这些答复尽管具有实效，却不具有当然的法律效力。全国人大常委会第一次以明示的方式进行的法律解释是 1996 年 5 月 15 日八届全国人大常委会第 19 次会议通过的《关于〈中华人民共和国国籍法〉在香港特别行政区实施的几个问题的解释》。

从我国法律解释的实际做法来考察，国务院各主管部门对其所执行的法律都进行了很多法律解释。如：劳动部于 1994 年 12 月 26 发布的《关于发布〈违反劳动法有关劳动合同规定的赔偿办法〉的通知》，即对《劳动法》中第三章“劳动合同与集体合同”有关内容的具体

适用以部门规章的形式作了非常详细的解释。再如：劳动部于 2003 年 3 月 24 日发布的《关于贯彻实施〈中华人民共和国职业病防治法〉有关问题的通知》中，针对执行《职业病防治法》第 53 条的具体适用作出了解释。并且在实践中，由于全国人大常委会不能有效行使法律解释的职权，迫于执法工作的实际需要，有些主管部门所作的法律解释并不仅仅囿于具体应用法律的解释，而是带有立法解释的色彩。例如：劳动部在 1995 年 8 月 11 日发布的《关于贯彻执行〈中华人民共和国劳动法〉若干问题的意见》，针对《劳动法》的内容作了全方位的、长达 100 条的细化解释，该解释就明显具有立法解释的性质。

不仅如此，即使在司法解释领域，许多具体的解释也都征求了有关国家职能部门的意见。如 1987 年 1 月 14 日最高法院《关于三代以内的旁系血亲之间的婚姻关系如何处理问题的批复》中写到“经征求全国人大常委会法制工作委员会和民政部等单位的意见后，我们研究认为，……”。另一起典型的例子是：最高人民法院民事审判第一庭就农民轮换工能否适用《劳动法》，发生工伤事故能否适用《企业职工工伤保险试行办法》于 2003 年 3 月 20 日正式行文向劳动部征求意见。最高法院随后按照劳动和社会保障部的回复意见进行了解释。

综上所述，依据 1981 年法律解释决议的规定以及法律解释工作的实际做法进行分析，国务院海洋行政主管部门有权对《海域使用管理法》在管理和执法中涉及的法律具体应用问题作出有效力的法律解释。

（作者单位 中国海监总队）