

目的解释方法在行政审判中的运用及限制

——舒江荣闯黄灯案引发的法理思考

冒 丽

(江苏省如皋市人民法院,江苏 如皋 226500)

[摘要] 文章主要是探讨了目的解释方法在行政审判中的运用及限制。作为全国首例“闯黄灯”行政诉讼案,浙江省嘉兴市中级人民法院终审判决“闯黄灯”车主败诉引起了社会的广泛关注。引人关注的是在该起行政诉讼案件中,法官运用目的解释方法来说理、判案。行政审判领域运用法律解释方法具有必要性及价值,但是目的解释方法具有主观性和随意性。如果不受限制很容易造成司法权借助目的解释而恣意妄为,对法治构成威胁,会出现公权力侵犯私权利等现象。

[关键词] “闯黄灯”; 行政审判; 目的解释

[中图分类号] DF312 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)03-0089-05

舒江荣闯黄灯案^①虽然已经尘埃落定,但关于“闯黄灯”的热议却未消减。某媒体的调查结果显示,68.27%的被调查者认为“闯黄灯”不应该予以处罚,31.73%的被调查者认为“闯黄灯”行为极可能造成交通堵塞甚至交通事故,应该加大处罚力度。而综观国内立法现状,从“处罚闯黄灯”到“叫停处罚闯黄灯”不过短短几天的时间。当然,闯黄灯行为是否违法不是本文讨论的重点,笔者关注的是在该起行政诉讼案件中,法官运用目的解释的方法来析理,一方面,让判决更具说理性和说服力;但另一方面,案件所带来的社会效果却值得思考。本文主要是结合舒江荣闯黄灯案探讨目的解释方法在行政审判中的运用及限制。

一 行政审判中运用法律解释的必要与价值

法律解释是法律人基本的职业活动。近年来,随着依法治国方略的深入贯彻和政府法治建设的不断推进,越来越多的行政纠纷进入诉讼程序,人民法院受理的行政案件数量逐年上升,2011年全国一审行政案件收案136353件,同比上升5.6%。行政案件的类型不断增加,新类型案件不断出现,行政诉讼调整的领域逐步扩大。这就对行政法官依法判案的能力提出了更高的要求。其实早在2003年,时任最高人民法院副院长江必新在第四次全国法院行政审判工作会议上就指出:“法律解释是法律适用的重要环节,对法律解释方法不能运用自如,就无法恰如

其分地适用好法律规定。”2004年,最高人民法院针对行政审判中的适用法律规范问题召开专项会议,并发布指导全国各级行政审判法律规范适用的会议纪要,在该纪要中再一次确立了行政审判活动基本解释准则。笔者认为,在行政审判中运用法律解释方法有如下几点作用:

(一) 增强裁判文书说理能力,实现公正司法

公平正义是社会主义法治的灵魂和价值追求。司法公正既是社会公平正义的重要内容,又是实现社会公平正义的重要保障。作为社会正义的最后一道防线,法院的审判工作是维护和实现社会公平和正义的最主要途径。

“人民法院判决要注重说理”是近几年司法改革的一个重要主张,而在判决中运用法律解释方法无疑是说理的一个重要表现。法律是立法者用语言文字写出来的,而语言具有多义性和模糊性。这就决定了法律非解释不可。退一步说,即使法律使用了非常明确、确定、具体的概念,因为社会生活极端复杂,并不断变化,新的问题不断出现,这也决定了法律解释的必要性。正如迪德(DeWey)所说:“法院不只是作判决而已,还必须解释其判决,解释的目的是在说明判决的正确理由如何……以证明它不是武断的看法,能使当事人心服口服于法官的权威或威信,因为法官的判决是一个合理陈述,它有着充分的理由,而且显示出判决理由相关的或逻辑的结构。”^[1]法官通过解释法律,尤其是一些疑难案件,

具有正当化判决的功能,让当事人明白输在哪里,赢在何处。正如我国台湾地区学者王泽鉴所言:法律的目的,终极言之,系在实现正义,法律解释的各种方法乃实践正义的手段或途径。

(二)克服地方化、部门化倾向,维护国家法制的统一和尊严

20世纪80年代以来,我国行政立法发展很快。据统计,截至2009年8月底,国务院共制定了现行有效的行政法规682件,国务院各部门和有立法权的地方政府共制定规章2万余件。我国行政法制建设在取得巨大成就、发挥积极作用的同时,也存在诸多不完善之处,尤为突出的是行政立法地方化、部门化倾向严重。一些部门规章、地方政府规章及其他规范性文件,公然抵制或违背上位法律法规,曲解统一的法律原则与精神。行政立法的地方化、部门化在中国政治体制与治理模式上的深层原因,靠直接的体制改革非常艰难,也非法律人能及。但通过法律解释的柔性技术却可以取得一定的效果。在当前,虽然行政案件法官无权审查抽象行政行为,但是根据行政诉讼法有关规定,人民法院审理行政案件,依据法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例,参照规章。可见,规章不是人民法院审理行政案件必须遵循的依据,只有经过判断认定为合法有效的规章才应适用,而判断认定的过程实则就是对法律法规进行法律解释的过程。

(三)保障公民合法权利,促进社会进步

行政审判与民事审判根本不同在于行政审判具有更重要的政治功能与目标。行政诉讼的双方当事人,一方是行使国家权力、代表国家及公共利益的行政机关,另一方是维护自身权利、代表私益的行政相对人。因此,通过正确的法律解释实现个案的正当裁判对于行政审判而言,不仅具有保障公民合法权利的功能,而且最终将为社会主义政治体制改革提供重要的公共论辩领域,提供公共价值判断与决策的场所,成为“审议制政治”与公共理性平台的重要一环^[2]。

二 目的解释方法在行政审判中的运用

目的解释最早起源于16世纪的英国,是弥补普通法的缺陷而出现的。现如今,目的解释方法不仅仅在英美法系国家占有重要的位置,在大陆法系国家也受到重视。

(一)“目的”之考量

德国学者耶林在1877年发表的《法的目的》一文中指出“法律乃人类意志的产物,有一定的目的,受目的律支配,与以因果律为基础,因而与必然因果

关系的自然法则截然不同。故法律解释,必先了解法律欲实现何种目的,以此为出发点,加以解释,始能得要领。”^[3]可见,运用目的解释方法解释法律首先得明确“目的”究竟为何?

关于“目的”,国内外学者观点不一。德国学者考夫曼认为,目的论解释既包括探求个别法律规范的目的,又包括探求多数法律规范或整体法秩序的目的^[4]。德国学者拉伦茨认为,目的解释是依可得认识的规整目的及根本思想而为之解释^[5]。我国台湾地区学者杨仁寿认为,目的解释系指以法律规范目的,阐释法律疑义之方法而言^[6]。

梁慧星则认为,任何法律都有其目的,目的解释是以立法目的作为依据,以解释法律的一种解释方法^[7]。孙笑侠认为,目的解释是按照某一法律本身的目的以及基本精神或法律适用的对象的问题范围内的现实要求,合理地解释该法律规范的意义^[8]。刘国认为,目的解释是根据法律规范的目的来阐释法律的含义的一种方法。根据不同的标准,目的分为个别目的与整体目的、具体目的与抽象目的、主观目的与客观目的^[9]。还有学者认为,目的包括法律的目的、立法的目的和社会的目的。

综观当前国内学界关于“目的”的研究,笔者认为主要存在以下一些问题:(1)法律解释的目的与目的解释的目的相混同;(2)法意解释与目的解释相混同;(3)法律规范目的与社会目的相混同。

笔者比较认同将目的解释的“目的”界定为“整体法律规范的目的”。首先,有的学者认为个别法律规范之目的系目的解释之目的之一,笔者认为这实则是对法意解释(又称“历史解释”、“立法解释”)与目的解释认识上的误区。法意解释要求法官查阅相关立法资料,从而探寻个别法律规范中立法者所作的价值判断或所要实现的目的,而目的解释,是指在不具备法意解释的条件或通过法意解释仍不能得出结论的情况下,从整体法律规范的立法目的中寻找答案。其次,有的学者将社会目的归入目的解释之目的,这实则是对社会学解释与目的解释认识上的误区,社会目的是使用社会学解释方法时所探寻的一种目的,而目的解释探求的是法律规范本身的目的。再次,国内学者多谈及主观目的与客观目的之区分,认为历史解释探求的是立法者的主观目的,力图从历史资料和历史背景中获得立法者的原意。目的解释探求的是客观目的。这实则混同了法律解释的目的与目的解释之目的。学者陈金钊认为,法律解释的目的在于应用法律,为客观的法律规则向判决的转换提供逻辑思维的桥梁,而

目的解释方法中的目的是法律解释中的一个因素^[10]。关于法律解释的目的,有主观说与客观说之争,如今德国及我国台湾地区学者多认同客观说,认为法律解释的目的在于探求法律客观的规范意旨。但我国台湾地区学者王泽鉴指出,“法律解释的目的固在阐释客观化的法律意旨,但法律意旨的探求仍应斟酌立法者具体的规范意思、价值判断及利益衡量,不能完全排除立法者的意思于不顾,在此意义上,法律解释实乃属结合客观意旨及主观意思,致力于实践正义的一种过程。”^[11]因此,将目的解释之目的区分为主观目的与客观目的实则不妥,此实则是法律解释的目的的一种划分。

任何法律均有其规范意义和目的,解释法律乃在探寻法律的意旨。但法律目的具有多种层面,有具体的规范目的,也有抽象的社会目的。笔者认为,目的解释之目的,是立法目的,是规范目的,而不是社会目的;是整体法律规范之目的,而不是个别法律规范之目的。

(二)目的解释方法之地位

关于法律解释各种方法之间的位阶关系,有学者认为,各种解释方法之间存在固定位阶关系,有学者认为不存在一种固定不变的位阶关系。笔者认为,各种法律解释方法之间不存在一种固定不变的位阶关系,但也不意味着法官可以任意选择一种解释方法。每一种解释方法各具功能,从总体上说,没有一种解释方法是绝对有效的,都受到一定的限制。各种解释方法需相互为用、相互补足,共同努力,才能获得合理的结果。

德国国家法与法哲学大师齐佩利乌斯认为,“所有解释活动都以可能语义为基础,它们总是在语言习惯所许可的语义空间内进行。在这一空间内通过解释所确定的语义应当具有合法性。”^[12]因此,文义是解释的出发点,也是解释的界限。尊重文义,为法律解释正当性的基础,可以维护法律尊严及其适用之安定性。而目的解释具有对文义解释、体系解释、历史解释的补充作用,在法律解释方法中居于决定性地位。学者王泽鉴认为,法律文义上的疑义,倘不能依法律体系、立法理由或比较法解释予以完全澄清时,须再进一步探求立法目的。法律文义的疑义,已经由体系、立法理由或比较法解释初告澄清时,仍须依法律规范目的加以检查、确定。

(三)舒江荣闯黄灯案中目的解释方法之运用

舒江荣闯黄灯案争议的主要焦点是舒江荣的闯黄灯行为是否违法,而此涉及到对《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》(以下简称《道交法实施条例》)的条文“黄灯亮时,已越过停止线的车辆

可以继续通行”的理解。嘉兴市中院认为,这是一个法律解释问题。法律解释应当具有合目的性,即法律解释应当符合立法的目的与宗旨,同时要以法律体系与语义的内在逻辑为基础。判决书中法官首先运用了文义解释和体系解释方法,结合《道交法实施条例》第42条和第38第1款第2项的规定对《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》)第26条的规定“黄灯表示警示”进行了分析,认为所谓“黄灯表示警示”,既不是完全禁止通行,也不是等同绿灯一样通行,其具体含义应当为“附条件谨慎通行”。而后法官运用目的解释方法,进一步分析了“附条件谨慎通行”的含义。法官认为,《道路交通安全法》第1条开宗明义确定了该法的立法目的,在于“维护道路交通秩序,预防和减少交通事故,保护人身安全,保护公民、法人和其他组织的财产安全及其他合法权益,提高通行效率”。而基于《道路交通安全法》产生的法规《道交法实施条例》自然秉承该立法宗旨。因此,出于安全驾驶的目的,对“黄灯亮时,已越过停止线的车辆可以继续通行”的理解应当基于“谨慎规范”之理念,即,黄灯亮时,只有已经越过停止线的车辆可以通行,除此之外,车辆不得继续通行。该项规定实际意味着,黄灯亮时驾驶人的通行权受到限制,限制的目的在于维护道路交通安全。因此,现有道路交通安全体系下,闯黄灯系违法行为^[13]。

三 目的解释方法在行政审判中运用之限制

(一)限制之必要性

目的解释方法赋予了法官一定的自由裁量权,同时不确定的目的成为了判决的依据,因此,目的解释方法具有主观性和随意性。法官在运用目的解释方法时,如果不受限制很容易造成司法权借助目的解释而恣意妄为,对法治构成威胁。

在行政诉讼案件中,法官判案依据的是行政法律、法规。按照公、私法的区分,行政法律法规属于公法范畴,着重保护的是国家或公共利益,奉行“国家或政府干预”的理念,多以强制性规范为主。因此,行政法律法规调整的是公权力与私权利之间的关系,如果适用不当,会出现公权力侵犯私权利等现象。可见,在行政诉讼案件中须对法官适用目的解释方法裁判案件予以必要、合理的限制。

(二)限制之维度

1、文本之限制

近来,陈金钊教授与范进学教授关于法治与法律解释关系如何的争论,引发了一些学者对法律解

释限度的思考。学者魏进强认为,两位教授的观点实际上是一样的,即法治并不反对解释,而是反对过度解释^[14]。笔者也认同该观点,在法治建设中,既要充分发挥法律解释的功能,也要把法律解释限制在一定的程度和范围内,以维护法律的安定性,不能过于推崇法律解释而忽视法律自身的存在。

法律概念具有多义性,有其核心领域及边际地带。虽然在边际灰色地带法官有判断余地,但不能超过其可能的文义,否则就超越法律解释的范畴,而进入造法活动。因此,文义是目的解释的起点,也是目的解释的界限。

2、注重法律效果与社会效果的统一

在现今社会,人民法院审理的案件涉及到社会生活的各个方面,案件审理的结果不仅直接决定了各方当事人的切身利益,还关系到社会的和谐稳定,尤其是有些行政案件,不仅与行政相对人的利益密切相关,也间接影响到社会上其他公民的权益。因此,人民法院在运用目的解释方法处理行政案件时,还要综合考虑各种社会因素,妥善解决矛盾纠纷,努力实现社会效果与法律效果的统一。

法律效果一般仅指对个案的效果,具体而言,即法官以事实为根据,严格适用法律(包括实体法和程序法)对案件当事人所带来的作用和影响;而社会效果则是指某项法律的适用对整个社会的影响。一般情况下,法律被付诸实施后,会取得良好的法律效果和社会效果。但是,二者并不总是和谐的,也时常出现二者不一致的情形:或者法律效果好,社会效果不好;或者法律效果不好,社会效果却很好。

笔者认为,舒江荣闯黄灯案的法律效果无可非议,但社会效果却值得思考。在舒江荣闯黄灯案判决之前,全国各地关于闯黄灯的做法不一,有的地方立法禁止闯黄灯,有的地方不禁止。舒江荣闯黄灯案引起了公安部相关部门的重视。2012年年底,在公安部令第123号、124号实施之际,公安部交通管理局下发《公安部令第123、124号一百问》,就123、124号令中的相关规定作出解读。对于“机动车在路口抢黄灯的行为”,《公安部令第123、124号一百问》解读为:“《道路交通安全法》规定黄灯表示警示,并规定机动车遇路口时应减速通过,黄灯亮时已经越过停止线的车辆可以继续通过,还未越过停止线的车辆应停车。抢黄灯行为属于违反道路交通信号灯通行,对驾驶人处20元以上200元以下罚款,记6分。”但令人不解的是,123、124号令于2013年1月1日开始实施,2013年1月6日,交管局就下发通知要求各地交管部门对目前违反黄灯信号的,以

教育警示为主,暂不予处罚。这暴露出了该条规定在施行过程中的尴尬。其实,处罚闯黄灯不仅仅是法律层面的问题,还有技术层面上的问题。在现实生活中,很多地方红绿灯的设置,并没有倒计时系统,一些驾驶员在通过路口时,心里比较矛盾,不知道何时信号灯会由绿灯变成黄灯,有时候会快到停止线时,信号灯开始闪了,有的驾驶员为了避免罚款和计分,只能紧急刹车,这很容易造成追尾事故。如此,不仅公共安全受到了影响,通行效率也大打折扣。

3、注重保护权利与限制权力

法治社会应当是一个权利受到充分保护的社会,法治社会并不意味着权利不会受到侵犯,而是权利一旦受到侵犯就能得到及时救济。行政机关只是权力的行使者,其行使的权力来自人民,法无授权即无权力。而公民享有的权利是行政机关权力存在的合法性依据。因此,行政机关行使权力,应当以公民权利为出发点和归宿。但在当前中国,由于各种原因,虽然政府法治意识不断增强,但在现实生活中,权利受到权力侵犯的现象时有发生。因此,为了有效保护权利,就必须严格限制权力。当权力与权利发生冲突而法律对此规定模糊时,法律应当朝着限制权力和保护权利的方向解释^[14]。

笔者认为,在舒江荣闯黄灯案中,作为普通公民的舒江荣享有通行的权利,海盐县公安局交通警察大队依法享有处罚违反交通法律法规行为的权力。虽然根据《道路交通安全法》的立法目的,为了确保公共安全,舒江荣在通过路口时有谨慎通行的义务,但根据《道路交通安全法》第7条规定,交警部门也有采用加强科学研究,推广、使用先进管理方法、技术和设备的职责。如果交警部门不能尽到相应管理职责,而一味地要求公民谨慎通行,实有维护权力而限制权利之嫌。

注释:

① 基本案情:2010年7月20日上午,浙江市民舒江荣驾驶其所有的小型轿车至某交叉路口时,被交通技术监控记录。视频记录显示时间为8时05分27秒时,交通信号灯由绿灯转黄灯,当时舒江荣驾驶的小型轿车尚未越过停止线,该车未停车而继续由南向北直行。2011年7月11日,海盐县交警大队作出简易程序处罚决定书,认定舒江荣驾驶机动车不按交通信号灯规定通行的行为违反了《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》)第38条,依据《道路交通安全法》第114条、《浙江省实施〈道路交通安全法〉办法》第76条第一款第一项,决定对舒江荣处以150元罚款。2011年7月14日,因对该处罚决定不服,舒江

荣向海盐县公安局提起行政复议,海盐县公安局于2011年9月9日作出行政复议决定,认为海盐县交警大队作出的处罚决定认定事实清楚,证据确凿,适用法律正确,程序合法,遂维持该处罚决定。舒江荣不服,诉至浙江省海盐县人民法院,海盐县人民法院于2012年1月17日作出(2011)嘉盐行初字第13号行政判决,认为海盐县交警大队对舒江荣所作出的处罚决定有事实依据,适用法律准确、程序合法,判决维持海盐县交警大队作出的处罚决定书。舒江荣不服海盐县人民法院作出的行政判决,向浙江省嘉兴市中级人民法院提出上诉,嘉兴市中院于2012年4月6日作出维持原判的终审判决。

[参考文献]

- [1] 颜梅生.从现代司法理念论判决书的说理[EB/OL].(2005-10-03)[2013-05-07].江西省兴国县人民法院网站.
- [2] 王旭.行政法解释学研究的“微言大义”——一种学术立场的前言[EB/OL].(2009-06-15)[2013-05-10].www.xhfm.com/2009/0615/2276.html.
- [3] 李国如.罪行法定原则视野中的刑法解释方法[M].北京:中国方正出版社,2001:185-186.
- [4] [德]考夫曼.法律哲学[M].刘辛义,等,译.北京:法

律出版社,2004:127.

- [5] [德]卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].北京:商务印书馆出版社,2003:210.
- [6] 杨仁寿.法学方法论[M].北京:中国政法大学出版社,1999:168.
- [7] 梁慧星.裁判的方法[M].北京:法律出版社,2003:118.
- [8] 孙笑侠,夏立安.法理学导论[M].北京:高等教育出版社,2004:208.
- [9] 刘国.目的解释之真谛——目的解释方法中的“目的”辨考[J].浙江社会科学,2012(1):53-57.
- [10] 陈金钊.目的解释方法及其意义[J].法律科学(西北政法学院学报),2004(5):38-44.
- [11] 王泽鉴.法律思维与民法实例[M].北京:中国政法大学出版社,2001:242.
- [12] [德]齐佩利乌斯.法学方法论[M],金振豹,译.北京:法律出版社,2008:48.
- [13] 嘉兴市中级人民法院.(2012)浙嘉行终字第15号舒江荣诉海盐县交警大队道路行政处罚案二审行政判决书[EB/OL].(2012-04-28)[2013-05-10].www.jiaxingcourt.gov.cn/web/More.aspx?SubSortID=20.
- [14] 魏胜强.法律解释的限度[J].河南财经政法大学学报,2012(5):49-50.

Application and Limitations of Teleological Method of Interpretation in Administrative Trial

MAO LI

(Jiangsu Province Rugao City People's Court, Rugao 226500, China)

Abstract: This paper attempts to investigate application and limitations of teleological method of interpretation in administrative trial. As the nation's first "running the yellow light" administrative litigation, the final judgment of "running yellow lights" owner's losing sentenced by Zhejiang province Jiaxing City Intermediate People's Court had caused wide attention of the society. What caused my concern is that the judges use teleological method of interpretation to reason. The administrative trial field using teleological method of interpretation has its necessity and value, but this method is subjective and casual. If there is restriction, it is easy to cause the judicial power to explain with the aim and perpetrate whatever evils one pleases, poses a threat to the rule of law, and there will be public power infringing rights phenomenon.

Key words: running the yellow light; administrative trial; teleological method of interpretation