

法律询问答复的类型与适用控制 ——对《立法法》第 69 条的解释

巢永乐*

内容提要：传统观点认为法工委的法律询问答复与全国人大常委会的立法解释存在功能混同的问题，使得该制度在民主正当性与治理有效性之间存在一定张力。但上述立场难以成立。在职权属性上，二者具有本质区别。前者是人民代表大会制度下兼顾民主与效率的结果，具有决策咨询属性；后者是全国人大常委会监督法律在不同法域实施与司法解释的重要手段，具有监督权属性与终局性。在功能类型上，法律询问答复虽大多以“解释法律”为基本表征，但其主要用于协调组织事务、调控立法争议以及为执法、司法活动提供参照等法政实践，是司法解释难以涉猎与立法解释无需介入的领域。为规范法律询问答复的具体适用，应从法解释学的角度明确制度展开的管辖范围、程序规范及监督机制三项要素。而无需诉诸制度废除或主体变更等根本性改革方案。

关键词：立法权 法律解释权 全国人大常委会 民主与效率

一、问题的提出

2023 年 3 月 13 日，第十四届全国人民代表大会第一次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，完成了《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的第二次修正。其中，2023 年《立法法》第 69 条仍延续了 2000 年《立法法》第 55 条、2015 年《立法法》第 64 条关于法律询问答复制度的规定，未作任何更改，作出了与学界此前主张废除或修改该制度相异

* 巢永乐，上海交通大学凯原法学院博士研究生。

本文为研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“发挥人民代表大会制度的根本政治制度研究”（22ZDA068）的阶段性成果。

的选择。答复具体法律问题作为全国人大常委会法制工作委员会（以下简称“法工委”）的法定职能之一，是化解法律实施过程中因法律条文含义不清产生争议或疑问的常规性手段。传统观点认为，法律询问答复与立法解释均能对法律条款进行释义，二者在适用情形上未能形成实质、有效的区分，在性质、功能上存在混同的情况。^{〔1〕}按此逻辑，由法工委行使全国人大常委会解释法律的职权自然不具备合宪性基础。为厘清二者的各自界限，既有理论诉诸“有权解释”“无权解释”以及“个案效力”的三分，^{〔2〕}尝试通过明确法律询问答复的效力强弱以区分两种制度。但这一方案在实践中并未奏效，质疑其民主正当性、制度合法性及存在合理性的呼声仍不绝于耳。^{〔3〕}

与理论界的观点不同，实务部门偏好以“一问一答”的互动方式解决法律适用中遇到的具体问题。他们认为，法律询问答复具有灵活、高效的特点，在“法律如何具体应用解释”与“法律常识性解答”两方面发挥重要效用，能有效提高决策效率与质量。^{〔4〕}以上立场主要从契合主体治理需求的角度进行考量，并仅关注到“解释法律”这一初级的外部特征，忽视了释法活动下不同答复实践的具体指涉及其作用。^{〔5〕}有研究注意到上述问题，试图从宪法的视角挖掘制度更为具象的功能，^{〔6〕}但往往以部分实践或个案出发进行演绎，既未能将法律询问答复与立法解释进行区分，也没有给予不同类型的制度实践充分关注。

从上述综述可以看出，已有研究为制度的完善或展开奠定了一定的理论基础，但关于制度的合法性、有效性及规范性等核心问题仍未得到清晰论证或被有意回避。基于此，本文尝试从以下三个方面回应学界关于法律询问答复的争论，并为《立法法》（2023年修正）第69条延续该制度的做法提供学理支撑。首先，对法律询问答复与立法解释进行本质区分。对该问题的学理澄清既可破解法律询问答复的正当性困局，又能为明确其效力状态奠定基础。其次，在相互区分的前提下，抽象出法律询问答复主要被用于解决的法政实践问题的功能类型。最后，本文结合相关制度实践，从法解释学的角度明确《立法法》（2023年修正）第69条的具体适用框架，以促进法律询问答复实践不断规范化与法治化。

二、法律询问答复与立法解释难以区分之理论释疑

有研究认为，法律询问答复的普遍适用是造成立法解释经常性缺位的重要原因，并具有侵犯立法解释权的嫌疑，从而对法工委履行此项职能予以否定评价。^{〔7〕}上述理解是批判法律询问答

〔1〕 参见林彦：《法律询问答复制度的去留》，载《华东政法大学学报》2015年第1期。

〔2〕 相关讨论参见周伟：《宪法解释方法与案例研究——法律询问答复的视角》，法律出版社2007年版，第83页；李步云：《关于起草〈中华人民共和国立法法（专家建议稿）〉的若干问题》，载《中国法学》1997年第1期；梁洪霞：《论法律询问答复的效力》，载《重庆理工大学学报（社会科学）》2010年第4期。

〔3〕 参见魏胜强：《立法机关的法律解释权述评——从全国人大常委会的法律解释权说起》，载《浙江工商大学学报》2012年第1期。

〔4〕 参见乔晓阳主编：《中华人民共和国立法法讲话》（修订版），中国民主法制出版社2007年版，第200-206页。

〔5〕 参见刘桂新、江国华：《中国立法解释制度的困境与出路》，载《学习与实践》2015年第5期。

〔6〕 参见周伟：《宪法解释案例实证问题研究》，载《中国法学》2002年第2期。

〔7〕 参见褚宸舸：《论答复法律询问的效力——兼论全国人大常委会法工委的机构属性》，载《政治与法律》2014年第4期。

复缺乏政治正当性及合法性基础的根源所在。亦有研究认为，法律询问答复作为缓解全国人大常委会会议事负荷的重要手段，二者在解释主体、程序以及效力强弱、范围等方面均存在差异，不应混淆。^{〔8〕} 本文认为，立法解释与法律询问答复虽均以“解释法律”为基本表征，但两者的旨趣大有不同。其中立法技术因素是使二者发生混同的重要原因，但彼此在职权性质上却具有本质差异，应予区分。

（一）立法技术因素：两个条款用语的不确定性

《立法法》（2023年修正）第48条第2款与第69条未能将立法解释与法律询问答复的适用情形完全区分开来。“法律的规定需要进一步明确具体含义的”“法律制定后出现新的情况，需要明确适用依据的”与“有关具体问题的法律询问”之间并非相互排斥的关系，而是交叉关系。^{〔9〕} 法工委面对的具体法律询问既可能是基于明确法律具体含义之需，亦可能为了填补立法空白而提出。仅从语义上判断，既有法律询问答复实践中存在诸多可被纳入第48条第2款解释范畴的例子。例如，如何认定《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）第336条中的“非法行医”？《刑法》第17条第2款规定的“犯故意杀人、故意伤害致人重伤或者死亡、强奸……投放危险物质罪的，应负刑事责任”等八种犯罪是犯罪行为还是具体罪名等询问均可被解释为“法律规定需要进一步明确具体含义”的情形。^{〔10〕} 而“交通事故责任认定是否属于具体行政行为”“依法取得法人资格的全民所有制企业，应当如何承担法律责任”等具体实践可被视为“法律制定后出现新的情况，需要明确适用法律依据”的情形。^{〔11〕} 可见，两项制度的适用情形并非泾渭分明，甚至在表意上具有相互替换之可能，试图通过文义解释对二者进行界分无疑存在诸多困难。

学界对于上述区分难题并非没有认知，他们认为通过询问答复解决的法律请求属于“既没有必要、也没有可能”由全国人大常委会解释的事项或属于“常识性问题”。^{〔12〕} 换言之，全国人大常委会仅在“必要”的情形下行使立法解释权，至于如何判定“必要”与“非必要”并未作过多阐释。这一标准未能在实质上解决二者混同的实践争议，反而形成了法律询问答复所应对之问题即为“非必要”事项的逆向推导逻辑，颠倒了因果关系。《立法法》起草者则尝试通过进一步明确立法解释适用条件的具体情况划清二者的界限。根据法工委的理解，“法律的规定需要进一步明确具体含义”主要包括以下三种情况：一是需要进一步明确法律界限的；二是需要弥补法律规定的轻微不足的；三是对法律规定含义理解产生较大意见分歧的。^{〔13〕} 基于上述界定，法律询问答复并未被纳入法律解释的外延中。此种概括式列举的方式不足以解释两项制度的差异所在，并模糊了二者的界限。可见，正因两个条款在立法用语上存在诸多不确定性，在实践中又均以“解释法律”为基本载体，方导致争议不断。倘若需要进一步区分，有赖于从制度的本质属性上展开

〔8〕 参见张春生主编：《中华人民共和国立法法释义》，法律出版社2000年版，第161页。

〔9〕 参见张志铭：《中国的法律解释体制》，载梁治平编：《法律解释问题》，法律出版社1998年版，第187-188页。

〔10〕 参见全国人大常委会法制工作委员会编著：《法律询问答复（2000—2005）》，中国民主法制出版社2006年版，第52-54页。

〔11〕 参见前引〔10〕，全国人大常委会法制工作委员会编书，第186-187、93-95页。

〔12〕 参见全国人大常委会法制工作委员会国家法室编著：《中华人民共和国立法法释义》，法律出版社2015年版，第197页。

〔13〕 参见前引〔8〕，张春生主编书，第140-144页。

探讨。

（二）全国人大常委会立法解释的监督权属性与终局性

除开立法技术因素而言，两种制度之所以存在混同的情况，更深层次的原因还可能源自人们对于全国人大常委会及其法律解释权、法工委职能性质的认识偏差。

顺应立宪主义潮流，我国将代议机关与立法机关合二为一。全国人大常委会既是“最高国家权力机关的常设机关”，同时又是“行使立法权的国家机关”，具有多重宪法地位。^{〔14〕}但《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第67条第4项规定的全国人大常委会“解释法律”的职权习惯性被理解为立法权的权力范畴，忽略了其作为“最高国家权力机关常设机关”行使复合权力的宪法面向。这遮蔽了立法解释权与监督权的内在联系，使得在理论上确定立法解释的适用范围成为困难。本文认为，全国人大常委会作出的立法解释与其监督权密切相连，解释法律是为了监督法律的实施，且此种解释具有终局解释意义。^{〔15〕}从学理上看，基于人大及其常委会不同职权的本质特征，立法权、监督权、决定权与任免权的“四权”划分和表述得以产生。^{〔16〕}但“四权”划分并非穷尽性与法定性的，存在权力交叠的情况。^{〔17〕}就该角度而言，全国人大常委会解释法律的职权虽然具有续造法律规范的立法权属性，“但常委会一解释，必然会肯定一方、否定一方，所以法律解释也包括有监督的意思在内”^{〔18〕}。来自规范层面与实践经验的证据也印证了全国人大常委会作出的法律解释具有监督权的本质属性。

从规范上看，1981年《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议》（以下简称“81决议”）规定，最高人民法院与最高人民检察院的解释如果有原则性的分歧，报请全国人大常委会解释或作出决定。《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）第32、33条规定，当最高人民法院或者最高人民检察院不修改或废止与法律相抵触的司法解释时，全国人大常委会对此作出立法解释。按照上述制度安排，立法解释主要发挥定分止争与监督司法解释的作用。^{〔19〕}对此，有学者认为，最高人民法院与最高人民检察院对于法律规定的理解相较于全国人大常委会在一定程度上更具经验与优势，由全国人大常委会作出立法解释进行裁决不具合理性与可操作性。^{〔20〕}但这恰好说明了全国人大常委会作出立法解释是基于对司法机关的监督，而不是基于立法解释比司法解释更具经验的假设，从而回应了立法解释与监督权相互联结的立场。

既有立法解释实践亦进一步证明了立法解释的监督权属性。从现行有效的24项法律解释来看，有18次属于“明确具体含义”的情形，有4次属于“明确法律依据”的情形，另有2次兼

〔14〕 参见钱坤：《全国人大常委会宪法地位的历史变迁与体系展开》，载《法学研究》2022年第3期。

〔15〕 参见张立刚：《回归与发展：立法法对法律解释体制重构的意义》，载《西部法学评论》2013年第2期。

〔16〕 参见彭真：《关于地方人大常委会的工作》，载彭真：《彭真文选》（一九四一——一九九〇年），人民出版社1991年版，第386-387页。

〔17〕 参见阚珂：《人民代表大会那些事》，法律出版社2017年版，第37-38页。

〔18〕 彭真：《关于全国人大常委会的工作》，载彭真：《彭真文选》（一九四一——一九九〇年），人民出版社1991年版，第564页。

〔19〕 参见周海滔：《立法解释和司法解释的适用情形及其区分——对〈立法法〉第45条第2款和第104条第1款的比较分析》，载《研究生法学》2019年第6期。

〔20〕 参见龙宗智：《“以审判为中心”的改革及其限度》，载《中外法学》2015年第4期。

具这两种情况。^[21] 不论是属于《立法法》第48条第2款的何种情形，已有实践主要用以解决如下两类问题：一是解决重大政治性事件中的法律适用问题。全国人大常委会分别于1996年、1998年出台了2项立法解释，以解决香港、澳门回归初期《中华人民共和国国籍法》（以下简称《国籍法》）具体实施的问题。在特别行政区设立前，全国人大及其常委会制定的法律在领土范围内具有一体遵循的效力。但在特别行政区设立后，按照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《香港基本法》）的规定，全国人大及其常委会制定的全国性法律，除已列入《香港基本法》附件三的以外，不在特别行政区实施。全国人大常委会对《国籍法》出台的立法解释是平衡主权下的法律权威性与尊重特区法律传统的重要举措。此时的立法解释起到了监督法律在不同法域适用的功能。

二是解决最高人民法院（特别行政区终审法院）、最高人民检察院司法实践中的法律适用争议问题。全国人大常委会对于香港、澳门基本法部分条款的8项解释均源于终审法院在适用上的困难与请求。例如，对《香港基本法》第22条第4款、第24条第2款第3项的解释，是基于香港特别行政区终审法院在作出涉及中央管理的事务和中央与香港特别行政区关系的事项时，因相关解释不符合立法原意而提出。如全国人大常委会做出解释，香港特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人大常委会解释为准。^[22] 而针对《刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）、《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民法通则》）以及《中华人民共和国婚姻法》相关条款的16项解释均由最高人民法院、最高人民检察院独立或联合发起动议。在此类立法解释中，全国人大常委会在部分解释文本中特意明确了是“根据司法实践中遇到的情况”而作出的。在动议主体与文本内容相互关联下，阐明了此类事项虽与司法实践密切相关，但最高司法机关通过寻求全国人大常委会作出立法解释的方式解决相关的法律适用争议，说明了立法解释具有定分止争与监督法律适用的双重功能。

综上表明，全国人大常委会通过立法解释介入监督法律适用主要有如下两类情况：一是重大政治性事件中的法律适用问题；二是最高人民法院（特别行政区终审法院）、最高人民检察院针对法律的理解适用或制定司法解释存在分歧，或全国人大常委会发现自身与上述主体理解适用法律存在分歧时，其才有介入的必要性。此种理解既缓解了全国人大常委会因会期、人员等议事资源不足而被认为立法解释经常性缺位的尴尬，又维护了立法解释的权威性。

（三）法律询问答复是基于职务行为作出的决策咨询意见

考察法律询问答复制度的发展史，该制度是全国人大常委会处理相关法律事务所延续的惯例，经历了从习惯性做法到正式法律制度的演变，答复意见最初被定位为咨询性意见。早在1955年第一届全国人大第二次会议上，彭真同志在“常委会工作报告”有关法律解释的部分中提出：“……关于要求解释法律、法令问题的来信中，属于学术性、常识性的问题，因为在法律上并无约束力，决定交中国科学院进行解释，或交由人民日报社商同有关部门进行解释。”^[23] 该报告是

[21] 1996年以前，全国人大常委会所作的法律解释并未明确为“立法解释”，本文统计的是1996年至今现行有效的24件立法解释。

[22] 参见韩大元：《论“一国两制”的文明观及其当代意义》，载《中国人民大学学报》2021年第3期。

[23] 刘政、于友民、程湘清主编：《人民代表大会工作全书（1949—1998）》，中国法制出版社1999年版，第843页。

对1955年《全国人民代表大会常务委员会关于解释法律问题的决议》(以下简称“55决议”)的补充说明,其首次在人大官方文件中明确,除全国人大常委会与最高人民法院审判委员会针对特定情形作出的解释外,其他法律问题由中国科学院等具备专业知识的机构解答,但不具有法律效力,只能发挥辅助决策的咨询作用。这既是对1955年前围绕组织法、选举法产生的法律解释实践的归纳总结,同时也成为法律询问答复的制度雏形。直至1988年,《七届全国人大常委会工作要点》指出:“属于人大工作中法律的具体应用问题,由常委会有关部门拟出答复意见,由秘书长召集有关人员会议研究决定后答复。”〔24〕但其性质与效力未得到进一步澄清,这为后来学界对该问题的争议埋下伏笔。

《立法法》将包括法律询问答复在内的多项职能授予法工委一定程度上接续了1979年创设全国人大常委会法制委员会(以下简称“法制委”)以来的实践经验。为回应我国法制建设的迫切需求,全国人大常委会设立了法制委以协助其加强法制工作,法制委主要承担“起草有关法律案,提请常委会审议;审议向常委会提出的法律案,提出审议意见和修改稿”〔25〕等立法职能。法制委成立后的三个月内迅速起草并提请审议通过了《刑法》《刑事诉讼法》等7部法律。1982年修改《宪法》,规定全国人大设6个专门委员会,将原来的“法案委员会”更改为“法律委员会”,由于法律委员会(现更名为“宪法和法律委员会”)与法制委履行的职能基本一致,所以在1983年提出,“根据立法工作需要”将“法制委员会”改建为“法制工作委员会”,作为全国人大常委会领导下的工作班子。〔26〕原来由法制委承担的职能也一分为二,法工委不再享有提案权与审议权,而是承接了起草法律、立法调研、整理汇总资料等立法事务工作。这些实际工作安排在2000年《立法法》制定时上升至法律层面予以确认。

有学者认为,法工委通过履行各项职能实质性地掌控了立法活动,是立法过程中的“隐性立法者”。〔27〕如果仅从民主水平的角度考量法工委的现有职能,这种实际角色的出现确实有损立法的民主性。但立法者并非只考量了民主这一要素,其所作的选择集中体现的是人民代表大会制度下民主代议与有效决策两大价值的务实平衡。〔28〕全国人大并未将原来由法制委履行的职能全盘授予法工委,此前由法制委行使的提案权与审议权这类需要坚实民主基础的核心权力由具有民意基础的主体行使。〔29〕在剥离这些重要的权力后,规定其他“事务性工作”由法工委来承担,以更好地兼顾民主与效率两个目标。从现实条件看,全国人大常委会多数委员并非完全从事法律工作,“有些委员还是兼职,很难完全负担繁重的立法工作”。因此,考虑到全国人大常委会会期、人员以及议事负荷的影响,将法律询问答复在内的多项职能授予法工委是兼顾民主与效率的折中方案,亦是代议民主发展过程中的功能所需。

〔24〕 1993年《八届全国人大常委会工作要点》与1988年《七届全国人大常委会工作要点》对该问题作出了大致相同的规定,指出:“属于人大工作中法律的具体适用问题,由常委会有关部门作出答复意见,按照一定程序作出统一的答复。”

〔25〕 陈斯喜:《十大事件:见证三十年立法工作辉煌历程》,载《中国人大》2008年第20期,第33页。

〔26〕 参见夏莉娜:《王汉斌回忆法制委员会与法工委建立的前后》,载《中国人大》2009年第3期。

〔27〕 参见卢群星:《隐性立法者:中国立法工作者的作用及其正当性难题》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2013年第2期。

〔28〕 参见林彦:《传统续造:基本法律修改权的创制》,载《清华法学》2023年第1期。

〔29〕 参见于文豪:《宪法和法律委员会合宪性审查职责的展开》,载《中国法学》2018年第6期。

关于法工委的机构属性的问题，蔡定剑先生曾提到：“工作机构可以认为是一种半职能性机构，它可以行使一定的法律职权，但不可以以独立名义发布执行性的文件、指示、命令，它是为职能机构提供服务的。”^{〔30〕}所以法工委作出的法律询问答复自然是不具强制约束力的。这与立法解释、司法解释的性质与效力具有明显差异。但有学者仍认为法工委通过答复、答复意见等形式发布的文件，事实上起到了“准立法解释”的作用，因为相关答复不仅在个案中得到适用，有的还在其他案件中得到遵循。^{〔31〕}此种在适用范围上的扩张并非基于答复的强制约束力，主要是适用主体自我选择的结果。例如，在司法审判领域，不同法院对法律询问答复的适用程度有所差异，主要呈现出“作为精神原则予以适用”“参照适用”以及“作为裁判依据直接适用”三种形态。其中以精神原则予以适用、参照适用两种形态出现的法律询问答复，为各方主体普遍接受，^{〔32〕}但作为裁判依据直接适用时却遭到当事人的强烈质疑。^{〔33〕}法工委公开的法律询问答复之所以有适用扩张的趋势，很大程度是因为适用主体认为法工委深度参与了立法过程、掌握更为充分的立法资料，所作理解更具参考意义。同时，作为全国人大常委会的工作机构在客观上还分享着全国人大常委会的民主权威，这亦是法律询问答复为大多数主体尊重的重要原因之一。

法律询问答复本就是基于特定案情，在特定时空下作出的，具有情景化特征，客观上未必能完全满足其他实践问题的需求。为回应法律询问答复适用扩张产生的争议，法工委不再以汇编或发布文件等形式大量公开法律询问答复。可见，法律询问答复亦逐渐回归了作为有关地方、部门与法工委内部沟通交流法律适用等法政实践问题的重要方式。

三、法律询问答复之功能类型分析

廓清法律询问答复与立法解释的本质区别，有助于突破法律询问答复的主要功能为“解释法律条文”的笼统理解。既然法律询问答复具有影响法政决策的强咨询效力，那么其主要作用于哪些场域并具体化为何种功能？本文以法律询问答复所涉内容的主要特性为标准，从实质的角度对其进行类型化，将具有相同特征的实践予以归类并概念化，以期呈现其制度全貌。^{〔34〕}通过对类案的分析与考察，法律询问答复主要运用于协调组织性事务、调控立法争议以及为执法、司法活动提供参照三个方面。

（一）组织事务场域：促进组织体系的有效运作

法律询问答复作为应对复杂多变的组织实践的重要方式，有效促进了国家机构组织建制活动的有序进行。在组织性事务中，存在诸多影响其正常运行的变量，且相关影响因素具有较强的突

〔30〕 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》（第4版），法律出版社2003年版，第476页。

〔31〕 参见王理万：《立法官僚化：理解中国立法过程的新视角》，载《中国法律评论》2016年第2期。

〔32〕 参见山东省高级人民法院（2020）鲁行申763号行政裁定书。

〔33〕 参见浙江省高级人民法院（2017）浙行申224号行政裁定书；湖南省张家界市中级人民法院（2021）湘08行终135号行政裁定书。

〔34〕 参见张斌峰、陈西茜：《试论类型化思维及其法律适用价值》，载《政法论丛》2017年第3期。

发性和不确定性。^{〔35〕} 有关地方或部门面对法律未明确规定的情况，会基于规避政治风险的考量而延缓作出决策。此时，通过向法工委提出询问的方式寻求帮助，能够一定程度上防止国家机关因权力运作过于僵化而对政治实践产生消极影响。具体而言，法律询问答复在人事任免管理、代表选举、人大及其常委会自身建设三方面体现出对组织性问题的调和与化解。

第一，解决国家机关人员任免、处分等与人事管理相关的法律问题。例如，某省人大常委会委员调任至政府开放办主任，由于《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）仅规定常委会组成人员在行政机关、监察机关、审判机关和检察机关担任职务的，需辞去常委会委员的职务，但未明确任职于事业单位是否作相同处理。法工委根据询问主体提供的区县政府开放办属于“事业单位，但仍承担原来的行政管理职能”的信息，作出应辞去常委会委员一职的答复。^{〔36〕} 第二，维护选举秩序。选举工作容易受人员、时间、程序以及行政区划等因素的影响。例如，某乡镇行政区划调整后，《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》（以下简称《选举法》）未明确乡镇人大、人大主席以及乡镇长等人员的具体选举规则。询问主体以此提出疑问，同时明确了两项自身认为合理的处置方案。法工委在给出的方案中选定了相应的选举策略，从而促进了选举活动的有序开展。^{〔37〕} 第三，解决人大及其常委会自身建设问题。在“撤乡建街”的背景下，有关部门对于街道能否设置人大工委的情形感到难以把握而提出询问。法工委则认为，在《地方组织法》未明确规定的情况下，设立人大派出机构的问题“还需认真、慎重研究”。^{〔38〕}

上述关于国家机关组织性事务的法律询问中，主要围绕各组织法、《选举法》《监督法》等宪法相关法、组织性法律展开。法工委除了以解释具体法律条文为基础作出答复外，还通过对既有组织建制经验的归纳总结给出自身意见与看法。在此类实践中，询问主体一般对其所询问内容已协商出一项或多项解决方案，但基于规避风险的考量而未直接作出选择并予执行适用。尽管法工委作出的答复与询问主体提供的信息或方案密切相关，但询问主体基于法工委的法律定位仍能从其答复中获取较强的决策支撑。值得注意的是，此类实践中还涉及对宪法条款进行解释的行为，此种通过询问答复实现内部沟通的协调机制，对于有争议的公权力行为作出是否合乎宪法的判断，可视为一种内部的、非正式的合宪性控制方式。^{〔39〕}

（二）地方立法视角：立法权限不清的策略性处理方式

《宪法》第3条第4款规定的“主动性”和“积极性”原则是调整中央与地方关系的基本原则。根据这一原则，《宪法》《地方组织法》以及《立法法》确立了我国“统一而又分层次”的立

〔35〕 在2000年《立法法》确立法律询问答复制度前，大量法律询问答复的出现是为了应对有关组织法、选举法相关的法律问题。

〔36〕 参见前引〔10〕，全国人大常委会法制工作委员会编书，第85-86页。

〔37〕 参见前引〔10〕，全国人大常委会法制工作委员会编书，第24-25页。在该案中，询问主体根据存在的问题提出了两项意见：一是乡、镇行政区划调整后，被撤销的行政区人大代表只需作更名处理，可继续履行代表职务；二是就乡、镇国家机关领导人员选举问题提出两种可能的处理方案，由原领导人员担任或重新选举。法工委在给出的方案中作出答复：同意第一项意见及第二项意见中实行重新选举的策略。

〔38〕 参见前引〔10〕，全国人大常委会法制工作委员会编书，第174页。

〔39〕 参见翟国强：《中国宪法实施的双轨制》，载《法学研究》2014年第3期；郑贤君：《我国合宪性审查的宪法属性》，载《财经法学》2020年第5期。

法体制，并对立法权限范围作出严格规定，但其中的模糊表达在实践中滋生了诸多立法困惑、立法争议、立法越权等问题。^{〔40〕}此种模糊性可能源于法律用语自身的特性，也可能是立法者的用心设计，因为地方立法权限“是个十分复杂的问题，还有待于在立法实践中逐步探索和积累经验”^{〔41〕}。学界曾尝试从事权划分、概念界定以及认定标准等不同视角对“地方性事务”展开探讨，但尚未形成较为周延的方案运用于实践中。^{〔42〕}地方立法机关在面对难以判断是否属于自身立法范围的事项时仍会求助于法工委，以获得更多的信息进行判断。具体而言，此类法律询问答复实践主要在如下两方面发挥作用：在纵向上，主要用以解决中央与地方之间的立法权限困惑或争议，总体上呈现出对地方立法的合法性控制；在横向上，主要用以调和不同部门的立法冲突或矛盾，表征为对地方立法争议的裁决、评价。

第一，立法的合法性控制。有关地方或部门通过法律询问答复的方式试探关于立法保留事项、行政权力设定以及地方性事务等事项是否属于地方或部门立法的管辖范畴。法工委结合实际情况予以释明，避免所立之法与法律相抵触，对于维护我国法制统一具有重要意义。法工委曾针对部分“立法保留事项”是否存在地方立法空间至少作出5次答复。通过对《立法法》第11条的释明，进一步明确了中央与地方立法权限在具体领域的划分，尽管划分结果是地方立法冲动普遍遭到抑制。^{〔43〕}例如，明确了罪犯假释保证金、保外就医保证金、劳动或人事争议仲裁、人防工程产权登记等事项不能进行地方立法。^{〔44〕}在有关设区的市立法权限中，法工委针对何为“城乡建设与管理”的问题至少作出9次答复。通过答复明确了妇女权益保护、养老服务、旅游业促进、文明行为促进、气候资源开发利用和保护、政府数据开放、农村儿童留守保护、见义勇为、预算审查监督等事项属于地方立法管辖。^{〔45〕}但同时强调立法“应当严格把握内容，不得超越有关上位法的规定”。不论是对地方立法冲动的抑制，还是地方立法空间的释放，均体现了法律询问答复对于地方立法活动的合法性控制。

第二，立法权限争议裁决。法工委针对询问主体提出的不同处理意见进行裁决，以此化解不同主体在立法中的利益分歧。一方面，通过引入中立方的方式，能够有效避免立法过程中直接的利益对抗与冲突；另一方面，由法工委进行裁决，能有效防止利益主体在相关立法事项中反复纠结，进而影响立法进程。立法活动实质上是一个利益博弈的动态过程，基于同一立法事项不同主体可能存在不同的价值考量与立场。^{〔46〕}例如，某省在制定《文物保护条例》的过程中，省人大法制委员会与省文物局对是否可就“违反规定擅自动工造成不可移动文物灭失、损毁的，处以5万元

〔40〕 参见向立力：《地方立法发展的权限困境与出路试探》，载《政治与法律》2015年第1期。

〔41〕 前引〔12〕，全国人大常委会法制工作委员会国家法室编书，第35页。

〔42〕 相关讨论参见封丽霞：《中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践——兼析我国央地立法事权法治化的基本思路》，载《政治与法律》2017年第6期；叶必丰：《论地方事务》，载《行政法学研究》2018年第1期；俞祺：《论立法中的“地方性事务”》，载《法商研究》2021年第4期。

〔43〕 参见林彦：《法律保留制度的现状——以询问答复为中心的考察》，载莫纪宏、谢维雁主编：《宪法研究》（第十卷），四川大学出版社2009年版，第75-78页。

〔44〕 参见全国人大常委会法制工作委员会编：《法律询问答复汇编》（第3辑），中国民主法制出版社2003年版，第1、20-21页。

〔45〕 参见全国人大常委会法制工作委员会办公室编：《法律询问答复选编》，中国民主法制出版社2017年版，第9-22页。

〔46〕 参见巢永乐、林彦：《地方人大立法协商：概念厘定、实践难题与发展进路》，载《经济社会体制比较》2022年第3期。

以上50万元以下罚款”产生争议。省人大法制委员会认为《中华人民共和国文物保护法》对于违反上述禁止性规定并未设置“罚款”的行政处罚种类，地方立法无权增设。^{〔47〕}省文物局则认为《文物保护条例》所规定的责令改正与责令停止行为处罚力度不够，不利于对文物的保护，应增设“罚款”以提高行政处罚的威慑力与执法效果。为化解上述分歧，省人大常委会通过法工委的答复使得持不同意见的行政部门得以信服。相较于立法机关与行政机关的直接博弈，法律询问答复的方式显得更具策略性。

（三）执法司法层面：为法律具体运用提供参照

除了上述两种类型外，法律询问答复还出现在行政执法、司法审判的法律适用过程中。此类询问答复所涉范围广泛，作为询问答复客体的法律条款及其附带实践问题分属不同部门法领域。从询问内容所凸显的特性看，此类法律询问答复为行政执法活动与司法审判活动提供了重要的参照与指引，具有明显的“行政性”与“司法性”。

第一，为行政执法活动提供参照。例如，某国家局就基础测绘航空摄影项目是否适用《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）向法工委提出询问。该询问是针对《招标投标法》的适用范围而提出，但提出的背景是某国家局在行政执法过程中遇到的法律适用难题。^{〔48〕}又如，《中华人民共和国未成年人保护法》第58条规定：“学校、幼儿园周边不得设置营业性娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所等不适宜未成年人活动的场所。”国务院某部门在行政执法过程中就“幼儿园周边”范围的界定，以及对于依法设立的娱乐场所、互联网上网服务营业场所的经营许可证是否准予延续的问题提出询问。法工委认为，鉴于各地实际情况不同、差异较大，未对“学校、幼儿园周边”的具体范围作出规定，可由地方结合本地实际作出明确规定。^{〔49〕}这为行政机关准确执行、实施相关法律提供了重要指引。此类法律询问主要由行政机关提出，并围绕行政执法过程中遇到的法律适用困惑或争议展开，具有鲜明的“行政性”。

第二，为司法审判活动提供参照。例如，法工委曾对《中华人民共和国特种设备安全法》（以下简称《特种设备安全法》）第84条第1项中的“未经检验或者经检验不合格”的规定作出解释。^{〔50〕}山东省高级人民法院在审理相关案件时认为，《关于特种设备安全法有关法律适用问题的答复意见》是法工委作出的法律询问答复。法工委参加了法律的具体制定工作，比较了解立法原意，对于相关法律条文该如何正确理解与适用具有重要的参考与指导作用。因此参照法工委的答复意见，适用《特种设备安全法》的相关规定对申请人作出涉案处罚亦无不当，以此裁定驳回了原告的再审申请。^{〔51〕}在裁定交通事故责任认定是否属于行政诉讼受案范围的案件中，浙江省绍兴市中级人民法院以法工委作出的法律询问答复为裁判依据，将上述案件排除在行政诉讼受案

〔47〕 参见前引〔10〕，全国人大常委会法制工作委员会编书，第177页。2021年《行政处罚法》修改前，在法律没有明确规定的情况下，地方性法规无权增设行政处罚种类。行政法规可以补充设定行政处罚，但应经过相应的论证与备案程序。2021年《行政处罚法》修改后，赋予地方性法规增设行政处罚种类的权限，但需履行一定的程序。法工委当时作出的法律询问答复是在2021年《行政处罚法》修改前作出的，因此，在作出时与上位法的规定并不抵触。

〔48〕 参见前引〔10〕，全国人大常委会法制工作委员会编书，第34-35页。

〔49〕 参见中国人大网：《2021年法律询问答复》，载 <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202207/874b218d61d248dc9c581b1389b66e8e.shtml>，最后访问时间：2022年07月25日。

〔50〕 参见《关于特种设备安全法有关法律适用问题的答复意见》（法工委发〔2015〕20号）。

〔51〕 参见山东省高级人民法院（2020）鲁行申763号行政裁定书。

范围之外。^[52]但一审法院以法律询问答复作为直接裁判依据的做法在二审中遭到上诉人的质疑，上诉人认为全国人大常委会的法律询问答复不属于法律适用渊源，法院作为直接适用依据存在错误。可见，法律询问答复作为司法审判活动中的适用参照为当事人所接受。

四、法律询问答复之适用展开

学界曾在2015年《立法法》修改前提出诸多改革程度不同的具体方案，以借助修法契机解决制度存在的问题。例如，有学者认为，应将批准法律询问答复的程序性权力交给宪法和法律委员会，法工委仅承担起起草答复草案的工作。^[53]也有学者主张废除法律询问答复制度，实现法律解释体系的一元化。^[54]上述改革方案基于“立法论”的视角展开建构，是一种跳脱既有制度框架的优化进路。遗憾的是，《立法法》历经两次修改，仍然沿袭了2000年《立法法》第55条的内容，未作任何更改。与已有进路不同，本文认为《立法法》（2023年修正）第69条为法律询问答复的具体适用奠定了合法性框架，具体可从事前、事中、事后三个阶段展开。

（一）事前控制：法律解释权构成法律询问答复管辖范围的概括性制约

全国人大常委会法工委作出的法律询问答复几乎涵盖所有的法律部门。既涉及《宪法》及多部组织法、《选举法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》《监督法》《立法法》等宪法性法律，又囊括了《刑法》《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）、《招标投标法》《特种设备安全法》等众多部门法。上述询问答复不仅在人大系统中发挥重要作用，其影响还外溢至行政执法、司法审判等重要领域。如果说，《立法法》（2023年修正）规定的“具体问题的法律询问”是全国人大常委会为其工作机构设定的管辖边界，那么对该概念的进一步解释与具象化是控制问题输入的关键所在。对此，学界存在两种不同的处理方法。有的认为应将问题限定在人大系统内部，以契合法工委作为工作机构的法律定位，^[55]但也有的持相反立场。^[56]仅从《立法法》（2023年修正）第69条的规定看，立法者并未对其适用范围或领域施加任何限制，亦无将其效力限定在人大系统内部的立法意图。“具体问题的法律询问”作为不确定法律概念，难以从正面直接进行界定。

从体系解释的角度看，《立法法》（2023年修正）规定法工委答复法律询问的同时，还明确了立法解释权与司法解释权的适用情形，二者所统一的法律解释权对“具体问题的法律询问”的范围构成概括性制约。回溯我国法律解释体制的确立过程，行使法律解释权的主体几经变革，最终在全国人大常委会与最高人民法院、最高人民检察院间进行结构性分配。首先，55决议初次将解释权在全国人大常委会与最高人民法院审判委员会进行划分，同时又通过其他文件明确了其

[52] 参见浙江省绍兴市中级人民法院（2018）浙06行终102号行政裁定书。

[53] 参见前引〔7〕，褚宸舸文。

[54] 参见前引〔1〕，林彦文。

[55] 参见前引〔2〕，梁洪霞文。

[56] 参见前引〔6〕，周伟文。

他法律问题可作“学术性解释”。^[57]其次,81决议对法律解释主体进行重构的同时也明确了其他法律问题的解答途径。81决议在55决议的基础上增加了最高人民检察院、国务院及主管部门作为解释法律的主体,以及明确了省级人大常委会与政府主管部门可以解释地方性法规。尽管81决议确立了众多行使法律解释权的主体,随后的七届、八届人大常委会工作要点中仍强调了其他法律问题的解答途径。最后,2000年《立法法》出台,明确规定全国人大常委会享有解释法律权的同时,在法律层面确立了法律询问答复制度作为其他法律问题的解决途径。2015年《立法法》修改,增加了有关最高人民法院与最高人民检察院司法解释权的规定,也仍然保持了法律询问答复的制度设计。在历次解释权主体变迁中,主权者在明确法律解释权行使主体及具体适用情形的同时,通过不同方式规定了其他具体法律问题的处理情况。由此可见,法律询问答复主要处理除法律解释权应当或可以介入的情形之外的问题。

从实践经验的角度看,法律询问答复侧重于宪法、宪法性法律以及部门行政法等规范在实施中产生的问题,而既有司法解释实践主要集中于刑事、民事或行政诉讼司法领域,与司法职能无关的宪法及相关法等法领域,是司法解释难以涉猎的场域。据统计,最高人民法院和最高人民检察院共针对9项法律问题提出询问。最高人民法院主要围绕法院组织性事项进行询问。最高人民检察院在2002年提出的关于“已满十四周岁不满十六周岁的人承担刑事责任的范围问题”属于检察实践中的法律适用问题。^[58]另一方面,法律询问答复所处理的问题既不属于重大政治性事件中的法律适用问题,也未出现最高人民法院或最高人民检察院适用争议的情形。这也进一步说明了法律解释权与法律询问答复之间的结构性关系,即前者构成对后者的制约与边界,后者又承揽了前者无需干预的其他法律问题。概言之,现行关于全国人大常委会、最高人民法院与最高人民检察院行使法律解释权的规定构成法律询问答复管辖范围的概括性制约。

(二) 事中规制:作出法律询问答复的程序规范

《立法法》(2023年修正)第69条未对作出法律询问答复的时限、方式等程序性事项进行明确规定。但在法工委出台的立法法官方释义中披露了相对具体的询问答复流程:“由法工委有关业务室根据法律规定,研究起草答复意见,报法工委领导审批,一些重要的法律询问答复,还要报全国人大常委会秘书长审批;然后以书面或其他形式答复询问的有关部门。”^[59]虽然上述关于程序的简略描述不足以对具体实践进行全面规范,但其在具体作出程序上保持的开放性为吸收经验事实提供了空间。按照法教义学的核心观点,当法律规范存在空缺或言不及义等缺失时,需要我们根据某些方法对其进行发展、修正或续造。^[60]本文通过对法律询问答复实践经验的归纳,明确适用程序所包含的具体要素。

首先,在答复时限上,法工委最快在收到询问当天即能作出答复,^[61]而最慢的则耗时260天,^[62]平均答复时限为43天,超过八成的法律询问答复时间少于60天。不同答复时限相差较

[57] 参见李蒙:《国家民主从这里起步——回首50年代的全国人大》,载《民主与法制》2009年第16期。

[58] 参见《关于地方组织法、刑法、法官法、检察官法、献血法等有关问题的询问答复》,载《中国人大》2002年第22期。

[59] 前引[12],全国人大常委会法制工作委员会国家法室编书,第197页。

[60] 参见雷磊:《法教义学的基本立场》,载《中外法学》2015年第1期。

[61] 参见前引[10],全国人大常委会法制工作委员会编书,第13-14页。

[62] 参见前引[10],全国人大常委会法制工作委员会编书,第9-10页。

大主要受以下两种因素影响：一是受法律问题本身的重要程度与事实关系复杂程度影响。当所涉问题较为重要、关系较为复杂时，除了需要经过多番论证外，还要履行相应的报批程序。二是受特定时间内法工委有关业务室业务量多少的影响。当业务量较多时，会导致相关法律询问的延迟处理。其次，在答复方式上，法律询问答复通常以书面答复与口头答复为主。在明确具体答复方式的实践中，以书面形式作出答复的有 55 个，口头形式答复的有 18 个。如果说以口头形式作出答复的问题属于事实关系相对简单、争议较少的情况，那么以该形式作出的答复最长时限却长达 116 天，这是否间接验证了相关问题经过审慎研究，不应以口头的方式作出？再次，在答复结果上，法工委的答复结果主要以“同意某种意见”“直接给出自身理解”“法律未作出规定、尚未明确，还需研究”三种形态呈现。^{〔63〕}不同答复结果对应着法工委对相关问题的不同态度，对决策主体亦有不同意义。例如，以“同意某种意见”为答复结论的，体现出法工委对询问主体部分意见的支持，能有效增进决策信心。而认为“还需研究”的法律问题，亦会给决策主体造成困惑。因此，应尽量规范法律询问答复结果的具体类型。最后，在答复公开上，法工委对法律询问答复的公开并非全部、完整地公开，而是有选择、有保留地公开。特别是在 2006 年后，全国人大常委会不再以汇编的方式公开法律询问答复，而是在中国人大官方网站中设“询问答复”板块公开少量法律询问答复案例，仅公开了 2018 至 2022 年中的 17 件法律询问答复。在《立法法》（2023 年修正）第 69 条未强制要求公开的背景下，此类少量公开的答复文本是否更具参照意义或具有普遍适用意义？法工委对于公开与否又采取何种标准？公开的法律询问答复亦在一定程度上分享了全国人大常委会的民主权威。因此，对于能否公开以及公开的标准为何应作审慎考量。

既有实践形塑了答复程序的初步运作模式，同时可为明确法律询问答复作出的程序规范提供充足的经验依据。为进一步规范具体答复实践，应对答复的时限、答复的方式、处理结果形式、是否公开及其标准等问题进行明确，以实现法律询问答复的程序控制。

（三）事后监督：清理失效的法律询问答复文本

由法工委向全国人大常委会“备案”是现行法明确规定的监督方式。但应如何理解“备案”的含义存在两种不同意见：一种意见认为，对于报送备案的法规、规章等规范，应在一定期限内予以审查并提出意见。^{〔64〕}另一种意见认为，备案是一种整理式、编撰式的存档行为，即备份在案，以备审查。^{〔65〕}上述两种理解均有立法例支撑，就前者而言，1987 年以前，对于报全国人大常委会备案的地方性法规，主要作整理、存档处理。但 1988 年《七届全国人大常委会工作要点》要求全国人大专门委员会对报送备案的地方性法规进行审查。1993 年《八届全国人大常委会工作要点》再次提出：“对向常务委员会备案的地方性法规，由常委会办公厅分别送有关的专门委员会审查，提出意见。”由于实际工作量巨大，效果并不好。对于后者而言，我国《立法法》（2023 年修正）第 109 条规定了五种备案情形，但均未明确备案后是否需要审查以及如何审查的问题。但该法第 110、111 条规定了被动审查与主动审查两种模式，明确了备案后如何提起审查

〔63〕 参见《关于道路交通安全法等有关问题的询问答复》，载《中国人大》2007 年第 11 期；《关于检察官法等有关问题的询问答复》，载《中国人大》2006 年第 4 期。

〔64〕 参见陈斯喜：《我国立法控制机制的现状与完善》，载《行政法学研究》1996 年第 3 期。

〔65〕 参见封丽霞：《制度与能力：备案审查制度的困境与出路》，载《政治与法律》2018 年第 12 期。

的问题。由此可推测出备案与审查是两种不同但密切联系的监督方式。那么《立法法》（2023年修正）第69条中的“备案”是否仅在于满足全国人大常委会对法律询问答复的知情权？倘若仅限于此，全国人大常委会对自身工作机构的监督显然是不足的。

本文认为，“备案”是全国人大常委会开展进一步监督的基础与前提，应对法律询问答复中的“备案”作扩大解释，将“备案”与“清理”进行联结，备案是为了后续清理工作所作的准备。具体而言，法律询问答复的备案后清理工作由全国人大常委会作出决定，法工委承担具体清理任务，这是全国人大常委会实现内部监督的重要方式，亦与法工委作为全国人大常委会内部工作机构的组织定位相契合。关于“清理”的缘起与发展问题，其首先在行政法律规范层面予以运用。在2018年国家机构改革背景下，《国务院关于国务院机构改革涉及行政法规规定的行政机关职责调整问题的决定》明确提出要运用法规清理这一方式来处理规章和规范性文件的调整变动难题，有关“清理”的问题得以在实践中发起并逐渐展开。尽管关于“清理”的性质存在不同见解，但清理机制具有实现改革与法治相衔接、维护“法制统一”与实现内部监督的多重功能为学界所认同。^{〔66〕}

在既有法律询问答复实践中，存在诸多不规范的询问答复，亟需进行清理。第一，存在部分意见前后不一的情况。例如，针对“上一级人大常委会未批准原检察长辞职前，检察长的职权由谁行使”的询问，法工委分别在1990年与1995年作出了两项相互矛盾的答复。^{〔67〕}前者认为应由原检察长行使，后者则认为由代理检察长行使。第二，存在部分意见与法理不相符合的情况。浙江省人大常委会就“新设立的县人大代表的资格由谁审查”提出询问。法工委认为，可以由本届人大第一次会议上通过的人大代表资格审查委员会负责审查本级人大代表资格。但根据《地方组织法》的相关规定，县级以上代表资格审查委员会是人大常委会设立的，不是由大会设立的。由未经代表资格审查的大会通过代表资格审查委员会，再由其通过的代表资格审查委员会反过来审查大会的组成人员，显然不合法理。^{〔68〕}第三，存在法律修改后，相关意见与新法不相适应的情况。2021年《行政处罚法》修改，明确规定地方性法规在履行相应论证、备案等法定程序下，可增设行政处罚的种类。而法工委曾在修法前作出地方立法无权增设行政处罚种类的法律询问答复，其在如今看来已不合时宜。^{〔69〕}

尽管法律询问答复不是法的适用渊源、不具普遍的法律约束力，但在实践中往往得到询问主体的遵循或参考。在影响范围上，部分法律询问答复不仅在个案中发挥事实上的拘束力，其影响还外溢至其他具体决策中。在影响时间上，法律询问答复不仅在答复时对具体决策产生影响，亦会在答复后继续产生影响。基于此，全国人大常委会应在“备案”的基础上定期展开清理，合理的要继续保留，与现行法律不符或不合时宜的要及时废除，为有关地方和部门依法履行职责提供合法的依据和参照。法律询问答复的清理机制正是在迫切需求驱动下的一种内部监督方式。备案后的定期清理工作，能有效提高法律询问答复的科学性。

〔66〕 相关讨论参见侯淑雯：《立法制度与技术原理》，中国工商出版社2003年版，第25页；周旺生：《立法学》（第2版），法律出版社2009年版，第507页；黄文艺主编：《立法学》，高等教育出版社2008年版，第112页。

〔67〕 参见乔晓阳、张春生主编：《选举法和地方组织法释义与解答》，北京出版社1995年版，第191、195页。

〔68〕 参见武春：《全国人大常委会法工委要废除不合适的答复》，载《人大研究》2012年第7期。

〔69〕 参见前引〔10〕，全国人大常委会法制工作委员会编书，第177页。

五、结 语

自 2000 年《立法法》确立法律询问答复制度以来，因法工委作为全国人大常委会工作机构的组织法定位与其实际功能在客观上存在明显错位，其履行法律询问答复等多项法定职能长期遭到质疑。但立法者将包括法律询问答复在内的诸多职能授予法工委并非仅考量了民主要素，而是人民代表大会制度下民主代议与有效决策两种价值的务实平衡。在 2023 年《立法法》延续该制度的背景下，应从解释学的角度阐释法律询问答复的具体适用框架，通过对相关实践经验的考察与总结，进一步明确法律询问答复在事前、事中与事后三个阶段应遵循的具体规则，从而不断促进法律询问答复适用的规范化。

Abstract: The traditional view is that the function of the legislative inquiry reply of the Legislative Affairs Committee of the NPC Standing Committee is confused with that of the legislative interpretation of the NPC Standing Committee, which makes the system have a certain tension between the democratic legitimacy and the effectiveness of governance. In the attribute of authority, the two have essential difference. The former is the result of both democracy and efficiency under the system of people's congress, which has the property of decision-making consultation. The latter is an important means for the Standing Committee of the National People's Congress to supervise the implementation and judicial interpretation of laws in different legal regions, which has the property of supervision power and finality. In terms of functional types, although most legal inquiries and replies are characterized by "law interpretation", they are mainly used in legal and political practices such as coordinating organizational affairs, regulating legislative disputes, and providing references for law enforcement and judicial activities, which are difficult for judicial interpretation to involve and unnecessary for legislative interpretation to intervene in. In order to standardize the specific application of legal inquiry and reply, we should clarify three elements of jurisdiction, procedure and supervision mechanism from the perspective of legal hermeneutics. There is no need to resort to fundamental reform programs such as institutional abolition or main body change.

Key Words: legislative power, the right of legal interpretation, Standing Committee of the National People's Congress, democracy and efficiency

(责任编辑：于文豪 赵建蕊)