

## 要研究“批准立法行为”的法律效力

莫纪宏 中国社会科学院法学研究所研究员

### “批准立法行为”的构成

“批准立法行为”是我国立法制度中特有的立法活动，它是指立法机关制定相应的法律规范之后必须经过有权立法机关批准之后才能正式产生法律上的约束力。

从“批准立法行为”的构成来看，它是由两种不同性质的立法行为构成的：一是批准前立法行为；二是批准立法行为。

从“批准前立法行为”与“批准立法行为”相互关系来看，在立法程序上是主辅关系，即“批准前立法行为”属于主要的立法程序，必须完成立法的主要工作，提交成熟的立法文本供“批准”；而“批准立法行为”属于补充性的立法程序，是立法活动的最后一个环节，主要是赋予由“批准前立法行为”所产生的法律规范以正式的法律效力。

从法律效力关系上来看，“批准前立法行为”从属于“批准立法行为”。如果一项提交批准的法律规范，有权批准的立法机关没有批准，那么，“批准前立法行为”就不具有法律效力，由“批准前立法行为”所产生的法律规范也就不能发生法律拘束力。

因此，从法律效力关系上来看，“批准立法行为”应当属于批准立法机关的立法行为，有权批准的立法机关所批准的法律规范所具有的法律效力应当等同于该机关自身制定的法律规范的效力，否则，就无法建立有效的立法监督制度。

### “批准立法行为”的影响

“批准立法行为”以及由此产生的法律规范作为批准立法机关自身制定的法律规范，这种立法现象在新中国成立以后最高国家立法机关的立法实践中多次出现过，并且对今天的立法制度仍然产生着实际的影响。

以1957年8月1日全国人民代表大会常务委员会第七十八次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会批准国务院关于劳动教养问题的决定的决议》为例，该决议本身没有实体内容，而是一种“批准”立法行为。该决议规定：批准国务院关于劳动教养问题的决定，由国务院公布施行。由于《国务院关于劳动教养问题的决定》被全国人大常委会以“决议”的形式予以批准，因此，就具有了“法律”的效力。

根据2008年2月国务院新闻办公室发布的《中国法治建设白皮书》，该决议仍然属于现行有效的“法律”。根据2009年6月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于废止部分法律的决定》，该决议不属于被废止的部分法律范围之内。所以，经过全国人大常委会以“决议”形式批准的《国务院关于劳动教养问题的决定》至今仍然是现行有效的“法律”，而不属于国务院制定的行政法规之列。

并未被“法律认可”

但是，“批准立法行为”的法律性质和地位并没有在我国目前的宪法、立法法中得到非常明确的肯定和说明，以至于在立法制度上就“批准立法行为”产生了不同的制度设计。在有些立法领域，“批准立法行为”等同于批准立法机关自身的立法行为；在有些立法领域，“批准立法行为”所“批准”的法律规范的法律效力只相当于送交批准的立法机关制定的法律规范的法律效力。

例如，1982年现行《宪法》第116条规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治

区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”上述规定很显然是确认了自治条例和单行条例必须经过“批准”后才能生效，但并没有明确经过批准后的自治条例和单行条例应当具有批准机关制定的法律规范的法律效力，而是强调“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例”。

由此可见，我国现行宪法、立法法对“批准立法行为”还没有建立起统一的法律效力制度，存在着许多矛盾的制度设计，这就为建立法律体系、加强立法监督制度建设带来了不可克服的逻辑难题和制度困境。为此，必须要通过修改宪法和立法法的方式，来明确“批准立法行为”的性质和法律地位，特别是明确“批准立法行为”的法律效力。否则，就可能导致立法制度缺少内在的统一性，就无法建立科学和合理的立法体系。