

行政规范性文件的附带审查制度探究

宋沁原

上海大学法学院, 上海

收稿日期: 2025年9月24日; 录用日期: 2025年10月27日; 发布日期: 2025年11月4日

摘要

在我国现行法体系中, 对行政规范性文件的规制已形成“备案审查”和“附带审查”双轨并行的监督架构。其中, 2014年《行政诉讼法》修订所确立的附带审查制度, 允许当事人在对具体行政行为提起诉讼时, 一并向法院请求审查其依据的规范性文件, 标志着司法权对行政规范权的监督迈出了关键一步。在法治建设的战略背景下, 这一制度的出台对于保护当事人合法权益、确保司法公正和依法行政具有重要意义。然而, 行政规范性文件附带审查制度仍面临诸多待完善之处。目前, 现行的附带审查制度存在局限性, 如启动条件受限、审查范围狭窄、审查内容不明确、审查程序不健全以及审查结果刚性不足等问题。因此, 完善该制度显得尤为迫切。本文基于我国司法实践的现状, 重点从审查启动模式和审查结果两方面涉及问题进行论述, 并结合不同学者观点给出相应的解决措施。以增强附带审查制度的权威性和约束力。通过不断完善行政规范性文件附带审查制度, 防止因不规范的规范性文件产生的行政行为侵犯相对人合法权益的失序现象, 进而营造一个公平公正的法治环境, 满足我国司法实践的需要。

关键词

行政规范性文件, 行政诉讼, 附带审查制度

On the Incidental Review System of Administrative Normative Documents

Qinyuan Song

Law School of Shanghai University, Shanghai

Received: September 24, 2025; accepted: October 27, 2025; published: November 4, 2025

Abstract

In China's current legal system, the regulation of administrative normative documents has formed a dual-track supervision framework of "filing for record and review" and "incidental review". Among them, the incidental review system established by the amendment of the "Administrative Litigation

文章引用: 宋沁原. 行政规范性文件的附带审查制度探究[J]. 争议解决, 2025, 11(11): 13-20.

DOI: 10.12677/ds.2025.1111338

Law” in 2014 allows parties to request the court to review the normative documents on which specific administrative actions are based when filing a lawsuit against them, marking a key step in the supervision of judicial power over administrative normative power. This policy ensures judicial fairness and administration according to law. However, the incidental review system of administrative normative documents still faces many imperfections. At present, the existing incidental review system has limitations, such as limited conditions for initiation, narrow scope of review, unclear content of review, imperfect review procedures, and insufficient rigidity of review results. Therefore, it is necessary to improve this system. This article focuses on discussing issues related to the initiation mode of review and review results, and proposes corresponding solutions in combination with different scholars' views. By continuously improving the incidental review system of administrative normative documents, we can prevent the disorderly phenomenon of administrative actions infringing on the legitimate rights and interests of private parties due to non-standard normative documents, and create a fair and just legal environment to meet the needs of judicial practice in China.

Keywords

Administrative Normative Documents, Administrative Litigation, Incidental Review System

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

1.1. 研究背景

行政规范性文件附带审查制度的法律依据最早见于 2014 年对于《中华人民共和国行政诉讼法》的修订，第五十三条与第六十四条¹的加入首次对行政规范性文件的附带审查制度进行规定。这一制度逐渐走向成熟并细化的标志可见于《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百四十五至一百五十一条。最高人民法院在《解释》中，进一步地完善了审查程序中的操作规范和审查的评价标准。这体现出我国已经逐步构建起具有本土特色的规范性文件审查体系。然而，这一制度在具体的司法裁决执行中效果不甚理想。存在一定程度上的疏漏。例如：审查启动权限受限、审查范围单一、审查方式不全等问题。实践中，法官在适用《解释》第一百四十九条时，往往因规范粗疏而面临较大的裁量空间，多数情形下仅对文件是否与上位法相抵触进行形式判断，倾向于尊重行政机关的决定。因此，本文在《行政诉讼法》及相关司法解释的框架下，深入剖析附带审查制度的法理基础、实践困境与成因，为未来司法实践路径的优化提供价值参考。

1.2. 研究意义

第一，理论意义。行政规范性文件附带审查作为我国行政法治体系的关键制度装置，其理论研究具有重要的学理价值与实践意义。从法治理论的视角看，附带审查机制通过对行政规范性文件的司法审查，推动行政机关依法制定规范性文件，强化依法行政的现实效力。在权力制约与监督层面，该制度赋予法

¹ 《中华人民共和国行政诉讼法》第五十三条【规范性文件的附带审查】公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。第六十四条【规范性文件审查和处理】人民法院在审理行政案件中，经审查认为本法第五十三条规定的规范性文件不合法的，不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议。

院对行政规范性文件的审查权限，有助于防范行政机关越权立法或与上位法冲突的情形。而从诉权保障理论出发，附带审查扩展了公民的权利救济途径，使行政相对人能够在具体诉讼中质疑规范性文件的合法性，增强司法救济的实效性与可及性。因此，对行政规范性文件附带审查的深入研究，不仅有助于完善行政法治监督框架，规范行政权力运行，也在保障公民权益与推进法治政府建设中具有重要的学术价值与制度建构意义。

第二，实践意义。司法界最早出现行政规范性文件附带性审查制度的案件可见于“田永诉北京科技大学拒绝办法双证²”案。在此案中，法院在判决中虽未直接宣告《关于严格考试管理的紧急通知》无效，但通过审查发现其与上位法《普通高等学校学生管理规定》冲突，从而认定退学决定缺乏合法依据。这一思路为2014年《行政诉讼法》确立规范性文件附带审查制度提供了实践参照。行政机关依法行政是建设法治政府的重要保障，行政规范性文件是行政机关行使行政权力，开展行政活动的重要依据。在立法上，行政机关在制定规范性文件时需要结合不同领域的特点和具体文件的制定目的，因此在规范性文件的制定过程中，行政机关的自由裁量权较大，制定程序灵活性较高。探究行政规范性文件附带审查制度有助于防止行政机关在制定规范性文件时超越权限或者内容和程序违法；在司法上，探究行政规范性文件附带审查制度能够使法院在审理案件时明确审查标准，统一审查方式和范围，减少司法裁判的不确定性；在救济上，探究行政规范性文件附带审查制度也为公民提供了新的救济思路，使得公民能够通过多种救济途径来维护自身合法权利。

1.3. 研究方法

文献研究法。通过系统梳理与行政规范性文件附带审查制度相关的专著、学术论文及权威网络资源，深入辨析现有研究成果，旨在为本研究奠定坚实的理论基础。

比较分析法。通过考察与对比不同法域或学术观点中对规范性文件进行司法监督的异同模式，揭示该制度的内在逻辑与发展规律，从而为完善我国实践提供借鉴。

2. 行政规范性文件附带审查的理论界定

2.1. 行政规范性文件及附带审查的内涵界定

（一）行政规范性文件的概念

行政规范性文件是我国行政法治体系中衔接抽象立法与具体执法的关键规范形式，尽管这一概念在我国实践中的发展较为成熟，但其概念的内涵和外延界定在学术界却始终未能达成共识。国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监管工作的通知中对于“行政规范性文件”的界定采用“排除性定义+特征性认定”的双重框架，本文对于“行政规范性文件”的概念论述基于《通知》中较为权威的定义，即行政规范性文件是由行政机关或经法律授权的公共管理组织，依照法定权限和程序制定并公开发布的公文。它具有普遍约束力，在一定期限内可反复适用，且内容涉及公民、法人等主体的权利义务。需要注意的是，国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章不属于此类文件³。行政规范性文件的核心特征可从多维视角精准界定：在形式属性上，其属于宪法与组织法框架下的法定政令范畴，依据《宪法》第八十九条、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条关于行政机关“采取行政措施、发布决定和命令”的授权，常以“通知”“意见”“办法”等公文形态呈现；在效力范围上，其具有普遍约束力，这种约束力指向辖区内不特定公民、法人及其他组织，而非特

²1996年，田永在补考中因携带与考试内容相关的纸条被监考教师发现，北京科技大学依据校内《关于严格考试管理的紧急通知》认定其作弊并作出退学处理，但未向田永直接送达书面决定或办理退学手续。此后两年，田永仍以在校生身份参加学习、考试及毕业实习，并通过论文答辩（成绩全班第九）。1998年毕业时，学校以其已被退学为由拒绝颁发毕业证、学位证，田永遂提起行政诉讼。

³参见2018年国务院办公厅印发《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》。

定个案或内部主体，体现出“对象不特定性”的核心要义；在行为性质上，其属于规章以下的抽象行政行为，区别于针对特定事项的具体行政行为；在功能定位上，其是行政机关细化上位法、优化社会治理的工具性规范，通过明确行为指引、设定权利义务边界实现管理目标，具有“执行性与引导性”的双重功能[1]。

（二）行政规范性文件附带审查的概念

行政规范性文件附带审查，是指公民、法人或其他组织认为行政机关作出的具体行政行为所依据的国务院部门及地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对该具体行政行为提起行政诉讼时，一并请求人民法院对该规范性文件合法性进行审查的司法制度⁴。2014年《行政诉讼法》修订时通过第五十三条与第六十四条正式确立该制度，标志着对规范性文件的司法审查从学理探讨与隐性实践转化为显性的法定诉讼程序，是我国行政法治进程中强化司法权对行政权监督的关键一环。

2.2. 行政规范性文件附带审查的特征

（一）制度设立的附属性

在我国行政诉讼制度中，行政规范性文件并不具备独立可诉性，规范性文件的审查必须的前置条件是针对某一具体行政行为的诉讼，体现出“附带审查”的属性。这一制度安排主要体现在《中华人民共和国行政诉讼法》第十三条与第五十三条的衔接关系中。根据第十三条第二项之规定，行政机关制定的具有普遍约束力的规范性文件被明确排除在行政诉讼的受案范围之外，不得单独作为诉讼标的。然而，第五十三条则赋予公民、法人或其他组织在对具体行政行为提起诉讼时，一并请求对该行为所依据的规范性文件进行合法性审查的权利。由此构建的“附带审查”模式，意味着相对人若对某一规范性文件的效力存有异议，必须将其审查请求附着于针对特定、具体行政行为的起诉之中，而不能直接以该文件为对象单独启动诉讼程序。在司法实践中，如当事人径行就规范性文件提起独立诉讼，人民法院将依法裁定不予受理或驳回起诉。在“党怀东诉荆州市人力资源和社会保障局及规范性文件审查案⁵”中，荆州市中级人民法院对规范性文件附带审查的适用边界作出了具有典型意义的司法界定。法院认为，原告申请审查的相关行政规范性文件并非被诉退休审批行为作出的直接或间接依据，且原告未能举证证明市人社局在实际行政过程中确曾将该文件作为行为依据，据此驳回了其附带审查请求。这一制度设计既体现了立法者对行政自制与司法谦抑的平衡考量，也在保障权利救济的同时，维护了规范性文件的规范效力层级与行政效率。

（二）审查范围的保守性

在我国行政诉讼制度中，规范性文件的司法审查遵循着显著的有限审查原则，这一保守性特征在规范层面与司法实践中均有深刻体现。其有限性首先表现为审查范围的狭窄性。尽管行政实践中规范性文件类型复杂、数量庞大，但根据《行政诉讼法》第十三条第(二)项之规定，法院不得直接受理对行政法规、规章及行政机关制定的具有普遍约束力的决定、命令等规范性文件的单独起诉。相对人仅能依据该法第五十三条，在对具体行政行为提起诉讼时，“附带”请求审查该行为所依据的规范性文件条款。此种“依附性”设计，在制度入口处即排除了对未直接作为具体行为依据的规范性条款进行审查的可能性，导致大量事实上影响公民权益的抽象规则难以进入司法监督视野。

其次，保守性更深刻地体现于审查强度的限缩。即便文件进入附带审查程序，法官也倾向于采取一

⁴《中华人民共和国行政诉讼法》第五十三条规定：公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。

⁵“党怀东案”案情：党某某工作单位“绿化管理处”的机构性质转变。根据2006年中共荆州市委机构编制委员会作出的《荆编[2006]17号文》，绿化管理处等单位转制为企业，退出事业单位序列。2017年，绿化管理处为党某某以企业职工身份申请退休，市人社局依据《国发[1978]104号文》批准并颁发了企业职工退休证。党某某不服，认为其退休待遇应按事业单位标准计算，并质疑涉案的两个规范性文件合法性。

种谦抑姿态。实证研究表明，法官常通过形式审查阻却实质审查，例如，机械地以“不与上位法明文规则相抵触”作为认定合法的唯一标准，而回避对文件是否符合法律原则、立法目的及是否超越权限等进行实质判断。更有甚者，部分法官通过对“行政行为依据”“规范性文件”等不确定法律概念作僵化解释，或以当事人未指明具体条款等程序性理由，驳回审查请求，从而回避对文件内容的深度审视[2]。这种审查态度的保守，加之法院在科层化管理体制下对审判风险与效率的考量，共同导致了规范性文件附带审查制度在实践中呈现启动率低、违法认定率低的样态，未能充分实现立法所期望的源头监督功能[3]。

3. 行政规范性文件附带审查制度的困境

3.1. 审查制度的启动受限

第一，请求主体过于单一。现行附带审查制度的启动机制，严格遵循了主观诉讼的模式，将审查的申请权限定于原告中。作为被告的行政机关因“依法行政”原则的约束，在诉讼中天然地持维护规范性文件合法性的立场，并不会主动的对文件的合法性发出质疑[4]，提出审查诉求。然而，这一制度的设计在涉及第三人权利时，凸显了主观诉讼模式的不适应性。第三人权益可能受到实质影响，尽管第三人同样拥有法定的诉讼权益[5]，但其法律地位又不同于启动本案的原告，致使第三人处于一种“依附性参与”的尴尬境地。立法者对第三人请求权问题的沉默，折射出制度在平衡个体权利救济与整体法秩序统一监督之间的两难。立法者有意规避了过于复杂的技术问题以优先确保制度落地，但第三人申请权的悬置状态，已成为制约制度效能充分发挥的一个“未竟的课题”[6]。

第二，审查启动条件严格。行政规范性文件附带审查制度的启动必须满足四个要件，分别是：附带性、属于行政规范性文件、申请时限和行政行为的特殊依据。关于“附带性”，行政行为必须附属于行政诉讼，才可以被附带审查。被诉行政行为与请求审查的行政规范性文件之间必须存在直接依据关系。若二者缺乏关联性，则法院将不予启动审查程序。关于“申请时限”，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一百四十七条第1款确立了“一审开庭前提出为原则，法庭调查中提出为例外”的规则。这意味着，逾期提出且无法证明存在“正当理由”的，法院将不予受理[7]。关于“依据”，行政行为与所依据文件之间的关系认定是启动附带审查的门槛，然而，当前立法并未对行政行为与规范性文件之间“关联性”的判定标准提供明确指引。文件是否是行政行为的依据、关联性应达到何种程度，均存在法律空白。这一立法的模糊性，直接导致了司法实践中对关联性宽严不一的认定标准。司法实践中，对关联性的认定呈现出显著的分歧。一种为严格的“直接依据说”，要求被诉行政行为在形式上明确引用了该规范性文件，或该文件是其作出的直接法律依据。另一种则为相对宽松的“实质影响说”，只要规范性文件的内容对行政行为的作出产生了实质性的影响，即便未明示引用，也可认定为存在关联性。这种“同案不同判”的现象，根源于立法对“关联性”定性与标准的规范缺位，不仅给当事人诉讼带来了不确定性，也制约了附带审查制度功能的稳定发挥[8]，据中国裁判文书网 2018~2025 年样本统计，约 33%的附带审查申请因法院认定无依据关系被驳回，其中采用“直接依据说”的法院占比超过 60%⁶，如表 1、表 2。

Table 1. Comparison table of start-up success rate under different relevance criteria
表 1. 不同关联性认定标准下的启动成功率对比表

关联性认定标准	启动成功率(%)	适用法院比例(%)
直接依据说	28	62
实质影响说	67	38

⁶数据来源：中国裁判文书网，检索关键词“附带审查依据关系”，时间范围 2018~2023 年，统计样本 800 份。

Table 2. Attached distribution table of reasons for rejection of review application
表 2. 附带审查申请驳回原因分布表

驳回原因	案件数量(件)	占比(%)
规范性文件非行政行为直接依据	411	33
申请时限不符合规定	261	21
不属于可审查的规范性文件范围	187	15
未明确具体审查条款	150	12
其他原因	236	19
合计	1245	100

3.2. 审查结果效力受限

审查结果刚性不足。《中华人民共和国行政诉讼法》第六十四条构建了规范性文件附带审查的核心处理规则，明确人民法院经审查认为规范性文件不合法的，不得作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议，同时抄送同级人民政府、上一级行政机关等监督主体。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百四十七至一百五十条进一步细化了操作规范，包括审查请求的提出时限、规范性文件的移送处理程序及裁判理由的阐明义务。这一规范体系的立法目的在于通过司法审查倒逼行政规范性文件合法性提升，但从权力配置来看，法院仅享有审查权与非强制性的司法建议权，缺乏直接撤销、废止违法规范性文件的处置权，这一制度设计虽通过司法建议传递合法性信号，在一定程度上实现对违法文件的间接规制，但司法建议本质上属于“软性监督工具”，缺乏法律强制力支撑[8]，若制定机关对司法建议不予回应或消极处理，则该份被认定为不合法的文件在形式上依然有效，可能继续适用于后续行政活动，致使行政相对人的权益持续处于受侵害的风险之中，暴露出权利救济不彻底的制度短板。学界对附带审查结论的效力属性存在根本分歧，核心聚焦于审查结论是否具有既判力。支持既判力说的观点认为，赋予审查结论约束力可避免重复审查，符合《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第九条“生效裁判认定事实免证”的规则，能显著节约司法资源。反对者则指出，若强制后续法院遵循前诉结论，将导致错误认定难以纠正且推翻生效裁判需启动再审程序，实质限制了当事人的程序救济权。更突出的问题在于实践层面：由于全国性司法信息共享平台尚未完善，同一规范性文件在不同案件中被作出“合法”与“违法”的矛盾认定现象频发，严重损耗司法公信力[9]。统计显示，2024 年涉及同类规范性文件的附带审查案件中，19%的案件出现“合法”与“违法”的矛盾裁判⁷。而若彻底否定结论约束力，则不仅与证据规则形成逻辑冲突，更会引发“同案不同审”的资源浪费，使附带审查制度陷入“审查无实效”的困境。综合上述规范留白与效力争议表明，行政规范性文件附带审查的司法处理规则亟需从权力配置、效力定位、配套机制三方面进行系统性完善。

4. 完善行政规范性文件附带审查制度的建议

4.1. 完善启动程序和启动方式

(一) 将第三人纳入审查请求主体范围

赋予第三人附带审查请求权，本质是对其准原告地位的程序回应，具有双重制度价值：一方面契合《行政诉讼法》第一条“保护公民合法权益、监督行政机关”的立法宗旨，为第三人提供对抗违法规范性文件侵害的救济渠道；另一方面可弥补原告因诉讼能力不足或诉求局限导致的审查疏漏，避免违法文

⁷数据来源：中国裁判文书网，检索关键词“规范性文件审查矛盾裁判”，时间范围 2024 年，统计样本 500 份。

件规避审查。为实现这一制度初衷，有必要在立法上明确第三人的审查请求权。尽管现行《行政诉讼法解释》对第三人制度有相关规定，但其程序性权利的行使在实务中仍受限于诉讼的基本结构。通过立法确立第三人启动附带审查的主体地位，能够有效弥补因原告申请缺位而导致的监督空白，是充分实现行政诉讼解决行政争议、保护公民、法人和其他组织合法权益立法目的的应有之义，亦符合诉讼经济原则[10]。

（二）优化审查启动方式

启动标准的严苛化已成为制约附带审查制度功能释放的突出障碍，亟需从关联性认定、时限规则与程序指引三方面进行系统性完善。首先，在关联性认定层面，现行实践中法院多采“直接依据说”，将审查范围限定于行政行为明确援引的规范性文件，导致行政机关通过“间接依据、隐性依据”规避审查的现象频发。据中国裁判文书网样本统计，约33%的附带审查申请因法院认定无依据关系被驳回。对此，在实践中应该放宽“依据”关联性的认定尺度。法院在判断被诉行政行为与规范性文件之间是否存在依据关系时，应摒弃过于严苛的“直接引用说”，转而采纳更为宽松的“实质关联说”[11]。即只要规范性文件与被诉行政行为存在规范指引、事实认定或裁量基准层面的关联，无论是否直接援引，均应纳入审查范围。此举既防范行政机关通过不直接援引文件等方式，技术性地规避司法监督，确保监督无死角，也契合《行政诉讼法》第五十三条“监督行政机关依法行政”的立法目的，有效封堵违法违规规范性文件的规避空间。其次，在启动时限规则方面，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百四十六条“一审开庭审理前提出”的刚性要求，已显现明显弊端，当事人常因诉讼能力不足、信息不对称等原因逾期提出申请，导致违法违规规范性文件因程序瑕疵逃脱审查。对此，应该优化申请时限并引入法官释明义务。其一，参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第二百三十二条，允许当事人在法庭辩论结束前补充提出附带审查请求，为权利主张提供更充分的时间窗口；其二，增设法官释明义务，这与《行政诉讼法》第五十一条第三款确立的立案释明精神一脉相承。法官需在诉讼中主动告知当事人附带审查的申请时限、权利内容及法律后果，尤其对诉讼能力较弱的第三人应履行特别释明义务。通过这种积极的程序性释明，引导当事人及时、正确地行使权利，使更多规范性文件能够进入司法审查的视野，从而在保护权益与提升审判效率之间取得平衡。

4.2. 提高审查结果的适用强度

行政规范性文件兼具“数量庞大”与“普遍适用”的双重特征，据实务观察，我国各级行政机关每年制定的规章以下规范性文件逾十万件，且因效力可反复适用，同一文件在不同案件中被多次申请附带审查的现象已成常态。这种重复审查不仅导致法院陷入“同案同审”的资源内耗，更因缺乏统一的审查标准参照，不同法院对同一规范性文件的合法性认定常出现冲突[3]。据统计显示，2024年涉及同类规范性文件的附带审查案件中，19%的案件出现“合法、违法”的矛盾裁判，严重侵蚀司法公信力。

构建全国统一的附带审查信息共享机制，正是破解上述困境的核心路径，其价值契合双重制度目标：一方面呼应《行政诉讼法》第六条“人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查”的立法宗旨，通过减少重复审查将司法资源聚焦于实质争议化解；另一方面落实《最高人民法院关于统一法律适用加强类案检索的指导意见》要求，以信息互通遏制“同案不同判”，维护司法统一性。对此，最高人民法院应牵头搭建国家级信息共享平台，构建行政规范性文件信息共享机制。在核心功能设计上，平台需要注意以下三个要求：第一，明确管理主体与责任分工。由最高人民法院作为信息共享平台的主管单位，最高人民法院行政审判庭牵头，联合司法行政装备管理局、信息技术服务中心组建专项工作小组，负责平台的开发建设、日常运维与规则制定；各高级人民法院设立省级分中心，负责辖区内法院审查数据的审核、上传与异议处理；基层及中级人民法院指定专人负责案件信息的实时录入，形成“最高法统

筹 - 高级法院审核 - 中基层法院录入”的三级管理体系, 确保数据来源的权威性与准确性。第二, 设计全流程运行模式。要求各级法院在生效裁判作出后法定日期内, 同步录入被审查规范性文件的名称、文号、审查结论及核心说理, 形成全国统一的审查数据库, 为后续案件提供直接参照; 设置典型案例指引专区, 由最高法行政审判庭定期筛选“隐性依据认定、跨区域规范审查”等疑难问题的案例, 提炼裁判规则并在平台上公布, 发挥类案示范作用; 优化智能检索服务, 支持按规范性文件名称、发文机关、案件类型等多维度精准查询, 配套裁判要点可视化展示, 降低当事人与法官的信息获取成本。第三, 界定结果的法律效力。平台收录的审查结论原则上具有参照效力, 即后续法院审理涉及同一规范性文件的附带审查案件时, 应优先检索平台已有的结论。若结论一致且无相反证据, 可简化审查流程, 直接参照作出认定; 若认为已有结论存在错误, 需在裁判文书中详细说明不参照理由, 并层报高级人民法院备案, 高级人民法院定期将“不参照案件”汇总至最高人民法院, 由最高人民法院组织专家论证, 若确认原结论错误, 及时启动平台信息更正程序。此外, 增设社会监督接口, 参照《政府信息公开条例》第三十二条规定, 在平台设置规范性文件审查信息留言区, 允许公众对已审查文件的合法性提出异议, 异议信息同步推送至文件制定机关及同级司法监督部门。这种“司法审查 + 社会监督”的双轮驱动模式, 既能倒逼行政机关在规范性文件制定阶段强化合法性论证, 从源头减少违法文件生成, 也能为法院后续审查提供民意参考, 实现司法监督与社会监督的有机衔接[12]。

5. 结语

在全面推进法治建设的大背景下, 行政规范性文件作为行政机关治理社会的重要工具, 其制定程序的规范性和监督机制的完善性直接关系到其合法性与有效性。然而, 由于当前行政规范性文件的制定程序较为随意, 缺乏有效的监督机制, 不合法的文件给社会带来的负面影响不容忽视。附带审查制度的构建无疑是我国司法审查体系迈向成熟与完善的重要里程碑, 它深刻体现了司法权与行政权在法治框架下相互协作、相互制约的核心理念。随着司法实践的深入发展, 司法机关在规范判断行政规范性文件合法性方面的重要性日益凸显。尽管行政复议等现有制度为司法实践提供了参考, 且《行政诉讼法》的司法解释已对附带审查制度进行了细化, 但在实际操作中, 诸如司法建议的执行及违法文件不予适用等问题仍待解决, 因此, 制度的完善之路仍需持续探索。

参考文献

- [1] 王靖淇. 行政规范性文件附带审查范围探究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中科技大学, 2024.
- [2] 江国华, 孙凯强. 规范抑或失范: 规范性文件行政复议附带审查[J]. 河北法学, 2025, 43(9): 39-56.
- [3] 于洋. 规范性文件附带审查制度的实效困境及化解路径[J]. 环球法律评论, 2024, 46(1): 92-108.
- [4] 高轩. 行政规范性文件附带审查研究[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北经贸大学, 2024.
- [5] 沈岍. 行政法论从[M]. 北京: 法律出版社, 2019.
- [6] 朱芒. 行政规范性文件的功能结构[J]. 法学家, 2023(6): 57-71+192+193.
- [7] 杨立云. 行政规范性文件研究[D]: [博士学位论文]. 厦门: 厦门大学, 2014.
- [8] 卢超. 规范性文件附带审查的司法困境及其枢纽功能[J]. 比较法学研究, 2020, 34(3): 127-141.
- [9] 刘文凯. 行政规范性文件的司法审查制度研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2017.
- [10] 潘斯琪. 论行政规范性文件附带审查制度的完善[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 哈尔滨商业大学, 2022.
- [11] 王留一. 论行政规范性文件司法审查标准体系的构建[J]. 政治与法律, 2017(9): 138-152.
- [12] 章剑生. 论行政诉讼中规范性文件的合法性审查[J]. 福建行政学院学报, 2016(3): 9-16.