

行政规范性文件的民事司法适用

林 诚

西南民族大学法学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年3月2日; 录用日期: 2026年3月26日; 发布日期: 2026年4月7日

摘 要

行政规范性文件在我国法治实践中实际上处于“名实不符”的尴尬地位。一方面, 行政法学界的主流观点将行政规范性文件排除在行政法的正式渊源之外; 另一方面, 它却是我国行政机关行使行政管理职能的重要依据。本文旨在探讨其在民事司法中的适用问题。首先明确行政规范性文件的相关概念及司法实践现状, 其次从法理基础的角度分析行政规范性文件在民事司法中适用的正当性, 最后探讨在民事司法中如何准确适用的问题。

关键词

行政规范性文件, 民事司法适用, 司法审查, 公私法融合, 适度尊重

Civil Judicial Application of Administrative Normative Documents

Cheng Lin

School of Law, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: March 2, 2026; accepted: March 26, 2026; published: April 7, 2026

Abstract

Administrative normative documents occupy an awkward position of “nominal discrepancy” in China’s legal practice. While mainstream administrative law scholars exclude them from the formal sources of administrative law, these documents remain crucial for government agencies to exercise administrative functions. This paper examines their application in civil judicial practice. First, it clarifies the concepts and current judicial status of administrative normative documents. Second, it analyzes their legitimacy in civil cases from a legal theory perspective. Finally, it explores how to apply them accurately in civil judicial proceedings.

Keywords

Administrative Normative Documents, Civil Judicial Application, Judicial Review, Integration of Public and Private Law, Moderate Respect

Copyright © 2026 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. 引言

(一) 研究背景

在整个行政法规范体系中，行政规范性文件的位阶要低于法律法规和规章。随着行政规范性文件制定主体的不断增多，其涉及的行政管理领域也越来越丰富，出现了许多私法性质的行政规范性文件。最高人民法院 2009 年 10 月 26 日公布的《关于裁判文书引用法律、法规等规范性文件的规定》(法释[2009] 14 号)第 6 条，也明确了行政规范性文件可以作为民事裁判说理依据的地位。

(二) 文献综述

1) 国内研究现状

在国内，行政规范性文件的民事司法适用研究主要集中在以下几个方面：

首先是行政规范性文件的定义与分类，目前学界的基本观点分为四种，其中程序外观说强调形式要件，认为行政规范性文件是行政机关依照法定程序制定，并通过特定方式发布，具有特定名称的公文；实质内容说则主张凡是涉及权利义务内容，可以普遍适用并且能够为行政执法提供根据、指导、说明的公文，都属于行政规范性文件；制定主体说将行政规范性文件界定为具有法定授权的机关制定的、具有不同层级法律效力的公文；个案裁断说的判定标准更加灵活，认为应当在具体个案中综合考虑行政规范性文件是否产生外部拘束力、是否实质形成行政决定、是否针对特定对象等因素来进行判断[1]。

其次是行政规范性文件作为民事裁判说理依据的法理基础，汪君在其研究中指出，行政规范性文件能够成为民事裁判说理依据的原因在于三个理论维度的支持：一是规范等级体系，行政规范性文件在我国法律规范等级体系中有其位置，通过宪法授权或基于其他一般规范而制定；二是民法非正式法源，在比较法上，许多国家和地区将行政规范性文件视为广义上的“法律”，因此在中国亦有理由将其视为民法非正式法源之一；三是公私法融合背景，随着公私法边界的逐渐模糊，行政规范性文件在民事司法中的适用变得不可避免[2]。

最后是行政规范性文件的司法审查，近年来，对行政规范性文件的司法审查也逐渐成为研究热点，而审查标准作为中心，更应当被放置于重点位置探索分析。

2) 国外研究现状

英国学者卡罗尔·哈洛和理查德·罗林斯在其著作《法律与行政》中指出，原则上，所有行政行为，包括抽象行政行为，都能进行诉讼，除非被法律明确公开发布列举为不可诉讼的例外[3]。在德国和日本，法院承认行政机关对不确定性法律概念有“判断余地”，行政命令在特定条件下可以成为司法审查的对象。

同时国外研究主要基于以下理论框架：一是权力制衡理论，在美国，行政法的关注重点在于对行政权力的控制。法院通过司法审查，对行政规范性文件进行评价，若认定其不合法，行政机关则不能再次将其作为行政行为的依据。二是立法与司法衔接理论，国外研究注重行政规范性文件与立法、司法之间

的衔接,强调法律体系的统一性和司法审查的广泛性。国外研究也存在一些争议,如审查标准的确定,不同国家采用不同的审查标准,例如美国的“斯基德摩尊重原则”,如何确定适合本国国情的审查标准,是一个重要议题。

(三) 研究方法

首先是文献分析法。查阅行政规范性文件的民事司法适用相关文献资料和理论成果,对其分析整理,梳理掌握其所涉内容和热点问题、研究现状及相关问题,在此基础上确定研究重点与难点,明确研究内容,制定研究计划。

其次是比较分析法。分析国外行政规范性文件的民事司法适用,理解其在发达国家的发展历程。从对比中取其精华,吸取经验教训,以期对思考我国的行政规范性文件的民事司法适用有所帮助。

2. 行政规范性文件及其民事司法实践

(一) 行政规范性文件

根据《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》(国办发[2018] 37 号)中的规定,行政规范性文件是指除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外,由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文[4]。从 2018 年开始,一系列专门规范行政规范性文件制定和监督的部门规章和地方政府规章陆续出台,在界定行政规范性文件的核心理念时,基本上都沿袭了 37 号文的规定[5]。

(二) 民事司法实践

在民事司法实践中,出现了这样一种现象:法官在审理案件时,倾向于寻求效力等级更低的规章及规范性文件作为裁判依据。这些文件因规定细致,能直接对应法律未明确的具体事实,使法官能够避开复杂的法律解释工作,直接将其作为裁判依据。此外,为了避免判决在执行环节遇到障碍,法官往往会主动咨询行政主管部门的意见,以确保判决能够通过行政审核,这也进一步强化了规范性文件在司法实践中的作用[6]。

通过裁判文书检索可验证这一趋势。以“规范性文件”为关键词,共检索到 83,543 件民事案件。尽管“规范性文件”在概念上包含更广,但实务中常被用以指代“行政规范性文件”,法院在文书中也多用“规章以外的规范性文件”等表述[7]。以“行政规范性文件”为关键词检索,可得 1413 件民事案由,这些文件在裁判文书中频繁出现于“当事人辩称”“举证质证”“事实查明”及“本院认为”等关键部分,对证据采信、双方辩论及法官说理产生了实质性影响。这表明,在具体规则缺失时,法官并未向上寻求法律原则,而是向下求助于行政规范性文件,反映了民事审判中对行政规定日益加深的依赖。

3. 行政规范性文件民事司法适用的法理基础

(一) 公私法融和背景下的行政规范性文件民事司法适用

行政规范性文件在民事裁判中说理的主要障碍,在于公法与私法之间的传统界分。对于公私法融合的观点,日本学者美浓部达吉的研究尤为深入。他认为,无论在权利义务的关系类型、产生的法律原因,还是在所涉及的人、物以及事务上,公私法都存在共通之处,这构成了两者相互转换的法理基础。在现实生活中,有很多法律关系已经呈现出公私法融合的特点[8]。例如,公共服务与公共交通虽由政府或公共机构提供,但其中包含服务提供者与使用者之间的合同关系,因而同时受到公法与私法的调整。又如渔业权、矿业权等准物权,本质上属于私人的财产权或使用权,但其行使必须遵循国家关于资源利用与环境保护的规制,体现了公法对私权的影响。由此可见,公法行为可以成为私法关系建立的前提,私法

行为也可构成公法关系的一环，私法原则同样能在公法领域得到适用。

事实上，公法与私法的绝对界限并不存在。德国学者拉德布鲁赫指出，在社会法律体系中，私法与公法相互交织，并无清晰边界。在公私法融合的背景下，私法对民事法律关系的判断产生了公法上的需求[9]。行政规范性文件的大量涌现，恰好在一定程度上回应并弥合了这种需求，为其成为民事裁判的说理依据提供了支撑[10]。

(二) 公共利益原则

行政规范性文件在制定过程中往往会考虑公共利益的需求，即行政规范性文件是面向不特定多数人产生效力的文件，通过设定行业标准、操作规程等方式，维护市场秩序和社会公共利益。在民事司法实践中，法院可以参考这些文件，确保判决结果符合公共利益的要求，实现个案正义与社会整体利益的平衡。如在环境保护案例中，各省的《环境保护条例》《大气污染防治行动计划》等文件明确规定了企业和个人在环境保护方面的责任和义务。法院引用上述行政规范性文件，对保护环境，维护公众健康和生态安全能够产生积极影响。又如在城市规划和拆迁案例中，《国有土地上房屋征收与补偿条例》《城市房屋拆迁管理条例》等文件规定了拆迁补偿的标准和程序，法院引用上述行政规范性文件，审查拆迁补偿是否合理、程序是否合法，进而确保拆迁过程的公平、透明，保护被拆迁居民的合法利益。

(三) 域外经验

从比较法的角度，域外学者对于行政法规范能够作为民事纠纷中法官裁判的依据多持肯定态度。在大陆法系国家中，《德国民法施行法》第2条明确规定，“《民法典》和本法中提及的法律，是指所有的法律规范”。在英美法系国家中，美国依据行政规则的不同采取了不同的审查强度，比较有代表性的有“斯基德摩尊重”和“谢弗林尊重”。其中“斯基德摩尊重”针对的是包括解释性规则、一般政策性说明、技术标准等在内的非立法性规则，法院的司法尊重是一种适度尊重，取决于该规则能否说服法院，对有说服力的规则予以尊重[11]。

综合来看，从比较法角度分析，行政规范性文件可以在民事案件中适用，是一种非正式的法源。我国的行政规范性文件类似于美国行政法上的非立法性规则，具有约束力而不具有法律上的强制力，因此可从“斯基德摩尊重”的适度尊重立场中得到一定的启示。

4. 行政规范性文件的民事司法适用的法律规则

最高人民法院2009年10月26日公布的《关于裁判文书引用法律、法规等规范性文件的规定》(法释[2009]14号)第6条，明确规定规章以下的规范性文件，“根据审理案件的需要，经审查认定为合法有效的，可以作为裁判说理的依据。”由此可知，行政规范性文件在民事司法案件中只能出现在“理由”部分进行裁判说理。并且该规定还明确了行政规范性文件作为裁判说理依据的实质要求，即“根据审理案件的需要”和“经审查认定为合法有效”，如何准确把握这两项要求，则是明确行政规范性文件民事司法适用的关键。

(一) 审理案件的需要

法官在“找法”时应依次检索法律、行政法规、地方性法规、规章及其他规范性文件。除了从上而下的“找法”，裁判者在审理案件时经常面临另外一种找法过程，即逆向“找法”。当上位法无具体规定，而规范性文件最贴近个案事实且符合法律秩序统一性时，即属“需要”。此外，当事人常常以具体规范主张权利，法官需逆向审查其是否与上位法一致[2]。

(二) 经审查认定为合法有效

1) 适度尊重

鉴于行政管理职权划分具有系统性，行政规范性文件在应对其范围内的具体行政事项时，往往展现

出更高的专业性和理性化特征。因此，法官在协调行政权与司法权关系的过程中，应当对行政规范性文件给予适度的尊重，以增强判决的社会认同度。然而，基于私法自治原则及民事法律关系的独特属性，在民事审判中，对这种文件的尊重是有条件的。针对不同性质的行政规范性文件，以及所涉民事案件领域和具体案情的差异，法院所应给予的尊重程度需相应调整。最后，在适用过程中，应秉持司法谦抑的精神，优先审查行政规范性文件是否具备上位法依据；若已明确列明上位法，则应优先考虑该上位法[12]。

2) 横向分类 + 纵向分层

首先是横向分类，根据学者姜明安的观点将行政规范性文件分为三类。其中行政创制性文件指行政机关根据上位法的授权，在上位法未明确规定但在实际中又需要加以规范的情形下，制定的弥补行政法规范空缺的规范性文件；行政解释性文件指行政规范性文件并未在上位法的基础上创设新的权利义务，仅是对行政法规范所作规定的具体化；行政指导性文件指行政规范性文件没有为相对人创设权利义务，但提出了没有法律上拘束力的要求[13]。

其次是纵向分层，从四层次审查。审查形式要件，文件的制定程序是否符合《党政机关公文处理办法》等规定，是否存在形式瑕疵等；审查合法性要件，依据法律保留原则与法律位阶，审查文件内容是否与上位法相抵触；审查必要性要件，法官经检索，当确认缺乏可直接适用的上位法规范时，才有必要援引行政规范性文件作为说理依据；审查合理性要件，要以是否有利于保护当事人利益为基准，考察行政规范性文件是否符合立法目的、公平公正、比例原则以及公共政策等，从而对其作出合理判断。

两者结合，对于三类行政规范性文件，形式审查、合理性审查、必要性审查大致都是一致的，不同的是合法性审查。其一，对于行政创制性文件，因其系上位法未明确规定的情况下，制定的弥补行政法规范空缺的规范性文件。故应严格遵循上位法依据，若行政创制性文件无职权依据、无内容上的授益性、违反禁止性规定等，则无效；其二，对于行政解释性文件，因其仅是对行政法规范所作规定的具体化，故要严格遵循法律解释的基本原则，无论采取文义解释、体系解释或是历史解释等，均需在被解释的法律、法规以及规章的框架内进行；其三，对于行政指导性文件，因其没有为相对人创设权利义务，亦未弥补法律漏洞，仅具有指导意义，故若行政指导性文件出现了强制性字眼，如“应当”“必须”等，则超越权限而无效。

5. 总结

行政规范性文件的规范效力在学界与司法实践中尚存争议。根据《立法法》规定，其并非正式法律渊源，却因立法的模糊性、滞后性与有限性，成为各级行政主体不可或缺的工具。行政主体依赖其对上位法进行具体化，或在立法缺位时发挥能动性创制规则，以满足行政需要。这些文件往往基于地方实践制定，在司法案件中与事实高度契合，久而久之，当事人对其产生依赖与信任。实践中，不乏当事人依据规范性文件提起民事诉讼，但法院采纳与否态度不一。本文旨在探讨行政规范性文件在民事司法中何以适用及如何适用的问题，通过撰写，笔者对于行政规范性文件在民事司法适用中的法理基础以及如何进行司法审查有了更深的理解。但是对于一些问题的研究仍然不够全面透彻，希望能在接下来的学习工作中继续充实完善。

参考文献

- [1] 胡东, 于博洋. 行政规范性文件认定标准的反思与重构[J]. 行政论坛, 2023, 30(3): 139-140.
- [2] 汪君. 行政规范性文件之民事司法适用[J]. 法学家, 2020(1): 105-115+194.
- [3] [英]卡罗尔·哈洛, 理查德·罗林斯. 法律与行政[M]. 杨伟东, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [4] 国务院办公厅. 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[EB/OL].

https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5296541.htm, 2018-05-16.

- [5] 周隆基. 行政规范性文件认定的问题分析[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2024, 37(3): 42-46.
- [6] 陈依卓宁, 王志伟. 行政规范性文件司法审查的另一领域——民事诉讼[J]. 法律适用(司法案例), 2017(8): 70-73.
- [7] 黄金荣. “规范性文件”的法律界定及其效力[J]. 法学, 2014(7): 10.
- [8] [日]美浓部达吉. 公法与私法[M]. 黄冯明, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 71-104.
- [9] [德]古斯塔夫·拉德布鲁赫. 法哲学[M]. 王朴, 译. 北京: 法律出版社, 2013: 145.
- [10] 苏永钦. 民事立法者的角色——从公私法的接轨工程谈起[M]//苏永钦. 民事立法与公私法的接轨. 北京: 北京大学出版社, 2005: 10.
- [11] 俞祺. 正确性抑或权威性: 论规范效力的不同维度[J]. 中外法学, 2014, 26(4): 883-906.
- [12] 王芹. “分层 + 分类”审查法: 民事审判中行政规范性文件适用的规则构建——以中国裁判文书网 175 份民事判决书为分析样本[C]//人民法院为服务新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局提供司法保障与民商事法律适用问题研究——全国法院第 33 届学术讨论会获奖论文集(中). 北京: 人民法院出版社, 2022: 579-594.
- [13] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社, 2012: 178.