

行政规范性文件监督体系的构建路径

邵慧杰

西安工程大学人文社会科学学院, 陕西 西安

收稿日期: 2024年4月22日; 录用日期: 2024年5月9日; 发布日期: 2024年6月25日

摘要

随着法治环境的日趋成熟, 行政规范性文件在制定、实施和监督过程中, 面面临着一系列严峻挑战, 如繁杂的制定程序、缺乏有效的实施保障和公众参与、以及监督机制的不健全等。本研究从行政法学的视角, 通过回顾行政规范性文件的发展历程和法理定位, 然后从事前、事中和事后三个阶段, 系统地分析了中国行政规范性文件监督体系存在的问题。本文的研究不仅有助于推动我国行政监督体系的改革和发展, 提高行政效率和公正, 同时也为更好地实现行政规范性文件的规制目标提供了有益的理论指导和实践参考。

关键词

行政规范性文件, 行政监督体系, 事前监督, 事中监督, 事后监督

The Construction Path of the Supervision System of Administrative Normative Documents

Huijie Shao

College of Humanities and Social Sciences, Xi'an Polytechnic University, Xi'an Shaanxi

Received: Apr. 22nd, 2024; accepted: May 9th, 2024; published: Jun. 25th, 2024

Abstract

With the increasing maturity of the rule of law environment, administrative normative documents are faced with a series of severe challenges in the process of formulation, implementation and supervision, such as complicated formulation procedures, lack of effective implementation guarantee and public participation, and imperfect supervision mechanism. From the perspective of administrative law, this study systematically analyses the problems of China's administrative nor-

mative document supervision system by reviewing the development history and jurisprudential orientation of administrative normative documents, and then by engaging in the three stages of ex-ante, in-process and post-event supervision. The research in this paper not only helps to promote the reform and development of China's administrative supervision system, and improve administrative efficiency and fairness but also provides useful theoretical guidance and practical reference for better realizing the regulatory objectives of administrative normative documents.

Keywords

Administrative Normative Documents, Administrative Supervision System, Ex-Ante Supervision, In-Process Supervision, Post-Event Supervision

Copyright © 2024 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. 行政规范性文件和行政监督体系相关概念的厘清

1.1. 行政规范性文件

行政规范性文件，一种具有法律效力的行政文书，被普遍视为行政权的体现。从我国的发展历程来看，行政规范性文件最早源于行政立法活动的普及，此后，行政规范性文件逐渐成为一种行政行为。“规范性文件”一词在 2014 年 11 月 1 日修改后的《中华人民共和国行政诉讼法》第 53 条中首次出现，该条规定“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。”(1989 年 4 月 4 日的《中华人民共和国行政诉讼法》并无此规定)。

行政规范性文件是什么？关于这个问题有不同的解释。一种解释是行政机关及被授权组织为实施法律和执行政策，在法定权限内制定的除行政法规和规章以外的决定、命令等普遍性规则的总称，俗称红头文件[1]。另一种解释是行政规范性文件是指各级各类国家行政机关为实施法律、执行政策在法定权限内制定的除行政法规和规章以外具有普遍约束力的决定、命令及行政措施等。2018 年 5 月 16 日，国务院办公厅发布关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知，其中对行政规范性文件的定义是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(以下统称行政机关)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。行政法规具有普遍约束力，而行政规范性文件侧重于对特定问题的规定。同时，行政规范性文件既具有法律性质，又具有行政行为的特征，其主要功能是对法律规定进行具体化，填补法律的空白，适应社会变迁，解决实践中的新问题[2]。

1.2. 行政监督体系

行政监督体系是一个复杂多元的监督机构，其目标是防止行政权力滥用、提高行政效率，并保障公民权益。行政监督体系的构建与发展和政治制度的演变紧密相关。现代行政监督体系的理论基础主要源于 18 世纪欧洲的启蒙思想家，他们主张建立独立的、互相制约的制度，能够有效地抑制行政权的滥用，进而达到有效的管理目的。比如洛克最早在他的《政府论》中提出“权力分立”这一概念。在他看来，政府具有立法、行政、司法三种基本职能，应由三个独立的机构来执行，这将避免任何一种权利过分集

中[3]。受洛克影响，孟德斯鸠在他的《论法的精神》中，进一步发展了“权力制衡”的理念。他主张，政府的三种基本功能应由三个独立的机构分别执行，并且这些机构之间应该相互制衡，以防止权力滥用。[4]在他们的影响下，现代行政监督体系开始形成，主要是指由国家行政机关内部相互之间的各种监督组成的有机统一的体系，目的是要建立一个独立的、互相制衡的监督体系，以避免行政权的滥用，达到良好的治理效果。

在我国，《行政诉讼法》《监察法》和《宪法》等法律法规为我国的行政监督体系提供了明确的法律依据。每个学者对行政规范性文件和行政监督体系的理解可能有所不同，因此当我们进行研究时，应当结合具体的情况，参考各种不同的学术观点，以形成全面、深入的理解。

2. 当前行政规范性文件监督体系的困境

2.1. 事前监督的深入解读

事前监督是对行政规范性文件实施之前的监督，目的是确保其制定的合法性。

2.1.1. 制定程序的合法性问题

规范性文件的合法性主要由权限、内容、程序三个方面的合法性构成[5]。从我国《立法法》第四章中可以看出，其对部分行政规范性文件制定所必须遵循的程序作出了相应规定，为行政规范性文件的合法性提供了保障。然而，在实践中，这种合法性常常被忽略。具体来说，可能存在以下问题：首先，超越法定权限：即行政机关可能会制定超越其法定职能范围的规范性文件，导致违法设定行政权力；其次，程序不透明：即制定程序可能缺乏透明度，未进行公开征求意见、专家咨询或者未经过必要的内部审批程序；再次，内容与上位法冲突：即行政规范性文件的内容可能与上位法律法规相抵触，造成法律体系内部的矛盾和混乱。最后，形式主义：即可能存在仅仅走形式而不注重实质内容的情况，造成“程序合法”但实质上“违法”。这些都可能对行政规范性文件的合法性构成威胁，进而影响其公正性和执行效果。

2.1.2. 公众参与的问题

公众参与行政规范性文件的制定程序既是提高行政规范性文件合法性、公正性的重要手段，也是提高行政规范性文件质量、推进法治政府建设的有效途径。但是，我国法律目前没有明确规定公众参与行政规范性文件制定的程序，因此目前事前监督阶段面临的另一个问题就是公众参与程度不够。由于公众参与机制的不完善，公众在行政规范性文件制定过程中的影响力可能被削弱。例如，缺乏公众参与的平台和机会以及公众法律素养的提升都是需要解决的关键问题。对于一些复杂或专业性强的行政规范性文件，公众可能由于法律知识的不足，无法有效参与其中[6]，这样可能削弱公众的信任感，降低行政规范性文件的执行效率和社会效果。

2.1.3. 事前合法性审查的问题

行政规范性文件事前合法性审查是指在行政规范性文件正式公布并实施之前，对其内容的合法性进行审查的过程。这一过程是确保行政机关制定的规范性文件合法、合规，不违背现行法律法规，不侵犯公民、法人和其他组织的合法权益的重要措施，但在实际操作中可能会遇到一些问题：

- (1) 审查资源配置不足：合法性审查需要足够的人力、物力资源和专业知识支持，但目前一些地方政府可能在这一方面投入不足，缺乏足够的专业人员，导致审查质量和效率受到影响。
- (2) 审查标准不统一：不同地区的审查标准可能存在差异，导致同一行政规范性文件在不同地区的合法性审查结果不同，影响法律的统一性和权威性。
- (3) 利益相关方参与度不足：在一些情况下，公众和利益相关方对行政规范性文件的知情权和参与度

不足，导致审查过程缺乏足够的公众监督和意见反馈。

(4) 时效性问题：行政规范性文件往往需要及时制定和更新，但合法性审查过程可能会拖慢文件的制定速度，影响政府行政效率。

(5) 政策变动适应性：政策环境和社会环境的变化快速，行政规范性文件需要及时调整以适应新的政策要求和社会需求，但合法性审查可能跟不上这种变化速度。

2.2. 事中监督的深入解读

事中监督是指对行政规范性文件实施阶段的监督，旨在确保行政规范性文件的实施效果和公众利益的保护。

2.2.1. 公示及传达的不足

实践中行政规范性文件的公示方式尚不完善，通常局限于政府公告栏或官方网站，忽视了新媒体等更广泛、更具影响力的传播平台，降低了公众获取信息的效率。同时，文件的公示内容和格式也存在问题，一般只包含文件的标题、发文单位、文号等基本信息，忽视了对文件主要内容和实施要求的明确说明，使公众对文件的理解存在难度。此外，公示时间也存在问题，一些重要的文件在实施前没有得到及时的公示，影响了公众的知情权和参与权。

2.2.2. 执行力度及效率问题

目前我国对行政规范性文件的执行力度和效率问题还存在一些难以解决的问题。首先，明确性不足：有些规范性文件可能表述不够明确清晰，执行标准和程序不具体，使得执行人员在实际操作中难以把握标准，影响执行效率。其次，资源与人员配备存在问题：执行行政规范性文件可能面临资源和人员配备不足的问题，导致文件执行不到位，效率低下。再次，监督和问责机制不健全：缺乏有效的监督和问责机制可能导致执行过程中的违法行为不能及时发现和纠正，影响执行力度和效率。最后，文件更新和清理不及时：行政规范性文件更新和清理不及时，可能导致无效或过时的文件仍在执行，影响执行力度和效率。另外，还有现代信息技术应用方面存在的不足，导致执行过程中信息传递不畅、数据分析不及时，影响决策和执行效率。

2.3. 事后监督的深入解读

事后监督关注的是行政规范性文件实施后的效果评估和救济。

2.3.1. 效果评估

在北大版《中华人民共和国行政程序法(专家建议稿)》第123条当中，他们建议：重大行政决策公布实施一定时期后，政府应当组织对决策实施效果进行评估。评估完成后，应当向决策机关提交和向社会公开评估报告。效果评估在行政规范性文件实施后的事后监督中起到了关键的作用。有效的效果评估能够帮助行政机关了解行政规范性文件实施的效果，评估其在实施过程中是否达到了预期的目标，是否存在需要改进或者修正的地方。然而，实际操作中，由于评估机制的不完善，如评估过程的公开透明度不足，评估的标准、程序和方法的不明确等，可能影响到效果评估的有效性和公正性^[7]。此外，由于缺乏专业的评估人员和评估技术，以及数据收集和处理的困难等问题，也可能对评估结果的准确性和客观性产生影响。因此，我们需要进一步完善评估机制，明确评估的标准、程序和方法，加强评估队伍的建设和培训，提升评估的专业性，以及改进数据收集和处理的技术和方法，以提升效果评估的准确性和客观性。

2.3.2. 行政复议和行政诉讼

公民、法人和其他组织对行政规范性文件的实施结果有异议的，可以申请行政复议或者提起行政诉

讼，寻求行政机关或者法院的救济。这一机制为公众提供了一种重要的法律救济方式，可以对行政规范性文件的实施结果进行独立、公正的审查，切实保障人民群众合法权益，维护政府公信力。但由于公众的法律意识和法律素养不足，行政复议和行政诉讼的程序复杂，法律援助和法律服务的不足等问题，导致这一机制的实际效果未能达到预期。对此，我们需要进一步提升公众的法律意识和法律素养，简化行政复议和行政诉讼的程序，增强法律援助和法律服务的能力，以提升行政复议和行政诉讼机制的实际效果。

3. 当前行政性规范文件监督体系的构建路径

3.1. 事前监督

第一，提高行政规范性文件制定程序的合法性是确保行政规范性文件合法有效、符合法律规定的重要措施。

(1) 明确制定主体：确保只有具备法定权限的行政机关或者经法律授权的组织才能制定行政规范性文件。

(2) 公开透明：在制定过程中，应尽可能地公开信息，接受社会各界的监督和建议，特别是涉及公众利益的重大行政规范性文件，应进行公开征求意见。

(3) 合法性审查：在行政规范性文件发布前，应进行合法性审查，确保文件内容不与上位法相抵触，没有超越法定权限设定行政许可、行政处罚、行政强制措施等。

(4) 持续监督：制定行政规范性文件后，应持续对其进行监督，确保其实施效果与预期目标一致，及时发现并纠正问题。

通过以上措施，可以提高行政规范性文件制定程序的合法性，确保行政规范性文件的合法性、有效性和公信力，进一步推动法治政府建设。

第二，完善公众参与行政规范性文件制定机制是优化事前监督的关键。有效的公众参与机制可以提高行政规范性文件的公众认同度和执行效率，从而增强其社会影响力和实施效果^[8]。为实现这一目标，就需要对公众参与的过程进行进一步的细化，在什么时候、什么地点，以何种方式提出建议和意见，这样才能更好地保证公众参与。与此同时，我们也要建立起一套有效的反馈机制，充分考虑并反馈群众的意见，保证每一条民意都能够被适当地处理，增强民众的参与热情，增强民众的公信力。

第三，行政规范性文件事前合法性审查是确保行政规范性文件合法、合规的重要环节。事前合法性审查的具体实施，往往需要依托专业的法律团队，结合政策研究和分析，确保每一项规范性文件都能在发布前得到全面、细致的审查。同时，我们也可以考虑设立专门的审查机构，这种机构可以由具有法律专业知识的专家组成，以保证审查的专业性和公正性。通过这一机制，可以有效避免规范性文件出台后的法律风险，保障政府行政行为的合法性和公信力，同时也有利于提升政府的决策透明度和公众参与度。

总结来说，解决事前监督阶段的问题，需要多个部门的共同努力。只有这样，我们才能有效地提高事前监督的效果，确保行政规范性文件的制定公正、公开和透明，从而提高行政效率，保障公众的合法权益。

3.2. 事中监督

加强对行政规范性文件实施过程的监督是确保法律法规正确实施、维护人民群众合法权益、推动政府治理能力现代化的重要措施。因此可以从以下几个方面进行推进。

(1) 建立健全监督机制：构建由上级行政机关、司法机关、社会组织和公众共同参与的多元化监督体系。

(2) 明确监督重点：重点监督行政规范性文件是否依法制定、是否符合上位法精神、是否得到有效执行以及是否存在违法规定。

(3) 强化公示和公开：确保行政规范性文件在正式实施前得到充分公示，让公众有机会了解和提出意见，增加文件的透明度和公众的参与度。

(4) 加强动态监督，增强公众监督能力：通过定期检查、随机抽查等方式，对行政规范性文件的实施情况进行监督，确保文件得到正确执行。同时通过法律教育、公众参与培训等方式，提高公众对行政规范性文件监督的水平和能力。

(5) 加强内部监督：强化政府内部的法制审核机制，确保每一项行政规范性文件都在法治轨道上运行。

通过上述措施，可以有效加强对行政规范性文件实施过程的监督，确保法律法规的正确实施，促进政府治理的规范化和法治化。只有这样多层次、全方位的事中监督，才能保证在实施行政规范性文件时，更好地遵循法律规定的程序，做到公正、公开和透明，使行政权力真正走上法治化和规范化的轨道。

3.3. 事后监督

完善行政规范性文件的事后监督机制是确保行政机关行使职权合法性、规范性的重要环节，对于维护法治统一、提高执法效能、保护公民、法人和其他组织的合法权益具有重要意义。

首先，完善评估机制。完善评估机制的宗旨在于打造一套科学、公平、明晰的评价体系。第一，我们要从多维度进行评估，这表示我们不仅要关注规范性文件的执行成本和效率，还要思考其对生态环境、社区以及公众的深远影响。通过这种多维度评估，我们能够更全面地理解规范性文件带来的多方面影响。第二，我们需要引入外部评估。通过第三方或公众的评估，我们可以获得更加客观和全面的意见和建议，从而对规范性文件进行改进和优化。第三，我们需要实时评估结果。通过及时的反馈，我们可以发现规范性文件的不足和问题，并及时进行调整和改进。这样，我们可以提升规范性文件的实施效果。

其次，明晰法律规定。当前的《立法法》《监察法》等法律在对行政规范性文件的监督方面存在许多不明确之处，这不仅造成了法律实践中的困惑，也对于规范政府行为、保障民众权益提出了更高的要求。为了更有效地填补这些法律漏洞，我们迫切需要对相关法律进行细化和优化。在理论层面，应当对现行法律进行深入评估，针对监管盲点进行修订，或是启动新的立法项目。在实践层面，必须确保上述规范性文件得到精确的执行。监管机构应当加强对行政规范性文件的审核力度，防止行政部门滥用权力，擅自扩大解释法律，从而侵犯公民的合法权益。

最后，深化行政问责制度。对于不依法制定或执行规范性文件的行政机关或个人，应当依法落实责任追究制度，确保法律法规得到有效实施。深化行政问责制度需要我们做好以下几个方面的工作：第一，我们需要明确问责的标准；第二，我们需要构建并完善问责的程序；第三，我们需要加大问责的力度；最后，我们可以参考国际上的问责制度，根据我国的实际情况进行修改，以提高我国问责制度的实效性。

通过对以上几个方面的深入研究和具体的解决策略提议可以看出，完善行政规范性文件的监督体系是一项复杂而艰巨的任务，需要从多个维度出发，构建起一套科学、规范、高效的监督体系。只有通过深入的研究和持续的努力，才能真正解决监督体系存在的问题，提高行政规范性文件的实施效果，推进法治政府建设，提升行政执法的权威性和公信力，更好地服务于人民，服务于社会[9]。

4. 结语

在这篇对行政规范性文件及其监督体系的详尽探讨中，可以看到行政规范性文件监督体系的不足，也能瞥见它的潜力。从事前监督的立法严谨性、合规性审查，到事中监督的公众参与和行政决策透明度，再到事后监督的责任追究和公正裁决，深入剖析了各个环节中的问题和挑战。在每个阶段，都找到了改

进的空间，也确定了具体的解决方案：进一步完善立法程序，严格执行合规性审查，强化公众参与，提高行政决策透明度，严格责任追究，加强公正裁决。然而，我们必须认识到，解决这些问题不是一朝一夕的事情，需要我们持之以恒地付出努力，需要我们深化法治改革，推动制度创新，加快实现社会治理法治化。

参考文献

- [1] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 176.
- [2] 李稷民. 论我国行政规范性文件司法审查的构造——解读 2018 年《行政诉讼法》司法解释带来的变革[J]. 学习与探索, 2019(1): 67-74.
- [3] 段忠桥. 约翰·洛克对现代平等观念的三重论证[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2022, 45(6): 38-43.
[https://doi.org/10.13451/j.cnki.shanxi.univ\(phi1.soc.\).2022.06.005](https://doi.org/10.13451/j.cnki.shanxi.univ(phi1.soc.).2022.06.005)
- [4] 杨昆鹏. 孟德斯鸠“宽和”的自由主义法律思想——以《论法的精神》为中心的阐释[J]. 东南法学, 2022(2): 241-255.
- [5] 王红卫, 廖希飞. 行政诉讼中规范性文件附带审查制度研究[J]. 行政法学研究, 2015(6): 29-37.
- [6] 袁振昌. 东莞市行政规范性文件制定中公众参与问题研究[D]: [硕士学位论文]. 桂林: 广西师范大学, 2020.
<https://doi.org/10.27036/d.cnki.ggxu.2020.002009>
- [7] 许静娴. 基于监督视角的地方行政规范性文件乱象治理——以浙江省 L 区为例[D]: [硕士学位论文]. 金华: 浙江师范大学, 2014. <https://doi.org/10.7666/d.Y2905643>
- [8] 孙首灿. 论我国行政规范性文件的监督体系及其完善[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2019, 21(4): 81-91.
<https://doi.org/10.19366/j.cnki.1009-055X.2019.04.009>
- [9] 上海市人民检察院第二分院课题组. 行政规范性文件检察监督制度的构建[J]. 上海公安学院学报, 2021, 31(4): 67-74. <https://doi.org/10.13643/j.cnki.issn2096-7039.2021.04.010>