

### 4.3 在课程体系中融入“双元制”元素

在课程设计影响教学效果，“双元制”教学需要融入课程体系，有助于构建完整培养体系，利用校企合作资源。

“双元制”教学的实施，进一步明确了人才培养目标，院校可借助企业资源、行业标准，能将真实项目融入教学过程，保证教学内容与岗位需求具有高度一致性，更好地满足企业用人需求。例如：院校的课程体系改革需要系统规划，通过企业调研和岗位分析。对于具体课程的开发，在教学过程中融入的企业元素实现了知识应用与能力培养的统一，同时提升教学效果。对课程内容而言，企业实践是教学过程的重要组成部分。对教学评价而言，院校应采用多元化的评价方式，注重过程性评价。“双元制”教学的实施过程需要系统设计，让院校通过校企合作形成人才培养方案、课程标准。让院校借助企业导师、行业专家、真实项目。实现知识传授、技能培养、素养提升效果，为人才培养奠定坚实基础。在企业支持下，将真实项目引入教学，通过项目化教学进行能力培养，学生能力提升，最终实现人才培养目标。

### 4.4 提高师资队伍素质

无论教学理念多么先进还是模式多么创新，师资水平始终是关键所在，院校应该加强师资建设，为“双元制”教学实施提供人才保障，并对教师进行系统培训，持续提升能力，发挥示范引导作用。针对教师专业能力不足的问题是实施“双元制”教学的主要障碍，教师只有具备相应素质，才能有效实施教学。院校要加强师资培养，通过企业实践去提升教师的实践能力，做好校内教师与企业导师的沟通，互相学习借鉴，通过定期交流对教学过程进行优化，保障教学实施的质量稳定。例如：从企业实践来看，教师的实践能力不足，这也影响了教学效果，从而制约了“双元制”教学的实施。针对师资队伍建设问题，可以建立校企双向流动机制，并定期组织培训，进一步提升教师专业素养，对教师实践能力进行系统评估。总之，师资建设一定要系统规划，从知识结构、实践能力、教学方法等维度，加大培养力度，确保师资水平得到提升。在实施过程中，院校也要加强激励机制，加快“双元制”教学团队建设，在团队协作中，进一步提升整体教学能力。伴随着教师专业发展的持续推进，院校的师资队伍素质也能够不断提升，教学实施效果得到保障，从而促进人才培养质量不断提高。

### 4.5 建立质量保障体系

对于“双元制”教学，应该构建完善的质量保障体系，

在明确各方责任以后，再去完善质量监控的具体措施，保障教学实施过程规范，开展有效的质量评估工作，保障人才培养目标的实现，这既是教学改革的内在要求，也是提升教学质量的必要条件。院校要保障“双元制”教学实施的质量，加强过程监控和效果评估，进而提升人才培养的针对性。例如：在具体实施中，某院校通过建立质量监控体系，企业参与等环节，实现了过程管理，基于定期评估，达到了提升教学质量目的。此外，质量保障体系也要持续完善，推动了教学改革深化，提升了培养效果，在实施过程中，院校的质量管理能力。不仅完善了教学质量保障体系，院校的产教融合能力也体现出综合实力。在“双元制”教学的实施过程中，可以加强过程管理和效果评估，做好教学质量监控工作，进而提升人才培养的质量，实现教育目标的达成。“双元制”教学结合理论学习与实践操作。“双元制”教学，院校在实施过程中，同时企业以实际项目为载体的深度参与。“双元制”教学与人才培养目标。“双元制”教学，院校、企业与学生并重发展，通过建立科学评价体系或完善反馈机制。“双元制”教学并持续改进。如此一来，教学质量得到保障，从而实现人才培养质量的持续提升。

## 5 结语

“双元制”教学想要成功实施，就需要完善的制度保障。校企合作直接决定实施效果，随着装配式建筑产业不断发展，院校一定要做好顶层设计与系统规划，逐渐完善配套措施，尽可能避免实施过程中的各种问题，减少资源浪费，助力装配式建筑人才培养质量提升。院校应通过标准建设、质量监控等措施，为“双元制”教学模式的深入实施提供有力支持。实现产教深度融合，能提升人才培养质量，也是职业教育改革的必然趋势，保障教学实施效果，促进职业教育高质量发展。

## 参考文献

- [1] 张家铭,彭子茂.新工科背景下智能建造专业线上线下混合式教学模式构建与实证分析——以装配式建筑施工技术课程为例[J].知识文库, 2024(2):8-9.
- [2] 于文强,蔡言锋.基于双元制教学模式行动领域课程本土化研究[J].内江科技, 2024, 45(5):138-140.
- [3] 韦小延,张优赞.德国“双元制”本土化人才培养教学长效机制探索实践——以广西南宁技师学院为例[J].时代人物, 2024(23):0173-0175.

# Establishment of the Review System Timeline and Standards for Administrative Normative Documents - Including Implications for Legal Education and Practical Teaching

Haiyun Ma Qingxue Yan\*

School of Law Yunnan Minzu University, Kunming, Yunnan, 650500, China

## Abstract

Administrative normative documents are administrative management documents formulated by administrative organs based on their statutory powers and applicable to unspecified targets on a repeated basis. Currently, due to the diverse formulation subjects and uneven legislative levels in China's administrative normative documents, many problems have been exposed in practice, and the conflict between theory and practice has become increasingly prominent.<sup>[1]</sup> Relevant documents explicitly grant the people's courts the judicial review power over administrative normative documents, thereby establishing an important link in legislative supervision. This article systematically explores the connotation, existing problems, and improvement paths of the review system for administrative normative documents, providing theoretical reference and practical guidance for optimizing the system. At the same time, it refines the core logic and practical points of the system, providing a brief reference for legal education and related practical teaching.

## Keywords

Legal education; Administrative normative documents; Standard construction

## 行政规范性文件之审查制度时间与标准构建——兼及法治教育与实务教学启示

马海云 颜庆学\*

云南民族大学法学院, 中国·云南昆明 650500

## 摘要

行政规范性文件是行政机关依据法定职权, 针对不特定对象制定、可反复适用的行政管理文件。当前中国行政规范性文件因制定主体多元、立法水平参差不齐, 实践中暴露出不少问题, 理论与实践的冲突日益凸显。<sup>[1]</sup>相关文件明确赋予人民法院对行政规范性文件的司法审查权, 由此搭建起立法监督的重要环节。本文围绕行政规范性文件审查制度的内涵、现存问题及完善路径展开系统探讨, 为优化该制度提供理论参考与实践指引, 同时提炼制度核心逻辑与实践要点, 为法治教育及相关实务教学提供简要参考。

## 关键词

法制教育; 行政规范性文件; 标准构建

## 1 引言

在新的法制教育背景下, 为解决行政规范性文件实践中出现的突出问题, 至今已运行十余年。要深入研究这一制度, 首先得明确行政规范性文件及审查制度的核心概念, 理清制度启动条件、审查标准与后续处理流程, 搭建起完整的

理论框架, 这样才能精准找出并解决实践中的症结。

## 2 行政规范性文件审查制度基本理论

### 2.1 行政规范性文件审查制度内涵

#### 2.1.1 行政规范性文件的概念

行政规范性文件的概念: 学界对行政规范性文件的定义一直存在争议, 本文采用狭义界定: 不含行政法规及政府规章, 由各级人民政府、县级以上政府部门、派出机关及法律授权组织, 依照法定程序制定, 在本行政区域或管理范围内具有普遍约束力、可反复适用的公文。其构成需满足三项要件: 制定主体具备法定权限、内容针对不特定对象且可反复适用、制定程序合法。这一明确界定既是理论研究的基础,

【作者简介】马海云(1983—), 女, 回族, 中国云南大理人, 博士, 副教授, 从事民族法学研究。

【通讯作者】颜庆学(1998—), 女, 中国四川泸州人, 在读硕士, 从事法学研究。

也是法治教育中帮助学生区分文件类型的核心知识点。

### 2.1.2 行政规范性文件审查制度的概念

相关司法解释构建起中国司法审查制度的基本框架。该制度采用附带性审查模式，行政相对人在对行政行为提起诉讼时，可一并请求法院审查该行政行为所依据的规范性文件（不含规章）的合法性。法院经审理，若认定规范性文件不合法，不得将其作为认定行政行为合法的依据，还应向制定机关提出处理建议。这一制度逻辑既是司法实践的核心遵循，也为实务教学提供了典型的程序法案例素材。

### 2.2 行政规范性文件审查制度的启动

行政规范性文件审查的启动需满足三项核心条件：

基础行政诉讼合法成立。被诉行政行为需属于行政诉讼受案范围，具备行政性、处分性、外部性与特定性，同时满足被告适格、管辖合法、原告与行政行为存在利害关系等程序性要件。

审查对象符合法定要求。仅针对规章以下的行政规范性文件，不包含行政法规、政府规章及其他非规范性文件。

启动主体与程序合法。启动主体为公民、法人或其他组织等行政相对人，需在行政行为作出之日起6个月的诉讼时效内，在提起行政诉讼时一并提出审查请求，且诉讼请求中需明确审查的具体规范性文件及仅针对其合法性进行审查，不得要求审查与行政行为无关联的文件或针对文件其他方面提出审查诉求。

### 2.3 行政规范性文件审查标准

行政规范性文件审查标准主要围绕制定权限、制定程序、制定内容三方面展开，全面判断制定机关行为的合法性：

制定权限审查。重点核查制定机关是否为法定有权主体，是否存在超越法定职权范围、突破上位法授权边界的情形。实践中，部分制定机关为扩大职权，盲目制定超出自身管辖范围的规范性文件，导致职权混乱、乱收费等问题。

制定程序审查。审查制定机关是否严格遵守法定程序条例，由于程序审查的复杂性，实践中通常仅在制定机关存在严重程序违法时，才认定文件不合法。

制定内容审查。核心在于判断文件是否存在无端增加行政相对人义务、减损行政相对人合法权益的不合理、不合法情形。部分制定机关未开展调研、未听取民意，通过增设程序加重行政相对人负担，既不利于市场经济发展，也损害政府公信力。

法院在审查过程中应坚持全面审查原则，避免片面侧重单一标准，确保审查结果的公正性与权威性。这一审查逻辑可作为法治教育中案例分析课程的核心教学思路，帮助学习者理解权力监督的实践路径。

### 2.4 行政规范性文件审查处理结果

行政规范性文件审查结果分为合法与不合法两类：

文件合法的，直接作为认定被诉行政行为合法的依据。

文件不合法的，后续处理包括三方面：一是判决认定依据该文件作出的行政行为违法，否定其法律效力，并在裁

判理由中阐明文件不合法的原因；二是法院需在裁判文书生效后3个月内，向制定机关提出完善文件的建议，若文件为多部门联合制定，可向主办机关或共同上一级行政机关提出；三是行政机关需在收到建议之日起60日内书面答复，若未按要求完善，法院可通过备案机制向上级法院反馈，强化监督效力。

## 3 行政规范性文件审查制度存在问题

### 3.1 行政规范性文件审查启动难

由于行政规范性文件审查附属于行政诉讼，为起诉行政行为一并要求审查行政规范性文件，因此若不满足行政诉讼条件及关联条件，这种审查制度是难以启动的，可能未立案便被裁定驳回起诉。

#### 3.1.1 行为“依据”认定标准过于严格

法律未明确行政行为与规范性文件的关联性程度，实践中法院为减轻审判压力，往往要求规范性文件需被“明确援引”“直接依据”才能纳入审查范围。<sup>[2]</sup>部分法院还要求原告证明关联性，并明确审查的具体条款，加重了当事人的举证义务。同时，不同法院对关联性的认定标准不一，部分裁判文书对关联性认定理由阐述模糊，导致当事人维权难度增加<sup>[3]</sup>。

#### 3.1.2 行政规范性文件识别困难

行政规范性文件制定主体多元、形式多样，部分行政机关还存在规避法定形式、将规范性文件变相制定为其他公文的情况。法院主要依据《党政机关公文处理工作条例》识别文件，但该条例规定的15种公文类型显著性不足，难以区分，部分法院对识别困难的文件直接不予认定，阻碍了审查的启动<sup>[4]</sup>。

#### 3.1.3 提出审查期限过短

审查需依附于行政诉讼，而行政诉讼6个月的时效对普通当事人而言过于短暂。行政相对人往往缺乏专业法律知识，难以快速发现规范性文件的违法之处，且行政机关作出行政行为时通常不告知所依据的文件条款，当事人核实依据的过程可能超出时效。此外，法律规定审查请求需在开庭审理前提出，虽允许有正当理由时在法庭调查阶段提出，但“正当理由”缺乏明确界定，部分法院直接以超期为由不予审查。由于行政规范性文件审查附属于行政诉讼，为起诉行政行为一并要求审查行政规范性文件，因此若不满足行政诉讼条件及关联条件，这种审查制度是难以启动的，可能未立案便被裁定驳回起诉。

### 3.2 行政规范性文件审查标准不统一

部分文件虽规定了审查标准，但表述较为原则，难以涵盖实践中的复杂情形，导致不同法院、法官的审查尺度不一<sup>[5]</sup>：

#### 3.2.1 上位法抵触认定混乱

部分规范性文件缺乏明确的上位法依据，法官查找上位法难度大；即使存在上位法，“不抵触”的具体标准不

明确，法官自由裁量权过大，部分案件中法官甚至规避抵触性审查。

### 3.2.2 内容审查范围不一

法律规定仅审查合法性，但部分法院在裁判中同时对文件合理性进行评判，如覃登荣与龙山县人社局行政审批案中，法院认定涉案文件关于出生时间的认定规则“合乎情理”并予以参照适用，导致审查范围混乱。

### 3.2.3 程序审查宽松且不统一

法律未对行政规范性文件的制定程序作出统一规定，各地程序要求差异较大。实践中，部分法院对程序问题不予审查，部分法院审查标准宽松，仅作简单认定，未能对文件制定的全流程进行有效审查。

## 3.3 行政规范性文件审查处理效力不足

审查制度的建立目的在于约束制定机关规范制定文件，并且将不规范的文件更改完善，因此在认定规范性文件不合法后如何处理是一关键问题，但实践中这一后续处理存在较大问题。

### 3.3.1 建议强制执行力不足

建议属于柔性监督手段，缺乏强制约束力。一方面，部分法院因与行政机关存在利益关联、法官积极性不足等原因，出具的建议针对性不强、质量不高，难以推动问题解决；另一方面，法律未规定行政机关不采纳建议的法律后果，部分行政机关仅作形式性回复，未实质完善文件，导致建议的监督效果大打折扣，整体反馈率仅为50%左右<sup>[6]</sup>。

### 3.3.2 不合法性判定仅针对个案

基于一些原则，法院认定规范性文件不合法后，仅否定其在本案中的适用效力，不能直接撤销或宣告文件无效。这导致不合法的规范性文件仍可作为其他行政行为的依据，反复侵害行政相对人权益，同时造成不同法院对同一文件的审查结果可能不一致，浪费资源，影响行政行为的效力安定性。

## 4 行政规范性文件审查建议

### 4.1 完善行政规范性文件审查启动条件

#### 4.1.1 放宽“依据”认定条件

法院应采用宽松的关联性认定标准，只要规范性文件对行政行为的作出产生影响、能够约束行政行为，无论是否直接援引、全部或部分引用，均应认定存在关联性。在审查范围上，以具体条款审查为主、全面审查为辅，兼顾审判效率与审查效果。同时，法院应在裁判文书中充分阐明关联性认定理由，保障当事人的知情权。

#### 4.1.2 减少行政规范性文件识别阻力

国务院应进一步规范行政规范性文件的形式、格式与种类，明确区分不同公文类型的界限；制定机关需精准定位文件性质，严格按照法定形式制定，避免变相规避。通过立法完善与源头规范，降低法院的识别难度，保障审查的顺利

启动，也为法治教育提供更清晰的文件识别标准。

### 4.1.3 放宽提出审查的时间限制

借鉴《民事诉讼法》关于“正当理由”的规定，明确不可抗力、自身能力限制等可延长申请期限的具体情形，减少法官自由裁量权。法院对于当事人超期提出的审查请求，不应直接驳回，可根据案件情况决定休庭或延长审理期限，保障当事人的合法诉求得到充分审理。

## 4.2 统一合法性审查标准

### 4.2.1 明确上位法审查规则

对于有明确上位法的规范性文件，严格依据上位法框架判断是否抵触；对于无明确上位法的，重点审查制定机关是否超越职权、是否违背上位法的立法精神。最高人民法院可通过发布典型案例、出台指导意见等方式，统一抵触性认定标准，为实践与实务教学提供明确依据<sup>[7]</sup>。

### 4.2.2 规范内容审查范围

在坚持合法性审查为主的基础上，适度引入合理性审查。依据《监督法》第三十条，“不适当”的规范性文件可作为改变或撤销的依据，法院可对文件的合理性进行审查，尤其是对创新性文件侧重规范审查、对解释性文件侧重操作性审查，通过建议推动行政机关优化文件内容。

### 4.2.3 强化程序全面审查

最高人民法院应出台统一的程序审查细则，明确制定权限、流程等方面的合法性标准。法院需对文件制定的全流程进行审查，若存在整体程序违法，应认定文件不合法，避免仅审查单一条款而忽视整体程序瑕疵。

## 4.3 强化建议效力

### 4.3.1 提升建议质量

建立建议考核机制，将建议质量纳入法官业绩考核，对优秀建议予以宣传和物质奖励；通过开展写作培训、评比活动、院领导监督等方式，提升建议的针对性与可操作性。同时，推动法官深入基层了解行政机关实际情况，确保建议符合行政实践需求，此类培训经验也可融入相关实务教学环节。

### 4.3.2 规范行政机关回复义务

通过立法明确行政机关不采纳建议的法律后果，将回复质量与落实情况纳入行政机关绩效考核。要求行政机关的书面回复需明确文件完善的具体措施与时限，避免形式化回复，强化建议的约束力。

## 5 结语

中国行政规范性文件审查制度在监督行政机关规范立法、维护行政相对人合法权益方面发挥了重要作用，但当前仍面临启动难、标准乱、效力弱等突出问题。通过完善启动条件、统一审查标准、强化建议效力等措施，能够有效提升该制度的运行效能。未来，还需进一步细化立法规定、加强行政间的协同配合，推动审查制度不断完善，为法治政府建