**行政规范性文件附带审查制度研究**

长春铁路运输中级法院 赵书楠

2014年10月28日，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》发布，强调要深入推进依法行政，加快建设法治政府，其中行政行为的合法性为法治政府重要表现形式。行政行为的合法性在于权力机关制定的法律，但在制定法不足、现实纷繁复杂、生活变化迅速的客观障碍下，行政机关一直在自行制定规范性文件作为行为依据。在过去的行政审判中，一直没有从法律层面赋予法院对行政机关制定的规范性文件进行审查的权力。2014年底，新《行政诉讼法》增加了第五十三条，允许行政诉讼当事人对行政规范性文件提出审查。本文即对行政诉讼中规范性文件附带审查制度展开研究，通过对新《行政诉讼法》实施以来中国裁判文书网引用第五十三条的全部1408个案例进行实证分析，就实践中法院对规范性文件审查存在的界定不清、标准模糊、程序缺失等问题进行分析，并提出粗浅的解决思路。

一、规范性文件的概念和特征

规范性文件是法律中经常出现但又不局限于法律领域的一个概念，目前并没有统一的界定。根据新《行政诉讼法》（2015年实施）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。前款规定的规范性文件不含规章。”因而本文讨论的规范性文件，是指行政主体制定的除国务院制定的文件、规章以外的具有普遍约束力的抽象性文件。

根据《宪法》和《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、第六十一条的规定，国务院各部、各委员会以及地方各级人民政府可以制定规范性文件。实践中，地方各级人民政府的职能部门也发布了大量规范性文件，故规范性文件制定数量巨大，且没有明确的程序要求，导致规范性文件并不“规范”。同时，规范性文件必须具备约束对象的不特定性和适用的反复性，这是其区别于具体行政行为的特征。

二、以1400个案例对我国行政规范性文件审查现状进行分析

为了更真实地认识当前法院在行政诉讼中对规范性文件审查的现状，通过搜索中国裁判文书网中引用新《行政诉讼法》第五十三条的裁判文书，排除错误引用或重复登载的，得出基础案例。截至样本数据搜集日期2020年4月1日，供搜集基础案例共有1408个。将1408个裁判文书中对规范性文件附带审查的不同处理结果进行逐一分析，不予审查的案例有1199个；在展开审查的209个案例中，认定规范性文件合法的有168个，认定规范性文件不合法、不能作为行政行为合法依据的有41个。下文将对各类结果分别叙述。

**（一）不予审查行政规范性文件合法性的典型案例**

针对1199个不予审查的案例，根据裁判文书中记载的主要理由有：①规范性文件并非行政行为的直接依据，或者对当事人无权益影响；②属于规章、国务院文件等效力层级较高的规范性文件或者地方性法规、党委文件；③不具有普遍约束力和反复适用性的文件；④因对案件未进入实体程序审理，故对规范性文件未予审查或者当事人单独就规范性文件提出审查请求；⑤申请规范性文件附带审查的时间、当事人、程序不符合法律规定。还有部分案件法院虽然撤销或者变更了具体行政行为，但对规范性文件的合法性未作评判。

1. 青海省西宁市城北区人民法院（2017）青0105行初7号行政判决，基本案情为原告在高速公路驾驶双轮摩托车，违反机动车禁令标识指示，被交警支队行政处罚。双方争议焦点为摩托车是否可以在该段高速公路上行驶。交警支队依据《青海省人民政府关于加强高速公路管理的通告》、《青海省高等级公路管理办法》设置了禁止摩托车驶入的禁令标识，法院认为被诉行政处罚并非依据上述文件作出，而是《道路交通安全法》、《道路交通安全违法行为处理程序规定》，故不予审查。笔者认为，本案争议焦点即交警设置禁行标志即处罚条件是否有法律依据，故法院对相关文件不予审查的理由不能成立。

2.广东省广州市天河区人民法院(2015)穗天法行初字第335号行政判决，基本案情为海关没收苏某船舶所载成品油，依据为《海关总署、发展改革委、公安部、商务部、工商总局、国务院法制办关于严格查禁非法运输、储存、买卖成品油的通知》，双方对该文件效力产生争议。法院认为该文件经国务院批准，不属于国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件，故不予审查。笔者认为，对于新《行政诉讼法》第五十三条规定的“国务院制定”不应做扩张解释，对于国务院组成部门制定的、报国务院批准或者备案的规范性文件，属于法院应当审查的范畴。

3.江苏省南京市中级人民法院（2016）苏01行终282号行政判决，原告（上诉人）申请对无锡市政府《市政府办公室关于进一步明确保障房建设和管理有关事项的意见》进行审查。法院认为该文件系针对特定工作或事项而制定的指导性文件，并不导致对公民、法人和其他组织权利义务产生普遍性约束力，不属于《中华人民共和国行政诉讼法》所规定的可以一并审查的规范性文件的范畴，故不予审查。笔者认为，该文件虽然是对具体事项的规定，但适用对象具有不特定性、反复性，属于应当审查的规范性文件类型。

**（二）认定行政规范性文件合法的典型案例**

针对168个认定行政规范性文件合法的案件，有的案件在裁判文书中体现出审查过程的规范性和审查内容的全面性，例如介绍了规范性文件的制定者是否出庭，是否举证证明规范性文件的合法性，在论证说理过程中通过对制定机关是否有相应职权、是否履行法定程序、是否有法律依据均有详实的论述；而有的案件则疏于论证说理，仅作出合法确认的结论性意见。从裁判文书质量来看，论证水平参差不齐，论证标准缺乏统一。以下列举的4个案例，前2个案例对规范性审查过程有较全面或深刻的论述，后2个案例则是比较浅层次的论述。

1.湖南省岳阳市中级人民法院（2016）湘06行初21号行政判决，原告请求对被告行为依据《平江县县城规划区集体土地上私人住宅拆迁补偿安置暂行规定》进行审查。法院认为：“第一，是否具有制定权限。行政机关为了执行法律、法规、规章或者实施行政管理，可以制定规范性文件。《中华人民共和国宪法》第八十九条、第九十条第二款，以及第一百零七条、第一百零八条规定，授予乡镇人民政府、县级以上人民政府及其职能部门制定行政规范的职权。据此，本案中被告平江县政府有权制定涉案的21号文件。第二，是否符合法律保留原则。法律、法规、规章明确规定由权利机关或者上级机关保留的事项，下级行政机关不得制定规范性文件加以规定。涉案的平江县政府21号文件规定的事项并不属于权利机关或上级机关保留事项，故该文件的制定也符合法律保留原则。第三，是否与上位法抵触。21号文件是平江县政府依据《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、岳阳市政府16号文件规定，并结合该县实际情况制定，该文件制定的内容与上位法的规定并不冲突。第四，两原告提出21号文件援引的岳阳市政府16号文件已失效，故21号文件适用法律依据不当的主张，因21号文件制定时岳阳市政府的16号文件仍在有效期限内，平江县政府当时予以援引并无不当，虽然现在16号文件已被更新的30号文件所取代，但由于21号文件有关宅基地安置的内容与30号文件也不冲突，所以21号文件也不存在引用的依据不当的问题。第五，是否违反法定程序。21号文件的制定已经平江县政府常务会议审议并报岳阳市政府备案，程序上亦无不当。”

2.福建省漳州市中级人民法院（2016）闽06行终89号行政判决，上诉人请求对复议依据《福建省国家税务局关于明确出口货物劳务退（免）税审批权限有关问题的通知》进行审查。法院认为，“《国家税务总局关于印发〈全国税务机关出口退（免）税管理工作规范（1.0版）〉的通知》（税总发[2014]155号）及《国家税务总局关于抓好〈全国税务机关出口退（免）税管理工作规范（1.0版）〉落实工作的通知》（税总函〔2015〕29号）对出口退（免）税管理工作规范实施前已经受理退税申报，但尚未作出审批处理的情形该如何审批，并未作出明确规定。《国家税务总局关于印发〈全国税务机关出口退（免）税管理工作规范（1.0版）〉的通知》（税总发[2014]155号）第九十二条规定：“各省国家税务局应根据本规范，结合本地区的实际情况，制定具体操作办法。”福建省国家税务局根据上述规范，结合我省出口退（免）税管理工作实际情况，制定《福建省国家税务局关于明确出口货物劳务退（免）税审批权限有关问题的通知》（闽国税函〔2015〕154号），特别是第三条关于“各设区市国税局对下放审批权前已受理的出口企业出口退（免）税申报，仍按原规定进行审核审批。对下放审批权前尚未办理的出口退税清理和排查工作，仍由原审批单位负责”的规定，对2015年2月1日出口退（免）税审批权下放权前已受理的出口企业出口退（免）税申报和尚未办理的出口退税清理和排查工作应由何部门办理问题制定操作办法，与税总发[2014]155号、税总函〔2015〕29号通知并不存在不一致情形。因此，《福建省国家税务局关于明确出口货物劳务退（免）税审批权限有关问题的通知》（闽国税函〔2015〕154号）可作为被上诉人漳州市国家税务局作出本案被诉复议决定的依据。”

3.北京市第四中级人民法院(2017)京04行初432号行政判决，原告要求对被告作出征收决定的依据《北京市旧城区改建房屋征收实施意见》进行合法性审查。法院认为,“被告平谷区政府作出《征收决定》所依据的《北京市旧城区改建房屋征收实施意见》中的相关规定，并不存在违反上位法的情况。”

4.湖北省荆州市中级人民法院(2017)鄂10行初13号行政判决，原告要求对被告拆迁依据《关于对城市环境进行综合整治的通告》进行审查。法院认为，“沙市区政府作出通告的内容也并未违反上位法的禁止性规定。”

**（三）认定行政规范性文件违法的典型案例**

1.山东省日照市中级人民法院（2016）鲁11行终9号行政判决，基本案情为原告的丈夫患肺癌晚期并发脑转移，先后两次入住淄博万杰肿瘤医院治疗，后医治无效去世。原告申请五莲县社会医疗保险事业处给予办理新农合医疗费用报销。五莲县社会医疗保险事业处依据五莲县卫生局、五莲县财政局莲卫字〔2014〕2号《2014年五莲县新型农村合作医疗管理工作实施办法》第五条第二款的规定，认为就诊的医疗机构不属于政府举办的医疗机构，决定不予报销。法院认为，案涉《实施办法》第五条第二款规定“参合农民到市外就医，必须到政府举办的公立医疗机构”，该款规定对行政相对人的权利作出了限缩性规定，不符合上位法规范性文件的相关规定，不能作为认定行政行为合法的依据，《书面答复》应予撤销。

2.江西省高级人民法院（2016）赣行终245号行政判决，基本案情为江西省于都县人民政府委托于都县自来水公司征收了原告的污水处理费共计1273.2元。原告诉至法院请求于都县政府全部退还已征收的污水处理费，申请对《于都县城市污水处理费征收工作实施方案》（的合法性进行审查。江西省高级人民法院二审认为，《中华人民共和国水污染防治法》第四十四条第三款、第四款规定，城镇污水集中处理设施的运营单位按照国家规定向排污者提供污水处理的有偿服务，收取污水处理费用，保证污水集中处理设施的正常运行。城镇污水集中处理设施的污水处理收费、管理以及使用的具体办法，由国务院规定。国务院《城镇排水与污水处理条例》第三十二条规定，排水单位和个人应当按照国家有关规定缴纳污水处理费。中华人民共和国财政部、中华人民共和国国家发展和改革委员会《污水处理费征收使用管理办法》（以下简称《管理办法》）第八条规定，向城镇排水与污水处理设施排放污水、废水的单位和个人应当缴纳污水处理费。江西省发改委赣发改收费字[2010]135号《关于统一调整全省城市污水处理费征收标准的通知》及赣州市物价局赣市价费字[2010]15号《关于核定于都县城市污水处理费征收标准的批复》确定的征收范围均明确是“在城市污水集中处理规划区范围内向城市排污管网和污水集中处理设施排放达标污水的所有用水单位和个人”。但《实施方案》所确定的污水处理费征收范围却扩大至“于都县中心城区规划区范围内所有使用城市供水的企业、单位和个人”，违反法律法规规章及上级行政机关规范性文件规定，不能作为于都县政府征收原告污水处理费的合法性依据。在原告未向城市排污管网和污水集中处理设施排放污水的情况下，于都县政府向其征收污水处理费没有事实和法律依据，应予返还。故判决撤销于都县政府征收原告城市污水处理费的行为，责令于都县政府于判决生效之日起三十日内向原告返还1273.2元污水处理费。

三、诉讼中行政规范性文件附带审查制度存在的问题

**（一）规范性文件界定标准模糊不清**

1.对规范性文件认定较随意。关于规范性文件的认定，本文第一部分即作了界定，但在实践中仍存在一些问题。有法院认为涉案规范性文件“虽涉及全省范围，人数众多，但该文件系为解决医师资格历史遗留问题开展的一次性的医师资格认定和省医师资格考试工作，不具有反复适用性，不属于规范性文件，故原告提出对川卫办发[2014]301号文件的合法性附带审查缺乏法律依据。”法院认为同一个人不可能第二次适用到该规范性文件，则该件即不属于规范性文件。

法院还会在原告单独就某一文件提起诉讼时，论述该文件是否属于规范性文件，因为若能认定为规范性文件，法院则会以无权单独就规范性文件的合法性进行审查而拒绝原告的请求。如在贾某与北京市朝阳区管庄乡人民政府其他行政裁定书案中，法院认为：本案中，原告未就管庄乡政府作出的行政行为提起诉讼，而单独请求确认管庄乡政府针对重兴寺村棚户区改造和环境整治项目所采用的补偿安置办法违法，该事项不属于行政审判权限范围，其起诉不符合法定条件，一审法院予以驳回。同样是针对特定区域的搬迁补偿方案，在原告附带请求对补偿方案进行审查时，法院则会补偿上诉案中，法院指出：莆田市涵江区福厦铁路(涵江段)建设领导小组制定的《实施细则》不属于规范性文件，而是行政机关作出的行政行为，上诉人要求依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十三条的规定对《福厦铁路涵江段木兰溪大桥建设征地拆迁安置实施细则》进行合法性审查的主张不能成立。这些均反映出法院对于规范性文件的认定缺乏明确的标准，随意性较大。

2.混淆规章和规范性文件的界限。实践中有的法院将规范性文件认定为规章，从而拒绝审查。如在刘某与长春市二道区人民政府责令交出土地决定上诉案中，法院认定《长春市集体土地房屋征收与补偿实施办法》(长府办发[2012]6号)属于地方政府规章，不属于行政诉讼法第五十三条规定的可以一并提请审查的规范性文件，从而拒绝审查。根据长春市人民政府官网对政策文件的分类，长春市政府制定的文件就包括：长春市地方性法规、行政规章、长府发、长府办发、长府明电、长府办明电、长府批复等七项。而《长春市集体土地房屋征收与补偿实施办法》(长府办发[2012]6号)属于长府办发文件，不属于政府规章。笔者也在长府办发的栏下找到该规范性文件。遗憾的是法院却将不是规章的文件认定为规章，而拒绝审查，使得规范性文件逃避了审查。

3.拒绝审查党委文件。有的法院不去分析规范性文件的内容，单纯以规范性文件属于党委文件而拒绝审查。如在应某、戴某等与杭州市国土资源局、杭州市人民政府行政复议案中，法院指出：《杭州市撤村建居农转居多层公寓建设管理实施办法的通知》(市委办发[2002]80号)属于党委文件，不属于法律规定的附带审查的规范性文件范围。笔者通过网络查询到该文件，该文件是由农转居多层公寓建设领导小组办公室拟订市委、市政府同意，中共杭州市委办公厅和杭州市人民政府办公厅联合下发的文件。根据该法院的判决，涉及到党委联合下发的文件，即归类为党委文件，而拒绝审查。这种做法会使得大量规范性文件逃避法院的审查。

**（二）规范性文件审查过程不规范、不透彻**

1.未将规范性文件的制定程序纳入审查。在归纳整理的所有进入实体审查的案例中，审查规范性文件制定程序是否合法的案例仅42件，占比不足20%。有些案例中，原、被告就规范性文件是否公开进行了辩论的情形下，法院仍未回应。在乌鲁木齐市米东区某机动车驾驶员培训学校与乌鲁木齐市米东区经济和发展改革委员会价格行政处罚案中，法院针对当事人提出的规范性文件合法性问题，明确指出：“人民法院并非规范性文件备案审查机关，不负有全面抽象审查的义务和职权，而是对与案件有关的条款进行有限审查。因法院的附带审查只是有限审查，且文件制定机关并非案件的当事人，因此制定程序的合法性并不属于司法审查的范畴之内。审查规范性文件内容是否合法，当然包含制定程序是否合法。程序问题属于直接关系该文件是否成立的问题，违反一定的程序要求可能导致整个规范性文件无效，若整个规范性文件都不具有效力。尤其在法治政府背景，更应该引入程序机制，来约束公权力。最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释第一百四十八条规定：“人民法院对规范性文件进行一并审查时，可以从规范性文件制定机关是否超越权限或者违反法定程序、作出行政行为所依据的条款以及相关条款等方面进行”及“未履行法定批准程序、公开发布程序，严重违反制定程序的”，但在实践过程中，很少有法院对规范性文件的制定程序进行审查。即便在42个对制定程序进行审查的案例中，从行政机关的举证情况也难以得出法院进行了详实充分审查的结论。

2.审查论证草率，缺乏说理。对规范性文件纳入审查后，最核心的问题在于法院审查的标准问题。“如果法院对行政规范性文件进行审查时所采取的标准过于简单，其结果必然是大量备受争议的行政规范性文件轻易逃脱司法审查，从而导致行政规范性文件附带审查制度的功能预设落空。根据统计的案例，法院现阶段对规范性审查的法院并往往流于形式，更多是直接得出结论，甚至有些判决中没有列明违反或符合的具体条款。这也就导致法院在审查中，随意性过大。如在刘某与济南市社会保险事业局劳动和社会保障行政纠纷上诉案中，案件争议的焦点是，济南市人社局规定的在济南市办理退休手续时，其在济南市的实际缴费年限应满10年。但是根据《社会保险法》第二十七条的规定，职工享受医疗保险待遇需要满足两个条件，一是达到法定退休年龄，二是累计缴费达到国家规定年限。社保法第三十二条明确规定医疗保险缴费年限累计计算的原则。也就是说，享受医保待遇除了退休年龄，只考虑缴费年限，而这个缴费年限是总的、跨统筹区累计的缴费年限。由此便可以得出，各地区不得单独设置某一段的缴费年限，否则即为违反上位法规定增设条件。遗憾的是法院审查认为济南市的规定符合上位法规定，且具有适当性。

3.片面理解行政行为“依据”的规范性文件为是否“引用”。在笔者统计的案例中，规范性文件不是行政行为依据，为各种拒绝审查的原因之首。由于附带审查机制要求对规范性文件的审查需要建立在具体行政行为适用的基础之上，但笔者发现法院在何谓“依据”上存在狭隘化理解的倾向。如在镇江某广告有限公司与镇江市工商行政管理局复议上诉案中，被告明确将江苏省政府办公厅发布的苏政办发(2001)161号文作为具体行政行为的依据提交法庭，一审也予以审查并认定该规范性文件不违反上位法。二审法院却以涉案具体行政行为“并未引用江苏省政府办公厅苏政办发(2001)161号文的规定，该文件不属于《中华人民共和国行政诉讼法》第五十三条规定的人民法院附带审查规范性文件的情形，故本院对该规范性文件的合法性不予一并审查。”也就是，法院将具体行政行为的文书中是否记载具体的规范性文件的条文，作为判断行政行为是否引用该规范性文件的基础。这种判断会使得大部分规范性文件逃避审查，且这种做法会向行政机关发出一种错误信号—―在具体行政行为的文书中，只引用更高位阶的法律、法规、规章，不去引用具体的规范性文件，即使具体行政行为实际使用了该规范性文件，这样实际使用的规范性文件将可以逃避审查。

三、诉讼中行政规范性文件附带审查制度发展方向

**（一）正确认识规范性文件的范围**

同一个部门可以制定不同层级的规范性文件，国务院既可以制定行政法规，也可以制定非行政法规类规范性文件；国务院的组成部门可以制定规章，同时也可以制定非规章的规范性文件。同一部门制定的不同位阶的规范性文件，可以从制定程序上进行区分。根据立法法和规章制定程序条例的规定，部门规章应当经部务会议或者委员会会议决定，并由本部门首长或者省长、自治区主席、市长签署命令予以公布。在行政诉讼法已经将规范性文件与规章作出明确区分的情况下，应将两类文件予以区分。

关于规范性文件审查的范围还有一个问题，那就是党委文件能否纳入法院的审查。由于中国共产党不属于行政机关，其制定的规范性文件自然不能纳入法院的审查范围，但实践中往往存在党政联合发文的情形，这种类型的发文并不少见。笔者认为，党政联合发布的文件应按照其中行政机关的级别确定是否纳入行政诉讼的附带审查范围。之所以如此规定即是为了避免行政机关将此作为免受审查的“避风港”。

**（二）将规范性文件的制定程序纳入审查**

《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》，其中第一百四十八条规定：“未履行法定批准程序、公开发布发布程序，严重违反制定程序的”为规范性文件不合法。需要注意的是，该司法解释表明违反法定程序一定要达到严重程度方可认定不合法，法院不能动辄以程序不合法为由认定规范性文件不合法。在没有相关规定的情形下，法院可以正当程序的标准来审查规范性文件的制定程序，其程序体现为听证，即公众的参与；公布，即文件的公开。

**（三）明确规范性文件审查的标准**

根据行政诉讼法的规定，法院审查规范性文件是否合法，但是法院在审查时不应单纯考虑是否与上位法抵触，因为存在一些规范性文件没有上位法的规定。有文章提出，对于没有上位法依据的情况下，规范性文件不得有减损公民、法人和其他组织法定权利，增加其法定义务的规定。“但这一理解在实践中会很难运行，因为规范性文件基本都会关涉到相对人的权利、义务，一概将这类文件认定不合法并不现实。如最高人民法院第21号指导案例，内蒙古某房地产开发有限责任公司诉呼和浩特市人民防空办公室人防行政征收案中，法院就维持了被告征收防空地下室易地建设费的决定，而征收该费用的依据却是国家国防动员委员会、国家发展计划委员会、建设部、财政部联合发布的《人民防空工程建设管理规定》(国人防办字[2003]18号)。面对这种情形，法院应适当展开合理性的审查，而不仅仅局限于是否违反上位法的规定。

法院在对规范性文件进行合法性审查时，应穷尽对上位法规则的找寻及其解释，在上位法与下位法出现不一致时，不应轻易得出下位法与上位法的不一致是可以被认可的。关于具体的审查标准，需要建立在大量案例的裁判基础上，由于我国目前并未形成如此多的案例积累，很难直接得出妥当的结论。而且，审查标准更多地是法官的裁量权，因在铁路法院的审判经历不足，因此难以做出详实的论述，故在本文中不对问题此详细分析。

但是笔者需要指出的是，法院在审查规范性文件的合法性时，不宜直接得出结论，而应进行一定的论证，也就是进行较深的审查。在法院认定规范性文件合法的情形下，法院应至少回应原告提出的理由。而在法院认为规范性文件不合法的情形下，法院更应加强论证，指出其具体的不合法之处。

**（四）落实规范性文件制定机关出庭制度**

法院对规范性文件的审查直接会影响到该规范性文件的效力，虽然法院不宣告撤销，但被法院宣告不合法从而不作为行政行为合法依据的规范性文件，这一决定直接关涉到制定机关的利益。规范性文件的制定机关对规范性文件更了解，对于为何制定规范性文件以及为何作出这种规定，制定机关最有发言权。让规范性文件的制定机关参加诉讼，更有利于法官全面理解、认识被审查的规范性文件。尤其一些专业性强的问题，更需要制定机关的说明。而且，一旦法院将规范性文件的制定程序纳入审查，为了更便利于这一情节的查明，法院应该通知制定机关参与诉讼。因为适用规范性文件的主体，不一定掌握规范性文件的制定程序，很可能导致对制定程序审查的搁置。且充分参与庭审更有利于行政机关接受法院的判决。无论规范性文件是否违反上位法，如果制定机关在毫无征兆的情形下，突然收到法院的建议函，认定制定机关制定的规范性文件不合法，需要修改。这无疑会增加规范性文件被制定机关自行修改的难度。最后，法治的基本原则要求作出不利决定前应听取当事人的陈述、申辩，这就要求当事人有权利参与到程序中来，若在审查规范性文件时，不能保证制定机关的程序参与权，则违背了基本的法律原则，也不符合基本的程序正当的要求。例如最高院颁布的典型案例中，对于确认规范性文件不合法的相关案例，需要法院通过发送司法建议的方式推动政府修改案涉文件，如果制定机关能够参与庭审，将会取得更好的府院联动效果。

法学是一门实践理性学科，实践是法学学科的生命线，脱离了实践无异于缘木求鱼。本文努力从实际案例出发，发现、解决问题，但不得不承认，由于作者能力有限，很多问题未发现，或者未提出很好地解决路径，笔者将借铁路法院对行政案件进行集中管辖的优势，继续观察我国的行政规范性文件审查制度，思考如何建立一个明确的审查标准体系。