

# 乡村振兴公共标准进入备案审查的理论逻辑 与实现路径

邹新凯

(西南大学 法学院,重庆 400715)



**摘要** 乡村振兴标准治理的核心是公共标准,即《标准化法》及实施条例下的国家标准、行业标准和地方标准。以乡村振兴为典例,公共标准存在制定边界不清、制定质量不高、监督法治化缺位、监督机制不健全等明显弊端。问题解决的核心在于构建系统性监督机制。公共标准的文本属性是行政机关制定的规范性文件。与权利和义务具有“直接+明显”关联的强制性标准文本属于行政规范性文件;被各级法源、强制性标准具体引用且所在条款为强制性规则的推荐性标准视同行政规范性文件。属于行政机关制定规范性文件的公共标准,应以法院附带监督为主,以行政机关自我监督和市场主体社会监督为常态辅助,以人大机关与人民政府的工作监督为不定期辅助;属于或者视为行政规范性文件的公共标准,要以人大机关规范性文件备案审查监督为主,以人民政府规范性文件备案审查监督为常态辅助,以法院附带监督、市场主体社会监督、行政机关自我监督等为不定期辅助。据此建议,乡村振兴公共标准备案审查机制的完善应从审查主体、审查标准、审查结果展开。

**关键词** 公共标准; 行政规范性文件; 备案审查; 乡村振兴

**中图分类号:**D912.1    **文献标识码:**A    **文章编号:**1008-3456(2025)06-0182-12

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwxb.2025.06.017

标准不仅是行政规制和风险管理的一种手段<sup>[1]</sup>,更是国家基础性制度的重要方面,在国家治理现代化进程中发挥着引领性、推动性作用<sup>[2]</sup>。标准体系由农业、工业、服务业以及社会事业等领域需要统一的技术要求组成,按照发布主体不同,可分为公共标准与私有标准<sup>[3]</sup>。公共标准是标准化体系下由公权力主体制定与发布的标准,包括国家标准、行业标准和地方标准<sup>[4]</sup>。私有标准由团体标准和企业标准组成。团体标准由学会、协会、商会、联合会、产业技术联盟等社会团体协调相关市场主体共同制定,由团体成员约定采用或供社会自愿采用。企业标准由企业根据需要自行制定或联合其他企业共同制定。服务于乡村振兴的国家标准、行业标准、地方标准,由国务院标准化行政主管部门和有关行政主管部门、省级政府和设区市政府标准化行政主管部门按照各自职责制定,在农业农村领域数量众多、应用广泛,实施效力高度保障,呈现出规制主导性地位。国务院标准化行政主管部门、国务院有关行政主管部门对不由其制定的团体标准、企业标准更多给予鼓励支持、引导监督,团体标准和企业标准整体数量不多、适用范围较窄、标准效力有限——远不如公共标准,故而公共标准才是乡村振兴标准治理的核心,是推动乡村振兴标准规范化、科学化、法治化的关键。

《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化的意见》《“十四五”推进农业农村现代化规划》《国家标准化发展纲要》均提出推进乡村振兴标准化工程。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)要求健全国家标准体系,深化地方标准管理制度改革。据此,作为乡村振兴标准治理核心的农业农村国家标准、行业标准、地方标准有必要在新

收稿日期:2024-09-07

基金项目:司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目(2025SFB4024)。

① 法学领域探讨的国家标准、行业标准和地方标准,通常指向标准化文件或区别于实物标准的文字标准。

时期作相应革新。《决定》同时提出法治是中国式现代化的重要保障,要完善备案审查制度。两相整合,以乡村振兴为典例,将公共标准逐步纳入规范性文件备案审查的监督轨道,通过规范性文件备案审查的法治保障和治理促进功能,拓宽乡村振兴公共标准现代化新路,助推乡村全面振兴进一步实现。

## 一、乡村振兴公共标准的法治疏漏

标准背后彰显的技(术)治(理)主义<sup>[4]</sup>,使标准有着超越一般人认知与判断范围的专业科技语、复杂操作知识,真实反映着工农生产、市场服务、政府管理、社会治理等各领域的科学知识、方法规程,从而难以被普罗大众所实质把握。若前有制定不当、后又监管不慎,极易为分利者利用专业知识作为技术壁垒抛开社会其他成员展开勾结行动提供空间<sup>[5]</sup>。

### 1. 公共标准制定边界与质量问题检视

边界上,公共标准的制定边界不清。例如,产业振兴是增强农业农村内生发展动力的源泉,是乡村全面振兴的基础和关键。但在种植业和畜牧业领域,国务院农业农村主管部门本应出台公共技术标准却颁布了行政管理标准。《种用动物健康标准》(农业农村部公告第574号)从内容上看确实是技术标准,但与全国标准信息公共服务平台中农业农村部发布的行业标准明显不同。《旱地高标准农田建设技术规范(试行)》(农办建[2023]10号)规定了旱地高标准农田的标准制定原则、范围和技术性标准的具体内容,但农办建[2023]10号却是部门行政规范性文件,标准化体制下的标准文本具有一整套独立的制定程序、编写风格和文本形式,行政管理标准绝非同类事物。在渔业领域,农业农村部分别颁布《渔政执法装备配备指导标准》(农渔发[2020]23号)和《渔业行政执法船舶通信设备配备要求》(SC/T 6079—2014),公共技术标准与行政管理标准协同推动渔业高质量发展的背后,是两类事物的严重混淆和肆意使用,由此带来的效力差异和适用纠葛,对农业健康发展和农民权益维护带来较大的治理风险。国务院农业农村主管部门2023年才颁布《农业农村部专业标准化技术委员会管理办法》,希冀通过科学公正开展农业农村领域标准化工作,提高标准制定质量和实施水平,反向折射出不同涉农标准长期混用的重要原因。

质量上,公共标准的制定质量不高。例如,在乡村产业发展上,《乡村振兴促进法》要求各级人民政府应当发挥农村资源和生态优势,支持特色农业、休闲农业等乡村产业发展,增强乡村产业竞争力。详细审视,2015年《特色农业 多功能开发与建设指南》(GB/Z 32450—2015)篇幅较小,仅从保障生产、观光休闲体验、农业文化研究和传承、科普教育、生态保护上提出一些方向性、目标性、宽泛化举措,可有可无的国家标准实难对特色农业的开发与建设发挥真正促进作用。与之形成鲜明对比,农业部(现农业农村部)早在2002年就颁布了《关于加快西部地区特色农业发展的意见》,不仅将特色农业细分为特色种植业产品、特有园艺产品、草业和草地畜牧业、高效生态特种水产养殖业、特色农产品加工业,提出较为详细的发展重点,而且明确采取“加强特色农产品良种开发和新技术推广、建设特色农产品标准化生产基地、建立特色农产品原产地保护制度、培育西部农产品加工龙头企业、加强西部生态环境建设、增加对特色农业发展的投入”等较为具体、可操作的措施。GB/Z 32450—2015的制定必要性与价值功能值得思量。

### 2. 公共标准监督文本与实践的法治漏洞

文本层面,公共标准监督的法治化缺位。以农村环境建设为例,《乡村振兴促进法》要求加强乡村生态保护和环境治理,建设美丽乡村。详审《农业废弃物资源化利用 农产品加工废弃物再生利用》(GB/T 42546—2023)、南京市《农村环境长效管护基本要求》(DB3201/T 1031—2021)、西安市《农村人居环境 花园乡村建设规范》(DB6101/T 207—2024)等生态环保标准,均奉行自我评价、自我改进、自我监督的运行理路。深入挖潜,《标准化工作导则 第1部分:标准化文件的结构和起草规则》(GB/T 1.1—2020)将标准制定时引用规范性文件的排列顺序,定为①国家标准;②行业标准化文件;③本行政区域的地方标准化文件;④团体标准化文件;⑤ISO、ISO/IEC 标准化文件;⑥其他机构

或组织的标准化文件；⑦其他文献。标准化文件的制定标准不但将法律法规归类为“其他文献”，更明确指出，如果确有必要，才可“资料性”提及法律法规，或者通过包含“必须”的句式，描述法律法规规章的义务。结果便是，标准化体制下的乡村振兴公共标准极少引用法律法规或明确所受法源的约束，更多是各类标准和标准化管理文件。

实践层面，公共标准的监督机制不健全。纵览《标准化法》，公共标准的内部监督主导特征十分明显，外部监督机制十分乏力，这必然会传导至乡村振兴公共标准的实施上。公共标准的内部监督机制主要有二。第一，标准实施信息的反馈、评估与复审机制；第二，标准制定与实施的监督机制。前者按照标准等级，分别由国务院标准化行政主管部门和有关行政主管部门、省级和设区市地方人民政府标准化行政主管部门建立，根据反馈和评估情况对其制定的标准进行复审。后者是指县级以上人民政府标准化行政主管部门和有关行政主管部门按照行政区域和各自职责，对标准制定与实施进行监督。但《标准化法》及实施条例从未明示标准监督的具体方式、重点内容和处理流程。更为严重的是，外部监督机制仅有单位和个人的举报、投诉机制。可见，乡村振兴公共标准内部监督在制度和能力建设上远胜外部监督。

上述问题出现的根因，正是公共标准缺乏有效的系统性监督机制，无法将法治规则完善、法治实施有力贯彻至乡村振兴公共标准的全面实践<sup>[6]</sup>。倘若强有力的系统性监督机制得以组建并严格执行，便可真正打破标准化体系内部运行、自我监督，打破唯技术、唯专家、过于主观、公开却不透明<sup>[7]</sup>的制度藩篱，真正释放技术标准优化决策、提高效率、导引方向、科学治理的功能优势<sup>[8]</sup>。乡村振兴公共标准若要型塑切实可行的系统性监督机制，需要率先厘清公共标准的法源地位。倘若公共标准不具法源效力，不被认定为行政规范性文件，国家机关的参与将受到较多限制。

## 二、公共标准法源地位的教义诠释与类型分流

### 1. 公共标准的学理叙说与本质探析

关于标准即标准化文件的法源地位，学界众说纷纭、莫衷一是。一些学者将标准纳入法律范畴，不仅将标准作为一种法源形式<sup>[9]</sup>，视为实现法律有效规制的辅助工具，证立标准的法律效力与属性<sup>[10]</sup>；还以法学原理检视标准运行<sup>[11]</sup>、完善标准机制<sup>[12]</sup>，致力促成技术标准与行政管理标准的协同治理<sup>[13]</sup>。与之相反，一些学者认为法学界当前对标准的研究存在法律本位主义倾向，未深入发掘标准自身的规范属性<sup>[14]</sup>：标准是标准化组织制定的技术规范，标准化组织不是立法机关，所制定的标准与法律差异鲜明，不属于规范性法律文件<sup>[15]</sup>；即便标准被法律引用，本质上是法律借用标准的功能，不过是使标准有了规范性法律文件的效力，不能改变其固有属性与自身地位<sup>[16]</sup>。汇总而论，两类学说以标准与法律的关系厘定为主题，立场鲜明、各具缘由。即便学术争鸣“文无第一、武无第二”，也终要有所取舍，方可为乡村振兴公共标准进一步优化建言献策。

如前所述，私有标准由团体标准和企业标准共同组成。两大私有标准在制定主体与程序、实施范围与方式上偏离法源效力的惯常轨道，自然不具有任何法性质或法效力。那么，承载公共标准的规范性文件，是否如同规章以下的行政、司法规范性文件一般，是具有实质意义法性质的非正式法源<sup>[17]</sup>？公共标准的制定与实施，和一国标准化体制关联紧密。尽管党的十八届三中全会后的标准化体制显示出由强制向自愿的转型趋势<sup>[18]</sup>，但我国公共标准的性质厘定，更应立足我国法制、契合我国实际。是故，相比大量借鉴域外标准化理论与实践，仍宜以《标准化法》及实施条例为最高理据，对公共标准予以实在法考察。

标准法治要求标准的制定与运行遵循正当程序下的规范性要求<sup>[19]</sup>。具体而言，根据《标准化法》及实施条例，公共标准从无到有的制定过程，囊括项目提出、立项、组织起草、征求意见、技术审查、审批、编号、发布等一系列行为。除非法律另有规定，强制性国家标准由国务院标准化行政主管部门和国务院有关行政主管部门共同制定；推荐性国家标准由国务院标准化行政主管部门制定。其中，工程建设、药品、食品卫生、兽药、环境保护的强制性与推荐性国家标准，皆由国务院有关行政主管部门

组织草拟与审批,承担主要制定职责,其编号与发布办法由国务院标准化行政主管部门会同国务院有关行政主管部门制定。行业标准、地方标准是推荐性标准:行业标准由国务院有关行政主管部门编制计划,组织草拟,统一审批、编号、发布,并报国务院标准化行政主管部门备案;地方标准由省级和设区市人民政府标准化行政主管部门编制计划,组织草拟,统一审批、编号、发布,并报国务院标准化行政主管部门和国务院有关行政主管部门备案。

由此可知,包括乡村振兴在内,任何领域的国家标准、行业标准、地方标准,其本质属性,至少均是行政机关制定的规范性文件,但此类行政机关制定的规范性文件是否为规章以下具有法源效力的行政规范性文件,尚需进一步剖析。

## 2. 公共标准的法源转化与类型结构

《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)将行政规范性文件界定为规章以下由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。公共标准由设区市以上标准化行政主管部门或有关行政主管部门,依据《标准化法》及实施条例中的权限与程序制定并公开发布,故而“是否涉及公民、法人和其他组织的权利和义务,是否具有普遍约束力,是否在一定期限内反复适用”,成为公共标准升级为行政规范性文件的决定性因素。以服务乡村全面振兴的农业农村公共标准为例,公共标准的法源转化,分为强制性标准与推荐性标准两大层面。

农业农村强制性标准层面,“强制性标准必须执行”的《标准法》条款天然蕴含着强而有力、反复适用的约束力。一旦支持乡村振兴的涉农强制性技术标准直接关联农民、消费者以及其他市场主体的人身健康和生命财产安全,直接影响其经济权益、社会权益、环境权益、安全权益的实现,载有相关强制性标准的规范性文件,便是国务院行政主管部门制定的行政规范性文件。需要说明的是,“涉及”是可转化为行政规范性文件的强制性标准和“公民、法人和其他组织的权利和义务”的链接桥梁之一,“涉及”概念的满足,宜是“直接、明显”地关联到,如此方可为强制性标准行政规范性文件的法源地位夯实正当性基础。先将直接而明显关联的强制性标准转化为行政规范性文件,视情将间接而模糊关联的强制性标准逐步转化,更为妥适可行。

农业农村推荐性标准层面,推荐性标准的技术要求高于强制性标准;或为指明发展方向、或可引领行业发展、或能满足地方特殊要求。传统上,自愿、约定采用是推荐性标准的首要实施方式。但宏观上,伴随经济发展水平持续提高、人们对美好生活的需求日隆、细分市场竞争的日趋激烈,推荐性标准的广泛运用是不可逆转的发展趋势;微观上,《国家标准化发展纲要》特意提出建立法规引用标准制度、政策实施配套标准制度,鼓励在法规和政策制定时积极引用标准。由此,无论是促进行业发展、激励产业创新,还是顺应地方特色、照顾地方实际,从法律到行政规范性文件,各级法源皆有动力制定“涉标准”条款,引用推荐性标准<sup>[20]</sup>。例如,《信息安全等级保护管理办法》(公通字〔2007〕43号)在第十二条和第十三条引用了《信息安全技术 信息系统通用安全技术要求》(GB/T20271—2006)、《信息安全技术 网络基础安全技术要求》(GB/T20270—2006)、《信息安全技术 操作系统安全技术要求》(GB/T20272—2006)等近10项推荐性国家标准,作为制定符合要求的安全管理制度的依据。再如,一些强制性标准也会经常性地引用推荐性标准。《印刷工业大气污染物排放标准》(GB 41616—2022)《玻璃工业大气污染物排放标准》(GB 26453—2022)《石灰、电石工业大气污染物排放标准》(GB 41618—2022)均以大量推荐性国家标准、行业标准及其具体条款作为制定依据。

整体而言,从法律到行政规范性文件,正式法源和非正式法源皆有层级不一、程度各异的法效力与强制性<sup>[21]</sup>。按照条款类型的不同,正式法源和非正式法源中的条款可以划分为强制性和非强制性条款。当推荐性标准被相关法源“引用”——在相关法源中植入推荐性标准,且根据法源目的、上下文条款或“应当、不得、禁止、必须”等标志性词语,可以判断出推荐性标准所在的条款是强制性条款,而非鼓励性、建议性条款等非强制性条款,则推荐性标准必然在法源所规制的对象中、适用的范围内具有如同强制性标准一般的强制执行和普遍约束效力,这是法源强制性条款有效实施的必然要求。

同时,举凡被法源引用的推荐性标准,内容上通常关乎或最终影响公民、法人和其他组织的权利和义务,实施上受法源影响能在一定期限内反复使用。是故,相关推荐性标准自然由原初行政机关制定的规范性文件,转化为具有法效力和法性质的行政规范性文件。推荐性标准被强制性标准“引用”亦同此理,不再赘述。但实践显示,这种引用实际上有抽象引用和具体引用两种。《乡村振兴促进法》《粮食安全保障法》《农产品质量安全法》《农业机械化促进法》提出国家应完善粮食加工、储存、运输标准,推动农产品标准化生产,建立健全农产品和农村住房质量安全标准体系,加强农业机械化标准体系建设等。与农业农村法律相配套的法规、规章以及其他行政规范性文件自然会设计相应的标准条款。但上述抽象而模糊的引用标准条款着实不应解释为赋予所有推荐性标准强制执行的法源效力,否则将违反强制性标准必须执行、推荐性标准鼓励采用的《标准化法》规定。故此,坚持“在法源文本和强制性标准中植入其他标准”是引用的基本含义基础上,还应进一步坚持具体引用而非抽象引用,同时廓清推荐性标准被具体引用前后产生的效力纠葛。

当各级法源引用推荐性标准的名称或编号时,方为具有行政规范性文件转化效应的“具体引用”,这可析分为两大情形。第一,引用推荐性标准的“名称和编号”。此时,引用的推荐性标准具体唯一,若所在条款同时为强制性条款,而非鼓励性条款、建议性规则,则该推荐性标准具有强制执行力和普遍约束力。第二,引用推荐性标准的“名称或编号”。此时,引用的推荐性标准同样具体而唯一。但推荐性标准修订后,名称或编号会发生变动。除督促各级法源和强制性标准尽快作相应更新外,只要能继续归结为一个具体推荐性标准,加之所在条款同时为强制性条款,则修改前推荐性标准的强制执行力和普遍约束力不应被否定,以维护保障合理预期的法治功效。那么,如何平衡转换前后推荐性标准的推荐属性和行政规范性文件的强制属性,拟制这一传统法技术便能完成。“视同、视为”等拟制表达<sup>[22]</sup>,常被用来对相似但不同的两者给予法制上的相同评价、相同对待或相同效果<sup>[23]</sup>,弥补治理需求和规制工具之间的断层<sup>[24]</sup>。推荐性标准以非强制、鼓励采用为法定要求,即便被各级法源和强制性标准具体引用并赋予强制执行和普遍约束力,也是在特定文本的特定范围、特定事由上“视同、视为”具有法源效力、享有法源地位,不会改变整体意义上推荐性标准的本质。

在具体引用的推荐性标准之外,企事业单位自愿或约定采用推荐性标准,本质上是市场经济下生产经营主体的意思自治,相关推荐性标准受到纯粹市场因素的主导与规控,充其量具有合同效力。出于各方面因素,一些推荐性标准既未被各级法源和强制性标准具体引用,又从未被企事业单位自愿或约定采用,有的甚至长期处于“僵尸”状态,无须给予关注。

综上,公共标准由原初行政机关制定的规范性文件,最终转化为行政规范性文件的进阶之道,有强制性标准和推荐性标准两大路径。强制性标准层面,与公民、法人和其他组织的权利和义务具有“直接+明显”关联的强制性标准文本,是具有法源地位和效力的行政规范性文件。关联非直接、不明显的强制性标准文本,虽暂不被统一归为行政规范性文件,但可日后根据改革情况相机决断。推荐性标准层面,从法律到行政规范性文件,被各级法源、强制性标准具体引用且所在条款为强制性规则的推荐性标准,在相关法源和强制性标准适用范围内,视同具有法源地位和效力的行政规范性文件。

### 三、三驾马车与二元分立:公共标准监督变革

#### 1. 三驾马车:公共标准的传统监督路径

对公共标准的系统性监督,传统方式主要由行政机关自我监督、法院附带监督以及市场主体社会监督共同组成。

(1) 行政机关自我监督维度。公共标准的行政机关自我监督,包括县级以上标准化行政主管部门和有关行政主管部门依据职责对标准制定与实施的监督检查,核心是标准复审和标准备案制度。标准复审层面,复审机关和标准制定机关相同。凭借国务院标准化行政主管部门和有关行政主管部门、设区市以上地方人民政府标准化行政主管部门对标准化专业性、技术性的认知水平与处置经验,

复审制度有利于提升标准化文件制定质量、及时解决标准化实施问题,但也因难以超脱部门私益、行政体制痼疾、复审信息不透明等,对标准复审的广度与深度构成较大限制,仅靠标准制定机关内部变革,只能不断修复、难以彻底解决。标准备案层面,《标准化法》规定行业标准、地方标准应报国务院标准化行政主管部门备案,《标准化法实施条例》进一步要求地方标准向国务院有关行政主管部门备案。表面上看,行业标准、地方标准备案后,国务院标准化行政主管部门或有关行政主管部门可以审查公共标准,加强对标准化文件制定质量与实施功效的监督。但一方面,由公共标准所属系统的上级行政主管部门审查,受同一系统的行政体制定位影响,审查不透明、不稳定、放水等风险始终存在。更需警惕的是,以食品安全地方标准备案规则为例,详细审读《食品安全标准管理办法》和《食品安全地方标准制定及备案指南》(国卫办食品函[2014] 825号)、《关于进一步规范食品安全地方标准备案工作的通知》(国卫办食品发[2024] 3号),标准备案对象不包括国家标准,并只规定了地方标准备案环节的程序。由此,国务院卫生健康行政主管部门是否对所备案的食品安全地方标准有强制审查义务?若要开展备案后的审查工作,应该遵循何种具体审查标准?审查结束后对不合法非适当的地方标准如何处理?这些问题缺乏明确公开的规定。国务院和各省级卫生健康行政部门在食品安全地方标准备案工作中的职责不清,以及审查实体规则的完全留白,都会严重削弱以备案方式对食品安全地方标准的监督质量。

(2)法院附带监督维度。根据《行政诉讼法》,公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的规章以下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。相关司法解释对规范性文件附带审查的审查程序、审查基准、结果处理等作出细化规定。法院附带审查体制机制较为健全,审查的中立性与专业性更是导向高质量审查结论的基础。但法院附带审查历时较长、多属一事一议,且不告不理,需要诉讼主体的请求方可启动,提出处理建议或司法建议是处理的主要方式,这都限制了对不合法行政规范性文件的处理效率与水平。

(3)市场主体社会监督维度。强制性标准、推荐性标准的作用场域和市场经济、社会生活密切相关,《标准化法》要求企业应当公开其执行的强制性标准和推荐性标准,产品和服务应当符合企业公开标准的技术要求。国家标准、行业标准、地方标准在实施过程中也会受到来自市场主体的检验和监督,这都形成了标准化社会监督的坚实基础。一方面,《标准化法》及实施条例规定社会团体、企事业单位以及全体公民均有权检举、揭发违反强制性标准的行为;另一方面,当企事业单位和公民因强制性标准或推荐性标准损害自身权益时,有权通过复议、诉讼等渠道进行维权。市场主体的社会监督机制具有发现问题及时、监督针对性强、监督动力充足等明显优势,但也有问题解决时间较长、问题解决不彻底、监督场域狭窄、以偏概全等突出弊端。

## 2. 备案审查:公共标准的法治监督新路

从党的十八届四中全会至党的二十届三中全会,我国已经形成了党委、人大、政府、监察、军队五路并举的备案审查格局。纵览各系统规范性文件备案审查规定,普遍将规范性文件界定为国家机关制定的涉及公民、法人和其他组织的权利与义务,具有普遍约束力,可以反复适用的文件,这与国务院对行政规范性文件的界定高度重叠。因此,将作为行政规范性文件的部分强制性标准和视同行政规范性文件的部分推荐性标准纳入备案审查是应然之理和改革大势,进而开辟出人民政府备案审查监督和人大机关备案审查监督的新路径。

人民政府备案审查监督维度,鉴于技术标准与行政规范性文件的制定程序殊异,缺失事前合法性审核,事后的规范性文件备案审查便成为人民政府监督部分公共标准的崭新方式。公共标准皆由设区市以上的行政主管部门单独或联合制定。当前如何对国务院部门行政规范性文件开展备案审查并无公开的实施细则,但可从其他文件的蛛丝马迹中获得启迪。根据《法规规章备案审查条例》,国务院备案审查工作机构负责法规、规章备案工作,履行审查职责。《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)申明地方政府部门制定或联合制定的行

政规范性文件要报本级人民政府备案。由此,仿照法规、规章并与地方保持一致,国务院部门规范性文件至少应向本级人民政府——国务院备案,具体向国务院备案审查工作机构备案,接受其审查,没有法理障碍。进言之,属于(部门)行政规范性文件的部分强制性国家标准、视为(部门)行政规范性文件的部分推荐性国家标准和行业标准,应向国务院备案审查工作机构备案,接受其审查。将其视为(部门)行政规范性文件的部分地方标准,向所在人民政府备案审查工作机构备案,接受其审查。

人大机关备案审查监督维度,县级以上人大常委会、乡镇人大主席团、人大街道工委(经县级人大常委会交办)有权在本区域内开展法律法规的实施检查,其中必然包括《标准化法》及实施条例。公共标准的制定与管理是否循法而行固然是人大机关的监督职责,但人大备案审查对公共标准的核心监督范围,是已经转化为行政规范性文件的部分公共标准。《各级人民代表大会常务委员会监督法》规定各级人大常委会对本级人民政府的工作进行监督,政府组成部门、授权组织、隶属机构以制定行政规范性文件的方式进行治理,是本级人民政府工作的一部分,更何况各级人民政府组成部门负责人由本级人大常委会产生,必然受本级人大常委会监督<sup>①</sup>。作为人大常委会法定监督方式之一,规范性文件备案审查将对各级法源的监督由人民政府一级拓展至人民政府组成部门一级,不存在法理障碍。备案审查自改革开放后便相继出现在《立法法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中,意在保证党中央决策部署贯彻落实,保障宪法、法律实施,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护国家法制统一,促进制定机关提高规范性文件质量<sup>[25]</sup>。

### 3. 类型化:公共标准监督机制的二元分立

纳入规范性文件备案审查的部分公共标准,需要历经人民政府和人大机关的双重备案与审查。虽然人大机关与人民政府备案审查工作机构可以通过沟通交流机制提高协商效率、达成对待审查规范性文件的一致立场,但无论是为了保障备案审查监督效率,还是获取科学审查结论,抑或强化公共标准实施监督,都有必要在人大机关与人民政府的备案审查工作间适当地分清主次。

各级人大机关的备案审查工作机构,借助《立法法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》所彰显的人大机关外部的中立属性、更高的监督地位、更强的监督职权、特色的代表机制,相比各级人民政府备案审查工作机构和设区市以上各级人民政府标准化行政主管部门、有关行政主管部门,更容易超越政府部门私益、更有利于破除行政体制藩篱、更可能达致审查集思广益,极大强化公共标准类行政规范性文件的科学审查。在审查结论处理上,各级人大备案审查工作机构分为柔性处理和刚性处理两个阶段,对违法或不适当的规范性文件首先采取与制定机关沟通协商的方式,建议并督促制定机关自行修改或废止,若制定机关不作为方由人大及其常委会作出纠正、撤销或废止的决定。处理机制的规则健全和刚柔并济,使得人大机关备案审查监督在注重保护制定机关积极性的同时也强化了刚性约束。

和审计监督、财会监督相似,人民政府备案审查工作机构因设置在人民政府内部,理论上确实在信息获取、沟通交流、纠错处理上具有及时便捷、方式多元、沟通较易等优势<sup>[26]</sup>。但如同全国人大常委会法工委解释为何适当性审查标准的实践运用应格外谨慎一般,各级人民政府备案审查工作机构的功能优势,即使理论上能说服人,也必须在备案审查工作实际中全面检验,实践中政府备审机构所受到的限制和约束并不总是和理论预设相一致<sup>[27]</sup>。各级人民政府备案审查工作机构与制定机关同属政府内部组成部门(机构),独立性不足、中立性受限;和制定机关同一层级,也决定了纠错处理权限不仅较小且缺乏刚性约束。加之受政府内部监督机制不健全、不同领导与负责人意识不统一等因素限制,相较人大机关备案审查工作机构,人民政府备案审查工作机构虽然也能发挥备案审查监督独特的功能优势,但存在审查效率不稳定、监督质量差别大、部分审查处理长期搁置等弊端也就不足为奇。简言之,人大相对较高的法律地位与更加中立的监督属性,赋予人大备案审查工作机构相较政

<sup>①</sup> 参见《宪法》第六十七条、《各级人民代表大会常务委员会监督法》第五条、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七十一条。

府更大制度改革潜能与成效。

在标准监督其他领域,虽然法院对公共标准类规范性文件的审查主要是行政诉讼附带审查且仅是合法性审查,但相比标准复审、备案等行政机关自我监督以及市场主体社会监督,法院附带监督的独立性更优、中立性更强,纠错处理权限更加健全有效。但在法院附带监督和备案审查监督之间,各级人大机关和人民政府备审机构的审查方式更加多元能动。两大备审机构不仅有主动审查、依申请审查、专项审查、移送审查、联合审查等丰富方式,还设置了合法性审查、适当性审查、合宪性审查等若干标准。服务于乡村振兴的各类型、各等级农业农村公共标准,尤其是转化为行政规范性文件的部分公共标准,对标准合法性、适当性的要求较高,法院附带审查在问题处置上相对滞缓,在问题解决上就事论事,能推进标准治理但并非上佳渠道。相反,两大备案审查工作机构依托人大机关和人民政府的权限与地位,在审查方式和标准加持下,审查过程更加及时便捷、审查结论更加科学、审查处理效果更好<sup>[28]</sup>。

对仅是行政机关出台规范性文件的部分公共标准而言,这部分公共标准因不牵涉行政规范性文件的认定,故而应以法院附带监督为主,以行政机关自我监督和市场主体社会监督为常态辅助,以人民政府与人大机关的工作监督为不定期辅助。这一监督模式的确立,顺应部分公共标准主要由相关组织和人员自愿采用的实际。一方面,部分标准因未被相关组织和人员采用而对经济社会发展并无影响,公权力无须对此加以关注,以减少公共资源浪费、提高财政支出绩效。另一方面,部分公共标准被相关组织和人员自愿采用后,通过打造法院附带监督为主、行政机关自我监督和市场主体社会监督为常态辅助的核心组合,既充分尊重市场主体的意思自治,夯实市场在资源配置中的决定性地位,充分发挥民主性、市场化的监督力量,又能以掌握复杂标准知识但资源有限的专业监督力量应对可能出现问题的少部分标准。人民政府和人大机关有监督检查《标准化法》及实施条例实施情况和对有关行政部门工作进行监督的法定职责,这些职责不须也不应对从未采用或以市场主体自愿采用为主的公共标准过多监督,不定期辅助监督工具的定位,既是恪守政府与市场运行边界的法律要求,更可将人大工作监督重点放在非法源公共标准是否依法运行等更加适配场域中,减少不必要的权力行使与财政开支。

对属于或视同行政规范性文件的部分公共标准而言,依照上述不同监督方式的制度和能力建设水平,具有法源地位的公共标准类行政规范性文件,要以人大机关规范性文件备案审查监督为主,以人民政府规范性文件备案审查监督为常态辅助,以法院附带监督、市场主体社会监督、行政机关自我监督等为不定期辅助。这一监督模式的促成,有着《立法法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的合法性基础,以更为客观中立、结论科学、沟通有效的人大机关备案审查为常态监管主渠道,同步辅以相对客观中立、信息获取便捷的人民政府备案审查监督,为公共标准类行政规范性文件审查提供前期信息和参考结论。人大机关与人民政府相互配合下的少部分“漏网之鱼”——不合法、非适当的公共标准类规范性文件,不仅会对公民、法人和其他组织的合法权益造成减损,引发诉讼争议,还会损害标准实施质量,难以通过标准反馈与评估机制,完全可交由法院附带监督、社会主体市场监督以及行政机关自我监督协同解决。

## 四、乡村振兴公共标准备案审查的机制设计

致力乡村振兴的农业农村公共标准类行政规范性文件相较农业农村其他公共标准,与各级法源和政府行权的联系更加密切,介入乡村振兴程度更深,在政府主导型乡村治理模式中,本就是法治建设的关注重点<sup>[29]</sup>。当前乡村振兴公共标准类行政规范性文件尚未被完全纳入规范性文件备案审查范围,备案审查的主体、标准、处理等机制明显不足,改革亟待推进。

### 1. 乡村振兴公共标准的审查主体变革

乡村振兴推荐性标准被“引用”这一方式生成了制定机关和引用机关两类公权力主体。推荐性标准是否视为具有法源效力和地位的行政规范性文件,决定因素为查看引用机关。相反,如果选择

由被引用推荐性标准的原初制定机关向所属备案工作机构备案,原初制定机关对推荐性标准被引用条件与背景的认知缺失,定然会使所对应的备案机构模糊了审查内容、放松了审查强度,降低了审查质量。更何况任何引用机关皆可告知原初制定机关应对相关推荐性标准报送备案、接受审查,这一做法既缺少法律法规的明确依据,又给推荐性标准原初制定机关带来极大负担与工作难度,可行性较低。

尽管具体引用推荐性标准的大部分法源和强制性标准均有对应的备案审查工作机构,但深入考察,假若乡镇政府、街道办事处制定的行政规范性文件具体引用了强制性和推荐性标准,该类行政规范性文件对应的人大机关备案工作机构尚无全国统一规定。相比县级以上各级人民政府,街道办事处、乡镇政府对乡村自然环境、经济结构、社会生活、文化风俗等有着最为接近和直观的了解,是全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的前线指挥部、一线执行者。将标准尤其是推荐性标准越发突显的治理价值,和“上面千条线、下面一根针”的乡镇街道权责体制相连接,街道办事处、乡镇政府在规范性文件中引用推荐性标准的动力同样充足、可能性不低<sup>[30]</sup>。但时下各地人大机关对乡镇政府、街道办事处制定的行政规范性文件如何开展备案审查做法不一、机制零散,亟待改进。

在31个省份于2024年全部制定或修改完成的规范性文件备案审查地方性法规中,以重庆<sup>①</sup>、浙江<sup>②</sup>为例,乡镇政府制定的行政规范性文件向乡镇人大报送备案,由乡镇人大主席团进行审查;街道办事处制定的行政规范性文件向同级人大街道工委报送备案并审查。虽然乡镇政府和街道办事处的规范性文件备案审查工作机制已经在越来越多的省份建立,但严格而论,一方面,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》只授予乡镇人民代表大会撤销乡镇政府不适当决定和命令的权力,乡镇人大主席团除举行会议和服务选举外,仅有“安排代表听取和讨论乡镇政府专项工作报告,对法律、法规实施情况进行检查,开展视察、调研等活动,听取和反映代表和群众对乡镇政府工作的建议、批评和意见”等权利,无权直接撤销乡镇政府不合法、不适当的行政规范性文件,只能在乡镇人大会议举行期间提请乡镇人大撤销。另一方面,根据《地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》,县级人民政府有权撤销作为派出机关的街道办事处的行政规范性文件,但人大街道工委无权撤销同级街道办事处制定的行政规范性文件,只能通过所属县级人大常委会推动县级人民政府撤销。

备案审查作为一项确保国家法制统一、提升规范性文件制定质量的事后监督工具,将使得乡镇人大主席团对乡镇政府、人大街道工委对街道办事处的监督程度更深、监督方式更加多元、监督功效更加明显。因此,短期审视,乡镇人大主席团在建制角色上和县级以上人大常委会相似之处颇多,规范性文件备案审查是《监督法》中县级以上人大常委会的法定监督方式,相似建制角色完全可以相似监督目标采取相同监督方式,待改革举措成熟后上升为法律法规条款,这符合深化改革和法治建构逻辑。街道办事处作为县级人民政府的派出机关、人大街道工委作为县级人大常委会的派出工作机构,如同备案审查工作机构承担所属人大常委会对同级人民政府及部门行政规范性文件的备案审查工作一般,县级人大常委会完全可在备案审查工作机构之外再授权某一下属机关机构审查县级人民政府及部门制定的行政规范性文件,这种授权并无法理障碍。但为监督法治的长远建设,应为乡镇政府、街道办事处行政规范性文件的备案审查制定全国性统一规则。

## 2. 乡村振兴公共标准的审查行为变革

(1) 乡村振兴公共标准的审查基准厘定。审查基准是规范性文件备案审查最为关键和核心的内容<sup>[31]</sup>。虽然备案审查存在合宪性审查、合法性审查、适当性审查等不同审查基准,但就服务于乡村振兴的公共标准类行政规范性文件而言,合宪性审查所关注的是是否存在违背宪法规定、宪法原则或宪法精神,审查实践中通常在合法性审查不通过之后展开,发生概率极低<sup>[32]</sup>。是故,审查基准主要聚焦在合法性、适当性审查,重在提升公共标准类行政规范性文件的制定质量。

① 参见《重庆市各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》第六十二条。

② 参见《浙江省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》第九条。

合法性审查层面,综合《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》《法规、司法解释备案审查工作办法》《法规规章备案审查条例》以及各省份备案审查地方性法规,合法性审查基准至少有7项:①对只能制定法律的事项作出违法规定;②超越权限,违法设定权利与义务或者权力与责任;③违法设定或改变行政许可、行政处罚、行政强制;④与上位法源规定明显不一致,或者与立法目的、立法原则明显相违背,旨在抵消、改变或者规避上位法源规定;⑤违反授权决定,超出授权范围;⑥对依法不能变通的事项作出变通,或者变通规定违背法律的基本原则;⑦违背法定程序。国家标准、行业标准、地方标准等公共标准自有《标准化工作导则》(GB/T1)《标准化工作指南》(GB/T20000)《标准编写规则》(GB/T20001)《标准中特定内容的起草》(GB/T20002)《标准制定的特殊程序》(GB/T20003)等翔实规则清晰指引、共同支撑。违背专属立法权、违反授权决定、超出授权范围、违法变通事项、违背法定程序,并非公共标准类行政规范性文件的主要审查风险。

对乡村振兴强制性标准和被各级法源、强制性标准具体引用的推荐性标准开展合法性审查时,结合本区域乡村振兴规划与政策落实情况,程序性事项上,相关备案审查工作机构应重点审查标准文本:①是否满足农业农村国家标准、行业标准、地方标准的制定条件;②是否履行了征求意见、论证评估程序;③是否逾越农业农村标准复审周期;④是否符合农业农村行业标准、地方标准的废止条件等。实体性事项上,相关备案审查工作机构应重点审查标准文本:①是否违法增加或减少农民和涉农企业等组织的权利与义务;②是否违法扩充或缩减国家机关、公共机构以及法律法规授权组织的涉农权力与职责;③是否违法设定或擅自调整涉农行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费;④是否能通过公平竞争审查、社会稳定风险评估等。

适当性审查层面,综合《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》《法规、司法解释备案审查工作办法》《法规规章备案审查条例》以及各省份备案审查地方性法规,适当性审查基准至少有五项:①明显违背社会主义核心价值观和公序良俗;②对权利义务的规定明显不合理,或者违反比例原则;③因现实情况发生重大变化而不宜继续施行;④变通明显无必要或者不可行;⑤同一效力层级的规范性文件对同一事项的规定不一致。表面而论,公共标准类行政规范性文件天然在技术内容上合理程度更高,故而适当性审查的频度与程度似乎应该更低。但事实上,公共标准能否满足备案审查视域下适当性审查的要求,尚需进一步验证。

对乡村振兴强制性标准和被各级法源和强制性标准具体引用的推荐性标准开展适当性审查时,结合本区域乡村振兴规划与政策落实情况,相关备案审查工作机构应重点审查:①国务院标准化行政主管部门、国务院农业农村主管部门是否有必要以国家标准、行业标准,省级和设区市标准化行政主管部门是否有必要以地方标准为工具实施农业农村法律法规和乡村振兴政策?②农业农村地方标准对上位标准的变通或不遵循是否明显无必要或不可行?③农业农村国家标准、行业标准、地方标准是否符合实际,具有实用性和适用性,有助于实现乡村产业发展、人才支撑、文化繁荣、生态保护、城乡融合等乡村振兴目标?④农业农村公共标准的实施效果与推行成本间是否比例偏低甚至存在浪费?⑤是否对农民、农业生产经营主体的权利和义务有明显不合理的规定,或者所规定的具体指标、举措、体系等技术要求,与乡村振兴具体目的明显不匹配?

(2)乡村振兴公共标准的审查结果处理。部分乡村振兴强制性标准和被各级法源、强制性标准具体引用的部分推荐性标准,其审查方式有依申请审查、主动审查、专项审查、移送审查、联合审查等。鉴于乡村振兴是国家重大战略决策、农业农村现代化是新发展阶段的优先方向,党的二十届三中全会《决定》更将乡村振兴升级为“乡村全面振兴”,各级备案审查工作机构均应当对乡村振兴公共标准类规范性文件开展主动审查、专项审查,同时在满足审查中立与审查客观前提下,鼓励各级备案审查工作机构,视情况与各级人大常委会农业农村专门委员会、农业农村行政主管部门、上级标准化行政主管部门中的一个或多个机关机构强化审查联动与沟通协作,审查主体民主性的增强、专业性的提升,可有效削弱乡村振兴公共标准的技术壁垒。

无论采用何种审查方式,各级备案审查工作机构对接受审查规范性文件中的乡村振兴强制性标

准与推荐性标准,有两种审查结果:乡村振兴强制性标准与推荐性标准合法、适当,无须修改或废止;乡村振兴强制性标准与推荐性标准不同程度地存在合法性或适当性问题,应予修改或废止。乡村振兴强制性标准的审查处理可与一般行政规范性文件的审查处理完全对接,由制定机关尽快更正。但对于推荐性标准而言,应按照乡村振兴推荐性标准的引用机关而不是制定机关确立备案审查工作机构,必然存在当备案审查工作机构所在的国家机关层级低于甚至远低于推荐性标准的制定机关时,不合法、不适当审查结论如何处理的问题。当相关备案审查工作机构在审查时认为层级较高机关所制定的乡村振兴推荐性标准存在合法性问题时,既可以在职权范围内,与案涉标准的制定机关沟通,建议修改和废止,更可以借助备案审查中的移送审查方式,移送至推荐性标准制定机关所对应的备案审查工作机构沟通处理。这一设计充分调动推荐性标准制定机关及其所属备案审查工作机构之外的其他备案审查工作机构积极性,协助乡村振兴公共标准制定机关更好提升标准制定质量、强化标准监督。当相关备案审查工作机构认为层级较高机关所制定的乡村振兴推荐性标准存在适当性问题时,既可以仿照合法性审查的处理方式:与制定机关沟通或移送审查,更可以直接和引用机关沟通。具言之,不同于合法性问题呈现出非黑即白、泾渭分明的二分法,具体引用的推荐性标准作为法源条款的一部分,一旦出现适当性问题,相关备案审查工作机构可采取书面形式与引用机关沟通交流,建议引用机关替换为更适当的推荐性标准,或建议暂停相关标准在本区域的应用。这一设计利于有效提升农业农村法源的地方适用性,增强标准服务乡村振兴和农业农村现代化的制定质量。

## 参 考 文 献

- [1] 王贵松.民间技术标准的行政利用[J].财经法学,2022(5):124-134.
- [2] 甘藏春,田世宏.中华人民共和国标准化法释义[M].北京:中国法治出版社,2018:20.
- [3] 李春田,房庆,王平.标准化概论[M].北京:中国人民大学出版社,2022:38-49.
- [4] 刘永谋.技术治理的逻辑[J].中国人民大学学报,2016(6):118-127.
- [5] 邹新凯.税法中立何以规制人工智能:理论证成与制度建构[J].理论与改革,2025(1):52-69.
- [6] 荆月新.乡村振兴的法治之维及其展开[J].东岳论丛,2023(8):92-100.
- [7] 陆群峰.超越技治主义:重思专家专长与专家角色[J].科学技术哲学研究,2022(4):68-73.
- [8] 于连超.标准化法原论[M].北京:中国标准出版社,2021:85.
- [9] 王旭伟.然然与应然:环境与健康标准的法律地位分析[J].江西社会科学,2019(9):171-182.
- [10] 毕雁英.社会治理中的标准规制[J].法学杂志,2011(12):25-28.
- [11] 何鹰.强制性标准的法律地位——司法裁判中的表达[J].政法论坛,2010(2):179-185.
- [12] 包建华,陈宝贵.技术标准在司法裁判中的适用方式[J].法律适用,2019(13):121-128.
- [13] 邹新凯.促进农业绿色发展的税制检视及补正[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(2):123-138.
- [14] 陈伟.作为规范的技术标准及其与法律的关系[J].法学研究,2022(5):84-100.
- [15] 柳经纬.评标准法律属性论——兼谈区分标准与法律的意义[J].现代法学,2018(5):105-116.
- [16] 柳经纬.“法规引用标准”解释论——以关键词为中心[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2024(5):84-100.
- [17] 王锴.论作为备案审查对象的其他规范性文件[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2023(5):43-51.
- [18] 江山.论中国标准化战略的转型——基于欧盟标准化实践的考察[J].社会科学,2020(6):113-121.
- [19] 曾祥华.论技术标准制定程序的正当性[J].法学论坛,2023(3):140-150.
- [20] 张圆.论技术标准的法律效力——以《立法法》的法规范体系为参照[J].中国科技论坛,2018(12):114-119.
- [21] 袁勇.行政规范性文件的鉴别标准——以备案审查为中心[J].政治与法律,2010(8):59-66.
- [22] 刘风景.“视为”的法理与创制[J].中外法学,2010(2):198-213.
- [23] 卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].黄家镇,译.北京:商务印书馆,2020:333-334.
- [24] 张海燕.“推定”和“视为”之语词解读?——以我国现行民事法律规范为样本[J].法制与社会发展,2012(3):104-116.
- [25] 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室.规范性文件备案审查理论与实务[M].北京:中国民主法制出版社,2020:11.
- [26] 高晓霞.论党和国家监督体系中的审计监督:政治逻辑、治理功能与行动路向[J].江海学刊,2018(6):122-128.
- [27] 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室.《法规、司法解释备案审查工作办法》导读[M].北京:中国民主法制出版社,2020:111.
- [28] 王理万.备案审查的国家治理功能[J].法学研究,2024(3):3-20.

- [29] 卢从丛.行政替代自治:乡村振兴背景下乡村建设的实践困境[J].地方治理研究,2022(2):41-52.
- [30] 马跃.宏观工作体制和乡镇应对策略——对“上面千条线、下面一根针”的解读[J].经济社会体制比较,2011(2):183-189.
- [31] 郑磊.备案审查工作报告研究[M].北京:中国民主法制出版社,2021:17-18.
- [32] 程庆栋.新时代法规备案审查制度和能力建设研究[M].北京:法律出版社,2023:165-166.

## Theoretical Logic and Realization Path of Record-filing Review for Public Standards in Rural Revitalization

ZOU Xinkai

**Abstract** The core of standard-based governance in rural revitalization lies in public standards, namely national, industrial, and local standards established under the Standardization Law and its implementing regulations. Using rural revitalization as an example, public standards face several significant problems such as unclear boundary in formulation, low quality of standard-making, lack of rule-of-law-based supervision and an incomplete supervision mechanism. The key to addressing these issues is the establishment of a systematic supervision mechanism. In terms of textual attributes, the text of public standards is a normative document formulated by administrative organs. Mandatory standards that are “directly and explicitly” related to rights and obligations should be classified as administrative normative documents. Recommended standards that are specifically cited by legal sources and mandatory standards at all levels and whose clauses constitute binding rules should also be deemed equivalent to administrative normative documents. For public standards that qualify as normative documents formulated by administrative organs, supervision should primarily be conducted by courts in an incidental manner, with self-supervision of administrative organs and social supervision of market entities as normal assistance, and work supervision of people’s governments and people’s congresses as irregular assistance. For public standards that are classified as or deemed administrative normative documents, supervision should primarily be conducted by the legislative branch’s record-filing review, with routine assistance from the executive branch’s record-filing review, and irregular assistance from incidental court supervision, social supervision by market entities, and administrative self-supervision. Accordingly, it is recommended that the improvement of the record-filing review mechanism for rural revitalization public standards should focus on the review subject, review criteria, and review outcomes.

**Key words** public standards; administrative normative documents; record-filing review; rural revitalization

(责任编辑:余婷婷)