

关于“红头文件”相邻权行政诉讼法律关系分析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/480/2021\\_2022\\_\\_E5\\_85\\_B3\\_E4\\_BA\\_8E\\_E2\\_80\\_9C\\_E7\\_c122\\_480480.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E2_80_9C_E7_c122_480480.htm)

行政诉讼俗称“民告官”。它是一个国家法制化水平的重要一环。试想，当政府机关的行为都要接受司法的合法性审查，这不是体现国家法制水平的标准是什么？对于一般的行政诉讼案件，民众和司法机关很容易做出是否受理得判断。但是，行政机关的管理行为千差万别，新事物又不但发生，行政机关的具体行政行为就带有了复杂性和不确定性。依法治国，“红头文件”逃不脱“民告官”宿命。“红头文件”是国家行政机关长期以来管理行政事务的习惯做法。“红头文件”形式多样，有的是针对民众的；有的是针对内部人员的；有的是针对相关的行业管理部门的；有的是针对企业的。这些混杂的行政文件带着“政策”的“隐形眼镜”游离于依法行政的边缘。有一种行政行为虽然不直接对第三方（民众）发出。但是，它通过接受行政指令的对象对第三方发生管理和约束作用。这就是“具体行政行为的相邻权”。也是具体行政行为中的“第三人”。按照《行政诉讼法》和《行政复议法》规定，只要是具体的行政管理行为，涉嫌侵犯了公民、法人的合法权益，相关的利害关系人就可以提起复议和诉讼。所以，行政机关不能套用习惯的认识：“红头文件”是内部的政策问题，不受司法审查约束，甚至故意借着“红头文件”的机会不依法实施具体行政管理行为。这既是不依法行政，又侵犯了公民、法人的合法权益。一些行政管理行为可能不是直接的针对某个或者某些公民和法人的。但是，这一行为的后果却直

接造成了相关公民、法人的财产权和其他合法权益受损。如发展和改革委员会系统掌握着国家投资项目审批和备案、以及物价管理等职责。现阶段、发改委对物价的监督管理主要是针对垄断行业和公用企业的价格和服务监管，这种价格监管一般以政府定价和公布政府指导价来实现。但是，《价格法》规定，涉及公共利益的产品和服务价格应当依法组织听证程序。实践中，发改委很多时候是通过相关行业监管部门价格批复文件形式对民众发生作用。也就是说，以对行业管理部门具体行政管理行为的“相邻权”实现价格调控，规避了依法“听证程序”。各级发改委的“价格监管”行政管理行为一般不直接针对民众，而是针对相关的行业行政管理部门。各级发改委一个针对行业管理部门的“红头文件”具体行政管理公文批复或指导函，看起来是针对行业管理部门。但是，其中的内容可能就会造成了一部分民众的财产权和其他权利受损。这种隐蔽的行政侵权行为的存在，也是依法行政的重大隐患。此类行政行为不应当成为不受法律约束和司法监督的例外。行政机关认为“红头文件”不受行政诉讼法约束的理由主要是，很多形式的“红头文件”多是不直接针对具体的公民或当事人，而是针对行业管理部门。如各级发改委对供电局批文关于电价调整的函件；政府办针对民政局发的婚姻登记收费或条件限制等。这实际上是一种行政“擅权”的表现，转移了行政机关不当行政行为的“视线”，或者说是“曲线”变相为特定民众加重法律义务。另一方面行政机关认为“红头文件”中，涉及的是“关于特定公民群体的义务是不特定多数人”的政策意见，这种对多数人的政策决定不受司法审查。这里就牵涉到了两个行政诉讼关键问

题。一是“红头文件”不直接针对公民和法人，但是却对公民、法人权益带来影响的行政行为的关系定性；二是行政诉讼法及相关解释中“行政机关发布的具有普遍约束力的决定、命令”应该如何准确的定性和判断？典型的事例是垄断行业的价格听证制度始终无法实现。《价格法》规定涉及公众利益的价格和服务应当进行政府定价和价格听证，听取民众意见。而有关垄断行业监管部门始终单独定价，民众起诉反而面临司法不予受理的“危险”。因为垄断行业始终以价格决定是“针对不特定多数对象”为抗辩理由。如果这个理由成立《价格法》的听证制度将形同虚设。特殊法优于一般法是法律适用的一般原则。价格法的效力大于司法解释的效力，同时垄断企业的价格的多用对象是“民众在接受这种商品和服务时才发生作用”。所以，有关垄断行业价格决定是“具有普遍约束力的决定、命令”的规范性文件的理由不能成立。而“具有普遍约束力的决定、命令”的行政行为不能行政诉讼的规定也应当限制和清除了。否则该规定将造成更多的行政机关滥用职权现象。“最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释”第三条规定：行政诉讼法第十二条第（二）项规定的“具有普遍约束力的决定、命令”，是指行政机关针对不特定对象发布的能反复适用的行政规范性文件。行政机关以“红头文件”形式对相关行业管理部门做出行政批复或工作指导、同时其中涉及公民和法人的相关权益的，首先可以肯定这种行为是一种具体的行政管理行为；其次这种行政管理行为出现了“第三人”，这属于具体行政行为涉及的“相邻权”。正如行政诉讼过程中、或者行政复议程序中一个法律关系同时作用于文件

针对的行政管理对象方，同时又给相关第三人带了利害关系影响。在此，就可以很清楚的对此类“红头文件”形式的行政管理行为做出法律定性，具体行政管理行为的法律性质不容置疑。《中华人民共和国行政诉讼法》第十一条规定：人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼：（八）认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。“最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释”第十三条规定：有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依法提起行政诉讼：（一）被诉的具体行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的；行政诉讼法规定公民、法人对行政机关的“具体行政行为”不服可以提起行政诉讼。这个具体需要更明确的解释和定义。否则，行政机关借口“红头文件”和“不特定多数人”的法律模糊性概念，而行政机关滥用职权行为、或渎职行为造成民众权益受损将无法得到纠正。最好的办法是仅仅是把行政机关依法的立法活动排除在行政诉讼之外。而其它任何形式的行政管理行为，包括渎职、滥用职权行为和“红头文件”形式、变相给公民、法人设定义务的行政管理行为都应当解释司法审查。这样才能更大程度上实现依法行政，和公民、法人的合法权益维护。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)