

人民法院受理所有的行政争议吗？PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/52/2021_2022__E4_BA_BA_E6_B0_91_E6_B3_95_E9_c36_52628.htm 1994年6月，某市工商局等有关部门同时接到该市所属B县个体劳动者协会的申报材料，反映B县乡镇企业管理局强行当地个体工商户、私营企业向该局缴纳管理费的问题，要求上级机关加以干预，尽快纠正这一“乱收费”的做法。该市领导对此举报非常重视，责成市人民政府法制局、市工商局、市财政局、市监察局等部门组成联合调查组立即去B县调查这一“乱收费”问题。调查结果表明：（1）1994年1月21日，在该市乡镇企业管理局召开的有各区县乡镇企业管理局负责人参加的一个工作会议期间，B县乡镇企业局局长在座谈讨论时发言提到，现在县里的个体工商户和私营企业（包括戴着集体企业帽子的私营企业）中有相当一部分是作为乡镇企业在给予扶持，它们在缴纳税收之外，还向工商部门缴纳管理费，但却不向乡镇企业管理部门缴纳管理费，这不合理，应予改革，B县愿意“吃第一只螃蟹”，从今年起开始收管理费，以解决目前开展管理和服务工作遇到的经费不足的问题。其发言得到多数与会者的肯定和共鸣，市局负责人对此未作明确表态，但实际上给予了默许。（2）1994年2月22日，B县乡镇企业管理局在经分管副县长同意后，以（1994）B乡企管2号文下发通知（下称2号文），规定从1994年起，该局管理的个体户和私营企业须向该局缴纳管理费（按上年营业额将个体户和私营企业划分为若干档次，分档定额缴纳）。（3）B县有关个体户和私营企业认为，它们已经依法纳税，同时已按国务院以及国家工

商局、财政局等部门的文件规定向工商部门缴纳了管理费，现在B县乡镇企业管理局又发文收费，这种多重收费是增加企业负担，不符合国家的法律和政策精神。于是它们通过B县个协向B县工商局、县政府法制办反映情况，要求予以协调解决，但没有结果；又向县人民法院提起行政诉讼，请求撤销2号文，但法院以“2号文系抽象行政行为，不属于行政诉讼受案范围”为由，裁定不予受理。由于这一“乱收费”问题在B县范围内无法得到解决，B县个协才决定直接向市里有关部门反映情况。联合调查组认为，2号文既无明确的法律法规的依据，又直接与有关行政法规相冲突，还违背了本市有关规定（此前该市政府法制办、市监察局等部门曾发通知规定县级行政执法部门无权自行下文向个体户、私营企业等当事人收取费用），属于无效行政行为，应予撤销，故建议B县人民政府尽快撤销2号文，并追究有关人员的责任，否则将由市里直接采取处理措施。至此，这一利用抽象行政行为“乱收费”的问题才算得到解决；同时此事还在全市范围作了通报，以避免其他区县再发生此类现象。 [法律分析] 本案涉及行政诉讼的受案范围的界定问题。行政诉讼是解决行政争议的基本法律制度之一，除此之外，行政复议也解决行政争议。行政争议是指因行使行政职权而产生的争议。就发生行政争议的双方当事人主体进行分类，包括行政机关与行政机关之间的争议，行政机关与其他国家机关之间的争议，行政机关与其内部公务员之间的争议，公务员相互之间发生的争议，行政机关与公民、法人或者其他组织之间的争议；就行政争议内容的具体性质而言，包括因具体行政行为合法性发生的争议和因具体行政行为合理性发生的争议，以及因抽象行政行

为违法或者违宪发生的争议和因抽象行政行为不合理而发生的争议；等等。人民法院因受审判力量、目前的行政审判经验、法院在我国政治体制中的地位及某些行政争议的特殊性等因素的制约，不可能解决所有的行政争议，而只能解决一部分行政争议。根据1989年全国人大通过的《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第11条和第12条的规定，人民法院在行政诉讼中受理和解决的行政争议只限于行政机关与公民、法人或者其他组织之间因具体行政行为合法性发生的行政争议；不受理行政机关之间、行政机关与其他国家机关之间、公务员相互之间发生的行政争议，也不受理行政机关与公民、法人或者其他组织之间因具体行政行为合理性发生的行政争议，以及行政机关与公民、法人或者其他组织之间因抽象行政行为发生的所有行政争议。本案就是因为行政机关与公民、法人之间因抽象行政行为发生的行政争议。所谓抽象行政行为，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。其与具体行政行为的主要区别是：（1）具体行政行为针对的是特定人；而抽象行政行为针对的是特定的事项而不是特定的人。（2）具体行政行为针对的是具体行政行为作出以前某个公民、法人或者其他组织实施的行为，并发生法律效力；而抽象行政行为针对的是其作出以后公民、法人或者其他组织实施行为，并发生法律效力。（3）具体行政行为因为针对的是特定人，因而其法律效力是特定的，具有一次性适用的特点；而抽象行政行为因为是针对特定的事项而不是特定的人，只要某个公民、法人或者其他组织实施了符合其调整和规范范围的行为，就能够对该公民、法人或者其他组织予以适用，因而其法律

效力具有能够反复适用的特点。（4）具体行政行为因为是针对特定人而作出的，必须在行政机关将该具体行政行为送达特定人以后，才能发生法律效力；而抽象行政行为不是针对特定人作出的，无法进行送达，但法律要求行政机关必须公布，也就是说，抽象行政行为必须在公布后，才能发生法律效力。实践中，区分具体行政行为和抽象行政行为的界限往往存在一定的难度。除了我们介绍的上述这些标准以外，还可以以行政机关的行政行为有没有规范性，即是不是以章、节、条、款、项的形式出现的为标准行区分。以章、节、条、款、项的形式出现的就是抽象行政行为，不是以章、节、款、项的形式出现的，就是具体行政行为。同时，还可以以行政机关的行政行为能否成为另一个行政行为的依据为标准加以区分，也就是说，能够作为另一个行政行为依据的行政行为是抽象的行政行为，而不能作为其他行政行为依据的行政行为就是具体行政行为。结合本案的情况来看，由于2号文是具有普遍约束力的行政规范性文件，不是针对某一个特定的公民、法人或者其他组织作出的，而是就缴纳管理费问题针对所有的乡镇中的个体工商户和私营企业作出的，因而属于抽象行政行为，属于最高人民法院《关于执行 中华人民共和国行政诉讼法 若干问题的解释》第1条第2款第1项中规定的不属于人民法院受案范围的案件。因此，人民法院作出不予受理的裁定是正确的。在本案中，个体工商户和私营企业家们虽然不得对2号文向法院直接提起行政诉讼，但是，如果B县乡镇企业局依据2号文对某个个体工商户和私营企业做出了处理（包括罚款等行政处罚），该个体工商户和私营企业依据行政诉讼法的规定，对行政机关的处理（包括罚款

等行政处罚)，可以向法院提起行政诉讼。同时，根据我国行政诉讼法的规定，法院在审理行政机关针对某个公民、法人或者其他组织作出的处理（包括罚款等行政处罚）决定时，当事人可以申请法院对作为该决定依据的2号文的合法性一并进行审查，法院如果认为2号文违法，在作出判决时有权拒绝适用，这样，行政机关依据2号文作出的行为当然将会被法院在判决中予以撤销。 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