

试议行政协议案件在司法中的全案审查

◆王文婷

(贵州省高级人民法院, 贵州 贵阳 550000)

【摘要】行政协议即行政机构为确保行政管理以及公共服务预期目标的实现,与公民、法人或者其他种类组织协商明确订立的,具备行政法明确的相关义务与权利内容的协议。换言之,行政协议可这样理解,即行政机构以行政裁量权为基础,与全部行政相对人协商后达成的协议,其兼顾协议性与行政性,属于创新型的融合。行政协议因具备行政性与民事合同有所区别,但同样因为协议性而使其性质趋同于民事合同。行政协议内约定的义务与权利涉及行政机构与行政相对人等不同群体,双方均要严格遵守并执行,此为行政法原理所揭示的全面履行原则的核心要义。本文基于行政协议案件视角,探讨其在司法内的全面审查,旨在借助相关司法实践推进行政协议案件的有效审判,明确其中难点与重点;在掌握行政协议不同权属争议的前提下,明确法院可由程序审查、实体审查、裁判应对等不同层面完成基于行政协议案件视角的司法全案审查规则及理路。

【关键词】行政协议;行政性;协议性;判决方式

行政协议又被称作行政契约或是行政合同,通常来说,行政协议相关案件基于司法实践视角的全案审查,是现阶段行政法理论研究与行政审判实践中需要重视且回应的核心课题。2019年12月我国对外公示《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》,引发各方对于行政协议的研究执法,其权属争议成为现今的热点。

一、行政协议的权属争议

以我国现阶段关于行政协议之权属争议来说,主要有行为说、合同说以及混合契约说三类,下面分别说明。

(一)行政协议的“行为说”

持有“行为说”主张的学者观点认为,要基于公法视角,将行政协议视作一类行政行为,要及时切割签订、执行行政协议的相关行为活动,且将具备行政优益性的行为遵循行政法律进行严格规制。“行为说”本质即延续并拓展了传统的行政诉讼制度体系,旨在简化行政协议本身的复杂属性,确保开展行政协议案件的全案审查时,可以遵循已有的司法审查规范,防止与民事诉讼制度形成重叠及矛盾。该学说的着眼点为提升法官审理案件标准性和效率性,因此具有一定的实证科学性。然而因《关于审理行政协议案件若干问题的规定》中明确了行政协议的契约性与合法性兼顾的司法审查路径,因此该学说不完善之处日渐突显。

其一,行政协议明确的相关行政行为具备整体性与有序性,无法分割为若干个相对独立的单一行政行为。行政协议对照其他类型行政行为的突出特点即行政行为具备合意性与双方性。就行政协议案件而言,行政主体对照相对人二者间并非传统的单方义务与权利的直线关系,而是双方共同承担权利义务的双向关系,即合同内容对于行政主体同样有

约束效力。

其二,此学说把行政协议视作一系列行政行为,对当事人寻求救济极为不利。遵循“行为说”的案件审查途径,就行政协议而言仅可采取行政法层面的规制手段。当法院明确行政行为与法规不符后,行政相对人要挽回损失只有申请行政赔偿的途径。而此类赔偿多为抚慰性,其救济范围与程度对照民事合同规则而言,救济力度较小。

(二)行政协议的“合同说”

“合同说”则强调研究行政协议本身的契约性,主张开展相关案件审查选取司法审查手段,且要突出法律关系这一核心基础,即开展契约性审查。合同学说观点如下:行政协议认定的法律关系多为双方承担平等的权利义务关系,所以涉及行政诉讼的审理、适用等程序性环节时,要重视行政协议纠纷的契约性。“合同说”本质即把行政协议视为民事合同的一类,遵循民事诉讼办理逻辑完成行政协议争议的处理与审查,旨在厘清行政协议相对繁杂的法律属性,为行政相对人的合法利益提供全面保护。然则依照此学说,最高人民法院行政审判庭副庭长郭修江指出,若将行政协议视作合同中的一类,意味着将其纳入行政诉讼受案范畴,这与确保行政管理目标实现独立的立法初衷相悖。由此本文观点如下,即郭修江质疑的“合同说”存在一定的科学性。

其一,行政协议本身具备一定的契约性,然而行政性同样为其另一显著特征。就诉讼地位而言,诉讼双方是行政机构与相对人,前者为具备行使公权力的行政组织,后者则涵盖一般公民、法人与其他组织等。行政机构地位天然强势,因此对比来说不平等性极为明显,这与行政协议的契约性强调的主体地位平等相背离。从诉讼程序视角而言,单

一地遵循法律规范审理行政协议案件相当于将行政协议自身的行政性屏蔽在外,无法体现出行政协议签订时强调的行政主体处于支配地位这一客观存在的事实。

其二,“合同说”对照修订后的《行政诉讼法》对于行政协议的内涵界定相悖。基于“合同说”视角,少数学者认为行政协议案件的全案司法审查要全盘依照民事法律相关规范标准,这样可以简化审查流程,尽可能维护相对人的合法权益。但就行政协议案件诉讼本质来说,涉及行政管理职能的执行与公共利益的全面实现,因此处理行政协议案件要基于其本质,同时兼顾契约性和相对人的合法利益。

(三)行政协议的“混合契约说”

“混合契约说”则以明确行政协议的行政性的同时,同样突出其契约性,使行政协议的双重属性均认同。此学说观点如下,即行政协议即置公权力与私意二者间的特殊存在。“混合契约说”强调契约性与行政性兼顾,而非其他两类学说将两个属性对立。因此开展审查行政协议案件时,要打破公法对照私法二者间存在的壁垒,建立一种二者深度融合的创新型审理路径。“混合契约说”对于行政协议的权属争议给予明确回应,同时兼顾现阶段司法审判的实践需求,因此为现今立足于司法实践的最佳选择。

近年来社会经济持续发展,各类社会关系日渐复杂化与多元化,这一现实使得公法与私法实现有效融合已成为必然趋势。一方面,社会进步使私法发展日渐公法化。近年来,服务型政府改革的不断推进,各地方有关部门开始积极介入社会经济的部分领域并对其加以良性引导,以确保社会公平得以基本实现。另一方面,部分公法领域因发展所需开始出现私法化态势,如教育、能源及环保等不同领域逐渐有私有组织参与其中。由此可知公私法深度互融成为现今既定事实,且这种趋势日渐深化,因此开展行政协议案件审查时,要将公私法属性进行剥离缺乏现实条件,由此“混合契约说”成为现阶段立足于我国发展现实的公私法融合的最佳抉择。

二、行政协议案件的程序审查

厘清行政协议案件的司法审查涉及的行政协议权属后,要进入其程序审查阶段。此阶段对照一般行政案件的全案审查较为相似,即基于对行政协议纠纷开展程序和实体两类不同的审查。基于程序审判实践而言,行政协议争议之程序审查多围绕着诉讼受案范围与诉讼主体适格等两个层面展开。

(一)诉讼受案范围

基于行政诉讼法视角,行政协议并至诉讼范围。行政诉讼法第十二条列举可提出行政诉讼的范围,即行政相对人觉得“行政机构未依法履行、同样未遵循合同规定履行或违规变更、解除政府特许经营协议和土地房屋征收补偿协议等

协议”等。同样,行政协议司法解释内第二条进一步明确行政协议的诉讼覆盖范围,即“政府特许经营协议,土地、房屋等征收征用补偿协议,矿业权等国有自然资源使用权出让协议,政府投资的保障性住房的租赁、买卖等协议,政府与社会资本合作协议以及其他行政协议”。

上述相关法律规制的界定变化揭示出行政协议受案范围日渐宽泛,由此可知,随着我国社会经济的发展,必然会出现更多新型的行政协议争议。因此,将行政协议并至民事诉讼范畴,极易导致行政协议争议由行政民事均受理的现象,也可能因此类争议的行政性而导致民事庭不受理,这样意味着行政协议纠纷未受到行政法的约束,对解决行政协议争议以及行政机构依法行政均会产生不利影响。鉴于此,行政协议匹配的司法解释借助“其他行政协议”为其具体的兜底条款,以指导司法实践对于行政协议的正确区分,以便更好地应对行政协议案件审理存在的挑战。

(二)诉讼主体适格

其一,明确原告主体资格。行政诉讼法第二十五条对此作出原则性规定,即“行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织,有权提起诉讼”。从此条款规定可知,直接行政相对人可以提出行政协议诉讼,其他权益受到波及的利害关系人同样持有起诉权利。从行政协议涉及的法律关系来说,行政相对人多为相关协议的直接方,具有法定层面的原告资格。而从与行政协议存在利害关联的其他非签约而言,则是依据民事合同的相对性属性,同样具备诉讼主体资格。行政协议选取民事合同这一常见形式,由此要遵守其相对性原则。同时,行政协议对照民事合同有着明显的不同,若行政协议为后补抑或是替代等行为,如征收拆迁之类的单方高权行政行为活动,则其具备针对第三方的效力,其中第三方包括协议实际执行方、限制排除竞争方等。

其二,确认被告主体资格。从行政协议内在的法律关联而言,对比原告资格判断,行政协议案件涉及的被告多为直接签订合同的行政机构,但签订行政协议的主体并非全部为行政机构,其他接受行政机构委托外包的非行政主体。这种情况,被告为委托的行政机构。例如,在张某诉基层政府继续履行行政协议这一纠纷中,土地储备中心与张某签订的涉案国有土地使用权收回及房屋收购合同,本质为基层政府委托土中心以签订合同这一方式收回土地使用权,这也是基层政府完成行政管理的行政活动方式。又如,李某诉当地政府征收补偿协议争议案件中,张某与某公司签订相关补偿协议,而地方政府全过程参与从协商直至履行相关协议的全过程。因此,张某与签约公形成的协议同样视作行政机构委托。另外,还有一种要注意的情况即为,行政协议的现实执行方并非签约的行政机构,而是其他行政机构,当

发生行政协议纠纷争议时,则该行政机构为被告。

三、行政协议案件的实体审查

完成行政协议案件的程序审查后,则要对其开展实体审查,这是审查行政协议案件的核心与关键。前文分析过,行政协议突出两种属性,即行政性以及协议性,行政协议为二者创新性融合,因行政协议的行政性对照民事合同有所不同,因自身协议性对照一般行政行为同样存在不同。换言之,行政协议由于协商一致和民事合同保持一定程度的类似,也因自身为确保行政管理与公共服务得以完成而区别于一般类型的民事合同。鉴于此,法院处理民事合同案件时,会遵循双方约定条款对各自权利义务进行审查,而法院对行政协议争议要基于行政性以及协议性两个视角完成实体审查。

(一)行政协议的行政性审查

基于行政协议案件开展其行政性审查,通常为对行政协议的签订、履行、变更及解除对照相关行政法规条款规定是否相符进行审查,此流程为完成行政协议案件实体审查的首个步骤。行政协议必须重视行政性,如此方可解释行政协议在相关行政审理程序要遵守各类法律规定形成的依据,同时获得行政复议、行政诉讼救济的理由,更能明确行政协议涉及的行政机构享有单方变更权力以及解除行政协议优益权的深层次原因。为此,行政协议匹配的司法解释第十一条明确规定,即人民法院开展行政协议纠纷审理时,要对被告对行政协议的订立、执行、变更、解除时的行为活动有无具备法定职权、有无滥用职权现象、适用法律法规正确与否等开展合法性审查;同时对其遵守法定程序合规性、有无明显不当现象以及履行法定职责权利是否得当等同样开展合法性审查。

(二)行政协议的协议性审查

行政协议开展协议性审查也被称作效力性或是合同性审查,即为行政协议形成的全过程如订立、执行、变更以及解除等相关操作对照民事合同法律规范有无产生背离,既是在完成行政协议的行政性审查实践后必须选用的后续审查手段,更是行政协议开展实体审查的必要操作。就司法实践而言,审查行政协议的协议性是否合规,多集中于对行政协议的履行与效力的审查。

四、行政协议案件的裁判应对

行政协议案件在完成前面的争议权属、程序审查、实体审查以后,就进入裁判应对环节。法院对于行政协议争议以程序和实体两种审查完成为前提,同时结合案件具体情况作出合法裁判。对于部分中止程序审查,且并未开展实体审理的行政协议争议,则要法院裁定驳回起诉的方式作出裁判。对于开展实体审查的各类行政协议纠纷,则是要结合不同案件情形,遵守相关司法解释,作出与事实相符的裁判。行政协议案件及纠纷的司法解释第十二条到第二十二条均强调,行政协议案件要遵循“诉判一致”这一根本原则,依照当事人具体诉请作出合法、会规的裁决。

五、结束语

综上所述,行政协议案件的司法全案审查要以明确其公法与私法并行的基本属性,明确具体案件涉及的私法与公法的矛盾与冲突,持续加强程序审查、实体审查,继而为最终作出相应的裁判提供依据。

参考文献:

- [1]曹飞跃.对在司法审查法律制度中行政协议策略的研究[J].法制博览,2023(18):106-108.
- [2]朱丹亚.行政协议司法审查标准的构建[J].山西省政法管理干部学院学报,2021,34(03):21-24.
- [3]杨琳.行政协议救济途径完善之探析——以行政机构视角为切入点[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2022,24(S2):120-124.
- [4]章许睿.行政协议意思表示的法理解释与司法适用[J].西部法学评论,2022(04):28-41.
- [5]王由海.论行政协议复议审查的标准与方式[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2022,24(03):30-37.
- [6]朱秀华.行政协议司法审查法律适用路径探析[J].山东法官培训学院学报,2022,38(02):169-177.
- [7]金龙君,魏铭.行政协议的司法审查困境及其出路[J].行政与法,2021(10):94-106.

作者简介:

王文婷(1991—),女,汉族,贵州黔西南人,硕士,研究方向:行政法与行政诉讼法。