

行政协议认定标准研究

● 李子健 葛家榕



[摘要] 行政协议，作为行政机关在履行行政管理职责过程中，与公民、法人或其他组织通过协商方式达成的一种特殊协议，其不仅承载着行政管理的目标，还蕴含了双方当事人的合意，具有独特的法律属性和实践价值。然而，随着现代行政法的发展，在行政协议的认定过程中，认定标准的模糊性和多样性，导致司法实践中对行政协议的认定存在诸多争议。本文旨在通过对现有行政协议认定标准的梳理和分析，探讨其存在的问题与不足，并提出完善建议，以期为行政协议的司法实践提供有益的参考。

[关键词] 行政协议；认定标准；研究；建议

当前，我国对于行政协议的认定标准主要依据《行政诉讼法》及最高人民法院的相关司法解释，这些规定从主体、目的、内容等方面对行政协议进行了界定。然而，随着社会实践的不断发展，行政协议的形式和内容日益多样化，现有认定标准在实践中逐渐暴露出一些问题，如主体要素范围过窄、目的要素模糊、内容要素标准较为单一等，这些问题在一定程度上影响了行政协议认定的准确性和一致性。为了应对这些挑战，进一步完善行政协议的认定标准显得尤为重要。本文从理论和实践两个层面出发，对现有标准进行重新审视和构建。在理论上，应加强对行政协议本质属性的研究，明确其行政性与协议性的界限和平衡点；在实践上，应结合具体案例，提炼出更具操作性的认定标准，以确保行政协议认定的准确性和公正性。同时，还应加强行政法学与民法学之间的交流与融合，共同推动行政协议认定标准的完善与发展。

Q 行政协议的概念与特征

(一) 行政协议的概念

行政协议作为一种特殊的法律协议形式，其定义明确且内涵丰富。具体而言，行政协议是指行政机关在依法履行行政管理职能或提供公共服务的过程中，为了达成特定的行政管理目标或满足公共服务需求，与公民、法人或其他组织经过平等协商，共同订立的一种具有行政法上权利义务内容的协议。这一概念不仅清晰地界定了行政协议的主体，即至少有一方必须是行政机关，还明确了其目的——实现行政管理或公共服务目标，并进一步阐述了其内容要素，即协议中必须包含行政法中的权利义务关系。这些要素共同构成

了行政协议认定的基本框架，为实践中如何准确区分行政协议与民事合同提供了明确的指导原则。

(二) 行政协议的特征

(1) 主体特定性：行政协议的一方主体必须是行政机关。(2) 目的特定性：行政协议是为了实现行政管理或公共服务目标。(3) 协商性：行政协议的达成需要双方协商一致。(4) 行政法中的权利义务内容：行政协议的内容必须包含行政法上的权利义务。

Q 现有行政协议认定标准梳理

(一) 主体标准

主体标准是认定行政协议的基本标准之一。根据现有规定和司法实践，行政协议的一方主体必须是行政机关。然而，对于非行政机关能否作为行政协议的一方主体，存在不同观点。有观点认为，非行政机关在特定情况下(如受行政机关委托或授权)也可以作为行政协议的一方主体。但这一观点在司法实践中并未得到广泛认可。

(二) 目的标准

目的标准是认定行政协议的关键标准。根据现有规定，行政协议是为了实现行政管理或公共服务目标。然而，对于“行政管理”和“公共服务”的具体内涵，现行法律并未作出明确规定，导致司法实践中存在认定上的模糊性。此外，有些行政协议虽然具有行政管理或公共服务目的，但其内容更侧重于民事权利义务的约定，这类协议是否应认定为行政协议，也存在争议。

(三) 内容标准

内容标准是认定行政协议的核心标准。根据现有规

定,行政协议的内容必须包含行政法上的权利义务。然而,对于“行政法上的权利义务”的具体内涵,现行法律同样未作出明确规定。在司法实践中,法官往往根据协议的具体内容来判断其是否属于行政协议。但这种方法存在主观性和不确定性,容易导致同案不同判的现象。

(四)其他标准

除了主体、目的和内容标准外,还有些学者提出了其他认定行政协议的标准,如意思标准、形式标准等。然而,这些标准在司法实践中的应用并不广泛,且存在较大的争议。

Q 现有行政协议认定标准存在的问题

(一)标准不明确、不具体

现有行政协议的认定标准确实存在不明确、不具体的问题,这些问题在司法实践中引发了广泛的争议和困惑。具体而言,标准中的“行政管理”和“公共服务”两个核心概念,尽管在行政协议的定义中占据核心地位,但其具体内涵却未得到明确的法律规定或司法解释的详细阐述。这种模糊性导致在判断某一协议是否属于行政协议时,法官往往需要根据自己的理解和经验进行主观判断,从而增加了认定结果的不确定性。

同样地,“行政法上的权利义务”这一关键要素也缺乏清晰的界定。行政协议之所以区别于民事合同,关键在于其包含了行政法上的权利义务内容。然而,何种权利义务构成行政法上的权利义务,以及这些权利义务应如何具体体现,在现有标准中并未给出明确的答案。这种不明确性使得在司法实践中,对于协议内容是否涉及行政法上的权利义务,往往存在较大的争议和分歧。

这种认定标准的不明确和不具体,不仅影响了行政协议认定的准确性和一致性,也给行政机关和相对人带来了法律上的不确定性和风险。因此,进一步完善行政协议的认定标准,明确相关概念的具体内涵和界定标准,对于提高行政协议认定的准确性和公正性,保障行政机关和相对人的合法权益,具有十分重要的意义。

(二)标准之间存在冲突

现有行政协议的认定标准之间存在冲突,这种冲突在司法实践中尤为明显,给行政协议的准确认定带来了不小的挑战。具体而言,主体标准作为行政协议认定的核心要素之一,强调协议的一方主体必须是行政机关。然而,在实际操作中不难发现一些特殊情况:有些协议虽然明确具有行政管理或公共服务的目的,但其签订主体并非直接为行政机关,而是受行政机关委托或授权的组织。这种情况下,如果严格遵循主体标准,那么这些协议可能因签订主体不符合要求而被排除在行政协议之外。然而,从协议的目的和内

容来看,它们实质上承担了行政管理的职能,并涉及公共服务的提供,与行政协议的本质属性相吻合。因此,如果仅因签订主体的差异而否定其行政协议的性质,显然有悖于行政协议设立的初衷和目的。

这种主体标准与目的标准之间的冲突,反映了现有认定标准在应对复杂多变的行政协议实践时的局限性。为了解决这一问题,需要对行政协议的认定标准进行重新审视和完善。一方面,可以考虑对主体标准进行适度放宽,将受行政机关委托或授权的组织纳入行政协议签订主体的范围。另一方面,也可以加强对目的标准的考量,明确只要协议具有行政管理或公共服务的目的,且实质上行使了行政职权或履行了行政职责,即可认定为行政协议。

此外,还可以引入综合判断标准,结合协议的具体内容、签订过程、实际履行情况等多个方面进行综合考量,以确保行政协议认定的准确性和公正性。通过这些措施可以更好地平衡主体标准与目的标准之间的冲突,提高行政协议认定的科学性和合理性。

(三)缺乏统一的认定路径

现有行政协议认定标准缺乏统一的认定路径,这一问题在司法实践中尤为突出,对行政协议的稳定性和可预期性造成了显著影响。具体来说,由于缺乏明确的指导和规范,法官在处理行政协议案件时往往面临较大的自由裁量空间,他们可能会根据具体案件的情况、个人的法律理解和审判经验,选择不同的认定标准和方法。这种差异性不仅体现在不同法官之间,甚至在同一法院内部也可能出现不一致的判决结果。这种同案不同判的现象,不仅损害了司法公正和权威,也给当事人带来了较大的不确定性。对于行政机关而言,缺乏统一的认定路径意味着其在签订和履行行政协议时难以准确预测法律后果,可能导致行政行为的随意性和不可预测性增加。对于公民、法人或其他组织而言,则可能因司法判决的不一致而面临权益受损的风险,进而对司法制度的信任度降低。

为了解决这一问题,需要建立统一的行政协议认定路径。这要求立法机关和司法机关共同努力,通过制定更加明确、具体的法律规定和司法解释,为行政协议的认定提供清晰的指导。同时,还需要加强法官的培训和教育,提高其对行政协议法律属性的理解和把握能力,确保在司法实践中能够统一适用认定标准和方法。此外,还可以考虑建立行政协议认定的典型案例指导制度,通过发布具有指导意义的典型案例,为法官提供具体的参考和借鉴,进一步促进认定路径的统一和规范。

总之,建立统一的行政协议认定路径,是保障司法公正、维护行政协议稳定性和可预期性的关键举措。只有通过明确、具体的法律规定和司法解释,以及加强对法官的培

训和教育，才能有效减少同案不同判的现象，确保行政协议案件得到公正、合理的处理。

Q 完善行政协议认定标准的建议

(一) 明确界定相关概念

首先，对于“行政管理”和“公共服务”的具体内涵，应当通过法律或司法解释进行明确规定。行政管理通常涉及有关部门对社会公共事务的组织、协调、控制和服务等活动，其目的在于维护社会秩序、保障公共利益和促进社会经济的发展。而公共服务则是指主管部门为满足公民生活、发展和参与社会活动的需要，提供的各种服务设施和条件。明确这两个概念的具体内涵，有助于人们准确判断一个协议是否旨在实现行政管理目标或提供公共服务，从而确定其是否属于行政协议的范畴。

其次，对于“行政法上的权利义务”这一关键要素，也应当给出清晰的界定。行政法上的权利义务是指由行政法律规范所确认和保护的，行政机关和行政相对人在行政管理活动中所享有的权利和承担的义务。这些权利义务通常与行政职权的行使、行政职责的履行，以及公共利益的维护等紧密相关。通过明确界定行政法上的权利义务，可以更准确地判断一个协议是否包含了行政法上的权利义务内容，进而确定其行政协议的性质。

(二) 协调各标准之间的关系

在明确界定相关概念的基础上，为了进一步完善行政协议认定标准，还需要进一步协调各标准之间的关系，确保它们在实践中能够相互补充、相互配合，而不是相互冲突、相互矛盾。这一协调过程，不仅有助于提升认定标准的科学性和合理性，还能增强其在司法实践中的适用性和可操作性。

具体而言，针对主体标准与目的标准之间的冲突，需要通过立法或司法解释进行明确和规范。如前文所述，主体标准强调行政协议的一方主体必须是行政机关，而目的标准则关注协议是否旨在实现行政管理或公共服务目标。然而，在实践中可能会遇到一些特殊情况，即协议虽然具有明确的行政管理或公共服务目的，但其签订主体并非直接为行政机关，而是受行政机关委托或授权的组织。这种情况下，如果严格遵循主体标准，可能会将这些实质上承担行政管理职能的协议排除在行政协议之外，这显然有悖于行政协议设立的初衷和目的。

为了解决这一问题，可以通过立法或司法解释明确。在特定情况下，即使签订主体并非行政机关，只要协议具有行政管理或公共服务目的，且实质上行使了行政职权或履行了行政职责，即可认定为行政协议。这种协议方式既尊重

了主体标准的核心要求，又充分考虑了目的标准的实质性内容，有助于避免标准之间的冲突和矛盾。

此外，还可以通过建立综合判断标准来进一步协调各标准之间的关系。综合判断标准强调在认定行政协议时，应当结合协议的具体内容、签订过程、实际履行情况等多个方面进行综合考量。这种标准不仅关注协议的表面形式，更注重其实质内容和目的，有助于更全面地评估协议的性质和归属。

(三) 建立统一的认定路径

为了减少同案不同判的现象，保障司法公正和权威，应建立统一的行政协议认定路径。这就要通过立法或司法解释，对行政协议的认定标准和方法进行明确和细化，并规定相应的认定程序和证据规则。通过这些措施，可以为法官在认定行政协议时提供清晰的指导和规范，使其能够遵循统一的标准和路径进行判断。这将有助于提高行政协议认定的准确性和一致性，减少因认定标准不一致而导致的司法争议和不确定性。

Q 结束语

行政协议的认定标准是行政法学界和司法实践中的重要问题。通过对现有行政协议认定标准的梳理和分析，可以发现其存在不明确、不具体、存在冲突，以及缺乏统一认定路径等问题。为了完善行政协议认定标准，应明确界定相关概念、协调各标准之间的关系、建立统一的认定路径并加强理论研究和实践探索。只有这样，才能为行政协议的司法实践提供更为准确和一致的指导，促进行政协议的健康发展。

■ 参考文献

- [1]赵世勋.行政检察视角下行政协议纠纷化解路径[J].中国检察官,2022(8):36-40.
- [2]程琥.行政协议案件判决方式研究[J].行政法学研究,2018(5):79-92.
- [3]张启江,朱晓萌.“行政”与“协议”的融合:行政协议识别标准的适用目的[J].南海法学,2024,8(5):1-20.
- [4]张启江,陈泓景.融“力”于“理”:行政机关单方变更行政协议的原因及其说明理由[J].时代法学,2024,22(6):24-39.

作者简介:

李子健(1994—),男,汉族,辽宁沈阳人,硕士,辽宁科技大学,研究方向:行政法学。

葛家榕(1993—),女,汉族,辽宁鞍山人,本科,鞍山市立山区人民法院,研究方向:司法理念、行政法学。