行政协议诉讼中民事法律规范的适用

徐玮泽

南京工业大学法政学院　江苏南京

【摘要】行政协议具有“行政性”与“合同性”双重属性，在行政法领域是一个特殊的存在。最高人民法院于 2019 年发布《关于审理行政协议案件若干问题的规定》， 其中第 12 条规定民事法律规范可以适用于行政协议，但没有明确适用范围以及如何使用民事法律规范。行政协议的民事法律规范适用主要存在法律规范适用思路混乱、行政协议的公共利益认定有差异与行政法律规范与民事法律规范衔接不畅等关系，本文也就上述问题提出了确定可以适用的民事法律规范的范围、完善行政协议的案例指导制度以及明确公共利益范围的问题解决思路。

【关键词】行政协议；民事法律规范的适用；公共利益

【收稿日期】2025 年 7 月 14 日　【出刊日期】2025 年 8 月 15 日　【DOI】10.12208/j.ssr.20250313

The application of civil legal norms in administrative agreement litigation

Weize Xu

School of Law and Politics, Nanjing Tech University, Nanjing, Jiangsu

【**Abstract**】Administrative agreements possess dual attributes of "administrative nature" and "contractual nature", and they are a special existence in the field of administrative law. In 2019, the Supreme People's Court issued the "Provisions on Several Issues Concerning the Trial of Administrative Agreement Cases", which stipulates in Article 12 that civil legal norms can be applied to administrative agreements, but does not specify the scope of application or how to use civil legal norms. The application of civil legal norms in administrative agreements mainly has problems such as confused thinking on the application of legal norms, differences in the determination of public interests in administrative agreements, and poor connection between administrative legal norms and civil legal norms. This article also puts forward problem-solving ideas for the above-mentioned issues, including determining the scope of applicable civil legal norms, improving the case guidance system for administrative agreements, and clarifying the scope of public interests.

【**Keywords**】Administrative agreement; Application of civil legal norms; Public interest

1 行政协议诉案件中法律适用的特殊性

1.1 行政协议诉讼案件中法律适用的概述

行政协议又称行政合同。指的是行政机关为了实现公益或者行政管理的意图而在其法律规定的范围内，与公民、法人亦或是其他组织所签订的具有行政法意义上的权利与义务内容的协定[1]。行政协议融合了“ 行政性”与“合同性”的双重属性，其既有像民法一般的私法属性，又有行政法的公法要素即“管理性”要素。“合同性”最主要的表现形式体现为平等要素，体现在当事人可以自主、自由地选择签订合同的对象、合同的价金以及以何种方式支付以完成合同、风险转移的规则以及违约责任等。而行政协议的“管理性”要素主要体现在行政协议的当事一方总是政府，相对于行政合同的另一方具有一定的公权，似一位高高在上的管理者。如此矛盾的两种属性共存于行政协议之中，以至于行政协议诉讼案件中的民事法律法律适用成为了一个问题。

1.2 行政协议诉讼案件中法律适用具有特殊性的原因

行政协议诉讼案件中法律适用具有特殊性，但绝非空穴来风。接下来将从行政协议的主体角度与效力的角度分析为何行政协议案件的法律适用具有特殊性。

（1）行政协议的本质角度分析其特殊性

“行政性”与“合同性”是行政协议的本质属性。

作者简介：徐玮泽（2000-）男，浙江台州人，南京工业大学法政学院法学专业硕士研究生在读，研究方向：法学理论。

具体来说，行政协议必须具有“行政性”这一特性，法律允许行政机关以公共利益的需要为理由来单方面地更改行政协议的内容或者是解除行政协议，行政机关相较于行政相对人具有优益性。举例来说：国有自然资源使用权出让协议中，由于国有土地资源的稀缺性和对国民经济社会发展的重要性，对使用者没有按照法律要求或合同约定履行义务的行为，如使用者未妥善履行开发、利用土地的义务，私自改变土地的用途等，行政机关有权责令改正并作出处罚，甚至会无偿收回土地使用权。这便是行政协议“行政性”的体现。

其次，行政协议也应当具备“合同性”这一特性，所谓“合同性”指的是行政协议需要建立在双方的自主、自愿以及意思表示一致的基础之上签订行政协议，以确保行政协议没有效力上的瑕疵。此处可以借鉴《民法典》中有关于合同编合同的成立以及生效的要件。

正是因为行政协议具有“行政性”与“合同性”的双重属性，所以在行政协议诉讼案件中法律适用具有特殊性，即要着眼于民事法规又要着眼于行政法规。如行政协议只具有“行政性”不具有“合同性”则行政协议无“协议”一说，变成了单方的行政行为；如行政协议只具有“合同性”不具有“行政性”则行政协议就演变成了单纯的民事协议，无需参照行政法。

（2）从行政协议的主体角度分析原因

行政协议诉讼案件遵守“民告官”的行政诉讼基本格局。一般来说，行政协议诉讼的被告为“官”，根据“谁行为，谁被告”的逻辑，签订行政协议的行政机关应当作为行政协议诉讼案件中的被告。行政协议的主体一方为“民”一方为“官”，是官民双方在一定的民事原则之下所订立，并且行政机关具有一定优势权力的合同。如果仅仅适用单一的行政法规或者民事法规似乎并不能完善解决实践中遇到的行政协议冲突。“民告官”是行政诉讼的基本格局，公民法人或其他组织对于行政机关可以适用行政法规提起行政诉讼以解决问题，但是如果是公民法人方违约或违法，行政机关方则无法适用行政法规维权，此时民法对于行政协议诉讼的纠纷就起到了至关重要的作用。因而行政协议诉讼适用法律具有特殊性。

（3）从行政协议的效力角度分析原因

关于行政协议的未生效：行政协议除了要遵守民法所规定的一般的生效要件之外，有些法律、行政法规有具体要求行政协议应当通过相关的机关通过批准程序才能生效的，如未经过法律所规定的批准程序则该行政协议因缺少必要的生效要件而无法产生其本因具有的效力。

关于行政协议的效力终止：行政协议的效力终止的情形一般适用于存在违法或者意思表示不真实这两种情况。法律规定了行政协议的无效和可撤销制度，无效的情形有二：第一，行政协议如果存在重大的且明显的违法的情况的，为无效的行政协议，当事人应就行政法规向法院起诉，确认行政协议的无效。第二，基于行政协议所具有的“合同性”，所以可以以民事法律规范的规定以确认行政协议的无效。《民法典》的总则对于民事法律行为的效力有明确的规定，如违背公序良俗、恶意串通损害他人的合法利益等不仅会致使民事合同无效，也会致使行政协议的无效[2]。

关于行政协议的可撤销：最高法曾发布了十个行政协议解释参考案例，我们以其中的王某某诉江苏省仪征枣林湾旅游度假区管理办公室房屋搬迁协议案为例。在该案中对于行政协议的处理与民事合同相类似。由于签订行政协议时存在胁迫的情形，所以该行政协议具有可撤销性。另外根据民事法律规范可知除了胁迫外，欺诈、重大误解、显示公平等情形也会致使行政协议可撤销。发生如上的情形时，当事人可以向法院起诉，经法院审查后依法裁判是否撤销。可以说在撤销的情形下，行政协议是与民事合同如出一辙的[3]。

由此可见，不论是行政协议的无效亦或是可撤销。都有既适用行政法律规范又有适用民事法律规范的情形。因而可见在行政协议诉讼中法律适用具有特殊性。

2 行政协议诉讼中民事法律规范适用的主要问题

2.1 行政协议诉讼中民事法律规范与行政法律规范交叉适用以致思路混乱

行政协议的纠纷会致使公权力与私人利益相对立，因此也会导致民事法律规范与行政法律规范的对立。在司法实践中人民法院对于行政协议诉讼的审判并未形成一个明确的审理思路。审理标准并未被确定因而及其容易产生同案但不同判的现象。具体来说司法机关在审理行政协议案件时，有的法院会直接适用行政法律规范而后再去论述民法在此次审判中的作用，而有的法院直接适用民法规范，对行政法律规范对行政协议的效力闭口不谈[4]。人民法院在审理行政协议案件前，应对行政协议的效力问题进行判断，此时就不得不导致民行的交叉。专业领域的交叉难免会导致思路的混乱。案件的裁判是法官作出法律决定的一个结果，法官结合法律事实与法律规范，进行一定的逻辑推理而后得出相应的法律结果。此外还必须对该法律结果做出一个说理，说理的内容主要包括对法律决定的正当

性的说理，和为何得出这样的法律决定的一个适用法律的说理。两个领域的交叉必然会导致思路上的混乱，需要一个完备的体系以解决当下的问题[5]。

2.2 行政协议诉讼中社会公共利益的认定存在差异

协议的成立总是具有一定的目的性的。行政协议也不例外。民法中民事主体成立合同大多是为了私人利益，而行政协议则大多是为了所谓的公共利益所订立的合同。双方友好协商，意思表示真实与一致合同订立。当然当发生民事法律规范中合同解除的情况时，一方或双方可以主张解除合同。这些都是行政协议“合同性”的表现。行政协议之所以特殊是由于法律规定如果其出于公共利益的需要，允许其单方面变更或者解除合同。那么如何理解和界定公共利益这四个字就变得尤其重要[6]。民法中的猥琐“公共利益”更多的是由《民法典》第 153 条所规定，该条规定违反法律、行政法规的效力强制性规定以及违背社会公序良俗的民事法律无效。但是说到底类似于公序良俗等概念仍然是抽象的，法律对于“公共利益”的界定始终未指向其所适应的条款。有的行政机关签订了行政协议之后以公共利益为由擅自变更、解除合同。而行政相对人只能从民事法律规范的角度去思考协议的效力问题，纠纷由此产生。此外，所谓的社会公共利益是否包含部门利益也并没有加以明确的规定，这些“不确定性”都给人民法院在解决行政协议纠纷时带来了阻碍，在实际的处理过程中，法院通常将公共利益与违反法律、行政法规的强制性规定混合加以说理。此时虽然避免了“公共利益”这一模糊的概念，但是将上述两个概念进行了混淆。

2.3 行政协议审理缺乏与民事法律规范衔接

早在 1994 年，张树义教授就指出：“国内对行政合同的说明和研究，多是采取从既定的理论框架出来，来分析中国实际存在的行政合同，似乎是人们头脑中先天地存在着行政合同的理论，然后再借以说明实际的行政合同。”[7]民法概念自始在各位法律人的脑海中，但是行政协议的概念是行政领域与民法领域的交叉，并以法律确定的产物。《行政诉讼法》第七十八条和《适用解释》第十五条肯定了“有效”以及“无效”作为行政协议的效力。但是该行政协议的效力问题上，立法是从行政机关的角度进行考量的，即行政协议虽然具有“行政性”与“合同性”但立法机关仅能够从行政机关的行政行为着手进行立法，因为行政协议毋庸置疑属于行政法律法规的范畴。但是在《民法典》中，对于民事合同法的效力分为了“有效”、“无效”、“效力未定”、“可撤销”四种类型。行政协议的“行政性”所表现的是两种情况即“有效”与“无效”。而行政协议的“合同性”表现的是上述的四种类型，“合同性”与“行政性”虽为一体，但其效力状态却无法一一对应，这也就造成了行政协议的胜利与民事法律规范的衔接的缺陷[8]。

3 行政协议诉讼中民事法律规范适用制度的完善建议

3.1 确定适用民法规范范围，做好行政协议诉讼中民行制度的衔接

由于行政协议诉讼中民事法律规范的适用不成体系，民法规范零星分布，所以需要确定一个完善的适用民事法律规范的范围。换言之，在行政协议案件中阐明适用行政法律规范与民事法律规范的一个界限。在《行政协议规定》中零星有几条关于行政协议可以适用民事法律规范的规定，不成体系。我认为为了增加司法机关的审理效率以及说理的可信服性，立法机关或者司法机关可以通过立法解释或者司法解释的方式总结可以适用于行政诉讼案件的民事法律规范。实际上，行政协议诉讼的双重属性中的“合同性”与《民法典》中的合同编高度契合，可以探索如何将民事法律制度与行政协议制度更好的衔接，让相对应的民事法律规范发挥作用，有处可用，有力可使。着眼于规范的对应，确实的归纳出相应的民事法律规范并以立法或法律解释的方式加以确定，以达到“法尽其用”。

3.2 完善行政协议案件的案例指导制度

所谓案例指导制度即指导性案例。案例知道制度是我国司法实践中产生的新事物。我国为中国特色社会主义法系，案例虽然不作为我国的正式法律渊源，但是其作为非正式渊源也起到了一个重要的作用。指导性案视图为案件的裁判提供一个标准，可以为法官抑或是检察官的自由裁量权提供一个尺度范围，也促使裁判者在审判的过程中准确地适用法律。同时也可以给行政的相对人有一个相对的心理预期。在这个以实践为导向的社会，最高检和最高院所发布的指导性案例虽然没有经过立法机关，但其确实在司法实践中发挥了巨大的作用。由具体的案例和审判结果为一个导向，可以大致的确认出司法机关的一个价值导向。在法律制度还不够完善的行政协议领域，除去完善立法这一个抽象而又通用的措施，利用好现当下的法律制度，完善好行政协议案件的指导案例制度是一个提供风向标的好方法[9]。

3.3 明确社会公共利益的界限与范围

社会公共利益可以分为法定的社会公共利益和非法定的社会公共利益。法定的公共利益非常好理解，而且范围明确。例如《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条对行政机关征收私人房屋财产的情形进行列举式的规定，在立法上确定公共利益的范围。而非法定性的公共利益则是法的局限性的产物。法律条文是静态的，抽象的但是现实的行政活动是具体的灵活的。法律规范作为滞后的，片面的存在，始终无法穷尽现实中可能发生的各种情况。非法定公共利益则是法律并未覆盖到的存在，它客观存在却并无条文明文规定，需要行使行政裁量权作出判断。行政协议的签订双方为行政机关与行政相对人。行政机关代表着公权本就是优势地位，如果将界定社会公共利益的权利交予行政机关一方，则可能会导致行政相对人权利受损，合法利益难以得到保障[10]。法定的社会公共利益是中立的，是公正的存在。如果可以将非法定的社会公共利益通过创制或者认可的方式上升至法定层面，可以减少对所谓“公共利益”的定义的争辩问题。《行政协议若干规定》第二十七条规定的可以参照适用民事合同的项规定，这一模糊的适用方式也将迎刃而解。

参考文献

[1] 翟冬.行政协议单方变更解除行为的司法审查[J].行政法学研究,2022,(03):78-87.

[2] 王贵松.行政协议无效的认定[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2018,31(05):18-23+102.

[3] 张彧.行政协议可撤销的判断标准及其修正[J].政治与法律,2020,(11):24-37.

[4] 何溪源.适用民事法律规范认定行政协议效力问题研究[D].南昌大学,2022.

[5] 王春蕾.行政协议诉讼中的《民法典》准用[J].现代法学,2021,43(03):82-96.

[6] 杨立新.我国民事法律行为效力规则的冲突及具体适用[J].甘肃政法学院学报,2017,(05):1-12.

[7] 韩宁.行政协议研究之现状与转向[J].法治研究,2019,(06):128-139.

[8] 谭庆幸.论行政协议案件中民事法律规范的适用[D].中国社会科学院研究生院,2020.

[9] 孙光宁.行政指导性案例的基本特征及其规范运行[J].山东法官培训学院学报,2025,41(01):1-14.

[10] 黄学贤.公共利益界定的基本要素及应用[J].法学,2004,(10):10-13.

版权声明：©2025 作者与开放获取期刊研究中心（OAJRC）所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
OPEN ACCESS