

# 行政协议无效的司法适用认定标准现状研究

杜丽娟 翟璐 贾志敏

内蒙古工业大学, 内蒙古呼和浩特, 010000;

**摘要:** 随着社会发展, 政府转型升级, 近年来行政协议数量呈上升趋势。2015年行政协议首次被纳入行政诉讼受案范围。行政协议是行政机关为实现行政管理或公共服务目标, 与公民、法人或其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议, 本文通过对相关案件分析, 提出行政协议无效认定的适用路径不规范、认定标准不统一、具体情形不明确的问题, 基于此提出统一行政协议无效审查规则、认定标准、具体情形的建议, 以期对该类问题解决提供参考。

**关键词:** 行政协议; 法律适用; 无效认定

**DOI:** 10.69979/3029-2700.24.9.024

## 1 行政协议无效认定的法律适用标准现状

行政协议<sup>[1]</sup>具有行政性和协议性双重性质, 从法律规定看, 行政性是其主要属性<sup>[2]</sup>, 依据《行政诉讼法》规定, 行政协议纠纷属于行政诉讼受案范围<sup>[3]</sup>; 司法解释规定行政协议目的是实现行政管理或公共服务目标; 《行政案件案由规定》行政案件一级案由为“行政行为”, 二级案由主要包括: 行政处罚、行政强制、行政许可、行政协议等<sup>[4]</sup>。根据以上法律规范, 司法机关认定行政协议无效<sup>[5]</sup>可依据《行政诉讼法》第75条规定<sup>[6]</sup>。

### 1.1 行政法视角下行政协议无效认定标准

#### 1.1.1 主体无资格

首先, 行政协议的签订一方必须是国家行政机关或者经法律法规授权的组织; 其次, 国家机关必须有行政职权; 再次, 国家机关行使职权必须在法律法规规定的范围内, 不得超越规定的职权范围滥用职权。“侯燕轻诉张家界市永定区政府房屋征收与补偿事务中心行政协议无效案”<sup>[7]</sup>, 因被告不具有集体土地上的征收补偿职责, 即主体无资格, 被确认为无效。

#### 1.1.2 行为无依据

《行政诉讼法》第75条规定的“减损权利或者增加义务的行政行为没有法律规范依据”是行政协议无效事由之一, 行政协议是行政机关与行政相对人在不违反法律规定、平等协商基础上签订的协议, 缺乏任一个基础条件都可能会导致行政协议无效。如“柳州市人民政府与何金华二审行政协议纠纷案”<sup>[8]</sup>, 由于涉案房屋及所在土地在签订涉案《协议书》时尚未被依法决定征收, 案涉《协议书》没有相关法律依据, 符合第75条之无

效规定。

没有法律依据会导致行政协议无效, 缺乏事实依据亦会导致行政协议无效。如“启东市惠萍镇人民政府与陆惠芳二审行政协议纠纷案”<sup>[9]</sup>, 惠萍镇政府在没有查明涉案房屋所有权归属情况下, 仅凭借一张不能说明理由的涂改过的农村宅基地勘察表便认定涉案房屋的所有权权属, 签订涉案《房屋拆除搬迁补偿安置协议》, 缺乏事实依据, 违反法律规定, 该涉案协议无效。

#### 1.1.3 内容在客观上无法实施

行政协议在签订时必须考虑协议内容是否具有实施的可能性, 若签订时客观上就不存在实施可能性, 或者由于历史因素、社会因素、环境因素等不以人的意志为转移的因素而导致协议在客观上无实施可能性的, 应认定为无效。在检索行政协议效力的司法审判案例中, 尚未检索到“内容在客观上无法实施”这一无效事由的相关案例, 因为行政机关签订行政协议的目的是为了更好的行使行政管理和实现公共利益最大化, 行政机关在签订时会提前考虑“内容是否具有实施的可能性”, 这有效避免了此类行政协议的出现。

#### 1.1.4 其他重大且明显违法的情形

这一条款是行政性无效事由兜底性规定, 具体指除以上三种情形外“其他重大且明显违反法律规定”的情形, 在检索案件中, 较为常见的是严重违法法定程序, 若是轻微违反法定程序, 通常不属于无效事由, 属于瑕疵。前文提及行政协议的目的是为维护公共利益最大化<sup>[10]</sup>, 所以为了保证市场经济、市场秩序、市场交易、公共利益稳中求进总基调, 实践中并不会一刀切地把所有违反法定程序的行政协议均确认为无效。严重违法法定

程序这一立法空白在今后完善行政协议法律规范的研究中值得关注。

## 1.2 民法视角下行政协议无效认定标准

上述提及行政协议兼具行政性和协议性双重性质，主要属性为行政性。行政协议也称行政合同，本质上未脱离于合同属性，因此司法机关认定行政协议无效还可依据《民法典》中第 144 条、146 条、153 条、154 条关于无效的民事法律行为之规定<sup>[11]</sup>。

### 1.2.1 无民事行为能力人订立的行政协议无效

无民事行为能力人包括八周岁以下未成年人实施的民事法律行为、八周岁以上完全不能辨认控制自己行为的人实施的民事法律行为，如精神病人，其订立的行政协议自始无效当然无效绝对无效，即使其监护人进行追认也无效，且不会因为任何事由变为有效。如“南哲珠与哈尔滨市松北区松北镇人民政府再审行政协议纠纷案”<sup>[12]</sup>，当事人南哲珠因一起交通事故，丧失民事行为能力，经法定程序鉴定为无民事行为能力人，没有独自签字的能力，且涉案《房屋征收补偿协议》上的签名也不是南哲珠的字迹，再审法院撤销原一二审法院行政裁定，指令一审法院继续审理。

### 1.2.2 双方当事人以虚假意思表示订立的行政协议无效

行政机关与行政相对人以虚假的意思表示签订行政协议，损害他人合法权益或者公共利益国家利益的，与行政协议的目的相悖，应被认定为无效。如“刘某与阜阳市颍泉区中市街道办事处行政协议案”<sup>[13]</sup>，法院审理查明被告与第三人明知损害原告的利益而为之，属于以隐藏行为签订了双方虚假意思表示的涉案协议，认定该涉案行政协议无效。

### 1.2.3 违反法律、行政法规的强制性规定的行政协议无效

违反法律、行政法规的规定包括违反效力性强制性规定和管理性强制性规定，法律对此作了细分，效力性强制性规定设立目的是为解决协议的效力问题，管理性强制性规定设立目的是为了高效的进行行政管理。行政协议的内容只有违反效力性规定才会导致无效。如“蔡中进与武汉市青山区城区改造更新局行政协议纠纷案”<sup>[14]</sup>，根据《武汉市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》：“征收个人住宅，建筑面积不足 40 平方米，且为被征收人唯一住房的，按照 40 平方米给予征收补偿。”本案中，被告按原告房屋实际面积 19.3 平方米对原告进

行征收补偿，违反了上述强制性法律规定，认定为无效。

### 1.2.4 恶意串通，损害国家利益、公共利益和他人合法权益的行政协议无效

行政机关与行政相对人恶意串通、行政相对人与第三人恶意串通或者行政机关与第三人恶意串通，签订行政协议的，只要损害了国家利益、公共利益和他人合法权益，一律无效。恶意串通是一种主观上的故意，实践中，证明主观思想存在恶意远比证明客观行为具有危害难得多。检索的案件中，有基于此条而认定行政协议无效的案件。如“辛坚与海口市琼山区土地和房屋征收服务中心二审行政协议纠纷案”<sup>[15]</sup>，被上诉人不享有征收安置补偿政策，且涉案协议中约定的补偿标准超过规定标准的 1.9 倍。政府签订行政协议目的是为保障居民生活条件，维护公共利益，促进社会发展，如果依据涉案补偿协议进行安置补偿，辛坚获得超额补偿，政府会无依据增加支出，导致公共利益遭受损失。

在上文中，笔者通过检索相关司法审判实例对行政协议无效事由进行简要阐明，可知，司法机关对于行政协议无效认定逐步趋于规范，但依然存在一定程度的问题。

## 2 行政协议无效认定过程中存在的主要问题

### 2.1 行政协议无效认定法律适用路径不规范

第一，法律适用模式不统一。不论是现有法律、司法解释还是学理解释，对于行政协议效力认定时具体适用哪种模式，单一适用抑或混合适用，优先适用抑或同时适用，尚未形成统一标准。认定行政协议的效力，是处理案件纠纷的先决条件，如果没有统一的认定规则，法官就会根据以往类似案件的判决结果，结合自己的判案经验，行使自由裁量权，基于法官专业知识背景、客观能力水平、主观法律思维及自身法律素养等差异性，可能会导致“同案不同判”情况发生。

第二，法律适用层级不统一。《行政诉讼法》第 75 条规定“其他重大且明显违法的情形”，表明该条件的成立需同时满足“重大性”、“明显性”、“违法性”三性。在此着重探讨“违法性”，该条文概括性提到违法，并未言明是轻微违法还是严重违法、违反广义性法律抑或是狭义性法律，根据日常经验习惯，若法律条文中没有明确说明，则不具有禁止性，一般是广义性法律。《民法典》第 143 条规定“不违反法律、行政法规的强

制性规定的民事法律行为有效”，该条文中的法律规范仅指狭义性法律，适用范围有限，即只有行政协议的内容与法律、行政法规的强制性规定相悖时，行政协议才会被认定为无效。

## 2.2 行政协议无效认定标准不统一

第一，行政相对人缔约资格不统一。认定行政协议是否有效的基础条件之一是看缔结的双方主体是否符合资格<sup>[16]</sup>，行政主体包括行政机关和行政相对人，其中行政机关一方主要产生于依照宪法和法律规定设置的、法律法规授权的和行政机关委托的其他组织代为行使行政权。在审查认定行政机关一方时，相对方便快捷，争议性较小。但是对于行政相对人的资格认定，认定方法不统一，如司法机关会从生理鉴定和心理鉴定两方面综合认定行政相对人资格；而行政机关签订行政协议时则主要根据对方的外部特征、处事方式及言语表达等比较浅层次的表征认识确定对方是否符合主体资格。

第二，“强制性规定”界定不明晰。“违反法律、行政法规的强制性规定”是《民法典》中规定的无效事由；《行政诉讼法》也规定了行政协议无效事由之“其他重大其明显违法的情形”。

民法学界认为，强制性规定区分为效力性强制性规定和管理性强制性规定<sup>[17]</sup>。《九民纪要》中通过列举的方式列出效力性强制性规定的范围<sup>[18]</sup>；法律、行政法规未规定合同无效的法律后果，但合同的履行会损害国家、社会公共利益的，也属于效力性强制性规定，违反则导致合同无效。如果该法律、行政法规规定只是为了维护管理秩序，不损害国家、社会公共利益则应认定为管理性强制性规定，不必然导致行政合同无效。

行政法学界观点则不同，对于“强制性规定”并没有像民法一样区分。因为行政法领域和民法领域的价值取向有差别，导致对“强制性规定”界定当然不同。协议最根本的目的就是为了行政管理目标和公共利益的实现，所以行政法学界认为违反管理性强制性规定亦会导致行政协议无效。黄忠教授认为强制性条款的规定与公共利益是紧密结合的，违反法律、行政法规的强制性条款被认定为无效本身就是对公共利益的一种保护<sup>[19]</sup>。

## 2.3 行政协议无效认定具体情形不明确

第一，“其他重大且明显违法的情形”规定不明确。

该条规定是行政性无效事由下的兜底性条款，当今社会日益发展更新，法律的稳定性表明法律更新必然会滞后于社会发展，该兜底性条款为尚未预见到的情形预留了法院裁判空间，保证了法律的灵活性和适应性，却也是自由裁量权的直观体现，不同法官对“重大且明显违法”基于主观性而存在理解偏差，可能会出现“同案不同判”情形。

第二，“严重违法法定程序”立法空白。在检索案例的过程中，笔者注意到有行政协议因为在履行过程中存在程序违反法律规定而被司法机关认定为无效的情况，比如没有履行通知、告知义务。典型案例如“孙承夫与鹿城区政府街道办房屋拆迁再审行政协议纠纷案”<sup>[20]</sup>，一审法院判决涉案协议有效；二审法院查明涉案协议存在未经登记的程序违法，认定为无效；再审法院查明涉案协议并没有明显违反法律法规的强制性规定，没有违反当事人双方平等协商一致的原则，认定协议有效。上述案例之所以每次审判结果均被推翻，究其原因就是“违反法定程序”这一规定尚未被纳入到无效事由中，但实践中却有发生，致使该条规定在实践中不能百分之百发挥作用。

## 3 行政协议无效司法认定的优化路径

### 3.1 行政协议无效审查规则统一化

由于行政协议特殊属性，为确保司法公正，在处理行政协议效力案件中需要遵循《行政诉讼法》和《民法典》相关规定。两套审查规则主要有三种排列方式：第一是各自独立适用，互不干涉；第二是有顺序，优先适用行政诉讼法，其次适用民事法律规范；第三是混合式适用，即适用行政诉讼法规定，在行政诉讼法第75条第4款“其它重大且明显违法的情形中”中适用符合条件的相关民事法律规范。三种组合通过比较，第一种独立适用方式过于简单，其本质是把行政协议等同于单纯的行政行为或者单纯的民事合同，不能反映出案件全貌；第二种优先适用方式其本质是间接排除了民事法律规范的地位，认为如果符合行政诉讼法规定就不必再考虑民事法律规范，忽视了民事法律规范的作用；第三种混合式适用方式，虽然兼顾了两种法律规范，但是行政诉讼法第75条第4款“其它重大且明显违法的情形中”中有部分情形是不属于民事法律规范中无效的情形，比如：严重违法法定程序之未履行通知义务，此种方式也不是最佳解决方式。



以上三种组合方式都是两套审查规则的衍生物,因此最佳解决方式可以是把两套审查规则统一化,具体统一方面可以着眼于行政协议缔约主体资格、缔约主体意思表示,强制性规定界定等。

### 3.2 统一行政协议无效认定标准

一方面,要明确行政协议相对人的主体资格。行政相对人是否具有缔约资格是司法机关认定行政协议效力时需要考量的因素。《行政诉讼法》中没有条款对行政相对人资格进行规定,由于行政协议也属于合同,所以行政相对人资格可参照《民法典》规定。民事法律规范中明确无民事行为能力人进行的民事法律行为无效;限制民事行为能力人、无权处分人及无权代理人进行的民事法律行为效力待定,需要经过法定代理人或者真正权利人追认后确定其效力,笔者认为,以上三种效力待定的情形在行政协议中可以同样适用。

无民事行为能力人同行政机关签订的行政协议当然无效,但在判定是否为无民事行为能力人的过程中需要行政机关像司法机关一样严格遵循法定程序认定,综合生理和心理双重标准,这需要行政机关在签订行政协议时应认真负责、合理审查行政相对人的缔约资格,以保障双方利益最大化且不损害公共利益。

对于行政相对人为限制民事行为能力人的,如果法律没有特别规定,所签行政协议适用《民法典》有关规定,处于效力待定状态,需要依据法定代理人是否追认来确认其效力状态。对于行政相对人为无权处分人、无权代理人的,由于第三人才是真正权利人,所以在真正权利人追认之前,所签行政协议处于效力待定状态,如果第三人追认,行政协议有效,第三人拒绝追认,行政协议无效。

另一方面,又要放宽适用行政法律规范的性质。《民法典》明确规定,只有在违反法律、行政法规的效力性强制规定的情况下才会导致民事法律行为无效,因为民法本质的目的是为了维护交易、鼓励交易、促进交易、推动经济发展,故在民事法律规范中行政合同违反法律、行政法规的管理性强制规定不会导致行政合同无效。

《行政诉讼法》中对于效力性强制性规定与管理性强制性规定没有明确界定,因此民事法律行为的强制性规定与行政行为的强制性属于被包含与包含的关系,在行政协议中,民法中合同的约定仍然可以适用。

### 3.3 明确行政协议无效认定具体标准

第一,细化“其他重大且明显违法的情形”。《行政诉讼法》第75条第四款规定:“其他重大且明显违法的情形”会导致行政协议无效,没有具体细化,司法审判实践中法官没有一条可以依据的“准绳”,只能根据自己的审判经验以及对理论的理解去自行摸索这根“准绳”到底在什么水平线上,长此以往,不利于统一。首先,应该明确“重大”的内涵,是指有些行政协议的订立会严重侵犯国家、公共和他人利益,致使国家、公共或他人财产流失;其次,明确“明显”的内涵,是指有些行政协议的订立是否违法,只要具备些许法律常识的人一眼就能看出来;最后,明确违“法”的内涵,该“法”可以指全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规、地方人大制定的地方性法规等。

第二,制定“严重违法法定程序无效”法律规范。程序公正是结果公正的重要前提保障。但是行政协议<sup>[1]</sup>的无效事由并未规定“严重违法法定程序”,这条规定应该被囊括到行政协议无效事由之中,使法官在审理行政协议效力案件时有法可依,有章可循,提高司法效率,节省司法成本。

## 4 结语

行政协议作为一种兼具行政属性和协议属性的特殊协议,不论对于理论研究学者还是司法审判人员都是具有挑战性的难题,故此明确行政协议无效的认定标准及法律适用亟待解决。

本文通过梳理行政法视角下行政协议无效认定标准和民法视角下行政协议无效认定标准,对无效行政协议认定标准进行归纳总结,厘清其中存在的问题,主要有行政协议无效认定法律适用不规范、认定标准不统一等问题。有针对性从法律适用、认定标准等方面着手提出建议,旨在为司法实践中该类问题提供一些参考思路。

## 参考文献

- [1] 最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定,人民法院出版社,2020年。
- [2] 郭修江. 行政协议的行政性及其司法审查[J]. 《法律适用》,2024年,第6期。
- [3] 《中华人民共和国行政诉讼法》第二章第十二条第(十一)款
- [4] 《最高人民法院印发〈关于行政案件案由的暂行规定〉的通知》

- [5]余凌云.《论行政协议无效》[J].《政治与法律》,2020年,第11期:第2-12页.
- [6]《中华人民共和国行政诉讼法》第七十五条.《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(2018)第九十九条
- [7]湖南省慈利县人民法院(2022)湘0821行初96号行政判决书
- [8]广西壮族自治区高级人民法院(2018)桂行终712号行政判决书
- [9]江苏省南通市中级人民法院(2021)苏06行终53号行政判决书
- [10]梁凤云.《行政协议的界定标准——以行政协议司法解释第1条规定为参照》[J].《行政法学研究》,2020年,第5期:第3-12页.
- [11]《中华人民共和国民法典》第一百四十四条,第一百四十六条,第一百五十三条,第一百五十四条
- [12]黑龙江省高级人民法院(2020)黑行再23号行政裁定书
- [13]安徽省阜阳市颍泉区人民法院(2019)皖1204行初5号行政判决书
- [14]湖北省武汉市青山区人民法院(2019)鄂0107行初43号行政判决书
- [15]海南省海口市中级人民法院(2021)琼01行终292号行政判决书
- [16]王敬波.《司法认定无效行政协议的标准》[J].《中国法学》,2019年,第3期:第64-83页.
- [17]江必新.《行政协议的司法审查》[J].《人民司法》,2016年,第34期:第8-13页.
- [18]最高人民法院关于印发《全国法院民商事审判工作会议纪要》的通知
- [19]黄忠.《违法合同的效力判定路径之辨识》[J].《法学家》,2010年,第5期:第56-73+177页.
- [20]浙江省高级人民法院(2020)浙行再37号行政判决书
- 作者简介:杜丽娟(1998-),女,汉族,内蒙古赤峰人,硕士研究生,内蒙古工业大学,行政法方向。  
翟璐(1998-),女,汉族,山西朔州人,硕士研究生,内蒙古工业大学,行政法方向贾志敏(1980-),女,副教授,硕士生导师,内蒙古工业大学,行政法方向。