

# 行政协议反向诉讼之容许性探析

王珂

青岛科技大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年2月15日; 录用日期: 2025年3月7日; 发布日期: 2025年3月18日

## 摘要

行政协议反向诉讼之容许性探析, 通过剖析行政协议反向诉讼的理论基础, 揭示其内涵与特征, 明确其在行政法律关系中的定位。同时, 详细分析构建行政协议反向诉讼面临的现实困境, 包括行政协议识别难题、传统诉讼理念束缚以及非诉执行机制制约等。进而提出突破困境的路径, 如明确行政协议认定标准、转变诉讼理念、优化非诉执行机制等。在此基础上, 进一步阐述行政协议反向诉讼的制度构建与程序设计, 包括诉讼主体资格确定、诉讼程序运行、证据规则与举证责任分配等方面。最后, 探讨保障行政协议反向诉讼制度有效实施的措施, 强调加强司法能力建设、强化监督制约机制以及推动行政机关依法行政的重要性。通过全面系统的研究, 为行政协议反向诉讼制度的构建与完善提供理论支持与实践参考。

## 关键词

行政协议, 反向诉讼, 证据规则与举证责任分配

# An Analysis of the Permissibility of Reverse Litigation in Administrative Agreements

Ke Wang

School of Law, Qingdao University of Science and Technology, Qingdao Shandong

Received: Feb. 15<sup>th</sup>, 2025; accepted: Mar. 7<sup>th</sup>, 2025; published: Mar. 18<sup>th</sup>, 2025

## Abstract

**An Analysis of the Permissibility of Reverse Litigation on Administrative Agreements:** By dissecting the theoretical foundation of reverse litigation on administrative agreements, this paper reveals its connotation and characteristics, and clarifies its position within administrative legal relations. Meanwhile, it conducts a detailed analysis of the practical dilemmas faced in constructing reverse litigation in administrative agreements, including the difficulties in identifying administrative agreements, the constraints of traditional litigation concepts, and the restrictions of the non-litigation enforcement mechanism. Furthermore, it proposes ways to break through these dilemmas,

such as clarifying the identification criteria for administrative agreements, changing litigation concepts, and optimizing the non-litigation enforcement mechanism. Based on this, the paper further elaborates on the institutional construction and procedural design of reverse litigation in administrative agreements, covering aspects such as the determination of litigation subject qualifications, the operation of the litigation process, evidence rules, and the allocation of burden of proof. Finally, it discusses the measures to ensure the effective implementation of the reverse litigation system for administrative agreements, emphasizing the importance of strengthening judicial capacity building, enhancing the supervision and restraint mechanism, and promoting the law-based administration of administrative agencies. Through comprehensive and systematic research, provide theoretical support and practical references for the construction and improvement of the reverse litigation system of administrative agreements.

## Keywords

Administrative Agreement, Reverse Litigation, Evidence Rules and Allocation of Burden of Proof

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 行政协议反向诉讼的理论基础

### 1.1. 行政协议的内涵与特征

行政协议指的是行政机关为达成行政管理或公共服务的目的，与公民、法人以及其他组织经协商后签订的，包含行政法层面权利义务内容的协议。依据我国《行政诉讼法》及其相关司法解释，行政协议具备以下几个核心要素：其一，协议主体中必有一方是行政机关，而另一方则是公民、法人或者其他组织；其二，协议旨在实现行政管理或公共服务的目标，具有显著的公益性；其三，协议内容涉及行政法领域的权利义务关系，这与主要调整平等主体间财产关系与人身关系的民事合同存在差异。行政协议呈现出行政性与协议性的双重特性。其中，行政性表现为行政机关在协议履行过程中履行行政管理职责，目的在于实现公共利益。行政机关在签订和履行协议过程中，可能会运用行政权力对协议进行管理和监督，如对协议履行情况进行检查、对违约行为进行处罚等[1]。

### 1.2. 反向诉讼的概念与本质

反向诉讼，在行政协议领域中，是指行政机关作为原告，针对行政协议相对人不履行协议义务等违约行为，向法院提起的行政诉讼。与传统的“民告官”行政诉讼模式不同，反向诉讼的原告是行政机关，被告是行政协议相对人。这种诉讼模式的出现，旨在解决行政协议履行过程中相对人违约而行政机关缺乏有效救济途径的问题。反向诉讼的本质是在行政协议纠纷中，为行政机关提供一种平等的诉讼权利，以维护行政协议的合法性和有效性，保障公共利益的实现。通过反向诉讼，行政机关可以借助司法力量，促使相对人履行协议义务，同时也使行政机关的行政行为受到司法审查和监督。这有助于平衡行政协议双方的权利义务关系，避免行政机关在行政协议中处于被动地位，无法有效维护公共利益的情况发生[2]。

### 1.3. 行政协议反向诉讼的理论依据

#### 1.3.1. 行政法律关系论的支撑

行政法律关系论指出，行政机关与相对人在行政协议中形成特殊行政法律关系，双方地位兼具平等

与不对等性。平等体现在协议订立及履行时协商、表意机会均等，部分权利义务对等；不对等源于行政机关的管理职能与公共利益代表身份，使其享有行政优益权，如因公益单方面变更或解除协议，但需担责。行政协议反向诉讼制度契合该理论，既认可行政机关特殊地位与权利，又借司法审查监督其依法行使行政优益权，保障相对人权益，维持行政法律关系平衡。如土地使用权出让协议，政府因公益收回土地须依法补偿，相对人可就政府违法或不合理行为司法抗辩，实现双方权利义务平衡。

### 1.3.2. 诉权平等理论的要求

行政协议纠纷里，诉权平等理论主张行政机关和相对人作为协议双方，应平等享有诉讼途径解决纠纷的机会。传统“民告官”诉讼模式虽保障相对人诉权，却忽视行政机关在行政协议中的诉权需求。行政协议反向诉讼制度的建立有利于实现诉权平等。当相对人不履行协议义务，行政机关有权起诉要求其履约或担责，既体现双方诉讼权利平等，也提升行政协议纠纷解决的公正性与效率。如公共工程承包合同，承包商未按约完成工程，行政机关作为发包方应能诉讼追究其违约责任，而非仅靠非诉手段，如此才能真正实现双方诉权平等[3]。

## 2. 行政协议反向诉讼构建的现实困境

### 2.1. 行政协议识别难题

行政协议和民事合同界线模糊。这主要体现在形式和内容两方面。形式上，二者都常用书面形式订立，且都需双方协商一致。像行政机关采购办公用品的合同，从形式到条款，都和普通民事买卖合同极为相似，均涵盖标的、价款、履行方式等，且都经协商达成。内容上，部分行政协议涉及的财产关系易与民事合同混淆。以政府与社会资本合作(PPP)项目协议为例，其中关于收益分配、资产转让的条款，和民事合同中的财产关系条款高度相似，难以区分。

然而，行政协议与民事合同存在本质区别。行政协议具有公权力属性；民事合同则基于平等主体间的私法自治，主要调整私人财产与人身关系，像地铁建设运营特许经营协议属行政协议，企业间货物运输合同为典型民事合同。目的上，行政协议旨在实现公共利益，民事合同多满足私人利益。权利义务关系上，行政协议中行政机关有行政优益权，如特定情形可单方变更、解除协议，且受行政法规范约束；民事合同双方权利义务由私法规范调整，地位平等。二者界限模糊给行政协议反向诉讼构建带来困难，无法准确识别行政协议，就难以确定反向诉讼的适用及审理法律规则[4]。

### 2.2. 传统诉讼理念的束缚

“民告官”思维定式的影响，这种思维定式对行政协议反向诉讼制度的构建产生了一定的阻碍。长期以来，行政机关作为原告提起诉讼的情况较少被考虑和接受。一方面，行政机关自身可能受到这种传统思维的束缚，担心作为原告提起诉讼会打破原有的行政诉讼格局，引发公众对其行使权力的质疑。例如，在一些地方政府中，即使遇到行政协议相对人违约的情况，行政机关可能更倾向于通过行政手段而非诉讼途径解决问题，因为他们担心被视为“滥用权力”或“与民争利”。另一方面，社会公众也可能对行政机关作为原告的反向诉讼存在疑虑，认为这可能会改变行政诉讼保护公民权益的初衷，导致行政权力的进一步扩张。这种思维定式使得行政协议反向诉讼制度在推广和构建过程中面临较大的观念障碍，需要克服公众和行政机关自身对传统诉讼模式的固有认知。

### 2.3. 非诉执行机制的制约

非诉执行机制的制约。该机制存在对行政协议反向诉讼产生了一定的替代效应，影响了反向诉讼制度的构建。一方面，行政机关在既有非诉执行途径可选择的情况下，可能会优先考虑通过非诉执行解决

纠纷，而忽视反向诉讼这种更为公正、透明的司法救济途径。因为非诉执行在程序上相对简单，不需要经过繁琐的诉讼程序，行政机关可以更直接地运用行政权力推动协议的履行。例如，在土地出让金追缴等行政协议纠纷中，行政机关可能更倾向于通过下达催缴通知、申请法院强制执行等非诉执行手段，而不是提起反向诉讼。另一方面，非诉执行的广泛应用使得反向诉讼制度的需求被掩盖，社会各界对反向诉讼制度的重要性认识不足。由于非诉执行在一定程度上能够解决部分行政协议纠纷，导致人们对构建反向诉讼制度的紧迫性和必要性缺乏深刻理解，从而阻碍了反向诉讼制度的发展和完善。这种替代效应使得反向诉讼制度难以在行政协议纠纷解决机制中占据应有的地位，需要通过调整和优化纠纷解决机制，合理界定非诉执行与反向诉讼的适用范围，来充分发挥反向诉讼制度的优势[5]。

### 3. 行政协议反向诉讼构建困境的突破路径

#### 3.1. 明确行政协议的认定标准

为了准确区分行政协议与民事合同以及其他行政行为，需要进一步细化行政协议的识别要素。需要明确行政协议的一方应当是行政机关，且行政机关在协议中是以行使行政管理职能为目的，而不是以民事主体身份参与。例如，政府部门为了提供公共教育服务与学校签订的合作办学协议，政府部门在协议中的角色是基于其教育行政管理职能，而非普通的民事合作关系。在目的要素上，强调行政协议的订立是为了实现公共利益或行政管理目标，如改善公共基础设施、保护环境、提供公共服务等。以城市污水处理厂建设运营协议为例，其目的是提高城市污水处理能力，保护环境，这与单纯的商业盈利目的的民事合同有明显区别。

对于内容要素，行政协议应涉及行政法上的权利义务关系，包括行政机关的行政优益权以及相对人的履行义务等。例如，在交通基础设施建设特许权协议中，行政机关有权对项目建设质量、运营标准进行监督管理，同时相对人有义务按照协议约定进行投资建设和运营管理。在形式方面，虽然行政协议不局限于特定形式，但应注重协议订立过程中的协商性和合意性，以及是否遵循了行政程序法的相关规定。通过对这些识别要素的细化，可以为行政协议的准确认定提供更加清晰的标准，避免在实践中出现混淆和误判，从而为行政协议反向诉讼制度的构建奠定坚实的基础[6]。

#### 3.2. 转变诉讼理念与完善法律规定

##### 3.2.1. 树立平等的诉讼观念

构建行政协议反向诉讼制度，关键在于突破传统“民告官”的思维局限，树立行政机关与相对人诉讼地位平等的观念。在行政协议里，双方是平等的协议主体，合法权益都应得到法律一视同仁的保护。解决行政协议纠纷时，不应预设行政机关处于优势、相对人处于弱势。比如在政府与企业签订的科技研发合作协议纠纷中，诉讼里双方举证权、辩论权等应平等。行政机关不能凭借行政权力获取诉讼特权，相对人也不该因弱势地位遭受不公对待。

##### 3.2.2. 修订相关法律条款

现行法律对行政协议反向诉讼有所限制，需修订相关条款。在《行政诉讼法》中，应明确赋予行政机关在行政协议纠纷中作为原告的资格，允许其在相对人不履行或违反协议约定时依法起诉。同时，要详细规定反向诉讼的具体程序、审理规则与证据规则。比如在诉讼程序上，明确起诉条件、受理程序和审理期限；审理规则方面，将审查范围确定为行政协议合法性、合约性及双方履行情况；证据规则上，结合行政协议特点，合理分配双方举证责任，制定特殊的证据收集与采信规则。此外，还应完善与行政协议相关的其他法律法规，确保法律体系的协调性和一致性[7]。

### 3.3. 优化非诉执行机制

当前非诉执行存在问题，需规范完善其程序。一方面，简化申请与审查流程，提升执行效率。明确行政机关申请非诉执行的期限、材料要求，法院应限时完成审查裁定。比如，要求行政机关在相对人不履行协议义务 60 天内提出申请，法院收到申请 30 天内完成审查。另一方面，强化执行过程监督，保障执行合法公正。构建涵盖行政机关内部法制部门监督、法院执行监督、检察机关监督的全方位监督机制。以城市房屋征收补偿非诉执行为例，法院需严格审查行政机关执行行为，确保征收补偿决定合法，保障被征收人权益。

此外，赋予相对人在非诉执行中提出异议、申请听证等更多权利，维护其合法权益。规范非诉执行程序，既能提高执行质量与效果，助力解决行政协议纠纷，也能为行政协议反向诉讼制度构建创造有利条件[8]。

## 4. 结论

本研究深入剖析行政协议反向诉讼的理论基础、现实困境、突破途径、制度构建及保障举措，得出结论：行政协议反向诉讼制度具有重大意义。其理论依据涵盖行政法律关系论、诉权平等理论等，为制度构建筑牢根基。但当前构建该制度面临多重困境，像行政协议识别难、传统诉讼理念的禁锢以及非诉执行机制的限制。要突破这些困境，需明确行政协议认定标准，转变诉讼理念，完善法律规定，优化非诉执行机制并整合纠纷解决资源。制度构建上，要确定诉讼主体资格，规范诉讼程序，合理分配举证责任。同时，通过加强司法能力建设、强化监督制约机制、推动行政机关依法行政等保障措施，确保行政协议反向诉讼制度有效运行。

## 参考文献

- [1] 杨慧珍. 行政协议相对人违约纠纷司法解决的困境与出路[D]: [硕士学位论文]. 烟台: 烟台大学, 2023.
- [2] 李文才. 论中国古代中央集权体制的形成、延续及其当代启示[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2023, 46(1): 108-117.
- [3] 张凌霄. 军机处的满伴与清代中枢机构之变迁[J]. 清史研究, 2021, 126(4): 68-81.
- [4] 董津. 《1857-1858 年经济学手稿》中人的自由以及全面发展思想研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2020.
- [5] 解志勇, 闫映全. 反向行政诉讼: 全域性控权与实质性解决争议的新思路[J]. 比较法研究, 2018(3): 155-169.
- [6] 黄鹏, 孙韡. 行政协议反向诉讼制度构建的必要性与可行性研究[J]. 镇江高专学报, 2024, 37(3): 69-72.
- [7] 杨云飞. 黑格尔的社会契约论批判及其当代意义[J]. 伦理学研究, 2023(6): 67-79.
- [8] 孙琳琳. 行政协议反向诉讼之容许性探析[J]. 重庆科技大学学报(社会科学版), 2024(5): 31-41.