

行政协议无效的认定

焦 芮

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年4月22日; 录用日期: 2025年5月21日; 发布日期: 2025年5月30日

摘 要

依据最高人民法院于2019年颁布的《关于审理行政协议案件若干问题的规定》中的第12条, 确立了判断行政协议无效的标准。这一规定明确指出, 行政协议的效力判定既可参照《行政诉讼法》第75条以确认其无效状态, 亦能依据民事法律规范来评估其效力, 从而全面地确立了行政协议效力的判断机制。既要从事行政行为本身的合法性考虑, 也要从契约本身的合意性考虑。但在认定行政协议无效时如何平衡其合法性与合意性的关系, 实现认定标准的统一, 是司法实践中亟待解决的问题。行政协议是一种混合了公法和私法的契约, 因此在法律和行政原则以及契约严守原则的基础上, 在法律上寻找更科学的判断标准, 在契约和契约的基础上, 对其无效的认定也要兼顾两个方面, 在依法律行政原则与契约严守原则、法律优位、法安定性、信赖保护原则等因素的基础上, 寻找更加科学的判断标准。

关键词

行政协议无效, 重大且明显违法, 参照适用, 认定标准

Determination of the Invalidity of the Administrative Agreement

Rui Jiao

Law School, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Apr. 22nd, 2025; accepted: May 21st, 2025; published: May 30th, 2025

Abstract

According to Article 12 of the *Provisions on Several Issues in the Trial of Administrative Agreement Cases* promulgated by the Supreme People's Court in 2019, the criteria for judging the invalidity of administrative agreements are established. This provision clearly states that the validity of the administrative agreement can be determined not only by referring to Article 75 of the *Administrative Procedure Law* to confirm its invalidity, but also evaluate its effectiveness according to civil legal

norms, thus comprehensively establishing a judgement mechanism for the validity of administrative agreements. It should be considered not only from the legitimacy of the administrative act itself, but also from the consensus of the contract itself. However, how to balance the relationship between legality and consensus when determining that an administrative agreement is invalid, and to achieve the unification of recognition standards, is an urgent problem to be solved in judicial practice. Administrative agreement is a kind of contract that mixes public law and private law. Therefore, on the basis of the principles of law and administration and the principle of strict compliance with the contract, a more scientific judgement standard should be found in law. On the basis of the law and contract, the determination of its invalidity should also take into account two aspects, in accordance with the principle of administrative law and the principle of strict compliance with the contract. Based on legal advantages, legal stability, trust protection principles and other factors, more scientific judgement standards should be found.

Keywords

Invalidity of Administrative Agreement, Major and Obviously Illegal, Reference and Application, Recognition Criteria

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. 问题的提出

最高人民法院公布的行政协议典型案例，即徐建勋与安丘市人民政府关于房屋补偿安置协议的纠纷案(以下简称“房屋补偿协议案”)，展现了在这一领域内的法律实践与判决导向。基本案情是：在 1993 年 12 月，徐建勋，非本村户籍成员，通过合法途径在王五里村购置了一块宅基地，并在此基础上建造了一栋二层楼房，其占地面积大致相当于两间标准房屋的空间。于 2013 年，安丘市政府成立专项指挥部，旨在对位于王五里村、承载着徐建勋二层楼房的区域实施现代化翻新与改造工程，并公开宣示了相应的安置及补偿方案。于 2013 年 8 月 5 日，由指挥部与徐建勋共同签订的《产权调换补偿协议书》中明确指出了补偿方案：即徐建勋将迁居至新开发的住宅区，且依据其个人意愿，获得了位于十二层以下的两处住宅单位。具体面积分别为 120 平方米和 80 平方米。遵循此协议之规定，徐建勋应获偿房屋及其上附着物之补偿金、临时居留补助以及搬迁费用合计人民币壹拾伍万贰仟玖佰捌拾肆元整。于 2017 年 7 月，指挥部向徐建勋交付了一处面积为一百平方米的住宅单元。针对此问题，相关部门给予了如下回复：依据当年的政府政策规定，徐建勋先生有资格获得不超过一百平方米的安置住房。针对此情况，徐建勋向法院提出了上诉申请，旨在要求安丘市人民政府遵循《产权调换补偿协议书》的约定，依法交付剩余的 100 平方米安置房。潍坊市中级人民法院判定，针对该房屋协议补偿的法律争议不具备合法性基础，遂依法裁定驳回徐建勋提出的诉讼请求。双方均未提出上诉。

本案争议的焦点在于认定行政协议无效的标准。依据《中华人民共和国行政诉讼法》第 75 条之规定，若行政行为存在执行主体缺乏合法行政主体资格或缺有效法律依据等重大且明显违法的情况，潍坊市中级人民法院裁定判决确认此类行政行为无效。就本案例而言，安丘市人民政府作为法律所指定的旧村改造实施主体，不仅承担着推进改造工作的重任，还需履行制定及公开安置补偿政策详细标准的重要职责。该补偿标准作为法律依据，支撑着徐建勋与安丘市人民政府所签订的《产权调换补偿协议书》的合法性与有效性。然而，《产权调换补偿协议书》中承诺向徐建勋提供两套回迁安置房的条款，显然与安

丘市人民政府公布的安置补偿政策存在重大冲突，这揭示了双方在合约执行过程中可能存在的法律与政策合规性问题。因此，此协议应被视为缺乏合法依据，符合无效协议的法律定义。鉴于此协议旨在显著提升居民生活品质与促进社会公共福祉，若徐建勋依据《产权调换补偿协议书》内关于违背安置补偿政策之特定条款，进而额外获取 100 平方米的回迁安置住房，此举不仅会直接导致政府在旧村改造计划中承担超出预期的公共财务负担，还可能侵犯到小区内其他居民的正当权益。本案中关于将两处回迁安置房指定给予徐建勋的条款，不仅与双方原始协议的初衷相悖，而且可能对公共福祉构成负面影响，因此，该约定应被认定为无效。通过对潍坊市中级人民法院关于行政协议无效判决的分析，可以清晰地发现其认定无效的评判体系实际上包含了两种不同的标准：一方面，依据《中华人民共和国行政诉讼法》第 75 条规定，另一方面则是以合同无效的相关规定为参考，这反映了在处理行政协议无效问题上所采用的多元且复杂的体系。在司法实践中，有的法官援用行政程序法的规定，有的法官忽视法律优位原则而直接适用民法相关规定，导致同案不同判的现象，因此就出现了如何统一行政协议无效的认定标准的问题。

2. 行政协议的违法与无效

依法行政作为行政法学的核心原则，旨在防范专制倾向，确保公民权益不受侵害，通过法律途径规范行政权力的行使，实现权力与责任的统一，从而构建公正、透明且受法律约束的行政管理体系。随着时间的推移，在不违背有关法规的前提下，基于行政上的必要而签订的协议具有法律效力。依法行政与契约自由本质上存在不可调和的关系，尽管我国立法已逐渐承认了行政协议的合法性，但其与依法律行政原理的矛盾始终存在。

追溯至 20 世纪 50 年代，德国法学界普遍认同的共识是，行政契约应基于其合法性与有效性进行区分，即划分为有效及无效的行政契约两大类^[1]。凡属违反法律规定的行政契约，均被认定为无效。《联邦行政程序法》第 59 条关于公法合同的无效存在合宪说和违宪说两种观点。从合宪说的角度看，将行政协议规定为违法有效能够使行政协议留有活动的余地，其重点在于对行政协议的合意性的关注；违宪说认为，违法有效的法律效果违犯了依法行政的原则，然而也与法治国家的原则相悖，该理论主要指出行政协议同样属于一种行政行为。行政协议是具有行政性质和协议性质的特殊行政行为，其公定力意味着一旦行政行为成立，只要不违反法律规定，便会产生法律效力。由此可以推出行政协议合法即有效，违法即无效^[2]。然而根据二分法导出的行政协议的效力过于单一，很难满足现实中的发展需求。因此，行政协议不能简单地以合法或者违法来认定其效力。

3. 认定行政协议无效的标准

3.1. 行政法上认定行政协议无效的标准

根据《行政诉讼法》第 75 条的规定，当行政行为存在执行者不具备合法行政主体身份或缺乏有效法律依据等重大且明显违法现象时，若原告请求法院裁定该行为无效，则法庭应依法作出确认该行政行为无效的裁决。围绕《行政诉讼法》第 75 条能否直接作为依据来判定行政协议之无效性这一问题，学界内部呈现出截然对立的两种观点。第一观点主张，行政协议本质上系一种特殊的行政行为，此观点明确排斥行政协议系双方合意的产物的可能性，而侧重于强调其固有的行政特征，这种观点是不可取的。第二种观点是合同说，有关学者认为行政协议实质上是双方当事人在平等和自愿的基础上达成的合同，具有契约性质。因此，在处理行政协议纠纷时，应同时考虑其行政和契约两种属性，首先依据相关的行政法规，待穷尽行政法的所有手段之后，再参考适用民法的相关规定。

根据《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》第 99 条的规定，所谓“重大且明显违法”的行政行为，具体涵盖如下关键范畴：首先，行为的实施者若不具备合法的行政主体资格，

则该行为被视为严重违法；其次，如果行政行为旨在减损公民、法人或其他组织的权利，或是增加其义务，而未能提供明确的法律依据，亦属明显违法；最后，即便上述行为在形式上具备一定合法性，但如其内容在实际执行过程中无法达到预期效果或实现既定目标，同样会被认定为重大且明显违法[3]。此解释旨在确保行政行为的合法性和合理性，维护法律秩序与公民权益。能否以行政行为无效的“重大且明显违法”作为判断行政协议无效的标准呢？在行政主体不具备资格的情况下，与行政相对人签订的行政协议是否仍具法律效力？有学者认为，作为行政一方签订行政协议的主体是否具备行政主体资格并不影响该协议的效力[4]。我认为这种情况下的行政协议应被视为效力待定，而不是直接无效。通常情况下，当行政协议的其中一方是依据宪法和法律建立或授权的行政机关时，对该协议的争议较少，然而在司法实践中，涉及争议的主要是行政机关的派出机构。这时，争议焦点为派出机构的越权行为是否导致行政行为无效。对于大多数行政机关的越权行为，可以通过行政机关自我纠正、层级监督以及法院裁决等多种方式进行修正。然而，若采取确认无效或撤销等措施来改正此类行为，其潜在后果可能对国家的根本利益、社会的共同福祉以及法律体系的稳定与公正构成显著威胁，这类极少数的超越职权的例外情况，不应被撤销或确认无效。行政越权可以通过自我纠错、层级监督和法庭判决等多种手段来解决。例如，陈佐义诉湖南省株洲市渌口区人民政府单方撤销房屋征收补偿协议决定案¹，法院裁定，鉴于行政机关授权无相应权限的实体机构签订征收补偿协议，随后基于该协议缔约主体资格不符而主张其无效之举，显然违背了诚信原则，故此类抗辩理由依法不予采纳。因此，当订立协议的行政一方不具有行政主体资格且确认无效不会给公共利益带来重大损失时，可以确认行政协议无效。

行政协议如果在没有法律依据的情况下减损相对人的权利或增加其义务，并不一定无效。在司法审判中，一些法院认为行政协议实际上是双方当事人达成的合同，由于其成立是基于其合意，因此不存在单方面减损权利或增加义务的行政行为，故不会违反相关的法律规范。最高人民法院也曾裁定，因该协议未违反法律或行政法规的强制性规定，所以其不应被认定为无效。例如江苏瑞达海洋食品有限公司诉盐城市大丰区人民政府等海域使用权行政许可纠纷案²。诉方基于协议涉嫌违背《中华人民共和国海域使用管理法》第二十六条，即关于海域使用权持有人申请延续使用的法定条款，提出上诉主张。法院认为，该条款只是对于普通情形下延长使用海域的权利的请求，并非存在硬性规定限制政府机关与海域使用权人之间的续签事宜及其在使用权到期后的续期流程，这一领域留有灵活性以适应具体情境的需要。政府根据该条款对相关海域使用权的转让进行了某些限制，具有合理性，也不违反法律法规的强制性规定，因此该协议有效。

在司法实践中，某些法院认定，若一项行政协议在实质上不具备可实现性，则该协议被视为无效。然而其他法院则在深入分析行政协议有效性时指出，即便协议在客观层面上并非不可执行，依然有可能因其存在其他缺陷而被判定为无效。依据《民法典》第五百八十条第一款第一项的规定，我国民法通常秉持合同原则上有效的原则。然而，基于其内在属性与执行局限，自始即不具备客观履行可能性的行政协议理应被认定为无效。这是因为依据德国《联邦行政诉讼法》第四十四条第二款第四项的规定，凡是因实质因素而导致无法执行的行政裁决被视为自始即无效的，这一无效性具有溯及既往的效力。承认在客观条件限制下确实难以履行或近乎不可能实现的行政协议的有效性，不仅严重阻碍了行政协议在塑造法律关系时的灵活性与适应性，削弱了其作为契约在民主治理中的基础地位和普遍接受度，还不可避免地增加了行政管理过程中的资源消耗，包括人力、物力和财力的投入，进而滋生了额外的经济负担与效率损失。因此，当行政协议的内容无法实际执行时，应将其认定为无效情况。

¹陈佐义诉湖南省株洲市渌口区人民政府单方撤销房屋征收补偿协议决定案，湖南省高级人民法院(2018)湘行终310号行政判决书。

²江苏瑞达海洋食品有限公司诉盐城市大丰区人民政府等海域使用权行政许可纠纷案，上海市高级人民法院(2019)沪行终376号行政裁定书。

3.2. 民法上认定行政协议无效的标准

根据《民法典》的规定,民事法律行为的有效性及其约束力分别在第 143 至 157 条以及第 502 至 508 条中详尽阐述,那么在这些条款中,哪些条款是可以认定行政协议无效呢?

《民法典》第 144 条与 145 条款明确规范了无民事行为能力人及限制民事行为能力人在法律上实施的行为效力标准。在行政机关与行政相对人签订行政协议时,行政机关通常会审查行政相对人的主体资格,并且一般情况下不会出现上述情况。因此,参照适用《民法典》第 144 条和 145 条没有必要。

依据《民法典》第 146 条之规定,若行为人与相对人基于虚假意思表示而实施的民事法律行为应当被认定为无效。在王某某对江苏省仪征枣林湾旅游度假区管理办公室提出的关于房屋搬迁协议的诉讼案件中³,扬州市中级人民法院裁定如下:由于行政协议的双重属性,在审查行政协议时要同时审查其合法性及合约性,法院认为无法证明王某某系根据自己的真实意思表示签订的搬迁协议,因此法院判决撤销本案被诉的房屋搬迁协议。由于法院做出判决之日在《民法典》颁布之前,因此裁判依据是根据《合同法》第 52 条予以撤销,依据 2020 年发布的《民法典》,对于第五十二条进行了修订,明确将欺诈与胁迫行为不再视为绝对无效的情形,允许此类行为在特定条件下被撤销,其余三款内容保持不变,但在措辞上发生了一些变化。因此,在房屋搬迁协议案中法院判决的撤销可以认为是确认无效。在我国,最高人民法院也认为只有当《行政法》《行政诉讼法》未作任何规定时,才能将其作为一种参照适用,而当行政法和行政诉讼法中没有这一规则的空白时,应当以行政法、行政诉讼法是处理此类案件的法律依据⁴。因此,在审视虚假意思表示的合同首先要判断此类行为是否确实构成了重大且明显违法。虚假意思表示构成的行政协议之所以被判定无效,主要归因于其潜在的严重危害性,属于明显缺乏事实依据的情形。

根据《民法典》第 147 条至第 151 条的规定,若民事法律行为因当事人在缔约时存在重大误解、受欺诈、受胁迫、危困状态、缺乏判断能力而使民事法律行为成立时显失公平等被视为意思表示存在瑕疵的情形,此类民事法律行为具备撤销的可能性。换言之,在特定情况下,尽管可能存在某种情形,民事法律行为并非必然归于无效,而是呈现出效力待定的状态,即其有效性需通过后续的法定程序或当事人的明确意愿予以确定。针对行政协议出现前述情况时,应优先遵循行政法及其相关法律规范进行处理,只有在穷尽了行政法与行政诉讼法的规定后,才能考虑参照适用民事法律规范作为补充依据。

根据《民法典》第 153 条的规定,民事法律行为违反法律、行政法规的强制性规定或者违反公序良俗的民事法律行为无效。学者认为所谓的强制性特指效力性强制性规定[5]。在行政法上,强制性规定应当是对公共利益或者私人利益起到保障作用的法律规范,而对较轻利益的保障不是行政法上的强制性规定。若执行行政协议会导致公共利益受到重大损害,理应判定此协议不具备法律效力。

实际上,行政协议违背公序良俗的情境与该协议存在重大且显而易见的违法性质具有高度的一致性。在认定行政协议存在重大且明显的违法行为时,“法”的范畴应涵盖法律、法规、规章以及规范性文件等多重层次的行政法律规范。这些规范共同保护着包括公序良俗在内的各类法益。鉴于公序良俗作为社会秩序与道德底线的关键要素,其对公共利益的维护至关重要。故而,若行政协议的订立或执行严重违背了公序良俗原则,导致公共利益遭受重大损害,则该行政协议应被视为无效。

根据《民法典》第 154 条的规定,当行为人与相对人通过恶意串通的方式,共同侵害第三方合法权益的法律行动被明确判定为无效。所谓“恶意串通”指的是当事人间存在非法共谋行为,并且具备损害国家、集体或第三方利益的故意。然而,在实际操作层面,行政主体通常并不持有此类故意,即便存在这种意图,其界定亦极为困难。

³最高人民法院 2019 年 12 月 12 日发布的行政协议案件典型案例之五。

⁴最高人民法院(2020)最高法行申 9461 号行政裁定书。

行政协议完全可以参照适用《民法典》第 503、504 条,保证行政机关可以通过事后追认无权代理或代表的合同以确定协议有效。

有学界观点指出,《民法典》所涵盖的合同无效的情形,诸如违反法律法规强制性、公序良俗、恶意串通以及虚假意思表示等,实质上可被理解为行政法学中的“重大且明显违法”原则在合同法情境中的下位情形。依我之见,《民法典》中有关合同无效的规定能够作为认定行政协议无效的标准。

4. 结语

鉴于行政协议同时蕴含着“行政法意义上的强制性与指导性”及“合同法意义上的双方合意与契约自由”的双重特质,这导致了在判定及解决相关纠纷时面临着显著的复杂性和挑战性。订立行政协议作为一项独特的行政行为,其特征在于它是行政机关与特定相对人之间基于平等意志达成的双方法律契约,这一过程不仅彰显了双方的互动性和合作性,同时也超越了传统单一行政命令的范畴,体现出行政协议在法律关系构建上的独特性和复杂性。当前,我国在界定行政协议无效的标准上存在显著的模糊性与不确定性,这一状况加剧了处理行政协议争议案件的复杂性和不可预测性。因此,确立一致有效的行政协议无效判定准则,在解决我国行政协议诉讼问题上展现出显著的实践价值与意义。鉴于《关于审理行政协议案件若干问题的规定》第 12 条明确了行政协议无效的判定准则,在司法实践中对于行政协议无效的认定不必局限于公法,也可以在穷尽《行政法》与《行政诉讼法》后,参照适用《民法典》关于合同无效的相关法律规定。从行政法学的角度审视,《行政诉讼法》第 75 条为判断行政协议之有效性提供了法律依据。此规定涉及三类情况:首先,当行政协议由不具备行政主体资格的主体缔结时,该协议处于效力待定的状态;其次,减损权利或增加义务的行政协议是基于双方合意并非无效;最后,对于那些在客观上无法实现的行政协议,原则上仍被视为有效。在民法视角下的认定行政协议的无效是基于相关民事法律行为的无效以及合同的无效,分别就具体法条展开讨论。

参考文献

- [1] 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(5): 18-23, 102.
- [2] 高广勤. 行政协议无效的认定标准探讨[J]. 清远职业技术学院学报, 2021, 14(6): 59-64.
- [3] 张青波. 拒绝权视角下的无效行政行为[J]. 环球法律评论, 2019, 41(3): 69-85.
- [4] 张青波. 行政协议无效的认定[J]. 荆楚法学, 2023(4): 84-95.
- [5] 王利明. 论效力性和非效力性强制性规定的区分——以《民法典》第 153 条为中心[J]. 法学评论, 2023, 41(2): 20-32.