

行政协议履行中公益损害的民法矫正机制

吴昱颖

山东师范大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2026年7月28日; 录用日期: 2026年8月14日; 发布日期: 2026年9月2日

摘要

《行政诉讼法》第75条的审查对象仅限于缔约阶段的协议效力, 并未对缔约后的履行行为设置效力审查机制。行政协议被认定为有效后, 相对人的履行行为仍然具有损害公共利益的可能, 由此产生“协议有效但履行违法”的规范盲点。周口案中, 法院确认行政机关招标行为违法, 出于公共利益考量并未撤销协议, 相对人取得独家经营权后的履行行为可能形成市场垄断, 法院却无从下手进行干预。本文以《民法典》第153条为核心, 将民法对违法行为的效力否定机制引入到行政协议履行领域, 并衔接行政机关的矫正职责, 形成公私法融合的公共利益保护闭环。

关键词

行政协议履行行为, 《行政诉讼法》第75条, 《民法典》第153条, 公益损害, 公私法融合

Civil Law Remedial Mechanism for Public Interest Damages in the Performance of Administrative Contracts

Yuying Wu

Law School, Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: July 28, 2026; accepted: August 14, 2026; published: September 2, 2026

Abstract

Article 75 of the *Administrative Procedure Law* confines its review to the validity of administrative contracts at the contracting stage, without establishing any validity review mechanism for post-contractual performance conduct. Once an administrative contract is upheld as valid, the counterparty's performance may still give rise to public interest harm, thus creating a normative blind spot characterized by "a valid contract coupled with unlawful performance". In the Zhoukou Case, the court

文章引用: 吴昱颖. 行政协议履行中公益损害的民法矫正机制[J]. 法学, 2026, 14(9): 36-44.

DOI: 10.12677/ojls.2026.149253

confirmed that the administrative authority's tendering act was unlawful, yet declined to revoke the contract on public interest grounds. After the counterparty obtained an exclusive operating right, its subsequent performance could lead to market monopoly, but the court lacked any legal instrument to intervene. Taking Article 153 of the *Civil Code* as the core, this article introduces the civil law mechanism for nullifying unlawful juridical acts into the sphere of administrative contract performance, and aligns it with the administrative authority's corrective duties, thereby forming a closed-loop public interest protection framework through the integration of public and private law.

Keywords

Performance of Administrative Contracts, Article 75 of the *Administrative Procedure Law*, Article 153 of the *Civil Code*, Public Interest Damages, Integration of Public and Private Law

Copyright © 2026 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

在“益民公司诉河南省周口市政府等行政行为违法案”¹中，最高人民法院确认市政府招标行为违法，但依据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》²第 58 条，认为撤销该行为“将会给公共利益造成重大损失”，故确认违法但并未撤销相关协议，而是责令采取补救措施[1]。公共利益是本案中维持协议效力的理由，也成为了后续无法监管相对人履行行为的障碍。亿星公司取得独家经营权后可能利用垄断地位抬高价格、降低服务质量，但法院仅能确认行政机关的行为违法，对相对人履行行为造成的公益损害无能为力。《中华人民共和国行政诉讼法》(后文简称《行政诉讼法》)第 75 条以“重大且明显违法”作为行政协议无效的判断标准，审查对象是行政机关的缔约行为合法性，却未规制相对人后续履行行为对公益的损害[2]。由此，本文拟解决的问题是，行政协议效力经行政诉讼法得以维持后，相对人的违法履行行为如何予以规制？换言之，从行政协议的双重性质出发，如何予以公共利益更完善的保护？

《中华人民共和国民法典》(后文简称《民法典》)第 153 条规定“违反法律、行政法规的强制性规定的民事法律行为无效。”然而在行政协议领域下，该条的适用被限缩用于评价协议内容本身的合法性。

《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》³第 12 条明确，“人民法院可以适用民事法律规范确认行政协议无效”，表述为“确认行政协议无效”，而非“确认履行行为无效”，即《民法典》第 153 条也只是在缔约阶段适用的规范，在履行阶段失去了适用空间。行政协议经行政诉讼法审查效力存续后，相对人可能通过垄断、污染、数据滥用等履行行为持续损害公益，形成“合法协议 - 违法履行”的治理困境，而现行法对此缺乏有效的效力评价机制。

在城市燃气、交通等特许经营领域，行政机关通过协议授予相对人独占经营权后，相对人可能利用垄断地位抬高价格或降低服务质量。地方政府与企业签订的生态修复协议中，部分企业为降低成本偷排

¹参见最高人民法院(2004)行终字第 6 号行政判决书。

²该司法解释于 2015 年已废止，此处仅作为援引案例分析(参考链接来源：[https://flk.npc.gov.cn/detail?id=402881e45ffb5c4c015ffb63df57008f&fileId=&type=&title=%E6%9C%80%E9%AB%98%E4%BA%BA%E6%B0%91%E6%B3%95%E9%99%A2%E5%85%B3%E4%BA%8E%E9%80%82%E7%94%A8%E3%80%8A%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E8%A1%8C%E6%94%BF%E8%AF%89%E8%AE%BC%E6%B3%95%E3%80%8B%E8%8B%A5%E5%B9%B2%E9%97%AE%E9%A2%98%E7%9A%84%E8%A7%A3%E9%87%8A\)](https://flk.npc.gov.cn/detail?id=402881e45ffb5c4c015ffb63df57008f&fileId=&type=&title=%E6%9C%80%E9%AB%98%E4%BA%BA%E6%B0%91%E6%B3%95%E9%99%A2%E5%85%B3%E4%BA%8E%E9%80%82%E7%94%A8%E3%80%8A%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E8%A1%8C%E6%94%BF%E8%AF%89%E8%AE%BC%E6%B3%95%E3%80%8B%E8%8B%A5%E5%B9%B2%E9%97%AE%E9%A2%98%E7%9A%84%E8%A7%A3%E9%87%8A)))

³http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201912/t20191210_303149.html

污染物，虽协议内容符合环保要求，但履行行为导致河流重金属超标。此时，行政机关只能依据《中华人民共和国环境保护法》(后文简称《环境保护法》)处以罚款，却难以通过行政诉讼直接制止污染行为，而民事诉讼又面临“协议有效－行为违法”的举证困境。政府与科技企业签订的数据共享协议履行过程中，企业可能超范围使用公民个人信息，导致大规模隐私泄露，而现行法仅能追究企业的违约责任或行政责任，无法否定其违法使用数据行为的效力。上述情形中，协议效力经审查得以维持，履行行为却在持续损害公益——而现行法在“协议效力”与“履行行为”之间，缺少一个动态的效力评价环节。

现行法对行政协议的规制集中于缔约阶段的合法性审查，却缺乏对履行行为的动态效力评价机制。行政诉讼的入口在缔约时已经关闭，民事诉讼虽可能介入，但“协议有效”的事实使原告难以证明损害与履行行为之间的因果关系；而《民法典》第 153 条在行政协议场景中被限缩适用于协议内容审查，理由是行政协议的“公法属性”应优先适用公法规范。上述三因素，导致了规范衔接的断裂。为填补这一规范空白，需要明确行政协议的履行行为，在规范属性上究竟属于什么性质的行为？下文将证明，履行行为应被定性为民事法律行为，从而为《民法典》第 153 条的适用打开通道。

2. 二分法下《民法典》第 153 条的功能激活

行政协议的行政性来源于行政机关的缔约行为，行政机关以公权力主体的身份订立协议，这一行为受公法约束。然而，相对人的履行行为并非行政机关的行为，而是民事主体对自身财产和经营活动的安排。公法性附着于行政协议本身，而非附着于履行行为；协议因行政机关的缔约行为而具有公法属性，但相对人的履行行为是民事主体对自身行为的安排，其规范属性应由行为本身的性质决定，而非由协议的标签决定。二分法并非理论上的标新立异，而是对行政协议不同阶段、不同性质行为的规范回应。

在行政协议效力认定的问题上，公法主导论暴露出局限性，该模式过度依赖行政行为规则的优先适用，忽视了民事法律行为规则的功能价值；公私法协调论以综合性视角解决这些问题，推动公法与私法的有效互动，满足行政性与契约性的动态特性[3]。本文所主张的二分法正是公私法协调论在履行阶段的具体展开——协议效力审查阶段适用公法规范，履行行为审查阶段适用私法规，两个阶段、两套规范针对的是两个不同性质的行为，而非对同一行为的双重评价。民法无效制度的独特优势在于直接否定违法履行行为的法律效力，使该行为自始不发生当事人所追求的法律效果，从而在根源上切断公益损害的持续发生。相较于行政监管的“行为制止”和违约救济的“损失填补”，无效制度提供的是“效力否定”这一更为彻底的救济路径。

(一) 审查对象的分离：协议效力与履行行为的二元界分

行政协议兼具行政性与协议性，传统理论因此将其视为“行政行为与合同行为的混合体”。这种混合定性导致一个后果：协议效力与履行行为的审查边界模糊，二者经常被混为一谈。然而，从规范逻辑上看，二者在多个维度上存在根本差异(见表 1)。

Table 1. Comparison between validity review of administrative agreements and performance conduct review
表 1. 协议效力审查与履行行为审查的对比

对比维度	协议效力审查	履行行为审查
法律性质	双方行政行为	民事法律行为
审查依据	《行政诉讼法》第 75 条	《民法典》第 153 条
价值目标	行政合法性、程序正当性	民事合法性、公益保护
审查主体	行政审判庭	民事审判庭/公益诉讼法庭

行政协议的效力认定属于公法范畴，关注行政机关的缔约权限、缔约程序是否合法等，司法实践中

多依据《行政诉讼法》第 75 条对行政行为进行审查从而确认行政协议无效^[4]；而履行行为是相对人对协议义务的具体实施，本质上是以意思表示设立、变更、终止民事法律关系的行为，其效力评价应回归民法框架。《联邦行政程序法》(VwVfG)⁴第 59 条第 1 款、第 3 款规定行政合同的无效事由，而履行过程中的行为瑕疵则准用民法规则处理。二分法并非理论上的标新立异，而是对行政协议不同阶段、不同性质行为的规范回应。

(二) 《民法典》第 153 条的扩张适用

1、民事法律行为的行为定性

相对人履行行政协议的行为是否属于《民法典》第 133 条意义上的“民事法律行为”，是本模型得以成立的前提。相对人履行行政协议的行为，只要符合《民法典》第 133 条关于“民事主体通过意思表示设立、变更、终止民事法律关系”的规定，即应纳入第 153 条的评价范围^[5]。特许经营企业拒绝开放基础设施，表面上是履行方式的选择，但其法律效果是排除其他市场主体的交易机会，实质上是企业以意思表示处分自身市场经营权利，产生了变更既有交易法律关系的效果——这符合第 133 条的构成要件。企业违规排放污染物，虽同时构成行政违法，但排放行为本身是企业对生产方式和污染物处置方式的选择，是意思表示支配下的行为安排，同样落入民事法律行为的范畴。

行政协议的履行行为是否因具有“公法性”而应排除民法适用？本文认为，公法性附着于协议本身，而非附着于履行行为。协议因行政机关的缔约行为而具有公法属性；但相对人的履行行为是民事主体对自身行为的安排，其规范属性应由行为本身的性质决定，而非由协议的标签决定。正如有学者指出，“行政协议”不是行政行为，而是合同，应适用民法规则评价其效力^[6]。

2、效力性强制规范的识别标准

适用《民法典》第 153 条的关键在于判断履行行为是否违反“效力性强制规范”。第 153 条第 1 款中的强制性规定即为效力性强制性规定^[7]。

参考最高人民法院《关于当前形势下审理民商事合同纠纷案件若干问题的指导意见》⁵，应从规范目的、调整对象等维度区分效力性与管理性规范。当规范目的是维护公共利益，如《中华人民共和国反垄断法》(后文简称《反垄断法》)第 17 条禁止滥用市场支配地位，且行为后果直接损害公益时，应认定为效力性规范；若规范仅旨在实现行政管理秩序，则属于管理性规范，不影响行为效力^[8]。

在行政协议履行场景中，以下规范应被识别为效力性强制规范。1) 维护市场竞争秩序的规范，如《反垄断法》第 17 条禁止滥用市场支配地位，其规范目的是保护有效竞争这一公共产品，违反将直接损害不特定消费者的福利；2) 保护生态环境的底线规范，如《环境保护法》中关于污染物排放标准的强制性规定，其规范目的是维系环境公共利益，违反将造成不可逆的公共损害；3) 保障公共数据安全的规范，如《中华人民共和国个人信息保护法》(后文简称《个人信息保护法》)中关于数据处理的基本原则，其规范目的是保护不特定多数人的信息安全。若规范仅旨在实现行政管理秩序(如备案、登记、报告等程序性要求)，则属于管理性规范，不影响履行行为的效力。

3、公益损害的可验证性标准

为避免第 153 条的滥用，公益损害的认定须满足三个递进的验证要求。

第一，可验证性。损害结果须有客观的测量标准，可采用量化指标与行业标准双重参照模式。可以市场竞争度指标(如 HHI 指数的显著变化、价格与成本的偏离率)作为衡量基准；在生态环境领域，以污染物排放的超标倍数作为量化阈值；在数据安全领域，以涉及的个人信息的条数和受影响人群规模作为参考指标。

⁴<https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>

⁵<http://gongbao.court.gov.cn/Details/f64c32ff455b89427e93307186f7a6.html>

第二，因果关系。须证明损害结果与行政协议的履行行为之间存在直接且明确的关联。这一证明不能仅凭推测，而应综合运用司法鉴定技术手段、经济分析模型等手段，必要时引入第三方专业机构进行独立验证。

第三，重大性。只有达到“重大”程度的公益损害才应触发矫正机制。界定“重大”损害标准，可参照《环境保护法》第58条关于公益诉讼起诉条件的规定，结合具体领域的行业规范与历史数据，设置损害程度的分级评估体系，确保只有达到实质损害公共利益的行为才纳入矫正范围。

第四，分领域认定指南。在上述三个通用标准的基础上，针对不同类型的行政协议设置差异化的“重大性”认定基准。

（三）《民法典》第156条的功能转型

传统民法理论中，无效的民事法律行为自始、当然、确定不发生效力。但若将此逻辑直接适用于行政协议的履行行为，则会完全否定履行行为的效力，可能导致公共服务中断或治理目标落空。因此，需要对《民法典》第156条的部分无效规则进行功能性改造，构建“效力阻断－修复－恢复”的弹性机制。

法院认定特定履行行为无效后，仅阻断该行为的效力，协议本身及其他履行行为不受影响。这不同于传统无效制度的“全部无效”，而是借鉴了《民法典》第156条“民事法律行为部分无效，不影响其他部分效力的，其他部分仍然有效”的规范逻辑。效力阻断后，相对人须在规定期限内消除公益损害后果。修复条件应严格限定：1) 相对人须实际停止侵害行为并采取实质性修复措施；2) 向公益基金缴纳惩罚性赔偿，数额不低于损害量化结果的2倍(参考《中华人民共和国消费者权益保护法》(后文简称《消费者权益保护法》)第55条惩罚性赔偿的倍数设计)；3) 行政机关对修复结果验收合格，出具书面确认意见。修复完成并经法院审查确认后，法院解除行为禁令，允许协议继续履行。例如，在垄断案件中，企业拆分业务、恢复市场竞争并缴纳惩罚性赔偿后，法院可裁定其后续经营行为恢复效力。

这一机制借鉴了德国行政合同理论中“部分无效”的弹性处理思路。《联邦行政程序法》第59条第3款规定：“合同部分无效的，其全部无效；但如可认定删除无效部分，合同仍可订立的，不在此限。”^[4]本文的“效力恢复”机制参照其规范逻辑，在公益保护与契约稳定之间寻求弹性平衡，避免因局部瑕疵而导致整体失效。该机制为相对人提供了“改过自新”的机会，避免了因局部履行行为瑕疵导致整体协议失效、特许经营项目中断的极端后果。对于已经投入大量沉没成本的基础设施项目，效力恢复机制使得项目可以在矫正后继续运营，符合各方利益最大化。

3. 三阶协动式矫治路径

基于二分法理论，本文构建“效力筛查－行为矫正－效果验收”三阶矫治模型。三阶段之间遵循严格的时间递进与效力联动逻辑：阶段一(行为无效认定)是启动矫正的前提条件；阶段二的验收结果是阶段三(效力恢复)的申请前提。三阶段环环相扣，形成“认定－矫正－恢复”的闭合链条。

（一）公私法融合的动态治理框架

基于二分法理论，本文构建“效力筛查－行为矫正－效果验收”三阶矫治模型。三阶段遵循严格的时间递进与效力联动逻辑。

阶段一：效力筛查。依据《行政诉讼法》第75条，对行政协议效力进行司法审查——审查协议主体资格、缔约程序合法性、约定内容是否超越行政职权及违反强制性规定等。协议效力被分为有效、无效、可撤销三类，仅有效协议可进入履行阶段。此阶段解决的核心问题是：协议本身是否具有法律效力？

阶段二：行为矫正。协议履行过程中，引入《民法典》第153条，审查履行行为是否“违反法律、行政法规的强制性规定”或“违背公序良俗”。一旦发现公益损害，可参照《中华人民共和国民事诉讼法》(后文简称《民事诉讼法》)行为保全制度，由民事法院发布禁止令，责令停止侵害。同时建立行政机

关主导、相对人执行的修复机制。此阶段解决的核心问题是：有效的协议之下，违法的履行行为如何被制止和矫正？

针对民事法院对行政协议的履行行为发布禁令，是否超越了审判权限这一问题，本文认为，禁止令的审查对象是相对人的具体履行行为，而非行政协议本身；该行为已被定性为民事法律行为，民事法院依据《民事诉讼法》第 100 条采取行为保全措施，属于法定权限范围内。行政审判庭对协议效力的专属审查与民事审判庭对履行行为的审查，因审查对象不同而并行不悖。

阶段三：效果验收。修复完成后，行政机关向法院提交验收申请，法院联合第三方专业机构、公益组织等进行评估。确认公益恢复至受损前状态或可接受水平后，法院解除禁止令，协议恢复正常履行；未通过验收的，继续修复。此阶段解决的核心问题是：矫正完成后，协议如何回归正常履行轨道？

（二）阶段一：履行行为无效认定的民事程序

1、启动主体的扩展范围

本文认为，应遵循“检察机关主导、公益组织补充、行政机关例外”的形式。检察机关依据《民事诉讼法》第 55 条提起公益诉讼时，可通过调查取证权获取行政协议履行中的违法线索，其起诉不以存在直接利害关系为前提。公益组织的起诉资格依《环境保护法》第 58 条，须满足依法登记满五年、无违法记录、专门从事环境保护公益活动等条件。此类组织可弥补个体原告在举证能力和诉讼资源上的不足。行政机关在紧急情形下(如公共突发卫生事件)，为避免公共风险扩大，可突破“不告不理”原则，以原告身份启动无效认定程序。

2、举证责任的分配规则

举证责任分配遵循“原告证明行为违法与损害事实，相对人证明行为合法性”的基本框架。

原告的举证责任包括：1) 通过调取协议文本、会议纪要等文件，明确履行行为的具体内容；2) 通过申请法院调查令，获取垄断协议中的交易数据、环境监测部门的超标排放记录等证据，证明行为的违法性；3) 委托专业机构出具市场竞争分析报告、生态环境损害评估鉴定书，量化公益损害；4) 结合经济学计量模型或环境科学检测方法，建立行为与损害之间的因果关系。相对人的举证责任在于证明其行为的合法性，即提交行业主管部门的生产许可、质量认证文件，或聘请专家证人对垄断行为的经济合理性进行论证。上述法理在于，原告(检察机关或公益组织)在信息获取上处于弱势，需要借助公权力的调查取证权弥补能力不足；而相对人对其自身行为的合法性依据最为了解，由其承担合法性举证责任符合“证据就近”原则。

3、裁判形式的创新设计

民事法院作出的“行为效力判决”应包含三重规范效力，一是宣告效力，明确宣告行政协议履行行为自始无效；二是制止效力，责令相对人立即停止实施侵害公益的行为，如强制停产超标排污企业；三是修复效力，依据公益损害程度和修复难度，设定不超过 6 个月的整改期限，并要求相对人定期提交阶段性修复报告。对于拒不履行判决的，法院可参照《民事诉讼法》的强制执行措施，对相关责任人采取罚款、拘留等惩戒手段。

（三）阶段二：行政机关矫正义务的程序衔接

民事判决生效后，行政机关须在法定期限内，履行矫正职责，主要包括监督修复、评估履约和验收报告等。行政机关需组建由法律、技术专家构成的监督小组，通过定期现场检查、远程监测等方式监督相对人落实修复措施，例如委托第三方环保机构对污染场地进行土壤修复。在评估协议履行必要性时，若发现原协议主体已丧失履约能力，可启动竞争性谈判程序更换特许经营商。书面验收报告应包含修复工程的资金使用明细、第三方检测机构出具的合格证明、后续季度巡查计划等内容，确保公益修复形成闭环管理。

民事判决援引《行政诉讼法》第74条责令行政机关履职时,可明确其具体监管职责和期限要求;行政机关实施矫正行为时,需严格遵循我国现行行政程序规范规定的听证、回避、说明理由等程序要件。协议变更适用《民法典》规则时,若因政策调整导致协议基础丧失,可依据情势变更原则重新协商权利义务;若双方就服务标准提升达成共识,则适用协商变更条款,并签订补充协议作为原协议附件。

(四) 阶段三:行为效力恢复的司法审查

1、申请主体与程序要求

相对人申请恢复行为效力时,除提交行政机关验收合格证明外,还需同步提交修复工程财务审计报告、公众意见征询记录等佐证材料。申请应采用书面形式,载明修复措施实施过程、公益损害消除情况,并附相关证据清单。逾期未申请的,法院将通过公告程序确认行为效力终止,避免公益保护长期处于不确定状态。

2、审查标准与裁判结果

法院审查主要包括:行政机关验收程序是否符合《中华人民共和国行政许可法》规定的听证、公示要求;修复结果是否与判决书中的技术参数、验收标准完全一致;是否存在新的公益损害风险。对于验收程序存在瑕疵但不影响实质结果的,可要求行政机关补正材料;若修复未达标准,法院可延长3-6个月修复期,或裁定由行政机关通过政府采购服务方式委托第三方完成替代修复,相关费用由原相对人承担。

4. 立法与司法的协同完善

(一) 司法解释的衔接设计

为实现行政法与民法在公益保护领域的有机衔接,建议最高人民法院在相关司法解释中增设专项条款。具体而言,当行政协议效力经《行政诉讼法》第75条审查未被认定为无效,但协议相对人在履行过程中存在违反法律、行政法规效力性强制性规定且损害公共利益的行为时^[9],当事人有权依据《民法典》第153条向人民法院提起诉讼,请求认定该履行行为无效。人民法院在作出履行行为无效判决的同时,应当责令行政机关履行法定监督矫正职责,明确规定行政机关需在合理法定期限内采取整改措施。若行政机关逾期未履行职责,当事人可依法提起行政诉讼,要求法院判决行政机关履行义务,并可追究其相应的不作为责任。通过该条款设计,构建起行政诉讼与民事诉讼在公益损害救济中的联动机制,弥补单一诉讼制度的局限性。

(二) 行民裁判要件的分工指引

在行政协议争议解决过程中,需明确行政审判与民事审判的权责边界,形成高效协同的司法裁判体系。对于行政机关缔约过程中是否存在违法的争议,由行政审判庭依据《行政诉讼法》第75条,重点审查其行为是否构成“重大且明显违法”,并依法作出行政判决书;针对协议相对人履行行为损害公共利益的案件,则由民事审判庭负责审理,依据《民法典》第153条关于民事法律行为无效的规定,对履行行为的合法性进行审查并作出民事判决书。当行政机关在履行监督矫正职责过程中存在不作为时,行政审判庭需依据《行政诉讼法》第72条,审查其是否履行法定职责,并依法作出行政履行判决。对于协议变更引发的争议,需根据具体案件情况,由民事审判庭或行政审判庭进行审理:若争议焦点在于协议变更的民事合意与合同变更规则适用,则由民事审判庭依据《民法典》第543条进行裁判;若涉及行政机关基于公共利益变更协议的行政行为合法性,则由行政审判庭依据《行政诉讼法》第78条作出判决,确保裁判结果既符合行政法的合法性原则,又兼顾民法的契约精神。

(三) 典型案例的裁判规则提炼

1、“周口模式”的裁判升级

周口案确立了“确认违法但不撤销”的裁判思路——在公益与私益之间，选择维持协议效力但确认行政机关行为违法。本文在此基础上进一步提出，法院不仅应审查行政机关的缔约行为，还应对相对人的履行行为进行独立审查。

在特许经营类行政协议纠纷中，法院应严格区分协议效力与履行行为效力，对履行行为单独适用《民法典》第 153 条。认定履行行为损害公益的，除判决无效外，还应责令行政机关履行监管职责，督促相对人开放市场。相对人的整改情况是恢复履行行为效力的必要条件。同时可引入惩罚性赔偿——赔偿数额不低于相对人垄断经营期间所获超额利润的 2 倍(参照《消费者权益保护法》第 55 条的惩罚性赔偿逻辑，但考虑到行政协议的公法属性，倍数设定更为克制)。

2、生态协议的公益修复标准

环境污染类行政协议的公益修复，应建立与损害程度相匹配的分级修复标准。例如，轻度污染(超标 1~3 倍)修复期不超过 6 个月；中度污染(超标 3~10 倍)修复期不超过 2 年；重度污染(超标 10 倍以上)修复期根据专业评估确定，并可要求相对人承担超出常规修复的额外治理费用。

行政机关验收修复效果时，须引入公众参与程序，通过听证会、信息公示等方式保障社会公众的知情权与监督权。相对人未在规定期限内完成修复的，法院可指定具备资质的第三方机构代为实施，费用由相对人承担，并可依据《民事诉讼法》第 253 条处以迟延履行金。

(四) 配套制度的协同改革

1、公益损害评估体系的构建

为解决公益损害评估标准不统一、专业性不足等问题，建议由司法部牵头制定“公益损害量化评估指南”，针对不同领域制定标准化的损害计算方法，明确评估程序与技术规范。同时，建立跨学科的评估专家库，吸纳环境科学、经济学、法学等领域的专业人才，确保评估结果的科学性与权威性。在费用承担方面，规定评估费用原则上由败诉方承担，并将其纳入司法救助体系，对于经济困难的公益诉讼主体给予适当的费用减免，保障公益诉讼制度的可及性。

2、行政协议动态监管平台的建设

依托“互联网 + 监管”系统，搭建全国统一的行政协议动态监管平台，实现对协议履行行为的全流程、实时化监测。行政机关作为协议监管主体，需定期上传协议履行数据，包括资金使用、项目进度、环境影响等关键信息，通过大数据分析与人工智能技术自动识别潜在的公益风险并及时预警。同时，将平台数据向检察机关、公益组织等主体开放查询权限，构建起政府监管、司法监督与社会监督相结合的多元共治格局，提升行政协议履行的透明度与规范性。平台运营须遵守《个人信息保护法》的相关规定，确保数据安全。

5. 结论

本文试图将《民法典》第 153 条的效力评价机制引入行政协议的履行阶段，使“协议有效”不再成为“履行违法”的免责理由。从而赋予检察机关和公益组织对履行行为的效力挑战权，将公益诉讼的干预时点从“事后赔偿”提前至“行为制止”；通过将行政机关的矫正职责纳入司法审查，推动监管从“重缔约、轻履行”转向全过程监督；弹性效力恢复机制则避免了因局部行为瑕疵导致整体协议失效。行政协议制度的完善需要公法与私法的深度融合。以《民法典》第 153 条为“公益制动阀”，以《行政诉讼法》第 75 条为“协议安全栓”^[10]，二者协同构成行政协议履行的双重保障，最终实现行政效率与公益保障的精密平衡，为国家治理体系和治理能力现代化提供法治支撑。

参考文献

- [1] 王贵松. 依法行政原则对信赖利益的保护——益民公司诉河南省周口市政府等行政行为违法案分析[J]. 交大法

- 学, 2015(1): 167-175.
- [2] 王敬波. 司法认定无效行政协议的标准[J]. 中国法学, 2019(3): 64-83.
 - [3] 严益州. 行政协议效力认定的公私法协动论[J]. 中外法学, 2024, 36(6): 1619-1637.
 - [4] 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.
 - [5] 杨子君. 论民法典总则编法律行为制度的变化与发展[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报, 2020, 11(2): 45-48.
 - [6] 蔡睿. 政府合同的合法性审查——合同与行政行为区分审查模式的提出[J]. 云南社会科学, 2026(1): 118-127.
 - [7] 李敏. 导致法律行为无效的强制性规定之识别[J]. 法学, 2025(2): 115-130.
 - [8] 崔文星. 民法典视野下强制性规范和公序良俗条款的适用规则[J]. 法学杂志, 2022, 43(2): 120-135.
 - [9] 王轶. 论合同行为的一般生效条件[J]. 法律适用, 2012(7): 22-26.
 - [10] 余凌云. 论行政协议无效[J]. 政治与法律, 2020(11): 2-12.