

行政协议纠纷的非诉解决机制的完善

郭怡彤

江西师范大学, 江西省南昌市, 330200;

摘要: 行政协议是行政管理的一种更新, 也是比较重要的一种方式。然而, 我国行政协议领域的法治建设尚不完善, 至今仍缺乏专门针对行政协议的法律规范。由于我国行政协议制度发展起步较晚, 行政协议在实践中的作用未能得到充分有效的发挥。尤其是在纠纷发生时, 行政协议纠纷解决机制存在界定模糊、流程不畅等问题, 这不仅可能使行政协议相对人的合法权益受损, 在某些情形下, 还会对公共利益造成负面影响。在现行的行政协议纠纷解决方法中, 行政诉讼大多数时候不能直接解决行政协议纠纷, 相较于此, 非诉讼的解决方式比如协商和解、调解和行政复议等方案也具有一定的社会价值和实践基础。但是目前这些方案还不够完善, 缺乏系统性和规范性。因此在讨论行政协议纠纷的解决机制时应重视非诉解决机制的可行性并进行完善。

关键词: 行政协议; 纠纷解决; 非诉机制; 和解; 调解; 行政复议

DOI: 10.69979/3029-2700.25.05.044

2019 年 2 月, 最高人民法院发布的人民法院第五个五年改革纲要(2019-2023)中, 明确提出了“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的原则, 这为非诉讼解决机制赋予了重要的地位。

1 行政协议纠纷的基本理论

1.1 行政协议的含义

行政协议, 也叫行政合同, 是行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标, 与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议^①。行政协议具有一定的法律效力, 是行政法律关系的一种表现形式。

行政协议具有行政性和契约性两重属性^[1]。行政性体现在主体一方为行政机关, 区别于平等主体之间的民事合同; 其签订目的是实现行政管理目标, 会引发行政法律关系的产生、变更或终止。作为一种行政管理方式, 行政机关在行政协议中享有行政优益权。行政收益权, 是国家通过法律法规赋予行政机关在执行职务时所享有的优越条件的特殊权利, 以保证行政机关能够高效、顺畅地行使职权, 有效履行职责, 实现行政管理或公共服务的目标; 契约性表现为缔结时需要双方达成合意, 合同内容的自主签约权和谈判权利相对于当事人; 行政机关在生效后对双方都有约束, 行政机关不得滥用行政收益权, 任何一方违约都要承担违约责任, 相对人需要依约履行自己的义务。

虽然行政协议兼具这两种属性, 但其本质上是行政机关为履行法定职责而运用的一种行政管理手段, 所以

行政协议的性质仍属于行政行为。

1.2 行政协议的分类

从行政协议的性质的角度, 将行政协议划分为行政型行政协议和合意型行政协议。前者侧重行政优益权的行使, 后者更强调双方平等协商。

1.2.3 行政协议和行政协议纠纷的分类

行政协议纠纷, 是指因行政协议行为而在行政机关与行政相对人之间发生的纠纷, 属于行政纠纷。行政协议目前在我国政府管理和公共管理中普遍存在, 但相对于实际应用, 有关行政协议争议的救济理论还有很多研究空间, 在行政协议的执行过程中, 因为行政机关滥用行政优益权和行政主体违约或行政合同相对人不履行或不适当经常发生冲突和争端。

引起行政协议纠纷的具体原因有很多, 通过对相关案例的检索分析, 基于行政协议的性质, 可将此类纠纷划分为行政型行政协议纠纷和合意型行政协议纠纷。这种纠纷类型可从行政协议的性质方面予以阐释, 其划分标准是以行政优益权对纠纷影响程度的高低为依据。受行政优益权影响强的纠纷, 可称为行政型行政协议纠纷。受行政优益权影响因素较弱的纠纷, 可称为合意型行政协议纠纷。

2 非诉解决方式解决行政协议纠纷的现状

行政协议纠纷的非诉解决方式灵活多样, 包括协商和解、调解、行政复议等, 旨在通过非司法途径高效、和谐地解决争议, 维护双方当事人的合法权益。这种方式有利于快速、灵活地解决问题, 减少诉讼成本, 促进

社会和谐稳定。不过,在常见的这几种非诉解决方式中,仲裁通常不适用于行政协议纠纷的解决。

2.1 协商和解

2.1.1 协商和解的含义

协商和解是指行政机关在不违背法治原则和法律精神的前提下,与相对人就行政行为达成一种妥协的一种救济制度^[2]。这样一来,既推动行政管理目标顺利达成,也成功化解了与相对人之间存在的纠纷。

2.1.2 协商和解解决行政协议纠纷的现状

我国关于和解并没有相应的立法,但关于和解的相关规定散见于不同法律规范。比如《农村土地承包法》规定“因土地承包经营发生纠纷的,双方当事人可以通过协商解决”^②。实践中,行政协议存在合意性特征,而且从效率层面考量,当行政协议双方因协议产生纠纷时,首先会尝试协商来解决。采用协商的方式处理行政协议纠纷,既与协议本身的合意相契合,又能在一定程度上提高纠纷处理效率,因此,行政协议争议的解决,可以作为现阶段优先考虑的问题。

2.2 调解

2.2.1 调解的含义

调解是指在中立第三方的协助下,双方或多方当事人通过协商、沟通等方式,自愿就争议事项达成和解或解决方案的活动或过程^[3]。在调解过程中,作为第三方调解者,其权威性至关重要,需达到令当事人信服的程度。若缺乏此等权威,当事人不仅难以接纳第三方的劝说,甚至对第三方所提出的解决方案也不会予以认可^[4]。

2.2.2 调解解决行政协议纠纷的现状

行政诉讼法有这样的规定:“人民法院审理行政案件,不适用调解。但是,行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解^③。”行政协议纠纷应该属于在行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件。而前文提到的农村土地承包法第五十五条后半句也提到调解:“因土地承包经营发生纠纷的,双方当事人可以通过协商解决,也可以请求村民委员会、乡(镇)人民政府等调解解决。当事人不愿协商、调解或者协商、调解不成的,可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁,也可以直接向人民法院起诉。”但是需要注意的是,行政协议解释也有规定:“人民法院审理行政协议案件,可以依法进行调解^④。”这一规定明确行政协议案件可调解,但并不意味着所有此类案件均适用调解。其调解范围通常限定在行政协议案件里具备民事性质的诉讼事项,以及行政机关在法律、法规赋

予的自由裁量权范围内的诉讼事项,也就是前者所提及的“行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件”;如果涉及行政性质的诉讼事项,如处分行政职权、不利实现行政管理目的、影响公共服务目标实现的诉讼事项,若也适用调解的话,则有可能违反行政法的规定而构成违法调解。

在实践中,行政机关利用自身的专业知识和调解经验,通过组织双方当事人进行协商、沟通,努力寻找双方都能接受的解决方案。一些地方政府还出台了专门的行政调解办法或意见,以规范行政调解程序,提高调解效率和质量。调解可以充分弥合纠纷主体之间情感,化干戈为玉帛,“最差的调解优于最好的判决”^[5]。

2.3 行政复议

2.3.1 行政复议的含义

行政复议,是指行政相对人认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益,依法向行政复议机关提出复查该具体行政行为的申请,行政复议机关依照法定程序对被申请的具体行政行为进行合法、适当性审查,并作出行政复议决定的一种法律制度^[6]。

2.3.2 行政复议解决行政协议纠纷的现状

2023 年修订的中华人民共和国行政复议法是我国第一次把“行政协议”写进复议法里,具体就是:“有下列情形之一的,公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议:(十三)认为行政机关不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等行政协议;^⑤”据公开的统计,2024 年新的复议法实施以来,行政相对人申请行政复议来行政协议纠纷的实例也在增加。

2024 年新复议法实施的当年,司法部发布一批行政复议典型案例,为各级复议机关适用新《行政复议法》及办案提供示范指引。其中一则案例意义重大,首次将行政协议案件纳入行政复议受案范围。某医院(申请人、协议乙方)与北京市某医疗保险事务管理中心(被申请人、协议甲方)签订《医疗保障定点医疗机构服务协议》^⑥,约定 2022 年 12 月 31 日至 2023 年 12 月 31 日期间,医院提供医药服务,管理中心监督。后因医院虚构医药服务项目骗保被处罚,管理中心于 2023 年 12 月 29 日解除协议。医院不服,向市政府申请复议,要求撤销解除协议的《通报》并续签协议。行政复议机构审查认为《医保服务协议》在合同订立主体、合同目的、合同内容等维度均符合行政协议特征,依法属于行政复议受案范围。这个典型案例对实践中行政协议纠纷寻求行政复议有很大的作用。

当然,在行政诉讼之外,除了以上三种方式来化解行政协议纠纷,还有协商、申辩、听证等方式来维护自身利益,本文着重探讨实践中适用频率稍高的和解、调解和行政复议这三种纠纷解决方式。

3 行政协议纠纷的非诉解决机制的局限性

“纠纷解决机制,从维权的角度而言相当于权利救济机制,指争议当事人用以化解和处理纠纷的手段和方法^[7]。”现有的非诉解决方式已成为较为便捷、有效的解决途径,然而这些方式因为法律条文缺乏和实践适用不规范等原因还存在很多问题,下面就列举了这几种方式存在的局限性。

3.1 协商和解存在的局限性

在行政协议纠纷解决领域,协商和解发挥着关键作用。传统行政法理念认为,和解在民事纠纷适用较多,行政机关与行政相对人之间的和解空间相对有限。但是,随着行政法理念的革新,行政机关自由裁量权范围逐步拓展。当双方产生争议时,出于提升效率、推动公共利益顺利实现的考量,协商有望成为纠纷解决的优先选项,这在具备合意性行政协议中表现得尤为突出。不过,我国现行的和解方式在实践中仍存在出一系列问题。

3.1.1 协商和解的规范性不强

尽管我国自古是“以和为贵”的国家,私下里协商的行为也屡见不鲜,但在规范之下,但应该在规范下有效运行,在操作上随意性较大,这有可能致使纠纷解决效果未达预期。在协商中,双方地位是否平等难以保障,强势一方可能通过不当手段影响和解走向。此外,现实中和解内容却不是完全遵守法律上的义务,难以控制不当和解的私下滥用,或者出现“和稀泥”的情况,阻碍了正当和解解纷功能的有效发挥。由于和解结果不稳定,可能导致纠纷反复,行政机关需投入更多资源处理,还可能会损害政府公信力。

3.2.2 和解方式监督机制的缺乏

国内缺乏对和解方式的监督审查。虽然协商和解偏非司法性,更多的强调双方就纠纷解决达成一致,但如果对和解的程序没有明确的规定,随意性太强,监管制度的缺失,让纠纷解决中的和解之道不能很好地施展。并且行政协议的其中一方是行政机关,对行政机关在行政协议纠纷协商解决时进行监督很有必要,避免出现行政机关工作人员不公正,在有可能涉及公共利益的行政协议案件中“顶风作案”的情况,损害行政相对人的权益甚至公共利益。

3.2 调解存在的局限性

调解,在我国具有广泛的适用空间^[9]。除了行政调解,还有人民调解和司法调解,都是处理行政纠纷案件的调解制度。与和解相比,和解是基于双方的独立协商,没有任何外部压力和胁迫,也没有任何第三方的参与和协调,是双方平等自愿地独立解决,而调解则强调法院的介入。司法调解既是当事人处分权的表现又是人民法院审判职能的表现^[10]。但是调解在行政协议纠纷解决方面具有一定的局限性。

3.2.1 调解主体的权威容易受到质疑

在我国目前的情况下,当行政协议产生纠纷时,如果作为第三方的行政机关介入调解的行政机关上级机关具有权威性,可以在一定程度上对行政机关的行为起到约束作用。但是,相对人作为行政协议的一方主体,其合法权益应得到充分尊重与保障。若上级行政机关主持下达成的调解结果违背了相对人的调解意愿,那么相对人极有可能质疑该调解主体的权威性。这种质疑一旦产生,不仅会削弱调解在解决纠纷中的实际效力,还可能引发相对人寻求其他救济途径,导致调解工作前功尽弃,使调解效果大打折扣,无法实现通过调解高效化解纠纷、维护社会和谐稳定的初衷。

3.2.2 调解容易受非法律因素的影响

在司法调解之外的调解方式,比如非正式调解,也能快速解决行政机关和行政相对人的协议纠纷,是我国目前行政调解的普遍形式。非正式行政调解通常发生在较为宽松、自由的调解环境中,调解人员与双方当事人之间往往存在着较为紧密的联系和信任。这种调解方式的优点是,对一些轻微的纠纷,能够快速有效地化解,灵活性高,手续简便,费用低廉。虽然非正式行政调解具有诸多优势,但其易受非法律因素的影响却是一个不容忽视的问题。前文所提到的调解主体的主观性,调解环境的非正式性,以及不容忽视社会关系的复杂性。都会影响调解的公正性和效率。非法律因素对非正式行政调解的影响可能导致调解结果的不公正、不合理或不可执行,从而损害双方当事人的合法权益和社会公共利益。

3.3 行政复议存在的局限性

作为行政纠纷解决机制重要的一部分,行政复议在实践中发挥着不可替代的作用。然而,随着新复议法的实施和行政复议案件数量的不断增加,行政复议制度在解决行政协议纠纷实际运行中也暴露出了一些不足之处。

3.3.1 不能完全满足新复议法的需要

随着新行政复议法正式施行,受案范围的拓展以及复议前置案件类别的增多,行政复议案件数量将大幅增

加。然而,部分行政复议机构的工作人员配备不足,专职人员配备不合理,难以满足工作需求。同时,行政复议队伍可能存在不敢监督、不愿监督、监督不善和重程序监督轻实体监督、重个案监督轻源头规范等问题。并且从多年行政复议实践看,“行政复议案件的数量与当地的经济发展水平、群众的法治意识以及文化传统等均有一定关联性^[11]。”

3.3.2 复议过程中行政协议的审查问题

由于行政协议具有合同性,因此在实践中容易与民事合同混淆。需要准确把握两者的本质区别,确保审查的准确性和一致性。同时行政协议中往往包含行政优益权条款,但行政优益权的行使条件往往不明确或存在争议,行政复议机关可以更实质地处理行政优益权争议,督促行政机关依法行政。部分地区的行政协议审查程序性规定不完善,可能影响审查结果的公正性。

3.3.3 行政复议与行政诉讼之间衔接不足

俗话说“司法是维护社会公平正义的最后一道防线”,当穷尽所有非诉解决机制时,诉讼是非常必要走的一条路,行政复议和行政诉讼的衔接机制能确保行政权与司法权在各自轨道上运行,又能在必要时实现有效互动。在新复议法已实施的今天,若行政复议与行政诉讼之间能够实现科学衔接,众多行政协议纠纷便极有可能在行政复议环节妥善化解,进而避免大规模涌向行政诉讼途径,有效缓解行政诉讼的案件压力,行政纠纷解决的整体格局得以优化。然而目前行政诉讼与行政复议在衔接过程中仍存在程序转换规则不明确等问题,亟待通过立法完善与实践探索加以解决。

4 行政协议纠纷的非诉解决机制的完善

完善非诉机制,既是落实“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的法治要求,也是构建高效多元行政争议化解体系的必然路径。因而,很有必要进行非诉纠纷机制的健全和多元化,针对各种非诉纠纷解决方式存在各种问题,对各纠纷解决方式予以完善。

4.1 完善符合行政协议的协商和解规范

4.1.1 和解的内容和程序应当合法

和解的内容要合法,其必须受到法律的严格限定,任何因违反法律规定而归于无效的行政协议,都绝不能借助和解的手段来改变其效力。加强立法研究,适时修订相关法律法规,明确协商和解的适用范围、程序要求和法律效力等关键问题。出台和解解决行政协议的具体操作规范或指导意见,对和解过程中的协商、协议订立等环节进行统一规定,确保和解过程的规范性和合法性。

4.4.2 加强和解过程的监督

人民法院在和解过程中应发挥积极的监督和指导作用,确保和解协议内容合法、合理且符合双方当事人的真实意愿。要加强对和解过程的监督,引入外界对和解的过程与内容的合法合理性进行监督,确保公平公正和签订行政协议的行政相对人的隐私安全,使协商既具有灵活性,又具有规范性和机制性。

4.2 完善适合行政协议的行政调解机制

4.2.1 增强调解主体的独立性与权威性

为了增加强调主体的独立性与权威性,解决行政协议纠纷调解中主体中立性的存疑问题,可以将独立于行政机关的“第三方调解机构”引入其中,比如新设立“行政协议纠纷调解委员会”,其成员由多方中立公正人员组成,调解全程录音录像并文字存档,重大利益调解有监察人员监督,结果向上级机关备案。通过建立相关制度增强调解主体的公信力,行政协议纠纷的调解解决作用得到充分发挥。

4.2.2 规范调解的程序

与诉讼相比,调解程序更为灵活,能够满足协议双方的各种需求,而不违背法律的强制规定。同时受到非法律因素影响较多,但这并不意味着调解不需要程序,“如果没有程序的适当规制,缺少满足最低限度要求的正当程序给予保障,当事人便难以达成完全基于自由合意的理想情形。调解的程序一般认为主要包括以下几个方面:‘一是当事人申请,二是受理,三是当面协商,四是达成协议,五是制作调解协议书’”^[12]。在整个调解过程中,要防止因灵活性损害相对人的合法权益。

4.3 完善契合行政协议的复议制度

行政复议本质上是行政机关自我纠错的一种机制,正因为它是一种自我纠错机制,所以有着天然的和内在的局限性^[13]。随着行政协议纠纷的日益增多和复杂化,完善契合行政协议的复议制度显得尤为重要。

4.3.1 发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用

如今越来越多的行政机关和行政相对人认识到,行政复议是“低成本、高效率、宽口径”的行政争议化解制度^[14]。强调发挥行政复议的主渠道作用,将行政争议化解在行政复议阶段,及时将矛盾争议化解在基层、化解在行政系统内,有利于减少行政纠纷、节约司法资源。随着行政复议主渠道作用的不断发挥,行政复议案件数量将出现合理增长,行政复议案件质量将得到有效提升,行政复议功能效用将得到持续强化^[15]。

4.3.2 强化行政复议的审查监督机制

在行政诉讼中,如果相对人陷入这种“官了民不了”的困境,由于行政机关相对强势,法院难以完全居中裁判,无法给相对人以实质性的解决方案。行政复议以上述下级关系审查为依据,权威性更强。鉴于行政协议性质和复议化解纠纷的特点行政复议,行政协议审查模式应该是有别于传统司法审查合法性、合约性和实质性审查,建立行政协议效力和行为审查制度。

4.3.3 完善非诉渠道与诉讼渠道之间的衔接机制

在多元化纠纷解决机制中,诉讼与非诉纠纷解决方式并非处于天然对立的状态,而是应当相辅相成、循序渐进的关系。诉讼作为纠纷解决的最终手段,以其终局性特征确保了法律的严肃性和公正性,但同时也存在滞后性、程序繁琐、周期长等固有弊端。相对而言,非诉纠纷解决方式有成本低、便利,高效等优势。因此,健全完善行政协议纠纷解决机制,对于积极推动非诉纠纷解决机制在行政协议纠纷解决机制中的发展,建立与诉讼机制的有效衔接具有十分重要的意义。

行政协议在实践中的广泛应用和不配套的法律制度,使行政主体与行政协议相对人之间时常出现各种各样的矛盾,例如和解、调解和复议等组成的非诉纠纷解决机制提供了更加便捷有效的解决方式,然而这些解决机制也因为不够完善,需要针对其具体局限性慢慢改进并服务与行政协议双方当事人。从长远来看,行政协议诉讼和其它解决机制的合力完善才能更优地解决因行政协议层出不穷的纠纷和争议,这是新行政法发展的方向,这也是我们未来可以努力的方向。

注释

- ①《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》(简称《行政协议解释》)第1条
- ②《中华人民共和国农村土地承包法》第55条
- ③《中华人民共和国行政诉讼法》第60条
- ④《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第23条
- ⑤《中华人民共和国行政复议法》第11条
- ⑥司法部发布贯彻实施新修订的行政复议法典型案例,司法部,2024-06-12

参考文献

- [1]刘均博.浅论协议纠纷及其解决[J].北京:中国法院网,2017.
- [2]王由海.论行政和解制度的规范建构——基于行政过程论视角的分析[J].河南财经政法大学学报,2021,36(04):59-68.
- [3]孙萍.论国外医疗纠纷的多元化解决机制[J].广西青年干部学院学报,2014,24(03):78-81.
- [4]顾培东.社会冲突与诉讼机制[M].第三版.北京:法律出版社,2016:38.
- [5]丁战芳.新形势下矛盾化解要把好三个关键点[J].河南:决策探索(下半月),2012,(05):44.
- [6]姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社,高等教育出版社,2019.
- [7]徐昕.迈向社会和谐纠纷解决[M].北京:中国检察出版社,2008.
- [8]高凯.行政协议纠纷解决机制研究[D].湘潭大学,2019. DOI:10.27426/d.cnki.gxtd.2019.000288.
- [9]江国华.政府和社会资本合作项目合同性质及争端解决机制[J].法商研究,2018(2):12.
- [10]范愉.非诉纠纷解决机制研究[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [11]徐运凯.论新时代行政复议的功能定位及其评价体系[J].行政法学研究,2019,(06):26-36.
- [12]郑秀丽.行政合同过程研究[M].北京:法律出版社,2016:151.
- [13]许安标.行政复议程序应当多样化[J].法学研究,2004,(02):153-155.
- [14]贺荣.正确贯彻实施新修订的行政复议法推进新征程行政复议工作高质量发展[J].中国法治,2024,(01):4-8.
- [15]梁鹰.行政复议与行政诉讼衔接重点问题探讨[J].中国应用法学,2024,(06):1-10.

作者简介:郭怡彤(2000年),女,汉族,江西省龙南市,研究生,宪法学与行政法学,江西师范大学。