

· 法学研究 ·

论我国行政合同司法救济制度的不足及完善

满先进^{1,2}

(1. 安徽师范大学法学院 安徽芜湖 241000; 2. 安徽省宣城市中级人民法院 安徽宣城 242000)

摘 要:2014年11月1日通过的新行政诉讼法明确把行政合同纳入了受案范围,填补了立法上的空白。但因行政合同的识别标准尚未统一,致使司法实践中行政合同究竟是作为行政案件还是民事案件受案依然难以抉择。即使部分案件进入了行政诉讼,也因各地法院采用的审查模式及举证责任不同而导致判决结果各不相同。针对以上问题,本文提出以下对策建议:一是统一行政合同识别标准并用列举清单式明确受案范围;二是改变传统司法审查标准,合理分配举证责任;三是明确界定调解原则的适用内容。通过这三个方面的程序构建,进一步完善我国当前行政合同司法救济制度。

关键词:行政合同;司法救济;行政优益权

中图分类号:DF74 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8505(2015)06-0054-06

On the Defects and Perfection of Judicial Relief System of Administrative Contract in China

MAN Xian-jin^{1,2}

(1. Law School, Anhui Normal University, Wuhu, Anhui, 241000, China;

2. Intermediate People's Court of Xuancheng City, Xuancheng, Anhui, 242000, China)

Abstract: The new Administrative Procedure Law of the People's Republic of China was passed on November 1, 2014, and it explicitly put the administrative contract into the scope of accepting cases, which filled the gap in the legislation of the administrative contract. However, the identification standard of administrative contract has not been unified, so in the judicial practice, it is still difficult to decide whether it is an administrative case or a civil case. Even if some cases enter into the administrative proceedings, due to the differences of local courts in review mode and burden of proof, it always leads to different verdicts. To solve the above problems, this paper puts forward the following countermeasures: first, unifying the identification standard of administrative contract and making a list of case scope; second, changing the traditional judicial review standard and the burden of proof should be reasonably allocated; third, making a clear definition of the applicable scope of the mediation principle. These three aspects of construction are supposed to further improve the current judicial relief system of administrative contract in China.

Key words: administrative contract; judicial relief; administrative priority

现代行政逐渐呈现出由命令转为对话、由强制过渡到协商、由单方决定转换为双向沟通的趋势。行政合同是市场经济条件下现代政治文明的产物,其在减少对抗、提升效能、文明行政及保障当事人权益方面起到了不可低估的作用。我国改革开放以后,行政合同在各行各业中大量涌现,其中最具有代表性的有国有土地使用权出让合同、农村集体土地承

包合同、粮食棉花订购合同、转让租赁国有中小企业合同及城市房屋拆迁合同等等。自1989年行政诉讼法实施以来,行政合同一直游离在行政法律法规之外。直到2014年11月1日通过的新行政诉讼法,才把政府特许经营及土地房屋征收征用补偿等行政合同纳入其中,但因行政合同与民事合同难以区分、司法审查模式及举证责任尚未统一,致使各地

收稿日期:2014-10-01

作者简介:满先进(1983—),男,安徽师范大学法学院2013级宪法与行政法专业研究生,宣城市中级人民法院行政庭法官,研究方向:行政诉讼法。

司法机关受案及审查标准不同。新行政诉讼法的相关规定仍然不能满足现实需求,因此行政合同司法救济制度亟待进一步明确与细化。

一、行政合同的涵义及其性质

(一)行政合同涵义:行政主体与行政相对人之间的协议

对于行政合同的涵义,学界及实务界基本上取得一致观点。姜明安认为:“行政合同,也称行政契约,是指行政主体以实施行政管理为目的,与行政相对人就有关事项经协商一致而达成的协议。”^[1]江必新认为:“行政合同是设立、变更、终止行政法律关系的合意。”^[2]宋梁风认为:“行政合同又称行政契约或公法契约,是行政主体(主要是行政机关)之间或行政主体与行政管理相对人之间,为实现国家行政管理的某些目标,而依法签订的明确双方权利和义务的协议。”^[3]《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第十一条明确规定,行政合同是指“行政机关为实现公共利益或者行政管理目标,在法定职责范围内,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”。行政合同是行政主体实现公共利益或者行政管理目的的需要,是双方协商合意的结果,其具有行政与合同的双重属性,行政是目的,而合同是手段,侧重点在于行政。

但当前学界对行政合同的主体范围及识别标准依然争论不休。就行政合同的主体范围而言,有的学者主张行政合同既可以存在于行政主体之间,也可以存在于行政主体与非行政主体之间;有的学者认为行政合同除了存在于行政主体之间、行政主体与非行政主体之间外,还存在于非行政主体之间;还有的学者认为行政合同仅存在于行政机关与行政相对人即被管理或服务方的公民、法人或其他组织之间。笔者认为,行政合同作为行政机关实施行政管理权的一种形式,应是行政行为的一种,其主体范围应该界定为行政主体与行政相对人之间。如果是行政主体之间为实现行政管理需要而签订的合同,那么对方的行政主体依然是行政相对人。至于像区域合作协议、边界界限协议,行政主体之间签订的合同,应属于双方之间的规范性文件。“这类合同具有双方行政机关的合意,但主要是一种公权力与公权力、公共利益与公共利益的关系,是双方在平等协商、谈判的基础上取得的一致意见,主要是宪政关系上的政治契约中的一种统治契约(contract of government)。”^[4]同时此类情况,协议双方均不适用“行政

优益权”且无法通过司法审查来解决纠纷,因此此类合同不是行政合同。同时非行政主体之间签订的涉及行政管理内容的合同依然不属于行政合同,因为行政职权的行使必须是行政机关、法律法规授权组织及其委托机关,因而非行政主体签订的合同因其主体不适格而无法归于行政合同之列。关于行政合同的识别标准,将在下文中予以详细论述,此处不再赘述。

(二)行政合同性质:本质上是一种行政行为

对于行政合同的性质而言,绝大部分学者均认为行政合同是行政主体管理行政事务的行政行为。合同是形式,行政目标的实现是目的,行使行政职权是行政合同的起点,实现行政目标是行政合同的终点,因此行政合同的关注点是行政而非合同。行政合同和行政指导都是新型的行政行为,行政合同具有行政性的特征主要体现在行政主体的特权上。一是合同发生的选择权。相对于行政相对人而言,行政主体在合同另一方的选择上掌握主动性,具有优势的选择权。二是合同过程的监督权。行政主体对于合同的具体实施情况具有监督的权利,把握着合同的整体进程。三是合同单方的解除权。为了国家利益或公共利益之需,行政主体具有单方的合同解除权而无需行政相对方同意。四是违反合同的处罚权。对于行政相对人违反合同的行为,行政主体可以根据自身的权限对行政相对人予以行政处罚。因此,行政合同虽然具有行政与合同的双重性,但基础依然是行政,是平等的契约理念向现代行政渗透的结果,其本质上依然是行政行为。具体来说,其行政性主要表现在以下几个方面。

1. 行政主体是行政合同一方的当然主体。行政合同是行政管理的一种形式,行政管理的主体是行政机关、法律法规授权组织及行政机关委托的组织,但是作为行政合同的主体只能是行政主体与行政相对人,因为行政机关委托的组织只能以委托机关的名义签署合同。如果签订合同的主体是非行政主体,即使其内容涉及到行政职权管理内容,也因其主体不适格而不能归属于行政合同。

2. 行政合同的目的是行政目标的实现。行政合同是执行公务的行为,具有公益性,其最终目的是完成行政计划中所要达到的行政目标。但是并不是所有行政机关与行政相对人签订的合同都是行政合同,如果行政机关是依据民商法相关规定,出于私益上考虑而非实现公务上的行为,像购买办公用品、租赁办公房屋、建造家属楼及出卖私法上产品等等所签订的合同即为普通的民事合同。虽然行政合同相

对人的目的是获取经济利益,并非为了承担行政行为的不利义务,但此处行政合同的目的是作为该合同主导者及发起人——行政主体的目的而言的,那么行政相对人的获益目的也是为了配合行政目标顺利实现的一个对价而已。

3. 行政主体享有行政优益权并负有特殊义务。所谓行政优益权是指行政机关享有的优先处分的权益^[5]。行政优益权是行政主体基于公共利益、国家利益的需要而享有的单方面的特权。行政合同作为行政行为的关键是行政机关所具有的行政优益权。行政优益权明显具有公法上的特征,其不当行使会当然损害行政相对人的合法权益,因此行政主体应依法行使行政优益权,而非肆意滥用。行政优益权的具体内容主要体现在以下几个方面。一是选择合同当事人权。行政主体是行政合同的发起者,其对于合同另一方当事人具有最终的选择权。二是履行合同的指挥监督权。即对合同实施过程监督控制同时对具体执行措施进行指挥。三是变更解除权。为了公共利益、国家利益之需或者发生重大情势变更,行政合同无法完成或无需完成行政管理目标时,行政主体无需合同相对方的同意便可以单方变更解除合同,当然变更解除合同给相对人造成损失或加重对方义务的,应当给予适当补偿。四是对对方违反合同的制裁权。行政主体对于合同另一方当事人不履行合同或不适当履行合同的行为,可以依据自身的职权对违约相对人进行金钱制裁或强制执行。另外,行政机关所负有的特殊义务,也是其行政合同具有行政性的显著特征。特殊义务主要表现在以下三点:一是为行政合同相对人履行合同所提供的优惠条件;二是在单方面变更、解除行政合同时,依法给与补偿;三是因行政机关过错给相对人造成损害时,依法予以赔偿。

同时,行政合同除了具有以上的行政性外,还具有契约特征的私法关系特性,也就是所谓的合同属性,其主要表现如下。

第一,行政合同的签订是双方当事人的合意。行政合同不是行政命令,不是行政主体单方的意思表示,而是合同双方在自愿平等的基础上进行协商的结果,任何一方均不得把自身的意志强加给对方。

第二,双方当事人均受行政合同的约束。行政合同生效后,任何一方均不得违反合同规定,否则,违约方必须承担相应责任。

由上得知,行政合同的行政性是实质内容,而合同性是其表现形式,因此,对于行政合同的性质,我们认为,行政合同是以合同形式为表现的行政行为。

“行政行为是享有行政权能的组织或个人运用行政权对行政相对人所作的法律行为。”^[1]

二、新行政诉讼法视阈下行政合同司法救济存在的不足

新行政诉讼法用有限列举的方式把政府特许经营合同和土地房屋征收征用补偿合同纳入了受案范围,同时也在第六十条规定了对行政赔偿、补偿及行政机关行使法律法规规定的自由裁量权的案件可以适用调解原则,这对行政合同纳入行政诉讼降低了门槛,同时拓宽了行政合同的审理模式,为部分行政合同独立于民事合同奠定了法律基础。但是关于行政合同的识别标准、性质界定、审查模式和举证责任分配依然不甚具体,这也是当前行政合同救济制度亟需探讨的课题。

(一)行政合同与民事合同之间缺少统一的识别标准

无论是理论界还是实务界,对于准确区分实践中众多的行政合同与民事合同的标准始终难以统一,即使新行政诉讼法在第十二条的受案范围中明确规定了政府特许经营和土地房屋征收征用补偿等协议,但是其他一些典型的行政合同因行民区分标准的不一导致其无法全部进入行政诉讼的范围。2002年8月29日通过的农村土地承包法第五十三条规定:任何组织和个人侵害承包方的土地承包经营权的,应当承担民事责任。从该规定来看,农村土地承包合同应当属于民事合同。从2004年11月23日通过的《最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》相关规定来看,国有土地使用权出让合同属于民事合同。2011年2月28日修订的《民事案件案由规定》也将农村土地承包合同、国有土地使用权出让合同均列为民事案由。1999年10月1日施行的行政复议法第六条第(六)项规定:认为行政机关变更或者废止农业承包合同,侵犯其合法权益的,公民、法人或者其他组织可以依照本法提起行政复议。根据该规定,农村土地承包合同属于行政合同,并倾向于将其纳入行政诉讼范围。分管行政审判的最高人民法院副院长江必新认为:“它(行政合同)普遍存在于行政管理的各个领域,包括政府特许经营领域,国有土地使用权出让领域,国有资产承包经营、出售或者出租领域,政府采购领域,政策信贷领域,行政机关委托的科研、咨询领域等。”^[2]根据江必新的观点,国有土地出让合同属于行政合同,应当纳入行政诉讼的范畴。如果依据《最高人民法院关于适用〈中华

《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释》的行政合同定义进行识别,依然难以准确判定建设用地使用权出让合同、农村土地承包合同是行政合同还是民事合同。

行政合同与民事合同的识别标准的缺失导致了各地法院对此类案件的受理上也各不相同,法院做法上的混乱致使同案不同判、同判不同法的现象时有发生,严重损害了行政合同当事人的合法权益。法院依据民事程序处理行政合同将严重阻碍行政权的及时行使,“一方面,在民事诉讼中法院认为行政合同的双方当事人地位是平等的,行政机关是以民事主体的身份与相对人签订行政合同,因而法庭否认行政主体在行政合同行为中的行政优先权。另一方面,民事诉讼不适用行政诉讼中的起诉不停止执行原则,这会导致行政合同因提起诉讼而被迫停止执行,影响行政职能的有效运转和实现。”^[6]实践中,一些案件当事人也抓住行政合同司法上的漏洞,想尽一切理由来规避法律的制裁。“原告以民事合同提起民事诉讼,则被告抗辩认为系行政合同而不属于民事诉讼范围;原告以行政合同提起行政诉讼,则被告抗辩认为系民事合同因而不属于行政诉讼受案范围或者行政合同也应通过民事诉讼途径救济。”^[7]

(二)对行政合同的司法审查依据和举证责任缺少统一模式

行政合同不仅受到依法行政规则的规制,还受到契约自由原则的约束。在庭审规则中如果完全适用民事诉讼规则,在程序法上适用民事诉讼法,在实体法上适用民法规则,则违反了行政法公权性质的初衷;如果完全采用行政诉讼规则,在程序法上适用行政诉讼法,在实体法上适用公法规则,则违背了契约自由的精神。是采用一边倒的审判规则还是两者兼而有之的折中思想,这些都是当前审判机关需要进一步细化的问题。在审查依据上,如果法院依据行政程序来审理行政合同,行政程序审查主要以合法性为标准,那么对于合同本身的内容合理性及当事人违约性的审查则未能顾及,因此不利于合同双方利益的保障。如果法院依据民事程序来适用行政合同,民事程序审查主要以合约性为标准,那么行政机关基于公权而行使的监督、制裁、变更及撤销行政合同的行政优益权则于约无据,继而会侵害国家和集体的公共利益。虽然《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》中明确规定,在审查行政合同时,除了适用行政法律规范外,还可以适用不违反行政法和行政诉讼法强制性规定的民事法律规范,但该法条仅是原则性的规

定,并不具有实践操作性。

在举证责任上,行政诉讼中主要采用举证责任倒置的方式,即由行政机关提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件。但对于双方在自愿平等原则指导下合意的合同内容依然由行政机关单方举证显然违背公平原则。如果采用民事诉讼中“谁主张谁举证”的举证原则,那么让行政相对人对带有公权性质的行政优益权内容进行举证,则必然会使其陷入举证不能的困境。由于各地法院的法条依据、审查标准及举证责任等各不相同,始终不能形成一个统一的标准。那么在司法实践中,合同双方当事人会基于自己的利益考虑而主张不同的庭审标准。各地法院审理标准不统一也会导致案件审理结果的不同,从而影响到司法的权威性和案件的公平度。

三、完善我国行政合同司法救济制度的几点建议

行政合同之所以能够纳入行政诉讼是其作为行政行为的性质所决定的。也就是说,行政合同进入司法审查的理论依据是行政合同具有行政性,而非双方合意的合同性。其中行政性主要体现在行政主体所享有的行政优益权和承担的特殊义务上,“这些行政特权与特殊义务以法律规定或合同性质为根据,无需在合同中约定,并且行政特权不受合同约定所限制或剥夺,特殊义务不因合同约定而免除。正是这种具有单方意志行使的特权和特殊义务,才可能引发出具体的行政行为,才能够使行政合同纠纷具有行政诉讼的可诉性。”^[8]虽然行政合同已经纳入行政诉讼的受案范围,但行政合同如何识别、司法审查及调解内容范围如何界定及举证责任如何分配的实践操作模式依然不统一,各地法院均按照自己的理解方式行使救济权,但标准的不统一,势必造成当事人诉权保障、法律文书格式及判决结果上的相异。因此,统一行政合同的识别标准、界定司法审查及调解范围并明确分配举证责任,有利于充分保障当事人的诉讼权益,完善行政案件的诉讼机制。

(一)统一行政合同识别标准并用列举清单式明确其受案范围

行政合同和民事合同容易混淆,导致法院立案分流上的不统一,有的作为民事案件处理,有的作为行政案件处理。其原因一方面在于行政合同的形式与内容均来源于民事合同,加之两者的识别标准尚未明确,致使难以区分;另一方面是由于当事人一方根据利益最大化的原则故意模糊两者之间的界限所致。为了改变现有司法实务中行政合同纠纷受案混

乱的现状、遏制合同当事人为规避责任而钻法律漏洞的情况,建议采取如下措施:

1. 统一行政合同的识别标准。当前关于行政合同的识别标准主要包括三种观点,即“目的说”、“主体说”及“法律关系说”。“目的说”是以合同是否为实现行政管理或公共利益的目的作为判断标准,如果是为了行政管理或公共利益而非私人利益签订的合同,即为行政合同;“主体说”是以合同当事人的主体身份为判断标准,认为只要签订合同的一方为行政主体,即为行政合同;“法律关系说”是从行政法律关系或者说是从行政优益权的角度进行判断,认为具有行政法上权利义务内容的合同,即为行政合同。严格地说上述三种观点均不全面,无法准确地识别所有的行政合同。“目的说”将非行政主体之间为了公共利益需要签订的合同纳入了行政合同范畴;“主体说”将行政机关购买办公用品、出租房屋等私益的民事合同纳入了行政合同范畴;“法律关系说”是从行政法的权利义务或者行政优益权的角度进行判断的,行政法上的权利义务或者行政优益权是法律的强行性规定,无需在行政合同内容中有所体现,因此仅仅根据行政法律关系的标准也无法准确识别出行政合同。结合以上的识别标准,笔者提倡“综合说”,即行政合同的识别标准包括以下四点:一是合同的一方必定是行政主体。如两个企业间签订一份建设公立学校合同,即使建设该学校的资金来源于其中一企业,也因合同主体是非行政主体而不能归入行政合同之列。再如农村土地承包合同,该合同主体为村委会与村民,其中村委会是土地管理法第十条规定的对村集体土地具有管理职能的授权组织,法律法规的授权组织应当归入行政主体之列,因此农村土地承包合同应为行政合同。二是订立合同的目的是实现具有公益性的对外行政管理职能。如住建局与某商店签订一份购买办公用品合同,因该办公用品为住建局私用,不具有公益性,因此该合同系民事合同而非行政合同。再如行政机关上下级之间签订的廉政目标考核合同、年底工作绩效考核合同、社会稳定目标责任合同等,上述合同均属于内部行政管理行为而非行使对外行政管理职能,因此不属于行政合同。三是行政主体订立合同是在行使自身的法定职能。例如税务局与电力企业签订的供电合同、规划局与某企业签订的房屋租赁合同及城管局与某电脑公司签订的采购电脑合同等均是民事合同,因为税务局、规划局及城管局在签订合同时均非行使税务、规划及城市管理的相应法定职能,因此上述合同因缺少法定职能要件而不能归

入行政合同之列。再如政府采购中心与某电脑公司签订的采购电脑合同即为行政合同,因为合同行政主体一方的政府采购中心具有采购的法定职能。当然,如果政府采购中心没有经过采购的法定程序,而只是本部门出资购买少量电脑为本部门私用即为民事合同而非行政合同。四是行政主体享有行政优益权。例如政府之间的区域合作协议、边界界限协议等合同,因其不具有行政优益权而不属于行政合同。以上四点识别标准缺一不可,相辅相成。

2. 采用列举清单式明确行政合同的受案范围。如果从定义上或者识别标准上也难以区分出行政合同,那么采用直接列举的方式则是最为简洁的途径。列举式分为肯定式和否定式,新行政诉讼法采用了肯定式,即把符合行政合同条件的政府特许经营协议和土地房屋征收补偿协议的纠纷纳入受案范围。但因行政合同与民事合同的难以区分性,导致其他大量的行政合同无法进入行政诉讼,因此应把实践中常用的和典型的行政合同罗列其中,诸如国有土地使用权出让合同、农村集体土地承包合同、公共工程承包合同、粮食棉花订购合同、转让租赁国有中小企业合同、土地房屋征收拆迁补偿安置合同、计划生育合同、国家科研合同及政府采购合同等等。同时为了确保所有的行政合同能够进入行政诉讼的受案范围,可以采用否定的罗列方式把一些形似行政合同的私法合同明确排斥在外。

3. 待行政合同定型化后可以像行政处罚法、行政强制法一样,制定专门的行政合同法,用专业性的视角来系统规制这类带有契约特色的行政合同。一是明确界定行政合同的识别标准。二是对行政合同进行类型化归类,针对不同的合同类型采用不同的审理模式。三是完善行政优益权的内容,行政优益权具体包括:监督权、指挥权、变更权、解除权、终止权、制裁权、解释权及法律法规规定或合同约定的其他权利。四是具体分配合同主体的举证责任。五是详细规定审理与判决模式,对行政合同的审查应当全面审查而不受原告诉讼请求的限制。对与行政合同案件密切相关的民事案件可以一并审理。对继续履行合同、确认违法、撤销合同及无效合同的判决模式进行明确细化。六是完善行政赔偿与补偿的操作标准。同时也可以在未来的行政程序法中作出相应规定,并明确行政合同受案程序、举证程序、审理程序及相应的执行程序等。

(二) 改变传统司法审查标准,合理分配举证责任

行政合同作为行政行为的性质是毋庸置疑的,

但是其具有合同性的表象特征也是不容忽视的,因此我们在用行政法律规范来审查行政合同的同时,适当运用民事法律规则来审查行政合同具有相得益彰的效果。对于行政行为的传统司法审查原则主要体现在合法性上,那么对于行政合同而言,除了进行合法性审查外,还应当延伸至合理性和契约性的审查上来。对于行政主体的行政优益权及特定义务方面,采用合法性审查;对于合同内容方面,采用合理性审查;对于当事人履行合同义务、行使合同权利及承担合同责任方面,采用契约性审查,即依据双方订立的合同内容来审。在举证责任方面,涉及到行政优益权及特定义务等行政行为时,依然采用责任倒置的举证规则,由行政主体对其行为的合法性及其法律依据负责举证;对于合同内容条款本身的举证,采用私法上的“谁主张、谁举证”的举证责任。根据不同情形采用不同的举证责任,是行政诉讼模式为主导、民事规则为辅助的特色模式。同时,现有的行政诉讼程序中已有上述举证模式的先例,即行政赔偿之诉的举证模式,对于行政行为的合法性即公法性质内容由行政机关进行举证,但是涉及到具体的损失额、损失大小等私法内容则由行政相对人进行举证。因此我国行政合同的举证模式可以比照行政赔偿举证规则建立。

(三) 明确界定调解原则的适用内容

我国新行政诉讼法第六十条规定:“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。”行政案件不适用调解原则,主要是考虑到行政主体与行政相对人不平等的地位及行政主体不得损害公共利益而作出让步。但是行政合同的载体是合同,其合同的内容依然是双方当事人合意的结果,对于行政机关而言,也是其自由裁量权的行使范围,因此该法条为行政合同适用调解方式解决纠纷打开了方便之门。但是调解程序并非适用于行政合同诉讼的始终,有些当事人相互勾结通过行政合同的方式来侵害国家的财产,并且通过法院主持下的调解,以牺牲国家利益的方式作出让步并取得司法上的确认,从而使非法的侵占取得合法的形式,对于这种损害公共利益及国家利益的让步依然不适用调解原则。同时,对于行政机关在行使变更合同内容、对相对人监督、制裁相对人的违法行为及为了公共利益需要而单方撤销合同等行政优益权方面也不适用调解原则,因为行政优益权具有明显的公法性质,是为了公共利益需要而具有的行政特权,是法律赋予的国家公权,不具有自由裁量的性质,行

政机关一般不得自行处分。因此行政合同案件的调解并不适用于行政优益权的领域。有针对性地引入调解程序,一方面可以节约司法资源、减少双方对抗、提高审判效率,另一方面可以突出行政合同区别于其他行政行为的自身特色,同时,调解结案也与当前我国和谐司法的大背景相融洽。但是调解方式也要依法适用,对于合同内容的私益性适用民事诉讼法的调解程序依法进行,而对于行政优益权的公法性领域应坚持行政案件不适用调解的原则进行处理。

四、结语

自立案登记制实施以来,行政案件大幅度增长,各级法院案多人少的矛盾更加突出。当前行政合同案件的识别标准尚未统一、审理模式并不成熟、裁判文书格式尚未定型,那么对于行政庭的法官而言,较之于传统的行政案件,其出错的机率就更大,裁判风险点会更多,审理行政合同案件的压力也更大。因此,出于一种趋利避害的心理,各级法院行政庭并不希望过多的行政合同被纳入行政诉讼,就目前而言,即使行政诉讼法将政府特许经营协议,土地、房屋等征收征用补偿协议及其他行政协议纳入了行政诉讼范围,有些法院仍以行政合同识别标准不一为由将本属于行政合同的案件拒之门外。还有些法院将法律明确规定的土地、房屋等征收征用补偿合同设置前置受理程序,对于有行政机关征收征用补偿决定的,才认定为行政合同,否则归于民事合同。针对于此,通过统一行政合同识别标准、完善行政合同诉讼模式、界定调解原则的适用内容等相关措施,可以有效地促进行政合同顺利进入行政诉讼受案范围,保障当事人合法权益,从而完善行政合同的司法救济制度。

参考文献:

- [1] 姜明安.行政法与行政诉讼法[M].第三版.北京:北京大学出版社 高等教育出版社,2005.
- [2] 江必新.中国行政合同法律制度:体系、内容及其构建[J].中外法学,2012(6).
- [3] 宋梁凤.关于行政合同若干问题的探讨[J].行政法学研究,1994(1).
- [4] 何怀宏.契约伦理与社会正义[M].北京:中国人民大学出版社,1993.
- [5] 王清云,迟玉收.行政法律行为[M].北京:群众出版社,1992.
- [6] 吕晓明.我国行政合同的司法救济[J].行政论坛,2006(1).
- [7] 叶必丰.行政合同的司法探索及其态度[J].法学评论,2014(1).
- [8] 郑京水,余辛文.行政合同纠纷纳入行政诉讼问题探讨[J].行政法学研究,1996(4).