

# The Qualification of Plaintiff in Administrative Litigation

## —Centered on Administrative Agreement Litigation

Xinping Li

Administrative Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing  
Email: 191142103@qq.com

Received: Jun. 12<sup>th</sup>, 2018; accepted: Jun. 27<sup>th</sup>, 2018; published: Jul. 4<sup>th</sup>, 2018

---

### Abstract

In 2014, the newly revised administrative procedure law formally incorporated the administrative agreement into the scope of the case of administrative litigation. Based on its unique “contractual nature”, apart from meeting the general conditions of the traditional administrative litigation, it also needs to be combined with its own characteristics. In order to find out the characteristics of the plaintiff’s qualification and establish more specific criteria for determining the qualification of the plaintiff, this article starts with the special nature of the administrative agreement in order to excavate the administrative agreement litigation, and then find a new model that is different from the traditional administrative litigation.

### Keywords

Administrative Agreement Litigation, Plaintiff Qualification, Relationship, Officials Sue the Masses

---

# 浅谈我国行政诉讼中原告主体资格

## —以行政协议诉讼为中心

李新萍

西南政法大学行政法学院, 重庆  
Email: 191142103@qq.com

收稿日期: 2018年6月12日; 录用日期: 2018年6月27日; 发布日期: 2018年7月4日

---

### 摘要

2014年新修改的行政诉讼法将行政协议正式纳入行政诉讼的受案范围, 基于其特有的“契约性”, 除了

满足传统意义上的行政诉讼的一般条件外，还需要结合其自身的特点，本文从行政协议的特殊性出发，以期发掘行政协议诉讼中的原告主体资格的特点，确立更为具体的原告资格确定标准，进而发现区别于传统行政诉讼中“民告官”的新模式。

## 关键词

行政协议诉讼，原告资格，利害关系，官告民

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

## 1. 行政协议的可诉性

行政协议是行政不断发展的产物，德国行政法之父奥托·迈耶的传统行政法理论认为政府和私人之间是不可能存在契约的[1]，但随着行政不断发展，“福利国家”的概念不断被提及，社会对于环境保护、社会保障、公共服务的要求越来越迫切，行政的概念也愈发的丰富，作为一种更加柔和、富有弹性的行政方式，契约式的行政行为不仅是实现政府特定目的的手段[2]，而且可以使得公众在缔结过程中提高参与力度、增加行政的透明度，在这个公权力和私权利互相依赖的时代，契约成为两者很好的连接点，但是这种契约式的行政行为在发展中遇到很多问题，在我国表现为“概念名称未达成一致、分类标准不一致、如何保障、如何诉讼”等问题，本文从众多问题中选择一个切入点，主要讨论行政协议诉讼中的原告主体资格，以期对行政协议诉讼有进一步认识。

### 1.1. 行政协议概述

行政协议这一概念在我国最开始源于区域经济一体化背景[3]，这是广义上的“行政协议”，而我们这里所讨论的行政协议是狭义上的概念，是契约与行政行为的结合，普遍认为行政协议是指行政主体和行政相对人以法律为基础、以公共利益为目的而达成一致，约定行政主体和行政相对人之间的权利与义务的协议[4]。在行政活动中更常称为行政合同、行政契约，它兼具一般行政行为和契约的双重特征：双方当事人必有一方是行政机关且双方地位不同；目的在于实施国家行政管理目标；双方当事人意思表示一致为成立要件；行政机关享有行政优先权；法律救济手段多样。我国行政协议最终表现出来的具体文书形式主要有：国家订货合同、公用征收合同、行政委托合同、国有土地使用权有偿出让合同、国企承包租赁合同、公共工程合同等，可见行政协议的具体公文表现形式在行政实务中更常使用“合同”的表述。

### 1.2. 行政协议诉讼概述

#### 1) 新《行政诉讼法》受案范围扩大

2014年新修改的《行政诉讼法》的第12条第1款第11项将公民、法人、其他组织“认为行政机关不依法履行、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协议的”争议纳入行政诉讼的受案范围，这一规定首次将“行政协议”纳入行政诉讼的受案范围，同时也将学界争论已久的“行政合同、行政契约、公共契约”等名称所指称的这种契约式行政行为的名称统一确定为“行政协议”。

综上,行政协议诉讼是指行政协议一方当事人(仅指相对人一方)认为另一方当事人在订立和履行行政协议的过程中,未履行约定义务或未按约定履行协议,依法向人民法院提起诉讼,法院依法进行审理后做出裁决的活动。

## 2) 行政协议诉讼的情况

在“无讼”<sup>1</sup>文书网站中以“行政”为案由、以“行政协议”为关键词进行检索,并以网站数据制作相关图表,不能确认数据的完全性,但是通过这些数据所制作的图表可以呈现行政协议诉讼的数量变化及趋势。

图1是我国近几年行政协议诉讼案件数量的变化,可见在2014年之后,新《行政诉讼法》将“行政协议”纳入受案范围后,行政协议诉讼的数量呈现出明显增长的趋势,由2014年之前的个位数案件量,到2015年的几千件。

在上述的行政协议诉讼的判决中,还有一个案例成为了最高院的第76号指导性案例“萍乡市亚鹏房地产开发有限公司诉萍乡市国土资源局不履行行政协议案”,我国并不是“判例法”国家,“指导性案例”是具有中国特色的一项制度,对减少“同案不同判”的现象具有实际意义,行政协议诉讼这一案件类型也有指导案例在一定程度上表示随着法院受理的行政协议案件数量的增加,需要更加具体细致的指导意见使得裁判标准能得一定程度上的统一。

综上所述,在行政协议被纳入行政诉讼范围之后,行政协议诉讼数量急剧增长。

## 2. 行政协议诉讼中的原告资格

本文所讨论的是行政协议诉讼中的原告资格,作为行政诉讼法框架内的一项制度,行政协议诉讼必须符合行政诉讼的基本要求,在行政诉讼法的受案范围中这样规定“人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的以下诉讼”,表明我国行政诉讼法规定的原被告双方是恒定的,即“民告官”,原告只能为行政相对人或行政相关人,被告则只能为行政主体。



Figure 1. Changes of court's administrative agreement litigation cases (2011-2017)

图1.<sup>2</sup>法院行政协议诉讼案件数量变化(2011~2017)

<sup>1</sup>无讼网址: <https://www.itslaw.com/>。

<sup>2</sup>图1数据来源:无讼,网址如下

<https://www.itslaw.com/search?searchMode=judgements&sortType=1&conditions=searchWord%2B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%8D%8F%E8%AE%AE%2B1%2B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%8D%8F%E8%AE%AE&conditions=caseType%2B3%2B10%2B%E8%A1%8C%E6%94%BF&searchView=chart>

## 2.1. 类型

新《行政诉讼法》第 25 条对原告资格做出了明确的规定：“行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼”，其中将“是否具有利害关系”作为判断起诉人是否具有原告资格的标准，同时在第 49 条明确将原告资格作为起诉条件之一，而被纳入行政诉讼受案范围的行政协议诉讼也受上述原告资格的限制，具体表现为以下三种原告类型：

1) 行政主体型的原告，在新《行政诉讼法》和相关司法解释中可以看出，法院受理有关“政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议”等协议的诉讼，且提出诉讼的主体必为行政相对人一方，行政主体必为被告一方，即、便是行政相对人一方不履行或未按约定履行行政协议，行政机关也不能成为原告。

2) 第三人型的原告，由于判断原告资格的标准被确定为“有利害关系”，那么便存在着第三人类型的原告，他们并没有直接成为协议双方当事人，但是与协议内容存在利害关系的也可以成为原告，但是尽管存在这样的规定，但是如何确定“利害关系”这一规定是不明确的。

3) 公益诉讼的原告，有关这一点新《行政诉讼法》是没有做规定的，但是在党的十八届四中全会中提出了公益诉讼的法律制度，在第十二届人大常委会召开的第 15 次会议中提出“最高人民检察院在生态环境、资源保护以及国有土地转让等领域被授予提起公益诉讼的权利”，其中“国有土地转让领域”便是行政协议诉讼中的一种类型，虽然至今没有相关的司法案例，但是将上述规定相联系，可以得出这样的结论：在有关“国有土地转让协议”的公益诉讼中，检察院是具备行政协议诉讼中原告资格要求的。

## 2.2. 立案登记制对原告资格的影响

立案登记制同样是新《行政诉讼法》修改的重要部分，这在一定程度上改善了之前“立案审查制”中立案难的问题，但是究其实质，我们却发现新《行政诉讼法》在建立立案登记制的同时也将“起诉人具有原告资格”作为起诉要求之一，有学者指出由此形成的立案登记制和“高阶起诉条件”存在冲突<sup>[5]</sup>，原本立案登记制是要求对受案材料仅进行形式审查，如果形式上没有问题便予以立案，但是要求“起诉人具有原告资格”则又在形式审查中增加关于起诉人原告资格这一实质审查，两者是相矛盾的。结合本文所说的行政协议诉讼的原告资格，同样也受上述冲突的限制，特别是在原告资格类型中的第三类“检察院作为公益诉讼的原告”这一点就更加难以实践了。

## 3. 基于有关现行行政协议诉讼中原告资格的几点考虑

### 3.1. 官告民的考虑

行政协议其实是一种契约式行政行为，除了符合一般行政行为的特征外，它还具有契约所具备的合意性和协商性，在双方一致协商下达成的协议，按照一般原理解释，如一方不履行或者不按约定履行，另一方都有权利要求不履行一方进行履行，长期以来行政权都以一种较为强势的形式存在于社会中，形成了行政权强势而相对人弱勢的惯常思维，但是随着行政权的服务性逐渐增强，行政权愈发平和了起来，加之新《行政诉讼法》中将立法目的修改为“解决纠纷”，而非之前的“限制行政权”<sup>[6]</sup>，从《行政诉讼法》目的的改变中我们也可以体会到这一点，虽然在行政协议中行政机关较相对人而言仍然具有一定的优先性，但是协商一致是协议的前提，并不能排除行政相对人不履约，行政机关既不能依据行政诉讼的途径救济，也不能通过一般的民事途径进行纠纷解决，因此当行政机关在行政协议中的权利受到侵害时，该通过何种途径解决“纠纷”，是值得考虑的。

新《行政诉讼法》将“行政协议”纳入受案范围使得有关“行政协议”的纠纷解决有了确定的法律依据，但是基于“行政协议”的特殊的契约性质，我们是否可以考虑在行政协议诉讼中增加行政机关作为原告的特殊规定。

### 3.2. 利害关系确定标准如何明确

按照现行《行政诉讼法》的规定,具有“利害关系”成为判断可以成为原告的标准,而“利害关系”较为抽象,有学者从司法实践中总结出以下三点[7]将“利害关系”具体化,主要是针对行政协议中的第三人型原告:第一,行政协议侵害第三人实际排他性权利,如将一个排他性权利通过一个行政协议重复授予另一个人;第二,针对土地利用以及规划许可相关的行政协议,侵犯第三人的相邻权和用益物权等;第三,行政协议侵害第三人的公平竞争权。除此之外,上文提及的公益诉讼型原告中也有相似的问题,即目前行政公益诉讼的发展仍不成熟,行政协议侵犯公共利益的标准很难界定,并且由于没有具体案例做参考,也只能给出较为概括的标准“行政协议造成的公众合法利益的损害,不限于现实的、当下的、明显的,也包括将来的、可能的、潜在的”[8]。

综上所述,在我国现行行政诉讼法律制度中的行政协议诉讼仍具有很多问题,其中有关原告资格的确定仍有许多细节有待考量,特别是在特殊的“契约式行政行为”中,在个别案例中打破“民告官”的传统行政诉讼模式,基于公平正义价值,将政府也看做社会契约的参与者,为政府在行政协议中受到的利益损失提供救济途径,这一点十分值得考究。

### 参考文献

- [1] 张鲁萍. 行政基础的法理基础、核心、问题和保障机制[J]. 行政与法, 2017(2): 68-76.
- [2] 叶必丰, 何渊. 行政协议——区域政府间合作机制研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010.
- [3] 叶必丰. 长三角经济一体化背景下的法制协调[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2004, 12(6): 5-13
- [4] 欧阳玉沛. 行政协议相关概念辨析[J]. 法制博览, 2017(22).
- [5] 高俊杰. 新《行政诉讼法》下的行政合同诉讼[J]. 财经法学, 2016, 44(2): 79-93.
- [6] 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, 24(6): 1159-1175.
- [7] 黄学贤. 行政诉讼原告资格若干问题探讨[J]. 法学, 2006(8): 3-11.
- [8] 张晓玲. 行政公益诉讼原告资格探讨[J]. 法学评论, 2005(6): 134-141.

#### 知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>  
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2329-7360, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>  
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>  
期刊邮箱: [ojs@hanspub.org](mailto:ojs@hanspub.org)