

行政协助机制初探

刘学焱

华东政法大学法律学院, 上海

收稿日期: 2023年10月12日; 录用日期: 2023年11月9日; 发布日期: 2023年11月17日

摘要

行政主体在从事行政管理活动时难免会由于自身原因或外界条件的限制无法独立完成行政管理任务, 通过行政协助克服行政主体遇到的困难, 对降低执法成本、提高行政效率有很大的积极作用。然而, 我国有关行政协助的立法存在很大空白, 理论界的研究成果也存在很大差异, 有必要通过理论分析和规范分析完善行政协助机制的理论研究。本文通过理论分析, 确定行政协助的概念和种类, 即行政协助是行政主体在法定职权内, 对因履行行政管理职权的需要且与其没有隶属关系而提出请求的行政主体, 依法给予帮助的行为。通过对法律规范的分析, 发现我国行政协助立法存在的问题, 立足现有制度规定和理论研究的基础上, 对完善行政协助机制提出设想。

关键词

行政协助, 行政主体, 行政程序, 争议救济

A Preliminary Study of Administrative Assistance Mechanisms

Xueyan Liu

Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 12th, 2023; accepted: Nov. 9th, 2023; published: Nov. 17th, 2023

Abstract

Administrative subjects are inevitably unable to complete administrative tasks due to their own reasons or external conditions when engaging in administrative management activities. Overcoming the difficulties encountered by administrative subjects through administrative assistance has a great positive effect on reducing law enforcement costs and improving administrative efficiency. However, there is a big gap in the legislation related to administrative assistance in China, and there are also significant differences in the theoretical research results. There is a need for theo-

retical analysis and normative analysis to improve the theoretical study of administrative assistance mechanism. This paper through theoretical analysis, determines the concept and types of administrative assistance, that is, administrative assistance is the administrative subject in the legal competence, for the performance of the administrative management of the needs of the administrative subject and no affiliation with the request of the administrative subject, according to the law to give help to the behavior. Through the analysis of legal norms, it is found that China's administrative assistance legislation has problems. Based on the existing system provisions and theoretical research, suggestions are proposed to improve the administrative assistance mechanism.

Keywords

Administrative Assistance, Administrative Subject, Administrative Procedure, Dispute Relief

Copyright © 2023 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

行政协助作为行政主体协调配合、互相合作、弥补职能不足、提高执法效率的一种方式，在行政执法实践中出现的频率越来越高。然而，在有关行政协助的单行法律和行政程序法缺失的情况下，行政主体在行政协助实践过程中必定存在权责主体不明确、行为程序不规范等问题，如何正确认识行政协助、规范行政主体行为、完善行政协助机制，便成为本文研究的重点内容。

行政协助在行政执法和司法审判中存在的问题

1) 行政主体相互推诿，不能严格遵守法定程序

在需要行政主体通过行政协助完成行政管理任务、解决冲突纠纷的时候，行政主体往往会各执一词、拒不合作，谁也不肯作出让步。但明明只要行政主体愿意协商配合，协助对方作出恰当行为，就可以提高执法效率，避免执法争议。除此之外，另一个普遍的现象是行政机关在协助过程中存在行为不规范、依据不明确、程序不合法的问题。请求协助的主体是否以书面形式向被请求主体发函，被请求主体是否以书面形式回函，协助事项是否属于法律规定的可以协助的情形，拒绝协助后是否向对方说明理由，协助行为是否在法定职权范围内依法实施等程序和要求，行政主体在实践中并非都能一一遵守。如此实施的行政协助行为，必定是存在瑕疵和不妥的。

2) 行政协助一词被滥用的现状十分严重

在对行政协助机制进行研究时，我们至少该对行政协助的主体范围和内容特点作出限定，而并不是想当然地将两主体相互协助的情形视为行政协助。行政协助最基本的涵义是行政主体之间为完成行政管理任务而相互协调配合，但是根据笔者的发现，不论是公民还是行政机关甚至是法院都存在混淆行政协助的情形，大致可分为：第一，将公民、法人或其他组织对行政主体协助行为视为行政协助；第二，将行政主体对公民、法人或其他组织的协助行为视为行政协助；第三，将行政主体对司法主体的协助行为视为行政协助。例如深圳德龙财务管理有限公司东莞分公司与东莞市社会保障局、东莞市人民政府劳动和社会保障行政管理案¹：“见义勇为舍己救人属于履行政府公共安全维护职责的行政协助行为，其保护

¹ 深圳德龙财务管理有限公司东莞分公司与东莞市社会保障局、东莞市人民政府劳动和社会保障行政管理一审行政判决书，案号：(2016)粤1971行初767号。

的客体是国家、集体利益或他人的人身、财产安全。”再如王某甲与东营市河口区某村民委员会农业行政给付案²：“在户籍管理中村民委员会承担行政协助义务，协助村民办理相关落户手续是村民委员会的法定职责。”又如刘成念与青岛市城阳区房地产管理处城乡建设行政管理案³：“当时被告已经按照协助执行通知书及执行通知书，协助法院办理了查封手续，对于法院文书的内容被告不做实质性审查，被告已经依法履行了行政协助义务。”由以上案例可以看出，不论是公民还是行政机关抑或是法院，对于行政协助的概念都有一定的误解，大量判决书中存在行政协助一词被滥用的现象^[1]。因此，明确行政协助的概念显得尤为必要。

3) 行政协助经常被视为内部行政行为进而影响裁判结果

有些法院将行政协助被视为不可诉的行政行为而驳回起诉。是否属于行政诉讼的受案范围，关系到行政相对人或第三人能否顺利起诉，进而关系到其权益能够得到司法救济。而笔者在查阅大量相关案例后发现，将行政协助内部行政行为的案例不在少数，不仅法院持此态度，行政机关也如此认为。例如在李秀平苗木基地与石嘴山市国土资源局大武口区分局、石嘴山市大武口区长胜街道办事处行政强制案⁴中，被告辩称：“《断电通知》是行政机关请求其他单位协助的通知，系被告向供电公司送达的，所形成的是种行政协助关系，行政协助行为不属于可诉的行政行为”；再如中铝山东工程技术有限公司与江苏省宝应县国家税务局行政撤销案⁵，被告认为：“第三人作出的《协查函》及附件《已证实虚开通知单》不是一项行政行为，只是税务机关之间的行政协助，对原告的权利义务不会产生实际影响”。对此，法院也作出肯定回应：“案涉《已证实虚开通知单》作为税务机关内部文书，属于内部行政行为，在本案中并未因张店国税稽查局作出的《税务处理决定书》而产生外部法律效力，便不具有可复议性或可诉性，故被告宝应国税局向原告作出的宝国税复不受[2017]1号《不予受理行政复议申请决定书》并无不当。”由此可见，将行政协助视为内部行政行为的案例并不是个例，还有许多法院在审判中作出类似的做法。对此，笔者还是产生相同的疑问：行政协助是否必然是内部行政行为？是否会对行政相对人的权益产生影响？是否能在产生争议时顺利地纳入司法救济途径？下文即基于这些问题进行深入分析。

2. 行政协助机制理论分析

(一) 行政协助的概念

《易·节》有云：“天地节，而四时成。节以制度，不伤财，不害民。”制度最基本的涵义就是—定历史条件下形成的法令、礼俗等规范，是人们需要共同遵守的行为准则。类比到行政协助中，即行政协助制度是各行政机关需要共同遵守的行政协助行为准则。由此可以看出，相对于行政协助制度，行政协助行为是更为基础的概念，各种行政协助行为准则的集合构成了行政协助制度。因此，笔者认为，在对行政协助机制研究的过程中，应先立足于行政协助行为对行政协助概念作出界定。

另一个值得注意的问题是，在对行政协助行为概念界定时，不少学者分成请求主体和被请求主体两个角度来界定。那么，究竟应当从哪个角度来下定义呢？我们对“协助”一词的涵义探明即可知道，协助又即帮助，是一方对有需要一方给予力所能及的帮助。从这一涵义来看，协助一词本来就只适用于被请求主体，只有被请求主体接受请求主体的请求后作出的行为才能称为协助^[2]。因此，界定行政协助概念时应当从被请求主体的角度出发。

基于以上分析，笔者认为，行政协助是行政主体在法定职权内，对因履行行政管理职权的需要且与

²王某甲与东营市河口区某村民委员会农业行政给付一审行政判决书，案号：(2014)河行初字第77号。

³刘成念与青岛市城阳区房地产管理处城乡建设行政管理一审行政判决书，案号：(2016)鲁0214行初4号。

⁴大武口区李秀平苗木基地与石嘴山市国土资源局大武口区分局、石嘴山市大武口区长胜街道办事处行政强制一审行政判决书，案号：(2019)宁0202行初17号。

⁵中铝山东工程技术有限公司与江苏省宝应县国家税务局行政撤销一审行政判决书，案号：(2017)苏1084行初123号。

其没有隶属关系而提出请求的行政主体，依法给予帮助的行为。这一概念的构成要件如下：

1) 行政协助的启动原因是请求主体需要完成行政管理目标

横向观察行政协助的各个阶段可以发现，行政协助的整个过程是：请求主体在实现行政管理目标过程中遇到困难、请求主体对被请求主体提出协助请求、被请求主体审查该请求是否在自身职权范围以及是否为需要协助的情况、被请求主体接受(拒绝)请求、被请求主体在法定职权和程序内进行协助、实现行政管理目标。因此，整个行政协助的始发点就是请求主体需要完成行政管理目标，被请求主体也是基于此帮助其实现行政管理目标，若不是为了实现行政管理目标，而是出于私法范围上的目的，即使一方行政主体对另一方主体进行协助，也不能视为行政协助[3]。

2) 行政协助行为具有被动性，只能由被请求主体被动地接受请求进而进行协助

从行政协助行为概念便可看出，协助一词专为被请求主体适用，因此，行政主体不能主动在其他行政主体尚未提出协助请求时进行协助，只能被动地待其他行政主体提出请求后才能进行协助。

3) 行政主体双方不能存在隶属关系

在梳理行政协助行为概念时，我们经常会发现“请求”一词，之所以用请求而不是指令、命令是因为只有当两机关不存在隶属关系时才能如此适用，当存在隶属关系时，上级机关完全可以通过指挥、命令的方式要求下级机关作出行动[4]。当然，下级机关有需要时，也是通过请求的方式让上级机关给予帮助，但这种情形下上级机关一般不能拒绝，而在行政协助中，只有满足一定的条件时被请求主体才能给予帮助。因此，为了更好地实现行政管理目标，行政协助只能存在于无隶属关系的行政主体之间[5]。

4) 被请求主体必须在其法定职权内进行协助

被请求主体要实施协助行为，首先需要对该项行政事务享有管辖权限，若没有该行政事务不在其管辖范围内，便无权实施协助行为。其次，被请求主体应当在法定职权内实施协助行为，即不能越权施助，倘若越权实施了协助行为，该行为便会因为权限违法而不具有法律效力。

5) 行政协助行为可能是法律行为，也可能是事实行为

在对行政协助行为进行分析时，不能简单将其一味归为法律行为。当请求主体的请求内容涉及行政相对人，且对行政相对人的权利义务产生影响，具有法律效力时，对其协助的行为可视为法律行为[6]。例如海关在对涉嫌知识产权侵权的物品进行处理时，需要知识产权部门协助认定该物品是否为侵权产品⁶，若认定为侵权产品，就会对行政相对人的权利义务产生影响。当请求主体的请求内容不涉及行政相对人，而仅是整个行政行为中的一步内部程序，不会直接对行政相对人的权利义务产生影响，就应当视为事实行为。例如请求主体因业务需要请求被请求主体提供相应的资料讯息。因此，根据请求内容的不同，行政协助行为可能是法律行为，也可能是事实行为。

(二) 行政协助的种类

1) 法定行政协助与意定行政协助

根据是否有法律法规和其他规范性文件的直接规定，可以将行政协助分为法定行政协助与意定行政协助。前者存在明确的法律规范依据，行政主体依据相关规范的规定决定是否予以协助。后者则是行政主体在没有法律规范规定的情形下，自行达成协议，在符合约定的情形时进行行政协助。

2) 单方行政协助和双方行政协助

根据对同一行政管理事务作出的行政主体数量，可以将行政协助分为单方行政协助和双方行政协助。前者为被请求主体接受协助请求后由被请求主体单独实施协助行为，由此产生的法律责任也由被请求机关单独承担。后者为被请求机关和请求机关共同实施请求协助的事项，由此产生的法律责任由两机关共

⁶《知识产权海关保护条例》第21条：海关对被扣留的侵权嫌疑货物进行调查，请求知识产权主管部门提供协助的，有关知识产权主管部门应当予以协助。知识产权主管部门处理涉及进出口货物的侵权案件请求海关提供协助的，海关应当予以协助。

同承担^[7]。

3) 常规行政协助和紧急行政协助

根据行政协助产生的时机是否紧迫，可以将行政协助分为常规行政协助和紧急行政协助。其中，常规行政协助是最为常见的行政协助，前文所述的请求主体因自身原因无法克服行政管理事务中遇到的困难等情况向被请求主体请求协助的情形便属此种类型，行政主体应严格按照法律规范规定的程序履行行政管理职责。紧急行政协助在实践中并不多见，往往见于一些突发紧急事件。如《传染病防治法》规定，在发生重大突发性公共卫生事件时，公安机关有权对拒不隔离的病人采取强制隔离措施以协助医疗机构应对突发事件⁷。对于此种类型的行政协助，由于其处理的行政事务具有紧迫性，为追求最大行政执法的效率最大化，不宜对其形式和程序进行过高的要求，而应赋予行政主体一定的自由裁量权，由其根据突发紧急事件的。

3. 行政协助机制规范分析

(一) 行政协助在法律条款中的体现

1) 行政组织法

通过对现有行政机关组织法律的检索，未能发现有专门对行政协助作出规定的组织法，即使涉及“协助”或“协作”等字眼，或是规范行政组织内部人员之间的工作协调事项⁸，或是过于概括而非明确具体的规定⁹，对本文的借鉴意义十分有限。可见，行政组织法对于行政协助的规定严重缺失，我们很难通过对行政组织法的规范分析丰富行政协助机制的理论内容。

2) 行政处罚法

《行政处罚法》于2021年被修订，在修订后加入的规定中，有一条与行政协助有关¹⁰。但该条规定仅粗略地规定了行政主体在有需要时能够向有关机构寻求帮助，并没有进一步限定“有关机关”的范围，也没有展开“因需要”的具体情形，更无从提及提请协助的形式和标准。基于这一规定，不少下位处罚规定也据此作出调整，纷纷加入“有关机关”¹¹，可谓“牵一发而动全身”。但值得一提的是，该条后半部分基于职权法定原则，将能够协助的情形紧紧限定在被请求主体的法定职权内。虽然此条规定不够具体完善，但毕竟是在《行政处罚法》中首次引入有关行政协助的内容，并且遵循了行政法的控权功能，对处罚主体的权力拴上了一根绳子。

3) 行政许可法

现行《行政许可法》中并没有与行政协助相关的规定，也没有出现“协助”、“协作”等字眼，但可以从中找出一些类似行政协助的规定和可能出现行政协助情形的规定。如第61条第3款规定了行政许可主体应当与行政相对人和其他行政机关实现信息共享¹²，第64条规定了对于异地进行的违反许可的活

⁷《中华人民共和国传染病防治法》第39条：拒绝隔离治疗或者隔离期满未擅自脱离隔离治疗的，可以由公安机关协助医疗机构采取强制隔离治疗措施。

⁸《中华人民共和国国务院组织法》第2条：国务院由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。国务院实行总理负责制。总理领导国务院的工作。副总理、国务委员协助总理工作。

⁹《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第67条：省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府应当协助设立在本行政区域内不属于自己管理的国家机关、企业、事业单位进行工作，并且监督它们遵守和执行法律和政策。

¹⁰《中华人民共和国行政处罚法》第26条：行政机关因实施行政处罚的需要，可以向有关机关提出协助请求。协助事项属于被请求机关职权范围内的，应当依法予以协助。

¹¹如《市场监督管理行政处罚程序规定》原42条根据《行政处罚法》上述规定修改为第45条，将协助调查的范围从其他市场监督管理部门扩大到有关机关或者其他市场监督管理部门。

¹²《中华人民共和国行政许可法》第61条：行政机关应当建立健全监督制度，通过核查反映被许可人从事行政许可事项活动情况的有关材料，履行监督责任。行政机关依法对被许可人从事行政许可事项的活动进行监督检查时，应当将监督检查的情况和处理结果予以记录，由监督检查人员签字后归档。公众有权查阅行政机关监督检查记录。行政机关应当创造条件，实现与被许可人、其他有关行政机关的计算机档案系统互联，核查被许可人从事行政许可事项活动情况。

动，由当地行政机关查处情况转告作出许可的机关¹³。上述两条规定，不论是行政主体之间进行信息互联，还是异地行政主体协助查处违法行为，都必然会涉及两方行政主体的交集。有需求就会产生交集，有交集就很可能出现协助。尽管这两条规定没有出现“协助”一词，但在实践中却极有可能发生行政协助行为。因此，我们可以得出这样一种结论，行政主体间进行信息交汇、文书送达、资讯同步和异地行政主体协助本地行政主体实施行政管理行为，是能够适用行政协助的两种情形。

(二) 我国行政协助立法现状

上述列举的只是行政法领域内的重点法律规范，实际上，整个行政法领域中对行政协助作出规定的规范性文件可谓是浩如烟海，但即使是在对笔者能够搜集到的范围内的规定进行归纳和分析，仍可以发现其中存在的不少问题，主要有以下方面：

1) 缺失一部专门规定行政协助程序的法律

域外对于行政协助的规定基本在其本国的行政程序法中可以找到，但我国迄今为止仍没有一部专门对行政程序作出规定的法律，尽管学术界呼声已久，有关的专家编纂组也在不断构思设想，但行政程序法的立法进程仍然止步不前。

虽然在法律层面尚没有针对行政程序的法律，但在地方层面已经有不少专门或涉及行政协助的规范。最典型如上海市人民政府在2017年发布的《上海市行政协助管理办法》，该《办法》从请求方式、协助形式、提出请求情形、予以协助情形等方面较为详细地规定了具体内容，尤其是严格区分了应当、可以、不得提请协助和应当、可以、不得予以协助的情形，对行政协助立法有很大的借鉴意义。其他地方的诸多行政程序规定中也有不少涉及行政协助的内容¹⁴，但综合来看，各地程序规定对于行政协助的规定标准不一、矛盾时有，实践意义有限，并且不具有在全国通行的普适性¹⁵。

2) 行政协助主体类型限定不合理

在行政管理事务日益复杂和行政主体数目日益增多的今天，行政协助已经不可避免地发生在各类行政主体之间。请求主体和被请求主体作为行政协助法律关系中的重要主体，其类型理应具有多样性。而许多单行法律法规对请求主体和被请求主体的类型的规定过于宽泛¹⁶，滥用“各级”“有关”等概括词汇，有将行政协助主体范围扩大于行政主体之嫌。相反，不少地方行政程序法又将请求主体和被请求主体的类型的规定的过于狭窄¹⁷，可谓对“行政机关”情有独钟。前文已经多次提及，行政主体不只有行政机关，还包括行政机构、法律法规授权的组织和依法被委托的组织。此外，在本文行政协助法律关系主体一节专门列举了不同类型请求主体和不同类型被请求主体互相组合构成的众多行政协助主体类型。这足以说明，在复杂的实践层面面前，现行法律规范对行政协助主体类型的规定过于单一和概括，行政协助主体类型不能过于宽泛，也不能过于狭窄，而应设置在合理的范围之内。

¹³ 《中华人民共和国行政许可法》第64条：被许可人在作出行政许可决定的行政机关管辖区域外违法从事行政许可事项活动的，违法行为发生地的行政机关应当依法将被许可人的违法事实、处理结果抄告作出行政许可决定的行政机关。

¹⁴ 根据威科先行和北大法宝的检索，目前涉及行政协助内容的现行有效的地方程序规定有：《蚌埠市行政程序规定》《宁夏回族自治区行政程序规定》《江苏省行政程序规定》《西安市行政程序规定》《嘉峪关市行政程序规定》《山东省行政程序规定》《汕头市行政程序规定》《凉山州行政程序规定》《湖南省行政程序规定》《邢台市行政程序规定》《酒泉市行政程序规定》《常州市行政执法程序暂行规定》《滁州市行政执法程序暂行规定》《上海市城市管理综合行政执法程序规定》。

¹⁵ 例如，《山东省行政程序规定》要求不能提供协助的，应当以书面形式及时告知请求机关并说明理由。而《西安市行政程序规定》则附加但书规定：请求行政协助应当采用书面形式，但情况紧急的除外。根据正当法律程序原则，行政程序作为规制行政机关行使行政权的武器，应当具有法定性，而不应不同地方各行其是，丧失统一性。

¹⁶ 例如《中华人民共和国税收征收管理法》第5条第3款：各有关部门和单位应当支持、协助税务机关依法执行职务。

例如《蚌埠市行政程序规定》第12条：行政机关可以就符合下列情形之一的特定事项，请求相关执法机关协助：(一) 独自行使职权不能实现行政目的的；(二) 执行公务所需要的事实资料不能自行调查的；(三) 执行公务所必需的文书、资料、信息为其他行政机关所掌握，自行收集难以获得的；(四) 可以请求行政协助的其他情形。除情况紧急以外，请求行政协助应当采用书面形式。请求的内容主要包括：调查、提供具体信息和协助作出行政行为。被请求协助的行政机关应当及时履行协助义务，确实不能提供协助的，应当在接到请求后3日内以书面形式告知并说明理由。

3) 行政协助争议的解决忽略对行政相对人的救济

许多地方行政程序规定在设定行政协助内容时都不约而同地考虑到解决争议的方式，作为一部程序规定，能够事先对行政主体可能出现的争议铺设解决路径，具有较高的规范性，同时也增加了规定整体的完整性。然而，在检索众多地方行政程序规定后却发现这些规定仅着眼于请求主体和被请求主体之间的争议，而未曾考虑行政主体与第三方相对人的争议，更无从谈及相对人权益减损时的救济¹⁸。我们知道，两行政主体的共同上级出面，往往发生于管辖权争议、费用承担争议和其他行政管理过程中发生的争议，而涉及行政相对人的争议，往往很多时候需要司法机关介入，通过司法途径解决相对人与行政主体的争议。地方行政程序的此类规定，正是反映出对有关行政相对人争议救济的忽视，在加速构建法治政府的今天，显然与执法为民的法治理念相悖。

4. 完善行政协助机制的设想

鉴于我国行政协助实践层面对于相关立法的迫切需求与现行规范层面有关行政协助的贫瘠规定形成的巨大反差，适用情形纷繁复杂、实施程序模糊不清、责任监督不够到位、救济对象不当缺位等问题层出不穷，完善行政协助机制不论在立法层面还是实践层面都有极强的必要性。

(一) 明确行政协助的适用情形

1) 被请求主体对协助事项拥有相应职权且请求主体缺失该职权

行政协助只是发生在请求主体实施行政管理行为过程中的一个阶段性行为，请求主体之所以能够实施行政管理行为，是因为请求主体对该执法任务享有行政职权，否则会构成越权执法。但是该执法任务中又会有各个阶段的分支事项，请求主体不一定对这些事项都享有行政职权，当某一事项的职权归属于其他行政主体时，请求主体便可以对其发出协助请求，这也正对应本文开头部分提到的公安机关协助市场监管部门进入住宅场所进行经营活动检查的情形。由此可见，请求主体不享有某一过程事项相应职权而对享有该职权的主体请求协助已成为适用行政协助的一种十分普遍的情形。

2) 被请求主体掌握有请求主体开展行政工作所需的信息资料

此种情形是实践中比较常见的情况，当行政主体需要实施行政管理活动，但对于该活动中的相对人信息或文书资料却掌握较少，而不了解这些内容就无法进行后续工作，便只能向掌握这些信息的行政主体发出提供请求。这一情形在地方行政程序法¹⁹和许多单行法律²⁰中也多有规定。

3) 被请求主体实施协助事项更为方便

此种情形包含多种情况，最为常见的便是跨区域的异地案件办理。由于主办案件的行政主体很可能对案件发生地或途径地的路况信息、人员出没情况、案件当事人活动地点等内容了解较少，为顺利完成行政工作任务，便有必要向当地相关行政主体请求协助，这在此前的论述中也有所提及，法律规范层面也有不少规定加以印证。除此之外，请求主体的人手、财力等资源不足，而被请求主体在此方面的资源较为充足，并且由该主体实施求助事项比请求主体单独实施能够迅速有效地达成更佳的工作效果，在这种情况下请求其他行政主体协助进行，更符合行政效率的价值取向。

4) 拒绝协助的情形

我国地方行政程序规定大多对适用行政协助的情形作出了规定，而忽略了被请求主体得以拒绝协助的情形。被请求主体在收到请求后未必一定能予以协助，还要审视自身是否对协助事项享有相应职权，

¹⁸例如《宁夏回族自治区行政程序规定》第19条第3款：因行政协助发生争议的，由请求机关与协助机关共同的上一级行政机关决定。

¹⁹如《江苏省行政程序规定》第16条：执行公务所必需的文书、资料、信息为其他行政机关所掌握，自行收集难以获得的。

²⁰如《中华人民共和国契税法》第13条：税务机关应当与相关部门建立契税法涉税信息共享和工作配合机制。自然资源、住房城乡建设、民政、公安等相关部门应当及时向税务机关提供与转移土地、房屋权属有关的信息，协助税务机关加强契税法征收管理。

是否有充足的条件协助实施，以及对其协助是否符合行政效率价值^[8]。对此，域外行政程序法也有相关规定²¹。因此，我们可以得出结论，至少在以下情形中，被请求主体得以拒绝协助：被请求主体未享有充足的条件实施协助行为；被请求主体对请求协助的事项不享有相应职权；被请求主体实施协助行为会损害公共利益；被请求主体实施协助行为不符合行政效率价值观念。

(二) 完善行政协助的各步程序

1) 行政协助的提出

行政协助的提出是整个行政协助过程的开始，对于这一启动程序，应把握以下要点：第一，提出的对象。行政协助的目的是为了更好地配合请求主体高效地完成行政管理事务，因此，对于提出请求对象的性质，应当围绕是否能直接有效实施协助行为为标准，对于行政主体的行政等级等不相关因素则不宜考虑过多²²。第二，提出的形式。行政主体的行为应当具有规范性，一般情况下应为要式行为，例如通过公文、信函等书面形式用于行政主体之间以及行政主体对外界的来往。因此，在常规情况下，行政协助应以协查函等书面形式提出，在突发状况下可通过口头等便捷方式作出，在事后再以书面形式补充²³。第三，提出的时间。一方面，行政协助存在的基础是行政主体所需完成的行政管理事务，若没有该事务，行政协助便失去了存在的基础，行政主体在此过程中遇到了难以单独解决的困难，才会提出协助请求。另一方面，若该事务已经完成，亦无请求之必要。因此，行政协助只能在行政主体处理行政管理事务的过程中提出。

2) 行政协助的审查和决定

行政协助的审查和决定与行政协助的提出的要点基本相同。第一，审查的内容。被请求主体在收到请求后，应当审查协助的事项是否属于适用提出行政协助的法定情形，对该事项是否享有法定职权，对该事项是否有充足条件予以协助，协助的提出是否符合形式要求等。第二，审查的期限。被请求主体不得无故拖延审查和回复期限，而应在合理的期限内完成审查工作，及时给出答复。因此，审查应在不违反法定要求的前提下于请求主体载明的答复期间内作出。第三，决定的作出。若被请求主体在审查后认为符合各项规定可以予以协助，应在规定期限内对请求主体书面答复，在突发状况下也可通过口头等便捷方式作出；若审查后发现不满足行政协助的相关要求，则应在规定期限内对请求主体以书面形式载明拒绝理由，在突发状况下也可通过口头等便捷方式作出。

3) 行政协助的实施

行政管理事务最终能否完成，还要看行政协助能否顺利实施。由上文论述可知，协助实施行政管理事务，既可以由被请求主体单独实施，也可以由双方主体联合完成。至于究竟以何种方式实施，应以最大化完成行政执法目标为准。在实施的过程中，应注重严格遵循正当法律程序原则、比例原则等行政法基本原则，将对行政相对人的不利影响控制在最小区间内。若当事人在协助执法期间提出异议，则应探明当事人究竟是对整个行政管理事务存在异议，还是仅对协助执法行为存在异议。若是对整个行政管理事务存在异议，则应由请求主体(即担负该行政管理事务职责者)进行审查；若是对协助执法行为存在异议，则应查明协助执法行为作出的名义，若以被请求主体名义单独作出，则由被请求主体进行审查，若以双方主体的共同名义作出，则由两主体共同审查，不能作出审查决定的，由两主体共同上一级机关进行审查。

²¹如《联邦德国行政程序法》(1997年)第5条第2项规定：下列情况下，被请求机关不允许提供协助，如有关档案依法或依其性质应予以保密时，被请求机关尤其不能提供相应的书证、案卷或有关咨询：1)因法定原因，不能提供协助的；2)如提供协助，会严重损害联邦或州的利益的。

²²如《韩国行政程序法》(1996年)第7条：行政协助，应向能直接协助该职务之行政机关请求之。

²³如《交通肇事逃逸案件查缉工作规定》第16条：要求协查肇事逃逸案件的方式是：(一)发出《肇事逃逸案件协查通报》；(二)电话通知紧急协查；(三)派员前往。

(三) 完善行政协助争议救济

1) 行政主体间的争议及救济

行政协助主体间的争议，即请求主体与被请求主体间产生的争议。在行政协助的过程中，两主体可能因被请求主体拒绝协助、行政协助产生的费用以及实际协助的内容与请求协助的内容是否相符等事项产生争议。对于两机关来说，以上争议事项属于行政主体内部争议，在未对外部当事人权益产生损害时，应由行政主体内部解决，此种理由也在多部地方行政程序规定和域外行政程序法中得到体现²⁴。但是，一旦此类争议事项对外部当事人权益产生损害，应当赋予当事人选择司法救济的权利。

2) 行政主体与行政相对人间的争议及救济

对于行政协助中发生的行政主体与行政相对人间的争议，与常规的情形下行政主体与行政相对人发生争议的救济渠道如出一辙，相对人可以通过行政复议或行政诉讼申辩自己的权利。但值得注意的是，因为行政协助行为可能是法律行为，也可能是事实行为，对于法律行为，当事人的救济途径与前述途径相同，但对于不会对当事人权益造成损害的事实行为，则不能通过司法救济解决争议。

参考文献

- [1] 戢太雷. 职务协助研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2005: 4.
- [2] 唐震. 行政协助行为研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2017: 37.
- [3] 胡建淼. 中国现行行政法律制度[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011: 61.
- [4] 王麟. 行政协助论纲——兼评《中华人民共和国行政程序法(试拟稿)的相关规定》[J]. 法商研究, 2006(1): 45.
- [5] 韩冰. 行政协助研究[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2004: 7.
- [6] 关保英. 论行政执法中的行政协助[J]. 江淮论坛, 2014(2): 4.
- [7] 沈福俊, 邹荣. 政法与行政诉讼法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2019: 119.
- [8] 郝晶. 我国行政协助制度研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2018: 58.

²⁴如《西安市行政程序规定》第19条第2款规定：因行政协助发生争议的，由请求机关与被请求机关的共同上一级机关裁决。《联邦德国行政程序法》(1997年)第5条之(5)规定：被请求机关认为其本身无协助义务时，应告知请求协助机关其观点。请求协助机关坚持要求协助时，由其共同的业务监督机关决定之；无此监督机关，由被请求协助机关的业务监督机关决定。