

行政协议适用情势变更原则的限制

◆樊雪怡

(广西大学法学院, 广西南宁 530004)

【摘要】行政协议被纳入行政诉讼的范围以来,有关行政协议在司法审判实务当中的一些问题涌现了出来。从现有的司法案件来看,情势变更原则不仅在民事合同中作为变更和解除合同的裁判依据,也被行政主体和行政相对人运用到行政协议当中。而现有的行政法以及《行政诉讼法》的规定并不能为行政协议适用情势变更原则提供较为完善的制度保障,为避免情势变更原则在行政协议当中的错用、滥用,需对情势变更原则的适用加以限制。

【关键词】行政协议;情势变更原则;适用限制

新修订的《行政诉讼法》将行政协议纳入行政诉讼的受案范围,并规定了行政协议案件的裁判方式。由于行政协议纳入行政诉讼范围的时间较短,审理相关案件能够依据的条文和司法解释不足,司法审判经验尚缺,导致涉及行政协议案件的审理出现较多问题。行政协议兼具“行政性”和“协议性”,所以在审理此类案件时要兼顾两种属性,不能有失偏颇。其中关于情势变更原则在行政协议中的适用问题,并没有形成较为一致的看法和裁判意见。加之情势变更涉及协议的稳定性,如果随意地对其进行适用并不符合信赖利益保护原则,所以对于其适用更要谨慎而为之。

一、行政协议适用情势变更原则存在的问题

(一)情势变更在行政法规定中的含混

《民法典》第533条明确规定了情势变更原则,但在《行政诉讼法》中却没有具体有关适用情势变更原则的条文,若要想行政协议中适用情势变更原则,则往往依据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》(以下简称《行政协议规定》)中第二十七条的规定:“人民法院审理行政协议案件,可以参照适用民事法律规范关于民事合同的相关规定。”但此规定较为笼统,具体什么情况下可以参照适用民事法律规范?哪些民事法律规范可以作为参照适用于行政协议当中?在行政协议中参照适用民事法律规范有何限制?这些都是值得进一步考虑的问题。

(二)行政协议适用情势变更在实践中的乱象

为了解行政协议适用情势变更原则在司法审判实务当中的实际情况,笔者首先在裁判文书网中以行政案件为案件类型;行政案由为案由;情势变更为理由,在全文搜索关键词“行政协议”,检索时间截止到2022年12月31日,共检索出85篇裁判文书。由于诸多法院也将行政协议称为行政合同,笔者再以同样方式仅将关键词替换为“行政合同”在全文进行搜索,共检索到13篇裁判文书。然后,通过浏览对系列案件只选取其中之一,对不同行政相对人因同一事由诉

同一行政主体且作出相同的判决也只选其一记录到样本之中。这样一来,最终作为本文样本的裁判文书共40篇。

笔者对上述筛选方法搜集到的40篇裁判文书进行了仔细阅读和分析后发现,实践当中情势变更原则多被行政主体一方主动适用,在40份文书样本中,仅有8份文书体现了行政相对人一方主张情势变更,占比20%;且在这8份文书当中只有3份的主张被法院予以认定。与之相反,在32份行政主体主动适用情势变更原则的案例当中,24份的主张被法院予以认定,占比高达75%。由此可见,行政主体主动适用情势变更原则的情形不仅比行政相对人多,且被法院予以认定的比例也高于行政相对人。

笔者还发现认定为情势变更的情形多为政策的改变、物价的涨跌以及环境的变化等。其中法院在对是否符合适用情势变更原则情形的说理较为含糊。但在“杨兴鹏诉济南市历城区人民政府港沟街道办事处单方解除拆迁补偿协议案”中,法院分别从行政主体解除协议的条件、协议基础条件的变化、继续履行协议的公平性上作了具体分析。从40份案例来看,如此分析的法院还是极个别的,大多是法院在分析说理上一笔带过。

笔者还关注了关于《民法典》第533条提到的“受不利影响的当事人可以与对方协商”这一前置程序。在40份案例中,共27份适用情势变更原则被予以认可。而在这27份案例当中,仅有4个案例明确体现了双方当事人进行了重新协商。此外还有3个案例法院以双方没有进行重新协商为由认定程序违法。而其他20份案例并没有明确体现双方当事人是否进行了重新协商。

综上,笔者发现,在实践当中行政协议适用情势变更原则仍存在问题,如情势变更原则多被行政主体一方主动适用;行政协议是否适用情势变更原则的判定较为随意;在交涉义务履行不到位且变更解除协议后的补救措施不足等。



二、对行政协议适用情势变更原则进行规制的原因

(一)行政优益权的本性

与我国民法界对情势变更原则持保守审慎的态度不同，行政法界对其持更为积极开放的态度，究其原因在于情势变更原则在行政领域当中所体现的行政优益权的本性。行政优益权是我国为确保行政机关有效地行使职权，切实地履行职责，实现行政管理或者公告服务目标，由法律法规赋予其履行职务所享有优益条件的特权。从其概念中不难看出，行政优益权是赋予行政机关一方的特权，如果对其没有进行规制则难免会出现错用、滥用的问题。

之所以将行政协议与民事合同区别开来，并将行政协议纳入行政诉讼的范围之中，很重要的一个原因是行政协议中的行政主体具有行政优益权。但在民事合同之中，即使其中一方当事人为行政主体也不能以行政优益权为由来获取特权。《行政协议规定》第16条第1款规定在出现了严重损害国家利益、社会公共利益的情形时，行政主体单方行使变更权和解除权属于合法行为，这也就体现了区别于民事合同的行政优益权。相反，如果没有出现该情形，行政主体滥用行政优益权，随意地变更或解除协议，法院应当根据行政协议相关司法解释撤销或部分撤销行政主体的违约行为。

从案例中可以看出，在行政协议中适用情势变更原则时，其主张的主体既可以是行政主体又可以是行政相对人。但行政优益权的内涵在于为了国家利益、社会公共利益等原因，赋予行政主体一定权利，在适用情势变更原则时可以理解为解除变更行政协议的权利。所以笔者认为行政协议当中的情势变更原则的适用不能完全解释为行政主体对行政优益权的运用。但是可以解读为当行政主体以情势变更的原因主张行政协议的变更与解除体现了行政优益权的本性。

(二)行政协议的特殊性

前文提到了情势变更原则最初被运用到民法当中，所以在民法中情势变更原则的适用的规定也较为完善。《民法典》第533条对情势变更制度从适用条件和法律效果两个方面进行了规定，关于该规定是否能适用于行政协议又应如何适用值得探究。与此同时，民法中的规定能否直接嫁接到行政法中也是需要进行深入探讨的问题。行政协议具有协议性和行政性，因为其具有行政性而区别于民事合同，又因其存在合同性而区别于一般的行政行为。行政协议是双方协商一致所达成的，因此与民事合同相似，但又因行政协议是实现行政管理和公共服务的一种方式而具有行政性，也就区别于一般的民事合同。

因为行政协议具有区别于民事合同与一般行政行为的特殊性，所以在适用情势变更原则时就需“量体裁衣”，摸索出一套适合行政协议适用情势变更原则的方式，而不是简单地将民事合同的规定按部就班地嫁接于行政协议之上。笔

者认为行政协议以其特殊性，在今后形成一套自身完整的制度规范，而如今在《行政协议规定》的指导下，参照适用民事法律规范一定要兼顾协议性和行政性的双重属性，在行政协议适用情势变更原则时，需考虑到每一个行政协议相关案件的具体情形，根据案件的特殊情况对症下药。

三、构成要件的限制

有学者将《民法典》中关于情势变更原则这一条文分解为客观要件、时间要件、主观要件和结果要件四个方面。笔者将借鉴这一划分方法，归纳总结出行政协议适用情势变更原则的限制条件。

(一)客观要件的限制

要想在行政协议当中适用情势变更原则，需要在客观要件上协议的基础条件上发生重大变化，何谓“基础条件”，可以理解为双方在缔约时的一切客观环境。当然，每个行政协议在缔结时的基础条件并不都是相同的，还需法院在具体个案中进行辨别。何谓“重大变化”，可以理解为双方在缔约时的客观环境发生了极端异常的根本性的变化。此种“极端异常的变化”要求将导致协议基础丧失、协议目的落空或者利益向一方倾斜，如果该“变化”不能达到严重破坏协议双方当事人之间权利义务的平衡，则并不能适用情势变更。在“杨兴鹏诉济南市历城区人民政府港沟街道办事处单方解除拆迁安置补偿协议案”中，法院认为保障居住条件是《安置补偿协议》成立的基础条件。但在该协议签订后，《安置补偿协议》原安置人员中有3人于2019年在雪山片区四村整合安置中得到了安置，故《安置补偿协议》成立的基础条件发生了重大变化，符合情势变更客观要件的限制条件。

(二)时间要件的限制

适用情势变更原则的第二个限制条件就是上述提到的重大变化发生的时间，需要在协议成立之后履行完毕之前。时间要件的限制条件落在这一时间段的原因有二：其一，若情势变更发生在协议成立前，完全有理由相信当事人在缔约前已经知晓情势变更的发生，且自愿承担由此产生的后果。退一步讲，如果当事人并不知道情势发生变更也可以以重大误解为由请求法院或者仲裁机构变更或者撤销。其二，若情势变更发生在协议履行完毕之后，原协议的效力已经消灭，当事人再以情势变更为由主张变更或解除协议也于事无补。在“陈昌令诉永州市人民政府国有土地上房屋征收与补偿办公室、永州市冷水滩区土地和房屋征收事务中心履行行政协议案”中，双方当事人达成行政协议的时间为2017年的10月19日，后因各种原因所采取的防控措施导致协议履行期限延期，时间上符合限制条件，虽然行政主体未按行政协议约定及时支付停产停业损失费，但并非其主观故意违反约定，法院最终以公平原则确认各方的权利和义务。

(三)主观要件的限制

主观要件上的限制则要求当事人对情势变更的发生不能预见且不存在过错。所谓基础条件的重大变化不能合理预见,是指当事人不能预想到重大变化的发生。民事合同与行政协议最大的不同之处就在于双方当事人身份的不同。行政协议的一方当事人为行政主体,如行政主体一方以情势变更为由来主张变更或解除协议,法院就需严格审查基础条件发生的重大变化时行政主体是否存在不可预见的事实。因为在一般情况下,行政主体以其所处地位,往往比行政相对人预先了解法律政策等的变化。为避免行政主体利用自身的优势地位,滥用情势变更原则并随意地变更或解除协议,就需法院查明某些政策的重大变化是否被主张情势变更的行政主体提前得知,或者该行政主体本就是政策改变的决策者。笔者认为除了法院的严格审查之外,也可让主张情势变更的行政主体提供相应的证明,以排除自身具有预见的可能性。

与此同时,情势变更的发生并非由当事人的过错所致。民事合同中适用情势变更是基于公平原则,不利后果发生的原因不能归结于其中任意一方当事人,所以双方当事人应当平等分担风险、承担损失。相反,如果是由一方的行为导致所谓“情势变更”的发生及合同履行过程中的损失就不应当适用情势变更,且该风险和损失则由过失方承担。而不可归责性作为行政协议适用情势变更的主观规制条件之一的原因在于行政协议同民事合同一样,在适用情势变更原则时,不能将重大变化的发生和协议履行中导致的损失认为是行政主体一方抑或是行政相对人的责任。尤其不能因为固有观念认为行政主体一方具有优势地位而必须承担由情势变更所导致的风险和责任。因为在行政协议当中,更强调协议双方具有同民事合同双方的平等地位。所以,在行政协议适用情势变更原则时,需考虑到“意外事件”的发生既不能归责于行政相对人也不应当归责于行政主体。

(四)结果要件的限制

结果要件的限制是指若协议的基础条件发生重大变化,在此情形下仍然继续履行协议将造成明显的不公平,此时就应当考虑适用情势变更原则。而“明显的不公平”是指继续履行协议会给一方当事人带来巨大的损失,造成协议双方利益不均衡,同时,也有违公平原则和诚信原则。所以为

了避免“显失公平”的情况出现,有必要在行政协议中适用情势变更原则。然而实践当中关于是否会造成“明显的不公平”还需要具体问题具体分析,在个案中考察和判断。同样以“杨兴鹏诉济南市历城区人民政府港沟街道办事处单方解除拆迁安置补偿协议案”为例,从继续履行协议的公平性上看,在《安置补偿协议》签订后,原告家庭成员共3人,于2019年以每人40平方米安家小区集体土地上住房,置换有关部门提供的每人47平方米国有土地上雪山合苑安置房屋。从土地属性、房屋来源上看,上述两处安置房屋具有明显的福利性质。参照房改政策和社会公众关于福利房不得重复享受的普遍认知,继续履行《安置补偿协议》对行政主体一方显失公平。所以法院认为行政主体基于情势变更原则,有权解除《安置补偿协议》。

四、结束语

由于情势变更原则在行政法中并无明确规定,所以在实践当中,行政协议若适用情势变更原则一般参照民事法律规范。而行政协议的缔约双方并不像民事合同的双方当事人一样处在完全平等的地位,且行政主体适用情势变更原则时往往体现了行政优益权的本性。所以当行政主体和行政相对人发生利益冲突需要通过适用情势变更原则来变更或解除双方协议时,需要仔细审查是否适用情势变更原则以及如何适用。其中包括对情势变更原则的客观、主观、时间、结果要件上进行限制,以此来保证情势变更原则在行政协议当中的良性适用。如此,才能在行政协议的履行过程中,兼顾行政主体和行政相对人双方的利益。

参考文献:

- [1]韩宁.行政协议中的情势变更——与严益州博士商榷[J].南大法学,2020(04):62-81.
- [2]于震.对完善我国情势变更原则的思考[J].西安交通大学学报(社会科学版),2017,37(04):108-114.
- [3]杨伟.行政合同履行中“情势变更”的适用及其规则[D].南京:南京大学,2017.

作者简介:

樊雪怡(1997—),女,汉族,湖南怀化人,硕士研究生,研究方向:宪法与行政法。