

行政争议实质性解决的“术”与“道”

章志远

长期以来，行政案件上诉率高、申诉率高一直是困扰我国行政审判工作发展的老大难问题。行政诉讼的程序空转，既浪费了国家有限的司法资源，也损害了行政审判制度的公信力。这种状况形成的原因是多方面的，如行政诉讼外部环境影

响、行政审判体制障碍、行政审判能力不足等。其中，行政争议实质性解决理念贯彻不力甚至走偏是重要因素之一。2014 年修订的《行政诉讼法》将“解决行政争议”新增为立法目的之一，并置于“保护公民权利”和“监督依法行政”之前，展现了立法机关强化行政诉讼制度化解行政争议功能的明显意图。在法定解决行政争议目的之外，行政审判实践中还存在作为司法政策的实质性解决行政争议目的。

作为人民法院行政审判新理念的行政争议实质性解决，最早于 2010 年 4 月全国法院行政审判基层基础工作座谈会上被提出。2019 年 2 月，《人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》首次以文件形式明确要求行政诉讼制度发展要追求“行政争议实质性化解”。2020 年 6 月，《关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》首次以司法解释形式明确规定行政机关负责人出庭应诉应当“就实质性解决行政争议发表意见”。2021 年 6 月，《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确提出，检察机关在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作，促进案结事了。2021 年 8 月，中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》明确提出，健全行政争议实质性化解机制，推动诉源治理。至此，行政争议实质性解决正式成为中国特色司法新话语。所谓行政争议实质性解决，是指人民法院在审查行政行为合法性基础上，围绕行政争议产生的基础事实和起诉人真实的诉讼目的，通过依法裁判并辅

解决前提：行政行为合法性审查

1989 年《行政诉讼法》的颁行，是我国法治建设历史上具有重要里程碑意义的事件。三十多年来，行政诉讼制度与国家民主法治进程同步前进，与社会转型同频共振，成为观察国家治理体系和治理能力现代化的重要窗口。身处行政国家时代，行政任务和行政方式日渐复杂多样，行政争议类型大量增加，行政诉讼程序不断优化，但作为我国行政

- 如果一味强调司法对行政的支持和配合，毫无原则地放弃人民法院法定的监督职责，行政审判制度就会误入歧途。为此，必须审慎对待当下盛行的诉前调解和协调化解做法，确保立案登记制、类型化判决制度得到全面有效实施。
- 一些地方近年发布的行政争议实质性解决典型案例均为协调化解撤诉，此种做法应当认真反思。如果过分夸大协调化解在行政争议实质性解决中的作用，甚至将二者完全等同，就会进一步导致依法判决的边缘化，背离行政诉讼制度的初衷。
- 在行政争议与民事争议相互交织成为社会常态的背景之下，应当坚持有利于案涉争议一次性解决的能动主义解释立场，对一并解决民事争议条款作出符合社会发展现实需要的解释，使得人民法院在行政审判活动中牢牢把握一并解决民事争议的主动权和主导权。

督和支持”“支持与监督”“监督和促进”等不同话语交替运用，使得行政诉讼制度监督功能受到一定程度的抑制。人民法院必须回归法规范解释的基本立场，秉承“监督就是支持”“支持就是监督”“寓监督于支持”的基本理念，在审查行政行为合法性基础之上，探索行政争议实质性解决的可行之道。

人民法院在行政审判过程中只有恪守监督依法行政底线、坚持审查行政行为合法性为前提，才能够产生应有的法律效果。在新修订的《行政复议法》将行政复议的功能定位为“化解行政争议的主渠道”之后，人民法院对被诉行政行为的合法性审查更显得弥足珍贵。如果一味强调司法对行政的支持和配合，毫无原则地放弃人民法院法定的监督职责，行政审判制度就会误入歧途。为此，必须审慎对待当下盛行的诉前调解和协调化解做法，确保立案登记制、类型化判决制度得到全面有效实施，避免庸俗化、功利化地“曲解”行政争议实质性解决的理论内涵。

破局关键：起诉人真实诉求查明

当下很多行政案件都以各种形式的理由被裁定驳回起诉或判决驳回诉讼请求，案件的实体问题迟迟进入不了诉讼程序，当事人往往会陷入无休止的二审、申请再审的程序泥潭。在最高人民法院 2017 年 6 月首次发布的本院第一批行政审判十大典型案例中，“林建国诉济南市住房保障和房产管理局房屋行政管理案”居于首位。从表面上看，该案一、二审法院的判决似乎并无不妥，却未能真正解决原告寻求合适公租房居住的实际利益关切。最高人民法院并未简单拘泥于被诉行政行为的合法性审查，而是查明再审申请人的真实利益诉求，充分运用法定调解机制，从整体上一次性解决案件所涉行政争议，真正实现“案结事了”。

人民法院在行政审判过程中只有秉承“如我在诉”的司法理念，才能从一纸诉状的背后读懂查明起诉人的真实诉求和起诉目的，进而为行政争议实质性解决奠定基础。如果行政法官习惯于拘泥表象、就案论案，就会落入形式法治的陷阱。尤其是在一些所谓“滥诉”的系列行政案件中，起诉人往往都因原初的行政争议没有得到及时公正解决，不

得不采取策略性措施“绑架”行政机关和法院。解铃还须系铃人，只有直面矛盾妥善化解原初行政争议，其他的衍生行政案件才能不治而愈。为了查明起诉人的真实诉求，人民法院应当切实履行好法定的释明义务，全面了解诉讼请求、事实根据、被告明确等起诉条件事项，充分保障当事人的起诉权利，为行政争议最终的实质性解决创造条件。

解决路径：以引领性判决为中心

作为 2014 年行政诉讼法修改中最有特色的内容之一，行政诉讼判决的类型化标志着“单向度”的行为诉讼转向“多向度”的关系诉讼，应当在实质性解决行政争议过程中发挥更为重要的作用。以是否有利于当事人权益直接有效保护为标准，可将类型化的行政判决区分为引领性判决和宣告性判决，前者主要包括变更判决、具有明确指引性内容的履行判决和给付判决；后者主要包括确认违法判决和驳回诉讼请求判决。应当确立引领性判决在行政争议实质性解决路径谱系中的主导地位 and 优先地位，避免出现判决“口惠而实不至”的“敷衍性”司法局面，让引领性判决成为彰显司法能力的“重器”。

人民法院在行政审判过程中只有恪守优先依法作出引领性判决的理念，才能通过裁判为行政机关确立明确的规则指引，进而产生诉源治理的功效。当然，强调引领性判决在行政争议实质性解决中的中心地位，并不是完全否认依法调解和协调化解的作用。鉴于 2014 年修订的《行政诉讼法》第 60 条明确规定“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”，应当鼓励人民法院在征得当事人同意的基础上，以制作行政调解书的规范化方式进行结案。当下各地法院舍弃法定调解不用诉诸协调化解的做法依旧盛行，个中原因值得认真探究。除了现行法律关于行政案件调解的规定较为粗陋之外，还与全社会特别是审计、监察等国家机关对行政调解书法律属性的认知不够有关。一些地方近年发布的行政争议实质性解决典型案例均为协调化解撤诉，此种做法应当认真反思。如果过分夸大协调化解在行政争议实质性解决中的作用，甚至将二者完全等同，就会进一步导致依法判决的边缘

化，背离行政诉讼制度的初衷。

判断标准：案涉争议一揽式化解

实践中，很多行政争议背后都或多或少存在民事争议的影子。审理过程中如果就案论案，就会出现“官了民不了”现象，后续可能引发循环诉讼增加当事人诉累，无端耗费司法和行政资源，甚至造成行政争议和民事争议不同裁判的相互冲突，“河南焦作房产纠纷案”就是典型例证。2014 年修订的《行政诉讼法》第 61 条明确规定“一并解决民事争议”制度，试图从源头上一揽子解决相关行政争议和民事争议，避免再次引发新的争议，这为行政争议实质性解决奠定了制度基础。

但近年来，民事争议和行政争议交叉案件的审理效果不佳，一并解决程序机制几成休眠条款。究其原因，主要还在于行政法官尚未普遍形成整体性审查思维和一揽子化解思维，谦抑有余、能动不足的倾向十分明显。在行政争议与民事争议相互交织成为社会常态的背景之下，应当坚持有利于案涉争议一次性解决的能动主义解释立场，对一并解决民事争议条款作出符合社会发展现实需要的解释，使得人民法院在行政审判活动中牢牢掌握一并解决民事争议的主动权和主导权。

追求目标：当事人诉求有效保护

回顾我国行政诉讼制度三十多年的发展历程，解决行政诉讼“告状难”问题始终是不同的共同任务。新时代人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，人民法院行政审判工作要更加积极予以回应，并拓展对人格权、受教育权、社会权、知情权、环境权等新兴权益的司法保护，拓展行政审判对人民权益保障的广度，进而为行政审判制度永续发展提供空间。

行政诉讼双方当事人现实地位悬殊，很多争议往往因地方党委和政府开展的中心工作引发，如果法院不能站稳群众立场、坚持权利优先保障导向，一纸流于形式的行政裁判就难以使当事人产生获得感。行政审判权的存在及其运用，绝不能仅仅局限于本案的程序性终结，必须以当事人正当诉求的切实有效保护为出发点和归宿。人民法院无论是对弱势群体利益的关怀和对新业态发展的包容，还是对引领性判决的优先适用和依法调解、协调化解、司法建议等机制的灵活运用，都是坚持以人民为中心的行政审判观的生动表现，这也是行政争议实质性解决的根本目标所在。

【本文系 2023 年度最高人民检察院检察理论研究一般课题“行政违法行为检察监督机制研究”（GJ2023C26）阶段成果。】

（作者系教育部青年长江学者、华东政法大学纪检监察学院常务副院长、教授、博导，中国行政法学研究会常务理事。）